

제주특별자치도 부동산투자자이민제도 개선방안*

A study on the improvement of investment immigration system in real estate

김상명**

< 목 차 >

- | | |
|--------------------------|--------------------------------------|
| I. 서론 | IV. 제주특별자치도 부동산투자자이민제도의
문제점과 개선방안 |
| II. 부동산투자자이민제도의 주요내용 개관 | V. 결론
(참고문헌) |
| III. 주요국가의 투자이민제도와 비교 검토 | |

< 국문 초록 >

부동산투자자이민제도는 법무부장관이 고시한 대상지역, 투자대상, 투자금액 등의 기준에 따라 휴양콘도미니엄, 호텔, 별장, 관광펜션 등 체류형 휴양목적 부동산에 일정금액을 투자한 외국인에게 거주자격(F-2)을 주고, 5년 이상 체류하면 영주자격(F-5)을 부여하는 제도로 제주특별자치도는 2010년 2월 1일부터 시행하고 있다.

이와 같은 부동산투자자이민제도를 시행하는 제주특별자치도는 UNESCO3관왕, 세계7대

* 본 연구 논문은 2013년 12월 7일 전주대학교에서 있었던 대한부동산학회대한국토도시계획학회 추계학술대회에서 발표한 자료를 수정보완하였음.

** 제주국제대학교 경찰행정학과 교수법학박사

경관 선정과 무비자 입국 등 세계 관심지역으로 관광객 1,000만 시대를 열었다. 이러한 제주도에 대한 관심은 다양한 경제적 효과를 유발시켜 부동산 시장의 활성화에 일정부분 도움이 될 수 있다는 긍정적인 평가를 할 수 있다.

그러나 부동산투자이민제도의 시행에 따른 도민사회의 토지잠식 우려와 중산간 지역의 난개발 및 부동산투기 우려 등 우리 사회의 부정적 시각이 있음도 부인할 수 없다. 첫째, 부동산투자이민제도의 시행으로 인하여 도민사회의 토지잠식 우려와 중산간 지역의 난개발 방지 및 부동산투기를 방지하기 위한 '관련법률' 개정과 '관련조례'를 제정하여 통제시스템을 입법적으로 보완할 필요가 있다.

둘째, 뉴질랜드와 같이 제주도 전체 면적 및 인구 대비 일정비율을 연차적으로 제한할 필요가 있고, 또 투자 금액의 상향 조정과 투자 지역을 제한할 필요가 있으며, 투자횟수 역시 제도적으로 제한할 필요가 있다.

셋째, 최근 홍콩정부에서 부동산투자이민제도를 잠정적으로 중단하고 있는 점과 일부 국가에서 공익사업 및 직간접투자이민제와 연계하는 방안으로 제도를 개선하는 점은 우리에게 시사하는 바가 크다. 그러므로 싱가포르정부의 글로벌 투자자 프로그램 등을 참고하여 우수 유학생, 전문 기술근로자, 농수산업 근로자, 관광 및 환경 전문가, 신동력 산업 활성화를 위한 공익사업과 연계하여 투자이민제도를 확대할 필요가 있다고 생각한다.

다만, 최근에 논의되고 있는 미분양 주택시장의 해결을 위한 대안으로 그 대상범위를 주택분야에 까지 확대하자는 견해에 대하여는 부동산투기와 전세대란 등이 우려됨에 따라 도민사회의 공감대가 형성될 때까지는 부정하는 것이 합리적이라 생각한다.

핵심어: 부동산, 간접투자, 공익사업투자이민제, 부동산투자, 이민제도, 투자이민제도

I. 서 론

부동산투자이민제도는 간접투자 이민제도의 하나로 기업경영을 목적으로 하는 직접투자에 한해 영주권을 부여하던 기존의 방식에서 국내 특정 부동산에 대하여 투자지역에 따라 일정금액을 투자한 외국인에게 영주자격을 부여하도록 하는 제도를 말한다.¹⁾ 다시 말하면 법무부장관이 고시한 지역의 휴양시설에 기준금액 이상을 투자한 외국인에게 국

내 거주자격(F-2)을 주고, 5년이 지나면 영주권(F-5)을 허용하는 투자유인책을 말한다. 이는 외국인 투자를 늘려 지역경제 및 부동산 시장을 활성화하자는 취지에서이다.²⁾

우리나라는 2009년 9월 출입국관리법을 개정함으로써 법무부장관이 고시한 대상지역, 투자대상, 투자금액 등의 일정한 기준에 따라 국내 휴양콘도, 리조트, 펜션, 별장 등 휴양목적 체류시설 부동산에 일정금액 이상을 투자한 외국인에게 거주 자격(F-2)을 부여하고, 5년 이상 체류하면 영주자격(F-5)을 부여하는 것으로 2010년 2월 제주도를 시작으로 강원 평창 알펜시아 지역, 전남 여수 대경도관광단지, 인천 영종지구 등에 순차적으로 도입하였다. 2013년 5월 20일 부산의 해운대관광리조트(일반호텔 561실, 투자금액 7억 원 이상)와 동부산관광단지(호텔, 콘도 등 5억 원 이상)가 새롭게 지정되어 2013년 10월 현재 6곳에 적용되고 있다.³⁾

특히, 제주특별자치도의 경우에 2010년 2월 1일부터 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 제229조에 따라 도지사의 승인을 얻어 개발한 지역⁴⁾ 내의 휴양 콘도미니엄, 호텔, 별장, 관광펜션에 50만 달러(5억원) 이상 투자자에 대한 조건부 영주권 부여는 휴양관광지 개발 후 분양될 관광시설에 대한 수요를 창출할 수 있으며, 또한 관광지 개발을 위한 중국 등 외국자본의 추가투자를 촉진함으로써 낙후된 지역의 체류형 휴양관광지 개발 사업을 활성화시키고, 나아가 지역경제 활성화와 외국인 관광객 유치에도 기여할 것으로 기대된다.⁵⁾

- 1) 백은성(2011), “도내 관광지 개발사업의 부동산 투자이민제 검토-안면도 지포운여지구보령머드랜드 지구-”, 『연구보고서(현안)』, 충남발전연구원, 2011. 7, p. 1.
- 2) 주택산업연구원(2013), 『부동산투자이민제 개선방안 연구』, 주택산업연구원, 2013. 9, p. 1.
- 3) 법무부(2013. 4), "외국자본 유치를 위해 부동산 투자이민 기준금액 대폭 낮춘다", 법무부 보도자료, 2013. 4. 14.
- 4) 여기서 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 제229조에 따라 도지사의 승인을 얻어 개발한 지역이란 외국인투자촉진법 제18조 및 외국인투자지역 운영지침에 의거 ‘외국인투자지역’으로 지정된 지역을 말하는데, 동법은 국가경제발전에 기여하는 외국인투자유치를 촉진하고 외국인투자에 대한 행정적·재정적 지원과 편의제공을 하며, 외국인투자지역에 일정금액 또는 지정기준 이상 투자하면 조세감면 또는 국공유재산에 대하여 임대받을 수 있는 제도이다. 아울러 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 제217조 및 제주투자진흥지구 지정 및 해제에 관한 조례에 따른 ‘제주관광진흥지구’는 2013년 7월 현재 36곳이 지정되어 있으며, 국내에서 외국인을 포함한 내국인에게도 조세감면이 가능한 유일한 제도이다. (<http://freecity.jeu.go.kr/contents/index.new.php?mid=0402>, 2013. 11. 7. 자료 검색).
- 5) 부동산투자이민제도가 시행된 이후 최초로 중국 투자인 ‘라운프라이빗타운’으로, 2012년 10월 2일 제주투자진흥지구인 재릉지구에 라온레저개발(주)는 라온골프클럽, 더마파크, 라온프라이빗타운, 라온 해상 케이블카 & 마리나 등으로 이어지는 라온 5대 프로젝트 사업으로 주변 관광명소와 어우러져 동북아 최대

따라서 본 호에서는 외국인의 부동산투자자이민제도를 개관하고, 나아가 국내외 주요사례를 검토한 후 현시점에서 제주특별자치도에 시행중에 있는 부동산투자자이민제도의 문제점을 도출하여 그 제도적인 개선방안을 제시하고자 한다.

II. 부동산투자자이민제도의 주요내용 개관

1. 추진배경 및 목적

제주도가 2002년 제주국제자유도시로 지정된 이후 제주특별자치도⁶⁾와 제주국제자유도시개발센터(JDC)⁷⁾는 제주도에 외국인 투자유치를 위해 해외설명회 등 외국인 투자유치를 위해 상당부분 노력을 하였으나, 2007년도 말레이시아 버자야그룹의 예레휴양형 주거단지 투자 유치를 제외하고는 대규모 투자유치 실적이 전무한 상태였었다.⁸⁾ 따라서 제주도는 외국인 투자유치실적 부진에 대한 대안으로 부동산투자자이민제도를 추진한 것이다. 종전에 제주도에 투자유치실적이 부진하였던 이유는, 보통 관광시설 투자는 초기 투

의 체류형 관광휴양지를 개발하였다. 라인프라이빗타운은 75만4324㎡의 부지에 단독형으로 291.971㎡(88.32py) 10세대와 연립형으로 179.495㎡(54.30py) 350세대 154.820㎡(46.83py) 196세대, 119.965㎡(36.29py) 378세대 등 934세대가 조성됐다.

- 6) 종전의 제주도를 폐지하고 '제주특별자치도'를 설치하여 자치조직, 인사권 및 자치재정권 등 자치권을 한층 강화하고, 교육자치제도의 개선(교육감 및 교육의원 직선제 등)과 자치경찰제의 도입을 통하여 실질적인 지방자치를 보장함으로써 선진적인 지방분권모델을 구축하는 한편, 제주특별자치도에 적용되고 있는 각종 법령상 행정규제를 폭넓게 완화하고, 중앙행정기관의 권한을 대폭 이양하며, 청정산업 및 서비스산업을 육성하여 제주특별자치도를 국제자유도시로 조성발전시키기 위하여 '제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법'(법률 제7849호 2006. 2. 21. 제정, 2006. 7. 1 시행)을 제정하여 시행하고 있다.
- 7) 제주국제자유도시개발센터 (JDC, Jeju Free International City Development Center)는 '제주국제자유도시기본계획(2001)' 및 '제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법(2006)'에 따라 제주도를 지원하고 제주국제자유도시 개발을 촉진시키기 위하여 설립된 국토교통부 산하의 특수법인으로 공공기관으로 지정되었다(<http://www.jdcenter.com/doc/sub2/sub231.jdp> 2013. 11. 4. 자료 검색).
- 8) 2012년 말까지 7개 사업, 4조 3,239억원(투자액: 2,598억원)으로 말레이시아 버자야그룹의 예레휴양형주거단지, 중국 백통그룹의 제주백통신원리조트, 중국 (유)홍유개발의 차이나비온드힐관광단지, 중국 제주중국성개발의 무수천유원지, 중국 빅토르개발의 토평농어촌관광단지, 중국 청봉인베스트먼트의 그랜드리조트, 중국 분마그룹의 이호랜드 등으로 대부분 중국 투자자들이다 [제주특별자치도(2012), "2013년도 민자유치 추진계획(안)", 제주특별자치도 투자유치과, 2013. 8. p. 12].

자비용이 많이 필요한 반면에 투자비용에 대한 회수 기간도 장기간 소요되고 수익성도 보장되지 않아 투자자들이 선호하지 않는 투자조건이었던 것으로 지적된다.

최근까지 부동산투자자이민제도를 시행했던 홍콩이나 미국과 호주, 싱가포르 등 외국정부에서는 관광개발 투자유치시 세금의 면제나 감면, 또는 토지단가를 파격적으로 낮추는 인센티브를 제공한 것과 같이 제주도 역시 중국 자본의 휴양콘도미니엄, 호텔, 별장, 관광펜션 등 휴양목적 체류시설 투자를 유치하기 위해 초기 투자비용 회수를 위한 최소한 수익보장을 위한 콘도분양과 영주권의 연계를 위한 투자유치 인센티브를 제시할 필요가 있었던 것이다. 그러므로 제주도로부터 외자 유치를 통한 지역경제 활성화를 위해 부동산투자자이민제도의 도입을 건의 받은 법무부는 제도 도입시에 법적 문제, 경제적 효과 등 검토 후 2009년 12월 출입국관리법령 개정을 통해 제주도를 휴양형체류 부동산시설에 5억원 이상 투자하는 외국인에게 거주 및 영주자격을 부여하는 부동산투자자이민제도를 시행지역으로 지정·고시하였던 것이다.

부동산투자자이민제는 법무부장관이 고시한 대상지역, 투자대상, 투자금액 등의 기준에 따라 국내 휴양콘도미니엄, 호텔, 별장, 관광펜션 등 휴양목적 체류시설 부동산에 5억원 이상 투자한 외국인에게 거주자격(F-2)⁹⁾을 주고, 5년 이상 체류하면 영주자격(F-5)¹⁰⁾을 부여하는 제도로 2010년 2월 1일부터 제주도에 한해 처음 시행되었다.

이 제도 도입의 취지는 기존 기업투자(D-8)체류자격은 외국인 투자자가 직접 경영에 참가하는 직접투자 방식에만 적용되므로 해외자본 유치에 한계가 있어 부동산 등 간접투자 부분의 확대 필요성이 대두 되었으며, 침체된 지역 부동산 경기를 활성화 하는 동시에 해외 투자를 유치하여 국가경쟁력 향상에 기여하고자 하는 것이다. 우리나라의 부동산투자자이민제도는 미국과 캐나다의 투자이민제도와 비교할 때, 외국자본 유치를 통한 부

9) 거주자격(F-2)을 얻을 수 있기 위해서는 성격은 거주비자로 비자기간은 2년(최초 신청시) 혹은 3년(연장시)이고, 요건은 미화 50만불 이상 또는 환화 5억원 이상 휴양체류시설(콘도 등) 매입·보유하여야 하며, 대상자는 투자자 및 동반가족(배우자 및 미성년자)이고 방문동거비자(F-1)는 2년이다. 특징은 거주하지 않더라도 갱신시만 방문하면 가능하고, 신청서류는 신청서, 여권사본, 부동산등기부등본, 부동산매매계약서, 외국환매입증명서, 가족관계증명서, 수수료 등이며, 투자상태를 5년간 유지한 후 영주권 신청이 가능하다.

10) 영주비자(F-5)를 얻기 위해서는 성격은 영주권으로, 비자기간은 영구적이며, 요건은 F-2비자를 5년이상 유지하고 결격사유가 없을 시에 가능하고, 대상자는 투자자 및 동반가족은 투자자가 영주권 취득 후 신청가능 하며, 특징은 영주권 발급 후 부동산 매매 및 한국 내 거주변경 가능하다. 신청서류는 신청서, 여권, 외국인등록증, 부동산 등기부등본, 수수료 등이며, 영주권 불허 결정시 F-2로 연장신청이 가능하다.

동산경기활성화와 고용창출이라는 두 개의 목표는 일치하나 투자대상, 투자금 운영기관에서 큰 차이를 보이고 있으며, 운영방식은 원금보장 무이자형인 캐나다 방식¹¹⁾을 따르고 있다고 할 수 있다.

2. 국내 부동산투자이민제도 현황 및 외국인 국내 토지취득 현황

1) 국내 부동산투자이민제도 현황

우리나라 국내 부동산투자이민제도는 출입국관리법 제10조 및 출입국관리법 시행령 제12조와 별표1 제27호·제28호의 3에 규정하고 있는데, 출입국관리법 시행령 제12조와 별표1 제27호 거주(F-2)체류자격 ‘차’목에 해당하는 부동산의 투자지역, 투자대상, 투자금액 등에 관한 기준(일부 개정 2013. 4. 15 제정, 2013. 5. 16. 시행)에 따르면, 부동산 투자이민제의 투자지역은 일부 외국인투자지역과 경제자유구역으로 제한하고 있다. 외국인투자지역은 제주특별자치도, 강원평창(대관령알펜시아관광단지), 전남(여수경도 해양관광단지), 부산(해운대관광리조트·동부산관광단지)이 지정되었으며, 경제자유구역은 인천(영종·송도·청라지구)이 지정되었다.

최근 들어 제주특별자치도 외국인 부동산투자이민 실적은 2013년 5월 말까지 라온프라이빗타운 등 409건(2,657억원)에 달하며, 이중 대부분은 중국인들이 제주도에서 관광 관련 부동산을 사들인 것이다. 2011년 이후 부동산투자이민 지역으로 추가 지정된 인천 영종지구, 평창 알펜시아 지역, 여수 경도지구 지역은 지난 2년간 실적이 거의 없다. 법무부는 투자기준 금액을 완화해 달라는 지자체의 요청에 따라 2013년 5월부터 투자이민 기준 금액을 대폭 하향 조정하였고, 인천지역은 투자대상을 체육시설과 연계하여 건설하는 주택까지 확대하는 등 부동산투자이민 고시 개정안을 발표했다.

2013년 4월 법무부 고시¹²⁾를 통한 개정안에 따르면 평창 알펜시아지역은 10억원에서

11) 캐나다의 이민법은 정부지원이 되지 않는 각 주의 공익사업을 투자대상으로 하고, 원금보장 무이자형 중도상환 불가능하도록 하는 운영방식을 취하고 있으며, 투자기준금액은 80만 달러(약 9억원)으로 5년간 예치기관에 예치하도록 하고 있다.

12) 법무부 고시 제2013-138호(2013년 4월 11일) 출입국관리법시행령 별표1 제27호 거주(F-2)체류자격

제주, 여수지역과 같은 수준인 5억원으로 하향 조정되었으며, 기존 금액은 인천의 영종 지구는 15억원에서 7억원으로 하향 조정되면서, 경제자유지역내 청라지구와 송도 골프장 내 주택이 투자이민 적용대상으로 포함되었다.¹³⁾ 동 개정안은 지방자치단체의 무분별한 부동산투자이민지역 신청과, 부동산 시장 과열 등 부작용 방지를 위해 제주도, 인천, 평창 및 여수지역의 부동산투자이민제 시행기간을 2013년 5월 1일부터 2018년 4월 30일 까지 5년간 기간을 설정하는 일몰제를 도입했으며, 기간 경과 전 연장 여부를 재검토 할 예정이라 한다.¹⁴⁾

이와 함께 법무부는 지난 5월초 부산 해운대 관광리조트와 동부산관광단지내 부동산 투자이민 대상 지역으로 지정·고시하고, 투자이민 기준 금액을 해운대 관광리조트 중 호텔은 7억원, 동부산관광단지내 휴양콘도미니엄, 호텔, 별장 및 관광펜션은 5억원이상으로, 시행기간은 2013년 5월 20일부터 2018년 5월 19일 까지 5년간으로 하였다.

또한 법무부는 2013년 6월 26일 인천공항에서 환승(통과)하는 여객에 대해 12시간 이내 무비자 입국을 허용하는 소위‘환승관광프로그램’을 개발 10월부터 시범운영하고, 인천공항과 제주간 환승 전용기를 운영함으로써 인천공항을 경유, 제주도로 입국하는 관광객에 대해 무비자 입국을 허용하는 방안도 적극 추진할 것이라 한다.¹⁵⁾

2) 외국인 국내 토지취득 현황

① 국내 현황

국토교통부는 2013년 2/4분기 기준 외국인의 국내 토지 소유면적은 2억 2,574만㎡ (225.74km²)로 국토면적 100,188km²의 0.2%를 차지, 금액으로는 32조 4,208억원(공시지가 기준)으로 나타났다고 밝혔다. 2013년 2/4분기 기준 외국인 토지소유 면적 현황을 구체

¹³⁾ ‘차’목에 해당하는 부동산의 투자지역, 투자대상, 투자금액에 등에 관한 기준 등 고시(안) 참조.

¹³⁾ 부동산투자이민제도에 있어서 투자대상은 휴양시설로 정하여 지는데, 휴양콘도미니엄, 호텔, 별장, 관광펜션 등 제한하고 있으나 다만, 인천경제자유구역은 체육시설과 연계하여 건설하는 주택(골프장내 빌라 포함)을 포함하고 있다. 또한 투자금액은 제주특별자치도, 평창, 여수경도, 동부산은 5억원, 인천경제자유구역, 부산 해운대관광리조트는 7억원 이상을 투자하도록 하고 있다.

¹⁴⁾ 법무부 고시 제2013-138호(2013년 4월 11일), "부동산투자이민제도 개정방안", p. 3. 참조.

¹⁵⁾ 법무부 보도자료(2013. 7), "IFEZ 부동산 투자 이민제 투자기준 금액 낮춘다", 법무부, 2013. 7. 23, p. 4.

적으로 살펴보면 다음과 같다.

주체별로는 외국국적교포가 1억 2,724만㎡(56.4%)으로 가장 비중이 크고, 합작법인 7,245만㎡(32.1%), 순수외국법인 1,570만㎡(6.9%), 순수외국인 984만㎡(4.4%), 정부·단체 51만㎡(0.2%)순이다.

국적별로는 미국 1억 2,216만㎡(54.1%), 유럽 2,378만㎡(10.5%), 일본 1,808만㎡(8.0%), 중국 599만㎡(2.7%), 기타 국가 5,573만㎡(24.7%) 순이며, 용도별로는 임야·농지 등 용지 비중이 1억 3,364만㎡(59.2%)으로 가장 크고, 공장용 6,729만㎡(29.8%), 주거용 1,481만㎡(6.6%), 상업용 584만㎡(2.6%), 레저용 416만㎡(1.8%) 순으로 나타났다.

시도별로는 경기 3,913만㎡(17.3%), 전남 3,772만㎡(16.7%), 경북 3,629만㎡(16.1%), 충남 2,143만㎡(9.5%), 강원 1,917만㎡(8.5%) 순이다.

토지가액 기준으로는 서울 10조 1,270억원(31.2%), 경기 6조 719억원(18.7%), 부산 2조 7,373억원(8.4%), 인천 2조 5,075억원(7.7%) 순이다. 한편, 2013년 2/4분기 동안 외국인 토지소유변동은 188만㎡를 취득하고 284만㎡를 처분하여 96만㎡(△0.42%)가 감소하였고, 금액으로는 127억원 증가(0.04%증가)하였는데, 구체적인 증감내역을 살펴보면 다음과 같다.

주체별로는 순수외국인이 52만㎡, 합작법인이 14만㎡, 순수외국법인이 1만㎡ 증가한 반면, 외국국적교포는 163만㎡ 감소하였고, 국적별로는 중국 28만㎡, 유럽 6만㎡ 증가한 반면, 일본 108만㎡, 기타 국가 12만㎡ 감소하였다. 용도별로는 레저용지 11만㎡, 주거용 6만㎡, 공장용지 3만㎡, 상업용지 2만㎡ 증가한 반면, 임야·농지 등 용지 118만㎡ 감소하였으며, 시도별로는 경기 35만㎡, 제주 19만㎡, 세종 13만㎡ 증가한 반면, 전북 67만㎡, 충남 54만㎡, 전남 42만㎡ 감소하였다.¹⁶⁾

② 제주도 현황

최근 제주특별자치도는 국제적인 휴양관광도시로 부각되면서 외국인의 입국이 점진적으로 증가하고 있을 뿐만 아니라 외국인의 부동산취득이 증가하고 있다. 제주특별자치도에는 UNESCO 3관왕, 그리고 세계7대경관 선정과 무비자 지역으로 세계적인 관심으로

16) 국토교통통계누리(<http://stat.molit.go.kr>), 주택/토지-외국인토지현황

외국인 관광객 1,000만명 시대가 되었다. 이러한 제주도에 대한 관심은 다양한 경제적 효과를 유발시킬 수 있는데, 그 중에서 부동산 시장의 활성화에도 일정부분 도움을 주고 있다고 긍정적인 평가를 할 수 있다.

제주특별자치도 자료¹⁷⁾에 따르면, 부동산거래관리시스템(RTMS)을 이용하여 통계관리 목적으로 2013년 9월 30일 기준으로 외국인 토지취득현황에 대하여 전수조사를 실시하였다.¹⁸⁾ 외국인의 토지취득현황은 총계 5,230필지에 10,286,613㎡로 금액으로는 406,231,000,000원으로 나타났다. 국적별로는 미국이 3,681,460㎡, 중국이 2,455,422㎡, 일본이 2,185,430㎡, 기타유럽이 386,614㎡, 기타미주가 370,168㎡, 영국·프랑스·독일이 140,396㎡ 순으로 나타났다.

취득용도별로 보면 총 10,286,613㎡ 중에서 가타 용지가 5,995,604㎡, 레저용지가 3,954,403㎡, 상업용지가 94,272㎡, 공장용지가 23,660㎡ 순으로 나타났다. 기타 용지 및 레저용지가 증가하는 것은 2010년 처음 시행되었던 부동산투자이민제도가 시행된 후 713명 4,636억원 부동산에 투자하여 첫해에 비해 4배 증가 하였으며, 2013년 9월말 기준으로 외국인 소유토지는 제주특별자치도 전체면적의 0.59%이며 이 중에서 중국인 소유토지는 제주도 전체면적의 0.16%인 3,015㎡이며, 대부분 기업이 관광개발 투자를 위해 매입한 토지이다.¹⁹⁾

3. 제주특별자치도에 대한 적용기준

출입국관리법 제10조와 출입국관리법시행령 제12조 및 별표1 제27호에 근거하여, 2013년 4월 법무부²⁰⁾ 고시 제2013-138호 출입국관리법시행령 별표1 제27호 거주(F-2) 체류자격 ‘차’목에 해당하는 부동산의 투자지역, 투자대상, 투자금액에 등에 관한 기준 등 고시(안)에 따르면, 제주특별자치도는 투자대상으로 제주특별자치도 설치 및 제주국제

17) <http://www.jeju.go.kr/contents/index.php?job=detail&mid>. 2013. 10. 3. 자료 검색

18) <http://www.jeju.go.kr/contents/index.php?job=detail&mid>, 2013. 10. 3. 자료 검색

19) 2013년 10월 11일(금), KBS 제주뉴스.

20) 법무부 고시 제2013-138호(2013년 4월 11일) 출입국관리법시행령 별표1 제27호 거주(F-2)체류자격 ‘차’목에 해당하는 부동산의 투자지역, 투자대상, 투자금액에 등에 관한 기준 등 고시(안) 참조.

자유도시 조성을 위한 특별법 제229조에 따라 도지사의 승인을 얻어 개발한 지역 내의 부동산 중 ① 건축법시행령(별표1 제15호 ‘나’목) 및 관광진흥법(제3조제2호 ‘나’목)에 따른 ‘휴양 콘도미니엄’, ② 건축법시행령(별표1 제15호 ‘가’목)에 따른 일반숙박시설 중 ‘호텔’, ③ 지방세법 시행령(제28조), 소득세법 시행령(제168조의13), 법인세법 시행령(제92조의10)에 따른 ‘별장’, ④ 건축법시행령(별표1 제15호 ‘라’목) 및 관광진흥법(제3조제7호)에 따른 ‘관광펜션’이며, 투자금액은 5억 이상이고, 시행기간은 2013년 5월 1일부터 2018년 4월 30일까지로 하도록 하고 있다.

4. 공익사업투자이민제와의 연계 여부

공익사업투자이민제도는, 한국정책금융공사법에 따라 법무부가 위탁한 한국정책금융공사(금융위 산하)가 신설한 펀드(원금보장형, 무이자형)나 낙후지역(신발전지역 육성을 위한 투자촉진특별법에 따른 현재 영주, 안동, 예천의 4개 ‘신발전지역 발전촉진지구’ 사업과 기업도시개발특별법에 따른 영암, 해남, 태안 등의 2개지구 ‘관광레저형 기업도시’: 손익부담형) 개발 사업에 5억원(단 55세 이상 은퇴자는 3억원)이상을 5년간 예치 또는 출자한 외국인에게 영주(F-5)자격을 부여함으로써, 외국인 투자 유치를 지원하는 정책이다.²¹⁾

이는 2013년 5월 27일부터 시행되는 공익사업투자이민제도로 이미 시행중인 부동산투자이민제도와 연계하여 거주자격과 영주자격 부여 심사시 공익사업투자이민제도 대상에 투자한 금액 또는 기간과 부동산투자이민제도 대상에 투자한 금액 또는 기간을 합산하는 방식으로 부동산투자이민제도를 활성화하는 효과가 있을 것으로 기대된다. 가령 제주특별자치도에 부동산투자 금액이 5억원이므로, 관련 투자 적용기준에 따라 휴양콘도 구입에 4억원을 투자하고, 1억원을 한국정책금융공사에 예치한 때에는 총 투자기간이 5년으로 자유로운 경제활동이 가능한 거주(F-2) 자격을 부여할 수 있다.

21) 법무부 고시 제2013-177호(2013년 4월 29일), 출입국관리법시행령 별표1, 제27조 거주(F-2)의 체류자격 ‘차’목에 따른 투자지역, 투자대상, 투자금액 등에 관한 기준 고시(안), 2013년 4월 29일 고시, 2013년 5월 27일 시행.

Ⅲ. 주요국가의 투자이민제도와 비교 검토

1. 뉴질랜드

1) 투자이민 조건²²⁾

뉴질랜드의 투자이민제도는 '2009 이민법(Immigration Act 2009)'에 근거하여, 외국인들이 뉴질랜드 실물경제에 투자하도록 유도하여 경제를 활성화시키고 보다 많은 일자리를 창출하는데 그 목적을 두고 있다.

① 투자자격 및 투자금액

뉴질랜드의 투자이민제도는 사업이민제도(Business Immigration Package)로 Investor Plus(일명 Investor 1 Category)와 Investor(일명 Investor 2 Category) 두 가지로 나눌 수 있다. Investor Plus는 투자조건 제한이 거의 없고 인원 제한한도 없다. 이는 1천만 뉴질랜드 달러 이상을 투자하여 3년간 유지해야 한다. 투자기간 3년 중 마지막 2년 동안 연간 44일 이상 뉴질랜드에 거주해야 한다. Investor는 적극적인 투자를 위한 투자 다양화에 중점을 둔 간접투자 이민비자로 연간 300명으로 총량제를 두고 있으며, 최소 조건을 충족하는 신청자 중에서 고득점자 순으로 선정하고 있다. 이는 150만 뉴질랜드 달러 이상을 투자하여 4년간 유지해야 한다. 그리고 투자기간은 4년 중 마지막 3년 동안 연간 146일 이상을 뉴질랜드에 거주해야 한다. 이는 65세 이하여야 하며, 최소 3년 이상의 사업 경력이 필요하고, 정착자금인 최소 NZ\$ 100만 달러가 있어야 한다. 신청자는 IELTS 3.0 이상의 성적이 필요하며 동반 신청자는 신청자와 동일한 수준의 영어능력을 요구하나 뉴질랜드 ESOL 코스 수강으로 대체 가능하다.²³⁾

22) 주택산업연구원(2013), 『부동산투자이민제 개선방안 연구』, 주택산업연구원, 2013. 9, pp. 37-41.

23) 강동관(2013), "투자이민제도 국가별 사례비교 및 시사점", 한국관광공사, 2013, 6; 주택산업연구원(2013), p. 38.

② 투자대상 및 혜택

뉴질랜드 정부는 초기 부동산투자는 금지하였으며, 2009년 11월 개정된 이민법은 자금투자를 뉴질랜드 국공채, 회사채, 주식, 펀드, 기업지분투자 등에 대한 투자를 허용함으로써 자금투자 형태를 다양화하고 있다. 2011년 초에 발생한 지진 피해를 극복하고 경제 활성화, 고용증진을 위한 방안으로 사업투자이민을 촉진시키기 위해 2011년 6월에 사업투자이민제도 일부를 재개정하는 변경안 「2011 이민지침(Immigration Instructions 2011)」을 발표하고 2011년 7월 25일부터 시행하고 있다.

변경안의 주요 내용은 투자대상 범위의 확대, 자금이체 금융기간의 확대 등이 있으며, 부동산 투자와 관련하여서는 ‘주거용 주택에 대한 투자’를 인정하고 있는 점이 특이하다. 종래에는 은행채권, 공기업, 지자체 투자를 인정하고, 주거용 주택에 직간접 투자를 금지하였으나 변경안은 본인 주거용 주택 및 추가 주거용 주택 투자가 허용되었다. 다만 적합한 안정장치가 필요하여 주거용 주택 투자는 반드시 경제성장에 기여 및 주택공급 촉진에 기여하도록 하고 있다.

영주권 신청서를 이민성에 접수한 후 통과하면, 희망하는 사람에게 취업비자를 발급(1년, 필요할 경우 1년 더 연장 가능)하여 취업비자를 받으면 자녀와 가족들에게는 학생비자와 방문비자가 발급되며, 자녀들은 고등학교까지 학비가 면제되고, 배우자나 자녀가 대학에서 공부할 경우에는 내국인과 같은 수준의 등록금을 납부하여야 한다. 투자이민 요건 충족시 영구적 영주권 신청 가능하고, 영구적 영주권 획득 후에는 투자금액을 자유롭게 이전할 수 있고, 뉴질랜드를 떠나도 영주권이 유지되도록 허용된다.

2) 투자이민 현황 및 성과²⁴⁾

뉴질랜드 투자이민은 2000년대 초까지 활발하게 이루어졌으나 2000년 이후 수차례에 걸쳐 이루어진 이민법관련 시행령 개정으로 투자이민자가 급감하고 있으며, 급감하는 사유는 과도한 투자자금 요구, 투자대상의 엄격한 제한, 과도한 영여조건 요구 등으로 투자이민자의 상당수가 중국, 한국인으로 대표되는 동아시아지역 국가 출신자들인데 과도

24) 강동관(2011), "간접투자 이민제도의 해외사례 및 정책적 시사점", IOM이민정책연구원, p. 15.

한 영어점수 요구가 상당한 부담으로 작용하였기 때문이다.

2008년 글로벌 금융위기 이후 뉴질랜드 경제가 침체에 빠지자 경기를 부양하기 위해 2009년에 기존 이민법을 개정하였고, 이민법이 완화되기 직전 연도인 2008~2009년의 투자이민자 수는 33명(11건)이지만, 완화된 이민법이 시행된 2009~2010년은 56명(18건)으로 증가하였다.

2009년 개정된 시행령에 따르면 투자이민 범주는 2개 유형으로 단순화 하고 Investor는 영어점수를 IELTS 3으로 낮추었으며, Investor Plus는 영어점수 조건 자체를 없앴다.

투자이민 금액과 의무거주기간도 현실성 있게 낮추었으며, 이로 인해 투자이민의 활성화가 일부 일어난 것으로 보인다.

뉴질랜드 이민성은 2009년 7월 투자이민 조건 완화를 통해 지난 19개월간 약 5억 6,200만불을 유치하였으며, 2011년 변경안을 통해 매년 NZ\$ 19억 달러 상당의 경제효과 창출이 기대된다고 하였다.

2. 호주

1) 투자이민 조건²⁵⁾

호주정부에서는 이민자 개개인의 능력과 경험은 많이 있으나 호주에서 사업에 대한 두려움과 비자에만 중점을 둔 결과 가장 안정하게 투자하여 비자를 받을 수 있는 작은 사업에만 투자하기 때문에 호주정부에서 사업비자에 대한 재검토를 시작하였다. 이로 인해 경제발전에 기여할 수 있는 투자자를 유인하기 위한 호주정부의 정책이 변화하여 사업비자의 방향을 혁신적인 사업기술 도입과 기여를 중점적으로 재검토화하기 시작하였다.

호주 정부의 사업투자이민은 Business Innovation Stream과 Investor Stream으로 이루어져 있다. Business Innovation Stream은 호주 내 사업체를 설립하고 운영하고자 하는 신청자를 대상으로 하며, Investor Stream은 호주 주정부에 지정된 금액을 투자할 뿐만 아니라 지정된 투자금이 환급되더라도 호주 내에서 계속적인 사업이나 투자활동을 유지

25) 주택산업연구원(2013), pp. 44-48.

하고자 하는 신청자를 대상으로 하고 있다.

2012년 11월 24일, 호주 정부는 Significant Investor Stream을 도입하면서 전세계의 부유층을 상대로 투자자들을 호주로 끌어 들이고자 하였으며, Significant Investor Stream은 AUD 500만불을 투자하는 투자이민정책으로 투자자는 처음 188 단기비자를 신청하여 4년 이상 소지한 후, 888 영주비자를 신청할 수 있는 조건이 주어진다.

호주 사업 투자이민에서 비자는 우선 임시비자(Provision Visa)를 발급하고 일정 기간 후에 심사를 통해 영주비자(Residence Visa)를 발급한다.

① 투자자격 및 금액

Investor Stream의 기본 자격 요건은 만 55세 미만이어야 하며, 포인트 테스트²⁶⁾ 65 점 이상이고, 최소 3년 이상의 투자경력 또는 사업경력이 있어야 한다. 지난 5년 중 1년 이상 사업경력(10%이상 지분 소유) 또는 최소 AUD 150만 달러 이상 투자 경력이 있어야 한다. 매출액 조건은 없으며, 투자금액은 최소 AUD 150만 달러로 4년 이상 예치해야 하고, 총 자산은 최소 AUD 225만 달러 이상이어야 한다.

Significant Investor Stream은 임시비자 승인 전에 최소 AUD 500만 달러 이상을 투자하여 4년 이상 유지해야 한다. 기존의 까다로운 호주 사업(투자)이민정책에 비해 나이, 학력, 경력, 영어능력과 무관하게 신청이 가능하도록 신청조건을 완화시켰다. 이전 사업 혹은 투자경험에 대한 조건이 없으며, 연령제한도 없다. 기존의 포인트 테스트(Points Test)에 의한 점수제가 아니며, 이민성과의 면접도 필요로 하지 않았다. 신청자가 직접 사업을 운영해야하는 조건도 없으며 여러 종류의 투자 포트폴리오가 가능하도록 하였다. 투자기간인 4년 중 한 해당 40일, 총160일만 체류하면 되도록 하였다.

② 투자대상 및 혜택

Investor Stream은 사업투자, 예금, 주식 및 채권, 부동산, 금 또는 금괴투자 등에 투자하며 투자의 총 가치는 최소 AUD 150만불 이상이어야 한다. 다만 거주하고 있는 주

26) Age, English Language ability, Qualifications, Business experience, Investment Experience, Net Business and personal assets, Business turnover, Innovation, State or territory nomination 항목별로 점수를 부여하고 있다.

택은 투자경력으로 인정하지 않는다.

Significant Investor Stream은 비자를 받기 위해서 임시비자(188비자) 승인 전에 다음의 3가지 투자종목에서 AUD 500만불을 투자해야 한다. 첫째, 연방 또는 주정부가 발행한 국채, 둘째, 호주증권투자위원회(ASIC, Australian Securities and Investments Commission)가 관리하는 펀드 투자종목(가령, 사회기반시설, 은행예금, 주정부 또는 연방정부에서 발행한 채권, 상장회사 주식/채권, 호주금융기관(Australian financial institutions)이 발행한 채권 또는 정기에금, 부동산, 호주 농업), 셋째, 호주에서 적정 기준의 사업실적이 있는 회사, 신청자가 지분을 소유한 회사, 호주 ASIC에 등록된 기업, 호주사업번호(Australian Business Number)가 있는 회사 등이 호주 (사)기업에 직접투자하여야 한다.

1단계 임시비자를 취득한 후 2단계 영주비자(888 비자)를 취득할 수 있으며, 888 비자는 영주권으로 호주에서 자유롭게 영주, 사업, 취업, 학업, 휴식 등의 모든 것이 가능하다. 이 경우에 정부가 의료보험을 무료로 제공하며, 사회보장 혜택을 받을 수 있고 자녀의 초등학교부터 고등학교까지의 교육을 100% 지원하며, 대학 등록금이 유학생 대비 40%로 하도록 하고 있다. 또한 시민권 취득시 100% 정부 대학교 교육자금 대출도 가능하며, 친인척의 영주권 진행에 후원자 역할을 해줄 수 있다.

2) 투자이민 현황

호주는 영주권자 중에서 신청자가 시민권을 받은 구조로 되어 있고, 최근(2011-2012) 시민권 취득자수와 영주권 취득자수가 감소한 것으로 나타났다.

3. 미국

1) 투자이민 조건²⁷⁾

27) 주택산업연구원(2013), pp. 48-52.

미국 투자이민제도는 1990년 이후 미국 경제 활성화와 일자리 창출을 위한 목적으로 제정되었다. 미국의 투자이민제도는 기본프로그램(Basic Program)과 조건을 완화한 지역 센터프로그램(Regional Center Program)으로 나눌 수 있다.

① 투자지역 및 금액

기본프로그램(Basic Program)은 미국 투자이민(EB-5)으로 지역에 관계 없이 100만불 이상을 투자하여 영주권을 취득하는 이민방법이다. 단순히 투자금만 납부한다고 되는 것이 아니라 투자금의 경로를 명확히 증명해야 하고 영주권자, 시민권자, 미국 내 합법취업자를 10명 이상 직접고용하고 일정기간(보통 5년) 지속적으로 사업을 영위함으로써 영주권을 신청할 수 있다.

지역센터프로그램(Regional Center Program)은 미국 이민국(USCIS)에서 허가 받아 고용증가를 목적으로 하는 지역에 50만불 이상을 투자하여 처음 2년간 조건부 영주권을 받고 그 후 조건해지 신청을 통해 정식 영주권을 취득하게 된다. 투자시점을 기준으로 인구 2만명 정도의 시골지역(RA, Rural Area)이나 평균 실업률보다 150% 높은 실업율을 보이는 도시(TEA, Targeted Employed Area)에 투자하는 경우 투자자금을 50만불로 하향조정하여 실시하고 있다.

② 투자대상 및 혜택

모든 EB-5 투자자는 신생영리기업(New Commercial Enterprise)에 투자해야 한다. 투자대상은 1990년 11월 29일 이후 설립된 신규기업이나 그 이전에 설립되었던 투자의 결과로 기존 사업체의 총자산 가치 또는 종업원의 수가 40% 이상 증가할 수 있도록 투자한 경우 영주권을 신청할 수 있다. 사업확장의 경우 기존사업체를 인수하여 기존 사업체의 총자산 가치 또는 종업원수를 40%이상 증가 할 수 있도록 투자한 경우 영주권을 신청할 수 있다.

지역센터프로그램도 투자자는 신생영리기업에 투자해야 한다는 조건을 충족시켜야 한다. 이를 위해 돈을 받아 각 프로젝트마다 유한회사(Limited Partnership)를 설립하여 신생영리기업이 역할을 하기도 한다. 따라서 영리회사의 투자대상에 따라 이민투자상품은

다양하게 나타날 수 있다. 현재는 주로 향만, 리조트, 호텔, 상가 등 부동산에 집중되어 있다. 자본 투자금의 형태는 현금, 기계장치, 채고, 다른 유형 재산(부동산, 건물), 현금에 준하는 것, 자산에 의해 보장된 부채가 가능하다.

미국에 투자하는 일정한 자격이 있는 외국인 사업가 혹은 투자자들에게 영주권을 부여하고 있으며 거주지역에 제한이 없다. 투자자 및 가족(21세 미만의 자녀 포함)들에게 임시영주권을 거쳐 정식 영주권을 부여하고 있다. 자녀 공립학교(고등학교까지) 무료교육 혜택과 자녀가 거주지 주립대학 입학시 In-State 학비 혜택을 주고 있다.

2) 투자이민 현황

시행초기에는 연간 100-300여건 정도 밖에 사용이 안 되면서 지지부진하던 것이 2002년도에 외국인 투자를 활성화하기 위하여 기존 이민법 상의 'Establish' 조항을 삭제하고 새로운 사업체에 'Invest'만 해도 투자이민 프로그램을 충족할 수 있도록 하는 등 투자요건 등을 완화하면서 활성화 되었다. 최근 발표한 이민국 자료에 의하면 2008년도 1,433명이 EB-5로 미국에 정착을 하였으며, 2009년에는 4,218명이 EB-5로 정착을 하면서 1년 사이에 3배로 성장하였다. 그리고 영주권 발급은 2006년 이후 2009년까지 지속적으로 성장하다가 2010년에 급속하게 감소하였다.²⁸⁾

미국의 이민국의 투자이민 자료에 따르면 2013년 상반기 투자이민신청서(I-526) 승인률은 76%로 2006년에 70%를 넘어 2010년에 89%까지 오른 후 지속적인 하락세를 보이고 있다. 최근 들어 중국, 베트남, 이란 등 신흥 공업국에서의 미국투자이민이 증가하면서 투자금출처가 불분명한 투자자들이 많아 투자이민신청서 승인이 거절되는 경우가 많아지고 있기 때문이다.

한편 투자이민제도들이 미국의 합법적인 영주권자가 되기 위한 EB-5 비자 과정의 마지막 단계인 I-829 신청서²⁹⁾는 2013년 상반기 승인률이 95%로 3년 연속 90% 이상의

28) 강동관외(2011), "간접투자 이민제도의 해외사례 및 정책적 시사점", p. 75 이하.

29) I-829 신청서는 이민 투자자가 성공적으로 미국 시민권 및 이민 부서(USCIS)의 모든 요건을 충족시켰다는 증명을 포함. 일단 I-829 신청서가 승인되면, 투자자의 조건부 거주 제한이 사라지고, 투자자와 그의 배우자, 그리고 그들의 21세 미만의 미혼 자녀들이 영구적으로 미국에서 거주할 수 있게 되었다.

승인률을 보이고 있다.

투자를 완료한 26,846명 중 현재 투자이민신청서(I-526) 승인 과정 중에 있거나 투자 이민신청서 승인자 중 아직 영주권신청시점이 도래하지 않았거나, 영주권신청서(I-829) 승인 과정 중에 있는 투자자를 모두 제외한 12,947명 중 5,362명이 정식 영주권을 취득한 것으로 계산되어 2013년 상반기까지 투자를 완료한 투자자의 41.4%가 정식 영주권을 받은 것으로 계산되었다.³⁰⁾

4. 싱가포르

1) 투자이민 조건³¹⁾

싱가포르의 간접투자 이민제도는 ‘자본투자자제도(FIS, Financial Investor Scheme)’와 ‘글로벌 투자자 프로그램(GIP, Global Investor Programme)’으로 불리는 두 가지 형태가 있으며, 이 같은 이민제도의 시행 목적은 싱가포르의 경제발전과 함께 글로벌 비즈니스와 투자의 중심지라는 싱가포르의 입지를 강화시키기 위한 전략을 수립하고 수행하는데 있다.

FIS는 투자자들이 싱가포르 은행에 일정기간 예치(5년간)할 수 있는 투자자에게 주는 영주권 비자제도로써 자본 확충과 더불어 저출산으로 인한 인구 감소에 대한 해결방안의 일환으로 가진 자의 인구유입에 목적이 있다. 일정한 액수의 예치를 요구할 뿐 경영참가와는 상관없으므로 간접투자 이민제도로 볼 수 있다.

GIP는 싱가포르의 경제활성화 정책과 일자리 창출을 목적으로 외국인에게 싱가포르에 회사를 설립하여 주주로서 회사경영업무에 참여하는 자에게 싱가포르 영주권을 부여하고자 하는 제도로 직접투자 이민제도로 볼 수 있다.

① 투자자금 및 대상

30) 이는 I-829 승인건수 / [투자이민접수건수 - (I-526 승인 과정 중 건수 + I-526 승인자 중 아직 I-829 신청시점이 도래하지 않은 건수 + I-829 승인과정 중 건수)] × 100%

31) 주택산업연구원(2013), pp. 52-54.

FIS 신청자의 금융자산은 싱가포르 중앙은행(MAS)에서 승인한 금융기관에 연속 5년간 최소 S\$500만 달러의 자산을 예치해야 하며, 자산은 인출할 수 없다. FIS는 은행에 유치하는 제도이기 때문에 별도의 투자대상이 존재하지 않는다.

GIP 신청자는 다음의 두 가지 투자옵션 중 하나를 선택하여야 한다. S\$250만 달러를 신생기업 또는 기존업체를 확장하는데 투자하거나 S\$250만 달러를 싱가포르 경제개발청(EDB, Economic Development Board)에서 승인한 GIP펀드에 투자하여 한다.

GIP의 경우 승인된 투자사업분야는 다음과 같다. 생명공학(건강관련, 의학, 약학, 유전공학), 청정에너지, 교육과 프로페셔널 서비스, 전자(전자부품, 전자시스템, 반도체), 에너지 및 화학과 공학 서비스, 환경기술, 정보 미디어(IT 및 e-Business, 미디어, 디지털 엔터테인먼트, 통신), 국제기구, 비 정부기관 및 자선기관, 생활 및 스포츠, 물류분야, 신기술분야(인텔리전트 시스템, 나노기술, 신기술 가능한 산업들), 정밀공학(기계와 시스, PMC/printing and packaging), 운송분야(항공, 해운, 육상, 석유가스)로 다양화 되어있다.

② 혜택

FIS와 GIP 두 제도 모두 영주권을 유지하기 위한 거주 의무가 없고, 합법적인 해외 재산 운용과 영주권 취득이 동시에 가능하다는 장점이 있다. FIS 신청시 배우자와 21세 이하의 자녀는 함께 영주권 신청이 가능하며, 자녀가 남성인 경우 Singapore National Service(군복무)에 대한 책임이 있다. 21세 이상인 미혼자녀의 경우 싱가포르 영주권 신청에 해당되지 않으나, 갱신 가능한 5년 장기 방문증을 신청할 수 있다.

GIP 신청자의 배우자와 21세 이하의 자녀는 신청자의 GIP를 이용하여 영주권 신청이 가능하며, 신청자와 신청자 배우자의 양쪽 부모 그리고 21세 이상 미혼자녀는 5년 장기 방문비자가 제공되며, 무제한 연장이 가능하다.

2) 투자이민 현황

2011년 기준으로 519만명이 거주하고 있으며 325만명(62.6%)이 싱가포르국민(Singaporea citizen)이며 나머지 37.4%는 영주권자이다. 싱가포르 국민 중 23%는 외국

에서 태어난 사람이며, 약 40%가 외국인 거주자이다. 2010년 이후 2011년말까지 싱가포르 부동산의 25%는 외국이 보유하고 있음을 볼 수 있다.

5. 홍콩

1) 투자이민 조건³²⁾

홍콩정부는 2003년 10월 경제회생을 위한 투자이민계획을 마련하였다. 홍콩의 간접투자 이민제도의 목적은 홍콩의 경제 활성화를 위해 이민을 유도하고 이를 통한 재정적자를 완화하는데 있으며, 홍콩의 간접투자는 인구의 고령화현상이 진전됨에 따라 이민을 유도함으로써 경제활동인구를 증가시키고 해외자본의 자기 국가 투자 활성화를 목적으로 하였다.

홍콩정부는 부동산, 채권 등 모든 산업에 HK\$650만 달러만 투자하면 홍콩 영주권을 부여하는 부양책을 사용하였다. 이와 같은 이민 부양책으로 155만 명이 홍콩 영주권을 취득하였고 590억 위엔을 유치하였으나 그 결과 홍콩 부동산의 가격상승의 과열 현상이 나타났다.

이에 따라 2010년 10월 14일 홍콩정부는 투자액을 HK\$650만 달러에서 HK\$1,000만 달러 상향조정했으며, 부동산 투자에 대해서는 강력한 조치로 잠정 중단하였다.

① 투자자격 및 금액

홍콩 간접투자 이민은 원칙적 승인과 공식적 승으로 구분되며, 원칙적 승인은 제도에 의거해 홍콩 입경 및 홍콩 체류에 대한 이민국자의 예비적 잠정적 서면허가의 승인을 뜻한다. 공식적 승인은 제도에 의거 홍콩 입경 및 홍콩 체류에 대한 이민국장의 확정적 서면허가의 승인을 뜻하며 두 경우 모두 신청자는 신청당시 18세 이상이어야 가능하다.

신청일을 기준으로 신청자는 자신의 자산을 보유하고 있어야 하며, 2년간 부동산 혹은 금융부문에 최소 HK\$1,000만 달러(2010년 10월 31일 홍콩 투자이민법 개정하면서 최

32) 주택산업연구원(2013), pp. 41-44.

소 투자금액이 HK\$650만 달러에서 HK\$1,000만 달러로 상향 조정됨) 이상 투자 가능한 사람이어야 한다.

간접투자 이민신청서는 홍콩과 당사자의 국가에서 범죄 기록이 없는 사람이어야 하며, 가족이 있는 경우 투자금으로부터 발생하는 이익이나 취업 또는 정부지원에 의해서가 아닌 신청자 자신의 순재산으로 가족을 부양할 능력이 있는 사람이어야 한다.

② 투자대상 및 혜택

간접투자 이민제도의 대상은 부동산과 특정금융자산 두 가지에 한정된다. 부동산을 포함한 상업용, 산업용 또는 주거용 등 모든 부동산을 대상으로 하며, HK\$1,000만 달러 이상의 시장가로 부동산을 취득할 수 있으며, 부동산의 수에 제한을 두지 않았다.

제도상 허용 가능한 투자자산으로 관련된 모든 부동산의 전적인 소유권을 갖고 이를 유지해야 하며, 그 취득, 양도, 용자를 포함한 물권거래의 모든 관련 사항들은 이민국장이 만족할 만한 수준으로 증명할 수 있어야 한다.

특정금융자산과 관련된 사항으로는 특정금융자산을 투자하고자 하는 신청인/허가자는 투자액을 본인 명의의 지정계좌에 특정금융자산의 형태로 예치하여야 하며, 그 계좌는 이민국장이 제도의 취지에 적절하다고 판단하는 바에 따라 기술적, 상업적, 금융적 선임 요건을 정하여 그에 따라 선임한 단독재정중재자가 관리한다.

현재는 간접투자 방식, 부동산 투자는 잠정적으로 중단하고 있으며, 이는 해외 자금이 홍콩으로 유입되면서 부동산 투기를 부추길 가능성이 높아짐에 따른 조치로 홍콩 시민들이 투기자금에 의한 가격 상승을 우려함에 따라 이 같은 조치를 취하였다.

홍콩 특별행정구 행정장관인 도널드 창 장관은 2010년 9월말까지 홍콩에 대한 해외 투자 가운데 42%가 부동산 투자자금으로 나타났다고 한다.³³⁾

투자이민 신청 이후 7년간 연속해서 홍콩 거주지에서 영주권 신청이 가능하며 본인과 배우자, 18세 이하 자녀들에게 영구비자가 발급된다.

33) 국내 일간지 2010. 10. 14. 매일경제신문

2) 투자이민 현황

홍콩의 투자이민 신청 건수는 2003년 10월 이래로 총 2만 9,604건이 접수되었으며, 2013년 6월 30일 기준 공식 승인은 1만 8,622건으로 알려졌다. 투자이민자 신청은 중국 국적의 국민들이 가장 많이 차지하고 있으며(전체의 약 70.8%), 전체 투자이민 접수건수 중 승인진행중인 건수를 제외한 28,206건 공식승인건수는 18,622건으로 66.0%가 공식 승인받은 것으로 알려졌다. 투자자산별 분포는 2003년 10월부터 2013년 6월 30일까지 투자이민에 따른 투자액은 HK\$1,478억 달러에 달하였다. 이 중 부동산에 투자된 금액은 HK\$424억 달러로 28.7%를 차지하였다.

6. 소결

앞에서 검토한 바와 같이 주택투자 이민제도를 시행하고 있거나 경험이 있는 국가로는 뉴질랜드, 호주, 홍콩으로 나타났다. 뉴질랜드의 경우 주택에 대한 직간접적인 투자를 금지하다가 주거용 주택에 대한 투자를 인정하는 투자이민제도가 확대 변경된 반면 홍콩의 경우에는 초기에는 부동산투자 이민제가 시행되었으나 중국인들의 부동산투자가 투기로 과열되면서 홍콩 시민들의 저항에 따라 잠정 중단하였다.

현재 주택투자 이민제를 시행하고 있는 국가는 뉴질랜드와 호주가 있으며, 호주는 거주하고 있는 주택은 투자로 인정하지 않고 있는 반면에,³⁴⁾ 뉴질랜드의 경우에 초기에는 부동산투자를 금지하였으나 2011년 발생한 지진피해를 극복하고 경제 활성화, 고용증진을 위해 투자이민조건을 완화하는 방향으로 투자이민제도 변경안을 발표하면서 2011년 7월 11부터 주거용 주택에 대한 투자를 인정하고 있다.³⁵⁾

34) 다만 반드시 경제성장에 기여하고 주택공급을 촉진하는 조건 아래 주거용 주택구입을 투자로 허용하고 있다.

35) 뉴질랜드는 2000년 이민자 유입이 급증하면서 평균 주택가격이 2배 가까이 상승하는 부동산 붐이 일어났으며, 2007년 이후 높은 주택부채 수준, 세금, 융자축소 및 노령화 현상 등으로 주택 가치가 낮아지는 경향이 나타났다. 최근에는 이민자의 유입과 낮은 금리로 오클랜드 일부 지역을 비롯한 부동산 거래가 활발한 지역을 중심으로 한정적인 가격 상승세가 나타나고 있어 이민자 유입이 급증하거나 이민정책이 완화되는 시점에 부동산 가격이 상승하였다.

홍콩정부는 투자이민제도 시행 초기에는 상업, 산업, 주거용 등 모든 부동산투자 대상을 포함하였으나 부동산 투기 우려가 고조됨에 따라 현재는 부동산투자 이민제도를 잠정 중단된 상태이다. 부자이민을 장려해 오던 홍콩은 2010년 10월에 외국인 투자가 증가하면서 부동산 가격이 급등함에 따라 최소 투자금액을 HK\$650만 달러에서 HK\$1,000만 달러로 상향하였고, 부동산 투자이민을 중단하기에 이르렀다. 부동산투자이민 중단의 배경으로는 중국 내국인들의 투자가 몰리면서 부동산가격이 급증하였고 이로 인한 서민들의 불만이 높아졌기 때문으로 판단된다.³⁶⁾ 결과적으로 홍콩정부는 2010년 부동산가격이 급증하면서 서민들의 불만이 높아져 홍콩정부는 각종 규제책으로 부동산 가격 완화를 유도하여 그 일환으로 부동산투자 이민제를 잠정 중단하였다.

위에서 검토한 바와 같이 외국의 부동산투자 이민제도는 경제적인 측면에서 위축되었거나 낙후된 지역에 대한 투자를 유도하기 위한 목적으로 시행하고, 특정한 지역에 한하기 보다는 특별히 투자를 유인할 필요가 있는 지역에서는 금액기준을 낮추는 등 기준 완화하여 적용하고 있음을 알 수 있다.

투자의 대상은 대체로 주택을 제외한 부동산에 적용하고 있으며, 목적에 따라 차별적으로 대상을 정하고 있다. 가령 홍콩은 미착공 건축물에 대해 투자를 유도한 바 있으며 주택에 대해서도 투자이민이 가능했으나 최근 부동산시장의 과열을 우려해 잠정적으로 중단된 것은 우리에게 시사한 바가 크다 할 것이다. 대부분 국가에서 최초 단기 거주할 수 있는 임시비자를 발급한 후, 일정 기간이 지난 후 심사를 통해 영주권을 부여하고 있으며, 이는 우리나라에서도 동일하다.

홍콩이나 싱가포르는 국제적 교류가 활발하여 우리나라에 비해 언어나 문화적 이점이 강하다. 우리나라의 경우 상대적으로 국제화나 개방의 정도가 약해 언어나 문화적 측면에서 상대적 제약요인이 존재한다고 할 수 있다. 따라서 싱가포르나 홍콩과 같이 외국인 투자유치로 인한 부동산시장의 가격급등 현상은 제주특별자치도에 한하여 국지적·제한적으로 나타날 것으로 생각된다.

36) 홍콩 부동산 가격은 2008년 하반기 이후 중국인들의 투자가 몰리며 상승세를 타고 꾸준히 증가하여 2009년부터 2010년까지 부동산가격 급증 원인으로는 홍콩의 낮은 대출 금리로 인해 부담이 적고 HK\$650만 달러 상당의 주택 구입시 홍콩 이민이 가능해 자녀의 홍콩 국적 취득을 위해서 부동산을 구입하는 중국인들이 증가하였기 때문으로 해석할 수 있다.

그러나 홍콩이나 싱가포르의 경우와 같이 외국인의 자본유입으로 부동산시장이 과열되는 경우를 대비해 사전적으로 자본유입의 적정수준을 판단하고 부작용을 최소화하기 위한 조치가 필요하다. 싱가포르나 홍콩의 경우 외국인의 부동산투자가 금융위기 위축된 부동산시장을 활성화 시키는데 도움이 되었지만 과도한 투자자금 유입으로 주택시장의 과열을 유발하는 요인 중의 하나가 되었음은 우리에게 시사한 바가 있다.

위와 같은 교훈을 삼아 부동산투자 이민제도를 시행함에 있어서 사전적으로 적정 기준에 대한 판단, 외국인 투자와 관련하여 향후 문제점에 대한 모니터링이 지속적으로 이루어질 필요가 있으며, 부동산투자 이민제도와 관련해 부동산시장의 동향과 영향을 종합적으로 파악하고 대응할 수 있도록 관리시스템을 체계할 필요가 있다.

결과적으로, 외국사례에서 보듯이 초기 위축된 시장에 활력을 제공했다는 점에서 시사하는 바가 있다. 이는 침체된 부동산시장에 외국인의 투자가 이루어진다면 부동산시장에 긍정적인 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 그러나 외국인의 부동산투자가 투기로 과열되어 부동산시장이 과열된 경우에는 홍콩과 같이 투자제한 강도를 높이거나 중단할 필요가 있으며, 뉴질랜드와 같이 투자이민을 허용하는 것을 ‘총량’을 제한하는 방법 등의 제도적인 방안을 모색할 필요가 있다고 할 것이다.

IV. 제주특별자치도 부동산투자이민제도의 문제점과 개선방안

1. 문제의 제기

제주지역에 부동산투자이민제에 따라 5억원 이상 부동산을 투자하여 거주(F-2)비자를 취득한 경우는 2013년 11월 4일 기준 362명이 이르고 있으나, 아직 5년이 경과되지 않아 영주권(F-5) 허가 심사를 받은 사례는 아직 없는 것으로 알려져 있다. 부동산투자이민자들이 투자한 대부분이 외국인투자지역으로 개발예정지 휴양관광의 콘도, 호텔, 별장 등 부동산을 구입하여 영주권을 부여하는 부동산투자이민제도는 뉴질랜드나 캐나다의 순수투자이민제도나 미국에서 실시하고 있는 투자이민(EB-5)제도와 비교하여 본다면, 그

취지와 내용 및 성과가 불분명하다고 할 수 있다. 따라서 미국을 비롯한 선진국들의 부동산투자자이민제도 사례를 참고하여 향후 휴양관광지역의 부동산투자 후 영주권 희망자에 대한 영주권을 거부하는 일이 발생하지 않도록 정책적·입법적인 미비점을 보완할 필요가 있다.

아울러 앞에서 검토한 바와 같이 홍콩정부는 외국인의 부동산투자가 집중되면서 협소한 국토에 비하여 과도한 투자자금의 유입으로 인하여 부동산투자가 부동산투기로 과열되어 이민자 수가 전체 인구의 약 43%를 초과하면서 시민들의 저항으로 인해 2010년 10월에 부동산투자자이민제도를 잠정적으로 중단하였던 점을 참고하여, 제주지역에서 도민사회의 토지잠식 우려와 중산간 지역³⁷⁾의 난개발³⁸⁾과 부동산투기를 방지할 수 있는 정책적·입법적 방안이 마련되어야 할 필요가 있다.

2. 입법적 보완

외국인이 제주지역에서 토지를 취득하는 경우에는 외국인토지법, 외국인투자촉진법, 외국환거래법 등의 적용을 받는다. 외국인토지법은 ① 대한민국의 국적을 보유하고 있지 아니한 개인, ② 외국법령에 따라 설립된 법인 또는 단체, ③ 사원 또는 구성원 2분의 1 이상이 제1호에 해당하는 자인 법인 또는 단체, ④ 업무를 집행하는 사원이나 이사 등 임원의 2분의 1 이상이 제1호에 해당하는 자인 법인 또는 단체, ⑤ ①②에 해당하는 법인 또는 단체가 자본금의 2분의 1 이상이나 의결권의 2분의 1 이상을 가지고 있는 법인 또는 단체 등이 포함된다(동법 제2조). 그런데 외국인투자촉진법에 따르면, 외국인이라 함은 외국의 국적을 가지고 있는 개인 또는 외국법령에 따라 설립된 법인 또는 대통령으로 정하는 국제경제협력기구를 말한다(동법 제2조).

따라서 외국인토지법상 외국국적을 보유하고 있는 자는 물론이고 무국적자, 대한민국

37) 중산간 지역이란 제주도 한라산을 정점으로 강수량이 많아 지수하량이 풍부하고 생계 및 경관이 수려한 지역으로 표고 200-600m인 지역을 말한다. 이와 같이 중산간 지역의 면적은 589.0km²로 제주도 전체면적 1,847.8km² 중 32%를 차지하며 보전가치가 높은 지역이다 [김상명(2005), 『제주지역 중산간 난개발 방지를 위한 관리방안』, 제주지역환경기술개발센터, 2005, p. 3]

38) 난개발의 개념에 관해서는 김상명(2005), "제주도 중산간 난개발 방지를 위한 도민의식조사 연구", 『법학연구』 제18집, 한국법학회, 2005, pp. 76-79.

의 국적을 가지고 있다가 국적법에 의하여 국적을 상실한 자, 이중국적을 가지고 있다가 대한민국의 국적의 이탈신고를 한 자도 외국인에 포함될 수 있다. 다만 재일동포가 일본 영주권을 취득할 경우에 대한민국의 국적을 상실시키고 외국인으로 보아야 하는지가 문제가 된다. 외국에 거주하고 있는 자국민이 체류국으로부터 영주권을 취득한 사실 그 자체로 인하여 자국의 국적이 변동되지 않는다. 다만 영주권자로 지내다가 그 국가의 국적이나 시민권을 취득하게 되면 한국국적을 상실하게 된다.

그러나 이러한 법적 해석과 달리 제주도에 부동산투자이민제로 부동산을 취득하고 영주권을 취득한 자가 외국 국적을 다시 취득하는 경우에도 우리나라 국적을 상실되는지가 문제가 된다 할 것이다. 이에 대한 보완적인 입법적 조치가 필요하단 것이다.

또한 부동산투자이민제도에 있어서 외국인이 부동산을 취득하기 위해서는 외국인토지법에 따라 토지에 관한 소유권을 대상으로 하므로, 토지에 대하여는 허가나 신고의 대상이 되지만 건물 및 전세권, 저당권 등을 취득할 경우에는 외국인토지법에 의해 신고나 허가절차는 불필요하고 내국인과 마찬가지로 취득이 가능하다고 보아야 하는지가 의문이 든다.

한편, 외국인투자촉진법은 국내 토지를 취득할 경우에 외국인투자기업으로 등록한 이후 외국인토지법에 규정된 토지취득신고를 필하여야 하며, 국내 부동산의 매입과 관련하여 외국환의 유출입의 경우에는 외국환거래법의 적용을 받게 되고 신고하여야 한다.

또한 거주외국인은 부동산을 취득한 때에는 외국인토지법과 부동산등기법에 따라 매매 계약 후 60일 이내에 관할 시·군·구청에 신고하여야 하며, 비거주외국인의 경우 국내에서 부동산을 취득할 때에는 부동산 취득자금의 반입시 외국환거래법과 외국인토지법, 부동산등기법의 적용을 받게 된다. 그러나 영주권자로 인정되는 때에는 내국인과 마찬가지로 부동산등기법의 적용만을 받는다고 할 것이다.

그러나 제주지역에서 부동산투자이민제도에 따른 부동산을 취득하기 위해서는, 출입국관리법 및 출입국관리법 시행령, 법무부 고시와 제주도의 부동산 투자 외국인에 대한 사증발급인정서 발급 및 체류관리지침에 따라서 제주특별자치도 설치 및 제주국제자유도시 조성을 위한 특별법 제229조에 따라 도지사의 승인을 얻어 개발한 지역 내의 부동산 중 건축법시행령(별표1 제15호 '나'목) 및 관광진흥법(제3조제2호 '나'목), 건축법시행령(별

표1 제15호 ‘가’목), 지방세법 시행령(제28조), 소득세법 시행령(제168조의13), 법인세법 시행령(제92조의10), 건축법시행령(별표1 제15호 ‘라’목) 및 관광진흥법(제3조제7호) 등의 법률을 적용받도록 하고 있으나, 앞서 검토한 바와 같이 출입국관리법 및 외국인토지법, 부동산등기법 등의 개정을 통하여 내국인의 투자에 대한 역차별이 없어야 하고, 부동산투자자이민제도로 부동산을 취득하고 거주비자를 취득한 경우에 토지이외의 건물이나 저당권 등 담보물권을 취득한 경우에 발생할 수 있는 제반 문제점을 보완할 수 있는 정책·입법적 보완이 필요하다고 할 것이다.

또한, 부동산의 무질서한 난개발 및 부동산투기를 방지하고, 국토의 균형발전을 위하여 일정한 경우에 도민들의 통제가 필요하며, 토지잠식에 대한 도민들의 우려를 불식시키기 위해서라도 제주도 전체 인구 및 면적 대비 총량제를 실시할 필요가 있다. 따라서 제주지역에 부동산투자자이민제도로 인하여 부동산을 취득하는 경우에 ‘지침’에 의할 것이 아니라 ‘조례’ 제정을 통하여 규율할 필요가 있다고 생각한다.

3. 공익사업 및 직간접 사업 확대

부동산투자자이민제도는 대부분 간접투자 방식인 휴양콘도미니엄, 호텔, 별장, 관광펜션 등 휴양형 부동산만 대상으로 하고 있으나, 앞서 검토한 바와 같이 호주정부의 사업투자, 펀드방식의 사회기반시설 투자, 직접투자 등의 방식도 검토할 필요가 있으며, 미국정부의 신생영리기업에 대한 투자나 항만·공항 등의 투자, 싱가포르정부의 글로벌 투자자 프로그램과 같은 생명공학, 청정에너지, 반도체, 환경기술, 정보미디어, 국제기구, 생활 및 스포츠, 나노기술 등 신기술분야, 정밀공학 등 투자이민제도 등을 참고하여, 우리의 경우에도 우수 유학생, 전문 기술근로자, 농수산업 근로자, 관광 및 환경 전문가, 신동력 산업 활성화를 위한 공익사업과 연계하여 투자이민제도를 확대할 필요가 있다고 생각한다.

다만, 최근에 논의되고 있는 미분양 주택시장의 해결을 위한 방안으로 그 대상범위를 주택분야까지 확대하자는 견해³⁹⁾에 대하여는 부동산투기와 전세대란 등이 우려됨에 따라 부정하는 것이 합리적이라 생각한다.

39) 주택산업연구원(2013), pp. 90-91.

4. 부동산투기 및 난개발 방지

제주지역은 국토의 대부분이 산림과 농지로 구성되어 있다. 산림은 한라산 국립공원을 중심으로 약 260여개의 오름 주변은 개발이 제한되고, 제주특별자치도 설치 및 제주국제자유도시 조성을 위한 법률에 따른 절대보전이 필요한 '절대보전지역'과 일부 개발이 허용할 수 있는 '상대보전지역'으로 분류되고 있으며, 그 주변 지역에는 GIS 구축을 통한 토지의 특성에 따라 보전지역으로 '지하수보전지구, 생태계보전지구, 경관보전지구' 등으로 분류되고, 또한 이들을 등급별로 세분류되어 있다. 특히 제주도 중산간 지역은 해발 200미터 이상 보전가치가 높은 지역으로 대부분 지하수 함량이 풍부하고 보온·보습 효과가 뛰어나 열대 북방한계 식물과 한대 남방한계 식물이 공존하는 곳자왓지역⁴⁰⁾이 분포하는 제주지역의 특수성이 존재하고 있다.⁴¹⁾

최근 제주특별자치도에 부동산투자이민제도가 시행된 이후 특정지역에 집중적으로 부동산을 사들이는 등의 부동산투기 현상과 부동산가격이 과열되어 부동산거래 질서가 문란해짐에 따라⁴²⁾ 제주지역에 대한 외국인들의 토지잠식 현상에 대하여 제주사회의 우려가 있는 것도 사실이다. 따라서 위와 같은 여러 가지 문제들을 해결하기 위하여서는 제주특별자치도의 경우에, 뉴질랜드에서와 같이 제주도 전체면적 대비 혹은 인구대비 일정 비율만 인정하는 '총량제' 도입과 JDC 제주개발 핵심프로젝트, 이미 개발승인된 낙후된 지역으로 제한하는 '투자제한지역'을 설정할 필요가 있으며, 동일 부동산에 대한 '투자회수'를 제한하고, 공익사업투자이민제와 연계 사업의 경우에 총 투자금액을 상향조정하는 등의 제도적인 보완이 필요하다고 생각한다.⁴³⁾

40) 곳자왓(Gotjawal)이란 화산이 분출할 때 점성이 높은 용암이 크고 작은 바위 덩어리로 쪼개져 요철(凹凸)지형이 만들어지면서 나무, 덩굴식물 등이 뒤섞여 숲을 이룬 곳을 이르는 제주 고유어를 말하며, 제주도의 동부, 서부, 북부에 걸쳐 넓게 분포하며, 지하수 함량이 풍부하고 보온, 보습 효과가 뛰어나 북방한계 식물과 남방한계 식물이 공존하는 세계 유일의 독특한 숲이다.

41) 제주도 중산간지역의 환경적 특수성에 관해서는 김상명(2005), 『제주지역 중산간 난개발 방지를 위한 관리방안』, p. 74.

42) 이와 같은 현상은 작년 대비 취득세인 지방세 수입이 증가된 곳은 전국에서 제주도가 유일한 점을 보아도 알 수 있다.

43) 가령 제주도 면적의 5% 넘지 않는 범위 내 또한/혹은 현재의 제주도 인구 5%를 넘지 않는 범위내에서 연차별 외국인 투자인원 수를 제한하여 거주비자(F-2)를 취득할 수 있도록 하는 '총량제' 실시 방안, 부동산투자 금액을 현재 5억원이상에서 10억원 이상으로 '투자금액상향' 조정 방안, 낙후된 지역

5. 체계적인 관리시스템 구축

외국 사례에서 본 바와 같이 홍콩정부는 2010년 9월까지 해외 투자 가운데 42%가 부동산자금이었음을 발표한⁴⁴⁾ 바와 같이 제주특별자치도 역시 2010년 처음 시행되었던 부동산투자이민제도가 시행된 이후 2013년 10월말 현재 713명 4,636억원을 부동산에 투자하여 첫해에 비해 4배 증가 하였으며, 2013년 10월말 기준으로 외국인 소유토지는 제주도 전체면적의 0.59%이며, 이 중에서 중국인 소유토지는 제주도 전체면적의 0.16%인 3,015㎡이며, 대부분 기업이 관광개발 투자를 위해 매입한 토지이다.⁴⁵⁾

제주도는 보전 가치가 높은 중산간 지역과 꽃자왈지역이나 절상대보전지역, 그리고 관리보전지역인 지하수생태계경관 등급이 1-3등급인 경우에는 개발을 제한할 필요가 있다.

한편, 제주특별자치도의 부동산투자이민제도가 시행된 후 2012년 10월부터 분양한 라온프라이빗타운은 75만4324㎡의 부지에 단독형으로 291,971㎡(88.32py) 10세대와 연립형으로 179,495㎡(54.30py) 350세대 154,820㎡(46.83py) 196세대, 119,965㎡(36.29py) 378세대 등 934세대가 분양되어 상당한 수익을 올린 것으로 알려져 있다.

이러한 투자로 인해 자금유출의 우려도 제기될 수 있는 이유는 부동산투자 이민제도가 순수한 영주권을 획득하려는 목적과 함께 투자를 통한 투기적 수요가 존재하고 있기 때문이다. 따라서 이러한 부동산시장의 과열, 자금유출 등의 문제를 적절히 제거할 수 있도록 하기 위해서는 장기적으로 외국인 부동산투자이민제도에 대한 모니터링을 지속적으로 하여 체계적인 관리시스템 구축이 필요하다고 생각한다.

에 한하여 개발하지는 '개발제한지역' 지정 방안, 동일 부동산에 대한 '투자횟수 제한' 방안 등을 고려할 필요가 있다. 이에 대하여 최근 제주도에서는 제주인구 1% 정도인 6000건 수준으로 제한하는 '총량제'와 영주권을 부여받기 위한 최소 투자금액은 현재 5억원에서 10억으로 상향 조정하고, 영주권 부여대상 물건을 취득하고 되팔 경우에 해당 물건을 후속 매입한 투자자에 대해서는 영주권을 부여하지 않는 '1물 1회 제한' 등의 개선안을 법무부에 건의했다

(<http://www.headlinejeju.co.kr/news/articleView.html?idxno=193523>, 2013. 11. 7 자료 검색).

44) 매일경제, "홍콩 부동산 투자 이민 중단... 중국 부자들 어찌라고", 2010. 10. 14일자.

45) 2013년 11월 8일(금), KBS 제주뉴스.

V. 결 론

2010년 2월부터 시행되었던 부동산투자자이민제도에 따라 제주특별자치도에 투자한 외국인인 대부분 중국인으로 2013년 10월말 현재 거주비자(F-2)를 받은 외국인인 362명으로 아직 5년이 지나지 않아 영주비자(F-5)를 얻는 외국인인을 현재까지는 없는 것으로 알려지고 있다. 하지만 앞서 외국 주요국가들의 투자이민제도에서 비교 검토한 바와 같이 홍콩정부를 비롯하여 부동산투자자이민제도를 시행하였던 여러 나라들은 외국인의 부동산투자가 과열현상으로 부동산투기로 나타남으로써 국민들의 토지잠식 우려와 저항을 받아 대부분 국가에서 부동산투자이민제도를 잠정적으로 중단하거나 공익사업 및 직간접투자이민제도와 연계하는 방안으로 제도를 개선하고 있는 점들은 우리들에게 큰 시사점을 주고 있다. 따라서 부동산투자자이민제도에 대하여 사전을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 싱가포르정부의 글로벌 투자자 프로그램 등과 같이 전문 기술근로자, 전문 농수산업종사자, 관광 및 환경 전문가, 신동력 산업 활성화를 위한 공익사업과 연계하여 투자이민제도를 확대할 필요가 있으나, 일부 학자들에 의하여 부동산투자자이민제도의 투자대상을 미분양 주택에까지 확대하자는 견해⁴⁶⁾는 부동산투기와 전세대란 등 부동산시장 질서가 문란해질 우려가 있고, 도민사회의 공감대가 필요하므로 현재로서는 부정하는 것이 합리적이라 생각한다.

둘째, 제주도 해발 200미터 이상은 보전가치가 높은 중산간지역으로 대부분 지하수 함량이 풍부한 곳자왈 지역과 생태계 및 경관이 뛰어난 제주지역의 특수성이 존재하고, 외국인들의 토지잠식에 대한 도민 사회의 우려를 불식시키기 위해서 뉴질랜드와 같이 제주도 전체면적 대비 및 인구 대비 일정 범위내에서 투자할 수 있는 총량제를 도입할 필요가 있으며, 투자 금액의 상향 조정 및 투자지역을 낙후된 지역이나 이미 승인된 지역으로 제한적으로 허용하여야 하고, 동일 부동산에 대한 투자회수를 제한하는 방안을 검토할 필요가 있다고 생각한다.

셋째, 현재까지 영주권을 발급받은 외국인인 없으나 5년이 지나 영주비자(F-5)를 신청하는 경우에 영주권발급거부사태 등을 방지하기 위하여 거주비자(F-2)를 받은 자들에

46) 주택산업연구원(2013), pp. 90-93.

대한 모니터링을 지속적으로 실시하여 체계적인 관리시스템을 구축할 필요가 있다고 생각한다.

넷째, 제주지역 난개발 및 부동산투기를 방지하기 위하여 도민감시체계가 구축되어야 한다. 따라서 이를 위해서는 출입국관리법 및 외국인토지법, 부동산등기법 등을 합리적으로 개정할 필요가 있고 부동산투자에 대한 제반사항을 ‘지킴’에 의할 것이 아니라 도민사회의 감시시스템인 ‘조례’를 제정하여 통제시스템을 입법적으로 보완할 필요가 있다고 생각한다.

[참고문헌]

- 강동관(2011), "간접투자 이민제도의 해외사례 및 정책적 시사점", IOM이민정책연구원.
- 강동관(2013), "투자이민제도 국가별 사례비교 및 시사점", 한국관광공사.
- 김상명(2005), 『제주지역 중산간 난개발 방지를 위한 관리방안』, 제주지역환경기술개발 센터.
- 김상명(2005), "제주도 중산간 난개발 방지를 위한 도민의식조사 연구", 『법학연구』 제 18집, 한국법학회.
- 김학환 외(2012), "주요국가의 이민정책 추진체계 및 이민법", IOM이민정책연구원.
- 백운성(2011), "도내 관광지 개발사업의 부동산 투자이민제 검토-안면도 지포-운여지구 보령머드랜드 지구-", 『연구보고서(현안)』, 충남발전연구원.
- 법무부(2013), "등록외국인 지열별 현황(2012년 12월말 기준)".
- 법무부 보도자료(2013. 7), "IFEZ 부동산 투자 이민제 투자기준 금액 낮춘다", 법무부.
- 법무부 보도자료(2013. 5), "투자자 유치확대를 위해 공익사업투자자에게 영주권 부여 -2013년 5월 27일(월)부터 '공익사업투자이민제' 시행-", 법무부 체류관리과.
- 법무부 고시 제2013-138호(2013년 4월 11일), "부동산투자이민제도 개정방안", 법무부.
- 법무부 고시 제2013-138호(2013년 4월 11일) "출입국관리법시행령 별표1 제27호 거주 (F-2)체류자격 '차'목에 해당하는 부동산의 투자지역, 투자대상, 투자금액에 등에 관한 기준 등 고시(안)", 법무부.
- 법무부 고시 제2013-177호(2013년 4월 29일), "출입국관리법시행령 별표1, 제27조 거주 (F-2)의 체류자격 '차'목에 따른 투자지역, 투자대상, 투자금액 등에 관한 기준 고시(안)".
- 정인준(2013), "부동산투자이민제도의 도입 성과와 개선방향", 한국관광공사.
- 양호령(2012), "외국인 토지취득과 관련한 법적 문제", 2012년 제8회 한-중토지법학술대회, 한국토지법학회.
- 제주특별자치도(2013), "외국인 투자유치 활성화 계획", 제주특별자치도 투자유치과.
- 제주특별자치도(2013), "부동산 투자 외국인에 대한 사증발급인정서 발급 및 체류관리지

침”, 제주특별자치도 투자유치과.

제주특별자치도(2013), “2013년도 민자유치 추진계획(안)”, 제주특별자치도 투자유치과.

주택산업연구원(2013), 『부동산투자이민제 개선방안 연구』, 주택산업연구원.

국토교통통계누리(<http://stat.molit.go.kr>), 주택/토지-외국인토지현황

<http://www.jdccenter.com/doc/sub2/sub231.jdp>. 2013. 11. 7. 자료 검색

<http://freecity.jeju.go.kr/contents/index.new.php?mid.2013.11.7>. 자료 검색

<http://www.jeju.go.kr/contents/index.php?job=detail&mid>, 2013. 10. 3. 자료 검색