

북한과 중국의 토지이용권제도 비교

The Comparison of Land Use Right Granting System between North Korea and China

김미숙** · 정매화***
Kim, Mi-Suk · Zheng, Mei Hua

Abstract

To examine the problems Land Use Right Granting System(LURGS) of North Korea has, we explore its similarities as well as differences between North Korea and China, because that of North Korea seems to follow China's. We analyze some properties of LURGS like the introduction backgrounds, processes, and other characteristics with respect to each country. The results show that one of the main purposes of the introduction and enlargement of the LURGS in China is to finance to manage local governments. Besides the same intention as China, North Korea has a problem pressing for foreign investments to regenerate its economy with extreme depression. There are differences between the two. First, China started the system in rural land use not urban one, while North Korea did it in urban one. Second, the system of China served urban land use right to foreign corporations after experiencing several stages, while that of North Korea did so, without any preliminary process. One of the biggest differences between the two is that Chinese can enjoy the system, while North Koreans can't, because the system of North Korea takes only effects on foreign corporations and overseas Korean including North Korea corporations belonging to joint venture with foreign ones. There are some suggestions that firstly, the total amount of land management system is needed in North Korea, because the LURGS changes non urban land use into urban one, secondly, the pricing method of the right should be based on for what the land use will be, not whether its location is in SEZ, lastly, the granting levy should be also based on the standard land price with good reasons.

키 워 드 · 토지이용권 임대제도, 북한, 중국, 경제특구

Keywords · Land Use Right Granting System(LURGS), North Korea, China, Special Economic Zone(SEZ)

I. 서 론

1. 연구배경과 목적

사회주의 토지소유제도를 유지하고 있는 북한은 1993년 토지임대법을 제정하여, 외국기업 및 외국

인을 대상으로 토지이용권을 임대할 수 있는 제도를 도입하였다. 북한의 토지이용권제도는 도입 후 20여년이 경과했지만 아직까지 활성화되지 못하고 있어, 제도 도입 초기라 할 수 있다.

북한의 토지이용권은 영위할 수 있는 주체가 제

* 본 논문은 "2015 경제학 공동학술대회"에서 발표한 "북한과 중국의 토지이용권제도 비교 연구 - 토지이용권 도입 과정과 특징을 중심으로"를 대폭 수정보완한 것임. 북한의 토지이용권제도는 토지주택연구원 정기과제인 「북한 토지제도 연구」(2010) 결과를 활용하였음

** Land & Housing Institute(First author : misuk@lh.or.kr)

*** JiLin Radio and TV University(Corresponding author : zheng128@hanmail.net)

한적이고, 토지이용권 임대를 규정하는 제도적 일관성도 부족하다. 하지만 점차 토지이용권을 임대할 수 있는 지역을 늘리고 있다.

북한의 토지소유와 이용제도는 남한의 제도와 크게 다르다. 따라서 남북경제협력에 활발해질수록 북한의 토지이용권제도의 특징이나 변화방향에 대해서 관심이 모아질 수 밖에 없다.

그런데 북한 토지제도는 해방이후 토지개혁은 물론 중국의 개혁개방이후 토지제도의 변화를 따라가는 것처럼 보인다. 북한의 토지이용권 제도의 발전 방향을 도출하기 위해서는 중국의 토지이용권 제도와 비교해 보는 것이 의미가 있을 것이다. 향후 남북교류협력이 활발해지면 북한의 토지이용권을 남한 기업이 임대받고, 이 제도의 영향을 받는 경우도 늘어날 수도 있기 때문이다.

북한의 토지제도와 관련된 많은 선행연구는 북한 토지를 어떻게 개혁할 것인지, 통일 후 북한 토지를 어떻게 처리할 것인지에 초점을 두고 있다(김상용, 2012; 윤기택, 2012; 전강수, 2007). 일부 연구들은 중국 토지제도에서 북한 토지제도 변화 방향을 모색하고 있다(박인성, 2011). 하지만 북한의 토지이용권제도의 특징과 문제점을 중국과 비교한 연구는 많지 않다.

북한이 토지이용권제도를 특구를 중심으로 제한적으로 적용하고, 외국인 및 외국기업만을 대상으로 부여하고 있지만, 해당 토지를 잘 이용할 수 있는 자에게 토지를 이용하도록 하려는 의도가 있어 보인다. 토지이용권 임대방법으로 협상외에도 경매, 입찰을 규정하고 있기 때문이다. 비록 북한이 제도를 폐쇄적으로 운영하고 있지만 작게나마 효율적인 토지이용을 의도하는 것으로 보인다.

이에 본 연구에서는 북한과 중국의 토지이용권제도의 도입 및 운영과정을 토지의 효율적 이용의 관점에서 중국제도와 비교분석하여, 북한 토지이용권제도의 특징 및 문제점을 파악하고, 향후 북한 토

지이용권제도의 변화 방향을 모색해보고자 한다.

2. 연구범위 및 방법

본 연구는 북한과 중국의 토지이용권 제도 도입 과정과 운영과정 비교분석을 통해 북한의 토지이용권제도의 발전방향을 모색해보고자 한다.

본 연구의 시·공간적 범위는 북한의 경우 외국 자본 유치를 위한 합영법 제정부터 최근까지이고, 중국의 경우 1978년 개혁개방이후부터 최근까지이다. 본 연구의 내용적 범위는 첫째, 토지이용권제도가 도입된 배경 및 이후 경과를 포함한다. 이는 제도 이해의 근간이기 때문이다. 둘째, 토지이용권제도 비교분석이다. 분석은 북한과 중국의 토지이용권의 법적 성격 고찰과, 토지이용권제도 적용 메커니즘 고찰의 두 측면으로 이루어진다.

효율적 토지이용이란 최선의 용도로 토지를 이용하는 것이다. 최선의 용도란 사회적 관점에서 순가치를 가장 많이 창출하는 용도를 말한다(이정전, 2006 : 29-30). 따라서 효율적 토지이용은 해당 토지를 누가, 어떤 용도로 이용하도록 할 것인지, 이용에 대한 댓가를 얼마나 지불하도록 할 것인지에 따라 좌우될 것이다.

효율적 토지이용은 제도 적용메커니즘을 통해 살펴볼 수 있다. 이에 본 연구에서는 토지이용권제도의 적용 메커니즘을 이용권 보유주체, 이용권 설정기관, 임대방법, 임대료의 설정 기준 및 납부방식 분석 등을 통해 분석한다. 임대방법 및 임대료설정 기준 등은 효율적 토지이용과 밀접한 관련이 있을 것이기 때문이다.

본 연구의 주된 연구방법은 문헌연구와 비교연구이다. 문헌연구는 국내외 논문, 연구보고서, 인터넷 자료 등을 활용한다. 비교연구는 북한과 중국의 토지이용권제도의 도입배경 및 경과, 토지이용권제도의 법적 성격 및 제도 적용메커니즘을 중심으로 살

피보는 것이다.

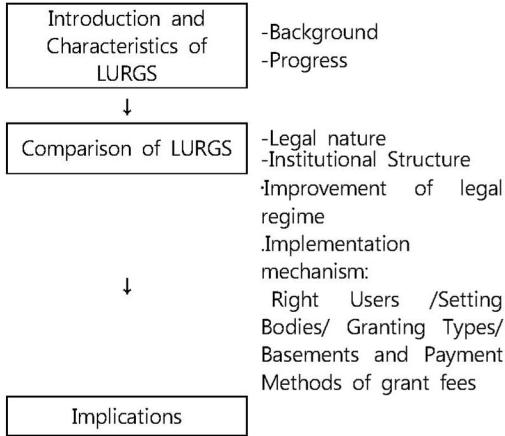


그림 1. 비교연구 분석틀
Figure 1. Frame of Comparative Analysis

II. 북한과 중국의 토지이용권제도 성립과 특징

1. 북한

1) 토지이용권제도 도입배경

북한은 1970년대 후반부터 대외채무상환이 어려워졌다. 1984년부터는 원금은 물론 이자지급조차 어려워지자, 서방은행차관단으로부터 ‘채무불이행선언’을 받았고, 국가신용도하락으로 신규차관도입이 불가능해졌다. 이에 북한은 상환부담이 없고, 기술도 전수받을 수 있는 외자도입방식인 합영법을 도입하였다. 북한의 합작 및 합영 시도는 조총련기업들과의 합영사업을 중심으로 추진되었고, 세계 여러 나라들과의 경제기술협력과 교류는 실패하였다(구해우, 2009 : 78).

1980년대말 90년대 초, 소련과 구사회주의권의 붕괴로 인한 체제위험, 식량과 에너지부족 등 심각한 경제난, 중국이 추진한 시장개혁과 개방이 성공 등은 북한으로 하여금 외자유치에 보다 더 노력을

기울이도록 하였을 것이다. 이러한 상황에서 북한은 1992년 외국인투자법을 제정하였다.

2) 토지이용권제도 도입 경과

‘토지이용권’이라는 단어가 처음 등장한 법은 합영법(1984)이다. 합영법에서 토지이용권은 합영당사자로서 북한기업이 출자하는 몫이라고 규정하고 있다. 북한은 1992년 4월에 사회주의헌법을 개정하면서 경제부문의 개혁개방을 반영하였다. 같은 해 10월 자유경제무역지대에서는 외국인투자자와 외국인투자기업에 대해 토지를 최고 50년까지 임대할 수 있다는 규정(제15조)을 담은 외국인투자법을 제정하였다. 1993년 1월에는 「자유경제무역지대법」을 제정하였다¹⁾.

토지이용권 설정과 절차 등을 규정하고 있는 토지임대법은 1993년 10월 제정되었다²⁾. 1994년 9월에는 정무원 결정으로 토지임대법 시행과 관련하여 상세한 내용을 담은 토지임대법시행규정을 제정하였다. 토지임대법은 사회주의적 토지소유제도를 유지하면서 외국인 직접투자를 유치할 수 있도록 한 것이다. 토지임대법의 제정은 형식상으로나마 토지이용권을 북한 전 영역에서 적용할 수 있음을 의미한다. 외국인투자법(1992)에서는 외국인단독기업은 자유경제무역지대에서만 설립할 수 있었다. 토지임대는 외국인투자기업만 가능하므로, 제도 도입 초기에는 특수경제지대에서만 토지이용권 임대가 가능하였던 것으로 볼 수 있다³⁾.

북한의 토지이용권 적용지역은 특구가 늘어남에 따라 점차 확대되고 있다. 1993년 라진선봉자유무역지대에 그치던 것을 2002년 9월에는 신의주특별행정구기본법, 11월에는 금강산관광지구법과 개성공업지구법을 제정하여, 신의주특별행정구, 금강산관광지구, 개성공업지구에서 토지이용권을 설정할 수 있도록 하였다. 2011년에는 황금평·위화도에서 이

용권을 설정할 수 있도록 하고 있다⁴⁾.

2013년에 도입된 경제개발구법에 따르면, 중앙 또는 지방정부가 필요에 따라 내륙지역에서도 경제특구를 정할 수 있다. 이에 따라 변경이 아닌 내륙에서도 토지이용권을 설정할 수 있다.

2. 중국

1) 토지이용권제도 도입배경

중국의 토지이용권제도 개혁은 농촌으로부터 시작되었다(靳相木, 2003). 중국은 농업국가로서 농촌 토지제도개혁은 국민의 생계와 직접적인 관련이 있기에 국가 지도자들은 아주 조심스럽게 다루었다. 1979년에 실시된 '가정생산도급책임제(家庭聯產承包責任制)'에서는 토지소유권이 농촌지역의 생산을 조직하는 집단인, 생산대 집체소유이지만, 토지이용권을 농민에게 도급하였다. 이 도급권은 점유, 수익만을 향유할 수 있는 토지이용권이다. 가정생산도급책임제는 주로 농민들의 생산 적극성을 유발하여 생산력을 높이기 위한 것이었다. 농촌지역토지이용제도개혁에서 일정한 성과를 거둔 이후, 도시의 경제체제 개혁도 잇따라 진행되었다. 1982년 12월 제5차 전국인민대표대회에서는 '중화인민공화국 헌법'을 통과시켜 "도시의 모든 토지는 국가가 소유하고 농촌과 도시교외의 토지 중 법률이 정하는 바에 의해 국가소유 이외의 모든 토지는 집단소유로 한다. 어떠한 조직 혹은 개인도 토지를 점유, 분양, 임대 혹은 불법적으로 양도할 수 없다"고 규정함으로써 도시토지의 국가소유를 법률적으로 명시하였다. 하지만 헌법에서는 도시토지의 토지소유권에 대한 규정만 제시되었을 뿐 이용권에 대해서는 명확한 규정이 없었으므로 시장경제의 발전에 따른 도시토지시장화를 위한 개혁이 필요하게 되었다. 전통적으로 도시토지를 무상으로 이용했기 때문에 도시의 기초

시설과 사회유지자금이 부족하게 되는 등 문제가 발생하였다. 이러한 점이 도시토지이용권제도 개혁의 직접적인 원인이라고 할 수 있다.

2) 도시토지이용권 제도 도입 경과

도시토지이용권제도개혁의 도입배경과 변화는 토지유상(有償)이용 모색단계, 토지유상이용 실시단계, 토지배치의 시장화 완성단계 등 3개 단계로 나누어 볼 수 있다.

(1) 토지유상이용의 탐색단계 : 1978-1990년

1979년 '중화인민공화국 중외합자기업경영법'을 통과시키면서 "중국 측 기업의 투자는 기업 합자기간 동안의 장소 이용권을 투자항목으로 포함시킬 수 있다. 만약 투자의 일부분으로 되지 않을 경우, 합자기업은 중국정부에 토지이용료를 지불해야 한다"고 규정하였다. 1980년 국무원에서는 '중외합자기업건설용지에 관한 잠정규정'을 발표하여 "중외합자기업은 새로 토지를 징용하거나 기존 기업의 토지를 이용하면 장소 이용료를 모두 지불하여야 한다"라고 규정하였다⁵⁾. 그리하여 도시에서는 우선 중외합자기업에 대해서 장소 이용료를 징수하였고 점차적으로 국유기업에 대해 토지이용료를 징수하였으며 계속하여 경제특구와 연해지역의 개방도시에서 토지의 유상 양도를 시험적으로 실시하였다⁶⁾. 농촌지역은 가정도급책임제를 실시하여 농민들의 생활이 부유해지면서 새집을 짓는 경우가 많아졌다. 그리하여 1980년대 초부터 농촌의 택지에 대해서도 토지의 유상 이용을 실시하기 시작하였다.

(2) 토지유상이용의 전면 실시단계: 1990-2000년

토지유상이용 탐색단계를 거쳐 토지유상이용은 적극적인 효과를 거두었지만 토지 양도 범위가 넓어짐에 따라 토지이용권양도와 재양도의 세부적인 절차에 대한 규범이 요구되었다. 1990년 5월 국무원에서는 총리령(總理令)으로 '중화인민공화국 도시

국유토지 이용권양도와 재양도에 대한 잠정조례'를 발표하여 토지양도와 재양도에 관한 세부적인 절차와 토지관리부문의 책임을 명확히 규정하였다. 이외에도 외상의 토지투자개발경영에 관한 조례와 국유토지이용권 협의양도 최저가확정방법 등을 발표하였다. 이로부터 토지이용의 양도와 재양도는 법의 테두리 내에서 시행되었으며 중국의 토지이용권제도도 더욱 발전하였다. 1993년 7월 22일, 국가에서는 농민들의 부담을 줄이기 위하여 농촌택지 유상이용을 금지하고 수금을 정지하였다. 1998년 개정 '토지관리법'에서는 농촌택지에 대해 규정을 하고 농촌 촌민은 가구마다 하나의 택지를 보유할 수 있으며 면적은 성, 자치구, 직할시에서 규정한 표준을 초과하지 못한다고 법률로 규정하였다.

(3) 토지배치시장화 완성단계: 2000년-현재

토지유상이용의 전면적인 실시단계를 거쳐 토지양도범위는 꾸준히 확대되는 효과를 보았지만 협의(協議)방식을 위주로 토지를 양도하였기에 투자유치를 위해 각 지방에서는 경쟁적으로 토지양도가격을 낮추어 '영(零)'가격으로 양도하는 현상도 존재하였다. 협의양도방식은 정보가 불투명하고 지가를 결정할 때 자의적인 요소가 많기 때문에 시장경제논리에 부합되지 않는다. 게다가 토지가 두 가지 경로 즉, 행정배분과 협의방식으로 공급되기 때문에 토지시장이 형평을 유지하기 어렵고 국유토지자산 유실 등 여러가지 문제가 존재하게 되었다⁷⁾. 이러한 문제를 해결하고 토지배치의 시장화를 실현하기 위하여 국가에서는 경영성 토지⁸⁾에 대해서 공개적인 '입찰, 경매, 공시'제도를 실시하고 공업용지에 대해서도 적용하기로 하였다. 협의양도를 시장의 경쟁논리에 부합되게 하는 등 노력을 통해 토지시장제도를 마련하였다. 또한 집체소유 건설용지의 유통(流轉)⁹⁾ 시범지역(試點)을 정하고 관련 방법을 제정하여 집체소유 건설용지가 시장으로 투입되는 현상을

규범화하였다.

이 단계에서는 경제개발구와 토지시장을 청산·정돈하고 토지의 거시적인 규제수단을 정하였다. 또한 농촌토지 수용제도개혁은 시범지역에 대한 실천과 탐색을 통해 관련방법을 제정하였으며 점차적으로 사회주의시장경제 요구와 법적 관리, 농민들의 합법적인 권리와 이익을 보장하고 경작지보호에 유리하며, 정부의 법에 의한 행정관리가 유리하도록 도시와 농촌지역을 조화롭게 발전시키는 역할을 하게 되었다¹⁰⁾.

중국의 토지이용권제도개혁은 개혁개방이후에 주로 이루어져서 현재 도시지역과 비도시지역의 조화를 이룰 수 있도록 노력하고 있다. 2007년 10월 1일부터 시행된 「물권법(物權法)」의 제정으로 토지이용권의 법적 권리는 더 한층 강화되었다. 그러나 경제건설로 인한 토지이용이 활발하게 이루어짐에 따라 국유토지와 농민집체소유토지의 토지이용권 수용, 징용¹¹⁾ 등 면에서 많은 문제들이 대두하기 시작하였고, 문제점들을 보완하기 위하여 「토지관리법」 등 법과 행정규범의 새로운 수정이 필요하게 되었다(许亿川, 2013 ; 曹旭升, 2014 ; 陈思水, 2014).

3. 토지이용권제도 도입과정과 특징 비교

토지이용권제도 도입배경을 보면, 북한은 외국자본을 유치하여, 침체된 경제를 회생시키고, 토지이용권 임대를 통해 재원을 확보하고자 하였다. 중국은 농업생산의 효율을 높이고자 농촌토지에 대해 토지이용권을 먼저 제도화하였다. 농촌에 적용한 토지이용권을 도시지역으로 확대하였다. 도시지역에서 처음에는 토지이용권을 양도하지 않고, 토지이용료를 징수하였다. 이용료 징수 대상은 경제특구의 중외합자·합작기업 및 국유기업이었다. 이후 선전경제특구에서 토지이용권 유상양도 실험을 실시하

였다(박인성, 2011 : 32). 즉, 중국 도시토지는 토지유상(有償)이용 모색단계를 거쳐, 토지유상 이용 실시단계, 토지배치의 시장화 완성단계 등을 거쳐왔다.

이에 비해 북한은 사용료징수단계를 거치지 않고 토지이용권설정 제도를 바로 도입하였다. 북한이 곧바로 이용권 설정을 도입한 이유는 중국의 경험은 물론, 자원문제를 조속히 해결하기 위해, 이용권을 바로 임대하는 단계로 나간 것으로 보인다.

토지이용권제도 도입과정에서 중국과 북한의 차이점은 첫째, 북한은 도시적 토지이용에서만 토지이용권을 적용하였다. 하지만 중국의 경우 농촌에 먼저 적용을 하였다. 농민들에게 도급권을 부여함으로써 농업생산의 효율성을 높였다는 것이다. 둘째, 북한은 제도도입초기부터 지금까지 외국인 및 외국기업을 대상으로 특구 등 일부지역에서만 토지이용권을 적용하고 있지만, 중국은 전국을 대상으로 실시

하고 있다는 점이다. 북한의 경우 외국인단독기업이 2000년대 중반까지만 해도 특수경제지대에서만 허용되었다. 2000년대 중반이후 외국인투자법의 개정 과정에서 외국인단독기업의 입지제한이 없어지면서 토지이용권 적용지역 범위는 넓어졌다고 할 수 있다.

셋째, 중국과 비교해보면, 북한은 토지이용권을 어떤 토지이용에 적용할 것인가 보다는 어느 지역, 누구에게 적용할 것인가에 관심을 두고 있는 것 같다. 중국의 경우, 토지배치시장화 완성단계에서는 지역이 아니라 경합이 있는 경우, 토지이용권을 임대하는 방법에서 협상이 아닌 경매, 입찰 등을 적용하여 보다 효율적인 토지이용을 유도하는 것으로 변화하였다.

Ⅲ. 토지이용권제도 비교 분석

1. 북한

1) 토지이용권의 법적 성격

북한 토지이용권에 대한 법적 성격은 불분명한 것 같다. 임차한 토지이용권은 토지임차자의 재산권(토지임대법 제7조)이라고 하고 있다. 개별특구법의 하위부동산규정에서는 토지이용권을 부동산으로 규정하고 있다.

선행연구에서는 북한 토지이용권을 채권으로 보기도 하고 물권으로 보기도 한다. 법무부(2008:87)는 북한이 토지이용권설정계약을 토지임대차계약이라고 규정하고 있기 때문에 토지이용권을 물권으로 보기보다는 최소한 채권적인 것으로 보고 있다. 김성욱(2014:34)은 임차자가 임의로 양도 및 저당을 할 수 없어, 완전한 물권이라고 보기 어렵지만, 임대기관의 승인이 있다면 양도 및 저당도 할 수 있으므로 제한적인 물권이라고 보고 있다¹²⁾.

표 1. 토지이용권 도입배경 및 경과 비교
Table 1. Background and Progress of LURGS's Introduction

Item	North Korea	China
Background	<ul style="list-style-type: none"> ·Economic recovery ·Attracting Foreign investment ·Funding 	<ul style="list-style-type: none"> ·Economic development ·Agricultural productivity enhancement ·Attracting Foreign investment ·Maintains funding for Urban infrastructure
Right users	<ul style="list-style-type: none"> ·Foreign corporation ·Joint venture(JV) ·North Korean companies, institutions and organizations only when the JV 	<ul style="list-style-type: none"> ·Locals (farmers, businesses and individuals) ·Foreign companies
Coverage area	<ul style="list-style-type: none"> ·Only urban land ·Border area(SEZ) 	<ul style="list-style-type: none"> ·rural land→urban ·Border area(SEZ)→Inland

2) 이용권의 제도적 이행

(1) 법·제도적 근거

북한에서 최고법적 효력을 갖는 것은 헌법이며, 모든 법규범들은 헌법에 기초하고 있다. 북한은 1992년 및 1998년 헌법 개정을 통해 합영 합작 및 특수경제지대에서 다양한 기업을 창설할 수 있는 근거를 마련하였다. 또한 북한내 기관, 기업소, 단체, 공민사이의 재산관계를 규제하는 민법에서 유상의 임대계약 금지조항(1992년 민법 제179조 제2항)을 1999년 개정시 삭제하였다.

북한에서 토지이용권과 관련하여 일반적인 규정을 담은 법과 특정 지역에만 적용되는 법으로 구분된다. 일반적인 규정을 담은 법에는 외국인투자법과 토지임대법이 있다. 특정지역에만 적용되는 법 또는 규정으로는 개성공업지구법(2002)과 하위규정인 부동산규정(2004), 금강산관광지구개발규정(2003)과 하위규정인 부동산규정(2004), 라선무역지대법(2011) 및 부동산규정(2014)이 있다. 각각 부동산규정에서 부동산의 취득과 거래에 대한 사항을 규정한다. 신의주특별행정구기본법, 황금평·위화도경제지대법은 토지임대차 및 토지이용권 등록 등에 대한 내용을 담고 있지만 별도의 부동산규정을 두지 않고 있다. 2011년 제정된 금강산관광특구법도 마찬가지이다. 이들은 토지임대법에 근거하거나, 추후 특구 개발이 활성화될 경우 별도의 부동산규정을 정비할 것으로 보인다.

(2) 토지이용권 적용 메커니즘

① 이용권 보유 주체

북한에서 토지이용권을 가질 수 있는 주체는 외국의 법인 및 개인이다. 북한의 기관, 기업소 및 단체도 합영 또는 합작기업을 추진할 경우 토지이용권을 출자할 수 있는데, 이 때, 도 국토관리기관 또는 지대당국의 승인 하에 토지이용권을 가질 수 있다(토지임대법 시행규정 제5조).

② 이용권 설정기관

북한에서 토지이용권 설정기관은 다양하다. 하지만 점차 일관된 체계를 만들어 가고 있는 것으로 보인다. 토지임대법에 의하면, 토지이용권의 설정계약은 중앙국토환경보호지도기관(국토관리기관)의 승인을 받아 해당 도(직할시)인민위원회 국토환경보호부서가 이를 체결한다(토지임대법(2011) 제4조 제2항). 개성공업지구의 토지이용권의 설정은 중앙공업지도기관이 이를 담당한다(개성공업지구부동산규정 제6조 제1항). 신의주특별행정구는 국가가, 금강산관광지구의 토지이용권의 설정은 중앙관광지구지도기관이 이를 담당하며(금강산관광지구부동산규정 제6조 제1항), 2010년 이후 도입된 특구 등 지역 개발과 관련된 법들에서는 토지임대법을 따르고 있다.

③ 임대방법

북한에서 토지임대는 협상으로 한다. 특수경제지대에서는 입찰과 경매로도 임대할 수 있다(토지임대법 제9조). 토지의 경매는 경제무역지대에서 부동산개발용지, 금융, 상업, 관광 및 오락 용지와 같이 경쟁이 강한 토지의 임대에 적용할 수 있다(토지임대법 시행규정 제29조).

④ 임대료 설정기준 및 납부방식

협상으로 토지를 임대하는 경우 토지임대료는 국가가격제정기관의 기준임대료에 기초하여 토지임대기관과 토지임차자가 협의하여 정한다³⁾. 입찰과 경매로 임대하게 되면, 입찰 및 경매기준가격은 지대당국이 정하며 낙찰자가 제기한 가격을 임대료로 한다(시행규정 제87조).

협상방법에 적용되는 국가가격제정기관이 정한 기준임대료는 입지조건에 따라 토지를 3부류로 구분하여 적용하고 있다. I부류는 하부구조가 갖추어진 도시중심구역 등의 토지, II부류는 도시주변, III부류는 I, II부류에 속하지 않는 토지이다. 각 부

류는 다시 용도별로 크게 3가지로 구분하여, 임대료를 제시하고 있다(조선·평양, 1995: 146)¹⁴⁾.

개발된 토지의 임대료에는 토지개발비, 임대토지

표 2. 북한 토지이용권 권한범위 및 설정기관
Table 2. Scope and Agencies for land use right in NK

Laws	Scope of right*	Agencies	Area
Foreign Investment Act	Transfer, mortgage	Setting Authorities of land use rights	Nation-wide
Land granting Act and its Impementing Regulation	Property of leaseholder Transferable, mortgage	local Ministry of land under approval of central Ministry of land	
Shineujoo Special Administrative Region law	Transfer, mortgage, lease, sublease	Central government	Some areas
Real Estate Regulation of Keumgang Mt. Tourist Zone Law	Transfer(sale, exchange, donation, inheritance) mortgage, lease, sublease	Central government supervisory organization for tourist district	
Real Estate Regulation of Gaeseung Industrial Complex law		Central government supervisory organization for Industries	
Hwanggumpyong, Wihwa Island Economic Zone law		Central government supervisory organization for SEZ	
Real Estate Regulation of Rason Economic Trade Zone law			
Economic Development Zone law			

* all the cases are available only when there are approvals by Setting bodies of land use rights

부착물의 이전보상비가 포함된다. 토지개발비란 토지정리와 도로건설 및 상하수도, 전기, 통신, 난방시설건설에 지출된 비용 등이다(토지임대법 제29조). 개발되지 않은 토지는 임대료가 낮겠지만, 임지여건이 불리할 것이다.

토지임차자는 토지임대차계약을 맺은 날부터 90일안에 토지임대료 전액을 토지임대기관에 납부해야 한다. 토지임대기관이 승인한 기간 안에 토지임대료를 분할납부할 수 있다(임대법 제30조).

⑤ 소유권의 이전 및 보상

임대하는 토지의 소유권은 국가에 있다. 국가소유가 아닌 협동단체소유 토지는, 국가로 소유권을 이전하는 수용단계를 거친다. 임대 토지를 개발하려면 해당 토지에서 농업활동 등을 하거나 건물, 부착물 소유권자에게 보상해야 한다. 보상비가 지불되면, 협동단체소유이던 농경지소유권은 국가에 자동적으로 이전된다(임대토지부착물의 이전보상규정 제17조).

2. 중국

1) 토지이용권의 법적 성격

중국 「토지관리법」의 관련 규정에 의하면 토지이용권은 법인 또는 개인이 법에 의해 국유지 또는 집체소유토지에 대해 향유하는 점유·이용·수익의 권리이다. 국유지와 집체소유의 토지의 이용권은 법에 따라 양도할 수 있다. 이러한 의미를 갖는 토지이용권의 성격은 다음과 같다(歐名豪, 2003 : 153).

첫째, 일종의 물권이다. 둘째, 토지이용권은 국가 토지소유권과 집체토지소유권에서 파생한다. 셋째, 토지이용권의 설정 또는 취득의 법률 근거는 행정배분과 같은 국가 행정지령일 수도 있고 토지이용권 양도계약과 같은 경제계약에 의할 수도 있다. 넷째, 토지이용권은 배타성을 지닌다. 토지이용권이

법적으로 성립되면 누구도 토지이용자의 점유·이용·수익의 권리 행사를 침해할 수 없다.

2007년 3월 16일에 통과되어 10월 1일부터 실시된 「물권법」은 토지이용권에 있어서 다음과 같은 의미가 있다. 첫째, 토지이용권의 법적 권리를 확립하였다. 「물권법」 제 3편에서는 용익물권의 권리에 대해서 법적으로 규정하였다. 특히, 토지도급경영권, 건설용지이용권, 택지이용권, 그리고 지역권의 권리를 법적으로 확립하였다. 둘째, 토지이용권의 이용기한 만기 후의 권리에 대해서 법적으로 확립하였으며 농촌 토지 도급·경영기한의 연장과 주택건설용지의 자동연장에 대해서도 법적으로 규정하였다.

2) 이용권의 제도적 이행

(1) 근거법

중국의 법률·법규체계는 헌법, 법률, 행정법규 및 지방 행정법규와 규정 등 네 단계로 구성되었다. 가장 상위에는 「중화인민공화국 헌법」이 있다. 토지이용권 관련 주 법률로는 「중화인민공화국토지관리법」(이하 「토지관리법」), 「중화인민공화국농촌토지도급(承包)법」(이하 「농촌토지도급법」), 「중화인민공화국도시부동산관리법」(이하 「도시부동산관리법」)이 있으며 기타 관련 행정부서의 법규, 규정 및 지방성 법규와 규정이 있다. 이를테면, 중앙과 지방 행정등급 토지이용권 관련 주 법률을 보면, 「토지관리법」, 「농촌토지도급(承包)법」, 「도시부동산관리법」은 중앙차원의 법률이고 기타 행정 법규 및 국무원 소속 국토자원부와 건설부에서 제정한 부문 규정이 있다. 지방에서는 중앙의 법률과 행정규정에 근거하여 지방성 법규와 규정을 제정한다. 지방 차원의 법규 및 규정은 중앙의 상위법에 의해 제정되고 상위법을 위배해서는 안 되기 때문에 구체적인 내용에는 일정한 차이가 있지만 전체적인 틀은 모두 중앙차원의 법률과 법규를 바탕으로 전개되므로 내용

과 절차상에서 대동소이하다.

「토지관리법」은 개혁개방이후, 급속하게 발전하는 경제건설로 인해 경작지를 마음대로 점용하는 현상이 심각해지자 토지이용의 통합적인 관리를 실현하기 위하여 1986년에 제정되었다. 이후 1998년과 2004년 두 차례 걸쳐 수정되었다. 「토지관리법」은 총 8장이며 제2장에서 토지소유권과 이용권의 포괄범위(제8조), 국유토지와 농업생산성 토지에 대한 규정(제9조, 10조, 13조, 14조, 15조), 소유권과 이용권 분쟁 해결에서 정부 역할 분담(제16조) 등을 규정하였다. 토지이용총계획(제3장)은 중국의 토지이용정책을 구현하는 핵심계획으로 농촌토지와 도시토지의 수급균형을 핵심내용으로 한다. 2003년 3월 1일부터 실시된 「농촌토지도급(承包)법」은 농민들의 장기적인 토지이용권을 보장하기 위하여 헌법에 근거하여 제정된 법규이다. 「농촌토지도급법」은 총 5장이며 제2장에서 농촌토지 도급의 권리와 의무(제1절), 도급의 원칙과 절차(제2절), 도급기한과 도급합동(제3절), 토지도급이용권(经营权)의 보호(제4절), 토지도급이용권(经营权) 유통(流转)(제5절) 등에 대해 법률적으로 규정하였다. 「도시부동산관리법」은 1995년 1월 1일부터 실시되었으며 도시부동산의 관리를 강화하여 부동산시장 질서를 유지하고 부동산 재산권리인의 합법적인 권익을 보장하기 위하여 제정되었다. 도시부동산관리법은 총 7장이며 제2장에서 도시개발용지의 토지이용권 양도(제1절의 제7조~21조)와 토지이용권 행정배분(劃拔)(제2절 제22조와 23조)등을 법적으로 규정하였다.

(2) 토지이용권의 적용 메커니즘

① 이용권 보유 주체

중국은 국유토지(주로 도시지역)와 농촌집체소유의 토지(주로 농촌지역)가 있다. 국유토지와 농촌집체소유의 토지는 법적 규정에 부합되는 국가기관, 사업단위, 농민집체와 개인, 3자기업 등에서 토지이

용권을 보유할 수 있다¹⁵⁾.

② 이용권 설정기관

국가토지관리국은 지방의 토지자원관리 전문기구로서 토지이용권 관련 승인기관이다. 토지관리국은 계획부문, 건설부문과 재정부문과 함께 토지이용, 건설, 수의 등에 관한 토지이용관리의 책정부문으로 되었다. 중앙차원의 토지이용권 승인기관은 국토자원부와 국가건설부 등에 토지관리행정부서가 설치되어 각자의 역할을 담당하고 있다.

③ 임대방법

토지임대는 입찰, 경매, 협의 등 세 가지 방식으로 한다(도시부동산관리법 제2장 제1절 제12조). 토지이용권 임대는 국가에서 토지소유자 신분으로 국유 토지이용권을 일정기간 내에 토지이용권자에게 임대하며 토지이용자는 국가에 토지이용권 임대료를 지불하는 행위이다(歐名豪, 2003 : 152). 토지이용권 양도와 재양도에 관한 잠정조례 제12조에 의하면 토지이용권 임대 최고 연한은 주거용지 70년, 교육·과학기술·문화위생·체육용지 50년, 상업·관광·오락용지 40년, 종합과 기타용지 50년으로 규정하였다.

④ 임대료 설정기준 및 납부방식

토지임대료는 지방정부예산 외의 주요한 수입원이다. 토지임대료의 책정은 세 가지 과정을 거친다. 첫째, 가격평가(估价)과정이다. 이 과정에서 정부는 토지가격 감정 자질을 갖춘 사업기구에 의뢰하여 토지에 대해 가격을 평가한다. 둘째, 토지임대최저가격을 정한다. 이 과정에서 정부는 산업정책과 기타 관련 정책에 따라 토지가격 책정결과를 개정하고 최저가격을 정한다. 셋째, 허가·승인과정이다. 각 지방정부의 토지임대 심사·허가 권한이 다르기 때문에 토지임대가격은 하위급정부와 토지임대자가 협상하여 정하나 최종 결정권은 상위급 정부에 있다. 토지임대료는 기준지가를 기초로 토지이용 연한,

표 3. 중국의 토지이용권 설정 방법 및 획득절차
Table 3 Methods and Procedures of Land Use Right Granting in China

Types	Setting bodies of Usufruct(National Land Administration Department)and Contents	Right users (Enterprise or Individual) and Contents
Agreement	1. Offering land granting documents after the completion of farming-land transfer and land acquisition. 3. Issuing consultative land use notices and grant documents to intended assignees after receiving applications. 5. Requesting to the government with approval authority for the land use right granting. 7. Offering arranged land use right	2. Referring land requisition to land administration department to according to the needs of operation. 4. Initialing a land use right granting contract after receiving the consultative land use notices. 6. Right users pay grant fees 8. Receiving "State-owned land use permits"
Competitive Bidding	1.Preparing the bidding documents and issuing the bidding notices. 3. Composing a bid assessment committee calling in experts and related departments and completing bidding.	2. Sending applications to tenderee at the given time and requesting for the bidding documents 4. Signing granting contract after accepting the bid. 5. Handling the land registration formalities and receiving "State-owned land use permits" after paying granting fees and related pays.
Auction	1. Issuing an auction notices. 3. Implementing auction which is accepted by the highest bid and signing purchase confirmation.	2. Declaring registration before auction. 4. Handling the land registration formalities and receiving "State-owned land use permits" after paying granting fees and related pays.

필지크기, 형태, 용적률, 입지조건 등에 근거하여 종합적으로 평가하여 책정한다. 토지임대료는 주로 토지징용 및 건물철거보상, 토지개발, 농업지원, 도시건설 등에 지출한다.

⑤ 소유권의 이전 및 보상

소유권은 도시지역의 국가소유와 농촌지역의 농민집체소유 두 가지 방식으로 존재한다. 수용의 경우 토지소유권은 자동적으로 농민집체소유에서 국가소유로 전환된다. 토지를 징용할 경우 징용토지의 원 용도에 따라 보상한다(토지관리법 제5장 제47조).

3. 토지이용권제도 비교

1) 토지이용권 법적 성격

북한의 토지이용권의 법적 성격은 분명하지 않다. 토지임대법에서는 임차자의 재산권이라고 규정하고 있지만, 국가에 대해서만 요구할 수 있는 재산권이다. 양도 저당 등도 임대승인기관의 승인 하에서만 가능하기 때문에 제한적인 물권의 성격을 지니고 있다. 중국은 2007년 물권법을 제정하여 토지이용권의 법적 권리를 확립하였다. 중국의 토지이용권은 물권법시행으로 사유재산권 보호가 강화되

표 4. 북한과 중국의 토지이용권 성격 비교
Table 4. Nature of land use right of N. K and China

Item	North Korea	China
Legal nature	-Limited property rights, Limited real right	-Real Right
Scope of right	-Transferable, mortgage available under approval by Setting bodies of land use rights	-Transferable under approval by Setting bodies of land use rights in case of land for building -Rural land contract management rights and farm land passes(sublease available)

었다.(표 4 참고)

2) 제도적 이행

(1) 근거법 및 관리체계

북한의 토지임대법에서는 토지이용권임대를 규정하고 있지만, 지침 또는 방향을 제시하는 수준이다. 실제로는 각각 개별특구법에 근거하여 토지이용권의 임대가 이뤄지고 있다. 임대받은 토지이용권의 양도 등 권한 범위가 개별특구법마다 다소 차이가 있어 혼란스럽다.

중국은 토지이용의 통합적 관리를 위해 제정된 토지관리법에서 토지소유권과 이용권의 포괄범위, 농업생산성 토지 등에 대해 규정하고 있다. 지방정부에서는 국가차원의 상위법에 의해 법규 및 규정을 제정하며 상위법을 위배해서는 안 되기 때문에 구체적인 내용에는 일정한 차이가 있지만 전체적인 틀을 벗어나지 못하기 때문에 내용과 절차에서 대동소이 하다.

중국의 경우 토지이용권 설정은 토지관리법의 토지이용총계획내에서 이루어진다. 토지이용총계획의 핵심내용은 농촌토지와 도시토지의 수급균형 관리이다. 이러한 수급균형관리는 당장에 시장에 참여할 수 없는 미래세대를 위한 토지의 효율적 이용이 될 수 있을 것이다.

토지이용권의 설정은 비도시적 토지이용을 도시적 토지이용으로 변화시키는 과정이다. 북한의 경우 중국의 토지관리법과 같이 국가 전체차원에서 토지이용도 전환을 관리하는 체계는 갖추고 있지 않다.

(2) 적용메커니즘

북한의 토지이용권은 외국인 또는 외국법인, 해외동포, 그리고 북한 내부에서는 합영·합자기업에 토지이용권을 출자한 북한기관, 기업소, 단체만 보유할 수 있다. 이에 비해 중국의 경우 외국인은 물

론 내국인도 모두 보유할 수 있다. 국유토지와 농촌집체소유의 토지는 법적 규정에 부합되는 국가기관, 사업단위, 농민집체와 개인, 3자 기업 등이 토지이용권을 보유할 수 있다.

북한의 경우 토지임대법에 의하면, 토지이용권의 설정 최고 결정기관은 중앙국토환경보호지도기관이다. 실제 토지이용권 설정은 도(직할시)인민위원회 국토환경보호부서가 담당한다. 개별특구는 특구마다 이용권설정기관이 다르다. 중국의 경우 농민집체소유토지의 경우는 현급인민정부에서, 이용권을 확인한다(토지관리법 제2장 제11조). 도시 국유토지는 시, 현 지방인민정부에서 승인한다. 하지만 현급 이상 지방인민정부가 토지이용권을 승인할 경우, 반드시 성급 이상 인민정부에서 하달한 규제지표에 근거하여 이용권을 승인한다(도시부동산관리법 제2장 제10조). 중국의 경우, 국유토지의 입대는 중앙정부의 거시적인 관리 하에 이루어진다고 볼 수 있지만 지방정부의 능동성을 충분히 발휘한다고 볼 수 있다.

임대방법 관련, 북한의 경우 협상을 기본으로, 특수경제지대의 경쟁이 강한 토지에 대해서는 입찰, 경매로도 할 수 있다고 하고 있다. 중국의 경우 경영성 토지는 협의, 입찰, 경매가 기본이다. 중국은 용도에 초점을 두는데 비해, 북한은 특구여부를 초점에 두고 임대방법을 구분하는 것으로 보인다. 효율적 토지이용을 위해서는 특수경제지대 여부도 중요하지만, 용도가 더 중요할 것이다. 중국의 경우 1980년대 후반 이후 국가전체가 개방경제 체제로 전환되었고, 북한은 여전히 특구만을 대상으로 토지이용권을 설정하고 있어, 제도 여건은 큰 차이가 있다. 최근 북한이 경제개발구 지정 등 토지이용권 설정 지역을 확장하고 있음에도, 아직은 특구여부에 초점을 두고 있다.

토지임대법 제정 당시 임대료 설정기준 및 부과방법을 보면, 북한의 경우 협상방법에서 적용되는 국가가격제정기준에서는 모든 토지를 3부류로 나누

표 5. 북한과 중국의 토지이용권 적용 비교
Table 5. Implementation of land use right of North Korea and China

Item	North Korea	China	
Laws and Regulations	-Land use right granting law -Laws for SEZs and their Real Estate regulations	-PRC Law on Land Management -PRC Rural Land Contract Law -PRC Urban Real Estate Administration Law	
Enforcement mechanism	Right users	-Foreign corporation -Joint venture(JV) -North Korean companies, institutions and organizations with JV	-State institutions, -Enterprise, Collective farmers individuals Joint venture, foreign-owned enterprise
	Setting bodies of land use rights	-Individual SEZs -local Ministry of land under approval of central Ministry of land	-local: land administration department -central : Ministry of land, Ministry of Development
	Granting Types	-Agreement, Competitive Bidding, Auction	-Agreement, Competitive Bidding, Auction
Base and Pay Methods of grant fees	-Classification of grant Fees : three grade, three types by land use -Pay within 90 days -Installments : Comprehensive Development	-standard land price considering parcel size, shape, floor area ratio, location, pricing, etc. -Paid within the time prescribed on the basis of lease types	

고, 다시 용도별로 나누어 효율을 책정하고 있는데, 이 기준이 전국이 동일한 것으로 보인다. 이에 비해 중국의 경우 토지이용 용도별로 기준지가를 형성하며 토지이용권 임대료는 기준지가를 기초로 하고 거기에 토지이용 연한, 필지크기, 형태, 용적률,

입지조건 등에 근거하여 종합적으로 평가하여 책정한다. 북한도 토지가치를 잘 반영한 기준지가제도를 마련할 필요가 있다.

IV. 결론 및 시사점

지금까지 북한과 중국의 토지이용권 도입배경과 경과, 제도의 차이점 및 유사점을 효율적 토지이용 관점에서 분석하였다.

북한의 토지이용권 임대는 외국자본유치 및 재원 조달을 위한 것으로 보인다. 중국도 유사하다. 그러나 도입과정에서 차이는 있다. 무엇보다도 토지이용권 도입 당시 우선 적용한 토지가 다르다. 중국은 1979년 가정생산도급책임제(家庭聯產承包責任制)를 통해 농촌에서 토지이용권제도를 먼저 도입하였다. 이 당시 중국의 농촌 토지이용권은 점유·이용수익을 영위하는 것까지만 가능하였다. 도시토지는 사용자 징수단계를 거친 후 이용권 양도단계를 거쳐 제도화가 이루어졌다. 1986년에 토지관리법 제정으로 토지이용권의 양도가 허용되었다. 북한의 경우 중국과 달리 외자기업에 대한 사용자징수단계를 거치지 않고, 이용권 임대를 바로 실시하였다.

중국 토지이용권제도는 토지관리법 아래에서 토지이용계획체계를 두고 농촌토지와 도시토지의 수급균형 관점에서 이루어지고 있다. 북한은 이러한 토지이용계획체계를 갖추고 있지는 않은 것으로 보인다.

현재 중국의 토지이용권은 실제 적용에서는 다양한 문제를 낳고 있지만 제도적으로 물권으로 위치를 분명히 하고 있다. 북한의 토지이용권의 법적 성격은 불분명하다.

토지이용권제도 적용 메커니즘을 보면, 토지이용권을 보유할 수 있는 주체에 큰 차이가 있다. 북한은 합영, 합작기업, 외국법인 및 해외동포에게만 이

용권을 부여하고, 북한 주민에게는 부여하지 않고 있다. 하지만 중국은 외국기업은 물론 자국의 개인도 가능하다.

토지이용권의 설정기관은 유사하다. 북한의 경우 해당 도(직할시)인민위원회 국토환경보호부서가 담당한다. 중국 역시 시 및 현 지방인민정부가 승인한다.

본 연구의 효율적 토지이용 관점에서 북한 토지이용권제도에 대한 개선방향을 도출하고자 하였는데, 시사점은 다음과 같다. 첫째, 북한의 토지이용권 제도는 비도시적 토지이용이 도시적 토지이용으로 전환되는 과정이다. 중국이 토지관리법하에서 토지이용권을 운영하는 것처럼, 북한의 경우도 농촌토지와 도시토지의 총량관리 등을 위한 법체계의 도입을 통해 효율적인 국토관리가 필요할 것으로 보인다.

둘째, 토지이용권의 법적 성격을 분명히 할 필요가 있다. 중국의 경우 2007년 물권법 제정으로 토지이용권을 물권으로 분명히 하였다.

셋째, 협상에 따른 임대인 경우 임대료 설정기준을 합리화할 필요가 있다. 북한의 국가 가격제정기관이 제시하는 임대료는 3등급 및 각 용도별 임대료를 전국에 일률적으로 적용하는 것으로 파악되고 있어 좀 더 객관적인 기준이 필요한 것으로 보이기 때문이다.

넷째, 농촌토지이용권을 북한 주민에게도 부여하여 식량생산성 향상 및 경제발전의 토대를 마련할 필요가 있다. 북한의 식량난 타개 및 경제개발을 위한 저렴한 도시노동력 공급 등을 위해 식량의 안정적 공급이 필요하기 때문이다.

본 논문의 한계는 무엇보다도 북한 발간 자료 접근의 제약이다. 이로 인해 개정된 관련 법·제도 내용이 충분히 반영되지 못한 경우도 있을 수 있다. 이러한 부분은 추후 연구에서 보완될 필요가 있다.

- 주1. 이 법은 6차례 개정을 거쳤고, 현재 효력이 있는 것은 2011.12.3. 최고인민회의 상임위원회 정령 제 2007호로 수정보충된 「라선경제무역지대법」이다.
- 주2. 법의 내용을 보면, 토지임대보다는 토지이용권설치라는 것이 더 정확하다(법무부, 2008 : 10)
- 주3. 2004년 개정된 외국인투자법에서도 합영, 합작기업은 북한지역 안에서 가능하나, 외국인기업은 정해진 지역에 창설·운영할 수 있다고 제한하였다(외국인투자법 제3조). 현재 적용중인 2011년 개정법에서는 이러한 제한이 없다.
- 주4. 2011년 체결한 “조중라선경제무역지대와 황금평경제지대 공동개발총계획요강” 제36조에 따르면, 토지를 법에 따라 양도 임대, 재임대, 청부, 저당, 상속을 할 수 있다고 명시하고 있다. 토지임대사용 범위로 ‘청부’는 이 조중계획요강에서만 나타나고 있다.
- 주5. 중국 도시토지는 국가소유였으며, 1980년까지 도시토지이용방식은 무상으로, 정해진 기간이 없고, 거래가 없는 체제였다(정매화, 2007 : 34).
- 주6. 1981년에는 심천경제특구에서 “심천경제특구토지관리暂行規程(深圳經濟特區土地管理暫行規程)”을 제정하여 도시토지사용비를 징수하기 시작하였다. 토지를 분배받아 사용하는 기업은 토지 사용권을 갖는 것으로 인정하였으며, 매매, 임대를 금지하였다. 이때 심천에서 토지사용권은 채권적인 권리로 이해되었다.(小田美佐子, 2002 ; 법무부, 2008 : 19에서 재인용)
- 주7. 행정배분은 국가가 토지사용자에 무상으로 정해진 기한이 없이 토지를 배분하는 행정적인 과정으로서 토지거래는 불가능하다. 협의방식은 토지이용권을 갖고자 하는 자가 국가토지관리부문에 토지이용을 요구하고 반복적인 협상과 담판을 거쳐 토지를 양도하는 방식이며 토지이용권 확보 경쟁이 없고 토지양도사항에 대해서도 공개하지 않기 때문에 인위적인 요소가 작용을 많이 하게 된다.
- 주8. 경영성 토지는 상업, 관광, 오락(오락), 상품주택 용지 4대 분류를 말한다.
- 주9. 집계 건설용지의 유통(流轉)은 집계 건설용지를 토지이용계획과 토지용도규제를 전제로 양도, 임대, 출자(入股)를 허용하여 국유토지와 동등하게 시장에서 유통하며 동등한 권리(同權)를 행사하고 동일한 가격(同價)을 실행하는 것을 가리킨다.
- 주10. 이와 관련된 제도는 다음과 같다. 1. 경영성 토지에 대한 “입찰·경매·공시”제도의 법률적 근거는 2001년 6월 국토자원부에서 발표한 “토지시장 질서의 정돈 및 규범화에 관한 통지”이다. 이 통지에서는 건설용지총량규제제도, 도시건설용지집중공급제도(建設用地集中供給制度), 토지이용권공개교역제도(土地使用權公開交易制度), 기준지가갱신(基準地價更新)과 공포제도(公布制度), 토지등기(土

地登記)자문제도, 집계결책제도(集体决策制度)등 토지시장 기본제도 확립에 관해서 강조하였다. 2. 공업용지에 대한 “입찰·경매·공시”제도에 따른 공업용지 공급방식은 협의양도방식 위주였기 때문에 각 지방정부에는 투자 유치를 위해 서로 가격을 낮추어서 공업용지를 공급하여 용지가격이 조성가격보다 더 낮아 국유 토지자산 유실이 심각하였다. 2004년 10월 21일 국무원에서는 “토지관리강화와 개혁에 관한 결정”을 공포하여 법적으로 규정한 가격 이하로 토지를 공급하는 현상을 금지하였다. 3. 토지행정배분용지 목록 개편 및 협의양도방식에 시장경쟁체제를 도입하였다. 4. 집계소유 건설용지의 시장수용 시범지역 및 규범 등이다.

- 주11. 징용은 농촌집체소유의 토지를 소유권을 변화시키지 않고 개발용 토지로 이용하며 이용한 후 집계소유로 반환하는 것을 말한다.
- 주12. 법원행정처(1997:210-211)도 북한의 토지이용권은 법과 계약이 정한 범위 내에서 양도하거나 저당하는 등 처분할 수 있는 권리까지 포함하는 특수한 권리로 소유권에 유사한 물권으로 보고 있다.
- 주13. 법 제정(1993) 당시에는 토지사용료가 임대료에 포함되지 않았지만 1999년 개정 토지임대법에서는 임대료를 이용권에 대한 댓가와 사용료를 포함한다고 하였다(제28조). 2011년 토지임대법에서는 임대료와 사용료를 다시 구분하고 있다(토지임대법 제33조).
- 주14. 북한의 국가가격제정기관이 제시한 임대료 기준(조선·평양, 1995 : 146)

land use	Grant fee(won/m ²)		
	Type I	Type II	Type III
Financial, commercial, hotel, Recreation	65	54	43
Housing and public buildings	54	43	22
Industrial and warehouse	43	22	11

현재 이 기준이 실효성이 있을 것으로 보이지는 않는다. 아직까지 알려진 토지가치평가 기준은 없어 대략의 임대료 설정기준 방향을 가능하는 자료가 될 수 있을 것이다.

- 주15. 중외합작경영기업, 중외합작경영기업, 외상투자기업 등 외상투자기업을 통칭하여 3자기업이라고 한다.

인용문헌 References

1. 김미숙·김성제·안창진, 2010. 「북한토지제도연구」, 대전 : 토지주택연구원

- Kim M. S., Kim, S. J. and Ahn, C. J., 2010, *A Study on the Land Institution in North Korea*, Daejeon : Land & Housing Institute
2. 구해우, 2009. “북한의 개혁개방과 북한특구법의 변천에 관한 연구”, 고려대학교 박사학위논문
 - Koo, H. W., 2009. "The Study on Reform and Liberalization of North Korea and the Changes in the law on North Korea Special Zone" Ph. D. Dissertation, Korea University.
 3. 김상용, 2012. “북한의 사회주의토지제도 형성 및 변천과 통일 후의 처리 방향”, 「부동산포커스」, 10월호: 4-16.
 - Kim, S. Y., 2012. "The Formation and Swift of Socialist Land System in North Korea and the Direction of its Management after Unification" *Real estate Focus*, Oct : 4-16.
 4. 김성욱, 2014. “북한지역에서 외국인 및 외국법인 토지이용과 관련한 법적 문제”, 「가천법학」, 7(3): 25-50.
 - Kim, S. W., 2014. "Legal Matters in Connection with the Land-Use of the Foreigner and Foreign Corporation in North Korea" *Gachon Law Review*, 7(3): 25-50.
 5. 박인성, 2011. “중국의 토지정책이 통일한국에 주는 시사점”, 「국토」, (359): 30-37.
 - Park, I. S., 2011. "Implications of China's Land Policy to Reunified Korea" *Gookta*, (359) : 30-37.
 6. 법무부, 2008. 「개성공업지구 토지이용권 보호방안 연구」, 서울.
 - Ministry of Justice, 2008. *The Protection of the right of Land Use in Gaeseong Industrial Complex*, SEOUL.
 7. 법원행정처, 1997. 「북한의 부동산제도」, 서울.
 - National Court Administration. 1997. *Real Estate System of North Korea*, Seoul.
 8. 윤기택, 2012. “북한의 토지제도와 통일이후 처리방안 - 토지이용권을 중심으로”, 「법학연구」, 47: 123-149.
 - Yoon, G. T., "Land Ownership System of North Korea and The Use Rights of the land in North Korea in terms of the Reunification of the legal system of North and South Korea" *Law Review*; 47: 123-149.
 9. 이정진, 2006. 「토지경제학」, 서울: 박영사.
 - Rhee, J. J., 2006. *Land Economics*, Seoul: Pakyoung Press
 10. 전강수, 2007. “북한 지역 토지제도 개혁 구상” 「통일문제연구」, 19(2): 185-217.
 - Jeon, G. S., "A Road Map for Land Reform in North Korea" *The Korea Journal of Unification Affairs*, 19(2) : 185-217
 11. 정매화, 2007. “중국 토지이용계획 및 규제제도의 특성에 관한 연구”, 서울대학교 환경대학원 박사 학위 논문.
 - Zheng, M. H., 2007. "Characteristics of Land Use Planning and Regulation System in China" Ph. D. Dissertation, Seoul National University.
 12. 조선·평양, 1995. 「라진-선봉 자유경제무역지대 투자환경」, 평양 : 김일성종합대학출판사.
 - Chosun·Pyongyang, 1995. *Investment Environment in Rajin-Seonbong Free Trade Zone*, Pyongyang: Kim Il Sung University Press.
 13. 靳相木, 2003. “对外 放以来中国农村土地制度述评”, 「中国农村观察」, 2003(02) : 14-16.
 - Xiangmu Jin. 2003. "Review of China Rural Systems since opening-up" *China Rural Survey*, 2003(02) : 14-16.
 14. 许亿川, 2013. “现行 “土地管理法”的不足及修改完善思路”, 「法治研究」, 2013(06) : 109-115.
 - Yichuan Xu. 2013. "Deficiency and Modification of 'Land Management Law'" *Research on Rule of Law*, 2013(06) : 109-115
 15. 曹旭升, 2014. “土地管理法的修订与农村土地流转”, 「吉林蔬菜」, 2014(04) : 61-62.
 - Xusheng Cao, 2014. "Revision of the Land Management Law and Rural Land Circulation" *Jinlin Vegetable*, 2014(04) : 61-62.
 16. 陈思水, 2014. “集体土地使用权流转的法律障碍及对策”, 「中国集体经济」, 2014(19): 108-109
 - Sishui Chen, 2014. "Legal Obstacles and Countermeasures of Collective Land Use Right

- Transfer” *China Collective Economy*, 2014(19) : 108-109
17. 欧名豪, 2003. “土地利用管理”, 北京: 中国农业出版社
Minghao Ou, 2003. “Land Use Administration”, BeiJing : China Agriculture Press
18. “中华人民共和国土地管理法”(2004.8.28, 2次修订)
<http://www.mlr.gov.cn>
“PRC Law on Land Management” (2004.8.28, Amendment 2)
19. “中华人民共和国土地管理法实施条例”(1999.1.1)
<http://www.mlr.gov.cn>
“PRC Regulations on the Implementation of the Land Administration Law” (1999.1.1)
20. “中华人民共和国城市房地产管理法”1995.1.1)
<http://www.mlr.gov.cn>
“PRC Urban Real Estate Administration Law” (1995.1.1)
21. “中华人民共和国农村土地承包法”(2002.8.29)
<http://www.mlr.gov.cn>
“PRC Rural Land Contract Law”(2002.8.29)
22. “城市土地使用权出让转让规划管理办法” 1993.1.1, 中华人民共和国 建设部令)
<http://www.mohurd.gov.cn/>
“Urban Land Use Right Transfer Planning and Management Approach”(1993.1.1, PRC Ministry of Construction Order)
23. “中华人民共和国城市规划法”(1989.12.26, 中华人民共和国主席令 23号)
<http://www.mlr.gov.cn>
“PRC Urban Planning Law”(1989.12.26, PRC Presidential Decree No.23)

Date Received	2015-05-31
Reviewed(1 st)	2015-08-18
Date Revised	2015-09-04
Reviewed(2 nd)	2015-09-21
Date Accepted	2015-09-21
Final Received	2015-10-08