



북한의 토지임대제도 실태분석 연구*

- 외국인투자기업 설문조사분석을 중심으로 -

Analyzing of Actual Situation of Land Use Rights Granting System in North Korea

-Focusing on Foreign Investment Corporation Survey-

김미숙**
Kim, Mi-Suk

Abstract

The purpose of this study is to find out the problem and improvement of Land Use Right Granting System(LURGS) of North Korea. We survey 17 Foreign Investment Corporations that have invested in North Korea. We analyze the land use rights(LURs) by land use stages in terms of acquisition one of the LURs, the development one of the land transferred from the land authority, and the transaction one addition to the institutional management ones. The results of the survey are as follows. First, most of the way of the acquisition of LURs is negotiation. Second, the rent is paid in a lump sum and the rental periods are mostly less than 50 years. The last, there are only one case of selling LURs and six cases of renting facilities or buildings developed. We conclude that to activate LURGS, it is necessary to apply the auction system and the bidding system to the land leasing method, and to vary rental period to suit the characteristics of land use. It is also required to introduce a installment payment with the one-time payment. The implications of this study are as follows: First, LURGS of North Korea is to be revised for the integrated management of national land of North Korea. Second, various designs of LURGS including land leasing methods are also required to facilitate foreign investments.

키 워 드 ■ 북한 토지이용권, 토지임대법, 외국인투자기업, 대북투자기업 설문조사
Keywords ■ Land Use Right of North Korea, Land Granting Act, Foreign Investment Corporation, Survey on North Korea-invested Enterprise

I. 서론

북한은 사적소유를 인정하지 않는 사회주의 토지 제도를 유지하면서, 1992년 외국인투자법을 제정하여 토지소유권에서 토지이용권을 분리하여 외국투자자에게 토지이용권을 부여하기 시작하였다.^{주2)} 북한 토지제도 변화의 출발은 1970년대로 거슬러 올라간다. 1970년대 이후 사회주의 국가의 내적 모순으로 경제성장이 더 이상 어렵게 되었다. 더구나

1990년 이후 구소련 및 동구권의 체제가 붕괴되면서 사회주의 국가들과 교류를 통해서 경제적 어려움에서 벗어나는 것이 불가능해지자 자본주의 국가의 기업들과도 교류를 시도하였다.

외국자본을 유치하기 위해서는 기업영업활동의 기반이 되는 토지이용문제도 해결해야 했다. 1970년대 말부터 개혁개방 정책을 취한 중국은 토지소유권에서 이용권을 분리하여, 이용권만 토지이용자에게 부여하는 방식을 취하고 있다.

* 2016년도 LH연구원 정기과제인 「북한지역 외자유치 활성화를 위한 토지이용제도 연구」 일부를 수정·보완한 것임
** Land & Housing Institute (misuk@lh.or.kr)

북한도 1993년 토지임대법^{주3)}을 제정하여, 국가가 소유하고 있는 토지에서 이용권을 분리하여 외국투자가 또는 외국투자기업에게 토지이용권을 설정해주기 시작하였다.

토지이용과 관련된 북한주민의 권리도 변화하고 있다. 북한에서 부동산관리의 기본이 되는 법인 부동산관리법(2009년 제정)에 따르면, 기관, 기업소, 단체, 공민이 부동산을 이용하려 할 경우 부동산용도별로 해당 부동산이용 허가기관의 허가를 받도록 규정하고 있다(부동산관리법 제23조). 허가가 나면 허가증이 발급되고, 부동산사용료를 의무적으로 국가에 납부하도록 하고 있다(법 제34조). 1996년 제정된 ‘사회주의재산관리법’(제38조)에는 부동산 이용자 범위를 ‘기관, 기업소, 단체’까지 한정하였지만, 2009년 제정된 부동산관리법(제22조)에서는 ‘공민’도 포함하였다. 부동산관리법 제정을 계기로 북한주민의 부동산 이용권이 실질적으로 인정되었다고 볼 수 있다.^{주4)} 외국투자가 또는 외국투자기업에게 토지이용권을 설정해주는 토지임대법을 도입하고, 주민들에게 토지 유상이용을 허용한다는 것은 북한의 사회주의 토지제도가 변화하고 있음을 보여주는 것이다.

토지임대법에 따르면 토지이용권은 투자자의 재산권이고, 거래가 가능하다. 토지이용권의 거래를 인정한다는 측면에서 북한은 주민의 토지이용보다는 외국인토지이용에서 시장적 요소를 먼저 도입하였다고 볼 수 있다. 외국투자가 또는 외국투자기업^{주5)}은 토지이용권을 취득한 후 토지를 개발하여, 토지이용권을 분양 또는 판매할 수 있고, 이용권을 보유한 채, 토지 또는 건물을 임대해주고 임대수익을 올릴 수 있다. 토지이용권을 저당잡힐 수도 있다. 북한에서 토지이용권 거래 시장이란 표현은 사용하지 않지만, 토지임대제도 규정만을 놓고 본다면, 토지이용권 거래 시장 형성조건이 사실상 갖춰져 있는 것이다.

이 연구는 토지임대제도의 도입과 함께 북한의 토지제도가 근본적으로 변화하고 있음에 착안하였다. 이러한 변화를 이끄는 토지임대제도가 어느 정도 정착되어 잘 작동하고 있는지 실증분석하고자 한다. 이를 위해 먼저 체제전환국인 중국, 베트남에서 토지이용권을 중심으로 한 토지임대제도가 어떻게 구축되어있는지를 살펴본다. 북한에서는 이러한 제도가 어떻게 구축되어 있는지를 살펴보고, 외국제도와 비교한다. 그리고 북한 투자기업들을 대상으로 토지임대제도 설문조사결과를 분석한다.

이러한 연구는 향후 남북교류협력이 활성화될 때, 좀 더 효과적인 협력방법을 모색하는 데 도움을 줄 것이다.

II. 사회주의 체제전환국의 토지임대제도

1. 중국의 토지임대제도

중국은 개혁개방이후 사회주의 토지소유제도를 유지한 채 토지이용권 제도를 도입하여 토지를 상품화하였다. 개별경제특구에서 외국기업에게 먼저 적용된 토지이용권제도는 제도적 보완을 거쳐 「중화인민공화국 토지관리법」 등을 통해 정착하였다. 현재 중국의 토지제도 적용은 자국기업과 외국인이 유사하다.

중국의 토지이용권은 중국의 민법통칙과 토지관리법의 관련 규정에 의하면 법인 또는 개인이 법에 의해 국유토지 또는 집체소유토지에 대해 향유하는 점유·사용·수익의 권리이다(류해웅 외, 2001 : 63-66).

정부가 도시토지의 소유권에서 이용권을 분리하여 토지사용자에게 공급하는 제도로는 도시토지사용권 행정배정제도, 도시토지사용권 양

도(출양)제도, 도시토지사용권 임대제도, 도시 토지사용권 주식출자제도 등이 있다. 행정배정 제도는 현금 이상 인민정부의 비준을 받아 토지사용자가 보상·철거재정착(安置) 등 비용을 납부한 후 해당 토지를 배분받아 사용하거나 토지이용권을 토지사용자에게 무상으로 주어 사용하게 하는 행위이다. 주로 정부기관 용지, 군사용지, 기반시설용지, 공익사업용지 등이 여기에 해당한다.

도시토지사용권 양도제도란 국가가 일정기간 토지사용자에게 이용권을 양도하고 사용자는 이용권 양도대금을 지불하는 것을 말한다. 토지의 점유·사용·수익 및 일정한 처분권도 같이 양도되는 것으로서 소유권과 분리된 독립적인 물권이 된다. 토지이용권을 유상으로 이전하는 것은 소유권과 이용권 분리의 전제 하에, 토지이용권이 상품이 되게 하여, 교환과 유통을 할 수 있도록 하는 것이다(박인성·김형숙, 2002 : 97-98). 양도대금은 일시불, 분할지불 모두 가능하다. 국가, 지방정부 이외의 모든 부문·단위·개인은 토지양도 행위 금지하고 있다. 국유토지만 양도대상이며, 토지의 용도에 따라 양도기간의 상한이 존재한다. 양도기간 만료 후 토지이용권 및 그 부착물의 소유권을 무상으로 회수한다. 양도 방식은 협의, 입찰, 경매 방식이 있다(류해웅 외, 2001 : 111).

도시토지사용권 임대제도란 토지사용자가 현금 이상 인민정부 토지부문과 일정한 기간 토지임대계약을 체결하고 임대료를 지불하는 행위이다(국유기업개혁총행정배정토지사용권관리임시규정). 임대제도는 토지이용권의 변동없이 토지소유자가 토지의 이용권·경영권을 일정한 기간 내 임차인에게 임대해주면서 임대료를 받는 것이다.

도시토지사용권 주식출자제도란 국가가 일정

기간의 이용권 가격을 산출하여 기업에 출자하고, 기업은 토지이용권을 보유하는 것이다. 기업은 이 토지를 양도·임대·저당할 수 있다. 기업의 이익 중 주식의 비율에 따라 국가에도 배당하고 있다.

부동산 개발자는 정부의 관련규정과 양도계약 요구에 근거하여 토지를 개발·건설하고, 개발된 토지 이용권을 지상의 건물과 함께 재양도, 임대, 저당할 수 있다. 양도받은 자는 제2의 개발경영자 및 직접적 토지사용자가 될 수 있다(류해웅 외, 2001 : 105).

토지이용권의 재양도는 매각(出), 교환, 증여의 세 가지 방식이 있다. 토지사용자 간에 이루어지는 토지 재양도, 임대, 저당, 교환 등의 거래활동도 가능하다. 토지의 양도, 재양도, 임대, 저당행위 및 등기내용의 취소나 기간 연장 등은 법에 의해 모두 등기를 하도록 규정하고 있다.

토지사용제도 개혁이 추진된 10여 년 동안에 지적관리제도가 점차 과학화되어 1987년부터 각 급 토지관리부서는 토지의 상세한 조사와 등기증서 발급 업무를 시행하고 있고, 법으로 규정된 토지거래의 중개기구는 토지가격평가기구, 거래대리기구, 부동산자문기획기구, 부동산중개기구 등이 있다(류해웅 외, 2001 : 109-115).

2. 베트남의 토지임대제도

베트남 토지법상 토지이용권은 기본적으로는 점유권을 의미하며 일정 정도의 용익물권과 담보물권을 포함하는 개념이다. 국가는 토지사용자에게 토지 배분, 토지임대, 토지이용권 인정, 토지이용권 이전 등록 등을 하도록 규정하고 있다(법무부, 2005). 베트남에서 토지이용권이란 해당 토지에 대한 점유와 그 사용에 대한 권리를 의미하며 이에 부가하여,

토지이용권을 교환, 양도, 저당설정, 임대, 상속할 권리 뿐 아니라, 자본금으로 출자할 수 있는 권리를 말한다.

토지이용권 부여 또는 취득 방법으로는, 국가의 토지할당과 국가의 토지임대 등 두 가지 방법 있다. 국가의 토지할당이란 국가의 결정에 의하여 특정한 자에게 토지이용권을 부여하는 것을 말하고, 국가의 토지임대는 국가와 체결하는 임대차계약을 통하여 토지이용권을 취득하는 것을 말한다.

국가로부터 토지이용권을 획득하지 않고 토지를 임차하여 매년 임대료를 내는 임차한 자는 오직 저당 설정을 할 수 있는 권리와 토지와 관련된 재산을 양도할 수 있는 권리만을 보유하고, 전 임대기간에 대한 임대료를 전부 지불한 개인은 양도할 권리, 저당을 설정할 수 있는 권리, 전대(轉貸)할 수 있는 권리, 토지이용권을 자본으로 출자할 수 있는 권리를 보유한다. 토지이용권은 베트남 민법과 토지법 규정에 따라 양도와 임대가 가능하다. 토지이용권의 양도는 사실상 토지이용권을 양도하는 측과 그 토지이용권을 양수하는 측, 양측간의 토지이용권에 대한 매매이며, 양수인은 그에 대한 비용을 양도자에게 지불하여야 한다. 양도 계약은 반드시 문서화해야 하며, 국가기관에 의한 증명이 필수이다. 토지이용권의 임대는 사실상 국가로부터 해당 토지를 임차한 자가 제3자에게 그 임차권을 전대하는 것이다.

토지임대료의 산정은 경매방식이 원칙이며, 경매 절차는 토지법에 규정되어 있다. 임대료를 납부하는 방식은 1회에 납부하는 방식과 분납하는 방식 2가지 중 투자자가 선택이 가능하다.

토지이용권 또는 임대권의 가치는 회사를 설립하기 위한 자본으로써 납입될 수 있으며, 이 경우 납입한 주주는 회사에 그 권리를 양도할 의무가 있다.

토지사용료와 토지임대료 이외에 건설·개발관련

세금으로 이전등록비, 부동산 양도세, 주택분양 관련 세제(부가가치세, 법인세), 건설시공 관련 세제(부가가치세, 법인세), 지급보증 요금 등이 있다.

3. 분석틀 도출

중국, 베트남의 사례를 보면, 토지이용권을 국가로부터 획득하기 위해서는 양도 또는 출양(중국) 또는 임대계약(베트남)을 거치게 된다. 이용권설정대금을 모두 지불한 경우는 계약에 따른 개발 및 이용, 양도 등 거래가 가능하다. 이용권 거래가 안정적으로 이뤄지도록 하기 위해 국가는 등기 등을 통해 제도적으로 뒷받침하고 있다. 본 연구에서는 다음과 같은 과정으로 북한의 토지임대제도 실태를 분석하고자 한다.

첫째, 북한의 토지이용권 시장의 형성과 작동을 분석하기 위한 틀로 국가로부터 토지이용권의 취득, 토지개발 및 이용, 이용권거래, 관리로 구분한다. 토지관리란 등기, 등록제도, 지적공부, 조세제도 등(김승중정희남권대철, 2015: 571)이다. 토지이용권 시장이 형성되려면, 시장이 원활히 돌아가도록 규칙을 정하고, 감시하는 공공부문의 역할도 필요하다. 둘째, 이러한 틀에 따라 북한의 토지임대제도를 외국 제도와 비교분석하여 살펴보고, 설문조사 항목을 구성하여 토지이용권 활용실태를 분석·평가한다.

본 연구의 주된 연구방법은 문헌조사 및 설문조사 분석이다. 문헌조사는 북한 토지제도관련 법 규정과, 이와 관련된 한국의 논문 등을 조사하였다. 북한의 토지임대제도가 실제 작동하는 양태를 파악하기 위해 북한에 투자한 외국(주로 중국) 기업들을 대상으로 설문조사를 실시하였다.

표 1. 연구 구성
Table 1. Composition of the Study

Item		System	Actual condition
Anal-ysis	Acquisition	Literature Survey (Chapter II, III. 1)	Survey (Chapter III. 2)
	Development and Trade		
	Management		
Evaluation and Improvement		Chapter IV	

Ⅲ. 북한의 토지임대제도와 실태분석

1. 북한의 토지임대제도 분석

1) 토지이용권 설정 관련 규정

북한의 토지임대제도는 토지이용권설정을 중심으로 이루어지는데 토지임대법 및 개별특구법에서 모두 찾아볼 수 있다. 특구에서는 특구법이 토지이용권 설정의 근거법으로 기능하고 토지임대법은 보충적 근거법으로 역할을 하고 있다(법무부, 2008: 7). 일부 특구는 부동산규정을 제정하여, 토지이용권 설정을 구체화하고 있는데, 토지임대법 규정과 대동소이하다. 나선, 개성은 별도의 부동산규정을 제정하였고, 금강산국제관광특구, 경제개발구, 황금평·위화도는 별도의 부동산규정을 제정하지 않은 것으로 보인다. 다만, 구 금강산관광지구에서는 부동산규정을 제정하였다. 특구법에 따라서는 법적용의 우선 원칙을 제시하고 있기도 한다. 예를 들어 나선법에는 조약이 있다면 특구법 및 하위규정보다 조약에 따른 토지이용 및 개발이 우선한다고 명시되어 있다(나선법 제10조).

별도의 부동산규정을 제정하지 않은 특구가 추후에도 부동산규정을 제정하지 않는다면, 토지임대법이 적용될 것으로 보인다.

한편 중국은 개혁개방초기에는 경제특구의 기업 위주 토지이용권을 적용하기 시작하였지만, 시간이

지남에 따라 내국인과 외국인의 구분이 없어졌다. 베트남의 경우 외국기업은 내국인에게 허용된 ‘할당’은 적용되지 않고, 임대만 가능하다. 내국인과 외국인의 구분을 한다는 점에서는 북한과 유사하지만, 북한에서는 북한 주민을 제외한 외국인만 토지이용권을 향유할 수 있다는 점은 베트남과 큰 차이로 할 수 있다.

2) 토지이용권제도 구조

① 토지이용권 취득 및 이용권 설정대금 납부

북한에서 외국투자자는 임대절차를 거쳐 토지이용권을 임대기관으로부터 취득하여 토지를 이용할 수 있다. 토지임대기간이 끝나면 토지이용권을 반납하거나 기간을 연장하여 계속 사용할 수 있다.

일반적으로 토지임대차는 당사자간 협상으로 결정하며, 특수경제지대에서는 입찰과 경매방식으로 임대차가 가능하다(토지임대법 제9조)(그림 1 참고).

토지이용권 취득대금인 토지임대료는 협상, 경매, 입찰로 결정되는데, 이를 위한 최초 출발가격이 되는 것이 바로 기준임대료이다(임대법 시행규정 제85조). 협상으로 토지를 임대하게 되면 국가가격체정기관이 정한 기준임대료에 기초하여 토지임대기관과 토지임차자가 협의하여 정하게 된다(임대법 시행규정 제86조).

한편 중국에서 공익사업용지 등과 기업활동에 따른 토지이용권 취득방식은 행정배정방식과 양도방식으로 구분된다. 이외에도 토지이용권의 변동없이 토지를 이용할 수 있도록 하는 임대제도도 운영되고 있다. 이에 비해 북한은 토지임대기관으로부터 임대차계약을 통해 획득하고, 베트남 역시 외국인투자자는 임대 형태로만 토지이용권을 부여받아 토지를 이용하게 된다. 북한에서도 토지이용권 설정시 중국과 같이 공익사업용지인지, 기업용지인지 구분이 필요할

것으로 보인다.

부여받은 토지이용권 대금 지불방식으로 중국 및 베트남은 일시납 또는 연납제도를 적용하고 있으나, 북한은 일시납만 적용하고 있다.

② 개발 및 이용

토지임대법 및 시행규정에서는 토지개발과 관련하여 구체적인 내용은 규정하지 않고 있다. 다만 임차자는 토지임대차계약에서 명시한대로 임차한 토지를 이용하도록 규정하고 있다(임대법 시행규정 제8조).

공통이다.

③ 거래

개발기업이 토지이용권을 임차할 경우 토지를 개발한 후 토지이용권을 제3자에게 판매하거나 재임대(sublease)할 수 있다.^{주6)} 임대당국은 임차인이 판매하는 토지이용권을 우선 매수할 수 있다.

토지임대법 및 시행규정에서는 임차한 토지의 전부 또는 일부에 해당한 이용권을 제3자에

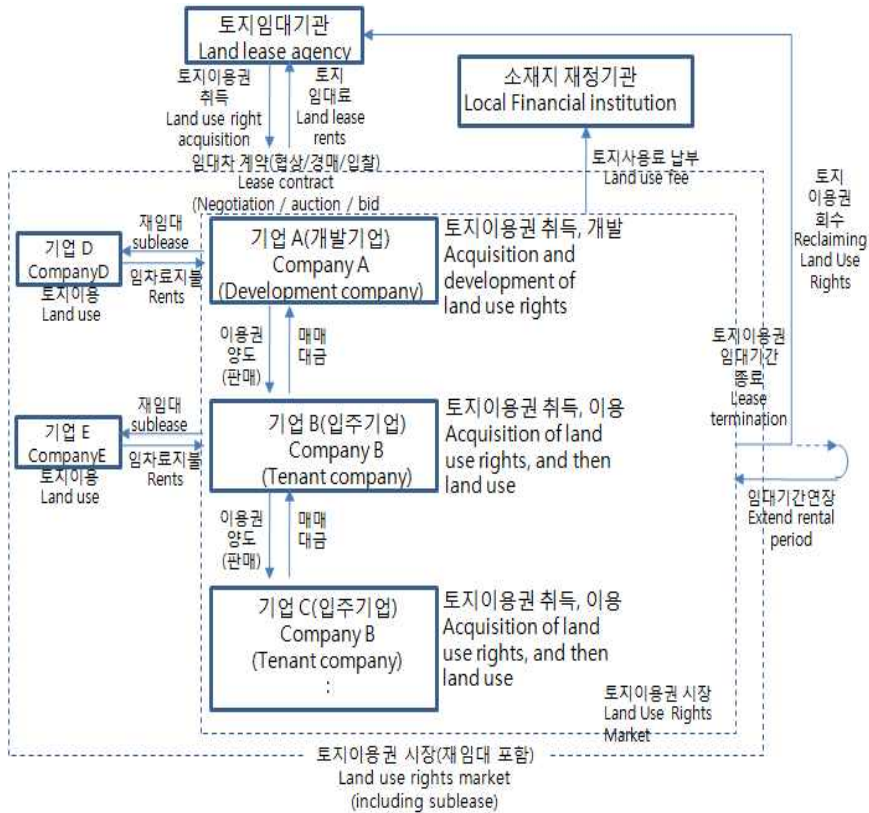


그림 1. 북한의 토지이용권 임대제도 구조 Figure 1. Structure of LURGS of North Korea

자료 : 김미숙·김두환·최대식·박진용(2016), p.20을 보만

토지이용권을 양도받은 개발자가 정부의 관련규정과 양도계약요구에 근거하여 토지를 개발·건설해야 한다는 점은 중국, 베트남, 북한

게 양도(판매, 재임대, 증여, 상속)하거나 저당할 수 있다고 규정하고 있다. 판매는 토지이용권을 처분하는 것이고, 재임대는 토지를 일정기간 이용하도록 빌려줘서 수익을 얻는 행위인데,

들 모두 토지임대기관의 승인을 받아야 하는 제약이 있지만, 거래를 가능하도록 열어둔 것은 진일보한 것으로 볼 수 있다.

시행규정(제53조)에 따르면, 재임대를 하려면 계약에 정한 임대료 전액을 납부하고, 계약에 따라 개발을 한 토지여야만 가능하다. 그런데 재임대조건이 특구마다 차이가 있다. 나선지대(부동산규정 제27조)는 이 시행규정과 일치한다. 개성공업지구부동산규정(제37조)에서는 임차자가 개발을 한 토지여야만 한다는 조건이 없고, 등록임차권을 소유한 자라면, 재임대할 수 있다고 규정하고 있다. 토지임차자가 은행 또는 기타 금융기관으로부터 대부를 받기 위하여 토지이용권을 담보물로 저당할 수 있다.

중국의 경우 토지이용권을 보유한 토지의 경우 재양도, 임대, 교환, 상속, 증여, 저당이 모두 가능하다. 베트남의 경우 임대한 토지의 임대기간 전체에 대해 임대료를 지불한 경우에 한해, 양도, 저당, 재임대할 수 있다. 북한의 경우는 토지이용권을 부여받을 경우 임대기간 전체에 대해 이용권 설정대금을 모두 지불해야 하므로, 대금이 지불된 토지이용권에 대해서는 양도, 상속, 교환, 저당 등이 가능하다. 임대기간에 대해 연납 등이 없으므로 북한의 제도가 상대적으로 유연하지 못하다고 볼 수 있다.

기업이 보유한 토지이용권을 자본으로 출자할 수 있다는 점은 중국, 베트남, 북한이 동일하다.

④ 관리

토지임차자는 해당 재정기관에 매년 토지사용료를 납부해야 한다(임대법 제33조). 이는 세금 성격의 토지사용료제도가 될 수 있다. 중국 및 베트남도 토지이용권 설정대금 외에 토지세와 유사한 형태의 세금제도가 있다.

중국의 경우 토지의 양도, 재양도, 임대, 저당행위 및 등기내용의 취소나 기간 연장 등은 법에 의해 모두 등기를 해야 한다. 토지가격평가기구, 거래

대리기구, 부동산자문기획기구, 부동산중개기구 등이 법으로 규정되어 있다. 나선시의 경우 토지이용권의 임대료 및 사용료를 토지입지별, 용도별로 구분하고 있어서, 토지가격설정기관이 있는 것으로 짐작된다. 각 지방정부 또는 중앙정부에도 설치되어 있는지는 확인하지 못하였다.

2. 실태 분석

1) 조사개요

① 조사시기 및 방법

이 연구를 위한 조사대상은 외국인투자기업의 대북투자사업이다. 2016년 북한의 핵실험 이후 강화된 북핵 제재로 다양한 국적의 외국인투자기업을 접촉하는 것이 불가능하여, 대북투자사업을 하는 중국기업을 대상으로 하였다. 외국기업의 사업은 아니나, 한국토지주택공사(LH)의 개성공단개발사업도 포함하였다.^{주7)}

설문의 주요 항목은 투자사업 개요, 토지(건물)이용권 취득 및 임차과정, 토지개발과정, 토지(건물)이용권 판매 또는 재임대, 토지사용료 등으로 구성하였다. 이 조사는 2016년 8월~11월에 면접 및 이메일을 활용하여 시행되었으며, 조사기업수는 17개이다.

② 조사대상 기업의 투자특성

조사한 사업을 추진하는 기업의 모기업 소유형태는 국영기업이 7개, 민영기업이 10개였다. 조사대상 사업의 투자시기는 1990년~2000년이 3개, 2001년~2010년이 4개, 2011년 이후가 10개였다.

조사대상 투자사업유형은 합영투자 10개, 단독투자 7개로 합영투자가 많았다. 합영투자가 많은 이유는 북한이 특구이외의 지역에서는 단독투자를 허용하지 않기 때문인 것으로 보인다. 합영투자는 북한의 출자지분이 50%이상 3개, 50%

이하 5개, 무응답 2개로 본조사의 합영투자는 북한의 투자지분이 외국투자자보다 대체로 적은 것으로 보인다.

조사대상 투자사업의 업종별 분포는 건설업 8개, 제조업 7개, 농업, 광업 각각 1개씩였다.

표 2. 조사기업의 투자사업 업종분포
Table 2. Distribution of Investments of Survey Company by Sectors

Total (cases)	Agriculture	Mine	Manufacturing	Construction
17	1	1	7	8

투자사업지는 10개가 나선에, 3개가 평양에, 4개가 기타 지역에 위치하고 있었다. 위치 선정은 투자기업이 직접 정하거나 북한당국이 제시하는 경우가 대다수였다. 기타 양측이 협의를 통해 결정하였다고 응답하였다.

표 3. 투자사업지 위치
Table 3. Investment Location

Total (cases)	Rason	Pyongyang	etc
17	10	3	4

2) 토지이용권 활용 실태

① 토지이용권 취득

토지이용권 취득방법에 대한 질문에서는 응답하지 않은 것을 제외한 15건이 협상으로 취득했다고 답했다. 토지임대법에서는 토지이용권 취득 방법으로 협상, 경매, 입찰을 제시하고 있지만, 주로 협상 방식으로 진행되고 있음을 알 수 있다.

표 4. 토지이용권 취득 방법
Table 4. How to Acquire LURs

Total (cases)	Negotiation	Auction/Bidding	No answer
17	15	-	2

토지임대법에 따르면 취득한 토지이용권의 임대기간을 50년 이하이다. 이에 따라 짧게는 10년도 있으나 통상 30~50년으로 설정하고 있다. 조사결과 1개 사업이 임대기간 70년으로 이 규정과 어긋났다. 이 사업은 수산물가공업체로 북한이 집중 육성하는 3대 산업(농업, 수산업, 축산업)의 하나라는 점이 작용했을 것으로 짐작된다.

표 5. 토지이용권 임대기간
Table 5. Rent period of LURs

Total (cases)	≤30years	30years > and ≤50years	50years >	No Answer
17	2	7	1	7

토지이용권 취득대금(임대료)의 크기를 응답한 기업은 총 8개였는데, 이 8개 기업에게 취득대금 납부방법을 물어본 결과 5개 기업이 일시불로 납부하였다고 응답하였고, 3개 기업은 응답하지 않았다.

표 6. 토지이용권 취득대금(임대료) 납부방법
Table 6. How to Pay for the premium of LURs

Total (cases)	Lump Sum pay	No Answer
8	5	3

② 토지개발 및 이용권 거래

획득한 토지의 용도는 주로 공장용도가 많았고, 다음으로 봉사업 용도로 사용하고 있었다.

부지면적은 1만㎡이하가 6개, 1만㎡초과~10만㎡이하가 3개, 10만㎡초과가 4개였다. 건물면적은 대부분 무응답이었으며, 1만㎡이하, 1만㎡초과~10만㎡이하가 각각 2개씩 분포하였다.

표 7. 부지용도(복수응답) 및 면적

Table 7. Site use (multiple responses) and area

Total (cases)	Factory	Service	Road	Harbor	etc
23	10	5	2	1	5
item	Total (cases)	≤10000m ²	>10000m ² and ≤100000m ²	> 100000m ²	No answer
Area	17	6	3	4	4
Building Area	17	2	2	-	13

투자사업의 주요 수입원에 대한 질문에 대해, 기업경영활동을 통한 수익이라고 응답한 기업이 8개, 시설사용료 수입 5개, 건물임대 및 토지이용권 판매 수입 각각 1개 기업 순으로 나타났다. 즉 이용권을 취득하여 토지를 개발하여 직접 사용하기도 하지만, 일부는 토지개발 후 토지이용권을 판매하거나, 개발한 토지나 건물을 임대하기도 한다는 것을 알 수 있다.

표 8. 사업 주요 수입원(복수응답)

Table 8. Major Revenue Source of the Business(multiple responses)

item	No. of cases
기업경영활동 Corporate management activities	8
토지이용권 판매(sale) Sale of Land Use Rights	1
토지 임대(빌려주기) Land lease (lending)	0
건물 임대(빌려주기) Building lease (lending)	1
시설사용료 Facility usage fee	5
무응답 No answer	5
Total(multiple responses)	20

개발한 토지나 건물을 타인에게 팔거나, 빌려줄 대상을 모색할 때, 지인의 추천을 받기도 하지만 홍보를 하기도 하였다. 홍보라고 응답한 한 곳은 소량의 전단지 제작 및 입소문을 통해 이루어졌다

고 응답하였다. 다른 한 곳은 개성공단이다. 홍보를 통한 모집이 드물게 이루어진다고 보여진다.

표 9. 입주기업 및 개인 모집방법

Table 9. How to promote LURs

Total (cases)	북한당국추천 recommendation of government	지인추천 Recommendation of acquaintance	홍보 promotion	etc	No answer
7	0	2	2	0	3

토지이용권(또는 건물) 판매가격(빌려준 가격)에 대해서는 2개 기업만 응답하였다. 아파트를 분양한 경우 250달러/m², 공단용지를 분양한 경우 130.5달러/m²(한화 15만원/m²)였다.

③ 토지이용권 관리

토지임대료(이용권 취득대금)를 묻는 질문에는 8개 기업만이 응답하였고, 9개 기업이 밝히기를 꺼렸다. 임대기간 동안 m²당 50달러이하가 4개, 50달러 초과~100달러 미만이 3개, 100달러 이상이 1개였다. 그런데 50달러 이하의 사업지는 다양한 업종 및 임대기간으로 구성되어 있었다. 50달러 초과~100달러 미만에 속하는 사업은 임대기간이 30년~32년으로 유사하였고, 업종은 모두 제조업이었다. 3개 사업지 위치는 평양과 나선이다. 입지여건이 큰 차이가 있을 것으로 예상됨에도 취득대금이 동일한데, 이는 토지이용권 취득이 협상을 통해 이루어졌기 때문에 가능했던 것으로 보인다. 100달러 이상인 사업은 임대기간이 50년이였다.

표 10. 토지이용권 임대료(US달러/m²·임대기간)

Table 10. Premium of LURs(US\$/m²·Lease period)

Total (cases)	≤50\$	>50\$ and < 100\$	≥100\$	No answer
17	4	3	1	9

토지이용증은 발급받은 후 등록을 하여야만 효력

이 있다. 무응답을 제외한 대다수가 토지이용증을 발급 받고, 등록하였다고 응답하였다. 1개 기업이 토지이용증을 발급받지 못했는데, 토지이용증 발급을 둘러싸고 다소 갈등이 있었다고 밝혔다.

표 11. 토지이용증 발급 및 등록 여부
Table 11. Issuance and registration of land use certificate

Total (cases)	Yes	No	No answer
17	8	1	8

임대법에 토지이용자는 토지사용료를 납부해야 한다는 규정이 있어서 납부여부를 질문하였다. 토지이용권을 취득했다고 응답한 사업이 15개였지만, 토지사용료를 납부한다고 응답한 사업의 수는 적었다. 응답자가 납부여부를 정확하게 모르고 있었을 수도 있고, 우대정책으로 납부하지 않고 있을 수도 있을 것으로 보인다. 북한 규정에서 합영투자방식으로 토지를 출자한 경우 토지사용료 납부자가 합영기업의 어느 당사자가 납부하는지 분명하지 않은 것도 이유가 될 것이다. 토지임대법 시행규정(제93조제4항)에서는 합영기업이 납부하는 것으로 되어 있고, 중국상무부의 대북투자기업 안내서(중국상무부, 2015)에서 합영시 북한측이 납부한다고 안내하고 있기 때문이다.

표 12. 토지사용료 납부 여부
Table 12. Whether to pay land use fee

Total (cases)	Yes	No	No answer
17	4	6	7

토지사용료를 납부하고 있다고 응답한 4개 기업은 모두 연 1.2달러/㎡의 토지사용료를 납부하고 있다고 응답하였다. 이 기업들의 위치는 2개는 평양이고, 2개는 나선으로, 위치가 다름에도 동일한

크기의 토지사용료를 납부하고 있었다. 2015년 하반기에 남북이 합의한 개성공단 입주기업(LH로부터 토지이용권을 매입한 기업)의 토지사용료가 0.64달러/㎡(통일부 보도자료, 2015)이고, 평양주변의 토지사용료가 1유로(1.06달러)/㎡(중국 상무부, 2015)인 것을 감안하면, 비교적 높은 것으로 보인다.

IV. 북한 토지임대제도 평가 및 개선방향

약 25년전에 도입된 북한의 토지이용권임대제도가 제대로 정착되기 위해 설문조사 분석결과를 토대로 개선방향을 살펴보면 다음과 같다.

1. 토지이용권 취득관련

첫째, 협상방법으로 토지이용권을 설정해주고 있는데, 경매 입찰도 적용할 필요가 있다. 조사대상 17개 사업 가운데 2개(무응답)를 제외하고 협상방법으로 토지이용권을 취득하였다. 협상방법으로 토지이용권을 설정할 경우 투자유치를 위한 시간을 줄일 수 있는 장점이 있을 수도 있다. 하지만 외자유치 실적을 올려야 할 경우 임대당국이 토지이용권의 가격을 임의로 낮게 정할 수도 있다. 중국에서도 각 지방에서 외자유치를 위해 경쟁적으로 토지가격을 낮춘 사례가 있었다. 이에 따라 시장요소를 도입하기 위해 경영성 토지에 대해 입찰, 경매, 공시제도를 적용하였고, 추후 공업용지에서도 도입하였다(정매화, 2007 : 45-46).

북한경제특구에서도 경매, 입찰방법으로도 토지이용권을 설정할 수 있다는 규정이 있으나 활용되지 못하는 가장 큰 이유는 투자자가 많지 않다는 점일 것이다. 향후 투자자가 늘어난다면, 경매, 입찰 등 경쟁요소를 도입하여 토지이용권을 설정할 필요가 있을 것이다.

둘째, 토지이용권 임대기간이 토지용도별로 구분되어 있지 않아 토지이용 특징을 반영하지 못하고 있다. 현재 토지이용권 임대기간은 토지임대법에서 최장 50년까지로 정하고 있는데, 사례별로 다소 차이가 있는 것으로 보이나, 토지용도별로 구분하는 제도는 도입되지 않은 것으로 보인다. 토지임대기간 설정시 토지용도별로 토지이용 특징을 반영하여 외자 도입가능성을 높이고 보다 효율적인 토지이용을 유도할 필요가 있다. 중국은 최초의 특구인 심천경제특구에서부터 공업·관광용지 30년, 상업·복합·양식업·식물재배업용지 20년, 주택·교육·과학기술·의료위생용지 50년으로 하여 용도별로 다르게 설정한 바가 있다(삼천경제특구 토지관리임시규정(1981년 12월 24일 공포 제15조). 임대기간을 토지용도별로 다양화하는 것은 투자자의 의사결정을 도와줄 수 있다. 본 조사에 따르면, 심지어 토지임대기간을 70년으로 하여 계약한 사례도 있어 토지임대법 규정과 다르게 운영하는 문제도 있었다.

셋째, 현재 토지임대료 납부방법으로 계약 당시, 즉 투자 초기에 일시납만을 규정하고 있는데, 투자자의 부담을 고려할 때, 기간의 다양화가 필요하다. 토지임대료 분할납부 규정이 없지는 않은데, 토지임대법에 토지종합개발대상과 같이 많은 면적의 토지를 임차하였을 경우에는 토지임대기관이 승인한 기간 안에 토지임대료를 나누어 납부할 수 있다는 규정 정도이다(토지임대법 제30조). 중국이 자국 대북투자기업에게 안내하는 상무부 지침서에 따르면 북한정부가 장려하는 업종이나 대규모 투자는 북한 측과 협상하여 3년 이내에 납부를 완료해야 한다고 명시하고 있다(상무부, 2015).

토지임대료 일시납제도는 재원마련 부담이 투자 초기에 몰린다는 점이 투자자에게만 부정적인 것은 아니다. 임대당국 입장에서는 긍정적인 면과 부정적인 면을 모두 가지고 있다. 임대당국 입장에서는

도시개발을 위한 재원충당을 위해 일시납이 유용할 수 있으나, 점차 토지이용권 임대가 어느 정도 확대되면, 장기적으로 도시관리를 위해 지속적인 재원 조달이 필요할 수 있다.

넷째, 단기 사업 또는 외국투자자의 다양한 사업 여건을 반영할 수 있도록 토지이용권 취득 없이 임대당국으로부터 임대가 가능하도록 할 필요가 있다. 현재 북한에서 외국투자자가 토지이용권 없이 토지를 이용하려면 개발업자 또는 등록된 토지이용권을 보유한 자로부터 재임대 받아야만 한다. 베트남에서는 외국투자자가 토지임대기간 전체에 해당하는 임대료를 지불하고 토지를 사용할 수도 있고, 연간 임대료를 지불하고 사용할 수도 있다.

2. 토지개발 및 토지이용권 거래 관련

첫째, 특구별로 서로 다른 재임대규정을 일관되게 통일할 필요가 있다. 토지이용권 재임대는 북한에서 외국투자자가 유연하게 토지를 이용하도록 할 수 있는 제도이다. 그런데 특구마다 토지이용권 재임대규정이 다소 상이하다. 개성공업지구에서 등록임차권을 소유한 자는 부동산을 제3자에게 재임대할 수 있고, 이 때 임대기관의 동의가 필요하다(개성공업지구 부동산 규정 제37조). 나선특구에서는 토지이용권을 임대기관으로부터 취득하여 토지를 개발한 경우에만 가능한 것으로 추정된다(나선시 토지임대시행규정 제52조 및 조선·평양, 1995:142 ; 김미숙 외, 2016 : 33에서 재인용).

사업목적에 맞게 토지를 이용하지 않고, 시세차익을 기대하고 토지이용권을 단순히 보유하면서 재임대하는 경우에 대비도 필요할 것이다.

둘째, 거래시장을 활성화하기 위해서는 홍보도 활발히 이루어져야 할 것으로 보인다. 토지이용권

및 시설운영 등을 하는 경우가 7개 사례가 있었는데, 거래 및 입주기업 모집방법으로 홍보는 거의 없는 것으로 보인다. 거래를 활성화하기 위해서는 토지이용권 및 개발된 토지, 건물에 대한 홍보가 이루어져야 경쟁적인 시장이 형성될 수 있을 것으로 보인다.

3. 토지관리 관련

첫째, 토지이용권 시장이 제대로 형성되려면, 토지가격에 대한 평가기준이 있어야 하나 평가기준이 무엇인지 알려져 있지 않다. 설문결과를 보면, 사업지 위치가 다름에도 토지이용권 임대료가 동일한 경우도 있었다. 토지가격 평가기준의 제정 및 공개는 임대료 책정 뿐 아니라 투자방식의 결정에서도 영향을 줄 것으로 보인다. 즉, 합병, 합작기업에 토지를 출자지분으로 출자할 때, 출자비율에서 유리하게 하기 위해 북한측 투자자는 토지이용권 가격을 높게 책정하고자 할 것이고 합병, 합작 상대방은 출자비율에서 유리하기 위해 낮게 평가되길 원할 것이다. 외국인투자자가 투자의향이 있더라도 불투명한 가격기준을 리스크의 하나로 받아들일 우려가 있으며, 투자를 지연시키는 결과를 야기할 수도 있다. 따라서 토지가격을 평가하는 객관적인 기준이 필요할 것이며, 만약 객관적인 기준이 있다면 공개할 필요가 있다.

둘째, 토지사용료 납부자 규정을 명확히 할 필요가 있다. 15개 사업이 토지이용권을 취득했다고 응답하였지만, 토지사용료를 납부한다고 응답한 사업의 수는 적었는데, 여러 가지 이유가 있을 수 있으나, 합병투자시 납부자 규정이 분명하지 않은 것도 이유가 될 것으로 보이기 때문이다. 특히 중국 상무부의 대북투자기업 안내서와 토지임대법 시행규정의 납부자규정의 불일치는 반드시 검토되어야 할

것으로 보인다.

V. 결론 및 시사점

1. 연구요약

본 연구에서는 북한 토지임대제도는 토지이용권 설정, 개발, 거래 등이 가능하도록 설계되어 있는데, 실제로 원활하게 안정적으로 작동하고 있는가에 대한 의문에서 출발하였다. 만약 제도가 원활하게 작동하지 않는다면, 개선점은 무엇인지 찾아보고자 하였다. 이를 위해 북한 토지이용권제도를 중국 및 베트남의 제도와 비교분석하고, 실제 북한에 투자한 외국인투자기업 17개에 대해 설문조사를 하였다.

연구결과 토지임대방법이 협상 중심으로 이뤄지고 있으나, 토지의 효율적 이용을 위해 경매, 입찰 등을 적용하고, 토지이용권 임대 없이도 임대당국으로부터 토지를 임대하여 이용할 수 있게 하는 등 토지이용권 취득과정을 개선할 필요가 있었다. 토지임대료 납부방법도 일시납만 둘 것이 아니라 연납 등 분납방법도 도입할 필요가 있었다. 설문응답 사업 가운데 토지이용권을 판매한 경우가 1건, 개발한 건물을 임대하거나 시설이용료로 수익을 올리는 경우가 6건으로 나타났다. 재임대 조건이 특구에 따라 다른 경우도 있어 재임대시장 활성화를 제약하는 요인으로 작용할 수 있을 것으로 나타났다. 사업지의 위치가 크게 다를 것으로 예상됨에도 동일한 토지임대료 및 사용료가 부과되고 있어서, 토지가치평가기준이 합리적인지 의문을 갖게 하였다. 토지가치평가기준이 있다면 공개가 필요하고, 없다면 제정이 필요한 것으로 나타났다.

결론적으로 북한의 토지임대제도는 토지이용권 거래시장이 형성될 수 있도록 설계되어 있으나, 아직은 정착단계에 이르지 못한 것 같다. 다만 토지이용권을 취득하여 개발한 토지나 건물을 임대하거나, 시설을 이용하도록 하는 시장은 상대적으로 일부 작동하고 있는 것으로 보인다.

2. 시사점 및 연구한계

향후 남북교류협력이 활발해진다면, 북한의 토지를 한국의 기업이 이용하는 경우가 많아질 것이다. 이러한 상황을 전제로 본 연구가 북한 토지이용에서 우리에게 주는 시사점은 다음과 같다. 첫째, 북한의 토지임대제도에 대한 충분한 이해와 활용이 필요할 것으로 보인다. 부족하지만 토지임대법 및 이와 관련된 특구법 등을 통해 북한은 토지이용권 거래시장을 형성할 수 있는 근간을 갖추었다고 볼 수 있기 때문이다.

둘째, 북한의 토지임대제도는 북한의 전체 토지 관리 측면은 부족한 부분적인 제도로 보여, 국가토지의 통합적 관리를 위한 제도가 필요하다. 토지임대 제도는 국유 토지의 효율적 이용을 보장하는 것보다는 외국기업유치에만 초점을 두고 있는 것으로 보이기 때문이다. 중국의 경우 개혁개방초기에는 특구를 중심으로 토지이용권제도를 실험하였지만, 1986년 토지관리법 제정을 통해 토지이용권의 성격을 규명하고 토지이용의 통합적 관리를 실현하고자 하였다.

셋째, 토지임대제도가 국가로부터 이용권 설정 및 양도, 일시납 등을 위주로 경직되게 운영되고 있다. 토지이용권 없이 투자하고자 할 경우 또는 기업의 초기투자비용 부담 등을 완화할 수 있는 등 유연한 토지임대제도가 도입될 필요가 있다.

본 연구에서 사례조사시 검색된 남북관계 및 해외 여건 등으로 응답을 꺼려 충분한 사례수를 확보하지 못하였다. 조사 기업의 수가 절대적으로 부족하여 일반화하기에는 곤란하지만 조사결과와의 함의는 유의미하다고 판단된다. 향후 연구에서는 기업의 대북투자와 관련하여 좀 더 상세한 조사가 이루어질 필요가 있다.

- 주1. 북한의 토지임대제도는 외국투자자의 토지이용권 설정과 관련된 제도이다. 국가소유토지를 소유권이전없이 사용한다는 의미에서 토지임대제도가 포괄적인 명칭으로 보인다.
- 주2. 북한에서 토지이용권이 처음 등장한 법은 1992년 10월 제정된 외국인투자법이다. 김미숙 정매화 (2015:7)는 토지이용권이라는 단어가 처음 등장한 법은 합영법(1984)이라고 하고 있는데, 이것은 오류이다.
- 주3. 법의 내용을 보면, 토지임대보다는 토지이용권설정이 더 정확하다(법무부, 2008 : 10).
- 주4. 데일리 NK, 2010년 04월 28일 “北, ‘개인’ 부동산임차 허용...부동산관리법 제정”
- 주5. 합작기업, 합영기업, 외국인기업을 외국인투자기업이라 한다(외국인투자법 제2조 제4항).
- 주6. 북한 법(또는 하위규정)을 보면 ‘임대’라는 용어를 ‘토지이용권 설정’의 의미로 쓰기도 하고, 일반적인 ‘임대(lease)’, 재임대(sublease)라는 의미로도 사용하는 것으로 보인다.
- 주7. 한국기업은 북한 관련법에서 규정하는 외국기업에 해당하지 않으나, 개성공단 개발사업은 한국기업이 외국투자자와 마찬가지로 토지이용권을 설정받고, 토지임대제도의 메커니즘이 적용되고 있어서, 본 연구에서 포함하여 분석한다.

인용문헌

References

1. 김미숙정매화, 2015. “북한과 중국의 토지이용권제도 비교”, 「국토계획」, 50(6): 5-20.
Kim, Mi-Suk, Zheng, Mei Hua, 2015. “The Comparison of Land Use Right Granting System between North Korea and China”, *Journal of Korea Planning Association*, 50(6): 5-20.
2. 김미숙김두환최대식박진용, 2016. 「북한지역 외자유치 활성화를 위한 토지이용제도 연구」,

- 대전: LH토지주택연구원.
- Kim, Mi-Suk, Kim, Doo-Hwan, Choi, Dae-Sik, Park, Jinyong, 2016. *A Study on the Land Use System of North Korea to Attract Foreigners' Investment*, Daejeon: Land & Housing Institute.
3. 김승중·정희남·권대철, 2015. "통일 후 한반도 토지정책", 『토지정책론』, 김승중 외 22인, 서울: 부연사.
Kim, Seung-Jong, Jung, Hee-Nam, Kwon, Dae-Cheol, 2005. "Land Policy of Korean Peninsula after Reunification", in *Theory and Practice of Land Policy*, edited by S.J.Kim, et al., 549-586, Seoul: Buoen Press.
 4. 박인성·김형숙 역, 2002. 「개혁·개방이후 중국의 토지정책 : 중국 토지사용제도 개혁 10년」, 경기: 국토연구원.
Park, In-Sung, Kim, Hyung-Sook, 2002. *Land Policy of China after Reform and Opening: Ten Years of Chinese Land Use System Reform*, Gyeonggi: KRIHS(Translated).
 5. 류해웅·박인성·박현주, 2001. 「개혁·개방이후 중국의 토지정책에 관한 연구」, 경기: 국토연구원.
Ryu, Hae-Woong, Park, In-Sung, Park, Heon-Joo, 2001. *A Study on the China 's Land Policy After the Reform*, Gyeonggi: KRIHS.
 6. 법무부, 2008. 「개성공업지구 토지이용권 보호 방안 연구」, 서울.
Ministry of Justice, 2008. *The Protection of the right of Land Use in Gaeseong Industrial Complex*, SEOUL.
 7. 법무부, 2005. 「베트남 개혁개방법제 개관」, 서울.
Ministry of Justice, 2005. *Overview of Legislation on reform and opening of Vietnam*, SEOUL.
 8. 상무부 국제무역경제협력연구원·상무부 투자촉진사·무국·주북중국대사관 경제상무참찬처, 2015. 「對外投資合作国别(地区) 指南, 朝鮮(2015年版)」, 북한. Department of Commerce, International Trade and Economic Cooperation·Department of Commerce, Investment Promotion Bureau·Embassy of the Republic of China in Economic Affairs, 2015. *Foreign Investment Cooperation by Country (District)*, North Korea(2015 ed.)
 9. 정매화, 2007. "중국 토지이용계획 및 규제체도의 특성에 관한 연구", 서울대학교 환경대학원 박사학위논문.
Zheng, M. H., 2007. "Characteristics of Land Use Planning and Regulation System in China" Ph. D. Dissertation, Seoul National University.
 10. 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.
 11. "北, '개인' 부동산임차 허용...부동산관리법 제정", 연합뉴스 2010년 04월 28일, 데일리 NK.
"North, to allow 'private' real estate lease ... Real Estate Management Law enactment", Yonhap 2010, April 28. *Daily NK*.
 12. <http://www.unilaw.go.kr/Index.do>
 13. 통일부, 2015. "개성공단 토지사용료 기준에 관한 합의서 체결", 서울.
Ministry of Unification, 2015. "Agreement on land use fee standard of Gaeseong Industrial District", Seoul.

Date Received 2017-05-24
Date Reviewed 2017-08-06
Date Accepted 2017-08-06
Date Revised 2017-08-29
Final Received 2017-08-29