

북한의 토지 임대 및 저당제도

북한은 생산수단의 사적소유를 철저히 배제하는 사회주의적 소유제도를 유지하고 있기 때문에, 기본적 생산수단인 토지의 소유와 이용에 대해서는 엄격한 규제를 가하고 있다. 북한은 1946년 3월 5일 임시인민위원회 명의로 ‘토지개혁에 대한 법령’을 발표하여 경작자에게 토지이용권을 무상으로 부여하는 토지개혁을 실시하였으며,¹⁾ 1977년 4월 29일 사회주의적 토지소유관계를 더욱 굳건히 하기 위하여 ‘조선민주주의인민공화국 토지법’(이하 ‘토지법’)을 제정하였다.²⁾

북한에서 생산수단은 국가와 사회협동단체가 소유하고(사회주의헌법 제20조, 토지법 제9조), 토지는 오직 국가만이 지배할 수 있으며, 협동농장을 비롯한 기관·기업·단체·공민들이 이를 이용할 수 있다(토지법 제13조). 따라서 협동단체의 토지소유

권도 실제로는 토지사용권에 불과한 것이며, 농민에게 인정되고 있는 텃밭에 대한 권리 역시 협동단체의 집단적 소유로 되어 있는 토지를 대상으로 하고 있기 때문에 일종의 배타적인 개인경작권에 불과한 것이라 하겠다.

북한에서는 생산수단의 사적 소유가 허용되지 않기 때문에 토지임대차 제도가 필요하지 않으나, 1992년 외국인투자법을 제정하면서 외국투자 유치를 위하여 외국투자자들에게 대한 토지 임대를 처음으로 허용하게 되었으며,³⁾ 투자장려 부문에 대해서는 유리한 토지사용조건을 보장함으로써 토지를 투자유인 수단으로 활용하고자 하였다. 한편, 북한은 1993년 외국투자가·외국투자기업의 토지 임대와 임차 토지의 질서를 규율하기 위하여 ‘조선민주주의인민공화국 토지임대법’(이하 ‘토지임대법’)을

1) 대륙연구소, 북한법령집 제2권, 1990, p.273.

2) 토지법은 1963년 처음 제정된 바 있으나, 1964년 채택된 ‘우리나라 사회주의 농촌문제에 관한 테제’ 및 1972년 주체사상을 명시한 사회주의헌법 정신을 반영하기 위하여 1977년 다시 제정되었음.

3) 조선민주주의인민공화국 대외경제협력추진위원회·위탁국제(홍콩)유한공사, 라진-선봉자유경제무역지대 투자환경, 1995, p.102.

제정(1999년 개정)하였으며, 1994년 ‘토지임대법시행규정’(이하 ‘시행규정’)을 마련한 데 이어, 1996년 북한의 기관·기업이 합영·합작기업에 토지·건물을 출자할 경우의 절차와 요건을 정한 ‘토지, 건물의 출자규정’을 채택하였다.

토지임대법은 외국 법인과 개인에게 북한의 토지를 임대할 수 있도록 하고 있으며(제2조),⁴⁾ 합영·합작기업에 토지를 출자하려는 북한의 기관·기업에도 토지이용권을 부여하고 있다(제5조). 토지를 임차한 외국투자가는 토지이용권을 가질 수는 있으나(제3조), 토지소유권은 인정되지 않는다(시행규정 제3조).

1. 토지 임대 방법

토지 임대는 원칙적으로 협상의 방법으로 하며, 라진-선봉자유경제무역지대에서는 입찰과 경매의 방법도 허용된다(토지임대법 제9조, 시행규정 제9조).

협상에 의한 방법은 토지임대기관과 임차희망인 간에 임대료, 투자·개발조건 등 임대차조건을 직접 합의하는 방법으로, 다음의 절차를 거치게 된다(토지임대법 제

10조 내지 제11조, 시행규정 제10조 내지 제17조 및 제35조 내지 제37조). 첫째, 토지임대기관은 토지의 위치·면적·지형도·용도, 건축면적과 개발계획, 건설기간, 투자의 최저한계액, 임대기간,⁵⁾ 토지개발상태 등을 명시한 토지자료를 사전에 임차희망인에게 제공한다. 둘째, 임차희망인은 토지자료를 검토한 다음 토지이용신청서⁶⁾를 임대기관에 제출한다. 셋째, 임대기관은 토지이용신청서를 받은 날부터 20일 안에 승인 여부를 결정한다. 넷째, 토지임대기관과 임차희망인은 토지임대차계약⁷⁾을 체결한다. 다섯째, 임차인은 토지임대차계약을 체결한 날부터 15일 안에 이행보증금(임대료의 10%)을 토지임대기관에 지불한다. 여섯째, 임차인이 계약에 따른 임대료를 지불하면 토지임대기관은 토지이용증을 발급하고 이를 등록한다. 토지이용권이 등록되지 않으면 토지를 이용하지 못하게 되므로 반드시 등록 여부를 확인하여야 한다.

입찰에 의한 방법은 입찰희망자들이 임대료 등 입찰조건을 토지임대기관에 비공개적으로 제출하고 토지임대기관이 임차인을 선택하는 방법이며, 경매에 의한 방법

4) 1993년 토지임대법은 ‘공화국 영역 밖에 있는 조선동포’에게도 토지 임대를 허용하였다가 1999년 개정시 이를 삭제하였다. 따라서, 법규상 남한 기업이 북한의 토지를 임대할 수 있는지 불분명하나, 북한 당국은 현대의 금강산관광사업에 대해 토지이용권 등 사업이용권을 포괄적으로 허용하고 있음.

5) 토지임대기간은 계약당사자들이 합의하여 정하되(시행규정 제6조), 최장 50년 이내임(토지임대법 제6조, 외국인투자법 제15조). 중국의 토지 임대기간은 거주용지 70년, 공업 기타 용지 50년, 상업·관광·오락용지 40년임(중화인민공화국 城鎮 國有土地 사용권 出讓和轉讓 暫行條例 제12조).

6) 토지이용신청서에는 임차하려는 토지의 위치와 면적, 토지용도, 건설총투자액, 건설완공기일, 임차기간 등을 기재해야 함(시행규정 제13조).

7) 토지임대차계약서는 토지이용증을 등록한 때부터 효력이 발생하며(사회안전부출판사, 민사법사전, 1997, p.646.), 임대차 목적과 기간, 건설기간, 임대료 및 사용료와 그 지불방법, 제재 및 분쟁해결방법 등이 기재됨(시행규정 제17조). 한편 협상의 경우는 계약체결시한이 정해져 있지 않으나, 입찰의 경우는 낙찰통지서 수신일로부터 30일 안으로, 경매의 경우는 낙찰일로부터 7일 안으로 정해져 있음(시행규정 제28조 및 제33조).

은 정한 시간과 장소에 입찰희망자들을 모아 놓고 공개적인 경쟁을 통하여 임차인을 선택하는 방법이다.

토지임차인은 토지를 계약에서 정한 용도에 맞게 이용하여야 하며, 용도변경 시에는 토지임대기관에 토지용도변경승인신청서를 제출하여 승인을 받은 다음, 토지임대기관과 보충계약을 체결해야 한다(토지임대법 제14조, 시행규정 제38조). 토지용도를 무단 변경한 경우에는 벌금이 부과되며(토지임대법 제39조), 계약대로 토지를 개발하지 않은 경우에는 토지이용권이 박탈될 수 있다(토지임대법 제40조).

토지이용권은 임차기간 내에는 취소되지 않는다. 다만 토지임대기관은 임대기한 전 일지라도 자연재해, 도시건설계획 변경 등의 사유가 발생한 경우에는 토지이용권 취소 6개월 전에 다른 토지를 제공하거나 보상을 실시하고 토지이용권을 취소할 수 있다(토지임대법 제38조, 시행규정 제102조 및 제103조). 토지임차인이 임대기한 전에 토지이용권을 취소할 수 있는지에 관하여는 명문규정이 없다.

2. 토지이용권의 양도

임대한 토지의 이용권은 임차인의 재산권으로 된다(토지임대법 제7조).⁸⁾ 따라서

토지임차인은 토지이용권을 기업에 투자하거나 제3자에게 양도 또는 저당할 수 있다(토지임대법 제15조, 시행규정 제7조). 토지이용권의 양도에는 판매, 재임대, 증여, 상속이 포함된다.⁹⁾ 임차인은 토지이용권에 대하여 제한된 처분권을 지닌다.¹⁰⁾ 즉, 임차인은 토지이용권을 ① 임차기간 안에서, ② 임대차계약 내용대로, ③ 임대기관의 승인을 받아 처분할 수 있다. 따라서 토지이용권의 임의적인 양도는 불가능하며, 양도받을 경우에도 당초의 토지임대차계약에 맞게 토지를 이용해야 하므로(토지임대법 제17조 및 제39조) 업종변경은 불가능하다. 토지이용권을 양도하기 위해서는 ① 토지임대기관으로부터 임차하였거나 토지임차인으로부터 판매·교환 형식으로 양도받은 토지의 이용권이어야 하며, ② 토지임대차계약에서 정한 임대료 전액을 지불한 토지의 이용권이어야 하고, ③ 토지임대차계약에 명시된 기한과 조건에 따라 투자와 건설을 시행한 토지의 이용권이어야 한다(시행규정 제42조). 따라서 투자와 건설을 시행하지 않고 토지이용권의 가격변동만을 노린 투기 목적의 양도는 금지된다.¹¹⁾

한편 토지이용권을 양도하는 경우에는 토지이용 관련 권리와 의무, 토지에 있는 건축물과 기타 부착물도 함께 양도된다(토

8) 다만, 재산권의 내용이 물권적 권리인지 채권적 권리인지는 불분명함(법무부, 북한법의 체계적 고찰(Ⅲ), 1997, p.278.).

9) 1992년 외국인투자법 제15조에서는 임대토지의 양도·상속을 허용하였다가 1999년 2월 26일 외국인투자법을 개정하면서 동 내용을 삭제하였으나, 같은 날 토지임대법을 개정하면서 1993년의 토지임대법 제15조를 개정하지 않고 종전과 같이 그대로 둬으로써, 임대토지의 양도·상속을 계속하여 허용하고 있음

10) 앞, 라진-선봉자유경제무역지대 투자환경, p.104.

11) 조선민주주의인민공화국 대외경제협력추진위원회, 라진-선봉자유경제무역지대 투자문답집, 1996. 6, p.46.

지임대법 제17조).¹²⁾ 즉 북한은 우리 법제와는 달리 토지와 건물을 각각 별도의 독립된 부동산으로 취급하지 않고, 전체를 한 건의 부동산으로 취급하고 있다. 북한은 토지임차인이 토지이용권을 판매하는 경우, 토지임대기관이 우선적으로 구매할 수 있는 일종의 환매권을 보장하고 있는데(토지임대법 제19조), 이는 토지임차인이 각종 시설투자를 한 토지를 포괄적으로 인수하려는 취지로 보인다.

3. 토지이용권의 저당

북한 민법은 재산권으로 소유권과 채권만을 인정하고 있으며, 물권에 대해서는 부르주아 민법이 사용하는 개념이라는 이유로 따로 설정하지 않고 있으나,¹³⁾ 1993년 토지임대법을 제정하면서 토지이용권에 대한 저당제도를 처음으로 도입하였다.¹⁴⁾

토지임차인은 은행 기타 금융기관으로부터 용자를 받기 위해 토지이용권을 저당할

수 있다. 이 경우 토지에 있는 건축물과 기타 부착물도 함께 저당된다(토지임대법 제21조). 따라서 은행이나 금융기관이 아닌 자에 대해서는 토지이용권을 저당할 수 없다. '은행'에 외국투자은행(합영은행, 외국인은행, 외국은행 지점)이 포함되는지는 불분명하다.¹⁵⁾

토지이용권을 저당하는 경우, 저당권설정자와 저당권자는 토지임대차계약에 맞게 저당계약을 체결하고 공증을 받아야 하며, 저당권자는 토지임대차계약서 또는 양도계약서 사본, 토지이용증 사본, 토지현황자료를 요구할 수 있다(토지임대법 제22조, 시행규정 제73조). 저당권설정자와 저당권자는 저당계약을 체결한 날부터 10일 내에 공동으로 토지임대기관에 토지이용권 저당등록을 하여야 하며, 토지저당권은 등록한 날부터 효력을 발생한다(토지임대법 제23조, 시행규정 제74조). 저당권자는 저당물 처분시 기타 채권에 비하여 우선적으로 상환받게 되며, 저당권자가 다수일 경우에는 저당권을 등록한 순서대로 상환

12) 이는 중국의 경우도 마찬가지임(중화인민공화국 城鎮 國有토지사용권 出讓和轉讓 暫行條例 제21조 및 제23조).

13) 앞, 민사법사전, p.225. 이에 반하여 중국은 '중화인민공화국 담보법'에서 유치권, 질권, 저당권 등의 담보물권을 인정하고 있으며(제2조), 토지사용권 이외에 건물·기타 토지부합물·선박·항공기·차량·기계류 등에 대한 저당권도 인정하고 있음(제34조). 중국의 경우, 일반적으로는 소유권자만이 저당권을 설정할 수 있으나, 국가소유기업들은 법률상 처분권한만 보유하고 있는 자산에 대하여도 저당권을 설정할 수 있음(Euromoney Publications, *Creating & Enforcing Security in Asian Emerging Markets*, Asia Law & Practice Publishing Ltd., 1997, p.38.)

14) 위, 민사법사전, p.643. 한편 라진-선봉경제무역지대에서는 토지뿐만 아니라 건물에 대한 저당도 인정되고 있음. '자유경제무역지대 건물양도 및 저당규정' 제2조에 의할 경우 건물의 저당에는 건물소유권의 저당이 포함되며, 저당 건물로는 살림집·공공건물·생산건물 및 그 부속건물이 해당되고, 건물이 저당되는 경우에는 토지이용권도 함께 저당됨. 또한 '토지, 건물의 출자규정' 제4조는 합영·합작기업은 북한측 투자자가 출자한 토지이용권과 건물소유권 및 건물이용권에 대하여 저당권을 설정할 수 있도록 하고 있음.

15) 이에 반하여 중국의 경우에는 저당권자에 대한 제한이 없음(중화인민공화국 城鎮 國有토지사용권 出讓和轉讓 暫行條例 제32조 참조).

받는다(시행규정 제79조).

저당권자는 ① 저당권설정자가 기한이 되도록 채무를 상환하지 않거나, ② 저당기간 내에 기업을 해산하거나 파산한 경우, ③ 저당권설정자가 저당기간 내에 사망하였으나 상속자가 없거나 채무상환을 거절한 경우에는 토지이용권을 처분할 수 있다(토지임대법 제24조, 시행규정 제76조). 저당권자가 토지이용권을 처분하고자 할 경우에는 토지임대기관에 저당물처분신청서¹⁶⁾를 제출하여 승인을 받아야 한다(시행규정 제77조). 토지이용권을 승인 없이 저당한 경우에는 벌금을 부과하며, 저당처분을 무효로 하고, 정도에 따라 토지이용권 또는 저당권을 박탈할 수 있다(토지임대법 제29조, 시행규정 제106조). 토지임대기관은 저당물처분신청서를 접수한 날부터 5일 안에 승인 여부를 결정하여야 하며, 토지임대기관은 토지저당계약내용에 맞지 않거나 저당물 처분조건이 불명확할 경우에는 저당물처분신청을 부결할 수 있다(시행규정 제78조). 저당물의 채권상환 담보범위에는 원금, 이자, 지연배상금, 저당물 감정비용·경매비용 등이 포함된다(시행규정 제77조).

토지이용권에 대한 저당권은 저당권설정

자가 채무를 상환하거나 저당권자가 저당권을 포기한 경우, 또는 양 당사자가 합의하여 대물변제하기로 한 경우에는 소멸된다(시행규정 제82조). 양 당사자는 저당권이 소멸된 날부터 10일 내에 토지이용권저당취소등록을 하여야 한다(시행규정 제83조).

북한이 토지이용권을 담보로 자금을 융통할 수 있도록 한 것은 북한의 사회주의 법 체제에서는 매우 획기적인 의미를 가진다고 할 수 있으나, 북한의 열악한 재정·금융사정, 객관적인 감정평가기관·경매기관의 부존재 등을 고려할 때 선언적 규정에 불과하다고 할 것이다.¹⁷⁾

4. 토지 관련 비용

북한의 토지 관련 비용으로는 토지임대료, 토지개발비, 토지사용료, 이전보상비가 있다. 토지임대료는 토지이용권의 대가로, 국가가격제정기관이 정한 기준임대료에 기초하여 토지임대기관과 토지임차인이 협의하여 정한다(시행규정 제85조 및 제86조).¹⁸⁾ 토지임대료에는 토지개발비가 포함된다(토지임대법 제29조). 토지개발비는 토지사용권을 취득한 뒤 당해 토지를

16) 저당물처분신청서에는 토지의 면적, 위치, 용도, 저당권자와 저당권설정자, 저당기일, 채무액, 저당물의 채권상환담보범위와 처분형식 등을 기재하여야 함.

17) 이에 반하여 중국에는 평가전문기관인 資産評估事務所가 있으며, 1996년에는 경매절차 관리를 위하여 '중화인민공화국 경매법'을 제정하였음.

18) 북한은 입지조건(I, II, III부류) 및 토지용도(금융·상업·호텔·오락용, 주택 및 공공건물용, 공업 및 창고용)에 따라 토지임대료를 차등 적용하며, m²당 북한원 11원(약 5달러)~64원 50전(약 30달러)이 적용됨(앞, 라진-선봉자유경제무역지대 투자문답집, p.48.). 한편 연합뉴스 1999. 3. 26자는 라진-선봉자유경제무역지대 당국이 토지임대료를 최고 300%까지 인상하였다고 보도한 바 있으나, 1999. 6월 UNDP 발간 자료에 의하면 임대료 인상조치는 없었던 것으로 보임(UNDP·UNIDO, *DPRKorea's Investment & Business Guide to the Rajin-Sonbong Economic and Trade Zone*('98), 1999. 6, p.14.).

기업 용도에 맞게 개발하는 데 소요되는 비용, 즉 토지정리와 도로건설 및 상하수도, 전기·통신·난방시설에 지출된 비용이다.¹⁹⁾ 토지임차인은 임대차계약 체결일부터 90일 내에 토지임대료 전액을 지불하여야 하며, 투자장려 부문이나 임대료가 북한원 2,000만원 이상일 경우에는 토지임대기관과 임차인이 합의한 이자를 지불하는 조건으로 5년간 분할 납부할 수 있다(토지임대법 제30조, 시행규정 제89조). 토지임대료 연체기간이 50일 이상인 경우에는 임대차계약이 취소될 수 있다(토지임대법 제32조).

토지사용료는 토지를 사용하는 대가로서 토지이용권을 등록한 날부터 계산하여 매년 12월 20일까지 납부하여야 한다(시행규정 제94조).²⁰⁾ 투자장려 부문과 라진-선봉자유경제무역지대에 투자하는 경우에는 토지사용료를 10년까지 면제하거나 감면할 수 있다(토지임대법 제33조, 시행규정 제95조).

이외에 토지임대법규상에 명시되어 있지 않은 토지 관련 비용으로 이전보상비가 있다. 북한은 토지를 임대하면서 임대토지의 부착물을 이설·폐기하는 경우, 그 부착물 소유권자의 이익을 보호하기 위해 1996년 ‘임대토지부착물의 이전보상규정’을 제정하

였다. 이 규정에 의할 경우, 이전보상비에는 농경지보상비, 농작물보상비, 건물보상비, 기타부착물보상비가 있으며, 임대기관은 이전보상비를 토지임대료에 포함시켜 받는다.

한편, 북한은 최근 들어 임금과 물가를 인상한 데 이어 환율을 현실화한 것으로 알려지고 있다.²¹⁾ 따라서 조만간 토지 관련 비용도 인상될 것으로 예상된다.

5. 토지이용권의 반환

토지이용권은 임대기간이 종료되면 건축물과 기타부착물 등을 포함하여 토지임대기관에 무상으로 반환된다. 다만, 예외적으로 40년 이상 임차한 토지에 준공연한이 10년 미만이고 총 건설비용이 북한원 2,000만원 이상인 기본건물에 대해서는 해당 잔존가치를 보상받을 수 있다(토지임대법 제34조, 시행규정 제96조). 그러나 북한이 보상에 주는 건물은 高價 건물에 한하며, 보상여부도 북한이 자의적으로 결정하게 되어 있다는 점에 유의해야 한다.

임대기간이 종료되면 토지임차인은 토지이용증을 해당 발급기관에 반환하고 토지이용권 등록취소 절차를 밟아야 한다(토지임대법 제35조). 토지임대기간을 연장하려

19) 토지개발비는 입지조건·토지용도에 관계없이 m²당 북한원 53원 80전(약 25달러)이 적용되며, 하부시설을 덜 갖추었을 경우에는 갖춘 시설에 따라 기준가의 20%~80%를 적용함(위, 라진-선봉자유경제무역지대 투자문답집, p.48 ; 위, DPRKorea's Investment & Business Guide to the Rajin-Sonbong Economic and Trade Zone, p.14.).

20) 토지사용료 개념은 토지임대법 제정 이전인 1984년 합영법 제21조에서 처음 도입되었음. 토지사용료는 국가가격제정기관이 정하는데(시행규정 제92조), m²당 북한원 1원(약 0.5달러)으로 4년간 일정하며, 변동시키는 경우에 그 폭은 20%를 초과하지 못함(위, 라진-선봉자유경제무역지대 투자문답집, p.48 ; 위, DPRKorea's Investment & Business Guide to the Rajin-Sonbong Economic and Trade Zone, p.14.).

21) 중앙일보, 2002. 7. 23자 보도(<http://nk.joins.com>).

는 경우에는 임대기간 종료 6개월 전에 토지임대기관에 토지이용연기신청서²²⁾를 제출하여 승인을 받아야 한다(토지임대법 제36조). 토지이용연기 승인을 받은 임차인은 임대기관과 임대차계약을 다시 체결하고, 임대료를 지불한 다음, 토지이용증을 재발급 받아 토지이용권 변경등록을 하여야 한다(시행규정 제100조).

한편, 토지임차인은 임대기간 종료 후

30일 내에 토지임대기관이 반환받기를 거절한 건축물·설비 등에 대해서 자기 비용으로 철거하고 토지를 정리해야 한다(토지임대법 제37조, 시행규정 제101조). 이는 토지임대기관이 판단하여 자신들에게 유리한 시설은 무상으로 가져가고, 불필요한 시설은 임차인의 부담으로 제거하게 한 것으로 외국투자자에게는 불리한 규정이다.

【趙 泳 照】

22) 토지이용연기신청서에는 토지 위치, 면적, 용도, 개발정도, 연기사유, 투자계획 등이 기재되며(시행규정 제99조), 토지임대기관은 토지이용연기신청서를 접수한 날부터 30일 안에 승인여부를 결정해야 함(시행규정 제98조).