

외국자본에 의한 북한 토지, 주택개발 실태*

-토지이용권제도를 중심으로-

Land and Housing Development in North Korea by Foreign Investment: Focusing on the Land Use Rights System

김 미 숙**

Kim, Mi-Suk

목 차

- | | |
|-----------------------------|---------------------------|
| I. 머리말 | IV. 외국자본에 의한 토지, 주택개발의 특징 |
| II. 외국인 투자유치를 위한 북한의 토지이용제도 | V. 맺음말 |
| III. 외국투자기업의 북한토지이용 실태 | |

이 연구는 북한이 외국인투자 유치를 위해 도입한 토지이용권제도를 통해 외국자본에 의한 북한 토지, 주택개발 실태를 고찰하고자 하였다. 토

<https://doi.org/10.35148/ilsire.2023..26.3>

투고일: 2023. 4. 1. / 심사완료일: 2023. 5. 18. / 게재확정일: 2023. 5. 24.

* 본 논문은 김미숙, “외국자본에 의한 북한 토지, 주택개발 실태 -토지이용권제도를 중심으로-”, 2022.11.18., 건국대학교 법학연구소 일감부동산법학 한국연구재단 등재학술지 유지 기념 국내학술대회 발표문과, LHRI 자체과제인, 북한지역 외자유치 활성화를 위한 토지이용제도 연구, 2016을 대폭 수정·보완한 것입니다.

익명의 심사위원님들께 감사드립니다.

** LH토지주택연구원, 연구위원, 도시계획학박사

Senior Research Fellow, Ph.D. in Urban Planning, Land & Housing Research Institute

지이용권제도는 도입 이후 30여 년이 흘렀다. 2000년대 이후 북한에 투자한 외국투자자의 토지이용권제도가 어떻게 적용되고 있는지, 실태조사 결과는 다음과 같다. 첫째, 토지임대제도가 규정과 다르게 적용되고 있는 부분들이 있지만, 계약과 관련된 절차는 어느 정도 작동하고 있었다. 둘째, 북한의 살림집 공급주체 변화가 나타나고 있었다. 건설자본이 부족한 상태에서 지방정부가 토지이용권을 출자하여 외국투자자와 합영기업을 만들어 공급함으로써 주택부족문제를 해결하고, 정부의 주택공급 기능도 유지할 수 있었다. 셋째, 주택건설사업에서 외국자본을 활용하고자 할 경우에는 토지이용권제도보다는 다른 대안을 모색할 필요가 있다. 토지이용권제도는 외국투자자가 안정적이고 지속적으로 기업활동을 할 수 있도록 하는 측면이 있으므로 단기에 사업이 종료되는 주택건설과 공급에는 부적합할 수도 있다.

[주제어] 북한 토지주택개발, 외국자본, 토지이용권제도, 합영기업에 의한 살림집 공급, 나선경제무역지대

I. 머리말

1. 연구배경과 목적

2000년대 북한에서 외국자본의 활동 영역은 점점 확대되어왔다. 하지만 2017년 북한과 신규합작 금지(제2371호, 2017. 08), 기존합작 중단(제2375호, 2017. 09) 등 잇따른 국제사회의 대북제재가 강화되었다. 여기에 더해 2020년 초 북한은 COVID-19 팬데믹에 대응하여 자발적으로 국경을 봉쇄하였다. 북한은 COVID-19를 거치는 동안 자력갱생 기조를 더욱 강화하고 있다. COVID-19가 개선되어 국경봉쇄가 해제되고, 국제사회의 대북제재가 완화된다면, 북한은 외국인 투자유치를 위한 노력을 다시 기울일 것이다. COVID-19 직전에 북한 내부 연구자들의 특구에서 외자유치와 관련한 논문이 다수 등장한 것을 볼 때, 이러한 가능성을 뒷받침한다.¹⁾ 따라서 시간이 다소 걸리겠지만 외국자본의 북한투자는 다시

이어질 것으로 보인다. 북한은 토지이용권 임대차계약 등을 통해 외국투자자에게 토지이용권을 부여하면서 기업활동을 보장할 것이다. 일반적으로 기업활동은 토지 위에서 일어나기 때문에 외국자본은 북한에서 기업활동 과정에서 북한의 토지를 활용하게 된다. 남북관계가 개선된다면, 우리 기업도 북한의 토지를 활용하면서 활동하게 될 것이다.

지금까지 외국인에 의한 북한토지이용 또는 토지이용권과 관련된 많은 선행연구들은 통일 이후 남북제도통합 과정에서 토지이용권의 조정 등과 관련된 제도를 중심으로 다루거나,²⁾ 북한토지이용권제도의 분석,³⁾ 북한주민의 토지이용권을 허용하지 않는 측면에서 북한토지제도의 한계,⁴⁾ 그리고 남북경협을 위한 임대료 수준이나 토지평가방법 등을 다루고 있다.⁵⁾⁶⁾

-
- 1) 리영수, “투자봉사를 위한 경제개발구관리기관의 기능과 역할을 높이는 데서 나서는 몇 가지 문제”, 경제연구 2019년 제3호, 과학백과사전출판사, 57-58쪽; 김경렬, “투자유치계획과 그 작성에서 나서는 중요한 문제”, 김일성종합대학학보: 경제학, 제65권 제1호, 김일성종합대학출판사, 2019, 65-75쪽 등.
 - 2) 윤기택, “북한의 토지제도와 통일 후의 처리방안 -토지이용권을 중심으로-”, 법학연구 제47집, 한국법학회, 2012 참조; 김성욱, “북한지역에서 외국인 및 외국법인의 토지이용과 관련한 법적 문제”, 가천법학 제7권 제3호, 가천대학교 법학연구소, 2014 참조.
 - 3) 권은민, “북한의 토지임대제도와 외국인투자”, 북한법연구 제12호, 통일과 북한법학회, 2010 참조.
 - 4) 김상용, “북한의 토지이용제도와 외자유치를 위한 토지임대법의 개정”, 북한법연구 제15호, 통일과 북한법학회, 2013 참조; 김미숙/정매화, “북한과 중국의 토지이용권 제도 비교”, 국토계획 제50권 제6호, 대한국토·도시계획학회, 2015 참조.
 - 5) 정희근/최승조, “통일 후 북한토지의 관리방안으로서 감정평가에 관한 연구”, 토지공법연구 제68호, 한국토지공법학회, 2015 참조; 정경주/김현수, “북한지역 지가평가방안에 관한 연구 -남북경협 사업을 대상으로-”, 국토계획 제54권 제5호, 대한국토·도시계획학회, 2019 참조.
 - 6) 권은민, 앞의 논문은 법규정을 중심으로 법적 성질 분석과 예상되는 문제점을 지적하고, 향후 토지이용권 계약 및 거래실태에 대한 구체적인 사례를 중심으로 연구 필요성을 제기. 북한 토지임대는 투자한 권리의 보호와 북한 당국의 사회주의적 토지소유제도 보호를 위한 통제라는 갈등 사이에서 변화할 것으로 예측. 윤기택, 앞의 논문은 북한의 토지이용권과 우리 민법의 토지이용권이 근본적으로 다르므로,

북한이 외자유치과정에서 토지이용권제도를 어떻게 활용하고 있는지, 제도 적용과정에서 문제점은 어떠한 것이 있는지 등을 살펴보는 것은 남북관계가 개선되어 남북경협이 진전되는 상황에도 대비할 수 있을 것이다. 이러한 검토는 외국인투자자에 대한 북한의 토지이용과 관련된 법제도 등의 향후 변화 발전방향의 모색에도 도움이 될 것이다.

외국투자자를 대상으로 하는 토지이용권제도는 제도 도입 이후 30여 년이 흘렀다. 그동안 외국자본의 북한투자도 미미하게나마 이루어졌다. 일부 자료를 보면, 2010년을 전후해서는 상대적으로 활발한 투자도 있었다. 따라서 실제로 북한이 법제도를 어떻게 적용하고 활용하고 있는지에 대한 파악도 필요하다. 이에 이 연구는 외국인투자 유치를 위한 북한의 토지이용권관련 법제도가 실제로 규정에 맞춰 작동하고 있는지, 작동하지 않는 부분은 어떤 것인지 등을 2000년대 이후 북한에 투자한 외국투자자의 북한토지이용실태를 중심으로 살펴보는 것을 목적으로 한다.

법적인 통일을 위해 북한 토지이용권을 우리 민법상 토지이용권에 적합하게 변화 필요 이 과정에서 독일 통일 이후 제기되었던 토지이용 문제를 해결하였던 과정을 검토하는 것이 남북통일 후 북한 토지이용권 문제 정리에 도움이 될 것이라고 함. 김상용, 앞의 논문은 외국투자자의 토지이용권을 규정하고 있는 토지임대법과 북한주민의 허가에 의한 배타적 토지이용을 규정하고 있는 부동산관리법의 등장은 북한토지제도에서 큰 변화라고 의미를 부여함. 북한의 경제회생을 위한 가장 근본적인 방법은 북한 주민에게 토지이용권을 인정하는 것이라고 주장함. 특히 농민에게 농지에 대한 토지이용권을 보장해야 한다고 제안하고 있음. 김성욱, 앞의 논문은 통일 이후 제도통합과정에서 남북한 토지제도의 통합은 제도는 물론 북한지역의 균형발전에도 적지 않은 영향을 줄 핵심 쟁점이 될 것으로 판단. 기존에는 북한주민, 실향민의 원상회복에 초점을 두었으나, 토지이용권을 가지고 있는 외국인과 외국 법인의 토지이용에 대해서도 면밀한 검토가 필요하다고 주장함. 김미숙/정매화, 앞의 논문은 중국이 토지관리법하에서 농촌토지와 도시토지의 총량관리 등을 위한 법체계하에서 토지이용권을 운영하는 것처럼, 북한의 경우도 농촌토지와 도시토지의 총량관리 등을 통해 효율적인 국토관리를 하고, 북한 주민에게도 농촌토지이용권을 부여하여 식량생산성 향상에 기여할 필요가 있다고 제안함. 정경주/김현수, 앞의 논문은 남북경협사업 지원을 목적으로 토지임대료 협상참가가격과 토지이용권의 적정가격 산정을 위해 해외사례 비교분석을 토대로 북한에 적용가능한 지가평가방안을 제안하고 있음.

2. 연구방법과 범위

본 연구의 주된 연구방법은 문헌연구와 사례조사이다. 연구의 시간적 범위는 토지이용권 개념이 도입되고, 토지임대법이 제정된 이후지만, 주된 범위는 외국인 투자가 상대적으로 많이 이루어진 시기인 2000년대 이후이다. OSC보고서에 따르면, 북한에 투자한 신규투자 합영기업 수는 1989년~2003년 기간 동안 연간 5개 미만을 보이고 있지만, 2004년~2010년 기간 동안에는 연간 최소 10개 이상이며, 많은 경우 40개가 넘는 해도 있었다. 2004년~2011년 동안 북한에 투자된 합영기업은 총 351개 이다.⁷⁾ 2011년 이후부터 2014년까지는 중국자본, 특히 동북 3성 기업을 중심으로 외국인 투자가 이루어졌다.⁸⁾

연구의 내용적 범위는 토지개발과 주택개발로 구분한다. 토지개발의 경우에는 토지임대제도가 외국기업투자과정에서 어떻게 작동하고 있는지 살펴본다. 이를 위해 북한에 투자한 기업을 대상으로 실시한 설문조사와 사례조사 결과를 분석한다. 설문조사는 투자유형, 투자계기, 토지이용권임대차계약관련 사항(토지이용권 취득방법, 임대차계약 여부, 임대차기간, 임대료 수준 등) 등을 중심으로 살펴본다. 대상 투자사업 범위는 주로 특구개발, 생산시설 조성, 주택 건설사업 등이다.

주택개발의 경우에는 외국기업에 의한 주택개발을 중심으로 살펴본다. 주택개발사업과정에서 토지임대제도가 어떻게 작동하고 있는지, 외국인에 의한 주택건설 관련 규정의 법제화 정도를 살펴본다.

7) Open Source Center, “North Korea - Characteristics of Joint Ventures With Foreign Partners, 2004-2011”, 1. March. 2012, <<https://publicintelligence.net/osc-north-korea-joint-ventures-2004-2011>>, 검색일: 2023. 3. 21.

8) 2006년 1차 핵실험으로 해외자본순유입액이 1억 달러이상 빠져나갔으나, 2010~2012년 해외자본순유입액은 증가하고 있는데, 이러한 증가는 중국의 대북 직접투자 증가에 의한 것임(출처: 주간동아, “말로는 ‘대북제재’ 중국 알고 보면 투자 독려”, 2014. 7. 21, <<https://weekly.donga.com/3/all/11/97861/1>>, 검색일: 2023. 3. 1).

Ⅱ. 외국인 투자유치를 위한 북한의 토지이용제도

1. 토지임대제도

1.1 제도 도입 경과

북한은 외국투자자의 토지이용권을 제도화하기 전에는 합영법에서 ‘토지의 유상사용’ 규정을 두었다. 제정 합영법(1984)에서 “외국기업은 토지이용시 토지사용료를 물어야 한다”고 규정(제21조)하였다. 합영법에 근거해서 실제로 토지유상사용제도가 도입되어 운영되었는지 파악이 쉽지 않다. ‘토지이용권’이라는 용어는 1992년 10월 제정된 외국인투자법에서 처음 등장한다. 이 법에 “외국투자자와 외국인투자기업 설립에 필요한 토지를 최고 50년까지 임대하여 준다”는 규정(제15조)을 담았다. 이듬해인 1993년 1월에는 자유경제무역지대법을 제정하였는데, 여기에도 토지임대(제20조)를 포함하였다.

북한에서 토지임대에 관한 기본법이라 할 수 있는 토지임대법은 1993년 10월에 제정되었다. 제정 당시 이 법은 합영·합작기업의 토지출자(제5조), 토지의 임대방법(제2장), 이용권의 양도와 저당(제3장), 토지임대료와 사용료(제4장), 토지이용권의 반환(제5장) 등을 다루고 있었다. 1994년 9월에는 토지임대법 시행과 관련하여 상세한 내용을 담은 토지임대법 시행규정을 제정하였다.

1992년 제정된 외국인투자법에서 외국투자자 단독기업, 즉 외국인기업은 자유경제무역지대에서만 설립할 수 있었다(제3조). 외국투자자가 북한과 합영·합작기업의 형태로 활동한다면 북한 전역에서 토지이용권을 임대받아 기업활동을 할 수 있었던 것으로 해석할 수 있다. 가장 최근에 개정된 것으로 알려진 외국인투자법(2011)에서는 외국인기업의 활동영역을 특수경제지대로 제한하는 규정이 없다.

토지임대법은 제정 당시부터 외국투자자의 투자유형, 즉 단독기업이냐, 합영·합작기업이냐에 따른 투자지역을 제한하지 않고 있다. 북한은 경제특구마다 별도 특구법을 제정하였고, 경제개발구는 2013년 최초로 지정 이래 단일 경제개발구법으로 토지이용권 관련 사항을 규정하고 있다.⁹⁾ 결과적으로 경제특구 이외의 북한지역에서의 토지이용권에 의한 토지이용은 토지임대법이 적용되고, 경제특구에서의 토지이용권에 의한 토지이용은 각 경제특구법과 토지임대법이 적용된다.¹⁰⁾ 일부 특구에서는 특구법의 하위규정으로 부동산규정을 제정하여, 토지이용권 설정을 구체화하는 경우도 있다. 나선경제무역지대(이하 나선특구)와 개성공업지구는 별도의 부동산규정을 제정하였고, 금강산국제관광특구법(2011),¹¹⁾ 황금평·위화도경제지대법, 경제개발구법은 하위 부동산규정이 갖춰지지 않은 것으로 보인다.

1.2 토지이용권 임대 메커니즘

1.2.1 토지이용권 취득

북한에서 외국투자자는 임대차계약을 거쳐 토지이용권을 임대기관으로부터 취득한다. 북한에서 토지이용권 임대는 지방정부의 업무이다. 따라서 임대차계약은 해당 도(직할시)인민위원회 국토환경보호부서와 체결한다. 단, 계약에 앞서 중앙국토환경보호지도기관의 승인을 받아야 한다.

9) 경제개발구도 개성공업지구 등과 마찬가지로 특수경제지대이다(경제개발구법 제2조). 하지만 지구 밖 북한 지역과의 경제적 연계, 시장진출 등과 관련하여서는 경제개발구법, 나선경제무역지대법, 개성공업지구법은 다소 차이가 있음(권기철, “남북 개발협력을 통한 북한 경제개발구 개발 연구”, LHI저널 제6권 제2호, LH토지주택연구원, 2015, 57쪽.)

10) 김상용, “북한의 사회주의토지제도의 형성 및 변천과 통일 후의 처리방향”, 부동산포커스 제53호, 한국감정원 부동산연구원, 2012 참조.

11) 구 금강산관광지구법에서는 하위 규정으로 금강산관광지구 부동산규정(2003)을 두고 있음.

북한에서 토지임대는 일반적으로 당사자간 협상의 방식으로 이뤄지고 있다. 특수경제지대에서는 입찰과 경매방식도 규정하고 있다(토지임대법 제9조), 대상 토지는 부동산개발용지, 금융, 상업, 관광 및 오락용지 등 경쟁성이 강한 토지들이다(토지임대법 시행규정 제29조). 아직까지 입찰과 경매 사례는 알려진 바가 없다.¹²⁾ 토지이용권 취득대금인 토지임대료는 협상, 경매, 입찰로 결정되는데, 이 방식을 적용하기 위한 최초 출발가격인 기준임대료(토지임대법 시행규정 제86조)는 북한 당국(국가가격제정기관)이 제시한다.

1.2.2 개발 및 이용

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

1.2.3 양도 또는 거래

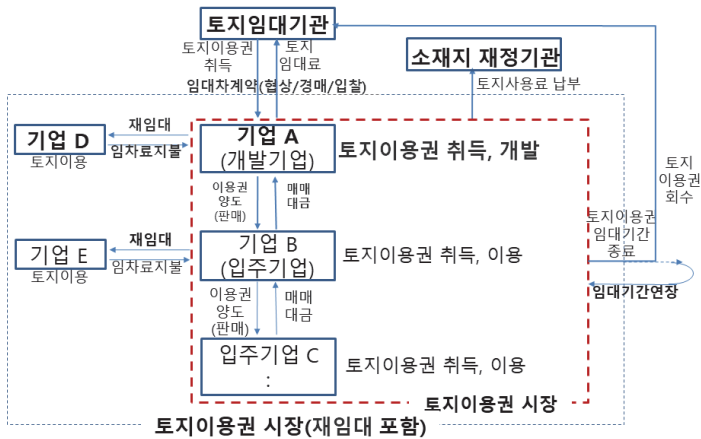
토지이용권을 임대받은 자는 토지를 임대차 계약내용에 맞게 개발한 후, 직접 이용하거나, 개발한 토지를 제3자에게 양도(판매,¹³⁾ 재임대, 증여, 상속)하거나 저당할 수 있다. 재임대란, 토지이용권을 소유한 임차자가 임차한 토지를 임대차 계약에 맞게 개발한 후 다시 제3자에게 이용권을 빌려주는 것이다. 재임대하려면 토지임대기관의 승인을 받아야 한다.

12) 중국에서 토지이용의 유상이용을 전면적으로 실시하는 단계(1990-2000)에서도 주로 협의의 방식으로 토지를 양도하였는데, 지방에서는 외자유치를 위해 경쟁적으로 토지가격을 낮추어, ‘영(零)’ 가격으로 양도하기도 함. 이에 따라 2000년대 들어서서 중국정부는 토지배치에서 시장화를 실현하기 위해 경영성 토지에 대해서는 공개 입찰, 경매, 공시제도를 적용하도록 하였고, 농업용지에 대해서도 적용하기로 함(김미숙/정매화, 앞의 논문, 9쪽).

13) 한국토지주택공사(구 토지공사)가 개성공업지구에서 임대차계약을 통해 토지이용권을 획득하여, 공단을 조성한 후 입주기업에게 분양한 사례가 이에 해당함.

1.2.4 토지이용권의 반환

토지이용권은 계약에서 정한 임대기간이 끝나면 토지임대기관에 자동적으로 반환된다(법 제34조). 토지임대기간 종료시 임대차계약을 갱신한다면 토지를 계속 사용할 수 있다. 임대기간 종료시 토지이용권을 반납할 경우는 토지를 임대한 기관의 요구에 따라 건축물과 설비, 부대 시설물을 자기 비용으로 철거하고 토지를 정리하여야 한다(법 제37조).



〈그림 II-1〉 토지이용권 임대제도 구조

자료: 김미숙/김두환/최대식/박진용, 북한지역 외자유치 활성화를 위한 토지이용제도 연구, 대전: LH토지주택연구원, 2016, 20쪽.

1.3 개별특구법에서 토지임대제도

개별특구법에서는 토지임대제도와 관련하여 임대차과정이나, 토지이용권의 활용을 토지임대법보다 구체적으로 규정하고 있다.

1.3.1 토지이용권 취득

북한에서 토지이용권 임대는 지방정부의 업무이므로 특구를 개발 및

이용하고자 할 경우는 일반적으로 지방정부와 임대차계약을 맺는다. 이에 황금평·위화도, 나선평구 등 경제특구, 경제개발구, 그리고 이들 특구 외의 지역은 해당 지방정부 국토관리기관이 담당하고 있다. 간혹 계약당사자가 지방정부가 아닌 경우도 있는데, 개성공업지구가 이에 해당한다. 개성공업지구는 중앙공업지구관리기관과 임대차계약을 체결했다.

1.3.2 개발 및 이용

「개성공업지구법」에서는 ‘공업지구 개발은 지구의 토지를 개발업자가 임대받아 부지정리와 하부구조(기반시설)를 건설하고 투자를 유치하는 방법으로 한다’고 규정하고 있다. 개발방식에 대한 조항은 없으나, 북남 사이에 맺은 합의서에 준하는 것으로 보인다.

「나선경제무역지대법」에서는 토지종합개발,¹⁴⁾ 인프라시설에 대한 민간투자사업을 가능하게 하는 ‘특별허가경영방식(BOT)’을 규정하고 있다. 황금평·위화도경제지대법에서도 하부구조와 공공시설에 대해서는 특별허가대상으로 경영할 수 있다고 규정하고 있다(법 제50조).

경제개발구법에서는 “중앙특수경제지대 지도기관과 도(직할시)인민위원회가 합의하여 정한다. 경우에 따라서는 개발기업과도 협의하여 정할 수 있다”고 개발방식을 포괄적으로 규정하고 있다(경제개발구 개발규정 제4조). 경제개발구 개발에서 7가지 개발원칙을 제시하고 있는데, 투자다각화를 두 번째 원칙으로 제시할 정도로 투자유치에 주안점을 두고 있다.¹⁵⁾ 경제개발구 안과 밖의 하부구조건설에 대해서도 규정하고

14) 나선경제무역지대법에 따르면, 토지종합개발이란 일정한 면적의 토지를 기업이 종합적으로 개발하고 경영하는 방식으로 정의하고 있다(나선경제무역지대법 제15조, 개발규정 제2조, 조중공동개발요강).

15) 경제개발구 개발원칙(경제개발구 개발규정 제3조). 1. 개발총계획에 따라 단계별로 개발, 2. 투자유치 다각화, 3. 경제개발구와 그 주변의 자연생태환경 보호, 4. 토지와 자원을 합리적으로 이용, 5. 생산과 봉사의 국제경쟁력 높이기, 6. 경제활동의 편의

있다. 경제개발구 밖에서 경제개발구까지 연결되는 하부구조건설은 도(직할시) 인민위원회나 해당 기관이 건설하도록 규정하고 있다. 대신 하부구조건설에 필요한 설비, 자재를 개발기업이 상업적 방법으로 보장할 수 있고, 개발기업이 지대 밖에서 지대까지 인입해야 하는 하부구조 건설에 참여할 수 있도록 하고 있다. 하부구조 건설에 투자한 투자가는 사용료를 받을 수 있다고 규정하고 있어, 투자비 회수 관련 규정도 두고 있다(경제개발구 개발규정 제29조).

1.3.3 개발 후 양도 및 재임대

개발업자가 토지를 개발한 후, 임대기관의 승인 아래 다른 기업이나 투자자에게 양도할 수 있는데, 이때 양도가격은 개발업자가 정한다(개성공업지구법 제2조, 나선경제무역지대법 제18조, 경제개발구법 제29조, 황금평·위화도경제지대법 제20조). 토지임차자가 토지이용권을 판매하는 경우 토지를 임대한 기관은 우선적으로 구매할 수 있도록 하고 있어, 토지이용권이 시장에서 거래되더라도 지대당국이 필요시 개입할 수 있도록 보장하고 있다(토지임대법 제19조).

1.3.4 임대기간 만료와 토지이용권의 반환

토지이용권은 임대차계약에서 정한 임대기간이 도래하면 토지임대기관에 자동적으로 반환되고, 이 경우 해당 토지에 있는 건축물과 부착물도 무상으로 반환되는 것으로 규정하고 있다. 단, 토지임대기간이 40년 이상인 경우 그 기간이 끝나기 10년 안에 준공한 건축물의 경우 잔존가치를 보상하여 줄 수 있다고 규정하고 있다(토지임대법 제34조).

〈표 II-1〉 경제특구·개발구, 기타 지역의 토지이용권 제도

구분 \ 지역		특구				특구 이외
		개성	황금평·위화도	나선	경제개발구	
근거 법·제도		개성공업지구법, 부동산규정, 개발규정	황금평·위화도경제지대법 등	나선경제무역지대법, 부동산규정 등	경제개발구법, 개발규정 등	토지임대법 및 시행규정 등
법제정연도		2002	2010	2011	2013	-
이용권 취득	최초 취득	협상	(협상)	협상, 경매, 입찰	협상, 경매, 입찰	협상
	임대차계약 기관	중앙공업지구관리기관	황금평국토관리기관	나선시국토관리기관	도(직할시)국토관리기관 및 이기관으로부터 위임받은 기관	
	임대기간	최고 50년, 추후연장가능				
거래	양도 등	양도(매매, 교환, 증여, 상속), 임대*, 재임대, 저당	양도(매매, 교환, 증여, 상속), 임대*, 저당	양도(매매, 교환, 증여, 상속), 재임대, 저당	매매, 재임대, 증여, 상속, 저당	양도(관매, 재임대, 증여, 상속) 및 저당
관리	토지 사용료 등	임대차계약 후 10년 지난 다음 해부터 토지이용권 소유자에게 부과	하부구조, 공공시설, 장려부문 투자기업에 게는 정해진 기간 면제가능	개발기업 10년까지, 장려부문투자기업 자기업 5-10년까지 경감 또는 면제가능	하부구조, 공공시설, 장려부문 투자기업에 게 정해진 기간 면제가능	장려대상, 10년까지 경감 또는 면제가능
개발업자 우대조치		살림집건설, 관광오락업, 광고업, 수송사업, 물자보관사업 등에서 사업권	관광업, 호텔업의 경영권 취득의 우선권, 개발기업의 재산과 하부구조시설, 공공시설운영에는 세금 미부과			-

자료 : 개별 특구법 및 부동산규정, 토지임대법, 토지임대법시행규정에서 구성

* : 토지이용권 거래 단계에서 재임대와 임대를 혼용하는 것으로 보임

토지임차자는 토지임대기간을 연장할 수도 있다. 연장하고자 할 때는 기간이 끝나기 6개월 전에 토지를 임대한 기관에 토지이용연기신청서를 제출하여, 승인을 받아야 한다. 이때 토지임대차 재계약을 하고, 토지이용증을 재발급받아야 한다.

1.3.5 기타 개발기업 우대 조치

개발기업이란 토지를 개발하고, 조성된 부지에 입주기업을 유치하는 투자기업이다. 개발기업은 외국인투자를 선도할 수 있는 중요한 위치에 있다. 북한은 개발기업에게 다양한 우대 조치를 제시하며 투자를 촉진하고, 토지이용을 장려하고 있다. 개성공업지구법에서는 개발기업은 살림 집건설, 관광오락업, 광고업, 수송사업, 물자보관사업에서 사업권을 가진다고 규정하고 있다(법 제19조, 개발규정 제19조). 나선경제무역지대, 황금평·위화도경제지대, 경제개발구에서 개발기업은 관광업, 호텔업 경영권 취득에서 우선권이 있다(각 특구법 제70조, 제65조, 제55조).¹⁶⁾ 또한 개발기업의 재산과 하부구조시설, 공공시설운영에는 세금을 부과하지 않는다고 규정하고 있다. 하부구조시설, 공공시설, 특별장려부문에 투자하는 기업에게는 토지위치선택에서 우선권을 주고, 정해진 기간 동안 토지사용료를 면제해줄 수 있다고 규정하고 있다(나선경제무역지대법 제69조, 제70조, 황금평·위화도경제지대법 제63조, 제65조, 경제개발구법 제52조, 제55조).

1.4 토지임대료

토지임대료는 토지이용권의 가격이다.¹⁷⁾ 토지임대료는 지대당국이 제시하는 기준임대료를 기초로 하여 투자자와 지대당국간 협상, 또는

16) 금강산관광지구 개발규정(2003)에서는 개발기업이 관광, 하부구조건설, 광고 등에서 사업권을 가진다고 규정하였으나 금강산국제관광특구법(2011)에서는 개발기업 우대 조항이 없음.

17) 토지이용권의 가격이 북한에서 토지가격임(리동구, “부동산가격과 사용료를 바로 제정적용하는것은 부동산의 효과적리용을 보장하기 위한 중요 요구”, 경제연구 2006년 제4호, 과학백과사전출판사, 2006 참조; 김광길, “토지가격에 대한 일반적리해”, 김일성종합대학학보: 철학,경제학 제58권 제4호, 김일성종합대학출판사, 2012 참조). 북한문헌을 보면 연구자에 따라서 토지이용권의 가격을 토지임대비라고도 함(김미숙/박은숙, “북한의 토지가격평가방법에 관한 연구”, 국토계획 제54권 제7호, 대한국토·도시계획학회, 2020, 105쪽).

투자자간 경쟁가격 제시 등을 통해 정해지게 된다. 즉, 기준임대료란 지대당국과 투자자간의 협상을 위한 초기가격, 또는 경매나 입찰을 위해 지대당국이 제시하는 출발가격이다. 토지임대료는 토지이용권 시장참여자들간 협상이나 경쟁을 통해 정해진 가격이라고 할 수 있다.

구득가능한 북한이 발표한 기준임대료는 1995년, 2002년, 2012년 자료다. 1995년, 2012년의 기준임대료는 나선경제무역지대에 적용하고자 한 것이다. 2002년 기준임대료는 국가가격제정기관이 발표한 것으로 북한 전지역에 적용하고자 한 것으로 추정된다(<표 II-2> 참고).

〈표 II-2〉 북한의 합영·합작 대상 기준임대료(2002)¹⁸⁾

(단위: 유로/m²)

구역	등급	상업, 금융, 호텔, 오락	주택, 공공건물	공업, 창고
평양시	1	60	50	40
	2	50	40	37.5
	3	40	37.5	35
도소재지, 관광지	1	50	40	37.5
	2	40	37.5	35
	3	37.5	35	30
기타	1	35	30	25
	2	30	25	15
	3	25	15	7.5
토지개발비	50, 토지 용도와 등급 무관			

* 1등급: 도시중심과 항주변구역, 2등급: 도시주변, 1, 3부류 외의 지역, 3등급: 중심에서 멀리 떨어진 지역, 산림지역

** 자료: 百度文库, “合营土地基准价格”, 2002. 10. 28, <<https://wenku.baidu.com/view/9e41227b7fd5360cb1adbee.html>>, 검색일: 2023. 3. 1.(국가가격제정국 제4767호 문건)

18) 구글 ‘환율 조회’를 검색하면 2002년 1년 동안 대략 ‘0.96≤유로/달러≤1.14’ 범위가므로 1달러≈1유로로 해석해도 경향을 보는 데는 무리가 없을 것임.

<표 II-3> 나선경제무역지대의 기준임대료(1995년*, 2012년)

(단위: 달러/m²)

부류 ¹⁹⁾	토지용도	상업, 금융, 호텔, 오락		주택, 공공건물		공업, 창고	
		1995	2012	1995	2012	1995	2012
1	도시중심구역과 항주변구역	30	50	25	40	20	30
2	도시주변	25	40	20	30	10	20
3	하부구조가 되어 있지 않고, 개발조건이 불리한 지역	20	30	10	20	5	10
토지개발비 ^주		25					

* 원문에는 북한 원으로 표기된 것을 1992년부터 1996년까지 북한의 공식 대미환율인 US\$ 1 = KPW 2.14 (IMF, Democratic People's Republic of Korea Fact-Finding Report, 1997, p. 16)로 환산하여 표기함(정경주, “북한의 토지임대료 결정요인 분석”, 단국대학교 대학원 박사학위 논문, 2020, 34쪽에서 재인용)

** 자료: 1995년 임대료는 김일성종합대학출판사, 라진·선봉 자유경제무역지대 투자환경, 평양: 김일성종합대학출판사, 1995, 2012년 임대료는 나선시인민위원회 지시 제68호로 추정(김미숙/김두환/최대식/박진용, 앞의 보고서, 26쪽에서 재인용),

주: 토지개발비는 대한무역투자진흥공사, 나진·선봉지대 투자환경 및 관련법규, 대한무역투자진흥공사, 1996, 38쪽.

<표 II-2>, <표 II-3>의 기준임대료를 보면 토지임대료 수준을 정하는 기준을 개략적으로 파악할 수 있다. 첫째, 토지용도별로, 입지조건별로 임대료를 다르게 책정하고 있다. 용도 3가지 중 금융, 상업, 호텔, 오락용 토지의 임대료가 가장 높다. 이러한 용도의 토지들의 경쟁력이 남한과 유사하게 북한에서도 높음을 알 수 있다. 동일 용도일지라도 토지의 입지에 따라 임대료가 다르다. 1등급(부류)은 도시중심과 항주변구역, 2등급(부류)은 도시주변, 1, 3부류 외의 지역 그리고 3등급은 중심에서 멀리 떨어진 지역, 산림지역이다. 둘째, 토지개발비는 토지의 용도, 등급

19) 1~3부류 해당 지역의 구분은 2012년 기준임대료에서 발표됨.

(1부류) 유현동, 신흥1동, 신흥2동, 청계동, 동명동의 일부, 창평동, 역전동, 남산동, 신안동, 안주동, 안화동, 해양동, 신흥동, 비파 전체, 관곡동 철길 안쪽, 하현동, 중현동, 상현동, 송평동 전체와 광천, 약수, 특산물 재배지, 관광적지, (2부류) 유현동(명호역 밖), 신흥1동, 신흥2동, 청계동, 동명동 일부, 관곡동 철길 산쪽, 승리화학 뒤쪽, 백학동, 웅상동 전체, (3부류) 1, 2부류에 해당하는 구역 외의 지역.

과 무관하게 동일하다. 토지임대법(시행규정)에 따르면 이미 개발된 토지일 경우 토지개발비를 토지임대료에 포함시켜야 한다고 언급하고 있는데, 기준임대료에서 개략적인 개발비를 제시한 것으로 보인다. 인프라가 갖춰진 곳일 경우 나선경제무역지대의 기준임대료에 토지개발비 및 보상비 등이 추가될 것으로 보인다.

셋째, 1995년~2012년 동안 나선평구 기준임대료는 연평균 2.4%~4.2% 상승하였는데, 용도기준으로는 공업, 창고 용도 토지가, 입지별로는 하부구조가 되어 있지 않고, 개발조건이 불리한 지역의 임대료 상승 폭이 상대적으로 컸다(<표 II-4> 참고).

넷째, 2002년 북한 전역에 적용된 기준임대료 가운데, 도소재지, 관광지의 기준임대료와 나선평구의 2012년 기준임대료를 비교하면, 10년의 간격이 있지만, 나선평구의 임대료와 동일하거나 나선평구 임대료가 매우 저렴하여, 나선평구에 외국자본유치를 위해 북한이 특별히 노력을 한 것으로 보인다.

〈표 II-4〉 나선평경제무역지대의 기준임대료 상승률

(단위: %)

부류	토지용도	상업, 금융, 호텔, 오락		주택, 공공건물		공업, 창고	
		'95~'12년 전체	연평균	'95~'12년 전체	연평균	'95~'12년 전체	연평균
1	도시중심구역과 항주변구역	66.7	3.1	60.0	2.8	50.0	2.4
2	도시주변	60.0	2.8	50.0	2.4	100.0	4.2
3	하부구조가 되어 있지 않고, 개발조건이 불리한 지역	50.0	2.4	100.0	4.2	100.0	4.2

자료 : 김미숙/김두환/최대식/박진용, 앞의 보고서, 26-34쪽에서 구성

2. 외국자본에 의한 살림집 건설관련 제도

북한은 1990년대 특구를 구상하여 외자를 도입할 당시부터 외국자본에 의한 살림집 건설 계획을 가지고 있었던 것으로 보인다. 앞서 언급한 기준임대료들을 보면, 임대토지의 용도로 호텔, 상업, 공장은 물론 주택과 공공건물도 포함되어 있다. 2002년 기준임대료는 투자할 토지가 위치하는 지역을 평양시, 도소재지·관광지, 기타 지역의 3가지로 구분하고 있어, 투자유형을 고려하지 않는다면, 합영·합작 방식으로 투자할 경우 특구만이 아니라 북한 전역을 외국인투자대상지로 삼고 있음을 알 수 있다. 즉 외국인에 의한 살림집건설이 북한 전역에서 가능하다고 유추할 수 있다.

특구에서의 외국인의 살림집건설은 개성공업지구, 나선특구에서 가능하다. 개성공업지구법에서는 개발업자가 살림집건설업을 할 수 있다고 규정하고 있다(개성공업지구법 제19조). 나선경제무역지대는 2018년 나선경제무역지대 살림집 판매 및 이용규정을 제정, 외국투자기업과 해당기관은 외국인이 이용할 수 있는 외국인임대살림집을 건설할 수 있다고 규정하였다. 외국투자기업과 해당기관은 부동산관리업종을 승인받은 다음 지대국토관리기관과 토지임대차계약을 맺고 진행해야 한다. 또한 이 규정에서는 살림집 이용 대상, 건설자금 마련방법, 판매관련 규정이 포함되어 있다. 건설자금 마련을 위해 인민위원회가 살림집신용권을 발행하여 주민화폐자금을 이용할 수도 있고, 기관, 기업소, 단체는 인민위원회 승인을 받아 은행대부를 받아 살림집을 건설할 수 있다고 규정하고 있다(제4조, 제5조).²⁰⁾ 또한 기관, 기업소, 단체가 자체자금으

20) 북한의 살림집법에 따르면, 북한 주민을 위한 살림집건설 주체는 인민위원회, 기관, 기업소, 단체(살림집법 제9조)이며, 살림집은 국가가 부담하여 보장하도록 하고 있다(살림집법 제3조). 건설시공은 전문건설기관, 기업소가 한다. 이 살림집법은 북한 주민들의 살림집 보장과 관련해 살림집건설, 관리 등 사업의 원칙과 방향, 이를 담당하는 국가, 지방정부, 기관, 기업소 등의 역할을 제시하고 있다.

로 건설한 살림집은 나천시인민위원회의 승인을 받아 팔 수 있다(규정 제17조). 이 규정을 활용하면, 나천시의 기관, 기업소, 단체가 외국기업과 합영기업을 설립하여 주택을 건설하고, 판매할 수 있다. 합영투자를 통해 자본이 부족한 나천시의 해당기관은 주택공급을 할 수 있다.

Ⅲ. 외국투자기업의 북한토지이용 실태

1. 투자기업의 토지개발 사례조사

1.1 사례조사 개요

이하 사례는 북한에 투자한 중국 기업들을 대상으로 토지임대관련 현황을 조사한 결과이다.²¹⁾ 조사 시기는 2016년 8월~11월이며, 면접 및 이메일로 조사가 이뤄졌다. 조사내용은 투자시기 및 투자내용, 토지(건물)이용권 취득 및 임차, 토지개발, 토지(건물)이용권 양도, 토지사용료 납부 여부 등이다. 16개 사업 중 15개는 산업활동과 관련된 것이고 나머지 1개 사업은 주택건설사업이다.

16개 조사대상 사업의 투자시기별 분포는 1990~2000년이 3개, 2001~2010년이 3개, 2011년 이후가 9개였다. 응답기업 가운데 대략 20년 이상 장기간 투자한 기업이 3개, 약 10년 이상 투자한 기업이 3개로, 10년 이상 투자하고 있는 기업이 총 6개로 나타났다(<표 III-1> 참고).

21) 김미숙/김두환/최대식/박진용, 북한지역 외자유치 활성화를 위한 토지이용제도 연구, 대전: LH토지주택연구원, 2016에서 분석한 조사결과임. 조사 대상 사업은 남한 투자자에 의해 추진된 사업인 개성공업지구 조성 사업을 포함하여 17개인데, 본 글에서는 중국투자자에 의해 추진된 16개만 정리함.

〈표 III-1〉 대북 투자시기

시기	계	1990년 이전	1990~2000년	2001년~2010년	2011년 이후
기업수(개)	16	0	3	3	10

투자유형은 단독투자 6개, 합영투자 10개로 합영투자가 많았다(<표 III-2> 참고). 조사대상 기업이 많지 않아 일반화하기는 어렵지만, 합영투자가 많은 것으로 보인다. 합영투자시 북한의 출자지분이 50% 이상 3개, 50% 이하 5개, 무응답 2개로 합영투자시 북한의 투자지분이 합영 상대방인 외국투자기업보다 대체로 적다. 출자지분 50% 이상인 3개 기업은 북한이 주도적으로 사업추진이 가능한 것들로 판단된다. 북한측 합영파트너는 모두 토지를 출자하였다.²²⁾

〈표 III-2〉 투자유형

	계	합영	단독
기업수(개)	16	10	6

〈표 III-3〉 북한측의 합영기업 출자지분

북한 출자 지분	계	50%이상	50%미만	무응답
기업수(개)	10	3	5	2

조사대상 투자사업의 업종별 분포는 건설업 7개, 제조업 7개, 농업, 광업 각각 1개씩으로, 주로 건설업 또는 제조업의 진출이 많은 것으로 보인다.

22) 이하에서는 사업을 중심으로 응답한 결과임. 문장 서술 편의상 사업과 기업을 혼용함.

〈표 III-4〉 조사기업의 투자사업영역

지역	계	건설업					제조업	광업	농업
		계	특구 조성 및 운영	인프라 건설 및 운영	상업 시설	주택 건설			
기업수(개)	16	7	2	1	3	1	7	1	1

1.2 토지이용권 취득과 활용

1.2.1 토지이용권 취득방식

토지임대법에서는 토지이용권 취득방식으로 협상, 경매, 입찰을 제시하고 있다. 토지이용권 취득방식에 대한 질문(<표 III-5> 참고)에서는 무응답 2건을 제외하고, 14건이 협상에 의해 취득했다고 응답했다.

〈표 III-5〉 토지이용권 취득 방식

방식	계	협상	경매	입찰	무응답
기업수(개)	16	14	-	-	2

1.2.2 토지이용권 임대기간과 임대료

토지임대법에서는 임대기간을 최대 50년으로 정하고 있다. 임대기간 질문에 응답한 기업의 토지이용권 임대기간은 짧게는 10년이였다. 30년 이하가 3개, 30년 초과~50년 이하가 7개로 많이 분포하였다. 1개 사업은 임대기간이 70년이라고 응답하여 토지임대법의 최대 임대기간을 벗어났다(<표 III-6> 참고). 해당업체는 수산물가공업체로 인프라건설 등 북한이 요구하는 우대기업에 포함되지 않으나, 북한이 집중 육성하는 3대 산업(농업, 수산업, 축산업)과 밀접하다는 점이 작용한 것으로 추정된다.

〈표 III-6〉 토지이용권 임대기간

기간 분포	계	30년 이하	30년 초과~ 50년 이하	50년 초과	무응답
기업수(개)	16	3	7	1	5

토지이용권 임대료(설정대금)의 크기를 응답한 기업은 총 7개였다. 임대료는 m^2 당 50달러 이하가 3개, 50달러 초과~100달러 미만인 3개, 100달러 이상이 1개였다(<표 III-7> 참고).

〈표 III-7〉 토지이용권 임대료(설정대금)

취득대금 (달러/ m^2)분포	계	50달러 이하	50달러 초과~ 100달러 미만	100달러 이상	무응답
기업수(개)	16	3	3	1	9

50달러를 초과한 사례들은 나선시와 평양시에 위치하고 있다. 나선특구의 기준임대료를 보면 입지가 가장 우수한 지역에서 공업 및 창고 등의 용도로 토지를 사용할 때 기준임대료가 m^2 당 30달러이고, 인프라 등이 갖춰진 지역이면, 토지개발비(25달러/ m^2)가 추가되어 50달러를 초과하게 된다. 50달러/ m^2 를 초과하는 지역들은 인프라 등이 상대적으로 잘 갖춰진 지역으로 추정된다.

1.2.3 토지이용증 등록

토지임대차계약은 토지이용증을 발급받아 등록을 하여야 효력이 있다. 무응답을 제외한 대다수가 토지이용증을 발급받고, 등록하였다고 응답하였다(<표 III-8> 참고).

〈표 III-8〉 토지이용증 발급 및 등록 여부

구분	계	네	아니오	무응답
기업수(개)	16	7	1	8

1.2.4 토지이용권 양도와 재임대 등

토지이용권을 취득하여 토지를 개발한 다음 개발기업이 직접 사용할 수도 있지만, 토지이용권 양도와 재임대 등을 할 수 있다. 조사 결과 일부는 토지개발 후 개발한 토지나 건물을 제3의 기업에게 임대해 주거나, 시설을 조성하여 운영하면서 사용료 수입을 얻기도 하였다(<표 III-9> 참고).

〈표 III-9〉 투자기업의 수익활동

구분	계 (복수 응답)	기업경 영활동 을 통한 수익	토지 이용권 판매 (sale)수입	토지 임대 (빌려주기) 수입	건물 임대 (빌려주기) 수입	시설 사용료 수입	무응답
기업수(개)	19	8	0	0	1	5	5

1.2.5 토지사용료

토지임대법에 따르면, 토지이용권을 가지고 있으면, 토지사용료를 납부해야 한다. 납부여부를 질문한 결과, 토지이용권을 취득했다고 응답한 기업이 14개였지만, 토지사용료를 납부한다고 응답한 기업의 수는 적었다. 우대정책으로 납부하지 않을 수도 있다.

토지사용료를 납부하고 있다고 응답한 4개 기업은 모두 연 1.2달러/m²의 토지사용료를 납부하고 있다고 응답하였다. 이 기업들은 평양시와 나선시에 동일하게 2개씩 위치하고 있다.

응답한 기업의 토지사용료를, 나선특구의 토지사용료와 비교해 볼 필요가 있다. 나선특구에서 토지사용료는 토지입지, 용도에 관계없이

일반부문은 기준임대료의 2%, 장려부문은 1%를 보이고 있다.²³⁾ 토지사용료를 응답한 기업 중 토지이용권의 임대료도 응답한 기업의 임대료는 50달러 초과~100달러 미만에 분포하고 있어 나선경제무역지대의 사용료의 범위를 크게 벗어나지 않는 것으로 보인다.

사용료만 놓고 볼 때, 2015년 하반기에 남북이 합의한 개성공업지구 입주기업(LH로부터 토지이용권을 분양받은 기업)의 토지사용료 0.64달러/m²(통일부 보도자료, 2015)²⁴⁾, 평양 주변의 토지사용료 1유로(1.06달러)/m²(중국 상무부, 2015)²⁵⁾와 비교하면, 다소 높은 것으로 보인다.²⁶⁾

2. 투자기업의 살림집 건설 사례

2.1 사업개요

살림집 건설 사례는 앞 절의 투자기업의 토지개발 사례와 달리 남산 18호동(아파트) 건설사업 1개이다.²⁷⁾ 이 사업은 중국의 ‘건설부동산개

23) <나선경제무역지대의 토지임대료와 토지사용료(단위: USD/m²)>

토지용도 \ 토지임지	도시중심구역, 항 주변, 관광적지			도시주변, 1, 3부류에 속하지 않는 토지			도시와 멀리 떨어진 농촌, 소택지, 산림구역		
	임대료		장려	임대료		장려	임대료		장려
	일반	일반		일반	일반		일반	일반	
1항: 상업, 금융, 호텔, 오락	50	1	0.5	40	0.8	0.4	30	0.6	0.3
2항: 주택, 공공건물	40	0.8	0.4	30	0.6	0.3	20	0.4	0.2
3항: 공업, 창고	30	0.6	0.3	20	0.4	0.2	10	0.2	0.1

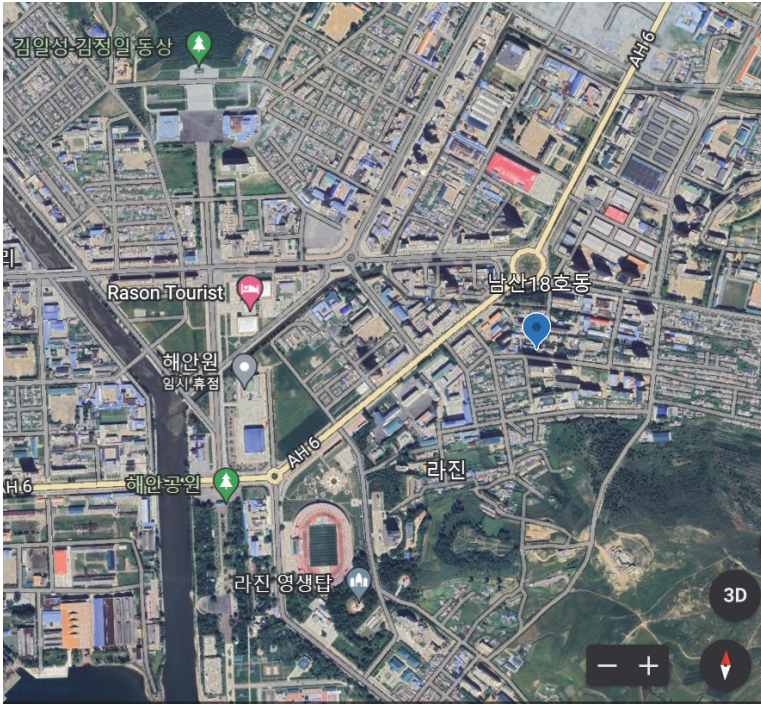
자료 : 김미숙/김두환/최대식/박진용, 앞의 보고서, 26-34쪽에서 구성.

24) 통일부, “개성공단 토지사용료 기준에 관한 합의서 체결”, 2015. 12. 24, <https://www.unikorea.go.kr/unikorea/news/release/?boardId=bbs_0000000000000004&mode=view&cntId=44181&category=&pageIdx=48>, 검색일: 2023. 3. 1.

25) 중국 상무부 국제무역경제협력연구원/상무부 투자촉진사무국/주북중국대사관 경제상무참찬처, 对外投资合作国别(地区)指南 朝鲜(2015年版), 2015.

26) 달러 환산은 KEB하나은행 2017년 2월 13일 매매기준을 기준.

27) 이하 사례내용은 문지훈, “북한 나선시 도시개발과 남산 18호동 살림집을 통해



〈그림 III-1〉 남산 18호동 위치

자료: Google Earth, <<https://earth.google.com/web>>, 검색일: 2022.10.9.

발회사'(이하 건성)와 북한의 나선정부가 합작하여 '나선 건축도시설계 정보연구소'(이하 도시설계연구소)라는 합영기업을 설립하여 나선시 남산동에 60세대 규모의 공동주택을 건설한 사업으로 2014년 10월에 완공하였다. 건성은 중국 투자자가 북한투자를 위해 설립한 회사이고, 모회사의 주요사업영역은 부동산개발과 호텔운영 등이다. 건성은 남산 18호동 이외에도 16호동, 17호동 등 주변 기타 아파트개발 권한을 받아 사업을 진행하였다.

중국 투자자가 북한에 투자를 한 시기는 2011년이다. 북측에서 중국

본 북·중 합작개발의 특성", 서울대학교 환경대학원 석사학위 논문, 2015. 및 김미숙/김두환/최대식/박진용, 앞의 보고서에서 정리한 것임.

측 기업에 사업을 제안하였고, 양측은 합영계약을 체결하였다. 개발비용부담주체, 수익보장, 분양 뒤 자금을 중국으로 송금하는 절차 등에 대해 합의하였다. 첫째, 부동산개발에 필요한 모든 자금을 중국측에서 조달, 북한측은 토지소유자로 토지가격에 상응한 금액으로 환산하여 합영쌍방의 지분을 정하였다. 투자지분비율은 중국측 51%, 북한측 49%이다. 설계는 나선 건축도시설계정보연구소에서 진행하였다. 둘째, 나선 정부가 책임지고 분양하여 수익을 보장하고, 이를 위해 개발의 전제조건으로 나선정부가 주택을 구매한 개인에게 집조(주택이용등록증)를 발급해주기로 하였다. 셋째, 공급세대 중 10%(6세대)를 나선정부가 분양하여 수익을 가져가고 중국측은 나머지 90%(54세대)를 분양하여 투자금을 회수하기로 하였다. 설계, 감리, 노동력 채용 등은 모두 북한측에서 조율했지만 비용은 전부 개발비용에 포함하여 중국측에서 부담하였다. 넷째, 분양 뒤 자금을 본국 송환과 관련하여, 전체 분양액 중 투자비례에 따라 중국측의 수익은 현찰로 중국으로 가져갈 수 있도록 하였다. 일체 수속비용과 북한 땅에서 발생하는 비용은 현찰이 아닌 현물(아파트)로 환산하여 지불하는 것을 원칙으로 하였다.

2.2 토지이용권 취득과 활용

북한측은 토지이용권을 출자하여, 합영기업이 토지이용권을 취득하였다. 토지이용권 관련 별도의 계약이나 등록은 없었다고 응답하였다. 토지이용권 설정시 토지용도는 주택지였고, 토지이용권 임대기간에 대해서는 정확한 기간 명시가 없었다. 토지이용권 가격은 50달러/㎡였다고 응답하였다. 나대지였기 때문에 별도 철거비용과 보상비는 산정되지 않았다. 나선토지임대규정(2012)의 주택 및 공공건물 용도 토지일 경우 입지가 우수하다면 기준임대료는 40달러/㎡이다. 사업대상지 주변에 기본적인 인프라가 갖춰져 있으므로 토지개발비 25달러/㎡를 고려하면,

비교적 저렴하게 가격이 산정된 것으로 보인다.

2.3 주택 공급

남산 18호동의 규모는 부지면적 1,500㎡, 아파트 연면적 약 6,300㎡로 지하 1층, 지상 15층, 층별 4세대, 총 60세대로 구성되어 있다. 세대별 공급면적은 각 층 양 바깥 2세대 100㎡(전용면적 87.84㎡), 중간 2세대 120㎡(전용면적 107.48㎡)이다. 아파트 1개동 이외 별도 부속건축물 등은 해당 개발사업에 포함되지 않았다.

건설된 살림집의 공사원가는 1,200위안(한화 약 21만원)/㎡²⁸⁾이고, 분양가 1,500위안(한화 약 25만원)/㎡이었다. 2014년 1월부터 개별 인테리어 공사 후 입주가 진행되었고, 공사를 하면서 선분양을 진행하여 공사 90% 시점에서 80% 가량 분양을 완료하였다.

〈표 III-10〉 남산 18호동 건설과정에서 토지이용

구분	내용	비고
사업주체 및 역할분담	- 북중 합작기업 중국측 : 시공, 개발비용 일체 부담 북한측 : 토지출자, 실시설계, 각종 인허가 및 감리, 인력공급	지분분담 비율 중국 : 북한 = 51 : 49
토지이용권 취득	북한 합작기업의 출자형식으로, 나선시 정부에서 제공 출자시 토지비용 산정 기준 : 50달러/㎡	중국측 합작기업 파트너 합작기업의 별도 토지이용권 등록 절차는 없었음
개발후 토지이용권 양도	주택을 분양하였으나, 토지이용권의 양도는 없었음	주택 분양가 : 약 250달러/㎡
토지관리	별도 토지사용료는 없음	-
투자금 회수 및 이익실현	중국측 : 건설 주택의 90% 분양권 북한측 : 건설 주택의 10% 분양권	개발사업비 : 약 210달러/㎡

* 출처: 김미숙/김두환/최대식/박진용, 앞의 보고서, 85쪽에서 재구성

28) 위안화 및 원화 환산 값은 문지훈, 앞의 논문, 58쪽을 그대로 인용한 것임.

IV. 외국자본에 의한 토지, 주택개발의 특징

1. 법제도 관련

1.1 관련법의 이원화

북한에서 토지임대를 규율하는 법은 토지임대법과 개별특구법 2가지가 있다. 토지임대법과 개별특구법이 거의 유사하나 개별특구법에서는 토지임대법에서 다루지 않은 사항도 규정하고 있다. 예를 들어 개별특구법에서는 특구개발방식이나, 개발업자에 대한 인센티브 등도 구체화하고 있다. 개별특구법 간의 내용은 대동소이하나 개발업자가 정해져 있는 개성공업지구법은 개발업자에 대한 우대가 보다 더 구체적이다. 따라서 향후 개별특구나 경제개발구별로 개발업자가 지정된다면 개발방식이나, 개발업자 우대와 관련된 부분에서 토지임대법보다는 우호적인 내용이 담길 것으로 보인다.

1.2 외자에 의한 주택개발도입과 확대

북한에서 외국자본에 의한 주택개발을 1995년 나선경제무역지대법을 제정하면서부터 엄두에 둔 것으로 보인다. 나선경제무역지대의 기준 임대료에는 개발토지의 용도에는 주택 및 공공건물이 포함되어 있다. 북한 전역에 대해 기준임대료를 정한 ‘북한의 합병·합작 대상 기준임대료’(2002)에서도 주택 및 공공건물 용도가 포함되어 있다. 외자도입 초기에는 외국인 거주를 위한 주택개발이 주택개발의 주된 목적이었을 것으로 보인다. 시간이 경과하면서 북한 주민을 위한 주택개발로 확대되고 있다. 2018년 ‘나선경제무역지대 살림집 판매 및 이용규정’은 북한주민의 주택건설 및 공급에서 외자를 활용할 수 있는 근거가 되고 있다.

1.3 토지개발 대상 범위 확대와 북한에 의한 직접 개발

외국투자자의 토지개발 대상 범위도 확대되어 가고 있다. 1990년대 외국인투자법 제정 당시에는 외국인투자자가 특구 이외의 지역에서 활동하고자 한다면, 반드시 북한기업과 합영기업을 설립하여 투자하도록 하였다. 하지만 2011년 외국인투자법 개정에서부터는 외국인 단독기업의 투자대상지역을 특구로 한정하고 있지 않다. 따라서 외국인의 북한 투자대상지역이 실질적으로 확대된 것으로 볼 수 있다.

개발주체도 확대되어 가고 있다. 기존에는 외국투자자만이 특구를 개발하였다면, 경제개발구에서는 북한의 기관, 기업소, 단체도 개발당사자가 되어 직접 경제개발구 개발을 할 수 있게 되었다(경제개발구법 제20조).

2. 법제도 작동과정

2.1 규정에 따른 작동과 집행과정의 미비점

대북투자기업을 대상으로 한 설문조사 결과 북한의 토지임대제도가 큰 틀에서는 규정대로 작동하고 있는 것으로 보인다. 하지만 토지임대법 조항과 다르게 적용된 경우도 있어서, 법 제정 후 많은 시간이 지났지만 초기단계의 문제점이 나타나는 것으로 보인다. 대표적인 사례가 임대기간을 토지임대법이 정한 최장 50년보다 길게 70년을 계약한 사례이다.²⁹⁾ 토지사용료 납부에 관해 규정과 다르게 응답한 경우도 있다. 토지사용료 면제 대상이 아님에도 토지사용료를 납부하지 않는다는 응답이 일부 있었다. 토지임대법에서는 합영기업이 납부하도록 되어 있지만, 중국

29) 70년 계약 사례의 경우 임대기간(시작~끝 시점)을 재확인하였으므로, 설문 작성 오류는 아닐 것으로 보임.

상무부의 대북한 투자 안내서에는 합영 상대방인 북한파트너가 납부하는 것으로 안내되어 있다는 점도 수정이 필요한 부분이다.³⁰⁾

2.2 외자를 활용한 주택건설과 토지임대법 적용의 미비

외국자본에 의한 주택개발을 1995년 나선경제무역지대법을 제정하면서부터 염두에 둔 것으로 보이지만, 실제 임대차계약을 통해 토지이용권을 발급하고, 주택개발을 한 사례를 찾기 쉽지 않다. 앞서 소개한 남산 18호동 건설사업의 중국측 투자자는 이외에도 17호동과 19호동 개발권을 확보했다는 응답과 함께, 추가질문에서는 16호동, 17호동을 완공했다고 응답하여, 실제 외국자본에 의한 주택건설이 진행되고 있는 것을 확인할 수 있었다. 2018년에 제정된 ‘나선경제무역지대 살림집 판매 및 이용규정’은 주택건설시장에서 널리 확산된 외국자본이나 민간자본 활동을 인정하고 제도 내로 포괄시키려는 것으로 보인다.

외국자본에 의한 주택건설은 북한에서 주택은 국가가 보장한다는 원칙에 위배될 수 있다. 지방정부와 외국자본이 합영기업을 설립하여, 외국자본을 활용하되, 지방정부를 건설주체로 내세워 사업추진이 가능하다. 자본이 없는 북한으로서는 합영기업에 토지이용권을 제공함으로써 출자가 가능하다. 하지만 남산 18호동의 사례를 보면, 토지이용권을 북한측이 출자하였다는 것 외에 토지임대법의 규정대로 작동하지 않은 것으로 보인다. 토지임대기간이 불분명하고, 토지이용증의 발급과 등록이 이루어지지 않았다.

토지이용권제도가 외국투자자의 토지획득을 안정적으로 보장하여 경제활동을 지속성을 확보하도록 지원하는 것이라 한다면, 분양으로 사업이 마무리되는 현재 북한의 주택건설사업방식에서는 토지이용권의

30) 중국 상무부 국제무역경제협력연구원/상무부 투자촉진사무국/주북중국대사관 경제상무참찬처, 对外投资合作国别(地区) 指南 朝鲜(2017年版), 2017, 38쪽.

활용보다는 다른 대안을 모색해 볼 필요가 있다. 남산 18호동 사례를 보면 주택을 공급하고 나면 외국투자자의 역할은 없어지게 된다. 주택 공급이후 토지이용권은 합영기업에 속하는 것이 아니라 실질적으로 나선정부에 자연스럽게 귀속될 수 밖에 없는 구조이다.

V. 맺음말

지금까지 외국자본에 의한 북한 토지, 주택개발 실태를 살펴봤다. 북한에 대한 국제제재와 함께 COVID-19로 자발적 국경봉쇄가 더해지면서 외국자본들의 북한에서 활동이 현재는 거의 진행되지 않을 것이다. 하지만 COVID-19가 개선되어 국경봉쇄를 해제할 경우 북한은 외국자본을 유치하기 위해 노력할 것이다.

연구결과 시사점은 다음과 같다.

첫째, 토지임대제도가 어느 정도 작동하고 있었다. 규정과 다르게 적용되고 있는 부분들이 있지만, 향후 경험이 축적되면 개선될 것으로 보인다. 조사 결과 토지임대기간, 토지이용증 등록, 토지사용료 납부 등과 관련된 것들이 규정과 다르게 적용되는 사례들이 있었다. 향후 외국투자기업들이 늘어나면, 제도운영 경험이 축적되면서 개선될 것으로 보인다.

둘째, 북한의 살림집 공급주체 변화가 나타나고 있음을 알 수 있다. 남산 18호동 사례를 보면, 외국자본을 활용하여 주택을 합법적으로 공급하고 있다. 평양 및 나선 등 경제활동이 활발하고, 소득수준이 높은 지역에서는 외국투자자와 합영을 통해 살림집을 건설하여 북한 주민에게 공급할 수도 있다. 건설자본이 부족한 상태에서 지방정부(인민위원회)가 외국기업과 합영을 통해 공급함으로써 주택부족문제를 해결하고, 정부의 공급주체 역할도 유지할 수 있을 것이기 때문이다.

셋째, 토지이용권이 외국투자자의 기업활동의 안정성을 확보하기 위한 측면이 있으므로, 주택건설에서 외국자본을 활용할 때 토지이용권 출자 이외에 다른 대안을 모색할 필요가 있다. 남산 18호동 사례를 보면 살림집건설사업에서 토지이용권 제도가 어떻게 작동하고 있는지 불분명하다. 향후 제도 확인 및 보완이 필요한 부분이다. 남산 18호동 사례에서는 토지임대차계약을 했고, 북한측은 토지이용권을 출자하여 합영기업을 설립하는데 참여하였지만 토지이용증 발급 등은 이루어지지 않았다고 응답하였다. 또한 주택이 공급되고 나면, 외국투자자의 역할이 없어지게 된다.

본 연구는 북한의 토지이용권제도가 실제로 작동하는지 사례조사를 통해 살펴보고자 하였으나, 주로 임대차계약 단계에 치중하고 있다. 사례조사 기업도 매우 소수이다. 향후 여건이 개선된다면, 더 많은 사례수를 확보하여 계약단계는 물론 토지개발 이후, 임대차기간 만료 등 계약 종료 이후 등을 대상으로 심도깊은 조사 및 연구가 필요하다.

참고문헌

1. 단행본

- 김미숙/김두환/최대식/박진용, 북한지역 외자유치 활성화를 위한 토지 이용제도 연구, 대전: LH토지주택연구원, 2016.
- 김일성종합대학출판사, 라진-선봉 자유경제무역지대 투자환경, 평양: 김일성종합대학출판사, 1995.
- 대한무역투자진흥공사, 나진·선봉지대 투자환경 및 관련법규, 대한무역투자진흥공사, 1996.
- 중국 상무부 국제무역경제협력연구원/상무부 투자촉진사무국/주북중국대사관 경제상무참찬처, 对外投资合作国别(地区) 指南 朝鲜 (2015年版), 2015.
- 중국 상무부 국제무역경제협력연구원/상무부 투자촉진사무국/주북중국대사관 경제상무참찬처, 对外投资合作国别(地区) 指南 朝鲜 (2017年版), 2017.
- IMF, Democratic People's Republic of Korea Fact-Finding Report, 1997.

2. 학술지

- 권기철, “남북 개발협력을 통한 북한 경제개발구 개발 연구”, LHI저널 제6권 제2호, LH토지주택연구원, 2015, 49-60쪽. <http://dx.doi.org/10.5804/LHIJ.2015.6.2.049>
- 권은민, “북한의 토지임대제도와 외국인투자”, 북한법연구 제12호, 통일과 북한법학회, 2010, 65-88쪽.
- 김경렬, “투자유치계획과 그 작성에서 나서는 중요한 문제”, 김일성종합대학학보: 경제학 제65권 제1호, 김일성종합대학출판사, 2019, 65-75쪽.
- 김광길, “토지가격에 대한 일반적 리해”, 김일성종합대학학보: 철학, 경

- 제학 제58권 제4호, 김일성종합대학출판사, 2012, 103-106쪽.
- 김미숙/박은숙, “북한의 토지가격평가방법에 관한 연구”, 국토계획, 제54권 제7호, 대한국토·도시계획학회, 2015, 103-113쪽. <https://doi.org/10.17208/jkpa.2019.12.54.7.103>
- 김미숙/정매화, “북한과 중국의 토지이용권제도 비교”, 국토계획 제50권 제6호, 대한국토·도시계획학회, 2015, 5-20쪽. <http://dx.doi.org/10.17208/jkpa.2015.10.50.6.5>
- 김상용, “북한의 토지이용제도와 외자유치를 위한 토지임대법의 개정”, 북한법연구 제15호, 통일과 북한법학회, 2013, 109-135쪽.
- 김성욱, “북한지역에서 외국인 및 외국법인의 토지이용과 관련한 법적 문제”, 가천법학 제7권 제3호, 가천대학교 법학연구소, 2014, 25-50쪽.
- 리동구, “부동산가격과 사용료를 바로 제정적용하는것은 부동산의 효과적리용을 보장하기 위한 중요요구”, 경제연구 2006년 제4호, 과학백과사전출판사, 2006, 29-32쪽.
- 리영수, “투자봉사를 위한 경제개발구관리기관의 기능과 역할을 높이는 데서 나서는 몇가지 문제”, 경제연구 2019년 제3호, 과학백과사전출판사, 2019, 57-58쪽.
- 윤기택, “북한의 토지제도와 통일 후의 처리방안 -토지이용권을 중심으로-”, 법학연구 제47집, 한국법학회, 2012, 123-149쪽.
- 정경주/김현수, “북한지역 지가평가방안에 관한 연구 -남북경협 사업을 대상으로-”, 국토계획 제54권 제5호, 대한국토·도시계획학회, 2019, 17-32쪽. <https://doi.org/10.17208/jkpa.2019.10.54.5.17>
- 정희근/최승조, “통일 후 북한토지의 관리방안으로서 감정평가에 관한 연구”, 토지공법연구 제68호, 한국토지공법학회, 2015, 105-134쪽.

3. 학위논문

문지훈, “북한 나선시 도시개발과 남산 18호동 살림집을 통해 본 북·중
합작개발의 특성”, 서울대학교 환경대학원 석사학위 논문,
2015.

정경주, “북한의 토지임대료 결정요인 분석”, 단국대학교 대학원 박사학
위 논문, 2020.

4. 신문기사

주간동아, “말로는 ‘대북제재’ 중국 알고 보면 투자 독려”, 2014. 7. 21,
<<https://weekly.donga.com/3/all/11/97861/1>>, 검색일: 2023. 3. 1.

5. 웹자료

통일부, “개성공단 토지사용료 기준에 관한 합의서 체결”, 2015. 12. 24,
<https://www.unikorea.go.kr/unikorea/news/release/?boardId=bbs_0000000000000004&mode=view&cntId=44181&category=&pageIndex=48>, 검색일: 2023. 3. 1.

百度文库, “合营土地基准价格”, 2002. 10. 28, <<https://wenku.baidu.com/view/9e41227b7fd5360cba1adbee.html>>, 검색일: 2023. 3. 1.

Google Earth, <<https://earth.google.com/web>>, 검색일: 2022. 10. 9.

OSC, “Open Source Center Report, “North Korea -- Characteristics of Joint Ventures With Foreign Partners, 2004-2011””, 2012. 6. 4,
<<https://publicintelligence.net/osc-north-korea-joint-ventures-2004-2011>>, 검색일: 2023. 3. 21.

[Abstract]

Land and Housing Development in North Korea by Foreign Investment: Focusing on the Land Use Rights System

Kim, Mi-Suk*

This study attempted to examine the status of North Korean land and housing development by foreign capital through the Land Use Right System(LURS) introduced by North Korea to attract foreign investment. More than 30 years have passed since the introduction of the LURS. The results of the survey are as follows on how the LURS of foreign investors who have invested in North Korea since the 2000s has been applied. First, there are parts where the land lease system is applied differently from the regulations, but the procedures related to the contract were working to some extent. Second, there was a change in North Korea's suppliers of households. In the absence of construction capital, local governments were able to handle the housing shortage problem and maintain the government's responsibility as housing supplier by investing land use rights in the joint ventures with foreign companies. Third, in the case of utilizing foreign capital in housing construction projects, it is necessary to seek alternatives rather than the LURS. The LURS would be designed for foreign investors to engage in stable business activities for long time, so it may not be suitable for housing construction and supply projects that wrap up in a short period.

[Key Words] Land and housing development in North Korea, Foreign investment, Land Use Rights System(LURS), Housing Supply by Joint Venture, Rason Economic and Trade Zone

* Senior Research Fellow, Ph.D. in Urban Planning, Land & Housing Research Institute