

북한의 부동산 소유 및 이용 법제에 관한 이해

Understanding of North Korea's Real Estate Ownership and Usage Legal System

오 혜 령*

Oh Hye Ryeong

목 차

- | | |
|------------------------|--------------------------|
| I. 서론 | IV. 북한의 현행 부동산 법제 |
| II. 사회주의 토지소유사상과 부동산제도 | V. 토지공공임대제 논의 |
| III. 북한 부동산 법제의 변천 | VI. 북한 부동산법제에 대한 전망 및 과제 |

북한은 사회주의 토지소유사상을 근간으로 토지 등의 생산수단에 대하여 일체의 개인소유를 인정하지 않는다. 북한에서 부동산과 관련하여 사인에게 원칙적으로 허용하는 것은 이용권뿐이고, 사회주의적 소유를 지탱하기 위해 부동산에 대한 관리와 이용을 강조한다. 이러한 부동산 소유 및 이용에 관한 남북한의 상이한 법체계는 향후 남북 통합에 난제일 수밖에 없다.

이 논문은 향후 심도 있는 부동산법제 통합방안 연구를 위해 북한의 부동산법제에 대한 기초 이해를 바로 하기 위한 목적에서 작성되었다. 먼저 북한의 부동산 법제의 근거사상과 그에 기반한 변천 과정을 살펴본 후, 북한의 현행 부동산 법제를 토지 이용법제와 주택 소유 및 이용법제로 나누어 고찰해보았다. 토지에 관하여는 그 이용의 유형 및 성격을 분류해보고

<https://doi.org/10.35148/ilsire.2023..26.39>

투고일: 2023. 4. 30. / 심사완료일: 2023. 5. 18. / 게재확정일: 2023. 5. 25.

* 법무법인 로베리, 변호사

Attorney at Law, Law Firm Lawberry

수범자와 규율 대상에 따른 각 법률의 구체적 내용을 살펴보았으며 허가에 의한 국민의 토지 사용이 권리로서의 토지이용으로 고양될 필요가 있음을 확인하였다. 주택에 관하여는 살림집 건설 및 이용에 관한 일반법과 라성경제무역지대 특별규정을 비교해보고, 불법으로 규정된 주택 거래가 시장 수요에 따라 확대되고 인정되고 있는 추세를 짚어보았다.

북한의 토지 이용법제는 통합방안으로 거론되는 토지공공임대제의 모습과 닮아 있지만 경제특구와 외국인 등에 한정되고 자유로운 이용에 제한적인 면이 있어서 이상적인 토지공공임대제와는 거리가 있다. 북한이 토지이용권의 유동화, 적정 임대료 산정 등의 법제 정비를 이룬다면 토지공공임대제로의 안착이 가능할 것으로 보이고, 남한도 토지사유제와의 간극을 좁혀나가는 통합방안에 대한 지속적인 후속 연구가 필요하다.

[주제어] 사회주의 토지소유사상, 북한, 부동산법제 통합방안, 이용권, 토지 이용, 살림집, 토지공공임대제

I. 서론

북한은 “생산수단은 국가 및 협동단체의 소유”임을 선언(북한헌법 제18조)하고, 토지 등의 생산수단에 대하여 일체의 개인소유를 인정하지 않고 있다(북한민법 제3조, 토지법 제9조). 북한에서 부동산과 관련하여 사인에게 원칙적으로 허용되는 것은 부동산을 이용할 수 있는 이용권뿐이다(토지법 제13조, 민법 제50조).

이와 같이 부동산법제에 관하여 남한과 북한이 가지고 있는 상이한 체제는 향후 남북 통합에 있어 가장 난해한 문제가 될 수 있다. 토지를 혁명의 전취물로 여기는 북한의 부동산법제는 소유권이 아니라 부동산 이용법제를 통해 부동산의 경제적 가치를 파악하고 활용하고자 하기 때문에 기존에 논의되어 오던 북한 부동산의 사유화 방안¹⁾과 충돌될

1) 원소유자에 대한 반환, 보상, 재국유화 등이 논의되어 왔다.

조민, 통일이후 북한지역 국유재산 사유화방안 연구, 민족통일연구원, 1997, 46-83

가능성이 크기 때문이다.

그렇다면 북한의 부동산 소유 및 이용 법제가 이와 같이 달리 자리잡게 된 근저사상과 북한의 토지소유에 관한 관념을 살펴본 후 북한의 부동산 이용법제에 관한 구체적인 이해를 제고하여야 남북 부동산법제의 통합방안에 대하여 현실적인 대안을 모색할 수 있을 것이다.

최근 북한의 토지이용법제 구축과 맞물려 통합방안의 하나로서 토지공공임대제도 도입이 제안되고 있다. 한시적 분리방안이든 영구적 통합방안이든 간에 토지공공임대제도가 바람직한 대안이 될지 여부는 비교법적 연구, 실증적 연구가 더 진행되어야겠지만, 그에 앞서 북한의 부동산 소유 및 이용 법제 현황을 면밀히 검토하여 토지공공임대제도와 맞닿을 수 있는지를 살피는 것은 통합 과정의 혼란과 충돌을 피하여 연착륙이 가능한 통합방안으로서의 토지공공임대제도 가능성을 탐색하는 것으로서의 의미가 있다고 보인다.

이에 북한 부동산제도의 근저사상인 사회주의 토지소유사상, 북한 부동산 법제의 변천 과정을 살핀 후, 북한 현행 부동산 법제를 토지이용법제와 살림집 소유 및 이용 법제로 나누어 파악해 보고, 향후 북한 부동산법제의 전망 및 토지공공임대제도로의 전이가능성에 대하여 타진해보려 한다.

II. 사회주의 토지소유사상과 부동산제도

북한의 부동산제도가 남한을 비롯한 자본주의국가의 부동산제도와 다른 것은 그 기반이 사회주의 토지소유사상에 있기 때문이다. 자본주의

쪽; 정영화, “남북한 통일과 재산권 문제에 관한 헌법적 논의”, 공법연구 제25집 제4호, 한국공법학회, 1997, 463-496쪽; 오미진/김성욱, “북한지역 국유재산의 사유화 및 관리와 관련한 법적 문제”, 법과정책 제22권 제3호, 제주대학교 법과정책연구원, 2016, 197-218쪽.

국가에서는 토지가 생산수단임에도 불구하고 하나의 상품으로 이해하여 토지에 대한 사적소유권을 인정하고, 개인에게 토지에 대한 자유로운 사용·수익·처분권을 법적으로 인정하고 있는 반면, 사회주의국가에서는 토지를 상품으로 이해하지 않고, 토지에 대한 사적 소유권을 부인하며 개인이 이를 이용할 수 있는 권리가 인정될 뿐이다. 즉, 토지에 대해서는 사회주의적 소유권이 인정될 뿐, 사적 소유권은 철저히 부인되고, 이와 같은 토지에 대한 사적 소유권의 부인이 사회주의 토지소유사상의 핵심을 이룬다.²⁾

사회주의 사상을 싹트게 한 근대사회는 중세 봉건사회를 무너뜨리고 생성된 사회이다. 중세 봉건시대의 토지소유권은 영주와 영지경작민 간의 이중소유권 또는 분할소유권으로 특징화할 수 있다.³⁾ 중세 봉건사회는 분할소유권에 의해서 봉건영주가 영지경작민을 지배하고 착취하던 사회였다. 영지경작민은 토지에 대한 하급소유권을 가지고 있었다고 하지만, 그 소유권은 권리라기보다는 토지를 사용·수익하는 데 따른 각종 부담과 의무를 내용으로 하고 있었다.

이러한 봉건사회는 개인주의와 자유주의 사상에 의하여 붕괴되었고, 근대사회에서는 소유권절대의 원칙, 계약자유 원칙 아래 토지도 단순한 하나의 상품으로 이해되어 그에 대한 사적 소유권이 인정되었다.

그러나 19세기 후반 자본주의의 발달로 독점적 소유가 초래하는 불평등과 갈등이 심화되면서 이를 극복하려는 주장이 생겨났다. 사회주의도 소외된 자들의 생존을 위한 사상으로 나타났고, 마르크스의 프롤레타리

2) 법원행정처, 북한의 부동산제도, 법원행정처, 1997, 13쪽.

3) 허문영/전강수/남기업, 통일대비 북한토지제도 개편방향 연구, 통일연구원, 2009, 10쪽.

이중소유권 또는 분할소유권이라 함은 토지에 대한 관리와 처분의 권한이 봉건영주의 손에, 토지이용권은 각종 부담을 전제로 농민의 손에 주어졌음을 의미한다. 토지에 대한 영주의 관리·처분 권한은 상급소유권(Obereigentum), 농민의 이용 권한은 하급소유권(Untereigentum)이라 한다(윤철홍, 소유권의 역사, 법원사, 1995, 35-38쪽).

아 혁명론과 결합하여 착취 수단인 사적 소유권은 제거의 대상이 되었다. 사회주의국가에서의 소유권의 근거는 노동이고, 노동에 의하여 생산된 물건만이 개인적 소유권의 대상이 되며, 노동의 산물이 아닌 토지에 대해서는 사적 소유권이 부인된다.⁴⁾ 따라서 사회주의 토지소유제도는 ① 전인민적 소유인 국가 소유와 ② 사적 소유와 국가 소유의 중간단계인 협동단체 소유만 인정한다. 개인은 생필품, 소비재에 한하여만 소유가 인정된다.

북한은 이러한 사회주의 토지소유사상을 기초로 역사적·정치적·경제적 특수성을 고려하여 북한 나름의 소유사상을 형성하였다. 북한은 일제강점기를 거친 우리나라와 같이 식민통치를 겪은 나라들의 사회주의 건설 과정에서 있게 되는 토지소유형태는 먼저 반제반봉건민주주의 혁명과업의 철저한 수행을 통하여 근로농민들의 개인정리에 기초한 토지제도가 수립되고, 이어서 사회주의혁명에 의하여 농민들이 협동정리에 편입됨으로써 토지에 대한 사회주의적·협동적 소유가 수립되며, 사회주의의 완전한 승리에 의하여 토지에 대한 전인민적 소유로 전환되어 토지소유권문제가 완전히 해결된다고 한다.⁵⁾

대부분의 사회주의국가와 마찬가지로 북한도 자본주의 발전의 최종 단계에 이르러서가 아니라 낮은 생산발달단계에서 사회주의를 표방하였다. 그래서 국가계획경제를 집행해야 했고, 이를 위해서는 집단노동이 불가결하다고 여겨졌던 바, 이러한 현실적 요구가 사적 소유권의 철폐, 사회주의적 소유와 잘 결부되었다. 사회주의 계획경제 하에서 토지와 건물 등 부동산에 대한 집체적인 관리가 필수적으로 요구되었고, 부동산에 대한 소유는 국가소유를 지향하게 된 것이다.⁶⁾ 그리고 사회주의적 소유를 지탱하기 위해서 부동산에 대한 관리와 이용을 특별히 강조하였다.

4) 법원행정처, 앞의 책, 23쪽.

5) 법원행정처, 위의 책, 34쪽.

6) 법원행정처, 위의 책, 40-41쪽.

한편, 이와 구별되어 살펴보아야 할 토지소유사상으로 개량주의 토지 소유사상이 있다. 개량주의도 자본주의의 폐해를 극복하기 위한 소유 사상이나, 이는 근대 자유소유권을 부인하거나 폐지할 것을 주장하지 않고, 근대 자본주의 소유사상을 바탕으로 하면서 자유소유권의 남용에 따른 사회적 폐해를 소유권의 사회성과 공공성의 이념 아래 점진적으로 개선해 가고자 하는 온건한 개혁사상이라 할 수 있다. 무엇보다 지가상승으로 발생하는 불로소득적 개발이익을 적극적으로 환수하여 이를 다시 사회에 환원함으로써 토지배분의 형평성을 이루는 데 주안점이 있다.⁷⁾

Ⅲ. 북한 부동산 법제의 변천

북한은 다른 사회주의국가와 마찬가지로 부동산 특히 토지를 본원적인 생산수단이자 사회주의혁명의 전취물로서 국가의 경제발전과 인민의 생활에 큰 영향을 미치는 요소로 인식하고 그에 대한 사적 소유를 인정하지 않으므로 토지문제를 민사상 소유권이나 경제적 문제가 아니라 체제의 중심적인 문제로 다루어 왔다.⁸⁾

남한에서는 부동산법제를 민법 또는 경제법의 한 분야로 파악하다가 부동산 투기 문제가 대두된 1989년경에 이르러 토지공개념을 도입한 「택지소유상한에 관한 법률」, 「개발이익환수에 관한 법률」 등이 제정되어 비로소 독자적인 법영역으로서의 부동산법제가 형성된 반면, 북한에

7) 법원행정처, 위의 책, 28-29쪽.

영국에서의 개발권의 공유화, 독일의 처분소유권과 이용소유권의 분리구상, 프랑스의 건축권의 분리 및 공유화, 미국에서의 개발권의 분리와 시장유통성의 인정 등을 그 예로 찾아볼 수 있다(윤철홍, 앞의 책, 151-166쪽).

8) 이은정, “북한 토지법의 체계와 특색”, 세종연구소, 북한법 체계와 특색, 세종연구소, 1994, 527쪽.

서는 북한정권 수립 초기부터 부동산법제가 독자적인 법영역을 형성하였다.⁹⁾ 북한의 부동산법제를 연혁적으로 구분하여 대표적인 법규만을 들면 아래와 같다.

첫째, 토지개혁시기(북한정권 수립기 1945~1950년)에는 「토지개혁에 관한 법령(1946. 3. 5.)」과 「토지개혁에 관한 임시조치법(1946. 3. 5.)」 등 토지개혁 관련 법률을 제정하여 무상몰수와 무상분배의 원칙을 채택하였고, 그 대상 토지를 일본국 및 일본인 소유 토지, 조선민족 반역자 소유지, 지주 소유지, 소작을 주는 토지로 정하였다. 제헌헌법(1948. 9. 8.)과 1950년 민법초안(제1초안)에 토지소유관계와 소유권의 보호에 관한 규정을 두었다. 제헌헌법은 제5조에서 ‘생산수단은 국가, 협동단체 또는 개인자연인이나 개인법인의 소유다’라고 규정하고, 제6조에서 ‘토지소유의 최대한도는 5정보 또는 20정보로 한다’, ‘국가 및 협동단체의 토지소유면적에는 제한이 없다’라고 규정하여 개인도 소유면적의 제한이 있기는 하나 토지의 사적 소유를 허용하였다. 토지소유자에게 토지의 사용권능과 사용을 통하여 획득한 농작물에 대한 처분권은 주었으나, 토지소유권 자체의 처분권은 제한되었다.¹⁰⁾

둘째, 농업협동화시기(토지의 국공유화시기 1950년~1971년)에는 전쟁으로 파괴된 농촌 경제를 급속히 복구하여야 했고,¹¹⁾ 정치적으로도 소련의 쿨락(kulak)에 해당하는 부농이 성장하여 북한 정권과 대립하는 징후가 보여¹²⁾ 아직 농민들의 사적 소유하에 있던 농지에 대한 사회주의적 개조사업이 시급하였다. 농지 국유화의 과도기적인 단계로서 협동조

9) 법원행정처, 앞의 책, 47쪽.

10) 공민달, 변화하는 북한 부동산과 국토, 리복스, 2019, 28쪽.

토지개혁법령 제10조 농민에게 분여된 토지는 매매지 못하며 소작주지 못하며 저당하지 못한다.

11) 박정원/강병은, “북한의 부동산법제도 분석”, 법학논총 제25권 제3호, 국민대학교 법학연구소, 2013, 156쪽.

12) 공민달, 앞의 책, 31쪽.

합체제를 도입하여 점진적으로 추진하였다. 「농업협동조합의조직문제(1954. 1.)」, 「협동조합기준규약(1959. 1. 19.)」, 「토지관리규정(1960. 7. 5.)」, 「조선민주주의인민공화국토지법(1963. 12. 17.)」등 농업협동화에 따라 토지관리체계를 강화하고 토지의 사회주의적 소유를 확립하는 내용의 법률을 제정하였다.¹³⁾ 협동화시기를 거치면서 토지개혁으로 분배받았던 개인의 토지소유권은 사라지고, 국가와 협동단체 소유의 토지소유만 허용되었다.

셋째, 사회주의헌법 제정 이후 시기(사회주의 소유제도 정립 시기 1972년~1991년)에는 「헌법」 제18조에 ‘생산수단은 국가 및 협동단체의 소유’라고 하여 사회주의적 소유제 원칙을 규정하고 개인 소유권을 명백히 부정하였으며, 제21조에 ‘협동단체 소유를 점차 전인민적 소유로 전환시킨다’고 규정하여 토지의 전면적 국유화 정책 방향을 천명하였다. 각 부분별 법규 정비작업을 하여 종전의 토지관리규정과 1963년 토지법과는 달리 토지의 소유, 보호, 건설, 관리 등에 관하여 구체적이고 체계적으로 규정한 1977년 「토지법」을 제정하여 토지에 관한 기본법으로 기능하게 되었고, 다수의 하위 법령이 제정되었다. 「토지법」에 의하면, 북한의 토지는 혁명의 고귀한 전취물이고(제1조), 국가 및 협동단체의 소유이며, 인민의 공동소유로서 누구도 팔고 사거나 개인의 것으로 만들 수 없다(제9조). 1990년 9월 제정된 민법은 생산수단에 대한 사회주의적 소유 원칙을 천명하고(제3조), 소유권제도에 관한 별도의 편(제2편)을 두어 국가소유권, 협동단체소유권, 개인소유권으로 구분하고, 개인은 토지소유권을 가질 수 없음을 명백히 하였다.

넷째, 대외개방시기(부동산제도 변화기 1992년 이후)에는 동구 사회주의가 몰락하자 대내적으로는 ‘우리식 사회주의’를 정착시키고 대외적으로는 사회주의의 비효율성을 극복하기 위하여 대외개방을 시도한 시기이다. 대외경제개방정책의 추진에 따라 부동산임대차제도, 거래제도,

13) 박정원/강병운, 앞의 논문, 156쪽.

담보제도 등을 규정한 법률을 정비하였다. 「외국인투자법(1992. 10. 5.)」, 「토지임대법(1992. 10. 27.)」, 「토지임대법시행규정(1994. 9. 7.)」, 「자유경제지대법(1993. 1. 31.)」, 「합영법(1994. 1. 20.)」, 「자유경제지대무역지대 건물 양도 및 저장규정(1995. 8. 30.)」, 「살림집법(2009. 1. 21.)」, 「부동산관리법(2009. 11. 11.)」, 각 경제특구법제 등이 그러하다.¹⁴⁾ 특히 2009년을 기점으로 재정확충의 일환으로써 부동산관리법을 제정하여 개인에게도 허가에 의한 부동산 이용의 길을 터주고 살림집법을 제정하여 국가의 주택공급능력 부족으로 인하여 만연한 주택 암거래 시장을 통제하는 등 부동산 이용법제에 큰 변화가 생겼다.

IV. 북한의 현행 부동산 법제

1. 북한의 부동산 소유 및 이용 법제 체계

위와 같은 부동산 법제 변천사를 거쳐 현재 북한에서 시행되고 있는 부동산 소유 및 이용에 관한 법률의 체계를 그 규율대상 및 수범자에 따라 구분해보면 아래와 같다.¹⁵⁾

먼저 「헌법」은 1972년 사회주의헌법 제정 이후 수차례에 걸쳐 2019. 8. 29. 최고인민회의 제14기 제2차 회의에서 수정보충되기까지 변함없이 사회주의 소유원칙을 천명하고 토지의 전면적 국유화 정책 방향을 유지하고 있다.

「헌법」의 하위 법규로 「토지법」¹⁶⁾은 북한의 토지의 이용, 보호, 건설,

14) 박정원/강병운, 위의 논문, 156-157쪽.

15) 오혜령, 북한의 토지이용 관련 법제 검토 -외국인투자자 및 외국투자기업을 중심으로, 제2기 통일법제특별위원회 연구보고서, 서울지방변호사회, 2021, 170-171쪽을 재정리함.

16) 토지법은 1977년 최고인민위원회 법령 제9호로 채택되었고, 1999년 개정되었다.

관리 등을 규율하는 기본법이다. 토지법에서는 헌법상 원칙을 실천하는 구체적인 토지에 관한 기본내용을 규정하고 있다. 토지법 제1조는 “토지는 《밭갈이하하는 땅은 밭갈이하하는 농민에게로》라는 원칙으로 실시한 위대한 토지개혁법령에 의하여 민주주의혁명단계에서 이룩한 혁명의 고귀한 전취물이다”라고 천명하고, 제2조에서는 사회주의적 토지소유 관계가 전면적으로 확립되었음을 선포하고 있다. 제9조에서는 “토지는 국가 및 협동단체의 소유이다. 나라의 모든 토지는 인민의 공동소유로서 그것을 누구도 팔고 사거나 개인의 것으로 만들 수 없다”고 하여 토지의 유동화를 전적으로 금지하고 있다. “토지는 오직 국가만이 지배할 수 있으며 그것을 인민의 이익과 행복을 위해 협동농장을 비롯한 기관, 기업소, 단체 및 공민들이 여러 방면으로 이용할 수 있다”고 규정하고 있다(토지법 제13조).

북한토지의 일반적인 이용에 관하여는 「토지법」과 「민법」에서 이를 규율하고, 북한의 기관, 기업소, 단체 및 북한주민 개인의 허가에 의한 토지의 특별이용에 관해서는 「부동산관리법」이 규율한다. 토지의 허가 이용에 관해서도 임야에 관해서는 「산림법」이 부동산관리법에 대한 특별법으로 이를 규율하고 있다.¹⁷⁾

외국투자자와 외국투자기업의 이용권 및 합영회사 또는 합자회사에 출자하기 위한 북한의 기관, 기업소, 단체의 토지이용권에 대해서는 「토지임대법」이 규율한다.

토지이용에 관한 「토지임대법」과 「부동산관리법」의 가장 중요한 차이점은, 「토지임대법」에서는 북한주민에게 토지이용권의 설정이 인정되지 아니하나, 「부동산관리법」에서는 북한주민 개인에게도 특별한 허가이용을 허용하고 있는 점이며, 「토지임대법」에서의 토지이용권은 권리이지만, 「부동산관리법」에서의 허가이용은 토지이용권과 동일한 정

17) 김상용, “북한의 토지이용제도와 외자유치를 위한 토지임대법의 개정 -부동산관리법과 토지임대법을 중심으로-”, 북한법연구 제15호, 북한법연구회, 2013, 114-115쪽.

도의 권리로서의 토지이용이라고는 평가할 수 없는 점이다.¹⁸⁾

특수경제지대(경제특구)의 토지이용에 관해서는 각 특수경제지대법에서 규정하고 있다. 이 경우 각 경제특구법은 토지법의 특별법의 성격을 가진다. 개별경제특구법은 경제특구에서의 외국투자가 또는 외국투자기업의 토지이용권의 설정과 양도에 관하여 규정하고 있다.¹⁹⁾

경제개발구에서 외국의 법인, 개인과 경제조직, 해외동포의 토지이용에 관하여는 「경제개발구법」이 규정하고 있다.

1990년 9월 제정된 「민법」은 주택의 경우 국가가 건축하여 소유권은 국가가 갖되, 개인에게 이용권을 부여하고 이를 법적으로 보호하였다(제50조). 또 개인소유권 대상에 주택을 포함시켜(제59조) 국가에서 배정받은 주택이 아닌 종래로부터 개인이 소유하고 있던 주택은 소유권을 보장하고 있다. 2009년 「살림집법」이 제정되어 주택 건설과 이용에 관한 구체적인 절차가 입법되었다.²⁰⁾

이러한 북한의 부동산 소유 및 이용 법제 체계를 표로 정리하면, 아래와 같다.

〈표 IV-1〉 북한의 부동산 소유 및 이용 법제 체계

법 명칭	법체계상 지위 및 주요 내용
헌법	▷ 사회주의적 소유 원칙 천명 ▷ 토지 정책 방향 제시 ▷ 토지 소유권자 규정
토지법	▷ 헌법상 토지 정책 방향 구체화 ▷ 토지에 관한 기본법
민법	▷ 토지, 주택을 포함한 재산 전반에 관한 소유권 및 이용권 규정 ▷ 개인 소유권의 대상 ▷ 상속 규정

18) 김상용, 위의 논문, 115쪽.

19) 박정원/강병운, 앞의 논문, 164-165쪽.

20) 공민달, “북한의 부동산제도에 관한 연구”, 동국대학교 대학원 박사학위논문, 2015, 51쪽.

부동산관리법	▷ 허가에 의한 내국인의 국유부동산 이용 ▷ 부동산의 유상 이용 ▷ 부동산 등록
살림집법	▷ 주택 소유권 규정 ▷ 주택의 건설 ▷ 주택의 배정과 이용
토지임대법	▷ 외국인에 대한 토지 임대 ▷ 토지이용권의 양도와 저당 ▷ 토지임대료와 사용료
경제특구법 경제개발구법	▷ 각 경제특구 및 경제개발구별 부동산 이용의 특례

이하에서는 북한의 토지 이용, 주택 소유 및 이용을 나누어 살펴보기로 한다.

2. 북한의 토지 이용법제

북한의 토지는 국가 또는 사회협동단체²¹⁾의 소유임은 앞서 살펴본 바와 같다. 북한의 기관, 기업소, 단체, 공민, 그리고 외국인은 국유토지를 이용할 수 있는데, 북한의 공민 등과 외국인은 그 이용 절차나 내용에서 차이가 있고, 이를 규율하는 법규가 각기 다르다. 공민 등과 외국인에 각기 달리 적용되는 구체적인 법규 내용을 살펴보기 전에 북한의 토지이용의 유형과 그 성격을 살펴보기로 한다.

2.1 북한의 토지이용 유형 및 성격

‘제1유형’의 토지이용은 북한에서 종래에 이루어지던 전통적인 토지 이용으로서 사회주의적 토지소유제에 기초하여 기관, 기업소, 단체나 주민 등이 국가로부터 배정받은 토지를 권리가 아닌 ‘단순한 사실로서 점유하고 이용하는 것’을 의미한다. 사실로서의 토지이용은 계속적 배

21) 1998년 헌법 개정을 통해 ‘협동단체’가 ‘사회협동단체’로 수정되었다.

타적인 이용이 아니며 단순한 현실적인 현재의 사용 내지 이용에 불과하며 이를 매매하거나 처분할 수 없다. 따라서 이를 토지이용권과 같은 ‘권리’라고 보기는 어렵다. 단순한 사실로서의 토지이용은 북한전역에 적용되며, 그 근거법은 토지법과 민법이다.²²⁾

‘제2유형’의 토지이용은 ‘토지임대법 및 각 경제특구법 등에 기한 토지이용권에 의한 토지이용’으로서 위와 같은 토지이용권은 그 주체가 외국인투자자와 외국투자기업에 한정된다. 북한의 기관, 기업소, 단체는 합영기업 내지 합작기업에 토지이용권을 현물 출자하여 당해 합영기업 내지 합작기업이 이용하도록 할 수 있을 뿐이다(토지임대법 제5조). 북한의 공민과 같은 개인은 이 법에 의한 토지이용권을 설정받을 수 없다. 토지임차인의 권리는 ‘토지이용권’인데, 임대한 토지의 이용권은 임차인의 재산권으로 본다(토지임대법 제3조 제1항, 제7조). 따라서 토지이용권은 토지임대법에서 인정되고 있는 진정한 의미의 권리라고 볼 수 있다. 권리로서의 토지이용권은 근거법에 따라서 약간의 차이가 있기는 하지만 이를 매매, 교환, 증여, 상속할 수 있으며 임대할 수도 있고 저당권을 설정할 수도 있다. 경제특구에서의 토지이용권에 의한 토지이용은 각 경제특구법과 토지임대법이 적용된다. 경제특구 이외의 북한지역에서의 토지이용권에 의한 토지이용은 토지임대법이 적용된다(부동산관리법 제8조 제2항).²³⁾

‘제3유형’은 ‘부동산관리법에 기한 허가에 의한 토지이용’이다. 이는 2009년 제정된 부동산관리법에 근거한 것이다. 부동산관리법은 모든 북한 토지에 대하여 공민을 포함한 기관, 기업소, 단체에게도 허가를 통한 토지이용자격을 부여하였다(부동산관리법 제8조 제1항). 부동산관리법은 북한지역 토지에 관하여 기관, 기업소, 단체, 공민으로 하여금 이용허가신청, 이용허가신청의 승인에 따른 이용허가증 발급, 부동산사

22) 김상용, 앞의 논문, 115쪽: 오혜령, 앞의 연구보고서, 171쪽에서 재인용.

23) 김상용, 앞의 논문, 115쪽: 오혜령, 앞의 연구보고서, 171-172쪽에서 재인용.

용료의 납부 등의 절차를 통해 토지를 이용할 수 있도록 하고 있다. 이는 토지이용관계가 계약에 의하여 성립되지 않고 담당기관의 토지이용승인에 의하여 발생한다는 점에서 일종의 행정행위로 볼 수 있을 것이다. 허가이용은 지속적 배타적인 토지이용이며 해당기관의 승인을 얻으면 이를 넘겨주거나 임대할 수 있다. 허가에 의한 토지의 허가이용은 경제특구이외의 지역에서만 인정되며, 그 일반법은 부동산관리법(부동산관리법 제8조 제1항)이며 임야에 관하여는 산림법이 그 근거법이다.²⁴⁾

2.2 기관, 기업소, 단체, 공민의 토지 이용

북한의 기관, 기업소, 단체, 공민의 토지 이용은 「토지법」과 「부동산관리법」에 근거하고, 허가에 의한 국유 토지의 이용, 사회협동단체 소유 토지의 이용, 텃밭 등의 사적 이용, 기관·기업소·단체의 특별규정에 의한 이용으로 구분하여 볼 수 있다.

2.2.1 부동산관리법상 허가에 의한 국유 토지의 이용

2009년 12월 제정된 「부동산관리법」은 “기관, 기업소, 단체와 공민은 부동산을 리용하려 할 경우 대상에 따라 해당 부동산리용허가기관의 **허가**”(제23조)를 받도록 하였다. 동법 제24조 및 제25조에 의하면, 부동산을 이용하려는 기관, 기업소, 단체와 공민은 해당 부동산이용허가기관에 부동산이용허가신청서를 제출하여야 하고, 부동산이용허가신청서에는 신청자명, 부동산명, 위치, 용도, 면적 같은 것을 구체적으로 밝히고 해당한 자료를 첨부하며, 부동산을 임시 이용하려 할 경우에는 이용기간도 밝히도록 하고 있다. 일반적인 허가 신청의 경우에는 이용기간에 대하여 명시하고 있지 아니한데, 이는 지속적인 이용을 전제하는

24) 김상용, 앞의 논문, 115쪽; 오혜령, 앞의 연구보고서, 172쪽에서 재인용.

것일 수도 있으나, 제2유형인 외국인의 토지이용권이 통상 50년의 기한을 정하여 재산권으로 보호되는 것에 비추어보면, 제3유형인 내국인의 허가에 의한 토지이용은 일종의 행정행위에 기한 것이니 이를 소유권과 같은 사적 권리로까지 보호하지 않겠다는 의미로 볼 수도 있다.

허가신청서를 접수한 기관은 30일 안에 검토하고 승인하거나 부결하여야 하고, 승인하였을 경우에는 신청기관, 기업소, 단체와 국민에게 해당 부동산의 이용허가증을 발급한다(제26조). 또한 동법 제30조는 부동산이용허가기관의 승인 없이 다른 기관, 기업소, 단체와 국민에게 부동산을 넘겨주거나 빌려줄 수 없도록 규제하고 있다. 이는 부동산이용허가기관의 승인 없는 양도 및 전대를 금지함으로써 사회주의 소유사상을 견지하려는 입법인 것으로 보인다. 기관, 기업소, 단체는 기준을 초과하였거나 남았거나 이용하지 않는 부지, 건물, 시설물을 제때에 국가에 반환하여야 한다(제31조).

「부동산관리법」은 허가에 의한 토지이용제도와 더불어 동법 제32조에서 “부동산가격은 부동산가치의 화폐적표현이며 부동산사용료는 기관, 기업소, 단체와 국민이 부동산을 이용하는 대가로 국가예산에 납부하는 자금이다. 기관, 기업소, 단체와 국민은 부동산가격에 따라 정해진 부동산사용료를 제때에 납부하여야 한다”고 정하여 **부동산사용료**를 도입하였다. 종전에는 토지사용료가 「토지사용료 납부규정(2002년 7월 제정)」에 의하여 농지에 대하여서만 부과되어 왔으나, 이제는 모든 국유 부동산에 부과하게 되었다. 북한의 연구 논문이 “개인소유로 되어있는 주택과 개인들이 리용하는 창고, 차고, 집합이 차지하는 땅에 대하여 부동산사용료를 납부하는것은 국민의 응당한 의무이다”라고 설명하는 것에서도 알 수 있듯이 농지 이외의 주택 부지에 대해서도 사용료를 부과하는 것이다.²⁵⁾ 북한은 2007년 ‘부동산사용료 수입’이라는 재정 항

25) 리동구, “부동산가격과 사용료를 바로 제정적용하는 것은 부동산의 효과적 리용을 보장하기 위한 중요 요구”, 경제연구 2006년 제4호, 과학백과사전출판사, 2006, 32

목을 발표한 사실이 있는데,²⁶⁾ 이로 보아 부동산관리법이 시행되기 전인 2006년경부터는 사용료 제도가 이미 정책적으로 도입된 것으로 추정된다. 부동산가격과 부동산사용료는 국가가격제정기관이 정하고, 국가가격제정기관은 부동산을 책임적으로 관리하고 효과적으로 이용할 수 있게 부동산의 가격과 사용료를 과학적으로 제정하여야 한다고 규정하고 있다(제33조). 부동산사용료의 성격에 대하여 북한의 논문에서는 “부동산사용료는 기관, 기업체, 단체들과 국민들이 국가소유의 부동산을 이용하는 대가로 국가예산에 납부하는 사용료의 한 형태로서, 세금과는 달리 국가소유의 부동산을 모든 기관, 기업소, 단체들과 주민들이 책임적으로 관리하고 국방건설, 경제건설, 인민생활에 유용하게 쓰게 하려고 바치는 국가예산수입의 보충적 형태이다”²⁷⁾ 라고 설명하고 있는데, 이는 ‘세금 없는 사회주의국가’를 표방하는 것과 배치됨이 없이 재정수입을 확보하는 정책으로서 ‘부동산사용료’의 도입을 검토했음을 시사한다.

한편, 「부동산관리법」은 제4조에서 “**부동산의 등록과 실사**를 엄격히 하는 것은 부동산관리에서 나서는 선차적요구이다. 국가는 부동산을 형태별, 용도별로 정확히 등록하고 정상적으로 실사하도록 한다”는 부동산 등록과 실사 원칙을 규정하고, 부동산등록기관을 이원화하여 부동산 이용기관, 기업소, 단체는 자체등록을 하고 해당 부동산관리기관은 국가등록을 하도록 하며(제15조), 현물과 화폐 2가지를 등록하되, 화폐적 등록을 할 수 없는 부동산에 대하여는 현물만 등록하도록 규정하였다(제16조). 토지의 등록은 토지등록대장과 지적도에 하고(제17조), 건물, 시설물의 등록은 건물등록대장과 시설물등록대장에 한다(제18조). 부동산실사는 정기실사, 총실사로 나누어 해당 부동산의 현물수량과 실태

쪽: 공민달, 앞의 논문, 74쪽에서 재인용.

26) 공민달, 위의 논문, 75쪽.

27) 김순영, “현시기 부동산사용료제정에서 나서는 원칙적 요구”, 사회과학원학보 2017년 제4호, 사회과학출판사, 2017, 49쪽; 이은정, “북한 민사법제의 최근 동향 -경제체제의 변화를 중심으로”, 통일과 법률 제46호, 법무부, 2021, 96쪽에서 재인용.

를 등록대장과 대조확인하는 방법으로 하도록 하여 엄격한 등록과 실사 제도를 정하고 있다(제20조). 현재 북한은 남한과 같은 부동산 등기제도가 존재하지 않고, 이와 같은 등록 제도만 두고 있다.

2.2.2 사회협동단체 소유 토지의 이용

북한 「민법」 제55조는 사회협동단체소유권의 담당자는 개별적인 사회협동단체이고 사회협동단체는 자기 소유의 재산을 그 성원들의 의사에 따라 민주주의원칙에서 점유하거나 이용, 처분할 수 있으나 토지에 대한 처분은 법이 정한데 따르도록 규정하고 있다. 사회협동단체 재산에 대한 구성원들의 권리와 관련한 북한의 설명은 이 재산에 대한 소유권자는 사회협동단체이지, 그 사회협동단체를 구성하고 있는 개개의 구성원들은 소유권자가 아니라는 것이다. 협동농장 경리에 속한 개별 근로자들은 사회협동단체재산에 몫을 가지지 않으며, 다만 집단적 소유권자로 될 뿐이라고 한다.²⁸⁾ 즉, 개인 구성원의 입장에서 볼 때 협동농장 재산에 대한 어떤 권리가 있는 것이 아니라, 협동농장 구성원으로 존재하는 동안 농지 경작에 참여할 수 있는 권리를 갖고 생산물을 배분받는 것에 불과하다.

2.2.3 텃밭 등의 사적 이용

북한에서 토지는 국가와 사회협동단체 외에 사적 소유의 대상이 되지 아니한다. 따라서 사적으로 토지를 이용하는 것도 불법이나, 식량난으로 인해 경작을 위한 토지의 사적 이용이 늘어나자 일부는 합법화하였다. 텃밭, 부업밭 등으로 불리는 것이 그것이다.

텃밭(garden plot) 이용에 대하여 1958년 11월 24일에 공포된 「농업협동조합기준규약(잠정)」 제6조는 “조합은 조합원용 채소전을 공동으로

28) 사회과학원 법학연구소, 민사법사전, 사회과학원 법학연구소, 1997, 691쪽: 공민달, 앞의 논문, 66쪽에서 재인용.

경작하는 것을 원칙으로 하되, 경우에 따라 공동소유 토지 중에서 매 농호당 30~50평의 텃밭을 줄 수 있다”고 규정하여 텃밭에 대한 농호의 권리를 인정하였다.²⁹⁾ 1972년에 제정된 「헌법」 제22조는 “협동농장원들의 텃밭경리를 비롯한 주민의 개인부업경리에서 나오는 생산물도 개인 소유에 속한다”고 규정한바, 텃밭 이용도 합법적으로 허용되었던 것이다. 「토지법」 제13조 후단은 “협동농장원들의 텃밭리용은 협동농장규약에 의하여 20~30평으로 한다”고 규정하여 그 합법성을 인정함과 동시에 그 규모를 정하고 있다. 그러나 텃밭이용은 어디까지나 텃밭에 대한 경작권과 경작물에 대한 권리를 인정하는 것이지 텃밭의 소유권을 인정하는 것이 아니다.

부업밭(side-job plot)은 1980년대 초반부터 나타났다. 당시는 개간되지 않은 척박한 땅을 협동농장의 작업반 단위(약 140명가량)로 개간하여 경작하던 것이다. 규모는 대체로 1,000~2,000평이며, 텃밭과 마찬가지로 여기서 경작한 생산물은 생산 단위가 임의로 처분할 수 있었다.³⁰⁾ 1987년부터는 협동농장 구성원만이 아니라 기관·기업소의 노동자에게도 부업밭 경작이 허용되었다. 규모는 1인당 50평 정도이며, 여기서 나온 생산물은 전량 개인이 처분할 수 있었다.³¹⁾ 김정일은 1995년부터 군대의 부업밭 경작도 허용하는 지시를 내렸다고 한다. 군인가족은 가구당 100평, 인민군은 1인당 40평의 부업지가 허용되었고, 실제로는 더 많은 면적을 경작하고 있다고 한다.³²⁾ 이러한 부업밭은 2002년 「토지사용료 납부규정」에서 토지사용료 적용 대상으로 “기관, 기업소의 부업지”, “개인이 부치는 텃밭과 부대기밭”으로 규정되어 합법화된 부분임을 알 수

29) 공민달, 위의 논문, 71쪽.

30) 임수호, 계획과 시장의 공존, 삼성경제연구소, 2008, 106쪽; 공민달, 앞의 논문, 72쪽에서 재인용.

31) 윤여운, 키워드로 읽는 북한경제, 비봉, 2003, 180쪽; 공민달, 앞의 논문, 72쪽에서 재인용.

32) 임수호, 앞의 책, 107쪽; 공민달, 앞의 논문, 72쪽에서 재인용.

있다. 「토지법」도 “기관, 기업소, 단체가 논밭을 부업지로 이용하려고 할 경우에는 내각의 승인을 받아야 하며”(제67조)라고 규정하고 있으므로 부업밭은 합법적인 사적 경작 영역이다.³³⁾

한편, 텃밭이나 부업밭 외에 화전 등을 일구어 불법적으로 경작하는 것을 폐기밭이라 한다. 식량난을 거치면서 북한당국의 암묵적인 묵인 하에 그 규모가 커졌으나, 폐기밭은 합법화되지 못한 사적 경작이다.

2.2.4 토지임대법상 기관·기업소·단체의 토지이용권

「토지임대법」 제5조는 기관·기업소·단체가 합영, 합작기업에 토지 이용권을 출자할 수 있고, 이 경우 해당 토지를 관리하는 도(직할시)인 민위원회의 승인을 받아야 한다고 정하고 있다. 즉, 북한의 기관·기업소·단체도 「토지임대법」에 의해 토지이용권을 설정받을 수 있고, 시설 투자 대신 토지이용권을 투자 몫으로 합영기업이나 합작기업에 제공할 수 있도록 정한 것이다. 기관·기업소·단체에 대한 토지이용권의 설정 및 토지이용권의 유동화를 통해 사회주의 소유체제를 기반으로 한 합영, 합작기업의 구조와 운영 방식을 넓힌 것으로 보인다.

2.3 외국인의 토지 이용

외국인의 북한 토지 이용과 관련하여서는 1984년 9월 「합영법」 제정 이후 외국인의 투자환경을 조성하기 위해 토지이용권이 부여되기 시작했다. 1993년 10월 「토지임대법」을 제정하여 외국투자자와 외국투자기업에 필요한 토지임대차에 대한 이용질서를 규정하였다. 1991년 라선경제무역지대 창설부터 시작해 1993년 「자유경제무역지대법」을 비롯한 경제특구 관련법이 제정되어 경제특구에서는 「토지임대법」 외에 특별 규정에 의해 외국인의 토지이용 관계를 규율하고 있다.

33) 공민달, 위의 논문, 72쪽.

2.3.1 합병법상 토지이용권

「합영법(1984. 9. 8. 채택, 2014. 10. 8. 수정)」중 토지이용과 관련된 규정을 보면, “국가는 장려대상의 합영기업, 해외동포와 하는 합영기업에 대하여 유리한 토지이용조건의 보장 같은 우대를 하도록 한다”(제7조)고 하며, “합영기업에 출자하는 몫은 합영당사자들이 합의하여 정한다. 합영당사자들은 토지이용권 같은 재산권으로 출자할 수 있다. 이 경우 출자한 재산 또는 재산권의 값은 해당 시기 국제시장가격에 준하여 당사자들이 합의하여 정한다.”(제11조)고 하여 합영기업창설을 위하여 토지이용권의 출자가능성과 적정가격산정에 대한 규정을 두고 있다.

합영의 대표적인 사례인 평양대마방직합영회사의 경우에는, 토지이용권을 북한 측이 출자한 것으로 알려지고 있다.³⁴⁾

2.3.2 외국인투자법상 토지이용권

「외국인투자법」은 외국투자관계의 기본법이다(외국인투자법(2011) 제1조). 이 법에 의하여 외국투자가에 대한 토지임대가 처음으로 허용되었다.

「외국인투자법(1992. 10. 5. 채택, 2011. 11. 29. 수정)」중 토지이용과 관련한 규정을 보면, “국가는 외국투자가와 외국인투자기업, 외국투자은행을 창설하는데 필요한 토지를 임대하여 준다. 토지임대기간은 최고 50년까지로 한다. 임대받은 토지는 토지임대기관의 승인밑에 임대기간 안에 양도하거나 저당잡힐수 있다.”(제15조)고 하여 외부 자본이 북한에 투자하는 경우 토지를 임대하는 근거를 마련함과 동시에 최장 임대기간을 정하였고 임대받은 토지를 양도 또는 저당할 수 있는 유동화 규정까지 두었다. 또한 “장려하는 부문에 투자하여 창설한 외국인투자기업은 유리한 토지이용조건의 보장 같은 우대를 받는다”(제8조)고 하여 외국

34) 권은민, “북한의 토지임대제도와 외국인투자”, 북한법연구 제12호, 북한법연구회, 2010, 70쪽; 오혜령, 앞의 연구보고서, 173쪽에서 재인용.

인투자기업에 대한 우대조항을 두고 있고, “국가는 특수경제지대안에 창설된 외국투자기업에 토지리용 같은 여러 분야에서 특혜적인 경영활동조건을 보장하도록 한다.”(제9조)고 하여 특수경제지대 내 외국투자기업에 대하여 특혜를 보장하고 있다. “국가는 외국투자가와 외국인투자기업, 외국투자은행의 재산을 국유화하거나 거두어들이지 않는다. 사회공공의 리익과 관련하여 부득이하게 거두어들이려 할 경우에는 사전에 통지하며 법적 절차를 거쳐 그 가치를 충분히 보상해준다.”(제19조)고 하여 토지이용권의 투자재산으로서의 보호규정도 두고 있다.³⁵⁾

2.3.3 토지임대법상 토지이용권

북한은 「외국인투자법」에 근거하여 1993. 10. 27. 「토지임대법」³⁶⁾을 제정하였다. 토지임대법은 사회주의적 토지소유제도를 유지하면서 외국투자자를 유치하기 위한 근거가 되었다. 「토지임대법」은 토지이용권의 설정과 설정된 토지이용권의 유동화에 관한 법률로서, 북한에 투자를 하는 외국투자가 및 외국투자기업에 토지이용권을 설정해주거나, 북한기관, 기업소, 단체에 토지이용권을 설정해 주어서 북한기관, 기업소, 단체가 이 토지이용권을 합영회사 또는 합작기업에 출자할 수 있도록 하였다(제5조). 「토지임대법」은 이러한 두 가지 경우의 토지이용권의 설정과 그 유동화, 기타 토지이용권의 설정에 필수적인 토지이용료³⁷⁾의 결정, 토지이용에 관한 분쟁해결방법 등에 관하여 규정하고 있는 법률이다.³⁸⁾

「토지임대법」에 의하면, 토지임대차계약을 통해 토지임차자가 토지

35) 오혜령, 위의 연구보고서, 172-173쪽을 재정리함.

36) 토지임대법은 1993. 10. 27. 최고인민회의 상설회의에서 채택된 후, 1999. 2. 26., 2008. 8. 19., 2011. 11. 29. 최고인민위원회 상임위원회 정령으로 수정보충되었다.

37) 북한에서는 토지이용권의 설정대가를 ‘토지임대료’라 하고, 임대한 토지의 사용대가를 ‘토지사용료’라 한다.

38) 김상용, 앞의 논문, 120쪽; 오혜령, 앞의 연구보고서, 174쪽에서 재인용.

이용권을 가지게 되는데, 그러한 토지임대차계약의 체결 즉, **토지이용권의 설정 기관**은 도(직할시)인민위원회 국토환경보호부서이다(제4조 제2항). 그러나 도(직할시)인민위원회 국토환경보호부서는 토지이용권을 독자적으로 설정할 수 없고, 중앙국토환경보호기관의 승인을 받아서 설정하게 된다(제4조 제1항). **토지이용권의 존속기간**에 관하여는 최장 50년으로 하고 당사자 간의 협의로 구체적인 존속기간을 약정할 수 있도록 하고 있다(제6조). **토지의 임대방법**에 관하여 토지임대법에서는 협상의 방법을 원칙으로 하고 있다(제9조 제1항). 토지임대계약에는 토지의 면적, 용도, 임대기간과 목적, 총투자액과 건설기간, 임대료와 그 밖의 필요한 사항이 포함되어야 한다(제11조).

토지이용권의 법적성질과 유동화에 관하여는 토지이용권을 이용자의 재산권으로 규정하고(제7조), 토지이용권을 설정해 준 기관의 승인을 받아 이용권자가 토지의 전부 또는 일부에 대한 이용권을 양도하거나 저당할 수 있으며, 양도에는 판매, 재임대, 증여, 상속이 포함된다(제15조 제1항). 토지이용권의 교환은 토지이용권의 양도에서 제외되어 있다. 토지이용권을 양도할 경우에는 토지이용과 관련한 권리와 의무, 토지에 있는 건축물과 부착물도 함께 양도하여야 한다(제17조). 양도 중 토지이용권을 ‘판매’하는 경우 토지이용권 설정기관에 우선적으로 해당 토지이용권을 매수할 수 있는 우선매수권이 인정된다(제19조). 이러한 우선매수권은 그 법적 성질을 형성권으로 보아야 할 것이다.³⁹⁾ 토지이용권자는 은행 또는 기타 금융기관으로부터 대부를 받기 위하여 토지이용권을 ‘저당’잡힐 수 있고, 이 경우 토지에 있는 건축물과 부착물도 함께 저당하여야 하며(제21조), 저당계약을 체결하여 10일 내에 토지이용권을 설정한 기관에 토지이용권저당등록을 하여야 한다(제22조, 제23조). 토지이용권을 저당한 자는 저당받은 자의 승인없이 저당한 토지이용권을 재저당하거나 양도할 수 없다(제26조).

39) 김상용, 앞의 논문, 123쪽, 동지.

「토지임대법」은 **토지이용료**를 ‘토지이용권 설정대가’로서의 토지임대료, ‘토지 사용대가’로서의 토지사용료로 구별하여 규정한다(제28조, 제33조). 토지임대료에는 개발한 토지를 임대할 경우 토지개발비를 포함시키며(제29조), 토지임대료는 토지임대차계약을 체결한 날부터 90일 내 전액을 납입하여야 하나, 토지종합개발대상 같이 많은 면적의 토지인 경우 분할납부가 가능하다(제20조). 외국투자기업과 외국투자은행은 해당 재정기관에 토지사용료를 매년 납부하여야 한다. 장려대상에 대해서는 토지사용료를 10년까지 낮추어주거나 면제해 줄 수 있도록 하고 있다(제33조).

토지임대기간이 종료하면 당해 토지는 그 토지에 있는 건축물, 부착물과 함께 무상으로 토지임대기관에 자동으로 **반환**된다. 다만, 토지임대기간이 40년 이상이고 그 기간이 종료하기 전 10년 이내에 준공한 건축물에 대하여는 그 건축물의 잔존가치를 보상해 줄 수 있도록 하고 있다(제34조). 토지임대기간을 연장하려는 경우에는 그 기간이 끝나기 6개월 전에 토지를 임대한 기관에 토지이용연기신청서를 제출하여 승인을 받아야 한다(제36조).

「토지임대법」에서 규정한 **토지이용권의 법적 성질**에 관하여는, 단순한 채권적 성질을 갖는 정도를 넘어 물권적인 성질을 가지며 지상권 유사의 물권으로 파악할 수 있으나 ‘기한부소유권’으로 파악함이 더 적절하다는 견해(김상용),⁴⁰⁾ 임대기간이라는 제한이 있고 매년 사용료를 지급하여야 하지만 일단 취득한 이상은 처분이 가능하고 부동산에 준하여 취급된다는 측면을 중시하여 임대차 등 채권적 요소 보다는 소유권적 요소가 더 강하다고 보아 ‘준소유권’이라고 보는 견해(권은민)⁴¹⁾가 있다.

북한의 토지이용권을 남한법 상의 물권 또는 채권으로 명확히 구분하기는 어렵지만, 처분권을 인정하고 등록 등의 공시방법을 두고 있는

40) 김상용, 위의 논문, 124쪽.

41) 권은민, 앞의 논문, 81쪽.

토지임대법의 규정 면면을 보면, 북한 당국의 의사는 토지이용권을 물건에 준하여 취급하려는 것으로 보인다. 토지임대차계약으로 설정되는 토지이용권은 그 실질이 임차권이 아니라 ‘기간의 제한을 둔 준소유권’이라 볼 수 있을 것이다.⁴²⁾

한편, 최근 북한 문헌에서는 ‘물적 재산권’이라는 개념이 등장하고 있다. “물적 재산권은 물건이 어느 한 당사자의 관할 밑에 정착되어 있는 민사법률관계에서만 설정되는 민사적 권리”⁴³⁾로서, 특정물에 대한 독자적인 관할권과 배타성을 본질적 속성으로 한다. 이는 남한 민법상의 ‘물권’과 유사한 것으로 보이나, 북한 문헌들은 ‘사적 소유’에 기초한 ‘물권’과의 차별성을 주장하고 있다.⁴⁴⁾ 물적 재산권 중 ‘국가소유부동산리용권’이라는 개념도 비교적 최근 형성된 개념으로 보인다. 국가소유부동산리용권은 국가소유부동산을 국가기관, 기업소, 사회협동단체, 공민들이 자기의 이름과 책임 밑에 경영상, 생활상 이용하기 위한 민법상 권리로서, 국가토지사용권도 그 중 하나이다.⁴⁵⁾ 국가소유부동산리용권은 남한 민법상 용익물권과 유사해 보이나, 생산수단의 사적 소유를 인정할 수 없다는 한계 때문에 공민의 이용권과 이용권 양도의 제한 등이 있어 남한 민법상의 용익물권과 차이가 있다.⁴⁶⁾

최근 북한에서 논의되는 이러한 ‘물적 재산권’은 사회주의 체제에 기반한 물권 유사의 고유한 권리를 주장하는 것으로 보인다. 북한의 토지이용권의 법적 성질을 보다 명료하게 파악하기 위하여는 향후 북한의 ‘물적 재산권’에 관한 논의 동향을 주시할 필요가 있다.⁴⁷⁾

42) 오혜령, 앞의 연구보고서, 176-177쪽.

43) 최덕성, “물적재산권의 일물일권주의원칙”, 법률연구 2018년 제1호, 과학백과사전출판사, 2018, 18쪽; 이은정, “북한 민사법제의 최근 동향-경제체제의 변화를 중심으로”, 91쪽에서 재인용.

44) 이은정, 위의 논문, 93쪽.

45) 이은정, 위의 논문, 94쪽.

46) 이은정, 위의 논문, 95쪽.

2.3.4 각 경제특구법 및 경제개발구법상 토지이용권

토지이용권 설정은 「토지임대법」에 의해서 이루어지고 그 토지이용권의 내용이 결정됨이 원칙이지만, 특수경제지대(경제특구)와 경제개발구에서의 토지이용권의 설정 및 토지이용권의 내용은 토지임대법과는 다소 다르다. 각 경제특구와 경제개발구에서의 토지이용권의 설정 및 토지이용권의 내용에 관하여는 각 경제특구법(「라선경제무역지대법」⁴⁸⁾ 등)과 「경제개발구법」이 토지임대법에 우선한다고 해석된다. 즉, 북한에서의 토지이용권에 관한 관련 법률의 체계는 각 경제특구법 및 「경제개발구법」이 특별법이며 「토지임대법」은 토지이용권에 관한 일반법이다.⁴⁹⁾

「토지임대법」에 의하면 특수경제지대에서는 입찰과 경매의 방법으로도 임대방법을 결정할 수 있도록 하고 있다(토지임대법 제9조 제2항, 제12조, 제13조).

「라선경제무역지대법」에 의하면, 특수경제지대인 라선경제무역지대에서의 토지이용권의 설정기관은 국토관리기관이다. 토지종합개발경영 방식으로 개발하는 경우 개발기업은 국토관리기관과 토지임대차계약을 체결하여야 하고, 토지임대차계약에서는 임대기간, 면적, 구획, 용도, 임대료의 지불기간과 지불방식 그 밖의 필요한 사항을 정한다. 국토관리기관은 토지임대료를 지불한 개발기업에게 토지이용증을 발급해주어야 한다(제15조). 토지임대기간은 해당 기업에게 토지이용증을 발급한 날부터 50년까지이고, 해당 기업은 토지임대기간이 끝난 다음 계약을 다시 체결할 수 있다(제16조). 경제무역지대에서 기업은 규정에 따라 토지

47) 오혜령, 앞의 연구보고서, 177쪽.

48) 라선경제무역지대는 지정당시인 1991년에는 라선자유경제무역지대라고 칭하였으나, 1998년에 라선경제무역지대로 그 명칭이 변경되었다. 관련법률도 처음에는 1993. 1. 13. “라진선봉자유경제무역지대법”으로 제정되었으나, 1999. 2. 26. “라선경제무역지대법”으로 그 법명이 변경되었다.

49) 김상용, 앞의 논문, 120쪽.

이용권, 건물소유권을 취득할 수 있다(제17조). 개발기업은 개발계획과 하부구조건설이 진척되는데 따라 개발한 토지와 건물을 양도, 임대할 권리를 가지고, 이 경우 양도, 임대가격은 개발기업이 정한다(제18조). 경제무역지대에서 기업은 유효기간 안에 토지이용권과 건물소유권을 매매, 교환, 증여, 상속의 방법으로 양도하거나 임대, 저장할 수 있다(제19조). 경제무역지대에서 기업용토지는 실지수요에 따라 먼저 제공되고 토지의 사용분야와 용도에 따라 임대기간, 임대료, 납부방법에서 서로 다른 특혜를 준다. 하부구조시설과 공공시설, 특별장려부문에 투자하는 기업에 대하여서는 토지위치의 선택에서 우선권이 부여되고, 정해진 기간에 해당하는 토지사용료를 면제받을 수 있다(제69조. 이러한 혜택은 「경제개발구법」 제52조에서도 동일하게 규정하고 있다.).

「개성공업지구법」⁵⁰⁾에 의하면, 개성공업지구의 사업에 대한 통일적 지도는 중앙공업지구지도기관이 하고, 중앙공업지구지도기관은 공업지구관리기관을 통하여 공업지구의 사업을 지도한다(제5조). 개발업자는 중앙공업지구지도기관과 토지임대차계약을 체결하여야 하고, 중앙공업지구지도기관으로부터 토지이용증을 발급받아야 한다(제11조). 개성공업지구의 토지임대기간은 토지이용증 발급일로부터 50년으로 하나, 토지임대기간이 끝난 다음에도 기업의 신청에 따라 해당 토지를 계속 이용할 수 있다(제12조). 「개성공업지구법」에서는 개발업자가 개발을 완료하고 기업이 입주하게 될 때에는 해당기관의 승인을 받음이 없이 입주기업에게 토지이용권과 건물소유권을 양도하거나 재임대할 수 있도록 하고 있다(제18조).⁵¹⁾ 「개성공업지구법」의 토지이용권 규정이 「토지임대법」과 일부 다른 점은, 개성공업지구의 개발은 개발업자를 지정하여 모든 개발을 위임하고 있는 점, 승인이나 우선구매권, 개발강

50) 개성공업지구법은 2002. 11. 20. 최고인민회의 상임위원회 정령으로 채택된 후, 2003. 4. 24. 한 차례 개정되었다.

51) 김상용, 위의 논문, 123쪽.

제조항 등이 없이 토지이용권과 건물소유권의 자유로운 이전을 인정하고 있는 점, 토지이용기간 만료시 토지이용권 연장 및 공사기간만큼 토지이용권 기한연장을 규정하고 있는 점, 임차자에 대한 보호로서 임대보증금을 등록할 수 있도록 규정하고 있는 점 등이 있다.⁵²⁾

「개성공업지구 부동산규정」은 토지이용권과 건물소유권의 취득, 양도, 임대, 저당에 관하여 구체적으로 규정하고 있다(개성공업지구 부동산규정 제2장 내지 제3장). 공업지구관리기관에 토지이용권, 건물소유권을 등록한 자는 그 전부 또는 일부를 이용기간 안에 제한 없이 양도, 임대, 저당할 수 있고(제23조), 부동산의 양도, 임대, 저당은 공업지구관리기관에 등록을 하여야 효력을 가진다(제25조).

전국적 개발예정지로 지정된 경제개발구에 적용되는 「경제개발구법」에서는 개발기업이 국가로부터 토지이용권을 설정 받아 해당 지역을 개발한 후 다른 기업이나 투자자에게 양도, 임대, 저당 등을 할 수 있도록 하고 있다. 이 경우에 토지이용권의 가격 등은 개발기업이 독자적으로 정하도록 하고 있다(제19조 내지 제30조). 즉, 국가 → 개발기업 → 개인 또는 기업 등의 경로를 통하여 토지이용권이 유통될 수 있도록 하고 있는 것이다.⁵³⁾ 경제개발구의 토지임대기간은 최장 50년이고, 기간이 만료한 기업은 필요에 따라 재계약을 하고 해당 토지를 계속 이용할 수 있으며(제25조), 기관, 기업소, 단체는 다른 나라 투자자와 함께 개발 기업을 설립하는 경우 정해진 데 따라 토지이용권을 출자할 수 있도록 규정하고 있다(제26조).

2.4 북한의 토지 이용법제에 대한 평가 및 전망

북한은 정권수립 당시부터 현재까지 사회주의 토지소유제 원칙을 견

52) 권은민, 앞의 논문, 68쪽.

53) 공민달, 앞의 책, 54쪽.

지하여 왔다. 북한 「헌법」은 생산수단은 국가와 사회협동단체가 소유하고, 국가소유는 전체인민의 소유이며, 협동단체소유를 점차 전인민적소유로 전환시킨다고 천명하고 있고, 이는 토지 관련 각 법률의 근간을 이루고 있다. 국내외 경제적 여건이 변화함에 따라 북한당국이 대외경제 개방정책을 추진하면서 사회주의 토지소유제 원칙 하에서의 재정 수입 확보 정책의 일환으로 토지정책에 변화가 생겼고 이를 토지 이용법제가 반영하고 있다.

2009년 「부동산관리법」이 개인 공민으로 하여금 허가절차를 거쳐 유상으로 국유토지를 이용할 수 있도록 한 것은 획기적인 변모라 할 수 있다. 다만, 담당기관의 승인이 없이 양도나 임대 불가능한 점에서 「토지임대법」상 토지이용권과 같은 권리로서의 토지이용에 이르지 못하고 있다. 북한이 부동산사용료 징수를 확대하고 산정방식에 과학화를 꾀하는 추세인 만큼 부동산관리법에서 정하는 토지등록대장과 지적도를 완비하여 전반적으로 양도, 임대, 저당을 원활하게 할 수 있도록 정비한다면 개인 공민의 허가에 의한 토지이용이 권리로서의 토지이용으로 고양되어 북한 전역의 토지가 실제로 전인민소유의 토지로 기능하고 북한의 경제활성화에도 기여할 것으로 전망된다.

3. 북한의 주택 소유 및 이용법제

3.1 주택의 소유

북한에서는 주택을 주로 ‘살림집’이라고 부른다. 북한 「조선말대사전」에 따르면, ‘살림집’이란 “가정을 단위로 하여 사람들이 살림을 하는 집”을 말하고, 여기서 ‘살림’은 “한 집안을 이루어 생활하는 일”이라고 한다.⁵⁴⁾ 그리고 살림집은 사람들이 쓰고 살기 위하여 만든 건설물이며

54) 사회과학출판사, 조선말대사전 증보판 2, 평양: 사회과학출판사, 2017, 1198쪽.

생활의 기본거처이자 먹고 입는 것과 함께 사람들의 생존과 활동에 가장 중요한 문제 중 하나로 파악하고, 자본주의 사회에서의 주택 상품화를 비판하고 있다.⁵⁵⁾

북한 「민법」 제50조는 ‘국가소유재산의 살림집리용권’이라는 표제 아래 “국가는 살림집을 지어 그 리용권을 노동자, 농민 사무원에게 넘겨 주며 그것을 법적으로 보호한다”라고 명시하였다. 즉, 살림집은 국가가 건축하여 소유권은 국가가 갖되, 개인에게 이용권을 부여하고 이를 법적으로 보호하고 있다(제50조). 한편 북한 「민법」 제59조는 “공민은 살림집을 소유할 수 있다”라고 규정하고, 2002년 제정된 「상속법」에는 상속할 수 있는 재산으로 “살림집”을 규정하였으며, 「살림집법」 제2조는 살림집을 소유 형태에 따라 구분하여 ‘개인소유살림집’을 규정하고 있다. 이는 북한에서도 법적으로 주택의 사소유권이 보장됨을 의미한다. 다만, 개인소유가 허용되는 주택은, 북한 연구자료에 의하면, “개인 집은 1958년 사회주의 제도 수립 이전, 국가에 몰수되지 않고 개인에게 소유권이 부여되어 내려온, 혹은 그것이 개인 재산으로 개축된 주택을 말한다”⁵⁶⁾고 하므로, 국가에서 배정받은 주택이 아니라 종래로부터 개인이 소유하고 있던 주택을 의미한다.

한편 「라선경제무역지대법」에 의하면, 개발기업은 규정에 따라 건물 소유권을 취득하고 건물소유권등록증을 발급받을 수 있고(제17조), 스스로 정한 가격으로 건물을 양도, 임대할 권리를 가지며(제18조), 건물 소유권을 매매, 교환, 증여, 상속의 방법으로 양도하거나 임대, 저당할 수 있다(제19조). 이는 북한에서 최초로 건물소유권을 규정한 것이다. 「라선경제무역지대 부동산규정(2014. 12. 24. 채택)」 제13조는 외국투자기업과 외국인이 건물을 새로 건설하거나 이미 있던 건물을 양도받는

55) 조선백과사전편찬위원회, 광명백과사전 17:화학공업, 경공업, 건설, 운수, 체신, 평양: 백과사전출판사, 2011, 496, 596쪽; 공민달, 앞의 논문, 80쪽에서 재인용.

56) 류경원, “주택거래와 그 부정부패의 내막”, 립진강 2008년 제3호, 립진강출판사, 2008, 6쪽.

방법으로 건물소유권을 취득할 수 있도록 허용하고 있다.

3.2 주택 건설과 이용

3.2.1 살림집법에 의한 주택 건설과 이용

2009년 「살림집법」이 제정되어 주택 건설과 이용에 관한 구체적인 절차가 입법되었다.⁵⁷⁾ 이는 1990년대 자금 및 자재 부족으로 국가에 의한 주택공급이 중단되면서 개인소유 주택이나 국유주택 이용권의 불법·음성적인 거래가 만연하였고, 이를 통제하기 위한 입법으로 보인다.

「살림집법」 제3조는 “인민들의 살림집문제를 국가가 책임지고 원만히 해결해 주는 것은 우리나라 사회주의제도의 본성적 요구이다. 국가는 현대적인 도시살림집과 농촌살림집을 국가부담으로 지어 인민들에게 보장하여준다.”라고 규정하여 국가부담에 의한 살림집보장 원칙을 천명하고 있다. 「살림집법」은 제1장에서 살림집의 건설, 이관, 인수, 등록, 배정, 이용, 관리 원칙을 정하고 제2장 이하에서 그 구체적인 절차를 정하고 있다.

3.2.1.1 살림집 건설

「살림집법」에 의하면, 인민위원회와 해당 기관, 기업소, 단체는 도시 및 마을건설총계획에 따라 살림집건설을 계획적으로 하여야 하고(제9조), 살림집을 건설하려는 기관, 기업소, 단체는 건설명시서의 발급, 건설설계 및 계획의 승인, 토지이용허가, 건설허가 같은 승인절차를 엄격히 지켜야 하며(제10조), 살림집건설설계는 해당 설계기관, 기업소가 작성하며 건설주기관, 기업소, 단체와 합의한 다음 해당 건설감독기관의 승인을 받는다(제11조). 살림집건설의 시공은 전문건설기관, 기업소

57) 공민달, 위의 논문, 51, 81쪽.

가 하고 건설주와 시공주기관, 기업소, 단체는 살림집건설계획에 근거하여 시공계약을 맺고 의무적으로 이행하여야 하며(제12조), 건설감독기관과 건설주, 시공주기관, 기업소, 단체는 살림집건설과정에 공정검사, 중간검사, 종합검사를 통한 시공의 질검사를 엄격히 하여야 한다(제15조). 국가건설감독기관은 살림집이 완공되면 건설주와 시공주기관, 기업소, 단체, 해당 전문 부문의 일군들과 준공검사위원회를 조직하고 준공검사를 하여야 하고(제18조), 준공검사에서 합격된 살림집에 대하여서는 합격통지서를 발급한다(제19조).

이와 같은 건축 절차는 남한의 건축 절차와 유사하다. 다만, 건설주가 개인이 될 수는 없다. 건설주는 국가기본건설계획의 지표를 받은 기관·기업소이기 때문이다.⁵⁸⁾

3.2.1.2 살림집 등록

완공된 살림집은 살림집관리기관에 넘겨주는데, 살림집관리기관은 준공검사에 참가하여 해당 살림집이 설계의 요구에 맞게 질적으로 건설되었는가를 확인한 다음 살림집을 넘겨받아야 한다(제21조 살림집의 이관, 인수). 시공주기관, 기업소, 단체는 살림집관리기관에 살림집을 넘겨주는 경우 건설명세서, 토지이용허가증, 건설허가증, 지질측량조사서, 설계도면, 시공경력서, 예산서, 준공검사항격통지서 같은 문건을 함께 넘겨주어야 한다(제22조). 개인소유살림집은 소유자의 요구에 따라 국가소유살림집으로 전환할 수 있다. 이 경우 살림집관리기관은 살림집

58) 건설주란 국가기본건설계획의 지표를 받은 기관·기업소로, 시공계획에 의해 설계 예산문건과 건설자금을 제때 보장할 의무를 지니며, 시공기간과 질을 보장할 데 대해 통제할 권리를 가진다. 따라서 건설주는 시공계약에 따라 전문건설기관에 건설만 위탁할 뿐 건물의 관리자로서 준공검사를 마친 건설대상을 인수받는다(사회과학원 주체경제학연구소, 경제사전, 평양: 사회과학출판사, 1985, 71쪽; 정은이, “북한 부동산 개발업자의 등장과 함의에 관한 분석: 중국 부동산 개발업자와의 비교연구를 중심으로”, KDI북한경제리뷰 제18권 제9호, 한국개발연구원, 2016, 66쪽에서 재인용).

의 경력관계와 잔존가치 같은 것을 구체적으로 확인하여야 한다. 개인소유로 되어있던 살림집이 국가소유로 전환되었다 하여도 해당 살림집은 그것을 소유하였던 공민이 계속 이용할 수 있다(제24조). 살림집관리기관은 살림집을 빠짐없이 등록하여야 하는데, 살림집등록대장을 갖추고 살림집 등록번호와 준공년도, 형식, 구조, 건평, 능력, 시초가치, 기술상태, 보수정형, 살림집에 설치된 시설과 운영상태 같은 것을 정확히 등록하여야 한다(제25조, 제26조 등록). 등록대장 기재사항에 소유자에 관한 것은 없다.

3.2.1.3 살림집 배정 및 이용

등록된 살림집은 배정과 이용허가 절차를 거친 후 입사가 가능하다.

살림집을 보장받으려는 공민은 인민위원회 또는 해당 기관, 기업소, 단체에 살림집배정신청을 하여야 한다(제29조). 살림집배정신청을 받은 인민위원회와 해당 기관, 기업소, 단체는 배정원칙에 따라 공정하게 배정하여야 한다(제28조, 제30조). 배정원칙은 혁명투사, 혁명열사가족, 애국열사가족, 전사자가족, 영웅, 과학자, 기술자, 공로자, 노력혁신자와 같은 대상에게 우선 배정하여야 하고, 탄부, 광부 등 힘든 부문에서 일하는 근로자에게 문화적이고 휴식조건이 보장된 살림집을 배정하여야 하며, 자연재해로 집을 잃은 세대, 도시계획적조치로 철거된 세대에 의무적으로 배정하여야 하고, 가족수, 출퇴근 조건 등을 고려하여 배정하며, 협동농장에서 지어주거나 협동단체소유 살림집은 농장에 직접 복무하는 농장원, 노동자, 사무원에게 배정하여야 한다는 원칙이다(제30조).

살림집을 배정받은 공민은 인민위원회 또는 해당 기관에 살림집이용신청을 하여야 한다(제33조). 살림집이용신청을 받은 인민위원회와 해당 기관은 신청이유와 거주 조건, 살림집이 비어있는 정형 같은 것을 정확히 검토확인하고 살림집을 배정받은 공민에게 살림집이용허가증을 발급해주어야 한다. 살림집이용허가증에는 이용자의 이름, 직장 직위,

가족 수, 살림방수, 살림집의 주소, 번호 같은 것을 기재한다(제34조). 살림집이용허가를 받은 공민은 해당한 수속을 하고 제때에 살림집에 입사하여야 한다(제36조).

살림집을 이용하는 공민은 정해진 사용료를 제때에 물어야 한다. 살림집사용료를 정하는 사업은 국가가격제정기관이 한다(제42조). 공민은 필요에 따라 살림집을 교환하려 할 경우 인민위원회 또는 해당 기관에 신청할 수 있다. 살림집교환신청을 받은 인민위원회와 해당 기관은 살림집교환조건을 정확히 검토하고 승인하여야 한다. 이 경우 살림집이용허가증서를 다시 발급하여야 한다(제35조). 살림집을 이용하다가 이사하는 경우 살림집이용허가증을 반환하여야 한다(제37조).

3.2.2 「라선경제무역지대 살림집판매 및 리용규정」에 의한 주택 건설과 이용

3.2.2.1 살림집 건설 및 등록

「라선경제무역지대 살림집판매 및 리용규정(2018. 11. 24. 채택)」⁵⁹⁾은 라선경제무역지대 내 살림집의 건설, 판매 및 이용에 대한 세부적인 규정을 정하고 있다. 기관, 기업소, 단체(외국투자기업 포함)는 라선시 인민위원회의 승인을 받아 자체자금으로 또는 은행대부를 받아 살림집을 건설할 수 있고(제5조), 외국투자기업과 해당기관은 부동산관리업종을 승인받은 다음 지대국토관리기관과 토지임대차계약을 맺고 외국인임대살림집을 건설할 수 있다(제6조). 살림집은 정해진 절차에 따라 라선경제무역지대 살림집등록기관과 살림집관리기관에 등록하여야 하는데(제11조), 살림집등록사항은 위치, 호동번호, 총면적, 세대평방수, 총세대수, 이용세대수, 관리기관 같은 것이라고 규정되어 있다(제12조). 「라선경제무역지대 부동산규정」 제13조에 의하면, 외국투자기업

59) 법률출판사, 라선경제무역지대 살림집판매 및 리용규정, 법률출판사, 2019.

과 외국인이 건물을 새로 건설하는 방법으로 건물소유권을 취득할 수 있다고 하나, 살림집등록사항에서 소유권자를 등록사항으로 하고 있지는 않다.

3.2.2.2 살림집 배정 및 이용

라선경제무역지대 살림집의 배정은 라선시민위원회와 해당 기관, 기업소, 단체가 하고, 영웅, 전쟁로병, 영예군인, 제대군관 등 우대대상에게 우선적으로 배정하며 자연재해로 집을 잃은 세대, 철거된 세대에는 의무적으로 배정하여야 한다(제13조). 살림집을 배정받은 공민은 라선시인민위원회 또는 해당 기관에 신청하여 살림집이용허가증을 발급받은 후 해당 지역의 동사무소에 알리고 살림집에 입사하여야 한다(제14조, 제15조). 살림집을 배정받아 이용하는 공민은 지대가격제정기관이 정한 살림집이용보상금을 납부해야 하고, 보상금은 월 또는 년으로 나누어 납부할 수 있다(제16조). 살림집을 교환하려는 공민은 살림집교환신청서를 라선시인민위원회에 제출하여 승인받아 교환할 수 있다(제21조). 살림집교환승인을 받은 당사자는 지대가격기관이 정한 살림집가격을 기준으로 합의에 따라 살림집을 교환할 수 있고, 이 경우 라선시인민위원회에 교환금을 납부하여야 한다. 살림집교환보상금을 규정하고 있는 것이 살림집법과 다르다(제22조). 외국인은 외국인임대살림집을 관리하는 외국투자기업 또는 해당기관과 계약을 맺고 외국인임대살림집을 이용할 수 있다(제23조).

3.3 살림집이용권의 거래

「라선경제무역지대 살림집판매 및 리용규정」은 살림집 거래를 합법적으로 명시한 규정이다. 기관, 기업소, 단체가 자체자금으로 건설한 살림집을 판매하고자 할 경우, 라선시인민위원회의 살림집판매승인을 받은 다음 정해진 절차에 따라 판매하여야 한다(제17조). 살림집판매승

인을 받은 살림집판매자는 살림집건설설계예산에 기초하여 살림집 기준가격을 정하고 지대가격기관에 등록하여야 하고(제18조), 구매자와 사이에 살림집판매 관련 계약을 맺어야 한다(제19조). 구매자는 계약금을 정해진 은행에 입금하여야 하고, 지대살림집등록기관에 살림집판매 계약서, 계약금입금확인서와 함께 살림집구입신청서를 제출하여 살림집구매권증을 발급받아야 한다(제20조). 지대살림집등록기관은 구매자에게 살림집구매권증을 발급하여야 한다.

반면, 「살림집법」 제43조는 살림집이용허가증이 없이 살림집에 입사시키거나 입사하는 행위, 이기적 목적 또는 기타 부당한 목적으로 살림집을 교환하는 행위, 돈이나 물건을 받거나 부당한 요구조건을 걸고 살림집에 동거 또는 숙박시키는 행위, 국가소유살림집을 팔고 사거나 불법적으로 다른 공민에게 빌려주거나 거간하는 행위 등을 금지하고 있다. 금지된 살림집 매매 등을 하였을 경우 살림집을 회수당할 수 있고(살림집법 제61조), 행정처벌을 받을 수도 있으며(살림집법 제62조), 국가살림집이용질서 위반죄로 정상에 따라 1년 이하 또는 3년 이하의 노동단련형에 처해질 수도 있다(형법 제146조). 즉, 원칙적으로 북한에서 살림집을 팔고 사는 행위는 불법이다.

그럼에도 불구하고 북한경제가 어려워지자 국가의 주택공급이 막히고 장마당 등을 통한 주민들의 자본 축적은 늘면서 살림집에 대한 수요가 증대되어 주택 거래가 활성화되었다.

거래 방식으로는 「살림집법」에서 합법적으로 인정하고 있는 ‘살림집의 교환(살림집법 제35조)’제도나 ‘살림집의 동거(살림집법 제38조)’제도가 활용된다. 구체적으로 보면, 살림집이용권을 매매하고자 하는 양 당사자가 각자의 살림집이용권을 ‘교환’하거나 ‘동거’하는 것처럼 서류를 꾸며 인민위원회 또는 해당 기관에 신청하고 매매상대방의 살림집이용권을 자신의 명의로 변경하여 변경된 살림집이용허가증을 발급받거나 매수인 명의의 동거살림집이용허가증을 발급받음으로써 사실상 살

살림집이용권을 매매하는 것이다. 살림집이용권의 금액 차이나 매수하고자 하는 살림집이용권의 금액은 현금으로 비공식적으로 주고받는다. 더욱이 해당기관은 양 당사자가 ‘교환’ 또는 ‘동거’ 형식으로 살림집이용권을 매매한다는 사실을 잘 알고 있으므로, 이를 무마해주는 대가로 ‘뇌물’을 현금(달러나 위안화)으로 받는다고 한다.⁶⁰⁾

살림집 거래의 경제적 배경과 그 향방을 좀 더 들여다보면, 장마당을 통해 성장한 돈주들이 공급이 부족한 주택건설시장에 참여하고, 시장 수요에 부응하여 점포 겸용 부동산으로 증개축이 일어났으며, 자본을 축적한 사람은 기관, 기업소에 의하지 않고 개인주택을 건축하기도 하면서 그에 필요한 행정절차를 해결해 줄 수 있는 권력이 부를 형성하게 되었고, 건설자금이 부족한 기관, 기업소에 돈을 연결해 주는 브로커도 등장하여 국가권력, 민간자본, 시장, 도시관료들의 아파트 건설시장 네트워크가 형성되면서 북한경제의 하나의 축으로 자리잡게 되었다. 북한당국은 2013년 ‘평양시주택거래소’를 개설하여 음성적으로 이뤄지던 살림집의 사적인 거래를 공식적으로 인정하기 시작하였고, 이는 주택거래소를 통한 살림집 매매에 대하여는 당국이 실질적으로 사적소유권을 인정한다는 중요한 의미를 내포한다⁶¹⁾고 볼 수 있다. 살림집 또는 살림집이용권 거래는 시장화라는 대세를 거스르기 쉽지 않아 보인다.⁶²⁾

60) 안중민, 북한살림집이용권의 법적 검토, 제2기 통일법제특별위원회 연구보고서, 서울지방변호사회, 2021, 160쪽 참조.

61) 주성하, “북한 개인주택 거래 합법화”(평양통신), 자유마당 2015년 1월호, 한국자유총연맹, 2015, 68쪽; 문홍안, “북한 살림집법 관련 법제를 통해 본 북한 부동산 시장의 변화”, 북한법연구 제18호, 북한법연구회, 2018, 142쪽에서 재인용.

62) 문홍안, 위의 논문, 120-142쪽 참조.

V. 토지공공임대제 논의

1. 토지공공임대제의 개념

토지공공임대제란 토지의 소유권을 구성하는 세 요소, 즉 사용권, 처분권, 수익권 중 사용권을 민간에 부여하고, 수익권을 공공이 갖되, 사용권을 가진 자에게 사용기간 동안 한시적으로 처분권을 맡기는 것으로서, 토지를 국공유로 하면서 토지 사용자에게 사용권을 설정해 주고 그 대가로 임대료를 징수하는 제도이다.⁶³⁾

이는 토지공개념 사상의 기초가 되는 헨리 조지의 지공주의에서 발전하였는데, 헨리 조지는 토지소유권에서 사용권과 수익권의 개념을 분리시켜 지대 상승분은 공공으로 환수하는 경제학 개념인 ‘지대조세제’를 주장하였다(헨리 조지의 저서 「진보와 빈곤」). 지공주의는 노력에 의해 생산한 것에 대해서는 생산자의 사유를 인정하여 효율성을 달성하고, 사람의 노력과 무관하게 천부적으로 주어진 토지는 사유의 대상에서 제외함으로 형평성을 달성하자는 것이다.⁶⁴⁾

토지공공임대제도의 이상은 ‘토지가치의 완전 환수와 자유로운 토지 이용’으로 요약할 수 있는데 이것을 실현하기 위해서는 토지 사용자에게 토지 사용의 자유와 임대 기간 중 토지 사용권 처분의 자유를 부여해야 하며 임대료가 자유시장의 원리에 따라 결정되도록 해야 한다.⁶⁵⁾

국공유지를 임대하고 그 대가로 임대료를 징수하는 제도는 세계 곳곳에서 다양한 형태로 실시되었다. 싱가포르와 홍콩은 나라 전체에 토지공공임대제를 도입하여 운영해 왔으며 네덜란드 스웨덴 핀란드 이스라엘 등은 국지적으로 토지공공임대제를 적용해 왔다.⁶⁶⁾

63) 전강수, “북한 지역 토지제도 개혁 구상”, 통일문제연구 제19권 제2호, 평화문제연구소, 2007, 186, 188쪽.

64) 김운상, 지공주의: 새로운 토지 패러다임, 대구: 경북대학교출판부, 2009, 289-290쪽.

65) 허문영/전강수/남기업, 앞의 책, 73쪽.

2. 북한 토지 이용법제과 토지공공임대제

앞에서 살펴본 북한의 토지 이용법제를 보면, 제한적이거나 경제특구 및 개발구에 토지이용권 제도를 도입하여 토지임대료를 통해 지대가치를 공공으로 환수하는 구조를 갖추고 있어서 큰 틀에서 헨리 조지의 지공주의 이론에 따른 토지공공임대제의 형태를 구비하고 있다.

그러나 이상적인 토지공공임대제도의 관점에서 보면, 토지이용권이 경제특구와 외국투자기업, 외국인에 한정되어 있어 북한 전역에 걸쳐 토지이용권 시장이 형성되어 있지 못하고, 북한 국민에게는 허가에 의한 토지사용 외에 토지이용권으로의 접근이 차단되어 있는 한계가 있다. 임대료 책정 방식이 특수경제지대에서는 입찰과 경매의 방법으로도 결정할 수 있도록 되어 있으나(토지임대법 제9조 제2항, 제12조, 제13조), 토지임대법에서는 협상의 방법을 원칙으로 하고 있어서 토지공공임대제의 자유시장 원리에 의한 임대료 책정에는 이르지 못한 면이 있다.

토지이용권의 유동화 측면에서 보면, 토지임대법이 이용권의 판매, 재임대, 증여, 상속을 포함하는 양도, 저당 등을 예정하고 있고, 라선경제무역지대법이 토지이용권의 양도에 ‘교환’을 추가로 규정하고 ‘매매’도 명시적으로 규정하는 등 임대 기간 중 토지이용권 처분의 자유가 보장된다고 할 수 있으므로 토지공공임대제에 부합하는 구조를 가지고 있으나, 부동산관리법상 허가에 의한 일반 국민의 토지사용의 경우 부동산이용허가기관의 승인 없이 다른 기관, 기업소, 단체와 국민에게 부동산을 넘겨주거나 빌려줄 수 없도록 규제하고 있어(부동산관리법 제30조) 토지공공임대제와는 거리가 있다.

임대료 납부에 관하여 토지임대법은 토지임대차계약은 맺은 날부터 90일 안에 전액을 납부하도록 하고 있고(토지임대법 제30조), 라선경제무역지대법에서는 임대료의 지불기간과 지불방식을 토지임대차계약에서

66) 전강수, 앞의 논문, 196쪽.

정하도록 하나(라선경제무역지대법 제15조), 토지가치의 완전 환수 측면에서는 매년 지대를 재평가하여 임대료를 징수하는 방식이 바람직하다.

그렇다면 현재 북한 토지 이용법제는 큰 틀에서 토지공공임대제의 구조와 법체계를 갖추고는 있으나, 세부 내용에 있어서는 토지공공임대제 이론에 부합하지 않는 측면이 있어 양자가 수렴할 수 있는 지점을 검토할 필요가 있어 보인다.

Ⅵ. 북한 부동산법제에 대한 전망 및 과제

사회주의 소유사상을 견지하는 북한의 부동산법제는 대외개방시기 이후 재정 정책의 영향으로 각종 이용법제를 정비하는 데 힘을 쏟았다. ‘주택’과 관련하여서는 최근 「라선경제무역지대 살림집판매 및 리용규정」을 제정하기도 하였다. 장마당의 발달로 돈주가 등장하고 건설시장이 형성되면서 북한당국이 주택거래소를 목인할 정도로 살림집(이용권)의 거래가 활발해졌고, 북한에서 주택의 거래는 이미 시장화의 대세에 진입한 것으로 보아도 무방해 보인다.

북한의 부동산 소유 및 이용 법제에서 두드러진 차이를 보이는 ‘토지’ 이용제도는 「부동산관리법」에 의하여 북한 전역에 도입한 공민의 ‘허가’에 의한 유상사용·제도와 「토지임대법」이나 각 경제특구법에 의하여 외국인 또는 외국투자기업에 인정되는 ‘토지이용권’제도이다. 공민의 ‘허가에 의한 사용’은 토지이용에 대한 ‘권리’라고 볼 수는 없어서 국유 토지가 전인민의 소유임에도 불구하고 국민에게 자유로운 토지이용에 대한 접근을 보장하지 못하는 측면이 있고, 경제특구에서 외국인, 외국 투자기업이 권리로서 향유하는 토지이용권은 토지이용권의 유동화, 입찰·경매 방식에 의한 임대료 책정 등을 상정하고 있어서 토지공공임대제에 근접한 측면이 있다.

북한의 재정 수입 확보 측면에서 보더라도 토지이용권의 유동화, 적정 임대료 산정 등은 매우 중요한 정책이고, 경제특구에서 시범적으로 시행하고 있는 자유로운 토지이용 보장 및 임대료를 통한 토지가치 환수 시도가 정착이 되면 점차적으로 국민의 허가에 의한 토지이용도 토지이용권으로서 고양될 것이다. 현행 북한 토지이용법제가 토지공공임대제의 큰 틀 내에 있으므로, 자유로운 토지이용권의 거래 및 시장원리에 따른 임대료 책정 등의 내용을 정비한다면, 토지가치의 불로소득으로 인한 자산양극화 등의 폐해를 막고 자유로운 토지이용권이 보장되는 토지공공임대제로의 안착이 가능할 것으로 보인다. 그리고 남한의 토지제도에 개량주의 토지소유사상에 부합하는 정책을 적극적으로 도입하여 남한의 토지사유제와 북한의 토지공공임대제의 간극을 좁혀나가야 할 것이다.

참고문헌

1. 단행본

- 공민달, 변화하는 북한 부동산과 국토, 리복스, 2019.
- 김운상, 지공주의:새로운 토지 패러다임, 대구: 경북대학교출판부, 2009.
- 법률출판사, 라선경제무역지대 살림집판매 및 리용규정, 법률출판사, 2019.
- 법원행정처, 북한의 부동산제도, 법원행정처, 1997.
- 사회과학원 법학연구소, 민사법사전, 사회과학원 법학연구소, 1997.
- 사회과학원 주체경제학연구소, 경제사전, 평양: 사회과학출판사, 1985.
- 사회과학출판사, 조선말대사전 증보판 2, 평양: 사회과학출판사, 2017.
- 윤여운, 키워드로 읽는 북한경제, 비봉, 2003.
- 윤철홍, 소유권의 역사, 법원사, 1995.
- 이은정, “북한 토지법의 체계와 특색”, 세종연구소, 북한법 체계와 특색, 세종연구소, 1994.
- 임수호, 계획과 시장의 공존, 삼성경제연구소, 2008.
- 조 민, 통일이후 북한지역 국유재산 사유화방안 연구, 민족통일연구원, 1997.
- 조선백과사전편찬위원회, 광명백과사전 17:화학공업, 경공업, 건설, 운수, 체신, 평양: 백과사전출판사, 2011.
- 허문영/전강수/남기업, 통일대비 북한토지제도 개편방향 연구, 통일연구원, 2009.

2. 학술지

- 권은민, “북한의 토지임대제도와 외국인투자”, 북한법연구 제12호, 북한법연구회, 2010, 65-88쪽.
- 김상용, “북한의 토지이용제도와 외자유치를 위한 토지임대법의 개정

- 부동산관리법과 토지임대법을 중심으로-”, 북한법연구 제15호, 북한법연구회, 2013, 109-135쪽.
- 김순영, “현시기 부동산사용료제정에서 나서는 원칙적 요구”, 사회과학원학보 2017년 제4호, 사회과학출판사, 2017, 49쪽.
- 류경원, “주택거래와 그 부정부패의 내막”, 립진강 2008년 제3호, 립진강출판사, 2008, 4-17쪽.
- 리동구, “부동산가격과 사용료를 바로 제정적용하는것은 부동산의 효과적리용을 보장하기 위한 중요요구”, 경제연구 2006년 제4호, 과학백과사전출판사, 2006, 29-32쪽.
- 문홍안, “북한 살림집법 관련 법제를 통해 본 북한 부동산 시장의 변화”, 북한법연구 제18호, 북한법연구회, 2018, 111-149쪽.
- 박정원/강병운, “북한의 부동산법제도 분석”, 법학논총 제25권 제3호, 국민대학교 법학연구소, 2013, 149-206쪽.
- 오미진/김성옥, “북한지역 국유재산의 사유화 및 관리와 관련한 법적 문제”, 법과정책 제22권 제3호, 제주대학교 법과정책연구원, 2016, 197-218쪽.
- 이은정, “북한 민사법제의 최근 동향 -경제체제의 변화를 중심으로-”, 통일과 법률 제46호, 법무부, 2021, 75-114쪽.
- 전강수, “북한지역 토지제도 개혁 구상”, 통일문제연구 제19권 제2호, 평화문제연구소, 2007, 185-217쪽.
- 정영화, “남북한 통일과 재산권 문제에 관한 헌법적 논의”, 공법연구 제25집 제4호, 한국공법학회, 1997, 463-496쪽.
- 정은이, “북한 부동산 개발업자의 등장과 함의에 관한 분석: 중국 부동산 개발업자와의 비교연구를 중심으로”, KDI북한경제리뷰 제18권 제9호, 한국개발연구원, 2016, 51-89쪽.
- 주성하, “북한 개인주택 거래 합법화”(평양통신), 자유마당 2015년 1월호, 한국자유총연맹, 2015, 68-69쪽.

최덕성, “물적재산권의 일물일권주의원칙”, 정치법률연구 2018년 제1호, 과학백과사전출판사, 2018, 18-19쪽.

3. 학위논문

공민달, “북한의 부동산제도에 관한 연구”, 동국대학교 대학원 박사학위 논문, 2015.

4. 연구보고서

안중민, 북한살림집이용권의 법적 검토, 제2기 통일법제특별위원회 연구보고서, 서울지방변호사회, 2021.

오혜령, 북한의 토지이용 관련 법제 검토 -외국인투자자 및 외국투자기업을 중심으로, 제2기 통일법제특별위원회 연구보고서, 서울지방변호사회, 2021.

[Abstract]

Understanding of North Korea's Real Estate Ownership and Usage Legal System

Oh Hye Ryeong*

North Korea, based on its socialist principles of land ownership, does not recognize any form of individual ownership of land and other means of production. In North Korea, individuals are only allowed to possess usage rights related to real estate, and the North Korean regime emphasizes the management and use of real estate to support socialist ownership. The different legal systems related to real estate ownership and use between North and South Korea could be a major challenge for future unification efforts.

This paper aims to provide a basic understanding of North Korea's real estate laws in order to facilitate more in-depth research into unification plans for real estate legal systems. First, we examine the underlying principles of North Korea's real estate laws and their evolution. Then, we analyze North Korea's current real estate laws by dividing them into land usage regulations and housing ownership and usage regulations. For land usage, we classify the types and nature of usage and examine the specific content of each law based on the regulated subject and regulatory targets, and confirm that permission-based public use of land needs to be recognized as a right to land use. Regarding housing, we compare general laws related to home construction and use with special regulations in the Rajin-Sonbong Economic Trade Zone, and discuss how illegal housing transactions are being expanded and recognized due to market demand.

North Korea's land usage regulations resemble the appearance of the public land leasing system mentioned in a unification plan, but are limited in terms of free usage and restricted to economic zones and foreigners.

* Attorney at Law, Law Firm Lawberry

If North Korea improves its legal system related to land usage, such as by allowing fluidity in land usage rights and determining appropriate lease rates, it may be possible to implement an ideal public land leasing system. Further research into unification plans that narrow the gap between North and South Korea's land ownership systems is necessary.

[Key Words] socialist principles of land ownership, North Korea, unification plans for real estate legal systems, usage rights, land use, housing, the public land leasing system