

# 북한의 부동산관리법제와 남북한 협력방안 연구

손희두



연구보고 2012-17

# 북한의 부동산관리법제와 남북한 협력방안 연구

손희두

# 북한의 부동산관리법제와 남북한 협력방안 연구

Real Estate Law System of North Korea  
and Inter-Korean Cooperation

연구자 : 손희두(연구위원)  
Son, Hee-Doo

2012. 10. 31.

# 요 약 문

## I. 배경 및 목적

- 북한의 경제특구를 통한 경제협력 및 지속적인 남북한 교류협력을 추진하기 위해서는 변화하고 있는 북한의 부동산 관리법제에 관한 새로운 동향을 파악하고 그 대응방안을 도출하며, 북한의 정책에 상응하는 적절한 대북 및 통일정책을 수립·시행할 필요가 있음
- 북한의 부동산관리법제에 대한 연구는 남북한 교류협력과 대북 투자, 그리고 경제특구 진출을 위해 선행되어야 할 뿐만 아니라 통일후 부동산 재산권문제의 처리를 위한 방안 마련을 위해서도 반드시 수행되어야 할 과제임
- 북한의 부동산 소유, 이용 및 관리에 관한 법제 연구를 통해 남북한 교류협력을 촉진할 뿐만 아니라 통일 후 재산권 문제의 처리 등 법제도 정비를 위한 기반을 조성하고자 함

## II. 주요 내용

- 북한 법령에서 부동산이라는 용어가 사용된 것은 비교적 최근의 일임
  - 북한에서 부동산이란 용어가 법령에 등장한 것은 1990년 제정된 북한민법 제141조(현행 개정민법 제94조)가 처음이며, 이후

대외민사관계법(1995년 제정), 사회주의재산관리법(1996년 제정) 등의 규정을 통해 법률용어로 정착

□ 북한이 2009년 채택한 「부동산관리법」의 제정배경과 내용, 그리고 시사점을 검토함

- 「부동산관리법」상 부동산은 토지, 건물, 시설물, 자원 같은 것으로 나눔
- 북한에서 토지에 대한 소유권은 여전히 국가 및 협동단체에 있지만 「부동산관리법」의 제정을 통해 일정한 범위에서 공민이 부동산을 이용할 수 있는 권리를 부여하고 사용료를 부과함으로써 사회주의적 경제원리에 어느 정도의 변화를 수용하고 있음
- 북한은 대부분의 부동산이 국유로 되어 있고, 「국가예산수입법」상 국가예산수입의 중요한 항목으로 들어있기 때문에 부동산 사용료의 징수는 자본주의사회의 세금의 성격을 갖거나 세금 제도로 나아가는 과정에 있다고 이해할 수 있음
- 이는 2002년 7·1경제관리개선조치 이후 국가의 주택 및 토지 등 부동산에 대한 관리·통제능력이 저하하면서 개인들의 부동산에 대한 권리개념이 상대적으로 강화된 현실을 반영하는 것임

□ 북한은 이외에도 개별 부동산관리와 관련하여 토지의 소유, 건설 및 관리에 관한 기본적인 사항을 규정한 「토지법」, 건물과 시설물의 관리에 관한 사항을 규정하고 있는 「도시경영법」을 두고 있음

□ 북한의 기관, 기업소, 단체 및 공민들에게 적용되는 일반법 제들과는 달리 외국인투자와 관련해서는 부동산관리에 관한 별도의 법제를 두고 있음

- 북한에서 외국인투자자와 관련된 가장 기본이 되는 법령은 「외국인투자법」인데, 부동산 관리와 관련하여 많은 조문을 두고 있지는 않지만 가장 기본적이고 원칙적인 내용을 담고 있다.
- 외국투자가와 외국투자기업에 필요한 토지를 임대하기 위한 총괄적인 법으로는 「토지임대법」과 그 시행규정을 두고 있음
- 자유경제무역지대 및 경제특구의 부동산관리에 관해서는 별도의 시행규정으로 「자유경제무역지대 건물양도 및 저당규정」, 「금강산관광지구 부동산규정」, 「개성공업지구 부동산규정」 등을 두고 있음
- 외국인투자자와 관련한 부동산은 세법에 있어서도 「외국투자기업 및 외국인세금법」과 그 「시행규정」에서 별도로 규정하고 있음
  - 북한 「국가예산수입법」의 예산수입 항목상 부동산관리와 관련한 ‘부동산사용료’ 외에 외국인투자관련 세금은 ‘기타수입금’에 속함
  - 부과되는 세금의 종류로는 기업소득세, 개인소득세, 재산세, 상속세, 거래세, 영업세, 자원세, 지방세 등이 있는데, 그 중에서 부동산과 관련있는 항목은 재산세, 상속세와 자원세임
  - 자원세는 2011년에 새로이 신설되었는데, 외국자본에 의한 자원개발에 대해 견제하고 재정수입을 확보하려는 의도로 새로 도입한 것으로 보임
- 부동산 이용에 대한 법제와 권리관계의 법적 성격은 북한의 일반법제와 외국인투자 관련 법제 간에 아직 커다란 괴리를 보이고 있는 것은 사실임

- 하지만 북한 기관, 기업소, 단체 및 공민들의 경제에 대한 이해와 현실 관행이 점점 발전해 가고, 이러한 경제의식과 환경의 변화를 국가재정 증대와 결부시키려는 요구가 있는 한 부동산 이용에 대한 권리의 보장범위는 점차 확대되어 갈 것으로 전망됨

□ 북한의 부동산관리 실태는 상당한 과도기적 혼란을 겪고 있음

- 고난의 행군시기를 맞아 배급제도가 붕괴되자 사회주의적소유관계를 기초로 한 부동산제도가 한계를 드러내면서, 부동산에 관련된 실태가 너무 급격하게 변화하고 새로운 환경을 맞이하고 있기 때문에 법제도가 현실을 쫓아가지 못하는 상황이 초래됨
- 북한 당국에서도 공민들이 토지를 활용하여 경작활동뿐 아니라 주택 또는 건물을 신축, 증·개축하고, 소유하고, 매매하는 현실을 이용권이라는 개념을 통해 어느 정도 인정하고, 기관, 기업소, 단체의 부동산 이용에 대해서도 부동산사용료를 적극적으로 부과하여 재정을 확충하는 타협점을 모색한 것이 「부동산관리법」이 나오게 된 배경임
- 이러한 현실을 감안할 때 북한의 부동산정책도 원칙적으로 국가가 토지를 독점적으로 소유하는 사회주의적 소유제도를 포기하지는 않겠지만, 개인이나 기업이 이를 임대하여 자유롭게 시장경제활동에 이용하도록 하는 중국식 토지사용권제도로 진전될 것으로 전망됨

### Ⅲ. 기대효과

- 북한의 「부동산관리법」, 「토지법」, 「토지임대법」과 그 시행 규정, 그리고 자유경제무역지대 및 경제특구의 부동산관리에 관한 규정들을 체계적으로 연구하고 이해함으로써 향후 북한의 경제정책 및 관련 법제의 발전방향을 예측함
- 북한의 부동산 관리법제에 대한 연구를 통해 남북한 교류협력과 대북 투자, 그리고 경제특구 진출을 위한 기초를 구축하고, 통일후 부동산 재산권문제의 처리를 위한 방안을 도출함
- 북한의 부동산 소유, 이용 및 관리에 관한 법제 연구를 통해 남북한 교류협력을 촉진하고, 통일 후의 법제도 정비를 위한 기반을 조성함

▶ 주제어 : 북한, 경제특구, 부동산, 토지, 토지이용권, 통일



---

---

# Abstract

---

---

## I . Background and Purpose of Research

- This study on the current status of North Korea's real estate laws aims to help us gain a better understanding of the realities facing North Korea in terms of real estate possession, use, and management.
- In addition, an in-depth study of the changing realities of North Korea's real estate law system aims to facilitate inter-Korean economic cooperation and form a basis for dealing property rights issues after Korean reunification.

## II . Main Content

- In North Korea, the term 'Budongsan'(real estate) recently started to be used as a legal term. The Real Estate Management Act enacted in 2009 prescribes major issues relating to the registration, investigation, and use of real estates. In North Korea, though the nation and cooperative bodies still have the ownership of land, the enactment of the Real Estate Management Act allows a citizen to use real estates in some extent and imposes a rental fee. This shows some changes in the socialist economic principle in North Korea.

- Besides, the Land Act prescribes basic matters related to the possession, construction, and management of land, and the Urban Management Act have several clauses regarding to the management of buildings and facilities.
  
- For the management of real estates with regard to the foreign investment and the special economic zones, other relevant laws apply. The Foreign Investment Act, the basic law regarding to the foreign investment, contains not so many clauses referring to the management of real estates, but basic and fundamental. The taxation to the real estates with regard to the foreign investment is separately regulated by the Foreign Investment Enterprises and Foreigners Tax Act and its subordinate statutes.
  
- The general law system and the foreign investment law system in North Korea still show big differences on the legal system of real estate use and the legal characteristics of its relationship of rights and duties. But the protection scope of the right in using real estates will be strengthened, because the understanding and practices about the economy by the agencies, enterprises, associations, and citizens are developing, and the requirement to turn this kind of economic consciousness and environmental change to the national revenue increase exists.

- The practices of the real estate management in North Korea is experiencing transitional confusion. Because the real aspects regarding to the real estate is changing so quickly and facing new environment, the legal system could not catch up the reality. When taking this context into consideration, the real estate policy of North Korea won't renounce the socialist possession system that the nation possesses land exclusively, but the Chinese land ownership system that an individual or an enterprise can rent land freely and utilize it in the market economy activities will be adopted in the near future.

### **III. Major Lessons**

- Reviewing the stream that the North Korean law system changes from the socialist law to the market-economy law, shows the real aspects and the future directions of its change. Analyzing the real estate management of North Korea derives some issues for the development of the North Korean law system and inter-Korean cooperation methods, and substantially contributes to the advance of inter-Korean relationship.
- In North Korea, legal amendments or new legal instruments could be required to develop more stable economy and gather more revenue in the real estate management. This study suggests some legal issues for the establishment of inter-Korean unification basis. In order to facilitate inter-Korean

cooperation, it is mandatory to establish and revise the legal and institutional cooperative framework, such as the formulation of the inter-Korean agreement, based on the in-depth study on the current laws of the two Koreas.

▶ Key Words : North Korea, Special Economic Zone, Real Estate, Land, Land Use Right, Unification

# 목 차

요 약 문 .....	3
Abstract .....	9
제 1 장 서 론 .....	17
제 2 장 북한 부동산의 법제도적 의의 .....	19
제 1 절 부동산의 개념 .....	19
1. 부동산 용어의 등장 .....	19
2. 부동산의 개념 .....	20
제 2 절 부동산의 법제도적 의의 .....	24
1. 부동산의 법제도적 구분 .....	24
2. 부동산의 권리관계 .....	27
3. 부동산의 법제도적 성격 .....	38
제 3 장 북한 부동산관리법제의 내용 .....	45
제 1 절 부동산관리법제의 현황 .....	45
제 2 절 부동산관리에 관한 일반규정 .....	49
1. 부동산관리법 .....	49
2. 토지법과 토지사용료 납부규정 .....	65
3. 도시경영법 .....	70
제 3 절 외국인투자 관련 부동산관리법제 .....	71
1. 부동산관리 일반법제 .....	72
2. 라선경제무역지대의 부동산관리법제 .....	77

제 4 절 경제특구 관련 부동산관리법제 .....	81
1. 개성공업지구의 부동산관리 .....	84
2. 금강산관광지구의 부동산관리 .....	86
3. 황금평·위화도경제지대의 부동산관리 .....	87
제 5 절 외국인투자와 부동산 관련 세금제도 .....	88
1. 외국투자기업 및 외국인세금법 .....	89
2. 개성공업지구 세금규정 .....	94
3. 부동산 관련 세금제도의 시사점 .....	95
제 4 장 북한 부동산관리의 실태와 문제점 .....	99
제 1 절 북한의 부동산관리 실태변화 .....	99
1. 북한의 부동산관리 변화과정 .....	99
2. 북한의 부동산 소유실태 .....	102
3. 북한의 부동산 이용실태 .....	105
제 2 절 남북한 교류협력 관련 부동산관리 실태 .....	114
1. 개성공업지구의 부동산관리 실태 .....	114
2. 금강산관광지구의 부동산관리 실태 .....	115
제 5 장 교류협력 및 통일 대비 법제정비방안 .....	117
제 1 절 남북한 교류협력 관련 법제정비방안 .....	117
1. 법체계상의 문제점 .....	117
2. 부동산 가치의 평가 .....	118
3. 토지이용권의 보호 .....	120
4. 세금제도의 과제 .....	122

제 2 절 통일후 부동산 재산권 처리방향 .....	123
1. 동서독 통일과정 재산처리원칙과 내용 .....	123
2. 남북한과 동서독의 상황 비교 .....	130
3. 재산권문제 처리방향 .....	132
참 고 문 헌 .....	147

## 제 1 장 서 론

북한의 경제특구를 통한 경제협력 및 지속적인 남북한 교류협력을 추진하기 위해서는 변화하고 있는 북한의 부동산관리법제에 관한 새로운 동향을 파악하고 그 대응방안을 도출하며, 북한의 정책에 상응하는 적절한 대북 및 통일정책을 수립·시행할 필요가 있다.

북한은 2009년 부동산의 등록과 실사, 이용, 사용료 납부 등을 규정하는 「부동산관리법」(2009.11.11 최고인민회의 상임위원회 정령 제395호로 채택)을 제정하는 등 부동산관리에 관한 법제를 지속적으로 정비하고 있다.

북한에서 토지에 대한 소유권은 여전히 국가 및 협동단체에 있지만 「부동산관리법」의 제정을 통해 일정한 범위에서 공민이 부동산을 이용할 수 있는 권리를 부여하고 사용료를 부과함으로써 사회주의적 경제원리에 어느 정도의 변화를 수용하고 있다. 이는 2002년 7·1경제관리개선조치 이후 국가의 주택 및 토지 등 부동산에 대한 관리·통제능력이 저하하면서 개인들의 부동산에 대한 권리개념이 상대적으로 강화된 현실을 반영하는 것이다. 또한 이를 계기로 북한 당국은 토지 이용기관과 개인으로부터 부동산사용료<sup>1)</sup>를 징수함으로써 부족한 재정수입을 확보하기 위한 목적도 있다.<sup>2)</sup>

북한은 「부동산관리법」 이외에도 부동산의 체계적인 관리를 위하여 토지의 소유, 건설 및 관리에 관한 기본적인 사항을 규정한 「토지법」, 외국투자가와 외국투자기업에 필요한 토지를 임대하기 위한 「토지임대법」과 그 시행규정, 토지사용료를 징수하기 위한 「토지사용료 납부

1) 구 「국가예산수입법」에서는 토지사용료로 되어 있었으나 2008. 2. 26 개정으로 부동산사용료로 그 명칭이 변경되었다.

2) 이와 관련하여 토지사용료 부과, 징수를 위한 「토지사용료 납부규정」이 제정(2002. 7. 31 내각결정 제53호로 채택)된 바 있다.



규정」, 그리고 자유경제무역지대 및 경제특구 등 특수경제지대의 부동산관리에 관한 시행규정들인 「자유경제무역지대 건물양도 및 저당 규정」, 「금강산관광지구 부동산규정」, 「개성공업지구 부동산규정」 등을 두고 있다.

북한의 부동산관리법제에 대한 연구는 남북한 교류협력과 대북 투자, 그리고 경제특구 진출을 위해 선행되어야 할 뿐만 아니라 통일후 부동산 재산권문제의 처리를 위한 방안 마련을 위해서도 반드시 수행되어야 할 과제이다.

이 연구는 먼저 북한 「부동산관리법」상 이용권 및 사용료의 법적 성격과 우리 법제와의 차별성 등에 관한 법이론적 검토를 선행하기로 한다. 또한 북한의 「부동산관리법」, 「토지법」, 「토지임대법」과 그 시행규정, 그리고 자유경제무역지대 및 경제특구의 부동산관리에 관한 규정들을 체계적으로 연구하고 이해함으로써 향후 북한의 경제정책 및 관련 법제의 발전방향을 예측해본다.

북한의 부동산 소유, 이용 및 관리 등 부동산 관리법제에 대한 연구를 통해서 남북한 교류협력과 대북 투자, 그리고 경제특구 진출을 위한 기초를 구축하고, 통일후 부동산 재산권문제의 처리를 위한 방안도 도출할 수 있을 것이다. 이를 통해 남북한 교류협력을 촉진할 뿐만 아니라 통일 후 재산권문제의 처리 등 법제도 정비를 위한 기반을 조성하는 데 기여하고자 한다.

## 제 2 장 북한 부동산의 법제도적 의의

### 제 1 절 부동산의 개념

#### 1. 부동산 용어의 등장

북한에서 일상적으로는 일찍부터 부동산이라는 용어가 사용된 것으로 보인다. 김일성도 「국토관리사업을 강화할데 대하여」<sup>3)</sup>라는 연설에서 “우리나라의 형편에서는 자연부원뿐 아니라 도시와 농촌의 건물과 공공시설물을 비롯한 국가의 모든 부동산을 통일적으로 장악하고 관리하는 것이 절실히 필요합니다”, “국가의 부동산에는 토지, 산림, 지하자원, 강하천, 도로, 항만, 주택, 공공건물, 공장건물, 공원, 유원지 등이 들어갑니다” 등과 같이 ‘부동산’이라는 용어를 사용한 바 있다.

그러나 법령에서 부동산이라는 용어가 사용된 것은 비교적 최근에 들어와서부터이다. 북한에서 부동산이란 용어가 법령에 등장한 것은 1990년 제정된 북한민법 제141조(현행 개정민법 제94조)가 처음이며, 이후 대외민사관계법(1995년 제정), 사회주의재산관리법(1996년 제정) 등의 규정을 통해 법률용어로 정착하였다.

아직까지 북한 헌법에서는 ‘부동산’이라는 용어가 정식으로 직접 사용된 적은 없고, 그 대신에 토지, 자연부원, 공장, 항만, 또는 광산(鑛山), 삼림(森林), 하해(河海)와 같은 용어들이 개별적으로 언급되었을 뿐이다.<sup>4)</sup>

3) 『김일성 저작집 18(1964.1 - 1964.12)』, 조선로동당출판사 1982, 내무성 및 도시경영성일군협의회에서 한 연설, 1964년 2월 10일 참조.

4) 1948년 9월 8일 제정된 「朝鮮民主主義人民共和國 憲法」 제5조에서 다음과 같이 광산, 삼림, 하해 등의 용어가 사용되고 있다.

第五條 朝鮮民主主義人民共和國의 生産手段은 國家 協同團體 또는 個人自然人이나 個人法人의 所有다. 鑛山 其他 地下富源 森林 河海 主要企業 銀行 鐵道 水運 航空 遞信機關 水道 自然力 및 前 日本國家 日本人 또는 親日分子의 一切 所有는 國家의 所有다. 對外貿易은 國家 또는 國家의 監督 밑에서 遂行한다.

## 2. 부동산의 개념

부동산이라고 할 때 그것은 토지와 그에 고착되어 있는 재산을 의미한다.<sup>5)</sup> 북한의 「민사법사전」은 ‘부동산’을 “토지나 집과 같이 움직여 옮길 수 없는 재산. 동산에 대치되는 개념이다”라고 정의하고 있다.<sup>6)</sup> 그리고 물건을 동산과 부동산으로 구분하는 것은 그에 대한 소유권이나 그에 대한 소유권의 이동을 확인하는 방법문제와 관련하여 의의를 가진다고 한다.<sup>7)</sup> 이는 우리나라에서 일반적으로 부동산을 “움직여 옮길 수 없는 재산. 토지나 건물, 수목 따위이다”라고 정의하고 있는 것과 큰 차이가 없는 것으로 보인다.<sup>8)</sup>

그러나 이와 달리 학술적으로나 법령용어에서는 남북한이 상당한 차이를 보이고 있다. 아래에서는 부동산의 개념과 그 내용상 남북한 간의 차이에 관해 살펴보려고 한다.

북한에서 일반적으로 부동산에는 토지, 지하자원, 산림, 강하천, 도로, 항만, 주택, 공공건물, 공장건물, 공원, 유원지 등 일정한 장소에 고착되어 있는 재부가 속한다.<sup>9)</sup> 북한의 다른 학술문헌에서는 ‘부동산’을 “현물형태에 따라 토지, 산림, 지하자원, 강하천과 도로, 항만, 주택과 공공건물, 공장건물, 공원과 유원지 등으로 나누어진다”고 설명하고 있다.<sup>10)</sup> 이 설명은 비교적 최근인 2007년 작성되었음에도 불구하고

---

5) 장광호, “부동산의 본질과 그 특성”, 『경제연구』 제2호, 과학백과사전출판사, 2008, 45면.

6) 사회과학원 법학연구소, 『민사법사전』, 사회안전부출판사, 1997, 297면 참조.

7) 사회과학원 법학연구소, 『민사법사전』, 같은 면 참조.

8) 국립국어원, 『표준국어대사전』, 국립국어원 홈페이지 <http://stdweb2.korean.go.kr/main.jsp> 참조.

9) 리동구, “부동산가격과 사용료를 바로 제정적용하는 것은 부동산의 효과적리용을 보장하기 위한 중요요구”, 『경제연구』 제4호, 과학백과사전출판사, 2006 참조.

10) 김광일, “부동산에 대한 통계적연구에서 제기되는 몇가지 방법론적문제”, 『경제연구』 제3호, 과학백과사전출판사, 2007.

고 앞에서 언급한 1964년에 행해진 김일성의 연설 내용과 완전히 일치하고 있다는 점에서 흥미롭다. 각 부동산의 형태에 따른 분류에 대한 구체적인 설명은 다음과 같다.

### ① 토 지

부동산에는 먼저 토지가 속하고 있는데, 북한문헌의 설명에 따르면 토지는 사람들의 모든 생활과 활동의 공간적인 기초로서 인간의 생존에서 없어서는 안될 생태적인 요소이며, 나라의 가장 귀중한 재부이다. 사회주의사회에서 토지는 인민대중의 공동의 소유로서 인민들의 복리증진을 위한 중요한 밑천으로 되며, 후손만대의 번영을 위한 귀중한 재부이다.<sup>11)</sup> 부동산으로서의 토지에는 나라의 모든 땅이 포함되며, 그 사명과 용도에 따라 농업토지, 주민지구토지, 산림토지, 산업토지, 수역토지, 특수토지 등으로 나누어지는데 이러한 분류를 토지의 지목별 분류라고 한다.<sup>12)</sup>

농업토지에는 농업생산활동에 이용할 수 있는 토지가 속한다. 여기에는 논, 밭, 과수밭, 뽕밭, 호두밭, 나무모밭 등이 속한다.<sup>13)</sup> 주민지구토지에는 시, 군, 노동자구의 건축용지와 그 부속용지, 공공이용지 등이 속한다. 산림토지에는 산림이 조성되어있거나 조성할 것이 예정되어있는 산과 들, 그 안에 있는 여러 가지 이용지의 면적이 포함된다.

11) 김정철, “농업생산의 기본토대로서의 토지의 지위와 경제기술적 특성”, 『경제연구』 제2호, 과학백과사전출판사, 2011, 43면.

12) 김광일, 앞의 논문. 다른 문헌에서는 토지를 농업용토지와 건설용토지, 리용되지 않는 토지로 나눈 경우도 있다. 리동구, 앞의 논문, 29면.

13) 북한은 토지 면적 중 농업토지의 면적이 특히 작은 편이다. 북한 문헌에 의하면, 국토면적이 작는데다가 산이 대부분을 차지하고 있는 것 때문에 부침땅면적이 크게 제한되어 있다. 1977년 북한 토지법이 채택될 당시 북한의 부침땅면적이 200만 정보였으며, 그 가운데서 과수밭, 뽕밭 그리고 경사가 급한 비탈밭은 내놓고 농사를 제대로 지을 수 있는 땅은 150만 정보였으며, 인구 한 사람당 부침땅면적을 모아도 세계평균이 0.4ha, 아시아지역이 0.3ha인데 비하여 북한은 180m<sup>2</sup>에 불과하다고 한다. 김정철, 앞의 논문.

산림토지는 임지와 무림지, 비림지로 나누어진다. 산업토지에는 공장, 광산, 탄광, 발전시설 등 산업시설물과 그 부속지가 차지하는 토지가 속한다. 수역토지에는 연안, 영해, 강하천, 호수, 저수지, 관개용물길 등이 차지하는 일정한 지역의 토지가 들어간다. 특수토지에는 혁명전적지, 혁명사적지, 문화유적지, 보호구역, 군사용토지 등 특수한 목적에 이용되는 토지가 들어간다.<sup>14)</sup>

## ② 산 립

부동산에는 다음으로 산림이 속한다. 산림은 여러 가지 키나무, 떨기나무, 풀식물, 이끼, 땅웃 등 많은 식물이 비교적 넓은 공간을 차지하고 지리적으로 구별되는 군집을 이루고 있는 것을 말한다. 산림은 나라의 귀중한 자원이며 토지와 생태환경을 보호하는 중요한 수단이다.<sup>15)</sup>

## ③ 지하자원

부동산에는 다음으로 지하자원이 속한다. 지하자원은 땅속에서 캐내어 그대로 또는 일정한 가공공정을 거친 다음 경제적으로 유익하게 쓸 수 있는 자원을 말한다. 지하자원가운데서 공업적으로 채굴이 가능한 유용광물을 광물자원이라고 한다. 부동산으로서의 지하자원이라고 할 때에는 주로 광물자원을 염두에 둔다. 지하자원은 그 자연적 속성에 따라 금속광물자원, 연료동력자원, 비금속광물자원으로 구분된다.<sup>16)</sup> 지하자원을 부동산으로 보는 데 대해서는 “땅과 그에 부착되어 있는 재부를 부동산으로 보는 조건에서 농경지와 산림지, 풀판은 물론 자연적으로 이루어진 지하자원(광석, 석탄, 원유 등)과 강하천자원(모래, 자갈 등) 같은 것도 부동산으로 보아야 할 것”<sup>17)</sup>이라고 설명하고 있다.

---

14) 김광일, 앞의 논문.

15) 김광일, 앞의 논문.

16) 김광일, 앞의 논문.

17) 리동구, 앞의 논문.

## ④ 강하천

북한에서 강, 호수, 저수지, 소택지 등이 나라의 부동산으로 되는 것은 이것들이 나라의 귀중한 자원인 물을 가지고 있으며 그것을 이용하여 사람들에게 유익한 여러 가지 경제활동을 할 수 있기 때문이라고 설명되고 있다. 강이나 호수, 저수지, 소택지에 있는 물은 농업, 수력, 운수 등에 이용할 수 있으며 공업용수, 생활용수로 쓸 수 있고, 또한 여기에는 자연적 혹은 인공적인 수산자원이 풍부하다. 그러므로 강이나 호수, 저수지, 소택지 등은 마땅히 나라의 부동산으로 장악되어야 한다는 것이다.<sup>18)</sup>

## ⑤ 도로, 항만

도로나 철도, 항만과 비행장 등은 여러 가지 수송수단들의 내왕을 통하여 사람과 물동량을 한 장소에서 다른 장소에로 나를 수 있게 하는 귀중한 재부들이다. 그러므로 이것들도 마땅히 나라의 부동산으로 장악되어야 한다고 설명한다.<sup>19)</sup>

## ⑥ 건 물

부동산에는 다음으로 주택, 공공건물, 공장건물 등 여러 가지 건물이 포함된다. 건물은 자연환경의 영향으로부터 사람들과 생산시설들을 보호하고 생활조건과 작업조건을 마련하는 사명을 가진 재산들이다. 건물은 사명과 용도에 따라 생산용건물과 비생산용건물로 나누어진다. 생산용건물에는 공장, 탄광, 광산, 발전소의 건물이 속하고 비생산용 건물에는 주택, 비생산적공공건물이 속한다.<sup>20)</sup>

---

18) 김광일, 앞의 논문.

19) 김광일, 앞의 논문.

20) 김광일, 앞의 논문.

건물은 또한 재질에 따라 콘크리트건물, 석조건물, 목조건물, 강철건물 등으로 나누어지고 층수에 따라 단층, 소층, 다층, 고층, 초고층건물로 나누어진다.<sup>21)</sup>

⑦ 공원 및 유원지

부동산에는 또한 공원과 유원지가 속하고 있다. 공원과 유원지는 근로자들의 문화휴식터로서 이것은 나라의 귀중한 재부로 되어 있으며, 공원과 유원지에는 근로자들이 일상적으로 휴식하면서 정서생활을 할 수 있는 여러 가지 시설들과 조건들이 마련되어 있다고 설명하고 있다.<sup>22)</sup>

## 제 2 절 부동산의 법제도적 의의

### 1. 부동산의 법제도적 구분

앞에서 살펴본 바와 같이 북한에서 부동산이라는 용어가 법령에 편입된 것은 비교적 최근인 1990년대에 들어와서이다.

「부동산관리법」 제2조에서는 부동산을 토지와 건물, 시설물, 자원 같은 것으로 나누고 있다. 이는 김일성의 연설 내용 및 다른 학술문헌의 설명과는 다소간 차이가 있는 것이다.

「부동산관리법」의 규정에 따르면, 토지에는 농업토지, 주민지구토지, 산업토지, 산림토지, 수역토지, 특수토지가, 건물, 시설물에는 산업 및 공공건물, 시설물, 살림집건물 같은 것이, 자원에는 지하자원, 산림자원 같은 것이 속한다.<sup>23)</sup>

우리나라 민법 제99조제1항에서는 토지 및 그 정착물을 부동산이라고 규정하고 있다. 건물은 토지의 정착물 가운데서 가장 주된 것이다.

---

21) 김광일, 앞의 논문.

22) 김광일, 앞의 논문.

23) 「부동산관리법」 제2조 후단.

「부동산등기법」에서는 토지등기부와는 별도로 건물등기부를 두도록 하여 토지와 건물은 독립된 부동산으로 하고 있다.<sup>24)</sup> 「건축법」 제2조 제2호에서는 “건축물”이란 토지에 정착(定着)하는 공작물 중 지붕과 기둥 또는 벽이 있는 것과 이에 딸린 시설물, 지하나 고가(高架)의 공작물에 설치하는 사무소·공연장·점포·차고·창고, 그 밖에 대통령령으로 정하는 것이라고 정의하고 있다. 시설물은 토지와 불가분의 관계에 있는 정착물인 경우 원칙적으로 부동산이나, 독립한 부동산으로 보지 않고 토지의 부속물로 취급되어 토지소유권 변동과 함께 이전되는데, 수목, 축대, 담장, 교량 등이 그 예이다. 다만, 일부 특정한 시설물은 「시설물의 안전관리에 관한 특별법」<sup>25)</sup>에 따라 관리된다.

남북한간에 부동산의 법령상 정의에서 명확하게 차이가 나는 부분은 ‘자원’에 관한 태도이다. 북한은 자원을 지하자원과 산림자원으로 나누고 있다.

북한에서 지하자원은 땅속에서 캐내어 그대로 또는 일정한 가공공정을 거친 다음 경제적으로 유익하게 쓸 수 있는 자원을 말하며,<sup>26)</sup> 사회주의재산의 하나로 관리되고 있다. 「사회주의재산관리법」에 따르면 사회주의재산은 대상의 특성에 따라 자연부원과 고정재산, 유동재산으로 구분되는데, 자연부원에는 토지, 산림, 지하자원, 수산자원 같은 것이 속한다.<sup>27)</sup> 「지하자원법」에 따르면 지하자원에는 금속, 비금속, 가연성광물자원과 지열, 지하수, 광천자원이 속하며, 국가만이 소유한다.<sup>28)</sup>

24) 「부동산등기법」 제14조제1항은 등기부를 토지등기부(土地登記簿)와 건물등기부(建物登記簿)로 구분한다.

25) 「시설물의 안전관리에 관한 특별법」 제2조제1호에 따르면, “시설물”이란 건설공사를 통하여 만들어진 구조물과 그 부대시설로서 제2호와 제3호에 따른 1종시설물 및 2종시설물을 말한다.

26) 김광일, 앞의 논문.

27) 「사회주의재산관리법」 제14조 참조.

28) 「지하자원법」 제2조 참조.



지하자원의 경우 남한은 「광업법」이 적용된다. 토지의 소유권은 정당한 이익이 있는 범위 내에서 토지의 상하에 미치기 때문에(민법 제212조) 토지의 구성물인 암석, 지하수, 토사 등은 토지소유자의 소유물이 되지만, 광업권의 객체인 광물에 대하여는 토지소유권의 효력이 미치지 않으며 「광업법」이 적용된다. 「광업법」 제10조에서는 광업권의 성질에 대해서 “광업권은 물권으로 하고 이 법에서 따로 정한 경우 외에는 부동산에 관하여 민법과 그 밖의 법령에서 정하는 사항을 준용한다”고 규정하면서 광업등록령에 따라 광업권도 토지 등 일반 부동산과 같이 관리대장(광업원부)에 등록하여 관리하도록 하고 있다.

산림자원의 경우 북한은 「산림법」에 의해 관리하고 있는데, 제2조에서 산림에는 산림토지와 그 안에 있는 동식물자원이 속한다고 하면서, 산림은 국가만이 소유한다고 규정하고 있다. 또한, 제3조에서 산림은 그 사명에 따라 특별보호림, 일반보호림, 목재림, 경제림, 땔나무림으로 구분하고 있다. 북한의 경우 산림 또는 입목을 토지와 분리된 별도의 부동산으로는 보기는 어렵지만, 등록된 경우에는 별도의 독립된 부동산이 될 수 있을 것으로 보인다. 북한 「부동산관리법」 제19조에서는 자원의 등록은 자원량을 정확히 타산한데 기초하여 해당 등록대장에 등록하여야 한다고 규정하여 자원(지하자원과 산림자원)도 등록할 수 있도록 정하고 있다.

우리 법에서도 수목은 본래 토지의 일부로서 종물임을 원칙으로 하므로 독립하여 거래의 목적이 될 수 없다. 다만 「입목에 관한 법률」에 따라 토지에 부착된 수목의 집단으로서 그 소유자가 입목등기부에 소유권보존의 등기를 받은 경우, 입목은 별개의 독립부동산으로 간주된다. 「입목에 관한 법률」의 적용을 받는 입목이 아니어도 수목집단이 관습법상의 명인방법이라는 공시방법을 갖춘 때에는 독립한 부동산으로 거래의 목적이 된다.

우리나라의 경우에도 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」 제2조제2호에서 ‘산림자원’에 관해 정의하여 관리하고 있으나<sup>29)</sup> 이는 부동산에 대한 권리관계와는 별개의 산림행정적 측면에 관한 사항을 규율하고 있다.

## 2. 부동산의 권리관계

### (1) 부동산의 소유권

북한 민법 제37조(소유권의 형태)에 따르면 재산에 대한 소유권은 그 소유형태에 따라 국가소유권, 사회협동단체소유권, 개인소유권으로 나누어진다.

이에 따라 북한에서 부동산도 소유형태에 따라 국가소유의 부동산, 협동적소유의 부동산, 개인소유의 부동산으로 나누어진다. 부동산의 소유형태별 분류는 부동산의 소유형태별 구조와 그 변화를 연구하는 데서 중요한 의의를 가진다. 북한에서는 부동산의 대부분이 국가소유이며 토지를 비롯한 일부 부동산이 협동적소유로 되어있고 개인소유의 부동산에는 주택이 들어가는데 국가가 다 장악하고 관리하고 있다.<sup>30)</sup>

북한 헌법 제20조에서도 생산수단은 국가와 사회협동단체가 소유하도록 정하고 있다. 국가소유는, 전체인민의 소유이며, 국가소유권의 대상에는 제한이 없다. 즉, 나라의 모든 자연부원, 철도, 항공, 운수, 체신 기관과 중요공장, 기업소, 항만, 은행은 국가만이 소유한다.

29) 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」 제2조제2호에 따르면 “산림자원”이란 다음 각 목의 자원으로서 국가경제와 국민생활에 유용한 것을 말한다.

가. 산림에 있거나 산림에서 서식하고 있는 수목, 초본류(草本類), 이끼류, 버섯류 및 곤충류 등의 생물자원

나. 산림에 있는 토석(土石)·물 등의 무생물자원

다. 산림 휴양 및 경관 자원

30) 김광일, 앞의 논문.

민법 제45조에서는 국가소유에 대해 보다 구체적으로 규정하고 있는데, 다음의 재산은 국가만이 소유할 수 있다.

1. 지하자원, 산림자원, 수산자원을 비롯한 나라의 모든 자연부원
2. 중공업, 경공업, 수산업, 림업을 비롯한 인민경제여러부문의 중요 공장, 기업소와 농기계작업소, 관개관리소 같은 농촌경리부문에 복무하는 기업소, 수매량정, 도시경영, 중요상업 및 출판인쇄 기업소
3. 항만, 은행, 교통운수 및 체신, 방송기관
4. 각급 학교 및 중요문화보건시설

사회협동단체소유는, 헌법 제22조에 따르면 해당 단체에 들어있는 근로자들의 집단적 소유이다. 토지, 농기계, 배, 중소 공장, 기업소 같은 것은 사회협동단체가 소유할 수 있다.<sup>31)</sup>

민법 제54조에서도 사회협동단체는 토지와 부림짐승, 농기구, 고기 배, 건물 등과 중소 공장, 기업소와 문화보건시설, 그밖에 경영활동에 필요한 대상들을 소유할 수 있다고 규정하고 있다. 다만, 제55조에서 사회협동단체소유권의 담당자는 개별적인 사회협동단체이며, 자기 소유의 재산을 그 성원들의 의사에 따라 민주주의원칙에서 점유하거나 이용, 처분할 수 있지만, 토지에 대한 처분은 법이 정한데 따라 한다고 규정하고 있어 보다 제한적이고 엄격한 범위에서 소유권이 행사될 수 있음을 시사하고 있다.

개인소유는, 헌법 제24조에 따르면 공민들의 개인적이며 소비적인 목적을 위한 소유이다. 터밭경리를 비롯한 개인부업경리에서 나오는 생산물과 그밖의 합법적인 경리활동을 통하여 얻은 수입도 개인소유에 속한다.

---

31) 그러나 헌법 제22조 제3문에서 국가는 사회협동단체소유를 보호한다고 하고 있지만, 제23조 후단에서 협동단체에 들어있는 전체성원들의 자원적 의사에 따라 협동단체소유를 점차 전인민적소유로 전환시킨다고 규정하고 있기 때문에 사회협동단체소유는 점차 제한될 것으로 보인다.

민법 제59조에서는 헌법과는 달리 다소 폭넓게 규정하고 있는데, 국민은 살림집과 가정생활에 필요한 여러 가지 가정용품, 문화용품, 그 밖의 생활용품과 승용차 같은 기재를 소유할 수 있다고 규정하고 있기 때문에 개인도 부동산 중에서 살림집을 소유할 수 있다. 제61조에서는 가정성원으로 된 국민은 가정의 재산에 대한 소유권을 공동으로 가진다고 규정하여 가정재산에 대한 공동소유권을 명시하고 있다. 또한 제63조에서 국가는 개인소유재산에 대한 상속권을 보장한다고 규정하고 있기 때문에 국민의 개인소유재산은 법에 따라 상속될 수 있다.

## (2) 부동산의 이용권

부동산의 본질에 대해 논의한 북한의 한 문헌에서는 자본주의와 사회주의간의 부동산의 본질적 차이를 언급하면서, “부동산은 동산에 비해 대체성이 희박하고 기동성이 없는 것으로 하여 재산리용권을 보호해야 할 필요성이 제기된다. 이와 관련하여 자본주의사회에서는 부동산임대차 등과 같은 것에 대하여 법률적으로 보호해주기 위한 법적 규제가 비교적 발전하고 있다. 자본주의사회에서는 자본가, 투자가들이 부동산 그 자체를 소유할 수도 있고, 그렇지 않으면 리용권만을 가지게 될 수도 있다. 그리하여 부동산에 대한 권리와 그 표시방법이 중요한 문제로 제기된다”고 설명하고,<sup>32)</sup> “그러나 사회주의사회에서는 일반적으로 부동산에 대한 소유권이 주권과 생산수단의 주인인 국가의 수중에 장악되어 있기 때문에 개인소유제도는 존재하지 않으며, 기관, 기업소, 사회협동단체들이 국가로부터 무기한 무상으로 부동산을 넘겨받아 리용하고 있다”고 비교하면서, 모든 경제부문 일꾼들은 최근 시기 북한에서 절실히 제기되는 부동산문제에 대한 올바른 이해를 가지고 나라의 경제발전에 유리하게 부동산을 잘 이용해 나가야

32) 장광호, 앞의 논문, 45~47면.

할 것이라고 주장하고 있다.<sup>33)</sup> 사회주의적소유제도와 최근 북한을 둘러싼 경제환경의 변화 속에서 부동산제도의 장래를 모색해야 하는 긴장감이 느껴지는 대목이라고 생각된다.

부동산의 이용권은 부동산에 대한 소유권이 없지만 본래의 성질에 따라 이용할 수 있게 하는 권리이다. 북한의 「민사법사전」에서는 ‘이용권’에 관해 “재산의 유용한 성질을 생산이나 소비적 수요에 쓸 수 있는 권리. 점유권, 처분권과 함께 소유권이나 경영상 관리권의 내용을 이룬다. 그러나 이용권은 소유권이나 경영상 관리권에만 있는 고유한 권리가 아니다. 빌리기계약에 의하여 물건을 빌린 기관, 기업소, 단체나 공민은 그 물건에 대한 소유권자나 경영상 관리권자는 아니지만 그 물건을 일정한 기간 리용할 수 있는 권리를 가진다”고 설명한다.<sup>34)</sup>

「부동산관리법」은 부동산의 등록과 실사, 이용, 사용료납부에 관해 규정하고 있으며, 북한의 토지법도 제13조에서 토지는 협동농장을 비롯한 기관, 기업소, 단체 및 공민들이 여러 방면으로 이용할 수 있다고 규정하고 있다.

부동산을 이용하기 위해서는 해당 관리기관의 승인 또는 허가를 받아야 한다. 「부동산관리법」 제23조에서도 기관, 기업소, 단체와 공민은 부동산을 이용하려 할 경우 대상에 따라 해당 부동산이용허가기관의 허가를 받아야 한다고 규정하고 있다. 제34조에서는 부동산을 이용하는 기관, 기업소, 단체와 공민은 부동산사용료를 의무적으로 납부하도록 정하고 있다.

북한은 외국투자가와 외국투자기업에 대한 토지이용권에 관해서는 별도의 규정을 두고 있다. 즉, 북한의 「토지임대법」은 토지이용권의 주체를 다른 나라의 법인과 개인에 한정시키고 있다. 또한 금강산과 개성지구 관련법에서는 투자주체를 남측 및 해외동포, 다른 나라의

33) 장광호, 앞의 논문.

34) 사회과학원 법학연구소, 『민사법사전』, 사회안전부출판사, 1997, 201면.

법인, 개인, 경제조직에 국한하고 있다. 북한에서는 토지이용권을 설정하기 위해 설정기관과 토지이용권 희망자 사이에 토지임대차계약을 체결한다. 그런데 개별 경제특구마다 토지이용권을 설정할 수 있는 기관과 설정계약 상대방과 근거조문이 약간의 차이를 보이고 있다. 토지를 이용하는 임차자는 토지를 임대한 기관에 토지임대료를 물어야 한다.<sup>35)</sup>

북한 법령에서는 ‘토지임대료’와 ‘토지사용료’를 혼용하고 있어 그 구분이 쉽지 않지만, 북한 「민사법사전」에 따르면 다음과 같이 설명하고 있다. 즉, ‘토지사용료’는 “국가의 토지를 리용한 값으로 국가에 무는 요금”이며 국가가격제정기관이 정한다.<sup>36)</sup> 그리고 ‘토지임대료’는 “토지를 빌려쓰는 값. 토지소유자는 일정한 기간과 조건으로 토지리용권을 다른 자에게 넘겨주고 그 값과 사용료를 받는다. 토지임대료는 토지리용권값과 토지사용료를 합친 것이다. 좁은 의미에서 토지리용권값만을 토지임대료라고도 한다”고 구분하여 설명하고 있다.<sup>37)</sup>

우리 사회의 토지 이용제도와는 다소간 차이가 있어 이해하기가 쉽지 않으나, 북한의 ‘토지사용료’가 사용기간 동안 지속적으로 지불하기 때문에 오히려 우리의 ‘임대료’에 가깝고, 북한의 ‘토지임대료’는 토지임대차계약과 함께 일시불로 지불하기 때문에 우리 사회의 ‘임대보증금’과 유사하지만 임대가 종료된 후 돌려받지 못한다는 점에서 차이가 있으며, 토지이용권을 사는(설정하는) 비용이라고 이해할 수 있다. 북한의 「민사법사전」은 ‘토지임대료’에 대해 “사회주의나라에서는 토지임대료의 설정기준과 그 지불방법 등을 국가가 법으로 규정한다. 1993년에 채택된 공화국의 토지임대법에 따라 토지임대료제도가 우리나라에서 처음으로 생겨났다. 이 법에서는 토지임대료의 개념을

35) 「토지임대법」 제28조.

36) 사회과학원 법학연구소, 『민사법사전』, 644면.

37) 사회과학원 법학연구소, 『민사법사전』, 645면.

좁은 의미로 서술하면서 그것을 토지이용권의 값으로 규정하고 있다”고 기술하고 있다. 그리고 “토지임대료는 국가가격제정기관이 정한 토지등급에 따르는 기준가격에 준하여 토지임대차계약의 당사자들이 합의하여 정한다. 자유경제무역지대에서는 지대당국이 토지이용권의 기준가격을 정한다”라고 설명한다.<sup>38)</sup>

한편, 북한의 토지사용료는 한번 제정한 다음 4년간 변동시키지 않으며 4년 후에 변동시키는 경우에는 변동폭이 정해진 사용료의 20프로를 넘지 않도록 한다. 그리고 토지사용료의 납부자는 토지임차자, 토지이용권을 합법적으로 양도받은 자, 합작 및 합영 기업, 외국인기업이다. 토지사용료는 토지이용권을 등록한 날부터 계산하여 해마다 12월 20일까지 지불하여야 한다. 다만, 장려부문과 자유경제무역지대 투자에 대해서는 10년까지 토지사용료를 면제받을 수 있다.<sup>39)</sup>

### (3) 부동산 이용권의 법적 성격

우리 법제와 비교할 때 북한의 법제에서 등장하는 부동산 이용권의 법적 성격에 관해 한 마디로 설명하기는 쉽지 않다. 기본적으로 토지에 대한 국공유를 기반으로 하는 확고한 사회주의적 부동산 관념에서 출발하고 있고, 법제에 따라 서술하는 내용이 조금씩 차이를 보이고 있으며, 물권과 채권 등 권리의 구분이 그다지 명확하지 않기 때문이다. 그리고 북한의 일반법제와 외국인투자법제 간에는 부동산 이용에 관한 권리의 규정방법과 범위에 대해서도 법제도의 수용에 따른 시차를 실감할 수 있다.

38) 사회과학원 법학연구소, 『민사법사전』, 645~646면.

39) 사회과학원 법학연구소, 『민사법사전』, 644면. 외국인투자와 관련한 기본법이라고 할 수 있는 「외국인투자법」 제7조(투자장려부문)에 따르면 북한은 첨단기술을 비롯한 현대적 기술과 국제시장에서 경쟁력이 높은 제품을 생산하는 부문, 하부구조건설부문, 과학연구 및 기술개발부문에 대한 투자를 특별히 장려하고 있다.

먼저, 북한의 일반법제라고 할 수 있는 「부동산관리법」에서 기술하고 있는 부동산의 이용에 관한 권리, 즉, ‘이용권’은 대단히 제한적이다.<sup>40)</sup> 앞에서 살펴본 바와 같이 「부동산관리법」 제23조(부동산이용허가)에 따르면 기관, 기업소, 단체와 공민은 부동산을 이용하려 할 경우 대상에 따라 해당 부동산이용허가기관의 허가를 받아야 한다. 허가받지 않은 부동산은 이용할 수 없으며 법적보호를 받을 수 없다. 또한 제30조(부동산의 넘겨주기 또는 빌려주기 금지)에 따라 부동산은 해당 기관의 승인 없이 다른 기관, 기업소, 단체와 공민에게 넘겨주거나 빌려줄 수 없으며, 제31조(부동산의 반환)에 의해 기관, 기업소, 단체는 기준을 초과하였거나 남았거나 이용하지 않는 부지, 건물, 시설물을 제때에 국가에 바쳐야 한다. 즉, 「부동산관리법」에서 기술하고 있는 부동산의 이용에 관한 ‘권리’는 부동산관리기관의 허가에 기초한 대단히 제한적이고 특별한 권리일 뿐, 용익물권이나 또는 임대차계약에 따른 채권적 이용권과는 그 성격이 상당히 다르다는 점을 알 수 있다. 이는 오히려 우리나라의 「국유재산법」에 따른 국유재산에 대한 점용 또는 사용의 허가와 그 성격이 유사하다.<sup>41)</sup> 「부동산관리법」이 부동산사용료의 납부를 규정하고 있는 점도 우리 법제에서 국유재산 점용료 또는 사용료를 징수할 수 있도록 한 것과 비슷한 구조라고 할 수 있다. 따라서 부동산의 이용과 관련하여 「부동산관리법」 제28조제6호에서 부동산을 팔고 사는 행위를 금지하거나, 제29조에서 부동산관리기관의 승인 없이 부동산의 구조와 용도를 변경시킬 수 없도록 제한한 것은 당연한 일이라고 할 것이다.

40) 무엇보다 「부동산관리법」에는 ‘이용권’(이용권) 또는 이용에 관한 ‘권리’라는 표현 자체가 나오지 않는다.

41) 「도로법」, 「하천법」, 「소하천정비법」, 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」, 「어촌·어항법」 또는 「항만법」 등에서도 국유재산에 대한 점용허가, 사용허가 등을 규정하고 있다.



북한 문헌에서는 이러한 권리를 ‘국가재산리용과 관련된 물적재산권’으로 표현하고 있다. 국가재산이용과 관련된 물적재산권으로는 경영상관리권, 국가토지사용권, 국가자원이용권, 국가건물이용권, 국가소유고정재산에 대한 협동농장의 이용권 등을 들고 있다.<sup>42)</sup> 경영상관리권은 “본신임무와 과업의 범위내에서 국가재산을 자기의 이름으로 점유, 리용, 처분할 수 있는 권리이며 거기에서 나오는 리익과 손해를 자신이 지니는 권리이다. 경영상관리권은 지배권, 절대권, 물상청구권으로 보호되는 사회주의사회에서만 고유한 물적재산권으로 된다”고 언급하고, 토지사용권은 토지법에서 국가의 지배권에 속하는 토지에 대하여 협동농장이 독자적으로 이용관할할 수 있는 토지사용권을 부여받은 데 근거를 두고 있는 것으로 설명하고 있다.<sup>43)</sup> 북한 「민법」에서도 제2편 소유권제도의 제2장 국가소유권 항목에서 국가소유권에서 파생된 권리로 경영상관리권(제47조 및 제48조), 고정재산이용권(제49조), 살림집이용권(제50조) 등을 규정하고 있으나<sup>44)</sup> 권리의 성질에 대해서는 명확히 밝히지 않고 있으며, 더구나 공민의 토지 이용에 대해서는 아무런 언급이 없다.<sup>45)</sup>

다음으로, 외국인투자와 관련한 법제에서 기술하고 있는 ‘부동산이용권’의 성격은 이와 커다란 차이를 보인다. 외국인투자와 관련하여 「토지임대법」에서는 다른 나라 법인과 개인에 대해 토지 임대를 할 수 있도록 규정하고, 이를 ‘토지리용권’(토지이용권)이라고 명확하게 규정하고 있다. 이러한 토지이용권은 기본적으로 임대차계약에 의해 설정

42) 박경일, “공화국 민사법률관계에서의 물적재산권에 대한 리해”, 『정치법률연구』 제4호, 과학백과사전출판사, 2009, 42면.

43) 박경일, 앞의 논문.

44) 북한 민법은 종래 사회주의 민법에서 소유권 이외의 물권의 전형으로 다루어지고 있는 경영상 관리권과 생산수단에 대한 이용권만을 인정하고 있다. 법원행정처, 『북한의 민사법』, 2007, 117면.

45) 중국의 경우에는 1986년 토지관리법을 제정하고 토지사용권을 규정함과 동시에 민법통칙을 제정하여 토지사용권을 재산권으로 규정하였다.

되는 재산권이라고 설명되고 있다는 점에서<sup>46)</sup> 일견 우리나라의 부동산임차권과 같은 채권적인 권리로 이해된다. 그러나 관련 법제를 세부적으로 검토해 보면 다른 규정들에서는 토지이용권이 채권적 성격을 넘어 물권과 같은 독립성과 유동성을 보장하고 있는 듯한 내용을 다수 찾아볼 수 있다. 즉, 「토지임대법」 제5조(토지이용권의 출자)에서는 북한의 기관, 기업소, 단체가 합영, 합작기업에 토지이용권을 출자할 수 있도록 하고 있고,<sup>47)</sup> 제15조(토지이용권의 양도, 저당과 그 기간)에서는 토지임차자는 토지를 임대한 기관의 승인을 받아 임차한 토지의 전부 또는 일부에 해당하는 이용권을 제3자에게 양도(판매, 재임대, 증여, 상속)하거나 저당할 수 있도록 규정하고 있다. 또한 제17조(토지이용권의 양도범위)에서는 토지이용권을 양도할 경우 토지이용과 관련한 권리와 의무, 토지에 있는 건축물과 기타 부착물도 함께 넘어가도록 하고, 제19조(임대한 토지의 우선구매권)에서는 토지임차자가 토지이용권을 판매하는 경우 토지를 임대한 기관은 우선적으로 그것을 구매할수 있는 권리(일종의 ‘환매권’)를 가진다는 점을 명시하는 등<sup>48)</sup> 토지이용권은 물권(특히 용익물권)과 유사한 배타성과 독립성을 지니고 있다.

더욱이 북한의 「민사법사전」에서도 ‘토지이용증’ 항목에서 “토지임대기관이 임차자가 토지임대차계약에 따라 토지이용권값(임대료)을 물

46) 「토지임대법」 제7조 및 제8조 참조.

47) 일반적으로 금전이 아닌 현물출자, 특히 권리의 배타성과 독립성이 보장되지 않는 채권적인 재산의 경우에는 출자가 극히 제한적으로 인정된다.

48) 이 경우 채권자인 임대기관이 토지이용권을 매수하였기 때문에 우리 「민법」 제191조(혼동으로 인한 물권의 소멸)의 ‘혼동’과 같은 법적 효과를 가져 토지이용권은 소멸하게 될 것이다. 채권의 경우 우리 「민법」 제507조에서는 ‘혼동’으로 인한 채권의 소멸에 관해 총칙적 규정을 두고 있지만, 북한 「민법」에는 명시적 규정은 두고 있지 않다. 채권의 경우도 채무자가 매수함으로써 ‘혼동’과 같은 법적 효과를 가져 채권이 자연적으로 소멸하기는 하겠지만, 채권·채무의 소멸원인에 관해 「민법」에서 적시하지 않고 있는 북한법제의 취지에 따르자면, 이를 북한의 「토지임대법」 제19조와 같이 명시적으로 규정할 필요는 없을 것이다. 다만, 최근 다양한 형태의 유동화된 채권의 등장, 부동산임차권의 보호를 위한 배타성 인정과 같은 채권의 물권화에 따라 그 성질상 물권과의 구분이 점점 어려워지고 있는 것도 사실이다.

있을 때에 발급한다”고 표현하여 토지임대료를 토지이용권값으로 설명하고 있다.<sup>49)</sup> 이는 토지이용권이 재산에 대한 교환의 원리에 기초한 채권이 아니라 토지에 대한 지배권을 매수하는 물권적 개념이라는 점을 설명하고 있는 것으로 이해된다.

하지만 북한 민법에서는 지금까지 소유권 이외의 물권은 따로 인정하지 않는 태도를 보였다. 북한 「민사법사전」의 ‘물권’ 항목에서는 “물건을 직접 지배하는 것을 내용으로 하는 권리. 주로 부르쵸아민법에서 쓰이고 있는 용어로서 채권과 함께 재산권의 주요부분을 이룬다”고 설명하면서, “물권은 자본가, 지주와 부자들에게 물건에 대한 절대적인 지배권을 부여하기 위하여 만들어낸 권리이다. 우리나라 민법에서는 물권이라는 개념을 따로 설정하지 않고 있다”고 서술하고 있다.<sup>50)</sup> 그런데 ‘지상권’에 관한 항목에서는 “건물, 다리, 못, 굴간 등을 소유하기 위하여 다른 사람의 토지를 리용하는 직접적지배권. 부르쵸아민법상 용어이다. 지상권은 지난 시기 식수, 주택건설 등을 목적으로 설정되었으나 현재는 거의 없고 지금은 그것을 토지를 빌리는 임차권에 의하여 한다”라고 설명함으로써<sup>51)</sup> 자본주의 민법체계의 지상권과 같은 물권적 개념을 사회주의적 법이론에 기초하여 임차권으로 해결하고 있음을 기술하고 있다. 이러한 설명은 역으로 북한에서 규범화되어 있는 임대차계약에 의한 토지이용권의 성격이 자본주의사회의 물권에 가깝다는 사실을 반증하고 있다. 대외경제사업을 위해서 외국의 경제관련법규범에 대하여 연구해야 하며, 내부적으로도 물권 개념의 변화가 필요하다는 사회·경제적 요구를 반영한 탓인지, 근래 북한에서는 물권에 대한 연구가 상당히 늘어나고 있는 것으로 보인다.<sup>52)</sup>

49) 사회과학원 법학연구소, 『민사법사전』, 644면.

50) 사회과학원 법학연구소, 『민사법사전』, 225~226면.

51) 사회과학원 법학연구소, 『민사법사전』, 572면.

52) 유치권, 저당권, 전당권과 같은 담보물권에 대해 용익물권과 비교하면서 소개한 장철진, “외국민법상 담보물권의 본질과 특성”, 『정치법률연구』 제2호, 과학백과사 전출판사, 2011, 41~42면, 같은 연구자의 전당권 연구논문으로 “외국민법에 규제된

또한 최근 한 문헌에서는 북한의 민사법률관계에서 이루어지는 ‘물적 재산권’으로 소유권 이외에 ‘국가재산리용과 관련된 물적재산권’,<sup>53)</sup> ‘채권을 담보하기 위한 물적재산권’<sup>54)</sup> 등으로 구분하는 견해도 나타나고 있기 때문에 물권의 개념이 점차 폭넓게 인정되는 과도기적 추세를 보이고 있다.<sup>55)</sup> 이런 측면에서 본다면 북한의 기관, 기업소, 단체 및 공민의 부동산에 대한 사용권이나 이용권이 ‘물적재산권’의 일종으로 구분하고 있는 견해에 따라 외국인투자에 있어서의 토지이용권도 ‘물적재산권’으로 인정함에 큰 무리는 없을 것이다.

북한이 북한의 기관, 기업소, 단체 및 공민과는 달리 외국인투자에 관하여 이처럼 토지이용권의 매매, 상속, 저당, 증여 등을 포함하는 강력한 권리를 부여하도록 법적으로 담보한 것은, 물론 외국인투자 유치와 그 양도에서 토지 이용에 관한 당사자들의 권익을 보장하여 경영활동에 유리한 조건을 부여함으로써 투자에 좋은 법적 환경을 조성하고자 하는 것이다.<sup>56)</sup> 이로 인해 부동산 이용에 대한 제도와 권리관계의 법적 성격은 북한의 일반법제와 외국인투자 관련 법제 간에

---

전당권에 대한 일반적리해”, 『김일성종합대학학보』(역사·법률) 제1호, 김일성종합대학출판사, 2011, 120~124면, 지역권제도를 상세히 설명한 한철룡, “외국민법상의 지역권제도에 대한 리해”, 『정치법률연구』 제1호, 과학백과사전출판사, 2012, 39~40면, 저당권제도를 소개한 리철민, “저당의 개념과 특징”, 『정치법률연구』 제3호, 과학백과사전출판사, 2012, 41~43면 등이 대표적이다.

53) ‘국가재산리용과 관련된 물적재산권’은 특정한 국가소유의 재산을 국가기관, 기업소, 사회협동단체, 공민들이 맡아서 자기의 이름으로 관리, 이용할 수 있는 배타적이며 절대적인 권리로 설명하면서, 경영상관리권, 국가토지사용권, 국가자원이용권, 국가건물이용권, 국가소유고정재산에 대한 협동농장의 이용권 등을 들고 있다. 박경일, 앞의 논문, 42면 참조.

54) ‘채권을 담보하기 위한 물적재산권’으로는 유치권과 저당권, 전당권을 들고 있다. 박경일, 앞의 논문, 42면 참조.

55) 같은 논문에서도 “우리는 선군시대의 요구에 맞게 사회주의원칙을 지키면서 실리를 보장할 수 있도록 물적재산권에 대한 법적규제를 개선함으로써 민법의 기능과 역할을 부단히 강화해나가야 된다”고 주장하여, 북한 민사법률관계에서 물권에 대한 인식이 전환되어야 함을 강하게 시사하고 있다. 박경일, 앞의 논문.

56) 북한의 『민사법사전』에서도 ‘토지이용권’과 관련된 여러 항목에 대한 기술에서 이러한 점을 강조하고 있다. 사회과학원 법학연구소, 『민사법사전』, 642~643면.

아직 커다란 괴리를 보이고 있는 것은 사실이다. 하지만 북한 기관, 기업소, 단체 및 국민들의 경제에 대한 이해와 현실 관행이 점점 발전해 가고, 이러한 경제의식과 환경의 변화를 국가재정 증대와 결부시키려는 요구가 있는 한 부동산 이용에 대한 권리의 보장범위는 점차 확대되어 갈 것으로 전망된다. 따라서 외국인투자와 관련된 부동산 관리법제의 현실과 변화양상은 북한 일반법제의 향후 모델이라고 할 수 있다.

### 3. 부동산의 법제도적 성격

북한의 전체 법체계상에서 ‘부동산’의 위상을 조망해 본다면, 이념적으로는 사회주의재산으로서의 성격을 가지고 있고, 실질적으로는 국토개발의 대상이라는 성격을 가지고 있다. 여기서는 부동산의 이러한 두 가지 성격을 중심으로 살펴보고자 한다.

#### (1) 사회주의재산과 부동산

북한 문헌에 의하면, “사회주의제도의 경제적 기초는 생산수단에 대한 사회주의적 소유이며, 그것을 공고발전시키는 것은 사회주의경제강국건설을 위한 중요한 조건이다. 사회주의적소유를 공고발전시키고 사회주의경제강국을 건설하기 위해서는 사회주의적소유제도의 우월성에 대한 인식을 바로 가지고 그것을 높이 발양하는 것이 중요하다”고 주장한다.<sup>57)</sup> 북한은 이념적으로 사회주의국가로서 사회주의적 생산관계에 의거(헌법 제19조)하고 있기 때문에 부동산에 대한 관리도 사회주의적 재산관리를 원칙으로 한다. 이에 따라 「사회주의재산관리법」<sup>58)</sup>

57) 문향미, “사회주의적소유제도의 우월성”, 『경제연구』 제3호, 과학백과사전출판사, 2010, 10면.

58) 「사회주의재산관리법」은 1996. 3. 21 최고인민회의 상설회의 결정 제70호로 채택되고, 1998. 12. 10 최고인민회의 상임위원회 정령 제251호로 수정되었다.

에서는 부동산의 사회주의재산으로서의 성격에 관련된 기본적인 사항을 규정하고 있다.

「사회주의재산관리법」에 따르면 사회주의재산은 북한 인민이 간고한 투쟁과 창조적인 노동을 통하여 이룩한 고귀한 전취물이며 나라의 부강발전을 위한 물질적 기초이다. 따라서 국가는 확립된 사회주의재산관리제도를 공고히 하며 재산관리에서 집단주의적 요구를 관철하도록 해야 한다.

사회주의재산관리는 국가소유의 재산과 사회협동단체소유의 재산에 대한 관리이다. 국가소유의 재산관리는 국가로부터 관리를 위임받은 기관, 기업소, 단체가 하며 사회협동단체소유의 재산관리는 해당 사회협동단체가 한다.

「사회주의재산관리법」은 재산관리에서 나서는 원칙과 절차, 방법을 규제하고 있고, 등록, 평가, 실사할 수 없는 재산에 대한 관리는 해당 법규에 따른다. 따라서 사회주의재산에 속하는 각종 부동산에 대한 관리도 이러한 전체적인 틀 속에서 이루어진다.

사회주의재산은 먼저, 소유형태에 따라 국가재산과 사회협동단체재산으로 나눈다. 국가재산에는 국유화한 재산, 국가투자에 의하여 이루어진 재산, 기업소의 자체투자에 의하여 이루어진 재산, 단체 또는 공민이 기관, 기업소에 소유권을 넘긴 재산 같은 것이 속하고, 사회협동단체재산에는 단체가 기관, 기업소 또는 공민으로부터 소유권을 넘겨 받은 재산, 단체의 투자에 의하여 이루어진 재산 같은 것이 속한다.

다음으로 사회주의재산은 대상의 특성에 따라 자연부원과 고정재산, 유동재산으로 나눈다. 자연부원에는 토지, 산림, 지하자원, 수산자원 같은 것이, 고정재산에는 살림집을 비롯한 건물, 구축물, 전도장치, 설비, 운수수단, 공구기구, 종자집짐승, 부림집승, 비품, 설계도면, 도서, 문예작품, 관상용동식물, 천연기념물, 문화유물 같은 것이, 유동재산에는 원료, 자재, 미성품, 반제품, 완제품, 상품, 귀금속, 화폐 같은 것이

속한다. 사회주의재산은 경우에 따라 부동산, 동산 같은 것으로도 나눌 수 있다.

「사회주의재산관리법」은 이러한 분류에 따라 사회주의이념에 기초하여 부동산을 포함한 사회주의재산의 등록, 평가, 실사, 그리고 보호, 이용, 처리 및 사회주의재산관리사업에 대한 지도통제에 관한 대강을 규율하고 있으며, 부동산관리에 관한 개별법들의 규정도 원칙적으로 이러한 틀 속에서 규제되고 있다.

## (2) 국토개발과 부동산

부동산은 한편으로 국토개발의 대상으로서의 성격을 갖는다. 이에 관해 북한의 문헌에서는 “국토와 자원이 사회적소유로 되어있고 인민경제가 계획적이며 균형적으로 발전하는 것이 하나의 법칙으로 되고 있는 사회주의사회에서 국토와 자원을 국가가 통일적으로 틀어쥐고 계획적으로 개발리용하지 않는다면 그 합리적 개발리용을 기대할 수 없다. 선군의 기치높이 강성대국건설을 위한 투쟁이 힘차게 벌어질수록 국토와 자원에 대한 인민경제 각 부문의 요구는 더욱 다양하고 절실한 것으로 된다”고 설명하면서, “토지, 산림, 강하천, 도로의 건설, 자연부원의 개발, 도시와 농촌의 발전전망에 대한 국가의 통일적 계획이 없이 제마음대로 국토건설과 자원개발을 한다면 국가적 의사와 요구에 맞지 않게 국토건설과 자원개발사업이 진행되게 되며 결국은 경제발전과 인민생활에 큰 지장을 주게 된다. 그러므로 국토와 자원을 효과적으로 개발리용하고 국토를 아름답게 꾸려나가자면 국가가 국토건설을 통일적으로 틀어쥐고 계획적으로 하기 위한 국토계획이 있어야 한다”고 주장하고 있다.<sup>59)</sup>

59) 강은길, “국토계획을 바로세우는데서 나서는 중요문제”, 『김일성종합대학학보 - 력사법학』 제56권 제1호, 김일성종합대학출판사, 2010, 114면.

따라서 북한에서 부동산에 대한 전반적인 관리는 국토개발 및 관리를 위한 계획과 실행에 있어 중요한 대상이 되기 때문에 「국토계획법」과 「도시계획법」 등의 법령에서도 중요하게 다루어지고 있다.

북한의 「국토계획법」<sup>60)</sup>은 국토계획의 작성과 비준, 실행에서 제도와 질서를 엄격히 세워 국토관리를 계획적으로 하는데 이바지하기 위해 제정되었다. 국토계획은 국토와 자원, 환경의 관리에 관한 통일적이며 종합적인 전망계획이다. 국토계획에는 전국국토건설총계획과 중요지구국토건설총계획, 도(직할시)국토건설총계획, 시(구역)군국토건설총계획이 속한다.<sup>61)</sup>

국토계획을 철저히 실행하는 것은 국토의 면모를 개변하기 위한 기본 방도이며, 국가는 토지정리와 산림조성, 주민지구와 산업지구건설, 도로건설, 자원개발, 환경보호 같은 국토관리를 국토계획에 엄격히 준하여 하도록 해야 한다.

북한이 정하는 국토계획의 전망기간은 50년이며, 필요한 경우 국토계획의 전망기간을 50년보다 짧게 할 수 있다.<sup>62)</sup> 우리나라의 국토에

60) 북한의 「국토계획법」은 2002. 3. 27 최고인민회의 법령 제12호로 채택되고, 2004. 10. 26 최고인민회의 상임위원회 정령 제742호로 수정보충되었다.

61) 북한의 「국토계획법」 제11조(국토계획작성에서 지켜야 할 원칙)에서는 국토계획 작성에서 지켜야 할 원칙을 다음과 같이 열거하고 있다.

1. 부침땅을 침범하지 말아야 한다.
2. 도시 규모를 너무 크게 하지 말아야 한다.
3. 해당 지역의 기후풍토적특성을 고려하여야 한다.
4. 경제발전전망과 실리를 타산하여야 한다.
5. 국방상요구를 고려하여야 한다.
6. 환경을 파괴하지 말아야 한다.

우리나라의 국토에 관한 계획 및 정책의 수립·시행에 관한 기본적인 사항을 정하고 있는 「국토기본법」 제2조에서는 국토관리의 기본 이념으로 “국토는 모든 국민의 삶의 터전이며 후세에 물려줄 민족의 자산이므로, 국토에 관한 계획 및 정책은 개발과 환경의 조화를 바탕으로 국토를 균형 있게 발전시키고 국가의 경쟁력을 높이며 국민의 삶의 질을 개선함으로써 국토의 지속가능한 발전을 도모할 수 있도록 수립·집행하여야 한다”고 규정하고 있다.

62) 북한의 부동산관리법제에서는 대부분의 토지 임대차계약에 관하여 50년 안에서 기간을 정하도록 하고 있는데, 이것은 국토계획의 전망기간이 50년으로 정해져 있는



관한 계획 및 정책의 수립·시행에 관한 기본적인 사항을 정하고 있는 「국토기본법」 제7조에서 국토종합계획은 20년을 단위로 하여 수립하도록 하고, 제19조에서 국토해양부장관은 실천계획의 평가 결과와 사회적·경제적 여건 변화를 고려하여 5년마다 국토종합계획을 전반적으로 재검토하고 필요하면 정비하도록 하고 있는 것과 비교하면 북한이 국토계획을 상당히 장기간으로 설정하고 있음을 알 수 있다. 그것은 국토계획을 수립하는 데 필요한 국토 전반에 대한 실태조사 및 통계정보의 유지·관리와 실행을 위한 행정, 재정적 부담이 적지 않기 때문으로 생각된다.

부동산과 국토계획과의 연관성에 대해서는 「토지법」에서도 확인할 수 있는데, 「토지법」 제3장에서는 국토건설총계획에 관한 사항을 다루고 있고, 제14조에서 “국토건설총계획은 국토를 인민경제발전과 인민들의 복리증진에 맞게 합리적으로 개발이용하고 정리미화하며 나라의 전반적살림살이를 전망성있게 계획적으로 꾸려나가기 위한 국토건설의 통일적이며 종합적인 전망계획이다. 국가는 나라를 부강하게 하고 인민들의 생활을 높일 수 있도록 국토건설총계획을 적극적이며 동원적으로 세우고 그를 철저히 실현하도록 한다”고 규정하고 있다. 제16조에 의하면 국토건설총계획의 전망기간은 30~50년으로 하고, 필요에 따라 전망기간을 이보다 짧게 정할 수도 있다.

북한의 「도시계획법」<sup>63)</sup>도 부동산의 이용, 관리에 관한 중요한 기준을 제시한다. 도시계획법은 도시계획의 작성과 비준, 실행에서 제도와 질서를 엄격히 세워 도시와 마을을 전망성 있게 건설하고 인민들에게 보다 훌륭한 생활환경을 마련하여 주는데 이바지하기 위해 제정되었다.

도시계획은 도시와 마을계획영역의 토지를 이용하여 건물, 시설물, 녹지 같은 것을 건설, 개건, 정비하는 것과 관련한 통일적이며 종합적인

---

것과도 무관하지 않을 것으로 보인다.

63) 북한의 「도시계획법」은 2003. 3. 26 최고인민회의 상임위원회 정령 제3436호로 채택되고, 2007. 12. 11 최고인민회의 상임위원회 정령 제2482호로 수정보충되었다.

계획이다. 도시계획에는 도시, 마을총계획과 그에 따르는 세부계획, 구획계획 같은 것이 속한다. 도시, 마을총계획의 전망기간은 20년이며, 필요한 경우 도시, 마을총계획의 전망기간을 20년 이상으로 할 수 있다.<sup>64)</sup>

---

64) 우리나라에서 도시계획에 관한 사항을 정하고 있는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에서는 특별히 광역도시계획 등의 기간을 정하지 않고 있으나, 국토해양부의 「광역도시계획수립지침」에는 20년 내외를 기준으로 하도록 권고하고 있다.

## 제 3 장 북한 부동산관리법제의 내용

### 제 1 절 부동산관리법제의 현황

앞에서 살펴본 바와 같이 북한의 법령에서 부동산이란 용어는 최근에 들어서야 일반화되었다고 할 수 있다. 따라서 부동산 관리에 관한 법제가 마련되기 시작한 것은 그리 오래지 않으며, 경제개방과 외국인투자 유치에 나선 1990년대 이후 본격적으로 제·개정되었다.

북한 법령에서는 부동산을 토지와 건물, 시설물, 자원 등으로 나누고 있다(부동산관리법 제2조).<sup>65)</sup> 이들에 대한 구체적인 정의와 분류는 각각 토지법, 도시경영법, 지하자원법 및 산림법 등에 규정되어 있다.<sup>66)</sup> 대체로 주택을 제외한 부동산의 사적 소유와 매매, 임대차, 담보제도 등의 처분행위가 금지 또는 제한되고 있는 사회주의국가에서는 부동산소유제도보다는 그 이용제도가 중시된다. 북한도 그러한 원칙하에 각 개별법령에서 부동산의 관리에 대하여 규율하여 왔다.

북한의 부동산관리에 관한 법제로는 가장 최근에 제정된 「부동산관리법」이 일반법이며, 기본이 되는 법이라고 할 수 있다. 부동산에 속하는 토지와 건물에 대해서는 각각 「토지법」, 「도시경영법」 등의 개별 법률들에서 부동산 유형별 성격에 따른 관리에 관한 사항을 정하고 있고,<sup>67)</sup> 필요에 따라 토지사용료 징수를 위한 규정 등 세부 규정들을 두는 형태를 취하고 있다.

65) 「부동산관리법」 제2조에 따르면 토지에는 농업토지, 주민지구토지, 산업토지, 산림토지, 수역토지, 특수토지가, 건물, 시설물에는 산업 및 공공건물, 시설물, 살림집 건물 같은 것이, 자원에는 지하자원, 산림자원 같은 것이 속한다.

66) 여기서는 부동산 중에서 주로 토지와 건물 및 시설물의 관리를 중심으로 논의하고, 자원에 관해서는 필요한 범위에 한해 언급하고자 한다.

67) 북한이 별도의 부동산으로 취급하고 있는 자원 중 지하자원에 대해서는 「지하자원법」, 산림자원에 대해서는 「산림법」에서 주로 규정하고 있다.

외국인투자와 관련해서는 토지 임대를 총괄적으로 규율하고 있는 「토지임대법」과 그 시행규정을 두고 있고, 부동산에 부과하는 세금에 대해서는 「외국투자기업 및 외국인세금법」에서 정하고 있다. 또한 외국인투자 유치를 위한 임대토지로 제공하기 위해 임대기관이 기존에 임대하여 이용되고 있던 토지의 현상에 대해 보상해 주기 위한 규정으로 「임대토지부착물의 이전보상규정」을 두고 있다.

그리고 라선경제무역지대, 개성공업지구, 금강산관광지구 및 황금평·위화도경제지대 등 특수경제지대에 대해서는 「라선경제무역지대법」, 「개성공업지구법」, 「금강산관광지구법」 및 「황금평·위화도경제지대법」 등 그 설치와 관리에 관한 법에서 부동산 이용에 관한 기본적인 사항을 정하고, 필요에 따라 「자유경제무역지대 건물양도 및 저당규정」, 「금강산관광지구 부동산규정」, 「개성공업지구 부동산규정」 등의 별도의 규정에서 해당하는 세부사항과 특례를 두고 있다.

〈표 1〉 북한의 부동산관리 법제

분 야	법 령	제·개정 사항
기본법	부동산 관리법	- 2009. 11. 11 최고인민회의 상임위원회 정령 제395호로 채택
토지관리	토지법	- 1977. 4. 29 최고인민회의의 법령 제9호로 채택 - 1999. 6. 16 최고인민회의의 상임위원회 정령 제803-1호로 수정
	토지사용료 납부규정	- 2002. 7. 31 내각결정 제53호로 채택
건물관리	도시경영법	- 1992. 1. 29 최고인민회의의 상설회의 결정 제14호로 채택 - 1999. 3. 11 최고인민회의의 상임위원회 정령 제507호로 수정보충 - 2000. 2. 3 최고인민회의의 상임위원회 정령 제1337호로 수정보충 - 2004. 4. 22 최고인민회의의 상임위원회 정령 제416호로 수정

분 야	법 령	제 · 개정 사항
		- 2006. 9. 19 최고인민회의 상임위원회 정령 제1968호로 수정보충
외국인 투자 관련	토지임대법	- 1993. 10. 27 최고인민회의 상설회의 결정 제40호로 채택 - 1999. 2. 26 최고인민회의 상임위원회 정령 제484호로 수정보충 - 2008. 8. 19 최고인민회의 상임위원회 정령 제2842호로 수정보충 - 2011. 11. 29 최고인민회의 상임위원회 정령 제1995호로 수정보충
	토지임대법 시행규정	- 1994. 9. 7 정무원 결정으로 채택
	임대토지부착물의 이전 보상규정	- 1996. 12. 30 정무원 결정 제64호로 승인
	외국투자기업 및 외국인세금법	- 1993. 1. 31 최고인민회의 상설회의 결정 제26호로 채택 - 1999. 2. 26 최고인민회의 상임위원회 정령 제484호로 수정보충 - 2001. 5. 17 최고인민회의 상임위원회 정령 제2315호로 수정보충 - 2002. 11. 7 최고인민회의 상임위원회 정령 제3400호로 수정보충 - 2008. 4. 29 최고인민회의 상임위원회 정령 제2688호로 수정보충 - 2008. 8. 19 최고인민회의 상임위원회 정령 제2842호로 수정보충 - 2011. 12. 21 최고인민회의 상임위원회 정령 제2048 호로 수정보충
특수경제지대 관련	라선경제무역지대법	- 1993. 1. 31 최고인민회의 상설회의 결정 제28호로 채택 - 1999. 2. 26 최고인민회의 상임위원회 정령 제484호로 수정보충 - 2002. 11. 7 최고인민회의 상임위원회 정령 제3400호로 수정 - 2005. 4. 19 최고인민회의 상임위원회 정령 제1083호로 수정보충 - 2007. 9. 26 최고인민회의 상임위원회 정령 제2367호로 수정보충

제 3 장 북한 부동산관리법제의 내용

분 야	법 령	제 · 개정 사항
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2010. 1. 27 최고인민회의 상임위원회 정령 제583호로 수정보충</li> <li>- 2011. 12. 3 최고인민회의 상임위원회 정령 제2007호로 수정보충</li> </ul>
	자유경제 무역지대 공업 지구 개발 및 경영규정	- 1996. 4. 30 정무원 결정으로 채택
	자유경제 무역지대 건물양도 및 저당규정	- 1995. 8. 30 정무원 결정으로 채택
	개성공업 지구법	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2002. 11. 20 최고인민회의 상임위원회 정령 제3430호로 채택</li> <li>- 2003. 4. 24 최고인민회의 상임위원회 정령 제3715호로 수정보충</li> </ul>
	개성공업 지구 부동산 규정	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2004. 7. 29 최고인민회의 상임위원회 결정 제33호로 채택</li> <li>- 2005. 4. 28 최고인민회의 상임위원회 결정 제54호로 수정보충</li> </ul>
	금강산관광 지구법	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2002. 11. 13 최고인민회의 상임위원회 정령 제3413호로 채택</li> <li>- 2003. 4. 24 최고인민회의 상임위원회 정령 제3413호로 수정보충</li> </ul>
	금강산관광 지구 부동산 규정	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2004. 9. 21 최고인민회의 상임위원회 결정 제36호로 채택</li> <li>- 2005. 4. 28 최고인민회의 상임위원회 결정 제54호로 수정보충</li> </ul>
	황금평, 위화도경제 지대법	- 2011. 12. 3 최고인민회의 상임위원회 정령 제2006호로 채택

## 제 2 절 부동산관리에 관한 일반규정

### 1. 부동산관리법

북한의 부동산관리에 관해 총괄적으로 규정하고 있는 법령은 「부동산관리법」이다. 「부동산관리법」은 2009년 11월 11일 최고인민회의 상임위원회 정령 제395호로 채택되었으며, 총 6장 47개조로 구성되어 있다.

부동산관리법은 “부동산의 등록과 실사, 리용, 사용료납부에서 제도와 질서를 엄격히 세워 사회주의적 소유를 공고발전시키며 경제건설을 다그치고 인민들의 물질문화생활을 높이는데 이바지한다”(제1조)는 사명을 가지고 제정되었으며, 사회주의적 요구 관철, 부동산의 등록과 실사, 부동산의 이용, 가격과 부동산사용료 제정 및 적용, 부동산의 전인민적 보호 등에 관한 원칙을 제시하고 있다.

부동산관리법이 북한의 부동산 관리제도, 나아가 사회·경제 전반에 있어서 가지는 의미는 다양하게 이해할 수 있겠지만, 이 법의 사명을 충실하게 해석한다면, 부동산의 소유, 관리, 이용제도를 규율하는 하부 시스템으로서 부동산의 경제적 활용을 위한 측면보다는 부동산의 행정적 관리측면이 보다 강조되고 있다고 할 수 있다. 따라서 일상생활에서 부동산에 기초한 각종 권원을 증명하고 공시하는 공부로서 얼마나 활용되고 있는지 여부를 파악하는 것은 북한의 부동산관리제도의 현실과 미래를 평가하기 위한 매우 중요한 과제이다.

이 법은 부동산을 관리하고 이용하는 기관, 기업소, 단체, 국민에게 적용되며, 특수경제지대에서와 외국투자기업 및 단체, 외국인의 부동산관리, 이용질서는 따로 정한 법규에 따른다. 즉, 외국투자기업 등에 대해서는 부동산관리법이 바로 적용되지 않고, 외국투자기업 등을 위해 제정된 「토지임대법」 및 각각의 경제특구별 법규와 시행규정들이 별도로 적용된다.

### (1) 부동산관리법의 기본원칙

부동산관리법에서는 부동산을 토지와 건물, 시설물, 자원 같은 것으로 나눈다. 토지에는 농업토지, 주민지구토지, 산업토지, 산림토지, 수역토지, 특수토지가, 건물, 시설물에는 산업 및 공공건물, 시설물, 살림집건물 같은 것이, 자원에는 지하자원, 산림자원 같은 것이 속한다.

북한에서 부동산은 인민의 간고한 투쟁과 창조적 노동과정에 마련된 고귀한 전취물이며 사회주의강성대국건설을 위한 물질적 기초이기 때문에 국가는 부동산관리에서 사회주의적 요구를 엄격히 지키도록 해야 한다. 따라서 부동산의 등록과 실사를 엄격히 해야 하며, 국가는 부동산을 형태별, 용도별로 정확히 등록하고 정상적으로 실사하도록 해야 한다. 부동산을 합리적으로 이용하기 위해서 국가는 부동산의 이용에서 정해진 질서를 엄격히 지키도록 해야 한다.

부동산가격과 부동산사용료는 부동산관리에서 원에 의한 통제를 강화하기 위한 보조적 공간이며, 국가는 부동산의 가치를 과학적으로 평가한데 기초하여 부동산가격과 부동산사용료를 바로 정하고 정확히 적용하도록 해야 한다.

북한에서 토지사용료 납부의 구체적인 내용에 관하여는 2002년 7월 31일 내각결정 제53호로 채택된 「토지사용료 납부규정」이 적용되어 온 것으로 보인다. 토지사용료는 2002년 재정수입항목의 하나로 신설하였으며, 2006년부터는 부동산사용료로 확대 개편되었다.<sup>68)</sup>

토지사용료가 예산수입항목 중 하나가 된 것은 2003년 3월 26일 북한의 최고인민회의 제10기 6차회의의 예산·결산 보고에서 북한의 예산수입 중 토지사용료 수입이 지난해에 비해 3.7% 증가했다는 발표를

68) 「국가예산수입법」에서 부동산사용료로 명칭이 변경된 것은 2008년이다. 예산수입 항목에서 부동산사용료가 등장한 것은 2006년 이후인데, 이는 북한당국이 토지뿐만 아니라 건물, 임야 등에까지 사용료를 확대, 적용함으로써 재정수입을 확보하기 위한 노력의 일환으로 이해된다.



통해 잘 알 수 있다. 현재 북한이 발표하고 있는 예산수입항목(국가기업이익금, 협동단체이익금, 고정재산감가상각금, 부동산사용료, 사회보험료 등) 중 하나로 부동산사용료(토지사용료) 수입이 포함되어 있어 그 규모가 결코 작지 않다는 점을 알 수 있다.<sup>69)</sup>

북한에서 부동산을 적극 보호하는 것은 기관, 기업소, 단체와 국민의 신성한 의무이며, 국가는 사회주의애국주의교양을 강화하여 전체 인민이 부동산을 귀중히 여기고 그 보호사업에 주인답게 참가하도록 해야 한다.

「부동산관리법」은 부동산을 관리하고 이용하는 기관, 기업소, 단체, 국민에게 적용하며, 특수경제지대에서와 외국투자기업 및 단체, 외국인의 부동산관리, 이용질서는 따로 정한 법규에 따른다.<sup>70)</sup>

## (2) 부동산의 관리분담

부동산의 관리분담은 부동산관리를 잘하기 위한 선결조건이며, 따라서 내각과 해당 기관은 부동산에 대한 기관, 기업소, 단체의 관리범위와 임무를 바로 정해주어야 한다.

「부동산관리법」 제10조에서는 부동산의 분류에 따라 그 관리방법을 달리 정하고 있다.

〈표 2〉 부동산 분류별 관리주체

분 류		관리주체
토지	농업토지	- 농업지도기관과 그것을 이용하는 기관, 기업소, 단체

69) 북한이 최고인민회의의 개최를 통해 발표하는 예산수입계획의 부문별 증가율을 종합해보면 부동산사용료 항목은 2006년 12.0%, 2007년 15.4%, 2008년 3.1%, 2009년 3.6%, 2010년 2.0%, 2011년 0.7%, 2012년 1.9%로 매년 꾸준히 증가하고 있다.

70) 즉, 외국인투자와 관련해서는 「토지임대법」과 그 시행규정을 두고 있고, 경제특구에 대해서는 「자유경제무역지대 건물양도 및 저장규정」, 「금강산관광지구 부동산규정」, 「개성공업지구 부동산규정」 등이 있다.

분 류		관리주체
	산림토지 산업토지	- 국토환경보호기관과 그것을 이용하는 기관, 기업소, 단체
	주민지구토지	- 도시경영기관과 지방정권기관
	수역토지	- 대상에 따라 국토환경보호기관 또는 농업지도기관
	특수토지	- 해당기관, 기업소, 단체
건물, 시설물		- 도시경영기관과 그것을 이용하는 기관, 기업소, 단체
산림자원, 지하자원		- 대상에 따라 국토환경보호기관 또는 국가지하자원개발기관
건설 또는 개발중에 있는 부동산		- 건설주와 시공주기관, 기업소, 단체

먼저, 토지의 경우, 농업토지는 농업지도기관과 그것을 이용하는 기관, 기업소, 단체가, 산림토지, 산업토지는 국토환경보호기관과 그것을 이용하는 기관, 기업소, 단체가, 주민지구토지는 도시경영기관과 지방정권기관이, 수역토지는 대상에 따라 국토환경보호기관 또는 농업지도기관이, 특수토지는 해당기관, 기업소, 단체가 관리한다.

건물, 시설물에 대한 관리는 도시경영기관과 그것을 이용하는 기관, 기업소, 단체가 한다.

산림자원, 지하자원과 같은 자원에 대한 관리는 대상에 따라 국토환경보호기관 또는 국가지하자원개발기관이 한다.

건설 또는 개발중에 있는 부동산에 대한 관리는 건설주와 시공주기관, 기업소, 단체가 한다. 이 경우 부동산의 건설 또는 개발을 위한 임시건물과 시설물도 함께 관리한다.

### (3) 부동산의 등록과 실사

부동산의 등록은 부동산을 빠짐없이 장악하기 위한 중요한 사업이기 때문에 기관, 기업소, 단체는 모든 부동산을 정확히 등록하여야 한다. 부동산의 등록은 자체등록과 국가등록으로 구분된다. 자체등록은 부동산을 이용하는 기관, 기업소, 단체가 하는 것이고, 국가등록은 해당 부동산관리기관이 하는 것이다. 국가등록과 자체등록의 실질적 차이는 명확하게 설명되어 있지 않으나, 앞의 부동산 분류별 관리주체와 관련지어 살펴본다면, 농업토지의 경우 농업지도기관에서 관장하는 등록은 국가등록, 그것을 이용하는 기관, 기업소, 단체가 관장하는 등록은 자체등록이 되는 것으로 이해된다.

부동산의 등록은 현물, 화폐적으로 하도록 규정하고 있는데, 화폐적으로 등록할 수 없는 부동산에 대하여서는 현물만 등록한다. 부동산을 화폐적으로 등록할 필요성에 대해서 북한 문헌은 “상품화폐관계가 존재하는 우리나라에서 땅같은 부동산을 현물적으로만 장악등록하게 되면 그것이 재정적 통제대상에서 벗어날 수 있다”라고 설명하면서 “나라의 귀중한 재부를 보호하고 그것을 유효하게 채취리용하도록 하기 위해서는 부동산에 대한 인식을 바로 가지는 것과 함께 부동산가격을 바로 정하고 그에 기초하여 사용료를 받아들이는 체계를 세우는 것이 중요하다”고 강조하고 있다.<sup>71)</sup> 즉, 금전적 가치를 표시하지 않고

71) 이에 관해 보다 구체적으로는 “땅 리용에 대한 재정적통제가 없게 되면 기관, 기업소들이 부지를 필요 이상 가지고 있거나 건설부지를 망탕 넓히고 농업용토지까지 건설부지로 리용하는 현상을 경제적 방법으로 막아낼 수 없게 된다. 더우기 도로, 강하천리용에 대한 사용료납부제도가 없게 되면 도로, 강하천보수와 관련한 막대한 자금지출을 국가예산에서 충당하지 않으면 안된다. 군사선행의 원칙에서 나라의 경제를 활성화하는데 적지 않은 예산자금이 요구되는 조건에서 도로, 강하천보수와 관련한 자금을 자체로 충당하기 위한 조치를 취하지 않으면 도로, 강하천보수에 필요한 자금을 충당하지 못하여 국토관리에 지장을 줄수 있다. 나라의 지하자원을 국방건설과 경제건설, 인민생활에 유효하게 리용하도록 하기 위하여서는 탐사사업에 많은 비용을 지출하지 않으면 안된다. 탐사사업에 의하여 확정된 유용광물들

현물로만 부동산을 등록하게 되면, 관리기관들이 부동산의 재정적 중요성을 인식하지 못하고 유용하거나 소모적으로 낭비할 가능성이 있기 때문에 이를 방지하고 재정적으로 통제하기 위한 목적이라는 것이다.

부동산의 등록은 토지등록대장과 지적도에 하고, 지적도에는 지목, 지번, 면적 같은 것을 정확히 표시하여야 한다. 건물, 시설물의 등록은 건물등록대장과 시설물등록대장에 하는데, 등록대장에는 건물, 시설물의 이용자명, 이용면적, 건물의 수명, 보수주기 같은 것을 정확히 기록하여야 한다. 자원의 등록은 자원량을 정확히 타산한데 기초하여 해당 등록대장에 등록하여야 한다.

부동산관리기관과 해당기관, 기업소, 단체는 부동산실사를 정상적으로 하여야 하는데, 정기실사, 총실사로 나누어 해당 부동산의 현물 수량과 실태를 등록대장과 대조확인하는 방법으로 한다. 부동산실사를 진행한 기관, 기업소, 단체는 그 정형을 제때에 상급기관과 해당 부동산관리기관에 보고하여야 한다.

#### (4) 부동산의 이용

「부동산관리법」 제22조에서는 기관, 기업소, 단체와 국민은 부동산을 이용함에 있어 국가적 이익의 요구에 맞게 합리적으로, 효과적으로 이용하여야 한다고 규정하고, 이용권자의 범위에 국민을 포함시켰다. 여기서 기관, 기업소, 단체 이외에 국민도 부동산을 이용할 수 있도록 한 것은 중요한 의미를 갖는다. 이전에도 토지의 관리에 관한 근거법인 「토지법」 제13조에서는 “토지는 오직 국가만이 지배할 수 있으며, 그것을 인민의 이익과 행복을 위하여 협동농장을 비롯한 기관, 기업소, 단체 및 국민들이 여러 방면으로 리용할 수 있다”고 규정

---

채취하자면 채취단위들이 탐사와 관련한 비용을 보상하여야 한다. 그런데 탐사와 관련한 비용을 보상할 생각은 하지 않고 유용광물을 공짜로 채취하게 하면 그것이 나라의 경제발전을 위하여 효과적으로 개발리용될수 없다”고 부연설명하고 있다. 리동구, 앞의 논문 참조.

하고 있었지만, 토지에 한정되었을 뿐 아니라 그 제2문에서는 “협동농장원들의 터발리용은 협동농장규약에 의하여 20~30평으로 한다”고 제한하고 있어 현실적으로 큰 의미는 없었다. 또한 「토지사용료 납부규정」(2002년 제정) 제3조에서도 “이 규정은 토지를 리용하여 농업생산물을 생산하는 모든 기관, 기업소, 단체, 군부대와 개인에게 적용한다”고 규정하여 ‘개인’을 포함시켰지만, 이 또한 부동산 중 ‘토지’의 이용에 한정되어 있었다.

그런데 「부동산관리법」에서 공식적이고 포괄적으로 공민도 이용권자에 포함시켰고, 또한 이용대상물도 토지에서 부동산으로 확대하게 된 것이다. 이는 7·1경제개선조치 이후 경제현실이 변화함에 따라 기관, 기업소, 단체뿐만 아니라 개인인 공민의 경제활동이 활발해지고, 농산물을 생산하기 위한 토지뿐만 아니라 살림집(주택)의 건축과 임대와 활성화됨으로써 개인의 부동산 이용이 무시하지 못할 지경에 이르렀고, 북한정권으로서도 재정적으로 부동산사용료 징수를 통한 예산수입 확충을 위해 이를 현실화할 필요가 있었기 때문이다. 즉, 과거에는 민법상 살림집의 소유 또는 터발 경작을 위한 토지의 이용 등에 매우 제한적으로 인정되었던 개인의 부동산에 대한 권리가 이용권이라는 개념을 통해 토지를 빌려 다양한 경제활동을 할 수 있는 기반이 마련되었고, 기관, 기업소, 단체에게 있어서도 과거와 같이 단순히 업무적인 목적이 아니라 적극적으로 수익성 향상을 위한 경제활동에 나설 수 있는 가능성이 제시되었다는 점에서 중요한 의미를 지닌다.

기관, 기업소, 단체와 공민은 부동산을 이용하려 할 경우 대상에 따라 해당 부동산이용허가기관의 허가를 받아야 한다. 허가받지 않은 부동산은 이용할 수 없으며 법적보호를 받을 수 없다. 부동산을 이용하려는 기관, 기업소, 단체와 공민은 해당 부동산이용허가기관에 이용허가신청서를 내야 한다. 부동산의 용도 같은 것을 변경하려 할 경우에는 부동산이용허가를 다시 받아야 한다.

부동산이용허가신청서에는 신청자명, 부동산명, 위치, 용도, 면적 같은 것을 구체적으로 밝히고 해당 자료를 첨부한다. 부동산을 임시 이용하려 할 경우에는 이용기간도 밝힌다.

부동산이용허가신청서를 접수한 기관은 그것을 30일 안으로 검토하고 승인하거나 부결하여야 한다. 부동산이용을 승인하였을 경우에는 신청기관, 기업소, 단체와 공민에게 해당부동산의 이용허가증을 발급한다. 부동산을 이용하는 기관, 기업소, 단체와 공민은 부동산이용허가증을 분실하였거나 오손시켰을 경우 부동산이용허가기관에 제때에 알리고 재발급 받아야 한다.

기관, 기업소, 단체와 공민은 부동산의 이용에서 다음과 같은 요구를 지켜야 한다.

1. 혁명전적지와 혁명사적지, 역사유적유물과 천연기념물을 잘 보존할 수 있게 하여야 한다.
2. 자연 및 생태환경을 보호하고 도시의 인구집중과 공해를 막아야 한다.
3. 건물, 시설물부지면적기준을 초과하지 말아야 한다.
4. 토지를 남용하지 말며 농경지를 침범하거나 못쓰게 만들지 말아야 한다.
5. 자원을 채취하면서 주변환경과 시설물을 파괴하지 말아야 한다.
6. 부동산을 팔고사는 행위를 하지 말아야 한다.

부동산을 이용하는 기관, 기업소, 단체와 공민은 부동산관리기관의 승인 없이 부동산의 구조와 용도를 변경시킬 수 없다. 또한 부동산은 해당 기관의 승인 없이 다른 기관, 기업소, 단체와 공민에게 넘겨주거나 빌려줄 수 없다.

기관, 기업소, 단체는 기준을 초과하였거나 남았거나 이용하지 않는 부지, 건물, 시설물을 제때에 국가에 바쳐야 한다. 해당 지방정권기관은 국가에 바친 부동산을 합리적으로 이용하기 위한 대책을 세워야 한다.

이처럼 부동산관리법에서 규정하고 있는 부동산에 대한 ‘이용권’은<sup>72)</sup> 국민의 부동산 이용에 대한 권리의 제도화라는 측면에서 보면 과거에 비해 상당히 전향적인 내용을 담고 있고, 기관, 기업소, 단체 및 국민의 경제활동에 대한 현실적 요구를 상당히 반영하고 있다고 할 수 있다. 하지만, 외국인투자 관련 법제에서 규정하고 있는 부동산 이용권과 비교하면 아직 그 권리의 보장범위는 상당히 미약하다고 할 것이다.

### (5) 부동산의 가격과 사용료

부동산가격은 부동산가치의 화폐적 표현이며, 부동산사용료는 기관, 기업소, 단체와 국민이 부동산을 이용하는 대가로 국가예산에 납부하는 자금이다. 기관, 기업소, 단체와 국민은 부동산가격에 따라 정해진 부동산사용료를 제때에 납부하여야 한다. 부동산가격과 부동산사용료는 국가가격제정기관이 정한다.

북한에서 부동산은 매매의 대상으로 되지 않는 만큼 부동산에 대한 평가가격은 유통을 위한 가격이 아니라 부동산의 현실적 규모나 그 동태를 평가하기 위한 가격으로만 이용된다.<sup>73)</sup>

국가가격제정기관은 부동산을 책임적으로 관리하고 효과적으로 이용할 수 있게 부동산의 가격과 사용료를 과학적으로 제정하여야 하며, 부동산을 이용하는 기관, 기업소, 단체와 국민은 부동산사용료를 의무적으로 납부하여야 한다. 국가가격제정기관으로는 내각 산하에 ‘국가가격제정위원회’가 있다.

부동산사용료의 납부대상과 절차, 방법은 중앙재정지도기관이 정하는데, 2005년 제정된 「국가예산수입법」에서 이를 규정하고 있다. 제정 당시에는 부동산사용료가 아니라 토지사용료로 되어 있었으나,<sup>74)</sup> 2007.

72) 실제로 법문에는 ‘이용권’이라는 용어는 나오지 않는다.

73) 김광일, 앞의 논문.

74) 2002년에는 「토지사용료 납부규정」(2002. 7. 31. 내각결정 제53호로 채택)이 제정된 바 있다.

10. 16 수정보충 당시 부동산사용료로 개칭되었는데, 토지뿐만 아니라 다른 부동산에도 부과되는 방향으로 확대된 것이다. 부동산사용료는 국가예산수입의 한 항목이다.<sup>75)</sup> 「국가예산수입법」 제34조에 따르면, 부동산사용료는 국가의 부동산을 이용하는 대가로 국가예산에 납부하는 자금이며, 토지, 건물, 자원 같은 것에 대해 납부한다. 부동산사용료의 납부항목에는 농업토지사용료, 부지사용료, 생산건물사용료, 어장사용료, 수산자원증식장사용료, 자동차도로시설사용료, 자원비 같은 것이 속한다.<sup>76)</sup>

부동산이용허가를 받은 기관, 기업소, 단체와 공민은 해당 재정기관에 제때에 부동산사용료납부등록을 하여야 한다. 부동산사용료납부등록을 하지 않은 기관, 기업소, 단체와 공민은 부동산을 이용할 수 없다. 부동산사용료의 납부는 해당 지역의 재정기관에 한다. 부동산을 이용하는 기관, 기업소, 단체와 공민은 부동산사용료를 정해진 기간 안에 납부하여야 한다.

부동산사용료는 국가의 부동산을 이용하는 대가로 납부하는 자금이기 때문에, 우리나라로 따지면 세금이라기보다는 「국유재산법」에 따라 사용허가를 받은 행정재산에 대한 사용료<sup>77)</sup> 또는 일반재산에 대한 대부료<sup>78)</sup>에 해당한다.

그러나 북한은 대부분의 부동산이 국유로 되어 있고, 「국가예산수입법」 상 국가예산수입의 중요한 항목으로 들어있기 때문에 자본주의사회의 세금의 성격을 갖거나 세금제도로 나아가는 과정에 있다고 이해

---

75) 「국가예산수입법」 제2조에 따르면, 국가예산수입항목에는 국가기업이득금, 협동단체이득금, 감가상각금, 부동산사용료, 사회보험료, 재산판매 및 가격편차수입금, 기타 수입금이 속한다.

76) 「국가예산수입법」 제35조.

77) 「국유재산법」 제32조(사용료) 제1항에서는 “행정재산을 사용허가한 때에는 대통령령으로 정하는 요율(料率)과 산출방법에 따라 매년 사용료를 징수한다”고 규정하고 있다.

78) 국유재산 중 일반재산은 「국유재산법」 제41조제1항에 따라 대부할 수 있고, 그 대부료에 대해서는 제47조(대부료, 계약의 해제 등)에서 규정하고 있다.



할 수도 있으나, 북한문헌은 이를 강력하게 부인하고 있다. 즉, “부동산사용료는 자본주의사회의 세금과는 본질적으로 다르다. 생산수단이 사적소유로 되어있는 자본주의사회에서 세금은 국가재정수입의 기본항목으로 되어있으며 근로자들을 추가적으로 수탈하는 수단으로 되고 있다. 자본주의국가의 세금은 그 절대다수가 자본주의적통치기구의 유지와 해외침략을 위한 군사력증강에 탕진된다.

제국주의자들과 착취계급이 강요하는 악독한 세금제도를 철폐하고 단일하고 공정한 세금제도를 세우며 그것을 종국적으로 완전히 철폐하는것은 근로인민대중의 자주성을 실현하기 위한 투쟁에서 나서는 중요한 요구의 하나이다”라고 하면서, “우리나라에서 부동산사용료는 세금과는 달리 국가와 사회협동단체소유로 되어있는 땅같은 부동산을 모든 기관, 기업소, 단체들과 근로자들이 알뜰히 관리하고 국방건설과 경제건설, 인민생활에 유용하게 쓰이도록 하기 위하여 바치는 국가에 산수입의 보충적형태이다”라고 설명하고 있다.<sup>79)</sup>

#### (6) 부동산관리사업에 대한 지도통제

부동산관리사업에 대한 지도통제를 강화하는 것은 국가의 부동산관리정책을 정확히 관철하기 위한 중요담보이며, 국가는 현실발전의 요구에 맞게 부동산관리사업에 대한 지도와 통제를 강화하도록 해야 한다. 부동산관리사업에 대한 지도는 내각의 통일적인 지도 밑에 해당 중앙기관이 한다. 해당 중앙기관은 부동산관리사업을 정상적으로 장악지도하여야 한다.

국가는 부동산관리사업을 통일적으로 지도하기 위하여 내각에 비상설로 부동산관리위원회를 둔다. 국가부동산관리위원회는 국가의 부동산정책집행에서 제기되는 중요한 문제들을 토의하고 해당한 대책을 세운다. 해당 중앙기관은 부동산관리기관들 사이의 협조를 강화하여

---

79) 리동구, 앞의 논문.

야 한다. 부동산관리와 관련한 자료는 호상 통보한다.

국가계획기관과 노동행정기관, 자재공급기관, 재정은행기관, 지방정권기관은 부동산관리에 필요한 노력, 설비, 자재, 자금을 제때에 보장하여야 한다. 부동산을 관리하는데 필요한 노력과 설비, 자재, 자금은 다른데 돌려쓸 수 없다.

부동산관리사업에 대한 감독통제는 해당 중앙기관과 감독통제기관이 한다. 해당 중앙기관과 감독통제기관은 부동산관리정형을 엄격히 감독통제하여야 한다.

부동산을 파괴, 손상시켰을 경우에는 원상회복시키거나 해당 손해를 보상시킨다. 필요한 경우에는 해당 부동산의 이용을 중지시키거나 부동산이용허가증을 회수할 수 있다.

부동산의 등록과 실사, 이용, 부동산사용료납부질서를 어겨 부동산관리사업에 지장을 주었을 경우에는 해당 벌금을 물린다. 국가의 승인을 받지 않고 부동산을 이용하여 부당하게 얻은 수입금은 전액 몰수한다.

부동산관리와 관련하여 발생하는 분쟁은 협의의 방법으로 해결하며 협의의 방법으로 해결할 수 없을 경우에는 중재 또는 재판기관에 제기하여 해결한다. 기관, 기업소, 단체와 국민은 부동산관리와 관련하여 의견이 있을 경우 해당기관에 신소를 제기할 수 있으며, 신소 받은 기관은 그것을 제때에 요해처리하여야 한다.

부동산관리질서를 어겨 엄중한 결과를 일으킨 기관, 기업소, 단체의 책임있는 일군과 개별적 국민에게는 정상에 따라 행정적 또는 형사적 책임을 지운다.

### (7) 우리나라 국유재산 관리제도와와의 비교

앞에서 부동산사용료의 성격을 논의하면서 언급한 바 있지만, 북한의 「부동산관리법」의 구성과 법리는 실제로 우리나라의 국유재산관리

제도와 상당한 유사성을 보인다. 그 이유는 무엇보다도 모든 부동산의 근원이 되는 토지가 사실상의 국유<sup>80)</sup>라는 점에서 유래한다. 따라서 여기서는 몇 가지 점에서 우리나라 「국유재산법」과의 유사성과 차별성을 검토해 보고자 한다.

첫째, 국가소유의 재산에 대한 관리를 규율하고 있다. 먼저 「부동산관리법」에 따르면 부동산은 토지와 건물, 시설물, 자원으로 구분되는데, 살림집 등 극히 일부를 제외하고는 대부분의 부동산이 국유로 되어있고, 필요한 경우 이용권만을 부여하도록 하고 있다. 「국유재산법」의 대상도 국가의 부담, 기부채납이나 법령 또는 조약에 따라 국가소유로 된 재산이다.

둘째, 용도에 따라 행정재산과 일반재산으로 구분할 수 있다. 우리나라의 「국유재산법」 제6조에 따르면 국유재산은 그 용도에 따라 국가 또는 공공목적으로 직접 사용하거나 보존하는 행정재산과 그 이외의 재산인 일반재산으로 구분하고 있다. 북한 「부동산관리법」의 법리에 따르면 행정재산, 일반재산이라는 용어를 사용하지는 않지만, 기관, 기업소, 단체가 사용하는 재산(행정재산)과 그 이외의 재산(일반재산)으로 구분됨을 알 수 있다.

셋째, 사용(이용)을 하기 위해서는 허가를 받아야 한다. 「국유재산법」에 의하면 행정재산을 사용하기 위해서는 사용허가를 받아야 하며, 「부동산관리법」에서도 이용허가를 받도록 규정하고 있다.

넷째, 해당 재산을 사용할 때는 사용료를 납부해야 한다. 「부동산관리법」에 의거하여 이용할 경우에는 부동산사용료를 납부해야 하며, 「국유재산법」에 의거하여 사용허가(행정재산)를 받거나 대부계약(일반재산)을 체결했을 경우에는 그 사용료 또는 대부료를 납부해야 한다.

반면, 「부동산관리법」과 「국유재산법」의 가장 큰 차이는 「국유재산법」의 경우 행정재산이 용도폐지되거나 일반재산인 경우 처분할 수

80) 북한에서 토지는 헌법상 국가 및 사회협동단체가 소유할 수 있도록 규정되어 있지만, 국공유 또는 사실상의 국유라고 할 수 있다.

있도록 하고 있는 데 반해, 「부동산관리법」은 등록 및 이용에 관한 규정만 있고, 처분에 관한 사항은 다루고 있지 않다는 점이다.

#### (8) 부동산관리법의 의의와 과제

자본주의경제와 사회주의경제 사이에는 부동산에 대한 인식과 관리 방법에 근본적인 차이가 있기 때문에 일률적으로 비교할 수는 없겠지만, 토지등록대장은 우리의 법원에서 관할하는 「토지등기부」와 지적소관청(지방자치단체)이 관리하는 토지대장(임야대장 포함)에 해당하고, 건물등록대장과 시설물등록대장은 우리의 법원에서 관할하는 「건물등기부」 또는 지방자치단체가 관리하는 「건축물대장」과 유사하다고 볼 수 있다.<sup>81)</sup> 부동산의 소유관계가 우리의 국·공유재산과 비슷하다는 점을 감안하면<sup>82)</sup> 남한의 국유재산 대장이나 공유재산 대장과 비교될 수도 있겠으나, 토지, 건물 및 시설물의 존재형식과 분류기준에 관한 기본적인 사항에서부터 관리 및 이용에 관한 방법과 현황을 규정하고 있다는 점에서 부동산등기부제도와 국·공유재산의 관리제도를 포괄하고 있다고 하겠다.

그동안 북한은 1946년 토지개혁을 하면서 소유권을 표기했던 등기부를 모두 소각시켰으며, 이후 우리와 같은 형태의 부동산등기제도는 존재하지 않는다고 알려져 왔다.<sup>83)</sup> 북한의 「부동산관리법」에 따른 부

81) 우리 「부동산등기법」 제14조제1항에 의하면, 등기부는 토지등기부와 건물등기부로 구분한다. 도로, 철도, 항만 등 시설물의 안전관리에 관한 사항은 「시설물의 안전관리에 관한 특별법」에 따라 관리주체에 의해 시설물관리대장에 등재되어 종합적으로 관리되지만, 각 시설물의 실질적인 등록과 관리업무는 시설물의 종류에 따라 개별 법령으로 규정하고 있다.

82) 우리나라의 경우 지방자치단체의 부담, 기부채납(寄附採納)이나 법령에 따라 지방자치단체 소유로 된 재산은 ‘공유재산’으로서 「공유재산 및 물품 관리법」에 의해 관리되고 있다.

83) 북한의 지적제도 실태 분석 결과 1961년도에 지적공부에 대한 열람, 등본수수료 규정을 개정한 것으로 보아 이때까지는 일제시대에 작성한 지적공부를 사용하였으나 이후는 사용하지 않고 있었다.

동산 관리가 부동산등기제도와 국·공유재산 관리제도를 포괄하고 있다고는 하지만, 사실상 우리의 국·공유재산 관리제도에 보다 가깝기 때문에, 부동산등기제도로서의 기능을 어느 정도 담당하고 있는지는 잘 알려져 있지 않다. 따라서 현실적으로 토지등록대장이나 건물·시설물등록대장이 일상생활에서 부동산에 관한 권리의 공시제도로서 얼마나 활용되고 있는지, 실제로 부동산의 소유(공민의 경우 살림집 등의 소유) 또는 이용관계를 증명하는 공부로서 기능하고 있는 지 여부는 대단히 중요한 관심사가 아닐 수 없다.

부동산관리법이 부동산의 행정적 관리측면을 규율하고 있을 뿐만 아니라 부동산의 권원에 대한 공시제도로서도 상당한 중요성을 가지고 있다는 점은 몇 가지 조문에서 찾아볼 수 있다. 법 제18조(건물, 시설물의 등록방법)에 따르면 건물, 시설물의 등록대장에는 건물, 시설물의 이용자명, 이용면적 같은 것을 정확히 기록하여야 한다고 명시하여 건물, 시설물의 이용자와 이용면적과 같은 사실관계를 추적, 관리하도록 하고 있다. 또 제22조(부동산리용의 기본요구)에서는 기관, 기업소, 단체와 공민은 부동산을 국가적 이익의 요구에 맞게 합리적이고 효과적으로 이용할 의무를 부과하고, 제23조 내지 제26조에서는 기관, 기업소, 단체와 공민이 부동산을 이용하려는 경우 해당 부동산 이용허가기관에 허가를 신청하여 승인을 받아 이용허가증을 발급받도록 규정하고 있다. 제29조(부동산의 구조 또는 용도변경금지)와 제30조(부동산의 넘겨주기 또는 빌려주기금지)에서는 부동산을 이용하는 기관, 기업소, 단체와 공민은 부동산관리기관의 승인없이 할 수 없는 사항을 규정하고 있다. 또한 제5장에서는 부동산을 이용하는 기관, 기업소, 단체와 공민이 납부할 부동산사용료에 관한 사항을 규정하고 있다. 이처럼 부동산관리법은 부동산을 이용하는 기관, 기업소, 단체 및 공민의 부동산 이용정형을 엄격하게 관리, 감독하고, 그러한 사실

관계를 실사, 기록, 통제하도록 규율하고 있기 때문에, 소유권, 이용권 등 부동산에 대한 권리의 존재와 변동을 확인, 증명하는 공시제도로서도 충분히 역할을 하고 있을 것으로 생각된다.<sup>84)</sup>

한편, 북한은 부동산 등록에 있어서 현물적 등록뿐만 아니라 화폐적 등록을 매우 강조하고 있으며, 「부동산관리법」 제정의 가장 큰 의의도 바로 화폐적 등록을 기반으로 재정적 통제를 강화하여 부동산의 경제적 가치를 극대화하는 것이라고 할 수 있다. 북한이 부동산의 가치 재발견을 통해 경제발전을 도모하는 것은 중국의 사례를 통해서도 충분히 원용 가능한 방안으로 인식되었을 것이다. 다만, 그 전제조건으로 가장 먼저 충족되어야 할 것은 화폐가치의 안정과 예측 가능성을 확보하는 것이다. 인플레이션으로 인한 화폐가치의 불안정이나 급작스러운 화폐교환이 반복된다면 북한 원화에 대한 불신으로 달러화나 위안화 등 외국화폐가 공공연히 유통되고 화폐가치가 급변함으로써 부동산을 활용한 경제성장모델은 위기에 봉착하게 될 수밖에 없다. 또한 보다 근본적으로는 대외개방과 경제정책의 일관성, 중장기적 경제발전계획의 로드맵 수립과 집행, 법제도의 가치 인식을 통한 대내외적 신뢰 회복 등이 선행되어야 할 것이다.<sup>85)</sup>

---

84) 북한에서도 부동산의 소유 또는 이용 권원에 대한 공적 기록이 중요하게 다루어지고 있다는 사실은 뒤의 제4장 부동산 관리실태 부분에서 보다 상세히 언급하기로 한다.

85) 북한도 외국인투자 유치를 위한 법제도와 신뢰관계의 중요성에 대해서는 충분히 인식하고 있는 것으로 보인다. 한 논문에서는 “현실발전의 요구에 맞게 법률제도를 끊임없이 보충완성하고 외국투자기업들과 외국인들의 투자 및 재산소유권에 대한 확고한 법적 담보를 마련해주는 것은 경제특구를 활성화하는데서 가장 중요한 조건이다”라고 지적하고 있다. 리승준, “경제특구와 그 발전방향”, 『경제연구』 제4호, 과학백과사전출판사, 2012, 54~56면, 그리고 다른 논문에서는 “외국투자를 리용하는데서 신용제일주의원칙을 지켜야 한다”고 주장하면서, 계약상의무 이행과 품질 및 납입기일 준수 등을 예시하고 있다. 이정경, “현실발전의 요구에 맞게 외국투자를 효과적으로 리용하는데서 나서는 원칙적 요구”, 같은 책, 49~50면.

## 2. 토지법과 토지사용료 납부규정

「토지법」<sup>86)</sup>은 부동산 중에서 토지의 소유, 국토건설총계획, 토지의 보호, 건설, 관리 등 토지의 소유와 이용에 관한 전반적인 사항을 규정하고 있으며, 총 6장 80개조로 구성되어 있다.

북한에서 토지는 단순히 부동산의 한 종류가 아니다. 「토지법」 제1조는 이에 대해 “조선민주주의인민공화국에서 토지는 전체 농민들이 조선로동당과 인민 정권의 현명한 령도밑에 《밭갈이하는 땅은 밭갈이하는 농민에게로》라는 원칙에서 실시한 위대한 토지개혁법령에 의하여 민주주의혁명단계에서 이룩한 혁명의 고귀한 전취물이다”라고 선언하였다. 이어서 제2조에서는 “토지개혁과 농업협동방침이 철저히 수행되어 농촌에서 봉건적인 토지소유관계와 온갖 착취관계가 영원히 없어졌으며 사회주의적토지소유관계가 전면적으로 확립되었다”고 밝혀 토지의 사회주의적 의미를 강조하고 있어, 경제환경의 변화에도 불구하고 그 한계를 가늠하게 한다.

「토지법」에 따르면 토지는 그 이용용도에 따라 농업토지, 주민지구토지, 산림토지, 산업토지, 수역토지, 특수토지로 구분하여 관리한다. 각 토지의 분류별 정의, 관리기관 및 이용방법은 <표3>에서 정리한 바와 같다. 토지이용을 허가하여준 기관은 새로운 국가적요구가 제기되었을 경우에는 그것을 취소할 수 있다.

〈표 3〉 토지의 분류와 관리

토지 분류	정 의	관리기관	이용방법
농업 토지	- 경작할 수 있는 토지	- 농업지도기관과 그것을 이용하는 해당 협동농장 및 기관, 기업소, 단체	- 논밭은 허가없이 묵이거나 버릴 수 없으며 논밭을 묵이거나 버리며 농업생산밖의 목적에 리용하려고 할 때에는 그 규모와 대상에

86) 「토지법」은 1977. 4. 29 최고인민회의 법령 제9호로 채택되고, 1999. 6. 16 최고인민회의 상임위원회 정령 제803-1호로 수정되었다.

제 3 장 북한 부동산관리법제의 내용

토 지 분 류	정 의	관리기관	이용방법
			<p>따라 해당 국토관리기관의 동의를 받은 다음 중앙농업지도기관 또는 내각의 승인을 받아야 한다. 앞항의 경우에 대토확보는 국가계획에 맞물려 할 수 있다.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 논밭을 농업생산의 목적에 리용하게 될 경우에는 그해에 쓸 수 있는 면적을 타산하여 토지리용허가를 받아야 한다. 논밭을 농업생산 밖의 목적에 리용하던 기관, 기업소, 단체가 그 토지를 다 리용할 필요가 없게 된 경우에는 다음 파종시기전까지 논밭으로 정리하여 해당 농장에 넘겨주어야 한다.</li> <li>- 기관, 기업소, 단체가 논밭을 부업지로 리용하려고 할 경우에는 내각의 승인을 받아야 하며 지목을 바꾸려고 할 경우에는 중앙농업지도기관의 허가를 받아야 한다.</li> <li>- 협동농장은 논밭을 경작에 편리하게 서로 바꾸어 리용할 수 있다. 이 경우에는 해당 상급농업지도기관의 허가를 받아야 한다.</li> </ul>
주 민 지 구 토 지	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 시, 읍, 로 동 자 구 의 건축용지와 그 부속지, 공공리용지와 농촌건설대지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중앙의 도시경영 기관과 지방정권기관</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주민지구토지를 리용하려는 기관, 기업소, 단체는 해당 도인민위원회 또는 내각의 토지리용허가를 받아야 한다.</li> </ul>
산 립 토 지	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 산림이 조성되어 있거나 조성할 것이 예정되어 있는 산야와 그 안에 있는 여러 가지 리용지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국토관리 기관과 그것을 리용하는 기관, 기업소, 단체</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 산림토지를 리용하려는 기관, 기업소, 단체는 내각 또는 해당 국토관리기관의 토지리용허가를 받아야 한다.</li> <li>- 국토관리기관은 기관, 기업소, 단체 및 공민들 속에서 산림을 람벌하거나 화전을 일구는 일이 없도록 감독통제하여야 한다.</li> </ul>



토 지 분 류	정 의	관리기관	이용방법
산 업 토 지	- 공장, 광산, 탄광, 발전 시설 등 산업시설물이 차지하는 토지와 그 부속지	- 그것을 리용하는 기관, 기업소	- 산업토지를 관리하는 기관, 기업소는 공장, 기업소와 산업시설물의 부지를 필요이상 넓게 잡아놓고 토지를 람용하는 일이 없도록 하며 산업토지의 보호관리사업을 철저히 하여야 한다.
수 역 토 지	- 연안, 령해, 강하천, 호소, 저수지, 관개용수로 등이 차지하는 일정한 지역의 토지	- 대상에 따라 국토관리기관 또는 농업지도기관	- 수역토지를 개발리용하거나 거기에 시설물을 설치하려는 기관, 기업소, 단체는 그 대상에 따라 내각 또는 국토관리기관의 허가를 받아야 한다.
특 수 토 지	- 혁명전적지, 혁명사적지, 문화유적지, 보호구역, 군사용 토지 등 특수한 목적에 리용되는 토지	- 해당 중앙기관과 지방정권기관 및 그것을 리용하는 기관, 기업소, 군부대	-

토지는 국가 및 협동단체의 소유이다. 나라의 모든 토지는 인민의 공동소유로서 그것을 누구도 팔고사거나 개인의 것으로 만들 수 없다. 국가소유토지는 전체 인민의 소유이며, 국가소유토지의 범위에는 제한이 없다. 협동단체소유토지는 협동경리에 들어있는 근로자들의 집단적소유이며, 국가는 협동단체소유토지를 법적으로 보호한다. 국가는 사회주의적 협동경리제도를 공고발전시키며, 농업경리제도의 발전과 협동단체에 들어있는 전체 성원들의 자원적 의사에 따라 협동단체 소유의 토지를 점차 전인민적 소유로 전환시킬 수 있다.

제13조에 따르면, 토지는 오직 국가만이 지배할 수 있으며,<sup>87)</sup> 그것을 인민의 이익과 행복을 위하여 협동농장을 비롯한 기관, 기업소, 단체 및 공민들이 여러 방면으로 이용할 수 있도록 되어 있다. 협동농장원들의 터밭이용은 협동농장규약에 의하여 20~30평으로 한다.

「토지법」은 토지의 보호, 건설 및 관리에 관한 사항을 매우 상세하게 규정하고 있다. 하지만 비교적 최근에 제정된 「부동산관리법」과는 달리 제·개정된 지 상당기간이 지났기 때문에 토지의 이념적 성격, 개인(공민)의 이용과 부동산사용료(토지사용료), 토지임대차 개념의 명확한 도입, 외국인투자와의 관계(임차인 이용토지에 대한 보상문제 등) 등에 관해서는 보완할 필요가 있다.

비록 「토지법」에 반영되어 있지는 않지만 토지사용료(후에 부동산사용료로 확대됨)의 징수에 관해서는 「토지사용료 납부규정」<sup>88)</sup>으로 정하고 있다.

이에 따르면, 토지사용료는 토지를 이용하여 생산한 농업생산물의 일부를 돈으로 국가에 납부하는 뜻이다. 이 규정은 토지를 이용하여 농업생산물을 생산하는 모든 기관, 기업소, 단체, 군부대와 개인에게 적용한다. 토지사용료 납부와 관련한 사업의 통일적인 지도는 중앙재정기관이 한다. 중앙재정기관은 토지를 이용하는 기관, 기업소와 개인들이 토지사용료를 제때에 의무적으로 납부하도록 토지사용료 납부질서를 바로 세워야 한다. 한편, 군수부문을 비롯한 따로 정한 부문은 중앙재정기관의 합의를 받아 토지사용료 납부와 관련한 사업을 자체로

---

87) 앞에서도 언급한 것처럼, 헌법 및 민법상 토지는 국가 및 사회협동단체가 소유할 수 있도록 규정하고 있지만, 「토지법」 제12조에서 “국가는 사회주의적협동경리제도를 공고발전시키며 농업경리제도의 발전과 협동단체에 들어있는 전체 성원들의 자원적의사에 따라 협동단체 소유의 토지를 점차 전인민적소유로 전환시킬 수 있다”고 규정하고 있는 바와 같이 전인민적 소유인 국가소유로 전환될 대상이다.

88) 「토지사용료 납부규정」은 2002. 7. 31 내각결정 제53호로 채택되었다. 확인되지 않았지만, 현재는 「부동산사용료 납부규정」으로 개정되었을 것으로 보인다.

할 수 있으며 받아들인 토지사용료는 국가에 바쳐야 한다고 특별히 명기하고 있다.<sup>89)</sup>

토지사용료를 적용하는 토지는 다음과 같다.

1. 농장, 협동농장의 모든 토지
2. 농업과학연구기관에서 생산계획을 받고 이용하는 토지
3. 각급 학교 및 간부 양성기관에서 이용하는 실습토지(실습농장 토지 포함)
4. 보건기관의 약초재배에 이용하는 토지
5. 기관, 기업소의 원료기지, 부업농목장(부업지 포함)의 토지
6. 기관, 기업소의 외화별이에 이용하는 토지
7. 양묘장으로 이용하는 토지(국토, 도시경영, 임업부문 제외)
8. 수역토지와 같은 비경지에서 농업생산물을 생산하는 토지
9. 건설부지로 허가됐으나 건설을 하지 않는 기간에 농작물을 심는 토지
10. 새땅찾기를 해 3년 이상 경작하는 토지
11. 기관, 기업소 울타리 안에 있는 1정보를 제외한 토지
12. 개인이 부치는 터밭과 부대기밭

반면, 다음과 같은 토지에는 토지사용료를 적용하지 않는다.

1. 농민세대들의 30평까지의 터밭
2. 농업과학연구기관과 농업부문 대학 및 전문학교에서 새 품종연구에 이용하는 토지(육종면적의 일부)
3. 기관, 기업소 울타리 안에 있는 1정보까지의 토지
4. 식물원, 동물원, 양어장 구역의 토지
5. 농민세대를 제외한 세대들의 살림집 주변에 있는 10평까지의 터밭

---

89) 이처럼 군사관련 법령이 아님에도 불구하고, 다른 일반법령과는 달리 군부대가 법 적용의 대상이 되고, 군수부문이 토지사용료 납부와 관련한 사업을 자체로 할 수 있게 하는 것은 군수부문이 상당한 토지를 관리하고, 이를 활용한 경제활동에 얼마나 깊숙이 개입되어 있는지를 보여주는 사례로 생각된다.

6. 탁아소, 유치원, 간염 및 결핵요양소, 영예군인보양소, 휴양소, 정양소, 야영소, 육아원, 애육원, 양로원, 초등 및 중등학교, 혁명학원에서 1정보까지의 새 땅을 개간해 이용하고 있는 토지

7. 이밖에 따로 정한 토지

토지사용료 적용은 농업생산을 전문으로 하는 농장, 기업소토지에는 낮게, 기관, 기업소의 부업농목장, 원료기지, 외화별이기지, 실험실습토지와 개인이 부치는 토지에는 높게 한다. 이는 농업을 위한 업무용인지, 토지 이용을 통해 부가가치를 창출하려는 비업무용인지를 구분하여 비업무용인 경우 토지사용료를 높게 책정하는 차등부과제도를 채택하고 있는 것으로 보인다.

토지이용기관과 개인은 토지 부류별, 지목별, 등급별로 정해진 토지사용료를 납부하여야 한다. 토지 부류별, 지목별, 등급별에 따르는 정보당 토지사용료는 국가가격재정기관이 정해 내각의 승인을 받으며 토지 부류별, 토지사용료 적용대상은 중앙재정기관이 정한다. 중앙농업지도기관과 국가가격재정기관은 토지 등급과 정보당 토지사용료 기준을 발전하는 현실적 요구에 맞게 갱신하는 사업을 정기적으로 하여야 한다. 토지사용료 수입은 국가예산으로 된다.

### 3. 도시경영법

「도시경영법」은 부동산 중 건물과 시설물의 관리에 관한 사항을 규정하고 있으며, 총 7장 63개조로 구성되어 있다. 북한에서 도시경영은 도시와 농촌의 건물과 시설물을 보호관리하고, 도시와 마을을 전망성 있게 꾸려나가는 중요한 사업이다.

도시경영법은 건물관리, 상하수도 및 난방시설 운영, 도시도로 및 하천정리, 원림 조성, 도시미화, 도시경영사업에 대한 지도통제 등에 관한 내용들을 다루고 있다.

도시경영법에서는 부동산 중에서 특히 건물과 시설물의 등록, 관리에 관한 사항을 상세하게 다루고 있다.

국가소유의 건물은 살림집과 공공건물, 생산건물로 나누어 관리한다. 살림집과 공공건물관리는 도시경영기관 또는 해당 기관, 기업소가 하며 생산건물관리는 그것을 이용하는 기업소, 단체가 한다. 지방정권기관과 해당 기관은 가족수, 출퇴근거리, 직업상특성, 필요한 건물의 면적 같은 것을 고려하여 살림집과 공공건물의 이용을 허가하여야 한다. 이용허가증이 없는 국가소유의 살림집과 공공건물을 쓸 수 없다.

북한 「민법」 제59조에 따라 개인도 살림집을 소유할 수 있는데, 「도시경영법」 제17조에 따르면 도시경영기관과 재정은행기관은 개인살림집을 소유자가 국가소유로 전환시켜줄 것을 요구할 경우에는 그것을 넘겨받고 보상하여주어야 하며, 살림집소유권을 국가소유로 넘긴 공민은 그 살림집을 계속 이용할 수 있다고 규정하고 있다.

지방정권기관은 관할지역 안의 건물과 시설물, 주민지구토지를 정확히 등록하여야 한다. 기관, 기업소, 단체는 자체로 관리하는 건물과 시설물, 주민지구토지를 정해진 기간 안에 지방정권기관에 등록하여야 한다. 국가, 단체소유의 건물과 시설물을 이용하는 기관, 기업소, 단체와 공민은 정해진 사용료를 물어야 한다.<sup>90)</sup>

### 제 3 절 외국인투자 관련 부동산관리법제

북한에서 외국인투자와 관련된 가장 기본이 되는 법령은 「외국인투자법」인데, 이 법에서는 부동산 관리와 관련하여 많은 조문을 두고 있지는 않지만 가장 기본적이고 원칙적인 내용을 담고 있다.

먼저, 제8조(장려부문 투자의 우대)에서는 장려하는 부문에 투자하여 창설한 외국인투자기업은 유리한 토지이용조건의 보장을 받도록 하고, 제9조(특수경제지대에서의 특혜적인 경영활동조건보장)에서는 국

90) 「도시경영법」 제56조(건물, 시설물, 주민지구토지의 등록)

가는 특수경제지대안에 창설된 외국투자기업에 세금납부, 토지이용 같은 여러 분야에서 특혜적인 경영활동조건을 보장하도록 한다는 점을 선언하고 있다. 그리고 제15조(토지의 임대기간)에서는 국가는 외국투자자와 외국인투자기업, 외국투자은행을 창설하는데 필요한 토지를 임대함에 있어 토지임대기간은 최고 50년까지로 하고, 임대받은 토지는 토지임대기관의 승인 밑에 임대기간 안에 양도하거나 저당잡힐 수 있다는 점을 규정하고 있다.

외국인투자와 관련하여 토지의 임대기간을 최고 50년까지로 규정하고 있는 것은 북한의 다른 자유경제무역지대와 경제특구 등 여러 법령에서 일관되게 공통적으로 견지하고 있는 원칙이다. 중국의 경우에는 거주용지 70년, 공업용지와 교육, 과학기술, 문화, 위생, 체육용지 50년, 상업·관광·오락용지 40년, 종합 혹은 기타 용지 50년 등으로 용도에 따라 임대기간에 차등을 두어 다양하게 규정하고 있다.<sup>91)</sup>

아래에서는 외국인투자와 관련된 법령들을 통해 각 부문별, 대상별로 부동산관리에 관한 구체적인 내용을 검토해 보기로 한다.

## 1. 부동산관리 일반법제

외국인투자와 관련한 부동산관리에 있어 지역 또는 투자자의 성격에 관계없이 일반적으로 적용되는 법제로는 「토지임대법」과 그 시행규정을 들 수 있다.

### (1) 토지임대법

토지임대법은 외국투자자와 외국투자기업에 필요한 토지를 임대하고 임차한 토지를 이용하는 질서를 세우는데 이바지하기 위해 제정되었으며, 총 6장 42개조로 구성되어 있다.

---

91) 「中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例」(중국 국무원령 제55호) 제12조 참조.

〈표 4〉 주요 부동산관리법령간의 비교

	부동산관리법	토지법	토지임대법
대 상	부동산	토지	토지
이용자	기관, 기업소, 단체, 공민	기관, 기업소, 단체, 공민	다른 나라 법인과 개인
권 리	이용권	소유권: 국가 및 협동단체 이용권: 기관, 기업소, 단체, 공민	이용권
절 차	부동산이용허가	-	토지임대차계약
대 가	부동산사용료	-	임대료 토지사용료

북한의 「민사법사전」은 「토지임대법」이 제정된 배경에 대해 “사회주의국가인 우리나라에서는 토지가 국가와 협동단체의 소유로 되어있기 때문에 토지임대차제도를 필요로 하지 않았다. 최근년간 외국투자 유치의 많아지고 라진-선봉자유경제무역지대가 창설됨에 따라 우리나라에서는 1993년도에 외국투자와 지대개발에 필요한 토지를 임대해주며 또한 임차한 토지를 리용하는 질서를 규제한 토지임대법이 채택되었다”고 설명하고 있다.<sup>92)</sup>

토지임대법은 토지의 임대방법, 토지이용권의 양도와 저당, 토지의 임대료와 토지사용료, 토지이용권의 반환, 제재 및 분쟁해결 등을 구체적으로 규율하고 있다.

북한에서 다른 나라의 법인과 개인은 토지를 임대받아 이용할 수 있는데, 토지임차자는 토지이용권을 가진다. 임대한 토지에 있는 천연

92) 사회과학원 법학연구소, 『민사법사전』, 646면.

자원과 매장물은 토지이용권의 대상에 속하지 않는다.

토지임대는 중앙국토환경보호지도기관의 승인 밑에 한다. 토지임대차계약은 해당 도(직할시)인민위원회 국토환경보호부서가 맺는다.

토지임대기간은 50년 안에서 계약당사자들이 합의하여 정한다. 임대 한 토지의 이용권은 임차자의 재산권으로 된다. 임차한 토지는 북한의 토지관련법규와 토지임대차계약에 따라 이용한다.

토지임차자는 토지를 임대한 기관의 승인을 받아 임차한 토지의 전부 또는 일부에 해당하는 이용권을 제3자에게 양도(판매, 재임대, 증여, 상속)하거나 저당할 수 있다.<sup>93)</sup> 토지이용권을 양도하거나 저당하는 기간은 토지임대차계약에 정해진 기간 안에서 남은 이용기간을 넘을 수 없다. 그런데 양도의 개념에 관하여 토지임대법은 판매, 재임대, 증여, 상속을 포괄하는 개념으로 사용하고 있으나, 「개성공업지구 부동산규정」(제3조제6호) 및 「금강산관광지구 부동산규정」(제3조제6호)에서는 매매, 교환, 증여, 상속을 포괄하는 개념으로 사용하여, 임대를 양도의 개념에서 제외하고 있다.<sup>94)</sup>

토지임차자는 정해진 데 따라 토지임대료를 물어야 하며, 토지임대료는 해당 토지임대기관에 문다. 토지를 임대하는 기관은 개발한 토지를 임대할 경우 임차자로부터 토지개발비를 토지임대료에 포함시켜 받는다.<sup>95)</sup>

외국투자기업과 외국투자은행은 해당 재정기관에 토지사용료를 해마다 물어야 한다. 장려대상에 대하여서는 토지사용료를 10년까지 낮추어주거나 면제하여 줄 수 있다.<sup>96)</sup> 장려대상은 외국인투자와 관련한

93) 북한의 『민사법사전』에 따르면 ‘양도’란 “자기가 가지고 있는 물건이나 권리를 다른 사람에게 넘겨주는 민사법률행위. 물건을 팔거나 빌려주는 행위와 채권을 넘겨주는 행위 같은 것이 이에 속한다”고 한다. 사회과학원 법학연구소, 『민사법사전』, 730면.

94) 박정원, 『북한 토지제도의 변화와 전망』, 한국법제연구원, 2006, 104면 참조.

95) 「토지임대법 시행규정」 제85조 후단에 따르면 토지임대료는 토지이용권의 값이다.

96) 「토지임대법 시행규정」 제91조 후단에 따르면 토지사용료는 국가소유의 토지를



기본법이라고 할 수 있는 「외국인투자법」 제7조(투자장려부문)는 “첨단기술을 비롯한 현대적기술과 국제시장에서 경쟁력이 높은 제품을 생산하는 부문, 하부구조건설부문, 과학연구 및 기술개발부문에 대한 투자를 특별히 장려한다”고 규정하고 있지만, 각각의 개별법에서는 특수경제지대의 성격에 따라 조금씩 다르게 설정하고 있다. 예를 들면, 「라선경제무역지대법」 제6조(투자장려 및 금지, 제한부문)에 의하면 하부구조건설부문과 첨단과학기술부문, 국제시장에서 경쟁력이 높은 상품을 생산하는 부문의 투자를 특별히 장려하고, 반면, 나라의 안전과 주민들의 건강, 건전한 사회도덕생활에 저해를 줄 수 있는 대상, 환경보호와 동식물의 생장에 해를 줄 수 있는 대상, 경제기술적으로 뒤떨어진 대상의 투자는 금지 또는 제한한다고 정하고 있다. 한편, 「개성공업지구법」 제4조에서는 “하부구조건설부문, 경공업부문, 첨단과학기술부문의 투자는 특별히 장려한다”고 하여 ‘경공업부문’이 추가되어 있다.

토지를 임차한 경우에는 「토지리용증」을 발급한다. 북한 「민사법사전」은 ‘토지리용증’에 대해 “임차한 토지의 리용권자임을 증명하는 법적문서. 토지임대기관이 임차자가 토지임대차계약에 따라 토지리용권 값(임대료)을 물었을 때에 발급한다. 토지리용증은 시, 군 국토관리기관에 등록한 때부터 효력을 가진다. 토지를 양도하는 경우 양도받는 자는 토지임대기관에서 토지리용증을 재발급받아 해당한 등록을 하여야 한다”고 설명하고 있다.<sup>97)</sup>

「토지임대법 시행규정」(1994. 9. 7 정무원 결정으로 채택)은 「토지임대법」을 철저히 집행하기 위하여 제정되었으며, 총 6장 109개조에 걸쳐 일반규정, 토지의 임대방법, 토지이용권의 양도와 저당, 토지의 임대

---

이용한 것과 관련하여 지불하는 요금이다. 또한 그 95조에 따르면, 토지임대기관은 장려부문과 자유경제무역지대 안에 투자하는 대상에 대하여 투자규모와 내용, 경제적 효과성에 따라 토지사용료를 10년까지 덜어주거나 면제하여 줄 수 있다.

97) 사회과학원 법학연구소, 『민사법사전』, 644면.

료와 사용료, 제재 및 분쟁해결 등에 관해 「토지임대법」의 시행에 필요한 사항을 매우 구체적으로 규정하고 있다.

## (2) 임대토지부착물의 이전보상규정

「임대토지부착물의 이전보상규정」<sup>98)</sup>은 외국인투자를 위한 임대토지 대상으로 지정된 경우 기존 이용자가 소유한 임대토지부착물의 이전보상을 제때에 하계 함으로써 부착물소유권자의 이익을 보호하기 위하여 제정한 것이다. 임대토지의 부착물에는 농경지, 농작물, 건물, 기타 부착물이 포함된다.

이전보상은 임대토지의 부착물을 이설, 폐기하거나 없애버리는 것과 관련하여 부착물의 소유권자에게 해당하는 보상비를 지불하는 행위이며, 이전보상비에는 농경지보상비, 농작물보상비, 건물보상비, 기타 부착물보상비가 포함된다.

이 규정은 토지임대기관과 북한 영역 안에서 토지를 임차하는 외국투자가, 임대토지에 있는 농경지, 건물, 기타 부착물의 소유권자에게 적용한다. 합영, 합작 기업에 토지와 건물을 출자하거나 공업지구를 개발하는 공화국의 기관, 기업소, 단체에도 이 규정을 적용한다.

이전보상비는 이전 당시의 환율에 따라 조선원으로 계산하며 계산된 이전보상비는 토지임차자가 부담한다. 임대기관은 이전보상비를 토지임대료에 포함시켜 받으며, 토지임차자는 계약에 따라 임대료를 분할지불하는 경우에도 토지임차계약보증금과 함께 해당하는 이전보상비를 지불하여야 한다. 즉, 토지를 임차하는 외국인투자가 등은 이전보상에 소요된 비용을 반영한 토지임대료를 임대기관에 지불하여야 한다는 것이다.

이러한 제도는 논리적으로는 당연한 것이기도 하지만, 보통 다른 나라에서는 특수경제지대 부지 조성 또는 토지 수용을 위한 국가 내부절

---

98) 이 규정은 1996. 12. 30 정무원 결정 제64호로 승인되었다.

차이거나 또는 토지임대기관이 임대토지 부착물 소유자로부터 토지를 환수하는 과정이기 때문에 임차인이 될 외국투자자가 이 법의 직접적인 적용대상이 될 필요는 없었던 것으로 보인다. 다만, 개성공업지구나 금강산관광지구와 같이 특별히 개발주체(남측)가 주도적으로 개발에 참여하는 경우에는 보상비 등을 거의 직접경비와 마찬가지로 산정하기 때문에 이런 절차를 규정하는 것도 일견 타당성이 있어 보인다.<sup>99)</sup>

하지만, 이와 같은 입법형식이 일반화된다면 오히려, 부착물에 대한 이전보상 비용을 외국투자자에게 ‘부당하게’ 전가하는 듯한 양상을 보일 수 있고, 또한 북한의 토지와 그 부착물에 대한 적절한 가격은 외국투자자로서는 예측하기 어렵기 때문에 이로 인해 토지임대료에 대한 부담을 강하게 인식시키는 역효과가 있지 않을까 우려된다.<sup>100)</sup>

## 2. 라선경제무역지대의 부동산관리법제

### (1) 라선경제무역지대법

북한의 대표적인 특수경제지대인 라선경제무역지대의 개발과 관리에 관한 사항을 규율하는 「라선경제무역지대법」에서도 부동산관리와 관련된 몇몇 조항들을 두고 있다.

먼저, 토지종합개발경영방식으로 개발하는 경우 개발기업은 국토관리기관과 토지임대차계약을 맺도록 하고, 토지임대차계약에서는 임대기간, 면적, 구획, 용도, 임대료의 지불기간과 지불방식, 그 밖의 필요한

99) 실제로 2004. 4. 13 현대·토공-북측간에 개성공단 100만평 토지임차료 외에 지장물 보상비를 포함한 관련 계약을 체결한 바 있다.

100) 더욱이 「토지임대법」 제29조에 따르면 “토지를 임대하는 기관은 개발한 토지를 임대할 경우 임차자로부터 토지개발비를 토지임대료에 포함시켜 받는다. 토지개발비에는 토지정리와 도로건설 및 상하수도, 전기, 통신, 난방시설건설에 지출된 비용이 속한다”고 규정하고 있는데, 보통의 경우 토지 및 부착물의 매수 또는 환수에 소요되는 비용도 토지개발비에 포함될 것이기 때문에 사실상 「임대토지부착물의 이전보상규정」에서 중복적으로 규정할 필요는 없었던 셈이다.

사항을 정하며, 국토관리기관은 토지임대료를 지불한 개발기업에게 토지이용증을 발급해 주도록 규정하고 있다.<sup>101)</sup> 경제무역지대에서의 토지임대기간은 해당 기업에게 토지이용증을 발급한 날부터 50년까지로 하고, 경제무역지대 안의 기업은 토지임대기간이 끝난 다음 계약을 다시 맺고 임대받은 토지를 계속 이용할 수 있도록 하고 있다.<sup>102)</sup>

그리고 경제무역지대에서 기업은 규정에 따라 토지이용권과 건물소유권을 취득할 수 있도록 하고, 이 경우 해당 기관은 토지이용증 또는 건물소유권등록증을 발급하여 주도록 하였다.<sup>103)</sup> 또한 개발기업은 개발계획과 하부구조건설이 진척되는데 따라 개발한 토지와 건물을 양도, 임대할 권리를 가지며, 이 경우 양도, 임대가격은 개발기업이 정하도록 규정하였다.<sup>104)</sup>

경제무역지대에서 기업은 유효기간 안에 토지이용권과 건물소유권을 매매, 교환, 증여, 상속의 방법으로 양도하거나 임대, 저당할 수 있으며, 이 경우 토지이용권, 건물소유권의 변경등록을 하고 토지이용증 또는 건물소유권등록증을 다시 발급받아야 한다.<sup>105)</sup>

## (2) 자유경제무역지대 공업지구개발 및 경영규정

북한의 특수경제지대 창설을 위한 지역이 라선경제무역지대로 한정되기 이전에 ‘자유경제무역지대’의 창설 및 관리를 위해 존재했던 「자유경제무역지대법」<sup>106)</sup>의 시행규정들에서는 부동산 이용에 관하여 별

101) 제15조(토지종합개발경영과 관련한 토지임대차계약) 참조.

102) 제16조(토지임대기간) 참조.

103) 제17조(부동산의 취득과 해당 증서의 발급) 참조.

104) 제18조(토지이용권과 건물의 양도와 임대가격) 참조.

105) 제19조(토지이용권, 건물소유권의 변경과 그 등록) 참조.

106) ‘자유경제무역지대’는 북한이 특정한 지역이 아닌 여러 지역을 외국인투자를 유치하기 위한 특수경제지대로 지정하기 위하여 다른 나라의 사례를 참조하여 도입한 것으로, 최초로 라진-선봉지구를 자유경제무역지대로 선포(1991. 12. 28 채택된 정무원 결정 제74호, 1993. 9. 23 채택된 중앙인민위원회 정령 제3115호)하고, 이

도의 보다 구체적인 규정을 두고 있다.<sup>107)</sup> 즉, 자유경제무역지대 안에 공업지구를 개발하고 경영하는 외국인투자가와 외국인투자기업(이 아래 부터는 개발업자라 한다.)에 적용되는 「자유경제무역지대 공업지구개발 및 경영규정」(1996. 4. 30. 정무원 결정) 제9조에 따르면, 공업지구개발 계획을 심사승인받은 개발업자는 토지임대와 관련한 북한의 법규범에 따라<sup>108)</sup> 지대당국과 토지임대차계약을 맺어야 한다. 그리고 공업지구 개발용지를 임차한 날부터 12개월 안으로 개발에 착공하여야 한다.

그런데 제18조에서는 공업지구 개발이 끝났을 경우 개발업자는 개발한 공업지구의 토지, 건물, 기타 부착물을 제3자에게 양도하거나 저당할 수 있다고 규정하고 있다. 또한 공업지구의 개발이 계약에 정한 양도조건에 이르지 못하였을 경우에도 임대료의 전액을 지불하고 총 투자액의 30% 이상을 투자하였을 경우에는 개발 구역안의 토지와 건물, 기타 부착물을 제3자에게 양도할 수 있다고 한다.

여기서 양도가 구체적으로 무엇을 의미하는 지는 명확하지 않지만, 제9조를 비롯한 앞선 조항들의 의미를 감안하면 토지임대차계약의 범위 내에서 이루어질 수 있는 양도임은 분명하다. 그리고 「토지임대법」 제15조에서는 “양도(판매, 재임대, 증여, 상속)”이라고 표현하고 있으나, 이는 토지이용권의 양도를 의미하고 있다. 그러나 건물의 경우에는

---

지대의 법적 지위와 기능을 규정한 「자유경제무역지대법」(1993. 1. 31 최고인민회의 상설회의 결정 제28호로 채택, 1993. 4. 8 최고인민회의 제9기 제5차회의에서 법령으로 승인)을 채택공포하였으나, 이후 이 법령이 「라진-선봉경제무역지대법」(1999. 2. 26 최고인민회의 상임위원회 정령 제484호로 수정보충), 또다시 「라선경제무역지대법」(2002. 11. 7 최고인민회의 상임위원회 정령 제3400호로 수정)으로 개칭되면서 다수의 특수경제지대 지정을 상정한 자유경제무역지대라는 개념은 사라지게 되었고, 라선경제무역지대와 그 외 특별히 지정되는 경제특구들로 한정되게 되었다.

107) 북한법령의 특성상 제·개정 이력에 관한 사항이 불명확하기 때문에 이러한 시행규정들이 여전히 유효한 지는 확인할 수 없지만, 「자유경제무역지대법」이 현재 「라선경제무역지대법」으로 개칭되어 있기 때문에 그 시행규정들도 「라선경제무역지대법」의 시행규정들로 개정되어 있는 것으로 보는 것이 타당할 것이다.

108) 「토지임대법」 등이 적용될 것이다.

이와 다른 해석이 가능하다. 즉, 애초 개발업자는 토지에 대한 임대차 계약만을 체결했기 때문에 개발계획에 따라 건설한 건물의 경우 개발업자가 소유권을 가지게 되며, 따라서 이 경우의 양도에는 건물의 소유권에 대한 양도도 포함하고 있다고 보아야 할 것이다. 이러한 사실은 「자유경제무역지대 건물양도 및 저당규정」에서 건물의 매매 및 교환, 증여 및 상속 등을 다루고 있는 점을 보아도 잘 알 수 있다.

개발업자가 토지를 임차한 날부터 정한 기일 안에 정당한 이유없이 공업지구개발에 착공하지 않을 경우에는 매일 토지임대료의 1%에 해당하는 벌금을 물리며 2년이 지나도 착공하지 않을 경우에는 토지이용권을 박탈한다. 그리고 공업지구개발을 자유경제무역지대와 관련한 국토건설총계획, 산업 및 부문별 건설총계획, 공업지구개발계획과 어긋나게 하는 경우에는 정도에 따라 그 토지에 있는 시설물을 몰수하거나 토지를 원상복구시키며 1만~5만원의 벌금을 물린다.

### (3) 자유경제무역지대 건물양도 및 저당규정

「자유경제무역지대 건물양도 및 저당규정」(1995년 8월 30일 정무원 결정으로 채택)은 자유경제무역지대 안에서 건물의 양도 및 저당에 관한 질서를 세워 지대 안의 기업활동조건과 외국인의 생활상 편의를 보장해주기 위하여 제정되었으며, 총 6장 64개조로 구성되어 있다.

이 규정은 자유경제무역지대 안에서 건물의 임대차, 건물의 매매 및 교환, 건물의 증여 및 상속, 건물의 저당, 및 감독통제 및 분쟁해결에 관하여 상세하게 정하고 있다.

건물의 양도에는 건물의 임대, 매매, 교환, 증여, 상속이 포함되며 건물의 저당에는 건물소유권의 저당이 포함된다. 양도 및 저당 건물에는 살림집, 공공건물, 생산건물과 그 부속건물이 포함된다. 건물이 양도, 저당되는 경우에는 토지이용권도 양도, 저당된다.

북한의 기관, 기업소, 단체와 외국투자기업, 외국인, 북한 영역 밖에 거주하고 있는 조선동포는 자유경제무역지대 안에 있는 건물의 소유권과 이용권을 가질 수 있으며 건물의 소유권과 이용권을 다른 사람에게 양도할 수 있다.<sup>109)</sup> 또한 북한의 기관, 기업소와 외국투자기업, 외국인, 북한 영역 밖에 거주하고 있는 조선동포는 자유경제무역지대 안에 있는 건물을 저당할 수 있다.

### 제 4 절 경제특구 관련 부동산관리법제

경제특구와 관련한 부동산관리법제로는 「개성공업지구법」과 「개성공업지구 부동산규정」, 「금강산관광지구법」과 「금강산관광지구 부동산규정」 등을 들 수 있다. 최근에 지정한 「황금평, 위화도경제지대법」의 경우에는 시행규정들은 마련되어 있지 않다. 그리고 북한이 2008년 금강산관광지구 민간인 총격사건을 금강산관광사업이 중단된 이후 새롭게 제정한 「금강산국제관광특구법」(2011. 5. 31 최고인민회의 상임위원회 결정 제1673호로 채택)에는 부동산관리와 관련한 특별한 규정은 두고 있지 않다.

〈표 5〉 경제특구별 부동산관리법제 비교

	라선경제무역지대법	개성공업지구법	금강산관광지구법	황금평, 위화도경제지대법
토지 임대차 계약	제15조 (토지종합 개발경영과 관련한 토지임대차계약) 토지종합개발경영방식	제11조 개발업자는 중앙공업지구 지도기관과 토지임대차계약을 맺어야 한다.	제 7 조 관광지구의 개발은 개발업자가 한다. 개발업자는 중앙관광지구지도	제15조 (토지임대차계약) 개발사업권증명서를 받은 개발기업은 국토관리기

109) 북한의 민법에서는 살림집에 한해 개인소유권을 인정하고 있으나, 이 규정에 의하면 자유경제무역지대에 있어서는 건물에 대해서도 소유권을 가질 수 있도록 정하고 있다.

제 3 장 북한 부동산관리법제의 내용

	라선경제무역 지대법	개성공업지구법	금강산관광지구법	황금평, 위화도경제지대법
	<p>으로 개발하는 경우 개발기업은 국토관리기관과 토지임대차계약을 맺어야 한다.</p> <p>토지임대차계약에서는 임대기간, 면적, 구획, 용도, 임대료의 지불기간과 지불방식, 그 밖의 필요한 사항을 정한다.</p> <p>국토관리기관은 토지임대료를 지불한 개발기업에게 토지이용증을 발급해주어야 한다.</p>	<p>중앙공업지구지대기관은 토지임대차계약을 맺은 개발업자에게 해당 기관이 발급한 토지이용증을 주어야 한다.</p>	<p>기관으로부터 해당 기관의 토지이용증을 발급받아야 한다.</p>	<p>관과 토지임대차계약을 맺어야 한다.</p> <p>토지임대차계약에서는 임대기간, 면적과 구획, 용도, 임대료의 지불기간과 지불방법, 그 밖의 필요한 사항을 정한다.</p> <p>국토관리기관은 토지임대료를 지불한 개발기업에게 토지이용증을 발급하여준다.</p>
토지 임대 기간	<p>제16조 (토지임대기간) 경제무역지대에서 토지임대기간은 해당 기업에게 토지이용증을 발급한 날부터 50년까지로 한다.</p> <p>경제무역지대안의 기업은 토지임대기간이 끝난 다음 계약을 다시 맺고 임대받은 토지를 계속 리용할 수 있다.</p>	<p>제12조 공업지구의 토지임대기간은 토지이용증을 발급한 날부터 50년으로 한다.</p> <p>토지임대기간이 끝난 다음에도 기업의 신청에 따라 임대받은 토지를 계속 리용할 수 있다.</p>	<p>제 8 조 개발업자는 중앙관광지구 지도기관이 정한 기간까지 관광지구 개발과 관광사업권을 행사할 수 있으며 그 권한의 일부를 다른 투자자에게 양도하거나 임대할 수 있다.</p> <p>개발업자가 하는 관광지구개발과 영업활동에는 세금을 부과하지 않는다.</p>	<p>제16조 (토지임대기간) 경제지대에서 토지임대기간은 해당 기업에게 토지이용증을 발급한 날부터 50년까지로 한다.</p> <p>지대안의 기업은 토지임대기간이 끝난 다음 계약을 다시 맺고 임대 받은 토지를 계속 리용할 수 있다.</p>



	라선경제무역 지대법	개성공업지구법	금강산관광지구법	황금평, 위화도경제지대법
부동산 의 취득	제17조 (부동산의 취득과 해당 증 서의 발급) 경 제무역지대에서 기업은 규정에 따라 토지이용권, 건물소유권을 취득할수 있다. 이 경우 해당 기관은 토지리 용증 또는 건물 소유권등록증을 발급하여준다.	-	-	-
양도와 임대	제18조 (토지이용 권과 건물의 양 도와 임대가격) 개발기업은 개 발계획과 하부 구조건설이 진 척되는데 따라 개발한 토지와 건물을 양도, 임 대할 권리를 가 진다. 이 경우 양도, 임대가격 은 개발기업이 정한다.	제18조 개발업자 는 하부구조대 상건설이 끝나 는 차제로 공업 지구개발총계획 에 따라 기업을 배치하여야 한 다. 이 경우 공 업지구의 토지 이용권과 건물 을 기업에 양도 하거나 재임대 할수 있다.		제20조 (토지이용 권과 건물의 양 도 및 임대가 격) 개발기업은 개발계획과 하 부구조건설이 진척되는데 따 라 개발한 토지 와 건물을 양도, 임대할 권리를 가진다. 이 경우 양도, 임대가격 은 개발기업이 정한다.
변경과 등록	제19조 (토지이용권, 건물소유권의 변경과 그 등록) 경제무역지대에 서 기업은 유효 기간안에 토지 이용권과 건물	-	-	제21조 (토지이용권, 건물소유권의 변경과 그 등 록) 경제지대에 서 기업은 유효 기간안에 토지 이용권과 건물

	라선경제무역 지대법	개성공업지구법	금강산관광지구법	황금평, 위화도경제지대법
	소유권을 매매, 교환, 증여, 상속의 방법으로 양도하거나 임대, 저당할수 있다. 이 경우 토지이용권, 건물소유권의 변경등록을 하고 토지이용증 또는 건물소유권등록증을 다시 발급받아야 한다.			소유권을 매매, 교환, 증여, 상속의 방법으로 양도하거나 임대, 저당할수 있다. 이 경우 토지이용권, 건물소유권의 변경등록을 하고 토지이용증 또는 건물소유권등록증을 다시 발급받아야 한다.

## 1. 개성공업지구의 부동산관리

### (1) 개성공업지구법

「개성공업지구법」에 따르면, 개발업자는 중앙공업지구지도기관과 토지임대차계약을 맺어야 한다. 중앙공업지구지대기관은 토지임대차계약을 맺은 개발업자에게 해당 기관이 발급한 토지이용증을 주어야 한다.

공업지구의 토지임대기간은 토지이용증을 발급한 날부터 50년으로 한다. 토지임대기간이 끝난 다음에도 기업의 신청에 따라 임대받은 토지를 계속 이용할 수 있다.

개발업자는 하부구조대상건설이 끝나는 차제로 공업지구개발총계획에 따라 기업을 배치하여야 한다. 이 경우 공업지구의 토지이용권과 건물을 기업에 양도하거나 재임대할 수 있다.

## (2) 개성공업지구 부동산규정

「개성공업지구 부동산규정」은 개성공업지구에서 부동산을 취득하거나 양도, 임대, 저당하는 기업과 개인에게 적용한다. 공업지구 밖에서 공업지구까지 연결되는 하부구조건설을 위하여 부동산을 취득하는 기업 또는 개인에게도 이 규정을 적용할 수 있다.

기업이란 공업지구에서 경제활동을 하는 기업과 지사, 영업소, 사무소 같은 것이며, 개인이란 공업지구에서 경제활동을 하거나 생활하는 남측 및 해외동포, 외국인이다. 부동산이란 토지이용권과 건물, 거기에 달린 물건을 말한다.

개성공업지구에서 기업과 개인은 토지이용권을 취득하거나 건물을 소유할 수 있다. 토지이용권에는 토지에 있는 천연자원과 매장물이 속하지 않는다. 공업지구에서 부동산의 등록과 취득, 양도, 임대, 저당에 대한 관리는 공업지구관리기관이 한다.

## (3) 기타 부동산 관련 준칙

개성공업지구에는 이외에도 부동산과 관련하여 개성공업지구관리위원회가 제정하는 여러 준칙들이 제정되어 있다.<sup>110)</sup> 그 대표적인 것은 부동산등록준칙, 부동산집행준칙, 지적준칙, 토지계획 및 이용에 관한 준칙, 하부구조시설관리준칙, 건축물의 분양에 관한 준칙, 건축준칙, 건축에 관한 세부지침 등을 들 수 있다.

그 외에도 토지이용권을 포함하여 각종 동산, 부동산 등의 재산에 대한 감정평가에 관하여 규정한 「개성공업지구 감정평가기준」(2007.6.15. 제정)의 존재도 부동산의 가치 평가와 관련하여 매우 중요한 의미를 가진다.

---

110) 준칙은 개성공업지구관리위원회가 초안을 작성하여 남북협력지구지원단 등 관계기관의 검토와 이해관계인의 의견수렴을 거쳐 제정한다.

## 2. 금강산관광지구의 부동산관리

### (1) 금강산관광지구법

「금강산관광지구법」에 의하면, 관광지구의 개발은 개발업자가 한다. 개발업자는 중앙관광지구지도기관으로부터 해당 기관의 토지이용증을 발급받아야 한다.

개발업자는 중앙관광지구지도기관이 정한 기간까지 관광지구 개발과 관광사업권한을 행사할 수 있으며<sup>111)</sup> 그 권한의 일부를 다른 투자자에게 양도하거나 임대할 수 있다. 개발업자가 하는 관광지구개발과 영업활동에는 세금을 부과하지 않는다.

### (2) 금강산관광지구 부동산규정

「금강산관광지구 부동산규정」은 금강산관광지구에서 부동산을 취득하거나 양도, 임대, 저당하는 기업과 개인에게 적용한다. 관광지구 밖에서 관광지구까지 연결되는 하부구조건설을 위하여 부동산을 취득하는 기업 또는 개인에게도 이 규정을 적용할 수 있다.

기업이란 관광지구에서 경제활동을 하는 기업과 지사, 영업소, 사무소 같은 것이다. 개인이란 관광지구에서 경제활동을 하거나 생활하는 남측 및 해외동포, 외국인이다. 부동산이란 토지이용권과 건물, 거기에 달린 물건이다.

관광지구에서 기업 또는 개인은 토지이용권을 취득하거나 건물을 소유할 수 있다. 토지이용권에는 토지에 있는 천연자원과 매장물이 속하지 않는다. 관광지구에서 부동산의 등록과 취득, 양도, 임대, 저당에 대한 관리는 관광지구관리기관이 한다.

---

111) 다른 외국인투자법제나 개성공업지구와는 달리 금강산관광지구에서는 임대차계약기간을 특별히 예시하거나 한정하지 않았다. 이는 금강산관광지구의 경우 전체 지구의 개발을 개발업자와의 계약에 의해 체결하는 방식을 채택하고 있어 임대차기간도 그에 따라 정해질 것이기 때문으로 생각된다.

다만, 이 규정은 「개성공업지구 부동산규정」과 달리 토지사용료의 부과 및 면제에 관한 조항을 별도로 언급하지 않았다. 「개성공업지구 부동산 규정」은 제15조(토지사용료의 부과 및 면제)에서 “토지이용권을 소유한 자에게는 중앙공업지구지도기관과 개발업자가 해당 토지에 대한 임대차계약을 맺은 날부터 10년이 지난 다음 해부터 토지사용료를 부과한다. 토지사용료의 기준은 중앙공업지구지도기관과 공업지구관리기관이 협의하여 정한다. 개발업자에게는 토지사용료를 부과하지 않는다”고 명시하고 있다. 현대아산측은 이와 관련하여 “우리가 1998년 금강산에서 사업에 착수하면서 북한에 토지사용료를 포함한 대가를 지급해왔기 때문에 이제 갓 사업이 시작된 개성공단과 달리 토지사용료 부과 및 면제 규정을 별도로 명시할 필요가 없다”고 설명했다.<sup>112)</sup>

### 3. 황금평 · 위화도경제지대의 부동산관리

「황금평 · 위화도경제지대법」에 따르면, 개발사업권승인증서를 받은 개발기업은 국토관리기관과 토지임대차계약을 맺어야 한다. 토지임대차계약에서는 임대기간, 면적과 구획, 용도, 임대료의 지불기간과 지불방법, 그 밖의 필요한 사항을 정한다.

국토관리기관은 토지임대료를 지불한 개발기업에게 토지이용증을 발급하여준다. 경제지대에서 토지임대기간은 해당 기업에게 토지이용증을 발급한 날부터 50년까지로 한다. 지대 안의 기업은 토지임대기간이 끝난 다음 계약을 다시 맺고 임대 받은 토지를 계속 이용할 수 있다.

개발기업은 개발계획과 하부구조건설이 진척되는데 따라 개발한 토지와 건물을 양도, 임대할 권리를 가진다. 이 경우 양도, 임대가격은 개발기업이 정한다.

---

112) 「연합뉴스」, 2004. 10. 11.

경제지대에서 기업은 유효기간 안에 토지이용권과 건물소유권을 매매, 교환, 증여, 상속의 방법으로 양도하거나 임대, 저당할 수 있다. 이 경우 토지이용권, 건물소유권의 변경등록을 하고 토지이용증 또는 건물소유권등록증을 다시 발급받아야 한다.

## 제 5 절 외국인투자과 부동산 관련 세금제도

부동산관리와 관련한 북한의 예산수입 항목은 앞에서 언급한 ‘부동산사용료’ 외에도 외국인투자관련 세금도 있는데, 이것은 「국가예산수입법」상 ‘기타수입금’에 속한다. 국가예산수입법(2005. 7. 6 최고인민회의 상임위원회 정령 제1183호로 채택)에 따르면, 국가예산수입은 “국가의 수중에 집중되는 화폐자금”으로 정의되며, 국가예산수입항목에는 국가기업이득금, 협동단체이득금, 감가상각금, 부동산사용료, 사회보험료, 재산판매 및 가격편차수입금, 기타수입금이 속한다(국가예산수입법 제2조).

기타수입금은 생산, 경영활동과 관련 없이 조성된 수입금과 통제적 기능을 수행하는 과정에 조성된 수입금, 그밖의 수입금을 국가예산에 동원하는 자금을 말한다. 기타수입금에는 무상노력동원수입, 국가수수료, 관세, 벌금 및 몰수품수입, 시효기간이 지난 채무수입, 재산보험료, 외국투자기업 및 외국인세금 같은 것이 속한다. 그리고 공민이 합법적인 경리활동을 통해 조성한 개인수입금도 이에 속하는 것으로 규정되어 있다.<sup>113)</sup>

「국가예산수입법」 제56조는 북한 영역에서 경제거래를 하거나 소득을 얻는 외국투자기업과 외국인의 세금납부는 「외국투자기업 및 외국인세금법」에 따르도록 하고 있다. 한편, 개성공업지구에는 「개성공업지구 세금규정」을 두고 있다.

---

113) 국가예산수입법 제50조 내지 제57조 참조.

## 1. 외국투자기업 및 외국인세금법

「외국투자기업 및 외국인세금법」(1993. 1. 31 최고인민회의 상설회의 결정 제26호로 채택)은 채택 이후 2011년까지 6차례에 걸쳐 수정보충되었고, 2002년 채택된 「시행규정」<sup>114)</sup>을 두고 있다.

외국투자기업과 외국인이 바치는 세금은 조선원으로 계산하여 수익인이 직접 납부하거나 수익금을 지불하는 단위가 공제납부한다. 이 법은 북한에서 경제거래를 하거나 소득을 얻는 외국투자기업과 외국인, 해외동포에게 적용한다. 시행규정에 따르면, 외국투자기업에는 외국인투자기업과 외국기업이 포함된다. 외국인투자기업에는 북한 영역 안에 창설되는 합작기업, 합영기업, 외국인기업이, 외국기업에는 북한 영역 안에 상주기구를 두고 경영활동을 하거나 상주기구를 두지 않고 북한 영역 안에서 소득을 얻는 외국회사, 상사와 같은 경제조직이 속한다. 외국인에는 북한 영역 안에서 경제거래를 하거나 소득을 얻는 외국인이 속한다. 북한이 다른 나라와 체결한 조약에서 이 법과 다르게 정하였을 경우에는 그에 따른다.

부과되는 세금의 종류로는 기업소득세, 개인소득세, 재산세, 상속세, 거래세, 영업세, 자원세, 지방세 등이 있는데, 그 중에서 부동산과 관련있는 항목은 재산세, 상속세와 자원세이다. 자원세는 2011년에 새로이 신설되었는데, 외국자본에 의한 자원개발에 대해 견제하고 재정수입을 확보하려는 의도로 새로 도입한 것으로 보인다.

재정기관은 외국투자기업과 외국인이 세금을 정한 기일 안에 납부하지 않았을 경우 납부기일이 지난날부터 납부하지 않은 세액에 대하여 매일 0.3%에 해당하는 연체료를 물린다.

---

114) 「외국인투자기업 및 외국인세금법 시행규정」은 2002. 6. 14 내각결정 제39호로 채택되고, 2002. 12. 26 내각결정 제88호로 수정되었다.

### (1) 재산세

재산세는 외국인이 북한에 등록한 건물과 선박, 비행기에 대하여 납부한다. 특수경제지대에서는 건물에 대한 재산세를 5년 동안 면제한다. 재산세의 과세대상액은 해당 재정기관에 등록된 값으로 하고, 세율은 등록된 재산값의 1~1.4%로 되어 있다.

「외국인투자기업 및 외국인세금법 시행규정」에 따르면 재산세는 외국인이 북한 영역 안에 가지고 있는 건물과 선박, 비행기에 대하여 납부한다. 건물에는 살림집, 별장, 부속건물이, 선박, 비행기에는 자가용배, 자가용비행기 같은 것이 포함된다.

재산세는 재산소유자가 신고납부하여야 한다. 재산을 임대하여 주었거나 저당 잡혔을 경우에도 재산세를 납부하여야 한다. 재산소유자가 재산이 있는 곳에 없을 경우에는 재산의 관리자 또는 사용자가 재산세납부의무자로 된다.

외국인은 북한 영역 안에 건물, 선박, 비행기를 소유하고 있을 경우 그것을 소유한 날부터 20일안으로 해당 세무기관에 재산을 등록하여야 한다. 상속 또는 증여에 의하여 재산을 넘겨받은 당사자가 북한 영역 밖에 있을 경우에는 재산의 소유자 또는 관리자가 재산을 등록하여야 한다.

재산을 등록하려고 할 경우에는 재산등록신청문건을 내야 한다. 재산등록신청문건에는 신청자명, 국적, 민족별, 주소, 재산명, 단위, 수량, 건평, 처음값, 대보수비, 내용년한, 사용한년한, 건설(제작)년도, 평가한 가격과 같은 내용을 밝혀야 한다.

등록하는 재산의 가격은 각각제정기관이 평가한 다음 공증기관이 공증한 가격으로 하여야 한다. 등록된 재산은 해마다 1월 1일 현재로 재평가한 다음 30일안에 공증기관의 공증을 받은 가격으로 해당기관에 재등록하여야 한다. 재산의 소유자 또는 재산의 등록값이 달라졌을



경우와 재산을 폐기하였을 경우에는 등록값이 달라졌거나 재산을 폐기한 날부터 20일안으로 공증기관의 공증을 받아 변경등록 또는 등록취소소속을 하여야 한다. 재산세의 과세대상액은 해당 세무기관에 등록된 재산가격으로 하여야 한다.

재산세의 세율은 등록된 가격에 건물은 1프로, 선박과 비행기는 1.4프로로 한다. 재산세는 등록된 가격에서 정해진 세율을 적용하여 계산하여야 한다.

재산세는 다음분기 첫달 20일 안으로 납부하여야 한다. 불가피한 사정으로 재산세를 정해진 기일까지 납부하지 못할 경우에는 해당 세무기관의 승인을 받아 납부기일을 연장하거나 다음분기에 추가하여 납부할 수 있다.

라선경제무역지대 안에 있는 납세의무자가 자기 자금으로 구입하였거나 건설한 건물의 재산세는 그것을 구입하였거나 준공한 달부터 5년간 면제한다.

법령상에서는 그 명확한 근거를 찾을 수는 없었지만, 북한 문헌에 따르면, 재산세는 생산용고정재산이건 비생산용고정재산이건 관계없이 모든 고정재산에 다 재산세를 부과하는 것이 일반적이지만, 라선경제무역지대에서는 외국인들이 지대에 더 많은 재산을 투자하도록 장려하며 지대개발을 촉진시킬 목적으로 재산세의 과세대상을 단지 비생산용고정재산에만 국한시켰으며, 그것도 자가용비행기와 선박, 주택용건물과 별장과 같은 특수한 부류의 비생산적고정재산에 대해서만 적용하고 있다고 한다.<sup>115)</sup> 또한 주택용건물인 경우에도 외국인들이 지대에 건물을 더 많이 건설하도록 장려하기 위하여 그들이 직접 건설하였거나 자기의 자금으로 구입한 경우에는 준공한 때로부터 5년간 재산세를 면제한다고 법적으로 규정하고 있다고 한다.<sup>116)</sup>

115) 강종철, “라선경제무역지대 외국인투자기업 및 외국인세금제도의 특징과 그 운영을 개선하는데서 나서는 몇가지 문제”, 『경제연구』 제2호, 과학백과사전출판사, 2011, 57면.

116) 강종철, 앞의 논문. 여기서 말하는 법규는 「라선경제무역지대 외국인투자기업 및

## (2) 상속세

상속세는 북한에 있는 재산을 상속받는 외국인이 납부해야 한다. 북한에 거주하고 있는 외국인이 북한 영역 밖에 있는 재산을 상속받았을 경우에도 상속세를 바쳐야 한다.<sup>117)</sup>

상속세의 과세대상은 상속자가 상속받은 재산 가운데서 상속시키는 자의 채무를 청산한 나머지금액으로 하고, 상속재산값의 평가는 해당 재산을 상속받을 당시의 가격으로 한다.

상속세의 세율은 상속받은 금액의 6~30%이다. 상속세는 상속자가 상속받은 날부터 3개월 안으로 해당 재정기관에 신고납부하여야 한다. 상속세액이 정해진 금액을 초과할 경우에는 분할납부할 수 있다.

「외국인투자기업 및 외국인세금법 시행규정」에 따르면 북한 영역 안에 있는 재산을 상속받은 외국인은 상속세를 납부하여야 한다. 북한 영역 안에 거주하고 있는 외국인은 북한 영역 밖에 있는 재산을 상속받은 경우에도 상속세를 납부하여야 한다.

상속재산에는 동산, 부동산, 화폐재산, 유가증권, 예금 및 저금, 보험금, 지적소유권, 채권과 같은 재산과 재산권이 포함된다. 상속세의 과세대상은 상속자가 상속받은 재산가운데서 상속시키는 자의 채무(상속자가 부담한 장례비용, 상속기간에 상속재산을 보존관리하는데 든 비용, 재산상속과 관련한 공증료 포함)를 공제한 나머지금액으로 하며 상속세액은 상속시키는 자의 채무를 공제한 나머지 금액의 6~30프로의 세율을 적용하여 계산한다. 상속시키는 자의 채무를 공제받으려고 할 경우에는 공증기관의 공증을 받아야 한다.

---

외국인 세금규정세칙」(2010. 9. 5 공포)인 것으로 보인다. 강종철, 앞의 논문, 58면 참조.

117) 우리나라의 경우에도 「상속세 및 증여세법」에 의하여 외국국적을 가졌더라도 상속개시일 현재 국내 주소로 둔 자와 1년 이상 거소를 둔 자는 국내외 상속재산에 대하여 상속세를 부과한다.

상속재산의 가격은 상속받을 때의 재산이 있는 현지가격으로 한다. 상속재산을 평가하는 경우에는 회계검증기관의 검증을 받아야 한다.

상속세는 화폐재산으로 납부하여야 한다. 불가피한 사정으로 상속세를 현물재산으로 납부하려는 경우에는 그 이유와 재산의 종류, 가격, 이 밖의 필요한 내용을 밝힌 신청문건을 해당 세무기관에 내어 승인을 받아야 한다. 현물재산은 상속받은 재산이어야 한다.

상속자는 재산을 상속받은 날부터 30일 안에 상속재산액, 공제액, 과세대상액, 상속세액, 이 밖의 필요한 내용을 밝힌 상속세납부문건과 회계검증기관의 검증을 받은 상속세공제신청문건을 해당 세무기관에 낸 다음 해당한 상속세(상속자가 2명이상일 경우에는 상속자별로 자기 몫에 해당한 상속세)를 납부하여야 한다. 상속세공제신청문건에는 상속자명, 주소, 상속세의 공제항목과 금액, 이 밖의 필요한 내용을 밝혀야 한다. 상속세액이 375만원 이상인 경우에는 해당 세무기관에 신청하여 3년 안에 분할하여 납부할 수 있다.

### (3) 자원세

자원세는 외국투자기업이 자원을 수출하거나 판매를 목적으로 자원을 채취하는 경우 납부한다. 자체소비를 목적으로 자원을 채취하는 경우에도 자원세를 내야 한다. 자원에는 천연적으로 존재하는 광물자원, 산림자원, 동식물자원, 수산자원, 물자원 같은 것이 속한다. 자원세의 과세대상은 수출하거나 판매하여 이루어진 수입금 또는 정해진 가격으로 한다.

자원의 종류에 따르는 세율은 내각이 정한다. 자원세는 자원을 수출하거나 판매하여 이루어진 수입금 또는 정해진 가격에 해당 세율을 적용하여 계산한다. 채취과정에 여러가지 자원이 함께 나오는 경우에는 종류별로 따로따로 계산한다. 자원세는 자원을 수출하거나 판매하여 수입이 이루어지거나 자원을 소비할 때마다 해당 재정기관에 납부한다.

다음의 경우에는 자원세를 감면하여 줄 수 있다.

1. 원유, 천연가스 같은 자원을 개발하는 기업에 대하여서는 5~10년간 면제하여 줄 수 있다.
2. 자원을 그대로 팔지 않고 현대화된 기술공정에 기초하여 가치가 높은 가공제품을 만들어 수출하거나 국가적조치로 공화국의 기관, 기업소, 단체에 판매하였을 경우에는 자원세를 덜어줄 수 있다.
3. 장려부문의 외국투자기업이 생산에 이용하는 지하수에 대하여서는 자원세를 덜어줄 수 있다.

## 2. 개성공업지구 세금규정

이 규정은 개성공업지구에서 경제거래를 하거나 소득을 얻은 기업과 개인에게 적용한다. 기업에는 공업지구에서 영리활동을 하는 기업과 지사, 영업소, 개인업자가, 개인에는 남측 및 해외동포, 외국인이 속한다.

공업지구에 182일이상 체류하면서 소득을 얻은 개인의 세무등록은 20일 안으로 해야 한다. 종업원의 세무등록수속은 기업이 할 수 있다.

개성공업지구에서 세금은 기업소득세, 개인소득세, 재산세, 상속세, 거래세, 영업세, 지방세 등을 두고 있다.

「외국인투자기업 및 외국인세금법」과는 달리 자원세를 두고 있지 않다. 또한 각각의 세율도 별도의 세율을 적용하고, US\$로 계산 및 납부하도록 하고 있는 점이 특징이다.

개성공단 입주기업들은 2011년 처음으로 2010회계년도 이윤에 대해 기업소득세를 납부하기 시작했다. 이윤발생 연도부터 5년간 기업소득세를 면제받고, 이후 3년간 50%를 감면받고 있다. 따라서 해가 갈수록 입주기업들의 세금납부는 기하급수적으로 늘어날 것으로 보인다.

또한 남측 근로자들도 북한당국에 개인소득세를 납부하고 있다. 북측에 개인소득세를 내는 남측 근로자들은 남북간 4대경협합의서의 하

나인 이중과세방지합의서에 따라 납측에서의 근로소득세는 면제될 수 있다.

### 3. 부동산 관련 세금제도의 시사점

「외국투자기업 및 외국인세금법」은 2011년 12월 수정보충되었는데, 상당히 많은 부분이 달라졌다. 이러한 수정보충은 2012년 연말 김정일 국방위원장의 사망을 전후하여 다수의 경제관련 법령의 제·개정과 동시에 이루어졌기 때문에 북한측으로서도 매우 중요한 의미를 갖는 것으로 보인다. 그 개정의 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 적용대상에 대한 변화를 내포하고 있다. 즉, 구법 제2조제3문에서는 “외국투자기업에는 공화국의 법인인 합작기업, 외국인기업과 공화국의 법인이 아닌 외국기업이 속한다”고 규정하고 있었으나 이 조항이 삭제되었다. 그 의미는 여러 가지로 해석될 수 있겠으나, ‘외국투자기업’의 범위를 어디까지로 정의하느냐에 따라 이 법의 적용대상은 상당히 달라질 수 있다는 점에서 검토해 볼 필요가 있다. ‘외국투자기업’의 범위에 관해서는 앞에서 본 「외국투자기업회계법」(2011년 수정보충)이 가장 넓게 정의하고 있는데, 제2조의 적용대상에서 “이 법은 외국인투자기업과 외국인투자은행, 우리나라에서 3개월 이상 지속적인 수입이 있는 외국기업의 지사, 사무소, 대리점 같은 외국인투자기업에 적용한다”고 규정하고 있다.<sup>118)</sup> 따라서 이 정의에 따른다면 구법에서 제외(또는 흠결)되는 것으로 해석할 수 있었던 합영기업, 외국인투자은행과 외국기업의 지사, 사무소 및 대리점 같은 것들도 「외국투자기업 및 외국인세금법」의 적용대상에 포함될 수 있다.<sup>119)</sup>

118) 「외국인투자법」 제2조의 정의에 따른 외국인투자기업은 “외국인투자기업과 외국기업”이고, 외국인투자기업에는 “합작기업, 합영기업, 외국인기업”이 속한다.

119) 외국기업의 지사, 사무소, 대리점이 과세대상에 명확하게 포함되고 있다는 점은 세무등록과 관련하여 「외국투자기업등록법」 제23조(세무등록신청서의 제출)에서 “지사, 사무소, 대리점은 세무등록신청서에 명칭과 주소, 종업원수 같은 것을 밝히고

둘째, 구법에서 ‘라선경제무역지대’에 한정되었던 조항들이 ‘특수경제지대’로 개정되었는데, 이는 관련 조항들이 기존의 ‘라선경제무역지대’에 한정되지 않고, 황금평, 위화도 등을 비롯하여 차후 개발되는 새로운 특수경제지대로 확대될 가능성을 열어놓기 위한 의도로 풀이된다.

셋째, 구법에 있던 북한 원화 단위에 의한 표시를 삭제하였다. 이는 북한 원화 화폐가치의 급격한 변동, 화폐개혁 등에 따른 충격을 일일이 법령의 개정에 신속하게 반영하기 어려운 기술적 문제를 해결하기 위한 것으로 이해된다. 하지만 이러한 요소는 한편으로 제도의 수범자들에게는 그렇지 않아도 신뢰성이 떨어지는 법령의 불확실성을 더욱 심화시키는 조치로 이해될 수 있을 것이다. 이러한 점은 개성공업지구 세금규정이 세금 계산과 납부를 US\$로 하도록 하고(제11조), 법문에서도 일관되게 US\$를 기준으로 표시하여 법 적용의 안정성을 유지하고 있는 것과는 크게 대비된다.

넷째, 자원세가 신설된 것은 앞에서 살펴 본 바와 같다. 다만, 자원세의 경우 다른 과세항목보다 감면에 관한 조치(제53조)가 보다 상세하게 규정된 점이 특징이라고 할 수 있다. 앞에서 본 바와 같이 자원세 신설에 관한 사항은 아직 개성공업지구 세금규정에는 반영되지 않았고, 개성공업지구의 특성상 자원 개발에 관한 사항이 포함될 가능성이 적기 때문에 큰 의미는 없겠으나, 만약 이와 관련한 투자가 이루어진다면 자원세 관련 조항이 적용될지 여부가 검토되어야 하겠지만, 개성공업지구 세금규정 제17조에서 “공업지구에서는 이 규정에 정한 세금만을 부과한다”고 명확하게 천명하고 있기 때문에 적용될 여지는 없다고 하겠다.

---

설립허가증과 주소등록증의 사본을 첨부하여야 한다”는 조항이 제3문으로 새로이 추가된 사정(2011. 12. 21 수정보충)과 연관지어 살펴보아도 분명하게 알 수 있다.

또한 「외국인투자법」 제17조에서는 “외국투자가와 외국인투자기업, 외국기업, 외국투자은행은 기업소득세, 거래세, 재산세 같은 세금을 정해진 데 따라 납부하여야 한다”고 새로이 규정하여, 구법에서 제외되어 있었던 ‘외국투자은행’이 포함되고 있다.

다섯째, 이 법 위반사항에 대한 벌금 부과(제63조)와 관련하여 구법에서는 액수를 명시(구법 제58조제1호)하거나 세액의 배수로 표시(제58조 제2호 및 제3호)하고 있었으나 이를 삭제하고 위반행위만을 명시하였다. 이것 또한 벌금 액수에 대한 불확실성을 크게 증대시켜 납세 의무자들을 불안하게 할 수 있는 매우 중대한 요소라고 할 수 있다.

여섯째, 구법에서는 세금납부에 대한 의견이 있을 경우 권리구제와 관련하여 신소나 소송을 제기할 수 있었던 데 반하여, 개정 후에는 소송 제기에 관한 조항이 삭제되고 신소에 관한 사항만 규정하고 있다. 이것이 납세에 관한 소송 제기를 제한하는 것인지, 아니면 다른 일반소송법리에 따른 소송이 가능하다는 취지인지는 좀 더 검토해 볼 여지가 있다. 다만, 어떤 의미로든 권리구제에 대한 후퇴라는 느낌을 주는 것은 불가피해 보인다.

북한의 외국인투자자에 대한 세금제도와 관련한 전반적인 개정취지는 두 가지 측면에서 관찰될 수 있다. 먼저, 세수의 확보를 보다 정교하게 하기 위한 방향으로 진화하고 있다는 점을 지적할 수 있는데, 이는 회계관련 법제의 발전과정과 연관지어 살펴보아도 충분히 도출될 수 있는 것이다. 다음으로, 특정부문에 대한 세금 감면을 통해 전략적인 투자유인을 모색하고 있다는 점을 들 수 있다. 즉, 자원개발에 대해 자원세를 신설하면서도 과세 감면제도를 도입하고, 사회간접자본에 대한 투자 등 장려부문에 대해서는 세금 감면규정을 보다 적극적으로 설치하는 등 유연하게 제도를 활용하고자 노력하고 있는 것으로 보인다.

북한은 재정수입을 늘리기 위해 외국인투자자와 관련하여 자본주의적 세금제도를 도입하여 가시적인 성과를 거두고 있는 것으로 보인다. 다만, 외국인투자를 보다 적극적으로 유치하기 위해서는 급작스러운 ‘자원세’의 도입과 같은 제도적 불안정 요소를 최대한 배제하고 예측 가능하고 신뢰성 있는 정책과 법제도를 견지해 나가야 할 것이다.

## 제 4 장 북한 부동산관리의 실태와 문제점

### 제 1 절 북한의 부동산관리 실태변화

#### 1. 북한의 부동산관리 변화과정

토지는 자본, 노동과 함께 생산의 한 요소로서 체제를 초월하여 중요시되는 것이지만 토지에 대한 사유를 인정하지 아니하는 사회주의 체제에서는 토지에 관한 문제가 바로 체제의 중심적 문제로서 인식되고 있다. 북한의 경우에도 1948년 제정된 소위 「조선민주주의인민공화국 헌법」에서 토지문제는 제1장 근본원칙에서 다루어졌으며, 이는 1962년 개정된 헌법에서도 변함이 없었다. 1972년 사회주의헌법에서도 제1장 정치 다음의 제2장 경제에 포함되어 체제의 문제로서 다루고 있으며, 결국 북한에 있어서 토지법제는 항상 그 체제의 중심적 위치에 있었다고 할 수 있다.<sup>120)</sup>

북한의 부동산관리에 있어서 가장 근본적인 변화를 가져온 것은 무엇보다도 토지개혁이라고 할 수 있다. 해방 직후 북한은 북조선임시인민위원회를 통해 1946년 3월 5일 『토지개혁에 관한 법령』을 공포함으로써 토지개혁을 단행하였다. 북조선임시인민위원회는 1946년 2월 8일에서 9일까지 열린 ‘북조선 각 정당·사회단체, 각 행정국 및 각도·시·군 인민위원회 대표 확대협의회’의 결정으로 수립되었는데 본격적인 최초의 중앙정권기관이며, 입법부와 행정부의 기능을 겸하도록 되어 있었다.

북조선임시인민위원회의 제반 정책 중 중요 정책은 당시 소련군사령부의 승인 하에 이루어졌다고 볼 수 있다. 그러나 인민민주주의혁명이 소련군사령부와 북조선임시인민위원회의 공동목표였기 때문에

120) 법제처, 『북한법제개요』(법제자료 제157집), 1991, 414면.



양자 간의 정책상의 충돌은 거의 없었으며, 따라서 북조선임시인민위원회에서 발의한 정책들은 대부분 소련군사령부에 의해 승인되었다.<sup>121)</sup>

북조선임시인민위원회는 반제·반봉건에 찬성하는 계급들의 광범한 통일전선에 입각하여<sup>122)</sup> 1946년 말까지 인민민주주의독재를 실시하면서 사회·경제적 개혁조치들을 취했다. 그 가운데서도 3월에 시작한 토지개혁과 8월에 실시한 중요산업 국유화조치는 결정적으로 중요한 의미를 지닌다.

당시 북조선임시인민위원회가 시급히 토지개혁을 실시한 이유는 이를 통해 대중의 정치적 지지를 획득하고 동시에 장차 있을 사회주의로의 변혁에 중요한 장애가 되는 지주계급을 제거하면서 봉건적 토지소유 제도를 타파하고자 하였다. 또한 북한은 미소공동위원회의 개막을 앞두고 토지개혁을 실시하여 북한 농민들뿐만 아니라 남한 농민들로부터의 지지를 유도하여 장차 수립될 임시정부에서 주도권을 장악하고자 하였다.<sup>123)</sup>

토지개혁의 기본방침은 북조선임시인민위원회의 당면과업과 3월 초에 열린 조선공산당 북조선분국 제5차 확대집행위원회에서 결정된 사항에 따랐다. 이 회의에서는 ① 몰수대상범위, ② 무상몰수·무상분배의 원칙, ③ 소작제 철폐, ④ 부농 성장 제한조치, ⑤ 노동자수에 따른 균등분배, ⑥ 분배받은 토지의 매매금지, ⑦ 일부 토지·산림 국유화 범위, ⑧ 토지개혁 집행의 기본방침이 토의·결정되었다.

이에 따라 북조선임시인민위원회는 3월 5일 「토지개혁에 관한 법령」과 「토지개혁 실시에 대한 임시조치법」을, 3월 8일 「토지개혁법령에 관한 세칙」을 발표하였다.

121) 김주환, “해방 후 북한의 인민민주주의혁명과 사회주의혁명”, 김남식 외, 『해방 전후사의 인식 5』, 한길사, 1989, 272면.

122) 김준엽 외 편, 『북한연구자료집』 제1집, 고대 아세아문제연구소, 1969, 104면.

123) 대한민국 공보처, 『소련군정의 시말』, 1949, 23면.

「토지개혁에 관한 법령」에 따르면 토지개혁의 목적은 소작제도를 철폐하고 지주에게 예속되지 않는 농민의 개인소유제를 확립하는 데 있다(동 제1조). 몰수대상의 토지는 일본국가·일본인 및 일본인단체의 소유지, 민족반역자와 일본 정권기관에 적극 협조한 자의 소유지(동 제2조), 5정보 이상을 소유한 조선인 지주, 자경하지 않고 전부 소작을 주는 자, 그리고 5정보 이상을 소유한 성당·승원·기타 종교단체의 소유지(동 제3조), 지주가 토지를 몰수당하는 경우 그가 소유했던 과수원·과목·관개시설의 전부(동 제12, 14조), 농민들이 소유한 소산림을 제외한 전산림(동 제13조) 등이다. 반면 몰수대상에서 제외되는 토지는 학교·병원·과학연구회의 소유지, 반일 독립유공자, 민족문화에 대한 특별한 공로자 및 그 가족에 속하는 토지, 자기노력으로 경작하는 농민의 소유지(동 제4, 6조) 등이다. 그리고 토지를 할양당한 지주에게서 차용한 고용자와 농민의 부채는 취소되었다(동 제9조). 토지개혁의 방법은 농민에게 무상으로 ‘영원한 소유’로 부여하고(동 제5조), 농민에게 부여된 토지는 매매하지 못하며, 소작 주지 못하며, 저당하지 못하게 하였다(동 제10조). 토지개혁은 북조선임시인민위원회의 지도하에 실시되며, 지방에서의 책임은 도·군·면 인민위원회에게 부담되며, 농촌에서는 고용자, 토지없는 소작인, 토지 적은 소작인들의 총회에서 선거된 농촌위원회에 부담된다(동 제15조)고 하였다.

북한의 토지개혁은 위와 같이 무상몰수·무상분배의 원칙하에 단기간에 철저하게 단행되었다. 그러나 무상분배를 천명하였지만 후에 임시인민위원회의 「농업현물세에 관한 결정」(1946. 6. 27)을 통해 수확고의 25%를 농업현물세로서 징수하도록 하였고, 분배받은 농지의 매매, 소작, 저당을 금지함으로써 소유권 개념의 중심인 처분권을 박탈하여 사실상 ‘소유권’이 아니라 ‘관리권’만을 준 셈이 되었다는 점에서 북한의 토지개혁이 사회주의로 가는 개혁의 일환으로 진행되었다는 것을 알 수 있다.

그리고 한국전쟁 직후인 1954년부터 시작된, 사회주의이념에 따른 농업의 집단화작업은 당시의 북한헌법 제6조에서 개인의 토지소유를 인정한다는 규정에도 불구하고 토지개혁에 의하여 몰수된 토지는 물론이고 기타의 개인농도 농업협동조합(1962년부터 협동농장으로 개칭됨)으로 흡수되게 하였고, 1958년에는 토지에 대한 사소유권은 완전히 사라지게 되었다.

이와 같은 과정을 통하여 1972년 사회주의헌법을 제정·공포하면서 제10조에서 “조선민주주의인민공화국에서 생산수단은 국가 및 협동단체의 소유다”라고 하여 사소유권을 일체 부인하는 북한 부동산소유제도의 기틀을 마련하였다. 그리고 이러한 사회주의헌법의 국가소유, 협동단체소유, 개인소유에 관한 규정은 이후 개정된 헌법의 원형이 되었다.<sup>124)</sup>

## 2. 북한의 부동산 소유실태

북한 현행 헌법의 재산 소유와 관련된 조항을 살펴보면 다음과 같다.

- ① 생산수단은 국가와 사회협동단체가 소유한다.(제20조)
- ② 국가소유는 전체 인민의 소유이다. 국가소유권의 대상에는 제한이

---

124) 국가소유에 관한 사회주의헌법 제19조(국가소유는 전체 인민의 소유이다. 국가소유권의 대상에는 제한이 없다. 나라의 모든 자연부원, 중요 공장과 기업소, 항만, 은행, 교통운수 및 체신기관은 국가만이 소유한다. 국가소유는 조선민주주의인민공화국의 경제발전에서 주도적 역할을 한다.), 협동단체소유를 규정한 제20조(협동단체소유는 협동경리에 들어있는 근로자들의 집단적 소유이다. 토지, 부림짐승, 농기구, 고기배, 건물 등과 중소 공장, 기업소는 협동단체가 소유할 수 있다. 국가는 협동단체소유를 법적으로 보호한다.)와 제21조(국가는 사회주의적 협동경리제도를 공고발전시키며 협동단체에 들어 있는 전체성원들의 자원적의사에 따라 협동단체소유를 점차 전인민적 소유로 전환시킨다.), 그리고 개인소유에 관한 제22조(개인소유는 근로자들의 개인적 소비를 위한 소유이다. 근로자들의 개인소유는 로동에 의한 사회주의분배와 국가 및 사회의 추가적 혜택으로 이루어진다. 협동농장원들의 터밭경리를 비롯한 주민의 개인부업경리에서 나오는 생산물도 개인소유에 속한다. 국가는 근로자들의 개인소유를 법적으로 보호하며 그에 대한 상속권을 보장한다.)는 그 이후 여러 차례의 헌법 개정시에도 거의 그대로 존치되었다.

없다. 나라의 모든 자연부원, 철도, 항공운수, 체신기관과 중요공장, 기업소, 항만, 은행은 국가만이 소유한다. 국가는 나라의 경제발전에서 주도적 역할을 하는 국가소유를 우선적으로 보호하며 장성시킨다. (제21조)

③ 사회협동단체소유는 해당 단체에 들어있는 근로자들의 집단적 소유이다. 토지, 농기계, 배, 중소공장, 기업소 같은 것은 사회협동단체가 소유할 수 있다. 국가는 사회협동단체소유를 보호한다.(제22조)

④ 국가는 농민들의 사상의식과 기술문화수준을 높이고 협동적 소유에 대한 전인민적 소유의 지도적 역할을 높이는 방향에서 두 소유를 유기적으로 결합시키며, 협동경리에 대한 지도와 관리를 개선하여 사회주의적협동경리제도를 공고발전시키며, 협동단체에 들어있는 전체성원들의 자원적 의사에 따라 협동단체소유를 점차 전인민적 소유로 전환시킨다.(제23조)

⑤ 개인소유는 근로자들의 개인적이며 소비적인 목적을 위한 소유이다. 개인소유는 노동에 의한 사회주의분배와 국가와 사회의 추가적 혜택으로 이루어진다. 터밭경리를 비롯한 개인부업경리에서 나오는 생산물과 그밖의 합법적인 경리활동을 통하여 얻은 수입도 개인소유에 속한다. 국가는 개인소유를 보호하며 그에 대한 상속권을 법적으로 보장한다.(제24조)

이처럼 북한의 현행 헌법에 따르면 토지 등의 부동산은 국가 및 사회협동단체가 소유할 뿐 개인은 부동산을 소유할 수 있는 여지가 없는 것으로 되어있다. 그런데, 여기서 주로 문제가 되는 개인소유에 대해서 민법의 내용을 찾아보면 제58조는 개인소유의 취득원인에 대하여, 제59조는 개인소유권의 대상에 대해 규정하고 있는데, 자세한 규정은 다음과 같다.

① 제58조(개인소유의 성격과 원천) 개인소유는 근로자들의 개인적이며 소비적인 목적을 위한 소유이다. 개인소유는 노동에 의한 사회

주의 분배, 국가 및 사회의 추가적혜택, 터밭경리를 비롯한 개인부업경리에서 나오는 생산물, 공민이 샀거나 상속, 증여받은 재산 그밖의 법적 근거에 의하여 생겨난 재산으로 이루어진다.

② 제59조(개인소유권의 대상) 공민은 살림집과 가정생활에 필요한 여러 가지 가정용품, 문화용품, 그밖의 생활용품과 승용차 같은 기재를 소유할 수 있다.

③ 제60조(개인소유권의 담당자와 그 권한) 개인소유권의 담당자는 개별적공민이다. 공민은 자기 소유의 재산을 사회주의적생활규범과 소비적 목적에 맞게 자유로이 점유하거나 리용, 처분할수 있다.

④ 제63조(상속권) 국가는 개인소유재산에 대한 상속권을 보장한다. 공민의 개인소유재산은 법에 따라 상속된다. 공민은 유언에 의하여서도 자기 소유의 재산을 가정성원이나 그밖의 공민 또는 기관, 기업소, 단체에 넘겨줄 수 있다.

이를 보면 민법은 헌법과는 달리 살림집에 대한 개인소유를 인정하고 있다. 헌법과 민법의 규정을 살펴볼 때 상기한 개인소유재산을 제외한 모든 재산은 국유재산 내지 사회협동단체 재산으로 보아야 하며, 사회협동단체 소유의 재산도 실질적으로는 이용권이 있을 뿐 궁극적으로는 국가소유로 이전되어야 할 것이므로 사회협동단체 구성원 개개인의 자유의사에 따라 처분할 수는 없는 것이라고 할 수 있다.

협동단체 소유권에 대하여 북한의 「민사법사전」은 “개별적 협동단체가 자기 소유의 재산을 점유, 리용, 처분할 수 있는 권리”라고 정의하면서, “여기에서 류의할 것은 조직체로서의 협동단체가 소유권자이지 그 협동단체를 구성하고 있는 개개의 성원들은 소유권자가 아니라는 것이다. 그것은 협동농장경리에 들어있는 개별적 근로자들은 협동단체의 재산에 대하여 몫을 가지지 않으며 다만 그의 집단적 소유권자로 될 뿐이기 때문이다”라고 설명하고 있다.<sup>125)</sup> 따라서 협동단체소

125) 사회과학원 법학연구소, 『민사법사전』, 691면.

유는 협동단체의 구체적인 법적 성격에 다소간 달라지겠지만 우리 민법상의 합유<sup>126)</sup>에 해당한다고 할 수 있다.

### 3. 북한의 부동산 이용실태

여기서는 북한 문헌 및 북한이탈주민들의 증언 등에 의거하여 북한의 부동산 이용 실태를 검토해 보기로 한다.<sup>127)</sup>

#### (1) 부동산관리 위반에 대한 통제 및 처벌 실태

현재 북한 형법에는 부동산관리 위반에 관해 다음과 같은 처벌 조항들이 있다.

제114조(거간죄) 거간행위를 하여 대량의 리득을 얻은 자는 2년 이하의 로동단련형에 처한다. 앞항의 행위로 특히 대량의 리득을 얻은 경우에는 5년 이하의 로동교화형에 처한다.

제140조(부동산관리질서위반죄) 부동산관리질서를 어긴 자는 2년 이하의 로동단련형에 처한다. 정상이 무거운 경우에는 3년 이하의 로동교화형에 처한다.

제147조(국가건물구조변경죄) 비법적으로 국가의 건물구조를 변경시킨 자는 2년 이하의 로동단련형에 처한다.

제149조(국가소유의 살림집을 비법적으로 넘겨주고 받은죄) 돈 또는 물건을 주거나 받고 국가소유의 살림집을 넘겨주었거나 받았거나 빌려준 자는 2년 이하의 로동단련형에 처한다. 정상이 무거운 경우에는 3년 이하의 로동교화형에 처한다.

---

126) 「민법」 제271조(물건의 합유) ① 법률의 규정 또는 계약에 의하여 수인이 조합체로서 물건을 소유하는 때에는 합유로 한다.

127) 이 항목에서 제시, 설명된 내용은 주로 송현욱 등 북한이탈주민 3인의 증언을 토대로 작성된 참고자료로서, 일부 사실과 다른 내용이나 입증되지 않은 기술이 있을 수 있음을 밝혀둔다.

형법에 이러한 처벌규정이 있다는 것은 역설적으로 이러한 범법행위가 법제화하여 처벌해야 할 만큼 빈번하게 발생한다는 것을 의미한다.

북한이탈주민들의 의견을 들어보면, 개인들의 아파트건설 투자, 개인간 매매 및 임대 등과 같은 것은 현상에 대한 일부 통제는 있으나, 실제로는 처벌이 거의 이루어지지 않는다고 한다.

특히, 큰 자금이 투자된 경우에는 권력기관의 확실한 담보가 보장되는 것이기에 일반사람들은 이와 같은 건설투자는 엄두도 못 낸다. 이는 주택을 통한 부의 축적은 일반 사람들이 아닌 권력기관과의 유착이 없이는 할 수 없기 때문에, 어찌 보면 법제도 이외의 영역이기 때문이다. 특히 당기관의 경우 당적 배경으로 하는 것이기 때문에 법보다 더 우위에 있는 절대적 권한으로 그 누구도 거의 마음대로 건드리지 못한다.

만약 법에 해당 규제 규정이 있어도 당적 사업으로 하면 된다. 지금 북한에서 부동산과 관련 개인들의 행위에 대하여 이를 법대로 하면 전체의 절반가량은 위반자가 된다. 현재 국가주택이라도 서로 매매하는 것이 일상화되어 있기에 사실상 허용된다고 봐야 한다.

그러나 주인이 바뀌면 국가적인 문서에는 제대로 등록해야 훗날에 문제가 발생하지 않는다.<sup>128)</sup> 혹시 이러한 배경이 없는 사람이 국가주택을 매매하면 단속에 걸려 회수당하는 경우도 있는데, 그 주택을 빼앗아 국가유공자들에게 공급해 주기도 한다.

주택을 매매하거나 서로 맞바꾸는 것을 중간에서 소개해주고 중개료를 받는 것을 전문업으로 하는 사람들이 있다. 이 중개인들은 시장 등에서 자그마한 간판을 통해 거래를 소개를 하는데, 주로 이 일은 아줌마들이 많다. 부동산중개업자의 뒤에는 주택담당실무자와 이를 법적으로 담보해주는 보안원과 당적으로 담보해주는 당일군 등 배경이 다 있다고 한다.

---

128) 이 점은 북한에서도 부동산의 소유 또는 이용·관리권에 대한 등록, 공시제도가 실질적으로 작동하고 있음을 시사한다.

이러한 중개인의 활동의 현상들은, 어찌 보면 오히려 통제하는 주택 담당지도원 등 감독과 통제기관 사람들이 이러한 현상을 조장하고 활성화한다고 볼 수 있다. 왜냐하면 자신들이 법제도를 지켜서는 이득이 전혀 없기 때문에 서로 같이 살기 위한 방법이기도 하다.

## (2) 주택 및 토지 관리체계

북한의 주택과 토지 관리체계는 각 도인민위원회에는 국토관리처, 시군인민위원회에는 국토관리부, 청진시와 같은 도소재지의 각 구역인민위원회 마다에는 국토관리과가 있다.

청진시의 경우 구역, 동까지 주택담당지도원이 있다. 담당 부서마다에는 책으로 된 관할 담당구역의 지적도가 있는데, 매우 상세히 잘 되어 있다. 주택 및 국토담당부서 직원들은 정기적으로 청진시내 담당구역에 나가 국가의 토지대장에 있는 지적도에 제대로 되어 있는지, 변경된 것이 없는지 등에 대해 확인을 한다.

원래 국가 주택을 보수하거나 구조변경하려면 사전에 담당지도원으로 부터 승인을 받아야 한다. 이것이 승인되면 주택건물보수사업소에 공문이 내려가는데, 그러면 이 사업소에서 해당 집을 직접 보수를 하거나 구조변경 공사를 하여주게 되어 있다. 건물보수사업소에서 시행하는 규정이 있는데, 개인이 관여할 때에는 이 규정에 적합시켜 하기 때문에 향후 문제시 되지 않는다.

그런데 이러한 체계가 고난의 행군시기 이후 마비되었고, 그래서 개인이 직접 자기 능력으로 개조를 하는 경우가 많아졌다. 어떤 사람들은 집구조 변경을 하는데, 관할구역의 주택담당지도원이 이에 대한 단속을 하기도 하지만, 담당지도원이 단속하면서 뇌물을 받고 묵인해 주기도 한다.

기업소에서 건물 또는 살림집을 지을 때에는 국가 승인을 받아야 하고, 이 건물에 대한 설계는 해당 기업소의 설계실에서 담당한다. 개



인들이 건물을 지을 때에는 설계사와 거래를 통해 해당 비용을 주고 설계를 해주면, 이 설계도면을 해당 담당기관에서 검토하여 승인과 함께 비준을 한다.

### (3) 부동산사용료의 등장

부동산사용료는 경제관리개선조치 이후 국가의 건물들이 본래의 용도로 사용되지 못하는 빈 건물들이 많이 생겨나면서, 이 건물에 협동식당 또는 개인식당, 수매상점들이 들어서면서 사용료를 매달 지불하는 방식으로 시작되었다.

### (4) 권력기관과 개인 간의 합작투자 방식

북한에서는 개인이 국가의 토지위에 자신의 집을 짓고 이용할 수 있는 이용권만 있을 뿐, 아직 개인이 부동산을 직접 소유하고 국가에 등록하는 것이 없다. 이와 같은 것은, 이미 중국에서 실시하고 있는 개인들이 국가의 부동산과 토지를 이용하는 것과 같이 비슷한 것이라고 할 수 있다.

몇 년 전에 중앙으로부터 지시가 내려졌는데, 당시 그 내용은 개인이 투자해서 살림집을 짓고, 국가에 등록하고 그 이용권은 개인이 갖는다는 것이었다. 그래서 그때 여기에 관여된 사람들이 좋아하기도 했다.

구체적으로는 다음과 같은 사례가 있다. 당기관 등 권력의 배경이 있는 한 사람이 있다면 자기의 자금 얼마와 함께 친구들의 자금도 얼마간 모은다. 그 다음 해당 기관의 주택담당부서로부터 해당 부지에 건물을 지어도 된다는 승인을 받아 10층짜리 고급건물을 지었다. 돈을 투자한 사람들에게 배당 차원에서 먼저 두 채씩 분양해준다. 그 후 2층을 시당에서 맡아 분양하고, 나머지 층은 개인투자자들이 개인 권한으로 분양한다.

청진시 당위원회에서 직원들의 살림집이 부족하여 남들의 집에서 동거를 하는 등 현상이 있었다. 시당 재정경리과에서는 자금이 부족한 상태에서 이를 해결하기 위해서 고안해낸 방법이 개인들의 자금을 끌어들이 집을 짓는 것이었다. 이 때 시당경리과에서 직접 관여하는 것이지만 실제로는 개인들 자금으로 건설하는 것이다. 시당이 절대 권력기관이기 때문에 투자자금과 수익금 등을 보호받을 담보가 확실히 되기 때문에 이와 같은 권력과 유착된 자금이 있는 개인들은 이런 방법을 선호한다.

청진시내에 중심부는 포항구역으로 여기에는 김일성동상이 있다. 이 주변 아파트들은 간부들이 사는 아파트들이 집중되어 있는 등 집값도 비싸다. 이 지역에서 어떤 아파트를 짓는데 개인들이 각각 돈을 모아서 돈을 들여 아파트를 짓기도 하는데, 이러한 아파트 건설 투자는 권력의 배경이 없는 일반 사람들은 상상할 수 없는 투자영역이 되고 있다.

시당기관에서는 주택담당부서 및 국토지도원과 미리 지시를 내리고 하기 때문에, 이미 절차에 따라 도시계획에 포함되어 확정되고 설계도 승인되는 등 사후 문제가 없이 잘 보장된다.

##### (5) 기관·기업소의 경우

이와 같은 것은 지금도 각 기관, 공장기업소에도 허용되고 있다. 관할하는 지역의 기관, 기업소의 후방과나 주택과의 담당지도원이 지배인, 당비서와 상의하여 기업소의 권한으로 집을 지어서 다른 기업소의 종업원들도 분양시켜 입주하고 있다.

큰 기업소들의 경우 살림집이 부족하니 자체로 운영하는 병원, 합숙, 정양소, 학교의 일부를 주택으로 변경하여 사용하기도 한다. 용도를 변경하는 절차는 해당 기업소의 당비서, 지배인, 후방부지배인이 합의하면, 이에 대한 용도변경 관련 서류를 해당 시인민위원회 부동산담당부서에 제출하여 승인을 받으면 된다. 그 다음 주택담당에 등록하면

그 병원 건물은 주민주택지역으로 배속된다.

분양할 때 일부 간부들은 뇌물을 받고 그 일부를 외부 개인들에게 분양하기도 한다. 이러한 현상들이 많이 성행하고 있다.

#### (6) 간부들의 부동산 축재

간부들의 집은 대부분 시외 변두리 등 위치나 풍치가 좋은 곳에 자리 잡고 있는데, 이러한 현상은 간부들의 권력과도 연관이 있다. 때문에 간부들이 자금이 있고 자기 집을 갖자고 마음먹으면 어렵지 않다.

간부들이 자기 집을 마련하는 과정은 다음과 같다. 처음에 공장, 기업소의 용도로 해당 부지를 배정받아, 1년 내지 2년 동안 그 부지를 묶여 놓고 있다가 시간이 얼마간 경과한 후 자신들의 집을 짓는다.

또 다른 방법으로 처음에 명목상으로 기업소의 창고용도의 건물을 지은 후, 용도변경을 하든지 아니면 쓸모없게 방치하여 창고로서 쓸모없게 한다. 그 후 간부들의 주택으로 재건축하고 담장을 둘러치면 그 집은 그 간부의 집이 된다.

또 한 방법은 군의 경우로 농촌경영위원회 토지과장의 권한으로 농경지가 아닌 부지를 받는다. 이때 절대로 농경지를 침범하면 안 되는데, 여기에는 간부들도 예외가 아니다. 때문에 기본 농경지 아닌 부지에 간부들이 집을 짓고 거주하는 경우가 많다.

이와 같이 북한에서는 권력이 있는 것만큼 개인집을 이러한 방법으로 소유할 수 있다. 그러나 이러한 권력의 힘이 없으면 어느 단계에서 진행되는 중 포기하거나 빼앗기기도 한다. 한 사례로 한 간부가 이렇게 집을 지었다가, 누가 중앙에 신소를 해서 철직되기도 하였다.

#### (7) 국가주택 매매 및 임대

북한의 주택은 토지 모두가 국가소유에 속하기 때문에 개인은 일부 경우를 제외하고는 소유할 수 없고, 국가가 공급한 주택에서 살 수

있는 이용권만 갖고 있다.<sup>129)</sup> 자신의 자금으로 개인집을 짓기도 하는데, 이 주택은 자신이 소유권을 갖는다. 따라서 개인들이 팔거나 산집이 국가소유의 살림집인가 아닌가 하는 것은 주택관리기관에 등록된 것인가 아닌가에 따라 구분된다. 이렇게 국가소유의 주택은 단순 살림을 하는 공간일 뿐, 재산적 가치를 지니지 못했으나, 식량난이후 매매하거나 빌려주는 등 일명 ‘부동산시장’이 형성되었다.<sup>130)</sup>

국가주택을 빌려주거나 매매할 경우, 이러한 행위는 비법이기 때문에 돈을 주고 샀다는 것을 숨기고 서로 교환하거나 옆방에 동거하는 형식으로 한다.<sup>131)</sup> 이때 절차로는 해당 주택담당부서에 1동 2세대로 등록되는 것과 함께 동거입사증을 발급받게 된다. 요즘 이러한 현상들이 비일비재하다.

최근에는 국가주택을 서로 매매할 때 서로 비밀보장을 약속하는 서류를 작성한다고 한다. 후일에 문제가 발생할 경우를 대비하여 일부에서는 계약서를 작성하기도 한다. 그러나 겉으로는 우리가 서로 친구이니 무료로 주택을 줬다고 한다.

개인 소유의 주택일 경우, 개인이 자기가 사는 단층집을 2층으로 증축하여 1층을 남들에게 임대하기도 하고, 또는 기존 집의 넓이를 더 늘이어서 방 일부를 남들에게 임대해주는 방식이 있다.

식량난이 한창인 고난의 행군시기에는 쌀 몇 킬로에 집을 맞바꾼 사례도 비일비재하게 있었다. 그래서 개인소유와 국가소유의 구분이 없이 집이 두세 채씩 있는 사람들도 생겨났는데, 이러한 현상을 단속

129) 국가 주택에 대한 이용권은 공민이 당국으로부터 주택사용허가증(입사증)을 교부받을 때부터 가진다. 김일성종합대학출판사, 『민법학』, 1994, 128면. 법원행정처, 앞의 책, 120면에서 재인용.

130) 송현욱, “북한 소유권 법제와 ‘비법적’ 사경제의 특징”, 법무부, 계간 『통일과 법률』 제7호, 2011. 8, 93면.

131) 북한당국은 국가 소유 살림집의 거래를 원칙적으로 금지하고 있지만 1980년대 중반 이후 주택난이 악화되면서 음성적인 거래는 묵인하고 있는 실정이다. 법원행정처, 앞의 책, 116면.

할 수 있는 명확한 법 규정이 없어 그런지는 모르나, 강력히 단속을 하지는 않고 있는 실정이다.

### (8) 개인밭

북한에서 주민들의 경작형태는 세 가지로 터밭, 부업밭 그리고 뚫기밭이다. 터밭과 부업밭은 헌법에 의해 공식적으로 인정된 것이지만, 뚫기밭은 산비탈과 하천 주변의 땅을 개간한 것으로 환경파괴 등으로 공식적으로 인정되지 않고 있으나, 현재는 노동자, 농민 등 개인들이 산을 개간하여 개인 경작지처럼 사용하고 있는 것이 보편화되었다.<sup>132)</sup>

뚫기밭을 갖고 있는 사람들은 대체로 배급이 끊긴 일반 주민들로, 이들은 여기를 통해 전적으로 생계를 이어가는데 권력의 힘이 제일 없는 사람들이다. 때문에 터밭, 뚫기밭을 소유하고 있는 사람들은 빌려주는 경우는 거의 없고, 혹 봄철이나 가을에 일손이 필요할 때면 사람을 데려다 일시키고 대가를 주기도 한다.

한때 당국에서 치산치수 차원에서 산비탈의 뚫기밭들을 강제로 회수하였으나, 주민들이 생계유지를 위하여 단속에도 불구하고 경작하고 있어 오늘날에는 암묵적으로, 비공식적으로 수용되고 있다. 또한 뚫기밭을 임대하는 식으로 소작을 주어 가을에 수확량의 일부를 받기도 하고, 또는 뚫기밭을 매매하기도 한다.<sup>133)</sup>

2007년에 개인들이 소유할 수 있는 소토지 범위를 지정하기도 했다. 터밭의 경우 매 가구당 약 30~50평 정도에서 허용되는데, 외지, 시외 변두리 등 경우에 따라 100평까지 경작하는 경우도 있다. 농촌, 노동자구 등 시외에서 사는 사람들에게 한해서는 소토지의 넓이를 5인 가족일 경우 200평까지 허용했다. 뚫기밭은 100평~1,000평 사이에서 넓은 경작지로 터밭보다 넓은 데 비해 산비탈, 하천, 개울가에 위치하고 있어

132) 송현욱, 앞의 논문, 91면.

133) 송현욱, 앞의 논문, 91~92면.

땅이 척박하여 수확량이 적다.<sup>134)</sup>

도시 안의 경우 폐기밭들은 개인들이 갖고 있는 것이 허용된다. 학교의 경우 교직원들 식량을 해결하는 차원에서 운동장을 밭으로 변경하여 교직원들에게 배분하기도 한다.

이러한 개인들이 갖고 있는 폐기밭 사용은 소유권이 국가에 있으므로, 단지 이용권만을 갖고 사용하는 것뿐이다.<sup>135)</sup> 때문에 해당 터밭이나 폐기밭을 포함한 지역이 국가의 계획에 의한 건물 또는 도로건설 등과 같은 국가에 의한 수용이 있는 경우, 한 푼의 보상도 없이 고스란히 반납하여야 한다.

#### (9) 북한 부동산관리 실태의 시사점

북한은 「부동산관리법」을 제정하기 전인 2006년, 토지와 건물 면적은 물론 폐기밭과 나무 숫자까지 일일이 조사하는 강도 높은 '부동산 실사를 진행한 것으로 알려졌다. 이 실사는 2002년 7월 제정된 「토지 사용료 납부규정」에 따라 사용료를 부과 중인 농지와는 달리 사실상 무상으로 제공된 공장·기업소의 부지 등에 사용료를 부과, 재정 수입을 확충하고 토지 이용의 효율성을 제고하기 위해 취해진 것으로 해석된다. 그동안 묵인됐던 기관, 기업소의 주택 신축 및 분양 등 편법적 부동산 개발에 대한 관리를 강화하고 이익금을 환수하기 위한 의도도 있었다고 한다.<sup>136)</sup>

앞에서 살펴본 바와 같이 북한의 부동산관리 실태는 상당한 과도기적 혼란을 겪고 있는 것으로 보인다. 즉, 고난의 행군시기를 맞아 배급제도가 붕괴되자 사회주의적소유관계를 기초로 한 부동산제도가 한계를 드러내면서, 부동산에 관련된 실태가 너무 급격하게 변화하고

134) 송현욱 앞의 논문, 92면.

135) 이용권이라고는 해도 이런 경우에는 이용허가를 받아 법적인 보장을 받는 이용권이 아니기 때문에 권리의 보호를 받을 수는 없다.

136) 「연합뉴스」, 2006. 8. 10.

새로운 환경을 맞이하고 있기 때문에 법제도가 현실을 쫓아가지 못하는 상황이 초래된 것이다. 따라서 북한 당국에서도 국민들이 토지를 활용하여 경작활동뿐 아니라 주택 또는 건물을 신축, 증·개축하고, 소유하고, 매매하는 현실을 이용권이라는 개념을 통해 어느 정도 인정하고, 기관, 기업소, 단체의 부동산 이용에 대해서도 부동산사용료를 적극적으로 부과하여 재정을 확충하는 타협점을 모색한 것이 「부동산관리법」이 나오게 된 배경이라고 할 수 있을 것이다.

이러한 현실을 감안할 때 북한의 부동산정책도 원칙적으로 국가가 토지를 독점적으로 소유하는 사회주의적 소유제도를 포기하지는 않겠지만, 개인이나 기업이 이를 임대하여 자유롭게 시장경제활동에 이용하도록 하는 중국식 토지사용권제도로 진전될 가능성이 클 것으로 전망된다.

## 제 2 절 남북한 교류협력 관련 부동산관리 실태

### 1. 개성공업지구의 부동산관리 실태

개성공업지구의 경우 개발업자인 한국토지주택공사가 북한당국과 토지에 대한 임대차계약을 맺고 포괄적인 이용권을 확보하여, 운영하고 있는 형태를 취하고 있기 때문에, 토지이용권을 개별적으로 분양을 받은 기업의 경우 이를 자유롭게 양도할 수 있다.<sup>137)</sup> 개성공단 입주 기업은 50년간 배타적 토지이용권을 갖게 되며, 건물의 소유, 토지이용권 및 건물의 양도, 임대, 저당권 설정 등 사유재산권을 보장받도록 규정되어 있다.

개성공단의 경우 토지이용권과 건물에 대한 저당권이 인정되므로, 동-서독 사례에서나 중국의 사례에서와 같이 토지이용권과 건물의 적정

137) 이전까지는 부동산 투기를 우려하여, 계약상 공장건물 등록일로부터 2년이 경과할 때까지 제3자에게 양도하지 못하도록 하는 제한조항이 있었으나, 2009년 10월 9일부터 이를 폐지하였다. 「연합뉴스」, 2009. 10. 9.

가치를 평가할 수 있는 평가방법을 확립해야한다. 그러나 총 58개조에 불과한 부동산 규정으로는 구체적 경매 절차의 실행과 같은 복잡다기한 제반 문제의 해결은 어려운 실정이다. 현재 규정된 경매절차의 실효성 확보를 위해서는 관리기관의 자의가 개입되지 못하도록 상세한 경매절차를 규정해야 한다.<sup>138)</sup>

한편, 북한은 2009년 6월 11일, 남북당국간 실무회담에서 개성공단 북측 근로자의 임금(당시 사회보험료를 포함 1인당 근로자 평균 75달러 선)을 월 300달러 수준으로 올리고 이미 납부된 토지임대료를 약 31배 인상된 5억 달러로 재조정해 달라고 요구한 바 있다. 북측은 현대아산과 토지공사가 납부한 공단 1단계 100만평에 대한 토지임대료를 총액 5억 달러 수준으로 올려 달라고 요구한 것이다. 현대아산과 토지공사 측은 2004년 4월 13일 북측 중앙특구개발지도총국과 맺은 공단 1단계 100만평에 대한 토지 임대차계약(50년간 사용)에 따라 임대료 1천600만 달러를 완납한 상태였다.<sup>139)</sup> 이처럼 계약내용과 다른 요구가 아무런 법적 근거 없이 제기되는 것은 남북교류의 안정성과 지속성에 커다란 위해가 될 수 있으며, 향후 외국인투자의 유치에도 부정적인 요소로 작용할 수 있다.

## 2. 금강산관광지구의 부동산관리 실태

2008년 발생한 금강산 관광객 피격사건으로 관광사업이 중단된 채 금강산관광지구는 4년이 지난 지금까지도 재개될 돌파구를 찾지 못하고 있다. 그동안 양측의 협의가 진전되기는커녕 북한측의 남측 정부 및 민간인 자산 실사와 동결 조치, 새로운 「금강산관광특구법」 제정(2011. 5. 31 최고인민회의 상임위원회 정령 제1673호로 채택) 등을 거쳐

138) 이해정, “개성공단 활성화를 위한 법제 보완 과제”, 현대경제연구원, 『통일경제』 통권 제89호, 2007. 8, 45면.

139) 「연합뉴스」, 2009. 6. 11.



2011년 8월 22일 북측은 금강산 내 모든 남측재산에 대해 몰수 선언 함으로써 최악의 상황을 맞이하였다.

이에 대해 남북한 사이의 투자보장에 관한 합의서에는 투자자산 국유화, 수용 및 재산권 제한이 원칙적으로 금지되어 있기는 하지만(제4조1항), 수 년에 걸쳐 남북한 양측의 정치적 행위까지 개재되어 있어 사안이 복잡하기 때문에 실효를 발휘하기에는 한계가 있고, 양측이 합의하지 않는 한 남북상사중재위원회도 가동되기 어려운 실정이다. 따라서 이러한 문제를 근원적으로 해결하기 위한 제도적 방안의 마련이 요구된다.

## 제 5 장 교류협력 및 통일 대비 법제정비방안

### 제 1 절 남북한 교류협력 관련 법제정비방안

여기서는 북한의 부동산관리법제에 대해 살펴본 결과를 바탕으로 남북한 교류협력의 원활한 추진을 위해 검토와 개선이 필요한 몇 가지 과제에 대해 논의해 보기로 한다.

#### 1. 법체계상의 문제점

북한의 법규범에 있어서 과거에는 헌법 아래에 있는 법령, 명령, 정령, 결정, 지시 등의 규범 간에 엄격한 상하관계에 따른 단계성이 적용되지 않는 측면이 있었으나, 김정일체제 이후 최소한 성문의 법규에 관한 한 그런 혼란은 상당히 줄어든 것으로 보인다. 하지만 북한 당국의 노력에도 불구하고 법령 제·개정 시차 또는 의도적인 무시 등에 따른 법체계상의 부정합성은 여전히 북한법제의 가장 큰 문제점 중의 하나이며, 법령의 신뢰성을 의심받게 하는 가장 큰 요인이다.

앞에서 본 바와 같이 살림집에 대한 개인소유에 대해서도 민법 제 59조에서는 허용하고 있지만, 헌법 제24조에서 규정한 개인소유의 허용범위에는 포함되지 않고 있다. 그리고 외국인투자에 대해서 토지이용권을 명시하고 있고, 「토지법」 및 「부동산관리법」에서는 기관, 기업소, 단체와 공민이 부동산을 이용할 수 있도록 하는 규정을 두고 있지만, 이용권의 성격에 관해서 사유재산권에 관한 총괄규범인 「민법」에서는 아직 명시적으로 물권을 인정하는 규정을 두지 않고 있고, 학술로만 ‘국가재산리용과 관련된 물적재산권’으로 표현하면서 물권으로 인정하고 있는 추세이다.

이처럼 상하위법규 간에 또는 일반법과 개별법 간에 법체계상의 상충이 발생하거나 정합성에서 어긋나는 경우 결코 법제도의 신뢰성은

담보될 수 없게 된다. 또한 과도기적 현상이라고 볼 수도 있지만, 외국인투자와 같이 권리 보호에 민감한 사안인 경우 법제도의 신뢰성 상실은 치명적인 결과를 낳게 된다.

따라서 헌법과 법령 및 시행규정들간의 체계와 정합성은 어떤 경우에도 유지하도록 관리되어야 하며, 일반법과 외국인투자 관련 법제 간에도 가급적 기본원칙에 있어서는 차별이 없도록 견지하는 것이 법제도의 신뢰성을 회복하는 가장 중요한 요소라고 할 수 있다. 중국이 토지관리법 제정과 동시에 민법통칙을 제정하여 토지사용권을 용익물권으로 인정하고, 일반 공민들도 토지 이용에 관한 권리를 보장받을 수 있도록 허용한 것은 북한의 부동산법제에 있어서 좋은 모델이 될 수 있을 것이다.

## 2. 부동산 가치의 평가

북한에서 부동산은 매매의 대상으로 되지 않는 만큼 부동산에 대한 평가가격은 유통을 위한 가격이 아니라 부동산의 현실적 규모나 그 동태를 평가하기 위한 가격으로만 이용된다고 설명하지만,<sup>140)</sup> 법령상으로는 부동산가격이 부동산사용료 산정의 기초가 되고,<sup>141)</sup> 외국인투자를 위한 부동산임대의 경우 경매를 위한 기준값이 되며,<sup>142)</sup> 「외국투자기업 및 외국인 세금법」에 따른 재산세, 상속세 및 자원세 등의 산정에도 활용될 수 있다.<sup>143)</sup> 또한 비록 법령상 명시적으로 규정하지는

---

140) 김광일, 앞의 논문.

141) 「부동산관리법」 제32조 및 제33조 참조.

142) 「부동산임대법」 제13조 참조.

143) 「외국투자기업 및 외국인 세금법」의 해당 규정은 다음과 같다.

제27조(재산세의 과세대상액) 재산세의 과세대상액은 해당 재정기관에 등록된 값으로 한다.

제33조(상속재산값의 평가) 상속재산값의 평가는 해당 재산을 상속받을 당시의 가격으로 한다.

제51조(자원세의 계산방법) 자원세는 자원을 수출하거나 판매하여 이루어진 수입금 또는 정해진 가격에 해당 세률을 적용하여 계산한다.

않았다고 하더라도 현실적으로는 토지임대차를 위한 토지임대료 및 토지사용료의 산정, 저당 등에 있어서도 기준가격이 될 수밖에 없다. 보다 근원적으로는 경제특구 개발을 위한 개발업자의 투자계획 수립과 협의, 「토지임대법」 제5조(토지이용권의 출자)에 따라 북한의 기관, 기업소, 단체가 합영, 합작기업에 토지이용권을 출자할 때의 지분 산정, 북한 기관이 토지 임대기간 안에 토지이용권을 취소할 경우의 보상,<sup>144)</sup> 외국인투자 유치를 위한 임대토지로 제공하기 위해 임대기관이 기존에 임대하여 이용되고 있던 토지의 현상에 대해 보상해 주기 위한 「임대 토지부착물의 이전보상규정」에 따른 보상액의 산정, 심지어 부동산 관련 손해배상 및 손실보상액의 산정<sup>145)</sup> 등 부동산의 관리, 이용과 관련된 모든 부분에서 원하든 원하지 않든 북한당국이 책정한 부동산 기준가격이 하나의 기준 잣대로서 먼저 고려될 수밖에 없다. 이처럼 부동산 가치의 평가는 향후 부동산 관리와 외국인투자 유치를 위해서 뿐만 아니라 경제정책 수립과 재정통제에 있어서 중요한 과제가 될 것이다.

북한의 「부동산관리법」에서는 부동산의 등록과 관련하여 현물뿐만 아니라 화폐적으로 등록할 것을 강조하고 있고, 국가가격제정기관은 부동산을 책임적으로 관리하고 효과적으로 이용할 수 있도록 부동산의 가격을 과학적으로 책정하도록 규정하고 있다. 국가가격제정기관으로는 내각 산하에 ‘국가가격제정위원회’가 있는데, 「가격법」에 따른 가격사업을 지도통제하는 기관이다. 또한 「사회주의재산관리법」 제19조

144) 중국의 경우 토지사용권의 가격안정을 위한 조치로 시장가격보다 양도가격이 낮으면 국가가 토지사용권을 매수할 수 있고, 시장가격보다 양도가격이 높을 때는 정부가 필요한 조치를 취할 수 있도록 하였다. Zhu Yikun, 『China's Civil Law』, Law Press, 2003, p. 99. 이해정, 앞의 논문에서 재인용.

145) 북한 「손해보상법」 제19조에서는 “재산침해에 대한 보상책임은 금액으로 계산할 수 있는 재산상 손해에 대하여서만 진다. 금액으로 계산할 수 없는 대상에 대하여서는 재판기관이 정한데 따른다”고 규정하고, 제20조에서 토지침해, 제21조에서 산림침해, 제28조에서 건물, 시설물의 파손 등에 대한 보상방법을 정하고 있다.

에 의하면 사회주의재산에 대한 평가는 재산의 가치에 따라 하며, 재산평가는 가격제정기관과 중앙은행기관을 비롯한 해당 기관이 하도록 하고 있다.

하지만 북한의 법제에서는 부동산의 가격 결정이나 감정평가에 관한 세부적인 규정의 존재나 내용은 알려지지 않고 있다. 다만, 개성공업지구에서는 「개성공업지구 감정평가기준」(2007.6.15. 제정)이 마련되어 있어 지구 내의 동산, 토지이용권, 건물, 공장 등에 대한 감정평가 기준과 방법, 절차 등에 관해 규정하고 있다.<sup>146)</sup>

개별 경제특구뿐만 아니라 북한당국이 부동산의 관리, 이용의 활성화, 외국인투자 유치, 재정 확보와 경제계획의 수립 등을 보다 체계적으로 추진하기 위해서는 정책적으로 부동산에 대한 감정평가제도의 정비, 공시가격제도의 도입 등에 관한 검토가 필요하다. 또한 부동산의 화폐적 가치에 대한 전향적 접근은 북한당국의 재정통제 수준을 급격하게 향상시킬 것이며, 관련 법제의 미비로 인한 예측불가능성을 제거함으로써 남북한 교류협력을 포함한 외국인투자에 있어서도 인식의 전환을 가져올 수 있을 것이다.

### 3. 토지이용권의 보호

경제특구 및 외국인투자 관련 부동산법제의 변화와 발전, 「부동산관리법」의 제정 등에서 가장 핵심적인 요소는 부동산에 대한 이용권제도의 정립과 보호에 관한 것이다. 앞에서 설명한 바와 같이 현재 북한법제는 이와 관련하여 과도기적 단계에 있고, 이러한 과도기적 단

---

146) 「개성공업지구 회계검증규정」(2005년 9월 13일 최고인민회의 상임위원회 결정 제64호로 채택) 제2조는 유형재산에 대한 감정평가를 공업지구에 설립한 회계검증사무소가 하도록 규정하고 있다. 개성공업지구에서 유형재산에 대한 감정평가를 회계검증사무소에서 수행하도록 정한 것은 감정평가제도가 없는 북한체제의 특수성이 반영된 결과라고 추정된다.

계가 장기화되거나 이용권의 보장에 관한 실질적 내용에 있어서 기준의 불명확이나 정책의 혼란이 노출된다면 부동산제도의 장래는 매우 비관적일 것이다.

외국인투자자와 관련한 토지이용권은 그 이용의 종료시에 있어서도 투자자의 이익 보호는 매우 중요하다. 이 점에 있어서 「토지임대법」 제34조(토지이용권의 반환과 잔존가치보상)에서 토지이용권계약에서 정한 임대기간이 끝나면 토지임대기관에 자동적으로 반환되고, 이 경우 해당 토지에 있는 건축물과 부착물도 무상으로 반환되지만, 토지임대기간이 40년 이상인 경우 그 기간이 끝나기 10년 안에 준공한 건축물에 대하여서는 해당한 잔존가치를 보상하여 줄 수 있다고 한 것은 투자자의 이익에 대한 적절한 보장조치라고 할 수 있다. 그런데 이와 관련하여 「개성공업지구 부동산규정」 제17조(토지이용권의 반환)에서는 토지임대기간이 끝났을 경우 「토지임대법」이 정하고 있는 10년 내 준공 건축물에 대한 잔존가치 보상규정을 두고 있지 않다.

또한 「토지임대법」에서는 이용권자가 연장을 원하든, 원치 않든 임대기간이 종료되면 원상복구의무를 지는 것으로 되어 있으나, 개성공업지구의 경우에는 이를 구별하여 규정하고 있다. 즉, 토지이용권자가 연장을 원치 않을 때에는 지상건축물을 철거하고 토지를 정리(원상복구)하여야 한다고 해석되며, 예외적으로 건축물을 복측에 무상으로 이관하거나 복한이 원하여 유상으로 이관하는 경우에는 토지를 원상대로 정리하지 아니할 수 있다. 그러므로 개성공업지구의 경우 토지이용권자가 연장을 원치 않을 때에는 원상복구의무를 질 뿐 아니라 원칙적으로 보상을 받을 수도 없는 것으로 해석된다. 따라서 토지이용권의 존속기간 만료 시에는 토지이용권자가 연장을 원치 않을 경우에도 지상건축물의 잔존가치를 보상해 줄 수 있는 명확한 규정을 둘 필요가 있을 것으로 보인다.<sup>147)</sup>

147) 법무부, 『개성공업지구 토지이용권 보호방안 연구』, 2008, 132면 참조.

또한 이 경우와 같이 외국인투자의 일반법규와 경제특구 법제에서 정한 특례 간에 규정 내용에 차이가 있거나 상충되는 경우 어느 규정이 우선적용될 것인지, 해석상 의견이 갈릴 경우 실무적으로 투자자의 이익 보호가 우선시될 것인지 여부는 제도의 정착과 발전에 커다란 영향을 미치게 될 것이다.

#### 4. 세금제도의 과제

북한의 부동산 관련 법제에서는 세금제도에 있어서도 많은 개선과제를 남기고 있다.

우선, 「외국투자기업 및 외국인세금법」이 2011년 12월 수정보충됨으로써 상당히 많은 부분이 달라졌는데, 그 중에서도 법 위반사항에 대한 벌금 부과(제63조)와 관련하여 구법에서는 액수를 명시(구법 제58조제1호)하거나 세액의 배수로 표시(제58조 제2호 및 제3호)하고 있었으나 이를 삭제하고 위반행위만을 명시함으로써 벌금 액수에 대한 불확실성을 크게 증대시켜 납세의무자들을 불안하게 할 수 있는 매우 증대한 요소라고 할 수 있다.

또한 세금 부과에 대한 권리구제와 관련하여 신소나 소송을 제기할 수 있었던 데 반하여, 개정 후에는 소송 제기에 관한 조항이 삭제되고 신소에 관한 사항만 규정함으로써 권리구제에 대한 후퇴라는 느낌을 주고 있다.

북한당국이 부동산 관련 세금제도에 있어서는 전반적으로 세수 확보를 위한 차원에서 보다 정교해지고 유연하게 제도를 운영하고 있는 것으로 보이지만, 투자자의 이익을 보호하기 위한 장치에 대해 보다 신중한 검토가 필요하다.

또한 북한의 기관, 기업소, 단체 및 공민에 대한 부동산사용료에 있어서도 세금제도 도입에 대한 보다 적극적인 검토를 통해 재정 수입

확보와 아울러 개인 사경제의 활력을 국가경제로 흡수하는 노력이 필요할 것으로 보인다.

## 제 2 절 통일후 부동산 재산권 처리방향

### 1. 동서독 통일과정 재산처리원칙과 내용

#### (1) 통일전 구동독의 재산소유실태

구동독지역의 경제체제는 동독헌법 제9조에 따라 전형적인 사회주의 경제질서를 바탕으로 하고 있었다. 따라서 사회·경제의 모든 기본적인 질서가 중앙집권적인 국가계획 및 지도에 토대를 두고 있었고, 재산권 질서도 예외가 아니어서 모든 생산수단이 사회적 국민재산(sozialistisches Volkseigentum: 이하 국유재산이라 함)으로 귀속되는 국유화조치가 이루어졌다.

자본주의체제가 사회주의체제로 바뀌는 과정에서 가장 먼저 추진되는 것이 토지제도의 개혁인데 구동독의 경우도 예외는 아니었다. 구동독의 토지개혁은 소련군점령 하에서와 동독정권이 수립된 이후의 두 차례에 걸쳐 단행되었다.

소련군점령 하에서는 군정명령 제124호와 제126호에 근거한 이른바 ‘민주적 토지개혁’에 따라 국유화 내지 사회화가 진행되었다. 당시 토지개혁의 대상이 된 면적은 소련점령지역 전체 농지와 산림의 약 36%에 달하였다.

1949년 10월 7일 동독정권이 수립된 이후 동독헌법 제24조 제5항 및 제6항과 제25조는 소련군정기간 내에 행해진 토지개혁을 승인하고 사후로도 보상하지 않을 것임을 분명히 하였다. 그리고 1952년부터 시작된 영농집단화정책에 따라 사영농(私營農)을 사실상 강제적으로 협동조합에 가입시킴으로써 1960년 초 농지에 대한 재산권의 사회주의화 작업을 일단락시켰다.



결국 동독정권에 의해 추구된 토지의 국유화 내지 농경지의 사회주의화는 1960년에 거의 완성되었고, 이 때 경제적으로 이용가능한 경지의 90% 이상이 국유재산과 협동조합의 관리 하에 놓이게 되었다. 그리고 당시 약 5% 정도의 경지면적만이 사적인 소기업과 병원·양로원·교회 같은 사적(私的)제도에 속하는 것이었다. 그리고 국유재산 내지 협동조합의 관리 하에 있다 하더라도 구체적 소유관계는 별도로 인정되고 있었다.

통일 후에 특히 중요한 의미를 갖게 된 소유관계는 1989년 현재 전체농경지의 약 3분의 2가 협동조합원의 소유로 되어 있었고, 나머지 약 3분의 1이 국유재산으로 되어 있었다.

농지나 기업재산에 포함된 토지 및 기업 그 자체와 같은 생산활동에 직접 연관되는 것을 제외한 주거용 건물과 대지의 경우는 생산시설과는 달리 취급되었는데, 많은 경우 개인소유권을 형식적으로나마 인정하고 있었다. 1989년 통일직전 전체 가옥 중에서 약 41%가 개인 소유였고, 42%가 국유재산, 나머지 17%가 협동조합재산으로 분포되어 있었다.

## (2) 통일조약 등에 나타난 재산권 처리원칙과 내용

### 가. 처리 경과

1989년 10월의 평화혁명에 의해 통일의 기반이 성숙된 이후 통일은 급속도로 진행되었다. 여기서 재산권 처리문제와 관련된 주요한 일정을 보면 다음과 같다.

- ① 통화·경제·사회통합에 관한 국가조약 체결(1990. 5. 18): 통일 독일이 사회적 시장경제질서를 지향한다는 점에 대한 원칙 확인
- ② 재산권문제의 규율에 관한 공동성명(1990. 6. 15): 구체적으로 미결재산의 처리에 대한 기본방침이 확정.<sup>148)</sup> 가장 중요한 것은 동독

정권 수립 이전에 소련군정당국에 의하여 몰수된 재산처리를 동독정권에 의하여 수용된 재산처리와 동일하게 취급할 수 없다는 점을 인정한 것. 그런데 이러한 공동성명은 법적인 효력을 갖지 못한 정치적 목표에 불과한 것.

- ③ 통일조약 체결(1990. 8. 31): 제41조 제1항에 소련군정당국 몰수 재산에 대한 반환불가를 규정함으로써 법적인 효력.
- ④ 기본법 개정(1990. 9. 23): 위헌시비를 없애고 위 통일조약의 내용을 헌법적으로 뒷받침하기 위해 기본법을 부분적으로 개정.
- ⑤ 독일통일 공식 선언(1990. 10. 3): 기본법에 바탕을 둔 미결재산의 처리에 관한 법규정들이 효력을 발휘.

## 나. 처리 내용

### 1) 처리원칙

독일통일과정에서의 재산권 처리원칙을 한마디로 표현하면 ‘선반환·후보상’원칙이라고 할 수 있다.

우선 소련군정당국에 의하여 몰수된 재산권에 대해서는 위에서 언급한 바와 같이 분리취급하여, 반환할 수 없음을 통일조약과 기본법에 명시하였다. 그러나 이에 관하여는 수많은 헌법소원이 헌법재판소에 제기되었으며, 비록 헌법재판소가 헌법에 합치하는 것으로 결정하여 기각하였으나 헌법이론상 문제점을 가지고 있는 것으로 인식되고 있다.

동독지역의 재산처리에 관한 근본원칙은 ‘통화·경제·사회통합에 관한 국가조약’에 의하여 제기되었는데, 사회적 시장경제질서로의 전환을 선언하면서 국유재산의 사유화를 기본적 방침으로 정하였다.<sup>149)</sup>

148) 동독의회는 1990년 9월 23일에 이를 구체화하는 입법인 「미해결재산문제의 처리를 위한 법률」(일명 미결재산법, Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen – VermG)을 제정하였다.

149) 통일 독일의 경우 1949년 이후, 즉 동독정부 수립 후 몰수된 재산적 가치는 재산법 상의 규정에 따라 원칙적으로 원소유자 내지 그 법적 승계인에게 반환된다.

동독정권에 의하여 침해된 재산권의 처리지침은 먼저 공동성명을 통하여 선언되었는데, 1949년 10월 7일에 건국된 동독정권의 출범 이후에 수용된 재산권은 그 동안 사용변경 때문에 사실상 반환이 불가능하거나 또는 동독국민이 반환될 부동산에 대해 선의의 방법으로 소유권 또는 물권적 이용권을 취득한 경우가 아니면 원칙적으로 원소유권자 또는 그의 상속인에게 반환될 것이라고 하였고, 원소유권자는 반환에 갈음하여 보상을 선택할 수 있다고 하였다.<sup>150)</sup> 다시 말해서 반환우선의 원칙에 따라 처리지침을 정하면서도 한편으로 법적 안정성을 보호하는 측면과 동독지역의 발전을 위한 투자촉진문제를 고려하여 중첩된 예외규정과 제한규정을 두어 반환 대신 보상을 하도록 하였다.

## 2) 반환청구권 인정대상

반환청구권이 인정되는 대상에 관하여 원칙적으로 40년에 걸친 동독의 비법치국가체제 하에서 부당하게 침해된 모든 재산권적 가치가 포함되었다. 즉 『미결재산법』 제22조에 따르면 재산권적 가치가 있는 토지, 건물뿐만 아니라 용익물권, 사용권, 동산, 예금재산, 채권, 기업지분권 등이 포함되었다.

## 3) 반환우선의 원칙에 대한 예외

원칙적으로 광범위한 대상에 대해 반환을 규정한 반면, 그것이 법적 안정성과 투자촉진문제를 저해할 것을 고려하여 세 가지의 예외요건을 규정하였다.

---

몰수재산권의 원상회복은 구 사회주의적 소유권이 결과적으로 사인에게 이전된다는 점에서 협의의 사유화의 일종이라 볼 수 있다. 김병기, “통일후 북한지역 국유재산 해체를 위한 법적 방안”, 행정법이론실무학회, 『행정법연구』 제32호, 2012. 4, 58면.

150) 독일 통일 과정에서 나타난 문제점은 구동독 주민들의 권익보호보다는 구서독에서 생활했던 구동독 소재 토지나 건물의 소유자나 그 상속인 혹은 그 상속인의 상속인에게 주어진 권리에 지나치게 호의적이었다는 것에 있다. 박규환, “통일독일에서의 구 재산권 회복문제: 독일 연방헌법재판소의 ‘토지개혁 판례(Bodenreform Urteil)’를 중심으로”, 국토연구원, 『국토연구』 제42권, 2004. 9, 103면.

첫째, 『미결재산법』 제4조 제1항과 제5조에서 규정한 것처럼 공용수용·집단지주지조성 및 산업적 이용 또는 기업재산에의 편입 등을 통해 재산의 용도나 목적이 변경되어 공공이익·재산가치보전의 관점에서 조리(條理)상 반환이 불가능한 경우에 반환되지 아니한다.

둘째, 『미결재산법』 제4조 제2항의 규정에서 법적 안정성, 법적 평화보호의 측면에서 1989년 10월 18일 이전에 사인(私人), 종교단체 혹은 공익재단이 합당한 방법으로 소유권이나 토지에 대한 용익물권을 취득한 경우에도 반환청구권의 대상에서 제외된다.

셋째, 통일조약 제41조 제2항과 『미결재산법』 제3조 및 제3조의 a, 투자촉진법 제1조 내지 제3조에서 규정한대로 토지와 건물의 경우 공장건립, 고용기회보전 및 확대, 농업진흥 등 국민경제상 긴요한 투자목적과 관련되어 필요로 하는 경우, 투자계획이 구체화되어 있는 경우 등에는 일정한 절차에 따른 반환청구에도 불구하고 제3의 투자자에게 매각 또는 임대될 수 있도록 하였다.

#### 4) 보상의 원칙

법적 안정성과 투자촉진을 위해 반환우선의 원칙에 대해 예외를 인정한 대신에 그에 대한 보상이 이루어졌다. 독일연방재무성은 과거 동독지역의 재산권침해에 대해 보상에 관한 법률을 제정하였으며, 1992년 7월 1일 그 보상의 원칙과 보상기금 재원마련에 대한 기본 입장을 밝혔다.<sup>151)</sup>

먼저 보상의 원칙에 대하여 살펴보면 다음과 같다.

- ① 1945년부터 1949년까지 몰수된 재산은 보상함.
- ② 1949년 이후 몰수재산 중 반환대상 재산이 여러 번 몰수조치를

151) 이에 대한 자세한 내용으로는 이승우, “동서독통일과 불법청산문제,” 허영(편저), 『독일통일의 법적조명』, 박영사, 1994, 152면 이하 참조.

당한 경우에는 첫번째 경우에만 반환권이 주어지고, 그 이후의 경우에는 보상이 행해짐.

- ③ 반환이 가능하나 자발적으로 반환을 포기한 경우에는 보상도 이뤄지지 않음.(반환과 보상 중 어느 것도 선택할 수 없음)
- ④ 개인 부동산과 농지·산지의 경우 보상액은 1935년 기준시가(분단 이전의 토지조사에 의한 과세표준시가)에 1.3배를 함.
- ⑤ 영업용 재산의 경우 보상액은 1.3배 없이 1935년 시가를 기준으로 하되 최고 25만DM를 넘을 수 없음.
- ⑥ 금융자산의 경우 화폐통합 당시의 교환율에 의거 동독마르크로 표시된 액수의 50%를 보상함.
- ⑦ 지적보호재산권의 경우는 구동독 당시의 가격의 50%를 보상하되 2만DM를 넘을 수 없음.
- ⑧ 특히 고액보상의 경우 일정액 이상은 누진적으로 보상액을 감하되 100만DM를 넘으면 40%, 200만DM를 넘으면 70%를 감함.
- ⑨ 전후 서독으로 이주하여 서독정부로부터 부담조정금을 받은 경우는 재산반환시에는 다시 회수하며, 보상시에는 정산조치함.

##### 5) 보상의 재원

다음으로 보상기금 조성을 위한 재원마련 원칙은 다음과 같이 준비되었다.

보상기금의 재원은 신탁청이 관리하는 기업·부동산의 매각대금의 일부, 재정재산 매각대금의 일부, 부담조정금 회수분, 긴급한 필요가 인정되어 점유권자가 해당재산을 취득한 경우의 구입대금의 일부, 그리고 재산특별부과금 등으로 충당하며, 이러한 보상기금을 마련한 이후인 1996년부터 보상이 이루어진다.

특히 재산특별부과금은 재산을 반환받는 사람들로 부터 해당재산가격의 1/3을 부과하여 얻은 것인데, 해당재산가격은 1935년 시가를 기준

으로 하여 농지·산지의 경우 자기소유일 경우 당시 가격의 2배, 임대일 경우 4배, 임대주택은 6배, 택지가 50% 이상인 대지는 8배, 상업용 부동산 및 연립주택은 10배, 건물이 없는 대지의 경우는 27배를 곱해서 산정하기로 하였다.

그러나 재산특별부담금 징수는, 1989년 11월 9일 베를린장벽이 무너지기 전까지 동독에 거주한 경우나 기업을 반환받아 최소한 3년 동안 90% 이상의 고용을 보장한 경우는 100%, 1980년 1월 1일부터 1989년 11월 9일 사이에 동독을 떠나 서방으로 이주한 사람은 66.6%, 기업을 반환받아 최소한 3년 동안 50% 이상의 고용을 보장한 경우는 50%, 농지와 산지를 반환받아 최소한 3년 이상 경작한 경우는 50%, 1961년 8월 베를린장벽 설치 이후부터 1979년 12월 31일까지 동독에 살다가 서방으로 이주한 경우는 33.3%까지 차등적으로 면제를 받게 된다.

이러한 재산특별부담금은 1996년 1월 1일부터 징수가 시작되며, 해당권리자가 그 때까지 재산을 반환받지 못하는 경우 그 이후 5년간 징수가 유예될 수 있도록 하였다.

### (3) 통일후 처리현황과 문제점

앞에서 살펴본 바와 같이 미결재산의 처리에 대해 원칙적인 해결책이 제시되고 그에 따라 조치들이 취해졌으나 계속적으로 문제점이 제기되었다. 즉 동독정권에 의한 수용에 대해서는 반환원칙이 설정되었으나 그것이 정치적으로 올바른 결정이었느냐에 대해서 의문이 제기되었던 것이다.<sup>152)</sup>

특히 반환원칙에 따라 발생하게 되는 소유관계의 불명확성 때문에 신설된 주(Land)의 재건을 위해 필요한 투자들이 봉쇄되고 있다는 점

152) 1994년 1월, 독일통합 당시 동독의 마지막 총리로서 그 재산권협정에 서명했던 로타 드 메지에르가 한국을 방문했을 때 어느 신문과의 회견에서 그는 마지막 동독 총리로서 통일과정에서 가장 잘못된 결정이 바로 그 문제라고 술회했다.

들이 지적되었으며, 따라서 후속 법률에서는 반환원칙을 억제하기 위한 수정안들이 처리되어 전체적인 규정들은 원칙적인 반환과 투자보호 사이에서 내적인 일관성이 없거나 체계가 없는 복잡한 규율망을 형성하고 말았다는 비판을 받아왔다.

## 2. 남북한과 동서독의 상황 비교

통일 후 북한지역의 재산처리문제에 관해 독일의 선례를 따르기 위해서는 독일의 상황과 우리의 상황의 차이에 대해 고려하지 않으면 안된다.

첫째로 가장 중요한 것은 우선 동독이 서독의 기본법질서를 받아들이는 흡수통일을 택했기 때문에 기본법질서에 합치되지 않는 재산권의 국유화 내지 사회화조치가 모두 불법한 것이라는 전제에서 출발했다는 점이다. 둘째로는 재산권에 대해 반환우선의 원칙 하에 사유화를 추진했다는 점이다. 이 두 가지 점은 남북한의 경우 매우 가변성이 큰 부분이며, 논의의 초점이 되고 있는 부분이기도 하다. 그런 면에서 독일의 선례를 적절히 참작하면서 해결책을 찾아 나가야 할 것이다.

먼저 독일의 경우 반환우선의 원칙을 택한 것에 대한 고찰이 필요하다. 독일연방공화국 법무부 제5국장인 Keck은 보상에 의한 해결보다 반환에 의한 해결을 우선시킨 것에 대한 헌법상의 확실한 논거는 없다고 하면서도, 다만 서독기본법의 재산권보장정신이나 반(反)법치국가적 몰수를 시정하는 회복조치로서는 원상회복의 방법이 가장 확실하다는 점에서 정치적 결단이 이뤄진 것으로 보고 있다.<sup>153)</sup> 그러나 한편으로는 토지수용법에서 추후에 수용목적이 폐지되면 환매권을 인정하는 것처럼 반환을 통한 원상회복이 재산권 보장 정신에 보다 합치한다는 기존의 헌법재판소의 견해를 존중한 것이라고 평가하기도 한다.

153) 법무부가 주최한 통일대비 법무세미나에서 발표된 L. W. Keck & G. Fieberg의 논문 “독일의 통일과 원상회복,” 1995, 18면 참조.

그리고 반환우선의 원칙을 택한 보다 중요한 이유는 지금까지 재산권의 소유관계를 규명할 수 있는 문서들이 잘 보관되어 있다는 사실 때문이다. 재산권 전반에 대해 사회화조치가 이루어져 경제적인 관점에서 수익권으로서의 가치가 인정되지 않았을 뿐이지 소유관계를 밝혀줄 등기부가 보존되고 있어서 반환이 가능했다는 점이다.<sup>154)</sup>

특히 1953년 6월 10일 이전에 망명한 자들의 재산은 보상없이 몰수되었지만, 그 이후의 망명자들의 재산은 소유관계의 변경없이 국가의 강제관리에 놓여져 있었으며, 몰수대상이 아닌 동독에 계속 거주한 자들의 재산도 소유관계는 변경이 없었다. 그리고 동독주민은 국가의 강제관리 하에 있는 부동산을 그 당시의 시가로 매입하고 소유자로서 등기부에 등재까지 하였다.

따라서 사실상 몰수되어 국유화된 재산을 제외하고 전국토의 약 2/3에 해당하는 토지재산은 경제적으로는 제약을 받았지만 법적으로는 권리관계의 변화가 없었기 때문에 국가의 강제관리를 취소하는 것 이외에 재산가치의 반환 자체도 불필요한 것으로 되어 있다. 즉 기업재산 등과는 달리 부동산의 경우는 법적인 관점에서 광범위하게 개인소유가 인정되고 있었다는 점이 반환우선의 원칙을 택하게 된 이유의 하나라고 생각된다.

그런데 남북한의 경우 북한의 재산권과 관련한 조치를 불법화하고 원상회복을 추구한다면 북한의 불안감과 의구심으로 통일의 길이 더욱 멀어질 가능성이 높다는 점을 고려해야 한다. 그리고 북한은 구동독과는 달리 재산권의 완전한 국유화 또는 사회협동단체 소유로 하고, 살림집, 일반생활용품 등 극소수 이외에 개인의 재산권은 거의 인정하고 있지 않기 때문에 재산권의 원소유자 반환원칙이 채택될 경우

154) 현재 북한에는 등기부가 없을 뿐만 아니라 해방 이전의 등기부등본이나 등기필증을 몰래 소지하고 있으면 사형, 무기징역 등에 처해지므로 거의 소각하였다고 한다. 윤기택, “북한의 토지제도와 통일 후의 처리방안 - 토지이용권을 중심으로 -”, 한국법학회, 『법학연구』 제47집, 2012. 8, 130면.



더욱 많은 문제점과 혼란을 가져와 결국 남북한의 사회·경제적 통합을 더디게 할 가능성이 높다.

### 3. 재산권문제 처리방향

#### (1) 재산권문제 처리상 고려되어야 할 사항

앞에서 살펴 본 바와 같이 재산권 처리문제는 매우 복잡한 요소들로 구성되어 있다. 독일통일과정과 북한의 현실을 분석한 결과 재산권 처리문제에 관한 해결방안을 모색함에 있어 고려되어야 할 사항들을 정리해 보면 다음과 같다.

##### 가. 월남인(越南人) 재산권 원상회복문제

우리 헌법이 사유재산권을 보장하고 있는 이상 월남인들이 소유하고 있었던 재산권은 원상회복되어야 하며, 그렇지 못하면 정당한 절차를 거쳐 보상이 이루어져야 한다.

이 문제와 관련하여 논의되어야 할 것은 1982년 제정된 『수복지역 내소유자미복구토지의복구등록과보존등기등에관한특별조치법』의 내용이다. 이 법은 한국전쟁 이후 경기도·강원도의 11개 시·군에 걸쳐 수복지역이 발생하였는데, 전란으로 지적공부와 등기부가 분실·소실되어 소유자 미복구된 토지에 대하여 인우보증을 토대로 복구등록을 할 수 있도록 규정하였다. 이것은 현재 사유재산권을 보장하는 헌법의 정신을 최대한 반영하기 위한 것이었지만 앞으로 미수복지역으로 간주하고 있는 북한지역의 재산처리에도 영향을 미칠 지침이 되는 법률이라 할 수 있다.

1946년 북한에서 실시된 토지개혁에 따라 토지를 몰수당하고 월남한 북한주민과 한국전쟁 당시 월남한 북한주민을 통틀어 월남인이라고 할 수 있지만 그 숫자는 약 100만 명에서 500만 명으로 추정될 뿐 정

확한 통계를 내지 못하고 있는 상황이다.<sup>155)</sup> 그리고 일부학자의 추정치에 의하면 전쟁기간 중 월북한 사람(자진월북, 납북자, 강제징용자 포함)의 숫자는 약 30만 명으로 추정하고 있다.

따라서 월남인의 북한 내 재산권귀속문제와 함께 일부이나마 월북인의 남한 내 재산권문제도 동시에 제기될 것으로 추정된다. 월북인의 경우 그 재산권에 대한 입증자료만 존재한다면 그 원상회복이 그다지 어렵지 않을 것으로 예상되지만 월남인과의 형평성문제 때문에 또다른 상황을 야기하게 될 가능성을 내포하고 있다.<sup>156)</sup>

#### 나. 북한주민의 이용권 보호문제

통일독일에서 볼 수 있는 많은 재산권분쟁 중 가장 심각한 부분이 원소유자와 현재 해당 토지를 사용하고 있는 동독주민 사이의 소유권 분쟁이라고 할 수 있다. 통일이 된 후 반환이나 보상을 받게 되는 원소유자와는 달리 집이나 건물, 토지 등을 빼앗기게 되는 선의의 동독주민 피해자들은 오히려 독일통일을 후회하고 있는 실정이다. 이와 같은 현상은 통일독일정부에서도 충분히 예견하지 못한 사태로 그 해결에 곤혹스러운 점이 있다.

이러한 예는 우리의 경우에도 당연히 예상되는 문제점이라고 할 것이며, 한국전쟁으로 인한 피난민이 많았던 점을 생각하면 사태는 더욱 심각할 것으로 짐작된다. 이 문제는 월남인의 재산권 보호문제와 상충되는 부분이라고 할 수도 있으나, 그 해결여부가 통일 이후 남북

155) 월남 및 월북인의 통계에 관한 여러 학설은 김민배, “북한에 의한 토지개혁의 역사적 유산과 통일헌법에서의 법적 과제,” 인하대학교 『사회과학연구소 논문집』 제11집, 1993. 6, 313-315면 참조.

156) 통일과정에 돌입하기 이전에 다시 월남하거나 귀환하게 된 경우, 또는 「남북 주민 사이의 가족관계와 상속 등에 관한 특별법」(법률 제11299호, 2012.2.10. 제정)에 의해 상속·유증 등에 따른 재산권을 다투게 된 경우는 남한의 현행 법률에 의해 처리하겠지만, 통일과정에서는 남북한 공히 특별법에 의한 조치를 상정할 수밖에 없고, 그러면 남북한 간에 형평성문제가 제기될 수 있기 때문에 변수가 된다.

한 간의 상호불신과 적대감을 극복하고 심리적 동질성을 회복하는 조건이 될 수 있다는 점에서 가장 신중히 고려되어야 할 사항이며, 통일의 성공 여부를 좌우한다고 할 수 있을 만큼 중요한 문제이다.

이 점은 북한이 엄격하게 토지의 국가 또는 협동단체 소유를 견지하고 있을 때는 사실상 문제가 보다 단순하지만, 최근 북한의 부동산 관리에 관한 제도와 현실이 급변하고 있기 때문에 관련 문제도 복잡해질 가능성이 있다. 즉, 북한이 외국인투자 유치와 관련하여 토지이용권을 부여하고 있고, 점차 북한의 기관, 기업소, 단체 및 국민에게도 토지 이용에 대한 권리를 인정하고 있으며, 특히 살림집 등 주택에 대한 소유도 허용하고 있으므로 통일후 이러한 기존의 권리 검토와 보호를 위한 방안들이 함께 고려되어야 하기 때문이다.

#### 다. 북한지역의 개발 촉진 문제

통일독일이 원소유자 반환원칙을 채택한 후 동독지역 총면적의 1/3에 해당하는 지역에서 소유권분쟁이 일어나 동독지역에 대한 투자와 개발이 극심한 장애를 받았다. 독일의 경험에서도 보았듯이 북한경제의 성장궤도에의 진입이 빠르면 빠를수록 통일경제의 월만한 발전이 단기간 내에 가능해질 것이므로 북한지역에의 대규모투자가 필수불가결한 요소로 대두될 것으로 전망된다.

남북한 통일에 있어서 불확실한 토지소유관계가 장기간 지속된다면 북한지역 경제개발을 위한 투자의 기피를 가져올 것이고, 이는 결국 통일비용을 증대시키면서 남북한 국민 쌍방의 불만을 누적시켜 결국은 진정한 내적통합의 길을 상당히 지연시킬 것이다.<sup>157)</sup> 그러므로 독일과 같은 투자장애요인을 제거하기 위해서는 재산권에 대한 분쟁을 사전에 예방하는 방향으로 처리되어야 할 것이다.

---

157) 박규환, 앞의 논문, 104면.

## (2) 재산권 처리에 관한 제 방안의 검토

### 가. 북한실태 인정 방안

이것은 북한주민의 것은 북한주민에게 돌려준다는 관점에서 북한의 현 상황을 그대로 인정하고, 월남인의 재산권은 인정하지 않는 방법이지만 아직까지 하나의 방안으로 정립될 정도로 연구된 것은 아니다.<sup>158)</sup>

이 방안도 북한의 현실에 따라 크게 보면 두 가지로 나눌 수 있다.

먼저, 북한의 부동산 관리제도가 지금으로부터 크게 변하지 않은 채로 현 상황을 그대로 인정하게 된다면 북한은 현재 살림집과 일반생활용품 등 최소한의 경우 이외에는 재산권을 인정하지 않고, 토지의 경우 국유 또는 사회협동단체 소유로 되어 있으므로 당분간 북한지역의 부동산에 대한 재산권은 국유로 하여 관리하고 적당한 시기에 농지개혁의 방식으로 북한주민에게 분배하는 방법을 생각할 수 있을 것이다.

다른 한편, 앞서도 관찰한 바와 같이 북한에서는 부동산관리제도가 법제적으로도 현실적으로도 급변하고 있기 때문에, 북한 국민에게도 현재 진행되고 있는 부동산 이용에 관한 권리가 외국인투자에 인정되고 있는 토지이용권 또는 중국과 같은 형태로 확장될 경우 이러한 현황을 인정하여 부동산이용권을 소유권으로 인정해 주는 방법을 택할 수 있을 것이다.

두 가지 중 어느 경우이든, 북한 내의 부동산 관리에 대한 현황을 인정하고, 월남인들의 재산권에 의한 분쟁을 배제할 수 있기 때문에, 이 방안은 법적으로나 사회·경제적으로 가장 간명한 방법이라고 할 수 있다. 따라서 통일 초기에 국가의 계획대로 투자를 유인하고, 개발하기 위해 토지를 활용할 수 있다는 점에서 남북한 간의 경제적 격차의 해소나 통일비용 부담의 측면에서도 유리할 것이다.

---

158) 『한겨레신문』, 1994. 7. 15, 리영희 교수의 글 참조.

또한 이 방안은 통일 후 남북한 간의 사회·경제적 격차를 일정 정도 해소하고 동질성 회복을 위한 정책과 제도 수행 등 통합을 위한 준비단계를 설정하기 위해 일정 기간 남북한 간의 격리와 이동 제한이 불가피할 때, 장벽과 경찰력 등 강제적, 물리적 통제가 아니라 부동산에 대한 재산권 인정 또는 분배 등 경제적 유인을 통해 통제의 실효성을 확보할 때도 보다 효과적으로 활용할 수 있을 것이다.

하지만 이 방안은 월남인의 반발, 『수복지역내소유자미복구토지의복구등록과보존등기등에관한특별조치법』과의 형평성, 그리고 우리 헌법 제23조에서 ‘모든 국민의 재산권은 보장된다’고 한 규정에 위배된다는 점을 문제점으로 지적할 수 있다.

다만 위헌문제는 우리 헌법 제37조 제2항 ‘국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다’고 한 규정의 질서유지 또는 공공복리를 위한 경우를 적용하여 해결할 수도 있을 것이며, 아니면 독일의 경우 소련군정 하에서의 재산권 몰수에 대한 반환을 배제하는 규정을 기본법에 수용하여 개정한 예와 같이 새로 헌법 개정안에 포함시키는 방법으로 해결할 수도 있을 것이다.

#### 나. 재국유화 방안

과거 몰수된 재산에 대한 반환이나 금전적 보상이 그 구체적 실시에 있어서 상당한 문제점을 가지고 있는 점을 감안하여 구소유권을 일단 무효화하고 한시적으로 「재국유화」한 후 가칭 ‘국유재산관리청’을 설립하여 소유·관리하게 하면서 적절한 시기에 매각하는 방안이다.<sup>159)</sup> 이러한 원칙을 택하여 산업재산과 비산업재산에 차별적으로 적용할

159) 박성훈, 『남·북한의 통일에 비추어 본 독일 신탁관리공사의 역할과 의의』, 대외경제정책연구원, 1993, 133-144면 참조.

경우 투자조건 개선과 개시소득의 공여를 통한 북한주민의 생존권 보장이라는 과제들을 동시에 어느 정도 해결할 수 있을 것으로 전망된다.

예를 들면, 산업재산에 대해서는 일정기간 동안의 국가수용을 거친 후 사유화 매각함으로써 매각수입을 극대화할 수 있을 것이며, 주택 등의 비산업재산에 대해서는 현재의 사용권자에게 장기간 임대차하는 방식 등을 통하여 기본적 생존권을 보장할 수 있을 것으로 보인다.

구소유권자들에 대한 재산권 보호가 문제될 경우에는 보상의 한 방안으로, 구소유권이 확정적으로 인정되는 경우에 한하여 해당재산의 매각에 있어서 적절한 유인을 제공하는 등 세부조치를 마련할 수 있을 것으로 분석된다.

그러나 이 방안은 구소유권을 무효화하고 국유화함으로써 위헌의 소지가 있으며, 구소유권자의 심한 반발이 예상된다. 그리고 북한주민에 대한 생존권 문제도 이용권의 보장만으로는 부족하며, 적절한 시기가 지난 후 국유토지를 분배해 주거나 매각대금으로 보상해 주는 방안이 추가되어야 할 것이다.

#### 다. 독일통일 방안

독일통일과 같이 북한체제에 의한 재산권 몰수를 불법적인 것으로 간주하여 구소유권의 반환을 원칙으로 하는 방안인데, 이 경우 앞서서도 충분히 검토했지만, 동서독의 경우와 남북한의 경우는 그 상황이 매우 다르다는 점을 감안해야 한다.

결과적으로는 독일의 「선반환·후보상」의 원칙이 투자장애요인이며, 많은 재산권분쟁을 일으키는 등 문제가 많은 것으로 드러났지만, 일정수준의 사적(私的) 소유가 인정되고 재산관계 서류가 보존되고 있었던 구동독의 경우는 일차적으로 실행가능한 방안이었던 것으로 평가할 수 있다. 그리고 자본주의체제의 경험이 풍부하여 사적소유권의

철저한 확립과 존중이 이루어지고 있었던 구서독의 제도적 장치들도 이러한 원칙을 채택하는 데 영향을 미친 것으로 판단된다.

그러나 이러한 원칙은 사적소유가 거의 전무하고 각종 재산관계 서류들이 보존되고 있을 가능성이 거의 없다고 할 수 있는 북한의 경우 적용하기가 어려운 것으로 판단된다. 과거 몰수된 국유재산의 구소유권자의 확인작업이 장기간을 요하게 되어 커다란 투자장애요인이 될 것이다.

또한 북한지역에 있어서의 사유재산제도가 살림집, 임금소득과 이를 통해 구입한 소비물품 및 저축, 가정용품 그리고 협동농장원들의 「부업 정리」에 의한 생산물과 그 생산을 위한 소농기구 등 극히 일부분에 한정되고 있는 점을 고려할 때, 현재 남한주민에 대한 「구소유권의 반환원칙」이 적용될 경우, 남한주민의 재산소유규모를 크게 확대시킬 것이므로 남북한간의 재산 및 소득격차를 더욱 크게 함은 물론, 이에 따라 남북한 주민 간의 위화감이 확대될 것으로 예상된다.

그리고 형평성 보장의 차원에서 월북인의 남한 소재 재산에 대한 구소유권도 반환되어야 하는 등 법적용에 있어서 매우 커다란 혼란이 예상되기 때문에 현재 상황에서는 채택되기 어려운 방안인 것으로 판단된다.

#### 라. 금전보상 방안

금전보상 방안은 사유재산권을 인정한다는 점에서는 독일방식과 비슷하나 재산권을 원상회복시키는 것이 아니라 해당재산에 대한 매각을 전제로 금전으로 보상해주는 방안이다. 즉 독일의 반환불가능한 재산권에 대한 보상방식을 전면적으로 확대하여 실시하는 것이다. 구동독 지역에서는 1935년 최후로 조사, 결정된 바 있는 재산세과표에 법정일정한 배율을 곱한 가격을 독일 통일 1990년 10월 3일의 토지거래가로 인정하고 그 가격을 보상기준가로 하여 보상금을 산정하였다.<sup>160)</sup>

160) 김상용, “개성공단에서의 부동산제도 정비방안”, 북한법연구회, 「개성공단 성공을

그러나 구소유권의 보상원칙을 둘러싸고 많은 문제점을 노출할 것으로 보인다.

첫째, 보상금액의 산정에 있어서 당시 가격, 현재 시가, 미래의 예상 가격 등 다양한 기준이 대립되어 결정이 용이하지 않을 것으로 판단된다.

둘째, 북한지역의 구소유권만을 보상할 경우, 북한주민에 대한 개시 소득의 공여, 즉 남북한 간의 소득격차의 축소라는 면에서 바람직하지 못한 결과를 초래 할 것으로 예상된다.

셋째, 형평성을 보장하기 위하여 남한지역의 재산에 대한 월북인의 구소유권도 동시에 보상할 경우 커다란 혼란이 예상된다.

마지막으로 이 방식이 투자장애요인으로 작용할 가능성은 적은 것으로 기대되지만 분쟁의 방이나 적극적인 의미에서의 투자촉진을 위해서는 충분하지 못한 방안인 것으로 평가된다.

#### 마. 농지개혁 원용 방안

이 방안은 흡수통일의 방식을 독일식과 한국식의 두 가지로 나누어 각각의 해결방식을 제안하고 있다.<sup>161)</sup>

즉, 독일식 흡수통일이 이루어질 경우에는 북한정권이 행한 모든 국유화 내지 사회화조치를 불법한 것으로 보고 원상회복을 해야 한다고 본다. 다만 남한에서의 농지개혁법을 근본적 기준으로 삼아 3정보 이내에서 원소유자에게 반환하는 것이 형평에 맞다고 본다. 또한 『수복지역내소유자미복구토지의복구등록과보존등기등에관한특별조치법』이 반환원칙을 규정하고 있기 때문에 이 경우에도 반환우선의 원칙이 적용되어야 하며, 구소유관계의 입증시에도 『특별조치법』의 규정을 그대로 적용하는 것이 바람직하다는 것이다. 반환우선의 원칙에 따라

위한 법·제도적 인프라 구축방안」 학술회의 자료, 2005, 289~290면.

161) 이승우, “구동독의 재산처리원칙에 비취 본 남북통일 후의 북한지역의 재산처리 문제,” 성곡학술문화재단, 『성곡논총』 제25집 상권, 1994, 630~635면.



북한지역의 재산을 반환하더라도 독일과 같이 여러 가지 예외가 적용되어야 할 것이며, 보상의 원칙이나 재원마련 방식도 독일의 예를 준용할 수 있을 것이라고 한다.

이와는 달리 흡수통일을 하더라도 북한의 기존 실체를 인정하는 바탕 위에서 통일하는 한국식 흡수통일의 경우 북한지역의 모든 생산수단을 원소유자에게 반환하거나 보상할 것이 아니라 전체 북한주민의 공유로 평가하고 이를 공평하게 북한주민에게 분배함으로써 사유화가 진행되어야 한다고 보고 있으며, 독일식 보다는 한국의 경우 이 방식이 보다 바람직한 것으로 판단하고 있다.<sup>162)</sup> 이 방법을 채택하는 것이 북한주민이나 당국자들이 흡수통일에 대해 가진 의구심과 불안을 해소하여 통일을 촉진할 수 있을 것이라고 보는 것이다. 이에 따른 구체적인 분배의 방법은 현재 북한의 생활터전을 바탕으로 생산수단에 대한 소유권이 분배되어야 한다고 보고 있다. 또한 원소유권자에 대한 보상문제는 위헌 소지를 없애고, 헌법상 사유재산권 보장 규정의 정신을 살리는 차원에서 최소한의 보상을 해 주어야 한다고 본다.

그러나 독일식과 한국식의 흡수통일의 두 가지로 나누어 설명하는 이 방안은 결국 독일식 재산권처리 방안과 재국유화 방안의 두 가지 방안을 통일방식에 따라 선택적이고 절충적으로 적용하도록 주장하고 있는 것이지만 사실상 지금 상황에서 이렇게 선택적으로 설명할 실익은 없는 것으로 보인다. 왜냐하면 흡수통일이라는 것은 어떤 면에서는 흡수하는 당사자가 그 방식을 선택할 수 있는 것이다. 예를 들어 북한이 자체 붕괴하여 우리가 독일식으로 흡수통일할 수 있는 경우에도 일단 북한의 기존 현실을 인정하고, 한국식 재산권 처리방안을 적용할 수 있는 것이며, 그것은 오로지 우리 국민의 합의와 정책적 판단에 달린 문제일 뿐이다.

---

162) 이승우, “구동독의 재산처리원칙에 비춰 본 남북통일 후의 북한지역의 재산처리 문제,” 앞의 논문, 633~635면.

또한 흡수통일의 경우 이론상으로는 남한이 통일과정의 주도권을 쥐고 진행될 것이기 때문에 우리 정부 또는 주민들의 이해관계와 법제를 반영한 자유로운 선택에 따라 재산권문제의 해결방안을 도출하고 시행할 수 있을 것으로 가정할 수 있으나, 실제의 통일과정에서는 원소유자의 재산권 보호도 중요하지만 북한주민에 대한 일정한 개시소득과 자산의 보장, 경제 재생과 투자 촉진을 위한 제도적 장치 마련 등을 통해 남북한 간의 정신적, 물질적 통합이라는 궁극적 목표를 달성하기 위해서는 흡수통일이라고는 해도 독일통일과정과 마찬가지로 북한측 대표자들과의 합의절차가 불가피하게 요구될 것이며, 따라서 제도적인 선택지도 상당히 제한적일 것으로 생각된다. 이러한 사정을 고려해보면 원소유자 재산권의 원상회복과 같은, 북한체제의 역사와 현실을 완전히 무시하고 과거로 회귀하는 방안 같은 것은 채택될 여지가 거의 없을 것으로 예상된다.

### (3) 재산권 처리 방향

앞에서 본 바와 같이 독일통일에서의 재산권 처리방식에 관한 분석과 남북한의 재산권 관련 제반 상황을 검토한 결과를 종합하여 다음과 같은 방안을 제시하고자 한다.

#### 가. 북한 내 재산권 보유에 관한 실태조사

재산권 처리문제에 관한 논의를 하기 전에 우선 북한 내 재산권에 관한 실태를 파악하는 것이 급선무로 판단된다. 1970년 이전까지 월남인의 숫자는 제대로 파악조차 할 수 없었고, 여러 문헌에서 추정하기로는 100만에서 500만까지 엄청난 차이를 보여 왔다. 가장 정확하다고 할 수 있는 통계청 인구총조사 자료에 따르면(<표6> 참조), 현재 북한에서 출생한 남한 거주 이산가족은 16만 명 정도, 북한에서 출생한 월남인의 총수는 35만 명 이하로 추정된다.<sup>163)</sup>

163) 북한사람들이 대량으로 월남한 한국전쟁 이후 벌써 60년이 지났기 때문에 대부분의

〈표 6〉 월남인 관련 인구 통계<sup>164)</sup>

년 도	인구수(명)	비 고
2005	이산가족(계) 715,968	출생지별 남북이산인구
	남한출생 548,674 북한출생 161,605 해외 기타 5,689	
2000	출생(북한) 355,156	국내인구이동통계 출생지별 인구(북한)
1995	출생(북한) 403,515	상동
1990	출생(기타) 590,863	국내인구이동통계 출생지별 인구 (기타: 북한, 외국 포함)
1985	출생(기타) 622,009	상동
1970	출생(기타) 675,266	상동

\* 출처: 통계청, 국가통계포털, 인구총조사 자료 참조

이런 현실에서는 북한 내 재산권의 처리문제를 거론하는 것조차 부적절한 상황이다. 고령 실향민들의 인구가 급속히 줄어들고 있는 상황에서 어차피 민족적인 과제로서 해결해야 할 일이라면 더 이상 미루지 말고 결단을 내리는 것이 증빙자료의 유실을 방지하여 미래의 재산권 관계를 보다 명확하게 판정할 수 있는 근거가 될 수 있을 것이다. 우리나라의 경우 1980년대 후반에 ‘친일파 후손 재산찾기’ 등

월남인들은 70대 이상의 고령으로 수 년 내로 그 인구는 급격히 줄어들 것으로 보인다.

164) 월남인의 통계에 관한 한 통계청의 인구총조사는 연도별로 그 항목과 조사방법이 조금씩 다르기 때문에 시계열로 직접 비교하기는 힘들지만, 북한 출생 인구가 급격히 줄어들고 있다는 점만은 확인할 수 있다. 2005년은 전수조사, 2000년 이전은 10% 표본조사 통계치이다. 통계청 홈페이지, 『국가통계포털』(www.kosis.kr) 참조.

토지관련 소송사기가 빈발한 것은 북위 38도선 이북 수복지구에서 등기서류 등이 소실되었음에도 불구하고 1982년부터 92년까지 한시적으로 「수복지구에대한농지개혁법시행에관한특례에관한건」을 시행한 결과임을 감안할 때 등기관련 서류가 불비한 상황에서의 재산권 추정은 매우 위험할 수 있다는 것을 알 수 있다.

따라서 북한 내에 재산권을 소유하고 있거나 있는 것으로 추정되는 개인 또는 법인들로 하여금 소유자, 소재지, 면적, 증빙서류(있는 경우) 등 그 자세한 내역을 등록하도록 등록법을 제정하거나 최소한 실태조사라도 실시하여 통일이 되었을 경우 발생할 수 있는 사태를 미리 파악할 수 있도록 자료를 확보해야 하며, 그 이후에야 처리방식을 실질적으로 논의할 수 있을 것이다.

#### 나. 재산권 처리 방안

앞에서 다섯 가지 유형의 재산권 처리 방안을 제시하고 검토하였는데 현 시점에서는 「재국유화 방안」을 일부 수정하여 채택하는 것이 가장 적절한 방안인 것으로 판단된다.<sup>165)</sup> 그 자세한 내용은 다음과 같다.

- ① 처리원칙: 북한 내 재산권을 재국유화하고 헌법을 개정하여 그 내용을 규정
- ② 구소유권자 처리: 가칭 ‘국유재산신탁관리청’의 관리 후 일정한 시기에 매각하면서 적절한 유인을 제공하거나 매각대금 중 일부로 헌법상 사유재산권 보장의 정신을 살리는 차원에서 최소한의 보상
- ③ 남한 내 재산권 소유자의 처리: 확실한 입증서류가 존재하면 소유권 반환
- ④ 북한주민의 처리: 당분간 현재 이용하고 있는 재산에 한해 이용권을 그대로 인정해 주고, 일정기간이 지난 후 생활근거를 중심으로

165) 여기서 통일의 형식으로는 원칙적으로 흡수통일을 상정하고 있다. 합의에 의한 통일인 경우 어차피 남북한 당국간의 합의에 의해 재산권 처리 방안이 정리될 것이기 때문에 별도의 논의는 거의 불필요하기 때문이다.

농지개혁과 비슷한 방식으로 일정한 재산권을 분배하며,<sup>166)</sup> 북한 주민 중 토지를 몰수당한 자는 월남인과 동일하게 보상

「재국유화 방안」을 수정하여 채택하는 경우의 장점은 다음과 같다.

첫째, 독일식 흡수통일의 경우 불가피하게 북한의 현존질서를 부인하게 되며, 따라서 북한 당국자 및 주민의 흡수통일에 대한 거부감이 강하나 「재국유화 방안」의 경우 기존 질서를 인정하고 북한주민에 대한 이용권을 보장하며 장차 재산권의 분배를 약속하고 있으므로 이 방안이 통일에 대한 장애요인이 되지는 않을 것이라는 점이다.

둘째, 국유화되어 있기 때문에 통일 초기부터 확실하게 경제계획을 세워 북한에 대한 투자와 개발을 추진할 수 있어 남북한의 경제력 격차를 조속한 시일 내에 해소하고, 남북한의 적응력을 높일 수 있다.

셋째, 구소유권자에게 최소한의 보상을 함으로써 재정적 부담을 줄이고, 헌법상의 위헌 소지를 없앨 수 있다.

넷째, 국유화함으로써 구소유권자와 북한주민 사이의 감정대립과 소송사태를 예방할 수 있다.

다섯째, 통일 후 염려되는 북한지역에 대한 부동산 투기 우려를 해소할 수 있고, 가칭 ‘국유재산관리청’의 관리 후 장래 적절한 시기를 택하여 매각함으로써 통일비용을 충당하는 등 그 가치와 효용성을 극대화할 수 있다.

이러한 장점이 있는 반면 단점도 있다.

첫째, 최소한의 보상을 하는 데 따르는 월남인들의 반발로 인한 소송이 예견될 수 있으나, 헌법 개정안에 반영할 경우 개별적 소송이 아니라 헌법소원을 통해 한꺼번에 해결할 수 있을 것이다.

둘째, 『수복지역내소유자미복구토지의복구등록과보존등기등에관한특별조치법』이 반환원칙을 규정하고 있는 것과의 형평성 문제가 제기될

166) 앞에서 논의한 바와 같이 추후 생활근거를 중심으로 재산권을 분배하는 것은 남북한 통합의 과도적 시기에 있어서 남북한 간의 인구 이동(북한 인구의 급격한 남한 유입)을 통제할 수 있는 유력한 수단이 될 수 있다.

수 있으나 이 또한 헌법소원에서 다루어질 내용에 포함될 것이다.

결국 어떠한 처리원칙을 채택하더라도 문제가 없이 모든 사람을 만족시킬 수 있는 방안은 있을 수 없다는 점을 감안할 때, 가능한 한 법적인 면에서 또한 정치·경제·사회적 영향력 면에서 가장 문제가 적고 장점을 극대화할 수 있는 방안을 선택할 수밖에 없으며, 궁극적으로 그것은 대부분 헌법 원리의 기초 위에서 우리 국민의 이해와 합의에 의존하는 문제라고 할 수 있다.

결론적으로 남북한의 통일에 있어서는 흡수통일이 되든 합의통일이 되든 통일의 방식에 관계없이, 시간적 경과, 전쟁으로 인한 적대감과 단절, 북한체제의 재산권 인정범위 등을 고려할 때 독일통일의 경우와는 비교할 수 없을 정도로 법적으로 고려되어야 할 사정변경이 많았으므로, 재산권문제의 해결방안을 강구함에 있어서도 가능한 한 현재 북한의 현실과 북한주민의 이익을 보호하는 방향으로 법리 구성과 입법화가 추진되어야 할 것으로 생각된다. 이러한 점은 통일을 보다 앞당기기 위한 정책적인 고려에서도 견지되어야 한다.

## 참고문헌

### 1. 국내문헌

- 김준엽 외 편, 『북한연구자료집』 제1집, 고대 아세아문제연구소, 1969.
- 대한민국 공보처, 『소련군정의 시말』, 1949.
- 박성훈, 『남·북한의 통일에 비추어 본 독일 신탁관리공사의 역할과 의의』, 대외경제정책연구원, 1993.
- 박정원, 『북한 토지제도의 변화와 전망』, 한국법제연구원, 2006.
- 법무부, 『개성공업지구 토지이용권 보호방안 연구』, 2008.
- 법원행정처, 『북한의 민사법』, 2007.
- 법제처, 『북한법제개요』(법제자료 제157집), 1991.
- 김민배, “북한에 의한 토지개혁의 역사적 유산과 통일헌법에서의 법적 과제,” 인하대학교 『사회과학연구소 논문집』 제11집, 1993. 6.
- 김병기, “통일후 북한지역 국유재산 해체를 위한 법적 방안”, 행정법이론실무학회, 『행정법연구』 제32호, 2012. 4.
- 김상용, “개성공단에서의 부동산제도 정비방안”, 북한법연구회, 「개성공단 성공을 위한 법·제도적 인프라 구축방안」 학술회의 자료, 2005.
- 김주환, “해방 후 북한의 인민민주주의혁명과 사회주의혁명”, 김남식 외, 『해방전후사의 인식 5』, 한길사, 1989.
- 박규환, “통일독일에서의 구 재산권 회복문제: 독일 연방헌법재판소의 ‘토지개혁 판례(Bodenreform Urteil)’를 중심으로”, 국토연구원, 『국토연구』 제42권, 2004. 9.

## 참고 문헌

- 송현욱, “북한 소유권 법제와 ‘비법적’ 사경제의 특징”, 법무부, 계간 『통일과 법률』 제7호, 2011. 8.
- 윤기택, “북한의 토지제도와 통일 후의 처리방안 - 토지이용권을 중심으로 -”, 한국법학회, 『법학연구』 제47집, 2012. 8.
- 이승우, “구동독의 재산처리원칙에 비춰 본 남북통일 후의 북한지역의 재산처리문제,” 성곡학술문화재단, 『성곡논총』 제25집 상권, 1994.
- 이승우, “동서독통일과 불법청산문제,” 허영(편저), 『독일통일의 법적 조명』, 박영사, 1994.
- 이해정, “개성공단 활성화를 위한 법제 보완 과제”, 현대경제연구원, 『통일경제』 통권 제89호, 2007. 8.

## 2. 북한 문헌

- 『김일성 저작집 18(1964.1 - 1964. 12)』, 조선로동당출판사, 1982.
- 사회과학원 법학연구소, 『민사법사전』, 사회안전부출판사, 1997.
- 강은길, “국토계획을 바로세우는데서 나서는 중요문제”, 『김일성종합대학학보 - 력사법학』 제56권 제1호, 김일성종합대학출판사, 2010.
- 강종철, “라선경제무역지대 외국투자기업 및 외국인세금제도의 특징과 그 운영을 개선하는데서 나서는 몇가지 문제”, 『경제연구』 제2호, 과학백과사전출판사, 2011.
- 김광일, “부동산에 대한 통계적연구에서 제기되는 몇가지 방법론적 문제”, 『경제연구』 제3호, 과학백과사전출판사, 2007.



- 김정철, “농업생산의 기본토대로서의 토지의 지위와 경제기술적 특성”, 『경제연구』 제2호, 과학백과사전출판사, 2011.
- 리동구, “부동산가격과 사용료를 바로 제정적용하는 것은 부동산의 효과적리용을 보장하기 위한 중요요구”, 『경제연구』 제4호, 과학백과사전출판사, 2006.
- 리승준, “경제특구와 그 발전방향”, 『경제연구』 제4호, 과학백과사전출판사, 2012.
- 리정경, “현실발전의 요구에 맞게 외국투자를 효과적으로 리용하는 데서 나서는 원칙적 요구”, 『경제연구』 제4호, 과학백과사전출판사, 2012.
- 리철민, “저당의 개념과 특징”, 『정치법률연구』 제3호, 과학백과사전출판사, 2012.
- 문향미, “사회주의적소유제도의 우월성”, 『경제연구』 제3호, 과학백과사전출판사, 2010.
- 박경일, “공화국 민사법률관계에서의 물적재산권에 대한 리해”, 『정치법률연구』 제4호, 과학백과사전출판사, 2009.
- 장광호, “부동산의 본질과 그 특성”, 『경제연구』 제2호, 과학백과사전출판사, 2008.
- 장철진, “외국민법상 담보물권의 본질과 특성”, 『정치법률연구』 제2호, 과학백과사전출판사, 2011.
- 장철진, “외국민법에 규제된 전당권에 대한 일반적리해”, 『김일성종합대학학보』(역사·법률) 제1호, 김일성종합대학출판사, 2011.
- 한철룡, “외국민법상의 지역권제도에 대한 리해”, 『정치법률연구』 제1호, 과학백과사전출판사, 2012.