

北韓의 土地賃貸制度에 관한 研究

文俊朝*

차 례

I. 서론

II. 각국의 土地制度에 관한 法體系

1. 土地所有制度에 관한 國家類型
2. 土地國家所有를 근간으로 하는 국가에서의 土地利用

III. 北韓의 土地管理利用에 관한 法體系

1. 관련 法體系
2. 土地法上の 土地管理과 保護

IV. 北韓의 土地賃貸法과 임대에 관한 제반문제

1. 賃借人의 資格과 土地賃貸業務 담당기관
2. 土地利用權의 법적 성격
3. 賃貸借期間
4. 土地賃貸方法
5. 土地利用權의 讓渡와 抵當
6. 土地의 賃貸料와 使用料
7. 土地利用權의 返還
8. 制裁 및 紛爭解決
9. 土地賃貸에 관한 調整과 規制

V. 결론

* 韓國法制研究院 首席研究員

I. 서론

社會主義國家인 北韓의 土地制度는 중대한 투자장애요소의 하나로 지적되어 온 문제의 하나이다. 그러나 북한이 모델로 하고 있는 중국은 현재 토지공유제의 근간을 유지하면서도 외자유치에 성공하고 있다. 이러한 점에서 북한의 토지제도와 관련된 문제들을 종합적으로 검토함으로써 그 실상을 파악할 필요가 있다고 본다. 현재 북한에는 1977년의 土地法과 더불어 1992년의 土地賃貸法이 제정되어 있으며, 특히 후자는 대외개방을 추진하기 위하여 토지의 전인민소유제와 토지의 자유로운 이용간의 모순을 해결하려는 의지의 산물이라 할 수 있다.

북한의 입장에서 볼 때 토지임대제도가 다음과 같은 작용을 할 것으로 기대할 것이다. 첫째, 토지의 임대를 통해 북한 당국의 재정수입을 늘리며 동시에 건설을 위한 새로운 자금을 조달할 수 있다. 둘째, 유리한 투자환경을 조성한다. 토지이용권의 양도 또는 저당을 보장함으로써 자금조달의 편의성을 높여 합자기업 또는 합영기업의 설립을 촉진하는 작용을 한다. 셋째, 토지의 합리적인 사용 및 도시규획의 건전성에 도움을 준다. 토지의 임대 및 토지이용권의 양도는 토지시장의 형성을 촉진하고 토지이용권의 공개경쟁을 촉진함으로써 토지이용을 활성화하고 토지계획의 효율성을 높이게 된다.

本稿는 北韓에서의 토지의 法的地位는 사회주의 체제의 특성상 자본주의 국가의 그것과는 본질적으로 다르다는 점을 고려하여 토지임대제도를 土地賃貸法을 중심으로 검토하고 있다. 여기에서는 비교법적 접근방법을 통하여 북한의 토지제도의 현주소를 파악하고자 하였다.

II. 각국의 土地制度에 관한 法體系

1. 土地所有制度에 관한 國家類型

(1) 私有制를 원칙으로 하는 유형

미국, 영국, 프랑스, 독일 등 서구제국을 비롯하여 한국, 인도네시아, 멕시코

및 대만 등 개발도상국 대부분이 이 유형에 속하며, 토지는 주로 사인이 점유·지배하고 국가는 일부 토지만을 소유한다. 이 중에서 영국의 토지소유제는 다소 특이한 면이 있는 바, 영국의 모든 영토에 대하여 국왕의 소유이므로 토지소유권은 법리상 또는 명의상 모두 국왕에 속한다. 그러나 어떠한 점유자도 아무런 제한없이 무기한으로 자유롭게 점유토지를 이용하고 처분할 수 있는 권리를 갖는다는 면에서 실질적으로 토지소유자와 하등 차이가 없다.¹⁾ 영국에서 토지의 대부분은 실질적으로는 사인이 소유하고 있으며, 그러한 토지는 매매 등을 통해 양도가 가능하다.

(2) 國家所有를 근간으로 하는 자본주의국가의 유형

1) 홍콩

홍콩과 싱가포르의 토지의 국가소유를 근간으로 하고 있는 바, 토지소유권은 정부에 속하되 정부는 개인과 계약을 체결하여 토지사용권을 일정한 기간동안 양도한다. 이 점은 영국에서 왕실이 명의상의 토지소유권만을 갖는 것과는 다르다. 홍콩의 土地徵用條例 제2조는 한결음 더 나아가 다음과 같이 규정하고 있다.: “所有人”이라 함은 토지에 대한 점유권을 향유하는 자를 말하며, “占有權”이라 함은 時效條例 제7조제1항 및 제17조의 규정에 근거하여 정부로부터 획득한 토지 점유권을 말하며, “소유권의 권리주장”이라 함은 점유권의 권리주장을 말한다.²⁾

2) 싱가포르

싱가포르는 독립후 기득권 보호라는 차원에서 사인이 장기적으로 경작하거나 사용하여 온 토지에 대하여 모두 사유재산으로 인정하였다. 사인이 개발·이용하고 승인절차를 밟아 소유권을 갖는 토지가 아닌 모든 토지는 정부에 귀속되었다. 싱가포르의 토지법 제4조제5항은 1961년 3월 1일 이전에 양도된 토지는 사인의 소유권을 인정하지만 정부가 보유한 그 밖의 토지에 대한 매각은 허용되지 아니한

1) 郜風濤, 國有土地使用權有償轉讓概論, 北京: 中國國際廣播出版社, 1990, pp.180~181.

2) 鄭衍杓, 中外投資法比較, 北京: 同濟大學出版社, 1993, pp.161~162.

다. 싱가포르에서는 최근 수십년 동안 사유재산의 매입을 통해 국유토지의 비중이 꾸준히 증가하여 사유토지는 현재 전국토지면적의 20% 안팎으로 떨어져 있다.³⁾

(3) 국가소유를 근간으로 하는 공유제유형

1) 의 의

사회주의체제하에서도 국가마다 토지공유제의 유형이 달랐던 바, 크게 나누어 개인의 토지소유를 일체 금지한 소련형과 토지사유제를 부분적으로 인정한 헝가리·루마니아형이 있었다. 그러나, 국가소련의 해체와 동구제국의 사회주의제도의 변화로 인하여 2)유형과 3)유형은 사실상 소멸되었으며, 이들 국가의 토지소유제도도 사유제로 옮겨가고 있다. 예컨대, 소련해체후인 1991년 12월 27일 러시아 의회는 1992년의 사유화실행계획을 통과시켰으며, 주요 생산수단인 토지 역시 당연히 사유화되도록 하였다.

2) 일체 국가소유로 하는 유형

과거 소련의 1917년 10월 통과된 토지법 “농민의 토지문제위탁서” 제1조는 토지사유권은 영원히 폐지되며 모든 토지에 대하여 일률적으로 그 원소유주의 소유권을 아무런 대가없이 취소하고 전인민재산이 되도록 하여 모든 경작토지의 노동자들에게 사용하도록 하였다. 동 토지법 제3조는 “토지는 국가소유, 즉 전인민소유이다. ……직접적으로 또는 은폐된 형식으로 토지국유제를 파괴하는 모든 행위는 금지된다.”라고 규정하고 있다.⁴⁾

3) 국가, 합작사 및 기타 법인, 사인의 소유로 하는 유형

국가소유를 근간으로 하면서도 일정한 부분의 토지에 대하여는 집체 또는 합작소유의 토지에 속하도록 하고 극히 미미한 부분에 대해서만 사유를 인정하는

3) 林增杰, 沈守愚, 土地法學, 北京: 中國人民大學出版社, 1980, pp.371~372.

4) 鄭衍杓, p.162.

유형으로 헝가리와 루마니아가 이에 속한다. 따라서, 토지는 국가, 합작사 및 기타 법인 또는 사인의 소유에 속한다. 헝가리 1987년 토지법 제6조는 “부동산은 국가, 합작사 기타 법인 또는 사인이 소유한다.”라고 규정하고 있다.⁵⁾

4) 국가 또는 집체 소유로 하는 유형

중국과 북한이 대표적인 유형이며, 토지는 국가와 집체 또는 합작사의 소유에 속한다. 현행 중국 헌법 제10조는 명문으로 “도시토지는 국가소유에 속하며 농촌과 도시교외의 토지는 법률이 국가소유에 속한다고 규정한 경우외에는 집체소유에 속한다.”라고 규정하고 있다. 한편, 북한이 법제상으로 대외개방정책을 추진한 것은 합영법을 제정한 1983년이라고 할 수 있지만, 그 후 개정된 헌법의 어떠한 규정도 토지 등 생산수단의 소유제에 관한 변경내용을 담고 있지 않다. 즉, 1992년 개정헌법 제20조도 『생산수단은 국가와 협동단체만이 소유한다』라고 하여 개인의 생산수단 소유를 배제하고 있으며 제21조에서는 『나라의 모든 자원부분』에 대한 배타적인 국가소유권을 규정하고 있다. 제24조에서 협동농장원들의 터발정리에서 나오는 생산물은 개인소유에 속한다고 하였으나 터발 자체의 소유는 협동단체에 속하기 때문에 사유토지는 존재하지 않는다.

2. 土地國家所有를 근간으로 하는 국가에서의 土地利用

(1) 홍콩과 싱가포르

홍콩 土地競賣條例(土地拍賣條例) 제2조제2항은 “이 조례에서 ‘토지’라 함은 식민지범위내의 주거지, 밭 또는 기타 토지재산의 토지사용권을 말한다.”라고 규정하고 있다. 波克福蘭(Pok Fu Lam)公有土地貸賃借(租賃)條例 제2조도 토지 임대차계약(租約)이라 함은 1893년 1월 1일 정부를 일방으로 하고 일부 개인을 타방으로 하여 체결되는 것임을 밝히고 있으며, 이러한 임대차계약(租約)에 근거하여 香港島의 波克福蘭地區 일부 지역을 개인에게 임대(出租)하였다.⁶⁾

5) *Ibid.*, p.163.

6) *Ibid.*, p.161.

이와 같이 임대된 토지에 대하여는 당해 지역에 부과되는 임대료(租金) 외에 토지 점유에 대한 일정한 연간사용료(年租)를 납부하여야 한다. 토지사용권을 매각 또는 轉貸(租倒)하는 자는 홍콩정부에 대하여 토지사용권임대차계약의 조항을 준수하여야 하며, 양도의 횟수에 관계없이 당해 토지의 사용자는 홍콩정부에 대해 책임을 진다.

약 80%에 달하는 정부보유토지에 대하여는 그 사용권을 기간을 정하여 임대할 수 있으며 정부가 정한 연한내에 자유롭게 양도할 수 있도록 하고 있다. 20%의 토지를 사유로 한 취지는 사인의 토지 전대와 관련된 토지시장가격을 국가토지사용권의 유상양도시가격에 참고함으로써 국가가 인위적으로 토지가격을 왜곡시키는 것을 방지하는데 있다.⁷⁾ 그러므로 사인이 보유하는 토지는 매매할 수 있지만, 국가토지관리부문에 보고, 승인을 받아 등기하여 증명서를 발급받아야 한다. 매입자가 매각된 토지를 건설용지로 사용하고자 하는 경우 도시건설규제계획부문의 승인을 얻어야 한다.⁸⁾

(2) 공유제하에서의 비시장모델

1) 과거의 소련과 동구제국

공유제국가에서 토지는 국가소유이며 일반적으로 자유매매는 허용되지 아니며, 무기한 무상사용을 위하여 제공한다. 이러한 점에서 공유제하의 비시장모델이라고 부르며 다음과 같은 특징을 갖는다. 극히 일부의 토지에 대하여 무상사용하도록 하고 있지만, 그 목적물, 방식, 절차에 대하여 엄격히 규정하고 있었다. 과거 소련 1917년 토지법 “농민의 토지문제위탁서” 제1조는 “토지사용권은 영원히 폐지한다. 매매, 임대 또는 기타 방법에 의하여도 토지를 양도하는 것을 금지한다.”라고 규정하고 있다.⁹⁾ 동 제8조, 제9조, 제10조는 토지를 무상으로 집체농장, 국영농장 기타 국영 또는 합작사의 공유기업, 조직, 기구 및 공민에게 무기

7) 鄒北平, 外國與臺土地管理制度, 北京:中國國際廣播出版社, 1990, p.11.

8) 林增杰, 沈守愚, p.372.

9) 루마니아의 토지자원법 제44조 및 중국의 1982년 헌법 제10조제4항도 이와 유사한 금지규정을 두었다.

한 또는 기한부 사용을 위해 제공한다고 규정하고 있다.¹⁰⁾

유고슬라비아는 공유제토지와 사유토지에 대하여 토지와건물매매법 제1조와 제3조에서 각기 구분하여 규정하고 있다. 공공재산에 속하는 농업용지와 건축용지의 소유권에 대한 양도를 금하되 법률이 정한 지상권, 사용권에 대해서만 양도할 수 있었지만, 사인의 토지와 건물은 자유롭게 매매할 수 있었다.¹¹⁾ 또한 경제기구와 정치지역단위는 법이 정한 절차에 따라 사인의 가옥과 토지를 매입할 수 있었다.¹²⁾ 농업조직은 사유농업용지를 매각하거나 임대할 수 있고 우선매입권 또는 우선임차권을 가졌으며¹³⁾ 사인이 취득한 농업용지가 법정 한도를 초과하는 경우에는 그 초과부분은 몰수되었다.¹⁴⁾

국가기관은 사인과의 토지건물매매계약 체결전에 공공변호사의 의견을 듣도록 하고 그러하지 아니한 경우 계약은 무효가 되었으며¹⁵⁾ 토지 또는 건물의 소유권이전 등기시, 매수인은 반드시 법원에 당해 계약의 체결이 이미 국가기관의 동의를 얻었다는 증명서를 제출하도록 하였다.¹⁶⁾ 대외무역중의 토지와 건물의 매매에 대하여 보다 엄격한 절차에 따르도록 요구하였는 바, 연방 공공변호사가 의견을 제출하고 우선 유관부문의 동의를 얻도록 하고 있었다.¹⁷⁾

헝가리에서는 일정 부분의 소규모 토지에 대하여는 사유를 허용하였으며, 외국인도 정부의 승인을 얻어 부동산소유권을 매입할 수 있도록 하였다. 또한, 부동산소유권, 사용권, 수익권은 양도 또는 저당이 가능하였고¹⁸⁾ 국유 부동산소유권이 법인 또는 사인에게 양도되는 것을 금지하고 있었다. 즉 법률이 달리 정하는 경우외에는 국가와 합작사가 소유하는 부동산 소유권은 국가, 합작사, 법인의 지위를 갖는 경제연합체에게만 양도할 수 있었으며, 특수용지와 경작지외에는 사회

10) 鄭衍杓, p.172.

11) 토지와건물매매법 제5조.

12) 동법 제4조.

13) 농업지사용기본법 제10조제3항.

14) 토지와건물매매법 제14조, 제16조.

15) 토지와건물매매법 제38조와 제39조.

16) 동법 제55조.

17) 동법 제48조와 제50조.

18) 토지법 제7조 (c).

조직에도 양도할 수 있었다.¹⁹⁾

동독에서도 토지와 건축물의 소유권의 어떠한 처분에 대하여도 정부의 승인을 얻도록 하고²⁰⁾ 부동산소유권을 양도하는 계약은 반드시 양도인과 양도인이 토지 소유권을 무조건·무제한으로 양수인에게 양도한다는 의사표시를 하도록 하였으며,²¹⁾ 소유권은 토지등기부상에 등기하여 양도되도록 하였다.²²⁾ 또한, 과거 루마니아 토지자원법도 국가소유토지를 점유하는 경우 매년 일정한 세금을 납부하도록 하고 비농업의 種植業 또는 임업 생산에 사용되는 국유토지에 대하여 연간세금을 납부하도록 하였다.²³⁾

2) 중 국

중국은 경제개혁이전에는 완전한 소련형을 채택하였으나 개혁개방정책추진 이후 토지사용권을 토지소유권과 구분하여 토지소유권은 국가와 집체의 소유하에 두되, 토지사용권은 새로운 재산권으로 인정하고 양도·상속이 가능하도록 하는 새로운 유형을 개발하였다. 그러나 토지사용권에 대하여도 국가는 엄격한 규제를 하고 있다. 중국에서는 개방이후 외국인의 투자에 의한 기업 설립이 증가함에 따라 토지사용권제도가 크게 발전·개선되어 왔다.

1979년 7월 전국인민대표대회가 공포한 『中華人民共和國中外合資經營企業法』에서 토지사용권을 중국합영자가 출자할 수 있다는 규정을 한 이래 중국의 공유제토지는 무상사용제도와 유상사용제도가 공존하게 되었다. 1981년 이후 중국은 상해, 천진, 심천, 광주와 해남도를 토지사용권 허여(許與)의 시범지역으로 정하였으며, 이에 따라 토지사용권은 독립된 재산권으로 인정받게 되었다. 이는 결국 토지사용권이 상품형식으로 시장을 형성하게 되었음을 의미한다. 1987년 9월 심천시정부는 5000평방미터의 토지사용권을 매평방미터당 200원으로 계산하여 중국항공기술수출입공사심천工貿중심에 매각하였으며 이것은 국유토지사

19) 동법 제15조제2항 및 제19조제2항.

20) 민법전 제285조.

21) 동법 제297조제1항.

22) 동법 제297조제2항.

23) 토지자원법 제51조와 제56조.

용권의 유상허여가 중국에서 최초로 이루어진 것이었다.²⁴⁾

1987년 11월 29일 상해시 정부는 상해시토지사용권유상양도판법을 제정하였는 바, 이것은 중국의 첫번째 토지사용권 양도에 관한 지방성 법규였다. 1988년 6월에는 평방미터당 2,170달러로 모두 2,805만달러에 상당하는 상해시의 1.29헥타르의 토지의 사용권을 50년 동안 일본기업에 허여하였는 바, 이는 외국기업에 대한 최초의 토지사용권양도 사례이다.²⁵⁾ 그 후 천진, 해남도 등에서도 앞다투어 외국기업에 토지사용권을 유상허여하는 사례가 등장하였으며 1988년 4월 심의, 통과된 헌법수정안은 1982년 헌법 제10조제4항을 개정하여 “어떠한 조직 또는 개인도 토지를 침해, 매매 또는 기타 형식으로 불법 양도할 수 없다. 토지의 사용권은 법률의 규정에 따라 양도할 수 있다”라고 규정하였다.

이것은 토지소유권과 사용권을 분리하고 사용권의 양도에 대한 법률의 근거를 제공한 것이다. 그 후 국무원은 헌법수정안과 일부 도시의 실천경험에 근거하여 1990년 5월 19일 『中華人民共和國城鎮國有土地使用權許與(出讓) 및讓渡(轉讓)暫行條例』와 『外商投資開發經營成片土地管理辦法』을 제정·공포하였으며, 이에 따라 국유토지사용권의 유상양도제도는 정식으로 확립되었다.

『中華人民共和國城鎮土地使用稅暫行條例』 제6조에 열거된 국가기관 등의 자체사용용지, 직접 생산에 사용되는 토지 및 기타 공익용지 등 7가지 토지에 대하여는 토지사용세를 면제하였을 뿐, 다른 용지에 대해서는 여러 형식을 통해 성진 국유토지의 유상사용을 실현하고 있다. 즉, 토지사용료와 토지사용권양도금을 징수할 뿐 아니라 법에 따라 무상으로 취득하는 토지에 대해 토지사용세를 징수하는 형식을 통해 유상사용하도록 하였다.

『中華人民共和國城鎮國有土地使用權許與(出讓) 및讓渡(轉讓)暫行條例』 제14조, 『中華人民共和國耕地占用稅暫行條例』 제8조, 『中外合資經營企業建設用地에 관한國務院 暫行條例』(1980년) 제4조 등 관련 법규정에 근거하여 토지사용권은 중국합영자의 투자자본이 되지 아니하는 경우에는 중외합영기업이 매년 당지 정부에 토지사용비를 납부하여야 한다. 만약 중국합영자의 투자자본이 된 경우에는 계약에 규정된 합영기한에 따라 일시불로 선납한다. 만약 계약이 합영기

24) 鄭衍杓, p.176.

25) *Ibid.*

한을 규정하지 아니한 경우에는 15년마다 한번씩 선납한다. 토지사용권양도(출양)금은 양도계약체결후 60일 이내에 일시불로 지불한다. 토지사용세는 매년 계산하여 분기별로 납부한다.²⁶⁾ 중국의 『城鎮國有土地使用稅暫行條例』는 여러 성시마다 각기 다른 토지등급과 용도 등에 따라 평방미터당 토지사용세 금액을 2각부터 10원까지로 차등 부과하는 규정을 두고 있다. 이상과 같이 중국에서는 토지의 무상사용제도에서 유상사용제도로 변화되었다.

Ⅲ. 北韓의 土地管理利用에 관한 法體系

1. 관련 法體系

1977년 4월 29일 최고인민회의에서 채택한 토지법은 6장 80개 조문으로 구성되어 있으며²⁷⁾ 제정 당시 개혁개방정책은 전혀 고려밖이었기 때문에 비교적 간단한 내용만을 담고 있었다. 1983년 합영법은 토지사용시의 토지사용료부과에 관한 규정(제21조)만을 두었으나, 1992년 외국인투자법에서 장려부문의 투자에 대한 유리한 토지사용조건을 보장(제8조)하고 토지임대기간을 최고 50년까지 승인할 수 있고, 해당기관의 승인을 요한다는 단서는 있지만 양도·상속을 허용하는 등(제15조) 기본적인 사항에 대하여는 어느 정도 발전된 규정을 둔 것은 사실이다. 또한 합영법시행세칙 등에서는 토지사용권을 출자목적물로 할 수 있음을 명시하고 있고, 자유경제무역지대법에서는 필요한 토지의 임차, 임차기간의 연장(제20조), 장려부문투자에 대한 입지상의 우대 및 임대료 감면(제38조)을 규정하고 있다.

1993년 10월 27일에는 최고인민회의 상설회의에서 6장 42개조의 토지임대법을 제정·공포하였다. 이 법은 외국투자자와 외국투자기업에만 적용되며, 제1조의 『외국투자자와 외국투자기업에 필요한 토지를 임대하고 임차한 토지를 이용하는 질서를 세우는데 있다』는 규정에서 알 수 있듯이 규제적 측면에 초점이

26) 구체적인 것은 *Ibid.*

27) 여기에 관한 구체적인 내용은 北韓法制概要, 서울:法制處, 1993, p.436이하 참조.

맞추어져 있다. 그러나 이 법은 외국인투자관련법의 토지관련 조항을 보다 구체화한 것으로 토지임대제도의 기본원칙을 정한 것이기 때문에 대단히 중요한 의미를 갖는다.

한편, 중국도 토지에 관한 원칙을 헌법에 규정한 것은 1988년 헌법이며, 전국적 법률을 제정한 것도 1990년 5월 19일 중국 국무원이 공포한 『中華人民共和國都市(城市)國有土地使用權許與(出讓) 및 讓渡(轉讓) 暫行條例』 등이 처음이라고 할 수 있다. 이와 같이 중국도 개방이후 10년이 경과한 후에야 토지제도에 관한 기본골격이 형성되었다는 점에서 북한의 입법이 그들의 개방속도와 의지를 고려해 볼 때 결코 늦은 것이라고 볼 수는 없다.

2. 土地法上의 土地管理와 保護

(1) 토지관련계획과 토지보호 및 관리

토지법에 의하면 토지는 농업토지, 주민지구토지, 산림토지, 산업토지, 수역토지, 특수토지로 구분되며 각급 인민위원회와 정무원 및 행정위원회의 지도하에 국토관리기관에 의하여 통일적으로 통제된다(제7조). 국토의 개발·이용과 정리·미화를 위하여 30~50년 단위로 수립되는 국토건설총계획중에서 정무원에서 작성하는 전국국토건설총계획과 중요지구국토건설총계획은 최고인민회의 또는 중앙인민위원회의 승인을 요하고, 도행정기관이 작성하는 지역국토건설총계획은 도인민회의 또는 도인민위원회에서 승인한다(제14조, 제16조, 제18조).

토지법의 「토지보호」라는 章에서는 『국토관리기관과 농업지도기관은 강하천 정치사업을 설계에 근거하여 계획적으로 전망성있게 조직·진행하여야 한다』(제21조), 『사회안전기관은 강하천과 제방의 기술상태를 정상적으로 검열하고 해당한 대책을 세워야 한다』(제23조)라는 규정을 두고 있다. 한편, 농업토지에 대하여는 농업지도기관과 해당 협동농장·기관·기업소·단체가 관리주체가 되며(제64조), 농업생산의 목적에 이용하고자 할 때에는 그 규모와 대상에 따라 해당 국토관리기관의 동의를 거쳐 중앙농업지도기관 또는 정무원의 승인을 얻도록 하였고(제65조), 기관·기업소·단체가 논밭을 부업지(자체 수입원)로 이용하고자 할 경우에도 정무원의 승인을 얻어야 하며 지목변경의 경우에는 중앙농업기관의 허가를 받도록 하였고(제67조), 협동농장은 상급농업지도기관의 허가를 받아

논밭을 서로 바꾸어 이용할 수 있다고 하여(제68조) 농업용지의 전용에는 엄격한 제한규정을 두고 있다.

다음으로 주민지구토지에는 시·읍·노동지구의 건축용지와 그 부속지, 공공이용지와 농촌건설대지가 있는데, 이는 도시경영기관과 지방행정위원회가 관리하며(제69조), 산림토지는 산야와 그 안의 이용지가 포함되는데 국토기관과 그것을 이용하는 기관·기업소·단체가 관리하도록 하였고(제70조), 산업토지는 공장·광산·기업소가 관리한다고 하였으며(제72조), 수역토지는 연안·영해·강하천·호수·저수지·관개용수로 등이 차지하는 일정한 토지가 이에 속하며 수역토지의 관리는 대상에 따라 국토관리기관 또는 농업지도기관이 담당하고(제74조), 특수토지는 혁명전적지·혁명사적지·문화유적지·보호구역·군사용토지가 이에 속하는데 그 관리는 해당 중앙기관과 지방행정위원회 및 그것을 이용하는 기관·기업소 및 군부대가 담당하도록 하고 있다(제75조).

한편, 중국에서도 다음과 같이 토지에 대한 계획관리를 강화하고 합리적 토지이용을 확보하고자 한다. 토지사용상의 혼란을 최대한으로 극복하고 토지의 합리적 사용을 보장하기 위하여 국가계획위원회는 1987년 4월 국토규획편제관법을 제정하여 국토규획의 기본임무, 편제시 지켜야 할 주요원칙, 국토규획공작방안의 주요내용, 보고승인절차 등에 대하여 규정하고 있다. 이 관법 제17조는 국토규획 승인 후, 모든 규획의 주요 임무와 목표 등을 수정해야 할 경우에는 승인기관의 동의를 얻도록 하고 있다. 1984년 1월의 “都市(城市)規劃條例” 제6조는 “도시규획은 반드시 합리적이고 과학적으로 도시의 각항의 건설용지를 안배하여야 한다. 도시건설은 토지를 절약하고 황무지, 열등지, 소규모경지, 채소재배지, 원예지와 산림지를 최대한 이용하여야 한다.”라고 규정하고 있다.²⁸⁾

또한, 당해 조례 제30조는 “도시규획내의 토지는 도시규획주관부문이 국가가 승인한 도시규획에 따라 통일적인 계획관리를 실시하여야 한다. 도시규획내에서의 건설 진행이 토지를 사용해야 할 경우에는 반드시 도시의 규획과 규획관리에 복종하여야 한다.”라고 규정하고 있다. 또한 1986년 6월의 『中華人民共和國土地管理法』 제15조는 “각급인민정부가 토지이용의 총체적인 규획을 수립하며, 지방정부의 토지이용의 총체적 규획은 상급인민정부의 승인을 얻어 집행한다”, 제

28) 鄭衍杓, p.176.

16조는 “도시계획과 토지이용의 총체적 계획은 당연히 협조하여야 하며 도시계획區內에서 토지이용은 도시계획에 부합되어야 한다.”라고 규정하고 있다. 또한 1991년 1월 4일의 『中華人民共和國 土地管理法 實施條例』 제9조 내지 제12조는 각기 토지조사제도, 토지통계제도, 토지등급평가, 전국 및 각 지방정부의 토지이용의 총체적 계획의 편제, 비고·승인 등의 절차에 대하여 규정하고 있다. 이와 같이 중국정부는 현재 각종 법령을 통해 토지의 계획과 관리를 강화하고 토지의 효과적인 사용을 확보하는 단계에 있다.

(2) 토지이용과 등록

토지법상 북한에서 개인이 아닌 기관·기업소·단체 등은 토지이용허가를 신청할 수 있으며, 주민지구토지는 도행정위원회 또는 정무원, 산림토지 및 수역토지는 정무원 또는 국토관리기관이 허가권자가 된다(제69조, 제70조 및 제74조). 산업토지와 특수토지에 대하여는 그 지위의 특수성을 감안하여 이용허가에 관한 규정을 두고 있지 않다. 국토관리기관은 모든 토지를 통일적으로 장악하고 등록하도록 하고 있으며(제77조) 농업관리기관은 개간, 기타 토지관리로 얻은 땅을 제때에 등록하도록 하여 토지를 이용하는 기관·기업소·단체 등은 토지의 면적·형질 등의 변동상황을 제때에 보고하도록 하였고(제78조), 농업지도기관과 협동농장기관 등은 토지문건을 갖추고 이를 보관·관리하도록 하였다(제78조).

IV. 北韓의 土地賃貸法과 임대에 관한 제반문제

1. 賃借人의 資格과 土地賃貸業務 담당기관

토지임대법에서는 토지를 임차할 수 있는 자는 『다른 나라의 법인과 개인』 그리고 『공화국 밖에 거주하고 있는 조선동포』로 한정하고 있다. 따라서 북한의 주민이나 기업은 임차할 자격이 없다(제2조). 그러나 북한의 기관·기업소·단체가 합영·합작기업에 토지를 출자하고자 하는 경우 국토관리기관의 승인을 얻어 토지이용권을 가질 수 있다(제5조). 1977년의 토지법상의 토지관리체제는 개개

의 유형의 토지에 대하여 토지관리기관이 다르기 때문에 대단히 복잡하며 이들 기관 상호관계에 대한 명확성도 결여되어 있다.

토지임대 업무는 국토관리기관이 통일적으로 담당하되, 자유경제무역지대에서는 지대당국이 담당한다(제4조).²⁹⁾ 그런데 토지임대법에서는 국토관리기관이 북한측 투자 당사자의 토지이용권 보유승인(제5조), 토지이용권 판매시 명의변경등록(제18조제3호), 토지이용권 저장등록(제23조)에 관한 업무를 담당하도록 하고 있는데 자유무역지대에서의 『지대당국』의 실체에 대하여는 전혀 언급이 없다. 한편, 토지임대법상의 토지임대기관은 국토관리기관 내지 지대당국을 의미한다고 여겨지며, 임차희망자에 대한 토지자료의 제공(제10조), 토지임대차계약의 체결과 토지이용증의 발급 및 등록, 임대료의 수납(제11조 내지 제13조, 제29조), 토지의 양도 및 저장의 승인(제15조, 제18조 등)의 권한을 갖는다.

다만, 1977년 토지법은 토지관리업무의 일부라 할 수 있는 『토지임대』에 대해서는 전혀 언급하고 있지 않다. 토지임대법은 토지법에 대한 특별법이라고 할 수 있을 것이다. 한편, 북한 헌법상 각급 재판소가 공중사업을 담당하도록 하고 있기 때문에(헌법 제155조) 토지임대법상의 공중기관(제18조제1호)은 각급 재판소가 할 수 있다.

2. 土地利用權의 법적 성격

토지이용권이라 함은 북한 당국이 토지소유자의 지위에서 토지를 외국인에게 임대함으로써 발생한다. 즉, 이러한 토지이용권을 일정기간을 정하여 토지이용자에게 讓與하고 토지이용자는 국가에 토지이용권양수대금을 지불하게 된다. 토지이용권의 再讓渡는 轉貸를 의미하며 토지이용자가 토지이용권을 타인에게 다시 양도하는 행위를 말한다. 토지임차자는 토지이용권을 가지는 바(제3조), 이것은 일종의 재산권(제7조)이다. 그러나 토지이용권이 물권적 권리인가 채권적 권리인가에 대하여는 아무런 규정을 두고 있지 않다.

한편, 중국·북한과 홍콩의 토지임대제도는 다음과 같은 면에서는 동일하다.

29) 자유경제무역지대법 제12조제7호는 지대당국은 「토지와 건물을 임대 또는 기타 형식으로 양도한다」라고 규정하고 있다.

첫째, 토지의 임대, 토지이용권의 양도과정에서 소유권과 이용권의 상호분리원칙에 따라 당국은 행정관리자로서 또한 토지소유자로서 행정관리권과 경제적 처분권을 가지며, 경제적 방법과 수단을 통해 토지이용권의 再讓渡(轉讓) 과정에 참여한다. 둘째, 유일한 토지소유자인 당국이 제1급 토지시장인 토지“임대”시장을 장악하고 제2급 시장인 토지이용권 “양도”(판매, 재임대, 증여, 상속) 및 저당에서도 여러가지 면에서 개입한다.

그러나 홍콩의 토지사용권허여·양도제도는 중국·북한과는 다음과 같이 다른 특징을 가지고 있다. 이러한 특징은 토지이용권 허여의 성질이 다르기 때문에 생겨난 것이다. 즉, 홍콩이 채택한 것은 소위 批租制이며, 제1차적인 토지가격을 수취하는 외에는 당해 토지에 대해 매년 상징적인 임대료를 징수하며, 중국과 북한에 비해 토지이용권의 양도가 엄격한 통제하에 이루어지고 있지 않아 양도절차가 비교적 복잡하거나 엄격하지 않다. 한편, 북한과 중국에서는 홍콩에서 토지의 재임대에 대해 국가가 거의 관여하지 아니하는 것과는 달리 엄격한 통제권을 행사하고 개입한다는 점에 유의할 필요가 있다. 즉, 북한에서는 토지임차자는 토지이용권을 갖지만, 북한의 법과 규정, 토지임대차계약에 따라 임차한 토지를 관리·이용하여야 할 의무를 진다(토지임대법 제8조).

3. 貸貸借期間

북한의 토지임대법은 토지임대기간에 대하여 외국인투자법에서 정한 바와 최장 50년까지 허용할 수 있으며 그 기간은 계약당사자들이 합의하여 정한다고 규정(제7조)하고 있다. 그러나 실제로는 북한측 임대차계약당사자인 토지임대기관이 아니라 투자승인기관이 그 기간의 타당성 여부를 판단하여 결정하고 이에 따라 임대기관이 승인하는 형식을 취할 것이다. 왜냐하면 토지의 임대업무만을 담당하는 기관이 어떠한 투자에 대하여 실질적인 사항에 속하는 기업존속기간을 심사하여 승인한다는 것은 무리이기 때문이다. 중국의 경우도 이러한 방식을 택하고 있다. 중국의 『中華人民共和國城鎮國有土地使用權許與(出讓) 및讓渡(轉讓)暫行條例』 제12조는 용도에 따라 토지사용권의 출양(임대)의 최고연한을 40년, 50년 및 70년으로 규정하고 있는 바, 북한보다 장기인 70년까지 임대할 수 있도록 하고 있다.

한편 홍콩에서도 토지의 임대기간은 중국이나 북한보다는 장기인 바, 지역에 따라 대체적으로 두 가지로 구분된다. 新界지역에서는 1898년 7월 1일부터 기산하여 3일 모자라는 99년이며, 홍콩도와 구룡은 임대 당일부터 기산하여 75년, 99년, 999년 등이다. 75년과 99년은 또한 그 연장이 가능한 것과 불가능한 것으로 구분된다. 租約에 규정된 토지사용기간내에 사용자는 그 사용권을 유상으로 타인에게 양도할 수 있다.³⁰⁾ 싱가포르에서도 일반적으로 임대기간은 영구적인 것, 999년인 것, 99년인 것 등 3종이다. 공공복리사업과 정부기관의 용지 사용기한은 주로 용도성질에 따라 짧은 것은 수 일에서, 수 개월, 30년, 50년, 99년 및 999년 등 각기 달리 책정하고 있다.³¹⁾

4. 土地賃貸方法

(1) 토지의 국가소유제를 채택한 국가에서의 토지사용방법

북한의 토지임대방법은 기본적으로는 중국의 것을 본받았고 중국의 것은 홍콩의 것을 본받았다. 중국의 토지임대방법은 다음과 같다. 중국의 조례 제32조, 제48조, 제28조, 제39조의 규정에 근거하여 토지사용권은 저당, 상속, 또는 지상건축물 기타 부착물과 함께 임대할 수 있다. 또한 상기 조례 제8조, 제13조, 제19조 및 제20조는 분리하여 토지사용권 許與(出讓)방식으로 협의, 입찰, 경매에 대하여 구별하여 규정하고 있다. 토지사용권의 讓渡(轉讓)방식에는 매각, 교환, 증여가 있다. 어떠한 방식에 의한 許與(賃貸) 또는 讓渡(轉讓)이건 모두 許與(賃貸) 또는 讓渡(轉讓) 계약을 체결하여야 한다. 또한 許與(出讓)계약 또는 讓渡(轉讓)계약의 체결을 통해 구체적으로 계약 당사자의 권리의무를 구체적으로 규정한다 는 것이 국유토지사용권의 이전에 필요한 형식이다.

홍콩의 국유토지이용권 양도방식은 주로 다음 3가지이다. 첫째, 경매(拍賣)인 바, 주로 영리성 공상업용지와 사적인 개발업자의 주민 주택용지에 대하여는 “높은 가격을 제시한 자가 획득한다(價高者得)” 라는 원칙에 따른다. 둘째, 입찰(招

30) 郜風濤, p.213.

31) *Ibid.*, p.183.

標)인 바, 지역적 개발계획에 속하는 비교적 대규모의 토지 또는 특수용도의 토지에 대하여는 입찰방식으로 토지개발권을 매각하되, 여러가지 요소들을 종합하여 가장 적합한 개발업자를 선정하므로 “家高者得”의 원칙에만 따르지는 아니한다. 셋째, 協約批租인 바, 비영리성 단체, 학교, 병원, 복지시설 등 특수한 부문에 대하여 시장가격 또는 우대가격으로 임대해주는 것이다.³²⁾

싱가포르의 방식도 홍콩과 기본적으로는 동일하며, 입찰, 경매(競投), 임대(出租) 등이며 공공복리사업과 정부기관의 용지에 대하여는 계획분배한다. 그 80%가 국유토지이며, 싱가포르 토지법 제4조제5항에 근거하여 1961년 3월 1일 이전에 양도된 토지외에는 정부와의 계약에 의한 批租형식으로 유상으로 기업 또는 개인에게 토지이용권을 양도한다. 싱가포르 토지법 제2조는 “이 법에 따라 양도라 함은 영구적인 양도를 말한다. 양수인이라 함은 영구적으로 양도받은 자를 말한다.”라고 규정하고 있다. 또한 제6조제1항d호는 “양수인, 그의 유언집행인, 관리인 또는 수탁인은 토지의 전부 또는 일부를 분배하거나 재양도할 수 없다. 임대가 7년을 초과하지 아니하는 경우는 예외로 한다”라고 규정하고 있다. 여기에서 볼 수 있는 바와 같이 영구적인 이용권을 향유하는 양수인 등은 토지이용권을 재양도하는데 있어 일정한 제약을 받는다. 이 점은 홍콩과 다르다.³³⁾

싱가포르의 토지법 제6조제1항은 “이 법에 의하여 재양도하는 경우에는 달리 정하는 조례가 없는 한 양수인과 정부간 계약을 체결하여야 한다.”라고 규정하고 있다. 또한 동조 동항 a, b, c, d, 각항에서 양수인 등의 기한내 임대료지불, 보수유지 등에 대하여 명확한 규정을 두고 있다. 상술한 규정에서와 같이 어떠한 재양도방식을 채택하든지 간에 반드시 정부와 계약을 체결하는 형식을 취하여야 하며 계약조항에서 구체적으로 양수인 등의 권리의무를 정한다. 동법 제4조제1항은 “이 부분에서 국유토지의 재양도의 경우에는 소정의 방식에 따라 稅收員이 서명하여야 한다.”라고 규정하고 있다.³⁴⁾

한편, 공산정부하의 헝가리(토지법 제7조, 제17조, 제28조, 제34조), 동독(민법전 제20조, 제452조) 및 유고슬라비아(토지및건물매매법 제9조, 농업지사용

32) *Ibid.*, pp.173~175.

33) 鄭衍杓, p.172.

34) *Ibid.*, p.173.

기본법 제86조)에서는 소규모의 토지에 대해 양도를 인정하였고, 그 방식은 주로 서면계약에 의한 매매, 임대, 교환, 저당(抵押), 증여(損贈) 등이었다. 물론, 이들 국가에서 토지양도절차는 서방자본주의국가에 비해 복잡하였다.

(2) 북한에서의 임대방법

1) 의 의

북한에서의 토지임대는 통상적으로는 협상에 의한 방법이 사용되겠지만 자유경제무역지대안의 토지에 대해서는 입찰이나 경매에 의한 방법도 적용될 수 있다(제9조). 토지임대기관은 임차희망자에게 ①토지의 위치와 면적·지형도, ②토지의 용도, ③건축면적·토지개발과 관련된 계획, ④건설기간·투자의 최저한 계약, ⑤환경보호·위생방역·소방과 관련한 요구, ⑥토지임대기간, ⑦토지개발상태와 같은 일정한 자료를 제공한다(제10조). 법규정상으로는 임대기관이 토지의 용도·토지임대기간 등을 일방적으로 정하고 있는 것처럼 보인다. 그러나 합작·합영기업을 설립하는 경우 사전에 기업과 공장의 설립지를 검토하고 이에 대한 책임을 북한측 계약당사자의 책임으로 투자계약서에서 규정할 것이기 때문에 크게 문제되지는 않는다. 또한 단독투자의 경우에도 투자승인단계에서 이미 임대토지에 관한 확인이 있을 것이기 때문에 마찬가지라고 할 것이다.

2) 협상에 의한 토지임대

①임차희망자는 토지자료 검토후 기업 창설승인 또는 거주승인문건의 사본을 첨부한 토지이용신청문건 제출, ②토지이용신청문건 접수일부터 20일내에 신청자에 승인여부 통보, ③토지임대기관과 임차희망자간의 토지의 면적·용도·임대목적과 기간·총투자액과 건설기간·임대료와 기타 필요한 사항을 기재한 임대차계약 체결, ④임대차계약에 따라 토지임대료를 받은 후, 토지이용증 발급, 등록(제11조).

이와 같이 기본적인 사항에 대하여는 토지임대기관이 일방적으로 정한 자료를 통해 통보하는 형식을 취하고 있다는 점에서 볼 때, 협상의 여지는 크게 제한을 받고 있다.

3) 입찰에 의한 토지임대

①토지의 자료와 입찰에 필요한 사항을 공시 또는 입찰안내서의 발송, ②용찰 대상자에 입찰문건 판매, ③입찰 관련 상담, ④입찰자에 의한 입찰보증금 납부 및 입찰, ⑤경제·법률 등 관계부문 인사로 입찰심사위원회 조직, ⑥입찰심사위원회에 의한 입찰서 심사·평가, 토지개발 및 건설과 임대료 조건을 고려한 낙찰자 결정, ⑦낙찰자에 통지서를 발급, ⑧낙찰통지서를 받은 날로부터 30일안에 낙찰자와 토지임대기관간의 토지임대차계약 체결, 약정된 임대료 지불, 토지이용증 발급, 등록(사정에 의하여 계약체결을 연기하고자 하는 때에는 정해진 기간이 끝나기 10일전에 토지임대기관에 신청하여 30일간 연기받을 수 있음), ⑨낙찰되지 못한 용찰자에게 통지, 입찰보증금 반환(이자 는 지불하지 아니함), ⑩낙찰자가 정한 기간에 토지임대차계약을 체결하지 않은 경우에는 낙찰은 무효가 되며 입찰보증금은 돌려주지 않는다(제12조).

이와 같은 입찰방식에 있어서 낙찰조건은 임대료외에 토지개발 및 건설계획 등 토지임대차계약의 구성내용을 종합적으로 검토하게 될 것이다.

4) 경매를 통한 토지임대

①토지자료·토지경매자·장소·절차·토지의 기준가격 등 경매에 필요한 사항 공시, ②경매에 붙여 낙찰자를 결정, ③낙찰자와 토지임대기관간의 토지임대차계약 체결, 토지이용증 발급, 등록(제13조).

여기에서 토지의 기준가격이라 함은 임대료 예정최저가액을 의미한다. 경매를 통한 임대는 낙찰에 의한 임대의 경우와는 달리 임대료만을 기준으로 임차인을 선정하는 것처럼 되어 있는데 임대료 외의 기타 임대차조건에 관하여 합의가 이루어지지 않았을 경우의 처리에 관한 규정이 없고 또한 임대료 예정가격 이상을 제시한 자가 없어 경매가 성립되지 못한 경우에 관하여도 명문의 규정이 없는 점이 문제이다.

5. 土地利用權의 讓渡와 抵當

북한의 토지임대법에 의하면 임차인은 토지임대기관의 승인을 받아 당해 토지

의 전부 또는 일부에 해당하는 토지이용권을 제3자에게 양도하거나 저당할 수 있다. 이 경우 양도 또는 저당기간은 토지임대차계약에 정해진 기간안에서 남은 이용기간을 넘을 수 없도록 하고 있다. 토지이용권의 양도에는 판매·재임대·증여 및 상속이 있다(제15조). 토지이용권에 대하여 양도외에 저당도 허용함으로써 토지이용권의 용도를 보다 확대시켜 재산권으로서의 성격을 보장하고 있다. 토지임차자는 양도 또는 저당하기에 앞서 임대차계약에서 정한 토지임대료 전액을 납부하고 계약에서 정한 투자몹을 투자하여야 한다(제16조). 여기에서 계약에서 정한 투자몹을 선투자하도록 한 것은 당해 토지의 개발 및 이용에는 관심이 없고 중간에서 차익만을 노려 양도 및 저당을 하고자 하는 경우를 배제시키려는 취지로 볼 수 있다. 그리고 제6조에서 상속을 규정하지 않은 것은 양도 유형가운데 상속에 대하여는 이 조문을 적용하지 않으려는 뜻으로 새길 수 있다.

토지이용권의 판매절차를 보면 ①토지이용권의 판매자와 구매자는 계약을 체결하고 공증기관의 공증을 받으며, ②토지이용권의 판매자는 계약서 사본을 첨부한 토지이용권 판매신청문건을 토지임대기관에 제출하여 승인을 받고, ③토지이용권의 판매자와 구매자는 해당 토지관리기관에 토지이용권 변경등록을 한다.³⁵⁾ 여기에서 토지임대기관과 국토관리기관이라는 용어를 구분하여 사용하고 있는 이유는 알 수 없다. 토지임차자가 토지이용권을 판매하는 경우 토지임대기관은

35) 중국에서도 토지양도에 대하여 다음과 같은 조정규제제도를 두고 있다. 토지사용권과 지상건축물 기타 부착물의 유상양도는 규정에 근거하여 처리하여야 하며 분할양도(전양)하는 경우에는 유관부문의 승인을 얻고 규정에 근거하여登記하여야 한다. 토지사용권 양도(전양)후, 사용권허여(출양)계약에 규정된 토지용도를 변경하고자 하는 경우에는 토지사용권을 허여한 당국의 동의와 유관부문의 승인을 얻어 법에 근거하여 양도(전양)계약을 체결하고 양도(전양)금을 조정하여登記하여야 한다. 토지사용권기간이 만료한 후 기간을 연장할 필요가 있는 경우에는 규정에 따라 다시 계약을 체결하여야 하며, 허여금을 지불하고登記하여야 한다. 상기 판법 제4조, 제7조, 제9조의 규정에 근거하여 외국인이 투자하여 성편개발하는 경우에는 케이스 바이 케이스로 중국의 3자기업법의 규정에 의거하여 개발경영에 종사하는 개발기업을 설립하고 법에 따라 국유토지사용권을 취득한 후, 성시의 종합적인 계획을 위반하지 아니한다는 전제하에 성편개발계획 또는 타당성보고서를 작성하여 주관부문에 보고하여 승인을 얻어야 한다. 성편개발계획을 실시하여 국유토지사용권허여(임대)계약에 규정된 조건을 달성한 후에는 토지사용권을 양도(전양)할 수 있다.

우선적으로 이를 구매할 권리를 갖는다(제19조). 이 경우에는 토지이용권은 소멸한다고 할 것이다.

한편, 토지임차자는 토지임대차계약서 사본을 첨부한 재임대신청서를 토지임대기관에 제출하고 그 승인을 받아 임차토지를 재임대할 수 있다(제20조). 토지이용권의 판매는 토지이용권을 다른 사람에게 처분하여 토지임대차계약의 당사자 자체가 변하는 것이지만 토지의 재임대의 경우는 토지임대기관과 토지임차자 사이의 임대차관계는 그대로 존속하면서 토지임차자와 재임차자 사이에 새로운 임대차관계가 발생하는 것으로 볼 수 있다.

그리고 명문의 규정은 없지만 재임대에 있어서도 토지의 용도를 정하여야 할 것인데 원래의 임대차 계약에서 정한 용도를 벗어날 수는 없다고 보며(제14조) 재임대도 양도의 일종이기 때문에 토지이용과 관련한 권리와 의무, 토지에 있는 건축물과 기타 부착물도 임차자로부터 재임차자에게로 넘어간다고 보아야 할 것이다(제17조 참조, 그러나 원래의 임대차계약기간이 종료하면 보는 바와 같이 제34조 및 제37조에서 정한 바에 따라 토지임대기관과 임차자 사이의 문제로 귀결된다).

토지이용권의 저당에 관하여는 비교적 상세히 규정하고 있다. 토지이용권은 토지임차자가 은행 기타 금융기관으로부터 대부를 받을 경우 저당을 하게 되며 이 때에는 그 토지에 있는 건축물과 기타 부착물도 함께 저당되도록 하고 있다(제21조). 토지임대법에서 명문으로 규정되어 있지 않기 때문에 은행 기타 금융기관이 아닌 자에 대한 저당은 허용되지 아니한다 할 것이다.

토지이용권을 저당시에는 토지임대차계약의 내용에 맞도록 저당계약을 체결하여야 하며, 저당받은 자는 저당하는 자에게 토지임대차계약서 또는 양도계약서 사본, 토지이용증 사본, 토지의 실태자료를 요구할 수 있다(제22조). 토지이용권을 저당받은 자와 저당한 자는 저당계약을 체결한 날로부터 10일안에 해당 국토관리기관에 토지이용권 저당등록을 공동으로 하도록 하고 있다(제23조).

토지이용권을 저당한 자가 저당기간이 끝난 후에도 채무를 상환하지 않거나 저당계약기간중에 기업을 해산하거나 파산한 경우에는 저당받은 자는 저당계약에 따라 저당받은 토지이용권과 토지에 있는 건축물 기타 부착물을 처분할 수 있다(제24조). 이 규정은 저당권자의 저당물 처분권 및 우선변제권을 인정하는 것이지만 어떠한 절차에 의하여 처분되는지 또한 채무상환후 잔여대금의 귀속 등에 대해서는 언급하고 있지 않다.

토지이용권을 저당받은 자가 처분한 토지이용권, 토지에 있는 건축물과 기타 부착물을 가진 자는 공증기관의 공증을 받고 해당 등록기관에 명의변경등록을 하며 토지임대차계약에 맞게 토지를 이용하여야 한다는 규정(제25조)은 토지이용권 판매의 경우와 같은 취지로 보인다. 토지이용권을 저당한 자가 저당계약기간 안에 저당받은 자의 승인없이 저당한 토지이용권을 다시 저당하거나 양도하는 것은 금지된다(제26조). 채무상환 기타의 원인으로 토지저당계약이 소멸되는 경우 저당받은 자와 저당한 자는 10일안에 토지이용권 저당등록취소절차를 밟아야 한다(제27조). 토지이용권을 승인없이 양도·저당한 경우에는 제재규정을 두고 있다(제39조).

또한 “토지이용권을 양도하는 경우 토지에 있는 건축물과 기타 부착물도 함께 넘어간다”라고 규정하고 있으며(제17조), 임대토지의 천연자원과 매장물은 토지 사용권의 대상에 속하지 않는다(제3조). 여기에서의 천연자원이 지표를 흐르는 수자원과 자연적으로 형성된 수목 등 인공이 가해지지 아니한 자원만을 의미하는지 조림에 의한 임산자원이나 농작물까지를 포함하는 것인지 애매하다는 지적이 있다. 양자 모두를 포함한다고 보아야 할 것이며, 다만, 財産의 價値가 없다고 판단되는 예컨대, 하얗은 들맹이까지 국가의 소유라고 볼 수는 없을 것이다. 그러나 여기에서 그러한 하얗은 것들이 모이면 財産의 價値를 가질 수 있기 때문에 이 부분에 대하여는 주의하여야 할 필요가 있다고 본다. 이러한 규정은 중국의 관련 법규에서도 나타난다. 1990년 5월 제정한 『中華人民共和國城鎮國有土地使用權許與(出讓) 및 讓渡(轉讓) 暫行條例』 제2조는 “국가는 소유권과 사용권을 분리하는 원칙에 따라 성진의 국유토지사용권의 出讓, 轉讓제도를 실행한다. 다만, 지하자원, 매장물 및 시정부공용시설은 제외된다.”라고 규정하고 있다.

한편 중국에서는 소위 국유토지사용권의 유상양도제도중에서 가장 발전된 형태 團地(成片)開發에 대하여 규정하고 있다. 즉 『外商投資開發經營團地(成片)土地 暫行管理辦法』 제2조에 의하면 성편개발이라 함은 국유토지사용권을 취득한 후, 계획에 근거하여 토지에 대하여 종합적인 개발, 정지작업, 건설을 진행하고 배수시설, 전기시설, 도로교통시설, 통신시설 등을 제공하여 공업용지와 기타 건설용지의 조건을 형성한 후, 토지사용권의 양도(전양)와 공용사업의 수행을 하거나 생산·생활서비스시설 등 지상건축물을 건설하여 이를 양도 또는 임대하는 경영활동이다.

또한, 상기 판법 제5조와 제8조는 단지개발에 대하여 법에 따라 합리적으로 토

지의 범위, 용도, 연한 등을 정하여 토지사용권허여계약을 체결하고 주관 기관의 승인을 얻어야 하며, 개발구역이 都市計劃區域內에 있는 경우에는 당해 개발건설은 도시 계획요구에 부합되어야 하고 그 도시의 계획관리에 복종하고 국가의 환경보호의 법률과 기준에 부합되어야 한다고 규정하고 있다. 또한 제9조는 개발기업은 반드시 단지(성편)개발계획을 시행함에 있어서 국유토지사용권 허여계약에 규정된 조건을 충족시킨 후에는, 국유토지사용권을 양도할 수 있다고 규정하고 있다. 이 규정은 토지에 대한 투기행위를 방지하고 토지의 합리적사용을 보장하기 위한 것이라 할 것이다.

북한의 토지임대법은 이러한 단지개발에 대하여 아무런 규정도 두고 있지 않다. 그러나, 예컨대, 한국전용공단을 설치하기 위해서 우리 기업에게 공단을 조성한 후, 이 공단내의 토지와 건물을 임대 또는 그 사용권을 양도하는 방식은 현재 북한의 토지임대법상으로는 허용되지 아니한다. 다만, 그러한 공단을 조성하는 경우에는 북한 당국이 그러한 단지개발을 우리 기업에 맡기고 그에 상응하는 댓가를 지불하고 공단의 개개의 토지와 시설을 우리 기업들에게 임대하게 될 것이다. 즉, 중국에서 우리의 토지개발공사가 한국기업전용공단을 중국측으로부터 토지사용권을 허여받아 개발을 한 후, 우리 기업들에게 임대하는 방식은 북한에서는 채택될 수 없다.

6. 土地의 賃貸料와 使用料

토지임대료는 토지개발비, 즉 토지임대기관이 토지정리와 도로건설 및 상하수도, 전기, 통신, 난방시설건설에 지출된 비용을 포함한다(제29조). 북한당국이 발표한 자료에 의하면 나진·선봉지역의 경우 『도시중심구역』의 공업용토지에 대한 연간 임대료는 1평방미터당 4.5원(2달러)이며 공업용토지에 대한 토지개발비는 1평방미터당 110원(50달러)인 바,³⁶⁾ 토지임대료는 토지임차자가 임대차계약을 체결한 날로부터 90일 이내에 전액을 지급하여야 하지만, 장려부문이나 임대료가 다액인 토지개발부문은 토지임대기관과 합의하여 소정의 이자를 부담하고 5년까지 분할납부할 수 있다(제30조). 협상 또는 경매를 통한 임차의 경우에

36) 황금의 삼각주, 북한 대외경제협력추진위원회 발간, 1993년판.

는 임대차계약일로부터 15일 이내에 토지임대료의 10%에 해당하는 이행보증금을 선납하여야 한다(제31조). 이러한 이행보증금은 토지임대료에 충당할 수 있다.

토지임대료를 정한 기간(즉 임대차계약일로부터 90일, 이행보증금은 15일, 분할납부시 각 납부기일) 내에 납부하지 않은 경우에는 1일마다 미납금의 0.1%를 연체료로 납부하도록 하고 있으며, 연체료를 계속하여 50일간 납부하지 않으면 토지임대차계약을 취소할 수 있도록 하였다(제32조). 계약취소는 연체료미납의 경우에만 적용되는 것처럼 규정하고 있는 바, 연체료만 납부하면 토지임대료 자체는 계속 연체하더라도 계약취소사유에 해당되지 않는 지 의문이다.

한편 토지임차자는 토지임대료외에 토지사용료를 납부하여야 하는 바, 전자는 토지이용권의 설정행위 그 자체에 대한 대가이고 후자는 기간별 토지이용대가이다. 토지사용료는 1년 단위로 납부되 북한 당국이 일방적으로 정한다(제33조 제1문). 다만, 장려부문과 자유경제무역지대에 한하여 투자하는 대상에 대하여는 토지사용료를 10년간 덜어주거나 면제할 수 있음을 규정하고 있다(제32조 제2문). 임대 토지에 대해 임대료외의 연간사용료와 예외적 감면은 중국이나 홍콩에서 이미 시행되고 있으므로 북한에 특유한 것은 아니다.

7. 土地利用權의 返還

토지이용권은 임대기간이 만료하면 소멸하되, 기간만료 6개월전에 토지임대기관에 토지이용연기신청서를 제출하여 승인을 얻을 수 있다. 이러한 경우 토지임대차계약의 효력이 연장되는 것이 아니며, 계약을 다시 체결하고 필요한 절차를 밟아 토지이용증을 재발급받아야 한다(제36조). 한편, 토지이용권은 임차기간안에 취소하지 않는다는 것을 원칙으로 하지만, 토지임대기관이 『불가피한 사정으로 토지이용권을 취소하려는 경우 6개월전에 토지임차자와 합의하여 같은 조건의 토지로 교환해 주거나 해당한 보상을 해준다』라고 규정하고 있다(제38조). 여기에서 『불가피한 사정』이 불확실하기는 하지만, 임대차계약에 그러한 사정을 열거적으로 명시할 수 있겠는가에 대하여는 의문이다. 왜냐하면 불가피한 사정이란 경제외적 요인 즉 정치적 요인에 의하여 좌우될 가능성이 높기 때문에 북한측이 열거방식보다는 예시방식을 요구할 가능성이 높기 때문이다.

한편, 토지임대차계약이 종료되거나 기타의 사유로 토지이용권이 반환되는 경우(제17조) 및 토지이용권에 대한 양도 및 저당의 경우(제34조), 토지에 있는 건축물과 기타 부착물도 함께 양도된다. 이러한 경우, 건축물 등에 대한 평가가 뒤따라야 하는 등 양도절차가 복잡하고 제21조, 제24조, 제25조, 제34조 및 제37조와 관련하여 그 권리관계를 파악하여야 한다는 점을 유의하여야 한다. 토지이용권의 양도 내지 저당시에는 양도가액 내지 용자를 위한 평가가액에 건축물 등 시설투자비를 추가로 계상할 수 있다고 판단되지만, 토지이용권 반환시에는 보상을 받을 수 없다.

다만, 임차기간이 40년이상인 경우 기간만료전 10년 내에 준공한 건물에 대하여는 예외적으로 해당잔존가치를 보상해줄 수 있다는 규정(토지임대법 제34조 제3문)을 두고 있을 뿐이다. 특히 부착물의 의미도 불명확하기 때문에 시설투자의 확대를 제한하는 작용을 할 수도 있다. 그러나, 이러한 제도는 북한에 특유한 것은 아니다. 중국, 홍콩, 싱가포르에서도 대여기간이 만료하면 정부는 토지사용권을 회수하며 지상건축물은 원칙상 무상으로 국가소유로 귀속된다.³⁷⁾ 한편 임대기간만료후 토지임대기관의 요구가 있으면 토지임차자로 하여금 건축물과 설비, 부대시설을 자기비용으로 철거하고 토지를 정리하도록 하고 있는데(토지임대법 제37조), 이 점도 토지공유제국가에서는 불가피한 것이라 할 것이다.

8. 制裁 및 紛爭解決

토지임대와 관련한 제재는 민사적 효력을 가지는 것 외에 행정벌적 효력을 가진 것이 있다. 즉, 토지이용증 없이 토지를 이용하였거나 승인없이 토지의 용도를 변경하였거나 토지이용권을 승인없이 양도·저당한 경우에는 벌금을 물리고 토지에 건설한 시설물을 회수하거나 토지를 원상복구시키며 당해 양도·저당계약을 무효로 한다(토지임대법 제40조). 이러한 제재에 관한 제도는 중국은 물론이고 홍콩이나 싱가포르에도 있다. 중국에서도 계약에 규정된 기한과 조건에 의하지 아니하고 토지를 개발·이용하는 경우, 토지관리부문은 당연히 이에 대하여 시정하여야 하며 상황에 따라 경고하거나 벌금을 부과하거나 무상으로 토지사용

37) 林增杰·沈守愚, pp.371~372.

권을 회수하는 등의 처벌을 한다.

북한은 상기의 제재조치와 연체료체납시의 계약취소의에도 토지임차자에게 적극적인 투자 및 토지개발의무를 부과하고 있다. 즉, 임차자가 토지임대차계약에서 정한 기간내에 총투자액의 50%이상을 투자하지 않았거나 계약대로 토지를 개발하지 않은 경우에는 토지이용권을 박탈할 수 있도록 하고 있다(토지임대법 제40조). 이와 같이 북한측은 토지임차자로 하여금 토지의 계획적이고 효율적인 이용을 요구하고 있다. 이러한 사항은 중국뿐만 아니라 홍콩에서도 요구되고 있다. 예컨대, 홍콩의 「공유토지권(회수와 위탁보상)조례」 제6조는 “정부 또는 그 대표는 임대료(租金)을 수령하며, 공유토지 임대차(租約)계약상의 조건을 위반하거나 공유토지의 조건을 위반하는 때에 정부가 회수 또는 몰수를 실시할 권리가 있음”을 규정하고 있다. 또한 공유토지임대차(租賃)조례 제23조 제2항은 “공유토지임대차계약(租約)을 계속하여 위반하는 행위에 대하여는 정부가 조약기간 만료전에 실시와 강제집행하는 자기의 권리의 방식과 정도로 자기가 공유제 토지에서 새로운 임대차계약(租約)중의 권리를 실시하거나 강제집행한다. 여기에는 토지를 회수하는 권리를 포함한다.”라고 규정하고 있다.

토지임차자가 받은 제재에 대하여 이견이 있는 경우에는 처벌통지를 받은 날로부터 20일 내에 제재를 가한 기관의 직근 상급기관에 『신소청원』을 하거나 해당 재판소에 소송을 제기할 수 있도록 하였다(토지임대법 제41조). 그밖에 토지의 임대, 임대토지의 양도 및 저당 등에 관련된 분쟁은 협의의 방법으로 해결하거나 북한의 재판기관 또는 중재기관, 제3국의 중재기관에 제소하여 해결할 수 있다.

9. 土地賃貸에 관한 調整과 規制

(1) 중국에서의 조정과 규제

중국에서는 법령과 토지이용권의 양도계약 등을 통해 토지의 용도, 기한 및 재양도의 요건을 정하여 토지의 개발이용에 대하여 필요한 통제를 하며 토지의 합리적 사용을 보장하고자 한다. 『中華人民共和國城鎮國有土地使用權許與(出讓) 및讓渡(轉讓)暫行條例』 제5조 및 제17조는 토지사용자의 토지의 개발, 이용, 경영에 관한 활동은 중국법률의 규정을 준수하여야 하며 사회공공이익을

침해할 수 있고 토지사용권 허여(출양)계약의 규정과 성시규획의 요구에 따라 진행되어야 함을 규정하고 있다. 따라서, 중국국유토지사용권의 허여는 중국법규에 구속을 받을 뿐만 아니라 성시의 규획의 요구와 계약의 규정에 부합되어야 한다. 상기 조례 제14조, 제16조, 제18조, 제25조, 제41조의 규정에 근거하여 중국국유토지사용권의 유상허여는 대체로 다음과 같은 절차를 거쳐야 한다. 토지사용자는 허여(임대)계약체결후 60일 이내에 토지사용권 허여(임대)금의 전부를 지불하여야 하며, 그 후 규정에 따라, 등기절차를 진행하고 토지사용증을 발급받음으로써 토지사용권을 취득하게 된다. 만약 허여계약에 규정된 토지용도를 변경시킬 필요가 있는 경우에는 허여기관의 동의를 얻어 토지관리부문과 城市규획부문의 승인을 얻어 상기 조례의 토지사용권허여에 관한 관련규정에 따라 새롭게 토지사용권허여계약을 체결하여 토지사용권허여금을 조정하고 등기하여야 한다.

중국의 土地管理法 제19조는 國有土地 使用者가 원승인기관의 동의없이 계속하여 2년이상 토지를 사용하지 아니하거나 승인된 용도에 따라 토지를 사용하지 아니하는 경우 토지관리부문은 이에 그 토지사용권을 회수한다는 규정을 하고 있다. 토지관리법 실시조례 제13조, 제14조 역시 토지의 용도변경에 대하여는 관련기관의 승인을 얻도록 하고 있다. 상기의 조례 제19조제2항은 “토지사용권허여계약에 규정된 기한과 조건에 따르지 아니하고 개발투자를 아니하거나 토지를 이용하는 경우 토지사용권은 양도할 수 없다”라고 규정하고 있다. 판법 제9조도 이와 유사한 토지사용권양도(전양)의 선결조건에 관한 규정을 두어 투기행위를 효과적으로 방지하고자 하였다. 상기 조례 제26조의 규정에 따라 토지사용권양도가격이 현저하게 시장가격보다 낮은 경우에는 시·현의 인민정부가 우선매입권을 가진다. 그 밖에 토지의 용도, 허여기간 등에 관한 규정을 통해서 토지의 유효하고 합리적인 사용 및 국가의 토지에 대한 소유권을 실현하고 있다. 1987년 상해시정부가 공포한 상해시토지사용권유상양도(전양)판법중에는 토지사용권의 受讓主體를 중국과 외교관계가 있는 또는 중국에 상무대표처를 설립한 국가와 자국의 법인 또는 개인으로 한정시키고 있다. 국무원이 1990년 5월 공포한 조례와 판법은 그러한 특별한 제한을 없었다.

이상과 같은 토지사용권에 대한 조정규제업무외에도 경지점용세를 징수하는 방법을 통해 토지의 합리적 사용을 유도하기도 한다. 1987년 4월 국무원이 공포한 『中華人民共和國耕地占用稅暫行條例』 제2조는 “경지건물을 또는 기타 비농업 건물을 점유하는 단위와 개인은 耕地占用稅의 納付義務者이며, 이 조례의 규정에

따라 耕地占用稅를 납부하여야 한다.”라고 규정하고 있다. 또한 동 조례 제11조는 “단위 또는 개인이 …… 占用耕地를 2년 이상 사용하지 아니하는 경우, 규정 세액의 2배이하의 점용세를 부과한다.”라고 규정하고 있다. 이것은 토지의 사용에 대한 관리를 강화하고 농업경지를 보호하며, 합리적인 용지사용을 확보하기 위한 것이다.

(2) 홍콩에서의 조정과 규제

토지관리를 위하여 홍콩도 다음과 같은 조치를 채택하고 있다. 첫째, 용도규제이다. 도시규획이 확정된 지역의 기본건설항목으로 면적토지의 이용방향에 대하여 명시하는 것으로 건축물조례와 토지계약조관은 세부적인 각도에서 토지의 용도에 대하여 엄격한 구체적인 제한을 설정하여 경제적·사회적·환경적 효용성 모두를 얻고자 한다. 둘째, 항목감독이다. 모든 토지임대는 승인을 얻어야 하며 개발업자는 반드시 2년내에 기초공사를 완성하고 상부건축의 건조를 개시하여야 하며 시공전에는 반드시 설계도와 시공사방서, 경제예산 등을 감독기관에 보고하여야 한다. 셋째, 소유권자·관리자로서의 권한 행사이다. 정부는 부동산매매시 『토지에 대하여 승인하는 것이지 사람에게 대하여 승인하는 것은 아니다』라는 “認地不認人”의 원칙을 채택하고 있다. 변경의 횟수와 관계없이 토지사용자는 정부에 대하여 계약조항을 반드시 준수하여야 하며 그러하지 아니한 경우, 정부는 토지를 회수한다.³⁸⁾ 토지전매시에는 매입자는 여전히 매각자가 원래 향유하던 권리와 부담하던 의무까지 승계한다. 정부는 그러한 권한의 행사를 통해 부동산시장을 통제하에 두게 된다.

(3) 북한에서의 조정과 규제

토지임차자는 토지를 임대차계약에서 정한 용도에 맞게 이용하여야 하며, 토지용도를 변경시키려는 토지임차자는 토지임대기관과 용도변경의 보충계약을 체결하여야 한다(토지임대법 제14조). 여기에서 용도대로 사용한다는 것은 “당해 토지의 용도에 맞는 시설물 등을 설치하는 것도 포함된다고 보아야 하며 그 시설

38) 공유토지(회수 및 위탁보상)조례 제6조.

물 등의 설치에 토지임대기관의 별도의 동의가 필요한지의 여부에 관하여는 아무런 규정이 없다.…… 최초 임대차계약 체결시 토지임대기관의 포괄적인 동의를 얻어 놓은 것으로 해석할 수도 있는데 뒤에서 보는 바와 같이 토지임대기간이 종료한 후에는 토지임대기관의 요청에 따라 그 시설물 등을 무상으로 반환하거나 토지임차자의 부담으로 철거·정리하도록 한 것과 관련하여(제34조, 제37조 참조) 토지임대차계약 내지 보충계약에서 이에 관한 법률관계를 가급적 명백히 해 둘 필요가 있다”는 지적도 있다. 그러나, 여기에서의 용도는 토지 용도를 의미하지 그 시설이 토지의 용도에 부합되어야 한다거나 시설물의 설치에 토지임대기관의 동의가 필요하다고 확대해석할 필요는 없다고 본다. 그러나, 시설물의 반환과 철거·정리에 관한 규정을 계약에 명시하여야 한다는 지적은 타당하다고 본다.

토지용도의 무단변경에는 벌칙이 규정되어 있으며(제39조), 계약대로 토지를 개발하지 아니한 경우 토지이용권을 박탈당할 수 있도록 함으로써(제40조) 특정 용도로의 개발을 강력히 요구하고 있다. 그러나, 앞서 본 바와 같이 홍콩이나 중국도 이와 유사한 규제조치에 관한 규정을 두고 있다는 점에서 북한에 특유한 제도는 아니라는 점을 지적하고 싶다.

V. 결 론

北韓은 과거 소련이나 동구와는 다른 토지제도를 시행하고 있는 바, 토지를 최고 50년까지 외국인에게 임대할 수 있도록 하고 토지이용권을 사유재산권으로 인정하고 판매·재임대·증여, 상속·저당을 허용한 것은 진일보한 경제개방조치라고 할 것이다. 북한의 토지제도는 중국의 관련 법규를 거의 대부분 답습한 것이며 중국의 토지사용권 허여 및 양도제도는 공유제에 기초한 비시장모형이지만 기본적으로 홍콩의 모델을 따르고 있다. 이러한 점에서 볼 때 홍콩의 토지제도의 상당부분이 北韓에 간접적으로 반영되어 있다 할 수 있다.

현재로서는 북한의 土地貸貸制度가 중국과 동일한 관행으로 나아갈지 아니면 부분적으로 새로운 방향으로 나아갈지는 불확실한 점이 없지 않다. 예컨대, 중국에 투자하는 경우 중국 당국으로부터 토지를 임대하는 방법외에도 중국측 합영당사자로부터 토지를 임차할 수 있는 바, 이에 대한 규정은 북한법에서는 나타나 있

지 않다. 즉, 북한의 경우에는 토지의 임대는 국토관리기관(자유경제무역지대에서는 지대당국)이 통일적으로 담당하되(제4조), 북한의 기관·기업소·단체가 합영·합작기업의 당사자로서 토지를 출자하고자 하는 경우 국토관리기관의 승인을 얻어 토지이용권을 가질 수 있음(제5조)을 규정하고 있을 뿐이다. 그러나, 이러한 부분적인 차이가 중국에 비해 북한의 토지제도 그 자체의 불합리성이나 불리함을 대변해주는 것은 아니라고 본다.

북한에서 토지이용권은 물권적 보장을 받는다고 할 수 없고, 북한당국의 각종 간섭과 통제가 뒤따르며 건물에 대하여는 토지에 비해 보호조치가 미흡한 점은 문제로 남아있다. 그러나 이미 지적한 바와 같이 중국, 홍콩 등에서도 그러한 제도를 채택하고 있으며 북한에 특유한 것은 아니며 국가소유를 전제로 하는 국가에서는 共通된 현상이다.

토지이용권에 관한 구체적인 사항은 임대차 계약에 의해 정해지겠지만(제14조 참조) 토지이용권의 양도(판매·재임대·증여·상속 등)는 물론 담보 설정(저당)까지도 가능하다(제16조). 그러나 임대차계약에서 북한법에서 인정하는 범위를 넘어 토지이용권에 관한 새로운 사항을 포함시킬 수 있는 것으로 기대할 수 없을 것이다. 다시 말해서, 애매한 사항을 보다 구체화하는 계약체결상의 기술적인 문제가 존재할 뿐이다.

앞서 북한토지제도의 여러가지 문제점에 대하여 지적하였지만, 그 밖에도 다음과 같은 改善策이 필요할 것이다. 첫째, 토지이용권의 허여 및 양도를 촉진하기 위해 융통성 있는 토지가액 지불방법을 채택하여야 할 것이다. 둘째, 건전한 토지시장의 조정업무, 토지시장의 개방과 활성화에 따라 시장에 유통되는 토지가 증가할 것이므로 금융시장도 이에 따라 활성화되어야 할 것이다. 그러므로 은행신용대출, 저당 업무등이 모두 이에 뒤따라야 한다. 토지가격평가기구, 자문 및 토지유관기구, 변호사, 공증 등 업무도 더욱 완비되어야 할 것이다.