

개성공업지구 부동산 규정이 북한 부동산법제에 미친 영향*

The Influence of The Real Estate Regulations for Kaeseong Industrial Zone(RERKIZ) on Real Estate Legislation of North Korea

김영규 Kim Youngkyu**

Abstract

This study examines the influences that The Real Estate Regulations for Kaeseong Industrial Zone(RERKIZ) has an impact on the unity of South & North Korea on the real estate system. It is the features of RERKIZ to have a definition term of real estate, detailed Cadastre provisions, to show the actual example of a transfer, and not to have rules for settlement of disputes RERKIZ that shows great possibility that South & North Korea on the real estate system can be united for RERKIZ approves Land Usufruct, subrogation which is similar to South Korea's.

On the other hand it is the critical points for South & North Korea on the real estate system to be united that there is no provision to protect land usufruct on RERKIZ, and also the property relationship of real estate is regarded as governing relations which is totally different from in South Korea. RERKIZ influences on Cadastre provisions of Real Estate Control Act(2009) and systemizing on registration of real estate.

Keywords: The Real Estate Regulations for Kaeseong Industrial Zone(RERKIZ), Land Usufruct, Real Estate Legislation, Real Estate Control Act, Cadastre, Land Lease Act

I. 서론

북한은 개성공업지구에서의 남북경협을 뒷받침하기 위하여 2002년 「개성공업지구법」을 제정하였고, 이 기본법에 따라 개성공업지구에서 부동산을 취득하거나 이를 양도 등 처분하는 기업과 개인에게 적용하기 위하여 2004년 ‘개성공업지구 부동산 규정’을 제정하였다.

개성공업지구 부동산 규정은 2016년 2월 10일 개성공단 폐쇄 조치 이후 남북경협의 단절과 더불어 사

실상 사문화되고 있다. 그러나 남북경협을 통해 개성공업지구에 투자한 우리나라의 기업과 개인에게 부동산과 토지이용권 등의 권리행사에 중요한 법으로 기능해왔고, 그 내용 중에는 남북한 부동산법제의 접근 가능성과 그 한계를 보여주는 입법 조치들이 담겨 있다는 점에서 여전히 주목할 만한 법이다.

또한 2004년 개성공업지구 부동산 규정이 제정된 후 입법태도는 일반지역에 적용하기 위한 「부동산관리법」(2009년 제정)과, 라선경제무역지대에 제한적으로 적용하기 위한 ‘라선경제무역지대 부동산 규정’(2014

* 본 논문은 2016학년도 백석대학교 대학연구비에 의하여 수행된 것임.

** 백석대학교 법행정경찰학부 교수 | Prof., Dept. of Law, Administration and Police, Baekseok Univ. | llkyk@bu.ac.kr

년 제정) 등의 입법 조치에 영향을 주었다. 이러한 점에서 개성공업지구 부동산 규정은 남북한의 부동산 법제통합 방향을 모색하는 데에 참고할 점이 많은 법이라 할 수 있다. 따라서 개성공업지구 부동산 규정의 특색과 주요 내용을 검토하고 이 규정의 입법 조치가 현재 북한에서 시행되고 있는 「부동산관리법」, 라선 경제무역지대 부동산 규정 등의 부동산법제에 어떻게 영향을 미쳤는가를 규명하는 것은 매우 의미 있는 작업이라 하겠다.

이에 본 논문에서는 개성공업지구 부동산 규정의 선행 입법인 북한의 「토지임대법」, 「민법」과의 비교를 중심으로 ‘개성공업지구 부동산 규정’의 주요 내용과 특색을 살펴보고, 이를 토대로 남북한 부동산법제의 통합을 위한 접근 가능성과 그 한계를 고찰해 보고자 한다. 또한 개성공업지구 부동산 규정이 북한의 일반 지역과 라선 등 특수경제지대의 부동산법제에 미친 영향을 검토해봄으로써 향후 북한의 부동산법제가 전반적으로 어떻게 변모되어 갈 것인지 가늠해 보는 기회로 삼고자 한다.

II. 개성공업지구 부동산 규정의 주요 내용과 특색

1. 개성공업지구 부동산 규정의 제정과 일반규정

1) 개성공업지구 부동산 규정의 구성과 성격

북한은 남북경협을 뒷받침하고 개성공업지구 관리운영의 원칙과 질서를 규제하기 위하여 2002년 11월 20일, 최고인민회의 상임위원회 정령 제3430호에 의하여

「개성공업지구법」을 제정하였다.¹⁾ 「개성공업지구법」(제11~12조)은, 공업지구의 개발 및 부동산 이용과 관련하여 개발업자가 중앙공업지구지도기관과 토지임대기간을 50년으로 하여 토지임대차계약을 맺도록 규정하고 있다. 또 「개성공업지구법」(제17~18조)은, 공업지구의 하부구조 건설은 개발업자가 하고 개발업자는 하부구조대상 건설이 끝나는 대로 공업지구개발 총계획에 따라 기업을 배치하여야 하고, 이 경우 토지이용권과 건물을 양도하거나 재임대할 수 있도록 규정하고 있다.

「개성공업지구법」의 부동산의 관리와 관련하여, 북한은 2004년 7월 29일 개성공업지구 안에서 부동산의 취득과 거래질서를 확립하고 기업 및 개인의 경제활동과 생활 조건을 원만히 보장하기 위하여 최고인민회의 상임위원회 결정 제33호에 의하여 ‘개성공업지구 부동산 규정’을 제정하였다.²⁾ 이 규정은 총칙에 해당하는 일반규정, 부동산의 취득, 부동산의 처분(양도, 임대, 저당), 제재 등 4개 장 58개 조로 구성되어 있다.³⁾

개성공업지구 부동산 규정은 개성공업지구 안에서 토지이용권 등 부동산 취득 등의 거래와 관련하여 재산권과 의무에 대한 실체관계를 규율하는 실체법과 등록 등의 공시와 경매 등 권리 실현 절차를 규율하는 절차법의 규정을 함께 다루고 있다. 또한 위 규정은 개성공업지구 안에서 투자하는 기업 또는 개인의 토지이용권 등을 규율하는 사법의 성격과 규정 위반에 따른 제재로서 벌금 등의 부과가 가해지는 통치관계를 규율하는 공법의 성격도 같이 띠고 있다. 또 개성공업지구 부동산 규정은 북한의 일반 지역에 적용

1) 북한은 2005년 4월 28일에 「개성공업지구법」을 1차 개정하였음.

2) 북한은 2005년 4월 28일에 개성공업지구 부동산 규정을 1차 개정하였음.

3) 개성공업지구 부동산 규정은 제1장 일반규정(제1~5조), 제2장 부동산의 취득(제6~22조), 제3장 부동산의 양도, 임대, 저당(제23~55조), 제4장 제재(제56~58조) 등 4개 장 58개 조로 구성되어 있음.

되는 「민법」, 「토지법」, 「부동산관리법」, 「토지임대법」⁴⁾ 등과 달리 개성공업지구 안에서만 적용되는 법이라는 점에서 앞서 열거한 법률과의 관계에서 특별법의 지위를 가진다고 본다. 다음에서는 개성공업지구 부동산 규정이 제정되기 전부터 북한이 토지 등 부동산에 대한 재산관계를 규율하는 근거로 입법화한 「민법」, 「토지임대법」과 비교되는 사항을 중심으로, 개성공업지구 부동산 규정의 주요 내용과 특색을 검토한다.

2) 일반규정과 부동산의 정의

개성공업지구 부동산 규정(제1~5조)은 제1장(일반규정)에서, 이 규정의 사명, 적용 대상, 용어의 정의, 토지이용권 및 건물소유권의 범위, 관리기관 등에 대하여 규율하고 있다.

종래 북한법은 「토지법」에서 토지에 대하여 ‘혁명의 고귀한 전취물’로서 평가하는 규정을 두고 「민법」에서 부동산에 대한 용어를 사용하고 있었을 뿐,⁵⁾ 부동산에 대한 별도의 정의 규정을 두지 않았다.

그러나 개성공업지구 부동산 규정(제3조 제3호)은, “부동산이란 토지이용권과 건물, 거기에 달린 물건이다”라고 규정하여 처음으로 부동산의 개념에 대한 정

의 규정을 두고 있다. 이는 북한이 국가 소유의 토지를 대상으로 개성공업지구에서 활동하는 남한의 개발업자 등에게 부동산을 매개로 한 부동산 취득, 양도, 임대, 저당 등의 거래관계를 규율하고자 하는 입법의 특성을 고려하여 토지이용권을 포함해서 ‘부동산’의 개념을 처음으로 입법적으로 정립한 것으로 평가된다. 이 밖에 개성공업지구 부동산 규정(제3조 제2호)은 기업, 개인, 토지임대 기간, 양도, 매매, 교환, 증여, 상속, 임대, 등록 임차권, 저당 등에 대한 정의 규정을 두고 있다.⁶⁾

2. 부동산에 대한 권리의 취득

1) 부동산에 대한 권리의 취득과 관련 규정

개성공업지구 부동산 규정(제6~22조)은 제2장(부동산의 취득)에서, 토지임대차계약의 체결과 토지이용권의 취득, 기업등록과 변경등록, 토지이용권의 취소와 반환, 건물의 소유방법과 건물소유권의 등록 등에 대하여 규율하고 있다.

특히 개성공업지구 부동산 규정(제6~7조; 제9조)은 개발업자가 개발 단계별로 공업지구관리기관과 토지임대차계약서를 통해서 토지임대차계약을 맺고 지

4) 북한이 1993년 10월 27일 제정한 「토지임대법」은 북한의 모든 지역에서 북한에 투자하는 외국의 기업과 개인에게 토지이용권을 설정하도록 하고 있으므로, 개성공업지구 안에서의 토지이용권을 규율하는 특별법인 「개성공업지구법」이나 개성공업지구 부동산 규정과의 관계에서는 일반법의 지위를 가짐. 다만 북한 주민에게는 「토지임대법」에 따른 토지이용권 설정이 인정되지 않는다는 점에서 북한의 개인인 공민과 법인을 모두 규율하는 「민법」, 「토지법」과의 관계에서는 특별법의 지위를 가짐.

5) 북한은 종래 부동산에 대한 별도의 정의를 두지 않으면서 토지에 대해서 북한 「토지법」(제1조)은 “조선민주주의 인민공화국에서 토지는 전체 농민들이 조선로동당과 인민정권의 현명한 령도 밑에 ‘밭갈이하는 땅은 밭갈이하는 농민에게로’라는 원칙으로 실시한 위대한 토지개혁법령에 의하여 민주주의 혁명단계에서 이룩한 혁명의 고귀한 전취물이다”라고 하여 혁명성을 강조하는 규정을 두고 있었음. 또한 북한은 1990년 「민법」(제142조)을 제정하면서 “부동산거래를 내용으로 하는 계약은 서면으로 맺고 공증을 받아야 효력을 가진다”라는 규정을 두어 부동산이라는 용어를 사용하고 있을 뿐이고 그 정의를 별도로 규정하지 않고 있었으며, 이러한 북한 「민법」 규정은 1999년 「민법」 개정에 의하여 조문의 내용은 그대로 두면서 제94조로 조문의 위치만 수정되었음.

6) 개성공업지구 부동산 규정(제3조 제4호; 제6~7호; 제13호)은 특히 ‘토지임대기간은 “임대차계약에 따라 토지이용권을 행사하는 기간”, ‘양도는 “부동산을 매매, 교환, 증여, 상속의 형태로 제삼자에게 넘기는 행위’라고 정의함. 또한 ‘매매는 “부동산을 제삼자에게 유상으로 넘기는 행위’, ‘저당은 “부동산이나 등록임차권을 제삼자에게 채무의 담보로 세우는 행위’ 등으로 각각 정의하고 있음.

도기관으로부터 토지이용증을 발급받은 후, 관리기관이 토지이용권·건물별로 개발업자와 기업·개인의 부동산 관계를 정확히 등록하도록 규정하고 있다.

또한 개성공업지구 부동산 규정(제19~22조)은 「토지임대법」과 달리, 건물의 소유 조건과 방법 및 건설 조건을 명시하고 있으며, 이에 따른 건물소유권을 공시하기 위한 등록과 그 절차를 규율하고 있다.

2) 지적 관련 규정의 상세화와 부동산 등록

지적(地籍제도)과 관련하여 개성공업지구 부동산 규정은 「토지임대법」보다 상세한 규정을 두고 있다. 즉 북한의 「토지임대법」(제10조)은 토지임대기관⁸⁾이 토지 임차를 희망하는 자에게 제공하도록 하는 자료와 관련하여 ‘토지의 위치와 면적, 지형도, 토지의 용도’ 등 지적 관련 자료를 제공하도록 하는 규정을 두고 있다. 그러나 개성공업지구 부동산 규정(제6조)은 토지임대차 계약서에 ‘토지의 위치와 면적, 용도, 임대기관, 임대료, 계약 취소 사유’ 등을 정확히 밝혀 토지임대차 계약을 맺도록 하여 북한의 「토지임대법」 및 우리나라 「지적법」과 유사한 규정을 두고 있는 것⁹⁾은 물론이고 이 밖에 「토지임대법」과 달리 토지

이용권 등 부동산에 대한 기입등록, 변경등록과 절차에 대한 지적 관련 규정을 상세히 규율하고 있다. 특히 이 규정(제9~12조)은 공업지구관리기관에 대해서 개발업자가 임대차계약을 받은 날로부터 14일 이내에 토지이용증을 발급하도록 의무화하고 있으며, 이 경우 토지이용증의 발급에 따라 토지이용권을 취득한 자는 계약을 맺은 날 또는 계약에서 정한 날부터 14일 이내로 공업지구관리기관에 토지이용권의 등록신청서를 제출해야 하고, 등록신청서에는 취득자의 이름과 주소, 토지의 위치와 면적, 분양 또는 양도일을 밝히고 분양 또는 양도계약서 사본을 첨부하도록 규정하고 있다. 이와 관련해서 북한의 「민법」¹⁰⁾은 토지이용증을 발급받은 날과 등록된 날 중 언제를 토지이용권을 취득한 날로 볼 것인가에 대해서 별도로 규정하고 있지 않으나, 개성공업지구 부동산 규정은 토지이용증을 발급받은 날을 토지이용권의 취득시기로 규정하고 있다.¹¹⁾ 이 밖에 개성공업지구 부동산 규정(제13조)은 개발업자는 분양할 수 없는 도로, 공원 같은 토지에 대해서는 공업지구관리기관에 명의변경등록을 하도록 규정하고 있으며, 이 경우 해당 토지이용권은 명의변경등록을 한 날부터 공업지구관리기관에 귀속된다.

7) 지적제도는 토지의 일정한 단위에 따른 물리적 현황인 토지의 소재지, 지번, 지목, 면적, 소유자의 주소, 성명 등을 지적 측량에 의하여 지적공부에 등록하고, 이를 관리·활용하는 제도로서, 여기서 지적은 국가가 전 국토를 일정한 단위(필지)로 구획하고 이에 대한 물리적 현황과 법적 관리관계 등을 공적 장부에 등록·공시하고, 이를 관리·활용하는 행위임(김영규 2011, 443).

8) 북한의 「토지임대법」은 토지임대기관에 대하여 명시하고 있지는 않으나, 북한법은 사회협동단체의 토지소유권을 인정하고 있으므로(「헌법」 제22조, 「민법」 제54조, 「토지법」 제9조), 토지를 임대할 수 있는 주체인 토지임대기관에 사회협동단체도 임대인이 되는 것으로 해석될 수 있으며(법원행정처 2007, 109), 개성공업지구 부동산 규정은 중앙공업지구지도기관이 개발업자인 토지임차인과 토지임대차계약을 맺도록 규정하고 있음.

9) 개성공업지구 부동산 규정이 다루는 ‘토지의 위치와 면적, 용도’ 등은 토지의 공적 장부인 토지등기부 및 지적공부에서 중요시되는 토지대장의 필요적 등록사항으로서(이재웅 2009, 73-74), 이는 우리나라 부동산공시제도와 유사하다고 할 수 있음.

10) 북한의 「민법」(제94조)에는 “부동산거래를 내용으로 하는 계약은 서면으로 맺고 공증을 받아야 효력을 가진다”라고 규정하고 있을 뿐, 토지이용권의 취득시기에 대해서는 별도로 규정하지 않음.

11) 개성공업지구 부동산 규정(제7조 제2항)은, “토지이용증을 받은 날을 개발업자의 토지이용권 소유일로 한다”라고 규정하여 토지이용증을 발급받은 날을 토지이용권의 취득시기로 규정하고 있음. 다만 종래 북한 민법이론에서는 토지이용권은 등록된 때부터 효력이 발생하는 것으로 이해하여(사회과학원 법학연구소 1997, 644) 우리나라 「민법」(제186조)과 같이 공시방법인 등록에 대해 창설적 효력을 인정하고 있음.

3) 토지이용권과 임대료, 사용료의 부과

개성공업지구 부동산 규정은 토지임대차계약의 요소인 '임대료'에 대해서 「토지임대법」(제28~32조)과 같은 상세한 규정을 두지 않고 있다. 이에 대해서는 이 규정의 일반법인 「토지임대법」에서 규율하고 있는 토지임대료의 지불의무, 토지개발비, 지불기간, 임대료의 미납에 따른 연체료 등이 개성공업지구의 부동산에 대해서도 적용 근거가 될 것으로 파악된다.

또한 개성공업지구 부동산 규정(제15조)은 토지이용권을 취득한 자에게는 중앙공업지구지도기관과 개발업자가 해당 토지에 대한 임대차계약을 맺은 후 10년이 지난 다음 해부터 토지사용료를 부과하도록 규정하고 있다. 여기서 토지사용료는 일종의 토지세(유옥 2005, 13)와 토지의 이용대가로서의 성격을 같이 갖는 것으로 볼 수 있다.

4) 부동산의 등록준칙

개성공업지구 부동산 규정(제9조 제2항)은, 부동산의 등록준칙에 대해서 개성공업지구 관리기관이 작성·시행하도록 규율하고 있다. 이에 따라 북한은 2008년 5월 16일 '개성공업지구 부동산등록준칙'을 제정하였다. 이 준칙은 개성공업지구 관리위원회가 입법화한 것으로서 개성공업지구에 입주한 기업을 적용 대상으로 한다. 따라서 이 준칙은 일반적인 북한 법체계상의 효력을 부여받지 못한다는 점이 한계이나, 개성공업

지구 내에서의 토지이용권 등 권리 실현과 관련하여 「개성공업지구법」과 부동산 규정에 근거해서 이 준칙이 적용되므로, 제한적이거나 북한의 부동산법제로서 기능하는 것으로 평가할 수 있다.¹²⁾ 이 준칙은 우리나라 「부동산등기법」과 구성이 유사하며,¹³⁾ 개성공업지구 부동산등록준칙(제6~7조)은 '1부동산1등록용지주의'에 의하여 물적 편성주의를 취하고 있는 점, 등록부의 양식에 대해서 1용지를 등록번호란, 표제부와 갑·을의 2구(區)로 나누고 표제부에는 표시란·표시번호란을 두고, 각 구에는 사항란·순위번호란을 두도록 하고 있는 점 등에서 우리나라 「부동산등기법」과 유사점을 보이고 있다.¹⁴⁾

3. 토지이용권 등 부동산에 대한 처분

1) 토지이용권 등 부동산에 대한 처분과 관련 규정

개성공업지구 부동산 규정은 제3장(부동산의 양도, 임대, 저당)에서 토지이용권 등 부동산에 대한 처분으로서 양도, 임대, 저당의 방법과 그에 대한 공시방법인 등록(기입등록과 변경등록), 취소와 소멸 등에 대하여 규율하고 있다.

2) 토지 유통화의 실현과 관련 규정의 구체화

종래 사회주의 민법이론은 소유권을 비롯한 물권의 본질을 물건을 매개로 한 사람과 사람 사이의 관계로

12) 개성공업지구 부동산등록준칙은 속지적으로는 북한법에 속하나 그 내용과 적용 범위에서는 우리나라 법으로서의 성격도 지니는 이중적 성격의 법규범이라고 할 수 있음(법무부 2015, 248).

13) 개성공업지구 부동산등록준칙은 제1장 총칙(제1~4조), 제2장 등록에 관한 장부(제5~10조), 제3장 등록절차(제11~37조) 등 3개 장 37개 조 및 부칙으로 구성되어 있음.

14) 이 밖에도 개성공업지구 부동산등록준칙(제8조, 제17~18조)은 당사자 신청주의에 의하여 등록은 다른 법령의 규정에 의해 직권으로 하는 경우를 제외하고는 당사자의 신청에 의하도록 하고 있는 것, 등록관은 접수번호의 순서에 따라 등록하도록 하고 있는 것, 신청의 각하제도를 두고 있는 것 등 우리나라 「부동산등기법」과 유사점을 보이고 있음.

이해하면서 특히 토지를 착취를 가져올 수 있는 생산 수단으로 다루어 사적 소유를 금지함은 물론이고, 같은 맥락에서 토지이용권을 유상으로 양도하는 처분행위에 대해서도 유상양도를 금지해 왔다(Братусь and Садиков 1982: 82; 王利明, 郭明瑞, 吳漢東 1988, 2). 그러나 중국은 경제개혁·대외개방을 하면서 1987년 이후 선전(深圳) 등에서 이미 토지이용권의 유상양도가 행해지자 이를 뒷받침하기 위한 입법으로 1990년 5월 19일 '성진(城鎮) 국유토지사용권 출양과 양도에 관한 잠정조례'를 제정하여 외국 투자자(외국 투자기업)에게 취득한 토지사용권에 대해 유상양도 등의 처분행위와 상속 등을 인정하는 입법 조치(野村好弘 1990, 66)를 단행한 후 2007년 3월 16일 물권법을 제정하여 용익물권을 체계화하여 중국 전역에 걸쳐 토지이용권의 유상양도 등의 처분행위를 인정하고 있다.¹⁵⁾ 그러나 북한은 「토지법」(제1조, 제3조, 제8조)에서 토지를 사회주의 혁명의 고귀한 전취물로서 다루고 있고, 「민법」(제45조, 제54조)이나 「토지법」(제9조) 등에서 토지를 사회주의적 소유의 대상으로 다루어 북한 주민 개인에게는 토지소유권은 물론이고 토지이용권의 주체로서 지위를 인정하지 않고 있다. 따라서 북한 주민은 국가나 사회협동단체로부터 부여받은 토지에 대하여 집단의 구성원으로서 단순히 점유하는 사실상의 지위만을 인정하고 있어서 토지에 대한 이용권의 주체가 되지 못하고 토지 거래의 당사자가 될 수 없다. 다만 북한은 1993년 「토지임대법」을 제정하여 외국자본의 북한 지역에 대한 투자를 유치하기 위해서 외국 투자자(외국 투자기업)에게 토지이용권을 취득할 수 있도록 함은 물론 위 권리에 대해서

양도, 임대, 저당 등의 처분행위와 상속 등을 인정하도록 하는 관련 규정을 두고 있다.

위와 같이 북한의 「토지임대법」이 외국 투자자에게 토지이용권의 취득과 양도, 임대, 저당 등의 처분행위를 허용하는 것은 이미 중국이 토지 유통화를 통해서 경제개혁·대외개방을 통해 이룩한 입법적 성과를 계수한 것이기는 하나, 사회주의 시장경제체제를 취하고 있는 중국과 달리 사회주의 계획경제에 머물러 있어서 극히 폐쇄적인 북한 지역에 실제 현실화하기에는 한계가 있었다고 할 수 있다.

그러나 개성공업지구 부동산 규정(제15~17조)은 공업지구관리기관에 토지이용권을 등록한 자는 그 전부 또는 일부를 이용기간 안에 양도·임대·저당 등의 처분을 할 수 있도록 규정하고 있으며(이 경우 양도·임대·저당은 공업지구관리기관에 등록해야 효력을 가짐),¹⁶⁾ 이에 따라 개성공단 폐쇄 전에 개성공업지구 안에서 실제 행해졌던 토지이용권의 취득과 양도 등의 처분행위는 북한에서 실제로 시행하던 토지 유통화에 대한 입법적 사례로 평가할 수 있다(김상용 2008, 11).

3) 저당권 등 관련 규정과 부동산의 집행준칙

개성공업지구 부동산 규정(제45~55조)은 저당권과 관련해서 북한의 「토지임대법」(제21~27조)보다 더 상세하게 규정하고 있다. 이 규정 중에는 토지이용권을 객체로 하는 저당권 설정과 처분, 저당계약 및 저당등록, 전저당(轉抵當), 재저당, 덧저당과 처분 등 서로 유사한 규정도 있으나, 이와 관련해서도 개성공업지구 부동산 규정(제46조)은 전저당과 처분을 원칙적

15) 중국의 「물권법」은 부동산을 대상으로 하는 용익물권으로 토지도급영양권, 건설용지사용권, 주택기지사용권, 지역권 등을 규정하고 있으며, 이러한 권리에 대해서는 모두 양도 등의 처분행위와 상속이 인정됨.

16) 여기서 개성공업지구 부동산 규정(제17조)은 토지이용권과 건물소유권을 같이 소유한 자가 토지이용권 또는 건물을 양도·임대·저당할 경우에는 건물소유권 또는 토지이용권도 함께 양도·임대·저당되며, 이 경우 토지이용권 및 건물소유권의 등록은 공업지구관리기관에 양도·임대·저당의 등록을 할 때 함께 하도록 규정하고 있음.

으로 할 수 있도록 하는 적극적 규정을 두고 있는 것과 달리 「토지임대법」(제26조)은 설정자의 동의 없이 처분할 수 없도록 하는 소극적 규정을 두고 있고 저당권 소멸 사유에 대해서도 채무의 이행만을 구체적으로 열거하고 있는 「토지임대법」(제27조)과 달리 개성공업지구 부동산 규정(제51조)은 대물변제·저당권 포기 등을 구체적인 소멸 사유로 열거하고 있는 차이를 보이고 있다. 특히 개성공업지구 부동산 규정(제49~50조)은 「토지임대법」과 달리 우리나라 「민법」(제362조; 제342조; 제370조)에서 저당권자의 권리로서 인정하는 저당물보충청구권과 저당권의 행사 범위로서 물상대위를 다루는 명문 규정을 두고 있다. 이 밖에 개성공업지구 부동산 규정(제53조)은 저당권의 실행과 관련해서 「토지임대법」과 달리 저당물처분액의 분배에 대한 절차법적 규정을 명시하고 있다.¹⁷⁾

또한 북한은 개성공업지구 내에서의 저당권 실행과 그 집행(경매) 절차를 정함을 목적으로 남북 합의의 산물인 ‘개성공업지구 부동산 집행준칙’을 2005년 9월 1일부터 제정하였으며, 이 준칙은 2005년 10월 1일부터 시행되고 있다. 특히 이 준칙은 개성공업지구 안에 있는 부동산, 등록임차권 및 부동산등록준칙(제36조)의 공장저당의 효력이 미치는 공장의 공용물을 그 대상으로 하며, 개성공업지구 안에 있는 부동산제도의 특수성을 반영해서 우리나라 「민사집행법」의 총칙(제1~23조), 부동산에 대한 강제집행(제78~162조)과 담보권실행경매 규정(제264~275조) 등을 기초로 하여 입법화한 것으로 평가된다.

4. 벌금에 의한 제재

개성공업지구 부동산 규정은 제4장(제재)에서 토지이용권 등록 등의 규정에 대한 위반과 그에 대한 제재로 벌금에 대하여 규정하고 있다.

즉 개성공업지구 부동산 규정(제56조; 제58조)은 관련 규정을 위반하여 천연자원·매장물을 무단으로 채취하고, 부당한 수입을 얻은 경우와 건물등록을 하지 않고 양도·임대·저당하는 등의 위반행위를 한 경우에 대해 벌금을 부과할 수 있도록 하고 있다. 또 개성공업지구 부동산 규정(제57조)은 토지이용권 등록 등과 관련해서 관련 규정을 위반하여 토지의 용도를 변경하였거나 등록을 하지 않고 토지이용권을 양도, 저당하는 등의 위반행위를 한 경우에 대해 벌금을 물릴 수 있는 제재를 가하고 있다.¹⁸⁾

이 밖에 개성공업지구 부동산 규정은 제재에 대한 불복 등과 관련한 분쟁해결과 관련해서 「토지임대법」(제41~42조)에서와 같은 구체적 규정을 두지 않고 있다. 이에 대해서는 이 규정의 일반법인 「토지임대법」에서 규율하고 있는 신소와 그 처리 절차,¹⁹⁾ 토지이용권 등과 관련된 의견의 충돌이 발생할 경우 원칙적으로 협의의 방법에 의하되 예외적으로 조정, 중재, 재판의 방법을 통해 해결하도록 하는 것은 개성공업지구의 부동산에 대해서도 적용되는 근거가 될 것으로 파악되나, 분쟁해결에 대한 별도의 규정을 두지 않은 것은 입법적 불비(不備)로 평가된다.

17) 개성공업지구 부동산 규정(제53조)은 저당권의 실행과 관련해서, 공업지구관리기관은 저당권자의 신청에 따라 저당물을 처분하였을 경우 세금·수수료·저당물의 처분비용 같은 정해진 우선공제대상금을 납부하며 남은 자금을 임대 또는 저당 등록 순위에 따라 임차인, 저당권자에게 분배하고 나머지가 있으면 저당권 설정자에게 지급하도록 규정하고 있음.

18) 개성공업지구 부동산 규정(제57조)은 토지이용권 등록 등과 관련해서, 이 규정을 위반하여 토지의 용도를 변경하였거나 정해진 토지면적을 초과하여 이용하였거나 토지보호를 제대로 하지 않았거나 토지를 이용권등록증이 없이 이용하였거나 혹은 등록을 하지 않고 토지이용권을 양도, 저당하였을 경우에는 벌금을 부과하는 제재를 가하고 있음.

19) 북한의 「토지임대법」(제41조)은, 토지이용권자는 자신이 받는 제재에 대해서 의견이 있으면 20일 안에 제재를 준 상급기관에 신고(申告)할 수 있고, 이 경우 신소를 접수한 기관은 30일 안에 이를 처리하도록 규정하고 있음.

III. 개성공업지구 부동산 규정과 우리 부동산 법제의 접근 가능성 및 통합의 한계

1. 개성공업지구 부동산 규정과

우리나라 부동산법제와의 비교 필요성

앞에서 살펴본 개성공업지구 부동산 규정은 우리 부동산법제와 유사한 규정을 두는 등 종래 북한 부동산 법제에 일련의 변화를 가져오고 있다. 이는 주목할 만한 변화라는 점에서 장차 남북한 부동산법제의 통합을 시도함에 있어서 우리 부동산법제와의 접근 가능성과 그 한계를 명확히 할 필요가 있으므로, 다음에서는 이에 대하여 검토한다.

2. 남북한 부동산법제의 접근 가능성 제고

개성공업지구 부동산 규정과 관련된 여러 규정은 다음에서 보게 될 한계에도 불구하고 다음의 몇 가지 점에서 서로 이질적이었던 남북한 부동산법제의 접근 가능성을 높여주는 입법 조치로 평가할 수 있다.

1) 물권화된 토지이용권 인정

개성공업지구 부동산 규정(제3조 제3호; 제6조; 제23조)은 불명확하지만 종래와 달리 부동산에 대한 정의 규정을 담고 있고, 북한에 투자하는 외국 투자가에 한정되지만 국가와 집단이 아닌 개인에 대하여 토지이용권을 인정하고 그 처분과 담보설정을 인정함으로써 물권화된 권리를 인정하고 있다. 이는 우리나라 「민법」(제279조; 제291조; 제621조)의 용익물권 내지 물권화된 토지임차권과 유사한 것으로 남북한 민사법제의 접근 가능성을 높여주는 것이다.

2) 절차법의 접근 가능성 제고

개성공업지구 부동산 규정(제9조 제2항)에 의하여 부동산의 등록과 저당권 실현을 위한 집행을 위해 제정된 부동산등록준칙과 집행준칙은 우리나라 「부동산등기법」, 「민사집행법」과 매우 유사한 관련 규정을 두고 있다. 이는 남북한 절차법의 접근 가능성을 높여주는 입법 조치라는 점에서 그 가치를 평가할 수 있다.

3) 지적제도의 접근 가능성 제고

개성공업지구 부동산 규정(제6조)은 토지임대차계약서에 토지의 위치와 면적, 용도, 임대기관 등을 정확히 밝히도록 하는 필요적 등록사항으로 규정하는 것은 우리나라 지적제도의 ‘법(法) 지적’과 유사한 것이고 이에 따라 토지이용권등록이 행해진 것을 근거로 북한이 토지사용료를 부과하는 것은 ‘세(稅) 지적’의 모습을 보여주는 것으로서, 이는 북한이 법 지적과 세 지적을 지적제도의 목적으로 다루는 모습이라는 점에서 우리 지적제도와 유사점으로 평가할 수 있다(김영규 2015, 155).

4) 유사한 민사 규정과 접근 가능성 제고

개성공업지구 부동산 규정(제29조; 제27조; 제42조; 제49~50조)은 우리나라 「민법」(제110조 제3항; 제358조; 제362조; 제370조; 제342조; 제640조)에서 다루는 실체적 규정들을 다수 담고 있다. 즉 앞에서 열거한 규정에서 다루는 선의의 제삼자 보호, 주된 권리의 처분과 종된 권리의 수반성, 저당물보충청구권과 담보물권의 물상대위성, 차임연체 등과 임대차의 일방적 해지 등에 관한 구체적 규정은 남북한 부동산법제 나아가 남북한 「민법」의 접근 가능성을 높여주는 입법이라고 할 수 있다.

3. 남북한 부동산법제의 접근의 한계

개성공업지구 부동산 규정은 종래 북한의 부동산 관련 입법과는 다른 변모를 보여주고 있으나 몇 가지 점에서 남북한 부동산법제의 접근의 한계를 나타내는 것으로 평가할 수 있다.

첫째, 개성공업지구 부동산 규정(제3조 제3호)은 종래와 달리 부동산에 대한 정의 규정을 담고 있으나, '토지이용권'이라는 '권리'를 '물건'인 부동산의 범위에 포함시키고 토지의 정착물에 대한 명확한 언급이 없는 등 용어의 불명확함을 드러내고 있다. 이는 뒤에서 살펴보게 될 「부동산관리법」(제2조 제1호)에서 다소 개선되고 있으나, 부동산과 관련된 법적 안정성을 확보하기 위해서는 향후 재산관계를 규율하는 북한의 「민법」에 우리나라 「민법」(제99조; 제279조; 291조)과 같이 부동산과 토지이용권에 대한 보다 명확한 정의 규정을 두어야 할 것이다.

둘째, 개성공업지구 부동산 규정은 부동산에 대한 토지이용권 등의 권리와 의무를 규율하는 절차법의 규정과 그 권리를 실현하고 의무이행을 확보하기 위한 실체법의 규정을 같이 규율하는 한계를 보여주고 있다. 이는 과도기적인 입법태도로서 실체법과 등록 등의 공시와 지적 관련 절차법을 각각 독립적으로 규율하는 입법 조치를 하여야 할 것이다.

셋째, 개성공업지구 부동산 규정은 '제재'와 관련하여 벌금부과 등의 공법적 규제에 대한 것만 규율하고 있을 뿐이고, 분쟁해결과 이 규정에서 다루어지는 토

지이용권 등의 보호방안에 대해서는 구체적인 규정을 두고 있지 않다. 이는 사적인 권리에 대해서 중시하지 않는 한계를 드러내는 태도라고 할 수 있다. 이는 개성공업지구 부동산 규정이 북한에 투자하는 개인의 권리 등을 규율하는 사법으로서의 성격보다도 규정의 위반에 따른 벌금의 부과와 부동산에 따른 재산관계를 통치관계로 파악하고 더 나아가 법에 의한 규율이 배제될 수도 있는, 이른바 인치주의에 따르는 것이라는 점에서 통합 부동산법제에 대한 수용의 한계를 보여주는 것이라 평가할 수 있다.

IV. 개성공업지구 부동산 규정이 북한 부동산법제에 미친 영향

1. 「부동산관리법」에 미친 영향

1) 「부동산관리법」의 성격

북한은 2009년 11월 11일 부동산의 등록과 실사, 이용, 사용료납부 등을 규율하기 위하여 6개 장 47개 조로 구성된²⁰⁾ 「부동산관리법」을 제정하였다.²¹⁾

이 「부동산관리법」(제8조)은 개성공업지구 부동산 규정(제2조)와 같이 적용 대상을 규정하고 있으며, 이에 따르면 북한의 특수경제지대에서 외국인의 부동산 관리, 이용에 대해서는 이에 따른 다른 관련 법(「외국인투자법」, 「토지임대법」, 「개성공업지구법」 및 개성공업지구 부동산 규정 등)과 관련 규정이 우선 적용된

20) 북한의 「부동산관리법」은 「부동산관리법」의 기본(제1~8조), 부동산의 관리 부담(제9~13조), 부동산의 등록과 실사(제14~21조), 부동산의 이용(제22~31조), 부동산의 가격과 사용료(제32~36조), 부동산 관리사업에 대한 지도통제(제37~47조) 등 6개 장 47개 조로 구성되어 있음.

21) 북한은 2009년 11월 11일 “부동산의 등록과 실사, 이용, 사용료납부에서 제도과 질서를 엄격히 세워 사회주의적 소유를 공고 발전시켜 경제건설을 다그치고 인민들의 물질문화생활을 높이는 데 이바지한다”라는 것을 그 목적으로 「부동산관리법」(제1조)을 제정하였으며, 이 법은 당시 북한이 단행한 화폐개혁과 관련하여 경제 관련 법령들을 대대적으로 손질하고 부동산 사용료 징수를 통해 국가 재정을 튼튼히 하고 기업과 공장의 생산성 강화를 통해 계획통제경제 체제를 확고히 해나가며, 만성 재정난에 허덕이는 북한이 재정을 확충하기 위한 수단으로 부동산 사용료를 적극 징수할 수 있는 발판을 마련하겠다는 것도 입법 배경으로 지적되고 있음(매일경제 2009).

다.²²⁾ 그뿐만 아니라 법이 규율하는 생활관계와 사적 자치의 적용 여부를 중심으로 공법과 사법으로 나누는 자본주의법제(Dahm 1963, 142)와는 달리 북한의 「부동산관리법」은 다른 북한법과 마찬가지로 모든 부동산 관련 문제를 통치관계로 다룸은 물론이고 사적 자치가 금지되므로²³⁾ 공법(행정법)으로서의 성격을 갖는다. 따라서 「부동산관리법」은 북한 전역에서 토지와 건물 등 부동산의 등록과 실사, 이용, 사용료납부 등 부동산 거래와 관련한 실체법과 절차법 규정을 같이 다루고 있으며, 이와 같이 실체법과 절차법을 혼합하여 규정하고 있는 것은 개성공업지구 부동산 규정에 영향을 받은 입법태도로 평가된다. 다음에서는 「부동산관리법」에 대해서 개성공업지구 부동산 규정과 유사점과 차이점 등 서로 비교되는 사항을 살펴봄으로써, 개성공업지구 부동산 규정이 「부동산관리법」에 미친 영향에 대해서 검토한다.

2) 개성공업지구 부동산 규정이 「부동산관리법」에 미친 영향

(1) 토지를 비롯한 부동산 정의 규정의 신설

「부동산관리법」(제2조 제1항)은 “부동산은 토지와 건물, 시설물, 자원 같은 것으로 나눈다”라고 규정하고 있다. 이는 개성공업지구 부동산 규정(제3조 제3호)이 처음으로 “부동산이란 토지이용권과 건물, 거기에 달린 물건이다”라고 부동산의 정의 규정(定義 規定)을 둔 것 이외에 북한의 부동산법제에서 별도의 정의를 다루고 있지 않으므로 「부동산관리법」의 규정(제2조 제1항)은 간접적으로 개성공업지구 부동산 규정에 영향을 받은 입법태도로 평가할 수 있다. 다만 「부동산관리법」(제2조 제1항)이 부동산에 대해서 ‘토지와 건물, 시설물, 자원’으로 다루는 입법태도는 토지 이외에 ‘건물, 시설물, 자원’이 토지에 고정적으로 정착되어 있는 물건이라는 점을 고려할 때, 우리나라 「민법」(제99조 제1항)의 ‘토지의 정착물’의 개념으로 수렴될 수 있다.²⁴⁾ 따라서 부동산의 개념에 대해서는 북한 「부동산관리법」(제2조 제1항)이 개성공업지구 부동산 규정(제3조 제3호)보다 우리나라 「민법」(제99조 제1항)에 더 접근하는 입법으로 평가할 수 있다.²⁵⁾

22) 「부동산관리법」(제8조)은 개성공업지구 등 특수경제지대에서와 외국인 투자기업 및 단체, 외국인의 부동산 관리 및 이용 질서에 대해 이에 따른 다른 관련 법규가 「부동산관리법」보다 우선하여 적용됨을 명시하고 있음. 따라서 외국인 투자와 남북경협을 뒷받침하기 위한 「개성공업지구법」 및 개성공업지구 부동산 규정 등의 법령은 북한 주민이 아닌 사람을 적용 대상으로 한다는 점에서 특별법으로서 지위를 가짐. 다만, 「부동산관리법」 이외에 앞에서 열거한 개개의 법이 상호 어떤 효력을 미치는가에 대하여 북한의 단행법은 별도의 규정을 두고 있지 않음. 이에 따라 북한의 부동산 민사법제는 체계화되어 있지 못하며, 법적 안정성 확보라는 점에서 한계를 보이고 있음. 예컨대 앞에서 본 북한의 「토지임대법」(제1조)은 「부동산관리법」과의 관계에서는 특별법이나, 북한에 투자하는 외국 투자자(기업)에 필요한 토지를 임대차하고 입차한 토지의 이용 질서를 규율하기 위한 법이라는 점에서 그 밖의 다른 개성공업지구를 비롯한 특구에서 외국인이 북한 내에서 토지를 임대차하는 것과 관련한 법령과의 관계에서는 일반법의 지위를 가짐.

23) 북한은, 자본주의 민법학은 사적 소유에 기초하여 온갖 착취와 압박을 일삼는 지배계급의 만행을 비호하고 정당화하는 학문에 기초하는 법제인 것에 비하여, 공화국북한의 그것은 주체사상을 지도적 지침으로 하여 재산관계에서 혁명성·당성·노동계급성·인민성을 확고히 견지함으로써 온 사회의 주체사상화를 이루는 데 법적 무기임을 강조하여 혁명성과 정치성을 강조하고 있음(과학백과사전출판사 1999, 62).

24) 우리나라 「민법」(제99조 제1항)은, 토지 이외에 ‘토지의 정착물’을 부동산을 구성하는 물건으로 취급하는 것과 달리 북한의 「부동산관리법」은 토지 이외에 ‘건물, 시설물, 자원’으로 다루고 있으나, 위의 건물, 시설물, 자원은 토지에 안정적으로 부착되어 있는 물건이라고 할 수 있으므로, 이는 우리나라 「민법」의 토지 정착물의 개념으로 수렴될 수 있음.

25) 북한은 개성공업지구 부동산 규정(제3조 제2호)에서 이론이 생산수단과 부동산의 주된 대상으로 예시하고 있는 토지를 부동산의 범위에서 제외하여, 개발업자가 취득하는 부동산은 토지를 제외한 토지의 이용권과 이에 수반되는 건물 기타 정착물임을 다루고 있다는 점에서 우리나라 「민법」의 부동산의 정의 규정과 차이를 보이고 있었음. 그러나 북한의 「부동산관리법」은 우리나라 「민법」과 같은 맥락에서 토지를 부동산의 주된 대상으로 파악하고 있음(장철익 2011, 3).

다만 북한 「부동산관리법」(제2조 제1항)은 우리나라 「민법」의 토지 정착물에 해당하는 '건물, 시설물, 자원'에 대하여 토지의 구성 요소로 취급되는 '중속정착물'과 토지와 별개의 부동산으로 취급되는 '독립정착물' 중 어느 것으로 다를 것인가의 여부가 문제 될 수 있으며, 중속정착물로 다루게 되면 해당 토지의 구성 범위는 지목(地目)을 다루는 근거가 된다.²⁶⁾ 이에 대하여 북한 부동산법제는 직접적인 관련 규정을 두고 있지 않으나, 「부동산관리법」(제2조 제2항, 제11~12조)이 건물, 시설물, 자원에 대하여 "건물, 시설물에는 산업 및 공공건물, 시설물, 살림집건물 같은 것이, 자원에는 지하자원, 산림자원 같은 것이 속한다"라고 규정하면서 이에 대하여 각각 별도의 관리기관이 관리하도록 하고 있는 것²⁷⁾은 이들을 독립정착물로 다루는 간접적인 근거 규정으로 해석된다.

(2) 지적공부로서 지적도의 명문화 등
지적 관련 규정의 구체화

개성공업지구 부동산 규정(제6조)은 토지임대차계약서에 '토지의 위치와 면적, 용도, 임대기관, 임대료, 계약취소사유' 등을 정확히 밝혀 토지임대차계약을 맺도록 하는 지적 관련 규정을 두고 있다. 이와 관련해서 「부동산관리법」(제17조)은 '토지의 등록방법'으로 "토지의 등록은 토지등록대장과 지적도에 한다. 지적

도에는 지목, 지번, 면적 같은 것을 정확히 표시해야 한다"라고 규정하고 있으며, 이는 지적과 토지의 용도와 면적을 정확히 표시하도록 명시한다는 점에서 개성공업지구 부동산 규정(제6조)에 간접적으로 영향을 받은 지적 관련 규정으로 해석할 수도 있다. 따라서 「토지임대법」(제10조)보다 개성공업지구 부동산 규정(제6조)이 보다 상세한 지적 관련 규정을 두었다면, 북한 「부동산관리법」은 우리의 토지대장·임야대장에 해당하는 공적 장부인 토지등록대장과 우리의 지적도·임야도에 상응하는 지적도²⁸⁾를 명시하는 등 앞의 두 입법보다 더한층 상세한 지적법 규정을 둔 것으로 평가된다.²⁹⁾

(3) 토지와 건물의 등록방법 구별과
부동산공시제도의 체계화

개성공업지구 부동산 규정(제3조 제3호)은 부동산으로서의 건물을 토지 및 토지이용권과 별개의 부동산으로 공시하도록 명시하면서 토지 및 토지이용권에 대한 기입등록, 변경등록과 별도로 건물소유권을 등록하도록 규정하고 있다. 이와 관련해서 「부동산관리법」(제17~18조)은 토지의 등록과 건물 등 토지 이외의 부동산 등록을 구별하여 공시하도록 명시하고 있으며, 이러한 입법 역시 개성공업지구 부동산 규정(제3조 제3호)의 태도에 영향을 받아 부동산에 대한 공시제

26) 북한의 「부동산관리법」(제2조 제2항)은 토지의 구성 범위를 기준으로 토지를 "농업토지, 주민지구토지, 산업토지, 산림토지, 수역토지, 특수토지" 등 6개로 분류하고 있는데, 이는 북한 「토지법」(제7조)의 지목의 분류에 따른 것으로 보임.

27) 북한 「부동산관리법」은 제10조의 지목에 따라 각 토지의 관리기관을 별도로 규정하고 있으며, 제11조(건물, 시설물의 관리기관)에서 "건물, 시설물에 대한 관리는 도시경영기관과 그것을 리용하는 기관, 기업소, 단체가 한다"라고 규정하고 있음. 또한 제12조(자원의 관리기관)에서 "산림자원, 지하자원 같은 자원에 대한 관리는 대상에 따라 국토환경보호기관 또는 국가지하자원개발기관이 한다"라고 규정하여 '건물, 시설물, 자원'에 대하여 토지관리기관이 아닌 각각 별도의 독립된 관리기관이 관리하도록 입법하고 있음.

28) 종래 남북한 지적제도를 비교하는 일부의 견해는, 북한이 지적도를 폐기하고 토지에 대한 번지가 없어 주거 및 위치 확인이 어렵고 토지이용자를 제때에 정리하지 못하여 토지관리가 미흡한 실정으로 평가하고 있었음(김창기 2011, 148).

29) 여기서 북한의 토지등록대장이 토지의 이용 상태를 반영하는 문건이라고 한다면, 지적도는 토지의 자연·경제적 상태를 표시하는 도면으로서 토지면적의 크기를 확인하는 문건임(법원행정처 2007, 192).

도를 종래보다 구체화·체계화³⁰⁾ 것으로 파악된다.

(4) 개인이 토지이용권을 취득할 수 있는 근거 규정 마련

개성공업지구 부동산 규정(제2조)은 개성공업지구에서 토지이용권 등 부동산을 취득하거나 양도·임대·저당할 수 있는 주체에 대하여 기업과 개인을 명시하고 있다. 이는 종래 사회주의 민법이론이 토지이용권과 건물 등을 생산수단으로 취급하여 개인에게 권리 주체의 지위를 부정하고 있던 태도에서 벗어나 중국의 대외 개방·경제개혁을 추진하는 실용주의적 관련 입법을 계수한 입법태도로 평가할 수 있다. 따라서 개성공업지구 부동산 규정(제2조)의 이 입법은 외국 투자자를 대상으로 권리 주체의 지위를 인정하는 것일 뿐이고, 북한 주민 개인에게 적용되는 「민법」, 「토지법」 등에서는 개인이 토지를 사용하여 점유하는 지위만을 인정할 뿐이다. 개인에게 토지이용권 등의 권리취득은 금지된다. 이에 따라 북한의 「민법」(제148조)과 「부동산관리법」(제28조 제6호; 제30조)은 북한 주민 개인에게 여전히 토지이용권 등 부동산을 대상으로 한 매매 등의 거래행위를 금지하고 있으며, 법인(기관, 기업소, 단체)의 경우에도 합영기업이나 합작기업에 한하여 토지이용권의 취득이 제한적으로 가능하다(김상용 2008, 11).

한편 북한의 「부동산관리법」(제23조)은 “기관, 기업소, 단체와 국민은 부동산을 리용하려 할 경우, 대상에 따라 해당 부동산리용기관의 허가를 받아야 한다”라는 규정을 두어 종래와 다른 입법의 변모를 보이고 있다. 이는 북한이 경제회생과 국토관리 질서를 강화하고자 하는 의도에서 북한 주민 개인에게 부동산의 이용을 가능하도록 하는 것에 그 입법 취지가 있는 것으로 파악된다(장철익 2011, 20). 그러나 북한이 중국과 같이 향후 경제개혁·대외개방을 확대하면서 실용주의 노선으로 나아가게 되면 「부동산관리법」(제23조)의 이 규정은, 「민법」에서도 북한 주민 개인에게도 토지임대차를 통한 토지이용권을 인정하게 되는 입법적 근거로 전환될 수 있으며,³¹⁾ 이는 위에서 살펴본 개성공업지구 부동산 규정(제2조)에 간접적으로 영향을 받은 입법으로 평가할 수 있다.³²⁾

2. 특수지대의 부동산 규정에 미친 영향

1) 라선경제무역지대 부동산 규정에 미친 영향

라선경제무역지대 부동산 규정은 제1장 일반규정(제1~8조) 등 7개 장 61개 조로 구성되어 있어서³³⁾ 4개 장 58개 조로 구성된 개성공업지구 부동산 규정과 외형상 차이를 보이고 있으나, 그 구성과 내용에서 개성

30) 북한의 「부동산관리법」(제15~16조)은 토지 등의 부동산등록을 자체등록과 국가등록으로 하되, 자체등록은 부동산을 이용하는 기관·기업소·단체가 하고, 국가등록은 해당 부동산 관리기관이 담당하도록 규정하고 있으며, 토지등록은 현물등록과 화폐등록 모두를 기재하도록 규정하고 있음. 여기서 제15조는 토지 등의 부동산등록을 자체등록과 국가등록으로 하되, 자체등록은 부동산을 이용하는 기관·기업소·단체가 하며, 국가등록은 해당 부동산 관리기관이 담당하도록 규정하고 있음. 또한 제16조는 토지등록은 현물등록과 화폐등록 모두를 기재하도록 하면서, 화폐등록과 관련하여 화폐적으로 등록할 수 없는 경우에만 현물만 등록하도록 규정하고 있음.

31) 특히 북한 주민 개인의 토지이용권 인정과 관련해서는, 개성공업지구를 비롯한 특수지대에서의 외국 투자자를 위한 제도로부터 북한 내 토지생산성 향상을 위한 제도로서의 활용으로 전환될 필요성이 제기되고 있음(김상용 2008, 115-116).

32) 앞에서 살펴본 것 이외에도 「부동산관리법」(제33조)이 규정하는 ‘부동산사용료’ 등은 먼저 행해진 입법인 개성공업지구 부동산 규정(제15조)의 관련 규정에 영향을 받았을 것으로 추측됨.

33) 라선경제무역지대 부동산 규정은 제1장 일반규정(제1~8조), 제2장 부동산의 취득(제9~14조), 제3장 부동산의 등록(제15~22조), 제4장 부동산의 양도와 저당, 빌려주기(제23~39조), 제5장 부동산의 관리와 이용(제40~48조), 제6장 임대료와 사용료(제49~56조), 제7장 제재 및 분쟁해결(제57~61조) 등 7개 장 61개 조로 구성되어 있음.

공업지구 부동산 규정으로부터 상당 부분 영향을 받고 있다.

먼저 라선경제무역지대 부동산 규정은 제1장(일반규정)에서 부동산을 비롯한 양도·매매·교환·증여·상속·저당 등에 대한 정의 규정을 두면서 사명(목적)과 적용범위를 주요 내용으로 다루고 있으며, 이는 개성공업지구 부동산 규정의 제1장(일반규정)의 구성 및 내용이 상당히 유사하고 북한의 다른 입법례에서 볼 수 없다.

또한 라선경제무역지대 부동산 규정의 제2장(부동산의 취득)과 제3장(부동산의 등록)은 개성공업지구 부동산 규정의 제2장(부동산의 취득)의 규정 중 토지이용권·건물소유권 등 부동산 취득방법의 규정과 이를 공시하기 위하여 기입하거나 변경·소멸하는 등의 등록규정을 두 개 장으로 나누어 별도의 장으로 구성하고 있을 뿐, 그 주요 내용은 양자가 상당히 유사하다. 또 라선경제무역지대 부동산 규정의 제4장(부동산의 양도와 저당, 빌려주기)도 장의 제목에서 보아듯이 개성공업지구 부동산 규정의 제3장(부동산의 양도, 임대, 저당)과 토지이용권의 매매·교환·증여에 의한 양도와 협상·입찰·경매에 의한 매매의 방법, 임대, 저당권의 설정·처분·소멸 등의 변동 등을 주요 내용으로 규율하고 있는 점에서 양자는 유사하다.

다만 라선경제무역지대 부동산 규정은 제5장과 제6장에서 부동산의 관리와 이용, 임대료와 사용료를 각각 독립된 장으로 규율하고 있어서 관련 규정만을 두고 있을 뿐이고 독립된 장으로 다루고 있지 않은 개성공업지구 부동산 규정과 다소 구성 및 내용에 차이를 보이고 있다.³⁴⁾ 위에서 살펴본 바와 같이 라선경제무역지대 부동산 규정은 특수지대에서의 토지이용

권 등 부동산의 취득과 등록 및 그 양도 등을 규율하기 위한 선행 입법 조치인 개성공업지구 부동산 규정과 그 구성과 주요 내용에 있어서 유사하며, 구성에 차이를 보이는 경우에도 관련 유사 규정을 두고 있는 점을 고려할 때, 외형상 개성공업지구 부동산 규정에 가장 큰 영향을 받은 입법으로 평가된다.

이 밖에 개성공업지구 부동산 규정(제2조)의 입법 이전에 북한의 부동산 및 양도·매매·교환·증여·상속·임대·저당 등의 관련 용어의 개념을 규율하는 태도는 없었으나, 라선경제무역지대 부동산 규정(제2조)은 개성공업지구 부동산 규정과 거의 유사한 정의 규정을 두고 있으며, 이는 부동산과 관련한 법적 안정성 확보를 위한 입법 조치라고 할 수 있다. 결국 위의 모습은 개성공단의 폐쇄로 인한 개성공업지구 부동산 규정의 사실상 사문화에도 불구하고 위 규정이 현재 북한의 부동산법제에 영향을 미치는 ‘법 현실’이라고 평가할 수 있다.

2) 그 밖에 특수지대의 부동산법제에 미친 영향

개성공업지구 부동산 규정은 위 규정이 제정되고 1개월 후인 2004년 9월 21일 제정된 ‘금강산관광지구 부동산 규정’에 구성과 조문제목 및 내용까지도 복사본이라고 해도 과언이 아닐 정도로 거의 같은 규정으로 반영되어 있다.

물론 현재는 금강산 관광의 중단으로 ‘금강산관광지구 부동산 규정’은 폐지되고 이 규정은 2011년 5월 31일 「금강산관광특구법」으로 대체되었으며, 특구법에서는 토지 등 부동산의 이용과 관련해서 독소조항

34) 라선경제무역지대 부동산 규정이 제5장(부동산의 관리와 이용)에서 규율하고 있는 부동산의 이용원칙·토지이용권의 반환과 토지이용기간의 연장(제6조)과 제6조(임대료와 사용료) 등에 대해서 개성공업지구 부동산 규정은 별도의 독립한 장이 아닌 제2장(부동산의 취득)에서 각각 토지이용권자의 의무(제14조), 토지사용료의 부과 및 면제(제15조), 토지이용권의 반환(제17조), 토지이용기간의 연장(제18조) 등 관련 규정을 두고 있음.

이 될 수 있는 입법 조치를 담고 있다.³⁵⁾

그러나 앞으로 개성공단과 금강산 관광이 재개되거나 그 밖에 북한의 일정한 지역에서 남북경제협력이 이루어지게 된다면, '개성공업지구 부동산 규정'의 주요 내용은 다시 남북경협을 뒷받침하는 부동산법제로서의 핵심 조항이 될 것으로 예견된다.

V. 결론

이상에서 북한의 「토지임대법」 등과의 비교를 중심으로 2004년 7월 제정된 개성공업지구 부동산 규정의 주요 내용과 특색을 살펴보고, 이를 토대로 개성공업지구 부동산 규정이 최근 북한 부동산법제에 미친 영향 및 장차 남북한 부동산법제의 통합에 있어서 그 접근 가능성과 한계에 대하여 살펴보았다.

먼저 개성공업지구 부동산 규정은 선행 입법인 북한의 「토지임대법」, 「민법」 등과 비교해볼 때 처음으로 부동산·양도·저당 등의 개념에 대한 정의 규정을 두고 있는 점, 부동산에 대한 기입등록·변경등록 등 지적 관련 규정을 상세히 규율하고 있는 점, 속지적으로는 북한법에 속하나 적용 범위에서는 우리나라 법에 속하는 부동산 등록준칙·집행준칙을 두고 있는 점, 토지이용권의 양도 등 처분행위가 실제 북한에서 행해지는 토지유동화의 실례를 보여주고 있는 점, 분쟁 해결을 위한 구체적 규정을 두지 않고 있는 점 등이 특색이다.

그다음으로 개성공업지구 부동산 규정은 장차 남북한 부동산법제의 통합을 시도함에 있어서 다음과 같은 접근 가능성과 한계를 보여주고 있다.

첫째, 개성공업지구 부동산 규정이 토지이용권의 양도·담보 설정이 인정되는 물권화된 토지이용권을 인정하는 점, 우리나라 「부동산등기법」, 「민사집행법」과 유사한 부동산의 등록준칙·집행준칙의 절차법의 규정을 두고 있는 점, 법 지적과 세 지적을 지적제도의 목적으로 하고 있는 점, 저당물보충청구권·물상대위 등 유사한 민사규정을 두고 있는 점 등은 남북한 부동산법제 및 민법의 통합이 있어서 그 접근 가능성을 높여주는 것으로 보인다.

둘째, 이러한 유사점에도 불구하고 개성공업지구 부동산 규정은 토지이용권을 '권리'임에도 불구하고 '물건인 부동산의 범위에 포함시키고 있고 또한 '토지의 정착물'에 대해서는 침묵하는 등 용어가 불명확하다는 점, 실제법과 절차법을 혼합하여 규정하고 있는 점, 분쟁해결과 토지이용권자에 대한 보호 규정이 없는 점, 이러한 요소들로 인하여 부동산에 대한 재산관계가 통치관계로 파악되고 있고, 이는 법에 의한 규율이 아닌 인치주의(人治主義)를 초래한다는 점에서 우리나라 법제에의 수용에 한계가 되고 있으며, 이는 또한 남북한 부동산법제의 통합이 있어서 접근의 한계가 된다.

끝으로 개성공업지구 부동산 규정은 위 규정이 제정된 이후 북한의 부동산법제에 다음과 같은 영향을 미치고 있다고 평가할 수 있다.

첫째, 개성공업지구 부동산 규정은 북한의 일반 지역에 적용하기 위하여 2009년 제정된 「부동산관리법」에 직·간접적인 영향을 미치고 있으며, 이러한 예로는 토지를 비롯하여 부동산의 정의 규정을 두고 있는 점, 지적공부로서 지적도의 명문화 등 지적 관련 규정

35) 북한의 「금강산국제관광특구법」(제40조)은 기존의 '금강산관광지구 부동산 규정'과는 달리 "공화국의 안전을 침해하거나 사회질서를 심히 위반하였을 경우에는 해당 법에 따라 행정적 또는 형사적 책임을 지운다"라는 새로운 '제재' 규정을 두고 있으며, 여기서 무엇이 '공화국의 안전을 침해하거나 사회질서를 심히 위반하였을 경우'에 해당하는 것인가의 여부는 매우 추상적이다. 이는 불확정한 개념이라는 점에서, 북한이 향후 정치적 이해관계에 따라 금강산 국제관광특구에 투자하는 부동산이용권자의 지위를 부정할 수도 있는 독소조항이 될 소지가 있음.

을 보다 구체적으로 두고 있는 점, 토지와 건물의 등록방법을 구별하고 부동산공시제도를 체계화하고 있는 점 등을 들 수 있다.

둘째, 개성공업지구 부동산 규정은 북한의 라선 등 특수경제지대의 부동산법제에도 직·간접적인 영향을 미쳤다고 할 수 있으며, 이러한 예로는 라선경제무역지대 부동산 규정의 구성과 주요 내용에서 ‘일반규정, 부동산의 취득, 부동산의 등록, 부동산의 양도’ 등을 규율하고 있는 점, 라선경제무역지대 부동산 규정이 ‘부동산, 양도, 저당’ 등의 개념에 대한 정의 규정을 두고 있는 점, 2004년 9월 제정된 ‘금강산관광지구 부동산 규정’이 개성공업지구 부동산 규정과 거의 같은 형식과 내용으로 반영되어 있는 점 등을 들 수 있다.

이 밖에 북한의 경제회생과 부동산법제의 발전을 위해서는 개성공업지구 부동산 규정의 토지이용권을 북한의 「민법」에도 규정하여 북한 주민에게도 적용하여야 할 것이다. 또한 통일 이후 북한 토지소유권제도를 개편하는 과정에서 현재 토지를 점유하는 북한 주민에게 개성공업지구 부동산 규정의 토지이용권 권능의 전부 또는 일부를 인정하는 방안에 대하여도 보다 깊은 입법적 검토가 요구된다. 또한 북한이 개성공업지구 부동산 규정의 토지이용권에서 인정하는 것과 같은 장기의 토지이용권을 우리나라 부동산법제와 통합함에 있어서, 이를 소유권으로 전환해 나갈 것인지 아니면 지상권으로 발전시켜 나갈 것인지에 대한 후속적인 연구가 이루어져야 한다.

참고문헌 ●●●●

1. 과학백과사전출판사. 1999. 조선대백과사전 10. 평양: 과학백과사전출판사.
Encyclopedias and Dictionaries Press. 1999. *Choson Grand Encyclopaedia* 10. Pyongyang: Encyclopedias and Dictionaries Press.

2. 김상용. 2008. 개성공업지구 토지이용권 보호방안에 관한 연구. 과천: 법무부.
Kim Sangyong. 2008. *A Study on the Way of Protection of Land Usufruct on The Real Estate Regulations for Kaeseong Industrial Zone*. Gwacheon: Ministry of Justice.
3. 김영규. 2011. 북한 지적법의 개황(概況)과 최근의 변모(變貌). 법학논총 35권, 2호: 443-471.
Kim Youngkyu. 2011. The general situation of cadastral law and the recent change in North Korea. *Law Research Review* 35, no.2: 443-471.
4. _____. 2015. 북한 민법의 토지임대차계약의 특징과 평가. 법학논총 33집: 127-162.
_____. 2015. the traits and evaluation of land of rental contract in North Korean Civil Law. *Law Research Review* 33: 127-162.
5. 김창기. 2011. 남북한 지적제도의 실태 및 비교. 통일 후 북한 지역 몰수토지의 처리방향. 법무부 남북법령연구특별분과위원회 학술회의: 123-156.
Kim Changki. 2011. The reality and comparison of cadastral System in South & North Korea. MINISTRY OF JUSTICE. The Academic Conference of South and North Korea law research select committee of Ministry of Justice. 123-156.
6. 매일경제. 2009. 북 경제관련 법률 대폭손질, 12월 16일. <http://news.mk.co.kr/newsReadPrint.php?year=2009&no=647808>.
Maeil Business News Korea. 2009. 12. 16. North Korea drastically reforms economic laws.
7. 사회과학원 법학연구소 편, 1997. 민사법사전. 평양: 사회안전부출판사.
Social Sciences Law Research Institute, 1997. *Civil Law Dictionary*. Pyongyang: Sahaeanjeonbu Publisher.
8. 법무부. 2015. 북한민법 주석. 과천: 법무부.
Ministry of Justice. 2015. *Comments in the Civil Law of North Korea*. Gwacheon: Ministry of Justice.
9. 법원행정처. 2007. 북한의 민사법. 서울: 법원행정처.
The Office of Court Administration. 2007. North Korean Civil Law. Seoul: The Office of Court Administration.
10. 유욱. 2005. 개성법제 현황과 과제. 북한법연구회 월례발표회, 5월 26일. 뉴국제호텔 두메라룸.
Yoo wook. 2005. Current state and duty of Kaesong Legislation. *North Korean Law Society*. 26 May. New Kukje Hotel: Dumera room.

11. 이재웅. 2009. 부동산공시이론과 실제. 서울: 부연사.
Lee Jaewoong. 2009. *Theory and Practice of Real Estate Registry*. Seoul: Buyeonsa.
12. 장철익. 2011. 북한의 '부동산관리법' 제정의 의미와 평가. 북한법연구회 월례발표회, 3월 31일. 뉴욕제호텔 두메라룸.
Jang Cheolik. 2011. Importance and evaluation of the real estate law of North Korea. *North Korean Law Society*, 31 March. New Kukje Hotel: Dumera room.
13. 野村好弘. 1990. 中國における民法および交通法の動向. *ジュリスト* 965號: 65-69.
Nomura Yeosihiro. 1990. The tendency of transport law and civil law on China. *Jurist* no.965: 65-69.
14. 王利明, 郭明瑞, 吳漢東. 1988. 民法新論(下冊). 北京: 中國政法大學出版社.
Yang Rimyung, Kwak Myungseo and Oh Hangdong. 1988. *The New Introduction to Civil Law*. Beijing: China University of Political Science and Law Press.
15. Братусь, С. Н. and Садиков, О. Н. 1982. *Комментарий к Гражданскому кодексу РСФСР*. Москва: Юридическая литература.
Bratusi, Sergei Nikitiche and Sadicopu, Oleg Nikara ebichi. 1982. *Comments in the Civil Law of Russian Federation*. Moskva: Yuridicheskaya Literature.
16. Dahm, Georg. 1963. *Deutsche Rech.* 2 Auflage, Stuttgart: Kohlhammer Verlag.

- 논문 접수일: 2016. 7. 19
- 심사 시작일: 2016. 7. 25
- 심사 완료일: 2016. 8. 8

요약

주제어: 개성공업지구부동산 규정, 토지이용권, 부동산법제, 지적, 부동산관리법, 토지임대법

본 논문은 2004년 제정된 '개성공업지구 부동산 규정'의 특색을 살펴보고 이를 토대로 위 규정이 남북한 부동산법제의 통합 및 북한의 부동산법제에 미친 영향을 검토하고 있다.

개성공업지구 부동산 규정은 부동산의 정의 규정을 두고 있는 점, 상세한 지적 관련 규정을 두고 토지이용권의 양도 실례를 보여주는 점, 분쟁해결 규정을 두고 있지 않는 점 등에서 특색을 띤다.

또 개성공업지구 부동산 규정은 물권적 토지이용권을 인정하는 점, 물상대위 등 우리나라 「민법」과

유사한 민사 규정을 두고 있는 점 등에서 남북한 부동산법제의 접근 가능성을 보이고 있다. 단 실체법과 절차법을 혼합하여 규정하는 점, 분쟁해결과 토지이용권의 보호 규정이 없고 부동산에 대한 재산관계를 통치관계로 파악하는 점 등은 접근의 한계다.

또한 개성공업지구 부동산 규정은 북한이 2014년 제정된 라선경제무역지대 부동산 규정의 주요 내용을 비롯하여 2009년에 제정한 「부동산관리법」의 지적 관련 규정과 부동산공시의 체계화 등에 영향을 미치고 있다.