

러시아 토지법

강 교 식 *

I. 머리말	IV. 토지제도의 개혁
II. 러시아 토지법 현황	1. 농지제도의 개혁
III. 토지기본법	2. 도시용토지제도의 개혁
1. 구 토지기본법	3. 국영기업소유 부동산의 사유화
2. 신 토지기본법 안	V. 토지세제
	VI. 맺는말

I. 머리말

러시아는 시장경제 체제로의 전환과정에서 다른 부문의 구조조정을 위한 경제개혁 조치와 아울러 토지제도에 대한 개혁도 진행중에 있다. 러시아연방정부는 '93년에 제정된 헌법이 규정하고 있는 사유재산제도의 원칙에 따라 '91년에 제정된 토지기본법중 헌법에 배치되는 조문들을 무효화시킨바 있으며, 이와 동시에 토지의 소유, 이용, 개발, 거래관계 등을 포괄적으로 규정하는 새로운 토지기본법을 제정시행하고자 동법안을 의회에 부의하고 있으나 '95년중에 2번이나 부결되어, 제정되지 못하고 동법안은 의회에 계류중이다. 의회에서 동법안이 부결되는 주요이유는 토지의 사유화여부 또는 그 범위에 대하여 각종 정파간의 이견이 첨예하게 대립되어 있기 때문이다.

이러한 과도기적인 상황에서 엘친대통령은 '92~93년간에 토지의 소유권을 보장하는 원칙등을 규정하며, 아울러 각종 토지의 취득, 개발, 이용 및 토지자원의 분배, 등록 등을 규정하는 각각의 대통령명령을 제정하여 시행하고 있다. 즉, 엘친정부의 대통령명령들은 농지의 경우 종전의 국영, 집단농장을 해체하고, 일부 제한된 범위에서나마(경작자에 한하여) 소유와 거래를 허용하고 있으며, 도시용 토지의 경우는 그 공급, 개발방법을 각지

* 주 러시아 대사관 건설관

방 정부가 결정, 시행토록 위임하고 있어 대부분의 지방정부가 국공유지의 장기임대제를 시행하고 있다. 아울러 중진의 국영기업을 민영화하는 과정에서 국영기업이 이용하던 건축물이나 토지를 민영화된 기업들이 취득 개발해 나가는 방법을 규정하는 대통령명령도 동시에 제정, 시행하고 있다.

이상과 같이 현재에 운영되고 있는 러시아의 토지제도에 대하여는 법적인 명확성(Legislative Certainty)이 결여되어 있다는 것이 일반적인 평가이다. 토지의 사유화를 규정하고 시민들에게 토지를 공급하는 규정의 시행이 법률적 근거없이 대통령명령으로 가능한가에 대한 의문이 아직도 제기되고 있으며 아울러 여러 종류의 토지의 공급방법을 규정하는 명령들 상호간에 내용이 일부 상충되거나, 토지를 사고 팔 수 있는가 여부에 대하여 지방마다 다르게 규정하고 있는 등 혼란스러워 보이기도 한다.

결국은 시장경제체제로의 전환과정에 있는 러시아에서 이러한 토지제도가 농업의 생산성을 저하시키거나, 외국인의 대러시아 투자를 저해하는 요인이 되어, 러시아경제의 시장경제체제로의 전환을 지체시키는 것으로 지적되고 있다. 예를 들어, OECD의 러시아경제에 대한 최근의 보고서¹⁾는 지금까지 러시아 정부가 시장경제체제로의 전환을 위하여 취한 정책들을 평가하면서, 러시아의 모호한 토지제도가 기업들의 사유화나 투자계획, 입지 결정에 장애요인이 되고 있으며 빠른 시일내에 토지를 사유화하거나 적어도 현행 국공유지임대제를 규정한 법규들이 보다 더 명확하고(clear) 정형화할 것을 권고하고 있다.²⁾

따라서 이 글은 러시아의 토지제도가 경제개혁과정 즉, 사유재산제도를 근간으로 하는 시장경제체제로의 전환과정에서 제도상으로는 어떻게 변화하고 있고, 실제로 어떻게 운영되고 있는가를 알아 보고자 한다. 커다란 변화과정에 있는 러시아의 토지제도가 왜 아직 제대로 정착되지 못하고 있는가를 알아보고 이런 상황에서 외국기업이 러시아에서 토지를 취득할 수 있는 방법도 알아 보고자 한다.

이를 위하여 이 글은 우선 토지제도 전반을 개괄적으로 알아본 후 새로이 제정하려는 토지기본법의 내용과 이에 대한 정파간의 이견을 설명하고자 하며, 시장경제체제로의 전환과정에서 변화하는 토지제도의 개혁내용을 농업용토지, 도시용토지, 산업용토지 등의 차례로 알아보고자 한다. 마지막으로 토지가격과 임대료의 결정방법을 규정하고 있는 토지세법을 알아보고자 한다.

1) Economic Review of the Russian Federation, Center for Co-operation with the Economies in Transition, OECD, '95. 6. 13.

2) 권고내용은 다음과 같다.

"In general land should be privatised. Or at least the government must ensure uniform, clear and stable rules on leasing." OECD, 전제서, p.105.

Ⅱ. 러시아 토지법 현황

현재 시행되고 있는 러시아연방의 토지관련법률은 크게 보아 3가지로 분류가 가능하다. 첫째는 구 러시아공화국 당시인 '91. 4. 25 제정된 토지기본법(Land Code of the RSFSR)으로 이중 일부 조항이 시행되고 있다. 둘째는 시장경제체제로의 전환을 위하여 농업용, 도시용토지등의 사유화 또는 국영기업의 민영화과정에서 토지의 사유화를 규정하기 위하여 제정, 시행되고 있는 토지개혁에 관한 대통령명령들이다. 셋째로는 경제개혁의 추진에 따라 토지세를 부과하고, 토지의 임대료와 토지가격의 결정방법등을 규정하는 토지세법(Law of the RF on the Payment of Land, '94. 8. 13, N22-FE)등이다. 이들의 내용은 다음과 같다.

토지제도의 개혁에 관한 대통령명령, 지방정부의 규칙등을 열거하면, 첫째로 종전의 국영, 집단농장 등의 해체를 통하여 새로운 영농조직을 형성하고 농지의 사유화를 추진하고자 제정된 대통령령(Resolutuion on the Reorganization of Kolhoz, Sovhoz and Privatization of State Agricultural Enterprises(N708, '92. 9. 4), 경제개혁과정에서 도시용토지의 공급 방법을 규정하는 대통령명령(Decree of the President of the RF on Additional Measures to Provide Land Plots to Private citizens(N480, '93. 4. 23)), 아울러 농지등 토지제도 전반의 개혁을 촉진하는 대통령명령(Decree of the President of the RF on the regulation of Land Relations and Progress of Agrarian Reform in Russia. (N1767, '93. 12. 24))등이 있다. 아울러 국영기업의 민영화에 따른 토지, 건물등 부동산의 사유화 방법을 규정하고 있는 대통령령인(Presidential Edict on State Programm of Privatization of State and Municipal Enterprises. (N1535, '94. 6. 20))가 시행되고 있는 주요 토지관련 법령이다.

이상의 대통령명령을 근거로 각 지방정부는 자체적으로 각종 토지를 시민들에게 분배 또는 공급하는 방법을 규정하는 규칙등을 제정하여 시행하고 있는 바, 이중 모스크바시의 경우를 열거하면, Moscow Mayor Regulation On the Order and Terms of Competition for the Provision of Land Plots for a long-term Rent. (N571-RM, '92. 12. 18; N721-RM, '93. 12. 14)등이 있다.

기타로 이외에도 토지관계를 규정하는 많은 법령이 양산되어 복잡다기하게 운영되고 있다. 시장경제체제로의 전환과정에서 주택의 사유화에 따라 주택부속토지의 사유화를 규정하고 있는 주택사유화에 관한 법률(Laws on the Privatization of Dwelling Fund in RF('94. 8. 9), 토지의 등록(Land Cadaster)에 관한 법령, 토지등 자연자원의 보호등에 관한 법령등이 그것들이다. 이하에서는 이들 제도들을 보다 상세히 설명한다.

Ⅲ. 토지기본법

1. 구 토지기본법

가. 구 토지기본법의 내용

이 종전의 토지기본법은 러시아공화국 당시인 '91. 4. 25 제정된 법률로서, '92. 12. 러시아연방 헌법의 시행으로 전체 127개 조문중 종전의 사회주의 체제하의 토지소유관계등을 규정하는 65개 조문은 실효되었으나, 이 토지기본법중 현행 헌법에 배치되지 않는 나머지 조항들은 그대로 효력을 발휘하며 시행되고 있다.

사회주의 체제하의 토지소유관계를 규정하는 조항(제2조~제14조)들로서 신헌법에 따라 실효된 것들을 보면, 러시아의 토지는 전체 인민의 소유를 원칙으로 하는 조항과 이를 실수요자에게 이용권을 주어 관리하던 조항들이다. 종전 사회주의 체제하에서 러시아의 토지는 전체인민의 소유를 원칙으로 하되 실제로는 연방, 지방정부(시정부, 프리펙투라, 오블라스티, 라이온 등)의 소유 토지가 대부분이었다. 종전의 국영, 집단농장토지는 근로자 전체의 집단소유(Collective Joint Ownership)이거나, 근로자 각인이 지분(Collective Share Ownership)을 소유하도록 규정되었으며, 제한된 범위내에서 주택, 정원, 영농, 가축사육용 토지의 개인소유를 인정하였다.

한편 건축용지, 공장용지 등을 실제로 필요로 하는 국영기업, 공공단체에게는 이용권 또는 임대권을 부여하여 토지를 개발, 이용하도록 규정하였었다. 이 이용권은 토지를 필요로 하는 형태에 따라, 영구사용권 또는 5년이내의 단기, 50년이내의 장기 임대사용권, 3년이내의 일시사용권으로 구분되어 관리되어 왔다. 이러한 종전의 토지소유제도는 시장경제체제에 부합되지 않아 실효되고 이를 대체할 수 있는 소유관계가 새로운 토지기본법에 의거 규정되어야 하나, 이미 지적인 바와 같이 아직 제정되지 못하고 있다. 다만, 한 가지 부가할 사항은 이들의 이용권을 가졌던 자, 단체들에게 경제개혁이후 새로운 토지개혁 법령에 따라 토지의 사유화등을 청구할 권리가 부여되고 있다.

반면, 종전의 토지기본법중에서도 토지이용이나 환경보전을 규정하는 법조문은 현재에도 그 효력이 발휘되며 시행중에 있다. 이 기본법은 토지의 용도를 농업용토지, 도시용토지, 산업용토지, 보전(자연, 문화, 역사)용지, 임야(Forest Fund), 수자원용지(Water Fund), 기타 유보된 용지로 구분하여 각각 지정된 목적에 따라 누가 어떻게 이용, 개발, 보전하는 가를 규정하고 있다. 따라서 이러한 목적을 위한 토지의 공급 또는 이들 상호간에 토지의 용도를 전환하는 대상, 절차를 규정하는 조문은 시행중으로, 토지의 이용개발은 이들 조항에 따라 이루어져야 합법적인 토지이용이 된다. 예를 들어 농지의 공장용지로의 전환은 그 공장의 설치가 공공복리의 증진에 기여한다는 것과 환경보전에 아무런

문제가 없다는 것에 대하여 미리 지방정부의 심사를 받아야 가능하다.

나. 몇가지 특징들

외국의 주요 토지법제와 러시아의 토지법제를 비교하는 경우, 2가지 주요한 특징을 발견할 수 있다. 우선 그 하나는 토지와 그에 영구적으로 정착하는 건축물을 별도의 법체계하에서 관리하고 있다. 즉 토지의 소유, 이용관계를 규정하는 법제와 건축물의 소유, 이용관계를 규정하는 법제가 별도로 제정, 시행되고 있다. 따라서 1개의 건축물의 경우 그 소유자와 그 건축물의 부속토지의 소유자는 얼마든지 다를 수 있다.³⁾

두번째는 토지소유, 이용, 개발, 거래 등을 관리하는 체계가 토지의 용도에 따라 각각 별도로 운용되고 있다. 예를 들어 토지기본법은 토지를 농지, 산업용지 등으로 구분하여 각각의 용도에 따라 이를 누가 취득할 수 있고 어떻게 사용할 수 있는가를 각각 달리 규정하고 있는 것이다. 이는 결국 지정된 용도이외로의 토지사용은 토지소유, 이용관계의 법률적인 제한을 의미하게 된다. 외국의 토지법제상의 Zoning이 이용관계만을 제한함에 비하여 러시아의 이 토지분류체계(Land Nomenclature System)는 이와 아울러 이용권, 소유권 등도 동시에 규율하고 있다. 예를 들어 지정된 용도이외의 토지사용은 토지소유권 또는 이용권의 환수를 의미하기도 한다.

2. 신 토지기본법안

가. 제정추진경위

러시아연방 정부는 종전의 토지기본법, 기타 후술하는 토지제도의 개혁을 규정하는 대통령령등에 규정된 토지의 소유, 이용개발, 거래관계등을 포괄하는 새로운 토지기본법안을 제1차로 의회로 회부하였으나, 의회에서 각종 정파간에 의견의 불일치로 인하여 개정되지 못하고 지난 93. 5 부결되었다. 한편 의회는 농지위원회가 각정파간의 의견을 들어 만든 제2차안을 심의하였으나 '95. 11 다시 부결되었다. 그러나 현의회의 임기가 '95. 12. 31. 만료되므로 새로운 토지기본법은 '95. 12. 17 총선 결과에 따라 새로이 구성된 의회에서 '96년도에 처리될 것이다.

문제는 기본적으로 토지의 사유화를 반대하는 공산당이 의회의 다수의석⁴⁾을 차지하고

3) 설명되는 바와 같이 러시아에서 외국인(기업)의 토지취득은 제한이 많다. 반면, 건축물에 대하여는 관련법률상(예:민법등) 이에 대하여 아무런 제한이 없다. 다만, 일부 지방정부에서 순수한 외국법인 또는 개인에게 관례적으로 건축허가를 내주지 않음으로서 그 취득이 제한되는 경우가 있다.

4) '95. 12. 17 실시한 러시아 의회 의원 선거 결과 전체의석 450석중, 공산당이 158석, Our Home is Russia 당이 54석, Liberal Democratic Party of Russia 당이 51석, 농업당이 20석을 차지했다.

있어 그 결과를 전망하기가 쉽지 않다. 당초 제1차안은 현행 토지개혁을 규정하는 대통령령에 따라 사유화를 상당부분 인정하려 하였으나, 이 당시에도 의회의 다수를 이루고 있던 공산당, 농업당계 정파의 반대로 제정되지 못하였으며, 제2차안은 각종 정파의 의견을 조정하여 만든 안으로 알려지고 있으나, 이 안은 오히려 토지의 사유화를 더욱 제한함으로써 어떤 정파(크게 보아서 토지의 사유화를 추진하는 개혁파와 이를 반대하는 공산당계열의 정파)도 만족시키지 못함으로써 부결되었다.

이와같이 토지소유화를 반대하는 대표적인 정파는 공산당과 농업당이다. 공산당당수 유가노프는 러시아는 그 역사상 지금까지 토지이용을 집단적으로 운영해 왔기 때문에 대부분의 농민을 포함하는 시민들이 사유화에 대하여 부정적인 견해를 갖고 있으며 따라서 토지의 사유화를 반대한다고 한다. 한편 농업당당수 미하일 랍신에 의하면 토지의 사유화는 도시자본의 농촌지역유입을 통한 투기를 불러일으키는 등 사회안정을 깨뜨리는 결과를 초래하므로 현행과 같이 국공유 체제를 그대로 유지해야 한다고 한다.

나. 새로운 토지기본법안의 주요내용

'95. 3. 22 제1차적으로 토지기본법안이 국회에서 부결되자, 연방토지위원회와 국회의 농지제도위원회는 각정파들간에 만족할 만한 토지기본법안을 새로이 성안하여 의회의 제3독회까지를 통과하는 단계에 있었다. 이 법안은 사유화와 거래가 가능한 토지를 ① Datcha(cottage)용지 ② 정원용지 ③ Kitchen garden용지 ④ 부속용도로 쓰이는 용지로 한정하고 있으며, 농업용토지와 도시용토지는 사유화가 불가능하고 단지 임대만이 가능하도록 규정하고 있다.

토지의 이용과 관련하여 이 법안은 토지를 분배받은 소유자는 이를 분배 당시의 지정된 이용목적에 따라서만 이용과 거래가 가능하도록 제한하고 이외의 용도로의 전환이나 거래는 지방정부의 승인을 받도록 규정하고 있다. 즉 지방정부는 토지의 이용과 거래를 제한하는 법령을 별도로 규정할 수 있도록 하고 있다.

이상과 같은 현재의 기본법안에 대한 개혁파들의 반론은 다음과 같다. 즉 현재의 법안은 대부분의 토지를 다시 국가소유로 함으로서, 기본적으로 현행 러시아헌법이 규정하는 사유재산제도의 원칙에 반함은 물론, 토지의 개발, 이용 등의 모든 경제행위에 대한 정부의 통제가 종전과 같이 존속하게 되어 토지자원의 비효율적인 배분을 초래할 것이라고 본다. 경쟁을 통하여 또는 시장의 가격기능을 통하여 효율적인 자원배분을 추구하고자 하는 시장경제질서에 배치됨으로서 산업용지, 주택용지의 개발공급에 괴리가 발생하고 러시아 경제의 시장경제로의 전환을 더디게 할 것이라고 한다.

두번째로 토지의 사유화를 제한함은 현재 러시아경제가 필요로 하는 자본의 축적이나 투자의 촉진을 지연시켜 결국은 러시아경제가 당면하고 있는 경기침체가 지속될 것으로 본다. 사유화의 제한은 토지의 저당을 통한 신용의 창조를 제한함으로써 산업자본의 형성을 더 나아가서 외국자본의 유입을 저해하는 요인으로 작용할 것으로 본다. 같은 이유

로, 현행법안이 농지의 사유화나 전용을 엄격히 제한하는 것은 단기적으로는 현재의 러시아의 어떤 금융기관도 농지의 담보가치를 인정하지 않아, 담보제공을 통한 신용을 러시아의 농가에 제공하지 않고 있으며, 이는 장기적으로 개인농의 육성이나 농업자본의 성장을 저해할 것이다. 결국 현행법안은 토지를 자원(Resources)으로만 간주할 뿐 부동산(Realty)으로 보지 않음으로서, 토지자원의 시장경제 체제내에서의 기능과 역할을 부정하고, 토지시장의 형성을 지체, 제한시키고 있다는 것이다.

마지막으로 이 법안은 외국인의 토지소유를 전면적으로 금지하고 있다. 현재의 과도기적인 법체제(후술 참조)하에서는 외국자본이 참여한 러시아기업(legal entity with foreign investment)의 경우 제한된 범위에서나마 토지의 소유가 가능하다고 보고 있으나, 이러한 경우까지도 소유를 금지하도록 명문화하고 있다(법안 제47조). 따라서 이러한 형태의 법안이 통과된다면 현행 법령에 따라 취득한 토지의 소유권이 어떻게 처리될지의 문제이다.

이러한 상황을 감안하여, 러시아연방 총리 Victor Chernomyrdin은 '95. 8. 31 토지의 사유화에 대하여 국민투표를 실시한 것을 제안하게 되었다. 즉 Chernomyrdin은 8. 31 쌍 페테부르그시에서 열린 농업박람회에서도 농민들과 가진 대화에서 토지의 사유화없이 러시아가 추진하고 있는 경제개혁이 이루어질 수 없으므로 근시일 내에 의회에서 토지기본법의 제정을 통하여 토지의 사유화 여부를 결정하지 못한다면 이 문제를 국민투표에 회부하여 조속히 결정하여야 할 것이라고 보도된 바 있다. 그러나 아직까지 이에 대하여 구체적인 국민투표 계획이 마련되어 있는 것은 아니다.

아울러 엘친대통령도 의회에서 현재의 안대로 토지기본법이 통과된다면 이 법안은 위헌이므로 이에 대하여 거부권을 행사할 것이라는 의사표시를 한 바 있다.

IV. 토지제도의 개혁

1. 농지제도의 개혁

러시아연방정부는 “국영, 집단농장의 재조직과 국가영농조직의 사유화에 관한 대통령령”(Resolutuion on the Reorganization of Kolhoz, Sovhoz and Privatization of State Agricultural Enterprises. (N708, '92. 9. 4))에 의거 과거 사회주의 체제하의 농지제도를 시장경제체제에 부합되도록 개혁해 나가고 있다. 종전의 국영, 집단농장 등은 새로운 기업형태의 영농조직, 자영농, 자영농의 연합체, 농산물 생산조합으로 재조직된다. 종전의

농장소속 근로자는 자신의 지분에 속하는 농지, 영농재산을 무상으로(기준초과분은 유상으로) 분배받아, 새로운 기업형태의 영농조직에 출자하거나, 자영농을 운영하도록 하고 있다. 자영농을 운영하려는 근로자에게는 농지와 영농재산을 현물로 분배하되, 현실적으로 분할이 불가능한 농지는 현금으로 보상하도록 규정하고 있다.

이상과 같은 원칙에 따라 진행되고 있는 농지 사유화는 당초의 예상보다 부진한 것으로 알려지고 있다.⁵⁾ 이와 같이 농지개혁이 부진한 것은 실제로 많은 농민들이 농지의 사유화에 소극적인데 기인한다는 분석(즉 러시아는 과거 역사상 개인농이 제대로 형성되어 보지 못하고 사회주의 체제를 수용하게 됨에 따라 많은 러시아의 농민들은 집단농장에 잔류하는 것을 더 선호하고 있다는 분석)도 있으나, 무엇보다도 자영농에 대한 영농자금, 영농시설 등의 분배와 지원이 아직까지는 만족할 만한 수준이 되지 못하여, 자영농으로 되는 경우 이에 따른 영농의 위험(집단농의 경우보다)이 더욱 크다는 데 그 이유가 있는 것으로 보인다. 아울러, 과거 집단농장체제하에서 농장을 관리하던 관료층이 소속 농민의 자영농으로의 이탈을 반대하는 현상이 지역별로는 발생하고 있다는 것이 자영농의 형성이 부진한 이유라 한다.⁶⁾

2. 도시용 토지제도의 개혁

가. 개혁방향

경제개혁과정에서 도시용토지의 공급 방법을 규정하는 대통령령(Decree of the President of the RF on Additional Measures to Provide Land Plots to Private citizens. (N480, '93. 4. 23))과 아울러 농지등 토지제도 전반의 개혁을 촉진하는 명령(Decree of the President of the RF on the regulation of Land Relations and Progress of Agrarian Reform in Russia. (N1767, '93. 12. 24))은 시민들에게 도시용 토지를 분배하는 체계를 마련하기 위하여, 우선적으로 러시아연방의 각 지방정부에게 주택건축용지, 개인의 부속용지, 기타 다른 목적을 위한 토지를 시민들에게 무상으로 또는 대가를 지불하고 제공하는 방법, 절차를 마련하도록 위임하였다.

아울러 이 명령은 토지제도 개혁이전 종전의 법령에 따라 토지를 사용하던 시민, 단체,

5) 일부보고서는 전체 농지의 2/3가 사유화되었다고 하나, 확인이 안된 통계치임.

6) 한편 세계은행등의 지원을 바탕으로 자영농을 시범적으로 육성하고 있는 Nizhny Novgorod지방 정부의 경우에는 자영농 육성책이 농지의 분배와 이에 따른 농업생산성의 향상에 기여하고 있다는 보고서가 나온 바도 있다. 즉 Nizhny Novgorod주에 의하면, 이 지역은 정부의 농지개혁 프로그램에 따라 종전의 국영, 집단농장이 57개의 기업농으로 새로이 형성되었는 바, 대부분의 지역농장들의 노동생산성이 '94년중 11% 감소한 반면, 자영농위주의 시범농장에서는 그 생산성이 5.6% 증가하였다는 결과가 발표된 바 있다.

법인은 자신들의 의사에 따라 이를 소유권, 종신사용권 또는 장기임대의 방법으로 취득할 권리를 부여하고 있으며, 새로이 취득한 토지소유권등을 '95까지 재등록하며, 이 경우 토지증서를 교부하도록 규정하고 있다. 토지증서를 받은 소유권자는 이를 매각, 저당, 임대, 상속, 증여, 교환, 현물출자등이 가능하며, 토지소유권의 불가침을 보장하고 있다. 소유권의 제한은 법령의 근거가 있어야 하며 보상이 주어져야 한다는 원칙등을 규정하고 있다.

이상의 법적 근거를 바탕으로 러시아에서는 대부분의 지방정부가 도시용토지에 대하여는 국공유지의 장기임대제를 운영하고 있다. 다만, 쌍페테부르크등 일부의 개혁성향의 지방정부에서만 국영기업의 민영화를 통하여 사유화된 건축용지, 공장용지 등에 한하여 이의 사유화, 거래를 인정하고 있다. 모스크바시에서의 국공유지의 장기임대제도에 대하여는 다음에서 보다 상세히 설명한다.

나. 국공유지의 장기임대취득

각 지방정부가 시민들에게 도시용 토지의 공급방법을 규정하도록 한 법령에 따라, 각 지방정부들은 자체적으로 주로 건축용토지, 공장용지등의 공급방법을 규정하는 별도의 법령을 제정, 시행하고 있으나 대부분의 지방정부가 모스크바시의 예를 따라서 국공유지의 장기임대제를 시행하고 있다. 결국 러시아에서 외국기업이 토지를 취득하는 경우, 그 방법은 장기임대권을 취득하는 것이 기본적인 방법이라 하겠다. 이하에서는 모스크바시에서 시행되는 방법을 중심으로 설명한다.

모스크바시에서의 건축용(상업용)토지는 장기임대권의 경쟁입찰에 참여하여 취득이 가능하다. 이에 대한 예외는 도시계획 시설용지등으로서, 도시계획시설의 경우는 경쟁입찰 없이 토지공급이 가능하다. 임대권의 경쟁입찰은 시토지위원회와 각 구청에서 실시하나, 실제 입찰의 시행은 시위원회의 위임을 받은 Organizer(부동산업자)가 담당하고 있어, 담당업자는 매주 신문에 현재 경매에 부쳐지고 있는 토지의 내역을 신문에 공고하고 이에 대하여 정해진 기일에 입찰을 실시함으로써 토지가 실수요자에게 공급되고 있다.

입찰 참가자격은 개인, 법인 및 외국법인도 가능하며, 입찰참여시는 사전에 당해 토지 이용계획에 대하여 시토지위원회, 건축위원회 등의 관련허가를 취득하여야 한다. 입찰시 최고의 토지임대권료를 지불하는 자가 토지임대권을 취득하며, 토지임대기간은 49년이다. 경쟁입찰에서의 낙찰시 토지임대권료를 지불하고 장기임대계약을 체결함으로써 토지를 취득하게 된다. 이 때 지불하는 임대권료의 기준(경매시의 starting price)은 시 전체의 69개 구역(Economic Zone)별로 다르게 책정되어, 중심상업 지구는 600~750만\$/1 ha당 수준이다. 물론 임대권료 이외에 매년 토지세법이 규정하는 임대료를 모스크바시에 지불하여야 한다.

한편, 건축허가시의 예정된 일정대로 건축등의 의무를 이행하지 않는 경우 토지임대권의 취소도 가능한 바, 실제로 모스크바시는 시로부터 토지를 임대받은 자가 일정한 기간

내에 건축물을 건축하지 않는 경우 이를 취소하여 왔다.

다른 한편으로는 이상과 같이 토지임대권 취득에는 복잡한 절차를 거치고 장기간이 소요되며, 또한 모스크바시는 임대권을 취득한 자가 이를 제3자에게 매각하는 거래를 허용하지 않았다. 따라서 토지가 실수요자에게 원활히 공급되지 못하고 이에 따라 주택이나 사무실의 공급부족현상이 지속되어 왔으며 결국은 모스크바시의 주택과 상업용 건축물의 임대료가 상당히 높게 형성되고 있는 실정이다.⁷⁾ 아울러 토지의 장기임대제가 러시아에서 외국인의 시설투자를 망설이게 하는 주요 이유중의 하나로 거론되기도 한다.

따라서 모스크바시는 그 나름대로 토지의 공급을 활성화하고 도심지의 재건축을 촉진시키고자 토지임대권을 양도하는 거래를 허용('95. 5. 24, N254-RM : On additions and alterations to the Regulation of the Mayor of Moscow. (N471-RM))하는 조치를 취한 바 있다. 이러한 임대권의 재취득은 외국인도 가능하여서, 계약서류에 대한 공증절차를 거쳐 Land Registrar에 등록함으로써 임대권을 취득하게 된다. 그동안 모스크바시로부터 장기임대권을 직접 취득하기 위하여는 복잡한 행정절차를 거치고 장기간이 소요되어 왔으나, 이와같은 조치로 모스크바시의 토지임대권의 거래가 활발해지고 아울러 실수요자의 토지취득이 용이해져 시설투자등이 활성화 될 것으로 현지 언론이 보도하고 있다

3. 국영기업소유 토지, 건물의 사유화

가. 부동산의 사유화

시장경제체제로의 전환과정에서 종전의 국영기업등이 사용하던 토지, 건물은 별도의 법령에 따라 사유화되고 있다. 국영기업의 민영화와 관련하여, 과거 국영기업이 이용, 점유하던 토지와 건물 등 부동산을 사유화하는 방법, 대상, 가격, 절차 등을 규정하고 있는 Presidential Edict on the State Programme of Privatization of State and Municipal Enterprises(N1535, '94. 6. 20)의 내용은 다음과 같다.

(1) 건축물의 사유화

건축물, 공작물, 구조물 등은 이를 임차사용하거나, 영구사용권을 보유하고 사용하던 사유화된 기업이나 개인이 다른 사람에 우선하여 취득할 권리가 있다. 권리를 가진 자는 현 임대기간 만료전에 동 건축물등의 매각을 신청하여야 한다. 다만, 현재 사용되고 있지

7) 모스크바시의 사무실임대료는 U\$1,000/1㎡(년간)수준으로 서구 주요 도시보다 25~50% 비싸다. 아파트의 거래가격은 1~2room의 경우 900\$/1㎡ 수준이나, 중산층이 거주하는 3room의 개량된 아파트는 도심지의 경우는 2,000\$/1㎡, 도심외곽지역은 2,500~3,000\$/1㎡ 수준에서 거래되고 있음. 반면 모스크바시 교외의 고급주택단지에서 건축되고 있는 아파트는 6~8,000\$/1㎡ 수준에서 거래되고 있음.

않는 건축물 등은 이를 관리하는 지방정부등의 기관이 경매의 방법으로 매각한다. 건축물등의 매각가격은 건물의 현행 연간 임대료의 3배수준, 기타 건축물은 연간 임대료의 2배수준 이내에서 지방정부가 결정한다.

(2) 토지의 사유화

건축물부속토지와 나대지로 구분하여 매각하되, 일반 공중에 이용되는 도로, 공원, 광장, 저수지, 항만, 공항 및 자연보호구역내 토지 또는 환경오염지역으로 지정된 토지 등은 매각 대상이 아니다. 건축물 부속토지의 경우, 현재의 건축물의 사용자인 사유화된 기업은 기업이 사용하던 건축물 부속토지를 취득하거나 또는 장기간 임대사용할 권리가 있다. 이 토지를 취득하는 자는 당해 토지를 도시계획이 정한 바에 따라 사용할 의무가 있다. 건축물부속토지의 매각가격은 러시아연방정부가 정한 기준가격(Normative Price : 당해토지에 부과되는 토지세액의 10배수준, 원칙적으로 토지의 기준가격은 토지세액의 200배이나, 최근 토지의 사유화를 촉진시키고자 이를 10배로 축소시켰음)의 3배 이내의 범위에서 지방정부가 결정하도록 한다.

사유화된 기업이 사용하던 나대지는 현재의 상태인 국공유지로 나누거나, 건축물부속토지와 함께 같은 가격으로 동시에 매각할 수 있다. 이 경우 토지 취득자는 취득시부터 3년 이내에 건축물을 건축하여야 한다. 건축 의무를 불이행하는 경우에는 제3자에게 매각하여야 하며, 이 경우 매각가격과 취득가격의 차이의 30%에 해당하는 수수료를 지방정부에 납부하여야 한다.

한편, 이상과 같이 민영화된 기업이 취득한 부동산을, 동기업을 인수하는(또는 자본참여를 통하여) 외국기업이 취득하는 방법으로 사실상 외국기업이 토지를 취득하는 방법이 행해지고 있다. 즉 Saint Petersburg시에서는 사유화된 러시아 기업(Severnoye Siyaniye)이 소유하고 있는 토지가 본기업을 인수한 외국기업(Unilever)에게 양도되는 것을 '95. 4 허용함으로써 실질적으로 외국기업의 토지취득이 가능하게 된 것이다.⁸⁾

러시아연방토지위원회 자료에 의하면 '95까지 러시아의 1,000여개의 기업(지역별로는 St. Petersburg시 : 310개, Saratov주 : 210개, Perm주 : 180개)이 모두 10천ha의 토지를 민영화과정에서 취득한 것으로 알려지고 있다. 취득가격은 지역별로 큰 차이가 있으나, St. Petersburg에서는 1ha당 2~400천\$에, Tula지역에서는 1ha당 30천\$에 거래되었다고 한다. 앞으로도 이와같이 부동산을 보유한 사유화된 기업의 인수 또는 합작을 통하여 외국기업이 토지를 취득하는 사례가 증가될 전망이다.

8) 이 사례는 러시아에서 외국기업이 처음으로 토지를 취득한 사례로 현지언론에 보도되었다.

4. 토지소유형태와 외국기업의 토지취득여부

지금까지 설명된 토지기본법과 토지제도의 개혁을 위한 각종 법령을 종합해 보면, 종전의 법령에 따라 이용권을 갖춘 자들의 사유화를 규정하는 대통령명령들에 의하여 계속해서 이용권을 갖거나 사유화를 청구할 수 있도록 규정하고 있어 과도기적인 현재의 상황에서 볼 때 토지의 소유, 이용관계가 복잡하다. 현재로서는 개인(법인), 국가, 지방정부가 토지를 소유할 수 있다. 그리고 사유화된 토지는 거래, 상속, 저당 등이 가능하다. 일반적으로 국가, 지방자치단체소유 토지는 개인에게는 종신사용권(a right of inheritable lifetime use)을, 법인에게는 영구사용권(a right of permanent use) 또는 장기임대권이 부여되어 관리된다. 개인 소유토지의 경우 주택부속토지등은 개인이 단독소유하는 경우가 원칙이나 공동소유도 가능하며, 농지의 경우는 사유화과정에서는 여러사람이 공동소유(Joint common ownership 또는 Common share ownership)상태에서 관리되고 있다. Joint Common Ownership의 경우 수인이 공동소유하나 각 개인의 소유권의 효력은 토지전체에 미치는 반면, Common Share ownership의 경우 각 개인은 전체토지의 일부분에 대하여만 권리를 갖고 있다.

이상의 설명은 러시아의 국민(citizen)에게만 적용되는 것이다. 따라서 외국인의 토지 소유여부는 분명치 않다. 현재로서는 외국인이나 외국법인은 토지를 소유할 수 없다는 판단이 일반적인 해석이다. 이는 지금까지 설명된 규정들이 외국인의 토지소유를 금지하고 있어서가 아니라, 이를 명확히 허용하는 관련규정이 없기 때문이다. 이에 대한 유일한 예외는 국영기업의 민영화과정에서 사유화된 토지를 러시아기업에의 자본참여를 통하여 간접적으로 소유하는 것이다. 그러나 이 예외도 대통령명령에 의하여 만들어진 것이므로 법률적으로 안정적이지 못하다.

V. 토지세제

러시아연방정부의 토지세법(On the Payment of Land, '94. 8. 13, N22-FE)은 전문 25조로 구성되어, 토지세의 일반원칙(제1조~제3조), 농업용, 도시용 토지세 등의 납부의무자, 부과기준, 세율(세액)(제4조~제11조), 면세대상, 부과절차(제15조~제20조) 토지임대료 결정방법(제21조), 국공유지매각 등의 기준이 되는 기준지가의 결정 방법(제25조) 등을 규정하고 있다.

이 법은 각종 토지를 소유, 사용하는 개인과 기업 등은 그 대가를 지불하되, 토지를 소

유, 이용하는 형태에 따라 토지의 소유자, 점유자, 사용자는 토지세율, 토지를 일정기간 임대한 자는 임대료를 매년 1회 납부하도록 의무를 부과하고 있다. 러시아 법률체계상 점유자, 사용자의 경우는 토지소유자와 마찬가지로 토지세를 부담한다는 점이 특이하다.

토지세율(세액)은 농업용, 도시용, 주거용, 산업용, 산림등은 토지이용상태에 따라 각각 다른 세액을 부과한다. 예를들어 농업용토지는 토지의 비옥도, 위치 및 생산성을 기준으로 지방정부가 부과세율을 구체적으로 결정하되, 토지세법은 부과시의 기준이 되는 각 지방정부별 평균적인 토지세액을 규정하고 있다. 그 규모는 1ha당 550(Murmansk Region)~4,950(Krasnodar Region)루블 수준이다. 모스크바지역은 1ha당 2,550루블의 토지세를 농지에 부과하고 있다.

도시용 토지는 토지의 위치, 이용상태, 계획 및 건축물의 용도, 이에 따른 수익등 경제적인 가치를 기준으로 각 도시지역을 몇개의 Economic Zone으로 구분하여 부과하되, 이 부과기준이 되는 평가세액을 도시규모에 따라 달리 규정하고 있다. 인구 20천명이하의 1㎡당 25~50루블, 300만명 이상은 175~225루블 수준이다.⁹⁾ 주택용지는 도시용 토지 기준액의 3%수준(최저기준 : 10루블/1㎡당)을 부과하되, 지방정부가 정한 기준이상을 초과하여 소유, 이용하는 경우는 기준액의 2배를 부과한다.

공장용지, 통신, 방송 등 산업용지는 인구 20천이하 도시용토지 기준액의 20%를 부과한다. 산림에 대하여는 임목생산량의 5%수준에 해당하는 토지세를 부과한다. 유원지는 도시용토지세액을, 하천용지등은 농지를 기준으로 부과한다.

토지세가 면세되는 토지는 국립공원, 자연보호림, 과학기술, 교육연구, 문화역사, 교통항만용 토지 등이며, 각 지방정부는 토지세의 면세 감면대상을 자율적으로 결정할 수 있다. 농지는 농업을 시작하지 5년간은 토지세가 부과되지 않는다. 토지세는 State Tax Service가 매년 6월을 기준으로 부과하며, 징수된 세액의 일부(지방정부별로 0~50%)를 연방에 산에 귀속시키고 있다.

국공유토지를 임대사용하는 자는 각각의 연방 또는 지방정부기관과의 계약으로 결정되는 임대료를 납부한다. 임대료는 지방정부별로 토지이용형태, 수익 등을 바탕으로 결정된다. 모스크바시의 경우 69개 지역별로 달리 적용되는 임대료는 1ha 1740~50, 523 ECU수준이며, 중심상업지구는 내국인은 50, 523 ECU 외국법인은 405천ECU이다.¹⁰⁾

국공유토지를 매각하거나, 토지를 저당하는 경우 적용되는 기준지가는 '95년의 경우 당해 토지에 부과되는 토지세액의 200배('94 : 50배)이다. '95. 6 러시아연방정부는 국공유기업의 민영화를 촉진시키기 위하여 사유화에 따른 토지매각가격 결정시의 기준지가를 현 토지세액의 10배로 축소한 바 있다.

9) 모스크바시의 도시용 토지세액은 중심상업지인 Economic Zone 1의 경우 3062 ECU/ha이며, 교외지역인 Economic Zone 69는 232 ECU/1ha이다. 평균적으로는 693 ECU/1ha수준이다.

10) 임대료를 규정하는 Moscow Mayor Decree(N295-PM, '95. 6. 19)에 의하면, 평균임대료수준은 7,574 ECU/1ha이나, 외국법인에 대하여는 내국인보다 8~10배 고가로 부과하고 있다.

Ⅵ. 맺는말

러시아경제는 '91 경제개혁이후 경기침체가 지속되어 왔다. 산업생산과 투자가 감소하고 실업이 늘고 있으며, 인플레이가 지속되어 왔다. '95년이후 러시아의 경제가 그 동안의 침체를 벗어나(Bottom out) 경제개혁 이전 수준으로 회복될 조짐이 있다고 하나, 아직도 러시아의 산업시설, 사회간접자본시설에 대한 투자는 경제개혁 이전 수준을 회복하지 못하고 있다. 이는 최근 2~3년간 정치적인 불안 요인이 상당히 감소했음에도 불구하고 지속되고 있는 상황으로 러시아 경제의 회복을 위하여는 투자분위기의 회복이 급선무이며 이를 위하여 조세, 금융등 관련분야의 법제는 물론 토지제도에 있어서도 시장경제체제가 움직일 수 있는 기본적인 제도의 정착이 시급히 요청된다고 보는 것이 러시아의 개혁을 추구하는 자들의 일관된 입장이다.

특히 러시아가 투자분위기의 회복을 위하여 절실히 필요로 하는 외국기업의 투자를 유치하기 위하여는 잘 정비된 토지관련법령이 필요하다고 보는 입장에서는 토지제도의 정착이 더욱 시급하다. 현 러시아의 토지제도가 복잡하고, 명확하지 못하며, 더 나아가서 뚜렷한 법률적 근거없이 대통령령에 의하여 이루어지고 있는 토지제도의 개혁이 정권의 변동에 따라 바뀔 수 있는 위험한 상황이 일어날 수도 있으므로, 기본적으로 토지기본법이 조속히 제정되어야 한다고 본다. 따라서 이 견해에 따르면 러시아에 대한 외국기업의 투자는 아직까지는 관련 법령과 제도가 잘 정비되어 있지 않음으로 신중을 기하여야 한다고 본다.

그러나, 현실적으로 진행되고 있는 토지의 사유화 상황등을 보고 평가하는 경우에는 러시아의 경우 이미 토지기본법의 제정 여부와 관계없이 토지제도는 시장경제체제에 부합되게 진행되고 있으며 어떠한 정파가 정권을 갖더라도, 토지의 사유화는 이미 시작된 일로 돌이킬 수 없는 상황이라는 것이다. 러시아 국민들은 이미 토지의 사유화를 당연한 것으로 인정하고 있어, 종전의 사회주의 체제하에서도 거래가 가능하였던 주택용지가 이미 시장에서 다량으로 거래되고 있고, 농지도 전체의 2/3정도가 사유화되었으며(미확인된 자료임), 국영기업의 민영화에 따라 기업들이 많은 토지를 취득하였으며, '95년도에 토지거래를 등록한 건수가 이미 300천건이나 된 사실을 들어 토지기본법의 제정 필요성은 단지 형식적인 필요에 의할 뿐이라는 것이다. 아울러 농지의 사유화속도가 부진한 것은 이를 뒷받침할 제도가 없어서가 아니라 농민들의 기업가정신이 부족하거나, 또는 지방의 보수적인 관료들이 농지분배에 소극적이기 때문이라는 것이다. 따라서 토지의 사유화를 반대하는 공산당의 주장은 시류에 역행하는 무의미한 일이라는 평가이다.

러시아는 1861년 농노의 해방이후, 또한 특히 1917년 소비에트혁명이후, 토지제도를 개혁한 바 있으며, 지금 또 토지제도를 개혁하고 있다. 역사적으로 러시아에서 토지소유와

관련된 이슈는 항상 정치성을 띄어 왔으며, 러시아의 정치체계가 각 정파간의 다양한 의견과 신조의 차이로 합의를 보기 어려웠던 문제의 하나였다고 한다. 따라서, 현재로서는 특히 외국기업에게는 이상과 같은 토지관련 법률의 법적인 불안정성은 당분간 더 지속될 전망이다.

〈참고사항〉

1. Economic Review of the Russian Federation, Center for Cooperation with the Economies in Transition, OECD. '95. 6. 13.
2. 권고내용은 다음과 같다.
 "In general land should be privatised. Or at least the government must ensure uniform, clear and stable rules on leasing." OECD, 전게서, p.105.
3. 설명되는 바와 같이 러시아에서 외국인(기업)의 토지취득은 제한이 많다. 반면, 건축물에 대하여는 관련법률상(예 : 민법등) 이에 대하여 아무런 제한이 없다. 다만, 일부 지방정부에서 순수한 외국법인 또는 개인에게는 관례적으로 건축허가를 내주지 않음으로서 그 취득이 제한되는 경우가 있다.
4. '95. 12. 17 실시한 러시아 의회 의원 선거 결과 전체의석 450석중, 공산당이 158석, Our Home is Russia 당이 54석, Liberal Democratic Party of Russia 당이 51석, 농업당이 20석을 차지했다.
5. 일부보고서는 전체 농지의 2/3가 사유화되었다고 하나 확인이 안된 통계치임.
6. 한편 세계은행등의 지원을 바탕으로 자영농을 시범적으로 육성하고 있는 Nizhny Novgorod지방정부의 경우에는 자영농 육성책이 농지의 분배와 이에 따른 농업생산성의 향상에 기여하고 있다는 보고서가 나온 바도 있다. 즉 Nizhny Novgorod주에 의하면, 이 지역은 정부의 농지개혁 프로그램에 따라 종전의 국영, 집단농장이 57개의 기업농으로 새로이 형성되었는 바, 대부분의 지역농장들의 노동생산성이 '94년중 11% 감소한 반면, 자영농위주의 시범농장에서는 그 생산성이 5.6% 증가하였다는 결과가 발표된 바 있다.
7. 모스크바시의 사무실임대료는 U\$1,000/1㎡(년간)수준으로 서구 주요 도시보다 25~50% 비싸다. 아파트의 거래가격은 1~2room의 경우 900\$/1㎡ 수준이나, 중산층이 거주하는 3room의 개량된 아파트는 도심지의 경우는 2,000\$/1㎡, 도심외곽지역은 2,500~3,000\$/1㎡ 수준에서 거래되고 있음. 반면 모스크바시 교외의 고급주택단지에서 건축되고 있는 아파트는 6~8,000\$/1㎡ 수준에서 거래되고 있음.
8. 이 사례는 러시아에서 외국기업이 처음으로 토지를 취득한 사례로 현지언론에 보도되었다.

9. 모스크바시의 도시용 토지세액은 중심상업지인 Economic Zone 1의 경우 3062 ECU/ha이며, 교외지역인 Economic Zone 69는 232 ECU/1ha이다. 평균적으로는 693 ECU/1ha수준이다.
10. 임대료를 규정하는 Moscow Mayor Decree(N295-PM, '95. 6. 19)에 의하면, 평균임대료수준은 7,574 ECU/1ha이나, 외국법인에 대하여는 내국인보다 8~10배 고가로 부과하고 있다.