지역리포트 02-04

러시아 토지소유권 제도개혁의 성과와 과제

河由貞

KIEP 對外經濟政策研究院

지역리포트 02-04

러시아 토지소유권 제도개혁의 성과와 과제

河 由 貞

KIEP 대외경제정책연구원

국문요약

러시아의 체제전환이 1991년 연방의 해체와 함께 본격적으로 시작되었다고 본다면, 2001년에 러시아는 체제전환 10년을 맞이하였다. 이 시점에서 러시아의 체제전환 성과를 이해하기 위하여 여러 가지 분야별 과제의 수행 정도를 평가할 수 있을 것이다. 그 가운데 토지개혁은 개인재산권의 성립과 시장경제의 정착, 투자환경 개선 등의 효과를 가져올 것으로 기대되므로, 체제전환과 지속적인 성장기반을 마련하기 위하여 조속한 추진이 요구되었던 당연한 과제라고 할 수 있다. 이에 따라 본 지역리포트는 러시아 체제전환 10년을 맞이하여, 체제전환의 성과를 토지개혁을 통해 평가하고 토지 및 부동산 제도개혁의 남은 과제에 대해 알아보고자 하였다.

러시아 토지시장은 복잡한 토지권리관계를 바탕으로 한다. 러시아 주요 도시의 토지권리관계는 소유와 임대라는 기본적인 토지관계 이외에 항구적 이용권과 영구적 이용권, 그리고 무료유한이용권 같은 예외적인 토지권으로 구성되었다. 체제전환이 시작된 이후 정부는 국유지를 민영화하여 개인과 민간 법인에게 소유권을 이양하는 정책을 시작하였으나, 개인의 자유로운 개발과 매매를 보장할 법적・제도적 장치가 부족하여 민간부문 토지 소유확대는 당장 큰 성과로 이어지지 못하였다. 또한 탈중앙화된 러시아 토지제도의 특성상, 지방당국이 토지개혁을 얼마나 적극적으로 수용하였는지가 지방토지소유구조를 결정한 것으로 나타났다. 1998년 러시아 내 5개 도시별 토지 및 부동산 보유 현황을 조사한 자료에 따르면, 도시마다 상이한 토지소유구조를 보여주고 있어, 토지개혁에 대해 각기 지방정부의 참여도와 토지개혁 진척도를 상관지어볼 수 있음을 의미하였다.

토지가 아닌 부동산, 특히 주거용 건물에 대한 민영화는 대체로 토지에

비해 많은 진전을 거둔 것으로 나타났다. 1990년대 초에 일찍이 주택민영화, 건설사업체의 민영화, 민간기업의 주택건설 및 판매 허용, 주택건설을 위한 민간기금구성 허용 등의 구체적인 조치가 내려졌기 때문이다. 하지만 1990년대 초의 주택건설 및 매매시장이 누리던 붐은 곧 식어버렸다. 그 이유로는 민간 개발업자들이 자체적으로 안고 있던 문제보다는 개발에 대한 정부의 간섭과 규제가 더 근본적인 장벽으로 작용한 것으로 분석된다.

경제회복과 함께 부동산의 수요가 확대되면서, 체제전환 이후 줄곧 제기되어온 토지법의 조속한 제정이 절실하게 요구되었다. 토지, 부동산의 제2시장, 즉 민간소유의 매물이 거래되는 시장에서는 러시아가 1998년 외환위기 이후 빠른 경제회복을 달성하면서 더 많은 규모의 다양한 수요가 발생하고 있다. 국내 업체들을 중심으로 고급 사무용 공간에 대한 수요가 확대되면서 거래건수가 증가하고 있는 것으로 나타났다. 외국 업체들의 진출이 늘어나면서 일반적인 사무용 공간뿐 아니라 도소매 유통업을 위한 특수한 목적의 공간에 대한 수요가 발생하는 등 수요의 다양화 또한 진행되고 있다. 하지만 러시아 주요도시의 부동산 시장은 새롭게 창출되는 수요를 소화하는 과정에서 현재의 부동산 및 토지관련 법과 제도가 아직 미비하기 때문에 존재하는 걸림돌에 직면할 것으로 보인다. 따라서 현재 정부가 토지 및 부동산 정책에서 변화를 모색하여야 하는 시점이며, 부동산에 대한 공급이 탄력을 얻도록 하기 위한 방편으로서 부동산제도와 그 근본을 이루는 토지제도를 시장경제에 따라 발전시켜야 한다는 주장이 어느 때보다 설득력을 얻고 있다. 즉 사회주의의 틀을 벗고 개인 또는 법인이 토지를 소유하고 시장을 통해 매매하며 토지를 이용한 생산 및 상업활동을 펼 수 있도록 민간의 권리를 보장하여야 할 것이다.

체제전환 이후 러시아의 토지개혁 과정을 중요한 법적·제도적 변화에 따라 편의상 4기로 나누어보면 다음과 같다. 1991～93년까지 제1기에는 토지의 개인소유를 보장하기 위한 법 체제가 마련되기 시작하였다. 제2기

인 1994～97년에는 제1기에서 이루었던 성과의 범위를 더욱 확대하여 민영화된 기업의 토지매입까지 허용하였다. 이어 1997년 말～1999년에는 토지개혁에 대해 입장을 달리하는 정치세력 간의 갈등 속에 토지법 개정안이 의회에서 표류하였다.

반면 제4기, 즉 2000년 블라디미르 푸틴 대통령의 취임과 함께 러시아의 토지 및 부동산 제도 또한 상당한 발전이 기대되었다. 푸틴 대통령은 취임한 직후 'Action Plan for the Government of the Russian Federation in the Area of Social Policy and Economic Modernization of the Years 2000～2001'을 발표함으로써 2000년 이후 토지법 개정에 대한 논의를 재개하였다. 상기 개혁안에서 푸틴 행정부는 효율적인 토지이용을 도모하고 부동산시장을 발달시키기 위해 토지의 매매와 소유에 관련된 권리를 명시하는 법안, 즉 토지법을 마련하겠다고 밝혔으며, 마침내 非농지를 대상으로 하는 토지법이 2001년 10월에, 농지개혁법이 2002년 6월에 채택되었다.

2001년 10월에 채택된 토지법의 의미는 토지에 대한 법적 권리관계를 정리하였다는 점에서 찾을 수 있다. 즉 새로운 토지법은 체제전환 이후 토지에 대한 보유주체의 권리의 범위를 명확히 하였으며, 본격적으로 토지를 포함한 부동산시장이 발전하기 위한 기반을 마련하였다. 2001년의 토지법에서 특히 주목받고 있는 부분은 완전소유권을 포함하여 모두 다섯 가지의 서로 다른 토지보유형태로 구성된 현행의 복잡한 토지소유구조가 2004년까지 소유와 임대 두 가지로 정리되도록 하였다는 점이다. 나아가 이번 토지법에서는 토지, 그에 딸린 건물・주택・구조물에 대한 통합된 물권을 실현하여 사유재산으로써 토지를 판매, 개발, 저당하고, 임대하는 등의 권리를 현실적으로 보장하고자 하였다.

2001년 말 토지법이 전격적으로 채택되면서 러시아의 토지개혁은 새로운 국면을 맞이하게 되리라는 기대가 높아지고 있다. 이에 따라 앞으로 토지법의 채택 이후 토지와 부동산제도를 선진화하고 시장원리에 따르는 부

동산시장을 정착시키기 위하여 토지법뿐 아니라 부동산 금융제공, 토지조세정책, 토지개발제도 개혁관련 법・제도에서도 변화를 모색하여야 할 것으로 지적되고 있다. 지금까지의 토지개혁 추진과정은 토지에 대한 전통적인 인식이 극복되지 않아 어려움을 겪었던 반면, 현재 러시아에서는 토지가 재산이라는 인식이 자리를 잡았다는 점에서 토지개혁은 이미 돌이킬 수 없는 대세가 되고 있다. 또한 1999년 이후의 경제성장을 이어가기 위해 투자환경을 개선해야 한다는 요구가 강하게 일어나고 있다는 점에서 토지법 개혁의 필요성이 쉽게 납득될 수 있을 것으로 보인다. 그러한 가운데 여전히 의회 내 푸틴 행정부에 대한 지지의 강도가 토지개혁의 지속성을 좌우할 것이며, 푸틴의 재임 중 경제적 안정의 유지 또한 토지개혁의 일관된 추진을 위해 중요할 것이다. 그리고 무엇보다도 지방정부와 연방정부 간의 관계변화 방향은 토지개혁의 완성에서 결정적인 요인으로써, 앞으로 연방정부와 지방정부 간의 정책적 공조노력은 이미 결정된 토지개혁의 내용이 구체적인 정책으로 발전하여 러시아 전체 지역에서 실현되는 과정에서 중요한 변수가 될 것이다.

차 례

국문요약 ····· 1

제1장 서 론 ····· 9
1. 연구의 목적 ····· 9
2. 연구의 방법 및 내용 ····· 11

제2장 토지개혁의 배경 ····· 13
1. 토지 및 부동산시장의 구조 ····· 13
2. 토지시장의 현황 ····· 20

제3장 토지개혁의 추진현황 ····· 26
1. 기존 토지법체제의 형성과정 ····· 26
가. 제1기(1991～93년) ····· 28
나. 제2기(1994년～97년) ····· 30
다. 제3기(1997년 말～1999년) ····· 32
라. 제4기(2000～01년) ····· 33
2. 푸틴 행정부 출범과 新토지법의 채택 ····· 34
가. 국유지 소유주체 간 영역분할 ····· 35
나. 토지의 법적관계 변화 ····· 37
다. 부동산 단일물권의 실현 ····· 41
라. 외국인 토지소유 및 투자관련 규정 ····· 42

제4장 토지개혁의 과제와 전망 ····· 44
1. 토지개혁의 과제 ····· 44
가. 부동산 금융 ····· 44
나. 조세정책 ····· 47
다. 토지개발관련 제도 ····· 49
2. 전망 및 시사점 ····· 51

참고문헌 ····· 55

Executive Summary ····· 58

표 차례

<표 2-1> 토지권리 관계에 따른 토지시장의 구조(1998년 초 기준) ···· 14
<표 2-2> 주요 도시의 소유유형 및 주체별 주거용/비주거용 건물 분포현황 ····· 17
<표 2-3> 주거용 건물 가격 및 임대료의 변화(1993/1998년) ····· 25
<표 3-1> 토지에 대한 법적 권리관계 ····· 39

그림 차례

<그림 2-1> 소유주체에 따른 건물의 분포 ····· 16
<그림 2-2> 개인과 법인의 아파트 소유비중 ····· 19
<그림 2-3> 연도별 신규 주택공급 현황 ····· 20
<그림 2-4> 상트페테르부르크市의 연간 토지민영화 추이 ····· 21
<그림 2-5> 매매유형에 따른 토지시장의 구조 ····· 22

제1장 서 론

1. 연구의 목적

러시아의 체제전환이 1991년 연방의 해체와 함께 본격적으로 시작되었다고 본다면, 2001년에 러시아는 체제전환 10년을 맞이하였다. 이 시점에서 러시아의 체제전환 성과를 이해하기 위하여 여러 가지 분야별 과제의 수행 정도를 평가할 수 있을 것이다. 그 가운데 토지개혁은 개인재산권의 성립과 시장경제의 정착, 투자환경 개선 등의 효과를 가져올 것으로 기대되므로, 체제전환과 지속적인 성장기반을 마련하기 위하여 조속한 추진이 요구되었던 당연한 과제라고 할 수 있다.

토지개혁은 토지를 포함하는 재산에 대한 권리를 확립시킴으로써 투자에 대한 확신을 증대시키며, 이에 따르는 투자의 확대는 전반적인 경제활동의 활성화를 가져올 수 있다. 토지개혁은 일차적으로 농업분야의 개혁과 관련된 것으로 여겨지지만, 법과 제도를 통한 재산권의 보장을 내용으로 하는 토지개혁의 효과는 특정 산업분야에만 한정되지 않는다. 따라서 토지에 대한 재산권 보장 여부는 농업 이외에도 토지와 관련된 모든 경제활동이 얼마나 안전하게 이루어지고 있는지의 척도가 된다고 할 수 있다.[1] 또한 토지가 자산으로 투자되고 담보물로 제시됨으로써 금융시장을 통해 자본이 창출되고, 이를 통해 새로운 부가가치가 창출될 수 있다.

토지개혁을 통해 국내경제에서 효율성을 증가시키는 효과 또한 기대할 수 있다. 토지소유권의 안정성을 보장하는 문제와 더불어 체제전환국가들

1) 거시경제적인 안정을 유지하는 것과 동시에 개인의 재산권이 안전하게 보호받을 수 있도록 제도적으로 보완하는 것은 투자를 활성화하기 위한 환경을 조성하는 데 중요한 요소이다. Sapir(2002) 참고.

에서의 토지개혁의 또 다른 요소는 토지가 시장에서 거래가 가능하도록 하는 것이다. 체제전환 이전에는 토지의 분배가 국가의 계획에 따라 이루어졌으며, 이는 자원배분의 왜곡이라는 결과를 가져왔다. 토지가 시장에서 거래되도록 하는 것은 토지를 가장 효율적으로 이용할 수 있는 자에게 토지가 분배됨으로서 효율적으로 자원이 활용될 수 있도록 보장하는 것을 의미한다.

이렇게 체제전환과 경제개발이라는 두 가지 목적을 위해 토지개혁이 시급함에도 불구하고, 다른 중·동구의 체제전환국과 비교하였을 때 최근까지 러시아의 토지개혁은 미진하였다. 이 같은 문제를 인식하여, 푸틴 행정부의 출범 이후 러시아는 토지관련 법적 장치를 완비하여 토지에 대한 불완전한 권리관계를 정리하고 시장을 통한 거래를 촉진시키겠다는 목표를 세웠다. 이러한 노력의 구체적인 성과가 지난 2001년 10월 토지법 및 2002년 6월의 농지개혁법 통과이다.

본 보고서는 체제전환 직후부터 현재까지 러시아 토지개혁의 추진현황을 파악하는 것을 목적으로 한다. 본 보고서에서는 우선 토지권리관계에 입각하여 러시아 내 토지 및 부동산 시장구조 및 민영화 성과를 소개하였으며, 토지 및 부동산제도 관련 법제과정을 알아봄으로써, 토지개혁의 역사적 배경을 알아보고 문제점을 분석하여 보았다. 이어 2001년 10월 통과된 新토지법이 담고 있는 내용을 알아보고 앞으로 푸틴 행정부하에서 토지개혁이 전개될 방향에 대해 살펴본 후, 토지법 이후에 추가적으로 이루어져야 할 과제 및 문제를 정리하여, 토지개혁이 전개되어야 할 향후 방향에 대해 전망하여 보았다.

러시아는 1998년의 경제위기를 빠르게 벗어나면서 향후 지속적인 성장의 기반을 닦고자 법, 제도의 정비를 통한 대대적인 구조조정 의지를 보여주고 있다. 토지개혁 분야에서의 성과는 정부의 의지와는 관계없이 정치적인 갈등의 심화, 경제적 불안 등을 배경으로 개혁이 순조롭게 진행되지 못

하였던 과거와 대조되는 현재의 상황을 보여주는 좋은 예이다. 1999년 이후의 안정된 정치·경제적 상황을 배경으로 이어지고 있는 일련의 노력이 결실을 맺는다면 러시아는 지속적인 성장기반을 마련할 것으로 보인다. 따라서 토지개혁을 위한 조치들이 제정되어온 과정에 대해 역사적으로 고찰하고 앞으로 토지개혁이 어떠한 경제적인 효과를 가져올 것인지 알아보는 것은 러시아 경제의 과거를 이해하고 장기적인 경제전망을 도출하는 데 중요하다고 할 수 있다.

2. 연구의 방법 및 내용

러시아의 토지개혁을 다루었던 기존 연구들이 채택하고 있는 시각은 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 첫째는 러시아 토지개혁을 러시아 농업개혁 내지는 농촌지역 개발과 관련하여 분석하고 있는 연구이며, 둘째는 도시의 부동산 시장 개발 및 효율적인 도시공간 조성 목적에 부합하는지 여부, 나아가 투자환경 개선 효과에 관한 연구이다. 본 지역리포트는 토지법의 출범에 따라 토지개혁이 사유재산권을 보장하고 투자의 불확실성을 완화하며 러시아 내 투자환경의 개선에 간접적으로 기여할 것이라는 전제를 바탕으로 하였다.

러시아 토지개혁의 성과는 역사적인 고찰 방법에 따라 정리하였다. 러시아에서 1990년대 토지개혁은 개별 법안을 통해 사안별로 이루어졌다는 점에 착안하여, 시기별 토지개혁의 성과를 토지소유권 및 토지거래에 관련한 주요 개정법안들을 통해 점검하였다. 그리고 자료가 허락하는 범위 안에서 법안이 의도한 바가 현실에서 얼마나 실현되었는지에 대한 평가와 분석을 덧붙이고자 하였다. 이를 위해서는 토지개혁이 불가피하게 토지 이외의 부동산시장 발달에 연관된다는 점을 고려하여 토지 및 부동산 시장에 대해

분석하였다. 러시아 토지 및 부동산 시장의 구조 및 동향을 고찰함으로서 2001년 러시아에서 토지법이 채택된 배경을 최근의 빠른 경제회복과 부동산 시장 내 수급불균형 가능성과 관련지어 설명하고자 하였다.

본 지역리포트는 체제전환국뿐 아니라 저개발 국가의 토지개혁 방향에 대한 기존의 개념 및 정책안을 참고하였다. 러시아를 비롯한 체제전환국에서도 토지보유권의 확립과 거래성의 실현이라는 토지개혁의 기본개념이 정책과제로 활용되었기 때문이다. 이제까지 사회주의 토지제도에서는 개인이나 민간기업이 토지의 소유권을 가지지 않고 국가가 토지의 독점적인 소유자였으나, 토지개혁으로 국가소유의 토지가 개인과 민간법인에게 이전되는 과정에서 토지소유권이 보장되어야 한다. 또한 토지를 소유하게 된 민간주체들이 재산권을 행사할 수 있도록 거래성(transferability)을 회복시켜야 한다. 따라서 러시아의 과거 및 현재의 토지제도 분석에서는 토지보유권과 거래성의 회복이라는 두 가지 점을 평가하는 데 중점이 두어졌다.

본 지역리포트의 구성은 다음과 같다. 제2장에서는 토지시장의 구조와 동향을 토지개혁의 경제적인 목적과 관련하여 살펴보았다. 제3장에서는 러시아의 연방정부가 이루어낸 토지개혁의 추진현황을 알아보았으며, 편의상 중요한 법적·제도적 변화에 따라 4개의 시기로 분류하여 보았다. 또한 2001년 채택된 토지법이 가져올 것으로 보이는 변화에 대해 소개하였다. 마지막으로 제4장에서는 2001년의 新토지법이 채택된 이후 토지시장의 활성화를 위해 러시아 정부가 앞으로 추진해야 할 과제에 대해서 알아본 뒤, 러시아가 토지개혁 분야에서 거둔 성과를 요약하고 향후 전개방향에 대해 전망하였다.

제2장 토지개혁의 배경

1. 토지 및 부동산시장의 구조[2)]

러시아 국가통계위원회 자료에 따르면 2000년 초를 기준으로 보았을 때 러시아 국토 중에서 7% 남짓의 토지가 개인(6%) 및 법인(1%)의 소유이다. 그리고 러시아 국토에서 50.5%가 삼림이고 12.4%가 담수이며, 도시 및 산업지역이 국토의 2.1%, 농업지역은 25.7%이다. 이처럼 러시아 전체 국토에서 인간의 활동영역이 될 수 있는 부분이 제한되었다는 점을 고려한다면 실제 경제활동이 일어나는 토지에 대비하여 살펴본 민영화된 토지의 비중은 결코 낮다고만 할 수 없다.

모스크바 소재 도시경제연구소(The Institute for Urban Economics)는 1998년 초 주요 도시의 소유유형 및 주체별 토지분포 현황을 도시별 토지위원회를 통해 조사한 바 있다. 아직 토지등록작업이 완성되기 전에 이루어진 조사인 점을 고려하여 조사대상인 등록된 토지가 전체 지역에서 차지하는 비중과 함께 토지권리 권리관계를 도표로 나타내 보면 <표 2-1>와 같다.

2) 러시아의 토지제도의 특징은 脫중앙화이다. 지방단위의 토지시장에서는 지방정부 자체적인 토지와 부동산 정책이 존재하며, 이에 따라 토지소유구조 및 토지의 법적 관계, 토지시장 발달 정도에 차이가 있다. 이러한 러시아 토지시장 및 제도의 특수함을 고려하여 주 단위로 구분하더라도 89개에 이르는 러시아 지역에 대한 개별적인 접근이 요구된다. 본 보고서는 지면과 자료수집의 한계를 고려하여, 연도별 추이보다는 러시아 토지 및 부동산 시장의 구조 파악에 중점을 맞추어 러시아 내 유력한 도시들로부터 수집된 러시아 국내 민간연구기관의 자료를 적절히 활용하였다.

〈표 2-1〉 토지권리 관계에 따른 토지시장의 구조(1998년 초 기준)

(단위: %)

	상트페테르부르크	사마라	라잔	볼로그다	타간로그	프스코프
등록토지비중	8.51	38.17	14.09	57.89	38.80	20.08
민간소유	5.13	2.41	0.88	n.a.	17.52	0.21
자연인	0.98	2.10	0.49	n.a.	17.49	0.15
법인	4.15	0.31	0.39	n.a.	0.03	0.06
공공기관소유	1.19	5.89	11.03	5.39	12.95	5.36
장기임대	1.13	1.68	1.87	n.a.	0.04	0.35
중기임대	0.06	2.74	8.68	n.a.	12.80	4.47
단기임대	n.a.	1.47	0.48	n.a.	0.11	0.54
항구적 이용	2.05	25.56	2.13	n.a.	8.17	6.84
영구적 이용	0.13	4.31	0.06	n.a.	0.16	7.67
기타	0.00	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.

주: 장기임대는 15년, 중기임대는 5～15년, 단기임대는 5년 이하를 의미.
자료: Kaganova(1998).

위의 표에 따르면, 소유주체는 자연인 또는 법인으로 구성된 민간과, 공공기관으로 크게 두 가지로 구분되며, 공공기관의 소유는 장기, 중기, 단기의 다양한 기간으로 나누어 임대되고 있는 것으로 나타났다. 토지보유관계로는 완전소유와 임대라는 기본적인 토지권리관계 이외에 항구적 이용과 영구적 이용이 있다.[3)]

3) 러시아의 토지권리관계는 자본주의 사회보다 복잡한 다섯 가지 정도의 단계로 나누어진다. 즉 재산권을 완전히 보장받는 소유권, 저당권 설정이나 매매는 금지되나 개발과 상속이 가능한 영구적 이용권, 그리고 영구적 이용권에서 상속이 금지되고 개발권은 허가제 형식으로 행사되는 항구적 이용권, 그밖에 무료유한이용권과 임대권 등이 있다. 개인이 소유권을 행사하고 있는 비중이 높을수록 적극적으로 토지개혁정책을 수행한 지역이다. 반면 소유권이 아닌 권리형태의 비중이 더 빈번할수록 보수적인 토지정책을 유지해 온 결과라고 할 수 있다. 토지권리관계에 대한 더 자세한 내용은 제3장의 2절에서 자세

도시별로 수집된 결과는 도시별로 일관적인 경향을 찾기 어려울 만큼 독특한 토지시장 구조를 보여주고 있으며, 이는 해당 지역의 토지정책 차이에서 기인한 것으로 보인다. 규모와 비즈니스 활동의 정도 등에서 모스크바와 함께 2대 도시로 꼽히는 상트페테르부르크(St. Petersburg)市는 도시 내 개인과 민간법인이 소유한 토지의 면적이 러시아 전국적으로 민영화된 토지의 약 3%에 해당할 정도로 높은 토지 민영화 진행률을 나타냈다.[4] 도시 내 기업들이 더 적극적으로 민영화에 참여한 결과, 러시아 전국적으로 사유화에 참여한 기업 전체의 25%가 상트페테르부르크市에 집중되어 있다. 특기할 사항은 상트페테르부르크市에서는 자연인에 의한 토지소유 비중보다 법인의 토지소유 비중이 더 높다는 점이다.

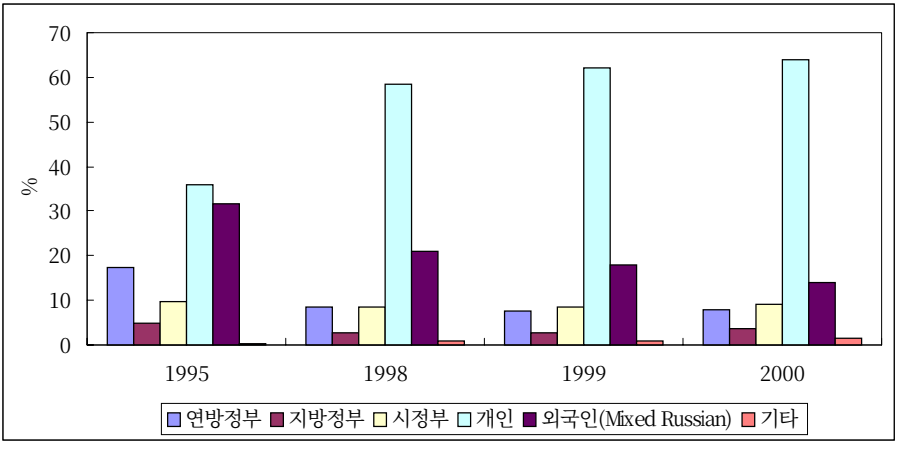
반면 사마라(Samara)市는 불완전한 토지소유형태인 항구적 이용이 전체 토지의 25.56%를 차지하고 있으며, 이를 등록된 토지에 대비한 비중으로 다시 환산한다면 약 67%에 달하였다. 항구적 이용이 가장 빈번한 토지보유 형태인 반면, 민간에 의한 소유는 2.4%에 그쳐, 도시의 다소 보수적인 토지정책 성향을 보여주고 있다.[5] 라잔(Ryazan)市에서는 공공기관 소유의 토지가 非등록 토지까지 포함한 전체 토지의 11.03%이고, 이를 등록된 토지 가운데 비중으로 다시 환산해 보았더니 78.3%인 것으로 나타나, 다른 도시보다 높은 공공기관 토지 점유율을 보여주었다.

히 알아보기로 하겠음.

4) Limonov, Oding and Vlasova(2000).

5) 민영화에 대한 지방행정당국의 정책과 함께, 용지의 이용에 따른 구성 또한 각기 다른 토지보유 유형이 나타나는 요인 중 하나로 고려할 수 있다. 즉 사마라市는 높은 공업용지의 비중에 따라 토지소유보다는 항구적 이용이 더 많았을 수 있다. 하지만 결국 민간기업 또는 개인이 토지를 소유하는 비중이 작은 이유는 정책의 미비에 의한 것으로 보는 의견이 압도적이므로, 본 보고서에서도 토지소유 형태의 특징을 각 행정단위의 민영화와 기타 토지정책 방향에 관련지어 보았다.

〈그림 2-1〉 소유주체에 따른 건물의 분포



자료: The State Committee of Statistics(2001).

다음으로 토지를 제외한 부동산의 민영화 동향에 대해 도시별로 알아보도록 하겠다. 제3장에서 다시 언급하겠지만, 러시아에서는 지난 10년 동안 토지에 대한 권리와 그 위에 건설된 건물 또는 시설에 대한 권리가 별도로 존재하였다. 그러므로 토지에 대한 민영화와 건물 및 시설의 민영화를 분리하여 살펴보아야 한다. 자료에 따르면 토지에 비하여 부동산, 특히 주거용 건물에 대한 민영화에서 성과가 두드러졌다. 국가통계위원회는 러시아 전체 건물 가운데 민간보유 건물 비중이 1995년에 약 36%에 불과하였으나 외환위기 발생시기인 1998년에 58.3%까지 증가하였다고 하였다. 이후 연간 증가폭은 조금 둔화되었지만 민간의 건물보유율은 점차 늘어 2000년에는 63.9%까지 이르렀다.

도시별로 도시경제연구소가 조사한 자료에 따르면, 토지의 민영화율이 높다하여 주거용 건물의 민영화율 또한 반드시 높은 것은 아니었다. 상트페테르부르크市는 사마라市보다 토지의 민간소유율이 높았지만, 주거용 건물의 민간보유율에서는 사마라市가 상트페테르부르크市보다 다소 높은 비

중을 보였다. 토지소유구조에서 도시별로 다양성이 발견되었듯이 주거용 건물의 민간보유 비중 또한 도시마다 큰 차이를 보였다. 일관적인 현상은 주거용 건축물에 대한 민간부문으로의 소유권 이전이 기타 건물의 사유화보다 빠르게 일어났다는 점이다. <표 2-2>에서는 상트페테르부르크市의 경우 전체 부동산 유형별 분포에서 주거용 건물이 차지하는 비중은 5.6%에 불과하지만, 민간이 소유한 부동산을 유형별로 조사해보면 조사대상의 22%가 주거용 건물인 것으로 나타났다.

〈표 2-2〉 주요 도시의 소유유형 및 주체별 주거용/비주거용 건물 분포현황

(단위 : %)

	상트페테르부르크	사마라	라잔	볼로그다	타간로그	프스코프
등록주거용 건물	100	100	100	100	100	100
정부 및 시정부	54.05	57.19	49.99	53.48	28.39	55.08
협동조합	17.37	7.19	10.16	8.02	5.30	6.23
민간	28.58	35.62	39.85	n.a.	66.31	38.75
자연인	n.a.	n.a.	1.15	38.50	n.a	28.07
법인	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	10.62
기타	0.04	6.85	0.00	0.00	0.00	0.00
등록비거주용 건물	n.a.	100	100	n.a.	100	n.a.
정부 및 시정부	n.a.	86.99	83.83	n.a.	n.a.	n.a.
개인소유	n.a.	13.01	16.17	n.a.	n.a.	n.a.
기타	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.

주: 건수 기준.

자료: Kaganova(1998).

이처럼 주거용 건물의 민영화가 빠른 진전을 보인 이유는 주택의 민영화가 개시된 1990～93년에 민간자본에 의한 주택의 공급이 활발해지고 이

를 기반으로 민간주체 간의 제2시장 거래가 일찍이 이루어졌기 때문인 것으로 보인다.[6] 주거용 건물의 민영화는 1991년 주택민영화에 대한 'On Privatization of Residential Stock'이 채택되면서 실시되었다. 본 법에 따라 1992년부터 지방정부는 의무적으로 주택소유권을 민간에게 이양하여야 하였으며 나아가 건설사업체의 민영화, 민간기업의 주택건설 및 판매 허용, 주택건설을 위한 민간기금구성 허용 등의 조치가 이루어졌다.[7] Kaganova (1999)는 러시아 국내 7대 도시의 주택시장을 조사한 결과 1993년 이후에 제2시장에서는 이미 거래규모가 전체 민간소유 주택의 4.5～9.3%에 달하여 이미 주택에 대한 제2시장이 성숙한 것으로 평가하였다.[8]

민간보유 건물 중에서 아파트를 비롯한 주거용 건물의 소유주체를 살펴보면, 개인의 보유율이 법인의 보유를 압도하고 있다. 기업이 주거시설을 보유하면 유지와 보수에 관련된 사회적 부담을 져야 했으므로 기업은 주거용 건물과 이에 관련된 사회인프라 시설을 서둘러 분리, 매각하였기 때문이다.[9] 개발프로젝트 수행에 대한 정부의 간섭과 규제 때문에 1990년대 초에 일어난 주택건설 붐과 주택시장의 활기가 곧 식어버렸다고 지적되기도 하였다. 실제로 1990년대 중반 이후 신규 주택의 공급은 계속 둔화되었으며, 기업은 판매가 저조해진 주택에 대한 보유를 낮추어왔을 것으로 보인다. 특히 기업의 경영활동이 경제불안으로 압박을 받은 1998년 직후

6) 러시아의 토지 및 부동산 시장은 제1시장과 제2시장으로 나누어지며, 우리가 흔히 생각하는 민간인들 사이의 거래가 활발한 시장이 제2시장이다. 자세한 내용은 후술을 참고.

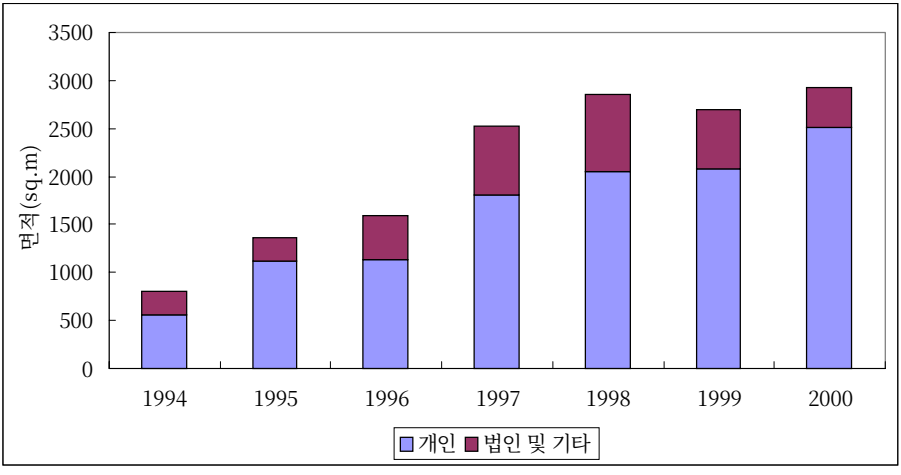
7) Kaganova(1999).

8) 원래 주택의 민영화는 사회주의 체제하에서 누적되어온 국가 독점의 주택관리 시스템이 가지는 비효율을 극복하기 위해 계획되었다. 그러나 정부의 소극적인 협조, 민간개발업체의 시장조사 부족, 사회인프라 유지비 부담요구에 따른 건설비용의 상승 등으로 기업은 일찍이 이윤의 감소를 맞이하였다. 주택의 공급이 시장에 맡겨지지 못하였고 주택을 소유한 거주자가 주택유지 및 서비스의 질면에서 불이익을 받아 주택소유 동기를 감소시켰다는 점에서 주택의 민영화는 기대효과에 못 미친 것으로 평가되기도 한다. Nikonov(2001)와 Kosarova(1999) 참고.

9) Kosareva and Struyk(2001), Chapter 5, p. 116 참고.

기업의 주택보유비중은 1998년 28.2%에서 1999년 22.5%로, 다시 2000년에는 13.5%로 하락하였다.

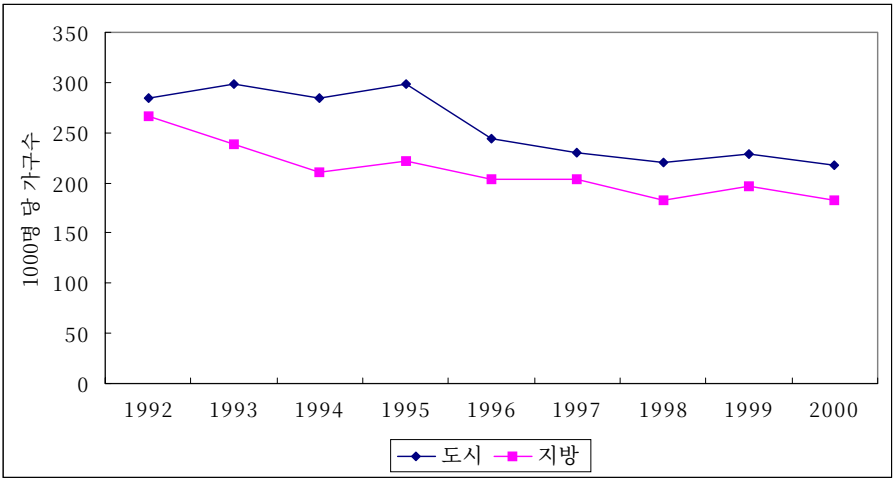
〈그림 2-2〉 개인과 법인의 아파트 소유비중



자료: The State Committee of Statistics(2001).

비주거용 건물에 대한 소유의 주체를 자세하게 파악할 수는 없었으나, 민영화된 비거주용 건물의 비중은 주거용 건물에 비해 많이 떨어지는 것으로 나타났다. 도시경제연구소의 조사에 따르면 등록된 토지 대비 민간의 토지소유율과 주택의 민간소유율이 모두 높은 상트페테르부르크市의 경우 사무실 등 민간이 소유한 비주거용 건물의 면적비율은 주거용에 비해 크게 떨어지는 13.01%에 불과한 것으로 나타났다. 비거주용 건물의 공급이 떨어지고 민간기업을 중심으로 하는 민영화 수요 또한 조사기간에 제한되었기 때문인 것으로 추측된다.

〈그림 2-3〉 연도별 신규 주택공급 현황



자료: The State Committee of Statistics(2001).

2. 토지시장의 현황

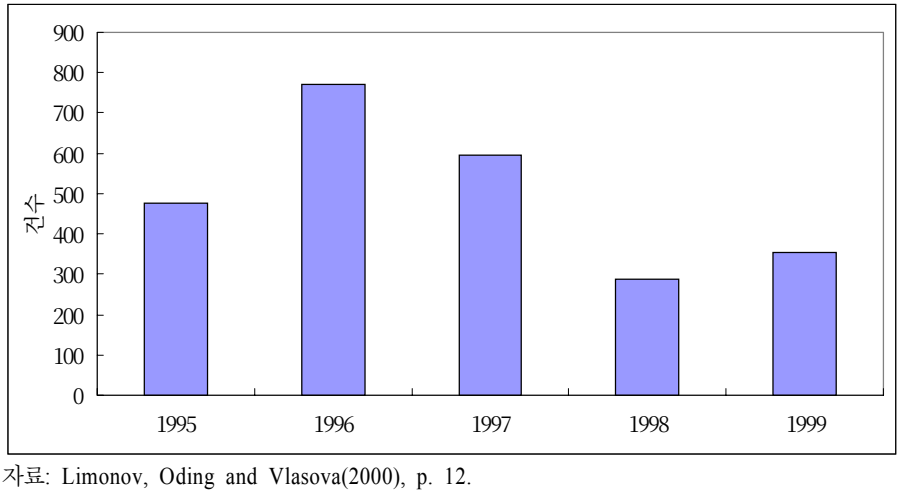
러시아의 토지 및 부동산 시장은 제1시장(primary market)과 제2시장(secondary market)으로 구분된다. 제1시장은 새로운 매물이 공급되는 단계에 형성되는 시장을 지칭한다. 국가의 소유였던 건물이나 토지가 민간이나 민간 법인에게 매각되는 시장, 그리고 새로 건설된 부동산이 공급되는 시장이 이에 해당한다. 제1시장에서는 매각 과정과 가격 등이 정부에 의해 규제된다는 점이 특징이다. 반면 제2시장에서는 민간 소유의 부동산 매물이 거래되는 시장이다. 제2시장은 제1시장에 비해 상대적으로 정부의 규제가 적다는 특징을 보이고 있다. 우리나라의 일반적인 토지 및 부동산 시장에 해당하는 러시아의 부동산시장은 제2시장을 말한다.

러시아 전국 토지의 민간부문 소유는 1990년대 중반 증가하였다. 러시

아에서 토지 부문이 민영화되는 과정에서 민영화된 기업이 공공기관으로부터의 토지 매입에 참여하도록 허용한 조치는 기업이 토지의 민영화 과정에 참여하도록 유도하여 전체적인 토지민영화 진행을 가속시켰다. 이에 따라 개인뿐 아니라 민영화된 기업까지 국유지 매입을 할 수 있게 된 1995년 직후 민영화된 토지건수가 크게 증가한 것으로 보인다. 그러나 1998년을 전후로 외환위기가 기업의 경영사정을 악화시키고 정부가 고시한 토지기준가격(normative price)이 상승하면서 민간부문으로의 토지에 대한 소유권 이전이 주춤해졌다.

1999년 말 상트페테르부르크市에서 민영화된 토지는 전체의 5.1%이며, 소유 주체별로 나누어보면, 개인이 소유한 토지는 전체 토지의 1.2%, 기업과 단체 등 법인이 소유한 토지는 3.9%에 이르렀다. 법인의 토지매입이 개인의 토지매입보다 늦은 1995년 이후부터 시작되었지만, 개인의 토지보유를 앞질러 전체 민영화 토지의 비율을 끌어올리는 데에 기여하였다고 볼 수 있다.

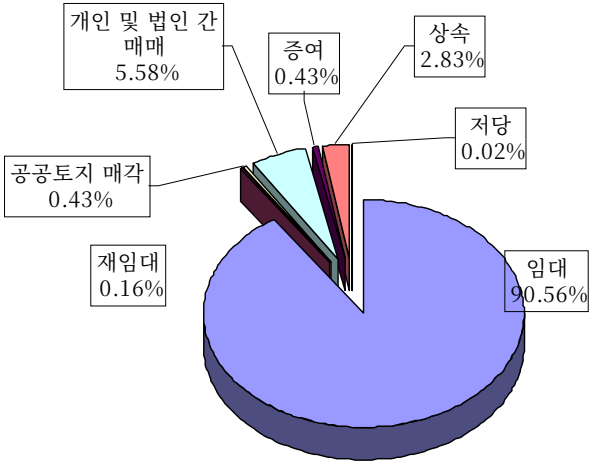
〈그림 2-4〉 상트페테르부르크市의 연간 토지민영화 추이



자료: Limonov, Oding and Vlasova(2000), p. 12.

도시의 제2시장, 즉 민간인에 의한 토지거래가 이루어는 이 시장에서 주목해야 하는 거래유형은 토지의 임대이다. World Bank 모스크바 사무소의 조사에 따르면, 토지거래의 형태를 1996～2000년을 종합하여 나누어본 결과, 전체 시장에서의 거래 가운데 90.6%가 임대인 것으로 보고하였다. 반면 법인 및 개인간의 소유권을 대상으로 하는 매매는 전체의 5.6%에 그치고 있어, 아직까지는 토지 이용권의 재활용 내지는 재분배를 목적으로 하는 임대가 주된 거래형태임을 알 수 있다.[10]

〈그림 2-5〉 매매유형에 따른 토지시장의 구조



주: 건수 기준, 1996～2000년 종합.
자료: World Bank Moscow Resident Office.

10) 아직 정부의 규제에 따라 매매과정이 매우 까다롭고 많은 토지 매매가 비공식적으로 이루어지고 있어 매매 희망자들이 시장에 대한 정확한 정보를 얻기 어려운 점 등이 토지소유권의 불안정함과 더불어 토지 매매를 저해하는 요인인 것으로 볼 수 있다. 더 자세한 내용은 Limonov, Oding and Vlasova(2000)을 참고.

한편, 최근의 경제회복은 부동산, 특히 사무용 건물에 대한 임대수요가 빠르게 증가하도록 하였다. 2000년 이후 러시아가 빠르게 경제위기의 충격에서 벗어나 1999～2001년에 GDP가 15%, 고정자본투자는 25%가 각각 증가하는 등 빠른 경제성장을 구가하였다. 경제의 팽창을 배경으로 기업의 수익이 개선되면서 임대를 중심으로 하는 도시의 부동산 시장 또한 활기를 띠고 있다. Colliers International의 수치에 따르면 2000년 1/4분기와 비교하여 1년 후인 2001년 1/4분기에 사무용 공간에 대한 임대 건수가 약 3배 가량 늘어났다. 여기서 두드러진 현상은 외국업체뿐 아니라 러시아 국내의 에너지업체 등이 필요로 하는 고급 사무용 공간의 수요가 함께 증가하고 있다는 점이다.[11]

최근에는 부동산에 대한 수요가 다양해지고 있어, 사무용 공간뿐 아니라 도소매를 위한 유통관련 건축물 등 특화된 기능을 갖춘 상업건물의 신축이 요구되고 있다. 수요의 다양화는 외국계 회사의 진출과 연관지을 수 있다. 이들은 도심의 고급 사무실에 대한 수요를 끌어올릴 뿐 아니라 러시아 주요 도시의 부동산시장 내 수요를 다양화하는 효과를 가져왔다. 미국의 자동차 메이커인 Ford社가 2002년 러시아에 외국기업으로서는 최초로 자동차 생산공장을 건설, 가동을 시작하였으며, 앞으로 외국기업의 러시아 내 생산기지 건설이 본격화되면 산업체시설을 위한 토지 및 시설의 수요가 증가할 것이다.[12] 최근에는 외국계 유통업체의 진출이 늘어나면서 쇼핑몰의 수요 또한 증가하였으며, 이에 따라 모스크바에서는 쇼핑몰에 대한 신축 및 투자가 한창 진행 중이다.[13]

11) Colliers International의 2001년 보고서에 따르면 1998년 외환위기 이전에 고급 사무공간에 대한 수요는 외국계 기업이 80% 이상을 차지하였지만, 최근에는 외국계 기업과 러시아 국내 기업의 비율이 대략 6:4로 변화하였다. Colliers International(2001) 참고.

12) 보통 외국인이 투자하는 산업시설은 토지에 대한 49년의 장기임대계약을 통해 실시되는 예가 많다.

13) 1,000명당 도매점의 면적이 각각 521평방피트, 1,312평방피트인 체코의 프라하와 프랑스의 파리와 비교하였을 때, 러시아의 모스크바는 1,000명당 도매점의 면적이 128평방

상대적으로 한정된 부동산 공급과 양적, 질적으로 변화하는 수요에 의해 현재 러시아 주요 도시의 부동산시장에서는 공급부족으로 인한 초과수요가 나타날 수 있을 것으로 보인다. 2001년 TACIS 및 Colliers International 모스크바 사무소의 조사에 따르면, 토지 및 사무용 건물에 대한 임대수익이 1990년대 후반으로 갈수록 증가하고 있으며, 따라서 토지와 건물의 이용에 대해 이전보다 더 비싼 보상이 요구되고 있는 것으로 보인다. 토지 임대에 대한 수요의 공급 상회가 심화된다면 부동산의 보유 및 이용을 위한 가격이 더욱 인상될 것이며, 이는 국민경제에 부담을 증가시킬 것으로 보인다. 일반적으로 체제전환국에서는 1990년대 말의 경제위기 이후 주거용 부동산의 가격과 임대료는 빠르게 상승한 반면, 실질 임금은 이제 경제위기 이전 수준을 회복하였을 뿐이므로, 부동산 보유에 대한 부담이 위기 이전과 비교하여 높아진다면 초과수요 발생시 부동산을 소유하거나 보유하기 위해 감당해야 하는 부담은 더욱 커질 수밖에 없다.[14]

현재 러시아 토지거래 형태와 부동산시장의 상황을 고려하였을 때, 러시아 주요 도시의 부동산시장이 초과수요를 소화하는 과정에서 현재의 부동산 및 토지관련 법과 제도가 가진 미비점들이 걸림돌로 작용할 수 있다. 무엇보다도 토지의 매입보다는 임대 또는 이용권의 획득을 통해 토지를 개발해야 하는 현재의 체제는 개발계획 수행에 있어 커다란 제약요인이다. 따라서 현재 정부는 토지 및 부동산 정책에서 변화를 모색하여야 하는 시점이며, 부동산에 대한 공급이 탄력을 얻도록 하기 위한 방편으로 부동산 제도와 그 근본을 이루는 토지개혁을 진전시켜야 한다는 주장이 어느 때보다 설득력을 얻고 있다. 금융위기를 전후로 부동산에 대한 거래가 정체되고 제1시장을 통한 민영화 또한 1998년을 고비로 후퇴하였으나, 1990년

피트에 불과하다. Colliers International 모스크바 사무소는 2004년까지 970만 평방피트의 새로운 공간이 제공될 것으로 보이며, 따라서 앞으로 공급의 부족으로 인한 수요공급의 불균형 문제는 곧 해결될 것으로 전망하였다. Reuters. Oct. 3, 2001 참고.

14) United Nations Human Settlements Programme(2002).

대 말 이후 정부의 토지정책은 개혁을 향하여 뚜렷한 진전을 이루지 못하였고 토지법의 채택은 기각되었다. 따라서 시장을 통한 거래를 활성화시키고 부동산 개발의 제약요인을 완화하여 투자환경의 악화 및 가계부담 증가 등의 문제에 대비하기 위해 법제도 마련을 통한 토지개혁의 추진이 시급하였다.

〈표 2-3〉 주거용 건물 가격 및 임대료의 변화(1993/1998년)

(단위: $, %)

지역	주거용 건물 가격 (중간값)		가계소득		가격/소득	
	1993	1998	1993	1998	1993	1998
아프리카	13,029.67	15,832.20	1,419.33	1,385.24	10.6	13.3
아랍	54,731.63	55,675.70	5,013.38	5,177.64	14.4	13.4
아시아-태평양	30,481.91	39,650.06	7,354.04	9,048.50	8.7	7.0
선진국	143,102.17	134,337.88	22,384.26	23,381.78	5.1	4.8
라틴아메리카	26,873.62	29,578.60	4,851.12	5,278.15	5.8	5.8
체제전환국	22,094.38	24,004.55	3,850.82	3,453.20	9.2	10.7

지역	주거용 건물 임대료 (중간값)		임차인의 가계소득		임대료/소득	
	1993	1998	1993	1998	1993	1998
아프리카	293	455	971	940	30.0	50.3
아랍	1,869	1,955	5,683	6,044	24.0	24.9
아시아-태평양	4,664	4,792	3,543	4,237	82.0	71.7
선진국	4,736	4,661	17,458	17,531	24.5	27.7
라틴아메리카	881	1,390	3,098	3,378	32.1	38.4
체제전환국	325	500	3,126	2,816	9.6	17.9

자료: United Nations Human Settlements Programme(2002).

제3장 토지개혁의 추진현황

1. 기존 토지법체제의 형성과정

1917년 10월 혁명과 함께 성립되어 이어져 온 舊소련의 입법체제는 소련의 붕괴와 운명을 같이하였다. 일단 1993년 9월에서 10월 사이에 발표된 일련의 대통령령(presidential edict)에 따라 예전의 법 체제는 해체가 선언되었다. 그리고 연방 및 지방의 입법기관들이 1993년 말 총선의 결과에 따라 구성되면서 새로운 러시아 연방을 위한 법 체제가 만들어지기 시작하였다.[15] 토지제도 또한 예외가 아니어서, 사회주의의 틀을 벗고 개인 또는 법인이 토지를 소유, 처분하고 이들이 토지를 위한 생산 및 상업활동을 펼 수 있도록 권리를 보장하여야 하는 요구를 맞이하고 있었다. 이에 따라 관련법의 개정이, 무엇보다도 체제전환 이후 토지제도의 기본원칙을 담은 토지법의 제정이 절실하게 요구되었다. 하지만 개혁의 기본방향에 대하여 정치권 내에 존재해온 폭넓은 견해차이를 극복하지 못한 러시아 정부는 지난 10년간 새로운 토지법을 채택하는 대신 차선적인 수단을 통해 토지개혁을 진행시켜야 했다.

러시아 토지제도의 특징은 연방정부와 해당지역 지방정부가 토지에 대한 행정을 나누어 담당하고 있다는 점이다. 특히 체제전환의 과정에서 지방의 脫중앙화 경향이 심화되면서 지방정부의 영향력은 상대적으로 강화되었지만, 여전히 러시아의 토지제도에 관련된 법 체제 안에서는 연방의 토지법이 지방정부법의 상위에 위치한다. 그 가운데 연방정부가 채택한 토지(기본)법(Land Code)은 러시아 토지제도 형성과 운영에 대한 기본원칙을

15) Brooks and Lerman(1994), p. 15.

제시할 뿐 아니라 토지개혁에 대한 정치적인 견해의 일치를 이루었다는 상징적인 의미를 동시에 지니게 된다.[16] 러시아는 1990년 토지법이 체제전환 이후의 현실을 반영하지 못한다는 점을 인식하고 새로운 토지법을 채택하고자 하였다. 그러나 체제전환 직후 입법부 내 보수와 개혁세력 간 토지법 채택의 문제를 해결하기 위한 합의점 도출에 번번이 실패하자 토지개혁을 진행시키기 위한 차선책을 강구하였다. 즉 1990년대 러시아 토지제도의 틀은 1994년의 연방헌법과 토지에 관련된 사항을 결정하는 연방법 이외에 연방의회 결정(Resolutions of the Congress of People's Deputies of the Russian Federation), 대통령령(Presidential edict), 정부결의안(Resolutions of the Government of the Russian Federation), 연방법(Laws of the Russian Federation) 등 개별적인 법령들이 선포되면서 형성되었다. 민법(Civil Code) 제17장이 부동산에 대한 개인의 권리를 비교적 자세하게 다루고 있기는 하였지만, 1994년 민법 제정 당시 의회가 관련 토지법이 완성되기까지 효력의 발생을 연기하는 조건을 붙였기 때문에 토지개혁에 대한 원칙으로 활용되지 못하였다.

앞서 언급하였듯이 지방정부가 채택한 토지법과 정책 또한 러시아 전체의 토지제도 변화 방향을 규정하는 요소였다. 지방정부는 때로는 연방 차원의 토지법 제정 지연을 극복하고 투자환경을 조성하려고 노력하는 과정에서 독자적인 토지법을 채택하였다. 이러한 움직임은 1998년을 전후하여 추진된 토지법의 채택이 좌절되고 일부 지방정부가 독자적인 토지법을 채택하기 시작하면서 더욱 두드러졌다. 지방정부들이 독자적인 토지법을 채

16) 토지관련 법의 변화는 두 가지 방식에 따라 이루어질 수 있다. 하나는 전체적인 토지법률관계를 제시할 토지기본법(land code)을 제정하는 경우이고, 또 하나는 개별적인 토지관계를 다루는 법과 명령을 그때그때 발표하는 방식이다. 전자의 방식으로 포괄적인 내용을 다루는데 성공한다면, 토지법이 앞으로 효과적으로 토지제도를 변화시킬 법적 근거를 제시하게 된다. 하지만 토지법을 작성하고 통과를 합의하기까지 상당한 시간이 소요될 수 있다. Prosterman and Hanstad(1999), p. 12 참고.

택한 결과, 연방과 그 구성체인 지방들 사이에 존재해온 토지에 관련된 법적 권한과 책임이 더욱 분산되어 연방 내 토지제도의 탈중앙화가 가속되었다. 이러한 현상은 지역간 일관된 토지정책 수립을 방해하여 토지개혁의 추진에 중요한 장애물이 되어왔다.

이하에서는 체제전환 이후 러시아에서 토지제도가 형성되어가는 과정을 토지와 관련한 중요한 법·제도적 변화를 중심으로 알아보고자 한다. 편의상 러시아 연방이 시작된 1991년부터 토지법이 채택된 2001년 말까지의 기간을 네 가지 시기로 나누어보았다. 1991～93년까지 제1기에는 토지의 개인소유를 보장하기 위한 법 체제가 마련되기 시작하였다. 제2기인 1994～97년에는 제1기에서 이루었던 개혁의 범위를 더욱 확대하여 기업의 토지매입까지 허용하였다. 이어 토지개혁에 대해 입장을 달리하는 정치세력간의 갈등 속에 토지법 개정안이 의회에서 표류한 1997년 말～1999년을 제3기로 구분하였다. 이후 2000～01년은 보리스 옐친에서 블라디미르 푸틴으로 정권이 바뀌면서 토지개혁의 조건 또한 변화를 겪은 과도기로, 親푸틴적 성향이 강한 의회의 지지하에 마침내 토지법이 채택된 이 시기를 제4기로 구분하였다.

가. 제1기(1991～93년)

러시아 토지개혁은 비상업적 목적의 토지에 한정하여 개인의 토지소유를 허용하는 결정부터 시작되었다. 러시아의 토지 민영화를 처음으로 알렸던 법적 결정의 하나로 러시아 연방법 제4196-1호가 있다.[17] 본 법에서는 원예나 개인주거용도 같은 비상업적인 목적으로 한정하여 개인정원과 별

17) Law No. 4191-1 of the Russian Federation of December 23, 1992. "Concerning Rights of Citizens of the Russian Federation to Receive in Private Ownership and Sell Plots of Land for the Purpose of Maintaining a Personal Farm or Dacha Engaging in Horticultural Activity and Individual Housing."

장(dacha)에 대한 개인의 소유가 허용되었고, 이들 토지의 매각을 허용하여 토지매매를 위한 시장이 형성되는 계기를 마련하였다.

개인이 소유할 수 있는 토지의 대상과 권리의 범위는 1993년 10월 27일 발표된 토지관계 및 농지개혁에 관한 대통령령 제1767호에서 제시되었다.[18] 본 대통령령에서는 부동산이란 토지와 토지에 딸린 모든 영구적인 시설을 포함한다고 정의하였다. 그리고 이들 토지에 대한 거래는 민법과 별도의 특별법에 의해 규제된다고 밝혀 토지에 대한 행정적인 관리의 필요성을 강조하였다. 토지의 소유는 개인과 법인 모두 가능하다고 하였으며, 공동의 재산을 소유하고 관리하기 위한 목적으로 자발적으로 조합을 이룰 수도 있다고 하였다.

대통령령 제1767호는 부동산을 소유하는 개인의 권리에 대해 정의하였다. 즉 토지의 소유가 민간으로 이양될 때 자연인 또는 법인이 토지에 대해 행사할 수 있는 권리의 범위로는 토지의 매매를 비롯하여 상속, 기부, 저당, 임대, 교환, 나아가 사회단체의 출자자본으로써 재무제표상에 기재할 수 있는 권리라고 적고 있다.

이러한 정부의 발표로 인해 앞으로 개인의 토지소유를 위한 본격적인 토지제도 개정이 이어질 것이라는 기대가 높았다. 그렇지만 개인에 의한 토지소유가 실현되기 위한 구체적인 정책의 개발이 미비하였기 때문에 개인의 토지소유허용 발표만으로는 개인이 토지를 사유하도록 현실적인 동기를 주지 못하였다. 우선 지방당국 차원의 협조가 미비하였다.[19] 또한 1990년대 초에는 기업의 민영화 과정에서 토지가 기업자산의 일부로 동시에 매각되는 것이 금지되어 토지에 대한 거래활성화 여지를 축소하였다는 평가이다. 1990년대 중반 기업활동을 활성화하고 구조조정을 독려해야 한

18) Edict No. 1767 of the President of the Russian Federation of October 27, 1993. "Concerning the Regulation of Land Relations and the Development of Agrarian Reform."

19) Kosareva and Struyk(2001), p. 90과 기타 문헌들.

다는 주장이 강화되면서, 이후 토지매입에서 기업의 참여를 배제한 정책은 기업의 토지매입 허용으로 전환되었다.

나. 제2기(1994～97년)

러시아 경제는 1990년 이후 줄곧 마이너스 성장을 이어왔으나 1994년을 기점으로 GDP의 마이너스 성장 폭이 줄어들기 시작하였으며, 이어 1997년에는 연방의 출범 이후 처음으로 0.9%의 플러스 성장을 기록한 시기이다. 러시아 경제에 대한 해외 투자자들의 평가 또한 개선되어, 외환위기 직전 국제신용평가기관인 스탠더드 & 푸어스(Standard & Poor's)社는 1996년 10월 7일 처음으로 외화표시 장기부채등급 기준 러시아 국가신용도를 발표, BB-에 안정적인 전망을 평가하였다.

제1기에 토지제도의 법적 틀이 구성되기 시작하였다면, 제2기에는 전반적인 경제활동의 호전을 반영하여 토지의 민영화에 참여할 수 있는 주체가 개인에서 민영화된 기업으로 확대되었다. 1990년대 중반 러시아 국내 공기업의 민영화가 어느 정도 궤도에 오름에 따라 경영을 합리화하기 위한 구조조정이 요구되었다. 개인에서 민영화된 기업으로 정부로부터의 토지매입에 참여할 수 있는 주체를 확대하기로 한 것은 곧 상업용 토지매매의 자유화를 의미할 뿐만 아니라 기업 구조조정 추진의 일환이었다. 1992년의 민영화에 대한 연방규정은 매각대상 국유재산 가운데 토지를 예외적으로 다루고 있기는 하지만 민영화된 기업이 토지의 민영화에 참여하는 것을 금지하지는 않았다. 1993년 10월의 대통령령 제1767호에서 역시 민영화된 기업에 부속된 토지는 그 기업의 소유주가 매입할 수 있다고 언급하였다. 그러나 일부 지방의 예외적인 사례를 제외하면 사실상 기업의 민영화 단계에서 토지의 동시 매각은 연기되어, 민영화된 기업이 부지를 매입할 수 있도록 한 조치는 문구상의 원칙에 불과하였다.

1994년 7월 22일 채택된 대통령령 제1535호는 기업의 민영화에 대한 기본정책 방향을 제시하고 있다.[20] 기업의 토지매입이 현실적으로 자유롭지 않았다는 점을 고려하였을 때, 본 대통령령은 민영화된 기업이 토지를 매입할 수 있도록 처음으로 허가하고, 개인적 용도의 토지뿐 아니라 상업적 용도의 토지 또한 법인이 소유할 수 있도록 하는 최초의 법적 결정이었다는 평가를 받고 있다.[21] 이어서 기업의 구조조정을 촉진하기 위한 방안을 담고 있는 1997년 10월 30일자 연방정부령 제1373호에서는 기업의 경제적 여건을 향상시킬 수 있는 방안 가운데 하나로 기업의 토지인수를 보장해야 한다고 하여, 기업의 토지매입권리에 대한 일련의 결정을 종합하고 있다.[22] 본 대통령령은 기업이 위치한 부지를 최소한의 비용으로 인수할 수 있는 권리를 보장하여야 하며, 이를 통해 기업자산의 유동성 전환을 손쉽게 하고 토지를 담보로 자본을 대출받을 수 있는 여건을 마련하는 효과를 기대하였다. 특히 기업이 토지를 인수하고 매매할 수 있게 될 때 기업의 시장가치가 형성되고 자산의 운용에 대한 합리적인 경영을 도모할 수 있다는 것을 근거로 제시하였다.

1990년대 중반은 기업의 상업적 토지인수가 활발해지면서 공공토지의 매각실적이 상승하는 등 토지개혁의 진행속도가 가속되었다고 평가받는 시기이다.[23] 그러나 여전히 일부 지방당국은 토지의 기업인수에 행정적인 협조를 제공하지 못하였고 연방당국 또한 일관성 있는 정책을 펴지 못하여, 기업의 토지매입은 기대만큼의 커다란 진전을 이루지 못하였다. 도시경제연구소에 따르면 1998년 초까지 전국적으로 약 2～3%의 기업만이 자

20) Edict No. 1535 of the President of the Russian Federation of July 22, 1994, "Concerning the Fundamental Regulations of the State Programme of the Privatization of State and Municipal Enterprises in the Russian Federation After July 1, 1994."

21) Kosareva and Struyk(2001), Chapter 4 참고.

22) Decree No. 1373 of the Government of the Russian Federation of October 30, 1997." Concerning the Reform of Enterprises and the Commercial Organizations."

23) Spoor and Visser(2001)와 Kosareva and Struyk(2001) Chapter 4, p. 91 참고.

신이 상주하고 있는 건물이 입지해 있는 토지를 매입하였다.

다. 제3기(1997년 말～1999년)

제3기인 1997년 말～1999년은 보리스 옐친 대통령이 재선에는 성공하였으나 영향력이 약화되고 블라디미르 푸틴이 러시아의 새로운 지도자로 등장하는 시기이다. 이 기간에 옐친 행정부는 본격적인 토지개혁과 선진적인 토지관리제도의 확립을 위해 토지법의 통과를 시도하였다. 물론 개인의 토지소유권을 제한하여야 한다는 주장을 펴온 공산당 및 농민대표 세력은 거듭하여 자체적으로 준비한 토지법안을 통과시키고자 시도하였다.[24]

1997년 제출된 토지법은 공산당과 농민대표의 의사를 반영하였다. 따라서 개인의 토지소유를 허용하기는 하지만 개인의 토지이용 및 매매에 대한 권리를 크게 제한하는 내용을 담고 있었다. 예를 들어 일단 민영화된 토지라도 영구적 이용권만이 인정되었다. 농지의 매매가 금지되고 임대도 소유지의 50% 이상을 타인에게 임대하지 못하도록 제한하였다. 본 법안은 상원을 통과하였지만, 법안이 토지재산권에 대한 제한요인들을 담고 있어 시장가격의 형성을 방해할 것으로 예상되었으며, 토지에 대한 담보설정을 불가능하게 하여 궁극적으로 토지시장의 발전을 막을 것이라는 염려가 제기되었다. 이에 따라 옐친 대통령은 본 법안에 대해 최종적으로 거부권을 행사하여 법안의 통과는 기각되었다. 옐친 대통령은 1997년의 법안을 보완할 수 있는 새로운 법안을 만들기 위한 원탁회의를 구성하였다. 그러나 정부가 지지하는 개인토지소유를 실현하기 위한 법안에 대한 정파간 합의점에 도달하지 못하면서 토지법안은 다시 한번 표류하기 하였다.

24) 토지법안은 1997년 이전에도 1993년과 1996년에 의회에 상정된 바 있다. 제3기의 토지법안을 둘러싼 공산당 및 농민대표단체와 개혁지지파 간의 의견차는 재선 이후 정치적 장악력을 잃은 옐친 대통령과 의회 간에 갈등이 표출되면서 더욱 증폭되었다.

한편 중앙정부의 토지법 채택이 다시 불확실해진 이 기간에 몇몇 지방정부를 중심으로 지역의 토지관리 원칙을 담은 지방의 토지법이 마련되었다. 타타르스탄(Tatarstan)州 의회는 1998년 지방토지법(Regional Land Code)을 채택하여 관할지역에서 외국인을 포함한 개인과 법인이 토지매매를 자유롭게 할 수 있도록 보장하였다. 사마라, 카잔(Kazan) 등 다른 지역도 뒤이어 비슷한 결정을 내린 결과 외국인투자유치 등에서 성과를 올렸다.[25] 모스크바 시 정부는 토지법을 제정하지는 않았지만 외국인자본을 유치하여 대규모 상업지구를 개발하겠다는 계획을 세우고, 외국인의 토지소유를 특수한 사례로 한정해서 인정하기로 하였다.

라. 제4기(2000～01년)

러시아 내 분석기관들은 최근 평가에서 푸틴의 재임 초기는 러시아 주요 법·제도의 개혁을 위한 토대를 마련하여 향후 안정적인 경제성장의 기반을 구축하는 기간이라고 보고 있다. 이에 따라 시장경제의 정착과 투자환경의 개선을 위하여 토지개혁 또한 앞으로 중장기 러시아 경제의 성장을 좌우하는 중요한 과제로 추진되었다.

블라디미르 푸틴 대통령은 취임한 직후 'Action Plan for the Government of the Russian Federation in the Area of Social Policy and Economic Modernization of the Years 2000～2001'을 발표하였고, 2000년 이후 토지법 개정에 대한 논의를 재개했다. 개혁안에서 푸틴 행정부는 효율적인 토지이용을 도모하고 부동산시장을 발달시키기 위해 토지의 매매와 소유에 관련된 권리를 명시하는 법안, 즉 토지법을 마련하겠다고 밝혔다.

25) 사마라는 특히 러시아에서 세 번째로 큰 공업지대를 보유하였고 2000년에는 전체 외국인투자유치금액의 2.1%를 차지하였다. 도시별 기업의 토지매입 성과에 대해서는 Kosareva and Struyk(2001) Chapter 4의 pp. 91～92 참고.

토지법의 채택에 앞서 우선적으로 토지등록사업이 시작되었다. 2000년 토지의 등록을 의무로 정하는 'On State Registration of Real Estate Rights and Transactions'가 채택되면서 개인과 법인의 토지소유와 거래상황을 등록하도록 의무화하였다. 이를 위해 법무부 소속의 위원회를 각 주에 설치하여 토지등록 업무를 전담하도록 하였다. 그리고 2001년 10월에는 계획대로 농지를 제외한 토지의 법률관계를 제시하고 있는 토지법이, 그리고 2002년 6월에는 농지개혁법이 통과되었다. 이에 따라 러시아의 토지개혁은 앞으로 토지시장의 발달을 비롯하여 새로운 국면을 맞이할 것으로 예상된다.

2. 푸틴 행정부 출범과 新토지법의 채택

2001년 10월에 채택된 토지법의 의미는 토지에 대한 법적 권리관계를 정리하였다는 점에서 찾을 수 있다. 즉 새로운 토지법은 체제전환 이후 토지 보유주체의 권리에 대한 범위를 명확히 하였으며, 토지를 포함한 본격적인 부동산시장 발전의 기반을 마련하였다.

2001년의 토지법에서 특히 주목받고 있는 부분은 완전소유권을 포함하여 모두 다섯 가지의 서로 다른 토지보유형태로 구성된 현행의 복잡한 토지보유구조(land tenure)가 2004년까지 소유와 임대 두 가지로 정리되도록 하였다는 점이다. 러시아 민법은 토지의 소유권자가 토지에 대해 법적 주체가 되어 매매, 저당, 임대, 처분을 결정할 수 있다고 정의하고 있다. 하지만 토지의 소유권을 국가가 독점하는 체제에 부합하도록 법과 제도가 발전하여 왔던 바, 소유권을 보호할 법적인 장치가 부족하였고 매매에 여러 가지 제약이 가해졌다. 따라서 부동산에 대해 민간이 소유권을 획득하기보다는 이용권을 설정하기를 택하였다. 따라서 동일한 토지에 대해 사실

상의 국가독점소유권이 유지되는 가운데 개인이 다양한 형태의 이용권을 교환하는 복잡하고 불안정한 토지관계가 형성되었다.

이하에서는 2001년 토지법이 담고 있는 주요 내용을 알아본다. 1994년 민법의 제17장 및 이전의 법을 수집하여 복잡한 토지보유구조가 나타나게 된 배경을 이해하고, 2001년 채택된 토지법을 근거로 앞으로 어떻게 토지제도가 변화할 것인지를 자세히 알아보기로 한다.

가. 국유지 소유주체 간 영역분할

러시아 내에 존재하는 모든 토지는 그 소유주체에 따라 크게 국가소유(State ownership of land)와 민간소유(private ownership of land)로 나눌 수 있다. 그리고 국가소유는 다시 러시아 聯邦정부 소유(ownership of the Russian Federation 또는 federal ownership), 러시아 地方정부 소유(ownership of constituent entities of theRussian Federation), 그리고 市정부 소유(ownership of municipalities 또는 municipal ownership)로 구분된다.

토지법 제16조는 개인이나 법인에 소속되지 않은 모든 토지를 국유재산(state property)이라고 정의하고 있으며, 더 상세한 국유지 소유 분할에 대한 내용은 연방법 101-FZ를 통해 결정된 바에 따르도록 하고 있다.[26] 그동안 토지가 연방정부에 궁극적으로 소유권이 있었다는 애매한 규정이 적용되는 동시에 토지에 대한 실질적인 행정관리는 해당 지역의 지방정부 또는 시정부가 행사하였다. 따라서 연방주체 간 토지소유관계를 정리하면 국가소유 토지 및 부동산을 둘러싼 연방정부, 지방정부, 시정부간 토지에 대한 권리관계가 분명하지 않아 생겼던 문제를 해결하는 데에 기여할 것으로 기대되고 있다.[27]

26) Federal Law No. 101-FZ of the Russian Federation of July 17, 2001. "Concerning the Demarcation of State Ownership of Land."

연방법 101-FZ과 토지법은 위에서 언급한 세 주체가 토지관계에 대해 의견을 모아 토지분할 현황을 정리한 리스트를 제출할 것을 명령하였다. 리스트는 연방정부에 제출된 이후 승인을 기다리게 된다. 만약 토지분할과 관련하여 양자 간 갈등이 해결되지 않으면 관련 사안은 법원에서 사법적 판단을 통해 해결될 수 있으며 결정이 내리진 후 해당 토지에 대해 각각의 소유주체는 결정된 내용에 따라 소유 여부를 토지대장에 등록할 의무를 지게 된다.

토지소유분할에 관한 연방법 101-FZ 및 토지법은 토지가 위치하는 관할 지역의 기관에 소유권이 돌아가도록 하는 것을 목적으로 한다. 토지관계 정리를 위해 고려될 원칙들을 소개하면 다음과 같다. 아직 민영화가 추진되지 않아 연방정부, 지방정부, 또는 시정부가 소유 중인 부동산이 있으면, 해당 부동산이 위치해 있는 토지의 소유권은 동 부동산을 소유하고 있는 기관에 돌아가야 한다. 예를 들어 연방소유 토지가 지방정부나 지방정부와 관련된 기업 등에 증여되었다면, 앞으로 그 토지는 지방정부의 소유로 인정되어야 한다.

앞으로 토지법에 따라 현재 해당 토지에 대해 이용권을 보유하고 있는 개인이나 법인은 토지소유자로 등록하거나 또는 임대계약관계로 전환하여야 한다. 따라서 민영화에 앞서 연방주체들이 토지관계를 정리한다면 앞으로 민영화 진행과정에서 토지를 소유하고 있는 기관이 알려지지 않아 생길 수 있는 혼란을 방지할 수 있다.

27) 러시아 상원은 2001년 7월 17일자로 연방법 101-FZ ‘Concerning Demarcation of State Ownership of Land’를 채택하였으며, 본 법은 공표된 지 6개월 후부터 실행될 예정이었다. 즉 토지법의 실행과 때를 같이하여 효력을 발생하게 되면 본 법에 따라 앞으로 연방과 지방정부 주체 간의 토지관계가 분명해질 것으로 보인다. 그러나 2001년 말 모스크바 토지위원회의 Ryzhkov 위원장은 실제 실행에는 다소 시간이 걸릴 것으로 보았다. Reuters. Nov. 27, 2001 참고.

나. 토지의 법적관계 변화

이번 토지법이 가져올 변화 가운데 관심이 집중되는 부분은 토지에 대한 법적관계의 정리일 것이다. 현지 기관과 언론은 이 조치에 대해 토지에 대한 개인의 소유가 확대되고 민간주체의 재산권을 보장하기 위한 법적 근거가 강화되는 등의 진전을 이룰 것이라고 평가하였다.

舊소련에서 러시아로 이행하는 과정인 1990년에 토지의 국가독점적 소유체제가 붕괴되어왔다. 그러나 이제까지의 체제전환 과정에도 불구하고 예전의 제도가 청산되지 않은 가운데, 소유권을 포함하여 다섯 가지 형태의 서로 다른 토지권리형태를 계속 인정하였다. 이 다섯 가지의 토지권리로는 ▲(완전)소유권(ownership to land) ▲항구적 이용권(permanent use) ▲영구적 이용권(lifetime inheritable possession of plots of land) ▲무료유한이용권(free fixed-term use of plots of land) 그리고 ▲임대권(lease of plots of land)이 있다. 이하에서는 각각의 토지에 대한 권리관계를 상세히 살펴보고 2001년의 토지법이 제시하고 있는 변화에 대해 알아보았다.

1) 영구적 이용권

국유지에 대해 개인은 영구적으로 토지를 이용할 수 있는 권리를 얻을 수 있었다. 영구적 이용권(lifetime inheritable use)을 획득하면 특별히 토지의 이용에 대해 정부가 제한조치를 결정하지 않는 한 개인이 영구적 이용권을 획득한 토지 위에 건물을 세우거나 다른 부속시설을 설치할 수 있었다. 이 건물과 부속시설에 대해서는 부동산 소유권을 주장하였다. 영구적 이용권을 획득하게 되면 토지를 매매하거나 저당을 설정할 수는 없었지만, 제3자와 임대계약을 하거나 무료유한이용권(free fixed-term use)을 주는 방법으로 토지 보유권을 타인에게 양도할 수 있었다. 또한 상속을 통해 다음 세대로의 영구적 이용권 이전이 가능하였다.

2001년 10월의 토지법 채택에 따라 앞으로 영구적 이용권이 개인에게 발부되지 못하게 되었다. 현재 영구적 이용권을 가지고 있는 민간은 2004년 12월까지 완전소유권으로 전환하거나 그렇지 않으면 임대계약 관계로 전환하여야 한다.

2) 항구적 이용권

러시아의 민법 제268조 2항은 항구적 이용권(permanent use right)에 대해 설명하고 있다. 조항에 따르면 항구적 이용권은 개인과 법인 등 부동산 소유자가 부동산이 위치한 토지에 대해 행사하는 권리라고 소개하였다. 이처럼 항구적 이용권하에서는 건물을 새로 세우는 등 토지를 개발하는 것이 가능하다. 그리고 개발을 실행한 주체가 부동산에 대해 소유권(ownership)을 행사하였다. 단 항구적 이용권을 가진 경우에는 원래의 토지 소유자인 공공기관이 허가하였을 때에만 토지개발을 실행할 수 있어, 영구적 이용권보다 권리의 범위가 한정된 것으로 볼 수 있다. 항구적 이용권은 다음의 예에 한하여 처분이 가능하다. 즉 토지소유권을 가진 주체의 동의하에 타인과 임대계약을 하거나 아니면 무료유한이용권의 형태로 타인에게 이전하는 것이 가능하였다. 2001년 10월의 토지법 규정에 의거, 항구적 이용권 또한 2004년 12월까지 소유 또는 임대로 전환되어 등록하여야 한다.

3) 임대권과 재임대

본 토지법에서는 임차인(lessee)의 권리가 1994년 민법에 명시된 바와 비교하였을 때 크게 개선되었다. 재임대(sublease)에 대한 임차인의 권리가 이전에 비해 상대적으로 강화되었기 때문이다. 토지법에서는 재임대 조항은 국가나 지방정부의 토지를 임대한 자는 임대계약 후 5년이 경과하였다면 임대인(lessor 또는 renter)의 사전 동의없이 제3자에게 재임대를 줄 수

있다고 하였다. 이때 새로운 계약자가 이전의 계약에 따라 준수하기로 된 의무를 이행하여야 한다. 이전에 정해진 민법 제619조에 따르면 임차인이 토지를 제3자에게 임대하기 위해서 우선적으로 임대인의 동의를 구하여야 한다고 한 바 있어, 이에 비하면 새로운 토지법에서는 임대자의 지위가 상당히 향상되었다. 토지법은 또한 임대계약이 일방적으로 말소되는 조건을 명시하여, 임차인의 권리가 일방적으로 침해될 수 없도록 하였다.

〈표 3-1〉 토지에 대한 법적 권리관계

	완전소유권	영구적 이용권	항구적 이용권	무료유한 이용권	임대권
권리자 유형					
개인	○	○	○	○	○
법인	○	×	○	○	○
원래의 토지제공자					
민간소유자	○	×	×	×	○
시정부	○	○	○	○	○
지방정부	○	○	○	○	○
토지권리 사항					
매매	○	×	×	×	×
증여	○	상속 가능	×	×	×
저당권설정	○	×	×	×	×
제3자에게 무료 유한이용권 제공 여부	-	○	原소유자 허가시 가능	×	×
임대	○	○	○	×	×
기타 특기사항	-	부동산 건설 가능	부동산 건설 가능	-	재임대 가능

주: 2001년 토지법의 실시 이전 기준.
자료: Brooks et al.(1996), p. 17, 러시아 민법, 토지법을 기초로 필자 정리.

토지법의 채택 이전에 체결된 임대계약은 토지법의 채택 이후에도 효력이 이어지도록 하였으며, 국가나 지방정부의 토지를 개인이 임대한 경우, 특히 법인이 추후 항구적 이용권을 임대관계로 변경하는 경우 등에 대한 세부사항은 정부가 추후에 결정할 예정이다.

4) 地役權(easements)

이번 토지법의 채택에 따라 신설된 권리로써 지역권을 들 수 있다. 이미 민법 제274조에서 제한물권의 개념으로 부동산의 소유자가 인근의 토지에 대해 제한적인 이용권을 요청할 수 있다고 한 바 있으나 실제로 이루어지지는 못하였다.

지역권은 제한물권의 일종이다. 지역권은 일정한 목적에 따라 자신의 토지(즉 要役地)의 사용가치를 더욱 증가시키기 위하여 타인의 토지(즉 承役地)에서 제한적으로 편익을 취하고자 할 때 유용하게 이용된다. 본 토지법에 따르면 지역권의 설정주체는 공공기관과 민간주체 모두 가능하며 그 기간은 유한 또는 무한으로 정할 수 있다.[28]

지역권의 설정이 가능해지면 특히 에너지 관련 투자자들이 이점을 취할 것으로 예상된다. 예를 들어 에너지 운송을 위한 파이프라인을 건설하거나 에너지 개발을 실시할 때 이전에는 해당된 토지를 임대하여야 하는 불편함이 있었다. 본 토지법이 지역권 설정을 가능하게 하면서 이제는 지역권의 설정만으로 토지에서 프로젝트를 실시하는 것이 가능해졌다.[29]

28) 토지법에서는 지역권을 설정하는 주체에 따라 공공지역권(public easements)와 민간지역권(private easements)으로 나누고 있다.

29) Sirodoeva(2002).

다. 부동산 단일물권의 실현

이번 토지법은 궁극적으로 사유재산으로써 토지를 판매, 개발, 저당, 임대하는 등의 권리를 현실적으로 보장하는 데에 있다. 이번 토지법에서는 토지, 그에 딸린 건물・주택・구조물에 대한 통합된 물권을 실현하여 이러한 목적을 달성하고자 하였다. 부동산의 요소가 토지, 그에 딸린 건물・주택・구조물, 그리고 지표(sub-soil)라고 볼 때, 러시아에서는 이 세 가지에 대해 각각 물권이 행사되어왔다.[30] 이는 개인의 토지소유를 토지법이 인정하고 있다는 것보다 더 중요한 의미를 가질 수도 있는데, 이전의 사유화 과정을 살펴보면 1990년 주택의 민영화, 1993년 개인의 토지의 민영화, 1995년 민영화된 기업의 토지 매입으로 이어지는 일련의 과정에서 분리된 물권 때문에 진정한 부동산에 대한 재산권 행사가 제한되었다고 지적되었기 때문이다. 건물과 토지에 대한 분리를 원칙으로 삼는 러시아 토지법 체제 안에서 건물의 민영화가 토지의 민영화보다 빠르게 일어난 것 또한 이러한 이유를 배경으로 한다.

부동산에 대한 물권의 통합을 위해 본 토지법에서는 건물의 소유자가 토지 매입에서 우선권을 행사할 수 있도록 하고, 앞으로 토지의 매입시에는 토지에 영구적으로 딸린 건물 및 시설 또한 인수하도록 규정하였다. 건물에 대한 소유관계가 복잡할 때에는 토지에 대한 소유권 대신 임대관계로 전환하거나 공동소유를 택하도록 정하였다. 예를 들어 동일한 토지구역 안에 건물・주택・구조물들이 집합하여 콘도미니엄, 주거용 아파트 등을 구성하고 있다면 관련자들은 지분을 나누어 해당 토지를 공동으로 매입하여야 한다. 하나의 건물을 여럿이 공동으로 소유하고 있으면 관련인이 지

30) 지표의 자원에 대한 소유관계에 대해서는 Federal Law No. 2395-1 of February 21, 1992 "Concerning Subsurface Resources"에서 정하고 있으며, 본 법은 최근 Federal Law No. 57-FZ of March 29, 2002의 채택에 따라 개정되었다.

분을 나누어서 공동으로 토지를 소유하거나 공동 임대하게 된다. 또한 건물을 점유하고 있는 주체와 건물을 관리하는 주체가 다르면 양자 간 합의를 통해 계약조건을 분명히 정하고 이에 근거하여 토지임대계약을 하도록 하였다.

이번 조치와 함께 토지법은 기업 등 사회단체가 토지를 회사설립자본에 포함시켜 대차대조표 작성시 명기할 수 있게 하였다. 따라서 앞으로 기업이 자산관리 차원에서 그동안 겪었던 불이익은 해소될 것으로 기대된다. 나아가 부동산에 대한 저당권을 기초로 부동산담보부 채권을 발행하는 것이 가능해지는 등 선진화된 금융시장을 준비하는 기반을 마련하였다고 볼 수 있다.

라. 외국인 토지소유 및 투자관련 규정

외국인 역시 건물·주택·구조물을 소유하고 있으면 부속된 토지를 매입하거나 임대하는 우선권을 행사할 수 있다고 하여 외국인의 부동산시장 진출에 대한 기대감을 높였다. 그러나 아직 외국인의 토지소유에 대한 러시아 국내 여론의 염려가 높은 점을 고려한다면 실제 외국인이 토지권리를 확보할 수 있게 될 때까지는 다소 시간이 걸릴 전망이다. 현지 보도에 따르면 본 조항이 실행되기 위해 외국인의 토지소유가 금지될 특수지역을 명시한 대통령령의 제정이 요구되고 있다. 따라서 관련된 대통령령 및 부속법률의 제정시기에 따라 토지시장에서 외국인의 내국인 대우 문제의 진전정도가 정해질 것으로 보인다.

다만 본 토지법을 통해 토지개발사업 허가과정을 명시한 것은, 외국인이 러시아 국내에서 사업을 펼칠 때 토지의 불하과정이 불투명하였기 때문에 발생하였던 문제를 어느 정도는 해소시킬 것이라는 지적이 있다.

즉 非건축용 사업목적으로 토지를 신규 취득하는 경우 ▲입찰공고 ▲토

지취득신청 ▲지방당국의 검토 및 판매결정 ▲계약서 체결의 과정을 거치게 된다고 하였다. 건축용 신규 토지를 배정받기 위해 예비승인을 거치는 경우는 도시지역 이외 토지에 대한 대규모 산업자본이 투자될 때 적용하며 ▲예비조사를 위한 토지개발계획 선정 ▲지역주민에 의한 토지개발계획 공고 ▲예비승인 ▲토지계획 확정 ▲서면설계 준비 ▲당국의 최종결정 ▲임대계약 체결 순서로 이루어진다고 하였다.

하지만 여전히 토지개발계획의 수립과정이 경쟁에 의한 선정이 아닌 정부 및 사업당사자 간의 협상에 따르고 있다는 점이 한계로 지적되고 있다. 따라서 일부에서는 기존의 토지개발사업 허가과정을 토지법상에 밝혀 적었다는 것 이상의 성과는 없었다는 분석도 나오고 있다.

제4장 토지개혁의 과제와 전망

1. 토지개혁의 과제

2001년 말 토지법이 전격적으로 채택되면서 러시아의 토지개혁은 새로운 국면을 맞이할 것이라는 기대가 높아지고 있다. 그러나 일각에서는 토지법이 가져올 성과에 대해 다소 유보적인 평가도 있는 것이 사실이다. 이번 토지법이 투자자들에게 러시아 토지제도의 변화가능성을 제시하고 부동산시장 발달을 비롯한 투자환경에 대해 낙관하게 한 것 이상으로 구체적인 진전을 이루지는 못했다는 것이다. 이처럼 토지법 채택을 반기면서도 일부 분석가가 향후 실현될 실질적인 효과에 대해서는 다소 유보적인 태도를 취하고 있는 이유는 토지법 채택 이후 관련법에 대한 개정이 조속히 이루어져야 개혁이 속도를 얻고 실질적인 효과에 도달할 것이라는 인식이 강하기 때문이다. 그러나 토지법 채택이 토지권리관계를 선진화하고 시장의 원칙에 입각하는 부동산시장을 정착시키기 위한 법제변화의 계기를 마련하여, 토지법 자체에서는 누락되었던 중요한 과제들이 앞으로 차례로 해결될 것으로 기대된다. 본 장에서는 부동산과 관련하여 그동안 수없이 지적되어온 부동산 금융 제공, 토지조세정책, 토지개발제도 개혁을 중심으로 과제를 살펴보고자 한다.

가. 부동산 금융

금융수단의 제공은 개인과 법인이 토지를 매입하거나 개발을 할 수 있도록 지원하기 위해 필수적이다. 토지를 비롯한 부동산의 개발은 상당한

규모의 투자를 요구한다는 점이 특징이다. 이러한 이유로 부동산에 대한 인수와 개발을 활성화하기 위해서는 민영화에 이어서 개인과 법인에 대한 부동산 금융제공 확대가 이어져야 한다는 점이 World Bank 등의 연구자료에서 토지개혁의 조건으로 지적되어왔다.[31] 나아가 중장기 부동산저당금융(mortgage)의 제공은 가계가 장기적인 경제계획을 세우도록 도와주는 역할 또한 한다는 점에서 국민경제에 바람직한 영향을 끼칠 것이 기대되었다.[32]

전반적인 러시아 국내 은행 및 금융시스템의 발전이 정체되고 거시경제적 환경이 불안하여 러시아에서 부동산 금융의 발전은 1998년 이후 본격적으로 시작되었다.[33] 초창기 부동산저당금융을 활성화하려는 노력은 정부 및 국제금융기관의 원조를 바탕으로 이루었다. 예를 들어 USAID(U.S. Agency for International Development)는 금융기관이 부동산 관련 대출 확대시 위험을 러시아 정부가 보장하는 조건하에 주택저당권자와 건설사업주체에 대한 금융지원 확대를 도모하였다.[34] 정부는 부동산저당금융과 주택자금대출을 위한 정부기구(Agency for Mortgage and Housing Lending)를 설치하여 자체적인 부동산 금융 조성을 지원하였고, 최근에는 부동산담보부 채권의 보급에 박차를 가하고 있다. 부동산저당금융의 활성화를 위한 법적 근거를 완성하기 위한 노력 또한 이어져, 연방법 102-FZ가 1998년 7월 16일 채택되었고 최근에는 2002년 2월 11일의 개정안이 통과됨으로써, 본 법이 부동산저당금융을 확대하기 위한 법적 근거를 제공하게 되었다.[35]

---

31) Galal and Razzaz(2001); Kosareva and Struyk(2001), Chapter 4; Limonov, Oding and Vlasova(2000) 등 자료를 참고하기 바람.

32) Avraamova(2002).

33) 1990년대 초 Sberbank가 러시아 최초로 mortgage의 제공을 시작하였으나 보편화되지 않았다.

34) USAID homepage 참고.

35) Russian Federation Law No. 102-FZ of July 16 in 1998. "Concerning Mortgage."

러시아에서 현재 이용 가능한 부동산담보대출(mortgage lending, 부동산을 담보로 하는 대출상품)은 다음과 같이 나눌 수 있다.[36] 첫째, 일반 상업은행 또는 상업은행이 조성한 기금이 제공하는 상품이 있다. 둘째, 주로 대규모 건설이나 투자회사가 프로젝트 수행 초기단계에서 재원확보를 원활하게 하기 위해 조성한 기금이 제공하는 상품이 있다. 셋째, 非은행권 대출기관에 의한 상품과 부동산저당금융 전문은행의 상품이 있다. 후자는 러시아 내 관련한 법적 규범체제나 등록, 금융규범, 조세혜택에 대한 규정 등의 준비가 완료되지 않아 아직 러시아 내에서 널리 보급되지 않았고, 다만 2001년에 처음으로 부동산을 담보로 발행된 채권을 정부가 지급보증하는 등 자산유동화를 용이하게 하는 금융상품이 도입되면서 앞으로 활성화될 것으로 보인다.[37]

그러나 최근 부동산 투자에 대한 수익률이 높아질 것이라는 기대에 따라 부동산 금융의 전망 또한 밝아지면서, 금융기관들은 더 다양한 부동산 금융관련 상품을 개발하고 있다. 상업은행들이 금융위기의 충격에서 벗어나 가계대출을 더 많이 공급하기 시작하였고, 2000년부터 인플레이션 압력이 진정되고 거시경제 불안요소가 감소하면서 실질이자 부담은 낮아질 것으로 기대된다. 가계소득이 금융위기 이전수준을 회복하면서 주거환경의 개선에 대한 수요와 토지개발 수요가 증가할 것으로 예상되는 가운데, 가계를 위한 주택금융과 토지개발 관련 부동산 금융에 대한 수요는 더욱 늘어나고 있다.[38]

앞으로 러시아에서 부동산담보대출이 확산되어 부동산 금융상품이 널리 이용되기 위해서는 다음과 같은 과제를 극복하여야 한다. 우선 부동산담보대출의 수요자들이 금융기관에서 제시하는 조건이 너무 까다롭다는 기존

36) Avraamova(2002).
37) Russian Business Monitor. Sept. 4, 2002.
38) Kosareva and Struyk(2001) p.142 참고.

인식에서 벗어나야 한다.[39] 저당권설정자인 금융기관이 저당권이 설정된 자산에 대해 강제처분을 이행하고자 할 경우 저당권자(또는 저당상품을 산 고객)의 저항을 받아 자본의 회수가 어려울 것이 예상되기 때문이다. 둘째, 아직까지 부동산담보대출시 은행이 저당권을 행사할 수 있는 법적 기반이나 사회적 인식이 만족스럽지 못하다는 점을 지적할 수 있다.[40] 많은 러시아 내 부동산 전문가는 러시아의 부동산담보대출을 규율하는 법적 근거가 저당권설정자의 권리를 제한하고 있다고 지적한다. 즉 저당권이 설정된 집을 강제로 처분하고자 할 때 예를 들어 헌법이 정한 바에 따라 해당 주택이 저당권자인 가족이 거주할 수 있는 유일한 장소라면 강제로 가족을 내몰 수 없도록 하고 있다. 사회적으로도 금융기관이 계약에 따라 저당권이 설정된 부동산을 처분하는 것에 대한 인식과 이해가 부족한 것이 사실이다.

부동산 개발사업에 대한 장기대출이 확대되기 위해서는 무엇보다도 부동산에 대한 담보설정이 실현될 수 있도록 현재 추진 중인 토지권 및 거래권 보장 과제가 조속히 실현되어야 한다. 나아가 담보로써 부동산이 가치를 갖기 위해서는 금융기관이 대출회수에 실패하였을 때 담보대상을 처분하기가 용이하여야 한다. 따라서 토지등록사업을 마무리하여 토지권리관계를 명확히 정의하고 거래를 보장하여 토지의 유동화를 용이하게 해줄 필요가 있다. 최근 러시아 정부가 자산유동화채권으로 부동산 담보부 채권시장을 육성하는 등의 노력을 시도하는 것이 같은 맥락이라고 할 수 있다.

나. 조세정책

러시아는 1991년 제정된 토지세법(Concerning Payment on Land)에 따라

39) Kosareva and Struyk(2001).
40) Avraamova(2002).

토지를 소유하거나 이용권을 가지고 있는 주체에게 토지세를 부과하여왔다. 러시아에서 토지세는 지방재정을 충당하기 위한 수단일 뿐 아니라, 다음과 같은 부가적인 기능을 하여왔다. 첫째, 토지가 시장가격에 따라 거래되지 않는 러시아에서 정부의 토지세율정책은 토지의 가치를 나타내기 위한 수단으로 사용되어왔다. 민영화 과정에서는 정부가 토지세율에 지역별 가중치를 주어 고시한 토지기준가격에 따라 거래되는 토지매각 대금이 결정되었다. 따라서 토지세 정책에 따라 토지의 민영화 및 그 이후의 거래가격 형성이 영향을 받게 되었다. 둘째, 토지세율은 민간주체가 토지를 인수하여 소유권을 확보할 것인지 아니면 원래대로 장기임대형식의 토지이용권만을 유지할 것인지 결정하는 중요한 잣대가 되었다. 즉 조세부담 정도는 토지세와 토지소유 및 유지에 드는 비용을 비교하여 앞으로의 토지보유 형태를 결정하는 기준이 되어왔다. 예를 들어, 1997년 이후에는 토지소유권이 제대로 보장되지 않는 상황에서, 토지세가 토지를 임대하여 받는 임대료보다 높았기 때문에 토지를 소유하기로 하는 결정이 부담스러웠다. 상트페테르부르크市의 예에서 알 수 있듯이 토지세율보다는 토지세율에 몇 배로 매입가격을 정하는가가 중요하다.[41] 그러나 지역별로 차등화된 세율을 적용하는 시스템이 아직 정교하지 않아, 지방에 따라서는 현지의 토지가치보다 상대적으로 높은 세율을 적용받고 있으며, 결과적으로 매입가격을 상승시킨다는 문제가 지적된 바 있다.[42]

앞으로도 민간부문이 토지소유를 결정하면서 형성될 초기의 토지시장에서 정부의 토지세 정책이 변함없이 토지의 최초 가치를 제시하는 주요 변수가 될 것이다. 따라서 미국 소재 Lincoln Center 등 연구소의 전문가들은

41) 상트페테르부르크에서는 1995년 신생 기업에 의한 토지매입시 매입가격을 토지세의 200배로 정하였다. 그러나 지나치게 높은 가격이 토지의 민영화를 방해한다는 지적에 따라, 그 배수를 150배로 하향조정하였고, 이후에는 토지 위치에 따라 12배에서 112배 사이에서 차별 부과하는 방식으로 전환하였다

42) Limonov, Oding and Vlasova(2000), p. 21.

앞으로 토지의 등급을 지역에 따라 그리고 용도에 따라 세분화하도록 하여 해당 토지의 가치를 더 정확하게 반영할 수 있는 토지세 정책이 수립되어야 한다고 제안하고 있다.

다. 토지개발관련 제도

부동산 금융과 부동산 관련 조세정책과 함께 러시아 국내 전문가들이 향후 토지개혁 과정에서 중요한 과제라고 지적하고 있는 것은 토지개발에 대한 규제의 개선이다. 오늘날 러시아의 토지개발은 토지에 대한 용도를 일일이 허가받아야 하는 제도(permitted or targeted use)를 따르고 있으나, 앞으로는 토지의 용도별 구획을 설정하는 제도(legal zoning)로의 전환을 시도하여야 한다는 것이다.

이러한 요구는 도시개발허가과정과 도시계획의 수립에 관한 정부의 행정이 더욱 투명하고 객관적이며 효과적으로 이루어져야 한다는 인식을 바탕으로 한다. 현재는 대부분의 지역에서 개발자와 정부 간에 일대일 협상을 통해 토지사업허가가 이루어지는 체제가 유지되고 있다. 이러한 체제하에서는 협상과정이 투명하지 못하고 관료의 간섭을 받을 여지가 많으며 부정부패를 키울 수 있다는 염려가 높다. 이러한 상황을 반영하여 모스크바 소재 도시경제연구소는 앞으로 앞서의 염려를 극복하고 개인의 재산소유 및 이용의 자율성을 보장할 수 있도록 다음과 같은 사항이 도시개발규범 개선에 고려되어야 한다고 제안한 바 있다.[43]

① 토지개발을 수행 중인 투자자에게 확신을 줄 수 있도록 토지를 시민들에게 배분하고 불하하는 과정을 개선하여야 한다.
② 건설사업의 면허취득과정이 투명하지 못한 도시개발 관련 행정이 개

43) Kosareva and Struyk(2001), p. 97 참고.

선되어야 한다.

③ 도시계획을 결정하는 과정과 결과가 대중에게 공개되어야 한다.

④ 애매한 규정을 대신하고 법적으로는 구속력을 갖춘 도시계획 규범을 세워야 한다.

⑤ 도시계획은 시 정부의 재정정책을 비롯한 다른 분야의 정책 기조와 일관성을 유지하여야 한다.

토지 개발과 관련한 변화의 요구를 실현할 수 있는 방법으로써 토지구획설정의 정착이 대안으로 거론되고 있다. 본 안에 따르면 도시 내부에 지정된 토지구획별로 토지의 용도가 정해지고 설정된 구획 내에서는 용도와 규제가 동일하게 적용된다.[44] 토지구획이 설정되면 토지개발을 위한 사업의 조건에 대해 일정한 규칙에 따라 허가를 받게 되므로 허가과정에서 있을 수 있는 불투명성이 상당부분 해소되고 개발업자는 최소한의 규제하에 사업을 진행할 수 있다. 러시아 정부는 이미 위의 문제를 인식하고 토지구획의 설정을 앞당기기 위해 1998년 이후 도시계획법(Town Planning Code)을 개정하였다.

앞으로 이루어야 할 과제는 각 지방정부와 시 정부가 연방이 이미 채택한 도시계획 관련법이 실제로 러시아 전역에 적용될 수 있도록 일관된 원칙에 입각한 지방단위의 법을 준비하는 것이다.[45] 도시경제연구원에 따르면 아직까지 실제로 도시계획법의 명령을 따라 관련된 지방법을 채택한 도시는 2000년 말 기준으로 소수에 지나지 않는 것으로 보고 있다. 2001년 토지법에서 토지개발과정에 대해 다루고 있기는 하지만 여전히 세부내용이 모호하고 공공용지의 불하 및 사업 과정을 명문화한 것 이외에 새로운 내용은 눈에 띄지 않는다는 지적이다.

44) Farvacue and McAslan(1992), p. 64.

45) Kosareva and Struyk(2001), p. 100.

도시계획법은 개인의 토지이용을 규제하는 기본법이다. 러시아 내에서는 토지법의 채택 이후 앞으로 개인의 토지이용권이 보장되고 이미 설정된 장기적인 도시개발이 유지되는 한도 내에서 기존의 규제를 적정수준까지 완화해야 한다는 요구가 높다. 따라서 연방과 지방정부, 시 정부는 권역별로 장기적인 도시개발 마스터플랜을 세우고 규제체제를 이에 부응하도록 개혁함으로써 도시 내 토지개발에서도 변화를 모색할 것으로 보인다.

2. 전망 및 시사점

지금까지 살펴본 바에 따르면 러시아에서 토지 및 부동산 제도개혁은 2001년 말의 토지법 채택을 계기로 중요한 전환점을 맞이한 것으로 보인다. 현재 러시아에서는 1992년 이후 연속된 일련의 법적 조치에 따라 토지와 부동산의 소유권 가운데 상당 부분이 이미 개인이나 사유화된 법인에 이전되었다. 그러나 토지의 사적 소유는 토지법의 채택이 지연되는 과정에서 법적, 제도적인 미비점을 안고 있어 개인의 재산권은 여전히 불안정한 상태이다. 토지와 부속된 건물 및 시설에 대한 권리가 분리되어 존재하였기 때문에 재산권 행사나 개발의 수행에 지장을 초래하였다. 이러한 문제점들은 개인의 투자동기를 약화시키고 거래성을 제한하여 시장의 발달을 저해하였다. 부동산의 개발도 한계에 부딪쳤다. 개발은 정부의 규제에 얽매였고 토지 및 부동산에 대한 불완전한 재산권은 투자자가 투자에 대한 확신을 가질 수 없게 하였다. 관련된 금융상품시장 발달이 미루어지면서 토지 및 부동산 관련 개발의 여건은 여전히 낙후되었다.

2001년 말 新토지법이 채택됨에 따라 이제까지의 논란을 마무리하고 변화의 요구를 수용하기 위한 원칙이 정해졌다. 토지법을 통해 드러난 향후 정부정책의 방향은 부동산 보유에 대한 권리관계를 단순화하고 민간의 부

동산에 대한 재산권 행사를 법적·제도적으로 보장하는 것이다. 최근의 국내경제 안정과 함께 살아나고 있는 러시아의 부동산 수요는 시장을 통해 해소되어야 하며, 토지 및 부동산 또한 다른 상품과 마찬가지로 시장을 통해 효율적으로 배분되는 시스템이 실현되어야 하기 때문이다. 이미 2000년 이후 모스크바에서는 경제활동이 활기를 되찾으면서 사무용 공간 임대 수요가 높아졌지만, 아직 러시아 내 부동산의 개발과 공급이 정부의 규제와 투자 부족으로 탄력적이지 못한 상황이다.

체제전환 초기와 비교하였을 때 중요한 변화는 토지가 재산이라는 인식이 이미 러시아에서 자리잡았다는 점이다. 舊소련의 몰락 직후 일어난 토지개혁이 어려움을 겪은 요인 중 하나는 많은 러시아인이 토지는 농업과 식량생산 용도로 존재한다는 전통적인 인식을 쉽게 버리지 못하였기 때문이다. 1990년대 초에는 토지매매의 자유화에 대한 반대의 근거로 농민들은 농지가 식량생산이 아닌 다른 용도로 대거 전용될 수 있다는 염려를 거론하였다. 토지개혁에 관련하여 도시인들은 역사적으로 수차례 반복되었던 식량위기를 떠올렸으며, 이들은 토지 매매가 자유화된다면 농민들이 타지인이나 외국인에게 토지를 매도할 것이고 결과적으로 식량수급이 불안해질 수 있다고 생각하였다. 실제로 체제전환 직후 토지의 민영화가 허용되면서 작물의 자급자족을 위해 농지를 소유하는 도시인들이 늘어났다는 것이 이러한 사고를 반영한다.[46]

1999년 이후의 경제성장을 이어가기 위해 투자환경을 개선해야 한다는 요구가 강하게 일어나고 있다는 점에서 토지법 개혁의 필요성이 쉽게 납득될 수 있을 것으로 보인다. 경제성장과 재산권간의 관계에 대한 기존 연구는 국가차원에서 재산권이 보장이 되지 않는 것이 각종 부패와 비공식 경제활동, 폭력조직을 배양한다고까지 보고 있어 토지를 비롯한 개인재산권의 확립이 가져오는 파급효과의 범위가 더욱 클 것임을 짐작하게 한다.

46) TACIS(2000).

지난 10년간의 진행과정에서도 알 수 있듯이 토지제도상 변화의 속도는 경제 외적인 요인에 의해 영향을 받을 공산이 크다. 의회 내 푸틴 행정부에 대한 지지의 강도가 토지개혁의 지속성을 좌우할 수 있다. 2003년 총선 이후 푸틴 행정부의 의회 내 영향력이 약해진다면, 토지개혁을 포함한 각종 개혁사안에서 푸틴 재임 초반에 보여주었던 정치적 지지와 추진력을 기대할 수 없을 것이다. 정부는 토지개혁의 완성으로 투자가 활성화되어 미래의 경제적 번영에 기여할 것이라는 논리에 따라 토지법 채택에 대한 공산당 등 보수파의 반대를 무마할 수 있었다. 하지만 경제가 침체되어 시급한 토지개혁 요구를 지탱하는 논리가 설득력을 잃고 그 결과 정치적인 지지를 상실한다면, 토지법의 채택과 함께 결정된 사항들은 다시 한번 선언적인 수준에 머무르게 될 염려 또한 있다.

마지막으로 지방정부와 연방정부 간의 관계변화 방향은 토지개혁의 완성을 위한 결정적인 요인이다. 앞서 러시아 내 주요 도시의 토지소유 구조를 살펴본 결과 조사대상 도시마다 상이함이 존재하는 것을 알 수 있었다. 이는 각 연방구성체 정부가 토지개혁에 상이한 정도의 적극성을 취하여왔고 그 결과 토지개혁의 성과가 지역마다 차이를 보이고 있기 때문이다. 체제전환 과정에서 토지행정이 脫중앙화가 이루어졌으므로 연방 차원에서 결정된 토지정책이 전국적으로 도입되기 위해서는 토지행정에서 자치권을 행사하고 있는 지방정부와 시정부의 정책공조 노력이 요구된다. 2001년 말 新토지법의 도입 이후 이루어질 성과에 대해 비관하는 많은 경우가 지방정부의 협조에 대한 의문을 바탕으로 하고 있으므로, 앞으로 연방정부와 지방정부 간의 정책적 공조노력을 통해 이미 결정된 토지개혁의 내용이 구체적인 정책으로 발전하여 러시아 전체 지역에서 실현되어야 한다.

한편 토지법의 통과와 토지 및 부동산 제도상의 변화는 한국을 비롯한 외국기업의 러시아시장 진출여건을 개선시킬 것이다. 앞서 언급하였듯이 토지 및 부동산 제도의 개선은 주요 도시의 부동산시장 활성화를 가져올

것이며, 이것은 러시아 내 건축시장 활성화로 이어질 것이다. 이에 따라 건축자재 등 건축관련 상품의 수출이 늘어나고 건축시공 및 엔지니어링 시장 또한 확대될 것이다. 무엇보다도 관련 제도의 보완에 따라 외국인이 러시아 현지에 생산시설 건설, 에너지 개발 및 운송, 유통센터 건설 등 부동산이 관련된 모든 투자 프로젝트를 진행하는 과정에서 더욱 투명한 행정을 기대할 수 있고 투자 안정성 또한 과거보다 향상될 것으로 기대된다. 이미 많은 서방기업이 토지 및 부동산 제도의 개혁방향에 주목하고 있으며, 이에 따라 앞으로 전개될 각종 법제변화에 대한 지속적인 관심이 요구되고 있다.

참고문헌

〈국내문헌〉

유해웅. 2000.『토지법제론』. 서울: 부연사.

곽윤직. 2001.『물권법: 민법강의II』. 서울: 박영사.

〈서양문헌〉

Avraamova, Elena. 2001. "Prospects for Mortgage Lending Development in Russia." *Russian Economic Trends Quarterly*, Vol.10, No.1:15-19.

Brooks, Kevin, Elmira Krylatykh, Zvi Lerman. Aleksandr Petrikov and Vasilii Uzun. 1996. "Agricultural Reform in Russia: A View from the Farm Lavel." World Bank Discussion Papers No. 327.

_____ and Zvi Lerman. 1994. "Land Reform and Farm Restructuring in Russia." World Bank Discussion Papers No. 233.

Butler, W. E. 1999. *Russian Civil Legislation*. The Hague, the Netherlands: Kluwer Law International.

Csaki, Csaba and Zvi Lerman. 2000. “Structural Change in the Farming Sectors in Central and Eastern Europe." World Bank Technical Paper No. 465.

_____ and John Nash. 1998. "The Agrarian Economies of Central and Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States." World Bank Discussion Paper No. 387.

Colliers International. 2001. *The Moscow Office Market*, 2nd Quarter, 2001. <Available: www.colliers.com>.

Ernst & Young Russian Legislation Website, www.tax.eycis.com.

Farvacue, Catherine and Patrick McAslan. 1992. “Reforming Urban Land Policies and Institutions in Developing Countries.” Urban Management Program Policy Paper No. 10675. Washington: World Bank.

Feder, Gershon and David Feeny. 1993. "The Theory of Land Tenure and Property Rights." In Karla Hoff, Avishay Braverman and Joseph E. Stiglitz eds. *The Economics of Rural Organization*. New York: Oxford University Press.

Galal, Ahmed and Omar Razzaz. 2001. "Reforming Land and Real estate Markets." World Bank Working Paper No. 2616

Harding, April. 1995. "Commercial Real Estate Market Development in Russia." World Bank CFS discussion Paper Series, No. 14896.

Hoff, Karla. 1993. "Designing Land Policies: A Overview." In Karla Hoff, Avishay Braverman and Joseph E. Stiglitz eds. *The Economics of Rural Organization*. New York: Oxford University Press.

Kaganova, O. Z. 1999. "Russian Home-building in Transition." *Journal of Real Estate*, Vol. 7, Issue 1: 65-76.

_____. 1998. *Monitoring Indicators of Land and Real Estate Reform in Russian Cities*. Mimeo. Moscow: The Institute for Urban Economics /Washington D.C.: The Urban Institute.

Kosareva, Nadezhda B. and Raymond J. Struyk eds. 2001. *Urban Management Reform in Russia, 1998～2000*. Moscow: The Institute for Urban Economics.

Linklaters. August 2002. *Russia Legal Update*. Moscow: Linklaters.

Limonov, Leonid E, Nina Y. Oding, and Tatyana V. Vlasova. 2000. "Land Market Development in St. Petersburg: Conditions and Peculiarities." Lincoln Institute of Land Policy Working Paper WP00LL1.

Nikonov. P, 2001. "Residential Reform in St. Petersburg: A Result of Unisystem Approach." Mimeo. Paper presented during "International Conference of Land Reform and Emerging Property Market in Russia" on May 29-30, 2001, St. Petersburg.

Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). 2001. *Investment Climate in the Russian Federation*. Paris: OECD.

Prosterman, Roy and Tim Hanstad. 1999. "Legal Impediments to Effective Rural Land Relations in Eastern Europe and Central Asia." World Bank Technical Paper No. 436.

Reuters. 2001. "Sales Held Up As Holes Are Filled in Land Code." (Nov. 27)

_____. Oct. 3, 2001. "Tight Moscow Market Offers High Profits."

Russian Business Monitor. Sept. 4, 2002. "Boom in the Mortgage Loan Sector in 2001."

Sapir, J. 2002. "Raising Investment in Russia and the Property Rights Issue." *Russian Economic Development*, Vol 13 No 3.

Sirodoeva, Olga N. 2002. "Easing Phobia." *Russian Petroleum Investor*, January: pp. 14～17.

Skyner, Louis. 2001. "Political Conflict and Legal Uncertainty: the Privatization of Land Ownership in Russia." *Europe-Asia Studies*, Vol. 53, No. 7: 981-999.

Spoor, Max and Oane Visser. 2001. "The State of Agrarian Reform in the Former Soviet Union." Europe-Asia Studies, Vol. 53, No. 6: 885-901

The State Committee of Statistics(Goskomstat). 2001. *Russia in Figures 2001*. Moscow: Goskomstat.

United Nations Human Settlements Programme. 2002. *Global Urban Indicators Database*, Version 2. <Available: www.unhabitat.org>.

World Bank Moscow Resident Mission. *Development of Land Ownership and Market in Russia*. <Available: www.fcc.ru>

TACIS. 2000. *The TACIS Russia Support to the Establishment of a Land Market Project: Completion Report*. Mimeo.

Toda, Yasushi, Nadezhda Nozdrina and G. S. Maddala. 1998. "The Auction Price of Apartments in Moscow." *Economics of Planning*, No. 31: 1-14.

Executive Summary

The State of Land Ownership Reform in Russia

Yoo Jung Ha

In 2001, Russia marked the 10th anniversary of the dismantling of the Soviet Union, which set in motion its transition to a market economy. Among the many achievements that can be considered in assessing the countrys performance during the 10-year economic transformation, this paper focuses on land reform. Land reform has been seen as a cornerstone that marks private ownership, a market-based economy, and a favorable investment climate in transition economies; but it has never been an easy task due to political conflicts. This regional report focuses on the recent progress in land reform under the Putin Administration after a brief historical overview and suggests some remaining tasks that must be completed to activate the land market in Russia.

The old land ownership system in Russia was based on a distinctive structure of legal relations regarding land. Other than ownership and leasing, which are the two principle types of land rights in many capitalist countries, natural persons or legal entities in Russia have claimed alternative use rights, such as lifetime inheritable use rights, permanent use rights, and free fixed-term use rights. As Russia began its economic transition, the government launched a privatization drive to end the states monopoly in the land market by transferring ownership on state-owned land to the private

sector, but the campaign failed to incorporate sufficient legal and institutional changes that would have stimulated land market development.

A survey conducted in 1998 on the land and real estate ownership structure in five Russian cities shows that it is difficult to draw a generalized picture of the status of land reform in various cities. This is consistent with other studies that have concluded the regional or municipal governments in Russia have responded to the need for privatization and commercial land market development with a varied degree of commitment. Such differences in the level of cooperation with the federal land reform policies were translated into differences in the land ownership structure in local land markets.

Among the various types of real estate, excluding land plots, residential buildings were more readily privatized than other types of premises, owing to the government's early decision on privatization of the residential stock as well as construction businesses. Also the government implemented supporting policies to liberalize private housing construction projects and permitted the creation of private funds to finance them. In the early 1990s, however, the short-lived boom in the housing construction business came to an end. Part of the problem was that the newborn private businesses were not experienced in independently steering profitable projects but the major culprit behind the failure to develop the housing market was the continued government intervention and regulation.

This paper argues that the various pressures on the Russian government to strengthen market functions for effective allocation of land and to boost real estate transactions in the late 1990s fueled the recent progress in Russias land reform. Against the backdrop of the rapid economic recovery from the

1998 financial crisis, the secondary market, where transactions between private sellers and buyers take place, is expected to see an increase in both the volume and diversity of demand. Since 1998, more domestic businesses have begun to demand more high-quality office space and the number of signed deals has been increasing. With more foreign companies making inroads, there has been increasing market demand for premises for targeted purposes such as retail businesses. However, without relevant laws and institutions to promote the land and real estate market, the undersupply in the land and real estate market in Russia seemed likely to continue.

Related legal impediments could have been eradicated by means of a new Land Code to replace the old Land Code that dated back to the communist era, as well as by amending related legal instruments. The Land Code is the basic law ruling the principle of land relations in Russia. However, land reform was delayed as Russian lawmakers failed to reach a consensus on the directions of reform. While the Land Code has been an eternal pending issue in the state duma, legal and institutional changes regarding land ownership have taken place. These gradual changes have been made throughout four periods: From 1991 to 1993, Russia began to prepare the legal groundwork to support the ownership of land by natural persons. In the next period from 1994 to 1997, legal persons, more specifically privatized companies, were allowed to buy land. This was followed by a rather turbulent period that lasted from the end of 1997 to 1999, when political factions stepped up fights to defend their favorite Land Code bills while President Yeltsin's power was waning.

In 2000, efforts to pass new land laws finally reached a turning point. President Vladimir Putin announced the Action Plan for the Government of

the Russian Federation in the Area of Social Policy and Economic Modernization of the Years 2000-2001 and resumed discussion on the coining of a new basic law to govern land institutions. As a result, the Land Code passed the Federal Council in October 2001, and a separate law on agricultural land will go into effect from 2003.

The Land Code indicates that Russia is finally moving on to a new phase of land reform by confirming private ownership of land and preparing the legal groundwork to proceed with land market development. The new law addresses the legal relations on rights to land. In other words, the new law defines the scope of land rights. Among other changes, one notable achievement of the Land Code is the simplification of the land ownership structure; the Code calls for the five different ownership and use rights to be re-classified into either ownership or lease rights, and that lands be re-registered according to the new structure no later than 2004. The Code no longer views rights to land plots separately from the rights to the premises and other facilities on the land. This perspective of the old legal framework, which considered the land separately from properties occupying the land, had caused numerous complications in market transactions.

The passage of the Land Code has resumed hopes that land reform will be accelerated. Remaining tasks in that vein include the promotion of real estate finance, adjustment of the land taxation policy and changes in the governments regulations on town planning and development. Past attempts at land reform were hindered by the predominance of traditional views of land as a production factor in agriculture; now Russian citizens regard land as a kind of property. Most of all, the need for a better investment environment that will lure larger foreign capital inflow will provide a good rationale for

persistent land reform. Meanwhile, the influence of the Putin administration in the parliament may bring political volatility in the implementation of reform. Cooperation between federal and local governments in regard to implementation will remain essential for land reform.

河由貞
이화여자대학교 영어영문학 졸업(1999)
이화여자대학교 국제대학원 국제학 석사(2001)
대외경제정책연구원 연구원(現, E-mail: yjha@kiep.go.kr)

著書
『유라시아 경제공동체(EEC)의 출범과 CIS 경제통합의 전망』(2001) 외

지역리포트 02-04

러시아 토지소유권 제도개혁의 성과와 과제

2002년 12월 20일 인쇄
2002년 12월 30일 발행

발 행 인	安 忠 榮
발 행 처	**對外經濟政策硏究院** 137-747 서울특별시 서초구 염곡동 300-4 TEL: 3460-1178FAX: 3460-1144
인 쇄	한라인쇄(02)503-3011대표: 박노부
등 록	1990년 11월 7일 제16-375호

【本書 內容의 無斷 轉載・複製를 금함】

ISBN 89-322-6055-9 94320
89-322-6017-6(세트)

정가 5,000원

Regional Report 02-04

The State of Land Ownership Reform in Russia

Yoo Jung Ha

러시아의 체제전환 성과를 이해하기 위하여 여러가지 분야별 과제의 수행 정도를 평가할 수 있을 것이다. 그 가운데 토지개혁은 개인 재산권의 성립과 시장경제의 정착, 투자환경 개선 등의 효과를 가져올 것으로 기대되므로, 체제전환을 위하여, 그리고 지속적인 성장기반을 마련하기 위하여 조속한 추진이 요구되었던 당연한 과제라고 할 수 있다. 이에 따라 본 지역리포트는 러시아 체제전환 10년을 맞이하여 체제전환의 성과를 토지개혁을 통해 평가하고 토지 및 부동산 제도개혁을 완성하기 위해 남은 과제에 대해 알아보고자 하였다.

對外經濟政策研究院
137-747 서울시 서초구 염곡동 300-4
TEL : 3460-1178 FAX : 3460-1144

