

남북한 부동산 제도 비교

이 해 정 / 현대경제연구원 연구위원

분단 후 70여년 간 서로 다른 경제 시스템 하에서 운영된 남북한은 부동산제도에 있어서도 상호 큰 차이를 보이고 있어, 통일될 경우 북한 지역의 부동산 처리 문제가 주요 쟁점으로 부각될 것으로 보인다. 본고에서는 체제전환국의 부동산 처리 사례가 주는 시사점을 살펴보았다.

남한은 토지를 포함한 모든 생산수단의 사적 소유를 인정하고 보호하고 있으나, 북한은 모든 생산수단의 국공유화 원칙에 기초하여 사적 소유권을 전혀 인정하지 않고 있다. 특히, 북한은 1946년 토지개혁 당시 토지등기부를 소각하고, 등기제도를 폐지한 것으로 알려지고 있다. 또한, 남한은 주택의 사적 소유를 인정하고 시장경제원리에 따른 자유로운 거래를 보호하고 있으나, 북한은 주택의 국공유화 원칙에 의해 무상분배와 저임대료에 기초한 배급제 형식의 주택공급정책을 시행하고 있다.

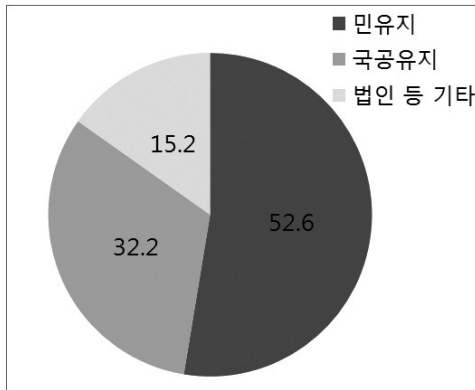
체제전환국의 부동산 처리 방식은 독일의 원소유자 반환, 헝가리의 원소유자 보상, 러시아의 무반환·무보상 방식 등 크게 3가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 통일 후 독일은 몰수재산을 원소유자에게 현물 반환하는 것을 원칙으로 하되, 반환이 사실상 불가능한 경우 예외적으로 보상하는 원소유자 반환 방식을 취했다. 그러나 반환소송의 폭주 등으로 부작용이 확대되자 통일독일정부는 원소유자 반환 원칙에서 원소유자 보상 원칙으로 정책을 변경하였다. 둘째, 헝가리는 몰수재산에 대한 손해의 정도를 조사한 후 손해에 대한 보상액을 산정하여 보상증서를 지급하는 원소유자 보상 방식을 시행하였다. 셋째, 러시아는 몰수재산에 대한 원상회복 차원의 법적 구제를 제한하는 무반환·무보상 원칙을 채택하였다. 다만, 바우처를 이용하여 국유기업의 주식과 국가 및 지방자치단체 소유 주택과 토지 등도 구입할 수 있도록 하였다.

독일의 사례를 볼 때, 원소유자 반환은 부작용이 커서 원소유자 보상 또는 무반환·무보상 원칙이 바람직한 것으로 보인다. 그러나 원소유자 보상 원칙을 채택하기 위해서는 원소유자 확인을 위한 제도적 장치가 마련되어 있어야 한다. 따라서 부동산 처리 방식을 결정할 때 각국의 제반 상황을 고려하여 적합한 방식을 선택해야 할 것이다.

개 요

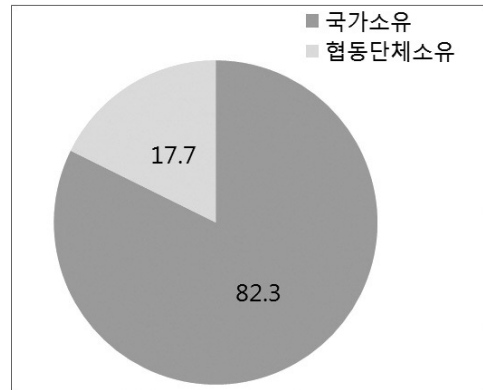
남북한은 분단 후 70여년 간 서로 다른 체제 하에 운영, 부동산제도도 상호 매우 달라 통일 후 북한 부동산 처리 방안이 주요 쟁점으로 부각될 전망이다. 남한은 토지의 사적 소유를 헌법상 개인의 기본권으로 인정·보호하고 있으나, 북한은 토지를 포함한 모든 생산수단의 사적 소유를 전면 부인하고 있다. 남한(2012년)은 민유지 52.6%, 국공유지 32.2%, 법인 등 기타 15.2%의 토지소유구조를 이루고 있는 반면, 북한(2005년)은 농경지가 전국토의 약 20%를 차지하고 있는데 이 가운데 10%는 국유, 90%는 협동단체소유이다. 이에 본고에서는 남북한 부동산제도 비교와 함께, 체제전환국의 사례가 주는 시사점을 찾고자 한다.

〈 남한의 토지소유구분(2012년 기준) 〉



자료 : 국토교통부(2013) 자료를 참고하여 현대경제연구원 작성.

〈 북한의 토지소유구분(2005년 기준) 〉



자료 : 한국토지공사(1998), 국토연구원(2005) 자료를 참고하여 현대경제연구원 작성.

남북한 부동산제도 비교

남북한 토지제도 비교

일반적으로 부동산은 토지와 그에 부착되어 있는 재산을 의미한다. 부동산에 대해 남한은 토지 및 그 정착물¹⁾로, 북한은 토지나 집과 같이 움직여 옮길 수 없는 재산²⁾

으로 각각 정의하고 있다. 남한은 토지를 포함한 생산수단의 사적 소유를 인정하고 보호하고 있으나, 북한은 모든 생산수단의 국공유화를 원칙으로 사적 소유권을 전면 부인하고 있다. 남한은 토지의 사적 소유권을 인정하면서도, 토지거래에 대한 제한과 규제가 존재한다. 물권변동 효력발생요건은 민법상 등기로, 토지대장, 임야대장, 지적도, 임야도 등을 지적공부³⁾로 활용하고 있다. 한편, 북한은 토지를 포함한 모든 생산수단에 대한 사적 소유권을 전면 부인하고 있다. 1946년 토지개혁과 주요 산업 국유화, 지하자원 및 산림수역 국유화 등을 추진하였으며, 1958년 농업·수공업·개인상공업의 협동화를 완료하였다. 1946년 토지개혁 당시 토지등기부를 소각하고, 등기제도를 폐지한 것으로 알려지고 있으며⁴⁾, 1965년 전국 국토조사에 기초한 토지등록을 실시하였다.

〈 남북한 토지제도 비교 〉

구분	남한	북한
토지소유	- 자본주의적 토지사유제 · 농지의 소유제한, 토지거래허가제, 투기방지 조세제도 등 토지에 대한제한과 규제	- 사회주의적 토지소유제 · 모든 생산수단의 국공유화
	- 민유지 52.6%, 국공유지 32.2%, 법인 등 기타 15.2% (2012년 기준)	- 도시토지 임야 : 국가 소유 - 농경지(전 국토의 약 20%) : 국유 10%, 협동단체소유 90%(2005년 기준)
토지 공부제도	- 부동산등기제도 · 토지등기부, 토지대장 지적도	- 부동산등기제도 폐지, 부동산등록제도 · 토지등기부 소각, 토지등록대장
토지시장	- 자유거래 원칙, 토지거래 규제	- 토지시장 부재

자료 : 국토교통부(2013), 한국토지공사(1998) 자료를 참고하여 현대경제연구원 작성.

1) 민법 제99조 제1항 토지 및 그 정착물은 부동산이다.

2) 사회과학원 법학연구소, 『민사법사전』, 평양 : 사회안전부출판사, 1997, p. 297.

3) 지적공부란 토지의 소재·지번·지목·면적·경계 또는 좌표 등 지적에 관한 내용을 등록하여 그 내용을 공적으로 증명하는 장부를 말함.

4) 탈북자를 대상으로 한 설문조사 결과 북한에는 부동산 등기제도나 부동산 등기부가 존재하지 않으며, 해방 이전의 등기부등본이나 등기필증을 몰래 소지하다가 발각될 경우 사형, 무기징역에 처하거나, 정치범수용소에 수용되므로 거의 다 소각한 것으로 알려지고 있음. 법원행정처, 『북한의 부동산제도』, 서울: 법원행정처, 1997. p. 187.

남북한 주택제도 비교

남한은 시장경제원리에 따른 주택의 자유로운 거래를 보호하는 한편, 북한은 무상분배와 저임대료에 기초한 배급제 형식의 주택공급정책 시행하고 있다. 남한은 주택의 사적소유를 인정·보호하고, 시장의 수요와 공급에 의해 주택가격과 주택량이 결정된다. 2010년 기준으로 남한의 주택보급률은 101.9%이며, 평균 가구원 수는 2.69명이다. 한편, 북한은 실물분배 형식의 주택국가공급체제를 유지하고 있다.⁵⁾ 2008년 기준 북한의 주택보급률은 75% 수준으로 주택이 절대적으로 부족한 실정이며, 평균 가구원 수는 4.08명이다.⁶⁾ 북한은 2002년 7.1 초치⁷⁾로 임금의 0.03% 수준이었던 주택 사용료를 현실화하여, 임차료를 소득 대비 3.9% 수준까지 끌어올린 바 있다.⁸⁾

〈 남북한 주택제도 비교 〉

구분	남한	북한
주택소유	- 주택의 사적소유	- 주택의 국공유화 · 무상분배와 저임대료에 기초한 배급제 형식의 주택공급 정책
주택등급	- 없음	- 특호 4~1급(5등급) · 사회적 계급에 따라 배정
주택 보급률	- 주택보급률 : 101.9%(2010년 기준) · 가구수 : 1,734만 가구(일반가구) · 주택수 : 1,767만 호 · 평균 가구원 수 : 2.69명	- 주택보급률 : 약 75% 수준(2008년 기준) · 가구수 : 589만 호 · 주택수 : 422~457만 호(추정) · 평균 가구원 수 : 4.08명
거처유형	- 아파트 47.1%, 단독주택 39.6%, 연립 다세대 주택 10.1%(2010년 기준)	- 연립주택 43.9%, 단독주택 33.8%, 아파트 21.4%
주택 공부제도	- 부동산등기제도 · 건물등기부, 건축물대장	- 부동산등기제도 폐지, 건물등록제도 · 건물등록대장
주택시장	- 시장의 수요 공급에 의한 주택가격 주택량 결정	- 국가에서 임차료 결정(농촌주택은 임차료 없음) · 1990년대 경제난 이후 배급제가 마비 되면서 주택거래가 공공연히 진행

자료 : 국토연구원(2005), 통계청(2011), Central Bureau of Statistics of DPRK(2009) 자료를 참고하여 현대경제연구원 작성.

5) 1990년대 경제난 이후 주택의 사적 거래가 공공연하게 이루어지고 있음. KOTRA(대한무역투자진흥공사), "북한의 음성적 매매에 따른 부동산 시장 활성화와 최근 동향", 『북한경제정보』, 2014. 2. 25일 게재. <http://www.globalwindow.org> 참고.

6) 박용석, "북한 주택시장의 현황과 과제", 『급변하는 통일시대의 북한 주택 대량공급 방안』, 대한건축학회 모듈러 건축위원회 세미나, 대한건축학회, 2014. 및 Central Bureau of Statistics of DPRK, DPRK Korea 2008 Population Census: National Report, 2009. 참고.

7) 북한은 2001년 7월 1일 경제관리개선조치(7.1 조치)를 발표하여 임금 및 물가 인상, 환율의 현실화와 기업의 독립채산제 도입 등을 시도하였음.

8) 조선로동당출판사(2002.7), "가격과 생활비를 전반적으로 개정한 국가적 조치를 잘알고, 강성대국 건설을 힘있게 앞당기자", 『KDI 북한경제리뷰』제5권 제1호, 2003. pp. 42~43

체제전환국의 부동산 처리 방식과 평가

① 원소유자 반환 방식 : 독일

원소유자 반환 방식은 구체제하에서의 몰수재산을 원소유자에게 현물 반환하는 것을 원칙으로 하되, 반환이 사실상 불가능한 경우 예외적으로 보상하는 방식을 의미한다. 이는 개인의 재산권 보장 원칙에 가장 부합하며, 반환 권리자 입장에서도 반환을 통해서만 애착이익⁹⁾의 회복이 가능하다는 장점이 있다. 그러나 소유관계 불분명에 의한 투자 기피 등으로 경제재건을 위한 투자가 위축될 우려가 있으며, 현점유자와의 마찰이 발생할 우려가 있다. 또한, 재산권 반환 청구 소송 폭주로 막대한 행정 비용 발생할 가능성도 있다. 특히, 사회주의 체제하에서의 반환 대상 재산가치의 대부분이 변경되었기 때문에 원물반환이 현실적으로 곤란하다는 한계도 존재한다.

1990년 8월 동서독간 체결된 「독일의 통일성취에 관한 독일연방공화국과 독일 민주공화국사이의 조약(통일조약)」 제41조 제1항은 몰수된 재산권에 대해 원소유자 반환 원칙을 채택하고 있다. 반환 대상은 1933~45년 나치에 의한 유대인재산 몰수, 1945~49년 소련점령권에 의한 몰수, 1949~89년 구동독정권의 몰수된 자산 등이며, 이 가운데 1945~49년까지 소련 점령 기간 중 몰수된 재산권의 처리는 외교 등의 이유로 보상 원칙을 채택하였다. 구동독체제 하의 개인소유 재산은 연방재산청과 주(州)재산청 주관하에 개인소유로 이전되었다.¹⁰⁾ 전체 토지 1,080만 ha의 약 40%에 달하는 420만 ha의 토지가 통일과 동시에 개인소유화 되었는데, 이는 구동독의 농업협동화가 개인의 농업생산조합 출자 형식으로 이루어졌고, 등기 제도가 유지되었기 때문에 가능했던 것으로 보인다. 약 700만 호 주택의 약 40%인 278만 호는 즉시 개인소유화 되었으며, 국영·조합주택 가운데 소유주가 확인된 51만 호(전체의 7.3%)도 개인소유로 이전되었다.¹¹⁾ 국공유 유지 대상 재산은 해당 재산의 소관기관에 귀속, 사유화할 재산은 모두 신탁관리공사를 통해 사유화가

9) 예를 들어 부모가 사망하면서 원소유권을 상속한 자손들에게 부모가 살던 고향의 가옥을 반환하는 것은 단지 금전적 가치로만 파악할 수는 없으며, 해당 가옥에 대한 권리자들의 애착이익은 오직 반환에 의해서만 고려될 수 있음. L. W. Keck, "독일 통일과 원상회복", 『통일 독일의 구동독 불법 청산현황과 우리에게 주는 시사점』, 통일대비 법무정책 세미나 자료집, 서울: 법무부, 1993. p. 19.

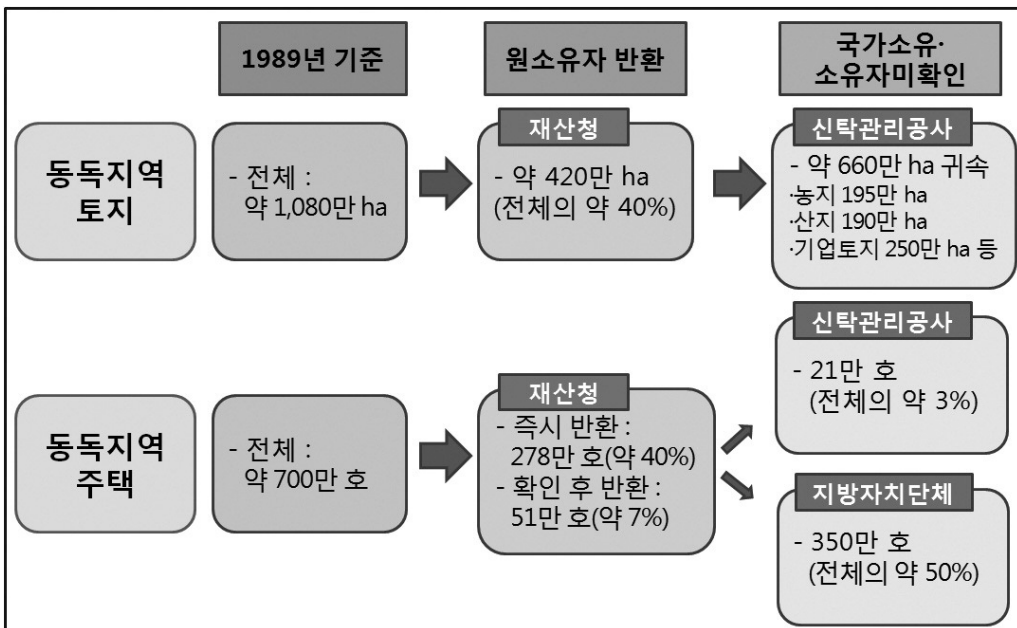
10) 신중갑, 『사회주의 국가의 토지 사유화와 통일한국의 토지문제 연구』, 한국토지공사, 1998. p. 171.

11) 주택은 생산수단이 아니기 때문에 구동독정부가 분단 이전에 건설되었던 기존 주택을 강제수용하지 않아 개인소유주택 비중이 높았음.

추진되었다. 국가소유 중 사유화 대상 재산과 소유자 미확인 재산은 신탁관리공사(Treuhandanstalt: THA)로 귀속되어 처리되었다. 농지·산지는 현경작자에게 장기 임대 후 우선매입권을 인정하였으며, 기업토지는 개별협상에 의해 매각·사유화를 추진하였다. 지방자치단체와 산하기업체 소유 공공주택은 지자체가 자체 설립한 주택업체가 사유화 추진하였으며, 세입자 우선매입권 및 임대료의 단계적 현실화를 통한 주택 사유화를 추진하였다.

한편, 반환소송의 폭주 등 부작용 확대로 「기업사유화의 장애요인 제거와 투자 촉진을 위한 법률」(‘91. 3. 15)을 제정하여, 반환에서 보상 원칙으로 변경하였다. 1996년 6월까지 부동산 및 기타 재산 반환 신청 240만 건 가운데 약 60%인 140만 건 처리하였는데¹²⁾, 부동산 관련 반환청구 대상은 전(前)동독 총면적의 1/3에 달했다.

〈 독일통일 후 동독지역 부동산 처리 〉



자료: 한국토지공사(1998) 및 외교부(2014) 자료 등 자료를 참고하여 현대경제연구원 작성.

12) 외교부, 『독일 개황』, 2014, p. 200.

② 원소유자 보상 방식 : 헝가리

원소유자 보상 방식이란 구체제하에서의 몰수재산에 대해 원소유자에게 해당 재산가치에 상응하는 보상을 지급하는 방식을 의미한다. 원소유자의 재산권을 인정하면서도 현점유자의 권리 보장이 가능하고, 원소유자 반환으로 인한 투자 장애의 부작용을 줄일 수 있다는 장점이 있다. 그러나 막대한 보상비용이 소요되며, 재원 마련을 위한 조세부담 가중으로 조세저항 우려가 상존하는 점, 적정한 몰수재산 가치 평가가 곤란한 점 등의 문제점들이 있다.

헝가리는 4차례에 걸친 보상법 제정('91.6~'92.7)으로 몰수재산에 대한 손해의 정도를 조사한 후 손해에 대한 보상액을 산정하여 보상증서(Compensation Note)를 지급하는 형태로 보상을 시행하였다. 1949~87년 공산정권에 의해 몰수된 재산, 1939~49년 파시스트 독재 체제와 2차 세계대전 직후 몰수재산, 정치적 이유로 인한 비물질적 손해 등이 주요 보상 대상이 되었다. 헝가리는 국가재산관리청(State Property Agency: SPA)의 주도하에 보상액 상한제와 누진적 체감제를 실시하였다. 1인당 보상금액은 500만 포린트(약 50,000 달러)로 제한하였으며, 20만 포린트 이하는 100% 보상, 20~30만 포린트는 50% 보상, 30~50만 포린트는 30%, 50만 포린트 이상은 10% 보상하는 등 보상액을 누진적으로 체감하였다. 보상증서는 현금과 유사한 기능을 가지며, 전매가 가능하고 국유기업 주식의 매입, 토지나 주택의 구입에 사용할 수 있도록 하였다.¹³⁾ 특히, 이 증서는 사회보장기금(Social Security Fund)을 통해 일정액을 연금 형태로도 수령할 수 있도록 하였다. 이는 몰수 자산의 진정한 소유자 판단이 현실적으로 불가능하므로 현물 대신 화폐로 보상해야 한다는 1990년 헝가리 헌법재판소의 판결에 근거한 것이었다. 40년 이상의 집단소유권을 통해 증식된 자산을 원소유자에게 반환하는 것이 형평에 어긋난다는 점도 고려한 것으로 보인다. 1차 보상법에 따라 83만 건, 2차 7만 건, 3차 32만 건, 4차 2.5만 건의 이의신청 제기, 이 중 31% 수준인 42만 건에 대한 배상 결정이 내려졌다.¹⁴⁾ 보상신청의 총 금액은 약 60~80조 포린트(6,000~8,000억 달러)에 달하며, 토지에 대한 승인액만 약 42조 포린트(4,200

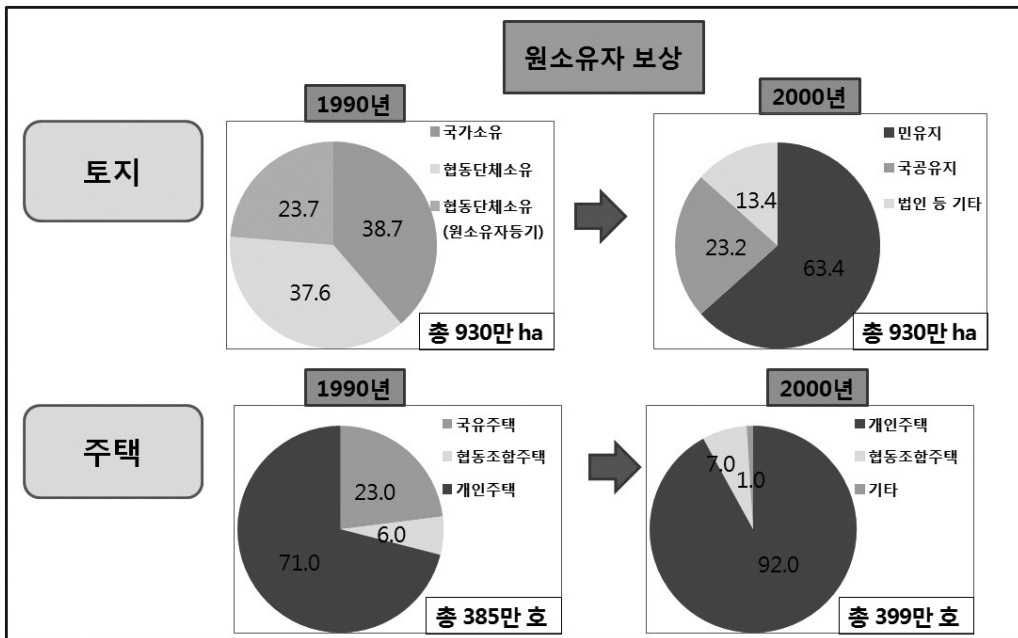
13) 한국은행 조사 제1부, 『주요 체제전환국 민영화 현황 및 특징』, 조사연구자료 96, 서울: 한국은행, 1996, p. 32.

14) 한국감정원, 『통일후 북한의 토지문제에 관한 연구』, 한국감정원, 1996, p. 89.

억 달러)에 달한 것으로 알려진다.

헝가리의 사유화는 2000년에 대체로 마무리된 것으로 평가되며 토지는 민유지가 63.4%, 주택은 개인소유가 92.0%에 달할 정도로 성공적으로 이루어진 것으로 평가된다.¹⁵⁾ 과거 집단농장은 총 570만 ha였으며, 이 가운데 350만 ha가 집단 소유형태였고, 220만 ha는 구소유자의 명의로 등기가 되어 있었다. 따라서 보상 신청은 집단소유의 350만 ha에 대해 주로 이루어졌으며, 농지는 10년간 장기 임대 후 매각 방식으로 사유화가 추진되었다. 체제전환 당시 헝가리의 개인주택 비중은 71%에 달할 정도로 주택 부문의 사유화는 이미 상당 부분 진전된 상황에서 체제 전환이 추진되었다.¹⁶⁾ 현점유자 우선 매각 및 임차료의 점진적 현실화를 추진하였으며 공공임대주택은 시가의 15%에 매각하면서 15년간 분할 상환하도록 하였다.

〈 체제전환 이후 헝가리의 부동산 사유화 〉



자료 : J. Popp, M. Stauder(2003) 및 Housing Statistics in the European Union 2010 등을 참고하여 현대경제연구원 작성.

15) J. Popp, M. Stauder, "Land market in Hungary", Agricultural Journals, 2003, pp. 173~178. 및 Housing Statistics in the European Union 2010 참고.

16) 헝가리는 1968년 '신경제메카니즘'의 도입으로 여타의 체제전환국에 비해 상당 부분 사유화가 진전된 상태에서 체제전환을 추진하였다는 것이 특징적인.

③ 무반환·무보상 방식 : 러시아

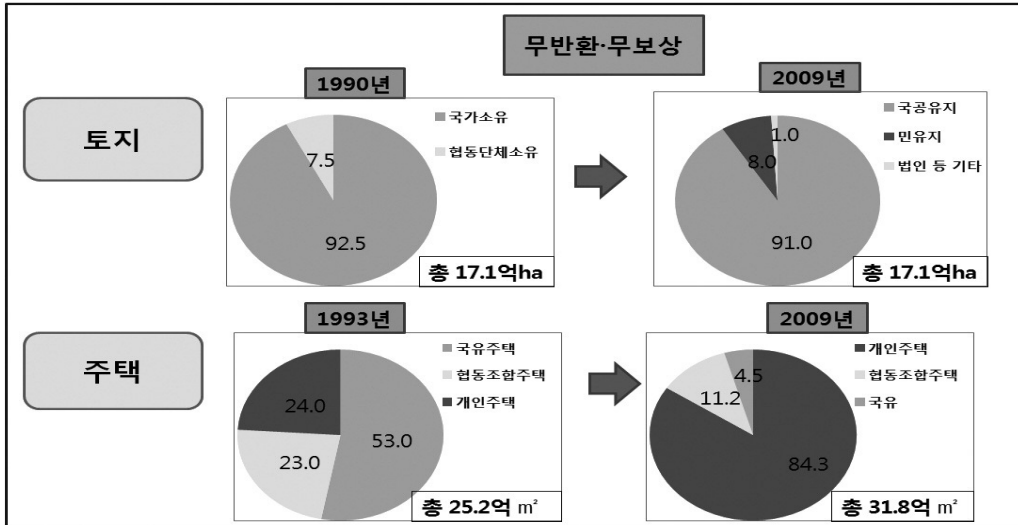
무반환·무보상 방식이란 구체제하에서의 몰수재산에 대한 원상회복 차원의 법적 구제를 제한하는 방식을 말한다. 이는 경제 발전과 국토의 효율적 이용이 가능하다는 점과 원소유자에 대한 반환·보상으로 인한 제반 비용 및 사회적 혼란의 최소화가 가능하다는 장점이 있다. 그러나 원소유권을 인정하지 않아 사적 재산권의 보장을 근간으로 하는 법치주의 원칙에 위배된다는 문제점도 존재한다.

러시아는 몰수재산의 반환이나 보상을 인정하는 규정을 두고 있지 않으며, 「국유기업 및 지방자치단체 소유기업의 사유화에 관한 법률」(‘91.7.3)에서 반환 가능성을 배제하는 규정을 명시하고 있다. 러시아는 시장경제체제 운영 경험은 물론, 사유재산제도와 등기제도가 없었기 때문에 현실적으로 원소유자를 확인할 수가 없었다. 러시아의 경우, 토지 국가소유가 70년 이상 지속되어 왔으며, 토지에 대한 국유화조치가 여타 사회주의국가들보다 더 광범위하고 엄격하게 시행되었다. 이에 러시아는 무반환·무보상 방식을 채택하였다. 한편, 모든 러시아 국민을 대상으로 연령제한 없이 1인 1매에 한해 액면가 1만 루블의 바우처를 25 루블(약 5 센트)의 저렴한 가격으로 매입할 수 있도록 하였다. 또한, 바우처를 이용하여 국유기업 주식, 국가 및 지방자치단체 소유 주택 및 토지 등도 구입할 수 있도록 하였다.¹⁷⁾ 러시아의 토지 사유화는 상대적으로 더디게 이루어지고 있으나, 주택 사유화는 2003년 개인소유가 70%를 넘어서면서 대체로 마무리된 것으로 평가된다.¹⁸⁾ 러시아는 토지개혁위원회와 지방위원회 주도로 농경지와 도시 토지 등에 대한 바우처 사유화가 추진되었으나, 토지 매매의 엄격한 제한으로 토지시장의 형성이 지연되었다가 2001년에 이르러서야 연방토지법과 농지매매법 등이 시행되면서 토지거래가 전면 허용되었다. 체제전환 이전 러시아의 주택은 대부분 국가 및 협동조합소유였으나, 주택난 해소를 위해 제한된 범위 내에서 개인주택 건설을 허용하였다. 1992년 12월에 실거주자가 주택대금을 바우처로 지급하고 개인소유권을 획득할 수 있도록 하는 바우처 사유화를 추진하였다.

17) 임경훈, “바우처 사유화의 논리 : 러시아와 체코의 경우 비교”, 『국제·지역연구』 제6권 제3·4호, 서울 : 서울대학교 한국정치 연구소, 1997, p. 102

18) National Report on the Status and Use of Land in Russian Federation in 2009, 러시아연방통계서비스 (<http://www.gks.ru/>), 장덕준, 『자본주의로의 험난한 여정 : 사유화를 통해 본 러시아의 체제전환』, 한울, 2008, 등

〈 체제전환 이후 러시아의 부동산 사유화 〉



자료 : National Report on the Status and Use of Land in Russian Federation in 2009, 러시아연방통계서비스 (<http://www.gks.ru/>), 장덕준(2008), 김수한·조영관(2010) 등을 참고하여 현대경제연구원 작성.

④ 종합 평가

독일의 사례를 볼 때, 원소유자 반환은 부작용이 커서 원소유자 보상 또는 무반환·무보상 원칙이 바람직한 것으로 보인다. 그러나 원소유자 보상 원칙을 채택하기 위해서는 원소유자 확인이 가능한 제도적 장치가 마련되어 있어야 한다. 따라서 부동산 처리 방식을 결정할 때 각국의 제반 상황을 고려하여 적합한 방식을 선택해야 할 것으로 판단된다. ㉞

〈 몰수 부동산 처리 방식 〉

구분	원소유자 반환	원소유자 보상	무반환 무보상
내용	- 구체제 당시 몰수재산의 원소유자 반환	- 원소유자에게 해당 재산 가치에 상응하는 보상지급	- 현점유자 권리 최대 보장 - 원소유자에 대한 무반환 무보상
장점	- 재산권보장원칙 견지 - 애착이익의 회복	- 원소유권 인정 - 권리관계 확인으로 부작용 최소화	- 신규 재건 투자 촉진 - 국토의 효율적 이용 - 사유화 관련 제반 비용절감
일반적인 문제점	- 신규 재건 투자 장애 - 현점유자와의 소유권 분쟁	- 막대한 보상 자금 소요 - 조세부담 가중으로 조세 저항 우려 - 적정 보상가격 평가 곤란	- 사유재산권 침해 - 원소유자 반발
국가	- 구동독, 체코, 폴란드, 루마니아 등	- 헝가리	- 러시아, 중국, 베트남

자료 : 현대경제연구원 작성.