

# 통일 후 북한주민의 부동산자산 배분을 위한 한국의 토지·주택제도 적용에 관한 연구

## An Application of South Korean Land and Housing Legislations to Real Estate Asset Distribution for North Korean Residents After Unification

최막중\* · 김현수\*\* · 김예성\*\*\* · 박은숙\*\*\*\*

Choi, Mack Joong · Kim, Hyun-Soo · Kim, Yea Sung · Park, Eun-Sook

### Abstract

This paper examines how South Korean land and housing legislations can be applied in order to resolve several issues associated with the distribution of real estate asset to North Korean residents after unification. It points out that distribution of agricultural land and housing to North Korean residents based on their rights to use or occupy is important in two aspects; to lessen the gap of real estate asset between South and North Korean residents and to reduce the possibility of North Korean residents' migration to South Korea. In order to achieve these goals, it suggests that disposal of the distributed land and housing by North Korean residents be restricted by imposing various transaction regulations which have long been utilized in South Korea in an effort to control investment and speculative demand. It further proposes that the inequality issue involved in the distribution of land and housing of different market values be resolved in the process of allocating new housing which will be supplied through massive urban development in North Korea after unification. For this purpose the major instrument of South Korea is the housing allocation rules which can be varied by different policy objectives.

키 워 드 · 통일 북한 토지·주택 부동산자산 소유권

Keywords · Unification, North Korea, Land and Housing, Real Estate Asset, Ownership

### I. 서론

한국은 급속한 도시화에 따른 주택부족 등 부동산시장의 수급불안정에 대처하기 위해 세계적으로 유례가 없을 만큼 강력한 정부의 시장개입을 통해 다양하고 복잡한 토지·주택제도를 구축하여 운영해 왔다. 특히 정부는 토지·주택의 취득과 처분에 관한 각종 규칙을 만들어 재산권 배분에 관여해 왔는데, 도시개발 및 주택공급 과정에서 토지수용에 따

른 재산권의 이전, 환지나 관리처분을 통한 재산권의 교환, 그리고 신규주택 분양에 의한 재산권의 분배 등이 그 일환으로 이루어졌다. 뿐만 아니라 부동산시장에서의 토지·주택 거래에 대해서도 거래 허가·신고제, 전매제한, 선매 및 환매제도 등을 통해 깊이 개입해 왔다. 한마디로 심각한 수급불균형이라는 ‘특수한’ 시장상황에 대한 정부의 예외적인 간섭이라고 할 수 있다.

그러나 오늘날 도시화가 성숙단계에 들어서고 주

\* Seoul National University (first Author: macks@snu.ac.kr)

\*\* Dandong University (Corresponding Author: hskim91@dankook.ac.kr)

\*\*\* Korea Research Institute of Human Settlements (yeasungs@empas.com)

\*\*\*\* Korea Research Institute of Local Administration(heaveni0910@naver.com)

택부족 문제가 해소되면서 부동산 시장이 안정됨에 따라 그동안 복잡다기하게 얽혀왔던 각종 토지·주택제도에 대한 통폐합 등 정비가 모색되고 있다<sup>1)</sup>. 그럼에도 불구하고 다른 한편으로는 앞으로 다가올 통일시대를 대비하여 북한의 토지·주택 배분이라는 또 다른 ‘특수한’ 과제 해결을 위해 지금까지의 한국의 토지·주택제도가 여전히 유용하게 활용될 가능성도 동시에 검토해볼 필요가 있다. 만약 그러한 가능성이 존재한다면 토지·주택제도의 정비는 현재 한국의 상황만을 기준으로 하기 보다는 통일시대 남·북한 단일 제도 구축의 당위성까지 고려하여 그 기본방향을 설정하는 것이 바람직하기 때문이다.

통일 후 북한도 역사적 맥락과 시대적 추세에 따라 다른 여러 체제전환국들과 마찬가지로 사유재산제를 기반으로 경제를 운영할 수밖에 없을 상황을 전제하면, 이에 따른 가장 중요한 이슈는 토지·주택 등의 재산권 배분에 관한 문제가 될 것이다. 이렇게 이해관계가 첨예한 문제를 해결하기 위해서는 매우 정교한 제도가 필요하다. 이에 본 연구는 현행 한국의 토지·주택제도를 대상으로 통일 후 남·북한 단일 제도를 구축함에 있어 북한의 토지·주택 배분 과정에서 여전히 유용하게 적용되어 북한주민의 자산 형성에 큰 영향을 미칠 수 있는 제도적 특성을 추출하는데 목적이 있다. 이후 제Ⅱ장에서는 선행연구 고찰을 통해 본 연구의 기초를 이루는 전제조건 및 선행연구와의 차별성에 대해 설명한다. 제Ⅲ장에서는 통일 후 북한의 사유재산제 전환에 따른 토지·주택 소유권 배분의 필요성을 제시하고, 이와 관련된 주요 정책적 이슈들을 도출한다. 그리고 제Ⅳ장에서는 이러한 이슈들을 해결하는데 유용하게 적용될 수 있는 한국의 토지·주택제도 특성을 분석하고, 마지막으로 제Ⅴ장에서 결론을 맺는다.

## II. 선행연구 고찰

통일 후 북한의 토지문제에 대한 관심은 독일 통일과 동구권 국가들의 탈공산화, 구 소련체제 해체 등 냉전체제 붕괴의 역사적 경험에 의해 촉발되었기 때문에 관련 연구는 90년대에 들어와 집중적으로 이루어졌다. 주된 논의는 북한의 토지개혁으로 몰수되었던 토지의 소유권 처리문제에 대한 토지법학 차원의 쟁점에서 비롯되었는데(김상용, 1994; 유해웅, 1994; 김민배, 1995), 특히 통일 독일이 이 문제를 원소유권 반환원칙에 의거하여 처리하였다는 점에서 우리나라에서도 주요 이슈가 되었다. 이후 북한 토지의 소유권 문제에 대한 연구는 사회경제적 측면까지 고려하여 확장되었으며, 주요 결과는 대표적으로 최상철·이영성(1998)에 정리되어 있다.

통일 후 북한의 토지소유권 문제를 접근함에 있어 선행연구들의 대전제는 역사적 경험상 통일 후 북한이 자본주의 시장경제체제로 전환되는 것은 필연적이며, 이에 따라 어떠한 단계를 거치든 궁극적으로 토지의 사유화는 불가피하다는 점이다. 그럼에도 불구하고 몰수토지의 처리문제에 대해 선행연구들은 공통적으로 독일과 같은 원소유권 반환(원상회복) 방식에 부정적인 입장을 취하고 있으며, 그 대안으로 헝가리에서와 같은 금전적 보상 방식(김상용 1994; 유해웅, 1994)이 제시되기도 한다. 원소유권 반환에 부정적인 이유로는 소련 군정의 효력, 월북자에 대한 호혜성, 등기부의 멸실로 인한 원소유자 입증의 어려움 등과 같은 법적·기술적 문제와 독일의 경우처럼 장기간의 반환청구소송으로 인해 초래 될 대북 투자위축과 개발 지연의 경제적 비용의 문제(최상철·이영성, 1998)가 거론되는데, 이러한 문제는 보상 방식에 있어서도 일부 존재한다.

그러나 원소유권 반환의 보다 근본적인 문제는 이로 인해 북한주민이 현재 점유하거나 이용하고

있는 토지를 상실하게 되어 삶의 터전이 붕괴될 수 있다는 점에 있다. 이에 따라 몰수토지의 처리문제에 대해 현실적 측면에서 현재 권리상태의 상호인정(김민배, 1995)이나 북한내 소유형태 유지(최상철·이영성, 1998)와 같은 대안이 제시되기도 하는데, 이러한 대안은 필요에 따라 보상 방식과 병행이 가능하다. 이러한 점에서 선행연구들이 공통적으로 가장 중시하고 있는 것은 북한주민의 토지이용권으로서, 특히 주택은 현재의 거주자, 그리고 농지는 현재의 경작자에게 이용권을 우선적으로 부여함으로써 북한주민의 생활안정을 꾀하여야 함을 강조하고 있다.

이에 따라 90년대에 제안되었던 북한토지의 사유화 방안은 임대제를 매개로 한 점진적 유상분배로, 이용자를 중심으로 북한주민에게 일정기간 토지를 임대한 다음 북한주민의 경제적 수준이 토지를 매입할 만큼 향상되면 우선적으로 유상 분배(불하) 또는 매각하는 방안이다. 이는 사유화를 즉각적으로 실시할 경우 적어도 두 가지 문제가 우려되었기 때문이다. 하나는 즉각적 사유화는 북한주민의 토지 매각을 부추겨 농업인력의 탈농촌 현상을 가속화시킬 수 있으며 대규모 탈북사태도 발생할 수 있으므로(최상철·이영성, 1998), 북한주민의 현지 정착을 유도하기 위해서는 일정 기간 임대제를 통한 제어가 필요하다는 것이다(김상용, 1994). 또 다른 우려는 즉각적 사유화에 따른 토지투기 문제로, 특히 남한주민의 북한토지에 대한 투기를 방지하기 위해서는 일정기간 임대제를 통해 토지 매매를 통제할 필요가 있다는 것이다(김상용, 1994; 최상철·이영성, 1998).

이후 2000년대에 들어서도 주로 토지법학 차원에서 몰수토지의 처리문제에 대한 논의가 진행되어 왔는데, 원소유권보다 북한주민의 현재 이용권을 우선하는 사유화 방식에 대한 관심은 지속적으로 증가해 왔다. 특히 그 구체적인 방안으로는 북한주민

에 대한 장기 임대나 유상 매각뿐 아니라 무상 분배에 이르기까지 대안 선택에 대한 논의의 폭이 확대되어 왔다(이승길, 2001; 제성호, 2005; 최철호, 2009; 윤기택, 2012).

본 연구는 이상의 선행연구들의 연장선 속에서 그 결과를 계승하고 있다. 본 연구 역시 통일 후 북한이 시장경제체제로 전환되는 것은 필연적이므로, 사유재산제 확립을 위한 토지·주택 등의 사유화를 전제한다. 또한 몰수토지 처리문제는 본 연구에서 직접적으로 다루지는 않지만 적어도 원소유권 반환 대신 북한주민의 이용권, 점유권이 우선되어야 한다는 선행연구들의 결론을 공유한다.

다만 구체적인 사유화 방안에 있어서는 최근의 연구흐름을 반영하여 즉각적 사유화 및 무상 분배의 가능성까지 고려한다. 토지와 주택 그 자체가 자산이라는 점에 주목하면, 북한주민의 경제적 수준을 향상시키기 위해서는 오히려 토지·주택의 조속한 사유화를 통해 자산 축적의 기회를 충분히 제공할 필요가 있기 때문이다. 또한 동일한 논리에서 자산 축적의 효과를 극대화하기 위해서는 유상보다 무상으로 분배할 필요가 있기 때문이다. 반면 선행연구들에서 우려되었던 바와 같이 즉각적인 사유화에 따른 토지 매매로 인해 발생할 수 있는 북한주민의 대규모 주거이동 및 남한주민의 북한토지에 대한 투기 문제는 반드시 임대제가 아니더라도 다른 제도들을 통해서도 해결할 수 있다. 실상 이러한 제도들을 마련함에 있어 현행 한국의 토지·주택 제도를 통일 후 북한에 적용하여 남·북한의 통합적인 제도의 틀 속에서 구축하고자 하는 것이 본 연구의 목적이기도 하다.

본 연구와 관련하여 냉전체제 붕괴 이후 사회주의에서 자본주의로 전환한 체제전환국 중에서는 러시아 등 CIS(Commonwealth of Independent States) 국가들의 사례를 눈여겨 볼 필요가 있다. 독일을 비롯한 동구권 국가들에 있어 사유화의 기

본원칙은 원소유권 반환이었지만,<sup>2)</sup> 러시아의 경우에는 현재 이용권, 점유권을 우선하여 집단농장과 국영농장 구성원 및 주택 거주자에게 토지와 주택을 분배하는 방식을 택하였다. 집단농장과 국영농장 구성원에게는 토지의 무상 분배 원칙이 적용되었으며, 특히 토지분은 노동기여도와 근무연한에 관계 없이 동일하게 배분되었다(산업연구원, 1993; 박재훈, 1993). 또한 주택 거주자에게는 주택의 유상 분배(매각) 원칙이 적용되었는데, 일정금액 이하의 국유주택에 대해서는 무상 양도도 이루어졌다. 이와 유사하게 체코에서도 주택조합소유의 주택에 대해 그 소유권을 개인에게 무상으로 이전한 바가 있다(Frydman et al, 1993).

### Ⅲ. 통일 후 북한주민의 부동산자산 배분

#### 1. 통일 후 북한의 토지·주택 소유권

##### 1) 북한의 토지·주택 소유권

북한은 토지를 비롯한 생산수단의 사회주의적 소유를 경제적 기초로 하고 있으며, 이에 따라 재산관계는 사회주의 사회생활의 기초로서 집단주의 원칙에 의해 설정된다(북한 민법 제3조, 제8조). 구체적으로 북한의 사회주의 헌법은 생산수단이 국가와 사회협동단체의 소유임을 천명하고(헌법 제20조), 국가소유는 전체 인민의 소유(전인민적 소유), 그리고 사회협동단체소유는 해당 단체에 들어있는 근로자들의 집단적 소유(협동적 소유)로 규정하고 있다(제21조~23조). 이에 비해 개인소유는 텃밭경리를 비롯한 개인 부업경리에서 나오는 생산물 등에 한해 인정된다(제24조). 토지법에서도 토지는 전체 인민이 소유하는 국가소유 및 협동경리에 들어있는 근로자들의 집단적 소유인 협동단체소유로 규정되는데, 후자의 경우라도 누구도 이를 팔고 사거나

개인의 것으로 할 수 없다(토지법 제9조~제11조). 이러한 소유권제도는 재산관계를 규정하고 있는 민법에서도 동일하게 나타난다(민법 제37조, 제44조, 제53조).

토지의 정착물인 건물도 원칙적으로 국가와 단체소유가 되는데, 살림집(주택)의 경우 국가가 지어 노동자, 사무원, 협동농민에게 이용권을 넘겨주므로(민법 제50조) 소유권은 국가, 이용권은 공민이 갖는다. 이와 관련하여 건설법은 도시살림집과 농촌문화주택을 국가 부담으로 건설할 것을 명시하고 있으며(제2조), 이렇게 국가 투자로 마련한 재산은 국가소유가 된다(민법 제44조). 한편 국가소유의 건물은 살림집, 공공건물, 생산건물로 나누어 관리하는데(도시경영법 제10조), 평양시의 경우 살림집은 평양시 인민위원회가 이용 허가하고 관리하도록 되어 있다(수도 평양시관리법 제18조).

##### 2) 통일 후 소유권 분배

본 연구는 이러한 북한의 사회주의적 국·공유재산제가 통일 후 시장경제체제의 근간인 사유재산제로 전환되는 것이 불가피할 것이라는 전제하에, 적어도 북한 주민의 생업과 생활에 필요한 농지와 주택은 현재 이를 점유, 이용하고 있는 주민에게 소유권을 배분하여 사유화하는 경우를 상정한다. 북한의 토지는 농업토지, 주민지구토지, 산림토지, 산업토지, 수역토지, 특수토지로 분류되는데(토지법 제7조, 부동산관리법 제2조), 원칙적으로 농업토지와 주민지구토지가 이러한 소유권 배분 대상이 된다. 농업토지는 경작할 수 있는 토지, 주민지구토지는 시, 읍, 노동자구의 건축용지와 그 부속지, 공공이용지, 농촌건설대지로서(토지법 제64조, 제69조), 후자의 경우는 보다 구체적으로 북한의 도시계획법상 도시 및 마을총계획에 의한 '살림집지역'(도시계획법 제18조)을 대상으로 할 수 있다.

이 외 용도의 토지에 대한 소유권 문제는 본 연구에서 논외로 한다. 다만 공장, 광산, 탄광, 발전시설 등 산업시설물이 차지하는 토지와 그 부속지로 구성되는 산업토지(토지법 제72조)는 북한의 경제개발과 통일비용 조달 등을 위해 경쟁입찰방식에 의한 사유화가 가능하다. 반면 산림토지, 수역토지와 문화유적지를 포함하는 특수토지<sup>3)</sup>는 자연환경과 역사문화 보전을 목적으로 하여 원칙적으로 사유화의 대상에 포함하지 않는 것이 바람직할 것이다.

북한주민에 대한 농지와 주택의 소유권 배분은 마치 한국의 민법상 점유로 인한 부동산 소유권의 취득(제245조)과 같이 점유권을 소유권으로 전환하는 경우로서, 원소유권 문제는 본 연구에서 고려하지 않는다. 다만 점유권을 인정한다는 측면에서, 원소유권 문제를 해결해야 한다면 반환보다 보상이 가까운 방식을 전제한다. 앞서 설명한 바와 같이 체제전환국가 중에서는 대표적으로 러시아가 본 연구에서와 같이 이용권과 점유권에 초점을 맞추어 집단농장과 국영농장 구성원 및 주택 거주자에게 토지와 주택을 분배한 바 있다(박재훈, 1993).

### 3) 소유권 분배의 필요성과 효과

이용권 또는 점유권 우선의 소유권 배분 원칙은 북한의 현실적 상황을 수용하기 위한 조치이기도 하다. 특히 주택의 경우 북한 주민은 거주하는 살림집을 자기 집으로 인식하는 경향이 강하며(장성수, 2006), 개인간 주택 거래도 공공연한 비밀로 이루어지고 있다(서울대학교 통일평화연구원, 2013). 농지의 경우에도 이미 텃밭은 가구당 20~30평 규모로 실질적인 배타적 이용권을 갖고 있어 공식적으로 개인소유권의 대상으로 인정되고 있을 뿐 아니라(북한 민법 58조), 비공식경제 부문이지만 산비탈이나 하천주변 토지를 개간한 ‘뺨기밭’의 개별 경작도 암묵적으로 인정되고 있다(박승일, 2012). 더

욱이 2015년부터는 식량 증산을 위한 농업개혁 조치로 협동농장에서 가족 단위로 농민 1인당 1000평의 토지를 분배하고 이 중 150평에서는 농민이 자율적으로 작물을 심어 수확물을 모두 가져가도록 할 계획이며, 나머지 토지에서 나오는 수확물의 처분 권한도 2012년부터 시행해오던 국가 70% 개인 30%의 비율에서 국가 60% 개인 40%의 비율로 바꾸기로 하였다.<sup>4)</sup> 이와 같이 사적 소유의 개념이 이미 부분적으로나마 확산되어 나가는 상황에서 소유권 부여는 시장경제질서의 조기 정착을 위해 필요하며, 이는 북한의 경제개발을 위한 투자활성화의 전제조건이기도 하다.

그럼에도 본 연구에서 보다 주목하는 소유권 분배의 목적과 기대효과는 북한주민의 초기자산 형성에 있다. 특히 남한주민이 사유재산제에 기초하여 토지·주택 등 부동산자산을 축적해 온 것과 비교하여 북한주민에게도 자산 축적을 위한 종자돈(seed money) 또는 출발자산(head start)을 제공함으로써 남북한 주민 간 자산 불균형을 완화할 필요가 있기 때문이다. 이러한 점에서 소유권은 무상분배를 원칙으로 이루어져야 하는데, 이는 마치 한국의 도시 및 주거환경정비법상 주거환경개선사업에서 저소득층의 열악한 주거환경을 개선하기 위해 시행되는 국·공유지의 무상 양여(제68조)와 같은 논리로 이해할 수 있다.

나아가 소유권 분배를 통해 이루어지는 토지·주택의 보유는 북한주민의 현 거주지 정착을 유도함으로써 통일 초기 급격한 인구이동을 억제할 수 있다. 통일 후 심각하게 우려되는 상황이 남북한 경제적 격차로 인해 북한주민이 경제적 기회를 찾아 대거 남한으로 이주하는 경우로(김진수, 2005)<sup>5)</sup>, 남기찬·민성희(2014)는 2010년~2030년간 시기별 북한지역의 경제성장률에 따라 최소 246만 명에서 최대 463만 명이 남한으로 이동할 수 있는 것으로 예측하고 있다. 독일의 경우 1989년 통일 이후

2008년까지 388만 명의 동독민이 서독으로, 그리고 212만 명의 서독민이 동독으로 이주하여 동독민의 순전출이 176만 명에 달하였다. 더욱이 이로 인한 동독지역의 노동력 감소는 주로 젊은 고급인력을 중심으로 이루어져 동독지역의 경제성장 저하와 실업 증가, 출산률 감소를 초래하고 동서독간 소득격차를 심화시키는 악순환을 가져왔다(김창권, 2010). 따라서 북한에서 생업과 생활을 유지하기 위해 필요한 토지나 주택을 개인이 소유하여 안정적으로 경작하거나 거주할 수 있는 기회조차 주어지지 않는다면, 남한으로의 이주는 경제적으로 더욱 불가피한 선택이 될 수밖에 없다. 이와 관련하여 일반적으로 주택의 소유자에 비해 임차인의 주거이동이 보다 빈번하다는 사실은 이미 여러 연구를 통해 밝혀진 바가 있다(천진홍·이성우, 2007).

이에 본 연구는 북한 주민의 자산 형성과 인구 이동의 안정성 유지를 통일 후 북한지역에 대한 토지·주택정책의 주요 과제로 설정하고, 이와 관련된 이슈들에 대응하기 위한 한국의 토지·주택제도 적용 방안을 모색하도록 한다.

## 2. 토지·주택정책 이슈

### 1) 소유권 분배

북한주민에게 농지와 주택의 소유권을 분배하기 위해서는 먼저 사회주의적 소유제의 전환과 사유재산제 작동에 필요한 기초적인 제도적 토대가 마련되어야 한다. 이를 통해 무엇보다 분배의 대상이 되는 토지·주택과 그에 대한 권리, 즉 물건(物件)과 물권(物權)이 명확하게 정의되어야 한다. 북한은 2009년 부동산관리법을 제정하여 부동산의 등록을 의무화하여(제4조, 제14조) 토지는 토지등록대장과 지적도(제17조), 건물은 건물등록대장(제18조)에 등록하도록 하고 있다. 이는 기본적으로 물건의 공부

(公簿) 등록에 한정된 것으로, 물권의 종류 등 권리 관계를 규정하고 공시(公示)하기 위한 등기제도가 보완되어야 한다.

그런데 물건에 대해서도 공동 소유를 개인별 구분 소유로 나누어 규정하기 위해서는 여전히 기술적으로 해결되어야 할 문제가 있다. 단적으로 협동농장의 토지를 각 구성원들에게 어떻게 나누어 분배할 것인가 등의 토지분할 문제가 그것이다. 특히 공동주택의 경우 부속토지(대지)를 어떻게 분할할 것인가는 매우 중요한 이슈가 될 수 있다. 후술하는 바와 같이 주택 그 자체는 노후도 등을 고려할 때 자산가치가 크지 않을 수 있는 반면, 자본이득(capital gain)을 통한 자산 축적의 기회는 토지에 있기 때문이다. 이는 특히 주택의 재개발·재건축 가능성을 고려하면 더욱 그러하다.

### 2) 분배 후 소유권 보호

농지와 주택의 소유권 분배도 중요하지만, 북한 주민이 배분된 소유권을 얼마나 오랫동안 보유하느냐의 문제는 더욱 중요한 이슈이다. 통일 후 시간이 흐름에 따라 북한의 경제개발이 진전되면 과거 한국의 경험이 말해주듯 정도의 차이는 있더라도 토지·주택의 자산가치는 증대할 것으로 예상할 수 있다. 그럼에도 불구하고 부동산시장에서의 자산가치 변화에 대한 경험이 매우 부족한 북한주민의 입장에서 미래 가치보다 현재 가치를 중시하는 근시안적(myopic) 시각에서 당장의 현금화 또는 유동화(liquidation)의 유혹으로 토지·주택 소유권의 처분 시점을 앞당길 가능성이 높다. 이렇게 되면 당초 의도와는 달리 소유권 배분에도 불구하고 북한 주민의 자산 축적의 기회는 충분하게 성숙되기 어렵다.

뿐만 아니라 경작하는 토지와 거주하는 주택에 대한 소유권 처분은 곧 주거이동을 의미한다. 그러

므로 소유권이 배분된 후 초기에 처분 양이 집중되면 급격한 인구이동으로 사회적 안정성을 저해할 수 있고, 특히 남한으로의 대량 이주는 서울 등 남한 대도시의 과밀과 북한의 인력자원 감소라는 두 가지 문제를 동시에 야기하며 남북한 불균형을 더욱 심화시킬 수 있다. 이렇게 되면 북한주민의 현 거주지 정착이라는 소유권 배분의 목적을 달성하기 어렵다.

분배된 소유권의 조기 처분은 매물로 나온 토지·주택을 누가 매입하느냐의 문제와 연계되어 또 다른 이슈를 제기한다. 토지·주택의 매수자는 상대적으로 지불능력이 높은 자산계층일 가능성이 크기 때문에 매매에 따른 권리변동은 경제적으로 불평등한 방향으로의 자산 재배분 과정을 의미한다. 더구나 전술한 바와 같이 미래 자산가치 상승에 따른 자본이득의 개연성까지 고려하면 자산분포의 불평등은 시간이 흐를수록 더욱 커질 수 있다.

이러한 점에서 특히 유의해야 할 매수자가 남한의 투자자이다. 상대적으로 큰 자본력을 갖고 있을 뿐 아니라 그동안 한국의 부동산시장에서 자산 증식에 대한 오랜 경험과 노하우를 축적한 남한의 투자자는 통일 후 북한의 토지·주택시장에서 가장 지배적인 매수자가 될 수 있으며, 나아가 북한주민을 대상으로 분배된 소유권의 조기 매각을 적극적으로 부추기는 역할을 할 수 있다. 이에 따라 북한주민에게 분배된 토지·주택 소유권이 조기에 남한 투자자에게 대량 매각되는 경우, 원래의 의도와는 정반대로 오히려 소유권 분배가 남북한 주민간 자산 불균형을 더 심화시키는 역설적인 결과를 초래할 수 있다.

### 3) 소유권 분배의 불평등성

이용권 또는 점유권에 기초한 소유권 배분은 그 현실성, 절차적 용이성 등의 장점에도 불구하고, 불

평등한 소유권 배분이라는 매우 첨예한 이슈를 내포하고 있다. 앞서 분배받은 소유권의 조기 처분을 통한 자산 재배분 과정에서 초래될 수 있는 불평등 문제를 지적하였지만, 이 이슈는 보다 원천적으로 처음 소유권이 분배되는 과정에서 발생할 수 있는 본원적 불평등의 문제이다.

부동산 시장이 공식적으로 형성되어 있지 않은 북한에서 개별 토지나 주택이 지니는 시장가치가 결정되기까지는 오랜 시일이 걸릴 수 있다. 그럼에도 부동산이 갖고 있는 이질재(heterogeneous good)의 특성상 현재 이용권·점유권을 기준으로 분배받은 토지와 주택은 그 규모 등에 있어 동일하지 않을 것이므로 시장가치에는 편차가 발생할 수 있다. 특히 부동산 가격에 큰 영향을 미치는 입지요인을 고려하면 도시와 농촌지역, 대도시와 중소도시, 그리고 도시 내에서도 중심지역과 주변지역에서 분배되는 토지·주택의 가치는 큰 차이가 날 수 밖에 없다. 이에 따라 처음 분배된 자산에 대해 상대적인 가치 차이로 인해 발생하는 형평성 문제는 북한 주민 간 지속적인 갈등 요소로 작용할 수 있다.

## IV. 한국 토지·주택제도의 적용

한국은 60년대부터 급속한 경제개발에 따른 이촌향도(離村向都)의 도시화 과정에서 도시개발과 주택공급을 위한 다양한 토지·주택제도를 운영해 왔다. 통일 후 북한도 경제개발이 본격화되면 정도의 차이는 있더라도 과거 한국이 경험한 바와 유사한 도시개발과 주택공급 과정을 겪을 것으로 예상되며, 이에 따라 한국의 토지·주택제도는 북한에 대해서도 여전히 유효하게 적용할 수 있다. 본 장에서는 앞서 제기된 이슈들을 중심으로 북한 주민의 토지·주택 배분 문제를 합리적으로 해결하기 위한 한국 제도의 적용 방안을 모색한다.

## 1. 공동소유권의 분할

한국은 주택의 대량공급을 위한 도시개발을 통해 아파트 공급이 보편화됨에 따라 1984년 집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률을 제정하여 공동주택에 대한 구분소유(제1조) 등의 개념을 정립한 바 있다. 이 제도는 북한의 공동주택에 대한 소유권 분할 문제를 해결하는데도 그대로 적용될 수 있다. 즉, 이 법에 따라 공동주택의 전유부분에 대해서는 구분소유권을 설정하고, 공동소유인 주택의 공용부분 및 대지사용권에 대해서는 전유부분의 면적 비율에 따른 지분권(제12조)을 설정하여 전유부분과 일체적으로 거래되도록(제13조, 제20조) 하는 것이다.

나아가 특히 주목할 만한 개념이 '지분권'으로, 이는 권리에 대한 무형의 분할이지 물건에 대한 유형의 분할이 아니기 때문에 실제적인 토지 분할 등이 이루어지지 않더라도 권리의 거래를 통한 재산권 행사를 가능하도록 만들어 준다. 현실적으로 통일 후 협동농장의 소유권 분배 과정에서는 측량, 지적 등록 등의 복잡한 절차뿐 아니라 분할된 토지의 위치에 따른 구성원 간 이해관계 충돌 등으로 인해 실제적인 토지 분할이 이루어지기까지는 오랜 시일이 소요될 수 있다. 이러한 점에서 물리적으로 토지 분할이 확정되기 이전이라도 먼저 전체 토지를 공용부분으로 간주한 '지분권'을 부여함으로써 권리상 소유권 분배의 시기는 얼마든지 앞당길 수 있다.

## 2. 토지·주택 거래규제

북한주민에게 경작 농지와 거주 주택의 소유권을 분배하면, 다음의 정책과제는 분배받은 농지와 주택을 북한주민이 단기간 내 처분하지 않고 미래 자본 축적의 기반으로 보유하면서 현 거주지에 정착하도

록 하는데 있다. 이에 따라 토지·주택의 단기 처분을 막기 위해서는 거래의 당사자인 매도자와 매수자의 두 측면을 모두 고려할 필요가 있다.

### 1) 매도자에 대한 거래규제

먼저 분배 받은 토지·주택에 대해 매도자의 입장이 될 북한주민에게는 분배 후 일정 기간내 이를 처분할 수 없도록 강제할 필요가 있다. 또는 이 기간 내 처분이 불가피하다면 이를 다시 국가에게 무상으로 양도하도록 하도록 하여야 한다. 이는 북한주민의 부동산 거래를 제한하는 조치로서 분명 재산권 제약에 해당한다. 그럼에도 이렇게 재산권 행사에 대해 제약을 가할 수 있는 근거는 애당초 농지와 주택에 대한 소유권을 무상으로 분배하였다는 점에서 찾을 수 있는데, 무상 분배라는 혜택을 제공한 대가로 일정 기간 동안의 거래 제한이라는 의무 준수를 요구하는 호혜관계를 설정할 수 있기 때문이다. 이러한 점에서 소유권의 무상 분배는 처음부터 이를 일정 기간 보유하거나 또는 기간 내 처분시 다시 국가에게 무상 양도된다는 조건하에서 이루어지는 '조건부' 분배의 성격으로 규정되어야 한다. 이러한 조건 부여는 결국 무상 분배에 대한 반대급부로서 가능한 것이므로, 이는 소유권의 무상 분배의 필요성을 더욱 확인해 준다.

이러한 거래 제한에 대한 한국의 제도적 경험은 주택법에 의한 전매제한 제도와 선매 및 환매제도에서 찾을 수 있다. 전매제한 제도는 주택법(구 주택건설촉진법)에 의해 건설·공급되는 20세대(현 30세대) 이상의 주택 또는 그 주택의 입주자로 선정된 지위(분양권)를 일정기간 동안 전매하지 못하도록 하는 조치로서, 전매라 함은 상속을 제외한 매매·증여나 그 밖의 권리 변동을 수반하는 모든 행위를 의미한다(주택법 제41조의2). 이 제도는 국민 주택기금이 설치되면서 1981년 이 기금의 지원을



받아 건설되는 국민주택에 대해 전매행위를 제한하는 조치로 도입되었다(주택건설촉진법 제38조의3). 현재는 분양가상한제 적용주택 및 주택 투기로 인해 지정되는 투기과열지구와 주택공영개발지구에 대해 적용되고 있는데(주택법 제41조의2), 전매제한 기간은 도입 당시 5년 이내, 그리고 현재는 10년 이내에서 대통령령으로 정하도록 되어 있다.

전매제한 제도의 필요성은 무주택자가 저렴하게 내 집을 마련하여 주거안정을 이루도록 하겠다는 정책목표로부터 비롯된 것으로, 분양받은 주택을 단기간 내 전매하는 경우 이러한 정책목표를 달성할 수 없게 되기 때문이다. 즉 이를 앞서와 같은 호혜관계의 관점에서 해석하면, 주택 수요에 비해 공급이 부족한 상황에서 공공의 지원과 규제를 통해 무주택자에게 저렴하게 신규 주택을 공급하는 혜택에 대한 반대급부로서 수분양자가 준수해야 할 조건의 성격을 갖고 있다. 이 때 공공의 지원이라 함은 기본적으로 제도 도입 당시와 같이 국민주택기금과 같은 공공재원을 통해 제공되는 저리 건설금융지원의 혜택을 포함한다.

더욱 주목할 것은 공공 규제에 의한 혜택으로, 이는 현행 제도에서와 같이 분양가규제로 대표된다. 분양가상한제의 적용으로 시장가격보다 낮은 가격에 주택을 분양받을 수 있는 혜택은 시장가격과 분양가격의 차이만큼 가격보조금을 지급받는 것과 같은 직접적인 수혜의 성격을 갖고 있다. 이에 따라 수분양자는 전매를 통해 시장가격과 분양가격의 차이에 해당하는 차익을 얻을 수 있고, 이러한 전매 차익은 주택 수요에 비해 공급이 부족하여 투기가 성행하거나 우려되는 지역에서도 발생할 수 있기 때문에 이를 방지하고자 전매제한을 가하게 되는 것이다. 그동안 분양가규제는 명시적으로 시기에 따라 존치와 폐지를 반복하였지만, 1972년 주택건설촉진법 제정 당시부터 국민주택의 분양가격을 건설에 소요된 실비를 기준으로 정하도록 했을 만큼(주

택건설촉진법 제21조) 무주택자에게 주택을 건설원가에 공급하겠다는 원칙은 줄곧 지속되었다.

한편 전매제한 제도는 예외적인 경우에 대비하여 선매 또는 환매제도에 의해 보완되고 있다. 현행 주택법은 수분양자의 세대원 전원이 근무 또는 생업상의 사정이나 질병치료·취학·결혼으로 수도권 외 다른 행정구역으로 이전하는 등 전매가 불가피하다고 인정되는 경우(주택법 시행령 제45조의2)에는 분양된 주택을 공공기관이 타인에 비해 우선적으로 매입할 수 있는 선매권을 부여하고 있다(주택법 제41조의2). 이러한 선매 규정은 1981년 전매제한 제도 도입 당시부터 일관되게 유지되어 오고 있는데(주택건설촉진법 제38조의3), 당초 주택을 분양했던 사업주체가 다시 매입한다는 측면에서 환매와 유사한 성격을 갖고 있다.

보다 직접적으로 환매를 규정한 경우는 환매조건부 분양주택 제도에서 찾아볼 수 있다. 이는 공공기관으로부터 주택을 분양받은 후 일정 기간 내에 처분을 하는 경우에는 주택을 다시 공공기관에 되팔아야 하는 제도로서, 2007년~2009년간 한시적으로 주택법 38조의5에 관련 조항을 두고 2007년 군포부곡 택지개발지구에 의무보유기간을 20년으로 설정하여 적용한 바 있다. 이처럼 환매를 강제할 수 있는 근거는 역시 공공의 사업주체가 주택을 저렴한 가격으로 공급한 혜택에 대한 대가라는 측면에서 찾을 수 있다.<sup>6)</sup> 이러한 환매조건부 주택공급 방식은 싱가포르의 주택개발청(HDB, Housing Development Board)에 의해서도 운영되고 있다(김수갑·여경수, 2007; 배문호·하성규, 2010).

## 2) 매수자에 대한 거래규제

북한 주민에게 분배된 토지·주택의 소유권에 대해 일정 기간 그 처분을 제한하는 조치에 상응하여 소유권의 매수를 제한하는 조치도 강구할 수 있다.

이렇게 매수자도 포함하여 포괄적으로 거래를 제한할 수 있는 한국의 대표적인 제도는 토지거래허가 제도이다. 이 제도는 1978년 국토이용관리법에 도입되었고, 현재는 국토의 이용 및 계획에 관한 법률에 근거를 두고 있다. 국토교통부 장관 또는 시도지사는 토지의 투기적인 거래가 성행하거나 지가가 급격히 상승하는 지역 또는 그러한 우려가 있는 지역을 토지거래허가구역으로 지정할 수 있으며, 허가구역 내 토지거래계약에 대해서는 시장·군수·구청장의 허가를 받아야 한다(국토의 이용 및 계획에 관한 법률 제117조, 제118조).

가장 중요한 허가기준은 토지이용계획으로 토지이용목적이 거주용 주택용지, 농림축산어업 경영용지 등 이른바 '실수요'에 기초하지 않은 경우에는 거래를 불허할 수 있다(제119조). 허가구역의 지정요건이 투기와 연계되어 있듯이 그 목적이 투기 방지에 있기 때문에 소비수요(consumption demand)가 아닌 투자수요(investment demand)를 배제하기 위해서이다. 이러한 논리는 북한지역의 토지주택거래에도 동일하게 적용될 수 있는데, 북한 주민에 비해 자본력이 풍부한 남한의 투자자 등 자산계층이 소비수요가 아닌 투자수요에 기초하여 북한 주민에게 분배된 토지·주택을 매수하려는 경우 이를 불허함으로써 분배된 소유권의 조기 처분을 방지할 수 있다.

이러한 거래허가제도를 보완할 수 있는 장치 또한 매수 청구와 선매 제도이다. 불허가처분을 받은 경우 매도자는 공공에 해당 토지의 매수를 청구할 수 있는데(제123조), 이를 매도자의 입장이 되는 북한 주민의 경우에 적용하면 분배받은 토지·주택에 대해 공공에게 환매를 청구하는 것에 해당한다. 또한 거래계약의 대상이 되는 토지에 대해 공공이 이를 공익사업의 목적으로 이용할 필요가 있는 경우에는 선매권을 행사할 수 있는데(제122조), 이 역시 북한지역에서 공공시설이나 기반시설의 설치 등 다

양한 도시개발 사업을 시행하기 위해 활용될 수 있다.

### 3. 도시개발과 부동산자산 재배분

현재의 이용권·점유권에 기초한 소유권 분배로 인해 발생하는 토지·주택의 자산가치 차이와 이에 따른 불평등 배분의 문제는 직접적인 해결책을 찾기 어려운 첨예한 이슈이다. 따라서 이러한 초기 자산 배분의 불평등은 북한지역의 도시개발을 통한 자산 재배분 과정에서 자연스럽게 완화 내지 해소 되도록 할 수밖에 없는데, 도시개발이란 수용방식이든 또는 환지나 관리처분에 의한 교환방식이든 곧 재산권의 통·폐합 및 재배분을 의미하기 때문이다. 특히 도시개발을 통해 새로이 공급되는 주택을 누구에게 우선적으로 배분할 것인가는 자산 재배분의 핵심 요소로서, 한국에서도 그동안 급속한 도시개발 과정에서 이루어진 주택 배분은 가구별 자산 형성에 절대적인 영향을 미쳐왔다.

#### 1) 북한지역의 도시개발

이러한 점에서 먼저 지적해야 할 것은 통일 후 북한지역 도시개발의 불가피성이다. 북한의 경제개발이 진전되면 도시화 현상으로 특히 대도시를 중심으로 하여 농지를 택지 등으로 전환하는 신개발이 불가피할 것으로 예상되는데, 이는 그동안 북한이 사회주의 국토·도시계획 원칙에 따라 대도시 집중을 억제하고 작은 규모의 여러 도시로의 인구 분산을 지향해 왔기 때문이다. 북한의 국토계획법은 국토계획 작성시 지켜야 할 원칙으로 도시규모를 너무 크게 하지 말 것을 명시하고 있으며(제11조), 토지법에 의해 수립되는 국토건설총계획도 도시의 규모를 너무 크게 하지 말고 작은 도시 형태로 많이 건설해야 한다는 원칙을 제시하고 있다(토지법

제15조). 도시계획 차원에서도 북한의 도시계획법은 도시를 너무 크게 하지 말고 인구밀도, 건축밀도를 줄이는 대신 대도시 주변에 위성도시를 배치할 것을 도시계획 작성의 원칙으로 삼고 있다(제12조).

이에 따라 시장경제체제에 기초한 경제개발은 도시간 인구 재배분을 초래할 것이며, 특히 그동안 주거이동이 제한되어 있었던 평양의 경우에는 많은 인구유입을 예상할 수 있다. 북한은 수도 평양시관리법을 통해 평양의 인구집중을 막는 것이 평양시관리사업의 기본요구임을 천명하고(제5조), 지방에서 평양시에, 그리고 주변지역에서 중심지역에 거주하려는 공민은 해당기관의 승인을 받도록 하여(제29조) 주거이동을 제한해 왔다.<sup>7)</sup> 그렇지만 더 이상 주택을 국가가 관리하지 않게 되면 자유로운 주거이동으로 유입되는 인구를 수용하기 위한 신시가지 개발이 필요할 것이다.

2008년 북한의 인구센서스에 따르면 전체 가구의 65%가 방 2개, 그리고 73%가 50~75㎡ 규모의 매우 작은 주택에 거주하고 있는 것으로 나타났다. 또한 취사와 난방연료로 도시지역에서는 주로 석탄을 사용하고, 농촌지역에서는 73%가 나무를 주 연료로 사용하고 있었다(Central Bureau of Statistics Pyongyang, 2009). 나아가 북한의 주택재고는 경과년 수 30년 이상이 67~72%, 40년 이상이 36~41%, 50년 이상이 23~26%로 매우 노후한 상태로 추정되고 있다.<sup>8)</sup> 따라서 통일 후 경제개발에 따른 소득 증가와 함께 재개발·재건축을 비롯한 주택개선 수요는 상당할 것으로 예상된다. 이에 따라 통일 후 북한지역에 광범위하게 존재할 신개발과 재개발의 도시개발 수요에 대응하기 위해 택지개발촉진법, 도시개발법, 도시 및 주거환경정비법 등 한국의 도시개발 관련 절차법을 다양하게 적용할 필요가 있다.<sup>9)</sup>

독일의 경우에도 통일 당시 동독지역의 주택 수준이 서독지역에 비해 20년가량 뒤쳐져 있었기 때

문에 통일 후 동독지역의 주택공급을 위한 많은 지원이 이루어졌다. 신규주택건설 촉진을 위해 ‘투자용이화 및 주택건설용지의 지정과 준비에 관한 법률’을 제정하고 규제완화 조치를 도입하였으며, 사회주택 건설을 위해 1991년부터 매년 10억 마르크의 재정이 지원되고 1990년부터 재건금융청을 통한 100억 마르크 규모의 주택개선프로그램이 운영되었다(통일부, 2013).

## 2) 주택공급규칙

신개발이든 재개발이든 도시개발은 주택 공급을 위한 중요한 기제로서, 주택 공급대상의 우선순위를 어떻게 설정하느냐에 따라 북한주민의 자산 재분배에 큰 영향을 미칠 수 있다. 이러한 점에서 대표적으로 참고할 만한 한국의 제도가 주택법의 시행규칙 중 하나인 주택공급에 관한 규칙이다. 이 규칙은 주택법(구 주택건설촉진법)에 의해 건설·공급되는 20세대(현 30세대) 이상의 주택에 대한 수분양자의 우선순위 등을 규정한 것으로, 구 주택건설촉진법의 전면 개정과 함께 1978년에 제정된 이래 오늘날까지 이르고 있다.

이에 따르면 주택의 공급방법으로는 일반공급, 특별공급, 단체공급이 있는데(규칙 제10조), 주된 관심의 대상은 일반공급의 우선순위(규칙 제11조~제13조)이다. 주택의 수요에 비해 공급이 부족하던 시절에는 시기별로 정책목표에 따라 주택공급의 우선순위가 매우 다양한 기준에 의해 세분화되면서 변화되었는데, 청약저축 가입기간 및 납입금 규모 등의 기본적인 조건을 충족한 경우라도 영구불임시술자, 해외취업근로자, 무사고 운전자 등의 부가적인 조건을 비롯하여 무주택기간, 부양가족 수, 당해지역의 거주기간 등이 분양 우선순위를 결정하는 요인으로 작용하였다. 그리고 이어서 2007년부터는 무주택기간, 부양가족 수, 청약통장 가입기간을 중

합적으로 고려한 청약가점제가 도입되었다.

특히 현제도 주택공급에 관한 규칙이 수도권과 비수도권 지역을 분리하여 상이한 기준을 적용하고 있음을 고려하면, 이 규칙은 통일 후 북한지역에서 건설·공급되는 주택에 대해 특수한 정책목표에 따라 별도의 분양 우선순위를 정할 수 있는 근거를 제공할 수 있다. 이러한 점에서 대표적인 예로서 도시와 농촌지역, 대도시와 중소도시, 도시 중심지역과 주변지역 사이의 토지·주택의 자산가치 차이로 인해 초래되는 불평등 문제를 해소하기 위해서는 도시개발을 통해 새로이 공급되는 주택 배분의 우선순위를 농촌지역 거주자, 중소도시 거주자, 그리고 대도시내에서도 중심지역보다 주변지역 거주자의 순서로 단계적으로 설정할 수 있다. 마찬가지로 한국의 부동산가격 공시 및 감정평가에 관한 법률에 의거하여 북한지역에서 분배된 토지·주택의 자산가치에 대한 평가가 이루어진다면, 그 가치에 반비례하여 새로이 공급되는 주택의 배분 우선순위를 설정할 수 있다. 이와 같은 주택 공급대상의 우선순위 조정이야말로 앞서 제기된 토지·주택 소유권의 본원적 분배에 따른 자산 배분의 불평등 문제를 해소할 수 있는 실천적 대안이 될 수 있다.

## V. 결론

통일 후 남·북한은 궁극적으로 단일 법제에 의해 운영되어야 한다. 이러한 점에서 통일 후 북한이 사유재산제에 기초한 시장경제체제로 전환하는 상황이 불가피하다고 할 때, 사유재산제하의 현행 한국의 제도는 통일 한국의 법제의 토대를 이루거나 또는 그 자체로 지속적으로 운영될 수 있다. 이에 본 연구는 통일 이후 북한 주민에 대한 농지와 주택 배분 과정에서 유용하게 적용될 수 있는 한국의 토지·주택제도의 특성을 추출하는데 목적을 두

었으며, 그 주요 결론은 다음과 같다.

통일 후 북한주민이 경작하고 있는 농지나 거주하고 있는 주택의 이용권·점유권을 기준으로 소유권을 분배하는 조치는 북한주민의 자산 형성을 통해 남북한 주민간 자산불균형을 해소하는데 기여하는 동시에 북한주민의 대규모 남하 등 주거이동을 억제할 수 있는 효과가 있다. 이를 위해 먼저 소유권의 분배 과정에서 협동농장과 공동주택의 공동소유권을 분할하는 문제는 기술적 차원에서 한국 제도의 ‘지분’ 방식을 통해 충분히 해결될 수 있다. 보다 중요한 문제는 북한 주민이 분배받은 토지·주택을 단기간 내 처분하지 않고 오랫동안 보유하여 소유권 분배의 목적이 달성되도록 강제하는 것으로, 이를 위해서는 한국의 토지거래허가제도, 주택의 전매제한 제도, 선매 및 환매제도 등 거래규제를 적용할 필요가 있다. 나아가 소유권 분배의 본원적 불평등 문제를 해소하기 위해서는 도시개발과 주택공급 과정에서 한국의 주택공급규칙을 준용함으로써 주택공급 대상의 우선순위를 조정하는 정책적 개입이 요구된다.

현재 한국은 그동안 토지·주택시장의 심각한 수급불안정에 대응하여 정부의 강력한 시장개입을 뒷받침하기 위해 복잡다기하게 구축·운영되어 왔던 토지·주택제도에 대한 준비를 꾀하는 시점에 있다. 이러한 점에서 각종 토지·주택거래에 대한 규제, 주택공급규칙에 의한 주택배분 규제 등은 대표적인 정비대상이 될 수 있다. 그럼에도 본 연구를 통해 확인되는 것은 그동안 한국의 제도적 경험이 통일 후 유사한 도시개발과 주택공급의 과정을 경험하게 될 북한에 대해 여전히 유효하게 적용될 수 있다는 점이다. 따라서 현행 한국의 각종 토지·주택제도는 통일 후 북한지역에도 적용될 수 있는 제도적 기반을 구축한다는 보다 장기적인 관점에서 정비 방향을 설정할 필요가 있다.

- 주1. 국토교통부는 2014년 9월1일 '규제합리화를 통한 주택시장 활력회복 및 서민 주거안정 강화방안'을 발표하고 택지개발촉진법을 폐지하고 주택청약제도도 개선하는 등 주택수요감소에 따른 대응책을 마련함.
- 주2. 동구권 국가들에 있어 사유화의 기본 원칙은 원소유권 반환이었지만, 추진과정에서는 각국의 현황을 반영하여 각기 다른 특성을 보임. 특히 헝가리의 경우에는 원소유권에 대해 반환이 아닌 보상 방식을 채택하고 보상을 위한 채권을 발행하였음(법무부, 1994).
- 주3. 특수토지는 혁명전적지, 혁명사적지, 문화유적지, 보호구역, 군사용토지 등 특수한 목적에 이용되는 토지를 의미한다(토지법 제75조).
- 주4. 조선일보 2014년 9월 30일
- 주5. 대한민국 헌법은 영토를 북한을 포함한 한반도 전역으로 규정하고(제3조) 북한주민도 국민으로 인정하고 있어(제2조) 북한주민에게만 헌법상의 거주이전의 자유(제14조)를 제한할 수 없음.
- 주6. 군포 부곡지구에서 환매조건부 분양주택의 분양가격은 인근 공공분양아파트 분양가상한의 90% 수준으로 책정되었음(연합뉴스, 2007년 10월 4일).
- 주7. 이와 관련하여 수도 평양시관리법은 평양시에 거주하려는 공민은 거주등록을 해야 하고(제28조), 평양시에 거주등록 된 17살 이상의 공민에게는 평양시민증을 수여(제30조)하는 규정을 두고 있음.
- 주8. 한국토지주택공사 내부자료(2012).
- 주9. 이러한 점에서 택지개발촉진법은 통일 후 북한지역에의 적용가능성을 고려하여 폐지 여부를 결정하는 것이 바람직함.

인용문헌

References

- 1. 김상용, 1994, "통일 후의 토지법의 전망과 과제", 남북통일대비 토지법학술심포지엄, 부산: 한국토지법학회  
Kim, S.Y., 1994, "The Problems and Perspectives of Land Law of Reunification of Korea". Land Law Symposium for Unification of Korea. Busan: Korea Land Law Association.
- 2. 김수갑·여경수, 2007, "토지임대부·환매조건부 분양주택제도의 법제화 방안", 『부동산학보』, 31: 308-324.  
Kim, S.G. and Yeo, G.S., 2007, "A Study on the Legislation of the Housing Distribution System under Condition of "Land lease" and "Repurchase", *Journal of Korea Real Estate Academy*, 31: 308-324.
- 3. 김민배, 1995, "월남자와 북한토지소유권에 대한 실증적 접근: 의식과 법적문제를 중심으로", 『민주법학』, 9: 153-196.  
Kim, M.B., 1995, "Empirical approach to North Korean defector and Rights of Landownership in the North Korea: Focusing on the awareness and legal issues", *Democratic Legal Studies Association*, 9: 153-196.
- 4. 김진수, 2005, "남북한 통일단계의 빈곤과 실업, 인구이동에 대한 연구: 독일 경험의 한국적응을 중심으로". 『사회보장연구』, 21(3): 157-184.  
Kim, J.S., 2005, "The Study on Poverty, Unemployment and the Movement of Population in Reunification Stage: focusing on applying German experience to Korea", *The Korean Social Security Research*, 21(3): 157-184.
- 5. 김창권, 2010, "독일 통일 이후 구 동독지역 인구이동 및 인구변화와 한반도 통일에 주는 정책적 시사점", 『경상논총』, 28(1): 28-55.  
Kim, C. K., 2010, "East-West Migration and Demographic Change in the former GDR since the German Reunification and Lessons for Korea", *Journal of Korean-German Academy of Economics and Management*, 28(1): 28-55.
- 6. 남기찬·민성희, 2014, "남북통합 시나리오에 따른 남북간 인구이동에 대한 연구" 대한국토·도시계획학회 2014 춘계산학학술대회 논문집,  
Nam, K. C. and Min, S. H., 2014, "A Study on the migration between the two Koreas according to south-north Korea integration Scenarios", 2014 National Academic-Industrial Cooperative Conference.
- 7. 박승일, 2012, "북한 토지제도의 전망과 통일 후 과제", 『비교법연구』, 12(2): 153-185.  
Park, S.I., "A Prospect on the Land System of North Korea: Challenges after Unification", *A Comparative Law Study*, 12(2): 153-185.
- 8. 박재훈, 1993, "러시아에서의 사유화 진전사항과 문제점", 『오순환제연구』, 4: 167-192

- Park, J. H., 1993, "Progress and problems of privatization in Russia", *The Northeast Asia Economic Association of Korea*, 4: 167-192
9. 배문호·하성규, 2010, "토지임대부 및 환매조건부 주택 시범사업 비교분석 연구", 「부동산학보」, 41: 304-319.
- Bae, M.H·Ha, S.K., 2010, "A Comparative Analysis Study on the Pilot Project of Land-lease and Repurchase Housing Systems and Resident' s Response in view of Housing Price Acceptability", *Korea Real Estate Academy*, 41: 304-319
10. 법무부, 1994, 「통일 독일·동구제국 몰수재산처리 개관」, 법무부: 서울.  
Ministry of Justice, 1994, *Overview of confiscated property disposal in Germany and Eastern Europe*, Ministry of Justice, Seoul.
11. 산업연구원, 1993, 「체코슬로바키아의 경제개혁 추진과정」, 산업연구원: 서울  
KIET, 1993, *Economic reform process in Czechoslovakia*, KIET: Seoul.
12. 서울대학교 통일평화연구원, 2013, 「2013 통일의 식조사」, 서울대학교 통일평화연구원: 서울.  
IPUS, 2013, *2013 Korean unification survey*, IPUS: Seoul.
13. 유해웅, 1994, "통일 후 북한국유재산의 사유화방향", 「부동산법학」, 3: 97-126  
Yoo, H. W., 1994, "The direction for the Privatization of National Property in North Korea after Unification, *Real Estate Law*, 3: 97-126
14. 윤기택, 2012, "북한의 토지제도와 통일 후의 처리방안: 토지이용권을 중심으로", 「법학연구」, 47: 123-149.  
Yun, G., 2012, "Land Ownership System of North Korea and The Use Rights of the land in North Korea in terms of the Reunification of the legal system of North and South Korea", *Law Research*, 47: 123-149.
15. 이승길, 2001, "북한의 토지소유제도와 통일 후의 개편방향", 「토지법학」, 17: 123-141.
- Lee, S. K., 2001, "The Policy of land property in North Korea and the Reform direction after Unification", *Land Law*, 17: 123-141.
16. 장성수, 2006, 「새터민 주거지원제도 개선방안」, 통일부: 서울.  
Jang, S. S., 2006, *The Improvement of Housing Support System for North Korean defectors*, Ministry of Unification: Seoul.
17. 제성호, 2005, "통일 후 바람직한 토지정책 방향: 특히 북한토지의 처리와 관련해서", 「법학논문집」, 29(2): 141-187.  
Jhe, S.H., 2005, "A Desirable Land Management System after the Korean Unification", *Chung-Ang Journal of Legal Studies*, 29(2): 141-187.
18. 천진홍·이성우(2007), "이주 유형이 자가소유에 미치는 영향에 관한 연구: 결정요인과 이동유형별 주거선택과의 연계성을 중심으로", 「한국지역지리학회지」 13(6): 651-673.  
Chun, J.H·Lee, S.W., 2007, "A Study on the Effects of Migration History on Tenure Choice: Focusing on the Determinants and Relationship between Migration Typology and Housing Choice" *Korean Regional Geography Association*, 13(6): 651-673.
19. 최상철·이영성 (1998). "통일 후 북한지역에서의 토지소유 및 이용에 관한 연구." *지역연구* 14(2):1-33.  
Choi, S.C and Lee Y.S. "A Study on Land Ownership and Use in North Korea after the Unification", *Regional Studies*, 14(2):1-33.
20. 최철호, 2009, "통일과 북한지역의 토지정책", 「토지공법연구」, 43(3): 151-175.  
Choi, C.H., 2009, "Korean Unification and the Land Policy of North Korea", *Public Land Law Review*, 43(3): 151-175.
21. 통일부, 2013, 「구 동독지역 인프라 재건 분야 관련 정책문서」, 통일부: 서울.  
Ministry of Unification, 2013, *The Policy Document about Infra reconstruction in Old East Germany*, Ministry of Unification: Seoul.

22. Central Bureau of Statistics Pyongyang, 2009, *DPR Korea 2008 Population Census National Report*
23. Frydman R·Rapaczynski, A·Earle, J.S., *The Privatization Process in Central Europe: economic environment, legal and ownership structure, institutions for state regulation, overview of privatization programs, initial transformation of enterprises*, Central European University Press: Budapest, New York.

Date Received 2014-11-02  
Date Reviewed 2014-12-01  
Date Accepted 2014-12-01  
Date Revised 2014-12-05  
Final Received 2014-12-05