

통일 후 북한지역 주택소유에 관한 입법방향

김성욱
제주대학교 법학전문대학원 법학과
lawksw@jejunu.ac.kr

Legislative Direction on the Ownership of Houses in North Korea after Unification

Sung-Wook Kim
Dept. of Law, Jeju National University Law School

이 발표문은 제주대 오미진 박사(주저자), 김성욱 교수(교신저자)가 작성하고 있는 논문의 일부임

요약

통일 후 북한주택의 소유 및 관리에 관한 입법방향을 설정함에 있어서는 북한주민의 생활환경을 존중하면서 소유 및 관리문제를 접근하는 것이 타당하다. 특히 북한주민에게 주택소유권을 분급하는 방안을 채택할 경우에 특별법의 관련규정에 기하여 일괄적으로 처리하는 방식보다는 북한주민이 종래와 같이 입차인의 지위를 선택할 수 있는 기회도 함께 허용하는 방안도 검토할 필요가 있다. 특히 체제전환국가의 사례를 참고해야 하지만, 종래 우리나라 국유재산관리의 체계와 장점을 최대한 살리는 방향에서 북한지역의 주택소유권의 분급 및 사유화 절차를 진행하는 것이 효율적이라고 생각한다. 마지막으로 주택소유권의 분급 및 사유화 전담기관의 설립형태는 공단이 적절할 수 있으며, 주택소유권의 분급 절차와 사유화절차업무를 그 성격에 맞게 공단과 유관기관 등이 분리하여 진행하는 것도 합리성과 효율성을 담보할 수 있다고 생각한다.

1. 서론

우리나라의 경우에는 대한제국이라는 단일국가가 일체의 강점으로 인하여 국권이 상실된 상태에서 해방 후에 다시 이 민족의 개입으로 인하여 남북한이 분단되었다. 남북한의 분단이 장기화 되면서 각각의 지역에서는 전혀 다른 정치·경제 질서가 형성되어 현재에 이르고 있다는 점을 고려한다면, 장래 남북한이 사회제도의 통합과정에서 다양한 사회문제가 발생할 것이다. 특히 종래의 정치·경제 체제와 상반된 내용의 체제전환 과정에서는 다양한 내용의 사회개혁조치가 수반될 수밖에 없다. 남북한이 통일을 달성하게 되면 다양한 사회적 문제가 발생할 수 있는데, 그 중에서 북한지역의 주택에 대하여 어떠한 방식과 범위에서 주택의 소유 및 관리 제도를 재편하는 것이 효율적인 것인지를 검토하는 것은 현재 북한지역의 주택에서 생활하고 있는 북한주민 뿐만 아니라 남북한의 균형적 발전에 있어서도 중요한 쟁점이라고 볼 수 있다. 그런데 종래의 연구는 주로 북한지역의 토지제도의 재편방향과 몰수재산권의 처리문제에 관한 연구가 대부분이었다. 물론 북한지역의 토지제도 및 몰수재산권의 처리방향에 관한 연구도 그 중요성이 적지 않지만, 북한지역의 일반주택 및 공

동주택에 거주하고 있는 북한주민에게 어떠한 방식으로 소유권을 분급하는 것이 타당한지, 그리고 일반주택과 공동주택의 관리문제에 관한 입법방향을 어떠한 시각에서 설정하는 것이 가장 효율적인 것인지, 만약 북한지역 주택의 소유 및 관리에 관한 통합적인 입법방향을 설정할 경우에 검토되어야 할 고려요소가 무엇인지를 살펴보고, 합리적인 해결방안을 모색하는 것도 중요한 쟁점 중의 하나이다. 이하에서는 북한지역에 소재하고 있는 주택현황과 통일과정에서의 소유권의 분급문제 및 관리문제에 관한 입법방향을 통합적인 시각에서 합리적으로 설정하고, 효율적인 해결방안을 모색함에 있어서 고려되어야 하는 주요한 쟁점을 중심으로 검토하고자 한다.

2. 현행 남북한 주택관련 법률의 규율태도와 주제도의 통합방향

2.1 남북한의 주택 현황

남한과 다르게, 북한의 주택현황 자료에 대한 접근이 용이하지 않다. 북한의 통계청 홈페이지에는 2008년 기준으로 북한의 주택 형태별 가구 수 등이 공시되어 있다. 이에 의하면,

북한주민들은 연립주택, 단독주택, 아파트의 순서로 거주하고 있지만, 남한의 주택 형태별 가구 수는 2020년 기준으로 아파트, 단독주택, 연립주택의 순서로 거주하고 있다.[1] 남한의 통계청 자료를 살펴보면, 남한의 경우에는 2020년 기준으로 전체가구 중에서 1인 가구의 비율이 증가하고 있는 특징이 있다. 이를 유형별로 살펴보면, 단독주택의 경우에는 2,919천 가구(43.9%), 아파트 2,126천가구(32.0%), 주택이외의거처 721천가구(10.8%) 순이다. 즉 전체가구 중에서 1인 가구는 단독주택과 주택이외의거처(오피스텔, 고시원 등)에서의 거주 비율이 높고, 아파트의 거주 비율은 상대적으로 낮은 것으로 나타났다.

2.2 남북한 주택 관련 법률의 특징

해방 당시에 북한지역에서는 일본인 소유의 주택뿐만 아니라 모든 주택에 대하여 개인소유가 허용되었지만, 6·25 무력 충돌 후에 북한주민들에게는 국가주도로 건설된 주택에 대하여는 소유권의 취득이 아니라, 무상으로 제공받은 주택의 이용권만을 귀속되었다. 그러나 주택이 공급이 원활하게 이루어지지 않았기 때문에 1990년대 중반부터는 개인들이 마련한 주택건축자금을 통하여 아파트를 신축 및 분양하는 현상이 나타나게 되었다.[2][3] 그런데 최근에 이르러 북한에서 주택 거래가 이루어지고 있다고 하더라도, 남한의 경우처럼 독립된 물권으로서 공시방법을 구비하여 소유권을 이전하는 것은 아니라는 점에서 독립한 물권성이 인정되지 않는다고 보아야 한다. 그리고 북한주택의 이용과 관련하여, 당해 주택을 배정 받은 입주자는 주택이용의 대가의무를 부담한다는 점에서 남한의 임대차와 유사하지만, 북한의 경우에는 임대인의 지위에 있는 시·도 인민위원회의 도시경영사업소가 당해 주택에 대한 입주권을 일방적으로 배정한다는 점에서 사적 자치의 원칙에 기하여 임대차계약의 내용이 결정되는 남한의 임대차와는 차이가 있다. 그리고 북한의 살림집법에서는 살림집의 건설, 등록, 배정, 이용, 관리 등의 공법적 규율을 중심으로 관련규정이 마련되어 있지만, 남한의 경우에는 살림집에 해당하는 주택의 경우에는 주택임대차보호법, 주택의 건설 등에는 주택법, 주택의 관리에 대해서는 집합건물법과 공동주택관리법 등에 의하여 공법상의 규율과 사법적 규율을 각각 분리하여 규율하고 있다는 점에서 차이가 있다.

2.3 남북한 주택제도의 통합방향과 고려요소

통일한국의 주택제도의 통합방향을 모색하기 위해서는 여러 체제전환국가의 사례에서 발생한 문제점을 유의해서 살펴볼 필요가 있다. 또한 남북한의 특수한 역사적 상황에 대한

이해를 바탕으로 하여 주택제도의 통합문제를 바라보는 것도 필요하다.[4][5] 예를 들어 통일 후 주택제도의 통합방향을 설정함에 있어서 러시아와 같이 임차인의 신청에 의하여 주택을 무상으로 분급하는 방안도 고려할 수는 있다. 통일한국의 경우에는 특별법에 근거하여 북한지역의 주택거주자에게 소유권을 분급해 주는 방안과 함께 소유권의 분급을 원하지 않은 북한주민에 대해서는 종래와 같이 임차인의 지위를 유지하거나 새롭게 공급되는 임대아파트의 입주권을 보장해주는 방안 등을 유형화하면서 관련쟁점을 검토하는 것이 타당하다. 다만 최근에 이르러 북한의 주택에 대한 불법적 매매 등이 이루어지고 있다는 점에서, 원칙적으로 국가기관에 거주자로 등록된 자를 대상으로 하여 주택소유권의 분급문제를 검토하는 것이 타당할 것으로 보인다. 또한 주택은 자본주의 사회에서 중요하게 거래되는 재산권의 객체이며, 자본축적의 투자수단으로 활용되는 경우도 적지 않으므로, 이러한 점에서 대하여 북한주민들의 이해를 제고시키는 방안도 함께 모색하면서 소유권의 분급절차를 진행하는 것이 타당하다.

3. 통일 후 북한지역 주택의 처리방향

3.1 북한지역 주택재편의 기본방향

북한지역의 주택을 합리적으로 재편하기 위해서는 북한의 사회제도의 재편행위, 북한주민의 현재의 법적 지위, 통일이라는 사회변혁상황 등을 종합적으로 고려하는 시각에서 관련논의를 진행하는 것이 타당하다. 특히 북한주택을 어떠한 기준에서 사유화를 진행시킬 것인지에 대하여 다양한 의견이 있을 수 있지만, 원칙적으로 북한주민의 거주생활을 보호하면서, 북한의 공적장부에 등록되어 있는 거주자를 중심으로 소유권의 분급 및 사유화의 절차를 진행할 필요가 있다. 그리고 주택의 이용문제와 관련하여, 중국은 주택개혁과정에서 주택의 상품성과 거래시장의 활성화조치를 단행하면서도, 종래에 현저히 낮게 책정된 국가소유 주택의 임대료의 과도한 인상을 방지하기 위하여 주택의 감가상각비, 주택수리비, 주택관리비 등을 종합적으로 고려하여 인상범위를 제한하는 조치는 통일한국에서도 유사하게 검토될 수 있을 것으로 보인다.

3.2 북한지역 주택의 소유권 분급문제

통일 후 북한주택의 소유권 분급 및 사유화과정을 규율하는 특별법을 제정함에 있어서 다양한 전제사실이 고려될 필요가 있다. 원칙적인 입장에서 살펴보면, 북한지역의 부동산

이 현재 국가소유로 되어 있다는 점에서, 기본적으로 북한의 주택정책은 1가구 1주택의 원칙을 채택하는 것이 타당하다. 다만 현재 북한의 주택공급이 원활하지 않은 상황이며, 동거가구의 수가 적지 않은 것으로 보이므로, 국가공부에 등록된 북한주민의 개별적 상황과 향후 주택보급정책 등을 고려하여 소유권의 분급문제를 검토하는 것이 타당하다. 또한 북한주민의 경우에는 소속직장과 가까운 곳에 주택을 배정하고 있기 때문에, 향후 동일한 직장에서 근무할 수 있는 근무환경과도 연동되어 주택정책을 마련해야 하므로, 단순히 종래 소속직장의 생산성 및 효율성에만 초점을 두면서 신속하게 직장, 기업소 등을 폐쇄하기 보다는 직장, 기업소의 회생가능성과 기간 등에 관한 면밀한 검토를 병행하면서 주택정책의 기본 방향을 설정할 필요가 있다.

3.3 북한지역 주택 처리를 위한 전담기구의 설립문제

1) 설립방식

북한 주택의 소유권 분급 및 사유화과정을 전담하는 기관을 어떠한 방식으로 설립하는 것이 타당한지를 검토할 필요가 있다. 통일독일의 경우에는 별도의 산하기관인 신택공사를 설립하여 구 동독지역의 국유재산을 사유화하였지만, 사유화과정에서 권리관계를 정확하게 파악하기 못하여 소유권의 분쟁이 적지 않게 발생하였고, 종래 근로자들이 소속된 기업, 공장 등을 전면적으로 폐쇄하거나, 낮은 가치로 사유화함으로써 적지 않은 문제가 발생한 것도 사실이다. 생각건대, 체제전환과정에서 귀속된 북한지역의 국유재산의 소유권을 분급 및 사유화하는 것은 경제적 이익창출보다는 공공성의 측면에서 진행되는 것이 타당하다. 그러므로 별도의 전담기관을 설립하는 방안을 채택할 경우에는 정부와 민간이 출자하는 형태의 공사보다는 정부가 100%출연하는 공단의 형태가 적합하다.

2) 운영방식

별도의 전담기관으로 공단을 설립할 경우에, 공단은 법인화된 행정기관으로서 행정업무의 능률적 수행과 행정의 효율성이 담보하게 된다는 점에서, 법인화된 공공기업이면서 경제적 급부생산에 목적을 두고 있는 공사와 설립목적에 있어서 근본적인 차이가 있다. 특히 이윤창출이 수반되어야 하는 공사에 비하여, 공단은 공공성에 초점을 두면서 주택소유권의 분급과 사유화절차만을 진행할 수 있다는 점에서 순기능성이 높다. 다만 업무의 효율성 및 전문성의 차원에서 살펴보면, 주택소유권의 분급 및 사유화절차를 공단에서 모든 업무

를 계획, 수립, 조사, 시행 등을 하는 것은 비효율적이므로, 유관기관의 협조 및 전문 인력의 파견, 외부 인력의 유입 등을 통하여 업무분장을 적절하게 한다면, 업무처리의 신속성을 담보하면서 공공성에 부합되는 방향에서 관련절차가 진행될 것으로 보인다. 물론 통일독일의 사례를 참고해야 하지만, 종래 우리나라 국유재산관리의 체계와 장점을 최대한 살리는 방향에서 주택소유권의 분급 및 사유화 절차를 진행하는 것이 효율적이라고 생각한다. 그리고 주택소유권의 분급 및 사유화 전담기관의 설립형태 및 사유화 절차는 사실상 이원화(二元化)하여 진행하는 방안도 검토의 여지가 있다. 예를 들어 주택소유권의 분급기준, 주택사유화의 대상, 방식, 매각 등의 가이드라인에 대한 결정업무는 공단에서 자주적 의사결정 기구에 의하여 판단하도록 하고, 의사결정의 판단기준으로서 주택의 공부상의 거주자확인, 실제 주택의 현황조사, 자료집계, 매각절차 등에 있어서는 종래 국유재산 위탁기관이 담당하도록 한다면 업무의 연계성 및 전문성을 최대한 활용할 수 있을 것으로 생각한다.

3.4 재정지원 문제

통일과정에서 북한지역의 노후화된 주택에 거주하고 있는 임차인에게 주택소유권을 분급하는 방안을 통일한국이 전격적으로 채택하게 된다면, 아직 자본축적이 충분하지 않은 북한주민에게 노후화된 주택의 보수비용을 금융기관으로부터 장기상환 및 낮은 금리로 대출받는 정책도 검토될 필요가 있으며, 국가차원에서 일정한 특별기금을 마련하여 합리적인 지원범위를 설정해두는 방안도 검토의 여지는 있다. 그리고 대부분의 북한주택은 노후화 정도가 심각할 것으로 예견되므로, 북한주민이 향후에 건축년도가 상대적으로 짧은 주택을 매수하거나, 신축주택을 매수하는 경우에도 재정적 지원을 할 수 있도록 법적 장치를 마련하는 것도 필요하다. 전술한 것처럼, 독일은 통일 초기에 주거보조금특별법을 제정하여 경제력이 부족한 자가 주택을 매수할 경우에는 일정금액을 지급하였고, 난방과 온수공급비용을 특별 지원하였다. 또한 독일의 사례와 같이, 1인당 연간소득이 일정금액(독일은 12만 마르크)을 초과하지 않을 경우, 또는 부부의 연간 합산 소득이 일정금액(독일은 24만 마르크)을 초과하지 않을 경우 등에는 일정기간(독일은 8년간) 신축주택의 취득에 대하여 매년 일정금액(독일은 5,000마르크)의 소득공제 혜택을 주었다. 또한 구 주택을 취득하는 경우에도 일정금액(독일은 매년 2,500 마르크)의 소득공제 정책을 마련할 필요가 있다. 독일의 경우에는 주택구입대출금(10만 마르크)의 5%와 2.5%를 상정하여 지급하였다. 그리고 한 가정내에 18세 이하의 자녀가 있거나, 18세 이상 27세 이하의 자녀로서 교육 중이거나 군복무 또는

공익근무 중인 경우에도 일정금액(독일은 연간 1,000마르크 내지 1,500마르크)의 소득공제 정책을 수립할 필요가 있다. 다만 독일의 통일당시 재정능력과 통일 당시의 한국의 재정능력이 차이가 있을 수 있으며, 통일한국의 국민들이 어느 정도의 통일비용을 부담할 것인지, 북한지역의 국유재산을 매각함으로써 통일한국에 귀속되는 재정상황이 어느 정도인지를 정확하게 예측하는 것이 용이하지 않기 때문에, 구체적인 재정지역 및 세제지원의 범위에 대해서는 독일사례를 참고하면서도 다양한 사실관계를 종합적으로 살펴보면서 접근하는 것이 타당할 것으로 보인다. 또한 북한주택의 사유화절차와 관련한 기본계획을 설정함에 있어서 북한정권이 보유하고 있는 국가공부상의 주택현황과 실제의 주택현황의 불일치 정도를 신속하게 파악할 필요가 있으며, 당해 주택의 노후화 정도 및 수선가능성 여부와 수선기간 등을 건설전문가 등의 자문을 통하여 국가 내지 지방자치단체가 행정서비스를 제공하는 방안도 검토할 필요가 있다.

4. 결론

통일 후 북한주택의 소유 및 관리에 관한 입법방향을 설정함에 있어서는 북한주민의 생활환경을 존중하면서 소유 및 관리문제를 접근하는 것이 타당하다. 특히 북한주민에게 주택소유권을 분급하는 방안을 채택할 경우에 특별법의 관련규정에 기하여 일괄적으로 처리하는 방식보다는 북한주민이 종래와 같이 임차인의 지위를 선택할 수 있는 기회도 함께 허용하는 방안도 검토할 필요가 있다. 특히 체제전환국가의 사례를 참고해야 하지만, 종래 우리나라 국유재산관리의 체계와 장점을 최대한 살리는 방향에서 북한지역의 주택소유권의 분급 및 사유화 절차를 진행하는 것이 효율적이라고 생각한다. 마지막으로 주택소유권의 분급 및 사유화 전담기관의 설립형태는 공단이 적절할 수 있으며, 주택소유권의 분급절차와 사유화절차업무를 그 성격에 맞게 공단과 유관기관 등이 분리하여 진행하는 것도 합리성과 효율성을 담보할 수 있다고 생각한다.

참고문헌

- [1] 통계청, “2020 인구주택총조사 표본 집계 결과 가구·주택 특성항목(1인 가구, 주거실태, 빈집) 보도자료”, 조사관리국 인구총조사과, 2021. 12. 24., 19면.
- [2] 법무부 편, “북한의 주택제도 실태”, 북한실태 연구보고, 법무부, 2011, 117-119면, 127-129면
- [3] 이은정, “북한 살림집법에 대한 고찰”, 352면
- [4] 김성욱, “통일한국의 부동산소유제도의 재편방향”, 법학

연구, 경상대학교 법학연구소, 2013, 84면

- [5] 김성욱, “북한 주택거주인의 보호방향에 관한 민사법적 고찰”, 경희법학 제49권 제2호, 경희법학연구소, 2014.