

남북한의 통일 이후 북한주택의 사유화에 관한 민사법적 고찰*

A Study of Private Law on the Privatization Process of Housing in North Korea after the Unification of North and South Korea

김 성 욱**
Kim, Sung-Wook

목 차

- I. 서 론
- II. 북한주택의 배정절차와 그 이용모습
- III. 통일이후 북한주택의 사유화과정에서의 고려요소
- IV. 결 론

국문초록

이 논문은 그 제목을 남북한의 통일 이후 북한주택의 사유화에 관한 민사법적 고찰이라고 정하였다. 종래에 사회주의 경제체제를 유지하고 있었던 국가들이 최근에 중앙집중식 계획경제를 포기하고 시장경제체제로 전환하고 있다. 그 대표적인 국가에는 중국, 베트남, 러시아, 동구유럽국가 등이 이에 해당된

논문접수일 : 2014.02.14

심사완료일 : 2014.03.03

게재확정일 : 2014.03.05

* 본고는 2012. 11. 30. 법무부에 제출한 연구용역보고서의 일부내용을 기초로 수정 및 보완한 것이다.

** 법학박사 · 제주대학교 법학전문대학원 교수

다. 이들 국가들은 사회주의 경제체제를 포기하는 대신에 자본주의 시장경제를 채택하면서 체제전환을 이룩하였지만, 북한의 경우에는 여전히 개혁, 개방 정책에 미온적인 태도를 보이고 있는 실정이다. 이러한 현재의 상황을 고려한다면 전혀 상이한 경제체제를 유지하고 있는 현재의 남북한이 장래에 통일을 할 경우에 제도적 통합과정에서 통일한국의 주택소유제도를 어떠한 모습으로 재편하여야 될 것인지, 그러한 재편과정에서 어떠한 점들이 고려되어야 하는지를 논리적으로 검증하는 것은 중요한 의미가 있다. 따라서 이 논문에서 저자는 북한의 주택의 이용모습과 그 사유화 과정에서의 문제점과 개선방안을 중심으로 다양한 쟁점에 대하여 검토하였다.

주제어 : 주택, 주택소유제도, 주택사유화, 북한, 남북한의 통일

1. 서론

장기간동안 분단되었던 남북한의 정치적 상황을 고려한다면, 통일이후에 사회제도의 통합과정에서 적지 않은 법적 문제가 발생할 것으로 예견된다. 특히 단일한 법 체계 속에서 이루어지는 사회제도의 통합문제와 다르게, 체제전환의 과정에서는 전면적인 개혁조치가 필연적으로 수반되는 것이 자연스러운 현상이다. 이러한 점을 고려하여 분단이후부터 남북한의 사회제도의 통합과 관련한 연구는 꾸준히 진행되고 있는 실정이고, 그 중에서 통일방식이나 몰수토지의 처리문제, 협동농장소유의 농지문제에 대한 연구는 어느 정도로 집적되어 있는 상태이다. 그런데 다른 재산권과 다르게 주택은 현재의 북한주민이 계속적으로 이용할 수밖에 없는 권리객체임에도 불구하고 통일이후에 현재의 주택을 어떠한 기준에 의하여 사유화시켜야 하는지, 그 과정에서 고려되어야 할 점들은 무엇인지에 대한 연구는 상대적으로 미미한 실정이다. 이러한 이유에서 본고는 우선 현재의 북한주민들이 어떠한 방식으로 주택을 배정받고 있는지, 당해 주택의 이용 및 관리는 어떻게 이루어지고 있는지에 대하여 간략하게 살펴본 이후에, 통일과정에서 북한의 주택을 사유화하는 방향으로

정치적 결단을 내릴 경우에 고려되어야 할 몇 가지 쟁점에 대하여 검토하고자 한다.

II. 북한주택의 배정절차와 그 이용모습

1. 북한의 주택유형

북한지역은 남북한 무력충돌 이후에 약 60만호(당시 주택재고 약 100만호)의 주택이 파괴되었고, 이로 인하여 심각한 주택부족현상이 발생하였다.¹⁾ 따라서 휴전 직후부터 파괴된 주택을 복구하기 위한 건설 분야에 주력하였고, 1964년에는 김일성이 「우리나라 사회주의 농촌문제에 관한 테제」를 발표하면서 농촌의 문화주택건설사업을 전개하기도 하였다.²⁾ 그러나 평양 등 도시지역의 주택난은 여전히 심각하였기 때문에 1980년대 초부터 평양의 창광거리에 40여층 규모의 초고층아파트를 건설하기 시작하였고, 이후 1986년까지 천리마 거리에 제2기 주택건설, 1988년까지 광복거리의 재개발에 따른 주택건설, 1991년까지 통일거리와 하당거리에 아파트건설사업을 착수하기도 하였다.³⁾

북한의 주택유형을 살펴보면, 남북한의 무력충돌 이전에 존재하였던 기존의 개인소유 구주택과 남북한의 무력충돌 이후에 주택폰드에 의하여 신축된 신주택으로 구분할 수 있다. 그리고 신주택은 다시 국가주택폰드에 의한 주택, 협동단체주택폰드에 의한 주택 및 개인주택폰드에 의한 주택으로 유형화할 수 있다. 이 중에서 구주택과 개인주택폰드에 의한 신주택은 개인소유의 대상이 될 수 있다. 따라서 사회주의 소유제도를 유지하고 있으면서도 모든 부동산에 대하여 개인소유를 부정하는 것은 아니다.⁴⁾ 북한민법도 이를 반영하여

1) 최근 북한의 주택현황 및 주거실태에 대한 자세한 내용은 다음의 것을 참고할 것. 정창무, "북한의 도시, 인구와 주택", 대한토목학회지 60(3), 대한토목학회, 2012; 김근용, "북한의 주거실태와 주택투자 소요 추정", 건설경제 57, 국토연구원, 2008.

2) 박중기, "북한 주택정책의 실상과 개선방안 연구", 고려대학교 석사학위논문, 2007, 6면.

3) 통일연수원 편, 「북한이해」, 통일연수원, 1995, 177-179면.

4) 최달곤, "북한에 있어서의 사유재산", 「북한법률행정논총」 제2집, 고려대학교 법률행정연구

관련규정을 마련하고 있다. 즉 북한민법은 "개인소유는 근로자들의 개인적이며 소비적인 목적을 위한 소유라고 하면서, 이러한 개인소유는 로동에 의한 사회주의 분배, 국가 및 사회의 추가적 혜택, 터밭 경리를 비롯한 개인 부업경리에서 나오는 생산물, 공민이 샀거나 상속, 증여받은 재산 그 밖의 법적 근거에 의하여 생겨난 재산으로 이루어진다(제58조)."라고 규정하면서, "공민은 살림집과 가정생활에 필요한 여러 가지 가정용품, 문화용품, 그 밖의 생활용품과 승용차 같은 기재를 소유할 수 있고(제59조), 공민은 자기 소유의 재산을 사회주의적 생활규범과 소비적 목적에 맞게 자유로이 점유하거나 리용, 처분할 수 있다(제60조)."라고 하여 살림집에 대한 개인 소유를 인정하고 있는 법적 근거가 존재한다. 그런데 사실상 북한에서 살림집을 개인이 소유하는 경우는 거의 존재하지 않는다고 한다.⁵⁾ 즉 대부분의 살림집은 국가부담으로 건축되어 노동자, 사무원, 협동농민에게 그 이용권을 부여하고 있기 때문에(민법 제 50조), 살림집에 대한 개인소유권은 유명무실한 것이라고 볼 수 있다.⁶⁾

2. 주택의 배정 및 입주절차

북한의 주택은 특호에서 제4호까지 5등급으로 분류하여 신분에 따라서 배분하고 있다.⁷⁾ 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 최고급주택인 호화주택(단독고급주택)은 중앙당, 내각 부부장급 이상 또는 인민군 소장이상의 고위간부들에게 배정된다. 4호 주택(신형고층아파트)은 중앙당 과장급 및 내각 국장급, 기업소 부장 등에게 배분된다. 3호 주택은 중급의 단독주택과 신형아파트로 중앙기관과 지도원, 도급기관의 부부장 이상 또는 기업소부장 및 학교교

소, 1973, 280면.

- 5) 북한귀순인사 설문조사결과에 의하면, 대부분의 귀순인사는 북한에는 개인소유의 살림집이 거의 없고, 다만 농촌지역에 일부 있다고 하나, 어떤 귀순인사는 1985년경까지는 해방전·후에 개인이 소유했던 살림집에 대하여 개인소유권을 인정하였으나, 현재는 이를 인정하지 않아 개인소유의 살림집은 없다고 한다(법원행정처 편, 「북한의 부동산제도」, 법원행정처, 1997, 134면).
- 6) 법무부 편, 「북한법의 체계적 고찰(I)」, 법무자료 제166집, 법무부, 1992, 136면.
- 7) 김연중, "통일이후의 토지소유권 사유화 방안에 관한 연구", 「북한연구학회보」, 북한연구학회, 2000, 206면.

장에게 배정된다. 2호 주택은 일반아파트로 도급기관의 지도원과 시·군의 과장급, 학교교원과 천리마작업반장 등에게 배분된다. 1호 주택은 집단공영주택과 농촌문화주택 및 구옥 등이 해당되며 일반근로자와 사무원, 협동농장원, 농촌지역의 주민 등에게 배분된다. 주택의 배분방식은 원칙적으로 소속된 직장에서 노동자에게 주택을 배급하는 형태로 이루어진다. 따라서 주택배정은 계층과 직위에 따라 규격화된 각급 주택을 임대형식을 통하여 차별적으로 배정함으로써 주택선택 및 소유에 대한 자본주의적 요소를 완전히 배제하고 있다. 이와 관련하여 주택의 할당방식을 소개하면 다음과 같다.⁸⁾ 우선 주택의 관리 및 입주권(입사권) 배정은 시, 도 인민위원회의 도시경영사업소에서 총괄하고 그 집행은 해당기업소가 담당한다. 국가가 도시경영사업소를 통하여 직정단위로 주택을 할당한 이후에 직장은 다시 소속 근로자들에게 주택을 할당하는 방식으로 배정하는 것이다. 통상적으로 근로자들이 배정받은 주택은 직장 부근에 소재하기 때문에 주거 이전의 결정권이나 주택의 선택권이 개인에게 귀속되지는 않는다.

주택의 배정은 다음과 같은 순위에 의하여 이루어진다. 소위 혁명유가족세대, 후방가족, 당원 및 간부가족, 일반노동자, 농민, 월남자의 가족, 불순계층의 순서로 주택이 배정된다. 여기서 후방가족의 의미가 생소한데, 후방가족이란 군인가족을 의미한다. 조선말 대사전에 의하면, 이를 조국보위를 위하여 나선 군인의 가족으로 설명하고 있다. 종래 북한 헌법은 제76조에서 혁명투사, 혁명열사가족, 애국열사가족, 인민국후방가족(군인가족), 영예군인(상이군인) 가족은 국가와 사회의 특별한 보호를 받는다고 규정하고 있다. 특히 선군정치를 강조하고 있는 북한은 군인들의 사기를 고취하기 위하여 군인가족에 대해 특별한 배려를 하고 있는 것으로 알려지고 있다. 예를 들어 북한은 군인가족들을 근로자로 고용한 생산업체도 운용하고 있는데, 대표적인 것으로는 함경남도 함흥후방가족피복공장 등이 있다. 한편, 새로 건설된 현대적 문화주택은 고위층 중심으로 우선적으로 배분되기 때문에 계층간의 주거환경의 차이가 크다고 볼 수 있다.⁹⁾ 특히 북한의 경우에는 계급과 연계된 차별적인 주택배정

8) 이강욱, “대북주택건설 협력방안에 관한 연구”, 경기대학교 석사학위논문, 2005, 10면.

9) 새로운 주택이 건설되면 계급별로 주택이동이 발생하기 때문에 북한사회에서만 찾아볼 수

이 이루어지고 있기 때문에 지방기관의 간부급 이상의 주택보급율은 100%에 달하지만, 일반 노동자의 주택보급률은 50%대 수준에 불과한 실정이다. 따라서 주택배정과 관련한 비리가 적지 않게 발생하고 있을 것으로 추단된다. 더욱이 최근의 경제난의 여파로 실수요에 비하여 부족한 주택수요의 문제를 해결하기 위하여 공식적으로 1가구 2주택의 동거살이 형태가 등장할 만큼 주택사정이 더욱 악화된 것으로 알려지고 있다.¹⁰⁾

주택의 입주절차는 다음과 같다. 북한주민이 결혼등록하면서 주택신청을 하면 입사증을 발급해 주는데, 이를 동사무소와 분주소(파출소)에 제출하여 등록하면 입주를 하게 된다. 일단 입주를 하게 되면 전기세나 물세 등을 내고 전직이나 이주 명령이 없는 한 평생을 살 수 있다고 한다. 그리고 대형 공장과 기업소의 경우에는 자체적으로 자재를 구입해서 주택을 스스로 건축하여 소속 노동자나 사무원들에게 공급해 주고 있다. 이 경우에 공장이나 기업소의 지배인 또는 당비서가 발급한 주택입사증인서를 가지고 거주지 시, 군 행정경제위원회 도시경영과에 제출하면 주택입사증을 교부해 주는데, 이를 다시 동사무소와 분주소에 신고한 뒤에 입주를 할 수 있다고 한다. 그러나 주택부족으로 인하여 입사증에 의해 배정된 주택에 살 수 있는 확률은 2004년 당시 60%에 불과했으며, 나머지는 대체로 부모의 집, 친척이나 직장동료와의 동거살이, 합숙소 등을 주택으로 이용하며, 이러한 경우에도 대상 구역의 당위원회와 도시경영과에서 동거살이 입사증을 발급받아야 가능하다. 그 이외에 돈을 주고 산 집, 자기가 지은 집, 물건과 교환한 집¹¹⁾에서 생활을 영위하는 주거이용 형태도 있는 것으로 전해진다. 후자의 경우에는 주택을 국가소유 또는 공적 소유의 대상이 아니라 개인소유물로서 사실상 거래되고 있음을 알 수 있고, 이러한 상황은 만성화된 주택 부족에 직면해 불법적인 입사증의 발급 및 불법적 거래가 공공연하게 이루어지고 있을 뿐만 아니라 불법적인 건축행위도 있을 것으로 보여 진다.¹²⁾

있는 계급적 필터링 다운(filtering-down) 현상이 발생한다.

10) 이 제도는 신혼부부에게 친척집이나 직장동료의 집에 방 한칸을 빌려서 일정 기간동안 살도록 해 주는 제도로서 한 가족의 정상적인 주거생활에는 부적합할 수 있다.

11) 홍민, “토막집에서 고품아파트까지,” 북한, 북한연구소, 2004, 180면.

3. 주택이용 및 관리모습

(1) 주택의 이용모습

북한의 주택은 다양한 기준에 의해 구분할 수 있지만, 국가의 투자로 지어진 영구주택과 전쟁전의 낡은 주택 및 국가의 투자 없이 지어진 임시주택으로 구분할 수 있다.

〈표〉 건축적 기준에 의한 주택분류¹³⁾

| | 구분 | 방식 | 비고 |
|------|------------|-----------------------|---|
| 영구주택 | 초고층(16층이상) | 중간복도식 | 승강기당 가구 수를 극대화하기 위한 방식임 |
| | 고층(8-15층) | 중간복도식+계단식 | 계단당 3-4가구를 배치하여 공동면적을 축소하였지만, 중간세대는 통풍이 되지 않음 |
| | 다층주택(4-7층) | 외랑식(편복도식)이 기본 | 복도에 창이 없음 |
| | 저층주택(2-3층) | 외랑식(편복도식)이 기본 | 복도에 창이 없음 |
| | 단층주택 | | 극소수의 간부주택과 별장, 농촌 문화주택 |
| 임시주택 | 단층임시주택(도시) | 건축면적 18m ² | 설계원들은 단층 외랑식 아파트라고 함 |
| | 기존구옥(농촌) | | 전쟁전의 기존구옥을 말함 |

북한의 영구주택 중 대다수는 평양시에 집중되어 있기 때문에 평양시와 기타의 일반시 및 농촌지역과의 주거 격차는 매우 심한 것으로 알려지고 있다.

12) 장병일, "북한 주민의 주택 이용관계와 민법상의 임대차계약", 「통일정책연구」 제20권 제2호, 통일연구원, 2011, 87면.

13) 초고층과 고층주택은 승강기가 있지만, 그 외의 주택에는 승강기가 없는 것으로 알려지고 있다(이현재, "개성공업지구의 공동주택 공급에 관한 연구", 서울산업대학교 석사학위논문, 2004, 7면).

특히 평양시의 경우 총 주택의 85%가 영구주택이고, 직할시는 20~40%, 일반시와 산업지구는 임시주택이 90%를 차지하며, 농촌지역은 거의 100%가 전쟁전의 기존구옥과 임시주택으로 구성되어 있다. 그리고 주택의 노후화도 심하여 전체 건축 후 30년 이상 경과된 주택이 전체 재고주택에서 다수를 차지하고 있다고 한다.¹⁴⁾ 또한 북한의 경우에 아파트 간에도 현저한 수준차이가 존재하고 있는데, 평양시를 비롯한 도소재지 급 중심에 있는 아파트들은 수세식화 되어 있지만, 온수 난방화의 경우에는 평양시의 고급간부들이 거주하는 일부지역에만 국한되어 있는 실정이다. 그리고 입주자의 사회 계급적 신분에 따라 주택의 규모, 시설, 형태 등의 격차는 상당할 정도가 차이가 있다. 통상적으로 북한의 가구당 가구원수는 평균 약 5명이고, 평양시의 경우에는 대부분 2세대(부부, 자녀)가 거주하고, 일부는 경우에는 3세대(노부모 포함)가 거주하고 있다고 한다.¹⁵⁾

한편, 북한 주민들의 주택이용과 관련해서는 조선민주주의인민공화국 도시경영법이 이를 규율하고 있다. 동법 제10조는 건물의 분류와 관리분담에 관하여 규율하고 있는데, 이 규정에 의하면 “국가소유의 건물은 살림집과 공공건물, 생산건물로 나누어 관리되고 있으며, 살림집과 공공건물관리는 도시경영기관 또는 해당 기관, 기업소가 담당하고, 생산건물관리는 그것을 리용하는 기업소, 단체가 한다”라고 규정하고 있다. 그리고 동법 제16조에 의하면, “다른 건물로 옮겨가거나 다른 지역으로 이동하려는 기관, 기업소, 단체와 공민은 쓰던 건물을 건물관리기관에 정확히 인계하여야 하고, 이 경우에 건물의 비품을 가져가거나 시설물을 뜯어가는 행위를 할 수 없다.”라고 규정하고 있다. 또한 동법 제56조에 의하면, “국가, 단체소유의 건물과 시설물을 리용하는 기관, 기업소, 단체와 공민은 정해진 사용료를 물어야 한다.”라고 규정하고 있다. 이렇게 북한주민의 주택이용관계를 살펴보면, 당해 주택의 사용, 수익에 대한 반대급부로서 사용료를 지급해야 한다는 점에서 일종의 임대차와 유사한 외형을 가지고 있다고 볼 수 있다. 그런데 북한주민의 주택이용관계는 시·도 인민위원회의 도시경영사업소가 당해 주택의 입주권 배정부터 주택의 관리까지 일방

14) 김근용, “북한의 주거실태와 주택투자 소요 추정”, 35면.

15) 이강욱, “대북주택건설 협력방안에 관한 연구”, 13면.

적으로 결정된다는 특징이 있다. 이러한 점을 고려한다면 계약의 당사자들이 사적 자치에 의하여 당해 주택의 이용권과 사용료의 범위를 합의하는 것이 아니라는 점에서 사법상의 계약관계와는 차이가 있다.

북한에 있어서 주택이용의 기본적인 모습을 살펴보면 다음과 같다.¹⁶⁾ 첫째, 북한에서는 모든 방들이 취침을 겸하기 때문에 침실이라는 개념을 사용하지 않고 방이라고 부른다. 그리고 거실은 중앙당 정치국 고위간부들이 거주하는 주택과 및 아파트 등에 있는 것으로 알려지고 있다. 일반주택(광복거리 통일거리 포함)의 경우에 가장 큰 방을 거실(또는 살림방)이라고 부르며 그 밖의 방을 옷방, 작은 방 등으로 부른다. 둘째, 북한의 부엌은 남한과 다르게 문으로 다른 공간과 격리되어 있고, 그 면적은 6㎡(제곱미터)이상 확보하도록 계획된다고 한다. 80년대까지 지어진 일반주택의 경우에는 실제 이용할 수 있는 부엌의 면적이 좁고 좌식생활을 하기에 적합한 모습으로 구획되어 있기 때문에 부엌과 가까운 방에서 밥상에 앉아서 식사를 하고 있다. 그리고 90년 이후부터 중앙당 정치국 고위간부들이 거주하는 주택과 아파트의 경우에는 입식생활이 가능하기 때문에 식탁에서 식사를 하고 있다고 한다. 셋째, 북한의 화장실은 일반주택의 경우에는 공동화장실의 형태로 이용하고 있으며, 60년대 초까지 건설된 아파트의 경우에도 아파트 동 양측 변에 공동화장실이 설치되었다. 이후 중앙당 정치국 고위간부들이 거주하는 주택과 최근에 지어진 아파트의 경우에는 대부분 개별화장실이 설치되고 있다.

(2) 주택의 관리모습

통상적으로 북한의 주택에 거주하고 있는 북한주민은 당해 주택의 이용권을 취득하는 반대급부로서 국가에 대하여 임대사용료를 납부하여야 한다. 종래의 연구자료에 의하면, 주택의 임대료는 대략 5~30원(1997년 기준) 정도라는 점에서 월 평균임금인 50~200원을 기준으로 하면 상대적으로 높은 비율을 차지하고 있다.¹⁷⁾ 이후 2010년을 기준으로 북한 근로자의 월 평균임금이 3

16) 이강욱, “대북주택건설 협력방안에 관한 연구”, 14면.

천~5천 원으로 책정되고 있다는 점을 고려한다면, 현재의 주택임대료는 월 평균임금의 10% 내외로서 대략 300~500원 정도를 징수하고 있을 것으로 추단된다. 그런데 암시장(black market)에서 거래되는 쌀 1kg당 가격이 북한 돈으로 대략 1,000원 정도인 점을 감안하면 주택의 임대사용료는 매우 저렴한 것으로 생각된다. 그리고 주택의 임대료를 제외한 주택관련 생활비용은 전체 생활비의 0.3%에 지나지 않고, 연료비나 전기세 등 기타 사용료를 포함해도 생활비의 3% 정도라고 한다. 주택의 관리 및 입주권 배정은 시, 도 인민위원회의 도시경영사업소가 총괄하고, 그 집행은 해당 사업소가 담당하고 있다.¹⁷⁾ 도시경영사업소 내에는 주택관리인들이 배치되어 있지만, 중앙당과 안전부원들의 주택의 경우에는 중앙당에서 직접 관리하고 있다.

북한에 있어서 주택 등의 건물보수와 관련하여 도시경영법은 다음과 같이 규정하고 있다. 건물의 보수는 대보수, 중보수, 소보수로 구별하여 이루어지는데, 이 중에서 대보수와 중보수는 건물을 관리하는 기관, 기업소가 담당하고, 국가부담으로 협동농장에 지어준 건물의 대보수와 중보수는 해당 협동농장이 담당한다. 그리고 소보수의 경우에는 건물을 리용하는 기관, 기업소, 단체와 공민이 담당하도록 규정하고 있다. 만약 협동단체소유와 개인소유의 건물을 위탁보수하였을 경우에는 그 보수비는 건물소유자가 부담해야 한다(제12조). 통상적으로 주택의 유지·보수는 일년 평균 2회(4월15일, 10월10일) 정도 외 벽페인트와 파손된 유리 등 외관상 하자가 생긴 부분을 보수하는 수준에 그친다고 한다. 이것도 1호 도로에 접한 지역에 한하고 그 외 지역은 관리대상이 되지 않는다고 한다.¹⁹⁾ 또한 도시경영법에 의하면, 건물의 보수시기는 당해 건물의 이용권자와 소유권자가 합의하여 결정하는 것이 아니고 강제규정으로 규율하고 있다. 즉 도시경영기관과 해당 기관, 기업소, 단체는 빗물이 새는 것을 막기 위한 건물보수의 경우에는 장마철 이전에 하여야 하고, 겨울나

17) 이강욱, "대북주택건설 협력방안에 관한 연구", 12면.

18) 주택 등의 건물관리와 관련하여 도시경영법은 "국가소유의 건물은 살림집과 공공건물, 생산건물로 나누어 관리하는데, 살림집과 공공건물관리는 도시경영기관 또는 해당 기관, 기업소가 담당하고, 생산건물관리는 그것을 리용하는 기업소, 단체가 담당한다(제10조)"라고 규정하고 있다.

19) 이강욱, "대북주택건설 협력방안에 관한 연구", 12면.

기 위한 건물보수의 경우에는 겨울철 이전으로 끝내며 살림집과 탁아소, 유치원, 소학교, 병원건물의 보수를 먼저 하여야 하여, 생산건물보수의 경우에는 공장건물보수월간에 집중적으로 하도록 규정하고 있다(제14조).

Ⅲ. 통일이후 북한주택의 사유화 과정에서의 고려요소

1. 접근방법

장기간 동안 분단되어 있었던 남북한이 장래에 정치적, 규범적 통합을 할 경우에는 서로 상이한 법 제도만이 존재하였던 것이 아니라 그 이면에는 서로 다른 법 문화도 존재하고 있었다는 점을 고려하면서 북한주택의 사유화 방향을 설정할 필요가 있다. 왜냐하면 장기간 동안 분단되었던 국가의 경우에는 각자의 법 제도 및 법 문화에만 익숙해져 있다는 사실을 인식하지 못하고 법 제도의 통합방향을 설정할 수 있는 우려가 있기 때문이다. 따라서 양 지역에 존재하였던 법 제도와 법 문화, 법 감정 등을 명확하게 인식한 상태에서 법제 통합의 방향을 설정할 필요가 있다. 이와 관련하여 독일의 경우에는 1989년 동서독의 통합을 진행하는 과정에서 양자의 법 제도 및 법 문화 등에 대하여 적절한 고려없이 법제 통합이 진행되었다는 비판을 받고 있다.²⁰⁾ 이러한 비판은 60년 이상 분단되어 있는 우리에게도 일정한 시사점을 줄 수 있다. 즉 북한의 주택사유화와 관련한 입법방향은 북한주민의 법 감정과 종래에 북한지역에서 통용되었던 법 생활을 통합적으로 고려하면서 설정해야 한다. 만약 이러한 점을 고려하지 않고 사유화의 방향을 결정할 경우에는 북한주민들에게 일방적인 법적 명령으로서만 작용하는 역기능이 발생하고, 결국 새로운 통일국가의 정체성은 올바르게 정립될 수 없다고 생각된다.

20) 이와 관련한 자세한 내용은 다음의 것을 참고할 것. Siegfried Broß, "독일통일과정에서의 법제통합과 시사점", 국민대학교 법학연구소 학술발표대회 논문집, 국민대학교 법학연구소, 2010.

2. 규범통제의 형식문제

북한주택의 사유화 문제는 부동산의 사적 소유를 부정하고 있는 사회주의적 주택소유제도를 자본주의적 주택소유제도로 전환시킨다는 것이 이미 전제되어 논의되는 것이다. 따라서 이를 위해서는 다양한 사실들이 선행적으로 충족되어야 한다. 그런데 현재 북한지역의 경우에는 소유권의 범위를 정확하게 확정할 수 있는 지적제도가 마련되어 있다고 볼 수 없고, 또한 부동산등기부제도를 폐지하였다는 점에서 통일과정에서 주택의 사유화를 결정하더라도 상당한 기간동안에는 당해 권리변동의 모습을 부동산등기부에 신속하게 전산입력할 수 없는 한계가 있다. 이러한 점을 고려한다면 통일과정에서는 단일한 특별법의 규범형식으로 주택의 사유화 방향을 설정하는 입법방식이 효율성의 차원에서 타당하다고 생각된다. 다만, 단일한 특별법을 제정하든지의 여부와 상관없이 다음과 같은 문제가 발생한다는 점은 유의할 필요성 있다. 즉 당해 특별법은 북한지역에 소재하고 있는 모든 주택을 그 적용대상으로 하여 부동산의 소유 및 이용관계를 재편하는 것이다. 따라서 헌법적 근거규정이 없이 법률의 형식으로 북한지역의 모든 주택을 그 입법대상으로 하는 것은 타당하지 않다고 생각된다. 따라서 과거 대한민국의 농지개혁법이 제헌헌법에 기하여 시행된 것과 유사하게, 주택의 사유화 방향을 설정함에 있어서도 헌법적 근거규정에 기하여 특별법을 제정하는 방식을 채택하는 것이 타당하다.

3. 주택사유화의 범위 및 노후주택의 관리문제

북한의 주택을 사유화해야 한다는 점에 대하여는 의문이 없지만, 어떠한 기준과 방식으로 사유화의 방향을 설정할 것인지가 문제된다. 생각건대, 통일한국은 원칙적으로 계급간의 생활수준의 차이를 현상대로 인정하여 기존의 북한질서에 의해서 편재된 주택 및 부속토지의 소유권은 원칙적으로 현재의 점유자에게 귀속시키는 것이 타당하다고 생각된다. 왜냐하면 정치체제를 달리하면서 장기간에 걸쳐서 형성된 국가의 계층별·계급적 현상은 합리적인 이유가 없는 한 그대로 인정될 필요가 있고, 그것이 생활의 가장 기본이 되는 주

거상태라고 한다면 더욱 부정될 필요가 없기 때문이다. 다만, 현재 호화주택에 거주하고 있는 모든 자에게 절대적으로 새로운 소유권을 분급해주자는 주장은 다소 문제가 있다고 보여 진다. 따라서 당해 거주자의 정치적 역할 등을 종합적으로 고려하면서 최소한의 범위에서 새로운 소유권의 분급문제를 조정하는 것이 합리적이라고 생각된다.²¹⁾

이와 관련하여 체제전환 이후에 종래의 주택에 대하여 무상분배 원칙을 채택한 러시아의 주택사유화 과정을 살펴볼 필요가 있다.²²⁾ 러시아의 경우에는 1991년 7월 4일 러시아 공화국 주택사유화법이 제정되었는데, 이 법률은 정부 소유의 주택거주자에 대하여 소유권을 분급하도록 규정되어 있었다. 그런데 사유화의 방법에 있어서는 수도인 모스크바와 다른 지방이 상이하였다. 즉 모스크바의 경우에는 주택을 무상으로 사유화하는 방식이 채택되었지만, 상트페테르부르크 등 대부분의 도시에서는 주택의 규모에 따라 일정한 금액을 지불해야만 사유화할 수 있었다. 그런데 이러한 상이한 방식의 사유화는 불합리한 것으로 비판을 받게 되자, 이 법률은 1992년에 러시아 전지역에서 무상으로 주택의 사유화가 이루어질 수 있도록 개정되었다. 그런데 러시아의 경우에 종래의 주택을 무상으로 사유화하는 방식으로 관련 법률이 개정되었음에도 불구하고 1991년 사유화 비율은 0.5%, 1992년 사유화 비율은 9%에 불과하였다. 이렇게 러시아의 경우에 주택의 사유화의 속도가 빠르지 않은 이유는 다음과 같다. 첫째, 관련 법률에서 사유화의 기간을 구체적으로 규정하지 않았다. 둘째, 건물이 노후화되어 낡은 경우에 대부분의 주민들은 사유화로 주택의 실질적인 소유자가 될 경우에 어떠한 이득이 귀속되는지, 만약 종전처럼 임차인의 지위에 있을 경우에는 어떠한 손실을 입게 되는지에 대하여 불안감을 가지고 있었다. 이러한 러시아에서의 주택사유화의 경험은 우리에게 적지 않은 시사점을 줄 수 있다고 생각된다. 즉 북한주택의 사유화 범위와 관련하여 권리귀속의 주체를 누구로 할 것인지의 문제도 중요하지만, 이와 병행적으로 노후화된 주택의 보수

21) 이와 관련한 자세한 내용은 다음의 것을 참고할 것. 김성욱, “통일한국의 부동산소유제도의 재편방향” 법학연구, 경상대학교 법학연구소, 2013.

22) 김수한, 조영관, “중국과 러시아의 주택 사유화와 주택개혁 비교 연구”, 중소기업 제34권 제1호 통권125호, 한양대학교 아태지역연구센터, 2010. 165-166면.

문제를 어떠한 방식으로 지원할 것인지의 여부도 매우 중요한 쟁점이면서 유기적으로 연결되는 문제라고 볼 수 있다. 따라서 주택의 사유화범위의 문제와 노후주택의 지원문제를 통합적인 시각에서 검토하는 것이 그 시행착오를 최소화할 수 있다. 왜냐하면 주택 또는 건물로서의 기능이 상실된 정도의 것이라면 사유화의 목적은 이미 퇴색된 것으로 보아야 하기 때문이다.²³⁾

4. 주택의 배정문제

북한의 주택배정은 소위 혁명유가족세대, 후방가족, 당원 및 간부가족, 일반노동자, 농민, 월남자의 가족, 불순계층의 순서로 이루어진다. 다만, 현재의 거주자에게 소유권을 분급해 주는 것으로 사유화의 방향을 설정하는 경우에는 한 가지 유의할 점이 있다. 현재 정치적 이유 등에 의하여 차별적 대우를 받고 있는 월남자의 가족과 불순계층의 경우에는 특별한 배려를 할 필요성이 있다. 왜냐하면 이들이 북한정권에 의하여 받은 차별은 합리적인 차별로 볼 수 없기 때문이다. 따라서 탈북자 및 월남자의 가족, 불순계층 등의 경우에는 통일과정에서 종래의 주택을 대상으로 새로운 소유권을 모두 분급시키는 입법론은 타당하지 않다. 또한 호화주택에 거주하고 있는 모든 자에게 새로운 소유권의 분급을 부정하는 입법론도 타당하지 않다. 이러한 점을 고려하여 호

23) 남북한의 통일과정에서 발생할 수 있는 법적 문제를 합리적으로 해결하기 위하여 통일독일의 경험을 비교법적으로 검토하는 것은 일정한 실익이 있다. 그런데 통일독일이 채택한 사회제도의 통합방식이 우리에게 유용하게 적용될 수 있는지의 여부는 별개의 차원에서 신중하게 접근해야 한다. 예를 들어 통일이후에 독일은 주택의 사유화를 촉진하기 위하여 다양한 법률들을 제정하였는데, 그 중에서 대표적인 것이 구채무지원법이다. 이 법률에 의하여 구 인민소유주택의 소유권을 이전받은 지방자치단체 및 주택조합에 대하여는 구 채무의 원금을 일부면제해 주고 또한 이자의 전액을 지원하였다. 그런데 독일의 경우에는 통일이후에 국가소유의 인민주택들의 소유권이 지방자치단체로 이전되면서 당해 구채무도 함께 지방자치단체로 이전되어 구채무의 문제가 발생된 것이다. 그런데 북한의 경우에는 은행의 업무 중에서 개인을 상대로 하는 예금업무는 존재하지 않는 것으로 알려지고 있다. 이러한 점을 고려한다면 구동독의 경우처럼 구동독 정부가 주택건설자금을 마련할 목적으로 구동독주민들이 예치한 금전을 융자함으로써 발생하였던 구채무의 문제는 현재의 북한의 경우에는 적용될 수 없는 상황이라는 점에 유의해야 한다. 구동독의 주택사유화 과정이 우리에게 어떠한 시사점을 줄 수 있는지에 대해서는 다음의 것을 참고할 것. 김성욱, “구동독의 주택사유화 과정에 대한 민사법적 고찰”, 법학연구, 한국법학회, 2013.

화주택에 거주하고 있는 최고위의 간부와 정치적 이유 등으로 인하여 불순계층 등으로 평가되어 가장 낙후된 1호 주택에 거주하고 있는 북한주민의 경우에는 새로운 소유권을 제한없이 발급시키는 것 보다는 당해 거주자가 북한정권에 협력한 정도와 당해 주택에 거주하게 된 원인을 면밀하게 분석하여 소유권을 발급시키는 비율과 정도를 결정할 필요가 있다. 특히 정치적 이유에서 불순계층으로 평가받았던 북한주민의 경우에는 주택수급의 정도 등을 고려하여 현재의 주택에 일시 거주하도록 하고, 장래의 북한지역의 택지개발 및 주택분양과정에서 우선적으로 입주권을 배정해 주는 방식도 고려할 필요가 있다.

5. 주택의 매각문제

현재의 북한주민에게 소유권을 발급하는 방식을 채택하지 않고 매각하는 방식을 채택하는 경우에는 다음과 같은 점을 고려하여 매각절차를 진행하는 것이 합리적이다. 첫째, 현재 주택의 이용자들을 대상으로 매수의사와 현재의 매수능력에 대하여 면밀한 조사를 할 필요가 있다. 둘째, 현재의 주택의 질적 상태, 세입자의 연역 및 수입구조 등을 고려하여 적합한 매각대상주택을 선정하여야 한다. 셋째, 수선 및 개선사업비용, 매매가격 등을 조사하고, 이러한 기초조사에 근거하여 다양한 자금지원 및 재원조달계획을 수립할 필요성이 있다. 넷째, 세입자의 매각조건수용 및 기본적인 재정지원을 구체적으로 산정할 필요성이 있다.²⁴⁾ 이러한 고려요소는 주택이 아닌 다른 부동산의 매각과정에서도 준용될 수 있을 것이다. 그런데 어떠한 방식을 채택하든지와 상관없이 당해 주택의 보수 및 수리비용에 대해서는 적절한 용자지원정책과 세제지원정책 등이 함께 마련되어야 할 것이다.

24) 통일이전의 구동독의 주택사유화도 이와 유사하게 진행되었다(Hartmut, Haeussermann H, "Die Transformation des Wohnungswesens", in Staedte und Regionen, Opladen, 1996, p. 313): 구동독의 주택유형과 주택임대차 제도에 대해서는 다음의 것을 참고할 것. Karl Heinrich Friauf, Michael Horsch, Rechtsfolge der Enteignung von Grundbesitz und Wohngebäuden in der ehemaligen DDR zwischen 1949 und 1990, Stuttgart, Deutscher Verlag-Anstalt, 1993.

IV. 결 론

지금까지 통일이후에 북한지역에 소재하는 주택을 사유화할 경우에 고려되어야 할 몇 가지 쟁점에 대하여 검토하였다. 이를 간략하게 정리하면 다음과 같다.

첫째, 규범통제의 형식문제와 관련하여, 헌법적 근거규정이 없이 법률의 형식으로 북한지역의 모든 주택을 그 입법대상으로 하는 것은 타당하지 않다. 따라서 과거 대한민국의 농지개혁법이 제헌헌법에 기하여 시행된 것과 유사하게, 주택의 사유화 방향을 설정함에 있어서도 헌법적 근거규정에 기하여 특별법을 제정하는 방식을 채택하는 것이 타당하다.

둘째, 사유화의 범위설정의 문제와 관련하여, 통일한국은 원칙적으로 계급간의 생활수준의 차이를 현상대로 인정하여 기존의 북한질서에 의해서 편재된 주택 및 부속토지의 소유권은 원칙적으로 현재의 점유자에게 귀속시키는 것이 타당하다. 왜냐하면 정치체제를 달리하면서 장기간에 걸쳐서 형성된 국가의 계층별·계급적 현상은 합리적인 이유가 없는 한 그대로 인정될 필요가 있고, 그것이 생활의 가장 기본이 되는 주거상태라고 한다면 더욱 부정될 필요가 없기 때문이다.

셋째, 체제전환 이후에 종래의 주택을 무상으로 분배한 러시아의 주택사유화 과정은 우리에게 적지 않은 시사점을 줄 수 있다. 즉 러시아의 경우에는 종래의 주택을 무상으로 사유화하는 방식을 채택하였음에도 불구하고, 사유화의 비율은 높지 않게 나타났다. 특히 건물이 노후화되어 낡은 경우에 대부분의 주민들은 사유화로 주택의 실질적인 소유자가 될 경우에 어떠한 이득이 귀속되는지, 만약 종전처럼 임차인으로 남을 경우에는 어떠한 손실을 입게 되는지에 대하여 불안감을 가지고 있었다. 이러한 점을 고려한다면 북한주택의 사유화범위의 문제와 노후주택의 지원문제는 통합적인 시각에서 검토하는 것이 그 시행착오를 최소화할 수 있다. 왜냐하면 주택 또는 건물로서의 기능이 상실된 정도의 것이라면 사유화의 목적은 이미 퇴색된 것으로 보아야 하기 때문이다.

넷째, 주택의 배정문제와 관련하여, 호화주택에 거주하고 있는 최고위의 간부와 정치적 이유 등으로 인하여 불순계층으로 평가되어 가장 낙후된 1호 주택에 거주하고 있는 북한주민의 경우에는 그 소유권을 제한없이 분급시키는 것 보다는 당해 거주자가 북한정권에 협력한 정도와 당해 주택에 거주하게 된 원인을 면밀하게 분석하여 소유권을 분급시키는 비율과 정도를 결정할 필요가 있다. 특히 정치적 이유에서 불순계층으로 평가받았던 북한주민의 경우에는 주택수급의 정도 등을 고려하여 현재의 주택에 일시 거주하도록 하고, 장래의 북한지역의 택지개발 및 주택분양과정에서 우선적으로 입주권을 배정해 주는 방식도 고려할 필요가 있다.

참고문헌

- 김근용, “북한의 주거실태와 주택투자 소요 추정”, 건설경제 57, 국토연구원, 2008.
- 김성욱, “구동독의 주택사유화 과정에 대한 민사법적 고찰”, 법학연구, 한국법학회, 2013.
- 김성욱, “통일한국의 부동산소유제도의 재편방향” 법학연구, 경상대학교 법학연구소, 2013.
- 김수한, 조영관, “중국과 러시아의 주택 사유화와 주택개혁 비교 연구”, 중소기업 연구 제34권 제1호 통권125 호, 한양대학교 아태지역연구센터, 2010.
- 김연중, “통일이후의 토지소유권 사유화 방안에 관한 연구”, 「북한연구학회보」, 북한연구학회, 2000.
- 박중기, “북한 주택정책의 실상과 개선방안 연구”, 고려대학교 석사학위논문, 2007.
- 법무부 편, 「북한법의 체계적 고찰(I)」, 법무자료 제166집, 법무부, 1992.
- 법원행정처 편, 「북한의 부동산제도」, 법원행정처, 1997.
- 이강욱, “대북주택건설 협력방안에 관한 연구”, 경기대학교 석사학위논문, 2005.
- 이헌재, “개성공업지구의 공동주택 공급에 관한 연구”, 서울산업대학교 석사학위논문, 2004.

- 장병일, “북한 주민의 주택 이용관계와 민법상의 임대차계약”, 「통일정책연구」 제20권 제2호, 통일연구원, 2011.
- 정창무, “북한의 도시, 인구와 주택”, 대한토목학회지 60(3), 대한토목학회, 2012.
- 최달곤, “북한에 있어서의 사유재산”, 「북한법률행정논총」 제2집, 고려대학교 법률행정연구소, 1973.
- 통일연수원 편, 「북한이해」, 통일연수원, 1995.
- 홍민, “토막집에서 고층아파트까지”, 북한, 북한연구소, 2004.
- Siegfried Broß, “독일통일과정에서의 법제통합과 시사점”, 국민대학교 법학연구소 학술발표대회 논문집, 국민대학교 법학연구소, 2010.
- Hartmut, Haeussermann H, “Die Transformation des Wohnungswesens”, in Staedte und Regionen, Opladen, 1996.
- Karl Heinrich Friauf, Michael Horsch, Rechtsfolge der Enteignung von Grundbesitz und Wohngebäuden in der ehemaligen DDR zwischen 1949 und 1990, Stuttgart, Deutscher Verlag-Anstalt, 1993.

[Abstract]

A Study of Private Law on the Privatization Process of Housing in North Korea after the unification of North and South Korea

Kim, Sung-Wook
Professor, Jeju National University Law School

The title of this thesis is “A Study of Private Law on the Privatization Process of Housing in North Korea after the unification of North and South Korea”. It is a recent trend that the nations which maintained the socialist

economy system give up the centralized planned economy and switch to market economy. That representative nations, China and Vietnam, Russia and the Eastern Europe country, accept the capitalism market economy system by crumbling of the socialist economy system. Nevertheless north korea showed a lukewarm attitude in reformative and open-door policy. It would be meaningful to logically verify how to reorganize the housing ownership system and what aspects to consider for the reorganization in the process of systematic unification when two Koreas maintaining a completely different economic system come to unify in the future. Of course, it would be difficult at the present moment to predict exactly what problems may arise in the future. I explained about the main contents of the Privatization of Housing in North Korea and dealt with the important contents of the Privatization of Housing in North Korea and suggested especially the problems and improvements in connection with Legislative Direction in connection with the Privatization of Housing in North Korea.

Key words : Housing, Housing Ownership System, The Privatization of Housing, North Korea, The unification of North and South Korea