

## 통일 후 북한지역 부동산 소유권 처리 방안모색\*

배 성 호\*\*

### < 목 차 >

- I. 서론
- II. 북한의 부동산 법제와 그 현황
- III. 통일 또는 체제전환국의 몰수·국유 부동산 처리 방식
- IV. 결론에 갈음하여

### I. 서론

근래 판문점선언, 평양선언, TKR(Trans Korea Railway, 한반도중단철도) 착공식(정식명칭은 ‘남북 철도·도로 연결 및 현대화 착공식’이라 한다), 판문점 JSA(공동경비구역) 민간인 자유왕래 추진 등을 통하여 한반도 평화체제구축의 실마리가 만들어지고 있다. 아직 통일 이후를 본격적으로 논의하기는 시기상조일 듯하나 통일 이후 북한 지역의 토지소유권과 건물이용권에 대한 처리문제는 향후 주요 쟁점으로 부각될 가능성이 농후하다.

남북한의 정치·경제체제의 이질성으로 인하여 역사적 과정과 현실 등을 감안할 때 통일한국에서 부동산제도의 통합을 위한 접점의 모색에는 상당한 장애와 애로점이 존재할 것이다. 남한은 모든 생산수단의 사적 소유를 바탕으로 정치·경제체제가 구축되어 왔으나(헌법 제23조 제1항),<sup>1)</sup> 북한은 모든 생산수단의 국공유화를 바탕으로 사적 소유는 개인의 소비 정도에서만 인정되는 실정이다(조선민주주의인민공화국 사회주의 헌법<sup>2)</sup> 제20조 내지 제22조, 제24조).

\* 이 연구는 2020년도 영남대학교 학술연구조성비에 의한 것임.

\*\* 영남대학교 법학전문대학원 교수, 법학박사.

1) 헌법 제23조 제1항 모든 국민의 재산권은 보장된다. 그 내용과 한계는 법률로 정한다.

통일한국에서의 통일 부동산법제의 구축 내지 북한지역 토지와 건물 소유권 처리 문제는 남북한의 경제통합, 통일비용의 최소화, 인구이동의 최소화, 경제성장, 복지향상 등과 직결되는 문제이다. 또한 통일 추진과정에서 북한당국과 북한 인민들의 동의와 협조를 이끌어내기 위한 측면에서도 통일후 북한 지역 토지소유권 및 건물이용권 문제에 대한 처리방침과 정책의 제시는 중요한 의미를 가진다고 본다.

본고에서는 통일한국에서 북한지역 부동산 소유권 문제 해결의 실마리 마련과 통일 부동산법제의 구축을 위한 시사점을 얻기 위하여, 북한의 토지 법제와 현황을 파악하고, 통일 내지 체제전환된 국가, 즉 독일·헝가리·러시아·중국 등의 몰수·국유 부동산의 처리방법과 과정 등을 살펴보고자 한다.

## II. 북한의 부동산 법제와 그 현황

### 1. 토지개혁을 통한 토지의 국공유제의 확립

#### 1) 사적 소유제 철폐의 수단으로 토지개혁 단행

북한은 정권설립 당시부터 사적 소유의 철폐를 통하여 자본주의적 경제활동을 소멸시키고, 이를 통하여 정치적 억압철폐, 경제적 착취 청산, 경제성장 달성 등의 이상적인 사회주의 체제를 수립하고자 하였다. 이 가운데 사적 소유의 철폐를 가장 중요하게 추진하고, 이를 통하여 남한과의 체제경쟁에서 우위를 점하고 권력기반을 공고히 하고자 하였다.<sup>3)</sup>

북한이 사적 소유제 철폐를 위하여 가장 먼저 시행한 것 중의 하나가 토지개혁이다.<sup>4)</sup> 1945년 이후 북한에서 추진된 토지개혁 과정 역시 중국과 유사한 점

2) 이하 '북한 헌법'이라고 한다.

3) 김민배, 중국 토지제도의 변화 경험과 북한의 토지제도 변화 가능성, 외법논집 제37권 제1호, 한국외국어대학교 법학연구소, 2013, 98면; 배성호, 중국의 개혁개방에 따른 토지정책·토지법제의 변천과 통일한국에의 시사, 동아법학 제71호, 동아대학교 법학연구소, 2016, 19면.

4) 김민배, 앞의 논문, 96-97면; 박인성, 중국의 토지정책이 통일한국에 주는 시사점, 국토통권 제359호, 2011, 33-34면; 배성호, 앞의 논문, 20면.

이 많이 있다.

## 2) 북한의 2단계 토지개혁을 통한 토지의 국공유제 구축

북한은 2단계 토지개혁 과정을 거쳐 토지개혁을 완성하였다.

먼저 1946년 토지개혁을 실시하였는데, 형식적으로는 사소유권을 완전히 부인하지 않고, 5정보 이상의 개인소유 토지를 무상몰수하여 무상으로 농민에게 분배하였다. 그러나 실제에 있어서는 할당경작제를 시행하여, 농민은 분배받은 농지를 처분할 권한이 없었다.

다음으로 가족 영농에 대해 농업집단지화사업을 추진하여 협동농장으로 집단화하였고, 1958년 8월이 되어 토지에 대한 개인소유권을 완전히 소멸시키고, 국가 소유와 협동단체<sup>5)</sup>소유로 구분하여 토지국공유제를 구축하였다. 이 과정에서 부동산등기부를 폐지하였다.

이상과 같은 토지개혁을 통한 토지의 국공유화는 북한 내의 모든 생산수단을 국공유화하는 과정과 궤를 같이 한다. 1946년 8월 시작된 규모가 큰 사회 생산수단 및 생산조직의 국유화를 시작으로 1958년에는 모든 사회 생산수단 및 생산조직의 국유화를 완료하였다. 이는 1972년 개정 북한 헌법에 잘 나타나 있다. 제19조에는 “국가 소유는 전체 인민의 소유이며, 그 대상에는 제한이 없다”고 규정하고, 제20조에는 “협동조합과 관련하여 협동단체의 소유는 협동 경리에 들어가 있는 근로자의 집단적 소유이다”라고 규정하고 있다.<sup>6)</sup>

## 2. 토지제도의 변화

### 1) 외국자본 유치를 위한 토지임대법의 도입

북한에서도 1990년대 초반 대외적으로는 냉전체제 붕괴에 의한 국제정세의

5) 1998년 개정 전의 북한 헌법에서는 생산수단의 소유주체로서 ‘협동단체’라는 용어를 사용하였는데, 1998년 수정보충된 북한 헌법에서부터 ‘사회협동단체’라는 용어를 사용하고 있다. 사법정책연구원, 통일 이후 북한지역 토지등기제도의 수립 방안, 2017, 63면.

6) 배성호, 앞의 논문, 20면.

변화와 대내적으로는 경제난 등의 경제체제의 구조적 측면에서 일정한 변화가 나타나게 된다. 경제난 극복의 일환으로 대외개방정책을 실시하였다. 1991년 나진선봉 자유경제 무역지대를 설정하는 과정에서 토지임대제도가 처음으로 도입되었고, 1993년 10월 최고인민회의 상설회의에서 토지임대법이 채택되어 외국 투자자에게 토지사용권과 토지임대를 허용했다. 그러나 이 단계에서는 아직 토지이용에 있어 북한 주민과 기업들은 원칙적으로 제외하고 있다.<sup>7)</sup>

토지임대법에는 합영, 합작 기업에 토지를 출자하려고 하는 기관, 기업소, 단체는 국토 관리 기관의 승인을 받아 토지이용권을 가질 수 있다(제5조)고 규정하고 있다. 이에 의하면 외부 투자가는 기업활동과정에서 토지 임차료를 지불하지 않아도 되기 때문에 비용부담이 줄어들게 되고, 북한의 기관들은 부족한 투자능력을 토지임차료로 대신할 수 있게 된다. 이러한 토지임대차의 계약방식은 교섭을 기본으로 하고, 자유경제 무역 지대에서는 입찰과 경매에 의해서도 할 수 있다고 규정하고 있다(제9조, 제11조, 제12조, 제13조). 또한 토지임대법에는 토지임대기간을 50년 이내로 정하고(제6조), 토지이용권의 양도(판매, 재임대, 증여, 상속)와 저당을 허용했다(제15조).<sup>8)</sup>

## 2) 토지이용허가제 · 토지사용료징수제 · 부동산등록제도의 도입

2009년 제정된 부동산관리법에 의하여 기관, 기업소, 단체, 공민이 허가에 의하여 토지를 이용할 수 있는 토지이용허가제가 정식으로 도입되었다. 부동산관리법에 의하여 처음으로 공민도 부동산 이용권자에 포함되었다.<sup>9)</sup> 그 이유는 북한의 경제현실이 변화하여 개인인 공민의 경제활동이 활발해지고, 살림집의 건축과 임대가 활성화됨으로써 개인의 부동산 이용이 무시하지 못할 지경에 이르렀기 때문이다.<sup>10)</sup>

부동산관리법에는 토지이용에 관한 토지이용허가증의 발급을 통하여 이용허가를 얻을 수 있는데(제26조), 이용허가를 받은 기관, 기업소, 단체, 공민은 부동산을 매매하는 행위를 하지 말아야 하고(제28조), 부동산관리기관의 승인 없

7) 김민배, 북한 토지법의 변천과 남북토지법 통합의 과제, 토지공법연구 제64집, 2014, 91면; 배성호, 앞의 논문, 20-21면.

8) 배성호, 앞의 논문, 21면.

9) 손희두, 북한의 부동산관리법제와 남북한 협력방안 연구, 한국법제연구원, 2012, 55면.

10) 손희두, 앞의 논문, 55면.

이 부동산을 넘겨주거나 빌려줄 수 없다(제30조)고 규정하고 있다.<sup>11)</sup>

또한 허가제에 따른 토지이용과 더불어 부동산사용료 징수제도(제34조)와 부동산등록제도도 도입하였다. 종전에는 토지사용료가 2002년 제정된 ‘토지사용료 납부규정’에 의하여 농지에만 부과되었으나, 2009년 부동산관리법의 제정으로 모든 국유 부동산으로 확대 부과 되었다. 부동산등록에 있어서도 현물적 등록 뿐만 아니라 화폐적 등록을 강조한다. 그 이유는 화폐적 등록을 기반으로 재정적 통제를 강화하기 위한 것이다.<sup>12)</sup> 부동산의 등록은 토지등록대장, 지적도, 건물등록대장, 시설물등록대장에 한다.<sup>13)</sup>

이와 같은 입법을 통한 부동산 관리조치는 북한 내의 기관, 기업소, 공민 등 개별 경제주체들의 토지이용에 관한 국가통제력을 강화하고,<sup>14)</sup> 토지이용의 효율적인 관리·통제를 통해 사용료를 징수<sup>15)</sup>하여 국가의 수입을 확대하기 위한 것으로 이해할 수 있다.

### 3. 사적 소유의 인정범위

북한에서 인정되는 개인의 사적 소유는 근로자의 개인적 소비를 위한 소유의 범주에서 인정된다(북한 헌법 제24조, 북한 민법 제58조).

개인소유는 노동에 의한 사회주의분배, 국가와 사회의 추가적 혜택, 텃밭경리를 비롯한 개인부업경리에서 나오는 생산물, 공민이 샀거나 상속, 증여받은 재산, 그 밖의 법적 근거에 의하여 생겨난 재산으로 이루어진다(북한 헌법 제24

11) 그러나 법현실에서는 주택 등의 부동산에 대한 매매·임대차가 공공연히 행하여지고, 불법적인 입사증의 발급 등이 행해지고 있는 실정이다(김영규·이재웅, 북한 민법에 있어서 부동산과 그 법적 취급, 북한학보 제43집 1호, 2018, 319면; 장병일, 독일 통일후 물권적 법률관계 정리—한국을 위한 모델—, 동아대학교 출판부, 2018, 92면). 이와 같이 북한의 부동산관리실태는 상당한 과도기적 혼란을 겪고 있는 것으로 보인다. 배급제가 붕괴되고 사회주의적소유관계를 기초로 한 부동산제도가 한계를 드러내면서, 부동산 관련 실태가 급격히 변화되고 있기 때문에, 법제도가 현실을 쫓아가지 못하는 실정이다. 이러한 현실을 감안할 때 북한의 부동산정책도 국가가 토지를 독점하는 사회주의적 소유제도를 포기하지는 않겠지만, 개인이나 기업이 이를 임대하여 자유롭게 시장경제활동에 이용하도록 하는 중국식 토지사용권제도로 진전될 가능성이 클 것으로 전망된다. 손희두, 앞의 논문, 113-114면.

12) 손희두, 앞의 논문, 53-54면, 64면.

13) 손희두, 앞의 논문, 54면.

14) 공민달, 북한경제와 토지제도, 도서출판 선인, 2015, 79면; 사법정책연구원, 앞의 책, 62면.

15) 사법정책연구원, 앞의 책, 62면.

조, 북한 민법 제58조).

개인소유권의 구체적 대상은 살림집과 가정생활에 필요한 여러 가지 가정용품, 문화용품, 그 밖의 생활용품과 승용차 같은 기재를 소유할 수 있다(북한 민법 제59조). 이 중에서 살림집과 관련하여 보면, 물론 북한에서 토지와 건물 등 생산수단은 개인소유의 대상이 될 수 없다.<sup>16)</sup> 다만 부동산<sup>17)</sup> 중에서 주택에 한하여 개인소유가 인정된다(북한 민법 제50조 제1항, 제59조). 북한의 주민들은 인민위원회와 해당기관, 기업소, 단체에서 발급하는 국가살림집리용허용증을 발급받아 주거를 영위함이 원칙이고(살림집법 제28조, 제34조),<sup>18)</sup> 이 살림집은 상속의 대상이 된다(북한 상속법 제13조 제4호). 그러나 살림집이 개인소유가 인정되고, 상속의 대상이 된다고 하더라도, 이는 우리의 법체계에서 부동산 중 건물의 소유와는 다른, 정확하게는 살림집이용권에 대한 소유권의 인정이라고 보아야 한다.<sup>19)</sup>

16) 사법정책연구원, 앞의 책, 64면.

17) 북한에서 부동산이란 용어가 법령에 등장한 것은 1990년 제정된 북한민법 제141조(현행 개정민법 제94조)가 시초이며, 이후 대외민사관계법, 사회주의재산관리법 등을 통해 법률 용어로 정착하였다. 2009년 제정된 부동산관리법(제2조 제1항)에 의하면 부동산은 토지, 건물, 시설물, 자원으로 나뉜다. 손희두, 앞의 논문, 요약문, 50-52면 참조; 신민식·이덕형, 북한의 부동산관리법 고찰을 통한 부동산등록제도 연구, 유럽헌법연구 제15호 제15호, 2014, 346-347면.

18) 북한의 주택소유는 원칙적으로 국가소유이며, 계층과 직위에 따라 주택을 국가가 배정하다보니, 차별적 주택배정이 이루어지게 되고, 주택보급률은 지방기관 간부급 이상은 100%이지만, 일반노동자의 주택보급률은 50%에 지나지 않아 남한에서의 부동산 투기만큼이나 주택배정 관련한 비리가 만연하고 있다. 그리고 주택부족으로 인해 입사증으로 배정된 주택에 사는 경우는 60%선에 그치고, 그러다보니 방이 2개 이상 있는 집에 동거살이입사증을 발급받기도 하고, 뇌물을 주고 입사증을 발급받기도 하고, 돈을 주고 사기도 하고, 개인적으로 집을 짓기도 한다. 이러한 상황을 볼 때 북한에서 주택은 국가소유이고, 개인에 의한 주택건설은 허용되지 않는다는 원칙은 지켜지지 않고 있음을 알 수 있다. 홍민, 토막집에서 고층아파트까지-북한의 주거문화, 북한 제392호, 북한연구소, 2004, 180-181면.

19) 통일한국에서 북한지역 주민들의 기득권보장, 생활 보장을 위하여 토지소유권자와 토지이용권자 내지 건물소유권자의 이익을 조정하기 위한 특별법이 반드시 필요할 것이다. 또한 향후 부동산제도의 통합을 위하여 토지에 관한 권리관계와 물권변동을 공시할 수 있는 방법과 수단이 필요하다. 이 때 토지이용권을 보호하고 존중해야 하고, 통일한국에서 이를 물권적 권리로 포섭할지, 새로운 물권으로 창설할지 등을 고민할 필요가 있다. 이를 위하여 물권법이나 부동산등기법의 개정 또는 독일통일의 경우처럼 물권정리법의 제정도 고려할 수 있을 것이다. 이 모든 것은 북한지역의 토지이용권을 보호하고 존중하기 위한 물권변동의 공시방법의 마련에 있고, 이를 통하여 토지이용권의 존재유형의 파악과 함께 정확한 지적조사가 선행되어야 할 것이다. 신속한 토지공시제도의 구축은 통일 과정에서 발생할 토지 관련 각종 문제를 해결함에 있어 기본 전제가 될 뿐만 아니라, 토지 거래의 안전과 유동성 보장을 위해서도 필수적이다. 장병일, 앞의 책, 190-192면.

이와 같이 북한에서도 개인의 상속권이 인정된다(북한 헌법 제24조 제4항, 북한 상속법 제2조, 제13조).

### Ⅲ. 통일 또는 체제전환국의 몰수·국유 부동산 처리 방식

#### 1. 서

통일 또는 체제전환국의 몰수·국유 부동산 처리방식을 보면 독일의 원소유자에 대한 원물반환방식, 헝가리의 원소유자에 대한 손실보상방식, 러시아와 중국의 무보상·무반환 방식으로 대별할 수 있다.

통일한국에 있어서 토지소유제도 개편과 관련하여 원물반환방안, 원상회복을 배제하고 손실보상으로 갈음하는 방안, 정당한 보상이 아니라 시혜적인 조정급부로 한정하는 방안, 전면적 재국유화<sup>20)</sup>와 보상배제방안 등 다양한 방안<sup>21)</sup>을 모색할 수 있다.<sup>22)</sup>

#### 2. 독일

##### 1) 통일 전 토지소유권 몰수 및 생산수단의 국공유화

2차 세계대전 중 히틀러가 연합국에 무조건 항복을 하면서, 동독지역은 소련이 점령하여 군정을 실시하게 된다. 소련 군정은 1945년 직후부터 토지개혁을

20) 재국유화 후의 조치들로서는 대표적으로 재국유화 후 점진적 사유화와 토지공공임대제가 논의된다. 토지공공임대제의 시행은 중국의 개혁·개방 이후의 토지제도가 대표적인 예라고 할 것이다. 자세한 것은 김원중, 통일 이후 북한 토지를 국유화해서는 안된다, 북한 통권 509호, 북한연구소, 2014, 47면 이하, 특히 51-53면 참조.

21) 김병기, 통일 후 북한지역 토지소유문제 해결을 위한 몰수재산처리법제의 이론과 실제, 토지공법연구 제65집, 2014, 34면 이하 참조.

22) 몰수재산 처리 문제는 단순히 원소유자로서의 반환 여부라는 민사상의 물권적 청구권 행사의 문제를 넘어서서 거시적으로는 통일한국의 재산권 질서의 근간을 구축하는 전방위적 과제이다. 반환 여부는 법 이론적·기술적 정치성은 물론이고, 국유재산의 사유화, 국영기업의 전환, 공공재산의 귀속, 북한지역 토지의 소유권 재편 및 이용관계 조정, 통일한국의 국토계획법제, 투자촉진을 통한 경제재건 등과 유기적으로 관련된다. 김병기, 앞의 논문, 34면.

단행하여, 토지와 건물을 보상없이 몰수하였다. 몰수 대상 토지는 100헥타르 이상의 면적을 가진 대지주 소유의 사유 토지와 모든 건물, 100헥타르 미만을 가진 소유자라도 전범 또는 전쟁에 책임 있는 자, 나치 관련자 등의 사유 토지가 그 대상이었다. 몰수된 토지는 3분의1은 국가소유로, 3분의2는 농가나 난민들에게 일정 규모로 재분배하였으나, 이렇게 재분배된 토지의 매각, 임대 등은 금지하였다.

1949년 동독이 건국된 후 동독 정부 역시 원활한 통치와 사회주의국가의 이상을 실현하기 위하여 서독인 소유 토지, 동독 탈출자 등의 토지를 몰수하고, 모든 생산수단의 국유화를 단행하였다.

## 2) 독일 통일 과정

1945년 패전국 독일은 소련군과 서방연합군이 동독과 서독지역을 나누어 분할 통치하게 되고, 1949년 동서 양쪽에 독립된 정부가 들어서 분단이 공식화되었다. 1980년대 후반 고르바초프에 의해 추진된 소련의 개방과 개혁정책은 당시 냉전상태였던 국제질서에 변화를 몰고 왔다. 당시 이러한 분위기는 독일 통일에 가장 영향을 많이 미친 것으로 파악된다. 서독은 막강한 경제력을 내세워 소련에 경제 협력을 약속하고, 주변국가에 외교 공세를 퍼면서 1989년 11월 베를린장벽이 무너지고, 1990년 10월 통일을 이끌어내게 된다.

## 3) 통일 후 원소유자 반환방식에 의한 몰수재산의 처리

1990년 8월 동서독은 이른바 통일조약을 통하여 동독정권이 수립된 이후에 몰수된 재산권에 대하여 원소유자 반환방식을 채택하기로 하였다. 즉 1949년 10월 동독정권이 수립된 이후에 몰수된 재산은 원칙적으로 원소유자 또는 그의 상속인에게 반환하기로 하였다. 구체적으로 반환대상은 1933년-45년 사이에 이루어진 나치에 의한 유태인몰수재산, 1945년-49년까지 이루어진 소련 점령군에 의한 몰수재산, 1949년-89년 사이 구동독정권에 의한 몰수된 자산 등이었는데, 이 중 1945년-49년 사이에 소련 점령 기간 중 몰수된 재산권의 처리는 외교 등의 이유로 보상원칙을 채택하였다.<sup>23)</sup>

구동독 전체 토지의 약 40%에 달하는 면적의 토지가 통일과 동시에 즉시 개



인소유가 되었다. 이는 구동독의 농업협동화가 개인의 농업생산조합 출자 형식으로 이루어졌고, 부동산등기제도가 유지되었기 때문에 가능했던 것으로 보인다.<sup>24)</sup> 사유화 대상 재산 및 소유자 미확인 재산은 모두 신탁관리공사에 귀속되어 처리되었다.

특히 사유재산의 몰수에 의해 사유재산제 자체가 부정되는 등 사회주의 소유체도로 재편되었다가, 통일 후 다시 자본주의 체제하의 사유재산제로 환원되는 과정에서 통일후 5년동안 토지관련 소송이 400만 건 이상 제기되었다. 반환소송의 폭주 등으로 1991년 3월 반환에서 보상원칙으로 전환되었다.

독일 통일 과정에서 역시 가장 문제가 되었던 것은 재산권 회복의 문제였다. 몰수재산의 처리와 관련하여 원물반환 원칙의 채택은 여러 가지 부작용이 발생하였다.

그 중 가장 대표적인 것이 구 동독지역의 경제재건에 중요한 장애요인으로 작용하였다는 점이다. 즉 약 220만 개가 넘는 부동산필지에 약 400만건의 소유권 관련 분쟁이 발생하다보니 동독지역의 토지에 관한 법적 소유관계가 불분명·불안정하여, 기업들은 구 동독 국유기업의 인수를 기피하였고, 구 동독지역에 대한 투자 역시 활성화되기 어려웠다. 몰수재산의 반환을 청구한 원권리자들은 투자를 위한 지역경제의 활성화보다는 자신의 재산 증식에만 관심을 갖고, 이러한 불안정성은 구 동독지역 주민들의 생활에 심각한 불안요소로 작용하였다. 그리고 소련 점령 상태 하에서 이루어진 몰수재산에 대하여는 원물반환 및 보상의 대상에서 제외함으로써 연방헌법재판소의 합헌결정<sup>25)</sup>에도 불구하고 기본권 침해 여부에 관한 많은 논쟁거리가 되기도 하였다.<sup>26)</sup>

원물반환 원칙의 또 하나의 부작용은 외형적으로는 순조로운 통일이었고, 위헌론이 제기될 정도로 이용권자 위주의 여러 특별법에 의한 조치가 행하여졌음에도 불구하고 불안정한 경제생활 등으로 인하여 구동독 국민의 자존심과 열등의식에 큰 상처를 주어 오랜기간 치유되지 않는 문제를 남겼다는 점이다. 편입에 의한 통일이었기 때문에 과거의 불법적인 국가행위는 원상회복되어야 하기

23) 이해정, 남북한 부동산 제도 비교, 통일경제 제1호, 2015, 51면.

24) 이해정, 앞의 논문, 51면.

25) 이에 관한 자세한 것은 윤철홍, 독일 통일후 동독지역에서의 토지소유권과 상속권의 문제, 북한법연구 제12호, 2010, 32-33면 참조.

26) 사법정책연구원, 앞의 책, 216면.

에 법적인 측면에서는 거의 완벽에 가깝게 처리되었음에도 불구하고, 정신적·경제적인 측면에서는 불충분했다.<sup>27)</sup>

### 3. 헝가리

#### 1) 체제전환 이전

1949년 헝가리공산당은 정권을 장악하고, 헝가리인민공화국을 선포하였다. 헝가리는 1946년부터 1961년까지 순차적으로 국유화를 진행하였다.<sup>28)</sup> 헝가리는 1968년 ‘신경제메카니즘’<sup>29)</sup>이라는 경제개혁 정책을 시행하여, 1968년 이후 비교적 높은 경제성장을 이룩하였으나, 1970년대 석유파동 등으로 경제상황이 악화되었고, 1980년대 중반에는 국가 부도의 위기 상황에 직면하여, 이를 극복하기 위하여 체제전환이 추진되게 되었다.<sup>30)</sup>

여타의 체제전환국과는 달리 상당 부분 사유화가 진전된 상태에서 체제전환을 추진하였다는 점과 공산당 스스로가 주축이 되어 경제적 모순을 극복하기 위하여 체제전환을 추진하여, 경제개혁이 정채개혁보다 먼저 이루어졌다는 점<sup>31)</sup>이 그 특징이다.

체제전환 당시 개인주택 비중이 71%에 달할 정도로 주택 부분의 사유화가 이미 상당 부분 진전되어 있었다.<sup>32)</sup> 헝가리는 계획경제체제임에도 불구하고 민간경제부분에 대한 분권화 노력에 따라 중앙계획의 의존도가 비교적 낮은 편이었다.<sup>33)</sup> 체제전환 이전에 이미 20년 동안에 걸쳐 어느 정도 점진적인 개혁을 실시하여 수정계획경제를 운영하고 있었다.<sup>34)</sup> 시민사회의 성장과 압력으로

27) 윤철홍, 앞의 논문, 33-34면.

28) 사법정책연구원, 앞의 책, 284면.

29) 신경제메카니즘이란 자율적인 시장기구와 시장과 양립하는 재정·금융정책에 의한 간접적 중앙통제 방식의 경제정책이다. 이를 통하여 헝가리는 경제운용의 분권화와 기업활동의 자율화를 도모함으로써 경제활동의 인센티브체계를 보완하여 생산력을 고양시키고자 하였다. 김용희, 헝가리의 체제전환 25년의 경제적 성과 분석, 박사학위논문, 한국외국어대학교, 2014, 19-20면, 23면.

30) 사법정책연구원, 앞의 책, 284-285면.

31) 음선필, 체제전환과 헌법재판소—헝가리와 남아공의 경험—, 홍익법학 제11권 제2호, 홍익대학교 법학연구소, 2010, 223면.

32) 이해정, 앞의 논문, 54면, 54면 주16).

33) 사법정책연구원, 앞의 책, 284면.

1989년 10월 헌법개정을 하고, 1990년 총선거를 실시하여 민주정부를 구성함으로써 헝가리 공산체제는 붕괴되었다.

## 2) 체제전환 이후 손실보상 방식에 의한 몰수재산의 처리

헝가리는 1989년과 1990년 두 차례의 헌법개정을 통하여 사유재산권의 보장과 경제활동의 자유를 성문화하고, 몰수재산에 대한 보상법을 제정하여, 몰수재산에 대한 보상액을 산정하고 보상증서(양도가능한 무기명증권)의 형태로 손실보상을 시행하였다. 이는 몰수 자산의 진정한 소유자 판단이 현실적으로 불가능하고, 40년 이상의 집단소유권을 통해 증식된 자산을 원소유자에게 반환하는 것이 형평에 어긋난다는 점, 국가의 재정적인 측면 등이 고려된 결과이다.<sup>35)</sup> 몰수토지에 대한 원소유자 보상방식은 원소유자의 재산권을 인정하면서도 현점유자의 권리 보장이 가능하고, 원소유자 반환으로 인한 투자 장애의 부작용을 줄일 수 있다는 장점이 있는 반면에, 막대한 보상비용이 소요되며, 재원마련을 위한 조세부담 가중으로 조세저항 우려가 상존하고, 적정한 몰수재산 가치 평가가 곤란하다<sup>36)</sup>는 등의 문제도 있다.<sup>37)</sup>

보상대상은 1949년-87년 사이 공산정권에 의해 몰수된 재산, 1939년-49년 사이 파시스트 독재 체제와 2차 세계대전 직후 몰수된 재산, 정치적 이유 등으로

34) 사법정책연구원, 앞의 책, 284면.

35) 이해정, 앞의 논문, 53면; 한국감정원, 통일후 북한의 토지문제에 관한 연구, 1996, 87면.

36) 이해정, 앞의 논문, 53면.

37) 이러한 점은 통일한국에서 몰수토지에 대한 반환의 경우에도 비슷한 상황이 재현될 수 있다. 남북한은 한국전쟁으로 인하여 원소유자의 소유권을 입증할 수 있는 제반 문서가 상당부분 소실되었고, 더구나 북한의 경우 토지 등의 등기제도가 존재하지 않음도 문제라고 할 것이다. 분단기간의 장기화도 원소유자 반환이 쉽지 않다는 고려의 대상이 될 것이다. 즉 이미 분단 1세대의 다수가 사망한 상황에서 소유권 입증이 용이하지 않을 것이다. 원상회복 원칙의 관철은 법논리적 측면에서는 명쾌하지만, 북한 주민을 고려한 완전한 통합 이념에는 배치될 우려가 있다. 극명한 차이를 보이는 남북한 주민의 경제수준을 고려할때 원상회복을 견지할 경우 토지나 주택의 이용권에 더 잦은 북한주민의 최저 생존권이 근본적으로 침해되어, 완전한 통일에 방해가 될 우려가 있다. 또한 통일한국을 위한 과제는 북한지역을 최대한 단기간 내에 남한의 제반 수준에 근접시키는 것이라 할 것인데, 북한 경제의 재건을 위한 투자촉진, 환경문제의 해결을 위한 국가 차원의 일관된 노력 등 그 구체적 과제는 과거 우리가 경험하지 못한 모습으로 현출될 가능성이 높다. 그 과정에서 토지 등의 계획적 이용은 필수적 전제조건으로 등장할 것인바, 불명확한 소유권 관계를 둘러싼 사적 분쟁의 범람은 국가적 명제로서의 북한지역의 균형 있는 개발, 대규모 투자 유치 등에 커다란 걸림돌로 등장할 것임은 독일의 경우에 비추어 보면 쉽게 상정할 수 있을 것이다. 김병기, 앞의 논문, 58-60면.

인한 비물질적 손해 등이었다.<sup>38)</sup>

헝가리 국가재산관리청은 1인당 500만 포린트(약 50,000달러)의 보상액 상한제와 20만 포린트 이하는 100% 보상, 20-30만 포린트는 50% 보상, 20-50만 포린트는 30%, 50만 포린트 이상은 10% 보상 등의 누진차감제를 실시하였다.<sup>39)</sup> 보상증서는 주로 국유기업 주식매입, 토지나 주택 구입 등에 제한적으로 사용할 수 있었다. 보상증서의 시장가치는 그 용도의 제한으로 인하여 액면 가치의 10-20%에 불과하였다.<sup>40)</sup>

### 3) 부동산 공시방법

헝가리는 토지에 대한 등기를 1886년에 시작하였다. 토지등기부에는 양도, 저당권 설정 등의 부동산 권리변동사항들이 공시되어 있었는데, 이를 통하여 소유권보호, 채권자보호 및 토지거래의 안정성에 기여하고자 하였다.<sup>41)</sup> 또한 1850년부터 토지등기부와 별도로 조세징수를 위하여 토지지적을 도입하였다.<sup>42)</sup> 그 후 1972년 이러한 토지등기부와 토지지적을 통합하여 통합부동산등록을 시행하였다.<sup>43)</sup>

## 4. 러시아

### 1) 체제전환 이전

1917년 볼셰비키 혁명 다음 날 ‘토지에 대한 포고’가 채택되어, 지주들의 토지소유권이 박탈되고, 1918년 ‘토지의 사회주의화에 관한 법령’에 의하여 토지, 광물자원, 수자원, 산림 기타 모든 자연자원에 대한 소유권이 영구히 폐지되고, 모든 농지와 도시 토지의 무상몰수에 의한 국유화가 단행되었다.<sup>44)</sup> 몰수된 토

---

38) 이해정, 앞의 논문, 53면.

39) 이해정, 앞의 논문, 53면.

40) 사법정책연구원, 앞의 책, 292면.

41) 사법정책연구원, 앞의 책, 288면; 이용문, 헝가리의 토지등록제도Ⅱ, 지적 266호, 대한지적공사, 1997, 55면.

42) 사법정책연구원, 앞의 책, 288면.

43) 이용문, 앞의 논문, 56면.

44) 사법정책연구원, 앞의 책, 271면.

지는 국가소유였으나, 농민들에게 무상으로 분배되었고, 농민들은 이용권만을 부여받았다.<sup>45)</sup>

그 후 1927년 독재체제를 구축한 스탈린에 의해 중앙집권적 계획경제가 실시되었고, 이에 따르면 생산수단은 노동자가 아닌 국가가 소유함으로써 국가가 기업을 통제하고 노동을 통제하도록 하였다.<sup>46)</sup> 이에 따라 농민에게 분배되었던 토지는 다시 국유화되고, 소련에서 시장경제적 요소는 완전히 사라졌다.<sup>47)</sup>

1980년대 후반이 되어 임대차기본법, 기본토지법, 소유법 등의 제정을 통해 토지는 국가가 소유하지만 경제발전을 도모하기 위하여 개인 또는 외국기업에게는 토지이용권을 허용하고 토지임대를 허용하게 되었다.<sup>48)</sup> 1991년 12월 소련이 해체되었고, 러시아를 포함한 15개의 독립국가로 나뉘어졌다.<sup>49)</sup>

## 2) 체제전환 이후 무반환·무보상 방식에 의한 몰수재산의 처리

(1) 1993년 12월 제정된 러시아연방헌법에는 개인의 토지 소유를 인정하고 (제9조, 제36조),<sup>50)</sup> 토지소유권의 자유로운 행사를 보장하였다(제35조). 그리고 시장경제체제를 채택하여 자본주의 시장경제체제를 구축하게 되었다.<sup>51)</sup> 체제전환과정에서 토지에 관한 국가의 독점적 소유체제가 붕괴되었다.<sup>52)</sup> 그러나 1992년 이래 사유화정책의 시행으로 건물 및 주택에 대한 사유화는 이행되었으나, 토지에 대한 사유화는 이행이 지연됨으로 인하여 대다수의 건물은 사유, 건물 부지는 국가소유인 이중적 소유구조를 갖고 있다.<sup>53)</sup>

(2) 러시아는 자본주의 시장경제체제로의 체제전환과 토지개혁과정에서 몰수 토지에 대한 처리는 몰수토지에 대한 재사유화를 금지하는 내용을 포함한 ‘국유재산의 사유화에 관한 법률’의 제정 등을 통하여 무보상·무반환 방식을 채

45) 사법정책연구원, 앞의 책, 271면.

46) 사법정책연구원, 앞의 책, 260면.

47) 사법정책연구원, 앞의 책, 271-272면.

48) 사법정책연구원, 앞의 책, 272면.

49) 사법정책연구원, 앞의 책, 268면.

50) 이상영, 러시아연방 토지소유권의 특색과 이해, 법조 688호, 2014, 64면.

51) 사법정책연구원, 앞의 책, 274면.

52) 이상영, 앞의 논문, 73면.

53) 사법정책연구원, 앞의 책, 275-277면.

택하였다.<sup>54)</sup> 구체적으로 몰수재산의 반환이나 보상을 인정하는 법률은 존재하지 않는다.<sup>55)</sup> 몰수토지에 대한 무보상·무반환 방식을 채택한 이유는 토지에 대한 국가소유권이 70년 이상 장기간 지속되었고, 부동산등기제도 등이 존재하지 않았으며, 이러한 사정 등으로 인하여 원소유자에 대한 파악이 현실적으로 불가능한 점 등이 고려된 것으로 보인다.<sup>56)</sup> 몰수토지에 대한 무보상·무반환 방식은 경제발전과 국토의 효율적 이용가능성, 원소유자에 대한 반환과 보상으로 인한 제반비용 및 사회적 혼란의 최소화라고 하는 장점이 있는 반면에, 원소유권을 인정하지 않아 사적 재산권의 보장을 근간으로 하는 법치주의 원칙에 위배된다는 문제점도 존재한다.<sup>57)</sup>

러시아의 토지사유화는 여러 가지 원인으로 더디게 이루어졌으나, 주택사유화는 2003년 개인소유가 70%를 넘어섰다.<sup>58)</sup>

## 5. 중국

### 1) 개혁·개방 이전

#### (1) 1953년 이전까지

1949년 중화인민공화국 출범 및 1953년 이전까지, 혁명책략으로서 토지개혁을 추진하여, 지주와 부농의 토지를 몰수하여 빈농을 우선으로 배분하는 사유제 토지개혁을 추진하였다.<sup>59)</sup> 중국공산당이 토지에 대하여 사유제를 유지하는 틀속에서 개인에게 분배하기로 결정한 이유는 건국 초기의 혼란을 수습하고 정권의 기초를 다지기 위하여 광대한 농민 군중의 지지를 확보하기 위해서였다.<sup>60)</sup>

#### (2) 1953년 이후 개혁·개방 이전까지

1953년 이후 개혁·개방 이전까지로, 이 시기에는 농업합작화 및 인민공사화

54) 사법정책연구원, 앞의 책, 279면.

55) 이해정, 앞의 논문, 55면.

56) 사법정책연구원, 앞의 책, 279-280면; 이해정, 앞의 논문, 55면.

57) 이해정, 앞의 논문, 55면.

58) 이해정, 앞의 논문, 55면.

59) 박인성, 앞의 논문, 31면; 송삼현, 각국의 토지제도 개관, 남북교류협력법제연구(II), 법무부, 2007, 161면.

60) 박인성, 앞의 논문, 31면; 사법정책연구원, 앞의 책, 315면.

운동을 통한 토지 소유와 사용의 공유화와 집단화를 추진하여 토지의 사소유권을 폐지하였다.<sup>61)</sup> 이 시기에 진행된 토지개혁의 핵심은 전국의 토지를 전민소유와 집단소유로 구분하는 토지 및 생산요소 국유화의 당위성 선전과 강압적인 분위기 하에서 토지 사유제를 소멸시켰다. 그러나 그 결과는 철저한 실패로 판명되었다. 실패의 주요 원인은 농민의 토지에 대한 집착과 배치되는 집체화와 공유화 추진이 농민의 생산의욕 저하, 노동 감독비용과 관리비용 증가 등을 초래했기 때문이다. 특히 초급 및 고급 농업생산협작사 단계를 거쳐서 인민공사<sup>62)</sup> 시기에 들어선 후에는 일체의 농업 생산수단을 공유화하고, 농촌 노동력은 인민공사 또는 생산대가 통일적으로 조정·배분·사용했고, 집단 구성원인 농민의 토지에 대한 사용권, 수익권, 양도권이 모두 집단 소유로 되었다. 그 결과 농민들의 노동 동기와 적극성이 하락하여 시간 때우기, 무임승차 같은 기회주의적 노동행태와 태업 등의 행위가 빈발했다.<sup>63)</sup>

사회주의 개혁과 1982년 헌법 이전의 토지권리제도를 거치면서, 중국토지의 사회주의 공유제는 점진적으로 확립되어 토지소유권은 도시토지의 국가소유와 농촌토지의 단체소유로 2분화되었고,<sup>64)</sup> 그 이용은 정부의 계획과 명령에 의존하게 되었다. 소유권을 향유하는 권리주체는 직접적으로 토지를 사용하지 않고, 토지를 사용하는 이는 소유권을 향유하지 않으면서 그 사용권이 권리의 형식으로 형성되어 있지 않은 소유권과 용익물권의 관계와 같은 것으로 설명하기 어려운 형태를 갖추게 되었다.<sup>65)</sup> 이러한 재산권의 이원적 구조와 사적 소유권의 불인정 구조는 노동자의 적극성에 심각하게 영향을 미치는 결과를 초래하고, 나아가 사회생산의 효율성에 심각한 결과를 초래하여 그 분배에도 영향을 미치게 되었다. 이러한 사회적 갈등은 심각해져 70년대 말, 80년대 초에는 결국 재산권제도에 대한 개혁의 요구가 발생하게 되고, 농촌과 도시에서 각각 개혁이 진행되게 되었다.<sup>66)</sup>

---

61) 박인성·조성찬, 중국의 토지개혁 경험: 북한 토지개혁의 거울, 한울아카데미, 2011, 88면.  
 62) 1958년부터 인민공사화 운동을 추진하기 시작하였는데, 이는 농업의 분산경영을 개선하고 통일적인 사회주의 대기업의 경영을 통한 사회주의 건설속도를 가속화하기 위한 것이었다. 장병일, 앞의 책, 18면.  
 63) 박인성, 앞의 논문, 31면; 박인성·조성찬, 앞의 책, 90면.  
 64) 배성호, 앞의 논문, 2면.  
 65) 배성호, 앞의 논문, 8-9면; 申衛星(신재하·창신연 번역), 중국 도시와 농촌 토지권리의 이원화 구조 개혁에 관한 연구, 법학연구 제51집, 2013, 91면.  
 66) 배성호, 앞의 논문, 9면; 申衛星(신재하·창신연 번역), 앞의 논문, 91면.

## 2) 개혁·개방 이후

### (1) 서

1980년대에 들어서면서 각 분야에서 개혁·개방이 추진됨에 따라 국유토지에서 사용권을 분리하여 상품화하고, 이에 부응하는 방향으로 토지시장을 육성한다는 방침하에 토지사용제도 개혁을 추진하기 시작하였다.<sup>67)</sup> 이 시기는 아래와 같이 크게 세단계로 구분할 수 있다.<sup>68)</sup>

우선 개혁·개방 이후 1990년 이전까지인 개혁방안 탐색 및 실험시기이다. 이 시기에는 토지사용료 징수 필요성이 있었는데, 그 계기는 경제특구에서 외국기업과 중외합영기업이 사용하는 공장용지 사용료를 징수할 필요가 있었기 때문이다. 구체적으로 1982년-1987년 심천, 선전, 푸순 등의 도시에서 토지사용료 징수를 실험하고, 1987-1988년에는 선전 경제특구에서 토지사용권 유상양도를 실험한 다음, 1990년까지는 도시토지사용제도 및 토지의 유상, 기한부 사용 등을 제도화했다.<sup>69)</sup>

다음으로는 1990년부터 2000년까지로, 이 시기에는 토지유상사용을 전면적으로 추진했고, 토지사용권 유상 양도 및 관리업무 규범화를 위한 제도 수립 및 정비를 추진하였다. 이 시기에 토지사용료 징수 대상이 전국도시로 확대되었고, 농촌의 주택용지에 대해서도 유상사용을 시행하였다. 이 밖에 국유토지사용권의 임대 또는 주식화 출자 등 새로운 행태의 토지유상사용방식 시도, 토지사용권 시장 혼란에 대한 통제, 행정기관 배정토지와 국유기업용지에 대한 개혁추진, 토지비축방안 탐색, 집단건설용지의 자발적 유통, 토지 수용관리와 경지보호 관련 제도의 정비 등이 추진되었다.<sup>70)</sup>

그 다음은 2001년부터 현재까지로, 토지시장 질서확립과 규범화가 진행되었다. 이는 2001년 ‘국유토지자산관리 강화에 관한 통지’를 통하여, 토지사용거래의 공개, 공평·공정을 확보하기 위하여 각 지방정부에 토지사용권의 입찰, 경매, 공시경매 방식을 통한 양도를 촉구하면서부터 시작되었다. 2001년 ‘토지시장 질서의 정돈 및 규범에 관한 통지’는 이 요구를 구체화하기 위한 것이었다.

67) 배성호, 앞의 논문, 2면, 9면; 정연부·김로륜, 중국의 토지사용권 유형에 관한 연구—중국 물권법의 용익물권편 규정을 중심으로—, 중국법연구 제13집, 2010, 43면.

68) 박인성, 앞의 논문, 32면.

69) 박인성, 앞의 논문, 32면; 박인성·조성찬, 앞의 책, 127-128면; 배성호, 앞의 논문, 10면.

70) 박인성, 앞의 논문, 32-33면; 배성호, 앞의 논문, 10-11면.



그러나 2007년 제정된 물권법에서 주택용지사용권에 대하여 양도기간 만료 후 자동 재연장한다고 규정하는 등 국유토지 사용권의 사유화가 더욱 심화되었다. 이에 따라 최근 중국의 부동산시장에서는 지가거품, 투기, 주택가격상승 등 토지사유제하에서 발생하는 문제들과 같은 양상의 문제들이 갈수록 빈발하고 있다.<sup>71)</sup> 그 주요요인으로 들 수 있는 것으로 토지사용권 매각 대금을 일시불로 받는 양도방식에서 찾을 수 있다.<sup>72)</sup> 즉 정부가 토지사용지대를 일시불로 받고 난 후에 발생하는 지대가 토지사용권자인 부동산 개발회사나 개인에게 불로소득으로 귀속되기 때문에 이를 노린 투기행위가 빈번히 행해지고 있기 때문이다. 따라서 최근 중국정부는 토지 사용료를 일시불이 아닌 매년 납부 방식으로 전환하고 있다.

(2) 도시 토지재산권제도의 개혁

1979년 말 경제개혁이 시작된 이후 대량의 도시기반시설 건설이 필요하게 되어, 중국정부는 토지의 상품화를 통하여 도시 토지시장을 구축함으로써 도시기반시설 건설을 위한 재원조달을 하고자 하였다.<sup>73)</sup> 또한 1982년부터 심천 등의 도시에서 토지사용료 징수실험을 진행하고, 1988년 시범지역의 경험을 바탕으로 헌법에서 토지임대 금지 규정을 삭제하고, 토지사용권은 법률규정(헌법 제 10조 제4항)에 근거하여 양도할 수 있다는 규정을 신설하여 헌법개정을 단행하였다. 또한 동년 토지관리법에 국유토지와 단체토지의 사용권은 법에 따라 양도할 수 있다는 관련 규정을 개정함으로써 토지소유권과 토지사용권을 분리하는 토지재산권 제도의 법적 근거를 마련하였다.<sup>74)</sup>

중국은 시장화 개혁 이후 기존 토지소유제 형식을 근본적으로 해체하지 않으면서 변화된 경제환경에 보조를 맞추기 위하여 토지의 이원적 권리체계를 구축하였다. 즉 토지소유권과 사용권을 분리하는 이원적 토지 권리체계로의 전환은 토지공유제를 기본 전제로 하기 때문에 사회주의 이념과의 마찰을 피하고, 제도전환 과정에서 발생할 수 있는 비용을 낮출 수 있었다.<sup>75)</sup>

도시 주택용지사용권의 경우에는 양도기간 만료 후 자동 재연장을 인정하는

71) 박인성, 앞의 논문, 33면; 배성호, 앞의 논문, 2면, 11면.

72) 김원중, 앞의 논문, 52면.

73) 김민배, 앞의 '북한 토지법의 변천과 남북토지법 통합의 과제', 92면; 배성호, 앞의 논문, 11면.

74) 김민배, 앞의 '북한 토지법의 변천과 남북토지법 통합의 과제', 93면; 배성호, 앞의 논문, 12면.

75) 김민배, 앞의 '북한 토지법의 변천과 남북토지법 통합의 과제', 93면; 배성호, 앞의 논문, 12-13면.

등으로 인하여 국유토지사용권의 실질적인 사유화가 심화되었다. 이에 따라 최근 중국의 도시 부동산시장에는 지가거품, 투기, 주택가격상승 등 토지사유제하에서 발생하는 문제들과 같은 양상들이 빈발하고 있다.

### (3) 농촌 단체토지사용권의 개혁

1970년대말 농촌 단체에 있어서도 개혁개방에 따른 많은 변화가 있었다. 가령 수확 후 일정량의 정부조달 수매와 조세곡물을 정부에 양도한다는 계약에 의해 농가는 특정 토지의 농업생산과정에 대한 경영권을 부여받았다. 이러한 농가와의 토지계약제도는 1983년 말경에는 거의 전체농촌에 보편적인 현상이 되었다. 이를 통해 단체의 소유권과 농가의 사용권이 분리된 이원적 체계로 전환되었다.<sup>76)</sup>

이러한 농촌단체토지의 이원적 권리체계는 1986년 제정된 토지관리법을 통해 명문화되었다. 1986년 제정된 민법통칙을 통해 농촌토지의 사용권을 재산권으로 규정하기는 하였지만, 매매·임대·저당 기타의 이전을 허용하는 규정은 두진 않았다.<sup>77)</sup> 1998년 토지관리법에서 농민의 토지사용권이 30년간 귀속된다고 규정하였고, 2003년 농촌토지도급법을 통하여, 토지도급경영권의 양도·임대·교환을 인정하게 되었는데, 저당은 인정하지 않았다.<sup>78)</sup> 농민의 토지도급경영권이 2007년 3월 제정된 물권법에 포함되어, 도급기간 만료 후에도 토지사용권자가 계속 도급받을 수 있는 근거 규정을 마련하였다.<sup>79)</sup> 농민의 토지사용권은 물권법을 통해 시장의 원리에 따라 유상으로 이전될 수 있는 권리를 부여받았다.

## IV. 결론에 갈음하여

남북한 통일의 방식과 통일의 형태는 남북한의 합의와 결단에 의하여 결정되겠지만, 통합의 방식과 형태와는 관계없이, 통일한국에서 토지제도 수립시 고려할 사항으로는 시장경제적 토지소유제도의 확립, 북한주민에 대한 정서적·경제

76) 김민배, 앞의 '북한 토지법의 변천과 남북토지법 통합의 과제', 93면; 배성호, 앞의 논문, 13면.

77) 김상용, 중국의 토지사용권, 아시아법제연구 제8호, 한국법제연구원, 2007, 45면; 사법정책연구원, 앞의 책, 321면.

78) 김상용, 앞의 논문, 46면; 사법정책연구원, 앞의 책, 321-322면.

79) 사법정책연구원, 앞의 책, 322면.

적 배려, 국토의 합리적 이용과 보호를 전제한 북한 토지의 효율적 이용, 통일 비용을 고려한 토지정책의 추진, 몰수토지에 대한 처리방안 마련 등일 것이다.

특히 북한지역 국유토지와 부동산이용권의 사유화를 어떻게 진행할 것인가가 통일방식의 선택과 관련하여 가장 주요한 문제 중의 하나가 될 것이다. 자유민주적 기본질서와 자본주의 시장경제체제에 기반한 통일이 이루어지는 경우, 북한 지역 토지소유권 문제와 관련하여 가장 큰 쟁점이 되는 문제는 북한 정권에 의하여 몰수 내지 국유화된 부동산의 처리, 북한지역 토지의 사유화방안, 북한 지역 주민들의 부동산이용권과 관련된 기득권 보호 문제 등일 것이다.

독일, 헝가리, 러시아, 중국의 경우에서 살펴본 바와 같이 우리에게 적합한 방식의 선택을 위하여 향후 이에 대한 더욱 체계적이고 면밀한 연구가 요망된다.

투고일 : 2020.5.1. / 심사완료일 : 2020.6.7. / 게재확정일 : 2020.6.12.

[참고문헌]

- 김민배, 중국 토지제도의 변화 경험과 북한의 토지제도 변화 가능성, 외법논집 제37권 제1호, 2013.
- \_\_\_\_\_, 북한 토지법의 변천과 남북토지법 통합의 과제, 토지공법연구 제64집, 2014.
- 김영규 · 이재웅, 북한 민법에 있어서 부동산과 그 법적 취급, 북한학보 제43집 1호, 2018.
- 김원중, 통일 이후 북한 토지를 국유화해서는 안된다, 북한 통권 509호, 북한연구소, 2014.
- 김병기, 통일 후 북한지역 토지소유문제 해결을 위한 몰수재산처리법제의 이론과 실제, 토지공법연구 제65집, 2014.
- 김삼용, 중국의 토지사용권, 아시아법제연구 제8호, 한국법제연구원, 2007.
- 김용희, 헝가리의 체제전환 25년의 경제적 성과 분석, 박사학위논문, 한국외국어대학교, 2014.
- 공민달, 북한경제와 토지제도, 도서출판 선인, 2015.
- 박인성, 중국의 토지정책이 통일한국에 주는 시사점, 국토 통권 제359호, 2011.
- \_\_\_\_\_, 조성찬, 중국의 토지개혁 경험: 북한 토지개혁의 거울, 한울아카데미, 2011.
- 배성호, 중국의 개혁개방에 따른 토지정책 · 토지법제의 변천과 통일한국에의 시사, 동아법학 제71호, 2016.
- 손희두, 북한의 부동산관리법제와 남북한 협력방안 연구, 한국법제연구원, 2012.
- 송삼현, 각국의 토지제도 개관, 남북교류협력법제연구(Ⅱ), 법무부, 2007.
- 사법정책연구원, 통일 이후 북한지역 토지등기제도의 수립 방안, 2017.
- 신민식 · 이덕형, 북한의 부동산관리법 고찰을 통한 부동산등록제도 연구, 유럽헌법연구 제15호 제15호, 2014.
- 이해정, 남북한 부동산 제도 비교, 통일경제 제1호, 2015.
- 이상영, 러시아연방 토지소유권의 특색과 이해, 법조 688호, 2014.
- 이용문, 헝가리의 토지등록제도Ⅱ, 지적 266호, 대한지적공사, 1997.
- 윤철홍, 독일 통일후 동독지역에서의 토지소유권과 상속권의 문제, 북한법연구 제12호, 2010.
- 음선필, 체제전환과 헌법재판소—헝가리와 남아공의 경험—, 홍익법학 제11권 제2호, 홍익대학교 법학연구소, 2010.

- 장병일, 독일 통일후 물권적 법률관계 정리—한국을 위한 모델—, 동아대학교 출판부, 2018.
- 정연부·김로륜, 중국의 토지사용권 유형에 관한 연구—중국 물권법의 용익물권편 규정을 중심으로—, 중국법연구 제13집, 2010.
- 홍 민, 토막집에서 고층아파트까지-북한의 주거문화, 북한 제392호, 북한연구소, 2004.
- 한국감정원, 통일후 북한의 토지문제에 관한 연구, 1996.
- 申衛星(신재하·창신연 번역), 중국 도시와 농촌 토지권리의 이원화 구조 개혁에 관한 연구, 법학연구 제51집, 2013.

[국문초록]

## 통일 후 북한지역 부동산 소유권 처리 방안모색

배 성 호\*

본 연구에서는 통일한국에서 북한지역 부동산 소유권 문제 해결의 실마리 마련과 통일 부동산법제의 구축을 위한 시사점을 얻고자 한다.

통일한국에서의 통일 부동산법제의 구축 내지 북한지역 토지와 건물 소유권 처리 문제는 남북한의 경제통합, 통일비용의 최소화, 인구이동의 최소화, 경제성장, 복지향상 등과 직결되는 문제이다. 또한 통일 추진과정에서 북한당국과 북한 인민들의 동의와 협조를 이끌어내기 위한 측면에서도 통일후 북한 지역 토지소유권 및 건물이용권 문제에 대한 처리방침과 정책의 제시는 중요한 의미를 가진다고 본다.

남북한 통일의 방식과 통일의 형태는 남북한의 합의와 결단에 의하여 결정되겠지만, 통합의 방식과 형태와는 관계없이, 통일한국에서 토지제도 수립시 고려할 사항으로는 시장경제적 토지소유제도의 확립, 북한주민에 대한 정서적·경제적 배려, 국토의 합리적 이용과 보호를 전제한 북한 토지의 효율적 이용, 통일비용을 고려한 토지정책의 추진, 몰수토지에 대한 처리방안 마련 등일 것이다.

특히 북한지역 국유토지와 부동산이용권의 사유화를 어떻게 진행할 것인가가 통일방식의 선택과 관련하여 가장 주요한 문제 중의 하나가 될 것이다. 자유민주적 기본질서와 자본주의 시장경제체제에 기반한 통일이 이루어지는 경우, 북한 지역 토지소유권 문제와 관련하여 가장 큰 쟁점이 되는 문제는 북한 정권에 의하여 몰수 내지 국유화된 부동산의 처리, 북한지역 토지의 사유화방안, 북한 지역 주민들의 부동산이용권과 관련된 기득권 보호 문제 등일 것이다. 독일, 헝가리, 러시아, 중국의 경우를 살펴봄으로써 우리에게 적합한 방식의 선택에 대하여 시사점을 얻는 것은 이 시점에서 아주 중요하다.

주제어 : 통일, 몰수토지, 부동산이용권, 원물반환, 손실보상, 무반환·무보상

\* 영남대학교 법학전문대학원 교수, 법학박사.

[Abstract]

A Study on the Real Estate Ownership Process  
in North Korea after Unification

Bae, Sung-Ho\*

This study aims to find out the clues to the problem of real estate ownership in North Korea and to establish the unified real estate law in the unified Korea.

The issue of establishing a unified real estate law in unified Korea or handling land and building ownership in North Korea is directly related to economic integration between the two Koreas, minimizing unification costs, minimizing population movement, economic growth, and welfare improvement. In addition, in order to draw the consent and cooperation of the North Korean authorities and the North Korean people in the process of unification, it is important to present the policy and policy on the land ownership and building use rights in North Korea after unification.

The methods and forms of unification between the two Koreas will be determined by the agreement and decision of the two Koreas, but regardless of the method and form of integration, the matters to be considered in establishing the land system in the unified Korea include the establishment of a market economic land ownership system, emotional and economic consideration for North Koreans, efficient use of North Korean land based on rational use and protection of the country, promotion of land policy considering the cost of unification, and preparation of treatment plans for confiscated land.

In particular, how to proceed with the privatization of the state-owned land and real estate rights in North Korea will be one of the main issues related to the selection of unification methods. If the unification based on

---

\* Professor, Yeungnam University Law School.

the liberal democratic basic order and capitalist market economy system is achieved, the biggest issue in relation to the land ownership issue in North Korea is the confiscation or the processing of nationalized real estate by the North Korean regime, the privatization of land in North Korea, and the protection of vested rights related to the real estate rights of the residents in North Korea. It is very important at this point to get implications for the choice of the right way for us by looking at the cases of Germany, Hungary, Russia and China.

Key words : Unification, confiscated land, real estate rights, return of raw materials, loss compensation, unreturned and unpaid