

러시아의 부동산 사유화 과정으로 본 통일 한국 부동산 재편안 탐구

연세대학교 노어노문학과

2020115017 김재민

목 차

1. 서론

2. 러시아의 부동산 사유화

A. 사유화 이전 러시아 부동산

B. 사유화 내용 및 진행과정

i. 배경

ii. 토지 사유화 과정

iii. 주택 사유화 과정

C. 현황 및 한계

3. 북한의 부동산 제도 현황

4. 통일한국 부동산 재편안

A. 고려사항

i. 신속하고 정확한 측량 및 부동산 현황 파악

ii. 농지 무상배분 및 집단농업 일시적 유지

iii. 정보의 불균형성 해소 및 투기 수요 차단

B. 재편안 예시

i. 신속하고 정확한 측량 및 부동산 현황 파악

ii. 농지 무상배분 및 집단농업 일시적 유지

iii. 정보의 불균형성 해소 및 투기 수요 차단

5. 결론

6. 참고문헌

(1) 서론

강경책을 바탕으로 북한과의 긴장 상태를 유지하던 지난 정부와 달리 현 정부는 약 10여 년 만에 남북 정상회담을 개최하는 등 화해 분위기를 조성하기 위해 다방면으로 노력했다. 이에 따라 통일과 관련된 실무적인 연구가 이루어져야 한다는 목소리가 지속적으로 나오고 있다. 2020년 4월경 김정은 국무위원장의 건강이상설이 대두되던 당시에는 북한 내에서 언제라도 발생할 수 있는 돌발상황에 대한 대비가 되어야 한다는 주장이 힘을 얻기도 했다. 앞서 언급한 두 사례는 각각 염두에 둔 통일 모델에 커다란 차이가 있다. 전자의 경우 북한의 체제를 인정하는 평화통일, 후자는 대한민국에 의한 흡수통일을 의식했지만 그로부터 귀결되는 결론은 크게 다르지 않다. 바로 대북관계의 전개 양상과 별개로 통일에 대한 실무적 논의는 지속해서 이루어져야 한다는 것이다. 본 연구는 이에 기여하는 것을 목적으로 한다.

남한과 북한의 체제 차이에서 나오는 괴리가 가장 두드러지는 영역은 다른 아닌 재산의 영역일 것이다. 시장경제 아래 남한의 부동산은 사유화된 상품인 반면 북한에서는 사회주의 아래 개인의 소유권이 인정되지 않기 때문이다. 이때 부동산은 그 규모나 필요성을 고려했을 때 민법상 가장 중요한 권리 객체이기 때문에 국유자산에 해당하는 북한의 부동산을 어떻게 처리할 것인지 논의가 이루어져야 한다. 기존의 체제를 완전히 변혁해 재편한다는 것은 역사적으로도 쉽게 찾아보기 어려우나 통일 한국의 부동산에 대한 논의에 있어 참고할 수 있는 귀중한 사례들이 존재한다. 본 연구는 그 중에서도 러시아의 사례를 분석하고자 한다. 러시아는 1991년 소련에서 러시아 연방으로 체제 변혁을 거쳤고, 그 과정에서 부동산의 사유화를 진행했다. 이러한 러시아의 사례는 비교적 최근 일어났으며 현재까지 사유화가 진행중에 있으며 북한과 체제 면에서 거의 차이가 존재하지 않는다는 점에서 의미가 있다. 러시아의 부동산 사유화에 대한 분석과 함께 북한의 부동산 제도에 대해서도 다루면서 향후 통일이 될 경우 북한 내에 국유지로 존재하는 부동산을 어떠한 방식으로 재편해야 할지 그 방향에 대해 고민해보고자 한다.

(2) 러시아의 부동산 사유화

A. 사유화 이전 러시아의 부동산

소비에트 연방이 탄생하기 이전 19세기 말 제정 러시아에서의 토지제도는 당대 다른 유럽 국가들과 크게 다르지 않았다. 토지에 대한 사유권은 인정되었으며 자유

로운 거래가 이루어졌다. 『제정 러시아 법률요람 (Свод Законов Российской Империи)』 제10권 제1부 민법 항목에서 부동산 관련 조항들을 열거하자면 다음과 같다.

『제정 러시아 법률요람 제10권 제1부』

제383조

물건은 부동산(недвижимое имущество)과 동산(движимое имущество)으로 구분된다.

제384조

토지를 포함해 건축물 등이 부동산으로 인정된다.

제423조

토지소유자는 토지를 점유, 사용, 처분할 수 있는 권능을 향유한다.

제424조

이는 지표면은 물론 지하자원에 대해서까지 그 범위가 인정된다.

제정 러시아 당시 부동산 관련 규정은 서구 유럽의 근대 민법전, 특히 나폴레옹 민법전에 많은 영향을 받은 것으로 보이며, 단순히 점유, 사용, 처분에 대한 권리 이외에도 채취권까지 규정되어 있는 것이 특징이다. 이는 제정 러시아가 붕괴되기 전까지만 해도 러시아의 부동산은 철저히 사법(私法)의 영역에 있었음을 의미한다.

이후 혁명에 의해 러시아 황제가 축출당한 뒤 볼셰비키 정권이 집권하자 이들은 『토지에 관한 법령(Декрет о земле)』을 통해 개인의 소유권 개념을 완전히 소멸시키고 사인(私人)의 모든 부동산을 몰수했다. 사법의 영역에 있던 러시아의 부동산이 완전히 공법의 영역으로 전환된 것이다. 소비에트 연방의 탄생을 알린 『러시아 사회주의연방소비에트공화국 1918년 헌법』 제3조는 개인의 토지 소유는 불가능하다는 내용으로 부동산에 대한 소련의 이데올로기를 공고히 하는 조항이 삽입되기도 했다. 법령에 따라 몰수된 부동산은 전부 국유화되었고 모든 인민들에게는 제한적으로 사용권이 부여되었다. 이때 사용권은 직접 토지에서 작물을 경작하는 등 실제 부동산을 점유하고 사용하는 자에 한해서만 인정된 것이었다. 즉, 사용권은 철저히 국가에 해당하는 행정기관의 결정에 따라 부여되는 권리이므로 개인의 의사에 따라 자유롭게 부여되는 권리가 아니었다. 게다가 토지의 경우 경작 등 특정 목적에 한정되어 사용 가능했으며 1922년 제정된 『러시아사회주의연방소비에트공화국 토지 법전(Земельный кодекс РСФСР 1922 года)』의 조항들로 비추어보면 오히려 권

리보단 의무로써 작용하기도 했다.¹

『1922년 러시아사회주의연방소비에트공화국 토지법전』

제11조

토지사용권은 기간의 제한없이 부여된다.

제16조

토지를 향유하는 개인은 자신의 노동으로 토지를 경작할 의무를 부담한다.

위 조항들에 의해 토지를 점유하는 자는 자신의 노동력으로 경작할 의무가 발생하게 되었고 그 과정에서 타인의 노동력을 사용할 수 없도록 규정했다. 또한 개인에게 부여된 사용권은 조항 상으로는 무기한으로 보장되지만 이는 오직 토지를 점유하는 등 ‘사실적인 지배’가 전제될 경우에만 보장되는 것이었으므로 소비에트 연방이 개인에게 부여한 권리는 여러 면에서 상당한 제약을 받는 권리임을 알 수 있다. 이후 토지법은 개인의 사용권을 더욱이 약화시키도록 개정되었다.

한편, 제정 러시아와 소비에트 연방 시절을 거친 러시아에서는 현재까지도 ‘부동산’의 개념과 ‘물권’의 개념이 정립되지 않았으며 이를 혼동하는 경우가 많았다. 사회주의 체제 아래에서 모든 개인에게 부동산이란 소유라는 개념이 배제된 채 그저 점유하는 곳이었으며, 이는 기업의 입장에서조차 마찬가지였다. 1922년 소비에트 연방이 토지법을 제정하고 난 뒤 민법 제21조에 부동산은 개인이 소유할 수 없다는 취지의 내용만을 남기고 부동산 관련 조항들을 삭제되었다. 물건을 동산과 부동산으로 나누는 것처럼 관련 개념에 대한 논의는 의미를 잃게 되었다. 다만 실질적으로는 동산과 부동산을 구분해서 등기하도록 강제하는 방식으로 동산과 부동산을 구분했다. 부동산 관련 법안 검토에 소홀하던 기초는 소비에트 연방이 해체되기 전까지 지속되었고, 소련 붕괴 이후 1994년에 들어서야 민법 개정을 통해 부동산 관련 조항이 부활할 뿐이었다. 그 결과 독특한 물권이 등장하기도 했다. 경영관리권(Recht der Bewirtschaftung)과 특정목적관리권(Recht der operativen Verwaltung)이 그것인데 국영 및 자치단체가 운영하는 기업만이 보유할 수 있는 것이 특징이다.² 공기업의 재산으로 편입된 토지와 별개로 독립된 물권을 설정한 것이다. 이는 현대 러시아 민법에도 그대로 계승되어 있으며 부동산과 물권이 혼용되었다는 러시

¹ 이제우. (2019). 러시아 토지제도의 변천과 현황 - 토지소유권에 관한 논의를 중심으로. 부동산학보, (78), 79-91.

² Primaczenko, "Das Recht der Bewirtschaftung und das Recht der operativen Verwaltung im russischen Zivilrecht", Kieler Schriften für Ostrecht Band 1 (2011), S. 115.

아 부동산 법률의 특징을 잘 보여준다.

이와 별개로 소비에트 연방이 소유권이 되는 객체의 범위를 확장하려는 움직임은 주목할 만하다. 1922년 제정된 소비에트 연방의 민법 제20조부터 제25조까지 권리 객체에 대한 규정이 명시되어 있다. 이때 권리객체를 이르는 용어으로써 ‘имущество(재산)’이라는 보다 포괄적인 언어를 사용했다. 이로써 소비에트 연방은 기본적으로 유체물(有體物)에만 국한된 권리객체의 범위에 저작권이나 특허권과 같은 무체(無體)재산을 편입시킨 것이다.³ 추상적인 단어 사용과 함께 소비에트 연방은 앞서 언급된 민법 제21조를 통해 법리적인 모순을 해소하면서 권리객체의 범위에 부동산은 제외시키면서도 무체재산이라는 새로운 영역을 새로이 추가했다고 볼 수 있다.

B. 사유화 내용 및 진행과정

i. 배경

소비에트 연방의 붕괴를 목전에 둔 상황 속에서 한 세기 가까이 유지하던 기존의 시스템을 바꾸는 일은 여간 쉬운 일이 아니었다. 급진적인 변화는 혼란을 야기할 것이며 실효성 없는 정책은 사유화를 지연시킬 것이기 때문이다. 제정 러시아에서 소비에트 연방으로 전환하는 과정에선 일괄적인 몰수와 소유권 철폐가 단기간 내에 가능했지만 과거의 체계를 복원하는 것은 전혀 다른 문제였다.

그 초석을 놓기 위해 가장 먼저 신설된 법안은 1989년에 제정된 『임대차에 관한 소비에트연방 및 연방공화국 기본법(Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об аренде)』였다. 이 법안의 3조에는 토지가 임대차의 목적이 될 수 있다고 명시하고 있다. 토지법을 통해 토지 임대를 엄격히 금지하던 기존의 조치를 철폐해 이를 가능하게 만들었다는 것은 파격적이었으나, 그 대상은 국가 기관에 한정되었다는 한계가 있다. 사유화의 핵심으로 볼 수 있는 개인소유권은 그 이후 1990년 제정된 『농민의 농업경영에 관한 러시아공화국 법률(Закон РСФСР о крестьянском (фермерском) хозяйстве)』와 『토지개혁에 관한 러시아공화국 법률(Закон РСФСР о земельной реформе)』로써 실현되었다. 전자는 농업경영을 하고자 하는 개인은 이를 신청하면 인민위원회의 결정에 따라 토지를 인도받을 수

³ 이상영(Lee, S. Y. (2014). 러시아연방 민법상 부동산의 특색과 시사점. 비교사법, 21(4), 1665-1692.

있다고 제5조에 명시하고 있다. 이때 인도받은 토지는 영구 소유 이외에도 임대 및 상속이 가능했다. 후자의 경우 조항 일부를 나열하자면 다음과 같다.

『토지개혁에 관한 러시아공화국 법률(Закон РСФСР о земельной реформе)』	
제4조	토지에 대한 소유권이 농업경영, 원예, 축산업 등을 비롯하여 기타 농업과 관련된 목적을 위하여 시민에게 인도될 수 있다. (중략)
제12조	(중략) 개인이 토지를 소유하게 된 시점부터 10년 동안 이를 처분할 수 없다. (중략) 상속을 제외한 토지의 처분은 개인이 아닌 인민위원회에 대해서만 가능하다.

위 조항들은 개인이 토지를 소유할 수 있는 것을 명시할 뿐만 아니라 그 과정에서 투기 가능성을 사전에 차단하는 장치도 마련되어 있다는 것을 발견할 수 있다. 투기 과열을 막기 위해 현재 우리나라에서 시행되고 있는 전매제한제도와 유사점이 존재한다. 또한 국가기관에게만 부동산의 임대를 가능하게 한 임대차 기본법과 같이 토지개혁에 관한 법률 역시 개인의 소유권을 제한적으로만 보장한다는 한계점을 지닌다. 부동산이 개인에서 개인으로 양도되는 경우는 오직 상속에 의해서만 가능할 뿐, 그 외에는 인민위원회라는 국가기관을 통해야만 한다는 규정을 두었기 때문이다. 앞서 언급된 법안 이외에도 같은 해에 『러시아공화국 토지법전(Земельный кодекс РСФСР 1991 года)』이 제정되었고 이를 통해 임대계약의 주체를 국가기관으로만 한정하던 것을 개인까지 확장했다(제13조). 다만 노동능력의 상실이나 학업, 군입대 등 일정한 요건이 있는 경우에만 임대계약이 가능하도록 규정했을 뿐만 아니라 그 기간은 5년까지로 제한하고 있다. 또한 부동산을 추가로 매입하는 경우 그 규모에도 제한을 두었다. 1989년부터 1991년 소비에트 연방이 해체되기 전까지 제정된 법률들은 사유화로 나아가기에 앞서 관련 개념들을 새롭게 도입했다는 의의를 지닌다. 다만 이로 인해 발생할 수 있는 혼란을 고려하여 구 체제에서 이어져 왔던 공법적 성격은 아직 완전히 배제하지 못하고 제한적으로만 설정되었음을 알 수 있다.

소련은 결국 1991년 12월 중앙아시아 국가들의 독립국가연합(CIS) 창설 선언과 함께 해체되었고, 새로운 체제 아래 러시아의 부동산 사유화는 박차를 가하게 되었다. 다만 해체된 직후 바로 전면적인 사유화가 일어나지는 않았고 몇 차례 헌법 개정을 거쳤다. 1992년 12월 기존의 러시아공화국 헌법이 개정되어 부동산 처분에 대한 제한이 부분적으로 폐지되었다. 이로 인해 토지 소유주는 토지의 용도를 변경하

지 않는 이상 개인에게 처분하는 것도 가능해졌다. 1993년 12월에는 소비에트 연방의 헌법을 완전히 대체하는 새로운 헌법이 제정되어 러시아 연방(Российская Федерация)의 탄생을 알렸다. 위법 제36조에 개인과 법인은 부동산을 사적으로 소유할 수 있으며 권리 행사가 환경을 파괴하거나 타인의 법익을 현저히 침해하지 않는 이상 자유롭게 행사되어야 한다고 규정했다. 이와 더불어 실무적인 부분에서 헌법에 반하는 관련 법안은 대통령령을 공포하는 것으로 그 효력을 상실시켰다. 이로써 부동산 사유화의 법적 토대가 마련되었다고 볼 수 있다.

소련 해체 이후 한 세기 동안 연구가 거의 이루어지지 않았던 물건에 대한 논의가 이루어졌고 이는 1994년 제정된 『러시아연방 민법(Гражданский кодекс Российской Федерации)』에 반영되었다. 총 28부로 구성된 민법 중에서 물건으로써의 부동산의 지위는 제1부에서 다뤄지고 있다.

『러시아연방 민법(Гражданский кодекс Российской Федерации) 제1부』

제130조 ①

토지의 지표면과 지하, 분리된 호수, 숲, 다년간의 재배작물, 건물, 건축물, 상당한 정도로 훼손하지 않으면 어떻게든 이를 분리할 수 없을 정도로 토지와 밀접하게 결합한 모든 물건 등을 부동산으로 본다. 국가등록부에 등록된 항공기, 해양선박, 내륙선박, 우주선 등도 부동산에 속한다. 기타 다른 재산이라도 법을 통해 부동산으로 정할 수 있다.

제130조 ②

금전, 증권을 포함하여 부동산에 속하지 않는 물건은 동산으로 본다. 법으로 정한 경우를 제외하고는 동산물건에 대한 권리는 등기를 요하지 않는다.

제1항에서는 부동산에 대한 러시아만의 독특한 인식이 반영되어 있다. 우리나라 민법 제99조에서 규정하는 부동산은 ‘토지와 그 정착물’을 이르는데 이는 일반적으로 토지와 그 위에 정착한 주택이나 상가 등 토지의 가치를 향상시키는 영구적인 개량물을 말한다. 러시아연방 민법에서 부동산으로 규정되는 항공기나 선박 등은 우리나라 현행법 상 동산이지만 권리관계를 등기상으로 등록하는 ‘준부동산’ 내지는 ‘의제부동산’으로 관리하고 있다. 다른 나라와 달리 러시아는 물리적 성질 이외에도 등기의 강제성을 부동산의 주요한 성질로 인식하고 있는 것이다. 해당 부분 이외에 러시아연방 민법에서는 제1부 17장 『토지에 대한 소유권과 그 밖의 물건(Право собственности и другие вещные права на землю)』에서 부동산에 대한 별도의 장을 두었다. 다만 그 효력은 토지법이 정립될 때까지 보류되었고 2001년에 이르러서야 효력이 발생했다. 러시아연방 민법전 제1부 제17장은 총 28개의 조문(제260조~제287조)으로 구성되어 있다. 권리의 나열과 제한 등 통상적인 조항 이외에

도 여전히 공법적인 성격을 띠는 조항들이 존재한다. 제284조에 의하면 개인이 지정용도에 반하는 방식으로 토지를 사용하는 경우 국가는 소유자로부터 토지를 수용할 수 있다고 규정하고 있다. 무단으로 용도를 변경하는 경우 그에 상응하는 과태료를 부과하거나 양성화를 거치도록 하는 우리나라와 달리 토지소유권은 잃을 수 있다는 점은 여전히 소유권 행사에 있어 상당한 제한이 존재한다는 것을 알 수 있다.

ii. 토지 사유화 과정

농업토지의 경우 대부분 국유임대제를 유지하다 1990년 초반부터 대대적인 사유화가 진행되었다. 농업의 기본 단위였던 집단농장(колхоз)을 주식회사로 전환했으며 농장 구성원들에게는 농지와 농기계, 가축 등을 무상으로 지급했다. 농민 1인당 3헥타르 정도의 토지를 분배하는 것이 원칙이었으며, 농민은 이를 자유롭게 처분할 수 있도록 했다. 하지만 실상은 이와 달랐다. 애초에 측량이 정확하게 이루어지지 않는다는 이유 등으로 분리된 택지를 양도받기보다 지분을 출자하였고, 설령 토지를 받았더라도 인도받은 토지를 처분할 수 있는 시장 자체가 형성되지 않았으므로 체제전환 이후 상당기간 동안 사실상 기존의 집단적 영농체제를 유지했다.

푸틴 대통령 집권이후에는 2001년에 『신토지법(Земельный кодекс 2001года)』을 제정하는 등 기존 토지사유화과정에서 발생한 폐단을 해결하고자 하였다. 신토지법은 토지의 용도와 이에 대한 국가의 권한범위를 명시한 것이 주된 내용이다. 토지 용도의 경우에는 추상적이었던 토지 용도를 "건설, 산림, 농지, 국유, 문화유산, 자연, 거주지" 등으로 명확히 나열했으며 그 용도에 맞게 관련 권리와 의무를 확정했다. 또한 토지에 있어 연방정부와 자치단체 등 국가기관의 권한 범위를 명백히 하여 권한 충돌로 인한 행정력 낭비를 방지하도록 하였으며, 또한 모호하던 토지 측량을 보완하도록 경계조사의 방법과 절차 등을 새롭게 정립하였다. 그럼에도 러시아연방은 토지실사와 경계측량 등의 광활한 전 국토에 대한 전수조사가 신속하게 이루어지지 못하여 토지 사유화가 지체되었다. 토지사유화과정에서 발생한 기술적 문제점으로는 토지사용권이 등록되어 있지 아니한 경우가 많아서 토지사유화의 기초자료로 토지사용권 현황을 정확하게 파악할 수 없었고, 토지 전반에 대한 기본적인 Data가 매우 부족하였으며, 오랜 국유화 체제로 인하여 토지 경계가 불명확하였다. 이러한 문제점을 극복하기 위해서는 현대적인 측량시스템을 바탕으로 토지 등기체제가 구축되어야 하지만, 이를 위해서는 적지 않은 시간과 비용이 요구될 수밖에 없었다. 또한 민간 측면에서는 국가가 토지를 불하하려고 해도 해당 토지를

구입할 만한 기업과 개인의 자본이 절대적으로 부족하여 토지사유화 과정에 적극적으로 참여하고 못한 경제적 문제점도 나타나게 되었다. 특히 기업토지의 경우 국영 기업이 민영화되면서 초창기에 기업의 건물, 기계 등 자산은 기업 소유로 전환되었지만 토지의 경우에는 기업이 토지를 무상이 아닌 유상으로 취득하도록 법령을 제·개정하였는데, 예를 들어 토지거래법을 제정하여 경매를 통해 기업이나 내국인이 국유토지를 유상으로 낙찰받을 수 있도록 하였다.

iii. 주택 사유화 과정

주택에서의 사유화는 크게 두 단계로 나뉘어 이루어졌다. 먼저 첫번째 단계는 주택 유화가 시작된 1992년에서 2005년까지를 말한다. 1991년 7월 『러시아공화국 주택사유화법(Закон Российской Федерации о приватизации жилищного фонда в Российской Федерации)』이 최초로 제정되었다. 이로써 토지 이외에도 주택 거주자에게도 그 소유권을 이전하거나 거래할 수 있도록 한 것이다. 소련시기 주택의 형태에는 크게 국유주택, 기업주택, 조합주택, 개인주택이 있었으며 이는 다시 연방정부의 소유와 자치단체의 소유로 구분되었다. 이는 부동산의 권리주체가 다양했다는 것을 의미하며 이에 따라 사유화의 양상은 일관적으로 이루어지지 않았으며 지역과 종류별로 변칙적이었다. 그 예시로 모스크바에서는 사유화는 무상으로 이루어진 것에 비해 상트페테르부르크에선 부동산의 규모에 따른 가격을 지불하는 방식으로 사유화가 진행되었다.

초기 사유화는 그 진행이 아주 더딘 축에 속했다. 점유자에서 실질적인 소유자가 되었을 때 발생하는 이익과 손해에 대한 불확실성이 해소되지 않았고 많은 시민들은 지침에 따르기보단 현상을 유지하는 것을 택했다. 사유화 기간이 정해지지 않았다는 점과 사유화는 단 한 번만 가능하도록 규정된 것 역시 장애물로 작용했다. 노후된 건물을 사유화하는 것은 오히려 불리할 가능성이 높다고 보았기 때문이다. 사유화 정책을 처음으로 펼친 1991년 사유화의 진행률은 단 0.5%에 그쳤다. 그러던 중 1992년 주택사유화법이 곧 모든 지역에서 무상으로 사유화하는 방침으로 통일되는 방향으로 개정된 이후 사유화는 탄력을 받았다.

<1992년부터 1993년까지 러시아 7개 도시의 주택 사유화⁴⁾>

시	인구 (천명)	주택 (천호)	사유화 비율(%)	1993년 매각 비율(%) (전체 사유화 주택 중)	1993년 완공된 주택	
					전체 수	사유 자본으로 건축된 비율(%)
모스크바	8,881	3,106	46	4.5	50,740	56.1
상트페테르부르크	4,952	1,773	33	9.3	14,000	86.4
니즈니노브고로드	1,444	509	34	2.1	6,222	82.5
로스토프-나-돈	1,025	361	63	2.9	6,050	-
바르나울	661	239	47	4.4	2,700	77
트베리	459	159	40	3.1	2,400	-
노브고로드	242	83	25	7.3	1,040	76.9

표에서 확인할 수 있듯 초반에 더디던 양상과 다르게 1993년 말까지 수도 모스크바 주택의 약 절반 가량이 사유화가 되었다. 다른 대도시도 비슷한 비율로 점차 사유화가 이루어지고 있었다. 다만 사유화의 핵심적인 부분이라고 할 수 있는 소유권 이전, 그 중에서도 매각의 비율은 아직까지도 10%를 넘는 지역이 없는 등 점차 자리를 잡아가는 모습을 확인할 수 있다.

2단계 주택 사유화는 2005년에 시행된 『러시아연방 주택법(Жилищный кодекс Российской Федерации)』이 제정되는 것으로 시작되었다. 1단계 사유화 과정에서 사유화의 기한이 존재하지 않았던 한계를 보완하고자 2007년 1월 1일까지 기간을 정했다. 기간 내에 사유화를 거치지 않은 부동산은 정부의 소유로 남고, 거주민은 별도의 계약을 통해 점유권을 얻고 그에 대한 임대료를 정부에게 지급했다. 이때 사유화 가능한 주택은 2005년 1월 1일 이전까지 거주하던 주택으로 한정해 투기 등 악용 사례를 미연에 방지했다. 그 밖에도 기존에 설립된 주택 조합이나 주택건설 조합을 해체하고 주택소유 합자회사를 만들도록 해 주거안정에 기여하고자 했다.

주택법에 따라 설정된 기한인 2007년 1월 1일까지 사유화된 주택은 모두 2514만 9천 가구로 이는 전체 사유화 대상의 68%에 해당한다. 정해진 기간까지 절차를 미처 진행하지 못한 국민들을 위해 러시아 정부는 두 차례에 걸쳐 2013년 3월 1일까

⁴ Olga Z Kaganova, "Russian Home-Building in Translation," Journal of real estate literature No. 7(1999), p. 67

지 그 기한을 연장했다. 그 결과 2010년대 초까지 사유화 절차를 밟지 않은 러시아 국민은 전체의 20% 정도만 남게 되었다. 이들은 철거 대상인 주택이나 기숙사에서 사는 경우나 아직 사유화에 대한 협의가 완료되지 않은 경우가 대부분이다. 또한 정부에서 사회적 약자들에게 제공하는 임대주택(социальный найм)도 이와 합산되는 수치를 고려해야 한다.

C. 현황 및 한계

오랜 시간 대규모로 이어져 온 러시아 연방의 사유화 정책은 완전한 성공이라고 보긴 어렵다. 2018년 1월 1일 기준으로 러시아연방의 토지 전체 중에서 개인과 법인이 소유하는 비율은 각각 6.3%와 1.1%에 불과하며, 나머지 92.6%는 국가, 즉 연방 및 지방정부가 소유하고 있기 때문이다.⁵ 사유화 정책이 본격적으로 진행된 2000년대를 기준으로 할 때 20년 가까이 지났지만 전반적인 사유화는 이루어지지 못했으며 여전히 토지의 대부분을 국가가 소유하고 있다. 물론 전세계에서 가장 넓은 영토에 해당하는 러시아의 면적이 광활한 점과 영토의 상당 부분이 정작 및 사용에 적합하지 않은 척박한 곳이라는 점을 고려하면 이러한 결과가 충분히 납득 가능하다고도 볼 수 있다. 그러나 2006년 1월 1일을 기준으로 개인과 법인이 소유하는 토지의 비율이 각각 7.3%와 0.3%이었던 점을 고려하면 결과론적으로 사유화가 여전히 더디다는 것을 확인할 수 있다.⁶ 이처럼 러시아에서 국유지의 사유화가 활발하지 않는 데에는 더 본질적인 이유가 존재함을 유추할 수 있는 것이다.

사회주의 체제가 붕괴되면서 러시아에서 토지에 대한 국가의 독점이 폐지되고 개인이 토지를 소유할 수 있는 제도가 부활한지 상당한 시간이 흘렀음에도 국가소유의 토지가 절대적인 비중을 차지하는 이유는 여럿 존재한다. 먼저 그 가운데 중요한 의미를 갖는 것은 토지에 대해서 소유권 외에 다른 유형의 권리가 광범위하게 인정되는 점을 들 수 있다. 즉, 러시아 국민들이 관습적으로 부동산을 사용해오던 방식을 버리고서 사유화에 참여할 유인이 존재하지 않았다는 것이다. 그 포괄적인 권리의 대표적인 예시에는 토지무상사용권(право безвозмездного срочного

⁵ Росреестр: Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии, <<https://rosreestr.ru/site/activity/sostoyanie-zemel-ossii/gosudarstvennyy-natsionalnyy-doklad-o-sostoyanii-i-ispolzovanii-zemel-v-rossiyskoy-federatsii/>>

⁶ Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости, Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2005 году

пользования земельным участком)이 있다. 연방 또는 지방정부의 토지를 무상으로 제공하는 것 이외에도 국유지를 유상으로 임대(аренда)하는 경우도 적지 않다. 척박한 불모지가 넓게 분포한 러시아의 상황을 고려한다면 토지 소유의 주체인 국가는 토지의 점유 및 사용으로 인해 발생하는 임대료를 포기하면서까지 무상으로 토지를 대여해주는 것이 오히려 더 나은 선택이 될 수 있다. 이러한 사고가 바탕에 깔려 있는 상황에서 러시아 국민들은 굳이 부동산을 소유하지 않고서도 부동산에 대한 권리를 향유하고 있었기에 부동산 사유화 정책은 오히려 반감을 가져온 것이다. 러시아연방 토지법전에는 국가소유의 토지를 임차할 수 있는 사유를 무려 38가지나 규정(제39조의6 제2항)하고 있다. 국가소유의 임대차 역시 무상사용과 마찬가지로 일정하게 정해진 기간 동안만 토지의 사용을 허용하지만 임대차계약을 갱신할 수 있는 예외 또한 광범위하게 규정되어 폭넓게 인정되고 있으므로 부담 없이 토지를 이용할 수 있었던 것이다.

러시아 내의 독특한 토지사용권 개념 이외에도 토지 사유화와 관련된 절차의 복잡성 및 불합리성이 러시아에서 토지의 사유화 수준이 지속해서 늘지 않고 일정 수준에서 정체된 중요한 원인으로 꼽힌다. 이는 특히 기업의 경우와 연관이 깊다. 기업이 일반적으로 토지소유권을 취득하는 데 보통 절차만 2~3년씩 걸리며, 토지에 대한 소유권을 인정받은 후에도 해당 토지에 대한 등기를 확정하는 데 추가로 반년에서 1년까지 소요되므로 이를 감당할 기업은 그리 많지 않았던 것이다.⁷ 그 이외에도 기업이 소유한 건축물이 위치하고 있는 토지에 대해 그 소유권을 취득하더라도 그 범위가 택지 전체가 아닌 건축물의 건축면적으로만 한정되는 것도 민영화된 기업들이 토지 사유화를 꺼리게 만드는 걸림돌로 작용하였다. 이러한 토지사유화 절차의 불합리성을 개선하기 위한 시도에도 불구하고 아직까지는 의미 있는 결실을 맺지 못하고 있는 상황이다.

(3) 북한의 부동산 제도 현황

북한의 민법은 중국과 소비에트 연방과 유사하게 물권에 관한 복잡한 연혁 없이 소유권이론을 그대로 전개한다. 이때 북한 민법에서 규정하는 물권은 소비에트 연

⁷ Хахалин А. В. Анализ и оценка реформ в области земельных отношений и приватизации земли в городах, Фонд «Институт Экономики Города», С. 17.

방의 민법과 유사하게 소유권에 대해서만 『제2편 소유권제도편』에서 규정하고 있을 뿐, 지상권이나 지역권, 전세권 등과 같은 제한물권에 대해서는 아무런 언급이 없다. 소유권을 부정하는 체제 아래에서 물건을 동산과 부동산으로 나누는 것에 의미가 없어져 이에 대한 논의가 소련 붕괴 때까지 이루어지지 않았던 소련의 사례와 비슷한 맥락이다. 이러한 규정 내용과 사회주의체제의 성격을 고려했을 때 현재 북한에서는 제한물권이라는 개념 자체가 존재하지 않으므로 소유권 이외의 제한물권은 인정되지 않음을 유추할 수 있다.⁸ 근래에 와서는 경제적인 어려움으로 인해 체제의 존립이 위태로워지자 『토지임대법』을 통해 제한적으로나마 외국인투자자, 외국기업 또는 남한기업에 토지이용권을 예외적으로 인정해주고 있는 상황이다.

북한은 1948년에 제헌헌법을 기초로 1972년 주체사상을 명시한 「사회주의헌법」을 제정하였고, 이에 기초하여 개별법의 제·개정작업을 시행하였다. 이후 1977년 4월 29일에 제정된 「토지법」 또한 이러한 작업의 과정을 거쳐 확립되었다. 1977년 토지법의 이전 법으로는 1963년 12월 17일에 제정된 별도의 토지법이 있었으나 그 법령은 공포되지 않아 현재로써 그 내용을 알 수 없다.⁹ 따라서 1972년에 제정된 『사회주의헌법』과 1977년 제정된 『토지법』으로 북한은 사회주의적 이데올로기를 부정하지 않으면서도 관련 법규들을 규정한 독자적인 토지제도를 법적으로 구축하였다. 『토지법』 제9조에 의하면, 토지는 국가 및 협동단체만이 소유할 수 있으며 모든 토지는 인민 모두의 공동소유로써 그 누구도 이를 소유하거나 처분할 수 없다고 규정하고 있다. 이는 여느 사회주의 국가와 마찬가지로 토지에 대한 개인의 사적 소유권을 철저히 부인하고 토지는 오직 국가 및 협동단체만이 이를 소유할 수 있음을 명시하는 규정이다. 또한 토지를 사적으로 거래하는 것은 전면적으로 금지되고 있다는 사실도 알 수 있다.

다만 토지의 소유주체 범위에 있어 북한과 소련은 차이를 보인다. 여기에서 소련의 토지소유제도와 차이점은 오직 국가기관에게만 소유권을 부여한 소련과 달리 북한은 협동단체에도 토지의 소유를 인정하고 있다는 점이다. 북한의 협동단체란 소련의 집단농장과 같은 기본적인 노동 단위를 의미한다. 소련의 집단농장은 국가로부터 양도받아 무상으로 무기한 이용할 수 있는 토지이용권만을 가졌을 뿐 북한

⁸ 황의정. (2009). 러시아 및 북한의 토지소유제도에 관한 비교 고찰. 국내석사학위논문 이화여자대학교 대학원.

⁹ 『법학사전』, 평양 : 사회과학출판사, 1971, 646면-647면, 유현정, 앞의 글(주85), 100면.

의 협동단체소유권과 달리 소유권은 가질 수 없었다. 협동단체소유 토지는 해당 단위를 구성하는 근로자들의 집단적 소유의 형태를 띤다. 협동단체가 소유한 토지는 『토지법』 제11조에 언급된 바와 같이 국가에 의해 그 소유권을 법적으로 보호받는다. 러시아의 사유화 과정에서 나타났던 제한적인 소유권의 형태와 마찬가지로 협동단체가 가지는 소유권에는 공법적 요소가 반영되어 있으며 제한적이다. 토지에 대하여 협동단체 구성원들은 각자 자신의 지분에 따라 토지를 점유, 이용은 할 수 있으나 지분에 대한 처분권은 행사할 수 없기 때문이다. 협동단체의 토지에 대한 처분은 북한민법 제55조에 규정되어 있는데, 이는 협동단체가 법이 정한 바에 따르는 경우에만 가능하다는 제한조항이다. 협동단체는 일반적인 개인이 아닌 집단적 소유 주체이므로, 그 소유권의 행사는 자의적으로 이루어질 수 없으며 일반적으로 그 구성원들에 의해 선임된 국가기관을 통하여만 행하여 질 수 있는 것이다.

한편, 북한이 개방정책을 도입한 이후, 외국인과 외국기업의 직접투자를 유치하기 위해 이전과는 전혀 다른 새로운 토지관리체계의 필요성이 대두되었다. 사회적인 혼란을 최소화하기 위해서 북한 정부는 체제를 전복할 수는 없었으므로 외국기업의 설립을 위해서는 일정지역을 중심으로 한 토지의 소유 내지는 사용을 허가할 수밖에 없었다. 토지에 대한 사적 소유권과 용익물권을 애초에 부정하는 사회주의적 토지 제도 하에서는 이론적으로 해결할 수 없는 문제였기 때문이다. 이를 추진하기 위해 ‘토지이용권’이라는 개념이 새로이 도입되었고 토지 이용권을 구체적으로 설정할 수 있는 절차와 토지이용권의 내용을 규정하는 1993년 10월 27일 「조선민주주의인민공화국 토지임대법」과 관련 시행규정들을 제정했다. 이 법은 외국인 투자자와 외국기업에만 적용되기 때문에 1977년 토지법에 대하여 특별법적 지위에 있다고 할 수 있다. 임대차법이 처음 도입되는 시점에서 기간을 5년으로 제한을 둔 소련과 달리 북한은 체제 안정보다 경제적 위기 극복이 입법 목적과 부합했기 때문에 투자자들의 편의를 고려하는 방향으로 법안을 설계할 수밖에 없었던 것이 특징이다. 이에 따라 『토지임대법』 제6조에서는 토지임대기간은 50년 이내에서 계약 당사자 간의 합의로 기간을 정할 수 있도록 규정하고 있다.

(4) 통일한국 부동산 재편안

A. 고려사항

앞서 북한의 부동산 정책 동향을 살펴보기 위해 민법과 토지법, 그리고 토지임대

법을 살펴보았다. 북한의 특수한 상황과 러시아의 사유화 과정에서 나타난 순기능과 역기능을 분석해보면서 남한과 북한이 통일되는 경우 부동산을 어떻게 재편할 것인지에 대해 논의해보도록 하겠다. 서론에서 언급했던 것과 같이 통일에는 다양한 모델들이 존재하지만 이번 연구에서는 그 모델과 관계없이 북한에 완전히 시장경제가 도입되는 상황을 전제로 했음을 미리 밝힌다.

i. 신속하고 정확한 측량 및 부동산 현황 파악

부동산을 재편하기에 앞서 무엇보다도 가장 중요한 것은 어느 지역에 부동산이 어떻게 분포하는지 그 현황을 파악하는 것이다. 러시아의 사례에서도 광활한 영토에 비해 턱없이 부족한 인력 문제로 정확한 측량이 오랜 시간 이루어지지 않았었고, 이는 그대로 사유화 계획의 지연으로 고스란히 이어졌다는 점에 주목해야 한다. 현황 파악에 있어 정확성과 함께 신속성이 중요하다는 것을 알 수 있다. 우리나라에서 부동산 현황을 조사하고 통계를 내는 국가기관은 한국부동산원이다. 우리나라 부동산의 주요한 지표인 공시지가를 산출할 뿐만 아니라 지가 변동률 등 다양한 통계를 내기도 하며 시장의 동향과 전망을 제시하기도 한다. 러시아의 사례처럼 통일한국은 극단적으로 넓은 영토를 가지진 않지만 통일 이전 기관에게 그대로 이첩하는 것은 무리가 있다. 따라서 정확성과 함께 신속성을 기하기 위해서는 수 차례의 검토와 인수인계를 거쳐야 하는 새로운 관청을 신설하기보단 기존 관할기관인 한국부동산원의 업무로 규정하되 기관의 규모를 늘리고 전문성 있는 인력을 확보해 북한 부동산 실태 파악을 위한 별도의 부서를 신설하는 것이 타당한 것으로 보인다. 신속히 측량을 마무리하기 위해서는 부동산 현황 파악에 도움이 되는 자료를 가지고 있는 북한의 관청과 협업도 불가피하므로 원활한 교류를 위한 핫라인도 마련되어야 할 것이다.

ii. 농지 무상배분 및 집단농업 일시적 유지

통일한국이 탄생하고 얼마 지나지 않은 상황에서는 다방면적으로 사회적인 혼란이 발생할 수밖에 없으므로 다수의 북한 주민들에게 유리한 정책을 펼쳐 불필요한 충동을 피하는 것이 필요하다. 특히 농지의 경우 대부분 농민인 북한 주민들의 삶과 직결되는 측면이 존재하므로 정책을 신중하게 수립해야만 한다. 러시아의 사유화 사례에서 매끄럽게 이루어진 시점은 전 지역에서 토지를 무상으로 분배했을 때라는 점에 주목했다. 불안감 속에서 불확실성을 고스란히 안게 될 북한 주민들의 협조를 이끌기 위해서는 당장의 작은 지출도 큰 영향이

간다는 사실을 고려해야 한다. 따라서 다른 부동산 영역에서는 조정이 필요할지 몰라도 농지는 무상으로 북한 주민들에게 배분되어야 한다. 한편, 노동집단 차원에서 지분을 출자받은 경우 이를 처분하기 어려워 사유화가 진행되지 않고 고착 상태에 놓였던 러시아의 사례를 고려했을 때 이에 대한 대비가 마련되어야 한다. 협동단체는 일시적으로 유지하면서 집단이 아닌 개인 단위의 농업을 인식시키는 계도기간을 설정하고 개인별로 사용 및 처분이 가능한 토지를 배분하는 것이 대안이 될 수 있을 것이라 생각한다.

iii. 정보의 불균형성 해소 및 투기 수요 차단

본 연구는 북한에 더 이상 사회주의 체제가 존재하지 않는 상황에서 남북한의 부동산 체계를 시장경제 안으로 통합하는 재편안에 대해 다루고 있다. 만일 이러한 과정을 밟는다면 시장경제 및 부동산 체계에 대해 상대적으로 정보의 우위를 점하는 남쪽에서 사유화된 북한의 부동산에 폭발적인 수요가 몰릴 것으로 예상된다. 부동산을 투자 수단으로 바라보는 경향이 높은 상황에서 북한 주민들이 부당한 피해를 입는 경우가 발생할 가능성이 높다. 예를 들어, 분양권 전매제한 정책에 따라 우리나라는 해당 지역에 오래 거주한 사람에 한해서만 분양권 거래를 허가해주는 방식 등으로 투기 수요를 제한하고 있다. 하지만 북한의 경우에는 기존에 없던 새로운 지역의 부동산이므로 전혀 다른 접근방식이 요구된다. 먼저, 배분받은 토지는 일괄적으로 일정 기간동안 거래를 하지 못하도록 제한하는 방안이 있다. 그 기간동안 시장구조를 이해하고 정보의 불균형을 해소하는 노력이 뒷받침되어야 할 것이다. 그 외에도 시장안정이 되기 전까지는 북한 내에서 발생하는 모든 부동산 거래에 거래허가제를 도입하는 방안도 존재한다. 이와 더불어 내부 정보를 열람할 확률이 높은 공무원 등에게는 강도 높은 도덕성이 요구되므로 투기 수요 차단을 위한 특례법을 제정하는 등 재편의 절차적 공정성도 확보해야 한다고 생각한다.

B. 재편안 예시

i. 신속하고 정확한 측량 및 부동산 현황 파악

『한국부동산원 내규』

*한국부동산원 ‘부동산시장관리본부’ 산하에 ‘부동산재편특별부서’를 신설한다.

*‘부동산재편특별부서’에는 필요시 내규에 따라 외부 전문가를 채용할 수 있다.

ii. 농지 무상배분 및 집단농업 일시적 유지

『부동산 재편에 관한 법(가제)』

*농지의 배분은 무상을 원칙으로 한다.

*협동단체는 점진적으로 해체되어야 한다. 그 기한은 대통령령으로 정한다.

iii. 정보의 불균형성 해소 및 투기 수요 차단

『북한 내 부동산 재편에 관한 시행령(가제)』

*부동산 거래는 관할 구청의 허가를 거쳐야 한다.

*개인에게 분배된 토지는 인도받은 일로부터 5년후 거래 가능하다.

『북한 지역 투기 방지에 관한 특례법(가제)』

*업무상의 비공개 정보로 부당한 이득을 취한 자는 10년 이하의 징역이나 3000만원 이하의 벌금에 처한다.

(5) 결론

서로 다른 체제를 합치고 통합하는 과정은 너무나도 복잡하고 많은 연구를 요한다. 특히 개인의 소유권을 부정하는 사회주의 특성 상 이를 시장경제의 영역으로 전환시키는 경우 수많은 시행착오와 혼란이 발생하기 때문에 이와 관련된 사례를 집중적으로 보고자 러시아의 사례를 집중 분석했다. 제정 러시아 시절 부동산에 대한 개인의 소유권을 인정한 러시아는 소비에트 연방이라는 사회주의 국가가 수립된 뒤 부동산에 대한 소유권 개념을 삭제했다. 시간이 지나 소련이 붕괴된 이후 러시아 연방은 제한적으로 개인의 소유권을 보장하는 것에서부터 출발해 20년이 넘는 시간동안 부동산의 사유화를 위한 다양한 법적 근거를 만들고 정책을 펼쳤다. 짧은 시간 안에 많은 주택을 사유화한 점에서 긍정적인 측면이 있으나 물권에 대한 독특한 시각과 관습, 그리고 복잡한 절차 때문에 효과적으로 사유화를 성공시키기 못한 측면도 존재한다. 한편, 소련과 부동산 제도가 거의 유사한 북한은 그 배경에 경제적인 혼란 등으로 인해 제한적으로 임대권을 신설하는 등 독특한 특징을 지닌다.

본 연구는 러시아의 부동산 사유화의 순기능과 역기능, 그리고 북한의 부동산 제도의 특징을 활용해 한국이 통일되어 부동산을 재편해야 할 상황에서 어떤 것을 고려해야 하며 어떤 방향으로 정책을 수립해야 하는지 탐구하였다. 단순히 멀게만 느껴지는 통일을 구체적인 상황으로 상정한 실무적인 연구가 꾸준히 진행되어 미래에 혼란을 줄이는 데에 기여하고 평화로운 사회를 건립하는 데에 도움이 되기를 희망한다.

(6) 참고문헌

- 배정한. (2012). 러시아 법률 상식 : 러시아의 부동산소유권 제도. Russia & Russian Federation, 3(4), 17.
- 이제우. (2019). 러시아 토지제도의 변천과 현황 - 토지소유권에 관한 논의를 중심으로. 부동산학보, (78), 79-91.
- 배성호. (2020). 통일 후 북한지역 부동산 소유권 처리 방안모색. Yöngnam Pöphak, (50), 265-288.
- 이상영(Lee, S. Y. (2014). 러시아연방 민법상 부동산의 특색과 시사점. 비교사법, 21(4), 1665-1692.
- 김수한, Kim, S. H., 조영관, & Jo, Y. K. (2010). 중국과 러시아의 주택 사유화와 주택개혁 비교 연구. 중소연구, 34(1), 137-174.
- 조영관, Cho, Y. G. (2006). 러시아 토지 사유화의 전개과정 토지법을 중심으로. 슬라브학보, 21(1), 299-323.
- 김성욱, & Kim, S. W. (2013). 통일한국의 부동산 제도의 재편방향 - 토지와 주택을 중심으로. 법학연구, 21(2), 81.
- 최천운. (2017). 북한 국유부동산 개발협력의 정책방향 및 방향 모색. 북한법연구, 17(1), 63-99.
- 황의정. (2009). 러시아 및 북한의 토지소유제도에 관한 비교 고찰. 국내석사학위논문 이화여자대학교 대학원.