

# 연구논단

**통일후 북한토지 소유권의 처리방안/50**

안두순 서울시립대 경제학과 교수

**남북경협외 전략적 대응 방안/61**

최광석 현대경제사회연구원 연구원

**남북한 경제의 상호 경쟁성과 보완성을 통해 본**

**남북 경제교류의 방향/80**

이기영 한국지역경영연구원 원장

# 통일후 북한토지 소유권의 처리방안

김민준 / 서울시립대 경제학과 교수

통일후 토지문제는 통일방안 중 가장 논란이 많은 분야 중 하나로 꼽힌다. 통일후 토지문제는 통일후 남북간의 빈부격차를 완화하고 토지 소유자의 권익을 보장하는 한편 토지문제를 통하여 남북간의 통합을 촉진하고 통일후 남북간의 경제협력과 개발을 촉진하는 데에 있다. 통일후 토지문제를 어떻게 해결하느냐에 따라 통일후 남북간의 경제협력과 개발의 정도가 달라질 수 있다. 통일후 토지문제를 어떻게 해결하느냐에 따라 통일후 남북간의 경제협력과 개발의 정도가 달라질 수 있다. 통일후 토지문제를 어떻게 해결하느냐에 따라 통일후 남북간의 경제협력과 개발의 정도가 달라질 수 있다. 통일후 토지문제를 어떻게 해결하느냐에 따라 통일후 남북간의 경제협력과 개발의 정도가 달라질 수 있다. 통일후 토지문제를 어떻게 해결하느냐에 따라 통일후 남북간의 경제협력과 개발의 정도가 달라질 수 있다.

## 1. 북한의 토지개혁과 통일후의 토지 소유권제도

남북간에는 분단된 이후 지속적으로 다른 토지제도가 적용되어 운영된지 50년이 지났다. 이러한 상황에서 통일이 된다면 어떠한 토지제도가 적용되어야 하며 또 어떻게 서로 양극을 달리던 소유권제도를 단일체계로 통합시킬지

는 매우 어려운 과제가 아닐 수 없다. 그렇기 때문에 통일후 토지문제의 해결방안을 모색함에 있어서 고려해야 할 사항들도 매우 많은데, 그 중에서도 특히 통일이 어떠한 방식으로 이루어질 것인지와 통일이 된 후 어떠한 경제체제가 채택될 것인지 등이 중요하다고 하겠다. 본고에서는 문제의 핵심에 접근하기 위해서 남북간에 토지문제에 대한 사전적인 구체적 합의

가 되어 있지 않은 상황에서 갑작스럽게 남한의 체제로 통일이 되었을 경우 대두될 난관의 내용을 파악해 보고 해결 대안을 모색하고자 한다.

1946년 3월 북한은 토지개혁을 실시하여 일본인과 친일본인사들이 소유하고 있던 토지 1,000,325 정보(경지 983,954 정보, 대지 16,371 정보)를 무상으로 몰수하였다. 이 중 981,390 정보를 벼, 콩, 팥 등의 고용농민과 토지를 소유하지 못하였거나 적은 토지를 소유하고 있는 농가 724,200 가구에 무상으로 분배하고 나머지는 국유화시켰다. 북한은 이어 1947년 3월 과수원 2,692 정보, 관개시설 1,165개, 산림 3,432,986 정보, 건물 14,477동을 몰수하여 국유화하거나 학교, 병원기관, 사회단체 등이 이용하도록 하였다.<sup>1)</sup> 이에 따라 농민에게 토지가 분배되었고 초기에는 토지의 사유화와 자영이 허용되었으나 이미 1953년부터 개인소유나 분배가 허용되는 공동경작조합<sup>2)</sup> 형태의 농장은 없어지고 반(半)사회주의적 협동조합<sup>3)</sup>과 사회주의적 협동조합<sup>4)</sup> 형태가 주류를 이루었다. 그러다가 1958년에는 공동소유와 노동에 따른 분배만으로 이루어지는 사회주의적 협동조합 형태로 완전히 전환하였다. 이와 함께 소농경영의 판매를 맡고 있던 사영상업과 이의 제조를 맡고 있던 사영공업도 1957년 국정소매가격의 실시와 곡물수매 제한조치를 계기로 폐지되었으

며 이에 따라 농업의 생산과 판매기반이 완전히 바뀌게 되었다.<sup>5)</sup> 즉 북한에서는 사유재산이 자취를 감추고 모든 재산은 국가소유 혹은 협동단체소유로 바뀌어 지금까지 유지되고 있다.

북한에서는 농업이 가장 큰 경제적 비중을 점하고 있으며 토지중 경지가 차지하는 비중은 17.4%, 임야는 76.5%를 차지하고 있다. 또한 전체인구 중 37%이상이 아직 농업에 종사하고 있다. 그런데 농업분야는 여타 산업분야보다도 적응이 훨씬 어려울 것이라는 견해가 지배적이다. 농업의 체제전환이 더 어려운 이유는 여러 가지가 있겠으나 다음과 같은 것이 특히 중요하다고 하겠다. 첫째, 농산물시장의 세계적인 연계와 우루과이 라운드의 합의 및 농업정책의 특성상 앞으로는 시간이 갈수록 시장경제적인 원칙을 적용하도록 압력을 받기 때문에 독자적인 농업정책을 펴기 어렵다. 둘째, 농업에서는 타 산업에서보다 토지가 차지하는 비중이 훨씬 큰데 소유권문제의 해결 여부에 따라 토지의 활용정도가 결정적인 영향을 받는다. 협동조합 중심의 생산단위로 구성되어 있는 북한농업이

- 2) 공동경작조합은 개인이 소유하고 사용권도 개인이 갖고 있으며 토지면적에 따른 배분기준을 갖는다.
- 3) 반사회주의적 협동조합은 소유권은 아직 개인이 갖고 있으면서 사용권이 공동이며 노동력의 투입과 토지면적을 기준으로 배분된다.
- 4) 사회주의적 협동조합은 공동소유형태와 생산수단의 사용도 공동으로 이루어지며 배분도 노동력의 투입을 기준으로 이루어지는 전형적인 사회주의의 협동조합 형태를 말한다.
- 5) 좀더 자세한 것은 박동삼, “북한의 집단농장과 통일후의 토지문제”, 『북한』 1993년 10월호, pp. 121~129 참조.

1) 신재명, “북한 토지정책의 전개과정과 그 특징, 토지법 변화를 중심으로”, 『북한』 1991년 10월호 참조.

보유하고 있는 과잉인력을 어떻게 여타 산업분야로 활용하느냐 하는 문제와 고용기회가 희박한 농촌지역간의 상승작용을 어떻게 막느냐 하는 풀기 어려운 과제를 안고 있다.

또 다른 문제는 통일이 됨으로 해서 협동조합에서 이탈하는 조합원들의 '기득권'을 어떻게 보상해 주느냐 하는 것도 하나의 어려움 과제로 남게 된다는 점이다. 통일후 동독에서는 약 4백만 헥타에 달하는 국가소유 농지 및 임야가 일단 신탁관리청에 이관되었지만 구소유주에게 이전이나 혹은 사유화는 불확실한 소유권 관계로 매우 부진하였다. 그래서 땅은 농지를 단기적으로 임대해 줄 수는 있었지만 장기적인 임대가 불가능했던 때문에 효율적인 투자가 이루어 질 수 없었다. 자영농이나 조합 모두에게 자본의 부족은 역시 생산성 증대를 위한 투자를 어렵게 만들고 소유권의 불확실성은 외부자금의 유입도 저해시켰다. 또한 세 역할을 다하는 부동산시장이 아직 발달되지 않은 통일 초기에는 역시 장기적인 발전전망을 어렵게 만들기 마련이다.

이러한 점을 감안해 볼 때 토지문제는 장기적인 안목에서 접근해야 할 것이다. 또한 소유권문제는 농업 혹은 토지문제에 국한되지 않은 종합적인 경제 및 사회문제와 연관시켜 고려할 필요가 있다. 즉 토지의 소유권문제는 비단 농업 혹은 기타 산업정책적인, 혹은 법률적인 문제에만 국한된 시각에서 고찰할 수 없는 심대한 문제인 것이다.

## II. 남북 토지문제의 초헌법적인 역사성과 경제적 중요성

토지문제는 제도나 체제의 문제뿐만 아니라 해결해야 할 역사적 과제와도 밀접한 관련이 있다. 즉 토지의 소유권문제는 분단, 6·25전쟁 및 후퇴와 수복, 정치적 억압과 자발적 혹은 비자발적 이주 등과 밀접한 관련이 있으며 통일과 동시에 이러한 사건들이 정치적 혹은 법률적으로 어떻게 해결되느냐에 따라서 토지 소유권문제도 향방이 정해질 수 있다.

독일의 경우 토지와 부동산의 구소유권 처리에 있어서 동독에서 소련군 점령시기(1945~1949)와 동독정권 수립 후를 구분하여 처리했다. 북한 토지는 1945~53년도의 일련의 민족적 비극과 관련된 초헌법적인 문제들을 가지고 있다. 즉 한반도는 외국군대에 의한 남북간의 분할점령 외에 6·25가 파생시킨 문제(북한의 남한 점령, 연합군의 북한 점령 등)까지 겹침으로 해서 문제가 훨씬 복잡하다. 이러한 배경하에서 통일 후 북한 소재 토지의 소유권 처리와 관련하여 제기될 수 있는 문제들을 살펴보면 대개 다음과 같은 것들이 있다.

첫째, 우리 나라 헌법 제3조의 영토에 관한 규정에 비추어 북한 당국은 불법단체이고 따라서 토지개혁을 포함한 북한당국의 모든 소유권 관련 조치도 당연히 불법화되어야 하지 않겠는가? 다시 말하면 통일 후 북한지역 토지에 대한 소유관계는 남북분단 이전의 상태로 원상

회복되어야 마땅하지 않겠는가? 이와 관련하여 북한의 주민이나 협동단체 등의 토지에 대한 점유취득 시효는 분단기간 동안 정지된다고 보아야 하는가?

둘째, 남한에서는 1950년 유상매수 유상분배의 방식으로 농지개혁을 실시한 바 있는데, 전쟁이 끝난 후 이 범정선에 의거 38도선 이북의 수복지구에 있어서도 농지는 농지개혁에 의한 보상을 신청할 수 있었다는 점, 그리고 수복지구의 토지에 관하여 원소유자는 관할 관청에 1991년 말까지 소유자 복구등록을 신청할 수 있었다는 점 등에 비추어, 통일 후 북한지역에 있어서도 구소유권을 복구등록케 하거나, 가상적인 농지개혁에 의한 보상을 인정해 주는 것이 형평에 부합하는 것이 아니겠는가?

셋째, 독일의 경우 소련전령 지역에서 1945~1949년간 점령권에 기초하여 수용된 재산은 반환원칙이 적용되지 않을 것으로 규정되었는데, 남북한 통일의 경우에도 1947년 2월 북조선 인민위원회가 수립되기 전 혹은 1948년 9월 북한의 인민공화국 정부가 공식 출범하기 전의 재산권 관련 조치와 그 이후의 조치 사이에 법적 성격상으로 차이가 있고 따라서 이들 조치를 다르게 취급하여야 하지 않겠는가? 예컨대 1946년 북조선 임시 인민위원회의 지도하에 그러나 소련군 사령부의 재가하에 이루어진 중요 산업의 국유화와 토지개혁은 독일의 경우에서와 같이 그 효력을 인정하고, 1950년 이후에 진행된 농업협동화 운동에 따른 토지의 사유화조

치는 무효화시키는 것은 어떤가?<sup>6)</sup>

사실상 원소유자의 권리를 어떤 형태로든 인정해 주는 식으로 북한지역 토지의 소유권 문제에 접근하게 될 경우 월남인 등의 북한지역 토지에 대한 권리문제, 토지등기부 등 원소유자를 확인할 자료의 존재여부, 원소유자 사망시의 상속인 확인 및 지분할당 문제 등 여러 가지 어려운 법적인 문제가 제기될 것이다.

또 북한의 토지문제는 현행의 헌법 테두리 안에서는 논의하기 어려운, 즉 법적인 차원을 넘어서는 경제적 내지 정치적 차원의 문제까지를 내포하고 있다. 따라서 통일국가의 헌법은 토지문제에 관한 한 중요한 하나의 원칙을 사전에 정립하여야 할 것이다. 이 원칙의 출발점은 1946년 당시 북한의 토지개혁에 의하여 토지를 몰수당한 자들 혹은 월남자들의 토지소유권을 통일헌법에서 원상회복시켜 준다면 통일조국이 민족에게 평화와 안정을 가져다주는 대신에 오히려 좌절과 파국으로 치달을 가능성이 매우 크다는 사실에서 찾아야 할 것이다. 통일은 과거 소유권을 박탈당한 지주들의 권리회복을 위해서 이루어지는 것이 아니라는 점을 분명히 할 필요가 있으며 따라서 현재의 소유권자와 특히 제도적으로 토지의 소유가능성을 박탈당했던 북한주민들의 보호가 우선될 수밖에 없을 것이다.

6) 김민배·최민경, “월남자와 북한의 토지 그리고 통일”, 『민주법학』 장간호, 민주주의 법학연구회 1993, pp. 167~188 참조.

어떠한 방식으로 토지문제가 처리되느냐에 따라서 통일 이후의 남북한 경제가 지는 부담이 전혀 달라지며 특히 통일비용<sup>7)</sup>을 어느 선에서 억제하느냐 하는 문제와도 결부되어 있음에 유의할 필요가 있다. 이점과 관련하여 통일이 되면 구소유권을 주장하는 측과 그 동안의 토지점유 내지 이용자 등 이해 당사자간의 첨예한 대립이 있을 수 있으며 이때에도 이해 당사자들의 입장만을 고려하다가 통일후의 남북한 경제통합 과제 자체를 위협에 빠뜨릴 수 있는 소지도 있음에 유의해야 한다.

토지문제를 명확하게 처리하지 못할 경우 가장 우려되는 것 중 하나는 원소유자와 현재 토지를 이용하고 있는 북한 주민사이의 소유권 분쟁이다. 1990년의 자산법에는 동독 소재 재산을 원소유자에게 반환함을 원칙으로 하고 “꼭 필요한 경우(unbedingt notwendig)”에 한해서 반환원칙을 우회할 수 있도록 되어있었다. 따라서 신탁관리청이 할 수 있는 일이라고는 반환을 신속히 하는 것 뿐이었다. 그러나 시간이 감에 따라 원래의 법정신과는 반대로 구소유권자에게 반환하는 것은 바람직하지 않거나 최소한 필요악으로 파악되는 경우가 많이 대두되었다. 이에 따라 ‘보상법’은 수차례 개정되거나 정부의 기초변화에 영향을 미친 것이 사실이다. 1991년 3월 22일의 장애제거법에서

는 자산법 6a조를 신설하여 기업의 구소유권자에게 부여했던 권한을 제한하였다. 독일의 경우 통일된지 3년후 소유권 반환청구 신청이 250만 건에 달하며 이는 전동독 총면적의 1/3에 해당되는 면적이다. 이러한 분쟁은 그 동안 많은 혼란과 경제재건에 장애요인으로 작용하였다.

한반도에도 독일과 비슷한 방법이 적용될 경우 집이나 건물 토지를 빼앗기는 주민은 통일을 원망할 위험성이 크다. 즉 통일과 동시에 열악한 북한지역에 대한 공공투자와 기업과 개인의 투자가 절실한데도 불구하고 불확실한 소유권문제 때문에 투자가 지연된다든지 혹은 정책방향이 채 정립되기 전에 과거 개발연대에 남한이 경험했던 토지와 부동산에의 투기가 만연된다면 민족의 염원이었던 통일이 오히려 장기간 동안 경제적인 부담으로 남을 위험성이 크다.

### III. 북한 토지문제의 정책적 고려사항

#### 1. 북한주민의 생활근거 보장을 위한 방안

남북한 통일 직후 기존의 생산기반이 통일로 영향을 받지 않는다고 가정을 하더라도 1인당 국민소득은 약 7대 1(1993년 기준)로 그 격차는 지대하다. 그 외에 남한주민들은 각자의 능력과 기회에 따라서 다양한 종류의 재산을 축적하고 있음도 주지의 사실이다. 북한주민들의 열악한 경제여건을 감안하여 유량개념의 소득

7) 통일비용에 대한 자세한 논의는 안두순, “한반도 통일비용 얼마나 들까”, 「월간중앙」 1990년 12월호 참조.

은 통화정책적인 조치와 각종 생활지원 프로그램 등으로 보전을 해 줄 수 있을 것이다. 그러나 재산형성은 별도의 정책이 필요하다. 고려할 수 있는 방안 중에는 첫째, 남한주민 일인당 평균 재산규모를 파악하여 이에 접근하는 규모의 재산을 쿠폰형식으로 분배해 주는 방법, 둘째, 북한의 모든 토지를 비축용과 사유화용으로 나눈 다음 사유화용은 일단 지분으로 모든 북한주민에게 균등 분배하는 방안, 셋째, 현지주민과 실수요자에게는 토지를 저렴한 가격에 불하하되 부담능력을 감안하여 장기저리로 용자를 해 주고 분할상환토록 하는 방안 등을 신중히 고려할 필요가 있다.<sup>8)</sup>

주택의 처리문제도 토지문제와 밀접한 관련을 가지고 있다. 일견 생각하면 북한의 모든 주택의 소유권은 국가가 가지고 있고 주민들은 국가의 배치명령에 따라 사용권을 얻어서 점유하고 있으므로 기존의 점유자에게 소유권을 인정하고 역시 장기 저리의 용자를 통해서 구매하도록 유상분배를 하는 방안이 타당한 듯 보이지만 거기에는 다른 차원의 문제가 있다. 첫째, 주택의 배급이 철저한 필요원칙에 입각해서 공평하게 이루어 졌다면 별문제가 없겠으나 특권층과 소외계층간에 1인당 주거면적에서 엄청난 차이가 있을 수 있고, 둘째, 면적 외에 주

택의 노후정도나 시설의 질적 차이, 입지조건 등을 감안할 때 현 점유자에게 유상분배의 우선권을 준다고 해서 주민들의 불만이 해소될 것인지, 셋째, 주택시장이 형성되지 않은 상황에서 유상분배를 하면 가격책정은 어디에 기준을 둘 것인지 등등이 매우 어려운 과제이다.

통일이 되어서 집단농장이 해체되고 새로운 경영주체가 조직되어야 한다면 구소유주에게 반환하는 것은 원칙적으로 배제한다고 할 때에도 집단농장에 대한 소유권의 문제는 여전히 남는다. 즉 해체된 집단농장의 토지를 누구에게 얼마만큼 그리고 어떠한 조건하에 분배할 것인가 하는 문제가 여전히 남는다.

이 문제에 대해서 지배적인 견해는 통일 시점을 기준으로 해당 집단농장의 구성원과 관련 기관에 소속된 농민들에 한해서 분배되어야 한다는 쪽으로 모아지고 있다. 지분의 분배가 유상으로 되어야 하는가 아니면 무상으로 이루어질 것인가는 견해가 갈리는데 우선은 일정 기간동안 경작권을 부여하고 그 이후에 지불능력이 생길 때까지 유예기간을 둔 이후에 장기저리 조건으로 분할 상환할 수 있는 장치가 마련되는 것이 바람직할 것이다. 또 지분을 분배받은 자는 같은 집단농장 혹은 동일한 지역내(예를 들면 군단위 내)의 농민에게 양도할 수 있는 가능성도 개방하는 것이 타당할 것이다.

결론적으로 보아 북한의 토지문제는 북한주민들의 생활기반인 토지를 누구보다도 먼저 북한주민들이 소유할 수 있는 방안들 모색하는데

8) 동구권에서 취한 방안의 사례에 대해서는 Michael Krakowski, "동독과 동유럽국가에 있어서의 체제전환 및 체제통합에 관한 교훈", 베르너 푸쉬라·김원식 편, 「동독의 경제적 평가와 한반도 통일」, 후리드리히 에버트 재단, 대외경제정책연구원, 1993 참조.

최우선권이 주어져야 할 것이다. 이것은 북한 주민들에게 토지구매의 우선권을 보장하는데 그치지 않고 그들의 재정적 한계를 감안하여 장기임대와 분할상환을 통한 토지소유의 길을 터주고, 매입자금은 물론 경작과 이용을 위해서 필요한 유통성 확보까지를 고려하여 장기저리 융자의 길도 마련해 주어야 할 것이다. 여기에는 사전에 조성된 '통일기금'을 투입하던지 혹은 일부 학자들에 의해서 제안된 '토지기금' 혹은 유사한 금융장치를 마련하는 방안도 바람직할 것이다.

## 2. 북한자산에 대한 구소유권 포기를 유도하는 정치적 결단

예상과 준비 없는 통일이 달성될 경우 과도기의 혼란을 방지하고 북한주민들의 생활기반을 보호하는 일은 부분적인 정책적 수단만 투입함으로써 성공하기 어려울 것이다. 이는 그 동안의 분단기간이 너무 길었음 뿐만 아니라 남과 북의 체제가 워낙이 이질적이어서 갑자기 닥친 충격을 흡수할 만한 탄력성이 북한사회나 주민들에게 없기 때문이다. 또한 남한으로부터의 부동산투기 분위기가 북한지역으로 전위, 확산될 소지도 불 보듯 뻔하다. 남한과 북한 혹은 해외에 흩어져 살고 있던 많은 실향민들도 부동산 소유권의 회복을 통해서 잃어 버렸던 자신의 권리를 찾는 길만이 그 동안 겪었던 분단의 고통을 보상받는 길이라고 믿을지도 모른

다. 그런데 만약 통일이 도래한 이후에야 토지 문제의 해결방안에 대한 논의를 시작한다면 지방침을 장하려 한다면 이해당사자들은 통일의 대승적인 의미보다는 당장 자신의 권익을 찾는 데 더 큰 관심을 기울일 것이기 때문에 통일이 가시권에 들어오기 이전에 토지문제에 대한 정치적인 결단이 내려져야 한다.

그리고 그 결단은 북한에 거주하는 주민을 제외한 모든 한민족과 또 북한의 자산에 대해서 소유권이 있다고 주장할 수 있는 모든 인사들은 북한에 소재한 모든 자산에 대한 소유권 혹은 그 상속권을 포기하고 통일국가에게 그 처분권을 양여한다는 식으로 이루어지는 것이 가장 좋을 것이다. 가장 이상적이기는 이러한 결단이 이해 당사자가 자진해서 선언하는 것이다. 예를 들면 이북도청이 월남주민들을 대표해서 선언을 하던지 아니면 유사한 단체가 청원을 하여 국회의 설의를 통해서 이루어지는 것이다. 또 다른 방법은 통일이 가시화될 시점을 기해서 정부가 비슷한 취지와 내용을 담은 특별법을 제정할 수도 있을 것이다.

김윤근의 설문조사에 의하면 설문에 응한 월남인사중 94%가 자신들의 구소유권을 주장할 수 있는 북한토지의 처리를 통일정부의 토지정책에 일임하겠다는 의사를 밝혔으며 59%가 일정기간 국유화 내지 협동화 상태로 두었다가 점진적으로 북의 농민에게 일정규모 한도 내에서 유상분배를 하는 것이 바람직하다는 답변을 했다고 한다. 이점으로 미루어 보아 이해 당사



자들도 토지소유권의 처리에 있어서 북한주민들의 생활기반 확보에 많은 관심을 가지고 있다고 보여지며 따라서 여기에서 제안한 정치적인 사전 결단이 나름대로 실현 가능성도 없지 않다고 보여진다.

### 3. 토지 투기방지를 위한 방안

시장경제나 소유권을 모르고 지내던 북한에 만약 사전 준비가 전혀 없는 상태에서 토지의 사유화를 추진하고 또 구소유권을 인정해 주는 정책이 도입된다면 여러 가지 돌이킬 수 없는 문제를 야기시킬 것이 예견된다. 그중 몇 가지 중요한 사항들만 보면 다음과 같다.

첫째, 토지시장의 미발달과 가격체계의 혼란: 토지시장이 형성되지 않은 상황에서 소유권문제의 실효를 점근은 토지가격체계의 혼란을 불러와 그 파급효과가 다시 현지 주민들의 주거비나 생활필수품비 등에 미쳐서 생활에 위협으로 작용할 수 있다.

둘째, 남북한 주민간의 경제력 격차에 따른 토지구입의 기회 불균등: 그렇지 않아도 재산 형성 기회를 갖지 못했던 북한주민들에게 토지 사유화가 시작되면 토지소유는 자연히 경제력이 강한 남한주민들에게 집중되기 마련이다. 이에 따라 북한주민들은 재산축적의 기회에서 점점 소외되고 남북간의 소유격차가 심화되어 남북간에 이질감이 확대될 수밖에 없다. 이러한 현상은 자연히 경제 및 사회통합의 장애요

인으로 작용하여 통일후 독일이 겪었던 어려움보다는 훨씬 더 크게 나타날 것이다.

셋째, 공공용 토지확보의 어려움: 만약 구소유권을 인정하고 또 전 토지를 사유화 대상으로 삼을 경우 중장기적 경제개발과 사회간접자본 형성에 필요한 토지의 비축을 어렵게 만들고 계획적이고 체계적인 발전을 저해할 위험성이 있다.<sup>9)</sup>

북한의 토지 중 가장 큰 비중을 차지하고 있는 농지는 모두 집단농장에 소속된 농민들에 의해서 경작되고 있기 때문에 통일이 되더라도 그들의 경작권은 철저히 보호되어야 할 것이고 또 그들이 일정기간이 지나서 매입할 수 있는 능력이 있을 때 자신의 소유로 하기 위해서 여러 가지 지원체제, 예를 들면 장기 저리의 융자나, 무이자 분할상환의 가능성 등을 제공해야 할 것이다. 그런데 문제는 농지에 대한 일정지분을 매입권을 전제로 한 경작권의 형태로 분배하면 그 지분을 자유로이 매매할 수 있도록 허용할 것인지가 중요한 정책적 고려사항인데 만약 불허할 경우 북한주민들의 가동성을 극히 제한할 뿐만 아니라 그들의 재산권이 침해될 만기 마련이다. 반대로 이를 전면 허용할 경우 자금력이 상대적으로 풍부한 남한출신 기업이나 개인에 의한 투기행위나 소유집중이 크게 우려된다. 이러한 점을 감안한다면 이용범위를

9) 이진욱도 비슷한 견해를 피력한 바 있다. 이진욱, "통일후 북한의 토지정책 - 토지소유권을 중심으로", 『토지연구』 제4권 6호, 토지개발공사 1993.11.12 참조.

농업용으로 철저히 제한하여 농민이 아니면 농지를 소유하지 못하도록 할 뿐만 아니라 매수자격도 해당 집단농장, 동일지역, 혹은 최소한 기준에 북한지역에 거주했던 인사에 국한시키면 투기문제는 상당한 정도로 억제될 것이다.<sup>10)</sup> 또한 현재 남한에서 적용시키고 있는 토지공개념의 범위를 북한지역에는 당분간 확대적용하여 사유화 혹은 연고권에 의거하여 분배된 토지는 일정기간 동안 타인에게 매도하지 못하도록 하고 꼭 양도해야 할 사정이 발생한 경우에는 토지를 관리하는 기구에 일단 회수시킨 후 다시 분배 혹은 매각하는 방법을 채택해야 할 것이다.<sup>11)</sup>

#### IV. 북한토지의 소유권 처리 방향

북한에서 '무상불수 무상분배'식으로 이루어졌던 토지개혁, 6·25전쟁과 1·4후퇴, 9·28수복과 정전협정에 의한 3·8선 이북 땅의 일부 회복 등이 모두 토지와 재산의 소유권에 커다란 영향을 미쳤다. 더구나 이러한 일련의 사건들이 적법한 것이었는지는 통일이 어떠한 과정을 거쳐서 이루어질지와 또 통일후의 정치 및 경제체제가 구체적으로 어떠한 모습을 가지게 될지에 대한 '정치적인' 결정에 의해서 달라질 수밖에 없다. 그러나 이러한 결정에 따라서 엄

청난 재산 소유권의 향방이 달려있는 관계로 북한소재 재산, 그 중에서도 특히 토지소유권의 처리는 많은 사람들의 개인적인 관심사인 동시에 통일후의 한반도 전체가 짊어질 운명에도 엄청난 영향을 미칠 소지를 다분히 가지고 있다. 북한의 토지를 처리하는 데에는 크게 세 가지 원칙 중 하나가 적용될 수 있을 것이다. 즉 반환원칙, 보상원칙 및 소유권 무효를 통한 국유화원칙이 그것이다. 물론 통일후 당분간은 국유화로 둔다고 해서 반드시 계속 사유화를 배제할 필요는 없을 것이다. 상당수의 학자들은 북한토지의 전부 혹은 상당한 정도의 토지를 국유화하자고 주장하는데 그 이유로는 첫째, 앞으로의 광공업개발을 위해서 많은 토지의 비축이 필요하다는 점과 둘째, 북한 주민의 현재 이용권 및 소유권의 보호 필요성, 셋째, 자본주의 토지시장의 병폐인 토지투기를 방지하는 대책 마련의 중요성 등을 언급하고 있다. 그 외에도 원소유자에 대한 확인의 곤란성과 확인이 된다고 하더라도 반환에 따른 많은 부작용, 남북간의 경제력 격차문제, 소득의 불균형 심화에 대한 우려 등도 국유화 '제2의 토지개혁'을 추진하는 근거로 들고 있다.

북한의 토지분제를 논한 거의 모든 학자들이 독일의 경험을 비교적 상세히 분석하고 그 경험을 한반도에 적용하기 힘들다는 결론에 도달

10) 박동삼, "북한의 집단농장과 통일 이후의 토지문제", 월간 「북한」, 1993년 10월호, pp. 128~129 참조.

11) 김용학, "통일후 북한의 토지제도 비교", 「토지연구」 제5권 5호, 한국토지개발공사, 1991. 9~10월호, 특히 pp. 68~69 참조.

했다. 독일은 토지의 보상을 1935년 시가기준으로 농지와 임야는 4배, 대지는 7배로 하면서 실제 대금지불은 1996년 이후부터 하도록 되어 있다. 독일이 초기에 취한 반환원칙은 많은 피해와 혼란을 야기시켰는데 그중 대표적인 것이 투자기피, 사회간접자본 확충 제약, 지나친 재정부담, 택지부족 등이었다.

북한의 경우 소유권에 대한 증빙서류를 토지 개혁 때 의도적으로 폐기하였기 때문에 과거의 소유권을 증빙하는 것이 독일보다 더 어려울 것이다. 동독의 토지 중 약 45%는 사적 소유에 있었으며 토지대장이나 등기부등본 등이 보관되어 있었음을 상기할 필요가 있다.

40년 이상 유지되어 온 토지제도의 갑작스러운 변화는 북한 농민들에게도 많은 혼란을 초래할 것이 틀림없다. 이와 관련하여 김운근은 집단농장을 개인농장체제로 전환할 때에도 심각한 문제가 야기될 것이라고 경고하고 있다. 즉 “북한 집단농장에는 농부가 없고 농업노동자만” 있어 왔기 때문에 집단농장을 당장 사유화해도 농지구매자금, 영농자금, 운송수단, 유통망 등의 문제 때문에 북한농업 전체가 심각한 어려움에 직면할 것이라는 지적이다.<sup>12)</sup>

토지의 사유화 필요성을 인정한다 하더라도 통일과 동시에 사유화 작업을 서둘러야 한다는 것은 아니다. 오히려 상당기간 동안 기존의 사

회화된 토지소유형태를 존중하면서 토지용도에 점진적으로 사유화를 진척시키는 것이 효율성이나 형평성의 측면에서 보다 바람직할 것으로 보인다. 이제 북한지역 토지의 사유화와 관련한 몇 가지 구체적인 정책제안을 해 보기로 하자.

첫째, 통일의 초기단계에 혹은 통일 이전이라도 북한당국에 의해 몰수된 바 있는 토지에 대한 원소유자의 권리는 원칙적으로 인정하지 않는다는 점을 특별입법이나 대통령 긴급명령을 통하여 명백히 해 둘 필요가 있다. 원소유자는 그 권리를 인정받지 못하므로 몰수토지의 반환은 물론 그 피해보상도 청구할 수 없게 된다. 이러한 원칙이 확립된다면 그 후의 사유화 과정은 큰 문제없이 진행될 수 있을 것이나, 이 원칙이 흔들려 북한소재 토지에 대한 월남자 등 원소유자의 권리가 어떤 형태로든 인정될 경우에는 그 후의 사유화 과정은 견잡을 수 없는 혼란과 방대한 규모의 비효율성을 수반하게 될 것이다.

북한의 토지문제에 있어서 가장 경계해야 할 것은 바로 형식논리에 빠질 위험성이다. 즉 “헌법 제3조의 영토규정이 의미하는 바와 같이 대한민국 정부가 한반도의 유일한 합법정부이고 북한당국은 불법단체라면 토지개혁을 포함한 북한당국의 모든 소유권 관련 조치도 당연히 불법이고 따라서 통일 후에는 토지 등에 대한 소유관계를 남북분단 이전의 상태로 원상회복시켜야 한다”는 논리를 우리는 경계하지 않으면 안된다.

12) 김운근, “통일후 북한 토지문제, 어떻게 할 것인가”, 『월간조선』 1993년 11월호, pp. 494~503 참조.

둘째, 남북한 통일후 일정기간 내에 북한 주민이 남한지역으로 이주할 경우 그 주민은 북한지역의 토지 등 국공유재산에 대한 권리의 전부 혹은 일부를 상실한다는 식으로 이주와 재산권을 연계시킬 필요가 있다. 물론 이러한 이주와 재산권의 연계방안은 북한의 근로자나 주민이 토지 등 국공유재산의 사유화에 즈음하여 남한의 주민이나 기업 혹은 외국투자자에 비해 어떤 특권 내지 우선권을 가질 것을 전제로 하는 것이다. 이 방안은 북한주민의 사유재산 형성에도 많은 도움을 줄 것이다. 한편 이러한 방안은 북한체제가 갑작스럽게 붕괴할 경우에 북한지역에 대하여 일정기간 동안 특별한 보호와 지원이 필요하며 적어도 경제통합에 관한 한 점진적 통합방식을 채택하는 것이 보다 바람직하다는 분제의식과 맥을 같이하고 있다.

셋째, 북한지역 토지에 대한 종합계획을 수립하여 어떤 토지는 국공유 상태로 존속시키고 어떤 토지는 사유화시킬 것인지, 사유화시키는 토지라도 그 성격이나 용도에 따라 어떻게 상이한 사유화 과정을 거치게 할 것인지 등의 문제에 대하여 일반원칙을 확정할 필요가 있다. 농지, 택지, 공장용 토지, 상업용 토지 등은 사유화의 대상으로 삼을 수 있을 것이며 공공용지, 가까운 장래에 도시개발 등으로 공용수용의 대상으로 될 수 있는 토지 등은 국공유상태를 그대로 유지시켜야 할 것이다. 임야는 원칙적으로 국공유상태를 존속시키되 사적인 생산활동에 참여될 임야는 점진적으로 사유화해 나

갈 수 있을 것이다. 농지의 경우 종국적으로 사유화되는 것이 바람직할 것으로 보이지만 농민의 안정적 생활 보장, 농업생산성의 제고 등의 요소를 고려하면서 장기적인 안목을 가지고 사유화가 계획·추진되어야 할 것이다. 우선은 협동농장의 구성원 즉 농민에게 일정기간 동안 농지에 대한 경작권을 부여하여 생활을 안정시키도록 하여야 할 것이며, 차후에 이들 농민에 대해서는 상당히 유리한 조건으로 농지를 구매할 수 있도록 제도적 장치를 마련해 주어야 할 것이다.

그러나 우리는 위에서 이미 통일의 초기단계에 혹은 통일 이전에라도 북한당국에 의해 물수령 바 있는 토지에 대한 원소유자의 권리는 원칙적으로 인정하지 않는다는 점을 명백히 해둘 필요성을 강조한 바 있다. 이런 입장에서는 원소유자 권리의 인정을 전제로 한 법적인 제 문제를 고려할 필요성이 없게 된다.

결국 통일 후의 토지소유권 처리문제는 좁은 법체계 내에서 형식논리에 의해 해결될 성질의 것이기보다는 경제적·정치적 차원에서 해결되어야 할 성질의 것이다. 그리고 효율성과 형평성의 관점에서 보아 바람직한 처리방향은 북한지역에서의 이용 및 점유관계를 최대한 존중해 주고 이에 기초하여 북한주민의 이익을 최대한 고려한 점진적 사유화를 진행시키는 것이다. 이점에 대한 국민적 합의가 초기에 이루어질 수 있다면 혼란과 낭비를 줄일 수 있을 것이다. [2]