

통일후 북한 지역의 토지 소유 제도에 관한 연구

이진옥 / 동국대 경영대학원 강사, 산동회계법인 고문
조이규 / 조달본부 사무관

I. 서 론

1. 연구의 목적

90년대의 한반도는 대변혁을 겪고 있다. 남북한 유엔의 동시가입에 뒤이은 「남북 사이의 화해와 불가침 및 협력 교류에 관한 합의서」(이하 기본합의서), 「한반도의 비핵화에 관한 공동선언」¹⁾의 채택과 발효, 북한에 대한 IAEA의 핵사찰 등이 그것이다. 이러한 격변은 대결에서 화해로, 전쟁에서 평화로, 분열에서 통일로라는 일대 전환의 시기가 다가오고 있음을 의미하는 역사적 사건이라고 할 수 있다. 최근 남북정상회담이 북한의 김일성 주석의 사망으로 불분명해지고 있는 이 시점에서 이제 남북

한 통일의 시기를 예측하기가 더욱 어려워졌다. 그러나 남북 분단의 반세기의 역사 속에서 북한 핵문제와 관련하여 미국과 북한간의 협상이 타결되는 상황을 볼 때 그 어느때 보다도 통일의 시기가 한 발걸음 다가서고 있다고 볼 수 있으므로 모든 분야에서 한반도 통일에 대한 준비가 절실해 지고 있다고 하겠다.

본 논문은 통일후 북한의 토지사유화 문제를 어떻게 다루어야 통일로 야기될 수 있는 북한 지역의 토지문제를 원만히 그리고 지혜롭게 수습해 나갈 수 있는가를 연구해 보았다. 따라서 본 연구는 통일을 준비하는 과정의 하나로서 토지소유권을 중심으로 북한 토지제도를 이해하고 이를 기초로 하여 통일 후 북한 지역에서 효과적이고 실현 가능한 토지제도를 마련하는데 목적이 있다.

1) 통일원, 「남북 기본합의서 해설」, (서울: 통일원, 1992), p. 3.

2. 연구의 방법 및 범위

통일 조국에서의 토지 소유의 문제, 특히 북한의 토지소유 제도를 통일된 조국의 입장에서 재조명해 보려는 시도는 몇가지 어려움에 당면하게 된다. 현재는 통독의 경험을 제외하고 우리들은 통일 조국에서의 남북간의 토지소유 제도라는 과제에 해결에 지침이 될만한 방법이나 역사적 경험을 지니지 못하고 있다. 따라서 1945-1949년 소련 점령 지역에서 수용된 토지정책, 연방헌법재판소의 판결, 현실적인 통합비용의 문제 등에 대한 통독의 이론과 정책은 우리의 토지 제도를 가능하는 데 있어서 중요한 지표로서 참고하였다.²⁾

기본적으로 이 연구는 북한의 토지소유 제도가 주된 검토 대상이다. 분석의 기본적인 시각은 흡수통합의 통일 방식을 전제로 하여 논하게 되지만 이것이 곧 통일 방식의 타당성을 뜻하는 것은 아니다. 또한 소유권 문제는 남북한이 토지를 둘러싼 이해 관계 당사자들간에 첨예하게 대립하고 있는 영역이지만 본 연구에서는 주로 일반적인 입장, 즉 제3자의 입장에서 가능한한 법적 논리를 전개하고자 한다.

사실 이 토지 문제의 경우 이해 관계 당사자들의 입장에 대한 실증적인 조사가 필요한 영역이라 생각되지만, 본 연구에서는 여러 연구소에서 발표된 보고서와 논문 위주의 문헌 연구에 의한 서술적 비교 방식으로 연구하였다.

제3장에서는 우리와 유사한 통일 독일의 토지소유 제도상의 야기된 문제점을 검토하였으며, 제4장에서는 북한이라는 특수한 지역에서 통일후 어떠한 형태의 토지소유 제도를 선택하는 것이 보다 능률적이고 경제적 통합이 가능한가라는 범주에서 대안을 접근하였다. 그 과정에서 예상되는 토지소유 제도상의 문제점을 알아보고 통일후 북한 지역의 토지소유 정책을 검토하여 몇 가지 방안을 제시하였다.

II. 북한의 토지소유 제도

1. 북한의 토지소유 제도

1) 북한의 토지 소유 형태

○ 국가 소유권

북한에서의 토지 소유권은 국가의 부강 발전과 전인민의 복리 증진을 위하여 국가가 자기 의사에 따라 토지를 점유, 이용, 처분할 수 있는 권리로서 설정하고 있다. 따라서 토지 소유권은 국가가 그 유일한 당사자가 된다. 일반적으로 국가 재산을 직접 점유, 이용하고 처분하는 것은 개개의 국가 기관, 기업이다. 그러나 그가 그 재산에 대한 소유권을 갖는 것은 아니다. 국가 기관, 기업은 국가의 의사에 따라 그에게 주어진 권한의 범위 내에서만 경영 활동을 위하여 국가 재산을 자기 의사에 따라서 점유, 이용 또는 처분할 수 있고, 그러한 권리는 소유권과 구별하여 「경영상의 관리권」으로 불

2) 김원식 편, 「통일 독일의 사회경제적 변화」, 프리드리히 에버트재단 서울사무소, 1992, p. 5 이하.

리워지고 있다. (헌법 제47조) 국가 재산에 대한 소유권은 예를들면 공급 계약이나 매매 계약을 통하여 해당하는 대상이 협동단체나 공민에게로 옮겨지는 경우에만 국가로부터 협동단체나 공민에게로 옮겨간다.

○ 협동단체 소유권

협동단체 소유권은 협동단체가 국가의 지도하에 법이 정한 범위 내에서 성원집단의 의사에 따라서 자신의 과제와 의무를 수행하기 위하여 재산을 점유, 이용, 처분할 수 있는 권리이다. 협동단체 소유권은 다음과 같은 특성을 지닌다.

첫째로 협동단체 소유권의 당사자는 개별적 협동단체이다. 둘째로 소유 대상의 범위, 내용의 범위에 대해서도 국가적 소유권보다는 좁고, 개인 소유권보다는 넓다. 셋째로 소유권의 실현 방법에 있어서도 국가 소유권이나 개인 소유권과 구별된다. 즉, 국가는 법인의 자격을 가진 개개의 국가 기관, 기업을 통하여 실현하지만 협동단체는 자기의 권리를 그 자신이 직접 실현한다. 또한 협동단체는 어디까지나 자원적인 집단 경영이기때문에 협동단체는 소유권자로서의 자신의 모든 권리를 그 성원 집단의 의사에 적합하게 행사해야만 한다.³⁾ 성원집단의 의사는 총회 또는 대표자 회의에서 채택하는 규약과 그 밖의 결정으로 정식화된다. 협동단체는 토지와 가족, 농기구, 어선, 건물 등과

중소공장, 기업과 문화보호시설, 그 밖의 경영활동상 필요한 것을 소유 대상으로 할 수 있다.⁴⁾

○ 개인 소유권

개인소유권은 공민의 법의 범위내에 개개인 소유를 위하여 자신의 의사에 따라 재산을 점유, 이용, 처분할 수 있는 권리이다. 개인 소유권은 다음과 같은 특성을 가지고 있다.

첫째로, 개인 소유권은 공민이 그 당사자가 된다.

둘째로, 개인 소유권의 대상은 소비용품이며, 개인 소유는 노동에 의한 사회주의적 분배, 국가 및 사회의 추가적 혜택, 주택 부속지 경영을 위시한 개인 부업경영에서 생긴 생산물, 공민이 구입한 재산 또는 상속, 증여된 재산 등이다. 북한의 민법 제59조는 공민의 소유의 대상으로서 승용차를 들고 있다. 북한에서는 개인 소유권과 가정 재산을 구별하고 있다. 가정 재산은 가정에서 가족이 공동으로 이용하기 위한 재산이므로 공민이 가족성원이 되어 갖게 된 재산 또는 결혼 전부터 갖고 있었던 재산, 상속 또는 증여된 재산은 개별 재산이라 부르고 있다. 그러나 공동으로 번어야 가정 재산이 되는 것이 아니라 그의 가정 생활에 이용하는 것이 가정재산이 된다. 예를 들면 재외 조선인이 어떤 기업을 경영하다가 사망한 경우 그 사람의 기업은 가정 소유가 아니다.⁵⁾ 가정 재산과 개별

3) 김민배, "통일 조국의 토지소유 제도에 관한 연구", 『92 북한 통일 논문집 6집』, 서울: 통일원, p. 237.

4) 김상용, "북한의 토지소유 제도", 『토지연구』(서울: 한국토지개발공사, 1993. 3. 4월호), p.130.

5) 김민배, 앞의 논문, pp. 237~238.

재산을 구별하는 것은 상속의 문제와 관련되어 있다. 즉 상속의 대상이 되는 것은 개별 재산이며, 가정재산은 상속의 대상이 되지 아니한다. 북한에서는 개인 재산에 대한 상속권을 보장하고 있지만, 구체적인 상속 제도에 대하여는 가족법이 규제하고 있다. 상속에는 법정 상속과 유언 상속이 있으며, 법정 상속 제1순위는 배우자, 자녀 또는 부모, 제2순위가 손자, 조부모 및 형제 자매나 그 밖의 가까운 친척의 순이다. 상속분은 균등 분할이다.

2) 토지이용 제도

북한에서는 토지 이용에 관한 계획이 별도로 규정되어 있지 않고 토지법에서 부분적으로 다루고 있을 뿐이다. 토지법 제1조는 “조선민주주의 인민공화국에서 토지는 전체 농민들이 조선로동당과 인민정권의 현명한 영도밑에 ‘밭갈이 하는 땅은 밭갈이 하는 농민에게로’라는 원칙에서 실시한 위대한 토지개혁법령에 의해 민주주의 혁명 단계에서 이룩한 혁명의 고귀한 전취물이다”라고 규정하고 있다.⁶⁾ 그리고 동법 제8조에서는 토지 기본이념을 “토지는 우리 인민의 귀중한 생활 밑천이며 후손만대의 번영을 위한 나라의 제부이다. 국가는 인민들과 농업 근로자들, 국가기관, 일꾼들 속에서 사회주의 애국주의 교양을 강화하여 그들이 토지를 잘 보호, 관리하고, 알뜰이 다루어야 한다”고 밝히

면서 토지에 대한 인식을 높이고자 하였다. 토지가 생산과 생활의 공간으로서 귀중한 자원임을 표명한 것은 우리의 국토이용관리법과 유사하게 나타난다.

3) 도시계획 제도

사회주의 계획경제 하에 성장해 온 북한의 도시는 자본주의 시장경제 하에서 발달해 온 남한의 도시와는 상당히 차이가 있을 것으로 생각된다. 사회주의 국가의 도시는 도시 토지이용의 원리로서의 토지 시장이 존재하기 보다는 도시공간 구조의 계통적 체계 형성과 직주근접 등의 관념적 요소가 토지이용의 주요 결정 요인이 된다. 또한 사회주의 국가는 도시 문제의 해결을 북한 헌법 제28조에서와 같이 “국가는 도시와 농촌의 차이, 노동계급과 농민의 계급적 차이를 없애기 위하여 농촌기술 혁명을 다그쳐 농업을 공업화하며 군의 역할을 줄이고 농촌에 대한 지도와 방조를 강화한다”고 규정함으로써 도시와 농촌 간의 차이를 철폐함을 목표로 하고 있다.

2. 남북한의 토지 제도 비교

1) 소유권 제도 비교

기존의 세계 경제 체제는 사회주의 체제와 자본주의 체제의 대립적 구도에 있었다. 그러나 80년대말 사회주의 체제를 유지하였던 국가

6) 신재명, “북한 토지 정책의 전개 과정과 그 특징”, 『북한』, 서울: 북한연구소, 1991. p. 138.

들이 자체 모순을 해결하기 위한 체제 변화의 모습들이 나타나면서 세계 경제 체제의 틀은 양상을 달리하게 된다.

흔히들 경제 체제를 구분하는 중요한 기준으로 생산 자원을 누가 소유하는냐, 그리고 사용 가능한 자원의 배분에 대한 의사 결정 구조를 어떻게 하느냐와 경제적 행위의 유인체계, 즉, 무엇이 경제 사회의 구성원으로 하여금 더욱 열심히 경제 활동에 종사케 하느냐 등을 사용한다. 이러한 분류 기준에 의해 경제 체제는 국민경제가 지향하는 경제적인 목적을 달성하기 위하여 그 경제 내에 존재하여 사용할 수 있는 여러가지 자원의 배분을 위한 조직적이고 체계적인 조정 제도라고 정의 되어 진다.⁷⁾ 즉, 경제 체제는 일정한 원리에 따라 지속적으로 움직이도록 하는 경제에 있어서 규범적 기본으로서의 틀이며 사회의 제반 법칙 및 제도들과 인간의 상호 관계에 의해 규정되어 진다는 것이다. 그러므로 경제생활에 결정적인 중요성을 갖는 제도가 소유권 질서이다.

2) 토지소유 형태상의 비교

북한 토지 소유 및 이용 제도가 토지관리에 관한 행정청 내부의 지침을 중시하는 명령 제도라고 한다면, 남한의 경우는 토지의 개발, 이용, 보전에 관하여 토지소유자의 행위 제한을

중심으로 하는 규제적 토지 제도라 볼 수 있다. 또한 우리 민법이 물권편에서 소유권을 비롯하여 8개의 물권을 규정하고 있음에 반하여 북한에서의 민법은 그 중 소유권에 대해서만 규정하고 있을 뿐 제한물권은 인정하지 않고 있다. 그리고 남한의 소유권은 구분하지 않은 단일 소유권 개념을 취하는 데 비하여 북한의 소유권은 주체에 따라 국가 소유, 협동단체 소유, 개인 소유권으로 구분되는 차별성을 지니고 있다. 이는 정치, 경제 기반에 대한 견해 차이로 북한이 국가 소유권을 최고의 완성된 소유 형태로 보고 있기 때문이다.

남북한 소유권 취득 완료시기에 있어서도 그 방법의 차이가 있다. 남한에서는 부동산 취득 시 등기 완료 시점을 기준으로 소유권을 인정하고 있다. 이와 달리 북한은 계약(법률행위)에 의한 소유권의 취득시기와 마찬가지로 취급되어지는 것이다. 그렇기 때문에 북한에서는 국가나 협동단체의 토지 소유를 인정하는 등기부가 성립되었지만 개인에게는 등기부가 존재하지 않으리라 추측된다.

3) 토지이용 및 계획상의 비교

대부분의 사회주의 국가와 마찬가지로 북한의 토지 관련 법제도는 토지에 대해 선언적이고 단순하게 표현되어 진다. 북한의 국토 공간 개발과 이용제도를 살펴볼 때 남한에 비해 원시적이고 미분화된 현상을 보이고 있다.

북한은 국토건설 총계획을 최상위의 계획으

7) 조영달, 「현대자본주의 경제체제와 사회주의경제체제의 변화」 (서울: 국민경제제도연구원, 1991), p.17.

로 하고 있지만 이에 대한 구체적인 토지이용 계획이나 토지계획, 용도지역제도에 대한 기준을 두고 있지 않아 계획적인 체계라 볼 수 없다. 따라서 북한의 토지소유 이용 제도가 정부주도로 이루어지고 있기에 보다 효과적인 활용에는 적지 않은 문제점을 지니고 있다고 하겠다.

III. 통일 독일의 토지소유 제도

1. 통일 전후의 토지 소유권 제도

통일전의 서독의 토지소유권 제도를 고찰하여 본다는 것은 그 범위가 매우 광범위할 수도 있는 까닭에 근대 이후의 토지소유권 그 자체만으로 한정하여 검토해 보고자 한다.

서독이 체계적이고 광범위한 토지법과 정책 원리를 확립하게 된 계기는 19C말에 대두된 사회법사상이라 하겠다. 독일에서는 19C말부터 20C초에 걸쳐 다마스케를 중심으로 하는 토지개혁 운동이 일어나 열심히 토지법을 추진한 결과 1919년 Weimar헌법이 제정된 것을 계기로 토지정책법이 이루어졌다. 1960년에는 연방 건설법(Bundesbaugesetz)이 제정, 전후 서독에 있어 대표적인 토지관계법이 되었다. 1987년에서 와서 연방건설법과 도시건설촉진법을 통합하여 건설법전(Baugestzbuch)을 제정, 1988년부터 시행하고 있다.⁸⁾ 이러한 모든 법률과 제도를

살펴보건데 서독의 토지소유권의 기본 원리와 사상은 토지공유화의 부인에 기반을 두고 재사유(Reprivatisierung) 제도를 근간으로 하는 철저한 토지의 사유권을 인정하는 법제를 가지고 있음을 알 수 있다.⁹⁾

독일은 제2차 세계대전 종전까지만 해도 토지가 소수 대지주에게 집중된 국가였다. 구동독의 경우 1945년 소련점령군에 의하여 토지개혁이 실시되기 직전 100 ha 이상의 토지를 소유한 대지주들이 약 625 ha로 추계되는 전체 농지의 1/3을 차지하고 있었다. 1945년 소련이 구동독 지역을 점령한 이후 경제질서와 소유질서의 개편을 위해 제일 먼저 착수한 작업은 토지개혁이었다. 이 때의 토지개혁은 무상몰수를 원칙으로 실시되었다.

구동독 농업집단화의 특징은 국가가 강제적으로 토지의 소유권을 박탈하여 이를 집단농장에 편입하여 공동경작을 하는 것이 아니라 농업생산조합에 토지를 출자하는 방법을 위한 점이다.¹⁰⁾ 그렇기 때문에 원소유자는 비록 토지의 이용권이나 처분권은 가질 수 없었지만 명목적으로는 토지의 상속권을 인정하는 등 개인적 소유가 가능하였다.

진체적으로 보아 구동독의 사회주의적 소유 제도의 구축은 도시 지역이나 혹은 상공업 부문을 중심으로 강하게 추진된 반면 농업 부문이나 농촌 지역에 대해서는 국유화 및 집단화

8) 김근진, “구동독 소유권의 공익개념에 관한 연구”, 서울: 단국대학교 박사학위 논문, 1987, pp. 147~149.

9) 이진욱, “통일후 북한의 토지정책”, 『토지연구』 제4권 6호, (서울: 토지개발공사, 1983), p. 40.

10) 박동삼, “북한의 집단농장과 통일후 토지문제” 『북한』, 1983, p125.

의 시도가 상대적으로 약했던 것으로 평가된다.

그 결과 경제통합의 당시 전체 농지 규모인 625만 ha의 약 50~60% 정도는 여전히 개인소유하에 있었다. 따라서 농촌지역에서는 사회통합적인 소유형태와 국가가 공식적으로 표방하는 집단적 소유간에는 커다란 차이가 존재하였으며 공식적으로는 개인의 소유를 인정하지 않았거나 혹은 전혀 보호하지 않았다. 그 결과 토지에 대한 등기부는 소멸되었거나 남아있더라도 제대로 관리되지 않았는데 이는 경제통합 이후 토지에 대한 소유권 분쟁이 제기되는 가장 중요한 원인이 되었다.

1989년 11월 9일 베를린 장벽이 부너진 이후 급격히 동독이 붕괴되어가면서 서독에 흡수, 통합되었다. 1990년 3월에는 구동독에서 민주화 절차에 따라 총선거가 실시되었으며 1990년 5월 18일을 기하여 양국간에 통화, 경제, 사회통합을 위한 국가조약이 체결, 동년 7월 1일 발효되었다. 1990년 8월 31일에는 통일 조약을 체결하고 1990년 10월 3일 완전한 통일 독일을 이룩하게 되었다. 따라서 통일후의 토지소유권 제도의 변화는 구동독의 제도가 서독의 그것으로 흡수, 통합되는 과정이라고 말할 수 있을 것이다.¹¹⁾

2. 독일 통일의 토지소유권 문제

통일 독일을 위한 국가조약에 있어 토지소유

권 처리에 관한 문제는 두가지로 구분해 볼 수 있다. 첫째, 1945-1949년 사이에 구소련 점령지역 내에서 행하여진 토지 개혁 조치와 사회화 및 징발 등이 재심사 될 수 있는가의 문제이다. 구소련 점령지의 토지 개혁은 범치국가의 요구를 벗어난 강제적인 방법으로 실현되었다는 문제점이 있다. 둘째, 1949년 10월 7일 동독 정권 수립 이후에 있는 토지 또는 기 재산의 공용수용이라는 문제점이 있다.¹²⁾

그리하여 독일은 통일 이틀 후인 1990년 10월 5일에 동독 지역에서의 1945-1949년 수용을 기본법에 의해 합법화 시킨 데 대한 최초의 위헌소송이 제기되었는데, 이 소송은 기본법 제135조의 동독 주에로의 확장과 동독 지역에서의 1945~1949년의 수용은 취소될 수 없다는 기본법 제134조에 대한 것이었다. 그런데 이 규정은 위헌이며 기본권 제3조의 평등 원칙을 침해한다는 것이다. 구 동독에서 집단화의 각 단계 해당자를 불평등하게 다룰 정당한 근거가 없음에도 토지 개혁의 해당자에게는 반환 및 보상 요구를 배척하면서 1949년 이후의 집단화 대상자에게는 이러한 요구를 인정한 것은 자의적인 주장이었다. 그럼에도 불구하고 1990년 12월 20일 독일연방헌법재판소 제1부는 구소련 점령지 내에서의 점령법 또는 점령고권에 기초하여 행하여진 수용의 불가침성을 보호하는 통일조약의 제 규정을 잠정적으로 무효로해

11) 김상용, "구동독의 토지제도", 『토지연구』 제4권 제5호, (서울: 한국토지개발공사, 1993), p. 123; 이진유, 앞의 논문, p. 41.

12) 법제처, 『독일통일관계법연구』, (서울: 법제자료 제156호, 1991), pp. 118~119; 이원준, 앞의 논문, p. 48.

야 한다는 신청을 기각하였다.¹³⁾ 「미결 재산 문제 규율을 위한 법률」(Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen)과 「통일규약 제3조에 제기한 영역에서의 특별투자에 관한 법률」(Gesetz über besondersrein den in ART. 3des einigungsvertrages genannten Gebiet)을 적용하였다. 이 재산법은 배상액을 확정하지 아니한 채(재산법 제9조) 반환 청구와 배상 청구를 규정하였는데 동법률은 점령지상의 또는 점령고권에 근거한 1945년부터 1949년 사이의 토지 등 재산의 공용수익에 대하여는 적용하지 아니한다는 것이다.¹⁴⁾

IV. 통일후 북한 지역의 토지소유 제도

1. 예상되는 토지소유권 문제

1) 토지소유권 및 토지이용권 보호 문제

앞에서 독일의 경우를 살펴보았지만 우선 전제되어야 할 사항은 첫째, 월남인이 소유했던 토지는 원상회복되어야 하며 만약 그러하지 못하다면 마땅히 정당한 절차를 걸쳐서 보상이 이루어져야만 한다. 둘째, 이와는 매우 상충되는 부분이라고 할 수 있겠으나 현재 사용되고 있는 북한 주민의 토지이용권 역시 마땅히 보호 받아야 할 것이다. 이에 따르는 문제와 분쟁 해결을 위한 방안을 검토해야 할 것이다. 셋째, 통일 한국의 건설을 위한 공공사업과 투자사

업, 기업과 개인차원의 투자 등으로 인한 토지 투기가 우려되는 바 충분한 부분의 토지 비축과 더불어 투기 대책이 동시에 마련되어야 할 것이다.¹⁵⁾

○ 월남인의 북한 지역 토지소유권 귀속 문제

1946년에 북한에서 실시된 토지 개혁에 따라 토지를 몰수당하고 월남한 북한 주민과 6·25 전쟁으로 인하여 월남한 북한주민을 통털어 월남인이라고 말한다면 그 숫자는 약100만명에서 500만명으로 추정하고 있으나 정확한 통계를 내기는 매우 어려운 상황이다. 또한 일부학자의 추정치에 의하면 전쟁기간 중 월북한 사람(자진월북, 납북자, 강제징용자 모두 포함)의 숫자는 약 30만명으로 추정하고 있다. 따라서 월남인의 북한의 토지소유권 귀속문제도 동시에 야기될 것으로 추정된다. 월북자의 경우 그 소유권 귀속에 대한 입증자료만 존재한다면 정당한 법적 절차를 밟는다면 소유권 회복이 가능할 것으로 여겨진다.

○ 북한 주민의 토지이용권 보호 문제

동독에서 볼 수 있는 많은 토지소유권 분쟁 중 가장 심각한 부분이 동독 정권이 1949년 이후 무상으로 강제 몰수한 토지 등에 대한 재산권을 원소유자가 반환을 신청하면 원칙적으로

13) 김민배, 앞의 논문, p. 259; 이원준, 앞의 논문, p. 48.

14) 법제처, 앞의 책, p. 122; 이원준, 앞의 논문, p. 48.

15) 이진욱, 앞의 논문, p.6.

돌려주기로 함으로써 법정소송이 빈발했던 점을 들 수 있다.¹⁶⁾ 원소유자와 현재 해당 토지를 사용 및 이용하고 있는 동독 주민간의 소유권 분쟁이라고 할 것이다. 통일된 지 3년이 지난 현재 소유권 반환 청구 신청 건수가 250만 건에 그 면적은 전동독의 총면적 1/3에 해당하는 방대한 지역에 걸쳐서 분쟁이 야기되고 있다는 사실이다. 그러나 반환이나 보상을 받게 되는 원주민과는 달리 집이나 건물, 토지 등을 빼앗기게 되는 동독 주민인 선의의 피해자들은 오히려 통일을 후회하며 억울해 하고 있는 실정이다. 이와 같은 현상은 통일 독일 정부에서도 충분히 예견하지 못하고 닥친 현상인 듯하여 그 해결에 매우 곤혹스러워 하고 있는 실정이다.¹⁷⁾ 통일 독일의 재산 반환 정책은 결국 동독 지역에 대한 투자를 지해하는 원인이 되었다. 이러한 통일 독일의 예에서도 볼 수 있듯이 통일후 북한 지역의 토지에도 충분히 야기 될 수 있는 문제이므로 심각히 검토해야 할 것이다.¹⁸⁾

○ 북한 지역의 토지 투기 문제

통일독일의 예에서도 볼 수 있듯이 남북한 간의 통일이 이루어진다면 적지 않은 북한 주민이 남한의 도시, 특히 서울로 몰려들 것으로 예상되어지며 이로 인한 도시의 문제 특히 주택, 실업 등의 새로운 부담이 가중될 것으로 여겨진다. 그러나 그에 못지않게 열악한 북한 지역에 대한 공공투자와 기업과 개인의 투자 행위는 일찌기 지난 30여년간 남한 지역에서 야

기되었던 토지 투기, 부동산 투기행위가 일어날 것이 뻔한 사실이므로 이에 대비한 대책이 절실히 요구되어진다고 할 것이다.¹⁹⁾ 또한 북한 지역을 개발·발전시키기 위해서는 막대한 규모의 공공사업이 일어나야하므로 이에 따른 토지 수요 또한 적지않을 것이다. 이를 위하여 어떻게 투자 자금을 마련할 것이며, 어떻게 토지 비축을 효과적으로 수행해 나아갈 것인지 등이 과제로 남는다 할 것이다.

2. 북한 지역의 토지소유 정책

1). 북한 지역의 소유권 제도

○ 자본주의적 소유권 제도로의 전환

북한 지역의 토지소유 제도 개편은 북한이 채택하고 있는 생산수단의 사회주의적 국가 소유 원칙에서 통일 이후에는 자본주의적 소유권 제도로 전환함을 원칙으로 한다.²⁰⁾ 따라서 자유로운 경제활동을 할 수 있도록 매매나, 임대차, 저당이 될 수 있도록 사유화되어야 할 것이다. 독일 및 동구의 사유화의 과정에서 볼 수 있듯이 생산 수단이 사유화되지 않고서는 경쟁력의 제고는 물론 생산성의 향상도 기대할 수 없다.

17) 「동아일보」, 1993년 9월 28일자.

18) 윤해정, “통일에 대비한 효율적 국토개발 방안”, 「토지연구」, 제4권 제5호(서울: 한국토지개발공사, 1993), p. 140~141; 이진욱, 앞의 논문, p.7.

19) 김연화, 앞의 논문, p. 23.

20) 김용학, “통일 후 북한의 재산권 확립 방안”, 「토지연구」, (서울: 한국토지개발공사, 1994), p. 60.

16) 「한국경제신문」, 1995년 5월 19일자.

그러나 사유화를 너무 서두르면 이에 따르는 문제점 역시 적지 않을 것이라는 점에서 신중하고도 충분한 대비책이 마련되어야 할 것이다.

○ 자유 시장경제 질서와 계획경제 제도의 조화

통일 한국의 형태가 사유 재산제가 보장되는 시장경제로 개편된다 해도 국민의 복지와 분배 정의를 실현하기 위한 혼합경제의 채택은 불가피하다. 그러므로 통일 한국의 경제체제는 자유 시장경제 질서를 바탕으로 하고, 부분적인 계획경제 제도를 도입함을 원칙으로 한다. 다음에 재산권에 대해서는 재산권 형성상 법률유보에 의해 그 내용과 한계는 법률로 정하게 하면서 재산권의 사회기속성을 강조하고 균형 있는 국토 개발과 북한 지역의 조속한 경제 재건을 위하여 국토, 자원 등에 대하여는 필요 기간내 경영의 통제·관리를 행하도록 한다.

○ 공공 복리를 위한 대책

공공 복리 등 특정한 국가 정책의 목표를 달성하기 위한 범위내에서 토지사유 상환제의 실시로 특정 목적 토지 등에 대한 국유화를 실시한다. 예를 들면 ①택지는 상한을 정하여 일부 계층에의 편중을 지양하고, ②임야나 공공 목적의 토지 등은 국유를 원칙으로 하되 예외적으로 생산에 이용되는 토지에 한하여 사유화를 허용하며, ③특정 목적 토지나 미개발 토지, 기타 유헴토지 등 북한주민의 생활과 직접 관련이 없는 토지는 잠정적으로 국유화하되 토지

이용 계획을 세운 후 이용 계획에 따라 개발함을 원칙으로 한다.

○ 북한 주민의 생활 안정을 위한 대책

북한 지역에 거주하는 주민들의 생활에 안정을 기하고, 투자의 활성화를 통한 경제재건을 원활하게 하기 위하여 몰수 재산 처리는 조속히 해결함을 원칙으로 한다. 다만 몰수 재산의 반환이 불가피한 경우에는 독일 및 동구에서의 사례처럼 사회나 국가의 재정 부담이 크지 않도록 최소 보장을 견지하도록 한다. 보상 원칙을 채택할 경우에는 몰수 재산 보상금 기준을 설치하여 현금 보상 또는 국·공채로 보상하도록 하고 기금 마련은 당해 재산의 매각대금에서 충당할 수 있도록 연계한다.

○ 생산시설 및 주택, 토지의 궁극적 사유화

국가 계획에 대부분 의존하고 있던 북한 지역의 자원 배분의 왜곡 현상이 시장경제 체제의 비교우위 체제와 접하게 되면서 사회적 분야는 물론 전체 경제의 역동적 변화를 초래하게 된다. 이러한 변화는 사유화의 대상과 범위가 크면 클수록 속도가 빠르면 빠를수록 더욱 강하게 진행될 것으로 전망되고 있다. 그러나 독일식의 신속하고도 전면적인 사유화보다는 국가가 국민들에게 국민경제적 유형자산의 소유권을 어떻게 접근하도록 유도하느냐 하는 것이 중요하다. 이러한 면을 감안하면 북한 지역의 사유화에 있어서는 분야별로 장기 임대제를 통한 점진적 사유화, 적극적이고 신속한 사유

화, 필요 기간내 국유화 등 여러 방법을 복합적으로 구성하는 것이 가장 바람직하다고 하겠다.²¹⁾

2) 국유 재산의 비축과 공공시설 확충

토지는 다른 어떤 재화보다도 공공성이 강한 특성이 있어 재산권의 제한이 점차 강화되는 경향을 보이고 있다. 특히 고지가(高地價)로 인하여 사회간접시설의 설치, 주택의 건설, 생산시설의 확장 등을 위한 토지의 매수가 엄청난 재정의 부담이 되는 우리의 현실에 비추어 볼 때 장래 수요를 위한 국·공유지의 확보와 비축은 통일시에도 중요한 과제가 될 것이다. 이러한 실정을 감안할 때 토지에 대한 사유화 조치는 주택, 농지, 기업 업무용 및 상업용 건물과 그 부속 토지 등 북한 주민의 생존권적 토지에 한정하여 제한적으로 실시하는 것이 바람직할 것이다. 따라서 사유화의 대상에서 제외되는 임야 미개발지 또는 유휴지, 멀지 않은 장래에 도시적 토지로 개발이 예상되는 농지 등에 대하여는 정책적으로 국·공유를 계속 유지하도록 한다. 국·공유 상태하에서 토지 일제 조사에 의해 지적, 토지대장 등 토지 관련 서류를 복구 및 확정된 후 국토이용계획 등 관리 및 개발 계획을 수립하여 정부계획에 따른 신도시 혹은 전략적 개발 예정 지역외의 지역은 조세체계가 확립된 후 선별 사유화를 추진한다. 기타 수역토지 및 특수토지는 국유화하여

국가계획에 따르도록 한다.

3) 토지 투기 억제 대책

통일후 북한 지역의 국유 재산 사유화에 있어서는 우리가 겪었던 부동산 투기 등 시행착오를 다시 재현하지 않도록 해야 할 것이다. 북한 지역에 대한 토지 투기는 남한의 경우에서 보듯이 매우 급격히, 그리고 전반적으로 발생할 것으로 우려된다.²²⁾ 토지 투기의 부작용은 비단 토지가격의 앙등이라는 병폐 외에도 불로소득과 부의 편중 현상 등 온갖 자본주의의 역기능을 지니고 있다고 하는 점에서,²³⁾ 결코 조국의 통일이 북한 지역의 투기장화 되는 계기가 되어서는 안될 것이다. 더구나 낙후된 북한 지역의 개발을 위한 도로, 철도, 지하철, 항만시설 등의 공공 투자가 이루어질 때 당연히 인근 지역의 지가 상승이 초래될 것이고 이는 곧 새로운 투기 지역이 된다는 점에서도 이에 조심스럽고도 충분한 대비책을 준비해 두어야 할 것이다. 또한 공공시설과 사회간접시설을 위해서는 막대한 공공용지가 필요할 것이며 기업이나 개인도 마찬가지로 토지를 상당히 필요로 할 것이다.²⁴⁾ 이러한 토지 수요와 토지 투기의

22) 송대영, 「간정평가산부」, (서울: 경영문화원, 1990).

23) 이진욱, "정책 효과 분석에 관한 연구", 「토지연구」 제2권 제3호, (서울: 한국토지개발공사, 1991), p. 85.

24) 이태교, "한국의 토지 투기에 관한 연구", 박사학위 논문, (서울: 한양대학교, 1985), pp. 110~119.

21) 김용학, 앞의 논문, p. 61~62.

대책으로서 북한 지역 주민에 대해서는 생존을 위한 적정 규모의 주택지와 농지 등을 한정적으로 사유화시킴으로써 북한 지역의 일부분을 제외한 대부분의 국토를 국유화·공유화 시킴으로써 그 사용과 이용권을 중심으로 토지를 이용 극대화시키는 것이 국제화, 세계화시대에 경쟁력있는 토지공급책이 될 수 있다고 본다.²⁵⁾ 아울러 이러한 조치는 남한 거주자에 의한 토지 소유 편중 현상을 막는 대책도 될 수 있을 것이다.

V. 결 론


역사적으로 볼 때 소유의 문제는 바로 권력 귀속의 문제이었다. 그러므로 그 어느 국가이던 국가 체제의 변혁의 과정에서 소유권의 문제는 첨예하게 대립하여 왔다. 우리의 경우도 예외없이 통일 조국에서 국가 권력의 주체가 누가 될 것인가를 가름하는 하나의 지표인 토지소유 제도의 문제는 중요한 쟁점으로 부각되리라는 점을 예상할 수 있다. 통일 후의 북한 지역에 대한 토지 소유권의 문제에 대하여 효과적이고 실현 가능한 토지제도 수립을 위한 정책 대안을 제시하여 보면, 첫째, 토지소유 제도는 자본주의 소유권 제도로의 전환을 원칙으로 하되, 우리헌법이나 법률상의 '소유 우선'의 토지제도를 '이용 우선'의 토지제도로 전환시켜야 하겠다.

둘째, 월남자와 강제 월북한 자에 대한 미해결 재산 처리는 원상회복이 가장 이상적이라

생각할 수 있지만, 통일 독일에서는 무상으로 강제 몰수한 토지 등에 대한 재산권을 원소유자가 반환을 신청하면 원칙적으로 돌려주기로 함으로써 법정 소송이 빈발하여 재산 반환 정책은 결국 동독 지역의 공공 개발 사업이 지체되는 문제점을 야기했다. 이에 우리는 토지의 효율적인 개발을 위해서는 사전에 토지 소유권 문제로 분쟁이 야기될 수 있는 토지에 대해서는 정당한 절차를 밟아 금전보상 원칙을 정하여 소유권 분쟁으로 인한 개발이 지연되는 경우가 없도록 사전에 대비하도록 해야 할 것이다.²⁶⁾

셋째, 북한의 거주민에 대해서는 토지 이용권을 우선적으로 확보하여 줌으로써 단계적으로 북한 주민의 생활 수준을 향상시키도록 하여야 할 것이다.

넷째, 토지 사유화에 따른 북한 지역에 대한 토지 투기를 억제하기 위해 북한 지역에 대하여는 토지 소유권은 사유화를 기본 원칙으로 하되 대부분의 국토를 국유화·공유화시킴으로써 그 사용과 이용권을 중심으로 토지를 이용 극대화시키는 것이 세계화 시대에 경쟁력 있는 토지 공급책이 될 수 있다.

다섯째, 비무장지대에 대한 처리는 생태계나 자연 환경, 역사적인 유산물로서 우리 나라뿐만 아니라 국제적으로도 보존 가치가 있는 지역이므로 자연 보존 구역으로 지정하여 자연 환경을 최대한 보존할 수 있도록 특별법을 제정하고 항구적인 보존 계획을 수립함이 바람직할 것이다. 

25) 류해웅, 앞의 논문, pp. 126~129.

26) 이진욱, 앞의 논문, p. 9.

‘민족 공동체 통일 방안’ 어떻게 통일하자는 것인가?

통일을 위해 우리는 지금 무엇을 해야 할 것인가?

(1) 우리의 할 일

이제 통일은 단순한 꿈이나 희망의 문제가 아니라 현실의 실천 과제로 우리 앞에 다가오고 있다. 통일을 실현해 나가기 위해서는 먼저 통일 문제에 대한 국민적 합의가 선행되어야 한다. 이러한 바탕 위에서 언제 어떤 형식의 통일의 가능성에도 대비할 수 있는 내부적 역량과 준비를 착실히 다져 나가야 한다.

이를 위해서는 먼저 우리 사회부터 모범적인 민주 공동체로 키워나가야 한다. 통일에 따르는 영광과 환희뿐만 아니라 그에 수반되는 고통과 희생을 함께 나누어 가질 수 있는 힘과 용기를 가져야 한다. 또한 북한 주민이 겪고 있는 생활상의 어려움을 생각하고 같은 민족으로서 협력할 수 있는 길을 모색해 나가는 것도 중요한 일이다.

(2) 북한이 해야 할 일

통일은 우리의 일방적인 노력에 의해서만 이루어질 수는 없다. 통일의 동반자로서 북한도 통일 실현을 위한 노력에 적극 협력해야 한다. 북한은 우선 우리에게 대한 적대적 자세부터 버려야 한다. 우리에게 대한 비방과 중상을 즉각 중지해야 한다. 이와 함께 북한 주민의 인권을 개선하고 이산 가족 문제를 비롯한 억류자 문제 해결에도 지체없이 호응해 나와야 한다.

북한은 무엇보다 남북이 이미 약속한 바 있는 「남북 기본 합의서」와 「한반도 비핵화 공동선언」을 성실히 준수해 나갈으로써, 화해·협력의 새시대를 여는 과정에 동참해 나와야 할 것이다.

(통일원 제공)