

통일 후 토지 정책의 바람직한 지침서

안두순, 「통일 후 북한의 토지 문제에 관한 연구」, 한국감정원, 1996.

박현주

국토개발연구원 연구위원

세 계적인 사회주의 운동의 퇴조에도 불구하고 우리나라는 여전히 냉전체제를 유지하고 있다. 그러나 현재 우리 주변을 에워싸고 있는 국제 환경의 급격한 변동 물결은 우리의 통일이 눈 앞에 닥친 사실임을 부인하기 어렵게 하고 있다. 남북한은 지난 반세기 동안 서로 다른 이념에서 비롯된 이질적인 정치·경제·사회 체제를 형성해왔다. 때문에 명실상부한 통일이 이루어지기 위해서는 극복해야 할 과제가 매우 많다. 토지의 소유·이용·관리도 그 하나이다. 더욱이 우리나라와 같은 농경 문화권은 토지 자산의 경제적·사회적·심리적 영향력이 매우 크기 때문에, 토지 문제는 통일 이후 우선적으로 해결해야 할 과제이다. 이러한 관점에서 볼 때, 안두순 교수의 「통일 후 북한의 토지 문제에 관한 연구」는 통일 국가의 바람직한 토지 정책 방안을 모색하고, 북한 지역의 토지제도를 개편하기 위한 방향을 제시하는 데 크게 기여할 것으로 생각한다.

이 연구는 모두 14장, 5편으로 구성되어 있다. 우선, 제1편은 통일 후 북한의 토지제도

에 내포된 문제점의 문제 제기와 북한의 토지 문제, 그리고 남북한 토지제도를 통합하기 위한 과제로 나누어 서술하였다. 제2편에서는 이미 토지의 사유화를 경험한 동유럽 구사회주의 국가들의 토지 사유화 과정을 살펴으로써 통일 한국의 토지제도를 모색하는 데 참조하였다. 제3편은 북한 토지제도의 특징과 통일 후 예상 문제점을 역사적 관점에서 서술하고, 남북한간의 차이점을 정리하였다. 제4편에서는 통일 후 북한 토지의 처리 방안을 구체적으로 제시하고, 토지 문제를 원활하게 해소하기 위한 특별 기구의 설치를 제안하고 있다. 마지막으로 제5편은 연구 결과를 요약 제시하면서 토지 문제의 처리에 있어서 추가적으로 고려할 사항까지 제시하고 있다.

필자는 이 연구에서 통일 후 북한 토지 문제를 처리하기 위해 나름대로 9 가지의 명제를 제시하고 있다. 그러나 이 연구도 통일과 관련된 다른 연구와 마찬가지로 현재로서는 통일 방식과 통일 시기가 불투명하고, 북한의 토지제도와 실태에 관한 정확한 자료의 획득이 매우 제한적이기 때문에, 많은 부분이 전

제와 가정을 전제로 한 규범적 시각에서 이루어질 수밖에 없다는 한계를 지니고 있다.

토지제도는 국가체제의 근간이기 때문에 통일 국가의 정치·경제·사회체제와 매우 밀접히 관련될 수밖에 없다. 세계사의 흐름과 국내외의 정치·경제적 여건 등을 감안할 때, 통일 국가의 정치·경제체제는 시장경제체제를 근간으로 하는 자유민주주의 국가로 전망할 수 있다. 이러한 맥락에서 통일 국가의 토지제도는 사적 소유에 기초한 남한의 토지제도를 근간으로 하되, 경제적 형평성과 토지이용의 효율성, 환경 보전 등 토지로 인한 공익적 목표를 달성하기 위해 일정한 범위 안에서 사적 소유에 대한 제한이 필요할 것이다.

남북한의 토지제도를 비교하면, 북한은 토지의 전면적인 국공유화로 사유 자산으로서의 토지에 대한 개념이 없다. 국가 주도의 이용권 분배 원칙때문에 토지는 철저히 생산 및 생활의 기반으로 인식되어지고 있다. 반면에, 남한은 사적 보유제도를 근간으로 하고 있다. 국가는 토지의 소유·이용·처분에 제한적인 간접적 통제 기능만을 가지고 있을 뿐, 기본적으로는 토지 소유자의 자율적 의사에 맡기고 있다. 이때문에 남한은 토지 자원의 수급 불균형으로 지가가 크게 오르면서 토지에 대한 전통적인 사회·경제적 윤리 및 가치관의 왜곡과 부동산을 둘러싼 부의 불균형 분배, 주택 가격 양등, 사회간접자본 및 공공 시설 설치 비용의 급등, 산업 입지의 장애 등 사

회·경제 전반적인 차원에서 엄청난 비용을 부담하고 있는 실정이다. 따라서 통일 이후 남북한의 통합 토지제도를 사적 소유에 기초한 남한의 토지제도를 근간으로 구성하는 경우, 앞에서 제시한 남한 토지제도의 문제점을 고려하여 개편 방안을 모색해야 할 것이다.

남북한의 토지제도 통합은 토지소유권체계(tenure system)의 재구성을 의미한다. 따라서 사유화의 모든 과정은 이 연구에서 제시한 바와 같이 매우 치밀하게 구상되어야 하며, 통일 직후 일정 기간 북한 전역을 특별 관리 지역으로 지정하여 전면적인 시장체제와 사유화로 전이하는 데 필요한 과도기로 삼을 필요가 있다. 또한 장기적인 국토 관리의 차원에서 사유화된 토지의 조세 부과 및 토지평가의 방법, 사유지의 난개발 방지 대책, 북한 지역의 부동산 거래 규제 방식, 토지정보 체계 조기 구축 방안 등도 심층적으로 연구해야 할 과제이다. 필자는 이러한 관점에서 통일 후 토지제도에 대한 기본적인 방향을 제시하고 있다. 따라서 이러한 논의를 바탕으로 앞으로 실천 가능한 구체적인 방안을 모색하여, 통일을 계기로 우리나라의 토지제도를 재정립하여 토지 문제를 해소할 수 있기를 바라는 바이다. **■**