

對 外 秘

1996.12.31 이후 일반문서로 재분류

管理
番號

50

統一後 北韓 土地所有制度 改編方案 研究

1995. 12

金 瑩 允(政策研究室 研究委員)

民族統一研究院

경 고 문

본 문건은 대한민국의 안전보장상 중요한 비밀내용이 수록되어 있으므로 다음 사항을 준수해야 하며, 이를 위반할 경우는 관계법 규에 의거 조치함.

1. 관계자외의 열람 및 취급을 금함.
2. 복제 및 복사를 금함.
3. 직접적인 인용을 금함.
4. 예고문에 의거 재분류해야 함.

예고문

1996년 12월 31일 이후에 일반문서로 재분류

서 문

남북한간 이질적 토지소유제도는 통일과 동시에 단일화되어야 할 대상이다. 북한지역 토지에 대한 재산권은 통일의 형태와 방법에 따라 달라질 수 있으나, 궁극적으로는 자본주의 시장경제질서에 부응하는 소유제도로 전환될 것임은 분명하다. 그렇다고 하여 남한의 토지소유제도를 그대로 적용시키는 것은 남한의 토지제도가 요구하고 있는 개선·보완적 측면에서 그다지 소망스러운 것은 아니다. 따라서 통일후 북한지역의 토지제도는 사유화를 기본 바탕으로 하면서도 통일한국의 경제체제에 가장 잘 부합될 수 있는 방향으로 개편되어야 할 것이다.

본 연구에서는 개량주의 토지사상의 바탕위에서 통일후 북한지역 토지소유제도를 제시하고 이의 확립과정을 단계별로 나누어 고찰하고 있으며, 통일 후 북한지역 토지소유제도 개편과 관련된 문제점과 개편과정상에 발생할 수 있는 문제점을 제시하고 이의 해결책도 모색하고 있다. 통일독일의 토지소유제도 개편 경험은 토지재산권에 대한 사례로서 통일후 북한지역 토지재산권 처리에 대한 방향설정과 관련하여 중요한 시사점을 마련하고 있다고 할 것이다.

본 연구의 수행에는 많은 사람들의 도움이 있었다. 연구원내 동료 연구자들은 필자의 연구방향과 내용에 대한 논의에 기꺼이 응해줌으로써 연구의 질을 높이는 데 이바지하였으며, 서울시립대

안두순 교수, 농촌경제연구원 김운근박사님은 본 연구의 진행과정에서 여러모로 유익한 조언을 아끼지 않았다. 이 기회를 빌어 감사드린다. 아무쪼록 본 연구가 통일문제에 관심을 가진 분들에게 조금이라도 도움이 될 수 있기를 기대한다.

1995. 12.

民族統一研究院

政策研究室

요 약

본 연구는 통일 후 북한 경제체제전환과 관련하여 가장 먼저 해결하여야 할 문제의 하나인 토지소유제도를 어떻게 개편하여야 할 것인가에 대해 기술하고 있다. 근본적으로는 자본주의 시장경제질서에 입각한 토지소유제도의 확립을 시도하고 있으나, 토지사유화가 지닌 문제점과 비효율성의 해소를 위해 토지공개념제도의 도입·적용을 제시하고 있다. 또한 북한지역 토지사유화 과정에서 예상되는 문제점을 토지공공임대제를 통해 해결하고 있다.

1. 序 論

土地問題는 북한경제체제의 전환과 함께 통일 후 해결해야 될 중요 과제의 하나이다. 남북간 토지소유제도는 그 자체가 지니고 있는 異質城 뿐만 아니라 토지소유권을 둘러싼 남북한 당사자들 간의 이해가 맞물려 있어 토지문제를 법적인 차원에서 해결하려는 시도는 상당히 어려운 과제의 하나가 될 것이다.

南北韓間의 토지제도통합 형태와 방향은 남북한간 통일이 어떤 형태로 이루어질 것이냐에 따라 달라질 수 있으나, 궁극적으로는 시장경제질서에 입각한 자본주의 토지제도로의 單一化가 된다는 전제가 현실적일 것이다. 따라서 북한 토지제도의 개편은 북한 사회주의체제가 시장경제질서를 수용함으로써 南北韓이 단일 정치·경제·사회체제를 이루는 것을 전제로 추진된다는 관점에서 본

연구는 統一後 北韓 土地所有制度 改編과 이와 관련하여 발생될 문제점과 그 해결방안을 모색하는 데 그 목적이 있다.

2. 土地에 관한 一般的 考察

토지는 인간에게 삶의 터전 또는 經濟活動의 공간을 제공하고 있다. 인간은 토지가 제공하는 生産力을 이용하여 생산활동을 하고 있다. 이런 의미에서 토지는 인간 생존의 기초이며 본원적 생산수단이다. 토지는 또한 개인의 사적재화로서 부의 축적수단이자 價値 貯藏手段의 기능을 가지고 있다.

토지는 다른 재화와는 달리 부동산성, 영속성, 공급한정성, 개별성 등의 자연적 특성과 용도의 다양성, 가치의 공공성, 사회·경제·행정적 가변성 등 인문적 특성을 가지고 있다. 그 외에도 土地問題가 지닌 특징으로서는 비가역성, 악화성, 지속성 등을 들 수 있다.

토지에 대한 사상 내지 철학은 정치·사회·경제철학 또는 체제에 따라 서로 다르게 발전하여 왔으나, 토지제도의 기초가 되고 있는 思想은 첫째, 토지를 하나의 상품으로 이해하여 토지의 사유와 거래의 자유를 인정하는 자유주의 사상 둘째, 토지를 생산수단으로서 그 사유를 허용하지 않는 사회주의 사상 셋째, 토지의 사유를 인정하면서도 土地私有制度가 초래하는 폐해를 점진적으로 개선하고자 하는 개량주의 사상으로 나눌 수 있다.

3. 土地所有制度 改編事例: 구동독지역의 토지재산권 처리

구동독은 토지에 대해 사회주의적 소유제도를 확립하였으나, 農民에게 분배된 농지를 비롯하여 소규모 수공업자 및 영업활동에 대해서 사유권을 인정하였다. 農地의 경우에 있어서는 1952년부터 집단농장(농업생산협동조합)을 만들어 농민들로 하여금 토지를 소유한 채 집단농장의 구성원이 되도록 함으로써 반입된 토지가 협동농장 구성원의 소유임을 규정하였다. 그러나 토지의 賣買, 分割, 賃貸, 擔保提供 등은 금지되었다.

구동독을 점령한 소련은 곧 바로 토지개혁을 통해 나치정권이 소유한 토지와 지주계급이 소유한 토지를 몰수하고 이를 토지기금으로 흡수하였다. 몰수된 토지의 1/3은 국유기업 설립을 위해 국가소유로 이전함으로써 國營農場으로 재편되었으며, 나머지 2/3은 약 50만호 54만4천여명의 농민, 농업노동자, 이주자, 피난민 등에게 4ha 이내에서 무상분배하였다.

1949년 10월 7일 정권수립 이후 구동독 정부는 사회·정치적 개혁과 농업생산조직을 집단화시키기 위해 生産手段 및 부동산에 대한 무보상 몰수를 진행하였다. 농지를 포함하여 기업재산에 포함된 토지 및 기업의 生産活動과 직접 관련이 없는 주거용 건물과 대지에 대해서도 거래제한 및 임대료를 통제함으로써 사용·수익·처분권을 제한하고 장기적으로는 재산권의 포기·헌납 등의 방법을 사용하여 강제국유화조치를 단행하였다. 農業集團化 결과 1960년까지 전체 농지의 1/3이 농업생산협동조합에 귀속되었으며,

1980년 중반까지 전체 농지의 약 85%가 농업생산협동조합에 편입되었다. 그 나머지 7%는 국가소유, 8%는 개인소유 농지로 남아 있었다. 농업생산협동조합의 농지에 대해 동독정부는 私的 所有權을 보장하였는데, 이는 국가가 강제적으로 토지 소유권을 박탈하고 이를 집단농장에 편입시켜 공동경작한 것이 아니라, 所有權을 유지한 채 농업생산협동조합에 토지를 출자하는 형태를 띠었었기 때문이다.

구동독지역 토지사유화는 1990년 3월 생산수단에 대한 사적 소유권 금지규정을 철폐하고 구동독 면적의 57%에 해당하는 土地를 신탁청에 귀속시킴으로써 시작되었다. 1990년 6월 양독정부는 「미해결재산문제에 대한 양독정부의 공동성명」을 발표하고 사유화를 위한 방향을 정립하였다. 공동성명의 주요내용은 첫째, 몰수되었거나 국가관리로 전환된 재산은 原則적으로 원소유자 또는 그 상속인에게 반환하되 1945년부터 1949년까지의 소련점령기간 중 몰수된 재산은 반환에서 제외하기로 하였으며 둘째, 반환대상인 재산가치가 일정한 공공목적에 사용되고 있는 경우와 제3자에 의해 정당하게 취득된 경우에는 예외적으로 返還 대신 補償하도록 하였다. 소련군에 의해 몰수된 재산을 반환에서 제외하기로 한 것은 이를 번복할 수 없는 과거의 역사적 사건이라는 관점에서 구소련과 합의하였기 때문이다.

토지사유화와 관련하여 중요한 부문을 차지하는 구동독지역의 농지사유화는 특별정책에 의해 추진되었는데, 독일정부는 가족단위의 개인농 및 기업농이 단기간내에 경쟁력이 갖추어지지 않을

것으로 판단하여 농지 및 임야를 급진적으로 사유화하지 않고 長 時間을 통한 점진적인 방향으로 사유화를 추진할 것을 결정하였다. 신탁청은 임차인과 12년간의 임대계약을 체결하여 농지를 임대하고 농업종사자의 농지취득과 농업지역에서의 거주를 위한 프로그램을 실천하기로 하였다. 이와 같은 과정을 경과하면서도 취득되지 않는 농지는 賣却하기로 하였다. 이는 농지를 그대로 매각하여 경작케 함으로써 발생할 수 있는 부작용을 최소화하고 農地가 실수요자에 의해 경작될 수 있게 하기 위한 조치였다.

동독지역의 토지 재산권처리와 관련하여 나타났던 문제점들은 서독주민이 아무런 제약없이 동독지역의 부동산을 자유롭게 구입할 수 있게 됨으로써 동독주민의 생활근거가 不安定하게 되고 소유권의 반환으로 말미암아 동서독 주민간의 부의 불균형이 심화되었을 뿐만 아니라 재산권문제의 해결시까지 나타난 구동독지역 투자부진 현상 등이었다. 독일정부는 이러한 현상을 「국유재산의 사유화 및 재편성을 위한 법률」을 통해 반환이익보다 투자이익에 우선권을 주도록 하였음에도 불구하고 크게 시정되지 못하였다.

궁극적으로 보아 구동독지역의 財產權處理는 반범치국가적 과거에 대한 청산과 극복이라는 정치적인 의미를 가졌으며, 신설연방주의 조속한 경제재건을 위한 투자활성화와 막대한 통일비용을 부담해야 하는 獨逸經濟와 직결된 경제적 의미를 지니고 있었다.

4. 北韓 土地所有制度와 土地利用

북한은 1946년 3월 「토지개혁에 관한 명령」을 공포하여 토지개혁을 단행하였다. 북한의 토지개혁은 농지 뿐만 아니라 산림과 부지, 공장, 광산 등 전 국토를 대상으로 토지의 전반적인 몰수에 의한 국유화조치를 통해 실시되었다. 몰수된 土地는 토지비옥도, 토지구성, 이용조건 등 토지의 질과 노동능력 소유자의 수를 기준으로 빈농과 고용농 등 72만호에 分配되었으나 토지개혁에 의해 분배된 토지는 일체의 처분권을 부여하지 않았다. 따라서 토지개혁은 토지에 대한 使用·受益權의 분배였다고 할 수 있다.

토지개혁을 통해 북한지역의 농업은 소규모 개인농업이 중심이 된 생산구조로 전환될 수 있었으나, 북한은 곧이어 개인농을 다시 협동농장으로 흡수하는 농업집단화 작업을 추진하였다. 이로써 1958년부터 북한에서는 토지의 사적 소유에 대한 概念이 완전히 사라졌다.

농업집단화가 완료된 후 북한은 토지를 포함한 생산수단에 대한 사유권을 완전히 폐지하고 사회주의적 소유권을 확립하기 위한 법적 정비를 취했다. 이를 위해 북한은 1963년 12월 17일 「조선민주주의 인민공화국 토지법」을 정령으로 채택하고 1972년 「사회주의 헌법」을 개정하여 生産手段의 사회주의적 소유형태만을 규정하고 협동단체 소유권을 인민적 소유로 전환시킬 수 있도록 하였다. 1977년 4월 29일 최고인민회의 제5기 제7차 회의에서는 「조선민주주의 인민공화국 토지법」을 채택하여 土地의 소유·이용·

관리관계를 단일법으로 체계화하고 토지는 국가 및 협동단체소유로 규정하였다. 협동단체 소유권의 시효에는 制限이 없으나, 이에 속한 토지는 과도기적으로 존재하는 소유형태로 인식되었다. 왜냐하면 북한은 사회주의 협동경지제도를 공고히 하기 위해 협동단체소유의 토지를 점차 전인민적 국가소유로 전환시킬 수 있도록 조처해 놓았기 때문이다.

한편, 북한은 대외개방에 따라 1993년 10월 최고인민회의 상설회의 결정 제40호에 의해 「토지임대법」을 제정하였는데, 여기에는 「자유경제무역지구」에서의 토지임대, 토지이용권의 양도와 저당에 따른 제반 규정, 토지임대료 및 토지이용권 返還 등에 대한 사항을 규정해 놓고 있다. 토지임대법이 토지의 사적소유를 인정하고 있는 것은 아니지만 북한이 토지이용권을 財産權으로 인정하여 讓渡와 저당 등을 가능하게 한 것은 생산수단의 국유화원칙에서 벗어나 예외적인 조치를 단행할 수 있음을 암시하고 있다고 하겠다.

북한 토지의 전체면적은 1,200만ha이며, 이 중 임야가 79%에 해당되는 950만ha를 차지하고 있다. 그리고 논·밭을 포함한 농경지가 200만ha로 전체면적의 16.7% 정도를 차지하고 있다. 그 나머지 50만ha는 도시용지 및 기타 용지로 구성되어 있다.

북한의 토지이용·관리 및 감독은 각급 인민위원회와 정무원 및 행정위원회의 지도하에 국토관리기관이 統一的으로 수행하고 있다. 국토관리기관은 모든 토지를 국토건설 총계획에 의해 이용할 수 있도록 감독·통제하고 있으며, 토지관리와 이용상의 制度와 秩序를 확립하고 있다.

5. 北韓 土地所有制度 改編의 基本方向과 段階別 推進方案

남북한이 통일되었을 경우 북한의 토지소유제도는 어떻게 개편되어야 할 것인가? 북한지역에서의 토지소유제도 결정은 ①統一의 형태 및 과정에 따라 ②토지를 어떠한 價値觀에 입각하여 파악하느냐 또는 파악할 것인가에 따라 그리고 ③그와 같은 가치관을 현실에 어떻게 적용시키느냐에 따라 달라질 수 있을 것이다.

이와 같은 점에서 조망할 때 통일한국의 토지소유제도는 ①南韓의 소유제도로의 통일 ②자유경제질서를 바탕으로 하면서도 계획경제체제적 所有方式을 가미한 방법으로의 소유제도 확립 ③통일과정에서 남북한이 공유하는 경제질서를 확립하고 이를 토대로 사회적 평등과 경제적 정의를 구현할 수 있는 통일헌법상의 경제질서에 따른 소유제도 확립 등 다양한 견해가 제시되고 있다.

위의 세가지 견해는 자유경제적 시장질서를 수용하고 있는 점에서 공통적이다. 따라서 본 연구에서는 그 체제적 優越性과 당위적 성격 때문에 통일한국의 체제가 자유민주주의와 자본주의 시장경제질서를 유지한다는 전제하에 북한 토지소유권의 개편 방향을 논의하고자 한다.

소유재산권은 경제체제를 유형화하는 가장 특징적 요소로서 경제주체가 가지는 지배력의 범위와 강도 그리고 다른 사람의 支配力과 마찰이 있을 경우 어떤 지배력이 우선하는가 등을 규정하는 권리체계이다. 소유재산권의 결정은 한 나라의 이념적 체제를 결정하는 憲法的 結단으로서 그 형태와 내용은 경제활동의 「의사결

정체계」에 의해 이루어진다.

토지 소유재산권에 대한 결정은 土地利用의 효율성 극대화와 깊은 관련이 있다. 토지는 생산의 필수적 요소의 하나이면서도 그 異質性과 局地性으로 인해 외부성이 크게 작용하기 때문에 이용의 비효율성을 유발하기 쉽다.

이런 관점에서 토지소유권은 ①자유민주주의 시장경제질서 하에서 자기결정의 기초이자 법률행위에 있어 自由의 원천이 되고 ②노동과 결합하여 생산의 원동력으로 기능하며 ③유한한 자원을 모든 사람이 효율적으로 이용할 수 있는 공익적 측면을 살려 경제주체들의 개인적 최적 선택의 합이 전체적인 최적성을 보장할 수 있는 방향으로 형성되어야 할 것이다. 이를 위해서는 민법적 차원에서 이용권의 物權化가 보장되면서도 토지소유권에 대한 일정 정도의 제한과 분할이 요구되는 즉, 공법적 차원에서의 토지 이용규제와 그에 따른 보상원리가 확립되어야 할 것이다. 따라서 복한 토지재산권의 構造도 토지재산권의 체계를 이용권을 중심으로 하면서도 소유의 절대성과 자유성이 보장되는 체제로 형성되어야 할 것이다.

다시 말해 “사적 재산권”의 허용과 “공공선의 추구” 사이의 조화를 이끌어 내는 것이 소유재산권제도의 정립을 위한 필수적인 과제라고 할 수 있다. 토지에 대한 “사적 재산권”의 허용과 “공공선의 추구” 사이의 조화를 끌어 내기 위해 복한지역 土地利用의 극대화를 위해 공공임대 사유제를 한시적으로 먼저 적용·추진하면서 궁극적으로 토지공개념을 통한 土地所有上限制를 실시하는

것이 요구된다.

이를 추진하기 위해서는 먼저 토지소유제도 개편의 기본방향에 따라 북한토지의 재국유화 조치를 단행할 필요가 있다.

토지 재국유화는 토지에 대한 소유권을 자본주의 市場經濟秩序에 따라 사유재산권 제도로의 확립을 지향하면서 토지이용의 공공복리적 목적을 위해 제한을 가할 수 있도록 하기 위해 필요하다. 이 과정에서 협동농장 형태로 구성된 농지는 당분간 존속시켜 이곳에 속해 있는 농장 구성원이 원할 경우 계속 영농할 수 있도록 조치하되, 協同農場을 분할하여 가족농이나 소규모 기업농 형태가 될 수 있도록 국가가 지원한다.

토지의 재국유화가 이루어진 후 곧바로 사유화를 실시해야 할 일부 토지를 제외한 토지에 대해서는 공공임대제를 실시한다.

토지공공 임대 사유제는 토지의 효율적 이용과 관리를 위해 또한 자연적인 토지를 지배하고 있는 것만으로 이익이 얻어지는 것을 극복하기 위해 필요하다. 이 경우 토지 소유권을 국가, 지방자치단체 등의 공공기관이 일정기간 가지고 토지이용계획의 수립과 함께 社會間接施設 및 토지의 용도분할로 개편된 토지를 실수요자에게 장기임대하는 것이다.

그후 일정 기한이 지나 토지 실수요자가 일정 조건을 충족시킬 때 완전히 사유화하는데, 이 경우에는 北韓住民의 재산소득형성을 염두에 두고 매각시 북한주민의 부담을 최소한으로 줄일 수 있는 방법을 강구하여 이루어지도록 할 필요가 있다.

6. 北韓 土地所有制度 改編上의 問題點과 政策的 考慮事項

북한 토지소유제도의 개편에 있어 가장 큰 문제는 북한이 국유화한 토지에 대한 적법성 여부의 결정문제이다.

만약 적법으로 인정할 경우, 북한지역에서의 土地使用權을 인정하는 데 큰 지장은 없을 것이나, 不法으로 간주할 경우에는 이에 대한 처리가 다른 차원에서 더 복잡한 문제로 발전할 수도 있다. 이 경우 해방이후 월남한 자들은 북한에 소재하는 越南 전의 토지소유권을 주장할 가능성이 높기 때문에 국가는 단지 국유라는 이유만으로 반환을 거부할 수 없을 것이다. 이때 返還이 이루어지게 될 경우, 현재 점유하고 있는 북한주민들은 점유시효취득을 주장하거나 권리 실�효의 원칙을 주장하여 원소유자의 권리주장을 배척함으로써 토지소유권의 해결이 난망하게 될 수 있다.

따라서 북한의 구토지소유권 문제는 통일 후 당면하게 될 우리 현실에 가장 맞는 방법을 선택해야 할 필요가 있다. 다시 말해 市場經濟秩序를 바탕으로 사유재산제를 확립하면서 법적 합리성과 통일정부의 경제적 부담을 최소화하는 방향으로 추진되어야 할 것이다. 이의 방법으로 북한의 토지국유화를 적법화하되, 구소유권에 대해서는 보상하지 않는 방향으로 舊土地財產權問題를 해결하는 것이 가장 바람직할 것으로 판단된다.

무보상원칙을 택하는 이유는 첫째, 무보상 조치가 북한지역 소재 토지에 대한 재국유화 조치를 쉽게 단행할 수 있는 장점이 있으며, 土地所有上限制와 토지 공공임대사유제를 효율적으로 실시

할 수 있다. 둘째, 북한지역에 토지 원소유권을 증명할 수 있는 토지원부가 소멸되었을 뿐만 아니라, 그동안 북한당국의 土地開發과 원형변경 등을 통해 원소유 당시의 토지소유구조가 크게 변화되었기 때문에 토지소유관계를 일일이 정확하게 파악하여 처리해야 하는 반환이나 보상원칙의 소유권 처리보다 엄청난 시간을 절약할 수 있으며, 所有權 관계를 파악하는 동안 투자장애현상을 방지할 수 있다. 셋째, 무보상은 토지소유권에 대한 보상에 따른 엄청난 재정적 부담을 극복할 수 있는 장점이 있다. 물론, 이와 같은 財政的 이익은 반환원칙의 경우에도 적용될 수 있으나, 반환이라고 해도 그동안 토지이용에 따라 형질의 변경 등으로 반환이 전혀 불가능한 상태의 토지가 다수 존재할 수 있으며, 이 경우 補償할 수 밖에 없기 때문에 비용부담이 발생한다. 그러나 무보상의 경우에는 이와 같은 우려를 애초부터 불식시킬 수 있다. 위와 같은 정책적 결정은 북한 토지소유권 처리와 관련하여 남한의 失鄉民의 의사에도 부합되고 있는 것으로 보여진다.

북한 토지에 대한 구소유권의 무보상 결정에 따른 토지의 國有化와 토지 공공임대사유제의 시행과 관련하여 다음과 같은 사항을 고려할 필요가 있다. 첫째, 통일후 남북 주민간에는 土地財産과 관련하여 엄청난 물적 재산량의 차이가 존재할 가능성이 크므로 남북 주민간 소유재산에 따른 위화감을 해소하고 사회적인 통합을 이루기 위해서는 북한주민의 재산형성을 위한 지원조치가 필요할 것으로 판단된다. 둘째, 통일후 북한지역에 土地私有化와 함께 토지공개념제도를 도입·적용하기 위해서는 많은 사전적 준

비가 필요한 바, 이를 위한 제도적 장치를 사전에 미리 마련해 놓는 것이 중요하다. 셋째, 통일이후 북한지역의 토지수요 증가로 인한 土地投機行爲가 발생하여 남북 주민간의 위화감과 투자에 부정적인 영향을 미칠 것이 예상되므로 이에 대한 적절한 조치가 요구된다. 넷째, 북한 토지의 효율적 이용을 위해 북한전역에 걸친 국토이용계획을 수립할 필요가 있으며, 아울러 남북한 공동 토지이용제도의 구축이 요구된다. 다섯째, 토지제도개편을 위한 法·制度的 장치마련의 일환으로 「토지재산관리청」의 신설이 요구된다.

아울러 남한 자본주의 토지제도 개편에도 진력하여 토지사유제에 기본을 두면서도, 중앙집권적 권력과 경제력의 소수 집중의 결과로 나타나는 토지소유·이용의 소수 집중 현상을 타파하고 주민 주체와 地域自立의 입장에서 토지 이용권의 우위를 확보하여, 토지이용의 公共性을 提高시키는 방향으로 나아가야 할 것이다.

빈 면

目次

第 I 章 序 論	21
1. 研究目的	21
2. 研究前提: 統一方法和 土地問題	24
3. 研究內容	25
第 II 章 土地에 관한 一般的 考察	28
1. 土地概念	28
2. 土地의 特性	30
3. 土地思想	34
가. 自由主義的 土地思想	34
나. 社會主義的 土地思想	36
다. 改良主義的 土地思想	38
第 III 章 土地所有制度 改編事例: 舊東獨地域의 土地財產權 處理	41
1. 舊東獨의 土地所有制度 概觀	43
2. 舊東獨 地域의 土地財產權 問題	47
가. 蘇聯占領下에서의 土地 沒收措置	47
나. 舊東獨政權下에서의 土地 沒收措置(1949-1989)	50
3. 舊東獨地域의 土地財產權 處理過程	53

가. 土地私有化 過程과 政策	53
나. 沒收財産 返還原則의 背景	60
다. 農地所有制度 改編	63
라. 土地財産權 處理 過程上의 問題點	67
4. 舊東獨地域의 沒收財産權 處理의 意味	73
第IV章 北韓 土地所有制度와 土地利用	77
1. 北韓 土地所有制의 展開過程	77
가. 土地改革과 土地沒收	77
나. 土地集團化	82
다. 土地法 制定	86
라. 北韓의 開放과 土地賃貸法	86
2. 北韓의 土地所有制度	91
가. 土地所有權의 概念	91
나. 土地所有權의 形態	93
3. 土地利用實態	95
가. 土地區分	95
나. 國土建設 總計劃	97
第V章 北韓 土地所有制度 改編의 基本方向과 段階別	
推進方案	103
1. 概觀: 統一韓國의 土地所有制度	103
2. 北韓 土地所有制度 改編의 基本方向	105

가. 土地所有財產權의 保障	105
나. 利用權 中心의 所有制 實施	107
다. 土地公概念과 土地所有上限制	111
3. 北韓 土地所有制度改編 段階別 推進方案	115
가. 北韓土地 再國有化	116
나. 土地 公共賃貸私有制	118
다. 土地私有化	125
第VI章 北韓 土地所有制度 改編上의 問題點과 政策的	
考慮事項	130
1. 北韓 土地所有制度 改編과 舊土地所有權 處理問題	130
가. 北韓土地에 대한 南韓의 法的 認識	131
나. 土地 原所有者의 規模	133
다. 舊土地 所有權 處理	135
라. 小 結	139
2. 政策的 考慮事項	143
가. 土地私有化 關聯 問題	143
나. 土地利用 問題	149
다. 土地所有制度 改編을 위한 行政的 事項	154
第VII章 結 論	161
參 考 文 獻	164

빈 면

第 I 章 序 論

1. 研究目的

토지는 모든 사람에게 있어 生存, 生活, 生産의 기반이며 사람과 사람의 유대관계를 형성시키는 기초조건이다. 인간은 항상 제한된 土地資源의 효율적 이용이라는 과제에 직면해 있으며, 토지로 인한 문제는 우리 사회의 가장 큰 문제의 하나가 되고 있다.

土地問題는 또한 현재 뿐만 아니라 통일후 직면하게 될 북한경제체제 전환과 관련하여 해결해야 할 중요 과제의 하나다. 그 이유는 무엇보다도 현재 南北韓이 견지하고 있는 토지의 소유권제도 및 관리제도, 이용방법 등에서 남북한 체제에 따라 현격한 차이를 나타내고 있기 때문이다. 따라서 통일됨에 따라 單一化되어야 한다.

그밖에도 토지소유문제는 역사적으로 권력귀속의 문제와 직결되었기 때문에 토지소유제도 개편은 이해 당사자간 첨예한 대립을 불러 일으킬 수 있다. 따라서 토지문제를 어떻게 처리하느냐는 많은 사람들의 지대한 관심을 불러 일으킬 수 밖에 없을 것이 분명하다.

그런데 남북간 토지소유제도는 그 자체가 지니고 있는 異質性 뿐만 아니라 토지소유권을 둘러싼 남북한 당사자들간의 이해가 첨예하게 맞물려 있어 토지문제를 법적인 차원에서 해결하려는

시도는 상당히 어려운 과제의 하나가 될 것으로 판단된다.)¹⁾

만약 독일통일과 같은 방법으로 과거의 토지소유권 권리에 대한 원상회복의 방향으로 구토지소유권 문제를 해결하고자 할 경우에는 권리관계의 변동이나 원상회복이 불가능한 토지에 대한 損失補償의 문제가 정면으로 대두됨으로써 통일후 남북문제 해결이 큰 어려움에 봉착하게 될 것이다.

북한 토지문제 처리와 관련하여 그동안 구동독의 경우와 같이 북한의 사회주의적 토지소유제도를 전면 부정한 후 자본주의적 토지시스템인 전면적 사유화를 실시하여야 한다는 의견과 함께 북한의 토지를 재국유화하여 현재 사용중인 북한주민들에게 無償分配²⁾ 또는 低價로 불하하거나 국민주형태로 분배하여야 한다는 주장도 제기되고 있다.³⁾ 또한 북한주민들의 사유재산을 인정한다는 전제아래 국토개발에 필요한 토지나 재산은 국유로 남겨두되, 북한주민들에게 북한토지를 제한적으로 나눠주는 方案이 거론되고도 있다.⁴⁾

-
- 1) 무엇보다 越南한 사람과 越北한 사람의 토지문제, 북한토지개혁에 의해 土地를 몰수당한 사람들의 土地所有權 問題 등이 가장 큰 관심사로 등장할 것으로 예상된다.
 - 2) 신창민, “통일후 토지제도(상),” 「동양일보」, 1993년 8월 17일 및 8월 24일 참조. 그러나 이와 같은 제도실시에 따르는 많은 問題點을 인식하여 신창민은 어느 토지에 대해서나 가장 높은 사용료를 내는 사람이 정해진 기간 동안 使用權을 갖는 사용권제도로의 轉換을 주장하고 있다.
 - 3) 高日東·曹東昊, 「舊東獨의 私有化 方案 및 失業對策」 (서울: 한국개발연구원, 1992).
 - 4) 이 방안에 의하면 越南한 사람들은 남쪽에 내려와 資產蓄積의 기회를 가졌기 때문에 북쪽토지에 대한 所有權을 인정해주시 않는 반면, 북한주민들에게는 북한재산중 일부를 나눠주되, 협동농장은 농민들에게, 기

이와 같은 방법들은 그러나 한결같이 통일후 토지소유제도 개편에 있어 시간적으로 급진적인 형태를 취하고 있는 것이 특징이다. 이에 따라 급진적 개편으로 인해 파생될 문제점에 대해서는 간과하고 있는 실정이다. 그러나 일시적·전면적 사유화의 구상은 다음과 같은 문제점을 노정시킬 수 있다.

첫째, 북한지역에 자본주의 우월성에 근거한 발전의 계기를 만들어내기 보다는 당사자들간의 이해관계와 맞물려 오히려 북한지역 경제발전을 크게 저해하는 폐해를 노출시킬 수 있음을 염두에 둘 필요가 있다.

둘째, 북한 토지제도의 개편은 북한 경제체제 개편에 상응하여 추진되어야 하는 당위성을 상실하고 있는 경향이 크다. 통일 후 북한지역에 자본주의 시장경제질서의 토대가 될 수 있으면 빠른 시간내에 정착될 수 있게 하는 것이 중요하나 이것이 부작용을 초래할 수 있을 만큼 지나쳐서는 바람직하지 않다. 토지제도 개편은 북한의 경제체제전환과 밀접하게 연관시켜 추진되어야 한다.⁵⁾

업소는 그 持分을 종업원들에게, 건물은 그 안에서 사용한 사람들에게 우선적으로 나눠주는 방법을 채택하고 있다. 金敏培, 「統一祖國의 土地所有制度에 關한 研究」(서울: 統一院, 1992).

- 5) 이와 관련하여 통일 후 북한지역을 일정기간 동안 經濟特區로 설정한 후 북한의 경제체제를 전환하자는 주장은 상당한 설득력을 가진다. 경제특구설정과 南北韓 經濟統合 및 사회주의 경제체제 전환에 대해서는 安斗淳, “북한경제흡수 통합의 위험성,” 「중앙일보」, 1992.2.9; 안두순, “통일 후 경제통합과 경제체제,” 구영록·임용순 공편, 「한국의 통일정책」(서울: 나남, 1993), pp. 249~276; 金瑩允, “社會主義 經濟體制 轉換과 南北韓 統合,” 「統一研究論叢」, 제3권 2호(서울: 민족통일연구원, 1994), pp. 249~276 참조.

셋째, 통일후 북한 토지소유제도의 개편은 현행 憲法 아래서는 논의하기 어려운 측면도 있음을看過하지 말아야 한다.

이와 같은 관점에서 본 연구는 그 동안 군사·외교·정치분야에 편중되어 온 통일논의에서 보다 실질적이고 국민생활에 직접 영향을 주는 토지문제에 대해 논의하고자 한다. 즉 어떤 방향으로 북한지역의 토지소유권제도를 개편하여야 하며 실제 토지소유제도를 개편하는 데 있어 발생할 수 있는 문제점을 예상하고 이에 대한 해결책을 모색하고자 한다.

2. 研究前提: 統一方法과 土地問題

남북한간의 토지제도통합 형태와 방향은 남북한간 통일이 어떤 형태로 이루어질 것이냐에 따라 달라질 수 있으나,⁶⁾ 궁극적으로는 市場經濟秩序에 입각한 자본주의 토지제도로의 단일화가 분명하다. 이는 통일후 정치·사회적인 질서가 자유민주주의를 표방할 것이라는 전제가 성립한다면 경제를 운용하는 질서 또한 그에 상

6) 여기에는 크게 두가지로 나누어 생각할 수 있다. 첫째는 비교적 오랜 시간에 걸쳐 남북한간 부분적인 經濟協力을 시발로 하여 점진적·단계적 結合過程을 거치게 되는 경우로서 和解·協力→南北聯合→統一國家를 이루는 남한의 공식적인 입장이다. 이 경우 북한지역 토지제도개편은 남북간에 많은 협의 과정을 거쳐야 하기 때문에 비록 장기간이 소요되나 土地所有權 및 土地所有制度和 관련된 문제가 자연스럽게 해결될 수 있을 것으로 판단된다. 둘째로는 북한체제의 붕괴로 인한 동서독과 같은 급진적인 統合되는 경우로서 이 경우에는 急進的인 통일에 따른 北韓地域의 토지개편이 南韓에 의해 신속히 진행될 가능성이 크다. 정부는 이와 같은 統一方式을 원하지 않고 있으나 그와 같은 상황이 현실화되었을 경우 다른 代案이 없으므로 事前에 준비하는 것이 필요하다.

응하는 체제가 될 수 밖에 없다는 논리에 근거하고 있다.

따라서 북한토지제도의 개편은 북한 사회주의체제가 시장경제 질서를 수용함으로써 남북한이 단일 정치·경제·사회체제를 이루는 것을 전제로 추진되는 것이 당연할 것이다.

물론, 점진적·단계적 통일과정을 거칠 경우 북한 토지제도가 통일과정에서 다소 시장경제질서적 요소의 도입도 예상할 수 있으나, 본격적인 토지제도개편은 남북한 전체가 제도적인 統合을 이루게 될 때 진행될 것으로 판단된다. 따라서 본 연구는 통일과정과 상관없이 통일후 남북한 토지소유제도의 통합을 위한 북한 土地所有制度의 개편에 초점을 맞추어 진행하고자 한다.

3. 研究內容

본 연구에서 진행하는 통일 후 북한토지개편 方案 및 이와 관련된 문제점 분석은 북한지역 토지소유제도와 그에 따른 토지 재산권처리 문제를 主對象으로 하고 있다.

구체적으로는 제I장 서론에 이어 제II장에서는 토지 및 토지제도 개편에 관한 일반적인 사항을 고찰한다.

그리고 제III장에서는 동서독 통일에 따른 구동독 지역의 토지제도개편을 토지개편사례로 살펴보고 구동독지역의 토지 私有化 過程에서 발견되는 문제점의 의미와 시사점을 살펴본다.

제IV장에서는 북한토지개편을 위해 먼저 요구되는 현 북한 토지소유제도와 토지이용실태를 알아본다.

제V장은 본 연구의 핵심 사안인 북한토지제도의 개편을 ①토지소유제도의 基本方向과 ②단계별 추진방안으로 나누어 고찰한다. 특히 토지소유제도 세부추진방안에서는 國有化되어 있는 북한토지를 재사유화하기 위해 필요한 조치를 몇단계로 나누어 제시하고자 한다.

이어 제VI장에서는 북한 토지소유제도 개편 과정에서 대두될 구토지소유권 처리문제⁷⁾를 어떻게 해결할 것인가에 대해 논의하고자 한다. 財産權 처리문제는 분배적 측면에 관한 문제와 연결되어 있으며, 경제행위에 대해 특별한 영향을 미치기 때문에⁸⁾ 경제주체의 개인적 最適選擇의 합이 전체적인 최적성을 保障할 수 있는 방안을 모색하는 방향으로 논의를 전개하고자 한다.⁹⁾

7) 여기에는 ①私有化되기 이전의 원소유자에게 반환하는 방법(*restitution*), ②현재의 실사용자에게 무상 또는 유상(경제력 감안)으로 分配하는 방법, ③제3자에게 매각하는 방법, ④전체 국민에 대해 所有權을 분배하는 방법(*voucher or citizen shares system*) 등 여러가지가 있을 수 있다.

8) 財産權은 어떤 재화의 소유·사용·처분행위와 관련하여 경제주체들간에 발생할 수 있는 모든 權利·義務關係를 규정한 것이며 하나의 근본적 單一體가 아니라 권리들의 집합이라고 할 수 있다. 그러나 공유부분(*public domain*)은 그 권리·의무관계가 명확히 규정되지 않은 부분이라고 할 수 있는 바, 이 공유부분은 바로 시장의 실패와 그에 따른 비효율적 資源配分에 기인하는 것으로 재산권에 대한 정의가 불충분하기 때문에 존재한다고 할 수 있다. 따라서 財産權을 정의한다는 것은 곧 財産權 정의에 있어서 공유부분을 최소화하는 것을 의미할 수 있다.

9) 여기에는 後術하는 바와 같이 북한지역에서 土地財産權에 대해 행해진 모든 조치를 불법한 것으로 보고 청산하는 것이 바람직한 것이냐, 아니면 지금까지의 북한정권을 합법한 것으로 간주하고 그에 근거하여 法秩序를 확립하느냐에 따라 결론이 달라질 수 있다. 실제적으로 남한의 제도를 택하는 통일이 되더라도 지금까지 북한정권이 취한 모든 조치에 대해서는 不法性을 주장하지 않는 범위내에서 制度的인 통일이 추진되도록 하는 것이 바람직한 것임을 언급할 수 있다. 본 연구 제6장 1절 참조.

이어 제Ⅷ장의 정책적 고려사항에서는 북한 토지소유제도 개편과 관련하여 파생될 문제점과 북한토지의 이용문제를 비롯하여 토지소유제도개편을 위한 행정적 사항에 대해 살펴보고자 한다. 여기에서는 주로 土地所有原本의 소멸에 따른 재산권 보상과 반환에 대한 문제, 통일후 남북주민간 존재하게 될 소유재산 불균형 문제 및 북한토지에 대한 투기적 거래 가능성 문제를 진단하고자 한다. 북한지역의 토지이용과 관련하여서는 토지이용제도의 기본방향 설정과 토지정보체제의 정비 및 남한과 연결된 國土開發計劃樹立(도시계획 및 도시토지이용) 등이 주 논의대상이 될 것이다.

그리고 토지소유권과 불가분의 관계에 있는 토지이용은 토지소유의 불가침성과 자유성 보장에 따라 결정되는 바, 경제 전체의 效率性を 높이고 사회 전체의 편익의 증가원칙 또는 사회성 원칙에 입각하여 그 방안이 마련될 것이다.

제Ⅷ장에서는 지금까지의 논의를 정리·요약함으로써 結論에 대신한다.



第Ⅱ章 土地에 관한 一般的 考察

1. 土地概念

일반적으로 토지는 ‘땅’으로 표시되고 있으며, 땅은 바다를 제외한 ‘물’으로 나타내고 있다. 물은 육지와 동의어로서 물에 덮이지 않은 지구 표면을 의미하고 있으나, 법적인 측면에서 토지는 일상개념인 지구표면의 딱딱한 부분 뿐만 아니라 所有權이 미치는 공간적 범위 안의 모든 지상부착물, 예를 들어 나무라든가 각종 시설물 등을 포함하는 개념으로 파악되고 있다.¹⁾

경제학적으로 토지는 대자연이 무상으로 인간에게 공여하여 인간에게 도움이 되는 물질 및 힘(materials and forces)으로 정의되고 있는 바,²⁾ 여기에는 수자원, 산림자원, 풍력, 수력, 태양에너지 까지도 포함시키고 있다.

생산의 3대요소 중의 하나로서 토지를 지칭할 경우 토지는 땅과 하천, 지하자원 등 자연의 無償供與物 일체를 가리킨다.³⁾

-
- 1) Barlowe, Raleigh, *Land Resource Economics* (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, Inc., 1978), p. 9, 李正典, 「土地經濟論」(서울: 法文社, 1994), p. 3에서 재인용.
 - 2) Marshall, Alfred, *Principles of Economics*(8th ed.) (London: Macmillan Co. Ltd., 1959), p. 66, p. 115. 대자연의 모든 무상공여물(free gift)이라는 의미는 그 供給量이 자연적으로 결정되기 때문에 인간이 任意로 조작할 여지가 없다는 것을 말한다.
 - 3) 본 研究에서 다루는 토지는 경제학에서 의미하는 포괄적인 範圍의 토지가 아니라 일상생활에서의 땅 또는 不動產으로서의 토지를 지칭한다.

토지는 무엇보다도 인간에게 삶의 터전 또는 경제활동의 공간을 제공하고 있는 바, 이는 토지가 식량생산을 위한 자연적 생산력을 가지고 있으며 인간의 의·식·주를 해결하기 위한 여러 가지 자연자원을 제공하기 때문이다. 인간은 토지가 제공하는 自然資源의 생산력을 그대로 이용하거나 인간의 욕망을 만족시켜줄 수 있는 형태로 변형·가공하는 생산활동을 하고 있기 때문에 토지를 생산요소의 하나로 인식하고 있다.⁴⁾

요점적으로 토지는 우선 인간 生存의 기초이면서, 本源的 生産手段이자 개인의 私的財貨로서의 기능을 가지고 있으면서도 국토의 일부를 구성하는 公的財貨로서의 성격을 갖고 있다. 따라서 토지에 대해 제한을 가해 공공 목적에 부합하는 방향으로 그 소유제도를 개편하려는 것도 토지가 공적재화로서 기능하기 때문이다. 본 연구에서 제시되고 있는 토지제도 개편도 토지 공적재화로서의 기능을 보다 구체화하고 강조하기 위한 데 지나지 않는다고 할 수 있다.

한편, 토지는 무엇보다도 그 위치에 따라 유용성이 결정되는 경향이 있다. 특히 도시화가 빠른 속도로 진행되면서 토지의 위치가 매우 중요하게 부각되었는데, 이는 都市化가 인구 및 경제활동을 특정지역에 편중시키는 역할을 하기 때문이다.

인구 및 경제활동이 특정지역에 편중된다는 것은 토지수요가 특정지역에 편중됨을 의미하며 이로 인해 地價가 상승하는 결과

4) 生産過程에 투입되지 않고도 토지가 人間の 욕구를 충족시켜 주는 경우도 있는 바, 공원, 명승지, 사냥터 등이 이에 해당한다.

를 초래한다. 이와 함께 토지문제와 관련하여 환경오염 문제가 심각해지고 깨끗한 환경에 대한 수요가 커짐으로써 소비재로서의 토지가 점차 중요시 되고 있음을 알 수 있다. 이에 따라 토지는 그 가격형성이 수요와 공급의 영원한 불균형에 따라 자유시장경제원리에 의하여 이루어지지 못하고 人爲的인 개입에 의한 투기적 경향을 띠게 되는 경우가 허다하다.

2. 土地의 特性

토지는 다른 재화와는 달리 부동산성, 영속성, 공급한정성, 개별성 등의 자연적 특성을 가지고 있다.

토지의 부동산성은 땅의 위치를 인간의 힘으로는 도저히 이동시킬 수 없는 비이동적인 특징을 가지고 있음을 의미하며, 물리적 이동을 전제로 하는 재화와는 다르기 때문에 見本을 통한 거래가 원칙적으로 불가능하다. 또한 공간적·지리적으로 되어 있기 때문에 土地市場은 구체적이지 못하고 추상적이라고 할 수 있다.

토지의 永續性이란 토지를 장기간에 걸쳐 사용하여도 다른 재화처럼 磨耗되지 않는 불변성 또는 비소모성적인 특징을 지니고 있음을 의미한다. 따라서 토지에는 물리적인 耐用年數가 없으나 토지의 유용성에 영향을 미치는 사회·경제·행정적 제요인은 가변적일 수가 있다.

토지의 供給限定性은 토지가 인간의 노력과는 상관없이 무상으로 주어진 자원이며 생산비나 노동을 투입하여 물리적 절대량을

임의로 늘릴 수도 없는 본원적 특성을 가지고 있음을 의미한다.

토지의 個別性이란 물리적으로 보아 토지는 동일한 것이 있을 수 없다는 것을 의미한다. 즉 토지는 각 지점에 따라 특성화된 이질적 자원이며 토지의 위치, 방위, 형상, 면적, 地盤 등을 복합적으로 볼 경우 토지가 지니는 개별적인 면은 거의 절대적인 개념이라고 할 수 있다.

토지는 自然的 특성 이외에도 다음과 같은 人文的 특성을 지니고 있다. 첫째, 용도의 다양성이다. 이는 토지가 다른 경제재와는 달리 여러가지 용도를 지니고 있음을 의미하는 것이다. 즉 토지는 제1차 산업용지, 제2차 산업용지, 제3차 산업용지, 주거지, 공공용지 등으로 다양하게 이용되며 2가지 이상의 용도가 동시에 적용되기도 하며, 용도 전환과 並用도 가능하기 때문에 용도의 多樣性을 확보하고 있다.

둘째, 가치의 公共性을 가지고 있다. 토지가치의 공공성은 일반적으로 노력과 비용이 많이 투입된 재화일수록 가격이 비싸게 되는 것이 상례이나, 토지의 경우는 비용과 가치사이에 상관관계가 별로 크지 않기 때문에 가치의 공공성을 지니고 있다고 보는 것이다.

셋째, 토지는 사회적·경제적·행정적 可變性을 지니고 있다. 토지의 사회적·경제적·행정적 가변성은 토지의 사회적 위치가 달라짐으로써 발생하게 되는 것으로 훌륭한 주거환경이 공장의 轉入, 공원의 廢止, 학교이전 등으로 인해 악화되거나 슬럼화됨으로써 인구상태와 가구구조의 변화 등에 의한 토지의 수요변동을 야기

하는 것을 의미한다고 하겠다.

토지 자체가 가지고 있는 특성과는 달리 토지가 문제점을 保持할 경우 다른 재화의 문제점과는 다른 특성을 가지게 된다.

일반적으로 토지문제의 특징으로는 비가역성, 악화성, 지속성 등을 들 수 있는데 첫째, 토지문제의 非可逆性은 토지로 인해 문제가 발생될 경우, 토지를 원래 상태로 완전하게 되돌려 놓는다는 것은 사회·경제·기술적으로 불가능하다는 뜻이다. 예를 들어 토지이용이 도시계획이나 토지이용계획 및 도시개발 등에 의해 한번 잘못되었을 경우에는 그 잘못된 영향이 후손에까지 미치게 됨은 물론, 이를 옛날로 환원하여 새로이 시작하게 만드는 것이 거의 불가능하다. 또한 토지 表面의 토양을 파괴하는 것은 단시간에 이루어질 수 있지만, 파괴된 토양을 재생시켜 生態界가 제 자리를 잡을 수 있기까지에는 수많은 시간이 소요된다.

또한 토지로 인해 문제가 한번 발생하면 시간이 흐름에 따라 악화되기 쉽고 이를 해결하는 일이 점차 어려워지는 특징을 가지고 있는데 이를 토지문제의 惡化性이라고 표현할 수 있다. 예를 들어 집을 지을 토지가 필요한 시기에 공급되지 못하면 양적 및 질적인 측면에서 주택문제를 유발하게 되고, 토지 값이 적정하게 유지되지 못하며, 각종 산업 및 경제전반 특히 주택공급 등에 차질을 가져오게 된다.

토지문제의 持續性이란 토지문제가 시간이 지남에 따라 중단되지 않고 문제로 계속 남게 되는 것을 의미한다. 예를 들어 도시 성장이나 도시기능의 쇠퇴는 새로운 양상의 도시문제를 惹起시키

며, 토지에 대한 수요증대를 토지공급의 한정성과 연결하여 판단할 때, 토지수급의 불균형 현상을 계속적으로 나타나게 할 뿐 아니라, 주거의 질적 수준향상을 비롯한 주택공급 문제를 지속적으로 제기하게 되는데, 이는 토지문제의 지속성에서 비롯되는 것이라고 할 수 있다.

위와 같이 토지가 가지고 있는 生産要素나 자산으로서의 복합적 성격과 固有의 속성 그리고 토지시장의 구조적 결함 및 외부효과의 존재 등에 의해서⁵⁾ 시장기구를 통한 토지자원의 효율적 배분이 어려워지며, 부의 衡平을 악화시킬 수 있기 때문에 공공복리적 차원에서 토지소유와 이용에 있어서의 공공개입의 당위성이 제기되고 있다.

토지가 가지고 있는 가치는 자본 투자와 마찬가지로 토지의 이용으로부터 얻게 되는 未來期待收益의 현재가치에 의해서 결정된다. 토지는 총공급량이 제한되어 있어 산업화와 도시화에 따른 토지수요가 증가하면 그 가치는 상대적으로 상승할 수 밖에 없어 토지가격은 주로 수요에 의해 결정되는 특징을 가지고 있다. 따라서 토지로부터 얻게 되는 이득은 토지의 상대적인 초과수요에

5) 南韓의 사회와 경제가 겪고 있는 심각한 문제들의 많은 부분이 土地問題로부터 비롯되고 있음을 지적할 수 있다. 토지투기가 南韓의 극심한 빈부격차의 주원인이다. 地價가 폭등함으로써 賃金과 物價가 상승하고 거대한 불로소득이 소수에게 집중됨으로써 빈부격차를 확대시켰다. 지가의 폭등은 대외적으로도 競爭力을 떨어뜨려 무역수지를 악화시키고 경제성장이 난관에 부딪히게 한다. 또한 도로나 항만과 같은 社會間接資源의 擴充을 어렵게 함으로써 대외교역과 成長을 어렵게 하는 것이 사실이다. 김태동·이근식 공저, 「땅 투기의 대상인가 삶의 터전인가 - 한국 토지문제의 실상과 해결방안-」 (서울: 비봉출판사, 1990).

의해서 얻게 되는 이득이라고 할 수 있다. 토지에 대한 超過需要는 지가의 급속한 변동을 가져오고 이것이 다시 자본이익의 급격한 상승을 초래함으로써 자본시장의 不均衡에 따른 심각한 경제·사회문제를 야기할 수 있다.

3. 土地思想

토지에 대한 사상 내지 철학은 정치, 사회, 경제철학 또는 체제에 따라 서로 다르게 발전하여 왔으나, 각국 토지제도의 기초가 되고 있는 토지사상은 대체로 세가지로 나누어 살펴볼 수 있다.

첫째, 自由主義 사상으로 토지를 하나의 상품으로 이해하여 토지의 사유와 거래의 自由를 인정하는 것이며

둘째, 社會主義的 사상으로 토지를 생산수단으로서 그 사유를 허용하지 않는 사상이다.

셋째는 改良主義的 사상으로 토지의 사유를 인정하면서도 토지사유제도가 초래하는 사회적 폐해를 점진적으로 개선하고자 하는 토지사상이라고 할 수 있다.

가. 自由主義的 土地思想

자유주의적 토지사상은 정치적으로는 자유방임주의, 경제적으로는 자유시장경제원리와 그 궤를 같이 하는 사상으로서 資本主義 경제질서하 토지에 대한 근본적인 철학이다.

자유주의적 토지사상에서는 토지가 생산수단임에도 불구하고 하나의 상품으로 이해하고 있다. 따라서 ①토지를 私有財産의 형태로 소유할 수 있는 자유를 제도적으로 보장하거나, 토지소유에 제한을 두지 않으며, ②토지의 自由去來를 허용하고 있다.

자유주의적 토지사상의 기원은 로마법에서부터 찾을 수 있는데, 로마법은 토지소유를 개인주의적 권한으로서 간주하여 토지소유권을 土地使用(usus), 토지로부터의 收益(fructus), 土地處分(abusus) 할 수 있는 토지의 전면적 지배권으로 파악하였다.

자유주의 토지사상은 로마법 이외에도 버지니아 權利章典(1776년)이나 프랑스 人權宣言(1789년)을 통해 법적 제도화가 이루어졌다. 즉 토지소유권을 자유, 독립과 같이 신성 불가침의 권리로서 인정하였다.⁶⁾

사유재산제의 인정 근거에는 일반적으로 인간성 이론과 사회적 기능 효용론 및 노동에 의한 소유이론 등이 있다.

인간성 이론은 자유로운 인간이 그의 인격적 자유를 실현하고, 자기책임으로 그의 삶을 스스로 꾸려나가는 기초로서 사유재산제가 보장되어야 한다는 논리로부터 출발하고 있다. 사회적 機能效用論은 사유재산제의 보장은 사회의 존립을 보장하고 사회의 福祉나 부를 증대시켜 궁극적으로 사회구성원의 행복을 증진시킨다는 데 근거하고 있다. 노동에 의한 소유이론은 자신의 노동을

6) 프랑스 인권선언 제17조에는 다음과 같이 표현되어 있다. “所有權은 불가침적이고 신성한 權利로서 法律에 의하여 공적필요가 명백히 인정되고 미리 정당한 補償을 지급한다는 조건하에서가 아니면 누구도 그 權利를 빼앗길 수 없다.”

통해서 만든 것은 무엇이든 자기의 소유로 할 수 있다는 주장에 기반을 두고 있다.

자유주의적 토지소유권은 토지를 하나의 상품으로 인정하여 자유로운 토지거래를 가능케 하고, 사유재산에 대한 제도적 보장에 따라 자유롭고 무계약적 토지소유권 개념을 創出, 富의 경이적 증대를 가져옴으로써 근대시민사회의 기본사상이 된 것이 사실이다. 그러나 다른 한편으로는 사회적 不平等과 계급형성의 원인이 되었으며, 人間疎外와 인간으로 하여금 도덕적으로 사악한 인간성을 갖게 함으로써 인간의 비인간화를 초래하기도 했다. 또한 계급갈등, 경제적 공황, 제국주의적 침략 등의 사회적 문제를 유발시키기도 하였다.

특히 토지소유의 獨寡占 현상을 초래하고 土地投機를 발생시킴으로써 토지의 비효율적 이용문제를 발생시켰으며, 토지분배가 왜곡됨으로써 자본주의가 토지독점 자본주의로 발전하는 데 기여한 것도 사실이다.7)

나. 社會主義的 土地思想

사회주의적 토지사상에서 토지는 일반상품이 될 수 없으며 국가소유하에 두어 관리하는 생산수단이다. 개인은 다만 이를 이용

7) 토지독점 현상은 특히 라틴 아메리카 제국에서 흔히 볼 수 있는 라티퐁디움(Latifundium)과 같은 대토지소유 형태를 낳게 되는 결과를 초래하였다.

할 수 있을 따름이다.

이와 같은 토지사상의 근거에는 사유재산제로 인한 사회적 副作用, 예를 들어 빈부격차, 인간소외, 계급착취 등의 사회문제를 是正하여 진정한 사회주의 내지 공산주의 사회를 이룩하려는 의도가 자리잡고 있다. 즉 사유재산제에 의해 발생하는 인간소외를 지양함은 물론, 사유재산제와 연계된 모든 불평등한 사회문제를 철저히 소멸시키자는 것이다.

그럼에도 불구하고 토지소유권 그 자체를 완전히 없애버리자는 것이 아니며 토지에 대한 사적인 소유권을 부인하는 대신, 국가 소유권을 인정하는 것이다.

사회주의적 토지사상하에서는 국가가 토지의 소유권을 독점하므로 개인은 토지의 사용권·수익권만을 갖게 된다. 토지거래도 사용·수익권의 거래에 한해 국가 승인을 받아야만 가능하게 하고 있다.

사회주의적 토지사상에 근거한 토지소유형태는 국가에 따라 큰 차이를 나타내나 일반적으로 ①生産手段에 대한 사회주의적 소유권(socialist ownership)⁸⁾과 ②消費財에 대한 개인적 소유권(personal ownership) 및 ③사회주의체제로의 전환 이전에는 인정되었으나 사회주의로 전환후 그대로 남아있는 생산수단에 대한 私所有權(private ownership) 등 세가지로 나눌 수 있다.⁹⁾

8) 社會主義 소유권은 다시 國家社會主義 소유권(state socialist ownership), 集團的 組織體가 소유의 주체인 집단적 사회주의소유권(socialist ownership of cooperatives), 社會組織이 소유권의 주체가 되는 사회조직체의 所有權(ownership of social organization)으로 세분되고 있다.

9) Viktor Knapp, "Property and Trust: Structural Variations in Property Law,"

한편, 사회주의적 토지소유제도를 통해 토지분배의 평등사회는 이룩할 수 있으나 생산능력의 저하로 인한 생산량의 절대부족현상이 초래되는 것이 일반적 현상이다. 또한 계획경제에 따른 막대한 人的·物的 관리비용이 발생함을 알 수 있다.

다. 改良主義的 土地思想

개량주의적 토지사상은 私有財産制가 안고 있는 사회적 모순을 사회주의 혁명과 같은 방법에 의해서 일시에 제거하는 것이 아니라, 점진적 방법에 의해 토지에 관한 정의로운 제도를 수립하고자 하는 토지사상이다.

개량주의적 토지사상은 自由主義的 토지사상에 바탕을 두고 토지가 갖는 다면적 특성을 고려하여 사유재산제를 유지하면서도 그것이 갖는 문제점을 국가가 調整·規制함으로써 토지자원의 균형적인 배분과 토지이용의 효율성 및 토지거래의 정상화를 이룩하여 이상적인 토지질서를 확립하는 것을 목표로 하고 있다.

이와 같은 사상에 의하면 토지는 商品이기 때문에 토지에 대한 사유재산제가 보장되나, 토지가치의 형성이 토지 소유자의 노력에만 의한 것이 아니라 사회체제에 의해서도 기인하는 것이기 때문에 토지가치의 증가부분은 사회로 환수되어야 한다는 주장이 제시되고 있다. 즉 不勞所得의인 토지증가분을 사회에 환원시킴

Max-Planck Institut für Ausländische und Internationales Privatrecht,
International Encyclopedia of Comparative Law, p. 46.

으로써 토지자원 배분의 형평성을 도모하고 토지투기를 根絶하여 토지의 효율적 이용을 증대시키는 것이다.

이와 같은 개량주의적 토지사상은 社會民主主義 또는 페비안사회주의의 이념적 기반위에서 등장하였는 바, 이의 대표적인 사상가로는 헨리 조지¹⁰⁾ 를 들 수 있다.¹¹⁾

헨리조지는 인간이 소유할 수 있는 유일한 대상은 勞動에 의한 생산 뿐인 것으로 생각하고 토지를 “創造主의 선물로서 인간 모두에게 귀속하는 것”으로 보고, 인간은 단지 수탁자로서 占有할 수 밖에 없다는 판단을 하였다. 따라서 토지는 노동의 산물이 아니기 때문에 사소유권이 성립될 수 없다고 보았다. 그리고 토지는 소유하는 데 의미가 있는 것이 아니라 토지를 이용하는 데 더 큰 意味를 부여했다.¹²⁾

헨리 조지는 토지사유와 토지독점으로 인한 사회 빈부격차의 갈등문제를 토지의 강제적 沒收를 통한 국유화 조치에 의해 해결할 것이 아니라, 보다 민주적인 온건한 방법으로 해결하여야 함을 주장했다. 다시 말해 토지가치가 토지소유자의 개발투자에 의하지

10) Henry George, *Progress and Poverty* (New York: Robert Schallenberg Foundation, 1979) 참조.

11) 이 밖에도 손문의 토지사상, 英國勞動黨의 토지사상, 우리나라의 土地公概念 등을 개량주의 토지사상으로 칭할 수 있다.

12) “토지는 創造主가 인간에게 준 것이므로 인간 모두는 土地를 이용할 수 있는 자연적인 權利를 갖고 있다. 그것은 인간이 공기를 마시는 것과 마찬가지로 자명한 진리이다.” George W. Bishop Jr., “The Message of Henry George: A Social Philosopher’s Indictment of Monopoly and Privilege as Causes of Poverty,” *The American Journal of Economics and Sociology*, vol. 34, no 2, 1975, p. 137ff.

않고 사회·경제의 발전으로 증가하였을 경우에는 그 증가분을 사회에 환수시키는 방법을 통해 토지문제를 해결하고자 하였다.

따라서 토지 그 자체를 매수하거나 몰수할 것이 아니라, 토지소유권을 인정하면서도 소유권의 핵심인 지대(land rent)의 몰수를 주장하였다.¹³⁾ 이를 제도적으로 뒷받침하기 위해 토지 단일세(single tax)를 주장하였는데, 이 토지 단일세는 특정 세목을 의미하는 것이 아니라 토지증가에 대한 세목만을 두고 그 외의 세목은 완전히 철폐하는 것을 의미하였다.

13) 헨리 조지는 地代를 노동에 대한 부담으로 파악하여 인간이 勞動을 하는 동안 지대는 계속해서 빠져 나가기 때문에 지대의 사유화는 일종의 절도행위나 마찬가지로, 이 세상에 태어나는 어린이에게서 天賦的인 권리를 빼는 행위로 파악했다. 지대는 토지에서 자연히 생기는 것도 토지소유자의 행위에 의해서 생기는 것도 아니라 사회전체에 의해 創出된 가치를 대표하기 때문에 반드시 社會化되어야 함을 주장했다. 지대의 사회화를 위해서 헨리 조지는 土地價値稅의 실시를 제시하였는데, 토지로부터 발생하는 地代를 세금으로 환수하게 하였다. 토지가치세의 실시를 통해 헨리 조지는 기업에 부담이 되는 세금을 경감시킬 수 있으며, 財貨와 用役의 가격이 하락하게 될 것으로 보았다. 또한 土地로부터 생기는 이익이 거의 또는 전혀 없기 때문에 자금순환의 흐름을 단절시키고 經濟 不均衡을 초래하는 토지투기행위가 근절될 수 있을 것으로 보았다. 그밖에도 토지를 구입하기 위해 고액의 費用을 들일 필요가 없게 되고, 土地保有로 인한 부담이 토지 이용을 적극화하게 된다고 보았다.

第三章 土地所有制度 改編事例: 舊東獨地域の 土地財産權 處理

사회주의체제는 토지와 生産手段의 사적소유가 모든 불평등과 惡의 근원이 되기 때문에 이를 억제하기 위해서는 재산의 사적소유가 공동소유로 대체되어야 한다고 보았다. 그럼에도 불구하고 사회주의는 절대적 빈곤이란 결과만을 초래하였을 뿐, 인간의 삶의 질을 개선시키는 데에는 실패한 채 종언을 고하였다.

따라서 기존에 사회주의 체제를 견지하였던 국가들은 이제 자유민주주의 시장경제질서를 수용하고 생산수단의 脫國有化를 이룩하는 것이 절대적 빈곤에서 벗어나 주민생활의 질을 높일 수 있는 유일한 방안으로 판단하고 있다.

탈국유화란 과거 유일한 경제주체였던 국가가 경제적 의사결정의 주도권을 민간부문에 移轉하는 것을 의미하는 것으로서, 모든 경제 부문에 私有財産制度가 이식되는 것을 전제로 하고 있다.

그런데 사회주의 국가들이 자유민주주의적 시장경제질서의 전제인 사유재산제도를 수용하는 데 있어서 대두된 문제들 중에 과거의 國有財産을 어떤 원칙하에 민간부문에 이전시킬 것인가, 다시 말해 사회주의 확립과정에서 몰수되어 국유화된 토지·건물·기업 등을 어떻게 처리해야 할 것인가가 가장 중요한 문제로 부각되었다. 그 중에서도 몰수되었던 재산가치에 대한 원소유자의 권리를 어떻게 처리해야 할 것인가가 핵심적인 문제로서 논란의 대상이 되었다.

「탈국유화」와 관련하여 해결해야 하는 문제는 다음과 같은 세 가지로 정리될 수 있다.

첫째, 당해 國有財産이 어떤 원인에 의해 국유화되었으며, 그것이 민간부문으로 이전될 경우 경제에 미치는 영향이 어떠한가 하는 문제로서 넓은 의미에 있어서 사유화의 일반적인 방법을 결정하는 문제라고 할 수 있다.

둘째, 몰수되었던 재산가치를 어떠한 방식으로 원소유자에게 原狀回復¹⁾시킬 것인가 하는 문제로서 원물반환 또는 보상 중 어떤 방식을 택할 것인가하는 문제이다.

셋째, 「再私有化」에 따라 토지보상이 된 후에도 국유상태로 남아있는 재산의 사유화를 어떤 방법으로 추진할 것인가 하는 문제이다.²⁾

이 중에서도 두번째 제시한 몰수재산처리는 사회주의의 체제전환과정에서 반드시 거쳐야 할 과정으로서, 자유민주주의적 법치 국가체제의 확립이라는 측면에서 특별한 정치·경제적 의미와 법률적 의미를 갖는다.

본 연구에서는 사회주의 토지제도의 개편사례로서 東西獨 통일에 따른 구동독지역의 토지사유화문제를 들어 고찰하고자 한다.

舊東獨 地域의 토지사유화는 헝가리나 체코 또는 폴란드 등의 동유럽 국가와 같이 사회주의 자체적인 체제전환에 따른 토지제

-
- 1) 「원상회복」의 개념은 경우에 따라 원물반환과 同一한 의미로 사용되기도 하나, 본 연구에서는 원물반환·보상을 포괄하는 概念으로 사용한다.
 - 2) 이를 「협정의 사유화 문제」라고 할 수 있다.

도 개편이 아니라 구서독의 자본주의와의 체제 단일화에 의한 토지 사유화였다. 따라서 이와 같은 양체제간의 단일화에 따른 토지사유화라는 측면에서 향후 남북한 통일에 의한 북한지역의 토지사유화에 많은 시사점을 줄 수 있을 것으로 판단된다.

즉 구동독의 경우에는 구서독의 제도가 그대로 移轉適用되었다는 점에서 토지제도개편과 관련하여 염두에 두어야 할 점들을 제시하고 있다.

1) 舊東獨의 土地所有制度 概觀

구동독의 소유권은 헌법상 사회주의적 소유권(sozialistisches Eigentum)(동독헌법 제10조)과 개인소유권(individuelles Eigentum)(동독헌법 제11조)으로 나뉘어진다.

사회주의적 소유권은 다시 그 형태에 따라 國家所有라고 할 수 있는 전사회적 인민소유권(gesamtgesellschaftliches Volkseigentum: 동독헌법 제12조),³⁾ 근로자집단의 협동조합적 공동소유권(genossenschaftliches Eigentum werktätiger Kollektive: 동독헌법 제13조)⁴⁾ 및 인민의 사회적 조직의 소유권(Eigentum gesellschaftlicher

3) 全社會的 인민소유권의 법적 주체는 ‘국가라는 형태로 조직된 사회(die als Staat organisierte Gesellschaft)’이다. 국가는 國有企業 또는 다양한 형태의 권리담당자를 통하여 소유권으로부터 나오는 사용·수익 및 처분권한을 행사한다. 人民所有權의 객체는 모든 지하자원, 광산, 발전소, 댐, 저수지, 대륙붕 매장물, 産業體, 은행, 보험회사, 도로, 鐵道, 선박 및 항공교통, 郵便 및 전신 등이 포함된다. 인민소유권의 객체에는 사실상 제한이 없으며, 인민소유화된 분야는 東獨經濟 전체를 포괄하였다.

4) 인민 소유권 다음으로 社會化 정도가 높은 소유권 형태로서, 社會主義

Organisation der Buerger)⁵⁾으로 세분화된다.

個人所有權은 소규모 수공업(kleine Handwerksbetriebe) 또는 영세영업자(kleine Gewerbebetriebe)의 생산수단에 대한 사소유권(Privateigentum)(동독헌법 제14조)과 소비재에 대한 개인적 소유권(persönliches Eigentum)⁶⁾으로 다시 나누어진다.

인민소유권은 사회주의적 소유권의 최고형태로서 生産手段이 전인민의 소유하에 있음을 의미하며 1945년에서 1949년 사이에 土地改革 및 일련의 사회화 조치에 의해 확립되었다. 인민소유권은 국가가 소유하지만 그 관리 및 운영은 國家機關, 기업소 등의 관리자(Rechtsträger)가 담당하였다. 따라서 인민소유권에 대한 등기도 소유자인 국가와 관리자가 함께 함으로써 인민소유권 제도를 확립하였다.⁷⁾

的 소유권에 포함되지만 소유권이 전체국민(국가)이 아닌 特定한 노동자단체로 사회화된 것이다. 그러나 당해 勞動者團體에 소속된 노동자들 자체가 법적주체, 즉 소유자가 되는 것은 아니며, 소유자는 법인으로서의 協同組合이다. 협동조합 공동소유권은 農業經濟分野에서 가장 두드러지게 나타나는 소유권 형태로서, 농업생산협동조합(landwirtschaftliche Produktionsgenossenschaft: LPG), 원예생산협동조합(gaetnerische Produktionsgenossenschaft: GPG) 및 소비협동조합(Konsumgenossenschaft: KG), 노동자주택건설조합(Arbeiterwohnungsbaugenossenschaft: AWG) 등이 있다.

- 5) 사회조직 소유권은 經濟的 목적에 직접적으로 기여하지 아니함으로써 社會化 정도가 가장 약한 사회주의적 소유형태로서 당해 조직의 정치적, 사회적, 학문적, 문화적 및 기타 課業의 수행을 위하여 인정되고 있다. 이와 같은 所有權의 주체가 될 수 있는 사회적 조직에는 독일사회주의통일당(SED), 제후정당(Blockparteien), 자유독일노동자연맹(Freie Deutsche Gewerkschaftsbund: FDGB) 등이 있다.
- 6) 여기에는 주택의 個人所有가 인정되었으며, 개인적인 소유권의 讓渡 및 相續이 가능하였으나, 사회적 이익에 상치될 수는 없었다.
- 7) 金相容, "구동독의 토지제도," 「토지연구」(서울: 국토개발연구원, 1993. 9~10), p. 127.

사회주의에서 토지소유권형태는 생산관계(Produktionsverhältnis)에 의해 결정된다고 보고 생산수단에 대한 私所有權을 廢止하고, 국가, 협동단체의 소유권을 기본적인 소유형태로 보았다.

구동독도 토지에 대해 사회주의적 소유권제도를 확립하였으나, 농민에게 분배된 농지에 대해서는 형식적이었지만 私所有權을 인정하였으며 소규모 수공업자 및 영업활동에 대해서는 생산수단의 사소유권을 인정하였다.

토지의 경우에는 특히 국가기관이나 기업소 등의 관리자가 직접 국가소유토지를 이용하거나, 이용계약을 체결할 경우 타기관도 국유토지를 이용할 수 있게 하였다. 그밖에도 국가소유토지에 대해 국가기관이 아닌 타인이 이용권을 설정할 수 있게 하였는데, 이 경우 이용권 기간을 제한하거나 제한하지 않을 수 있었으며, 이용에 댓가도 無償 또는 有償으로 설정하여 이를 등기부에 등기할 수 있게 하였다.

또한 토지소유권은 구서독에서와 같이 토지에 固着된 물건에 대한 地上權까지 포함하고 있었으며, 지상건물 또는 시설에 대해서는 토지로부터 독립된 소유권을 가질 수 있도록 법으로 규정하였다. 토지소유권에 공통적으로 적용되었던 법규는 민법, 토지거래법, 토지문서법, 토지등기절차법, 택지법, 보상법 등이 있었다.

農地의 경우에 있어서는 후술하는 바와 같이 1952년부터 집단농장(농업생산협동조합)을 만들어⁸⁾ 농민들로 하여금 소유토지를

8) 협동농장의 토지별 구성은 一般的으로 국가소유의 국유지를 비롯한 협

가지고 집단농장의 구성원이 되도록 하였던 바,⁹⁾ 반입된 토지는 협동농장 구성원의 소유임을 규정(협동농장법 LPG-Gesetz 제19조) 하였으나 토지의 賣買, 分割, 賃貸, 擔保提供 등은 일반적으로 禁止되었다.¹⁰⁾

반면, 구성원에 의해 협동농장에 반입된 토지에 대해서는 포괄적인 이용권 및 우선취득권(Vorerwerbsrecht)을 부여하고 토지이용 및 경작의 결정 및 변경, 개량, 도로망 및 하천망의 構築, 건물건축, 자연자원의 取得, 토지의 住居 또는 庭園으로의 이용 등을 가능케 하였다.

한가지 재산권과 관련하여 특기할 만한 것은 舊東獨 주민으로서 舊西獨 또는 해외로 이주한 자의 토지 및 기타 재산이 몰수되지 않고 구동독 정부에 의해 관리되어 왔다는 사실이다.

1953년 6월 10일 이후 구동독을 移住한 자의 토지소유권은 그 사람이 지명한 대리인이나 국가공증인에 의해 임명된 부재자 재

동농장구성원이 반입하거나 협동농장 자체가 買受 또는 贈與받은 농지로 구성되는 경우가 많았다.

- 9) 협동농장의 構成員이 소유한 또한 반입한 토지의 양에 따라 생산물 분배를 받는 것이 아니라 노동에 따라 분배받았는데, 초기에는 협동농장 수입의 60%는 勞動에 따라, 나머지 40%는 搬入한 토지의 규모에 따라 분배받도록 규정하였으나, 1977년부터 토지반입량에 의한 분배원칙이 무너졌으며 1982년 협동농장법에서는 노동에 따라 分配할 것을 명문화하였다. 이는 협동농장의 國營農場化를 의미한다.
- 10) 구동독에서 전혀 토지거래가 없었던 것은 아니었으며, 국가소유권에서 협동단체소유나 그 반대의 경우 所有權의 讓渡가 일어날 수 있게 하였다. 그러나 소유권 양도에는 조건과 기한을 부여하지 못하게 하였을 뿐만 아니라 국가의 土地去來許可를 받아 공정증서로 작성되어 登記가 이루어지도록 하였다. 김상용, 앞의 논문, p. 133.

산관리인(Abwesenheitspleger) 혹은 기타 신탁관리자(Treuhänder)에 의해 관리될 수 있도록 하였다.¹¹⁾ 따라서 1953년 이후 해외로 이주한 者가 구동독으로 다시 돌아왔을 경우 신청에 의해 農地를 반환하였으며, 신청이 없을 경우에는 협동농장이 無償으로 이용할 수 있게 하였다.

2. 舊東獨 地域의 土地財産權 問題

가. 蘇聯占領下에서의 土地 沒收措置

독일은 제2차 세계대전까지만 해도 토지가 少數의 대지주에 집중되었던 국가로서 100ha 이상 토지소유 地主들이 토지몰수의 주요대상이 된 農地의 3분의 1 이상을 소유하고 있었다.

1945년 5월 8일 독일군의 무조건 항복과 함께 독일은 4개 전승국의 점령하에 놓이게 되었다. 蘇聯은 구동독을 점령한 뒤 곧 바로 蘇聯軍事行政府(Sowjetische Militäradministration: SMAD)를 구성하고 구동독지역을 사회·정치적으로 변화시키기 위해 군사행정부의 명령과 각주 헌법을 발동, 1945년 10월 농업 및 공업분야¹²⁾

11) Klaus Heuer, *Grundzüge des Bodenrechts der DDR, 1949~1990* (Hamburg; C.H.Beck, 1991), p. 76. 김상용, 앞의 논문, p. 134에서 재인용.

12) 産業에 대한 국유화조치는 1946년 소련군정명령 제64호에 의해 시작되었다. 「전범 내지 나치 협력자들의 기업을 국유재산으로의 양도에 관한 법률」에 의해 國有化가 진행되었다. 이에 대한 자세한 고찰은 토지에 국한된 본 研究의 범위를 초월하므로 생략함. 이에 대해서는 Deutsches Institut fuer Wirtschaftsforschung, *Handbuch DDR-Wirtschaft* (Hamburg; Rowohlt Taschenbuch, 1984), p. 33ff. 참조.

에 걸쳐 광범위한 몰수조치와 함께 土地改革을 단행하였다.¹³⁾

몰수조치¹⁴⁾의 첫단계는 소위 「民主的 土地改革(demokratische Bodenreform)」을 베를린의 소련점령지역¹⁵⁾을 제외한 소련점령지역 3개주 및 프로이센지역에서 실시하는 것이었다.

토지개혁의 주대상은 첫째, 戰犯 또는 戰爭責任者로 분류된 자들이 소유한 총 12만ha에 달하는 농·임업용 토지와 그 지상건물, 가재도구 및 기타 농업재산 일체를 몰수하고 둘째, 나치정권과 連累됨에 관계없이 100ha 이상되는 7,000명 이상의 대지주 소유토지인 약 250만ha의 농·임업용 토지와 총 50만ha에 달하는 國有農地를 몰수하는 것이었다.

이렇게 하여 1948년말까지 총 322만5천여ha가 몰수되었는데¹⁶⁾, 이중 220만ha는 농업용 토지였으며 100만ha는 임업용 토지였다.

- 13) 소련점령군에 의한 무보상몰수는 重工業, 주요 中小企業, 鑛業, 銀行業, 신용협동조합, 보험업 및 전기산업 부문을 대상으로 이루어졌는 바, 한편으로는 生産手段의 국유화를 위하여, 다른 한편으로는 蘇聯의 전쟁피해 배상욕구를 충족시키기 위해 행해졌다.
- 14) 沒收란 보상이 이루어지지 않은 채 所有形態의 근본적인 토대, 생산수단 등을 박탈하는 것을 의미한다. 즉 지금까지의 사적 財産權을 국가, 특히 공공기관 또는 集團의 조직의 公共財産으로 양도시키는 것을 말한다.
- 15) 베를린에는 전승 4개국의 대표로 구성된 聯合軍 사령부가 설치되어 있었고, 연합군사령부의 결정에는 연합군통제위원회와 마찬가지로 만장일치가 적용되었기 때문에 동베를린 지역에서의 소련점령군의 몰수작업은 당초 의도한 目標대로 관철되지 못하다가 1948년 6월에 시행된 貨幣改革過程에서 연합군사령부의 나머지 3개국에 협력을 한 댓가로 동베를린에서의 몰수작업을 진행할 수 있게 되었다.
- 16) 이의 77%는 대지주들의 所有였으며, 나머지 23%는 나치전범자 또는 국가기관 및 政府소유였다.

그러나 토지개혁의 대상이 된 면적은 전체 농지 및 山林의 약 36%였다.

몰수된 토지는 土地基金(Bodenfonds)으로 일단 흡수되고 그중 1/3은 국유기업 설립을 위하여 국가소유로 이전, 국영농장으로 재편되었으며, 나머지 2/3는 약 50만호의 農家에 해당하는 544천여 명의 신규농민, 小農과 土地를 소유하고 있지 아니한 농민, 농업노동자, 이주자, 피난민 등에게 4ha 이내에서 무상분배하였다.¹⁷⁾

이렇게 분배된 토지는 총 210만ha에 달했으며, 1952년부터 만들기 시작한 농업생산협동조합(landwirtschaftliche Produktionsgenossenschaft: LPG)에 納入하는 형식을 거쳐 대규모 집단농장을 형성시키는 데 기여하였으며 농민은 형식상 소유자로서 농업생산조합의 구성원이 되었다.

無償分配한 토지를 제외한 나머지 토지는 모두 국가소유(Volkseigentum)로 이전되었다.¹⁸⁾

토지를 분배받은 농민은 앞서 언급하였듯이 토지수여증서를 받아 그 소유권을 등기부상에 登載할 수 있었으나 토지소유권의 讓渡, 押留, 賃貸, 分割, 擔保設定은 불가능하였다.¹⁹⁾

17) 무상분배된 50만명 중에는 119,000명이 농민이었으며, 83,000명은 피난민이었다. Hermann Weber, *DDR Grundriß der Geschichte 1945-1990* (Hannover: Fackelträger, 1991), p. 34.

18) 1945년에서 1948년까지 몰수된 土地와 敎會를 제외한 주(Land), 군(Kreise), 지방자치단체(Gemeinde), 기타 공공단체가 소유하는 토지는 모두 國家所有(Volkseigentum)로 이전하였다. 그 결과 1949년까지 구동독 전체경제력의 반이상이 국가소유하에 놓이게 되었으며 中央執權의 관리하에 놓이게 되었다.

19) 농민의 토지취득은 前所有者로부터의 승계취득이 아닌 원시적 취득으

이와 같이 구동독에서 실시된 토지개혁은 1918년 구소련내에서 시행한 토지의 전면적인 국유화와는 그 성격을 달리한 것이었다고 할 수 있다. 구소련은 1917년 볼셰비키 혁명에 의해 공산당이 집권을 하자 곧 바로 1918년 無償으로 토지의 전면 國有化措置를 단행하였으나, 구동독지역에서는 100ha이상의 토지를 몰수하고 농민에게 분배하여 농민이 분배받은 토지에 대한 사유권(Privateigentum)을 인정하였다. 물론, 농민의 사유권이 된 토지는 이용권에 불과하였지만, 토지에 대한 사유권을 전면적으로 부인하지 않았으며, 등기까지 하게 한 점에서 특징적이라고 할 수 있겠다.

나. 舊東獨政權下에서의 土地 沒收措置(1949-1989)

1949년 10월 7일 정권수립 이후 구동독 정부는 사회정치적 개혁을 위해 생산수단 및 부동산에 대한 無補償 몰수를 진행하였다.²⁰⁾

농지를 포함하여 기업재산에 포함된 토지 및 기업의 생산활동과 직접 관련이 없는 주거용 건물과 대지에 대해서도 거래제한

로서 기존의 물적부담은 모두 소멸되었다고 할 수 있다.

- 20) 무보상 沒收와 소유권 및 기타 재산에 대한 몰수유사조치는 ①동독탈출자 및 비귀환자, ②1945년 5월 8일 이전에 이미 구서독지역 또는 구서베를린지역에 주소 또는 주거를 갖고 있던 獨逸國籍者(이주자), ③1953년 6월 11일 이전에 관할관청의 허가를 받고 합법적으로 구동독 또는 구동베를린지역을 떠난 독일국적자(이주자) 및 ④外國人들을 대상으로 실시되었다. 법무부, 「통일독일·동구제국 몰수재산처리 개관」, (서울: 법무부, 1994), p. 97.

및 임대료를 통제함으로써 사용·수익·처분권을 제한하고 장기적으로는 財產權의 포기·헌납 등의 방법을 통해 강제국유화를 추진하였다.²¹⁾

동독 건국헌법 제23조에 “수용은 공공복리를 위한 경우에 한하여 가능하며, 법적 근거와 적절한 보상이 수반되어야 한다”라고 명시하고 있었으나, 구동독은 이 원칙을 법률유보하에 들으로써 입법자가 무보상 몰수할 수 있는 길을 열어 두었다. 그리고 동헌법 제24조 제3항, 제5항, 제25조에서 소련군 점령기간 중에 단행된 몰수에 대해서는 事後的으로도 보상하지 않는다는 원칙을 명문화하였다.

1952년 7월 동독 정부는 독일사회주의 통일당 제2차대회에서 ‘사회주의의 계획적 건설을 위해 완전 자발적 기초’위에서 營農集團化를 결의하고 농민들의 토지에 대한 사적 소유권은 보장하면서²²⁾ 私營農을 농업생산협동조합(landwirtschaftliche Produktionsgemeinschaft)에 강제 가입시키는 방법으로 農地改革을 단행하였다.²³⁾

농업집단화 결과 1960년까지 전체 농지의 1/3이 農業生産協同組

21) 1972년 2월 8일의 독일사회주의통일당(SED) 정치국 결정 및 동년 2월 9일 동독 각료회의 의장단 결정에 의해 中小企業領域에 대한 대대적인 국유화작업을 진행시킴으로써 기업 국유화작업은 거의 완결되었다.

22) 李丞祐, “東西獨統一과 不法清算問題 -未解決 財産問題를 중심으로-,” 許營 編著, 「獨逸統一의 法的照明」 (서울: 박영사, 1994), p. 143.

23) 협동농장에 관한 法適用은 처음에는 1889년 제정된 제2제국의 협동조합법을 적용하였으나 1959년에는 협동조합법(LPG-Gesetz)을 제정하여 시행하였다. Nobert Reich, Hans Christian Reichel, Einführung in das sozialistische Recht (1975), p. 91. 김상용, “구동독의 토지제도,” p. 125에서 재인용.

습에 귀속되었으며,²⁴⁾ 1980년 중반까지는 전체농지의 약 85%가 農業生産協同組合에 편입되었다. 그 나머지 7%는 국가소유로 남아 있었으며, 8%는 개인소유 농지였다.

농업생산협동조합 가입시 편입된 토지의 소유권은 소련군 점령하의 토지개혁당시와 마찬가지로 농민에게 존속케 하였다. 물론 조합의 포괄적 이용권을 우선시 함으로써 실질적인 所有權의 의미는 상실되었으나,²⁵⁾ 소유권 보장은 後日 동서독 통일시 토지제도개편과 관련하여 소유권(반환을 결정하는데 크게 기여한 것으로 판단된다.)

농지에 대한 私的 所有權이 보장된 것은 동독의 농업집단화가 다른 사회주의 국가들과는 달리 진행되었던 데서 비롯되었다고 할 수 있다. 구동독의 경우에 있어서는 국가가 강제적으로 토지 소유권을 박탈하고 이를 集團農場에 편입시켜 共同耕作한 것이 아니라, 소유권을 유지한 채 농업생산협동조합에 토지를 출자하는 형태를 띠었다. 따라서 농업생산협동조합 농지의 약 70%(전체 농지의 67%, 420만ha)가 법적으로 개인소유하에 있을 수 있었다.

한편 구동독 정부하 토지의 개인소유권이 인정될 수 있었던 이유는 토지소유권이 통념적으로 인정된 데서도 있었지만, 舊東獨

24) '농업생산협동조합'에 속한 농가는 0.5ha의 범위 내에서 農地의 個人所有가 허용되었다. 또한 근로자들은 1인당 0.25ha의 개인토지를 소유할 수 있게 하였다.

25) LPG는 農民이 갖고 온 협동농장의 토지 소유권을 인정하였으나 協同農場이 포괄적인 이용권(umfassende Nutzungsrecht)을 가짐으로써 농민들의 所有權은 실제로는 虛有權이 되어 버렸다.

주민이 舊西獨 또는 해외로 이주하면서 남기고 간 토지를 몰수하지 않고 관리하는 정책을 취했기 때문인 것으로 판단된다.²⁶⁾ 앞서 언급하였듯이 1953년 6월 10일 이후 구동독을 떠난 사람들의 소유권은 원칙적으로 그 이전의 상태를 유지하게 하였다.²⁷⁾

농지의 다른 토지에 있어서도 마찬가지로 다른 재산권에 비해 國有化 정도가 상대적으로 낮아, 1989년의 경우 구동독지역 전체 토지 중 국유토지는 약 30% 정도에 불과하였다.

그밖에도 구동독 법령이 토지사용·수익·처분을 제한함으로써 생산수단을 私적으로 소유하는 것이 별다른 의미와 가치를 갖지 못한 데서도 비롯되었다고 볼 수 있다.

3. 舊東獨地域의 土地財産權 處理過程

가. 土地私有化 過程과 政策

구동독지역 토지사유화는 베를린 장벽붕괴(1989.11.9) 2개월후인 1990년 1월 모드로프(Hans Modrov)정권이 통일에 따른 사유화 조치 단행 이전 이미 사회주의 체제를 벗어나기 위한 조치의 일환

26) 이는 統一後 토지에 대한 국가관리의 포기과 함께 원권리자에게 쉽게 返還되어질 수 있을 것으로 판단하여 土地返還決定에 크게 기여하였을 것으로 보여진다.

27) 1945년 5월 8일부터 베를린장벽이 설치된 1961년 8월 13일까지 사이에 동독을 떠난 사람의 수는 270만명, 그 이후부터 1988년말까지 동독탈출자의 수는 20만명, 移住者의 수는 40만명으로 총 330만명에 이르렀다. 법무부, 「통일독일·동구제국 몰수재산처리 개관」, p. 97.

으로 시작되었다.

먼저 구동독정부는 1990년 1월 12일 헌법을 개정하여 생산수단에 대한 사적소유권 금지규정 철폐를 비롯하여 사회주의 計劃經濟體制 개혁을 추진하였다. 이어 1990년 3월 1일에는 95개 콤비나트 소속 총 9,000여개 기업체를 民營化하기 위해 信託管理廳을 설립하여, 구동독 면적의 57%에 해당하는 62,000km²의 토지를 신탁청에 귀속시켰다.²⁸⁾ 또한 國家公安局 건물 및 부동산, SED 재산, 통상관련업체 재산도 신탁청으로 이관시켰다.²⁹⁾

구동독 정부는 토지매각을 위한 평가기준을 마련하였는 바, 토지 시장거래가격이 존재할 경우에는 시장거래가격을, 시장거래가

28) 그러나 실제 국유재산의 私有化 및 재편성을 위한 법률(Gesetz zur Privatisierung und Reorganisation des volkseigenen Vermögens: 일명 신탁관리법)은 1990년 6월 17일 의결되었으며 이에 의해 1990년 7월 1일 信託廳이 주식회사로 전환되었다.

29) 이와 함께 구동독정부는 1990년 3월 7일 「사기업의 설립·활동 및 기업참가에 관한 법률(Gesetz über die Gründung und Tätigkeit privater Unternehmen über Unternehmensbeteiligungen)」을 제정(1990년 6월 28일 개정, 1990년 7월 1일 발효)하여 사적 經濟主體의 활동을 촉진하고, 사기업의 設立 및 資本會社로 조직변경된 기업의 지분취득을 허용함과 동시에 1972년 2월 9일 내각결정에 의해 몰수된 국유기업과 수공업생산협동조합에 대한 원소유자 반환절차를 규정하였다. 이에 따라 원소유자는 동법이 발효된 날로부터 6개월 이내에 管轄官廳에 원상회복을 신청하고, 신청을 받은 관할관청은 신청접수후 3개월 이내에 원상회복조치를 취하도록 하였다. 이 경우 만약 원소유권자가 국유화 당시 국가로부터 매매대금 등을 지급받았을 때에는 지급받은 金額은 반환토록 하였으며, 국유화된 기업을 종전과 같은 형태로 환원할 수 없는 경우에는 대체지분 또는 대체기업의 返還을 청구할 수 있도록 규정하였다. 1990년 6월 28일에는 구동독 민법(Zivilgesetz)를 개정하여(동법률 제20조 삭제) 국가소유토지도 사유토지와 동일하게 讓渡, 押留, 擔保設定을 가능하게 하였다.

격이 존재하지 않을 경우에는 동독경제성이公表한 기준시가를 토지가격으로 평가하였다.

토지의 기준시가는 1985년~89년간 서독지역의 평균지가(평방미터당 85DM)를 근거로 하여 동독의 각주별 특성, 인구집중도 등을 고려하여 결정하였다. 그리고 비슷한 조건에 있는 토지의 거래가 있을 경우, 이를 기준으로 그 다음 회계연도에 토지가격의 事後調整이 이루어지도록 하였다.

통일과정의 급진적인 진전과 함께 제1차 국가조약체결(1990.5.18) 후 동서독 정부는 1990년 6월 15일 沒收財産處理에 관한 기준을 마련하여 이를 「미해결재산문제에 관한 양독정부의 공동성명」(gemeinsame Erklärung der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik zur Regelung offener Vermögensfragen)³⁰⁾으로 발표하였다.

공동성명의 주요 내용은 ①몰수되었거나 국가관리로 전환된 재산은 원칙적으로 원소유자 또는 그 상속인에게 반환하되, ②1945년부터 1949년까지의 소련점령기간 중 점령법 또는 점령고권에 의

30) 共同宣言의 내용은 1990년 8월 31일 체결된 동서독간 「통일조약」 제41조 제1항에 의해 동조약의 구성부분으로 되었으며, 동독의회는 1990년 9월 23일 위 返還原則에 입각하여 몰수재산의 구체적 절차를 규율하는 「미해결재산문제의 처리를 위한 법률」을 제정하였다. 이 법률은 통일조약 발효이후 연방독일 법률의 일부로 되었는데, 이후 구동독지역에서의 新規投資不振 등으로 인한 경기침체가 반환원칙 채택으로 인한 부작용으로 인식됨에 따라 두차례에 걸친 개정작업을 통해 반환원칙이 광범위하게 제한되고 각종 투자자보호규정이 삽입되어 현재에 이르고 있다.

거(auf besatzungsrechtlicher bzw. besatzungshoheitlicher Grundlage)하여 몰수된 재산은 반환에서 제외하기로 하였으며, ③반환대상인 재산가치가 일정한 公共目的에 사용되고 있는 경우와 제3자에 의해 정당하게 취득된 경우에는 예외적으로 반환 대신 보상하는 것으로 하고, 이를 위해 국가적 調整給付(staatliche Ausgleichsleistungen)를 시행할 수 있게 하는 것이었다.³¹⁾

31) 補償 및 調整給付에 관한 중요한 기본방침은 이미 1990년 6월 15일자 공동성명, 그에 기초한 재산법 및 연방헌법재판소의 1991년 4월 23일자 基本原則決定(Grundsatzentscheidung)에 의하여 제시된 바 있으나, 1994년 5월 20일에 독일연방하원, 동년 6월 20일 연방상원에 의해 「미해결 재산문제의 처리를 위한 법률에 의한 보상 및 점령법 또는 점령고권에 의한 몰수의 國家調整給付에 관한 법률안」으로 의결되었다. 그 주요내용은 ①반환이 가능함에도 원소유자가 임의로 이를 포기한 경우 補償請求權은 상실된다. ②반환이 불가능하거나 현재의 처분권자가 반환대상 재산가치를 정당하게 취득한 경우 및 토지재산·농림업재산에 대한 보상액은 1935년도의 단위가치, 즉 과세표준시가의 1.3배로 한다. ③기업재산의 경우에는 乘數를 곱하지 아니한 단위가치를 적용하되 25만 도이치마르크를 초과할 수 없다. ④보상금 지급기일은 1996년 1월로서 특별히 고액인 보상액은 累減한다. ⑤반환시 既 지급받은 負擔調整金(Lastenausgleich)은 환불하거나 보상금액에서 상각한다. ⑥보상기금의 재원은 신탁청, 지방공공단체, 통일조약 제22조에 의한 연방재무관서 등 공공부문의 기부금과 대물가치반환에 따른 부담조정금 환불금으로 調達한다. ⑦특별재산세는 1990년 10월 3일까지의 승수를 곱한 1935년도의 단위가치를 기초로 산정한 후, 3분의 1 또는 장기채무를 공제한 금액으로 賦課하되, 특정한 투자목적이 있는 경우에는 100%까지 단계적으로 감면하고, 납기일은 1996년 1월로서 연방재무관서가 이를 부과한다. 법무부, 「통일독일·동구제국 몰수재산권처리 개관」, p. 127. 보상법에 의하면 補償額은 농지·임야는 1935년도 단위가치의 3배, 2세대 이상 임대주택의 대지는 4.8배, 50% 이상이 택지인 多用度土地는 6.4배, 상업용토지, 2세대용 임대주택의 대지, 택지 50%이하의 다용도토지, 1가구주택 및 지상건물이 있는 토지는 7배, 나대지는 20배, 기업전체 또는 일부는 표준시가의 1.5배, 저축금액 등 개인금융자산의 경우는 당시 몰수액을 2:1로 환산한 도이치마르크로 支給하도록 규정하고 있다. 또한 보상금이 1만DM 이상인 경우 95%까지 누진적으로 삭감하며, 補償

즉 동독주민이 몰수된 토지재산을 선의 취득하였거나, 物權的 用益權을 취득한 경우에는 예외적으로 반환 대신 이를 보상함으로써 임차인과 용익권자가 소유권의 반환 또는 국가관리의 폐지에 의해 영향받지 아니한다는 내용이었다. 따라서 몰수재산이 아닌 토지와 주택에 대한 동독주민의 기존 사용권 및 세입자 보호권은 종전과 마찬가지로 보장될 수 있었다.

〔共同宣言³²⁾의 내용은 1990년 8월 31일 체결하고 1990년 9월 18일 比準한 독일통일조약 제41조 제1항에 의해 동조약 제2항의 구성내용으로 되었으며, 구체적인 내용은 통일조약 부속법률인 “未解決 財産問題處理에 관한 法律(Gesetz zur Regelung offiner Vermoegensfragen)”과 “特別投資에 관한 法律(Gesetz ueber besondere Investitionen in der DDR)에 담고 있다.³³⁾〕

및 調整金을 현금으로 지급하도록 하였던 정부초안 대신 양도가 가능한 채권의 형태로 지급되 늦어도 2010년까지 償還하기로 규정하고 있다. 土地 또는 林野에 한하여 원소유권자는 채권에 의한 보상을 받거나 보상금에 해당하는 토지 또는 임야를 구입할 수 있도록 하였다. 토지임차인 또는 지상에 住宅 또는 建物を 건조하여 통일 당시까지 구동독지역에 거주하였던 자는 당해 토지를 시가로 구입할 수 있으며, 당해 토지의 賃借人 기타 이용권자가 구입을 원하는 경우에는 이들이 원소유권자에 우선하며, 구입가격은 1935년도 단위가치의 3배로 하였다.

- 32) 공동성명 자체는 法的인 효력을 갖지 못한 정치적인 目標에 불과하였다.
- 33) 즉 통일조약 제41조 제2항 제1문은 “특정한 토지나 건물이 긴급하고 구체적인 투자목적에 위하여 필요하며, 企業의 設立에 제공되고, 국민경제적 차원에서 이러한 投資決定의 시행을 촉진할 필요가 있는 경우, 특히 고용기회의 창출 및 확보에 필요한 경우에는 해당 토지나 건물에 대한 소유권반환은 이루어지지 아니한다”고 규정하고 있다. 이에 따라 「동독내 특별투자에 관한 법률」이 제정되었는데 이 법의 要旨는 국유재산으로서 반환청구의 대상인 土地 또는 建물에 대하여 특별한 투자목적이 제시되는 경우에는 재산법상청구권신고령에 의한 신고가 있는

구동독 정부는 「미해결재산문제의 처리를 위한 동서독 정부의 공동성명」에 입각하여 1990년 7월 11일 「財産法上 請求權의 申告에 관한 命令: Verordnung über die Anmeldung vermögensrechtlicher Ansprüche)」을 發效시켜 몰수된 재산 및 국유기업의 원상회복 또는 보상이 이루어질 수 있도록 원소유자들의 권리를 신고하도록 하였다.

동 명령은 신고대상인의 권리범위, 신고자, 신고기간 및 신고의 효력 등을 규정하였다. 신고대상은 ①법령에 의하여 몰수, 국유화 또는 신탁관리되었던 재산가치, ②나치정권에 의하여 強制賣却되었거나 기타 방법에 의하여 상실한 재산가치, ③반법치국가적 형사절차에 의하여 몰수되어 복권법 또는 파기법에 의해 형사판결 또는 형사절차의 심사를 청구한 재산가치, ④管理費用에 못미치는 임대료에 의한 채무초과로 國有化, 소유권포기, 贈與, 상속포기된 택지 및 ⑤취득자-국가기관 또는 제3자의 權力濫用, 強要 등에 의해 취득된 재산가치 등이었다. 그러나 기 언급한 바와 같이 동독정권 수립 이전에 소련점령군에 의해 몰수된 재산가치 등은 원상회복의 대상이 아니므로 당연히 신고대상에서 제외시켰다.

경우에도 現在의 처분권자인 신탁청 또는 주행정기관은 당해 토지나 건물을 투자자에게 讓渡하거나 賃貸하는 등의 처분행위를 할 수 있도록 하고 있다. 동법상 투자목적은 ①고용의 確保 또는 신규창출 ②주민의 住宅需要 充足 ③앞의 제1항과 2항의 계획을 위한 기반정비에 긴급히 필요하고 적합한 계획이 있는 경우에 인정되었다. 그러나 投資目的이 인정되어 토지나 건물이 원소유권자에게 반환되지 아니하는 경우에는 원소유자는 투자자에게 매각대금의 지급을, 매각대금이 시가에 未達하는 경우에는 時價相當額을 처분권자에게 청구할 수 있게 하였다.

이와 함께 「동독인민위원회」는 1990년 6월 17일 「국유재산의 사유화 및 재편성을 위한 법률(Gesetz zur Privatisierung und Reorganisation des Volkseigenen Vermoegens)」³⁴⁾을 제정하였는데, 이의 목적은 첫째, 국유기업 등 국유재산의 사유화를 통해 기업 활동이 국가가 아닌 私經濟 주체에 의해 가능한 限 신속하고 폭 넓게 이루어질 수 있게 하며 둘째, 기업의 경쟁력을 제고하여 고용기회를 保障·創出하는 목표를 달성할 수 있도록 기업에 경제적 목적에 부합되는 토지를 제공하기 위한 것이었다.³⁵⁾

독일의 사유화 정책과 관련하여 신탁관리청이 세웠던 목표는 첫째, 신속하고 광범위한 사유화를 통한 기업활동의 정상화 둘째,

34) 동법은 1990년 7월 1일 발효된 「貨幣·經濟·社會統合에 관한 國家條約」에 의하여 일부 개정·보완된 후, 1991년 3월 29일 발효된 「기업사유화에 있어서의 장애제거 및 투자촉진에 관한 법률」에 의거 信託株式會社(제7조) 및 조직변경의 법적 효과에 관한 사항(제12조)에 대해 개정된 바 있으나, 통일조약 제25조에 의해 아직까지도 계속 유효하다. 동법의 주요내용을 보면, 제1조에서는 國有企業을 비롯한 국유재산 사유화의 당위성과 국유기업의 사유화 및 정비업무를 담당할 기관으로서 「신탁관리청」을 설립할 것을 명시하고 있다. 그러나 국가, 지방자치단체 또는 체신, 철도, 수도, 도로 등 공공성이 있는 국영기업에 속하는 국유재산은 「신탁관리청」에 의한 사유화 대상에서 제외하였다. 제2조에서는 信託管理廳의 지위 및 업무, 제3조와 제4조에서는 신탁관리청의 조직, 제7조와 제10조에서는 신탁주식회사(Treuhand-Aktiengesellschaft)의 설립과 활동에 관하여 규정하고 있다. 제11조 이하에서는 1990년 7월까지 사기업으로 조직변경되지 아니한 사유화 대상 경제단위들의 법률적 조직변경에 대해 규정하고 있는데, 이에 따르면 1990년 7월 1일부로 국유 콤비나트는 株式會社로, 콤비나트소속기업 및 다른 단위의 기업들은 유한회사로 각각 조직변경되며, 기존의 경제단위에 속했던 재산 및 토지는 조직변경된 신설 資本會社의 소유로 이전되도록 하였다.

35) 동독정부는 이 법률을 1990년 7월 18일 「신탁관리청 규정에 관한 내각 결정」을 통해 시행하였다.

가능한 限 다수의 기업체 경쟁력을 제고시킴으로써 職業安定, 雇用創出, 경제적 목적의 土地利用 가능성 증대 셋째, 구동독의 중앙계획경제체제를 사회적 시장경제체제로 이행하는 것이었다. 다시 말해 서독의 法律體系나 소유구조에 따른 신속한 私有化가 목표였다.³⁶⁾

동시에 ①고용창출 또는 유지의 필요가 있거나 ②주택문제해결 ③긴요한 사회간접자본시설 조성이 요구되는 경우에는 구동독 지역의 投資促進을 위해 반환원칙의 예외규정을 두어 반환대신 보상으로 대체하기로 하였다.³⁷⁾

나. 沒收財産 返還原則의 背景

재산권처리에 있어 1945~1949년 사이 소련군의 점령법 또는 점령고권을 근거로 몰수된 재산은 원소유주에게 반환하지 않기로 한 것은 구서독과 구소련과의 합의 때문이었으며, 이는 독일통일

36) 따라서 오랜 시간에 걸쳐 國·公有財産을 전국민에게 고루 배분하는 장시간을 요하는 방법 및 쿠폰제도 등은 지양될 수밖에 없었다. 이에 대해서는 H. Siebert, *Das Wagnis der Einheit: eine wirtschaftspolitische Therapie*, (Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt, 1993), 허선 읍김, 「통일, 그리고 경제의 모험」 (서울: 을유문화사, 1993), pp. 99~101 참조.

37) 신탁청 관리토지 중 비업무용 土地 및 農地, 국영기업소유 공공주택의 私有化에 대한 관리·매각은 '신탁청부동산회사(Liegenschaftsgesellschaft der Treuhandanstalt: TLG)'가 담당하였으며, 신탁청부동산회사는 市場價格 또는 감정을 통해 추정된 실질가치를 토대로 경매방식을 통해 매각하였다. 신탁관리청은 1994년 12월 31일부로 그 活動을 종결시켰다.

을 實現케 한 외적 요인으로 이해될 수 있다. 소련은 「독일관계 최종처리에 관한 조약(2+4조약)」과 관련된 양국간 회담에서 ‘과거 구동독 점령지역에서 재산문제 및 토지문제에 관해 취해졌던 각종 조치는 환원될 수 없는 사실임’을 시종일관 주장하면서 이는 協商할 수 없는 사안임을 분명히 했다.³⁸⁾ 이는 소련 및 동독정부가 「점령법 또는 점령고권」에 근거하여 이루어진 몰수조치(1945.5.8~1949.10.6)는 반복할 수 없는 과거의 역사적 사건이라는 관점에서 認識하고 있었기 때문이었다.³⁹⁾

그러나 1949년 10월 7일 이후 동독 영토에 있던 재산으로서 구 동독정부에 아무런 보상없이 몰수된 재산일 경우에는 원소유주에게 반환하기로 결정한 것은 다음과 같은 이유에서 연유된 것으로 판단된다.)

첫째, 서독기본법상 서독으로 탈출한 자의 財産權 처리에 있어 1953년 6월 11일을 기준으로 상이한 규율을 적용하였으므로 보상 원칙 채택시 평등원칙상 문제가 있다는 점이 주요 근거로 작용하였다.⁴⁰⁾ 즉 1953년 6월 10일 이전에 동독법률을 위반하여 서독으

38) 이와 같은 입장은 통일전 兩獨政府가 미해결재산문제처리를 위한 공동 성명 제1호에서도 잘 나타나고 있다.

39) 이에 따라 점령법 또는 점령고권에 근거한 財産價値의 몰수에 대해서는 「미해결재산문제의 처리에 관한 법률」을 적용하지 않음을 동법 제1조 제8항 a)에 규정하고 있다. 그후 1991년 4월 23일 독일연방헌법재판소는 위 「미해결재산문제의 처리에 관한 법률」 제1조 제8항 a)가 基本法에 반하지 아니한다는 결정을 내림과 동시에 立法者에게 조정급부의 내용과 범위에 관하여 광범위한 재량의 여지를 인정함으로써 위 조항을 둘러싼 論爭을 종결시켰다.

40) 법무부, 「통일독일·동구제국 몰수재산 처리 개관」, p. 77.

로 탈출한 동독인의 소유재산은 동독정부에 의해 몰수되었음에 반해, 그 이후에 탈출한 자의 소유재산은 동독법령의 변경으로 인해 소유권은 그대로 남겨둔 채 단지 국가관리만 받게 되었는데, 보상원칙을 채택할 경우 단지 「탈출일」을 기준으로 전자는 당해 재산가치에 대한 보상만을 받게 되고, 후자는 국가관리가 폐지됨으로써 완전한 소유권을 회복하게 되는 불평등하며 불합리한 결과가 초래된다는 점이 반환원칙 채택의 주요한 論據가 되었다.⁴¹⁾

둘째, 이미 언급한 바와 같이 구동독의 기존 재산권 構造가 크게 반영된 측면도 있었다. 예를 들어 농지의 경우 전체농지의 93%가 공동소유로 되어 있었지만 개인소유농지가 農業生産協同組合에 출자된 형식을 취하고 있었기 때문에 전체농지의 약 50% 이상이 개인소유권을 쉽게 확인할 수 있었으며, 주택의 경우에

41) 미해결 재산처리 문제에 관한 法律 적용의 기본원칙은 동독지역을 합법 또는 불법적으로 떠난 西獨市民이나 東獨地域에 거주한 바 없는 외국인으로서 자신의 재산을 활용하지 못했거나 활용할 수 없었던 불이익을 보전해 주는 데 있었다. 동독인, 서독인, 외국인들이 합법적으로 당한 몰수재산은 원칙적으로 이 법의 적용대상이 아니었다. 정확한 수치는 아니지만 구서독인이 구동독 지역에 소유한 부동산은 약 68,000여건(그 중 45,000여건은 지상건물이 없음)과 약 2,000여건의 企業財産에 대한 소유권 및 약 2억 6,000만 마르크의 예금액이 국가관리에 있었으며, 1953년 6월 10일 이전 허가없이 동독을 떠나 국가에 의해 몰수되어 인민 公有財産으로 전환된 부동산은 약 31,000여건의 부동산과 2,700개의 공장, 2억마르크의 예금액이 있었다. 1953년 6월 11일부터 1989년 7월 31일까지 허가없이 동독을 떠남으로써 동독정부가 신탁관리한 부동산은 약 80,000여건 및 예금액 13억마르크에 달했으나 이중 일부는 제3자에게 賣却되었거나 인민공유재산으로 轉換되었다. 통일원, 「독일통일 백서」(서울: 통일원, 1994.10), pp. 146~147.

있어서도 48% 정도는 여전히 개인의 소유하에 있었던 점이 재산권 반환결정을 용이하게 하였으리라 판단된다.

셋째, 반환이 아닌 補償을 통해 재산권을 환원시켜야 할 경우 감당해야 할 비용이 엄청나기 때문에 국가의 재정적 負擔을 고려하여 반환을 결정하는 데 무리가 없었을 것으로 보여진다.

한편, 반환원칙으로 인한 投資障礙 등의 부작용을 예견하였으나, 이는 투자자보호를 위한 별도의 법률을 제정함으로써 충분히 제거될 수 있을 것으로 판단하였다.

다. 農地所有制度 改編

재산권처리와 관련하여 農地私有化에 있어서는 특별 정책에 따른 사유화과정이 도입되었다.

우선 구동독 농촌지역의 토지, 즉 농지와 임야 중에서 원소유주에 의해 쉽게 확인될 수 있는 부분을 제외한 나머지 토지는 信託廳 재산으로 일단 귀속되었다. 이들 토지 중에는 개인의 원소유권이 인정되어 반환되는 토지와 지방정부로 移讓되는 토지도 포함되어 있었다. 개인이나 지방정부로 토지가 이양된 이후에도 계속적으로 남아 신탁청에 의해 사유화될 토지는 농지 약 100만ha, 임야가 약 50만ha로 총 150만ha에 달했는데, 신탁청은 이들 임야나 농지가 개인이 구입하는 데 용이하게 하고 토지의 소유편중을 억제하는 하기 위해 소규모로 分割하는 방향을 세웠다.⁴²⁾ 이중에서

42) 토지분할 및 農業과 林業 관련 재산의 관리 및 처분업무는 연방 農林

도 동독지역에서 전체 농업인구의 84%와 전체 농지면적의 82%를 가진 **農業產生産組合**(Landwirtschaftliche Produktionsgenossenschaft: LPG)에 대한 構造的 變革이 가장 중심적인 문제로 부각되었다.

농업생산조합은 1990년 7월 29일 동독의회에서 의결된 農業構造調整法(Landwirtschaftsanpassungsgesetz: LAG)에 의해 1991년 말까지 자산을 분할하고 그후 서독 會社法에 따른 법적 지위를 누릴 수 있도록 하였으며, 서독 회사법에 의한 기업의 재무제표 작성을 의무화하였다. 土地는 민간소유하에 두거나 일부 LPG 구성원의 권리하에 두며, 1945~1949년간에 몰수된 토지에 대해서는 신탁관리청이 관리하게 하였다.⁴³⁾ 이 法案에 의하면 LPG의 解體 또는 轉換은 LPG 소속 구성원의 결정이나 토지권자, 재산권자의 동의에 따르도록 하였다. 또한 LPG 구성원은 누구나 LPG를 떠날 수 있으며, 이 경우 자신이 제공했던 영농지나 농장, 또는 농업용 설비투자자산을 회수할 수 있게 하였다. 만약 토지 환수가 부대 건물 등으로 인하여 불가능할 경우에는 다른 조합원과 합의해 토지교환이 가능하게 하였으나, 서로 합의점을 찾지 못할 경우에는 土地關聯 解決節次(Bodenordnungsverfahren)를 밟도록 하였다.⁴⁴⁾

省 산하의 토지 재편성 담당부서와 각 州政府 管轄하에 새로 설립된 공법인 토지매각 관리유회사(Bodenverwertungs-und-verwaltungs GmbH: BVVG)가 담당하도록 하였다.

43) Deutsches Institut für Wirtschaft Berlin, Institut für Weltwirtschaft, Kiel, *Gesamtwirtschaftliche und Unternehmerische Anpassungsprozesse in Ostdeutschland, Zweiter Bericht* (Berlin: Kiel, 1991), p. 8.

44) LPG의 解體나 구조전환 형태와 방법 등이 構成組合員에 의해 결정되고 구성원의 의사에 따라 LPG의 해체·분할·자산 이전 등이 가능할 수 있게 하였다. 그러나 그와 같은 의사결정시 구성원간 합의점을 모색해야

독일정부는 가족단위의 개인농 및 기업농이 단기간내에 경쟁력이 갖추어지지 않을 것으로 판단하여 농지 및 임야를 급進적으로 사유화하지 않고 장시간을 통해 점진적인 방향으로 사유화할 것을 결정했다. 이와 같은 결정이 부동산시장의 부작용을 최소화할 수 있을 것으로 내다 보았다.

토지의 소유구조에 있어서도 구서독의 소유실태와 유사한 소규모의 가족농을 형성하도록 하며, 耕者有田의 원칙을 채택하였다.

그밖에도 구동독지역의 농가가 토지를 구입할 자금을 마련할 정도의 저축이 이루어져야 할 것이기 때문에 토지매각은 기업매각과는 달리 점진적으로 추진하려고 하였다.

따라서 농지사유화는 ①소규모 가족농을 육성하고 ②농지매각이 쉽게 이루어질 수 있도록 농지를 分割하고 ③토지의 소유편중을 억제하는 방향으로 추진하며 ④농지매각시까지 토지가 과도기적으로 이용될 수 있도록 토지의 農民賃貸가 이루어질 수 있도록 하였다.

이와 같은 방침에 따라 농지는 다음과 같은 3단계과정을 거쳐 사유화가 이루어지도록 하였다.

첫번째 단계에서는 신탁청이 임차인과 12년간의 임대계약 체결하여 농지를 임대하는 것이다. 임대계약 체결은 입찰방법을 통해 실시하되, 1990년 10월 30일 현재 해당 지역 거주인에게 우선권

하기 때문에 LPG의 구조 조정이 다른 민간영농업체보다 어려운 것이 사실이다. 예를 들어 競爭力 향상을 위해 노동인력을 줄여야 한다면, 구성조합원이 自發的 의사로서 LPG를 떠나기 전에는 다른 조치를 취할 수 없는 상황이었다.

을 부여하였다. 이 단계에서는 독일 정부는 신탁관리청 및 토지매각·관리유한회사 등의 규정에 따라 농지를 임차자가 企業農으로 육성·발전할 수 있도록 각종 지원혜택을 주었다.⁴⁵⁾

토지임차인은 자가영농이 의무이며, 과도기기간 동안 특별한 개인적 사유가 있을 경우에 한해서만 제3자에게 再賃貸할 수 있다.

농지를 賃借하여 영농하는 자는 농지 사유화 두번째 단계에서 임차농지를 우선적으로 買入할 수 있는 자격을 부여받았다. 첫번째 단계에서 정부에 의한 농지매각은 농지를 농업이외의 목적에 사용해야 할 경우에 한하고, 후술하는 농지사유화 두번째 단계에서의 농업지역에서의 거주를 위한 프로그램상의 계획과 상치되지 않는 범위내에서만 가능할 수 있게 하였다.

두번째 단계에서는 농업에 종사하는 자의 농지취득과 농업지역에서의 거주를 위한 프로그램을 실천하는 것이 주내용이다.

농업지역 거주 프로그램의 추진목적은 1990년 10월 3일이나 그 이전 농업지역에 정착한 농가의 재산형성을 촉진하고 신규 농기업의 안정을 위한 지원하는 데 있다.

이 단계에서의 농지취득은 다음과 같은 조건을 두어 이루어지도록 하였다. 첫째, 토지는 과거 토지몰수에 따라 토지보상 신청권을 가지고 있는 사람이 우선 취득할 수 있도록 하되, 農地 및 지상건물을 포함하여 금전거래가 아닌 讓與를 통해 이루어지도록

45) 이에 대해서는 農村經濟研究院, 「농업구조 개선을 위한 부란덴부르크 주 보조금 지급지침」(서울: 농촌경제연구원, 1993) 참조.

하였다.46) 둘째, 농지취득규모의 상한선을 두었으며47) 셋째, 농지 취득 이후 원칙적으로 20년 동안에는 타인에게 讓渡할 수 없도록 하였다.

세번째 단계에서는 두번째 단계를 경과하면서도 취득되지 않는 농지를 매각을 통해 사유화하는 것으로 되어 있다.

독일정부는 LPG로부터 構造轉換이 이루어진 기업체의 競爭力을 향상시키고 환경보호에 일익을 담당할 수 있는 營農業體로 성장시키기 위해 많은 지원책을 동원하고 있다. 支援策 가운데 가장 핵심적인 것은 경쟁력 제고를 위한 企業合理化 施策으로 근로자 1인당 14만3천DM까지 기업체당 최대 250만DM까지 투자자금을 지원하였다.48) 또한 營農을 위한 도로 확장 및 농업용 폐수 처리를 위해서 전체 비용의 25%까지 총 10만DM의 한도내에서 지원하고 있다. 영농주택개량 및 신축을 위해서도 1회에 한해서 각종 보조금과 융자금을 지원하고 있다.

그럼에도 불구하고 동독지역의 농업은 많은 어려움을 겪었는데, 그 대표적인 것을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 동독지역의 농업은 생산품의 판매 및 시장화, 가격, 노동 인력의 감축, 비용절감 등에 대한 경험을 갖지 못한 채, 통합이후

46) 금전거래가 일어나지 않는 것은 補償申請權者가 받는 보상액을 초과하지 않는 범위내에서 농지를 취득할 수 있도록 하기 때문이다. 만약에 보상액 만큼 충분한 農地를 취득할 수 없는 개별적인 경우에는 金錢的으로 보상조정할 수 있게 하였다.

47) 이에 대해서는 500ha가 유력시되고 있다.

48) 전체 소요금액의 10%는 自己資本으로 충당하여야 하며, 利子는 5%이내로서 10년간 제공한다.

전혀 새로운 환경과 규칙 및 법률하에서 기업활동을 해야 한다는 문제점을 안고 있었다. 따라서 전혀 새로운 규칙 및 법률체계하에서 그리고 그 효력이 어떤 식으로 발생할 것인지 모르는 상태에서 기업경영에 필요한 기반을 확립하는 데에는 많은 시간이 필요했다.

둘째, 타 분야와 마찬가지로 급격한 체제전환 아래 놓이게 되었으며, 투자자금의 부족, 노동력의 과잉점유,⁴⁹⁾ 계획경제하의 비효율성 등으로 구조조정에 어려움을 겪었다. 구조조정에 포함되는 내용으로는 농업생산조합(LPG)를 떠나는 자에 대한 보상금지급, 육류 및 채소류 생산분야를 농업분야로 이전시키는 문제, 과잉종사자수의 감축을 통한 생산성 향상, 종자개량, 기계의 신규도입, 비료의 품질향상, 축사개축, 기업운영 합리화 등을 들 수 있다.

셋째, 소유자산 평가를 통해 금융기관으로부터의 용자를 통해 투자가 가능하나 老朽化된 生産施設이 문제가 되었다. 동독지역의 농업 건물 및 기계장치는 대부분이 20년 이상 되었으며, 일반적인 규격에도 맞지 않으며 전근대적인 기술에 의존한 것이었다.

넷째, 동독지역 농지의 環境汚染은 서독지역보다도 훨씬 심각하다. 농약살포, 화학비료 투입 및 각종 오염물질의 지하수 유입 등으로 농지가 부식되고 경화되어 있는 점을 들 수 있다.

49) 경작면적 100ha당 노동력 투입을 비교하면, 서독의 경우는 5.2명이나 동독의 경우에는 13명으로 勞動生産性에 있어 2배 이상 차이가 나고 있다. 이는 만약 서독지역에 투입된 수준 만큼의 노동력이 동독지역에 투입된다면, 당장 80만명 이상의 勞動力이 農業으로부터 離脫되어야 한다는 것을 의미한다. Reimar von Alvensleben, "Probleme der DDR-landwirtschaft," HWWA, *Wirtschaftsdienst*, Aug. 1990, p. 406.

독일정부가 임대라는 과정을 통해 농지 및 임야의 사유화가 이루어질 수 있도록 하였기 때문에 농지의 사유화가 완성되기까지는 장시간이 소요될 것으로 전망된다. 현재 독일정부는 1945년부터 1949년 사이에 몰수된 농지 및 임야 등의 토지에 대해서 반환하지는 않으나 補償한다는 원칙을 세워놓고 있다. 이는 연방정부가 형평의 차원에서 이 기간동안 몰수된 토지의 원소유주에 대한 이익이 농지의 사유화에 고려되어야 한다는 입장을 견지한 때문이다. 따라서 법적으로는 반환불가의 원칙이 세워졌으나 실제 행정 운영에 있어 과거 대지주들의 이익이 반영되고 있어 향후 농지의 사유화가 이루어질 때, 이들에 대한 緣故權이 부여될 가능성이 높은 것으로 전망된다.

라. 土地財産權 處理 過程上의 問題點

국가가 몰수한 재산에 대한 처리는 동서독 주민들의 개인적利害關係와 직결되어 있었으며, 경제·사회적인 영향력이 지대하였기 때문에 동서독 정부가 통일을 위한 회담을 진행하는 과정에서 많은 論難과 葛藤을 露呈시켰으며, 쉽게 해결되지 않았다.

몰수재산권의 원소유자에 대한 반환원칙을 주장한 서독정부는 對內的으로는 통일후 조속한 경제재건을 겨냥하여 보상원칙에 의한 처리를 주장한 사민당의 반대와 반환원칙이 적용될 경우 구동독주민들의 생활기반이 상실하게 될 것을 우려한 동독총리 드.메

제지에의 반대⁵⁰⁾에 부딪혔다. 또한 대외적으로도 소련점령기간중 몰수된 재산권의 원상회복에 대한 소련의 명백한 반대입장도 고려해야 했다.

재산권처리와 관련하여 나타난 문제들을 구체적으로 지적하면, 첫째, 주택부지 사유화 특별조치를 통해 1990년 3월부터 7월 1일까지 동독주민의 사적자산보호를 위해 평방미터 당 20페니히~3마르크의 低價에 주택토지를 불하하는 과정에서 실제 黨幹部들이 각종 편법을 통해 대량매입하는 사태가 발생하였다.

둘째, 서독주민이 아무런 제약없이 동독지역의 不動産을 자유롭게 구입할 수 있도록 함으로써 동독주민의 생활근거를 不安定하게 하게 한 측면이 있었다.

셋째, 지방자치단체가 주민들에게 저렴한 임대료로 공공주택을 공급하고 공공주택 매각을 통해 주택수선 및 改良資金을 마련해야 하는 경제적 부담이 가중되었다.

넷째, 소유권반환으로 동서독 주민간의 지역적 대립이 심화되었다. 이는 원소유주 중 상당수가 서독지역의 주민이기 때문에 소유권반환이 부와 소득의 심각한 不均衡을 초래했기 때문이었다.

다섯째, 행정 및 사법적인 수요가 급증하게 됨으로써 지방의 인력난을 심화시켰으며, 특히 구동독 행정관료들의 경험부족으로 재산권의 확립에 어려움을 겪게 되었다. 또한 동독정부에서 취해진 모든 조치는 서독 법률에 근거하여 판시되기 때문에 구동독

50) 볼프강 소이블레, 「나는 어떻게 통일을 흥정했나」 (서울: 동아일보사, 1992), p. 107.

주민들의 意識混亂이 문제로 등장하였다.

그러나 재산권처리와 관련하여 가장 심각하게 부각된 문제는 재산권 반환원칙에 의한 구동독지역의 투자부진 현상이었다. 통일조약을 비롯한 「몰수재산처리에 관한 법률」에서 반환원칙을 채택한 이후, 구동독지역의 經濟復興에 필수적인 투자는 활발하지 못하였다. 원소유주에 대한 소유권 반환결정으로 所有權 문제가 해결되기까지 투자가 遲延되거나 회피되었으며, 투자자들이 국영 기업인수를 꺼려하였다.

그밖에도 원소유자가 해당재산을 투자를 통한 경제활성화와 고용창출을 위한 生産手段으로 인식하기 보다는 재산증식의 수단으로 인식하여 이에 대한 투자보다는 단순히 보유하려는 경향을 띠게 되었다.

독일정부는 이러한 현상을 「國有財産의 私有化 및 再編成을 위한 法律Gesetz zur Privatisierung und Reorganisation des Volkseigenen Vermögens」을 통해 반환이익보다 투자이익에 우선권을 주도록 하였음에도 불구하고 시정되지 못하였다.

독일정부가 투자부진을 만회하기 위해 취한 조치의 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 반환원칙은 유지하되 투자 촉진을 위하여 다수의 법률을 개정하는 한편, 기업토지의 新所有權者의 토지등기에 관한 행정 절차를 간소화하는 절차를 마련하였다. 이에 1991년 3월 22일 몰수재산처리와 관련된 11개의 법률을 개정하기 위한 법률, 즉 「기업의 사유화에 있어서 장애제거와 투자촉진을 위한 법률(Gesetz

zur Beseitigung von Hemmissen bei der Privatisierung von Unternehmen),」을 제정하였다.⁵¹⁾

둘째, 1990년 9월 23일 동독인민의회에서 의결된 후 제2차 국가 조약(통일조약)에 의해 연방법으로 발효된 「未解決財産問題의 處理를 위한 法律(Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen),」을 수 차례에 걸쳐 개정하여 반환조건을 상당히 緩和하였다. 즉 1989년 10월 18일 이후 취득한 부동산에 관해서는 취득자의 정당성 여부에 관계없이 원소유자가 返還請求할 수 있도록 되어 있어 자가주택의 취득자들에게 심각한 타격을 줄 수 있었으나, 이를 개정하여 1989년 10월 19일 이전에 서면상 토지 또는 건물을 취득하였거나, 서류상 취득의 근거자료가 이미 마련된 경우에는 기준일 규정적용의 대상에서 제외시켜 정당한 취득자인 경우 당해 토지 또는 건물의 소유권을 維持할 수 있게 하였다.

셋째, 개정전 토지담보 관련규정에 따르면 國有化 당시 당해 토지상에 존재하던 물적 담보는 원칙적으로 다시 등기부에 등기하

51) 재산법 시행이후, 返還請求權은 소유권보장(Eigentumsgarantie)원칙과 信賴保護(Vertrauensschutz)원칙이라는 헌법원칙에 의해 보호받게 되었고, 이 청구권의 사후적 박탈은 공공복리를 추구하는 경우에 한하여 적절한 보상을 조건으로 하는 경우에만 가능하게 되었다. 따라서 이러한 副作用을 극소화하기 위하여 「반환원칙을 포기」하는 위험적 입법조치를 추진하는 대신 재산법 자체의 개정이나 별도의 법률제정의 방식으로 재산법상의 반환원칙을 광범위하게 制限하고 투자자를 보호하는 방향으로 보완적인 입법조치가 진행됨으로써 「보상에 우선하는 반환(Rueckgabe vor Entschädigung),」원칙이 아닌 「返還에 우선하는 投資(Investition vor Rueckgabe),」원칙이 기초를 이루게 되었다. 이에 대한 자세한 논의는 金瑩允·余仁坤·黃炳憲, 「統一獨逸의 分野別 實態 研究」(서울: 민족통일연구원, 1992), p. 221ff. 참조.

여야만 했으나, 이를 개정하여 종전의 권리를 다시登記하는 대신, 원소유자가 토지를 반환받기 전에 총액으로 산정한 法定償還金額을 공탁하도록 함으로써 완전히 새로운 상환체계로 대체하였다. 이에 따라 등기관청의 부담이 경감됨은 물론 토지가 「탈채무화」되어 원소유권자의 투자를 용이하게 하였다.

4. 舊東獨地域의 沒收財産權 處理의 意味

독일통일과 함께 대두된 구동독지역의 재산권 처리는 다음과 같은 의미를 지닌다.

첫째, 정치적으로 구동독지역에서의 반범치국가적 과거에 대한 清算과 克服을 의미한다. 제2차 세계대전 이후 1945년부터 1949년까지 소련 점령하에서 그리고 1949년 10월 7일 동독정권의 수립 이후 통일에 이르기까지 구동독정부에 의해 몰수되었거나 이에 準하는 조치에 의해 침해받은 개인자산의 반환 또는 보상조치는 재산권문제와 관련된 反法治國家的 과거극복을 의미하는 것이다.

둘째, 경제적 관점에서 볼 때 신설연방주의 조속한 經濟再建을 위한 투자활성화와 막대한 통일비용을 부담해야 하는 독일경제와 직결된 문제였다. 과거 구동독지역에는 사유토지 소유권자에게 있어 부동산의 거래가치는 무의미하였을 뿐만 아니라, 거래를 통해 가치를 증대시킬 수 있는 기회도 제공되지 않았다.⁵²⁾ 따라서

52) 동독헌법 제14조에는 私經濟的 所有權(privatwirtschaftliches Eigentum)을 인정하고 있었으나, 사경제적 소유권의 主體, 客體, 內容, 保護 등에 관

신설연방주내 전체 토지의 약 60%에 해당하는 사유토지 및 약 30%에 해당하는 국유토지에 대한 處分權을 보장함으로써 투자를 촉진시키는 것이 경제정책상의 핵심과제였다.

셋째, 사회정책적 관점에서 볼 때 몰수재산처리는 상반되는 두 가지 이익의 충돌가능성을 사회계약적 조정을 통해 해소시키는 의미를 가진다. 통일 이후 몰수재산처리문제를 사이에 두고 구동서독 주민간에는 동독지역 소재 토지 등 재산을 되찾을 수 있다는 구서독주민들의 긍정적인 기대와 40여년간 劣惡한 경제적 여건하에서 개인적 노력이 투입된 재산이 박탈될 수도 있다는 구동독주민들의 부정적인 기대가 상호 첨예하게 대립하고 있었다. 특히 구동독주민들의 입장에서 볼 때 이와 같은 財産의 박탈은 경제적인 차원의 문제인 동시에 자신들을 독일의 정치적 변혁과정에서의 피해자 또는 被害者라고 느끼게 하는 감정적 차원의 문제이기도 하였던 것이다.

넷째, 소련점령상태하에서의 몰수된 재산권처리는 독일의 통일과 관련된 외교문제의 해결을 의미하는 것이기도 하다.

하여는 특별한 규정이 없었다. 사경제적 소유권은 「주로 개인적 노동에 기초한 수공업 및 기타 일반영업-자유업, 농림업, 광업을 제외한의 生産目的」을 위하여 인정되었다. 토지의 사소유권의 법적 주체인 소유권자는 자신의 土地所有權을 강제적으로 농업생산협동조합의 協同組合的 공동사용을 위하여 편입시켜야 했던 종전의 자영농민이 대부분이었다. 토지소유명의자는 토지를 편입시킨 당해 농민으로서 형식적인 토지소유권 자체는 보장되나 소유권자로서의 실질적 권한은 전혀 인정되지 않았다. 제3자가 토지소유권자로부터 매입 등의 방법으로 土地를 이전 취득한다 하더라도 취득에 따른 實益이 없기 때문에 토지에 관한 사소유권은 실질적 의미가 없는 장식적·선전적 제도로 전락하였다.

구동독 지역 재산권 처리문제는 국가에 의해 불법으로 몰수되어 국유화한 재산가치들의 재사유화 문제로서 이에 대한 방법적 결정은 舊東西獨 정부가 1990년 5월 18일 「화폐·경제 및 사회통합을 위한 국가조약」 체결시까지도 합의보지 못한 사항이었다.

이는 독일정부가 구동독 사회주의체제의 확립과정에서 반법치 국가적 방법으로 야기된 각종 재산상의 피해를 원상회복시키는 것이 가장 중요한 것으로 여겼음에도 불구하고 몰수재산처리가 앞서 언급한 바와 같이 단순히 경제분야에 한정된 문제만이 아니라 政治, 外交政策, 社會政策的 관점에서도 조명되어야 할 문제였기 때문이었다.

그러나 독일정부는 불법적으로 재산상 손해를 입은 피해자들의 권리관계에 대한 원상회복을 추진할 경우, 이해 관계인들의 과도한 요구, 복잡다기한 법률문제의 발생, 처리절차 지연 등의 문제가 야기될 것으로 예상하였음에도 불구하고 일단 원물에 의한 구제방안인 返還原則(Rückgabeprinzip)을 몰수재산처리의 기본원칙으로 정한 것은 독일법의 전체체계와 기본법상의 재산권 보장원칙을 고려한 바탕위에서 본장 제3절에서 언급한 바와 같은 배경이 더 크게 작용한 때문이었다고 볼 수 있다.

그 결과 구동독지역의 경제재건과정에서는 投資障礙가 발생하여 전반적인 경기침체와 같은 부작용을 초래하였음은 이미 고찰한 바와 같다.

한편 재산법은 침해된 재산가치의 반환효과가 법률에 의해 곧바로 발생하는 것으로 규정하고 있지는 않았다. 원소유자는 다만

관할관청에 대하여 몰수당한 재산가치의 반환을 청구하고, 관할관청에서의 행정절차나 중재법인의 절차에서 그 청구를 실현할 수 있는 권리를 가졌을 뿐이다. 따라서 반환원칙이란 몰수당한 재산가치의 返還請求權이 권리자에게 부여됨을 의미하는 것이라고 할 수 있다. 그러므로 반환청구권에 대한 심사에서 법의 적용을 공공이익을 위해 신축적으로 적용할 수 있는 여지를 만들어 놓고 있었던 점을 지적할 수 있다.

이상의 舊東獨 지역에서의 토지재산권 처리에 대한 인식에 이어 주어진 역사적 조건과 상황이 상이한 과정속에서 형성된 北韓土地의 소유제도 및 토지이용에 대해 고찰함으로써 獨逸의 경험에 입각한 북한의 토지제도 개편방안을 연구하고자 한다. 먼저 다음장에서는 北韓土地 소유제도와 이용에 대해 기술한다.

第Ⅳ章 北韓 土地所有制度와 土地利用

1. 北韓 土地所有制의 展開過程

가. 土地改革과 土地沒收

북한은 해방이후 미처 정권이 수립(1948년 9월 8일)되기도 전인 1946년 3월 5일 「북조선임시인민위원회」를 구성하고 임시인민위원회의 위원장 김일성의 명의로 「토지개혁에 관한 법령」을公表하여 북한지역에서의 토지개혁을 단행하였다.¹⁾ 土地改革의 목표는 일본인 및 조선인 지주의 토지소유와 소작제를 폐지하고 토지이용권을 耕作者에게 반환하는 데 있었으며, 그 방법은 무상몰수·무상분배였다.²⁾

토지개혁 대상토지는 적산토지(제2조)와 소작토지(제3조)였는바, 적산토지는 ①일본, 일본인과 일본인 단체가 소유한 토지, ②

1) 이때의 토지개혁은 農地改革이었으며 토지개혁의 배경은 社會主義 이념의 실현에 따른 체제개혁적인 측면도 있었으나, 보다 중요한 요인은 일제하 중공업위주로 발달된 북한지역이 남북분단으로 말미암아 食糧事情이 어려졌으며, 일제하의 토지소유의 집중화(토지개혁 당시 북한총농가 호수의 4%인 46,134호의 지주가 경지의 과반수를 소유), 과대한 소작료의 지불, 식민지 봉건적 土地所有制度의 타파를 겨냥한 측면도 있었다. 류해웅, “현대법제를 통해 본 토지제도의 교훈,” 「국책연구」, 91년 봄호 (서울: 민자당 국책연구원, 1991).

2) 「토지개혁법령」 제1조에는 土地改革의 목적을 밝히고 있는데, 土地改革은 역사적 또는 경제적 필요성에 의한 것으로 일본인 토지소유자와 조선인 지주들의 土地所有 및 소작제를 철폐하고 土地利用權을 경작자에게 주기 위함이라고 밝히고 있다.

조선인으로 일본에 적극 협력한 자의 소유지 또는 해방당시 자신의 지역으로부터 도주한 자의 소유지였으며, 소작토지는 ①5정보 이상의 조선인 지주의 所有地, ②자경하지 않고 전부 小作을 주는 소유자의 토지, ③면적에 관계없이 계속적으로 소작을 주는 모든 토지, ④5정보 이상을 소유한 성당, 사원 기타 종교단체의 소유지였으며, 그외 지주의 家畜, 농기구, 주택, 일본정부, 일본인, 일본단체소유의 과수원 및 과수, 농민이 소유한 소규모 山林을 제외한 모든 산림이었다. 그러나 학교, 과학연구원, 병원소유지와 「북조선임시인민위원회」의 결정에 의한 독립유공자의 소유지는 몰수대상에서 제외시켰다(제4조).

「토지개혁에 관한 법령」 공포 후 사흘 뒤인 1946년 3월 8일 북한은 「토지개혁법령에 관한 세칙」을 공포하여 그 시행에 필요한 사항을 보완하였는데, 토지개혁을 실시할 농촌위원회의 조직과 임무 등을 정하고 몰수되는 토지의 범위를 명확히 하여 5정보이상 소유자라고 하더라도 그 일부분을 自耕하는 경우에는 그 일부분을 몰수대상에서 제외시켰다.

북한의 토지개혁은 1947년 3월까지 이행토록 함으로써 그 시행기간을 1년으로 設定하였으나(제17조), 사실상 즉시 단행되어 불과 20일만에 완료하였다.

토지개혁을 단행함과 동시에 북한은 따로 세수확보를 위한 조치를 강구하였는데 1946년 6월 27일 북조선 임시인민위원회는 「농업현물세에 관한 결정서」를 공포하여 수확고의 25%를 농업현물세로 징수토록 하였고, 1946년 7월 22일에는 「농업현물세에

관한 결정서 위반자 처벌규칙」을 제정하여 고의로 그 납부를 懈怠하는 경우 2년 이하의 징역 또는 현물 3배 이상에 해당하는 벌금에 처하도록 하였다.³⁾

북한의 토지개혁은 농지 뿐만 아니라 산림과 부지, 공장, 광산 등 전 국토에 대해 실시되었으며, 이는 전반적인 몰수에 의한 국유화조치로 나타났다.

1946년 11월 1일 「토지개간법령」을 공포하여 토지개간을 허가 받아 하도록 하였으며, 개간된 토지에 대해서는 賣買를 금지시켰다. 또한 1947년 3월 22일에는 「산림에 관한 결정서」와 「대지 및 잡종지에 관한 결정서」가 공포되어 묘지 등을 제외한 전 산림이 국유화되었으며, 타인에게 빌려준 집터(垞地)는 그 집터에 주택을 갖고 있는 자에게 무상으로 넘겨주게 함으로써 빌려준 대지의 몰수, 無償分與와 함께 주택의 사적 임대제를 폐지하는 동시에 임대한 공장, 기업소, 병원, 학교, 사무실 등은 모두 무상으로 국유화하였다. 또한 일체의 잡종지인 풀밭, 하천부지, 저수지 등도 몰수하였다.

이어 1948년 3월 12일에는 「대지 및 공지이관에 관하여」를 공포하여 개인소유를 제외한 나머지 대지·공지는 모두 「북조선인민위원회」로 옮겨지는 것을 내용으로 하고 있다. 이때부터 사실상 북한의 도시토지 대부분이 국유화되기 시작하였다. 또한 같은 해 북한은 「국영농장 및 광산 등의 부속지 이용에 관하여」라는 법령

3) 이 같은 농업현물세는 1966년 4월 29일 최고인민회의 상임위원회 결정으로 공포된 「농업현물세를 완전히 폐지한데 대하여」에 의해 폐지되었다.

을 공포하였는 바, 이를 통해 근로자들은 세대당 30평 이내의 범위 내에서 부업경리를 할 수 있게 되었다.

한편, 토지개혁 조치후 북한은 1946년 8월 산업, 철도, 운수, 통신, 은행 등을 國有化하였다. 토지개혁과 국유화 조치는 1948년 9월 8일 「조선민주주의인민공화국헌법」에 의해 추인됨으로써 「토지개혁에 관한 법령」이 공포된지 2년이 지나서야 토지개혁 실시에 대한 헌법적 근거를 마련할 수 있었다.⁴⁾

당시 42만호로부터 몰수한 토지는 북한 총경지면적 198만정보의 약 51%인 101만정보에 달했는데, 이는 지주가 소유했던 토지의 80%이상이었다. 또한 몰수된 토지 중 耕作이 가능한 농경지는 98%이상이었으며, 계속적으로 소작을 주는 농가 호수가 전체 대상의 54%를 차지하였다.

몰수된 토지는 토지비옥도, 토지구성, 이용조건 등 토지의 질과 가족수, 그 가족내 노동능력 소유자의 수를 기준으로 한 점수계산방식⁵⁾을 통해 평균 1.4정보 규모로 貧農과 雇農 등 72만호에

4) 「조선민주주의인민공화국헌법」 제7조에는 “아직 토지개혁이 실시되지 아니한 조선안의 지역에 있어서는 최고인민회의가 규정하는 시일에 이를 실시한다”라고 규정함으로써 南韓地域에 대한 土地改革까지도 마련하고 있었으며, 1949년 내각결정 제46호로 제정·공포된 「공화국남반부의 토지개혁 실시를 위한 법령기초 위원회에 관한 결정서」와 1950년 7월 4일 상임위원회정령으로 제정된 「공화국 남반부지역에 토지개혁을 실시함에 관하여」에 의하여 구체화되었다. 동 정령의 내용은 북한토지개혁의 내용과 같이 무상몰수·무상분배의 원칙에 따르며, 現物稅 납부를 규정하고 있으며, 토지개혁실시를 위하여 동·리마다 농촌위원회를 조직하도록 하고 있다.

5) 예를 들어 남자 18세~50세의 경우는 1점, 18세미만의 청소년은 0.7점, 9세 이하는 0.1점, 남자 61세 이상, 여자 51세 이상을 0.3점 등으로 가

분배하였다.⁶⁾ 분배된 내용은 고용농민에게 22,387정보(2.2%), 토지가 전혀 없는 농민에게 603,407정보(60.3%), 토지가 적은 농민에게 345,974정보(34.6%)를 분배하였고, 이주한 지주에게는 9,622정보(1%)를 분배하고 나머지 1.9%는 인민위원회가 보유하였다.⁷⁾

분배받은 토지는 도인민위원회가 토지소유권에 대한 증명서를 발급·교부하고 토지대장에 등재하였으나(제7조), 토지권의 매매, 저당, 소작이 금지되었다(제10조).

토지개혁을 통해 토지가 몰수된 지주들은 타향에서만 토지를 분배받을 수 있도록 함으로써(제6조) 지주들을 다른 지방으로 강제이주시키는 효과를 노렸다.⁸⁾

북한이 토지개혁을 통해 몰수한 토지의 무상분배는 농민계층으로부터 환영을 받아 북한정권수립에 지대한 지지기반이 되었다.

그러나 토지개혁에 의해 농민에게 분배된 土地에 대해서는 일체의 處分權을 부여하지 않았기 때문에 소유권의 개념을 물건을 사용·수익·처분할 수 있는 권리를 보장하는 것을 의미할 경우, 진정한 의미에서의 토지분배라고 보기 어려우며 토지에 대한 사용·수익권의 분배로 보아야 할 것이다.⁹⁾

족의 각 점수를 合算하여 分배의 기초로 삼았다. 고뢰정, 이남현역, 「북한경제입문」(서울: 청년사, 1988), p. 130.

6) 법제처, 「북한법제개요」(서울: 법제처, 1992), p. 418.

7) 정갑영, “북한의 사회주의 경제체제 확립과 기본 정책노선,” 「북한의 경제」(서울: 을유문화사, 1990), pp. 37~38.

8) 土地改革에서 몰수대상이 된 토지는 5정보 이상의 所有土地로 하였으나, 본인이 경작하지 않는 토지는 모두 沒收한다고 규정하였다.

9) 북한은 1950년 1월 7일 내각결정 제3호에 의해 분여경지 및 개간지의 소유자가 사망한 때에는 동거가족 중에서 경작능력이 있는 적당한 자가

북한의 토지개혁은 결론적으로 토지 소유권의 무상몰수에 의한 토지이용권의 無償分配였으며, 소작제와 자작제를 금지함으로써 국가지주제를 확립하여 모든 농민을 소작농으로 전락시키는 결과를 가져왔다고 보여진다.¹⁰⁾ 한편 토지소유권을 등재하게 하여 토지의 사적 소유를 인정한 것은 북한정권 수립을 위한 농민회유책이었을 것으로 짐작된다. 토지의 사적소유는 후술하는 바와 같이 사회주의체제 확립을 위한 과도기적 단계에서 견지한 소유형태였다고 할 수 있다.

나. 土地集團化

토지개혁으로 북한의 기존 생산구조는 봉건적 성격을 벗어날 수 있었으나 농업생산력이 사적 소유에서 완전히 벗어나기는 어려웠다. 특히 한국전쟁을 통해 농지기반의 파괴와 잔존해 있던 고리대금업과 악덕행위 등이 다시 나타나기 시작함으로써 농업의 사회주의적 改造 즉, 사회주의 집단협동화 문제가 제기되었다.

또한 토지개혁은 북한의 농업을 소규모 개인농이 중심이 된 소상품 생산구조로 전환시키는 결과를 가져왔다. 그러나 이와 같은

그 토지의 所有權 證明書를 받아야 한다고 규정하고 있으며 제11항에서는 그 가족이 농호를 유지하지 못할 경우에는 그 토지를 도인민위원회에 반환하여야 한다고 규정하고 있다. 또한 제22항에 토지소유자가 耕地를 墾闢하려고 할 경우에는 시군 또는 구역인민위원회 위원장의 허가를 받아야 한다고 규정하고 있어 토지의 所有權을 보장하지 않았다.

10) 김운근, “북한의 농업발달과 생산개혁,” 「북한연구」, 92년 봄호 (서울: 대륙연구소, 1992), p. 62.

소상품생산구조적인 농업으로는 농촌의 부흥과 농민의 생활개선이 어려울 것으로 인식한¹¹⁾ 북한은 소규모로 분산된 개인경영을 계획적으로 발전시키고 확대재생산을 실시하는 것이 필요하다고 판단하였다. 이로써 추진된 작업이 개인농이 협동농장으로 흡수되는 농업의 集團化 작업이었으며, 이 작업은 한국전쟁이후 4~5년간에 걸쳐 급속히 진행되었다.

농업집단화는 단계별로 진행되었는데, 첫 단계(1953)에서는 토지의 사유를 인정하는 바탕위에서 토지, 가구, 농기구 등을 공동 이용하는 형태를 유지한 채, 이로 인해 얻은 收穫物을 투입된 노동의 양에 따라 분배하는 勞動相互扶助 형태를 취하면서 1953년 말까지 실시되었다.

두번째 단계(1954-1957)에서는 농업의 집단화가 본격적으로 시작되었는데, 土地에 대한 사적소유를 인정하면서도 토지를 조합에 출자하여 집단경영케 하고 노동의 기여도와 토지 출자량에 依據하여 生産物을 분배하는 半社會主義的 형태를 취하였다.

세번째 단계(1958)에서는 토지를 비롯하여 모든 생산수단이 집단화됨으로써 사회주의의 전형적인 형태를 이루는 집단소유와 집단경영체제를 이루게 되었다.¹²⁾ 1958년부터 북한에서는 토지의

11) 1953년 7월 휴전이후 北韓은 전후복구사업을 추진하는 것이 큰 과제로 등장하였다. 당시 북한은 전후복구를 위하여 중공업우선정책을 채택하였기 때문에 농촌노동력의 동원이 필수적이였다. 따라서 농촌을 개인의 영농하에 두는 것은 전후복구사업에 지대한 장애가 되었으며, 농촌 역시 극도로 荒廢化되어 농촌구조조정 필요성이 제기되었다. 이에 따라 북한은 1953년 8월 조선노동당 중앙위원회 제6차 총회이후 농업의 사회주의화를 단행하기 시작했다.

12) 1958년 11월 북한은 토지를 비롯한 모든 生産手段을 공동소유로 한다

사적소유가 폐지되었고 생산물은 노동량에 따라 분배되었다. 그럼에도 불구하고 일정한 한도내에서 부업용 개인 텃밭, 과수, 가축, 양봉 등의 개인소유는 가능하였다.

이어 북한에서는 농업협동조합(1962년 이후 협동농장으로 개칭)의 규모를 확대하는 작업을 진행되었다. 농업협동조합은 말단행정구역인 '리'를 단위로 통합·확대되었으며, 그 관리는 里人民委員會의 위원장이 맡았다.¹³⁾ 또한 농업협동조합은 농촌에 산재해 있던 소비, 신용협동조합 등의 기능도 흡수함으로써 里内の 전체생활체계(정치, 경제, 사회, 문화 등)를 총괄하는 기구로 발전하였다. 이와 같은 과정을 거쳐 협동농장수는 아래 도표에서 보는 바와 같이 1958년에 그 수가 급격히 감소되고 규모면에서 크게 확대되었다.¹⁴⁾ 1958년 이후에는 토지의 사적 소유에 대한 개념이 완전히 사라지게 되었다.

고 명시한 「농업협동조합기준규약초안」을 공포하여 生産分配를 사회주의 원칙에 의해 실시한다고 함으로써 협동조합의 법적 근거를 마련하였다.

- 13) 이는 중국의 인민공사가 말단 행정단위인 鄉위주로 政社合一을 전개했던 것과 유사한 형태였다.
- 14) 한편 1955년 12월 22일 「농업현물세에 관한 명령」을 개정하여 農業協同組合에 대하여 현물세율을 5% 감하도록 한 조치가 개인정리를 급속도로 사라지게 하였다.

<연도별 협동농장수 변화과정>

연 도	협동농장수	연 도	협동농장수
1953	806	1959	3,739
1954	10,096	1960	3,736
1955	12,132	1961	3,702
1956	15,825	1964	3,778
1957	16,032	1965	3,700
1958	3,843	1970	3,667

자료: 북한연구소, 「북한총람」, 1983, p. 713.

한편 종래 인민위원회의 기능을 농업협동조합 관리위원회가 맡게 됨으로써 農業協同組合의 관리와 운영을 위한 새로운 농업관리체계의 필요성이 대두되었다. 이에 따라 북한은 「토지관리규정」을 1960년 7월 5일 공포하였다. 본 규정은 북한내 토지를 정확히 보호·관리하여 인민경제발전에 효과적으로 이용하고, 특히 농경지의 濫用을 근절하고 그 이용률을 최대한으로 높여 농업생산발전에 이바지함(제1조)을 목적으로 하였다. 토지를 농업용 토지, 공업용 토지, 산림토지, 도시토지, 특수용 토지, 기타 토지로 구분하여 이의 관리 및 利用節次에 사항을 별도로 규정할 것을 명시하였다.¹⁵⁾

15) 이에 대한 내용은 1977년 발표된 「토지법」에서 다루고 있는데, 예를 들어 農業用 토지의 경우에는 농경지, 농촌대지, 방목지, 갈밭, 간석지, 초원지, 하천부지로 區分하고 있다.

다. 土地法 制定

농업의 집단화가 완료된 후 북한은 토지를 포함한 생산수단에 대한 사유권을 완전히 폐지하고 사회주의적 소유권을 확립하기 위한 법적 준비가 필요하였다. 이에 따라 북한은 1963년 12월 17일 「토지관리규정」과 기타 토지관련 규정을 통합하여 「조선민주주의 인민공화국 토지법」을 정령으로 채택하였다. 그러나 이 정령은 공표되지 않아 그 내용을 상세히 알 수 없으나, 토지의 사회주의적 소유를 법적으로 確認·固着시킨 내용이었음을 짐작할 수 있다.¹⁶⁾ 이로써 북한은 종전의 토지관리규정이 행정준칙적인 성격에서 벗어나 일반주민에 대한 토지이용과 관리체계를 구체적으로 규제하는 법적 체계를 갖추게 되었다.

그후 북한은 1972년 「사회주의헌법」을 개정하여 생산수단에 대한 사회주의적 소유형태만을 규정하고 協同團體 所有權을 점차 인민적 소유로 전환시킬 수 있도록 하였다(제21조). 따라서 개인 소유는 노동에 의한 사회주의적 분배와 국가 및 사회의 추가혜택으로 이루어지도록 하였다. 다만 협동농장원들의 터밭 경리를 비롯한 주민의 개인 부업경리에서 나오는 생산물은 개인소유에 속하며 그 相續權을 보장하였다(제22조).

16) 1963년 당시 북한헌법은 제6조에서 土地所有 한도를 5정보 또는 20정보로 하여 土地의 개인소유를 인정하고 있음이 特記할 만하다. 따라서 1963년의 토지법은 違憲的인 것으로 파악된다. 그러나 토지법에 의한 토지의 개인소유금지 는 1972년 전문 개정된 사회주의헌법에서 追認되었다.

1977년 4월 29일 최고인민회의 제5기 제7차 회의에서 「조선민주주의 인민공화국 토지법」을 채택하여, 이 법을 그 해 6월 1일부터 시행하였는데, 본 토지법은 토지의 소유·이용·관리 관계를 單一法으로 체계화한 데 그 의의를 찾을 수 있다.¹⁷⁾

토지소유관계와 관련된 내용¹⁸⁾은 제2장 「토지소유권」에 명시되어 있으며, 제9조에서 토지는 인민의 공동소유로서 그것을 누구도 팔고 사거나 개인의 것으로 만들 수 없는 國家 및 協同團體의 소유로 규정하고 있다.

국가소유토지는 전체 인민의 소유이며 소유범위에 대해서는 제한을 두지 않고 있다. 그리고 협동단체소유토지는 협동경영에 들어있는 근로자들의 집단적 소유(제10조, 제11조)이며 이를 국가가 법적으로 보호하고 있는 것으로 규정하고 있다.

그밖에도 제12조에서는 국가가 협동단체에 들어 있는 전체 구성원들의 자발적 의사에 따라 협동단체소유의 토지를 점차 전인민적 소유로 전환시킬 수 있음을 명시하고 있다. 다만, 1972년의 사회주의 헌법에서 명시된 바와 같이 협동농장원들의 터밭이용은 협동농장규약에 의해 20~30평으로 한다고 규정하였다(제13조).

본 토지법에는 또한 토지의 용도구분을 종전의 토지관리규정과

17) 신재명, “북한 토지정책의 전개과정과 그 특징,” 「북한」, (서울: 북한연구소, 1991.10), pp. 138~142.

18) 본 토지법은 前文의 성격을 띤 제1장 「조선민주주의 인민공화국의 토지는 혁명의 고귀한 전취물」과 토지소유권(제2장), 국토건설총계획(제3장), 토지보호(제4장), 토지건설(제5장), 토지관리(제6장) 등 총 6장 80개 조로 構成되어 있다.

1963년의 토지법과 동일하게 구분하면서도 産業土地를 추가(제7조)하였는데, 이는 산업부문의 중요성이 증대되었기 때문인 것으로 풀이된다.¹⁹⁾

라.北韓의 開放과 土地賃貸法

최근 북한은 그동안 長期的으로 지속되어온 경제위기를 타개하기 위해 대내적으로 1993년말 이후 농업·경공업·무역제일주의의 3대제일주의를 표방하였으며, 대외적으로는 외국의 자본과 기술을 유치하기 위해 제한된 개방정책을 추진하고 있는 것으로 나타나고 있다. 대외적인 制限開放은 특수지역에 대한 북한 토지제도의 변화·적용에서도 감지되고 있다.

북한은 1991년 12월 28일 정무원 결정 제74호에 의거 「나진·선봉」과 같은 지역을 「자유경제무역지구」를 설정하고 각종 외자유치관련법을 정비·제정하였다. 이의 대표적인 사례의 하나로 「토지임대법」의 제정을 들 수 있다.

「토지임대법」은 1993년 10월 27일 최고인민회의 상설회의 결정 제40호로 제정되었다. 북한은 「토지임대법」을 외국투자가와 외국

19) 남한의 法律上 용도지역은 북한의 土地管理를 위한 용도지역구분에 비해 크게 세분화되어 있는데, 이는 남한의 경우에는 토지가 私有化되어 있어 토지이용에 따른 수요가 다양하기 때문이다. 반면, 북한의 경우는 토지가 國有化되어 있어 개인의 다양한 욕구는 물론 국가의 規制가 다양할 필요성이 없다.

투자기업에 필요한 토지를 賃貸하고 임차한 토지를 이용하는 질서를 세우는 데 이바지 하기 위해(제1조) 제정하였다고 밝히고 있다.

토지임대법의 주요내용은 토지 임대방법, 토지이용권 양도와 저당에 따른 제반 규정, 토지임대료 및 토지이용권 반환 등에 대한 사항들이다.

이중에서도 特記할 만한 사항은 다음과 같다.

첫째, 외국인과 외국법인, 국외동포를 대상으로 임대기간 50년 이내에서 계약당사자간의 합의에 따라 토지 임대차가 가능하도록 하였다.²⁰⁾ 토지를 임차한 자는 토지에 대한 天然資源과 매장물을 제외한 나머지 부분에 대한 토지이용권을 가지며 토지이용권을 임차인의 재산권이 될 수 있도록 규정하고 있다. 따라서 임차한 토지의 전부 또는 일부에 해당하는 이용권을 제3자에게 讓渡(판매, 재임대, 증여, 상속) 및 抵當이 가능하다.²¹⁾

둘째, 토지임차자는 소정의 토지사용료를 지불해야 한다.²²⁾ 만약 토지임대기관이 토지를 개발하여 임대할 경우에는 토지개발비를 토지임대료에 포함시켜 받을 수 있게 하였다. 토지개발비에는 土地整理와 도로건설 및 상하수도, 전기, 통신, 난방시설에 지출

20) 나진·선봉 등 자유경제무역지대안에서는 入札 및 競賣를 통한 임대까지도 허용하고 있다(토지임대법 제9조).

21) 이 경우 “토지임차자는 임대차계약에서 정한 토지임대료의 全額을 물고 계약에 지적된 투자금을 投資하여야 임차한 토지의 利用權을 판매, 재임대, 증여 또는 저당할 수 있는 것”으로 규정하고 있다(토지임대법 제16조).

22) 그러나 自由貿易地帶나 북한이 장려하는 지역 내에 투자한 대상에 대해서는 토지사용료를 10년까지 경감시키거나 免除시킬 수 있도록 되어 있다.

된 비용이 포함되어 있다.

셋째, 계약기간이 만료되었을 경우에는 토지이용권은 자동적으로 반환된다.²³⁾ 이 경우 해당 토지에 있는 건축물과 부속물도 무상으로 반환되나, 토지를 40년 이상 임차한 경우에는 임대기간 종료 10년 이내에 준공한 건축물에 대하여 殘存價値를 인정하여 보상할 수 있도록 규정하고 있다. 그러나 토지를 임대한 기관이 불가피한 사정으로 임대기간 내에 토지이용권을 취소하는 경우 6개월 전에 토지임차자와 합의하여 같은 조건의 토지로 교환해주거나 해당하는 補償을 해주도록 되어 있다.

위와 같은 내용의 토지임대법을 북한은 다시 1994년 9월 7일 정무원 결정인 「토지임대법 시행규정」을 통해 더 구체적으로 밝히고 있다.

북한의 토지임대법은 기존의 외자유치 관련법 중 특히 토지임대 및 이용과 관련하여 미비했던 법·제도적 장치를 보완하고 외국인의 북한토지 이용에 관한 법적 근거를 마련하고 있다는 점에서 뿐만 아니라 당면한 경제난을 타개하고 고립정책에서 탈피하려는 對外經濟開放政策의 일환으로 추진되고 있다는 점에서 큰 의미를 지니고 있다고 판단된다. 북한은 지금까지 사회주의 경제체제하에서 토지이용권에 있어서도 엄격한 국가통제를 해왔기 때문에 북한주민에게도 허용되지 않는 토지임대를 외국기업에게 허용한 것은 經濟開放을 위한 진일보한 조치로 평가되기 때문이다.

23) 토지임대기간을 연장하려는 土地賃借者는 그 기간이 끝나기 6개월 전에 토지를 임대한 기관에 토지이용신청서를 내어 承認을 받고 토지임대차계약을 다시 체결해야 한다.

또한 토지임대법이 토지의 사적 소유를 인정하는 것은 아니지만 북한이 토지이용권을 재산권으로 인정하여 양도와 저당 등을 가능하게 한 것은 생산수단의 국유화원칙에서 벗어나 앞으로 예외적인 조치를 단행할 수 있다는 암시를 하고 있다는 점에서도 주목된다.

2. 北韓의 土地所有制度

가. 土地所有權의 概念

북한에서의 소유권 개념은 민법 제39조 “소유권을 가지는 자는 법이 정한 범위내에서 자기의 소유재산을 차지하거나 이용, 처분할 수 있다”라는 규정에서 잘 나타나고 있다.²⁴⁾ 이는 소유권이 자기 의사에 따라 재산을 점유하거나 이용·처분할 수 있는 상태 혹은 그 가능성에 대한 법률적 표현이다.

所有權에 대한 법률적인 관계를 의미하는 소유관계는 다른 모든 재산적 법률관계의 기초를 이루므로 民法上 기본제도 중의 하나이다.

북한 민법상 소유권이 가지는 권리는 財貨를 실제 지배하는 것

24) 북한의 법은 모두 公法化되어 있다고 할 수 있다. 私法의 가장 대표적인 형태라고 할 수 있는 민법도 개인적 이익에 기초를 두고 있기 보다는 公的 利益에 기반을 두는 행정법과 유사한 형태를 지니고 있다. 이는 모든 生産手段을 공유화하고 있는 데서 비롯된다고 볼 수 있다. 개인의 권리보다는 전체주의, 집단주의를 바탕으로 하는 有機體的 통일체로서의 의무를 강조하고 있다.

이다. 利用이란 재화의 유용한 성질을 사회적 생산이나 개인적 수요를 충족시키기 위해 사용하는 것이며, 처분은 법률적 지위를 變更시키는 것을 의미하고 있다.

북한의 소유권을 남한의 민법 제211조 “소유자는 법률의 범위 내에서 그 소유물을 사용, 수익, 처분할 권리가 있다”고 규정하고 있는 것과 비교할 때, 북한의 소유권에는 ‘수익’의 의미를 배제하고 있음을 알 수 있다.

‘수익’이란 재화가 가지고 있는 사용가치를 實現시키는 것을 말하는 바, 북한 소유권 개념에서 ‘수익권’을 사용하지 않고 있는 것은 ‘수익’이 북한 사회주의 경제체제와 모순되기 때문이라고 볼 수 있다. 따라서 임차관계도 수익이 아닌 처분의 의미로 파악하고 있다.

한편, 북한 「토지법」에서는 모든 토지는 국가 및 協同團體의 소유로서 누구도 그것을 매매할 수 없다(제9조). 국가소유토지는 전체 인민의 소유이며(제10조), 협동단체소유토지는 협동경영에 들어있는 전체 인민의 집단적 소유(제11조)라고 규정하고 있다. 그럼에도 불구하고 개인의 토지소유가 금지된 북한에서도 협동농장원들이 개인적으로 이용할 수 있는 텃밭 이용은 당해 농장규약에 의해 20~30평으로 한다(제13조)는 토지이용권 규정을 둠으로써 개인의 소규모 이용을 보장하고 있다. 그러나 이 경우에도 협동농장원들의 텃밭경영에서 나오는 生産物의 개인소유와 그에 대한 상속권은 법적으로 보장(사회주의 헌법 제24조)하지만, 텃밭과 관련된 토지 이용권을 사적 재산으로 허용하지는 않고 있다.

나. 土地所有權의 形態

북한에서의 소유권은 그 소유형태에 따라 국가소유권, 협동단체 소유권, 개인소유권으로 나누어 진다(민법 제37조),²⁵⁾ 그러나 토지는 국가소유의 형태와 협동단체소유로 되어 있다.²⁶⁾

토지 중에서 중요 공장용지와 산림은 國家所有의 대상이 되며 농지는 국가소유도 가능하나 대부분이 협동단체의 소유로 되어 있다.

국가소유권은 국가가 전인민을 대표하여 소유하는 전인민적 소유형태라고 할 수 있다. 국가소유권은 국가의 富強發展과 인민들의 복지향상을 위해 그 대상의 제한이 없이 점유·이용·처분이 가능하다(민법 제45, 46조).²⁷⁾ 국가소유권은 국가가 직접 또는 국가

25) 국가소유권과 협동단체소유권은 社會主義的 소유권이며, 토지는 국가소유권 또는 협동단체소유권의 대상만이 될 수 있다(헌법 제18조, 토지법 제9조) 그러나 이미 언급하였듯이 텃밭경작으로부터 生産한 생산물은 개인소유권이 인정되고 있다.

26) 토지에 대해 規律하고 있는 주요 法源으로서의 조선민주주의인민공화국헌법(1948.9.5), 조선민주주의인민공화국사회주의헌법(1972.12.28), 토지개혁에 관한 명령(1946.3.5), 토지법(1977.4.30), 조선민주주의인민공화국민법(1990.9.5)이 있으며, 그 외에도 토지관리규정(1960.7.5), 국영농장에 관한 규정(1949.12.13), 협동단체의 조직 및 사업강화에 관한 결정(1951.8.22), 산림관리에 관한 규정(1950.1.11) 등이 있다, 그 중에서도 北韓 憲法, 土地改革에 관한 명령, 토지법이 가장 중요한 법원이라고 할 수 있다. 1992년 4월 9일의 개정헌법에서도 토지소유제도에 관해서는 1972년의 憲法과 동일하다.

27) 특히 地下資源, 임산자원, 수산자원을 비롯한 모든 自然資源, 중공업, 경공업, 임업을 포함하여 중요 공장, 기업소, 항만, 은행, 교통운수, 遞信, 放送機關, 학교, 중요 문화시설은 오직 國家만이 소유할 수 있게 되어 있다.

기관이나 기업소를 통해 그 대상을 국가의 이름으로 차지하거나, 그 대상을 이용 또는 처분할 수 있는 경영상의 관리권을 갖는 간접적인 방법으로 실현시킬 수 있다. 國家所有權은 취득시효의 대상이 되지 아니하며, 국가소유재산의 반환청구에도 소멸시효가 적용되지 아니한다.

협동단체소유권²⁸⁾은 협동경영에 들어 있는 노동자들의 집단적 소유로서(헌법 제22조, 민법 제53조) 국가는 이와 같은 협동단체 소유를 법적으로 보호한다고 규정하고 있다.

협동단체소유권의 시효에는 제한이 없으나, 협동단체소유의 토지는 과도기적으로 존재하는 소유형태로 인식되고 있다. 왜냐하면 북한은 사회주의 협동경영체도를 鞏固히 발전시키기 위해 협동단체소유의 토지를 점차 전인민적 국가소유로 전환시킬 수 있도록 조치해 놓고 있기 때문이다(헌법 제21조, 토지법 제12조). 협동단체소유 대상물은 협동단체 구성원들의 의사에 따라 이용·처분할 수 있도록 해놓고 있으나, 실제 토지처분은 협동단체의 업무와 관련된 범위내에서만 행사할 수 있도록 되어 있다(민법 제55조).

토지와 관련한 개인소유권은 텃밭경영에서 생산한 생산물이 개인소유권의 대상이 되는 데서만 찾을 수 있다(헌법 제22조, 민법 제58조). 북한은 개인에게 텃밭에 대한 용익권의 일종으로 배타적

28) 협동단체소유 대상은 토지 이외에도 家畜, 농기구, 고기배, 건물 등과 중소공장, 기업소와 문화보건시설 그밖에 協同團體經營에 필요한 것들이다(민법 제54조).

개인경작권을 부여하고는 있으나, 이는 텃밭 자체에 대한 소유권과는 전혀 다르다.²⁹⁾

3. 土地利用實態

가. 土地區分

북한 토지의 전체면적은 1,200만ha이며, 이중 林野가 79%에 해당되는 950만ha를 차지하고 있다. 그리고 논·밭을 포함한 農耕地가 200만ha로 전체 면적의 16.7% 정도를 차지하고 있다. 그 나머지 50만ha는 도시용지 및 기타 用地로 구성되어 있다.³⁰⁾

북한의 토지는 그 이용형태에 따라 농업토지, 주민지구토지, 산림토지, 산업토지, 수역토지, 특수토지로 구분되고 있는데, 농업토지는 오직 耕作 가능한 農地만이 포함되며, 이의 관리는 농업지도기관과 이를 이용하는 해당 협동농장 및 기관, 기업소, 단체가 하도록 되어 있다.

주민지구토지는 시, 읍, 노동자지구의 건축용지와 그 부속지, 공공이용토지와 농촌의 건설지대를 말하며, 산림토지는 산림이 조

29) 북한에서의 텃밭이용은 1948년 2월 「국영농장 및 광산 등의 부속지 이용에 관하여」에서 인정한 이후부터였다. 이와 같은 조치가 利用權의 전 인민적 사회주의화를 추구하고 있는 과정에서 아직도 용인되고 있는 것은 農民의 생산의욕감퇴와 이로 인한 生産性 저하를 방지하려는 보완적 장치로 판단된다.

30) 이태일, “통일시 남북한 토지문제의 전망과 정책과제,” 『'94 북한 및 통일연구 논문집』, 제3권 (서울: 통일원, 1994), p. 468.

성되어 있거나 조성예정인 山野와 그 내부의 각종 利用地가 그 대상이 된다.

산업토지는 공장·광산·탄광·발전시설 등 산업시설물이 차지하는 토지와 그 부속용지를 그 대상으로 하고 있는 반면, 수역토지는 연안, 영해, 하천, 호소, 저수지, 관개용 수로 등이 차지하는 일정한 지역의 토지가 포함되며 그 관리는 대상에 따라 국토관리기관이나 농업지도기관이 맡고 있다. 그밖에 特殊土地는 혁명전적지, 혁명사적지, 문화유적지, 보호구역, 군사용토지 등 특수한 목적에 이용되는 토지를 일컫고 있다.

북한의 토지이용관리 및 監督은 각급 인민위원회와 정무원 및 행정위원회의 지도하에 국가관리기관이 통일적으로 수행하며 耕作이 가능한 토지의 휴경, 타목적 전용 등의 경우에는 허가를 받아야 한다.

국토관리기관은 나라의 모든 토지를 통일적으로 장악하고 등록하며 토지관리 및 이용상의 제도와 질서를 엄격히 지키며 토지를 국토건설 총계획에 의해 이용할 수 있도록 감독·통제하여야 한다고 강조하고 있다.

토지관리와 관련된 문건으로는 토지등록대장, 토지이용허가정리부, 지적도, 토양도, 토지정리설계도 등이 있으나, 토지대장은 해방전의 구대장(토지개혁후 파기함)이 아니라 北韓政權 수립후의 이용권 분배사항 및 이용실태를 나타내는 문건인 것으로 알려져 있다.

나. 國土建設 總計劃

북한의 국토이용과 관련한 계획에는 「국토건설 총계획」이 있다. 북한은 「국토건설 총계획」을 합리적인 국토개발 및 이용을 통해 經濟發展과 福利를 增進할 목적으로 계획된 것임을 「토지법」에 명시해 놓고 있다.

「토지법」 제Ⅲ장에서 북한은 “국토를 인민경제발전과 인민들의 복리증진에 맞게 합리적으로 개발이용하고 정리미화하며 나라의 전반적 살림살이를 전망성있게 계획적으로 꾸려나가기 위한 국토건설의 통일적이며 종합적인 전망계획”으로 「국토건설계획」을 들고 있으며, 국가는 나라를 富強하게 하고 인민들의 생활을 높일 수 있도록 국토건설총계획을 적극적이며 동원적으로 세우고 그를 철저히 실현해야 함을 명시하고 있다.

국토건설계획을 세우는 데 있어서 지켜야 할 원칙은 첫째, 국토건설계획과 자원개발에서 농경지를 침범하지 말며 둘째, 도시의 규모를 너무 크게 하지 않고 작은 도시형태로 많이 건설하도록 하는 것을 들고 있다. 또한 국토건설계획을 나라 각 지대들의 기후풍토적 특성을 고려하는 동시에 인민경제발전방향과 각 지역들의 經濟發展展望에 맞게 과학적으로 수립하도록 규정하고 있다.

국토건설총계획의 전망기간은 30~50년으로 하고 있으며(토지법 제16조) 필요에 따라 이 보다 짧게 정할 수 있도록 하고 있다.

국토건설총계획의 내용(제17조)은 ①혁명전적지, 혁명사적지를 잘 꾸리며 보호하기 위한 대책 ②토지를 정리, 개량하고 보호하

며 새 땅을 얻어내며 간석지를 개간·이용하기 위한 방향과 대책
③산림조성방향과 보호 및 그 이용과 이로온 동식물을 보호하기
위한 대책 ④강하천, 호소, 저수지의 건설 및 정리방향, 큰 물 피
해를 막기 위한 시설물들의 배치 및 물의 종합적 이용대책 ⑤교
통운수, 전기, 체신망과 그 시설물의 합리적 배치 ⑥지하자원의
개별구역과 공업, 농업기업소들을 배치할 위치와 규모 ⑦도시와
마을, 휴양지, 요양지의 위치와 ⑧연안, 영해를 종합적으로 개별
이용하기 위한 방향과 연안을 아름답게 정리하며 수산자원을 보
호하기 위한 대책 ⑨공해현상을 미리 막기 위한 대책 등으로 구
성되어 있다.

위의 내용은 크게 土地保護와 토지건설 및 토지관리 등의 분야
로 나눌 수 있는데, 토지보호에는 강하천을 정리하고 산림을 조
성하여 토지유실을 방지하는 동시에 재산을 보호하고 국토의 면
모를 개변하는 사업이 중요 내용으로 포함되어 있다. 이와 관련
된 큰 강과 중요 강하천의 정리와 관리는 국토관리기관이, 중소
하천의 정리는 해당기관, 기업소, 협동농장이 하도록 하도록 되어
있다.

국토관리기관과 해당 기관, 기업소, 협동농장은 무더기비에도
토지가 유실되지 않도록 강바닥파기와 강줄기바로잡기, 제방공사,
호안공사, 옹벽공사 등을 하며, 강하천, 호소, 저수지와 제방을 비
롯한 시설물을 보호하기 위하여 필요한 곳에 보호구역을 정하도
록 되어 있다. 그밖에도 강하천의 종합적인 이용계획을 세우고
물을 관개용수, 수력발전 공업용수, 음료수, 강하운수, 담수양어

등 인민경제부문과 근로자들의 문화휴식에 다방면적으로 효과있게 이용할 수 있게 하고 있다(제27조).

山林建設事業을 위해서는 해당지대의 자연경제적 조건에 맞게 제지림, 기름나무림, 섬유원료림, 산과실림, 뽕나무림 등을 조성하여 임상을 개조하며 빨리 자라고 쓸모있는 수종을 배치하고 밀식하며 침엽수 및 활엽수의 혼성림을 만드는 등 산림의 단위당 축적을 높이는 것을 명시하고 있다. 산림조성과 보호사업을 전군중적으로 조직·진행하기 위하여 기관, 기업소, 학교, 단체에 담당구역을 설정하고 있다.

산림조성과 관련하여 한가지 특이한 사항은 뽕나무에 대한 협동농장의 수요를 충족시키기 위하여 협동농장림과 뽕나무림을 설정하고 있는 점이다.

제5장에서는 토지건설에 대해 언급하고 있는데, 토지건설의 목적을 “농업의 공업화, 현대화를 다그치고 농업생산을 늘이며 국토의 면모를 개변”하는 데 있다고 나타내고 있다(제43조). 이를 위해 북한의 “국토관리기관과 농업지도기관을 비롯한 해당기관, 기업소, 協同農場은 국토건설총계획에 따라 저수지를 건설하고 저수지제방을 더욱 보강완비하며 지하수를 리용하기 위한 대책을 세우는 등으로 더 많은 물을 확보하여 관개시설에 대한 보수공사를 정상적으로 하여 물의 도중손실이 없도록 하여야 한다”라고 명시하고 있다(제45조).

土地建設과 관련된 사업내용에는 토지정리사업, 경지면적의 확충 등이 중요한 구실을 담당하고 있다. 토지정리사업은 새 땅을

많이 얻어내어 알곡생산을 늘이며 농촌경리의 종합적 기계화와 화학화를 실현하기 위한 중요한 사업의 하나로서 년차별 토지정리계획과 토지정리설계에 따라 진행하도록 되어 있다. 토지정리사업의 주요내용은 “건물과 시설물을 산기슭으로 규모있게 옮기며 필요없는 논두렁을 없애고 논밭을 크고 규모있게 만들며 여기에 맞게 관수로, 배수로, 포전도로 등을 건설”하는 것으로 되어 있다(제47조).

또한 논밭을 기름지게 개량하여 알곡생산을 늘이는 것도 중요한 토지정리사업의 일환이다. 이를 위해 군농업지도기관과 국영 및 협동농장을 비롯한 토지를 이용하는 기관, 기업소, 단체는 토지의 비옥도 및 각 토층에 대한 분석과 토양조사를 정기적으로 하여 필지별 토층표본과 토양분석표, 토지대장을 갖추고 과학적인 土地改良이 이루어져야 하는 것으로 규정하고 있다(제48조).

경지면적의 확충을 위해서는 다락밭을 만들어 농작물의 수확고를 높이는 것이 가장 중요한 사업으로 명시되어 있다. 따라서 “협동농장과 해당기관, 기업소, 단체는 비탈진 밭을 다락밭으로 만들며 여기에 반드시 관수체계와 배수체계를 세워야 하며 집나르기를 적극 기계화”할 수 있도록 해야 한다.

그 다음으로 간석지 개간사업이 경지면적 확충을 위한 상징적인 방법으로 제시되고 있는 바, 자연지리적 조건이 좋고 개간이 유리한 지대의 간석지가 집중적인 개간 대상이 되어 있다. “개간된 간석지에는 시루식 관수체계, 화학적 방법 등을 적극 도입하며 물갈아넣기를 하여 소금기를 빨리 없애고 농작물을 심도록 하

여야 한다”고 명시하고 있다(제50조).

토지이용과 관련하여 국가는 도시와 마을을 현대적이며 문화적으로 건설하여 인민들에게 보다 훌륭한 생활조건을 마련해 주도록 규정하고 있다(제52조). 이를 위해서는 각 기관은 사회주의적 생활문화의 요구에 맞게 도시와 마을에 살림집과 문화후생시설, 도로 등을 합리적으로 배치하며 도시와 농촌간의 차이를 줄이고 모든 지역을 政治, 經濟, 文化의 여러 방면에 걸쳐 골고루 발전시키도록 도시와 마을을 건설하도록 되어 있다.

토지관리와 관련하여서는 다음과 같이 규정하고 있다. 첫째, 논밭을 허가 없이 묵이거나 버릴 수 없으며 논밭을 묵이거나 버리며 농업생산 이외의 목적에 이용하고자 할 경우에는 그 규모와 대상에 따라 해당 국토관리기관의 동의를 받은 다음 중앙농업기관 또는 정무원의 승인을 받아야 하는 것으로 되어 있다(제65조).

또한 논밭을 부업지로 이용하고자 할 경우에도 정무원의 승인을 받아야 하며 지목을 바꾸고자 할 경우에는 중앙농업지도기관의 허가를 받아야 한다. 산림토지에 대해서는 山林을 남벌하거나 화전을 일구는 일이 없도록 해야 하며 산업토지는 그것을 관리하는 기관, 기업소가 산업시설물의 부지를 필요 이상으로 넓게 잡아놓고 토지를 濫用하는 일이 없도록 하며 산업토지의 보호관리 사업을 철저히 하여야 한다.

수역토지는 연안, 영해, 강하천, 호소, 저수지, 관개용 수로 등이 차지하는 일정지역의 토지로 그 관리의 대상에 따라 국토관리기관 또는 농업지도기관이 하고 있다. 그밖에 혁명전적지, 혁명사적

지, 문화유적지, 보호구역 및 군사용 토지 등은 특수토지로서 中央機關과 地方行政委員會 및 이를 이용하는 기관, 기업소, 군부대가 관리하고 있다.

第V章 北韓 土地所有制度 改編의 基本方向과 段階別 推進方案

1. 概觀: 統一韓國의 土地所有制度

남북한이 통일되었을 경우 북한의 토지소유제도는 어떻게 개편되어야 할 것인가? 북한지역에서의 토지소유제도 결정은 ①통일의 형태 및 과정에 따라 ②토지를 어떠한 가치관에 입각하여 파악하느냐 또는 파악할 것인가에 따라 그리고 ③그와 같은 가치관을 현실에 어떻게 적용시키느냐에 따라 달라질 수 있을 것이다.

사회주의는 경제전체가 각 경제주체의 자기결정이 아닌 타인의 의지에 의해 결정되는 「他人決定體制(Fremdbestimmungssystem)」이며, 소유권이 근본적으로 사회적 구속력하에 놓여 있다. 또한 소유권의 행사도 사회적으로 이익이 되는 경우에 한해서만 가능하다. 소유권의 국가독점은 토지분배의 衡平性 측면에서 볼 때 매력적인 제도가 될 수 있으나, 共有의 悲劇이 발생함으로써 자원의 효율적 이용이 이루어지지 않는다. 또한 국가는 재산권을 관리하기 위해 엄청난 비용과 시간을 들이게 된다. 이는 토지를 사용하여 경제활동을 하는 기업의 활동과 生産性을 저하시키고, 관리가 제대로 이루어지지 않을 경우, 私的 목적을 위하여 토지자원을 사용할 가능성이 높다. 따라서 통일후 토지소유제도는 자유민주주의 시장경제질서에 입각한 토지소유형태를 견지하는 것이

바람직하다. 더구나 사회주의체제가 내적 비합리성에 의해 몰락한 상황에서는 더욱더 이와 같은 방향의 토지소유형태가 요망된다고 할 것이다.

이와 같은 관점과 연결하여 조망할 때 통일한국의 토지소유제도에 대해 다양한 견해가 제시되고 있다. 그 입장을 대별하면 ① 남한의 소유제도로의 통일¹⁾ ②자유경제질서를 바탕으로 하면서도 계획경제체제적 소유방식을 가미한 방법으로의 소유제도확립, 즉 토지의 부분적 국공유화 ③통일과정에서 남북한이 공유하는 경제질서를 확립하고 이를 토대로 사회적 평등과 경제적 정의를 구현할 수 있는 통일헌법상의 경제질서에 따른 소유제도 확립²⁾ 등으로 나눌 수 있다.³⁾

- 1) 오종근, “북한 민법상의 소유형태,” 『북한연구』, 제3권 4호 (서울: 대륙연구소, 1992. 12).
- 2) 김성수, “남북한 통일헌법의 경제질서 문제,” 『사법행정』 (서울: 한국사법행정학회, 1992. 11).
- 3) 이와는 달리 주민주체와 지역자립의 원리에 바탕을 둔 南北韓 통합 민족공동체와 그 경제적 토대로서 住民自治에 기초를 둔 자립적 지역경제권의 중층적 통합시스템을 상징하고 이러한 전제위에서 土地의 소유·이용시스템을 구축하자는 의견도 제시되고 있다. 住民自治에 의한 토지 소유방식의 채택 이유를 국민경제가 경제의 世界化와 더불어 지역이 국가를 대신하는 經濟單位 및 정치단위로 중시되고 있으며, 중앙집권체제의 폐해를 극복하고 지역간 불균형을 시정하고 지역경제의 안정적 發展과 주민생활의 향상을 지향하기 위한 수단으로 삼고 있기 때문으로 밝히고 있다. 주민자치가 이루어지기 위해서는 民主的 지방분권, 地方自治에 대한 주민참가, 주권자로서의 주민 책임과 공동학습을 제시하고 있으나, 토지의 소유형태가 어떤 것인지에 대해서는 밝히지 않고 있다. 또한 주민자치 영역의 單位가 어떻게 이루어지는가에 대해서도 불분명하다. 여기에서 제시하고 있는 주민자치 토지소유제도가 어느 일정 형태의 토지소유제를 의미하고 있다고 하기 보다는 南韓의 토지소유제도와 관련된 폐단을 개선하는 하나의 方向을 제시하고 있는 것으로 판

위의 세가지 견해는 자유경제적 시장질서를 수용하고 있는 점에서 공통적이며, 그 내용에 있어 두번째와 세번째 견해가 별 차이를 나타내지 않는 토지소유방법이라고 할 수 있다. 다만 그와 같은 토지소유제도를 통일과정에서 북한과의 협의를 통해 결정하는 과정을 설정하고 있을 뿐이다.

본 연구에서는 그 체제적 우월성과 당위적 성격⁴⁾ 때문에 통일 한국의 체제가 자유민주주의와 자본주의 시장경제질서를 유지한다는 전제하에 북한토지 소유권의 개편 방향을 논의하고자 한다.

2. 北韓 土地所有制度 改編의 基本方向

가. 土地所有財產權의 保障

소유재산권(property right)은 경제체제를 유형화하는 가장 특징적 요소로서 경제주체가 가지는 지배력의 범위와 強度 그리고 다른 사람의 지배력과 마찰이 있을 경우 어떤 지배력이 우선하는가 등을 규정하는 권리체계라고 할 수 있다. 所有財產權의 결정은 한 나라의 이념적 체제를 결정하는 헌법적 결단으로서 그 형태와 내용은 경제활동의 「의사결정체계」에 의해 이루어진다고 볼 수 있다.

단된다. 황헌식, “토지의 소유와 이용시스템,” 「한반도 통일국가의 체제 구상」 (한겨레신문사·학술단체협의회 주최 해방 50주년 기념 학술대회 발표논문), p. 57이하 참조.

4) 이에 대해서는 金瑩允, 「統一韓國의 經濟體制」 (서울: 민족통일연구원, 1994) 참조.

일반적으로 소유재산권의 보장이 가지는 意義는 다음과 같다.

첫째, 재산관계에 있어 개인이 자기의 생을 자기결정에 의해, 즉 자기책임하에 형성해 나갈 수 있도록 함은 물론 민주주의 기본질서의 최고이념인 개인의 존엄과 가치를 보장하는 가장 중요한 수단이 된다.

둘째, 소유재산권은 모든 經濟行爲의 성과를 결정하며 경제주체들의 동기에 영향을 주어 결국에는 그 경제의 效率性和 발전방향 및 정도에 깊은 영향을 준다.

이와 같은 관점에서 볼 때 토지 소유재산권에 대한 결정은 토지이용의 효율성 극대화와 깊은 관련이 있다고 하겠다. 토지는 생산의 필수적 요소의 하나이면서도 그 異質性和 局地性으로 인해 外部性이 크게 작용하기 때문에 이용의 비효율성을 유발하기 쉽다.

또한 앞서 언급한 바와 같이 토지는 그 공급이 한정되어 있으며, 非償却的이라는 특성 때문에 강력하고 지속적인 투기수요의 대상이 되기 쉽다. 따라서 토지이용의 효율성 극대화를 위해 토지에 대한 재산권제도를 확립하는 것이 대단히 중요하다.

재산권 구조는 去來費用⁵⁾의 크기 및 그 구조와 깊은 관련을 가진다. 즉 外部性의 존재로 인한 비효율적 자원배분을 최소화하기 위하여 재산권을 어디까지 규정해야 할 것인가, 정의된 財產權은

5) 經濟活動에 필요한 여러가지 비용 중 生産費用을 제외한 모든 형태의 비용으로 재산권을 정의하고 그것을 인수케 하는 費用, 법령의 집행비용 등을 말한다.

어떻게 분할해서 누구에게 귀속시킬 것인가 등 경제적 효율성에 직접 관련된 많은 규범적 문제들이 결국은 거래비용의 크기와 그 구조에 달려 있는 것이다.

토지소유권은 소유의 절대성(불가침성)과 자유성의 보장에 의해 성립될 수 있다.

토지소유의 절대성 혹은 불가침성은 토지소유권이 토지에 의해 정의되는 다른 민법적 권리 즉 임차권, 저당권 및 그밖의 물권에 대해 우월적 위치를 갖는다는 것을 의미하나, 소유권과 임차권이 갈등관계에 있을 경우, 企業家의 정상적인 활동이 지주의 권리남용에 의해 속박받지 않아야 한다는 의미에서 자본주의의 건전한 發展에 중요한 의미를 가진다.

이는 토지소유의 절대성이 자본의 활동을 방해하는 정도로 보장되어서는 합리적이지 못함을 의미하고 있다. 즉 토지에 대한 재산권을 토지의 所有權과 자본가의 賃借權으로 나눌 때, 地主의 토지소유권이 자본가의 이용권을 압박하여 자본의 흐름에 적합한 형태로 재규정되어야 함을 의미한다. 이용권은 제3자에 대하여 대항력을 가지며 그 존속기간은 안정되고 양도, 임대, 저당권설정의 자유가 보장되어야 한다. 다시 말해 이용권이 완전한 의미에서의 물권화되어야 함을 의미한다.

토지소유권의 自由性이란 소유대상의 이용, 처분 및 그로부터의 수익에 대하여 소유자의 자유를 보장해주는 것으로서 시장경제성립의 기초이다. 그러나 資本主義의 발전과 더불어 경제활동의 범위가 확대되고 외부성의 정도가 심해지면서 생산의 사회적 성격

과 私的 성질사이의 괴리가 심화되어 토지소유의 자유성을 보장하는 것이 더 이상 토지이용의 효율성을 극대화하는 것이 될 수 없게 되었다.

그 중에서도 가장 중요한 것이 토지의 이용권에 일정한 제한을 가함으로써 경제전체의 효율성을 높이기 위한 土地利用規制이다. 그런데 이용규제는 필연적으로 관계된 토지소유권의 시장가치를 변화시키게 되어 규제에 의해 利益을 보는 측과 損失을 입는 측 사이의 갈등을 발생시키게 된다. 따라서 토지이용의 자유성에 대한 제한이 정당화되기 위해서는 규제로 인한 사회전체의 便益의 증가가 개인의 희생보다 커야 한다는 원칙이 준수되어야 할 것이다. 이를 공공성의 원칙 또는 사회성의 원칙이라고 할 수 있다.

궁극적으로 토지 소유권은 ①자유민주주의 시장경제질서 하에서 자기결정의 기초이자 법률행위에 있어 自由의 원천이 되며, ②노동과 결합하여 생산의 原動力으로 기능하며, ③유한한 자원을 모든 사람이 효율적으로 이용할 수 있는 公益的 측면을 가지고 있다는 점을 고려하여 경제주체들의 개인적 최적 선택의 합이 전체적 관점에서 最適性을 보장할 수 있도록 형성되어야 할 것이다.⁶⁾ 이를 위해서는 민법적 차원에서는 이용권의 물권화가 보장되면서도 토지 소유권에 대한 일정한 정도의 제한과 분할이 요구되는 즉, 공법적 차원에서의 토지이용규제와 그에 따른 보상원리

6) 개인적 最適選擇의 합이 전체적으로 最適이 되지 않을 경우가 있는데 이는 사적 한계비용과 사회적 한계비용이 일치되지 않기 때문이다. 이를 외부성(externality)이라고 한다.

의 확립이 이루어져야 할 것이다. 따라서 북한 토지재산권의 구조도 토지재산권의 체계를 이용권을 중심으로 하는 소유의 絶對性과 自由性 保障體制로 바꾸어야 함이 당연하다.

나. 利用權 中心의 所有制 實施

토지소유제도개편은 토지개혁의 일환으로 파악하여 生産要素로서, 가치와 부의 貯藏手段으로서, 신분의 상징으로서 또한 사회적·정치적 영향력의 원천으로서의 토지기능을 변화시키는 것을 말한다.

따라서 토지소유제도 개편은 토지를 개인이 소유하는 것을 허용할 것인가 아니면 국가에게 독점시킬 것인가는 하는 형태의 문제로 집약된다. 토지의 個人所有를 허용할 경우에도 토지에 대한 公的規制 범위와 정도 및 토지와 결부되어 발생하는 문제의 해결 방향을 어떻게 설정하느냐에 따라 토지소유의 제도적 형태가 달라질 수 있을 것이다.

통일후 북한의 토지소유제도개편과 관련된 문제의 핵심도 토지개혁을 통해 북한 사회주의 土地財産權體系⁷⁾를 자본주의 시장결

7) 財産權이 누구에게나 보편적으로 받아들여지는 概念으로 존재하기 어려우나 일반적으로 재산을 사용할 수 있는 權利, 그로부터 수입을 얻을 수 있는 권리, 타인에게 양도할 수 있는 권리 등을 포함하고 있다. 財産權은 민법적 차원에서 이용권의 물건화에 의해, 공법적 차원에서 토지이용규제와 그에 따른 補償原理의 확립을 통해 달성될 수 있다. T. Eggerton, *Economic Behavior and Institutions* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990), p. 33.

제질서에 입각한 토지소유제도로 전환하고 토지제도의 운용에 있어서도 통일된 한국실정에 가장 합리적인 제도를 개발하는 데 있을 것이다.

이와 같은 관점에서 볼 때 토지소유제도개편에는 “私的 財産權”의 허용과 “公共善의 追求” 사이의 조화를 이끌어 내는 것이 소유재산권제도의 정립을 위해 필수불가결한 과제라고 할 수 있다. 이를 위해서는 경제활동이 지주의 권리남용에 의해 속박되어서는 바람직하지 않다. 즉 시장경제에서 사유재산 소유권이 보장되어야 하나, 공중의 이익에 배치되거나 오염과 같은 외부불경제가 있어서는 안될 것이다. 즉 사적 재산권의 제한을 통해 형평성을 제고시키는 방법을 택하면서도 社會的 同意와 정리된 기준이 필요하다.

그리고 토지소유권과 불가분의 관계에 있는 토지이용에 있어서도 토지소유의 불가침성과 자유성을 보장하면서도 경제전체의 效率性을 높이고 사회전체의 편익의 증가원칙 또는 사회성 원칙에 입각하여 그 방안이 제시되어야 할 것이다. 즉 북한 사회주의 소유권 체계를 利用權 중심의 사적소유권 체계로 바꿀 경우 사회주의 체제의 소유재산권을 어떻게 분할해서 누구에게 귀속시키며, 소유권과 임차권이 갈등 관계에 있을 경우 어떤 권리를 더 우선시할 것인가를 결정하는 것이 중요하다.

자본주의의 사회주의체제로의 전환은 모든 재산권에 대한 국유화 또는 사회화 조치를 일률적으로 실시함으로써 비교적 용이하게 달성할 수 있으나, 그 반대인 私有化의 경우에는 그것을 어떤

목표와 기준을 가지고 하느냐에 따라 공평하고 정의로운 분배가 이루어지느냐가 결정되기 때문에 그리 용이한 것이 아니다. 특히 재산권처리 문제는 分配的 측면에 관한 문제와 연결되어 있으며 경제행위에 특별한 영향을 미치기 때문에⁸⁾ 경제전체의 효율성을 보장할 수 있는 방향으로 모색되어야 할 것이다.

다. 土地公概念과 土地所有上限制

이상의 토지소유제도와 관련된 논의는 자유경제질서적인 토지 소유원칙을 확립하면서도 市場의 원리에 맡겨진 부작용과 문제를 최소화하여 공공복리를 증진하자는 데로 귀결된다. 이는 개량주의적 토지사상의 중심적 논리라고 할 수 있다.

이와 함께 土地政策上的 목표라고 할 수 있는 ①토지분배의 형평성을 비롯하여 ②토지이용의 효율성과 ③토지자원의 보전 및 타 정책 분야와의 조화를 포함하여 ④産業化와 도시화에 부합하는 토지개발이 이루어져 할 필요가 있다.

이와 같은 측면에서 볼 때, 토지를 주민의 개인생활과 직접 또

8) 財産權은 어떤 재화의 소유·사용·처분행위와 관련하여 經濟主體들간에 발생할 수 있는 모든 권리·의무관계를 규정한 것이며 하나의 근본적 단일체가 아니라 권리들의 집합이라고 할 수 있다. 그러나 공유부분(public domain)은 그 권리·의무관계가 명확히 규정되지 않은 부분이라고 할 수 있는 바, 이 공유부분은 바로 市場失敗와 그에 따른 비효율적 資源配分에 기인하는 것으로 재산권에 대한 정의가 불충분하기 때문에 존재한다고 할 수 있다. 따라서 재산권을 정의한다는 것은 곧 財産權 정의에 있어서 공유부분을 최소화하는 것을 의미할 수 있다.

는 간접적인 관련을 갖는 토지로 구분하여 직접 관련을 가지지 않는 토지, 즉 비생존적 토지에 해당하는 林野와 遊休地 등은 과감하게 국유화하여 국가관리에 두고 그밖의 주민 생활과 직접 관련이 있는 토지에 해당하는 농지와 공장용지, 택지 등 생존권 토지는 사유화하되, 사회적 平等과 경제적 正義를 보다 강화하는 방향으로 결정하는 것이 중요하다.⁹⁾

따라서 앞서 언급한 바와 같은 토지에 대한 “사적 재산권”의 허용과 “공공선의 추구” 사이의 조화를 이끌어 내기 위해서는 다음과 같은 북한지역 土地所有制度 개편원칙이 요구된다고 할 것이다. 즉 북한지역에 토지이용의 극대화를 위해 토지종류에 따라 후술하는 공공임대제를 한시적으로 적용·추진하면서 궁극적으로는 토지공개념을 통한 토지소유 上限制를 실시하는 것이다.

「토지공개념」이라 함은 자유주의 토지사상에서 비롯된 폐단을 극복하기 위해 토지소유를 공익확보의 차원과 연결시켜 토지소유자와 잠재적 소유자의 권리에 대한 부분적 제한을 의미하는 동시에 그와 같은 토지소유의 권리에 대한 제한과 토지시장에 대한 개입을 타당하고 정당한 것으로 수용하는 社會的 舍意 내지 價値觀이라고 할 수 있다. 즉 土地公概念은 토지가 현재 및 장래에 있어 住民 전체를 위해 존재하는 한정된 귀중한 자원이며, 국민의 諸生活을 위한 불가결의 기반일 뿐만 아니라, 그 이용이 다른

9) 상기 제시한 세번째 견해는 이와 같은 것을 南韓의 「민족공동체 통일방안」의 단계별 통일과정을 거치면서 구체적으로 실현시킨다는 데 그 의의를 두고 있다.

토지의 이용과 밀접한 관계를 가지고 있으며, 그 가치가 주로 人口 및 산업의 동향, 토지이용의 動向, 사회간접자본 등, 사회·경제적 조건에 의해 변동한다는 점에서 공공의 이해와 복리를 우선적으로 적용하려는 개량적 토지사상에서 출발한 價値觀이다.

토지공개념제도 적용은 무엇보다도 토지가치의 증가가 불균형적으로 발생하는 데서 그 당위성을 찾을 수 있을 것이다. 토지의 가치증가는 토지소유자의 개발투자에 의한 증가 뿐만 아니라 정부투자에 의한 증가 및 인접토지의 土地利用에 따른 증가와 기타 사회·경제적인 요인에 의해 발생하는 경우가 허다하다.

토지가격의 상승은 주택가격 및 전세가격의 상승을 초래하여 무주택자의 주거비용을 높이고 주택마련 계획을 불가능하게 하며, 有住宅者의 주택이전을 어렵게 함으로써 대다수 국민들의 주거생활이 악화되는 등, 경제사회적으로 매우 심각한 영향을 받는다.

그밖에도 토지는 토지소유자가 토지공급자이면서 동시에 토지의 잠재적 수요자가 되기 때문에 토지시장은 쌍방독과점구조를 갖기 쉬우며, 토지의 위치가 고정되어 있고 개별 토지마다 異質的이기 때문에 토지시장이 국지적·개별적으로 형성되기 쉽다. 따라서 공공기관을 통한 이의 조정이 필요하다.¹⁰⁾

10) 이와 같은 토지의 사적소유에 대한 制限은 여러 사람에 의해 인식되고 있는데, 예를 들어 존 로크(J. Locke)는 「시민정부론」에서 이미 “각 개인이 보유할 수 있는 토지면적은 각자가 직접 경작하고 개량시킬 수 있는 勞動에 의해 결정된다”라는 사상을 제시하고 있으며, 근대경제학의 효시인 아담 스미스(A. Smith)도 토지소유의 비제한에 따른 문제를 生産要素의 이동 및 교통 불편을 들어 설명하고 있다. 또한 地主階級の 지대는 자신의 노동 대가가 아닌 다른 사람의 노력에서 기인한 것이기

이와 같은 관점에서 고찰할 때 토지공개념제도의 基本內容은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 토지의 과도한 私的 所有를 제한하여 적정면적의 토지소유가 이루어지도록 해야 한다. 사적 소유토지의 한도설정은 토지공개념제도의 핵심이자 토지분배의 不平等을 억제할 수 있는 실효성 있는 수단이다.

둘째, 토지의 효율적 이용이 이루어질 수 있도록 해야 한다. 토지의 효율적 이용을 위해 山林의 국유화 원칙이 준수되어야 함과 동시에 농지에 대한 사유권의 移轉은 양수인이 직접 경작하는 경우로 그 취득을 제한하고 상속을 제외하고는 공유화를 위한 이전을 금지하는 것이 바람직하다. 또한 相續農地에 대해서도 직접 경작할 수 있는 자에게 상속하도록 하며 상속인 가운데 경작능력이 없을 경우에는 상속한 후 일정기간내에 경작능력자에게 賣却하도록 하도록 한다.

셋째, 토지 개발이익이 사회로 還收될 수 있는 제도적 장치를 갖추어야 한다. 토지소유자의 개발투자와 사회환경적 요인에 의한 증가분을 제외한 公共의 직접투자와 토지이용계획의 결정에 의한 가치증가분은 制度的인 장치를 통해 사회에 還收될 수 있도록 하는 조치가 필요하다. 이의 一環으로 토지 투기적 거래가 우

때문에 과도한 지대가 개인소유로 귀속되는 데 대해 거부감을 가졌다. 그리고 케너스(Elliot Cairness)도 土地價格과 지대가 土地所有者의 노력과는 상관없이 결정되기 때문에 토지의 자유방임의 원칙을 배제하고 국가가 직접 규제해야 한다고 주장하였다. Cairness, 「경제학과 토지」, 이성욱, 「토지문제와 토지공개념」 (서울: 국민경제제도연구원, 1991.8), p. 8에서 재인용.

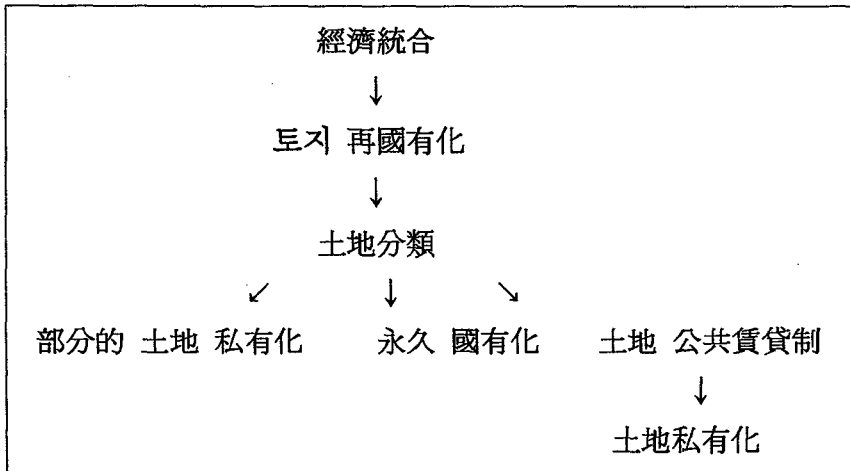
려되는 지역과 지가의 급격한 상승이 이루어지는 지역에 대해서는 去來許可制 및 신고제를 도입하고 양도소득세와 도시계획세를 적용하는 동시에 토지거래를 통한 資本利得이 종합소득세의 과세 대상이 되게 할 필요가 있다.

3. 北韓 土地所有制度改編 段階別 推進方案

북한 토지소유제도개편¹¹⁾ 단계별 추진방안은 앞서 제시한 토지 소유제도의 개편의 기본방향에 따라 먼저 북한토지의 再國有化 조치를 단행하고 곧바로 사유화를 실시할 수 있는 일부 토지를 제외한 토지에 대한 공공임대제를 추진한 다음, 전반적인 사유제를 실시하는 것이다. 이를 단계별로 도식화하면 아래와 같다.

- 11) 統一 後 北韓 토지소유제도와 함께 구소유권문제를 어떻게 개편하여야 할 것인가에 대해서는 이 분야에 관심을 가지고 있는 여러 학자들에 의해 다양하게 제시되고 있는데, 주로 北韓地域 토지에 대한 소유제도 확립과 구토지소유권처리 문제로 대별하여 논의되고 있다. 토지소유권 제도확립은 첫째, 北韓土地의 국유화를 단행하되 북한주민의 現利用權을 보장하거나 유상분배하자는 주장(김민배, 김운근, 김상용)과 둘째, 공공용지나 임야 및 유휴지 등 非生存權的 토지는 국유화하되 생산에 이용되는 토지(주택지, 농지, 산업토지 등)는 사유화하자는 주장(유해웅, 이진욱) 셋째, 전적으로 사유화하여야 한다는 주장(이태일)으로 구분할 수 있다. 이와 함께 農地에 대해서는 특별히 ①북한 農民에게 일정한도 까지 무상분배하고 나머지는 國有化(김운근, 김상용)하거나 ②북한의 협동농장을 영농회사로 전환하는 것을 포함하여 전적으로 私有化하자는 주장(유해웅, 이태일)으로 나타나고 있다. 그밖에 北韓土地의 구소유권에 대해서는 ①원상회복이 불가능하므로 返還不可라는 입장(김민배) ②토지매각 등을 통해 금전적으로 補償하자는 주장(이진욱, 김상용) ③ 반환원칙을 고수해야 한다는 주장(배병일, 법무부) 등으로 나뉘어지고 있다. 이상 언급한 사람들의 주장에 대한 구체적인 내용에 대해서는 본 연구의 후편에 소개된 참고문헌을 참조할 것.

<圖 1> 北韓 土地所有制度改編 段階別 推進方案



가. 北韓土地 再國有化

앞서 제시한 바와 같은 방향으로 북한 토지소유제도를 개편시키기 위해서는 먼저 북한지역 토지에 대한 재국유화부터 시작되어야 할 것이다.

재국유화는 기존 토지 소유권자에 대한 재산권을 일체 認定하지 않고 국가가 정해진 절차와 방법, 예를 들어 토지 재국유화를 위한 특별법을 통해 국유화되어 있는 토지를 일시에 다시 국유화하는 것을 말한다.¹²⁾

12) 이런 의미에서 土地再國有化를 통한 토지소유제도 개편은 법적인 문제가 아니라 궁극적으로는 정치적인 문제라고 할 수 있다. 재국유화는 北韓地域 토지의 일괄적인 접수와 관리를 통해 이루어져야 할 것이다. 이

토지 재국유화는 토지에 대한 소유권을 자본주의 시장경제질서에 따라 사유재산권 제도로의 확립을 지향하면서 토지이용의 공공복리적 목적을 위해 제한을 가할 수 있도록 하기 위해 필요하다. 즉 토지공개념적 원리에 의한 토지소유의 上限이나 토지 공공임대제를 실시한 후 궁극적으로 토지사유화를 실현시키기 위한 경과조치의 시행을 위해 요구된다.

그러나 북한토지의 재국유화를 통한 토지의 공공임대제를 시행하더라도 일부 산업토지나 生存權과 밀접한 관련이 있는 토지는 북한지역의 투자활성화와 생존권보장을 위해 토지 재국유화 동시에 사유화되어야 할 필요가 있다. 따라서 이와 같은 토지는 즉시 사유화될 수 있도록 나머지 公共貸貸制를 통해 일정기간이 흐른 후에 사유화할 토지와 영구적으로 국유 또는 공공소유가 될 토지로부터 구분시켜야 할 것이다.

먼저 북한지역 토지제도 개편 초기 즉시 사적소유를 유지하게 할 필요가 있는 토지를 選別하고 국가 또는 지방자치단체에 의해 영구소유하는 토지외에 임대하여 사유화할 토지에 대해서는 토지 소유권과 賃借權을 분리하는 것이다. 이에 해당되는 토지로서는 기업 및 개인의 생산활동과 직접적인 연관을 가지고 있는 토지, 예를 들어 소규모 생산시설을 갖춘 공장과 그 부속토지, 業務用 및 상업용 건물과 그 부속토지 및 주택과 주택에 속한 택지 등이

를 위해서는 재국유화를 시행할 수 있는 管理廳을 두어 재국유화대상 재산의 접수, 접수재산의 보존·유지, 접수재산의 실태조사 등이 병행되어야 할 것이다.

될 것이다.

그러나 공공용지, 임야 및 유휴지 등과 같은 북한 주민의 개인 생활과 직접 관련이 없는 비생존적 토지와 가까운 장래에 도시 인근 토지로 개발이 예상되거나 개발로 인해 경제적인 投資가 일어날 수 있는 토지에 대해서는 국가소유의 상태에서 임대하는 공공임대제를 적용한다.

예를 들어 협동농장 형태로 구성된 농지는 재국유화와 함께 국가소유로 하나, 협동농장형태는 당분간 존속시켜 이곳에 속해 있는 기존 농민이 원할 경우 계속 營農할 수 있도록 조처하되, 조속한 시일내에 협동농장을 분할하여 가족농이나 소규모 기업농 형태가 될 수 있도록 국가가 支援한다.¹³⁾

나. 土地 公共賃貸私有制

(1) 公共賃貸私有制의 概念과 特徵

토지는 자본과 노동력을 투하하여 이용하는 사람에게 유용성을 발휘할 수 있는 가능성이 많다. 만약 자본을 投下하지 아니하고 단지 자연적인 토지를 우연히 지배하고 있는 것만으로 이익을 얻

13) 토지의 재국유화시에는 土地所有權에 대한 원상회복 및 반환은 인정하지 않는 것을 원칙으로 하나, 원소유자가 확실히 證明되는 경우에 한해서만 국가가 보상할 수 있도록 하는 예외 규정을 마련해 두는 것도 토지소유권을 절대적으로 確保하려는 개인을 위한 배려의 차원에서 또한 토지재국유화 조치의 탄력적 適用을 위해서도 필요할 것으로 판단된다. 이에 대한 논의는 토지사유화의 問題點에서 상술한다.

을 수 있게 하는 것은 자본주의 경제하에서 극복되어야 할 과제이다. 이 경우에는 자본투하행위자를 토지소유자와 분리시켜 자본소유가 토지소유를 극복하게 할 수 있다.¹⁴⁾

즉 토지의 효율적 이용과 관리를 위해 각 형태별 토지의 사용, 수익, 처분의 제 기능을 독립된 권리로서 분리하거나, 土地所有權의 기능을 분화시킴으로써 토지소유권 영역을 확대·다양화시킬 필요가 있다.

이의 한 방법으로 토지에 대한 공적 소유권을 확보하여 토지시장의 모순을 극복할 수 있는 토지 공공임대제를 통한 사유제를 거론할 수 있다.

토지의 공공임대제¹⁵⁾는 토지의 사적 소유권으로 인한 토지소유의 절대성, 자유성의 問題點을 해결하기 위한 토지소유제도의 일환이다. 토지 소유권을 국가, 지방자치단체 등의 공공기관에 일단 귀속시키고, 토지이용계획의 수립과 함께 사회간접시설 및 토지의 용도분할로 개편된 토지를 실수요자에게 長期賃貸한 후 일정 기한이 지나 토지 실수요자가 일정조건을 충족시킬 때 사유화하는 목표를 설정하고 있다.

따라서 사유화되기 전까지 토지개발의 전과정을 효과적으로 統

14) 이와 같은 토지소유권과 이용권과의 對抗關係에 있어 토지소유권은 토지이용권에 종속되지 않으면 안될 것이다.

15) 이와 類似한 개념으로 토지 공공임대 보유제가 논의되고 있다. 토지 공공임대 보유제는 임대기간의 만료시 토지이용권이 다시 공공기관으로 귀속되나 본 장의 土地 公共賃貸私有制는 임대기간 만료후 私有化되는 점에서 다르다. 공공임대보유제에 대해서는 李正典, 「토지경제론」(서울: 박영사, 1991), p. 376 참조.

制調整할 수 있으며, 토지공급후 사후관리까지 하나의 기관에서 통합·수행함으로써 토지시장에의 직접참여를 통한 토지관리방식이 가능하다.

국가가 토지소유자로서 토지사용권을 일정 기간동안 토지사용자에게 이양하고 토지사용자는 국가에 토지사용권 획득에 따른 대가를 지불하는 토지 공공임대제는 토지 사용권 양도계약을 통해 추진된다. 토지사용권의 양도계약은 유상을 원칙으로 국가와 토지사용자간에 체결되며, 그 방법으로는 協議, 入札, 競賣를 통할 수 있을 것이다.

사용자의 토지사용권 획득은 임대계약 체결과 임대금 지불을 완료하고 나서 규정에 따른 등기수속을 통해 토지사용증을 수령한 시점에서 이루어질 수 있다. 그러나 토지사용권을 획득하였다 고 하더라도 토지사용자가 해당 토지를 임의적으로 사용할 수 없으며, 土地計劃에 따라 개발 및 이용이 제한될 수 있도록 조치할 필요가 있을 것이다.

토지 공공임대제를 통한 사유화가 가지는 특성을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 공적 사업주체는 개발 대상지역 내에 다양하게 분산된 토지소유권을 하나로 흡수·통합하여 실수요자에게 그 利用權을 장기 임대하고 임대기간이 만료된 시점에서 재사유화를 결정한다.

둘째, 재사유화 결정 시점에서 토지 실수요자가 토지이용과 관련된 일정요건을 충족시키지 못할 경우에는 토지사유화는 연기될 수 있다.

셋째, 토지이용계획과 토지개발, 공급, 관리를 비롯하여 토지이용에 대한 책임과 권한을 공공기관이 갖게 되며 토지 임차인은 각 필지별로 구체적인 토지이용과 開發條件 등이 명시된 임대차 계약에 따라 토지를 사용하게 된다. 임대차 계약의 주요 내용으로는 ①토지용도 ②토지 유희화를 방지하기 위한 최소한의 토지 사용규모 ③토지용도에 따른 적정 임대기간 설정과 임대료 책정 ④임대차 종료시 청산내용(사유화, 임대기간연장, 계약의 갱신 또는 재정적 보상) ⑤임대료 및 그 조정에 관한 사항 ⑥건물의 유지·보수에 관한 내용 ⑦계약 해제·해지에 관한 내용 등이다.

토지 공공임대제가 가지는 장점은 土地利用計劃에 따라 토지를 효율적으로 이용할 수 있으며, 地價를 지불하지 않게 되므로 토지수요자가 토지비용을 절감할 수 있다. 또한 임대료를 조정함으로써 토지개발이익을 환수할 수 있는 장치를 갖출 수 있으며, 저소득 계층을 적극적으로 고려한 임대정책을 통해 토지이용에 있어서의 형평성을 높일 수 있다.

그럼에도 불구하고 기존소유제도의 결합과 그로 인한 불공평성을 시정하려는 공공개입은 그 자체로서 자금과 시간 및 이해 대립에 따라 엄청난 비용이 所要된다는 부정적 측면도 있다. 또한 토지를 관리·경영하는 데 각종 이권이 개입됨으로써 부패·편파주의에 편승하게 되는 단점을 가지고 있다.

따라서 일정기간의 공공소유를 통한 賃貸制가 실현된 다음에는 토지 실수요자에게 사유화는 방법을 택하는 것이 가장 합리적이다.

(2) 公共賃貸制 實施方法

북한의 토지는 국가소유 내지 협동단체소유로 되어 있어, 토지 사유화에 개입될 수 있는 부정적 요소와 공공소유를 실현시키는데 요구되는 보상비용 등을 최소화할 수 있는 요건을 갖추고 있다. 따라서 北韓地域 토지는 토지소유 상한제와 함께 전면적 재국유화를 거쳐 공공임대제를 실시하고 난 후 私有制를 실시하는 것이 바람직할 것이다.

북한지역 토지에 대한 토지 공공임대제의 실시는 다음과 같은 과정을 통해 이루어지는 것이 합리적일 것으로 판단된다.

첫째, 북한에 의해 관리되어온 주민지구토지, 농업토지, 산림토지, 산업토지, 수역토지, 특수토지별 토지에 대한 사유화 방안을 각각 마련하는 동시에 사유화 대상 권리를 당분간 절대적 소유권 부여가 아닌 이용권에 우선 국한시키기 위해 토지소유권의 國家獨占을 폐지하고 분권형 토지소유제도로 전환시킬 수 있는 조치를 마련한다. 따라서 국유제로부터 사유제로 전환하기 전 국가나 지방자치단체에 의한 공유제를 거칠 수 있도록 特別措置를 강구한다.

둘째, 공공 임대제의 기간은 통상 10~20년 단위로 토지 및 건물의 여용권을 갱신하되, 賃貸期間 종료시 기업이나 개인의 경제활동의 성과를 보아 사유화여부를 결정한다. 다만 기업의 사유화에 따라 토지의 사유화도 필수적으로 이루어져야 할 경우에는 임대기간의 만료여부에 관계없이 사유화가 가능할 수 있도록 조치한다.

셋째, 임대료는 기업의 경제활동 지원을 위해 토지이용권 획득 후 일정기간이 지난 후 부과하도록 하나 장기간의 무상사용은 억제하는 방향으로 추진하는 것이 바람직하다. 토지를 장기간 無償으로 사용하게 할 경우에는 ①토지낭비가 심화되며¹⁶⁾ ②토지의 수급관계가 균형을 잃게 될 가능성이 많다.¹⁷⁾

넷째, 공공임대제를 통해 획득하는 토지는 그 이용이 전반적인 북한지역의 토지이용계획에 따라 설정되었기 때문에 중간에 그 용도를 변경하지 못하게 한다.

다섯째, 공공임대기간 동안 국가로부터 양도받은 토지이용권의 재양도 및 임대를 비롯하여 사용권의 저당은 원칙적으로 허용하

- 16) 용지의 사용단위가 임의적으로 占有土地를 확대하거나 많은 토지를 차지하여 일부만 사용한다든지 토지를 확보해 놓고 사용하지 않거나 조기에 土地를 확보하고 사용을 지연시키는 등의 현상이 당연히 된 점을 들 수 있다. 또한 기관, 군부대, 기업 등이 많은 토지를 차지하여 都市土地의 공급 부족이 심화된 상황임에도 불구하고 대부분의 도시에서는 여전히 대량의 공지가 존재하는 모순이 드러났다.
- 17) 토지의 장기간 無償使用이 빚어낼 문제점은 다음과 같다. 첫째, 토지 사용이 객관적 經濟法則에서 벗어나 있기 쉽기 때문에 土地市場이 존재하지 않을 가능성이 많으며, 토지수요에 대한 적실성있는 대처가 불가능해질 수 있다. 예를 들어 토지사용자간의 횡적교환 및 토지사용과 土地使用性質의 변경 등 부단하게 발생하게 되는 토지사용구조 조정이 크게 제한받을 수 있다. 둘째, 도시토지의 무상·무기한 사용은 土地市場을 부정하고 토지를 무상품적으로 만들게 됨으로써 토지개발과 이용 뿐만 아니라 토지개발 및 建設에도 영향을 미쳐 개발에 대한 투자 회수와 건설자금의 순환을 방해하게 된다. 셋째, 토지시장의 부재와 토지의 무상·무기한 사용은 토지관리기구를 유명무실하게 만들 수 있는 폐단을 가지고 있다. 따라서 토지권속이 불분명하고 限界가 불명하여 토지에 대한 통일적인 통제와 효율적 관리가 불가능하게 되는 것이다. 이에 대해서는 최봉현, 「중국의 토지제도 분석과 우리의 개발참여에 대한 시사점, 「토지연구」(서울: 국토개발연구원, 1993.1-2) 참조.

나 이용권의 전매나 담보제공 등은 토지 이용의 繼續性이 보장되는 경우에 한해 선별적으로 허용하는 방향으로 조치한다.

토지사용권의 재양도 또는 재임대는 정부로부터 국유토지 사용권을 이양받은 사용자가 그 토지사용권을 다시 제3자에게 이전시키는 행위를 의미하는 것으로 토지사용권의 매각을 비롯하여 交換 및 贈與를 포함할 수 있으며, 토지사용권 양도계약에서 규정한 기한, 조건을 초월하여 토지를 개발·이용하지 않는 범위내에서 허용하도록 하는 것이 바람직할 것이다.

토지사용권 및 지상건축물, 기타 부속물의 소유권 재양도는 등기상의 명의변경 절차를 밟도록 하고, 토지사용권을 재양도 받은 자가 토지사용권 讓渡契約에서 규정한 토지용도를 변경할 필요가 있을 경우에는 토지관리기관의 허가를 받은 후 실시하되, 이 경우 양도계약을 다시 체결한다.

토지사용권의 제3자 임대는 토지사용권과 지상건축물 기타의 부속물을 포함하여 차용자에게 임대·사용케 하고 借用者가 임대자에게 차용료를 지불하는 행위를 의미한다. 이 경우 원래의 토지사용권자가 공공기관으로부터 임대당시 체결한 규정이 제시한 범위내에서 토지를 개발·이용하려는 경우에 한해 허용하도록 하며, 재임차자 역시 원래의 임대차계약상의 규정을 준수하도록 한다.

여섯째, 주택의 경우에는 우선 현거주자에게 임대하여 주고, 원하는 경우 건물분에 대해서만 분양하여 줌으로써 택지와 관련된 투기를 방지할 수 있도록 한다. 統一後 북한지역에 공급되는 신규주택들도 국유 또는 공공소유택지에 건립하여 우선 건물만을

분양하도록 한 후 일정기간 경과 후 사유화할 수 있도록 한다.

일곱째, 농지는 협동농장 및 국영농장을 해체하고 영농특성에 따라 현지 농민인 실수요자가 중심이 되어 소규모 단위의 영농법인을 設立할 수 있도록 하고 경작에 필요한 경지를 영농법인별로 임대하는 방식을 취한다. 농경지 경작을 통해 산출된 生産物의 매매는 자유롭게 하되, 일정기간이 지나 경쟁력을 확보하였을 경우 농지에 대한 임대료를 부과한다. 경작권의 매매, 담보설정 등은 금한다. 텃밭 등 그 동안 개인이 경작권을 갖고 있던 토지는 현 경작자에게 일정기간의 임대계약을 체결하여 계속 사용이 가능하도록 한다.

일곱째, 山林地는 국유상태를 계속 유지케 하면서 토지일제조사에 따라 국토이용계획을 수립한 후 준농림지역 등 개발가능지로 편입될 수 있는 지역에 한해서 임대제를 실시한 후 필요시 공개경쟁방식을 통해 私有化하도록 한다.

여덟째, 기타 水域土地 및 특수토지는 영구 국유상태로 둔다.

다. 土地私有化

공공임대제의 대상이 되었다가 임대기한이 종료한 토지는 임대기간 동안 실현된 경제활동 성과에 따라 사유화 과정을 밟게 된다. 이와 관련 토지 사유재산권 制度의 확립은 무엇보다도 소유권의 확실성을 보장할 수 있으며 동시에 투자 활성화를 유도할 수 있는 方向으로 이루어져야 할 것이다.

토지사유화에는 대체로 贈與를 통한 무상분배, 매각 등 몇가지 방법이 있을 수 있는 바, 어떤 것을 택하느냐 하는 것은 북한지역 주민의 소득, 土地利用을 통해 이룩한 기업의 성과 및 경쟁력 등 토지사유화 당시 주어진 경제적 상황과 사회적 여건에 달려 있다.

贈與를 통한 토지사유화는 국민에게 국가재산을 無料로 증여하거나, 상징적인 낮은 가격에 판매하는 것을 말하며 이는 정부가 사유화에 따른 수익을 포기하는 것을 의미한다.

贈與를 통한 사유화방법 중 가장 널리 거론되고 있는 것은 주민에게 증서를 배분하는 것으로, 이 경우 모든 주민은 無料나 저가로 증서를 받아 자신이 원하는 토지의 지분과 교환할 수 있도록 하는 것이다.¹⁸⁾ 이 경우 기업이 필요로 하여 보유하고 있는 토지는 대상에서 제외되는 것이 기업의 활동을 위해 바람직할 것이다. 또한 이 경우 증서는 기명으로 하여 타인에게 양도할 수 없게 하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

북한지역의 토지 국유화과정에서 즉시 사유화되어야 할 대상의 토지는 매각을 통해 하는 것을 원칙으로 하며, 일반적으로 다음과 같은 조건을 두어 추진하는 것이 合理的일 것이다.

첫째, 북한주민의 재산소득형성을 위해 북한주민에 우선적으로

18) 이 방법은 共產治下에서 재산을 축적할 수 없었던 대다수의 체코국민들이 정상적인 방법으로는 사유화 과정에 참여할 수 없는 사정을 고려하여 체코정부가 이들에게 기업사유화에 참여시키기 위한 方式으로서 도입되었다. 체코정부는 일반 국민들에게 쿠폰을 정상적인 저가로 分配하여 쿠폰소지자로 하여금 일정기간 후에 자신이 선택한 회사의 株式으로 교환할 수 있게 하였다.

매각한다. 매각방법은 ①교섭을 통해 관심있는 買入者에게 매각하거나 ②공매 또는 경매를 통한 매각¹⁹⁾ ③무기명 매입자에게 주식을 발행하여 매각하는 형태가 있을 것이나 이를 주어진 상황에 연관시켜 彈力的으로 운용할 수 있을 것이다.

둘째, 매각 대상 토지가격은 북한주민의 부담을 줄이기 위해 저가에 매각조치한다. 이 경우 용도별 토지에 대한 기준 토지가를 산정할 필요가 있는 바, 이를 위해 다음과 같은 방법을 援用할 수 있다.

먼저 토지재국유화 당시 북한의 전체 국민소득에 상응하는 규모의 남한소득이 이루어졌던 연도를 알아내고 그 당시 각 용도별 평균지가를 구해 이를 다시 각 토지별로 조정·적용하는 방법을 취하는 것이다. 이와 같은 산정방법에도 불구하고 토지용도와 규모별 토지매각금액의 상한선을 설정하는 것도 고려해 볼만 하다.

매각금액은 土地賣却과 동시에 지불하는 것보다 토지를 이용하여 발생하는 소득에 따라 충분한 기간을 두어 支拂하도록 조치한다.

셋째, 매각대금의 일부는 북한주민에게 분배하고 나머지는 북한 지역 경제재건을 위한 투자용도로 활용함으로써 소득재분배와 투자촉진이라는 사유화정책의 목표에 근접토록 한다.²⁰⁾

19) 이는 내부자거래와 같은 濫用을 방지하고 공개성을 확보하는 意味에서 중요하다. Helmut Leipold, “민영화의 문제와 개념,” 「경제체제의 변화와 재산권」 (서울: 국민경제연구소, 1992), p. 20.

20) 이와 같은 방법을 사용하는 이유는 반환원칙이 헌법상 재산권보장원칙에 보다 더 충실하기는 하나, 財産權의 사회적 성격이 강조되는 오늘날에 있어서는 고용창출과 北韓地域의 조속한 경제재건을 위해 憲法上 허용되는 해결방법을 찾는 것이다.

넷째, 사유화된 토지는 一定期間 재매각하거나 담보로 제공하는 것은 금지하되, 사전에 그와 같은 재매각 또는 담보제공하는 사태가 발생하지 않도록 사유화시점에 있어 매각당사자 선정에 있어 충분한 고려가 이루어지도록 한다.

다섯째, 토지공개념에 입각한 토지소유 상한선을 초과하는 토지 지분에 대해서는 토지를 분할하여 국가 또는 지방자치단체의 소유로 한다. 그러나 토지 분할이 불가능하거나, 생산활동상 토지의 초과사용이 필수적인 경우에는 해당토지에 대한 賃借權을 가질 수 있도록 조치한다.

여섯째, 농지에 대해서는 토지 임대제를 통해 농지를 이용하고 임차료를 제공하는 방식으로 운영되어온 가족농 및 기업농의 활동성과를 토대로 低價 유상분배를 통해 사유화한다. 이 경우 농업분야 근속년수, 영농가족수 등을 사유화과정에 고려한다.

토지 사유화를 위해서는 이를 담당할 「國有財産管理廳」 같은 기구를 구성할 필요가 있다. 여기에는 정부가 민영화기구를 설립하거나 별도의 독립적인 민영화기구의 설립을 생각할 수 있을 것이다. 민영화기구는 주식회사의 형태를 갖추면서 주식은 대부분을 국민에게 매각하되, 일정부분은 북한지역 주민의 재산형성을 지원한다는 측면에서 무상분배하는 방법을 취하면서 민영화를 통해 발생하는 利益金은 주식보유자에게 배당되도록 한다. 그러나 이와 같은 조치는 공공임대제를 거친 후 북한 토지 전반에 걸친 사유화가 이루어지는 시점에서 실시되어야 할 것이다.

「국유재산관리청」은 토지사유화를 위한 限時的 特別전담기구로

서 건설부, 재경원, 통일원, 법무부, 상공자원부 등 유관부처의 기능을 부분적으로 총괄하는 기구로 설립하고 필요에 따라 지청을 설치할 수 있도록 한다.²¹⁾

「국유재산관리청」은 ①통일 직후 북한내 토지에 대한 일제조사 및 土地記錄整備를 실시하여 정확한 지적체계를 조속히 복구시키고 ②남북한 통합 부동산정보망(소유이전, 이용실태 및 물리적 특성 등)을 구축·운영할 수 있도록 하며 ③토지에 대한 규제를 효과적으로 시행하기 위해 所有權과 이용권, 이용에 따른 임대료를 관리하는 별도의 토지관리조합이나 토지의 개발 및 토지이용계획을 수립하는 토지관리공사와 같은 조직을 별도로 둘 수 있도록 하며 ④토지의 不法賣買나 專賣 등을 관리하는 기능을 갖게 한다.

21) 朴成勳, 「南·北韓의 統一에 비추어 본 獨逸 信託管理公社의 役割과 意義」(서울: 對外經濟政策研究院, 1993), pp. 150~160 참조.

第VI章 北韓 土地所有制度 改編上의 問題點과 政策的 考慮事項

1. 北韓 土地所有制度 改編과 舊土地所有權 處理問題

토지사유화와 관련하여 구동독지역에서 가장 흔하게 나타나고 있는 현상은 원소유자와 현재 토지를 사용하고 있는 동독주민간의 소유권분쟁이라고 할 수 있다. 통일이후 返還이나 補償을 받게 되는 원주민과는 달리 집이나 건물, 토지 등을 빼앗기게 되는 동독주민인 선의의 피해자들은 오히려 통일을 후회하여 억울해 하고 있는 실정이다. 이러한 현상은 경우에 따라 남북한의 경우에서도 발생할 수 있는 문제의 하나이다.

남북한이 통일될 경우에 북한 정부의 소유로 되어 있는 모든 토지의 소유권이 재국유화조치를 통해 통일정부의 소유로 될 수 있다. 이 경우 북한이 행한 土地國·公有化를 불법이라고 규정할 경우에는 문제가 발생할 소지가 다분하다. 그 이유는 해방 이후 월남한 자들은 북한에 소재하고 있는 월남전의 자기 토지소유권을 주장할 것이고 소유권은 소멸시효에 걸리지 않기 때문에 이때 국가는 단지 국유라는 이유만으로 반환을 거부할 수 없을 것으로 판단되기 때문이다.

이하에서는 북한토지 소유제도 개편의 핵심적 문제의 하나인 구소유권처리와 관련된 문제에 대해 고찰하고자 한다. 먼저 북한

지역 토지에 대한 남한의 법적 인식을 알아보고, 土地所有權이 증명될 수 있는 경우에 어떠한 방법을 통해 이를 해결할 수 있는지를 고찰한 후 이를 해결할 수 있는 방법을 모색하고자 한다.

가. 北韓土地에 대한 南韓의 法的 認識

남한은 1950년 3월 25일 농지개혁법(1946년 6월 21일, 법률 제 31호)에 의하여 국가가 耕者有田의 원칙아래 농지의 유상취득·유상분배 방식으로 농지개혁을 실시한 바 있는데, 본 농지개혁법은 아직도 유효한 법이다.

그리고 1958년 4월 10일, 대통령령 제1360호의 수복지구에 대한 農地改革法 시행 특례에 관한 건에 의하면 북위 38도선 이북의 수복된 지역에서도 농지개혁에 의한 보상을 신청할 수 있도록 되어 있다.

그밖에도 수복지역 내 소유자 미복구 토지의 소유자 복구등록을 촉진하기 위해 제정된 1982년 12월 31일, 법률 제3627호의 「수복지역 내 소유자 미복구 土地의 복구등록과 보존등기 등에 관한 특별조치법」에 의하면 1953년 7월 27일에 발효된 「한국정전 협정」에 의해 확정된 南境界 標識線 북방지역을 제외한 북위 38도선 이북의 수복지구의 토지에 관해서는 소유권을 복구할 수 있도록 되어 있다. 따라서 동법 제20조에 의해 1991년 12월 31일까지 관할 所管廳에 소유자 복구등록을 신청하지 않으면 無主의 토지로 보아 국유화하는 것으로 되어 있다.

이상에서 볼 때, 통일시 북한 정부의 소유로 되어 있는 모든 토지를 통일정부 소유로 전환하는 것은 가능한 것으로 판단되나, 이때 북한의 토지를 국공유화한 것을 전적으로 不法인 것으로 취급할 경우, 문제발생의 素地가 있다. 따라서 통일시 북한이 국유화한 토지에 대한 適法性 여부를 먼저 결정하는 것이 무엇보다도 중요할 것으로 판단된다.

만약 적법으로 인정할 경우, 북한지역에서의 사용권을 인정하는데 큰 지장이 없을 것이나 불법으로 간주할 경우에는 이에 대한 처리가 다른 차원에서 더 복잡한 문제로 발전할 수도 있다. 즉 불법으로 인정할 경우 해방이후 越南한 자들은 북한에 소재하는 월남 전의 자기의 토지소유권을 주장할 것이고 소유권은 소멸시효에 걸리지 않으므로 이때 국가는 단지 국유라는 이유만으로 返還을 거부할 수 없을 것이기 때문이다.

만약 원소유자에게 반환이 이루어질 경우, 현재 점유하고 있는 北韓住民들은 점유시효취득을 주장하거나 권리 실효의 원칙을 주장하여 원소유자의 권리주장을 배척할 수 있을 것이다.

이와 관련하여 農地改革法이나 수복지역 내 소유자 미복구토지의 복구등록과 보존등기 등에 관한 특별조치법의 범정신에 비추어볼 경우에는 통일후 농지개혁을 실시하고 구소유권을 복구등록할 수 있어야만 衡平에 맞는다는 주장도 제기될 수 있다.

나. 土地 原所有者의 規模

앞서 고찰하였듯이 북한은 1946년 3월, 土地改革(農地改革)을 실시하여 대지주 및 일본인 소유의 토지를 무상으로 몰수한 후 “경자유전의 원칙”을 根幹으로 농민들에게 무상분배하였으나 토지 처분권을 박탈한 경작권을 부여하는 방법으로 토지제도의 국유화를 단행하였다. 분배된 토지의 경작을 통해 얻는 생산량에 대해서는 25%의 現物稅를 부과하였으며 토지의 매매, 소작, 저당 행위를 일체 금지하였다. 이어 1947년 3월에는 묘지를 제외한 전 산림을 몰수, 국가관리하에 두었으며 1947년 12월에는 도시토지를 모두 국유화하고 私的 임대차제도를 전면 폐지하였다.

그후 한국동란을 거쳐 1954년 다시 막바지 국유화작업을 실시 1958년에는 대부분의 토지의 국·공유화 및 집단농장화를 이루었으며 1972년 12월 사회주의 헌법을 통해 모든 생산수단의 국가 및 協同團體 소유권을 천명하였다.

분배된 토지는 새로운 토지대장에 등록하고 구대장 원부는 폐기 처분하였기 때문에 토지 원소유주¹⁾를 알 수 있는 방법이 없다.²⁾

1) 대부분의 소유는 일본인으로 추정되고 있다.

2) 그러나 북한의 토지법 제77조 및 제78조에서 국토관리기관은 나라의 모든 토지를 통일적으로 장악하고 등록하며, 農業指導機關은 새로 일군 땅과 토지를 정리하여 얻은 땅을 제 때에 알려야 한다고 규정되어 있는 것을 고려할 경우 어떤 형식으로도 토지공부가 존재할 가능성이 있기 때문에 이전의 소유형태를 알 수도 있을 것이라 추측된다. 유해웅, “통일 후 북한의 토지이용과 개발에 대한 기본구상,” 「토지연구」(서울: 국토개발연구원, 1993.3).

현재 1946년에 북한에서 실시된 토지개혁에 따라 토지를 몰수당하고 월남한 북한주민과 6.25전쟁으로 인하여 월남한 북한주민은 모두 약 100만명에서 500만명 정도인 것으로 파악되고 있으며,³⁾ 전쟁기간중 월북한 사람(자진월북자, 납북자, 강제징용자 등 포함)의 숫자는 30만명 정도로 추정되고 있어 월남인의 북한 土地所有權 귀속문제와 함께 일부나마 월북자의 남한의 토지소유권 귀속문제도 동시에 야기될 수 있을 것으로 판단된다.⁴⁾

한편 월남한 실향민으로서 남북분단이전 토지등기권리증을 확보하고 있는 자의 규모는 실향민 700백명을 상대로 조사한 결과 7% 정도가 가지고 있는 것으로 나타나고 있다.⁵⁾

-
- 3) 김민배·최연경, “월남자와 북한의 토지 그리고 통일,” 「민사법학」 (서울: 한국민사법학회, 1993) 참조. 전후 40여년이 지나도록 남북 어느 쪽에도 정확한 離散家族에 대한 통계가 없는 실정이다. 남쪽에서는 45년에서 한국전쟁 전까지 월남자를 350만으로 추정하고, 여기에 전쟁중 월남자 1백만명을 추가하고 있다. 또한 전쟁중 납치자 8만 5천명에 실종자 30만을 합하면 약 5백만명이 된다. 북쪽에 그만큼의 대응숫자가 있을 것으로 추정하여 흔히 “1천만 이산가족”으로 표현하고 있다. 「한겨레신문」, 1995년 9월 5일 참조.
- 4) 1955년 내무부의 제1회 간이총인구 조사결과 越南人口는 전쟁이전 281,737명, 전쟁중 445,929명으로 모두 731,666명이었다. 그 전 외무부 자료는 전쟁전 월남자가 648,784명, 공보처 자료로는 전쟁전 越南者數가 35만여명이다. 1955년 보사부는 456,404명이라고 했으며, 내무부의 60년 국세조사 결과는 월남자가 모두 64만명으로 나타났었다. 이것이 1970년 이북 5도청의 월남인 현황에서는 546만3천명으로 나타났다. 가장 최근의 자료는 통계청의 1990년 人口住宅總調査 결과로 1990년 11월 1일 현재 남한에 살고 있는 북한 출신 인구는 총 417,632명으로 나타났다. 통일원과 실향민단체 등은 예상보다 너무 적다고 이의를 제기한 바 있다. 이와 같이 失鄉民數가 훨씬 적어진 것으로 나타난 것은 남한에서 살면서 편의상 원적으로 바꾼 경우가 많기 때문에 비롯된 것으로 짐작된다. 「한겨레신문」, 1995년 9월 5일 참조.
- 5) 金漢根, “統一對備 北韓의 食糧需給과 土地所有權 處理에 관한 研究,”

월북자의 경우 그 소유권 귀속에 대한 입증자료를 증명할 수 있다면 남한 토지에 대한 所有權 回復이 완전 불가능하지는 않을 것으로 예상된다.

다. 舊土地 所有權 處理

토지에 대한 구소유권이 인정될 경우, 이에 대한 문제를 해결하는 방법은 ①구소유권의 반환 ②구소유권에 대한 보상 ③구소유권에 대한 무보상 등으로 나누어 생각해 볼 수 있다.

첫번째로 返還原則(Rueckgabeprinzip)은 과거 사회주의국가의 계획경제체제 확립과정에서 불법 몰수된 토지, 기업 등의 재산을 원칙적으로 원소유자에게 원물 그대로 반환하고, 당해 재산가치의 멸실 등으로 반환이 불가능한 경우나 제3취득자의 보호를 위해 반환을 부정하는 것이 정의의 원칙에 부합되는 경우 등에 한하여 예외적으로 補償을 행하는 원칙을 말한다.

반환원칙의 근거는 법치국가원칙과 사유재산권보장 등의 헌법원칙에 가장 잘 부합하기 때문이며, 몰수 등의 조치에 대한 재산권박탈과 관련하여 발생한 불법상태는 당해 재산가치의 반환을 통해서만 실질적으로 청산되어질 수 있다는 주장에 근거하고 있다. 또한 반환권자의 입장에서 볼 때 ①재산에 대한 金錢으로 환산할 수 없는 애착이익(Affektionsinteresse)의 회복이 가능하며,⁶⁾

1992년 한국농업경제학회 학술회의 발표 논문 (서울: 농촌경제연구원, 1993), p. 11.

6) Keck & Fieberg, “독일의 통일과 원상회복,” 「통일독일의 구동독 불법청

②보상원칙을 택할 경우의 補償財源 확보를 위한 재정적 부담을 피할 수 있는 장점이 있다.

그러나 이 원칙을 택할 경우 다음과 같은 문제점이 발생할 수 있다.

첫째, 거시적으로는 소유관계의 불명확으로 인해 국가가 토지·기업 등을 임의매각할 수 있고, 원소유자들은 투자를 통한 경제활동과 雇傭創出에는 무관심한 채, 반환된 재산가치를 재산증식 수단으로만 인식하기 쉬우며, 경제재건을 위한 新規投資가 위축되고 고용이 감소되는 등 전반적인 경기침체 결과를 초래할 수 있다.⁷⁾

둘째, 미시적인 관점에서도 반환대상인 재산가치를 선의취득한 제3자가 원소유권자에게 당해 재산가치를 박탈당하게 되는 등 정의에 합치되지 아니하는 결과가 초래될 우려가 있다.

셋째, 지난 수십년 동안 사회주의체제하에서 반환대상인 재산가치와 구조에 대부분 변경이 행해졌기 때문에 원소유자에 대한 「원물」반환이 不可能한 측면도 있다.

그 다음 보상원칙(Entschädigungsprinzip)은 원소유자의 재산가치에 대해 국가가 그에 상응하는 댓가를 금전적으로 보상하여 토지

산현황 및 우리에게 주는 시사점」(서울: 법무부, 1993), p. 19. 실제 北韓을 떠나 南韓으로 이주한 失鄉民을 상대로 조사한 결과에 의해서도 토지에 대해 愛着을 가지고 있는 사람이 전체의 74.2%를 차지하고 있는 것을 볼 때 이를 여실히 증명하고 있다고 할 것이다. 金滂根, “통일 대비 北韓의 식량수급과 토지재산권 처리에 관한 연구,” p. 13 참조.

- 7) 舊所有權이 반환될 경우에는 전체적으로 100만건 이상의 반환청구가 이루어질 것으로 예상되어 이의 처리 완료까지에는 長期間이 소요되어 그동안 투자장애요인으로 작용할 것이다. “통일과 경제,” 「매일경제신문」, 1993. 10. 23.

사유화를 추진시키는 것을 의미하나, 당해 財産價値의 속성상 반환하더라도 去來安全을 저해하거나 투자장애 등을 초래하지 않는 경우에 한해 예외적으로 반환하는 것을 말한다.

補償原則의 근거는 ①사유재산권의 보장이 오늘날 사회적 법치 국가 헌법하에서 더이상 신성불가침의 권리가 아니며, ②구사회주의 국가의 체제전환과정에서 가장 절실하게 대두되는 목표는 고용창출 및 經濟再建인 바, 개인의 재산권은 공공복리를 위해 필요한 경우 제한을 가할 수 있다는 데 있다.

따라서 원소유자에게 몰수된 재산가치 자체의 반환대신 적절한 보상만을 행하기 때문에 所有權 관계의 명확한 규명이 이루어지기 전까지 나타나는 투자장애요소를 제거하여 국내외의 신규투자를 유발할 수 있으며, 이를 통해 고용창출 및 經濟活性化를 달성할 수 있다.

특히 체제와 개발정도가 상이하었던 분단국이 자유민주적 시장경제질서로 통합하는 과정에서는 통합당시의 이용권자에 대한 생활보장적 배려와 이를 통한 양지역 주민들간의 生活水準 균등화를 가능하게 하기 위해서라도 보상원칙을 채택하여 국가가 당해 재산가치에 대한 완전한 處分權을 확보하는 것이 필요하다.

그러나 보상원칙을 택할 경우의 문제점은 국가가 補償에 대한 기준을 어떻게 설정하느냐에 따라 또한 보상과 관련된 원칙을 어떻게 적용하느냐에 따라 달라질 수 있을 것이나 대체적으로,

첫째, 원물반환을 부인함으로써 私有財産權 保障을 소홀히 하는 측면이 있으며,

둘째, 보상액의 적정수준을 결정하는 업무⁸⁾의 복잡성과 막대한 보상재원을 마련해야 하는 財政的 負擔을 안게 되며,⁹⁾

셋째, 북한지역의 구소유권만을 보상할 경우, 북한주민의 남한 지역 재산에 대한 형평성에 문제가 발생할 수 있으며, 이를 고려해 남한지역 재산에 대한 북한주민의 구소유권도 동시에 보상할 경우 커다란 混亂이 야기될 수 있다고 보여진다.

넷째, 보상원칙을 택하더라도 원소유주에 대한 확인은 반드시 거쳐야 하기 때문에 재산권 분쟁의 가능성 자체가 줄어드는 것이 아니며, 원소유주의 확인 내지 분쟁해결 과정에서 대규모의 行政 및 司法業務 수요가 발생하게 될 것임은 반환원칙의 경우와 다를 바 없다. 오히려 적정수준의 보상액 산정을 위한 업무가 추가된다고 할 수 있다.

마지막으로 무보상원칙(Unentschädigungsprinzip)은 구소유권에 대한 법적인 차원의 해결이 아닌 정치적인 해결을 의미하며, 여기에는 경제통합에 따른 비용발생을 최소화하고, 返還 및 보상이 갖는 절차상의 복잡함과 번거로움을 일시에 除去하여 토지의 효율적 이용을 제고할 수 있는 長點이 있다.¹⁰⁾

8) 보상금액의 算定方式은 경제적·정치적·사회적 제요소를 고려하여 결정되어야 할 것인 바, 여기에는 당시가격에 기준하는 방법, 現在의 시가에 기준하는 방법 또는 未來의 예상가격을 적용하는 방법이 있을 것이다.

9) 이에 대해서 보상론자들은 原狀回復 대상인 재산가치의 매각 등을 통해 조성된 재원으로 지출하면 되므로 아무런 문제가 없다고 한다.

10) 무보상원칙에 따라 土地는 자연히 일정기간 국유상태에 있다가 私有化되거나 그렇지 않을 경우 영구적으로 국유화된 상태에 놓여 있게 됨은 물론이다.

무보상원칙의 이론적 근거는 ①반환원칙의 고수로 인해 투자장애 요인 발생을 제거할 수 있고 ②토지의 所有權과 이용권사이에 발생할 수 있는 상반되는 이익의 충돌가능성을 억제할 수 있으며¹¹⁾ ③ 토지라는 生産要素를 사회공적인 개념으로 파악하여 일정면적의 국유지가 필요하다는 인식에 근거하고 있다.

무보상원칙 준수에 따른 문제점으로는 무엇보다도 무보상원칙의 적용 그자체가 불법체제하에 몰수된 재산가치에 대한 원상회복을 도외시한다는 의미로 해석될 수 있는 바, 이것이 바로 법치국가원칙을 위배하는 또다른 不法行爲를 야기한다는 비판을 받을 수 있다는 것이다. 또한 반법치국가적인 과거 청산이 이루어지지 않음으로써 과거의 불법체제에 의한 몰수행위가 계속적인 비판의 대상이 될 수 있으므로 국민의 정치·사회적인 和음을 이루는 데 문제점으로 작용할 수 있다는 점이다.

라. 小 結

위에서 제시한 구토지소유권 처리방법은 각각 법적, 경제적 합리성과 사회정책적 결정을 바탕으로 하여 나타난 결과로서 각각 그 나름대로 설득력을 가지고 있다고 할 수 있다. 문제는 북한의 구토지소유권 문제를 통일 후 당면할 북한 土地所有制度改編과

11) 동서독의 경우에서 몰수토지에 대해 統一以後 동독지역에 소재한 토지 등 재산을 되찾을 수 있다는 서독주민들의 기대와 40여년간 열악한 經濟與件 하에서 자신들의 삶의 터전을 박탈 당할 수도 있다는 東獨住民들의 우려가 상호 대립되었음을 알 수 있다.

연계시켜 우리 현실에 가장 맞는 방법을 선택하는 것이라고 할 수 있다.

이런 관점에서 볼 때 가장 바람직한 선택은 시장경제질서를 바탕으로 하는 사유재산권제를 확립하면서 법적 합리성과 통일정부의 경제적 부담을 최소화하는 경제적 합리성을 찾는 일이다. 또한 북한의 현행 소유권제도와 연계하여 그 방침을 마련하면서 북한지역의 「투자촉진」과 주민의 「개시소득공여」라는 두가지 목적을 동시에 충족시키는 것이 바람직할 것이다.¹²⁾

그러나 이와 같은 條件을 모두 충족시킬 수 있는 방법이 존재하기는 어렵다.

앞서 언급하였듯이 만약 통일 후 원상회복 차원에서 구토지소유권의 문제를 처리함으로써 북한주민보다는 남한주민에 대한 구소유권 반환원칙이 우선시 될 소지가 다분하기 때문에 이로 인해 남한주민의 財産權 소유규모가 확대됨으로써 통일초기부터 남북주민간에 위화감이 강하게 조성될 수 있다.

이 경우 북한주민의 북한지역소유 토지 및 남한소유 재산에 대해서도 구소유권을 동시에 인정¹³⁾해야 한다는 요구가 팽배해질 것이므로 이를 허용할 경우, 法適用에 있어 혼란을 야기할 수 있

12) 비슷한 취지의 제안으로 安斗淳, “통일후 북한토지소유권의 처리방안,” 「統一經濟」(서울: 현대경제사회연구원, 1995.6), pp. 54~56 참조.

13) 월북자의 재산권문제는 南韓에서는 사적 소유권이 보장되고 강압적 방법에 의한 대규모 재산수용이 없었기 때문에 民事問題로 처리될 수 있을 것으로 보고 있다. 申道澈, “統一韓國의 財産權制度,” (제3회 한국정치학회 세계학술대회 발표논문, 1993), p. 20.

다.14) 또한 이와 같은 경우에는 북한지역에 투자장애 현상이 일어날 것임이 분명하다.

한편, 보상원칙이 지켜질 경우에는 무엇보다도 북한경제재건비용 외에 토지보상에 대한 재정부담이 발생하여 일반국민들의 抵抗이 우려된다는 점을 간과해서는 안될 것이다.

따라서 통일후 북한 토지구유화를 적법화하되, 북한지역토지에 대한 구소유권은 무보상원칙을 기준으로 구토지소유권 문제를 처리하며, 토지에 대해 사회적 제약을 가하는 것을 인정하여 토지가 國民經濟的인 입장에서 국가의 종합적인 기획하에 이용될 수 있도록 하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.15)

무보상원칙을 택하는 이유는 첫째, 무보상 조치를 통해 북한지역 소재 토지에 대한 재국유화조치를 쉽게 단행할 수 있으며, 이에 따른 토지 上限所有制와 토지 공공임대 사유제를 효율적으로 실시할 수 있기 때문이다. 즉 북한지역 토지소유권을 하나로 만들어 실수요자에게 즉각 그 이용권을 제공할 경우, 토지가 생산 수단으로서 계속 사용되어질 수 있으며, 토지개발, 공급, 관리 등의 행정적인 조치들을 빠른 시간내 하나로 公的 토지보유기관에 통합시켜 북한지역 경제재건과 관련된 토지이용의 효율성을 증대

14) 이와 같은 경우 南北韓을 합쳐 적어도 100만건 이상의 반환청구가 이루어질 것으로 예상되고 있다. 「매일경제신문」, 1993. 10. 23.

15) 물론 앞서 지적하였듯이 무보상 처리가 法治國家原則을 위배하는 결과를 초래할 수 있다는 비판을 받을 수 있으며, 현행법상 해결하기 어렵지만 統一後 필히 제정될 특별법을 통해 불법적인 해결방식에 대한 비판을 면할 수 있을 것으로 판단된다.

시킬 수 있다.

둘째, 북한지역에 토지 원소유권을 증명할 수 있는 토지원부가 소멸되었을 뿐만 아니라, 그동안 북한당국의 토지개발과 원형변경 등을 통해 원소유 당시의 土地所有構造가 크게 변화되었을 가능성이 크다. 따라서 무보상원칙은 토지소유관계를 일일이 정확하게 파악하여 처리해야 하는 반환이나 보상원칙의 소유권 처리보다 엄청난 시간을 절약할 수 있으며, 소유권 관계를 파악하는 동안 투자장애현상을 방지할 수 있다.

셋째, 無補償은 토지소유권에 대해 보상에 따른 엄청난 재정적 부담을 극복할 수 있는 장점이 있다. 이와 같은 재정적 이익은 반환원칙의 경우에도 적용될 수 있으나, 반환이라고 해도 그동안 토지이용에 따라 형질의 변경 등으로 반환이 전혀 불가능한 상태의 토지가 다수 存在할 수 있으며, 이 경우 보상할 수 밖에 없기 때문에 비용부담이 발생한다. 그러나 무보상의 경우에는 이와 같은 우려를 애초부터 拂拭시킬 수 있다.

위와 같은 정책적 결정은 북한 토지소유권 처리와 관련하여 남한의 실향민의 의사에도 부합되고 있음을 알 수 있다.

1992년 실향민 700명을 대상으로 실시한 설문조사에 의하면¹⁶⁾ 통일후 북한의 토지처리 문제의 구체적 해결방안과 관련하여 설문자의 58.5%가 북한토지를 일정기간 국유상태로 두고 점진적으로 북의 농민에게 남한 농민의 所有水準 규모로 유상분배해 주기

16) 조사결과에 대해서는 金滢根, “통일대비 북한의 식량수급과 토지재산권 처리에 관한 연구,” 참조.

를 원하고 있는 것으로 나타났으며, 북한이 취하고 있는 협동화 내지 국유화 상태에서 농업에 종사 의도가 있는 북한 농민에게 장기임대하는 것이 바람직하다는 의견이 전체의 13.3%를 차지하였다.¹⁷⁾

2. 政策的 考慮事項

가. 土地私有化 關聯 問題

(1) 所有財産의 不均衡

북한 토지에 대한 구소유권의 無補償 결정에 따른 토지의 국유화와 토지 공공 임대제의 한시적 시행에 따라 남북 주민간에는 토지재산과 관련하여 엄청난 物的財産量의 차이가 존재하게 된다. 이 경우 만약 북한주민에게 충분한 소득이 주어지지 않는다면 남북 주민간에는 구매력에 있어 큰 차이가 나타나 심각한 사회경제적인 문제로까지 發展될 소지가 있다.

따라서 남북 주민간 소유재산에 따른 위화감을 해소하고 사회적인 통합을 이루기 위해서는 북한주민의 재산형성을 위한 지원조치가 필요할 것으로 판단된다. 정부의 支援措置로 상정해 볼 수 있는 사안으로는 첫째, 토지 공공 임대제 실시 이후 북한지역

17) 김운근, 앞의 논문.

의 토지가 사유화될 때 북한주민을 특별히 배려할 수 있는 조치를 취하는 것이다. 이를 위해서는 토지 사유화시 북한주민에게 기존에 사용권을 가졌던 토지에 대해서는 低價로 매각하는 방법 등을 통해 남북 주민간 사적자산보유 격차를 최소화하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

둘째, 북한주민에 우선적으로 사유화과정에 참여할 수 있도록 하는 것이 북한주민에게 자산축적 기회를 부여함은 물론 남한주민에 의한 土地投機 발생을 억제시킴으로써¹⁸⁾ 북한주민의 남한 유입을 방지하는 데도 도움을 줄 것으로 판단된다.

(2) 土地公概念制度 適用

통일후 북한지역에 토지사유화와 함께 토지공개념제도를 도입·적용하기 위해서는 많은 事前的 준비가 필요하다.

예를 들어 北韓地域 土地에 대해 공시지가제도에 의한 토지거래의 실명제를 비롯하여 토지평가의 일원화, 동기 의무화, 검인계약서 작성, 거래허가 및 신고제, 토지 및 주택전산화작업에 의한 토지실명제, 宅地所有上限制에 의한 과도한 택지보유억제, 개발이익환수제 및 초과이득세제에 의한 지가상승으로 인한 불로소득 환수, 토지매입 및 지역균형개발사업을 위한 토지관리 및 지역균형개발을 북한실정에 맞게 調整하여 적용해야 할 것이다. 이를 토지

18) 토지투기방지의 중요성에 대해서는 安斗淳, “통일후 북한토지소유권의 처리방안,” p. 57 참조.

보유와 토지거래와 이전에 대한 제도적 규제에 대별할 수 있다.

토지공개념제도의 실효성과 직결되는 토지보유에 대한 규제를 원만히 하기 위해서는 무엇보다도 토지가격에 대한 科學的 評價와 이를 기초로 한 과세표준을 산정하는 작업이 면밀히 이루어져야 할 것이다.

그 다음으로 토지사유화가 이루어짐에 따라 개인 또는 법인이 보유하는 토지가액을 합산하여 누진과세하는 土地綜合稅가 도입·적용되어야 한다.

토지, 건물 기타 부동산관련 권리의 양도로 발생한 실현된 자본이득(양도소득)에 대해 개인에게는 양도소득세, 법인에는 양도소득에 대한 법인세와 특별부가세를 賦課할 필요가 있다. 다만, 이와 같은 세제가 북한지역의 투자를 위축시키지 않는 방향으로 일정기간이 지난후에 적용되는 배려가 있어야 함은 당연하다.

그밖에도 개발사업으로 인하여 개발대상지역의 지가가 상승하여 사업시행자가 얻게 된 개발이익의 일부를 開發負擔金에 의해, 용도지역의 변경 등 기타 다른 요인에 의하여 개발사업지역과 주변지역의 유희토지 및 비업무용 土地價가 상승하여 토지소유자가 얻는 미실현 자본이득은 토지초과이득세로 환수하는 장치가 필요하다.¹⁹⁾

19) 실제 조사에 의하면 土地價格의 상승은 토지수요의 증가나 토지소유자의 開發投資에 의한 직접적인 요인보다는 대부분이 정부의 開發計劃, 대기업의 토지매입, 주변토지의 개발 등 외부효과에 의하여 발생하고 있음을 알 수 있다. 李性旭, 「土地公概念關聯制度의 合理的 政策을 위한 改善方向 - 일반국민 및 전문가 대상으로 한 여론조사분석 -」 (서울: 국민경제교육연구소, 1992.8), p. 14.

토지거래를 규제하는 제도로서는 현재 남한에 적용되고 있는 택지소유상한제와 檢印契約書 사용 및 등기의무화, 토지거래신고제 및 허가제, 농지 및 임야의 매매증명제 등 행정규제를 고려할 수 있다. 그러나 부동산거래의 정상화와 정확한 거래를 위해 규제하는 것이 요구되나 토지시장의 效率的 운영을 위해서 최소한으로 국한하여 토지거래의 불필요한 위축을 억제해야 할 것이다.

그리고 한가지 염두에 들 점은 통일초기 엄격한 토지공개념을 통해 조세를 부과할 경우 북한지역에 대한 投資가 미진할 것으로 예상되므로 통일후 조세의 즉각적 적용을 회피하고, 일정기간이 경과한 후 적용할 수 있도록 하는 조치가 필요하다고 판단된다.

이와 함께 북한지역에 적용할 각종 공시지가제, 종합토지세,²⁰⁾ 양도세, 개발부담금제, 토지초과이득세, 택지소유상한제 등 부동산 관련세제를 정비·개선하여²¹⁾ 토지초과이득세와 택지초과소유부담금, 종합토지세 및 상속·증여세는 강화하고 양도소득세 및 취득·등록세는 완화하는 방향으로 추진하는 것이 바람직하다고 생각된다. 아울러 남한의 현행 財産權 개념까지도 재편의 대상으로 삼는 대안에 대해서도 적극적인 검토가 필요하다. 마지막으로 북한지역에서의 공영개발이나 사회간접자본 형성에 필요한 공공개발용 토지비축을 위한 정책적인 고려가 있어야 할 것이다.

20) 북한지역 綜合土地稅와 재산세 및 취득세는 평가체계 등 토지행정체제의 정립이후 일정기간 면제하는 것이 타당할 것으로 판단된다.

21) 이에 대한 자세한 논의는 이성욱, 앞의 논문, p. 32ff 참조.

(3) 北韓 土地에 대한 投機防止對策의 必要性

통일 이후 北韓地域에는 공공기관과 기업 및 개인의 투자행위가 일어남으로써 토지수요가 크게 증가할 것으로 전망된다. 다시 말해 북한지역에 각종 하부시설 및 공공투자가 이루어질 경우, 지역에 따라 地價가 급격하게 상승할 가능성이 있으며, 이를 겨냥하여 남한지역으로부터 투기행위가 일어날 수 있을 것이다. 특히 통일과 함께 즉각적으로 사유화되는 토지부문에 대해서는 투기분위기가 팽배해질 수 있다.

토지투기가 일어날 경우에는 이에 따른 不勞利益이나 자본이익이 발생함으로써 남북주민간의 위화감과 투자에 부정적인 영향을 미칠 것이 예상되므로 이에 대한 적절한 조치가 필요하다.²²⁾

- 22) 投機는 投資와는 구별되어야 하는데 개념상 이를 규정하기는 쉽지 않다. 이론적으로는 다음의 몇 가지 관점에서 토지와 관련하여 투기와 투자의 구별이 가능하다. 첫째, 그 對象物에서 찾을 수 있다. 즉 땅에 대한 투자는 일정수준의 개발지를 대상으로 하는 반면에 투기는 주로 未開發地를 대상으로 하고 있다. 따라서 투기의 경우에는 살 때와 팔 때의 차익에 의한 높은 이득을 추구하기 때문에 땅을 소유한 후에 개발 및 개량과 같은, 토지에 대한 투자가 목적이 아니므로 주로 미개발지를 사두었다가 土地 값이 오른 후에 파는 경우를 말한다. 둘째, 땅을 보유하는 목적에서 구분이 된다. 땅에 대한 투자는 땅을 이용하거나 관리할 것을 목적으로 땅을 보유하는 데 반하여 투기의 경우는 살 때와 팔 때의 가격차익만을 목적으로 땅을 보유하게 된다. 셋째, 땅을 買入할 때에 투자대상의 안정성여부에 따라 구분할 수 있다. 즉 투자는 합리적인 안정성을 전제로 투자대상을 고르는 데 반하여 投機는 상당한 위험부담을 무릅쓰고라도 한탕하려는 데 차이가 있다. 넷째, 투자를 하려고 할 때의 경기예측상의 차이점이 있다. 즉 투자의 경우에는 合理的인 안정성을 전제로 하기 때문에 체계적인 市場調査에 의한 경기예측의 합리성에 근거를 두고 있는 데 반해 투기의 경우에는 높은 양도차액만을 추구하기 때문에 부동산 붐을 전제로 投機對象을 물색하게 된다. 다섯

따라서 무엇보다도 북한지역으로 남한의 투기자금이 유입되는 것을 조기에 차단하고 시장경제체제에 익숙치 못한 북한주민이 사유화된 부동산을 조기에 매각하여 流動性을 확보하는 것을 방지할 필요가 있다.

남한의 토지투기자금이 북한지역 토지 등 부동산을 대량 매입할 수 없도록 사유화 이후에도 일정기간 부동산거래에 대한 허가제를 도입하는 조치를 취함으로써 統制를 가하는 것이 바람직할 것으로 내다 보인다.

이와 같은 규제는 부분적인 토지에 국한시켜 추진할 것이 아니라 오히려 통일후 일정기간 북한의 전지역을 특별관리지역으로 지정하여 규제하는 방안이 더 說得力을 가질 수도 있다.²³⁾

제, 정책적 측면에서 투자는 적극 권장할 행위지만 투기는 규제해야 할 행위이므로 정책수립 과정에서 고려되며 실수요자를 중심으로 이루어지는 반면에 투기는 가수요자를 중심으로 이루어지게 된다. 따라서 땅에 대한 투기는 生産活動 등의 이용을 통하여 이윤 추구를 목적으로 하지 않고 불완전하게 개발된 땅을 매각하여 양도차익만을 얻으려는 목적으로 땅을 保有하는 행위라고 할 수 있다. 땅값은 투기로 인하여 더 빠른 추세로 오르게 되어 기업이 생산활동에 필요한 실수요용지를 확보하기 어려워 비싸게 공장부지를 구하게 됨으로써 生産原價의 상승을 불가피하게 한다. 한편 정부는 공공서비스공급을 위한 사업단가를 높이는 결과가 되어 사업자체를 어렵게 하거나 또는 새로운 부담을 국민이 져야하는 결과를 초래하게 된다. 이를테면 택지확보의 어려움으로 심각한 주택공급의 부족현상이 나타나게 되어 주택가격 또한 上昇하는 결과를 만들게 된다. 사회적인 측면에서 볼 때 불로소득으로 치부한 사람이 나타나게 되어 결국 국민의 건전한 근로의욕을 저해하여 국민들간의 위화감이 조성될 우려가 있다.

- 23) 이와 관련하여 안斗淳은 남북간의 經濟統合을 달성하는 과도기적인 전환기에 북한전역을 당분간 특별관리지역으로 지정하자는 “經濟特區假說”을 주장한 바 있다. 그 근본취지는 資本主義 市場經濟에 미숙한 북한주민들에게 충분한 적응기회를 줌과 동시에 북한경제를 외부충격으

북한지역이 특별관리지역으로 설정될 경우 시행되어야 될 규제 조치로는 ①모든 부동산 거래의 허가제 ②정부와 임대계약중인 주택의 私的去來 금지 ③사유화된 주택의 매매는 실거주자에 한해 허용 ④소규모 영업시설은 해당 행정구역 거주자에 한해 매매 허용 ⑤농경지는 실제 경작자에 한해 매매 허용 ⑥도시내 미개발지는 민간투자 필요시 長期賃貸方式에 의해 토지공급 ⑦임대토지의 재임대 불허 등을 고려할 수 있을 것이다.

그러나 위의 조치들은 일정기간이 지나 관련 조세체계가 확립되고 국토이용계획 및 都市計劃 등이 수립되고 투기대책이 마련된 후에는 해제하는 것이 바람직하다.

나. 土地利用 問題

(1) 北韓土地의 效率的 利用

토지의 효율적 이용이란 한정된 토지를 지역별로 다양한 용도에 적정량만큼씩 配分하는 것을 의미한다.²⁴⁾ 경제학적으로는 한정된 자원의 재배분으로 어떤 특정 財貨나 用役의 생산을 감소시키지 않으면서 다른 모든 재화나 용역의 생산을 증가시킬 수 있

로부터 保護하고 대규모 원조계획을 통하여 南韓經濟에의 원활한 통합을 유도하는 한편, 재산소유권문제를 해결하지는 데 있다. 혼란방지를 위한 철저한 對備과 북한인들의 권익을 우선하려는 이 주장은 土地問題의 해결에도 그대로 적용될 수 있을 것이다. 이에 대한 자세한 논의는 安斗淳, “사회주의 경제의 시장경제로의 체제전환,” (한국국제경제학회 제30차 학술발표대회 논문, 1992), pp. 1~30 참조.

24) 李正典, 「토지경제론」, p. 46.

을 때라고 할 수 있다. 즉 토지라는 생산요소의 한계생산가치를 객관적으로 주어진 시장가격에 일치되도록 生産要素의 투입량을 결정함으로써 각자의 이윤을 극대화하는 동시에 전체 국민경제의 측면에서 자원이용의 효율성을 이루기 위한 조건을 충족시키는 것을 말한다. 토지의 효율적 이용을 극대화하기 위해서는 土地利用과 관련된 외부효과(external effect)²⁵⁾의 문제를 해결해야 한다. 외부효과란 어떤 경제주체가 응분의 보상을 받지 않은 채, 혹은 응분의 대가를 지불하지 않은 채, 제3자의 生産函數 또는 효용함수(각종 재화의 소비량과 이로부터 얻는 만족의 수준 사이의 함수관계)에 영향을 미치는 것을 의미한다.

북한지역에 소재하는 토지의 계획적인 이용과 보전을 위해서는 ①북한전역에 걸친 국토이용계획 수립 ②자연환경보전지역 등의 확대지정을 통해 환경훼손과 무분별한 개발 가능성 최소화 ③통일후 개발수요를 측정하여 단계적 추진 ④기존의 도시 및 촌락에 대한 종합적 재정비 ⑤시장기제를 바탕으로 한 합리적인 도시구조로의 전환 유도 ⑥토지자원의 관리 및 토지행정체계 정비 ⑦토지등록대장, 토지이용허가정리부, 지적도 등 북한의 토지문건을 綜合點檢 및 검토하고 북한지역에 대한 토지일제조사를 실시하여 지

25) 예를 들어 한강 上流에 피혁공장이 없었으면 한강 물을 그대로 이용할 수 있었던 하류의 염색공장이 상류 피혁공장의 廢水放出로 인해 오염된 한강물을 정화해서 이용해야 하는 경우, 상류의 피혁공장은 하류 염색공장의 생산방법에 직접적으로 영향을 주게 된다. 종전에 비해서 더 많은 生産要素를 투입해서 생산해야 하므로 결국 염색공장의 생산비는 증가할 것이다. 매연을 내뿜는 공장이 근처의 주민들에게 주는 불쾌감과 健康 피해도 외부효과의 한 예다.

적공부 복구 ⑧미개발용지, 임야 등은 국가가 필요시 민간에 장기 임대하여 개발 추진 등과 같은 원칙이 수립되어야 할 것이다.

(2) 南北韓 共同 土地利用制度 構築

남북한 국토는 분단으로 말미암아 합리적 國土利用을 제한시켰으며, 상호 중복개발 등 토지이용의 비효율성을 露呈시켰다. 국토의 체제경쟁적 차원의 이용으로 낭비가 만연되었다고 할 수 있다. 그 예로 금강산댐의 건설에 따른 대응댐 건설, 남한의 경우 수도권 이북지역의 개발 낙후성, 군사적 긴장상태에 따른 한반도 중심부의 開發制限, 금강산, 웅진반도, 개성, 강화도, 한탄강과 중부지방의 관광자원의 미개발, 남북한을 총괄하는 하천수의 종합 관리체계 미구축 등을 들 수 있다.

한편, 남한의 국토구조가 가지고 있는 가장 큰 문제점은 거대도시화가 이루어짐으로써 발생하는 과대과밀문제와 獨寡占의 공간구조의 형성 및 도시 비경제문제가 발생하는 것을 들 수 있다. 도시가 거대화되는 것은 거대화에 따른 集積利益 및 규모의 경제가 실현될 수 있기 때문인데 도시 거대화가 초래하는 문제는 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 도시의 집적이 지나치게 될 경우에는 용수 및 토지의 부족, 이로 인한 지가양동, 교통혼잡, 주택난, 환경오염 등의 비용(시간, 경비, 노력, 교통)을 증가시킴으로써 都市集中의 이익을 감소시키게 된다.

들째, 도시집중에 따른 이익은 대체로 개별경제주체에게 돌아가는 반면, 불이익은 사회전체의 비용으로 轉嫁되는 바, 도시집중의 가장 큰 불이익은 지가양등으로서 이는 상품의 국제경쟁력을 저하시키고, 사회계층간의 소득불균형 심화시키는 주요인이 된다. 따라서 거대도시를 익명성에 따른 자유와 방종을 억제하고 인간소외와 몰가치 현상을 의미하는 아노미(Anomie)현상과 거대도시화가 유발시키는 생태계 파괴²⁶⁾를 억제하여 인간 삶의 장소로서 관리하는 것이 과제일 것이다.

셋째, 거대도시화로 인한 자본, 물질·인적자원 및 하부구조의 집중은 상대적으로 여타 지역에 대한 지역격차현상을 심화시키고 거대도시의 주변지역 지배현상을 초래하게 된다.

한편, 북한의 도시는 해방전 일본의 대륙진출전략에 따라 해안 도시를 중심으로 발달되어 왔다. 개성, 남포, 해주, 신의주, 원산, 성진, 청진, 나진 등의 지역이 主要據點地域으로서의 역할을 하고 있다.

해방후 북한은 동서해안을 축으로 도시들 간의 내륙연계망을 구축하고 군수산업의 전략적 배치를 위한 국토이용에 주력해 왔다. 과도한 공간적 집중문제는 발생하고 있지는 않지만 공간구조에 있어 社會間接施設의 취약으로 심각한 비능률을 나타내고 있

26) 거대도시가 필요로 하는 水資源의 확보를 위해서는 대규모 댐과 송·배수망의 건설 등은 그 만큼 환경에 큰 부담을 주게 된다. 또한 생산시설의 거대화는 도시의 生態的 기제를 파괴시켜 생태계 스스로 자정할 수 있는 능력을 상실케 할 위험이 있다. 수도권 하천오염, 대도시 및 공단지역의 대기오염 및 도시생활폐기물 등이 生態界를 파괴하고 있다.

다. 대부분의 산업장에 공해방지시설이 없어 폐수가 그대로 하천으로 흘러들어가고 있으며, 노후한 산업시설로 인한 대기오염이 심각한 것으로 나타나고 있다.

남북한 共同 土地利用을 위해서는 다음과 같은 추진전략이 요구된다.

첫째, 국토의 공간구조를 개편하는 것이다. 서울중심의 단핵구조를 다핵구조로 개편하고 서울의 행정수도의 기능을 분산하는 것이 중요하다.

둘째, 중국과 러시아와의 연계를 지향하는 교통망구축 및 서해안 및 동해안도시의 개발을 통한 대중국 및 대일본과의 교역이 연계될 수 있도록 남북한 전체를 권역별로 改編開發할 필요가 있다.

셋째, 북한의 황폐된 산림과 훼손된 자연환경의 회복을 위한 복구작업 적극 추진과 충분한 녹지공간의 확보 등 환경보전적인 국토이용·관리를 추진함으로써 남북한을 연결한 전체 국토의 이용·개발차원에서의 國土管理를 추진할 수 있도록 한다.

(3) 南北韓 國土의 共同開發

국토의 남북한 공동개발은 ①남북한의 국부 및 국토생산성의 격차를 점진적으로 해소하고 ②南北韓과 연결된 도시개발과 도시 기반수요 문제를 해결하며 ③국토의 자연환경파괴에 따른 공동대책을 마련하며 ④국토기반시설 및 사회간접시설수준 격차를 解消하는 데 그 목적이 있다.

남북한 토지의 공동개발의 방향은 ①남북지역간 원활한 교류에 이바지하고 ②한반도가 갖는 지정학적 특성을 살려 국토의 국내 이용중심에서 국제적 이용으로 전환하도록 하며 ③장기적인 국토 개발의 차원에서 토지개발과 자연보존을 지향하며 ④首都圈의 비대화를 막는 대책을 강구하며 ⑤대규모 하천을 개발하여 육로교통의 보조수단으로 활용할 수 있도록 하며 ⑥대도시 및 성장가능 도시를 연계하는 대도시 축을 개발하여 고도정보화 사회로서의 면모를 갖추고 동북아 경제권의 중추적 역할을 담당하는 데 효율적인 都市機能을 확보할 수 있도록 하는 것이다.

남북한 국토의 공동개발은 ①남북한 전체지역에 상응한 장기적인 종합계획을 수립하고 ②통일과 동시 국토의 일체성을 확보할 수 있는 사회간접자본을 확충하고, 교통망의 연계운행을 추진하는 동시에 ③首都圈集中抑制와 지방도시 및 농어촌의 집중육성을 포함한 국토개발 종합계획을 통해 추진할 수 있을 것이다.

다. 土地所有制度 改編을 위한 行政的 事項

(1) 法·制度的 整備

통일후 북한의 토지소유제도 재편을 위해서는 먼저 法的·制度的 준비가 필요하다. 체코를 비롯한 동유럽국가의 사유화가 그 추진상의 어려움을 겪는 이유는 사유화를 추진해야 함에도 불구하고 ①이를 수행할 제도적 수단이 결여되어 있는 점 ②국가재산의 분

配와 새로운 재산권 형성에 관한 도덕적 기준을 마련해야 한다는 것 ③사유화를 추진할 民間財源이 형성되어 있지 않다는 것 ④국가재산을 외국인에게 매도하는 데 대한 국민적 合意導出이 어려운 점 ⑤사유화 추진 과정에서 발생하는 여러가지 어려움을 타개하기 위한 일반 국민들의 지지가 부족하였던 점 등을 지적할 수 있다.

북한지역 토지소유제도 개편을 위한 법적·제도적 정비는 北韓地域 토지의 재국유화와 공공임대제를 통한 사유화 과정과 방법을 망라하는 형태로 이루어져야 할 것이다. 여기에는 무엇보다도 다음과 같은 법·제도적 조치가 요구된다.

첫째, 企業民營化를 위한 법적·제도적 정비와 함께 토지사유화를 위한 법적 체계의 완비가 요구된다. 구체적으로는 상법, 협동조합법을 비롯하여 토지소유권법, 협동조합의 사유화법, 재국유화법, 사유화법 등을 제정해야 할 것이다.

둘째, 사유화대상 토지의 사유화방법에 대한 명확한 기준을 수립하는 동시에 토지사유화 프로그램을 통해 土地去來가 토지투기로 연결되지 않는 범위내에서 촉진될 수 있는 방법을 강구하는 것도 필요하다.

셋째, 토지사유화에 따른 토지매각절차 및 방법 수립이 필요하다. 토지매각은 앞서 언급한 바와 같이 매각절차에 따라 공공매각(Public Offering), 사적매각(Private Placement), 종업원지주제도, 입찰과 경매 등으로 나눌 수 있을 것이다. 공공매각이란 주식의 발행과 매각을 통하여 기업의 자산을 매각하는 것으로써 기업의

자산을 매각하더라도 현 經營權이 유지될 수 있는 대기업 또는 중견기업의 사유화에 적용된다.

사적매각이란 기업이 영세하여 주식시장에 상장될 수 없으나 경쟁력이 있어 증자상에 문제가 없는 국영기업의 사유화에 적용된다.

私的賣却은 국영기업의 자산을 한정된 투자가 집단에 매각하는 것으로서 공공매각에 우선될 수 있으며 주로 외국인 투자자에게 적용된다.

또한 국영기업을 사유화할 때, 기업경영자와 근로자에게 기업지분의 일부를 매각함으로써 경영자와 근로자에게 주인의식 및 사업에 대한 관심을 고취시키고자 일정한도내의 從業員持株制度를 도입할 필요가 있다.

그밖에는 다수의 투자자로 하여금 경합신청케 하여 가장 유리한 조건으로 국영기업을 매각하고자 입찰과 경매를 이용할 수 있을 것이다.

(2) 土地財産管理廳 新設

남북한이 통일을 이룰 경우 북한토지소유제도의 개편을 위한 법·제도적 장치마련의 일환으로 북한지역에서의 토지 國有化와 賃貸制를 통해 사유화를 추진할 특별기관이 필요하다. 이는 기업을 포함한 「國有財産管理廳」을 신설하고 그 산하에 토지사유화를 위해 별도 부서를 두어 추진할 수도 있을 것이다.

독일 신탁관리청의 경우에는 상업부문, 비업무용 부동산, 업무용 부동산을 각각 담당하는 3개의 자회사가 설치되었다.²⁷⁾

토지재산관리청은 통일후 북한지역의 산업재산을 비롯한 토지 재산에 대한 현황을 파악하는 작업부터 추진해야 할 것이다. 즉 북한의 산업별 기업소나 각종 단체들이 소유하고 있는 土地實態에 대한 조사가 즉각적으로 실시되어야 할 것이다.

국가적 소유에 기초하고 있는 협동농장과 인민군대, 조선로동당 및 종교단체와 근로대중단체 등의 특정단체가 소유하고 있는 토지 및 건물을 비롯하여 企業이나 團體 등에 속하지 않고 도·군·리 등의 3단계 지방행정기구에 소속되어 있거나 특수사업체의 형태를 띠고 있을 것으로 짐작되는 山林 등의 토지와 광산, 탁아소 및 요양시설 등의 복지관련단체의 토지에 대한 실태조사가 이루어져야 할 것이다. 산업재산 및 산업관련재산 이외에도 주택과 宅地에 현황파악이 최단시간내에 이루어져 재국유화 및 공공임대제를 추진하고 궁극적으로 사유화할 수 있도록 준비해야 할 것이다.

이와 함께 북한지역에서의 부동산가격의 변화에 능동적으로 대처하고 부동산투기를 방지하기 위해서는 기업에 속해 있는 非業務用土地와 기업에 속하지 않은 토지를 종합적으로 관리할 「부동산처분 특별자회사」 같은 것을 설치할 필요가 있다고 판단된다.

27) 독일 신탁관리청의 조직에 대해서는 安斗淳, 「韓半島 統一과 經濟統合」 (서울: 韓國經濟新聞社, 1992), pp. 156~158 참조.

(3) 南韓 土地制度의 改編

남북간 토지제도 통합은 국가전체의 토지정책전환을 위한 好機로 이용할 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 남한에는 그동안 급속한 산업화와 大都市化로 인해 地價가 크게 오르고 토지개발이 대량으로 이루어졌다. 이에 따라 부동산을 매매·임대·개발하는 자본이 크게 성장함으로써 부동산자본의 독점화와 대기업의 不動產 所有가 집중화되는 경향을 나타내었다. 不動產 資本은 대부분 토지매매를 통한 차익확보에 주력함으로써 지가가 크게 상승하는 결과를 초래하였다. 이는 다시 토지개발의 지역간의 불균형을 심화시키고 대도시의 팽창을 가져오게 함으로써 土地投機를 지향한 부동산자본의 토지지배를 가져오게 하였다. 이로 인한 “토지의 대기업 집중과 함께 토지의 상품성이 지나친 나머지 소유권의 실현이 이용권의 실현보다 앞서고 있을 뿐만 아니라 사적 이용권과 지역(주민)공동의 사회적 이용권 사이의 갈등이 심화되어 지역공간에서 엄청난 社會的 費用과 사회적 손실이 발생하고 있는...”²⁸⁾ 현상은 止揚되어야 할 것이다.

그밖에도 국토이용관리상의 문제로서 토지의 용도제한, 도시계획상의 개발제한구역실시, 수도권 토지이용규제²⁹⁾가 규제권의 중

28) 황한식, “토지의 소유와 이용시스템,” 「한반도 통일국가의 체제구상」 (한겨레신문사·학술단체협의회 주최 해방50주년기념 학술대회 발표논문), p. 65.

29) 利用規制는 토지전용 수요를 억제하는 만큼 地價上昇과 투기를 억제하는 효과가 있는 반면, 토지 공급제한으로 地價의 假引上效果를 발생시키는 기능을 가지고 있다.

양집중 현상으로 말미암아 규제 의 획일성, 경직성, 관료주의, 정경유착, 自意性, 지역주민의 참여배제 등의 문제를 노정시키고 있음에 따라 이에 대한 시정이 시급한 것으로 나타나고 있다.

종합적으로 남한자본주의 토지문제의 해결방향은 토지사유제에 기본을 두면서도, 土地問題의 근원인 중앙집권적 권력과 경제력의 소수 집중독점과 그 결과이자 주요계기인 토지소유이용의 극심한 소수 집중 자체를 분산시키고, 소유권의 강화를 방지하면서 주민 주체와 지역자립의 입장에서 이용권의 우위를 확보하며, 토지이용의 공공성을 提高시키는 것이 될 것이다.

이와 함께 유통구조의 합리적 개선을 통하여 토지가 정당하고 안전하게 거래될 수 있도록 다각적인 연구와 검토가 있어야 하며, 심각한 우리나라 토지문제도 개선되는 방향으로 施策과 국민 의식이 轉換되어야 할 것으로 판단된다.

(4) 其他 行政的 考慮事項

현실적으로 구소유권을 입증할 자료가 부실하나 월남·월북자 및 북한내 전 토지소유자 등으로부터 구 재산권의 복구요구가 크게 제기될 경우에 대비, 이에 대한 對策 마련도 필요하다고 판단된다.

예를 들어 월남인이 소유했던 토지소유권이 확실히 증명될 경우, 토지소유개편관련 특별법에 예외조항을 두어 그 권리를 認定하는 방향으로 처리하도록 하나, 소유권행사는 할 수 없도록 하며 이 기간 동안 국가가 소유토지를 임차하는 형식을 취해 賃借

료를 지급하도록 하는 방법을 취한다.

이럴 경우 현재 사용되고 있는 북한주민의 토지이용권을 우선적으로 보호할 수 있으며, 토지에 대한 投資抑制要因을 해소할 수 있을 것이다.

第Ⅶ章 結 論

본 연구에서는 통일후 북한지역의 토지제도 개편과 관련된 정책의 근본 바탕이 자본주의 시장경제체제에 의해 이루어지는 것을 전제로 남북한간의 체제단일화에 따른 북한토지소유제도의 개편방안을 다루었다.

토지는 인간의 生存을 위해 절대가치를 가지는 중요한 생활 및 생산자원이기 때문에 그 소유와 배분 및 이용은 국가의 정치·경제체제와 不可分の 관계를 가지고 있다.

따라서 이질적 남북 체제간의 통합시 부동산 등 제반 재산권의 재편과정에서 소유관계의 조정 및 관련분쟁의 해결이 필연적인바, 자유민주주의적 기본질서와 법치국가원칙이 統一韓國의 최소한의 기본가치라는 점을 전제로 통일한국의 재산권제도를 모색하여야 할 것이다. 따라서 통일한국의 토지소유제도 개편도 남북한간의 통일방식, 토지 소유실태에 관한 심층적인 分析과 이용실태 및 토지제도 개편과 관련된 재원의 조달, 정치·경제·사회적 상황에 대한 다각적이며 종합적인 분석하에 추진되어야 할 것이다.

본 研究에서 제시되고 있는 핵심적인 내용을 도출하면 다음과 같다.

첫째, 토지는 토지가 가지고 있는 自然的·人文的 특성을 감안하여 ①필요한 만큼의 거래를 통한 토지가격의 안정과 ②토지의 과다보유가 국민경제 전체에 미치는 영향을 고려하여 토지소유를

토지공개념과 연결시킴으로써 토지 利用이 所有보다 우선될 수 있도록 하며 ③토지를 통한 이익(개발이익)이 사회전체로 환원될 수 있는 방향으로 運用되는 것이 중요하다고 판단된다.

둘째, 북한지역 재산 소유권에 대한 처리는 북한의 현행 이용권과 연계하여 그 방침이 마련되면서도 궁극적으로는 土地私有化 방향으로 추진되는 것이 합당한 것으로 나타나고 있다.

셋째, 이를 추진하는 과정에서 토지분배와 이용의 효율성을 기하고 통일한국의 재정적인 부담을 고려하여 북한토지를 일시적으로 재국유화하고 토지소유상한제를 도입하여 즉각적인 사유화가 요구되는 토지에 대해서는 사유화를 추진하나, 그 나머지 토지에 대해서는 公共貸貸制를 일정기간 동안 실시하는 것을 제시하고 있다. 즉 토지소유권을 국가가 가지고 있고 실소유자가 필요한 토지는 국가로부터 임대받아 사용하는 제도를 말하는 것이다.

넷째, 토지사용 결과 충분한 효과를 거두었을 경우 土地使用 목적과 용도에 맞게 사유화하는 방법을 택한다.

다섯째, 땅의 所有와 이용이 경합될 때 공공의 이익과 사적 이익을 객관적이고도 합리적으로 정당하게 평가분석하여 적용되어야 하며, 땅을 소유하고 이용하는 문제와 관련하여 종합적이고 장기적인 안목에서 관련법령의 조정과 정비가 필요한 바, 법률상 호간의 調整과 함께 실무에 있어서도 전문적인 經驗과 知識을 갖고 업무 처리가 이루어질 수 있도록 준비할 필요가 있을 것이다.

여섯째, 북한 토지소유제도의 개편상에 있어 가장 큰 문제는 북한이 국유화한 토지에 대한 적법성 여부의 결정문제다. 적법으로

인정할 경우, 북한지역에서의 토지사용권을 인정하는 데 큰 지장은 없을 것이나, 불법으로 간주할 경우에는 이에 대한 처리가 다른 차원에서 더 복잡한 문제로 발전될 수도 있다. 따라서 북한의 구토지소유권 문제는 통일 후 당면하게 될 우리 현실에 가장 맞는 방향, 즉 사유재산제를 확립하면서 법적 합리성과 통일정부의 경제적 부담을 최소화하는 방향으로 추진되어야 할 것이다. 여기에는 북한의 토지국유화를 적법화하되, 구소유권에 대해서는 보상하지 않는 방향으로 구토지재산권문제를 해결하는 것이 가장 바람직할 것으로 판단된다.

일곱째, 북한 토지에 대한 구소유권의 무보상 결정에 따른 토지의 국유화와 토지 공공임대사유제의 시행과 관련하여 ①북한주민의 재산형성을 위한 지원조치 ②토지공개념제도를 도입·적용하기 위한 사전적 준비 ③북한지역의 토지에 대한 투기행위 방지 ④토지의 효율적 이용을 위한 국토이용계획 수립 ⑤「토지재산관리청」의 신설과 같은 사항에 대해 고려할 필요가 있다.

아울러 남한 자본주의 토지제도 개편에도 진력하여 토지사유제에 기본을 두면서도, 중앙집권적 권력과 경제력의 소수 집중의 결과로 나타나는 토지 소유이용의 소수 집중 현상을 타파하고 주민 주체와 지역자립의 입장에서 토지 이용권의 우위를 확보하여, 토지이용의 공공성을 제고시키는 방향으로 나아가야 할 것이다.

参 考 文 献

1. 單行本

Barlowe, R. *Land Resource Economics*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, Inc., 1978.

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. *Landwirtschaftsanpassungsgesetz Gesetzestext und Erläuterungen*. 2. aktualisierte Auflage. Bonn: BML, 1995.

Deutsches Institut für Wirtschaft Berlin-Institut für Weltwirtschaft, Kiel. *Gesamtwirtschaftliche und Unternehmerische Anpassungsprozesse in Ostdeutschland*, Zweiter Bericht. Berlin: Kiel, 1991.

Eggerton, T. *Economic Behavior and Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

Gutmann, G. *Das Wirtschaftssystem der DDR*. Schriften zum Vergleich von Wirtschaftsordnungen, Heft 30, Stuttgart 1983.

Hermann Weber. *DDR Grundriß der Geschichte 1945-1990*. Hannover: Fackelträger, 1991.

Hickel, R. & Priewe, J. *Der Preis der Einheit, Bilanz und Perspektiven der deutschen Vereinigung*, Frankfurt & M. Fischer Verlag, 1991.

- Marshall, A. *Principles of Economics*(8th ed.), London: Macmillan Co. ltd. 1959.
- Propp, P. D. *Zur Transformation einer Zentralverwaltungswirtschaft sowjetischen Typs in eine Marktwirtschaft*. Berlin: Deutschland Archiv im Verlag Wissenschaft und Politik, 1964.
- Siebert, H. *Das Wagnis der Einheit: eine wirtschaftspolitische Therapie*. Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt, 1993. 허선 읊 김. 「통일, 그리고 경제의 모험」. 서울: 을유문화사, 1993.
- 高日東·曹東昊. 「구동독의 사유화 방안 및 실업대책」. 서울: 한국 개발연구원, 1992.
- 국민경제교육연구소. 「經濟體制의 變化와 財産權」. 서울: 국민경제교육연구소, 1992.
- 國際民間經濟協議會. 「폴란드·헝가리·체코의 경제개혁과 사유화 추진방향」. 서울: 국제민간경제협의회, 1992.
- 國土統一院. 「北韓 産業地理 研究」. 서울: 국토통일원, 1989.
- 金滢根. 「統一對備 北韓의 食糧需給과 土地所有權 處理에 관한 研究」. 서울: 한국농촌경제연구원, 1993.
- 金瑩允. 「統一韓國의 經濟體制」. 서울: 민족통일연구원, 1994.
- 金瑩允·余仁坤·黃炳憲. 「統一獨逸의 分野別 實態 研究」. 서울: 민족통일연구원, 1992.
- 김태동·이근식. 「땅 투기의 대상인가 삶의 터전인가 -한국 토지문제의 실상과 해결방안-」. 서울: 비봉출판사, 1990.

- 농촌경제연구원. 「농업구조 개선을 위한 부란덴부르크 주 보조금 지급지침」. 서울: 농촌경제연구원, 1993.
- 大韓商工會議所. 「北韓의 國土開發研究」. 서울: 대한상공회의소, 1991.
- 民族統一研究院. 「독일 화폐·경제·사회통합에 관한 연구 (하)」. 서울: 민족통일연구원, 1994.
- 朴成勳. 「南·北韓의 統一에 비추어 본 獨逸 信託管理公社의 役割과 意義」. 서울: 對外經濟政策研究院, 1993.
- 法務部. 「統一獨逸·東歐諸國 沒收財産處理 概觀」. 서울: 법무부, 1994.
- 法務部. 「통일독일의 구동독 불법청산현황 및 우리에게 주는 시사점」. 법무부 통일대비 법무세미나 자료, 1993.
- . 「土地公概念과 土地政策」. 서울: 법무부, 1989.
- 安斗淳. 「韓半島 統一과 經濟統合」. 서울: 韓國經濟新聞社, 1992.
- 尹健秀. 「東歐 主要國의 民營化 研究」. 서울: 대외경제정책연구원, 1993.
- 李性旭. 「土地公概念關聯制度의 合理的 定着을 위한 提言」. 서울: 국민경제교육연구소, 1992.
- . 「토지문제와 토지공개념」. 서울: 국민경제교육연구원, 1991.
- . 「土地公概念關聯制度의 合理的 定着을 위한 改善方向 - 一般國民 및 專門家 대상으로 한 輿論調查分析-」. 서울: 국민경제교육연구소, 1992.
- 李正典. 「土地經濟論」. 서울: 박영사, 1994.

조선민주주의인민공화국. 「토지임대법」. 내외통신사. 「내외통신」,
8660호. 서울: 내외통신사, 1993.11.5.

통일원. 「독일통일백서」. 서울: 통일원, 1994.

韓國經濟研究院. 「韓國의 土地稅制 改編方向 研究」. 서울: 한국경제연구원, 1984.

黃炳應. 「독일통일후 동독지역에서의 사유화정책 연구」. 서울: 민족통일연구원, 1993.

2. 論 文

Blommestein, H.J. et. al. "Entrally Planned Economies in Transition: An Introductory Overview of Selected Issues and Strategies." Blommestein, H. J. & M. Marrese(eds.). *Transformation of Planned Economies: Property Rights Reform and Macroeconomic Stability*. Paris: OECD, 1991.

Dichmann, W. "Eigentums-und Ordnungspolitische Aspekte am Beispiel der neuen Bundeslaender." *List-Forum*, Bd. 17, Heft 4 1991.

DIW, "Zur Politik der Treuhandanstalt - Eine Zwischenbilanz." *DIW-Wochenbericht* 7/92. Berlin: DIW, 1992.

Leipold, H. "민영화의 문제와 개념." 「경제체제의 변화와 재산권」. 서울: 국민경제연구소, 1992.

- Keck & Fieberg. “독일의 통일과 원상회복.” 「통일독일의 구동독 불법청산현황 및 우리에게 주는 시사점」. 서울: 법무부, 1993.
- Lösch, D. “Der Weg zur Marktwirtschaft Eine anwendungsbezogene Theorie der Systemtransformation.” ifo Insitut für Wirtschaftsforschung, *Wirtschaftsdienst* 1992/VII. München: 1992.
- Nuti, D. M. “Privatization of Socialist Economies: General Issues and the Polish Case.” Blommestein, H. & Marrese, M.(eds.). Transformation of Planned Economies: *Property Rights Reform and Macroeconomic Stability*. OECD, 1991.
- Reimar von Alvensleben. “Probleme der DDR-landwirtschaft.” HWWA, *Wirtschaftsdienst*. Hamburg, Aug. 1990.
- 곽태원. “사회간접자본 투자재원의 조달방안.” 국토개발연구원. 「토지연구」, 91년 11~12월호. 서울: 국토개발연구원, 1991.
- 김민배·최연경. “월남자와 북한의 토지 그리고 통일.” 「민사법학」. 서울: 한국민사법학회, 1993.
- 金漣花. “통일 후 북한의 토지제도 연구.” 건국대학교 대학원 석사학위 논문, 1994.
- 김훈희. “남북한 경제통합을 위한 토지제도 정립에 관한 연구 - 헨리조지적인 접근을 중심으로-.” 서울시립대 대학원 도시행정학과 석사학위논문, 1994.

- 金相容. “北韓의 土地所有制度.” 「토지연구」, 93년 3~4월호. 서울: 국토개발연구원, 1993.
- . “舊東獨의 土地制度.” 「토지연구」, 93년 9~10월호. 서울: 국토개발연구원, 1993.
- 金瑩允. “社會主義 經濟體制 轉換과 南北韓 統合.” 「統一研究論叢」, 제3권 2호. 서울: 민족통일연구원, 1994.
- 朴廣作. “동서독의 소유제도와 통일후의 민영화문제.” 「비교경제연구」, 창간호. 1992.
- 林銅煥. “북한의 토지제도에 관한 연구.” 연세대학교 행정대학원 석사학위 논문, 1995.
- 裴炳日. “統一韓國의 土地所有제도 개편 방향.” 「북한연구」, 93년 가을호. 서울: 대륙연구소, 1993.
- 廉亨民. “북한의 국토개발 개관.” 「토지연구」, 93년 5~6월호. 서울: 국토개발연구원, 1993.
- 安斗淳. “통일후 북한토지 소유권의 처리방안.” 「통일경제」. 서울: 현대경제사회연구원, 1995.
- . “통일 후 경제통합과 경제체제.” 구영록·임용순 공편. 「한국의 통일정책」. 서울: 나남, 1993.
- 安斗淳. “사회주의 경제의 시장경제로의 체제전환.” 한국국제경제학회 제30차 학술발표대회 논문, 1992.
- 柳海雄. “북한의 토지이용제도.” 「토지연구」, 93년 7~8월호. 서울: 국토개발연구원, 1993.

- 柳海雄. “統一後 北韓의 土地利用과 開發에 대한 基本構想.” 「토지연구」, 93년 1~2월호. 서울: 국토개발연구원, 1993.
- 申道澈. “統一韓國의 財産權制度 -구동독지역 私有化經驗의 示唆 點을 中心으로-.” 제3회 한국정치학회 세계학술대회 발표 논문, 1993.
- 윤혜정. “통일에 대비한 효율적 국토개발 방안.” 「토지연구」. 서울: 국토개발연구원, 1993.
- 李丞祐. “동서독 통일과 불법청산문제.” 허영. 「독일통일의 법적조명」. 서울: 박영사, 1994.
- 이진욱·조이규. “통일후 북한지역의 토지소유 제도에 관한 연구.” 「통일경제」. 서울: 현대경제사회연구원, 1995.
- 李兌一. “통일시 남북한 토지문제의 전망과 정책과제.” 「'94 북한 및 통일연구 논문집」, 제3권. 서울: 통일원, 1994.
- 林鍾哲. “토지공유제에 대한 원론적 접근.” 「경제논집」, 제30권 제2호. 서울: 서울대학교 경제연구소, 1991.
- 朱奉圭. “각국 토지소유권의 본질과 세계접근 규명 -토지수급 및 지가안정면에서-.” 「경제논집」, 제31권 제2호. 서울: 서울대학교 경제연구소, 1992.
- 최봉현. “중국의 토지제도 분석과 우리의 개발참여에 대한 시사점.” 「토지연구」, 93년 1~2월호. 서울: 국토개발연구원, 1993.
- 황한식. “토지의 소유와 이용시스템.” 「한반도 통일국가의 체제구상」. 한겨레신문사·학술단체협의회 주최 해방 50주년 기념 학술대회 발표논문, 1995.

3. 其 他

「동서독 화폐·경제사회통합에 관한 조약(국가조약)」.

「동서독간 독일통일의 완성에 관한 조약(통일조약)」.

「북한 토지법」.

「북한 토지임대법」.

「조선민주주의 인민공화국법」(1948).

「조선민주주의 인민공화국 사회주의 헌법」(1972).

「동양일보」.

「매일경제신문」.

「중앙일보」.

「한겨레신문」.

서 기 1995년 12월 28일 50부 발간	
발간업체명	웃 고 문 화 사 267-3956 · 9795
대 표 자	윤 홍 규
인 가 근 거	내 삼 510-41875(81.10.2)
참 여 자	민족통일연구원 정책연구실
	연구 원 이 영 훈



R0006328