

## 통일이후 북한지역 국유재산 사유화방안 연구

인쇄/1997년 12월 27일

발행/1997년 12월 30일

발행처/민족통일연구원

발행인/정세현

편집인/통일정책연구실

등록/제2-2361호(97.4.23)

(142-076) 서울특별시 강북구 수유6동 535-353

전화(대표)900-4300 (직통)901-2523 팩시밀리 901-2544

© 민족통일연구원, 1997

민족통일연구원에서 발간한 간행물은

전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의) 한국경제서적 : 737-7498

---

ISBN 89-87509-27-3

5,000원

연구보고서 97-16

통일이후 북한지역 국유재산  
사유화방안 연구

조 민

민족통일연구원

# 요 약

본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해  
이며 당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이  
아님을 밝힙니다.

통일한국의 미래상은 북한사회주의의 체제전환 과정의 향방과 직접적으로 관련되어 있다. 체제전환의 성패는 북한지역의 토지를 비롯한 국·공유재산의 사유화 개혁의 성공적 수행 여부에 달려있다. 본 연구는 이러한 점을 전제로 체제전환의 궁극적 목표인 '시장화'를 성공적으로 수행하기 위해 사유화 문제에 연구의 초점을 맞추었다. 이와 함께 시장의 폐해와 한계를 극복하고 공정성과 효율성의 조화가 가능한 '제3섹터'의 발견과 확장을 통한 바람직한 대안체제의 모색을 시도하였다.

## 1. 북한사회주의의 체제전환과 국유재산 사유화

남북한 통합과정 특히, 북한체제의 전환과정에서 제기되는 핵심적인 과제는 자유화, 시장화 그리고 거시경제적 차원에서의 안정화 등으로 상정될 수 있다. 자유화가 자유민주주의의 제도적 이식과 자유이념의 내면화를 통해 이루어질 수 있다면, 시장화는 자본주의적 질서의 근간으로서 확립되어야 할 목표개념으로 설정된다. 그런데 체제전환의 성패를 결정짓는 문제는 북한지역의 토지를 비롯한 국·공유재산의 사유화 개혁의 성공적 수행 여부에 달려 있다고 할 수 있다.

북한 체제전환의 방향은 시장경제의 토대 확립과 정치적 차원에서 전체주의체제의 독특한 형태인 북한사회주의체제의 해체를 통한 민주화를 추구하는 데 있다. 민주화와 경제적 풍요는 상호 밀접한 관련을 지니고 있는 바, 양자의 관계는 체제전환을 추진하고자 하는 개별 국가들의 경제발전의 수준과 민주화의 성취도에 따른 선택의 문제라고 볼 수 있다. 북한의 체제전환 과정에서 양자 가운데 하나를 선차

적으로 고려해야 하는 전략적 선택을 강요받는 상황을 전제한다면, 북한주민의 시장경제체제에 적용할 수 있는 최소한의 물적 토대를 확보해 주는 것이 우선적인 과제이다. 물론 북한사회의 정치·사회적 민주화의 과제가 방기되거나 외면될 성질의 것은 아니나, 개개인의 사적 소유권에 기반한 '기초자산'(seed money)의 확립이 불가능한 상태에서 민주화를 추진할 경우 소기의 성과를 거두기가 쉽지 않기 때문이다. 어느 면에서는 사적 소유권제도와 기초자산의 확립 그 자체가 민주화의 시금석이라고 말할 수도 있다.

체제전환의 궁극적 목표인 '시장화'를 성공적으로 수행하기 위해서는 먼저 '사유화'(Privatization)가 단행되어야 한다. 사유화는 북한 체제전환 과정에서 시장경제를 위한 초석일 뿐만 아니라, 체제붕괴에 따른 북한주민의 동요와 혼란을 방지하고 통일한국의 '질서있고 조화로운 변화'를 추진하는 데 관건이 되는 문제이기 때문이다.

## 2. 사유화형태 및 사유화 방식

사유화의 형태는 대개 두 측면에서 접근할 수 있다. 일반적으로 사유화와 함은 흔히 구사회주의국가들 사이에서 자본주의적 시장경제로의 '체제전환'을 지향하는 과정에서 핵심적인 과제로 제기되는 사유화의 문제와, 이와는 달리 자본주의체제 내에서 추진되는 사유화, 즉 기존의 서방권 국가들이 시도해 온 민영화를 포괄하는 개념으로 사용되고 있다. 그러나 양자 사이에는 사유화의 성격과 대상의 차원에서 질적·양적 차별이 있다. 전자의 경우 자본주의 시장경제체제의 근간이라 할 수 있는 가격메카니즘과 사유재산제도의 확립을 위해 '90년대 이래 동구 각국에서 추진되고 있는 개혁정책의 주된 내용이라 할 수 있다. 특히 사유재산권의 보장은 개인의 이윤추구 활동을

자극하는 촉매제가 된다는 점에서 경제활동의 활성화와 시장경제체제 확립에 중요한 기반으로 작용한다.

이와 달리 사유화의 또 다른 형태인 민영화는 재화와 용역의 공급을 국가의 소유나 규제로부터 해방시켜 시장경쟁에 맡김으로써 자원배분의 효율과 생산효율을 증대시켜 국가재정에 이바지함은 물론 소비자인 국민에게 봉사하고 사회후생에 기여한다는 논리이다. 이러한 입장은 사적 소유권의 공적 소유권에 대한 우월성을 확신하는 가치관이 전제되어 있다. 이 논리에 의하면 사적 소유권에 기초한 이윤동기에 의해 국가소유를 해체하고 규제를 철폐하면 기업의 자유로운 이윤추구 활동에 따라 생산성의 증대와 효율적인 자원배분을 가져와 사회정의의 차원에서도 순기능적이라고 주장한다. 또한 공기업 유지를 위한 공공지출로 인해 오히려 사기업의 투자가 구축(crowding-out)되는 불합리한 상황이 전개됨으로써 국민경제의 전반적인 효율성이 저하될 뿐 아니라, 공기업은 정치논리에 지배됨으로써 공익에도 제대로 봉사하지 못한다고 비판한다. 따라서 민영화 논리는 자본주의체제에서 공기업의 비중이 증대되어온 경향을 극복하고 자본주의의 비정상적인 상황 혹은 자본주의적이지 못했던 사회를 정상화시키려는 작업으로, 효율의 관점에서 개인영리활동의 자유가 효율을 낳고 궁극적으로는 공공의 이익을 가져온다는 자본주의 이념의 재천명이라 할 수 있다.

사유화의 대상, 속도, 사회적 조건 등 여러 측면에서도 양자는 다르다. 첫째, 체제전환 과정에서의 사유화가 국유화의 이념을 거부하고 토지, 주택, 기업, 국유재산 등 모든 부문에 걸쳐 사유화의 전면적인 단행을 주장한다면, 자본주의체제 내에서의 민영화는 주로 국영기업이나 공기업, 정부소유 부동산 등을 대상으로 사유화를 추진한다. 체제전환 과정에서 추진되는 사유화는 기업 뿐만 아니라 토지, 주택,

국유재산 등을 포함한 거의 모든 부문을 일단 사유화의 대상으로 한다는 점에서 보다 포괄적인 형태라 할 수 있다.

둘째, 시장경제의 사유화는 몇 년을 두고 서서히 이루어지는 것이 일반적인데 비해, 체제전환을 추구하는 구사회주의 국가의 입장에서는 조속한 시일내에 사유화를 실시해야 한다는 점에서 차이가 있다. 특히 구동독의 경우, 체제전환의 속도는 다른 동구권 사회주의국가에 비해 상당히 급속도로 진행되었다는 사실을 주목할 필요가 있다.

셋째, 구사회주의 경제권의 사유화는 요소 및 생산물시장의 심한 가격왜곡, 사기업의 전통이나 유능한 기업가의 부재, 금융시장의 미발달, 기타 시장경제를 수용할 수 있는 법적·제도적 조건이 완전히 결여된 상태에서 추진되어야 한다는 점에서 시장경제권의 사유화보다 훨씬 어려운 과제가 아닐 수 없다.

사유화 방식은 크게 ① 원소유주 반환(원상회복 restitution), ② 실사용자(점유자·종사자)무상분배, ③ 매각(public sales or negotiation), ④ 국민소유권 분배(대중분배; voucher or citizen shares systems) 등으로 대별된다. 이같은 다양한 사유화 방식은 서로 장단점이 있으나, 구체적인 사유화 방식의 선택은 경제적 효율성 못지않게 개별국가의 역사적 특수성과 경제·사회적 여건에 의해 결정될 것이다. 또한 개별기업의 규모 및 성격 차이에도 불구하고 사유화 방식에 일률적인 방식의 적용은 곤란하며, 토지 및 국유재산 등의 사유화 방식은 해당 국가의 정치적·경제적 조건 속에서 가장 적합한 방식을 적용하는 것이 합리적인 대응이라 할 수 있다. 특히 북한체제의 전환과정에서는 남한측 국민여론, 북한주민들의 기대와 반발, 사유화 추진세력들간의 정치적 역학관계, 세계경제환경 등으로 인해 상당한 변화양상을 보일 수도 있다.



### 3. 북한의 소유권제도

북한은 사회주의적 소유를 “사회주의적 생산관계의 기초가 되는 생산수단과 생산물의 전사회적 또는 집단적 소유”로 규정하고 있다. 사회주의적 소유형태는 전인민적 소유형태와 협동적 소유형태로 대별된다. 생산수단에 대한 사적 소유를 폐절한 기초에서 이루어진 생산수단에 대한 직접적 생산자들의 전사회적 또는 집단적 공동소유, 사회주의적 소유는 노동계급의 정권이 자본주의적 소유를 수탈하여 사회화함으로써 국가적 전인민적 소유로서 형성되며, 국가의 지도방조하에 소상품생산자들과 개인상공업자들의 소유를 협동화함으로써 협동적 소유가 형성된다.

이러한 원칙에 기반하여 북한은 토지소유와 관련한 소유권의 형태를 ① 국가소유, ② 협동단체소유(협동소유), ③ 개인소유의 3대 소유권으로 분류하고 있다. 첫째, 국가소유권은 전체인민의 소유로서 국가가 전인민을 대표하여 소유하는 이른바 전인민적 소유를 말한다. 국가소유권의 대상에는 제한이 없다. 특히 ① 지하자원, 산림자원, 수산자원 등의 자연부원, ② 중공업, 경공업 등의 중요 공장, ③ 항만, 은행, 교통수단, 방송기관, ④ 각급 학교 및 중요문화·보건시설 등은 오직 국가소유의 대상으로만 될 수 있다.

둘째, 협동단체 소유는 협동경리에 들어있는 근로자들의 집단적 소유로서, 국가가 그 대상에 일정한 제한을 두는 한정된 범위 내에서 협동단체가 그 소유권의 담당자가 되는 집단적 소유형태를 말한다. 토지와 부림집승(가축), 농기구, 고기배, 건물 등과 중소공장, 기업소와 문화보건시설과 기타 경영활동에 필요한 것이면 소유의 대상이 될 수 있다. 협동적 소유는 독립적 생산자들의 생산수단의 자원적 통합에 의하여 발생하는 집단적 사회주의적 소유로, 소상품생산의 기초

로 되는 사적 소유로부터 전인민적 소유로 발전하는 과정에서 나타나는 소유의 한 형태이다.

셋째, 개인소유는 사회주의적 소유의 대원칙하에 국가와 사회에 의해 개인에게 매우 제한된 범위 내에서만 인정되는 소유권이다. 근로자들의 개인적이며 소비적인 목적을 갖는 것은 개인소유의 대상으로 될 수 있다. 이처럼 북한은 매우 제한적인 형태의 개인적 소유를 인정하고 있다. 북한의 개인소유는 생산수단에 대한 사회적 소유의 토대에서 발생한다고 하여 '사회주의에서의 개인소유'라고 강조한다. 개인이 소유할 수 있는 대상은 소비품에 한정되며 토지 등 생산수단의 소유는 개인소유의 대상에서 제외된다. 노동에 의한 사회주의 분배(노동의 대가), 국가와 사회로부터의 추가적인 혜택, 텃밭, 경리를 비롯한 개인부업경리에서 나오는 생산물, 개인이 샀거나 상속·증여받은 재산, 기타 법적 근거에 의하여 발생한 재산, 살림집, 가정용품·문화용품 등 생활용품은 개인소유의 대상이 된다.

#### 4. 북한지역의 사유화방안

##### <사유화의 기본방향>

북한의 체제전환을 위한 사유화 방안은 북한사회의 발전경로의 역사적 배경, 남북한의 현실, 그리고 통일후 남한의 국력수준에 대한 충분한 이해를 바탕으로 추진되어야 한다. 물론 구동독의 사유화 경험과 CIS를 비롯한 동구권국가들의 사례도 충분히 검토되어야 하며, 특히 북한의 토지개혁과 남한의 농지개혁의 경험으로부터 유용한 시사점을 도출할 수도 있다. 이러한 점을 전제로 북한지역 사유화의 기본방향을 다음과 같다.

첫째, 북한지역의 사유화는 북한경제의 안정에 기여하는 방향에서 이루어져야 한다. 북한경제의 사유화를 통해 북한주민으로 하여금 사유재산권의 신성함을 인식하도록 해야 하며, 이를 통해 재산관계에 있어서 개인이 주체적 책임아래 자기의 생을 영위하게 함으로써 개인의 존엄과 가치를 스스로 발견하고 존중하는 사회를 만드는 데 이바지하게 된다. 나아가 사유화는 북한지역의 투자촉진과 생산성 향상에 기여하는 한편, 최저생활 보장과 물질적 생활수준의 향상을 통해 미래삶에 대한 희망을 심어주어야 한다.

둘째, 국유자산의 사유화를 통해 '기초자산' 등의 사적 소유에 대한 애착심을 배양하고, 그들의 삶이 터전에서 희망찬 미래를 건설할 수 있다는 확신을 바탕으로 남한으로의 집단적 이주현상을 억제하는 요인이 될 수 있는 방향으로 추진되어야 한다. 북한지역의 사유화의 목적은 단순히 구사회주의국가들의 체제전환의 지향점인 시장경제질서의 확립에만 그치는 것이 아니다. 사유화는 북한경제가 개방체제에 적용할 수 있도록 하고, 무엇보다 남북한 경제통합을 통해 남북한의 공동번영을 이루어 나가는 기반을 다지는 데 있다.

셋째, 사유화의 방향은 시장경제체제에 적합한 효율성과 형평성을 제고시키는 방향으로 추진되어야 한다. 시장경제의 토대를 구축하기 위해서는 생산수단에 대한 소유관계가 명확히 설정되어야 하며 이와 함께 생산수단의 자원활용의 측면에서 효율성을 제고시켜야 한다. 사적 소유권은 모든 경제행위의 성과를 결정하며 경제주체들의 동기에 영향을 미쳐 결국에는 경제적 효율성과 발전방향을 이끌기도 하는 것이다.

또한 사회구성원간의 형평성 제고를 위해 생산도구 및 생산요소에 대한 배분원칙을 명확히 규정하여야 한다. 예컨대 '기초자산' 배분을 비롯한 생산수단의 사유화과정의 착수단계에서는 반드시 기회균등의

원칙, 이를테면 모든 주민들이 동일한 출발선상에 서는 이른바 ‘헤드 스타트(head start)’ 원리가 적용되어야 한다. 이처럼 ‘효율성’과 ‘형평성’의 두 요소야말로 체제전환국가의 시장경제원리에 입각한 사유화 정책의 성공여부를 가름하는 전제조건이라 할 수 있다.

### <사유화 방식>

북한정권하에서 불법몰수된 토지를 비롯한 국·공유자산에 대한 처리방안으로 제시되고 있는 것으로는 대개 ① 원소유자에 대한 반환, ② 보상, ③ 재국유화 방안 등의 세 가지로 구분할 수 있다.

반환방식은 많은 문제점을 안고 있다. 첫째, 현재 북한토지를 이용하고 있는 주민의 권리가 무방비상태에 처해져 장기간의 분단상태에서 주어진 환경에 나름대로 적응하여 살아온 북한주민의 생활터전에 치명적인 위협을 주게 될 것이다. 둘째, 원소유자와 현점유자간의 이해상충을 둘러싸고 통일한국 전체가 엄청난 혼란에 빠질 수 있다. 셋째, 구동독의 사례에서 보았듯이 반환청구 폭주와 그에 따른 권리존부 확인의 애로점은 소유권관계의 불명확상태를 장기화시키고, 그에 따라 북한지역에 대한 투자기피 현상이 초래되어 결국 북한지역 경제재건에 큰 장애요인으로 작용할 것이다. 나아가 사회간접자본 확충장애, 높은 통합비용, 토지공급부족 등 여러가지 문제를 발생시킨다. 따라서 반환은 바람직하지 않다.

보상도 역시 많은 한계를 내포하고 있다. 보상은 무엇보다 막대한 보상비문제를 제기한다. 이는 남북한 경제·사회통합을 위한 엄청난 통일비용을 소요케 하며, 몰수토지의 보상을 위해 통일한국의 정부가 추가재원을 마련하는 것은 몰수토지 문제와 전혀 상관없는 국민 대부분의 조세부담을 요구하는 것과 다름없다. 둘째, 몰수토지에 대한

적정수준의 재산가치의 평가가 어려우며 이에 따른 복잡한 문제들이 새로이 발생한다. 셋째, 보상은 북한지역의 월남자들에 대한 구소유권을 인정·보호하는 것으로 남북한 주민간의 소득격차의 해소에 부정적 결과를 초래하게 된다.

재국유화 방안은 북한지역의 모든 소유권은 통일한국의 소유권으로 귀속된다는 논리를 배경으로 하는 것으로, 현재 북한의 소유권제도와 질서를 인정하는 바탕 위에서 북한의 국·공유재산을 그대로 접수하는 것을 의미한다. 재국유화는 그 자체가 목적이라기 보다는 사유화를 효율적·합리적으로 추진하기 위한 전제조건이라 할 수 있다. 이 경우 재국유화된 북한지역의 토지, 생산시설, 기업소, 협동단체 소유물 그리고 유통부문의 공유자산 등 개인소유를 제외하고 이를 소유·관리, 사후 매각·처분 등을 담당하는 특별기구(특별기관)가 필요할 것이다. 이를 위해 독일의 신탁청이나, 한국 해방정국에서 귀속농지의 매각을 단행했던 미군정청하의 「신한공사」와 유사한 역할과 기능을 지닌 가칭 「국유재산관리공사」 또는 「국유재산관리청」을 설립할 수 있다. 이러한 특별기구에 의해 북한지역의 토지를 비롯한 모든 국·공유자산을 종합적으로 수용·관리하게 하여 적절한 시기에 다양한 방식으로 토지 및 기업 등의 사유화를 즉각적으로 추진해야 한다.

북한지역의 사유화 개혁을 추진하는 첫단계는, 북한지역 전체에 대한 재국유화 조치의 단행으로부터 출발해야 한다. 재국유화 조치를 기반으로, 신속한 사유화가 가능한 대상인 주택 및 일부토지 등은 바로 사유화시키고 나머지 토지는 국·공유 형태로 보존하면서 통일국가의 국토종합계획과 북한지역의 경제발전 수준에 부합되는 단계별 사유화정책을 취해야 한다. 재국유화는 기존 토지소유권자에 대한 재산권을 일체 인정하지 않고 국가가 정해진 절차와 방법에 따라 재국유화를 위한 특별법을 통해 과거 사회주의체제에서 국유화되어 있던

토지를 일시에 다시 국유화하는 것을 말한다. 재국유화는 법적 차원의 문제가 아니라, 통일이라는 새로운 역사창조의 혁명적 상황에서 민족 전체의 이익과 통일국가의 장래를 결정짓는 문제라는 점에서 국민적 합의에 기반한 정치적 결단이라 할 수 있다.

## 5. 사유화대상

북한 경제구조의 특성을 체제전환을 경험하고 있는 구사회주의국가들과 비교함으로써 드러나는 점은, 이들 국가에 비해 생산수단의 사적 부문은 거의 발견할 수 없을 뿐만 아니라 철저히 국·공유화된 상태이기 때문에 북한지역의 사유화 개혁은 동독과 동유럽국가들 보다 훨씬 더 광범한 영역에 걸쳐 모든 생산수단을 사유화의 대상으로 삼아야 한다는 것이다. 그러나 모든 국가자산이 사유화의 대상이 되는 것은 아니다. 여기에는 국가나 지방자체단체가 공익사업을 수행하는 데 필요한 국·공유자산, 사회간접자본, 자연부원, 등은 당연히 제외된다. 따라서 사유화의 대상은, 북한의 소유권형태에서 살펴볼 수 있듯이, 개인소유 부문을 제외한 국유부문인 국가소유와 공유부문인 협동단체소유를 포함하게 된다.

구체적으로는 국가소유 가운데 중공업, 경공업 등의 중요 공장과 그리고 협동단체 소유의 공유자산인 협동농장, 토지, 중소공장 등이 사유화의 대상이다. 특히 개인소유 중 살림집(주택)은 국가 또는 협동단체의 배당에 의한 것이나, 이를 실질적으로 사유화하는 것이 무엇보다 긴급하다. 이처럼 북한의 사유화의 대상이 방대한 것은 북한의 국유화와 협동단체에 의한 집단화가 철저히 이루어진 데 따른 것으로, 북한지역의 사유화가 엄청난 작업이지만 체제전환을 위해서는 불가피한 일이 아닐 수 없다.

## 6. 북한 체제전환과 대안적 모색

북한의 체제전환의 핵심적 과제인 사유화 개혁은 구체적으로 소유 및 경영방식을 새롭게 규정하는 문제이기도 하다. 우선 소유문제에서는 토지를 비롯한 농경지 등 국유재산이 북한주민 모두에게 골고루 분배되어 중산층 중심의 시민사회를 창출하는 기반확보와 동시에 구 지배계층을 하루빨리 교체하여 민주화의 초석을 굳건히 다져나가야 한다. 북한지역의 사유화를 단행하기 위해서는 무엇보다 먼저 오랜 시기 동안 사회주의체제의 비효율성의 근원인 농업집단화구조에서 비롯된 노동자의 근로의욕 상실, 창의력 저하, 생산성 감퇴 등의 누적된 문제를 해소해야 하며, 이를 위해서는 농업구조개혁에 대한 기본방향으로 농경지, 주택, 농업생산수단 등의 사유화, 즉 사유재산제도의 도입을 추진해야 한다. 사유화는 농민들로 하여금 노동의욕을 고취시키고 창의력을 최대한 발휘하게 하며 생산성을 제고시키는 원동력이 될 것이다.

경지사유화 개혁과 병행하여 시장경제에서 중추적인 역할을 담당하는 공장, 기업소 등 국가기업의 사유화하는 과정에서 소유 및 경영의 분리를 전제로 종업원 및 관리자들에게 각종 인센티브가 제공되는 대중적 자본축적과 대중적 참여경제체제인 ‘참여시스템’ (participatory system)의 도입을 적극적으로 모색할 필요가 있다. 자본주의적 시장경제체제에서 참여시스템은 기업의 소유 및 경영과 관련하여 노동자들에게 광범한 참여를 허용하는 기업운영 시스템으로 생산주체인 노동자들이 기업의 의사결정, 이윤배분 등의 생산으로부터 분배과정에 이르기까지 직접적으로 참여하는 경제제도를 말한다. 이러한 참여형 모델은 개별국가의 경제적 발전양식이나, 노사관계의 성격과 형태, 그리고 정치적·사회문화적 조건에 따라 다양한 모습을 보여주고 있으

나 선진자본주의국가들 사이엔 이미 합의되고 있는 것으로, 노동조합의 경영참여 또는 성과배분에의 참여욕구를 충족시키는 문제는 생산성의 향상에도 긍정적으로 평가되고 있다. 특히 참여경제가 체제전환 국가의 사유화과정에서 중요한 이유는 과거 사회주의국가에서 체제적 한계성을 극복하기 위해 이러한 제도를 도입·적용한 사례가 있었으며, 사회주의적 생산방식의 공동체적 특성을 어느 정도 유지하면서 체제전환의 급격한 충격을 완화할 수 있는 장점도 있기 때문이다.

따라서 국가 중심의 경제체제에서 시장 중심의 경제체제로 전환하는 과정에서 시장과 국가 이외에 다양한 조직의 이해관계 당사자들이 생산조직의 의사결정에 함께 참가하여 상호 사전적 협의를 통해 사회적으로 합의결정하는 경제시스템이라 할 수 있는 참가시스템을 북한지역의 사유화를 중심으로 한 체제전환과정에 도입함으로써, '시장', '국가' 중심의 양자택일적 한계를 극복할 수 있는 '참여형 시장경제' 체제를 대안시스템으로 부각시켜야 한다. 이러한 경제체제를 바탕으로 자발적 정치참여 구조를 확립하고 민주적 시민사회를 구축하여 인간존엄성과 인간다운 삶이 보장되는 사회적 기반확보의 일환으로 소유권제도의 확립과 사유화 개혁이 추진되는 것이 바람직하다.



# 목 차

제 I 장 서론 .....	1
1. 문제제기 .....	1
2. 분석초점 .....	2
제 II 장 사유화 이론 및 독일사유화 사례 .....	6
1. 사유화 이론의 검토 .....	6
가. 사유화 형태 .....	6
나. 사유화 방식 .....	8
2. 독일의 사례 : 「신탁청」의 구동독 사유화 .....	13
가. 신탁청의 설립목적과 법적 지위 .....	13
나. 신탁청의 조직과 기능 .....	16
다. 신탁청의 사유화 추진방식 및 실적 .....	18
라. 신탁청 사유화 방식의 한계 .....	23
제 III 장 북한의 소유권제도 및 토지소유현황 .....	29
1. 북한의 토지개혁 : 국유화 과정 .....	29
2. 북한의 소유권제도 .....	33
가. 사회주의적 소유권 .....	33
나. 소유권 형태 .....	36
3. 북한 토지현황과 이용 및 관리 .....	41
가. 토지현황 .....	41
나. 이용 및 관리 .....	41
다. 북한의 대외개방과 토지정책 .....	44

제Ⅳ장 북한지역의 사유화 방안 .....	46
1. 사유화의 기본방향 .....	46
가. 원소유자 반환 .....	49
나. 보상 .....	50
다. 재국유화 .....	51
2. 사유화 대상 .....	54
3. 사유화 방안 .....	56
가. 토지사유화 .....	56
나. 국유기업 사유화 .....	65
4. 북한 체제전환과 대안모델의 모색 .....	78
제Ⅴ장 결 론 .....	84
참고문헌 .....	86
최근 발간자료 안내 .....	93

## 제 I 장 서론

### 1. 문제제기

통일한국의 미래상은 남북한 통합과정과 북한사회주의의 체제전환 과정의 향방과 직접적으로 관련되어 있다. 남북한 통합과정 특히, 북한체제의 전환과정에서 제기되는 핵심적인 과제는 자유화, 시장화 그리고 거시경제적 차원에서의 안정화 등으로 상정될 수 있다. 자유화는 자유민주주의의 제도적 이식과 자유 이념의 내면화를 통해 이루어질 수 있다면, 시장화는 자본주의적 질서의 근간으로서 확립되어야 할 목표개념으로 설정된다. 그리고 남북한 통합과정에서 경제활성화와 고용증대의 측면에서 안정화의 문제가 중요한 과제로 부각된다. 여기서 체제전환의 성패를 결정짓는 문제는 구동독을 비롯한 사회주의국가의 체제전환 과정에서도 충분히 예증되었듯이, 바로 북한지역의 토지를 비롯한 국·공유재산의 사유화 개혁의 성공적 수행 여부에 달려 있다고 할 수 있다.

북한 체제전환의 방향은 시장경제의 토대 확립과 정치적 차원에서 전체주의체제의 독특한 형태인 북한사회주의체제의 해체를 통한 민주화의 추구에 있다. 사실 민주화와 경제적 풍요는 상호 밀접한 관련을 지니고 있는 바, 양자의 관계는 체제전환을 추진하고자 하는 개별 국가들의 경제발전의 수준과 민주화의 성취도에 따른 선택의 문제라고 볼 수 있다.<sup>1)</sup>

1) R. 달(Robert Dahl)은 동구국가들의 개혁방향을 평가한 논문에서, 경제적 풍요가 민주주의 발전의 전제조건은 아니라고 하면서 정치적 민주화에 우선적으로 집중할 것을 주장하였다. R. Dahl, "Transition to Democracy," in Gyorgy Szaboszlai, ed. *Democracy and Political Transformation: Theories and East-Central European Realities* (Budapest: Hungarian Political Science Association, 1991), 참조.

## 2 통일 이후 북한지역 국유재산 사유화방안 연구

그러나 북한의 체제전환 과정에서 양자 가운데 하나를 선차적으로 고려해야 하는 전략적 선택을 강요받는 상황을 전제한다면, 북한주민의 시장경제체제에 적용할 수 있는 최소한의 물적 토대를 확보해 주는 것이 우선적인 과제라고 할 수 있다. 물론 그렇다고 하여 북한사회의 정치·사회적 민주화의 과제가 방기되거나 외면될 성질의 것은 아니나, 개개인의 사적 소유권에 기반한 '기초자산'(seed money)의 확립이 불가능한 상태에서 민주화를 추진할 경우 소기의 성과를 거두기가 쉽지 않기 때문이다. 어느 면에서는 사적 소유권제도와 기초자산의 확립 그 자체가 민주화의 시금석이라고 말할 수도 있다.

본고는 이러한 점을 전제로 체제전환의 궁극적 목표인 '시장화'를 성공적으로 수행하기 위한 연구의 초점을 '사유화'(Privatization) 문제에 맞추고자 한다. 북한 체제전환 과정에서 사유화는 시장경제를 위한 초석일 뿐만 아니라, 체제붕괴에 따른 북한주민의 동요와 혼란을 방지하고 통일한국의 '질서있고 조화로운 변화'를 추진하는 데 핵심적인 문제라고 생각하기 때문이다.

### 2. 분석초점

체제전환(transition)이라는 용어는 최근 사회주의적 계획경제로부터 자본주의적 시장경제로 전환하는 경우에 흔히 사용되고 있는 말이다. 시장경제는 일반적으로 한 국가의 경제적 운영원리를 '보이지 않는 손,' 즉 시장메카니즘에 맡김으로써 조화로운 사회발전을 이끌어 낼 수 있다는 신념에 기반하여 '보이는 손,' 이를테면 국가의 간섭과 통제를 적극 배제해야 한다는 논리에 바탕을 두고 있다. 이 경우 국가는 시장에 개입함으로써 시장메카니즘의 원활한 작동을 언제나 방해할 수 있는 존재로 상정된다. 따라서 시장논리를 앞세우는 입

장에서 볼 때 '시장의 실패'는 시장메카니즘 그 자체의 한계에 있는 것이 아니라 국가 개입에 따른 결과이기 때문에 일차적인 책임이 국가에 있다고 주장한다.

그러나 현실적으로 사회주의 국가의 체제전환 과정을 살펴보면 체제전환, 즉 시장화의 성패 여부는 오히려 국가의 역할에 의해서 좌우되고 있는 것을 알 수 있다. 예컨대 중국의 개혁은 국가가 주체가 되어 위로부터 통제된 민주화를 전제로 경제적 성공과 정치적 안정을 이루고 있는 사례라고 평가된다. 이 경우 경제적으로 성공하고 있는 정권은 민주주의로의 이행과정을 얼마간 통제할 수 있으며, 사회적 갈등도 완화할 수 있을 것으로 기대되고 있다.<sup>2)</sup>

반면, 동구사회주의권의 특정 국가들과 CIS는 체제전환 과정에서 국가의 실패에 의해 많은 시행착오와 혼미를 거듭하고 있는 실정이다. 따라서 사회주의국가의 체제전환 과정에서는 국가에 의한 시장화 전략을 선택할 수밖에 없으며, 이 경우 국가는 시장에 적극 개입하여 공공재를 관리·통제하고 공급하는 이른바 「공공재국가」로서의 위상을 정립해야 한다. 달리 말해 '강한 국가'는 시장을 규제하기 위해 필요한 것이라기 보다는 시장이 작동하는 메카니즘을 원활히 하기 위해 요청되는 것이다.

특히 북한의 체제전환 과정을 고려하면, 북한사회는 개인이나 집단 차원에서 시장에 참여할 수 있는 최소한의 자원조차 보유하지 못한 상태이기 때문에 기회의 균등을 전제로 한 시장형성의 조건을 마련하고 그러한 토대 위에서 민주화를 추구해 나가기 위해서 국가의 적극적인 역할이 요청된다고 본다. 이러한 사실을 바탕으로 본고에서는

---

2) B. Zhang, "Institutional Aspects of Reform and the Democratization of Communist Regimes," *Communist and Post-Communist Studies*, Vol. 26, No. 2 (June 1993).

#### 4 통일 이후 북한지역 국유재산 사유화방안 연구

북한의 체제전환의 핵심적 과제인 사유화방안에 대한 연구를 다음과 같은 방식으로 진행하고자 한다.

첫째, 사유화는 시장경제의 근간이라는 전제에서 자본주의 사회는 말할 것도 없고 최근 구사회주의 사회에서도 국가정책의 가장 중요한 목표로 삼고 있다. 이는 사적 소유권의 공공소유권에 대한 우월성을 확신하는 가치관에 입각하여, 개인영리활동의 자유가 효율을 높이고 궁극적으로 공공의 이익을 가져온다는 자본주의 이념의 재천명이라 할 수 있다. 따라서 사유화에 대한 개념적 이해와 특히 체제전환 과정에서 나타나는 다양한 사유화방식을 검토하고자 한다.

둘째, 사회주의국가의 체제전환을 위한 사유화방식 가운데 독일 사례에 대한 체계적 분석이 필요하다고 생각된다. 동유럽국가들의 체제전환 과정에서의 사유화방식의 이론과 경험 등은 많은 시사점을 제공한다. 그러나 동서독의 경우는 시장경제체제 중심으로 통합된 분단 국가의 유일한 사례일 뿐만 아니라, 서독의 주도에 의한 동독지역의 사유화과정이었다는 점에서도 남한주도에 의한 북한지역의 사유화과정의 선례가 된다. 특히 구동독의 사유화를 추진한 「신탁청」의 역할과 기능을 살펴봄으로써 통일후 북한지역의 사유화방안에 대한 구체적인 시사점을 도출할 수 있을 것으로 여긴다.

셋째, 북한은 사적 소유권을 부정하는 사회주의적 이념에 따라 일찍부터 모든 부문에서의 생산수단의 국·공유화가 철저히 이루어진 결과 민간부문의 영역이 거의 부정되고 말았다. 따라서 북한지역의 사유화는 민간부문이 어느 정도 남아 있던 동구사회주의국가들이나 구동독의 경우와는 달리 사유화의 범위와 대상이 모든 국유자산을 망라하는 형태가 될 수 밖에 없다. 사유화를 위한 예비적 고찰의 일환으로 북한의 소유권제도와 토지소유의 현황을 분석할 필요가 있을 것이다. 이를 위한 간략한 역사적 접근을 통해 북한 소유권제도의 특

성을 지적하고자 한다.

넷째, 북한지역의 사유화 방안은 소유권제도의 개혁을 통해 시장경제질서를 확립하고 북한지역의 안정적인 발전의 토대를 마련하는 데 있다. 사유화는 농경지를 비롯한 토지, 중소규모 및 대규모 국유기업 등을 대상으로 한다. 그러나 사유화를 추진하는 과정에는 많은 장애가 발생할 수 있다. 무엇보다 먼저 북한지역의 연고권을 가진 남한주민들의 권리회복 문제가 제기되면서 많은 논란을 불러일으킬 것이다. 그리고 북한주민이 대량으로 남하한다면 엄청난 사회적 혼란이 야기될 수 밖에 없다.

그러나 통일 즉시 북한지역에 대한 재국유화 조치 선언을 통해 반환과 보상에 따른 남북주민간 갈등이나 엄청난 통일비용 문제는 근본적으로 해결될 수 있다. 또한 북한지역의 합리적이고 효율적인 사유화 개혁만이 북한주민의 생활기반을 보장하고 사회적 혼란을 방지할 수 있는 길이라는 점에서, 사유화 대상에 대한 구체적인 적용방식을 찾고자 한다.

마지막으로, 북한지역의 사유화 개혁에는 재산형성과정에서의 불평등 현상을 억제함으로써 통일한국의 정통성의 기반을 확충하고 통일에 대한 사회적 불평과 불만요소를 해소시켜 나가야 한다. 이를 위해 시장체제의 토대 위에서 효율성과 양립될 수 있는 소유민주화 문제를 강구할 필요가 있다. 요컨대 시장의 폐해와 한계를 극복하고 공정성과 효율성의 조화가 가능한 이른바 '제3섹터'의 발견과 확장을 통해 바람직한 대안체제를 모색해 보고자 한다.

## 제II장 사유화 이론 및 독일사유화 사례

### 1. 사유화 이론의 검토

#### 가. 사유화 형태

사유화(Privatization)의 형태는 크게 두 측면에서 접근할 수 있다. 일반적으로 사유화라 함은 흔히 구사회주의국가들 사이에서 자본주의적 시장경제로의 '체제전환'을 지향하는 과정에서 핵심적인 과제로 제기되는 사유화의 문제와, 이와는 달리 자본주의체제 내에서 추진되는 사유화, 즉 기존의 서방권 국가들이 시도해 온 민영화를 포괄하는 개념으로 사용되고 있다. 그러나 양자 사이에는 사유화의 성격과 대상의 차원에서 질적·양적 차이가 있다. 전자의 경우, 즉 체제전환 과정에서 사유화는 자본주의 시장경제체제의 근간이라 할 수 있는 가격메카니즘과 사유재산제도의 확립을 위해 '90년대 이래 동구 각국에서 추진되고 있는 개혁정책의 주된 내용이라 할 수 있다. 특히 사유재산권의 보장은 개인의 이윤추구 활동을 자극하는 촉매제가 된다는 점에서 경제활동의 활성화와 시장경제체제의 확립에 중요한 기반으로 작용한다.

이와 달리 사유화의 또 다른 한 형태인 민영화는 재화와 용역의 공급을 국가의 소유나 규제로부터 해방시켜 시장경쟁에 맡김으로써 자원배분의 효율과 생산효율을 증대시켜 국가재정에 이바지함은 물론 소비자인 국민에게 봉사하고 사회후생에 기여한다는 논리이다.<sup>3)</sup>

---

3) 대한상공회의소 한국경제연구센터, 「공기업 민영화와 정부·민간부문의 역할 재조정」 (서울: 대한상공회의소, 1995), pp. 12~13.



이러한 입장은 사적 소유권의 공적 소유권에 대한 우월성을 확신하는 가치관이 전제되어 있다. 이 논리에 의하면 사적 소유권에 기초한 이윤동기에 의해 국가소유를 해체하고 규제를 철폐하면 기업의 자유로운 이윤추구 활동에 따라 생산성의 증대와 더불어 효율적인 자원 배분을 가져와 사회정의의 차원에서도 순기능적이라고 주장한다. 공기업의 유지를 위한 공공지출로 인해 오히려 사기업의 투자가 구축(crowding-out)되는 불합리한 상황이 전개되어 국민경제의 전반적인 효율성이 저하될 뿐만 아니라, 공기업은 정치논리에 지배됨으로써 공익에도 제대로 봉사하지 못한다고 비판한다. 따라서 민영화 논리는 자본주의체제에서 공기업의 비중이 증대되어온 경향을 극복하고 자본주의의 비정상적인 상황 혹은 자본주의적이지 못했던 사회를 정상화시키려는 작업으로, 효율의 관점에서 개인영리활동의 자유가 효율을 낳고 궁극적으로는 공공의 이익을 가져온다는 자본주의 이념의 재천명이라 할 수 있다.<sup>4)</sup>

사유화의 대상, 속도, 사회적 조건 등의 여러 측면에서도 양자는 다르다.<sup>5)</sup> 첫째, 체제전환 과정에서의 사유화는 국유화의 이념을 거부하고 토지, 주택, 기업, 국유재산 등 모든 부문에 걸쳐 사유화의 전면적인 단행을 주장한다면, 자본주의체제 내에서의 민영화는 주로 국영기업이나 공기업, 정부소유 부동산 등을 대상으로 사유화를 추진한다. 체제전환 과정에서 추진되는 사유화는 기업 뿐만 아니라 토지, 주택, 국유재산 등을 포함한 거의 모든 부문을 일단 사유화의 대상으로 한다는 점에서 보다 포괄적인 형태라 할 수 있다.

4) G. Yarrow, "Privatization in Theory and Practices," *Economic Policy*, Vol. 2 (1986).

5) Eduardo Borensztein and Manmohan S. Kumar, "Proposals for Privatization in Eastern Europe," *IMF Working Paper* (1991).

둘째, 시장경제의 사유화는 몇 년을 두고 서서히 이루어지는 것이 일반적인데 비해, 체제전환을 추구하는 구사회주의 국가의 입장에서는 조속한 시일내에 사유화를 실시해야 한다는 점에서 차이가 있다. 특히 구동독의 경우, 체제전환의 속도가 다른 동구권 사회주의국가에 비해 상당히 급속도로 진행되었다는 사실에 주목할 필요가 있다.

셋째, 구사회주의 경제권의 사유화는 요소 및 생산물시장의 심한 가격왜곡, 대기업의 전통이나 유능한 기업가의 부재, 금융시장의 미발달, 기타 시장경제를 수용할 수 있는 법적·제도적 조건이 완전히 결여된 상태에서 추진되어야 한다는 점에서 시장경제권의 사유화보다 훨씬 어려운 과제가 아닐 수 없다. 구동독의 경우, 경제적·법적·제도적 조건이 다른 동구권 국가들에 비해 상당히 양호한 편이었다고 할 수 있다.

#### 나. 사유화 방식

북한의 체제전환 과정에서 가장 핵심적 과제로 부각될 사유화 문제는 구사회주의체제인 동구권 국가들 사이에서 추진된 사유화 과정과 유사한 형태를 띠겠지만, 특히 기업의 사유화, 즉 매각문제와 관련하여 자본주의사회의 민영화 경험도 충분히 고려될 필요가 있다. 체제전환 과정에서 사유재산제도를 도입하는 사유화 방식에는 다양한 형태가 가능하나, 대체로 다음의 네가지 범주로 분류할 수 있다.<sup>6)</sup>

- ① 원소유주 반환(원상회복: restitution)
- ② 실사용자(점유자·종사자)무상분배

---

6) 법무부, 「동구제국 체제개혁 개관: 법제·사법개혁과 체제불법청산」 (서울: 법무부, 1996), 참조.

③ 매각(public sales or negotiation)

④ 국민소유권 분배(대중분배; voucher or citizen shares systems)

이와 같은 다양한 사유화 방식은 서로 장단점이 있으나, 구체적인 사유화 방식의 선택은 경제적 효율성 못지않게 개별국가의 역사적 특수성과 경제·사회적 여건에 의해 결정될 것이다. 또한 개별기업의 규모와 성격의 차이를 무시한 일률적인 사유화 방식에 일률적인 방식의 적용은 곤란하며, 토지 및 국유재산 등의 사유화 방식은 해당 국가의 정치적·경제적 조건 속에서 가장 적합한 방식을 적용하는 것이 합리적인 대응이라 할 수 있다. 특히 북한체제의 전환과정에서는 남한측 국민여론, 북한주민들의 기대와 반발, 사유화 추진세력들간의 정치적 역학관계, 세계경제환경 등으로 인해 상당한 변화양상을 보일 수도 있다. 이런 점을 전제로 위의 네 방식의 내용을 간략히 검토해보자.

#### <반환: 원상회복>

국유화되기 이전의 원소유주에게 반환하는 방식으로 이론상으로는 절차가 가장 간단한 개인소유권 확립방안이라 할 수 있다. 그러나 반환은 원소유권을 확인할 수 있는 확실한 근거가 제시되어야 하며, 그 경우에도 소유권발생 시기에 대한 법적 해석의 차이, 그리고 소유권의 중복 등으로 말미암아 소유권 분쟁이 야기될 가능성이 높다. 원소유주에게 반환이 이루어지기 위해서는 과거 사회주의제도하에서 개인의 재산권이 어느 정도 명맥을 유지해 온 경우라야 가능할 것이다. 그런데 사유재산권이 명맥을 유지해 온 경우라 하더라도 모든 국유재산에 대해 원소유주에 대한 반환원칙을 일률적으로 적용하기는 곤

관하다. 많은 수의 국유재산은 원소유주가 존재하지 않기 때문이다.

그리고 사회주의정권의 수립 이후 국유화된 기업들은 대규모의 구조조정과정을 거쳤거나 시설이 확장되었기 때문에 원소유주에 대한 전면적인 소유권을 인정하기는 어렵다.<sup>7)</sup> 따라서 모든 재산권에 대한 국유화가 강력히 추진된 구사회주의국가들에게 반환 방식을 적용하는 것은 결코 합리적인 방식이 아니다. 원소유주에 대한 반환 원칙을 비교적 장기간에 걸쳐 재산물건의 외형규모나 실체가 큰 변화를 겪지 않은 소규모의 토지 또는 가옥 등에 한정하여 적용을 고려해 볼 수도 있으나, 이 경우 실사용자 또는 점유자와의 소유권 마찰이 발생할 수 있다.

#### <무상분배>

현재의 실사용자·점유자에게 무상 혹은 저가유상으로 국유재산을 불하하는 방식은 실사용자·점유자의 기득권을 인정하는 사유화 방식이다. 이 경우는 대개 소토지 또는 가옥 등 비교적 규모가 적은 재산권에 적용될 수 있다. 이러한 방식은 경제적 효율성 측면 못지 않게 사회적 형평과 안정화 전략의 하나로 선택될 수 있다. 그리고 집단농장이나 협동농장의 농지 등을 기존의 사용자·종사자들에게 일정한 원칙에 따라 무상 또는 저가유상으로 분배하는 방식도 이 범주에 포함될 것이다. 이러한 사유화 방식이 모든 국유재산에 보편적으로 적용될 수는 없지만 적용범위가 큰 경우에는 경제적 효율성과 사회적 형평의 측면에서 많은 문제가 제기될 수 있으므로 극히 제한된 범위에서 고려되어야 할 것이다.

---

7) OECD, *OECD Economic Surveys: Germany 1990/1991* (Paris: OECD, 1991), p. 93.

<매각>

제3자에게 매각하는 방식은 시장경제권에서 민영화를 추진할 때 가장 일반적으로 시도되는 사유화 방식이다. 개별매각이나 기업공개는 시장경제권에서 오랫동안 사용되어 온 전통적인 사유화 방식이지만, 최근 시장경제로의 체제전환을 모색하는 동구권 국가에서 이 방식을 도입한 국가도 있다. 체제전환 국가의 경우 개별기업의 매각 방식은 크게 보아 공개·비공개 매각과 협상에 의한 매각 방식으로 구분할 수 있다. 경매 또는 공개매각은 규모가 큰 기업의 사유화보다는 토지, 건물 혹은 소규모 자영업 시설과 같은 국유재산의 처분에 쉽게 적용될 수 있는 방식이다. 예컨대 토지, 건물, 식당, 약국, 호텔, 상점 등 소규모 자영업의 사유화는 개인간 사적 거래의 형태와 다를 바가 없다.<sup>8)</sup> 공개매각을 시도하는 주된 목적 중의 하나는 국유재산이나 국영기업의 매각을 통해서 최대한의 재정수입을 확보하려는 데 있다.

한편 공개·비공개 협상에 의한 사유화 방식은 재정수입의 확보가 목적이 아니라, 국영기업의 매각후 경영합리화와 고용보장 등에 보다 중요한 목적이 있을 때 사용되는 방식이다. 기업 매각의 경우 생산성 증대를 위한 고용감축의 불가피성이 예상됨에도 불구하고 모든 기업을 무조건 매각하는 방식은 선택될 수 없을 것이다. 국영기업의 국민 경제에서 차지하는 위상, 경제구조상의 특수한 역할 그리고 고용증대의 측면에서 국가와 지역사회의 안정에 대한 기여도가 높을수록 그러한 기업의 매각은 산업구조 혹은 고용측면에서 커다란 문제를 야기할 것이기 때문이다. 따라서 기업 매각에 의한 사유화 방식은 기업 인수후 투자계획이나 인력고용 문제 등을 함께 고려해야 한다. 그리

---

8) Stanley Fisher, "Privatization in Eastern European Transformation," *NBER Working Paper*, No. 3703 (May 1991).

고 체제전환 국가의 경우, 매각에 의한 사유화는 부의 축적이 전혀 없는 일반국민의 분배과정에서의 참여가 원칙적으로 봉쇄된다는 점에서 근본적인 한계를 안고 있다.

<대중분배: 바우처(voucher)방식>

바우처방식은 국유재산을 일반 국민대중에게 분배한다는 국민소유권 분배원칙으로 대중적 사유화과정에서 흔히 채택될 수 있는 방식이다. 이 방식은 사유화과정에서 광범위하게 논의되어 왔으나, 실제 적용에 있어서 많은 한계에 직면하고 있다. 이 제도의 추진이유는 국유재산은 모든 국민들의 소유이기 때문에 사회정의 및 형평의 차원에서 모든 국민들에게 국가 및 공공기관의 재산이 공평하게 분배되어야 한다는 논리에 근거한다. 나아가 시장경제는 개개인의 사적 소유에 기반한 체제로, 사적 소유의 광범한 확산이야말로 시장경제의 토대를 다지는 데 최선의 방법임을 역설한다.

체제전환 국가에서 일반 국민들에게 국가소유재산권을 분배하기 위한 구체적 대안으로 채택되고 있는 방안으로, 전체 국민들을 대상으로 국유재산권을 분배하는 이른바 바우처방식이 크게 주목받고 있다. 이 방식은 국민들에게 국가재산권에 대한 지분을 매입할 수 있는 일종의 권리증서, 즉 바우처를 배분하여 국가재산의 지분매입에 응모할 수 있는 권리를 나누어주는 제도이다. 대량사유화의 한 형태인 바우처방식은 무상분배 원칙에 입각하여 여러 개의 기업을 동시에 사유화하는 방식으로 급속한 속도로 사유재산권을 확립하는 데 유용한 방식이다.<sup>9)</sup>

---

9) OECD, *Mass Privatization: An Initial Assessment* (Paris: OECD, 1995), p. 14.

바우처에 의한 대량적·대중적 사유화는 동유럽이나 CIS국가에서 주로 대규모 기업의 사유화에 적용되었는데, 체코의 바우처 사유화 방식이 가장 대표적인 사례로 꼽힌다.<sup>10)</sup> 바우처방식에 의한 사유화는 국유재산이 무상분배를 수반하기 때문에 사유화에 대한 정치적 지지를 확보하는 데 유리하다. 이 방식에 따른 대량사유화에서는 주로 중·대규모 기업의 사유화를 위해 바우처가 지불수단으로 사용되는 것이 보통이지만, 소규모 기업이나 다른 국유재산의 사유화에도 바우처방식이 적용될 수 있다. 사회주의체제로부터 시장경제로 체제전환을 추진하는 국가의 경우 바우처방식을 적용하면, 모든 국민들에게 가능한 재산권을 골고루 분배하고, 사유재산의 기반을 확보해 줌으로써 시장경제의 기반을 마련할 수 있을 뿐만 아니라, 전면적인 사유화가 단기간내에 이루어질 수 있는 장점이 있다.

## 2. 독일의 사례 : 「신탁청」의 구동독 사유화

### 가. 신탁청의 설립목적과 법적 지위

신탁청(Treuhandanstalt: THA)<sup>11)</sup>은 동서독 통합직전, 모드로우(Modrow) 정부하에서 동독의회가 제정('90.3.1)한 「사유기업의 설립 및 영업과 기업참여에 관한 법률」(「사유화법」)에 의해 구동독경제의 점진적인 개혁을 주도할 목적으로 설립되었다. 그 후 곧 동독의 급속한 경제체제전환의 필요성이 가시화되자 드 매지에르(de Maiziere)의

10) Jan Mladek, "Voucher Privatization in the Czech Republic and Slovakia," in OECD, *Mass Privatization: An Initial Assessment*, pp. 61~85.

11) Treuhandanstalt(THA)는 신탁청, 신탁관리공사, 신탁관리청 등으로 불리우나 본고에서는 이를 신탁청으로 옮긴다.

과도정부는 「인민소유재산의 사유화 및 재편성에 관한 법률」(「신탁법」 또는 「신탁업무법」)을 입법·공포('90.6.7)하여 신탁청으로 하여금 경제체제전환의 전반에 걸쳐 국유재산의 관리·처분과 구동독의 콤비나트(Kombinat)와 인민공유기업(VEB)의 사유화작업을 포괄적으로 담당하도록 했다. 그리고 동서독간 「화폐·경제·사회통합조약」의 발효('90.7.1)와 동시에 신탁청은 연방재무성의 한 부속기관으로 편입되었다.<sup>12)</sup> 이러한 신탁청의 설립목적은 「신탁법」의 전문 4개 항목에 반영되어 있다.

(신탁청은)다음과 같은 목적을 위해 이 법률을 공포한다.

- 사유화를 통하여 국가의 기업활동을 되도록 광범위하고 신속하게 축소할 것.
- 가능한 한 대다수의 기업체에게 경쟁력을 조성해줌으로써 기존의 일자리를 보호하고 새로운 고용기회를 창출할 것.
- 토지(土地)와 대지(垜地)를 경제적 목적을 위해 제공할 것.
- 인민소유재산의 현황과 수익성을 파악하고 이를 경제구조개편

---

12) 신탁청의 설립과 관련된 상황적 배경은, 동독의 체제개혁이 모색되던 시기 '민주주의 지금'(Demokratie Jetzt)에서 활동한 W. 올만이 "동독 시민권을 가진 국민들의 동독 국민재산에 대한 지분권 보존을 위한 신탁회사의 즉각적인 설립"을 '원탁회의'에서 제의한 것을 계기로 동독 사회주의체제의 해체와 동서독 통합과정에서 가장 큰 역할을 맡았던 신탁청이 탄생되는 단초가 마련되었다. 신탁청 설립을 제안한 그들의 의도는, 서독 대자본에 대해 동독 국민재산을 보호하여 동독 국민들에게 재산에 대한 권리를 보유하도록 해야 한다는 입장에 기반하여, 만약 동독 사회주의체제가 해체된다면 은행이나 독점자본 또는 다국적기업 등의 지배아래 놓여지는 것보다는 개인자산과 소자본이 중심역할을 할 수 있도록 하려는데 있었다. 초기에 신탁청은 모드로우 정부하에서는 자본주의나 사회주의가 아닌 '제3의 길'을 모색하려는 의도에서 제안되었으나, 곧 동독 마지막 정권인 드메지에르 정부하에서 자본주의적 시장경제로의 전환을 위한 신속한 사유화전략의 일환으로 창설되었다. *Der Spiegel*, 1997.2.3, pp. 100~101, 참조.



과 국가재정 확보를 위해 우선적으로 사용하고, 그 이후 저축자에게 1990년 7월 2일 발효된 화폐통합에 의해 감소된 예금 금액만큼 향후에 인민소유재산에 대한 증권화된 지분권을 부여할 것.<sup>13)</sup>

이러한 설립목적을 수행하기 위해 신탁청은 공법기관으로 전후 40여년간 서독경제의 체제질서적 요체로서 안정적 경제성장에 주도적 역할을 담당했던 것으로 알려진 '사회적 시장경제'의 원칙에 따라 인민소유재산의 사유화와 매각 및 현금화에 주력하며, 정상화가 가능하다고 판단되는 기업을 경쟁력있는 기업으로 재편성하고 이들의 사유화를 지원함으로써 국민경제가 시장의 요구에 걸맞는 구조조정 역할의 수행을 임무로 삼았다. 요컨대 「신탁법」은 신탁청으로 하여금 기업구조의 적절한 해체·분할·분리·합병 등을 통해 시장성있는 기업을 창출하여 효율적인 경제구조가 생성되는 데 적극적으로 기여해야 함을 규정하였다. 따라서 신탁청은 「사유화법」과 「신탁법」의 두 가지 특별법에 의해 설립된 공공기관으로 한시적인 법적 지위를 지녔다.

신탁청은 법적으로 연방재무부의 직접적인 관할하에 있었으나 업무에 관해서는 연방재무부, 연방경제부 및 기타 경제관련부서들의 공동적인 관리 감독하에 놓였다. 그리고 중요사안이 발생한 경우에는 연방의회에 설치된 「연방의회신탁청특별위원회」에서 강력한 감독권을 행사했으며 그 외에도 연방감사원, 신탁청 자체의 내부감사기관 및 행정위원회 등이 신탁청의 감사기능을 담당하도록 했다. 대외적으로는 통일독일이 EC회원국이었으므로 특히 대규모 기업 매각에 있어 경쟁제한적 요소들이 발견될 경우에 한해서 주로 경쟁적 차원에

13) 박성훈, 「남·북한의 통일에 비추어 본 독일 신탁관리공사의 역할과 의의」, (서울: 대외경제정책연구원, 1993), p. 187.

서 EC집행위원회의 감독하에 있었다.

#### 나. 신탁청의 조직과 기능<sup>14)</sup>

신탁청은 업무추진을 위한 최고 의사결정기구인 9명의 이사회와 감독기구인 21명의 감독위원회를 두었다. 감독위원회 위원들의 직업별 구성은 서독출신 경영전문가 7인, 구동독 신연방주 대표 5인, 서독정치인·고위공무원 3인, 노조대표 4인 및 기타 사회 저명인사 2인 등으로, 신탁청은 이러한 직업별 구성을 통해 국영기업의 사유화 과정에서 나타날 수 있는 압력단체들간의 이해상충을 사전에 어느 정도 조정해 나갈 수 있었다.<sup>15)</sup> 대표이사격인 신탁청장은 신탁청의 업무 전반에 관한 총괄적 책임 및 관리·감독권한을 가지며 연방정부 및 타국정부 또는 EC 등과 같은 국제기구와의 관계도 담당했다. 그 외에 투자자에 대한 정보제공과 미해결 재산문제의 귀속 문제 등 주요업무에 대한 방침을 결정하는 역할도 담당했다. 그리고 8명의 이사들은 기업분야 외 인사·재정분야를 각각 담당했으며, 특히 기업관장 분야에 있어서는 기계산업부문(제1부), 교통부문(제2부), 광학·자동차·목재·섬유산업부문(제4부) 등으로 분할되어 각 부의 이사들이 업무상 독립적인 상태에서 사유화·정상화·재사유화·전산·환경보호 등의 분야를 동시에 관장하는 선형조직(matrix organization) 형태로 구성되

---

14) 신탁청의 조직과 기능에 대한 자세한 사항은 다음 글을 참조. 고일동·조동호, 「구동독의 사유화 방안 및 실업대책」 (서울: 한국개발연구원, 1992); 박성훈, 「남·북한 통일에 비추어 본 독일 신탁관리공사의 역할과 의의」 (서울: 대외경제연구원, 1993); 통일원, 「독일통일 6년, 동독재건 6년」 (서울: 통일원, 1996); 이봉기, 「독일 신탁관리청의 해체와 후속기관」 「통일문제연구」 제7권 2호 (1996 하반기).

15) 국가안전기획부, 「독일통일모델과 통독후유증」 (서울: 국가안전기획부, 1997), pp. 261~266.

어 있었다.

이와 같은 중앙조직을 기반으로 신탁청은 베를린과 5개 신연방주 주요도시에 15개 지점을 설치했다. 본사는 근로자 1,500명 이상의 대기업과 특정 산업부문에 속한 기업(예: 교통, 에너지·석유, 농림업, 수자원, 대외무역, 통화·신용, 백화점, 여행사, 호텔체인, 인쇄소, 신문·출판사 및 연구기관)에 대한 사유화 및 매각업무를 맡았다. 한편 15개 지점들은 근로자 1,500명 이하로 대부분 구동독의 지방행정기관에 의해 관리되던 인민공유기업의 사유화 및 매각업무를 취급했다. 이에 따라 구동독 국영기업의 약 1/3은 신탁청 본사에서, 나머지 2/3은 15개 지점에서 사유화 및 매각·정상화·폐업의 결정이 내려졌다.

신탁청의 업무개시 초기에는 사유화 업무의 효율성을 제고하기 위해 신탁청 본사내에 특별자회사를 두게 되었는데, 이에 따라 「상업부분의 사유화를 위한 유한회사」가 설립되어 구동독 상업조직에 속해 있던 슈퍼마켓체인·음식점·호텔 등 국영으로 운영되던 상업·서비스 부문 기업에 대한 사유화 및 매각 업무를 전담했다. 또한 「신탁청 부동산유한회사」를 설립하여 각 기업들의 비업무용 부동산의 매각과 국가보안부·구동독인민군·정당 및 사회단체 소유 토지·건물 등 부동산에 대한 현금화 작업은 물론 1933~1945년의 기간과 1949~1989년 간의 기간 동안에 국가권력에 의해 강제 몰수된 재산 처리문제를 다루었다. 그러나 그후 미해결 재산권 반환청구 급증으로 「신탁청 부동산유한회사」의 업무가 폭증하자 당초의 업무영역 가운데 농업·임업·수산업용 토지의 매각·임대처리 업무는 '92년에 신설된 「토지매각·관리회사」로 이양되었다. 이같은 세부적인 조직정비와 폭증하는 업무에 따라 설립초기 신탁청 총직원수는 147명에 불과했으나, '92년 7월 3,845명으로 급증한 데 이어 '93년 7월에는 총 4,200명에 달하는 거대한 조직으로 발전했다.

## 다. 신탁청의 사유화 추진방식 및 실적

### (1) 국영기업의 사유화와 신탁청의 기업인수

신탁청 활동의 근간이 되는 「사유화법」과 「신탁업무법」의 규정에 의거 약 8,500개의 구동독 콤비나트와 인민공유기업 등이 주식회사 및 유한회사 등의 지주회사로 전환되었으며, 그 후 「통화·경제·사회 통합조약」 발효와 동시에 신탁청에 의해 모두 인수되었다. 구동독으로부터 인수된 약 8,500개의 지주회사들은 분할·해체·분리·합병을 통한 제1차적 정비를 거치면서 1만 2,795개의 독립적인 지주회사로 그 수가 증가했으며, 사유화대상 기업수를 따질 경우 세계에서 가장 큰 기업군이었다.<sup>16)</sup> 이 과정에서 기업의 본질적인 영업과 관련이 없는 자산, 예컨대 탁아소, 체육관, 휴양시설 등의 사회복지시설을 기업체로부터 분리하여 지방재정으로 이전 또는 민간부문에 매각한 후 경영합리화를 도모하거나, 특정투자자의 경영구상에 맞도록 대상기업의 구조를 정비하는 방법, 또는 경영효율성 제고를 위해 특정 기업과 합병하는 방법 등이 활용되었다. 신탁청은 초기에 사유화 과제를 신탁청에 기탁된 기업들을 매각하는 위탁업무로 해석되었는 바,<sup>17)</sup> 이에 따라 신탁청은 특히 기업의 사유화 매각을 추진하기 위한 첫 단계로 동독 사회주의경제체제의 근간이었던 거대기업군인 콤비나트의 해체·

16) W. Fisher 외 편, 재정경제원 역, 「통일독일의 사유화 전개과정」 (서울: 재정경제원, 1994), pp. 34~38.

17) 사유화 가능한 구동독 경제의 70%가 매각될 예정이었고 30%가 옛소유자에게 다시 돌려져야 할 것으로 추정되었다. H. W. Sinn, "Macroeconomic Aspects of German Unification," in P. J. J. Welfen, Hrsg., *Economic Aspects of German Unification, Berichte einer gleichnamigen Tagung am American Institute for Contemporary German Studies* (Berlin, 1992) 참조.

분할 작업부터 착수하게 되었다.

콤비나트는 거대기업군으로 초기의 동독의 경제재건에, 그리고 원자재산업과 같은 개별적 산업분야의 발전에 큰 역할을 하였다. 그 후 모든 인민소유기업이 129개의 중앙 통제콤비나트와 95개 지역통제콤비나트로 수직적으로 통합되었다. 이러한 콤비나트는 법적·경제적으로 독립된 기업이며 법인의 형태로 콘체른과 유사한 기업연합체이다. 콤비나트의 고용종업원의 수는 중앙에서 관리하는 콤비나트의 경우, 2천명에서 7만명 수준으로 하나의 콤비나트 당 평균 2만5천명이 고용되었다. 산업에 따라 단위 콤비나트 소속 기업체의 수는 큰 차이가 있는데, 중화학공업의 각 콤비나트는 대개 100개 이하의 기업체를 포함하고 있었으나 경공업의 경우 1개의 콤비나트에 소속되어 있는 기업체의 수가 500개 이상인 경우도 있었다. 1980년에 소수의 기업을 제외한 대부분의 생산부문 기업들이 산업체 콤비나트에 편입됨으로써 경제통합 직전 316개의 콤비나트가 동독경제의 산업생산의 대부분을 담당하고 있었다.<sup>18)</sup>

신탁청은 이러한 콤비나트의 해체에 따른 개별 기업의 매각방식에 있어서 거의 항상 현금으로의 지불을 요구하며, 구입가격에 대한 신용은 거의 제공하지 않는 것을 기본 방침으로 정했다. 기업 전체에 대한 지불을 하나의 또는 다수의 구매자에 판매하는 증권시장을 통한 매각도 시행했다. 뿐만 아니라, 신탁청은 사유화 추진과정에서의 예상수입 등을 감안하여 동서독간의 국가조약에 규정된 범위 내에서 기업의 재건을 목적으로 융자를 받고 장기채권을 발행할 권한도 지녔다.

한편 신탁청은 구동독 기업내 민주화 실현을 위해 개별 소속 기업

18) 고일동·조동호, 「구동독의 사유화방안 및 실업대책」 (서울: 한국개발연구원, 1992), p. 63.

에 대해 노동조합·경영협의회 등의 내부조직을 정비하는 가운데 서독 출신 경제전문가를 중심으로 기업감사회를 구성함으로써 이들을 통한 구경영진 교체작업도 병행했다. 이와 함께 개별 기업의 경영·재산 등에 대한 실사작업을 수행하였으나, 구동독기업에는 서방사회에서 통용되는 재무제표가 전혀 존재하지 않았기 때문에 재산실사에 큰 어려움을 겪게 되었다. 이러한 장애를 극복하기 위하여 신탁청은 「DM표시 개시대차대조표 작성에 관한 법」의 제정을 통해 단기간내에 전체 소속 기업의 재정상황을 파악하고자 했다. 그러나 「DM표시 개시대차대조표」 작성에 소요되는 시간은 기업에 따라 다르고 작성이 완료될 때까지 영업의 지속성이 보장되어야 했다. 이에 따라 신탁청은 수개월간에 걸쳐 개별 기업 영업자금의 유동성 보호차원에서 금융기관으로 부터의 차입금에 대한 변제책임을 떠맡는 방식인 유동성 지급보증을 통해 상당수의 기업의 명맥을 유지시키기도 했다. 이러한 유동성 지급보증은 개별 기업의 「DM표시 개시대차대조표」가 신탁청에 의해 최종 인정될 때까지 지속되었는데 이로 인한 재정부담의 급증이 심각한 문제로 부각되었다.

신탁청은 신속·철저·단호한 사유화 매각과 기업정상화가 구동독경제의 구조조정에 있어서 처리비용을 최소화하는 필수적인 과정으로 여겨왔으나, 그 결과 발생한 대규모 실업사태 등이 광범한 사회적 불안으로 이어지자 이에 대한 사회정책적 조치의 필요성을 인식하게 되었다. 그에 따라 연방노동청과 긴밀한 협조하에 단축조업제도, 고용창출조치, 노동자재교육 및 조기정년제 등 고용지원법에 허용된 노동정책적 수단들을 포괄적으로 활용했다. 또한 신탁청은 구채무의 면제 및 환경오염 제거에 대한 책임귀속의 결정함과 동시에 개별심사를 통해 특정기업에 대한 자본정비 작업과 함께 충당금, 조정청구권 등을 부여함으로써 자체적인 정상화를 위한 재정적 기반을 마련해

주거나 신속한 사유화 매각을 위한 길을 열어주었다.

## (2) 사유화 실적

「DM표시 개시대차대조표」 작성이 완료된 후 경영진들에게는 기업 경영의 계속성 유지를 위한 구체적 경영컨셉트의 작성의무가 부과되었다. 신탁청은 전체 소속 기업에 대해 개별적으로 작성된 개시대차대조표와 구체적 경영컨셉트를 토대로 사유화매각·우선정상화·폐업 조치 대상기업으로 분류작업을 개시했다. 신탁청의 주된 과제는 사유화, 경영정상화, 청산, 경제의 구조조정, 고용안정과 고용창출, 재사유화, 지방정부로의 재산권 이전, 재산권 귀속권한, 투자우선순위 결정, 토지거래 승인, 특별재산의 관리, 채무청산 기금과 청산중인 동독국가보험에 대한 재정지원, 그리고 저축액 감액 지불에 대한 국유재산 지분권 교부 등의 업무를 포괄하고 있었다. 이러한 과제 중 “신속한 사유화,” “확고한 경영정상화” 및 “신중한 청산”의 세 과제가 관건적인 문제로 부각되었으며, 이들 과제의 성공적인 수행 여부에 따라 체제전환의 성패가 가늠되었다.

신탁청은 연방재무성의 지휘와 감독하에 활동을 개시한 시기로부터 그 임무를 종료한 기간(1990년 7월 14일~1994년 12월 31일)동안 6,321개 기업을 완전 사유화하고 225개 기업을 부분사유화하였다. 그리고 1,588개 기업은 구소유권자에게 반환하는 재사유화 조치를 취하였으며 860개는 외국인투자자가 인수하였다. 또한 265개 기업의 소유권이 지방행정기관으로 이전되었고, 3,718개 기업은 시장에 진입하지 못하고 청산되었다.<sup>19)</sup> 이러한 통계상의 수치에 의하면 신탁청 산하기

19) Treuhandanstalt, *THA Informationen*, Vol. 21 (Berlin: THA, 1994), p. 4.

업 13,815개 가운데 미사유화된 기업은 65개에 불과하다. 사유화된 기업체의 약 80%는 중소기업자들이 인수하였다. 그중 약 3,000 건의 사유화기업체는 기업내 경영인에 의한 인수(Management Buyout: MBO)를 통해 처리되었다. 1991년 중에 이미 '소규모 사유화' 일환으로 2만5천여개에 달하는 상점, 식당, 호텔 등이 매각되었다. 이러한 소규모 사유화와 더불어 4,350건의 재사유화 조치는 구동독지역에 중소기업이 자리잡도록 하는 데 효율적인 기여를 했으며, 약 46,500건의 부동산과 약 67,700ha에 달하는 농업용지의 매각도 이와 비슷한 효과를 창출했다.<sup>20)</sup>

신탁청은 기업체 1만5,102개와 부동산 4만6,552건 등을 매각하여 대상기업 및 부동산의 98.5%에 대한 사유화작업을 완료함으로써 760억DM의 매각수익과 약 151만개의 이 자리를 창출하는 성과를 거두었다. 그러나 이같은 매각수익에 비해 지출총액은 3,320억DM에 달함으로써 총 2,560억DM의 부채를 기록하여 과다한 사유화 비용을 지출했다는 문제점을 남겼다.<sup>21)</sup>

20) 신탁청은 기업 외에 동독 전체의 40% 또는 사유 및 사유가능 면적의 50%에 달하는 광대한 토지를 소유하거나 관리하였다. 모든 신탁 소유물 중 가치가 가장 큰 부분은 부동산(토지 및 건물)이고, 이는 최소한 27만ha로 사유가능한 면적의 절반 이상에 해당한다. 그러나 상대적으로 신탁청의 농업용지 소유는 전체 농업용지 면적의 약 27%에 불과하였다. 동독지역에서는 농업 생산협동조합이 창설된 이후에도 대부분은 사유로 남아있었다. Gerlinde Sinn & Hans-Werner Sinn, Kaltstart, *Volkswirtschaftliche Aspekte der deutschen Vereinigung*, 박광작·김용구·이현대 공역, 「새로운 출발을 위한 전환전략: 독일통일과 경제정책」 (서울: 서울프레스, 1994), pp. 115~116.

21) 신탁청 사유화 세부실적('90.6~'94.12.31)은 다음과 같다. 기업체 매각: 1만 5,102개, 기업체 반환: 4,358개, 소매점 매각: 총 2만5,030개(식당·호텔 등 2만2,340개, 약국 1,734개, 서점 475개, 영화관 481개 등), 부동산 매각: 4만 6,552건; 신탁청의 역할에 대한 개관은 국가안전기획부, 「독일통일 모델과 동독후유증」, pp. 257~267; 통일원, 「독일통일 6년, 동독재건 6년」 (서울: 통일원, 1996. 6), pp. 264~268, 참조.



## 라. 신탁청 사유화 방식의 한계

신탁청의 업무는 과거 공산주의자가 지배하였던 국가에 시장경제의 주춧돌을 세우는 작업으로, 동독시절의 국민전체의 생산성 자본을 사유화시키는 일이었다. 그러나 시장경제는 단순히 생산수단을 사유화하는 데 그치는 것은 아니다. 시장경제는 민법, 신용, 금융경제, 유형자본에 대한 금전력(저축금) 투자, 그리고 가격에 의해 움직이는, 즉 물자의 수요공급 상황을 나타내는 시장제도를 바탕으로 하고 있다. 이같은 시장경제의 제도적 장치는 이를 이용하는 자들의 금전보상 및 사유재산 소유 등과 같은 동기부여에 의해 개별적 노력과 과감한 사업정신을 보일 자세와 개인의 독자성, 주도성 그리고 책임에 따르는 위험부담을 감수할 마음이 없다면 아무 소용이 없는 것이다. 따라서 역동적 시장경제의 기본원칙은 새로운 생산능력을 창출하는 데 있는 것으로, 이미 다 소모된 것을 새주인에게 넘기는 것을 의미하는 것은 아니다. 이런 점에서 신탁청은 구동독경제가 물려준 구시대적 자산을 재생시키는 작업도 중요하지만, 보다 중요한 것은 효율적이고 현대적인 새로운 생산자본의 구축을 성공적으로 추진하지 못했다는 점에서 비판이 제기되었다.<sup>22)</sup>

한편 신탁청에 의한 사유화 과정에서 사유화 방식에 대한 비판과 함께 경제활성화를 성공적으로 이끌어내지 못한 정책적 실패에 대한 지적은 비교적 일찍부터 제기되었다. 진 부부(G. Sinn & H. W. Sinn)는 이미 독일 통일정책 가운데 국내정책 노선은 대외정책 노선보다 덜 성공적이었다는 판단 아래, 특히 경제정책의 실패와 허점을 보완

22) Wilhelm Hankel, *Die sieben Todessunden der Vereinigung: Wege aus dem Wirtschaftsdesaster*, Siedler Verlag (Berlin, 1993). pp. 42~53; 주독 대사관 역, 「신탁청의 딜레마: 비생산적 파괴와 그 집행인」, 300-82('94.1).

하려는 의도에서 사유화과정 초기부터 경제활성화에 대한 중대한 정책적 실패를 입증하면서 그 내용을 다음과 같이 요약한 바 있다.<sup>23)</sup>

- ① 동독의 재산에 대한 소유권을 구소유자들에게 양도하려는 시도 (물적 원상회복)
- ② 동독경제의 2/3를 기업 매매시장에서 채산성있게 매각하려는 시도
- ③ 동독의 임금을 단기간내에 세계최고의 수준으로 끌어올리고 첨단기술 전략에 의해 경제활성화를 유도하려는 시도

그런데 구동독의 사유화과정에 있어서 원상회복, 즉 반환과 매각 문제를 둘러싸고 처음부터 의견대립이 없었던 것은 아니었으나, 신탁청은 반환 원칙과 매각방식을 택했다. 또한 동독자산 평가에 대한 오류를 불식시키지 못한 상태에서, 동독재산 청산방식을 둘러싼 무상분배 지지자와 매각모델 지지자 양측의 첨예한 대립도 지속되었다. 동독재산 청산방식, 즉 신탁청이 택한 사유화방안 가운데 반환과 매각 모델의 문제점을 살펴보면 다음과 같다.

#### (1) 반환의 문제점

하위 지방자치단체를 통해 실시되도록 한 반환 원칙, 즉 물적 원상회복은 처음부터 완전히 잘못된 것으로 드러났다. 실시된 기업반환의 90%가 분쟁의 대상이 되었고 따라서 소유권의 법적 효력은 요원한 상태에 처하고 말았다. 사실 반환에 따른 현재의 사용자와 구소유자

---

23) G. Sinn & H. W. Sinn, 박광작·김용구·이현대 공역, 「새로운 출발을 위한 전환전략: 독일통일과 경제정책」, p. 231~232.

간의 다툼은 미리 예정된 것이었다. 이 경우 경제회복을 위한 활발한 건축사업과 광범한 투자활동은 제동이 걸리게 되었으며, 그에 따라 경제활성화는 새로운 장애에 부딪힐 수 밖에 없었다. 예컨대 통일조약 주요 내용 가운데 하나인 전체 몰수재산에 대한 '선반환 후보상' 원칙은 국유기업 처리에도 적용되어 '93년 중반까지 약 1만3,500건의 반환청구 신청이 쇄도했다. 이같은 반환청구신청은 대상 기업 및 재산에 대한 소유권관계의 불확실성이 증대되는 요인으로 작용하여 투자이익을 감퇴시켜 신속한 사유화정책을 추진하는 데 커다란 걸림돌이 되었다. 이처럼 반환에 대한 보상청구권은 사유화와 재산사유화를 어렵게 한 투자장애요인으로 작용했다. 따라서 구소유자문제를 명확히 하기 위해서 구매자 우선제도, 투자와 일자리제공을 확약할 수 있는 투자장애제거법과 투자우선법이 필요했다. 그리하여 신탁청의 건의에 따라 연방정부는 특별법 성격의 「투자촉진법」을 제정·공포('91.3)하여 소유권분쟁과 관련하여 투자우대 조항의 적용의 가능성과 함께 투자자를 대상으로 한 재산귀속의 확실성을 제고시키고자 했다.<sup>24)</sup>

## (2) 기업매각의 문제점

기업매각의 경우에도 많은 문제점이 발생했다. 동독 국유기업의 매각을 통해 호황을 기대했던 신탁청의 예상은 빗나갔다. 점포정리식의 완전 매각은 독일 국민을 서독의 재산있는 자본소유자와 동독의 재산없는 임금수령자로 분리시키는 일에 지나지 않았으며, 독일기본법

24) 구소유자에 비해 더 좋은 기업경영계획을 제시한 투자자들은 보조금을 지급받았다. 그러나 이전의 소유자들이 기업을 운영하지 않거나 그 부동산에 상응하는 투자계획을 제시하지 않는 경우, 신탁청은 기업지분에 해당하는 매각대금 또는 부당조정금을 요구하게 된다.

상에 반영되어 있는 ‘무차별의 원칙’이나 양 독일지역의 공동의 미래를 위한 힘찬 출발의 토대를 마련해야 한다는 요구에도 어긋나는 정책이었다. 이러한 결과는 서독측이 독일 국민 분리 문제의 해결을 신탁청의 매각대상물 구입에 구동독인들이 참여하고 이러한 방식으로 자본을 형성할 수 있을 것이라는 ‘순진한’ 생각을 - 결코 동독 시민은 구입에 참여할 수 없었다 - 하고 있었기 때문이다. 특히 화폐통합 과정에서 나타난 사기, 범죄 등과 함께 신탁청의 사유화방안으로 인해 구동독은 이른바 ‘바겐세일’의 대상으로 전락한 국가가 되고 말았다는 비판도 주목된다.<sup>25)</sup>

사유화과정에서 예상치 못한 딜레마에 봉착할 수 밖에 없었던 데에는 통일조약(제25조1항)에 규정된 “(신탁청은)구 인민소유기업을 경쟁적으로 조직하고 사유화할 것”을 과제로 부과한 조항에서 비롯되었다. 이 과제의 실현을 위한 기본 전제조건은 기업을 존속시키느냐 해산시키느냐에 관한 결정이다. “경쟁적으로 조직하고”라는 조항의 의미가 반드시 기업회생을 뜻하는 것은 아니었다. 그럼에도 불구하고 기업을 근본적으로 구조전환하고 새로운 질서를 부여한다는 의미에서의 기업회생이 신탁청의 과제에 속하느냐는 문제가 논쟁이 되었다. 신탁법에 시사된 바와 같이, 사유화에 앞서 회생시킨다는 순서는 대처시대의 영국의 사유화와 세계적으로 지금까지 가장 광범위한 것이었던 아엔데 정부가 실시했던 국유화를 되돌려 놓은 칠레에서의 사유화에서 선택된 전통적 모델과 일치한다. 그러나 수십개의 기업이 사유화된 영국과 또한 500여개의 기업이 사유화된 칠레의 경우와는 달리 수만개의 기업이 사유화되는 독일의 과정은 한층 복잡한 것이었다. 초기 통독과정에서 경제활성화 전략의 기본방향은 “사유화를

25) “Ein Land im Sonderangebot,” *Der Spiegel*, 1997.2.6.

통한 희생”에 초점이 모아졌으나, 신탁청은 사유화와 경영정상화의 딜레마 속에서 마침내 경영정상화보다는 사유화를 우선하는 정책으로 기울고 말았으며, 그에 따라 경제활성화를 성공적으로 추진하지 못하고 많은 실직자를 양산하는 결과를 초래했던 것이다. 결론적으로 구동독의 사유화전략으로 선택된 반환방식과 매각 - 구조조정을 거치지 않는 채 단행된 기업 해체와 매각 - 은 많은 문제점을 야기한 사유화 방식임이 입증되었다.

구체적으로 동독의 사유화전략에 대한 비판은 대개 투자보장액과 고용문제의 실패에서 찾을 수 있다. 먼저 투자보장액과 관련하여 신탁청은 사유화에 따른 투자보장규모가 2,065억 DM이라고 보고하고 있으나, 그중 실제로 투자된 규모는 아주 미미한 상태에 불과하다. 이에 비해 신연방주(구동독)에 대한 독일의 총투자는 같은 기간동안 약 5,000억 DM에 달하는 것으로 알려지고 있다.<sup>26)</sup> 고용문제와 관련, 신탁청은 1,487,280명의 고용창출을 밝히고 있으나, 신탁청 창설 당시(1990년 7월 1일)신탁청 관리대상 기업의 피고용인은 400만명을 상회하고 있었다. 그런데 신탁청 잔여 관리기업 192개에 고용된 65,895명을 가산하면 신탁청에 의해 확보된 고용자의 총수는 1,553,175명에 해당한다.<sup>27)</sup> 따라서 초기 4백만명의 총고용자 가운데 39% 정도가 일자리를 지킬 수 있었고, 나머지 61%는 사유화과정에서 결국 실직자로 전략한 셈이다. 신탁청은 단기간내에 국영기업의 사유화를 단행한 실적에도 불구하고, 엄청난 부채와 실업문제를 미해결의 과제로 남겨놓은 채, 사유화관련 계약의 감독과 잔여부동산 등의 매각 임무를 신탁청 후속기관에 이전하면서 해체되었다.<sup>28)</sup> 신탁청 후속기관의 역할

26) *Der Spiegel*, Nr.51/1994, p. 79.

27) *Treuhandanstalt, THA Informationen*, Vol. 21, p. 4.

28) 이봉기, “독일 신탁관리청의 해체와 후속기관,” 『통일문제연구』, 제7권 2호

은 기본적으로 국유재산의 사유화를 지속적으로 추진하는 데 있으며, 통일정부는 이를 적극적으로 추진할 수 있는 여건을 조성해야 하는 것으로 볼 수 있다.

동독지도층, 서독경영인, 동독의 근로자와 투자가들에 있어서 이러한 국영기업의 완전한 구조변경은 하나의 거대한 도전으로 근로자와 그 가족들에게는 많은 것을 희생할 것이 요구되었다. 그들은 몇배 전진하기 위해 그 동안 잘 알려진 사회적 직업과 환경에 익숙한 습관과 소유자의 위치를 포기해야만 했다. 새로운 건설에 대한 용기와 신속한 적응에 필수불가결한 지혜가 없었더라면 동독의 경제는 더 이상 발전하지 못했을 것이다.<sup>29)</sup> 다양한 비판에도 불구하고 신탁청은 신연방주에서 단 4년 반만에 40년간에 걸친 사회주의 계획경제를 시장경제체제로 새출발할 수 있는 기반을 다져놓았다. 이런 점에서 신탁청은 독일정부 스스로 자평한 바와 같이 효율적인 체제전환장치였다고 평가될 수 있다.

---

(1996), 참조.

29) Birgit Breuel, *Treuhandanstalt: Bilanz und Perspektiven*, in: *Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament*, B 43-44/94, pp. 14-20 1994. 10. 28; 주독대사관 번역 300-103(94.11), 「신탁청의 결산과 전망」 참조.

## 제Ⅲ장 북한의 소유권제도 및 토지소유현황

### 1. 북한의 토지개혁 : 국유화 과정

북한은 해방직후 토지개혁을 단행하여 일본인 및 조선인 지주의 토지소유와 소작제를 폐지하고, '경자유전'의 원칙하에 토지의 무상몰수·무상분배를 실시하였다.<sup>30)</sup> 토지개혁은 「북조선임시인민위원회, 성립(1946.2.8)과 더불어 북한농민연맹 대표자대회의 개최(3.3)를 통해 추진되었다. 이 대회의 결의사항으로는 첫째, 지주의 토지를 몰수하고 고용노동자, 토지없는 농민, 토지가 적은 농민에게 무상분배할 것, 둘째, 농민의 지주에 대한 부채 취소, 셋째, 관개시설·산림 등을 몰수하여 국유화할 것 등 토지개혁에 관한 농민들의 요구를 제출함으로써 본격화되었다.<sup>31)</sup>

곧이어 「북조선임시인민위원회」는 「토지개혁에 관한 법령」을 공포(3.5)하고, 동시에 「토지개혁 실시에 대한 임시조치법」을 제정하여 토지개혁 수행을 저지하는 행위에 대한 형사처벌을 법제화하였다. 또한 「토지개혁법령에 관한 세칙」을 공포하여 시행에 필요한 사항을 보완하였는데, 여기에서 토지개혁을 실시할 농촌위원회의 조직과 임무 등을 정하고 몰수토지의 범위를 명확히 하였다.

30) 북한지역의 경우, 1943년말 총경지면적 1백98만2천3백42정보 중 지주소유지는 1백15만 4천8백38정보로 전체의 58.2%에 달했다. 이것은 총농가호수의 4%에 불과한 4만6천1백34호의 지주가 경지의 과반수를 보유하고 있는 토지소유집중화 현상을 말해준다. 조선은행 조사부, "조선경제연보," (1948년 판), I-342.

31) 북한의 토지개혁은 동구지역을 비롯한 소련의 점령지역의 소비에트화 정책을 반영한 것이었다. 소련군사령부에 의해 제시된 「인민정부수립요강」 가운데 몰수토지의 분배 및 토지재분배에 대한 기본입장이 제시되고 있다. 民戰事務局, 「朝鮮解放年報」, (서울: 文友印刷館, 1946), pp.118~119.

토지개혁은 리·동별로 선출된 8만명의 농촌위원들에 의해 전국 11,500개 농촌위원회를 통해 25일간에 걸쳐 전격적으로 추진되었으며, 그에 따라 토지개혁은 3월말까지 종료토록 한 토지개혁법령의 규정을 준수하여 단기간내에 급속히 단행되었다. 농민에 대한 토지분여는 도인민위원회가 「토지소유권에 관한 증명서」를 교부하고 이를 토지대장에 등록함으로써 완료되도록 했다. 따라서 5월 22일 발표된 「토지소유권 증명교부에 관한 세칙」은 6월 20일전까지 증명서를 교부하도록 규정함으로써 법절차상으로 토지개혁 과정은 6월말에 종료하게 되었다.

북한의 토지개혁은 농지 뿐만 아니라 산림과 부지, 공장, 광산 등 전 국토에 대해 실시되었는 바, 이는 전반적인 몰수에 의한 국유화조치로 나타났다. 이러한 국유화조치의 일환으로 「토지개간법령」을 공포하여(46.11.1) 토지개간의 허가제와 함께, 개간된 토지에 대해서는 매매금지 조치를 취했다. 또한 「산림에 관한 결정서」 및 「대지 및 잡종지에 관한 결정서」가 공포되어(47.3.22) 묘지 등을 제외한 전 산림이 국유화되었으며 타인에게 빌려준 집터(垆地)는 그 집터의 주택을 갖고 있는 자에게 무상으로 넘겨주게 함으로써 빌려준 대지의 몰수, 무상분여와 함께 주택의 사적 임대제를 폐지하는 동시에 임대한 공장, 기업소, 병원, 학교, 사무실 등은 모두 무상으로 국유화하였고, 나아가 일체의 잡종지인 풀밭, 하천부지, 저수지 등에 대해서도 몰수조치를 취하였다.

그리고 도시토지의 국유화를 추진할 목적으로 「대지 및 공지이관에 관하여」를 공포하여(48.3.12) 개인소유를 제외한 나머지 대지 및 공지는 모두 「북조선인민위원회」로 이관되도록 하였다. 그리고 「국영농장 및 광산 등의 부속지 이용에 관하여」라는 법령을 통해 근로자들로 하여금 30평 이내의 범위내에서 부업경리를 할 수 있도록 했다.



북한 토지개혁의 결과, 101만정보가 몰수되고 약 72만호에 분배되었다. 당시 42만호로부터 몰수한 토지는 북한 총경지면적 198만정보의 약 51%에 달하는 것으로, 이는 지주소유 토지의 약 80%이상에 이르렀다. 몰수토지 중 98% 이상의 토지가 경작가능했으며, 계속적으로 소작을 주는 농가호수가 전체 대상의 54%를 차지하였다.

몰수된 토지는 토지비옥도, 토지구성, 이용조건 등 토지의 질과 가족수, 해당 가족내 노동력 소유자 수를 기준으로 한 「점수제」<sup>32)</sup>를 통해 평균 1.4정보 규모로 빈농과 고농(雇農) 등을 대상으로 분배되었다.<sup>33)</sup> 분배된 내용은 고용농민 22,387정보(2.2%), 무토지농민 603,407정보(60.3%), 소토지농민 345,974정보(34.6%), 그리고 이주한 지주에게 9,622정보(1%)를 분배하고 나머지 1%는 인민위원회가 보유하고 있다.<sup>34)</sup>

그러나 북한의 토지개혁은 토지에 대한 농민의 완전한 사적 소유, 즉 소유권을 부여한 것은 아니었다는 점에 특성이 있다. 북조선토지개혁법령 제5조에는 「...몰수한 토지 전부를 농민에게 무상으로 영원히 양여한다」고 하여 소유권 부여를 명시하고 있다. 그런데 제10조에서는 「농민에게 분양된 토지는 매매치 못하며 소작주지 못하며 저당하지 못한다」고 하여 매매, 소작, 저당 등과 같은 소유권의 행사를

32) 북한의 토지개혁은 가족별 점수제에 의한 토지분배였다는 점에 특징이 있다. 「토지개혁법령에 관한 세칙」(제15조)에 규정된 배점기준은 남 18~60세, 여 18~50세까지는 1점, 남 61세 및 여 51세 이상은 0.3점, 그리고 남녀공통으로 15~17세 0.7점, 10~14세 0.4점, 9세 이하 0.1점으로 매겨졌다. 그리고 배점기준에 따라 가족별로 점수를 주고, 이 점수를 모두 합하면 1호당 점수가 계산되며, 농가별 점수를 다시 합산하면 부락 총점수가 된다. 그리고 부락별 농지면적을 부락총점수로 나누면 1점당 면적을 알 수 있다. 한국농촌경제연구원, 「농지개혁사연구」(서울: 한국농촌경제연구원, 1989), pp. 305~306.

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

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

일체 금지하였다.

그 후 북한은 1954년~58년 사이에 농업협동화를 단행, 농민소유의 토지를 회수하여 국유화를 추진함으로써 토지분배는 단막극에 그치고 말았다. 농민의 토지소유가 실현된 기간에도 사실상 토지에 대한 소유권 행사가 원천적으로 봉쇄된 상태에서 경작권만 인정된 셈이었다. 농민 소유권은 명분일 뿐 실제 소유자는 소유권을 행사한 국가, 즉 인민위원회였다. 따라서 현물세는 모든 농민이 국가지주에게 바치는 현물소작료라 할 수 있다. 이런 점에서 북한의 토지개혁은 국가가 토지개혁이라는 방식을 통해 농민에게 소작지를 부여한 형태로 파악할 수 있으며, 모든 농민을 국가지주의 소작인으로 재편성한 것에 불과했다고 볼 수 있다.<sup>35)</sup>

한편 북한은 토지개혁의 단행과 더불어 1946년 8월에 산업, 철도, 운수, 체신, 은행 등의 국유화조치를 취하였다.<sup>36)</sup> 토지개혁과 국유화조치는 1948년 9월 8일 「조선민주주의인민공화국헌법」에 의해 추진됨으로써 「토지개혁에 관한 법령」이 공포된 지 2년이 지나 토지개혁 실시에 대한 헌법적 근거를 마련할 수 있었다. 그런데 균등배분의 원칙에 입각, 노동력을 기준으로 가족별 '점수제'에 의한 토지 배분방식을 적용한 북한의 토지개혁은 통일후 북한지역의 사유화과정에서 특히 농지 및 주택배분 방식에 이 '점수제'의 적용을 고려할 수 있다는 점에서 큰 관심을 끈다.

35) 한국농촌경제연구원, 「농지개혁사연구」, p. 309.

36) 노동자·농민정권 수립, 무상원칙의 토지개혁 및 일체의 산업기반과 사회시설 및 공공기관 등의 국유화조치는 단계별로 추진되었는 바, 이는 곧 소비에트정권의 공식적인 창출경로로서 단기간 내에 이루어진 점에 특징이 있다. 김창순, 「북한 15년사」 (서울: 지문각, 1961), pp. 53~55.

## 2. 북한의 소유권제도

### 가. 사회주의적 소유권<sup>37)</sup>

북한 토지개혁의 성격은 전술한 바와 마찬가지로 농민의 토지소유권 자체를 부인하지는 않았으나 자유로운 처분행위가 금지되어 사실상 토지이용권 내지 경작권만을 인정하는 수준이었다. 이처럼 농민들의 토지소유권에 대한 근본적인 제약이 가해진 조건에서 토지개혁은 국유화의 한계를 벗어나지 못한 상태였다고 할 수 있다. 그럼에도 북한은 몇년 동안 토지의 사유화와 자영형태를 어느 정도 허용하기도 하였다. 그러나 그후 곧 토지개혁으로 인한 소규모적·분산적 개인영농체제를 집단영농체제로 확대·재편시키기 위해 개인농을 협동농장으로 흡수하는 농업의 집단화 작업을 추진하였으며, 이러한 집단화 작업은 한국전쟁 이후 4~5년간에 걸쳐 급속히 진행되었다.

농업집단화 작업은 단계별로 진행되었는데, 첫 단계는 전쟁중에 시작하여 1953년까지 이루어졌다. 예컨대 전쟁기간중 많은 북한주민들이 월남하자 「경작자없는 토지에 관하여」(‘50.12.26), 「경작자없는 토지를 공동경작함에 대하여」(‘51.5.22)라는 법령을 공포하여 월남자의 토지를 국유화하고 협동조합원들에게 공동경작권을 부여하였다. 그 외에도 「협동단체들이 조직 및 사업강화에 관한 결정」(‘51.8.22), 「생산협동조합들의 경제활동을 강화하기 위한 제대책에 관한 결정」(‘53.3.27) 등의 법령을 공포하여 국가기관, 국영기업소, 기타 단체들의 부속농장을 조직케하는 한편, 경작자없는 토지를 부업경영케 함으

37) 김일성, 「사회주의 경제관리 문제에 대하여」, 1~5 (평양: 조선로동당출판사, 1970~1983); 손전후, 「산업국유화 경험」 (평양: 사회과학출판사, 1985); 김승준, 「사회주의 완전승리에서 소유문제와 그 해결방안」 (평양: 백과사전출판사, 1989), 참조.

로써 점차 협동적·집단적 토지소유제도를 정비해 나갔다.

둘째 단계로 휴전이 성립되자 북한은 곧 농업의 사회주의적 개조를 위해 본격적으로 농업협동화를 추진하기 시작하였다. 휴전이후 1957년까지는 토지에 대한 사적 소유를 인정하면서도 토지를 조합에 출자하여 집단경영케 하고 노동의 기여도와 토지출자량에 따라 생산물을 분배하는 절충적 형태를 취한, 토지의 사적 소유권의 과도기적 형태를 띠었다.

셋째 단계는 토지를 비롯한 모든 생산수단의 집단화를 추구하여 사회주의의 완성형태인 집단소유와 집단경영체제를 추진했다. 1958년부터 북한에서는 토지의 사적 소유가 폐지되고 생산물은 노동량에 따라 분배되었다. 그럼에도 이 단계에서는 아직까지도 일정한 한도내에서 부업용 개인 텃밭, 과수, 가축, 양봉 등의 개인소유는 유지되었다. 북한은 휴전과 함께 사회주의 건설이 본격화됨에 따라 농업의 집단화와 개인 상공업의 사회주의를 더욱 강화하여 1958년에는 '사회주의적 개조'를 완성하게 되었다고 주장한다. 아래 <표 1>은 북한의 '사회주의적 개조'가 완성된 시기의 국·공유화와 사유화의 비율을 밝히고 있다.

<표 1> 국·공유화 비율

구분 \ 연도		1949	1953	1956	1957	1958.6	1958.10
		공 업	국·공유	90.7	96.1	98.3	98.7
사 유	9.3		3.9	1.7	1.3		
농 업	국·공유	3.2	32.0	80.9	95.6	98.6	리단위로 통합완료
	사 유	96.8	68.0	19.1	4.4	1.4	
상 업	국·공유	56.5	67.5	84.6	87.9	100.0	
	사 유	43.5	32.5	15.4	12.1		

출처: 「통일조선년감」 (평양: 통일조선신문사, 1968), p. 830.

<표 1>에서 나타난 바와 마찬가지로, 공업분야에서는 이미 건국초부터 90% 이상의 높은 비율의 국·공유화가 실현되었고 1958년에 완료된 것을 알 수 있다. 농업분야에서는 전쟁의 종결 시기와 함께 사유화의 비율이 점차 감소하다가 1958년에 이르러 개인소유 부분이 거의 사라지고 있으며, 상업분야에서도 국·공유화의 비율이 점차 증대하다가 동년 개인소유는 완전히 철폐되고 말았다.

한편, 북한은 토지를 중심으로 한 생산수단의 국유화를 완료한 후 농업협동화의 규모를 확대하기 위해 농업집단화를 추진하였다. 농업집단화는 착수한 지 불과 5년만인 1958년 8월에 전 농가를 협동조합에 가입시킴으로써 완료되었다. 당시 농업협동조합의 수는 13,309개였는데, 1개 협동조합은 평균 80호의 농가로 조직되었고 경지면적은 130정보였다. 이후 1958년 10월 협동조합을 리 단위로 통합함으로써 조합수가 3,843개로 줄어든 반면, 1개의 협동조합은 300호, 500정보로 그 규모가 커졌다. 그 후 1961년 11월 군(구역) 인민위원회로부터 농촌경영에 대한 지도기능을 분리시켜 전문적 농업지도기관인 군(구역) 농업협동조합 경영위원회를 조직하고, 군내에 있는 농기계작업소, 농기계공장, 관개관리소, 자재공급소, 수의방역소 등을 직접 운영케 하였다. 이리하여 1962년부터 농업협동조합도 협동농장으로 개칭하게 되었으며 그후 오늘날의 협동농장 경영체계의 근간이 확립되었다. 이와 같은 농업의 집단화 과정을 거쳐 변화된 협동조합의 수, 경지면적, 규모 등은 <표 2>에 나타나 있다.

<표 2>에서 보듯이 1957년에 농업협동조합의 총수가 16,032로 최고수치로 나타났으나 다음해인 1958년에는 3,843개로 대폭 축소정리되어, 대부분의 농가가 협동조합에 가입한 상태에서 협동조합의 규모가 크게 확대되었음을 알 수 있다. 또한 1958년을 기점으로 북한의 모든 농가가 협동조합에 가입하여 집단화가 완료되었고 북한 총경지

면적도 전부 협동조합의 소유가 되었음을 알 수 있다.

<표 2> 농업의 집단화

연 도	농업협동조합총수(개소)	협동조합에 가입한 농가호수		협동조합에 편입된 경지면적	
		호 수	총농가호수에 대한 비율(%)	경지면적 (1,000정보)	총경지면적에 대한비율(%)
1953	806	11,879	1.2	11	0.6
1954	10,098	332,662	31.8	576	30.9
1955	12,132	511,323	49.0	885	48.6
1956	15,825	864,837	80.9	1,397	77.9
1957	16,032	1,025,106	95.6	1,684	93.7
1958	3,843	1,055,015	100.0	1,791	100.0
1963	3,732	1,066,896	100.0	1,837	100.0

출처: 「조선민주주의인민공화국 국민경제발전 통계집(1946~63)」(東京: 日本 朝鮮研究所, 1965) 참조.

#### 나. 소유권 형태

북한은 사회주의적 소유를 “사회주의적 생산관계의 기초가 되는 생산수단과 생산물의 전사회적 또는 집단적 소유”로 규정하고 있다.<sup>38)</sup> 사회주의적 소유형태는 전인민적 소유형태와 협동적 소유형태로 대별된다. 생산수단에 대한 사적 소유를 철폐한 기초에서 이루어진 생산수단에 대한 직접적 생산자들의 전사회적 또는 집단적 공동 소유, 사회주의적 소유는 노동계급 정권이 자본주의적 소유를 수탈하여 사회화함으로써 국가적 전인민적 소유로서 형성되다. 그리고 협동적 소유는 국가의 지도방조하에 소상품생산자들과 개인상공업자들의

38) 과학백과사전출판사 편, 「백과전서」 3권 (평양: 과학백과사전출판사, 1983), p. 530.

소유를 협동화함으로써 형성된다.

이러한 원칙에 기반하여 북한은 토지소유와 관련하여 1977년 「조선민주주의인민공화국 토지법」을 채택하여(최고인민회의 제5기 제7차회의, 4월29일), 토지의 소유·이용·관리관계를 단일법으로 체계화하였다. 그 후 북한 사회주의헌법(1992. 4. 9 개정)에서 소유제도에 대해 몇가지 중요한 규정을 두었다. 개정 헌법은 “생산수단은 국가와 협동단체만이 소유한다”(제20조)고 선언하면서, 소유권의 형태를 국가소유, 협동단체소유(협동소유), 개인소유 등 3가지로 분류하고 있다. 이와 함께 1990년 9월 5일 최고인민회의 상설회의 결정 제4호로 채택된 「조선민주주의인민공화국 민법」의 소유권제도편(제37조~63조)에서는 헌법에 명시된 위의 사회주의적 3대 소유권의 형태를 확인하고 있다. 북한 「민법」에서는 소유권을 국가소유권, 협동단체소유권, 개인소유권로 나누고 생산수단의 사적 소유를 전혀 인정하지 않고 개인소유를 소비적 목적에만 제한하는 등 헌법상의 소유권 관계를 보다 구체화시키고 있다.<sup>39)</sup> 여기서서 북한 「헌법」과 「민법」을 중심으로 하여 3대 소유권의 내용을 살펴보도록 하자.

#### <국가소유권>

국가소유는 전체인민의 소유로서 국가가 전인민을 대표하여 소유하는 전인민적 소유를 말하는 것으로<sup>40)</sup>, 국가소유권의 대상에는 제한이 없다.<sup>41)</sup> 특히 ① 지하자원, 산림자원, 수산자원 등의 자연자원, ② 중공업, 경공업 등의 중요 공장, ③ 항만, 은행, 교통수단, 방송기관,

39) 법무부, 「북한법의 체계적 고찰 I」, (서울: 법무부, 1992), p. 92.

40) (개정) 북한 「헌법」 제21조 1문; 북한 「민법」 제44조 1문.

41) 북한 「헌법」 제21조 2문; 북한 「민법」 제45조 1문.

④ 각급 학교 및 중요 문화·보건시설 등은 국가소유의 대상이다.<sup>42)</sup> 나아가 국가는 나라의 경제발전에서 주도적 역할을 하는 국가소유를 우선적으로 보호하며 성장시켜야 한다고 규정하고 있다.<sup>43)</sup>

국가소유권은 국가가 직접 또는 개별적인 국가기관, 기업소를 통해 실현되며,<sup>44)</sup> 국가기관, 기업소는 자기가 맡은 국가소유재산에 대한 경영상의 관리권을 가지고 국가의 지도하에 그 재산을 자기의 이름으로 차지하거나 이용·처분할 수 있다. 국가소유권의 반환청구에 대하여는 민사시효가 적용되지 않는다.<sup>45)</sup> 국가소유는 전인민적 소유형태로, 한 나라 전체의 범위에서 사회화된 공산주의적 소유를 말한다.

#### <협동단체소유권>

협동단체 소유는 협동경영에 들어있는 근로자들의 집단적 소유로서, 국가가 그 대상에 일정한 제한을 두는 한정된 범위 내에서 협동단체가 그 소유권의 담당자가 되는 집단적 소유형태를 말한다.<sup>46)</sup> 토지와 부림짐승(가축), 농기구, 고기배, 건물 등과 중소공장, 기업소와 문화보건시설과 그 외 경영활동에 필요한 것이면 소유의 대상이 될 수 있다.<sup>47)</sup> 국가는 협동단체의 소유권을 보호하며,<sup>48)</sup> 협동단체 소유

---

42) 전인민적 소유에는 자연부원의 전부, 공장기업소의 절대다수, 운수, 은행 및 체신기관의 전부, 상업수매기관의 기본부분, 도시와 노동자구의 기본적인 주택뿐 아니라 공공시설 그리고 국가기업소 생산물의 전부 등이 속한다. 사회과학원 경제연구소, 「경제사전」, II (평양: 사회과학원, 1970), p. 453; 북한 「헌법」 제 21조 3문; 북한 「민법」 제45조 2문 1~4호.

43) 북한 「헌법」 제21조 4문.

44) 북한 「민법」 제47조 1문.

45) 북한 「민법」 제259조 2문.

46) 북한 「헌법」 제22조 1문; 북한 「민법」 제53조 1문.

47) 북한 「헌법」 제22조 2문; 북한 「민법」 제 54조.

48) 「헌법」 제22조 3문.



권은 시효의 제한이 없고 금전 이외에는 강제집행이 불가능하다.

이러한 협동적 소유는 독립적 생산자들의 생산수단의 자원적 통합에 의하여 발생하는 집단적 사회주의적 소유로, 소상품생산의 기초가 되는 사적 소유로부터 전인민적 소유로 발전하는 과정에서 나타나는 소유의 한 형태이다.<sup>49)</sup> 그리고 농촌경리의 지배적 소유형태인 협동적 소유는 농민과 농업을 대표하는 집단농장이 전형이라면, 노동계급과 공업을 대표하는 공장 기업소 등은 전인민적 소유형태라 할 수 있다.

#### <개인소유권>

개인소유는 사회주의적 소유의 대원칙하에 국가와 사회에 의해 개인에게 매우 제한된 범위 내에서만 인정되는 소유권이다. 근로자들의 개인적이며 소비적인 목적을 갖는 것은 개인소유의 대상으로 될 수 있다.<sup>50)</sup> 이처럼 북한은 매우 제한적인 형태의 개인적 소유를 인정하고 있다. 북한의 개인소유는 생산수단에 대한 사회적 소유의 토대에서 발생한다고 하여 '사회주의에서의 개인소유'라고 강조한다.

개인이 소유할 수 있는 대상은 소비품에 한정되며 토지 등 생산수단의 소유는 개인소유의 대상에서 제외된다. 노동에 의한 사회주의 분배(노동의 대가), 국가와 사회로부터의 추가적인 혜택, 텃밭, 경리를 비롯한 개인부업경리에서 나오는 생산물, 개인이 샀거나 상속·증여받은 재산, 기타 법적 근거에 의하여 발생한 재산, 살림집,<sup>51)</sup> 가정

49) 「경제사전」Ⅱ, pp. 740~741.

50) 북한 「헌법」 제24조 1문; 북한 「민법」 제58조 1문.

51) 개인소유의 대상이 될 수 있는 살림집(주택)은 해방이전의 구가옥과 한국전쟁후 개인주택펀드에 의한 신축가옥으로 나눌 수 있는데, 구가옥은 전쟁으로 대부분 파괴되었다. 가옥관리는 국가의 주택관리소 담당하에 있으며, 농촌주택은 국가 또는 협동단체 소유로 되어있어 실질적으로 가옥에 대한 개인소유는 거의 유명무실한 상태이다. 법제처, 「북한법제개요」(서

용품·문화용품 등 생활용품은 개인소유의 대상이 된다.<sup>52)</sup> 순수한 사적 소유물인 생활용품으로는 일용품, 장신구, 약간의 소농구, 노동의 대가로 받은 분배물(임금, 현물) 등이 있는데, 이들은 매매·임차·증여의 대상이 될 수 있다.<sup>53)</sup> 개인소유의 재산은 법에 따라 상속되며 국가는 상속권을 인정·보장한다.<sup>54)</sup> 나아가 “국가는 개인소유에 대해 법적으로 보호하는 동시에 각종 수매기관을 설치하고 농민시장으로 조직함으로써 그것을 국가기관이나 직접 소비자에게 파는 편의를 돌보아 준다”<sup>55)</sup>고 하여 각종 수매기관과 농민시장을 개인소유물을 처분할 수 있는 제도적 장치로 활용하기도 한다.

<표 3> 소유권 유형

	대 상
국가소유 (국유·전인민적 소유)	①생산수단(국유화부문:국영농목장), ②지하자원, 산림자원, 수산자원 등의 자연부원, ③중공업, 경공업 등의 중요 공장, ④항만, 은행, 교통수단, 방송기관, ⑤각급 학교 및 중요문화·보건시설 등
협동단체 소유(공유)	①생산수단(공유화부문:협동농장, 수산협동조합), ②토지, 부림집승, 농기구, 고기배, 건물, 중소공장, 기업소와 문화보건시설 등
개인소유 (사유)	①노동에 의한 사회주의 분배(노동의 대가), ②국가와 사회로부터의 추가적인 혜택, ③텃밭, 경리를 비롯한 개인부업경리에서 나오는 생산물, ④개인이 샀거나 상속·증여받은 재산, ⑤기타 법적 근거에 의하여 발생한 재산, 살림집, 가정용품·문화용품 등의 생활용품

자료: 북한사회주의헌법(개정헌법) 제21조~24조 및 북한 「민법」 제37조~63조

출: 법제처, 1991), p. 310.

52) 북한 「헌법」 제24조 2문 및 3문; 북한 「민법」 제58조 2문 및 59조.

53) 북한 「민법」 제60조 2문 참조.

54) 북한 「민법」 제63조 1문 및 2문; 조선민주주의인민공화국 「가족법」(1990년 10월 24일 최고인민회의 상설회의 결정 제5호로 채택) 제5장(상속) 제46조~제53조, 참조.

55) 「경제사전」 II, pp. 118~119.

### 3. 북한 토지현황과 이용 및 관리

#### 가. 토지현황

북한의 토지는 그 이용형태에 따라 농업토지, 주민지구토지, 산림토지, 산업토지, 수역토지, 특수토지로 구분된다.<sup>56)</sup> 이를 상세히 구분하면 다음과 같다. ① 농업토지는 경작가능한 농지만을 포함한다. ② 주민지구토지는 시, 읍, 노동자지구의 건축용지와 그 부속지, 공공이용토지와 농촌의 건설지대를 포함한다. ③ 산림토지의 대상은 산림이 조성되어 있거나 조성예정인 산야와 각종 이용지가 된다. ④ 산업토지에는 공장·광산·탄광·발전시설 등 산업시설물이 차지하는 토지와 그 부속용지가 포함된다. ⑤ 수역토지는 연안, 영해, 하천, 호소, 저수지, 관개용수로 등이 차지하는 일정한 지역의 토지를 포함하며, 그 관리는 대상에 따라 국토관리기관이나 농업지도기관이 맡고 있다. 그리고 ⑥ 특수토지는 혁명전적지, 혁명사적지, 문화유적지, 보호구역, 군사용 토지 등 특수한 목적에 이용되는 토지를 지칭한다.

#### 나. 이용 및 관리

북한의 토지이용관리 및 감독은 각급 인민위원회, 정무원 및 행정위원회의 지도하에 유관 국가관리기관이 통일적으로 수행하고 있다. 국토관리기관이나 농업지도기관 등의 국가기관들은 대상 토지구역에 따라 토지이용관리를 담당하고 있다.<sup>57)</sup> 예컨대 농업토지의 경우 농업

56) 북한 「토지법」 제7조.

57) 「토지법」 제6장(제63조~제80조)은 토지관리에 관한 조항으로 제7조의 토지구역에 따라 각각의 토지관리권이 명시되어 있다.

지도기관과 이를 이용하는 해당 협동농장 및 기관, 기업소, 단체의 관리하에 있으며(「토지법」 제64조), 주민지구토지는 도시경영기관과 지방행정위원회(동법 제69조), 산림토지는 국토관리기관과 그것을 허용하는 기관·기업소·단체 등에 의해 관리된다(동법 제70조). 그리고 산업토지의 경우 그것을 이용하는 기관·기업소 등이 관리·감독하며(동법 72조), 수역토지는 국토관리기관 또는 농업지도기관(제74조)이, 그리고 특수토지는 해당 중앙기관과 지방행정위원회 및 이를 이용하는 기관, 기업소 및 군부대가 각각 관리를 담당하고 있다(제75조).

토지이용에 있어서 개인의 이용허가 신청은 불가능하며 항상 기관·기업소·단체 등의 신청만이 가능한데, 토지이용의 허가기관은 각각의 토지별로 달리 규정되어 있다. 주민지구토지는 도행정위원회 또는 정무원이, 산림토지 및 수역토지는 정무원 또는 국토관리기관이 허가권자이다(「토지법」 제69조, 제70조, 제74조). 그리고 산업토지와 특수토지에 대해서는 별도로 이용허가규정을 두지 않고 있으나, 이는 물론 자유이용이 가능하다는 뜻이라기 보다는 용도구분 자체를 변경하지 않는 한 다른 용도로 사용할 수 없다는 의미로 해석할 수 있다. 경작이 가능한 토지의 휴경, 타목적 전용 등의 경우 이러한 기관으로부터 허가를 받아야 한다.

북한의 토지관련 문건으로는 「토지등록대장」, 「토지이용허가정리부」, 「지적도」, 「토양도」, 「토지정리설계도」 등이 있다. 이 중에서 「토지등록대장」은 해방전의 구토지대장이 아니라,<sup>58)</sup> 북한정권 수립후의 이용권 분배사항 및 이용실태를 파악한 문건이다. 토지등록과 관련하여 「토지법」은 “국토관리기관은 나라의 모든 토지를 통일적으로 장악하고 등록하며 토지관리 및 이용에서 제도와 질서를 엄격히 지키며 토지를

58) 북한은 토지개혁 직후 구토지대장을 모두 파기하였다.

국토건설총계획에 의해 이용할 수 있도록 감독통제하여야 한다”(제77조)고 규정하고 있다. 농업관리기관은 개간, 기타 토지관리로 얻은 땅을 제때에 등록하도록 하고 토지를 이용하는 기관·기업소·단체 등은 토지의 면적·형질 등의 변동사항을 제때에 보고하여야 하며(제78조), 농업지도기관과 협동농장을 비롯한 해당 기관들은 토지문건을 갖추고 이를 보관·관리한다(제79조). 토지의 보호·건설 및 관리질서를 어긴 기관·기업소·단체 및 공민은 그 정상에 따른 법적 책임을 진다(제80조). 북한의 토지이용과 관련된 기본계획으로 국토건설총계획이 수립된다. 국토건설총계획은 경제발전과 복리증진에 기여하도록 합리적인 국토개발 및 이용을 목적으로 「토지법」에 명시되어 있다.<sup>59)</sup> 「국토건설총계획」을 명시한 「토지법」 제3장은 “국토를 인민경제발전과 인민들의 복리증진에 맞게 합리적으로 개발이용하고 정리미화하며 나라의 전반적 살림살이를 전망성있게 계획적으로 꾸려나가기 위한 국토건설의 통일적이며 종합적인 전망계획”(제14조)으로 국토건설계획을 실현해 나가야 함을 밝히고 있다. 이러한 국토건설계획을 세우는 데 지켜야 할 원칙으로 국토건설계획과 자원개발에서 농경지가 잠식되어서는 안되며, 도시의 규모를 너무 크게 하지 않고 중소도시를 많이 육성하되 도시주변에 공원, 유원지 및 문화시설을 설치할 것 등을 규정하고 있다. 또한 여러 지대들의 기후풍토적 특성을 고려하는 동시에 경제발전 방향에 따라 과학적인 계획을 수립하는 데 중점을 두고 있다(제15조).

국토건설계획의 주요 내용은 ① 혁명전적지, 혁명사적지 등의 보호대책, ② 토지를 정리, 개량하고 간석지 개간·이용대책, ③ 산림조성방향과 보호 및 그 이용과 이로온 동식물 보호대책, ④ 강·하천·호소(湖

59) 북한 「토지법」 제3장 제14조~제18조.

沼)·저수지의 건설 및 정리방향, 홍수예방을 위한 시설물 배수 및 종합적인 치수·이용대책, ⑤ 교통운수·전기·체신망과 그 시설물의 합리적 배치, ⑥ 지하자원의 개별구역과 공업·농업기업소들의 배치위치 및 규모, ⑦ 도시 및 마을의 위치와 규모, 관광지 대책, ⑧ 수자원 보호대책, ⑨ 공해대책 등으로 구성되어 있다(제17조).

#### 다. 북한의 대외개방과 토지정책

북한은 1991년 12월 28일 정무원 결정 제47호에 의거 나진·선봉지역을 「자유경제무역지구」로 설정하고 각종 외자유치관련법을 정비·제정하였는 바, 이의 대표적인 사례로 「토지임대법」을 들 수 있다.<sup>60)</sup> 1993년 10월 27일 최고인민회의 상설회의 결정 제40호로 채택된 「토지임대법」은 외국인과 외국법인, 해외거주 조선동포를 대상으로 임대기간 50년 이내에서 계약당사자간 합의에 의해 토지임대를 허용하고 있으며(「토지임대법」 제6조), 토지임차인은 토지임대기관의 승인하에 임차토지의 전부 또는 일부의 이용권을 제3자에게 양도(판매, 재임대, 증여, 상속)하거나 저당할 수 있도록 하였다(동법 제15조1문). 그후 북한은 1994년 9월 7일 정무원 결정으로 「토지임대법 시행규정」을 채택하여 토지임대에 관한 시행내용을 보다 구체화시켰다.

북한의 「토지임대법」은 기존의 외자유치 관련법 중 특히 토지임대 및 이용과 관련한 법·제도적 보완장치를 마련한 것으로 대외개방정책의 일환으로 평가된다. 사회주의적 경제체제하에서 토지이용권이 국가통제하에서 엄격히 제한되어 온 실정에 비추어 볼 때, 외국인·외국기업을 대상으로 대외개방에 필요한 최소한의 환경 마련을 위한

60) 북한 「토지임대법」, 「내외통신」 8660호, (1993.11.5).

조치이나, 생산수단 특히 토지의 국유화원칙에서 벗어난 조치라는 점에서 향후 예외적인 추가조치가 주목되는 현상이라 할 수 있다

## 제Ⅳ장 북한지역의 사유화 방안

### 1. 사유화의 기본방향

통일후 북한지역의 사유화와 소유권제도의 개혁을 위한 기본방향은 시장경제의 구현을 통한 북한지역의 안정적인 발전의 토대를 마련하는 데 있다.

북한지역에 시장경제질서가 확립되기 위해서는 먼저 시장거래의 전제가 되는 사유재산권제도가 구축되어야 하는데, 이는 모든 생산수단의 국·공유화 원칙에 기반한 사회주의적 소유관계의 해체를 통해서만 가능하다. 사유화는 통일후 북한주민들로부터 정치적 지지를 획득할 수 있는 수단으로도 중요한 의미를 지닌다. 따라서 통일후 북한지역의 사유화를 성공적으로 수행하기 위해서는 치밀한 사유화 방안을 수립하고 구체적 실천을 위한 다양한 대안이 모색되어야 한다.

북한체제의 전환을 위한 사유화 방안은 북한사회 발전경로의 역사적 배경, 남북한의 현실, 그리고 통일후 남한의 국력수준에 대한 충분한 이해를 바탕으로 추진되어야 한다. 물론 구동독의 사유화 경험과 CIS를 비롯한 동구권국가들의 사례도 충분히 검토되어야 하며, 특히 북한의 토지개혁과 남한의 농지개혁의 경험으로부터 유용한 시사점을 도출할 수도 있다. 이러한 점을 전제로 북한지역 사유화의 기본방향을 다음과 같이 설정해 볼 수 있다.

첫째, 북한지역의 사유화는 북한경제의 안정에 기여하는 방향에서 이루어져야 한다. 북한경제의 사유화를 통해 북한주민으로 하여금 사유재산권의 신성함을 인식하도록 해야 하며, 이를 통해 재산관계에 있어서 개인이 주체적 책임아래 자기의 생을 영위하게 함으로써 개



인의 존엄과 가치를 스스로 발견하고 존중하는 사회를 만드는 데 이바지하게 된다. 나아가 사유화는 북한지역의 투자촉진과 생산성 향상에 기여하는 한편, 최저생활 보장과 물질적 생활수준의 향상을 통해 미래삶에 대한 희망을 심어주어야 한다.<sup>61)</sup>

둘째, 국유자산의 사유화를 통해 ‘기초자산’ 등의 사적 소유에 대한 애착심을 배양하고, 그들의 삶의 터전에서 희망찬 미래를 건설할 수 있다는 확신을 바탕으로 남한으로의 집단적 이주현상을 억제하는 요인이 될 수 있는 방향으로 추진되어야 한다.<sup>62)</sup> 북한지역의 사유화의 목적은 단순히 구사회주의국가들의 체제전환의 지향점인 시장경제질서의 확립에만 그치는 것이 아니다. 사유화는 북한경제가 개방체제에 적용할 수 있도록 하고, 무엇보다 남북한 경제통합을 통해 남북한의 공동번영을 이루어 나가는 기반을 다지는 데 있다.

셋째, 사유화의 방향은 시장경제체제에 적합한 효율성과 형평성을 제고시키는 방향으로 추진되어야 한다. 시장경제의 토대를 구축하기 위해서는 생산수단에 대한 소유관계가 명확히 설정되어야 하며 이와

- 61) 윤건영, “북한 경제의 사유화,” 전홍택·이영선 편, 「한반도 통일시의 경제통합전략」(서울: 한국개발연구원, 1997), p. 88.
- 62) 한반도 통일에 따른 인구이동의 규모에 대해서는 다음과 같은 주장들이 제기되고 있다. 현재 남북한간의 화폐교환비율과 임금을 현재 실제수준에서 측정하고, 재산권분배 등 여타 통합과정이 인구이동 동기를 억제하지 않는다는 전제하에 남한으로 이주하는 북한주민은 약 140만명에 달한다고 추정하는 입장으로는, 구성렬, “북한주민의 인구이동 문제와 고용 및 생활보호 대책,” 전홍택·이영선 편, 「한반도 통일시의 경제통합전략」 참조; 임금격차 모형을 적용한 또다른 연구는 통일후 10년간 약 600만명 정도가 남한으로 이주할 것으로 추정하고 있다. 대한민국토도시계획학회, 「통일시대 한반도 국토개발구상」(서울: 대한민국토도시계획학회, 1997); 동서독 인구이동 사례에 비추어 총이동율을 2%로 설정하고 통일시 북한인구를 2천 2백만으로 상정한다면, 통일직후 약 44만명 정도가 이동할 것으로 추정되며 그후 인구이동율이 점차 하락한다고 하더라도(5년후 1.2%) 통일후 5년간 적어도 약 150만명의 북한주민이 남한으로 이동할 것이고 추산하는 방식도 제기되었다. 김원배, “북한경제의 전환에 따르는 고용과 인구이동의 전망과 대책,”(국토개발연구원·주한독일문화원 주최 「통일후 도시정책에 관한 한·독 국제회의」 발표논문, 1997. 11.6~8) 참조.

함께 생산수단의 자원활용의 측면에서 효율성을 제고시켜야 한다. 사회적 소유권은 모든 경제행위의 성과를 결정하며 경제주체들의 동기에 영향을 미쳐 결국에는 경제적 효율성과 발전방향을 이끌기도 하는 것이다.

또한 사회구성원간의 형평성 제고를 위해 생산도구 및 생산요소에 대한 배분원칙을 명확히 규정하여야 한다. 예컨대 '기초자산' 배분을 비롯한 생산수단의 사유화과정의 착수단계에서는 반드시 기회균등의 원칙, 이를테면 모든 주민들이 동일한 출발선상에 서는 이른바 '헤드 스타트'(head start) 원리가 적용되어야 한다. 이처럼 '효율성'과 '형평성'의 두 요소야말로 체제전환국가의 시장경제원리에 입각한 사유화 정책의 성공여부를 가름하는 전제조건이라 할 수 있다. 이제 이러한 원리를 전제로 여기서는 북한지역의 사유화에 대한 기본방향을 보다 구체적으로 살펴보도록 하자.

남북한 통일시, 북한정권하에서 불법몰수된 구재산권 처리문제는 남북한 통합과 통일한국의 건설과정에 중요한 영향을 미치는 변수로 작용한다. 특히 월남인들이 북한지역의 연고권을 주장하여 북한지역 토지에 대한 원소유자 권리를 요구할 경우 상당히 복잡한 문제가 제기될 수 있다. 그러나 몰수토지 처리문제는 법적 문제라기 보다는 정치적 결단에 의해 해결되어야 할 대상이다. 따라서 토지를 비롯한 몰수재산처리에 대한 방안을 수립하는 데 있어서는 법적 측면 못지않게 반세기 이상 북한지역에 살고있는 북한주민의 입장과 통일한국의 건설에 부합되는 미래지향적 방향에서 접근해야 할 것이다. 여기서 북한정권하에서 불법몰수된 토지를 비롯한 국·공유자산에 대한 처리 방안으로 제시되고 있는 것으로는 대개 ① 원소유자에 대한 반환, ② 보상, ③ 재국유화 방안 등의 세 가지로 구분할 수 있다.<sup>63)</sup> 이러한

63) 손희두, "통일후 북한내 재산권문제 처리방안," 「한세정책」 제4호(1994) 참

방안들의 장단점을 간략히 검토하도록 하자.

### 가. 원소유자 반환

원칙적으로 북한체제하에서 몰수된 토지 내지 구재산권을 원소유자에게 반환하되, 구체적 정의실현을 위해 또는 사물의 성질상 불가피한 경우에 한해 반환에 대한 예외를 인정할 수 있다. 북한의 토지개혁뿐 아니라, 사회주의 헌법채택이나 공산정권 수립은 모두 대한민국 헌법상의 영토조항(제3조)에 반하는 위법조치인 것이다. 특히 북한정권의 토지무상몰수는 불법적으로 이루어진 재산권의 박탈이므로 당연히 원상회복되어야 한다는 주장이다.<sup>64)</sup> 이러한 논리는 재산권 보장과 법치주의의 원칙에 가장 잘 부합되는 방안으로, 불법소유권 침해에 대한 반환청구권을 인정하는 것은 사유재산권 보장을 경제질서의 근간으로 삼는 통일한국의 헌법정신에 맞는다.

그러나 반환방식은 많은 문제점을 안고 있다. 첫째, 현재 북한토지를 이용하고 있는 주민의 권리가 무방비상태에 처해져 장기간의 분단상태에서 주어진 환경에 나름대로 적응하여 살아온 북한주민의 생활터전에 치명적인 위협을 주게 될 것이다. 둘째, 원소유자와 현점유자간의 이해상충을 둘러싸고 통일한국 전체가 엄청난 혼란에 빠질

---

조; 김운근은 ① 반환조치 방안, ② 국유화후 농민에게 임대방안, ③ 원소유자 반환즉시 유상몰수·유상분배 방안, ④ 농민대상 부상분배 및 그외 농지 국유지화, ⑤ 원소유자에게 북한경제수준의 보상과 나머지 국유화후 북한농민에게 점진적으로 매도하는 방안 등 5가지를 제시하고 있다. “통일후 북한토지 문제 어떻게 할 것인가: 반환보다는 보상으로 끝내야,” 「월간조선」, 1993년 11월호.

64) 월남자를 대상으로 한 면접조사결과에 의하면, 통일정부가 원소유권을 부인할 경우 34.5%가 법적 투쟁 및 집단대책을 수립하겠다고 응답했으며, 일반국민이 반대하더라도 26.6%는 기존권리를 주장하겠다고 응답하였다. 김민배, “월남자의 북한토지에 대한 소유의식의 실증적 연구,” 「인하대학교 사회과학연구소 논문집」 제13권 (1995) 참조.

수 있다. 셋째, 구동독의 사례에서 보았듯이 반환청구 폭주와 그에 따른 권리존부 확인의 애로점은 소유권관계의 불명확상태를 장기화 시키고, 그에 따라 북한지역에 대한 투자기피 현상이 초래되어 결국 북한지역의 경제재건에 큰 장애요인으로 작용할 것이다. 나아가 사회간접자본 확충 장애, 높은 통합비용, 토지공급부족 등 여러가지 문제를 발생시킨다.

#### 나. 보상

보상은 해당재산의 매각을 전제로 원소유자에게 몰수토지에 상응하는 금전적 보상을 해 주는 방안이다. 이는 사유재산권을 인정한다는 점에서 반환방식과 일맥 상통하는 점이 있으나, 구소유권자의 확인작업에 상당한 시간이 소요될 경우 초래될 투자장애 요인 등의 부작용을 최소화하려는 목적도 있다. 보상 방안은 통일후에도 북한주민들의 현점유권·이용권을 계속 인정함으로써 북한주민의 생활안정과 지속적인 생산활동을 보장할 수 있다.

그러나 이 방안의 선택에는 현실적인 어려움이 있다. 첫째, 보상은 무엇보다 막대한 보상비문제를 제기한다.<sup>65)</sup> 이는 남북한 경제·사회통합을 위한 엄청난 통일비용을 소요케 하며, 몰수토지의 보상을 위해 통일한국의 정부가 추가재원을 마련하는 것은 몰수토지문제와 전혀 상관없는 국민 대부분의 조세부담을 요구하는 것과 다름없다. 둘째,

65) 보상규모는 ① 대개 북한의 지가가 GNP와 토지규모에 비례한다고 가정한다면, 북한의 지가총액은 1994년 현재 총113조원으로 추정되며, 이 경우 보상규모는 46조원에 달한다. ② 이들 토지에 대한 보상액을 1950년도 지가기준으로 산정하면 보상액은 약 1,009억 달러로 추정된다. 정희남, “통일후 북한의 토지제도 개편방향”, (한국정치학회 연례학술대회 발표논문, 1997. 12. 4) 참조.

물수토지에 대한 적정수준의 재산가치의 평가가 어려우며 이에 따른 복잡한 문제들이 새로이 발생한다. 셋째, 보상은 북한지역의 월남자들에 대한 구소유권을 인정·보호하는 것으로 남북한 주민간의 소득격차의 해소에 부정적 결과를 초래하게 된다.

#### 다. 재국유화

이 방안은 통일즉시 토지를 비롯한 북한내 모든 국·공유소유를 대상으로 재국유화를 선언한 후, 사유화대상에 따라 대중적 사유화 또는 매각 등의 방식으로 사유화하는 방안을 말한다. 재국유화는 그 자체가 목적이라기 보다는 사유화를 효율적·합리적으로 추진하기 위한 전제조건이라 할 수 있다.

재국유화 방안은 북한지역의 모든 소유권은 통일한국의 소유권으로 귀속된다는 논리를 배경으로 하는 것으로, 현재 북한의 소유권제도와 질서를 인정하는 바탕 위에서 북한의 국·공유재산을 그대로 접수하는 것을 의미한다. 이 경우 재국유화된 북한지역의 토지, 생산시설, 기업소, 협동단체 소유물 그리고 유통부문의 공유자산 등 개인소유를 제외하고 이를 소유·관리, 사후 매각·처분 등을 담당하는 특별기구(특별기관)가 필요할 것이다. 이를 위해 독일의 신탁청이나, 한국 해방정국에서 귀속농지의 매각을 단행했던 미군정청하의 「신한공사」와 유사한 역할과 기능을 지닌 가칭 「국유재산관리공사」 또는 「국유재산관리청」을 설립할 수 있다.<sup>66)</sup> 가칭 「국유재산관리공사」라는 특별기구에 의해서 북한지역의 토지를 비롯한 모든 국·공유자산을 종합적으로 수용·관리하게 하여 적절한 시기에 다양한 방식으로 토지 및

66) 미군정하 귀속농지 매각 추진기구인 「신한공사」의 역할과 성격에 대해서는 한국농촌경제연구원, 「농지개혁사연구」 pp. 214~432, 참조.

기업 등의 사유화를 즉각적으로 추진해야 한다.<sup>67)</sup>

재국유화 방안에 따른 문제점은 첫째, 구소유권을 전면적으로 무효화하고 국유화를 선언할 경우 사유재산권을 보장하는 헌법규정에 위배되어 위헌소지가 크다.<sup>68)</sup> 둘째, 월남가족 등 원소유자측으로부터 집단적인 반발이 예상된다. 셋째, 이 방안은 과거 북한의 강제적 몰수를 기정사실로 받아들이고 있기 때문에 반법치국가적 행위의 청산이라는 점에서는 미흡한 점이 많다고 하겠다. 그럼에도 불구하고 재국유화 조치의 장점은 매우 크다.

첫째, 반환 또는 보상과 관련된 분쟁이나 복잡한 문제가 일거에 해결될 수 있으며 그에 따라 투지장애요인이 제거되어 북한지역의 투자촉진 효과를 기대할 수 있다. 둘째, 부동산 투자를 미연에 방지할 수 있을 뿐만 아니라, 통일한국의 국토종합계획이나 균형발전을 위한 북한지역 토지의 효율적 이용을 가능하게 한다. 셋째, 가칭 「국유재산관리공사」를 통한 북한지역의 토지, 공장 등의 국·공유자산을 매각함으로써 매각수익을 확보하여 북한지역 재건에 소용될 통일비용을 충당할 수 있다.

한편 북한지역에서 형성된 재산은 모두 북한주민들의 노동과 노력의 산물이며 월남자의 재산권은 인정되지 않는다는 입장에서, 현재 북한지역의 모든 자산에 대한 일체의 권리는 북한주민들에게 귀속되어야 한다는 주장도 제기되고 있다.<sup>69)</sup> 이는 원소유자 권리회복에 다른 인력과 시간 소요 등 국력의 낭비를 최소화할 수 있고 통일에 따른

67) 독일의 신탁청과 유사한 동구권국가의 사유화 추진기구로는 폴란드의 사유화부(Ministry of Ownership Transformation: MOT), 헝가리의 국가자산청(State Property Agency: SPA), 체코의 국가자산기금(National Property Funds: NPF) 등을 들 수 있다.

68) 배병일, “통일한국의 토지소유제도 개편방향,” 『북한연구』 제4권 3호 (대륙연구소, 1993), 참조.

69) 『한겨레신문』, 1994.7.16.

추가적 재원부담이 발생하지 않는다는 장점이 있다. 물론 이 방안은 북한지역의 재산처리에 대한 가장 간명한 방법이나, 재국유화 방안과 유사한 문제점을 안고 있다.

위와 같은 불법몰수 토지처리방안의 장단점을 충분히 살펴본다면, 북한지역의 사유화개혁을 추진하는 데 있어서 다음과 같은 원칙이 고려되어야 한다.<sup>70)</sup>

첫째, 분단의 극복과 통일의 목적이 무엇인가에 대한 국민적 합의를 재확인할 필요가 있다. 통일은 전민족적 이익과 화합을 이루는 길이다. 전민족적 이익과는 달리 통일을 계기로 토지문제 처리에서 특수계층의 이해관계가 반드시 보장되어야 하고, 그 결과 법적 논리에 입각하여 민족구성원 대부분의 이해관계가 부차적인 것이 된다면 통일의 의의는 반감될 것이다.<sup>71)</sup>

둘째, 원소유자 반환에 따른 사회적 혼란과 갈등보다는 북한주민의 보호와 특히, 경제재건정책과 병행하여 북한주민으로 하여금 현재의 삶의 터전에서 계속적인 생활을 유지할 수 있도록 잔류유도정책의 일환으로 접근해야 할 것이다.

셋째, 토지문제를 비롯한 국·공유자산 처리과정에서 북한주민들이 단기간내에 기초자산을 형성할 수 있도록 하는 방향으로 추진되어야 하며, 매각방식의 사유화과정에서 실질적인 우선권을 가질 수 있도록 배려해야 한다.

마지막으로, 북한의 체제전환 및 경제재건, 북한주민의 생존권 보

70) 제성호, "통일한국의 토지정책방향: 불법몰수토지 처리를 중심으로," 「통일 이후의 사회와 생활」 (서울: 미래인력연구센터, 1996), 참조.

71) 이와 관련된 한 연구조사 결과에 의하면, 월남인중 58%가 통일을 위해서라면 자신들의 재산을 포기하겠다는 의사를 표명하고 있으며, 또한 토지문제가 통일의 장애가 된다면 토지에 대한 권리를 포기하겠다는 의사는 64.4%에 이른다. 김민배, "월남자의 북한토지에 대한 소유의식의 실증적 연구," 참조.

장, 통일비용, 농업분야를 비롯한 산업구조조정정책, 투자장애요인 제거, 그리고 통일후유증을 최소화하는 남북한주민의 화합 등을 고려하여 통일한국의 미래상을 설정하는 장기적 안목에서 접근해야 할 것이다. 따라서 북한지역의 토지문제를 비롯한 국·공유자산 처리에 있어서는 법률적 접근보다는 정치적 해결책을 모색하는 것이 바람직하다. 요컨대 토지문제에 대한 정치적 결단이 있어야 하며, 이러한 결단은 통일이 가시화된 시점에 특별조치 또는 특별법 제정을 통해 해결할 수 있을 것이다.

결론적으로 위와 같은 사실들을 감안할 때, 북한지역 사유화개혁의 성공적인 수행을 위해서는 먼저 통일과 동시에 재국유화 조치를 단행하는 것이 가장 합리적인 방안이라고 할 수 있다. 앞에서 살펴본 바와 같이 재국유화 방안은 북한지역에서의 조속한 경제재건을 위한 투자조건보장, 북한주민의 생활터전 보존, 보상에 따른 재원부담해소 등의 과제를 한꺼번에 해결할 수 있는 장점이 있다.<sup>72)</sup> 이를 위해서는 재국유화를 추진할 수 있는 수행주체로서 가칭 「국유재산관리공사」의 설립이 요청된다.

## 2. 사유화 대상

북한은 앞에서 검토한 바와 마찬가지로, 1958년 이래 모든 산업과 농업의 국유화 및 협동화를 완수하였다. 그 결과 중소기업, 토지 심지어 주택에 이르기까지 주요 재산은 거의 국유화·공유화되면서 사적 영역은 철저히 부정되고 말았다. 북한경제는 이러한 집단화의 토대 위에서 철저한 중앙계획과 통제 아래 운영되어왔다. 그러나 모든

72) 재국유화방안에 대한 입장으로, 김용학, “통일후 북한의 재산권 확립방안,” 「토지연구」 제5권 5호(1994), 참조.



사회주의국가가 중앙통제하의 국·공유화를 추진한 것은 아니었다. 북한체제와는 대조적으로 구동독의 경우, 농경지의 73%에 달하는 면적이 사유지·민유지였으며<sup>73)</sup>, 개인주택에 대한 소유권은 인정되고 있었다.

헝가리는 1984년에 전체 노동시간의 33%를 제2경제부문인(공식·비공식) 민간부문에 할당하였고, 농업생산의 33.6%를 전업농과 부업농이 담당하였다. 또한 지속적인 경제개혁을 통해 국영기업과 함께 제1경제로 분류되는 협동조합은 가격신호에 탄력적으로 반응할 수 있었으며, 개인 소유의 가축, 기계 등에 대한 제한이 없었다.<sup>74)</sup> 폴란드에서는 민간부문이 77%의 농지를 경작하여 80%의 농산물을 생산하고 있었다.<sup>75)</sup>

북한 경제구조의 특성을 체제전환을 경험하고 있는 구사회주의국가들과 비교함으로써 드러나는 점은, 이들 국가에 비해 생산수단의 사적 부문은 거의 발견할 수 없을 뿐만 아니라 철저히 국·공유화된 상태이기 때문에 북한지역의 사유화 개혁은 동독과 동유럽국가들 보다 훨씬 더 광범한 영역에 걸쳐 모든 생산수단을 그 대상으로 삼아야 한다는 것이다. 그러나 모든 국가자산이 사유화의 대상이 되는 것은 아니다. 여기에 국가나 지방자체단체가 공익사업을 수행하는 데 필요한 국·공유자산, 사회간접자본, 자연부원, 등은 당연히 제외된다. 따라서 사유화의 대상은, 북한의 소유권형태에서 살펴볼 수 있듯이, 개인소유 부문을 제외한 국유부문인 국가소유와 공유부문인 협동단

73) 통일원, 「통일독일 6년, 동독재건 6년」 (서울: 통일원, 1996), p. 253.

74) Janos, Kornai. "The Hungarian Reform Process: Visions, Hopes, and Reality," *Journal of Economic Literature*, Vol. XXIV (Dec. 1986) 참조.

75) David Lipton, & Jeffrey Sachs, "Creating a Market Economy in Eastern Europe: The Case of Poland," *Brookings Papers on Economy Activity*(1), (1990).

체소유를 포함하게 된다. 구체적으로는 국가소유 가운데 중공업, 경공업 등의 중요 공장과 그리고 협동단체 소유의 공유자산인 협동농장, 토지, 중소공장 등이 사유화의 대상이다. 특히 개인소유 중 살림집(주택)은 국가 또는 협동단체의 배당에 의한 것이나, 이를 실질적으로 사유화하는 것이 무엇보다 긴급하다. 이처럼 북한 사유화의 대상이 방대한 것은 북한의 국유화와 협동단체에 의한 집단화가 철저히 이루어진 데 따른 것으로, 북한지역의 사유화가 엄청난 작업이지만 체제전환을 위해서는 불가피한 일이 아닐 수 없다.

### 3. 사유화 방안

#### 가. 토지사유화

북한의 총경지면적은 최근의 조사통계에 의하면 약 200만ha에 달한다.<sup>76)</sup> 총경지의 94%가 협동농장소유이며, 나머지 6%는 국영농목장소유로 이루어져 있다.<sup>77)</sup> '93년도를 기준으로, 북한의 전체면적 122,762km<sup>2</sup> 가운데 경지면적은 21,238km<sup>2</sup>로 전체면적의 17.3%이며, 임야는 94,772km<sup>2</sup>로 77.2%, 기타 6,752km<sup>2</sup>로 5.5%에 달한다.<sup>78)</sup> 북한의 곡물 재배면적은 '94년 현재 148.5만 정보로 추정되고 있는데, 이중 벼 재

76) 북한 경지면적은 '90년 214만1천ha, '91·'92·'93년 197만4천ha, '94년에는 199만2천ha로 나타났다. 통일시기 남한의 경지면적은 '90년 210만9천ha, '91년 209만1천ha, '92년 207만ha, '93년 205만5천ha, '94년 203만3천ha로 조사되었다. 농림수산부 농수산통계정보관실, 「농림수산통계연보」, (과천: 농림수산통계연보, 1995); 통일원 정보분석실, 「남북한 경제지표」 1995 (서울: 통일원, 1995), p. 96.

77) 통일원, 「북한경제통계집 1996」, (서울: 통일원 1996), p. 187.

78) 통일원, 「남북한 경제지표」 (서울: 통일원, 1995), p. 32; 북한의 임야면적은 총920만 정보로 북한지역 전체면적의 약 74%에 달한다는 통계로는, 통일원, 「북한개요」 (서울: 통일원, 1995), p. 210.

배면적은 38.4%인 57.0만 정보이며,<sup>79)</sup> 과일밭, 뽕밭, 경사가 심한 비탈밭을 제외하고 농사를 제대로 지을 수 있는 땅은 150만 정보에 불과하다.<sup>80)</sup> 이와같은 북한의 토지를 처리할 경우, 매각 또는 임대 등의 사유화 대상에 포함될 토지규모는 경지와 그리고 기타에 속하면서 사유화 가능한 토지 등을 포함하여 대략 20% 정도로 추산되며, 나머지 임야를 비롯한 수역토지, 특수토지 등의 80%에 달하는 토지는 국·공유지로 남게 될 것이다.<sup>81)</sup>

북한의 농가인구는 '94년도 기준으로 842만명에 이르는 것으로 조사되었다.<sup>82)</sup> 또한 북한의 농가호수는 '94년 현재 191만4천호에 달하며, 이는 동년 남한의 155만8천호보다 상당히 많다.<sup>83)</sup> 농가인구의 비율을 살펴보면 남북한전체의 농가인구의 비율은 최근 대략 20%를 상회하는 정도이나('92년 21.4%, '93년 20.8%, '94년 21.2%), 남북한전체의 농가인구에서 차지하는 북한의 농가인구는 '92년 37.6%, '93년 36.4%, '94년 36.7%에 이르며, 같은 기간 남한의 농가인구가 남북한 전체에서 차지하는 비율은 각각 13.1%, 12.3%, 11.6%로, 이 시기의 남북한 농가인구의 비율은 거의 3배 차이에 이르는 것으로 나타나고 있다.<sup>84)</sup> 한편 북한의 총인구에 대한 농가인구의 비율은 '93년, '94년

79) 농촌진흥청, 「농촌진흥청추계자료」 (과천: 농촌진흥청, 1995) 참조.

80) 사회과학출판사 편, 「사회주의하에서 국토관리사업과 민족경제건설」 (평양: 사회과학출판사, 1992), p. 38.

81) 수역토지는 강, 하천, 하천부지, 저수지, 관개수리시설 등 사적 소유의 대상이 될 수 없는 토지이다. 특수토지는 유적지, 사적지, 이념적 전시물설치토지, 사회주의 선전장, 체육시설, 광장 등으로 이 토지들은 사유화대상에서 제외되는 것이 바람직하다.

82) '90년대에 들어와 농가인구의 뚜렷한 변화는 나타나지 않았다. 북한(남한)의 농가인구는 '93년 844만3천명(540만7천명), '94년 842만명(516만7천명)으로 이 시기의 남한 농가인구는 북한의 농가인구의 비율의 60%에 불과하다. 통일원 정보분석실, 「남북한 경제지표」, p. 102.

83) 위의 책, p. 106.

84) 위의 책, p. 104.

의 조사통계에 의하면 거의 37% 수준에 달하는 것으로 나타나고 있는데<sup>85)</sup>, 이들은 대개 협동농장과 국영농목장 소속원으로서, 북한전체 인구 가운데 이 비율에 해당하는 주민들이 경작지 사유화의 수혜대상이 될 수 있다.

토지사유화의 기본방향은 토지분배의 형평성의 원칙에 입각하여 토지이용의 효율성과 토지자원의 보존 및 통일국가의 여타정책과 조화를 이루면서 산업화와 도시화에 부합되는 토지개발 등으로 이루어져야 바람직하다.<sup>86)</sup> 이러한 점을 감안하여, 토지를 주민의 개인생활과 밀접한 관련을 갖는 토지와 그렇지 못한 토지를 구별하여 접근할 필요가 있다. 이를테면 비생존적 토지에 해당되는 임야와 유흥지 등은 반드시 국·공유로 보존하고, 그 외에 주민생활과 직접적으로 관련되어 있는 농지, 공장부지, 택지 등 생존권토지는 신속한 사유화를 단행해야 하며, 이 과정에서 형평성과 경제적 정의가 보장되는 방향으로 추진되는 것이 중요하다.

북한지역의 사유화 개혁을 추진하는 첫단계는, 북한지역 전체에 대한 재국유화 조치의 단행으로부터 출발해야 한다. 재국유화 조치를 기반으로, 신속한 사유화가 가능한 대상인 주택 및 일부토지 등은 곧바로 사유화시키고 그것을 제외한 나머지 토지는 국·공유 형태로 보존하면서 통일국가의 국토종합계획과 북한지역의 경제발전 수준에

85) 북한의 총인구수(A)와 농가인구(B)와의 비율을 계산하면 다음과 같다. '93년의 경우, B/A는 8,443/22,645(단위: 천명)=0.373, '94년 B/A는 8,420/22,953=0.367로 나타난다. 따라서 북한의 총인구 중 농가인구는 약 37%로 추정할 수 있다. 통계청, 「한국 주요경제지표」(서울: 통계청, 1995), p. 5; 통일원, 「남북한 경제지표」, pp. 38, 102 참조.

86) 북한지역의 토지제도개혁과 관련하여, 개량주의적 토지사상에 기반하여 자유 경제질서적인 토지소유원칙을 확립하면서도 시장원리의 부작용과 문제를 최소화하여 공공복리를 증진하기 위해 '토지공개념'의 도입을 주장한 논의로, 김영윤, 「통일후 북한 토지소유제도 개편방안 연구」(서울: 민족통일연구원, 1995), 참조.

부합되는 단계별 사유화정책을 취해야 한다. 재국유화는 기존 토지소유권자에 대한 재산권을 일체 인정하지 않고 국가가 정해진 절차와 방법에 따라 재국유화를 위한 특별법을 통해 과거 사회주의체제에서 국유화되어 있던 토지를 일시에 다시 국유화하는 것을 말한다. 재국유화는 법적 차원의 문제가 아니라, 통일이라는 새로운 역사창조의 혁명적 상황에서 민족 전체의 이익과 통일국가의 장래를 결정짓는 문제라는 점에서 국민적 합의에 기반한 정치적 결단이라 할 수 있다. 이러한 점을 전제로 사유화 대상을 구체적으로 살펴보자.

### (1) 주택 및 부속토지

모든 주택과 그 부속토지는 사회적 혼란을 예방하기 위해 즉각적인 사유화 조치를 취하는 것이 바람직하다. 북한의 모든 주택은 원칙적으로 국가소유로 되어 있기 때문에 주택에 대한 개인소유는 물론 개인에 의한 주택건축도 일체 인정되지 않는다. 북한주민들은 일반적으로 규격화되어 지어진 각 등급의 독립가옥이나 아파트 등을 신분제에 따라 국가로부터 임대형식으로 배정받아 사용한다. 이에 따라 북한에서는 주택을 특호에서 4호까지 5등급으로 나누어 이를 신분제에 따라 차등 배정한다.<sup>87)</sup> 이 가운데 특호와 4호주택 등 호화주택은 현

87) 최고급주택인 특호주택(단독고급주택)은 당 및 정무원 부부장급 이상 또는 인민군소장 이상의 고위간부들에게 배정된다. 4호주택(신형고층아파트)은 중앙당 과장급 및 정무원 국장급, 인민배우, 공훈예술인, 대학교수, 기업소 책임자 등에게 배정된다. 3호주택은 중급의 단독주택과 신형아파트로 중앙기관의 지도원이나 도급기관의 부부장 이상 또는 기업소부장 및 학교교장 등에게 배정된다. 2호주택은 일반아파트로 도급기관의 지도원과 시·군의 과장급 및 기업소의 과장급, 학교교원과 천리마작업반장 등에게 배정된다. 그리고 1호주택은 집단공영주택과 농촌문화주택 및 구유 등이 해당되며 일반근로자와 사무원, 협동농장원, 농촌지역 주민 등에게 배정된다. 북한의 주택은 주로 단독주택과 '문화주택'으로 불리는 2~5세대용 연립주택, 그리고 아파트 등으로 되어 있으며 이러한 주택은 입주자의 신분과

제의 점유자 또는 다른 이용자에게 임대하여 일정기간이 지난 뒤에 사유화하는 것이 합리적이다.

주택의 사유화는 통일초기 북한주민들의 주거생활을 안정시키고 기초자산의 형성 기회를 부여하는 계기가 될 뿐만 아니라, 기존 주택의 적절한 관리와 개·보수를 촉진시키는 작용을 한다. 모든 주택은 호화주택을 제외하고, 무상 또는 상징적 수준의 가격으로 사유화시키는 것이 바람직하다. 주택을 현점유자에게 우대조건으로 우선권을 주어 매각하고자 하여도 다른 지역으로의 이전계획으로 매입의사가 없을 수도 있으며, 무엇보다 북한주민들의 매입능력 부족으로 인해 사회적 불안을 야기할 수 있다.

그러나 매각에 의한 사유화 방식의 효율적 측면에서 고려한다면, 공동주택과 같은 경우에는 현점유자가 아닌 외부투자자에게 일정한 조건으로 양도하는 방안도 고려해 볼 수 있다. 그리고 양도조건으로는 투자자에 대한 의무 및 장려조치가 포함되는데, 의무조건으로는 주택의 개·보수 및 현대화계획, 기존임차인의 우선임차권 보장 등을 들 수 있으며, 장려조치로는 조세감면과 재정지원 등을 들 수 있다. 아울러 주택 사유화 과정에서 북한의 열악한 주택사정을 하루 빨리 해소시키기 위해서는 주택시장의 조기형성을 촉진시키는 방안도 마련되어야 할 것이다.<sup>88)</sup>

---

계층에 따라 그 구조를 달리한다. 농촌에서는 주로 구옥과 연립식 주택이 주류를 이루고 있다. 내외통신사, 「북한조감」(서울: 내외통신사, 1994), pp. 136~138.

88) 북한의 주택사정은 평양시(약 340만명 거주)의 경우 15만세대, 강계시(약 30만 거주)의 경우 2만5천세대가 무주택일 정도로 주택난이 심각한 상태이며, 이러한 주택사정으로 말미암아 주택배정을 둘러싼 암거래가 성행하고 있다. 위의 책, pp. 139~144 참조.

## (2) 농경지

농경지에는 국가 및 협동농장 소유의 농지와 개인 및 가족소유의 텃밭이 포함된다. 무상분배 원칙에 기반한 토지분배 방식은 북한주민들에게 재산권 형성의 기반을 제공할 수 있다는 점에서 타당성을 지닌다. 이는 사적 소유권제도에 입각하여 경작지를 분배할 때 경자유전 원칙하에서 일정면적의 토지를 아무런 대가없이 무상으로 나누어 주는 것으로, 농민들의 재산형성, 유지 및 증식을 적극 지원한다는 취지에서 비롯된 것이다.

따라서 국가 및 협동농장 소유의 농지를 사유화하는 방안으로는 무상분배를 원칙으로 하되, 분배방식으로는 북한의 토지개혁 과정에 적용된 가족별 점수제 방식을 다시 적용할 수 있다. 점수제를 적용할 경우, 개개인이 분배받을 수 있는 농지면적과 토지의 가치 등은 협동농장의 위치, 소속인원수와 농지규모, 도시와의 근접성, 입지조건 등의 지역에 따라 차이가 나타날 수 있다. 그러므로 통일정부는 협동농장원들 스스로 사유화대상토지에 대한 내부조정을 통해 자체적으로 각자의 지분을 배분하도록 일임하여 분배과정에서의 마찰과 부작용을 최소화하는 방안을 고려해야 한다. 그럼에도 불구하고 분배된 토지의 면적은 지역에 따라 큰 폭의 차이가 나타날 수도 있다. 이러한 차이를 줄이기 위해 분배토지 면적의 상한선이 설정되어야 하며, 이 상한선을 초과하는 분배토지에 대해서는 유상분배원칙을 적용해야 할 것이다.

이와 함께 가구당 약 20~30평 규모의 텃밭도 즉각적인 사유화의 대상에 포함해야 한다. 북한의 텃밭은 중국과 러시아의 가족농장처럼 상당히 효율적으로 운영되고 있는 것으로 알려져 있다. 텃밭의 무상분배에 의한 사유화는 주택과 마찬가지로 북한주민의 '기초자산' 형

성의 중요한 요소가 된다. 그 외 역축(役畜)과 소형농기구 등도 직접 사용경험이 있는 농민들을 대상으로 가구별로 무상분배해야 할 것이다.

농경지 사유화는 장기적으로는 농업생산성이 극대화될 수 있는 방향으로 북한의 농업구조개혁과의 관련 속에서 이루어져야 한다. 생산성 극대화는 국·공유 형태보다는 개인소유 형태가, 소규모영농보다는 대규모영농이 유리하다. 규모의 경제 이점을 살리기 위해서는 대규모 기계화 영농방식이 바람직한 영농형태가 될 것이다. 따라서 북한지역의 농경지 사유화를 농업구조개혁과 함께 고려한다면 자본주의 이념하의 농업의 '공동경영' 형태를 하나의 대안으로 모색해 볼 수 있다.<sup>89)</sup>

이를테면 농민들이 사유화를 통해 분배받은 토지를 공동출자하는 형태로 협동농장에 제공하고 대규모 영농기계를 공동으로 이용하면서, 협동농장의 경영으로부터 시장경제에 부응하여 농업생산물의 상품화, 판로개척, 이윤분배 등에 이르기까지 함께 참여하는 이른바 농업의 '공동경영' 방식을 추진하는 것이 바람직하다.<sup>90)</sup> 이를 위한 경영 방법은 종사자 모두의 공동경영제를 바탕으로, 종사자 총회에 의해 대표를 선출하고 책임경영제를 도입한다. 공동농장 대표는 참여농민들과 협의하여 농장 자체의 생산과 유통에 관한 경영계획을 수립하고 집행하도록 한다. 이러한 공동경영 형태는 개인농, 가족농 중심의

89) 농업의 공동경영 방식으로는 집단재배조직, 공동이용조직, 공동경영조직, 작업·경영 수탁조직 등 네가지 형태가 있을 수 있다. 박정동, "북한지역의 농업구조 개혁," 전홍택·이영선 편, 「한반도 통일시의 경제통합전략」 참조.

90) 토지의 점진적 사유화의 한 방법으로, 농지를 개인농의 형식으로 분배하되 경영권만 인정하고 기존의 대규모 집단영농체제하에서 개별 농가는 분배 받은 농지에 자기 지분을 출자하여 협업경영체제를 유지하는 것이 현실적이라는 입장은, 안두순, "통일후 북한토지 소유권의 처리방안," 「통일경제」 통권 제6호 (1995, 6월호), 참조.



소규모영농 형태로 인한 경쟁력의 한계를 극복하고 기업농 형태에 의한 시장적응력이 높은 영농방식이라는 점에서 주목된다.

공동경영 형태는 사회주의체제하에서 북한주민들이 협동단체와 같은 집단화의 방식에 익숙해진 삶의 양식에도 부합될 뿐만 아니라, 자본주의 사회의 이기적 개인주의의 폐해와 시장경제의 무한·무차별경쟁에 급작스럽게 노출됨으로써 받게 될 개인의 엄청난 충격과 부적응을 어느 정도 해소시킬 수 있는 공동체적 생산양식이라는 점에서 대안적 방안으로 떠오른다.

한편 농지 사유화와 농업구조개혁의 성패는 시장기구의 활성화에 달려있다고 해도 과언은 아니다. 이를 위해서 기존 농민시장의 상설화와 암시장의 정상화를 도모해야 한다. 농민시장은 “협동농장들의 공동경리와 협동농민들의 개인부업경리에서 생산된 농산물과 축산물의 일부를 농민들이 일정한 장소를 통하여 주민들에게 직접 파는 상업의 한 형태”로 이러한 농민시장에서는 “가격이 수요와 공급에 의해서 자연발생적으로 정해지며 따라서 가치법칙이 어느 정도 맹목적으로 작용하며 국가는 농민시장의 수요와 공급과 가격을 계획화하지 않는다”고 한다. 나아가 “국가적으로 인민들이 요구하는 모든 물건을 넉넉히 생산·공급할 수 있을 정도로 생산력이 발전하고 협동적 소유가 전인민적 소유로 될 때에만 농민시장과 암거래는 없어지고 상업은 완전히 공급제로 넘어갈 수 있다”고 한다.<sup>91)</sup> 그러나 최근 농민시장은 오히려 북한전역에 걸쳐 한층 확대일로에 있으며, 그 가운데 정부가 공식적으로 인정한 것도 있지만 대부분 정부의 묵인하에 상당히 번성하고 있는 상황이다. 따라서 이처럼 자연발생적으로 형성되고 있는 농민시장의 상설화와 암시장의 양성화는 시장기구의 활성화에

91) 김일성, “사회주의경제의 몇가지 리론문제에 대하여,” 「김일성저작집」 제23권 (평양: 조선로동당출판사, 1983), 참조.

커다란 기여를 할 것으로 보인다. 농민시장의 확대를 통해 지역별로 정기시장을 지정하여 상설시장을 개설함으로써 시장기능을 활성화시키는 것도 농업구조개혁 과정에서 매우 중요하다.

### (3) 도시용도의 나대지

나대지는 크게 주거용 나대지, 상업시설용 나대지, 산업시설용 나대지 등으로 분류할 수 있다. 이 가운데 미개발된 주거용 토지의 일부는 즉각 사유화하고, 나머지 일부는 공공임대주택의 공급을 위해 공공소유로 남겨두어야 할 것이다. 택지의 충분한 공급을 통해 민간 및 공공의 모든 부문에서 활발한 주택건설활동을 촉진시키고, 북한주민의 구매력을 감안한 장기임대주택의 공급을 확대하는 등 주택 공급의 공공성을 제고시키는 것이 바람직하다.

상업 및 업무시설용 나대지는 활발한 건축활동을 유도하기 위해 매각을 통한 사유화를 추진하는 것이 효율적이다. 매각의 경우 북한주민 우선원칙을 적용해야 하나 북한 현지인의 매입능력의 한계가 예상되므로, 상업 및 업무용 나대지는 외부투자자 등 적격자에게 문호를 개방하여 공개입찰 방식으로 매각하는 것이 바람직할 것이다. 산업건설용 나대지의 경우, 국·공유 부분으로 보존해야 할 토지를 제외하고 일부는 시장가격으로 최종이용자에게 사유화될 필요가 있다. 다만 초기의 운영자금을 감안하여, 토지매입자금이 부족한 투자자들에게는 일정 기간 임대기간을 설정하고 그후 매각하는 방안도 고려될 수 있다.<sup>92)</sup>

---

92) 정희남, “통일후 북한의 토지제도 개편방향,” 참조.

## 나. 국유기업 사유화

북한의 국유기업은 국가소유의 중공업, 경공업 등의 중요 공장과 협동단체 소유의 중소공장이나 기업소 등을 포함한다. 북한의 기업소란 독자적으로 경영활동을 조직·진행하는 경영단위를 말한다. 기업소는 공장, 광산, 탄광 등과 공통성을 가지면서도 구별되는 개념이다. 기업소가 독립채산에 기초하는 경영단위로서의 성격을 반영하는 것이라면 공장, 광산, 탄광, 조선소 등은 생산의 조직기술적 단위로서의 특성을 반영한다. 사회주의 기업소는 소유형태에 따라 국영기업소와 협동단체기업소, 관리기관의 소속에 따라 중앙기업소와 지방기업소, 사회적 재생산과정에서 차지하는 위치에 따라 생산기업소와 유통기업소로 나누어진다. 다시 생산기업소는 생산부문에 따라 공업기업소, 농업기업소, 건설기업소 등으로 나누어진다. 공업기업소들은 노동대상, 생산물의 용도, 생산과정의 공통성 등에 따라 다시 채취공업기업소, 가공공업기업소, 중공업기업소, 경공업기업소 등으로 나누어지며, 생산형에 따라 대량생산기업소, 묶음식생산기업소, 개별생산기업소로 나누어진다.<sup>93)</sup>

북한 인구구성의 비율은 37%에 해당하는 농가인구를 제외하면, 국유기업에 종사하는 공장노동자, 협동단체종사자, 공무원이나 사무원들과 같은 사무직종사자 등의 노동인구가 전체인구에서 차지하는 비율이 훨씬 높다. 따라서 비농가, 특히 공장·기업소 등의 국유자산 부문의 종사자들의 재산형성을 위한 사유화조치가 더욱 중요시될 수밖에 없다. 그런데 이들 공장, 기업소 노동자들은 대개 도시에 거주하는 주민들로, 북한의 산업화 기간동안 도시인구수가 급격히 증가하

93) 『경제사전』 I (평양: 사회과학출판사, 1970), p. 322.

여 '80년대 이래 전체인구중 절반 이상을 차지하고 있는 현실을 감안한다면 도시인구를 대상으로 한 사유화 개혁의 중요성이 더욱 강조되어야 할 것이다.<sup>94)</sup>

한편 북한은 노동능력을 지닌 모든 사람들을 생산과정에 활용하기 위해 노동력 동원체계에 큰 힘을 쏟아왔다. 그러한 노동정책의 일환으로 노동연령을 남자 16세부터 60세까지, 여자 16세부터 55세까지로 규정하여 의무중고등학교를 마친 나이인 16세 이상의 노동력을 해마다 수십만명씩 경제과정에 조직적으로 투입하고 있다.<sup>95)</sup> 북한은 이같은 노동력자원을 경제부문별 수요에 맞추어 계획적으로 동원하고 있다. 이 전체노동력 가운데 농업분야와 비농업분야 종사자의 직종별 노동인구를 살펴보면 아래 <표 4>와 같다.

북한 경제체제의 모순이 심화됨에 따라 계획경제구조 자체가 정상적으로 작동할 수 없는 상황에서 직종별 인구구성의 내용에서 년도의 경과에 따라 그 동안 어느 정도 변화가 있을 것으로 예상되지만 지금까지도 사회주의 경제체제의 근간이 유지되고 있는 점을 고려한다면 조사년도의 통계와 커다란 차이는 없을 것이다. <표 5>에서 보듯이 1987년의 경우 국가경제부문 가운데 공장노동자는 농민의 2배가 넘는 것을 알 수 있다. 특히 남성 못지않게 여성 노동자가 경제활동에 활발하게 참여하고 있는 점이 돋보인다. 여성노동자의 경제활동에 대해서는 최고인민회의 제6기 제2차회의(1978년 4월 18일)에서 채택한 「조선민주주의인민공화국 사회주의로동법」(제31조)에서 다음과

94) 전체인구중 도시인구비는 '85년 59.0%, '86년 59.1%, '87년 59.6%에 달한다. 러시아세계경제·정치연구소(IMEPI)아시아연구소, 「북한경제와 남북한관계 전망」(서울: 북한연구소, 1992), p. 58.

95) 「조선민주주의인민공화국 사회주의로동법」(최고인민회의 제6기 제2차회의에서 채택, 1978년 4월 18일), 제15조 및 제74조, 참조; 리창근, 「로동행정사업경험」(평양: 사회과학출판사, 1989), p. 28.

<표 4> 북한의 16세 이상 직종별 인구구성

(단위: 천명, 1986년/1987년 통계)

직 종	전체종사 인구	남	여
	('86/'87)	('86/'87)	('86/'87)
국영공장노동자	6,830/7,135	2,990/3,134	3,840/4,001
사 무 직	2,060/2,103	855/879	1,205/1,224
농 민	3,141/3,167	1,350/1,312	1,836/1,855
협동기업종사자	110/112	41/42	69/70
총 계	12,141/12,517	5,191/5,367	6,950/7,150

주: 이 통계에는 노인, 은퇴한 사람, 노동능력이 없는 사람까지도 포함되어 있으며, 군인은 제외되었음.

출처: Nicholas Eberstadt and Judith Banister, *North Korea: Population Trends and Prospects*(Washington D. C.: Center for International Research U. S. Bureau of the Census, 1990), p. 135; 이 통계는 N. Eberstadt가 1990년 5월 25일 평양 중앙통계국 관리로부터 인용허가를 받은 것임.

<표 5> 북한의 직종별 인구구성 비율

(단위: %, 1960~1987년)

직 종	1960	1963	1986	1987
국영기업노동자	38.3	40.1	56.3	57.0
사 무 직	13.7	15.1	17.0	16.8
농 민	44.4	42.8	25.9	25.3
협동기업종사자	3.3	1.9	0.9	0.9

주: 1960년도에는 군인들이 포함된 것으로 추정되나, 1980년대에는 제외되어 있음.

출처: N. Eberstadt and J. Banister, *North Korea: Population Trends and Prospects*, p. 139.

같이 규정하고 있다. 즉 “국가는 여성근로자들이 사회적 노동에 적극 참가할 수 있도록 온갖 조건을 보장한다. 지방정권과 해당 국가기관, 기업소, 사회협동단체는 여성들이 일하는데 편리하게 탁아소, 유치원, 아동병동, 편의시설을 꾸려야 하며 직장에 나가지 못하는 여성들이 희망에 따라 일할 수 있도록 가내작업반, 가내협동조합 등을 조직하여야 한다.”<sup>96)</sup>고 하여 생산과정에 여성노동력을 효과적으로 동원하기 위한 정책의지가 반영되고 있다.

그런데 북한은 가능한 한 많은 사람들을 노동부문에 투입하려는 노력에도 불구하고 항상 심각한 노동력부족 현상에 부딪혀왔다. 이는 양질의 노동력이 국방부문에 투입되고 있는 현실에도 기인하지만, 현재 북한이 직면하고 있는 노동력 문제의 성격은 그와 정반대이다. 오늘날 북한에서는 산업시설의 노후화와 에너지부족 등으로<sup>97)</sup> 산업기반이 정상적으로 가동되지 못하고 있는 상황에서 노동력공급이 오히려 과잉상태에 있다고 할 수 있다. 대부분의 노동자들이 형식적으로는 고용상태에 있으나 실질적으로는 잠재적 실업상태와 다를 바 없다. 따라서 이들 잠재적 실업자와 같은 북한노동자의 고용문제가 북한지역의 사유화 과정에서 가장 큰 문제로 부각될 것이다.

한편 직종별 인구구성의 비율은 <표 5>와 같이 나타나고 있는 바, 이 비율은 노동력의 부문별 배치현황을 나타내는 것으로, 사회주의 산업화의 진전과 함께 농민의 비율이 감소하는 반면 국영기업노동자의 비율이 크게 늘어나고 있는 모습을 볼 수 있다.

지금까지 북한의 노동인구의 구성과 직종별구성비를 살펴본 것은

96) 김일성, 「사회주의경제관리문제에 대하여」(5) (평양: 조선로동당출판사, 1983), p. 234.

97) 민족통일연구원, 「북한경제난의 현황과 전망」 (서울: 민족통일연구원, 1997) 참조.

농민을 대상으로 한 농지와 부속토지의 사유화도 중요하지만, 북한노동인구 가운데 높은 비율을 차지하고 있는 국영기업노동자가 소속된 중공업 분야를 비롯한 국유기업의 사유화가 보다 중요한 과제라는 점을 환기시키려는 데 있다. 이러한 사실을 전제로 국유기업의 사유화 방안을 살펴보자.

사유화는 단순한 의미에서 소유권의 민간으로의 이전을 뜻한다. 그러나 체제전환을 경험하고 있는 국가들에서 사유화는 시장경제로의 전환에 따른 자원의 효율적인 활용을 가능케 하며, 민간에게 국유자산이나 특히 국유기업의 소유권을 이전함으로써 책임있는 경제주체의 형성을 도모할 수 있을 뿐만 아니라 사회주의적 분배구조의 왜곡을 개선할 수 있는 측면도 있다. 일반적으로 국유기업의 사유화 방식에는 사유화의 목표, 대상기업의 규모, 사유화에 소요되는 비용 및 대상기업의 사유화가 미칠 정치사회적 영향 등에 따라 다양한 방식으로 전개될 수 있다.<sup>98)</sup>

구동독을 비롯한 동구권 국가의 기업사유화의 사례를 살펴보면 상업화, 기업해체 및 원소유주에게 되돌려주는 반환 등의 세 형태로 나뉜다. 상업화(commercialization) 또는 법인화(corporatization)에 의한 사유화 방식을 들 수 있는데, 이는 국영기업을 주식회사나 유한회사의 형태로 전환시키는 것을 말한다.

상업화는 국영기업의 법률적 지위를 변경시켜 외국투자자들에게 판매할 수 있는 법적 근거를 확보하고 시장경제에 적합한 기업의 구조개혁을 유도하는 사유화의 준비과정으로서 구체제의 관료적 기업조직을 탈피하여 기업활동에 책임과 자율성을 제고시켜 준다. 상업화에 의한 사유화 방식은 개별적 사유화와 대중적 사유화로 구분된

98) 김규판, 「동구 주요국의 국유기업 사유화 정책 및 제도」 (서울: 대외경제정책연구원, 1994), p. 31 참조.

다.99) 특히 상업화 방식의 사유화는 국유기업을 주식회사 형태로 바꾸는 구사회주의국가가 시장경제로 체제전환을 추진하는 초기과정에서 흔히 선택된다.

구동독의 국유기업 사유화과정에 적용된 원소유자 반환방식을 제외한다면, 북한지역의 체제전환 과정에서 취해질 국유기업 사유화 방식으로는 무상의 사유화증서, 즉 바우처에 의한 대중적 사유화(mass privatization)와 개별적 사유화인 매각(sales)방식이 선택될 수 있다. 바우처방식은 국민대중의 재산형성을 위한 대중적 사유화 방식이나, 매각의 경우, 지분 매수인이 누구냐에 따라 내부자 사유화(insider privatization)와 외부자 사유화(outsider privatization)방식으로 나뉘질 수 있다. 일반적으로 사유화의 속도의 측면에서 보면 대중적 사유화가 점진적인 과정을 거치게 되는 개별적 매각방식 보다 훨씬 신속하게 추진될 수 있는 방식이다.

#### (1) 소규모 사유화: 상업 및 서비스부문

북한의 산업별 고용구조의 변화에 대해 북한이 제공한 자료를 근거로 최근의 추정치를 살펴본 에버쉬타트(N. Eberstadt)와 바니스타(J. Banister)의 통계에 의하면 '86년의 경우 1차산업의 고용비율은 25.9%, 2차산업은 57.2%, 3차산업은 17.0%이며, '87년의 경우 각각 25.3%, 57.9%, 16.8%로 나타났다.100) 역시 북한 자료를 활용한 또 다른 연구에 의하면 북한의 '93년도 산업별 고용구조는 1차산업 23.5%,

99) 이종원·김창권, “구동독 및 동구권 국유기업의 사유화정책 평가,” 이종원 외, 『통일경제론』 (서울: 해남, 1997), pp. 168~171.

100) N. Eberstadt and J. Banister, *North Korea: Population Trends and Prospects* 참조.



2차산업 63.1% 및 3차산업 13.4%로 추정되었다.<sup>101)</sup> 이러한 비율로 볼 때, 북한도 산업화가 진전되면서 1차산업의 고용비중이 점차 감소하고 있음을 알 수 있다. 그러나 1차산업의 고용비중이 아직도 현저히 높고, 3차산업의 고용비중이 낮다는 것이 두드러진 특징으로 나타난다. 이는 남한 사회와 비교할 때 매우 대조적이다. 특히 3차산업의 미발달은 체제전환 시기인 동구제국의 평균적인 3차산업 고용비중에 비해 무척 낮은 수준이다. 이러한 점을 전제로 북한의 유통부문 및 서비스부문의 사유화방안을 간략히 살펴보자.

북한의 유통체제와 관련하여 모든 상업은 사회주의 소유제도에 입각하여 국가가 계획적으로 운영하며 개인소유에 기초한 개인상업은 인정되지 않고 있다.<sup>102)</sup> 유통상품의 대부분은 국가가 직접 경영하는 국영상점망을 통해 이루어질 수 밖에 없다.<sup>103)</sup> 이러한 상점으로 평양의 백화점, 지방도시의 종합상점·직매점, 각 리·동의 상점, 그리고 국영체제와 별도로 운영되는 ‘생산기관 직매상점’ 등의 사유화 방식은 경매를 통한 매각방식이 가장 효과적인 방법이라 할 수 있다.

이와 달리 협동적 소유에 기초하고 있는 상업부문으로서 이발소, 도시의 목욕탕, 미용원, 양복점, 구두수리점과 농촌지역의 식당, 상점, 간이매점, 간이식당 등은 아직도 남아 있다.<sup>104)</sup> 이 부문은 서비스부

101) 노용환, “북한의 인구센서스결과 분석,” 「복지보건포럼」, 제4호 (1994) 참조.

102) 황장엽은 사회주의경제가 만성적인 동맥경화증에 재부의 순환이 잘 되지 않게 된 것은 상업노동을 홀시하고 상업의 중요성, 교환의 중요성을 이해하지 못한 데 있다고 주장한다. 황장엽, “사회발전과 관련한 몇가지 문제에 대하여” 「월간조선」, 1997년 4월호 참조.

103) 북한 유통체제에서 두드러진 특징은 철저한 ‘주문제 방식’의 채택에 있다. 즉 상품구매를 위해서는 소비자가 먼저 필요한 상품이 품목과 양, 구입회망시기 등을 소상점에 신청하고 소매상점은 이를 종합하여 상품주문서를 도매상점에 제출한다. 도매상점은 생산업소로부터 상품을 공급받아 지역이나 시기별로 적절히 재배정, 소매상점에 공급한다. 내외통신사, 「북한조감」, pp. 64~65.

104) 위의 책, p. 65.

문으로, 이와 같은 사유화 대상물들은 직접 운영자에 대한 무상분배 또는 공동소유에 의한 경영형태로의 전환 등을 고려할 수 있는데, 이 대상물들은 협동단체 구성원의 의사에 따라 스스로 사유화 방식을 결정하도록 하는 것이 바람직할 것이다.

## (2) 소규모 국유기업

북한의 소규모 국유기업으로는 중소공장, 기업소 등이 있다. 이들 소규모기업은 매각을 통한 개별적 사유화의 방식을 고려할 수 있다. 매각은 주로 대규모 기업의 주식을 매각하여 사유화하는 공공매각과, 소규모기업을 대상으로 내국인 또는 외국인 투자자들에게 입찰이나 경매를 통해 직접 매각하는 방식이 있다. 북한지역의 국유기업 중 대규모 기업은 매각에 따른 실업문제와 지역경제에 미치는 영향 등을 신중하게 고려하여 단계적인 사유화방안을 모색하는 것이 합리적이라면, 중소규모의 공장, 기업소 등은 자본주의적 경제관행에 대한 적응과 시장경제의 조속한 정착을 위해서는 매각을 통한 신속한 사유화조치가 바람직하다.

매각방식은 사유화를 통한 국가재정의 확보와 경제적 효율성의 측면에서 강조된다. 그러나 자본력이 부족한 북한주민들은 매각과정에 거의 참여하지 못하는 반면, 구공산당 시절의 간부, 암시장에서 축재한 자산가, 현지인을 앞세운 남한자본가 등이 경매나 입찰에 참여할 것으로 예상되기 때문에 많은 부작용이 발생할 수 있다. 그리고 매각을 위해서는 국유기업의 자산평가가 필수적이거나 구사회주의국가의 일반적 사례에서 보듯이 북한의 경우에도 국유기업에 대한 자료 미비로 인해 불충분한 평가기준에 따라 개략적으로 매각되어 국유자산의 가치하락을 초래하여 재정수익적 측면에서 아무런 이득도 없는

경우도 예상된다.<sup>105)</sup> 특히 북한지역의 사유화를 추진할 때, 국가독점 체제가 새로운 독과점구조로 대체되는 것을 방지하기 위한 대안이 마련되어야 한다. 이를 위해 경쟁질서정책에 기반하여 중소기업, 기업소 등의 매각에 남한의 중소기업이 적극 참여하도록 유도해야 한다.<sup>106)</sup>

중소규모의 공장, 기업소 그리고 상점, 호텔 등을 비롯한 유통부문의 서비스업체 등의 소규모 사유화에 대한 북한주민의 반응은 아주 민감할 것으로 예상된다. 소규모 사유화의 경우 대개 경매나 입찰 등을 통한 매각방식이 선택될 가능성이 높는데, 이 방식은 경제적 효과 면에서 긍정적이나 윤리적인 측면에서는 부정적인 현상이 나타날 수 있다. 우선 피고용자와 아무런 상의없이 단지 최고입찰자라는 이유만으로 기업이나 상점의 소유권을 넘긴다는 것은 사회주의적 윤리관에 익숙해 있는 북한주민들로서는 받아들이기 어려울 것이다. 더욱이 개인저축이 전혀 없는 북한이 일반주민의 입장으로서 소규모 국유자산이 과거 구체제하의 권력부패를 이용하여 치부한 당간부들이나 암시장에서 돈을 번 사람들의 수중에 들어가는 현실을 감내하기가 어려울 것이다.<sup>107)</sup>

이처럼 매각에 의한 사유화 방식은 폴란드의 경우처럼 당과 국가

105) 구동독재산 청산방식을 둘러싸고 무상분배방식과 매각방식간 대립이 있었으나 서독정부는 매각방식을 선택하였는 바, 이는 동독자산 평가에 대한 오류에 기인한 것으로 밝혀졌다. “바겐세일중에 있는 나라,” *Der Spiegel*, 1997. 2. 3, 참조.

106) 구동독의 경우, 거대국유기업을 특별히 서독 대기업에게 매각함으로써 경쟁질서정책에 오류를 범하였다. 즉, 시장에서 독과점적 위치를 확보하기 위해 동일산업의 국유기업을 인수하여 생산규모를 축소하거나 서독제품의 판로를 위한 유통수단으로 동독기업의 활용하는 등 오히려 독과점구조가 강화되는 결과가 초래되었다. 황병덕, 「독일통일후 동독지역에서의 사유화 정책 연구」 (서울: 민족통일연구원, 1993), 참조.

107) IPECK, 「폴란드·헝가리·체코의 경제개혁과 사유화 추진현황」 (서울: 국제간단 경제협의회, 1991), pp. 93~95.

관료들이 권력을 이용하여 국유기업의 주식을 편법으로 매입함으로써 발생한 이른바 '특권층사유화'(Nomenclatura Privatization)의 문제가 재현될 수 있으며, 또한 구동독의 경우처럼 현지인을 앞세운 서독인의 매수행위가 일반화되었던 사례에서와 같이 북한 현지주민을 앞세운 남한인의 북한지역 국유재산의 대거 매입이 우려된다.

### (3) 대규모 국유기업

북한지역의 국유기업 가운데 중공업, 중업원의 수에서 규모가 비교적 큰 공장, 국가의 정책적 사업과 관련된 기업 등의 사유화를 추진할 경우, 사유화를 통한 중업원들이 실직에 대한 고려가 우선적으로 선행되어야 하며 또한 대상기업이 북한의 산업구조에서 차지하는 위상과 영향력 등을 고려하면서 북한 현실에 적합한 사유화 방식을 적용해야 할 것이다.<sup>108)</sup>

우선 사유화 대상으로 북한의 대규모 국유기업인 구동독의 콤포나트나 동구의 '복합기업체'와 유사한 형태의 「연합기업소」를 들 수 있다. 1970년대 중반에 「연합기업소」를 생산체계의 기본단위로 도입한 까닭은, 공업의 규모가 한층 커지고 과학기술의 급속한 발전과 함께 부문간, 지역간, 기업간의 생산연관이 복잡·다양해져서 이같은 변화에 부응할 수 있는 새로운 사회적 생산조직과 관리운영 방법을 찾겠다는 데 있었다.<sup>109)</sup> 그런데 북한의 국영기업소의 관리운영체제는 「연

108) 통일후 북한의 실업규모는 구동독의 사례의 비추어 대략 30%~40%로 부터 '90년을 기준으로 북한의 불필요노동력의 규모는 약 58.9%에 달한다는 주장으로는 조동호, 「통일후 북한지역의 예상실업규모」 (서울: 한국개발연구원, 1994) 참조.

109) 이태욱, "북한의 공업관리체계," 「북한연구」 제3권 1호(1992 봄), pp. 47~51.

합기업소」에 속하고 있는 공장, 기업소들이 각각 독립채산제로 운영되는 구조 위에서 연합기업소 자체의 독립채산제와 함께 ‘이중적 독립채산제’ 체제를 유지하고 있다는 데 특징이 있다.<sup>110)</sup> 「연합기업소」는 국가계획기관의 지도하에 노동력과 설비, 자재와 자금을 비롯하여 생산의 제요소들을 구체적으로 검토하면서 자체적으로 계획을 세우며, 그에 따라 산하 공장, 기업소들을 대상으로 그들의 독립성을 인정하면서 개별 계획과제를 부과한다.<sup>111)</sup>

이러한 대규모 국유기업인 「연합기업소」의 사유화 경우, 동구권 국가들의 사례에서 보듯이, 단기간 내에 자산평가가 이루어지는 것이 불가능하기 때문에 공공매각을 위한 적절한 시장가격의 형성을 기대하기는 어려울 뿐만 아니라, 오히려 외부투자자들과의 결탁이나 개입 등에 의해 대상물의 시장가격이 폭락할 수 밖에 없을 것이다.<sup>112)</sup> 물론 「연합기업소」산하의 해체·분할이 가능한 공장, 기업소들은 규모와 채산성 등의 측면을 고려한 사유화 방식을 적용해야 할 것이다.

북한지역의 대규모 국유기업의 사유화의 경우, 대중적 사유화 방식을 적용하는 것이 보다 합리적일 것이다. 즉 북한주민 모두에게 바꾸처와 같은 사유화증서를 무상 또는 상징적 수준의 대가를 받고 분배

110) 김태일, 「북한 국영기업소의 관리운영체계」 (서울: 민족통일연구원, 1993), pp. 48~49.

111) 북한 기업은 독립채산제의 강화에도 불구하고 궁극적으로 국가의 책임하에 있다. 기업소의 경영 결과 이익이 남으면 그 일부를 기업소 내에서 남겨 쓰도록 했으며, 적자경영의 경우 국가가 보전해주는 정책에 의해 경영 효율성의 문제를 도외시한 사회주의 국가의 기업경영의 일반적 형태인 연성예산제약(soft budget constraint)의 한계를 벗어나지 못한 상태이다. J. Kornai, *The Socialist System: The Political Economy of Communism* (Princeton: Princeton Univ. Press, 1992), pp. 140~144.

112) 구동독 국유자산 매각과정에서 수많은 서독기업가들이나 전문브로커들이 정·재계측근을 이용하여 헐값으로 국영기업이나 인민공유기업을 구매하려는 경쟁만이 첨예화된 사례가 주목된다. “바겐세일중에 있는 나라” *Der Spiegel*, 1997. 2. 3, 참조.

한 다음, 이 바우처로 국유기업의 주식을 획득하게 하는 방식을 취할 수 있다. 그리고 대중적 사유화 방식에 기반하여 연금기금 또는 금융기관에 주식을 배분하는 외부적 사유화와, 해당기업의 근로자에게 우대조건으로 주식을 분배하는 내부적 사유화 방식이 있다.

대중적 사유화는 사회정의 및 형평의 원칙에 비추어 볼 때, 가장 합당한 방식이다. 특히 대규모 국유기업은 북한주민 전체의 공동자산이라는 점에서, 농경지를 분배받은 농민을 제외한 공직자, 공무원 등의 모든 사회계층이 바우처를 분배받을 수 있는 수혜대상이라는 점에서도 장점이 있다. 나아가 남한 또는 외국인 투자가들에 의한 소유집중을 방지할 수 있고 단기간내에 사유화를 단행할 수 있는 이점이 있다. 그러나 소유권의 분산에 따른 책임경영의 한계로 인해 경제적 효율성이 저해될 수 있고, 초기 주식가격이 불안정할 경우 소유집중 현상이 발생할 가능성이 크다.

어쨌든 규모가 큰 기업을 대상으로 하는 대규모 사유화의 경우, 내·외국인 투자자에 대한 직접매각 또는 공공매각, 바우처배분, 국가자산기금으로의 이전 등의 방식을 고려할 수 있다. 그런데 동구사회주의 국가의 체제전환 과정에서의 사유화 방식을 살펴볼 때, 국가경제에서 차지하는 민간부문의 성장이 어느 정도 이루어진 폴란드나 헝가리에서는 직접매각이나 공공매각 방식을 선택할 수 있었으나, 민간부문이 아주 미약한 구체코의 경우 바우처방식을 통한 대중적 사유화 방식이 보다 현실적인 것으로 나타났다.<sup>113)</sup> 그에 따라 구체코 연방정부는 사유화를 비교적 빠른 시일내에 추진하기로 결정하고, 특히

113) 국가경제 차원의 전체생산량을 기준으로 한 민간부문의 비율은 '84년 헝가리의 경우 약 35%, '85년 폴란드 약 20%인 반면, '85년 구체코의 경우 3%에 불과했다. B. Milanovic, *Liberalization and Entrepreneurship: Dynamics of Reform in Socialism and Capitalism* (N.Y.: M. E. Sharpe, 1989), p. 20.

불완전한 정보나 허위기재 등에 따른 매각가격산정의 문제를 해결하기 위해 영세업체의 경우 장부가격을 기준으로, 중규모 이상의 기업은 자산가치의 재평가문제를 회피할 수 있는 바우처 사유화를 광범위하게 적용하기로 결정했던 것이다. 이런 점을 감안한다면 민간부문이 거의 존재하지 않는 북한지역에서 대규모 사유화를 추진할 경우 체코의 사유화사례를 통해 많은 시사점을 발견할 수 있을 것이다.

중규모 이상의 국유기업들은 대규모 사유화 프로젝트에 의해 우선 통일한국의 사유화 추진기구인 「국유재산관리공사」(체코의 경우는 「국가자산기금」)가 이를 인수한 후 주식회사로 전환하여, 북한주민에게 국유기업의 주식을 구입할 수 있는 사유화증서인 바우처를 발행하여 무상으로 배분하는 방식을 고려할 수 있다. 이때 정부 또는 「국유재산관리공사」가 바우처를 발행하여 최종적으로 국유기업의 주식이 이를 청약한 북한주민에게 교부되는 시점까지를 사유화 웨이브라 하고, 수차례의 웨이브를 거쳐 바우처 사유화가 완료된다. 이 방식은 「국유재산관리공사」에 각 기업들이 제출한 사유화계획에 따라 이들 기업의 재산소유권을 양도받은 후 이들 재산중 바우처 사유화의 비율을 결정한다.

바우처 사유화를 통해 많은 비율의 국가자산이 북한주민 모두에게 공평하게 이전된다는 점에서 다른 사유화 방식보다 그 파급효과가 무척 크나, 효율성의 문제에서 한계가 있다. 이를 극복하기 위해 대규모 사유화 방식과 관련하여 투자기금을 설립하는 경우도 있다. 투자기금은 정부의 승인을 받아 설립되는 주식회사 형태의 투자회사로서 바우처 사유화 과정에서 북한주민의 바우처를 위탁받아 주식을 청약·배분·관리하는 역할을 맡을 수 있다. 투자기금은 위탁받은 기금을 국민대중에게 재차 분배함으로써 자본배분의 효과와 전문경영인에 의한 기업재편을 통해 효율성을 제고시킬 수 있는 장점이 있으며 주

식가격의 하락을 어느 정도 억제할 수 있는 효과도 기대될 수 있다. 이와 관련하여 근로자주대 주식매각의 방식은 소유권의 일부가 종업원에게 귀속되어 소유와 경영의 분리가 뚜렷하지 못한 데에서 나타나는 비효율성의 문제를 극복하기 어렵다.

이러한 한계를 극복하기 위해 제안된 형태가 참여모형이다. 참여모형에 의한 사유화방안은 소유와 경영을 분리시켜 외부투자자에게 책임경영을 피할 수 있도록 할 수 있을 뿐만 아니라, 종업원이나 일반 대중의 주식보유로 형평성이 크게 제고될 수 있는 장점이 있다. 노조의 경영참여 문제는 노사관계 뿐만 아니라 정치·경제·사회의 모든 제도에 미치는 영향이 지대한 바, 북한의 체제전환과 사유화 개혁에서 종래의 자본이 일방적 지배에 의한 상명하달식(top-down control)의 위계제어조직의 한계를 극복하고 노동자·시민·소비자 등의 참여에 의한 참여형 시장경제체제(participatory market economy), 즉 '참여시스템'의 적용을 모색해야 할 것이다.<sup>114)</sup>

#### 4. 북한 체제전환과 대안모델의 모색

북한지역의 사유화를 통한 체제전환 과정에서 시장중심 논리의 한계를 인식하고 '제3의 길'인 대안체제를 창출하고자 한다면 먼저 소유부문에서의 민주화를 모색해 나가야 할 것이다. 이는 곧 경제민주화의 문제로, 경제민주화는 경제적 평등의 실현과 내재적 관련을 갖

114) 참여경제적 생산양식이 효율성과 형평성을 제고시킨다는 가설 아래, 주요 국가의 노동자 경영참가에 대한 사례분석과 신제도학파의 거래비용 접근 방법에 의한 논거제시를 통해 노동자의 경영참가가 기업의 효율성과 노사간의 공정성을 높여 결국 산업민주주의의 원활한 작동의 보장을 가능케 한다는 연구로, 조우현, 「세계의 노동자 경영참가, 참여의 산업민주주의를 향하여」, (서울: 창작과 비평사, 1995) 참조.



고 있다면 경제적 불평등의 가장 큰 원인인 소유문제와 소유민주화에 접맥되지 않을 수 없을 것이다. 그럼에도 불구하고 지금까지 대개 사유화문제를 논의할 때, 국·공유화 부문을 가능한 축소하고 이를 민영화·사유화하는 데 초점을 맞추므로써 소유민주화 문제는 배제한 채 생산성 문제에만 초점을 맞추는 경향이 강했다. 현대서구사회는 경제민주화의 이론과 경험은 '소유'에서 '관리'로 이전됨으로써 국·공유화 등 소유의 민주화·사회화보다는 관리 및 운영의 민주화·사회화에 주력해 왔다.

그러나 원리적으로는 물론 서구사회의 역사적 경험에서도 관리의 사회화만으로는 재산소유의 불평등과 이에 따른 소득불평등을 개선하는 데 한계가 있을 수 밖에 없었기 때문에 이윤분배제도나 종업원 지주제도 등 각종 근로자 재산형성정책 등을 통해 소유민주화 문제의 해결을 위해 노력해왔다. 또한 서구사회는 비교적 일찍부터 소유와 경영의 분리가 광범하게 진전되어 경영 및 관리의 민주화를 통해 소유의 불평등을 어느 정도 개선할 수 있었다. 이처럼 소유민주화는 경제민주화의 과정에 가장 중요한 과제로, 특히 북한지역의 사유화 개혁에는 재산형성과정에서의 불평등현상을 억제함으로써 통일한국의 정통성의 기반을 확충하고 통일에 대한 사회적 불만과 불평요소를 해소시켜 나가야 할 것이다. 이를 위해서 북한 국유자산의 사유화 과정에서, 특히 기업운영과 관련된 부문에서는 소유와 경영의 분리와 함께 소유민주화를 대안적 방안으로 고려할 수 있다.

최근 사회주의권의 붕괴와 더불어 신자유주의적 이념아래 자본주의적 경제질서에 대한 국가 개입영역이 축소되면서 시장중심의 논리가 전면에 부각되고 있는 실정이다. 이에 따라 자본주의 사회내에서도 '80년대 이래 국·공유기업의 민유·민영화 움직임이 활발하게 전개되었다. 그러나 이러한 현상은 과거 구미선진제국이 한 세기 이상 걸

쳐 국·공유부문이 크게 확대되면서 공정성에 비해 적자운영 등 효율성이 지나치게 떨어진 데서 비롯된 것이다. 그리고 비록 이들 서구사회에서 국·공유기업의 민영화가 확대되고 있으나 각종 국가특수회사, 즉 정부투자기업이나 지방자치단체지주회사 등이 광범하게 존재하고 있는 실정이다. 여기에다 각종 협동조합, 신용조합, 공제조합 등 이룰 때면 사유형태도 국·공유형태가 아닌 협동체소유부문으로서 이른바 '제3의 소유부문'이 광범하게 존재함으로써, 이를 통한 소유의 평등화에 긍정적인 역할을 창출하는 것은 물론이고 독과점기업의 횡포에 대한 대항력으로도 기능함으로써 선진서구사회에서의 국·공유부문에 대한 민영화가 다소 확대된다고 하더라도 소유민주화의 구조를 크게 변화시키지는 않는다.<sup>115)</sup>

한편 서구사회에서의 국·공유기업의 효율성 저하는 반드시 국·공유라는 소유형태 자체의 문제라기 보다는 상당부분이 테크노크라트적 지배나 관료주의적 폐해 등 국·공유기업의 비민주적 경영에서 비롯된 문제이기도 하다. 따라서 북한지역의 대규모기업을 무조건 사유화하는 것만을 최선의 방안으로 택할 것이 아니라 각각의 특성을 감안하여 소유형태에서 국·공유부문의 특성을 최대한 살리되 특히 지방자치에의 지주회사화하거나 국·공유소유형태의 기반 위에서 기업종사자, 지역시민, 소비자 등의 경영참여를 통해 기업운영의 민주화를 통해 효율성을 극대화하는 방안을 모색할 필요가 있다. 따라서 사유화 대상기업의 특성에 따라 국가 또는 지자체의 지주사로 전환하거나 아니면 국·공유기업을 그대로 둔 채 소유와 경영의 분리를 철저히 하는 동시에 엄격한 전문경영인체제의 확립과 노동조합의 경영참여 등을 통해 경영 및 관리를 민주화함으로써 공정성과 효율성

115) '제3의 길'에 대한 이론적 논의로, 편집부 편, "특집; 새로운 대안체제를 찾아서," 「동향과 전망」 통권23호 (1994/가을호) 참조.

을 양립시키는 것이 바람직한 대안이다.<sup>116)</sup>

북한지역의 국·공유부문의 사유화에 있어서 소유민주화의 대안으로 대규모기업은 대중적 사유화 방식을 통해 소유집중을 방지하고 단계적으로 매각에 의한 개별 사유화를 고려할 수 있으며, 소규모기업은 매각을 우선시하되 북한의 집단적 삶의 방식의 특징을 살려 '제3의 소유 섹터'를 광범하게 신설하거나 존속시키는 방안이 요구된다. 소유민주화를 위한 또 다른 대안으로는 '기능적 사회화'(functional socialization)를 들 수 있다. 기능적 사회화는 토지 등에 있어서 이용권, 사용수익권, 처분권 등 토지소유권의 다양한 기능적 측면 가운데 어느 한 부분을 사회화하는 방법으로 스웨덴 등의 국가에서 많이 활용되고 있다. 남한사회에서 현재 제도화된 그린벨트제도나 토지거래허가제 등은 이와 유사한 기능을 한다. 양자의 경우 모두 소유권은 보장되지만, 이용권이 제한되거나 처분권이 일정 정도 제한되기 때문이다.

북한의 체제전환의 핵심적 과제인 사유화 개혁은 구체적으로 소유 및 경영방식을 새롭게 규정하는 문제이기도 하다. 우선 소유문제에서는 토지를 비롯한 농경지 등의 국유재산이 북한주민 모두에게 골고루 분배되어 중산층 중심의 시민사회를 창출하는 기반확보와 동시에 구지배계층을 하루빨리 교체하여 민주화의 초석을 굳건히 다져나가야 한다. 북한지역의 사유화를 단행하기 위해서는 무엇보다 먼저 오랜 시기 동안 사회주의체제의 비효율성의 근원인 농업집단화구조에서 비롯된 노동자의 근로의욕 상실, 창의력 저하, 생산성 감퇴 등의

116) 경제력 집중과 경제적 효율이 비례한다는 법칙은 성립되지 않는 반면에 사회통합을 저해함으로써 궁극적으로는 사회구성원의 창의와 열의를 저하시켜 경제적 효율의 기반이 파괴된다는 명제는 널리 수용되고 있다. 김대환, "한국 민영화정책의 비판적 검토," 「경제와 사회」 제25호 (1995년 봄호) 참조.

누적된 문제를 해소해야 하며, 이를 위해서는 농업구조개혁에 대한 기본방향으로 농경지, 주택, 농업생산수단 등의 사유화, 즉 사유재산 제도의 도입을 추진해야 한다. 사유화는 농민들로 하여금 노동의욕을 고취시키고 창의력을 최대한 발휘하게 하며 생산성을 제고시키는 원 동력이 될 것이다.

경지사유화 개혁과 병행하여 시장경제에서 중추적인 역할을 담당 하는 공장, 기업소 등의 국가기업을 사유화하는 과정에서 소유 및 경영의 분리를 전제로 종업원 및 관리자들에게 각종 인센티브가 제공 되는 대중적 자본축적과 대중적 참여경제체제인 ‘참여시스템’(participatory system)의 도입을 적극적으로 모색할 필요가 있다.<sup>117)</sup> 자본주의적 시장경제체제에 있어서 참여시스템은 기업의 소유 및 경영과 관련하여 노동자들에게 광범한 참여를 허용하는 기업운영 시스템으로 생산주체인 노동자들이 기업의 의사결정, 이윤배분 등의 생산 으로부터 분배과정에 이르기까지 직접적으로 참여하는 경제제도를 말한다. 이러한 참여형 모델은 개별국가의 경제적 발전양식이나, 노 사관계의 성격과 형태, 그리고 정치적·사회문화적 조건에 따라 다양 한 모습을 보여주고 있으나 선진자본주의국가들 사이엔 이미 합의되고 있는 것으로, 노동조합의 경영참여 또는 성과배분에의 참여 욕구 를 충족시키는 문제는 생산성의 향상에도 긍정적으로 평가되고 있다. 특히 참여경제가 체제전환국가의 사유화과정에서 중요한 이유는 과 거 사회주의국가에서 체제적 한계성을 극복하기 위해 이러한 제도를 도입·적용한 사례가 있었으며, 사회주의적 생산방식의 공동체적 특성을 어느 정도 유지하면서 체제전환의 급격한 충격을 완화할 수 있는 장점도 있기 때문이다.

117) 이종원·김창권, “노동독 및 동유립 국유기업의 사유화정책 평가,” 『통일경제론』 (서울: 해남, 1997), pp. 166~167.

따라서 국가 중심의 경제체제에서 시장 중심의 경제체제로 전환하는 과정에서 시장과 국가 이외에 다양한 조직의 이해관계 당사자들이 생산조직의 의사결정에 함께 참가하여 상호 사전적 협의를 통해 사회적으로 합의결정하는 경제시스템이라 할 수 있는 참가시스템을 북한지역의 사유화를 중심으로 한 체제전환과정에 도입함으로써, '시장', '국가' 중심의 양자택일적 한계를 극복할 수 있는 '참여형 시장경제' 체제를 대안시스템으로 부각시켜야 한다. 이러한 경제체제를 바탕으로 자발적 정치참여 구조를 확립하고 민주적 시민사회를 구축하여 인간존엄성과 인간다운 삶이 보장되는 사회적 기반확보의 일환으로 소유권제도의 확립과 사유화 개혁이 추진되는 것이 바람직하다.

따라서 북한지역의 사유화개혁에 있어서는 효율성 일변도인 신자유주의적 시장일원론적 패러다임이나, 또는 '시장이나 국가나' 하는 상호대립적인 이원론적 관념을 벗어나 시장과 국가의 한계를 보완할 수 있는 '제3섹터'의 확대에 의한 '참여시스템'의 개발을 서둘러야 한다. 시장과 국가 이외에도 각종 조직의 이해당사자간 의사결정과 상호협의를 바탕으로 사회적 합의를 이끌어내는 경제제시스템인 이 참가시스템을 통일한국사회, 특히 북한지역에 도입함으로써 '시장, 국가, 참가'에 의한 3중의 질서원리에 기반한 '참여형 시장경제체제'를 대안시스템으로 부각시킬 필요가 있다. 이는 국가(계획·개입)축소의 필요성에 따라 국가부문을 축소하되 국가의 후퇴·축소의 공백을 모두 '시장'에만 맡겨두자는 것이 아니라, 국가, 지방자치제, 기업, 협동조합을 비롯한 다양한 협동단체 등의 '제3섹터'의 개발과, 이에 기반한 참여시스템의 창설을 통해 '시장의 실패'(market failure)와 '국가의 실패'(government failure)를 함께 보완하는 동시에, 북한지역의 사유화개혁의 과정에서 형평성과 효율성을 양립·조화시킬 수 있는 대안모델이라 할 수 있다.

## 제 V 장 결 론

북한 체제전환의 성공적인 수행을 위해 북한지역에 실현가능한 사유화의 기본원칙과 방향이 확정되었다면, 사회적 안정화정책을 위한 구조조정과 보존전략을 검토할 필요가 있을 것이다. 또한 북한지역의 고용창출을 위한 투자유인의 제공과 투자장애 요인의 제거도 조속히 이루어져야 한다. 구동독의 경험에서 드러났듯이 사유화전략이 반드시 경제활성화를 가져오는 것은 아니다. 북한지역의 재건을 위한 방안들이 조속한 시일내에 가시적인 효력을 보여주지 않는다면 북한지역의 많은 실직자들의 불만과 대량남하 등에 의한 사회혼란이 야기되어 남북한 갈등이 재연될 소지가 크다.

이러한 상황을 감안하여, 남북한간 통일한국의 미래에 대한 상호 이해와 인내를 바탕으로 잠정적 기간 동안 이른바 「사회협약」(social pact)을 체결하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 「사회협약」은 민족 전체의 이익과 화합을 위해 남북한 주민 모두에게 일정한 양보와 타협책을 제시하고 이를 수용할 것을 선언하는 것으로, 통일한국 정부의 정치적 결단에 따른 선택이라 할 수 있다.

「사회협약」은 민족 전체의 이익을 추구한다는 원칙 위에서 추구되어야 한다. 협약의 구체적 내용으로는 우선 월남가족을 중심으로 한 남한주민의 북한지역의 권리회복에 대한 요구를 포기하게 함으로써 막대한 통일비용 뿐만 아니라 권리요구에 따르는 법적·행정적 절차 자체를 해소시켜 민족적 에너지의 낭비를 회피하도록 해야 할 것이다. 이를 위해 분단시대의 고통과 통일의 목적을 새롭게 인식시키고, 개인적 권리를 초월하는 민족공동체의 의의와 가치에 대한 올바른 인식을 확산시켜 나가야 한다.

이와 동시에 북한지역의 주택, 농경지, 소규모 기업 등의 즉각적인 사유화를 단행함으로써 사적 소유권에 기반한 ‘기초자산’ 형성의 보장과 함께 국유기업체의 보존전략을 통한 고용대책을 강구함으로써 북한주민으로 하여금 남한으로의 대량이주를 자체케 하고 각자의 삶의 터전에서 새로운 생활양식에 적응할 수 있도록 유도해야 할 것이다. 예컨대 통일후 단기간 실업수당을 지급할 경우, 북한지역에 남아 있는 노동자만을 대상으로 하되 남한으로 이주하는 경우는 혜택대상에서 제외하여 각자의 삶의 터전을 지키는 방향으로 유도하여 실업 등에 따른 사회적 의무규약의 준수를 요청할 수 있다.

요컨대 「사회협약」을 통해 통일후 과도기적인 잠정적 기간 동안 수혜와 권리보장에 상응하는 사회적 의무이행의 원칙과 세부항목 - 예컨대, 노동조합 결성의 조건부 유예, 임금문제, 무정부적인 분배투쟁의 억제 등 - 을 규정함으로써, 체제전환 과정에서 북한주민의 수혜자로서의 혜택과 권리에 따른 사회적 의무 규정의 준수를 천명할 필요가 있을 것이다.

끝으로 통일한국의 미래상은 북한 체제전환 전략을 얼마나 성공적으로 수행하느냐에 달려있는 문제라고 할 수 있다. 사유화가 체제전환의 초석이라고 한다면, 사유화의 방식, 속도, 대상 등을 충분히 검토하여, 최소한 시장의 폐해를 예방하고 민주화를 추진해 나갈 수 있는 다양한 방안들이 강구되어야 할 것이다. 그리고 시장화와 민주화를 조화·병행시켜 나가기 위한 과제는 앞으로의 보다 심층적인 연구 과제로 남는다.

## 참고문헌

### 1. 단행본

- 고일동·조동호. 「구동독의 사유화방안 및 실업대책」. 서울: 한국개발연구원, 1992.
- 과학백과사전출판부 편. 「백과전서」 3권. 평양: 과학백과사전출판사, 1983.
- 국가안전기획부. 「독일통일모델과 통독후유증」. 서울: 국가안전기획부, 1997.
- 김규관. 「동구 주요국의 국유기업 사유화 정책 및 제도」. 서울: 대외경제정책연구원, 1994.
- 김승준. 「사회주의 완전승리에서 소유문제와 그 해결방도」. 평양: 백과사전출판사, 1989.
- 김영윤. 「통일후 북한 토지소유제도 개편방안 연구」. 서울: 민족통일연구원, 1995.
- 김일성. 「사회주의경제관리문제에 대하여」 1~5. 평양: 조선로동당출판사, 1970~1983.
- 김창순. 「북한 15년사」. 서울: 지문각, 1961.
- 김태일. 「북한 국영기업소의 관리운영체계」. 서울: 민족통일연구원, 1993.
- 내외통신사. 「북한조감」. 서울: 내외통신사, 1994.
- 농림수산부 농수산통계정보관실. 「농림수산통계연보」. 서울: 농림수산부, 1995
- 농촌진흥청. 「농촌진흥청추계자료」. 과천: 농촌진흥청, 1995.



- 대한국토도시계획학회. 「통일시대 한반도 국토개발구상」. 서울: 대한국토도시계획학회, 1997.
- 대한상공회의소 한국경제연구센터. 「공기업 민영화와 정부·민간부문의 역할 재조정」. 서울: 대한상공회의소, 1995.
- 러시아세계경제·정치연구소(IMEPI)아시아연구센터. 「북한경제와 남북한관계 전망」. 서울: 북한연구소, 1992.
- 리창근. 「로동행정사업경험」. 평양: 사회과학출판사, 1989.
- 民戰事務局. 「朝鮮解放年報」. 서울: 文友印刷館, 1946.
- 민족통일연구원. 「북한경제난의 현황과 전망」. 서울: 민족통일연구원, 1997.
- 박광작·김용구·이헌대 공역. 「새로운 출발을 위한 전환전략: 독일통일과 경제정책」. 서울: 서울프레스, 1994.
- 박성훈. 「남·북한의 통일에 비추어 본 독일 신탁관리공사의 역할과 의의」. 서울: 대외경제정책연구원, 1993.
- 법무부. 「북한법의 체계적 고찰 I」. 서울: 법무부, 1992.
- \_\_\_\_\_. 「동구제국 체제개혁 개관: 법제·사법개혁과 체제불법청산」. 서울: 법무부, 1996.
- 법제처. 「북한법제개요」. 서울: 법제처, 1991.
- 사회과학원 경제연구소 편. 「경제사전」. 평양: 사회과학원, 1970.
- 사회과학원 편. 「사회주의하에서 국토관리사업과 민족경제건설」. 평양: 사회과학출판사, 1992.
- 손전후. 「산업공유화 경험」. 평양: 사회과학출판사, 1985.
- 전홍택·이영선 편. 「한반도 통일시의 경제통합전략」. 서울: 한국개발연구원, 1997.
- 조동호. 「통일후 북한지역의 예상실업규모」. 서울: 한국개발연구원, 1994.

- 조우현. 「세계의 노동자 경영참가, 참여의 산업민주주의를 향하여」.  
서울: 창작과 비평사, 1995.
- 주독대사관 역. 「신탁청의 결산과 전망」 300-103. (1994. 11)  
\_\_\_\_\_. 「신탁청의 딜렘마: 비생산적 파괴와 그 집행인」  
300-82 (1994. 1).
- 통일원 정보분석실. 「남북한 경제지표 1995」. 서울: 통일원, 1995.
- 통일원. 「독일통일 6년, 동독재건 6년」. 서울: 통일원, 1996.
- \_\_\_\_\_. 「북한개요」. 서울: 통일원, 1995.
- \_\_\_\_\_. 「남북한 경제지표」. 서울: 통일원, 1995.
- \_\_\_\_\_. 「북한경제통계집」 1996. 서울: 통일원, 1996.
- 한국농촌경제연구원. 「농지개혁사연구」. 서울: 한국농촌경제연구원,  
1989.
- 한국사회과학연구소, 「동향과 전망」 통권23호 (1994/가을호).
- 황병덕. 「독일통일후 동독지역에서의 사유화정책 연구」. 서울: 민족통  
일연구원, 1993.
- IPECK, 「폴란드·헝가리·체코의 경제개혁과 사유화 추진현황」. 서울:  
국제민간경제협의회, 1991.
- Eberstadt, N. and Banister, J. *North Korea: Population Trends and  
Prospects*. Washington D.C.: U.S. Bureau of Census, 1990.
- Fisher, W. 외. 재정경제원 역. 「통일독일의 사유화 전개과정」. 서울:  
재정경제원, 1994.
- Kornai, J. *The Socialist System: The Political Economy of  
Communism*. Princeton: Princeton Univ. Press, 1992.
- Milanovic, B. *Liberalization and Entrepreneurship: Dynamics of  
Reform in Socialism and Capitalism*. N.Y.: M. E. Sharpe,  
1989.

- OECD. *OECD Economic Surveys: Germany 1990/1991*. Paris: OECD, 1991.
- \_\_\_\_\_. *Mass Privatization: An Initial Assessment, Center for Co-operation with the Economies in Transition*. Paris: OECD, 1995.
- Treuhandanstalt, *THA Informationen*, Vol. 21. Berlin: THA. 1994.

## 2. 논문

- 구성렬. “북한주민의 인구이동 문제와 고용 및 생활보호 대책,” 전홍택·이영선 편. 「한반도 통일시의 경제통합전략」. 서울: 한국개발연구원, 1997.
- 김대환. “한국 민영화정책의 비판적 검토.” 「경제와 사회」 제25호 (1995년 봄호).
- 김민배. “월남자의 북한토지에 대한 소유의식의 실증적 연구.” 「인하대학교사회과학연구소 논문집」 제13권 (1995).
- 김일성. “사회주의경제의 몇가지 이론문제에 대하여.” 「김일성저작집」 제23권. 평양: 조선로동당출판사, 1983.
- 김용학. “통일후 북한의 재산권 확립방안.” 「토지연구」 제5권 5호 (1994).
- 김원배. “북한경제의 전환에 따르는 고용과 인구이동의 전망과 대책.” (국토개발연구원·주한독일문화원 공동주최 “통일후 도시정책에 관한 한·독 국제회의” 발표논문, 1997. 11.6~8).
- 노용환. “북한의 인구센서스결과 분석.” 「복지보건포럼」 (1994년 제4호).
- 박정동. “북한지역의 농업구조 개혁.” 전홍택·이영선 편. 「한반도 통

- 일시의 경제통합전략. 서울: 한국개발연구원, 1997.
- 배병일. “통일한국의 토지소유제도 개편방향.” 「북한연구」 제4권 3호 (1993).
- 손희두. “통일후 북한내 재산권문제 처리방안.” 「한세정책」 제4호 (1994).
- 안두순. “통일후 북한토지 소유권의 처리방안.” 「통일경제」 제6호 (1995, 6월호).
- 윤건영. “북한 경제의 사유화.” 전홍택·이영선 편. 「한반도 통일시의 경제통합전략」. 서울: 한국개발연구원, 1997.
- 이봉기. “독일 신탁관리청의 해체와 후속기관.” 「통일문제연구」, 제7권 2호 (1996 하반기).
- 이종원·김창권. “구동독 및 동유럽 국유기업의 사유화정책 평가.” 이종원 외. 「통일경제론」. 서울: 해남, 1997.
- 이태욱. “북한의 공업관리체계.” 「북한연구」 제3권 1호 (1992 봄).
- 정갑영. “북한의 사회주의 경제체제 확립과 기본 정책노선.” 「북한의 경제」. 서울: 을유문화사, 1990.
- 정희남. “통일후 북한의 토지제도 개편방향.” (한국정치학회 연례학술대회 발표논문, 1997. 12. 4).
- 제성호. “통일한국의 토지정책방향: 불법몰수토지 처리를 중심으로.” 미래인력연구센터. 「통일이후의 사회와 생활」 서울: 미래인력연구센터, 1996.
- 황장엽. “사회발전과 관련한 몇가지 문제에 대하여.” 「월간조선」 (1997년 4월호).
- Borensztein, Eduardo and Manmohan S. Kumar. “Proposals for Privatization in Eastern Europe,” *IMF Working Paper* (1991).

- Dahl, R. "Transition to Democracy." in Gyorgy Szaboszlai ed. *Democracy and Political Transformation: Theories and East-Central European Realities*. Budapest: Hungarian Political Science Association, 1991.
- Fisher, Stanley, "Privatization in Eastern European Transformation," *NBER Working Paper* No. 3703 (May 1991).
- Kornai, J. "The Hungarian Reform Process: Visions, Hopes, and Reality." *Journal of Economic Literature*. Vol XXIV (Dec. 1986).
- Lipton, David & Jeffrey Sachs. "Creating a Market Economy in Eastern Europe: The Case of Poland." *Brookings Papers on Economy Activity*(1) (1990).
- Mladek, Jan. "Voucher Privatization in the Czech Republic and Slovakia." in OECD, *Mass Privatization: An Initial Assessment*. (1995).
- Sinn, H. W. "Macroeconomic Aspects of German Unification." in P. J. J. Welfen, Hrsg., *Economic Aspects of German Unification, Berichte einer gleichnamigen Tagung am American Institute for Contemporary German Studies*. Johns Hopkins Universty, vom 12.11.1990 in Washington, Springer: Berlin 1992.
- Yarrow, G. "Privatization in Theory and Practices." *Economic Policy*, Vol. 2 (1986).
- Zhang, B. "Institutional Aspects of Reform and the Democratization of Communist Regimes." *Communist and Post-Communist Studies*. Vol. 26, No. 2 (June 1993).

3. 기 타

「내외통신」.

북한 「헌법」.

북한 「민법」.

북한 「조선민주주의인민공화국 사회주의 노동법」

북한 「가족법」.

북한 「토지법」.

「월간조선」.

「한겨레 신문」.

*Der Spiegel*.

### 最近 發刊資料 案内

#### ■ 연구보고서

96-01	김정일의 당권장악과정 연구	최진욱	著	6,000원
96-02	통일과정에서 매스미디어의 역할	이우영	著	6,000원
96-03	동·서독 인적교류 실태 연구	김학성	著	6,500원
96-04	동서독간 정치통합 연구	황병덕	著	6,000원
96-05	남북한 환경분야 교류·협력 방안 연구: 다자적·양자적 접근	손기웅	著	7,000원
96-06	북한과 주변4국의 군사관계	鄭永泰	著	6,000원
96-07	韓美 安保協力 增進方案 研究	金國新	著	4,000원
96-08	東北亞 平和體制 造成方案	余仁坤 金永椿 申相振의共著		10,000원
96-09	北韓 經濟改革의 最適方向 研究	吳承烈	著	6,500원
96-10	통일과정에서 민간단체의 역할	조민	著	5,000원
96-12	한반도 평화체제 구축과정에서의 한국의 안보정책 방향	박영호	著	5,000원

94 통일이후 북한지역 국유재산 사유화방안 연구

96-13	남북교류협력 활성화를 위한 법제도 개선방안	제성호	著	5,500원
96-14	북한 사회의 계급갈등 연구	서재진	著	7,500원
96-15	통일과정에서의 정당역할 연구	김도태	著	4,500원
96-16	KEDO체제하에서 남북한 협력증진에 관한 연구: 협력이론을 중심으로	전성훈	著	5,000원
96-17	남북한 에너지분야 협력방안 연구	박순성	著	4,000원
96-18	북한이탈 주민의 사회적응에 관한 연구: 실태조사 및 개선방안	박종철 김영운 이우영	共著	7,000원
96-19	북한의 경제정책 변화와 남북경협 활성화 방안	허문영	著	5,500원
96-20	미국의 대북한 경제제재 완화와 남북한 관계	김규륜	著	3,500원
96-21	북한의 노동정책과 노동력 평가	남공영	著	6,000원
96-22	한-러 안보협력 방안 연구	강원식	著	8,500원
96-23	북한 사회주의체제의 위기수준 평가 및 내구력 전망	김성철 정영태 오승렬	共著	8,500원
96-24	북한체제의 변화주도세력 연구	이교덕	著	4,500원
96-25	북한의 농업정책과 식량문제 연구	최수영	著	4,000원



96-26 북·미관계 개선과 북한의 대남정책 변화	전망 이헌경	著	6,500원
96-27 한·일 안보협력방안 연구	전동진	著	4,500원
96-28 북한의 유일체제와 정책경쟁	안인해	著	5,500원
96-29 韓·中 安保協力方案 研究	崔春欽	著	3,500원
97-01 한반도 통일과정에서 러시아의 역할	강원식	著	5,000원
97-02 북·일수교와 남북한 관계	이교덕	著	3,500원
97-03 경수로인력의 북한체류시 법적 문제	제성호	著	7,000원
97-04 中·北關係  전망: 米·북관계와 관련하여	신상진	著	4,000원
97-05 북한 환경개선 지원 방안: 농업분야 및 에너지효율성 개선 관련	손기웅	著	5,000원
97-06 한반도 통일문제에 대한 주변4국의 입장 분석: 전문가 인식조사 결과	박영호 배정호 신상진 조한범	共著	5,500원
97-07 통일한국의 위상	옥태환 김수암	共著	6,000원
97-08 북한 간부정책의 지속과 변화	김성철	著	4,500원
97-09 중국과 러시아의 경제체제개혁 비교연구	조한범	著	4,500원

97-10	김정일 정권의 안보딜레마와 대미·대남정책	홍용표 著	4,000원
97-11	북한의 지방행정체제: 중앙·지방관계 및 당·정관계를 중심으로	최진욱 著	5,000원
97-12	북한인권문제와 국제협력	김병로 著	6,000원
97-13	국제기구 및 비정부기구의 인도적 지원사례	이금순 著	6,000원
97-14	미국의 대북한 경제정책: 현황과 전망	김규륜 著	3,000원
97-15	통일교육 개선방안 연구	황병덕 著	5,000원
97-16	통일이후 북한지역 국유재산 사유화방안 연구	조민 著	5,000원
<b>■ 북한인권백서</b>			
북한인권백서 1996			
	<i>White Paper on Human Rights in North Korea</i> 1996	옥태환 전현준 제성호의共著	10,000원
		옥태환 전현준 제성호의共著	10,000원
북한인권백서 1997			
	<i>White Paper on Human Rights in North Korea</i> 1997	김병로 송정호 共著	10,000원
		김병로 송정호 共著	\$11.95

■ 연례정세보고서

- |    |                         |        |
|----|-------------------------|--------|
| 96 | 統一環境과 南北韓 關係: 1996~1997 | 6,000원 |
| 97 | 통일환경과 남북한 관계: 1997~1998 | 5,000원 |

■ 학술회의 총서

- |       |                       |        |
|-------|-----------------------|--------|
| 96-01 | 북한정세 변화와 주변4국의 대한반도정책 | 7,000원 |
| 96-02 | 脫冷戰期 韓半島의 戰爭과 平和      | 9,000원 |
| 96-03 | 북한경제제도의 문제점과 개혁 전망    | 9,000원 |
| 96-04 | 북한의 대외관계 변화와 남북관계 전망  | 7,500원 |
| 96-05 | 南北韓關係 現況 및 '97年 情勢 展望 | 7,000원 |
| 96-06 | 4자회담과 한반도 통일전망        | 8,500원 |
| 97-01 | 4자회담과 한반도 평화          | 6,500원 |
| 97-02 | 분단비용과 통일비용            | 7,500원 |
| 97-03 | 한반도 통일을 향하여: 정책과 국제환경 | 7,000원 |
| 97-04 | 남북한 사회통합: 비교사회론적 접근   | 8,500원 |
| 97-05 | 한반도 급변사태와 국제법         | 4,000원 |
| 97-06 | 북한 경제난의 현황과 전망        | 7,500원 |

■ 통일문화시리즈

- |       |                |         |
|-------|----------------|---------|
| 96-01 | 統一과 北韓 社會文化(上) | 10,000원 |
| 96-02 | 統一과 北韓 社會文化(下) | 9,500원  |
| 97    | 바람직한 통일문화      | 9,500원  |

■ 논총

統一研究論叢, 제5권 1호 (1996. 6)	10,000원
統一研究論叢, 제5권 2호 (1996.12)	10,000원
統一研究論叢, 제6권 1호 (1997. 7)	10,000원
統一研究論叢, 제6권 2호 (1997.12)	10,000원
<i>The Korean Journal of National Unification</i> , Vol. 5 (1996)	6,500원
<i>The Korean Journal of National Unification</i> , Vol. 6 (1997)	9,000원

■ Translation Series

- 97-01 NORTH KOREA IN CRISIS: An Assessment of Regime Sustainability 7,000원
- 97-02 The Making of a Unified Korea: Policies, Positions, and Proposals 6,500원

## 민족통일연구원 定期會員 가입 안내

민족통일연구원은 통일문제가 보다 현실적인 과제로 대두되고 있는 시점에서 그동안 제한적으로 유관기관과 전문가들에게만 배포해오던 각종 연구결과물들을 보다 폭 넓게 개방하여 전국의 대형서점에서 개별구입하거나 본원의 定期會員에 가입하여 구독할 수 있도록 하였습니다.

본원의 간행물 분량이 많아 일일이 서점에서 구입하기에는 번거로움이 있을 것이라는 점을 고려하여 定期會員制를 운영하게 되었습니다. 정기회원에게는 본원의 모든 간행물(연구보고서, 국문 및 영문 저널, 학술회의 총서, 판매되지 않는 수시 「정세분석보고서」 등)을 직접 우편으로 우송해드리는 것은 물론 학술회의 초청 등 회원의 권리를 부여하오니 많은 이용을 바랍니다.

### 1. 정기회원의 구분

- 1) 일반회원: 학계나 사회기관에서의 연구종사자
- 2) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 3) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관 등의 자료실

### 2. 회원가입 및 재가입

- 1) 가입방법: 회원가입신청서를 기재하여 회비를 납부하신 入金證과 함께 본 연구원으로 FAX 또는 우편으로 보내주시므로써 정기회원 자격이 취득됩니다.
- 2) 연 회 비: 회원자격은 가입한 날로부터 1년간입니다.  
일반회원은 10만원, 학생회원은 7만원, 기관회원은 15만원
- 3) 납부방법: 신한은행 온라인 310-05-006298(예금주: 민족통일연구원)
- 4) 재 가 입: 회원자격 유효기간 만료 1개월전 회비를 재납부하면 됩니다.  
(재가입 안내장 발송).

### 3. 정기회원의 혜택

- 1) 본 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의등 각종 연구행사에 초청됩니다.
- 2) 본 연구원이 발행하는 정기간행물 「통일연구논총」과 *The Korean Journal of Unification Studies*를 포함하여 그 해에 발행되는 단행본 연구보고서(년평균 25~30권), 학술회의 총서(년평균 5~6권), 정세분석보고서(년평균 10~15권) 등의 간행물이 무료 우송됩니다.
- 3) 본 연구원에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용이 가능합니다.

### 4. 회원가입 신청서 제출 및 문의처

서울시 강북구 수유6동 535-353 (우편번호: 142-076)  
민족통일연구원 정보자료실 (전화: 901-2613, 901-2604, FAX: 901-2547)

