

碩士學位論文  
指導教授 李相泰

統一後 北韓地域의 土地所有權 處理方案 研究

A Dealing Plan of Landownership in North  
Korea after Unification

1999 年 6 月 日

漢城大學校 行政大學院

不動產學科  
不動產學專攻

柳 永 彩

碩士學位論文  
指導教授 李相泰

統一後 北韓地域의 土地所有權 處理方案 研究

A Dealing Plan of Landownership in North  
Korea after Unification

위 論문을 行政學 碩士學位 論文으로 提出함.

1999 年 6 月 日

漢城大學校 行政大學院

不動產學科  
不動產學專攻

柳 永 彩

柳永彩의 行政學 碩士學位 論文을 認定함

1999 年 6 月 日

審査 委員長 印

審査 委員 印

審査 委員 印

# 目次

제1장 序論 .....	1
제1절 研究의 目的 .....	1
제2절 研究의 範圍 및 方法 .....	1
제2장 社會主義 土地所有制度의 概觀 .....	3
제1절 土地所有의 理論的 類型 .....	3
1. 土地私有制 .....	4
2. 土地共有制 .....	6
3. 土地價值共有制 .....	9
제2절 社會主義 土地理念 .....	13
1. 社會主義 土地理念의 形成背景 .....	13
2. Marx의 社會主義的 土地共有論 .....	18
제3절 舊東獨의 土地所有制度 .....	25
1. 蘇聯占領前 舊東獨의 土地所有 .....	25
2. 蘇聯占領下의 土地改革 .....	25
3. 東獨政權 樹立後의 土地所有 .....	26
제4절 北韓의 土地所有制度 .....	30
1. 北韓의 土地所有制度의 變遷過程 .....	30
2. 北韓의 土地所有權의 類型 .....	43
3. 土地所有制度의 南·北韓 比較 .....	50

제3장 統獨後 舊東獨의 沒收財産의 處理 .....	52
제1절 背景 .....	53
제2절 沒收財産의 處理 .....	54
1. 未解決財産의 原狀回復 .....	54
2. 未解決財産의 補償 .....	55
3. 未解決財産 處理現況 .....	57
제3절 國有財産의 私有化 .....	59
1. 私有化의 基本方針 .....	59
2. 東獨地域 私有化 實態 .....	60
3. 私有化 政策의 問題點 .....	64
제4장 統一後 北韓地域의 土地所有權 處理方案 .....	67
제1절 學界의 主張과 限界 .....	67
1. 返還原則說 .....	67
2. 報償原則說 .....	70
3. 全面的 補償說 .....	71
4. 返還·補償 不必要 .....	75
제2절 私有化로서의 土地制度의 限界 .....	78
1. 土地私有로 인한 問題 發生 .....	78
2. 土地所有權의 補償費用 甘當의  어려움 .....	83
3. 진정한 所有者의 判斷의  어려움에 따른 行政的·財政的 負擔 .....	84
제3절 土地所有權의 合理的 處理를 위한 方案 .....	85
1. 土地證券化制度의 導入 .....	86

2. 土地證券化의 先決課題 .....	87
제5장 結 論 .....	88
參考文獻 .....	90
SUMMARY .....	96

## 表目次

〈 표 1 - 1 〉	土地所有權 構成要素의 歸屬에 따른 分類 .....	3
〈 표 3 - 1 〉	沒收財産處理 一般現況 (1994. 3. 31. 현재) .....	58
〈 표 3 - 2 〉	土地 등 不動産部門 處理現況 (1994. 3. 31.  현재) .....	58
〈 표 3 - 3 〉	國有企業 私有化의 推進現況 (1994. 5. 31.  현재) .....	61
〈 표 3 - 4 〉	東獨地域 住宅의 所有關係 .....	62
〈 표 3 - 5 〉	信託廳不動産會社 (TLG) 私有化 實態 .....	63
〈 표 3 - 6 〉	信託廳 所有農耕地의 賃貸現況 (1993. 3. 31.  현재) .....	64

# 제1장 序 論

## 제1절 研究의 目的

최근까지 북한은 전세계적인 변화의 추세에 역행하여 기존의 폐쇄적인 노선을 고집해 온 결과 경제적 침체가 극도에 달한 상태이며 아울러 남북한 관계의 변화전망도 아직까지 극히 불투명한 상태이다.

북한이 적극적인 개방을 추진하는 경우 3단계 統一政策에 따른 점진적인 통합이 이루어질 수도 있을 것이나, 북한이 시장경제의 시험단계를 거치지 않고 돌연히 붕괴되는 경우 統合過程에서 심각한 사회혼란과 과중한 경제적 부담이 예상되는 바, 이에 대한 다각적 대응방안이 조속히 강구되어야 할 것이다.

남북한 경제통합시 예상되는 주요 문제들 중 특히 토지의 所有權 處理方案이 體制轉換의 핵심적 요소가 될 것으로 예상된다. 따라서 지금 아직 분단의 상태에 있을 때에 토지소유권 처리방안을 강구하는 것은 금세기내 남북통일을 준비하는 하나의 중요한 작업이라 할 수 있다.

이러한 취지에서 本 論文은 북한의 토지소유제도의 전반적인 이해 및 통독의 선례를 살펴봄으로써 통일후 북한지역의 土地所有權 處理方案을 강구하고자 한다.

## 제2절 研究의 範圍 및 方法

본 연구의 내용은, 통일후 북한지역의 토지소유권 처리방안을 제시

하기에 앞서 먼저, 土地所有의 理論的 類型, 사회주의 土地理念, 독일과 북한의 土地所有權制度를 개괄적으로 살펴보고, 다음으로 우리와 유사하면서도 이미 통일이 된 독일에서의 沒收財産의 처리 및 국유재산의 私有化에 관하여 살펴보고자 한다. 그리고 이러한 독일의 재산처리방법을 참고로 하면서 통일후 북한의 土地所有權 처리과정에서 발생할 수 있는 문제점을 짚어보고, 마지막으로 통일 후 북한의 토지소유권 처리방안으로서 「土地證券化」制度를 제안하고자 한다.

본 연구의 목적을 달성하기 위한 연구방법으로는 기존의 學術文獻을 토대로 서술적 방법으로 기술하고자 한다.

## 제2장 社會主義 土地所有制度의 概觀

### 제1절 土地所有의 理論的 類型

토지소유의 형식이나 유형은 특정 국가의 사상이나 체제와 많은 연관성을 갖는다. 이것은 특히, 토지를 보는 다양한 관점이나 이념이 존재하고 그 이념에 따라 토지소유의 유형이 달라진다는 것을 의미한다. 또한 동일한 토지소유의 유형을 갖는다 하더라도 특정 사회나 국가가 처한 시대적 환경이 영향으로 구체적인 운용에 있어서 차이를 보이기도 한다. 따라서 여기서는 토지소유의 유형을 <표1-1>와 같이 토지소유권 구성요소의 귀속에 따라 토지사유제, 토지공유제, 토지가치공유제로 구분하여 고찰해 보고자 한다.<sup>1)</sup>

< 표 1 - 1 > 土地所有權 構成要素의 歸屬에 따른 分類

구 분 유 형	토지사용권	토지처분권	토지수익권
토지사유제	○	○	○
토지공유제	×	×	×
토지가치공유제	○	○	×

자료 : 김윤상, 「토지정책론」, 법문사, 1991, p. 77.

1) 김윤상, 「토지정책론」, 법문사, 1991, pp. 76-98.

## 1. 土地私有制

### 가. 土地私有制의 意義

토지사유제란 토지를 사적 소유의 대상으로 하고 토지의 분배와 이용을 전적으로 토지시장에 맡기는 제도로서, 완전경쟁적 토지시장의 최적 배분기능에 대한 신념에 근거를 두고 있다. 토지시장의 완전경쟁 조건은 경쟁조건,<sup>2)</sup> 가격조건,<sup>3)</sup> 귀속조건<sup>4)</sup>으로 구성된다. 이와 같은 조건이 구비된 토지시장에서의 토지는 최고액 청약가격 제시자에게 귀속되므로, 청약가격과 토지사용의 효율성이 비례한다고 본다면 토지의 최적이용이 이뤄진다.

토지시장이 이러한 기능을 수행한다면 토지사유제는 최선의 제도라고 할 수 있다. 토지시장에 의해 토지에 관한 효율성과 정의성이 동시에 달성되고 개인의 자유와 창의가 최대한 존중되기 때문이다. 이러한 상황에서 토지에 관해 정부가 할 수 있는 일은 토지시장이 완전경쟁조건을 갖추도록 지원하는 일뿐이다.

- 
- 2) 경쟁조건은 토지시장에 공급자와 수요자가 무한하며, 독과점이 없어서 어느 한 개인이 토지가격의 결정과 토지귀속에 영향을 줄 수 없다는 조건이다. 즉, 토지시장의 수요, 공급의 독과점이 없어야 한다는 조건으로서 전체 및 부분토지시장에 특정토지와 대체할 수 있는 토지가 많이 존재한다면 개별토지시장의 공급독점성으로 토지시장이 왜곡되지 않는다는 조건이다.
  - 3) 가격조건은, 토지수요자는 자신이 희망하는 토지사용방법에 비추어 토지가격을 정확하게 평가하며 평가한 가격을 수정없이 청약가격으로 제시한다는 조건이다. 즉, 토지수요자는 완전정보를 갖고 토지의 가격을 정확하게 평가하며, 토지공급자에게 제시하는 청약가격을 평가가격과 일치시킨다는 조건이다.
  - 4) 귀속조건은 토지공급자는 최고의 토지가격을 제시하는 수요자에게 토지를 귀속시킬 뿐 다른 아무런 역할을 하지 않는다는 조건이다. 즉, 토지사용권 또는 소유권이 최고청약가격을 제시한 자에게 귀속되어야 한다는 조건이다.

## 나. 土地私有制의 評價

토지사유제에 대한 비판은 결정적으로 토지시장에 결함이 있다는 데에서 출발한다. 즉, 토지시장이 완전경쟁조건을 갖추기 어렵다는 점이다. 일반적으로 자본주의 시장의 완전경쟁조건은 첫째, 거래품목이 동질일 것, 둘째, 수많은 공급자와 수요자가 있어 그 누구도 가격조작이 불가능할 것, 셋째, 모든 시장참가자는 시장에 대한 완전정보를 가지고 있을 것, 넷째, 모든 경제 주체는 자유롭게 시장에 진입하거나 퇴장할 수 있어야 한다. 이러한 완전경쟁시장조건은 토지시장에도 그대로 적용할 수 있다.

토지는 동질적이 아니고, 저장(stock)으로서의 토지공급은 일정하며 개별토지시장에서는 토지공급이 독점이라는 특징이 있다. 특히, 토지는 감가상각이 되지 않는 수명이 무한한 영구적 자원이므로 지가를 정확히 평가하려면 토지의 영구적 미래에 대한 모든 정보를 가져야 한다. 그러나 이러한 영구적 미래에 대한 완벽한 정보는 인간의 능력으로 획득하기는 불가능한 일이다. 예컨대 완전경쟁토지시장에서 토지소유비용이 없다면, 「매입지가 = 영구적 미래의 지대수입의 현재가치  $N$ 이다. 따라서 이론적으로 「매입지가 > 매각지가의 현재가치」가 성립해야 하나, 현실적으로 이 부등호는 반대방향인 것이 일반적이다.<sup>5)</sup>

결국 토지매매시장은 불완전하며, 토지를 사용하지 않고 단순히 투기적 목적여부를 떠나 소유만 하고 있어도 매입지가의 원리금을 훨씬 상회하는 이익이 발생하게 되므로 토지수요자는 토지의 사용에서 발생

---

5) 대한국토·도시계획학회, 「토지이용계획론」, 보성각, 1998, pp. 96-98.

하는 정당한 소득보다는 이러한 불로소득의 획득에 민감해지게 된다. 따라서 토지투기는 토지매매시장을 지배하게 되는 것이다. 즉, 토지의 최선사용이 이뤄지지 않고 토지소유계층이 비소유계층을 희생하여 불로소득을 독점함으로써 빈부격차가 심해지고, 국민의 성실한 경제활동 의욕을 파괴하는 부작용이 심하게 나타난다는 문제점을 안고 있다.

## 2. 土地共有制

### 가. 土地共有制의 意義

토지공유제는 토지를 국가 또는 사회의 공동소유로 하고 토지의 분배와 이용을 전적으로 국가가 통제하는 제도이다. 토지공유제가 주장되는 도덕적·윤리적근거는 무엇보다도 하나님(조물주)이 인간에게 선물로 하사한 토지를 특정 개인이 제멋대로 사유화할 경우 그 정당성에 대한 의문으로부터 나온다. 특히, 사회주의 국가에서는 토지 뿐만 아니라 노동과 자본 등 생산물 일체에 대하여 배타적으로 사용·처분·수익의 정당성을 불인정하고 있다. 물론 소유대상이 되는 재화가 특정 사인에 의해 생산된 것으로서 그 사적 소유를 인정한다 해도 타인의 같은 종류의 권리를 침해하지 않고 또한 이 조건에 부합하는 자기 소유의 재화와 정당하게 교환할 수 있다는 조건이 충족될 경우 배타적 소유권이 인정될 수 있을 것이다. 그런데 토지의 경우 인간의 노력과는 무관하게 주어진 천부의 자원이므로 사적 소유의 윤리적 정당성이 없는 것이다.

토지사회주의자가 등장한 배경에는 자본주의의 폐단, 그 중에서도 토지사유제가 가져오는 온갖 불합리성을 극복하기 위해 토지공유제가

필용하다는 것이다. 토지시장은 완전경쟁조건을 갖출 수도 없고, 토지 사용의 외부효과성과 토지사용결과의 경직성으로 인해 시간적·공간적 조화를 기하기 어려워 토지시장의 최적배분기능은 심각한 의심을 받을 수밖에 없다. 또한 현대의 공업화, 도시화의 진전에 따라 국민경제에서 농업의 지위가 상대적으로 저하되고, 토지문제가 농업의 범주를 넘어서서 상품으로 자리잡게 됨으로써 토지의 상품화가 자본주의적 자료 법칙을 벗어나 거래차익을 목적으로 한 투자대상으로 전환되는 문제를 야기하였다.<sup>6)</sup> 따라서 정부가 적극 개입하여 토지의 사용과 배분을 전면 통제할 수 있도록 하는 것이 좋다는 논리이다.

현대에 있어서 이러한 토지공유화론은 두가지 방향에서 주장되고 있다. 하나는 자본주의제도를 전제로 하고 토지사유제의 원칙을 유지하면서 단지, 사유토지에서 얻어지는 地料라고 하는 불로소득만을 과세에 의하여 흡수하려는 것으로 신자유주의적 토지개혁주의자에 의하여 주장되고 있으며, 다른 하나는 자본주의와 사적소유 자체를 부정하려는 이론으로서 주로 사회주의적 토지개혁론자들에 의하여 주장되고 있다.

#### 나. 土地共有制의 評價

토지공유제에서는 정부가 토지시장을 대신하여 토지의배분과 사용을 계획·통제하게 된다. 그런데 시자음이 실패를 극복하기 위한 토지공유제가 시자음이 실패에 못지 않은 또는 그보다 훨씬 심한 '정부의

---

6) 조상근, "토지이용권 강화에 관한 연구." 「재산법 연구」, 한국재산법학회, 1990, p. 29.

실패'라는 폐단을 낳을 수 있다는 문제가 있다. 정부실패란 민간부문에 대한 정부의 개입(규제)으로 인한 비효율을 의미한다. 예를 들어 택지를 개발할 경우 민간 주도시보다는 공영개발에 따른 비효율이 나타날 경우 이를 정부실패라고 할 수 있다.

정부는 한정된 자원과 한정된 능력을 가지고 있을 뿐이며 그나마 관료제의 병리현상이 내재하고 있기 때문에 토지시장을 대체할 만한 기능을 발휘하지 못한다. 만일 정부가 전지전능하고 관료제의 병리현상이 전혀없는 완벽한 조직이라고 가정하면, 토지시장보다 더 훌륭한 성과를 얻을 수도 있겠으나 그러한 가정은 토지시장이 완전경쟁시장이라는 가정과 마찬가지로 비현실적이라고 할 수 있다.

토지는 인간의 생활과 생산활동에 필수불가결한 요소이므로 정부가 이를 독점하면 사실상 국민의 모든 생활과 생산을 통제하는 결과가 된다. 사회주의 국가못지 않게 관치금융 등으로 정부의시장개입이 많은 한국의 경우 토지가격이 GDP의 4.2배에 이르는 등 선진국에 비해 지나치게 높은데, 그 이유는 정부의 임기응변식 토지규제정책과 대토지 소유자의 토지투기 때문이다.<sup>7)</sup>

따라서 민간부문이 꼭 우위에 있지 않더라도 공공부문이 반드시 떠맡아야 할 일이 아니면 민간에게 넘기는 것이 독점권력의 방만한 국가

---

7) 토지가격이 높은 이유는 정부의 토지규제정책과 민간 일부의 토지투기 행위 때문이다. 토지공사 이외의 민간기관이 토지를 개발·공급할 수 있게 한다면 지 준농림지역에 대한 규제를 더욱 완화시키면 토지공급이 증가하여 토지가격이 하락할 것이다. 그러나 토지가 더 이상 투기대상이 되지 못하도록 강력한 보완대책이 수반되어야 할 것이다(조하현, "한국경제와 거시경제정책의 방향 : 시장의 실패는 정부개입 때문", 『연세상경신문』, 1996.11.13, p.5).

경영을 예방하는 일이다. 최근 작은 정부의 논의와 정부기능의 민간 이양이 주장되는 것도 바로 이러한 정부부문의 비효율과 정부의 실패에 기인한 것으로 볼 수 있다. 정부권한의 비대화는 국민의 자유와 창의를 심각하게 저해하고 국민이 권력에 예속될 위험이 있기 때문이다.

### 3. 土地價値共有制

#### 가. 土地價値共有制의 意義

토지가치공유제가 기초로 하고 있는 내용은 토지가치를 공유화하고 토지이용권·처분권을 사유화함으로써 「신자유주의 토지공개념」을 완성하는 것이다. 토지사유제는 개인의 창의와 자유를 존중하는 것은 좋으나 시장의 실패하는 문제점을 안고 있으며, 토지공유제는 토지시장의 결함을 극복하는 방안으로써 작용할 수는 있으나 정부의 실패라는 문제를 내포하고 있다.

반면 토지가치공유제는 토지의 사용권과 처분권은 개인에게 부여하되 그 가치만은 국가로 귀속시키는 제도이다. 이를 통하여 토지자원 배분의 형평성을 지속적으로 실천하고, 토지자원의 보호와 규제를 조화시킬 수 있으며, 부동산 투기자금을 건전한 투자자금으로의 유도함은 물론 “살기 좋고 기업하기 편한” 환경친화적 토지제도의 정착 등을 추구 할 수 있다는 장점을 갖고 있다.

먼저 토지이용권·처분권의 사유화 근거는 토지이용에 내재하는 배타성에서 찾을 수 있다. 토지는 윤리적으로 사유의 대상이 될 수 없으나, 토지의 성질에 비추어 볼 때 각각의 토지를 모든 사람이 공동으로 사용할 수는 없으므로 특정개인의 배타적 사용을 인정하지 않을 수

없다. 토지가 공유라고 해서 타인의 주택등 삶의 터전이 되는 장소나 농토·공장·가게 등 생사의 근거가 되는 장소에 함부로 출입하거나 사용행위에 간섭할 수는 없기 때문이다. 토지사용의 배타성이 인정된다면 이는 토지사용권의 사유화와 다를 것이 없다.

또한 토지사용결과 보호의 필요성에서 토지이용권과 처분권의 사유화를 인정하는 것이다. 토지사용결과는 토지와 강하게 결합되어 있는 것이 일반적이므로 토지의 배타적 사용권 이외에 토지 자체의 처분권까지 토지사용자에게 부여하여야만 토지사용결과의 사적 소유를 충분히 보장할 수 있으며, 투기적 토지보유를 촉진하는 동결효과를 예방할 수 있다. 따라서 토지보유세의 과표를 100%로 강화하되, 이전과세인 상속세·증여세·양도소득세 등의 폐지주장이 정당성을 갖게 되는 것이다.

한편, 토지가치의 공유화 근거는 다음과 같다. 토지가치는 개인의 노력에 의해 증감되는 것이 아니라 토지의 자연적 성질, 사회·경제적 여건, 정부정책 등에 의해 발생하고 변화한다. 소유의 윤리적 정당성을 기준으로 볼 때 토지가치의 사유화는 불로소득의 사유화를 의미하므로 토지가치는 사적 소유의 대상이 될 수 없다.

또한 토지시장이 완전경쟁시장이라면 토지의 매매, 보유로부터 불로소득이 발생할 수 없으나, 토지매매시장은 불완전경쟁시장이므로 토지의 단순보유로부터 불로소득이 발생하며 그에 따라 토지투기가 성행하여 우리 사회의 각종 폐단을 낳고 있는 것이다. 따라서 토지가치를 공유함으로써 세수결함 치유 및 복합불황을 막을 수 있다는 것이다.

#### 나. 土地價値共有制의 評價

토지가치공유제는 토지사유제와 토지공유제의 단점을 보완한다는 취지에세 그 의의를 인정할 수 있음에도 불구하고 다음과 같은 지적을 받고 있다.

첫째, 토지매매시장의 기능상실 문제이다.

즉, 토지사유제와 비교해 볼 때 토지매매시장이 토지의 적정배분기능을 상실한다는 문제가 있다. 토지가치공유제하에서는 토지소유자가 토지의 이용권과 처분권을 그대로 가지고 있으므로 토지임대시장이 지대를 매개로 한 토지이용권의 적정배분기능을 수행할 수 있다. 그러나 토지소유자에게 토지가치가 귀속되지 않으므로 지가는 0이 되고, 따라서 토지매매시장은 지가를 매개로 한 토지의 적정배분기능을 수행할 수 없다. 이처럼 토지가치공유제는 토지와 관련된 사회·경제적 여건이 급변하는 사회에서 토지매매시장이 제기능을 수행하지 못하고, 변화의 속도가 느리고 여건이 비교적 안정되어 있는 사회에서는 토지매매시장은 임대기간이 다소 긴 토지임대시장으로서의 기능 정도만 수행할 뿐이다.

그러나 토지매매시장의 無力性이 토지가치공유제에만 특별히 나타나는 문제는 아니므로 이를 토지가치공유제에 대한 반대의 이유로 삼을 수는 없다. 토지매매시장의 기능인 토지이용의 장기적인 효율성은 토지임대시장을 통해 유도할 수 있으며, 구체적으로 토지의 이용·개발에 관한 시간계획이 담긴 장기적 토지계획을 통해, 토지이용계약기간의 장기화를 보장하는 제도인 우리 민법상의 「지상권」(surface right)<sup>8)</sup> 제도를 보편화함으로써, 그리고 지대세액을 장기에 걸쳐 예고하는 제

도를 통해 이뤄질 수 있는 것이다.

사실 토지시장은 불완전경쟁시장이므로 상품으로서 '토지'를 매매하기보다는 임대하는 것이 유리할 수 있다. 그 이유는 가게나 기업이 토지를 매입하는 데 상당한 비용이 든다는 점이다. 또한 토지시장의 변화에 따라 새로운 토지가 개발된다든지 혹은 확실한 대체자산이 출현할 수 있다는 점을 고려할 때, 토지의 수요자측면에서 보면 토지공급자 혹은 정부가 토지정책의 일관성을 상실한데 따른 불안감을 가질 수 있기 때문이다. 따라서 토지를 매매하기보다는 아예 장기대여를 하는 것이 나은 것이다. 또한 토지공급자로서도 토지임대를 통해 소위 시장간 중재행위를 보다 손쉽게 통제할 수 있고, 누가 더 많이 토지를 대여함으로써 이익을 창출하는지 관찰하고 보다 많은 소비자 영어를 지대로서 수취할 수 있기 때문이다.<sup>9)</sup>

둘째, 토지가치공유제는 '신자유주의'를 옹호하므로 정부의 공적 개입의 취약성을 갖고 있다는 것이다.

토지시장은 불완전경쟁시장이고, 토지이용의 시간적·공간적 조화가 제대로 이뤄지지 못하므로 정부개입은 불가피한데 토지의 이용권과 처분권을 시장에 맡기는 이 제도하에서는 그 만큼 공적 개입이 제약될 수밖에 없다. 그렇다고 토지이용의 시간적·공간적 조화를 빌미로 전면적인 토지공유제를 주장하는 것은 지나치다고 볼 수 있다.

---

8) 타인의 토지에 건물 등의 공작물과 입목을 소유하기 위하여 그 토지를 이용하는 권리. 지상권은 직접 그 토지에 대한 권리이므로 임차권보다 효력이 크다. 예컨대 지상권의 경우 지상권자는 자유로 그 권리를 타인에게 양도하든가, 토지를 전대할 수 있으나 임차권의 경우는 원칙적으로 지주의 승낙이 필요하다.

9) 강태진·유정식·홍종학, 1996, pp. 301~302.

토지가치공유제하에서 토지매매시장은 토지사유제하에서 처럼 제기  
능을 못할지 모르지만, 토지투기 억제효과가 있고, 토지임대시장은 여  
전히 활성화되기 때문에 토지분배의 평등화, 소득분배의 평등화, 토지  
의 최적이용 및 생산촉진, 신기업의 창업과 경영혁신 용이, 공공개발  
의 효율성과 민주성 증진, 그리고 도덕성회복 및 주택부족난 완화, 경  
제불황 예방 등의 효과를 가져올 수 있을 것이다.

## 제2절 社會主義 土地理念

### 1. 社會主義 土地理念의 形成背景

중세 봉건사회는 분할소유권에 의해서 대토지 소유자인 봉건영주가  
그의 피지배자인 봉건영민을 지배하고 착취하던 사회였다. 영민은 토  
지에 종속되어 있었으며 토지를 떠나서는 생활할 수 없었다. 봉건사회  
는 토지가 주가 되고 영민은 종적 대상이었다. 그래서 영민은 토지에  
대한 하급소유권을 갖고 있었다고 하지만 그 소유권은 권리라기 보다  
는 의무를 내용으로 하고 있었다. 따라서 영민은 영주와의 관계에 있  
어서는 신분구속적인 관계를 내용으로 하고 있었다. 따라서 영민은 영  
주와의 관계에 있어서는 신분구속적인 관계를 유지하였으며, 그 관계  
는 분할소유권으로 실현되었다. 이와 같은 신분구속적인 관계를 유지  
하였으며, 그 관계는 분할소유권으로 실현되었다. 이와 같은 신분구속  
적인 중세봉건사회를 무너뜨리고 형성된 근대자본주의사회는 인간의  
이성과 개인의 자유로운 경제활동을 보장하는 개인주의와 자유주의의  
사회였다. 자유주의사상은 토지와 관련해서는 소유권절대의 원칙, 계

약자유의 원칙과 함께 생산수단에 대한 사소유권을 인정하였다. 생산 수단인 토지에 대하여 사소유권을 인정하고, 자유로운 소유권을 보장 하면 사회전체는 '보이지 않는 손'에 의해 조화롭게 발전할 것으로 보았다.<sup>10)</sup>

그러나 이러한 자유주의·개인주의도 산업혁명 이후 독점자본주의로 변질되면서 토지를 가진 자와 갖지 못한 자와의 불평등을 전사회적으로 확산시켰고, 자유는 평등과 대립되는 국면을 갖게 되었다. 자본주의의 발달 그 자체는 국가로 하여금 가진 자의 이익을 대변하고, 법률도 가진 자의 이익을 보호하는 방향으로만 제정·운동되게 함으로써 갖지 못한 노동자, 농민의 생활은 매우 비참해져 갔다. 이처럼 근대 자유주의·개인주의의 모순이 심화됨에 따라 토지를 갖지 못한 자, 없는 자의 생존을 위한 철학 내지 사상은 사회주의라는 모습으로 나타나게 되었다. 최초의 사회운동은 이러한 경제적 자유주의에 대한 반항으로서 나타났고, 평등주의의 주장으로 전개되었다.

평등주의의 주장은, 자본주의경제에 있어서 자유방임적 정책이 자본과 임금노동간에 실질적인 불평등을 낳는데 대한 비판으로서 출발하였다. 그 최초의 단계에서 평등주의운동의 주요한 담당자는 소부르주아계층이었다. 그들은 빈곤을 최대의 사회악이라고 생각하고 구빈문제의 해결책으로서 국가에 의한 '자유방임의 제약'과 빈곤자보호입법을 요구했다. 이러한 입장은, 인격적 자립이 실현되기 위해서는 그 물질적 기초로서 '소유와 노동의 결합'이 있어야 한다는 주장이었으며, 그것은

---

10) 김상용, 「토지소유권 법사상」, 법문사, 1995, 126-127.

필연적으로 반자본주의적인 성격을 갖는 것이었다. 따라서 소부르주아 층이 전개하는 사회개혁운동의 지주가 된 사상은 급진주의였다. 이것은 기존의 질서와 체제를 근본적으로 비판한다는 의미에서 래디칼리즘(radicalism)이라고 불리운다.

이 운동의 기원은 1776년 영국의 정치개혁운동가 카아트라이트 소령이 보통선거와 노예제 폐지를 주장하여 '급진당'을 창설한 데서 비롯된 것이다. 이 운동은 후에 그의 아들 벤담(Jeremy Bentham)의 공리주의사상을 받아들여, "최대다수의 최대 행복"을 실현하기 위해 정부가 사회·경제에 개입하지 않을 수 없다는 입장을 취하게 되었다.<sup>11)</sup>

자유방임주의에 대한 비판은 1830년 이후 영국에서의 노동조합 형성, 1838년에서 1848년 사이에 일어났던 "노동자들의 보통선거를 요구하는" 차티즘(Charterm) 운동<sup>12)</sup> 등 노동자들의 반란과 1848년의 2월혁명 등 산업혁명 이후에 노동자들의 '인간해방운동'으로 나타났다. 이들은

---

11) 최대의 행복과 최대다수의 행복은 동시에 해결될 수 없는, 서로 상반된 다른 차원에서의 문제이기 때문에, 남에게 고통을 주는 것 없이 행복을 크게 할 수 있다는 것은 불가능하다. 벤담은 이 점에 관하여, 우선 최대의 행복을 주된 목표로 삼고, 두 번째로 최대다수의 행복을 놓으면 이 문제는 해결될 수 있는 것으로 보았다. 즉, 행복의 기초가 되는 부와 소득은 그 규모가 커질수록 그 소유자가 작은 효용을 느끼게 하기 때문에 즉, 한계효용이 체감하게 되므로 부와 소득의 적절한 재분배는 최대다수에게 행복을 보장해줄 수 있다고 보았다. 여기에서 바로 벤담의 조세이론의 요체를 발견할 수 있다(윤석범, 「경제사상사」, 세경사, 1998, p. 62-63).

12) 영국에서는 1825년 심사율이 폐지되고 1829년 카톨릭 해방령에 의해 종교적 차별이 폐지되었다. 이는 3차에 걸친 선거법 개정으로 이어져 농업·광업노동자에게까지 선거권이 확대되고, 1832년에는 신흥공업도시에 의석을 배당하여 신흥 상공시민의 선거권이 확대되었다. 그렇지만 일반 노동자들에게는 아무런 혜택을 주지 못하였기 때문에, 그들 스스로의 권익을 옹호하기 위해 '인민헌장'을 제시하고 '차티스트운동'을 전개하게 된 것이다.

19세기 초의 “초기 사회주의” 사상으로부터 영향을 받기도 했고, 또 노동운동의 선두에 서기도 했다.<sup>13)</sup>

초기 사회주의의 사상적 배경을 제공한 많은 학자들 중에서 사소유권에 대해서 가장 강도 높게 비판한 사람은 Proudhon이다. Proudhon은 그의 저서 「소유란 무엇인가?(What is Property?)」에서 사소유권은 도둑질이라고 말하고 사유재산제도에 대해 의문을 제기하였다. 그리고 그는 특별히 평등을 강조하면서 바로 이 평등을 이루기 위해서는 사소유권을 부인하여야 한다고 하였다.

이러한 사상동향은 프랑스혁명이 낳은 공화주의 사상에 영국의 급진주의를 도입, 제3공화정 아래서 급진공화파의 운동으로 나타났다. 이 운동에 있어서도 그 담당자는 도시의 소공업자와 농민 등 소부르주아 층이었다. 그들은 1870~1880년대에 급진공화파의 지도자 감베타(Gambetta)가 제창한 ‘신사회층’의 구호 아래 결집하여 상층 부르주아지(금융자본가, 대기업가, 선대상인 등)의 자유방임주의와 대결했다. 그들은 의회활동에서 광범한 지지를 얻기 위해 노동자 대중의 요구를 자신들의 주장에 반영했다. 이리하여 프랑스에서도 급진공화파인 알렉스·루소 등에 의해 1884년 노동조합법이 성립되었고, 1973년부터

---

13) 그러나 급진주의자의 사상의 근저에는 ‘개인주의’가 뿌리깊이 자리잡고 있었으며, 정당으로서의 활동기반은 ‘자유당’이었다. 일반적으로 이러한 자유당 급진파가 담당한 노동운동을 ‘자유노동주의’(Lib-Lib)라고 부른다. 이 운동의 계보는 1884년 웨부처나 버나드쇼(George Bernard Shaw) 등이 설립한 ‘Fabian Society’로 계승되었다. 그 내용은 사회는 점진적으로 진보한다는 생각 아래, 철저한 의회민주주의를 통하여 토지의 공유화와 행정부에 의한 공급적 통제, 노동조건 개선 등을 실현함으로써 평등사회를 구현하는 것으로 보았다.

1896년까지 대불황을 경험한 후에는 급진공화파에 속하는 남부 프랑스의 농촌에서 농민이 사회주의를 지지하게 되어 '급진공화파(급진사회주의의 공화당)'가 출현하는 기반을 형성했다. 이 당은 1903년부터 실제로 정권을 담당하고, 자유방임주의의 부정, 노사관계에 대한 정부개입, 노동보호입법과 사회보장제도의 확립, 철도·보험업의 국영화 등을 綱領으로 내걸었다.

영국에서도 이러한 배경 아래서 '자유(노동)'파에 대한 비판과 공격이 19세기말엽부터 격렬하게 일어났다. 1880년 탄광부 케어 하디가 '스코틀랜드 노동당'을 결성한 것을 기점으로 하여, 1893년 '독립노동당'이 창설되었다. 그들은 사회주의와 노동조합의 결합을 주장하고, 사회주의에 의한 '인간해방' 사상이 노동자의 사회적 불평등을 해결해 줄 수 있다고 호소했다. 이러한 노력 아래서 1900년 사회주의 단체와 노동조합의 대표자가 런던에 모여 '노동당'을 결성하는 길이 열리게 되었던 것이다.

이상과 같이 영국과 프랑스에서는 19세기 후반기에 자본주의 발달에 수반되는 빈곤문제가 핵심적 사회문제로 등장했으며, 사회운동은 빈부의 불평등 시정을 그 기조로 하여 전개되었다. 근대 자유주의 국가, 개인주의 하에서 생성된 자본주의적 자유토지 사상에 기초한 생산수단에 대한 사소유권의 인정으로 인간은 추악해지고, 가진 자와 갖지 못한 자간의 계급갈등이 심화되고, 토지투기가 일어난 것이고, 갖지 못한 자는 더욱 더 소외되고 세계적으로 공황과 제국주의적 전쟁이 일어났다. 자본주의사회에서 토지를 소유한 자는 토지를 소유하지 못한 자를 지배하고 착취하는 결과를 낳는다. 이러한 부정적인 사회현상은

바로 생산수단의 사소유권 인정에 의해서 인간의 이기심이 극에 달한 때문이며, 이를 해결하기 위해서 사회주의자들은 사소유권을 혁명적인 방법으로 일시에 전면적으로 부인하고 전체국민의 공동소유로 하여야 한다고 주장했다.

즉, 자본주의의 사적 소유가 대중의 빈곤과 사회적 갈등의 원인이므로, 사유재산제도를 폐지해야만 인간의 평등과 복지를 이룰 수 있다고 주장한 것이다. 그러나 이러한 공상적 사회주의자들의 사유재산제 폐지 내지 사소유권에 대한 비판은 어디까지나 비판에 그쳤고, 그것을 구체적으로 실천한 것은 초기의 노동운동을 지도한 소부르조아 계층이었다.

## 2. Marx의 社會主義的 土地共有論

칼 마르크스(Karl Heinrich Marx)는 본대학과 베를린대학 재학시절 이후 급진적 자유주의자들의 신문인 '라인신문'과 '도이치연감'과 같은 진보적인 매체와 깊은 연관을 맺으면서 당국의 감시를 받게 되자 1843년 6월 예니와 혼인하고 4개월 뒤인 10월 프랑스 파리로 이주했다. 마르크스는 프랑스의 유물주의 철학, 헤겔의 변증법, 그리고 데이비드 리카아도(David Ricardo)의 노동가치이론을 3개의 다리로 하는 이론체계를 굳히면서 역사적 유물변증법을 창시하였다. 그는 1870년대 제1차 세계공황기(대불황기)에 처하여 당시 미국의 자유주의 경제 개혁론자 헨리 조지(Henry George)가 제창한 [토지단일세 이론]을 "자본주의 체제를 구출하기 위한 마지막 기도"라고 매도하고<sup>14)</sup> 후리드리히 엥겔스(Freidrich Engcis)와 더불어 그 때까지의 사회주의를 '공상적 사회주

의'(Utopian Socialism)라고 몰아 세우는 한편, 자본주의의 혁명적 타도로 이끌어 나갈 자신들의 사회주의야말로 「과학적 사회주의」(Scientific Socialism)라고 주장했다.

즉, 헨리 조지는 경제학의 목적을 사실의 인과관계를 밝히는 자연과학적 방법론을 이용하여 설명하고 있다. 다시 말해 일상생활에서의 합리적 사고방식과 행위가 최고권위를 가진 진리 및 보편적 원리를 도출하는 것으로 보았다. 반면, 마르크스는 경제학의 목적을 현대사회의 경제적 운동법칙을 규명하는 것으로 설정하였다. 근대 경제학의 목적이 여러 가지 용도에 이용될 수 있는 한정되고 희소한 자원과 이로부터 달성할 수 있는 욕망과의 관계에 있어서 인간의 형태를 다루는데 반해, 마르크스는 역사성과 시대정신, 사회계층 사이의 갈등현상을 상당히 강조하고, 인류사회의 역사를 계급투쟁의 역사라고 보았다.

마르크스는 인간은 사회적 생산에 참여하면서, 그들의 의사와는 상

---

14) 1870년대 제1차 세계대공황(대불황)의 해법을 놓고 상반된 견해를 제시한 칼 마르크스와 헨리 조지는 이윤률이 장기에 걸쳐 필연적으로 하락하는 경향을 보인다는 리카아도의 주장에 동조하였다. 헨리 조지가 리카아도의 이론 중 地代論에 영향을 많이 받았던 반면, 칼 마르크스는 리카아도의 노동가치설과 자본이론에서 소재를 많이 취하였다. 두 사람 모두 토지지대 속에는 리카아도가 말한 순수한 差額地代 외에도 토지사유화와 결부된 독점이익으로서의 지대가 포함된다는 데 견해를 비슷하게 하고 있다. 두 사람 모두 토지사유권 인정으로 인한 토지독점이 자본주의의 발전을 저해하는 장애요인이 되며 저임금고용의 원인을 형성한다고 보았다. 단지 헨리 조지의 경우 이것이 결정적인 요인이 되는 반면, 마르크스의 이론에서는 하나의 요인에 불과하다는 점이 다르다 (Matthew Edel, "Capital, Profit, and Accumulation ; The Perspectives of Karl Mars & Henry George Compared", in R. W. Lindholm & A. D. Lynn Jr. ed., Land Value Taxation, Madison : The University of Wisconsin Press, 1982, p. 206).

관없이 결정되는 어떤 특정관계에 얽매이게 되는데, 이 특정관계는 사회의 생산력의 발달 관계에 따라 달라짐에 주목하였다. 생산을 둘러싼 이 특정관계의 총체가 곧 사회의 경제구조를 형성하며, 이 위에 법적·정치적·문화적 상부구조가 형성되는 것으로 보았다. 이 상부구조는 특정형태의 사회의식을 결정하며, 따라서 생산양태는 사회적·정치적 그리고 정신적 측면에서 사회의 일반적 특징을 결정짓는 것으로 마르크스는 생각했고 그가 추상화하여 분석의 주대상으로 삼은 인간관계는, 헨리 조지처럼 동서고금을 통한 보편적인 인간관계(노동자·자본가 계급과 지주계급의 관계)가 아니라, 갈등관계로부터의 노동자 계급과 자본가 계급, 즉 산업부문에 있어서 임금노동자와 자본가의 관계였다. 그는 생산양태의 변화가 사회변화의 핵심적 요인이며, 생산양태의 특징은 임금노동과 자본 사이의 관계에 의해서 결정된다고 보았다. 따라서 자본주의 사회를 탐욕으로 밀어나가고 있는 유산자본가 계급은 생산수단(토지, 노동, 자본)에 대한 사소유권을 갖고 무산자인 노동자가 창조하는 가치에서 상대적으로 그리고 절대적으로 가능한 한 많은 잉여가치를 착취한다. 또한 자본가는 잉여가치 착취율을 높이기 위해 계속적으로 '자본의 유기적 구성도'(organic composition of capital)<sup>15)</sup>를

---

15) '자본의 유기적 구성도'란 불변자본(c)과 가변자본(v)의 비율(v/c)을 의미한다. 자본주의사회는 일반적으로 총자본의 규모가 커질수록 노동생산성이 증가하므로 총자본에서 노동인 가변 자본의 비중이 감소하고 대신 설비와 같은 불변자본의 비중이 커진다. 설비 규모가 거대화되고, 기술이 발전할수록 생산에서 가변자본인 노동이 차지하는 비중이 점점 줄어든다. 이처럼 가변자본인 노동과 불변자본인 설비나 원료의 비율이 점차 작아지는 현상을 '자본의 유기적 구성도'의 고도화라고 한다(조하현, 거시경제이론 - 거시경제학의 미시경제학적 기초와 합리적 기대모형을 중심으로 -, 세경사, 1998, p. 220).

높여 나가게 된다.

경제사회 전체에 영향을 미치는 획기적인 기술이 개발되지 않는 한, 기술의 변화는 기존의 기술에 대한 개량에 머무르게 될 것이고, 자본의 규모가 커질수록 규모의 경제에 대한 자본의 유기적 구성은 고도화된다. 따라서 신기술이 개발되기 전까지 이윤율은 경향적으로 저하(the tendential fall in rate of profit)하게 된다. 그 결과 과잉생산, 임금상승을 통한 이윤압박으로 기업이 도산하게 되고, 막대한 실업을 초래하여 사회적으로는 거대한 무리의 소위 '산업예비군'이 창출된다고 보았다.

또한 '자본의 유기적 구성도'는 실업에 따르는 소비의 위축(과소소비) 때문에 결국 과잉투자로 나타나게 되고, 경기변동에 대처할 수 있는 능력을 상실하게 되어 마침내는 자본주의 사회를 공황으로 연결시키는 원인이 된다고 보았다. 이러한 유산 자본가 계급의 노동자들이 계급을 형성하여 유산의 부르주아 계급을 붕괴시켜야 하며 이와 더불어 프롤레타리아들이 권력을 잡고, 착취와 소외의 장치였던 노동, 자본, 토지 등에 대한 사소유권을 전면적으로 제거하고, 그것을 전 인민의 소유상태로 옮겨놓아야 착취는 사라지고 노동자들은 인간다운 생활을 할 수 있다는 것이다.

이와 같은 상태를 이룩하기 위해서는 노동자들이 단결하여 유산자 계급을 몰아내고 정치권력을 장악해야 한다고 하였다. 노동자들이 정치권력을 장악한 후에는 착취의 수단이었던 모든 생산수단에 대한 사소유권을 전면적, 일시적, 혁명적으로 제거할 것을 주장하였다. 즉, 자본가에 얽매어 있는 무산자들의 인간해방을 위해서는 무산자를 구속

하고 있는 사유재산제를 부정함으로써만 가능하다는 것이 마르크스 이론체계의 골자이다. 마르크스는 사유재산제와 사소유권은 소유자의 이기적인 이익을 합법화해줄 뿐이며, 헤겔이 말한 국가도덕성도 반하는 것이라고 생각하였다. 자본주의하에서의 소유권의 기초는 점유권이며, 시민법상의 소유권은 이 점유권에 불과하다고 그는 사소유권을 비판하였다. 그는 더욱더 생산수단의 사소유권에 바탕을 둔 자본주의 산업경제의 결과로 임금노동자에게는 타인에 의한 결정, 노동력의 상품화에 따른 비인간화, 가난의 보편화 등 인간소외를 가져오며 특히, 토지 소유자는 일하지 않고 지대를 착복하고 산업자본가는 일하지 않고 노동자를 착취하는 자로 보았다. 그래서 그는 사유재산권을 제거하면 인간은 완전한 사람이 될 수 있고, 만인의 평등을 실현시킬 수 있다고 하였다.

그 첫단계가 '노동에 따른 분배'이며, 둘째 단계가 '필요에 따른 분배'이며, 완전한 평등을 실현하는 '하나의 결합사회'라는 이념의 달성이 최종단계인 것이다.

마르크스는 유물사관을 확립한 후 법적관계와 국가형태의 파악을 시민사회의 해부학 즉, 경제학의 영역에서 찾았다. 이 방법론적 견지에서 프롤레타리아 혁명후의 사회 또한 무엇보다도 사적소유에 기초한 사회적 생산의 논리적인 반전상(反轉像) 즉, '생산수단의 공유에 기초한 협동조합적 사회'(Genossenschaftliche Gesellschaft)로 상정하고 있다. 마르크스는 "프랑스에서의 내란"에서 파리콤문을 정치적 관점에서 진정한 공화제로서 특징짓고, 콤문의 가장 중요한 의의를 '노동의 경제적 해방을 이루기 위해 마침내 발견된 정치형태'라는 점에서 찾았다. 16)

여기에서 마르크스는 처음으로 공산주의 사회의 두 단계라는 문제를 논하고 있다. 그리고 자본주의에서 공산주의로 전이하는 과도기에서 프롤레타리아 독재국가와 시민적 권리는 상호배타적이 아님을 시사하고 있다. 여기에서의 문제는 마르크스가 사적소유를 폐지하기 위하여 프롤레타리아에 의해 수행되는 혁명적 변혁의 원칙적 내용을 무엇으로 보고 있는가라는 점이다.

마르크스는 '공산당선언'에서 소유권과 부르조아 생산관계에 대한 전제(專制)적 침해이 대책을 열거한 후 "발전이 진행된 가운데 계급적 차별이 소멸하고 결합한 개인들의 수중에 생산이 집중될 때 공적 권력은 그 정치적 성격을 잃는다"고 기술하여 중간적 단체들의 총체에 의한 생산·취득의 형태를 표현하고 있다. 즉, 산업자본주의의 생성과 발전에서 나타난 유산자에 의한 무산자의 착취를 극복하여 노동자들이 인간다운 생존을 할 수 있도록 하는 인간해방에 그 목표를 두고 있는 것이다. 이러한 인간해방을 억압하는 착취는 바로 생산수단을 소수의 유산자 계층이 갖고 있기 때문에 노동자들은 자기의 노동산물을 취득하지 못하고 자본가가 착취해 감으로 생산수단에 대한 사소유권을 제거하여 전인민의 소유로 하는 사회화를 구체적으로 실천해야 한다고 주장했다.

한편 후리드리히 엥겔스(Friedrich Engels)는 「반듀링론」에서 “프롤

---

16) 이는 '資本論'에서 표방한 '하나의 결합체', '하나의 공장'과는 다른 개념이다. 즉, 노동의 경제적 해방을 가능케 하는 정치형태는 중앙과 지방단계에서의 '생산자의 자치'의 중층적 조직, 즉, 협동조합 - 콤문 - 전국적 조직이라는 '자치조직의 분산적 편성'이라는 사회적 구조로서 구상된 것이다.

레타리아는 정치권력을 장악하여 우선 생산수단을 국유로 전환시킨다”로 한 후 ‘결합한 생산자들’에 의한 ‘직접적이고 사회적인 취득’과 ‘직접적이며 개인적인 취득’의 양면을 지닌 생산물의 취득양식, ‘생산수단의 사회적 취득’ 등을 서술하고 있다. 즉, 엥겔스는 ‘국가적 소유’를 과도기적인 것에 불과하다고 간주하였다. 그 역시 이기적인 사소유권을 제거하고 진정한 인간적인 소유권을 갈망하였다.

다시 말해 자유로운 노동 속에서 자유로운 향유가 허용된 인격적이고, 사회적이고, 인간적이고, 소외되지 않은 공동소유권을 실현하고자 갈망하였다. 생산수단이 사회의 전 구성원의 소유가 되면 소유자의 계급적 성격이 없어진다고 보았던 것이다.

마르크스는 오랜 해외망명 생활고 가난으로 인하여 당시 영국에서 진전되어 가던 자본주의의 성숙과정을 단지 비관적이고 비판적인 시각으로 관찰, 분석할 수밖에 없었다. 따라서 사회주의는 자본주의의 모순점을 지적하고 개혁하는 것으로부터 시작되고, 그 내용으로 충만되어 있는 것이다.<sup>17)</sup> 그렇지만 마르크스철학은 근본적으로 인본주의에 기초하고 있으며 또한 인간성 회복을 핵심으로 하고 있다는 점에서 서구사회·경제제도와 체계에 큰 영향을 끼쳤다. 오늘날의 성숙된 자본주의사회에서 실시되는 사회복지 및 후생정책은 마르크스의 사상과 이념에서 크게 영향을 받았으며, 자본주의사회가 갖는 구조상의 맹점을 정확히 지적하여 헨리 조지(1879)와 J. M. 케인즈(1936)가 유효수요(effective demand)와 같은 이론을 창출하는데 있어서 모체적인 역할을

---

17) 윤석범, 전거서, pp. 108~109.

하기도 했다. 다만, 마르크스의 이념과 이론체계를 정권타도와 자기중심의 정권쟁취의 수단으로 악용하는 많은 정략가에 의하여 마르크스의 이론은 오용되었고, 변질 되어 왔다. 소위 '레드컴플렉스'에서 하루속히 남북한 민족구성원 모두가 자유로워지기 위해서는 마르크스·레닌주의에 대한 사상적 항체를 키워나가야 한다. 왜냐하면 '레드바이러스'에 대한 잘못된 인식으로 인한 과소평가와 과대평가 둘다 심각한 우를 범할 수 있기 때문이다.

### 제3절 舊東獨의 土地所有制度

#### 1. 蘇聯占領前 舊東獨의 土地所有

독일은 제2차 세계대전 종전까지만 해도 토지가 소수대지주에게 집중된 국가였다. 구동독의 경우 1945년 소련점령군에 의하여 토지개혁이 실시되기 직전 100헥타 이상의 토지를 소유한 대지주들이 약 625만 헥타로 추계되는 전체 농지의 1/3을 차지하고 있었다.

#### 2. 蘇聯占領下의 土地改革

1945년 소련이 구동독 지역을 점령한 이후 경제질서와 소유질서의 개편을 위해 제일 먼저 착수한 작업은 토지개혁이었다. 이 때의 토지개혁은 무상몰수를 원칙으로 실시되었다. 구동독에서의 토지국유화는 1945년 5월부터 1949년 10월 7일까지 소련군의 占領高權(Besatzungshoheit) 또는 占領當局法(Besatzungsrecht)에 의하여 이루어졌다. 먼저 토지개혁이 착수되어 1백헥타르 이상의 소유농지를 몰수하였다. 1백헥타르

이하의 농지라도 전범자, 나치지도자의 소유농지를 몰수하였다.

그리고 1945년 10월에는 전범자, 나치지도자, 나치조직 소유의 재산을 몰수하는 등 국유화 조치를 1948년에 완료하였다. 그리고 1947년부터 1949년까지 토지, 은행, 보험, 광산, 전력, 약국 등을 모두 몰수하였다.<sup>18)</sup> 몰수된 토지는 土地基金에 흡수되었는데 그 중 1/3은 국유기업의 설립을 위하여 국가소유로 이전되었고, 2/3는 토지가 없거나 거의 없는 농부, 소작인과 동부에서 온 실향민에게 분배되었다. 土地改革이 단행된 면적은 소련점령지역내 전체농지와 산림면적의 약 36%에 달하였다. 新地主는 처분이 매우 제한되기는 하였지만 토지소유권이 인정되었다.

### 3. 東獨政權 樹立後의 土地所有

동독 정권이 1949년 10월 7일 수립된 이후 동독의 1949년의 建國憲法은 명백하게 제22조 제1항에서 “소유권은 헌법에 의하여 보장된다. 그 내용과 한계는 법률 및 공동체에 대한 사회적 의무로부터 명확히 된다”고 규정되어 있다. 또 제24조 제1항은 “소유권은 의무를 부담시킨다. 그 이용은 공공의 복지에 반하여서는 안된다.”고 규정하고 있다. 이같이 1949년의 건국헌법은 바이마르헌법의 전통을 이어받고 있는 본 기본법과 동일한 입장을 나타내고 있으나, 이에 따른 제규정을 보면 경제의 광범한 영역에서 이미 사적 소유권과 관계없는 것을 알 수 있다.

---

18) 김상용, “통독후의 구동독내 재산처리 개관,” 『저스티스』 24권 2호, 1991. 12, p. 69.

또한 동독의 건국헌법 제23조는 “수용은 공공의 복리를 위한 경우에만 가능하고 또한 법적인 근거와 적절한 보상이 수반되어야 한다고 규정하였다. 그러나 동시에 이 원칙을 法律留保 하에 두어 입법자는 무보상 수용을 규정할 수 있도록 하였다. 나아가 동 헌법은 제24조 제3항, 제5항과 제25조에서 소련군 점령기간 중에 단행된 몰수에 대하여는 사후적으로도 보상하지 않음을 분명히 하였다.

동독정권하에서의 몰수는 크게 ① 1952년부터 1970년까지의 농업의 집단화, ② 1945년 5월 8일 이후 1961년 베를린장벽 설치시까지 동독을 떠난 피난민 등의 재산을 財產價値의 보장에 관한 명령 등에 의하여 국가관리로 이행, ③ 1972년 이후 콤비나트 건설 및 기업합병 등 계획경제를 강화하기 위하여 內閣決定으로 중소기업과 수공업협동조합 등의 국유화라는 범주하에 진행되었다.

집단화 캠페인의 결과로 1960년까지 전체농지의 1/3이 농업생산협동조합에 귀속되었고, 동 조합에 소속된 1농가당 0.5헥타르 범위내에서 개인소유가 허용되었으며 동 조합의 고용인은 1인당 0.25헥타르의 개인토지를 소유하게 되었다.<sup>19)</sup>

동독은 농업생산협동조합에 대하여 포괄적인 규제를 위하여 1959년 6월 3일 농업생산협동조합에 관한 법률을 제정하였다. 동 조합에 강제로 가입한 농민들은 그들 몫의 토지에 대한 소유권을 상실한 것은 아니지만 소유자로서의 권한의 행사는 조합의 利用權의 창설에 의하여

---

19) 유해웅·정우형, 「통독후 독일국유재산 관리제도의 연구」, 국토개발연구원, 1991. 12, pp. 50-57.

사실상 불가능하게 되었다.

1960년대에 들어서 동독의 새로운 사회주의적 법질서는 크게 형태를 갖추기 시작했다. 1961년대의 노동법전, 1964년의 청소년법, 1965년의 가족법전, 그리고 독일사상 최초의 사회주의적 형법전(1968년)은 이러한 발전에 있어서 중요한 이정표이다. 그리고 1968년에는 이미 껍데기만 남아있던 1949년의 헌법이 세로 개정되어 사회주의적 소유권질서의 형태가 만들어졌다. 개정 헌법에 의하면 제10조 제2항에서 “사회주의적 소유권을 보호하는 동시에 증대시키는 것은 사회주의 국가 및 그 시민의 책무이다.”고 규정하고 있다. 또, 제13조에서 “농업, 수공업 및 기타 사회주의적 협동조합의 비품, 기계, 시설, 건물 및 농업생산 협동조합의 가축류와 더불어 토지의 협동조합적 이용 및 협동조합적 생산수단에 의하여 획득된 수익은 협동조합적 소유권에 속한다.”고 규정하고 있다. 반대해석에 의하면 토지자체는 협동조합적 소유권의 대상이 아니다.

1968년의 헌법개정에 의하여 만들어진 토지관계법 규정은 1974년의 헌법개정에서 거의 수정되지 않았다. 1974년 동독 헌법 제10조는 사회주의적 소유권은 전사회적 인민소유권, 근로자 집단의 협동조합적 소유권, 시민 사회조직의 소유권으로 구분하고 있다. 시민사회조직의 소유권은 대중조직과 정당에 한한다.

1975년 6월 19일에 독일민법전(BGB)에 갈음하는 것으로 제정된 동독 民法典(ZGB)은 소유권의 형태를 사회조직의 소유권, 조합적 소유권, 개인적 소유권, 사회적 소유권, 인민소유권으로 구분하고 있다.<sup>20)</sup>

사회주의적 소유권은 인민소유권, 사회주의적 협동조합(Genossenschaft)

의 소유권, 시민의 사회적 제조직의 소유권을 포괄하는 개념이다. 人民所有權은 인민소유기업, 종합기업체, 국가기관시설 그리고 사회주의적 협동조합 및 사회적 제조직에 의하여 행사되는 것이다. 소유권의 행사방법은 원칙적으로 점유와 이용이고 처분의 권능은 원칙적으로 국가적 계획의 틀 내에서만 인정되는 것에 지나지 않는다.

개인소유권에 속하는 것은 무엇보다도 노동에 의한 수입과 저축, 주거가재도구 그리고 개인적 수요를 충족하는 것이다. 토지·건물도 거주 및 휴양을 위하여 이용되는 한에 있어서는 개인소유의 대상이 될 수 있다. 개인소유자는 원칙적으로 그 소유권을 처분할 수 있으나 그런 處分權限은 사회주의적 도덕원리에 반대하는 듯한 목적을 추구할 수는 없다는 것에 의하여 제한된다. 이와 같이 동독 민법전은 사적 소유권의 관념을 인정하지 않았다. 이와 같이 동독은 사회주의적 소유권제도를 가지고 있었는데 이것은 사소유권과 사유재산제가 부인되는 사회주의 경제체제하에서 사소유권을 배제한 소유권을 말한다.

여기에는 4가지 형태가 있는데 人民所有, 集團所有, 私所有, 個人的所有를 말한다. 여기에서도 토지와 관계 있는 소유형태는 인민소유와 집단소유밖에 없다.

인민소유 즉, 국유의 대상은 토지, 광산, 발전소, 댐, 수로, 기업, 은행, 교통기관, 운송수단, 철도, 해로, 공로, 우편, 통신 등이다.<sup>20)</sup>

전계논문 그 중 국유토지는 1945년 이후 국유화된 독점자본, 특히 기

---

20) 배병일, "통일한국의 토지소유제도 개편방향," 「북한연구」, 1993. 9, p. 200.

21) 김상용, 전계논문, p. 70.

업연합과 은행, 법치국가에 반하는 형사절차에 의한 몰수 등 광의의 국유화 재산과 제3제국 말기까지의 제국소유 또는 그 밖의 지방자치단체의 소유에 속한 토지, 그리고 제2차 세계대전 이후 서독으로의 피난민이 남긴 재산이 이에 속한다.<sup>22)</sup>

協同組合所有權에서 말하는 협동조합에는 농업생산협동조합(LPG), 원예생산협동조합(GPG), 담수어업협동조합(PGB), 수공업생산협동조합(PGH), 수공업자구매공급조합(ELG), 공동이용주택건축조합(GWG), 노동자주택건축조합(AWG) 등이 있다. 구동독헌법 제13조에는 “농업, 수공업 및 기타의 사회주의 협동조합의 비품, 기계, 시설, 건물 및 농업협동조합의 가축류 그리고 협동조합의 토지이용 및 생산수단으로부터 얻어진 수확은 협동조합소유권에 속한다.”고 규정하고 있다. 토지 자체는 협동조합소유권의 대상이 아니다.<sup>23)</sup>

## 제4절 北韓의 土地所有制度

### 1. 北韓의 土地所有制度의 變遷過程

#### 가. 土地改革法 時代

북한은 1945년에 해방된 후 북한정권이 수립되기도 전인 1946년 3월 5일에 토지개혁에 관한 법령에 의하여 토지개혁을 단행하였다. 이때의 토지개혁은 農地改革이었다.<sup>24)</sup> 토지개혁법령 제1조는 아래와 같

---

22) 유해웅·정우형, 전계논문, p. 518.

23) 상계논문, p. 518.

24) 토지개혁에 관한 법령은 1946년 3월 5일 공포되고 동시에 효력을 발휘, 전체가 16조로 되어 있고 이 법에 의해서 조선민주주의 인민공화국 토지개혁 법령

이 규정하고 있다.

“사회주의 조선의 토지개혁은 역사적 경제적 필요성에서 나온 것이다. 토지개혁의 과제는 일본의 토지소유, 조선인 지주의 토지소유 및 소작제를 폐지하고 토지의 利用權을 경작자에게 부여하는 데 있다. 사회주의 조선에서 농업제도는 지주에게 예속되지 않는 농민의 개인소유, 농민경영에 의존한다.”

즉, 봉건적 토지소유제도를 철폐하여 農民土地所有制度를 확립하기 위해서는 일본제국주의자, 친일분자가 소유한 토지와 여러 해 동안 소작시키고 있는 토지를 각기 무상으로 몰수하여 토지가 없는 농민, 토지가 적은 농민에게 무상분배하는 無償沒收, 無償分配를 원칙으로 하고 있다.

이 점에서 ‘토지국유 및 무상·무기한 이용’을 원칙으로 한 구 소련 등과는 다르다. 이 법령에서는 임야의 농민소유를 제외하고 있는데, 임야 및 지주의 관개시설은 조선사회주의의 임시위원회의 처리에 맡기는 형식을 취했다.

토지개혁에 의해서 몰수의 대상이 된 토지는 5町步 이상의 조선인 지주의 소유지, 自耕하지 않고 전부 소작을 주는 소유자의 토지, 면적에 관계없이 계속적으로 소작을 주는 모든 토지, 농업기구, 주택, 일본정부, 일본인, 일제단체 소유의 과수원 및 과수, 농임이 소유한 소규모 산림을 제외한 모든 산림이었다.

몰수한 토지는 농민에게 분배를 하고 분배된 토지는 道人民委員會

---

에 관한 세칙(1948. 3. 8)이 만들어졌다.

가 토지소유권 (실제는 토지이용권)에 대한 증명서를 발급·교부하여 土地臺帳에 등록함으로써 완료하였다. 이와 같이 분배받은 토지는 매매·저당·소작이 금지되었다.

토지개혁에서 몰수의 대상이 되는 토지를 5정보 이상의 소유토지로 하였으나 본인이 경작하지 않은 토지는 모두 몰수한다고 규정하였기 때문에 5정보는 몰수의 한계선으로 보아야 한다. 25)

1948년 헌법에서는 개인의 소유토지 즉, 個人土地所有權制를 인정하고 토지소유의 최대한도는 지역 및 조건에 따라서 달리 법령으로 규정하지만 5정보 또는 20정보로 한다고 규정하였다. 26)

헌법의 명문상으로 보면 이 당시 북한의 토지개혁에 있어서 개인의 토지소유권은 인정된다고 하였으나 농민에게 분배된 토지는 매매와 저당이 일체 금지되어 토지에 있어 소유권의 유동성을 금지하고 있기에 실질적으로 농민에게 토지이용권 즉, 耕作權만을 인정한 것에 불과하다.

따라서 토지개혁은 토지소유권의 무상몰수에 의한 토지이용권의 무상분배이었으므로 小作制와 自作制를 금지하고 國家地主制를 확립하였다는 견해가 지배적이다. 27)

몰수한 토지의 분배에 있어서 '가족수와 가족내의 노동능력이 있는 사람 수'에 의하여 각기 均等分配의 원칙을 취했고 그 배분기준은 아래

---

25) 金溁根, "북한의 농업발달과 생산개혁," 「북한연구」 봄호, 대륙문제연구소, 1992, p. 61.

26) 1948년 제정, 헌법 제5조, 제6조

27) 김상용, 전게서, p. 126.

와 같은 계산방법에 따른 것이었다.

18세 ~ 60세의 성년남자 및 18세 ~ 50세의 성년여자 1점, 15세 ~ 17세의 청년 0.7점, 10 ~ 14세의 소년 0.4점, 9세 이하의 아동 0.1점, 61세 이상의 남자 및 51세 이상의 여자는 0.3점을 기준으로 한 것이다.<sup>28)</sup>

또한, 토지소유자가 스스로 경작하지 않을 경우에는 그 토지를 국가관리로 넘겨서 경작하는 농민에게 그 경작권을 주는 이른바 耕作權地制度를 만들어 토지의 소수인에 대한 집중과 소작제도의 재생의 가능성을 극적 배제하는 형태를 취하고 있다. 북한에서의 토지개혁에 대한 농민각층의 이해관계는 반대와 찬성이 동시에 있어 완전히 일치하지 않았다. 이에 따라 조선노동당은 雇傭農과 貧農을 중심으로 한 9만 6천여 명의 혁명된 농민으로 구성된 1만5천여 개의 農村委員會를 조직하였고 이것이 중심이 되어 토지개혁을 수행하였다.

한편, 노동당은 토지개혁을 지원하기 위해서 당원과 노동자를 농촌에 파견하였으며 민주적인 모든 정당·사회단체와 통일전선을 강화하고 모든 민주세력을 土地改革支援鬪爭에 동원하였다. 그 결과 통일전선에 결집된 각계각층의 3백만 대중이 토지개혁을 지원하기 위해서 참여하여 토지개혁은 전인민적 투쟁으로 전개되었다. 이 때문에 반동세력은 지원세력에 압도되어 감히 공공연한 반항을 시도할 수 없었다.

아무튼 불과 20일 남짓한 기간에 토지개혁은 실시되고 북한 總耕地面積의 약 53%에 해당하는 약 1백만 정보의 토지가 무상으로 몰수되었고, 그 중에서 98만 정보가 農家總數의 70%에 해당하는 고용농, 토

---

28) 조선민주주의 인민공화국, 「토지개혁법령에 관한 세칙」, 제15조, 1948.

지없는 농민, 적은 토지를 가진 농민에게 무상으로 분배되었다.

이와 함께, 일본과 일본인, 민족반역자와 조선인 지주가 소유했던 1만4천77 동의 건물과 4천7백74만 마리의 가축 및 농기구류가 몰수되어 고용농과 빈농에게 분배되었고, 그밖에 2천6백92 정보의 과수원과 1천1백65개의 관개시설 및 3백43만2천9백86 정보의 산림이 몰수되어 국유화 되었다.<sup>29)</sup>

북한 토지개혁의 특징을 요약하면 첫째, 식민지 봉건적 토지소유관계에서 농민토지소유관계로의 이행 둘째, 무상몰수와 무상균등분배의 원칙과 빈농에 의거하여 부농을 제한하고 하층 중농화의 길을 위한 이른바 '사회주의적 발전으로의 방향을 지향하는 과도적 私有'를 기본으로 발전하여 간 것이다. 이에 근거하여 북한은 그들의 土地改革方式을 마르크스·레닌주의 이론을 단지 기계적으로 흡수한 것이 아니라 실제로 농촌을 조사하고 농민운동의 가운데로 들어가 활동함으로써 '농민'을 적극적으로 혁명적 실천에 참가시키고 경험주의적으로 인도한 것이라고 말한다.

즉, 북한은 토지개혁을 빈농을 거점으로 하여 지주의 지위를 무너뜨리면서 자기 자신의 인간개조와 말단권력으로서의 접근을 도모하여 農民解放이란 구실 아래 사회주의혁명을 꾀하고자 한 것이다.

#### 나. 主要産業의 國有化 時代

주요산업의 국유화는 토지개혁과 함께 反帝·半封建的 민주주의혁

---

29) 상계서, pp. 42-43.

명을 수행해가는데 있어서 중요한 과제였다. 일본의 식민지 지배 아래서 형성된 일본제국주의의 경제적 기반을 일소하고 사회주의적 국가건설의 경제적 토대를 구축하려면 무엇보다도 주요산업을 國有化할 필요가 있었다. 따라서 북한은 1946년 8월 10일에 '산업, 교통운수, 체신, 은행 등의 국유화에 대한 법령'이 공포되어 곧바로 국유화가 실시되었다. 그 주요 내용은 일본제국주의 및 민족반역자의 소유로 되어 있던 모든 기업소, 광산, 발전소, 철도운수, 체신, 은행, 상업 및 문화 기관 등을 모두 무상으로 몰수하여 국유화 한다는 것이다.<sup>30)</sup>

주요산업의 국유화는 나라에 따라 다른데 구 소련에서는 일반적으로 無償沒收의 방법이, 동유럽국가에서는 대부분 有償의 방법이 채택되었다.<sup>31)</sup> 중국에서도 무상몰수의 방법이 이용되었다.

그런데 북한에서의 주요산업의 국유화는 단 한번에 모두 무상몰수의 방식으로 실시되었다. 이러한 특징은 북한에서의 주요산업이 대부분 일본제국주의의 수중에 장악되어 있다가 해방 뒤에 그것이 신속하게 노동자에 의해서 접수되어 人民委員會의 관리하에 두어졌다는 점과 또 계급적인 逆關係가 그에 결정적으로 유리했던 점 등으로 설명될 수 있다. 국유화 과정에서는 친일파, 민족반역자들은 광산 파괴나 방화 등으로 저항하였다. 북한은 이러한 저항에 맞서 격렬한 투쟁을 통해서 비로서 성공적으로 실현될 수 있었다.

주요산업이 국유화된 북한에서는 일본제국주의와 민족반역자, 매관

---

30) 정치경제연구소 편역, 「조선민주주의 인민공화국 법령집」, 1949, p. 76.

31) 통일문제연구소 편, 「북한경제자료집;북한사회주의 경제의 실체와 이론」, 1989, pp. 45-47.

자본가가 소유했던 1천34개의 주요산업시설이 무상으로 몰수되어 국유화 되었다.

그 결과 사회주의 경제형태가 발생하고 人民經濟에서 社會主義經濟形態가 지도적 지휘를 차지하게 되었다. 1946년말 현재 사회주의 경제형태가 차지하는 비중은 72.4%에 달하였다. 물론 주요산업의 국유화는 제국주의의 경제적 기반을 일소하기 위한 반제·반봉건 민주주의 혁명과제의 일환으로 실시되었지 자본주의 일반에 반대하는 사회주의적 변혁으로 시행된 것은 아니다.

이것은 국유화의 대상이 일본제국주의와 민족반역자, 매관자본가의 소유에 한정되었던 점과 주요산업의 국유화에 이어 1946년 10월 4일에 '개인소유권을 보호하며 산업 및 상업활동에 있어서 개인의 자발성을 발휘시키기 위한 대책에 관한 결정서'가 채택되어 個人商工業을 적극적으로 장려하는 조치가 취해졌던 점에서 분명히 알 수 있다.<sup>32)</sup> 북조선 임시위원회는 개인상공업을 장려하는 조치로서 이밖에도 '상업조합령', '공업허가령'을 비롯하여 '북조선산업 및 상업발전에 관한 법령' 등을 채택하고 외국무역을 포함한 개인상공업의 경영활동을 법적으로 보장하는 한편, 1948년 11월에는 공업허가령을 폐지하고 '영업등록제'를 실시하였다.

그러나 주요산업의 국유화가 노동계급이 지도하는 인민정권에 의해 시행되었기 때문에 결과적으로 사회주의 경제형태를 발생시키게 되었다. 또한, 국유화된 주요산업이 자본주의 경영이었던 공업부문에서 지

---

32) 손전후, 「산업국유화의 경험」, 사회과학출판사, 1985, pp. 67-69.

배적인 지위를 차지하고 있었기 때문에 주요산업의 국유화는 결과적으로 자본주의 경제형태에 결정적인 타격이 되었고 역으로 사회주의를 지향하는 노동계급의 정치·경제적 기반을 공고히 하게 되었다.<sup>33)</sup>

#### 다. 協同化 時代

북한은 주요산업의 국유화를 계기로 반제·반봉건적 민주주의혁명을 기본적으로 완수하고 社會主義革命으로 전환하는 길에 들어서게 되었다.

사회주의에로의 이행을 실행하기 위한 수단으로 생산수단의 사적소유를 사회주의적으로 개조해야만 했다.

사회주의적 생산관계의 유일적 지배를 확립하는데 가장 중요한 과제 중 하나가 小農經營을 사회주의적으로 개조하는 것이다. 이것은 사회주의혁명의 합법칙적인 요구이자 사회주의 혁명단계의 농업·농민문제를 해결하는데서 제기되는 불가피한 과제로 그 방법은 토지의 共同耕作밖에 없다. 그렇다고 해서 토지공동경작을 수탈의 방법으로 할 수는 없다.

농민은 노동계급과 마찬가지로 일하는 근로자이며 사회주의혁명에서 노동계급의 가장 신뢰할 만한 동맹자이기 때문이다. 따라서 소농경영을 사회주의적으로 개조하려면 集團化 즉, 協同化 하는 수밖에 없다. 협동화는 농민을 사회주의 길로 이끄는 단 하나의 가능한 길이며 가장 올바른 길이다.

---

33) 고승효 저·이태섭 역, 「현대북한경제입문」, 대동출판사, 1993, pp. 46-48.

북한에 있어서 농업의 협동화 과정은 노동당중앙위원회 제6회 총회 (1953. 8)에서 제시되어 1954년 1월의 당중앙위원회 지시 '농업협동화 경영의 조직문제에 대하여'에서 農業協同組合의 형태와 협동경영의 관리·운영원칙이 제시되었고 1954년 3월 '농업협동경영의 강화와 발전을 위한 대책'의 내각결정으로 명확하게 되었다.

농업협동화는 경험적 단계, 대중적 발전단계, 최종적 완성단계로 나눌 수 있다.

첫 번째 단계는 經驗的 段階로 작업만을 공동으로 하는 노력협조반 (노력상조조) 형태이다.

이 단계는 토지의 사유권을 인정하면서 토지, 役牛, 농기구 등의 공동이용에 기초한 일종의 相互扶助 형태로 1953년까지 존속한 후 1954년부터 없어지게 되었다.

먼저 농업협동화를 적극적으로 지지하는 빈농과 선진적인 농민을 중심으로 媒介郡에 2~3개식의 협동조합을 조직하여 우선 경험을 쌓는 단계이다. 휴전협정 당시 174개이던 농업협동조합이 1954년 3월에는 1,091개에 이르러 농가총수의 2%, 총경지면적의 1.7%에 이르렀다. 이것은 당초 예상을 뛰어 넘는 숫자였다. 그러나 경험적 단계의 초기에 있어서 농업협동화 운동은 지방의 관습차이, 의식수준, 經理常態가 다름에 따라 조합에 따라서 노동점수계산, 생산도구의 통합문제, 수익 배분문제 등이 다르게 나타났다.

따라서 조선노동당은 1954년 1월 '농업협동경영의 조직문제에 대하여'라는 결정에서 農業協同經理의 세가지 형태와 관리운영원칙을 제시하는 한편 같은 해 3월에는 '농업협동경영의 강화발전대책에 관하여'라

는 내각결정에 따라 농업협동경리를 강화하는 조치를 취하였다.

농업협동조합의 국가등록실시와 기준규약의 제정, 관리간부의 양성, 협동경리의 관리운영질서와 簿記計算處理의 정비, 협동경리에 대한 국가의 물질적·재정적 지원의 강화 등이 그것이다.

이런 강화조치에 힘입어 1954년 말에는 농가총수의 31.8%, 총경지면적의 30.9%를 포함하게 되었다.

두 번째 단계는 大衆的 發展段階로 토지를 사적 소유상태로 두고 협동조합에 통합하여 공동경영하고 노동일과 출자토지의 크기에 따라 배분받는 半社會主義 형태이다.

1954년말부터 본격적으로 추진되었는데 토지의 사유제도가 인정되었지만 협동조합에 통합되어 집단적으로 경영되고 산출물의 배분은 노동의 기여도와 토지의 출자량에 따라서 이루어졌다.

조선노동당은 1954년 11월 당중앙위원회 전원회의에서 농업협동화 운동을 대중적으로 발전시킨다는 방침을 세웠다. 이 방침을 계기로 대중적 발전단계로 들어섰는데 특히 기본대중인 中農들이 대거 협동화 길로 들어서 광범위하게 전개되었다.

협동화 운동이 광범위하게 진행됨에 따라 농업협동경리를 질적으로 강화하는 일이 무엇보다도 필요하게 되었다. 즉, 농업협동경리에 대한 국가적 지원의 강화와 협동화 과정에서 나타나는 편향을 미연에 방지하고 한편, 組織的·經濟的으로 강화하기 위한 조치를 강구하였다.

1955년 2월 당중앙위정치위원회는 '농업협동조합의 조직적 강화를 위한 제대책에 관하여'라는 결정을 채택하고 농업협동경리에 대해서 지도를 강화하였다.

국가와 당의 이러한 조치에 힘입어 농업협동화 운동은 대중적 발전 단계에서 더욱더 광범위하게 전개되어 전후복구 3개년계획(1954~1956)이 끝난 1956년말에는 농가총수의 80.9%, 총경지면적의 77.9%를 포함하게 되었다. 이것은 북한의 농업협동화 운동이 대중적 발전단계에서 기본적으로 완성되었음을 나타내는 것이다.

세 번째 단계는 最終的 完成段階로 토지와 기본적인 생산수단을 협동조합이 통합하여 노동의 양에 의해서만 배분받는 사회주의적 형태이다. 1956년 4월에 열린 조선노동당 제3차 대회는 지금까지의 협동화 운동의 성과에 기초하여 제1차 5개년계획기인 1957~1960년에 최종적으로 완성한다는 과제를 제시하였다.

이 단계에서는 토지 등 모든 생산수단은 협동조합의 소유로 이전되고 노동에 따라서 분배하는 社會主義的 分配原則이 적용되었다.

따라서 1958년부터 농지에 대한 私所有權이 전면적으로 폐지되었다. 북한에서는 1958년 이전까지는 토지에 대한 사소유권이 인정되고 존속하였으나 1958년부터는 헌법에서는 토지에 대한 사소유권이 형식적으로 인정되었으나 실제로 존재하지 않게 되었다. 그래서 북한에서는 산업부문에서는 國家所有權이 농업부문에서는 협동농장소유권이 지배적인 형태를 이루고 있다. 산업부문에서도 국영기업 외에 협동기업이 있고 농업부문에서도 협동농장 이외에 국영농장이 있었으나 중심적 역할을 하지는 못했다.

따라서 조선노동당은 협동화 운동의 중점을 산간지대나 도시주변에 두고 다양한 대책을 세우는 한편, 個人商工業의 사회주의적 개조와 밀접히 결부시켜 추진시켜 나갔다. 이리하여 1958년 8월 개인상공업의

사회주의적 개조와 거의 때를 같이하여 성공적으로 완성되었다. 34)

1958년부터 협동농장의 규모를 확대·재조정하는 단계로 접어들게 되었다. 35)

북한에서는 농업협동조합의 완료와 함께 협동농장을 통합하고 그 규모를 확대하는 작업이 필요하게 되었다. 그것은 공업화에 앞서 농업협동화가 실시되었기에 농업협동화의 완료에 따라 무엇보다 農村技術革命을 수행하여 농업의 물질적·기술적 토대를 강화할 필요가 있었는데 당시의 소규모 협동경리로는 이러한 요구에 부응할 수 없었기 때문이다.

이에 따라 북한에서는 농업협동화 운동이 완료된 1958년 10월부터 11월에 걸쳐 협동농장의 '리단위(말단행정단위)통합'이 실시되었다. 그 결과 통합전에 1만3천3백9개이던 협동농장의 수가 3천8백43개로 줄어든 반면 한 협동농장당 평균규모는 농가호수는 3백호, 경지면적은 5백정보로 확대되었다.

그러나 협동농장의 리단위 통합이 단지 경영규모의 확대만을 가져온 것은 아니었다. 리단위 통합에 따른 일련의 조치에 의해서 협동농장의 성격에도 중요한 변화가 나타났다.

즉, 里人民委員會委員長이 농업협동조합의 관리위원장을 맡게 되었다. 또한 농업협동조합은 그 때까지의 농촌에 산재해있던 소비·신용협동조합 등의 기능도 흡수하므로써 리 내의 전체생활체계 즉, 정치·

---

34) 상계서, pp. 73-77.

35) 이것은 협동농장의 수가 1957년을 정점으로 16,032에서 1958년 8월에 13,309로 급속히 감소되었던 것에서도 알 수 있다.

행정·경제·문화·교육 등을 총괄하는 기구로 발전하게 되었다.

여기서 협동농장과 국영농장의 차이는 국영농장은 협동농장을 위한 시범농장의 역할을 담당하는데 있다. 곡물경작, 가축사육 등에 관하여 국영농장에서 우선적으로 실험·검증한 후 인근협동농장에 보급하는 체계로 운영되고 있다. 그러나 국영농장과 협동농장의 관리체계상의 차이는 1961년 12월부터 郡管理單位의 협동농장경영관리위원회가 설립된 후 좁혀지게 되었다.

#### 라. 社會主義憲法 採擇 時代

농업의 협동화 운동이 성공적으로 끝난 후 북한은 1959년에 '농업협동조합기준규약'을 1961년에는 郡협동농장경영위원회를 설치하여 보다 더 국가의 통제와 지도하에서 농업경영활동이 수행될 수 있도록 통합·조정하였다.<sup>36)</sup> 1963년에는 土地法이 제정되었으나 북한이 그 법령을 공포하지 않아 자세한 내용을 알 수 없다.

1972년에는 社會主義憲法을 채택하여 토지소유권에 대한 사회주의적 형태로 국가소유권과 협동단체소유권만을 인정했다. 아울러 협동단체소유권도 협동단체 전체구성원의 자발적 의사에 의하여 국가소유로 전환시킬 수 있도록 했다.

1977년 최고인민회의 제5기 7차회의에서는 조선민주주의 인민공화국 토지법을 제정하여 헌법에 명시된 토지에 대한 사회주의적 소유권 개념을 구체적으로 실현하는 규정을 두게 되었다.

---

36) 류해웅, "통일후 북한의 토지이용과 개발에 대한 기본구상," 「토지연구」 3·4월호, 한국토지공사, 1993, pp. 119-129.

토지법은 '토지를 토지개혁에 의한 혁명의 고귀한 戰取物'이라고 규정하면서 혁명의 전취물(제1장), 토지소유권(제2장), 국토건설총계획(제3장), 토지보호(제4장), 토지건설(제5장), 토지관리(제6장) 등으로 구성되어 있다. 토지법 제9조에 북한에서의 토지소유권은 국가 및 협동단체소유임을 명확히 규정하고 있다.

1990년 9월 5일 최고인민회의 상설회의 결정 제4호로 채택된 조선민주주의 인민공화국 민법 제37조에도 소유권에 관한 규정을 두고 있다.

민법에서는 소유권을 소유형태에 따라 國家所有權, 協同團體所有權, 個人所有權으로 나누어진다고 했으나 토지는 개인소유권이 될 수 없고, 다만 터밭경리에서 나오는 생산물, 살림집, 가정용품 등으로 제한해 놓고 있다.

## 2. 北韓의 土地所有權의 類型

사회주의국가에서는 생산수단에 대한 私所有權을 부인하고 계획경제체제를 취하므로 인하여 헌법 속에 소유권에 대한 규정을 두고 있으며 또한, 민법에서 소유권에 대해서 규정하고 특별히 토지에 관해서는 토지법을 제정하여 토지에 대한 사회주의적 소유권을 확립하고 있다.

북한도 토지에 관한 시각이 여타의 사회주의국가에서와 마찬가지로 토지는 생산수단이고 민주주의혁명단계에서 이룩한 고귀한 戰取物이라고 선전하고 있다.<sup>37)</sup>

---

37) 조선민주주의 인민공화국, 토지법 제1장 제1조.

북한 민법에서는 생산수단에 대한 사회주의적 소유는 조선민주주의 인민공화국의 경제적 기초라고 규정하고 있다.<sup>38)</sup> 국가는 재산관계에서 사회주의적 소유에 기초한 人民經濟의 계획적 관리운영을 강화하여 사회주의 경제제도를 끊임없이 공고히 하도록 한다고 규정하고 있다.<sup>39)</sup> 그리고 민법 제8조에서는, 집단주의는 사회주의 사회생활의 기초라고 규정하고 있다. 그러므로 가장 본원적인 생산요소인 토지는 사적 소유의 대상이 될 수 없는 全人民的 소유의 대상임을 기초로 하고 있다.

그러나 1948년 9월 5일 제정된 조선민주주의 인민공화국 헌법에서는 제5조에서 “조선민주주의 인민공화국의 생산수단은 국가, 협동단체, 개인, 自然人이나 個人法人의 소유다”라고 규정하여 토지에 대한 사소유권을 인정하였다.

그러나 1972년 12월 28일 제정된 조선민주주의 인민공화국 사회주의 헌법 제10조에서는 “조선민주주의 인민공화국에서 생산수단은 국가 및 협동단체의 소유다”라고 하여 토지에 대한 사소유권을 부인하였다. 또, 생산수단의 사회주의화와 함께 租稅制度도 모두 폐지하였다. 북한의 신헌법은 생산수단을 국가와 협동단체만이 소유한다라고 되어 있다.<sup>40)</sup>

북한에서 규율하고 있는 토지에 관한 주요 법률로는 위에 든 헌법 이외에 토지계획에 관한 법령(1946. 3. 5 제정), 토지법(1977. 4. 30 제정), 조선민주주의 인민공화국 민법(1990. 9. 5), 토지관리규정(1960.

---

38) 조선민주주의 인민공화국, 민법 제3조 제1항.

39) 조선민주주의 인민공화국, 민법 제3조 제2항.

40) 조선민주주의 인민공화국, 사회주의헌법 제20조.

7.5 내각결정 제37호) 등이 있다. 이 중에서 헌법, 토지법 등이 주요 법령이다.

북한에서의 소유권은 그 소유형태에 따라 국가소유권, 협동단체소유권, 개인소유권으로 나누어 진다. 그러나 토지는 국가소유권이나 협동단체소유권의 대상이 될 수 있으나 개인소유권의 대상은 될 수 없다. 그러나 터밭경작으로 생산한 개인소유권이 인정된다. 이와 같이 사적 토지소유권이 인정되지 않으므로 모든 토지는 인민의 공동소유이기에 賣買 및 個人所有가 이루어지지 않는다. 국가소유는 전체인민소유이고 협동단체소유는 協同經理團體所有이다. 협동단체소유의 터밭이 용규모는 농호당 20~30평이다. 토지법제정 이전에는 터밭이 개인소유로 인정되었고 그 규모도 30~50평이었으나 토지법 제정 이후 20~30평으로 축소되고 토지경작권만 인정한다. 41)

#### 가. 國家土地所有權

국가소유는 전인민의 소유로서 국가가 전인민을 대표하여 소유하는 형태를 말한다. 국가소유권의 대상에는 제한이 없다. 42) 특히 지하자원, 산림자원을 비롯한 모든 자연자원, 공항, 항만, 은행, 체신, 방송기간, 학교 등 중요시설은 국가만이 소유할 수 있다. 토지 중 공장용지와 임야는 국가소유이며 농지는 국가소유도 있지만 대부분 협동단체의 소유이다. 43)

---

41) 조선민주주의 인민공화국, 토지법 제2장 제13조.

42) 조선민주주의 인민공화국, 헌법 제21조, 민법 제45조, 토지법 제10조.

43) 김상용, 전계논문, p. 130.

국가는 경제발전과 인민들의 福祉向上을 위해서 자신의 소유재산을 제한없이 차지하거나 利用·處分할 수 있다. 토지를 인민의 이익과 행복을 위해서 협동농장을 비롯한 기관, 기업소, 단체 및 공민들이 여러 방면으로 이용할 수 있게 할 수 있다.<sup>44)</sup> 이들은 다만 경영상의 관리권만 가지고 국가의 지도 밑에 있다.

북한에서의 토지는 오직 국가만이 지배할 수 있으며,<sup>45)</sup> 토지는 인민의 공동소유로써 매매할 수 없으며, 개인의 것으로도 할 수 없다.<sup>46)</sup> 국가소유권의 담당자는 전체인민을 대표하는 국가이다.

국가소유권의 대상은 取得時效의 대상이 되지 아니하며 국가소유권의 침해는 反國的 行爲 다음 가는 중죄에 해당된다. 물론 국가소유재산의 返還請求에는 소멸시효가 적용되지 아니한다.<sup>47)</sup>

북한에서는 토지를 인민들의 귀중한 생활 밑천이며 후손만대의 번영을 위한 나라의 財富<sup>48)</sup>로 취급하고 있다. 즉 북한은 토지를 '토지개혁법령에 의하여 민주주의 혁명 단계에서 이룩한 혁명의 고귀한 천취물'로 간주하여 "영웅적으로 싸운 혁명정신이 깃들여 있다."고 하면서 "토지를 保衛하기 위해서 투쟁해야 한다."고 각종 법에 기록되어 있는 것으로 보아 북한은 토지를 전체 인민의 것으로 돌리면서 역으로 정치적 선동에 이용하고 있다.<sup>49)</sup>

---

44) 조선민주주의 인민공화국, 민법 제46조, 제47조, 토지법 제13조.

45) 조선민주주의 인민공화국, 토지법 제13조.

46) 조선민주주의 인민공화국, 토지법 제9조, 제10조.

47) 조선민주주의 인민공화국, 민법 제259조 제2항.

48) 조선민주주의 인민공화국, 토지법 제8조.

49) 류해웅, 전개논문, p. 108.

## 나. 協同團體所有權

북한의 헌법은 '公民의 기본권리와 의무'를 규정한 제5장에서 “ ‘하나의 전체를 위하여, 전체는 하나를 위하여’라는 集團主義原則에 기초한다.”<sup>50)</sup>라고 기술하여 집단주의를 사회주의 사회생활의 기초로 규정하고 있다. 따라서 공민은 조직과 집단을 귀중히 여기며 사회와 인민을 위하여 몸바쳐 일하는 기풍을 높이 발휘하여야 한다.<sup>51)</sup> 그리고 “공민은 국가재산과 공동재산을 아끼고 사랑하며 온갖 탐오랑비 현상을 반대하며 투쟁하며 나라 살림살이를 주인답게 알뜰히 하여야 한다. 국가와 사회협동단체 재산은 신성불가침이다.”라고 규정하여<sup>52)</sup> 국가 및 공동재산의 애호의무를 규정하고 있다.

이와 같이 북한의 사회주의 헌법은 집단주의를 기초로 하고 국가사회재산을 아끼고 사랑하는 것을 가장 영예로운 의무이며 인민생활의 향상을 위한 사업의 일환으로 파악하고 있다.<sup>53)</sup>

협동단체의 소유는 協同經理에 들어 있는 근로자들의 집단적 소유로서 협동단체가 그 소유권의 담당자가 되는 소유형태이다. 협동단체 소유권의 대상은 토지, 부림집승, 농기구, 고기배, 건물 등과 중소기업, 기업소, 문화보호시설, 그밖에 협동단체경영에 필요한 것들이다.<sup>54)</sup> 즉, 協同團體成員들이 들여놓은 재산이나 협동단체의 자체투자에 의하여 마련한 재산, 국가에서 협동단체에 소유권을 넘겨준 재산들

50) 조선민주주의 인민공화국, 헌법 제63조.

51) 조선민주주의 인민공화국, 헌법 제82조.

52) 조선민주주의 인민공화국, 헌법 제84조.

53) 福鳥正夫, 「조선민주주의 인민공화국 사회주의헌법」, 일본:評論社, 1974, p. 81.

54) 조선민주주의 인민공화국, 헌법 제22조, 민법 제54조.

이 포함된다.

국가는 사회주의 協同經理制度를 공고히 발전시키며 농업경리제도의 발전과 협동단체구성원들의 자발적인 의사에 따라 협동단체소유의 토지를 점차 전인민적 국가소유로 전환시킬 수 있도록 하고 있다.<sup>55)</sup> 그러므로 협동단체소유권은 時效의 제한은 없으나 과도기적인 소유·관리형태로서 사회주의적 소유제도가 실현된다면 모두 국가소유로 전환되어 질 것이다.

협동단체소유권의 담당자는 개별적인 협동단체이며,<sup>56)</sup> 자기의 소유 재산을 그 성원들의 의사에 따라 민주주의원칙에서 차지하거나 이용·처분할 수 있다.<sup>57)</sup> 그러나 토지에 대한 처분은 법이 정한대로 따라야 할 수 있다고<sup>58)</sup> 하여 궁극적으로 국가소유로 移轉되어야 할 것이므로 협동단체구성원들의 의사에 따라 처분할 수 없다.<sup>59)</sup>

협동단체소유권은 여러 가지 법에 의해서 보호를 받는다. 즉, 국가는 협동단체소유를 법적으로 보호하고<sup>60)</sup> 사회주의적 협동경리제도를 공고·발전시키며,<sup>61)</sup> 협동단체는 자기의 소유재산이 권한없는 자로부터 다른 협동단체나 공민에게 넘어간 경우에 그 반환을 요구할 수 있다.<sup>62)</sup> 북한에서 토지는 개인이 소유할 수 없다. 따라서 개인이 소유할

---

55) 조선민주주의 인민공화국, 토지법 제12조, 헌법 제23조.

56) 조선민주주의 인민공화국, 민법 제55조.

57) 조선민주주의 인민공화국, 민법 제55조.

58) 조선민주주의 인민공화국, 민법 제55조.

59) 김상용, 전개논문, p. 130.

60) 조선민주주의 인민공화국, 토지법 제11조.

61) 조선민주주의 인민공화국, 토지법 제11조.

62) 조선민주주의 인민공화국, 민법 제57조.

수 있는 것은 터밭경리를 비롯한 個人副業經理에서 나오는 생산물, 공민이 샀거나 상속 혹은 증여받은 재산, 그밖의 법적 근거에 의하여 생겨난 재산, 살림집과 가정생활에 필요한 여러 가지 가정용품, 문화용품, 그 밖의 생활용품과 승용차 같은 기계를 소유할 수 있다. 살림집에 대해서는 利用權만 갖는다.

#### 다. 個人所有權

북한에서는 근로자들의 개인적 소비를 위한 소유형태로서 개인소유권을 인정하고 있다. 개인소유권의 담당자는 개인이다. 개인소유권의 대상은 살림집, 가정생활에 필요한 가정용품, 문화용품 그밖에 생활용품과 승용차로 하고,<sup>63)</sup> 상속이 가능하다.<sup>64)</sup>

토지와 관련하여 개인소유권은 터밭經理에서 생산한 생산물은 개인소유권의 대상으로 되고 있다.<sup>65)</sup> 터밭은 協同農場規約에 따라 협동농장원들에게 이용권만이 부여된 20 내지 30평의 토지이다.<sup>66)</sup> 그런데 토지법 규정이전에는 터밭은 개인소유로 인정되었고 그 규모도 30~50평이었다.<sup>67)</sup> 그러나 지금은 터밭의 소유도 개인소유가 아니며 그 규모도 축소되었다. 다만 그 생산물만은 개인소유로 하고 있다.

---

63) 민법 제59조.

64) 민법 제63조.

65) 헌법 제22조 제3항, 민법 제58조 제2항.

66) 토지법 제13조 제2항.

67) 유해웅, 정우형, 「북한의 토지법제」, 국토개발연구원, 1992. 12, p. 184.

### 3. 土地所有制度의 南·北韓 比較

#### 가. 土地理念

어느 나라를 막론하고 국민의 경제활동은 私人의 자유로운 창의에 의하는 부분과 국가에 의해 통제받는 부분이 있다. 양자의 어느 측면을 강조하고 있는가는 시대에 따라, 나라에 따라 조금씩 다를 뿐이다.

이는 토지이용 및 소유제도에 직접적인 관련을 갖는 통제방식으로 북한은 사회주의 경제체제를 반영하는 指示的 형태를 채택하고 있는데 반해 우리는 자본주의 시장경제체제하에서 공공복리를 위한 規制的 토지이용형태를 채택하고 있다.

그러므로 대부분의 사회주의적 국가의 헌법과 마찬가지로 북한의 헌법은 이미 이루어 놓은 정치·경제·사회적 질서와 장래의 과제를 공식적으로 기술한 것이며, 우리의 헌법을 비롯한 자유민주주의 국가의 헌법은 국민의 기본권이나 統治秩序의 기본을 선언하고 있는 최고의 규범으로서의 성격을 가지는 것이다.

#### 나. 土地所有의 主體

북한에 있어서 토지를 비롯한 모든 생산수단은 국가소유, 전인민적 소유의 대상이 된다. 따라서 토지의 처분은 원칙적으로 행해질 수 없고 다만 국가, 개별적인 국가기관, 기업소 및 협동단체에 대하여 국가의 이름으로 이용하게 할 뿐이다. 이에 반하여 우리는 國有地를 비롯한 토지에 대한 국가의 권리행사는 국가도 개인과 같은 經濟主體의 입장에서 행해지며, 국가가 국유지를 처분한 때에는 토지에 대한 소유권을 개인에게 이전하는 점에서 차이가 있다.

#### 다. 財産으로서의 視覺

북한이나 남한은 공히 토지가 生産要素임에는 인식을 같이 하고 있으나 우리의 토지법제도는 토지가 갖는 사적 財貨로서의 성격과 공적 재화로서의 성격 중 사적 재화로서의 성격을 좀 더 강조하고 있음에 반하여, 북한의 토지법제도는 전적으로 토지의 공적 재화로서의 성격만 강조하고 있는 것에서 차이가 있다.

#### 라. 生産手段에 대한 視覺

생산수단에 대한 사회주의적 소유를 기초로 하고 있는 북한의 사회주의 경제는 국가의 中央集權的인 지도에 의하여 계획적으로 발전시켜 나간다는 원칙으로 인하여 개인에게는 토지의 자유로운 使用·收益·處分이 인정되지 않으며, 계획에 따른 이용의무만 강조될 뿐이다. 그러나 원칙적으로 자본주의 경제체제를 취하는 우리의 경우에는 경제질서가 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 하므로 인하여 우리 헌법은 법률이 정하는 경우를 제외하고는 토지를 비롯한 생산수단은 원칙적으로 國有 또는 共有로 이전할 수 없다. 다만 우리 헌법 제9장에서 經濟正義의 실현을 국가가 적극적인 자세로 주도케 하기 위하여 재산권 제한의 특수형태를 구성하면서 修正資本主義의 원리를 사회적 시장경제질서로 구체화하고 있다.

### 제3장 統獨後 舊東獨의 沒收財産의 處理

1989년 9월 헝가리가 서방으로의 통행을 허가하는 조치를 취하여 동독주민이 헝가리 국경을 통하여 대량으로 탈출하는 사태가 발생하였다. 11월 초순에는 동독 공산당의 권력체계가 완전히 붕괴되고 말았다. 이어 11월 9일 동독은 국경을 개방함으로써 독일 통일의 과정은 본격적으로 시작되었다. 그리고 1990년 10월 3일 統一條約에 따라 독일민주공화국(구동독)이 독일연방공화국(구서독)에 흡수됨으로써 통일이 이루어졌다.

독일의 통일은 동서간의 冷戰體制가 붕괴되어가는 과정에서 가장 순발력 있게 민족문제를 해결한 사건으로써 우리에게 신선한 자극과 과제를 던져줌과 동시에 희망을 안겨준 것 또한 사실이다. 그러나 분단의 상징이던 브란덴부르크의 문이 무너진 순간의 열기와 흥분이 가신 지금 기대하던 통일의 기쁨과 희망은 오히려 고통과 갈등의 새로운 과제를 안겨주고 있는 독일의 현실을 바라볼 때 우리 또한 통일의 기대에 앞서 두려움과 주저함을 느끼지 않을 수 없다고 하겠다.<sup>68)</sup> 그러나 이러한 통일독일의 사건으로부터 통일후의 우리의 문제점들을 미리 예견하여 보는 것은 우리에게 적지 않은 교훈을 줄 수 있다고 할 수 있다.

---

68) 문대근, “독일통일과 남북한 통일추진 방안 연구,” 『민족통일의 모색』 통일가족논문집 제5집, 통일원, 1992, p. 37.

## 제1절 背景

구동독에 있어서 사회주의 경제체제의 확립은 1945년 소련점령군과 구동독 정부에 의해 정해진 土地改革 및 農業集團化 등 토지를 비롯한 생산수단의 국·공유화과정을 거치면서 이루어졌다. 그러나 1989년 11월 9일 베를린 장벽의 붕괴를 거치면서 1990년 3월 18일 구동독 지역에서 실시된 총선거에서 집권한 기독교민주당 중심의 연립정부는 구서독과의 통합과 함께 市場經濟의 도입을 추진하기 시작하여, 1990년 5월 18일 양독간 통화·경제·사회통합을 위한 '통화·경제·사회동맹'을 체결하였으며, 1990년 6월 15일 구동독 시대에 몰수된 사유재산처리에 대해 '共同宣言(Gemeinsame Erklärung der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republic zur Regelung offener Vermögensfragen)'을 발표하였다. 이 공동선언은 1990년 8월 31일의 통일조약보속문서 제Ⅲ편에 수록됨으로써 법률적 성격을 갖게 되었는데, 그 중요한 대원칙으로는 특히 재산권 반환의 기본원칙, 정당한 구입의 사실 여부, 소련군 점령치하 몰수재산의 반환불가 등을 들 수 있다. 또한, 1990년 7월 1일부터 '통화·경제·사회동맹'이 발효됨으로써 동·서독은 45년만에 사회·경제적인 통합을 이루었다.

동·서독의 경제·사회통합에 부수되는 각종 조치들 중에서도 재산권에 관한 문제는 국민들의 이해가 직결되어 있고 경제·사회적으로 미치는 영향이 지대하므로 이에 대한 결정이 이루어지기까지 많은 논란과 갈등이 있었다. 양독정부는 동·서독의 통합을 추진하면서 구동독시대에 국가에 의해 몰수된 사유재산의 原狀回復問題를 해결하기 위

하여 많은 법률을 제정하였고 현재까지도 그러한 문제의 해결을 위한 조치들은 계속 진행중이다.

## 제2절 沒收財産의 處理

### 1. 未解決財産의 原狀回復

구동독 사회주의체제의 확립과정에서 불법적 몰수 등 반법치국가적 방법으로 야기된 각종 재산상의 피해를 시급히 원상회복 등 구동독 지역에서 소유권 및 재산관계의 구조전환이 요청되었다.

그러나 완벽한 원상회복을 추구할 경우, 이해관계인들의 과도한 요구의 쇄도, 복잡다기한 법률관계의 초래, 처리절차의 지연 등 수많은 문제가 발생할 것으로 예상되어 많은 학자들이 법률정책적인 면에서 비판하였음에도 불구하고 독일의 입법자들은 기본법상의 財産權保障原則을 고려하여 재산법 제3조 제1항에서 반환원칙을 몰수재산권처리의 기본원칙으로 선택하였다.

그후 위 반환원칙은 구동독 지역의 경제재건에 대한 競爭的인 투자 장애요소로 작용하여 전반적인 경제침체의 부작용을 초래하였고 이러한 결과가 현실적으로 확인되었을 때에는 이미 위 원칙의 사후적인 변경이 헌법적 이유로 불가능하게 된 후였다. 즉 재산법 시행이후, 반환 청구권은 소유권보장(Eigentumsgarantie)원칙과 신뢰보호(Vertrauensschutz)원칙이라는 헌법원칙에 의해 보호받게 되었고, 이 청구권의 사후적 박탈은 공공복리를 추구하는 경우에 한하여 적정한 보상을 조건으로 하는 경우에만 가능하게 된 것이다. 따라서 오늘날 이러한 부작용을 극소화

하기 위하여 '반환원칙을 포기'하는 위헌적 입법조치를 추진하는 대신 재산법 자체의 개정이나 별도의 법률제정의 방식으로 재산법상의 반환원칙을 광범위하게 제한하고 投資者를 보호하는 방향으로 補完的인 입법조치가 진행되어, 현행 재산법은 '보상에 우선하는 반환'이 아닌 '반환에 우선하는 투자'원칙을 그 기조로 하고 있다.<sup>69)</sup>

## 2. 未解決財産의 補償

미해결재산의 처리는 원상회복과 함께 이의 보충적 기능으로써 보상이 예정되고 있다. 미해결재산에 대한 原狀回復請求權이 권리자에게 귀속되어 있다. 권리자가 원상회복 대신에 보상을 선택할 수 있으며, 권리자가 원상회복을 원하더라도 원상회복이 불가능한 경우에는 금전에 의하여 보상한다고 규정함으로써 原狀回復主義에 대한 보충으로 보상주의를 취하고 있다.

그리고 統一條約 제41조에서는 구동독 지역의 일자리 보장과 국가경제적인 특별한 投資目的이 있는 경우에는 토지와 건물에 대한 원상회복에 우선하여 투자를 위한 처분을 하고 원상회복의 권리자에 대하여는 보상을 하도록 하였다. 또한 1992년 7월 14일 제정된 投資優先法에서는 원상회복되어야 하는 토지 또는 건물의 경우 투자우선결정에 의해 원상회복 대신 권리자에 대한 조정 즉, 보상에 의하도록 하였다. 이와 같이 미해결재산에 대한 원상회복주의는 기존의 일자리를 유지하고 또한 새로운 일자리를 창출하는 데 필요한 투자촉진을 위하여 크게

---

69) 주택산업연구원, 「독일의 통일과 주택정책에 관한 연구」, 1999. 2, pp. 223-232.

후퇴되고, 구동독 지역에서의 투자촉진이라는 현실적인 문제를 중시한 나머지 보상주의로 나아가고 있다.

보상에 관한 입법과정을 살펴보면, 1992년 7월 게르스커위원회의 기준제시 및 1993년 2월 24일 연방재무부가 마련한 제1차 보상법안, 1993년 3월 31일 각의를 통과하여 연방하원에 제출된 제2차 보상법안을 거쳐 1994년 5월 20일 연방하원을 통과한 수정법안은 동년 5월 20일 연방상원에 의하여 보상범위가 너무 광범위하다는 이유로 부결되었다.

동 수정법안의 내용은 재산법에 의한 보상법(제1조), 소련점령상태에서의 몰수재산에 대한 국가조정법(제2조), 나치희생자보상법(제3조), 실향민 보조금법(제9조) 등으로 구성되어 있다.

보상법에 의하면 보상액은 정부초안에 비하여 크게 상향되었는데, 농지·임야는 1935년 단위가치의 3배, 2세대 이상 임대주택의 대지는 4.8배, 50% 이상임 택지인 다용도 토지는 6.4배, 상업용지·2세대용 임대주택의 대지·택지가 50% 이하인 다용도 토지·1가구주택 및 지상건물이 있는 토지는 7배, 나대지는 20배, 기업 전체 또는 일부는 標準時價의 1.5배, 저축금액 등 개인금융자산의 경우는 당시 몰수액을 2:1로 환산한 도이치마르크(DM)로 지급하도록 규정하고 있다.<sup>70)</sup>

또한, 보상금이 1만 도이치마르크 이상인 경우 95%까지 누진적으로 삭감하며, 보상 및 조정금을 현금으로 지급하도록 하였다. 정부초안 대신 양도가능한 채권의 형태로 지급하되 늦어도 2010년까지 상환

---

70) 김용학, "통일후 북한의 재산권 확보방안," 『토지연구』, 1994. 10, pp. 54-55.

하기로 규정하고 있다. 한편, 논란의 대상이었던 특별재산세 관련 규정은 삭제되었다.

‘調整法’에 의하면 토지 또는 임야에 한하여 원소유권자는 채권에 의한 보상을 받거나 보상금에 해당하는 토지 또는 임야를 구입할 수 있다. 土地賃借人 또는 지상에 주택 또는 건물을 건조하여 통일 당시 까지 구동독지역에 거주하였던 자는 당해 토지를 시가로 구입할 수 있으며, 원소유권자는 몰수당한 과거 재산 중에서만 구입할 수 있으나, 당해 토지의 임차인 기타 이용권자가 구입을 원하는 경우에는 이들이 원소유자에 대하여 우선하며, 구입가격은 1935년도 단위가치의 3배이다. 한편, 조정법상의 구입권에 기하여 토지 또는 임야를 구입한 경우 20년간 이를 매도할 수 없도록 함으로써 투기의 방지, 사회계약적 조정의 목적 달성을 위한 제한을 기하고 있다.<sup>71)</sup>

### 3. 未解決財産 處理現況

구동독 몰수재산처리의 담당부서인 聯邦財産廳과 6개의 주재산청, 216개의 주재산청 지청에 접수된 재산권 반환신청 및 그 처리현황을 보면, 1994년 3월 31일 현재, 반환이 신청된 재산가치는 2,760,817건, 신청인수는 총 1,239,304명으로서 그 중 35.7%인 986,728건만 처리되었다(〈표3-1〉참조).

이 중 토지 및 토지지분권, 토지 이외의 부동산 부문을 발체하여 보면 총 신청건수 2,222,607건 중 약 35.6%가 처리되었는데, 기각된 건수가 263,375건으로 가장 많이 차지하고 있다(〈표3-2〉참조).

---

71) 주택산업연구원, 전게서, pp. 232-241.

〈 표 3 - 1 〉 沒收財産處理 一般現況(1994.3.31. 현재)

(단위:인, 건)

신설연방주	신청인	신청재산가치 <sup>1)</sup>	처리건수	처리율(%) <sup>2)</sup>
연방재산청	2,441	5,104	1,389	27.2
베를린	168,606	247,396	76,181	30.8
브란덴부르크	324,118	748,086	224,647	30.0
메클렌부르크-포어폼머른	123,475	241,340	99,423	41.2
작센	252,593	480,760	222,624	46.3
작센-안할트	148,793	468,819	119,163	42.5
튀링엔	219,278	569,312	163,301	28.7
총 계	1,239,304	2,760,817	986,728	35.7

주 1) 기업을 포함한 전체 신청재산가치의 수

2) 기업을 포함한 신청재산가치의 수에 대한 처리건수의 비율

자료 : Bundesamt zur Regelung offener Vermögensfragen, 「Statistische Übersicht」, 1994. 3. 31.

〈 표 3 - 2 〉 土地 등 不動産部門 處理現況(1994.3.31. 현재)

구분 신설연방주	신청	처리율 (%) <sup>1)</sup>	합계	반환	국가관 리폐지	보상 결정	기각	신청 취하등	기타
연방재산청	3,752	18.2	650	90	-	3	340	142	75
베를린	148,466	33.3	49,500	5,618	35,038	311	3,882	2,117	2,534
브란덴부르크	673,574	29.8	200,640	43,112	78,507	3,820	35,901	12,323	26,977
메클렌부르크-포어폼머른	146,109	44.9	65,573	22,227	5,418	2,143	26,033	7,878	1,874
작센	375,917	45.6	171,558	48,166	10,709	7,156	86,717	18,081	729
작센-안할트	400,549	44.1	176,626	75,353	7,495	5,022	74,520	9,263	4,973
튀링엔	474,420	26.7	126,856	48,184	13,870	5,277	35,982	22,426	1,117
총 계	2,222,607	35.6	791,403	242,750	151,037	23,732	263,375	72,230	38,279

주 1) 신청재산가치수에 대한 처리건수의 비율

자료 : Bundesamt zur Regelung offener Vermögensfragen, 「Statistische Übersicht」, 1994. 3. 31.

### 제3절 國有財産의 私有化

#### 1. 私有化的의 基本方針

통일후 독일의 제도는 서독제도 중심으로 통합되었는 바, 경제통합의 경우도 예외는 아니었다. 경제체제 통합에 있어서 가장 중요한 것으로는 貨幣統合과 함께 소유구조 및 제도의 통·폐합을 들 수 있다. 사회주의 경제체제의 시장경제로 전환하는 데 있어서 가장 핵심적인 요소로는 국유재산의 사유화라고 할 수 있다. 국유재산, 특히 구동독 국영기업의 사유화가 선행되어야만 자본주의 경제체제의 기본원칙인 사유재산제도는 물론 시장경제체제의 기초가 확립될 수 있기 때문이다.

사유화과정에서는 민간자본에 의한 구동독 국영기업의 經營正常化를 도모하는 사유화 우선정책이 사유화 정책의 기초로 결정되었다. 구동독 국영기업들은 서독지역 기업에 비하여 시장경쟁력이 취약하기 때문에 독일정부는 사유화를 통하여 시장형성은 물론, 기업의 경쟁력 배양을 위해 구동독 국영기업의 사유화를 신속하게 추진하고자 했던 것이다. 또한, 사유화 방식으로 급격한 吸收統一方式이 야기한 체제전환의 신속성, 동독의 붕괴에 의한 사회주의 이념의 쇠퇴, 이중적 소유제도의 혼재 저지 등의 요인으로 인해 直接賣却方式 및 원소유주에게로는 返還原則이 채택되었다. 또한, 국영기업 등의 사유화와 구조조정을 위해서는 독일정부는 信託廳을 聯邦直屬하에 두고, 신탁청으로 하여금이 업무를 수행케 하고 있다.

## 2. 東獨地域 私有化 實態

### 가. 企業

구동독 국유기업의 사유화 매각은 1990년 화폐통합이 실시되기 이전부터 실시되었으나 신탁청의 기업매각 실적은 1990년 8월 중순까지 불과 12건에 불과하여 극히 부진한 상태에 있었다. 그 후 신탁청내의 관료적 조직 및 인사의 개편을 단행하고, 1991년 3월 투자법이 제정되어 재산권 문제가 부분적으로 해결됨으로써 신탁청의 企業賣却은 다소 활기를 띠기 시작하여 1991년 5월에는 일시적이기는 하지만 사유화 매각이 급속히 증가하는 현상을 보였다.

국가조약 체결당시 약 8,500개였던 신탁청 소속기업수는 대규모 기업군의 分割·解體·合併 등을 통하여 1993년 2월말에는 12,795개로, 1994년 5월말에는 13,661개로 증가하였다. 신탁청 활동이 개시된 1990년 7월 1일부터 1994년 5월말 현재까지 사유화 실적을 살펴보면, 먼저 기업의 전체나 일부분, 영업소(Betriebsteil) 또는 광업권을 사유화하기 위하여 총 14,160건의 賣買契約이 체결되었으며, 4,317개의 기업이 원 소유자에게 완전하게 또는 부분적으로 반환되는 등 재사유화되었고, 3,399개의 기업에 대하여는 清算節次가 완료되거나 진행중임에 따라 현재 모두 649개의 기업만이 아직 신탁청 소속으로 남아 있다(〈표3-3〉 참조).

〈 표 3 - 3 〉 國有企業 私有化의 推進現況(1994.5.31. 현재)

I. 신탁청 소속기업수	13,661
1. 사유화 매각 건수	14,160
○ 기업의 전체지분	6,089
○ 기업의 다수지분	288
○ 특정영업소	7,321
○ 광업권	462
2. 재사유화	4,317
○ 완전 재사유화	1,586
○ 부분 재사유화	2,731
3. 지방자치단체로의 소유권 이전	264
4. 임시지정	60
5. 청산	3,399
○ 청산절차 진행 중	3,292
○ 청산절차 완료	107
6. 1994년 5월말 현재 신탁청 소속기업수	649
II. 국유기업 매각대금(억 마르크)	523
III. 투자보장금액(억 마르크)	1,981
IV. 보장고용자수	1,461,560
V. MBO 방식에 의한 기업인수 건수	2,664
VI. 외국인의 기업인수	
1. 인수 건수	844
2. 매각대금(백만 마르크)	5,622
3. 투자보장금액(백만 마르크)	20,440
4. 보장고용자수	151,413

자료 : Treuhandanstalt, 「Monatsinformation der THA」, 1994. 5.

## 나. 住宅

1991년도 현재 동독지역에는 약 706만호의 주택이 있었는데 그 중 약 32%에 달하는 전사회적 소유형태의 공공주택은 소유권이 독일통일 후 채무와 함께 지방자치단체에 이관되었으며, 16%에 달하는 과거노동자조합주택 역시 소유권이 채무와 함께 조합재산으로 이관되었다〔〈표3-4〉참조〕.

협동조합소유주택과 자치단체 소유주택은 각각 공공주택이 소속된 주택업체가 사유화를 직접 담당하고 있는 반면, 기업경영과 무관한 국영기업소유 공공주택의 경우 신탁청의 자회사인 신탁청 부동산회사(TLG)가 사유화를 담당하고 있다.

〈 표 3 - 4 〉 東獨地域 住宅의 所有關係

자기소유 및 임대인 소유	42%
자치단체 주택업체 소유	32%
협동조합 소유	16%
주택반환청구 및 재산구건 미해결 소유	10%

자료 : Friedrich Ebert Stiftung(Reihe 41 Wirtschaftspolitische Diskurse), *Chancen und Grenzen der Wohneigentumsbildung in den neuen Bundesländern, Bestand politik und Neubauforderung*(Bonn, 1992), p. 3.

신탁청부동산회사에는 농업협동조합소유주택 약 45,000호, 전인민적소유형태주택 15,000호를 비롯하여 신탁청 산하 기업소유주택 150,000호 등 약 210,000호가 귀속되어 있으나 1992년 11월 30일 현재 5,514호가 매각된 실정이다〔〈표3-5〉참조〕.

〈 표 3 - 5 〉 信託廳不動産會社(TLG) 私有化 實態

사유화 건수		매각수익 (백만DM)	고용보장 인원 (명)	투자보장액 (백만DM)
TLG지사	4,322	3,316	128,243	15,719
TLG본사	1,192	4,080	54,725	11,430
계	5,514	7,396	182,968	27,149

자료 : Treuhandanstalt, *Monatsinformation der THA*, Treuhandanstalt Zentrales Controlling, Stand : 1992. 11. 30(Berlin, 1992), p. 17.

공공주택 사유화의 부진요인으로는 우선 미해결재산권문제를 들 수 있다. 이외에도 자치단체소유주택의 경우 자치단체가 주민들에게 저렴한 임대료로 공공주택을 공급해야 하는 정책상의 고려와 공공주택 매각대금으로 주택수선 및 개량자금을 마련해야 되는 경제적 이해관계가 상호갈등을 일으키는 데에서 부진요인을 찾을 수 있다.

#### 다. 土地

동독지역의 전체농지 약 630만ha 중 약 67%인 420만ha가 개인소유였으며, 나머지 농지 중 원소유주가 쉽게 확인될 수 있는 부분을 제외한 구동독 전체면적의 약 38%의 토지 385만ha(농지:195만ha:28%, 임지:190만ha:66%)가 신탁청의 재산으로 일단 귀속되었다.

농지사유화의 목표는 구서독의 소유실태와 유사한 小規模家族農을 형성하는데 있다. 따라서 동독지역의 농가가 토지를 구입할 자금을 마련할 정도의 자본이 축적되어야 土地買入이 가능할 것이므로 농지매각은 비교적 오랜 시간을 두고 서서히 이루어지게 하고 있다. 농지매각이 완료될 때까지 과도기적 기간동안의 토지이용은 농민들에게 임대를

통하여 이루어지게 하고 있다.

〈 표 3 - 6 〉 信託廳 所有農耕地의 賃貸現況(1993.3.31. 현재)

	계약건수	면적통계 (ha)
장기적 임대계획에 대한 전단계로서의 경작통보	8,300	1,265,000
단기적 임대계약 (1~2년간)	3,487	435,000
장기적 임대계약 (통상 12년간)	750	54,000

자료 : 주독대사관, 「독일통일 1,000일 보고서」, 내부자료, 독일 본 : 주독대사관, 1993, p. 28.

### 3. 私有化 政策의 問題點

당초 경제질서의 조속한 정착과 국가재정 부담의 최소화 목적으로 사유화정책을 채택하고 4년동안 동독에 5천억 DM(250조원 이상)을 쏟아부은 현재, 통일독일이 이룩한 사회적 일체화와 약 25%(1994년)의 성장률을 기록할 경제적 성과를 간과할 수는 없으나 아래와 같은 문제점으로 인하여 당초 기대했던 소기의 성과를 거두지 못하고 있다.<sup>72)</sup>

#### 가. 消極的 經營正常化政策에 따른 大量失業

경영정상화 보다는 신속한 사유화를 도모하는 신탁청의 사유화 우선정책으로 인해 경쟁력 제고를 위한 경영정상화정책은 도외시되었다.

72) 김용학, 전제논문, p. 59.

즉, 신탁청의 경영정상화방안은 減量經營을 위한 인원감축, 경쟁력 없는 생산품의 생산정지, 생산라인의 축소, 기업의 후생복지비 감축, 기술개발비 축소 등을 통한 소극적 경영정상화정책이었으므로 신탁청 산하기업의 경영상태는 보다 악화될 수밖에 없었고, 기업사유화는 오히려 지체되고 휴·폐업되는 기업의 증가하는 악순환이 반복되고 있으며, 단축노동자를 포함할 경우 동독지역 실업률은 40%에 이르는 동독 지역의 실업은 인원감축 등의 '소극적 경영정상화정책'에서 원인을 찾을 수 있다.

#### 나. 東獨地域의 未解決財産權에 의한 投資沮害

강제로 몰수된 부동산의 반환원칙으로 인해 부동산의 법적 소유관계가 불분명해짐에 따라 투자자들이 국영기업의 인수를 꺼릴 뿐만 아니라 원소유자가 해당재산을 부동산투기 등 재산증식을 위해 계속 소유권을 보유하려는 경향이 강하게 나타나 투자장애가 되고 있다.

#### 다. 政策上的의 誤謬에 따른 獨寡占의 強化

신탁청 사유화정책의 문제점으로는 경제정책 내지 시장질서를 충분히 고려하지 않고 사유화를 추진하였다는 점을 들 수 있다. 신탁청은 중소기업 발전을 촉진시키기 위한 정책의 일환으로 대기업을 분할하여 중소기업 정도의 기업들도 구동독 국영기업의 인수에 참여할 수 있도록 배려하였으나, 대기업을 사유화에는 신속한 사유화를 추진하기 위해 자본이 풍부한 同種의 서독지역 기업도 참여할 수 있도록 허용하였으므로 대기업부문의 경우 독과점구조가 오히려 강화되는 결과를 초래하였다.

## 라. 信託廳 組織運營上의 非效率性

신탁청은 설립된 이후 몇차례의 조직개편과 기능의 변화에도 불구하고 조직내부의 구조적 결함, 관료적 경직성, 외부의 불필요한 간섭이나 영향력 행사 등 많은 문제점을 가지고 있다. 업무추진방법에 있어서도 비공개성과 운영상의 자의성으로 인해 일반국민의 의혹을 증폭시키고 매입자들에 대한 정보제공도 미흡하다는 단점을 지니고 있다.

## 제4장 統一後 北韓地域의 土地所有權 處理方案

### 제1절 學界의 主張과 限界

#### 1. 返還原則說

몰수토지의 소유권 회복문제를 법률적 차원에서 해결하려는 입장에서 원소유권자에게 민법상 원상회복청구권을 인정하여 원칙적으로 반환하고, 예외적으로 보상하여야 한다는 견해로서 독일의 미해결재산처리원칙과 동일하다.

#### 가. 주장내용

##### ( 1 ) 제1견해<sup>73)</sup>

통일후 북한의 몰수토지 소유권 회복문제는 통일의 방식에 따라 그 해결방안을 달리 할 것인데, 가장 이상적인 통일의 방식은 합의통일이고 합의통일시에는 원소유권자에게 공법상 특별보상청구권을 인정하여야 한다. 그러나 북한의 급격한 체제붕괴로 인한 흡수통일의 경우에는 북한을 반국가적 불법단체로 인정하는가 아니면 대등한 정부로 인정하는가에 따라 결론을 달리한다.

북한을 반국가적 불법단체로 인정하는 경우는 우리나라의 헌법이 몰수당시까지 소급적용되는지 여부에 따라 다시 나뉜다. 먼저 소급적용을 긍정하는 입장에서는 몰수토지의 원소유권자는 구소련을 승계한

---

73) 정영화, 「통일후 북한의 재산권 문제에 관한 헌법적 연구」, 서울대학교법학박사 학위논문, 1995, pp. 252-316.

러시아공화국을 상대로 구소련점령군의 몰수조치가 사유재산존중원칙을 규정한 헤이그 陸戰法規에 위반한 범위내에서 외교적 보호권 및 국제사법적 권리구제 나아가 국제법적 책임을 물을 수 있을 뿐만 아니라, 우리나라 현행헌법 제23조의 재산권보장규정에 근거하여 원상회복청구권을 행사할 수 있다. 원상회복청구권을 행사하는 경우에는 원칙적으로 소유권반환청구를 민사사송의 형태로 법원에 제기하여야 하고, 법원의 소송업무부담을 고려하여 특별절차법을 제정하여야 한다. 다만 이러한 경우 북한주민들과의 사회적 갈등이 예상되므로 이들의 생존권을 보장하기 위하여는 통일정부가 막대한 재정부담을 지게 된다. 다음으로 소급적용을 부정하는 입장에서는 우리나라의 제헌헌법 제정 이전에 실시된 구소련점령군의 몰수조치에 대하여 원소유권자는 우리나라의 헌법에 의하여 권리구제를 받을 수 없고 다만 구소련을 승계한 러시아공화국을 상대로 국제법상 손해배상청구를 할 수 있을 뿐이다.

한편, 북한을 대등한 정부로 인정하는 경우에는 우리나라의 헌법이 북한정권에 의한 국유화조치에는 적용되지 않고 구소련점령군에 의한 몰수조치에만 적용되는데, 북한은 자신들의 제헌헌법을 통하여 구소련점령군에 의한 몰수조치를 추인하였으므로 구소련점령군에 의한 몰수조치는 북한정권에 의한 보상없는 공용수용으로 간주된다. 따라서 원소유권자에게는 몰수시점을 기준으로 행정법상 손실보상청구권이 인정된다.

( 2 ) 제2견해<sup>74)</sup>

몰수토지이 소유권 회복문제는 통일방식에 따라 그 해결방법이 달라지겠지만, 우리나라의 현행 실정법에 따르거나 남·북한 간의 재산권회복을 위한 협상과정에서 특별법을 제정하여 해결하여야 한다. 그런데 대다수의 월남지주들이 우리나라의 현행 실정법에 따라 소유권이 회복될 것을 기대하고 있으므로 월남지주들의 이러한 법의식과 법에 대한 신뢰를 고려하여 원칙적으로 현행 실정법에 따라 해결하는 것이 마땅하다. 다만 북한주민들의 법감정과 법적 안정성도 고려하여야 하고, 우리나라의 토지소유권제도가 안고 있는 토지투기초래 등의 모순점을 북한지역에까지 확산시키지 않도록 하여야 한다. 따라서 몰수토지의 소유권 회복문제는 우리나라의 현행 실정법의 법리를 크게 벗어나지 않는 범위에서 특별법을 제정하여 해결하되, 원소유권자의 토지소유권을 원상회복 또는 보상의 방법으로 반드시 회복되어야 한다. 몰수토지 중 국가소유로 된 토지는 원상회복시키고, 개인에게 분배되어 협동단체에 출연된 토지는 현재의 상태를 당분간 유지하면서 해결을 모색하여야 한다.

( 3 ) 제3견해<sup>75)</sup>

이 견해는 향후 남·북한 통일이 우리나라에 의해 주도되고 통일국가의 경제질서가 독일과 같이 사회적 시장경제체제를 취하는 경우 개

---

74) 정권섭, "통일이후 북한지역의 토지소유권 회복에 관한 법리," 「토지법학」, 한국토지법학회, pp. 45-49.

75) 배병일, "통일한국의 토지소유제도 개편방향," 「북한연구」 제4권 제3호, 1993, pp. 210-211.

인재산권을 보장하는 우리의 헌법질서에 가장 합치하는 견해이지만, 독일에서와 같이 몰수토지 소유관계의 장기간 미확정으로 인하여 북한 지역의 경제재건이 지연되고, 원소유권자와 현재 이용자 사이의 갈등을 초래하며, 우리나라의 토지소유권제도가 안고 있는 부정적 문제점들이 그대로 북한지역에도 유입될 가능성이 높고, 반환원칙의 많은 예외를 인정하면 우리나라의 통일비용 부담능력상 보상재원의 마련이 쉽지 아니한 문제점들이 있다. 더구나 북한의 경우 구동독과 달리 분단 이전의 토지등기부와 토지대장 등 공부를 보관하고 있지 않으며, 토지의 사적 소유를 전면적으로 금지하여 왔고, 국토관리체제를 정비하여 분단이전의 지번과 구역을 완전히 개조한 것으로 알려져 있는 점에 비추어 몰수토지 소유관계를 확정하는데 독일보다 더 장기간이 소요될 가능성이 큰 점을 간과할 수는 없다. 76)

## 2. 報償原則說

원칙적으로 보상하고, 예외적으로 반환하여야 한다는 견해이다.

### 가. 주장내용<sup>77)</sup>

분단된 반세기가 지난 시점에서 우리나라의 법과 법리를 그대로 북한에 적용하는 것은 이론적으로나 현실적으로 해결할 수 없는 복잡한 문제를 야기시킬 것이므로 몰수토지의 소유권 회복문제는 순수하게 법적으로만 해결할 수는 없다. 통일 후 북한지역의 토지제도는 북한주민

---

76) 김민배, “월남자의 북한토지소유권에 대한 실정적 접근 - 의식과 법적 문제를 중심으로 -,” 『민주법학』 제9호, 민주주의법학연구회, 1995, p. 170.

77) 김상용, “통일후의 토지법의 전망과 과제,” 『토지법학』, 1994. 12, pp. 38-40.

의 토지이용권을 철저히 보장하고, 통일후 즉시 사유화하기보다는 사유화를 위한 준비가 완료될 때까지 국가소유 또는 협동농장 소유로 두면서 토지이용자에게 장기 임대하였다가 임차인에게 우선매입권을 인정하며, 북한지역의 국토개발계획과 토지이용계획이 수립된 다음 점진적으로 사유화시키는 방향으로 개편되어야 한다. 따라서 몰수토지의 소유권 회복 문제는 원소유권자가 과거의

소유권을 입증 할 수 있는 경우에 한하여 보상을 원칙으로 하고 예외적으로 반환을 하여야 하며, 반환을 하는 경우에도 남한의 토지소유상한과 비교하여 일정한도내에서만 반환하고 나머지 부분은 보상하여야 한다. 다만 원소유자가 소유권을 입증하기 어려울 것이므로 입증의 정도를 낮추어야 한다.

#### 나. 문제점

이 견해는 원소유권자의 개인재산권을 금전보상을 통하여 어느정도 보호하면서 이용자와의 갈등소지를 방지할 수 있고, 몰수토지의 소유관계 미확정으로 인한 부작용을 줄인다는 장점이 있다. 그러나 이 견해는 우리나라의 현행 민법의 법리에 반하고, 예외적으로 반환을 인정하는 기준을 설정하기가 어려워 원소유권자의 법적 안정성을 해친다. 그리고 반환을 폭넓게 인정하면 반환원칙설과 같은 문제점을, 좁게 인정하면 전면적 보상설과 같은 문제점을 야기할 수밖에 없다.

### 3. 全面的 補償說

원소유권자에게 반환하지 말고, 보상만 한다는 견해이다.

## 가. 주장내용<sup>78)</sup>

### ( 1 ) 제1견해

통일후 북한에서의 토지소유권제도는 농업부문과 상공업·서비스부  
문으로 나누어 달리하여야 한다. 농업부문 토지는 사적 소유와 경자유  
전의 원칙을 적용하되, 국가소유 및 협동농장소유 토지를 일정기간 무  
상임대하였다가 저리의 현물상환방식으로 농가당 최고 10ha까지 유상  
분배하고 농민의 희망에 따라서는 장기임대 또는 영구임대한다. 그리  
고 상공업·서비스부문의 토지는 국가소유 또는 지방자치단체소유로  
한 다음 중소기업과 협동조합에게 무상임대한다. 이와 같이 북한주민  
의 기득권을 우선적으로 보장하기 위하여는 몰수토지의 반환에 의한  
원소유권자의 토지소유권 취득을 허용하지 말고 과거 남한의 토지개혁  
때처럼 북한주민의 부담이 되지 않는 수준에서 보상을 하여야 한다.

### ( 2 ) 제2견해

원소유권자는 마땅히 정당한 절차를 거쳐 소유권을 회복하여야 하  
지만, 독일의 경험에서도 나타나듯이 토지소유권분쟁은 통일후 야기될  
가장 큰 문제점이고 특히 원소유권자와 현재 토지이용자 사이의 소유  
권 분쟁은 심각할 것으로 예상된다. 현재 토지이용자의 이용권은 원소  
유권자의 소유권 못지 않게 국가가 보호해 주어야 하므로 원소유권자  
와 현재 토지이용자 사이에 예상되는 분쟁의 소지를 최소화시켜야 하  
고 이를 위하여 분쟁을 조정하고 해결할 가칭 토지소유권중재원 같은

---

78) 장원석, "토지의 소유와 이용부문에 대한 토론," 「한반도 통일국가의 체제구상」,  
한겨레신문사, 1995, pp. 415-417.

기구를 설치하는 한편, 원소유권자에게는 몰수토지의 매각대금으로 금전부상만 하여야 한다.

### ( 3 ) 제3견해

토지의 국유화와 이용권의 중앙통제방식을 구사했던 북한지역에 사회적소유에 근거한 자유주의 시장체제가 도입되면 토지의 소유에 관한 문제가 제기되고, 북한의 토지개혁과 분단 및 6.25 전쟁에 따라 토지소유권을 포기 당했던 월남피난민의 토지소유권반환청구가 뒤따를 것이 예상된다. 따라서 토지를 둘러싼 분쟁을 해결하기 위한 명확한 기준이 마련되지 않는다면 원소유권자와 현재 토지이용자 사이의 분쟁, 국가소유 토지에 대한 무단점유, 북한지역 토지로의 남한의 유희부동산투기자본의 유입, 토지이용계획수립의 비효율 등이 초래될 것이다. 이러한 부작용을 방지하기 위하여는 통일 후 북한지역 토지는 원칙적으로 국유화하고, 다만 이용자가 분명한 경우 토지의 소유권은 이용자 및 원소유권자가 모여 이루는 가칭 토지관리조합과 같은 조합에 귀속시킨 다음 현재 이용자에게 이용권을 부여하여야 한다. 결국 원소유권자에게 반환을 인정하지 않는데, 만일 원소유권자가 조합에 가입하기를 거부할 경우 조합은 원소유권자에게 권리에 상응하는 채권을 발행하여 이용자로부터 징수하는 수수료로 일정한 시점에 현금보상을 하도록 한다.

### ( 4 ) 제4견해

먼저 통일의 방식에 있어서 자유민주적 기본질서를 유지하면서 사회적 시장경제체제를 취하는 흡수통일을 추구하되, 지금까지 북한정권이 취한 모든 조치에 대해서는 불법성을 주장하지 않는 범위 내에서의

통일, 이른바 한국식 흡수통일을 추진하여야 한다.

북한지역의 재산처리문제에 있어서는 독일의 상황과 우리의 상황이 다르다는 점을 분명히 고려하여야 한다. 독일이 반환우선의 원칙을 택한 배경에는 반환우선의 원칙이 서독 기본법의 재산권보장정신에 합치되고 반법치국가적 몰수를 시정하는 의미의 회복조치로는 원상복귀의 방법이 가장 확실하다는 판단도 있지만, 무엇보다 중요한 것은 토지의 경우 법적인 관점에서 광범위하게 사적 소유가 인정되었고, 소유관계를 규명할 수 있는 문서들이 잘 보관되어 있었다는 점이다. 그러나 북한의 경우에는 소유관계를 입증할 공문서가 존재하지 않는 것으로 알려져 있는데, 이러한 상황에서 반환우선의 원칙을 택한다면 극심한 혼란이 예상되고 경제개발을 위한 투자는 무한정 유예될 수 밖에 없다.

따라서 북한지역의 재산처리문제는 독일과 달리 북한주민의 공동소유로서 공평한 분배를 통하여 사유화를 추진하는 방식으로 해결하고, 원소유권자에게는 입증이 가능한 대로 최소한의 보상을 하여야 한다.

#### 나. 문제점

이 견해는 몰수토지의 소유관계 미확정으로 인한 북한지역 경제재건의 지연이나 원소유권자와 이용자와의 갈등소지를 최소화하므로 몰수 토지의 소유관계를 신속히 확정짓고 북한주민들의 이용권을 철저히 보호할 수 있는 장점이 있으나, 무엇보다도 막대한 보상비용의 마련이 문제이다. 서독이 우리나라보다 월등한 경제력을 가지고 있었고, 동·서독 사이의 경제격차가 남·북한 사이의 경제격차보다 덜 심각하였음에도 불구하고 예상치 못한 통일비용의 부담으로 독일이 어려운 경제

상황에 처해 있는 현실을 볼 때 우리나라의 경우 몰수토지 전부에 대하여 보상하기는 현실적으로 어려운 점이 많다. 그리고 보상비용이 과도하게 지출될 것이 예상되면 이해관계없는 일반국민들에 의한 통일반대여론이 생길 것인데, 이것이 비록 통일을 가로막을 정도는 되지 않더라도 통일 환경조성에 결코 바람직하지 않다. 따라서 몰수토지에 대한 보상금으로 예상되는 전체 금액의 정확한 산출 및 보상재원의 구체적인 제시가 선행되어야 한다.

#### 4. 返還·補償 不必要

독일의 경험을 우리에게 그대로 적용하는 것을 거부하고, 원소유권자에게 보상하는 경우 예상되는 막대한 통일비용의 부담이 오히려 통일의 장애요인으로 작용할 것을 우려하여 일체의 반환과 보상을 부정하는 견해이다.

##### 가. 주장내용<sup>79)</sup>

##### ( 1 ) 제1견해

독일의 통일과정과 통일이후의 문제해결방식이 남·북한 통일에 있어서 중요한 참고자료와 기준점으로 작용하고 우리에게 많은 점을 시사하는 것은 분명하지만, 독일과는 다른 역사적 이질성을 가진 남·북한의 통일문제에 독일의 경험을 그대로 적용할 수는 없다.

독일과 달리 남·북한 사이에는 6.25전쟁이 존재하고, 북한의 토지 개혁에 있어서 구소련의 영향력이 동독에서 만큼 강력하였는가, 즉 북

---

79) 김민배, 전계서, 1993, pp. 334-337.

한의 토지개혁이 구소련의 점령고권에 의하여 행하여졌는지 아니면 북한이 독자적으로 수행한 것인지 의문스러우며, 서독의 기본법이 그 효력범위를 서독에 국한시켰음에 반하여 우리나라의 헌법은 북한지역까지 그 효력을 미치는 것으로 규정하고 있다. 그리고 무엇보다 중요한 것은 통일비용의 문제인데, 북한의 경제수준을 가늠할 객관적인 자료도 없고 우리나라가 어느 정도의 통일비용을 감당할 능력이 있는지 분명하지는 않지만 매년 전체예산의 20% 이상을 통일비용으로 부담하기는 어렵다.

더구나 막대한 통일비용이 북한 경제의 발전 차원에서가 아니라 몰수토지 소유권자들에 대한 보상 차원에서 소요될 경우 그 비용을 부담하여야 할 일반국민들은 통일보다 분단을 선택할 지도 모른다.

따라서 통일후 몰수토지의 소유권 회복문제는 법적 차원에서의 해결이 불가능하므로 통일헌법에서 몰수토지 소유권의 원상회복과 보상 등 법적 구제가 불가능함을 명시하여야 한다. 그리고 통일 후 새로운 토지소유제도를 수립함에 있어서는 첫째 토지비축차원에서 북한의 국가소유 토지제도를 이용우선의 토지제도로 전환시키고, 넷째 토지에 대하여 권리를 가지는 자에 대하여 우선적으로 토지이용권을 부여하며, 다섯째 비무장지대와 남·북한의 토지활용을 전체적으로 계획하고 조정하기 위한 제도적 장치의 사전 설치와 활동이 필요하다.

## ( 2 ) 제2견해

통일 후 북한소재 국유재산의 구소유권을 처리함에 있어서 북한지역의 「투자촉진」과 북한주민에 대한 「개시소득공여(開始所得供與)」라는 두가지 목적이 동시에 추구되어야 한다. 이를 위한 방안에는 「구소

유권 반환」, 「구소유권에 대한 보상」, 「구소유권 재국유화」가 있으나 「구소유권 재국유화」방안이 목적달성에 용이하다.

먼저 「구소유권 반환」방안이 적용되면, 남한주민의 재산소유권을 확대시킬 것이므로 남·북한간의 재산 및 소득 격차가 더욱 커져 주민들 사이에 위화감이 확대될 것이고, 형평의 원칙상 현재 북한주민에게도 남한 소재 재산에 대한 구소유권을 반환할 경우에는 법적용상 혼란이 야기되며, 100만건 이상으로 예상되는 구소유권의 처리가 장기간 진행되어 중대한 투자장애요인으로 작용할 것이다.

한편 「구소유권에 대한 보상」방안이 적용되면, 보상금액의 산정방식에 대하여 다양한 견해의 대립이 예상되고, 북한지역의 구소유권만을 보상하는 경우 남·북한간의 소득 격차가 커질 것이며, 남한지역의 구소유권에 대하여도 부상하는 경우 법적용상 혼란이 야기될 것이다.

따라서 북한소재 국유재산을 일정기간 재국유화하여 국유재산관리청의 소유재산으로 전환한 다음 매각하되, 매각대금의 일부는 북한주민에게 분배하고 나머지는 북한지역의 경제재건을 위한 투자용으로 활용하여야 한다. 그리고 원소유권자에게 대하여는 해당재산의 매각에 있어서 적절한 유인(誘因)을 제공하는 등의 세부조치를 마련할 수 있을 것이다.

## 나. 문제점

이 견해는 몰수토지의 소유권 회복과 관련하여 아무런 비용도 소요되지 않으면서 북한주민의 이용권을 철저히 보호할 수 있다는 점에서는 다른 어느 견해보다도 탁월하겠지만, 장차 통일국가가 취하게 될

사회적 시장경제체제에 정면으로 배치되는 결정적인 문제점을 지니고 있다. 즉 통일헌법에서도 개인의 재산권은 원칙적으로 보장될 터인데, 법적 차원을 완전히 떠나서 정치적·경제적 차원에서만 몰수토지의 소유권 회복문제에 접근하여 원소유권자에게 일체의 반환과 보상을 인정하지 않는 것은 위헌의 소지가 있다.

## 제2절 私有化로서의 土地制度의 限界

제3장에서 살펴 본 바와 같이, 독일 통일의 경우와 같이 통일후 북한지역의 토지소유권을 인정할 경우, 다음과 같은 몇가지 한계가 예측된다.

### 1. 土地私有로 인한 問題 發生

토지소유권의 인정은 토지사유화가 전제가 되는데, 이러한 토지사유화의 인정은 여러 문제를 안고 있다. 여기에서는 그 중 토지가치를 부당하게 개인에게 귀속시킨다는 문제, 빈부격차를 심화시킨다는 문제, 토지의 적정한 개발을 저해한다는 문제를 지적하고자 한다.<sup>80)</sup>

#### 가. 土地價値의 부당한 私的 歸屬

토지사유제 하에서는 외부적인 원인에 의해 증감하는 土地價値가 그 원인과 무관한 토지소유자에게 귀속된다는 점이 가장 기본적인 문제점이다.

---

80) 김윤상, "토지가치 귀속정책," 『법대논총』 제25집, 경북대학교 법학과, 1987, pp. 7-9.

토지의 가치는 토지의 형질, 인구·경제활동의 분포, 정부의 조치, 인근 토지소유자의 행위 등 당해 토지의 소유자에게 외부적으로 주어지는 원인에 의해 주로 변화한다. 개인의 노력이나 歸責事由가 없이 발생한 價値變化를 개인에게 귀속시켜서는 안된다는 일반 원칙에 비추어 볼 때 토지가치의 사적 귀속이 부당함은 물론이다. 그 중에서도 특히 정부의 조치는 공익의 보호·증진을 위해 취하는 행동이며 정부의 조치를 뒷받침하는 경비를 국민이 부담한다는 점에서, 정부의 조치에 의해 발생하는 토지가치의 상승·하락의 효과를 개인에게 귀속시킨다는 것은 심히 부당하다고 하겠다.

외부적인 원인에 의해 발생하는 경제적 가치의 변화를 개인에게 귀속시키지 않을 수 없는 경우가 있다고 하더라도 그것은 個人歸屬을 인정함으로써 사회적으로 더 큰 공익의 획득이 조장될 경우에 국한되어야 한다. 가령 증권시장에서 어느 정도의 투기를 인정하는 것은 이를 통해 投資資金의 동원을 촉진하기 위함이며 주택복권제도를 인정하는 것은 국민주택의 공급을 위한 자금을 조달하기 위함이다. 그런데 토지가치를 개인에게 귀속시킨다고 하더라도 토지의 공급이나 토지의 사용을 적절하게 조절하는 효과는 전혀 발생하지 않기 때문에 토지가치의 개인 귀속은 폐단만 낳을 뿐 공익에 보탬이 되지 않는다.

아래에서 논하는 토지사유제의 다른 폐단은 모두 토지가치를 부당하게 사유화 시킴으로써 생기는 폐단이기 때문에 토지가치의 부당한 개인 귀속은 토지사유제의 가장 근본적인 폐단이라고 하겠다.

## 나. 貧富隔差의 深化

토지사유제는 빈부의 격차를 심화시키는 경향이 있다는 점에서 社會正義에 반한다.

토지매입후의 土地價值上昇率  $r$ 이 토지매입시에 예상한 상승률  $r^*$ 보다 크면 토지를 소유하는 것이 이익이고 또 장기간 소유할수록 더 이익이 크다.  $r$ 이  $r^*$ 보다 큰 경우는 현실에서 흔히 발견되는데 그 이유로는 장기적인 인구·경제의 변화추세나 장기계획에 충실한 토지개발 등과 같이 事前豫測이 비교적 용이한 원인 이외에 실현의 시기와 내용이 불확실한 개발사업 등과 같은 단기적·특수적 원인이 많이 존재한다는 점 그리고 토지투자에 필요한 고액의 장기성 자금을 동원할 수 있는 계층이 한정되어 불확실한 요인이 경쟁적 수요에 의해  $r^*$ 에 충분히 반영되지 못한다는 점을 들 수 있다.

$r$ 이  $r^*$ 보다 큰 상황하에서는 많은 사람이 토지의 취득을 희망하고 일단 지주가 된 다음에는 토지소유를 장기적으로 유지하려고 한다. 이러한 현상을 비유적으로 표현하자면 많은 사람이 가입하기를 열망하지만 가입할 자리가 쉽게 비지 않는 排他的 地主클럽이 형성된다고 말할 수 있겠다.<sup>81)</sup>

이러한 지주클럽의 배타성은 회원의 공석이 잘 생기지 않는다는 점 이외에 설혹 공석이 생긴다고 하더라도 클럽가입비가 엄청나서 일반국민이 쉽게 가입하기 어렵다는 점에 의해서도 발생한다. 지주클럽 가입비란 地價를 의미한다.

---

81) 상계논문, pp. 9-12.

즉, 토지사유제하에서 토지가치상승률이 어느 정도 이상이 되면 부유층으로 구성되는 지주클럽의 회원은 불로소득을 획득하며 또 이 클럽은 공석이 잘 생기지 않는데다가 클럽의 가입비가 매우 비싸서 사실상 배타적인 성격을 띠고 있기 때문에 빈부의 격차가 심화된다는 것이다.

#### 다. 土地의 適正한 開發 沮害

토지사유제는 토지의 적절한 개발을 저해한다.

먼저 토지소유자가 직접 토지의 개발을 고려할 경우를 보자. 토지를 개발하려면 상당한 시간적·금전적 투자가 필요한 것이 보통이므로 토지의 개발이 실패로 돌아갈 경우에 상당한 손실이 발생한다. 그런데 토지사유제하에서 토지가치상승률이 비교적 높을 때에는 토지를 적정하게 개발하지 않더라도 토지의 純現價(토지수입의 현가-토지비용의 현가)가 0보다 큰 경우가 많다. 따라서 모험을 기피하는 성향을 가진 토지소유자는 굳이 실패의 위험을 부담해가면서까지 토지의 使用度를 높이려 하지 않게 된다. 그리고 토지가치가 급격히 상승할 가능성이 있으면 地價上昇差額에 비해 地代額이 미미하기 때문에 토지를 전혀 개발하지 않고 단지 투기적인 목적만으로 토지를 소유하는 사례도 많이 생기게 된다.

또 토지소유자가 아닌 자가 土地利用權을 취득하여 적절한 개발행위를 하려는 의욕도 토지사유제하에서는 상당히 제약된다. 토지가치상승률이 높을 때에는 지대수입이 자기상승차액에 비해 미미하기 때문에 토지소유자는 토지사용자보다 토지사용권 시장에서 우위에 서게 된다.

따라서 토지사용자에 막대한 투자를 하여 開發行爲를 하려는 의욕이 저해된다. 토지개발행위가 실패로 돌아갈 경우에 손해를 보는 것은 말할 것도 없으며 토지개발이 성공한다고 하더라도 계약만료후에 토지소유자가 부당하게 높은 지대를 요구하거나 土地利用權契約의 연장을 거부할 우려가 있기 때문이다.

그리하여 토지사유제하에서는 토지개발희망자는 토지사용권보장의 취약성을 극복하기 위해 토지를 매입하려고 할 것이다. 그런데 토지사유제하에서 토지가치상승률  $r$ 이 높을 것으로 예상되면 지가가 현재의 토지의 사용가치인 지대보다 매우 높게 형성되기 때문에 土地買入에 엄청난 비용이 소요된다.

또한, 토지개발이 공공주체에 의해 이루어 질 경우에도 토지사유제는 적정개발을 저해한다. 공공개발계획이 사전에 공개될 경우 지가가 상승함으로써 토지취득비가 많이 들고 또 토지투기를 야기할 우려가 있기 때문에 공공사업주체는 개발계획을 비밀에 부치려는 경향을 갖게 된다. 그로 인해 개발계획에 대한 주민참여가 배제되어 주민의 의사에 부합하는 토지개발이 이루어지기 때문이다. 즉, 토지사유제는 개발행정의 민주성을 제약하여 주민의 수요에 부응하는 토지의 적정개발을 저해한다.

이상을 요약하면 토지사유제하에서는 첫째로 토지가치상승률이 상당히 높을 때에는 모험기피적인 토지소유자의 개발의욕이 저해되며 둘째로, 토지사용권이 충분히 보장되지 못함으로써 토지소유자 아닌 자의 토지개발의욕이 제약되고 셋째로, 토지소유권을 취득하여 토지를 개발하려고 하는 자는 높은 지가로 인해 토지취득에 상당한 애로를 갖

게 되고 넷째로, 개발행정의 비밀주의를 초래하여 결과적으로 토지의 적정개발이 저해된다는 것이다.

## 2. 土地所有權의 補償費用 감당의 어려움

만약 토지를 원상회복을 하지 않을 경우 보상을 하여야 하는데 토지소유권의 보상비용을 감당할 수 있는가라는 문제이다. 서독은 통일 이전에도 세계 3위의 경제력을 보유하고 있었던 반면에 남한은 현재 新興工業國의 수준에 머무르고 있기 때문에 만약 흡수통일을 했을 경우에는 사회·경제적 부작용을 감당할 수 있는 경제력은 서독의 경우보다 훨씬 취약하다.

독일의 통합코스트를 추계한 자료에 의하면 향후 10년간 民間投資를 합하여 2~3조 마르크가 필요하다는 예상도 있다. 또 IMF는 동독의 생산성이 10년 후에 서독의 80%까지 수준에 도달하기 위해서는 10년간 추가적으로 약 5,000억 마르크의 潛在的 資金需要가 발생하리라고 보고 있다. 그러므로 한국의 통일코스트는 서독에 비해 엄청난 비용이다. 한편 영국의 EIU(The Economic Intelligence Unit)에 따르면 한국의 통일비용은 10년 동안 총 1천9백억~2천억 달러에 달할 것으로 보고 있다. 이는 현재 한국의 年間豫算의 절반에 해당하는 액수이다.<sup>82)</sup>

이렇게 엄청난 통일비용이 예상되는 실정에서 만약 토지를 원래 소유자에게 반환 내지 보상하는 것을 전제로 소유권 보장을 실시한다면 과연 통일정부가 토지소유권 보장에 따른 보상비용을 감당할 수 있는

---

82) 이진욱, “통일후 북한의 토지정책: 토지소유권을 중심으로,” 『토지연구』, 1993. 12, p. 96.

경제력이 있는가가 의문시된다. 이는 통독의 경우처럼 소유권 보장의 실시과정에서 막대한 재정자금으로 압박감에 시달리게 될 것이 분명하다.

### 3. 진정한 所有者의 判斷의 어려움에 따른 行政的·財政的 負擔

또 하나 고려해야 할 문제는 “누가 진정한 소유권자인가”라는 것이다. 왜냐하면 북한은 현재 地籍公簿를 존속시키고 있지만 土地登記簿는 국유화로 인해 폐기되었을 가능성이 크기 때문이다. 만약 월남자에게 북한의 토지소유권을 증빙할 수 있는 서류로 소유권을 인정한다 할지라도 형평성 측면에서 남한에 토지를 갖고 있는 월북자에게도 적용되어야 한다. 그리고 현재의 土地占有者에게도 해당된다.

일반적으로 월남자는 1946년 3월 소련 점령군 주둔 하에 북한의 토지개혁으로 토지를 몰수당하고 남하한 사람이라 정의할 수 있다. 이때 몰수된 토지는 경작지 1백여만 정보와 산림 4백 30여만 정보 등으로 북한지역의 대부분이 그 대상이다. 또한 귀향, 식량문제, 소련군의 만행, 한국전쟁 중의 피난, 정치·사상적 요인 등을 이유로 월남한 사람이 있다. 그러므로 월남한 시기와 동기의 기준이 매우 다양해진다.

1945~1949년 사이의 월남자의 수는 48만명 혹은 74만명으로 예상되며 1953년 정전까지의 월남자는 84만명에서 많게는 500만명으로 추정되고 있다. 이는 6·25 이전의 전국 시·도 인구자료 대부분이 소실되어 정확한 통계를 기대하기 어려운 상황이다. 남한에 토지를 두고 월북한 인구의 경우도 마찬가지이다. 정치적 견해 차이로 월북하였거나 납북되었을 사람은 30만명으로 추측하고 있지만 누가 왜 월북하였

는지 그 규모는 얼마인지 등은 자료나 증거의 부족으로 객관적이지 못하다고 할 수 있다. 그러므로 만약 통일정부가 독일처럼 소유권을 보장한다면 통일한국은 독일보다 더 많은 소유권 보장에 따른 분쟁이 야기될 것은 당연한 일이다.

즉, 월북자와 월남자의 토지를 반환하거나 보상하여야 하며, 현재 토지를 점유·이용하고 있는 북한주민에게도 일정한 보상의 대가를 마련해야 하기 때문이다. 그리고 이에 따른 원소유자의 眞僞 여부를 위한 기준과 입증문제, 부동산 관계자료의 부족 등으로 인한 행정적 마비를 초래할 수 있다. 그러므로 북한 토지의 원소유자에게 반환 내지 보상을 위한 소유권 보장은 통일정부에게 있어서 막대한 行政的·財政的 부담이 될 것이다.

### 제3절 土地所有權의 合理的 處理를 위한 方案

앞에서 살펴 본 바와 같이 통일후 북한지역 토지소유권 인정의 한계로서 첫째, 土地私有로 인한 문제 발생. 둘째, 토지소유권 인정에 따른 보상비용 감당의 어려움. 셋째, 진정한 소유자의 판단의 어려움에 따른 막대한 행정적·재정적 부담 등을 들었다.

첫째는 소유권 인정에 따른 제도상의 문제점이라 할 수 있으며, 둘째와 셋째는 개발도상국으로서의 경제적 여건의 어려움이다.

이러한 제문제를 수습하면서 또한 土地所有權의 합리적 처리를 위한 방안은 없을까? 이 방안으로서 土地證券을 발행하여 토지소유권을 보상하는 방안을 제안하고자 한다.

## 1. 土地證券化制度의 導入

토지를 원래의 소유자에 原狀回復되는 것은 남한의 현행 법리에서 당연하다. 그러나 統獨의 경우처럼 원상회복은 여러 문제를 야기할 뿐만 아니라, 소유권을 인정하게 되면 앞에서 살펴본 바와 같이 토지의 사유로 인한 여러 문제를 발생하게 된다.

따라서 원상회복보다는 보상의 방법을 택해야 하며, 그 토지에 대하여는 國家管理를 원칙으로 하되 利用權을 부여하고 그 대가로 土地利用代價('利用料'라 하자)를 징수하여 보상에 補填하면 제문제를 발생시키지 않으면서 토지소유권 인정에 따른 제문제를 해결할 수 있다고 판단된다.

보상은 당장 많은 재원을 요구하므로 일단 土地證券을 발행·교부하여 매년 증권액에 대한 이자를 지불하고 어느 기간이 지난 후 원금을 상환하는 방법을 사용하도록 한다.

이자지급과 원금상환에 필요한 재원은 利用料으로 충당하는데 利子償還額은 일정하지만 차입수입은 시간의 흐름에 따라 대체로 증가할 것이 예상되므로 상당 기간이 지나면 土地證券의 원금을 상환할 수 있게 된다.<sup>83)</sup>

---

83) 보통 토지의 가격상승은 물가나 인금의 상승보다 앞서는 경우이지만, 만약 그렇지 못할 경우도 있을 수 있다. 이런 경우를 대비하여 토지증권을 지가와 연동하여 운영토록 하는 방법을 생각해 볼 수 있다. 지가연동이란 간단히 말하자면 상환예정액을 (발행액) × (기간중의 평균지가상승률)로 하는 경우를 말한다. 즉, 증권의 액면가가 지가에 연동하여 상승하게 된다. 만약에 지가가 상승 또는 하락할 경우 이에 따라 토지증권도 보상가격이 연동할 수 있다.

## 2. 土地證券化의 先決課題

### 가. 土地利用權의 保護

토지증권의 제도하에서는 토지이용시장에서 토지소유의 경우보다 우위성이 감소하므로 토지사유제하의 경우보다는 토지이용권의 보호가 강화되어야 한다.

그러나 토지이용권시장에서 수요의 價格彈力性이 낮기 때문에 토지이용권에 대한 위협은 여전히 존재하여 특히 토지소유가 독과점 상태에 있을 때에는 이러한 위협이 더욱 크게 나타난다.

토지이용권의 보호를 강화하면서 토지사용기간 또는 계약지대액 등 土地利用契約條件의 공정성을 보장해 주어야 할 것이다. 예를 들면 일정기간(가령 3년) 계속적으로 토지를 실제로 사용했을 때 계약지대액이 일정한 상한선(가령 지대평가액의 120%)을 넘지 못하도록 제한하는 방법, 토지사용기간의 최저한도(가령 현재 지상권과 같이)를 정하는 방법, 계약기간 만료 후 토지사용자의 희망에 따라 계약이 자동적으로 연장되도록 하는 방법 등을 고려할 수 있다.

### 나. 利用料의 公정한 評價

利用料의 적절한 결정을 이용료평가의 專門機關을 두어야 하고 아울러 이 기관의 평가에 대한 분쟁이 있을 때 이를 신속·저렴·공정하게 해결해 줄 독립적인 심판절차도 필요하다.

## 제5장 結 論

이상에서, 북한의 토지소유권의 變遷過程과 현재의 제도를 개괄적으로 이해하고, 나아가 우리와 유사하면서도 이미 통일이 된 독일에서의 沒收財産의 처리 및 국유재산의 私有化에 관하여 살펴봄으로써, 우리나라가 통일이 될 때 토지소유권의 처리과정에서 발생할 수 있는 문제점을 짚어보고, 마지막으로 통일 후 합리적인 토지소유권처리방안으로서 「土地價値稅」를 제시하였다.

토지소유권 보장으로 발생할 수 있는 문제점으로는 첫째, 土地私有로 인한 문제의 발생 즉, 토지가치의 부당한 私的歸屬, 貧富隔差의 심화, 토지의 적정한 開發沮害 등. 둘째, 토지소유권 보장에 따른 補償費用 감당의 어려움. 셋째, 진정한 소유자의 판단의 어려움에 따른 行政的·財政的 負擔 등을 꼽을 수 있다. 첫째는 소유권 보장에 따른 제도상의 문제점이라 할 수 있으며, 둘째와 셋째는 개발도상국으로서의 경제적 여건의 어려움이다.

이러한 제문제를 수습하면서 또한 土地所有權의 합리적 처리를 위한 방안은 없을까? 이 방안으로서 土地證券을 발행하여 토지소유권을 보상하는 방안을 제안하고자 한다.

토지를 원래의 소유자에 原狀回復되는 것은 남한의 현행 법리에서 당연하다. 그러나 統獨의 경우처럼 원상회복은 여러 문제를 야기할 뿐만 아니라, 소유권을 인정하게 되면 앞에서 살펴본 바와 같이 토지의 사유로 인한 여러 문제를 발생하게 된다.

따라서 원상회복보다는 보상의 방법을 택해야 하며, 그 토지에 대

하여는 國家管理를 원칙으로 하되 利用權을 부여하고 그 대가로 土地 利用 代價 ('利用料'라 하자)을 징수하여 보상에 補填하면 제문제를 발생 시키지 않으면서 토지소유권 인정에 따른 제문제를 해결할 수 있다고 판단된다.

보상은 당장 많은 재원을 요구하므로 일단 土地證券을 발행·교부 하여 매년 증권액에 대한 이자를 지불하고 어느 기간이 지난 후 원금을 상환하는 방법을 사용하도록 한다.

이자지급과 원금상환에 필요한 재원은 利用料으로 충당하는데 利子 償還額은 일정하지만 차입수입은 시간의 흐름에 따라 대체로 증가할 것이 예상되므로 상당 기간이 지나면 土地證券의 원금을 상환할 수 있게 된다.

이러한 土地證券의 발행은 土地利用權의 보호장치 마련과 利用料의 공정한 평가가 선결되어야 한다.

## 參考文獻

### I . 單行本

- 고승효 저·이태섭 역, 「현대북한경제입문」, 대동출판사, 1993.
- 관송김규정교수 화갑기념논문집 간행위원회, 「관송 김규정교수 화갑기념논문집」, 법문사, 1992.
- 김상용, 「토지소유권 법사상」, 법문사, 1995.
- 김윤상, 「토지정책론」, 법문사, 1991.
- 유해웅, 정우형, 「북한의 토지법제」, 서울 : 국토개발연구원, 1992. 12.
- 주택산업연구원, 「독일의 통일과 주택정책에 관한 연구」, 1999. 2.
- 대한국토·도시계획학회, 「토지이용계획론」, 보성각, 1998.
- 주독대사관 편, 「독일통일 1,000일 보고서」, 내부자료, 독일 본 : 주독대사관, 1993.
- 통일문제연구소 편, 「북한경제자료집;북한사회주의 경제의 실체와 이론」, 서울 : 민족통일, 1989.
- 한국농촌경제연구원 편, 「통합대비 식량수급 및 북한농지 처리방안 연구」, 서울 : 한국농촌경제연구원, 1993.

### II . 學位論文

- 강홍섭, 통일후 북한 토지제도의 방향에 관한 연구;북한 지역의 미해결 재산처분의 원칙을 중심으로」, 석사학위논문, 경희대학교 평화복지대학원, 1995. 2.
- 김연화, 「통일 후 북한의 토지제도 연구」, 석사학위논문, 건국대학교,

1994. 8.

박동삼, 「북한의 토지개혁정책에 관한 연구」, 박사학위논문, 국민대학교, 1992. 2.

이대근, 「북한의 토지개혁에 관한 연구」, 석사학위논문, 고려대학교, 석사, 1990. 2.

이상근, 「북한의 토지개혁에 관한 연구」, 석사학위논문, 경남대 행정대학원, 1994. 2.

정영화, 「통일후 북한의 재산권 문제에 관한 헌법적 연구」, 서울대학교법학박사 학위논문, 1995.

조하현, 거시경제이론 - 거시경제학의 미시경제학적 기초와 합리적 기대모형을 중심으로 -, 세경사, 1998.

한진인, 「북한사회주의건설에서의 지방행정의 역할」, 석사학위논문, 서강대학교, 1992. 8.

### Ⅲ. 定期刊行物

고영진, “통일후 북한지역 토지소유권 문제;독일통일후 구동독지역 토지소유권 분쟁,” 「지적」, 1993. 3.

고일동, “북한의 공업단지 분포 및 사회간접자본 실태에 관한 고찰,” 「토지연구」, 1994. 10.

김갑수, “사회주의국가 토지소유권제도 비교연구;중국과 북한의 경우,” 「지적」, 1995, 8·11.

김갑수 외, “사회주의 국가의 토지소유권 제도 비교연구;중국과 북한의 경우,” 「신흥전문대논문집 (인문과학)」, 1995. 6·9.

- 김민배, “북한에서의 토지개혁의 법적 논리와 그 역사적 전개,” 「인하대사회과학연구소논문집」, 1993. 6.
- , “북한에 의한 토지개혁의 역사적 유산과 통일헌법에서의 법적 과제,” 「인하대사회과학연구소논문집」, 1993. 6.
- 김상용, “구동독과 북한의 토지제도의 비교,” 「토지연구」, 1994. 10.
- , “북한의 토지소유제도,” 「토지연구」, 1993. 4.
- , “통일후의 토지법의 전망과 과제,” 「토지법학」, 1994. 12.
- 김영삼·정사언, “토지소유권의 규제에 관한 비교법적 고찰:남·북한의 토지소유권규제를 중심으로,” 「인천대통일문제와국제관계」, 1994. 12.
- 김용학, “통일후 북한의 재산권 확립방안,” 「토지연구」, 1994. 10.
- 김운근·이두순, “수복지구 사례조사를 중심으로 본 북한토지개혁의 재평가,” 「농업경제연구」, 1990. 12.
- 김 원, “북한의 토지정책,” 「북한」, 1993. 4.
- 김운상, “토지가치 귀속정책,” 「법대논총」 제25집, 경북대학교 법학과, 1987.
- , “토지사유제와 지대조세제,” 「법대논총」 제24집, 경북대학교 법학과, 1986.
- 김훈희, “남북한 경제통합을 위한 토지제도 정립에 관한 연구:헨리조지 사상의 적용을 중심으로,” 「도시문제」, 1995. 3.
- 동용승, “북한50년 대해부:경제-토지개혁→경제개혁→200일전투, 무리수의 연속,” 「북한」, 1995. 8.
- 류해웅, “통일후 북한의 토지이용과 개발에 대한 기본구상,” 「토지연구」,

1993. 2.
- , “북한의 토지이용제도,” 「토지연구」, 1993. 8.
- 문준조, “북한의 토지임대제도에 관한 연구,” 「법제연구」, 1995. 6.
- , “북한의 토지임대제도 연구,” 「통일경제」, 1995. 2.
- 박동삼, “북한의 집단농장과 통일이후의 토지문제,” 「북한」, 1993. 10.
- 박용규, “몰수당한 북 토지의 보상청구권 포기를 선언하자,” 「월간동화」, 1995. 4.
- 배병일, “통일한국의 토지소유제도 개편방향,” 「북한연구」, 1993. 9.
- 신병식, “북한의 ‘인민민주주의혁명’과 통일전선정책; 토지개혁의 과정을 중심으로,” 「경남대한국과국제정치」, 1990. 9.
- 신병식 평, “한국의 토지개혁과 국가의 계급적 성격; ‘좌절된 사회혁명; 미점령하의 남한·필리핀과 북한의 비교연구’ ” 강정구 저<서평>, 「사회과학논평」, 1991. 3.
- 신재명, “북한 토지정책의 전개과정과 그 특징; 토지법 변화를 중심으로,” 「북한」, 1991. 10.
- 안두순, “통일후 북한토지 소유권의 처리방안,” 「통일경제」, 1995. 6.
- 양승종, “통일이후 북한토지 처리방안에 관한 연구; 몰수토지 등의 처리 방안을 중심으로,” 「토지연구」, 1995. 2.
- 염형민, “북한의 국토개발 개관,” 「토지연구」, 1993. 6.
- 윤창운, “남북한 관광협력 방안; 관광지 개발과 협력사업,” 「토지연구」, 1995. 8.
- 이대근, “해방 직후 소련의 대북한정책 연구; 토지개혁을 중심으로,” 「북한연구」, 1993. 3.

- 이용범, “북한의 관광자원과 통일 후 개발방향,” 「토지연구」, 1994. 10.
- 이용숙, “북한의 주택과 토지;개인 점유는 인정,공유재산은 매각 통해 사유화해야,” 「자유공론」, 1995. 7.
- 이원준, “북한의 토지 및 재산소유제도와 주거실태에 관한 연구 ; 통제적 경제생활환경을 중심으로,” 「건국대부동산정책연구」, 1991. 6.
- 이제인, “동북아 경제통합에 관한 연구,” 「토지연구」, 1995. 10.
- 이주철, “토지개혁 이후 북한 농촌사회의 변화;1946-1948년을 중심으로,” 「역사와현실」, 1995. 6.
- 이진욱, “통일후 북한의 토지정책;토지소유권을 중심으로,” 「토지연구」, 1993. 12.
- 이진욱 · 조이규, “통일후 북한 지역의 토지 소유 제도에 관한 연구,” 「통일경제」, 1995. 11.
- 장원석, “토지의 소유와 이용부문에 대한 토론,” 「한반도 통일국가의 체제구상」, 한겨레신문사, 1995.
- 정권섭, “통일이후 북한지역의 토지소유권 회복에 관한 법리,” 「토지법학」, 1994. 12.
- 조상근, “토지이용권 강화에 관한 연구.” 「재산법 연구」, 한국재산법학회, 1990.
- 지계성, “북한의 토지제도,” 「경상대최고관리자과정논문집」, 1992. 2.
- 최수영, “북한의 토지임대법,” 「토지연구」, 1994. 4.
- 극동문제연구소 편, “북한의 토지임대법,” 「극동문제」, 1994. 1.

#### IV . 外國文獻

Bundesamt zur Regelung offener Vermögensfragen, Statistische Übersicht,  
1994. 3. 31.

Friedrich Ebert Stiftung (Reihe 41 Wirtschaftspolitische Diskurse), Chancen  
und Grenzen der Wohneigentumsbildung in den neuen Bundesländern,  
Bestandspolitik und Neubauforderung, Bonn, 1992.

Matthew Edel, "Capital, Profit, and Accumulation ; The Perspectives of Karl  
Marx & Henry George Compared", in R. W. Lindholm & A. D.  
Lynn Jr. ed., Land Value Taxation, Madison : The University of  
Wisconsin Press, 1982.

Treuhandanstalt, Monatsinformation der THA, 1994. 5.

Treuhandanstalt, Monatsinformation der THA, Treuhandanstalt Zentrales  
Controlling, Stand : 1992. 11. 30.

# SUMMARY

## A Dealing Plan of Landownership in North Korea after Unification

**You, Young-chai**

**Majored in Real Estate Policy**

**Administrative Graduate School**

**Han Sung University**

Through general comprehension about a process of changes of landownership and current system in North Korea and examination about dealing of a confiscated property and privatization of national property in Germany similar to our condition, I examined the problem occurring in a process of dealing of landownership when unification is accomplished, and presented [a bill of landownership], as a rational dealing plan of landownership after unification.

The problems occurring in security of landownership are as follow. Firstly, there is a problem occurring due to private ownership of land like unfair private possession of value of

land, deepening the gulf between rich and poor and a hindrance of proper exploitation of land.

Secondly, there is a difficulty to deal an indemnity according to security of landownership.

Thirdly, there is an administrative and financial a true owner. First problem is a systematic problem according to security of ownership. Second and third problems are difficulties of an economic given condition in a developing country.

What is the plan for solution of these all problems and a rational dealing of landownership?

I present a plan to indemnity landownership through flotation of a bill of land.

It is natural that land is restored to original owner in a current principle of law in South Korea. But, restoration brings about many problems, and if ownership is admitted, many problems occur from private ownership of land.

Therefore, a method of indemnity is more proper than restoration. If we give a right of use under a principle of national and the price of use is used in indemnity, We can solve the problems according to recognition of landownership.

Because indemnity needs much finances, we can use the method that interest on a sum of a bill is paid yearly after

flotation and delivery of a bill of land and principal is repaid after a fixed term.

Finances necessary in payment of interest and repayment of principal are applied with the price of use. Because a sum of payment of interest is fixed, but because renting income generally increase according to a flow of time, principal of a bill of land can be repaid after corresponding term.

For flotation of this a bill of land, to begin with, protection equipment of the right of use of land must be prepared of the right of use of land must be prepared and the price of use must be evaluated justly.