

박사학위논문

통일 후 북한지역
토지 사유화정책 연구

2020년

한 성 대 학 교 대 학 원

행 정 학 과

행 정 학 전 공

윤 한 봉

박사학위논문
지도교수 이성우

통일 후 북한지역
토지 사유화정책 연구

A Study on the Privatization Policy of Land in
North Korea after Unification

2019년 12월 일

한 성 대 학 교 대 학 원

행 정 학 과

행 정 학 전 공

윤 한 봉

박사학위논문
지도교수 이성우

통일 후 북한지역
토지 사유화정책 연구

A Study on the Privatization Policy of Land in
North Korea after Unification

위 논문을 행정학 박사학위 논문으로 제출함

2019년 12월 일

한 성 대 학 교 대 학 원

행 정 학 과

행 정 학 전 공

윤 한 봉

윤한봉의 행정학 박사학위 논문을 인준함

2019년 12월 일

심사위원장 _____(인)

심 사 위 원 _____(인)

심 사 위 원 _____(인)

심 사 위 원 _____(인)

심 사 위 원 _____(인)

북한의 1972년 헌법이다. 1980년대 이래로 북한 정권은 사회주의적 토지소유 제도라는 기본틀은 그대로 유지하면서 토지 이용권을 구체화하는 다양한 정책들을 모색하고 또 실행에 옮겨왔다.

오늘날에 이르기까지 대한민국 토지제도의 역사와 관련하여 검토해야 할 세 개의 쟁점들이 있다. 첫째는 미군정 시기의 귀속재산 처리이고, 둘째는 1948년 수립된 이승만 정부에 의한 농지개혁이며, 그리고 셋째는 수복지구의 토지 문제 처리이다. 귀속재산의 불하는 신생 기업가들의 활발한 경제활동을 추동하는 중요한 계기가 됨으로써 결과적으로 사적 소유에 기초한 자유시장경제 체제의 발전에 크게 이바지하였다. 농지개혁이 실시된 결과, 소작농들은 지주에 대한 경제적 종속관계로부터 해방되었다. 아울러 농지개혁은 농업경제의 자립기반을 조성함으로써 대한민국의 경제 발전을 크게 촉진하였다. 6.25전쟁의 결과로 북한 정권이 점령하고 있던 북한지역 중 일부가 대한민국 정부의 관할로 들어오게 되었고, 이를 수복지구라 불렀다. 수복지구에 대해서는 1958년에 「수복지구에 대한 농지개혁법 시행에 관한 특례에 관한 건」이라는 제목의 대통령령이 제정되어 시행되었다. 이 법령이 제정·시행된 결과로, 첫째로 1946년 북한의 토지개혁에서 비롯된 새로운 토지소유권 질서는 부정되었으며, 둘째로 1949년에 제정된 농지개혁법을 적용해 수복지구에서도 늦게나마 농지개혁이 실시되었다.

남한과 북한의 토지제도의 특징을 비교하면, 기본이념과 소유형태 등이 서로 반대가 되어 어긋난다. 대한민국의 헌법질서는 개인의 자유의사에 따른 토지소유권을 인정하되, 토지소유권의 행사가 공공복리에 반하는 것까지 허용하지는 않는다. 요컨대 이는 개인의 자유로운 토지소유권을 중시하는 토지제도이다. 이와는 반대로 북한의 토지제도는 토지에 대한 사적 소유권을 전면적으로 부정하는 데 기초하고 있다. 북한이 채택한 사회주의적 소유형태는 토지에 대해 국가소유권과 사회협동단체소유권만을 인정한다.

1990년 동독과 서독이 통일되어 성립한 통일독일의 경제질서는 동독의 경제 질서를 서독의 경제질서에 흡수하는 것을 기본으로 하였다. 통일독일은 동독 지역의 사회주의 제도들을 일소하는 일련의 작업에 착수하였으며 그 과정에서 동독 지역 토지에 대한 사유화 작업이 실행에 옮겨졌다. 동독 지역 토지의 사유화 작업을 진척시키는 과정에서 동독 지역 토지의 원래 주인들이 토지를 반환받게 되는 일이 빈번했는데, 그 결과 동독인들의 상대적 박탈감이 크게 대두되는 등 많은 부작용이 생겨났다. 통일독일의 토지사유화 사례는 한반도 통일 이후 실행될 토지사유화가 초래할 수도 있는 여러 문제들에 대하여 많은 시사점을 던져준다.

러시아(구소련)의 토지사유화 사례는 여러 모로 통일독일의 경우와 비교된다. 1991년 소련의 해체로 새로이 성립한 러시아는 사회주의계획경제체제로부터 자유시장경제체제로 전환하는 것을 주요한 내용으로 하여 경제 질서의 일대 개혁을 추진하였다. 러시아 정부가 추진한 경제 개혁의 결과로 토지에 대한 국가의 독점적 소유구조는 해체되었으며, 그 결과 농민들은 자신이 경작하는 토지에 대한 소유권을 가지게 되었다.

북한 지역 토지의 사유화 방안과 관련하여 통일독일과 러시아의 토지사유화 경험에 대한 비교고찰이 제시하는 교훈은 다음의 두 가지이다. 첫째는 체제 성립 후 45년 남짓한 세월이 경과한 시점에서 체제가 전환된 통일독일에서 쟁점이 되었던 재사유화의 문제가 체제 성립 후 60년 이상의 세월이 경과한 시점에서 체제가 전환된 러시아의 사례에서는 크게 쟁점화되지 않았다는 사실이다. 둘째는 통일독일과 러시아의 사례에 비추어볼 때 사회주의체제가 성립한 지 이미 70년 이상이 경과한 북한의 경우에는 통일 이후에 재사유화의 문제가 크게 쟁점화되지 않으리라는 점이다. 통일 이후 북한지역 토지의 사유화 방안과 관련하여, 첫째 원소유자 반환, 둘째 금전 보상, 셋째 재국유화, 넷째 북한 주민 소유가 제시될 수 있다. 역사적 접근법과 비교사례 접근법을 활용하여 연구를 진행한 결과, 위에서 제시된 네 개의 방안들 중에서 재국유화 방안이 가장 현실적합성이 뛰어나다는 결론에 이르렀다. 구체적으로 말하면,

재국유화 방안을 원칙으로 하고 일부 불가피한 경우에는 예외적으로 보상 방안을 가지고 이를 보충하는 방안이 북한 지역 토지의 사유화 실행방안으로 가장 적절하다 할 것이다.

【주요어】 토지개혁, 재국유화, 수복지구, 신탁공사, 통일독일

목 차

제 1 장 서 론	1
제 1 절 연구의 목적 및 필요성	1
제 2 절 연구의 범위 및 방법	3
제 2 장 남 · 북한 토지제도의 변천	5
제 1 절 북한의 사회주의적 토지제도	5
제 2 절 북한 토지제도의 변천: 사회주의적 토지제도의 확립	7
1) 북한 토지개혁	7
2) 북한 토지제도의 시기별 변천과정	8
제 3 절 북한 토지제도의 변화: 토지이용권의 구체화	11
제 4 절 남한의 해방직후 토지제도	16
제 5 절 남한 토지제도의 변천	19
제 6 절 남한 토지제도의 변화	22
제 3 장 남 · 북한 토지제도의 특색	25
제 1 절 남 · 북한 토지제도의 특징	25
제 2 절 남 · 북한 토지제도의 비교	29
1) 토지소유사상과 소유형태	31
2) 토지소유의 주체 및 소유권 이전	31
3) 토지에 대한 권리와 의무	32
4) 토지이용 계획 체계	32
5) 토지개발 및 보전	33
6) 중앙정부와 지방정부의 관계	33
제 4 장 체제전환 국가의 토지사유화 사례	34
제 1 절 통일독일 토지사유화	34

1) 동독의 토지사유화 배경	35
2) 통일독일의 토지사유화 과정	39
가) 소유구조의 사유화 단계(1990년-1992년)	40
나) 경제구조의 현대화 단계(1993년-현재까지)	41
3) 통일독일의 토지사유화 추진 결과	42
제 2 절 러시아(구 소련) 토지사유화	44
1) 소련의 사회주의적 토지제도와 토지사유화의 필요성	44
2) 러시아 토지사유화의 전개	45
가) 법적 기초 형성기(1990년-1993년)	46
나) 토지 시장 형성기(1993년-2000년)	48
다) 법적 토대 완성기(2001년-현재까지)	49
 제 5 장 통일 이후 북한지역 토지사유화 정책연구	50
제 1 절 통일독일 · 러시아와 북한의 토지사유화 비교	50
1) 통일독일의 토지사유화 경험과 북한의 토지사유화	50
2) 러시아의 토지사유화 경험과 북한의 토지사유화	52
제 2 절 통일 이후 북한 토지사유화 대안	54
1) 북한 지역 토지의 사유화 기본방향	56
2) 북한 지역 토지의 사유화 실행방안 모색	60
 제 6 장 결 론	64
제 1 절 연구의 요약	64
제 2 절 정책적 함의	66
제 3 절 향후 연구 과제	67
 참 고 문 헌	69
 부 록	70
ABSTRACT	114

표 목 차

〈표 2-1〉 북한의 토지관련 제도 변화	9
〈표 3-1〉 통일 이후 남한과 북한의 토지 관련 선행연구	28
〈표 3-2〉 남북한 토지제도 비교	30
〈표 6-1〉 통일에 대비한 토지사유화 방향	55
〈표 6-2〉 북한지역 토지 사유화 실행방안 비교	62

그림 목 차

〈그림 2-1〉 북한의 사회주의적 토지소유관계 확립 및 정착 시기구분 ...	16
--	----

부 록 목 차

〈부록 1〉 北朝鮮土地改革에 대한 法令(1946.3.5.)	73
〈부록 2〉 조선민주주의인민공화국 사회주의헌법(2019. 8. 개정) 중 경제조항	75
〈부록 3〉 조선민주주의인민공화국 민법 중 일반제도와 소유권제도	79
〈부록 4〉 조선민주주의인민공화국 토지법 중 제1장과 제2장	90
〈부록 5〉 조선민주주의인민공화국 토지임대법	92
〈부록 6〉 대한민국헌법 중 제9장 경제	99
〈부록 7〉 대한민국민법 중 제3장 제1절 소유권의 한계〉	101
〈부록 8〉 수복지역내 소유자미복구토지의 복구등록과 보존등기 등에 관한 특별조치법	107

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 목적 및 필요성

한반도 통일은 오늘날 우리 민족 최대의 과제이다. 한민족은 남과 북으로 갈라져 70년 넘게 대립의 늪에서 빠져서 헤어 나오지 못하고 있으며, 통일을 둘러싼 대내·외적 환경에 많은 어려움을 겪고 있지만 통일에 대한 희망은 저버릴 수 없다.

남·북한의 통일에는 통일과정에서 발생할 수 있는 사회적 혼란을 정리하고 장기간에 걸친 분단의 결과로 나타난 남·북한 지역 주민들의 이질성을 해소하기 위한 사회통합 노력이 요구된다. 사회통합의 노력은 제도적 통합과 비제도적 통합의 두 가지 측면을 지니는데, 제도적 통합은 각종 법률과 제도의 단일화라는 방식으로 진행될 것이며, 비제도적 통합은 민족의 정서 회복과 민족의 공동체 의식 함양을 위한 비공식적이면서도 다양한 방식을 통하여 이루어질 것이다(유욱, 2012: 136).

통일 이후 북한지역의 경제적 재건은 통일된 한민족의 번영을 위한 중요한 선결과제 중 하나이고 이는 사유 재산권을 근간으로 하는 시장 경제 체제로의 전환을 통해서만 가능하다. 통일 과정에서 북한의 국유재산은 시장 경제 체제에 맞추어 정상적으로 작동하도록 사유화하고 그 이용관계를 조정하는 일이 반드시 필요하다. 헌법재판소가 펴낸 『통일과정과 통일 이후의 헌법재판소의 기능과 역할』에 의하면, 국유재산의 사유화는 사회주의적 소유권의 공통 특징인 ‘일반적 사법규정의 적용배제’와 ‘처분불가’라는 사회주의적 법질서의 폐지를 의미한다. 이는 국유재산으로의 전환과 신 권리 주체로의 귀속으로 구체화될 수 있다(헌법재판소, 2011: 331-332).

한반도 통일이 북한 체제가 사회주의 계획경제체제에서 자유시장경제체제로 전환하는 것을 의미하게 된다면 토지에 대한 사적 소유의 인정은 불가피하게 되고 토지에 대한 정당한 소유자를 밝혀야 하는 문제에 직면하게 된다. 통일 이후 북한지역의 국유재산에 대한 사유화는 그 방식 및 절차, 사유화 대상의 결정에 따른 이해관계자들 사이에서의 갈등을 유발할 것이다. 사유화 되

는 토지의 소유권을 둘러싸고서 지역 간에, 계층 사이에, 그리고 이해관계자 사이에 견해 차이 및 갈등 현상이 예상된다.

북한지역 토지의 사유화 정책은 관련된 행위자들 사이의 소유권의 변동과 관련된 문제이기 때문에 갈등을 필연적으로 유발할 수 있는 요인을 내재하고 있다. 이러한 점에서도 70년 넘게 각기 다른 체제 속에서 살아오면서 형성된 토지제도가 새롭게 변화하는 데 대하여 이해관계자들 사이에 서로 공감하는 합일점을 찾아내는 것은 정치적인 측면과 함께 경제적 · 사회적 측면에서도 매우 중요한 사안이다.

통일 이후 북한지역의 모든 국유재산이 사유화 대상은 아니다. 그러나 소유권 재편의 과정에서 국가가 사유화하지 말고 선제적으로 확보해 놓아야 하는 국유재산(행정재산 · 일반재산)이 있다. 국토종합개발계획 및 토지수급조절 기능 등을 위하여 다양한 용도의 토지를 적정면적 이상으로 국유재산으로 확보할 필요가 있다.

통일 이후 북한지역 토지를 사유화할 때 대상 토지를 한꺼번에 모두 사유화하지 말고 일정부분을 국가가 비축하고 추후의 국토종합개발계획에 따라 개발수요에 맞추어 적기에 공급함과 동시에 토지수급 조절을 통하여 토지시장을 안정시키는 것이 중요하다. 사유화 이후에 공익사업을 시행하면 막대한 보상비용으로 인하여 통일비용 증대는 불가피하다. 그러므로 본격적인 사유화가 시작되기 전 단계에서 행정 목적으로 필요한 국유재산을 확정하고 토지를 충분하게 확보하여야 한다.

통일 후 북한 토지제도가 어떠한 모습을 취해야 하는가의 문제는 통일의 중요한 과제이다. 따라서 통일을 대비하여 북한지역에 대해 바람직하고 현실적인 토지제도를 구상해 보고, 이를 토대로 지적제도, 등기제도의 개편방안을 법적 시각에서 도출하려는 노력이 필요하다. 토지에 대한 물리적 현황과 권리관계를 공적 기관에서 명확히 확정하여야 거래 안전의 보호가 확보될 것이고, 거래 안전에 대한 국민 신뢰가 시장경제 활성화의 촉매제로 작용할 것이다.

본 논문은 이러한 문제인식에서 출발하여 통일 후 북한지역의 토지 사유화와 관련하여 가장 합리적이고 이상적인 방안을 모색하고자 하는 고민에서 출발하였다.

지금까지 선행연구 대부분은 몰수토지에 대한 원소유권문제와 이를 원소유권자에게 돌려주는 방식의 사유화에 초점을 두었고 이와 관련한 논의에만 집중하는 등 한정된 영역에서 연구가 진행되었다. 몰수토지의 문제가 토지소유권 재편과 관련하여 중요한 문제들 중 하나임에는 분명하지만 통일 이후 북한지역의 국유재산 소유권 재편의 전부라고는 할 수 없다. 통일 이후 북한지역 국유재산 중 국유화의 대상과 사유화의 대상을 분류하는 기준 등에 대한 논의부터 사유화 이후에 발생할 문제들의 관리방안에 이르기까지 토지 사유화를 위한 전체적 과정에 대한 실질적인 연구가 부족하다.

본 연구의 목적은 통일 이후 북한지역 국유재산의 토지 사유화를 위하여 첫째로 전체적인 기본방향을 설정하고, 둘째로 국유화 대상과 사유화 대상의 분류기준을 마련한 후, 셋째로 단계별 사유화 방안을 제시하는 데 있다. 넷째로 토지 사유화를 위한 법률적·제도적 지원방안과 실효성 있는 사유화 이후 관리방안을 마련하고자 한다. 이를 위하여 통일 독일과 러시아(구 소련)를 중심으로 체제 전환국가의 사례연구와 함께 우리의 역사적 경험으로 특히 근·현대의 토지소유권 변천 과정과 토지·임야조사사업, 귀속재산처리 및 농지개혁과정 등을 분석하여 통일 이후 북한지역의 국유재산이었던 토지의 사유화를 위한 시사점을 도출하고자 한다.

제 2 절 연구의 범위 및 방법

본 논문은 통일 이후 우리가 직면하게 될 북한지역에 대한 토지사유화정책을 대상으로 한다. 본 논문의 연구 범위는 남·북한의 통일 그리고 경제통합과 관련하여 예상되는 북한지역 소재 토지의 사용, 수익, 처분 등과 관련한 법적·제도적 정비와 그리고 이를 사유화하는 데 관련된 제반 사항들이다.

북한은 개인의 토지 소유권을 부인하고 국가와 협동단체의 소유권만을 인정하고 있다.¹⁾ 통일 후에는 북한지역의 몰수토지에 대하여 소유권분쟁이 문제로 제기될 것이다. 북한지역 토지에 원소유자에 대한 보상과 반환 문제 등

1) 북한 헌법[조선민주주의인민공화국 사회주의헌법(2019. 8. 개정)] 제20조는 “조선민주주의인민공화국에서 생산수단은 국가와 사회협동단체가 소유한다.”라고 되어 있다.

은 남북한 사회통합에도 영향을 미칠 수 있다는 점에서 우리가 유념할 사항이다.

아울러 본 논문은 이를 위한 기초 작업으로 북한의 토지제도의 변천을 연혁적으로 살피고 남한의 토지제도의 변천도 아울러 살펴봄으로써, 남·북한의 토지제도의 변천을 전체적으로 조망해본다. 그리고 독일과 러시아(구 소련)의 사례를 통해 토지 사유화에 대한 원칙을 확인하고 개정입법을 통한 재산권 문제 해결 과정을 살펴본다.

본 논문의 연구 방법은 문헌연구이다. 북한지역에 대한 직접적 조사는 불가능하지만 조사·연구된 몰수토지의 재사유화 이론을 법적 측면의 기초자료를 중심으로 연구한다. 북한 토지제도는 국내연구논문과 학술지, 북한의 경제관련 간행물과 공식기관지, 정부부처(통일부와 법무부 등) 자료와 내부 연구보고서, 통계자료를 활용한다. 통일독일의 사례는 비교론적 접근방법을 활용하여 재산권 관련 판례를 분석한 자료와 독일연방정부 및 신탁관리공사의 업무관련 각종 통계자료를 활용한다.

제 2 장 남 · 북한 토지제도의 변천

제 1 절 북한의 사회주의적 토지제도

어떠한 경제체제이든 토지는 생산수단의 하나로서 매우 중요한 위치에 있으며 그 소유권이 누구에게 있는가는 항상 민감한 상황이다. 특히 사회주의계획경제체제에서 토지는 다른 생산수단들과 마찬가지로 개인의 소유가 금지되며 국가 또는 협동단체의 소유로 되어 있다.²⁾ 사회주의 이론에 의하면 자본주의적 토지사상에 기초한 생산수단 사유화의 인정은 가진 자와 갖지 못한 자의 계급갈등을 심화시키고 토지의 투기가 발생하게 할 뿐더러 토지를 가지지 못한 자는 더욱 더 소외되는 양극화 현상을 초래하며 이에 더해 경제공황과 전쟁을 발생시킨다고 한다. 사회주의 이론은 이러한 부정적인 사회현상으로 생산수단의 사유화 인정이 인간의 이기심을 극에 달하게 한다고 여긴다.

근대에 들어서면서 신분제도에 의하여 사회 구성원을 구속하는 봉건제도가 무너지고 인간의 이성을 존중하며 개인의 자유로운 경제활동을 보장하는 자유주의사상이 대두되었다. 근대 시민사회가 형성되면서 자유로운 경제 활동이 가능해졌으며 이때부터 자유의 개념이 확산되기 시작하였다. 유럽의 경우 식민지 확보에 따른 자본의 축적이 이루어졌으며 산업혁명과 함께 기술의 발전으로 생산력은 비약적으로 증가하게 되었다.

산업자본주의 체제에서 자본을 축적한 자본가들이 귀족, 농장의 지주, 상인을 압도하여 새로운 지배 계급으로 등장하였으며 도시의 자영업자와 농촌에서 이주한 자들은 공장 근로자로 전락하게 되었다. 이러한 근로자들이 산업자본가의 이윤 추구로 인하여 희생이 되면서 빈부의 격차는 더욱 심화되었다.

이러한 사회 변화와 함께 국가는 가진 자들의 이익을 대변하게 되었으며

2) 북한 민법(조선민주주의인민공화국 민법) 제59조는 “개인소유권의 대상”과 관련하여 “공민은 살림집과 가정생활에 필요한 여러 가지 가정용품, 문화용품, 그밖의 생활용품과 승용차 같은 기재를 소유할 수 있다.”고 함으로써 생산수단의 개인 소유를 금지한다는 것을 분명히 하고 있다. 아울러 북한 토지법 제9조는 “조선민주주의인민공화국에서 토지는 국가 및 협동단체의 소유이다. 나라의 모든 토지는 인민의 공동소유로서 그것을 누구도 팔고사거나 개인의 것으로 만들 수 없다.”고 규정하고 있으며, 동법 제10조는 “국가소유토지는 전체 인민의 소유이다. 국가소유토지의 범위에는 제한이 없다.”고 규정하고 있다.

법률도 가진 자의 이익만을 보호하는 방향으로 제정되어 운용됨으로써 근로자와 농민이라는 가지지 못한 자에 속하는 이들의 생활은 매우 비참해졌다는 비판이 일어났다.

초기의 사회주의자들은 산업혁명 이후 발생한 무산자들인 노동자들에 대한 자본가의 억압과 착취를 극복하기 위해 근대 자본주의의 기초가 되었던 개인주의적 소유권 절대적 원칙에 대하여 비판을 가하였다. 칼 마르크스(Karl Marx)는 사적 소유권의 완전 부인을 주장하였으며 협동조합에 의한 공동생산과 공동분배로 평등사회를 이룩할 수 있다고 주장하였다.

초기 사회주의자들의 공통적 토지소유권사상은 토지 사유제가 인민의 불평등과 빈곤의 원인이라는 전제 아래에서 개인주의적인 사적 소유권을 비판하였는데, 이것은 폐지보다는 개선에 비중을 둔 주장이었다.

사회주의 국가에서 토지소유권은 국가소유권과 사회협동단체소유권으로 구분할 수 있다. 사회주의 체제 아래서 국가소유권은 인민적 공동소유권으로 전 인민을 대표하여 국가가 배타적으로 소유하는 것이다.

사회주의 국가에서는 일반적으로 소비재는 개인 소유권의 대상으로 인정하고, 생산수단은 개인소유권의 대상으로 인정하지 않는다. 사회주의 국가에서는 토지와 건물을 별개로 보고, 주택의 경우에는 개인의 소유권까지도 인정하는 경우도 있다. 토지와 관련하여 일정한 텃밭을 분배하고 텃밭 경작물은 개인의 소유권을 인정하지만 이것은 텃밭 이용권을 인정한 것에 불과할 뿐 텃밭에 대한 개인소유권을 인정하는 것은 아니다(성연동, 오창석, 2006).

사회주의적 토지제도는 토지에 대한 사소유권을 착취적인 소유권으로 이해하였으며 토지를 국가소유권과 협동단체소유권으로 옮겨 소비재에 한해서만 개인소유(personal ownership)를 말한다. 국가소유권이란 전인민을 대표하여 국가가 소유하는 소유형태이고, 사회주의적 토지제도에 있어서 이상적 최고의 토지소유형태이다. 사회주의적 토지제도에 있어서 생산수단에 대한 소유는 궁극적으로 국가소유로 옮겨가야 한다고 주장한다.

북한은 토지개혁 후 사회주의국가에서 일반적으로 취했던 방법을 통해 농업을 집단화하고 토지에 대한 사회주의적 토지제도를 확립하였다. 토지개혁에서 제외된 토지에 대하여는 소유자에게 소유권의 포기, 협동농장에 기부, 강

제 몰수하는 방법으로 토지에 대한 사소유권을 전면적으로 폐지하며 이룩하였다.

제 2 절 북한 토지제도의 변천: 사회주의적 토지제도의 확립

1) 북한 토지개혁

북한이 사회주의적 토지제도를 확립하게 된 것은 농업의 집단화가 완성됨으로 실현되었다. 북한은 토지개혁을 실행할 당시에 5정보 이상의 사유토지만 무상 몰수, 무상 분배하였다. 그러므로 토지에 대한 사소유권은 부분적으로 인정되었다. 그리하여 북한의 토지개혁은 정치적으로는 지주계급의 지배력을 타파하였으며 농민의 지지를 획득하고 정권수립을 위한 지지기반 확보 목적이 있었다. 이는 토지의 사소유권을 인정함으로써 인하여 지주계급을 회유하기 위한 목적이 있었다고 평가된다.

북한에서 토지개혁은 경자유전의 원칙 아래 무상몰수·무상배분의 형식으로 진행되었다. 한편으로는 토지의 사유화를 인정하여 지주계급을 회유하기 위한 목적도 있었다. 또한 정치적으로는 지주계급의 영향력을 타파하고 농민의 지지를 획득함으로써 정권수립을 위한 지지기반을 확보하는 데 목적이 있었다.

북한은 북조선임시인민위원회를 통하여 1946년 3월 5일 「토지개혁에 관한 법령」을 제정하고 토지개혁을 실시하였다. 1946년의 토지개혁은 사회주의적 토지제도의 직접적 실행은 아니다. 1946년 북한의 토지개혁은 토지에 대한 사적 소유를 완전히 부인하지 않았으며, 남한의 토지개혁에도 큰 영향을 미쳤다.³⁾

1950년대에 농업협동화를 통해 토지가 국유화된 이후 북한에서는 1998년 헌법개정 전에는 협동단체소유권이라는 명칭을 사용하였다. 그후 1998년 헌

3) 북조선 토지 개혁에 대한 법령(1946. 3. 5)은 “북조선 토지 개혁은 역사적 또는 경제적 필요성으로 된다. 토지 개혁의 과업은 일본인 토지 소유와 조선인 지주들의 토지 소유 및 소작제를 철폐하고 토지 이용권은 경작하는 농민에게 있다. 북조선에서의 농업 제도는 지주에게 예측되지 않은 농민의 개인 소유인 농민 경제에 의거한다.”고 규정한다.

법개정에 인하여 사회단체도 토지를 소유할 수 있도록 함으로써 협동단체소유권은 사회협동단체소유권으로 명칭이 바뀌었다. 그리고 1999년에 개정된 북한민법 제53조부터 제57조까지도 역시 사회협동단체소유권으로 규정하였다.⁴⁾ 이처럼 토지에 대해 국가소유권 및 사회협동단체소유권만을 인정하는 토지소유제도를 사회주의적 토지소유제도라고 한다.

2) 북한 토지제도의 시기별 변천과정

북한의 토지제도가 바뀌어온 과정은 “북한토지제도 변화과정에 중대한 영향을 미친 각종 법제의 정비(토지개혁, 토지법, 합영법, 경제특구법)가 이루어진 시기를 기준으로 구분”(박승일, 2015)할 수 있다.⁵⁾

북한토지제도의 변천과정은 다음과 같다.⁶⁾

첫째, 북한의 정권이 수립되는 과정에서의 토지개혁시기(1945~1953년): 무상몰수와 무상분배를 통한 토지개혁(무상몰수, 무상분배)과 사회주의적 이념에 따른 국가 주요 공업시설 국유화가 이루어진 시기이다.

둘째, 농업협동화를 거쳐서 토지를 국유화한 시기(1954~1971년): 농업협동농장을 위주로 하여 농업생산방식을 개편함으로써 철저한 사회주의적 방식

4) 북한 민법(조선민주주의인민공화국 민법) 제53조부터 제57조까지가 북한 민법 제3장을 구성하며, 이 제3장의 제목이 “사회협동단체소유권”이다.

5) 북한 토지의 변천과 변화의 구체적 과정에 대하여는 박승일의 2015년 박사학위논문 “통일 후 북한토지제도 재편과 사유화 방안 연구”를 주로 참고하였다. 박승일은 북한토지제도의 변화와 관련하여 일곱 개의 단계를 제시하였다. 본 논문에서는 박승일이 제시한 일곱 개의 단계 중 세 개의 시기가 변천과정에 속하는 것으로, 그리고 네 개의 시기가 변화과정에 속하는 것으로 정리하여 제시한다.

6) 북한토지제도의 역사적 전개과정을 구체적으로 이해하기 위해 본 논문은 토지제도의 변천과 토지제도의 변화를 구분한다. 본 논문에서 토지제도의 변천은 시대적 여건과 상황이 바뀌는 데 맞추어서 토지제도 역시 바뀌어온 과정을 큰 흐름에서 조망하기 위해 제시한 개념이며, 그리고 본 논문에서 말하는 토지제도의 변화는 확립된 토지제도를 전제로 하여 세세한 상황변화에 대응하여 토지이용을 활성화하기 위한 구체적 조치들을 보다 미시적으로 살펴보기 위해 제시한 개념이다. 이러한 관점에서 보면 1940년대 후반에 있었던 토지개혁과 1950년대에 실행된 토지소유의 협동화조치 그리고 1970년대에 들어서 그간의 변화들을 종합적으로 반영하여 법령·제도를 정비한 것이 토지제도의 변천에 해당하며, 1980년대 이래로 북한 당국이 시행한 토지제도 관련 경제조치들이 토지제도의 변화에 해당한다. 남한의 경우에는 1940년대 후반과 1950년대에 행해진 미군정의 귀속재산 처리, 농지개혁법, 수복지 토지 귀속문제의 처리 등이 토지제도의 변천에 해당할 것이고, 1960년대 이래로 경제개발과정에서 시행된 토지수용조치, 토지공개념 등이 토지제도의 변화에 해당할 것이다.

의 협동농장을 건설하며 소비재 외의 사유재산을 부인하고 변화한 생산수단 소유방식에 맞추어 여러 개별법령을 산발적으로 개정해 온 시기이다.

셋째, 토지에 대한 소유권을 체계화한 시기(1972~1991년): 조선민주주의 인민공화국 사회주의헌법을 제정하고 ‘토지법’을 제정함으로써 소유권과 관련한 여러 제도를 종합하고 체계화한 시기이다. 토지법의 제정을 통하여 산발적인 각종 제도들을 체계화하고 종합화 하였다.

넷째, 대외경제개방 추진시기(1992~현재): 사회주의 몰락에 따른 사회주의 헌법의 개정과 사회주의 혁명의 완수를 위하여 국유제의 강화와 대외개방 추진의 양면화 시기이다.

이와 관련하여 1940년대부터 현재까지 북한의 토지관련 제도의 변화를 간략히 표로 정리하면 다음과 같다.

〈표 2-1〉 북의 토지관련 제도 변화

시기			주요내용
년	월	일	
1946	3	3	북조선 로동동맹 전국대표자회의 ‘토지개혁법안’ 제출
	3	5	「북조선토지개혁에관한법령」 및 「토지개혁에 관한 임시조치법」 제정
	10	1	토지개간 법령
1948	9	8	북한헌법 「조선민주주의 인민공화국 헌법」에 의해 토지개혁 정식으로 추진
	12	16	몰수재산 관리에 관한 규정
1953	8		북한 노동당 제6차 전원회의 「농업의 사회주의적 개조」 제시
1954	1		「농업협동조합의 조직문제」가 공포됨
	3	11	「농업협동경리의 강화·발전의 대책에 관하여」 공포
1960	7	5	토지관리 규정
1977	4	29	토지법
1993	10	27	토지 임대법
1994	1	20	합영법
1994	9	7	토지 임대법 시행규정
2002	7	31	토지사용료 납부규정
2013	5	29	경제개발구법

출처: 사법정책연구원(2017: 47-48)

1940년대 후반기를 중심으로 한 토지개혁시기에 북한에서 실시된 토지개혁은 사실 완전한 의미의 토지 소유권을 농민들에게 부여한 것은 아니었다. 소유권의 내용이 해당 물건에 대한 사용권, 수익권, 처분권으로 구성되었다고 할 때 토지개혁으로 농민들에게 부여된 것은 사용권과, 수익권뿐이었지 처분권까지 농민들에게 부여되었던 것은 아니다. 다시 말해 농민들은 경작할 권리를 가지게 되었지 이를 처분할 권리를 가지게 되었던 것은 아니다.

1950년대 중반에 이르러 북한에서는 농업협동화라는 슬로건을 내걸고 사회주의적 토지소유제도를 전면적으로 도입하였다. 초반에는 토지 소유권은 그대로 농민들에게 두고 농업기계, 농기구 등을 공동으로 이용하게 하는 정도였으나 점차 농업생산에 필요한 모든 것(토지, 농업기계, 농기구 등)이 협동조합의 소유 아래 놓이게 되었다.

북한은 1972년 12월 27일 최고인민회의 제5기 제1차회의에서 이른바 사회주의헌법을 채택하였다. 이 헌법은 제18조에서 “조선민주주의인민공화국에서 생산수단은 국가 및 협동단체의 소유이다.”라고 규정한 데 더하여 제20조에서 “협동단체소유는 협동경영에 들어있는 근로자들의 집단적 소유이다. 토지, 부림 짐승, 농기구, 고기배, 건물 등과 중소 공장, 기업소는 협동단체가 소유할 수 있다. 국가는 협동단체소유를 법적으로 보호한다.”라고 규정함으로써 토지에 대한 개인 소유권을 부인함을 헌법적 차원에서 명시하였다. 아울러 1977년 제정된 북한의 토지법은 헌법의 소유권 관련 규정들을 구체화하여 “조선민주주의인민공화국에서 토지는 국가 및 협동단체의 소유이다. 나라의 모든 토지는 인민의 공동소유로서 그것을 누구도 팔고사거나 개인의 것으로 만들 수 없다.”고 규정함으로써 토지에 대한 사적 소유가 발붙일 여지를 제도적 차원에서 완전하게 봉쇄해버리기에 이르렀다.⁷⁾

7) 북한은 1972년 12월 27일에 기존의 북한 헌법을 개정하여 개정된 헌법을 “사회주의헌법”이라고 칭하였다. 북한 사회의 발전이 이른바 인민민주주의 단계에서 그들이 말하는 바 사회주의 단계로 넘어갔음을 널리 선전하려 한 것이다. 이 “사회주의헌법”을 법률의 수준에서 구체화한 것이 1977년에 제정된 북한의 토지법이다. 북한은 이 토지법에서 토지에 대한 “인민의 공동소유”를 명시한 것이다.

제 3 절 북한 토지제도의 변화: 토지 이용권의 구체화

제2절에서 살펴본 바와 같이 북한에서는 1945년에서 1983년에 걸쳐서 사회주의적 토지제도가 확립되었다. 그 이후에도 북한 당국은 기확립된 토지제도를 전제로 하여 세세한 상황변화에 대응하여 토지이용을 활성화하기 위한 구체적 조치들을 입안하여 실행에 옮겨왔다. 이를 시기별로 나누어 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 외자의 유치와 자유경제무역지대 설치를 추진한 시기(1984~1993년): 1980년대에 들어서서 북한은 1984년에 개최된 최고인민회의의 제7기 3차회의를 통하여 5년 또는 6년 내에 기존의 사회주의국가들과의 교역을 10배로 증가시키고 동시에 외교 관계가 없었던 서방국가들과도 교역도 늘리겠다는 방침을 발표하였으며, 이에 따라 나진·선봉지구가 자유경제무역지대로 선포되었는 바, 북한이 1984년에 최고인민회의를 통해 「합영법」을 제정하고 이 법이 규정하는 외국 투자자본 유치를 본격적으로 추진한 시기이다.

둘째, 북한의 사회주의계획경제체제가 붕괴한 시기(1994~2001년): 구 사회주의권의 몰락과 김일성의 사망(1994. 7. 8)을 전후하여 식량 배급이 급격하게 축소되는 등으로 1990년대 중반 경 극심한 경제난이 발생하고 이로 인해 계획경제시스템이 붕괴한 시기이다.

셋째, ‘폐쇄적’ 개방 시기(2002~2010년): 구 사회주의권이 몰락하는 등으로 인한 체제의 위기에 대처하기 위해 이른바 ‘우리식 사회주의’의 확립을 목표로 사회주의헌법을 개정하고 사회주의혁명을 완수하기 위한 국유제를 강화하면서 동시에 경제면에서 대외 개방을 추진하는 등 양면적이면서 동시에 모순적이며 이율배반적인 정책을 추진한 시기이다.

넷째, 경제활성화 추진 시기(2011~현재): 경제를 활성화함으로써 이른바 경제강국을 건설한다는 노선을 국정방향의 하나로 설정하고, 경제강국 건설을 위해 김정일의 사망(2011. 12. 17) 이후 관련제도를 대대적으로 정비하여온 시기이다.⁸⁾

8) 북한은 최근 토지를 비롯한 생산수단에 대한 사회주의적 소유제도를 그대로 유지하면서도 최대한 경제를 활성화시키기 위해 다양한 경제개혁조치들을 발표하고 또 이를 실행에 옮기고 있다. 농업분야와 관련한 북한의 개혁조치는 분조관리제를 강화하고 포전담당책임제를

북한은 소련과 동유럽 등 구 사회주의 나라들로부터의 경제적 지원과 그리고 이들 나라들과의 우호적인 교역관계에 힘입어 사회주의계획경제체제를 유지하여온 것이 사실이다. 하지만 시간이 지남에 따라서 동유럽과 소련의 경제는 침체를 거듭하기에 이르렀으며 따라서 북한에 대해 지원할 여력도 그만큼 줄어들었다. 구 사회주의권으로부터의 경제적 지원과 우호적 교역관계를 더 이상 기대하기 힘들게 됨에 따라 북한은 외국으로부터 직접투자를 유치함으로써 난관을 뚫고 나가려 했다.

북한이 1984년에 합영법을 제정하고 1985년에 합영법 시행세칙, 합영회사 소득법, 합영회사 소득법 시행세칙, 외국인소득세법, 그리고 외국인소득세법 세칙을 잇따라서 제정한 것은 외국투자가와 외국투자기업이 북한에 직접 투자하도록 유도하기 위해서였다. 이러한 법적 정비작업에 이어서 북한은 1991년에 나진·선봉지역을 자유경제무역지대로, 나진, 선봉, 청진을 자유항으로 지정하였다. 북한이 1992년에 외국인투자법을 제정하고 외국인투자법 제15조에 근거하여 1993년에 토지임대법(조선민주주의인민공화국 토지임대법)을 제정한 것도 나진·선봉지역 등에 대한 외국의 직접투자를 촉진하고자 함이었다.⁹⁾ 요컨대 북한의 토지임대법은 “사회주의적 토지소유제도를 유지하면서 외국의 북한에의 직접 투자를 유치하기 위하여 토지이용권을 설정하여 줄 수 있는 근거법이 되었다”고 보아야 한다(박승일, 2015: 32).

북한에서 토지임대법은 토지이용권을 설정하고 양도하며 그리고 임대하고 저당에 잡히는 등 토지이용권을 처분에 대한 일반법적 규정들을 담고 있다. “그러나 신의주 특별행정구, 개성공업지구, 금강산 관광지구, 라진·선봉 자

실시한 데에서 찾아볼 수 있다. “김정은시대에 들어와 북한은 분조관리제 강화와 포전담당 책임제 실시라는 새로운 농사방법, 시장가격에 준하는 수준으로의 수매가격 인상, 분배 곡물의 자유로운 처분권 부여 등의 새로운 분배방식을 농업분야에 도입, 정착시키려 하고 있다. 또한 생산계획량을 현실에 맞게 조정하고, 협동농장에 작물 선택 및 토지이용에 대한 선택권을 대폭 이양했다.” 편집부, “첫 ‘농업분조장대회’ 개최: 분조관리제와 포전담당책임제 실시,” 『민족21』, 2014년 3월호, p. 131.

- 9) 북한의 토지임대법(조선민주주의인민공화국 토지임대법) 제1조는 “조선민주주의인민공화국 토지임대법은 외국투자가와 외국투자기업에 필요한 토지를 임대하고 임차한 토지를 리용하는 질서를 세우는 데 이바지한다.”라고 하여 토지임대법의 제정목적이 외국투자가와 외국투자기업의 직접투자를 유도하는 데 있음을 분명하게 밝히고 있다. 아울러 이 토지임대법 제3조는 “토지임차자는 토지리용권을 가진다. 임대한 토지에 있는 천연자원과 매장물은 토지리용권의 대상에 속하지 않는다.”라고 하여 토지의 이용권을 법적으로 보장하면서 그 한계를 규정하고 있다.

유무역지대, 황금평·위화도 경제특구에서의 토지이용권 설정의 근거법은 신의주 특별행정구 기본법, 개성공업지구법, 금강산 관광지구법, 라진·선봉 경제무역지대법, 황금평·위화도 경제지대법이다. 이와 같이 북한에서는 토지이용권 설정의 근거법이 각각 다르고 경제특구 이외의 토지이용권 설정의 근거법은 토지임대법이 된다.”고 할 수 있다(박승일, 2015: 32).

북한은 각각의 경제특구에 대하여 동일 내용을 별도의 법률로 제정하여 규율하고 있다. 동일 내용의 토지이용권 설정과 그 처분에 관해 경제특구마다 별도의 법령을 제정한 이유는 하나가 아닌 여러 개의 중앙행정기관들이 제각각 어느 하나의 경제특구를 관할하는 것이 북한의 현실이기 때문인 것으로 추측된다.

이처럼 북한은 토지임대법을 제정함으로써 외국투자가와 외국투자기업에게 토지이용권의 설정을 인정하는 법제도를 마련해두게 되었다. 그러나 북한의 토지임대법은 북한의 개별 기관과 기업소 그리고 단체에 대하여는 외국투자가 그리고 외국투자기업과 합영회사·합작회사를 세우는 것을 별론으로 하고 토지이용권의 설정을 허용하는 규정을 두고 있지 않다. 아울러 북한의 토지법에는 북한 주민에게 토지이용권 설정을 허용하는 규정은 전혀 없다. 요컨대 북한에서 토지이용권은 외국투자가와 외국투자기업에만 허용되는 권리이다.

토지이용권의 법적 성질과 관련하여 토지임대법과 토지임대법시행규정은 토지이용권을 임차인의 재산권으로 규정한다.¹⁰⁾ 다른 한편으로 금강산관광지구부동산규정과 개성공업지구부동산규정은 토지이용권을 부동산으로 규정한다. 구체적으로 말해서 토지이용권과 해당 토지의 지상정착물을 모두 부동산이라고 말한다(금강산관광지구부동산규정 제3조 3호, 개성공업지구부동산규정 제3조 3호).¹¹⁾ 부동산과 부동산에 대한 권리를 구분 없이 병렬하고 있는 이

10) 북한의 토지임대법 제3장(제15조에서 제27조까지)은 “토지이용권의 양도와 저당”에 대해 규정하고 있다. 동법 제15조에 의하면 “토지임차자는 토지를 임대한 기관의 승인을 받아 임차한 토지의 전부 또는 일부에 해당하는 리용권을 제3자에게 양도(판매, 재임대, 증여, 상속)하거나 저당할 수 있다.” 토지이용권을 재산권의 일종으로 규정하는 것이라고 해석할 수 있다.

11) 금강산관광지구부동산규정 제3조 3호는 다음과 같다. “《부동산》이란 토지이용권과 건물, 거기에 달린 물건이다.” 아울러 개성공업지구부동산규정 제3조 3호도 마찬가지이다. “《부동산》이란 토지이용권과 건물, 거기에 달린 물건이다.” 부동산과 부동산에 대한 권리를 구분하지 않고 병렬적으로 나열하고 있다는 점에서 체계상 문제가 있는 조항들이기는 하나, 어쨌든 북한의 관련법제도에 따르면 토지이용권은 부동산의 한 종류가 된다.

조항들에 따르면 지상정착물이 없고 오로지 토지이용권만 존재하는 경우에도 이는 부동산의 일종이다.

한편 북한의 민법에서는 사회주의적 소유제도에 관해 규정하고 있을 뿐 소유권 이외의 다른 물권, 즉 전세권, 저당권, 지상권 등 용익물권에 관하여는 아무런 규정을 두고 있지 않다.¹²⁾ 따라서 북한은 아직 특별지구의 경우를 제외하고는 북한의 토지에 대하여 용익물권의 일종이라 할 토지이용권을 설정할 수 있는 법적 근거를 마련해놓고 있지 않은 셈이다.

북한의 토지임대법과 금강산관광지구부동산규정 그리고 개성공업지구부동산규정은 토지이용권을 재산권으로, 그리고 부동산으로 규정하고 있다. 북한 민법에서도 토지이용권에 대한 일반적 규정을 두고 특별법이라 할 수 있는 토지임대법 등에서 토지이용권에 대한 세세한 규정들을 두어야 마땅하지만, 북한 민법은 토지이용권에 관하여 아무런 규정을 두고 있지 않은 것이 현실이다. 북한 주민에게 토지이용권 설정이 인정되지 않기 때문에 북한 민법도 토지이용권의 법적 성질과 내용을 규정하지 않고 있는 것이라고 이해된다.

북한의 토지임대법은 경제난 타결을 위한 외국인투자유치 활성화를 유도하기 위하여 1993년 10월에 제정되었다.¹³⁾ 이 토지임대법에 토지이용권과 관련한 규정들이 있다. 하지만 북한 민법에는 토지이용권과 관련한 규정들이 전혀 없다. 북한 민법에는 용익물권에 관한 규정이 아예 없는 것이다. 아울러 북한 헌법에도 토지이용권을 설정하거나 이를 유동화 하는 것과 관련한 규정이 전혀 없다. 요컨대 북한의 관련 법제도에서는 북한주민과 직접 관련된 민법에 토지이용권 관련규정이 일절 존재하지 않으며, 외국투자가와 외국투자기업에 대한 직접투자를 유도하기 위하여 제정된 토지임대법, 금강산관광지구부동산규정 그리고 개성공업지구부동산규정에서 외국인이 그 권리자가 되는 토지이용권에 대해 매매, 교환, 저당, 상속, 임대에 관한 규정을 둬으로써 외국인이 가지는 토지이용권의 법적 성질 및 내용을 규율하고 있는 정도에 그치고 있다.

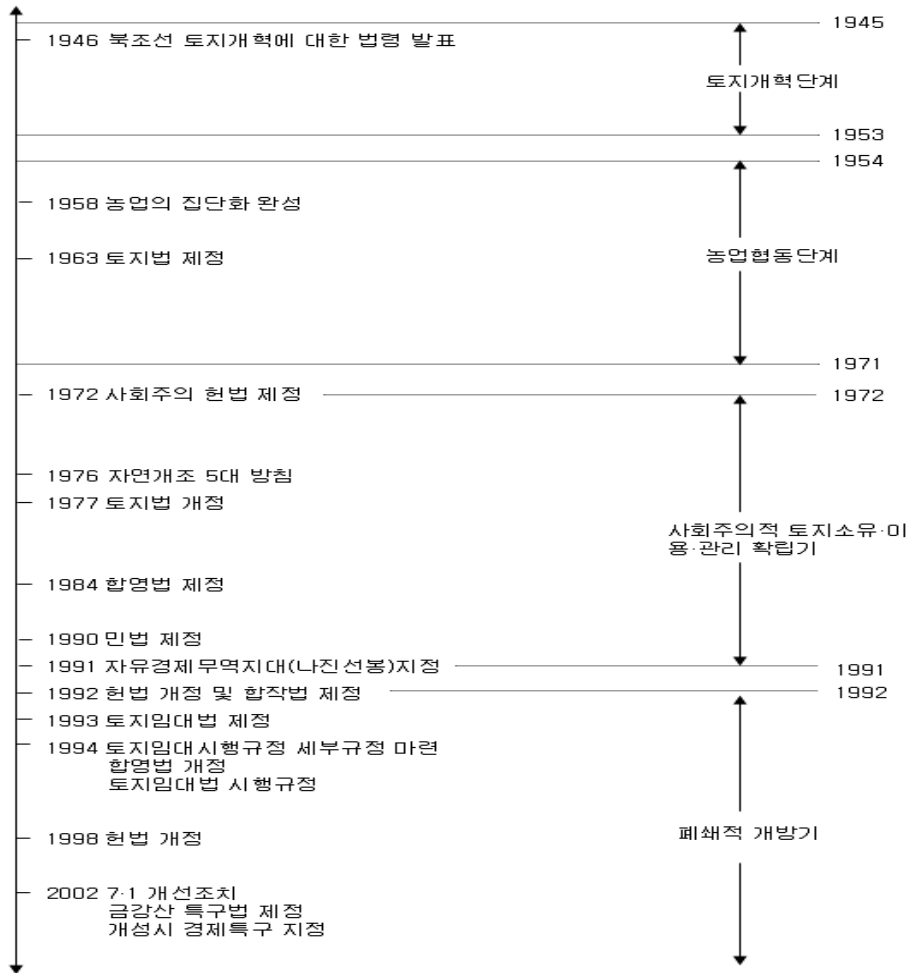
12) 북한의 민법(조선민주주의인민공화국 민법)은 제2편(제37조에서 제63조까지)에서 소유권제도를, 그리고 제3편(제64조에서 제239조까지)에서 채권채무제도를 규정하고 있다. 소유권 이외의 다른 물권, 즉 전세권, 저당권, 지상권 등을 규율하는 규정은 북한의 민법에서 아예 찾아볼 수 없는 것이다.

13) “북한, 경제개방관련 3개법령 주요내용..토지임대법 등,” 『한국경제』, 1994. 1. 7. <https://www.hankyung.com/politics/article/1994010700761>.

이처럼 북한은 토지이용권을 설정하고 이를 유동화하는 데 대하여 토지임대법에서 규정하고, 이에 더해 그 하위법령에서 보다 세세한 규정들을 두고 있다. 토지임대법시행규정, 금강산관광지구부동산규정, 개성공업지구부동산규정, 자유경제무역지대 건물 양도 및 저당규정 등이 그것들이다. 특이한 것은 개성공업지구와 금강산관광지구에 대하여는 정무원 결정이 아니라 최고인민회의 상임위원회 결정으로 관련 규정들을 제정했다는 점이다.¹⁴⁾ 북한이 개성공업지구와 금강산관광지구를 특별히 중요시한다는 방증이다.

이상 살펴본 북한의 사회주의적 토지소유관계의 확립과 변천 그리고 최근의 변화에 대하여 2010년에 출간된 『북한 토지제도 연구』에서 김미숙 등은 다음과 같이 시기를 구분하여 제시하였다.

14) 예컨대 개성공업지구부동산규정은 2004년 9월 21일에 최고인민회의 상임위원회 결정으로 제정되었으며, 자유경제무역지대 건물 및 저당규정은 1995년 8월 30일에 정무원 결정으로 제정되었다.



출처: 김미숙, 김성제, 안창진(2010: 149)

〈그림2-1〉 북한의 사회주의적 토지소유관계 확립 및 정착 시기구분

제 4 절 남한의 해방직후 토지제도

남한의 토지제도는 해방 직후부터 세 번의 큰 변화를 겪었다. 그 첫째가 미군정 시기의 귀속재산 처리이고, 그 둘째가 1948년 수립된 이승만정부에 의한 농지개혁이며, 그리고 그 셋째가 수복지구의 토지문제 처리이다.

1945년 해방 이후 1948년 정부 수립까지 남한에서 사실상 정부로서 존재

하여온 미군정은 1945년 12월 6일에 「조선 내 소재 일본인 재산권 취득에 관한 건」(미군정 법령 제33호)를 발표하였다. 미군정 법령 제33호는 1945년 8월 9일 이후에 일본의 정부, 기관, 국민, 회사, 단체, 조합 등이 그동안 소유 해온 모든 종류의 재산과 그 수입에 대한 소유권을 1945년 9월 25일부로 미군정청이 취득하여 보유하게 된다는 것을 분명히 하였다.¹⁵⁾

미군정 법령 제33호에 의해 미군정청에 귀속된 일본의 재산을 귀속재산 또는 적산이라고 부른다. 귀속재산에는 토지뿐만 아니라 주택, 점포, 건물, 기업체 등이 있었다. “다양한 귀속재산 가운데 한국자본주의의 틀을 형성하는 데 중요한 것은 귀속사업체의 처리 문제였다. 미군정청은 귀속재산 관리를 위해 1945년 10월 중앙에 재산관리과(후의 관재처)를 설치하고 그 책임자로 재산관리관을 두고 각 지방에도 재산관리관을 임명하였다. 미군정은 해방 직후 한국에 대한 뚜렷한 정책방향이 없었던 것으로 알려져 있지만 사유재산 보호의 원칙은 가지고 있었다. 이에 따라 적산사업체를 접수하여 관리인제도를 도입하여 운영하다가 그것을 한국정부에 이관한다는 게 기본 방침이었다.”(오두환, 1994: 114)

미군정청은 귀속재산 중 소규모 기업체들에 대해서는 직접 불하작업에 나섰다. “미군정은 1946년부터 소규모 공장의 불하를 구상하기 시작하여 1947년에 적산기업체 불하 초안을 과도입법위원회에 회부하고, 7월에 그 안이 통과 되어 해방 당시의 장부가(帳簿價) 100만원 이하의 적산의 불하가 실시되었다. 이때의 불하 방침은 경매나 비개봉입찰에 의하되, 적당하다고 생각할 때는 점유자와 직접 교섭하여 불하할 수도 있다”(오두환, 1994: 117)는 것이다.

미군정시기에 토지제도와 관련한 주요한 변화는 일본인들이 남기고 간 귀

15) 미군정 법령 제33호의 제2조는 다음과 같다.

1945년 8월 9일 이후 일본정부, 그의 기관 또는 그 국민, 회사, 단체, 조합, 그 정부의 기타 기관 혹은 그 정부가 조직 또는 취체(取締)한 단체가 직접 간접으로 혹은 전부 또는 일부를 소유 또는 관리하는 금, 은, 백금, 통화, 증권, 은행감정(勘定), 채권, 유가증권 또는 본군정청의 관할 내에 존재하는 기타 전(全)종류의 재산 및 그 수입에 대한 소유권은 1945년 9월 25일부로 조선군정청이 취득하고 조선군정청이 그 재산 전부를 소유함

누구를 불문하고 군정청 허가 없이 그 재산에 침입 또는 점유하고 그 재산의 이전 또는 그 재산의 가치, 효용을 훼손함은 불법으로 함

한국은행, 『한국은행법 제정 자료집(한글본) 1』 (서울: 한국은행, 2018), p. 188.

속재산의 처리이다. 미군정 시기에는 법적 안정성과 혼란의 최소화를 강조하였기에 전면적인 토지개혁은 실시되지 못하였으며, 다만 일제가 남기고 간 적산(敵産), 즉 귀속재산만을 대상으로 하여 부분적으로 토지개혁이 실시되었을 뿐이다.¹⁶⁾

미군정은 귀속재산을 적산(敵産)으로 간주하고 이를 몰수조치 하였다. 적산의 최종적 귀속 주체와 관련하여 미군정은 조선에 대한 일본의 통치 잔재를 없애고 일본 통치 아래에서 조선인들이 겪은 고통을 원상회복하거나 또는 손해배상할 필요성에서 조선 내에 있는 일본의 재산은 조선인들의 것이 되어야 한다는 입장이었다.

미군정청은 과도입법의원에서의 심의를 거쳐서 1947년부터 소규모 기업체들을 불하하기 시작하였고 1948년 3월에는 중앙토지행정처 설치령을 공포하여 일본이 소유하였던 토지를 대상으로 토지개혁에 착수하는 등 귀속재산을 일부 매각하기 시작하였으며, 대한민국 정부가 수립된 뒤인 1948년 9월 11일에 「한·미 재정 및 재산에 관한 협정」을 맺어서 나머지 귀속재산은 한국정부에 양도하였다. 대한민국 정부는 미군정청으로부터 양도받은 귀속재산의 관리와 처분을 위해 귀속재산임시조치법(1949. 7. 22)과 1949년 12월 19일에 법률 제74호로 귀속재산처리법(1949. 12. 9)을 제정하였다, 이후 점차적으로 귀속재산의 불하가 이루어져서 “결과적으로 1958년에는 귀속사업체의 경우 대부분이 불하되”(오두환, 1994)기에 이르렀다.

16) “일본의 식민지정부 역할을 다해 온 동양척식주식회사의 소유농지는 해방후, 한국인 사원에 의해 구성된 東拓管理委員會에 관리되다가, 1945년 11월 12일 군정령에 의해 「新韓公社」(The New Korea Company)로 개칭됨과 미국인을 사장으로 임명하여 관리케 하였다. 이어 1946년 2월 21일부 군정령 제52호 「新韓公社의 창립」에 의해 군정부로부터 독립한 회사로 되었다.” 全雲聖, “光復後 美軍政府의 土地改革에 관한 再評價: 미국립 문서보관소에서의 기밀해제된 미군정 관계문서를 중심으로,” 『社會科學研究』, 第34輯(1994), p. 104.

“過度立法議院이 개원되자 바로 1947년 2월 美軍政府는 입법의원에게 농지개혁안을 우선적으로 다루어 줄 것을 요구하고, 입법의원과 彌軍政府간에 예비회담이 열려, 동년 5월까지 계속되었다. (중략) 미측은 舊日本人所有地만이라도 分配하겠다는 강력한 태도를 보였다. (중략) 결국, 미측이 제안한 「농지매수법안」을 다소 수정하여 입법의원 본회의에 1947년 12월 23일 상정되었다. (중략) 이와 같은 南朝鮮 過渡立法議院의 붕괴상태 속에 美軍政府는 「중앙토지행정처 설치령」(1948년 3월 22일)을 공포했다. 이는 新韓公社의 소유지 또는 관리지를 分配하기 위한 군정령이었다. (중략) 농지의 대부분은 먼저 소작인에 매각되었다. 1948년 4월 8일 제1회 토지분양 개시식이 거행되었다. 이 제1차 분양에서 新韓公社의 농지 약 15ha가 경기도 양주군, 고양군의 농민 100여명에 대해 分配되었으나, 1호당 450평 정도에 15정보 가량이 분배되었다.” 위의 글, pp. 110-111.

해방 후 미군정이 추진한 귀속재산에 대한 처리방침은 이를 몰수하여 당분간 자신의 책임아래 관리하면서 적절한 방법으로 민간에 불하, 즉 매각하는 것이었다고 할 수 있다. 이는 1990년대에 동구권과 러시아(구 소련)의 구 사회주의 국가들에서 진행된 국유재산 사유화 과정과 그 동기, 과정, 그리고 결과에서 유사한 점이 많다. 귀속재산의 불하, 특히 귀속기업체의 불하는 이를 불하받은 기업가들의 활발한 경제활동을 추동함으로써 사유 재산권을 근간으로 하는 자유시장경제체제의 발전에 이바지하는 결과를 낳았다. 신한공사가 관리하던 토지를 소작인에게 매각한 것 역시 같은 맥락이어서, 농촌사회의 발전을 가로막는 중대한 난관이었던 소작제도가 사라지고 농촌사회가 자영농 중심으로 재편되는 중요한 계기가 되었다고 할 수 있다.

제 5 절 남한 토지제도의 변천

1949년 6월 21일 제정된 대한민국의 농지개혁법은 토지소유의 집중현상을 일소하고 경자유전의 원칙을 실천하고자 했다는 점에서 그 의의가 있다.¹⁷⁾ 아울러 농지개혁법은 통일된 대한한국이 북한 지역의 토지소유 제도를 재편하는 데에도 참고할 수 있다는 점에서 이를 검토하여야 할 필요성이 있다. 농지개혁법은 지주들, 특히 부재지주들이 소유하는 농지를 몰수하여 실제로 이 농지를 경작하는 소작농들에게 분배하도록 함으로써 예전부터 내려오던 불합리한 토지소유제도를 일소하는 것을 목표로 하였다. 농지개혁의 결과 소작농은 지주에 대한 경제적인 종속관계에서 해방되었고 이로써 토지소유의 근대화가 달성되었다.

농지개혁으로 농업경제의 자립기반이 조성된 결과 대한민국의 자본주의 발전은 크게 촉진되었다. 농지개혁의 결과 자신이 경작하는 농지의 소유를 보장받음으로써 소작농에서 자작농이 된 농민들은 농업생산력을 증대시키고, 소득을 향상시켜, 그들의 자녀들을 상급학교들에 진학시킬 수 있을 정도의 여유를 가지게 되었다. “본질적으로 낭비적이고 기생적인 존재인 지주계급이 차지하

17) 농지개혁법 제1조는 농지개혁의 목적과 관련하여 “본법은 헌법에 의거하여 농지를 농민에게 적정히 분배함으로써 농가경제의 자립과 농업생산력의 증진으로 인한 농민생활의 향상 내지 국민경제의 균형과 발전을 기함을 목적으로 한다.”고 밝히고 있다.

던 소작료를 농민들이 차지하게 됨으로써 자작농이 된 농민들은 자녀들을 교육시킬 수 있을 정도로 생활에 여유를 가지게 되었다(장상환, 1990: 136). 이는 양질의 인적자원 축적이라는 결과로 이어졌고 양질의 인적자원은 1960년대 이후 경제개발과정에서 중요한 역할을 했다. 농지개혁 ⇒ 경작자의 농지 소유 ⇒ 농업생산력 증대 ⇒ 농민의 경제적 여유 ⇒ 양질의 인적자원 축적 ⇒ 경제발전 촉진이라는 긍정적 연쇄반응이 일어난 것이다.¹⁸⁾

1953년 휴전협정이 체결되고 휴전선이 새롭게 그어짐으로써 북위 38도선 이북에 있는 경기도와 강원도의 일부지역이 대한민국 정부의 관할로 수복되었으며, 전쟁 중에 임시로 UN군이 관할하던 이들 지역들은 전쟁이 끝난 후인 1954년 10월 21일에 정식으로 대한민국 정부로 일반 행정권이 이양되었다. 이러한 과정을 거쳐 대한민국 정부의 관할에 속하게 된 38선 이북의 지역들을 가리키는 명칭이 수복지구이다.

수복지구에서는 6.25전쟁 전인 1946년에 북조선임시인민위원회 주도로 토지개혁이 실시된 바 있었다. 이에 따라 새로운 토지소유권 질서가 생겨났으나, 6.25전쟁의 결과로 수복지구가 대한민국 정부의 관할로 들어오게 됨에 따라 북조선임시인민위원회가 실시한 토지개혁의 결과는 부정되고 원소유자에게 토지를 되돌려주게 되었다. 이와 더불어 대한민국의 농지개혁법에 따른 농지개혁을 수복지구에서도 시행하게 되었다.

수복지구의 농지개혁은 1958년 4월 10일에 대통령령 제1369호로 「수복지구에 대한 농지개혁법 시행에 관한 특례에 관한 건」이 제정되어 시행되면서 본격적으로 진행되었다.¹⁹⁾ 북한의 토지개혁으로 인하여 생겨난 새로운 토지소

18) “농지개혁의 성패에 대해서는 많은 이견이 있겠지만, 한국의 자본주의체제에 입각한 산업 발전과 60년대 이후의 자본축적 과정에 적어도 다음과 같은 영향을 미쳤다. 먼저 남한에서 적절한 시기에 농지개혁을 추진함으로써, 북한의 토지혁명 공세에 의한(그 당시 절대적 국민이었던) 농민의 사상적 동요를 최소화하여 자본주의 체제를 지켜주었다. 작은 농지일망정 사유재산으로의 농지소유 보장은 그후 산업발전과정에서 생산수단에 대한 사유재산권의 보장을 확고하게 했다. 또한 농지개혁은 농업경제의 자립기반을 마련하였다. 비록 농지개혁에 의해 소작농의 절대적 빈곤이 해소된 것은 아니었으나, 농지개혁은 자작농을 창출하여 농업생산력을 증대시켰으며, 농민이 분배농지가격을 상환하고도 일부나마 순수익을 누릴 수 있게 하였다. 이러한 잉여자본의 창출은 전통적인 교육열과 부합하여 농민자녀의 초·고등 교육을 가능하게 하였고, 이러한 인적자원의 축적은 60년대 이후 경제개발과정에서 중요한 역할을 담당하게 하였다.” 정희남, “광복 후 한국 토지정책의 변천에 관한 고찰, 1945~1995,” 『국토연구』, 1995년 6월호, p. 132.

19) 대통령령 제1360호 「수복지구에 대한 농지개혁법 시행에 관한 특례에 관한 건」은 제1조

유권 질서와 관련하여 대한민국 정부는 “1945년 해방 시점의 소유관계로 되돌리는 방안을 고려했다. 하지만 1945년보다 늦게 공포·발효된 농지개혁법의 효력을 무효화해서는 안 된다”는 입장이었다(한모니까, 2012: 133). 따라서 기본적으로는 1949년에 제정된 농지개혁법을 적용하되 그 특례를 규정하는 방식(「수복지구에 대한 농지개혁법 시행에 관한 특례에 관한 건」)으로 수복지구에서 농지개혁을 실시하게 된 것이다.

위에서 살펴본 바와 같이 정부는 북한이 실시한 토지개혁에 의하여 생겨난 새로운 토지소유권 질서에 대해서는 이를 인정하지 않고 토지의 원소유자에게 소유권을 회복시켜 주었으나, 시간이 흐름에 따라서 원소유자가 사망하거나 6.25전쟁으로 인하여 관련 서류가 소실된 경우들이 많아서 원소유자를 확인하는 것이 사실상 어려운 것이 현실이다. 이에 더해 전쟁이 끝나고 외지인들이 수복지구로 전입하여 소유자가 불분명한 토지를 경작하게 되는 경우가 빈발하였다. 이 때문에 원소유자와 수복 당시 소유자 그리고 이에 더해 토지의 점유·경작자 사이에 소유권을 둘러싼 다툼이 빈번하였으며 현재까지도 수복지구 내 토지분쟁이 끊이지 않고 있는 것이 현실이다.²⁰⁾

수복지구 내 농지개혁에서 드러난 여러 문제점들은 앞으로 통일이 이루어질 때 북한 내 토지소유권 질서를 재편하는 과정에서 직면하게 될 문제들을 예견하게 하여준다. 예컨대 원소유자의 규명이 시간의 흐름에 따른 원소유자의 사망, 관련서류의 소멸 등으로 사실상 불가능하게 되는 경우가 다반사일 것이라는 점, 다툼과 법적 분쟁 그리고 이로 인한 사회적 혼란을 예방하기 위해서는 사전에 법적·제도적 준비가 필수적일 것이라는 점 등이다.

수복지구의 토지문제를 처리한 과거 경험이 주는 교훈들을 간략히 정리하면 다음과 같다.

에서 “본령은 수복지구에 농지개혁법(이하 법이라 한다)을 시행함에 있어서 그 실정에 부합(符合)하도록 농지개혁법 시행령(이하 령이라 한다)에 대한 특례를 규정함을 목적으로 한다.”고 하여 수복지구에 대하여도 농지개혁법을 시행한다는 점을 분명히 하고 있다.

아울러 이 대통령령의 제2조에서는 “본 령에서 수복지구라 함은 북위(北緯) 38도선 이북의 수복된 지역(地域)을 말한다.”고 하여 이 대통령령의 시행 대상 지역이 6.25전쟁 이전에 북한이 관할하던 지역임을 명시하고 있다.

- 20) 정부는 「농지개혁사업정리에 관한 특별조치법」(1968년 3월 13일 제정)과 「수복지역 내 소유자 미복구 토지의 복구등록과 보존등기 등에 관한 특별조치법」(1982년 12월 31일 제정)을 제정·시행함으로써 이러한 토지 분쟁에 대처해왔다.

첫째로, 필요한 입법 작업과 제도의 정비 등 사전대책을 세워놓음으로써 북한 내 개별 토지의 소유권 확인과 관련한 분쟁 등을 예방하여야 한다는 점이다.

둘째로, 부정확한 자료와 이해관계자들의 증언만으로 개별 토지의 소유권 문제를 졸속으로 처리하는 경우 오히려 소유권 분쟁을 증폭시켜 사회적 혼란까지도 야기하게 될 것이라는 점이다.

제 6 절 남한 토지제도의 변화

근대적 토지소유권 제도는 일제 강점기에 도입되어 1960년에 제정된 대한민국의 민법 역시 이를 그대로 이어받고 있다.²¹⁾

해방 이후 1950년대까지 대한민국 정부의 토지정책은 경자유전의 원칙을 실현하기 위해 농지개혁을 단행하고 토지의 원소유자를 확인하여 그에게 해당 토지를 돌려주는 등으로 토지에 대한 사적 소유권 질서를 정돈하고 확립하는 데 중점을 두었다. 하지만 해방 이후 사회적·경제적 불안정 그리고 6.25전쟁으로 인한 혼란 때문에 이 시기에는 토지의 개발이 활발하지 않았다.

1960년대에 이르러 정부가 경제개발 5개년 계획을 시행하고 경부고속도로 건설 등 대규모 국토개발사업에 착수하게 되자 상황이 달라졌다. 정부는 공업용지를 개발하고 사회간접자본을 확충하는데 새로이 관심을 돌리게 되었고, 그 과정에서 필요한 토지를 확보하는 일이 중요하게 되었다. 이 과정에서 토지와 관련한 각종 법률과 제도를 정비하는 데에도 적극 나서게 되었다.

1970년대에 들어서서는 제1차 국토종합개발계획(1972~1981년)이 발표되고 실행되었다. 제1차 국토종합개발계획은 농업과 공업이 병행하여 조화롭게 발전함으로써 국민이 풍요로운 생활을 영위할 수 있게끔 국토 환경을 개선하는 것을 목표로 삼았으며 국토이용관리를 효율화하는 데 역점을 두었다. 거점개발방식을 채택하여 불균형개발전략을 채택한 것이 제1차 국토종합개발계획의 특징이라 하겠다.

21) 민법 제211조는 근대적 소유권 제도를 다음과 같이 규정한다. “소유자는 법률의 범위 내에서 그 소유물을 사용, 수익, 처분할 권리가 있다.”고 규정한다.

1987년 개정된 대한민국 헌법은 제23조와 그리고 제122조에서 토지공개념을 명시하고 있다. 헌법은 재산권 행사의 공공복리 적합성을 강조하면서 토지에 대해서도 공공복리에 적합하도록 “필요한 제한과 의무를 과할 수 있다”고 밝히고 있는 것이다.²²⁾

헌법적 차원에서 토지공개념이 명시되는 것과 함께 토지에 대한 사적 소유의 원칙과 함께 토지의 공공성 역시 강조되기 시작하였다. 토지는 모든 국민의 생존기반이 되지만 그 양이 유한한 자원이기 때문에 사적 소유의 원칙과 토지의 공공성 원칙이 조화롭게 함께 가야 한다는 인식이 확산되었다. 토지에 대해 개인이 가지는 권리는 보장되어야 하지만 그 행사는 공공의 이익을 고려하여야 하며 필요한 최소한의 한도 내에서 이에 대한 공적인 규제와 제한 등이 불가피할 수 있다는 데 대하여 국민적 공감대가 형성되어 있는 것이다. 재산권에 대한 사회적 제약의 일환으로 토지공개념을 도입한 것은 재산권을 절대적으로 보장함으로써 야기되는 사회적 폐단을 최소화하면서 토지에 대한 사적 소유의 원칙을 지켜나가려는 것이다(이규황, 1999: 37). 토지공개념은 사적 소유 원칙 자체의 최소한의 자기희생과 양보를 뜻하는 것이다.

이상 살펴본 바와 같이 대한민국의 토지제도는 수차례의 변화과정을 거쳐 현재에 이르고 있다. 대한민국 토지제도의 역사는 기본적으로 토지에 대한 사적 소유의 원칙 아래 그 장점은 살리고 폐단은 최소화하기 위해 수정을 가해 온 과정이라 할 수 있다. 초기에는 적산 불하와 농지개혁을 거쳐 토지제도의

22) 1987년에 개정된 헌법 제23조의 제1항, 제2항, 그리고 제3항은 다음과 같다.

- ① 모든 국민의 재산권은 보장된다. 그 내용과 한계는 법률로 정한다.
- ② 재산권의 행사는 공공복리에 적합하도록 하여야 한다.
- ③ 공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다.

우리 헌법은 국민의 재산권을 보장하면서도 공공복리를 위하여 법률로 이를 제한할 수 있음을 밝히면서 제한에는 적절한 보상이 따라야 함을 분명히 하고 있는 것이다.

아울러 우리 헌법은 토지는 국민 모두의 생산과 생활의 기반이 된다는 점에 주목하여 토지 재산에 대하여는 제122조에서 다음과 같이 토지에 대한 재산권 행사의 공공복리 적합성을 다시 한번 천명하고 있다.

국가는 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형있는 이용·개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다.

기본을 확립하였고, 그 후 정부는 관련 법령과 제도를 정비하면서 경제개발과 관련하여 필요한 토지의 확보에 나서게 되었으며, 1987년의 헌법 개정으로 토지공개념을 헌법적 차원에서 도입하였다. 현재 토지공개념은 토지에 대한 사적 소유를 보장하되 필요최소한의 공익적 제한을 규정하는 헌법적 원리가 되어 있다.

제 3 장 남 · 북한 토지제도의 특색

제 1 절 남 · 북한 토지제도의 특징

대한민국 토지소유제도의 원형은 미군정하에서의 몰수재산 처리와 1949년의 농지개혁 그리고 6.25전쟁 이후 수복지구의 농지개혁을 통해 형성되었다. 그 후 남한의 토지제도는 경제성장과 함께 토지관리시스템을 도입하는 한편, 선진제도를 지속적으로 도입하여 제도화함으로써 사적 자치를 보장하는 동시에 공공복리를 위해 이를 제한하는 방향으로 발전하여 왔다. 그리하여 현재 대한민국 헌법 제23조는 재산권의 보장과 함께 재산권 행사의 공공복리 적합성을 규정하고 있는 것이다.

이와는 대조적으로 북한의 토지제도는 다음과 같은 몇 가지 특징들을 보여주고 있다.

첫째, 북한은 사회주의헌법과 민법 그리고 토지법을 통하여 토지는 국가소유임을 분명하게 적시하고 있다. 따라서 정권 수립 이후 북한은 사회주의적 토지소유제도라는 자신의 원칙을 확고히 견지해오고 있다고 할 수 있다.

둘째, 1990년대에 들어와 북한은 대외경제개방정책을 추진하면서 토지제도에 있어 개방적인 모습을 보여주기 시작하였다.²³⁾

셋째, 2000년대에 들어와서 북한은 7.1경제관리개선조치(2002년)를 시행하면서 토지제도에 있어서 미약하지만 개혁적인 모습을 보여주기 시작하였다.

북한은 토지임대법(1993. 9. 27), 토지사용료 부과제도(2002. 7) 및 토지사용료 시행세칙(2006. 9)의 제정을 통해 꾸준히 변모하는 모습을 보여주고 있다. 따라서 향후 북한은 대내·대외적 상황으로 볼 때 중국처럼 토지에 대한 소유권을 국가가 가진다는 원칙은 고수하면서 개인과 기업들에 대한 토지이용권 허용범위를 지속적으로 확대해 나가는 방식으로 제도적 변화를 추진해 나갈 것으로 예상해 본다.

북한에서는 법적으로, 그리고 실질적으로 토지에 대한 배타적인 사적 소유

23) 북한은 1993년에 토지임대법을 제정하여 외국 기업과 외국 투자자에 대한 토지임대를 법률적 차원에서 제도화하였다.

권이 존재하지 않는다. 또한 개인적 소비를 위한 개인소유권을 제외한 모든 사적 소유권이 이미 폐지되어 있는 상태이다. 형식적으로 존재하였던 지적 공부와 지적 제도도 완전히 사라졌다. 또한 북한정권의 수립 후 토지소유권 이동사항 및 국유화 이전의 개인소유에 대해 증명할 수 있는 공적장부가 6.25 전쟁 중 상당수 소실됨으로써 원소유자를 증명할 수 있는 확실한 방법이 사라졌다. 따라서 통일 후 토지제도의 재편과정에서 극심한 소유권 분쟁이 발생할 것으로 예상된다.

통일 후 토지제도의 재편에 대한 최근의 선행연구들을 검토하면 다음과 같다. 김진우(2009) “통일후 남북한 토지소유 및 이용제도에 관한 연구”에서 북한지역의 토지문제를 처리하는 방안들로서 원소유자에 대한 반환원칙, 원소유자에 대한 보상원칙, 무반환 및 무보상 원칙, 그리고 재국유화 후 점진적 사유화 방안이라는 4가지 방안들을 거론하였다. 그는 4가지 방안들을 구체적으로 검토하여 통일 후 토지제도와 관련된 혼란을 최소화하기 위해서는 제한적인 원소유자에 대한 반환 및 보상의 방안과 대규모의 국영토지에 대한 재국유화 후 점진적 사유화 방안을 현실적인 대안으로 제시하였다. 하지만 김진우(2009)의 연구는 북한 지역 토지와 관련한 법과 제도의 정비 필요성에 대해서는 구체적인 논의가 부족하다는 점에서 한계를 보였다.

류인호(2015)의 “북한 흡수통일에 대비한 토지 소유권의 귀속과 분배에 관한 입법적 대응방안”은 통일독일의 사례를 비교 연구하여 통일한국에서 북한의 토지소유제도를 자본주의적 토지소유제도로 전환하는 과정에서 발생할 문제점들과 그에 대한 대책들을 논의하였다. 이 연구는 북한 지역 토지제도의 재편방안으로 선 국유화 후 사유화를 제시하였고, 각론에 들어가서는 구체적으로 통일토지기본법의 제정 필요성과 국가재산관리청의 설치 필요성 그리고 지적조사사업이 필수적일 것이라는 결론을 제시하였다. 하지만 이 연구는 구 사회주의 국가들의 체제전환 사례들 중 구동독의 사례만을 비교의 대상으로 삼았다는 점에서 보편성이 떨어진다. 구체적으로 말해서, 구동독 지역 토지사유화 과정은 원소유자 반환원칙에 지나치게 얽매었다는 점에서 문제점을 노출하였으며, 따라서 통일독일의 사례는 향후 통일한국의 북한 지역 토지사유화와 관련하여 참고사항 이상의 의미를 가지지는 못할 것으로 보인다.

박승일(2015)의 “통일 후 북한토지제도 재편과 사유화 방안 연구”에서 역사적 접근방법과 비교연구방법을 방법론으로 활용하여 북한토지제도의 재편 방안을 연구하였다. 그는 재편방안으로 원상회복형, 원소유자 보상형, 전면적 국유화형, 그리고 무상분배형의 4가지가 논의될 수 있다는 전제 아래 통일한 국에서는 재국유화 방안과 보상방안을 적절하게 절충함으로써 사유화를 추진해나가야 한다는 결론을 제시하였다. 아울러 그는 토지공공임대제와 토지공매 제도를 활용하고, 법과 제도를 정비하며, 그리고 전담기구를 설치할 것을 주장하였다. 또한 그는 실무적으로 지적조사사업이 필요하게 될 것임을 지적하기도 하였다. 박승일(2015)은 북한 지역 토지제도 재편과 관련한 포괄적이고 종합적인 연구로서 법적·제도적 기반 조성의 중요성을 강조하고 구체적인 정책적 과제를 제시했다는 점이 돋보인다.

유홍제(2016)의 “통일이후 북한지역 토지활용과 경제 활성화 방안 연구: 산업단지 거점화를 중심으로”는 통일 후 북한지역의 경제 활성화를 위해 산업단지 거점화와 신도시건설 방안을 추진해야 하는 바, 그 전제가 되는 문제로서 북한지역 토지제도의 재편방안에 접근하였다. 유홍제(2016)는 북한 지역 경제 활성화를 위해 산업단지 거점화와 신도시 건설이 추진되어야 하고, 이를 위해 토지가 신속하게 사유화되어야 하며, 토지의 신속한 사유화를 위해서는 특별법을 제정하고 국유재산신탁관리청을 설치하여야 한다는 주장을 내놓았다. 요컨대 유홍제(2016)의 연구는 북한 경제 활성화 방안과 관련된 거시적 연구인 바, 북한 지역 토지문제 처리를 위한 구체적 논의에는 깊이 있게 접근하지 못한 한계를 보였다.

배성열(2017)의 “통일 이후 북한지역 국유재산 소유권 재편 연구: 토지·주택 소유권을 중심으로”를 발표하였다. 그는 이 논문에서 북한 지역에서 경제를 활성화하고 시장경제가 정상적으로 작동하도록 하려면 소유권 제도를 재편하여야 한다는 전제 아래 소유권 재편의 원칙·절차·방향을 제시하였다. 그가 제시한 북한 지역 토지소유권 재편 방안은 다음과 같다. 국유재산 소유권 재편을 위한 준비 단계 ⇒ 기반구축 단계 ⇒ 통일 단계 ⇒ 제도확립 단계 ⇒ 관리 단계. 이는 단계별 사유화 방안이라고 부를 수 있는 것으로, 국가가 토지수급을 조절하는 주체가 되어야 하기에 북한 지역 토지를 우선 통일정부

로 귀속시킨 후 필요에 따라 사유화하여야 한다는 주장이다. 아울러 그는 토지사유화 과정이 북한 지역 경제의 발전 정도를 고려하여 점진적이고 단계적으로 추진되어야 한다고 덧붙였다. 배성열의 연구는 단계별 사유화 과정을 제시했다는 장점을 가진다. 그러나 그의 논문에는 법적·제도적 장치의 필요성과 이를 위한 사전 준비 작업에 대해서는 별반 언급이 없다. 아울러 자유민주적 기본질서에 입각한 통일을 강조하면서도 이를 위한 구체적 실행방안이 미비하기도 하다.

나용주(2017)의 “통일 후 북한 국유재산 관리방안에 관한 연구”는 북한 경제 재건이라는 문제의식에서 출발하였다. 북한 경제의 재건과 관련하여 북한 국유재산의 효율적 관리와 처리가 중요하다는 것이다. 이 논문은 통일독일(구 동독), 러시아(구 소련) 등 구 사회주의권 나라들에 대한 비교연구를 통하여 북한 지역 토지의 재국유화를 통한 사유화방안을 제시하였다. 아울러 그는 농지와 주택 그리고 기업자산별로 구체적인 사유화방안을 모색하였으며, 그리고 북한 지역 토지의 관리와 사유화를 위한 전담기구를 설치하고 선제적으로 관련 제도 등을 도입할 것을 강조하였다. 나용주(2017)의 논문은 북한 경제 재건이라는 문제의식이 돋보이며 국유재산 사유화라는 큰 틀에서 토지 문제에 접근하는 원근법적 시각이 두드러진다.

통일 이후 남한과 북한의 토지와 관련한 선행연구는 다음과 같다.

〈표 3-1〉 통일 이후 남한과 북한의 토지 관련 선행연구

저자	년도	내용
김진우	2009	통일 후 남북한 토지 소유 및 이용제도 연구
박승일	2015	통일 후 북한토지제도 재편과 사유화 방안 연구
류인호	2015	북한흡수통합에 대비한 토지소유권의 귀속과 분배에 관한 입법적 대응 방안 연구
유홍재	2016	통일 이후 북한지역 토지활용과 경제 활성화 방안 연구
나용주	2017	통일 후 북한 국유재산 관리 방안에 관한 연구
배성열	2017	통일 이후 북한 지역 국유재산 소유권 재편 연구

제 2 절 남 · 북한 토지제도의 비교

남 · 북한은 토지사상과 이념에서 큰 차이를 드러내고 있다. 남한은 자본주의 시장경제체제를 기본 전제로 하되 공공복리를 위하여 토지의 이용을 규제하는 방식을 채택하고 있다. 반면에 북한은 사회주의 경제체제를 반영하여 토지이용에 있어서도 국가의 지시에 따르는 방식을 채택하고 있다. 즉, 북한은 토지에 대한 사적인 소유권을 전면적으로 부인하고 있으며 토지를 비롯한 모든 생산수단을 국유화함으로써 모든 경제활동에 대하여 국가가 계획하고 명령하며 통제하고 있다.

남한은 사적 소유권을 인정하는 바탕 위에서 그것을 제한하는 수정자본주의적인 토지사상에 기초하고 있다. 반면 북한은 사회주의적 소유형태로 토지에 대하여 국가소유권과 사회협동단체소유권만을 인정하고 있는 것이다.

남한과 북한은 상반된 토지소유사상과 토지소유형태를 가지고 토지제도를 운영하지만, 남 · 북한 모두 현행의 토지소유제도 하에서 여러 문제점들이 발생하고 있는 것이 현실이다. 아울러 남 · 북한의 토지이념은 경제체제의 상이성에도 불구하고, 토지에 대한 규제나 책임과 의무에 있어서 전체의 이익과 공공복리가 우선시되고 있는 점에서는 다소나마 유사한 성질을 갖고 있다.

남 · 북한의 토지 소유와 이용 및 관리는 나름대로 형식적인 측면에서 체계를 갖추고 있다는 유사점을 확인할 수 있다. 또한 토지의 용도구분의 경우도 일부 유사점이 발견된다. 용도지역은 북한의 농업지구와 산림토지는 남한의 농림지역과 유사하며 북한의 주민지구토지, 산업토지, 수역토지는 남한의 주거지역, 공업지역, 자연환경보전지역과 유사하다고 할 수 있다. 북한의 특수토지는 특수한 토지용도로서 문화유적 보전과 군사용 토지를 의미할 수 있으므로 남한의 문화재보호구역과 군사시설보호구역과 상응하는 용도지역이라고 할 수 있다.

하지만 근본적으로 남한의 사적소유에 기반한 시장경제체제하의 토지제도와 사적소유를 부정하는 계획경제체제의 북한의 토지제도와는 차이를 보이고 있다고 할 수 있다. 또한 남 · 북한의 토지소유권제도의 차이는 해방이후 서로 다른 정권이 수립되면서 시작되었으며 남한은 토지 사적 소유의 근간인

자본주의체제를 채택하였고 북한은 토지 국유화를 근간으로 하는 사회주의체제를 선택하는 차이가 있다. 토지사유제는 사용권, 수익권, 처분권의 소유권은 토지소유자인 개인이 행사할 수 있지만 토지고유제는 공공이 행사하는 차이점이 있다.

남한과 북한의 토지소유, 토지이용, 그리고 토지관리를 비교하여 표로 제시하면 아래와 같다.

〈표 3-2〉 남북한 토지제도 비교

구분			남한	북한
토지 소유	경제이념		사회적 시장경제질서	사회주의적 계획경제질서
	소유원칙		사유원칙	국유원칙
	소유근거		헌법 제23조 재산권 보장	헌법 제20조 및 제21조
	소유주체		자연인 또는 법인 － 외국인 소유허용	국가 또는 협동단체 － 외국인 임차허용
토지 이용	국토 및 도시 계획	계획 성격	장기 발전방향을 제시하 는 종합계획	장기 발전방향을 고려한 전망계획
		계획 기간	20년	50년
	토지 계획	계획 체계	도종합계획 시군종합계획 지역계획 부문별계획	도국토건설총계획 시·군국토건설총계획 사업별 국토건설총계획
		토지 이용	유형	도시지역 관리지역 농림지역 자연환경보전지역
	허가		개발행위허가	토지이용허가
	토지 관리	지적	지적제도 － 토지대장, 임야대장, 지 적도 등	부동산등록제 － 토지등록대장, 지적도
등기		부동산 공시	－	
가격		부동산가격 공시제도	국가가가격제도	
시장규제		토지거래허가	－	
부동산사용료		재산세 부과	부동산사용료 부과	

출처: 국토연구원(2019: 5-6)

1) 토지소유사상과 소유형태

남 · 북한의 토지소유사상은 근본적으로 다르다고 할 수 있다. 남한은 개인의 자유의사에 따른 토지소유권을 인정하고 그 소유권은 사회에 반하지 않는 한 보호받고 인정받고 있다. 즉, 시장경제체제에 걸맞게 자유로운 개인소유권을 중시하는 토지제도를 운영하고 있다. 그러나 북한은 토지에 대한 사적 소유권을 전면적으로 부인하고 있다. 토지소유형태에 있어서 북한은 사회주의적 소유형태를 채택하여 토지에 관하여 국가소유권과 사회협동단체소유권만을 인정하고 있는 것이다. 1972년 12월에 채택된 조선민주주의인민공화국 사회주의헌법 제20조는 “생산수단은 국가와 사회협동단체가 소유한다”고 규정하면서 생산수단에 대한 일체의 개인소유를 부인하고 있다. 특히 북한의 토지법은 “조선민주주의인민공화국에서 토지는 국가 및 협동단체의 소유이다. 나라의 모든 토지는 인민의 공동소유로서 그것을 누구도 팔고사거나 개인의 것으로 만들 수 없다.”(북한의 토지법 제9조)고 명시하고 있다.

2) 토지소유의 주체 및 소유권 이전

남한은 국가 이외에 개인의 토지소유를 인정하는데, 북한은 국가 또는 사회협동단체만이 소유 주체가 되고, 개인의 토지소유는 원칙적으로 부인한다. 그리고 토지소유권의 이전 문제에 있어서도, 남한은 국가가 국유지를 처분하는 경우 토지소유권이 개인이나 법인에게 이전되나, 북한에서는 개인에게는 사회협동단체 등을 통해 간접적으로 토지를 이용하는 것만이 허용될 뿐이어서, 국유지가 개인에게 처분됨으로써 소유권이 이전되는 경우는 없다(김용학, 1994: 52).

또한 북한의 협동농장은 국가가 관리하는 조직으로서 농민은 의무적으로 협동농장에 소속되며, 협동농장의 구성원인 농민은 토지소유자가 아니라 근로자에 불과하다. 이에 반해 남한의 농업협동조합은 농민들의 자주적 조직으로서 농민은 자유롭게 농업협동조합에 가입하고 탈퇴할 수 있어서, 농민은 토지소유자이며 그리고 농업협동조합과 농민 사이의 관계에서 조합에 일정금액을 출자한 조합원일 뿐이다.

3) 토지에 대한 권리와 의무

북한은 토지의 사적 소유를 전면 부인하고, 근본적으로 토지를 “국가 및 협동단체의 소유”로 하고 있다. 그러나 남한의 토지법제는 토지에 대한 사적 소유권을 기본으로 하여 토지소유권에 대하여 강한 사회성과 공공성을 인정하면서 공법적 규제를 강화하고 있다. 북한은 사회주의적 토지 사용권을 실현하기 위해 이념적으로 토지를 전체 인민의 공동소유로 하고, 인민을 대표한 협동단체가 소유하고 있다. 남한의 법제에 따르면 개인은 토지를 사용하고 수익을 내며 또 처분할 수 있으나 북한에서는 개인에게 토지를 자유로이 사용·수익·처분할 수 있는 권한이 인정되지 않고 있으며 국가의 계획에 따른 이용의무만 강조될 뿐이다.

4) 토지이용 계획 체계

북한의 토지법 제3장을 보면 국토건설의 통일적·종합적 전망계획으로 국토건설총계획을 제시하고 그 전망기간을 30~50년으로 잡고서 전국국토건설총계획과 중요지구국토건설총계획 그리고 지역국토건설총계획을 규정하고 있으나 계획이 실제로 수립되고 또 그 집행이 이루어지고 있는가에 대해서는 회의적이다.²⁴⁾

이에 반하여 대한민국은 국토건설종합계획을 정점으로 국토이용계획, 수도권정비계획과 도시계획을 비롯한 특정 개발계획 등이 마련해놓고 있다. 대한민국의 토지이용계획체계는 계획의 난립과 혼선이 문제가 되고 있기는 하나, 유형이 다양하고 또 각 계획이 독립성을 유지하면서 동시에 상호 관련되어 있다는 특징을 가진다.

24) 북한의 토지법 제24조는 국토건설총계획에 대해 다음과 같이 규정하고 있다. “국토건설총계획은 국토를 인민경제발전과 인민들의 복리증진에 맞게 합리적으로 개발이용하고 정리미화하며 나라의 전반적 살림살이를 전망성 있게 계획적으로 꾸려나가기 위한 국토건설의 통일적이며 종합적인 전망계획이다. 국가는 나라를 부강하게 하고 인민들의 생활을 높일 수 있도록 국토건설총계획을 적극적이며 동원적으로 세우고 그를 철저히 실현하도록 한다.”

5) 토지개발 및 보전

북한의 관련 법령은 농지를 중심으로 토지 이용을 규정하고 있으며 그 외에 도로 등에 대해서도 규정을 두고 있으나 세분화된 종합법규는 없다. 토지의 보전과 관련하여서는 국가에 의한 강과 하천 관리, 산림 조성 등 토지 보호를 위주로 규정하고 있다.

남한의 경우 토지개발은 토지이용의 목적에 따라 택지개발과 농지개발, 초지개발 및 산업입지개발과 매립 등으로 구분하고 있다. 또한 토지 보전은 용도지역 지정을 통하여 행해지고 있다.

6) 중앙정부와 지방정부의 관계

북한의 경우 일반 행정업무는 도인민위원회로 대폭 이양되어 있고, 중요한 의사결정에 관해서는 지방은 중앙의 결정에 복종해야 한다. 의사결정은 철저한 수직적 관계로, 중앙과 지방간 ‘협의’가 부재하다. 남한은 지방자치 실시로 업무가 점차 지방으로 이양되는 과도기적 상황이고, 핵심적 의사결정은 여전히 중앙에서 관장하고 있지만 중앙과 지방 사이의 협의에 따른 의사결정이 점차 중요해지고 있는 추세이다.

제 4 장 체제전환 국가의 토지사유화 사례

제 1 절 통일독일 토지사유화

구 동독을 비롯한 동구권의 국가들은 과거의 사회주의 경제체제를 새로운 시장경제체제로 전환하는 과정에서 구 정권 하의 국·공유재산을 사유화함으로써 경제질서를 재편하는 방대한 작업을 추진해왔다.

이와 관련하여 시장경제체제를 견지해온 서독과 사회주의경제체제 하의 동독으로 분단되어 있던 경험이 있는 통일독일의 사례는 우리에게 많은 시사점을 준다. 통일독일에서는 동독의 경제질서를 서독의 경제질서에 흡수함으로써 동독 지역 토지에 대한 사유화는 물론이고 동독 지역에 잔존해 있던 사회주의 제도들의 잔재를 일소하는 작업까지도 요구되었다. 사회주의 계획경제체제를 자유시장 경제체제 내에 흡수하면서 토지에 대한 사유화작업을 진척시켜 온 통일독일의 사례는 한반도 통일 이후 발생할 여러 문제들과 관련하여 많은 시사점을 던져주고 있다.²⁵⁾

25) 1990년 8월 31일에 “독일통일에 관한 독일연방공화국과 독일민주공화국간의 조약(동서독 통일 조약)”이 독일연방공화국 대표 볼프강 쇼이블레와 독일민주공화국 대표 귄터 크라우제 사이에 체결되었다. 이 조약의 제1조와 제8조 그리고 제8조는 동독이 서독에 흡수됨으로써 통일 독일이 성립하게 됨을 아래과 같이 명시적으로 규정하였다. 아래에서 말하는 독일연방공화국이 서독이고 아래의 서독기본법이 본 기본법, 즉 서독의 헌법이며 그리고 아래의 연방법은 서독의 법을 말한다.

제1조(주) (1) 브란덴부르크, 메클렌부르크-포포메른, 작센, 작센-안할트 및 튀링겐주들은, 기본법 제23조에 의거하여 동독의 독일연방공화국 가입발효와 동시에 1990년 10월 3일부로 독일연방공화국의 주들이 된다. 이들 각 주의 구성과 상호경계에 대하여는 1990년 7월 22일에 제정된 동독 내 주의 구성에 관한 조직법 규정-주도입법-이 부속의정서의 기준 하에 적용된다.

(2) 베를린의 23개 지구들은 베를린 주를 형성한다.

제3조(기본법의 발효) 서독기본법은 이 조약에서 달리 규정하지 않는 한, 가입의 발효와 동시에 브란덴부르크, 메클렌부르크-포포메른, 작센, 작센-안할트, 튀링겐주, 그리고 지금까지 적용되지 않았던 베를린주의 일부지역에서 제4조 소정의 개정 사항과 함께 시행된다.

제8조(연방법의 확장) 가입의 발효와 함께 이 조약 제3조 소정의 지역에는 독일연방공화국의 특정 주 또는 주 일부에 적용범위의 제한이 없거나 이 조약, 특히 부속의정서에서 달리 규정되지 않는 한 연방법이 적용된다.

1) 동독의 토지사유화 배경

동독은 토지 등 중요한 생산수단들에 대하여 사회주의적 소유권 제도를 건지했다. 동독 헌법 제10조에 의하면 사회주의적 소유권의 종류에는 “전사회적 인민소유권”, “근로자집단의 협동조합적 소유권”, “시민의 사회조직 소유권”이 있다.

동독 헌법은 시민의 사회조직 소유권이라는 것을 규정하고 있다는 점이 독특하다. 시민의 사회조직 소유권은 정당과 노동조합 등의 대중조직을 소유의 주체로 하는 소유권이다. 이는 인민소유권 그리고 협동조합적 소유권과 유사하나 소유권의 주체가 정당 등 대중조직과 관련되어 있다는 점에서 구별된다.

인민소유권, 즉 국유화의 대상이 되는 생산수단은 주로 사회간접자본에 해당하는 것들이다. 주로 발전소, 댐, 철도, 수로, 광산, 기업, 은행 등이다. 그 중에서 국유화의 대상이 되는 토지에는 1945년 이후 국유화된 독점자본들, 특히 기업, 은행 등이 보유했던 토지, 형사절차에 의하여 몰수된 토지, 그리고 제2차 세계대전 이후 서독으로 피난 간 피난민이 남긴 토지 등이 있다. 이에 더해 기존에 국가가 소유해왔거나 아니면 그 밖의 지방자치단체가 소유해온 토지가 인민소유권의 대상이 되었다.

협동조합적 소유권의 대상으로는 사회주의적 협동농장 등이 보유한 시설과 기계, 설비 그리고 건조물, 농업생산에 종사하는 협동조합이 키우고 있는 가축과 협동조합이 토지나 기타의 생산수단을 이용하여 얻은 수확물 등이 있다. 토지 그 자체는 협동조합적 소유권의 대상이 아니었다는 점에서 독특하다.

동독의 소유권 제도가 개인의 토지소유를 전적으로 부정했던 것은 아니다. 하지만 사적으로 토지를 소유하는 것은 소규모 상업과 소규모 영농에 국한되어 인정되었다.

동독의 토지소유권제도는 1945년 나치독일의 멸망과 함께 소련군이 점령하여 국유화 조치를 취한 이래 동독 정부가 수립되고 나서도 변동 없이 지속되었다. 동독 지역을 점령한 소련군은 토지개혁을 통해 토지에 대한 처분권은 박탈되고 그 이용권만 허용되는 제한적인 토지소유권을 개인들에게 인정하였다. 그리고 동독 정부는 경제가 사회주의 계획경제체제로 재편되었음에도 불

구하고 토지에 대하여 기존의 등기부제도를 계속해서 유지하였다. “동독은 개인의 토지소유권을 완전히 박탈하여 집단농장에 편입시킨 것이 아니라 소유권은 그대로 둔 채 토지의 출자형식을 통하여 집단화하였다. 이 때문에 통일 당시 동독토지의 약 70%는 법적으로 개인소유에 속하였다. 그러나 이 토지를 이용하거나 처분하는 것은 불가능했기 때문에 개인소유는 아무런 의미가 없었다. 동독의 농업구조를 시장경제체제로 전환하려면 우선 국유농장, 협동농장 등 집단농장을 해체하고 조합원들의 토지소유권을 명실공히 회복하는 작업이 선행되어야 한다. 이를 위해 동독정부는 통일이전에 이미 농업구조조정법을 제정한 바 있으며, 통일 후 연방정부는 이 법을 인수·보완하였다”(유도진, 1998: 234-235).

독일 통일 후에 동독의 사회주의적 토지재산권이 서독의 자본주의적 토지재산권으로 전환되어 재편되는 데 따르는 가장 중요한 핵심문제는 사유재산권제도의 확립 여부와 긴밀하게 연관되어 있다. 동독 헌법의 규정에 따르면 동독에서는 생산수단이 사회주의적 소유형태로 되어 있었기에 서독에서와 같이 자본주의적 소유형태로 전환하기 위한 사유화 방안과 관련하여 여러 가지 문제들이 제기되었다. 구체적으로 말해서, 서독의 기본법 질서에 입각하여 사유재산을 보장해야 한다는 기본원칙, 토지와 천연자원 그리고 생산수단을 사유화하는 데 따르는 보상방법 등이 재편과정에서 현실적 문제들로서 제기된 것이다. 재산권 침해에 대한 보상을 기본법 자체에서 규정하고 있는 서독 기본법의 정신에 따라야 했기에 동독 지역에서 과거 나치와 소련 점령군, 그리고 동독 정부에 의해 침해된 재산권에 대해서는 사유화 방안과 아울러 원상회복을 통한 재사유화 방안이 중심적 문제로 대두하게 되었다.

이러한 재산권 문제 해결을 위한 동독 정부와 서독 정부의 초기 협상은 재산권 침해문제에 대해서는 타협을 보지 못하였으므로 이를 ‘미해결재산’의 문제로 남기게 되었다. 미해결재산의 문제는 1990년 6월 15일 발표된 동서독정부의 ‘공동성명’과 1990년 8월31일 체결된 ‘통일조약’에서 비로소 그 처리원칙이 합의되었다.

미해결재산의 문제가 독일 통일과정의 경제적·사회적 난제들 중 가장 어려운 문제로 꼽히게 된 것은 1961년에 베를린장벽이 설치되었을 때까지 서독

으로 향했던 동독 주민들의 이주행렬에 대하여 그리고 그 이후 서독으로 이주하기 위한 동독 주민들의 출국행렬에 대하여 동독 정권이 취했던 법적·경제적 조치들 때문이었다.

동독 정권은 동독을 탈출하는 동독 주민들에 대하여 정치적 형사 처벌 조치를 취함으로써 일부는 법적으로 그리고 일부는 경제적으로 재산을 몰수하였다. 출국 희망자들은 그들의 부동산 매각을 강요당했으며, 농업분야의 집단 농장화와 기타 여러 사안에서 정치적 색채가 농후한 형사 처벌로 인해 재산 손실이 발생했던 것이다. 이와 같은 재산손실은 개인에 대한 정치적 박해이고 또 차별적 조치라고 할 수 있다.

구 동독 지역의 국유재산 사유화는 독일의 사회·경제적 통합정책에 있어서 중요한 문제로 대두되었으며 이에 따라 통일되기 직전에 구 동독 정부에 의하여 신탁관리공사(Treuhandanstalt: THA, 이하 신탁공사라고 약칭함)²⁶⁾가 설립되어 사유화 정책과 관련한 중요한 업무들을 관장하게 되었다. “신탁공사의 내부조직은 이사회(Vorstand), 관리위원회(Verwaltungsrat), 지사(Aussenstellen), 신탁주식회사(Treuhand-AG)로 구성” 되었다(최천운, 2015: 45).

신탁공사의 업무영역에는 사유화, 구조조정, 청산, 일자리 보장 및 창출, 재사유화, 지방화, 투자우선순위의 결정, 토지거래의 승인, 특별재산 관리, 채무 청산기금 및 동독국가보험 청산 관련 재정지원, 그리고 예금자 지분권리증서 배분이 들어 있었다(최천운, 2015: 50-53). 신탁공사의 이들 업무들 중 가장 중요한 것이 구 동독 국유재산을 사유화하는 작업이었다. 구 동독 지역의 경우 사유화는 국유재산의 형성 방식에 따라 두 가지로 나눌 수 있다. 첫째, 개인재산을 불법적으로 몰수하고 국유화한 경우에는 원소유자에게 이를 다시 돌려주면 저절로 사유화되고 이를 재사유화라고 불렀다. 둘째, 소련점령당국이 몰수한 재산 또는 구동독정부가 정당하게 취득한 재산인 경우에는 일반인들에게 매각하는 방식으로 이를 사유화하게 되었고 이를 보통 사유화라고 불

26) Treuhandanstalt는 신탁이라는 뜻의 Treuhand와 기관, 협회 등의 뜻을 가진 Anstalt의 합성어이다. 이는 우리말로 다양하게 번역된다. 신탁청, 신탁관리청, 신탁공사, 신탁관리공사가 그것들이다. 이 글에서는 신탁관리공사 또는 그 약자로서 신탁공사라는 말을 사용할 것이다.

렸다. 또한 원소유자가 반환 대신에 보상을 선택하면 그 재산은 매각을 통해 사유화하였다.

통일독일은 몰수재산 처리 관청으로 연방재산청, 주재산청, 주재산청 지청을 설치하였다. 이와는 별도로 신탁법에 의하여 설립된 신탁공사는 미해결재산 외의 구동독 국유재산, 즉 반환신청이 없거나 반환이 배제되었던 국유 토지, 기업 등에 대하여 이를 관리하고 처분하는 업무, 즉 사유화 업무를 담당하였다. 이를테면 재산청은 과거 권리의 회복을 추진하는 기관이라고, 신탁공사는 미래를 위한 사유화 추진 기관이라고 볼 수 있다.

실제 업무를 집행해 나가는 과정에서 재산청과 신탁공사는 모두 재사유화를 자신의 업무영역으로 삼게 되었다. “원소유자에게 재산가치를 반환해주는 소위 재사유화 업무는 미해결재산청의 업무영역에 속한다. 그러나 반환대상으로 되어 있는 재산가치는 대부분 신탁청에 소속되어 있었으므로 신탁청도 재사유화에 관심을 기울이게 되었다. 더구나 ‘원상회복에 앞선 투자’라는 투자우선 원칙에 따라 여러 가지 투자우선 관련 법령이 제정되었고 이 법령에 기초하여 신탁청은 투자우선 여부를 결정해야 했다. 투자우선 여부를 결정하기 위한 심사가 개시되면 재산법에 따른 반환절차가 중단되므로 재사유화 문제에서 신탁청의 권한이 그만큼 강화되었다. 그래서 신탁청 본부와 지사 및 신탁부동산회사는 1991년 5월 각각 재사유화 전담관을 각각 두고서 재사유화 업무를 전담시켰다.”(유도진, 1998: 235-236)²⁷⁾

개인재산을 불법적으로 몰수하고 국유화한 경우에 원소유자에게 이를 되돌려주는 것을 원칙으로 삼았다고는 하지만, 재사유화의 대상이 되는 재산에는 많은 제한이 있었다. “동·서독정부는 1990년 6월 15일 ‘공동선언(Gemeinsame Erkl erung)’ 및 ‘미해결재산문제의 처리에 관한 법률(재산법 제3조 제1항)을 통해 소유권 반환대상에 해당되는 사적소유를 확정했다. ’점령법 또는 점령고권‘에 근거해 몰수된 재산(1946~1949년)과 전후 동독주민이 정당하게 취득한 재산은 제외시켰다. 이 외에도 재사유화는 투자법(이후 투자우선순위법으로 개정)에 의해서도 제한을 받게 되었다.”(최천운, 2015: 101)

27) 이 인용문에 나오는 신탁청은 신탁관리공사를 말한다.

2) 통일독일의 토지사유화 과정

토지사유화의 주요 부문이었던 구동독지역의 농지사유화는 특별정책에 의해 추진되었다. 통일독일 정부는 가족단위 개인농 및 기업농이 단기간에는 경쟁력이 갖춰지지 않을 것이라고 판단하여 농지 및 임야에 대하여 급진적으로 사유화하지 않고 장기간에 걸쳐서 점진적인 방향으로 사유화를 추진하기로 결정하였다. 신탁공사는 임차인들과 12년간의 임대계약을 체결하였고 농지를 임대하는 농업종사자의 농지취득과 농업지역 거주를 위한 프로그램을 실행하기로 하였다. 이와 같은 과정의 경과 후에도 취득되지 않은 농지는 매각하기로 하였다. 농지를 그대로 매각하고 경작함으로써 발생할 수 있는 부작용을 최소화하고 농지 실수요자로 하여금 경작할 수 있도록 하려는 조치였다.

이에 따라 매각이 임대보다 우선시되는 것이 토지사유화 정책의 기조였음에도, 국영농지의 경우에는 매각보다 장기임대가 우선하게 되었다. 또한 현지에 거주하는 신창업농가는 매각순위에 있어서 1순위로 승격되었으며 재창업농가와 동등한 권리를 취득하게 되었다.

결국 구 소련군 점령 하에서 강제 몰수되었던 토지개혁의 희생자는 물론 동독지역의 농민들 모두 자신들이 임차한 국유농지를 매입할 수 있게 되었다. 또한 토지개혁에 의한 희생자의 경우에도 몰수토지에 대한 보상은 현금으로 받을 수 있었으며 보상금 대신에 현지에 거주하는 신창업농가와 법인 그리고 법인체 경영자와 마찬가지로 임차농지를 유리한 조건으로 구입할 수 있게 되었다. 현재의 농지임차인은 1935년 기준 단위가의 3배로 임차지 상당부분에 대한 구매가 가능하였으며 구 소유자에 대한 보상 지불액은 1935년의 3배를 기본으로 하였지만 서독으로 이주한 사람의 경우 서독정부가 과거에 지급했던 정착금을 차감하게 되었다.

1990년 10월 3일 서독과 동독 간의 공식적, 정치적 통일이 이루어진 후 ‘동독의 약진’이라는 슬로건 아래 전개되기 시작한 동독 지역개발 핵심은 ‘동독의 서독화’에 있었다. 이러한 기조 아래 진행된 동독의 지역개발 과정을 살펴보면 ‘동독의 서독화’는 다음과 같이 두 단계에 걸쳐 진행되었음을 확인할 수 있다.

가) 소유구조의 사유화 단계(1990년-1992년)

경제통합과 통화합병이 이뤄짐으로써 사회주의 체제 아래 있던 동독의 경제구조는 급진적으로 재편되었다. 각종 생산수단의 사유화와 관련하여 가장 중요하게는 동독 기업의 주된 소유양식인 인민 소유 기업을 사유화를 통하여 사적 소유 형태로 바꾸는 작업이 진행되기 시작하였다. 이로써 콤비나트 형태로 조직되어 있었던 동독의 기업들의 기본 구조는 근본적으로 흔들리게 되었다.

사회주의체제였던 구 동독의 주요한 기업소유양식인 인민 소유 기업을 사유화를 통하여 자본주의적인 사적 소유 형태로 바꾸는 과정에서 중요한 역할을 한 것은 신탁공사였다. 사유화 작업은 연방정부의 관련 중앙부서에 맡겨지지 않았고 베를린에 있는 신탁공사에 위임되었다. 신탁공사에 의한 급속한 사유화를 요구한 것은 사유화가 빠르면 빠를수록 동독의 시장도 빠르게 생겨날 수 있다고 판단하였기 때문이다. 사유화의 대상 중 가장 중요한 것으로 꼽을 수 있는 것이 기업이었으며 “기업의 사유화가 실제로 이루어지는 과정은 크게 준비단계, 실행단계, 사후 관리단계 등 3단계로 나누어”(유도진, 1998: 233)졌다.

독일 통일 과정에서 1990년 7월 1일에 동·서독의 마르크화를 통합하자 동독의 생산품과 기계 그리고 기업들은 견잡을 수 없이 그 가치가 하락하였다. 동독의 급속한 임금상승은 생산성 향상은 고려하지 않고 이루어짐으로써 수많은 동독 기업의 도산을 불러왔다. 통화통합과 신탁공사의 사유화 정책을 통하여 불과 2년도 안 되어 동독 지역은 산업의 황무지로 변화되고 말았다. 이로 인하여 동독 지역의 급속한 ‘탈산업화’의 후유증은 오늘날까지도 치유되지 못한 채 남아 있는 것이 현실이다.

이 시기에는 토지를 출자하는 형식을 통하여 집단화한 집단농장 중심의 농업구조를 시장경제로 전환하는 일련의 작업이 시작되었다. 우선적으로 실행된 것은 집단농장을 해체하고 그 조합원들의 토지소유권을 실질적으로 회복하는 작업이었다. 소유권을 문제없이 확인받은 토지소유자들의 경우에는 토지에 대한 권한이 완전히 회복되었다. 문제는 토지소유주가 쉽게 확인되지 않는 경우

였다. 이러한 경우에는 신탁부동산회사가 그 처리작업을 맡게 되었는데, 우선은 개인농가나 기업농가와 임대계약을 맺어서 농지를 임대하고 향후 매각시에는 이들에게 우선권을 주는 방식이 채택되었다(유도진, 1998: 235).

나) 경제구조의 현대화 단계(1993년-현재까지)

1993년 이래로 동독 지역 내부의 분화와 격차가 점차 명확하게 드러났다. 사적 소유라는 시장경제질서의 기본적인 법적·제도적 틀이 완성되었다는 사실이 동독지역에서 이에 걸맞은 경제유형, 즉 시장의 자기논리에 따라 움직이는 경제구조가 온전하게 확립되었음을 뜻하지는 않았다. 경제부문에서 동독의 유산은 통일 직후에도 여전히 남아 있어서 기업의 수는 여전히 적었으며 많은 부문에서 구래의 법적인 특수규정들이 잔존해 있었다. 이는 기업이라는 경제주체가 변화된 사회적 관계에 적응하지 못하고 있었다는 것을 보여준다. 동독 지역 경제가 한편으로는 연방국가라는 조절장치를 매개로 하고 다른 한편으로는 지역 자체의 새로운 경제주체를 매개로 하여 서독 지역의 현대적 경제관계에 접근해 나가는 과정에서 여러 진통들이 있었던 것이라 할 수 있다.

경제구조 현대화를 목표로 한 동독 지역 경제재편에서 중요하게 강조된 것은 현대적이며 효율적인 자본재 구축에 있었다. 따라서 사회기간시설의 확충과 더불어 기업에 대한 투자지원책이 지역개발초기에서부터 연방정부 지원정책 및 구조정책에서 주요한 비중을 차지했던 것이 사실이다. 통일 초기의 연방정부는 ‘동독의 건설을 위한 투자촉진법’을 마련하고 세금감면을 비롯한 다양한 조치를 통하여 동독 지역에 있는 기업들의 투자조건을 향상시키고자 하였다.

이후 연방정부의 지원정책은 사회기간시설의 확충을 위하여 건설부문에 집중하였으며, 1998년까지 이어진 건설경제의 높은 성장률이 신속한 동독 경제재건의 한 가지 징표라고 평가되기도 하였다. 그러나 건설경제의 활성화와 주택 및 사무실 공간들의 초과 공급은 건설경제를 점차적으로 경제적 발전의 장애물로 바꾸어놓기 시작하였으며 그리하여 1998년 이후부터는 지원정책의 중심이 가공산업 부문 그리고 생산과 연관되는 서비스 부문의 강화로 옮겨가

기 시작하였다. 기업의 투자를 지원하고 사회기간시설을 확충하는 것과 더불어 1998년 이후로 지원의 초점이 된 것은 연구와 기업의 혁신이었다.

이 시기에도 토지의 사유화는 지속적으로 이루어져왔다. 특히나 토지소유주가 불분명한 경우의 토지들도 점차로 사유화되었다. 일단 신탁공사에 귀속된 소유주 불명 토지들은 정리작업을 거친 후 일반 투자자에게 매각되게 되는데, 이 과정은 다음과 같은 절차를 거쳐서 실행되어왔다. “이 때 토지개혁으로 피해를 본 원소유자나 과거 자영농민 또는 그 상속인이 다시 경작을 하려고 할 경우, 이러한 농경재개인들에게 우선권을 준다. 농업법인 등은 유리한 조건으로 농경지를 구입할 수 있다. 이들의 구입과정이 끝난 후 남은 농경지는 시가에 따라 일반인에게 매각된다.”(유도진, 1998: 235)

3) 통일독일의 토지사유화 추진 결과

구 동독 지역의 토지는 다른 문제가 없으면 구 소유권자에게 반환되었으며, 소유권자 미확인 토지와 국가 소유 토지는 신탁공사에 귀속되었다. 통일 당시 동독 토지의 약 70%가 이미 개인 소유였으며 사유화를 위한 정책으로서는 원소유권자에게 반환하는 것이 자연스러운 일이었다. 그러나 이로 인해 행정비용이 발생하고 소송이 증가하며 개발이 지연되는 등의 문제점이 발생하였다. 동독의 국가 소유 주택은 지방자치단체 및 신탁공사에 귀속된 후 사유화되었는데, 통일 당시 동독에서 국영조합주택의 수는 개인주택의 수보다 많았다. 신탁공사가 관리하고 있는 주택은 신탁공사의 자회사인 신탁부동산회사의 주도로 사유화가 이루어졌다. 이 과정에서 세입자에게 매입 우선권을 부여하였으나, 세입자들은 자본력이 부족한 경우가 많아 제3자가 매입을 주도하는 결과가 나타났다(최천운, 2015: 134).

구 동독 지역 국유부동산의 사유화는 재산청과 신탁공사, 신탁부동산회사(Liegenschaftsgesellschaft der Treuhandanstalt: TLG)와 농림지매각관리회사(Bodenverwertungs und Verwaltungsgesellschaft: BVVG) 그리고 지자체 등의 관할 아래 있었다. “재산청은 재산법을 근거로 몰수기업(기업·부동산)을 전담하며 원상회복주의 및 투자우선정책을 전개하였고, 기업(업무용 부동산)

을 전담한 신탁청은 신탁법을 근거로 바우처가 아닌 현금결제에 의한 개별협상의 방식을 채택하였다. 농지와 산지를 전담한 BVVG는 재산법을 바탕으로 농업구조조정과 연계하여 사유화를 추진하였는데(협동농장 해체→자영농 장려), 3단계 사유화(장·단기 임대→기존 경작인 등에 우선 매각→일반에 매각), 경자유전원칙 등을 고수하였고, 주택을 전담한 지자체(일부는 TLG)는 주택업체의 구주택건설 채무를 한정적으로 인수하였다.”(최천운, 2015: 141).

부동산을 원소유자에게 반환하거나 또는 매각하는 등의 부동산 사유화 정책은 도시의 개발에 큰 영향을 미쳤다. 동독 지역은 도시개발부문에 투여할 재원이 산업부문과 사회간접자본부문과 비교해 상대적으로 부족하였고 동독 지역에는 민간자본력도 미약했기 때문에, 대규모의 자본을 동원하는 서독 지역의 투자자들이 동독 지역의 도시개발을 주도하는 현상이 두드러졌다. 이러한 관계로 주택소유권 문제는 동독 지역 주거환경 개선사업에도 직접 영향을 미치게 되었다.

소유관계가 비교적 단순했던 소도시들이나 농촌지역의 경우에는 주택 개선사업이 원활하게 추진되었지만 오래된 노후주택들이 집중되어 있었던 대도시 지역의 경우에는 소유권의 문제가 주택개선사업 추진에 장애 요소로 작용하였다.

1990년 7월 1일 실시한 동서독 화폐통합은 경제적 원칙이 배제된 완벽한 정치적 조치였다. 이러한 조치는 곧이어 동독 지역에서 기업의 경쟁력 추락과 노동력의 경쟁력 상실 및 실업양산과 기업도산 등 일련의 문제로 이어지게 되었다.

동독 지역에서 토지 소유권을 재분배하는 문제는 계획경제에서 시장경제로의 체제전환에서 핵심적인 과정이었다. 원소유권의 회복과 관련하여 통일이 이루어진 초기에는 ‘보상보다는 반환이 우선’이라는 원칙이 설정되었으나 반환소송 폭주 등 많은 부작용으로 인하여 반환보다는 보상이 강조되는 정책기조로 변화하였다. 그러나 반환 우선 원칙과 투자(또는 보상) 우선 원칙 사이에서 일관성을 상실하였다는 점 그리고 ‘선 사유화 후 재건’이라는 정책기조를 유지하였다는 점 때문에 통일비용은 크게 증가하였으며, 동독 지역 주민들의 경제적 활력을 소진시키고 동독 지역의 역동성을 저하시키는 결과가 되었다.

동독 지역 농업종사자의 경우 통일 이전인 1989년에 83만 명에 달하였으나 통일 이후인 1995년에는 15.7만 명으로 격감하였고, 이는 통일 당시의 18.8% 수준에 불과한 것이다. 특히 신탁청의 활동 초기에는 내부에 별도로 토지 사유화를 위한 전담기관은 존재하지 않았다. 매입한 토지가 매각되지 않는 예상치 못한 상황들이 발생하자 경제적인 부담은 가중되었고 1991년 이후 특별자회사의 형태로 토지 사유화를 전담하는 기관을 설립하고 사유화를 진행하게 되었다.

이러한 일들은 동·서독의 통일로 인해 동독 농업이 실제로 얼마나 급격한 구조 변화의 와중에 놓이게 되었는지를 미루어 짐작하게 한다. 현격하고 급격한 변화의 양상은 농업을 포기하는 경우가 빈발하였다는 점에서 그리고 그 기간이 아주 짧았다는 점에서 독일 역사상 그 유례를 찾아보기 어려울 정도였다. 농업노동력의 급격한 감축은 필연적으로는 농업 부문의 대량실업을 야기하였고 이는 동독 지역에서 높은 실업률이 만성화하는 데에도 영향을 미치고 있다.

제 2 절 러시아(구 소련) 토지사유화

1) 소련의 사회주의적 토지제도와 토지사유화의 필요성

러시아는 세계에서 가장 넓은 면적의 국토, 즉 토지를 가진 나라이다. 이 넓은 면적의 국토를 효율적으로 관리하고 이용하는 일은 러시아 정부의 가장 중요한 업무 중 하나라고 할 수 있다.

1917년 10월 혁명 직후 러시아는 토지를 국유화하는 작업에 착수하였다. “쏘비에트대회에서 채택되어 1918년 2월에 선포된 법률로 구체화된 1917년 11월 8일의 토지령은 SR당 좌파에서 ‘빌려온’ 강령의 노선을 따랐다. 토지는 국유화되었으며, 토지를 이용할 권리는 농민에게 귀속되었다. 노동자의 고용이 금지되었으므로 어느 누구도 자기 혼자 경작할 수 있는 것보다 더 많이 소유할 수 없었다.”(알렉 노브 지음, 김남섭 옮김, 1998: 52-53) 그 후 1922년에는 러시아를 중심으로 여러 소비에트사회주의공화국들로 구성된 최초의

사회주의연방국가인 소련(USSR, Union of Soviet Socialist Republics)이 성립되어 1991년까지 존속하였다.²⁸⁾ 소련의 헌법에 따르면 국가가 나라 내의 모든 토지를 독점적으로 소유하도록 되어 있었다. 농민들은 자기가 경작하는 토지에 대한 소유권을 가질 수 없는 구조였다.

구 소련 시절에 농민들은 집단농장(콜호스, kolkhoz)과 국영농장(쑤호스, sovkhoz)에 소속되어 농지를 이용할 뿐이었으며, “토지에 대한 국가 독점 소유, 분배 원칙은 1980년대까지 유지되었다. 그러나 1990년대 초부터 러시아 경제부문 전반에 개혁이 필요해졌는데, 소비에트 체제하에서의 토지 이용의 문제점과 그로 인한 농업 경제의 비효율성으로 인해 토지개혁의 필요성도 대두되었다. 1980년대 소련의 농업은 낮은 생산성으로 위기 상황에 처해 있었으며, 정부의 막대한 재정지원을 필요로 하고 있었다. 그러나 국제자원시장에서의 낮은 석유, 가스 가격 등으로 인해 정부의 재정 지원은 여의치 않은 어려운 상황이었다. 이러한 상황에서 소련 체제의 붕괴 이후, 농업 효율성 향상을 위해 농업 개혁이 필요했고, 토지 사유화는 여러 가지 농업 개혁 중의 하나로 진행되었다. 러시아의 농업 개혁은 집단농장, 국영농장의 재조직과 사유화, 토지 사유화, 토지 사유화법 제정, 자영농 형성, 토지 시장 형성 등을 포함하고 있다.”(조영관, 2006: 300)

1991년에 소련이 해체되고 새로이 성립된 러시아는 경제 전반에 걸쳐 일대 개혁을 추진하였는데, 이는 사회주의계획경제체제로부터 자유시장경제체제로 경제 운영 시스템을 전환하는 것을 그 핵심으로 하였다. 따라서 “토지의 효율적 이용을 통한 농업 생산력 증대와 토지에 대한 국가 독점 소유구조 해체라는 토지 사유화의 목표는 1990년대 초 시작된 기업 사유화의 목표와도 유사하다고 할 수 있다. 러시아 기업 사유화의 목표도 기업 경영의 효율성 달성과 자본주의적 소유구조의 전환이었다.”(조영관, 2006: 301)

2) 러시아 토지사유화의 전개

러시아에서 토지사유화가 전개되는 과정은 러시아 정부가 토지 관련 법령

28) 따라서 러시아의 전체 역사에서 1922년에서 1991년까지는 소련이 존속했던 시기이고 그 전과 그 후는 러시아라는 나라가 존속해온 시기이다.

들을 제정·시행함으로써 농민들이 토지에 대한 소유권을 획득해가는 과정이라고 할 수 있다. 이 과정에서 농민들은 처음에는 토지에 대한 점유권에서 시작하여 이제는 토지를 사용·수익·처분할 수 있는 완전한 의미의 소유권을 가질 수 있게 되었다.

러시아에서 토지가 사유화되어가는 과정은 세 개의 단계로 나누어 살펴볼 수 있다. 그 첫째는 1990년부터 1993년까지인데, 이 시기의 핵심적 변화는 토지사유를 인정하는 내용을 담은 헌법이 제정된 것이다. 그 둘째는 1994년부터 2000년까지인데, 이 시기에는 법적인 변화는 크게 없었으나 토지사유화 작업이 급속히 진행되었다. 그 셋째는 2001년부터 현재까지인데, 2001년에 새로운 토지법이 제정되고 2002년에 농지거래법이 제정된 것이 이 시기의 큰 변화이다.²⁹⁾

가) 법적 기초 형성기(1990-1993년)

러시아에서 토지사유화의 첫 단계는 농지에 대한 개혁이 시작된 1990년부터 토지에 대한 사적 소유를 인정하는 내용을 담은 헌법이 제정된 1993년까지라고 할 수 있다. 국가가 소유해온 농지를 실제 농사를 짓는 농민들에게 분배함으로써 자영농 육성의 토대를 마련하는 것이 이 단계에서 러시아 정부의 목표였다.

1970년대 후반부터 구 소련의 경제는 극도의 침체 상황에 직면하였다. 이와 같은 현실을 타개하기 위하여 고르바초프 소련공산당 서기장은 1980년대 후반에 페레스트로이카와 글라스노스트 정책을 주창하였다. 그는 “1990년 2

29) 러시아의 토지사유화에 대한 기존 연구들은 러시아의 토지사유화 전개과정을 세 개의 단계로 나누는 것이 일반적이다. 조영관은 자신의 논문 “러시아 토지사유화의 전개과정: 토지법을 중심으로”에서 1990년에서 1993년까지를 첫 단계로, 1994년에서 2000년까지를 두 번째 단계로, 2001년부터 현재까지를 세 번째 단계로 하여 토지사유화의 전개과정을 살펴보았다. 조영관, “러시아 토지사유화의 전개과정: 토지법을 중심으로,” 『슬라브학보』, 제21권 제1호(1994), p. 302.

나용주는 “통일 후 북한 국유재산 관리방안에 관한 연구: 사회주의 체제 전환국가의 사례 분석과 북한 국유재산 전담기구 설치를 중심으로”에서 “법적 기초 형성단계, 토지시장 형성단계, 법적 토대 완성단계”라고 하여 러시아의 토지사유화 전개과정을 조영관과 마찬가지로 세 단계로 나누었다. 나용주, “통일 후 북한 국유재산 관리방안에 관한 연구: 사회주의 체제 전환국가의 사례분석과 북한 국유재산 전담기구 설치를 중심으로”(서울대학교 행정대학원 공기업정책학과 석사학위논문, 2017), p. 63.

월에 공산당 확대중앙위원회 총회에서 공산당 일당독재의 포기와 복수정당제 도입, 소수의견 수용 등을 내용으로 하는 신강령을 채택한 데 이어 3월에는 헌법을 개정하여 공산당의 지도적 역할 조항을 삭제하고 대통령제를 도입하면서 개혁의 토대를 마련하였다.”(박승일, 2015: 84-85).

조영관(2006)은 구 소련은 1990년의 개정헌법을 통해 “개정 헌법은 토지 사적 소유제도의 도입을 허용하였다. 그러나 개정 헌법에서는 국민이 토지를 소유한 후 10년 동안 타인에게 매각하거나 증여하는 것을 금지하였고, 그 토지는 오직 국가만이 매입할 수 있도록 결정되었다.” 개정된 헌법에 따라서 토지개혁법, 농업경영법 등이 1990년 말에 제정되어 1991년에 시행에 들어갔는데, “이 법들에 의해 농민들이 개인 부업농업, 과수원, 텃밭, 개인 주택을 위한 토지를 소유하는 것이 허용되었다.”

하지만 토지의 매각과 증여를 제한하였다는 데에서 알 수 있듯이 1990년의 개정 헌법이 완전한 의미의 토지사유화를 허용하였던 것은 아니다. 러시아 농민이 토지에 대한 소유권을 완전한 형태로 인정받는 것은 소련 붕괴 후인 1993년 12월 12일에 러시아 헌법이 제정됨으로써 비로소 가능해졌다. 1993년에 제정된 러시아 헌법은 “제9조에서는 ‘토지와 천연자원은 국민의 생활과 활동의 근거로서 이용되고 보호되어야 할 특별한 지위’를 가지고 있으며(제1항), 토지도 개인소유권의 대상이 될 수 있다고 정하였으며(제2항), 또 동법 제36조에 ‘토지 및 천연자원과 관련한 소유권보호’에 관한 규정을 두었다. 이로써 국가와 지방 및 개인도 헌법상 토지를 소유할 수 있게 되었다.”(박승일, 2015: 91)

이상과 같이 법적 기초 형성기(1990년-1993년)에는 여러 입법조치들을 통하여 토지사유화의 기본 방향이 결정되었다. 토지개혁법, 농업경영법 등을 통하여 집단농장과 국영농장의 토지가 이를 경작하는 농민들에게 분배되었으며 아울러 1993년의 헌법 제정을 통하여 분배받은 토지에 대하여 완전한 의미의 소유권을 보장하기 위한 조치가 취해졌다.

나) 토지 시장 형성기(1994-2000년)

법적 기초 형성기에 마련된 법과 제도들을 기초로 하여 1994년부터는 집단 농장과 국영농장이 가지고 있던 토지들의 소유권을 농민들에게 이전하는 작업들이 활발해졌다. “1994년에 제정된 민법은 17장에서 토지 매매를 허용하고 있으나, 이 조항은 연방 토지법의 제정 이후에 시행되도록 하였다. 1993년 헌법과 1994년 민법 17장에서 허용된 토지 매매가 연방 토지법의 부재로 실시되지 않는 상황에서 일부 지역에서는 자체적인 토지 관련 법안들을 제정했다. 특히 사라토프 주는 1997년 러시아에서 가장 먼저 토지 매매를 허용하는 지방 토지법을 제정하였는데, 옐친 대통령과 러시아 정부는 이 법의 제정을 지지하였다. 이 법의 제정 이후, 1997년 한 해 동안 사라토프 주에서는 6863건의 토지매매가 이루어졌다. 또 이 지역에서는 주정부의 관리하에 1998년 3월 러시아에서 최초로 농지 경매가 실시되기도 했는데, 1998년, 1999년 동안 184건의 경매가 이루어져, 803필지가 매각되었다.”(조영관, 2006: 306-307)

1994년부터 2000년까지의 토지 시장 형성기는 토지사유화의 제2단계에 해당한다. 이 시기에는 헌법적 차원에서 사유화가 인정된 가운데 통일된 토지법은 부재하였던 관계로 토지의 사적 소유를 위한 법적인 기초가 완벽하게 구비되어 있었던 것은 아니다. 하지만 지방 단위에서 자체적으로 제정한 토지법들이 토지 매매를 허용하였으며 또 더 나아가 토지에 대한 경매까지도 실제로 이루어졌다. 요컨대 “이 시기에는 러시아 연방 차원에서는 합법화되지 않는 토지 매매가 지방 차원에서는 합법화되었다. 한편, 토지 소유권의 관점에서는 농지에 대한 매매가 허용됨으로써 농지 소유권이 강화되었다.”(조영관, 2006: 313)

이러한 점에서 토지사유화의 제2단계인 1994년에서 2000년 사이의 시기는 토지소유권이 불안정하나마 법적으로 인정받는 토대 위에서 토지의 매매가 자유롭게 이루어지기 시작한 시기라 할 수 있다.

다) 법적 토대 완성기(2001-현재까지)

러시아의 토지사유화는 2001년의 연방토지법과 2002년의 농지매매법을 제정하여 실행함으로써 완성되었다고 할 수 있다. “연방 토지법은 의회에서 많은 논쟁을 거친 후, 2001년 9월 20일과 10월 10일 각각 의회와 연방 의회를 통과했으며 2001년 10월 25일 대통령의 서명으로 시행되었다. 이 토지법은 농지와 삼림지 그리고 자연보호구역, 국립공원, 군대, 치안기관, 묘지 등의 용도로 사용되는 토지를 제외한 토지의 거래를 허용하고 있다. 한편, 외국인들은 대통령이 정하는 국경지역의 토지와 특수지역 토지를 제외한 토지를 소유할 수 있게 되었다. 한편 연방 토지법에서는 농지매매의 특수성을 고려하여 농지매매를 다루는 별도의 연방법 제정의 필요성을 규정해 놓았다. 이에 따라 러시아 정부는 2002년 3월 농지매매법을 의회에 제출하였고 이 법은 2002년 7월 의회를 통과하였다. 농지매매법에 따라 2003년 1월부터 농지의 매매가 허용되었다.”(조영관, 2006: 314)

2001년에 연방 토지법이 그리고 2002년에 농지매매법이 제정됨으로써 토지에 대한 사용·수익·처분의 권한이 그 소유자에게 완전하게 보장되었다. 이와 같이 토지사유화의 법적 토대가 완성되기에 이르자 토지의 매매는 합법적으로 이루어지게 되었고 토지의 임대와 매매가 활성화됨에 따라서 러시아 정부의 토지 관련 세입도 크게 증가하였다.

소련이 붕괴하고 러시아가 새로이 성립하는 격변기에 진행된 러시아 토지사유화의 첫 단계에서는 토지에 대한 사적 소유권을 인정하는 헌법이 제정되었다. 1993년 제정된 헌법과 그 후 제정된 지방 토지법들에 의하여 토지소유권은 불안정하나마 법적으로 인정받게 되었으며, 이러한 토대 위에서 토지의 매매가 자유롭게 이루어지기 시작하였다. 이것이 러시아 토지사유화의 두 번째 단계에서 있었던 일이다. 2001년에 제정된 연방 토지법과 2002년에 제정된 농지매매법은 토지사유화에 있어서 새로운 단계로의 진입을 의미한다. 법적 토대가 완성됨으로써 토지의 매매가 합법화되고 토지 관련 세입이 크게 증가하였다. 이것이 러시아 토지사유화의 세 번째 단계이다.

제 5 장 통일 이후 북한지역 토지사유화 정책연구

제 1 절 통일독일 · 러시아와 북한의 토지사유화 비교

1) 통일독일의 토지사유화 경험과 북한의 토지사유화

통일독일은 동독 정부에 의해 몰수된 재산에 대해 이를 원상태로 회복하여야 하며 이를 위해 몰수된 재산을 원소유자에게 반환하여야 한다는 반환의 원칙을 세웠다. “1949년 10월 7일 이후에 몰수되었거나 독일민주공화국의 국가적 신탁행정(Treuhandverwaltung)하에서 관리된, 토지소유를 포함한 재산은 원칙적으로 이전의 재산권자 혹은 그들의 상속인에게 반환되어야만 한다. 예외적 상황이 존재하는 경우가 아닌 경우에는, 보상보다 반환의 원칙(Prinzip Rückgabe vor Entschädigung)이 유효하게 적용된다.”(박진완, 2014: 137)는 것이다.

통일독일이 내세운 반환의 원칙은 여러 문제들을 야기하였으며 결국에는 동독 지역의 시장경제 시스템을 붕괴시키는 결과를 낳았다. 이를 정리하면 다음과 같다.

반환의 원칙

- ⇒ 이해관계인들에 의한 소송의 폭주
- ⇒ 법적 불안정성과 혼란의 가중
- ⇒ 소유권 관계의 불명확성으로 인한 투자의욕 저해
- ⇒ 동독 지역의 시장경제 시스템 붕괴

다른 한편으로 통일독일은 1945년부터 1949년까지 소련군이 점령하던 기간에 몰수되어 국유화된 재산에 대해서는 반환의 원칙을 적용하지 않았으며 보상에 의하여 문제를 해결하려 하였다. “독일연방헌법재판소는 일관되게 자신의 판례를 통해서 구소련점령국 시절에 행해진 재산몰수에 대해서는 국가적 책임이 인정되지 않는다는 것을 확인”(박진완, 2014: 132)하였다. 반환의

원칙은 “제2차 세계대전에서의 항복(Kapitulation)시점부터 독일민주공화국 건국 시점까지 즉 1945년 5월 8일부터 1949년 10월 7일까지의 재산침해에는 소급되어질 수 없다. 점령법(Besatzungsrecht)에 의하여 특히 이른바 1945년 9월의 토지개혁(Bodenreform)의 범위에서 행해진 이 시기에 행해진 몰수 그리고 재산에 대한 제한은 그 효력이 인정된다.”(박진완, 2014: 136-137)는 것이다. 여기서 생겨난 것이 “점령국법 혹은 점령국통치권에 근거한 몰수”라고 하는 개념이다(박진완, 2014: 155).

이와 같이 통일독일은 소련 점령기간 동안, 즉 “1945년 5월 8일부터 1949년 10월 7일까지의 재산침해에” 대해서는 반환의 원칙을 적용하지 않았으며, 따라서 “반환의 제한적 허용을 통해서, 보상의 문제가 보충적으로 중요하게 부각되었다.”(박진완, 2014: 159)

소련 점령기간에 국유화된 구 동독 지역의 토지는 구 동독 국토면적의 대략 3분의 1에 달하였다(박진완, 2014: 155). 이 막대한 면적의 토지에 대한 처리문제와 관련하여 원소유자는 토지의 반환을 받지 못하고 시세에 비해 현저하게 낮은 보상액으로 만족해야 했기에 불만이었으며 통일독일의 정부는 정부대로 보상을 위해 엄청난 재정 지출을 감수해야만 했다. 이를 정리하면 다음과 같다.

토지의 원소유자

⇒ 시세에 비해 현저하게 낮은 보상액에 대한 불만

통일독일 정부

⇒ 막대한 면적의 토지에 대한 보상으로 엄청난 재정 지출

동독의 사회주의적 계획경제체제에서의 토지재산권이 서독의 시장경제질서에 기초한 토지재산권으로 전환되는 데에는 사유재산권제도의 확립이 관건이었다. 통일독일은 토지에 대한 사적 소유권을 법적으로 제도화하는 과정에서 사유재산 보장이라는 기본원칙을 실제 사유화 과정에서 발생하는 제반 문제점들에 대한 현실적 해결방안들과 절충하고 또 조화시키지 않으면 안 되었다.

그 과정에서 원칙으로는 반환을 때로는 보상을 선택하게 되었으나, 이 과정이 순조로웠던 것은 아니다. 반환의 원칙이 혼란을 가중시켜 동독 지역의 시장경제 시스템을 마비시키는 의도하지 않은 결과를 낳기도 하였고 보상을 선택한 결과 원소유자의 불만과 엄청난 재정 지출이라는 결과를 가져오기도 하였다.

이상 살펴본 바와 같이 통일독일은 반환의 원칙으로 인한 투자회피현상이 지속되자 결국은 광범위한 예외를 인정하여 보상이라는 기준을 설정할 수밖에 없었다. 통일독일의 전반적인 상황을 놓고 볼 때 독일 통일 이후의 재산권 문제 해결과정은 많은 시행착오를 낳았다고 평가할 수밖에 없는 것이다.

한반도의 통일 이후에 북한 당국이 그간 실행해 놓은 많은 조치들의 법적 효과를 그대로 인정한다는 것은 불가능하다. 그렇다고 하여 모든 문제를 원상회복의 원칙에 의해 처리한다는 것도 현실적으로 난관에 부딪칠 것이다. 분단 이전에 보유했던 소유권을 주장하는 원소유자들이 대거 등장할 것이고 분단 이후 세월이 70년 넘게 흐른 지금 이들의 소유권을 인정해줄 등기부와 토지대장 등의 근거서류가 존재하는지 또 이 근거서류가 믿을 만한 것인지도 문제이다.

등기제도를 유지해온 동독과 달리 북한에서는 등기제도가 존재하지 않는다. 따라서 북한 지역 토지의 경우 통일이 이루어졌을 때 원소유자의 소유권을 인정해주려 해도 소유권의 존재를 입증하는 데 매우 큰 어려움이 따를 것이다. 이러한 상황에서 토지소유제도의 개편, 원소유권의 회복이나 원소유자에 대한 보상 등은 무수한 법적 분쟁과 통일비용의 상승 등 많은 문제를 야기할 것이라는 점은 명약관화하다. 따라서 향후 이와 같은 곤란한 상황이 전개될 수 있음을 예상하고 법적·제도적 준비 작업을 사전에 치밀하게 진척시켜놓을 필요가 있는 것이다.

2) 러시아의 토지사유화 경험과 북한의 토지사유화

제정 러시아는 1917년 10월 혁명으로 막을 내렸다. 10월 혁명 직후 러시아는 토지 국유화 작업에 착수하였다. 1922년에는 사회주의연방국가인 소련이 성립되었는데, 사회주의 계획경제체제를 표방한 소련의 헌법에 따르면 국

가는 나라 안의 모든 토지를 독점적으로 소유하는 것으로 되어 있었다. 따라서 소련에서 농민은 토지에 대한 소유권 없이 국영농장, 집단농장에 소속되어 국가의 소유인 토지를 경작하는 사람들일 뿐 이었다. 1980년대에 이르러 심각한 경제적 침체 상태에 놓이게 된 소련은 개혁과 개방의 노선을 표방하였으며 그 일환으로 집단농장과 국영농장의 재조직과 토지사유화, 그리고 자영농 형성의 필요성이 제기되었다.

1990년대에 이르러 소련의 붕괴와 러시아의 성립으로 이어지는 체제전환의 급물살 가운데에서 토지사유화 역시 급진전되었다. 러시아의 토지사유화는 법적 기초 형성기(1990-1993년), 토지 시장 형성기(1994-2000년), 법적 토대 완성기(2001-현재까지)를 거쳐 급진전 되어왔다. 러시아의 토지사유화 과정은 미흡 하지만 토지에 대한 사적 소유를 인정하는 법적 토대 위에서 농민들의 농지 소유권이 강화되어간 과정이었으며 또한 이는 토지의 매매가 점점 더 합법화되고 원활해져가는 과정이었다고 할 수 있다.

이상과 같은 과정을 거쳐서 급진전 되어온 러시아(구 소련)의 토지사유화에서 주목할 점 두 가지를 지적하면 다음과 같다. 첫째 러시아에서 토지사유화가 진행되는 과정에서는 동독 지역의 경우와 같은 ‘재사유화’가 없었다는 점이다. 1945년 제2차 세계대전의 종전과 함께 소련군의 구 동독 지역 점령으로 토지의 국유화가 시작되었던 구 동독의 경우에는 개인재산을 불법적으로 몰수하고 국유화한 경우에 이를 원소유자에게 돌려주는 재사유화가 중요하였다. 하지만 이보다 대략 30여 년 전인 1917년 10월 혁명에 의해 사회주의 체제로 이행한 러시아(구 소련)의 경우에는 이미 70년 넘는 세월이 경과한 등의 이유로 재사유화의 문제는 1990년대의 토지사유화 과정에서 쟁점으로 등장하지 않았다.

둘째 자영농 육성을 목표로 1990년대 초에 ‘시작된’ 토지사유화가 지방 단 위에서 자체적으로 제정한 토지법들에 근거하여 1990년대 중·후반에 ‘진전되어 갔으며’ 2001년에 연방 토지법이 제정되고 2002년에 농지매매법이 제정됨으로써 사후적으로 그 ‘법적 토대가 완비되었다’는 점이다. 토지사유화를 위한 법적 토대의 완비는 러시아에서 토지의 매매가 활성화 되는 중대한 계기가 되었으며 이에 따라 러시아 정부의 토지 관련 세입도 크게 증가하는 등

러시아의 토지법 질서는 온전하게 자유시장경제체제의 궤도에 올라서게 되었다.

한반도의 통일과 관련하여 통일독일과 러시아(구 소련)의 토지사유화 경험에서 우리가 미루어 추측할 수 있는 것들은 다음과 같다. 첫째 재사유화의 문제는 사회주의 체제의 존립기간의 함수라는 점이다. 사회주의체제가 성립한 지 60년 이상의 세월이 경과한 후 체제전환이 이루어진 러시아의 경우와 45년 남짓한 세월이 경과한 시점에서 체제가 전환된 동독의 경우의 차이가 이를 말해준다. 다른 변수들이 동일하다면 2019년 현재 북한의 사회주의 체제는 성립된 지 70년 넘는 세월이 경과한 상태라는 점에서 한반도 통일시 재사유화의 문제는 크게 쟁점으로 부각되지 않을 것으로 추론할 수 있다.

둘째 통일독일과 러시아의 경험에 비추어볼 때 북한의 체제전환과 한반도의 통일이 이루어질 경우 토지사유화와 관련하여 다양한 법적·제도적 문제들이 발생할 수 있다는 점을 염두에 두고서 먼저 필요한 제반 법령체계와 제도적 요건 그리고 사회적 환경을 충분히 여유 있게 조성해 두고 준비해 두는 작업이 반드시 선행되어야 한다는 점이다.

제 2 절 통일 이후 북한 토지사유화 대안

한반도의 통일과 관련하여 다양한 논의가 있을 수 있다. 통일이 이루어질 경우에 북한 지역의 토지를 어떻게 처리할 것인가의 문제에 대하여서도 마찬가지이다. 첫째 대한민국의 헌법질서를 북한 지역에 확장하는 방식의 통일을 전제로 하여 북한 지역 ‘토지의 사유화 기본방향’을 제시하고 둘째 동·서독 통일과 러시아의 체제전환 경험에 비추어 그 ‘구체적 실행방안’을 모색한다.

다른 한편으로 향후 북한 지역 토지사유화 실행방안을 택하든 다른 방안을 택하든, 통일에 대비하여 북한 지역 토지를 소유하고 이용하며 관리하기 위해서는 이를 주관할 정부기관과 제반 법률제도가 준비되어 있어야 할 것이다. 이를 간략히 표로써 정리하면 아래와 같다.

〈표 6-1〉 통일에 대비한 토지사유화 방향

구분	통일전	통일 후	
		통일기	안정기
토지 소유	북한토지 사유화 계획 수립 -공공개발토지비축 -사유화 전략 마련	통일재산 임대제 시행	북한토지 사유화 시행 -원토지소유자 보상 -토지사유화 추진
토지 이용	한반도 국토정보통합시스템 구축	한반도 국토정보통합시스템 보완	한반도 국토정보통합시스템 발전
	통일 한반도 국토계획 수립	부문별 계획수립 광역도시계획수립 시군 도시계획수립 -토지이용계획수립	관련계획의 집행
토지 관리	북한지역 지적재조사 계획수립 -기준점 정비계획 -전문인력 육성계획 북한지역 부동산감정평가 계획수립	북한지역 지적재조사 추진 북한지역 토지거래 허가구역 지정 북한지역 부동산감 정평가 계획 추진	북한지역 지적재조 사 완료 북한지역 부동산감 정평가 완료
추진 기구	남북한 국토조사 공동위원회 구성 추진	부동산감정평가기구 설립	부동산감정평가기구 해산
	남북한 지적재조사공동 위원회 구성 추진	지적재조사기구 설 립	지적재조사기구 해산
	통일재산 관리위원회 구성	사유화 추진기구 설 립 -몰수재산 보장기구 -기업사유화 기구 -부동산사유화 기구	사유화 추진기구 해산
	토지행정청신설 -부동산감정평가 -국토정보통합시스템 -지적조사 -국토계획 수립	지방토지행정청 설치 -토지이용조사 -토지이용규제 -개발계획 승인	지방자치단체 구성 -도시계획 수립 -토지이용 및 건축 허가
법제 정비	북한지역 원토지소유자 보상에 관한 법률 제정 통일재산 관리 및 운영에 관한 법률 제정 북한지역 국토관리에 관한 법률 제정 -토지현황 조사 -토지이용 및 건축허가 북한지역 개발에 관한 법률제정 -개발절차 단순화 -개발특례 허용		

출처: 국토연구원(2019: 5-6)

1) 북한 지역 토지의 사유화 기본방향

대한민국 헌법 제3조는 대한민국의 영토와 관련하여 “대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다.”고 규정하고 있다. 이는 대한민국이 실효적으로 지배하지 못하고 있어서 문제일 뿐이지 현재 북한이 점유하고 있는 영역 전체가 대한민국의 영토임을 분명히 하고 있는 것이다.

한편 2019년 4. 11일 개정된 북한 헌법 제9조는 “조선민주주의인민공화국은 북반부에서 인민정권을 강화하고 사상, 기술, 문화의 3대혁명을 힘있게 벌려 사회주의의 완전한 승리를 이룩하며 자주, 평화통일, 민족대단결의 원칙에서 조국통일을 실현하기 위하여 투쟁한다.”고 규정하고 있다. 이는 “한반도와 그 부속도서” 중 “북반부”, 다시 말해 현재 북한이 점유하고 있는 영역에 대하여 그 남반부, 즉 대한민국이 실효적으로 지배하고 있는 영역 역시 자신의 영토이며 이 영역까지 자신들의 지배 아래 두기를 의도한다는 점을 보여준다.³⁰⁾

이렇게 대한민국의 헌법과 북한의 헌법이 공히 “한반도와 그 부속도서”를 자신의 영토로 공언하고 있는 상황 아래서 대한민국 헌법은 “자유민주적 기본질서에 입각한” 통일을 요구하고 있다. 대한민국 헌법 제4조는 “대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책을 수립하고 이를 추진한다.”고 천명하고 있는 바, 이는 이른바 “사회주의의 완전한 승리”를 추구하는 북한의 “전국적 범위에서 조국을 평화적으로 통일”하겠다는 주장(1972년 북한 헌법 제5조)과 정면으로 모순되는 것이다.

대한민국의 헌법질서와 북한의 헌법질서가 보여주는 이와 같은 빙탄불상용(氷炭不相容)의 관계에 유념할 때 대한민국이 추구하는 통일의 기본방향은 대한민국의 헌법질서를 북한 지역에 확장하는 방식의 통일일 수밖에 없다. 통일의 기본방향은 헌법 전문에 나오는 바대로 “자율과 조화를 바탕으로 자유

30) 1972년 12월 27일에 북한의 최고인민회의 제5기 제1차회의에서 채택된 북한의 이른바 사회주의헌법은 이 점을 보다 더 분명하게 천명하고 있다. 북한의 1972년 헌법 제5조는 “조선민주주의인민공화국은 북반부에서 사회주의의 완전한 승리를 이룩하며 전국적 범위에서 외세를 물리치고 민주주의적 기초 위에서 조국을 평화적으로 통일하며 완전한 민족적 독립을 달성하기 위하여 투쟁한다.”고 되어 있다. “전국적 범위”라는 말에서 알 수 있듯이, 이는 대한민국이 실효적으로 지배하고 있는 영역 역시 북한의 영토라는 주장이다.

민주적 기본질서를 더욱 확고히 하”는 것이어야 하고 통일된 대한민국의 경제질서 역시 대한민국 헌법 제119조의 문언 그대로 “개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로” 하여야 한다.

통일된 대한민국의 경제질서가 “개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본”으로 한다면 이는 북한 현행 헌법 제18조의 “생산수단은 국가 및 협동단체의 소유이다”라는 원칙과 정면으로 배치된다. 여기서 대한민국의 헌법질서를 북한 지역에 확장하는 방식으로 통일이 이루어질 경우 생산수단 일반이, 그 중에서도 특히 토지가 사유화되어야 되어야 한다는 당연한 요구가 나오는 것이다.

그간 학계에서는 통일된 대한민국이 북한 지역의 토지문제, 특히 북한 정권에 의해서 불법적으로 몰수된 토지의 문제를 해결하기 위한 방안으로서 다양한 제안들이 제출되어 왔다. 이 제안들은 크게 보아 반환, 보상, 재국유화, 그리고 북한 주민 소유라는 네 가지로 구별할 수 있다.³¹⁾ 이하에서는 제성호(2005)의 분류법을 따라 이 제안들을 검토하여 이론적 정합성과 현실적 타당성을 해아림으로써 북한 지역 토지사유화 기본방향을 제시한다.

제안들 중 첫째는 몰수된 토지를 원소유자에게 ‘반환’하여야 한다는 제안이다. “이 방안은 원칙적으로 북한체제 하에서 몰수된 토지 내지 구재산권을 원소유자에게 반환하되, 구체적 정의 실현을 위해 또는 사물의 성질상 불가피한 경우에는 반환에 대한 예외를 인정하는 방안을 말한다.”(제성호, 2005: 166). 토지에 대한 사적 소유 원칙의 보장을 경제질서의 근간으로 삼는 대한민국의 헌법정신에 비추어 당연한 주장이라고 할 수 있다.

하지만 원소유자에게 반환하는 방안에도 문제가 없는 것은 아니다. 제성호

31) 제성호는 2005년에 발표한 자신의 논문 “통일 후 바람직한 토지정책방향: 특히 북한토지의 처리와 관련해서”에서 “북한정권하에서 불법몰수된 토지의 처리에 대한 대응방안으로 우리 학계에서 제시되고 있는 것들을” “원소유자에 대한 반환방안”, “보상방안”, “재국유화방안”, “북한주민 소유방안: 북한실태 인정방안”의 네 가지로 대별한다. 제성호, “통일 후 바람직한 토지정책방향: 특히 북한토지의 처리와 관련해서,” 『법학논문집』, 제29집 제2호(2005), pp. 165-172.

이와 같은 제성호의 분류법은 류인호의 2015년 박사학위논문에서 거의 전적으로 수용되었다. 류인호는 자신의 논문에서 통일된 대한민국이 토지문제를 해결하기 위한 방식으로 제시된 주장들을 “① 원상회복의 방식, ② 금전보상의 방식, ③ 현상유지의 방식, ④ 재국유화의 방식”으로 유형화했다. 류인호, “북한 흡수통일에 대비한 토지 소유권의 귀속과 분배에 관한 입법적 대응방안(충북대학교 대학원 법학박사학위논문, 2015), p. 140.

(2005)는 원소유자의 토지반환청구를 인정할 경우 야기될 문제점들을 다음과 같이 지적하였다. “북한의 토지를 이용하는 주민의 권리 보호가 미흡하여 북한주민의 생활터전에 치명적인 위협을 주게 될 것이다. 북한토지의 원소유자(월남한 남한 주민)와 토지이용자(북한주민) 간의 이해상충으로 이 문제를 둘러싸고 북한사회 전체가 혼란에 빠질 수 있다. 원소유자의 반환청구 폭주와 그에 따른 권리존부의 확인 곤란은 소유권 관계의 불명확상태를 장기화시키는 요인이 된다. 이것은 투자자들의 대북한투자 기피현상을 초래하게 될 것이고 이것은 다시 북한경제 재건에 부정적으로 작용할 것이다.”(제성호, 2005: 166-167)

따라서 이상 살펴본 바와 같이 북한 지역에서 이루어진 토지몰수는 소유권에 대한 불법적인 침해행위이므로 이를 원소유자에게 돌려주는 것, 즉 반환이 헌법정신과 부합한다고 할 것이다. 하지만, 이는 여러 면에서 북한 지역 주민들에게 불리한 결과를 가져오고 아울러 이로 인해 북한 지역에 사회적 혼란을 초래함으로써 중국에는 통일 대한민국의 사회적 통합과 북한 지역의 경제 재건에도 저해요인으로 작용할 것이 우려된다는 점에서 이 주장은 받아들여지기 곤란하다 할 것이다.

제안들 중 둘째는 몰수된 토지는 반환의 대상이 아니라 매각의 대상이 되어야 한다는 것을 기본전제로 해서 원소유자에게는 몰수된 토지의 가치에 따라서 금전으로 ‘보상’ 하는 원칙으로 하고 예외적으로 반환을 허용해야 한다는 제안이다. 이 제안은 원소유자의 사유재산권이 존중되어야 한다는 대원칙은 인정하되 소유권을 확인하기 위한 작업에 장기간의 시간이 소요될 경우 투자에 장애요인이 발생하는 등의 부작용을 최소화하려는 취지이다.

금전 보상의 제안에 따른 경우 북한 지역 주민들의 토지에 대한 연고권(緣故權)을 인정함으로써 이들의 생산 활동과 생활안정을 보장할 수 있고 또 소유권관계가 불명확한 데에서 초래되는 투자 장애요인을 제거함으로써 북한 지역의 경제 재건에 도움이 될 수 있다. 하지만 금전 배상의 제안은 반환 대신에 보상을 택한다는 점에서 사유재산권 보장에 소홀하다는 비판이 제기될 것이며 보상을 위한 재원을 어떻게 마련할 것이냐의 문제에 봉착할 것이다.³²⁾

제안들 중 셋째는 북한 지역 안에 있는 모든 토지를 그 불법 몰수 여부에 관계없이 무조건 ‘재국유화’ 하고 나서 적절한 시기에 이를 매각하여 사유화 하자는 제안이다. 이는 현재 북한 정부가 사실상 관할하고 있는 북한 지역의 모든 재산을 그대로 통일된 대한민국의 정부가 접수하겠다는 발상을 바탕으로 깔고 있다. 북한 지역 내 모든 토지를 소유하고 관리하면서 사후적으로 매각함으로써 사유화하겠다는 것이다. 이렇게 하려면 관리와 매각을 담당할 정부기관의 설치가 필요해진다. 통일독일의 신탁관리공사의 사례를 참고해 북한 지역의 토지 등 국유재산을 접수하고 관리하면서 적절한 시기에 매각함으로써 이를 사유화하는 업무를 담당할 특별한 정부기관의 설치가 요구되는 것이다.

재국유화 방안은 토지의 반환과 관련한 분쟁을 제도적으로 방지함으로써 투자에 대한 장애요인을 제거하는 등 장점을 가지는 것으로 판단된다. 하지만 이 방안을 따라서 토지에 대한 원소유권을 무효화하고 이를 국유화할 경우 토지에 대한 사적 소유를 보장하는 대한민국 헌법의 관련 규정들에 정면으로 위반됨은 물론 원소유권을 인정받지 못한 원소유자들의 반발이 터져 나올 것임이 명약관화하다. 아울러 재국유화 방안은 과거에 북한 정권이 행한 토지개혁과 토지국유화 조치, 즉 대가 없는 강제적 몰수를 기정사실로 인정하는 전제 위에 서 있는 것 아니냐는 공격을 받을 수 있다는 점에서도 문제이다.³²⁾

제안들 중 넷째는 북한 지역에 현재 형성되어 있는 재산적 권리 일체를 그대로 “인정” 하여 북한 지역의 토지를 북한 지역의 주민이 “소유”하도록 하자는 제안이다. 요컨대 이는 북한주민 소유방안 또는 북한실태 인정방안이라 할 수 있다. 북한 지역 토지의 현 상태는 북한 지역 주민의 노동과 노력이 투여된 결과물이라는 점에 비추어 “현재 북한지역에 형성된 재산에 관한 권리를

32) 금전 보상의 제안에 따른 경우의 문제점과 관련하여 제성호는 다음과 같이 말한다. “원칙적으로 원물의 반환을 부인함으로써 사유재산권의 보장에 소홀한 점이 있다. (중략) 통일한국 정부가 원소유자에게 몰수토지에 대한 보상을 위한 재원까지 추가적으로 마련하는 것은 여간 어려운 일이 아닐 것이다. (중략) 적정수준의 보상액을 결정해야 하는 복잡한 업무가 새로이 발생하게 된다. (중략) 남북한 주민 간의 소득격차 해소에 별로 기여하지 못할 것으로 보인다. (중략) 북한지역에의 투자를 촉진하는 적극적인 방안이라고는 할 수 없다. 위의 글, p. 168.

33) 제성호는 재국유화가 “과거 북한이 행한 대가없는 강제적 몰수를 기정사실로 받아들이고 있기 때문에 반법치국가적 행위의 청산이라는 점에서 보면 미흡한 점이 있다”고 지적한다. 위의 글, p. 170.

일체 북한주민에게 인정해 주는 것이 타당하다는 논리도 일응 성립될 수 있다.”(제성호, 2005: 171)는 것이다.

월남자의 재산권을 전적으로 부인함으로써 북한 주민이 이를 소유하도록 하자는 위와 같은 제안은 북한 지역 토지에 대한 가장 간명한 처리방법이라 할 수 있다. 따라서 이 제안에 따른다면 원소유자가 권리를 회복하는 과정에서 소요되는 시간과 노력 등의 낭비가 최소화되고 보상재원 확보의 부담이 전혀 없는 등으로 통일비용을 크게 절감할 수 있을 것이다.

그렇기는 하나, 몰수된 토지의 원소유자에게 최소한의 보상도 해주지 않는다면 이는 대한민국 헌법의 재산권 관련 조항에 정면으로 위배될 것이다. 앞에서 살펴보았다시피 대한민국 헌법 제23조는 모든 국민의 재산권을 보장하여야 하며 공공의 필요에 의해 재산권을 수용·사용 또는 제한하는 경우에도 정당한 보상을 지급하여야 함을 명시하고 있다. 또한 위에서 살펴본 북한 주민 소유방안은 1958년에 대통령령 제1369호 「수복지구에 대한 농지개혁법 시행에 관한 특례에 관한 건」을 제정함으로써 수복지구에 대하여 1946년의 토지개혁에 의해 생겨난 토지소유권 질서를 부정하고 농지개혁을 실시했던 선례와도 정면으로 배치된다는 점에서 문제이다. 요컨대 북한주민 소유방안은 북한 정권의 토지몰수조치에 반발하여 월남한 원소유자들의 권리를 전적으로 무시하는 것으로서 실제 정책으로 채택될 경우 많은 부작용을 초래할 것이라고 판단된다.

2) 북한 지역 토지의 사유화 실행방안 모색

북한 지역 토지의 사유화와 관련하여 위에서 살펴본 네 가지 방안들은 제각기 장단점을 가지고 있다. 원소유자에게 반환하는 방안은 대한민국의 헌법 정신에 충실하다는 장점을 가지나 혼란을 초래할 우려가 있으며 사회적 통합과 북한 지역의 경제적 재건에 저해요인으로 작용할 소지가 다분하다는 점에서 현실적 타당성이 떨어진다고 할 것이다.

보상을 원칙으로 하고 예외적으로 반환을 허용하는 방안은 토지의 원소유자 반환에 따르는 부작용을 최소화하고 투자에 대한 장애요인을 제거한다는

장점이 두드러지나 사유재산권 보장에 소홀한 방안이며 보상을 위해서는 막대한 규모의 재원이 준비되어 있어야 한다는 문제가 있다.

재국유화 방안은 토지 소유권을 둘러싼 분쟁을 방지할 수 있으며 소유권 분쟁이 투자에 대한 장애요인이 되는 것을 미연에 방지한다는 점에서 큰 장점이 있으나 원소유자의 반발을 초래할 것이고 북한 정권이 불법적으로 저지른 토지개혁과 토지국유화를 기정사실로 인정하는 것이냐는 공격을 받을 우려가 다분하다. 아울러 재국유화 방안에 대하여는 토지에 대한 사적 소유를 보장하는 대한민국 헌법의 관련 규정과 정면으로 충돌한다는 반대 의견이 대두될 수 있다.

북한 지역 토지는 북한 지역 주민이 소유하도록 하자는 방안에 대해서는 처리방법이 간명하여 원상회복과 관련한 불필요한 낭비의 요인을 최소화하고 통일비용을 절감한다는 장점에도 불구하고 심각한 단점을 가지고 있다. 몰수된 토지의 원소유자에게 최소한의 보상도 해주지 않는다면 이는 매우 부당한 것이고 대한민국 헌법의 재산권 관련 조항에 정면으로 위배될 것이라는 점이다.

요컨대 반환 방안과 북한주민 소유방안은 현실적합성이 매우 떨어지는 방안이기에 이론적 논의대상이 되기는 하나 실제 정책으로 채택하는 것은 매우 곤란하므로, 북한 지역 토지의 사유화 실행방안으로서는 보상 방안과 재국유화 방안이 현실적인 검토대상이 된다 할 것이다.

거칠게 보아 보상방안의 문제는 재원확보의 필요성이고, 재국유화 방안의 문제는 대한민국 헌법의 소유권 관련 조항과 정면으로 충돌할 가능성이다.

앞서 살펴본 바와 같이 본 논문에서는 통일독일과 러시아(구 소련)의 토지 사유화 경험에서 재사유화의 문제는 사회주의 체제의 존립기간의 함수라는 결론을 내린 바 있다. 따라서 다른 변수들이 동일하다면 2019년 현재 북한의 사회주의 체제는 성립된 지 70년 넘는 세월이 경과한 상태라는 점에서 한반도 통일시 재사유화의 문제는 크게 쟁점으로 부각되지 않을 것으로 추론할 수 있다. 다시 말해 북한 토지 사유화 과정에서 반환이나 보상이 현실적으로 문제되는 경우는 그다지 많지 않을 것이고 불가피하게 반환이나 보상을 해야 하는 경우라면 예외적으로 그렇게 한다고 하여도 천문학적 규모의 보상 재원

이 소요되지는 않을 것이다.

이상 살펴본 바를 간략히 표로 정리하면 다음과 같다.

〈표6-2〉 북한지역 토지 사유화 실행방안 비교

사유화 방식	구체적 내용	장점	단점
원소유자 반환	몰수된 토지를 원소유자에게 반환	사적 소유 원칙의 보장을 경제질서의 근간으로 삼는 대한민국 헌법정신과 부합	원소유자의 소유권 확인이 어려운 등의 이유로 사회적 혼란을 초래할 가능성
금전 보상	몰수된 토지는 매각의 대상이 되어야 함을 기본전제로 하여 금전으로 보상하는 것을 원칙으로 하고 예외적으로 반환을 허용	사유재산권을 존중하고 소유권 확인에 따르는 부작용을 최소화	보상 재원 확보의 어려움과 통일비용의 과도한 증가
재국유화	북한지역 내 모든 토지를 무조건 재국유화하고 나서 적절한 시기에 매각하여 재사유화	토지 반환 관련 분쟁을 방지하여 투자에 대한 장애요인을 제거	원소유자들의 반발과 소송 등의 빈발 가능성
북한 주민 소유	북한지역에 현재 형성되어 있는 재산적 권리 일체를 그대로 인정하여 북한지역 토지를 북한지역 주민이 소유	원소유자가 권리를 회복하는 과정에서 시간과 노력 등의 낭비를 최소화하고 보상재원 확보가 불필요	대한민국 헌법의 재산권 관련 조항에 정면으로 위배

한반도의 통일이 대한민국의 헌법 질서를 북한 지역에 확장하는 방식으로 이루어진다 하더라도 남북한 지역 주민들의 이질성을 해소하기 위한 사회적 통합 그리고 북한 지역의 정치·경제·사회·문화적 재건을 위해서는 대대적

인 법적·제도적 정비작업이 불가피하다 할 것이다. 따라서 법적·제도적 정비작업의 기회에 재국유화 방안과 충돌되는 헌법과 제반 법령의 제반규정들을 개정하고 보완한다면 재국유화 방안이 헌법의 소유권 관련 조항과 충돌할 가능성은 사라지게 된다. 아울러 대한민국의 현행 헌법도 이미 제23조에서 소유권의 사회적 제약성과 재산권 행사의 공공복리 적합성을 요구하고 있다는 점에서 재국유화가 대한민국의 헌법질서와 정면으로 충돌하고 있다고까지는 말할 수 없다 할 것이다.

이러한 점에서 볼 때 재국유화 방안이 가장 현실적합성이 뛰어난 북한 지역 토지의 사유화 실행방안이라고 할 수 있다. 구체적으로는 재국유화 방안을 원칙으로 하고 일부 불가피한³⁴⁾ 경우에는 예외적으로 보상 방안을 가지고 이를 보충하는 방식을 사용해야 할 것이다. 이렇게 재국유화를 위주로 하되 필요시 보상을 허용하는 방식으로 재국유화 방안의 장점을 살리고 단점을 최소화하도록 절충한다면 재국유화 방안은 북한 지역 토지의 사유화 실행방안으로서 손색이 없을 것이라는 결론이다.

34) 첫째로 1946년 북한의 토지개혁 이전에 작성된 등기부와 토지대장 등의 문서에 의해서 소유권자임이 확실하게 증명되는 경우이면서, 둘째로 농촌지역에서 현재 경작에 사용되고 있는 농지로서, 셋째로 토지의 규모가 1인 가족이 자경할 수 있다고 인정되는 표준적인 면적을 초과하지 않는 경우를 “일부 불가피한 경우”라고 할 수 있을 것이다.

제 6 장 결 론

제 1 절 연구의 요약

본 연구는 역사적 접근법과 비교사례 접근법을 활용하여 통일 이후 북한지역 토지 사유화의 기본방향과 구체적 실행방안을 모색하였다. 먼저 제2장에서는 1945년 이래로 북한과 남한의 토지제도의 변천과정을 살펴보고 그 특색을 비교하였다. 그 다음으로는 타산지석의 교훈을 얻기 위해 제4장에서 체제전환 국가의 토지사유화 사례의 대표 격인 통일독일과 러시아(구소련)의 토지사유화 사례를 분석하였다. 이러한 역사적 접근과 비교사례 접근을 토대로 하여 제5장에서는 북한지역 토지사유화의 기본방향과 구체적 실행방안을 모색하여 제시하였다.

북한 지역에서는 1940년대 후반에 이른바 무상몰수·무상분배 방식의 토지개혁이 실행되었다. 그 후 북한은 1950년대에 농업협동화의 슬로건을 내세워 사회주의적 토지소유제도, 즉 토지국유화를 대대적으로 실행에 옮겼다. 이러한 변화를 거쳐 북한의 1972년 헌법은 “조선민주주의인민공화국에서 생산수단은 국가 및 협동단체의 소유이다.”라고 규정하기에 이르렀다. 1980년대 이래로 북한에서는 사회주의적 토지소유제도의 기본틀을 그대로 유지한 채 토지 이용권을 구체화하는 다양한 정책들이 모색되고 실행되어오기도 하였다.

1945년 이래로 대한민국의 토지제도는 세 번의 큰 변화를 겪어왔다. 첫째는 미군정 시기의 귀속재산 처리이고, 둘째는 1948년 수립된 이승만 정부에 의한 농지개혁이며, 그리고 셋째는 수복지구의 토지문제 처리이다. 귀속재산, 특히 귀속기업체의 불하는 이를 불하받은 기업가들의 활발한 경제활동을 추동함으로써 사유재산권을 근간으로 하는 자유시장경제체제의 발전에 이바지하는 결과를 낳았다. 농지개혁의 결과 소작농은 지주에 대한 경제적인 종속관계에서 해방되었고, 이로써 토지소유의 근대화가 달성되었다. 농지개혁으로 농업경제의 자립기반이 조성된 결과 대한민국의 자본주의 발전은 크게 촉진되었다. 아울러 6.25전쟁의 결과로 대한민국 정부의 관할로 들어오게 된 수복지구와 관련하여서는 1958년에 대통령령으로 「수복지구에 대한 농지개혁법

시행에 관한 특례에 관한 건」이 제정되어 시행되었다. 대한민국 정부는 이 법령에 따라서 1946년 북한의 토지개혁으로 인하여 생겨난 새로운 토지소유권 질서를 부정하고 1949년에 제정된 농지개혁법을 적용하되 그 특례를 규정하는 방식으로 수복지구에서 농지개혁을 실시하였다.

제3장에서는 대한민국 헌법의 기본이념은 개인의 자유의사에 따른 토지소유권을 인정하고 그 소유권이 사회의 공공복리에 반하지 않는 한 보호하고 인정한다. 즉, 시장경제체제에 걸맞게 자유로운 개인소유권을 중시하는 토지제도를 운영하고 있는 것이다. 그러나 북한은 토지에 대한 사적 소유권을 전면적으로 부정하고 있다. 토지소유형태에 있어서 북한은 사회주의적 소유형태를 채택하여 토지에 관하여 국가소유권과 사회협동단체소유권만을 인정하고 있는 것이다.

제4장 1절에서는 1990년 동독과 서독의 통일 이후 통일독일에서는 동독의 경제질서를 서독의 경제질서에 흡수함으로써 동독 지역 토지에 대한 사유화는 물론이고 동독 지역에 잔존해 있던 사회주의 제도들의 잔재를 일소하는 작업까지도 요구되었다. 하지만 이러한 작업들을 진척시키는 과정에서 서독인들이 구동독 지역에 소유하고 있던 토지를 소송을 통하여 반환받음으로써 동독인들의 상대적 박탈감이 크게 대두되는 등 많은 부작용이 생겨났다. 이처럼 통일독일의 토지사유화 사례는 한반도 통일 이후 발생할 수 있는 여러 가지 문제들에 대하여 많은 시사점을 던져주고 있다.

제4장 2절에서는 1991년에 소련이 해체되고 새로이 성립된 러시아는 경제 전반에 걸쳐 일대 개혁을 추진하였는데, 이는 사회주의계획경제체제로부터 자유시장경제체제로 경제 운영 시스템을 전환하는 것을 그 핵심으로 하였다. 1990년대에 러시아 정부가 추진한 경제 개혁은 토지제도와 관련하여 토지에 대한 국가의 독점적 소유구조를 해체하고 농민들이 자신이 경작하는 토지에 대한 소유권을 가지도록 하는 방향으로 진척되어갔다.

제5장 1절에서는 통일독일과 러시아의 토지사유화 경험에 대한 비교고찰을 토대로 북한의 토지사유화 방안을 가늠해보면, 통일독일에서 쟁점이 되었던 재산유화의 문제가 러시아에서는 크게 쟁점으로 부각되지 않았다는 사실과 사회주의체제가 성립된 지 70년 이상이 경과한 북한의 경우에는 통일 이후

재사유화의 문제가 크게 쟁점화 되지는 않으리라는 점을 확인할 수 있다.

제5장 2절에서는 북한지역 토지의 사유화 방식과 관련하여서는 첫째로 원 소유자 반환, 둘째로 금전 보상, 셋째로 재국유화, 넷째로 북한 주민 소유라는 네 가지 방안들을 상정해 볼 수 있다. 네 가지 방안들이 가진 장단점들을 비교분석한 결과 재국유화 방안이 가장 현실적합성이 뛰어난 북한 지역 토지의 사유화 실행방안이라는 결론에 이르렀다. 구체적으로는 재국유화 방안을 원칙으로 하고 일부 불가피한 경우에는 예외적으로 보상 방안을 가지고 이를 보충하는 방식으로 재국유화 방안의 장점을 살리고 단점을 최소화하도록 절충한다면 재국유화 방안은 북한 지역 토지의 사유화 실행 방안으로 손색이 없을 것이다.

제 2 절 정책적 함의

한반도 통일은 동·서독의 통일이나 러시아(구 소련)의 체제전환과 상이한 부분이 많아서 그 경험을 그대로 가져와서 활용하기에는 여러 가지 문제가 따를 것이다. 따라서 기존의 경험들에서 참조할 만한 것들을 가져와서 활용하되, 여건이 상이한 부분들에 대해서는 그 장점을 살리되 단점은 버리는 식으로 창조적으로 응용하여 적용하여야 할 것이다.

통일독일과 러시아(구소련)에 대한 비교 고찰의 결과, 러시아의 토지사유화 사례가 통일독일의 토지사유화 사례와 확연하게 구분되는 점은 토지를 원소유자에게 돌려주는 방식의 사유화, 즉 토지의 재사유화 문제가 통일독일에서 많은 문제들을 야기했던 바 있으나 러시아에서는 재사유화 문제가 큰 쟁점으로 대두되지 않았다는 점을 확인할 수 있었다. 사회주의체제가 성립한 지 60년 이상의 세월이 경과한 후 체제전환이 이루어진 러시아의 경우와 45년 남짓한 세월이 경과한 시점에서 체제가 전환된 동독의 경우를 서로 맞대어 비교하면 재사유화의 문제는 사회주의 체제의 존립기간의 함수라는 결론에 이르지 않을 수 없다. 요컨대 다른 변수들이 동일하다면 2019년 현재 북한의 사회주의 체제는 성립된 지 70년 넘는 세월이 경과한 상태라는 점에서 한반도 통일시 재사유화의 문제는 크게 쟁점으로 부각되지 않을 것으로 추론할

수 있다. 요컨대 통일독일과 러시아(구소련)의 사례들에 대한 비교분석의 결과 재사유화는 많은 문제를 야기하며 따라서 바람직하지 않다는 점 그리고 북한의 사회주의체제가 나름 장구한 세월 동안 지속되어온 결과 소련의 경우와 마찬가지로 향후 한반도 통일 시에는 재사유화가 큰 쟁점으로 대두되지 않을 것이라는 점을 확인할 수 있었다.

또한 통일독일과 러시아에 대해 비교 고찰한 결과로, 이들 나라들이 법적·제도적 정비가 이루어지지 않은 채로 급작스레 체제가 전환되었기에 많은 시행착오를 겪지 않을 수 없었다는 점을 확인할 수 있었다. 이러한 점에서 볼 때 우리의 경우에는 통일에 대비한 제반 법령체계와 제도적 요건 그리고 사회적 환경을 충분한 시간적 여유를 가지고 미리미리 조성해두고 준비해두는 작업이 통일에 반드시 선행되어야 한다는 점이 분명하다 하겠다.

아울러 북한 지역 토지사유화는 북한 지역 경제 재건과 활성화를 위한 선결조건이라는 점에서 의의를 가지며, 따라서 사회적 혼란의 방지와 경제 재건을 위한 재원 마련이라는 취지에서도 선 재국유화 후 재사유화가 원칙적으로 바람직하다는 점을 지적해두고자 한다. 그리고 선 재국유화 후 재사유화 방안의 추진을 위해서는 남한과 북한의 주민들이 이를 이해하고 지지하도록 유도해야 하며, 따라서 국가적 차원에서 선 재국유화 후 재사유화 방안에 대한 충분한 홍보작업이 필요하다 하겠다.

또한, 대한민국의 헌법질서는 토지에 대한 사적 소유의 원칙과 함께 토지의 공개념 역시 강조하고 있음을 잊어서는 안 될 것이다. 현재 토지공개념은 토지에 대한 사적 소유를 보장하되 필요최소한의 공익적 제한을 요구하는 헌법적 원리로 대두되어 있다. 따라서 통일 후 사유화되는 북한 지역의 토지에 대해서도 당연히 토지의 사용·수익·처분과 관련한 공익적 제한을 뜻하는 토지공개념이 적용되어야 할 것이다.

제 3 절 향후 연구과제

본 연구는 역사적 접근과 비교사례 접근을 통하여 통일 이후 북한 지역 토지사유화의 기본방향과 실행방안을 모색하였다. 모색의 결과 재국유화 방안을

원칙으로 하고 일부 불가피한 경우에는 예외적으로 보상 방안을 가지고 이를 보충하는 방식이 가장 현실적합성이 높다는 결론에 이르렀다. 그렇기는 하나 본 연구가 토지사유화에 대한 총론적 접근에서 더 나아가지는 못하였음을 부인할 수 없다.

본 연구는 법적·제도적 준비작업과 사회적 환경의 조성 등이 필요하다는 점을 지적하는 데 그쳤을 뿐 구체적으로 준비해야 할 법령과 제도가 어떠한 것이며 사회적 환경은 어떠한지 등에 대해서는 원론적 수준 이상으로 연구를 진전시키지 못했다. 구체적으로 말해서, 첫째로 북한 지역 토지사유화를 규율하는 법령체계를 미리 제정해놓을 필요가 있을 것이고, 둘째로 통일독일의 신탁공사와 같이 토지사유화를 관장할 기구와 제도를 사전에 준비해놓아야 할 것이며, 아울러 셋째로 실무적으로는 북한 지역의 지적(地籍)을 정비하기 위한 토지조사사업 등을 필요시에는 언제라도 실행에 옮길 수 있도록 준비해놓는 일이 필요할 터이다. 이것들 하나하나가 향후 연구에서 상세하게 검토되고 구체화되어야 할 연구과제들이다.

참 고 문 헌

1. 국내문헌

- 국토연구원. (2019). 『북한지역 토지이용 현황 및 관리방향』. 국토연구원.
- 권용우, 김영규. (2004). 『북한민법연구』. 신양사.
- 권은민. (2009). 북한의 토지임대제도. 『북한법연구』, 제12호.
- 김갑수. (1995). 사회주의 국가의 토지소유권제도 비교연구: 중국과 북한의 경우. 『지적』, 제246호.
- 김미숙, 김성제, 안창진. (2010). 『북한 토지제도 연구』. 대전: 토지주택연구원.
- 김병태. (1981). 『농지개혁의 평가와 반성』. 돌베개.
- 김상용. (1994). 구동독과 북한의 토지제도의 비교. 『토지연구』, 5(5).
- 김상용. (1995). 『토지소유권법사상』. 서울: 민음사.
- 김상용. (2002). 북한의 토지소유제도의 사상적 기초와 제도적 변천. 『부동산연구』, 12(1).
- 김상용. (2003). 『비교계약법』. 법영사.
- 김상용. (2008). 『개성공업지구 토지이용권 보호방안 연구』. 법무부.
- 김상용. (2008). 북한에서의 토지이용권의 설정과 유동화: 개성공업지구의 토지 이용권을 중심으로. 『법학연구』, 18(1). (통권 제37호).
- 김성욱. (2011). 통일 후 북한 국공유재산의 처리와 관련한 법적문제와 해결 방안. 『남북법제연구 보고서』. 서울: 법제처.
- 김성준. (1993). 독일통일이후의 재산권 문제. 『한국사회개발연구』, 제32호.
- 김성호, 박석두. (1999). 농정50년의 개관. 『한국농정50년사 제1권』. 한국농촌경제연구원.
- 김연중. (2000). 통일 이후의 토지소유권 사유화 방안에 관한 연구. 『북한연구학회보』, 4(1).
- 김영윤. (1996). 북한 토지소유제의 전개과정. 『북한』, 제300호.
- 김용학. (1994). 『통일 후 북한의 재산권 확립방안』. 서울: 한국주택토지공사.

- 나용주. (2017). 『통일 후 북한 국유재산 관리방안에 관한 연구: 사회주의 체제 전환국가의 사례분석과 북한 국유재산 전담기구 설치를 중심으로』 서울대학교 행정대학원. 석사학위논문.
- 류해웅, 정우형. (1992). 『북한의 토지법제』. 서울: 국토개발연구원.
- 류해웅. (1993). 통일 후 북한의 토지이용과 개발에 대한 기본구상. 『토지연구』, 4(1).
- 류해웅. (2008). 『토지법제론』. 부연사.
- 박승일. (2015). 『통일 후 북한토지제도 재편과 사유화 방안 연구』 동국대학교 대학원. 박사학위논문.
- 박진완. (2014). 독일통일과정에서의 재산반환문제에 대한 검토. 『유럽헌법연구』, 제16호.
- 박철수, 조봉현, 정일영. (2016). 통일 후 남북한경제 한시분리운영방안: 국유 자산 분야. 『중장기통상 전략연구』, 대외경제정책연구원.
- 배성열. (2017). 『통일 이후 북한지역 국유재산 소유권 재편 연구』 고려대학교 대학원. 박사학위논문.
- 사법정책연구원. (2017). 『통일 이후 북한지역 토지등기제도의 수립 방안』. 사법정책연구원
- 서희석. (1999). 『통일한국의 북한 토지소유권 정리방안에 관한 연구』 경희대학교 대학원. 박사학위논문.
- 서희석. (2001). 統一韓國의 北韓 土地所有權 整理方案에 關한 研究. 『부동산정책연구』, 2(1).
- 성연동, 오창석. (2006). 통일 이후 북한의 토지 소유권 처리방안 연구. 『한국지적정보학회지』, 8(2).
- 신영호. (1988). 북한민법 40년과 그 동향. 『북한법률행정논총』, 제8집.
- 알렉 노브 지음, 김남섭 옮김. (1998). 소련경제사. 서울: 창작과비평사.
- 오두환. (1994). 해방후 적산처리의 실태와 특징. 『황해문화』, 1994년 12월호.
- 유도진. (1998). 독일통일후 구동독지역 국유재산의 사유화실태연구. 『한국사회학회 사회학대회 논문집』.
- 유욱. (2012). 남북한 사회통합을 위한 법적 과제. 『제2회 아시아법제포럼 결과보고서』. 서울: 대한민국 법제처.

- 유현정. (2008). 『북한 경제특구 법제 연구』 이화여자대학교 대학원. 박사학위논문.
- 이규황. (1999). 『토지공개념과 신도시』. 서울: 삼성경제연구소.
- 이기수. (1993). 구동독 국유재산의 사유화. 『안암법학』, 제1권.
- 이상준. (2005). 『북한의 국토개발 및 관리실태의 조사에 관한 연구』. 건설교통부 국토연구원.
- 이종근. (1995). 토지소유권의 개념에 관한 연구; 역사적 변천을 중심으로. 『부동산정책연구』, 제5권.
- 이해정. (2015). 『북한지역의 토지·주택·기업 사유화에 관한 연구』 이화여자대학교 대학원. 박사학위논문.
- 임병연. (1998). 북한의 토지소유제도에 관한 연구. 『아·태공법연구』, 제5권.
- 장명봉. (1998). 1998년 북한 헌법개정의 배경·내용·평가. 『북한법연구』, 제2호.
- 장명봉 역음. (2011). 『2011 최신 북한법령집』. 북한법연구회.
- 장상환. (1990). 농지개혁과 농민. 『한국사 시민강좌』, 제6집.
- 全雲聖. (1994). 光復後 美軍政府의 土地改革에 관한 再評價: 미국립 문서보관소에서 기밀해제된 미군정 관계문서를 중심으로. 『사회과학연구』, 제34집.
- 정희남. (1995). 광복 후 한국 토지정책의 변천에 관한 고찰, 1945~1995. 『국토연구』, 1995년 6월호.
- 제성호. (2005). 통일 후 바람직한 토지정책방안: 특히 북한 토지의 처리와 관련해서. 『법학논문집』, 29(2).
- 조영관. (2006). 러시아 토지 사유화의 전개과정: 토지법을 중심으로. 『슬라브학보』, 21(1).
- 최천운. (2015). 통독 전후 신탁청의 역할비교와 한반도예의 시사점. 『독일통일총서 11: 신탁관리청 분야 관련 정책문서』. 서울: 통일부.
- 최종고. (1993). 『북한법』. 박영사.
- 편집부. (2014). 첫 ‘농업분조장대회’ 개최: 분조관리제와 포전담당책임제 실시. 『민족21』. 2014년 3월호.

- 한국은행. (2018). 『한국은행법 제정 자료집(한글본) 1』. 서울: 한국은행.
- 한모니까. (2012). 한국전쟁 이후 ‘收復地區’에서의 농지개혁법 적용 과정과 그 의미. 『한국근현대사연구』, 제62호.
- 헌법재판소. (2011). 『통일과정과 통일 이후의 헌법재판소의 기능과 역할』. 서울: 헌법재판소.
- 현승종. (1984). 북한 토지제도의 법적 고찰. 『동원 김홍배 박사 고학기념 논문집』. 서울: 외대출판부.
- 이기수. (1993). 구동독 국유재산의 사유화. 『안암법학』, 제1권.

2. 기타

<http://www.unilaw.go.kr>

<http://www.moleg.go.kr>

<https://www.kinu.or.kr>

<https://unibook.unikorea.go.kr>

〈부록 1〉 北朝鮮土地改革에 대한 法令(1946.3.5.)³⁵⁾

第1條 北朝鮮土地改革은 歷史的 또는 經濟的 必要性으로 된다.

土地改革의 課業은 日本人土地所有와 朝鮮人地主들의 土地所有 及 小作制를 撤廢하고 土地利用權은 耕作하는 農民에게 있다. 北朝鮮에서의 農業制度는 地主에게 隸屬되지 않은 農民의 個人所有인 農民經理에 依據한다.

第2條 沒收되어 農民所有地로 넘어가는 土地들은 如左함

ㄱ. 日本國家, 日本人 及 日本人團體의 所有地

ㄴ. 朝鮮民族의 叛逆者, 朝鮮人民의 利益에 損害를 주며 日本帝國主義者의 政權機關에 積極 協力한 者의 所有地와 日本 壓迫 밑에서 朝鮮이 解放될 때에 自己 地方에서 逃走한 者들의 所有.

第3條 沒收하여 無償으로 農民의 所有로 分與하는 土地는 如左함

ㄱ. 1 農戶에 5町步以上 가지고 있는 朝鮮人 地主의 所有地

ㄴ. 自耕지 않고 全部 小作주는 所有者의 土地

ㄷ. 面積에 不關하고 繼續的으로 小作주는 全土地

ㄹ. 5町步以上으로 所有한 聖堂, 僧院 其他 宗教 團體의 所有地

第4條 沒收되지 않는 土地는 如左함

ㄱ. 學校, 科學研究會, 病院 所有地

ㄴ. 北朝鮮人民委員會의 特別한 決定으로 朝鮮의 自由와 獨立을 爲하여 反日本侵略鬭爭에서 功勞 있는 者들과 그의 家族에게 屬하는 土地, 朝鮮民族文化發展에 特別한 功勞者과 그의 家族에 屬한 土地

第5條 第2條, 第3條에 依하여 沒收한 土地 全部 農民에게 無償으로 永遠한 所有地로 讓與함

第6條

ㄱ. 沒收한 土地는 雇傭者, 土地 없는 農民, 土地 적은 農民에게 分與하기 위하여 人民委員會 處理에 委任함

ㄴ. 自己 勞力에 依하여 耕作하는 農民의 所有地는 分割지 아니함

ㄷ. 自己 勞力으로 耕作하려는 地主들은 本 土地改革에 對한 法令에 依하여 農民들과 같은 權利로써 다만 他郡에서 土地를 가질 수 있음

35) 이하에 수록된 북한의 법령 등은 원문에서 표기된 그대로 수록하였기에 대한민국의 현행 맞춤법규정에 맞지 않는 경우도 있을 수 있음

第7條 土地를 農民 所有로 分與하는 式은 道人民委員會가 土地所有權에 對한 證明書를 交付하며 此를 土地臺帳에 登錄함으로써 完決됨

第8條 本 法令에 依하여 農民에게 分與된 土地는 一般 負債 負擔에서 免除함

第9條 本 法令에 依하여 土地를 割讓당한 地主에게서 借用한 雇傭者와 農民의 一切 負債는 取消함

第10條 本 法令에 依하여 農民에게 分與된 土地는 賣買치 못하며 小作주지 못하며 抵當하지 못함

第11條 地主의 畜力 農業機具 住宅의 一切 建築地等은 第3條 〈ㄱ〉項에 依하여 沒收되어 人民委員會의 處理에 委任하되 人民委員會는 本 法令 第6條에 依하여 土地 가지는 雇傭者, 土地없는 農民에게 分與함. 沒收된 一切 建物은 學校, 病院 其他 社會機關의 利用으로 넘길 수 있음

第12條 日本國家, 日本人 及 日本人 一切 團體의 果樹園 其他 果木들은 沒收하여 道人民委員會에 맡김. 本 法令 第3條 〈ㄱ〉項에 依하여 土地를 沒收당한 朝鮮人 地主의 所有인 果樹園 其他 果木들은 沒收하여 人民委員會에 保留됨

第13條 農民들이 所有한 積은 山林을 除外하고 全 山林은 沒收하여 北朝鮮臨時人民委員會의 處理에 委任함

第14條 本 法令에 依하여 土地를 沒收당한 所有者에게 所有된 灌溉施設의 全部는 無償으로 北朝鮮臨時人民委員會의 處理에 委任함

第15條 土地改革은 北朝鮮臨時人民委員會의 指導下에서 實施됨. 地方에서 土地改革을 實施할 責任은 道, 郡, 面 人民委員會에 負擔되며 農村에서는 雇傭者, 土地없는 小作人, 土地적은 小作人들의 總會에서 選舉된 農村委員會에 負擔됨

第16條 本 法令은 公布한 時期부터 實行力을 가짐

第17條 土地改革實行은 1946年 3月末日 前으로 畢할 것
土地所有權證明書는 今年 6月 20日 前으로 交付할 것

1946年 3月 5日

北朝鮮臨時人民委員會

委員長 金日成

書記長 康良煜

〈부록 2〉 조선민주주의인민공화국 사회주의헌법(2019. 8. 개정)

중 경제조항

주체61(1972)년 12월 27일 최고인민회의 제5기 제1차회의에서 채택
주체81(1992)년 4월 9일 최고인민회의 제9기 제3차회의에서 수정보충
주체87(1998)년 9월 5일 최고인민회의 제10기 제1차회의에서 수정보충
주체98(2009)년 4월 9일 최고인민회의 제12기 제1차회의에서 수정보충
주체99(2010)년 4월 9일 최고인민회의 제12기 제2차회의에서 수정
주체101(2012)년 4월 13일 최고인민회의 제12기 제5차회의에서 수정보충
주체102(2013)년 4월 1일 최고인민회의 제12기 제7차회의에서 수정보충
주체105(2016)년 6월 29일 최고인민회의 제13기 제4차회의에서 수정보충
주체108(2019)년 4월 11일 최고인민회의 제14기 제1차회의에서 수정보충
주체108(2019)년 8월 29일 최고인민회의 제14기 제2차회의에서 수정보충

제 2 장 경 제

제19조 조선민주주의인민공화국은 사회주의적생산관계와 자립적민족경제의 토대에 의거한다.

제20조 조선민주주의인민공화국에서 생산수단은 국가와 사회협동단체가 소유한다.

제21조 국가소유는 전체 인민의 소유이다.

국가소유권의 대상에는 제한이 없다.

나라의 모든 자연부원, 철도, 항공운수, 체신기관과 중요공장, 기업소, 항만, 은행은 국가만이 소유한다.

국가는 나라의 경제발전에서 주도적역할을 하는 국가소유를 우선적으로 보호하며 장성시킨다.

제22조 사회협동단체소유는 해당 단체에 들어있는 근로자들의 집단적소유이다.

토지, 농기계, 배, 중소공장, 기업소 같은것은 사회협동단체가 소유할수 있다.

국가는 사회협동단체소유를 보호한다.

제23조 국가는 농민들의 사상의식과 기술문화수준을 높이고 협동적소유에 대

한 전인민적소유의 지도적역할을 높이는 방향에서 두 소유를 유기적으로 결합시키며 협동경리에 대한 지도와 관리를 개선하여 사회주의적협동경리제도를 공고발전시키며 협동단체에 들어있는 전체 성원들의 자원적의사에 따라 협동단체소유를 점차 전인민적소유로 전환시킨다.

제24조 개인소유는 공민들의 개인적이며 소비적인 목적을 위한 소유이다.

개인소유는 로동에 의한 사회주의분배와 국가와 사회의 추가적혜택으로 이루어진다.

터밭경리를 비롯한 개인부업경리에서 나오는 생산물과 그밖의 합법적인 경리활동을 통하여 얻은 수입도 개인소유에 속한다.

국가는 개인소유를 보호하며 그에 대한 상속권을 법적으로 보장한다.

제25조 조선민주주의인민공화국은 인민들의 물질문화생활을 끊임없이 높이는 것을 자기 활동의 최고원칙으로 삼는다.

세금이 없어진 우리 나라에서 늘어나는 사회의 물질적부는 전적으로 근로자들의 복리증진에 돌려진다.

국가는 모든 근로자들에게 먹고 입고 쓰고 살수 있는 온갖 조건을 마련하여 준다.

제26조 조선민주주의인민공화국에 마련된 자립적민족경제는 인민의 행복한사회주의생활과 조국의 튼튼번영을 위한 튼튼한 밑천이다.

국가는 사회주의자립적민족경제건설로선을 틀어쥐고 인민경제의 주체화, 현대화, 정보화, 과학화를 다그쳐 인민경제를 고도로 발전된 주체적인 경제로 만들며 완전한 사회주의사회에 맞는 물질기술적토대를 쌓기 위하여 투쟁한다.

제27조 기술혁명은 사회주의경제를 발전시키기 위한 기본고리이며 과학기술력은 국가의 가장 중요한 전략적자원이다.

국가는 모든 경제활동에서 과학기술의 주도적역할을 높이며 과학기술과 생산을 일체화하고 대중적기술혁신운동을 힘있게 벌려 경제건설을 다그쳐나간다.

제28조 국가는 도시와 농촌의 차이, 로동계급과 농민의 계급적차이를 없애기 위하여 농촌기술혁명을 다그쳐 농업을 공업화, 현대화하며 군의 역할을 높이고 농촌에 대한 지도와 방조를 강화한다.

국가는 협동농장의 생산시설과 농촌문화주택을 국가부담으로 건설하여준다.

제29조 사회주의는 근로대중의 창조적로동에 의하여 건설된다.

조선민주주의인민공화국에서 노동은 착취와 압박에서 해방된 근로자들의 자주적이며 창조적인 노동이다.

국가는 실업을 모르는 우리 근로자들의 노동이 보다 즐거운것으로, 사회와 집단과 자신을 위하여 자각적열성과 창발성을 내여 일하는 보람찬것으로 되게 한다.

제30조 근로자들의 하루로동시간은 8시간이다.

국가는 노동의 힘든 정도와 특수한 조건에 따라 하루로동시간을 이보다 짧게 정한다.

국가는 노동조직을 잘하고 노동규률을 강화하여 노동시간을 완전히 리용하도록 한다.

제31조 조선민주주의인민공화국에서 공민이 노동하는 나이는 16살부터이다.

국가는 노동하는 나이에 이르지 못한 소년들의 노동을 금지한다.

제32조 국가는 사회주의경제에 대한 지도와 관리에서 정치적지도와 경제기술적 지도, 국가의 통일적지도와 매개 단위의 창발성, 유일적지휘와 민주주의, 정치도덕적자극과 물질적자극을 옹게 결합시키며 실리를 보장하는 원칙을 확고히 견지한다.

제33조 국가는 생산자대중의 집체적지혜와 힘에 의거하여 경제를 과학적으로, 합리적으로 관리운영하며 내각의 역할을 결정적으로 높인다.

국가는 경제관리에서 사회주의기업책임관리제를 실시하며 원가, 가격, 수익성 같은 경제적공간을 옹게 리용하도록 한다.

제34조 조선민주주의인민공화국의 인민경제는 계획경제이다.

국가는 사회주의경제발전법칙에 따라 축적과 소비의 균형을 옹게 잡으며 경제건설을 다그치고 인민생활을 끊임없이 높이며 국방력을 강화할수 있도록 인민경제발전계획을 세우고 실행한다.

국가는 계획의 일원화, 세부화를 실현하여 생산장성의 높은 속도와 인민경제의 균형적발전을 보장한다.

제35조 조선민주주의인민공화국은 인민경제발전계획에 따르는 국가예산을 편성하여 집행한다.

국가는 모든 부문에서 증산과 절약투쟁을 강화하고 재정통제를 엄격히 실시하여 국가축적을 체계적으로 늘이며 사회주의적소유를 확대발전시킨다.

제36조 조선민주주의인민공화국에서 대외무역은 국가기관, 기업소, 사회협동단체가 한다.

국가는 대외무역에서 신용을 지키고 무역구조를 개선하며 평등과 호혜의 원칙에서 대외경제관계를 확대발전시킨다.

제37조 국가는 우리 나라 기관, 기업소, 단체와 다른 나라 법인 또는 개인들과의 기업합영과 합작, 특수경제지대에서의 여러가지 기업창설운동을 장려한다.

제38조 국가는 자립적민족경제를 보호하기 위하여 관세정책을 실시한다.

〈부록 3〉 조선민주주의인민공화국 민법 중 일반제도와 소유권제도

주체79(1990)년 9월 5일 최고인민회의 상설회의 결정 제4호로 채택
주체82(1993)년 9월 23일 최고인민회의 상설회의 결정 제34호 수정
주체88(1999)년 3월 24일 최고인민회의 상임위원회 정령 제540호 수정보충
주체96(2007)년 3월 20일 최고인민회의 상임위원회 정령 제2161호로 수정보충

제1편 일반제도

제 1장 민법의 기본

제1조 (민법의 사명)

조선민주주의인민공화국 민법은 재산관계에 대한 민사적 규제를 통하여 사회주의 경제제도와 물질기술적토대를 튼튼히 하며 인민들의 자주적이며 창조적인 생활을 보장하는데 이바지한다.

제2조 (민법의 규제대상)

조선민주주의인민공화국 민법은 기관, 기업소, 단체, 공민사이에 서로 같은 지위에서 이루어지는 재산관계를 규제한다.

국가는 기관, 기업소, 단체와 공민에게 민사법률관계에서 당사자로서의 독자적인 지위를 보장한다.

제3조 (생산수단에 대한 사회주의적소유의 원칙)

생산수단에 대한 사회주의적소유는 조선민주주의인민공화국의 경제적기초이다.

국가는 재산관계에서 사회주의적소유에 기초한 인민경제의 계획적 관리운영을 강화하여 사회주의경제제도를 끊임없이 공고히 하도록 한다.

제4조 (계획적인 재산거래원칙)

계획적인 재산거래관계는 인민경제계획에 기초한 계약에 따라 이루어진다.

국가는 기관, 기업소, 단체가 계획과제를 어김없이 수행할수 있게 재산거래관

계를 맺고 실현하도록 한다.

제5조 (계약규률의 준수원칙)

국가는 기관, 기업소, 단체가 재산관계를 설정하고 실현하는 데서 사회주의경제관리 형태인 대안의 사업체계의 요구를 구현하며 계약규률을 엄격히 지키도록 한다.

제6조 (인민의 복리증진원칙)

인민들의 생활을 책임지고 돌보는것은 사회주의국가의 본성적요구이다.

국가는 기관, 기업소, 단체가 공민과 재산관계를 설정하고 실현하는 데서인민들의 복리증진을 위한 시책이 근로자들에게 더 잘 미치도록 하는 데 깊은 관심을 돌린다.

제7조 (재산관계자들의 편의보장원칙)

공민이 참가하는 재산관계는 계약을 비롯한 행위와 사건에 따라 이루어진다.

국가는 재산관계에 근로자들이 일상적으로 널리 참가할수 있도록 온갖 평의와 조건을 보장한다.

제8조 (민사관계 당사자들상이의 협력과 방조원칙)

집단주의는 사회주의사회생활의 기초이다.

국가는 기관, 기업소, 단체와 공민이 서로 협력하고 방조하는 집단주의원칙에서 재산관계를 설정하고 실현하도록 한다.

제9조 (국가, 사회리익의 존중원칙)

국가는 재산관계를 설정하고 실현하는데서 국가와 사회의 리익을 앞세우면서 개별적인 기관,기업소, 단체나 공민의 리익을 철저히 보장하도록 한다.

제10조 (민사관련조약의 효력)

민사활동과 관련하여 우리 나라와 다른 나라사이에 맺은 조약에서 달리 정하였을 경우에는 그에 따른다.

제2장 민사법률관계의 당사자

제11조 (민사법률관계의 당사자)

민사법률관계의 당사자로는 독립적인 경비예산이나 독립채산제로 운영하는

기관, 기업소, 단체와 공민이 된다.

공화국령역안에 창설된 합병, 합작기업 그밖에 법이 인정한 다른 나라의 법인도 민사법률관계의 당사자로 된다.

제12조 (기관, 기업소, 단체의 등록)

조직된 기관, 기업소, 단체는 해당 기관에 등록하여야 창설된 것으로 인정한다.

기관, 기업소, 단체는 해당 기관에 등록된 때부터 민사상 권리를 가지거나 의무를 질수 있는 민사권리능력과 그것을 자신이 직접 실현할수 있는 민사행위능력을 가진다.

제13조 (기관, 기업소, 단체의 민사권리능력)

기관, 기업소, 단체는 자기의 본신임무에 맞는 범위안에서 민사권리능력을 가진다.

자기의 본신임무를 해당 기관에 등록된 기관, 기업소, 단체는 그것을 마음대로 변경할수 없다.

제14조 (대표자와 대리인에 의한 민사법률행위)

기관, 기업소, 단체의 관리책임자는 그 기관, 기업소, 단체의 대표자이다.

기관, 기업소, 단체는 자기의 대표자나 대표자가 위임하는 대리인을 통하여 민사법률행위를 한다.

제15조 (기관, 기업소, 단체의 민사책임)

기관, 기업소, 단체는 자기가 관리하고있거나 소유하고있는 재산으로 민사책임을 진다.

제16조 (기관, 기업소, 단체의 병합과 분리)

기관, 기업소, 단체가 갈라지거나 합쳐지는 경우 그의 민사상 권리의무도 갈라지거나 합쳐진다.

기관, 기업소, 단체가 폐지되거나 해산을 결정한 경우 그가 가지고 있던 채권 채무는 해당 임무를 위임받은 청산인이 처리한다.

제17조 (기관, 기업소, 단체의 민사권리능력과 행위능력의 소멸)

기관, 기업소, 단체의 민사권리능력과 민사행위능력은 그 기관, 기업소, 단체의 폐지 또는 해산이 해당기관에 등록된 때에 없어진다.

제18조 (민사법률관계 당사자로서의 국가)

국가는 국가소유관계를 비롯한 일정한 민사법률 관계에서 직접 당사자로 된다. 이 경우 국가는해당한 권한을 부여한 기관을 통하여 당사자로서의 권리를 행사하며 의무를 이행한다.

제19조 (공민의 민사권리능력)

공민의 민사권리능력은 출생과 함께 생기며 사망과 함께 없어진다.

모든 공민은 민사권리능력을 평등하게 가진다. 법이 따로 정하지 않은 한 누구도 공민의 민사권리 능력을 제한할수 없다.

제20조 (공민의 민사행위능력)

공민의 성인나이는 17살이다.

17살에 이른 공민은 민사법률행위를 독자적으로 할수 있는 민사행위능력을 가진다.

16살에 이른자는 자기가 받은 로동보수의 범위안에서 민사법률행위를 독자적으로 할수 있으며그 범위를 벗어나는 행위는 부모나 후견인의 동의를 받아야 할수 있다.

제21조 (민사행위무능력자, 신체기능장애자의 민사법률행위)

민사행위무능력자, 신체기능장애자는 부모나 후견인을 통하여 민사법률행위를 한다.

성인의 민사행위무능력자인정은 재판절차로 한다.

제22조 (소재불명자, 사망자의 인증)

마지막소식이 있는 때부터 3년이 지나도록 소식이 없는 공민에 대하여서는 리해관계자의 신청에 따라 공증기관이 소재불명자로 인증할수 있다.

소재불명자로 인증된후 2년, 소식이 없거나 마지막소식이 있는 때부터 5년, 생명에 위험을 준 사고가 있는 때부터 1년이 지나도록 소식이 없는 공민에 대하여서는 앞항과 같은 절차에 따라 사망자로 인증할수 있다.

제23조 (소재불명자, 사망자인증의 취소)

소재불명자 또는 사망자로 인증되었던 공민이 나타났거나 소식을 보내여 거처를 알려온 경우 공증기관은 본인이나 리해관계자의 신청에 따라 해당한 인증을 취소한다. 이 경우 변경된 재산관계는 취소할수 있으나 새로 성립된 결

혼관계는 취소시킬수 없다.

제3장 민사법률행위

제24조 (민사법률행위의 형식)

민사법률관계의 성질, 변경, 소멸을 목적으로 하는 법률행위는 의사표시를 말이나 서면 같은것으로 할수 있다. 그러나 법이 요구하는 경우에는 서면으로 하거나 공증을 받는다.

제25조 (민사법률행위의 취소, 변경)

민사법률행위를 한 자는 법에서 허용하거나 상대방이 동의하는 경우에만 자기가 한 행위를 취소하거나 변경할수 있다.

제26조 (민사법률행위의 유효조건)

민사법률행위는 국가의 법과 사회주의적생활규범에 맞게 하여야 법적 효력을 가진다.

국가의 법과 사회주의적생활규범에 어긋나는 행위, 국가와 사회에 해를 준다는 것을 알면서 하는 행위, 허위적으로 하는 행위, 민사행위능력이 없는 공민이 하는 행위는 효력을 가지지 못한다.

제27조 (무효한 법률행위의 효과)

민사법률행위의 효력이 없어진 경우 당사자들이 이미 주고받은 돈이나 물건은 서로 상대방에게 돌려준다. 그러나 국가의 법과 사회주의적생활규범에 어긋난다는것을 알면서 행위를 한 자에게는 해당 돈이나 물건을 돌려주지 않고 국고에 넣는다.

제28조 (취소할수 있는 민사법률행위의 형태)

속히워서 한 민사법률행위, 본직적인 내용에 대하여 착오를 범한 민사법률행위, 강요로 본의 아니게 한 민사법률행위, 16살에 이른자가 부모나 후견인의 동의없이 한 민사법률행위는 취소할수 있다.

취소는 2개월안에 하여야 한다.

취소된 민사법률행위는 효력을 가지지 못한다.

제29조 (민사법률행위취소의 효과)

민사법률행위가 취소된 경우에 당사자들이 이미 주고받은 돈이나 물건은 서로 상대방에게 돌려준다. 그러나 상대방을 속였거나 강요하여 민사법률행위를 하게 한자의 돈이나 물건은 그에게 돌려주지 않고 국고에 넣는다.

제30조 (민사법률행위의 효력)

민사법률행위의 효력은 일정한 조건의 발생과 결부시킬 수 있다. 이 경우 당사자는 조건의 발생을 앞당기거나 방해하는 행위를 하지 말아야 한다.

제31조 (민사법률행위의 대리)

기관, 기업소, 단체와 공민은 법이 정한 경우나 자신이 직접 수행하여야 할 경우를 내놓고는 대리인을 통하여 민사법률행위를 할수 있다.

제32조 (대리의 종류)

대리에는 법에 의하여 하는 법정대리와 위임에 의하여 하는 위임대리가 있다. 대리인은 반드시 민사행위능력을 가진 공민이어야 한다.

제33조 (대리행위의 법적효과)

대리인은 대리를 위임한자의 이름으로 민사법률행위를 하며 그 행위의 법적효과는 대리를 위임한자에게 돌아간다.

대리를 위임한자는 대리인과 법률행위를 한 제3자 앞에 대리권의 범위 안에서 이루어진 모든 행위의 결과에 대하여 책임진다.

대리권의 범위를 넘는 대리행위의 결과는 대리인이 책임진다.

제34조 (대리의 위임형식)

대리의 위임은 말로 하거나 서면으로 한다.

공민이 대리를 말로 위임할 경우에는 그 사실과 대리권의 범위를 상대방에 알려주어야 한다. 기관, 기업소, 단체는 서면으로만 대리를 위임할수 있으며 대리를 위임하는 위임장이나 신임장에는 대리권의 범위를 명백히 밝혀야 한다.

제35조 (대리인의 임무)

대리인은 대리행위를 대리권의 범위안에서 성실하게 하여야 한다.

대리권의 범위에서 대리행위를 불성실하게 하여 생긴 손해에 대하여서는 대리인이 대리권을 위임한자앞에 책임진다.

제36조 (대리권의 소멸)

대리권은 대리를 위임한자나 대리인이 사망한 경우 또는 대리인이 민사행위

능력을 잃은 경우에 없어진다. 위임에 의한 대리권은 대리를 위임한자가 대리의 위임을 취소하였거나 대리인이 그 위임을 거절한 경우에도 없어진다. 말로 한 대리의 위임을 취소한 경우에는 그 사실을 상대방에 알려주어야 한다.

제2편 소유권제도

제1장 일반규정

제37조 (소유권의 형태)

조선민주주의인민공화국에서 재산에 대한 소유권은 그 소유형태에 따라 국가 소유권, 사회협동단체소유권, 개인소유권으로 나누어진다.

제38조 (소유권의 발생기초)

소유권은 법이나 계약 그밖의 행위와 사건에 기초하여 발생한다.

소유권은 법에 기초하는 경우 법이 정한 때, 계약에 기초하는 경우에는 따로 합의하지 않는 한 계약을 맺고 그 대상을 넘겨받은 때부터 발생된다.

제39조 (소유권자의 권한)

소유권을 가진자는 법이 정한 범위안에서 자기의 소유재산을 점유하거 리용, 처분할수 있다.

재산에 대한 처분은 해당 소유권을 가진자만이 할수 있다.

제40조 (비법점유재산의 반환청구)

소유권을 가진자는 자기의 재산을 다른자가 비법적으로 점유하고있을 경우 그 반환을 요구할수 있다.

제41조 (소유권실행방해행위의 배제청구)

소유권을 가진자는 자기소유권의 실현을 방해하는 행위를 하는자에 대하여 그 행위를 그만둘 것을 요구할 수 있다.

제42조 (공동소유권)

소유권은 여럿이 공동으로 가질 수 있다.

공동소유재산을 점유하거나 리용, 처분하는 것은 공동으로 소유권을 가진자들

의 합의에 따라 한다.

제43조 (공동소유재산의 분할)

공동으로 소유권을 가진자들은 공동소유재산에서 자기의 몫을 갈라 가질수 있다. 재산을 현물로 가르기 어려울 경우에는 자기 몫에 해당하는 값을 받을 수 있다.

공동으로 소유권을 가진자들의 몫이 명백하지 않은 경우 그들의 몫은 같은 것으로 본다.

제2장 국가소유권

제44조 (국가소유의 성격과 원천)

국가소유는 전체 인민의 소유다.

국가소유는 국유화한 재산, 국가투자로 마련한 자원, 국가기업소의 생산물, 국가기관, 기업소가산 재판, 국가의 결정에 따라 국가기관, 기업소에 넘어온 재산, 사회협동단체나 공민이 국가에 바친 재산, 그밖에 국고에 넣기로 된 재산으로 이루어진다.

국가소유권의 대상에는 제한이 없다.

제45조 (국가소유권의 대상)

다음의 재산은 국가만이 소유할수 있다.

1. 지하자원, 산림자원, 수산자원을 비롯한 나라의 모든 자연부원
2. 철도, 항공운수, 체신기관과 중요 공장, 기업소, 항만, 은행
3. 각급 학교 및 중요 문화보건시설

제46조 (국가소유권의 담장자)

국가소유권의 담당자는 전체 인민을 대표하는 국가이다.

국가는 나라의 부강발전과 인민들의 복리향상을 위하여 자기 소유의 재산을 제한없이 점유하거나 리용, 처분할수 있다.

제47조 (국가소유권의 실현)

국가소유권은 국가가 직접 또는 개별적인 국가기관, 기업소를 통하여 실현한다.

국가기관, 기업소는 자기가 맡은 국가소유재산에 대한 경영상 관리권을 가지고 국가의 지도 밑에 그 재산을 자기의 이름으로 점유하거나 리용, 처분할수 있다.

제48조 (국가소유권과 경영상관리권의 이전)

국가기관, 기업소의 재산이 사회협동단체나 국민에게 공급, 판매되는 경우 국가소유권은 그 사회 협동단체나 국민에게 넘어간다. 그러나 국가기관, 기업소의 재산이 다른 국가기관, 기업소에 공급, 판매되는 경우에는 경영상 관리권만 넘어간다.

제49조 (국가소유의 고정재산리용권)

국가에서 협동농장에 배속시킨 트랙토르, 모내는 기계, 수확기를 비롯한 현대적 농기계, 국가부담으로 협동농장에 마련하여준 문화시설, 탈곡장, 집짐승우리, 창고 같은 고정재산에 대하여 국가는 자기소유권을 계속 가지고 있으면서 리용권을 해당 협동농장에 넘겨준다.

협동농장은 국가가 지원하여 준 고정재산을 그 사명에 맞게 자기의 재산처럼 리용할수 있다.

제50조 (국가소유재산의 살림집리용권)

국가는 살림집을 지어 그 리용권을 노동자, 사무원, 협동농민에게 넘겨주며 그 리용권을 법적으로 보호한다.

인민정권기관은 리혼당사자들사이에 국가소유의 살림집리용권과 관련한 분쟁이 제기될 경우해당 재판소의 판결서등본에 기초하여 살림집리용권자를 새로 정해주어야 한다.

제51조 (국가소유재산의 반환청구)

국가기관, 기업소는 자기 재산이 권한없는자로부터 사회협동단체나 국민에게 넘어간 경우에 그 반환을 요구할수 있다.

제52조 (임자없는 물건의 소유권)

임자없는 물건은 국가소유로 한다.

임자없는 물건에는 소유권을 가진자가 없거나 소유권을 가진자를 알 수 없는 물건이 속한다.

제3장 사회협동단체소유권

제53조 (사회협동단체소유의 성격과 원천)

사회협동단체소유는 사회협동단체에 들어있는 근로자들의 집단적소유이다.

사회협동단체소유는 사회협동단체성원들이 들여놓은 재산, 사회협동단체의 자체 투자에 의하여 마련한 재산, 사회협동단체의 생산물, 사회협동단체가 산 재산, 국가에서 사회협동단체에 소유권을 넘겨준 재산으로 이루어진다.

제54조 (사회협동단체소유권의 대상)

사회협동단체는 토지와 농기계, 배, 중소공장, 기업소 그밖에 경영활동에 필요한 대상들을 소유할수 있다.

제55조 (사회협동단체소유권의 담당자와 그 권한)

사회협동단체소유권의 담당자는 개별적인 사회협동단체이다.

사회협동단체는 자기 소유의 재산을 그 성원들의 의사에 따라 민주주의원칙에서 점유하거나 리용, 처분할수 있다. 그러나 토지에 대한 처분은 법이 정한 데 따라 한다.

제56조 (사회협동단체소유권의 이전)

사회협동단체가 생산한 제품이 국가기관, 기업소 또는 다른 사회협동단체나 공민에게 공급, 판매되는 경우에 그에 대한 소유권은 상대방에 넘어간다.

제57조 (사회협동단체소유재산의 반환청구)

사회협동단체는 자기 소유의 재산이 권한없는자로부터 다른 사회협동단체나 공민에게 넘어간 경우 그 반환을 요구할수 있다.

제4장 개인소유권

제58조 (개인소유의 성격과 원천)

개인소유는 근로자들의 개인적이며 소비적인 목적을 위한 소유이다.

개인소유는 로동에 의한 사회주의 분배, 국가 및 사회의 추가적혜택, 터발정리를 비롯한 개인부업정리에서 나오는 생산물, 공민이 샀거나 상속, 증여받은 재산 그밖의 법적 근거에 의하여 생겨난 재산으로 이루어진다.

제59조 (개인소유권의 대상)

공민은 살림집과 가정생활에 필요한 여러 가지 가정용품, 문화용품, 그밖의

생활용품과 승용차 같은 기재를 소유할수 있다.

제60조 (개인소유권의 담당자와 그 권한)

개인소유권의 담당자는 개별적국민이다.

국민은 자기 소유의 재산을 사회주의적생활규범과 소비적 목적에 맞게 자유로이 점유하거나 리용, 처분할수 있다.

제61조 (가정재산에 대한 공동소유권)

가정성원으로 된 국민은 가정의 재산에 대한 소유권을 공동으로 가진다.

제62조 (개인소유재산의 반환청구)

국민은 자기 소유의 재산을 권한없는자에게서 넘겨받는다것을 알면서 가진 국민을 상대로 그 반환을 요구할수 있다.

잃어버린 물건에 대하여서는 그 사실을 모르고 가진 경우에도 반환을 요구할수 있다.

제63조 (상속권)

국가는 개인소유재산에 대한 상속권을 보장한다.

국민의 개인소유재산은 법에 따라 상속된다.

국민은 유언에 의하여서도 자기 소유의 재산을 가정성원이나 그밖의 국민 또는 기관, 기업소, 단체에 넘겨줄수 있다.

〈부록 4〉 조선민주주의인민공화국 토지법 중 제1장과 제2장

1977년 4월 29일 최고인민회의 법령 제9호로 채택

1999년 6월 16일 최고인민회의 상임위원회 정령 제803-1호로 수정

제1장 조선민주주의인민공화국의 토지는 혁명의 고귀한 전취물

제1조 조선민주주의인민공화국에서 토지는 전체 농민들이 조선로동당과 인민정권의 현명한 령도밑에 《밭갈이하는 땅은 밭갈이하는 농민에게로》라는 원칙에서 실시한 위대한 토지개혁법령에 의하여 민주주의혁명단계에서 이룩한 혁명의 고귀한 전취물이다.

제2조 조선민주주의인민공화국에서는 토지개혁과 농업협동화방침이 철저히 수행되어 농촌에서 봉건적인 토지소유관계와 온갖 착취관계가 영원히 없어졌으며 사회주의적토지소유관계가 전면적으로 확립되었다. 국가는 공화국북반부에서 이룩한 토지개혁과 농업협동화의 성과를 공고발전시키며 전국적농업혁명의 완성을 위하여 투쟁한다.

제3조 조선민주주의인민공화국의 토지에는 토지개혁을 위하여 고귀한 생명을 바친 혁명선렬들의 붉은피가 스며있으며 외래제국주의침략으로부터 나라를 지키기 위하여 영웅적으로 싸운 인민들의 혁명정신이 깃들어있다. 국가는 안팎의 온갖 원썩들의 침해로부터 혁명의 전취물인 토지를 보위하기 위하여 투쟁한다.

제4조 국가는 토지개혁에서 이룩한 성과와 사회주의적토지소유관계를 법적으로 고착시키고 공고발전시키며 국토를 보호개발하고 국가와 사회가 공동으로 리용하여 사회주의의 물질기술적토대를 더욱 튼튼히 하며 나라의 사회주의건설을 힘있게 다그칠수 있도록 필요한 대책을 강구한다.

제5조 국가는 토지보호, 토지건설사업 등 국토를 개변하며 자연을 정복하기 위한 사업을 국토건설총계획에 따라 전망성있게 조직진행한다.

제6조 국가는 우리 나라에 마련된 자립적민족경제의 토대에 의거하여 국토를 개발하고 농업을 공업화, 현대화하며 특히 토지를 개량하며 그 리용률을 높이

기 위한 과학연구사업을 강화하고 여기에 필요한 기술인재를 전망성있게 양성한다.

제7조 국가는 토지를 리용하는데 맞게 농업토지, 주민지구토지, 산림토지, 산업토지, 수역토지, 특수토지로 가르고 관리한다. 토지관리와 리용에 대한 감독 통제는 내각과 지방정권기관의 지도밑에 국토관리기관이 통일적으로 한다.

제8조 토지는 우리 인민의 귀중한 생활밑천이며 후손만대의 번영을 위한 나라의 재부이다. 국가는 전체 인민들과 농업근로자들, 국가기관일군들속에서 사회주의애국주의 교양을 강화하여 그들이 토지를 잘 보호관리하고 알뜰히 다루도록 한다.

제2장 토지소유권

제9조 조선민주주의인민공화국에서 토지는 국가 및 협동단체의 소유이다. 나라의 모든 토지는 인민의 공동소유로서 그것을 누구도 팔고사거나 개인의것으로 만들수 없다.

제10조 국가소유토지는 전체 인민의 소유이다. 국가소유토지의 범위에는 제한이 없다.

제11조 협동단체소유토지는 협동경리에 들어있는 근로자들의 집단적소유이다. 국가는 협동단체소유토지를 법적으로 보호한다.

제12조 국가는 사회주의적협동경리제도를 공고발전시키며 농업경리제도의 발전과 협동단체에 들어있는 전체 성원들의 자원적의사에 따라 협동단체소유의 토지를 점차 전인민적소유로 전환시킬수 있다.

제13조 조선민주주의인민공화국의 토지는 오직 국가만이 지배할수 있으며 그것을 인민의 리익과 행복을 위하여 협동농장을 비롯한 기관, 기업소, 단체 및 공민들이 여러 방면으로 리용할수 있다. 협동농장원들의 터밭리용은 협동농장 규약에 의하여 20~30평으로 한다.

〈부록 5〉 조선민주주의인민공화국 토지임대법

주체 82(1993)년 10 월 27 일 최고인민회의 상설회의 결정 제40호로 채택
주체 88(1999)년 2 월 26 일 최고인민회의 상임위원회 정령 제484호로 수정
보충

주체 97(2008)년 8 월 19 일 최고인민회의 상임위원회 정령 제2842호로 수
정보충

주체 100(2011)년 11 월 29 일 최고인민회의 상임위원회 정령 제1995호로
수정보충

제1장 토지임대법의 기본

제1조 (토지임대법의 사명) 조선민주주의인민공화국 토지임대법은 외국투자가
와 외국투자기업에 필요한 토지를 임대하고 임차한 토지를 리용하는 질서를
세우는데 이바지한다.

제2조 (토지임차자) 다른 나라의 법인과 개인은 토지를 임대받아 리용할수 있
다.

제3조 (임차자의 토지리용권과 그 한계) 토지임차자는 토지리용권을 가진다.
임대한 토지에 있는 천연자원과 매장물은 토지리용권의 대상에 속하지 않는
다.

제4조 (토지임대차계약의 당사자) 토지임대는 중앙국토환경보호지도기관의 승
인밑에 한다. 토지임대차계약은 해당 도(직할시)인민위원회 국토환경보호부서
가 맺는다.

제5조 (토지리용권의 출자) 우리 나라의 기관, 기업소, 단체는 합영, 합작기업
에 토지리용권을 출자할수 있다. 이 경우 해당 토지를 관리하는 도(직할시)인
민위원회의 승인을 받아야 한다. 제6조 (토지의 임대기간) 토지임대기간은 50
년 안에서 계약당사자들이 합의하여 정한다.

제7조 (토지에 대한 임차자의 재산권) 임대한 토지의 리용권은 임차자의 재산
권으로 된다.

제8조 (임차한 토지의 리용) 임차한 토지는 우리 나라 토지관련법규와 토지임대차계약에 따라 리용한다.

제2장 토지의 임대방법

제9조 (토지의 임대방법) 토지의 임대는 협상의 방법으로 한다. 특수경제지대에서는 입찰과 경매의 방법으로도 토지를 임대할수 있다.

제10조 (토지임대기관이 제공할 자료) 토지를 임대하는 기관은 토지임차희망자에게 다음과 같은 자료를 제공한다.

1. 토지의 위치와 면적, 지형도
2. 토지의 용도
3. 건축면적, 토지개발과 관련한 계획
4. 건설기간, 투자의 최저한계액
5. 환경보호, 위생방역, 소방과 관련한 요구
6. 토지임대기간
7. 토지개발상태

제11조 (협상) 협상을 통한 토지의 임대는 다음과 같이 한다.

1. 임차희망자는 제공된 토지자료를 연구한 다음 기업창설승인 또는 거주승인 문건사본을 첨부한 토지리용신청문건을 토지를 임대하는 기관에 낸다.
2. 토지를 임대하는 기관은 토지리용신청문건을 받은 날부터 20 일안에 신청자에게 승인여부를 알려준다.
3. 토지를 임대하는 기관과 임차희망자는 토지의 면적, 용도, 임대목적과 기간, 총투자액과 건설기간, 임대료와 그밖의 필요한 사항을 내용으로 하는 토지임대차계약을 맺는다.
4. 토지를 임대한 기관은 토지임대차계약에 따라 토지리용권을 넘겨주는 값을 받은 다음 토지리용증을 발급하고 등록한다.

제12조 (입찰) 입찰을 통한 토지의 임대는 다음과 같이 한다.

1. 토지를 임대하는 기관은 토지의 자료와 입찰장소, 입찰 및 개찰날자, 입찰 절차를 비롯한 입찰에 필요한 사항을 공시하거나 입찰안내서를 지정한 대상

자에게 보낸다.

2. 토지를 임대하는 기관은 응찰대상자에게 입찰문건을 판다.
3. 토지를 임대하는 기관은 입찰과 관련한 상담을 한다.
4. 입찰자는 정한 입찰보증금을 내고 봉인한 입찰서를 입찰함에 넣는다.
5. 토지를 임대하는 기관은 경제, 법률부문을 비롯한 관계부문의 성원을 망라하여 입찰심사위원회를 조직한다.
6. 입찰심사위원회는 입찰서를 심사, 평가하며 토지개발 및 건설과 임대료조건을 고려하여 낙찰자를 결정한다.
7. 토지를 임대하는 기관은 입찰심사위원회가 결정한 낙찰자에게 낙찰통지서를 발급한다.
8. 낙찰자는 낙찰통지서를 받은 날부터 30 일안에 토지를 임대하는 기관과 토지임대차계약을 맺고 해당한 토지리용권값을 지불한 다음 토지리용증을 발급받고 등록한다. 사정에 의하여 계약체결을 연기하려 할 경우에는 정한 기간이 끝나기 10 일전에 토지를 임대하는 기관에 신청하여 30 일간 연장받을수 있다.
9. 낙찰되지 못한 응찰자에게는 낙찰이 결정된 날부터 5 일안에 해당 사유를 통지하며 입찰보증금을 돌려준다. 이 경우 입찰보증금에 대한 리자를 지불하지 않는다.
10. 낙찰자가 정한 기간안에 토지임대차계약을 맺지 않은 경우에는 낙찰을 무효로 하며 입찰보증금을 돌려주지 않는다.

제13조 (경매) 경매를 통한 토지의 임대는 다음과 같이 한다.

1. 토지를 임대하는 기관은 토지자료, 토지경매날자, 장소, 절차, 토지의 기준값 같은 경매에 필요한 사항을 공시한다.
2. 토지를 임대하는 기관은 공시한 토지의 기준값을 기점으로 하여 경매를 붙이고 제일 높은 값을 제기한 입차희망자를 낙찰자로 정한다.
3. 낙찰자는 토지를 임대하는 기관과 토지임대차계약을 맺은 다음 토지리용증을 발급받고 등록한다.

제14조 (임차한 토지의 리용, 보충계약) 토지임차자는 토지를 임대차계약에서 정한 용도에 맞게 리용하여야 한다. 토지용도를 변경하려는 토지임차자는 토

지를 임대한 기관과 용도를 변경하는 보충계약을 맺어야 한다.

제3장 토지리용권의 양도와 저당

제15조 (토지리용권의 양도, 저당과 그 기간) 토지임차자는 토지를 임대한 기관의 승인을 받아 임차한 토지의 전부 또는 일부에 해당하는 리용권을 제 3 자에게 양도(판매, 재임대, 증여, 상속)하거나 저당할수 있다. 토지리용권을 양도하거나 저당하는 기간은 토지임대차계약에 정해진 기간안에서 남은 리용기간을 넘을수 없다.

제16조 (토지리용권의 양도조건) 토지임차자는 임대차계약에서 정한 토지리용권을 넘겨주는 값의 전액을 물고 계약에 지적된 투자몹을 투자하여야 임차한 토지의 리용권을 판매, 재임대, 증여 또는 저당할수 있다.

제17조 (토지리용권의 양도범위) 토지리용권을 양도할 경우에는 토지리용과 관련한 권리와 의무, 토지에 있는 건축물과 기타 부착물도 함께 넘어간다.

제18조 (토지리용권의 판매) 토지리용권의 판매는 다음과 같이 한다.

1. 토지리용권의 판매자와 구매자는 계약을 맺고 공증기관의 공증을 받는다.
2. 토지리용권의 판매자는 계약서사본을 첨부한 토지리용권판매신청문건을 토지를 임대한 기관에 내여 승인을 받는다.
3. 토지리용권의 판매자와 구매자는 해당 토지를 임대한 기관에 토지리용권명의변경등록을 한다.

제19조 (임대한 토지의 우선구매권) 토지임차자가 토지리용권을 판매하는 경우 토지를 임대한

기관은 우선적으로 그것을 구매할수 있는 권리를 가진다.

제20조 (임차한 토지의 재임대) 토지임차자는 임차한 토지를 재임대할수 있다. 이 경우 토지임대차계약서사본을 첨부한 재임대신청서를 토지를 임대한 기관에 내여 승인을 받아야 한다. 제21조 (토지리용권의 저당) 토지임차자는 은행 또는 기타 금융기관으로부터 대부를 받기 위하여 토지리용권을 저당할수 있다. 이 경우 토지에 있는 건축물과 기타 부착물도 함께 저당된다.

제22조 (토지리용권의 저당계약체결) 토지리용권을 저당하는 경우 저당하는

자와 저당받는 자는 토지임대차계약의 내용에 맞게 저당계약을 맺어야 한다. 이 경우 저당받는 자는 저당하는 자에게 토지의 임대차계약서 또는 양도계약서사본, 토지리용증사본, 토지의 실태자료를 요구할수 있다.

제23조 (토지리용권의 저당등록) 토지리용권을 저당받은 자와 저당한 자는 저당계약을 맺은 날부터 10 일안으로 토지를 임대한 기관에 토지리용권저당등록을 하여야 한다.

제24조 (저당토지의 처분) 토지리용권을 저당받은 자는 저당한 자가 저당기간이 끝난음에도 채무를 상환하지 않거나 저당계약기간안에 기업을 해산, 파산하는 경우 저당계약에 따라 저당받은 토지리용권, 토지에 있는 건축물과 기타 부착물을 처분할수 있다.

제25조 (처분한 저당토지의 리용) 토지리용권을 저당받은 자가 처분한 토지리용권, 토지에 있는 건축물과 기타 부착물을 가진 자는 공증기관의 공증을 받고 해당 등록기관에 명의변경등록을 하며 토지임대차계약에 맞게 토지를 리용하여야 한다.

제26조 (저당토지의 재저당 및 양도금지) 토지리용권을 저당한 자는 저당계약기간안에 저당받은 자의 승인없이 저당한 토지리용권을 다시 저당하거나 양도할수 없다. 제 27 조 (토지리용권저당등록의 취소) 채무상환이나 기타 원인으로 토지저당계약이 소멸되는 경우 저당받은 자와 저당한 자는 10 일안으로 토지리용권저당등록을 취소하는 수속을 하여야 한다.

제4장 토지임대료와 토지사용료

제28조 (토지임대료의 지불의무) 토지임차자는 정해진데 따라 토지임대료를 물어야 한다. 토지임대료는 해당 토지임대기관에 문다. 제 29 조 (토지개발비) 토지를 임대하는 기관은 개발한 토지를 임대할 경우 임차자로부터 토지개발비를 토지임대료에 포함시켜 받는다. 토지개발비에는 토지정리와 도로건설 및 상하수도, 전기, 통신, 난방시설건설에 지출된 비용이 속한다. 제30조 (토지임대료의 지불기간) 토지임차자는 토지임대차계약을 맺은 날부터 90 일안에 토지임대료의 전액을 물어야 한다. 토지종합개발대상 같이 많은 면적의 토

지를 임차하였을 경우에는 토지임대기관이 승인한 기간안에 토지임대료를 나누어 물수 있다.

제31조 (리행보증금의 지불의무) 협상, 경매를 통하여 토지를 임차한 자는 임대차계약을 맺은

날부터 15 일안으로 토지임대료의 10%에 해당하는 리행보증금을 내야 한다. 리행보증금은 토지임대료에 충당할수 있다.

제32조 (토지임대료의 미납에 대한 연체료) 토지임대기관은 임차자가 토지임대료를 정한 기간안에 물지 않았을 경우 그 기간이 지난날부터 매일 미납금의 0.05 % 에 해당하는 연체료를 물린다. 연체료를 연속 50 일간 물지 않을 경우에는 토지임대차계약을 취소할수 있다.

제33조 (토지사용료의 지불의무) 외국투자기업과 외국투자은행은 해당 재정기관에 토지사용료를 해마다 물어야 한다. 장려대상에 대하여서는 토지사용료를 10 년까지 낮추어주거나 면제하여줄수 있다.

제5장 토지리용권의 반환

제34조 (토지리용권의 반환과 잔존가치보상) 토지리용권은 계약에서 정한 임대기간이 끝나면

토지임대기관에 자동적으로 반환된다. 이 경우 해당 토지에 있는 건축물과 부착물도 무상으로 반환된다. 토지임대기간이 40 년이상인 경우 그 기간이 끝나기 10 년안에 준공한 건축물에 대하여서는 해당하는 잔존가치를 보상하여줄수 있다.

제35조 (토지리용권등록취소수속) 토지임차자는 임대기간이 끝나면 토지리용증을 해당 발급기관에 반환하고 토지리용권등록취소수속을 하여야 한다.

제36조 (토지임대기간의 연장) 토지임대기간을 연장하려는 토지임차자는 그 기간이 끝나기 6 개월전에 토지를 임대한 기관에 토지리용연기신청서를 내어 승인을 받아야 한다. 이 경우 토지임대차계약을 다시 맺고 해당하는 수속을 하며 토지리용증을 재발급받아야 한다.

제37조 (임차한 토지의 반환비용과 정리) 토지임차자는 임대기간이 끝난 경우

토지를 임대한 기관의 요구에 따라 건축물과 설비, 부대시설물을 자기 비용으로 철거하고 토지를 정리하여야 한다.

제38조 (토지리용권의 취소) 토지리용권은 임대기간안에 취소되지 않는다. 부득이한 사정으로 임대기간안에 토지리용권을 취소하려는 경우 토지임대기관은 6 개월전에 토지임차자와 합의하고 같은 조건의 토지로 교환해주거나 해당하는 보상을 하여준다.

제6장 제재 및 분쟁해결

제39조 (벌금, 회수, 원상복구, 계약무효) 토지리용증이 없이 토지를 리용하였거나 승인없이 토지의 용도를 변경하였거나 토지리용권을 양도, 저당한 경우에는 벌금을 물리고 토지에 건설한 시설물을 회수하거나 토지를 원상복구시키며 양도 및 저당계약을 취소시킨다.

제40조 (토지리용권의 취소) 임차자가 토지임대차계약에서 정한 기간안에 총 투자액의 50 % 이 상 을 투자하지 않았거나 계약대로 토지를 개발하지 않았을 경우에는 토지리용권을 취소할수 있다.

제41조 (신소와 그 처리) 토지임차자는 받은 제재에 대하여 의견이 있을 경우 20 일안에 제재를 준 기관의 상급기관에 신소할수 있다. 신소를 접수한 기관은 30 일안으로 료해처리하여야 한다.

제42조 (분쟁해결) 토지임대와 관련한 의견상이는 당사자들사이에 협의의 방법으로 해결한다. 협의의 방법으로 해결할수 없을 경우에는 조정, 중재, 재판의 방법으로 해결한다.

〈부록 6〉 대한민국헌법 중 제9장 경제

[시행 1988.2.25] [헌법 제00010호, 1987.10.29, 전부개정]

제9장 경제

제119조 ①대한민국의 경제질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다.

②국가는 균형있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다.

제120조 ①광물 기타 중요한 지하자원·수산자원·수력과 경제상 이용할 수 있는 자연력은 법률이 정하는 바에 의하여 일정한 기간 그 채취·개발 또는 이용을 특허할 수 있다.

②국토와 자원은 국가의 보호를 받으며, 국가는 그 균형있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립한다.

제121조 ①국가는 농지에 관하여 경자유전의 원칙이 달성될 수 있도록 노력하여야 하며, 농지의 소작제도는 금지된다.

②농업생산성의 제고와 농지의 합리적인 이용을 위하거나 불가피한 사정으로 발생하는 농지의 임대차와 위탁경영은 법률이 정하는 바에 의하여 인정된다.

제122조 국가는 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형있는 이용·개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다.

제123조 ①국가는 농업 및 어업을 보호·육성하기 위하여 농·어촌종합개발과 그 지원등 필요한 계획을 수립·시행하여야 한다.

②국가는 지역간의 균형있는 발전을 위하여 지역경제를 육성할 의무를 진다.

③국가는 중소기업을 보호·육성하여야 한다.

④국가는 농수산물의 수급균형과 유통구조의 개선에 노력하여 가격안정을 도모함으로써 농·어민의 이익을 보호한다.

⑤국가는 농·어민과 중소기업의 자조조직을 육성하여야 하며, 그 자율적 활

동과 발전을 보장한다.

제124조 국가는 건전한 소비행위를 계도하고 생산품의 품질향상을 촉구하기 위한 소비자보호운동을 법률이 정하는 바에 의하여 보장한다.

제125조 국가는 대외무역을 육성하며, 이를 규제·조정할 수 있다.

제126조 국방상 또는 국민경제상 긴절한 필요로 인하여 법률이 정하는 경우를 제외하고는, 사영기업을 국유 또는 공유로 이전하거나 그 경영을 통제 또는 관리할 수 없다.

제127조 ①국가는 과학기술의 혁신과 정보 및 인력의 개발을 통하여 국민경제의 발전에 노력하여야 한다.

②국가는 국가표준제도를 확립한다.

③대통령은 제1항의 목적을 달성하기 위하여 필요한 자문기구를 둘 수 있다.

〈부록 7〉 대한민국민법 중 제3장 제1절 소유권의 한계

[시행 2018. 2. 1] [법률 제14965호, 2017. 10. 31, 일부개정]

제1절 소유권의 한계

제211조(소유권의 내용) 소유자는 법률의 범위내에서 그 소유물을 사용, 수익, 처분할 권리가 있다.

제212조(토지소유권의 범위) 토지의 소유권은 정당한 이익있는 범위내에서 토지의 상하에 미친다.

제213조(소유물반환청구권) 소유자는 그 소유에 속한 물건을 점유한 자에 대하여 반환을 청구할 수 있다. 그러나 점유자가 그 물건을 점유할 권리가 있는 때에는 반환을 거부할 수 있다.

제214조(소유물방해제거, 방해예방청구권) 소유자는 소유권을 방해하는 자에 대하여 방해의 제거를 청구할 수 있고 소유권을 방해할 염려있는 행위를 하는 자에 대하여 그 예방이나 손해배상의 담보를 청구할 수 있다.

제215조(건물의 구분소유) ①수인이 한 채의 건물을 구분하여 각각 그 일부분을 소유한 때에는 건물과 그 부속물중 공용하는 부분은 그의 공유로 추정한다.

②공용부분의 보존에 관한 비용 기타의 부담은 각자의 소유부분의 가액에 비례하여 분담한다.

제216조(인지사용청구권) ①토지소유자는 경계나 그 근방에서 담 또는 건물을 축조하거나 수선하기 위하여 필요한 범위내에서 이웃 토지의 사용을 청구할 수 있다. 그러나 이웃 사람의 승낙이 없으면 그 주거에 들어가지 못한다.

②전항의 경우에 이웃 사람이 손해를 받은 때에는 보상을 청구할 수 있다.

제217조(매연 등에 의한 인지에 대한 방해금지) ①토지소유자는 매연, 열기체, 액체, 음향, 진동 기타 이에 유사한 것으로 이웃 토지의 사용을 방해하

거나 이웃 거주자의 생활에 고통을 주지 아니하도록 적당한 조치를 할 의무가 있다.

②이웃 거주자는 전항의 사태가 이웃 토지의 통상의 용도에 적당한 것인 때에는 이를 인용할 의무가 있다.

제218조(수도 등 시설권) ①토지소유자는 타인의 토지를 통과하지 아니하면 필요한 수도, 소수관, 까스관, 전선 등을 시설할 수 없거나 과다한 비용을 요하는 경우에는 타인의 토지를 통과하여 이를 시설할 수 있다. 그러나 이로 인한 손해가 가장 적은 장소와 방법을 선택하여 이를 시설할 것이며 타 토지의 소유자의 요청에 의하여 손해를 보상하여야 한다.

②전항에 의한 시설을 한 후 사정의 변경이 있는 때에는 타토지의 소유자는 그 시설의 변경을 청구할 수 있다. 시설변경의 비용은 토지소유자가 부담한다.

제219조(주위토지통행권) ①어느 토지와 공로사이에 그 토지의 용도에 필요한 통로가 없는 경우에 그 토지소유자는 주위의 토지를 통행 또는 통로로 하지 아니하면 공로에 출입할 수 없거나 과다한 비용을 요하는 때에는 그 주위의 토지를 통행할 수 있고 필요한 경우에는 통로를 개설할 수 있다. 그러나 이로 인한 손해가 가장 적은 장소와 방법을 선택하여야 한다.

②전항의 통행권자는 통행지소유자의 손해를 보상하여야 한다.

제220조(분할, 일부양도와 주위통행권) ①분할로 인하여 공로에 통하지 못하는 토지가 있는 때에는 그 토지소유자는 공로에 출입하기 위하여 다른 분할자의 토지를 통행할 수 있다. 이 경우에는 보상의 의무가 없다.

②전항의 규정은 토지소유자가 그 토지의 일부를 양도한 경우에 준용한다.

제221조(자연유수의 승수의무와 권리) ①토지소유자는 이웃 토지로부터 자연히 흘러오는 물을 막지 못한다.

②고지소유자는 이웃 저지에 자연히 흘러 내리는 이웃 저지에서 필요한 물을 자기의 정당한 사용범위를 넘어서 이를 막지 못한다.

제222조(소통공사권) 흐르는 물이 저지에서 폐색된 때에는 고지소유자는 자비로 소통에 필요한 공사를 할 수 있다.

제223조(저수, 배수, 인수를 위한 공작물에 대한 공사청구권) 토지소유자가 저수, 배수 또는 인수하기 위하여 공작물을 설치한 경우에 공작물의 파손 또는 폐색으로 타인의 토지에 손해를 가하거나 가할 염려가 있는 때에는 타인은 그 공작물의 보수, 폐색의 소통 또는 예방에 필요한 청구를 할 수 있다.

제224조(관습에 의한 비용부담) 전2조의 경우에 비용부담에 관한 관습이 있으면 그 관습에 의한다.

제225조(처마물에 대한 시설의무) 토지소유자는 처마물이 이웃에 직접 낙하지 아니하도록 적당한 시설을 하여야 한다.

제226조(여수소통권) ①고지소유자는 침수지를 건조하기 위하여 또는 가용이나 농, 공업용의 여수를 소통하기 위하여 공로, 공류 또는 하수도에 달하기까지 저지에 물을 통과하게 할 수 있다.

②전항의 경우에는 저지의 손해가 가장 적은 장소와 방법을 선택하여야 하며 손해를 보상하여야 한다.

제227조(유수용공작물의 사용권) ①토지소유자는 그 소유지의 물을 소통하기 위하여 이웃 토지소유자의 시설한 공작물을 사용할 수 있다.

②전항의 공작물을 사용하는 자는 그 이익을 받는 비율로 공작물의 설치와 보존의 비용을 분담하여야 한다.

제228조(여수급여청구권) 토지소유자는 과다한 비용이나 노력을 요하지 아니하고는 가용이나 토지이용에 필요한 물을 얻기 곤란한 때에는 이웃 토지소유자에게 보상하고 여수의 급여를 청구할 수 있다.

제229조(수류의 변경) ①구거 기타 수류지의 소유자는 대안의 토지가 타인의 소유인 때에는 그 수로나 수류의 폭을 변경하지 못한다.

②양안의 토지가 수류지소유자의 소유인 때에는 소유자는 수로와 수류의 폭을 변경할 수 있다. 그러나 하류는 자연의 수로와 일치하도록 하여야 한다.

③전2항의 규정은 다른 관습이 있으면 그 관습에 의한다.

제230조(언의 설치, 이용권) ①수류지의 소유자가 언을 설치할 필요가 있는 때에는 그 언을 대안에 접촉하게 할 수 있다. 그러나 이로 인한 손해를 보상하여야 한다.

②대안의 소유자는 수류지의 일부가 자기소유인 때에는 그 언을 사용할 수 있다. 그러나 그 이익을 받는 비율로 언의 설치, 보존의 비용을 분담하여야 한다.

제231조(공유하천용수권) ①공유하천의 연안에서 농, 공업을 경영하는 자는 이에 이용하기 위하여 타인의 용수를 방해하지 아니하는 범위내에서 필요한 인수를 할 수 있다.

②전항의 인수를 하기 위하여 필요한 공작물을 설치할 수 있다.

제232조(하류 연안의 용수권보호) 전조의 인수나 공작물로 인하여 하류연안의 용수권을 방해하는 때에는 그 용수권자는 방해의 제거 및 손해의 배상을 청구할 수 있다.

제233조(용수권의 승계) 농, 공업의 경영에 이용하는 수로 기타 공작물의 소유자나 물리자의 특별승계인은 그 용수에 관한 전소유자나 물리자의 권리 의무를 승계한다.

제234조(용수권에 관한 다른 관습) 전3조의 규정은 다른 관습이 있으면 그 관습에 의한다.

제235조(공용수의 용수권) 상린자는 그 공용에 속하는 원천이나 수도를 각 수요의 정도에 응하여 타인의 용수를 방해하지 아니하는 범위내에서 각각 용수할 권리가 있다.

제236조(용수장해의 공사와 손해배상, 원상회복) ①필요한 용도나 수익이 있는 원천이나 수도가 타인의 건축 기타 공사로 인하여 단수, 감수 기타 용도에 장애가 생긴 때에는 용수권자는 손해배상을 청구할 수 있다.

②전항의 공사로 인하여 음료수 기타 생활상 필요한 용수에 장애가 있을 때에는 원상회복을 청구할 수 있다.

제237조(경계표, 담의 설치권) ①인접하여 토지를 소유한 자는 공동비용으로

통상의 경계표나 담을 설치할 수 있다.

②전항의 비용은 쌍방이 절반하여 부담한다. 그러나 측량비용은 토지의 면적에 비례하여 부담한다.

③전2항의 규정은 다른 관습이 있으면 그 관습에 의한다.

제238조(담의 특수시설권) 인지소유자는 자기의 비용으로 담의 재료를 통상보다 양호한 것으로 할 수 있으며 그 높이를 통상보다 높게 할 수 있고 또는 방화벽 기타 특수시설을 할 수 있다.

제239조(경계표 등의 공유추정) 경계에 설치된 경계표, 담, 구거 등은 상린자의 공유로 추정한다. 그러나 경계표, 담, 구거 등이 상린자일방의 단독비용으로 설치되었거나 담이 건물의 일부인 경우에는 그러하지 아니하다.

제240조(수지, 목근의 제거권) ①인접지의 수목가지가 경계를 넘은 때에는 그 소유자에 대하여 가지의 제거를 청구할 수 있다.

②전항의 청구에 응하지 아니한 때에는 청구자가 그 가지를 제거할 수 있다.

야 하며 저수지, 구거 또는 지하실공사에는 경계로부터 그 깊이의 반 이상의 거리를 두어야 한다.

②전항의 공사를 함에는 토사가 붕괴하거나 하수 또는 오액이 이웃에 흐르지 아니하도록 적당한 조치를 하여야 한다.

〈부록 8〉 수복지역내 소유자미복구토지의 복구등록과 보존등기 등에 관한 특별조치법

[시행 1998. 12. 28] [법률 제5592호, 1998. 12. 28, 타법개정]

제1장 총칙

제1조 (목적) 이 법은 수복지역내소유자미복구토지의 소유자복구등록을 촉진하고, 부동산등기법에 의하여 등기하여야 할 부동산으로서 소유권보존등기가 되어 있지 아니하거나 등기부 기재가 실제권리관계와 일치하지 아니하는 부동산을 간소한 절차에 의하여 등기할 수 있게 함으로써 수복지역내에서의 효율적인 토지관리와 부동산소유권보호에 기여함을 목적으로 한다.

제2조 (정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. "수복지역"이라 함은 북위38도 이북의 수복지구(同地區의 行政區域에 編入되는 北緯38度 以南地域을 포함한다)와 경기도 파주군 장단면·군내면·진서면 및 진동면의 지역을 말한다.
-

제5조 (보증인의 자격과 위촉등) ①제4조제2항의 보증인이 될 수 있는 자는 토지소재지 리·동에 주민이 상시거주하는 경우에는 1945년 8월 15일 이후 1953년 7월 27일 사이에 당해 리·동에 적어도 1년이상 성년자로 거주하고 7년이상 그 리·동에 거주한 사실이 있고 현재 그 리·동에 거주하는 자로서, 토지소재지 리·동에 주민이 상시거주하지 아니하는 경우에는 1945년 8월 15일부터 1953년 7월 27일 사이에 당해 리·동에 적어도 1년이상 성년자로 거주하고 5년이상 그 리·동 또는 인근 리·동에 거주한 사실이 있고 현재 그 리·동 또는 인근 리·동에 거주하는 자로서, 각각 대통령령이 정하는 결격사유에 해당되지 아니하는 자로 한다. 이 경우 인근 리·동의 범위는 관할 시장·군수가 정하여 고시한다. <개정 1988. 12. 31.>

②보증인은 주민이 상시거주하는 리·동지역에 있어서는 시·읍·면장이, 주민이 상시거주하지 아니하는 리·동지역에 있어서는 시장·군수가 리·동마다 5인이내를 위촉하되, 보증인의 위·해촉절차와 보증서의 발급절차등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

③시장·군수와 읍·면장이 보증인을 위촉함에 있어

③도위원회는 다음의 자로 구성한다.

1. 당해 도에 소재하는 지방법원장이 지명하는 그 지방법원 또는 지원의 판사 1인
 2. 당해 도에 소재하는 지방검찰청 검사장이 지명하는 그 지방검찰청 또는 지청의 검사 1인
 3. 도의 지적담당주무국장 및 농지담당주무국장
 4. 변호사 기타 학식과 덕망을 갖춘 자중에서 도지사가 위촉하는 자 3인이내
- ④위원장과 부위원장은 위원회에서 호선하되, 위원장은 변호사의 자격이 있어야 한다.
- ⑤각 위원회의 회의 기타 그 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제8조 (공고·이의신청 및 심사회부) ①소관청은 소유자복구등록신청서를 접수한 때에는 지체없이 대통령령이 정하는 사항을 3월간 당해 시·군·읍·면과 리·동(第5條第1項 後段의 隣近 里·洞을 포함한다) 사무소의 게시판에 공고하고 일간신문에 1회이상 게재하여야 하며, 당해 토지에 관한 현재의 점유·사용관계·소유권에 관한 분쟁 유무 및 소유권입증에 관련되는 문서

과 신청인등 이해당사자에게 송달하여야 한다.

④시·군위원회의 심사·결정방법, 결정서의 기재사항 기타 심사절차에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제11조 (심사청구) ①제10조의 규정에 의하여 시·군위원회가 결정한 사항에 대하여 이의가 있는 자는 그 결정이 있는 것을 안 날로부터 1월이내, 결정이 있는 날로부터 3월이내에 관할소관청을 거쳐 관할도위원회에 재심사를 청구할 수 있다.

②제1항의 재심사청구가 있는 때에는 도위원회는 6월이내에 재심사결정을 하여야 한다.

③도위원회가 제2항의 재심사결정을 한 때에는 지체없이 재심사결정서 정본을 작성하여 관할소관청과 신청인등 이해당사자에게 송달하여야 한다.

④도위원회의 재심사결정에 관하여는 시·군위원회의 심사·결정절차를 준용한다.

제4장 부동산의 소유권보존 및 이전등기

제15조 (소유권보존등기) ①제12조제3항의 규정에 의하여 소유자로 복구등록된 자와 제13조제2항의 규정에 의하여 소유명의인으로 변경등록된 자는 복구등록 또는 변경등록일로부터 기산하여 3월이 경과된 날 이후에 그 대장등본을 첨부하여 자기명의로 소유권보존등기를 신청할 수 있다.

②등기관은 제1항의 규정에 위반한 소유권보존등기신청에 대하여는 이를 각하하여야 한다. <개정 1998. 12. 28.>

제16조 (소유권이전등기절차) ①이 법에 의한 소유권이전등기는 부동산등기법 제28조의 규정에 불구하고 확인서를 발급받은 부동산의 사실상의 양수자 또는 그 대리인이 등기소에 출석하여 신청할 수 있다.

②제1항의 등기를 신청하는 경우에는 부동산등기법 제40조제1항제2호의 등기원인을 증명하는 서면은 확인서로 이에 갈음하고, 동

부터 사실상 양수한 자 및 부동산의 상속인이 이 법에 의한 소유명의인의 변경등록 또는 소유권이전등기를 신청하고자 하는 때에는 관할소관청으로부터 확인서를 발급받아야 한다.

②제1항의 규정에 의하여 확인서를 발급받고자 하는 자는 제5조의 규정에 의한 보증인 3인이상의 보증서를 첨부하여 읍·면장을 거쳐 관할소관청에 서면으로 신청하여야 한다.

③소관청은 제2항의 신청서를 접수한 때에는 지체없이 대통령령이 정하는 사항을 3월간 당해 시·군·읍·면과 리·동(第5條第1項 後段의 隣近 里·洞을 포함한다) 사무소의 게시판에 공고하고 일간신문에 1회이상 게재한 후 확인서를 발급하여야 한다. 다만, 공고기간내에 이의신청이 있는 부동산에 관하여는 그 이의에 대한 처리가 완결되기 전에는 확인서를 발급하지 못한다.

제5장 보칙

제20조 (무신고토지등의 국유화) 1991년 12월 31일까지 관할소관청에 소유자복

③정당한 이유없이 보증인이 위원회에 출석하지 아니하거나 요구된 서류를 제출하지 아니한 때, 출석한 보증인이 선서 또는 증언을 거부한 때에는 1년이하의 징역 또는 100만원이하의 벌금에 처한다.

④중대한 과실로 인하여 허위의 보증서를 작성하거나 이를 작성하게 한 자도 제3항의 형과 같다.

부칙 <제5592호, 1998. 12. 28.> (부동산등기법)

제1조(시행일) 이 법은 공포한 날부터 시행한다.

제2조(다른 법률의 개정) ①내지 ⑥생략

⑦수복지역내소유자미복구토지의복구등록과보존등기등에관한특별조치법중 다음과 같이 개정한다.

제15조제2항중 "등기공무원"을 "등기관"으로 한다.

⑧내지 ⑩생략

</

ABSTRACT

A Study on the Privatization Policy of Land in North Korea after Unification

Youn, Han-Bong

Major in Public Administration

Dept. of Public Administration

The Graduate School

Hansung University

The objective of this study was to find out the basic direction of land privatization in North Korea and a detailed implementation plan after unification. A historical approach and a comparative case approach were used to achieve the objective. Chapter 2 was a historical approach to the transition process of land systems in South and North Korea. Chapter 3 compared the characteristics of South Korea's land system and those of North Korea's land system based on the discussion in Chapter 2. Chapter 4 compared and evaluated the land privatization process of unified Germany and Russia among the existing cases of land privatization during a system transition, with keeping the land privatization of North Korea after unification in mind. Chapter 5 explored the basic direction and specific implications of land privatization in North Korea based on the findings of historical and comparative case approaches made in the previous chapters and suggested alternatives.

distribution. In the mid-1950s, after the Korean War, the North Korean regime introduced a socialist land ownership system under the slogan of agricultural co-operation in full measure. North Korea's Constitution in 1972 reflects this change, which stipulates that "in the Democratic People's Republic of Korea, the means of production are the property of the state and cooperative organizations." Since the 1980s, the North Korean regime has explored and implemented various policies that embody the land use rights while maintaining the basic framework of the socialist land ownership system.

There are three controversial issues to consider regarding the history of South Korea's land system: (1) the transacting process of attributed properties under the U.S. Military Government; (2) the farmland reform by Syngman Rhee government; and (3) the handling of the land problem in retaken areas (수복지구). The grant (불하) of the attributed properties was an important opportunity for new entrepreneurs to drive active economic activities. Consequently, it greatly contributed to the development of a free-market economy system based on the private property. As a result of the farmland reform, tenant farmers were freed from the economic subordinate relationship with landowners. Additionally, the farmland reform greatly promoted the economic development of South Korea by laying the foundation for the self-reliance of the agricultural economy. As a result of the Korean War, some parts of North Korea became the jurisdiction of the South Korean government, which was called retaken areas. A Presidential decree entitled "Special Cases Concerning the Enforcement of the Farmland Reform Act on the Retaken Areas" was enacted and enforced in 1958. As a result of the enactment and enforcement of this law, the new land ownership order resulting from 1946 North Korean land reform was denied and the Farmland Reform Act enacted in 1949 was applied to these areas to

carry out farmland reform although it was a little late.

The South Korean land system and the North Korean land system have totally opposite basic ideologies and ownership forms. The constitutional law of South Korea recognizes land ownership rights according to individual free will, but does not allow citizens to exercise of land ownership rights against public welfare. In short, the land system of South Korea emphasizes the free land ownership of individuals. In contrast, North Korea's land system is based on the total denial of private land ownership. The socialist ownership adopted by North Korea recognizes only state ownership and social cooperative ownership of the land.

The economic order of unified Germany, which was formed by the unification of East and West Germany in 1990, was based on absorbing the economic order of East Germany into the economic order of West Germany. Unified Germany undertook a series of work to wipe out the socialist institutions of the East German region. In the process, the land of East Germany was privatized. In the process of privatizing the East German lands, the original owners of the East German lands often restored these lands, which resulted in many side effects including the relative feeling of deprivation of East Germans. The land privatization of unified Germany presents various problems that may occur in South Korea due to land privatization after unification, and therefore has many implications.

The land privatization of Russia (the former Soviet Union) is quite different from that of unified Germany in many ways. Russia, which was newly established after the dissolution of the Soviet Union in 1991, promoted a major reform of the economic order: mainly transiting from the socialist planned economy system to the free market economy system.

As a result of the economic reform carried out by the Russian government, the state's monopoly ownership of the land was dismantled and, as a result, farmers took ownership of the land they cultivated.

Comparing the land privatization experience of unified Germany and that of Russia gives us two lessons about the land privatization of North Korea. First, the re-privatization of land became a big issue in unified Germany where the system was transformed approximately after 45 years from the establishment of the socialist system, but it did not cause a big issue in Russia where the system was converted after more than 60 years from the establishment of the socialist system. Second, considering the cases of unified Germany and Russia, the re-privatization of land will not become a major issue in North Korean region, where a socialist system was established more than 70 years ago, after the unification of the Korean peninsula. Regarding the privatization of land in North Korea after unification, there are four possible ways: (1) returning to the original owners, (2) monetary compensation, (3) re-nationalization, and (4) the ownership of North Korean inhabitants. After having studied the topic using a historical approach and a comparative case approach, it was concluded that the re-nationalization is the most realistic and appropriate method among them. More specifically, re-nationalization shall be the main principle of privatizing the land in North Korea and, in some unavoidable exceptional cases, monetary compensation can be exercised to supplement this main principle.

【Key Words】 land reform, re-nationalization, retaken areas, trust corporation, land re-privatization, land privatization, unified Germany