



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원 저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리와 책임은 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

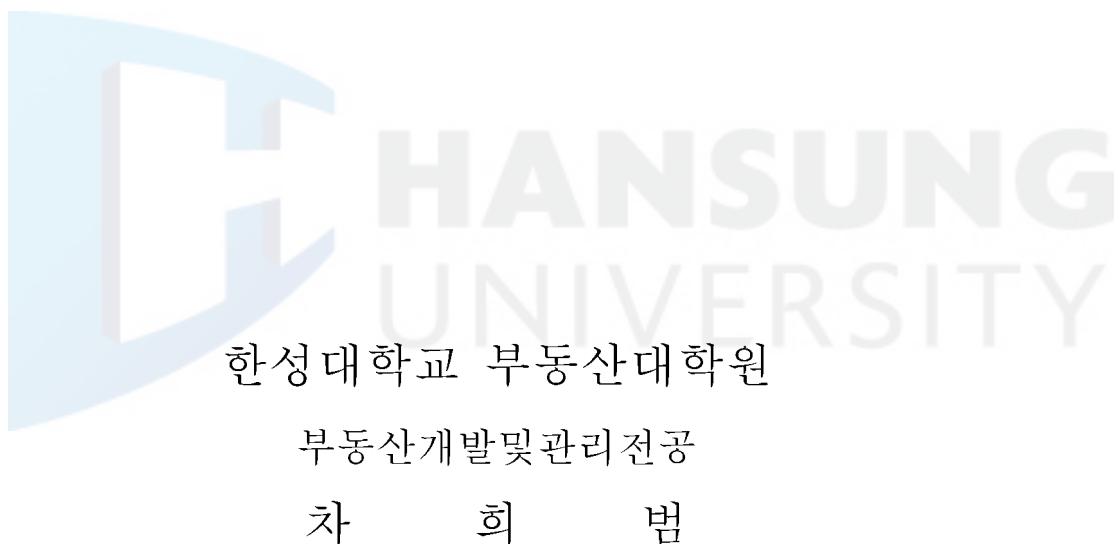
[Disclaimer](#)



석사학위논문

통일 후 북한 토지의 소유권
처리에 관한 연구

2012년



석사학위논문
지도교수 민태옥

통일 후 북한 토지의 소유권
처리에 관한 연구

A Study Of Land Ownership and The Privatization
In North Korea After Korea Unification

2011년 12월 일

한성대학교 부동산대학원

부동산개발및관리전공

차 희 범

석사학위논문
지도교수 민태옥

통일 후 북한 토지의 소유권
처리에 관한 연구

A Study Of Land Ownership and The Privatization
In North Korea After Korea Unification

위 논문을 부동산학 석사학위 논문으로 제출함

2011년 12월 일

한성대학교 부동산대학원

부동산개발및관리전공

차희범

차희범의 부동산학 석사학위논문을 인준함

2011년 12월 일

심사위원장 _____ 인

심사위원 _____ 인

심사위원 _____ 인

국 문 초 록

통일 후 북한 토지의 소유권 처리에 관한 연구

한성대학교 대학원

부동산개발및관리

차 회 범

통일이 된다면, 통일 후 북한 토지의 처리 문제가 가장 큰 해결 문제로 대두 될 것이다. 북한의 토지 소유권 처리에 대한 문제에 대해 논의가 활발히 진행 되고 있으며 크게 분류하자면 다음과 같다.

첫째는 소유권 반환설이다. 소유권 반환설의 경우 통일 후 북한 토지의 원 소유권자에게 소유권을 반환하여야 한다고 주장한다. 하지만 이는 독일의 경우를 살펴본 결과 북한 토지의 소유권 확인 가능한 공부 및 문서가 없어 소유권의 확인이 불가능 하고, 소유권 소송으로 인한 시간 낭비와 재원의 부족으로 북한경제 재건에 악영향을 끼칠 것으로 생각 되어 진다.

둘째는 보상설이다. 보상설 내에서도 여러 가지 견해로 나누어지지만, 큰 테두리는 소유권 반환이 어려우니 소유권자에게 보상을 해주자는 견해이며, 보상 후 북한 주민의 생활 안정에 초점을 맞추고 있다.

허나, 이 또한 통일에 대한 재원이 마련되어 있지 않는 현 상황에서 보상에 대한 막대한 비용이 들어갈 것인 바 현실적이지 못하다.

셋째는 반환, 보상 부정설이다. 이는 통일 후 북한 토지에 대해 원 소유권자에게 반환 하지 말며, 보상도 하지 말자는 내용으로 요약 할 수 있다.

원 소유권자의 권리가 침해하는 부분이 발생할 수 있으나, 이미 상당한 시간이 지났고, 원 소유권자의 소유권 확인 방법이 없으며, 북한주민의 소득 발생, 주거 안정, 경제 재건이라는 현실적 문제를 해결하기 위해서는 이 학설이 가장 현실적인 대안이라고 하겠다.

이에 본 논문은 반환, 보상 부정설의 입장에서 통일 후 북한 토지의 소유권 문제와 더불어 사유화 방안에 대해서도 그 방안을 제안 한다.

먼저 북한 토지의 소유권 문제에 있어 반환과 보상을 부정하기 위해서는 반드시 통일헌법을 만드는 과정에서 남북한, 국민간의 합의가 전제가 되어야겠다. 그리고 북한에 거주하는 북한 주민의 주거환경 개선 및 정착이라는 관점에서 접근하였을 때, 북한의 토지를 국유화 하되 북한의 토지에 대해서는 향후 10년~20년 혹은 30년의 기간을 정하여 이 기간에 북한 토지에 대한 정비, 지적등의 공부정리, 도로의 정비, 수도, 가스등의 인프라 구축등의 국토개발을 계획적으로 실시하여야 할 것이다.

또한 특별법을 만들어 이 기간 동안 남한의 IT, 섬유, 자동차등의 공장들에게 국유화된 토지를 분양하고, 북한주민들을 고용케 함으로써, 남한의 기업들과 북한의 노동력이 결합되어 저가의 고기능 제품들이 탄생함으로 세계적인 시장 경쟁력을 확보 할 수 있을 것이며, 북한 주민의 소득 창출에 기여할 수 있게 되고, 통일 정부는 토지 분양한 대금으로 북한 주민을 위한 임대아파트를 제공함으로써 재정부담 없이 북한 주민의 주거 안정에 기여 할 수 있을 것으로 방안을 제시 한다.

이는 해외의 통일 사례를 조사하면서 발생되었던 재원마련의 문제, 이념의 갈등, 취업의 문제, 주거의 문제등 여러 문제를 해결하기 위한 방안이 될 수 있다고 생각 된다.

또한 남북한의 오랜 분단, 이념의 정체성, 문화, 생활 격차등의 특수성을

고려시 통일 후 일정 기간 동안 북한이 자립 할 수 있도록 환경을 만들고, 교육, 문화, 경제능력, 주거안정등이 남한과 어느 정도 유사한 시점에 도달 할 수 있는 안정기를 도입 한 후에 점진적, 단계적으로 남북한이 교류가 진행 된다면 남북 통일 후 발생 될 문제를 최소화 시킬 수 있으며, 남한이 경제발전에 전념하면서 토지를 효율적으로 운영하지 못한 단점을 답습하지 않으며 북한의 토지를 체계적으로 개발, 발전 시킬 수 있는 대안이라고 생각 되어 진다.

【주요어】 북한 토지, 통일, 소유권, 보상, 독일, 베트남, 예멘, 소유권 반환
설, 보상설, 무반환, 무보상설, 사유화, 북한 주민, 주거 안정, 경제 재건



목 차

제 1 장 서 론	1
제 1 절 연구의 목적	1
제 2 절 연구의 범위 및 방법	2
제 3 절 선행연구에 대한 검토	4
제 2 장 남북한 토지제도 비교	8
제 1 절 북한의 토지제도	8
1. 제도의 변천	8
2. 국가 소유권	11
3. 협동단체 소유권	12
4. 개인 소유권	14
제 2 절 남북한 토지제도 비교	16
1. 토지 소유	16
2. 재화 및 생산수단	18
3. 토지의 법체계 및 관리	19
제 3 장 외국의 사례	26
제 1 절 독일의 사례 분석	26
1. 분단 배경	26
2. 동독의 토지 몰수	26
3. 통일 준비	27
4. 통일	28
5. 통일 후 문제점 및 토지정책	28
제 2 절 예멘의 사례 분석	32
1. 분단 배경	32

2. 북예멘	32
3. 남예멘	33
4. 통일 준비	33
5. 통일 후 토지정책	34
6. 문제점	35
제 3 절 베트남의 사례 분석	36
1. 분단 배경	36
2. 통일 과정	36
3. 통일 후 토지정책	38
제 4 장 북한의 소유권 처리 방안에 관한 학설 및 견해	41
제 1 절 북한 부동산 소유 실태	42
1. 특징	42
2. 주거 수준	44
제 2 절 북한 부동산 처리 학설 및 견해	48
1. 주요학설	48
1) 소유권 반환설	48
2) 보상설	51
3) 반환, 보상 부정설	59
제 3 절 북한 토지 사유화 학설 및 견해	63
제 4 절 북한의 부동산 처리 및 사유화 방안	68
1. 안정기 도입	69
2. 거점도시와 소득창출	74
3. 농업의 육성	76
제 5 장 결 론	77
【참고문헌】	81
ABSTRACT	84

【표 목 차】

[표 1-1] 선행연구 내용 요약	7
[표 2-1] 국가 소유 대상	12
[표 2-2] 협동단체 소유 특징	14
[표 2-3] 개인 소유권 특징	16
[표 2-4] 북한의 토지 소유 및 이용 관련 법률의 체계	20
[표 2-5] 용도지역 세부 내용	23
[표 2-6] 용도지구 세부 내용	24
[표 2-7] 남북한 토지제도 비교	25
[표 3-1] 독일, 예멘, 베트남 통일 비교	40
[표 4-1] 1990년대 초반까지 알려지고 있는 북한의 토지 이용 현황 ...	43
[표 4-2] 계층별 주택 배급 체계	46
[표 4-3] 각 학설간 내용 비용	62
[표 4-4] 선행 연구별 학설에 따른 입장 차이	63
[표 4-5] 국가별 토지 사유화 과정 유형	66

【 그 림 목 차 】

[그림 2-1] 남한의 토지관련 법 체계 22



제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 목적

2008년 이후 시작된 세계적인 경제 위기 속에서 세계 각 국은 경제 살리기에 온 힘을 다하고 있다. 요즘에는 그리스로부터 시작된 유럽의 국가 부도 얘기가 온 매스컴을 덮고 있다.

이런 상황 속에서도 우리나라 신문 및 뉴스에서 꼭 빠지지 않고 소개되는 부분이 있으니, 바로 북한과 관련된 각종 소식이다. 세계유일의 분단국가인 우리나라가 언제 어떻게 어떠한 방법으로 통일이 될지는 아무도 모르는 일이지만, 매스컴에서 북한에 대한 뉴스 및 보도를 하는 이유는 통일은 우리에겐 선택이 아닌 필수이기 때문이다.

러시아와 중국은 이미 문호를 개방하여 경제 기반을 구축해 나가고 있지만 북한은 아직도 권력을 세습하며, 원칙적인 사회주의를 고수하고 있는 세계 유일한 국가이다.

최근 러시아 국책 연구 기관인 “세계경제, 국제관계연구소”(IMEMO)에서는 2020년에 사실상 북한이 한국에 흡수통일이 될 것이라는 보고서를 작성하였다고 한다. 또한, 이 보고서에서는 한국이 북한을 흡수통일 해야 러시아에게 유리하다고 한다.

중국도 움직임도 심상치 않다. 북한의 나선특구를 개발한다는 명목 하에 동해 진출을 꿈꾸고 있으며, 대륙 확장에 북한을 이용할 것으로 추정되는 뉴스들이 나오기도 한다.

이렇듯 남북 통일 문제는 남북 당사자만의 문제가 아니며, 주변국들이 항상 관심을 가지고 지켜 보고 있다. 우리는 남북통일 문제를 당연히 언젠가는 북한과 통일이 될 것이라고 전제 하고 있다. 하지만, 이러한 전제는 우리의 생각일 뿐, 우리는 북한의 생각을 모르며, 우리 주변 국가들은 남북의 통일에 자국의 이익이 걸린 만큼 남북통일을 환영하지는 않을 것이라는 생각이 된다.

그러므로 우리는 경각심을 가지고, 통일문제에 대해 인식하며 당사자의 지위를 확보하기 위해서 대·내외적으로 꾸준히 노력해야 할 것이다. 우리는 과거 독일의 통일을 기억 하고 있다. 갑작스런 통일로 혼란스러움을 겪은 독일의 사례는 우리에게 무엇을 준비해야 할지 시사 하는 바가 크다.

경제, 문화, 법규 등이 다른 남북한이 하나로 되기 위해선 통일의 방법, 비용, 통일 후 제도정비등의 논의가 되어야 할 것들이 많이 있지만, 이 논문에서는 통일 후 가장 먼저 해결 해야 할 북한의 부동산 처리 문제와 재산권 행사를 위한 사유화 방안에 대해 문제를 제기하고 그 방향을 제시하고자 한다.

남한이 6.25전쟁 후 “한강의 기적”이라는 찬사를 받으며, 성장해 왔으나 질적인 면보다, 양적성장이 커지면서 토지의 효율적인 이용이 아닌 난개발이 된 점을 감안할 때, 통일에 대한 준비를 철저히 하여 통일 한국의 경쟁력을 향상 시키고, 통일 국민의 삶의 질을 높일 수 있기를 희망한다.

제 2 절 연구의 방법 및 범위

통일 후 북한의 소유권 문제를 다루는 선행연구들을 조사 하였다. 선행

문헌을 조사해보면, 북한토지의 소유권제도의 변천을 다룬 연구, 남북한의 통일 문제를 독일의 사례에서 찾은 연구, 소유권 처리 문제를 공개념으로 접근 후 점차적으로 사유화 방안을 주장하는 연구등 다양한 연구 결과를 보여 주었다.

본 논문 2장에서는 먼저 남북한의 토지제도에 대한 고찰을 하였다. 현재 북한 토지 소유 제도를 조사 후, 남북한의 토지에 대한 개념, 토지 소유의 주체, 재화, 생산수단, 토지의 법체계 및 관리등 남북한 토지에 대한 전반적인 차이점을 비교 분석 하였다.

그 다음 3장에서는 이념과 종교, 이익 등의 이유로 분단된 국가의 통일 사례를 살펴보았다. 독일, 예멘, 베트남이 대표적인데, 어떠한 이유로 분단 되었는지, 통일을 하기 위한 준비는 어떻게 했으며, 통일의 과정은 어떠했는지 분석하고자 하며, 그리고 토지 정책은 어떠하였는지 문제점은 무엇인지 비교 분석 하였다.

또한 통일 후에는 토지의 소유권 문제를 어떻게 정리를 하였는지, 각 나라별 정책적 특징은 무엇인지, 장점은 무엇이고, 문제점은 무엇이었는지 해외 사례를 비교 분석 하였다.

그 후 4장에서는 이 논문의 핵심 주제인 북한의 소유권 해결 및 사유화 방안에 대해 살펴보았다. 주거에 대한 안정이 시급하다는 판단에 먼저 북한의 부동산 실태를 주거 중심으로 조사 하였다.

그 후 논의 되고 있는 북한 부동산 처리에 대한 주요 학설들을 조사해보고, 주요학설들을 비교 분석 하여 문제점등 찾아보았다. 다음으로 사유화 방안의 이론을 정리하였다.

흡수 통일이냐, 대등한 입장에서 통일을 해야 하느냐에 대한 통일 방법

론에 대해서는 이 논문에서는 논의를 배제 하였으며, 북한의 부동산 소유권 해결에 대한 이론과 사유화 방안에 대한 이론을 고찰하고, 문제점을 지적 하며, 이를 토대로 본 논문이 주장하는 방안을 제시 하였다.

제 3 절 선 행 연 구 에 대 한 검 토

이혁종¹⁾은 통일을 준비함에 있어서, 통일 후 북한토지에 대한 소유제도의 변천과 실태, 그리고 문제점 등 현황에 대해서 살펴보고, 남·북한과 유사한 상황에서 통일을 이룬 독일의 사례를 통해 시사점을 도출 했다.

통일 후 북한지역의 토지소유권을 처리함에 있어 토지소유권에 관한 분쟁해소 및 북한경제의 자력적 경제안정을 기하고 남북한 경제 격차의 해소와 남북경제통일을 이룰 수 있는 대안 제시를 목적으로 연구하였다.

내용을 살펴보면 북한지역 토지에 대하여 소유권과 사용권을 분리하는 재국유화 및 공공임대제 방안과 몰수토지에 대한 무보상원칙, 그리고 일정기간 후의 사유화을 제안하였다.

정연국²⁾은 현재 북한의 토지소유제도에 대한 연구를 바탕으로 구소련 체제변화 과정과 동서독의 통합에 따른 부동산 처리 문제를 거울삼아 통일 후 북한 지역에 대한 토지의 사유화를 어떻게 진행시키는 것이 통일 후 우리가 겪게 될 아픔을 최소화하고 민족 도약의 계기로 삼을 수 있는 것인지를 살펴보고 통일 후 북한 지역의 토지를 처리하는데 있어 기준점을 제시를 목적으로 연구하였다.

1) 이혁종, "통일후 북한지역 토지소유권에 관한 연구", 동국대학교 행정대학원 석사학위논문, 2010. p. 62.

2) 정연국, "통일 후 북한지역 사유화 방안에 관한 연구", 건국대학교 부동산대학원 석사학위 논문, 2003. pp. 61-62.

내용으로 첫째, 현 상태에서 통일 후 북한의 토지 및 각종 재화에 대한 사유화 문제를 집중적으로 연구하는 기관의 설립이 필요하다. 둘째, 무보상 국유화의 원칙을 적용하는 것이 바람직 할 것으로 본다. 셋째, 북한지역의 국유재산 처리와 관련된 특별법을 만들어야 한다는 것이다.

김정애³⁾는 토지의 소유는 원 소유자에게 반환하는 것이 당연하다고 생각하나, 토지의 적정한 개발 저해와 그로 인한 국가차원의 공익이 침해되는 문제를 야기하므로 원상회복의 원칙을 유지하되 원소유자가 밝혀질 경우라도 토지소유권 그 자체를 반환하는 것보다는 그 토지에 상응한 가격을 보상하는 방법을 택하는 것이 좋을 것이라 한다.

이 방안은 통일 후 북한 토지에 대한 소유권의 인정과 함께, 통일시까지 그 토지를 이용하여 온 북한주민의 이용권을 보장한다는 장점, 그리고 토지보상대금의 확보라는 문제를 자본주의적 시장경제의 원리에 따라서 해결할 수 있다는 등의 장점을 가지고 있다.

임춘화⁴⁾는 통일 후 토지 공개념이 최대한 확보된 점진적인 사유화 방안이 바람직하다고 주장하며 구체적인 방안으로는 첫째, 북한지역의 지적조사 작업의 선행. 둘째, 토지 공매도의 시행. 셋째, 토지공매도를 통해 확정된 토지소유권을 등록하기 위하여 지적제도와 등기제도의 일원화를 주장하였다.

박은규⁵⁾는 통일이후 북한지역 토지소유권 처리 및 토지제도의 개혁방안을 효율성과 형평성 측면의 조화를 기본방향으로 하여 연구하였다.

3) 김정애, “통일이후 북한지역 토지개혁 및 토지사유화에 관한 연구”, 건국대학교 부동산대학원 석사학위논문, 2005. pp. 65-66.

4) 임춘화, “통일 후 북한지역의 합리적 토지소유권 정리에 관한 연구”, 명지대학교 산업대학원, 석사학위 논문, 2007. p. 60.

5) 박은규, “통일이후 북한지역 토지소유권처리 및 토지제도 개혁에 관한 연구”, 건국대학교 부동산대학원 석사학위논문, 2004. pp. 117-118.

제안한 내용으로는 통일 후 북한지역의 토지소유권 처리 및 토지제도개혁의 현실적 방안으로 효율성 측면에서 재국유화 후 현재 이용자중심의 공공임대와 단계적으로 유상 불하되는 사유화를, 형평성 측면에서는 토지의 소유만으로 얻게 되는 차액지대, 즉 불로소득을 조세로서 징수하는 대조세제를 통한 토지제도 개혁방안을 제시하였다.

박익규⁶⁾는 통일한국의 바람직한 형태는 남북한 공히 자유민주주의 아래 인간의 존엄성을 중심으로 자본주의와 사회주의체제가 혼합된 새로운 체제의 국가형태가 되어야 한다고 한다. 이를 시행하기 위한 구체적 작업으로서 관계법규의 제정과 토지의 이용관리 프로그램을 전문적으로 담당하기 위한 실행기구와 지속적 담당 연구위원회의 설립 등이 필요하고 한다.



6) 박익규, “통일한국의 북한지역 토지소유권 처리에 관한연구”, 건국대학교 부동산대학원 석사학위논문, 2000. pp. 88-89.

[표1-1] 선행연구 내용 요약

선행연구 목록	내 용
이혁종, "통일 후 북한지역 토지소유권에 관한 연구", 동국대학교 행정대학원 석사학위논문, 2002.	토지소유권에 관한 분쟁 해소 및 북한경제의 자력적 경제안정에 기하고 남북한 경제 격차의 해소 목적 대안 : 소유권과 사용권을 분리하여 재국유화 및 공공임대제 방안 제시
정연국, "통일 후 북한지역 사유화 방안에 관한 연구", 건국대학교 부동산대학원 석사학위논문, 2003.	구소련 체제변화과정, 동서독 통일을 거울삼아 북한의 토지 처리 및 사유화 방안 간구 대안 : 통일후 북한토지 및 사유화 문제 해결을 위한 연구 기관 설립, 무보상원칙 바람직, 국유재산 처리 특별법 제정
김정애, "통일 이후 북한지역 토지개혁 및 토지사유화에 관한 연구", 건국대학교 부동산대학원 석사학위논문, 2005	북한주민의 생활안정을 위한 토지 이용권 보장을 위한 보상원칙이 바람직
임춘화, "통일 후 북한지역의 합리적 토지소유권 정리에 관한 연구", 명지대학교 산업대학원, 석사학위논문, 2007	북한의 토지처리는 점진적 사유화방안이 바람직 대안 : 북한지역 지적조사 선행, 토지공매도 시행, 지적제도와 등기제도의 일원화
박은규, "통일 이후 북한지역 토지소유권 처리 및 토지제도 개혁에 관한 연구", 건국대학교 부동산대학원 석사학위논문, 2004	통일후 혼란 최소화 목적 대안 : 재국유화 후 현재 이용자중심의 공공임대와 단계적으로 사유화를, 형평성 측면에서는 토지의 소유자 즉 불로소득을 조세로서 징수하는 지대조세제를 통한 토지제도 개혁방안을 제시
박익규, "통일한국의 북한지역 토지소유권 처리에 관한연구", 건국대학교 부동산대학원 석사학위논문, 2000	법적인 합리성과 경제적인 합리성을 고려 대안: 원물반환원칙이 되어야 할 것이며, 현재 공공기관청사나 사회간접자본 등으로 사용되어 반환할 수 없는 경우에는 국유화하고 이에 대해서는 보상을 하여야 함.

제 2 장 남북한 토지제도 비교

제 1 절 북한의 토지 제도

1. 제도의 변천

1) 제헌헌법 7)

1948년 9월8일에 제정된 제헌헌법은 제1장 근본원칙편중 제5조 내지 제10조에서 토지의 소유, 토지개혁 및 재산몰수, 소유권의 보호에 관해 규정했다.

제5조에서 생산수단은 국가, 협동단체 또는 개인, 자연인이나 개인법인의 소유이고 광산, 기타 지하부원, 산림, 하천과 바다, 주요기업, 은행, 철도, 수운, 항공, 체신기관, 수도, 자연력 및 전 일본국가·일본인 또는 친일분자의 일체 소유는 국가의 소유라고 규정했다.

제 6조에서는 전 일본국가와 일본인의 소유 토지 및 조선인 지주의 소유 토지는 몰수하며 소작제도는 영원히 폐지한다. 토지는 자기의 노력으로 경작하는 자만이 가질 수 있다고 규정하였다.

토지의 개인소유와 아울러 국가 및 협동단체도 토지를 소유할 수 있다. “국가 및 협동단체의 토지소유면적에는 제한이 없다”고 규정함으로써 국가 및 협동단체와는 달리 소유면적의 제한이 있기는 하나 토지의 사적 소유를 허용하고 있다.

한편 제8조에서는 개인소유에 대한 보호를, 제9조에서는 협동단체의 소

7) 법원행정처, “북한의 부동산 제도”, 북한토지의 소유 관리 관련 법률, 1997. pp. 46-50.

유에 대한 보호를, 제 10조에서는 경제적 자원의 합리적 이용을 위해 인민 경제계획을 작성하고 이를 실시함에 있어서 국가와 협동단체의 소유를 근간으로 할 것임을 규정했다.

2) 사회주의 헌법

북한은 1946년 ‘반제반봉건 민주주의혁명’을 수행하고 1958년 8월 ‘사회주의적 개조’를 완성해 이미 사회주의 건설기에 들어섰다고 판단하고 사회주의제도를 법적으로 고착시키고 강화하기 위해 1972년 12월28일 개최된 최고인민회의 제5기 제1차 회의에서 사회주의헌법을 채택했다.

사회주의헌법은 제2장 경제편 중 제18조 내지 제22조에서 소유권의 종류와 내용, 소유권의 보호에 관해 규정했는데, 토지의 사적 소유를 완전히 폐지하고 국가와 협동단체의 소유를 확립한 점이 가장 큰 특징이다.

즉 제18조에서 “생산수단은 국가 및 협동단체의 소유이다”, 제22조에서 “개인소유는 근로자들의 개인적 소비를 위한 소유이다”라고 규정함으로써 토지에 대한 사적 소유의 폐지를 조문화했다.

한편 제19조에서 “국가소유는 전체 인민의 소유이다. 국가소유권의 대상에는 제한이 없다. 국가소유는 조선민주주의인민공화국의 경제발전에서 주도적 역할을 없다”. 제 20조에서는 “협동단체소유는 협동경리에 들어있는 근로자들의 집단적 소유이다” 규정하고 있다. 또한 토지, 부림짐승, 농기구, 고기배, 건물 등과 중소공장, 기업소는 협동단체가 소유할 수 있고, 국가는 협동단체소유를 법적으로 보호한다”라고 규정해 국가소유와 협동단체소유를 확립하였다.

3) 현행 헌법

북한은 1992년 4월9일 최고인민회의 제9기 제3차 회의에서 사회주의헌

법을 20년 만에 처음으로 개정했다.

현행헌법의 개정배경으로는 사회주의국가의 몰락에 따른 대내적 대응책으로서 주체사상과 그에 기초한 이른바 ‘우리식 사회주의’를 강조할 필요성, 국제사회에서의 고립탈피와 경제난 타개를 위한 대외경제개방 정책의 법적 토대를 마련할 필요성 및 김정일 후계권력체제의 기반을 공고히 할 필요성을 느꼈지 때문이다.

토지의 소유·관리에 관한 한 현행헌법의 규정은 사회주의헌법의 규정과 거의 동일하며, 다만 법문의 표현상 국가소유의 중요성을 보다 강조하고 협동단체소유를 국가소유로 전환시키기 위한 국가의 지도를 강조하는 문구가 새로 삽입되었다.

현행헌법 제 20조는 “생산수단은 국가와 협동단체만이 소유 한다”, 제 24조는 “개인소유는 근로자의 개인적이며 소비적인 목적을 위한 소유이다”라고 규정하여 토지의 사적 소유를 금지하고, 제21조에서는 국가소유에 관하여, 제22조에서 협동단체소유에 관하여 사회주의헌법과 동일하게 규정한다.

다만 제21조 제4문에서 “국가는 나라의 경제발전에서 주도적 역할을 하는 국가소유를 우선적으로 보호하며 장성 시킨다”고 규정함으로써 국가소유의 중요성을 강조하면서 협동단체소유가 개인소유보다 우선적으로 보호됨을 명시했다.

제23조에서 “국가는 농민들의 사상의식과 기술문화수준을 높이고 협동적 소유에 대한 전인민적 소유의 지도적 역할을 높이는 방향으로 두 소유를 유기적으로 결합시키며 협동경리에 대한 지도와 관리를 개선해 사회주의적 협동경리제도를 공고 발전 시키며 협동단체에 들어있는 전체 성원들의 자원적 의사에 따라 협동단체소유를 점차 전인민적 소유로 전환시킨다”

고 규정함으로써 협동단체소유를 국가소유로 전환시키기 위한 국가의 지도와 노력을 강조했다.

제헌 헌법, 사회주의 헌법, 현행형법을 살펴 보면, 북한법은 개인의 권리보다는 전체주의, 집단주의를 바탕으로 하는 유기적 통일체(민법 제8조)로서 의무를 강조하고 있다.

북한 민법에서 소유권은 “가지는 권리”로서 차지하는 물건을 실제 지배하는 것이고, “이용”이란 물건의 유용한 성질을 사회적 생산이나 개인적 수요를 충족시키기 위해 사용하는 것이며, “처분”은 법률적 지위를 변경시키는 것을 의미한다.

북한은 재산에 대한 소유권을 그 소유형태에 따라 국가소유권(Stats Eigentum), 협동단체소유권(Genossenschaftliches Eigentum), 개인소유권(Pesonliches Eigentum)으로 나누어 구분한다.(민법 제37조)

2. 국가 소유권⁸⁾

“국가소유권은 전체인민의 소유이며 그 대상에는 제한이 없다.”고 규정하고 있다.(민법44조)

전체 인민의 소유로써 국가가 전인민을 대표하여 소유하는 전인민적 소유를 말하는 것으로, 국가소유권은 점유, 이용, 처분의 권리를 내용으로 한다는 점에서 협동단체소유권과 개인소유권과는 차이는 없으나 나라의 부강, 발전과 인민의 복리향상을 위해 자기의 소유재산을 제한 없이 점유, 이용, 처분(민법제46조)한다는 점에서 다른 소유권과 구분된다.

8) 정연국, “통일 후 북한지역 사유화 방안에 관한 연구”, 건국대학교 부동산대학원 석사학위논문, 2003. p. 10.

국가는 나라의 경제 발전에서 주도적 역할을 하는 국가 소유를 우선적으로 보호하며 성장 시켜야 한다고 규정하고 있다.

[표2-1] 국가 소유대상

국가 소유 대상	지하자원, 산림자원, 수산자원등의 자연자원
	중공업, 경공업 등의 중요 공장
	항만, 운행, 교통수단, 방송기관
	각급 학교 및 중요 문화·보건시설

국가소유권의 실현방법은 국가가 직접⁹⁾하거나 또는 개별적으로 국가기관이나 기업소를 통하여 이루어지는데(제 47조) 이때 국가기관과 기업소는 자기에게 주어진 권리의 범위 내에서 국가의 지도하에 그 대상을 자기의 이름으로 차지하거나 이용 또는 처분할 수 있는 경영상 관리권을 갖게 된다.(제 48조)

또한 북한 민법에서는 국가소유의 생산적 고정재산에 대한 협동농장의 이용권(제 49조)에 관한 규정과 국가가 지어준 살림집에 대한 근로자들의 이용권(제 50조)을 두어 국가재산에 대한 경영상 이용권이라는 독특한 제도를 두고 있다.

3. 협동단체 소유권

협동단체소유권이란 협동경리 내에 있는 근로자들의 집단적·사회주의적인 소유로서(헌법 제22조, 민법 제53조) 국가는 협동단체소유를 법적으로

9) 법무부, "북한법의 체계적 고찰 I", 법무자료 제166집, 1992. p. 10.

로 보호한다고 규정하고 있다. 협동단체소유권은 대상범위가 제한적이다. 협동단체소유는 1958년 8월, 농업협동화가 완성되면서 국가소유와 함께 북한의 경제적 기조를 이루는 사회주의적 소유의 한 형태로 성립됐으며, 국가는 협동단체의 소유권을 보호하며, 협동단체 소유권은 시효의 제한이 없고, 금전이외에는 강제집행이 불가능하다.

소유는 협동경리에 속해 있는 근로자들의 집단적인 공동의 소유이므로 국가 소유보다 사회화수준이 낮은 소유로서 언젠가는 전인민적 소유, 즉 국가소유로 전환돼야 할 과도기적 소유에 불과한 형태이다. 이는 구소련의 콜호즈¹⁰⁾나 구동독의 집단농장, 중국의 옛 인민공사와 유사한 형태이다.

북한은 다른 사회주의와 마찬가지로 전인민적 소유로써 국유화를 꾀하고 있지만 아직 협동농장 위주의 협동단체소유권이 지배적이라 할 수 있다.

협동단체소유권은 대상범위가 제한적이긴 하지만(민법 제 55조), 국가와 마찬가지로 토지를 소유할 수 있으며, 가축, 농기구, 고깃배, 건물, 기업소 등 생산수단과 경영활동에 필요한 대상물을 소유할 수 있다. (헌법 제 22 조, 민법 제 54조)

그러나 토지처분은 법이 정하는 대로 따르게 되어있으며(민법 제 55조) 협동단체가 소유권을 실현함에 있어서는 산업은행을 통해서만 신용거래가 가능하다.¹¹⁾

10) 콜호즈는 1930년대에 강제로 집단화된 농장이다. 콜호즈에서는 한 가족당 0.2~0.5ha의 자경농지를 분배해 주었다. 자경농지에는 농민이 스스로 이용하여 과일, 채소, 기타 곡물을 생산하였으며, 생산물은 가족이 소비하거나 판매할 수 있다. 이는 북한이 협동농장의 텃밭을 인정해 주는 것과 유사하다.

11) 법부부, 전계서. p. 128.

또한 사회주의적 생산물의 계획적 분배원칙에 위배되기 때문에 물물교환은 금지되어 있다. 토지 중에서 중요 공장토지와 산림은 국가소유권의 대상이 되며 농지는 국가소유도 가능하지만 대부분이 협동단체 소유이다.¹²⁾

[표2-2] 협동단체소유 특징

협동단체소유 특징	토지 소유 가능
	가축, 농기구, 고깃배, 건물, 문화보건시설, 기업소 소유 가능 함
	토지처분시 법률에 따라 처분 함.

4. 개인 소유권

사회주의 국가에 있어서 생산수단은 사회주의적 소유로 국가나 협동단체만이 소유할 수 있으며 개인적 소비를 위한 경우에만 개인소유를 인정하고 있다.

즉 북한에서 토지 등 생산수단은 개인소유의 대상이 될 수 없다. 즉, 모든 생산수단은 국가와 협동단체만이 소유권을 가지며, 개인소유는 근로자들의 개인적이며 소비적인 목적을 위한 소유에 한하여 인정된다.

북한헌법 제24조는 “개인소유는 근로자들의 개인적이며 소비적인 목적을 위한 소유이다. 근로자들의 개인소유는 노동에 의한 사회주의적 분배와 국가와 사회의 추가적 혜택으로 이루어진다”고 공포하고 있다.

12) 현승종, “북한토지 제도의 법적 고찰”, 동원 김홍배 고희 기념 논문집, 외대출판부, 1984. p. 47.

주민은 노동에 의한 사회주의 분배, 국가의 추가적 혜택, 경리를 비롯한 주민의 개인부업경리에서 산출되는 생산물, 개인이 구입했거나 상속 또는 증여받은 재산, 기타 법적 근거에 의해 생겨난 재산과 살림집, 가정생활에 필요한 여러 가지 가정용품, 문화용품, 그 밖의 생활용품과 승용차 등의 기재 등을 개인 소유로서 소유 할 수 있다(헌법 제24조, 민법 제58조, 제59조).

개인소유권은 사회주의적 생활규범과 소비적 목적에 맞게 행사돼야 하므로 개인 소유 재산을 불로소득의 원천으로 사용해서는 안 되며, 주민이 매수한 물건을 더 비싸게 전매하는 것은 금지되고, 공민들 상호간의 빌리기에서도 사용료를 주고받을 수 없다.

협동농장원들의 터밭경리를 비롯한 주민의 개인부업 경리에서 나오는 생산물도 개인소유에 속한다. 국가는 근로자들의 개인소유를 보호하며 그에 대한 상속권을 법적으로 보장한다고 밝히고 있으며, 이 규정은 북한 민법에서 다루고 있는 개인소유권 제도의 근거를 마련하고 있다.

개인소유권의 대상으로는 살림집, 가정생활에 필요한 가정용품, 문화용품, 생활용품, 승용차 등이다(민법 제 59조). 개인소유권의 주체로서 공민은 그 사회주의적 생활규범과 소비적 목적에 맞게 자유로이 차지하거나 이용, 처분할 수 있다.(민법 제60조) 토지와 관련된 개인소유권은 터밭¹³⁾ 경리에서 생산된 생산물에 한하여 인정되고 있다(민법 제 58조). 즉, 북한은 개인에게 터밭에 대한 용익권의 일종으로 배타적 개인경작권을 부여하지만 이는 터밭에 대한 소유권이 아닌 것이다.¹⁴⁾

13) 토지법 제 13조에 의하면 터밭은 협동농장의 규모에 따라 협동농장원들에게 부여된 20~30평 규모의 토지를 말한다.

14) 정연국, "통일 후 북한지역 사유화 방안에 관한 연구", 건국대학교 부동산대학원 석사 학위논문, 2003. p. 13.

[표2-3] 개인소유권 특징

개인소유권 특징	노동에 의한 사회주의 분배(노동의 대가, 소비품에 한정)
	국가와 사회로부터의 추가적인 혜택
	텃밭, 경리를 비롯한 개인부업경리에서 나오는 생산물
	개인이 샀거나 상속·증여받은 재산
	기타 법적 근거에 의하여 발생한 재산, 살림집, 가정용품, 문화용품 등의 생활용품

제2절 남북한 토지 제도 비교

1. 토지 소유

자유주의 경제에서는 개인의 소유권을 인정한 기반 위에서 경제가 운용된다. 남한에서 개인에게 소유권이 인정되는 대표적인 것은 부동산이다. 개인이 마음대로 사용, 수익, 처분이 가능하다. 하지만 가용 될 수 있는 토지는 제한이 되어 있고, 인간의 개인적인 욕심은 끝이 없기에 개인 마음대로 사용, 수익, 처분을 한다면 사회적인 문제가 될 것이다.

남한의 경우에는 개인이 토지의 소유권을 가지되 자유로이 사용, 수익, 처분이 가능 토록 하지만 개인의 토지라 하더라도 각종 공법상 규제들, 이를테면, 용도지역제, 지역, 지구, 건폐율, 용적률 등으로 토지의 이용을 제한, 관리하고 있다. 남한은 자본주의 시장경제체제에서 공공복리를 위한 규제적 토지이용의 형태를 채택하고 있는 것이다.

반면, 북한은 토지이용 및 소유제한을 직접적인 통제방식으로 하고 있으며, 사회주의 경제체제를 반영하는 지시적 형태를 채택하고 있다.

이러한 차이점이 발생되는 이유는 남북한의 토지개혁의 기준점이 틀리기 때문인데 남한의 경우 유상몰수, 유상분배를 실시 하였으나, 북한의 경우 무상몰수, 무상분배를 하였기 때문이다.

토지개혁 완료된 후 북한은 1946년 「북조선토지개간법령」 등 각종 토지관계 법령을 발표 하였고, 이때부터 사실상 북한의 도시 토지 대부분이 국유화되기 시작하게 되었다. 결국 북한사회주의에서의 토지 개념이란 ‘사회주의적 혁명이념’에 그 근거를 두고 있다.

사회주의 사상을 배경으로한 토지 개혁에 따른 결과 북한에 있어서 토지를 비롯한 모든 생산수단은 국가소유, 전인민적 소유의 대상이 된다. 따라서 토지의 처분은 원칙적으로 행해질 수 없으며, 다만 국가, 개별적인 국가기관, 기업소 및 협동단체에 대하여 소유권을 인정하긴 하지만, 어디까지나 국가의 이름으로 이용하게 할 뿐이다.¹⁵⁾

최근 북한은 어려운 경제난을 극복하기 위해 외국 자본의 투자를 활성화 하는 방안을 마련하며 외국의 법인, 조선 동포, 기관, 기업소, 단체에게 토지이용권 즉, 토지 임대를 해 줄 수 있으나, 북한 주민에게는 이용권를 부정하고 있다.

이에 반하여 남한의 헌법에서는 토지의 사유화를 명문화 하고 있으며, 자유경제주의를 기본 배경으로 하여, 생산수단의 요소, 즉 토지에 대한 사적 소유는 자유경제주의의 본질적 요소라는 견지에서 토지의 국공유화를 원칙적으로 부정하고 있다.

즉 남한은 토지에 대한 사소유권을 인정함으로 개인은 토지를 사용, 수

15) 백린, “남북한 통일후 북한의 토지재산권의 처리 방안”, 경원대학교 사회과학대학원 석사학위 논문, 1997. p. 51.

익, 처분 할 수 있는 권리를 가진다. 국가 건설을 위해 필요한 토지, 공공 복지를 위해 필요한 토지를 제외하고, 국유지를 비롯한 토지에 대한 국가의 권리행사는 국가도 개인과 같은 경제주체의 입장에서 행하여지고 있으며, 국가가 국유지를 처분할 때에는 토지에 대한 소유권을 개인에게 이전하는 점, 예컨대 공공용지의 취득과정에서 토지수용이 있을 경우에는 반드시 적정보상을 해주고 있다는 점에서 근본적인 차이가 있다.

2. 재화 및 생산수단

재화란 경제학적 용어로, 사용 또는 소비등을 통해 사람의 효용을 증가시킬 수 있는 형태를 가지고 있는 모든 것을 의미한다. 재화 중 토지는 다시 생산 할 수 없기 때문에 다른 재화에 비해 여러 특징이 나타난다. 이러한 특징을 누가 소유하고 이용할 것인가에 대한 차이는 토지라는 재화를 어떻게 사용할 것인지에 대한 근본적인 차이가 될 것이다.

남북한 모두 토지가 생산요소임에는 인식을 같이하고 있으나 남한은 토지를 공공을 위해 필요한 부분을 제외하고 국가든 개인이든 소유하고, 가공할 수 있는 사적재화로서의 성격을 강조하고 있음에 반하여 북한의 경우에는 전적으로 토지를 정부가 통제하며, 정부의 통제 하에서 주민은 이용만이 되고 있는 상황의 공적재화로서의 성격이 강하다¹⁶⁾.

한편, 생산수단이란 인간생활에 필요한 재화를 생산하는데 도움이 되는 것을 말한다. 이는 노동대상과 노동수단으로 구분할 수 있는데, 노동대상이란 노동자가 노동을 가하는 대상이며, 토지 자연자원을 비롯하여 노동으로 이미 가공되어진 원자재도 포함한다.

16) 정연국, "통일 후 북한지역 사유화 방안에 관한 연구", 건국대학교 부동산대학원 석사 학위논문, 2003. p. 25.

북한의 경우에는 토지를 국가의 중앙집권적인 지도에 의하여 계획적으로 발전시켜 나간다는 원칙에 입각하여, 개인에게는 토지의 자유로운 사용·수익·처분이 인정되지 않으며 계획에 따른 이용의무만 있을 뿐이다.

그러나 자본주의적 경제체제를 택하고 있는 남한의 경우에는 개인과 기업의 경제상 자유와 창의를 존중함을 기본으로 하기 때문에 우리 헌법이 법률로 정하는 경우를 제외하고는 토지를 비롯한 생산수단은 원칙적으로 국유화 또는 공유화로 변경·이전할 수 없다.¹⁷⁾

즉 생산수단으로서 노동대상과 노동수단으로서의 토지 이용은 남북한 모두 공통적으로 작용하지만, 북한의 경우에는 사회적, 공동체적 욕구가 개인의 욕구보다 중시되기 때문에 생산수단으로서의 토지에 대한 부여하는 가치는 차이가 크다고 할 수 있다.

3. 토지의 법체계 및 관리

북한의 토지는 토지법, 도시경영법, 산림법과 대외개발관련법들(토지임대법, 자유경제 무역지대법)에 의해 관리된다. 사적 소유 및 매매·양도·저당 등이 허용되지 않기 때문에 공공의 목적을 위한 토지이용규제가 필요 없기 때문에 남한에 비하면 매우 단순한 토지 관리체계다.

북한의 토지법은 국가와 기관에 대해 토지관리에 대한 책무에 대해서만 규정 한다. 토지를 잘 보호하고, 관리하고 알뜰히 다루어야 하고 토지를 아끼고 사랑하는 의무를 가진다는 선언적 규정만 있을 뿐이다^{18).}

17) 다만 우리나라의 헌법 제9장에서 경제정의의 실현을 국가가 적극적인 자세로 주도케 하기 위하여 재산권제한의 특수한 형태를 구성하면서 수정자본주의의 원리를 사회적 시장경제질서로 구체화하고 있다.

18) 박의규, “통일한국의 북한지역 토지소유권 처리에 관한연구”, 건국대학교 부동산대학원 석사학위논문, 2000. pp. 23-25.

북한의 토지법에서는 협동농장, 국가기관, 기업소, 단체 및 공민들이 이용 주체임을 명시하고 있는데, 토지의 용도별 구분에 따라 그 이용주체가 다르다. 각 용도별 토지의 이용주체로 하여금 토지를 이용하도록 할 수 있는 주체는 오직 국가에 한정되며, 주민들이 이용할 수 있는 토지는 사실상 협동농자의 터밭으로 제한된다. 그리고 이용주체에게 국가의 필요에 따라 토지이용권을 취소할 수 있다.

북한내의 토지는 농업토지, 주민지구토지, 산림토지, 산업토지, 수역토지, 특수토지등6가지로 나뉜다. 그러나 각 용도별로 각 지역별로 구체적인 규제내용이 어떻게 적용되는가는 나타나 있지 않다.

한편, 국토관리를 위해 전망기간 30~40년의 국토건설총계획(전국국토건설총계획, 지역국토건설총계획, 중요지구건설총계획)을 수립하게 되었지만, 계획의 실제 수립 및 집행여부는 회적이다.¹⁹⁾

[표2-4] 북한의 토지소유 및 이용 관련 법률의 체계

토지법	토지소유, 국토건설총계획, 토지보호, 토지건설, 토지관리, 토지용도구분
도시경영법	토시계획, 공원, 건축 및 건물관리, 수도, 하수도, 도로, 하천 관리 규정
산림법	산림의 보호, 산림의 용도구분
대외경제 개방관련 법률	토지임대법, 자유경제무역지대법, 자유경제무역지대 건물 양도 및 저당규정

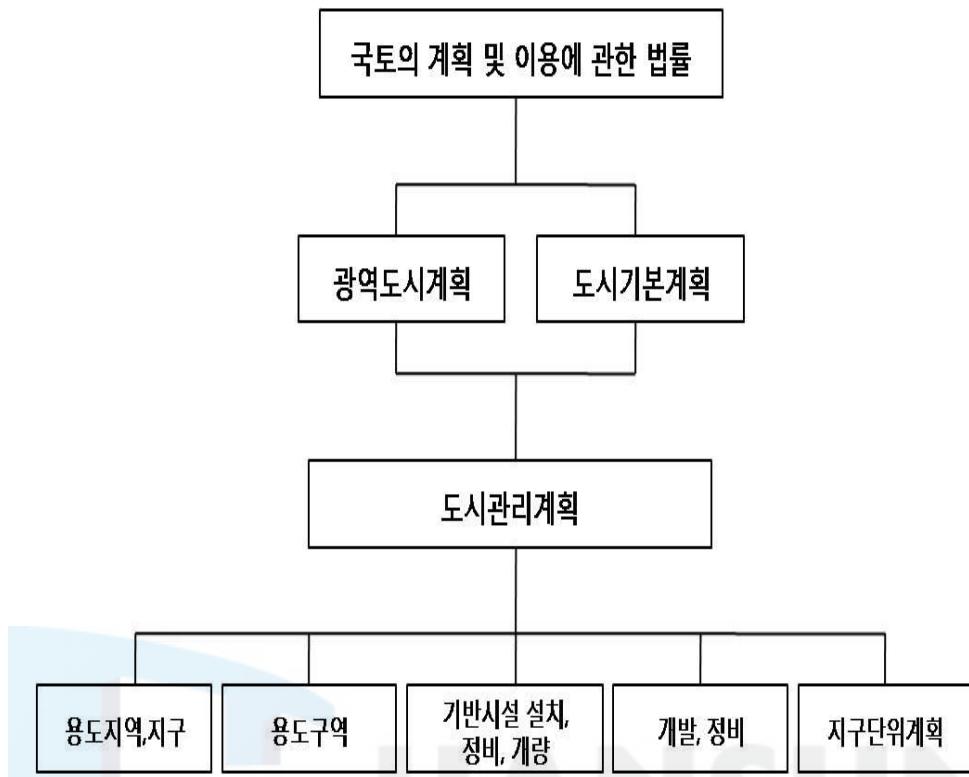
19) 이영성외1, “통일 후 북한지역에서의 토지소유 및 이용에 관한 연구”, 환경농촌, 1998, p. 66-67.

반면, 남한의 경우 토지관련 법체계는 현재 국토의 이용 및 계획에 관한 법률을 근간으로 두고 있다. 과거 도시의 건설, 정비, 개량을 목적으로 도시계획법과 국토이용관리법으로 관리 하였던 것을 통합하여, 국토의 이용, 개발, 보전을 위한 계획 수립 및 집행등에 관해 필요한 사항을 정함으로써 공공복리를 증진하고 국민의 삶의 질을 향상시키기 위해 2002년 제정된 법률이다.

남한의 토지관련 법체계의 구성을 보면, 국가 및 개인이 토지를 사용, 수익, 처분 하는것을 근간으로 하기 때문에, 토지관련 법규에서 정하는 내용이란 공법상의 내용, 즉 국토의 발전과 효율적 이용, 공공복리를 위해 법으로 규율 한다고 볼 수 있다.

특히 전체적인 국토의 계획을 담은 국토의 계획 및 이용에 관한 법률, 광역 도시간의 개발 및 협력을 규율하는 광역도시계획, 도시의 기본계획을 담당하는 도시기본계획에는 구속력이 없으나, 토지의 이용 및 건폐율과 용적률, 즉 구체적인 토지의 이용 및 관리를 규율하고 있는 도시관리계획에 구속력이 있다.

[그림2-1] 남한의 토지관련 법 체계



용도지역에는 토지의 이용 및 건축물의 용도·건폐율(건축법 제47조의 건폐율을 말한다.)·용적률(건축법 제48조의 용적률을 말한다.)·높이 등을 제한함으로써 토지를 경제적·효율적으로 이용하고 공공복리의 증진을 도모하기 위하여 서로 중복되지 아니하게 도시관리계획으로 결정하는 지역을 말한다.

국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제6조는 국토를 토지의 이용실태 및 특성, 장래의 토지이용방향 등을 고려하여 ①도시지역②관리지역③농림지역④자연환경보전지역의 4종류의 용도지역으로 구분하고 있으며, 용도지역 및 지구, 용도구역은 다음의 표와 같다.

[표2-5] 용도지역 세부 내용

용도지역		목적	건폐율	용적률
도시 지역	주거지역	1종전용	단독주택 중심	50 50~100
		2종전용	공동주택 중심	50 100~150
		1종일반	저층중심	60 100~200
		2종일반	중층중심	60 200~250
		3종일반	중, 고층 중심	50 250~300
		준주거	주거+업무, 상업기능	70 250~300
도시 지역	상업	중심상업	도심, 부도심	90 400~1,500
		일반상업	일반 상업업무	80 300~1,300
		근린상업	근린지역안	70 200~900
		유통상업	도시, 지역간 유통	80 200~1,000
공업	전용공업	중화학 공업	70	150~300
	일반공업	환경 저해없는 공업		200~350
	준공업	경공업		200~400
녹지	자연녹지	제한적, 개발 불가피 한 경우	20	50~100
	생산녹지	농업적 생산, 개발 유보		
	보전녹지	녹지, 보전		50~80
관리 지역	계획관리	도시지역 편입예상, 제한적개발	40	50~100
	생산관리	농림지역 지정 곤란	20	
	보전관리	자연환경 보전지역 지정 곤란		50~80
농림지역		농업진흥지역 보전산지		
자연환경보전지역		자연환경, 수자원, 문화재 보전		

[표2-6] 용도지구 세부내용

구 분	지 정 요 건	세 분
경관지구	경관을 보호, 형성하기 위하여	자연경관지구
		수변경관지구
		시가지경관지구
미관지구	미관을 유지하기 위하여	중심지미관지구
		역사문화미관지구
		일반미관지구
고도지구	쾌적한 환경조정 및 토지의 고도이용과 그 증진을 위하여 건축물의 높이의 최저한도를 규제	최고고도지구
		최저고도지구
방화지구	화재의 위험을 예방하기 위해	
방재지구	풍수해, 산사태, 지반의 붕괴 그 밖의 재해를 예방하기 위하여	
보존지구	문화재, 중요시설물 및 문화적, 생태적으로 보존가치가 큰 지역의 보호와 보존을 위하여	문화자원 보존지구
		중요시설물 보존지구
		생태계보존지구
시설보호지구	학교시설, 공용시설, 항만 또는 공항의 보호, 업무기능의 효율화, 항공기의 안전운항 등을 위하여	학교시설 보호지구
		공용시설 보호지구
		공항시설 보호지구
		항만시설 보호지구
취락지구	녹지지역, 관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역, 도시자연공원구역, 개발제한구역안의 취락을 정비 하기 위해	자연취락지구
		집단취락지구
개발진흥지구	주거기능, 상업기능, 공업기능, 유통물류기능, 관광기능, 휴양기능 등을 집중적으로 개발 정비할 필요가 있는 지역	주거개발진흥지구
		산업개발진흥지구
		유통개발진흥지구
		관광휴양진흥지구
		특정개발진흥지구
		복합개발진흥지구
특정용도 제한지구	주거기능 보호 또는 청소년 보호등의 목적으로 청소년 유해시설등 특정시설의 입지를 제한	

[표2-7] 남북한 토지제도 비교²⁰⁾

구분	남한의 토지제도	북한의 토지제도
토지의 개념	수정자본주의 하에서 토지를 생산수단으로 여기고 사적소유권을 인정, 그러나 토지를 사적재화와 공적재화로 인정하나 사적재화의 성격이 강한 편, 최근 토지의 사회성·공공성으로 공법적 규제가 강화	수정된 사회주의 하에서 토지를 생산수단으로 인정하고 국가소유화, 토지는 전적으로 사적소유는 전면 부인하고 전인민적 소유로 규정
소유권의 내용	개인이 창의적으로 토지를 사용·수익·처분이 가능하나 사용은 법적 테두리내에서, 처분에 있어 때론 허가가 필요	토지소유는 국가소유와 협동단체소유만 인정하고 개인은 자유로운 사용·수익·처분권이 부인, 계획에 따른 이용의무가 강조되는 경작 의무만을 부담.
이용계획	유형이 다양하며, 각 계획이 독립성을 유지하면서도 상호관련, 모든 계획은 상위 및 하위계획과 상호간 수평관계를 갖는 계획으로 구성	국토공간개발과 이용의 계획이 미진하고 국토건설의 통일적·종합적 전략계획으로 국토 총건설계획을 두고 있으나 토지이용계획은 마련치 못함.
개발 및 보전	토지개발은 토지이용의 목적에 용도 지역등 지정을 통해 행해짐	농지를 중심으로 토지건설을 규정, 그외 환경, 도로 등을 규정하여 세분화된 종합법규가 아님. 토지보전은 국가에 의해 강·하천관리, 산림조성 등 토지보호를 주로 규정
관리제도	토지관리는 목적에 따라 토지등기등록, 지가, 시장의 관리에 관한 사항 등으로 구분	토지를 농업토지, 주민지구 토지, 산림토지, 산업토지, 수역토지, 특수토지로 구분하여 관리·이용의 주체를 규정, 토지등기제도는 없음.
거래규제제도	토지가격형성의 복잡과 자유거래로 인한 불로소득 배제를 위해 공적주체가 개입(토지거래신고·허가제, 농지·임야매매증명제, 견인계약서 등)	토지는 국가 및 협동단체의 소유로 나라안의 모든 토지는 인민의 공동소유로 누구도 팔고 사거나 개인의 것으로 만들 수 없음.

20) 김정애, “통일이후 북한지역 토지개혁 및 토지사유화에 관한연구”, 건국대학교 부동산대학원 석사학위논문, 2007. p. 32.

제3장 외국의 사례

제1절 독일의 사례분석

1. 분단 배경

독일 동맹국이 일으킨 제2차 세계대전이 연합군의 승리로 막을 내리면서, 패전국들을 연합군들이 점령하며 관리 하였다. 1945년 2월 얈타회담에서는 미국, 영국, 소련이 독일의 무조건 항복요구, 독일의 군국주의와 나치의 완전 제거를 결의 하였으며, 세계평화를 교란시킨 독일의 재기를 방지하기 위해 미국, 프랑스, 영국, 소련에 의한 “독일 영토 및 베를린 분할 점령, 연합국의 공동관리 이사회를 베를린에 설치할 것”등을 결의 하였다.

1945년 5월 8일 독일이 항복하자, 베를린 공동선언에서 연합국의 독일 통수권 인수를 발표하였으며, 포츠담 선언을 통해 독일점령 정책으로 비군사화, 비나치화, 비중앙집권화, 민주화를 천명하였고, 4대국의 점령지역을 확정하였다.

하지만, 각국의 이해관계와 더불어 자본주의 이념과 사회주의 이념의 대립 되었으며, 소련이 독일의 동쪽을 차지하면서, 동독은 사회주의의 이념을 근간으로 틀을 잡게 되며, 반면에 서독은 자본주의의 이념을 근간으로 전쟁 후 나라를 다시 정비하게 된다.

2. 동독의 토지 몰수

동독은 1975년 6월 19일 민법을 제정하면서, 소유권의 형태를 사회조직의 소유권, 조합적 소유권, 개인적 소유권, 사회적 소유권, 인민 소유권으로 구분한다.

인민소유권이란 인민소유기업, 종합기업체, 국가기관시설 그리고 사회주의

적 협동조합에 의하여 행사되는 것을 말한다. 소유권의 행사방법은 원칙적으로 점유와 이용하며, 처분의 권능은 국가적 계획의 틀 내에서만 인정된다.

개인소유권에 속하는 것은 노동에 의한 수입과 저축, 주거가재도구 그리고 개인적 수요를 충족하는 것이다. 또한, 토지 및 건물도 거주 및 휴양을 위하여 이용되는 한 개인소유의 대상이 될 수 있다. 개인 소유자는 원칙적으로 소유권을 처분 할 수 있으나 사회주의적 목적을 추구할 수 없다는 것에 의하여 제한했다.

동독의 토지몰수는 크게 (1) 1952년부터 1970년까지의 농업의 집단화, (2) 1945년 5월 8일 이후 1961년 베를린 장벽 설치시 까지 동독을 떠난 피난민 등의 재산을 재산가치의 보장에 관한 명령등에 의하여 국가관리로 이행하였으며, (3) 1972년 이후 콤비나트 건설 및 기업합병등 계획경제를 강화하기 위하여 내각결정으로 중소기업과 수공업협동조합등의 국유화라는 범주에서 진행되었다.

또한, 동독은 농업생산협동조합에 대하여 포괄적으로 규제를 위하여 1959년 6월 3일 농업생산조합에 관한 법률을 제정하였다. 동 조합에 강제로 가입한 농민들은 그들 뜻의 토지에 대한 소유권을 상실한 것은 아니지만 소유자로서의 권한의 행사는 조합의 이용권 창설에 의하여 사실상 불가능하게 되었다.²¹⁾

3. 통일 준비

서독은 자본주의 이념을 가지고 새롭게 정비를 시작했다. 그리고 동독이 통일에 대한 조항을 삭제하는 반면 서독은 통일에 대한 논의가 끊이지 않

21) 김진우, "통일후 남북한 토지소유 및 이용제도에 관한 연구", 한양대학교 행정자치대학원 석사학위논문, 2009 pp. 11-12.

았다. 또한 동서독은 분단에도 불구하고 상호 적대감이 높지 않았기 때문에 다양한 분야에서 교류가 이루어져 왔고, 특히 1973년 동서독 관계 정사와 이후에는 양적, 질적 측면에서 교류가 대폭 발전했다.

특히 1970년대 초 브란트의 동방정책 이후 서독정부가 국제적 긴장완화 분위기에 편승하여 분단에 따른 인간적 고통의 완화, 민족의 정체성 유지 및 분단의 평화적 관리를 위해 동독과의 관계 개선과, 교류, 협력을 적극적으로 추진해온 것이 중요한 계기가 되었으며, 정치관계, 경제교류, 우편, 통신 교류, 방송, 언론 교류, 학술·과학·기술분야 교류, 환경 및 보건 분야 교류, 문화 교류, 스포츠 교류, 청소년 교류, 종교분야 교류, 도시간 교류등 다양한 분야에서 교류가 진행 되었다.

반면, 동독정부는 서독과의 교류가 체제안정에 미칠 영향을 우려, 수시로 속도 조절을 하였으며, 동서독 기본조약에 문화교류 원칙이 명시 되었으나, 이에 응하기 까지 13년이 소요 된 것은 문화교류가 동독체제에 미칠 부정적인 영향을 최소화하려는 노력이었다. ²²⁾

4. 통일

1989년 11월 9일 베를린장벽이 무너진 이후 급격히 동독이 붕괴됨으로써 결국 서독에 흡수 통일 되었다. 1990년 3월에는 구동독에서 민주화절차에 따라 총선거가 실시 되었으며, 1990년 5월 18일에 기하여 양국간에는 통화, 경제, 사회통합을 위한 국가조약이 체결되어 같은 해 7월1일 발효되었다. 그리하여 1990년 10월 3일 완전한 통일독일을 이룩하게 되었다.

5. 통일 후 문제점 및 토지정책

독일이 통일 된 이후 문제점들이 비로소 하나씩 들어나기 시작했다. 첫째는 동서독 국민의 생활문화 차이에서 오는 사회, 심리적 갈등이다.

22) 염돈재, “독일통일의 과정과 교훈”, 평화문제연구소, 2010. pp. 105-118.

둘째는 동독지역 주민들의 준법정신과 질서의식 해이이며, 셋째는 통일비용 부담으로 인해 가중되는 서독의 경제적 부담감이라 할 수 있다.

넷째는 통일 후 동독지역에서 국영기업들이 공산당정권 당시 누렸던 독점적 생산체제가 해체되고, 대부분의 제조공장들이 개방된 시장경제체제 하에서 경쟁력을 상실하였으며 수많은 숙련노동자들이 서독지역으로 이주하게 됨으로 실업자의 급격한 증가추세가 계속되었다.²³⁾

다섯째는 동독 지역 내에서 행정제도가 확립되지 않아 기업투자의 장애 요소가 되었으며, 전문적이고 정확한 지식을 가진 공무원이 부족하여 통일 이후 문제점으로 대두 되었다.

마지막으로 현실적 상황에 민감한 동독지역 젊은이들은 양 지역 국민이 동일한 권리나 지위를 누리지 못함으로써 열등감을 가지게 되었고, 구 동독에서 고등교육을 받았음에도 불구하고 통일 후 사회생활에 전혀 쓰이지 못하여 서독출신들과 사회적 경쟁에서 열세에 처해 있다는 불안감, 즉 직장과 사회 생활 관련에 대한 불안감을 가지게 된 것이다.

이제 논문에서 다루는 토지 정책문제로 들어가 보자. 통일 후 독일의 토지 정책에 있어 큰 변화는 토지 소유제도인데, 통일은 되었지만 아직 제도가 미흡하여 여러 문제가 발생하였다^{24).}

구동독 국영기업들은 서독지역 기업에 비해 시장경쟁력이 취약하기 때문에 독일 정부는 사유화를 통해 시장형성은 물론 기업의 경쟁력 배양을 위해 구동독 국영기업의 사유화를 신속하게 추진하였고, 또한 독일정부는 신탁청을 마련하여 이 업무를 수행토록 하였다.

23) 김진우, "통일후 남북한 토지소유 및 이용제도에 관한 연구", 한양대학교 행정자치대학원 석사학위논문, 2009. p. 11.

24) 차현주, "분단국가 통일사례 연구", 이화여자대학교 교육대학원 석사학위 논문, 1998 p. 15.

하지만 신탁청의 소극적 경영 정상화 정책으로 인해 오히려 대량 실업의 문제가 발생하였고, 법적 소유 관계가 불분명한 토지에 대한 인수를 꺼려함에 따라 기업들이 국영기업 및 부동산 인수를 꺼려하는 경향이 나타났으며, 이에 사유화 정책 불실에 따라 독과점의 현상이 강화 되었다. 통일독일의 토지 소유권 해결을 위한 법제정은 다음과 같다.

통일 독일은 1990년 6월 신탁 관리법을 제정하여 국가 소유의 토지와 기업을 신탁 관리 청으로 이전하여 국유재산에 관한 특별 규정을 제거하였다. 또한 구동독 민법을 개정하여 국가 소유 토지도 사유 토지와 동일하게 양도가 가능하게 하였다.

1990년 7월에는 “사기업의 창설과 활동 및 기업 참여에 관한 법률”에 의하여 동독의 기업을 주식회사 또는 유한회사로 변경하여 기업의 사유화를 위한 사전 조치를 하였다. 그리고 지방 재산법에 의해 지방 정부가 이용하던 국유의 토지와 건물을 시, 도, 읍 소유로 변경하였다.

1991년 7월에는 농업 조정법을 제정하여 협동농장을 등기된 협동조합으로 전환하도록 하여 협동농장을 폐지하고, 협동조합으로의 전환이 합의되지 않거나 협동조합의 구성원으로서 자격을 종료하고자 하는 협동농장 구성원은 협동농장으로부터의 탈퇴나 해지고지를 할 수 있도록 하였다.

그리고 미해결 재산의 원상회복주의로 인하여 발생하는 문제를 해결하고자 1991년 3월 “투자 장애 기본법”, 1992년 7월 “재산에 의한 반환 양도 청구권에 있어서의 투자 우선에 관한 법률(투자 우선법)”이 제정되었다.²⁵⁾

25) 조영진, “한국 통일을 대비한 토지정책에 관한 연구”, 동국대학교대학원 박사학위논문, 1994. pp. 23-27.

1991년 당시 동독지역에는 약700여만호의 사회적 소유형태의 공공주택이 있었다고 한다. 이는 독일통일 후 채무와 함께 지방자치단체로 이관 되었으나, 미해결 재산권 문제 및 경제적 이해관계로 인해 사유화를 지연시키게 하였다.

통일 후 소유권에 대한 분쟁은 통일조약에 따라 발효된 “미해결재산처리에 관한 법”에 따라 원 소유자에 대한 반환이 원칙이고, 그것이 곤란한 경우 보상을 해주도록 하였다.. 하지만 1990년 가을부터 1993년 까지 재산반환소송 건수가 모두 250만여건이 넘었으며, 이를 모두 해결하려면 족히 10년 이상 걸릴 것으로 예상하였으며, 그 비용도 큰 부담으로 작용하였다.

더욱이 소유권 반환 청구의 절반 가량은 동독지역 주민의 주택과 대지를 상대로 한 것으로 심각한 사회문제를 유발 시켰다고 한다. 선반환 원칙과 함께 정당한 취득자나 점유자에 대한 일부 보호장치가 마련되어 있기는 하지만 수많은 동독 지역 주민들이 살고 있는 집과 땅에서 쫓겨날 위험에 처하게 된 것이다.

반면, 수도 베를린과 주변지역등 통일로 인해 계속적인 주택과 토지 가격의 상승이 예상되는 곳에서는 특히 부동산 전쟁이 치열 하였다. 베를린과 맞닿은 브란덴부르크 주의 마을 “클라린마크노브”는 통일 후 땅값이 무려 200배 이상 상승한 곳인데, 이곳은 가옥 3,200채의 80%가 소위 “서쪽 부동산”的 극적인 케이스로 11,000명의 주민중 8,000명이 소유권 분쟁에 휘말려 “클라린마크노브 신드롬”이라는 신조어를 탄생 시켰다.

통일과 함께 이곳에는 비디오카메라를 휴대한 서독 사람들의 에고 없는 방문이 줄을 이었고 이어 주택, 토지의 명도나 임대료 또는 사용로 지불을 요구하는 변호사의 위협적인 편지들이 날아 들었다고 한다²⁶⁾

26) 최은상, “통일 후 북한 토지 제도의 변화 방향”, 신양과통일, 2009. pp. 25-34.

통일 독일의 구동독 지역 토지, 주택 사유화 조치가 초래한 통일의 휴유 중이 남북한 통일에 대해 주는 시사점은 무분별한 자본주의로의 흡수 통일론, 특별히 북한의 토지, 주택에 대한 무분별한 사유화 시도는 심각한 남북 지역간의 사회 심리적 갈등을 초래할 가능성이 크다는 것이다.

제2절 예멘의 사례 분석

1. 분단 배경

아랍문명의 근원지에서 왕국의 후손이라는 자부심을 자기고 있던 예멘은 아시아와 유럽을 연결하는 홍해에 인접한 전략적 위치 때문에 강대국 세력다툼의 각축장이 되어 역사적으로 장기간 분단 상태를 유지하게 되었다.

예멘은 1517년 서아시아 지역의 강국이었던 오스만 터키에 점령되어 지배를 받게 되고, 1839년 예덴을 중심으로 한 남예멘 지역이 영국에 점령 당함으로써 남과 북으로 분단되어 오스만 터키와 영국의 식민통치를 받는 분단 국가가 되었다.

2. 북예멘

오스만 터키가 제1차 세계대전에서 패배하자 북예멘은 회교군주국으로서 전통적인 농경사회를 유지 한다. 1962년 종교 지도자인 이맘 야히야의 전제적 통치에 염증을 느낀 민중들이 반정부 시위를 전개하고, 공화국을 수립하게 된다.²⁷⁾

이후 이집트의 경제 체제를 모방하여 목화, 섬유, 시멘트생산 등 대규모

27) 김진우, "통일후 남북한 토지소유 및 이용제도에 관한 연구", 한양대학교 행정자치대학원 석사학위논문, 2009. p. 22.

투자가 필요한 산업에 대해서는 국유화하거나 정부와 민간인이 합작투자로 운영하는 반면, 영세한 규모의 공장과 수공업에 대해서는 민간의 자유로운 경제활동을 보장하였다. 공공경제와 민간경제를 혼합한 혼합경제 체제가 북예멘 경제체제의 기본이념이라고 할 수 있다.

3. 남예멘

영국은 남예멘의 아덴을 직접통치하에 두고 무역 중개항을 근대화 시켰다. 제2차 세계대전이 끝나고 아랍민족주의 운동이 확산됨에 따라 남예멘에서도 영국통치에 대한 독립운동이 조직적으로 전개되기 시작하였으며, 북예멘에서 공화국이 수립 된 것을 계기로 힘을 얻어 민족해방전선²⁸⁾을 결성하였고, 1969년 6월 민족해방전선 좌파가 권력을 장악하게 되었다.

남예멘 정부는 사회주의 경제건설을 위한 정책을 수립하고 산업국유화에 토지 개혁을 단행하였다. 외국인이 소유하고 있던 은행, 무역회사, 보험회사등을 국유화하고, 대외무역은 국영기업을 통하여거나 정부의 담당부서를 통해 행하여 지도록 하였다. 섬유, 괴혁공장등 기업체에 대해서는 국영기업, 협동기업, 사유기업등으로 소유형태를 구분하였는데 그 중 규모가 큰 기업체는 국영기업형태로 운영하였다.²⁹⁾

한편 농촌지역에서는 부족장이나 술탄등 전통적 지배계층이 토지를 집중적으로 소유하였는데 전통적 지배계층의 경제적 기반을 붕괴하기 위하여 토지정책을 단행하여 이들 소유의 대농장을 소작인들에게 무상으로 분배하였다.

28) 민족해방전선이란 노동자, 농민, 학생, 중산층 지식인등 다양한 계층을 포함하고 있으며, 창립초기에는 무장투쟁 이외에는 특별한 이념을 강조하지 않았으나, 1963년부터 1967년까지 4년간 무력투쟁을 겪는 동안 막스-레닌주의를 지향하는 혁명적 지식인들의 입지가 강화되면서 남예멘 인민공화국은 사회주의를 체제이념으로 내세웠다.

29) 차현주, “분단국가 통일사례 연구”, 이화여자대학교 교육대학원 석사학위논문, 1998. pp. 23-28.

4. 통일 준비

분단이 고착화되어 감에 따라 남북예멘 모두 헌법의 기본이념으로 통일을 명시하였으나 통일에 대한 남북예멘의 기본입장은 상당히 달랐다. 북예멘은 북예멘이 역사적 정통성을 지니고 있고 인구와 경제력에서 우월함으로 남예멘은 정부를 해체하고 북예멘의 한 지역으로 편입되어야 한다는 것이었고 반면 남예멘은 북예멘에 대한 적화통일을 남예멘 정부의 기본 입장으로 하였다. 그러나 남북예멘정부는 통일을 달성 하고자 하는 데에는 이견이 없었으므로 4단계에 걸쳐 통일을 준비한다.

첫째는 화해와 공존단계로 (1972.10.28~1981.09.14) 카이로협정과 트리폴리성명을 통해 통일원칙과 절차합의 통일헌법을 제정할 헌법위원회를 비롯하여 통일의 기초를 이루었다.

둘째 단계는 통일을 위한 협의 단계(1981.09.15~1988.04)로 양국 국민의 자유거래와 문화, 교육분야의 교류등을 규정한 타이즈합의서를 채택한 이후의 시간이며, 셋째 단계는 통일의 추진단계(1988.04~1990.05.22)로 1988년 양국의 정상회담으로 공동국경검문소 설치, 자유거래보장, 전력체계 통합 등 통일국가의 기본조직과 제도의 틀을 마련하였다.

마지막인 네 번째 단계는 통일의 수립단계(1990.05.22~1992.11)로 통일국가 수립선포(1990.05.22)를 하며 1990년 5월 26일 완전한 합병통일을 선포한다.

그러나 통일 4년만인 1994년 5월 21일 남예멘이 분리독립을 선언하여 통일이전의 대치상태로 돌아간 후 동족상잔의 내전은 북예멘의 일방적인 우세 하에 7월 7일 남예멘의 수도 아덴을 함락시킴으로써 무력으로 재통일하게 되었다.

5. 통일 후 토지정책

통일예멘의 경제는 이슬람교의 사회정의 이념에 입각하여 사회적 생산 관계를 유지하며, 공공기관을 설립하여 기본적인 생산시설을 운영하고, 사유재산권이 침해되지 않는 것을 원칙으로 하였다. 또한 아랍전통과 예멘 환경에 적합한 사회, 경제 질서를 창조해 내기 위해 자립적이고 포괄적인 경제성장을 달성하는 것을 목표로 하였다.

이러한 경제원칙을 채택함으로써 통일예멘은 사유재산제도를 부정하던 남예멘의 사회주의 경제 체제를 폐지하였으며, 그렇다고 자본주의 경제 제도를 신봉하는 것도 아니었다. 통일예멘은 사유재산권을 인정하는 민간경제 영역과 이슬람교의 사회주의적 이상을 구현하기 위한 공공경제 영역이 공존하는 혼합경제 체제를 채택하였다.³⁰⁾

또한 남예멘 지역의 사유화정책은 제한된 범위내에서 실시 되었다. 즉 소규모 공장과 토지는 사유화시키지만 외국인 소유 토지나 대지주 토지에 대해서는 국유화를 계속 견지해 나갔다.

통일정부는 사유재산제의 추진과 남북예멘 주민들의 경제적 차이를 해소하기 위해 남예멘의 임금을 북예멘 수준으로 상향조정하고 투자법을 개정하여 대외 개방을 통한 해외자본 유치를 위해 노력하였다. 하지만 국유화되었던 기업과 토지를 사유화 하는 과정에서 술탄과 부족장등 전 소유자들이 소유권을 주장하고 있는 반면 정부는 재정형편상의 이유로 보상등의 조치를 취하지 못하였다.

즉 통일예멘의 경제 통합은 남북예멘 경제가 기능적으로 결합되기 이전에 제도적인 측면에서만 달성됨으로써 경제의 내부 결속력이 약하였다.

30) 김진우, “통일후 남북한 토지소유 및 이용제도에 관한 연구”, 한양대학교 행정자치대학원 석사학위논문, 2009. p. 24.

6. 문제점

예멘과 남북한은 단일민족으로 동일한 언어를 사용하며, 동일한 역사를 지내고 있고, 수많은 외침으로 강한 민족의식을 유지하여 왔다는 것이 비슷하다고 할 것이다, 하지만 남북한 간의 경제력 차이는 남북예멘의 경제 격차보다 더 크게 벌어져 있다는 점을 주의 깊게 봐야 할 것이다.

또 하나는 소련과 사우디아라비아가 남북예멘의 통일을 반대하면서 정치적으로 혹은 의도적으로 집권자에 대한 반대세력을 지원하였음을 우리는 잊지 말아야 한다.

제3절 베트남의 사례 분석

1. 분단 배경

베트남은 지리, 역사적으로 중국의 끊임없는 침략을 받아 왔으며, 프랑스는 18세기 후반에 인도차이나 반도를 침략하고 1900년 캄보디아, 라오스, 베트남을 프랑스령 인도차이나 연방으로 편입하였다.

제2차 세계대전 중 프랑스가 독일에 점령되자 일본은 1940년 베트남을 점령하고 베트남의 황제였던 바오다이를 내세워 정부를 수립하였으나, 이 시기 공산주의 계렬자 지도자였던 호찌민이 “독립연맹”을 결성하여 독립운동을 전개 하였다.

1945년 일본이 패망하자 프랑스가 다시 식민지 지배권을 주장하였으나 1945년 9월 호찌민은 하노이에서 베트남민주공화국을 선포하였다. 이후 프랑스는 호찌민을 국가주석으로 인정하고 베트남민주공화국을 승인 했으나, 1946년 12월 하노이에서의 무력충돌을 계기로 프랑스와 베트남 전쟁이 시작 되었고, 1954년 7월 21일 제네바에서 휴전협정이 체결되면서 베트남은 북위 17도선을 중심으로 하노이를 수도로 한 북베트남과 사이공을 수도로 한 남베트남으로 양분 되었다.

2. 통일 과정

베트남의 통일과정은 앞서 본 독일과, 예멘의 경우처럼 최소한의 교류 및 협정을 통한 내용의 통일이 아니라, 베트남내 지도층과 그에 저항하는 시민들, 그리고 주변 강대국들의 이익의 문제까지 겹치면서 결국 전쟁을 통한 통일을 이룩하게 되었다.³¹⁾

남북 분단 후 베트남은 불안한 정치상황 및 경제가 악화 되었으며, 거기다 미국의 강력한 지원을 받는 고 딘 디엠 정권의 토지개혁이 실패로 돌아가면서, 지주계층과 농민들간의 갈등은 더욱 고조 되었다.

이 틈을 타 베트남 사회 구조의 모순을 이용한 공산주의 세력이 남베트남 지역에 민족해방전선을 결성하면서 반정부 게릴라 활동이 적극적으로 이루지게 되었다. 결국, 1963년 고 딘 디엠 정권이 군사 쿠데타로 붕괴되고, 이후 수 차례의 군사 쿠데타가 반복 되는 과정에서 정부는 그 힘을 잃어가는 반면 공산주의 활동은 강화되어 결국 1964년 민족해방전선이 남부지역 농촌마을의 2/3를 장악하게 된다.

이에 불안을 느낀 미국은 1964년 통킹만 사건³²⁾을 계기로 남베트남에서의 전투병력 사용을 결정 함으로써 베트남에서의 통일전쟁이 본격화 되었다. 미국의 결정에 대응하여 해방전선군은 미군을 직접 공격하기 시작하였다.

남베트남 내에서의 공산주의를 척결하기 위한 명분을 내세운 미국의 개입으로 북베트남의 강력한 반발과 함께 결국 북베트남과 미국이 공식적으로 참여하는 국제전으로 바뀌게 된 것이다.

31) 차현주, “분단국가 통일사례 연구”, 이화여자대학교 교육대학원 석사학위논문, 1998.
pp. 34-38.

32) 1964년 베트남 동쪽 통킹만에서 일어난 북베트남 경비정과 미국 구축함의 해상 전투 사건으로, 미국이 베트남전쟁의 개입을 공개적으로 강화한 계기로 삼은 사건이다.

1968년 베트남 혁명군의 대공세로 베트남 전쟁에서 불리함을 의식하게 된 미국은 전쟁을 중지하게 되었고, 동시에 존슨 대통령이 전쟁의 책임을 느껴 재출마를 포기하게 되면서 전쟁은 종식 과정으로 전환 되어갔다. 이후 파리협정에 따라 전쟁상태가 소강을 이루게 되었으나, 1974년 12월 북 베트남의 총공세가 펼쳐지면서 1975년 4월 30일 남베트남의 수도인 사이공을 함락시킴으로 남베트남과 북베트남은 통일을 이루게 되었다.

3. 통일 후 토지정책

사회주의 이념으로 가지고 통일을 이룩한 베트남은 1980년 12월 18일에 선포된 헌법 제19조에서 처음으로 구소련을 표본으로 하여 “토지, 산림, 강 등 자연자원은 전 인민의 소유이다”라는 취지의 헌법 조항을 두어 전면적인 토지의 국유제를 도입하게 된다.

그러나 국가 중심의 토지 운용체제로 인하여 농업생산성이 크게 떨어지고 토지소유제도의 개선을 통한 토지의 효율적 이용과 농업생산성의 제고가 시급한 과제로 대두 되었다.

1986년 도이모이[개혁, 개방]정책 추진 선언 이후 1987년 토지법을 제정하면서 토지 소유권(사용권)에 대한 대폭적인 법적 확장을 시도하였다. 그 결과 토지 이용도 및 농업생산등의 측면에서는 상당한 성과가 있었으나 일부 토지사용권 가격 급등, 빈부격차 확대 등 부작용도 발생하게 되었다.

1996년에 이르러 국가가 무상 또는 유상으로 토지 사용을 할 수 있도록 인정하고, 1998년에는 개인, 세대, 법인에 대하여 토지 사용권의 재임대, 현물출자를 인정하였다. 2003년에는 토지법을 다시 개정하여 토지 사용권을 목적으로 하는 저당권의 설정을 인정하는 등 토지사용권의 유동화를 확대 인정하였다.³³⁾

개인에게도 토지 사용권이 인정되며, 토지 사용권은 무상으로 국가에 의해 배분되기도 하고, 유상으로 임대 되기도 한다. 무상으로 토지사용권을 취득한 자는 매년 토지사용세를 국에 지급하여야 하며, 유상으로 취득한 자는 매년 정기적으로 또는 일시에 토지 임차료 전액을 지급하여야 한다. 토지사용권의 존속기간은 50년이 원칙이다. 일정한 경우 70년까지 허용이 될 수 있으며, 특히 베트남 기업과 베트남인에게는 영구적으로 토지사용권이 인정 될 수 있게 하였다.

토지 사용권은 이를 양도(매매,증여등), 교환, 임대, 저당 할 수 있고, 현물 출자 할 수 있으며, 상속할 수 있다. 토지 사용권의 양도를 위해서는 국가의 인가 또는 승인을 받아야 하며, 토지사용목적을 위한하여 용도변경을 수반하는 양도는 허용하지 않았다³⁴⁾.

현행 베트남 토지제도는 토지소유권과 토지사용권을 분리하고 있다. 토지소유권은 전 인민(국가)에게 귀속되며, 토지사용권은 개인, 단체등에게 귀속되어 있는 이중체제이다. 이는 추상적 개념으로서 토지소유권은 국가가 보유하되, 개인 단체등이 구체적인 토지의 사용, 관리, 수익활동을 하는 일반적인 사회주의 국가의 토지제도와 유사하다. 또한 토지와 건물에 대한 소유제도가 분리되어 있어 개인등이 토지를 소유할 수는 없지만 건물에 대하여는 소유 할 수 있도록 하고 있다.

베트남의 토지정책의 문제로 야기되는 것은, 많은 토지법 관련 개정이 있었으나, 이에대한 체계적인 해석, 사례등이 확립되어 있지 아니하여, 토지 법령 상호간에 모순 및 충돌이 있다는 점이다. 또한 국토에 대한 토지

33) 김진우, “통일후 남북한 토지소유 및 이용제도에 관한 연구”. 한양대학교 행정자치대학원 석사학위논문, 2009. pp. 37-40.

34) 조영진, “한국통일을 대비한 토지정책에 관한 연구” 동국대학교 대학원 박사학위논문, 1994. pp. 38-42.

측량이 미비하여 공식적인 토지 실태에 대해 파악이 안 되고 있어 정책을 세우더라도 그 실효성이 미비하다.

하노이, 호치민등 대도시의 주택, 아파트등 중심으로 토지가격이 급등하여 빈부격차가 더욱 심해지고 있으며, 관료들의 부패와 연결될 수 있어 베트남 경제에 대표적인 문제로 부상하고 있다.



[표3-1] 독일, 예멘, 베트남의 통일 비교(35)

구 분	독 일	예멘	베트남
국가명	독일연방공화국	예멘아랍공화국	베트남공화국
	독일민주공화국	예멘인민공화국	베트남인민공화국
건국시기	1945	1918/1967	1956/1945
분단전 집령국	전승4대국	영국/터키	프랑스
분단원인	외부적 요인	역사적 요인	외부적요인
분단기간	55년	수백년	19년
갈등수준	낮음	보통	높음
통일저해 요인	외세	외세	외세+갈등
통일시기	1990	1989+1994	1975
통일방법	합의	합의+무력	무력
통일촉진 요인	총체우위+소련포 기	경제우위+소련포기	무력우위+미국포기
패배측 원인	경제악화, 체제 패배	경제악화	부패, 무능
통일후 체제	자본주의	자본주의	공산주의
통일후 국명	서독국명 유지	예멘공화국	베트남사회주의공화 국
통일후 토지정책	사유화 인정	사유화+국유화	국유화, 장기임대정책

35) 염돈재, “올바른 통리준비를 위한 독일통일의 과정과 교훈”, 평화문제 연구소. 2010, p. 372.

제4장 북한의 소유권 처리 방안에 관한

학설 및 견해

남북한이 통일하는데 있어 가장 시급한 문제가 되는 것은 아마도 북한의 부동산 처리 관련 문제 일 것이다. 왜냐하면 북한은 남북전쟁 후 1946년 토지개혁과정에서 토지를 무상 몰수 했기 때문인데, 과연 통일 후 몰수한 토지소유권을 원상회복 해주어야 하는지, 원상회복을 해준다면 어떠한 방법으로 해 주어야 하는지에 대한 문제가 발생 한다.

또한 월남인들이 북한지역의 연고권을 주장하여 북한지역 토지에 대한 원소유자 권리를 요구 할 경우, 반대로 월북인들이 남한지역의 토지에 대해 연고권을 주장 할 경우 상당히 복잡한 문제들이 야기 될 수 있다.

김민배의 조사에 따르면, 통일 이후 월남자의 35.1%가 소유권 반환을, 19%가 보상을³⁶⁾ 그리고 34.2%가 원상회복을 주장 할 것이라고 한다. 따라서 통일 전에 이 문제에 관한 명확하고도 타당한 처리 기준을 정해놓지 않으면, 통일 후 많은 어려움과 혼란이 예상된다.³⁷⁾

통일 후 북한 토지의 처리문제는 법률적으로 풀어야 된다는 주장과, 정치적으로 방향을 제시해야 한다는 주장이 대립되고 있다. 본 논문은 북한 주민의 거주안정 및 자립경제를 지향함에 따라 먼저 북한의 부동산 소유 실태를 주택을 중심으로 살펴 본 후, 부동산 처리에 대해 논의 되고 있는 주요 학설들을 정리해 보고자 한다. 그리고 사유화 과정에서 논의 되고 있는 학설에 대해서도 살펴 보며, 앞서 본 해외사례와 남북한의 특징을 고려한 대안을 마련해 보고자 한다.

36) 즉, 54.1%가 토지에 대한 권리를 통일 후에 회복하기를 원하고 있다는 의미이다.

37) 김민배, "통일조국의 토지소유제도에 관한 연구", 1992, p. 35~40.

앞서 언급했듯이 선행 문헌에서는 통일을 북한과 대등한 관계에서 이루어 나가느냐, 남한이 흡수통일을 하느냐에 따라 구분을 하기도 하지만, 이 논문에서는 통일의 방식에 대해서는 논하지 않기로 하며, 이론에 따른 내용 및 문제점, 대안을 제시하고자 한다.

제1절 북한의 부동산 소유 실태

1. 특징

북한의 주택정책은 전형적인 마르크스주의적 모형에 속한다. 북한은 칼 마르크스의 사회주의적 사상에 기초를 두고, 주택을 포함하여 모든 생산 수단과 노동도구에 대한 사소유권을 부인하고 있다.

따라서, 북한의 토지소유권은 국가의 전면적 지배하에 두어 국가 및 사회협동단체소유만을 인정하고 토지는 사회적 지위나 계층에 따라 국가로부터 차등적을 분배되며 개인의 토지거래 및 처분이 전면적으로 부인된다. 또한 개인의 토지 사용 수익권도 국가의 승인을 얻은 경우에 한해 인정된다.

북한의 총농경지중 90%이상은 협동농장의 소유로 되어 있으며, 1966년 3,778개소에 달하던 협동농장의 숫자는 1988년 약3,400개소로 감소 되었고 평균 규모는 약 275호, 경지면적은 약466ha에 달하는 것으로 알려져 있다.

한편 협동농장의 조합원 각 농가당 단체의 공동소유토지 일부를 분배하여 자유로운 경작권을 부여한 텃밭을 인정하고 있다고 한다. 이 텃밭에는 채소 등을 재배하여 자체소비 또는 농민시장등에서 판매하여 소득을 올리는데 이용되고 있다. 이 텃밭은 사용권의 일종인 배타적 경작권을 부여하고 있을 뿐이고 개인적 소유권을 인정하는 것은 아니다.³⁸⁾

38) 석윤태, “통일 후 북한의 부동산 처리방안”, 대진대학교 통일대학원 석사학위논문,

토지의 지목별 소유현황을 보면 일반 토지는 국가소유권 또는 사회협동 단체소유권의 대상으로 되어 있다. 산림과 공장용지는 국가소유의 대상이 되며, 농지는 국가소유도 가능하나 대부분이 협동단체의 소유이다. 그리고 임산자원, 지하자원, 수산자원 및 중공업, 교통운수, 체신, 학교 등은 오직 국가만이 소유할 수 있다.

[표4-1] 1990년대 초반까지 알려지고 있는 북한의 토지이용현황

용 도	면 적	비 고
임 야	940만ha	
농 경 지	200만ha	
도시용지	50만ha	
기 타	50만ha	
계	1,240만ha	

북한에서 주택은 사회주의헌법 제22조에 따라 국가예산으로 건립되는 “집단적 소유물”이기 때문에 개인은 주택을 건축할 수 없으며 개인소유 역시 원칙적으로 허용될 수 없다.

따라서 주민들은 주택을 국가로부터 공급받아 매달 월 수입의 일정 사용료를 내는 임대형식으로 살고 있다. 주거지역은 직위와 직장을 고려해 결정되고, 주택의 형태는 “민족적 양식에 사회주의적 내용을 담아라”는 시책 하에 주민동원의 용이성, 노동력의 조직화, 통제 등을 위해 주로 집단적 주거형 형태를 띠고 있다.

2005, pp, 215-216.

2. 주거 수준

주거수준은 통상 양적 수준과 질적 수준을 구분하여 설명한다. 39) 주택의 양적 수준은 주택 보급률로 표현 되며, 주택 보급률은 통상 가구대 주택수의 백분율로 나타낸다. 즉, 총주택수를 총가구수로 나눈 비율을 말한다.

북한 주택의 월 임대료는 1호 주택이 5원, 2~3호 주택은 7~20원이다. 신형의 고층 아파트의 경우 30원이 넘는다. 한편, 농촌 주택은 임대료가 없다. 북한의 총가구수는 1992년 현재 약 4백5만4천 가구 이고, 군인을 제외한 평균가구원수는 4.8명이며, 주택 보급률은 약65~70% 수준이고, 이를 근거로 추정되는 주택 재고는 약264~304만호로서 약 100~140만호가 부족한 것으로 추정된다고 한다. 40)

특히 지방기관의 간부급 이상 모두에게 주택이 배정 되었다는 사실을 감안하면 일반노동자의 주택보급률은 57%정도로 파악된다고 한다.

다음 주택의 질적 수준의 구성요소는 일반적으로 주택의 물리적 상태(주거시설, 규모, 구조), 주거환경상태(입지, 대지환경), 거주자 상태(주거밀도, 경제 상태, 관리상태)등으로 구성된다.

북한은 국가가 주택건설을 책임 지고 있다. 주택을 대량으로 건설하기 위해 주택단지를 밀집화 하고 주로 공동주택을 건설하고 있다. 도시와 농촌간에 주택건설 자금에 대한 지원기관이 다르다고 한다. 즉, 평양을 비롯한 도시주택은 국가예산으로 건설하며, 농촌주택은 협동농장이 주체가 되어 조합 수익금의 일부를 공제하여 조성된 기금으로 건설 된다고 한다. 그러기 때문에 농촌주택의 건설실적이 매우 부진하며, 주거수준도 매우 불량

39) 박창수, “통일에 대비한 북한 주택의 배분방안에 관한 연구” 한국부동산학회, vol 13, 1996. p. 17.

40) 앞 학회지 p. 19.

한 것으로 알려지고 있다.

북한은 주택난을 해결하기 위해 1980년대부터 평양과 주요 대도시에 20~25평 규모의 수세식 화장실과 온수시설을 갖춘 4호주택 등의 공동주택 건설을 추진해 왔다. 그러나 대부분의 공동주택은 연탄난방이고 화장실과 세면실을 공동으로 사용하고 있다.

이 정도라고 해도 북한에선 고급주택에 해당되어 당정의 고급 간부나 고급 사무원들에게 배정되고 있는 설정이다. 지방의 중소도시에 있는 것들은 대부분이 지은지 오래된 아파트와 연립주택이며 대부분 농촌주택들은 아직도 좁고 누추한 재래식 초가에 지붕만 개량하여 살고 있으며, 수도와 화장실은 공동으로 사용하고 있는 설정이라고 한다.

또한 1990년 현재 북한 전체주민의 세대당 평균 거주면적은 $22.3m^2$ (6.7평), 1인당 평균 거주 면적은 $4.5m^2$ (1.36평) 정도이다. 당정의 고위 간부급의 세대당 평균거주면적과 1인당 거주 면적은 각각 $66m^2$ (20평)와 $13.2m^2$ (4평)로서 평균치 보다 약3배 정도 높은 수준이다.

당정의 고위 간부급의 가구당 사용하는 방의 수는 3개이고 호당 거주인 수는 1.7명인데 비해, 노동장들은 각각 1.1개와 3.3명으로서 계층간 주택 소비 격차가 매우 크다고 한다. 41)

북한의 주택은 규격화 되어 있으며, 계층과 직위에 따라 차등적으로 배분되어 있으며 주택의 사용권은 영구적이고 필요시 교환도 가능하다. 다음으로 계층별 배급 체계를 살펴 보자. 계층별 배급 체계는 다음의 표와 같다.

41) 길태근, “북한사회 불평등 구조와 주민의 가치체계”, 민족통일연구원, 1993, p. 72.

[표4-2] 계층별 주택배급 체계

구 분	주택 형태	사용 계층	구 조	비 율
특호	독립식 고급주택	중앙당 부부장급 이상, 인민군 소장급이상	방2개 이상, 목욕탕, 수세식 변소	15%
4호	신형고층 아파트	중앙당 과장급이상, 대학교수, 인민군 대좌		
3호	중급단독, 신형아파트	중앙기관 지도원등 사용	당2개, 부엌, 창고	25%
2호	일반아파트	인민학교교장, 일반노동자, 협동 농장원	방1~2개, 마루방 부엌 1개	
1호	집단공영주택, 농촌문화주택, 구옥	말단노동자, 협동 농장원사용		60%

주택은 특호에서 1호까지 다섯가지 등급으로 구분하고, 각 등급별로 입주자격을 설정하여 분배한다. 도시지역의 근대식 문화주택은 시급 이상의 장, 과장 및 3급기업소 기사장에게 우선적으로 배정된다. 그 다음으로 유가족세대, 후방가족, 당원 및 간부가족, 일반 노동자, 농민, 월남자 가족, 불순계층의 순서로 배정 된다.

한편, 농촌 문화주택은 협동농장 관리위원회 간부, 작업반장, 분조장, 열성단원, 일반종자원의 순위로 배정 된다⁴²⁾

지배계층에 속하는 계급은 전체 주택 재고의 약15%를 차지하는 특호주택과 4호주택에 거주한다. 특호주택은 60평 이상의 호화주택으로서 중앙당의

42) 북한연구소, "북한총람", 1983, p. 1045.

부장급, 정무원의 부장급, 인민군 소장급 이상이 거주 할 수 있다.

4호 주택은 20~25평 정도의 규모로서 20~40층 높이의 고층 아파트며 요조와 수세식 화장실, 냉온수 시설이 되어 있으며, 중앙당 과장급, 정무원 국장급, 대학교수, 문예단체의 간부급, 인민군 대좌와 기업소 책임자등이 입주 할 수 있다.⁴³⁾

중간계층은 전체 주택재고의 25%를 차지하는 3호와 2화 주택을 배정 받는다. 3호주택은 12~15평 규모로서 1~2개의 방과 부엌으로 되어 있다. 3호주택 이하에는 화장실이나 욕조 등의 부대시설을 공동으로 이용한다. 3호주택은 중앙기관의 지도원, 도단위의 부장급, 기업소의 부장급이 입주대상이며, 2호 주택(8~12평)은 인민학교와 고등중학교의 교장, 일반 노동자, 사무원등이 입주 할 수 있다.⁴⁴⁾

하위계층은 전체 주택의 60%를 차지하는 1호주택인 집단공영주택, 연립식 농촌문화주택, 공장주택, 합숙소, 농촌 벤두리의 기존가옥등에 거주 한다. 말단 노동자, 사무원과 협동농장원, 농민들이 주로 거주하는 주택으로 7평 남짓한 좁고 열악한 주택에서 살아가고 있다.⁴⁵⁾

그 외 지역별로는 중소도시나 농촌에서는 일자형으로 연결된 단층주택, 2~3층짜리 연립주택, 문화주택, 한옥식 구옥, 하모니카 아파트등이 많고, 대도시에는 아파트나 연립주택이 일반적이며 평양에는 초고층 아파트도 있다. 주거수준도 평양 및 일부 대도시지역을 제외한 지역은 매우 열악한 형편이다.

43) 박창주, “통일에 대비한 북한 주택의 배분방안에 관한 연구”, 한국부동산학회, vol 13, 1996. p. 22.

44) 석윤태, “통일 후 북한의 부동산 처리방안”, 대진대학교 통일대학원 석사학위논문, 2005, p. 216.

45) 조현식, “북한의 주택현황”, 북한 1990, 통일원, p. 169.

주택을 배정 받으려면 해당 인민위원회 도시경영과에 주택을 신청하고 기다려야 하는데 보통 입주증을 받기 까지 1~3년이 걸리는 형편이다. 신혼 부부의 경우에는 거의 4~5년이 걸려야 주택을 공급받기 때문에 결혼 후에도 부모와 같이 살거나 1세대용 아파트에 2세대가 동거살이 하는 경우가 대부분이다.

제2절 북한 부동산 처리 학설 및 견해

1. 주요학설

1) 소유권 반환설

북한이 몰수한 부동산의 소유권 회복문제를 법률적 차원에서 해결하려는 입장으로 통일 후 북한의 부동산은 당연히 분단 이전의 원 소유자에게 반환되어야 한다는 원칙적 반환원칙설과 특별법을 통하여 일부 부분만 원상회복을 하자는 제한적 반환원칙설로 나누어 진다.⁴⁶⁾

(1) 원칙적 반환원칙설

이 학설은 독일의 미해결재산처리 원칙과 동일한 입장이다. 현재의 북한 토지는 적정한 절차와 방법으로 수용된 것이 아니므로 몰수 토지의 소유권 회복은 우리나라의 헌법상의 재산권 보장의 원칙과 민법상의 제원칙에 따라 원상회복 되어야 한다는 것이다, 이는 우리나라의 통일 방식이 흡수 통일의 경우임을 전제로 하고 있다.

북한당국의 무상몰수 무상분배의 원칙하에 이루어진 토지개혁은 토지소

46) 석윤태, “통일 후 북한의 부동산 처리방안”, 대진대학교 통일대학원 석사학위논문, 2005, p. 200.

유자의 뜻과는 무관하게 절대적 강박에 의해 이루어진 것으로 본다. 그러므로 이러한 절대적 강박의 상태가 소멸한 시점인 통일 후에는 당연히 원소유권자에게 원상회복 되어야 한다는 것이다.

(2) 제한적인 반환원칙설

이 학설은 몰수 부동산의 소유권 회복문제는 통일방식에 따라 그 해결 방법이 달라지겠지만, 우리나라의 현 실정법에 따르거나 남, 북한간의 재산권회복을 위한 협상과정에서 특별법을 제정하여 해결하고자 한다⁴⁷⁾.

대다수의 월남한 원소유권자들이 우리나라의 현 실정법에 따라 소유권이 회복될 것을 기대하고 있다는 사실을 전제하고 있다. 월남한 소유자들의 이러한 법의식과 법에 대한 신뢰를 고려하여 원칙적으로 현행 실정법에 따라 해결하는 것이 마땅하는 것이다.

다만 북한주민들의 법에 대한 감정과 법적 안정성도 고려하고, 우리나라의 토지소유권제도가 안고 있는 토지투기 등의 문제가 북한지역에 까지 확산되지 않도록 현 실정법의 법리를 크게 벗어나지 않도록 현 실정법의 법리를 크게 벗어나지 않는 범위에서 특별법을 제정하여 해결해야 한다는 것이다.

이 방안에 따르면 원소유권자의 토지소유권은 원상회복 또는 보상의 방법으로 회복되어진다. 다만 몰수 토지 중 국가소유로 된 토지는 원상회복시키고, 개인에게 분배되어 협동단체에 출연된 토지는 현재의 상태를 당분간 유지하면서 해결을 모색하여야 한다는 것이다.

원상회복을 인정하는 데는 원칙적인 원상회복설과 동일하나, 반환의 대

47) 석윤태, “통일 후 북한의 부동산 처리방안”, 대진대학교 통일대학원 석사학위논문, 2005, p. 201.

상을 국유토지로 한정하고 사회협동단체 소유토지는 당분간 현상태를 유지하려는 점에서 다르다.

(3) 반환원칙설의 문제점 및 견해

원상회복의 경우 북한 토지개혁 당시 본인의 의사가 아닌 강제적으로 소유권을 몰수 했기 때문에 통일이 된다면 당연히 강제적인 상황에서 벗어남으로 원소유자에게 반환 하여야 한다고 한다. 하지만 반환원칙설은 독일의 통일 후 토지 정리 과정에서 보았듯이 수많은 소송 문제와 재원 그리고 시간이 많이 걸린다는 결정적인 단점을 있다.

즉 원상회복을 인정할 경우 원소유권자는 소유권 회복을 위해 소유권반환청구 소송을 법원에 제기 할 것이다. 이 경우 법원의 소송업무가 폭발적으로 증가하는 문제와 오랜 세월의 경과로 인한 사안의 복잡성 등을 고려하여 특별법이 제정되어야 할 것이다.⁴⁸⁾

또한 원소유자와 현재 이용자간의 갈등이 초래될 수 있고, 이는 남북한 전체 주민간의 갈등으로 이어질 것이다. 뿐만 아니라 지금까지 토지를 기반으로 생활해 온 북한주민들의 생존권 보장에도 문제가 있다.

반면 6.25 전쟁후 월남한 사람이 통일후 자신의 북한토지에 대해 소유권을 주장할 경우를 생각해 보면 더 많은 문제가 예상이 된다. 더욱이나 이 문제를 해결하기 위해서는 앞서 살펴본바와 같이 통일 정부의 막대한 재정 부담이 생길 것이다. 장기간 소유권 관계의 미확정으로 인하여 북한지역의 투자장애가 발생되고 결과적으로 경제재건에 문제가 될 것이다.

또한 북한은 분단이전 토지등기부와 토지대장등 공부가 보존되어있지

48) 박은규, “통일이후 북한지역 토지소유권처리 및 토지제도 개혁에 관한 연구”, 건국대학교 부동산대학원 석사학위논문, 2004. pp. 85-88.

않아 소유권 확인이 사실상 힘든 상황으로 자신이 소유자라는 사실에 대한 입증이 어려울 뿐 아니라, 소유자를 어디까지 인정해 줄지에 대한 입증 범위 설정등 선결 과제에 대한 가이드 라인이 제시되지 않는 상황에서 원소유자에 반환은 힘들 것으로 생각된다.⁴⁹⁾

또한 북한의 경우에는 사적소유를 부정하여 왔을 뿐 아니라 정확한 토지 지적 시스템의 부존재로 자신의 토지 소유권의 지적상 경계를 확인하기 위해서는 지적시스템을 마련해야 할 것이며, 국토관리체계를 변경하여 지번등이 완전히 변경되었기 때문에 소유권을 확정하려면 독일의 경우보다 더 많은 기간이 소요 될 것이다.

2) 보상설

물수부동산 처리에 있어 분단 이후 반세기가 지난 시점에서 남한의 법과 법리를 그대로 북한에 적용함에는 이론적으로나 현실적으로 해결할 수 없는 복잡한 문제를 야기 시킬 것이므로 순수하게 법적인 관점에서만 해결 할 수 없다는 주장이다.⁵⁰⁾

따라서 소유권 회복에 관한 문제를 해결함에 있어 소유권반환이 아니라 보상에 의하여 해결 할 것을 주장한다. 이 견해는 다시 원칙적으로 보상하고 예외적으로 반환해야 한다는 주장과 공법상 특별보상청구권을 인정해야 한다는 주장, 보상만 하자는 주장으로 나누어 진다.

(1) 원칙적 보상설

이 방안은 통일 후 북한부동산에 대한 북한주민의 토지이용권을 철저히

49) 석윤태, “통일 후 북한의 부동산 처리방안”, 대진대학교 통일대학원 석사학위논문, 2005, p. 203.

50) 박은규, “통일이후 북한지역 토지소유권처리 및 토지제도 개혁에 관한 연구”, 건국대학교 부동산대학원 석사학위논문, 2004. p. 86.

보장하고, 통일 후 즉시 사유화하기보다는 사유화를 위한 준비가 완료 될 때까지 국가소유 또는 협동농장 소유로 하자고 한다.

그러면서 토지 이용자에게는 장기 임대를 하였다가 임차인에게 우선매입권을 인정하며, 북한지역의 국토개발계획과 토지이용계획이 수립된 후 점진적으로 사유화 시키는 방향으로 개편하자는 것이다.

이 견해는 원소유권자에게 금전보상을 통하여 개인재산권을 어느 정도 보호하면서 이용자와의 갈등의 소지를 방지할 수 있다. 또한, 몰수 토지의 소유권관계가 장기간 확정되지 않음으로 인한 부작용을 줄 일 수 있는 장점이 있다.

하지만 원칙과 예외를 인정하더라도 그 기준이 설정하기가 어려워 공정성과 법적 안정성을 유지하기 어렵고, 반환을 폭넓게 인정하면 반환원칙설과 같은 문제점을, 좁게 인정하면 전면적 보상설과 같은 문제점을 동시에 가지게 되는 한계가 있다.

(2) 특별 보상설

이 방안은 통일 후 몰수 토지 소유권 회복문제는 통일의 방식에 따라 그 해별방안을 달리 할 것임을 전제로 한다. 통일의 방식에 있어 합의 통일을 가장 이상적인 것으로 상정하고 합의 통일시에는 원소유권자에게 공법상 특별보상청구권을 인정하여야 한다는 주장이다.

몰수토지의 소유권문제 해결에 있어 독일과 같이 우선 북한을 대등한 정부로 인정하는 것을 전제로 하면 북한정권이 몰수한 토지 소유권은 북한내부의 문제일 뿐이라 한다.

(3) 전면적 보상설⁵¹⁾

이 방안은 원소유자에게 반환하는 것은 허용하지 않고 전적으로 보상만 하자는 주장이다. 그리고 보상의 방법에 따라 다음과 같이 5가지의 여러 견해로 나누어 진다.

제1의 견해】

통일 후 북한에서의 토지소유권제도는 농업부문과 상공업, 서비스 부문으로 나누어 달리 할 것을 전제한다. 농업부문 토지는 사적 소유과 경자유전의 원칙을 적용한다. 그리하여 국가소유 및 협동농장소유 토지를 일정기간 무상임대 하였다가 저리의 현물 상환방식으로 농가당 유상분배하고, 농민의 희망에 따라서는 장기 임대 또는 영구임대를 한다.

그리고 상공업 서비스 부문의 토지는 국가소유 또는 지방자치단체소유로 한 다음, 중소기업과 협동조합에게 무상임대하자는 주장이다. 이 견해는 북한주민의 기득권을 우선적으로 보장하기 위하여 몰수토지의 반환에 의한 원소유권자의 토지 소유권 취득을 허용하지 않는다. 대신 과거 남한의 토지개혁 때처럼 북한주민의 부담이 되지 않는 수준에서 보상을 하여야 한다는 것이다.⁵²⁾

제2의 견해】

원소유권자는 마땅히 정당한 절차를 거쳐 소유권을 회복하여야 하지만, 독일의 경험에서도 나타나듯이 토지 소유권분쟁은 통일 후 야기될 가장 큰 문제점이다. 특히 원소유권자와 현재 토지이용자 사이의 소유권분쟁은 심각 할 것으로 예상된다. 현재 토지이용자의 이용권은 원소유권자의 소유권 못지 않게 국가가 보호해 주어야 한다.

51) 석윤태, “통일 후 북한의 부동산 처리방안”, 대진대학교 통일대학원 석사학위논문, 2005, p. 205.

52) 김진우, “통일후 남북한 토지소유 및 이용제도에 관한 연구”. 한양대학교 행정자치대학원 석사학위논문, 2009. pp. 75-78.

그러므로 원소유권자와 현재 토지이용자 사이에 예상되는 분쟁의 소지를 최소화 할 필요성이 크다. 이를 위해 분쟁을 조정하고 해결할 기구를 설치하고 원소유권자에게는 몰수 토지의 매각대금으로 금전보상만 하고 반환은 허용하지 말자는 주장이다.

제3의견해】

토지의 국유화와 이용권의 중앙통제방식을 구사했던 북한지역에 사적소유에 근거한 자유주의 시장체제가 도입되면 토지의 소유에 관한 문제가 필연적으로 제기된다.

이에 따라 월남 피난민의 토지소유권반환청구가 뒤 따를 것으로 예상되고, 토지를 둘러싼 분쟁을 해결하기위한 기준이 마련되지 않는다면 국가토지의 무단점유, 북한지역의 토지로의 남한의 유류 부동산투기자본의 유입, 토지이용계획수립의 비효율등의 문제가 초래될 것이다.

이러한 부작용을 막기 위해서는 통일 후 북한지역의 토지는 원칙적으로 국유화 하여야 한다. 단 이용자가 분명한 경우 토지의 소유권은 이용자 및 원소유권자가 모여 조합등을 결성하여 귀속시킨 후 현재 이용자에게 이용권을 부여하여야 한다는 주장이다. 결국 원소유권자에게는 반환을 인정하지 않는다.

만일 원소권자가 조합에 가입하기를 거부할 경우 원소유권자에게 권리에 상응하는 채권을 발행하여 이용자로부터 징수하는 수수료로 일정한 시점에 현금보상을 하도록 한다는 것이다.

제4의견해】

이 견해는 먼저 통일의 방식에 있어 자유 민주주의적 기본질서를 유지하면서 사회적 시장경제체제를 취하는 흡수통일을 추구한다. 다만 지금까지 북한정권이 취한 모든 조치에 대해서는 불법성을 주장하지 않는 범위

내에서의 통일 이른바 한국식 흡수 통일을 추진하여야 한다는 것이다.

그러므로 북한지역의 재산처리 문제에 있어서 독일의 상황과 우리의 상황이 다르다는 점을 분명히 고려하여야 한다. 독일이 반환우선의 원칙을택한 배경에는 반환우선의 원칙이 서독 기본법의 재산권보장정신에 합치하고 반법치국가적 몰수를 시정하는 의미의 회복조치로는 원상회복이 가장 확실하다는 판단이 있었다.

하지만 무엇보다 중요한 것은 독일의 경우 토지의 법적인 관점에서 광범위하게 사적소유가 인정되었고, 소유권관계를 규명할 수 있는 등기부등의 장부가 잘 보관되어 있었기 때문에 가능 했다. 그러나 북한의 경우 소유관계를 입증 할 공문서가 존재하지 않는 것으로 알려져 있다.

이러한 상황에서 반환우선의 원칙을 택한다면 극심한 혼란이 예상되고 경제개발을 위한 투자는 무한정 지연될 수 밖에 없다. 따라서 북한지역의 재산권처리문제는 북한주민의 공동 소유로서 공평한 분배를 통하여 사유화를 추진하는 방식으로 해결하고, 원소유자에게는 입증이 가능한 대로 최소한의 보상을 하여야 한다는 것이다.⁵³⁾

제5의 견해】

이 견해는 북한토지에 대한 반환을 부인하고, 보상의 방법에 의한 소유권 회복을 주장하면서 토지증권을 발행하자는 것이다. 토지를 원래의 소유자에게 원상회복 하는 것은 남한의 법제 하에서는 당연하지만, 독일의 경우처럼 원상회복은 여러 가지 문제를 야기 시킨다.

따라서 원상회복보다는 보상의 방법을 택하여, 해당 토지는 국가관리를

53) 박은규, “통일이후 북한지역 토지소유권처리 및 토지제도 개혁에 관한 연구”, 건국대학교 부동산대학원 석사학위논문, 2004. pp. 88-91.

원칙으로 하되 종래의 북한주민에게는 이용권을 부여하고 그 대가로 토지 이용료를 정하여 보상에 충당하면 된다는 것이다.

일단 토지증권을 발행 교부하여(일종의 ABS발행) 매년 증권액에 대한 이자를 지불하고 어느 기간이 지난 후 원금을 상환하는 방법을 사용하도록 하고, 이자지급과 원금상환에 필요한 재원은 이용료로 충당한다.

이자 상환액은 일정하지만 차입수입은 시간의 흐름에 따라 대체로 증가할 것이 예상되므로 상당기간이 지나면 토지증권의 원금을 상환 할 수 있게 된다는 것이 이 방안의 핵심내용이다.⁵⁴⁾

(4) 보상설의 문제점 및 견해

원칙적 보상설은 토지 임차인에게 우선 매입권의 인정과 북한 지역의 토지이용계획 수립 후 점진적이 사유화는 합리적인 대안이라는 판단이 되나, 토지 임차인에게 우선 매입권을 인정해 주더라도 과연 임차인이 토지 매입 할 수 있는 재원이 있을 지에 대한 의문이 든다.

또한 이 원칙은 조세저항에 부딪 칠 수 있다는 결정적 약점을 지니고 있다. 이런 저항의 가능성은 충분히 예상 할 수 있도록 하는 것이 엄청난 규모의 보상액이다. 류해옹(1998, 86)에 따르면 전체 보상액은 미화로 환산했을 때 약 1천4백 62억달러 (약 176조원)에 달하는 것으로 추정된다.

그중 몰수된 토지의 소유권을 입증 할 수 있는 원소유권자의 비율을 전체 보상액 규모의 10~30%로 가정해보더라도 그 규모는 17~52조가 된다고 한다. 이런 액수를 국민들의 세금으로 충당한다고 했을 경우 정부는 상당한 조세저항에 직면 할 것이다 ⁵⁵⁾.

54) 석윤태, “통일 후 북한의 부동산 처리방안”, 대진대학교 통일대학원 석사학위논문, 2005, p. 207.

55) 최은상, “통일 후 북한 토지 제도의 변화 방향”, 신양과통일. 2009. pp. 18-24.

특별보상설의 경우 합의 통일을 전제로 하기 때문에 논외로 하고, 의견이 많은 전면적 보상설의 경우를 보자.

1견해의 경우 토지의 용도에 따라 정책을 차별 적용 함으로써 구체적인 대안을 제시하긴 하지만, 농지는 사적 소유를 인정하고 경자유전의 원칙을 적용 할 것이라 하는데, 통일 전 농업 활동한 농민에게 농지의 경계를 어떻게 정해 줄 것인지에 대한 결정이 필요하다 생각된다.

경자유전의 원칙은 좋지만, 사적소유를 바로 인정할 경우, 어느 누구라도 자신의 토지 영역을 넓히려 할 것이고, 혹 전혀 농업활동을 안 한 자가 농업활동을 하였다 주장시 확인할 방법 또한 없다는 문제가 발생하며, 농업활동한 자에게만 소유권을 인정 해준다면 타 북한 주민을 생각해 볼 때 형평성 문제가 발생 할 수 있다 생각 된다.

3견해는 원칙적 북한지역 토지 국유화를 주장하는 견해이며 원칙적으로 소유권 반환을 반대한다. 그러나, 이용자 및 소유권 분명한자들은 조합을 결성하여 이용자에게는 이용권을 부여하고 소유권자에게는 채권등을 발행하자고 한다.

그리하여 이용자로부터 이용료를 징수함으로 소유권자에게 이자 및 보상을 실시하는 내용이다. 보상 채원에 대해 국가의 재정마련 부담을 해소 할 수 있는 장점이 보여지나, 먼저 이용자 및 소유권 분명한자에 대한 선별 기준을 명확히 하여야 할 필요가 있다. 소유권자 및 기준 토지 이용자에 대한 확인 기준이 마련되지 않는다면 이 또한 시간소요가 많이 걸릴 수 있기 때문이다.

4견해는 남한의 흡수 통일을 추구 한다고 하나 이는 논외로 하고, 주요 내용을 보면 입증 가능한 원소유자에게만 보상을 실시하고, 북한지역 토지

는 북한 주민에게 공평으로 배분 후에 사유화 추진하자고 한다.

북한의 토지를 북한 주민에게 공평으로 배분할 경우를 생각해 보면, 형평성 차원에서는 타당하지만, 통일한국의 북한에 대한 토지 이용계획 및 국가발전계획에 차질이 생길 것으로 보여 된다. 토지이용계획 및 도시계획을 할때 다시 배분한 토지에 대한 수용의 절차를 거쳐야 하고, 다시 보상에 대한 부분이 발생하게 됨으로 재원 마련의 문제가 발생하게 될 것이다.

5견해의 경우, 토지는 국가가 관리하면서 소유자에게는 토지 증권을 발행하여 주고, 이용자에게 이용료를 징수 해 소유자에게 보상에 대한 원금과 이자를 상환해 나가는 일종의 ABS 발행하자는 내용이다.

금융기법을 적용한 내용으로 참신한 견해라 생각 된다. 그러나 이 또한 앞서 살펴 보았듯이 소유자의 선별기준을 명확히 하여야 하며, 소유자에 대한 보상금액 기준을 어떻게 마련하여야 할지에 대한 대안이 필요 하겠다.

보상설 견해의 내용은 일반적으로 몰수토지의 소유관계의 미확정으로 인한 북한지역의 경제재건 지역의 문제와 원소유권자와 이용자와의 갈등을 최소화 할 수 있는 방안이다.

이에 따라 몰수토지의 소유관계를 신속히 확정 짓고 북한주민들의 이용권을 철저히 보호 할 수 있는 장점이 있으나 무엇보다도 가장 큰 문제는 막대한 보상비용의 마련일 것이다.

통일당시 서독은 우리나라 보다 월등한 경제력을 가지고 있었고, 동서독 간의 경제격차가 남북한 사이의 경제 격차보다 덜 심각하였다. 그럼에도 불구하고 예상치 못한 통일비용의 부담으로 독일이 어려운 상황에 처한

현실을 볼 때 북한의 몰수 토지 전분에 대한 보상을 하기가 현실적으로 어려움이 많다.

또한, 정확한 소유권 인정 기준과 몰수 토지에 대한 적정수준의 재산 가치의 평가의 기준등 보상에 대한 가이드라인을 만들기 어려우며, 월남한 구소유권자의 권리에 대한 보상 발생시 북한 주민들의 불만이 예상 된다.

3) 반환, 보상 부정설

이 방안은 독일의 경험을 우리에게 그대로 적용하는 것을 거부한다. 즉 원소유권자에게 보상하는 경우 예상되는 막대한 통일비용의 부담이 오히려 통일의 장애요소로 작용할 것을 우려하여 일체의 반환과 보상을 부정하는 견해이다. 반환 및 보상을 부정하는 학설은 다음과 같이 2개의 견해로 나누어져 있다.

제1의 견해】

이 견해는 남북한 통일에 있어 독일의 통일과정과 통일 이후의 문제 해결방식이 중요한 참고자료와 기준점이 되고 우리에게 많은 점을 시사한다고 인정한다. 그러나 독일과는 다른 역사적 이질성을 가진 남북한의 통일문제의 해결에 독일의 경험을 그대로 적용 할 수는 없다는 주장이다.⁵⁶⁾

그리고 무엇보다 중요한 것은 통일비용의 문제이다. 북한의 경제수준을 가늠할 객관적인 자료가 불충분하고, 우리나라가 어느 정도의 통일비용을 감당할 능력이 있는지 객관적으로 산출해 내기가 쉽지 않다. 또 산출이 가능 하더라도 매년 전체예산의 20% 이상을 통일비용으로 부담하기는 어렵

56) 김진우, "통일후 남북한 토지소유 및 이용제도에 관한 연구". 한양대학교 행정자치대학원 석사학위논문, 2009, p. 78.

고 이 예산이 몰수 토지에 대한 보상으로 사용할 경우 그 비용을 계속적으로 부담해야 하는 국민들의 불만도 만만치 않을 것이다.

따라서 통일 후 몰수토지의 소유권 회복문제는 법적 차원에서의 해결이 불가능하므로 통일헌법에서 몰수 토지 소유권의 원상회복과 보상등 법적 구제가 불가능함을 명시하여야 한다. 그리고 통일 후 새로운 토지제도를 수립함에 있어 토지비축차원에서 북한의 국가소유 토지제도를 이용우선의 토지제도로 전환 시켜야 한다는 것이다.

따라서 토지에 대하여 권리를 가지는 자에 대하여 우선적으로 토지이용권을 부여하며, 비무장지대와 남북한의 토지활용을 전체적으로 계획하고 조정하기 위한 제도적 사전 설치와 활동이 필요하다고 한다.

제2의견해】

이 견해는 몰수 부동산 처리문제를 원상회복 차원에서 해결하려 할 경우, 남한 주민에 대한 구소유권 반환원칙이 대두 됨으로써 통일 초기부터 남북 주민간에 위화감이 강하게 조성될 수 있다고 본다.

또한 형평의 원칙상 현재 북한주민의 남한지역 소유재산에 대해서도 원소유권을 인정해야 한다는 요구가 팽배해 질 것이므로 이를 허용할 경우 법적용의 혼란을 야기 할 수 있다는 것이다. 따라서 통일 후 북한지역 토지에 대한 원소유권자에게는 미반환, 무보상원칙을 통한 해결이 바람직하다는 것이다.

그러므로 북한소재 국유재산은 이를 일정기간 다시 국유화하여 국유재산관리청의 소유로 전환한 다음 매각한다. 그리하여 매각대금의 일부는 북한주민에게 분배하고, 나머지는 북한 지역의 경제재건을 위한 투자용도로 활용하여야 한다는 것이다.

(1) 반환, 보상 부정설 문제점 및 견해

반환, 보상 부정설의 가장 주요 논점은 독일을 간접 경험한 결과 통일과정에서 상당한 비용이 들 것 인바, 토지에 대한 보상을 할 경우 그 막대한 비용의 증가가 우려 된다.

따라서, 반환, 보상 부정설은 소유권 무반환, 무보상을 원칙으로 한다.

반환, 보상 부정설의 1견해에서는 아예 이를 통일 헌법에서 명시하되, 다만 선 이용권자에게는 먼저 우선권을 부여하자고 한다. 이에 2견해는 국유화를 원칙으로 하되, 일부를 북한 주민에게 분배하고 나머지 토지는 경제 재건에 활용하자는 내용이다.

소유권 반환에 대한 의견과 보상에 대한 견해는 이미 현실적인 한계를 내포하고 있다. 소유권 반환설과 보상설이 힘을 얻기 위해서는 이미 남북한이 통일에 대한 논의가 진행되어서 최소한 가이드라인을 만들고 있어야 하기 때문이다.

또 하나 가장 큰 문제인 재원의 마련을 위해 남한이나 북한이나 준비하고 있는 내용이 없다.

남한에서도 잠시 언급 되었던 통일세를 만들어 통일에 대한 준비를 하여 재원을 마련한다면 보상에 대한 견해에 더 유동적이고 현실적인 방안을 마련할 수 있을 것이라 생각 되어 지지만, 그러한 준비 없이는 반환, 보상 부정설이 사실상 현실적인 대안이 될 것이라 생각 된다.

[표 4-3] 각 학설간 내용 비교

소유권 반환설	원칙적 반환설	<ul style="list-style-type: none"> 독일의 미해결 재산처리 원칙과 같음 우리나라 헌법의 재산권 보장의 원칙과 민법상의 제원칙에 따라 원상회복
	제한적 반환설	<ul style="list-style-type: none"> 남북한간 재산권 회복을 위한 특별법 제정 월남한 원소유권자 소유권 회복 반환대상 국유지로 한정, 사회협동단체 소유 토지는 당분간 현상태 유지
보상설	원칙적 보상설	<ul style="list-style-type: none"> 소유권 반환이 아닌 현금 보상 원칙 통일후 북한주민의 토지 이용권 보장 토지 임차인에게 우선 매입권 인정, 북한 지역의 토지이용계획 수립후 점진적 사유화
	특별 보상설	<ul style="list-style-type: none"> 합의 통일 방식 이상적 원소유자에게 공법상 특별보상권 인정
	1 견해	<ul style="list-style-type: none"> 원소유자 전적으로 보상만 실시 농지 : 사적 소유, 경자유전 원칙 적용 상공업 토지 : 국가 및 지방자치단체 소유 중소기업 및 협동조합등에 토지 무상임대
	2 견해	<ul style="list-style-type: none"> 원소유자 전적으로 보상만 실시 원소유자와 이용자 분쟁 해결 기구 설치
	3 견해	<ul style="list-style-type: none"> 원칙적 북한지역 토지 국유화 이용자 및 소유권 분명한자는 조합등 결성 현재 이용자에게 이용권 부여 소유권자에게는 채권을 발행하고 이용자로 부터 이용료 징수
	4 견해	<ul style="list-style-type: none"> 남한의 흡수 통일 추구 북한지역 토지 북한주민 공평 분배 후 사유화 추진 원소유자 입증가능한자만 보상
반환, 보상 부정설	1 견해	<ul style="list-style-type: none"> 통일비용 증가 우려 통일헌법에서 소유권 원상회복 불가 명시 토지 선이용자에게 이용권 부여
	2 견해	<ul style="list-style-type: none"> 토지 원소유자에게 미반환, 무보상원칙 국유화 후 일부 북한주민에게 분배, 나머지 경제재건을 위한 투자용도로 활용

[표 4-4] 선행연구별 학설에 따른 입장 차이

논 문	견 해
박은규, “통일이후 북한지역 토지소유권 처리 및 토지제도 개선에 관한 연구”, 건국대학교 부동산대학원 석사학위논문, 2004	재국유화 후 점진적 보상실시 (보상설)
박익규, “통일한국의 북한지역 토지 소유권 처리에 관한 연구”, 건국대학교 부동산대학원 석사학위논문, 2000	반환 및 보상의 원칙은 독일 경제 통합당시 특수한 상황에서 채택된 것으로, 납북통일에 적용 곤란(반환, 보상 부정설)
정연국, “통일후 북한토지 사유화 방안에 관한 연구”, 건국대학교 부동산대학원 석사학위논문, 2003	원소유자 반환 부정, 북한주민의 보호 및 생활 안정이 우선(반환, 보상 부정설)
석윤태, “통일 후 북한의 부동산 처리방안”, 대진대학교 통일대학원 석사학위논문, 2005,	원소유권자에게 반환하되 소유권 반환이 아닌 보상증권, 채권에 의한 보상 (보상설)

제3절 북한 토지 사유화 학설 및 견해

앞서 통일 후 북한의 토지 처리 문제에 대해 논의 되고 있는 주요 학설들을 살펴 보았다. 다음으로 통일 후 사유화를 어떠한 방법으로 진행 하여야 합리적인지 학설을 살펴 보고자 한다.

북한 토지의 사유화 이론에는 무상 분배형, 유상 분배형 (장기 임대후 매각 방식), 전면적 국유화형 (토지공공임대제), 혼합형 (유·무형 혼합방식) 4가지 유형으로 나뉜다.

1. 무상 분배형 57)

현재 북한에 거주하면서 개인이 토지를 사용하거나, 집단 농장의 농지를 이용하는 경우 그 구성원의 남녀 노소를 불문하고 1인당 일정한 규모의 토지를 무상으로 분배하자는 내용이다. 단 토지의 처분은 제한 한다.

북한의 토지 몰수로 인해 국유화 된 지 이미 오랜 시간이 지나갔기 때문에 소유권 확인이 어려우며, 토지는 또한 북한 주민이 토지를 점유하고 있고 북한 주민의 생존을 위해 이용 되어지고 있다. 그러므로 북한 주민의 토지 이용은 보호되어야 한다는데 이론적 근거를 찾는다.

2. 유상 분배형

북한의 토지를 이용하는 주민에게 혹은 협동농장이 이용하는 토지의 범위 내에서 장기간의 토지 이용권을 보장하고, 이로 인해 북한 주민은 수익을 창출하며, 토지 매각시 이들에게 우선권을 부여하여 매수 할 수 있게 하는 방안이다.

북한의 토지는 국유 또는 협동농장 소유로 되어 있으므로, 통일 후 바로 사유화 경우 나타날 수 있는 문제점을 극복 하고자, 사유화를 위한 준비가 완료 될 때까지 현재 상태의 국유 또는 협동농장의 상태로 유지하되 토지 이용자에게 장기 임대하여 임차인이 자립 하여 임차 토지를 매입 할 수 있는 능력이 생기고, 또 매입을 희망 할 때에는 그 임차인에게 우선권을 주는 방식을 의미한다.

3. 전면적 국유화형 (토지 공공 임대 방식)

현재 북한의 토지는 이미 몰수 되어 국유화 되어 있음으로 통일 후 통일정부가 그대로 국유화를 유지하여, 북한 토지에 대한 계획, 개발, 활용을

57) 권경, “통일 이후의 북한토지의 사유화 과정과 입법론에 관한 연구” 세종대학교 도시 부동산대학원 석사학위논문, 2010. pp. 76-83.

이름으로써 경재재건에 먼저 이바지 하여야 한다는 입장이다.

이는 베트남의 경우처럼, 국가가 토지를 소유하며 토지 사용자에게 장기 사용권을 주고 그 대가로 임대료를 징수 하는 제도이다.

북한 지역을 통일 후 사유화 할 경우 토지 투기, 수도권 위주의 개발, 무분별한 개발등이 이루어 질 가능성이 높으며, 남한의 경우처럼 토지의 활용도가 떨어질 수 있다. 또한 남한에서 발생 되었던 닌비(NIMBY)현상과 같은 지역 이기주의를 극복하고, 북한 지역의 광범위한 국토개발계획등이 원활히 이루어 질 수 있다는 점에서 주장이 되고 있다.

4. 혼합형

이는 토지의 사유화를 최종의 목적으로 하되, 개인 거주하고 있는 거주지 혹은 경작하고 있는 농지에 대해 최우선적으로 사유화로 전환하고, 집단소유의 농지의 경우 그 구성원에게 토지 지분을 분배하며, 공업지 상업지에 있는 노동자의 경우 무상으로 일정 토지를 분배한다.

그 외 나머지 토지에 대해서는 국유화로 한다. 단, 토지를 장기간 걸쳐 사용하는 경우 국가는 장기 사용자에게 임대료를 징수 할 수 있으며, 임대료를 징수 할 경우, 그 토지에 대해선 우선 매수권을 인정하는 방안이다.

즉, 개인 생활에 필요한 토지, 부동산은 우선적으로 개인 소유권을 인정하고 생산수단으로서 집단적 소유가 이루어 지고 있는 토지에 대해서는 국공유화를 실시한다고 볼 수 있다.

사유화 방안에 있어 학설은 위에서 살펴본 바와 같다. 그럼, 해외 사례를 통해 살펴 보았던, 독일, 예멘, 베트남의 경우 토지 사유화의 과정이 어떻게 진행 되었는지 비교 해보기로 한다.

국가별 토지 사유화 과정을 통일 후 토지 소유 형태에 따라, 사유화 과정에서 사소유권의 형태에 따라, 토지 분배 방식에 따라, 원소유자에게 보상 및 반환여부에 따라 구분 해 보면 다음의 표와 같다.

[표4-5] 국가별 토지 사유화 과정 유형

구 分	유 형	독 일	예 멘	베트남
토지 소유 형태에 따른 구분	완전 국유화형		○	○
	일부 소유권 인정형			
	형식적 소유권형	○		
사유화 과정에서 토지 소유형태에 따른 구분	사소유권형			
	토지 이용권형			○
	단계형	○	○	
토지 분배 방식에 따른 구분	무상 분배형			
	유상 분배형	○		
	국유화형		○	○
	혼합형			
원 소유자에 따른 구분	원상회복형	○		
	보상형			
	무보상형		○	
	재국유화형			○

사유화 방안에 따른 학설의 문제점을 분석해 보면,

첫째 무상 분배형의 경우 북한 주민에게 생활의 안정을 보장한다는 장점이 있는 반면, 도시 주민들과의 평형성의 문제가 발생 될 수 있으며 처분이 자유롭지 못하는 단점이 작용하게 된다.

또한 국토개발계획을 계획시 보상의 문제가 발생되어, 보상토지와 보상받지 못한 토지주와의 갈등이 얘기 될 수 있고, 보상의 재원 마련으로 통일 정부에게 재원 부담을 줄 것이다.

둘째 유상 분배형은 토지 이용자에게 이용권을 주며, 소득 발생후 우선 매수권을 주기 때문에 북한 주민의 생활 안정에 많은 도움을 줄 것으로 예상 되지만, 문제는 일정기간 후 사유화가 전제 되어 있다는 점이다.

토지의 이용자라 하더라도, 농지 및 임야 이용자, 도심의 이용자, 도심 주변의 토지 이용자가 있을 것이고, 일정 기간이 지난 후 이용 토지에 대해 우선 매수권이 부여 되기 때문에 도심의 이용자와 타지역 이용자가 같은 시간과 같은 노력으로 토지를 이용 하였고 또 같은 금액으로 이용 토지를 매수 하였다 하더라도 사유화 후에는 상대적으로 도심 이용자의 불로소득이 발생 될 여지가 크다.

사유화 이론의 세 번째인 전면국유화형의 경우 국가가 개발계획을 하기에는 가장 이상적인 형태이긴 하지만 한 국가에 남북 부동산 체제가 틀리게 된다는 점이 가장 큰 문제가 될 것으로 생각 된다.

넷째의 혼합형은 토지의 사유화가 북한 주민의 소득 및 정착화에 반드시 성공될 것이라는 보장이 없다는 것이다. 오히려 주택의 경우 임대 정책이 주거의 확보 및 정착화에는 더 바람직 할 수도 있기 때문이다. 또한 공업 및 상업 지역에 있는 주민들의 경우 일정 토지를 분배 하자는 주장은 또다시 형평성의 문제로 돌아갈 것이다.

제4절 북한의 부동산 처리 및 사유화 방안

앞서 북한의 부동산 처리 문제에 대해 다양한 학설과 문제점을 살펴 보았고 사유화 방안에 대한 학설과 문제점을 살펴 보았다. 북한은 1953년 휴전 협정 후 토지 소유권을 몰수하여 국유화 하였다. 이는 북한이 공산주의 이념으로 나라를 다스리는 정책이었음으로 이를 통일 되었다 하여, 혹은 소유권자의 의사를 묻지 않았다하여 원소유권자에 반환 한다는 것은 바람직 하지 않다고 생각된다.

또한 이미 58년이 지난 시점에서 원소유권자의 소유권 사실 여부에 대한 확인이 어려울 뿐 아니라, 지적측량의 데이터가 없기 때문에 어디까지가 자신의 토지인지도 불분명 할 것이다. 그리고 독일의 경우에서 보듯이 소유권 관련 소송이 봇물을 이룰 것이며, 소유권 확인 지연으로 인해 경제 재건이 불투명해 질 수 있다.

학설 중 보상설의 경우 5가지의 다양한 견해가 있다. 5가지의 견해의 주요 주장은 다르지만 공통적 내용은 보상인데, 보상에 대한 재원을 어떻게 마련해야 하는지에 대해서 구체화된 내용이 없다. 남북한이 통일을 준비하고 있지 않는 상황에서 특히 가장 중요한 재원에 대한 내용 없이 통일을 시도하는 것은 앞서 통일을 이룩한 독일과 예멘 베트남의 통일의 교훈을 본 받지 못하는 역사상 가장 준비 없는 통일이 될 가능성이 높다.

최악의 경우지만 북한 시민들의 자발적 폭동으로 인한 북한 체제 붕괴를 가정 할 경우, 과연 우리는 그들을 맞이 할 준비가 되어 있는지에 대해 물어보지 아니 할 수 없다.

정말 다행인 것은 정부가 통일재원을 마련하기 위해 남북 협력기금 안에 통일 계정을 새로 만들기로 했다는 소식이다. 통일 계정의 재원으로 정부 출연금, 민간 출연금, 남북 협력기금 불용액, 다른 법률에서 정한 전입금 또는

출연금등이 있다.

남북협력계정 불용액은 2014년 결산을 거쳐 2015년부터 적립된다고 한다. 통일부가 구상하는 통일재원 규모는 55조원가량이며, 통일 초기 1년간 55조9000억~277조9000억원이 최소 비용이라고 한다.⁵⁸⁾

본 논문은 부동산 처리 학설 중 반환, 보상 부정설이 가장 현실적이 대안이라고 생각 하며, 또한 사유화 방안에 있어서는 유상분배형의 입장에서 제안 한다. 다만 1국가에 남북 2체제의 토지제도가 있을 수 없기에 후에 설명 하겠지만 10년~20년의 안정기를 정하여 이 기간동안 정비의 시간을 갖춘후 점진적인 사유화를 시행하는 유상분배 기간제 도입을 제안하고자 한다.

반환, 보상 부정설의 내용을 구체화 하고, 사유화 방안의 유상분배 기간제 도입을 위해 몇 가지 방안을 제시 하고자 한다.

1. 안정기의 도입

반환, 보상 부정설이 남북한의 현실적 대안이라 가정했을 때 남북한이 통일 헌법을 만드는 과정에서 북한토지의 원소유권 무반환, 무보상에 대한 합의를 해야 하고, 이러한 사실을 공포 해야 한다는 것이다. 반환 보상 부정설에 대해 남북간, 국민간의 합의가 전제 되어야 하며, 이는 북한주민의 주거환경 개선 및 정착을 위한 경제 재건에 큰 역할을 할 것이다.

그리고 사유화 방안에 있어 북한의 토지에 대해서 향후 10년~20년 정도의 기간을 정하여, 이 기간에는 토지 대한 정비, 지적등의 공부정리, 및 북한주민의 생활 안정 등이 보장 될 수 있도록 하며, 특수한 경우를 제외⁵⁹⁾

58) 문수인 기자, “남북협력기금에 통일계정 신설”, 매일경제 신문 A2, 2011.11.24

하고 토지매매등이 발생하지 않도록 특별법을 정하여야 할 것이다. 그리하여 이 기간 동안 통일 후 혼란이 야기 될 수 있는 부분을 조율하며 초석을 다질 수 있는 안정기의 시간을 가져야 될 것이다.

또한 유상분배의 문제점으로 지적했던 토지 이용자의 우선 매수권은 도시토지 이용자 및 농촌의 토지 이용자간의 형평성 문제로 채택하지 않기로 한다. 10년~20년 안정화 기간 동안 토지를 이용함으로 소득이 창출되어 주택구입능력 및 재산증식이 어느정도 이루어 졌다고 가정하고, 안정기 동안 이용했던 토지는 공개매각을 통해 사유화가 될 수 있도록 한다. 또한 남한의 국민들에게도 일정의 요건을 마련하여 참여 할 수 있도록 한다.

10~20년, 혹은 30년이 될 수 있겠지만 기간을 정해야 하는 이유는 독일 통일 과정에서 발견 할 수 있다. 독일이 통일 과정에서 천문학적인 비용이 들었기에 남북 통일에도 많은 재원이 필요 할 것이라고 예측을 하지만, 독일의 경우는 동독정권이 붕괴 된 후 급속한 서독의 편입에 있었다.

독일 정부는 동서독간의 자유로운 이동을 허용한 뒤, 동독 사람들이 대거 서독으로 몰려 올 것을 염려 하였기에 동독 주민들을 고향에 머물게 하기 위해서 이들의 생활 수준을 단기간에 끌어 올려야 했고 이는 화폐통합등 무리한 정책으로 이어 졌다. 독일 정부는 서독의 사유재산제, 화폐제도, 복지제도 등을 동독에 적용하지 아니 할 수 없었고, 이것이 통일 비용을 증가 시켰다.

그러한 이유로, 10~20년 통일 후 안정기의 시간을 우리는 가져 하며, 이 기간 동안 준비 할 수 있는 모든 것들을 남한의 여건과 최대한 비슷한 수준에 까지 올린 후 단계적인 교류가 진행되어야 할 것이다.

59) 예를 들면, 후에 언급될 거점 도시들의 택지 분양의 경우등을 말하며, 이는 특별법으로 정해야 할것이다.

또한 최대한 통일 재원을 줄일 수 있는 방법을 간구 하여야 할 것이다. 이를 위해 북한과 가까운 중국의 토지 임대제를 살펴보자.⁶⁰⁾

중국 헌법 10조는 토지의 사적인 소유는 인정하지 않지만 토지에 대한 사적인 허용은 인정하고 있다. 농촌, 도시 주민의 택지에 대한 토지사용권의 주체는 만18세 이상의 공민이면 가능하게 되었다. 이렇게 농업용 토지에 대한 토지 사용권은 농민에게, 택지에 대한 사용권은 공민에게 인정 된 것이다.

국유토지에 대한 토지사용권의 인정은 개방화 조치에 의해 경제특구를 설정하고 외국 기업의 중국 투자를 유치하기 위하여 국유 토지의 토지 사용권을 법적으로 인정하고 이 토지사용권의 양도, 저당권 설정을 가능케 한 것이다.

1986년 제정된 토지 관리법은 토지의 사회주의적 공유제를 유지하면서 토지 매매는 금지하지만 국유 토지와 집단 소유 토지의 토지 사용권은 법령에 의해 양도가 가능하도록 하고 국유토지의 유상 사용제 실시를 가능하도록 하였다.

이 토지 관리법에 근거하여 1987년에 심천을 시작으로 토지 사용권의 유상양도가 행하여 졌고, 상해, 심천, 천진, 광주, 해남도를 시범지역으로 하여 토지사용권을 유상 양도 할 것으로 결정하였다. 이어 1988년에는 중국 헌법을 개정하여 제10조 4항에서 토지사용권은 법률의 규정에 따라 양도 할 수 있다고 규정하여 토지사용권의 유상양도를 헌법적으로 보장 하였다.

이와 같이 유상으로 취득한 토지 사용권은 양도, 임대, 저당권 설정이

60) 최은상, “통일 후 북한 토지 제도의 변화 방향”, 신양과통일, 2009. pp. 20-21.

가능하다. 또한 토지사용권에 대한 상속이 인정되며 토지사용에 따른 납세 의무를 진다. 임대기간은 사업, 관광, 오락지역은 40년, 공업지역은 50년, 주거지역은 70년이며, 임대 방법은 협상, 입찰, 경매를 통한다.

시간이 지나 사회 공동체의 발전에 의해 토지 가격이 상승한 경우에 토지 사용권 양도시에 내는 토지 증가비가 있으며, 토지 사용권은 사용기간이 만료하면 종료하게 된다. 토지 사용권이 종료하면 토지 사용권, 토지 건축물 및 기타 부착물의 소유권은 국가가 무상으로 취득하게 된다.

이와 같이 농민에게 토지 임대제를 시행한 결과, 중국은 엄청난 생산량 증대와 세수의 확대라는 두 마리 토끼를 잡는데 성공했다. 토지 임대제란 공동소유제와 자유 시장경제를 결합시킨 것으로, 앞서 살펴본 해외사례 중 베트남의 토지 정책과 비슷하다.

이러한 농촌에서의 성공적 결과에 힘입어 중국은 1984년부터 이제도를 도시로까지 확대 적용하였다. 중국이 도시로까지 확대한 가장 큰 이유는 도시건설에 소요되는 재원을 확보하기 위해서였다. 원래 도시의 국유지는 무상배정, 무기한 사용 및 양도금지라는 삼무(三無) 원칙에 따라 운용되었다.

따라서 도시지역의 토지는 경제적으로 활용 될 수 없었고, 그 결과 새로운 도시건설에 필요한 재원을 전혀 확보할 수 없었다. 그러나 중국 당국은 각 도시에 토지임대제를 실시함으로써 상당한 액수의 세입을 거두어 들일 수 있었다.⁶¹⁾

1992년 상해시는 토지로부터 100억원을 광주시는 1992년과 1993년에 걸

61)박창주, “통일에 대비한 북한 주택의 배분방안에 관한 연구”, 한국부동산학회, vol 13, 1996. pp. 29-31.

쳐 210억원의 세입을 올렸다. 1992년 전국의 토지 수익은 500여억원에 달 했고, 일부 지방은 토지수익이 재정수입의 1/4, 심지어 절반 가까이 되는 곳도 있었다.

하지만 중국의 토지 임대제에서도 문제점은 발생 했다. 첫째는 이중시장의 존재이다. 이중시장은 두가지 이유 때문에 발생하는데 무상으로 토지를 임대 받은 국영기업이 그것을 유상으로 다른 사람에게 양도하기 때문인데, 중국의 많은 국영기업은 아직도 국가로부터 무상으로 토지를 분배 받고 있으며 그 규모가 상당하다고 한다. 또 다른 이유는 과표가 현실 시장을 반영하지 못하는 점에서 비롯된다.

국가에 납부하는 토지 임대료 금액이 현실에서 통용되는 양도금액을 정확히 반영하지 못하면 국고로 환수 될 많은 지대가 토지 양도자에게 귀착 된다. 실제로 중국은 과표액을 2년마다 한번씩 수정 하지만 그 정도로는 개발이익을 환수 하기에 충분하지 못하다. 따라서 이런 차액을 통해 부를 축적하고 있는 사람이 점차 늘어가고 있는데, 이것은 국민들의 상당한 불만을 사고 있다.

두 번째 문제는 토지 임대기간 만료시 지상건물과 기타 부착물도 무상으로 국가에 반환하도록 하고 있는데 이것은 노동 생산물이 아닌 토지와 인간의 노동 생산물인 건물을 구분하지 못하는 것으로서 이로 인해 기업의 생산활동을 가로 막는 또 하나의 장벽을 쌓을 수 있다는 점이다. 생산 설비가 임대기간 만료시 다시 반환 되어야 한다면, 만료 시점이 가까워질수록 생산 활동에 필요한 설비투자를 적극적으로 할 수 없게 되는 것이다.⁶²⁾

중국의 토지 임대제를 살펴 보았다. 앞서 말한 10~20년의 기간 동안만

62) 최은상, “통일 후 북한 토지 제도의 변화 방향”, 신양과통일, 2009. pp. 23-25.

중국과 베트남의 경우처럼 토지 임대제를 도입 한다면 북한 주민의 소득 창출과 정부는 임대 소득으로 재원을 확보 할 수 있을 것으로 기대 한다. 또한 통일 정부는 임대 소득으로 임대주택을 공급 함으로써 북한 주민 안정에 기여 할 것이며, 재정적인 부담을 줄 일 수 있을 것이다.

단 중국의 경우 발생된 문제점을 극복 할 수 있는 대안을 마련 하여야 할 것이며, 통일 후 남북 토지 제도가 이원화 될 수 없기 때문에 10~20년 후에는 단계적으로 사유화 시켜 자유로운 매매가 가능 토록 해야 할 것이다.

2. 거점도시와 소득창출

남북 통일에 대한 서로간의 자원과 기술을 극대화 하는 정책적 전략을 구상하여야 한다. 이를 위해 우리나라의 남동임해공업지역, 호남공업지역 등 거점 도시 만들 것을 제안 하며, 남한공장이 택지분양을 받아 거점도시에 거주하고 북한주민들을 고용하여 소득을 창출케 하자는 내용이다.

남한에는 세계에서 인정하는 기술력들이 있고, 북한은 풍부한 자원과 값싼 노동력이 있다. 남한의 자동차 산업, IT산업, 섬유산업등의 공장이 북한지역에 가동 된다면 값싼 노동력으로 최고 품질의 제품이 생산 됨으로 세계 시장에서 경쟁력이 향상 될 것이다.

이를 위해서는 통일이 되더라도 북한 주민이 먼저 자생할 수 있도록 남북한의 인구이동을 제한 하여야 할 것이다. 통일 후 남북한 인구 이동이 자유롭게 진행 될 경우 독일 통일 후 발생 된 문제점에서 간접 경험 했듯이 북한 주민의 취업의 문제, 북한 주민의 정착 문제가 사회적인 문제도 대두될 가능성성이 크기 때문이다.

또한 부동산 투자에 친밀한 남한 사람들이 북한의 부동산을 확보하기

위해 북한으로 이동하여 토지를 자유롭게 매입하게 된다며 토지가 상승으로 앞서 말한 세계적인 경쟁력을 잃을 뿐 아니라, 상대적으로 자금의 여력이 없는 북한 주민이 남한사람들에게 속하게 되어 남북한 주민들간의 분쟁과 갈등의 야기 될 수 있다.

그럼, 어떠한 정책이 필요한지 대안을 생각해 보자. 앞서 본 첫째 방안에서 특별법으로 제정한 10년~20년 기간 동안 토지정책에 반영되어야 할 사항은 북한의 지리적 위치와 자원, 인구 규모를 고려해 규모가 큰 거점 도시들을 만들어야 한다는 것이다.

행정기구, 공단, 생산공장등 거점 도시들을 계획한 후에 가장 먼저 남한의 재원으로 도로, 즉 거점 도시들간의 교통이 원활 할 수 있게 정비 해야 할 것이다.

그 이후 지역별 만들어진 거점 도시에 남한의 기업들에게 거점 도시들의 택지를 분양하고, 남한 공장들로 하여금 북한 주민들을 고용하게 하여 북한 주민들이 소득을 창출 할 수 있게 만드는 것이다. 정부는 거점 도시들의 택지 분양 금액으로 재원을 충당하여 북한 주민들에게 임대아파트, 주택을 장기적으로 공급함으로 북한 주민들이 가장 필요한 의·식·주에 대한 문제를 해결 할 수 있을 것이다.

그리하여, 북한 주민의 소득 문제와 주거문제가 어느 정도 해결이 되고 정착이 되었을 때, 또한 북한토지에 대한 지적측량과 지적공부가 만들어 졌을 때, 전기 및 수도, 가스등 기본적 인프라가 어느 정도 구성 되었을 때, 단계적으로 북한 주민들에게 농지, 상업부지, 공장부지, 주택등에 대해 매각의 방식으로 소유권을 인정해 주기로 하고, 매매가 가능토록 해야 할 것이다.

하지만 매매가 가능토록 한 후에도 남한사람 과 북한사람간의 토지거래

는 어떤 원칙하에 소극적으로만 인정해 주는 것으로 방향을 잡고 단계적, 점진적으로 남북간 매매를 허용해야 남한에서 발생했던 토지에 대한 투기를 막을 수 있으며 효율적인 토지 관리가 가능하리라 생각 된다.

3. 농업의 육성

다음으로 농지 및 국유화된 토지의 문제 이다. 북한 주민들 대부분은 제대로 교육을 받지 못했기 때문에 통일 후 노동력의 제공이 대부분일 것이다. 거점도시의 공단등을 제외한 나머지 지역의 토지는 농업으로 육성 되어야 한다고 생각된다. 학설에서는 선이용자에 대해 이용권을 보장해줘야 대안을 제시하지만, 구체적이지 못하다.

지역별 주민별로 지역 농업조합을 만들고, 통일 정부는 지역 농업조합에게 농업생산에 필요한 장비 및 자재를 제공해 주기로 한다. 지역 농업조합에서는 생산된 벼, 과일, 채소, 육류등을 남한의 기업에게 입찰하여 팔 수 있도록 하며, 해외 상품으로 수출의 길을 열어 값싼 양질의 농산물이 남한 및 해외에 공급이 될 수 있도록 하는 것이다.

북한주민들에게는 소득이 창출 되기 때문에 정착에 안정을 기할 수 있을 것이다. 하지만 농민들의 주거 문제가 대두 될 수 있다. 거점 도시들이 야 택지 분양대금으로 재원을 조달하여 임대주택을 공급하면 되지만, 거점 도시들보다 더 많은 토지에 임대주택을 짓기에는 큰 재원이 필요 할 거으로 생각 되지만, 10~20년의 안정화 기간 동안만 중국과 베트남의 토지 임대제의 적용이 통일정부의 재원 문제 대한 대안이 될 수 있다 생각 된다.

제5장 결 론

김정일 위원장이 사망했다는 보도가 나왔다. 북한은 김정일 장례 후 권력의 체계를 잡기 위해 총력을 다할 것으로 보여진다. 정권이 바뀌면서 통일에 대한 정책 방향이 어떻게 바뀔지는 아무도 모른다. 하지만 우리는 언제 어떻게 어떠한 방법으로 통일이 이루어 질지 모르기 때문에 통일에 대한 준비를 하여야 할 것이다.

남북 통일이 된다면 가장 시급한 문제는 본 논문의 주제가 될 것이다. 북한토지의 처리 문제가 발생한 가장 큰 이유는 남북 분단 이후 북한이 사회주의 이념을 바탕으로 한 정책으로, 북한의 개인 소유 토지를 무상으로 몰수 한 데서 출발한다.

본 논문은 남북간 토지 운영체제와 제도가 틀린점을 인식하고, 남북한의 토지제도를 비교 함으로서 토지에 대한 법규 및 특징을 살펴 보았다. 그 후 해외에서 통일 된 사례를 살펴 보았는데, 독일, 베트남, 예멘의 사례를 통해 각 나라가 어떻게 분단 되었는지, 분단 후 통일을 위한 준비, 통일과정, 통일 후 발생한 문제, 특히 토지 정책 등을 조사 하였다.

조사 후 독일의 통일 과정이 베트남과 예멘의 사례 보다는 우리나라 통일의 모델로 적합 것으로 사료 되나, 독일의 통일과정에서 발생했던 소유권 반환의 문제와 보상문제는 많은 시간과 비용을 발생 시켰다.

해외사례를 통해 통일의 문제점을 인식 한 후, 본 논문의 핵심주제인 부동산 처리문제를 다루기 전에 북한의 주택문제를 조사 하였다. 이는 통일 후 북한의 토지 이용자는 현재 북한 주민이므로 실태를 조사 하여야 합리적인 사유화 방안이 도출 될 수 있기 때문이다.

그 다음으로, 통일 후 북한의 부동산 처리 문제에 대해 논의 되고 있는 다양한 학설을 조사 하였다. 북한 토지의 원 소유자에게 반환 하여야 한다는 소유권 반환설, 원소유자에게 소유권 반환이 아닌 보상으로 해결 해야 한다는 보상설, 소유권의 확인이 어렵고 보상에 대한 재원의 마련이 힘들기 때문에 무반환, 무보상을 주장하는 무반환, 무보상설이 논의 되고 있는데, 본 논문은 각 학설의 내용과 장, 단점을 살펴 보며, 비교 분석 하였다.

또한, 북한 토지의 사유화 방안에 있어 논의 되고 있는 학설들을 조사 하였다. 북한주민에게 무상으로 배분해야 해야 한다는 무상 분배형, 북한 주민 등에게 토지 이용권을 장기간 부여 후, 소득이 창출 되면 이용자에게 우선 매수권을 부여 하자는 유상 분배형, 현재 북한의 토지는 이미 몰 수 되어 국유화 되어 있음으로 통일 후 정부가 국유화를 유지하여 경제재 건에 먼저 이바지 하자는 전면적 국유화형, 토지의 사유화를 최종 목적으로 하되, 거주지 혹은 경작지는 이용자에게 최우선적으로 사유화 하고, 공업지, 상업지에 있는 노동자의 경우 무상으로 일정 토지를 배분하자는 혼합형이 있다.

북한의 토지 처리 문제에 대한 학설과 사유화 방안에 대한 학설을 종합 비교, 분석 한 결과 본 논문에서는 북한의 부동산 처리 문제 있어서는 무보상, 무반환설이 가장 현실적인 대안이라 생각 하였으며, 사유화 방안에 있어서는 유상 분배형의 입장에서 몇 가지 구체적인 대안을 제시 하였다.

첫째는 무보상, 무반환에 대해 남북간, 국민들간의 합의가 먼저 이루어 져야 한다는 것이다. 이미 오랜 시간이 지났고, 소유권 확인을 확인 할 수 없으며, 보상에 대해선 그 재원을 감당하기 힘들기 때문이다.

이는 독일이 통일 후 발생되었던 소유권 문제를 답습 하지 말자는 이유며, 남북간 합의로 경제재건에 힘을 써야 통일 한국의 경쟁력이 돋보이기

때문이다.

둘째는 사유화 방안에 있어 유상분배에 변형된 유상분배 기간제를 도입 하자는 내용이다. 10~20년 혹은 30년의 통일 후 안정기 기간을 정하여, 이 기간 동안 북한 주민의 토지 이용권을 보장하되, 토지를 이용하여 얻은 재원으로 안정기 이후엔 북한 주민이 토지 및 주택등을 구입 하여 의식주의 안정의 기반을 만들어 주자는 의미이다.

또한 통일정부는 입장에서는 이 기간 동안 북한 토지의 공부 정리, 도로 등의 인프라 구축사업, 교육, 남북 문화교류, 각 제도의 정비등 안정기 후에는 남북 주민간 교류가 원활 하도록 준비하는 시간을 가질 수 있는 장점이 있다.

그리고, 통일후 남북간 이원화된 토지제도를 운영할 수는 없기 때문에 베트남과 최근 경제대국이 된 중국의 경우를 잘 활용하여 기간을 정해 토지이용권을 보장 후 단계적이고 점진적이 사유화를 시켜 가자는 주장이다.

세번째는 농업의 규모화와 공단의 조성, 행정기구의 계획등 북한의 자원과 인구, 입지등을 고려한 거점 도시를 만들자는 것이다. 안정기 기간 동안 거점 도시를 만들고 택지를 개발 한 후, 남한의 자동차, IT, 섬유, 조선 공장등이 택지를 분양받아 입주시, 북한 주민들을 고용하게 하면 북한 주민들의 소득 창출과 동시 정착화에 큰 도움일 될 것으로 생각되어 진다.

또한 통일정부의 입장에서는 재원을 마련하기 수월하며, 이를 가지고 임대아파트등의 주택을 공급함으로 북한주민을 주거 안정화에 기여가 가능하다 생각된다.

끝으로 본 논문의 특징은 해외 통일사례를 조사 하여, 남북 통일시 문제

가 발생될 수 있는 부분을 선답습 하였다는 사실이다. 또한 논의 되고 있는 학설을 조사하고 비교 설명 함으로 각 학설의 장단점을 쉽게 도출 할 수 있었으며, 학설의 장단점 및 문제점을 토대로 북한 토지 처리 문제 및 사유화 방안에 대해 본 논문의 결론을 이끌어 낼 수 있었다.

아쉬운 부분이 있다면, 해외사례 특히 독일의 사례와 통일 후 북한의 경제재건 혹은 통일 한국의 국가 경쟁력, 북한 주민의 정착 및 의·식·주의 안정에 주안점을 두다보니 무반환, 무보상설의 입장에서 결론이 돌출 되었다.

그렇다 보니, 북한 토지의 원소유권자에 대한 조치등의 문제를 다루지 못하게 되었다. 정책적으로 혹은 강제적으로 북한 토지 소유자들은 개인 소유 토지를 몰수 당함으로 통일 후에는 원상회복에 대한 기대가 분명히 있으리라 생각되어지지만 그러한 부분을 다루지 못한 점이 아쉽다.



【 참고문헌 】

1. 국내문헌

1) 논 문

- 권 정, “통일이후의 북한토지의 사유화 과정과 입법론에 관한 연구”,
세종대학교 도시부동산대학원 석사학위논문, 2010
- 김진우, “통일후 남북한 토지소유 및 이용제도에 관한 연구”,
한양대학교 행정자치대학원 석사학위논문, 2009
- 김정애, “통일이후 북한지역 토지개혁 및 토지사유화에 관한연구”,
건국대학교 부동산대학원 석사학위논문, 2005
- 김인호, “북한의 아파트 가격이 오르고 있다.” 통일한국,
평화문제 연구소 연구원, 2007
- 박의규, “통일한국의 북한지역 토지 소유권 처리에 관한연구”,
건국대학교 부동산대학원 석사학위논문, 2000
- 박은규, “통일이후 북한지역 토지소유권 처리 및 토지제도 개선에 관한
연구”, 건국대학교 부동산대학원 석사학위논문, 2004
- 백린, “남북한 통일후 북한의 토지재산권의 처리 방안”,
경원대학교 사회과학대학원 석사학위 논문, 1997
- 석윤태, “통일 후 북한의 부동산 처리방안”, 대진대학교 통일대학원
석사학위논문, 2005
- 이혁종, “통일후 북한지역 토지소유권에 관한 연구”,
동국대학교 행정대학원 석사학위논문, 2002
- 임춘화, “ 통일 후 북한지역의 합리적 토지소유권 정리에 관한 연구”,
명지대학교 산업대학원 석사학위논문, 2007

정연국, “통일후 북한토지 사유화 방안에 관한 연구”,
건국대학교 부동산대학원 석사학위논문, 2003
정영화, “통일 후 북한의 재산권 문제에 관한 헌법적 연구”
서울대학교 대학원 박사학위논문, 1995
조영진, “한국통일을 대비한 토지정책에 관한 연구”
동국대학교 대학원 박사학위논문, 1994
차현주, “분단국가 통일사례 연구”, 이화여자대학교 교육대학원
석사학위논문, 1998

2) 단행본

길태근, “북한사회 불평등 구조와 주미의 가치체계”
민족통일연구원, 1993
김민배, “통일조국의 토지소유제도에 관한 연구”, 1992
김상용, “북한의 토지소유제도” 토지연구”, 제4권 제2호,
한국토지개발공사 1993
김영윤, “통일 후 북한지역 기업 및 토지사유화 방안” 한반도 통일론:
전망과 과제, 건국대학교출판부, 1997
문수인 기자, “남북협력기금에 통일계정 신설”, 매일경제 신문 A2면
2011.11.24
박길성, “북한 사회와 농민”, 북한연구, 1992, 여름호
박동삼, “북한의 집단농장과 통일이후의 토지문제”, 북한 1993, 10월호
박창주, “통일에 대비한 북한 주택의 배분방안에 관한 연구”
한국부동산학회, vol 13, 1996
법무부, “북한법의 체계적 고찰”, 「법무자료 제166집」, 1992.
법원행정처, “북한의 부동산 제도”, “북한토지의 소유 관리 관련 법률”
1997
북한연구소, “북한총람”, 1983,

송태경, “소유문제와 자본주의 발전단계론”, 자유인, 1994.

염돈재, “독일통일의 과정과 교훈” 2010 평화문제연구소

이영성외1, “통일 후 북한지역에서의 토지소유 및 이용에 관한 연구”
환경논총, 1998

조현식, “북한의 주택현황”, 북한 1990

최은상, “통일 후 북한 토지 제도의 변화 방향”, 신양과통일, 2009

현승종, “북한토지 제도의 법적 고찰” 동원 김홍배 고희 기념 논문집,
외대출판부, 1984

3) 사이트

통일부 통일교육원, <http://www.uniedu.go.kr/uniedu/index.jsp>

통일부 <http://www.unikorea.go.kr>



ABSTRACT

A Study Of Land Ownership and The Privatization In North Korea After Korea Unification

Cha Hee Bum

**Major in Real Estate Development
And Management
Graduate School Of Real Estate
Hansung University**

One of the most critical parts in preparing unification is how we are going to privatize North Korean land. This study is to minimize the land problems when we draw up plans on land ownership in North Korea.

Study method is comparing and analyzing the German, Yemen, Vietnam of Unification process and ownership. also comparing Land System South Korea and North Korea.

The unification of Germany rather than Vietnam, and Yemen is considered appropriate as a model of Korea Unification. But Germany spent a lot of time, returning the ownership and compensation issues. After reviewing international unification case, was aware of the problem.

Next, Examined the housing situation in North Korea. Because, After the reunification of North Koreans living is stable first.

then, North Korea to solve problems of land ownership was to study the various theories. Theories are Return of ownership, Compensation, Non return – Non compensation.

Already, Case of Return of ownership, Difficult to determine ownership of a long time past. Case of Compensation, For a lot of money, are difficult to come up with the money. Last, Case of Non return – Non compensation, When considering the practical issues, it is reasonable.

International practices and determine a comprehensive theory is proposed as follows.

First, Citizens should be carried out in the agreement About "Non return – Non compensation".

Second, we need a time for Stabilization, 10~20 years or 30 years. During this period, the North Koreans to ensure the land use rights. also, The government should be Document cleanup of land, road construction, education, maintenance of the system.

Third, Specialize in agriculture, population, location makes a big city reflects. The government is the land sale to South Company. and this money will build rent-apartments for North Koreans. The company employs North Koreans. North Koreans make money.