

統一以後 北韓 土地所有制度의 改編方案

金 相 明 *

목 차

- I. 序 論
- II. 北韓의 土地所有制度의 特殊性
- III. 南北韓의 土地所有制度의 比較
- IV. 南北統一以後의 土地所有制度의 改編方案
- V. 結 論

I. 序 論

오늘날 남북통일과 관련된 여러 가지 문제들에 대한 연구가 활발하게 진행된 가운데 가장 어려운 분야가 북한지역의 토지소유권제도라고 하는데 별다른 의견이 없는 것 같다. 과거 동서 냉전체제는 와해되고 화해와 협력이 세계사의 주류로 자리잡아 분단국가들 전부 통일을 성취하였음에도 불구하고 아직도 조국분단의 고통을 짊어지고 있는 우리에게 그 어떤 과제도 통일보다 더 중요할 수는 없는 것이다. 그러나 분단 이래 50여년간 서로 다른 정치·경제체제하에서 유지되어온 토지소유제도를 통일이후 하나의 체제로 통합하여 운용한다는 것은 대단히 어렵고도 복잡한 과제가 아닐 수 없다. 그리고 북한지역의 토지소유문제는 여러 개인이나 집단 사이에 이해관계의 개입을 전제로 하는 것이고, 단기적인 측면에서 해결될 수 있는 성질의 것이 아니기 때문에 장기적인 관점에서 신중하게 접근해야 할 필요가 있다.

국민의 정부에 들어와 햇볕정책과 남북경제협력, 특히 금강산 관광 등은 통일의 가능성을 더욱 크게 하고 있다. 더욱이 동·서독의 통일로 냉전의 상징이었던 베를린 장벽이 붕괴되었고, 동·서 이념대립의 구도를 주도하였던 양측의 하나인 소련이 해체되면서 사실상 소련의 지배를 받아왔던 위성국들 중 동유럽의 사회주의 국가들도 사회주의 체제를 포기하고 자본주의 체제로 전환하였다.¹⁾ 이러한 사회주의 국가의 붕괴는 우리나라의 통일

* 법학박사·제주대학교 법학부 강사·제주대학교 평화연구소 특별연구원

가능성을 더욱 높게 하고 있는 것이다. 그렇지만 북한정권에 의하여 토지개혁 등으로 박탈된 토지소유권자들은 통일이후 소유권반환을 주장하게 될 것이고, 현재 토지이용자들은 이용권에 대한 기득권을 주장하게 될 것이다. 그러므로 통일이후 사회적 불안과 남북통합을 가로막는 장애요인을 사전에 막을 수 있는 대안이 필요하게 된 것이다.

근대 이후 우리나라의 토지소유제도는 사적 소유제도를 근간으로 하여 국가는 토지의 소유와 이용 및 처분이 제한적인 간접통제 기능만을 가지고 있을 뿐 기본적으로는 토지소유자의 자율에 맡기는 사적자치의 원칙을 취하고 있다. 이에 반하여 북한의 토지소유제도는 1972년 사회주의 헌법의 제정으로 토지의 전인민소유화를 완성하여 토지를 사적자산으로 이해하지 않고, 국가가 주도하는 이용권을 분배한다는 개념으로 인식되어 왔다. 그러나 몰락한 소련이나 동구권 국가들 사이에서 볼 수 있듯이 토지의 국·공유화만이 농사가 아닌 것이다. 그러므로 통일독일에서 보듯이 남북한이 통일이 되는 경우를 대비하여 토지소유제도에 대하여 연구하고, 통일이후에 발생하는 문제들을 사전에 준비하여 미연에 사회적 갈등과 토지투기문제 등을 방지할 방안을 검토할 필요가 있는 것이다.

이 논문에서 무엇보다도 중요하게 생각하는 것은 남북통일이후에 토지소유제도를 개편함에 있어서 어떠한 방식으로 통일이 이루어질 것인가에 따라 통일이후의 토지제도를 어떠한 방식으로 적용할 것인가가 문제가 된다. 예를 들면 남한지역에 토지를 갖고 있었으나 남북분단으로 인하여 토지소유권을 행사할 수 없었던 북한지역의 주민들의 토지소유권에 대한 처리문제, 남한지역에 토지를 소유하고 있던 자가 월북함으로써 토지소유권을 행사할 수 없었던 자의 토지소유권에 대한 처리문제, 북한지역에 토지를 갖고 있었으나 남북분단으로 인하여 토지소유권을 행사할 수 없었던 남한지역 주민들의 토지소유권에 대한 처리문제, 과거에 북한에서 토지를 소유한 자가 북한에서 계속 거주하는 자에 대한 토지소유권에 대한 처리문제, 과거 북한에 토지를 소유한 자가 현재 해외에 거주하는 자에 대한 토지소유권에 대한 처리문제 등의 토지소유권을 어떻게 해결할 것인가가 문제가 된다. 그리고 현재 북한에서 토지를 이용하는 자의 이용권을 어떻게 보호하여야 하는지도 중요한 과제 중의 하나이다.²⁾

따라서 이하에서는 북한의 토지소유제도의 변천과정과 토지소유형태를 토대로 남북한 토지소유제도를 비교하여 살펴보고, 우리의 모델이 될 수 있는 통일독일의 토지제도에 대하여 알아 본 뒤 통일이후에 북한의 토지소유제도를 어떻게 개편하는 것이 타당한지에 대하여 연구함으로써 올바른 대안을 찾고자 한다.

1) 이승길, "북한의 토지소유제도와 통일후의 개편방향", 『토지법학』 제17권, 한국토지법학회, 2001. 12. p. 123.

2) 김상용, "통일후의 토지법의 전망과 과제", 『토지법학』 제10집, 1994. 12. p. 35.

II.北韓의 土地所有制度的 特殊性

1. 社會主義的 土地所有思想

북한의 토지소유제도를 이해하기 위해서는 사회주의자들의 토지소유사상과 사회주의 국가의 토지소유제도에 관한 일반적인 이해가 필요하다. 근대 자본주의 체제하의 생산수단에 대한 사적 소유권과 사유재산제도의 모순현상을 극복하기 위하여 사회주의적 토지사상이 태동하였다. 그러한 사상은 토마스 모어(Thomas More), 생 시몽(Saint Simon), 프루동(Proudon) 등을 거쳐 칼 마르크스(K. Marks)에 의하여 구체적으로 실천에 옮겨졌고, 다른 사회주의국가들도 비슷한 형태로 실천되어 왔다. 북한에서도 다른 사회주의국가와 마찬가지로 사회주의적 토지사상에 기초를 둔 사회주의적 소유제도를 그대로 유지하고 있는 것이다. 그러나 최근에 들어 러시아, 중국 등의 다른 사회주의 국가들은 토지사용권의 사유화가 부분적으로 이루어지고 있지만, 북한은 극소수의 특수한 경우를 제외하고 사회주의 건설과 혁명수행의 수단으로 사회주의적 토지소유형태를 그대로 유지하고 있는 것이 특징이다.³⁾

구소련을 위시해서 토지소유권은 사회주의적 소유권으로 옮겨가게 되었다. 사회주의국가에서는 생산수단에 대한 사적소유권을 부인하며, 계획경제체제의 헌법의 규정을 두고, 민법에서 소유권에 관한 규정을 두고 있다. 그리고 토지에 대하여는 토지법을 제정하여 토지에 대한 사회주의적 소유권을 확립하였다. 사회주의국가에서는 생산수단에 의한 사적소유권을 부인하고 계획경제를 취함으로써 자본주의 국가와는 달리 공법과 사법으로 구분하지 아니하고, 토지법은 공법적 내용과 사법적 내용을 함께 규정하고 있는 것이 특징이다.

이렇듯 사회주의국가에서는 일반적으로 토지의 소유권에 관해서는 헌법, 민법, 토지법을 그 법원으로 하고 있으며, 소유형태 및 소유권의 종류는 각 사회주의 국가마다 약간의 차이는 있으나 거의 비슷하다고 할 수 있다. 사회주의 국가에서 소유권은 사회주의적 생산수단에 대한 사회적 소유권과 소비재에 대한 개인적 소유권으로 나누어지고, 사회주의적 소유권은 다시 국가소유권과 협동단체소유권으로 나누며, 국가소유권은 전인민소유권으로 최고의 사회주의적 소유형태라고 할 수 있다. 그리고 협동단체소유권은 소련의 콜호즈, 동독의 집단농장, 북한의 협동농장, 중국의 인민공사와 같은 협동단체가 토지를 소유하는 형태이다. 이와 달리 동독에서는 사회적 기구에도 토지소유권을 인정하기도 하였으며, 소상인, 소기업에 극히 부분적으로 토지에 대한 사소유권을 인정하기도 하였다. 또한 유고슬라

3) 김창덕, “북한의 토지제도와 통일후의 제도개편방향”, 「동북아연구」 제2집, 홍익대학교 동북아연구소, 1998, p. 198.

비아에서는 토지에 대해 국가나 협동단체가 소유자가 아니고 사회 그 자체가 소유자로 되어 있었다.

한편, 개인의 소유를 부정하면서 사회적 공유체를 유지해왔던 사회주의 국가들이 1980년대 말 이후 급격하게 붕괴되면서 사회주의적 소유체제에도 많은 변화가 일어났다. 이러한 변화에도 불구하고 북한은 체제유지의 차원에서 경제개방을 위해 일부 소유체도를 개편하였지만 아직도 전형적인 사회주의 소유체제의 틀에서 벗어나지 못하고 있는 현실이다. 비록 북한이 주요 사회주의국가와 달리 일관되게 사회주의적 소유체제를 고수한다 할지라도 대외개방을 추진하고 있는 현실에서 소유체제의 개편을 불가피하다고 할 것이다. 오늘날 사회주의적 이데올로기가 무너진 시대에 유일하게 사회주의적 소유체제를 고집하고 있는 북한의 현실에 대하여 많은 검토가 필요하다.

2. 北韓의 土地所有制度의 變遷

북한은 사회주의적 소유사상의 기본원리에 입각하여 헌법 제2장 제20조에서 “조선민주주의 인민공화국에서 생산수단은 국가와 협동단체만이 소유한다.”라는 대원칙하에 토지의 이용·관리 등의 토지정책을 추진하고 있다. 토지정책 추진과정에서 나타난 토지체도의 변화를 토지개혁단계(1945-1953)와 농업협동단계(1954-1971), 사회주의 헌법제정 이후 단계(1972-1991), 그리고 대외개방추진단계(1992년 이후)로 구분할 수 있으며⁴⁾ 그 과정에서 사회주의적 토지소유구조를 완성하기 위한 정책 등이 추진되었다.

(1) 土地改革段階

1) 主要內容

북한에서는 1946년 3월 5일 ‘북조선 토지개혁에 대한 법령’의 발효를 통해 동년 3월 8일부터 3월 30일 사이에 토지개혁이 실시되었다. 북한의 토지개혁은 단순히 농지개혁·농촌구조개혁이라는 경제적 측면보다는 반제국주의·반봉건주의적 민주혁명이라는 구호 아래 북한의 독재기간의 구축이라는 정치성이 보다 강력히 작용한데 그 특성이 있다. 동 법령은 그 후 부분적으로 보충과 개정을 통하여 1948년 9월 9일 북한 헌법으로 그 합법성이 부여되었으며, 1958년 10월 ‘농업협동화’완성시까지 그 효력이 지속되었다.⁵⁾

북한이 시행하였던 주요한 토지정책과 그 변천은 토지개혁에 관한 법령을 공포하여 토

4) 법원행정처, 「북한의 부동산제도」, 통일정책자료 97-1, 1997, p. 82.

5) 북한연구소, 「북한대사전」, 북한연구소, 1999, p. 964.

지를 무상으로 몰수하고 몰수된 토지를 재분배 한 것이다. 해방전 우리 농업은 전체 인구의 80%가 농민이었지만 해방과 더불어 농촌에서는 조선조와 일제치하의 과정에서 봉건적인 토지소유관계와 소작제도가 여전히 잔존하고 있었으며, 일제와 결탁한 지주들은 많은 땅을 소유하고 농민들을 가혹하게 착취하였던 것이다.

북한 지역의 경우 전체 농가호수 중에서 4%에 해당하는 지주층이 경지면적의 85.2%를 소유하고 있는 반면 농가호수의 절반 가량을 차지하는 56.7%의 농민이 5.4%의 경지면적을 차지하고 있었다.⁶⁾ 농가구성비율에 있어서는 자작농의 경우가 25%, 자작겸 소작농이 16.4%, 소작겸 자작농이 14.4%, 소작농이 43.4%, 농촌고용자가 0.9%를 차지하는 등 전체적으로 70% 이상이 소작농의 형태로 운영되고 있었다. 해방전 농가경영 구성비율을 보면 다음 표(〈표 2-1〉 참조)와 같다.

〈표 2-1〉 해방전 농가경영 구성비율

	북한		남한	
	호수	비율(%)	호수	비율(%)
자작농	251,261	25.0	536,098	17.6
자작겸 소작농	164,724	16.39	485,414	15.98
소작겸 자작농	144,419	14.37	499,001	16.38
소작농	435,789	43.38	1,481,375	48.63
농촌고용자	8,316	0.95	44,321	1.83

자료 : 조선은행조사부, 「조선경제연보」, 조선은행, 1984, pp. 1-34.

이와 같은 상황에서 북한은 과거의 봉건적 토지소유관계를 철폐하여 농민들의 토지에 대한 강한 소유욕망을 충족시키려는 의도로 일시적인 토지개혁을 단행하였다. 이어 1946년 2월 북조선 임시인민위원회를 조직하고 같은 해 3월 5일 '무상몰수, 무상분배'를 원칙으로 하는 "북조선 토지개혁에 관한 법령"을 공포하여 토지개혁을 단행하였다. 공포된 토지개혁 법령의 주요내용으로는 토지개혁의 필요성, 토지이용권을 실질적인 경작자에게 부여할 수 있도록 소작제의 폐지, 지주에게 예속되지 않는 농민경작의 원칙을 선언하였으며(동영 제1조), 농민소유토지로 전환하기 위해서 일본의 국가와 단체소유토지 및 조선민중의 반역자와 일본에 협력한자, 자기지방에서 도주한 자들의 소유지 등을 몰수하도록 하였고(동영 제2조), 몰수 후 농민에게 분배하는 농가 1호당 5정보⁷⁾ 이상 소유한 지주소유의 토지, 스스로 경작하지 않고 전부 소작하는 토지, 면적에 관계없이 계속적으로 소작하는 토지, 5

6) 김민식, "북한의 농촌, 수산업", 「북한경제」, 1973, p. 192.

7) 여기서 1정보는 3,000평을 말하고 이는 99.174아아르 즉, 9.917km를 말한다. 따라서 5정보는 15,000평을 가리킨다.

정보 이상 소유한 성당, 기타 종교단체의 토지를 대상으로 몰수할 수 있도록 하였다(동영 제3조). 토지개혁으로 몰수된 토지를 보면 다음 표(〈표 2-2〉 참조)와 같다.

〈표 1-2〉 토지개혁으로 몰수된 토지

	면적(정보)	비율(%)	호수	비율(%)
일본정부(일본인)의 소유지	112,623	11.3	12,913	3.1
민족반역자·도주자의토지	13,272	1.3	1,366	0.3
5정보 이상 대지주의토지	237,746	23.8	29,683	7.0
전소유자를 소작 주는 토지	263,436	26.3	145,688	34.5
계속 소작 주는 토지	358,053	35.8	228,866	54.1
교회, 사원, 종교단체	15,195	1.5	4,124	1.0
합 계	1,000,325	100.0	422,646	100.0

자료 : 국가계획위원회, 「조선민주주의 공화국 인민경제발전 통계집(1946-1960)」, 국립 출판사, 1961, pp. 56-60.

또한 몰수한 토지전부를 고용자, 토지가 없는 농민, 토지가 적은 농민, 이주한 지주 등에게 무상으로 영원히 소유할 수 있도록 분배하였다. 따라서 북한 농경지 200만 정보 중 53%에 해당하는 100만 정보가 무상으로 몰수되었으며, 이중 98만 정보가 70%에 해당하는 농민에게 무상으로 분배되었다. 토지개혁으로 분배된 토지를 보면 다음 표(〈표 2-3〉 참조)와 같다.

〈표 2-3〉 토지개혁으로 분배된 토지

	면적(정보)	비율(%)	호수	비율(%)
고용농민	22,387	2.2	17,137	2.4
토지가 없는 농민	603,407	60.3	442,973	61.1
토지가 적은 농민	345,974	34.6	260,501	36.0
이주한 지주	9,622	1.0	3,911	0.5
(소계)	(981,390)	(98.1)	724,522	100.0
인민위원회 보유지	18,935	1.9	-	-
합계	1,000,325	100.0	724,522	100.0

자료 : 국가계획위원회, 「조선민주주의 공화국 인민경제발전 통계집(1946-1960)」, 국립출판사, 1961, pp. 56-60.

또한 일본인과 조선인 지주가 소유했던 축력, 농기구, 주택과 건축물, 대지 등을 몰수하여 국유화하였다(동영 제11조 내지 13조). 토지개혁의 결과 지주계급이 없어지게 되었고, 대부분의 농민이 호당 1.5정보의 토지를 소유하게 되었으나 이후에 협동농장에 편입되거나

국유화됨으로써 근본적으로 사회주의적 소유구조 확립을 위해 시행되었다. 당시 시행하였던 토지개혁은 북한이 사회주의 체제를 건설하기 위하여 생산수단의 사회적 소유를 실현하기 위한 첫 시도인 것이다. 토지개혁에 이어 사회주의체제 확립을 위해 1946년 8월 북조선 임시인민위원회는 '주요산업 국유화령'을 발표하여 공장·기업소, 발전소, 광산, 우수, 체신, 은행, 상업 및 문화기관을 국유화하는 조치를 취하였다. 그 결과 전체 산업의 90% 이상인 1,034개소의 산업시설이 사회적 소유로 전환되었다.⁸⁾

2) 특징과 평가

북한이 해방후 경자유전의 원칙에 따라 추진한 토지개혁에서는 다른 공산주의 국가와는 다른 여러 가지 특징을 들면 다음과 같다. 첫째, 토지개혁의 수행기간이 일련의 동유럽 국가들이 수년간의 기간동안 2-3단계로 나누어 추진했었던 것과 비하여 토지개혁이 신속하게 20여일만에 완료되었다. 이는 단기간내의 토지개혁으로 지주계급이 개혁에 저항할 시간적 여부를 주지 않기 위해서였다.⁹⁾ 둘째, 몰수대상이 유럽에서는 독일인, 민족반역자, 대지주의 토지만이 몰수되었지만 부농은 거의 타격을 받지 않았으나, 북한에서는 몰수대상을 일본인 소유토지 뿐만 아니라 지주소유토지 및 소작을 준 모든 토지를 대상으로 하였다. 그 결과로 지주는 없어지게 되었고 부농도 크나큰 타격을 받게 되었다. 셋째, 동유럽 국가들은 토지몰수와 분배에 있어서 부분적으로 유상으로 몰수하고 유상으로 분배하는 방법을 취하였으며, 그 토지의 대부분은 농민에게 분배하였다. 분배토지 이외의 토지매매행위는 지방인민위원회의 허가를 필요로 하였고, 이 경우 매수는 스스로 경작하는 경우에만 하였다. 그러나 토지의 몰수방법은 동구 공산주의 국가들과 달리 무상몰수, 무상분배의 원칙을 적용하였다. 넷째, 분배된 토지는 매매, 저당, 임대차 등이 일체 금지되었다.¹⁰⁾

(2) 農業協同化段階

1) 主要內容

북한지역에서 토지개혁과 주요산업의 국유화에 이어 사회주의체제 형성을 가속화하기 위해 농업의 집단화 작업이 단계적으로 추진되었다. 북한은 6.25전쟁 이후 곧바로 농업의 사회주의적 개조를 위해 농업협동화를 적극적으로 추진하였다. 농업협동화의 작업은 1954년 1월 노동당 중앙위원회의 지시 '농업협동조합 조직 문제'에 대하여 본격적으로 진행되었다. 제1단계에서는 토지의 사적소유를 유지한 채, 토지와 농기구 등을 공동으로 이용하

8) 북한연구소, 「북한총람(1983-1993)」, 1994, p. 367.

9) 김병태, "농지개혁의 평가와 반성", 「한국경제의 전개과정」, 돌베개, 1981, p. 56.

10) 현승종, "북한 토지제도의 법적 고찰", 동원 김홍배박사고회기념 논문집, 외대출판부, 1984, p. 496.

는 형태로 운영되었고, 제2단계에서는 농업의 집단화가 가시화되는 단계로서 토지에 대한 사적소유권을 인정하면서 협동농장으로 흡수하고 집단적으로 경영하여 노동의 기여도와 토지의 출자를 기준으로 생산물을 분배하는 준사회주의적 경영체제에 이르게 되었다. 제3 단계에서는 토지를 비롯한 모든 생산수단을 공동으로 소유하고 경영하는 전형적인 사회주의체제로 전환되었던 것이다. 이러한 농업협동화에 따라 1958년 8월에는 토지를 비롯한 모든 생산수단이 집단화되고 전농가를 협동조합에 가입시켜 농업의 집단화를 완성하였던 것이다. 북한에서 농업의 집단화를 보면 다음 표(〈표 2-4〉 참조)와 같다.

〈표 2-4〉 농업의 집단화

구분 연도	협동조합수 (개소)	협동조합에 가입한 농가호수		협동조합에 편입된 경지면적	
		호수	총농가수에 대한 비율(%)	경지면적 (천정보)	총경지면적에 대한 비율(%)
1953	806	11,879	12	11	0.6
1954	10,098	332,662	31.8	576	30.9
1955	12,132	511,323	49.0	885	48.6
1956	15,825	864,837	80.9	1,397	77.9
1957	16,032	1,025,106	95.6	1,684	93.7
1958	3,840	1,055,015	100.0	1,791	100.0
1963	3,732	1,066,896	100.0	1,837	100.0

자료 : 북한연구소, 「북한총람(1983-1993)」, 1994, p. 366.

농업의 집단화를 완성한 후 그것을 정비하기 위한 후속조치로서 “토지관리규정”을 제정하여 토지에 대한 이용·관리의 책임과 절차 등을 규정하였다. 또한 토지관리규정을 법제화하기 위해 1963년 농경지 이용·관리에 관한 내용을 포함하는 토지법을 제정하였다. 이 토지법은 당시 북한에서 시행되고 있던 토지관련법제를 체계화 한 것으로 주요내용은 농경지의 확장과 토지이용을 극대화하는 것이다.

2) 特徵과 評價

농업집단화는 토지와 기타 기본적인 생산수단을 협동조합이 소유하는 협동조합적 소유에 기초하여 공동경영을 하고 노동에 의해서만 분배하는 형태를 취하였다. 그리하여 1949년까지 농지의 사유화가 96.8%이었던 것이 농업집단화가 완성되는 1958년 8월에는 100%의 완전한 협동농장화 내지 국유화가 이루어지게 되었다. 그 후 이전의 리단위 협동농장이 1961년 12월에 군 협동농장경영위원회가 창설되었던 것이다. 따라서 북한에서 농업협동화는 완전한 사회주의적 공산주의 체제를 완성한 것으로 볼 수 있다.

(3) 社會主義 憲法制定 以後 段階

1) 主要內容

농업협동화를 통한 사회주의적 경제체제를 이룩한 북한은 1972년 사회주의 헌법을 제정하여 사회주의적 소유체계를 더욱 공고히 하는 계기가 되었다. 이 시기에는 토지제도에 있어서 사회주의 헌법의 영향력과 함께 토지에 대한 관리를 강화하여 생산력을 확대하기 위하여 김일성 주체사상이 토지관리의 모든 부문에 영향력을 행사하게 되었다.¹¹⁾ 1972년에 채택된 사회주의 헌법에서는 “조선민주주의 인민공화국에서 생산수단은 국가 및 협동단체의 소유이다”라는 것을 통하여 사회주의적 소유형태로서 국가소유권과 협동단체소유권을 인정하였으며, 협동단체소유권도 결과적으로는 국가소유로 전환될 수 있도록 하였다. 개인소유에 있어서는 생산수단의 소유권을 금지하고, 소비재의 소유권을 인정하는 법안이 입법화되었다.

그 후 제1963년 제정되었던 토지법을 개정하여 1977년 4월 “조선민주주의 인민공화국 토지법”을 새롭게 제정하였다. 이는 1972년 사회주의 헌법 제정 이후 토지소유관계를 구체화하기 위하여 추진되었다. 이 토지법의 주요내용을 보면, 제1장에서는 토지의 법적 성격을 혁명의 고귀한 전취물로 규정하고 있다. 제2장에서는 토지소유권, 제3장에서는 국토건설총계획, 제4장에서는 토지보호, 제5장에서는 토지건설, 제6장에서는 토지관리를 규정하고 있다. 특히 제9조에서는 “조선민주주의 인민공화국에서 토지는 국가 및 협동단체의 소유이다. 나라의 모든 토지는 인민의 공동소유로서 그것을 누구도 팔고 사거나 개인의 것으로 만들 수 없다.”고 규정하여 사회주의 헌법의 소유권을 구체화하고 있다. 그리고 1990년 9월 5일에 제정된 “조선민주주의 인민공화국 민법”에서도 소유권과 관련하여 종래의 내용이 수정되거나 보충되기보다는 기존의 내용을 재확인하는 수준으로 규정되어 있다.

2) 特徵과 評價

북한은 1972년 이후 헌법으로 모든 토지를 국가소유로 하고 국가소유는 전체인민의 소유로 하며(토지법 제18조), 협동단체소유는 협동경리에 들어 있는 근로자들의 집단적 소유라고 하여 국가소유 및 협동단체소유로 인정하고 있는 것이 특징이다. 협동경리에 들어 있는 근로자들의 집단적 소유인 협동단체소유는 국가가 법적으로 보호하고, 국가는 사회주의적 협동경리제도를 발전시키며, 전체성원들의 자발적인 의사에 따라 협동단체소유를 점차 전인민적 소유로 전환시킨다고 하여 전인민적 소유를 지향하고 있다(동 법 제20조). 다만, 소비재에 대한 개인소유권을 인정하고 있다(동 법 제22조). 협동단체의 텃밭 이용은

11) 김원, “북한의 토지정책”, 「북한」4월호, 1993, p. 72.

규약에 의하여 20~30평으로 하도록 하고 있으나(동 법 제13조), 개인소유에 대하여 국가 보호와 상속권의 법적 보장 등을 통하여 개인소유 영역을 점차 확대·강화하려는 경향이 있으나.¹²⁾ 협동단체소유 역시 국가소유임은 두말할 필요가 없다.

(4) 對外開放 推進段階

1) 主要內容

북한은 1992년 들어 소련의 붕괴, 동구권의 개혁 등 대공산진영이 급격하게 변화하면서 대외적으로 체제위협과 경제위기에 직면하여 불가피하게 개방을 선택하게 되었다. 대외개방을 추진하는 과정에서 1992년 4월에 헌법을 개정하여 북한은 다른 나라 법인 또는 개인들과의 기업합영과 합작을 장려하는 규정을 신설하면서(북한 헌법 제37조) 토지제도의 변천과 관련된 일련의 정책으로 1992년 외국인 투자유치를 위한 “외국인투자법”을, 외국인 투자에 대한 토지임대가 가능하도록 하는 “토지임대법”을, 1993년에는 “자유경제무역지대법”을 제정하므로 토지의 임차·임대기간의 연장, 장려부문 투자에 대한 입지상의 우대 및 임대료 감면 등의 조치가 마련되었다. 이후 1993년 10월 최고인민회의 상설회의 결정으로 “조선민주주의 인민공화국 토지임대법”을 채택하여 외국투자가 및 외국투자기업에 대한 토지임대 절차와 조건을 규정하고, 1994년 9월 “토지임대시행규정”을 통하여 토지임대 조건에 대한 세부 규정을 마련하였다. 그 후 외국인투자를 위하여 자유경제무역지대 건물양도 및 저당규정, 사회주의 재산관리법, 토지·건물의 출자규정, 임대토지 부착물의 이전 보상 규정을 제정하여 제한적이거나 투자유치를 촉진하였다. 북한의 외국인 투자관련 법제 현황을 보면 표(〈표 2-5〉 참조)와 같다.

〈표 2-5〉 북한의 외국인 투자관련 법제 현황

제정연도	명 칭	내 용
1993. 10. 27	토지임대법	외국투자자가 및 외국투자기업에 대한 토지임대절차와 조건규정(제6장 42조)
1994. 9. 7	토지임대법 시행규정	토지임대조건에 관한 세부규정(제6장 109조)
1995. 8. 30	자유경제무역지대 건물양도 및 저당규정	자유경제무역지대내의 건물양도(임대차, 매매, 교환, 상속, 증여 등) 및 저당에 관한 규정(제6장 64조)
1996. 3. 21	사회주의재산관리법	사회주의 재산관리의 원칙과 절차, 방법 등(제7장 65조)
1996. 12. 30	토지·건물의 출자규정	북한의 토지·건물의 출자 절차와 요건(제16조)
1996. 12. 30	임대토지부착물의 이전보상 규정	임대토지부착물의 이전시 보상비 지불 절차(제23조)

자료 : 신용식·안성조, 「북한의 외국인투자법」, 한국무역협회, 1998, pp. 55-57.

12) 최종고, 「북한법」, 박영사, 1993, p. 46.

1998년 9월 5일 개최된 제10기 제1차 최고인민회의에서 기존의 헌법을 상당부분 개정하였다. 토지를 포함한 생산수단과 관련하여 국가소유 대상을 축소하고 사회와 협동단체, 개인소유범위를 확대하였지만, 대외개방과 관련된 법제 개편은 없었다.

2) 特徵과 評價

북한이 경제위기를 극복하기 위해서 부분적인 개방을 취하고 있으나 이는 중국이나 베트남의 개방형태를 모방한 것에 불과하다. 그러나 그 구체적인 시행과정에서 중국과 북한의 개방정책은 많은 차이점이 있다. 중국의 경우에는 탄력적이고 대폭적인 개방정책을 추진하고 있는 반면에 북한의 개정정책은 외국인과 특정지역에 한해 제한적으로 운영되거나 추진되고 있기 때문에 그 효과도 미흡한 수준에 머물고 있다. 그렇지만 이와 같은 대외개방의 과정에서 그 동안 굳건하게 사회주의 경제정책을 고수해온 북한의 토지제도가 서서히 변화하고 있는 것에 주요한 의미를 부여할 수 있다.

3. 北韓의 土地關聯法制的 動向

(1) 北韓 憲法上的 土地制度

북한은 1972년 12월 28일 조선민주주의인민공화국 사회주의 헌법을 채택한 이후 이른바 '주체의 사회주의 헌법이론'을 내세워 이 헌법의 독창성을 선전하여 왔다.¹³⁾ 북한의 이러한 1972년 헌법은 1992년 4월 9일 제1차 개정을 하였고, 1998년 9월 5일 제2차 개정을 하였다. 이 개정 헌법의 주요내용 중에는 권력구조의 개편이외에 경제분야의 조항을 많이 수정하고 보충하였다. 이는 악화된 경제난의 타개를 시도하기 위함이고 이미 변화된 경제현실을 공인할 필요성에서 비롯되었다고 할 수 있을 것이다. 특히 1998년 개정헌법에서는 경제정책의 변화를 시도하기 위한 법적·제도적 근거를 마련하는데 있어서 큰 의미를 가질 수 있다.¹⁴⁾

북한헌법상 소유형태를 보면, 북한은 생산수단에 대한 사회주의 소유형태의 확립은 1958년이었다. 특히 1998년 개정헌법에서는 조선민주주의인민공화국에서 생산수단은 국가와 사회협동단체가 소유하도록 하고 있다(동 헌법 제20조). 개인소유는 공민들의 개인적이며 소비적인 목적을 위한 소유임을 강조하고(동 헌법 제24조), 텃밭경리를 비롯한 개인부업경리

13) 심형일, "주체의 사회주의 헌법 이론", 사회과학출판사, 1991, pp. 23-27 ; 장명봉, "북한의 사회주의헌법 개정('98. 9. 5)에 관한 고찰-헌법개정의 내용과 정책전망을 중심으로-", 「법학논총」, 국민대학교 법학연구소, 2000, p. 11.

14) 통일부, 「북한의 헌법개정과 향후 경제정책 변화전망」, 통일부 정책분석실, 1998. 12. p. 19.

에서 나오는 생산물과 그 밖의 합법적인 경리활동을 통하여 얻은 수입도 개인소유에 속하도록 하고 있다. 그리고 국가는 개인소유를 보호하며 그에 대한 상속권을 법적으로 보장하도록 하고 있다(동 헌법 제24조). 따라서 1998년 개정헌법상 소유형태의 구분은 생산수단에 대한 국가소유, 사회협동단체의 소유, 개인소유가 있다. 여기서 사회협동단체의 주체는 광명성총회, 대상무역총상사, 광명성총회사 등 영리를 목적으로 경제활동을 하는 회사와 상사들이 포함되고 있다(동 헌법 제22조).¹⁵⁾ 이는 사회협동단체의 소유 대상의 범위가 과거 헌법보다는 확대됨을 볼 수 있다. 1998년 이전 헌법에서는 국가만이 농기계를 소유할 수 있고 협동단체는 농기구만을 소유할 수 있었으나, 1998년 개정헌법에서는 사회협동단체에 대해서도 농기계를 소유할 수 있도록 하였으며 고기잡이배를 제외한 다른 종류의 배들도 소유할 수 있도록 하고 있다. 이렇듯 사회협동단체의 소유권의 범위가 확대되고 국가소유의 범위는 약간 축소됨을 볼 수 있다.

그리고 북한헌법상 개인소유권의 범위를 보면, 북한에서는 제한적으로 개인소유를 인정하고 있다. 개인소유의 대상은 노동성공에 따라 받는 근로자들의 급부와 그것으로 구입한 소비품들로 근로소득, 저축, 가정용품 등이 개인소유의 대상으로 규정하고 있다. 이러한 개인소유물은 소유자가 자유롭게 처분할 수 있고, 그것에 한하여 상속권도 허용되고 있다(동 헌법 제24조). 그리고 텃밭경리를 가능하도록 하고 있으므로 과거보다는 개인소유의 대상을 확대하였다고 볼 수 있다.¹⁶⁾ 또한 공민의 살림집 소유를 허용함으로써 주택의 개인소유를 인정하고 있는 것이 특징이기도 하다.

(2) 北韓 民法上의 土地制度

1958년 2월 1일 내각결정 제16호로 '조선민주주의 인민공화국 민법 및 민사소송법을 준비하는 것에 관하여'가 채택되고 초안작성이 이루어 졌다. 그 후 1982년 12월 7일 중앙인민위원회 강령에서 총4장 72조로 이루어진 '민사규정'이 채택되고 1983년 3월 19일에 '민사규정 시행세칙'으로 이를 보충하였다. 이 민사규정에 의하여 종래 개별적인 형태로 존재하던 민사관계법규가 체계화되었다. 그 후 1990년 9월 5일 북한에서는 최고인민위원회의 상설회의 결정 제4호로 사상최초로 '민법전'이 채택되었다. 이러한 민법은 1999년 3월 24일 일부 개정이 있었으며, 민법의 그 주요한 구성은 일반제도, 소유권제도, 채권채무제도, 민사책임제도, 민사시효제도 등 4편 제271조로 구성되어 있다.

북한 민법은 토지제도와 관련하여 그 기본원칙은 사회주의경제제도를 강화하는 원칙을 제시하고 있으며(북한 민법 제1조),¹⁷⁾ 생산수단에 대한 사회주의적 소유는 조선민주주의

15) 통일부, 상계서, p. 21.

16) 장명봉, 전계서, p. 18.

인민공화국의 경제적 기초임을 시사하고 있다. 그리고 사회주의 소유에 기초한 인민경제의 계획적 관리운동을 강화하며 사회주의 경제제도를 더욱 공고히 하도록 하고 있으며(동법 제3조),¹⁸⁾ 인민경제계획에 기초한 계약에 따라 이루어지는 계획적인 재산거래관계를 규율하도록 하고 있다(동법 제4조).¹⁹⁾ 또한 소유권의 종류로서 제2장에서 국가소유권을 규정하고, 제3장에서 사회협동단체 소유권을 규정하고 있으며, 제4장에서 개인소유권을 규정함으로써 북한 헌법상의 소유권 형태를 그대로 유지하고 있고 볼 수 있다.

(3) 北韓의 土地法

북한의 토지법은 조선인민민주의 헌법에 이어 1977년 4월 29일 최고인민회의에서 채택되어 동년 6월 1일부터 시행에 들어갔다. 이런 북한의 토지법은 전문과 총6장 80조로 되어 있는데, 제1장 조선민주주의인민공화국의 토지는 혁명의 고귀한 전취물, 제2장 토지소유권, 제3장 국토건설 총계획, 제4장 토지보호, 제5장 토지건설, 제6장 토지관리로 구성되어 있다.

북한 토지법의 주요내용으로는 먼저, 토지와 공산혁명과의 관계를 보면, 토지를 경작유전의 원칙에 입각한 토지개혁법령에 의하여 민주주의 혁명단계에서 이룩한 혁명의 착취물로 평가하고 있다.²⁰⁾ 그리고 토지개혁과 농업협동화 방침이 철저히 수행되어 사회주의적 토지소유관계가 전면적으로 확립되었음을 강조하고 있다.²¹⁾ 이러한 토지를 외세로부터 보위하고 보호하는 사업을 토지법의 중요한 과업으로 하도록 하고 있다. 이와 같이 북한의 토지제도와 혁명과의 관계는 1946년 토지개혁에서 토지를 노력의 착취수단으로 이용하던

-
- 17) 조선민주주의인민공화국 민법 제1조는 “조선민주주의인민공화국 민법은 재산관계에 대한 민사적 규제를 통하여 사회주의 경제제도와 물질 기술적 토대를 튼튼히 하며 인민들의 자주적이며 창조적인 생활을 보장하는데 이바지한다.”고 규정하고 있다.
- 18) 북한 민법 제3조 “생산수단에 대한 사회주의적 소유는 조선민주주의인민공화국의 경제적 기초이다. 국가는 재산관계에서 사회주의적 소유에 기초한 인민경제의 계획적 관리운동을 강화하여 사회주의경제제도를 끊임없이 공고히 하도록 한다.”고 규정하고 있다.
- 19) 북한 민법 제4조 “계획적인 재산 거래관계는 인민경제계획에 기초한 계약에 따라 이루어진다. 국가는 기관, 기업소, 단체들이 계획과제를 어김없이 수행할 수 있게 재산거래관계를 맺고 실현하도록 한다.”고 규정하고 있다.
- 20) 북한 토지법 제1조는 “조선민주주의 인민공화국에서 토지는 전체농민들이 조선로동당과 인민정권의 현명한 령도 밑에「밭갈이하는 땅은 밭갈이하는 농민에게로」라는 원칙으로 실시한 위대한 토지개혁법령에 의하여 민주주의혁명단계에서 이룩한 혁명의 고귀한 전취물이다.”고 규정하고 있다.
- 21) 북한 토지법 제2조는 “조선민주주의 인민공화국에선 토지개혁과 농업협동화 방침이 철저히 수행되어 농촌에서 봉건적인 토지소유관계와 온갖 착취관계가 영원히 없어졌으며 사회주의적 토지소유관계가 전면적으로 확립되었다. 국가는 공화국 북반부에서 이룩한 토지개혁과 농업협동화의 성과를 공고발전시키며 전국적 농업혁명의 완성을 위하여 투쟁한다.”고 규정한다.

봉건적 토지소유관계를 청산하는 민주혁명을 이룩한 후 다시 사회주의 혁명을 통하여 토지를 전 인민적 소유로 대치하여 소유를 금지한 사회주의적 소유관계를 확립함으로써 토지를 통한 지주나 자본가들의 절대적인 권리를 배제시키고 착취로부터 해방시켰다는 것이 그 들이 토지제도를 보는 시각인 것이다.

또한, 북한 토지법은 사회주의적 토지소유권에 대해서는 토지는 국가 및 협동단체의 소유로서 누구도 그것을 팔고 사거나 개인의 것으로 할 수 없다고 규정하고 있으며,²²⁾ 국가 소유토지는 전체인민의 소유로서 협동단체토지는 협동경영에 들어 있는 근로자들의 집단적 소유로 파악하고 있음을 명시하고 있다. 그리고 토지보호에 관해서는 국토관리기관과 기타 농업지도기관 등이 국토건설총계획에 따라 강·하천정리·산림조성 등 토지보호사업을 힘있게 벌려 토지 유실을 막으며 나라의 물질적 부를 늘리고 인민의 복리를 증진할 의무를 규정하고 있다. 또한 토지관리에 대해서는 농지의 관리, 농지 외의 토지관리, 토지의 등록 등에 관하여 규정하고 있는데 그 내용을 보면 농지관리에 있어서 농업지도관과 해당 협동농장, 기관, 기업소, 단체가 관리주체가 되고 있다. 논밭은 허가 없이 묵이거나 버릴 수 없으며,²³⁾ 농업생산외의 목적에 이용하려고 할 때에는 그 규모와 대상에 따라 해당 국토관리기관의 동의를 거쳐 중앙농업지도기관 또는 정부원의 승인을 얻도록 하고 있다.²⁴⁾

4. 北韓의 土地所有權의 形態와 內容

북한에서 토지소유권은 그 소유형태에 따라 국가소유권, 협동단체소유권, 개인소유권으로 나누어진다(북한 민법 제37조).²⁵⁾ 국가소유권과 단체소유권은 사회주의적 소유권이며 특히 토지는 국가소유권 또는 협동단체소유권의 대상이 될 수 있고(동 헌법 제18조, 토지법 제9조),²⁶⁾ 개인소유권의 대상이 될 수 없다. 그러나 텃밭 경작으로부터 생산한 생산물

22) 북한 토지법 제9조는 “조선민주주의 인민공화국에서 토지는 국가 및 협동단체의 소유이다. 나라의 모든 토지는 인민의 공동소유로서 그것을 누구도 팔고 사거나 개인의 것으로 만들 수 없다.”고 규정하고 있다.

23) 북한 토지법 제65조는 “논밭은 허가 없이 묵이거나 버릴 수 없으며 논밭을 묵이거나 버리며 농업생산 밖의 목적에 리용하려고 할 때에는 그 규모와 대상에 따라 해당 국토관리기관의 동의를 받은 다음 중앙농업지도기관 또는 정부원의 승인을 받아야 한다. 앞항의 경우에 대로확보는 국가계획에 맞물려 할 수 있다.”고 규정하고 있다.

24) 북한 토지법 제67조는 “기관, 기업소, 단체가 논밭을 부업지로 리용하려고 할 경우에는 정부원의 승인을 받아야 하며 지목을 바꾸려고 할 경우에는 중앙농업지도기관의 허가를 받아야 한다.”고 규정하고 있다.

25) 북한 민법 제37조 “조선민주주의인민공화국에서 재산에 대한 소유권은 그 소유형태에 따라 국가소유권, 협동단체소유권, 개인소유권으로 나누어진다.”고 규정하고 있다.

26) 북한 헌법 제18조는 “조선민주주의인민공화국의 법은 근로인민의 의사와 리익의 반영이며 국

은 개인소유권이 인정된다. 이와 같이 토지에 대한 개인의 소유권은 인정되지 않으므로 모든 토지는 인민의 공동소유로 매매나 사유의 대상이 될 수 없다.²⁷⁾ 국가소유권은 전체 인민의 소유권으로서 국가가 전체인민의 대표하여 소유하는 것이며(동 민법 제44조, 제46조),²⁸⁾ 협동단체소유권은 협동경리에 들어 있는 근로자들의 집단적 소유이며(동 민법 제53조),²⁹⁾ 개인소유권은 근로자들의 개인적이며 소비적인 목적을 위한 소유이다(동 민법 제58조).³⁰⁾

(1) 國家所有權

국가소유권은 전인민의 소유로서 국가가 전인민을 대표하여 소유하는 것이다. 이와 같은 국가소유권에는 다음과 같은 특징이 존재한다. 첫째, 국가소유권은 대상에서는 제한이 없다(동 민법 제45조). 특히 지하자원, 산림자원, 수산자원을 비롯하여 모든 자연자원, 중공업, 경공업, 수산업, 임업을 비롯한 중요공장, 기업소, 항만, 은행, 교통운송, 방송기관, 학교, 주요 문화시설은 오로지 국가만이 소유할 수 있다(동 민법 제45조).³¹⁾ 중요 공장의 농지와 임야는 오로지 국가소유권의 대상이 되며, 농지는 국가소유도 있지만 주로 협동단체

가관리의 기본무기이다.”고 규정하고, 북한 토지법 제9조는 “조선민주주의인민공화국에서 토지는 국가 및 협동단체의 소유이다. 나라의 모든 토지는 인민의 공동소유로서 그것을 누구도 팔고 사거나 개인의 것으로 만들 수 없다.”고 규정하고 있다.

27) 김상용, 「토지소유권법사상」, 민음사, 1995, pp. 458-460.

28) 북한 민법 제44조는 “국가소유는 전체인민의 소유이다. 국가소유는 국유화한 재산, 국가투자에 의하여 마련한 재산, 국가기업소의 생산물, 국가기관, 기업소가 산 재산, 국가의 결정에 따라 국가기관, 기업소에 넘어온 재산, 협동단체나 공민이 국가에 바친 재산, 그밖에 국고에 넣기된 재산으로 이루어진다.”고 규정하고, 북한 민법 제46조는 “국가소유권의 담당자는 전체 인민을 대표하는 국가이다. 국가는 나라의 부강발전과 인민들의 복리향상을 위하여 자기의 소유재산을 제한없이 차지하거나 리용, 처분할 수 있다.”고 규정하고 있다.

29) 북한 민법 제53조는 “협동단체소유는 협동경리에 들어있는 근로자들의 집단적 소유이다. 협동단체소유는 협동단체성원들이 들여놓은 재산, 협동단체의 자체투자에 의하여 마련한 재산, 협동경리의 생산물, 협동단체가 산 재산, 국가에서 협동단체에 소유권을 넘겨준 재산으로 이루어진다.”고 규정한다.

30) 북한 민법 제58조 “개인소유는 근로자들의 개인적이며 소비적인 목적을 위한 소유이다. 개인소유는 로동에 의한 사회주의분배, 국가 및 사회의 추가적 혜택, 터밭 경리를 비롯한 개인부업경리에서 나오는 생산물, 공민이 샀거나 상속, 증여 받은 재산, 그밖의 법적 근거에 의하여 생겨난 재산으로 이루어진다.”고 규정한다.

31) 북한 민법 제45조 “국가소유권의 대상에는 제한이 없다. 다음의 재산은 국가만이 소유할 수 있다. 지하자원, 산림자원, 수산자원을 비롯한 나라의 모든 자연부원, 중공업, 경공업, 수산업, 임업을 비롯한 인민경제 여러부문의 중요 공장, 기업소와 농기계작업소, 관개관리소 같은 농촌경리부문에 복무하는 기업소, 수매량정, 도시경영, 중요상업 및 출판인쇄 기업소, 항만, 은행, 교통운수 및 체신, 방송기관, 각급 학교 및 중요문화보전시설은 국가만이 소유할 수 있다.”

의 소유 대상이 된다.³²⁾ 둘째, 국가소유권은 국가가 직접 또는 개별적으로 국가기관·기업소를 통하여 실현하고 국가기관·기업소는 자기가 맡은 국가소유재산에 대한 경영상의 관리권을 가지고 국가의 지도 밑에 그 재산을 자기의 이름으로 借地하거나 이용·처분할 수 있다. 셋째, 국가소유권은 취득시효의 대상이 되지 않으며, 국가소유권에 대한 침해행위는 반국가적 행위에 다음가는 중죄에 해당한다.

(2) 協同單體所有權

협동단체소유는 협동경리에 들어 있는 근로자들이 집단적 소유로서 국가가 그 소유자의 담당자가 되는 소유형태이다. 협동단체권은 다음과 같은 특징이 있다. 첫째, 협동단체소유권의 당사자는 개별적 협동단체이다. 둘째, 소유의 대상 및 내용의 범위에 대해서도 국가적 소유권보다 좁고, 개인소유권보다 넓다. 셋째, 소유권의 실현 방법에 있어서도 국가소유권이나 개인소유권과 구별된다. 즉, 국가는 법인의 자격을 가진 개개의 국가기관·기업소를 통하여 실현하지만 협동단체는 자기의 권리를 그 자신이 직접 실현한다. 또한 협동단체는 어디까지나 자원적인 집단경리이기 때문에 소유자로서의 자신의 모든 권리를 그 성원 집단의 의사에 적합하게 행사해야만 한다.³³⁾ 협동단체소유물은 시효의 제한이 없으며, 금전 이외에는 강제집행이 불가능하다. 그리고 국가는 사회주의 협동경리를 공고히 발전시키며 농업경리제도의 발전과 협동단체 구성원들의 자발적인 의사에 따라 협동단체소유의 토지를 점차 전인민적 국가소유로 전환시킬 수 있도록 하고 있다(동 헌법 제21조, 동 토지법 제12조). 그러므로 토지는 궁극적으로는 국가소유로 이전되어야 할 것이므로 협동단체 구성원들의 의사에 따라 처분할 수 없다는 특징이 존재한다.³⁴⁾

(3) 個人所有權

개인소유는 근로자들의 개인적이며 소비적인 목적을 위한 소유로서 노동에 의한 분배와 국가 및 사회의 추가적 혜택으로 이루어진다(동 헌법 제24조). 물론 개인소유권의 담당자는 개인이다. 개인소유권의 대상은 살림집, 가정생활에 필요한 가정용품, 문화용품, 그 밖의 생활용품과 승용차로 하고(동 민법 제59조), 상속이 가능하다(동 민법 제63조). 토지와 관련하여 개인소유권은 텃밭 경리에서 생산한 생산물은 개인소유권의 대상으로 되어 있다(동 헌법 제22조 제3항, 동 민법 제58조 제2항). 북한에서의 토지의 소유는 국가소유권, 협

32) 법무부, 「북한법의 체계적 고찰(Ⅰ)-민사관계법」, 1992, p. 118.

33) 김민배, "통일조국의 토지소유권제도에 관한 연구", 「북한통일논문집」 제6집, 통일원, 1992, p. 237.

34) 법제처, "북한 법제 개요", 「법제 자료」 제15집, 1991, p. 114 ; 김민배, 상계논문, p. 38.

동단체소유권으로 되어 있고 개인의 텃밭으로 이용에 의한 생산물의 개인소유가 인정될 뿐이고, 개인에게 텃밭에 대한 그 자체에 대한 소유권이 인정되는 것은 아니다.

1948년 2월 '국영농장 및 광산 등 부속지의 이용에 관하여'와 1958년 11월 '농업협동조합 기준규약'에서 일괄적으로 인정된 텃밭에 대한 개인이용권이 아직도 용인되고 있는 것은 농민의 생산의욕 감퇴와 이로 인한 생산성 저하를 방지하고자 하는 제도적 장치로 보여진다.

Ⅲ. 南北韓의 土地所有制度의 比較

1. 南北韓의 土地改革의 差異

남한의 토지개혁은 1948년 정부 수립 후 1949년 6월 21일 토지개혁법을 공포하여 점진적으로 개혁을 추진하였으나, 북한은 공산정권 수립 전인 1946년 3월 5일 토지개혁법령을 공포하여 급진적으로 개혁을 단행하였다.

먼저, 남북한 토지제도는 토지개혁의 방법에서도 다르게 나타나고 있다. 남한이 유상몰수 유상분배의 원칙을 적용하였음에 비하여, 북한은 무상몰수 무상분배의 원칙이 적용되었다는 점이 가장 큰 차이점이라 할 수 있다.³⁵⁾ 즉, 북한은 소유자가 직접 경작하지 않고 전소유지를 소작으로 주고 있는 토지의 전부를 몰수 한 반면, 남한은 농가가 아닌 자의 토지, 소작농지, 3정보 이상의 농지를 유상으로 매수하되 보상액을 지가증권으로 발급하고, 분배토지에 관한 사항은 매수보상액과 같은 금액을 상환하도록 하였으며, 상환은 평균 수확고의 15할을 5년간 분할 납부하도록 하였다.

다음으로, 크게 다른 점은 분배된 토지의 소유권의 성질에 관한 것이다. 분배농지의 처분을 제한한 것은 남북한의 공통된 사항이나 남한의 경우 상환이 끝날 때까지 매매·저당·증여 등의 처분을 금지하였지만, 상환이 완료되면 완전한 소유권을 행사할 수 있게 하였다. 이에 반하여 북한의 토지소유권의 성질에 관해서는 자본주의에 있어서 소유개념과는 달리 토지에 대한 사용·수익권만을 분배받은 것이므로 그 토지에 대한 소유권은 북한정권에 귀속하여 오로지 경작권만 농민에게 부여하였다. 그러나 북한의 토지개혁법령 제5조³⁶⁾에 근거하여 북한의 농민에게 인정하는 토지소유권은 농민의 사적 소유의 범주에

35) 참고로 동유럽의 토지개혁은 개인이 소유하는 토지의 면적으로 기준으로 하여 그 기준을 초과하는 모든 토지를 무상몰수 하였고 중국의 경우에는 토지면적의 대소를 기준으로 하지 않고 모든 지주의 토지를 몰수하였다.

36) 토지개혁법령 제5조 "몰수한 토지는 모든 농민에게 무상으로 영구소유로 부여한다."라고 한다. 이와 달리 1917년 11월에 공포된 소련의 토지령에서는 "토지에 있어서 사유재산권은 이를 영구

속하는 것으로 보며, 국유화는 아니라고 하는 견해가 있으나, 타당하지 않다. 그리고 북한은 토지의 매매·저당·임대차 금지 등 소유권의 내용을 제한하고, 소작제도는 영구히 폐지하였으며, 스스로 경작하는 자만이 소유할 수 있도록 하였다. 또한 토지관리규정에 따르면 정당한 이유 없이 1년 이상 이농한 경우에는 그 농경지는 국가에 반환하도록 하고 있다(동 토지관리규정 제15조).

2. 南北韓의 土地所有思想의 差異

남북한의 토지소유사상은 근본적으로 다르다. 남한은 사적 소유권을 인정하지만 북한은 사적 소유권을 전면적으로 부인하고 있다. 남한은 토지에 관하여 수정자본주의적 토지사상에 입각하여 자유로운 소유권을 인정하는 사상 위에서 그것의 남용으로 인한 사회적 폐해를 토지소유권의 사회성·공공성의 도입으로 점진적으로 개선해 나아가고 있다. 이는 바로 부동산소유권에 대하여 토지공개념으로 나타나고 있다. 이에 반하여 북한은 사적 소유권은 전면적으로 부인하는 사회주의적 토지소유사상에 입각하고 있다. 모든 토지는 전 인민의 소유이며, 국가가 전인민을 대표하여 소유하고, 협동농장 소유는 농장구성원 모두의 소유로서 협동농장이 전 구성원을 대표하여 소유하도록 하고 있다.

3. 南北韓 土地所有形態의 差異

토지소유형태에 있어서 남한은 사적 소유권을 원칙으로 하고, 일부 국가 혹은 지방자치단체의 소유로 하고 있다. 북한은 사회주의적 소유형태로서 토지에 대하여는 국가소유권과 협동단체소유권만을 인정하고 있으며, 모든 토지는 전인민의 소유로 국가가 전인민을 대표하여 소유하고 있으며, 협동농장소유는 협동농장구성원 모두의 소유로서 협동농장이 전구성원을 대표하여 소유하고 있다. 다만, 협동농장구성원에게 텃밭으로 20~30평을 분배해 주고 있으나 분배받은 구성원은 그 텃밭을 경작하여 그 수확물만을 취득할 수 있을 뿐 그 토지의 소유권은 갖지 못한다. 그렇지만 소비재에 대해서는 개인소유권이 인정됨은 물론이다.

4. 土地의 財貨로서의 視覺 差異

토지가 생산요소라는 시각에는 공통적이지만 토지의 재화성에 대하여는 차이를 보이고

히 폐지한다"고 규정하고 있다. 이러한 차이점은 북한과 소련의 토지개혁 이전의 역사적 조건의 차이가 있음을 보여주는 것이다.

있다. 남한의 토지법제는 토지가 갖는 사적재화로서의 성격과 공적재화로서의 성격을 모두 인정하는 바탕 위에서 사적 재화로서의 성격에 치중하고 있다. 다만 토지공개념의 이념 아래에서는 토지가 기본적으로는 사적 재화이지만 공적 재화로서의 성격도 함께 고려되어 있음은 주지의 사실이다. 그러나 북한의 토지법제는 전적으로 공적 재화로서의 성격만을 강조하고 있다.

5. 土地所有의 主體와 處分性의 差異

남한에서는 국가 이외의 개인의 토지소유를 인정하는데 반하여, 북한에서는 국가 또는 협동단체만이 소유의 주체가 되고 개인의 토지소유권은 원칙적으로 부인된다. 그리고 토지소유권의 이전에 있어서도 남한에서는 국가가 국유지를 처분하는 경우 토지소유권이 개인에게 이전되나 북한에서는 개인에게는 협동단체 등을 통한 간접적 토지이용만이 허용되며, 국유지가 개인에게 처분되어 이전되는 경우는 없다. 협동농장은 국가 관리조직으로 농민은 협동농장의 구성원으로 토지소유자가 아닌 노동자에 불과하다. 이에 반하여 남한에서는 농업협동조합은 농민의 자주적 조직으로 자유롭게 가입·탈퇴가 가능하며 농민은 토지소유자로서 조합에 일정 금액을 출자할 수 있는 조합구성원에 불과하다.

6. 土地에 대한 權利性과 義務性의 差異

남한의 토지법제는 사적 소유권을 인정하면서도 토지소유권에 대한 강한 사회성·공공성을 인정하여 공법적 규제를 강화하고 있으며, 개인이 자기토지를 사용·수익·처분할 수 있도록 하는 것이 원칙적이다. 그러므로 토지의 소유권과 이용권의 조화가 강조되고 있다. 우리나라 헌법에서도 국토의 효율적이고 균형있는 이용개발과 보전을 위해서 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 부과하도록 하고 있으며(동 헌법 제122조),³⁷⁾ 농지에 대하여 경자유전의 원칙에 대한 노력 의무를 국가에 부과하고 있고(동 헌법 제121조),³⁸⁾ 농지이용의 공공복리적합의무를 부과하고 있다(농지법 제3조).³⁹⁾ 또

37) 헌법 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.

38) 헌법 제121조 ① 국가는 농지에 관하여 경자유전의 원칙이 달성될 수 있도록 노력하여야 하며, 농지의 소작제도는 금지된다. ② 농업생산성의 제고와 농지의 합리적인 이용을 위하여거나 불가피한 사정으로 발생하는 농지의 임대차와 위탁경영은 법률이 정하는 바에 의하여 인정된다.

한 산지의 조림의무, 초지의 조성의무, 택지개발의무 등을 부과하고 유희지 등의 소유자에 대해서는 중과세를 부과함으로써 이용개발을 하도록 유도하고 있다. 그러나 북한에서는 토지의 사적 소유를 전면 부인하고 근본적으로 토지를 전인민적인 소유로 하고 있으며, 사회주의적 토지사용권을 실현하기 위하여 이념적으로 전인민의 공동소유로 하고 전체인민을 대표하여 국가가 소유하거나 협동단체 구성원을 대표하여 협동단체가 소유하고 있는데 있다. 그러므로 북한에서는 개인에게 토지의 소유권이 인정되지 않고 국가의 계획에 따라 이용의무가 있을 뿐이다.⁴⁰⁾

7. 土地의 管理 및 利用上의 差異

남한에서는 토지의 관리 및 이용을 위하여 도시지역, 관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역으로 구분하여 토지공간계획에 따라 이용하도록 하고 있다.⁴¹⁾ 그러므로 남한은 토지의 개발 및 이용과 보전에 관하여 토지소유자의 행위제한을 중심으로 하는 규제적 토지제도를 가지고 있다.⁴²⁾ 이에 반하여 북한은 토지를 농업토지, 주민지구토지, 산림토지, 산업토지, 수역토지, 특수토지 등으로 분류하여 오로지 '토지관리를 위한 구분'에 지나지 않는다. 결국 북한은 토지소유 및 이용제도가 토지관리에 관한 행정청 내부의 지침을 중시하는 명령제도로 볼 수 있다.

39) 농지법 제3조는 “농지는 국민의 식량공급과 국토환경보전의 기반이고 농업과 국민경제의 균형 있는 발전에 영향을 미치는 한정된 귀중한 자원이므로 소중히 보전되어야 함은 물론 공공복리에 적합하게 관리되어야 하며 그에 관한 권리의 행사에는 필요한 제한과 의무가 따른다.”고 규정하고 있다.

40) 김상용, 전계 「토지법권법사상」, p. 469.

41) 국토의계획및이용에관한법률 제6조(국토의 용도구분) 국토는 토지의 이용실태 및 특성, 장래의 토지이용방향 등을 고려하여 도시지역(인구와 산업이 밀집되어 있거나 밀집이 예상되어 당해 지역에 대하여 체계적인 개발·정비·관리·보전 등이 필요한 지역), 관리지역(도시지역의 인구와 산업을 수용하기 위하여 도시지역에 준하여 체계적으로 관리하거나 농림업의 진흥, 자연환경 또는 산림의 보전을 위하여 농림지역 또는 자연환경보전지역에 준하여 관리가 필요한 지역), 농림지역(도시지역에 속하지 아니하는 농지법에 의한 농업진흥지역 또는 산지관리법에 의한 보전산지 등으로서 농림업의 진흥과 산림의 보전을 위하여 필요한 지역), 자연환경보전지역(자연환경·수자원·해안·생태계·상수원 및 문화재의 보전과 수산자원의 보호·육성 등을 위하여 필요한 지역)으로 구분하고 있다.

42) 이진옥·조이규, “통일후 북한지역의 토지소유제도에 관한 연구”, 「통일경제」, 1995. 11, p. 138.

Ⅳ. 南北統一以後의 土地所有制度의 改編方案

1. 統一獨逸의 土地制度의 改編過程과 그 示唆點

(1) 統一以前 東獨의 土地制度

1) 共同聲明에 의한 原則論의 採擇

동서독은 통일조약이 체결되기 이전인 1990년 5월 18일 통화, 경제 및 사회통합에 관한 조약을 통하여 동독의 경제체제를 시장경제체제로 편입하기 위한 기초를 마련하였다. 이에 의하여 체결된 1990년 6월 15일의 동서독정부에 의하여 발표된 “재산권 문제의 규율에 관한 공동성명”에서는 구체적으로 미해결재산의 처리에 대한 기본방침이 확정되었다. 동독정권수립이전에 소련군정당국에 의하여 몰수된 재산처리를 동독정권에 의하여 수용된 재산처리와 동일하게 취급할 수 없다는 점을 인정하고 있다. 다시 말하면 1949년 10월 7일 동독정권이 수립된 이후에 수용된 재산은 원칙적으로 원소유자 또는 그 상속인에게 반환되어야 하지만, 소련군정당국에 의하여 몰수된 재산은 반환되지 않는다는 것이다. 이 공동성명에 의하여 동독의 사회주의적 소유재산에 대해서는 원소유자가 있는 경우에는 원소유자에게 무상으로 반환하게 하고, 원소유자가 없는 재산 또는 원소유자를 알 수 없는 재산은 매각하여 사회주의적 소유제도를 자본주의적 사소유제도로 전환하는 대원칙을 마련하였다.

2) 새로운 信託管理廳의 設立

동독에서 사회주의적 소유제도에서 자본주의적 사적 소유제도로 전환을 위한 조치는 동서독간에 국가조약이 체결이후부터 본격화되었다. 동·서독은 사회주의적 소유재산 중 국가소유재산의 소유권을 신탁관리청을 신설하여 그 기관에 이전하였다. 신탁관리청은 1990년 6월 17일에 설립되어 1994년 12월 31일에 청산되어 소멸되었다. 신탁관리청에 의한 국가소유재산의 이전은 통일독일이후 동독의 국가소유재산의 이전문제를 쉽게 해결할 수 있는 동기가 되었다. 그 이유는 동독은 중앙집권적인 국가이고, 서독은 연방국가이었기 때문에 신탁관리청이 국가소유재산의 소유권을 이전 받지 않았다면 통일이후 통일독일의 연방과 주간에 어느 국가가 동독의 국가소유재산의 소유권을 이전 받는 것인가에 관한 분쟁이 제기되었을 것이기 때문이다.⁴³⁾ 이와 같이 신탁관리청의 신설에 의한 국가소유권의 이전은 통일독일의 국가소유권의 이전을 용이하게 하였으며, 신탁관리청이 국가소유재산을 처

43) 이승길, 전계논문, p. 132.

분하여 사회주의적 소유제도를 자본주의적 사적 소유제도로 쉽게 전환할 수 있는 기초를 마련하였다.

3) 未解決 財産處理에 관한 法律의 制定

동·서독정부의 공동성명에 기초하여 동독정부는 재산법을 제정하여 무상 몰수된 사회주의적 소유재산에 대한 원소유자에게 원상회복에 관한 세부적인 규정을 입법화하고, 뒤이어 원소유자들로 하여금 원상반환을 위한 소유권회복의 신고를 받았다.⁴⁴⁾ 이러한 소유권회복을 위한 신고는 원소유자라고 주장하는 자가 소유권을 입증할 수 있는 증거서류를 첨부하여 관할 행정기관에 신고하도록 하였다. 원소유자라고 신고하는 때에는 동기부등본과 소유권을 입증할 수 있는 증거서류이면 어떠한 것이라도 첨부할 수 있도록 일정한 제한을 두지 않았다. 소유권회복의 신고가 있는 토지에 대해서는 원소유자가 확인되지 않는 사적인 거래가 허용되지 않았다. 그러므로 필요로 하는 토지를 취득하여 투자를 하고자 하여도 소유권회복의 신고가 되어 있는 토지를 취득할 수 없었다. 그것이 바로 원상회복방법에 의한 원소유자의 소유권회복은 구동독 경제재건을 위한 투자에 장애가 되었다. 그리고 구동독 정부에 수탁된 토지 및 경제관리를 받고 있던 토지는 수탁처분의 해제 및 강제관리의 해제에 의하여 곧바로 원소유자에게 소유권이 회복되었다.

(2) 統一獨逸의 敎訓

1) 原狀回復으로부터 報償方法으로 轉換

동독정부에 의하여 무상으로 몰수된 미해결재산에 대하여 원소유자에게로 원상회복을 원칙으로 하고, 소련 점령군에 의하여 몰수된 재산 및 원상회복이 불가능한 재산에 대하여는 금전보상을 하도록 통일정부가 보상에 관한 법률을 제정하도록 하였다. 이에 따라서 1994년 9월 27에 보상에 관한 3개의 법률이 제정되었다. 첫째는 동독정부에 의하여 몰수된 재산이나 재산법에 의하여 원상회복이 불가능하거나 원상회복이 배제와 원소유자의 선택에 의하여 원상회복 대신에 보상을 요구한 경우의 보상에 관한 법률이 있다. 둘째는 소련 점령군법에 의하여 몰수되어 원상회복이 되지 않는 재산에 대한 조정적 보상법이다. 셋째는 나치에 의하여 몰수된 재산에 대한 보상법이 있다.

그러나 원상회복에 대한 문제점은 원소유자의 소유권주장이 있는 토지에 대해서는 그 소유권에 대한 확인이 있기까지는 그 토지를 처분할 수 없었다. 이는 당해 토지를 매수하

44) 김상용, “구동독에서의 사회주의적 소유재산의 사유화경과”, 『토지연구』 제9권 1호, 한국토지공사, 1998. p. 77.

여 투자 하고자 하는 자가 당해 토지에 대해 투자를 할 수 없는 점이였다. 그러므로 미해결재산에 대한 원상회복방법은 동독 지역의 경제회생을 위한 투자유인에 막대한 장애가 되었다. 이러한 투자 장애요인을 제거하기 위하여 통일정부는 투자우선법(1992. 7. 14. 제정)을 만들어 소유권 주장이 있는 토지에 대하여 시장가격에 의한 완전보상의 조건하에서 소유권이 확인되기 전이라도 처분할 수 있는 길을 열었다.

2) 集團農場의 私有化 推進

집단농장은 그 구성원이 반입한 농지와 몰수한 농지로 구성되었다. 반입한 농지에 대해서는 그 구성원의 사적 소유권이 인정되었으며, 다만 사적 소유권의 자유로운 행사는 통제되었다. 집단농장은 농업조정법에 따라 집단농장 구성원의 자발적인 의사에 의하여 완전히 개인농으로 영농할 수도 있고, 협동농으로 영농할 수도 있으며, 주식회사 형태의 기업농으로 영농할 수도 있게 되었다. 구성원은 집단농장에서 탈퇴할 수도 있었고, 탈퇴하면 일정한 보상이 주어졌다. 집단농장의 농지에 대한 포괄적인 이용권은 폐지되었지만 그 구성원의 농지에 대한 이용상태는 농지의 소유자와 이용자가 다른 경우에는 잠정기간 동안 농지에 대한 점유권으로 보호를 하다가 농업조정법에 의하여 농지의 임차권으로 전환을 인정하여 집단농장 구성원의 농지이용권을 보호하였다. 물론 농지의 소유자와 이용자가 일치하는 경우에는 완전한 소유권으로 복귀하게 되었다.

(3) 檢討

통일독일은 동독의 사회주의적 토지소유제도를 특별법의 입법형식에 의하여 차질 없이 자본주의적 토지사유화를 추진하였던 것이다. 통일이전 동독과 서독이 다른 토지법제를 과도기간 동안에 특별입법을 제정하여 통합의 지혜와 원소유자의 소유권을 보호하였다. 또한 동독 국민들의 토지이용상태를 결국 완전한 토지소유권으로 발전시켜 놓은 것은 우리나라의 통일 후에 토지제도의 개편방안에 크나큰 교훈이 될 것으로 보인다. 아울러 사회주의적 토지제도를 자유민주주의적 토지제도로 개편하는데 따른 분쟁을 근본적으로 막음으로써 통일독일을 건설하는데 법치주의가 지배했음을 높게 평가할 수 있다.

2. 統一以後 土地所有制度 改編의 原則

(1) 北韓의 現在 土地利用者 保護의 原則

무엇보다도 현재의 토지이용자인 북한주민의 토지이용권을 보호하여야 한다. 국가농장

이나 협동농장이나 할 것 없이 그들의 현재의 토지이용은 생존권을 위하여 우선적으로 보호되어야 한다.

(2) 長期土地賃貸借의 原則

북한의 토지소유형태는 국유와 협동농장소유로 되어 있으므로 통일 후에 바로 사유화하는 것보다는 사유화를 위한 준비가 완료될 때까지 현재 상태의 국유 또는 협동농장소유로 두고 우선 토지이용자에게 장기임대를 하여 임차인이 자립하여 임대토지를 매입할 능력이 있고 매입을 원할 경우에는 그 임차인에게 우선적으로 매입할 수 있도록 하여야 할 것이다.

장기임대차의 실시는 사유화로 인한 부동산투기의 문제와 부동산 거래질서의 문란을 방지하고 북한주민들로 하여금 현재의 위치에서 정착할 수 있도록 유도하는 방안이 될 수 있기 때문이다. 그리고 임차인에게 임대료를 점진적으로 인상해 나가게 되면 개발이익도 충분히 환수할 수 있을 것이다.

(3) 漸進的 私有化의 原則

남북통일직후에는 토지의 장기임대를 실시하여야 하고, 그 다음으로는 국토종합개발계획과 토지이용계획을 수립한 후에 그 계획집행과 함께 북한토지의 가격이 남한의 지가수준에 육박하였을 때 선별적으로 매각하도록 하여야 한다. 이러한 매각에 있어서도 적정규모이하로 매각할 수 있도록 하여야 하며, 북한 주민이 우선적으로 매입할 수 있도록 재정적 지원을 하여야 한다. 특히 남한 주민이 북한지역의 토지를 매입하고자 하는 때에는 토지이용계획과 적정규모 등의 엄격한 요건하에서 매각할 수 있도록 하여 북한지역에서 토지투기가 발생하지 않도록 철저한 준비가 되어야 할 것이다.

북한에 토지소유권을 두고 월남한 자, 해외이주자나 토지개혁 등에 의하여 소유권을 잃은 주민에 대해서는 과거의 소유권을 입증할 수 있는 경우에 한해서 보상을 원칙으로 하고, 예외적으로 원상회복을 할 수 있도록 하여야 할 것이다. 원상회복에서는 남한의 소유상한이 있는 토지와 비교해서 일정한도 내에서만 원상회복하고, 나머지 부분은 보상으로 해결하는 방법을 취해야 할 것이다. 그리고 남한에 토지를 두고 월북한 자에 대해서도 그의 소유권이 입증되는 경우에는 보상하도록 하고, 원상회복이 가능한 경우에는 월남한 자와 동일하게 처리하여야 할 것이다.

북한에서는 부동산등기부를 없애버렸을 것이므로 원소유자의 소유권확인에 있어서는 엄격한 입증을 요구하는 것은 무리이므로 다소 완화하는 방안을 검토할 필요가 있다.

3. 土地所有制度의 改編을 위한 制度的인 代案

(1) 特別法 制定의 必要

통일이후 북한지역의 토지소유권에 대하여 이해당사자간의 분쟁이 발생하거나 보상청구에 따른 분쟁이 늘어날 것으로 보이지만 현재의 법률체계로서는 복잡하게 얽혀있는 문제들을 해결할 수 없으므로 북한지역의 토지제도개편을 위한 특별법 제정이 필요하다고 할 것이다. 사건으로서는 이러한 특별법을 제정하기 위해서 통일 전에라도 북한과 합의하는 것이 바람직 하지만 합의가 어려운 경우에도 통일정부에서는 북한지역의 토지제도개편을 위한 특별법을 제정하여야 할 것이다.

(2) 特別土地管理機構의 設置

북한지역의 토지를 통일적으로 관리하고 점진적으로 토지를 매각하여 사유화하기 위한 준비로써, 헝가리의 국유재산관리청, 러시아 연방국가의 재산관리위원회, 폴란드의 소유권 환부, 루마니아의 국가사유화청 등⁴⁵⁾과 같은 특별기구나 독일의 신탁공사와 유사한 가칭 '토지관리공사'가 필요할 것이다. 아울러 이해당사자간의 문제해결을 위하여 토지관리기구와 더불어 분쟁조정기구를 설치하여 분쟁을 사전에 막을 수 있도록 하여야 할 것이다.

(3) 國土綜合計劃 및 土地利用計劃의 樹立

북한의 현재 토지이용실태에 대한 정확한 파악과 더불어 우리나라의 국토기본법 및 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 등에서 규정하고 있는 국토의 종합계획의 수립과 토지이용계획의 수립 등이 통일정부에서도 반드시 북한지역에 필요하다고 할 것이다.

V. 結 論

북한의 사회주의적 토지소유제도는 통일정부에서도 결코 용인될 수 없으며, 남한의 수정자본주의적 토지소유제도를 북한지역에도 시행하여야 할 것이다. 사회주의적 토지소유제도를 자본주의적 토지소유제도로 전환해 나갈 때 있어서 졸속으로 사유화를 처리해서는

45) 김용학, "통일 후 북한의 재산권 확립방안", 「토지연구」, 한국토지공사, 1994/9-10호, p. 69.

아니될 것이며, 북한지역의 경제회생과 북한주민의 일자리 창출, 북한지역의 현재의 토지 이용자를 철저히 보호할 수 있는 대안이 우선적으로 강구되어야 할 것이다.

앞에서 검토한 바와 같이 통일이후 북한지역의 토지제도의 개편을 순수하게 법적으로만 해결할 수 없는 것이다. 어디까지나 북한지역의 주민들이 현재의 위치에서 토지를 이용할 수 있는 방안을 강구하는 것이 북한주민에게 혼란을 주지 않고 정착할 수 있는 대안이 될 것이다. 그것을 위해서는 국가소유의 토지는 북한 일반주민에게 장기 임대하여 남한지역의 지가수준으로 되었을 경우에 점진적으로 사유화하면서, 협동농장의 소유토지는 협동농장구성원들이 장기임대하여 이용할 수 있도록 하고, 원칙적으로 그들의 소득이 향상되어 점진적으로 우선매수를 할 수 있도록 하여야 할 것이다. 그리고 이러한 사유화과정에서 부동산투기와 부동산거래질서가 문란해지지 않도록 투기대책을 강구하여야 할 것이다. 또한 국영기업은 통일정부가 관리하되 기존의 노동자의 근로권을 보호하여야 하며, 사유화하거나 장기 임대하는 경우에는 그에 소속되어 있는 노동자에게 우선적으로 매수할 수 있도록 하여야 한다.

북한지역의 토지개혁에 의하여 소유권 기타 재산권을 잃어버린 자에게는 우선적으로 보상을 원칙으로 하고, 전국토의 종합개발계획 및 토지이용계획을 수립하면서 점진적으로 정비해 나가야 할 것이다. 원상회복에 있어서는 남한에서 토지소유의 자격이나 소유한계가 있는 때에는 그 범위 내에서만 소유권을 회복하게 하고 초과부분에 대해서는 보상을 원칙으로 하여야 할 것이다.

북한지역의 토지소유제도의 개편절차는 특별법을 제정하여야 하며, 특별관리기구를 설치하고, 국토의 종합개발계획 및 토지이용계획을 수립한 후에 점진적으로 정비하여야 할 것이다.

참고 문헌

- 김민배, "통일조국의 토지소유권제도에 관한 연구", 「북한통일논문집」제6집, 통일원, 1992.
김민식, "북한의 농촌, 수산업", 「북한경제」, 1973.
김병태, "농지개혁의 평가와 반성", 「한국경제의 전개과정」, 돌베개, 1981.
김상용, 「토지소유권법사상」, 민음사, 1995.
-----, "구동독에서의 사회주의적 소유재산의 사유화경과", 「토지연구」제9권 1호, 토지공사, 1998.
-----, "구동독과 북한의 토지제도 비교", 「토지연구」, 토지공사, 1994.
김 원, "북한의 토지정책", 「북한」4월호, 1993.

- 김용학, "통일 후 북한의 재산권 확립방안", 「토지연구」, 한국토지공사, 1994/9-10호.
- 김창덕, "북한의 토지제도와 통일후의 제도개편방향", 「동북아연구」제2집, 홍익대학교 동북아연구소, 1998.
- 법제처, "북한 법제 개요", 「법제 자료」제15집, 1991.
- 북한연구소, 「북한대사전」, 북한연구소, 1999.
- , 「북한총람(1983-1993)」, 1994.
- 법무부, 「북한법의 체계적 고찰(I)-민사관계법」, 1992.
- 법원행정처, 「북한의 부동산제도」, 통일정책자료 97-1, 1997.
- 심형일, "주체의 사회주의 헌법 이론", 사회과학출판사, 1991.
- 이진욱·조이규, "통일 후 북한지역의 토지소유제도에 관한 연구", 「통일경제」, 1995. 11.
- 장명봉, "북한의 사회주의헌법 개정('98. 9. 5)에 관한 고찰-헌법개정의 내용과 정책전망을 중심으로-", 「법학논총」, 국민대학교 법학연구소, 2000.
- 통일부, 「북한의 헌법개정과 향후 경제정책 변화전망」, 통일부 정책분석실, 1998. 12.
- 최대권, 「통일의 법적 문제」, 법문사, 1990.
- 최종고, 「북한법」, 박영사, 1993.
- 현승중, "북한 토지제도의 법적 고찰", 동원 김홍배박사고회기념 논문집, 외대출판부, 1984.

ABSTRACT

A Study on the Reorganizing Direction of the North Korea's land Proprietary System after the Unification

We should be able to enjoy prosperous life after unification by overcoming the difference, which cause by separation, between North and South. Landownership is important matter for such prosperous life. So, how to systemize, keep, and apply landownership system to settle ownership conflict is the main interest for us. Therefore, this study examined desirable landownership system for repossession through standards of landownership system. It will explore the way to handle private landownership of North korea after unification. This article reviews, the prior literatures, government data, reports from governmental investment organization, and newspapers on the related matter.

The current study came up with several conclusions. First, it is crucial to study managerial trend of North Korea's confiscated land before unification. It is important to study Germany's landownership system after unification which accomplished unification peacefully. But, also there is a need to research with consideration of unique situations of Korea. Second, restitution of land, which consider rationality of economy and law, should be a principle for repossessing the land.

If land can't be returned because it is used by government then it should be nationalized and compensated for it. Also, if there is no owner for the land then it should be nationalized and the profit should be spend as the unification cost. Third, there need to be institutional device which able South Korea to progressively practice North Korea's land policy which focus on land utilization.

In other words, government owned land should be expended partially and land policy in Korea should be unified in a long term. In order to actualize above solutions, organization, which is in charge of making related laws and managerial program, and research committee should be established. It is our task to relentlessly research. Therefore, we need to specially prepare for second land reformation as national lesson which we learned by separation.