

## 통일 후 북한지역에서의 토지소유 및 이용에 관한 연구

최상철

서울대학교 환경대학원

이영성

코넬대학교 대학원

### 1. 연구의 목적

90년대 들어서도 남북한 관계는 여전히 답보상태를 면하지 못했지만, 통일에 대한 국민적 기대는 계속해서 식지 않고 있다. 주로 냉전체제의 종식에 따른 국제적 여건의 변화와 북한내의 열악한 경제사정 때문이라고 볼 수 있는 이같은 국민적 기대에 자극받아 실로 다양한 분야에서 통일 관련 연구들이 폭넓게 행해졌다. 통일 이후의 토지문제 역시 한국적 토지문제의 특수성 때문에 나름대로 활발히 논의되어 왔다. 본 연구는 기존의 통일관련 토지연구를 정리하는 동시에 남북한 통일이시 나타날 토지관련 문제를 파악하고, 그에 대한 해결책을 모색하기 위해 행해졌다.

통일관련 토지연구들의 대부분은 북한이 자체붕괴할 경우 심각한 문제로 떠오를 소위 몰수토지문제에 집중되어있다. 북한의 심각한 경제난을 고려한다면 이러한 연구들은 나름대로 매우 중요하다고 할 수 있다. 그러나 일반인들의 기대와 달리 북한의 정치체제에 정통한 많은 전문가들은 북한이 급격하게 붕괴하지 않을 가능성에 대해서도 주목하고 있다. 또 북한의 붕괴를 연구의 전제로 상정함으로써

이들 연구들이 통일 이후 장기적으로 행해질 토지정책과 개혁방안에 다소 소홀하였음도 부인할 수 없다. 이와 달리 비교적 점진적인 개편 방안에 초점을 두고 있는 본 연구는 비록 북한이 급격하게 붕괴하더라도 북한내의 체제개편은 장기적인 작업이 될 수 밖에 없으며 체제개편의 일환인 토지정책 역시 몰수토지에만 국한될 수 없다는 문제의식에서 출발하고 있다. 통일에 이르는 경로로서는 1국가 2체제나 국가연합 등의 점진적인 시나리오를 생각하는 것이지만, 북한이 급격히 붕괴하더라도 당분간은 북한지역을 “특수지역(가칭)”으로 선포하는 등의 조치를 전제로 하는 것이다. 결국 통일에 이르는 경로가 어떠한 것이든시간에 북한지역이 자유시장경제에 어느 정도 적응한 뒤의 남북한 체제통합을 상정하는 것이다. 따라서 본 논문에서는 북한의 토지소유 및 이용을 자유시장경제원리에 맞게 개편하는 작업 즉 북한내 체제전환의 문제와 그 후 남북한의 토지소유 및 이용을 하나로 통합시키는 남북한 체제통합의 문제로 나누어 생각하고 있다.

장기적이고 점진적인 관점아래 접근한다면 중국과 동유럽이 겪은 체제전환의

경험은 독일의 사례 못지 않게 우리에게 매우 중요한 사회적 실험이라고 할 수 있다. 한편 현재 북한의 토지관리체계에 대한 고찰 역시 빼놓을 수 없는 중요한 작업이다. 왜냐하면 우리가 어떠한 형태의 개편방안을 고려하든지간에 그것은 결국 북한의 현재상태에서 출발할 것이기 때문이다. 따라서 본 논문에서는 중국·동유럽·독일에 대한 사례연구에 뒤이어 북한의 토지제도를 토지소유제·토지용도분류·토지이용관리체계·담당조직의 관점에서 파악한 뒤에, 이에 근거하여 마지막으로 통일 이후의 토지소유 및 이용방안을 모색하고 있다.

## 2. 舊사회주의 국가의 경험과 통일한국에의 시사점

80년대 후반부터 본격화된 舊사회주의 국가의 변혁은 그 자체로서도 학계에 커다란 반향을 불러일으키고 있지만, 본 논문에서는 토지소유 및 이용의 변화와 통일 한국에의 시사점을 위주로 고찰한다. 그러나 이들 국가에서 나타난 토지소유 및 이용의 변화를 고찰한다고 할 때, 토지소유 및 이용의 변화만을 고찰한다는 의미는 아니다. 급격한 사회변혁의 시기에는 통상 전반적인 정치·경제·사회적 맥락하에 토지소유 및 이용과 그에 대한 정책이 결정되는 것이므로, 그 양자간의 관계에 크게 주목할 필요가 있다. 통일 후 북한지역에서의 토지소유 및 이용에 관한 연구에서 우리가 하필 舊사회주의 국가의 경험을 고찰해야만 하는 이유가 바로 거기에 있다.

舊사회주의 국가들이라고 해도 각 국가들이 직면한 문제의 성격과 그에 대한 국

가별 대응이 크게 다르므로 선불리 일반화할 수는 없으나 논의의 편의상 첫째 점진적인 정치·경제 개편에 발맞추어 토지소유 및 이용을 개편해 온 중국, 둘째 사회주의 정권의 몰락 이후 급진적으로 자유시장경제원리를 도입한 동유럽국가들, 셋째 서독에 의해 흡수통합된 동독의 경우로 나누어 고찰한다.

### 1) 중국의 체제전환과 토지소유 및 이용의 개편

중국에서 지난 20여년에 걸쳐 행해진 체제전환은 한마디로 정치·경제·사회체제의 점진적인 개편으로 특징지워진다. 토지소유 및 이용에 관한 정책도 이러한 맥락하에 이해될 수 있는데, 그 핵심은 사회주의 헌법상에 규정된 공동소유제라는 틀 아래 자유시장경제원리를 접목시키는 것이었다. 형식적으로는 개인의 소유를 부정하면서도 실질적으로는 각 개인이 행한 노력의 결실이 당사자에게 되돌아갈 수 있도록 함으로써 서로 대립되는 개념이라 할 수 있는 “공동소유제”와 “자유시장경제” 원리를 결합시켜온 중국의 사례는 다른 舊사회주의 국가의 경험에 비해 우리에게 시사하는 바가 큰 듯하다. 물론 농민이탈, 소득 및 지역 불균등의 심화, 공기업의 비효율성, 갈수록 심각해지는 환경문제 등은 간과할 수 없는 문제점이지만, 지금까지 자유시장경제의 원리를 도입한 舊사회주의 국가들 가운데 유일하게 체제전환에 성공한 국가라고 할 수 있다.

중국의 체제전환은 농업개혁에서 비롯되었다는 것이 정설인데, 농업개혁은 사실 농업토지의 소유 및 이용체제를 개편

하면서 시작되었다. 소위 包幹到戶로 대변되는 자율적 농업생산체제하에서 토지는 개별 농가에게 분할·임대되고, 역축·농기구 등은 유상으로 임대되었다. 농업세와 공공적립금 등을 제외한 나머지를 개별농가가 소유하므로, 시장원리에 따른 농업경영이 가능해졌다. 이러한 토지임대제하의 자율적 농업생산체제는 두 가지 측면에서 우리의 관심을 모은다. 첫째는 토지소유의 측면에서 토지사유나 토지공유나 혹은 토지임대제나 하는 “형식적 소유양식”보다는 노력의 대가가 당사자에게 귀속되도록 하는 “실질적 개편”이 중요하다는 점이다. 시장원리에 따른 농업경영이 가능하도록 한다면 토지임대제하에서도 사유제 못지않게 생산성이 향상될 수 있음은 94년 현재 중국농민의 1인당 소득이 78년도에 비해 9.13배로 증가했다는 사실이 웅변적으로 대변한다. 둘째로는 이러한 농업개혁이 중국체제전환의 토대가 되었다는 것이다. 12억 중국국민의 대다수가 살고있던 농촌의 소득이 9.13배로 증가했다는 것은 이후의 체제개편작업이 성공할 수 있는 원시자본 혹은 물질토대가 마련되었다는 것으로 이해될 수 있다. 자유시장경제원리에 따른 토지 소유 및 이용은 각 개인이 토지 및 주택을 소유하는 것에서부터 시작된다. 그러나 이것은 어디까지나 각 개인이 토지 및 주택을 소유할 수 있는 능력에 근거한다. 따라서 그같은 능력이 축적되지 않았을 경우에는 자유시장경제원리에 따른 어떠한 토지소유 및 이용정책도 성공할 수 없는 것이다. 농업개혁으로 비로서 축적되기 시작한 물질토대가 이후의 토지소유 및 이용정책을 위한 토대가 되었다는 것은 바로 이같은 관점에서다. 이는 다른 舊

사회주의 국가와 크게 대비되는 부분이기도 하다.

80년대 중반부터 본격적으로 시작된 도시개혁은 점차 높아져가는 도시화율에 대한 대응책으로서 주택 및 도시토지를 원활하게 공급하고 도시하부시설을 확충하는 것이 주된 목적이었는데, 이를 위해 (계약·입찰·협상에 의한) 임대토지의 매매·저당·양도를 허용하였다. 농업개혁에서와 마찬가지로 여전히 개인의 사적소유가 공식적으로는 부인되고 있지만, 이같은 조치들은 임대제하에서도 개인의 노력이 당사자에게 귀속되도록 보장하기 위한 것이었다. 이에 따라 자유시장경제에서나 볼 수 있는 도시토지이용이 나타나고 있다. 상하이·광조우·톈진 등에서는 90년대 들어 자유시장경제하의 토지이용결정과정과 마찬가지로 입지여건과 잠재수익성에 따라 도시토지가 개발되기 시작했다. 현재 중국 상하이에만 3,000개 이상의 개발회사가 있는 것으로 추정된다. 이러한 변화는 과거와 달리 상업용 부동산 개발부문이 급속히 성장하고 있음을 의미한다.

이러한 전반적인 체제개편과 그에 발맞추어 진행된 토지소유 및 이용의 개편과정에서 지방정부가 행한 역할을 간과할 수는 없을 것이다. 일종의 지방재정자립체라고 할 수 있는 소위 지방재정청부경영제가 83년도부터 시행되면서 지방정부는 제반 개혁정책에 보다 능동적으로 참여하게 되었다. 각 지방이 자신의 책임하에 자신의 재정문제를 해결해야 하므로, 중국의 지방정부는 경쟁적으로 투자여건을 개선하기 위해 노력했으며, 어느 지역에서 좋은 성과를 얻은 정책이라면 거의 경쟁적으로 다른 지역에 채택되었다. 또

각 지방정부는 스스로의 책임하에 도시 및 지역 계획을 수립한 뒤 개발가나 민간 건설회사와의 협상아래 토지개발에 적극 나서기 시작했다<sup>1)</sup>.

지방재정청부제로 인한 또 다른 성과가 바로 향촌(혹은 향진)기업이다. 향촌기업은 과거 인민공사 산하의 비농업부문 기업들이 인민공사의 해체로 인해 향촌정부(혹은 향진정부) 산하로 재편되면서 나타난 기업으로서, 어디까지나 향촌정부(혹은 향진정부)의 소유이다. 지방재정청부제가 시행되면서 각 지방정부는 재정확충을 목적으로 향촌기업을 적극 육성할 수밖에 없었는데, 효율성 향상을 위해 소유는 지방정부가 하되 실질적인 경영은 전문경영인이 담당하는 형태로 발전시켰다. 향촌기업의 생산액수는 지난 20여년 동안 약 80배 이상 성장했는데, 일견 토지소유 및 이용과 무관해 보이는 이 향촌기업은 그러나 토지소유 및 이용 개편과 사회·경제정책과의 관계에 대한 중요한 시사점을 던져준다. 첫째는 농업개혁과 더불어 농민의 소득향상에 크게 기여했다는 점이다. 특히 80년대 중반이후에는 향촌기업의 성장이 농민소득향상에 결정적인 역할을 했다. 둘째로 보다 중요한 것은 향촌기업의 성장이 농업개혁으로 나타나기 소위 잉여노동력을 흡수함으로써 실업을 막았다는 것이다. 낮은 실업율하에서 소득이 크게 증가했다는 것은 대부분의 국민들이 이제 토지 및 주택을 소유할 수 있는 여력이 서서히 생기기 시작했음을 의미한다. 이러한 여건들은 중국정부가 90년대 중반들어 사유화를 적극 추진할 수 있었던 토대가 된다.

한편, 동부해안의 경제특구와 몇몇 대도시를 통해서 행해진 일련의 개혁조치들

은 이후에 내륙지역에서 행해진 정책의 시금석이 되었다. 이러한 종류의 사회실험은 일부 정책적 오류가 사회전체로 파급되는 것을 막을 수 있을 뿐 아니라, 개혁 정책이 앞으로 나갈 방향을 보다 분명하게 해주는 이점이 있다. 결국 중국의 체제전환은 환경문제를 비롯하여 많은 문제점이 노정되었지만<sup>2)</sup>, 적어도 체제전환에 있어서만큼은(특히 체제전환의 초기에) 모범이 될 수 있다고 평가받는다.

## 2) 동유럽의 체제전환과 토지소유 및 이용의 개편

1980년대 후반에 사회주의체제가 몰락하면서 동유럽학계를 휩쓸었던 논쟁이 바로 자유시장경제원리를 보다 빨리 받아들이는 것만이 체제의 효율성을 높일 수 있다는 소위 충격요법(shock therapy)과 점진적인 체제개편만이 안정적으로 체제의 효율성을 높일 수 있다는 점진적 개혁론간의 격렬한 논쟁이었다. 그러나 이 논쟁이 학문적으로는 뚜렷한 勝敗를 가릴 수 없었던 것에 비해 실제 정치적으로는 대부분의 동유럽국가들이 급진적으로 자유시장경제원리를 받아들이고자 했다. 여기에는 동유럽국가들 내부의 정치적 역학관계와 서구사회에 대한 국민들 대다수의 강렬한 동경이 크게 작용한 것으로 알려져 있다.

舊사회주의 국가들의 거대한 체제변혁을 단지 충격요법이나 혹은 점진적 개혁이나라는 잣대만으로 평가할 수는 없지만, 위의 두가지 대안 중 어느 것을 택하는가에 따라 세부적인 프로그램이 크게 달라진다는 것은 부인할 수 없다. 지금까지도 충격요법과 점진적 개혁론간의 勝敗

가 이론적으로는 드러나지 않았지만, 충격요법을 급진적으로 시행할 경우에는 사회적으로 적지않은 부담을 초래할 수 있다는 데에 많은 학자들이 공감하는 듯하다. 급진적 체제개편이 몰고 온 부작용은 몇 가지 단순한 통계만으로도 쉽게 확인된다. 거시경제적으로 가장 중요한 통계치인 GDP, 실업률, 물가상승률에 대한 검토만으로도 동유럽 국민들의 힘겨운 生活

를 어렵지 않게 짐작할 수 있다.

우선 몇몇 동유럽국가에서 하루 아침에 단행된 가격자유화는 폭발적인 인플레이션을 초래했다. 산업구조가 중공업위주였던 사회주의에서는 특히 국민들의 실생활과 밀접히 관련되어있는 생필품이 만성적인 수요초과상태에 있는데도 일시에 시행된 가격자유화가 폭발적인 인플레이션을 초래한 것이다. 기업의 급속한 사유화

표 1. 동유럽 국가들의 연도별 GDP

(1988년 기준)

| 구 분       | 1988  | 1989  | 1990  | 1991 | 1992 | 1993 |
|-----------|-------|-------|-------|------|------|------|
| 폴란드 GDP   | 100.0 | 100.2 | 88.6  | 81.8 | 83.1 | 87.5 |
| 헝가리 GDP   | 100.0 | 100.7 | 97.2  | 85.6 | 81.8 | 82.5 |
| 체코 GDP    | 100.0 | 104.5 | 103.2 | 88.6 | 82.7 | 82.5 |
| 슬로바키아 GDP | 100.0 | 101.4 | 98.9  | 87.8 | 82.4 | 79.1 |
| 루마니아 GDP  | 100.0 | 94.2  | 88.9  | 77.5 | 66.9 | 67.6 |

표 2. 동유럽 국가들의 실업률 추이

(단위 : %)

| 구 분   | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994(1사분기) |
|-------|------|------|------|------|------------|
| 폴란드   | 6.3  | 11.8 | 13.6 | 15.7 | 15.7       |
| 체코    | 0.8  | 4.1  | 2.6  | 3.5  | 3.3        |
| 헝가리   | 1.6  | 7.5  | 12.3 | 12.1 | 12.2       |
| 슬로바키아 | 1.5  | 11.8 | 10.4 | 14.4 | 14.5       |
| 루마니아  | -    | 2.3  | 8.3  | 10.2 | 11.4       |

표 3. 동유럽 국가들의 인플레이션 추이

(단위 : %)

| 구 분   | 1989  | 1990  | 1991  | 1992  | 1993  |
|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 폴란드   | 251.1 | 585.8 | 70.3  | 43.0  | 35.3  |
| 체코    | 1.4   | 9.7   | 56.7  | 11.1  | 20.8  |
| 헝가리   | 17.0  | 28.9  | 35.0  | 23.0  | 22.5  |
| 슬로바키아 | 1.4   | 10.5  | 56.0  | 10.3  | 23.2  |
| 루마니아  | 0.9   | 4.2   | 155.0 | 213.5 | 314.0 |

자료 : Crane, Keith, The costs and benefits of transition, pp 25-48 in *East Central European Economies in Transition*, edited by John Hardt and Richard Kaufman. 1995

는 구조조정이라는 명목하에 높은 실업율을 몰고 왔다. 사회주의 시절의 고위층들이 기업의 사유화과정에 깊숙이 개입함으로써 소유의 불평등 역시 심화되는 소위 “노멘클라투라 사유화”는 자유시장경제원리에 따른 체제개혁을 더욱 고통스럽게 하였다(이창재, 1993, 1994, 1995).

그렇다면 급진적 개편으로 인한 대다수 국민들의 生活苦와 토지소유 및 이용의 개편은 어떠한 관계가 있는가? 대부분의 동유럽국가에서 행해진 토지소유 및 이용의 개편 작업의 가장 큰 걸림돌은 역시 대다수 국민들이 토지 및 주택을 소유할 수 있는 능력을 축적하지 못했다는 데 있었다. 사회주의 시절보다 경제적으로 훨씬 어려운 가운데 토지·주택·일자리를 제공해주던 정부의 보호없이 국민들 스스로 토지와 주택을 소유·관리해야 했던 것이다. 살인적인 인플레이션과 높은 실업율 때문에 대다수 국민들의 실질소득이 과거보다 크게 낮아지고, 그로인해 토지 및 주택의 소유에 필요한 최소한의 자산마저 축적하지 못함으로써, 자유시장경제원리에 따른 토지소유 및 이용의 개편작업은 담보상태에 머물러 있을 수 밖에 없었다.

사유화과정에서 나타난 어려움은 동유럽국가들의 주택사유화율이 현재까지도 대부분 50%를 넘지 못하고 있다는 데서도 쉽사리 알 수 있다. 단지 상징적인 수준의 비용만을 지불하면 주택소유자가 될 수 있는 정책을 동유럽국가들이 적극적으로 펼쳤던 결과임을 감안한다면 매우 낮은 수치다. 이는 저렴하게 주택을 구입하더라도 유지관리비를 감당할 재력이 없기 때문인 것으로 나타났다<sup>3)</sup>. 국민들이 주택을 소유할 능력이 없는데도 정부가 사유화

정책을 추진하자 많은 국민들이 이에 격렬히 반대하면서 사유화정책은 일보 후퇴하고 국영주택의 임대료는 비현실적으로 낮게 책정되었다. 이처럼 임대료가 지나치게 낮아지자 이제는 대부분의 사람들이 주택을 소유할 유인이 없어졌다. 반면에 관리비용을 지불할 수 있는 정도의 재력만 있다면 초호화주택이라도 거의 무상으로 구입할 수 있으므로 부유층에게는 매우 좋은 기회가 된다. 이에 따라 예컨대 러시아에서는 공간구조상에서도 호화주택 밀집지역과 임대주택 밀집지역으로 양분되는 주거지분화를 초래하고 있다. 이러한 현상은 결국 체제전환의 초기에는 국민들이 토지 및 주택을 소유할 수 있는 물질토대 즉 개시자산이 형성될 수 있도록 하는 정책이 중요함을 시사한다.

토지용도별로 보았을 때 신속히 매각된 기업토지를 제외하면 토지시장이 원활하게 형성되고 있지 못하다. 우선 토지소유 및 이용 개편의 첫 번째 과제인 자율적인 농업경영이 정착되지 않고 있다. 러시아의 경우 94년 3월 현재 자율적 농업경영을 하는 사유농이 전체 경작지의 5%에 불과하다(한양대 중소연구소, 1996). 여기에는 지방정부의 적극적 참여를 유도할 자극제가 없었다는 점도 일조했다. 실제로 토지소유 및 이용을 관리하는 것은 결국 지방정부라고 할 수 있다. 토지대장을 비롯한 제반 자료도 갖추어져 있지 않은 열악한 상태에서 토지소유 및 이용을 개편하는 작업은 막대한 인력과 비용이 들어가는 작업인데, 지방정부가 참여할 유인이 없다면 그 엄청난 작업에 지방정부가 나설 이유가 없는 것이다.

### 3) 서독에 의한 동독의 흡수통합과 토지 소유 및 이용의 개편

독일정부가 취한 통일정책에 대한 평가는 어떠한 시각을 취하는가에 따라 달라지겠지만, 적어도 지금까지의 상황만으로 판단한다면 그리 성공적이지는 못했다는 것이 衆論이다. 그것은 몇가지 간단한 수치만으로도 확인된다. 독일면적의 30%, 인구의 20%를 차지하는 동독지역의 소득은 1996년 현재 독일전체의 15%, 생산량은 10%, 산업생산량은 5%, 수출은 2%에 불과하다.

독일의 통일정책에서 집중적으로 비판받는 것이 바로 고비용의 통일정책이다. 1:1의 통화통합, 동독지역에 대한 엄청난 경제적 지원, 토지소유권의 반환원칙 등이 바로 대표적인 고비용정책이다. 독일의 통일은 동독에 대한 서독의 경제적 지원을 대가로 이루어진 일종의 사회적 계약이었다. 따라서 출발부터 서독에 의한 지원을 전제로 하는 것이었는데, 여기에 여러 가지 정치적 판단이 개입되면서 독일정부는 합리적인 통일정책을 펼쳐나가지 못했다. 예컨대 연방은행이 1.7:1~1.9:1 정도가 바람직하다고 제시했음에도 결국에는 동독주민의 화폐소득을 2배 이상 높여주기 위해 1:1의 통화통합을 강행하였다. 동독주민의 소득을 높여줄 것으로 기대되었던 이 조치의 실제 폐해는 예상 밖이었다. 생산성은 변함없는데 임금만 갑자기 2배 이상 올라감으로써 동독내 기업들은 살아남기가 힘들었고(최신립, 1995), 그에 따라 많은 동독지역내 기업들이 망할 수 밖에 없었다<sup>4)</sup>. 결국 동독주민들의 실질소득을 높여주지도 못한 채 고스란히 서독주민들의 세금만 앗아간 셈이

었다. 한편 다른 부문에서도 엄청난 규모의 물량지원이 서독지역으로부터 행해졌는데, 이것은 동독지역 경제를 소위 걸인(乞人)경제화 시켰다. 동독주민들은 자유시장경제에 적응하기 위해 노력하기보다는 서독의 지원만을 바라보게 되었다.

일련의 통일정책이 동독지역의 경제를 빠르게 재건시키기는커녕 예상 밖의 엄청난 비용만 투입되자, 독일정부는 통일비용을 마련하기 위해 자산가치를 크게 할인하면서까지 기업의 사유화를 빠르게 추진하고자 하였다. 기업의 사유화를 4년만에 완결지었던 표면상의 이유는 조속한 경영합리화였지만, 과도한 통일비용을 충당하고자 했던 것도 무시할 수 없다. 한편 신탁청의 경영정상화 방안은 감량경영을 통한 인원감축, 경쟁력없는 생산품의 생산정지, 생산라인의 축소, 기업의 후생복지비 감축, 기술개발비 축소 등을 통한 소극적 경영정상화정책이었다(한국개발연구원, 1992). 또 국영기업을 인수한 민간기업들은 경영정상화를 위해 대규모 감량을 단행하였다. 이로 인해 동독내의 실업률은 크게 높아져 OECD의 기준에 의하면 30%에 이른다. 이에 따라 대다수 국민들이 토지 및 주택을 소유할 수 있는 능력 즉 소위 개시자산의 축적이 원활히 이루어질 수는 없었다.

토지 및 주택에 있어서 가장 대표적인 정책이라 할 수 있는 원소유권자로의 반환원칙 역시 막대한 경제적 비용을 대가로 하는 정책이었다. 동독지역 주택의 약 7분의 1이 반환대상이었으며, 공공주택의 경우 약 5분의 1이 반환대상에 해당되었다. 베를린을 제외한 동독내 15개 대도시의 표본을 기초로 했을 때, 도시토지 필지의 약 50%가, 그리고 그 외의 지역에서는

대부분의 토지가 반환대상에 해당되었다. 도시내에서 대규모 토지개발을 하고자 할 때에도 대상지역 내부의 일부 조그마한 개별적인 필지에 딸려 있는 수많은 원소유권 반환청구로 개발이 지연되는 상황이 빈번했다<sup>5)</sup>.

이러한 상황 속에서 開始資産을 축적하지 못한 동독주민들이 토지 및 주택의 사유화 정책에 심하게 반발하자, 독일정부의 사유화정책은 일보 후퇴하고 동독지역의 임대료는 비현실적으로 낮게 책정되었다<sup>6)</sup>. 이에 따라 많은 동독 주민들은 더욱더 사유화를 희망하지 않게 되었다. 따라서 역설적으로 10여년이 지나도록 대략 80%내외만이 마무리된 토지소유권의 반환소송보다도 토지 및 주택의 사유화에 훨씬 많은 시간과 노력이 들고 있다. 예컨대 현재까지 사유화된 공공임대주택은 전체 공공임대주택의 20%도 채 안 되는 것으로 파악되고 있다. 기업주택의 사유화를 담당하는 신탁주식회사(Treuhand-Liegenschaftsgesellschaft: TLG)는 주택의 사유화를 신속하게 수행하기 위해 보수되지 않은 상태 그대로를 낮은 가격에 매각하고자 하였지만, 높은 실업율과 동독주민들의 낮은 신용도, 얼어붙은 동독의 부동산시장 때문에 사유화의 매력이 떨어지고 있다. 사유화가 지연되자 주택의 보수·관리가 허술해져 그 질이 계속 저하됨으로써 연방정부는 상당한 자산손실을 보고 있다

독일을 비롯하여 여러 국가들의 경험에 의하면 체제전환시에 이러한 기구들이 처리해야 할 업무는 양적으로도 방대할 뿐 아니라, 그 성격상 이후 정책의 결실에도 큰 영향을 미친다. 이들 조직이 중앙집중화되어 지나치게 비대해질 경우에는 체제

전환기의 엄청난 업무량을 효율적으로 처리하기 힘들 뿐 아니라 관료제의 속성상 부정·부패의 온상이 되기 쉽다. 예컨대 독일 신탁청은 업무의 비효율성과 부정부패로 인해 1991-1992년에 걸쳐 대대적인 조직개편이 있는 뒤에야 그나마 조직의 운영에 탄력이 붙기 시작했다. 그러나 대대적인 개편이 있는 뒤에도 조직이 매우 비대하였기 때문에, 신탁청의 임무가 다한 1994년에 이 조직을 해체할 때 많은 어려움이 있었다. 이같은 양상은 국가마다 차이가 있지만 동유럽에서도 내내 지적되는 문제점이다.

그나마 대규모 농지와 산지의 관리는 비교적 원활하게 진행되고 있다. 이의 담당기관인 BVVG는 1992년 150만 헥타의 농지, 77만 헥타의 산지, 2천6백 헥타의 어업용지를 활용하는 임무를 가지고 사업을 시작했다. 1996년 말 현재 11,200만 헥타의 농지가 15,691건의 계약으로 임대되었는데, 이 중 90%는 장기임대되었고, 305,603 헥타는 반환되었다. 원래의 목표는 사유화를 통해 동독지역의 집단화된 농업생산구조를 기업농과 자영농민으로 재편성하는 것이었다. 그러나 기업사유화와 주택사유화 등에서 나타난 구동독 주민의 사유화에 대한 강한 반감 때문에 임대방식을 유지하고 있는데, 예상외로 기업농에 장기임대하는 것이 상당히 좋은 결과를 낳고 있다. 현재 동독지역의 농업생산성은 통일이전보다 40% 정도 향상된 것으로 평가되고 있다<sup>7)</sup>.

#### 4) 통일한국에의 시사점

지금까지 舊사회주의국가들의 체제전환과정에서 나타난 문제점을 정치·경



제·사회적인 맥락과 토지소유 및 이용에 대한 정책간의 관계를 중심으로 고찰하였다. 이같은 간략한 고찰이 그동안 舊사회주의 국가들이 경험한 거대한 사회적 변혁을 지나치게 단순화할 우려가 있지만, 우리에게는 다음과 같은 중요한 시사점을 던져준다고 볼 수 있다.

자유시장경제원리에 따른 토지정책은 개인의 소유에 근거하기 때문에, 국민들이 스스로 토지와 주택을 소유할 수 있는 능력이 축적되지 않는다면, 어떠한 토지정책도 실효를 거둘 수 없다. 흔히 개시자산으로 표현되는 이같은 경제적 토대의 형성에는 가격자유화, 기업 및 그 부속토지의 사유화, 원소유권의 반환여부 등이 영향을 미친다. 舊사회주의 국가들에 대한 사례연구는 이러한 제반 정책을 소위 충격요법(shock therapy)에 의해 시행할 경우 점진적인 자유시장경제로의 이행보다 많은 비용을 지불해야 함을 보여주고 있다.

舊사회주의 국가에서는 가격의 자유화와 기업의 사유화를 급속히 추진함으로써 높은 인플레이션과 실업율을 초래하여 국민들이 토지 및 주택을 소유할 수 있는 경제적 기반을 축적하는데 많은 어려움이 있었다. 통일한국에서는 보다 점진적인 가격의 자유화아래 기업의 사유화를 실업률에 대한 추이를 고려하면서 추진할 필요가 있다. 앞서 살펴본 것처럼 일견 토지소유 및 이용과 무관해 보이는 이러한 정책들이 실제로는 토지소유 및 이용정책의 成敗를 가름짓는 중요한 요인이었다. 개시자산의 축적과 관련하여 우리가 눈여겨볼 사항은 중국식의 독특한 소유양식이다. 아직도 헌법상으로는 사회주의 국가인 중국의 경우 공식적으로는 사적 소유를 부인하지만 실질적인 운용에 있어서는

자유시장경제원리에 따른 소유양식을 도입한 것은 이미 살펴본 바와 같다. 농업토지개편에서 나타난 것처럼 개인의 노력이 당사자에게 귀속될 수만 있으면 외형적으로는 공유제에 기반하더라도 생산성과 농민의 소득이 크게 향상됨으로써 이후의 개혁프로그램이 성공할 수 있는 물적 기반이 형성되었다. 한편 일종의 공기업이라고 볼 수 있는 향촌기업 역시 공식적인 소유는 향촌정부이지만 실제 운영은 전문경영인이 담당함으로써 생산성 향상과 잉여노동력의 흡수라는 성과를 보였는데, 사유화를 통한 생산성 향상이라는 믿음하에 진행된 급속한 사유화가 오히려 감당하기 힘든 높은 실업률을 초래함으로써 토지소유 및 이용의 개편에도 큰 장애가 있었던 동유럽 및 독일과 대조되는 부분이다.

이는 결국 특정한 소유형태가 효율성을 보장하지는 않음을 의미한다. 보다 중요한 것은 개인이나 기업의 노력이 해당 당사자에게 귀속되느냐 하는 점이다. 임대제하에서도 토지이용권의 임대·매매·저당·양도를 보장한다면 실질적인 운영면에서는 사유제와 큰 차이가 없다. 임대제는 통일 이후 방대한 사회간접자본시설의 구축을 위한 토지비축에 유리할 뿐 아니라 개발이익환수에도 용이하다. 더불어 일부 동유럽국가처럼 급진적인 사유화로 인해 나타난 토지소유의 편중문제도 완화시킬 수 있다. 또 임대제는 자유시장경제원리에 근거한 사적소유에 친숙하지 않은 북한 주민들과 관료들에게 사유제에 적응할 수 있는 학습기회를 제공한다. 동유럽의 경우 자유시장경제원리의 급속한 도입이 체제전환에 지름길이라는 믿음하에 사유제를 시도하였지만, 사람들의 적응이

실제로는 상당한 시간을 요하는 것으로 알려져있다. 게다가 사유화를 담당하는 관료들의 적응은 더욱 느린 탓에 사유화 추진자체가 큰 난관에 봉착한 경우가 적지 않았다. 따라서 통일 이후 북한지역에서의 토지소유 및 이용은 당분간은 임대제를 근간으로 한 뒤에 여러 가지 여건이 성숙에 따라 사유화를 확대시켜나가는 정책이 바람직하다.

장기임대제의 가장 큰 문제는 엄청난 행정비용이다. 중국의 경우 행정적 경로를 거쳐 국영기업에 무상으로 양여되는 토지와 개방시장에서 가장 높은 가격을 제시하는 구입신청자에게 매각되는 토지로 토지시장이 양분되면서 이중적 토지시장이 형성되었다. 따라서 북한내의 여건이 성숙되면 토지사유를 희망하는 임차인에 대해서는 합리적인 사유화가격을 통해 사유화를 촉진시킴으로써 행정비용을 줄이고 이중시장의 형성을 막아야 한다.

여기에 덧붙여 남북한의 통일 초기에 행해질 각종 통일정책들은 가능한 한 저비용의 정책이어야 함을 독일의 사례는 강력히 시사한다. 이를 위해서는 우선 남한의 북한에 대한 엄청난 규모의 경제적 지원책보다는 다소 시간이 걸리는 것처럼 보이더라도 우선 북한 내에서의 원활한 체제전환을 통해 북한지역 스스로 일어설 수 있는 정책들이 추진되어야 할 것이다. 앞서 언급한 농업토지의 소유양식이 개편을 통한 농업개혁이라든가 향촌기업과 같은 방식의 기업경영합리, 그리고 점진적인 가격의 자유화는 바로 북한지역에서 통일 초기에 행해질 수 있는 정책들로 판단된다. 이같은 정책에 비해 남한의 경제적 지원을 우선하는 고비용 정책은 사실 다분히 정치적 고려에 의해 결정될 가능

성이 높은데, 이는 독일의 사례에서와 같이 북한지역의 생산성과 효율성을 향상시키지도 못할 뿐 아니라 동독지역과 같이 결인경제화할 가능성마저도 있다. 얼마전 귀순한 황장엽씨 역시 이같은 우려를 표명한 바 있다. 여러 정치적 이유로 1:1의 통화통합, 엄청난 규모의 경제적 지원, 원소유권의 반환정책과 같은 고비용의 통일정책이 추진되었는데, 이러한 정책은 엄청난 비용에 비해 실익은 매우 적은 정책들이었다. 이처럼 초기에 예상 밖의 엄청난 비용이 투입되면서 토지소유제도의 개혁을 통한 생산성향상과 국토 전체적인 관점에서의 토지이용관리보다는 각종 부동산의 매각을 우선하는 오류를 범하게 되었다. 따라서 통일한국에서는 아무리 정치적으로 호소력이 있는 정책이라도 막대한 통일비용을 요구하는 정책이라면 그 실행을 재고해야 할 것이다.

이러한 제반의 정책을 커다란 무리없이 추진하기 위해서는 체제전환 과정에서 시행하게될 각종 개혁을 북한지역 전역에 걸쳐 동시에 시행하기보다는 우선 일부지역을 대상으로 시행한 뒤, 이에 대한 경험을 바탕으로 점차 북한지역 전역으로 확대시켜나가는 것이 필요하다. 소위 사회적 실험을 통한 시행착오와 이의 개선(trial and error)을 통한 체제개편이다. 동유럽국가들이 겪은 문제중의 하나는 갑작스럽게 사회주의정권이 붕괴되는 바람에 개혁에 대한 장기적 계획이 없는 상태에서 사회 전 부문에 걸친 개혁을 전면적으로 시행해야 했다는 점이다. 결국 각종 제도·인력·정책을 미리 시험해 볼 겨를이 없이 추진함으로써 이후에 나타난 예측되지 않은 결과에 적절히 대응할 수 없었다.

사회주의에서의 토지이용결정은 시장

상황을 무시하고 당에 의해 하달되는 행정적 결정이다. 체제전환기 역시 자유시장경제원리에 따른 토지이용결정이 정착되지 않은 상태이므로 담당기관의 정책입안 및 집행이 결정적인 역할을 한다. 즉 토지시장이 채 형성되기도 전에 토지가격의 평가, 원소유권의 처리, 토지사유화 일정의 수립, 기업토지의 매각여부, 토지세의 운용, 토지개발계획 등을 수립·집행해야 하므로 이를 담당하는 기구의 효율성은 매우 중요하다.

통일 이후 토지정책수립 및 집행기관의 성격은 첫째 독일의 신탁청이나 일부 동유럽국가의 토지담당기관처럼 사유화나 부동산매각을 목적으로 운용되는 것이 아니라, 북한지역에서의 장기적인 토지소유 및 이용정책하에 토지임대의 관리, 원활한 사유화의 추진, 각종 계획의 수립과 집행, 토지소유 및 이용정책과 관련된 이해관계의 조정 등 종합적인 기능을 수행할 수 있어야 한다. 둘째, 첫째 토지정책수립 및 집행기관이 지나치게 중앙집중화 되기 보다는 지방정부가 능동적으로 참여할 수 있는 유인이 있어야 한다. 실제 토지소유 및 이용을 관리하는 것은 결국 지방정부가기 때문에 지방정부의 적극적 참여가 없을 경우에는 토지소유 및 이용의 개편이 성공하기 힘들다.

### 3. 북한의 토지제도

서두에서 밝힌 것과 같이 우리가 어떠한 형태의 정책을 구상하든지 간에 그것은 결국 현재 북한의 토지소유 및 이용의 연장선상에서 출발할 것이다. 그 점에서 현재 북한의 토지제도를 고찰하는 의의가 있다. 오늘날 북한의 토지관리체계는 지

난 광복 이후 북한내에서 공산정권이 들어선 이후 체제정비과정에서 확고하게 다듬어진 체계라고 볼 수 있다. 따라서 우선 어떠한 역사적 변천을 거쳐 오늘에 이르렀는지를 고찰한다. 둘째로는 현재 북한의 토지관리체계를 토지관련법과 토지관리기관을 위주로 살펴본다. 셋째로는 북한의 토지용도구분에 대해 고찰하며, 넷째로는 몰수토지문제와 관련해서 크게 논란이 된 바 있는 북한토지의 등기문제를 파악하고, 다섯째로는 북한이 최근들어 새로이 제정한 임대법을 살펴본다. 마지막으로 제 2장에서 고찰한 舊사회주의국가의 경험을 고려할 때 현재 북한의 토지관련 제도들이 통일 이후의 토지정책에 던지는 시사점을 정리한다.

#### 1) 역사적 변천

북한의 토지소유 및 이용은 크게 보아 ①국유화시기(1945-1953) ②집단적 생산방식의 확립기(1954-1971) ③사회주의적 토지소유·이용·관리의 확립기(1972-1991) ④폐쇄적 개방기(1992-현재)의 4단계를 거치면서 약 50여년에 걸쳐 형성되었다. 북한의 토지소유 및 이용은 과거 그 어느 사회주의국가보다도 사회주의 이념에 충실하였다. 우선 토지개혁부터 다른 사회주의국가와 여러모로 대비된다. 다른 사회주의 국가에서는 유상취득·유상분배의 원리에 따라 수년간에 걸쳐 부분적으로만 이루어진 반면에 북한에서는 단 20일만에 거의 모든 생산수단에 걸쳐 진행된 전면적인 국유화였다. 토지개혁시에 새로운 소유관계를 등기부에 添記함으로써 등기변경의 방식을 취한 여타 사회주의국가와 달리 북한은 토지개혁 이전의

소유관계를 나타내는 문서를 소각시켰다.

54년도부터 본격화된 생산의 집단화는 작업만을 공동으로 하는 고정적 노력협조 형태(제1형태)로부터 토지를 통합하고 공동경리를 운영하되 노동과 토지의 묶에 의하여 분배하는 半社會主義的 형태(제2 형태)를 거쳐 토지를 비롯한 생산수단을 모두 통합하고 노동에 의해서만 분배하는 완전한 사회주의형태(제3형태)로 발전하

였다. 다른 나라에서는 대부분 각 개인이 자신의 토지를 협동농장에 출자하는 형태로 이루어진 반면에, 북한에서는 몰수 뒤 협동조합이 관리하는 형태를 취했다. 1972년에 제정된 “조선민주주의인민공화국사회주의헌법”에서는 사회주의생산방식이 비로소 구축되었음을 공표하였으며, 개인소유는 몇몇 소비재에만 허용될 뿐 토지 및 주택에서는 부정되었다. 이러한

|                                  |  |  |
|----------------------------------|--|--|
| <p>I 국유화 시기</p>                  | <p>1945</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 토지개혁 (무상몰수, 무상분배)</li> <li>· 사회주의적 이념에 따라 모든 생산수단을 국유화</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 토지개혁에 관한 법령(1946.3.5)</li> <li>· 토지개혁에 대한 법령에 관한 결정서(1946.3.7)</li> <li>· 임야관리령(1946.6.4), 적산건물관리에 관한 건(1946.6.18)</li> <li>· 산업·교통·운수·체신·은행 등의 국유화에 관한 법령(1946.8.10)</li> <li>· 토지개발법령(1946.11.1), · 가옥세법(1947.2.27)</li> <li>· 산림에 관한 결정서(1947.3.22), · 몰수재산관리에 관한 규정(1948.12.16)</li> <li>· 공화국남반부의 토지개혁실시를 위한 법령기초위원회조직에 관한 결정서(1949)</li> <li>· 몰수재산관리에 관한 시행세칙(1950.1.19)</li> <li>· 국유건물 및 대지관리에 관한 규정(1950.3.25)</li> </ul> |
| <p>II 집단적 생산방식의 확립기</p>          | <p>1953</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 농업협동농장을 중심으로 생산방식 개편</li> <li>· 완전한 사회주의적 협동농장의 구축</li> <li>· 소비재외의 사유소멸</li> <li>· 변화된 소유양식에 따라 여러 개별법령을 산발적으로 개정</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 농업협동조합의 조직문제(1954.1)</li> <li>· 농업협동경리의 강화발전 대책에 관하여(1954.3.11)</li> <li>· 토지관리사업을 개선·강화한 데 대하여(1955.2.28)</li> <li>· 협동조합기준규약(1959.1.19)</li> <li>· 토지관리사업을 일층 강화할 데 대하여(1960.7.5)</li> <li>· 토지관리규정(1960.7.5)</li> <li>· 농촌문화주택을 대대적으로 건설할 데 대하여(1961.4.24)</li> <li>· 조선민주주의 인민공화국 토지법(1963.12.17, 1977년 개정)</li> <li>· 사회주의 농촌문제에 관한 테제(1964.2.26)</li> </ul>   |
| <p>III 사회주의적 토지소유·이용·관리의 확립기</p> | <p>1972</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 조선민주주의인민공화국 사회주의헌법 제정</li> <li>· 사회주의적 소유체계의 확립에 따라 폭넓게 제도 정비</li> <li>· ‘토지법’ 제정으로 산발적인 각종 체계를 체계화·종합화</li> </ul>            | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 조선민주주의 인민공화국 사회주의헌법(1972)</li> <li>· 토지법(1977.4.30)</li> <li>· 민법(1990.9.5)</li> <li>· 도시경영법(1992.4.9)</li> <li>· 산림법(1992.12.11)</li> </ul>  |
| <p>IV 폐쇄적 개방기</p>                | <p>1992</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 사회주의물략에 따라 ‘우리식사회주의’의 확립을 위해 사회주의 헌법개정</li> <li>· 사회주의혁명완수를 위한 국유제 강화와 동시에 대외개방을 추진하는 양면성노출</li> </ul>                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 외국인투자법(1992.10.5): 외국인 투자자에 대한 토지임대 허용</li> <li>· 토지임대법(1992.10.5)</li> <li>· 토지임대법시행규정(1994.9.7)</li> <li>· 자유경제무역지대법(1993.1.31):</li> <li>· 합영법(1994.1.20)</li> <li>· 자유경제무역지대 건물양도 및 지당규정(1995.8.30): 자유경제무역지대안에서의 건물의 양도 및 지당 허용</li> </ul>   |

그림 1. 북한의 토지관련 제도의 변천

특성은 개인소유를 다소나마 인정했던 다른 사회주의국가들과 매우 대비된다.

1960년의 “토지관리규정”과 1963년의 “조선민주주의인민공화국 토지법”을 통해 국유화에 따른 토지관리 및 이용제도를 만들고자 시도했으나, 이 때까지도 북한의 토지관련 규정들은 체계적으로 정리되지 않고, 몇몇 개별법들에 의해 산발적으로 다루어졌다. 북한의 토지관련 규정들은 “조선민주주의인민공화국 토지법”이 1977년에 개정됨으로써 비로소 종합적으로 체계화되었다. 이러한 변화는 72년에 “조선민주주의인민공화국사회주의헌법”의 제정으로 사회주의적 소유관계가 확립되면서, 사회주의적 이념에 따라 토지관리할 필요가 대두되었기 때문이다. 이

전의 토지관련 규정들이 소유관계를 주로 다루었는데 비해, 이 법은 토지소유·국토건설총계획·토지보호와 관리를 종합함으로써, 북한토지관리의 기본법이자 북한토지정책의 준거틀이라고 볼 수 있다.

90년대 들어서는 사회주의적 비효율성을 극복하기 위해 대외개방을 시도했지만, 한편으로는 소위 “우리식 사회주의”의 완전한 확립을 주장하면서 부분적으로만 행해지는 “폐쇄적 대외개방”이다. 토지임대법이나 자유경제무역지대법을 통해 자유무역지대에서 토지임대를 허용하고, 임대토지의 저당·매매·양도 역시 허용하였지만, 투자유치 및 경제활성화에 크게 미흡하다. 이러한 역사적 고찰은 북한주민들이 자유시장경제원리에 따른 가

표 4. 북한의 소유형태

|         | 국가소유   | 협동농장소유  | 개인소유   |
|---------|--|---|--|
| 대상 및 특징 | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 전인민적 소유</li> <li>· 대상에 제한없음</li> <li>· 지하자원·산림자원·수산자원 등의 자연부원, 중공업·경공업 등의 중요 공장, 항만·은행·교통수단·방송기관, 각급학교 및 중요 문화·보건시설 등은 국가소유만 가능</li> <li>· 취득시효에 제한 없음</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 근로자들의 집단적 소유</li> <li>· 토지와 부립짐승(가축)·농기구·고기배·건물 등과 중소공장·기업소·문화보건의설과 그밖의 경영활동에 필요한 것이면 협동단체소유의 대상으로 가능</li> <li>· 취득시효에 제한없음</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 소비품 등에만 가능</li> <li>· 토지·주택 등은 이용할 수만 있는 상태 (이용권과는 다름)</li> <li>· 점유권·지상권·지역권·유치권·질권·저당권 등의 용익물권과 제한 물권이 인정되지 않음</li> </ul> |

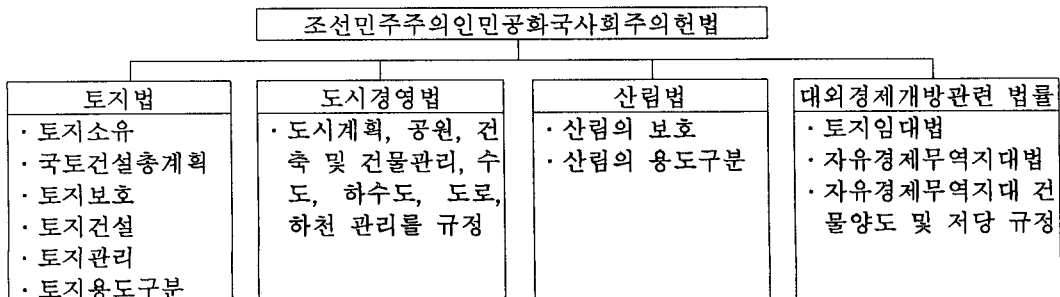


그림 2. 북한의 토지소유 및 이용 관련 법률의 체계

격자유화와 사적재산권에 적응하는데 다른 사회주의국가들에 비해 더 큰 어려움이 있을 것임을 시사한다.

2) 북한의 토지이용관리체계

북한의 토지는 토지법·도시경영법·산림법과 대외개방관련법률들(토지임대법, 자유경제무역지대법)에 의해 관리된다. 사적 소유 및 매매·양도·저당 등이

허용되지 않기 때문에 공공의 목적을 위한 토지이용규제가 필요없기 때문에 남한에 비하면 매우 단순한 토지관리체계다. 내용 역시 모호하고 선언적인 것에 그치는 경우가 많다<sup>8)</sup>. 이는 곧 당의 결정에 따라 자의적으로 해석될 수 있음을 알 수 있다. 따라서 객관적인 기준과 명료한 내용 그리고 공식적인 절차를 강조하는 현대적 토지이용관리 및 규제체계와는 크게 다르다. 한편, 국토관리를 위해 전망기간

표 5. 남북한 토지이용관리 체계의 비교

|              | 북한  | 남한   |
|--------------|---|--|
| 토지이용관리의 법체계  | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 토지법을 기본으로 하여, 산림법·도시경영법·대외개방관련법률(토지임대법, 자유경제무역지대법 등)을 통해 관리함.</li> <li>· 매우 단순한 체계</li> <li>· 사유가 인정되지 않으므로 공익을 위한 규제가 매우 빈약함</li> </ul>                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 국토이용관리법을 정점으로 도시계획법·건축법·자연환경보전법·자연공원법·산림법·농지법·문화재보호법·자치단체조례에 의해 관리</li> <li>· 수십 개의 법률에 의해 관리</li> <li>· 공익을 위한 사익의 규제가 중심을 이룸</li> </ul> |
| 토지이용관리규정의 특성 | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 이념적이고 선언적인 조항이 많음 (관련 규정들의 30-40%를 차지)</li> <li>· 행정업무의 공식적 절차에 대한 규정미비</li> <li>· 표현방식이 명료하지 못하므로 자의적인 해석의 가능성이 높음</li> <li>· 국민의 권리에 대한 규정이 거의 없음</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 북한에 비해 행정행위의 절차와 객관적인 기준을 위주로 서술</li> <li>· 북한에 비해 표현방식의 명료성과 객관성을 보다 중시</li> <li>· 국민의 권리와 의무를 동시에 규정</li> </ul>                         |
| 계획체계         | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 국토건설총계획 (토지법 제2장. 전망기간은 20-30년)</li> <li>· 전국국토건설총계획, 지역국토건설총계획 중요지구 국토건설총계획의 3가지</li> <li>· 계획의 실제 수립 및 집행여부는 회의적임</li> </ul>                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 국토건설종합계획을 정점으로 국토이용계획, 수도권정비계획, 도시계획을 비롯하여 특정개발계획 등으로 이루어짐</li> <li>· 북한과 달리 계획의 난립과 혼선이 문제가 됨</li> </ul>                                 |
| 담당부서         | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 중앙에는 정무원 산하의 국가건설위원회가, 지방에는 도인민위원회 산하의 지방행정경제위원회가 통일적으로 관리</li> <li>· 실제 이용 및 관리는 토지를 직접 이용하는 기관이 담당</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 중앙의 건설교통부가 기본적인 업무를 담당 하되, 환경부·내무부·해양수산부·농림부·보건복지부·문화체육부 및 자치단체와의 협의하에 관리</li> </ul>  |
| 중앙과 지방의 관계   | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 중요한 의사결정에 관한 한 지방은 중앙의 결정에 복종해야 함.</li> <li>· 일반 행정업무에 관해서는 도인민위원회로 대폭 이양되어 있음</li> <li>· 의사결정에 관한 한 철저한 수직적 관계로서, 중앙과 지방간의 "협의" 부재</li> </ul>                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 지방자치의 실시로 점차 지방으로 업무가 이양되는 과도기적인 상태</li> <li>· 핵심적인 의사결정은 여전히 점차 중앙에서 관장함</li> <li>· 중앙과 지방간의 협의에 따른 의사결정이 점차 중요해짐</li> </ul>             |

30-40년의 국토건설총계획(전국국토 건설 총계획, 지역국토건설총계획, 중요지구건설총계획)을 수립하게 되어있지만, 계획의 실제 수립 및 집행여부는 회의적이다.

북한의 토지는 1차적으로는 실제 이용하는 기관이 '토지법'의 제 4장과 5장의 토지보호 및 토지건설에 관한 규정에 따라 직접 관리하되, 특별한 목적으로 이용되지 않는 토지는 국토관리기관이 직접 관리한다. 그러나 중요한 의사결정은 중앙에서 "통일적으로" 한다. 여기서 국토관리기관은 중앙에서는 정무원 산하의 국토건설위원회를, 지방에서는 도인민위원회 산하의 지방행정경제위원회의 전문부서를 지칭한다. 최종적인 의사결정은 중앙인민위원회 산하의 정무원이 관장하지만 실제 행정업무는 도인민위원회로 상당히 이양되어있다. 정무원의 승인은 대체로 기존의 토지용도변경 및 기타 중요 사안에 관한 것으로서, 실제적으로는 도인민위원회산하의 지방행정경제위원회가 토지관리의 핵심기관이다. 북한에서 도인민위원회는 토지뿐 아니라 체제유지를 위한 인구이동통제·토지 및 건물관리·지역의 경제정책 등을 비롯해 중추적인 역할을 담당한다.

### 3) 북한의 토지용도구분

토지법에서는 협동농장, 국가기관, 기업소, 단체 및 공민들이 이용주체임을 명시하고 있는데, 토지의 용도별 구분에 따라 그 이용주체가 다르다. 각 용도별 토지의 이용주체로 하여금 토지를 이용하도록 할 수 있는 주체는 오직 국가에 한정되며(토지법 제 13조 제 1문: 조선민주주의 인민공화국의 토지는 오직 국가만이 지배할

수 있으며...), 주민들이 이용할 수 있는 토지는 사실상 협동농장의 터밭으로 제한된다. 여기서 북한의 토지이용은 이용주체가 국가에 그 대가를 지불하지 않는다는 점에서 임대차와 명백히 구분되며, 양 당사자가 대등한 지위에 있는 것이 아니라 국가가 우월적 지위에서 이용주체에게 토지이용권을 부여하고 국가의 필요에 따라 일방적으로 취소할 수 있다. 결국 북한의 토지이용은 궁극적으로는 국가 더 정확하게는 당의 의지에 의해 결정된다. 북한내의 토지는 농업토지·주민지구토지·산림토지·산업토지·수역토지·특수토지 등 6가지로 나뉜다. 그러나 각 용도별로 각 지역별로 구체적인 규제내용이 어떻게 적용되는가는 나타나 있지 않다.

### 4) 북한의 부동산 등기·등록 제도

현재 북한에는 소유권의 변동을 나타내는 등기부는 폐기되었다고 보는 것이 합당하다. 우선 1946년 토지개혁 당시 그 이전의 토지소유관련 문서는 소각되었다. 물론 토지개혁이전의 등기부가 소각되었다고 해서 등기부 자체가 폐기된 것은 아니었다. 이는 1947년의 등록세법에서 등록세의 과세종목과 세율의 구분기준으로 상속·증여·유증 기타 원인에 의한 소유권취득등기, 소유권보존등기, 공유물분할등기, 지상권취득등기, 회복등기, 가등기, 부기등기, 경정·변경·말소등기 등 각종 부동산등기가 명시하고 있는 데서도 확인된다. 그러나 이러한 등기부마저 지금까지 제대로 보존되어있지 않을 가능성이 높다. 첫째 북한에서 농업협동화가 종료된 1958년 무렵에는 토지에 대한 사회주의적 소유관계가 확립되었고, 사회주의헌

표 6. 북한의 토지용도구분

| 구분             | 구분 기준   | 이용 및 관리주체   | 토지이용허가기관   |
|----------------|---|---|--|
| 농업<br>토지       | • 농업토지에는 오직 경작 할 수 있는 토지가 속함                          | • 협동농장 및 기관, 기업소, 단체가 이용·관리                                   | • 비농업용도로의 전환: 규모와 대상에 따라 해당 국토관리기관의 동의 후 중앙농업지도 기관이나 정무원의 승인<br>• 기관·기업소·단체가 논밭을 부업지로 이용하고자 할 때: 정무원의 승인<br>• 지목변경시: 중앙 농업지도기관의 허가<br>• 협동농장이 논 밭 경작을 대체할 경우 상급 농업기관의 허가 |
| 주민<br>지구<br>토지 | • 시·읍 로동지구의 건축 용지와 그 부속지, 공공리용지와 농촌건설지대               | • 기관·기업소·단체가 이용<br>• 중앙의 도시경영기관과 지방행정경제위원회가 관리                | • 도행정경제위원회 또는 정무원  |
| 산림<br>토지       | • 산림이 조성되어 있거나 조성할 것이 예상되는 산야와 그 안에 있는 여러가지 리용지       | • 국토관리기관·기관 및 기업소와 단체가 이용                                     | • 정무원 또는 해당 국토관리기관   |
| 산업<br>토지       | • 공장, 광산, 탄광, 발전 시설 등 산업시설물이 차지하는 토지와 부속토지            | • 기관 및 기업소가 이용, 관리  | • 도행정경제위원회 또는 정무원 (추정)   |
| 수역<br>토지       | • 연안, 령해, 강하천, 호수, 저수지, 관개용 수로 등이 차지하는 일정한 지역의 토지     | • 기관·기업소·단체가 이용<br>• 국토관리기관 또는 농업지도기관이 관리                     | • 수역토지를 개발리용하거나 시설물을 설치하려는 기관, 기업소, 단체는 그 대상에 따라 정무원 또는 국토관리기관의 허가를 받아야  |
| 특수<br>토지       | • 혁명전적지, 혁명사적지, 문화유적지, 보호구역, 군사용 토지 등 특수한 목적에 리용되는 토지 | • 기관·기업소·군부대가 이용<br>• 해당 중앙기관과 지방행정경제위원회 및 국가기관, 기업소, 군부대가 관리 | • 해당 중앙기관과 지방행정경제위원회   |

주 : 원래 토지법에는 지방행정경제위원회라는 용어 대신 행정위원회라고 규정되어 있다. 그러나 현재는 행정위원회가 폐지되고 도·시·군 행정경제위원회가 설치되었으므로(현행헌법 제147조), 현재는 지방행정경제위원회로 보는 것이 타당하다.

법과 토지법의 제정으로 살림집을 제외한 모든 부동산에 대한 사적 소유와 매매가 금지되었으며, 민법상 저당권 등 담보물권이 인정되지 않으므로 부동산물권변동을 공시할 필요성이 없어졌다. 둘째, 북한은 1966년 농업현물세제를 폐지한데 이어 1974년 세금제도를 완전히 폐지하였으므로 부동산 등기제도를 과세목적으로 존치시킬 필요가 없어졌다. 셋째, 북한의 현행 부동산 관련 제도 어디에도 등기제도를 규정하지 않았고, 북한에서 발간된 각종 사전과 논문에도 부동산등기제도에 관한

설명이 전혀 없다. 개인소유가 허용되는 살림집 역시 실제로 개인이 소유하는 경우는 드물고, 대부분 국가가 이용권을 부여하는 살림집에 거주하는 실정이며, 더구나 살림집을 개인사이에 매매하는 경우는 거의 없으므로, 건물등기부 역시 존재할 가능성이 희박하다.

그러나 국토관리의 일환으로 토지대장 및 가옥대장은 존재한다<sup>9)</sup>. 북한의 토지대장은 토지등록에 기초하여 작성되는데, 토지등록대장·토지리용허가정리부·지적도·토양도·토지정리설계도 등이 이



에 포함되며, 그 중 토지등록대장은 토지의 이용상태를 반영하는 문건이고, 지적도는 토지의 자연·경제적 상태를 표시하는 도면으로서 토지면적의 크기를 확인하는 근거문건이다. 결국 북한의 토지등록대장은 우리나라의 토지대장과 임야대장에, 북한의 지적도는 우리나라의 지적도와 임야도에 유사하다. 토지법 제79조는 농업지도기관과 국영 및 협동농장을 비롯한 해당 기관들로 하여금 토지문건을 갖추고 철저히 보관하도록 하고 있다. 건물의 경우에도 토지와 마찬가지로 등록제도가 규정되어 있으므로 건물등록대장, 건물이용허가정리부, 건물설계도면 등의 건물대장이 존재할 것으로 추측된다. 남한으로의 귀순인사에 대한 설문조사에 의하면 북한에서 주택배정을 담당하는 도·시·군 행정경제위원회의 도시경영부 주택배정과에서 주택등록부를 보관하고 있다. 더욱이 자유경제무역지대안에 있는 건물을 매매하는 경우 매도인과 매수인은 공동으로 건물관리기관에 해당 건물의 취득 및 삭제 등록신청을 하며 건물관리기관은 접수일로부터 5일 이내에 취득 및 삭제등록을 하고 매수인에게 건물소유권 증서를 발급해주도록 규정된 점 등은 이를 뒷받침한다.

##### 5) 북한의 토지임대

북한의 대외개방관련법들과 마찬가지로 1993년에 제정된 토지임대법 역시 중국의 “도시국유토지사용권 양도·재양도 잠정조례”에 기초한다. 협상을 통한 토지의 임대를 최장 50년까지 허용하고 있는데, 특히 자유경제무역지대안에서는 입찰과 경매가 가능하다. 이러한 특성은 얼핏

보면 중국의 임대토지처럼 개인이 행한 노력이 당사자에게 돌아가도록 한 조치로 보이지만, 중국의 임대법과 달리 북한의 임대법은 여러 측면에서 투자유치에 미흡하다. 토지임차자가 토지이용권을 매각하는 경우에 북한당국의 우선 구매를 인정하거나 토지이용권의 양도 또는 저당시 임대기관의 승인을 받도록 한 조항들은 임차자의 토지이용권 행사를 사실상 제한하는 조치다. 임대기간이 만료되었을 경우에도 임대기간이 40년 이하일 경우에는 임차자가 토지 위에 건설한 건물과 부속물에 대하여 보상없이 반환토록 하고, 이에 덧붙여 임대기관의 요구에 따라 임차자의 비용으로 건물을 철거하고 토지를 정리하도록 하고 있는데, 이는 임차자에게 일방적인 손해를 강요하는 것이다. 또 임차한 토지이용권은 원칙적으로 임차기간 안에는 취소되지 않는다고 규정했으면서도 예외조항을 통해 임대기관만은 이에 관계없이 언제든지 토지이용권을 박탈할 수 있다고 되어있다. 물론 임대권의 취소시에 같은 조건의 토지로 바꾸거나 그에 상응하는 보상을 해준다고 밝히고 있지만, 이러한 조항 자체가 임차자에게는 매우 불리한 것이다. 특히 임대기관이 토지이용을 취소할 수 있는 이유인 “불가피한 사정”은 매우 자의적으로 해석될 수 있는 여지가 많다(최수영, 1994).

##### 6) 통일 후 토지정책의 구상에 던지는 시사점

북한의 현재 토지제도는 다른 여타의 사회주의 국가에 비해 사회주의 이념에 매우 충실하게 진행되었으며, 지난 50여 년에 걸쳐 진행된 것으로서 나름대로 상

당히 공고한 관리체계라고 볼 수 있다. 우선 토지개혁부터 다른 舊사회주의 국가들에 비해 전면적이고도 강도높게 진행되었다. 이후의 협동농장으로의 전환도 수십 년간에 걸쳐 진행된 것으로서, 다른 舊사회주의 국가들이 사적 소유를 어느 정도는 용인한 반면에 북한에서는 사적소유가 완전히 사라졌다고 보는 것이 합당하다. 舊사회주의 국가들이 그동안 겪은 시행착오와 많은 어려움을 감안한다면 이는 통일 이후에 북한지역에서 행해질 토지소유 및 이용의 개편 작업이 그리 순탄치 않을 것임을 예고한다고 볼 수 있다.

북한의 토지관련 의사결정은 중앙에서 "통일적으로" 담당한다고 되어있지만, 실제로는 도인민위원회가 담당한다. 사실 토지 및 주택뿐만 아니라 북한의 행정업무는 상당부분 도인민위원회로 이양되어 있다. 따라서 도인민위원회는 토지뿐 아니라 체제유지를 위한 인구가동통제·토지 및 건물관리·지역의 경제정책 등을 비롯해 중추적인 역할을 한다고 볼 수 있는데, 이렇게 볼 때 통일 이후 도인민위원회가 지니고 있는 정보와 나름대로 축적된 행정능력을 적절히 활용하는 것이 필요할 것이다. 앞서 舊사회주의 국가의 예에서 살펴본 바와 같이 지방정부의 적극적인 참여가 없는 체제전환은 성공하기 어렵기 때문이다.

북한의 부동산 등기제도는 소위 몰수토지문제와 관련해서 많이 논의되었는데, 본 연구에 의하면 북한에는 남한과 같은 등기제도가 없다고 결론지을 수 있다. 다만 토지 및 주택의 관리를 위한 토지대장 및 가옥대장이 있을 뿐이다. 따라서 북한 정권수립이전의 소유변동을 파악하기는 힘들 것으로 예상된다.

북한의 토지관련 제도들은 현대적인 관점에서 본다면 매우 단순한 체계다. 토지용도 역시 공공의 목적으로 규제하는 절차와 내용은 찾아볼 수 없다. 또 토지임대법 역시 투자유치에는 매우 미흡하다고 볼 수 있다. 이러한 점은 통일 이후의 토지정책 구상시 남북한의 토지제도 통합과 관련해서 앞으로 보다 많은 제도적인 연구가 있어야 함을 시사한다.

#### 4. 통일 후 북한지역의 토지소유 및 이용의 개편 방안

제2장과 제3장에서 고찰한 舊 사회주의 국가의 경험과 북한의 토지제도에 대한 고찰을 중심으로 제4장에서는 실제 통일 이후 북한지역에서 행해질 토지소유 및 이용의 개편방안을 구상해본다. 북한에서의 개편작업이 순탄치 않을 것임을 감안한다면 매우 장기적인 개혁이 될 것인데, 이 경우 과연 몇 년이나 걸친 작업이 될지 우선 고려해본다. 기존의 연구들을 거의 대부분 이같은 시간적 요소를 고려하지 않고 있다. 본 논문에서는 통일이 이루어진 후 북한지역주민의 소득수준이 남한주민의 소득수준의 60%에 도달하기 위해 필요한 시간을 토지정책을 위한 계획기간으로 설정하고 있다. 한편 통일이후 북한지역에서 남북한의 완전한 통합이전에 임시적으로 토지정책을 수행할 기관의 성격과 계획체계(planning system)에 대해서도 간략히 고찰하고 있다. 마지막으로 몰수토지의 문제를 검토한 뒤 4단계에 걸친 단계별 개편 구상을 논한다.

##### 1) 북한지역내에서의 토지소유 및 이용의 개편을 위한 관리기간

2장에서 고찰한 것처럼 북한은 과거 어느 사회주의국가보다도 사회주의원칙에 충실하게 그들의 체제를 공고히 해왔다. 다른 舊사회주의국가보다 훨씬 강하게 개인의 소유가 부정되었기 때문에 북한에서 토지 소유 및 이용을 자유시장경제원리에 맞게 변화시키고, 한 발 더 나아가 남북한의 토지관련 제도를 통합시키는 작업은 舊사회주의국가들보다 많은 시간이 소요될 것임을 알 수 있다. 이는 결국 북한에서 자유시장경제원리가 정착되는 동안에는 별도의 관리가 행해져야 함을 의미한다. 물론 북한체제가 붕괴할 경우에는 초기의 2-3년 정도는 위기관리기간으로 설정되어야 하겠지만, 북한내에서

를보다 5%정도 높다고 하더라도 북한주민의 소득이 남한주민소득의 60%에 도달하기 위해서는 대략 30여년의 긴 시간이 소요될 것임을 알 수 있다. 남한의 경제성장률이 IMF로부터 벗어난 뒤 매년 5-6% 정도를 유지한다면 이는 매년 북한지역의 경제성장률이 10%이상이 되어야 함을 의미한다. 북한주민의 소득이 남한주민소득의 50%에 도달하는 시점을 기준으로 삼더라도 최소 20-30여년을 소요될 것이다. 따라서 북한지역에서 행해질 토지소유 및 이용의 개편작업은 최소한 20-30년 이상 소요될 것으로 예상된다.

독일의 경우에도 통일한지 10여년이 지난 지금 원소유권 반환소송만 이제 80%

표 7. 남북한 소득격차가 해소되는데 소요되는 시간

| d    | T(북한의 1인당 소득 / 남한의 1인당 소득) |     |     |      |      |
|------|----------------------------|-----|-----|------|------|
|      | 0.6                        | 0.7 | 0.8 | 0.9  | 1.0  |
| 2 %  | 80년                        | 80년 | 95년 | 101년 | 106년 |
| 4 %  | 40년                        | 44년 | 47년 | 50년  | 53년  |
| 5 %  | 32년                        | 35년 | 38년 | 40년  | 42년  |
| 6 %  | 27년                        | 29년 | 32년 | 34년  | 35년  |
| 8 %  | 20년                        | 22년 | 24년 | 25년  | 27년  |
| 10 % | 16년                        | 18년 | 19년 | 20년  | 21년  |

주 : 1) d : 1인당 소득의 년평균 성장률의 남북한 차이

2)  $P(\text{남북한 소득격차가 해소되는데 소요되는 시간}) = (\ln T - \ln 0.12) / d$ . 여기서 0.12는 93년 현재 북한 주민의 남한주민 대비 소득액의 비율. 93년 당시 북한주민의 소득은 남한주민의 12%정도로 추정되었음.

자료 : 최신립, 독일경제의 통일과정 분석과 한국에 대한 시사, 서울대 박사학위논문, 1995

행해질 모든 정책은 북한지역이 전반적으로 자유시장경제원리에 적용하기까지 소요되는 시간을 고려해야 한다.

이를 위해 비교적 적합한 기준으로서 북한주민의 소득수준이 남한주민의 소득수준에 비교적 근접하게 되는 시점을 고려해 볼 수 있다. 표 7에서와 같이 북한지역에서의 경제성장률이 남한의 경제성장

정도가 해결된 상태다. 주택의 경우에는 사유화가 20%를 넘지 않고 있다. 동독지역의 등기부는 舊사회주의 국가들 가운데서 가장 양호한 보관상태를 유지했지만, 아직까지도 등기부의 복원 및 정리가 마무리되지 않은 상태다. 따라서 북한지역에서의 토지소유 및 이용이 정상적인 궤도에 진입하는 데만도 최소 20-30여년이

소요될 것이라고 상정하는 것이 합리적이다.

## 2) 통일 이후 북한지역의 계획체계

### (1) 통일 한국에서의 토지관리 체계

장기간에 걸쳐 진행될 토지소유 및 이용의 개편을 추진할 기구는 통일정부의 구성이 어떻게 되는가에 따라 크게 달라질 수 있다. 몇몇 연구에서는 독일신탁청을 모델로 한 사유화담당기구의 설치를 주장한 바 있으나, 이는 그리 바람직하지 않다. 통일정부하의 토지소유 및 이용정책을 관장하는 조직은 독일이나 동유럽처럼 사유화가 위주이기보다는 종합적인 정책 및 계획 수립과 집행을 관장할 수 있어야 하기 때문이다.

독일신탁청과 같은 형태가 아니라면 가칭 국토관리청을 신설하여 토지관련 일체 업무를 책임지도록 하는 대안을 생각할 수 있다. 토지조사, 지적 및 등기복구와 관리, 영구국유화 대상 토지와 사유화대상 토지의 구분, 원소유권 처리, 토지매매 및 임대기준의 설정과 추진, 외국인 투자기업의 임차권 관리, 토지임차권 분쟁의 처리, 신규 토지 및 도시개발, 부동산의 감정·평가업무관장, 부동산거래규제, 투기방지대책추진, 부동산 정보망 구축 등의 업무를 종합적으로 관장하도록 하는 것이다<sup>10)</sup>. 그러나 이는 첫째 조직구성상 일개 청이 이토록 방대하고 여러 이해관계가 얽힌 업무를 과연 책임있게 이끌 수 있겠는가라는 문제가 있으며, 둘째 그 기능이 지나치게 집중됨으로써 비대한 조직과 그에 따른 관료적 비효율성이라는 독일신탁청의 오류를 다시 범할 가능성이

있고<sup>11)</sup>, 셋째 동유럽이나 중국의 예에서처럼 토지관련 업무가 효율적으로 이루어지기 위해서는 적절한 인센티브를 지방정부에 부여하여 지방정부의 능동적인 참여가 필수적이라는 점을 간과한 것이다. 동유럽과 독일에서는 토지와 관련하여 신설된 조직과 기존의 조직간의 불협화음이 크게 문제되었을 뿐 아니라, 이들 신설된 조직의 해체 역시 보통 일이 아니었다는 것도 주목해야 한다.

따라서 통일한국에서는 국가적 규모로서 중앙정부가 추진해야 할 대규모 국유재산의 사유화 및 대규모 사회간접자본시설을 위한 토지개발 등을 제외하면 토지사유화·토지세의 운용·토지개발·토지관련 계획의 수립 등에서 지방정부가 보다 능동적으로 참여하도록 해야 한다. 토지사유화·토지개발·토지세를 통한 수입을 지방재정에 활용할 수 있도록 함으로써, 이에 적극적으로 나설 수 있도록 한다. 적절한 유인책을 동원한다면, 지방정부는 각종 투자 활동 및 경제개발을 토지개발·토지세·토지사유화와 밀접히 연계시키면서 자유시장경제원리에 빠르게 적용하게 될 것이다.

중앙정부에서는 북한 전역에 걸쳐 통일된 양식의 토지일제조사 및 토지등기제도의 확립을 추진하고, 국토종합개발 및 계획의 방향을 제시하며, 토지시장 안정화 시책의 수립 및 토지시장에 대한 감시·감독, 지방정부에 대한 감시·감독과 더불어 인력 및 기술지원과 관련 인력의 양성을 주로 담당한다. 통일한국에서 토지문제를 장기간에 걸쳐 시행할 정부기구로는 역시 남한의 건설교통부와 현 북한의 정무원 산하기구인 국토건설위원회의 통합된 형태의 부서가 적당하다. 구체적인

기구의 조직은 통일정부의 정부조직 구성에 따라 달라지겠지만, 중앙부처의 장이 전반적인 정책입안과 시행에 책임지되 관계 부처와 협의하는 형태가 될 것이다.

## (2) 계획지침체계(Planning Guidance System)의 도입

통일한국에서의 토지관리체계에 맞는 계획체계로서 소위 계획지침체계 (Planning Guidance System)를 고려할 만하다. 중앙정부에서는 국가적 정책목표하에 전반적인 정책기조와 방향을 각 지역별로 제시해주고, 각 지역은 이를 바탕으로 나름대로의 계획고권하에 지역별 실정에 맞게 계획을 수립·집행하는 것이다. 이러한 체계는 지방정부의 계획수립시에 정책상의 우선 순위를 명확히 해주고 중앙정부의 정책방향에 협조해야 할 사항을 중심으로 계획지침을 제시하므로, 통일 직후의 급격한 변화에 쉽게 대응할 수 있다. 중앙정부에 의한 계획 지침은 각 지역에 대한 세세한 정보가 없이도 어느 정도 가능하다. 따라서 통일전후의 정보부족 상태에서도 통일한국의 각 지역별 계획지침을 제시함으로써, 통일직후의 과도기적인 상황에 매우 효율적일 수 있다. 계획지침을 바탕으로 통일직후 각 지방정부는 보다 신속하고 효율적으로 각 지역에 맞는 도시 및 지역계획을 수립할 수 있을 것이다.

계획지침체계의 또 다른 이점은 광역계획의 수립에 적합한 체제라는 점이다. 현재 북한의 행정체계는 1특별시, 2직할시, 9개 道, 20개 일반시로 구성되어 있는데, 행정구역이 도시적 생활권역인 地域과 농촌지역인 郡을 포함하는 광역적 형태를

띠고 있다(이태일, 1994). 계획지침체계는 도시뿐 아니라 광역적인 지역을 대상으로 계획지침과 방향을 제시해주므로 도농통합적 체제에 고려해 볼 만하다. 통상 계획지침체계에서의 지역구분은 1차적으로는 9개 道를 단위로 계획지침을 작성하되, 특별한 관리가 요구되는 지역은 별도로 계획구역을 설정하여 운영한다.

## 3) 몰수토지문제의 해결방안

북한당국에 의해 무상으로 몰수된 토지는 통일한국정부가 최우선적으로 매듭지어야 할 문제로서, 이에 대한 해결방안은 크게 원소유권자로의 반환, 원소유권자에 대한 보상, 북한내의 소유형태 유지라는 3가지로 정리된다. 원소유권자로의 반환 방안은 북한지역을 지난 50년 이상 장악해 온 기존의 정치적 실체를 정당한 정치권력으로 인정하지 않는 데에 근거한다. 즉 그 동안 북한을 지배해 온 정권은 불법적인 단체이므로 그 치하에서 행해진 모든 조치는 정당성을 인정받을 수 없으며, 따라서 46년에 행해진 토지개혁 조치 역시 무효이므로, 토지개혁 이전의 원소유권자에게 반환해야 한다는 것이다. 우리나라 현행 헌법에서는 임시정부의 정통성을 승계하고 있는 남한정부만이 한반도의 유일한 합법적 정권이다. 더구나 헌법 3조의 영토조항에 의하면 남한정부의 헌법은 한반도 전역에 걸쳐 적용된다. 이 규정은 대한민국 정부가 한반도의 유일한 합법적정부임을 의미한다. 또 51년 당시 중부지역 일대의 수복지구에서는 원소유권자에게 토지를 반환해주는 일련의 조치를 취했는데, 이 법은 아직도 유효하다. 반환방안에서는 결국 남북한의 통일이란

북한의 '피뢰'정부에게 일시 빼앗긴(그러나 남한의 헌법이 적용되는 영토인) 것을 다시 찾는 것으로 즉 북쪽 지역은 수복지구의 연장이라고 생각한다.

원소유권자로의 반환방안은 사실 통일한국에 적지 않은 부담이 될 수 있다. 토지개혁뿐 아니라 북한당국에 의해 기존에 취해진 모든 조치가 무효가 되므로, 북한주민들은 마치 패전국의 국민이 되는 것과 같다. 자신들이 그 동안 그나마 일구고 살아온 토지와 그에 기반한 모든 권한을 상실하는 상황이 벌어진다. 더불어 북한지역내의 모든 재산권을 불명확하게 만들기 때문에, 통일초기에 북한지역의 경제 재건을 위한 투자에 惡材가 될 수도 있다.

그러나 원소유권자로의 반환이 정당하다고 해도, 원소유자를 확인할 수 없다는 데에 이 주장의 약점이 있다. 과거 동독지역에서 행해진 토지개혁은 북한의 토지개혁과 매우 다르다. 동독에서는 토지개혁 이전의 등기부를 그대로 보전한 채, 토지개혁으로 해당 토지 및 부속 재산에 대한 소유권을 새로 획득한 사람이 添記되었을 뿐이다. 즉 등기변경과 유사한 방식을 취한 것이다. 협동농장의 집단화과정도 각 개인의 토지를 협동농장에 출자하는 형식을 취했으며, 서독이나 자유세계로 떠난 사람의 재산도 제3자에게 분배하기보다는 국유재산으로 관리해왔다. 따라서 통일독일에서는 많은 인력과 시간이 요구될 뿐 동독지역 대부분의 토지와 그 부속 재산에 대해 원소유권자를 확인하는 것이 가능하다. 그러나 북한은 토지개혁이전의 등기부를 완전히 소각한 것으로 확인되고 있다. 따라서 과연 누가 원소유권자인지를 입증할 방법이 없다. 등기부가 온전히 남아있던 동독의 경우에도 원소유권자를

찾는 작업은 엄청난 행정수요와 더불어 구동독주민들의 생계불안·구동독으로의 투자저해 등의 폐단도 몰고 왔다.

둘째는 보상방안이다. 이는 원소유권자에게 몰수토지에 상응하여 금전적으로 보상하는 것이다. 거래의 안전을 해치지 않거나 투자장애를 초래할 우려가 없는 경우에는 원소유권자로의 반환도 허용된다. 보상방안은 이남의 월남자와 북한주민의 이해를 동시에 충족시켜주기 위해 제기되었다. 여기서는 북한주민의 기존의 토지 이용권 및 생활권을 인정하므로 북한주민의 안정도 해치지 않는 동시에 소유권이 불명확할 때 나타날 수 있는 투자장애같은 문제점도 완화할 수 있다는 장점이 있다. 또 원소유권자의 권리도 인정해주게 된다. 그러나 보상방안에서는 보상을 위한 재원마련이 쉽지않을 뿐 아니라 그같은 재원을 마련하더라도 “과연 누구를 위한 통일인가?” 라는 문제가 심각하게 제기될 수도 있다. 보상재원은 남·북한 주민의 세금인데, 단지 수십만 명의 원소유권을 회복시켜주기 위하여 7천만 남북한 주민의 세금을 사용한다면 결국 7천만 주민이 수십만 명을 위해 통합한 것과 같은 상황에 처한다. 또 통일이후에 7천만 남북한 주민이 수십만의 원소유권자를 위해 그렇게 큰 부담을 해야 한다고 할 때, 남북한 주민들이 통일에 찬성할 것인가 하는 근본적인 문제가 제기된다(안두순, 1995; 제성호, 1996; 한국감정원, 1996). 그러나 이것도 원소유권자를 확인할 수 있다는 것을 전제로 한다. 예전의 등기부를 불살라 버린 북한에서 원소유권자를 확인할 수 있는 방법이 현재로서는 마땅치 않다.

몰수토지 처리의 세 번째 방안은 북한

표 8. 몰수토지 처리방안들의 비교

|    | I안. 원소유자로의 반환   | II안. 원소유권에 대한 보상   | III안. 재국유화 및 현재 이용상태 인정   |
|----|---|--|---|
| 근거 | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 북한정권은 불법정권이므로 그 치하에서 행해진 모든 조치는 무효</li> <li>· 남한헌법의 제3조에 따르면 남한헌법은 한반도전체에 적용됨 --&gt; 정당한 보상없는 몰수는 남한헌법에 위배되므로 반환되어야 함.</li> <li>· 51년 수복지구의 토지개혁 당시 원소유자에게 반환한 선례있음 --&gt; 당시의 조치는 아직도 유효</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>· III안은 남한헌법에 위배될 소지가 있는 반면에, I안은 북한주민의 안정을 해치므로, 이에 대한 절충안으로서 북한주민의 이용권을 인정하는 동시에 원소유권에 대하여는 적당한 보상을 행해야함</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 분단이후 북한주민들이 토지를 개척해 온 그동안의 권리를 생활권적인 측면에서 인정하여야 함</li> <li>· 통일한 소수의 원소유권을 복구하기 위한 것이 아니라 민족공존·번영을 위한 것임</li> <li>· 반환·보상 안은 통일 초기 북한지역의 생활안정과 경제활성화에 바람직하지 못함</li> <li>· 남북한 유엔동시가입(1991), 남북기본 합의서(1992)에서는 서로를 정당한 국가로서 인정 --&gt; 과거 북한의 조치들도 정당성을 인정받을 수 있음</li> </ul> |
| 장점 | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 통일한국이 기반할 자유시장경제원리는 개인의 사유권을 인정하고, 국가가 이를 사용하고자 할 때에는 정당한 보상이 있어야 한다는 원칙이 부합됨</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 북한주민의 이용권과 원소유권자의 권리를 동시에 충족시킬 수 있음</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 통일비용(금전, 시간)의 최소화</li> <li>· 남북한 공존·번영을 위한 토지소유 및 이용정책 수립·집행가능</li> <li>· 원소유권자를 제외한 모든 국민들의 공감대를 이끌어 낼 수 있음</li> </ul>  |
| 문제 | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 북한당국이 예전의 등기부를 소각하여 원소유권의 확인이 매우 어려움.</li> <li>· 북한지역경제활성화에 필수적인 투자유치에 장애가 됨</li> <li>· 남북한의 통일이 마칠 몇십만에 불과한 원소유권자의 권리회복을 위한 것으로 전락할 가능성 있음. --&gt;통일에 대한 거부반응을 초래할 수도 있음</li> </ul>                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 북한당국이 예전의 등기부를 소각하여 원소유권의 확인이 곤란</li> <li>· 막대한 비용(4조-10조로 추정)</li> <li>· 보상이 완료될 때까지 투자유치에 커다란 장애가 됨.</li> <li>· 남북한의 통일이 마칠 몇몇 원소유권자의 권리회복을 위한 것으로 전락할 가능성도 배제할 수 없음 --&gt; 통일에 대한 거부반응을 초래할 수도 있음</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 북한이 붕괴하여 남한에 흡수되는 방식으로 통일될 경우, 북한의 정당성을 인정하기 곤란함</li> <li>· 남한 헌법과 92년 남북기본합의서에 나타난 모순을 해결하지 않는 이상, 원소유권자에 의한 위헌소송이 제기될 수 있음</li> <li>· 다수를 위해 소수의 일방적인 피해를 강요한다는 반론이 제기될 수 있음</li> </ul>  |

의 소유형태를 당분간은 그대로 유지하는 것이다.(김민배, 1992; 김민배·최민경, 1993; 김민배, 1995; 김상용, 1994; 유해웅 1994). 북한의 소유형태는 국유·협동농장소유·개인소유로 나뉜다. 이 방안에서는 통일 즉시 북한당국이 소유하고 있던 모든 국유재산은 새로운 통일한국정부가

그대로 접수하여 재국유화하는 동시에 협동농장소유의 재산은 당분간 그대로 인정 한 뒤, 통일한국정부가 재국유화된 국유재산과 협동농장소유를 새로운 경제운영 원리와 정책방향에 맞추어 관리하게 된다. 북한주민의 생계에 직접적으로 관련 되어있는 협동농장소유를 당분간 그대로

유지함으로써 북한주민들의 생계안정과 북한지역의 경제활성화에 직접적으로 기여할 수 있다. 토지반환과 관련된 분쟁을 사전에 제도적으로 방지할 수 있고 통일 독일에서 나타난 것과 같은 투자장애요소도 사라진다. 또 일정기간 통일한국정부가 체계적으로 토지를 비롯한 모든 재산을 관리하므로 종합적인 계획하에 통일정책과 연계하여 토지정책을 펴 나갈 수 있다. 북한정권을 북한내의 합법적인 정부로 인정하므로, 북한은 새로운 통일한국하에서 남한과 동등한 파트너가 된다. 이는 흡수통일을 공식적으로 부인한 현 남한 정부의 대북 정책과도 맥을 같이한다. 통일을 통한 남북한의 사회경제 통합과 경제활성화를 위해서는 이 방안이 현실적일 뿐 아니라 바람직하다고 평가받고 있다. 몇몇 원소유권자의舊권리를 회복하기 위해서 남북한이 통일하는 것은 아니며, 50여년 동안 거주하고 토지를 개간한 북한 주민의 이용권을 고려한다면, 반환원칙이나 반환에 근거한 보상정책보다는 재국유화 및 현재이용상태의 인정이라는 대안을 진지하게 고려할 필요가 있다.

세 번째 방안으로 북한내 몰수토지를 해결할 경우 위헌논이 제기될 수도 있다(정영화, 1995). 이 방안은 그동안 북한지역을 다스려온 정권의 정당성을 어느 정도 인정하는 연장선상에서 행해지는 것인데, 남한의 모든 법체계에서 북한은 정당성을 인정받고 있지 못하는 소위 '괴뢰' 정부다. 따라서 세 번째 방안으로 몰수토지를 해결한다면 소위 '괴뢰'정부에 불과한 북한당국이 불법적으로 무상몰수한 46년도의 토지개혁을 追認하는 모순이 발생한다. 한 발 더 나아가 헌법상 기본권으로 규정되어 있는 사유재산권침해라는 주장

이 제기될 수 있다. 한국전쟁과 분단이라는 특수상황을 고려할 때 월남자들의 소유권이 장기간의 권리불행사로 소멸되었다고 보기도 어려우므로 정당한 사유재산권을 인정해야 한다는 것이다. 51년에 제정되어 현재까지도 유효한 '수복지역내 미복구토지의 복구등록과 보존등기 등에 관한 특별조치법'에 규정된 권리회복조치 즉 반환을 인정한 것과도 상치되는 문제점도 발생한다(김운근·이두순, 1989).

그러나 1992년에 남북한은 유엔에 동시 가입했다. 국가들간의 연합체인 유엔에 남북한이 합의하여 동시가입했다는 것은 서로를 각기 한반도의 북쪽과 남쪽을 통치하는 정치실체로서 인정했음을 의미한다. 이 상태에서 통일이 이루어진다면 그것이 설령 북한의 붕괴에 이은 남한 정부에 의한 흡수통일이라 해도 형식적으로는 남·북한 당국의 모든 권한을 통일한국정부가 동시에 이양받는 것이라고 해석할 수 있다. 따라서 과거 북한당국이 행한 모든 조치를 불법이라고 격하시킬 수는 없는 것이다. 게다가 남북합의서에서는 남북한이 서로를 정당한 정부로 인정하고 있다.

통일 이후 시급하게 해결해야 할 몰수토지문제는 세 번째 방안이 다른 방안에 비해 현실성이 있을 뿐 아니라 이후의 토지정책을 펼쳐나가는 데도 바람직할 것이다. 통일후 북한지역내 토지의 소유 및 이용을 원활하게 해결하기 위해서는 세 번째 방안으로 몰수토지를 해결하되, '남북한 통합에 관한 기본 합의서(가칭)' 등에서 위헌논쟁이 제기되지 않도록 하는 것이 요구된다. 반면 비록 원소유권을 확인할 수는 없어도 원소유자에게 통일 후 북한지역에 대한 투자시에 각종 우선권을



제공하여 잃어버린 권리를 다소 복구시켜 줄 수 있을 것이다.

#### 4) 북한 토지소유 및 이용의 단계별 개편 방안

북한의 경제력이 남한경제력의 50% 내지 6% 정도에 이르기까지 빨라야 20여년에서 30여년이 소요될 것임을 고려한다면, 우선적으로 통일 이후의 토지소유 및 이용정책에 대한 계획 역시 그 정도의 기간을 내다보면서 수립하는 것이 바람직하다. 본 연구에서는 북한주민 및 관료들이 자유시장경제원리에 적응하기 위해서는 기본적인 준비기간이 필요하다는 전제하에 통일 이후의 토지소유 및 이용의 개편 작업을 4단계로 나누어 추진할 것을 제시한다. 토지소유 및 이용에 대한 개편작업은 사실 북한지역에서 행해질 체제개편작업의 일환으로서 추진될 것인데, 현 단계에서는 통일 이후 북한지역에서의 경제적 상황에 대해 아무도 장담할 수 없으므로, 본 논문에서는 이를 20년 계획 혹은 30년 계획으로 지칭하지 않고 4단계 계획이라고 명명하고 있다. 따라서 단계별 계획에 몇 년이나 걸릴지는 누구도 장담할 수 없으나 舊사회주의 국가들의 경험에 견주어 볼 때 대략 5-8년 정도 걸릴 것으로 예상된다. 따라서 본 논문에서 제시하는 어느 특정 단계에서 다음 단계로 넘어가는 데에는 고정된 시점을 기준으로 하는 것이 아니라 본 논문에서 제시하고 있는 사회·경제적 목표의 달성여부를 기준으로 정해질 것이다. 북한내의 제반 개혁조치들을 좀 더 신속히 추진하고자 할 경우에도 각 단계별 조치들을 좀 더 빠르게 추진하는 것일 뿐 그 내용면에서는 큰 차이가

없을 것으로 생각된다.

##### (1) I 단계

I 단계는 II 단계와 III 단계의 준비단계라고 볼 수 있다. 이 단계에서 최대의 정책 목표는 역시 북한주민의 생활안정 및 소위 開始자본의 축적이다. 기존에 북한에서 시행되고 있던 여러 개방조치들을 새롭게 개편함으로써 시장경제원리를 부분적으로 도입하는 동시에 이에 따른 여러 실험적 조치들을 자유경제무역지대 등에서 취해봄으로써 이후의 시행착오를 줄일 수 있도록 한다. 또 통일 이후의 토지 정책 및 여러 계획수립에 가장 기본이 될 토지정보를 확충하는 동시에 남한의 토지정보의 그 형식을 통일하는 것이 필요하다. 따라서 I 단계에서는 이후의 정책들을 위해 한편으로는 북한 전역에 걸쳐 토지일제조사를 하는 동시에, 사유화의 전 단계로서 각종 등기부를 남한과 동일한 양식으로 구축하며, 국토·지역·도시계획 수립에 착수한다. II 단계와 III 단계에서 본격적으로 행해질 사유화조치의 이같은 준비가 진행되는 동안에 우선적으로 농업토지, 자유경제무역지대에서의 토지소유 및 이용, 산림, 관광특구, 생태계보호지역 등에서 개혁적인 조치들이 취해질 수 있을 것이다.

현재의 식량난을 극복하고 주민들의 생활안정을 위해서는 농업생산방식의 개선이 시급하다. 이를 위해서는 개별 농가의 자율적 생산체제구축이 핵심적인데, 통일 직후에는 협동농장별 생산체제를 유지하는 상태에서 생산목표를 초과했을 경우 생산에 참여한 농가에게 초과노동에 상응하는 수익을 보장하는 방식을 취한 뒤, 점차 개별 농가중심의 생산체제로 전환한

다. 어느 정도 여건만 허락된다면 곧바로 농가의 가족수·가족의 연령 등을 고려하여 개별 농가에게 균등하게 농업토지를 임대할 수도 있을 것이다. I 단계에서 농업토지의 임대권에 대한 매매·양도·저당을 허용할 경우, 농업인력의 탈농촌을 가속화시킬 수 있으므로, 이를 허용하지 않도록 한다. 농업부문의 개혁이 성공적으로 진행될 경우 농가의 자본축적을 촉진시킬 뿐 아니라, 운수업·유통업·건축업·금융업·공업 부문의 직업분화를 촉진시키며, 내수부문이 활성화될 것이다.

I 단계에서는 국토·지역·도시계획의 수립을 통해 북한전역에 대한 사회간접자본투자확충계획수립에 착수하는 동시에 우선은 자유경제무역지대를 중심으로 사회간접자본의 확충을 도모한다. 자유경제무역지대의 활성화는 북한지역에서의 토지소유 및 이용의 제반 개혁을 성공적으로 이끄는 데 매우 중요한 역할을 할 것이다. 우선 자유경제무역지대에서의 토지소유는 장기임대에 기초하되, 토지임대의 매매·양도·저당을 허용함으로써 경제주체가 행한 노력의 성과가 당사자에게 귀속됨을 보장한다. 이는 북한의 현행 토지임대법을 개정하는 방식에 의해서도 가능하며, 경우에 따라서는 현재의 토지임대법보다도 진일보한 제도를 도입할 수도 있을 것이다. 자유경제무역지대의 활성화는 I 단계에서 취해질 농업개혁의 결과로 파생될 잉여노동력과 통일 이후 국영기업과 국방부문으로부터 파생될 실직자들에게 일자리를 제공하는 효과도 가질 수 있다. 자유경제무역지대에서 책정될 토지임대료 및 토지임대권의 매매·양도·저당시에 책정되는 가치는 향후 토지가격 및 토지세의 산정에 중요한 자료가 될 것이

며, 자유시장경제원리의 확대를 위해서는 이같은 자료들이 매우 소중하므로 철저한 자료수집이 필요할 것이다. 자유경제무역지대와 더불어 관광특구 역시 북한경제의 활성화에 크게 기여할 수 있다. 관광특구 역시 토지소유는 일단 국유로 하되, 여러 경로로 수익성을 보장함으로써 민간자본을 유치할 수 있을 것이다.

I 단계에서는 북한 주민들이 주택을 구입하여 소유할 여력이 없으므로 주택의 사유화 및 공공주택의 임대를 활성화하기에는 현실적으로 어렵다고 판단된다. 따라서 주택전문가들 역시 통일 초기에는 주택의 사유화 및 공공주택의 공급확대가 최우선의 과제가 아님을 주장하고 있다.

북한의 산림은 매년 황폐해지고 있는데, 이를 방지하기 위해 대대적인 식수사업을 펼칠 필요가 있다. 단, 산림의 운영여건이 비교적 좋은 곳에서는 산림에 대한 복구를 전제로 하여 장기간에 걸친 임대를 민간에게 허용할 수 있을 것이다. 또 북한에서 특히 생태적으로 중요한 곳은 생태계 보호지역등으로 지정하여 더 이상의 생태계 파괴가 이루어지지 않도록 한다.

I 단계에서 취해질 이러한 조치들은 I 국가 2체제나 국가연합을 통한 통일을 상정한 것이지만 북한이 급격히 붕괴할 경우에는 북한전역을 “특수지역(가칭)”으로 선포하는 것을 전제로 한다. 이는 북한내의 사회경제적 구조를 기본적으로 인정한 상태에서 부분적으로 자유시장경제원리를 도입하는 것이다. I 단계의 제반 조치들이 성공하기 위해 가장 중요한 것은 적어도 I 단계의 조치들이 완료될 때까지는 북한주민의 거주 및 각종 공산품, 생활용품의 가격을 현재와 같이 통제하는 것이

요구된다는 것이다. 북한주민의 거주를 통제하지 않을 경우 최악의 경우 대규모 탈북사태를 초래할 수도 있을 것이다. 남한으로의 탈북을 통제할 수 있다고 해도 북한내 탈농촌현상이 가속화됨으로써, 북한사회의 안정을 근본적으로 흐트러놓을 수 있다. 여기서 기존에 북한체제를 유지하는데 중추적인 역할을 하던 각급 인민위원회의 역할이 매우 중요함을 알 수 있다. 북한지역에서 급속하게 가격자유화조치가 취해질 경우에는 현재 북한의 공산품 및 생활용품 품귀현상으로 미루어보아 엄청난 인플레이션이 초래될 것이다. 토지등기를 비롯한 토지정보의 구축, 국토·지역·도시계획이 확립되지 않은 상태에서 북한 전역에 걸친 투자는 북한주민이나 당국 모두 준비되어 있지 않은 상태에서 북한지역을 파악시킬 수 있으므로 초기에는 자유경제무역지대를 비롯한 몇몇 지역으로 투자를 제한하는 것도 고려해 볼 수 있을 것이다. 이러한 제반 조치들이 원만하게 진행되려면, 몰수토지문제가 합리적으로 해결되어야 함은 물론이다.

## (2) II 단계

II 단계에서는 I 단계에서 취해진 여러 준비작업을 바탕으로 자유시장경제원리에 입각한 토지 소유 및 이용을 확대한다. I 단계에서는 지역적으로는 자유경제무역지대와 관광특구, 산업부문면에서는 농업부문을 위주로 각종 개혁조치들이 행해졌지만, II 단계에서는 I 단계의 성과를 바탕으로 체제전환에 필요한 조치들을 지역적으로나 산업부문으로나 모두 확대시킨다. 토지일제조사, 등기부작성의 완료,

국토·지역·도시계획 그리고 사회간접자본확충계획 등이 어느 정도 윤곽이 드러난 상태에서 II 단계의 조치들이 가능함은 물론이다. 우선 농업토지의 경우 농업토지임대권의 매매·양도·저당을 허용함으로써 기업농이 출현할 수 있도록 하는 동시에 희망자에게는 농업토지의 사유화를 허용하도록 한다. I 단계에서의 농업개혁이 어느 정도 성공적이라면 그 중에서는 농업토지를 사유화할 수 있을 정도로 자본을 축적한 농가가 서서히 나타나기 시작할 것이다. 농업토지를 사유화할 때의 가격은 I 단계에서의 임대료와 생산량의 추이를 관찰함으로써 어느 정도 현실화시킬 수 있을 것이다. 농업토지의 사유화가 점차 진행되면서 과거의 협동농장은 점차 남한의 농업협동조합이나 농지개량조합의 성격으로 발전시킨다.

II 단계에서 가장 중요한 작업은 북한지역의 주택 및 주택부속토지에 대한 조치들이다. I 단계에서 미루어졌던 주택부문에서의 사유화 및 공공임대주택의 공급증대를 추진한다. 이는 I 단계를 통한 자본의 축적, 토지 및 건축물 등기부의 구축, 각종 도시계획 등의 수립을 전제로 하는 것이다. 북한의 상류층은 타 계층 보다 자본에 여력이 있을 것이므로, 상류층이 거주하는 특호주택과 4호주택은 즉시 사유화하여도 무방하다. 한편, 상대적으로 주거환경이 열악한 3호·2호·1호주택에 대해서는 주거환경개선을 위한 융자금지원 및 재개발을 촉진시킬 수 있을 것이다. 특히 공동주택(연립주택)이 대부분인 1호주택은 북한에서도 주거환경수준이 가장 열악한데, 이에 대해서는 남한의 주거환경개선사업 방식을 변용하여 활용할 수 있을 것이다. 임대된 주택에 대하여는 임대

표 9. 북한내 토지소유 및 이용의 단계별 개편방안

|        | 사회경제정책상의 목표  | 토지소유 및 이용 관련 조치  | 보조적 조치   |
|--------|--|--|--|
| I 단계   | <ul style="list-style-type: none"> <li>북한주민의 생활안정</li> <li>북한주민의 자본축적 촉진</li> <li>경제특구를 중심으로 자유 시장경제원리의 부분적 도입</li> <li>남북한 토지정보양식을 통합 시키고 북한내 토지자료를 확보</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>농업개혁: 장기임대제, 자율적 농업경영 확대</li> <li>토지조사·등기의 시작</li> <li>몰수토지의 합리적 처리</li> <li>국토·지역·도시계획 수립착수</li> <li>경제특구중심의 사회간접자본확충과 경제특구의 활성화</li> <li>경제특구내에서의 실험적 조치 (장기임대, 임대권의 매매·저당·양도 허용, 토지세, 토지평가 등)</li> <li>기업경영합리화(공사화, 민간합작)</li> <li>산림의 보호 조치 및 장기임대허용</li> <li>관광특구지정</li> <li>생태계보호지역 지정</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>남북한간의 2체제 유지</li> <li>북한내의 사회경제 구조의 현상태 유지</li> <li>북한주민의 거주제한</li> <li>가격통제 및 점진적인 가격자유화</li> <li>남한 및 외국기업의 투자는 당분간 경제 특구내로 제한</li> </ul> |
| II 단계  | <ul style="list-style-type: none"> <li>자유시장경제원리의 확대 도입</li> <li>자유시장경제원리와 민주주의에 따른 북한내 법·제도 개선 (남북한 제도통합의 사전 작업)</li> <li>남북한간의 교류확대</li> </ul>                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>특호주택과 4호주택에 대한 사유화허용</li> <li>3·2·1호 주택거주자를 위한 공공임대 주택의 활성화</li> <li>토지조사·등기의 완료</li> <li>국토·지역·도시계획의 수립완료와 그에 따른 사회간접자본확충의 본격화</li> <li>농업토지 임대권의 매매·양도·저당 허용, 희망자에게 농업토지의 사유화</li> <li>자유경제무역지대에서 토지사유화 허용</li> <li>자유경제무역지대의 배후지를 중심으로 투자허용지역의 확대 (북한내 상업 시설에 대한 사유화 허용)</li> </ul>                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>남북한간의 체제통합 시도</li> <li>북한내 거주제한의 점진적 완화</li> <li>가격자유화 품목의 확대</li> <li>본격적인 외자유치</li> </ul>   |
| III 단계 | <ul style="list-style-type: none"> <li>남북한 사회경제통합의 본격화</li> <li>남북한 법·제도의 통합 추진</li> <li>통화통합 추진</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>남북한의 토지소유 및 이용제도의 통합 추진</li> <li>본격적인 주택사유화</li> <li>공공임대주택의 경우에도 희망자에게 분양하는 동시에 그에 따른 사유 허용</li> <li>저소득층을 위한 사회복지주택의 공급</li> <li>본격적인 기업경영합리화 (본격적인 사유화, 감량경영허용, 구조조정)</li> <li>투기방지대책과 개발이익환수제도</li> <li>북한내 경제특구를 국제적인 자유무역지대로 육성</li> <li>장기임대토지의 사적소유로의 전환</li> </ul>                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>경제통합 본격화</li> <li>남북한간 거주제한 조치의 철폐</li> <li>북한내 전 지역에 걸쳐 투자제한 철폐</li> </ul>   |
| IV 단계  | <ul style="list-style-type: none"> <li>남북한 사회경제통합</li> <li>남북한의 법·제도의 통합과 그에 따른 문제점 보완</li> <li>남북한 통합에 따른 부작용 해소</li> </ul>                                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>남북한 토지소유 및 이용제도의 통합과 그에 따른 부작용 해소</li> <li>북한내 토지소유 및 이용 개편 뒤의 사후관리</li> <li>남북한 전역에 걸친 토지정보체계구축</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>사적소유에 적용하지 못하는 저소득층을 위한 지원프로그램 강화</li> <li>자유시장경제원리의 확립에 따른 소득 및 지역불균형 완화책</li> </ul>   |

자가 희망할 경우에 한해 분양을 허용함으로써 주택을 소유할 수 있는 기회를 제공한다.

Ⅱ단계에서는 I 단계에 취해진 자유경제무역지대를 중심으로 한 투자활성화를 자유경제 무역지대 배후지까지 확대하며, 그에 따라 토지의 장기임대, 임대권의 매매·양도·저당을 허용하는 조치도 확대 시행된다. 사회간접자본의 확충 역시 북한 I 단계의 자유경제무역지대 및 중요 지역 위주이던 것을 북한지역 전역에 걸쳐 확대한다. I 단계의 실험적 조치를 거치면서 자유경제무역지대에서의 토지가격에 대한 자료들이 축적되고 투자기업들이 토지사유를 강력히 희망한다면, Ⅱ단계부터는 기업들의 토지사유를 허용할 수 있을 것이다. 이에 따라 I 단계에서 자유경제무역지대에 입지한 기업들에게 장기임대된 토지에 대해서도 재계약을 통해 토지의 사유화가 진행될 수 있다. I 단계에서 취해졌던 각종 거주제한 및 가격통제 역시 서서히 완화한다. 이러한 일련의 조치들은 북한내의 각종 제도들을 자유시장경제원리에 맞게 수정하는 것을 전제로 한다. 이를 통해 Ⅲ단계에서 취해질 남북한 사회경제통합 및 제도 통합의 기반이 조성될 수 있을 것이다.

### (3) Ⅲ단계

Ⅲ단계의 정책목표는 I, Ⅱ단계를 통해 취해진 각종 조치와 북한주민의 자유시장경제원리에의 적응을 바탕으로 명실상부한 남북한 사회경제통합을 이루어내는 것이다. 따라서 Ⅲ단계에서는 남북한의 통화통합을 통해 동일한 경제권을 구축해내는 동시에 각종 제도들도 통합시켜

나간다. 북한지역의 특수성을 감안한다면 모든 제도를 통합시킬 필요는 없지만, 기본적인 토지관리체계, 토지이용허가제도, 건축규제, 환경과 관련된 토지이용규제 등은 통일하는 것이 남북한 사회경제통합에도 바람직하다. Ⅲ단계에 이르러서는 이전 단계에서 취해진 거주제한을 철폐하고, 남북한간에도 자유로운 노동력 이동을 허용한다. 또 남한사람들의 투자를 북한 전역에 걸쳐 허용한다. 물론 그에 따른 투기방지책과 개발이익환수제도를 마련한다.

### (4) Ⅳ단계

Ⅳ 단계에서는 I, Ⅱ, Ⅲ 단계에서 행해진 제반 조치들을 바탕으로 남북한 사회경제통합을 마무리짓고, 남북한 통합에 따른 부작용을 해소하는데 역점을 둔다. 북한내 토지소유 및 이용의 측면에서는 일종의 사후관리적인 성격을 띤다. 따라서 사적소유에 적응하지 못하는 저소득층을 위한 지원프로그램을 강화할 필요가 있으며, 자유시장경제원리의 확립에 따른 소득 및 지역불균형 완화책의 마련이 필요할 것으로 보인다. 이처럼 Ⅳ단계에 걸친 개편작업은 북한주민들과 북한당국이 자유시장경제원리에 적응할 수 있는 시간적 여유를 줄 수 있다. 동시에 과거 그 어떠한 사회주의국가보다 경직된 체제인 북한체제를 원활하게 전환시키므로, 토지소유 및 이용측면에서도 체제전환과 남북한 통합에 따른 부작용을 최소화시킬 수 있을 것으로 기대된다.

## 5. 결론

통일 후 북한지역에서의 토지문제에 대한 기존의 연구들은 대체로 북한붕괴시에 대두될 몰수토지문제에 주목한 데 비해, 본 연구에서는 사회주의 제국에서의 체제 전환과 그에 따른 토지소유 및 이용의 변화 그리고 북한의 토지제도를 검토한 뒤 통일 이후에 취해져야 할 토지정책을 장기적인 관점에서 단계별로 제시하였다. 그 동안 어떠한 사회주의 국가보다도 사회주의 이념에 충실하게 운영되어온 북한의 토지소유 및 이용을 자유시장경제에 맞게 개편하기 위해서는 무엇보다도 북한 주민이 토지 및 주택을 스스로 소유할 수 있는 개시자산이 축적되어야 한다. 따라서 통일한국초기에 취해져야 할 정책은 여기에 초점을 맞추어야 한다. 이를 위해서는 우선 통일직후의 정책들이 저비용정책이어야 하며, 그에 맞추어 몰수토지문제·기업 및 그 부속토지의 사유화 등이 진행되어야 한다. 통일한국의 각종 정책과 토지소유 및 이용개편방안이 급진적으로 추진되기보다는 점진적으로 추진하되, 지방정부의 능동적인 참여가 매우 중요하므로 토지개발·토지세 등에 지방정부가 적극적으로 참여할 수 있도록 적절한 유인책을 제공하는 것이 중요하다. 본 연구에서는 이러한 구도하에 통일 뒤의 장기적인 토지소유 및 이용의 개편 방안을 단계로 나누어 제시하고 있다. 그러나 남북한의 토지소유 및 이용을 통합하는 문제에 대해서는 충분히 다루고 있지 못하므로, 이에 대해 보다 구체적인 연구가 이어져야 할 것으로 생각한다.

## 주

- 1) 이 경우 지방정부가 개발허가를 내주고 임대조건을 개선하는 조건으로 개발가나 민간 건설회사가 토지개발에 필요한 사회간접자본을 스스로 확충하는 방식이 많이 사용되었다.
- 2) 지방정부의 지나친 개발의욕과 향촌기업의 영세성은 환경오염의 주된 원인으로 지적받고 있다.
- 3) 뱁상 르나르, 러시아의 부동산 관련제도 개혁, "사회주의 국가의 부동산제도개편 비교연구", 국토개발연구원, 1997
- 4) 독일의 통화통합이 부작용만을 초래한 것은 아니었다. 예컨대 1:1 통화통합으로 인한 가장 긍정적인 효과는 인플레이션 억제였다. 자본주의로의 이행에는 기록적인 인플레이션의 가능성이 상존하는데, 서독의 통화당국은 동구 유럽과 같은 살인적인 인플레이션을 두려워했던 것이다. 이점에서는 통화통합이 결정적으로 기여했다. 동독의 화폐가치를 배 이상 높이 평가함으로써, 이후 동독의 물가 수준은 매우 안정된 추세를 보였다. 또 동독지역의 소득수준을 1:1 통화통합을 통해 2배 이상 올려준 것은 결국 서독이 동독 지역에 막대한 보조금을 주는 것과 같은 것이었는데, 이로 인해 동독주민의 서독으로의 인구이동이 감소하게 되는 계기가 되었다고 평가받기도 한다. (최신림, op cit)
- 5) 1996년 현재 토지와 주택에 대해 220만건의 반환청구가 제기되었는데, 이 중 170만건(77%)이 1997년 1/4분기까지 처리되었다. 보상청구건수는 1997년 현재 78,000건에 달하고 19,000 건이 결정되었으며(24%), 현재까지 보상액으로 1,840만 마르크가 지불되었다. 반환 및 보상청구에 의한 사유화는 5-15년은 더 소요될 것으로 예측되고 있다.
- 6) 정치적으로 결정된 임대료는 비합리적으로 낮았을 뿐 아니라, 임대료의 인상자체도 임차인 보호 정책에 의해 규제되었다. 헥타르당 지불되어야 하는 평균 임대비용은 1995년 말 현재 165마르크로 서구서독 수준의 약 5%. 농지의 구매가격은 6,500마르크로서 구서독 수준의 22%에 불과하다. 이러한 임대료수준은 한편으로는 상대적으로 사유의 매력에 떨어지게끔 하는 동시에 토지사유화 기관에 엄청난 재정적 부담을 지웠다. 예컨대 BVVG의 매년 행정적 비용은 2억 마르크이지만, 토지임대의

- 수입은 1억3천만 마르크에 불과하다. 7천만 마르크 또는 ha당 70마르크의 자본적자 발생했다. 산지의 상황은 더 나쁘다.
- 7) 통계청, 1996, 「통독전후의 경제사회상 비교」.
- 8) 예컨대 토지법 제 77조와 제78조에서 토지의 등록에 대하여 “국토관리기관은 나라의 모든 토지를 통일적으로 장악하고 등록하며...” “농업지도기관은 새로 일군 땅과 토지를 정리하여 얻은 땅을 제때에 등록하며...” 라고 규정되어 있지만, 구체적인 등록절차·등록 대상을 포함하여 토지 등록에 관한 사항 등이 규정되어 있지 않다. 도시경영법 제56조에서 “국가나 단체가 소유한 건물 및 시설물을 이용하는 기관·기업소·단체·공민은 정해진 사용료와 감가상각금을 제때에 물어야 한다”라고 규정하였지만 사용료 산정기준·사용료 납부시기 등은 나와있지 않다. 한편, “기관, 기업소, 학교, 단체 및 공민들은...산림을 잘 보호하여 온 나라의 산을 푸른낙원으로 만들어야 한다(토지법 제4장 32조)” “도시경영기관은... 주민들의 훌륭한 생활환경을 조성하여야 한다(토지법 제5장 제53조)” 는 등의 선언적인 규정들은 북한법에서 자주 눈에 띈다.
- 9) 우리나라 지적공부 등의 기재사항을 보면, 토지대장과 임야대장은 토지의 소재, 지번, 지목, 면적, 소유자의 성명·주소·주민등록번호 등이고, 지적도 및 임야도는 토지의 소재, 지번, 지목 및 경계 등이며, 건축물 대장은 건축물의 소재, 지번, 소유자의 성명·주소·주민등록번호, 연면적, 층수, 구조 및 용도 등이다.
- 10) 정희성·안두순, 통일한국의 토지제도 개편방향, 사회주의국가의 부동산제도개편 비교연구, 국토개발연구원, 1997.12
- 11) 이 주장에서는 독일의 신탁관리청이 지닌 문제점 즉 기구가 지나치게 비대했으며, 비효율적인 관료조직이라는 점을 강조하지만, 사실 독일의 신탁관리청은 토지관련 조직의 일부였음에도 방대한 조직과 비효율적인 관료조직이라는 문제점이 노정된 것이다.
- 사,  
구수희, 1996, 『북한법전연구』, 행법사.  
국토개발연구원, 1991, 『통독후 독일 국유재산 관리 제도의 변화연구』.  
국토개발연구원, 1997, 『사회주의 국가의 부동산 제도 개편 비교연구』.  
김두섭, 1995, 「중국농촌의 계층적 분화와 도시화」, 『중소연구』 66호.  
김민배, 1992, 『통일조국의 토지소유제도에 관한 연구』.  
김민배·최민경, 1993, 「월남자와 북한의 토지 그리고 통일」, 『민주법학』 통권 6호.  
김민배, 1995, 「월남자와 북한토지소유권에 대한 실증적 접근-의식과 법적 문제를 중심으로」, 『민주법학』 제 9호.  
김상용, 1991.12, 「통독 후의 구동독내 재산처리 개관」, 『저스티스』 제24권 제2호, 한국법학원.  
김상용, 1993, 「북한의 토지소유제도」, 『토지연구』 3·4월호.  
김상용, 1994, 「통일후의 토지법의 전망과 과제」, 『토지법학』.  
김상용, 1994, 「구동독과 북한의 토지제도의 비교」, 『토지연구』 9·10월호.  
김용학, 1994, 「통일후 북한의 재산권 확립방안」, 『토지연구』 9·10월호.  
김윤근·이두순, 1989, 「수복지구에 있어서 북한의 토지개혁에 관한 연구」, 『농촌경제』 제22권 제4호.  
김윤근, 1993, 「통일대비 북한식량수급과 토지소유권처리에 관한 연구」, 『민족통일연구원 1992년도 동계학술 발표 대회 자료집』, 민족통일연구원  
김종범, 1997.10 & 1997.11, 「중국의 도시화에 대한 소고(상,하)」, “국토”  
대외경제정책연구원, 1992 a, 『러시아에서의 사유화 진전과 외국인 투자여건』.  
대외경제정책연구원, 1992 b, 『동구경제정책의 유형과 성과 - 폴란드와 헝가리를 중심으로』.  
대외경제정책연구원(최수웅), 1992 c, 『중국의 토지 사용제도 분석: 외자기업의 토지 사용제도를 중심으로』.  
대외경제정책연구원, 1994, 『동구주요국의 국유기업 사유화 정책 및 제도』.  
민족통일연구원, 1992, 『통일독일의 분야별 실태 연구』  
민족통일연구원(황병덕), 1993, 『독일통일 후 동독지역에서의 사유화 정책 연구』.

## 참고문헌

- 강교식, 1990, 「독일통일과 토지제도」, 『토지연구』 90년 11·12월호.  
강남대학교 산학기술연구소, 1997, 『통일후 독일도시의 변화와 발전』.  
김일성, 1978, 『토지법에 대하여』, 조선로동당 출판

- 민족통일연구원, 1995, 『통일 후 북한 토지소유 개편 방안 연구』.
- 박수혁, 1994, 「독일통일에 있어서의 미해결의 재산문제」, 『토지문제』.
- 박현주, 1995, 「북한의 주거실태와 통일후 주거배분 방안 연구」, 『국토연구』 12월호
- 법무부, 1992, 『북한법의 체계적 고찰』, 법무자료 제166집,
- 법무부, 1993, 『통일독일의 구동독 불법청산 현황 및 우리에게 주는 시사점』, 1993
- 법무부, 1994, 『통일독일·동구제국의 몰수재산처리 개관』.
- 법무부, 1996, 『동구제국의 체제개혁 개관: 법제, 사법개혁과 체제불법청산』.
- 법원행정처, 1997, 『북한의 부동산제도』.
- 산업연구원(최신립), 1992, 『독일경제통합의 추진시책과 시사점』.
- 산업연구원, 1995, 『북한경제전망과 남북경협』.
- 서석홍, 1991, 「개혁이후 중국사영경제의 발전과 성격에 관한 연구」, 『성곡논총』 22권.
- 서석홍, 1994, 『1978년 이후 중국사영경제에 관한 연구』, 서울대 경제학 박사 학위 논문.
- 세종연구소, 1995, 『북한법체계와 특성』.
- 손전후, 1983, 『우리나라 토지개혁사』.
- 안두순, 1995, 「통일후 북한토지소유권의 처리방안」, 『통일경제』 6월호
- 유세희, 1995, 「중국의 농촌문제와 정치체제의 안정」, 『중소연구』 66호.
- 유해웅, 1994.12, 「통일 후 북한국유재산의 사유화방향」, 『부동산법학회 논문집』.
- 이상수, 1996, 『사회주의 국유기업의 사유화에 관한 연구』, 서울대학교 법학박사학위 논문.
- 이상준, 1997, 『독일의 국토통합과제와 한국에의 시사점』, 1997년 한국지역학회 학술발표논문.
- 이상준, 1997, 『통일과 국토개발의 과제』, 국토개발연구원.
- 이용법, 「통일 후 토지제도 개편에 따른 산업정책방향」, 『토지연구』 제8권 제6호
- 이일영, 1994, 「중국 농업개혁의 성과와 한계」, 『중소연구』 65권.
- 이태일, 1994, 「통일에 대비한 국토개발과제와 전략의 구상」, 『토지연구』 9·10월호
- 이창재, 1993, 『러시아 개혁경제의 진행상황과 평가』, 대외경제정책연구원.
- 이창재, 1994, 『러시아 경제개혁의 지방별 파급영향』, 대외경제정책연구원.
- 이창재, 1995, 「러시아의 개혁경제」, 『러시아정치의 이해』, 나남.
- 이희욱, 1994, 「중국의 계층분화와 중국적 중산계층의 등장의 성격과 의미」, 『서울대학교 지역종합연구소 주최 1994년 지역연구 학술발표회 논문집』, 서울대학교 지역종합연구소
- 장경섭, 1992, 「중국 농업 사영화의 성격에 대한 재평가」, 『사회과학과 정책연구』, 14-1.
- 장경섭, 1993, 「중국의 농촌개혁」, 『현대중국사회의 이해』,
- 재정경제원, 1994, 『통일독일의 사유화 전개 과정』.
- 정명화, 1995, 『통일 후 북한의 재산권 문제에 관한 헌법적 연구』, 서울대 법학 박사학위 논문.
- 정희남, 1998, 「토지소유권제도의 개편과제」, 『국토』 1월호
- 제성호, 1996.6, 「통일과정의 북한토지문제」, 『토지연구』 5·6월호
- 조선로동당출판사, 1992, 『조선민주주의 인민공화국 사회주의 헌법』.
- 조선로동당출판사, 1977, 『조선민주주의 인민공화국 토지법』.
- 진위·박인성, 1996.12, 「중국의 도시토지사용권 상품화와 토지시장에 관한 연구」, 『중국의 도시토지개혁과 토지시장』, 국토개발연구원
- 최수영, 1994, 「북한의 토지임대법」, 『토지연구』 3·4월호.
- 최신립, 1995, 『독일경제의 통일과정 분석과 한국에 대한 시사』, 서울대 박사학위논문.
- 릉계청, 1996, 『통독전후의 경제사회상 비교』.
- 름일원, 1991, 『동서독 통합관계자료』.
- 름일원, 1992, 『92 북한개요』.
- 름일원, 1993, 『독일통일 실태 자료집』.
- 름일원, 1993, 『통독 2주년 보고서』.
- 름일원, 1994, 『독일통일 3년 현황과 전망』.
- 름일원, 1994, 『독일통일 실태자료집』.
- 한국개발연구원(고일동, 조동호), 1992, 『구동독의 사유화 방안 및 실업대책』.
- 한국감정원, 1996, 『통일 후 북한의 토지문제에 관한 연구』
- 한양대 중소연구소, 1996, 『시장경제의 도입과 극동지역의 사회경제적 변화』, 한양대 중소연구소 - 러시아과학원 극동연구소 제 7차 한·러 학술회의
- John Hardt and Richard Kaufman(ed), 1995, *East Central European Economies in Transition*



## ABSTRACT

### A Study on Land Ownership and Use in North Korea After Uification

Sang-chuel Choe  
*Seoul National University*  
Young-sung Lee  
*Cornell University*

Whereas previous researches on land policy after unification dealt with principally the problem of land confiscation under the communist reign, this research tried to propose a scheme of long-term land reform which was based on case studies on ex-socialist societies' experiences during their transformation, analysis on North Korea's institution related to land ownership and use. To reform North Korea's land ownership and use by the principle of market economy, North Korean should accumulate their commencing asset necessary for private ownership of land and housing. Therefore much focus should be put on the accumulation of the commencing asset at the early state of unification. On the extension of that line, the government of the Unified Korea should try to solve the problem of land confiscation by the communist party and land privatization in the region of North Korea. For the purpose, gradual land reform is more desirable than rapid one according to the case studies on ex-socialist societies. The government should avoid policies that can result in serious fiscal burden. Active participation of local government is highly recommendable in land tax and development. On the direction of land policy, this research proposed a four step long-term scheme of land reformation in North Korea. However, later researches should put more emphasis to the unification of land institution of North and South Korea which this research couldn't deal with sufficiently.

**Key Words:** ex-socialist societies' transformation, the problem of land confiscation under the communist reign, commencing asset, gradual land reform, the unification of land institution.