

통일 이후 북한주민 안정화를 위한 토지처리 방안에 관한 연구

A Study on Land Action Plan for Stabilization of the North Korea after Reunification

김재복* · 홍순헌**

Kim, Jae-Bok · Hong, Soon-Heon

초록

본 연구는 남북한 통일을 대비하여 준비하고 있는 과제 중 북한지역에 있는 토지에 대한 관리 및 운영 실태를 파악하여 북한지역의 사회적 혼란과 경제적 손실을 최소화하고 주민의 기본적인 삶의 보장과 사회보장, 생활의 계속성 유지 등 북한 주민들의 인간다운 생활 안정화를 위하여 토지처리 방안을 제시하고자 한다.

따라서 북한 지역의 토지 처리방안으로 전(前) 소유자에 대한 소유권을 인정하지 않고 재국유화하여 통일 후 일정기간 동안은 토지 소유권을 국가가 보유하고 현재 점유, 이용하고 있는 토지는 북한 주민에게 분배하여 토지이용권을 설정해주고 이후 사(私)토지소유권으로 전환될 수 있는 방향으로 개편하여 사용권을 점진적으로 사유화하는 방안을 제시했다.

● **주요어** : 토지소유권, 토지사유화, 토지이용권, 반환원칙, 보상원칙, 재국유화원칙

ABSTRACT

This study proposes a land action plan for stabilization of the North Korea in fundamental guarantees of life, social security and social system in order to minimize the social disruption and economic losses by identifying the administrative and operational status of the land in North Korea.

Land action plan for North Korea is that the state holds the whole land ownership for a

* 부산대학교 사회환경시스템공학부 박사 과정(전자우편 : kimjb@lx.or.kr), 주저자

** 부산대학교 사회환경시스템공학부 교수(전자우편 : hsh1963@pusan.ac.kr), 교신저자

certain period through re-nationalization of the land by not admitting the former owner's ownership and distributes the land to the currently occupying personal and set the land use permission and later land ownership will be introduced and land use permit will be gradually privatized.

• **KEYWORDS** : Land Ownership, Land Privatization, Land Use Permit, Return Principle, Compensation Principles, Re-nationalization Principles

1. 서론

1.1. 연구의 배경 및 목적

박근혜대통령은 작년 신년 기자회견에서 '통일은 대박이다.' 라는 명제를 제시하였다. 이른바 '통일대박론'은 남북관계가 예측하기 어려운 상황이지만 각 분야에서 통일준비를 위한 구체적인 방법을 찾는 노력을 촉구하는 동기를 부여하고 있다.

남북한 통일 후 또는 경제통합과 관련하여 예상되는 북한지역의 부동산 중에서 토지소유권 제도를 중심으로 정책적 대안을 수립하여 사회적 혼란과 경제적 손실을 최소화하기 위해 남한 입장에서 토지처리방안을 제시하는 것보다 실제로 통일과정에 들어서면 북한주민과 북한정권이 통일의 상대방으로서 역할을 하게 됨으로 통일 이후 주요한 정책에 대해서는 북한주민과 정권의 의사를 반영하는 구조가 필연적이다 할 것이다. 북한지역의 토지를 국가소유 또는 집단소유체제 그대로 둘 것인가? 만약 사유화 한다면 어떠한 방법을 취할 것이며, 예상되는 문제는 어떤 것이 있는지에 대해 살펴보고자 한다.

통일이 되기 위해서는 현실적으로 넘어야 할

과제들과 극복해야 할 과정이 많다. 남과 북이 60년이 넘는 분단의 세월동안 이념이 서로 다른 가치관 속에서 정치, 경제, 문화 등의 모든 분야에 대해 단절된 시간을 어떻게 극복해 나가고 설득해 나갈 것인가는 매우 중요한 과제이다.

통일독일의 사례에서 보면, 통일과 관련하여 동서독 주민의 이해관계가 첨예한 부분이 토지재산권 문제이었다. 토지재산권은 경제적 고가치성과 생산수단의 직접적 관련성으로 자본주의적 생활요소로서 이해관계의 직접적 대립요소로 작용된다. 이처럼 재산권의 분쟁은 통일시 끊임없는 소송과 분쟁으로 인해 사회적 혼란을 야기시킬 수밖에 없는 아주 민감한 부분이라고 할 수 있다. 따라서 사회주의 국가의 토지소유권 이념에 대한 이해를 위해 먼저 통일을 이룬 독일의 토지소유권 처리에 대한 사례를 검토하여, 시행시 문제점을 타산지적으로 삼아 통일한국 실정에 맞는 대안을 찾고자 한다. 이를 통해 합리적이고 적합한 토지소유권의 처리방안을 사전에 준비함으로써 통일시 발생될 토지소유권 분쟁에 대해 효과적인 대응과 혼란을 막을 수 있을 것이다.¹⁾

1) 서영춘(2009), 「통일이후 북한지역 토지의 처리·관리방안 연구」, 석사학위논문, 서강대학교 공공정책대학원, pp.21-22.

본 연구를 통해 미래 통일시대를 대비하여 토지소유제도에 대해 합리적이고, 경제적 손실을 최소화 할 수 있는 방안을 제시하고자 한다.

1.2. 연구의 범위 및 방법

본 연구는 남북한 통일을 대비하여 준비하고 있는 과제 중에 가장 민감한 부분이라고 할 수 있는 북한지역에 있는 토지 소유권과 관련된 사항으로써 북한지역의 토지소유권에 대한 처리방안 제시와 토지 관리 및 운영에 대하여 연구해 보고자 한다. 이를 위해 제2장에서는 토지소유권에 대한 일반적인 이론을 고찰하고, 제3장에서는 남북한 토지소유제도에 대해 살펴보고자 하며, 제4장에서는 남북한 통일 후 동독 토지소유권 처리 사례를 고찰하여 토지소유권의 체제정비·처리의 기본원칙과 보상사항·토지소유권처리 과정에서 주는 문제점과 우리에게 주는 시사점을 살펴보고자 한다. 제5장에서는 북한 토지처리방안에 대하여 살펴보고 대안을 제시하고자 한다. 마지막 제6장에서는 지금까지의 연구 결과에 대한 전반적인 요약정리를 통해 결론을 도출하는 것으로 하고자 한다.

본 연구의 국내 자료는 논문, 시사자료, 정부자료 및 북한 관련 연구기관의 자료를 활용하였으며, 토지소유권에 대한 이해를 돕기 위해 일반적인 이론과 토지소유제도의 시대적 변화, 그리고 남북한 토지소유제도의 변화에 대해 살펴보고자 한다.

2. 토지소유권의 일반적 이론

2.1. 토지소유권의 이해

토지소유권은 토지 소유자가 갖는 권한의 범위와 그 한계를 규정한다.²⁾ 즉 소유권의 내용으로 소유자는 법률의 범위 내에서 그 소유물을 사용·수익·처분할 수 있는 권한을 말한다(민법 제211조). 또한 토지소유권의 범위에 대해 토지의 소유권은 정당한 이익 있는 범위 내에서 토지의 상하에 미친다고 하였다(민법 제212조). 토지소유권 특성에 대해 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 소유권은 '관념성' 성격을 가지고 있어야 한다. 즉 소유권은 물건에 대한 현실적인 지배와 반드시 결합되어 존재 할 필요가 없고, 현실적 지배와 분리되어 물건을 지배하는 '관념적' 성격을 가진다.

둘째, 소유권은 '완전성'이 있다. 소유권은 물건이 가지는 사용가치 및 교환 가치 모두에 전면적으로 영향을 미친다는 것을 의미하는 것으로 제한물권과는 다르다고 할 수 있다.

셋째, 소유권은 '단일성'의 성질이 있다. 물건에 대한 사용·수익·처분의 권능을 단순회함으로써 권리가 아니라 지배권능으로부터 유래한 권리³⁾를 의미한다.

넷째, 소유권은 '탄력성'의 성격이 있다. 소유권은 일시적으로 그 권능의 행사가 제한 받기도 하지만, 그 제한이 해소되면 원래의 상태로 돌아오게 되는 특성을 가지고 있다.

다섯째, 소유권은 '항구성'이 있다(민법 제162

2) 정형곤(1998), 『북한경제의 체제전환과 사유화』, 경성노총, 제17집, 한독경상학회, p.198.

3) 권리의 주체란 일정한 이익을 얻을 수 있는 법률상의 힘인 권리가 귀속할 자 즉 인격체를 말한다. 권리·의무의 주체를 법적인격 또는 법인격이라고 부른다. 권리·의무의 주체에는 자연인과 법인이 있다(남윤봉(2011), 『한국재산법총론』, 제2판, 동방문화사, p.47.).

조 제2항). 소유권의 존립과 관련하여 그 존속기간의 제한이 없고 소멸시효(消滅時效)⁴⁾에도 걸리지 않는다는 것을 의미한다.⁵⁾

2.2. 토지소유권의 특징

토지가 가지고 있는 특성을 살펴보면 토지는 자연적 특성과 인문적 특성으로 구분된다. 자연적 특성으로는 부동산성·영속성·부증성·개별성이 있으며, 인문적 특성으로는 가변성·병합과 분할의 가능성·사회적·경제적·행정적 위치의 가변성·토지이용의 사회성과 공공성이 있다.

토지를 이용하거나 사용할 때는 용도의 다양성과 필지별 분합(分合)의 가능성을 가지게 되며, 장기적인 안목에서 나타나는 사회적·경제적·행정적 위치의 가변성 등의 특성이 나타난다.⁶⁾

우리 헌법 제23조 규정에 의하면 재산권에 대하여 보장하고 있으며, 법률로 내용과 한계는 법률로 정한다고 되어 있다. 또한 재산권의 행사는 공공복리에 적합하도록 하여야 한다고 규정하고 있어 토지소유권의 행사는 공공복리에 적합하도록 하여야 한다. 즉 토지소유권이 공공의 필요에 따라 재산권의 수용·사용 또는 제한에 관해서는 법률로써 보상을 하되, 정당한 보상을 지급 하여야 한다고 되어 있어 토지소유권이 다른 재산권보다 엄격한 공적 규제를 받고 있다는 특징이 있음을 알 수 있다.⁷⁾

3. 남북한의 토지소유제도

3.1. 남한의 토지소유제도

3.1.1. 미군정시대 토지소유제도

남한이 1945년 일본으로부터 해방되었지만 정부 수립까지 미군정이 정부 기능을 하였다. 이 당시의 중요한 문제는 귀속재산의 처리였다.⁸⁾ 귀속재산의 처리 문제는 사회 경제적 측면에서 소작농민들과 지주들의 대립이 심한 상태였고, 이데올로기 측면에서는 진보세력과 보수세력에 각축장이 되었다. 미군정은 남한의 내부적 갈등의 표출 우려와 한국 상황에 대한 정보 부족 등으로 소극적 자세를 취하였으나 북한 소련 영향력을 견제하고자 남한의 반공 정권수립을 위한 우익의 견해를 중시하여 귀속재산의 매각을 통한 사유화를 추진하였다.⁹⁾

3.1.2. 남한 정부의 토지정책

남한은 정부수립 후 '제한헌법' 제86조에 농지개혁의 헌법적 근거를 마련하고, 1949년 '농지개혁법'을 제정한 후 구체적인 농지개혁에 착수하고, 1950년에는 농지개혁 실시를 위한 각종 절차법을 마련하였다. 남한의 농지개혁은 경자유전의 원칙 아래 농지는 농민에게 분배되며, 그 분배방법, 소유의 한도, 소유권의 내용과 한계를 정하여 소작지를 유상 매수하여 경작농민에게 유상 분배

4) 소멸시효란 일정한 권리자가 그 권리를 행사할 수 있음에도 행사하지 않고 있는 상태가 일정기간 계속되는 경우에 그 권리를 소멸 시키는 제도이다(남윤봉, 전게서, p.194.).

5) 김상용(1995), 『토지소유권법 사상』, 민음사, p.32.

6) 이원준(2001), 『부동산경기와 개발전략』, 한국RE컨설팅연구원, p.29.

7) 김태식(2013), 『통일 후 북한지역의 토지 처리방안에 관한 연구』, 석사학위논문, 한양대학교 공공정책대학원, pp.8-9.

8) 귀속재산이란 일본의 패전으로 인하여 일본국 및 일본인이 한반도에 남긴 공유·사유재산 일체를 말한다. 미군정 법령 제33호제2조에 귀속재산에 대해 정의하고 있다(손성기(2011), 『통일 후 북한지역의 토지소유제도 개혁방안에 관한 연구』, 박사학위논문, 고려대학교법무대학원, p.27.).

9) 김영성(2006), 『남북한 통일후 북한의 토지소유권 처리방안에 관한 연구』, 석사학위논문, 동국대학교 경영대학원, p.34.

하는 유상분배의 방식에 의하였다.¹⁰⁾ 이는 건국초기의 법제정의 역량부족과 행정의 미비와 국민의 낮은 법치주의 인식에서 기인한다고 할 수 있다.

토지정책 중에서 수복지구 농지개혁은 1953년 휴전협정의 체결로 휴전선이 생기면서 북위 38도 이북의 경기도와 강원도 일부지역이 한국정부에 의해 수복되었다. 1953년까지 미군이 관할하고 있던 이 지역은 1954년 10월 21일자로 한국정부에 일반 행정권이 이양되어 정부는 '수복지구임시행정조치법'(법률 제350호)을 공포하여 행정구역의 조정과 행정기능을 회복시키고자 하였다.

3.2. 북한의 토지소유제도

3.2.1. 북한의 토지관련법과 성질

토지의 이용에 관하여 국가소유토지는 국가가 직접 사용하거나 국가기관 기업을 통하여 이용되며(북한민법 제47조 제1항), 국가소유토지를 이용하는 국가기관 및 사업소는 당해 국가소유토지에 대하여 경영상관리권을 가진다(북한민법 제47조 제2항). 경영관리권은 국가소유토지를 이용하고 있는 기관, 기업이 국가의 지도하에서 자기의 이름으로 당해 토지를 점유하여 이용하고 처분할 수 있는 법적지위이다(북한민법 제47조 제2항).

사회협동단체소유의 토지는 사회협동단체가 소유자이며, 그 사회협동단체소유권의 행사에 의한 사회협동단체소유토지의 이용은 사회협동단체 구성원들의 의사결정에 따라 점유하여 이용하며, 관련법이 정하는 내용과 절차에 따라서 처분할 수 있다(북한민법 제55조 제2항 본문). 개인소

유는 소비물에 대한 소유로 주택, 승용차, 가정생활용품, 문화용품이 이에 속하며, 이를 이용하고 처분할 수 있고(북한민법 제60조 제2항) 상속이 인정된다(북한민법 제63조).

물권인 토지이용권의 설정에 관하여 규정하고 있는 '토지임대법'은 토지이용권의 설정과 토지이용권의 활용에 관하여 규정하고 있으며, 이는 토지의 소유권만을 규정하고 있는 북한토지법에 대한 중대한 변화를 담고 있다. 외국개인투자자 및 외국투자기업에 대한 토지이용권을 설정해 줄 수 있으며(토지임대법 제1조) 북한의 기관, 기업소, 단체가 합영기업 또는 합작기업에 토지를 현물출자를 할 때에는 북한의 기관, 기업소, 단체에 대하여도 토지이용권을 설정해 줄 수 있도록 하고 있다(토지임대법 제5조)

그러나 북한의 주민에 대해서는 토지이용권 설정이 인정되지 아니한다. 토지이용권의 존속기간은 50년으로 하며(토지임대법 제6조), 토지이용권을 설정할 수 있는 지역은 법상으로는 북한전역으로 하고 있으나 실제로는 경제특구에만 허용되고 있다. 토지이용권은 물권으로서 양도할 수 있고, 저당권을 설정할 수 있고 상속이 인정되며, 임대차도 가능하다(토지임대법 제15조). 토지이용권을 설정 받은 자는 토지이용권의 설정료¹¹⁾를 설정기관에 지급하여야 하며(토지임대법 제28조), 토지이용권자가 당해 토지를 사용함에 따라 대가로서는 토지사용료를 지급하여야 한다(토지임대법 제33조).

'부동산관리법'에서는 토지의 허가이용에 관하여 규율하고 있으며(부동산관리법 제23조), 토지

10) 서영춘, 전계논문, p.27.

11) 토지임대법에서는 이를 토지임대료라 규정하고 있다(토지임대법 제28조).

의 구분에 관하여는 토지법에서의 토지구분과 동일하게 규정하고 있다(부동산관리법 제2조 제2항, 토지법 제64조 이하). 부동산 허가를 얻어 이용하기 위해서는 부동산사용료를 지급하여야 한다(부동산관리법 제32조부터 제36조까지), 그리고 부동산관리법은 경제특구에는 적용되지 아니한다(부동산관리법 제8조 제2항). 또한 외국투자자의 토지이용에 대해서도 역시 부동산관리법이 적용되지 아니한다.

부동산관리법이 제정되기 이전 2002년에 토지사용료 납부 규정이 제정되어 토지이용에 대하여 사용료를 납부하도록 하였다. 그러나 부동산관리법에서는 토지뿐만 아니라 건물, 시설, 자원의 사용에 대해서도 사용료를 납부하도록 확대하여 토지사용료 납부 규정은 사실상 그 의의를 상실하였다고 판단된다. 그리고 건물과 시설물의 계획적인 유지·관리를 위한 '도시경영법'에서는 건물을 살림집, 공공건물, 생산건물로 분류하고 있는 것이 특징적이다(도시경영법 제10조 제1항).¹²⁾

3.2.2. 북한의 토지소유제도 변화

1980년대부터 경제 붕괴로 인해 구사회주의 국가들의 지원을 받을 수 없게 된 북한은 외국으로부터 직접투자를 유치하여 사회주의 계획경제를 유지할 수 있는 방안을 모색하였다. 1984년 합영법을 제정하고, 1985년에는 합영법시행세칙, 합영회사소득법 및 동법세칙, 외국인소득세법 및 동법세칙을 제정하였다. 그리고 1991년에는 나진·선봉지역을 자유경제무역지

대로 지정하고, 나진·선봉·청진을 자유항으로 지정하였다.

북한은 대외개방에 따라 1993년 10월 최고인민회의 상설회의 결정 제40호에 따라 '토지임대법'을 제정하였다. 북한의 토지임대법 제1조에서 인민공화국 토지임대법은 '외국투자가와 외국투자기업에 필요한 토지를 임대하고 임차인 토지를 이용하는 질서를 세우는데 이바지 한다.' 라고 규정하고 있다. 토지임대법이 사적 소유를 인정하고 있는 것은 아니지만 북한이 토지이용권을 재산권으로 인정하여 임대 받은 토지는 임대기간 동안 양도나 상속이 가능하도록 하였다. 토지임대법은 토지이용권을 설정할 수 있는 근거법이 되므로 북한 사회주의적 토지소유제의 중대한 변화라고 할 수 있다.

3.2.3. 북한의 토지 소유형태

북한은 1977년 「조선민주주의인민공화국 토지법」을 채택하여 토지의 소유이용관리관계를 단일법으로 체계화하였는데 소유권의 형태를 국가소유권, 협동단체소유권, 개인소유권 등의 3가지로 분류하고 있다. 1992년 개정된 법에는 생산수단의 사적소유를 전혀 인정하지 않고 개인소유를 소비적 목적에만 제한하는 등 헌법상의 소유권 관계를 보다 구체화시키고 있다.¹³⁾

국가소유권은 국가가 직접 또는 개별적인 국가기관, 기업소를 통해 실현되며 국가기관, 기업소는 자기가 맡은 국가소유재산에 대한 경영상의 관리권을 가지고 국가의 지도하에 그 재산

12) 김상용(2014), 「북한의 토지법제와 통일 후의 정책적 과제」, 부동산 포커스, pp.6-7.

13) 신제니(2005), 「통일 후 북한지역 토지사용방안」, 석사학위논문, 서강대학교 경제대학원, p.67.

을 자기의 이름으로 차지하거나 이용·처분할 수 있다.¹⁴⁾

북한의 헌법 제22조에는 국가가 협동단체를 보호하도록 되어 있고 또 협동단체는 자기의 소유재산을 그 구성원들의 의사에 따라 차지하거나 이용·처분할 수 있다고 규정하고 있다. 소유재산이란 협동단체에 속한 근로자들의 집단 소유를 말한다. 협동적 소유는 독립적 생산자들의 생산수단의 자원적 통합에 의해 발생하는 집단적 사회주의적 소유로, 소상품생산의 기초가 되는 사적소유로부터 전인민적 소유로 발전하는 과정에서 나타나는 소유의 한 형태이다. 그리고 농촌경리의 지배적 소유형태인 협동적 소유는 농민과 농업을 대표하는 집단농장이 전형이라면 노동계급과 공업을 대표하는 공장기업소 등은 전인민적 소유형태라 할 수 있다.¹⁵⁾

개인소유는 근로자들의 개인적이며, 소비를 위한 것으로 매우 제한적인 형태의 개인적 소유를 인정하고 있다. 개인이 소유할 수 있는 대상은 소비품에 한정되며, 토지 등 생산수단의 소유는 개인소유의 대상에서 제외된다. 노동에 의한 사회주의 분배(노동의 대가), 국가와 사회로부터 추가적인 혜택, 텃밭, 경리를 비롯한 개업부업경리에서 나오는 생산물, 개인이 샀거나 상속·증여 받은 재산, 기타 법적 근거에 의해 발생한 재산 살림집, 가정용품, 문화용품 등 생활용품은 개인소유의 대상이 된다.

3.2.4. 북한의 토지이용제도

북한의 토지가 국가소유 또는 사회협동단체의 소유에 속하지만 그 토지에 이용되고 있고 이용되어야 한다. 국가소유토지는 국가가 스스로 이용하거나 기관, 기업소를 통해서 이용된다.¹⁶⁾(북한민법 제47조 제1항). 국가가 직접 이용할 때에는 국가의 소유권의 행사이지만 기관이나 기업소가 국가 소유토지를 이용할 때에는 기관이나 기업소는 용익물권으로 이해되는 경영상권리권을 갖는다(북한민법 제48조).

기관 또는 기업소가 갖는 경영상권리권은 국가의 지도하에서 국가소유토지를 점유하여 이용하고 처분할 수 있는 권리이다(북한민법 제47조 제2항). 그리고 사회협동단체소유의 토지는 사회협동 단체구성원들의 의사에 따라서 그 이용을 결정하게 된다(북한 민법 제55조 제2항 본문). 그러나 사회협동단체 소유토지의 처분은 구성원들의 의사만으로는 불가능하고 관련법에서 규정하는 내용과 절차에 의해서만 가능하다(북한 민법 제55조 제2항 단서). 사회협동단체 구성원들의 사회협동단체 소유토지의 이용은 사회협동단체 소유권의 행사이며 용익물권으로서의 행사가 아니다.

4. 독일의 토지소유권제도

독일은 제2차 세계대전이 끝나고 패전국이 되면서 4개의 점령지역으로 나뉘었으며, 연합국에

14) 북한의 헌법 제22조에는 국가가 협동단체를 보호하도록 되어 있고 또 협동단체는 자기의 소유재산을 그 구성원들의 의사에 따라 차지하거나 이용·처분할 수 있다고 규정하고 있으며, 소유재산이란 협동단체에 속한 근로자들의 집단소유를 말한다.

15) 조민(1997), 「통일 이후 북한지역 국유재산 사유화방안 연구」, 통일연구원, pp.37-38.

16) 북한민법에서는 국가소유권은 국가, 기관, 기업소를 통해 실현된다고 규정하고 있지만, 국가소유토지에 주택을 건설하여 그 주택을 북한주민에게 이용하게 하였을 때에는 국가소유토지라 하더라도 북한주민에 의하여 이용되는 경우가 있을 수 있다.

의해 독일이 분할되었는데 그 목적은 독일이 다시 결합하지 못하게 하고 전쟁을 도발하지 못하게 하는 것이었다. 그러나 제2차 세계대전 후 세계 편성을 놓고 강대국의 이견으로 냉전시대로 대립되었고, 그 영향으로 독일은 1949년 외세에 의해 동독과 서독으로 분할되었다.

본 논문은 우리와 비슷한 분단의 역사를 가지고 있는 독일의 통일사례를 통해 우리가 당면한 과제에 대해 살펴보기로 한다. 본 논문에서는 토지소유권의 처리 중심으로 살펴보기로 한다.

4.1. 독일의 통일과정에서 토지소유권 처리사례

독일이 1945년 5월 8일 항복으로 패전국이 되었으며, 소련과 서방 3국의 대립으로 분할이 되었다. 1949년 9월 20일 서방 3국의 점령지에는 '독일연방국정부'가 수립되었고, 소련점령지역에는 1949년 10월 7일 '독일민주공화국' 정부가 수립되었다.

1989년 9월 헝가리가 서방으로 통행을 허가하는 조치를 취함으로써 공산권의 동독주민이 서방으로 탈출하는 사태가 발생하였고, 동년 11월 동독 공산당의 권력체계가 완전히 붕괴되는 지경에 이르렀다. 이어서 11월 9일 동독은 국경을 개방함으로써 독일의 통일의 과정은 본격적으로 시작되었다.

1990년 3월 18일 '동독인민회의' 결정으로 동독지역이 동년 10월 3일에 서독으로 흡수통합되어 '독일연방공화국'으로 성립되었고 통일 독일이 사회적 시장경제질서를 지향한다는 점에 대한 원칙을 확인하기 위해서 동독과 서독은 1990년 5월 18일 양독간 통화·경제·사회통합을 위한 통화·경

제·사회동맹을 체결하였으며, 동년 6월 15일 동독시대에 몰수된 사유재산 처리에 대하여 동·서독 정부는 미해결재산문제의 처리를 위한 독일연방공화국정부와 독일민주공화국정부의 공동성명(이하 '공동성명' 이라고 한다)을 발표 하였다.

여기서 가장 중요한 것은 동독정권 수립 이전에 소련 군정 당국에 의해 몰수된 재산처리를 동독정권에 의해 수용된 재산처리와 동일하게 취급할 수 없다는 점이다. 즉 1949년 10월 7일 동독정권이 수립된 이후에 수용된 재산은 원칙적으로 원소유자 또는 그의 상속인에게 반환되어야 하지만 소련군정당국에 의해 몰수된 재산은 반환하지 않는다는 것이다. 이러한 고려는 재산의 종류에 따라 엄격한 반환, 제한적 반환, 재산권 침해를 역사적 사실로서 수인하는 경우 등으로 세분화한 규정을 두게 되었다.

4.2. 토지소유권의 처리 기본원칙과 보상

통일 독일의 재산상의 피해를 해결하는 방법을 살펴보면, 우선 불법적 몰수 등 반법치국가적 방법으로 이루어진 각종 재산상의 피해를 원상회복의 원칙을 기본원칙으로 추진했다. 즉 1990년 5월에 제정 공포한 '미해결 재산법' 제3조 제1항에서 몰수 재산권 처리의 기본원칙을 '반환'으로 선택하였다. 그러나 반환원칙으로 인해 동독 내 경제재건에 투자 장애요인으로 작용하여 전반적인 경기 침체의 부작용이 발생하였다. 이에 1992년 7월 14일 '투자우선법'을 제정하여 토지 또는 건물의 경우 투자우선결정에 따라 원상회복 대신 권리자에 대한 보상에 의하도록 제도를 마련하였다.

결과적으로 통일 독일은 미해결 재산권 문제

에 대해 자유주의 경제체제원칙과 법치주의 구현을 위해 원상회복의 원칙을 기본으로 하되 예외적으로 손실 보상의 규정으로 수정을 하게 되는데 그 이유를 살펴보면, 첫째, 대부분의 재산가치가 당시의 침해행위 후 현저한 상태 변화를 경험했다는 사실이다. 기업 내 공장의 현저한 증·개축 나대지 위의 건조물 등의 경우에 몰수되었던 부동산을 현재 상태로 원상회복 한다는 것은 불가능한 것이었다. 둘째, 대부분의 동독 주민들은 몰수되었던 부동산을 이용함으로써 자신의 생계기반으로 삼았으므로 만일 이에 대해 예외 없는 원상회복원칙을 고수할 경우 통일 후 구 동독 주민의 재산권 형성을 위태롭게 하여 또 다른 의미의 실질적 분단을 초래 할 수도 있는 것이다. 셋째, 원상회복 청구소송의 남발로 인한 소유권 관계의 불명확성은 투자가의 투자심리 위축요인으로 작용하여 현실적으로 볼 때에도 투자 예상 부동산·기업 등의 매각을 통한 투자가 원활하게 이루어지지 못하는 실정이다. 따라서 투자저해 요소를 제거하기 위해 ‘투자우선법제’를 마련하였다. 넷째, 금전지급에 의한 보상방법은 불법으로 확인된 재산권 침해조치에 대하여 원상회복 될 수 없는 경우를 위한 대안으로 제시됨이 원칙이지만, 원권리자가 자신의 소유권 회복을 포기하고 금전적 보상을 원하는 경우에는 인정하였고, 보상액의 산정은 당해 재산가치의 합리적 등가성(等價性)이 문제되는데, 이에 대한 구체적인 해결은 재산법의 특별법인 「손실보상법 및 조정급부법」의 규정에 의했다.¹⁷⁾

4.3. 통일 독일의 동독 토지사유화 정책의 문제점과 시사점

4.3.1. 동독 토지사유화 정책의 문제점

1990년 10월 3일 동독이 시장경제체계의 서독으로 흡수, 통합되는 과정에서 발생되었던 주요 문제점에 대해 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 미해결 재산권 처리에 대해 쌍방간 공동선언을 통해 합의된 본권의 기본원칙인 ‘반환원칙’은 법적인 타당성은 있었지만 통일 독일 경제에 많은 타격을 주었다. 즉 원상회복이나 보상청구가 행해지는 과정에 있어서 투자자가 토지나 기업재산의 불명확성으로 인해 투자 결정이 어려웠다. 또한 동독지역내의 상당수 재산권이 서독 주민에게 이전되게 되면서 통일 이전의 동·서독 간 부와 소득의 격차가 통일 독일 후 더욱 벌어져 동·서독 국민간 감정대립을 가져오기도 했다.¹⁸⁾ 그로인해 「미해결재산법」은 몰수 재산처리를 위해 제정되었지만 ‘서독 소유자의 재산보호법’이라는 비난을 받기도 했다.

둘째, 토지사유화는 통일 이후 부동산 반환소송의 건수가 223만 여건 제기되어 엄청난 행정적 부담이 발생하고 소송으로 인한 행정 처리의 지연은 토지활용과 도시개발을 제약하는 원인이 되었다. 또한 원소유자에 대한 보상액을 결정하는데 객관적 보상기준이 미비하여 과다 또는 과소보상의 문제들이 발생하였다. 특히 서독에 거주한 원소유자와 동독에 거주하면서 기존 재산가치 상승에 기여한 기존 거주자간의 형평성 문제가 제기 되었다. 또한 단시간 내에 많은 부동산을 매각하여 실재가

17) 김병기(2012), 「통일 후 북한지역 국유재산 해체를 위한 법적 방안」, 행정법연구, 제32호, 행정법이론실무학회, pp.67-68.

18) 고일동·조동호(1992), 「구동독의 사유화 방안 및 실업대책」, 한국개발연구원, p.55.

치 가격보다 낮아지는 문제와 사유화를 담당할 주무기관의 시행착오를 겪기도 하였다.¹⁹⁾

셋째, 동독지역 사유화 정책에 따른 막대한 통일 비용의 지출이다. 독일 통일 이후 1991년부터 2003년까지 서독의 동독에 대한 총 이전 지출은 1조3천억 유로로 이는 서독 GDP의 5%선에 상응하는 규모이다. 헬미트 前 서독수상은 서독은 통일에 필요한 시간과 투자비용을 과소평가 하였다고 후회하였다.

넷째, 정책상의 오류에 따른 대기업의 독과점이 강화되었다. 신탁관리청은 동독의 국유재산을 사유화하기 위해서 「사유화법」과 「신탁법」 등이 두가지의 특별법에 의해 설립된 공법상의 공단 형태에 가까운 조직이다. 신탁청은 사유화 정책을 추진하면서 경제정책 내지 시장 질서를 충분히 고려하지 않고 사유화를 추진하였다. 신탁청은 중소기업 발전을 촉진시키기 위한 정책의 일환으로 대기업을 분할하여 중소기업 정도의 기업들도 동독 국영기업의 인수에 참여할 수 있도록 배려하였다. 그러나 대기업의 사유화에는 신속한 사유화를 추진하기 위해 자본이 풍부한 동종(同種)의 서독지역 기업도 참여할 수 있도록 허용하였으므로 대기업의 경우 독과점 구조가 오히려 강화되는 결과를 초래하였다.²⁰⁾

4.3.2. 동독 토지사유화 정책이 주는 시사점

독일 통일과정에서 발생한 여러 사안들을 살펴보면, 향후 남북 통일이 당면하게 될 과제에 대한 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

통일독일은 자유주의 경제체제의 원칙에 따라 소유권의 원상회복을 보장하는 것을 처리원칙의 기본으로 삼았다. 원상회복을 기본원칙으로 삼은 이유는 보상에 따른 경제적 부담을 우려했기 때문이다. 그러나 이 같은 토지 및 재산권에 대한 원상회복원칙은 동독지역의 경제적 해소를 위한 투자 장애요소가 되었다. 또한 소유권 확인 소송 분쟁으로 인해 동독 경제를 효율적으로 회생시키는데 방해요인이 되었다. 그렇다면 남북 통일시에는 자유주의 경제체제하에서 법치주의에 맞는 소유권에 대한 기본원칙을 어떻게 수립할 것인가이다. 이때 고려한 것이 원상회복·보상·무보상·재국유화 후 매각 등의 다각적인 방법이 고려되어야 할 것이다.

통일 독일은 통일 전에도 동·서독 간 인적교류 및 정보의 교류를 오랫동안 시행해 왔으나, 우리의 경우는 금강산관광, 개성공단, 등의 극히 제한적인 곳에서 교류만 이뤄지고 있다는 점이다. 또한 분단의 장기화로 인한 문화적, 이질적 사고가 고착화 단계에 이르고 있어 국민의 의식화 작업과 자유주의 경제체제에 대한 인식의 전환을 위한 노력도 독일의 경우 보다 많은 시간을 들여야 한다는 점이다.

독일의 경우 재산권에 대한 국유화 또는 사유화 조치를 불법이라는 점에서 출발하였고, 따라서 원상회복원칙이 기본원칙이 되었다. 그것이 가능했던 것은 재산권의 소유관계를 규명할 수 있는 문서들이 잘 보관되어 있었지만, 우리의 현실은 60년 넘는 시간이 지난 이 시점에서 당시의

19) 유도진·장일순·이영준·신성수(1998), 「동독 통일 후 구동독지역 국유재산의 사유화 실태연구」, 한국사회학, 제32집, 한국사회학회, pp.865-866.

20) 김태식(2013), 전개논문, pp.49-50.

소유자임을 증명할 공적장부가 극히 제한적일 것이라는 점이다. 또한 독일의 경우 미해결 재산 처리를 위해 신탁청을 두었다. 신탁청의 사례에서 인적 및 물적자원에 대한 중요성을 다시금 인식하였다. 따라서 남북통일 후 행정수요와 소유권 분쟁에 대한 소송을 방지·처리하기 위한 별도의 전담기구 설치가 요구된다.

5. 북한지역 토지의 합리적인 처리방안

남북한이 통일이 될 경우 북한 정권하에서 불법적으로 몰수된 토지 처리²¹⁾ 문제는 남북한 통합과 북한지역의 경제 재건을 위한 남한 내 경제적 부담을 줄이기 위해서 매우 중요한 과제라고 할 수 있다. 만약 월남자들이 북한지역의 토지소유권에 관하여 원소유자 반환을 요구할 경우에 토지소유권 확인을 위한 각종 소송과 확인 과정에서 많은 사회적 혼란을 야기 할 수밖에 없을 것이다.

또한 북한 토지제도가 사유제로 방향을 틀게 되면 토지등록주의를 내세우는 지적제도의 원칙이라 하여도 사회적 갈등은 일어날 수밖에 없으며, 그것을 처리하는 과정에서 보상과 관련한 비용은 엄청나게 들 것이다.

따라서 북한지역의 토지를 처리함에 있어 법적 구제를 선택하기 보다는 정치적 결단을 통한 해결방안을 모색하여야 할지도 모른다. 즉, 북한지역의 토지에 대한 방안을 수립함에 있어 법적 측

면 못지않게 60년 넘게 북한지역에 살고 있는 북한 주민의 입장과 통일 한국의 건설에 부합하는 미래 지향적 방향에서 접근해야 할 것이다. 그동안 북한 내 불법 징수된 토지를 비롯한 각종 국공유지 재산의 처리방안으로 제시되고 있는 것에 대해 살펴보면 크게 네 가지로 구분할 수 있다.

첫째, 원소유자에게 원상회복 원칙, 둘째, 보상 원칙, 셋째, 재국유화 원칙, 넷째, 소유권 인정 원칙이다. 이러한 방안들에 대해 간략하게 장점과 문제점에 대해 살펴보면 다음과 같다.²²⁾

5.1. 원소유자 원상회복 반환원칙

원소유자 원상회복 반환원칙은 과거 사회주의 국가의 계획경제체제 확립과정에서 불법으로 무상 몰수된 토지는 원소유자에게 반환하자는 것으로 예외적으로 반환이 불가능하거나 선의의 취득자를 보호할 필요가 있는 경우에 한하여 반환 대신 보상을 인정하는 원칙이다. 북한체제하에서 몰수된 토지는 불법적으로 이루어진 재산권의 박탈이므로 원소유자에게 당연히 원상회복 되어야 한다는 주장이다. 그러나 원상회복 원칙은 많은 문제점이 있다.

첫째, 몰수된 토지소유권의 원상회복 원칙으로 법적인 소유관계가 불분명하고 소유관계가 불안해 짐에 따라 투자자들이 투자기피 현상이 발생할 수 있다.

둘째, 남북한 통일 후 북한 내의 토지소유권에

21) 김병기 중앙대 법학전문대학원 교수는 최근 북한지역의 몰수된 토지에 대해 '통일법' 특별연수(2015. 4. 11. 대한법협신문)에서 "통일 후 북한지역의 몰수 토지를 원소유자에게 반환할 것인지 여부와 이를 부정해 원소유자에게는 손실보상청구권만을 인정할 경우 기준, 방법 및 절차 등에 대한 법제도적 근거를 마련할 필요가 있다."면서 "구체적으로는 대한민국 민법상의 자유주의적 소유권 개념이 북한지역에 도입돼야 한다."고 주장하면서 "현실적인 어려움이 존재하기 때문에 실질적인 남북한 통합 및 통일한국의 발전 이념에 비춰 볼 때 보상원칙 채택이 바람직하다."며 "손실보상법제를 통해 북한지역에서 몰수된 토지에 관해 그 권리자에게 특례에 의한 보상을 실시함으로써 남북한 경제 질서의 실질적 회복과 통합에 힘써야 한다."고 설명했다.

22) 김태식(2013), 전개논문, p.65.

대하여 원소유자에 대한 원상회복의 원칙을 견지할 경우 북한지역내의 상당수 재산권이 남한주민에게 이전되게 될 것이다. 소유권회복 원칙이 적용되면 형평의 원칙상 현재 북한 주민이 남한 소재 재산에 대해 구소유권에 의한 원상회복을 청구하게 될 것이다. 이로 인한 사회적 혼란이 예상되며, 100만 건 이상으로 예상되는 구소유권의 처리가 장기간 진행되어 중대한 투자 장애요인으로 작용할 것이다.²³⁾

셋째, 현재 북한 토지를 이용하고 있는 주민의 권리가 무방비 상태에 처해져 장기간의 분단 상태에서 주어진 환경에 나름대로 적응하여 살아온 북한주민의 생활터전에 치명적인 타격을 주게 될 것이다.

넷째, 원소유자와 현 점유자간의 이해상충으로 인한 충돌로 인하여 통일 한국 전체가 엄청난 혼란에 빠질 수 있다는 점이다.²⁴⁾

5.2. 원소유자에 대한 보상원칙

보상의 원칙은 몰수 토지의 원소유자에게 금전적으로 보상을 해 주는 방안으로 사유재산권을 인정한다는 점에서 원상회복 원칙과 일맥상통하는 점이 있다. 즉, 보상의 원칙은 소유 불분명으로 인한 투자기피로 인한 투자 장애요인 등의 부작용을 최소화 하려는 목적이 있다고 할 수 있다. 즉 원소유자에게는 개인 재산권을 금전으로 보상해 주고, 북한 토지 이용자에게는 권리를 보장해주므로 이들 간의 갈등을 방지하고 북한 주민의

생활 안정을 꾀 할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 이 방안의 선택에 문제점을 살펴보면,

첫째, 보상을 위한 막대한 보상 재원의 확보이다. 남북한 통일이 되면 경제·사회 통합을 위해 엄청난 통일비용이 소요될 것이다.

둘째, 북한의 경우는 소유관계를 확인할 수 있는 공부의 부재로 몰수 토지의 소유관계를 확정하는데 어려움이 있다.

셋째, 몰수 토지에 대한 적정수준의 재산가치의 평가가 어려워 적정 보상이 산정에 어려움이 있다.

넷째, 보상은 북한지역의 월남자들에 대한 구소유권을 인정·보호하는 것으로 남북한 소득격차의 해소에 부정적 결과를 초래할 수 있다.

이와 같이 보상원칙은 개인 재산권을 금전보상을 통해 원소유자를 보호하면서 이용자와의 분쟁소지를 방지할 수 있고, 몰수 토지의 소유관계 미확정으로 인한 난제를 피할 수 있다는 장점은 있으나, 원상회복을 인정하는 기준의 설정이 어렵고 원소유권자의 법적 안정성과 형평성 문제가 야기될 수 있다.²⁵⁾

5.3. 재국유화원칙

재국유화원칙은 반환이나 보상원칙의 경우 막대한 통일비용 부담으로 통일에 오히려 장애요인이 될 것을 우려하여 다시 국유화하여야 한다는 것이다.

이 원칙은 북한지역의 토지에 대한 구소유권

23) 유영재(1999), 「통일 후 북한지역의 토지소유권 처리방안 연구」, 석사학위논문, 한성대학교 행정대학원, p.77.

24) 김태식(2013), 전개논문, p.66.

25) 김태식(2013), 전개논문, p.67.

을 무효화하고 재국유화한 후 소유·관리, 사후 매각처분 등을 담당하는 특별 관청을 설립하여 그 조직으로 하여금 일정기한 한시적으로 중앙관리의 후 매각·처분하여 사유화하는 원칙이다.²⁶⁾

이 원칙은 결국 북한정권에 의해 불법적으로 몰수된 토지에 대해서 구 토지소유권을 무효로 하면서도 원소유자에게 반환은 인정하지 않는다는 점에서 문제점이 있다고 할 수 있다. 그러나 통일 정부가 재 국유화한 토지를 현 상태 그대로 북한주민에게 이용권을 부여하여 북한 주민의 생존권을 보장해 줄 수도 있다는 장점이 있다. 또한 통일 이후 북한지역의 경제를 재건하고 경제수준을 일정수준 이상으로 끌어올리기 위해서는 막대한 투자사업을 추진해야 하므로 이와 관련하여 적정량의 토지비축이 필요하며, 한시적으로 북한에 있는 토지에 대해 토지공유제도를 활용하여 시대조세 수익을 통해 통일 재원을 확보하는 것도 매우 중요하다 할 것이다.

북한지역에 대한 공공투자, 그리고 기업과 개인의 투자는 부동산투기 과열현상을 초래하게 될 것이고, 이를 억제하기 위한 적극적인 조치가 필요할 것이므로 재국유화원칙은 이들 문제해결에 효율적일 것으로 보며, 점진적으로 사유화를 추진하기 위해서는 주민의사에 따라 임대차 계약을 체결하여 임차료를 결정하고 소유권을 취득할 수 있는 '토지공공임대제'를 우선 도입한 후 사유화하는 방안도 고려해 볼 필요가 있다.

북한지역의 토지제도의 재편을 위해 법, 제도적 측면에서 추가적으로 검토하여 토지소유권과

관련한 특별법을 제정하고, 토지를 투명하고 공정하게 처리할 수 있는 전담 처리·관리하는 기관을 설치하여 구체적인 법률·행정·제도적 방안을 마련해야 할 것이다.

5.4. 북한주민 소유권 인정원칙

소유권인정원칙은 통일 한국의 경제발전과 국토의 효율적인 이용, 그리고 통일비용의 최소화를 위하여 토지소유권에 대한 원상회복 차원의 법적 구제는 불가능하다는 원칙을 말하며, 원소유자에게 보상할 경우 예상되는 막대한 통일비용 부담이 오히려 통일의 장애요인으로 작용할 것으로 간주하여 일체의 반환이나 보상을 부정하는 원칙이다.

북한의 토지소유는 국가소유와 협동단체소유로 되어 있다. 그리고 북한지역의 토지는 일제에 의한 압제와 6.25 한국전쟁으로 피폐된 북한사회를 오늘날까지 유지시켜온 북한주민들의 노력의 결과이므로 북한지역에 형성된 재산에 대해 일체의 권리를 북한주민에게 인정해 주는 것이다. 따라서 북한지역에 형성된 재산의 일체를 북한주민의 것으로 인정하지는 원칙이다.

이 원칙은 침해토지의 처리와 관련하여 가장 간단한 방법이다. 통일 후 침해토지의 권리회복에 따른 인력과 시간의 소요 등을 줄일 수 있고, 토지보상을 위한 별도의 재원마련이 요구되지 않는 등 추가적인 경제적 부담을 지지 않아 통일비용을 대폭 줄일 수 있으며, 통일 초기에 북한지역에 대한 종합적 개발과 균형발전을 위한 국토이

26) 박성훈(1995), 「남북한의 통일에 비추어 본 독일 신탁관리공사의 역할과 의의」, 서울: 대외경제정책연구원.

용개발정책을 수립 시행할 수 있는 가능성이 커 효과적인 토지이용을 도모할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 원소유자에게 최소한의 보상도 하지 않음으로써 기본권 보장에 배치되는 문제가 대두됨과 동시에 북한정권의 불법적 무상몰수·무상분배를 추인하게 됨으로써 법치주의 정신에 어긋난다는 비판을 면할 수 없을 것이다. 또한 침해된 토지소유권의 원상회복을 도외시하는 것은 자유민주주의의 기본질서를 기본가치로 하여 새로이 창출해 내는 결과가 되어 합헌성 여부에 대한 심각한 의문이 제기될 것이라는 비판이 제기될 것이다.

6. 결론

남북한 통일 후 예상되는 북한지역의 부동산 중에서 토지소유권을 중심으로 정책적 대안을 수립하여 사회적 혼란과 경제적 손실을 최소화하고 북한지역 주민에 대한 기본적인 삶의 보장과 사회보장, 생활의 계속성 유지 등 북한주민들의 인간다운 생활 안정화를 실현하는 것이 우선되어야 할 것이다. 그러므로 남북한 통일 후 북한지역 주민의 생활안정을 위해 북한지역 토지 전(前) 소유자에 대한 소유권을 인정하지 않고 재국유화하여 북한 주민의 남한으로 대량 이주하는 것을 방지하고, 아울러 일정기간 동안 국유재산을 활용하여 북한지역 주민에 대한 사회보장에 기여할 수 있는 상징적 수준의 '보상'을 하는 것이 바람직하며, 통일 후 북한지역의 농지에 대해서는 북한에 재산을 몰수당한 사람이나 후손이 북한의 부동산에 대해서도 소유권을 주장하면 주장을 인정하지 않는 대신 소정의 보상을 하는 방안이 필요

할 것이다.

통일 후 북한의 주택이나 건물 등을 즉시 민영화하면 자본주의적 소유권 확립에는 도움이 될 것이다. 그러나 북한 내부의 특권층이나 남한 사람들이 토지를 소유하여 이익을 취하겠다는 투기 세력이 토지소유권을 독점할 수 있기 때문에 통일 후 일정기간 동안은 토지소유권을 국가가 보유하고, 현재 점유하여 이용하고 있는 토지에 대하여 북한 주민에게 분배하여 토지이용권을 설정해 주고 이후 사(私)토지소유권으로 전환될 수 있는 방향으로 개편하여 북한 주민들의 사용권을 점진적으로 사유화하는 방안이다.

우리는 남과 북이 60년 넘는 세월을 다른 체제에서 살아 왔다. 특히 토지의 소유에 대해서는 남과 북이 명확하게 엇갈린다. 남한은 사(私)소유화가 가능한 반면 북한은 토지에 대한 소유 주체가 국가와 사회협동단체만 가능하다. 개인은 토지에 대한 사용권만 있을 뿐이다. 따라서 남·북이 통일이 된다면 한시적으로 북한에 있는 토지에 대해 토지공유 제도를 활용하여 지대조세 수익을 통일 재원으로 활용하는 것도 대안이 될 것이다.

통일 후 북한의 토지소유권의 처리는 급진적 사유화를 추진하는 것 보다 점진적 사유화를 추진하는 방법이 필요하다. 따라서 점진적 사유화를 추진하기 위한 단계로 북한 주민들의 의사에 따라 임대차 계약을 체결하여 임차료를 결정하고 소유권을 취득할 수 있는 "토지 공공임대제"를 우선 도입한 후 점진적으로 사유화하는 방안도 고려해 볼 필요가 있다. 또한 집단농장 협동단체 등의 농지는 북한 주민에게

분배하는 것이 주민들의 정착을 위해서라도 바람직하다고 할 것이다. 국영기업은 기득권층이 사유화나 노동자의 집단해고 등을 방지하기 위해 중장기적으로 민영화 해나가는 방안의 검토가 필요하다.

통일 후 북한지역의 토지제도의 재편을 위해 법, 제도적인 측면에서 추가적으로 검토·연구할 사항으로, 첫째, 통일 후 북한지역은 남한과 달리 토지소유권과 관련한 특별법 제정, 둘째, 북한지역 토지를 투명하고 공정하게 처리할 수 있는 토지 전담 처리·관리하는 기관의 설치, 셋째, 북한지역 토지조사를 위한 특별법 제정 및 전담기구를 설치하여 지적재조사사업 추진, 넷째, 토지 공개념의 확보를 위한 토지거래허가제 실시, 다섯째, 통일 된 후 북한지역 토지소유권에 대한 처리 방안 등에 대한 구체적인 법률·행정·제도적 방안 에 대해서는 추후 관련기관에서 체계적인 연구와 검토가 필요하다 할 것이다.

세계적인 경제 사자자 니얼 퍼거슨 하버드 대학 역사학과 교수는 ‘남북한 통일은 필연’이라고 하면서 2020년이면 지구상에 북한이라는 나라는 존재하지 않을 것이라고 주장하고 있다.

북한은 화폐개혁 실패, 대홍수로 인한 피해로 식량부족 등 갈수록 탈북자들이 늘어나는 추세에 북한의 급변사태를 배제할 수 없는 실정이다. 이러한 북한사회에 대해 혼란과 손실을 최소화하고 주민들의 인간다운 생활 안정화를 위해 북한지역 내 토지를 합리적으로 처리·관리하여 주민들에게 투명하고 공정하게 분배하는 것이 무엇보다 중요하다 할 것이다.

【참고문헌】

- 고일동·조동호(1992), 「구동독의 사유화방안 및 실업대책」, 한국개발연구원.
- 김만복(2008), 「통일 후 북한토지의 관리방안에 관한 연구」, 박사학위논문, 국민대학교대학원.
- 김병기(2012), 「통일 후 북한지역 국유재산 해체를 위한 법적 방안」, 행정법연구, 제32호, 행정법이론실무학회, pp.67-68.
- 김상용(1995), 『토지소유권법 사상』, 민음사.
- 김상용(2014), 「북한의 토지법제와 통일 후의 정책적과제」, 부동산포커스.
- 김영성(2006), 「남북한 통일후 북한의 토지소유권 처리방안에 관한 연구」, 석사학위논문, 동국대학교 경영대학원.
- 김정애(2005), 「통일 이후 북한지역 토지개혁 및 토지사유화에 관한 연구」, 석사학위논문, 건국대학교 부동산대학원.
- 김태식(2013), 「통일 후 북한지역의 토지 처리방안에 관한 연구」, 석사학위논문, 한양대학교 공공정책대학원.
- 남윤봉(2011), 『한국재산법총론』 제2판, 동방문화사.
- 류해웅·정우영(1991), 「통독후 독일 국유재산 관리제도의 연구」, 국토개발연구원.
- 박성훈(1995), 「남북한의 통일에 비추어 본 독일 신탁관리공사의 역할과 의의」 서울 : 대외경제정책연구원.
- 박승일(2012), 「북한 토지제도의 전망과 통일 후 과제」, 비교법문화연구원.
- 서영춘(2009), 「통일이후 북한지역 토지의 처리·관리방안 연구」, 석사학위논문, 서강대학교

- 공공정책대학원.
- 손성기(2011), 「통일 후 북한지역의 토지소유제도 개혁방안에 관한 연구」, 박사학위논문, 고려대학교법무대학원.
 - 신제니(2005), 「통일 후 북한지역 토지사유화 방안」, 석사학위논문, 서강대학교 경제대학원.
 - 유도준·장일순·이영준·신성수(1998), 「통독 통일 후 구동독지역 국유재산의 사유화 실태연구」, 한국사회학, 제32집, 한국사회학회.
 - 유영채(1999), 「통일 후 북한지역의 토지소유권 처리방안 연구」, 석사학위논문, 한성대학교 행정대학원.
 - 이원준(2001), 「부동산경기와 개발전략」, 한국 RE컨설팅연구원.
 - 정해상(1990), 「토지소유권의 현대적 개념에 관한연구」, 박사학위논문, 중앙대학교 법학대학원.
 - 정형근(1998), 「북한경제의 체제전환과 사유화」, 경상노총 제17집, 한독경상학회.
 - 조민(1997), 「통일 이후 북한지역 국유재산 사유화방안 연구」, 통일연구원.
 - 지대환(2010), 「통일 후 북한지역의 부동산 공시제도 확립방향에 관한연구」, 석사학위논문, 인천대학교 행정대학원.