KINU 연구총서 09-10

통일대비 북한토지제도 개편방향 연구

허문영 · 전강수 · 남기업

KINU 통일연구원

KINU 연구총서 09-10

통일대비 북한토지제도 개편방향 연구

허문영 · 전강수 · 남기업

KINU 통일연구원

통일대비 북한토지제도 개편방향 연구

인 쇄 2009년 12월
발 행 2009년 12월

발 행 처 통일연구원
발 행 인 통일연구원장
편 집 인 통일정책연구센터
등 록 제2-02361호 (97.4.23)
주 소 (142-728) 서울 강북구 4·19길 275 통일연구원
전 화 (대표) 900-4300
(직통) 901-2523
(팩시밀리) 901-2544
홈페이지 http://www.kinu.or.kr

기획·디자인 (주) 늘품플러스 (070-7090-1177)
인 쇄 처 (주) 세원문화사 (02-2265-1141)

가 격 ₩ 9,000

ⓒ 통일연구원, 2009
통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의) 정부간행물판매센타:
·매장: 734-6818 ·사무실: 394-0337

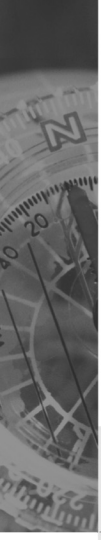
국립중앙도서관 출판시도서목록(CIP)
통일대비 북한토지제도 개편방향 연구 / 허문영, 전강수, 남기업.
-- 서울: 통일연구원, 2009
p. ; cm. -- (KINU 연구총서 ; 09-10)
참고문헌 수록
ISBN 978-89-8479-516-7 93340 : ₩9,000

토지제도[土地制度]
조선민주주의인민공화국(국명)[朝鮮民主主義人民共和國]

321.32-KDC4
333.33-DDC21 CIP2009004032

통일대비 북한토지제도 개편방향 연구

본 서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.



목 차

Ⅰ. 연구의 필요성 및 목적 ····· 1

Ⅱ. 토지소유권과 토지제도의 중요성 ····· 5
1. 토지소유권의 개념과 역사 ····· 7
2. 토지제도의 중요성 ····· 11

Ⅲ. 북한 토지제도 변천사 ····· 35
1. 해방 이전 ····· 40
2. 해방 이후 ····· 43
3. 특징과 변화 전망 ····· 65

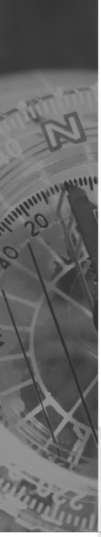
Ⅳ. 북한 토지제도 개편의 기본 방향: 토지공공임대제 ····· 69
1. 토지공공임대제의 필요성 ····· 72
2. 토지공공임대제의 현실 ····· 79
3. 토지공공임대제 모델 ····· 85
4. 토지공공임대제의 예상 효과 ····· 89

Ⅴ. 북한지역 몰수토지 처리 방안 검토 ····· 95
1. 북한과 남한의 토지개혁 ····· 98
2. 통일 방식과 몰수토지 처리 문제 ····· 102
3. 통일 독일의 경험과 통일 한국과의 차이점 ····· 106
4. 북한 몰수토지에 반환·보상 원칙 적용 시 문제점 ····· 114
5. 흡수통일(북한의 국가성 인정)의 몰수토지 처리 방향 ··· 119

Ⅵ. 쟁점과 대안 ····· 125
1. 토지공공임대제와 시장경제 양립 가능성 ····· 127
2. 통일 후 북한 토지공공임대제와 남한 토지사유제의 수렴지점 ····· 128
3. 통일방식과 북한토지개편 방향과의 상관관계 ····· 129

Ⅶ. 정책적 고려사항 ····· 131

참고문헌 ····· 135



목 차

부록

<부록 1> 북조선 토지개혁에 대한 법령 ····· 143

<부록 2> 토지법 ····· 147

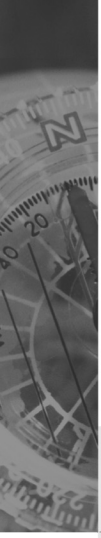
<부록 3> 토지임대법 ····· 169

<부록 4> 토지사용료납부규정 ····· 184

최근 발간자료 안내 ····· 189

표 목 차

<표 Ⅱ-1> 지가총액 및 토지불로소득 규모 추이 ····· 19
<표 Ⅲ-1> 조선시대 토지 소유권 ····· 41
<표 Ⅲ-2> 북한의 토지제도 변천과정 ····· 44
<표 Ⅲ-3> 북한의 산업별 국공유화 추이 ····· 50
<표 Ⅲ-4> 북한의 농업협동화 추진 실태 ····· 50
<표 Ⅲ-5> 북한 토지법의 주요 내용 ····· 53
<표 Ⅲ-6> 1992년 이후 북한 토지제도의 변화 연혁 ····· 54
<표 Ⅲ-7> 북한의 경제특구 현황 ····· 57
<표 Ⅲ-8> 북한의 토지이용권 설정기관과 설정계약 상대방 ··· 64
<표 Ⅳ-1> 토지제도 분류 ····· 73
<표 Ⅴ-1> 통일 독일의 몰수토지 처리 실적 ····· 109



그 림 목 차

<그림 Ⅱ-1> 토지문제가 임금협상에 미치는 영향 ····· 31
<그림 Ⅲ-1> 북한의 토지이용권 관련 법제 체계도 ····· 65
<그림 Ⅳ-1> 중국에서 토지투기가 일어나는 이유 ····· 81

Ⅰ. 연구의 필요성 및 목적

본 연구의 목적은 향후 남북관계 진전에 따른 점진적 합의통일 뿐만 아니라 급변사태에 따른 통일이 이뤄질 경우에도 바람직한 통일한국이 이뤄지기 위해서는 통합과정에서 가장 큰 쟁점이 될 수 있는 토지문제에 대한 기본 방향을 세우고 구체적인 원칙을 제시하는 데 있다. 북한에 어떤 토지제도를 도입하느냐에 따라서 북한경제의 재건과 경제발전의 내용, 더 나아가서 남북한의 경제적 통합뿐만 아니라 정서적 통합이 크게 영향 받기 때문이다.

이런 점에서 보면 통일 이후 북한 토지제도는 현재 남한의 자본주의도 아니고, 북한의 사회주의도 아닌 제3의 대안이 절실히 요청된다고 할 수 있다. 해방 후 남한의 경제발전 과정에서 토지문제가 어떤 사회적·정치적·경제적 문제를 야기해왔는지는 너무나 잘 알려져 있다. 남한의 토지사유제는 만성적 투기문제와 그로 인한 빈부격차와 각종 사회적 양극화, 경기침체 및 불황의 주된 원인이었다. 북한에 시장경제를 도입한다는 미명하에 따져보지도 않고 토지사유제를 도입하면 북한 지역에 토지투기가 기승을 부릴 것은 너무나 분명하고, 그것 때문에 치러야 할 사회경제적 비용은 실로 엄청날 것인데, 이렇게 되면 결국 통일은 우리에게 재앙으로 다가올지도 모른다.

그렇다고 해서 현재 북한의 토지제도가 대안이 될 수 없다. 북한은 국유화한 토지를 당국의 계획에 따라 국유자본이 무상으로 사용하도록 하였는데, 여타 사회주의 국가들처럼 북한도 토지가 노동의 생산물이 아니고 가치를 갖지 않는다는 이유 때문에 토지와 자연자원에 임대가치를 부여하지 않았고, 그 결과 토지와 자연자원은 낭비되지 않을 수 없었다. 요컨대 통일 후 북한의 토지제도는 남한의 토지투기와 북한의 비효율적 토지배분, 이 두 가지를 동시에 극복할 수 있는 방향에서 대안이 모색되어야 한다.

본 연구는 이런 문제인식하에 남한과 북한의 토지제도의 단점을 동시에 극복하고 장점을 극대화할 수 있는 방안 중에 하나인 토지공공임대제를 통일 후 북한에 적용시켜야 할 대안으로 제시하고, 이런 관점에서 통일 후 뜨거운 쟁점이 될 가능성이 높은 북한지역의 몰수토지 처리 방안을 구상한다. Ⅱ장에서는 왜 토지제도가 중요한지 검토하고, Ⅲ장에서는 북한 토지제도의 변천사를 살펴보고, Ⅳ장에서는 북한 전체에 적용할 토지공공임대제를 디자인한다. Ⅴ장에서는 북한지역의 몰수토지 처리 방안을 제시하고, Ⅵ장에서는 앞에서 다룬 문제에서 중요하다고 생각되는 것을 의문과 해명 형식으로 알기 쉽게 설명한 후, Ⅶ장에서는 지금까지 논의에서의 정책적 고려사항을 검토한다.

Ⅱ. 토지소유권과 토지제도의 중요성

1. 토지소유권의 개념과 역사

가. 개념

토지소유권은 토지 소유자가 토지에 대해 갖는 권한과 한계로 규정할 수 있겠다. 토지 소유권을 좀 더 살펴보기 위해, 토지와 소유권 개념을 정리해 본다. 토지에 대한 법률적 정의가 명확하게 내려져 있는 것은 아니다. 다만 우리 민법 제212조의 해석상 토지란 일정한 범위의 지면에 정당한 이익이 있는 범위 내에서의 상하를 포함한 자연물이라고 규정할 수 있을 것이다. 또한 민법 제211조는 토지소유권에 대해 "법률의 범위 내에서 그 토지를 사용·수익·처분할 권리가 있다"고 규정하고 있다. 여기서 '사용·수익'은 토지를 물질적으로 이용하거나 또는 토지로부터 과실을 수취하는 것을 뜻한다. '처분'은 토지가 가지는 이용가치를 실현하는 것을 의미한다. 여기에는 변형·개조 등과 같은 사실적 처분과 양도·담보권 설정 등과 같은 법률적 처분이 있다.[1]

따라서 토지소유권이란 권리의 객체가 되는 토지를 법률이 인정하는 범위 내에서 그 목적에 맞게 사용하거나 임대 등의 방법을 통해 토지로부터의 수익을 취하는 권리, 그리고 이를 타인에게 처분할 수 있는 포괄적 권리라고 정의할 수 있다.[2] 다시 말해 토지의 소유주체가 그 토지에 관한 권한을 갖지 않은 이에 대하여 토지를 배타적으로 사용, 수익, 처분할 수 있는 권한을 말한다.[3]

1- 김근전, "토지소유권개념의 변천에 관한 비교법적 고찰: 권능의 분화를 중심으로," 『법학논총』, 제4집 (단국대학교 법정대학, 1987), pp. 328~329.

2- 김만복, "통일 후 북한토지의 관리방안에 관한 연구" (국민대학교 법학박사학위논문, 2007), p. 17.

3- 정형곤, "북한경제의 체제전관과 사유화," 『경상논총』, 제17집 (한독경상학회, 1998), p. 198.

한편 토지소유권은 단일한 개념이 아니다. 소유권의 변천과정처럼, 토지 소유권 또한 각 국가들의 정치·경제·사회적 발달과정과 더불어 발전해 온 역사적 개념이자 제도라 할 수 있다. 토지소유권의 변화과정을 역사적으로 살펴보면 다음과 같다.[4]

나. 토지소유권의 전개과정

먼저 고대의 토지소유권으로서 개체 소유를 강조하는 로마법과 단체 소유를 강조하는 게르만법이 있다. 로마법에서는 소유권이 개인주의에 기초한 절대적인 권리로서 인식되었으나, 게르만법에서는 사물에 대한 완전한 지배권이 아니라 공동체로부터 여러 제한이 존재하는 제한적인 권리로 여겨졌다. 따라서 현대의 소유권 개념은 로마법을 바탕으로 하고 있는 것으로 볼 수 있다.

중세 봉건시대의 토지소유권은 영주와 영지경작민간의 이중소유권 제도 또는 분할소유권으로 특징화 할 수 있다. 이중소유권 또는 분할소유권이라 함은 토지에 대한 관리와 처분의 권한이 봉건영주의 손에, 토지 이용권은 각종 부담을 전제로 농민의 손에 주어졌음을 의미한다. 토지에 대한 영주의 관리·처분 권한은 상급소유권(Oberreigentum), 농민의 이용 권한은 하급소유권(Untereigentum)이라 한다.[5] 영주와 농민에게 상급소유권과 하급소유권으로 분할 귀속되었던 봉건적 토지소유권은 당시 봉건적 사회지배관계를 반영한 것으로 이해할 수 있다. 영주는 토지를 지배한 데 따른 군사적 의무를 지게 되었고, 농민은

4- 윤철홍, 『소유권의 역사』 (서울: 법원사, 1995), p. 111; 이종근, "토지소유권의 개념에 관한 연구: 역사적 변천을 중심으로," 『부동산정책연구』, 제4집 (한국부동산정책학회, 1995), p. 106.

5- 윤철홍, 『소유권의 역사』, pp. 35~38.

그 토지를 사용·수익하는데 따른 각종 부담과 구속이 따르게 되었다.

근대적 토지소유권은 절대적 자유소유권으로 특징화된다. 근대적 소유권은 자본주의 및 자유주의 발전과정과 밀접한 관계를 갖고 있다. 근대 시민혁명을 통해 신분구속적인 봉건제도가 무너지고 인간의 이성을 존중하고 개인의 자유로운 경제활동을 보장하는 자유주의 사상이 대두되었다. 근대 시민사회의 형성과정에서 자유로운 경제활동과 더불어 자유의 개념이 확산되기 시작했다. 그리고 프랑스대혁명과 그 결과로서 얻어진 봉건제의 폐지와 농민해방에 의해 봉건적 소유권으로부터 독립된 자유롭고 절대적인 완전한 권리로서 소유권이 인정되기 시작했다. 자본주의와 자유주의에 있어 핵심 명제는 인간은 이성적이고, 그 이성적인 인간들이 자신의 이해관계를 제일 잘 알고 있으므로, 자유롭게 활동할 수 있을 때 그 사회는 발전한다는 것이다. 마찬가지로 소유권의 개념도 합리적인 개인의 절대적 소유에 기초해 있다. 따라서 근대 토지소유권 개념은 무제한적인 개인의 완전한 권리 즉 인간의 제한되지 않고 타인에 대한 배타적인 권리로서 이해된다. 그 결과 근대 토지소유권은 개인 소유권의 절대성을 강조하는 로마법적인 배타적 소유권 개념을 토대로 형성된 것으로 평가된다. 근대 토지소유권에는 게르만법적인 사회적 관계를 고려한 소유권 개념 즉 사회적 구속성이 전혀 반영되지 않았다고 할 수 있다.

현대적 토지소유권은 사회적 제한이 있는 소유권으로 특징화할 수 있다. 19세기 후반 자본주의가 발달하면서 절대적이고 무제한적인 소유권이 초래하는 사회적 피해에 대한 반성으로 이 같은 소유권에 대한 제한이 강조되었고, 소유권 개념에 대한 내재적 제한까지 포함할 것이 주장되었다. 그 결과 현대 소유권 개념은 근대의 소유권 절대성 원칙은 인정하되, 사회적 또는 법적 제한을 강조한다. 이 같은 소유권

을 제한하는 최초의 헌법은 1919년에 제정된 바이마르공화국 헌법이다.[6] 바이마르 헌법이후 현대적 소유권은 소유권의 사회적 의무를 강조하고 있다. 따라서 소유권이란 초국가적이고 자연법적인 개인의 절대적인 권리가 아니라 법률이 인정하는 범위 내에서 또는 법률에 의해 제한될 수 있는 실정법에 근거한 권리로 변화하고 있다. 특히 토지소유권에 있어서는 토지의 물적 성질에 따라 강한 사회성을 내포하고 있음을 주장한다.[7]

다. 사회주의적 토지소유권

시민혁명과 산업혁명 이후 자유주의적 개인주의 사상에 기반을 둔 자본주의가 독점자본주의로 변질되면서 토지와 관련해서도 토지를 가진 자와 갖지 못한 자들의 불평등이 전사회적으로 확산되었다.[8] 근대 자유주의적 개인주의의 모순이 심화되면서 토지를 갖지 못한 자, 빈곤한 자들의 생존을 위한 사상이 초기 사회주의로 나타난다. 그리고 이 사회주의가 마르크스의 프롤레타리아 혁명론과 결합하여 공산주의라는 정치이데올로기로 발전하였다.

마르크스는 인간소외 현상이 바로 사유재산권의 존재에 기인하는 것으로 보았고, 평등한 이상사회를 건설하기 위해서는 생산수단의 사회화를 이뤄야 한다고 주장했다. 그는 바로 사유재산을 자본주의 죄

6- 제153조 제1항 "소유권은 헌법에 의하여 보장된다. 그 내용과 한계는 법률로 정한다." 동조 제 4항, "소유권은 의무를 진다. 소유권의 행사는 동시에 공공의 복리에 대한 봉사이어야 한다."

7- 정해상, "토지소유권의 법적 성질과 토지사회학의 필연성," 『대한부동산학회지』, 제12집 (서울: 대한부동산학회, 1994), p. 213.

8- 박은규, "통일이후 북한지역 토지소유권 처리 및 토지제도 개혁에 관한 연구" (건국대학교 부동산대학원 석사학위논문, 2004), p. 20.

악의 근원으로 간주하고, 노동자 착취와 소외의 근본원인인 토지소유권을 전면적으로 제거하여 무산자계급을 해방시키는 프롤레타리아 혁명이 필연적인 것임을 주장했다. 그는 토지사유제의 문제점을 지적하고, 공유제(公有制)를 주장하였다.

따라서 사회주의적 토지소유제도는 토지에 대한 사소유권을 착취적인 소유권으로 이해하고, 토지에 대한 소유권을 국가와 협동단체에만 인정하며 소비재에 한해서만 개인소유권을 인정하는 토지소유제도를 말한다.[9]

그러나 사회주의 국가인 중국과 베트남의 사례에서 볼 수 있듯이, 이들 국가들은 사회주의적 토지제도의 경직성을 보완하기 위해 토지소유권과 분리된 토지이용권 제도를 도입하여 자국민과 외국투자자에게 일정한 토지를 점유하고 사용·수익할 수 있는 권리를 보장해 주고 있다. 토지이용권제도는 '토지 국유화'라는 사회주의 기본원칙을 고수하면서도 국민에게 장기의 토지이용권을 인정해 줌으로써 토지생산성을 증대시키고, 외국투자기업에게 토지이용세를 징수함으로써 국가재정 확보 등 큰 역할을 수행할 수 있게 하고 있다.[10]

2. 토지제도의 중요성

현실 세계에서 토지는 상당히 중요한 것으로 간주되지만, 희한하게도 학문 영역에서 토지는 사소하게 취급되는 경향이 있다. 이런 학문

9- 김상용, "북한 토지법제의 현황과 전망," 『북한정권 55년: 북한법제의 변화와 전망』 (북한법연구회, 2003), p. 283.

10- 유민정, "북한 경제특구 법제 연구" (이화여자대학교대학원 박사학위 청구논문, 2007), pp. 97~98.

적 경향은 경제학이 고전학파에서 신고전학파로 전환되는 국면－19세기 후반－에서부터 생산요소를 잘못 구분하면서 시작했다고 볼 수 있는데, 이때를 기점으로 토지가 자본의 범주 안으로 편입되어 토지, 노동, 자본이라는 '생산의 3요소'는 노동과 자본이라는 '2요소'가 되었다. 그런데 이러한 "치명적인 실수(fatal mistake)"[11]는 주류학계에서뿐 아니라 마르크스 경제학에서도 동일하게 발견된다. 마르크스는 토지를 자본과 함께 '생산수단'이라는 틀 안에 가두어 버렸다. 그는 자본가가 토지를 독점하고 있다고 보았기 때문에 그것을 따로 구분할 필요를 느끼지 못했겠지만,[12] 자세히 검토해 보면 생산에서 토지와 자본의 역할은 본질적으로 다르고 미치는 영향력도 상이하다.

그렇다고 해서 토지라는 생산요소가 학문분야에서 완전히 제거된 것은 아니다. 토지는 '토지경제학' 혹은 '환경경제학'이라 불리는 경제학의 하위학문분과에서 다뤄진다. 그러나 이렇게 되면 토지를 경제학의 핵심주제와 관련짓는 것은 어려워진다. 예컨대 경제학의 핵심주제인 실업, 인플레이션, 재정적자, 소득분배 등과 토지가 어떤 관련이 있는지를 검토하기가 어려워지고, 만약 그것을 시도하면 '환원주의'로

11- 이것은 해리슨(Fred Harrison 저/전강수·남기업 역, 『부동산 권력: 투기와 거품 붕괴의 경제학』(파주: 범우사, 2009), p. 21)이 쓴 표현이다. 그는 이러한 치명적인 실수가 경제학, 정치학 등을 포함한 사회과학 전반에 퍼져있고, 이런 용어사용이 정책수립가들을 혼돈으로 인도했다고 보았다("The Systemic Crisis," in Fred Harrison (ed.), *The Losses of Nations-Deadweight Politics versus Public Rent Dividends* (Manchester: Othila, 1998), p. 43).

12- 그러나 마르크스가 토지를 완전히 무시한 것만은 아니다. 그는 자본론 Ⅲ권에서 나름대로의 이론을 전개하였고 "지주의 역할이 자본가에 비해 더 기생적"이라고 표현하기도 하였다(칼 마르크스 저·김수행 역, 『자본론 Ⅲ』(서울: 비봉출판사, 1998), pp. 823~4). 하지만 아쉽게도 그것은 『자본론 Ⅰ』의 핵심주장과 결합되지 않았다. 마르크스 경제학의 핵심을 보여 주는 『자본론 Ⅰ』에서 토지는 독립적인 생산요소로 다뤄지지 않는다. 마르크스 경제학의 대표적인 법칙인 '이윤율저하경향의 법칙'을 보면, '토지의 지대'라는 항목은 제외되어 있다.

비판받게 된다.[13] 고작해야 '토지'하면 '주택문제'와 관련된 것으로만 생각하게 된다.

그러면 토지의 중요성은 정말로 줄어든 것일까? 위대한 경제학자 케인즈의 말대로 토지문제는 농경시대에나 중요한 것일까?[14] 그렇지 않다. 조금만 검토해보면 토지문제는 사회에서 발생하는 모든 문제의 주된 원인 중 하나임을 알 수 있다. 그것은 토지가 다양한 용도로 사용되기 때문이다. 집값이 천정부지로 오르는 문제 이외에도 빈부격차 문제, 정부가 적기(適期)에 알맞은 규모로 도로와 같은 기반시설을 설치하기 어려운 문제, 좋은 아이디어가 있어도 창업하기 어려운 문제, 그래서 일자리가 부족한 문제, 적대적 노사관계 문제, 공무원의 부정부패 문제, 부동산 거품 붕괴가 초래한 금융위기 등을 살펴보면 우리는 토지의 중요성을 간과할 수 없다. 이것은 자본의 문제가 아니라 토지의 문제다.

본 장에서는 이런 관점 하에서 북한에 어떤 토지제도를 도입할 지를 검토하기 전에 올바른 토지제도를 세우는 것이 왜 중요한지를 보편적 정의감의 측면에서, 경제적 효율성 측면에서, 사회 갈등적 측면에서 다뤄보고자 한다.

가. 보편적 정의감

모든 사람이 동의할 수 있는 '보편적 정의감'이라는 것이 존재할까? 있다면 그것은 무엇일까? 정의감 내지는 정의(justice)가 무엇인지에 대해서는 고대의 플라톤(Plato)부터 시작해서 현대의 롤즈(John

13- Mason Gaffney, "Land as a Distinctive Factor of Production," in N. Tideman (ed.), *Land and Taxation* (London: Shepheard-Walwyn, 1994), p. 41.

14- 존 메이나드 케인즈 저·조순 역, 『고용, 이자 및 화폐의 일반이론』 (서울: 비봉출판사, 1997), p. 242.

Rawls)까지 수많은 학자들이 참여하여 논쟁해왔지만, 모두가 동의하는 결론에 이르지 못했다. 우리가 새삼스럽게 정의론을 꺼내는 이유는 정의를 둘러싼 논쟁에 끼어들어 하나의 의견을 보태려고 하는 것이 아니라, 다만 상식을 가진 보통 사람들이 동의할 수 있는 정의감의 측면에서 토지제도를 다뤄보려고 할 뿐이다.

우리가 보기에 보통 사람들의 마음속에 있는 보편적 정의감이란 "열심히 일한 사람이 잘 사는 사회가 좋은 사회"라고 표현할 수 있을 것 같다.[15] 따라서 열심히 일하지 않은 사람이 잘 사는 것은 보편적 정의감에 거슬린다 하겠다. 그런 사회는 좋은 사회가 아니다. 또한 경쟁과정에서 반칙이나 특권을 이용해서 막대한 이익을 챙기는 것도 보편적 정의감에 거슬린다. 이런 것들은 다른 사람의 피해를 전제로 해서 이루어지기 때문이다. 요컨대 보편적 정의감은 반칙과 특권, 불로소득 등과는 전혀 어울릴 수 없고, 이것들이 근절되어야 보편적 정의감이 한 사회에 편만하게 자리 잡게 된다.

이런 관점에서 보면 토지 과다 소유자가 막대한 토지불로소득을 누리는 것은 보편적 정의감에 반한다고 할 수 있다. 그뿐 아니라 이것은 사회구성원들의 근로의욕을 꺾어버리고, 다수의 피해자를 양산해 내어 사회통합에 걸림돌이 되며, 결국에는 사회 전체를 불안하게 만든다. 그런데 여기서 하나 걸리는 것이 있다. 그것은 토지로 버는 소득이 왜 '불로소득'인가 하는 것이다.[16]

15- 물론 사상가들은 "열심히 일한 사람"에서 "열심"이란 것이 과연 어디에서 왔느냐, 선천적인 것이냐 후천적인 것이냐, 선천적이면 그 열심의 결과를 그 사람의 것이라고 하는 것이 정의롭다고 할 수 있느냐는 논쟁을 한다. 그러나 이런 논쟁은 본 연구의 관심사항이 아니다.

16- 남기업, "시장 친화적 토지공개념의 이론과 쟁점," 이정전·김윤상 외 8명, 『위기의 부동산』 (서울: 후마니타스, 2009).

토지불로소득에 대한 논의는 토지가 가지는 독특성에서 기인하기 때문에 이것부터 논의할 필요가 있다. 토지는 인간이 만든 물자와 달리 천부적으로 주어진 것이고, 생활이나 생산 활동에 필수적이어서 토지가 없이는 생존이 불가능하다. 바로 이런 이유 때문에 많은 사람들이 토지에는 공적 개념을 적용해야 한다고 주장하는 것인데, 이런 정신을 일컬어 흔히 '토지공개념'이라고 부른다.

그런데 토지공개념 하면 사람들은 '사유재산권 침해'라는 말을 떠올린다. 토지공개념과 사유재산권이 충돌한다고 보는 것이다. 더 나아가서 토지에 공개념을 적용하면 우리사회의 근간이 흔들린다고 걱정한다. 사개념(私槪念), 즉 사적 소유의 원칙은 우리사회의 운영 원리 중 하나인 시장의 전제 조건인데, 이것의 근간이 되는 토지에 대한 사적 소유가 부정되면 그것을 기반으로 한 각종 제도가 뿌리 채 흔들릴 수 있다는 것이다. 하지만 검토해 보면 토지사개념이 사유재산제와 충돌하고 토지공개념이 사유재산제와 조화한다.

사유재산제란 무엇인가? 우리는 "노력하고 기여한 사람에게 그것의 결과를 인정해 주는 제도"라고 정의하고자 한다. 그래야 자신의 이익을 위해서든 자아실현을 위해서든, 생산자는 더 싸고 질 좋은 상품을 만들기 위해 노력하고 소비자도 자신의 만족을 위해 좋은 상품을 고르려고 애쓰게 되며, 이런 과정을 통해서 개인은 물론 사회 전체가 유익을 얻게 된다.

그러나 이러한 사유재산제의 적용은 원칙적으로 사람이 만든 일반 물자에만 해당된다. 앞서 말했듯이 토지는 노력의 산물이 아니라 천부적으로 주어진 것이기 때문에 원칙적으로 어느 누구도 '내 땅'이라고 할 수 없다. 이런 원칙을 무시하고 일부 사람들이 땅을 독차지 하면 토지를 소유한 사람의 자유는 극대화 되겠지만, 무토지소유자들의

자유는 그만큼 줄어들게 되고 심지어는 비참한 삶으로 내몰리게 되는데, 그 비참함은 토지의 특성상 경제적 영역에서뿐만 아니라 정치적·사회적·문화적 영역으로 확대될 수밖에 없다. 이런 이유로 인간의 자유를 강하게 옹호했던 밀(John Stuart Mill)은 "'사유재산의 신성함'을 이야기하지만 이러한 신성함이 토지재산권에도 같은 정도로 해당되는 것이 아님을 반드시 생각해야 한다. 토지는 사람이 만든 것이 아니다. 토지는 모든 생물이 생래적으로 물려받은 유산"[17]이라고 한 것이다. 밀에게 있어서 토지에 공적 개념을 적용하는 것은 인간 자유의 기본 전제인 것이다.

하지만 토지가 위와 같은 특성이 있다고 해서 토지에서 발생하는 이익을 사유화하는 것이 잘못되었다고 단정하는 것은 이르다. 그래서 우리는 토지가치가 어떻게 발생하고 상승하는지를 살펴볼 필요가 있다. 그러면 토지가치의 발생·상승의 원인은 어디에 있을까?

토지가치는 개별토지소유자가 아니라 사회가 만들었다.[18] 토지가치가 발생하고 상승하는 이유는 자연적 원인, 사회경제적 변화, 정부의 조치에 기인한다. 즉 경관이 수려하거나, 사람들이 공동체를 이루면서 협력과 교환이 증진되어 경제가 발전하거나, 아니면 정부가 국민의 세금으로 도로나 학교, 기차역을 세우면서 자연스럽게 토지가치는 발생하고 상승한다. 이런 이유로 사회가 만든 토지가치를 사유화해서 얻은 소득 앞에 우리는 '불로'(不勞)라는 딱지를 붙이는 것이다. 이것은 아래와 같이 스미스(Adam Smith), 밀(John Stuart Mill)과

17- 이정전 외, 『국가균형발전을 위한 토지정책 방향 연구』 (한국토지공사, 2005), pp. 96~97 재인용.

18- 물론 아주 드문 예이지만 개별토지소유자가 만든 토지가치도 있다. 하지만 이것도 공유하는 것이 타당하다. 그 이유에 대해서는 김윤상, "지공주의(地公主義)를 옹호한다 - 자유주의자의 비판에 대한 반비판," 『역사비평』, 제72호, p. 151 참조.

노벨경제학상 수상자인 모딜리아니(Franco Modigliani)와 솔로우(Robert Solow) 등의 주장에 잘 나와 있다.

> "지대(rent)는 많은 경우 그 소유자가 관심이나 주의를 전혀 기울이지 않고도 향유할 수 있는 수입[불로소득: 인용자]이다. 따라서 지대는 그 위에 부과되는 특수한 조세를 가장 잘 감당할 수 있다."[19](Adam Smith)

> "지주들은 일하지 않고도, 위험을 감수하지 않고도, 혹은 절약하지 않고도 잠자는 가운데도 더 부유해진다. 전 사회의 노력으로부터 발생하는 토지가치의 증가분은 사회에 귀속되어야 하며 소유권을 갖고 있는 개인에게 귀속되어서는 안 된다."(John Stuart Mill)

> "토지 사용자가 단 한 번 값을 치르고 무한정한 기간의 권리를 획득하도록 허용해서는 안 된다. 효율성을 위해, 적절한 세입을 위해, 그리고 정의를 위해, 모든 토지 사용자는 다른 사람들이 그 땅을 사용하지 못하도록 혼자 점유한 토지의 현행 임대가치만큼의 값을 지역 정부에 매년 납부하도록 해야 한다."(Robert Solow)

> "지대를 정부 수입의 근원으로 존속시키는 것은 중요한 문제다. 땅을 훌륭하게 사용할 수 있는 사람들인데도 토지 매입 가격을 지불할 돈을 모을 수 없는 경우도 있다. 매년 지대를 징수하면 신용 대부를 받기 힘든 사람들도 땅을 사용할 수 있게 된다."(Franco Modigliani)

그리고 토지불로소득이 사유화 되면 우리가 일상적으로 경험하는 토지투기가 필연적으로 발생하게 되는데, 이것은 개인이 열심히 노력해

19- 이정전 외, 『국가균형발전을 위한 토지정책 방향 연구』, pp. 96~97에서 재인용. 이하 모두 동일하다.

서 번 소득, 즉 누가 봐도 확실하게 사적 소유를 주장할 수 있는 소득을 여러 가지 경로를 통해서 침해하는 결과를 낳는다. 왜냐하면 토지투기를 통해서 번 불로소득 자체가 본질적으로 이전소득(transfer income)이기 때문이다. 토지의 생산성을 나타내는 토지가치는 토지 자체가 무엇을 생산했다는 것이 아니라, 사회 전체가 생산해 낸 전체 부(富) 중에서 일부를 차지할 수 있는 힘을 나타내므로,[20] 투기가 일어나서 가격이 폭등하면 토지소유자가 더 많은 부를 가져가는 반면 무토지소유자들는 그만큼 손해를 보게 된다. 요컨대 사회적 통념과 달리 토지불로소득을 용인하는 토지사개념이 사유재산제와 충돌할 수밖에 없고, 토지불로소득을 환수하는 토지공개념이 사유재산제와 조화한다.[21]

이런 토지불로소득이 남한에서 얼마나 많이 발생했을까? 아래의 <표 Ⅱ-1>을 보면 1998년 이후 남한에서 최근 10년간(1998년~2007년) 발생한 토지불로소득의 규모가 총 2,002조원이었던 반면, 조세 및 부담금을 통한 환수규모는 총 116조원에 불과하여 환수비율이 5.8% 수준에 불과한 것을 알 수 있다. 여기에 토지소유가 편중되어있다는 사실을 고려하면[22] 발생한 불로소득이 누구에게 돌아갔는지, 더 나아

20- 헨리 조지 저·김윤상 역, 『진보와 빈곤』 (서울: 비봉출판사, 1997), p. 159.

21- 이것에 대해서 혹자는 불로소득이 토지에서만 발생하는 것이 아닌데, 왜 토지만 문제 삼느냐고 이의를 제기할 수 있다. 일리가 있다. 그러나 기타 불로소득은 사유화하면 생산이 늘어나고 생활에 반드시 필요한 것이 아니므로 투기가 일어나도 그것의 피해를 회피할 수 있지만, 토지불로소득의 사유화는 사회에 아무 유익을 주지 않을 뿐 아니라 폐단만 있고 인간이 토지를 떠나서 살 수 없기 때문에 투기에 참여하지 않은 사람이 그 피해를 회피할 방법이 없다. 요컨대 토지불로소득은 가장 악성(惡性)인 불로소득인 것이다.

22- 남한의 토지소유가 얼마나 많이 편중되어 있는 지는 2007년 10월 당시 행정자치부가 발표한 <2006년 토지소유 현황 통계>에서도 확인된다. 이 발표에 따르면 2006년 말 기준 우리나라의 토지소유자 중 상위 1%(50만 명)가 민유지의 57%, 상위 10%(약 500만 명)가 민유지의 98.4%를 소유하고 있는 것으로 나타났다.

가서 우리 사회의 빈부격차의 주된 원인이 무엇인지 쉽게 파악할 수 있다.[23] 빈부격차가 노력소득의 결과라면 다른 문제이겠으나 토지불로소득 사유화의 결과라면 우리 사회의 보편적 정의감이 훼손되는 가장 큰 이유는 토지불로소득의 사유화라고 해도 지나치지 않을 것이다.

표 II-1 지가총액 및 토지불로소득 규모 추이

(단위: 10억 원)

구분	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	누계*
총 지 가	1,471,955	1,357,659	1,410,709	1,430,437	1,486,089	1,692,806	2,007,279	2,390,649	2,525,743	3,171,499	
토지불로소득	-114,296	53,049	19,728	55,653	206,717	314,473	383,371	135,094	645,756	302,182	2,001,726
토지불로소득 전체 징수액**	8,284 (-7.2%)	8,512 (16.0%)	9,062 (45.9%)	10,174 (18.3%)	12,458 (6.0%)	14,096 (4.5%)	15,102 (3.9%)	10,380 (7.7%)	12,547 (1.9%)	15,393 (5.1%)	116,008 (5.8%)

주) * 불로소득과 불로소득 전체 징수액의 누계

** 불로소득 전체 징수액은 <취득과세+보유과세+이전과세+개발부담금>으로 구했음.

자료: 변창흠·안규오(2009) <표 5>와 <표 8>을 재구성함.

요약해보면 어떤 토지제도를 세우느냐는 단순한 제도 차원의 문제가 아니라, 보편적 정의감이 훼손되느냐 그렇지 않느냐를 결정짓는 중요한 변수인 것이다.

23- 이와 관련해서 남상호("家計資産 分布와 不平等度의 要因別 分解: 勞動패널 資料를 中心으로," 경제학 학술대회 발표자료, 2007)의 연구는 눈여겨 볼 만하다. 그에 따르면 1999년에는 상위 1%계층의 자산 점유율이 9.7%였는데 2006년에는 16.7%로 거의 두 배 가까이 증가하였고, 범위를 좀 더 넓혀 상위 10%계층의 자산 점유율이 1999년에는 46.2%였는데 2006년에는 54.3%로 증가한 것으로 나타났다. 또한 "가구 순자산의 불평등도를 구성요소별로 분해해 본 결과 부동산 자산의 불평등 기여도가 가장 높은 것"으로 나타나고, "2006년의 경우 순자산 중 부동산이 약 93%, 금융자산이 약 12%의 불평등도를 높인"것으로 드러났다. 그의 주장을 요약해보면 부동산, 더 정확히 말해서 토지소유의 양극화가 전체 양극화의 주된 원인이라는 것이다.

나. 경제적 효율성[24]

앞에서 우리는 토지제도가 보편적 정의감을 세우기도 하고 훼손시키기도 한다는 것을 살펴보았다. 본 절에서는 토지제도가 경제적 효율성에 크게 영향을 준다는 것을 살펴보려고 하는데, 대부분의 사람들이 경제적 효율성을 위해서는 토지사유제가 꼭 필요하다고 생각하기 때문에 과연 그러한지를 평가해보려고 한다. 우리가 평가의 영역으로 삼은 것은 다음 네 가지이다.

첫째, 모든 경제활동에 사용되는 토지가 토지사유제에서 효율적으로 배분되는가? 둘째, 기본적으로 시장은 독점보다 경쟁 상태에 가까울 때 더 효율적인데, 토지사유제가 시장을 경쟁적으로 만드는 데 기여하는가? 셋째, 생산 활동을 촉진시키는 좋은 세금과 위축시키는 나쁜 세금이 있는데, 토지사유제가 나쁜 세금을 줄이고 좋은 세금을 늘리는데 도움이 되는가? 넷째, 경기불황은 대량실업과 공장 가동률 저하와 같은 비효율을 수반하는데, 과연 토지사유제가 경기불황을 방지하는데 도움이 되는가?

(1) 토지사유제와 효율적 배분

토지라는 자원이 효율적으로 배분된다는 것은 토지가 시장메커니즘에 의해 가장 효율적으로 이용할 사람에게 배분된다는 것을 의미한다. 즉, 자원배분이 효율적이기 위해서는 "소유자 = 효율적 사용자"라는 등식이 성립해야 한다. 그렇다면 토지사유제는 이 등식을 만족시킬까?

24- 남기업, "토지가치공유의 관점에서 본 자유지상주의의 새로운 가능성," 『대한정치학보』, 제14권 제3호 (2007).

우리는 별로 의심 없이 토지불로소득을 사유화하는 토지사유제가 이 조건을 더 잘 만족시킬 것이라고 생각하지만, 오히려 결과는 그 반대이다. 토지는 자본과는 달리 가치가 하락하지 않고 상승한다. 시간의 경과에 따라 감가(減價)되는 자본의 경우에는 효율적 사용자가 아니면 손해가 되므로 소유하지 않으려고 하지만, 토지처럼 증가(增價)되는, 그것도 투기적으로 증가하는 경우에는 효율적 사용자가 아니더라도 토지불로소득을 얻기 위해 소유하려고 한다. 이런 소유자는 토지의 효율적 사용에 관심이 별로 없다. 그렇기 때문에 토지를 유휴화시키거나 저밀도로 사용하는 경우가 많은데, 그 이유는 그렇게 하는 것이 토지불로소득인 매매차익을 쉽게 남길 수 있기 때문이다. 우리가 흔히 목격하는 도시 내의 유휴지나 저사용 토지는 바로 이런 것의 결과이다.[25]

그러면 토지불로소득이 환수된 제도에서는 토지가 효율적으로 배분될까? 이런 제도에서는 효율적 사용자가 토지를 소유할 가능성이 높다. 토지불로소득이 환수된다는 것은 토지가치에 상응하는 금액을 공공에 지불하는 것, 다르게 표현하면 토지 소유 자체가 가져다주는 이익이 없다는 것을 뜻하기 때문에, 토지를 유휴화하거나 저밀도로 사용할 수 없다. 그렇게 하면 자신에게 손해가 되기 때문이다. 만약 효율적으로 사용할 자신이 없거나 의지가 없으면 소유를 포기하게 되는데, 결국 이렇게 되면 그 토지는 가장 효율적으로 이용할 수 있는 자에게 자연스럽게 이전될 것이다.

한편, "토지에서 발생하는 이익인 지대를 공유한다면 누가 토지를 소유하려하겠느냐, 그렇게 되면 경제가 활력을 잃는 게 아닌가?"라는

25- 생산성이 높은 토지가 유휴화되거나 저밀도로 사용되면 상대적으로 생산성이 낮은 토지가 이용될 수밖에 없다.

의문이 제기될 수 있다. 다시 말해서 토지로 돈을 벌 수 없는데 누가 그것을 사용하려고 하겠느냐는 것이다. 예를 들어 선반을 만들거나 소유하는 이유는 사용할 때는 선반이라는 자본의 생산성을 누릴 수 있고 임대해줄 경우에는 임대료를 받을 수 있기 때문인데, 만약 선반의 생산성이라는 이익을 누리지 못하거나 임대료를 받을 수 없다면 아무도 선반을 가지려 하지 않듯이 토지도 마찬가지가 아니겠냐는 것이다. 그렇다면 건설사가 정부의 관공서 공사를 따내려고 애쓰는 이유는 무엇인가? 이 경우에 건설사가 하는 일은 관공서 건물을 지어서 공공에 납품하는 것인데, 여기에는 토지불로소득이 전혀 없다. 그리고 미국 뉴욕 남부의 '배터리 파크 시티'(Battery Park City)는 토지불로소득을 얻을 수 없는 토지임대형인데, 어떻게 개발이 이루어졌고 이곳이 도시개발의 세계적인 성공사례로 꼽힐 수 있을까?[26] 이것은 우리에게 토지불로소득이 아니라 개발의 결과를 확실하게 보장해주면 토지사용은 오히려 더 효율적으로 이뤄진다는 것을 말해준다. 건설사들은 토지가 아니라 건물에서 이익을 남겨야 하므로 더 좋은 건물을 짓기 위해서 노력한다. 반면에 토지불로소득의 사유화를 보장하면 토지불로소득을 노린 난개발과 막개발의 가능성이 높아진다.

그러나 사실 이것은 토지와 일반물자가 다르다는 것을 생각해보면 금방 알 수 있는 것이다. 선반은 만들었고, 따라서 필요하면 더 생산하거나 외국에서 사올 수 있지만, 토지는 천부적으로 인간에게 주어졌고 필요하다고 만들 수 없을 뿐만 아니라 외국에서 사올 수도 없다. 그리고 토지는 생산에 있어서 필수적이나, 선반은 그렇지 않다. 이런

26- 김기호, "대규모 도시개발사업의 전략과 기업에 관한 연구: 뉴욕 배터리 파크 시티와 런던 도크랜드 개발 사례를 중심으로," 『대한건축학회논문집』, 제18권 제10호 (2002).

이유 때문에 토지는 이익이 없다고 해서, 돈이 되지 않는다고 해서 사용하지 않을 수 없는 것이다. 토지를 통해서 얻는 이익이 없다면 필요한 만큼만 소유하려고 하고, 소유한 토지를 알뜰하게(economically) 사용할 것이다. 반면에 토지불로소득을 사유화하게 되면 오히려 이런 효과가 반감된다.

(2) 토지사유제와 시장형태

시장경제의 최대 옹호자중 한 사람인 프리드만이 말했듯이, 시장경제의 가장 큰 적 중 하나는 독과점이다.[27] 독과점은 일종의 진입장벽이다. 진입장벽이 높으면 후발주자는 진입하기 어렵고, 이미 진입한 기업은 독점의 이익을 계속해서 안정적으로 누리기 때문에, 공정한 경쟁이 가져오는 사회경제적 유익은 반감되고 자원배분의 효율성은 저하된다. 한편 생산물시장과 생산요소시장이 완전경쟁시장에 가까울수록 요소가격은 각 생산요소가 생산에 기여하는 정도를 정확하게 반영하지만, 시장이 독점화되면 독점가격으로 인한 불로소득이 발생하므로 필연적으로 손해를 보는 사람이 생겨난다. 요컨대 시장의 독점화는 비효율적일뿐만 아니라, 부정의하기까지 한 것이다. 그러면 토지사유제가 시장의 독점화를 억제할까?

결론부터 말하면 토지사유제는 시장의 독점화를 억제하는 것이 아니라 강화한다. 토지사유제에서 지가는 미래에 발생할 모든 지대를 현재 시점으로 할인해서 합한 것이기 때문에 일반적으로 고가(高價)가 될 수밖에 없는데, 만약 토지투기가 발생하면 이보다 더 높아지게 된다. 그런 이유 때문에 형식적으로는 모든 사람의 토지 소유가 가능

27- 밀턴 프리드먼·최정표 역, 『자본주의와 자유』 (서울: 형설출판사, 1990), p. 29.

하다고 할 수 있지만, 실제로는 목돈이 없는 사람의 토지 소유는 어려운데 바로 이것이 독점의 원인으로 작용한다. 또한 시장에 진입하려면 반드시 토지가 있어야한다는 것을 생각하면 토지사유제에서 토지소유의 편중도가 높다는 점도 독점시장의 원인이 된다. 이런 이유로 마르크스는 "토지소유의 독점은 … 자본 독점의 토대"[28]라고 한 것이고, 처칠(Winston Churchill)은 "토지독점이 존재하는 모든 독점 가운데 유일한 독점이 아니지만, 토지독점은 단연코 가장 거대한 독점이고, 영원한 독점이며, 다른 모든 독점의 어머니"[29]라고 한 것이다. 그리고 토지사유제에서 금융기관의 자금 배분이 한계생산성보다 토지담보를 기준으로 이루어진다는 것도 독점시장의 원인으로 작용한다.

반면에 토지불로소득을 환수하는 제도에서는 고지가라는 진입장벽이 초래한 독점화는 제거된다. 그것의 가장 큰 이유는 토지불로소득을 환수하면 지가가 '제로'(0)로 되거나 고정(固定)되기 때문이다.[30] 지가의 이런 현상은 두 가지 면에서 경쟁시장을 촉진시켜 준다. 하나는 자금력이 부족한 신규 진입자들의 토지 소유의 가능성을 높여주기 때문이고,[31] 또 다른 하나는 창의(創意)와 기술력을 가진 신(新)기업들의 금융권 접근이 용이해지기 때문이다. 토지불로소득이 환수되면 경쟁시장의 가능성은 한층 높아질 것이다.

---

[28]- Marx, Karl 저·최인호 역, "고타 강령 초안 비판," 『칼 맑스 프리드리히 엥겔스 저작선집 4』 (서울: 박종철출판사, 1995), p. 373.

[29]- Fred Harrison, *The Power in the Land: An Inquiry into Unemployment, the Profits Crisis and Land Speculation* (Universe Books, 1983), 전강수·남기업 역, 『부동산 권력: 투기와 거품붕괴의 경제학』.

[30]- 토지가치인 지대를 완전히 환수하면 지가는 제로가 되고, 토지의 지대에서 토지가격의 이자를 제한 부분만 환수하면 지가는 고정된다.

[31]- 물론 그렇다고 해서 토지사용에 대한 대가를 지불해야 하는 의무가 면제된 것은 아니지만, 그것을 한꺼번에 지불해야 하는 것과 정상적인 지대를 분납하는 것에 대한 부담은 후자가 훨씬 가볍다고 할 수 있다.

그러나 토지사유제에 익숙한 대부분의 사람들은 금융기관이 주로 토지를 담보로 해서 자금을 배분하는 것이 자연스럽다고 생각하기 때문에, 지가를 제로로 만들면 자금 배분이 곤란하지 않겠느냐는 우려를 할 수 있다. 하지만 여기서 우리는 금융기관의 자금이 한계생산성을 기준으로 배분되는 것과 (토지)담보능력으로 배분되는 것 중 어떤 방식이 더 효율적인지를 생각해봐야 한다. 그것은 따져보나마나 전자일 것이다. 자금은 보다 생산적인 곳으로, 보다 기술력이 높고 보다 경영능력이 있는 곳으로 흘러가야 한다. 더구나 토지사유제하에서 금융기관의 토지담보를 기준으로 배분된 자금은 아무런 고용과 생산 효과가 없는 토지투기에 쓰일 가능성이 크고, 그것이 결국 거품붕괴로 이어질 수 있다는 것을 생각하면 금융기관의 담보대출 관행은 결코 효율적이라 할 수 없다.

결론적으로, 통념과 달리 토지불로소득을 사유화하는 토지사유제는 토지자체를 비효율적으로 배분할 뿐만 아니라, 독점시장을 강화한다는 것을 알 수 있다.

(3) 토지사유제와 조세

시장의 효율은 생산에 기여한 사람에게 그 결과를 보장하고 자발적인 교환을 보장할 때 극대화된다. 이런 점에서 보면 생산의 일부를 환수하는 세금은 생산을 자극하기 보다는 생산의욕을 위축시킨다. 다시 말해서 생산에 세금을 부과하면 생산이 줄어들고, 유통에 세금을 부과하면 시장의 생명인 교환이 줄어든다. 이렇기 때문에 세금은 대체적으로 반(反)시장적이라고 하는 것이다.

한편 세금은 대가성이 없기 때문에 시장의 원리에 맞지 않는다. '화폐를 매개로 한 상품과 서비스의 교환'으로 정의되는 시장은 철저하

게 대가성을 원칙으로 한다. 그러나 세금은 납세자가 납부액에 상응하는 상품과 서비스를 국가로부터 제공받는지 확인할 방법이 없기 때문에, 거의 모든 사람은 세금을 피하고 싶어 한다. 따지고 보면 지하경제의 발생 원인도 바로 여기에서 연유하는 것이다.

그러나 아무리 세금이 반시장적이라 하더라도 국가는 운영자금이 필요하기 때문에 세금 징수는 반드시 필요하다. 따라서 관건은 생산활동에 부담을 주지 않는 방식으로 과세를 하는 것인데, 이런 점에서 보면 토지불로소득을 사유화하는 토지사유제에서는 생산 활동에 부담을 주는 방식의 나쁜 세금에 의존할 가능성이 크다. 반면에 토지불로소득을 환수하는 제도에서는 그것을 우선적인 국가 운영 경비로 쓸 수 있고 그렇게 되면 생산 활동에 부담을 주는 세금을 그만큼 줄일 수 있다. 따라서 조세 측면에서 봐도 토지사유제는 비효율적임을 알 수 있다.

그러면 토지가치에 부과하는 세금은 왜 생산 활동에 부담을 주지 않는 것일까? 그것은 토지 공급이 고정되어 있기 때문이다. 공급이 탄력적인 상품에 세금을 부과하면 공급이 줄지만, 다시 말해서 그 상품의 생산 활동이 위축되지만, 공급이 완전 비탄력적인 토지는 세금이 부과되어도 공급을 줄일 수 없다. 그런 이유로 토지세는 중립적이라고 하는 것이다.[32] 하지만 토지세의 장점은 중립적이라는 데서 멈추지 않고, 앞에서 언급했듯이 토지를 더 효율적으로 사용하도록 유도한다. 그래서 경제학에서 토지세를 '좋은 세금'이라고 하는 것이고 여타의 세금을 '나쁜 세금'이라고 하는 것이다. 이런 내용은 아래 학자들의 언급에서 잘 나타난다.

32- 이재율, "리카도지대론 연구," 『국제경제연구』, 제5권 제2호 (1998).

"이 조세는 생산물의 양을 감소시키는 경향은 없기 때문에 가격을 인상시키는 경향을 가질 수 없다. 이 조세는 국민들의 근면을 해치지 않으며 납세하는 불가피한 불편 이외에는 지주에게 일체 불편을 끼치지 않는다."[33]

"지대에 대한 조세는 지대에만 영향을 미칠 것이다. 그것은 전적으로 지주들이 부담할 것이며 또 어떤 부류의 소비자들에게도 전가될 수 없을 것이다."[34]

"어느 것이 가장 덜 나쁜 세금일까? 내 생각에, 가장 덜 나쁜 조세는 미개량 토지가치에 부과하는 재산세이다. 그것은 오래 전에 헨리 조지가 주장 했던 것이다."[35]

결론적으로 어떤 토지제도를 선택하느냐는 더 효율적인 조세체계를 갖추느냐, 아니면 더 비효율적인 조세체계를 갖추느냐를 결정하는 것인데, 예상과 달리 토지사유제는 좋은 세금을 내리고 나쁜 세금을 올리는 비효율적 조세체계를 갖추도록 강제한다.

(4) 토지사유제와 경기불황

이번에는 비효율의 대명사인 경기불황을 방지하는데 토지사유제가 얼마나 기여하는지 살펴보자. 이것을 통해서 우리는 어떤 토지제도를 선택하느냐가 경기불황과도 관계있다는 것을 알 수 있다.

결론부터 말하자면 토지불로소득의 사유화를 당연시 하는 토지사

33- 아담 스미스 저·김수행 역, 『국부론 (하)』 (서울: 동아출판사, 1998), p. 320.

34- 데이비드 리카도 저·정윤형 역, 『정치경제학 및 과세의 원리』 (서울: 비봉출판사, 1991), p. 246.

35- Wenzer, Kenneth C. (eds.), *Land-Value Taxation: the equitable and efficient source of public finance* (New York: M. D. Sharpe, 1999)에서 재인용.

유제는 기업을 문 닫게 만들고 대량 실업을 초래하는 경기불황을 예방하는 것이 아니라 오히려 촉발시킨다. 왜 그러는지 헨리 조지와 그를 따르는 학자들의 이론을 통해서 좀 더 자세히 살펴보자.

헨리 조지는 토지가치의 투기적 상승이 심화되어 노동과 자본이 통상의 대가를 얻지 못할 정도로 토지가치가 상승하면 토지와의 관련성이 높은 부문에서부터 생산 중단이 시작된다고 보았다. 이런 이론을 좀 더 정교화 시킨 해리슨은 '18년 주기설'을 제시하는데, 그가 헨리 조지의 이론을 보완한 것 중에 하나는 토지가치의 투기적 상승이 바로 경제위기를 유발하는 것이 아니라 먼저 건설 경기를 위축시킨다는 사실이다. 그에 따르면 건설업은 토지투기가 그것의 유해한 영향을 경제 전반에 확산시키는 하나의 전달장치(transmission mechanism)이다. 그는 자신의 저작 『부동산 권력』(*The Power in the Land*)에서 미국, 일본, 영국 등에 대한 사례 분석을 통해 지가가 절정에 달한 후에 건설경기가 퇴조하고, 뒤이어 일반 경기가 후퇴하는 규칙성이 실제로 나타난다는 것을 보여주었는데, 그 기간이 바로 18년이라는 것이다. 그는 이런 시각으로 1974년의 전 세계적인 경기침체가 석유파동 때문이 아니라, 토지투기로 인한 거품 붕괴의 결과였다는 사실을 여러 설득력 있는 자료를 통해 제시했다. 한편 한국의 조지스트(Georgist)인 전강수·한동근(2000)은 남한에서 지가의 투기적 상승이 고비용-저효율[36] 구조의 주된 원인이라는 것을 밝히고, 지금까지 남한에서 발생한 경기불황의 중요한 원인이 토지불로소득의 사유화를 노리는 토지투기라는 것을 수미일관된 논리로 밝히고 있다.[37] 그리고 최근에 전

36- 여기서 말한 고비용의 항목은 고임금, 고이자, 고물류비용이고 저효율의 항목은 금융기관의 자금배분의 효율성 저하와 투자의 비효율성이다.

37- 전강수·한동근, "한국의 토지문제와 경제위기," 『경제학연구』, 제48권 2호 (2000).

세계를 공포에 떨게 만들었던 미국발 금융위기의 원인도 토지불로소득을 노리는 토지투기였다.[38] 미국 금융기관들은 신용 등급이 낮은 사람에게도 주택담보대출을 무분별하게 해 주었는데, 주택 가격이 상승할 때는 대출기관도 대출자도 다 이익이기 때문에 모든 것이 잘 되가는 것 같았다. 그래서 금융기관들은 더 많이 대출을 해주려고 했고, 대출자들도 더 많은 대출을 받으려고 했다. 한편 담보대출을 해준 금융기관들은 더 많은 대출 자금을 마련하고 대출의 위험을 회피하기 위하여 대출상품을 담보로 증권을 만들어서 투자회사에 팔아넘겼고, 투자회사는 그것을 잘게 썰어 다른 증권과 섞어서 파생금융상품을 만들었고, 이것은 전 세계로 팔려나갔다. 그런데 파생금융상품의 원본인 부동산 가격이 폭락하자 '대출자들의 대출금 미상환율 증가 → 대출상품을 담보로 한 증권의 부실화 → 파생금융상품 가격의 폭락'이라는 연쇄반응으로 이어져 전 세계가 충격에 빠진 것이다. 월가의 연금술이라고 불리는 최첨단 금융기법이 동원되어서 새로운 형태의 위기로 보이지만, 근본 원인은 토지불로소득을 노린 토지투기에 있었던 것이다.

요컨대 토지사유제는 가장 비효율적 경제 현상인 경기불황을 방지하는 것이 아니라 오히려 촉발시키는 기제를 내포하고 있다. 따라서 어떤 토지제도를 선택하느냐는 결국 경기불황을 예방할 수 있느냐의 문제라고 할 수 있다.

지금까지의 논의를 요약하면 토지사유제는 토지 자체도 비효율적으로 배분시킬 뿐만 아니라, 시장을 독점화시키고, 국가가 나쁜 세금에 의존하게 만들며, 경기불황을 초래하는 원인을 제공하기도 한다는

38- 전강수, "부동산 시장과 금융 위기," 이정전·김윤상 외 8명, 『위기의 부동산』 (후마니타스, 2009).

것을 알 수 있다. 따라서 어떤 토지제도를 선택하느냐의 문제는 경제 전체를 효율적으로 만드는 것과 직결되는 것이라 하겠다.

다. 사회적 갈등

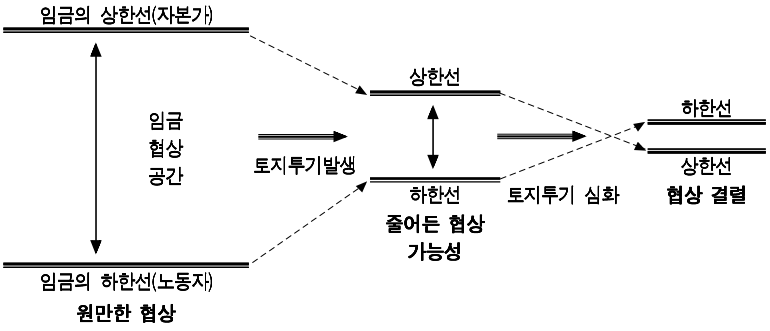
사회는 유기체와 같다. 한 부분의 문제는 다른 부분에 영향을 주게 되는데, 토지는 모든 활동에 반드시 필요한 재화이기 때문에 사회 전체에 미치는 파급효과는 다른 것보다 훨씬 크다고 하겠다. 여기서는 노사갈등[39]과 고위공무원의 부정부패를 집중적으로 살펴본다. 이를 통해서 어떤 토지제도를 선택하느냐는 결국 사회적 갈등을 예방하느냐의 문제임을 보이려 한다.

노사갈등의 원인은 다양한데, 그 중에 토지투기도 중요한 원인 중에 하나가 된다. 토지투기가 어떻게 노사 갈등의 주된 원인인지를 살펴보기 위해 노사의 임금협상 과정을 떠올려 보자. 일반적으로 임금협상에서 노동자는 임금의 하한선을, 자본가는 임금의 상한선을 결정한다. 다시 말해 노동자는 적어도 '이정도 이상은 받아야겠다.'고 생각하고, 자본가는 '이 정도까지 줄 수 있다.'고 생각한다. 노동자의 하한선은 주거비와 자녀 교육비, 노후 대책비 등으로 정해질 것이고, 자본가의 상한선은 원자재 가격, 사무실 및 토지 임대료, 대출 원금과 이자 상환 등에 영향을 받을 것이다. 협상의 원만한 타결에는 협상기술과 서로 간의 양보 등이 필요하겠지만, 무엇보다도 자본가의 상한선과 노동자의 하한선의 차이, 즉 협상공간이 넓어야 한다. 그런데 토지투기는 바로 이 협상공간을 매우 협소하게 만들거나 제거해 버린다는 것이다.

39_ 이 부분은 남기업, "한국토지제도의 문제와 개혁방향에 관한 제언," 홍성태 엮음, 『토지공사의 문제와 개혁』(파주: 한국학술정보, 2008)에 주로 의존했다.

예를 들어 노동자의 임금 하한선이 연 3,000만원이고, 자본가의 임금 상한선이 연 4,000만원이면 특별한 변수가 개입하지 않는 한 임금협상은 원만하게 타결될 것이다. 이런 상황에서 토지투기가 일어나면 어떻게 될까? 노동자의 상한선은 올라가고 자본가의 하한선은 내려갈 것이다. 노동자에게 토지투기로 인해 주택가격이 급등하면 주거비가 올라가기 때문이다. 반면 자본가의 입장에서는 비용중 하나인 토지 임대료가 급등하거나, 사업 확장 시 토지확보 비용이 높아질 것이 예상되어서 노동에 양보할 수 있는 여력이 줄어들기 때문이다.[40] 이렇게 볼 때 토지투기는 노동과 자본의 협상의 공간을 줄이고, 만약 더 나아가서 노동자의 하한선이 자본가의 상한선보다 높을 경우에는 임금협상은 결렬될 수밖에 없다. 아래 <그림 Ⅱ-1>은 이것을 그림으로 나타낸다.

그림 Ⅱ-1 토지문제가 임금협상에 미치는 영향



40- 물론 대토지를 소유하고 있는 지주이면서 자본가는 상한선을 내리지 않아도 된다. 오히려 그들은 이런 상황에서 토지투기를 통해 더 많은 불로소득을 향유할 수 있다.

다음으로 토지제도와 부정부패의 관계를 알아보자. 각종 재개발이나 재건축에 조직폭력배가 동원되고 정치권에 엄청난 로비가 행해지는 이유는, 다름 아닌 토지불로소득이라는 어마어마한 '이익'이 생기기 때문이다. 그러나 토지불로소득이 완전히 환수되면 토지불로소득을 노리고 발생하는 재개발·재건축 부정부패는 사라진다.

두 번째로 정부가 민간으로부터 수용한 택지를 공급받기 위한 청탁과 같은 부정부패도 역시 토지불로소득의 사유화 때문에 생긴다. 정부가 싼 가격에 수용해서 시장가격보다 싸게 분양하기 때문에 건설사들은 공공에 로비를 하게 되는데, 토지불로소득을 환수하면 지가가 제로가 되거나 고정되기 때문에, 부정부패는 크게 줄어들 것이다.

세 번째로 토지불로소득의 일종인 개발이익의 사유화는 고위공직자의 부정부패도 낳는다. 개발예정지를 미리 알고 있다고 판단되는 고위공직자는 로비의 주 타겟이 된다. 그 정보를 얻는 것 자체가 엄청난 불로소득을 보장할 수 있기 때문이다. 물론 개발예정지를 알고 있는 고위공직자가 스스로 그 토지를 사 놓거나 아니면 가족이나 친척에게 정보를 흘리는 경우도 많고, 어떤 경우에는 개발의 적합성이 떨어지는데도 고위공직자가 소유하고 있다는 이유 때문에 그 토지의 인근 지역을 개발예정지로 지정하는 경우도 있다. 이러한 부정부패와 비효율은 사실 개발이익이라는 막대한 불로소득을 둘러싸고 일어나는 것인데, 그것이 환수되면 이와 같은 부정부패는 없어진다.

이것을 살펴보면 결국 부정부패의 근원은 인간의 이기심이 아니라, 인간의 이기심이 작동하도록 유도하는 토지제도인 것을 알 수 있다. 결론적으로 어떤 토지제도를 선택하느냐는 노사대립이나 공무원의 부정부패 등 사회적 갈등을 심화시키느냐, 아니면 해결하느냐에도 큰 영향을 준다고 하겠다.

지금까지 살펴본 것처럼 토지는 농경시대에만 중요했던 것이 아니다. 토지는 정보화 시대인 지금도 중요하며 경제와 사회 전반에 엄청난 영향력을 행사한다. 따라서 어떤 토지제도를 정착시키느냐는 보편적 정의감을 해치느냐, 경제적 효율성을 저하시키느냐, 경제를 활성화시키는 조세체계를 만드느냐, 그리고 사회적 갈등을 조장하느냐와 직결되어 있는 문제인 것이다.

Ⅲ. 북한 토지제도 변천사

북한에서 토지란 '경작할 수 있는 토지, 건축용지와 그 부속지, 공공이용지와 농촌건설 대지, 산림이 조성 되여 있거나 조성할 것이 예정되여 있는 산야와 그 안에 있는 여러 가지 이용지, 산업시설물이 차지하는 토지와 그 부속지, 연안, 령해, 강하천, 호수, 저수지, 관개용 수로 등이 차지하는 일정한 지역의 토지, 특수한 목적에 이용되는 토지 등'을 의미한다.[41]

현행 북한 토지법은 토지의 용도구분과 관리주체를 다음과 같이 규정하고 있다.

① 농업토지 : 농업토지에는 오직 경작할 수 있는 토지가 속한다. 농업토지의 관리는 농업지도기관과 그것을 이용하는 해당 협동농장 및 기관, 기업소, 단체가 한다. (토지법 제64조)

② 주민지구토지 : 주민지구토지에는 시, 읍, 노동자구의 건축용지와 그 부속지, 공공이용지와 농촌건설대지가 속한다. 주민지구토지의 관리는 중앙의 도시경영기관과 지방정권기관이 한다. 주민지구토지를 이용하려는 기관, 기업소, 단체는 해당 도인민위원회 또는 내각의 토지이용허가를 받아야 한다. (토지법 제69조)

③ 산림토지 : 산림토지에는 산림이 조성되어 있거나 조성할 것이 예정되어 있는 산야와 그 안에 있는 여러가지 이용지가 속한다. 산림토지의 관리는 국토관리기관과 그것을 이용하는 기관, 기업소, 단체가 한다. 산림토지를 이용하려는 기관, 기업소, 단체는 내각 또는 해당 국토관리기관의 토지이용허가를 받아야 한다. (토지법 제70조)

41- 『경제사전(2)』 (평양: 사회과학출판사, 1985), pp. 524~525; 김일성, "토지라고 하면 흔히 밭갈이하는 땅을 염두에 두는 데 토지법에서는 밭갈이하는 땅뿐 아니라 강하천, 산림, 도로, 간석지 같은 것을 다 포괄하여 토지에 대한 개념을 설정하였습니다," 『김일성저작선집7』 (평양: 조선로동당출판사, 1978), pp. 373~374.

④ 산업토지 : 산업토지에는 공장, 광산, 탄광, 발전시설 등 산업시설물이 차지하는 토지와 그 부속지가 속한다. 산업토지의 관리는 그것을 이용하는 기관, 기업소가 한다. (토지법 제72조)

⑤ 수역토지 : 수역토지에는 연안, 영해, 강하천, 호소, 저수지, 관개용수로 등이 차지하는 일정한 지역의 토지가 속한다. 수역토지의 관리는 대상에 따라 국토관리기관 또는 농업지도기관이 한다. 수역토지를 개발이용하거나 거기에 시설물을 설치하려는 기관, 기업소, 단체는 그 대상에 따라 내각 또는 국토관리기관의 허가를 받아야 한다. (토지법 제74조)

⑥ 특수토지 : 특수토지에는 혁명전적지, 혁명사적지, 문화유적지, 보호구역, 군사용토지 등 특수한 목적에 이용되는 토지가 속한다. 특수토지의 관리는 해당 중앙기관과 지방정권기관 및 그것을 이용하는 기관, 기업소, 군부대가 한다. (토지법 제75조)

북한은 토지개혁을 '봉건적 토지소유관계와 착취관계를 청산하고 새로운 토지소유 및 이용관계를 확립하는 경제개혁'[42] 또는 '농민들을 봉건적 착취와 압박에서 해방하기 위한 민주주의적 경제개혁'[43]으로 정의한다. 즉 북한은 '반제반봉건 민주주의혁명단계에서 농촌문제해결의 기본과업은 토지를 해결하는 것'이라고 주장하고, 토지개혁을 정치적 차원에서 해석한다. 사실 북한은 토지에 대한 사적 소유를 국가적 소유로 전환시키는 '토지국유화'를 강조한다. 다만 북한은 토지국유화의 목적과 방법이 사회제도에 따라 다른 것으로 간주하고, 사회주의혁명 단계에서는 '지주, 자본가들을 때려 엎고 토지에 대한 국

42_『정치사전』(평양: 사회과학출판사, 1973), p. 1150.

43_『경제사전(2)』, p. 527.

유화를 실시'하지만, '해방 후 농민들 속에 남아있는 토지에 대한 사적 소유의 관념과 제 땅에서 제 농사를 마음껏 지어보려는 그들의 지향과 요구를 고려하여 토지국유화주의가 아니라 토지개혁'을 실시했다고 주장한다. 따라서 토지개혁은 토지 국유화보다는 한 단계 수준이 낮은 조치라 할 수 있겠다.

북한은 토지개혁을 남한의 농지개혁과 구별하여 정의한다. 북한은 남한의 농지개혁을 "미제와 남조선이 봉건적 토지소유관계를 그대로 두고 농민들에 대한 착취와 약탈을 더욱 강화하여 공화국 북반부의 토지개혁에 고무된 남조선 농민들의 토지에 대한 요구를 무마할 목적으로 꾸며낸 반동적이며 기만적인 <개혁>"으로 정의하였다.[44] 북한은 이 같은 입장을 1990년대에 들어와서도 지속하고 있다. 북한은 "토지소유제를 개선한다는 허울 좋은 구실 밑에 소작인들에게 값을 물고 땅을 사도록 내려 먹인 반동적인 <개혁>"이라고 규정하고, "해방 후 남조선에서 조작된 이 <개혁>은 농민을 기만하고 농촌경리를 미제의 식민지 약탈과 강제적 수탈에 더욱 편리하도록 재편성하고 농촌의 반동적 통치지반을 강화하기 위한 범죄적이며 반인민적인 <개혁>"이라고 주장한다.[45]

44_『정치사전』, p. 226.
45_『조선말대사전(1)』(평양: 사회과학출판사, 1992), p. 609.

1. 해방 이전

가. 조선시대: 왕토사상

일제가 우리 국토를 강점하기 이전까지 우리나라 토지제도의 본질은 국유제였다. 단군조선 이래 토지는 국유로서 결국 왕에게 그 소유가 귀속되었다.[46] 조선시대 토지제도 또한 왕토사상(王土思想)에 입각하여 원칙적으로 이용권, 처분권, 수익권이 국왕에게 독점되어 있었다. 물론 토지의 국유제는 명목에 불과했고, 실제에 있어서는 권문세가와 토호, 양반지주가 사실상 토지를 지배했다. 그러나 왕의 소유라는 근본 원칙이 달라진 적은 없었다.

조선의 초기 토지제도는 과전법(科田法)이었다. 과전법은 현직에 있는 관인(官人)에게 토지를 분배하고, 관인이 경작농민으로부터 직접 세를 받는 제도였다. 그러나 시간이 흘러가면서 관인이 점차 지주적 성격을 띄게 되었고, 세습될 수 없는 토지임에도 불구하고 수신전,[47] 휼양전,[48] 공신전의 명목으로 실질적으로 세습하게 되었다.

세조 12년(1466)에 세습에 따른 토지부족으로 과전법을 폐지하고, 직전법(直田法)[49]을 실시했다. 명종 11년(1556)에는 직전법도 폐지하고, 관리들에게 녹봉만 지급하였다. 게다가 임진왜란과 병자호란으로 국가 재정이 파탄되었다. 농토가 황폐해졌고 경작 면작이 줄어들었으며, 토지대장의 상실로 누락 토지가 발생했기 때문이다.

이런 상황 가운데 국왕에게서 양반에게 이전된 토지 재산권 중 이

46- 서희석, 『통일 후 토지문제 어떻게 할 것인가』 (서울: 기문당, 2006), p. 55.
47- 관인이 사망한 후, 그 처가 수절하면 수신전 명목으로 전수가 허락되었다.
48- 부모 모두가 사망한 유약자들에게는 휼양전으로 전수되었다.
49- 현직관리에게 그 직무의 대가로 수조권을 행사할 수 있는 토지를 지급한 제도이다.

용권은 조선 말 양반관료에게서 다시 농민에게 이전되었다.[50] 황폐화된 농토를 개간하고 생산량을 증대하기 위해 농민의 권리[51]가 보장되기 시작했기 때문이다. 따라서 조선의 토지제도는 왕토사상과 토지국유화에 입각했으나, 세습으로 많은 토지가 사유화되고, 현실적 난관을 타파해 나가는 가운데 유명무실하게 되었다. 그 결과 조선시대의 토지소유권은 국왕, 양반지주, 농민이 다음과 같이 분점 하는 형태를 띠게 되었다.

표 Ⅲ-1 조선시대 토지 소유권

토지소유권 / 구 분	이용권	수익권	처분권
국 왕	○	○	○
양반지주	○	○	×
농 민	○	△ (경작, 도지·개간, 입회권)	

나. 일제: 토지조사사업 (1910~1918)

일제의 조선침략은 오랜 기간에 걸쳐 준비되었고, 매우 치밀하게 진행되었다. 토지문제와 관련해서도 일본은 마찬가지 모습을 보여주었다. 일본은 1884년 조일수호조약을 통해 조선 연해를 측량하였고, 1895년 명성황후 시해 전후해서는 백성들의 격렬한 반대에도 불구하고 조정의 편의를 제공받으며 229명 측량대원을 파견해서 조선의 전국 요지를 측량하였다. 1905년 일본은 일본측량기사를 불러들여 육지측량부라는 측량전담기구와 수기소라는 교육기관을 만들고, 한국인

50- 김만복, "통일 후 북한토지의 관리방안에 관한 연구," pp. 39~40.
51- 경작권, 도지권, 개간권, 입회권

을 모집하여 6개월 속성으로 기술자를 양성·배출했다. 그리고 이들을 경술국치 이후 전국토지조사, 임야조사 등의 주체로 활용했다.

또한 일본은 1900년 '가권발급규칙'을 제정함으로써 소유권이 왕에게 있고 사용권만 일반에게 있는 조선왕조의 토지제도를 근본적으로 바꾸는 단초를 만들었다. 즉 건물 매매와 함께 부속 토지도 동시에 권리가 넘어가는 것으로 인정되는 토지 사용권과 소유권을 모두 확보하는 단초를 만들었다. 1906년에는 법률 제6호 「토지·건물의 매매·교환·양여·전당에 관한 법률」을 제정하여 소유권 이전에 관한 법률을 최초로 만들었고, 이는 한국 최초의 부동산 소유관계 법률이 되었다. 10일 뒤에는 칙령 제65호 "토지가옥증명규칙" 반포를 통해 그때까지 불법으로 진행되고 있던 일본인의 토지 소유를 합법화했다.

드디어 1910년 일본은 토지조사국을 개설하였고, 8월 경술국치 및 10월 병합과 더불어 이 사업을 조선총독부로 이관하여, 바로 토지조사사업에 착수하여 1912년 토지조사령을 발표하고 이후 조선민사령(1912.3.12), 조선부동산등기령(1912.3.18) 등 관계법령을 공포하면서 1910년 3월부터 1918년 11월까지 8년 9개월 기간에 2,040여 만엔의 경비와 3,400명의 상임 직원을 동원하여 대대적인 토지조사를 실시하였다.[52] 그 결과 조선의 봉건적 토지제도가 식민지 상황의 근대적 토지제도로 전환되었다.[53]

토지조사사업 이전에 파악이 불가능했던 은결 등 감추어진 땅을 찾게 되었고, 근대적 측량기술을 동원하여 지적을 과학화하였으며, 근대적 등기제도와 세원을 발굴함으로써 토지세제 체계를 확립한 것

52- 서희석, 『통일 후 토지문제 어떻게 할 것인가』, pp. 59~61.

53- 정우형, "근대적 토지소유권의 성립시기에 관한 연구," 『한국지적학회지』, 제18권 제2호 (청주: 한국지적학회, 2002), pp. 59~61.

은 성과라 할 수 있다.[54]

그러나 문제점도 있다. 농민들의 권리가 박탈되었다. 소작농민들의 관습상 권리인 경작권, 도지권, 개간권, 입회권이 부정·소멸되었고, 소작농민들은 몰락하여 임금노동자로 전락하였다. 대신 일제는 이 권리들을 지주에게 모두 귀속시켰다. 그 결과 일제와 조선인 지주의 구조적 응착이 이뤄졌다.[55] 민중은 도탄에 빠지게 되었고, 지주와 관료들은 일제로부터 부여받은 특권으로 권한이 강화되었다. 그리고 일제와 조선총독부는 산림, 산야 및 미개간지 등 수많은 토지를 소유하는 최대 지주가 되었다. 그리고 조선의 황실재산과 소유권이 불분명한 임야와 하천부지는 국유지로 편입시킨 후, 헐값에 동양척식회사나 불이흥업 또는 일본인에게 싼값으로 불하하여 일본인 토지소유를 촉진시켰다.

이 같은 일제의 토지조사령은 고대 이래 계승되어 온 토지국유화 원칙의 봉건적 토지제도를 타파하고 면적이나 경계가 불분명한 토지를 수탈하는 데 목적이 있었다. 또한 지방토호나 양반들에게 그들의 토지 사유를 인정해 주고 전직 관료나 귀족 지주들을 회유함으로써 식민지 지배체제를 공고화하려는 목적도 있었던 것으로 평가할 수 있다.

2. 해방 이후

북한의 토지제도는 다음과 같이 크게 4단계에 걸쳐 변화한 것으로 정리해 볼 수 있다.[56]

54- 류일용, "우리나라 토지제도의 발전에 관한 연구," 『감정평가회보』, 통권 59호 (한국감정평가협회, 2004).

55- 정우형, "근대적 토지소유권의 성립시기에 관한 연구," p. 56.

56- 법원행정처 편, 『북한의 부동산 제도』 (1997), p. 81; 최상철·이영성, "통일 후 북한지역에서의 토지소유 및 이용에 관한 연구," 『지역연구』, 제14권 제2호 (한국지역학회, 1998), p. 65; 김만복, "통일 후 북한토지의 관리방안에 관한 연구," pp. 43~54.

표 Ⅲ-2 북한의 토지제도 변천과정

토지개혁 시기 (1945~1953)	▪ 토지개혁(무상몰수, 무상분배) ▪ 사회주의적 이념에 따라 모든 생산수단을 국유화	▪ 토지개혁에 관한 법령(1946.3.5) ▪ 임야관리령(1946.6.4) ▪ 적산건물관리에 관한 결정(1946.6.18) ▪ 산업·교통·운수·체신·은행 등의 국유화에 관한 법령(1946.8.10) ▪ 토지개간법령(1946.10.1) ▪ 산림에 관한 결정서(1947.3.22) ▪ 몰수재산관리에 관한 규정(1948.12.16) ▪ 몰수재산관리에 관한 정세칙(1950.1.19) ▪ 국유건물 및 대지관리에 관한 규정 (1950.3.25)
농업협동화 시기 (1954~1971)	▪ 농업협동농장을 중심으로 생산방식 개편 ▪ 완전한 사회주의적 협동농장의 구축 ▪ 소비재 외의 사유 소멸 ▪ 변화된 소유양식에 따라 여러 개별법령을 산발적으로 개정	▪ 농업협동조합의 조직문제(1954.1) ▪ 농업협동경리의 강화발전 대책에 관하여(1954.3.11) ▪ 토지관리사업을 개선·강화한 데 관하여(1955.2.28) ▪ 농업협동조합 기준규약(1959.1.19) ▪ 토지관리규정(1960.7.5) ▪ 농촌문화주택을 대대적으로 건설할 데 관하여(1961.4.24) ▪ 조선민주주의인민공화국 토지법 (1963.12.17) ▪ 사회주의 농촌문제에 관한 테제 (1964.2.26)
사회주의 토지소유권 제도 확립기 (1972~1991)	▪ 조선민주주의인민 공화국 사회주의헌법 제정 ▪ '토지법' 제정으로 산발적인 각종 제도를 체계화·종합화	▪ 조선민주주의인민공화국 사회주의헌법(1972) ▪ 토지법(1977.4.30) ▪ 민법(1990.9.5) ▪ 도시경영법(1992.4.9) ▪ 산림법(1992.12.11)

대외개방 시기 (1992~현재)	▪ '우리식 사회주의'의 확립을 위해 사회주의 헌법 개정 ▪ 사회주의혁명완수를 위한 국유제 강화와 동시에 대외개방을 추진하는 양면성 노출	▪ 외국인 투자법(1992.10.5) ▪ 자유경제무역지대법(1993.1.31) ▪ 토지임대법(1993.10.27) ▪ 합영법(1994.1.20) ▪ 토지임대법시행규정(1994.9.7) ▪ 자유경제무역지대 건물양도 및 저당규정(1995.8.30) ▪ 토지사용료 납부규정(2002.7.31) ▪ 금강산관광지구법(2002.11), 개성공업지구법(2002.11) ▪ 외국인 투자기업들의 토지사용료 납부에 관한 규정세칙(2006.9)

자료: 최상철·이영성, "통일 후 북한지역에서의 토지소유 및 이용에 관한 연구," p. 65; 김만복, "통일 후 북한토지의 관리방안에 관한 연구" 재인용.

가. 토지개혁기 (1945~1953)[57]

이 시기 북한은 토지재산을 국공유화 한 것이 아니라, 지주의 토지를 무상 몰수하여 빈농과 소작농에게 무상 분배하여 주었다.[58] 그리고 재분배한 토지에 대해 농민의 사적 소유권을 인정하였다. 다만 농지의 사적 소유는 인정하되, 처분권은 제한하였다. 그 외 산림, 저수지와 주택, 병원 등의 시설, 도시 토지 등은 국유화하였다.

북한은 정권 수립(1948.9.9) 이전에 38선 이북에서 일방적으로 토지개혁을 단행하였다. 1946년 3월 5일 북한은 북조선임시인민위원회

57- 손전후, 『우리나라 토지개혁사』 (평양: 과학, 백과사전출판사, 1983); 손전후, 『토지개혁경험』 (평양: 사회과학출판사, 1983).

58- "우리 당은 지주의 땅을 몰수하여 국가소유로 만든 것이 아니라, 농민들의 개인소유로 만들었습니다." 『김일성저작선집』, 제8권 (평양: 조선로동당출판사, 1982) p. 66; 북한은 이 같은 조치가 '자기 땅을 갖고 농사를 힘껏 짓고 싶어 하는 농민들의 세기적 숙망을 옳게 반영한 가장 정당한 방침이었다'고 주장한다. 그리고 '당시 교조주의자들과 반당반혁명분자들은 농민들의 이 절절한 염원을 무시하고 토지국유화를 주장하였다'고 비판한다. 손전후, 『토지개혁경험』, pp. 33~34.

를 구성하고, 임시인민위원회 위원장 김일성의 이름으로 '토지개혁에 대한 법령'을 제정·공포하였다. 그리고 3일 뒤인 3월 8일 북한은 '토지개혁법령에 관한 세칙'을 발표하여, 토지몰수의 방법·실시기간·전매금지·국유화·지주들의 강제이주 등 토지개혁 시행에 필요한 사항들을 보완하였다. 그리고 동년 3월 말까지 토지개혁을 전격적으로 완료하도록 하였다.

1946년 토지개혁시기 북한은 무상몰수, 무상분배 원칙[59]에 의해 토지개혁을 추진했다. 일본국가·일본인·민족반역자 소유의 토지, 면적이 5정보 이상인 조선인 소유의 토지 등을 무상으로 몰수하여 무산농민들에게 무상으로 분배하는 원칙에 의해 토지개혁을 추진하였다.[60] 다만 소유토지가 5정보 이상이라 하더라도 소작을 주지 않고 자경할 경우에는 몰수대상에서 제외하였다. 북한은 몰수 분배한 토지에 대해 토지개혁에 대한 법령 제5조를 통해 "몰수한 토지전부를 농민에게 무상으로 영원한 소유로 잉여한다"고 규정하여 소유권을 부여했다. 그러나 동 법령 제10조를 통해 "농민에게 분양된 토지는 매매하지 못하며, 소작주지 못하며, 저당하지 못한다"고 규정함으로써 토지의 유동화를 금지하였다.

이후 북한은 1946년 10월 1일 '토지개간법령'을 공포하여 토지개간의 허가제 시행과 개간 토지의 소유권 인정, 개간 토지의 매매 금지

59- 무상몰수·무상분배가 아니라 무상몰수·유상분배라는 주장이 있다. 북한은 토지개혁 직후인 1946년 6월 27일 '농지현물세에 관한 결정서'를 제정·시행하여 분배받은 농지에 대하여 년 수확량의 25%를 농지현물세로 징수하였기 때문이다. 이 농지현물세는 1966년 4월 29일 "농업현물세제를 완전히 폐지할 데 대하여"의 제정·시행에 의해 폐지되었다. 김상용, "북한에서의 토지이용권의 설정과 유동화: 개성공업지구의 토지이용권을 중심으로," 『법학연구』, 제18권 1호 (연세대 법학연구소, 2009), p. 2.

60- 토지개혁에 대한 법령 제2조, 제3조.

조치를 취했다. 이는 토지재산의 처분권에 제한을 가하는 것으로 농민에게 경작권만을 부여하는 조치라 할 수 있다. 또한 1947년 3월 22일 북한은 '산림에 대한 결정서'와 '대지 및 잡종지에 관한 결정서'를 공포하여, 묘지 등을 제외한 모든 산림을 국유화하고, 주택의 사적 임대제를 폐지하였다. 1948년 3월 12일에는 '대지 및 공지 이관에 관하여'를 공포하여 도시토지의 국유화 추진을 준비하였다.

이 같은 토지개혁 과정을 통하여 북한은 개인 소유를 제외한 모든 대지 및 공지를 북조선인민위원회 소유로 전환시켰다. 토지개혁 결과 무상 몰수 토지는 1,050,038 정보였고, 이중 93.5%에 해당하는 981,390 정보가 농민에게 무상 분배되었고, 사적 소유권이 인정되었다.[61] 총 농가호수의 72%가 토지를 분배받았다. 몰수토지면적은 총 경지면적의 53%였고, 해방 전 소작지의 99%에 달했다.[62] 이 결과 북한에서는 '오래 동안 내려오던 봉건적 소작제도가 영원히 청산되고 근로농민들을 토지의 주인으로 하는 새로운 토지소유관계가 수립되었다'고 평가한다.[63] 북한은 '다른 사람의 로동을 착취하는 봉건적 소작제도가 청산된 기초 위에서 형성된 것으로 직접적 생산자들이 땅의 주인으로 된 새로운 형태의 사적 소유'로서 '다른 사람의 로동을 착취하는 데 기초한 사적소유와 본질적으로 구별'된다고 주장한다.[64]

또한 북한은 친일파 및 지주들이 갖고 있던 14,477동의 건물을 몰수하여 국가기관 및 사회단체, 학교들에서 이용하고, 나머지 건물과

61- 조선중앙통신사 편, 『조선중앙년감 1949』 (평양: 조선중앙통신사, 1949), pp. 71~72; 그러나 1983년 북한학자 손전후는 다소 다른 연구결과를 발표하였다. 몰수토지가 100만 325정보이고, 무상 분여 토지가 98만 1,390정보였다. 손전후, 『토지개혁경험』, pp. 72~73.

62- 손전후, 『토지개혁경험』, p. 72.

63- 위의 책, p. 74.

64- 손전후, 『우리나라 토지개혁사』, p. 233.

4,774마리 소와 말, 그리고 농기구·종자·비료 등을 소작인(고용농민)과 빈농에게 무상으로 분배하였다. 이와 함께 2,692정보의 과수원과 1,165개의 관개시설, 3,432,986정보의 산림도 몰수하여 전인민적·국가적 소유로 만들었다.[65]

북한은 토지개혁 후 분배받은 땅을 팔거나 저당·소작을 주지 못하도록 했으며, 자신이 직접 경작하지 않을 경우 국가에 도로 반납하도록 했다. 북한은 이 같은 조치를 통해 토지가 어느 한 개인농민에게 집중되는 것을 막고, 소작제도가 부활하는 것을 방지하기 위해 노력했다.[66] 그 결과 농촌의 지주계급을 없애고 빈농을 중심으로 공산당의 정치적 기반을 구축하게 되었고, 농업집단화의 토대를 마련하게 되었다.[67]

나. 농업협동화기 (1954~1971)

북한은 1946년 8월부터 공업부문에 관해서는 국유화조치를 취했고, 1948년 북한헌법 제5조를 통해 주요기업이 국가소유임을 천명하였다. 그리고 농업부문에 있어서는 비록 토지의 매매·저당·임대차를 금지하였으나 형식적으로라도 토지의 사적 소유권을 인정하고 있었다. 그러나 한국전쟁과 이후 농지기반의 파괴와 고리대금업 등의 재출현 문제 등으로 인해 농업의 사회주의적 개조문제가 제기되었다. 또한 북한의 경제 재건사업에 농민들의 노동력을 효과적으로 동원할 필요성도 나타났다. 이에 북한은 토지개혁으로 무산농민에게 분배하

65- 손전후, 『토지개혁경험』, p. 73.
66- 손전후, 『우리나라 토지개혁사』, p. 235.
67- 김만복, "통일 후 북한토지의 관리방안에 관한 연구," p. 48.

였던 토지를 다시 출자하여 협동농장을 만들도록 독려하였다.

1950년 12월 26일 북한은 '경작자 없는 토지에 관하여'라는 법령을 공포하였고, 1951년 5월 22일 '경작자 없는 토지를 공동 경작함에 대하여'라는 법령을 공포하였다. 이 법령은 전쟁기간 중 월남자의 토지를 국유화하고 협동농장원에게 공동경작권을 부여하였다. 이후 1953년 8월 북한은 조선노동당 중앙위원회 제6차전원회의에서 농업협동화를 본격적으로 추진하기로 결의한 후, 전국적으로 농업협동조합을 조직하였고, 1958년 8월에 농업협동화를 최종 완성하였다.[68] 나아가 1958년 10월에는 자연부락단위로 조직된 농업협동조합을 말단행정단위인 '리'단위로 통합하여 규모를 확대하였다. 그리고 리인민위원장이 농업협동조합관리위원장을 겸하게 하였다. 1961년에는 '군협동농장경영위원회'를 설치하여 협동농장에 대한 국가의 통제를 강화하였다.[69] 1962년에는 농업협동조합을 협동농장으로 개칭하였고, 리내의 전체생활체계(정치, 경제, 문화, 교육 등)를 총괄하는 기구로 발전하였다. 북한은 18,000여개 협동농장을 조직함으로써 농업부문에서의 사회주의화를 실현하였다.[70]

68- 『정치사전』 (평양: 사회과학출판사, 1973), pp. 1245~1246.

69- 류해웅, "통일후 북한의 토지이용과 개발에 대한 기본구상," 『토지연구』, 제4권 제1호 (한국토지개발공사, 1993), p. 120.

70- 김연중, "통일이후의 토지소유권 사유화 방안에 관한 연구," 『북한연구학회보』, 제4권 제1호 (북한연구학회, 2000), p. 199.

표 Ⅲ-3 북한의 산업별 국공유화 추이

(단위: %)

구 분	1949년	1953년	1956년	1957년	1958.8원
공업	90.7	96.1	98.0	98.7	100
농업	1.9	5.2	68.8	85.7	100
상업	56.5	67.5	87.3	87.9	100

주: 공업은 총 생산액을, 농업은 총 경지면적을, 상업은 소매상품의 총 유통액을 기준으로 하여 각각에 대한 국공유화 비율을 추계한 것임.
자료: 『조선중앙년감』 (평양: 조선중앙통신사, 1959), p. 192, p. 206, p. 324.

표 Ⅲ-4 북한의 농업협동화 추진 실태

연도	농업협동조합 총수(개소)	협동조합 가입 농가 호수		협동조합 편입 경지면적	
		호수	총농가 호수에 대한 비율(%)	경지면적 (1,000정보)	총경지면적에 대한 비율(%)
1953	806	11,879	1.2	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	3,843	1,055,015	100.0	1,791	100.0

자료: 『조선중앙년감』 (평양: 조선중앙통신사, 1959), p. 330.

그 결과 1958년 이전까지는 토지에 대한 사소유권이 인정되고 존속되었다. 1958년부터는 비록 헌법상으로는 토지에 대한 사적소유권을 인정하고 있음에도 불구하고 실제에 있어서는 농지에 대한 사적 소유권이 전면 폐기 즉 존재하지 않게 되었다.[71] 토지 등 모든 생산수단은 협동조합의 소유로 이전되었고, 노동에 따라 분배받는 사회주의적 분배원칙이 농업에서도 통용되게 되었다. 다만 협동적 소유는 국가소유권에 비하면 아직 사회화 수준이 낮은 것이며, 자본주의로부터 사회주

71- 김삼용, "북한의 토지소유제도," 『토지연구』, 제4권 제2호 (한국토지개발공사, 1993), pp. 12~13.

의에로의 과도기에 있어서의 사회주의적 소유의 한 형태이며, 국가적, 전인민 소유와 더불어 사회주의국가의 경제적 기초로 평가된다.[72]

이같이 1954년에 시작되어 1958년에 완성된 북한의 농업협동화사업(농업의 집단화작업)은 1962년 제5차 수정헌법과 1963년 「토지법」의 제정·발표를 통해 제도화되었다. 북한은 제5차 수정헌법을 통해 공민의 소유권에 대한 규정을 모두 삭제함으로써 사회주의적 개조사업을 법적으로 추인하였다. 그리고 「토지법」 제1조를 통해 이 법률이 사회주의적 토지소유제도를 기본이념으로 하고 있음을 천명했다.[73] 북한은 토지를 포함한 생산수단에 대한 사적 소유권을 완전히 폐지하고 사회주의적 소유권을 확립함으로써 새로운 법적정비가 필요하였던 것이다.

다. 사회주의 토지제도 확립기 (1972~1991)

북한은 1972년 「사회주의헌법」을 새로 채택했다. 1948년에 제정된 헌법에서 보장해주었던 토지에 대한 개인소유권[74]을 비롯하여 생산수단에 대한 사적 소유권은 전면적으로 부인하였다. 단지 소비재에 대한 개인 소유권을 인정하였다(제22조).[75] 모든 생산수단은 국

72- 『정치사전』, p. 1248.

73- 북한은 1963년 「토지법」의 전문을 공포하지 않았다. 다만 『법학사전』 (평양: 사회과학출판사, 1971)을 통해 일부 조항만 참고할 수 있다.

74- 조선민주주의인민공화국헌법(1948) 제8조. "법령에 규정한 토지, 축력, 농구, 기타 생산수단, 중소산업, 기업소, 중소상업기관, 원료, 제조품, 주택과 그 부속시설, 가정용품, 수입, 저금에 대한 개인 소유는 법적으로 보호한다." 『조선중앙년감』 (평양: 조선중앙통신사, 1948).

75- 사회주의헌법 제22조. "개인소유는 근로자들의 개인소비를 위한 소유이다. 근로자들의 개인소유는 로동에 의한 사회주의분배와 국가 및 사회의 추가적 혜택으로 이루어진다. 협동농장원들의 터밭경리를 비롯한 주민의 개인부업경리에서 나오는 생산물도 개인소유에 속한다. 국가는 근로자들의 개인소유를 법적으로 보호하며 그에 대한 상속권을 보장한다."

가와 협동단체에 귀속되었다. 즉 사회주의적 소유형태로써 생산수단에 대한 국가소유권과 협동단체들의 협동단체소유권을 규정하고(제18조),[76] 협동적 소유를 점차 국가적 소유로 전환할 수 있도록 하였다.[77]

그 후 1977년 4월 30일 북한은 토지법을 제정하여 「사회주의헌법」의 사회주의적 소유권 이념을 토지부문에서 구체적으로 실현하는 규정을 제시하였다. 토지법은 토지를 혁명의 고귀한 전취물이라고 규정하고 있다. 또한 토지소유권, 국토건설총계획, 토지보호, 토지건설, 토지관리에 대해서도 규정하고 있다.[78]

1990년 9월 5일 북한은 조선민주주의인민공화국 민법을 제정하여 제2편에서 소유권제도를 규정하고 있다. 북한에서는 생산수단에 대한 사적 소유권이 인정되지 않으므로, 민법 제2편은 오직 소유권제도에 관해서만 언급하고 있다.[79]

이와 같이 북한의 사회주의 토지제도는 사회주의헌법(1972), 토지법(1977), 민법(1990)에 의해 구체적으로 제도화되었다. 북한에서 '법'은 국가나 사회가 추구하여야 할 목표나 지향점을 기술하여 장래의 생활관계를 일정한 방향으로 조정하고 형성하기 위한 것이라기보다는 과거에 이미 형성된 권리관계를 법적으로 추인하여 이를 법적으

76- 조선민주주의인민공화국 사회주의헌법 제18조, "조선민주주의인민공화국에서 생산수단은 국가 및 협동단체의 소유이다." 사회주의헌법 제20조, "협동단체소유는 협동경리에 들어 있는 근로자들의 집단적 소유이다. 토지, 부림짐승, 농기구, 고기배, 건물 등과 중소 공장, 기업소는 협동단체가 소유할 수 있다. 국가는 협동단체소유를 법적으로 보호한다." 『조선중앙년감』 (평양: 조선중앙통신사, 1972).

77- 사회주의헌법 제21조, "국가는 사회주의적 협동경리제도를 공고 발전시키며 협동단체에 들어있는 전체성원들의 자원적 의사에 따라 협동단체소유를 점차 전인민적 소유로 전환시킨다."

78- 『조선중앙년감』 (평양: 조선중앙통신사, 1978), pp. 122~131.

79- 『조선민주주의인민공화국법전(대중용)』 (평양: 법률출판사, 2004), pp. 347~357.

로 고착화하는 것을 목적으로 한다.[80]

표 Ⅲ-5 북한 토지법의 주요 내용

구분	주요내용
제1장 조선민주주의 인민공화국의 토지는 혁명의 고귀한 전취물(제1~8조)	▪ 토지개혁과 농업협동화의 성과 찬양 ▪ 토지를 농업, 주민지구, 산림, 수역, 특수용으로 분류 ▪ 국토관리와 이용에 대한 감독통제는 국토관리기관이 통일적으로 실시
제2장 토지소유권 (제9~13조)	▪ 토지는 국가 및 협동단체의 소유로 하고 매매 및 개인소유 불가 ▪ 토지는 오직 국가만이 지배할 수 있으며 협동농장, 기관, 기업소, 단체, 공민들이 이용할 수 있음 ▪ 협동농장원들의 터밭이용은 20~30평으로 함
제3장 국토건설 총계획 (제14~18조)	▪ 인민경제발전 및 복리증진에 맞게 개발이용 ▪ 농경지 침범방지 및 소도시형태 건설 ▪ 국토건설 총계획 전망기간을 30~50년으로 함 ▪ 전국 및 중요지구 국토건설 총계획은 최고인민회의 또는 중앙인민위원회에서, 지역국토건설계획은 도인민회의 또는 도인민위원회에서 승인
제4장 토지보호 (제19~42조)	▪ 강하천 정리사업 추진 ▪ 산림건설사업 추진 ▪ 특별보호림(혁명전적지, 혁명사적지) 및 자연보호림 지정(산림학술연구)
제5장 토지건설 (제43~62조)	▪ 논 수리화체계의 발전과 밭 관개체계의 완성 ▪ 토지정리사업 및 개량사업 추진 ▪ 다락밭건설 및 간석지개간사업 추진 ▪ 도로(고속도로 및 1~6급으로 구분)의 건설 및 보호관리 ▪ 연안·영해의 개발·정리

[80]- 유민정, "북한 경제특구 법제 연구," p. 120; 북한은 헌법의 역할을 "사회주의 혁명과 사회주의 건설에서 우리인민이 이룩한 위대한 성과들을 법적으로 고착시키며 사회주의 사회에서의 정치, 경제, 문화 분야의 제원칙들을 법적으로 규제"하는 것으로 규정하고 있다. 『정치사전』, p. 1225.

구분	주요내용
제6장 토지관리 (제63~80조)	▪ 농업토지의 관리는 농업지도기관, 그것을 이용하는 해당 협동농장 및 기관, 기업소, 단체가 담당 ▪ 주민지구토지의 관리는 중앙의 도시경영기관과 지방행정위원회가 담당 ▪ 산림토지의 관리는 국토관리기관과 그것을 이용하는 기관, 기업소, 단체가 담당 ▪ 산업토지의 관리는 그것을 이용하는 기관, 기업소가 담당 ▪ 수역토지의 관리는 대상에 따라 국토관리기관 또는 농업지도기관이 담당 ▪ 특수토지의 관리는 해당 중앙기관과 지방행정위원회 및 그것을 이용하는 기관, 기업소, 군부대가 담당 ▪ 해당기관들에서는 토지문건 비치 및 보관관리

라. 사회주의 토지제도 개방기 (1992~현재)

1990년대 초반 세계정세는 동구 사회주의 진영의 붕괴 및 독일 통일(1990), 소련의 해체(1991)와 중국의 개혁·개방정책으로 탈냉전시대로 접어들었다. 그 가운데 북한은 1990년 -3.7% 성장을 기록한 이후 마이너스 성장을 90년대 말까지 지속하였다. 이에 북한은 냉전체제 붕괴에 따른 국제적 고립과 마이너스 성장에 따른 국내 경제난 속에서 벗어나기 위해 새로운 전략으로 대외개방정책을 모색하게 되었다.

●표 Ⅲ-6 1992년 이후 북한 토지제도의 변화 연혁

시 기	법 률	비 고
1992년 4월 9일	「사회주의헌법」 개정	▪ 사회주의체제 유지 하 대외개방의 헌법적 토대마련
1992년 10월 5일	「외국인투자법」 채택	▪ 외국 투자가에 토지임대 허용
1993년 10월 27일	「토지임대법」 제정	▪ 외국의 직접투자 유치를 위한 토지이용권 제공 근거법 마련
1994년 1월 20일	「합영법」 개정	▪ 84년의 「구합영법」 개정: 내수판매허용, 합영분야 확대 등

시 기	법 률	비 고
1994년 9월 7일	「토지임대법 시행규정」 채택	▪ 토지임대관련 시행내용 구체화
1998년 9월 5일	「사회주의헌법」 개정	▪ 개혁·개방 확대의 기초 마련
2002년 7월 31일	「토지사용료 납부규정」 제정	▪ 경작지 대상 토지사용료 부과
2002년 11월 13일	「금강산관광지구법」 제정	▪ 남한에 금강산관광지구 개발 및 이용 권한 부여
2002년 11월 20일	「개성공업지구법」 제정	▪ 남한의 개성지역 투자유치를 위한 법적 근거 제공
2006년 9월	「외국투자기업들의 토지 사용료 납부에 관한 규정」 시행	▪ 외국 투자기업들은 매년 토지사용료를 무역은행에 납부

북한의 경제특구 추진과정은 크게 2기로 구분할 수 있다.[81] 제1기는 김일성시대에 이뤄졌던 「라진선봉자유경제무역지대」이다. 이 시기 북한은 「합영법」과 이를 수정 보완한 「신합영법」을 만들었고, 1991년 12월 라진·선봉지역을 「자유경제무역지대」로 지정하고, 1993년 1월 최고인민회의 상설회의 결정 제28호를 통해 「라진·선봉자유경제무역지대법」을 제정 공포하였다. 그리고 외자유치 관련법을 정비·제정했다. 1992년 4월 사회주의헌법을 개정하여 외국의 합영·합작 조항을 신설·장려했다.[82] 1992년 12월에는 「외국인투자법」을 채택하여 외국투자가에게 토지 임대를 허용했다.[83] 이를 현실화하기 위해

81- 최상권, "북한의 경제특구: 현황과 과제," 『북한학보』, 34집 1호 (서울: 북한연구소·북한학회, 2009), p. 189.

82- 개정헌법(1992.4) 제37조, "국가는 우리나라 기관, 기업소, 단체와 다른나라 법인 또는 개인들과의 기업 합영과 합작을 장려한다." 『조선중앙년감』 (평양: 조선중앙통신사).

83- 조선민주주의인민공화국 외국인투자법(1992.12) 제15조, "국가는 외국투자가와 외국인투자기업설립에 필요한 토지를 최고 50년까지 임대하여준다. 임대하여 준 토지는 임대받은 기간 안에 해당 기관의 승인 밑에 양도하거나 상속할 수 있다." 조선민주주의인민공화국 대외경제협력추진위원회, 『라진-선봉 자유경제무역지대 투자환경』 (1995), p. 140.

북한은 1993년 12월 「토지임대법」[84]을 제정하여 외국의 직접투자 유치를 위한 토지이용권을 제공하는 근거를 마련했고,[85] 1994년 9월 정무원 결정으로 '토지임대법 시행규정'[86]을 제정하여 외국인 및 조선동포의 토지임대에 관한 시행내용을 구체화했다. 나아가 1998년 김정일 국방위원장체제의 출범과 더불어 사회주의헌법을 개정하여 특수경제지대에 대한 외국투자를 장려하는 규정을 신설함으로써 경제특구 지역을 확대하려는 의지를 밝히고 여건을 마련했다.[87]

제2기는 1994년 7월 김일성 사망이후 김정일정권 시대에 이뤄지고 있는 경제특구들이다. 나선지대가 개방된 이후 11년만인 2002년 '신의주특별행정구'(8.12), '금강산관광지구'(10.23), '개성공업지구'(11.13)가 경제특구로 개방되었다. 그리고 북한은 2000년대 들어와서도 토지문제와 관련해 대내외적으로 변화하는 모습을 보여주고 있다. 2002년 7·1 경제관리개선조치 도입직후인 7월 31일 '토지사용료 납부규정'을 채택하여 경작지에 대한 토지사용료를 부과하였다.[88] 그리고 주택사용료를 대폭 인상하였고, 부동산 사용료 부과를 위해 전국적인 부동산실사 작업을 전개했다. 또한 2000년 남북정상회담과 6·15 공동선언

84- 토지임대법은 1980년대부터 외국인과 외국 기업의 직접투자를 유치하기 위해 개별적 법률을 통해 규율해 오던 토지이용권을 통합·규정한 것이라 할 수 있다. "토지를 사용하는 합영회사는 토지사용료를 물어야 한다" (합영법 제21조 제4문), "외국투자자와 외국투자기업을 설립에 필요한 토지를 최고 50년간 임대하여 줄 수 있다." (외국인투자법 제15조, 1992년 10월 5일) "지대당국이 토지를 임대 또는 기타 형식으로 양도하는 사업을 할 수 있다." (자유경제무역지대법 제12조 제7항, 1993년 1월) 유민정, "북한 경제특구 법제 연구" (이화여자대학교 대학원 2007학년도 박사학위 청구논문), pp. 100~101.

85- 조선민주주의인민공화국 대외경제협력추진위원회, 『라진-선봉 자유경제무역지대 투자환경』, pp. 161~166.

86- 위의 책, pp. 196~209.

87- 『조선중앙년감』 (1999 주체88) (평양: 조선중앙통신사, 1999), pp. 130~140.

88- 내각결정 제53호 문건, 『연합뉴스』, 2004년 12월 7일.

이행차원에서 북한은 남한에 대한 우호적 투자환경을 제공하기 위해 「금강산 관광지구법」과 「개성공업지구법」을 제정하였고, 이에 대한 시행규정을 계속해서 마련했다. 2006년 9월 북한은 '외국투자기업들의 토지사용료 납부에 관한 규정'을 제정하였다.[89]

●표 Ⅲ-7 북한의 경제특구 현황

구분	특구 지정시기	특구 특징	특구 면적(㎢)
라진선봉 자유경제무역지대	1991. 12. 28.	외국인투자기업 허용, 외자유치 촉진	621
신의주 특별행정구	2002. 8. 12.	일국양제형 자치권 보장 법률제도 50년 보장	312
금강산 관광지구	2002. 10. 23.	육로 및 해상 관광	100
개성공업지구	2002. 11. 13.	외국인투자기업허용, 남한기업이 공단개발	65.7

결국 이 시기 북한은 경제난 해결을 위해 '四邊生 通魚腹 必生전략'을 추구한 것으로 특징지울 수 있겠다.[90] 북한 지역을 놓고 볼 때, 북한은 1990년대 초반 우상 나진·선봉('91.12.28: 라진선봉자유무역지대)을 경제특구로 지정하였고, 후반 우하 금강산관광을 허용함으로써 개방에 대한 적응과 경제적 이득을 체득하였다. 그리고 북한은 2000년대 들어와 남북정상회담을 수용한 후, 남북관계 개선을 통한 실리 확보에 적극 나서는 가운데 '신의주 특별행정구'('02.9.12)를 발표함과 더불어 '금강산 관광지구'('02.10.23)와 '개성공업지구'('02.11.13)를 특구

89- 김만복, "통일 후 북한토지의 관리방안에 관한 연구," p. 54.

90- 허문영, "북한의 핵개발 계획인정과 향후 정책전망," 이정복 외, 『북핵문제의 해법과 전망』 (서울: 중앙 M&B, 2003), p. 179.

로 지정함으로써 경제난 타개를 위해 좌상 및 좌하를 모두 개방하여, 통제된 개방 또는 제한적 개방정책으로 규정할 수 있는 '4대 귀퉁이 개방전략'을 통해 외자를 유치하고, 이 지역을 철도로 연결·발전시키려는 의도를 보여주었다. 또한 북한은 '경제관리개선조치'('02.7.1)도 시행하여 비록 제한적이기는 하지만 대내 경제개혁도 추진하는 모습도 보여주었다. 4대 특구의 현황과 토지정책을 정리해 보면 다음과 같다.

(1) 라진 · 선봉 자유경제무역지대

1991년 12월 28일 북한은 정무원 결정 제74호를 통해 중국·러시아와의 접경지역인 함경북도 라진시와 선봉군을 합쳐 '라진·선봉자유경제무역지대'로 선포하고, 라진·선봉·청진을 자유무역항으로 지정하였다. 북한은 2010년까지 이 지대를 인구 100만 명의 동북아시아 화물 중계기지, 수출가공기지, 관공·금융서비스 기지로 발전시킨다는 목표를 설정하고, 「외국인투자법」 제정 (1992.10.5) 등 관련 법률을 정비하고, 그 추진기관으로 「대외경제협력추진위원회」를 설립하였다.

그러나 이 지역의 도로·철도·항만 등 수송 인프라가 전반적으로 열악하며, 북한의 과도하게 통제된 대외개방과 예측할 수 없는 대외정책과 더불어 1990년대 초·중반의 한반도정세의 악화(북핵·미사일문제와 남북관계) 그리고 김일성 주석의 사망으로 인해 라선 특구는 목표했던 성과를 거두기 어렵게 되었다.

(2) 금강산 관광지구

금강산 관광사업은 1989년 1월 정주영 현대그룹 명예회장이 북한 조국평화통일위원회 위원장 허담의 초청으로 방북한 때부터 모색되

었다. 당시 현대와 조평통은 「금강산 남북공동개발의정서」를 체결하여 금강산을 세계적 관광지로 공동개발하는 데 합의하였다. 그리고 9년 정도의 세월이 흐른 후, 1998년 6월 22일 북한(조선아시아태평양평화위원회와 금강산관광총회사)과 현대가 금강산 관광사업 계약을 체결하고, 1998년 10월 29일 '김정일·정주영 금강산 관광사업 합의'가 성사되어, 11월 18일 금강산 관광선이 첫 출항함으로써 금강산 관광이 본격적으로 추진되기 시작했다.

그러나 사업자의 자금난과 육로관광 특구지정 등 관광활성화 조치의 이행이 지연되고, 민영미씨 억류사건 등으로 인해 관광객이 2002년 초에는 월 1천명 수준으로 감소되었다. 그래서 남북은 금강산 관광활성화를 위한 제2차 남북당국자 회담을 개최해서, 2002년 12월 초 육로관광을 시작하는데 합의하였고, 2003년 1월 27일 「남북군사실무회담」에서 임시도로 통행에 대한 군사 보장합의서를 타결했다. 이후 육로 관광, 내금강 관광 등이 추가되었으나, 2008년 7월 북한초병의 금강산 관광객 피격사건으로 인해 지금까지 중단된 상태이다.

(3) 개성공업지구

개성공업지구는 김대중 대통령의 베를린선언과 남북정상회담 그리고 현대아산(주) 정몽헌 회장과 김정일 위원장의 합의에 의해 본격화되었다. 2000년 3월 9일 김대중 대통령이 유럽순방 중 독일 베를린자유대학 연설에서 대북 경제지원, 평화정착, 이산가족 문제해결 및 당국 대화 등 한반도 문제 전반을 포괄하는 '한반도 평화와 통일을 위한 남북 화해협력 선언'(일명 베를린 선언)을 발표했다. 이에 북한은 다양한 경로를 통해 특사접촉을 제의해서, 박지원 문화관광부장관과 송호경 아태 부위원장의 비공개접촉이 이뤄졌고, 6월 13일부터 15일까

지 김대중 대통령의 방북과 남북정상회담이 성사되었다.

이후 우리의 자본·기술과 북한의 풍부한 양질의 노동력을 결합시켜 상호호혜적인 경제이익을 창출하고, 민족경제 발전과 남북긴장완화 및 갈등해소에 도움이 되는 방향으로 발전하기 위해 남북은 장관급회담 및 경협실무접촉을 통해 경협문제를 구체적으로 협의했다. 그 결과 남북한 투자보장, 이중과세방지, 청산결제, 상사분쟁 해결절차 등 '4대 남북경협합의서'가 체결되어 실질적 경협이 이뤄지게 되었다.

이런 상황 가운데 2000년 8월 현대아산의 정몽헌 회장과 김윤규 사장이 김정일 위원장과 면담하여 개성지역에 2천~4천만 평 규모의 공업지구를 건설하고 개성 육로관광을 실시하기로 합의·추진하였다. 그리고 남북 당국이 2002년 8월 제7차 남북장관급회담에서 이를 본격 논의하였고, 같은 달 제2차 남북경협추진위원회에서 「개성공업지구법」 제정에 합의했으며, 10월에 개최된 제8차 남북장관급회담에서 2002년 12월 개성공단 착공에 합의했다.

그리고 북한은 11월 13일 최고인민회의 상임위원회 정령을 통해 「개성공단지구법」을 발표했다. 북한은 이 법에 판문군 폐지 등 행정구역 조정과 지구 개발을 위한 법인, 개인 등 경제조직의 자유로운 투자, 지구 내 개성시가지는 관광구역으로 지정, 관리 진척에 따라 지구구역 확대 등을 포함시켰다.[91]

그러나 개성공업지구는 또한 어려운 상황에 처해있다. 북한이 2006년 10월 9일 제1차 핵실험에 이어 2009년 5월 25일 제2차 핵실험을 강행함으로써 국제사회 및 UN으로부터 기존 1718호 보다 강력한 1874호 결의안을 통해 제재를 받게 되었기 때문이다. 게다가 2008년 2월 이명박정부 출범이후 북한은 남한의 대북정책이 적대정책이며

91- 『연합뉴스』, 2002년 11월 27일. 개성공단지구법은 8개 조항으로 구성되었다.

6·15 공동선언과 10·4 선언을 무시하는 정책이라고 비난하면서 대남 강경정책을 구사함으로써 남북관계도 경색국면으로 이끌었다. 예컨대 북한은 2008년에는 남북경협협의사무소 남측 당국자 철수 및 당국 대화 거부('08.3), 금강산관광객 피격사망('08.7), 판문점 직통전화 단절('08.11), 육로통행 제한('08.12)순으로 상황을 악화시켰으며, 2009년에는 전면대결태세 진입 및 정치·군사 합의사항 무효화 선언('09.1), 군 통신선·육로통행 차단('09.3), 장거리 미사일발사 및 개성공단 남측 근로자 유모씨 강제억류('09.4), 개성공단 법규·계약 무효화 및 제2차 핵실험('09.5) 순으로 한반도정세를 더욱 악화시켜 나갔기 때문이다. 다행히도 현정은 회장의 방북과 김정일 위원장과의 면담을 통해 억류된 현대아산 직원이 풀려났고, 개성공단 및 개성·금강산 관광 활성화를 비롯한 남북관계 전반에 대한 합의가 도출됨으로써 제한적이나마 개선의 여지를 찾게 되었다.

(4) 신의주 특별행정구

2002년 9월 12일 북한은 최고인민회의 상임위원회를 통해 「신의주특별행정구기본법」(총 6장 101조)을 채택하였다.[92] 그리고 어우야(歐亞)그룹 양빈(楊斌) 회장(중국계 화란인)을 행정장관으로 임명하였다.[93] 북한이 전격적으로 신의주를 특별행정구로 지정하고, 외국인사에게 그 지휘를 맡긴 것은 대담한 개방과 자본주의 실험조치라 할 수 있다.[94]

92- 『조선중앙통신』, 2002년 9월 21일.

93- 『조선중앙통신』, 2002년 9월 25일.

94- 허문영, 『북한의 핵개발계획 인정과 우리의 정책방향: 대미협상행태 변화를 중심으로』 (통일연구원, 2002), pp. 40~41.

그 배경을 보면, 2000년 6월 남북정상회담 이후 남한과의 교류협력이 활성화되는 가운데 중국·러시아·일본 등 주변국과의 정상회담을 통해 정치적 관계가 복원되면서 북한식 개혁·개방을 통한 체제발전의 자신감이 라진·선봉자유무역지대 경험과 결합되어 이 같은 조치를 취한 것으로 보인다. 2001년 1월 15일에서 20일까지 김정일 위원장의 중국 공식방문과 상해 시찰이 있었다. 그는 "중국, 특히 상해가 개혁개방이후 이룬 경천동지의 거대한 변화는 중국공산당이 실행하고 있는 개혁개방노선임을 증명한다."고 언급하고 '신사고'를 강조했으며, 2002년 1월 양빈에게 "신의주지역에 경제무역구를 만들고 관리해 달라"고 제의하고, 그해 7월 1일 자본주의요소를 일부 도입한 '7·1 경제관리개선조치'를 발표[95]한 것으로 알려진다. 신의주 특별행정구는 중국의 경제개방경험(홍콩·상해·심천)과 북한의 경험(나진·선봉, 금강산)을 선별 수용한 북한식 개방모델로서 자본주의에 의해 운영되는 '경제개방 완충지대'(국제사회-신의주특구-북한내륙)로 개발될 것으로 보였다.

그러나 신의주특구는 좌절되고 말았다. 신의주 특구개발 최종결정 과정에서 중국과 합의가 없었던 것으로 보인다. 2000년 5월 중국의 주룽지(朱鎔基) 총리는 김정일 위원장에게 신의주특구 구상을 듣고 개성특구를 권유한 것으로, 2001년 9월 평양 방문 시 장쩌민(江澤民) 주석은 해주 등 평양이남지역 특구 개발을 권유한 것으로 전해진다.[96] 물론 그 이유는 정확히 안 알려졌으나, 지정학적·안보적 이유인

95- 북한은 '경제관리개선'용어를 1985년에 최초 사용했고, 2001년에 두 번째로 사용했다. 그 주요 내용은 임금, 물가, 환율을 현실적으로 조정하고, 기업의 독립성·자율성 확대를 통한 효율성 제고를 목적으로 한 독립채산제를 확대·강화·내실화하고, 배급제의 단계적 폐지와 물품의 직접 구매 등이다. 허문영, 『북한의 핵개발계획 인정과 우리의 정책방향: 대미협상행태 변화를 중심으로』, pp. 39~40.

96- 위의 책, p. 41.

것으로 추정된다. 그리고 중국 당국은 불편한 심기를 노출하며 2002년 10월 4일 양빈 회장을 북한방문 출국직전 체포하고, 이달 26일 탈세·주식투기·부동산불법개발 등을 이유로 기소함으로써, 북한의 신의주특구계획을 좌절시켰다.

(5) 4대 특구 토지이용권 현황

북한은 토지이용권 관련 법규들을 외국투자가와 외국투자기업에게 토지이용권을 설정해 주고, 이를 공적으로 관리하기 위해 마련했다. 따라서 토지이용권과 관련된 인적 적용범위에 있어, 북한은 북한 주민과 기업들을 원칙적으로 제외하고 있다. 예컨대 북한은 「토지임대법」 제2조를 통해 토지이용권의 주체를 '다른 나라의 법인과 개인'에 한정시키고 있다. 또한 금강산과 개성지구 관련법에서는 투자주체를 '남측 및 해외동포, 다른 나라의 법인, 개인, 경제조직'에 국한하고 있다.

그러나 베트남의 경우 외국인 및 외국기업 뿐만 아니라 내국민에 대해서도 토지이용권을 인정하고 있고, 자금을 대출받기 위해 토지이용권을 저당물로 제공할 수 있도록 하고 있다.[97] 중국도 베트남처럼 내국민에 대해서도 토지이용권을 인정하고 있다.[98] 베트남과 중국은 토지이용권을 반영구적인 권리로서, 양도·임대·저당할 수 있는 준소유권적 성격을 부여하고 있다.[99]

북한에서는 토지이용권을 설정하기 위해 설정기관과 토지이용권 희망자 사이에 '토지임대차계약'을 체결한다. 그런데 개별 경제특구마다 토지이용권을 설정할 수 있는 기관과 설정계약 상대방과 근거조문

97- 「베트남 토지법」 제106조; 「베트남 투자법」 제17조 참조.
98- 법무부, 『중국 경제특구 법제 연구』 (2005).
99- 유민정, "북한 경제특구 법제 연구," p. 105.

이 약간의 차이를 보이고 있다. <표 Ⅲ-8> 참조.

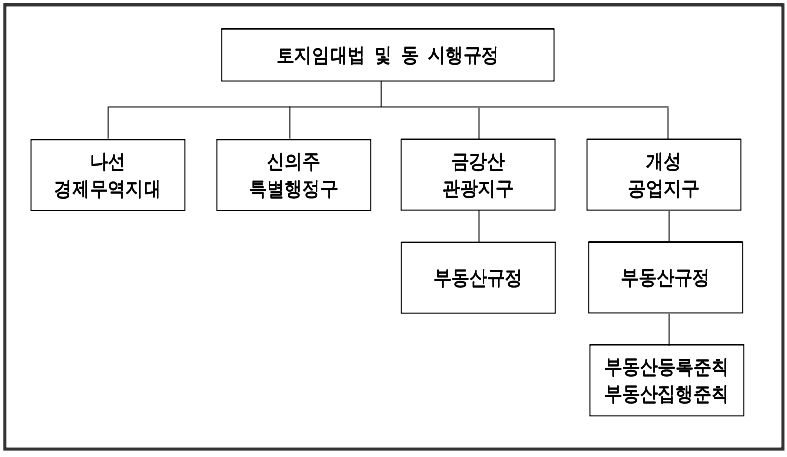
표 Ⅲ-8 북한의 토지이용권 설정기관과 설정계약 상대방

계약당사자 / 경제특구	설정기관	설정계약 상대방	근거 조문
라진선봉 자유경제 무역지대	중앙무역지도 기관	외국 법인·개인 북한기관·기업소·단체	토지임대법 제2조, 제5조
신의주 특별행정구	북한 당국	신의주특별행정구	신의주특별행정구기본법 제14조 제1항
금강산 관광지구	중앙관광지도 기관	금강산관광개발업자	금강산관광지구법 제7조 제2항
개성공업 지구	중앙공업지도 기관	개성공업지구개발업자	개성공업지구법 제11조 제1항

자료: 유민정, "북한 경제특구 법제 연구," p. 107.

요컨대 북한은 토지이용권을 극히 제한적으로 인정하고 있다. 인정 대상으로는 외국인 또는 외국투자기업, 합용·합작기업에 토지이용권을 현물출자하는 기관·기업소·단체에 한정하고, 북한주민 개인은 전혀 인정하지 않고 있다. 인정 지역에서는 북한의 4대 변방의 특수경제지역에서만 외자유치 차원에서 한정하고, 기타 북한 다른 지역에서는 전혀 인정하지 않는다. 또한 특수경제지역 별로도 토지이용권 설정의 근거법령을 달리하고 있고, 그 내용 또한 동일하지 않다. 그 결과 북한이 극히 제한적으로라도 토지이용권을 인정하는 것은 사회주의 계획경제의 변화라 할 수 있지만, 북한 경제를 회생시킬 수 있는 수준 정도의 의미 있는 변화로 평가하기에는 아직 이르다.

●그림 Ⅲ-1 북한의 토지이용권 관련 법제 체계도



자료: 유민정, "북한 경제특구 법제 연구," p. 102.

3. 특징과 변화 전망

가. 특징

이상의 논의를 정리해 볼 때, 북한의 토지제도는 몇 가지 특징을 보여주고 있는 것으로 나타났다. 첫째, 정권수립이후 전 기간을 통해 북한은 사회주의적 토지소유제의 원칙을 확고히 견지하고 있다. 「사회주의 헌법」[100]과 「민법」,[101] 「토지법」[102]을 통해 토지가 국가소유

100- "…생산수단은 국가와 사회협동단체가 소유한다." (제20조)
"…나라의 모든 자연부원…은 국가만이 소유한다.…" (제21조)
"…토지, 농기계…같은 것은 사회협동단체가 소유할 수 있다.…"(제22조)

101- "사회협동단체는 토지와 농기계,…그밖에 경영활동에 필요한 대상들을 소유할 수 있다." (제54조)

102- "조선민주주의인민공화국에서 토지는 … 혁명의 고귀한 전취물이다." (제1조)

임을 분명하게 적시하고 있기 때문이다.

둘째, 1990년대 들어와 북한은 대외경제개방정책을 추진하는 가운데 토지제도에 있어서도 개방적인 모습을 보여주기 시작했다. 「외국인투자법」 채택(1992.10.5)과 「토지임대법」 제정(1993.10.27)을 통해 외국기업 및 투자자에 대한 토지사용권을 인정해 줌으로써 토지임대를 허용하였고, 토지이용권 제공 근거법을 마련하였다. 특히 토지임대법을 통해 토지이용권을 재산권으로 인정하여 양도와 저당을 가능하게 하였고(토지임대법 제15조), 토지임대를 최장 50년까지 허용하였다. 물론 이 같은 조치가 사적소유를 인정하는 것은 아니다.

셋째, 2000년대 들어와 북한은 7·1 경제관리개선조치(2002)를 시행하면서 토지제도에 있어서도 미약하나마 개혁적인 모습을 보여주기 시작했다. 그리고 이 같은 조치는 대외개방에도 더욱 적극적인 태도를 띠게 했다. 경작지에 대한 토지사용료 납부규정 제정(2002.7), 주택사용료의 대폭 인상, 전국적 부동산 실사작업 진행(2006.4.11) 등을 통해 경제관리개선조치와 더불어 북한 내부적으로 협동농장 등 경작지를 대상으로 토지사용료 부과제도를 도입하고, 부동산관련 조세체계의 정비를 준비하였다. 또한 「개성공업지구법」 제정(2002.11), 외국투자기업들의 토지사용료 납부규정 제정(2006.9) 등을 통해 외국인 투자유치도 더욱 적극 추진하는 모습을 보여주었다.

넷째, 이 같은 조치들의 결과, 오늘의 북한은 토지의 국가소유라는 대원칙은 그대로 유지하고 있으나, 실제 내용에 있어서는 토지사용권

"조선민주주의인민공화국에서 토지는 국가 및 협동단체의 소유이다.…" (제9조)
"국가소유토지는 전체인민의 소유이다.…" (제10조)
"협동단체소유토지는 협동경리에 들어있는 근로자들의 집단적 소유이다.…" (제11조)
"조선민주주의인민공화국의 토지는 오직 국가만이 지배할 수 있으며…" (제13조)

제도의 도입과 활용, 토지제도와 시장경제 요소의 접목을 조심스럽게 시도하고 있는 것으로 평가된다. 다시 말해 북한은 토지와 주택과 같은 부동산 이용과 관련해서 이전의 '국가소유, 무상이용' 원칙에서 '국가소유, 유상이용' 원칙으로 전환하는 모습을 보여주고 있다.

나. 변화 전망

향후 북한의 토지정책은 '국가의 토지소유, 기업 및 개인의 임대사용' 방식으로 전환할 가능성이 높은 것으로 보인다.[103] 북한은 토지임대법('93.10)과 토지사용료 부과제도('02.7) 그리고 토지사용료 시행세칙('06.9) 제정을 통해 꾸준히 변화하는 모습을 보여주고 있기 때문이다. 북한은 외국인 투자자들에게 '최장 50년간 토지임대'를 허용하고 있다. 또한 남한 기업들에 대해서도 금강산(2002.11, 570만평)과 개성공단(2002.12, 100만평)토지를 50년간 이용할 수 있도록 보장하고 있다. 그리고 국내적으로는 '전국가적 부동산 실사작업을 통해 부동산들을 빠짐없이 장악하고 사용료를 제정·적용할 것'임을 최고인민회의에서 언급(2006.4.11)하고, '전국 부동산 실사작업'을 진행하여 조세체계 정비를 준비했다. 그리고 '외국인투자기업들의 토지사용료 납부에 관한 규정세칙'을 제정(2006.9)하는 등 토지임대법의 세부규정을 마련하였다.

이제 북한 당국도 어려운 북한 식량난과 경제난을 근본적으로 해결하기 위해서는 부분적이고 제한적인 토지이용권의 설정으로는 안 되는 것임을 깨닫게 될 것이다. 따라서 특구에서부터 시작하여 소기의 성과가 도출될 경우, 북한 당국은 북한 전역에서 북한 주민들에게도

103- 김만복, "통일 후 북한토지의 관리방안에 관한 연구," pp. 73~74, p. 80.

토지이용권을 설정할 수 있도록 할 것이다. 그래야 토지의 생산성이 제고될 수 있기 때문이다. 그러므로 향후 북한은 토지정책에 있어 비록 국공유제의 원칙은 지속하겠으나, 중국처럼 개인과 외국기업에 대해서도 사적이용권을 허용하면서 토지 사용권제도의 확대를 위한 조치들을 단계적으로 진행해 나갈 것으로 전망된다.

Ⅳ. 북한 토지제도 개편의 기본 방향: 토지공공임대제

앞장에서 살펴 본 것처럼 북한 지역의 토지제도를 어떤 방향으로 개편할 것인가는 북한의 체제전환 과정과 통일과정의 핵심 과제이다. 그도 그럴 것이 어떤 토지제도를 도입하느냐가 북한 지역의 경제재건 속도와 내용, 그리고 남북한 사회적 통합에 크게 영향을 미치기 때문이다. 지금까지 나온 북한 지역 토지제도 개편에 관한 논의에서는 주로 즉각적 사유화, 국공유 유지 후 점진적 사유화, 토지공공임대제 영구적 도입 등의 방안이 제시되었다.

우리는 즉각적이든 점진적이든 북한의 토지를 사유화하자는 주장에 반대한다. 대신에 우리가 주장하는 대안은 토지불로소득을 완전히 환수한 토지공공임대제를 영구적으로 도입하는 것이다.[104] 여기서는 북한 지역에 토지사유제가 아니라 토지공공임대제를 도입해야 하는 이유를 밝히고, 이 제도의 성격을 좌우하는 중요 요인들을 감안해서 북한 지역에 적용할 토지공공임대제의 모델을 설계해 보고자 한다. 여기서 다루는 내용은 북한 토지제도의 전체적 틀을 어떻게 만들어갈 것인가 하는 것인데, 이는 북한 몰수토지 처리 문제와 깊은 관련이 있다. 이에 대해서는 다음 장에서 별도로 다루고자 한다.

104- 물론 토지공공임대제의 도입은 통일방식이 합의 통일 혹은 북한의 국가성을 인정한 흡수통일 하에서만 가능하다. 만약 통일이 국가성을 인정하지 않는 흡수통일 방식으로 이루어질 경우에는 남한의 헌법이 북한에 적용되어야 하기 때문에, 남한의 헌법이 바뀌지 않는 한 점진적이든 급진적이든 토지사유제를 적용할 수밖에 없을 것이다. 이에 대한 자세한 사항은 V장에서 다룬다.

1. 토지공공임대제의 필요성

가. 토지공공임대제 정의

토지제도는 소유권을 구성하는 세 요소, 즉 사용권, 처분권, 수익권을 누구에게 귀속시키느냐에 따라 달라진다. <표 Ⅳ-1>에 나와 있듯이, 세 권리를 모두 민간에게 부여하면 토지사유제가 되고, 모두 공동체나 정부와 같은 공공이 가지면 토지공유제가 된다. 대개 자본주의의 토지제도는 전자에 가깝고 사회주의의 토지제도는 후자에 가깝다. 양자는 토지 자원의 배분 방법에서도 차이가 나는데, 토지사유제 하에서는 시장을 통해 토지를 배분하고 토지공유제 하에서는 계획을 통해 배분한다.

한편 사용권을 민간에 부여하고 수익권을 공공이 가지면 토지가치공유제가 되는데, 이는 처분권을 어디에 귀속시키느냐에 따라 다시 토지가치세제와 토지공공임대제로 나누어진다. 즉 처분권을 완전히 민간에 부여할 경우 토지가치세제가 되고, 공공이 처분권을 갖되 사용권을 가진 자에게 사용 기간 동안 한시적으로 처분권을 맡길 경우에는 토지공공임대제가 된다.[105] 양 제도 모두 토지의 배분은 시장을 통해서 한다.

105- 전강수, "북한 지역 토지제도 개혁 구상," 『통일문제연구』, 제19권 제2호 (2007), p. 186.

●표 Ⅳ-1 토지제도 분류

구 분		토지사유제	토지공유제	토지가치공유제	
				토지가치세제	토지공공임대제
소유권 구성 요소	사용권	개인	공공	개인	개인
	처분권	개인	공공	개인	공공 or 개인
	수익권	개인	공공	공공	공공
배분방법		시장	계획	시장	시장

결국 토지공공임대제란 토지를 국공유로 하면서 토지 사용자에게 사용권을 설정해 주고 그 대가로 임대료를 징수하는 제도라고 할 수 있다.[106] 이 제도의 이상은 '토지가치의 완전 환수와 자유로운 토지 이용'으로 요약할 수 있는데, 이것을 실현하기 위해서는 토지 사용자에게 토지 사용의 자유와 임대 기간 중 토지 사용권 처분의 자유를 부여해야 하며 임대료가 자유시장의 원리에 따라 결정되도록 해야 한다. 공공이 임대료를 시장 임대가치대로 걷으면 토지 자체에 가격이 성립하는 일은 없다. 따라서 이론상 이상적인 토지공공임대제 하에서는 토지사유제 하에서 볼 수 있는 토지 매매시장은 소멸한다. 단, 공공이 임대인이 되고 민간이 임차인이 되는 토지 임대시장은 여전히 작동한다.

이런 이상적인 형태는 아니지만, 국공유지를 임대하고 그 대가로 임대료를 징수하는 제도는 세계 곳곳에서 다양한 형태로 실시되었다.[107] 싱가포르와 홍콩은 나라 전체에 토지공공임대제를 도입하여

106- 위의 글, p. 188.

107- Bourassa, Steven C. and Yu-Hung Hong (eds.), *Leasing Public Land: Policy Debates and International Experiences* (Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy, 2003).

운영해 왔으며, 네덜란드, 스웨덴, 핀란드, 이스라엘 등은 국지적으로 토지공공임대제를 적용해 왔다.[108] 영국의 전원도시와 호주의 캔버라, 미국 뉴욕의 배터리 파크 시티처럼 토지공공임대제의 원리를 도시 건설에 적용하여 성공시킨 사례도 있고, 미국의 토지단일세 마을처럼 공동체적으로 이 원리를 적용한 경우도 있다. 사회주의 국가 중국은 1980년대에 도시 토지 유상 사용 방식을 처음 도입한 이래 이 제도를 계속 확대해 왔다.

나. 북한 토지 사유화 불가이유

서방의 많은 학자들은 탈사회주의 국가의 체제전환을 논할 때 토지제도를 사유제로 개편해야 한다고 주장한다. 우리나라에는 토지의 즉각적 사유화는 많은 부작용을 수반하므로 곤란하며, 과도적으로 공공임대제를 시행하는 것이 바람직하다는 견해를 피력하는 학자들이 많기는 하지만, 문제는 그들도 궁극적으로는 북한 지역에 토지사유제를 도입해야 한다고 생각하고 있다는 점이다. 토지에 사적 소유권을 적용해야 다른 일반 물자와 마찬가지로 토지가 효율적으로 배분되고, 토지의 오용을 막을 수 있으며, 토지 사용의 안정성을 보장한다는 것이 흔히 내세우는 이유다. 그러나 이런 것들은 민간에게 토지의 사용권, 처분권, 수익권을 부여해야만 달성되는 것은 아니다. 최대한으로 잡아서 사용권과 처분권만 부여해도 충분하다. 세 권리를 모두 민간에게 부여할 경우 앞서 살펴보았듯이 투기적 보유를 유발해서 오히려 토지의 효율적 사용이 저해된다. 이와 관련하여 헨리 조지의 다음과 같은 지적은 정곡을 찌른 것이다.

---

[108]- 전강수, “북한 지역 토지제도 개혁 구상,” p. 196.

"토지사유제를 인정해야 토지를 적절하게 사용할 수 있는 것이 아니라 실은 그 반대이다. 토지를 사유재산으로 하면 적절한 사용에 오히려 방해가 된다. 토지를 공공재산으로 하면 필요가 있을 때 즉시 사용 내지 개량할 수 있다. 그러나 토지를 사유재산으로 하면 토지소유자 스스로 사용 내지 개량할 능력이나 의사가 없는 경우에도 타인의 사용 내지 개량을 못하게 할 수 있는 권리를 토지소유자가 갖는다. 소유권에 관한 다툼이 있을 때에는 값비싼 토지가 몇 년간 놀게 된다. 영국의 도처에서 토지개량자에 대한 보장이 없어서 개량이 중지되어 있다. 토지가 공공재산이었다면 빌딩과 작물로 뒤덮일 수 있는 넓은 땅이 소유자의 변덕 때문에 놀고 있다. 미국의 경우에 이미 정착이 많이 이루어진 지역에도 지금보다 서너 배의 인구를 수용할 수 있는 땅이 있지만 소유자가 가격이 오르기를 기다리면서 사용하지 않기 때문에 이민 온 사람들이 이런 땅을 지나 노동생산성이 훨씬 떨어지는 곳으로 가서 정착할 수밖에 없다."[109]

수익권이 민간에 주어지기 때문에 성립하는 토지 매매시장은 임대시장과는 달리 가격을 통한 효율적 배분의 기능을 제대로 수행하지 못하는 불량시장이다. 토지 매매시장은 '지가의 문제'와 함께 토지불로소득이 발생한다는 심각한 결함을 갖고 있다.[110] 앞서 말했듯이 '지가의 문제'란 지가가 고액이 되는 경우가 많아서 일반인들에게 진입장벽으로 작용할 수 있다는 것, 토지 매입 후 상당 기간 동안 토지 보유 비용인 이자가 토지 이용 수익인 지대보다 높다는 것, 지가가 현재의 토지가치인 지대 이외의 요인(예컨대 이자율)에 의해 결정되기 때문에 토지와 금융이 결합하여 경제위기를 야기할 수 있다는 것 등의 문제를 가리킨다. 또 Ⅱ장에서 다루었던 토지불로소득은 소득분배를 악화시키고, 토지의 효율적 이용을 저해하며, 투기를 유발하여

109- 헨리 조지 저·김윤상 역, 『진보와 빈곤』, pp. 387~388.

110- 김윤상, 『지공주의: 새로운 토지패러다임』 (경북대학교 출판부, 2009), pp. 172~173.

거시경제의 불안정성을 증폭시킨 예는 너무도 많다. 통일과 함께 효율적이고 정의로운 토지제도를 구축할 수 있는 기회가 활짝 열리는 북한 지역에 이런 불량 시장을 이식할 수는 없는 노릇 아닌가?

따라서 즉각적이든 궁극적이든 북한에 사용권, 처분권, 수익권 모두를 민간에게 부여하는 토지사유제를 도입해서는 안 된다. 그런데 현실적으로는 토지사유제 자체가 초래할 폐해보다는 국공유지를 사유화하는 과정에서 발생할 부작용이 더 큰 문제가 될 수 있다.

이와 관련하여 윌리엄 비크리(William Vickrey), 프랑코 모딜리아니(Franco Modigliani), 로버트 솔로우(Robert Solow), 제임스 토빈(James Tobin) 등 4명의 노벨 경제학상 수상자들을 포함하는 30명의 경제학자들은 1990년 구소련 대통령 고르바초프에게 보낸 공개서한에서, 소련 토지의 사유화에 반대하면서 다음과 같이 경고한 바 있다.[111]

① 민간에게 불하할 토지가 많은 상황에서 단기간에 불하한다면 제값을 받을 수 없다.
② 토지 사용 능력이 뛰어난 사람도 목돈이 없으면 불하를 받을 수 없다. 반면에 토지가치를 매년 지대로 나누어 징수한다면 거액을 대출 받기 어려운 사람도 토지를 취득할 수 있다.
③ 투기꾼이 불하 받은 토지를 전매한다면 생산적 노력이 없이도 큰 이익을 남길 수 있기 때문에 사회에 불평등과 불만을 야기할 것이다.

111- 김윤상, 『알기 쉬운 토지공개념』 (경북대학교 출판부, 2006), pp. 201~202; 공개서한 원문은 Richard Noyes (ed.), *Now the Synthesis* (London: Shepherd-Walwyn, 1991)에 실려 있다.

④ 미래의 정치 상황에 대한 불안감으로 인해 불하 가격이 낮아질 수 있다. 반면에 지대를 매년 징수한다면 미래에 좋은 정부 정책이 실시될 경우 그 혜택을 미래의 국민이 누릴 수 있다.
⑤ 투자가들은 모험을 기피하는 경향이 있고 일반적으로 미래는 불확실하기 때문에 불하 가격이 낮아질 가능성이 많다.
⑥ 미래의 지대는 현 세대가 아니라 미래의 세대에게 귀속시키는 것이 정당하다.

이들의 경고는 북한 토지제도 개편에도 그대로 적용될 수 있다. 여기에 몇 가지를 추가하자면, 다음과 같다.[112]

⑦ 국공유지의 사유화가 국내의 가용 자금을 대거 흡수하여 금융공황을 초래할 수 있다.
⑧ 토지가 잉여자금을 가진 구 특권층이나 남한 사람들의 수중으로 들어가 버릴 가능성이 크다.
⑨ 정부는 일시에 거액의 토지 매각 대금을 갖게 되겠지만 이것을 미래 세대를 위해 남겨두지 않고 지출해 버릴 가능성이 크다.
⑩ 통일 이후 북한 지역에서는 사회적 인프라의 대대적 개편이 필요할 텐데, 대부분의 토지를 사유화해 버릴 경우 인프라 건설비용이 훨씬 더 많이 소요될 것이다.
⑪ 북한 몰수토지 원소유자들의 반환·보상 요구가 높아질 수 있다.

비크리, 모딜리아니, 솔로우, 토빈 등이 토지 사유화를 반대하는 대신 고르바초프에게 제시한 대안은 바로 토지공공임대제였다. 그들은

112- 전강수, "북한 지역 토지제도 개혁 구상," p. 193.

토지공공임대제를 도입할 경우, 첫째, 자연이 인류에게 부여한 것을 일부 국민이 부당하게 많이 차지하면서 다른 사람을 배제하는 일이 사라지고, 둘째, 자본 형성과 생산 의욕을 억제하거나 자원의 효율적 배분에 지장을 주지 않는 가운데 사회에 유익한 정부 활동에 필요한 수입을 조달할 수 있으며, 셋째, 유틸리티(전기, 수도 등)의 서비스가 규모의 경제를 갖출 경우 유틸리티의 요금을 적정하게 책정하여 그 효율적인 사용을 도모할 수 있다고 주장했다.[113]

북한 지역에 토지공공임대제를 도입할 경우, 국공유지의 사유화가 초래할 부작용들은 대부분 방지할 수 있다. 매년 토지 사용료를 납부할 수만 있다면 누구나 토지 사용권을 가질 수 있기 때문에 토지 사용 능력이 뛰어난 사람이 토지를 취득하지 못하는 일이 없을 것이며, 투기꾼이 농간을 부리거나 잉여자금을 가진 구 특권층과 남한 사람들의 수중에 토지가 집중되는 일도 없을 것이다. 정부는 토지임대료라는 안정적인 공공 수입의 원천을 영구적으로 확보하게 될 것이고, 미래의 토지 임대료의 사유화 권리는 미래 세대가 주장할 수 있게 될 것이다. 대량의 토지 불하로 인한 부작용들, 즉 금융공황이나 토지 불하가격의 하락을 염려할 필요도 없을 것이다. 뿐만 아니라 북한 몰수토지의 원소유자들이 소유권 회복을 주장할 명분도 크게 약화될 것이다.

사실 토지공공임대제가 토지사유제보다 우수한 이유는 앞선 논의에서 유추할 수 있듯이 시장원리와 토지의 공공성을 동시에 살릴 수 있기 때문이다. 토지공공임대제는 토지 사용자에게 사용하는 만큼 사용료를 징수하고 그 수입은 공공을 위해 지출하기 때문에, 토지의 공공성을 실현한다. 그리고 토지 사용료의 결정에 자유 경쟁의 원리가

113- 김윤상, 『알기 쉬운 토지공개념』, p. 200.

적용되고, 토지 사용의 자유가 보장될 뿐 아니라 사용권의 매매도 허용되기 때문에 자유 경쟁의 효력이 완벽하게 발휘된다.[114]

2. 토지공공임대제의 현실

가. 현실 토지공공임대제 문제점

앞서 언급했지만, 토지공공임대제는 세계 곳곳에서 다양한 형태로 시행되어 왔다. 현실의 토지공공임대제를 보면 여러 가지 문제점을 노정하고 있는 경우가 적지 않다. 처음에는 제대로 운영되다가도 시간이 가면서 제도의 원칙이 후퇴한 경우도 있다. 홍콩, 이스라엘, 네덜란드, 호주 등지에서는 토지 사용권을 사실상의 소유권으로 만들려는 노력이 끊이지 않아서 제도의 원칙이 크게 후퇴했다. 토지 사용권을 사실상의 소유권으로 만들기 위해 토지 사용자들이 동원한 수단은 임대기간을 확장하고 임대료 납부 방식을 연불 방식에서 일시불 방식으로 전환하거나 임대료 조정을 중단하도록 정치적 압력을 행사하는 것이었다. 임대기간이 길어지면 자연적으로 토지 사용자들의 권리가 강해지고 토지의 시장 임대가치의 변화에 따른 임대료의 조정이 곤란해진다. 그리고 임대료를 일시불로 납부하게 하고 임대료 조정을 중단할 경우 토지가치 상승분의 공적 환수가 불가능해진다.

이처럼 제도의 원칙이 후퇴하면 공공 임대료가 시장 임대료와 괴리되는 일이 발생한다. 실제로 토지공공임대제를 시행하고 있는 지역에서 토지투기가 일어나는 경우가 적지 않은데 이는 바로 양 임대료의

114- 전강수, "북한 지역 토지제도 개혁 구상," p. 189.

괴리에 기인하는 것이다. 토지공공임대제가 토지불로소득의 환수라는 제도 본연의 임무를 제대로 달성하지 못하고 있는 것이다.

사회주의 국가로서 토지공공임대제를 도입했다고 알려진 중국의 경우는 북한 토지제도 개편의 모델로서 매우 중요한 의미를 갖고 있는데, 여기서도 공공 임대료와 시장 임대료의 괴리가 제도의 효과를 반감시키고 있다.

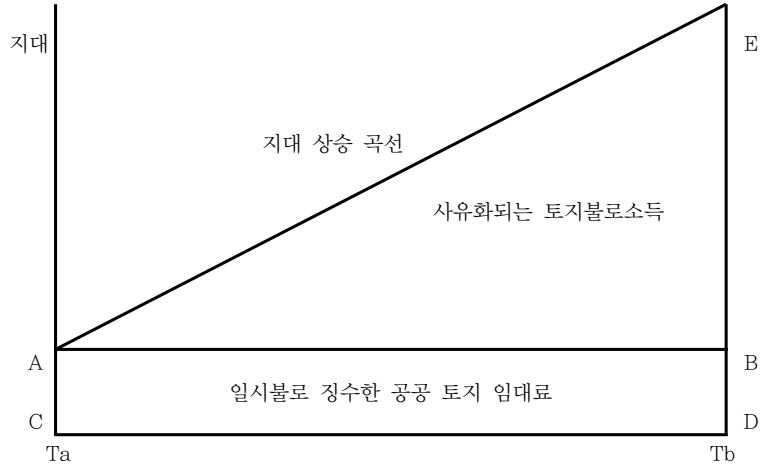
중국의 도시 토지는 일차적으로 행정배정방식, 유상매각방식, 임대방식, 기업출자방식, 수탁경영방식 등 5가지 방식으로 민간에 양도되는데, 무상으로 양도되는 행정배정방식, 기업출자방식, 수탁경영방식의 비중이 여전히 높고, 유상매각 방식의 경우 토지 사용권의 가격이 입찰방식이나 경매방식이 아닌 주로 협의방식을 통해 결정되기 때문에 가격이 지나치게 낮다는 결정적인 문제를 안고 있다. 임대방식은 토지공공임대제의 이상에 근접한 방식이지만 그 비중은 아직 매우 낮은 수준이다(1999년의 경우 21.6%). 이처럼 중국 정부가 도시 토지로부터 지대를 제대로 징수하지 못하고 있기 때문에, 중국의 도시 토지 시장에서는 토지 사용권 확보를 둘러싼 각종 부정부패와 공공 임대료와 시장 임대료의 차액을 노린 토지투기가 빈발하고 있다.[115]

좀 더 검토가 필요하지만, 지금 현재 투기가 일어나는 지역은 바로 임대료를 일시불로 받는 유상 매각 방식이 적용되는 토지일 가능성이 크다.[116] 유상 매각 방식의 용도별 토지 사용권의 최대 이용기간은 주거용지가 70년, 교육·과학기술·문화·위생 용지가 50년, 상업·관광·위락·체육 용지는 40년, 종합 및 기타 용지는 50년으로 규정되어 있다.

115- 위의 글, p. 212.

116- 남기업, "한국토지제도의 문제와 개혁방향에 관한 제언," p. 389.

●그림 Ⅳ-1 중국에서 토지투기가 일어나는 이유



<그림 Ⅳ-1>은 유상 매각 방식이 적용되는 토지에서 투기가 발생하는 이유를 보여주고 있다. ABCD는 일시불로 징수한 공공 임대료를 나타내며 직선 AE는 시장 임대료, 즉 지대의 변화를 나타낸다. 토지 사용기간 동안(Ta에서 Tb까지) 토지에서 생기는 수익은 AEDC이므로, 토지 사용권을 가진 사람은 ABE 만큼의 불로소득을 사유화할 수 있다. 중국처럼 성장률이 높은 사회에서는 지대 상승 곡선의 기울기가 가파를 것이므로 사유화되는 토지불로소득의 크기도 커진다. 토지공공임대제를 시행하고 있는 중국에서 토지투기가 일어나는 것은 바로 이런 토지불로소득이 존재하기 때문이다. 따라서 토지공공임대제의 성공 여부는 토지불로소득을 어떻게, 얼마나 잘 환수할 수 있느냐에 달려있다고 할 수 있다.

나. 토지공공임대제 성공 사례 : 핀란드

토지공공임대제를 도입하고서도 토지투기 등 각종 문제점을 노정하고 있는 나라들과는 달리, 핀란드는 오랫동안 원칙을 지키면서 제도를 성공적으로 정착시켰다. 핀란드에서는 우수한 관련 법률 제정, 효과적이고 깨끗한 제도 운영, 분명한 정책 목표의 제시, 토지공공임대제와 토지이용 계획의 조화 등을 통해 제도를 성공적으로 정착시켰고, 정부도 임차인도 모두 토지공공임대제에 만족하고 있으며 임차인들이 제도를 후퇴시키려는 움직임은 나타나지 않고 있다.[117] 아래에서는 핀란드의 토지공공임대제에 대해 간단히 살펴보기로 하자.[118]

핀란드에서 공공토지 임대는 많은 도시에서 보편화되어 있다. 관례에 따르면 과거에 왕이 토지를 하사하면서부터 토지의 공유가 시작되었는데, 이런 오래된 도시에서는 공공토지를 모두 민간에 임대한다. 반면 소유 토지가 없거나 공공토지 임대를 관리할 전문 지식을 갖추지 못한 자치단체의 경우, 임대보다 매각이 우세하다. 토지를 임대하는 지방자치단체의 목표 가운데 공통되는 것이 다섯 가지가 있다. ① 토지 이용 계획의 효율성 증진, ② 토지 가격의 안정화, ③ 토지 개발이익의 환수, ④ 토지투기 방지, ⑤ 산업 발전 촉진이다. 핀란드의 지방자치단체들은 토지공공임대제를 통해 이 목표들을 달성하고 있다.

핀란드의 현재 모든 공공토지 임대는 공공토지임대법의 적용을 받

117- 전강수, "북한 지역 토지제도 개혁 구상," p. 202.

118- P. V. Virtanen, "Public Land Leasing in Finland," in Steven C. Bourassa and Yu-Hung Hong (eds.), *Leasing Public Land: Policy Debates and International Experiences* (Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy, 2003).

는다. 이 법은 계약 유형 별로 임대 기간을 규정하고 있다. 일반적으로 주거용지의 임대기간은 짧으면 30년, 길면 100년이다. 건물이 있는 농업용지의 최장 임대 기간은 15년이다. 미개량 농업용지의 최장 임대 기간은 10년밖에 안 된다. 산업용지, 캠핑장, 통신 시설 부지의 임대 기간은 협상에 의해 결정된다.

임대료는 임대인과 임차인의 협상을 통해 결정된다. 최고 임대료에 관한 법적 제한은 없지만, 임차인과 임대인 양쪽 모두의 이익을 보호하기 위해 임대료와 임대 조건을 조정할 수 있다는 내용은 공공토지임대법에 들어 있다. 법률은 임대 기간 시작 시에 임대료를 전부 혹은 일부 선납하는 것을 금하지 않지만, 실제로 선납하는 임차인은 거의 없다.

공공토지임대법은 토지 임대료의 주기적 조정을 허용하고 있다. 임대료 조정은 임대 계약서에 정해 둔 기준에 따라 해야 한다. 실제로는 생계비 지수(living cost index: LCI)에 연동시켜 임대료 조정을 하는 경우가 많다. 임대료의 공정성을 둘러싼 논란은 핀란드에서는 드물다. 헬싱키에서는 단 한번 임차인들이 임대료 계산에 반대한 적이 있다. 1989년 부동산 값이 폭등했을 때 책정된 임대료가, 1990~1991년 사이에 토지가격이 40~50% 하락하자 지나치게 높다고 여겨졌던 것이다. 이 때 시 정부는 임대료가 과다하며 공정하지 못하다고 인정하였다.

대부분의 경우 임차인들은 부지런히 토지 임대료를 납부한다. 토지 임대료 미납으로 인한 재정 손실은 극히 미미하다. 예를 들어 1999년 헬싱키의 토지 임대료 미납률은 겨우 0.07%였다. 특이한 것은 공공기관도 공공토지를 사용하는 경우에는, 관련 부서에 내부 토지 임대료를 납부해야 한다는 점이다.

임대인은 임차인이 임대료를 내지 않거나, 토지의 유지·보수를 게

을리 하거나, 계약 내용과는 다른 방식으로 토지를 사용하거나, 정해진 기간 내에 토지를 개발하지 않을 경우에만, 토지 임대 계약을 취소할 권리를 갖는다. 정부가 공공 목적으로 부득이하게 토지 임대 계약을 중단해야 하는 경우에는, 토지 사용권의 반환을 놓고 임차인과 협상을 하거나 강제수용권을 사용할 수 있다.

임대 기간 만료 시 임차인은 토지 임대 계약을 갱신할 수 있다. 이는 토지 사용의 안정성을 보장하기 위한 것이다. 계약이 갱신되지 않을 경우 임대인은 토지 개량물의 가치를 임차인에게 보상한다. 일반적으로 보상 가격은 건물의 '기술적 가치'(technical value)의 60~70% 수준에서 결정되는데, 이는 감가상각을 감안한 것이다.

임차인은 토지 사용권을 양도할 권리를 갖는다. 임차인은 토지 사용권을 모기지론의 담보로 사용할 수도 있다.

급속하게 성장하고 있는 대도시와 중간 규모 도시들은 공공토지 임대에 적극적이다. 대부분의 지방자치단체들에서 이데올로기는 토지공공임대제에 아무런 역할을 하지 못한다. 공공토지 임대는 어떤 공공 목적 - 예를 들면 저렴한 주택 공급 확대, 고용 창출, 토지 개발 이익의 환수 등 - 을 달성하기 위한 하나의 정책 수단으로 취급된다. 토지공공임대제의 활용 여부는 그 도시의 정치적 성향에 따라 달라지지 않는다. 그것은 좌파 성향의 코트카(Kotka)시뿐 아니라 헬싱키와 같은 매우 보수적인 도시에서 광범위하게 활용되고 있다. 토지공공임대제가 인기를 얻는 이유는 한편으로는 지방의 전통 때문이고 다른 한편으로는 이 제도의 긍정적인 효과 때문이다.

핀란드의 수도 헬싱키는 오랫동안 강력한 토지정책을 실시한 도시로 알려져 있다. 공공토지 임대는 토지를 개발업자에게 배분하는 주요 수단이다. 1999년 헬싱키의 총 임대 계약 건수는 약 7,000건이었

다. 같은 해 토지 임대로부터 발생한 수입은 7억 3,400만 마르카(약 1억 2,000만 달러)였는데 이는 헬싱키 시 1년 예산의 15%에 해당되는 금액이다.

임차인이 임대인을 투표로 선출하기 때문에 토지공공임대제가 불안정해질 수 있다고 생각하는 사람들이 있을지 모른다. 정치적인 압력이 가해지면, 임대인인 정부는 공공임대 토지를 싼 값에 사유지로 전환시켜 줌으로써 임차인들의 마음을 사려고 할 수도 있다. 그러나 이런 현상은 핀란드에서는 발생하지 않는다. 중앙정부와 지방자치단체들은 여러 정당 사람들로 구성되는데, 보통 어느 정당도 과반수 의석을 차지하지는 않는다. 이와 같은 다당제는 토지공공임대제를 건전하게 유지시키는 견제와 균형 시스템을 만들어내고 있다.

3. 토지공공임대제 모델

토지공공임대제 하에서도 토지불로소득을 완전히 환수하는 것은 현실적으로 불가능할 것이다. 하지만 그 크기를 줄일 수 있는 방법은 있다. 임대기간을 단축하고 매년 임대료를 시장가치에 맞게 재평가하여 부과하면 된다. 그런데 여기에 문제가 있다. 임대기간을 단축하면 토지 보유의 안정성이 저해되기 쉽고, 잦은 임대료 재평가는 제도 유지 비용을 증가시키고 임차인의 저항을 초래하기 쉽기 때문이다. 이제 토지불로소득의 환수, 토지 보유의 안정성, 제도 유지 비용(정치적 비용 포함)의 최소화 등 세 가지 목표를 염두에 두고 북한 지역에 적용할 토지공공임대제의 모델을 설계해 보기로 하자.[119]

119- 전강수, "북한 지역 토지제도 개혁 구상," pp. 203~210.

① [임대기간과 계약 갱신권] 토지공공임대제를 시행하고 있는 나라들의 사례를 검토해 보면, 임대기간은 5년~영구(永久)까지 다양하지만, 보통은 50년이다. 하지만 50년이란 기간은 토지 사용권을 사실상의 소유권으로 인식하게 만들기에 충분한 기간이므로 임대기간을 그보다는 크게 단축할 필요가 있다. 단, 임대기간이 단축될 경우 토지 사용의 안정성이 문제가 될 수 있으므로 이에 대한 대비책을 마련해야 한다. 따라서 우리는 임대기간을 10~20년으로 하되 임차인에게 계약 갱신 권한을 부여한다. 이렇게 하면 토지 사용권의 소유권화 방지와 토지 사용의 안정성 보장이라는 두 가지 목표를 동시에 달성할 수 있다. 단, 주거용지나 용적률이 높은 상업 용지의 경우 임대기간을 30년 내지 50년 정도로 길게 잡아도 무방하다. 이 경우 10년 정도를 단위로 하여 임대료를 재책정하는 일은 필수불가결하다.

② [임대료 책정 방식] 임대료 책정 방식에는 공개 입찰, 협상, 정부 공시가치를 기준으로 한 산정 등의 방법이 있지만, 소규모 토지나 사회적 수요가 적은 토지를 제외하고는, 원칙적으로 공개입찰 방식으로 임대료를 책정하기로 한다. 그래야 임대료 결정에 자유경쟁의 원리가 관철될 수 있기 때문이다. 단, 임대기간 만료시 기존 임차인이 계약을 갱신하여 계속 사용하는 토지의 경우에는, 공개입찰 방식을 적용하기 곤란하므로 협상을 통해 임대료를 책정한다. 이 때 임차인이 협상 결과에 승복하지 않는다면 소송을 제기하거나 공개입찰을 요구할 수 있도록 한다.

③ [임대료 납부 방식] 임대료 납부는 매년 지대를 재평가해서 임대료를 징수하는 연불 방식으로 해야 시장 임대가치를 환수하기에 유리하지만, 제도 유지비용이 많이 든다는 점을 고려해서, 변형된 일시불 방식과 임대료를 생계비 지수 등에 연동시켜 조

정하는 연불 방식을 적용한다. 변형된 일시불 방식이란, 10년치 임대료를 대상으로 공개입찰을 시행하고 분할 납부할 수 있도록 하는 것이다. 공공 임대료가 시장 임대료에서 크게 괴리될 경우 추가 임대료를 부과할 수 있다. 그리고 연불 방식으로 할 경우, 1년 치 임대료를 대상으로 공개입찰을 시행하고 그 후의 임대료는 생계비 지수 등에 연동시켜 조정한다. 그 외에 전세 방식이나 연불과 전세 방식을 혼합하는 방식도 적용 가능하다.

④ [주거용지에서의 임대료 감면] 모든 북한 주민에게 북한 토지에 대한 평등한 권리가 있음을 감안하여, 주거 용지에 한해 일정액의 임대료를 균일하게 감면한다. 감면 기준은 도시 근교의 평균적인 주택의 토지 임대료로 한다.[120] 기준 이하의 주택에 거주하는 사람에게는 그 주택의 토지 임대료와 기준 토지 임대료의 차액을 현금으로 지불한다.

⑤ [보증금 예치] 임차인이 임대료를 납부하지 않거나, 가치가 사라진 잔존 건축물을 방치한 채 도망가 버리는 경우에 대비하여, 일정액의 보증금을 예치하도록 한다. 보증금의 이자는 임대료에서 공제해 준다.[121]

⑥ [정부의 토지 회수] 임차인이 임대료를 납부하지 않거나 토지를 심각하게 오남용하는 경우, 그리고 특별한 공공 목적이 있을 경우, 정부는 토지를 회수할 권한을 갖는다. 공공 목적으로 토지를 회수할 경우 정부는 임차인에게 토지개량물의 잔존 가치를 전액 보상한다. 단, 임차인이 임대료를 납부하지 않거나 토지를 심각하게 오남용하는 경우에는 보상하지 않는다.

120- Nicholaus Tideman ⓐ, "The Role for Land Taxes in Russia"(unpublished).

121- Nicholaus Tideman ⓑ, "Steps in Implementing Social Collection of Rent in Russia"(unpublished).

⑦ [토지 사용권의 처분] 토지공공임대제를 실시하고 있는 대부분의 나라들은 임차인에게 임대 기간 중 토지 사용권을 자유롭게 처분(매각, 임대, 저당, 증여, 상속 등)할 수 있도록 허용하고 있다. 이 원칙을 북한에도 그대로 적용한다. 임차인은 계약 갱신 권한과 함께 임대기간 내 토지 사용권의 자유 처분권을 갖게 되는 셈이다.

⑧ [제도 관리 기구] 토지공공임대제를 관리할 기구로서 정부 내에 '토지평가원'을 설치하고, 그와 별도로 '공공토지임대공사'를 설립한다. 정부 기구와는 별도로 공공토지임대공사를 설립하는 것은 정부 내 정책 부서(예를 들면 도시 계획 부서와 토지 임대 부서) 간의 정책 목표의 충돌이나 임차인들의 정치적 압력(제도를 후퇴시키려는 압력) 등을 피하기 위한 것이다. 토지평가원은 토지 사용권의 공시가치 산정, 토지 관련 공부(公簿)의 제작·관리, 주택(건물) 사유화를 위한 매각 가격 산정 등을 담당하며, 공공토지임대공사는 임대계약 체결, 임대료 징수, 토지공공임대제 교육 및 홍보 등을 담당하도록 한다.

⑨ [건물 등 토지 개량물의 불하] 북한 지역에서 현재 국유로 되어 있는 기존 주택의 건물은 가능한 한 신속하게 민간에게 불하하되, 불하 시 건물 구입의 최우선적인 권리는 현 거주자에게 부여한다. 불하 가격은 건물의 잔존 가치에서 일정액을 공제한 금액으로 결정하는데, 일정액을 공제하는 이유는 북한 지역의 모든 주민이 그 동안 건물 등의 자본 형성에 기여해 왔다는 사실을 감안하기 때문이다.[122] 이렇게 하면 도시 근교의 평균적인 주택

---

[122]- Nicholaus Tideman©, "Thoughts on the Leningrad Free Trade Zone" (unpublished).

에 거주하고 있는 주민의 경우, 사실상 무상 불하를 받을 것으로 예상된다. 그리고 북한의 현재 국공유로 되어 있는 산업용 및 상업용 건물 중 일부는 국공유를 유지하고, 나머지는 모두 민간에게 불하한다. 불하가격은 건물의 잔존 가치로 한다.

이 모델은 여러 가지 장점을 갖고 있다. 몇 가지만 지적하자면, 우선 임대기간이 짧기 때문에 임차인이 토지 사용권을 소유권으로 간주하는 경향을 방지할 수 있다. 그러고도 임차인에게 계약 갱신 권한을 부여하므로 토지 사용의 안정성은 보장된다. 둘째, 임대료 책정 시 자유경쟁의 원리가 제대로 관철되며, 추가 임대료 부과가 가능하므로 공공 임대료와 시장 임대료의 괴리를 최소화할 수 있다. 그렇게 되면 토지투기가 발생하는 일도 크게 줄어들 것이다. 셋째, 일시불의 분납 방식이나 연불 방식으로 임대료를 징수하기 때문에 자금력이 부족한 사람들도 쉽게 토지 사용권을 획득할 수 있다. 이는 토지 이용의 효율성을 높일 것이다. 넷째, 북한 주민들이 주택을 무상으로 취득할 수 있게 하며 그들이 부담해야 할 토지 임대료도 아주 저렴한 수준으로 유지할 수 있다.

4. 토지공공임대제의 예상 효과

통일 후 북한경제는 신속하게 재건되어야 하고 발전의 속도는 빠르며 내용 또한 튼실해야 한다. 시장을 통한 충분한 고용이 가능한 성장, 빈부격차를 완화시키는 성장, 농업과 공업의 유기적 발전을 촉진시키는 성장, 기업가 정신이 고양되는 성장, 개도국 성장과정에서 흔히 불거지는 주거문제가 최소화되는 성장이 필요하다. 아래에서는 앞에

서 검토한 토지공공임대제가 위와 같은 성장이 가능하게 하는데 얼마나 기여할지 검토해 본다.

먼저, 토지공공임대제는 사회기반시설의 설치를 용이하게 해준다는 점을 강조할 필요가 있다. 아담 스미스가 말하듯이 시장경제의 장점은 사익과 공익의 조화이다.[123] 사익 추구자가 자기의 이익을 위하여 이윤을 추구하지만, 그 과정 자체가 국부를 증가시키고, 고용을 창출하며, 기술이 발전되고 소비자들에게는 더 좋은 상품과 서비스를 공급한다는 것이다. 이러한 과정은 교환과 분업을 통해서 확산되는데, 이것이 가능하려면 사회기반시설 확충이 용이해야 한다. 북한경제는 교환과 분업이 신속하게 전개되어야 할 필요가 있다는 것을 생각했을 때, 이것은 큰 기여라고 할 수 있다.

그러면 토지공공임대제에서는 사회기반시설 설치가 왜 용이할까? 가장 큰 이유는 토지가격이 제로이기 때문이다. 국가는 토지보상비가 거의 들지 않는다. 두 번째는 사회기반시설 설치에 투입되는 비용을 회수할 수 있는 '자금의 자기조달 시스템'(self-financing)이 가능하기 때문이다. 사회기반시설을 설치하면 주변의 토지가치가 올라가는데, 그것을 임대료 책정에 반영하면 설치비용을 회수할 수 있다는 것이다. 시스템을 가만히 생각해보면 정부 입장에서도 기반시설 설치비용을 회수해야한다는 것을 염두에 두어야 하기 때문에 신중하게 설치할 수밖에 없다는 이점도 있다. 즉, 정부의 예산 사용이 알뜰해진다는 것이다. 아울러서 토지공공임대제에서는 개발이익이 환수되기 때문에 이것을 둘러싼 부정부패도 사라지고, 인프라 설치도 기습적이고 비밀리에 하는 것이 아니라 공개적이고 민주적으

123- 김광수, "근대시민사회에서 사익과 공익의 양립 가능성에 대한 제사상," 김광수 외 2명, 『정치경제학과 경제주의』 (서울: 서울대출판부, 1997)

로 하게 되는데, 이런 것을 생각해보면 토지공공임대제가 시장의 크기를 확대하고 분업을 촉진시켜서 경제를 활성화시키는 데 기여할 수 있음을 알 수 있다. 그런데 급진적 사유화 혹은 점진적 사유화가 기정사실화 되면 위와 같은 장점은 기대하기 어려워진다.

두 번째로 토지공공임대제는 농업생산량의 비약적 증가를 가능하게 할 것이다. 중국의 경우 앞에서 다뤘던 것처럼 불완전한 임대제를 했음에도 불구하고 생산량이 비약적으로 증가했는데, 이것은 "경제적이고 기술적인 진보에 의해 이루어진 것이 아니라, 작업과 그에 따른 보상 간의 연관성을 높인 생산 조직방식이 변화되어 나타난 결과"라는 데에 주목할 필요가 있다.[124] 다시 말해서 생산의 결과를 인정했기 때문에 나타난 효과라는 것이다. 실제로 중국은 이 제도의 실행으로 1994년 중국 농민의 1인당 소득이 1978년도에 비해 9.13배로 증가될 수 있었다고 한다.[125] 마찬가지로 북한에서도 사적 소유를 확실하게 보장만 해주면 농업생산량의 비약적 증가는 충분히 가능하고, 이것을 통해서 북한의 식량문제는 상당히 해결될 것이다. 그리고 중국과 마찬가지로 농가소득의 증대는 공산품에 대한 수요증가로 이어질 것이고, 이것이 바로 농업과 공업의 유기적 발전의 토대를 마련하는 길이 될 것이다.

셋째, 북한에 토지공공임대제 적용은 사영(私營)기업의 활성화에 크게 기여할 것이다. 통일 후 북한경제의 운영 원리는 시장 메커니즘이어야 하는데, 그렇게 되려면 기존의 국영기업은 당연히 민영화시켜

124- 장윤미, "개혁 개방에 관한 비교사회주의 연구: 중국과 러시아의 체제전환," 『한국과 국제정치』, 제23권 제4호 (2007), p. 154.

125- 최상철·이영성, "통일 후 북한지역에서의 토지소유 및 이용에 관한 연구," 『지역연구』, 제14권 제2호 (1998). p. 3.

야 한다. 그런데 북한의 국영기업의 민영화는 대량 실업이라는 큰 문제를 초래할 것이다. 여느 사회주의 국가와 마찬가지로 북한도 국영기업은 완전고용을 목표로 운영되었는데, 이런 기업이 민영화 되면 초과 고용된 인원은 반드시 구조조정을 해야 하기 때문이다. 따라서 이 실업자들을 받아들이고도 남을 충분한 인력흡수장치가 필요한데, 그것의 대안이 바로 사영기업의 폭발적 증가이고, 토지공공임대제가 이것에 큰 기여를 할 것으로 예상된다. 그렇게 보는 첫 번째 이유는 남한과 같은 토지사유제에서 신규기업의 시장 진입에 장애가 되었던 고지가(高地價)라는 요인이 제거되기 때문이다. 두 번째 이유는 토지공공임대제를 성공적으로 실행하면 생산에 부담을 주는 세금을 징수할 이유가 줄어들기 때문이다. 이렇게 하면 조세가 주는 초과부담은 상당히 줄어들고 경제는 더욱 활성화될 것이다.

여기서 한 가지 첨언할 것은 이와 같은 경제의 활성화는 농업과 공업의 유기적 발전이라는 형태를 띤다는 점이다. 농업생산량의 증가가 농가소득의 증대를 낳고 그것은 다시 공산품 수요의 증가를 가져오며, 바로 이런 과정 속에서 사영기업의 폭발적인 증가가 가능할 것이다.

넷째, 토지공공임대제에서는 토지투기가 발생하지 않기 때문에 토지불로소득으로 인한 빈부격차나 자산양극화가 발생하지 않는 성장, 개발도상국가가 흔하게 겪는 주거문제가 해결되는 성장이 가능할 것이다.

이처럼 시장을 더욱 더 건강하게 만들고 활성화시키는 토지공공임대제를 북한에 정착시키는 것이 당연한데도, 토지공공임대제가 남한의 토지사유제와 조화될 수 있을까에 대한 의문이 들 수 있다. 이런 생각에는 아무래도 남한이 토지사유제이기 때문에 경제통합을 위해

서라면 둘 중 하나로 단일화해야 한다는 전제가 깔려있는데, 이런 논의를 할 때 일반적으로 나오는 대답은 "토지공공임대제의 장점이 분명히 많지만, 그것은 잠정적으로 하고, 장기적으로는 북한도 남한처럼 토지사유제로 가야 한다."는 것이다.

여기에서 우리는 선택해야 한다. 토지투기 없는, 다시 말해서 토지불로소득이 근절된 시장을 선택할 것인가? 아니면 남한과 같은 토지투기가 일상화된 시장을 선택할 것인가? 앞에서 살펴보았듯이 토지불로소득은 시장경제의 최대의 훼방꾼이다. 따라서 당연히 대답은 전자일 것이다. 그렇다면 북한의 토지제도를 남한에 적응시키는 것이 아니라, 남한의 토지제도에 토지공공임대제의 정신에 부합하는 요소를 도입하는 것이 옳은 방향이다.

Ⅴ. 북한지역 몰수토지 처리 방안 검토

몰수토지의 처리방향은 크게 세 가지로 분류된다. 사유재산권의 신성함을 근거한 반환원칙·부분보상, 반환의 현실적 어려움을 감안한 보상, 그리고 무보상이 그것이다. 기존의 거의 대부분의 연구들은 증거주의에 입각한 보상방안이 가장 적합하다고 말하고 있다. 남한의 법치주의 관점에서 보면 반환이 가장 헌법원칙에 부합한다고 할 수 있지만, 반환이 초래할 사회경제적 비용이 너무 크고, 헌법이 보장하는 사유재산권이 신성불가침의 권리가 아니라 공공복리를 위해서는 어느 정도 제한이 가능하기 때문에 적절한 가격으로 보상하는 것이 법치주의를 크게 훼손하지 않으면서 새로운 민족사로서의 통일의 의미를 살리는 길이라는 것이다.[126] 그리고 무보상을 주장하는 근거는 첫째, 통일은 과거로의 회귀가 아니라 새로운 민족사라는 의미가 강한 정치적 통합이라는 점, 둘째, 보상이 초래하는 사회적 갈등과 재정적 부담이 너무 크다는 점, 셋째, 토지는 인간이 양을 늘릴 수 없고 모든 사람이 다 필요하며 가치가 비동질적이라는 공공성을 그 근거로 들고 있다.[127]

그러나 이런 연구들은 다음과 같은 점들을 간과하고 있어서 일정한 한계를 지닌다. 첫 번째 한계는 월남자 입장에서만 몰수토지 처리 방안을 구상했다는 것이다. 북한 지역에 토지를 몰수당한 자들 중에는 월남인뿐만 아니라 북한현지인들도 있고, 사실 수로 따지면 후자가

126- 김상용, "북한의 사회주의토지제도의 변천과 통일후의 북한토지의 처리방안," 『북한법연구』, 제7권 (2004); 제성호, "통일 후 바람직한 토지정책방향: 특히 북한토지의 처리와 관련해서," 『법학논문집』, 제29권 제2호 (2005).

127- 김영윤, "북한 토지소유제도 개편과 구토지 소유권 처리 문제," 『북한』, 통권 제303호 (1997); 김일영·남기업, "토지공유사상과 통일 후 북한 토지제도의 변화 방향: 헨리 조지의 토지가치공유사상의 관점에서," 『전통과 현대』, 제22권 (2002); 명순구, "통일후 토지소유권의 재편방향: 소유권회복의 장애," 『통일논총』, 제21호 (2003); 김성욱, "한국의 통일과 토지소유제도의 재편," 『比較私法』, 제13권 제4호 (2006).

훨씬 많은데 지금까지의 논의들은 북한현지인들을 전혀 고려하지 않았다. 두 번째는 구동독의 사례를 참고할 때 남한과의 차이점을 인식하지 못했다는 것이다. 구서독은 토지개혁을 실시하지 않았지만, 남한은 토지개혁을 단행했다. 이렇게 상황이 다르기 때문에 구동독과 북한을 동일 선상에서 비교할 수 없다. 구동독과 달리 남한의 토지개혁 규정이 적용되었을 북한지역의 토지는 원소유권문제에서 제외되어야 한다.[128] 세 번째 한계는 북한토지제도 전체의 방향과 관련지어서 몰수토지 처리 문제를 다루지 않는다는 것이다. 물론 대부분의 북한토지문제를 다루는 연구들은 몰수토지 문제와 북한 전체 토지제도 방향을 함께 다루고 있기는 하다. 하지만 몰수토지 문제와 북한 전체 토지제도의 관련성을 입체적으로 다루고 있지 않다. 후술하겠지만 몰수토지 문제 해결의 용이성은 북한 토지제도의 방향이 좌우한다고 해도 지나치지 않을 정도다. 북한 토지제도가 사유제로 방향을 틀게 되면 아무리 엄격한 증거주의를 내세우는 보상을 하여도 사회적 갈등은 일어날 수밖에 없고, 그것을 처리하는 과정에서 치러야할 비용은 엄청날 것이다. 아래에서는 기존연구의 위와 같은 한계들을 고려하여 몰수토지 처리 방안을 다룬다.

1. 북한과 남한의 토지개혁

식민지에서 해방된 국가들이 직면한 가장 큰 과제 중 하나는 토지

128- 예외적으로 명순구(“통일후 토지소유권의 재편방향: 소유권회복의 장애”)와 김성욱(“한국의 통일과 토지소유제도의 재편”)이 이점을 잘 지적했다. 이들의 주장은 남한의 농지개혁에 포함될 북한의 농지는 몰수토지 대상에서 제외되어야 한다는 것이다.

개혁인데, 북한과 남한도 여기에서 예외는 아니었다.

1943년 말 통계에 따르면, 북한의 총경지면적은 1,982,431정보이고 이 면적의 58.2%인 1,154,838정보가 전체 농가 호수의 4%에 불과한 지주가 소유하였다. 좀 더 구체적으로 살펴보면 이 중에서 논의 72.4%, 밭의 53.8%가 지주의 소유였다. 그리고 농민구성에 있어서는 완전자작농이 전체농가 호수의 25%, 반자작농이 30.8%, 완전소작농이 43.38%, 농촌고용자가 0.95%였다.[129] 이런 상황에서 북한은 1946년과 47년에 농지와 도시 토지 모두에서 개혁을 단행하는데, 그 내역을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 북한은 1946년 3월 5일에서 3월 31일 농지를 대상으로 무상몰수·무상분배방식의 농지개혁을 단행한다. 북한이 추진한 몰수대상 토지는 ① 5정보 이상 소유한 조선인 지주의 소유지, ② 5정보 이하라도 자경하지 않고 전부 소작을 주는 소유자의 토지, ③ 대규모가 아니라 소규모 토지라 하더라도 소작경영을 하는 토지, ④ 5정보 이상을 소유한 성당, 승원(僧院), 기타 종교단체가 소유한 토지였다.[130]

이를 통하여 몰수한 토지의 규모는 1,000,325정보(전체 경작지 중 53%)였는데, 이 토지 중에서 981,390정보(몰수토지의 98.1%)를 농민에게 무상으로 분배했다. 그 결과 북한의 농가는 가구당 평균 1.21정보씩 분배받았고, 분배 후 전체 가구당 평균토지소유면적은 1.63정보로 나타났다.[131]

둘째, 1947년 3월 22일 북한은 묘지를 제외한 전 산림을 몰수하여 국가 관리하에 두었다.

129- 손전후, 『우리나라 토지개혁사』, p. 72.
130- 법원행정처, 『북한의 부동산제도』, pp. 65~89.
131- 박명림, 『한국전쟁의 발발과 기원 Ⅱ』 (서울: 나남출판사, 2003), p. 197.

셋째, 1947년 12월 북한은 모든 도시 토지를 국유화하고 사적 임대차제도도 전면 폐지하였다.

이렇듯 북한의 토지개혁은 농지뿐만 아니라 산림과 도시토지까지 포함된 명실상부한 '토지개혁'이라고 할 수 있다.

해방직후 남한의 토지소유 상황도 북한과 마찬가지였다. 해방당시 농지 보유 형태별 농가구성 비율을 보면 자작농 14.2%, 자소작농 35.6%, 순소작농 50.2%이고 소작농지는 65.0%였던 데서 볼 수 있듯이,[132] 남한 사회문제의 핵심에는 토지문제가 있었다. 그런데 당시의 남한은 미군정의 현상유지정책에 의해서 과거 일제시대의 관료가 그대로 미군정의 관료로 수평이동 하였기 때문에 관료층과 지배층은 토지개혁에 소극적인 입장을 취하고 있었다. 따라서 북한과 달리 남한은 정부수립 전까지 미군정시기에 전면적인 토지개혁은 실시되지 못하였고, 단지 신한공사가 관리하고 있던 귀속농지에 대해서만 토지개혁이 실시되었다.[133]

정부수립 후 이승만 정권은 국회와 수없는 논쟁을 거쳐 아래와 같은 유상몰수·유상분배 방식의 농지개혁법이 마련되었다.

① 개혁대상이 되는 농지는 농가 아닌 자의 농지, 자경하지 않는 자의 농지, 소유한도인 3정보를 초과하는 농지, 그리고 과수원·종묘포·상전(桑田: 뽕나무 밭)등 다년성식물재배 농지를 3정보

132- 이영기, "농지개혁 이후 농지소유 및 이용구조의 변화," 『지역사회연구』, 제10권 제1호 (2002), p. 106.

133- 귀속농지의 토지분배는 상한을 2정보로 하였고, 귀속농지의 매각순위는 귀속농지를 경작하는 현재의 소작인에게 최우선권을 부여하였는데, 분배가격은 토지의 주산물의 1년간 생산물의 3배에 해당하는 양을 현물로 지불하였고, 지불방법은 생산량의 20%를 간년 간 분납하는 것이었다. 이를 통해서 분배된 농지는 23만정보이다. 신병식, "제1공화국 토지개혁의 정치경제," 『한국정치학회보』, 제31권 제3호 (1997), p. 40.

이상 자영하는 자가 일반농지를 소유하고 있다면 그 일반농지이다.

② 몰수한 토지의 분배 대상 1순위는 현재 당해 농지의 경작농가이고, 2순위는 경작능력에 비하여 과소한 농지를 경작하는 이른바 영세한 농가이고, 3순위는 농업경영에 경험을 가진 순국선열의 유가족이고, 4순위는 영농능력을 가진 피고용농가이며, 5순위는 국외에서 귀환한 농가로 한다.

③ 농지의 매수가격은 평년작 주생산물 생산량의 150%로 하였고, 자경하지 않는 다년성재배농지의 경우에는 시가를 기준으로 하고, 몰수당한 지주는 평년작 주생산물 생산량의 150%를 보상액으로 하여 지가증권을 발급한다.

농지개혁의 결과 1945년 말 총경지 면적 227만 정보의 35%에 불과했던 자작지는 농지개혁 직후인 1951년 말에는 96%에 달하게 되었다. 해방 당시 소작지 면적 145만 정보의 94%에 해당하는 136만 정보가 자작지화한 것이다.[134] 하지만 남한의 총경작지가 북한의 경작지의 115%인데 비해 남한의 농가가 북한의 농가의 2배였기 때문에[135] 농지개혁 후 남한 농가의 79%는 1정보 미만의 토지를 소유하게 되었다.[136]

이상의 북한과 남한의 토지개혁의 내용과 결과를 통해서 우리는

134- 김성호 외, 『농지개혁사 연구』 (한국농촌경제연구원, 1989), pp. 1029~1030.

135- 일제말기 남한과 북한의 농가 수는 각각 200만호, 100만호였다. 법원행정처, 『북한의 부동산제도』, p. 90.

136- 장시원은 1946년 6월 현재의 경지면적은 207만 정보였고, 이를 동년의 농가호수 247만 호로 나누어보면, 호당 경지면적은 0.837정보로 산출되는데서, 본래 남한은 적정규모 이상의 농가를 창출한다는 것이 어려웠다고 말한다. 장시원, "지주제 해체와 자작농체제 성립의 역사적 의의," 『광복50주년 기념논문집』 (경제사학회, 1995), p. 316.

북한지역 몰수토지 처리의 방향과 관련해서 다음과 같은 사실들을 추출할 수 있다. 첫째는 농지에 있어서 북한과 남한의 토지개혁은 거의 비슷한 수준으로 진행되었기 때문에, 북한지역 농지의 거의 대부분은 원소유권 문제에서 제외된다는 것이다. 비록 남한의 농가가 분배받은 토지의 규모는 북한보다 작지만, 이것은 농지에 비해 농가의 수가 많기 때문이고, 오히려 남한은 농지소유 한도가 3정보이고 북한은 5정보라는 데에서 우리는 북한의 농지개혁 대상이 되는 토지의 거의 대부분이 남한 방식의 농지개혁 대상이 된다는 것을 쉽게 유추할 수 있다. 두 번째, 남한과 북한의 토지개혁의 차이점은 남한의 토지개혁은 농지에 국한되었던데 반해 북한은 도시토지와 산림도 포함되었다는 점인데, 이를 통해서 우리는 북한지역의 몰수토지 문제가 집중적으로 발생할 영역은 도시토지와 산림이라는 것을 알 수 있다.

2. 통일 방식과 몰수토지 처리 문제

몰수토지 처리 문제는 통일 방식에 따라 달라진다. 통일을 크게 합의통일과 흡수통일로 나누어 본다면, 합의통일의 경우에는 몰수토지가 전혀 문제가 되지 않는다. 합의통일은 남과 북이 각자의 국가성(stateness)을 인정한다는 것이고, 국가성을 인정한다는 것은 각자가 자기 영토 내에서 단행했던 모든 조치들을 존중하고 이의를 제기하지 않는다는 의미이기 때문이다. 더욱이 남한과 북한은 1991년 UN에 동시 가입함으로써 UN헌장의 의무를 준수해야 할 책임을 지게 되었다. 양국은 상대방의 주권을 존중하여야 하고, 상대방의 관할권 내에서 취해진 조처에 대해 간섭하지 말아야 할 의무가 있다. 즉 남한과 북한은 각국의 법질서가 국제법상의 강행규정(jus cogens)에 위반되

지 않는 한, 그 유효성을 인정해야 할 국제법적 의무를 지고 있는 것이다. 몰수토지의 소유권 회복 문제는 통일조약과 통일헌법에서 다룰 수 있지만, 원칙적으로 대등한 통일 당사자인 북한이 결정하고 1948년 헌법으로 추인한 토지개혁에 의한 몰수 조치는 적법한 것으로 인정할 수밖에 없고, 마찬가지로 남한의 토지개혁에 의해 토지를 몰수당한 월북자들도 남한 토지에 대해 소유권 회복을 청구할 수 없다. 요컨대, 합의통일의 경우에는 월남자든 월북자든 과거 소유하고 있던 토지에 대해 원상 회복 또는 행정법상 손실보상 청구권을 제기할 여지가 없어진다.[137]

따라서 몰수토지 문제는 남한 중심으로 흡수통일을 할 경우에 발생한다는 이야기가 된다. 하지만 여기에도 북한의 국가성 인정 여부에 따라 두 가지 경로가 있을 수 있다. 북한의 국가성을 인정하는 흡수통일과 인정하지 않는 흡수통일이다. 전자의 경우 몰수토지 문제는 발생하지 않을 것이다. 결국 몰수토지 문제가 발생하는 것은 북한의 국가성을 인정하지 않는 흡수통일의 경우이다. 이 경우 북한은 국가가 아닌 대한민국 영토의 일부를 무단으로 점유한 불법단체로 간주되고, 불법단체인 북한이 과거에 저지른 모든 행위는 불법적이라고 판단될 것이기 때문에, 몰수토지에 대해서는 남한의 헌법과 법률에 따라 반환 혹은 보상의 조치를 취해야 하는 상황이 발생할 수 있다.

통일 방식으로서 북한의 국가성을 인정하지 않는 흡수통일이 현실적으로 가능할지 의문이고, 또 바람직한 방향이라고 생각되지도 않는다. 가장 현실성을 가지면서 부작용이 작은 통일 방식은 북한의 국가

137- 김성욱, "한국의 통일과 토지소유제도의 재편" (2006) 참조; 한편 정영화는 이 경우에도 공법상의 특별한 보상청구권을 인정할 것인지의 여부는 논의될 수 있다고 보았다. 정영화, "통일 후 북한의 재산권 문제에 관한 헌법적 연구" (서울대학교대학원 박사학위논문, 1995).

성을 인정하는 흡수통일일 것이다. 그렇다면 몰수토지 문제가 실제로 발생할 가능성은 그다지 크지 않을 것으로 보는 것이 옳다. 하지만 우리는 북한의 국가성을 인정하지 않는 흡수통일이 진행될 가능성도 존재하는 만큼, 그 경우 몰수토지 처리와 관련하여 어떤 문제가 발생할지 미리 검토할 필요가 있다고 생각한다.

몰수토지 문제는 그리 간단하지가 않다. 그것을 현재 남한 지역에 살고 있는 북한 지역 몰수토지 원소유자들의 소유권에 대해 원물을 직접 반환할 것인가 아니면 보상으로 처리할 것인가 하는 문제로 이해하는 사람들이 많다. 그러나 몰수토지 문제는 그보다 훨씬 복잡한 내용을 담고 있다는 점에 주의하지 않으면 안 된다. 이 문제를 제대로 처리하기 위해서는 다음과 같은 사실을 기억하는 것이 중요하다.[138]

첫째, 앞서 살펴보았듯이 해방 후 토지개혁은 북한뿐만 아니라 남한에서도 – 물론 전자는 무상몰수·무상분배 방식을, 후자는 유상몰수·유상분배 방식을 취했다는 차이점은 존재하지만 – 실시되었다는 사실이다. 양 지역에서 몰수 대상으로 삼았던 토지의 범위가 비슷하다는 점도 중요하다. 따라서 북한에서 몰수된 토지라면 남한에서도 몰수되었을 가능성이 크다. 물론 남한에서는 몰수토지의 소유자에게 보상을 했다는 점은 다르다. 그러므로 이런 토지에 대해서는 원소유자에게 원물을 반환해야 한다는 주장을 할 수는 없고, 남한 토지개혁 당시의 보상 방식대로 보상해야 한다는 주장은 성립 가능하다.

둘째, 북한 토지개혁 이후 토지를 분배받은 북한 주민들도 중요한 고려 대상이 되어야 한다는 사실이다. 우선 그들은 아무런 대가도 지

138_ 아래의 내용들은 우리가 지지하는 방안들은 아니다. 북한의 국가성을 인정하지 않는 흡수통일이 이루어진다고 가정할 때, 즉 북한의 토지개혁은 모조리 불법으로 간주하고 남한의 법률을 적용한다고 가정할 때, 고려해야 할 사항들과 합리적인 몰수토지 처리 원칙을 제시해 본 것이다.

불하지 않고 토지를 분배받았고 토지개혁 후 갖고 있던 토지 소유권을 1950년대 농업 집단화 과정에서 사실상 몰수당했다. 통일 후 원소유자의 토지 소유권을 회복시키는 정책이 추진될 경우 이들도 대거 나서서 자신들의 소유권을 주장할 가능성이 매우 큰데, 통일 정부가 이들의 요구를 거부할 명분은 찾기 어려울 것이다. 물론 남한 법률을 적용하므로 이들은 토지개혁 당시 무상으로 분배받았던 토지에 대해 응분의 대가를 지불할 의무를 져야 할 것이다.

셋째, 농업 집단화 과정에서 사실상 토지를 몰수당한 북한 주민들 중에는 토지를 분배받지 않고 그 전부터 자신의 소유지를 갖고 있던 자작농들도 있을 것이다. 이들의 경우 원물을 반환하는 것이 옳다. 그리고 북한은 1947년 3월에는 묘지를 제외한 전 산림을, 1947년 12월에는 모든 도시 토지를 몰수하여 국유화했는데, 이 또한 원소유자에게 원물을 반환해야만 할 것이다. 북한의 국가성을 인정하지 않는 흡수통일이 이루어질 경우 월남자들이 원물 반환을 요구할 수 있는 토지는 농지가 아니라 바로 이런 토지들이다.

몰수토지 문제에는 위와 같은 중대한 요인들이 들어 있음에도 불구하고, 그 동안 그것을 단순히 북한 토지개혁 과정에서 토지를 몰수당한 월남자들의 원소유권을 어떻게 처리할 것인가 하는 문제로 인식해 온 것은 독일의 경험을 그대로 통일 한국에 적용하려고 했던 데 기인하는 바가 크다. 하지만 앞서 잠깐 언급했듯이 독일과 한국은 사정이 무척 다르다. 따라서 아래에서는 통일 독일의 경험을 소개하고 독일과 한국의 차이점을 밝혀보기로 하자.

3. 통일 독일의 경험과 통일 한국과의 차이점

가. 통일 독일의 몰수토지 처리

1990년 사실상 서독 중심의 흡수통일에 성공한 통일 독일이 직면한 최대 난제는 구동독 지역의 몰수재산 처리 문제였다. 구동독 지역에서 1945년 분단 이후 여러 가지 조치와 법률에 의해 강제적으로 토지를 몰수당한 사람들은 당연히 통일 후 몰수된 토지의 원상회복 내지 보상을 요구하게 되었고, 독일 정부는 이들의 요구를 재산권 보호라는 법치주의의 관점에서 처리할 의무를 지게 되었다. 통일 독일의 몰수재산 가운데 가장 높은 비중을 차지한 것은 토지였다(94%). 따라서 몰수재산 문제는 사실상 몰수토지 문제라고 해도 과언이 아니다. 몰수재산에 대해서 통일 독일 정부가 제시한 원칙은 다음과 같다.[139]

① 1945년부터 1949년까지 소련점령군의 점령법 또는 점령고권에 의하여 행해진 몰수는 원상회복하지 않는다.
② 주소를 동독지역 밖에 가지고 있거나 경찰에 전출신고를 하지 아니하고 비합법적으로 동독지역을 떠난 사람의 재산은 반환한다.
③ 몰수된 부동산은 원칙적으로 반환하지만 자연인, 종교단체, 공익재단 등이 정당한 방법으로 부동산에 대하여 소유권 또는 물권적 이용권을 취득한 경우에는 반환하지 아니한다.
④ 국가의 강제관리는 폐지한다.
⑤ 정당한 방법으로 설립된 임대차 또는 용익관계는 소유권반환

139- 법무부, 『통일독일·동구제국 몰수재산처리 개관』 (1994), pp. 817~818.

또는 국가강제관리 폐지에 의하여 영향을 받지 않는다.

⑥ 미해결재산문제의 처리에는 나치에 의하여 몰수되거나 침해된 재산도 포함한다.

⑦ 재산권문제의 처리는 동독의 경제부흥에 장애가 되지 않아야 한다.

통일 독일의 몰수재산 처리는 반환을 원칙으로 하되 반환이 불가능한 경우 보상을 하는 방식이었다. 그러나 1945~49년 사이에 소련 군정의 토지개혁에 의해 몰수된 토지에 대해서는 아예 원소유주의 소유권을 부인하여 원상회복 배제를 원칙으로 했을 뿐 아니라 손실보상도 부인하였으며, 그 대신 조정급부[140]만을 인정하였다.[141]

통일 독일 정부에 의해 반환 혹은 보상의 대상이 되었던 것은 동독 정부 수립 후에 이루어졌던 몰수토지에 국한되었다는 점에 유의할 필요가 있다. 구동독 지역에서의 재산몰수는 제1시기 나치정권에 의한 유태인 재산의 몰수, 제2시기 소련 점령군에 의한 대규모 토지개혁, 제3시기 동독 정부에 의한 재산 수용으로 구분된다. 몰수토지에 대해 반환 혹은 보상을 규정한 '미해결 재산 문제의 처리를 위한 법률'(1990.9.23. 이하 재산법)의 적용을 받았던 것은 제1시기와 제3시기의 재산몰수였던 것이다.[142]

140- 조정급부란 나치체제와 제2차 세계대전을 거치면서 재산상 피해 등을 받은 자에 대하여 피해를 받지 아니한 자들로부터 징수한 부담 조정 과세로 조성한 부담조정 기금을 통하여 지원하는 부조적 의미의 급부를 의미한다. 법원행정처, 『북한의 부동산제도』, p. 310.

141- 이원우, "통일 후 소련군정하 몰수토지의 소유권 반환 및 보상에 관한 법적 문제: 독일의 경험과 교훈," 『민족통합의 역사와 과제』 (한림대학교 민족통합연구소, 2000), p. 228.

142- 법원행정처, 『북한의 부동산제도』, p. 305.

게다가 이 부분에 대해서도 실제 처리과정에서 반환 제외 대상이 늘어나면서 '반환 원칙'이 그대로 적용되지 않고 반환과 보상이 결합하여 적용되었다.

반환에서 제외된 영역들을 구체적으로 살펴보면, 먼저 '정당한 취득'이라고 간주할 수 있는 것들이다.[143] 통일 독일은 호네커 퇴진일(1989.10.18)까지 구동독 주민들이 선의로 취득했던 몰수토지의 경우 일부 예외를 제외하고는 반환 대상이 되지 않는다고 규정했다. 이는 선의의 취득자의 이익을 원소유자의 이익보다 우선시킨 것이다.

나중에는 호네커 퇴진 이후 모드로브 정권 하에서 몰수토지를 취득한 행위도 정당한 취득으로 인정받아서 반환 대상에서 제외되었다. 구동독에는 1990년 봄부터 투기 목적으로 몰수재산을 취득하는 행위가 광범위하게 이루어졌는데, 이 때 몰수재산을 취득한 자들이 취득의 정당성에 대한 심사를 요구하여 30만 건에 달했던 취득행위 가운데 24~27만 건 정도가 반환에서 제외된 것이다.[144]

둘째로, 1992년 7월 14일의 '투자우선법'에 의해, 반환 대상이 된 토지라 하더라도 투자자가 투자계획안을 제출하면 반환 청구 심사 절차가 중단되게 되었다. 물론 반환 청구권자는 이를 반박하는 해명서 또는 청구서를 제출할 수 있었고, 양 주장의 우열을 가리기 어려우면 반환 청구권자에게 우선권이 있었다. 토지가 투자우선법에 의해 매각되면 현물 반환은 불가능했고 반환 청구권자는 매각 대금 또는 시가의 지불을 청구할 수 있었다.

이처럼 반환 원칙이 토지개혁에 의한 몰수토지에는 적용되지 않았

143- 법무부, 『통일독일·동구제국 몰수재산처리 개관』, pp. 198~199.

144- 한정희, "구 동독지역 몰수 부동산의 처리 원칙 및 실태," 『EU학 연구』, 제11권 제1호 (2006), p. 63.

고 또 시간이 지나면서 반환 제외 대상이 확대되었음에도 불구하고, 반환 청구 건수는 무려 220만 건에 달했다. 2008년 12월 31일까지의 몰수재산 처리 실적을 살펴보면 <표 Ⅴ-1>과 같다. 원소유자에게 반환된 것은 42만 건, 국가관리 폐지까지 포함하면 52만 건으로서, 전체 처리 건수의 26%, 전체 신청 건수의 23%에 달했다. 신청 철회 건수를 제외하고 다시 계산하면 이 비율들은 각각 30%, 27%로 올라간다.

이 결과를 놓고 한정희(2006)는 전체 부동산 반환 청구 결정 중 21%만 반환되었을 뿐이며, 더욱이 반환된 토지는 대부분 국유지 등 공공이 보유하고 있었던 토지였고 개인이 소유·점유하던 토지는 극소수였다고 해석함으로써, 몰수토지 반환 조처가 독일 사회에 미친 영향을 과소평가하고 있다.

표 Ⅴ-1 통일 독일의 몰수토지 처리 실적

(2008년 12월 31일 기준)

구 분	건 수	비 율
반환	420,992	21%
국가관리 폐지[1]	100,984	5%
보상통보	102,720	5%
기각	995,669	49%
신청철회	296,413	15%
기타처리	109,196	5%
합계	2,025,974	100%
처리 완료 부동산	2,207,581[2]	-

주: 1) 국가관리란 구 동독 정부가 국가의 강제관리를 통하여 재산에 대한 소유권자의 처분권을 제한했던 조치를 가리킨다. 국가관리는 원칙적으로 권리자의 신청에 의해 폐지되고 신청이 없는 경우 1992년 12월 31일 이후 종료되도록 되어 있었다.

2) 반환이 청구된 부동산 건수는 2,223,276이므로 처리 완료율은 99.01%이다. 처리 완료 부동산 건수가 합계와 차이가 나는 것은 통계 처리상 오차 때문인 것으로 보인다.

자료: <http://www.badv.bund.de> (검색일: 2009.11.25).

하지만 200만 곳 이상의 토지가 반환 청구에 연루되었고 실제 반환된 토지가 52만 건이었음에도, 그 영향이 별 것 아니었던 것으로 해석하는 것은 지나치다고 생각된다. 사실 반환 청구에서부터 결정이 이루어지기까지 통일 독일은 엄청난 사회적·경제적 비용을 지불해야만 했다.

구 서독의 많은 사람들은 반환 원칙이 발표되자 대거 반환 신청서를 제출했는데, 이로 인해서 구 동독 지역에는 마을 전체가 반환 청구 대상이 된 지역도 있어서, '집 전쟁'이라는 표현을 쓸 정도였다고 한다.[145] '전쟁'이라는 말에서 알 수 있듯이, 이로 인해서 빚어진 구 동독인과 구 서독인간에 갈등과 사회 혼란은 극심하였다. 처음에 발표만 믿고 반환을 기대하고 있던 구 서독인들은 반환을 받지 못하게 되자, 온갖 법적 수단을 동원하여 대항하였는데 그 때문에 신규 투자 계획이 있는 공장·상가건물 등에 공사 중지 가처분이 결정된 예가 많았다. 구 동독 주민들에게 몰수토지를 관장하는 신탁청은 자신들의 재산을 침해하는 기관으로 인식되었으며 이 과정에서 구 동독인들이 느낀 배신감은 상상을 초월하는 것이었다.

한편 반환 대상에서 제외되거나 반환 청구권자가 반환 대신 보상을 선택하는 경우, 보상이 이루어졌다. 소련 점령군의 토지개혁에 의한 몰수토지에 대해서는 조정급부가 행해졌다. 이 문제를 다루기 위해 통일 독일 의회는 1994년 9월 27일 보상법, 조정급부법, 나치피해 보상법을 제정하였다.

보상에서 중요한 것은 역시 보상 액수와 보상 방법이었다. 보상 액수는 재산 침해 전에 최종적으로 확인된 단위가치 즉 1935년의 과세

145- 위의 글, p. 67.

표준 시가를 기준으로 하여 그 시가에 일정한 승수를 곱하는 형식으로 산정했는데, 농지·임야는 3배, 3세대 이상의 공동임대주택 대지는 4.8배, 나대지는 20배 등 용도별로 차별화된 승수를 적용했다. 보상 방법은 현금을 지급하는 것이 아니라 양도가능한 채권증서를 교부하는 형식을 취했다.[146] 이 채권은 2004년부터 상환이 시작되고 상환 순서는 추첨으로 결정되며 5년에 걸쳐 분할 상환되도록 했다.[147]

2008년 12월 31일 현재 현황을 보면, 552,994건의 보상 청구가 접수되어 그 중 263,796건이 처리됨으로써 48%의 처리 완료율을 보이고 있다. 반환 청구의 처리 완료율 99.01%였던 데 비하면 이는 매우 낮은 수치로서 보상 처리가 지지부진했음을 말해준다.

이상에서 두 가지 사실이 분명해졌다. 하나는 통일 독일이 토지개혁에 의한 몰수토지에 대해서는 원소유자의 소유권을 인정하지 않았다는 것, 다른 하나는 나머지 몰수토지에 대해 적용한 반환 혹은 보상의 원칙은 상당한 사회적 갈등과 그로 인한 막대한 사회적 비용을 유발했다는 것이다.

나. 통일한국에의 시사점

독일 통일 이후 국내의 몇몇 학자들은 남한이 주도하는 흡수통일을 전제로 독일의 몰수토지 처리 방식을 그대로 통일 한국에 적용하려는 경향을 보였다. 그 중에는 독일의 반환 혹은 보상 방식을 적용해서는 안 된다는 입장도 있고, 반대로 적용해야 한다는 입장도 있다. 둘은 서로 반대되는 주장을 하지만, 독일의 방식을 기준으로 삼고 있다는

146- 법무부, 『통일독일·동구제국 몰수재산처리 개관』, pp. 280~281.
147- 법원행정처, 『북한의 부동산제도』, p. 313.

점에서 공통점이 있다.

과연 독일의 방식을 그대로 통일 한국에 적용해도 좋을까? 답은 부정적이다. 왜냐하면 그렇게 해서는 안 되는 객관적인 사정이 분명히 존재하기 때문이다. 아래에서는 이에 대해 살펴보기로 하자.

우선, 반환 혹은 보상의 대상이 되었던 독일 몰수토지의 내용이 우리나라와 다르다. 앞서 언급했듯이, 독일에서는 소련 점령군이 실시한 토지개혁에 의한 몰수토지는 소유권 회복의 대상으로 삼지 않았다. 그런데 국내 학자들이 논의 대상으로 삼고 있는 몰수토지는 대부분 북한 토지개혁에 의한 것이다. 사실 구동독과 북한의 토지개혁은 정권 수립 이전에 소련 점령군에 의해 주도된 점, 무상몰수 무상분배의 원칙을 취한 점, 농민의 사적 소유권을 인정하지만 일체의 처분행위를 금지한 점, 정권 수립 이후 제헌 헌법을 통해 사후 승인한 점 등에서 유사성이 있다.[148] 따라서 독일의 경우를 우리나라에 적용하려면 소련 점령군에 의한 몰수토지를 기준으로 삼아야 마땅하고,[149] 그렇게 할 경우 반환 혹은 보상의 원칙이 아니라 원소유자의 소유권 부인이라는 원칙이 전면에 부상하게 될 것이다.

몰수토지 내용의 차이를 무시한다고 하더라도, 독일식의 반환 혹은 보상의 원칙을 통일 한국에 적용하기 어렵게 만드는 결정적인 사정이 존재한다는 점이 큰 문제다. 그것은 독일과는 달리 한국의 경우 북한과 남한이 모두 토지개혁에 의해 토지를 몰수했다는 점이다. 따라서 북한을 불법단체로 보는 흡수통일이 진행된다고 하더라도, 북한에 소재하는 농지로서 만일 분단이 되지 않았더라면 남한의 농지개혁법의

148- 위의 책, p. 164.

149- 이원우, "통일 후 소련군정하 몰수토지의 소유권 반환 및 보상에 관한 법적 문제: 독일의 경험과 교훈," pp. 228~229.

적용을 받아서 몰수되었을 토지를 소유하고 있던 월남자는 자신의 원소유권을 근거로 물권적 청구권을 주장할 수 없다. 단, 남한의 농지개혁은 몰수토지의 소유자에게 일정한 보상을 했기 때문에 그런 종류의 보상을 요구할 수는 있을 것이다. 월남자의 물권적 청구권이 성립할 여지가 있는 것은 북한에 소재하는 토지로서 남한의 농지개혁법에 포섭되지 않는 것이라야 할 것이다.[150] 농지 중에는 대부분의 자작지가 여기에 해당할 것이며, 또 남한에서는 몰수 대상이 되지 않았지만 북한에서는 몰수 대상이었던 도시 토지와 산림이 여기에 해당할 것이다.

잘 알려진 사실이지만, 독일식의 반환 혹은 보상의 원칙을 통일 한국에 적용하기 어렵게 만드는 다른 하나의 사정은 구동독의 경우 몰수 당시의 권리 관계를 표시하는 등기부가 유지되어 온 반면 북한의 경우 관련 공부(公簿)가 존재하지 않는다는 점이다.

독일의 방식을 그대로 통일 한국에 적용하기는 곤란하다는 이야기는 독일의 경험이 우리에게 아무런 의미가 없다는 뜻일까? 그렇지는 않다. 처리 대상을 불문하고 반환·보상 방식을 적용할 경우 사회적 비용이 얼마나 큰지 여실히 보여주는 좋은 사례이기 때문이다. 사실 북한의 국가성을 인정하지 않는 흡수통일이 진행될 경우, 북한 몰수토지의 원소유자들은 사유재산제도의 원칙을 내세워 무작정 소유권 회복을 주장할 가능성이 크고, 북한에 토지사유제가 급격하게 도입되기를 바라는 세력들은 이들의 주장을 강력 지원할 것으로 예상된다. 그럴 경우 독일의 경험은 반면교사로서 귀중하게 활용될 수 있을 것이다. 따라서 앞으로 독일의 몰수토지 처리 방식이 어떤 결과를 초래했는지 구체적인 사례들을 수집할 필요가 있다.

150- 명순구, "통일후 토지소유권의 재편방향: 소유권회복의 장애," p. 202.

4. 북한 몰수토지에 반환·보상 원칙 적용 시 문제점

이상에서 북한 지역 몰수토지에는 독일식 반환·보상 방식을 적용하기 곤란하다는 점이 분명해졌다. 하지만 남한 법률의 원칙을 내세워 북한 당국에 의해 소유권을 박탈당한 경우에는 반환하거나 보상하는 것이 옳다고 하는 주장이 제기될 수 있다. 따라서 아래에서는 북한 몰수토지에 반환·보상 원칙을 적용한다면 어떻게 해야 할지 살펴보고 그로 인해 어떤 문제가 야기될지 검토해 보려고 한다. 이 경우 흔히 생각하듯이 반환·보상의 대상이 월남인들의 원소유권에 국한되지 않는다는 점에 주의해야 한다. 앞서 언급했듯이, 북한 주민들 중에도 1946년 토지개혁 과정과 1950년대 농업 집단화 과정에서 분배받은 토지를 사실상 몰수당한 사람들이 많기 때문이다. 북한 몰수토지에 반환·보상 원칙을 적용할 경우 이들도 당연히 대상에 포함시켜야 한다.

가. 반환 혹은 보상의 대상

토지사유제를 인정하며 불법으로 재산을 침해당했을 경우 반환을 원칙으로 하고 불가피할 경우 보상한다는 남한 법률의 기본 정신과 유상몰수·유상분배를 단행했던 농지개혁법의 원칙을 북한 몰수토지에 적용할 경우, 반환과 보상은 어떤 방식으로 이루어져야 할지 검토해 보기로 하자.

첫째, 북한 토지개혁의 대상이 되었던 농지는 무상으로 몰수당했기 때문에 반환을 해야 하겠지만 대부분 남한 농지개혁의 대상이 되었을 것이므로, 남한의 농지개혁에 준해서 보상을 하는 것이 옳다. 월남한 지주들과 북한에 잔류한 지주들이 주요 대상자들이 될 것이다. 남한

의 농지개혁법은 해당 농지의 평년작 주작물 생산량의 150%를 액면으로 하는 지가증권을 교부하고 5년 동안 현금으로 분할 지급하는 보상 방식을 취했다. 북한 토지개혁에 의해 농지를 몰수당한 사람들에게는 이 금액의 원리금을 산정해서 보상하는 것이 옳다.

둘째, 월남인이 원소유자이고 북한 토지개혁의 대상이 아니었던 농지, 1947년 3월에 몰수당한 산림, 1947년 12월에 몰수당한 도시 토지는 모두 원소유자에게 반환해야 한다. 단, 반환이 불가능한 현실적 사유가 존재할 경우 보상으로 대신한다.

셋째, 이상은 1940년대 북한의 토지개혁에 의해 몰수당한 토지에 관한 내용이고 소유권 회복의 주체는 주로 월남인들일 텐데, 1950년대 농업 집단화 과정에서 사실상 토지를 몰수당한 북한 주민들도 원소유권을 주장할 수 있다는 사실에 주의할 필요가 있다. 예컨대 북한 주민이 소유하고 있던 농지로서 북한 토지개혁의 대상에서 제외되었지만 농업 집단화 과정에서 협동농장에 출자한 것은 원소유자에게 반환해야 한다.

넷째, 북한 토지개혁에 의해 농지를 무상분배 받았지만 농업 집단화 과정에서 소유권을 상실한 북한 주민들의 경우도 무상분배 받은 농지의 소유권을 회복할 권리가 있다. 단, 이들이 1940년대에 농지를 무상분배 받은 것은 남한 농지개혁법에 위배되므로, 현물 150% 상환이라는 남한 농지개혁법의 규정을 적절히 적용하여 상환 부담을 지게 해야 한다.

종래에는 북한 몰수토지 문제를 월남인들의 원소유권 회복 문제로 파악하는 경향이 강했다. 그들의 원소유권을 회복시켜줘야 한다고 주장하는 사람들은 대개 남한 법률이 사유재산권을 보호하고 있다는 사실을 내세운다. 그러나 위에서 살펴본 바와 같이 남한의 법률을 북

한 몰수토지에 적용할 경우, 원소유권 회복 대상자가 월남인들보다는 북한 주민들이 훨씬 많다는 사실에 유의할 필요가 있다. 즉 북한 몰수토지 원소유권 회복 문제는 소수의 월남인들의 권리를 찾아주는 작은 문제가 아니라 현재 북한 주민 대부분을 연루시키는 엄청난 문제인 것이다.

지금까지 나온 연구 성과 중에 법원행정처(1997)가 북한의 농업 집단화 과정에서 사실상 몰수된 토지에서 소유권 분쟁이 예상된다고 간단하게 지적한 것 외에는, 이 문제를 본격적으로 거론한 것은 없다. 여러 가지 이유를 생각해 볼 수 있지만, 독일에서 이것이 전혀 문제가 되지 않았다는 사실이 중요한 요인으로 작용했으리라 추측된다.

독일에서는 왜 농민들이 농업 집단화 과정에서 집단농장에 내놓았던 토지의 소유권을 반환하라는 요구가 없었을까? 그것은 구동독의 농업 집단화가 북한처럼 토지 소유권을 강제적으로 집단농장에 편입시키는 것이 아니라, 토지를 집단농장에 출자하게 하는 방식을 택했기 때문이다. 구동독에서는 농업 집단화에도 불구하고 명목적이지만 토지의 사적 소유가 유지되었고, 그 덕분에 통일 이후 전체 농지의 약 70%인 420만 ha에 대해 즉각 사적 소유권을 인정해 줄 수 있었다.[151] 하지만 농업 집단화 과정에서 토지의 사적 소유권을 완전히 부정했던 북한의 경우에는 사정이 다르다. 남한 법률을 북한 몰수토지에 적용한다는 사실을 인지한 북한 주민들은 과거에 집단농장에 내 놓았던 자신들의 토지를 반환하라고 요구할 것이고 그것은 즉각 북한 몰수토지 문제의 최대 과제로 떠오르게 될 것이다.

151- 법원행정처, 『북한의 부동산제도』, p. 165.

나. 문제점

북한 몰수토지에 남한 법률에 입각하여 반환·보상의 원칙을 적용할 경우, 북한 주민의 대부분을 연루시키게 될 것이라는 문제점 외에도 해결하기 어려운 문제점들이 발생하리라 예상된다.

첫째, 원소유권을 확인하는 것이 매우 어려울 것이고 이와 관련하여 야기될 부작용 또한 만만치 않을 것이다. 월남인들의 경우 등기필증과 인우보증으로 원소유권을 증명할 수 있겠지만, 지금까지 등기필증을 소지하고 있는 사람이 많지 않고[152] 확실한 인우보증을 할 수 있는 사람의 생존률이 낮다.

북한 주민들 중 북한 토지개혁의 대상에서 제외되었지만 농업 집단화 과정에서 협동농장에 소유지를 출자한 사람들의 경우, 등기부 등본이나 등기필증을 소지하고 있을 가능성은 있지만 현실적으로 그런 경우는 거의 없을 것이다. 왜냐하면 북한 당국은 해방 이전의 등기부 등본이나 등기필증 등을 몰래 소지하다가 발각되는 경우 사형 또는 무기징역에 처하거나 특수 수용소에 수용했기 때문이다.[153] 북한 주민들이 소지하고 있던 해방 이전 등기부 등본이나 등기필증은 모두 소각되었다고 보는 것이 옳다.

그리고 북한 주민들 중 북한 토지개혁 과정에서 농지를 무상분배 받았지만 농업 집단화 과정에서 사실상 몰수당한 사람들의 경우에도 그 원소유권을 확인해 줄 자료가 남아 있으리라 기대하기 어렵다. 북한은 1948년 '조선민주주의인민공화국헌법'에서 생산수단의 사적 소

152- 김민배는 현재 월남자 중 원소유권을 입증할 수 있는 문서를 소지한 사람이 전체의 8.2%에 불과하다고 한다. 김민배, "월남자의 북한토지 소유권에 대한 실증적 접근," 『민주법학』, 제9호 (1995), p. 170.

153- 위의 책, p. 187.

유를 인정하고 있었고, 1950년 민법 초안도 생산수단의 사적 소유를 인정하고 있었기 때문에, 무상 분배받은 농지의 소유권을 확인할 만한 자료가 있으리라 생각할 수 있지만, 1958년 8월 말에 북한 전역에서 농업 집단화가 완성됨으로써 생산수단의 사적 소유가 불가능해졌고 북한의 현행 부동산 관련 법률에 부동산 등기제도 관련 규정이 전혀 없다는 점을 감안하면 원소유권을 확인해줄 자료가 존재하지 않는다고 보아야 한다.[154]

따라서 북한 주민들의 원소유권 확인은 모두 인우보증에 의존할 수밖에 없다. 물론 월남자보다는 인우보증의 가능성과 정확성이 높을 테지만 그로 인한 혼란과 부작용은 만만치 않을 것이다.

둘째, 객관적 문서나 증인이 없는 원소유자들의 경우 반환이나 보상을 받을 수 없을 텐데, 그들이 그냥 있지는 않을 것이다. 그들은 온갖 증거나 증언을 동원해 소유권을 회복하려고 할 것이고, 그 경우 큰 혼란과 행정 수요의 폭증이 야기될 것이다.[155] 뿐만 아니라 가짜 등기필증이나 허위 인우보증이 등장할 가능성도 높다. 토지 소유권을 획득하기만 하면 엄청난 토지불로소득을 향유할 수 있다는 사실은 빠른 시간 안에 학습될 것이므로, 월남인이나 북한 주민을 막론하고 허위 증명의 유혹을 받게 될 것이다. 이런 불법이 만연할 경우 통일에 대한 회의감이 확산될 것이다.

셋째, 보상 액수를 둘러싸고 상당한 갈등이 야기될 것이다. 물론

154- 김성욱, "한국의 통일과 토지소유제도의 재편," pp. 151~152.

155- 김민배·최민경은 통일 독일의 경험에 비추어 볼 때 통일 한국에서 최소한 100만 건 이상의 토지 소유권 청구가 제기될 것으로 보고 있다. 그러나 여기에 북한 주민들의 청구는 포함되지 않았기 때문에 그것을 포함시킨다면 그 규모는 훨씬 늘어날 것이다. 김민배·최민경, "월남자와 북한의 토지 그리고 통일," 『민주법학』, 제6호 (1993), p. 181.

당시 가격의 원리금을 보상하는 것이 원칙이지만, 반환받을 경우에 비해 손해를 본다고 생각하는 사람들은 현재 가격이나 미래 가격으로 보상해 달라고 요구할 가능성이 높고, 그 과정에서 엄청난 사회적 갈등이 발생할 수 있다. 류해웅[156]은 몰수토지로 인한 전체 보상액은 미화로 약 1천4백62억 달러(약 176조원)에 달할 것으로 추정하고, 그 중 원소유권을 입증할 수 있는 사람의 비율을 전체의 10~30%로 가정하더라도 그 규모는 146~439억 달러(17~52조원)가 된다고 하였다. 하지만 그의 계산은 월남자만 대상으로 한 것이기 때문에, 여기에 북한 주민들까지 포함시킬 경우 보상 금액은 천문학적 규모에 달할 것이다.

넷째, 월남한 원소유자들뿐 아니라 북한 주민의 대부분을 연루시키는 반환·보상이 이뤄질 경우, 상당 기간 동안 북한 지역에서는 토지 관련 권리가 미확정 상태에 놓일 것이기 때문에 절박한 과제인 투자와 경제재건은 지연될 수밖에 없다. 북한 경제 재건의 지연은 결국 통일 비용이 늘어난다는 것을 의미하는데, 이 비용을 남한 주민들이 감당하려고 할지 의문이다.

5. 흡수통일(북한의 국가성 인정)의 몰수토지 처리 방향

이상의 논의를 통해 북한의 국가성을 부정하는 흡수통일이 진행되어 남한 법률을 그대로 북한 몰수토지에 적용한다고 가정했을 때 통일

156- 류해웅, "통일한국미래상 대연구 33: 통일한국의 토지정책," 『통일한국』, 제171권 (1998), p. 86.

한국으로서는 감당하기 어려운 엄청난 문제가 발생한다는 사실을 확인했다. 그렇다면 다른 대안을 모색할 수밖에 없는데, 그것은 바로 북한의 국가성을 인정하면서 북한 지역의 토지제도를 토지공공임대제로 개편하고 몰수토지에 대해서는 불가피한 경우 보상하는 방안이다.

북한의 국가성을 인정하는 - 즉 북한 당국이 실시한 토지개혁과 농업집단화 조치를 인정하는 - 흡수통일이나 합의통일이 진행되는 경우, 법적으로는 몰수토지 문제가 발생할 수 없다. 그 경우에는 몰수토지 문제보다는 국공유 상태의 북한 토지를 사유화할 것인가, 아니면 국공유 상태를 유지하면서 토지공공임대제를 도입할 것인가가 중대 문제로 떠오를 것이다.

하지만 북한 토지를 사유화할 경우에는 몰수토지가 현실적으로 문제가 되는 상황이 발생할 수 있다. 토지사유제가 몰수토지 원소유자로 하여금 토지 소유권에 집착하게 만들 수 있기 때문이다. 이들이 북한 토지에 사적 소유권을 인정하면서 왜 자신들의 원소유권은 부인하는가라는 식의 문제 제기를 할 경우에 대응하기가 쉽지 않을 것이며, 그로 인해 상당한 사회적 갈등이 야기될 수도 있다.

독일의 경험을 보면, 토지사유제 도입이 몰수토지 문제를 둘러싼 갈등을 증폭시켰음을 확인할 수 있다. 구동독의 토지제도는 거래나 저당에 제약을 가한 사유제라고 해도 지나치지 않은 제도였기 때문에, 통일 이후에는 당연히 거래나 저당을 자유롭게 하는 토지사유제로 갈 수밖에 없었다. 이 토지사유제로의 전환이 몰수토지 문제로 인한 갈등을 증폭시켰다는 사실은 통일 직전에 구동독 지역에 엄청난 토지투기가 발생한 데서, 그리고 구동독 몰수토지 원소유자들이 토지를 반환받기 위해 온갖 법적·정치적 수단을 동원한 데서 잘 드러난다.

통일 직전 토지투기가 기승을 부린 것도, 원소유자들이 토지를 반환받기 위해 온갖 노력을 다한 것도 엄청난 토지불로소득을 향유할 수 있다는 기대감 때문이었을 것이다. 구동독 지역의 경제재건은 토지 수요를 촉발시킬 것이고, 이것은 분명 지가 상승으로 이어질 것이며, 이 과정에서 엄청난 토지불로소득이 발생하리라는 것은 충분히 예상 가능하다. 한편 토지불로소득에 대한 기대감은 보상에서도 어려움을 가중시킨 주요 원인이다. 보상의 핵심 문제는 보상가격인데, 반환 불가 판정을 받은 원소유자는 반환받았을 경우 얻을 수 있었던 토지불로소득을 보상가격에 반영하기를 원했던 반면 정부는 되도록 적게 보상해주려고 했기 때문에, 갈등이 초래될 수밖에 없었다. 우리는 여기서 어떤 토지제도를 도입할 것인가 하는 문제가 몰수토지 문제와 연결되어 있음을 확인할 수 있다.

결국 남는 것은 토지공공임대제를 도입하면서 몰수토지에 대해서는 불가피한 경우 보상하는 방안 한 가지뿐이다. 토지공공임대제가 어떤 장점을 갖고 있는지에 대해서는 앞 장에서 설명했다. 여기서는 토지공공임대제가 몰수토지 문제를 어떻게 해소할지에 대해 생각해 보기로 하자.

첫째, 토지공공임대제를 도입하면 북한 토지개혁에 의해 몰수된 토지를 반환받고자 하는 사람은 사라질 것이다. 왜냐하면 토지 사적 소유권이 존재하지 않으므로 토지 반환은 사용권 교부의 행태를 취할 수밖에 없는데 이것은 토지공공임대제 하에서 일반화되는 토지 임차와 전혀 차이가 없기 때문이다. 공공토지 임차를 통해 토지 사용권을 얼마든지 획득할 수 있는데 굳이 몰수토지 반환이라는 절차를 밟을 필요가 없고, 더욱이 원소유자가 토지를 이용할 생각이 없다면 토지 사용권을 교부받을 이유도 없다.

둘째, 농업집단화 과정에서 사실상 토지를 몰수당한 북한 주민들의 경우 공공토지 임차를 통해 현재 공동으로 이용하고 있는 바로 그 토지의 일부에 대한 배타적 사용권을 얻을 수 있기 때문에, 농업집단화 과정에서 상실한 자신들의 소유권을 회복하려고 노력할 필요가 없다.

셋째, 과거 북한 당국의 토지 국공유화를 합법적인 조치로 인정한다고 하더라도 전체 토지를 한 푼의 비용도 들이지 않고 국공유지로 만든 것은 지나친 것이었다고 판단할 수 있다. 따라서 북한 정부 수립 이전부터 토지 소유권을 갖고 있다가 북한 당국에 의해 무상으로 토지를 몰수당한 사람들에 대해서는, 객관적 증거를 전제로 보상을 하는 방안도 생각해 볼 수 있다. 보상에서 최대 난제는 보상 액수의 결정인데, 토지공공임대제를 도입할 경우 보상 액수를 둘러싼 갈등이 토지사유제를 도입하는 경우에 비해 현저하게 줄어들 것이다. 토지사유제를 도입하는 경우, 보상 대상자는 토지를 반환받게 되면 엄청난 불로소득을 향유할 수 있음에도 그것을 포기했다는 생각을 하기 때문에 과도한 보상을 요구하기 쉽다. 그러나 토지공공임대제를 도입하면 토지불로소득을 공적으로 환수하는 시스템이 마련되기 때문에 보상 대상자가 과도한 보상을 요구하는 경향은 사라질 것이다.

앞 장에서 우리는 북한 토지를 사유화할 경우 심각한 사회경제적 문제들이 초래될 것이라는 사실을 지적한 바 있다. 또 앞 절에서는 북한 몰수토지에 남한 법률에 입각하여 반환·보상의 원칙을 적용할 경우 엄청난 혼란과 사회적 비용이 불가피하다는 점을 논증한 바 있다. 북한 지역에 토지공공임대제를 도입하면서 몰수토지에 대해서는 보상을 하는 방안은 이런 온갖 사회적 비용을 거의 대부분 미연에 방지할 수 있다.

효율성과 공평성을 높일 뿐 아니라 제도 전환에 수반되는 사회적 비용을 크게 절감할 수 있는 방법은 분명히 존재한다. 문제는 통일 과정에서 이것을 사회적 의제로 부각시켜 남북한 주민들의 지지를 끌어내고, 종국에는 정책으로 실행시킬 수 있는 사회적·정치적 역량이 발휘되는가 하는 것이다.

Ⅵ. 쟁점과 대안

1. 토지공공임대제와 시장경제 양립 가능성

결론부터 말해서 토지에서 발생하는 이익, 즉 지대를 사유화하는 것을 핵심으로 하는 토지사유제가 반시장적이고 토지공공임대제가 시장경제에 정확히 부합한다. 이것은 시장경제의 정의(definition)로, 그리고 자원배분의 효율성의 관점에서 평가할 수 있다.

시장경제는 일반적으로 "화폐를 매개로 한 상품과 서비스의 자유로운 교환"으로 정의된다. 여기서 중요한 것은 '교환'이다. 다시 말해 내가 어떤 소득을 얻기 위해서는 반드시 서비스를 제공해야한다는 '윤리'가 시장경제에는 내포되어 있다는 것이다. 그러면 이것을 토지공공임대제와 연결시켜서 생각해보자.

토지공공임대제는 지대를 공공이 환수하면서 배타적 이용권을 개인에게, 처분권을 개인 혹은 공공에게 주는 제도를 말한다. 그런데 여기서 지대라는 것은 사회 전체가 토지소유자에게 주는 서비스이므로 시장경제의 원리에 의하면, 이 서비스를 받은 토지 이용자는 서비스의 대가를 사회에 지불해야 할 의무가 발생한다. 따라서 토지이용자가 지대를 사회에 납부하는 것은 사회로부터 받은 서비스에 대한 대가인 셈이다. 그리고 토지공공임대제는 토지 사용자가 지대를 사회에 납부하겠다고 공공과 개인 사이에 자유로운 계약에 의해서 진행되는 것이기 때문에 '자유로운 교환'이라는 시장경제의 정신에 정확하게 부합한다고 할 수 있다.

두 번째로 토지공공임대제는 토지사유제보다 자원배분의 효율성이 훨씬 높다. 자원배분의 효율이 높다는 것은 토지를 가장 효율적으로 이용할 사람이 소유하는 것을 말한다. 그러나 토지가치인 지대를 개인이 전유하는 토지사유제하에서는 장래에 투기를 목적으로 토지의 유휴화, 저사용, 난개발이 빈번하게 발생하는데, 이것이 바로 토지라

는 한정된 자원이 비효율적으로 배분된다는 증거라고 할 수 있다. 반면에 토지가치를 공공이 환수하는 토지공공임대제 하에서는 토지를 가장 잘 이용할 수 있는 사람이 토지를 소유하도록 유도한다. 토지를 단지 소유했다고 해서 아무 이익이 생기지 않기 때문에 유휴화·저사용하는 비효율적 토지 이용은 사라진다.

요컨대 상품과 서비스의 자유로운 교환이라는 시장경제의 정의로 보나, 자원배분의 효율성이라는 관점으로 보나, 토지사유제가 아니라 토지공공임대제가 시장경제에 더 잘 부합한다고 할 수 있다

2. 통일 후 북한 토지공공임대제와 남한 토지사유제의 수렴지점

남한이 토지사유제이기 때문에 경제통합을 위해서라면 둘 중 하나로 단일화해야 한다고 보는 사람들이 많은데, 이런 논의를 할 때 의례 나오는 대답은 "토지공공임대제의 장점이 분명히 많지만, 그 제도는 잠정적으로 하고, 장기적으로는 북한도 남한처럼 토지사유제로 가야 한다."는 것이다.

여기에서 우리는 선택해야 한다. 토지투기 없는, 다시 말해서 토지불로소득이 근절된 시장을 선택할 것인가? 아니면 남한과 같은 토지투기가 일상화된 시장을 선택할 것인가? 토지불로소득은 시장경제의 최대의 훼방꾼이다. 따라서 조금만 생각해보면 당연히 전자라고 대답할 것이다. 그렇다면 북한의 토지제도를 남한에 적응시킬 필요가 없고 도리어 남한의 토지제도에 북한과 같은 내용을 도입하는 것이 옳은 방향이다. 남한을 기준으로 보고 북한의 토지제도를 남한처럼 고쳐야 한다는 것은 일종의 고정관념이다. 적어도 남한의 토지문제가

북한에 재연되는 것은 막아야 한다고 생각한다면, 북한의 토지제도가 남한으로 수렴해야 한다는 관념은 바뀌어야 한다.

3. 통일방식과 북한토지개편 방향과의 상관관계

통일방식에는 합의통일과 흡수통일이 있다. 합의통일일 경우에는 북한이 과거에 했던 토지몰수를 전혀 문제 삼을 수 없다. 왜냐하면 합의통일은 남과 북이 각자의 국가성(stateness)을 인정한다는 것이고, 국가성을 인정한다는 것은 각자가 자기 영토 내에서 단행했던 모든 조치들을 존중하고 이의를 제기하지 않는다는 의미이기 때문이다. 이 경우에는 법적으로는 몰수토지 문제가 발생할 수 없고, 국공유 상태의 북한 토지를 사유화할 것인가, 아니면 국공유 상태를 유지하면서 토지공공임대제를 도입할 것인가가 중대 문제로 떠오를 것이다.

그러나 북한 토지제도를 사유화 방향으로 튼다면 몰수토지의 원소유자들은 토지 소유권에 집착할 가능성이 크다. 북한 토지에 사적 소유권을 인정하면서 왜 자신들의 원소유권은 부인하는가라는 식의 문제 제기를 할 경우에 대응하기가 쉽지 않을 것이며, 그로 인해 상당한 사회적 갈등이 야기될 수 있다. 이런 것을 고려하면 북한에 토지공공임대제를 도입하는 것이 북한 지역을 안정화시키고, 북한경제를 재건하고 발전시킬 수 있는 가장 좋은 방안이라 할 수 있다.

한편 흡수통일 안에도 두 가지 방안이 있는데, 첫 번째는 북한의 국가성을 인정하는 흡수통일이고, 두 번째는 북한의 국가성을 인정하지 않는 흡수통일이다. 첫 번째 흡수통일은 합의통일의 경우와 같은 경로를 따라가면 되고, 문제는 두 번째 흡수통일이다.

북한의 국가성을 인정하지 않는다는 것은 북한이 저지른 과거의

행위는 모두 불법이라는 뜻이므로 몰수토지에 대해서는 원소유자에게 반환이나 보상을 해주어야 할 의무가 통일정부에게 생긴다. 하지만 원소유자 문제를 논할 때 그 대상자가 월남자들보다 북한 현지인이 훨씬 많다는 것을 염두에 두어야 할 필요가 있다. 북한은 1946년 3월 무상몰수·무상분배 방식으로 농지개혁을 단행했는데, 토지를 몰수당한 원소유자에게는 남한의 농지개혁 방식으로 보상해 주어야 하며, 농지를 분배받은 사람도 반환받을 시에는 남한 방식으로 정부에 납부해야 한다. 또한 협동농장을 조성할 때 강제로 출자한 토지소유자, 1947년에 몰수당한 도시 토지 소유자, 산림 소유자 등에게도 반환 혹은 보상을 해 주어야 한다.

통일이 이렇게 이루어질 경우에는 결국 남한처럼 북한에 토지사유제를 도입해야 할 텐데, 이렇게 되면 북한에는 극도의 혼란과 해결하기 어려운 문제가 발생할 것이다. 토지사유제를 적용한다는 것은 토지불로소득을 사유화 할 수 있다는 것이므로 원소유자들은 반환받기 위해서 갖은 노력을 다할 것이고, 보상을 받을 수밖에 없는 사람들도 더 많은 보상금을 타내기 위해서 모든 방법을 동원할 것이다.

그리고 이럴 경우, 상당 기간 동안 북한 지역에서는 토지 관련 권리가 미확정 상태에 놓일 것이기 때문에 절박한 과제인 투자와 경제재건은 지연될 수밖에 없다. 북한 경제 재건의 지연은 결국 통일 비용이 늘어난다는 것을 의미하는데, 이 비용을 남한 주민들이 감당하려고 할지 의문이다.

따라서 통일은 합의통일이 되어야 하며, 흡수통일이라 하더라도 북한의 국가성을 인정하는 통일이 되어야 할 것이다. 그리고 북한의 토지제도는 남한의 토지사유제가 아니라 토지공공임대제로 개편되어야 할 것이다.

Ⅷ. 정책적 고려사항

1. 토지는 모든 경제활동에서 필수적으로 이용되기 때문에, 토지제도는 경제 전반에 엄청난 영향을 미친다는 것을 염두에 두고 통일 후 북한에 어떤 토지제도를 정착시키는 것이 바람직한지 고민해야 한다. 어떤 토지제도를 정착시키느냐가 북한의 경제재건의 속도와 내용을 크게 좌우할 것이다.

2. 통일 후 북한의 토지제도는 급진적 사유화나 점진적 사유화보다 영구적인 토지공공임대제가 보편적 정의감에서, 경제적 효율성에서, 사회 경제적 갈등을 해결하는 측면에서 훨씬 탁월하다.

3. 언젠가는 북한의 토지제도를 남한과 같은 토지사유제로 전환해야 한다는 일종의 고정관념에서 벗어날 필요가 있다. 지금까지 남한에는 토지불로소득을 노리는 만성적 토지투기와 경기불황이 주기적으로 발생했고, 그 과정에서 빈부격차는 심화되었는데, 하나의 제도로 통합되어야 한다는 명목 때문에 북한에도 이런 제도를 도입할 필요는 전혀 없다. 차제에 남한과 북한이 어떤 토지제도로 수렴하는 것이 정말 정의롭고 효율적인지를 불편부당한 자세로 검토해야 한다.

4. 북한의 국가성(stateness)을 인정하지 않는 통일은 북한 사회를 극도의 혼란 속으로 빠뜨릴 수 있다는 점을 명심할 필요가 있다. 이런 방식으로 통일을 하면 북한에는 남한의 법 정신에 맞게 토지사유제를 정착시켜야 하는데, 그렇게 되면 토지사유제가 필연적으로 초래하는 토지투기가 북한에서도 일어날 것이고, 월남자와 북한 현지인들의 반환 및 보상 신청이 폭증할 것이며, 경제재

건을 위한 투자는 지연될 것이다. 그리고 북한과 남한 국민은 이런 과정을 지켜보면서 통일을 후회하게 될 것이고, 사회경제적 불만은 고조될 것이다.

5. 시장의 원리에 더 잘 부합하는 제도는 토지사유제가 아니라 토지공공임대제이다. 토지공공임대제를 북한에 잘 정착시키면 토지투기가 근절되고, 중국처럼 농업생산량이 급증하며, 금융기관의 자금은 생산적인 곳으로 흘러들어가게 되고, 신규기업의 시장진입이 토지사유제보다 훨씬 쉬워 투자유치에 유리하며, 정부가 도로와 같은 인프라를 설치하는 것도 토지사유제보다 훨씬 용이하고 설치한 이후에는 그 비용을 다시 회수할 수 있고, 토지불로소득 때문에 발생하는 부정부패도 근절될 것이다. 따라서 통일 후 북한에는 다른 토지제도보다 토지공공임대제 도입을 적극 고려해야 한다.

참고문헌

1. 단행본

김성호 외.『농지개혁사 연구』. 한국농촌경제연구원, 1989.

김윤상.『알기 쉬운 토지공개념』. 대구: 경북대학교 출판부, 2006.

_____.『지공주의: 새로운 토지패러다임』. 대구: 경북대학교 출판부, 2009.

박명림.『한국전쟁의 발발과 기원 Ⅱ』. 서울: 나남출판사, 2003.

법무부.『중국경제특구법제 연구』. 2005.

_____.『통일독일·동구제국 몰수재산처리 개관』. 1994.

법원행정처.『북한의 부동산제도』. 1997.

서희석.『통일 후 토지문제 어떻게 할 것인가』. 서울: 기문당, 2006.

손전후.『우리나라 토지개혁사』. 평양: 과학백과사전출판사, 1983.

_____.『토지개혁경험』. 평양: 사회과학출판사, 1983.

데이비드 리카도 저·정윤형 역.『정치경제학 및 과세의 원리』. 서울: 비봉출판사, 1991.

밀턴 프리드만 저·최정표 역.『자본주의와 자유』. 서울: 형설출판사, 1990.

아담 스미스 저·김수행 역.『국부론 (하)』. 서울: 동아출판사, 1998.

윤철홍.『소유권의 역사』. 서울: 법원사, 1995.

존 메이나드 케인즈 저· 조순 역.『고용, 이자 및 화폐의 일반이론』. 서울: 비봉출판사, 1997.

칼 마르크스 저·김수행 역.『자본론 Ⅲ』. 서울: 비봉출판사, 1998.

허문영.『북한의 핵개발계획 인정과 우리의 정책방향: 대미협상행태 변화를 중심으로』. 통일연구원, 2002.

헨리 조지 저·김윤상 역.『진보와 빈곤』. 서울: 비봉출판사, 1997.
『김일성저작선집7』 제7권. 평양: 조선로동당출판사, 1978.
『김일성저작선집8』 제8권. 평양: 조선로동당출판사, 1982.
『경제사전(2)』. 평양: 사회과학출판사, 1985.
『법학사전』. 평양: 사회과학출판사, 1971.
『정치사전』. 평양: 사회과학출판사, 1973.
『조선말대사전(1)』. 평양: 사회과학출판사, 1992.
『조선중앙년감』. 평양: 조선중앙통신사, 1948.
『조선중앙년감』. 평양: 조선중앙통신사, 1972.
『조선중앙년감』. 평양: 조선중앙통신사, 1977.
『조선중앙년감』. 평양: 조선중앙통신사, 1990.
『조선중앙년감』. 평양: 조선중앙통신사, 1992.
『조선중앙년감』. 평양: 조선중앙통신사, 1998.
Bourassa, Steven C. and Yu-Hung Hong (eds.). *Leasing Public Land: Policy Debates and International Experiences.* Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy, 2003.
Harrison, Fred. *The Power in the Land: An Inquiry into Unemployment, the Profits Crisis and Land Speculation.* Universe Books, 1983. 전강수·남기업 역.『부동산 권력: 투기와 거품붕괴의 경제학』. 파주: 범우사, 2009.
Noyes, Richard (ed.). *Now the Synthesis.* London: Shepherd-Walwyn, 1991.
Wenzer, Kenneth C. (eds.). *Land-Value Taxation: the equitable and efficient source of public finance.* New York: M. D. Sharpe, 1999.

2. 논문

김광수. “근대시민사회에서 사익과 공익의 양립 가능성에 대한 제사상.” 김광수 외 2명.『정치경제학과 경제주의』. 서울: 서울대 출판부, 1997.

김근전. “토지소유권개념의 변천에 관한 비교법적 고찰: 권능의 분화를 중심으로.”『법학논총』. 제4집. 단국대학교 법정대학, 1987.

김기호. “대규모 도시개발사업의 전략과 기업에 관한 연구: 뉴욕 배터리 파크 시티와 런던 도크랜드 개발 사례를 중심으로.”『대한건축학회논문집』. 제18권 제10호, 2002.

김삼용. “북한의 토지소유제도.”『토지연구』. 제4권 제2호. 한국토지개발공사, 1993.

김만복. “통일 후 북한토지의 관리방안에 관한 연구.” 국민대학교 법학박사학위논문, 2007.

김민배. “월남자의 북한토지 소유권에 대한 실증적 접근.”『민주법학』. 제9호, 1995.

김민배·최민경. “월남자와 북한의 토지 그리고 통일.”『민주법학』. 제6호, 1993.

김상용. “북한의 사회주의토지제도의 변천과 통일후의 북한토지의 처리방안.”『북한법연구』. 제7권, 2004.

_____. “북한 토지법제의 현황과 전망.”『북한정권 55년: 북한법제의 변화와 전망』. 북한법연구회, 2003.

김성욱. “한국의 통일과 토지소유제도의 재편.”『比較私法』. 제13권 제4호, 2006.

김연중. “통일이후의 토지소유권 사유화 방안에 관한 연구.”『북한연

구학회보』. 제4권 제1호. 북한연구학회, 2000.
김영윤. “북한 토지소유제도 개편과 구토지 소유권 처리 문제.”『북한』. 통권 제303호, 1997.
김윤상. “지공주의(地公主義)를 옹호한다 - 자유주의자의 비판에 대한 반비판.”『역사비평』. 제72호, 2005.
김일영·남기업. “토지공유사상과 통일 후 북한 토지제도의 변화 방향 : 헨리 조지의 토지가치공유사상의 관점에서.”『전통과 현대』. 제22권, 2002.
남기업. “시장 친화적 토지공개념의 이론과 쟁점.” 이정전·김윤상 외 8명.『위기의 부동산』. 서울: 후마니타스, 2009.
_____. “한국토지제도의 문제와 개혁방향에 관한 제언.” 홍성태 엮음.『토지공사의 문제와 개혁』. 파주: 한국학술정보, 2008.
_____. “‘토지가치공유’의 관점에서 본 자유지상주의의 새로운 가능성.”『대한정치학보』. 제14권 제3호, 2007.
남상호. “家計資産 分布와 不平等度의 要因別 分解: 勞動패널 資料를 中心으로.” 경제학 학술대회 발표자료, 2007.
류일용. “우리나라 토지제도의 발전에 관한 연구.”『감정평가회보』. 통권 59호. 한국감정평가협회, 2004.
류해웅. “통일한국미래상 대연구 33: 통일한국의 토지정책.”『통일한국』. 제171권, 1998.
_____. “통일후 북한의 토지이용과 개발에 대한 기본구상.”『토지연구』. 제4권 제1호. 한국토지개발공사, 1993.
명순구. “통일후 토지소유권의 재편방향: 소유권회복의 장애.”『통일논총』. 제21호, 2003.
박은규. “통일이후 북한지역 토지소유권 처리 및 토지제도 개혁에 관

한 연구.” 건국대학교 부동산대학원 석사학위논문, 2004.
변창흠·안규오. “개발이익 환수규모 추정과 개발부담금제도 개선방안 연구.” 대한국토도시계획학회 춘계산학협동 학술대회, 2009.
신병식. “제1공화국 토지개혁의 정치경제.”『한국정치학회보』. 제31권 제3호, 1997.
유민정. “북한 경제특구 법제 연구.” 이화여자대학교 대학원 박사학위논문, 2007.
이영기. “농지개혁 이후 농지소유 및 이용구조의 변화.”『지역사회연구』. 제10권 제1호, 2002.
이원우. “통일 후 소련군정하 몰수토지의 소유권 반환 및 보상에 관한 법적 문제: 독일의 경험과 교훈.”『민족통합의 역사와 과제』. 한림대학교 민족통합연구소, 2002.
이재율. “리카도지대론 연구.”『국제경제연구』. 제5권 제2호, 1998.
이정복 외.『북핵문제의 해법과 전망』. 서울: 중앙 M&B, 2003.
이정전 외.『국가균형발전을 위한 토지정책 방향 연구』. 한국토지공사, 2005.
이종근. “토지소유권의 개념에 관한 연구: 역사적 변천을 중심으로”『부동산정책연구』. 제4집. 한국부동산정책학회, 1995.
장시원. “지주제 해체와 자작농체제 성립의 역사적 의의.”『광복50주년 기념논문집』. 경제사학회, 1995.
장윤미. “개혁 개방에 관한 비교사회주의 연구: 중국과 러시아의 체제전환”『한국과 국제정치』. 제23권 제4호, 2007.
전강수. “부동산 시장과 금융 위기.” 이정전·김윤상 외 8명.『위기의 부동산』. 서울: 후마니타스, 2009.

_____. “북한 지역 토지제도 개혁 구상.”『통일문제연구』. 제19권 제2호, 2007.

전강수·한동근. “한국의 토지문제와 경제위기.”『경제학연구』. 제48권 제2호, 2000.

정영화. “통일후 북한의 재산권 문제에 관한 헌법적 연구.” 서울대학교 대학원 박사학위논문, 1995.

정우형. “근대적 토지소유권의 성립시기에 관한 연구.”『한국지적학회지』. 제18권 제2호. 한국지적학회, 2002.

정형곤. “북한경제의 체제전관과 사유화.”『경상논총』. 제17집. 한독경상학회, 1998.

정해상. “토지소유권의 법적 성질과 토지사회학의 필연성.”『대한부동산학회지』. 제12집. 대한부동산학회, 1994.

제성호. “통일 후 바람직한 토지정책방향: 특히 북한토지의 처리와 관련해서.”『법학논문집』. 제29권 제2호, 2005.

칼 마르크스 저·최인호 역. “고타 강령 초안 비판.”『칼 맑스 프리드리히 엥겔스 저작선집 4』. 서울: 박종철출판사, 1995.

최상권. “북한의 경제특구 : 현황과 과제.”『북한학보』. 34집 1호. 서울: 북한연구소·북한학회, 2009.

최상철·이영성. “통일 후 북한지역에서의 토지소유 및 이용에 관한 연구.”『지역연구』. 제14권 제2호, 1998.

한정희. “구 동독지역 몰수 부동산의 처리 원칙 및 실태.”『EU학 연구』. 제11권 제1호, 2006.

Gaffney, Mason. “Land as a Distinctive Factor of Production.” in N. Tideman (ed.). *Land and Taxation*. London: Shepheard-Walwyn, 1994.

Harrison, Fred. “The Systemic Crisis.” in Harrison, Fred (ed.). *The Losses of Nations-Deadweight Politics versus Public Rent Dividends.* Manchester: Othila, 1998.

Tideman ⓐ, Nicholaus. “The Role for Land Taxes in Russia” (unpublished).

_____ ⓑ, Nicholaus. “Steps in Implementing Social Collection of Rent in Russia”(unpublished).

_____ ⓒ, Nicholaus. “Thoughts on the Leningrad Free Trade Zone”(unpublished).

Virtanen, P. V. “Public Land Leasing in Finland.” in Steven C. Bourassa and Yu-Hung Hong (eds). *Leasing Public Land: Policy Debates and International Experiences.* Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy, 2003.

3. 기타자료

행정자치부 “2006년 토지소유현황 발표.” <보도자료>. 2007. 10. <http://www.badv.bund.de>.

〈부록 1〉

북조선 토지개혁에 대한 법령 (1946년 3월 5일)

제 1 조 북조선 토지개혁은 역사적 또는 경제적 필요성으로 된다. 토지개혁의 과업은 일본인 토지소유와 조선인 지주들의 토지소유 및 소작제를 철폐하는 데 있으며 토지 이용권은 밭갈이하는 농민에게 있다. 북조선에서의 농업제도는 지주에게 예속되지 않은 농민의 개인소유인 농민경리에 의거한다.

제 2 조 몰수되어 농민소유로 넘어가는 토지는 다음과 같다.

ㄱ. 일본국가, 일본인 및 일본인단체의 소유지

ㄴ. 조선민족의 반역자, 조선인민의 이익에 손해를 주며 일본 제국주의의 통치기관에 적극 협력한자의 소유지와 일제의 압박 밑에서 조선이 해방될 때 자기 지방에서 도주한 자들의 소유지

제 3 조 몰수하여 무상으로 농민의 소유로 분여하는 토지는 다음과 같다.

ㄱ. 한 농호에서 5정보이상 가지고 있는 조선인지주의 소유지

ㄴ. 자기가 경작하지 않고 모두 소작 주는 소유자의 토지

ㄷ. 면적에 관계없이 계속적으로 소작 주는 모든 토지

ㄹ. 5정보이상을 가지고 있는 성당, 승원 기타 종교단체의 소유지

제 4 조 몰수되지 않는 토지는 다음과 같다.

ㄱ. 학교, 과학연구기관, 병원의 소유지

ㄴ. 북조선임시인민위원회의 특별한 결정으로 규정하는, 조선의 자유와 독립을 위하여 일본제국주의의 침략을 반대하는 투쟁에서 공로있는 사람들과 그 가족에게 속하는 토지, 조선민족문화발전에 특별한 공로가 있는 사람들과 그 가족에게 속하는 토지

제 5 조 제2조, 제3조에 의하여 몰수한 토지는 모두 무상으로 농민의 영원한 소유로 넘긴다.

제 6 조

ㄱ. 몰수한 토지는 고용농민, 토지 없는 농민, 토지 적은 농민에게 분여하기 위하여 인민위원회의 처리에 위임한다.

ㄴ. 자기 노력에 의하여 경작하는 농민의 소유지는 그대로 둔다.

ㄷ. 자기 노력으로 경작하려는 지주들은 본 토지개혁에 대한 법령에 의하여 농민들과 같은 권리로써 다만 다른 군에서 토지를 가질 수 있다.

제 7 조 토지를 농민의 소유로 분여하는 것은 도 인민위원회가 토지소유권에 대한 증명서를 교부하며 그것을 토지대장에 등록함으로써 완결된다.

제 8 조 본 법령에 의하여 농민에게 준 토지는 일반 부채와 부담에서 면제한다.

제 9 조 본 법령에 의하여 토지를 몰수당한 지주에게서 차용한 고용농민과 농민의 모든 부채는 취소한다.

제10조 본 법령에 의하여 농민에게 분여된 토지는 매매하지 못하며 소작주지 못하며 저당하지 못한다.

제11조 본 법령 제3조 <ㄱ>항에 의하여 토지를 몰수당한 지주의 축력, 농기구, 주택의 모든 건축물, 대지 등은 몰수하여 인민위원회의 처리에 위임하되 인민위원회는 본 법령 제6조에 의하여 토지를 가지게 되는 고용농민, 토지 없는 농민에게 분여한다. 몰수된 모든 건물은 학교, 병원, 기타 사회기관의 이용으로 넘길 수 있다.

제12조 일본국가, 일본인 및 모든 일본인단체의 과수원 기타 과목들은 몰수하여 도인민위원회에 맡긴다. 본 법령 제 3조 <ㄱ>항에 의하여 토지를 몰수당한 조선인지주의 소유인 과수원 기타 과목들은 몰수하여 인민위원회에 맡긴다.

제13조 농민들이 가지고 있는 적은 산림을 제외하고 모든 산림은 몰수하여 북조선임시인민위원회의 처리에 위임한다.

제14조 본 법령에 의하여 토지를 몰수당한 소유자에게 속한 모든 관개시설은 무상으로 북조선임시인민위원회의 처리에 위임한다.

제15조 토지개혁은 북조선임시인민위원회의 지도하에서 실시된다. 지방에서 토지개혁을 실시할 책임은 도, 군, 면 인민위원회에

맡기며 농촌에서는 고용농민, 토지없는 소작인, 토지적은 소작인들의 총회에서 선거된 농촌위원회에 맡긴다.

제16조 본 법령은 공포한 때로부터 실행력을 가진다.

제 17조 토지개혁실행은 1946년 3월말일전으로 끝낼 것이다. 토지소유권증명서는 금년 6월20일전으로 교부할 것이다.[157]

157-『김일성저작집』 제24권, pp. 101~104; 손전후, 『우리나라 토지개혁사』, pp. 119~121 재인용.

〈부록 2〉

토 지 법

1977년 4월 29일 최고인민회의 법령 제 9호로 채택
1999년 6월 16일 최고인민회의 상임위원회 정령 제803-1호로 수정

제 1 장 조선민주주의인민공화국의 토지는 혁명의 고귀한 전취물

제 1 조 조선민주주의인민공화국에서 토지는 전체 농민들이 조선로동당과 인민정권의 현명한 령도밑에 《밭갈이하는 땅은 밭갈이하는 농민에게로》라는 원칙에서 실시한 위대한 토지개혁법령에 의하여 민주주의혁명단계에서 이룩한 혁명의 고귀한 전취물이다.

제 2 조 조선민주주의인민공화국에서는 토지개혁과 농업협동화방침이 철저히 수행되여 농촌에서 봉건적인 토지소유관계와 온갖 착취관계가 영원히 없어졌으며 사회주의적토지소유관계가 전면적으로 확립되였다.

국가는 공화국북반부에서 이룩한 토지개혁과 농업협동화의 성과를 공고발전시키며 전국적농업혁명의 완성을 위하여 투쟁한다.

제 3 조 조선민주주의인민공화국의 토지에는 토지개혁을 위하여 고귀한 생명을 바친 혁명선렬들의 붉은피가 스며있으며 외래제국주의침략으로부터 나라를 지키기 위하여 영웅적으로 싸운 인

민들의 혁명정신이 깃들어있다.
국가는 안팎의 온갖 원쑤들의 침해로부터 혁명의 전취물인 토지를 보위하기 위하여 투쟁한다.

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

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

제6조 국가는 우리 나라에 마련된 자립적민족경제의 토대에 의거하여 국토를 개발하고 농업을 공업화, 현대화하며 특히 토지를 개량하며 그 리용률을 높이기 위한 과학연구사업을 강화하고 여기에 필요한 기술인재를 전망성있게 양성한다.

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

제8조 토지는 우리 인민의 귀중한 생활밑천이며 후손만대의 번영을 위한 나라의 재부이다.

국가는 전체 인민들과 농업근로자들, 국가기관일군들속에서 사회주의 애국주의교양을 강화하여 그들이 토지를 잘 보호관리하고 알뜰히 다루도록 한다.

제 2 장 토지소유권

제 9 조 조선민주주의인민공화국에서 토지는 국가 및 협동단체의 소유이다.

나라의 모든 토지는 인민의 공동소유로서 그것을 누구도 팔고사거나 개인의 것으로 만들 수 없다.

제10조 국가소유토지는 전체 인민의 소유이다.

국가소유토지의 범위에는 제한이 없다.

제11조 협동단체소유토지는 협동경리에 들어있는 근로자들의 집단적 소유이다.

국가는 협동단체소유토지를 법적으로 보호한다.

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

제13조 조선민주주의인민공화국의 토지는 오직 국가만이 지배할 수 있으며 그것을 인민의 리익과 행복을 위하여 협동농장을 비

롯한 기관, 기업소, 단체 및 공민들이 여러 방면으로 리용할수 있다.

협동농장원들의 터밭리용은 협동농장규약에 의하여 20~30평으로 한다.

제 3 장 국토건설총계획

제14조 국토건설총계획은 국토를 인민경제발전과 인민들의 복리증진에 맞게 합리적으로 개발리용하고 정리미화하며 나라의 전반적살림살이를 전망성있게 계획적으로 꾸려나가기 위한 국토건설의 통일적이며 종합적인 전망계획이다.

국가는 나라를 부강하게 하고 인민들의 생활을 높일수 있도록 국토건설총계획을 적극적이며 동원적으로 세우고 그를 철저히 실현하도록 한다.

제15조 국토건설총계획을 세우는데서 지켜야 할 원칙은 다음과 같다.

1. 국토건설과 자원개발에서 농경지를 침범하지 말며 그것을 극력 아끼고 보호하도록 한다.
2. 도시의 규모를 너무 크게 하지 말며 작은 도시형태로 많이 건설하도록 한다.
3. 나라의 각이한 지대들의 기후풍토적특성을 고려하도록한다.
4. 나라의 인민경제발전방향과 각이한 지역들의 경제발전전망에 맞게 과학적으로 세우도록 한다.

제16조 국토건설총계획의 전망기간은 30~50년으로 한다.

필요에 따라 전망기간을 이보다 짧게 정할수도 있다.

제17조 국토건설총계획에는 다음과 같은 내용이 포함된다.

1. 혁명전적지, 혁명사적지를 잘 꾸리며 보호하기 위한 대책
2. 토지를 정리, 개량하고 보호하며 새땅을 얻어내며 간석지를 개간 리용하기 위한 방향과 대책
3. 산림조성방향과 보호 및 그 리용과 리로운 동식물을 보호하기 위한 대책
4. 강하천, 호소, 저수지의 건설 및 정리방향, 큰물피해를 막기 위한 시설물들의 배치 및 물의 종합적리용대책
5. 교통운수, 전기, 체신망과 그 시설물의 합리적배치
6. 지하자원의 개발구역과 공업, 농업기업소들을 배치할 위치와 규모
7. 도시와 마을, 휴양지, 료양지의 위치와 규모, 명승지, 천연기념물 및 문화유적유물의 보호대책
8. 연안, 령해를 종합적으로 개발리용하기 위한 방향과 연안을 아름답게 정리하며 수산자원을 보호하기 위한 대책
9. 공해현상을 미리 막기 위한 대책

제18조 전국국토건설총계획과 중요지구국토건설총계획은 최고인민회의 또는 최고인민회의 상임위원회에서, 지역국토건설총계획은 도인민회의 또는 도인민위원회에서 승인한다.

제 4 장 토지보호

제19조 국가는 강하천정리, 산림조성 등 토지보호사업을 힘있게 벌려 토지류실을 막으며 나라의 물질적부를 늘이고 인민들의 복리를 증진시킨다. 국토관리기관과 농업지도기관, 토지리용기

관은 국토건설총계획에 따라 토지보호사업을 책임적으로 조직진행하여야 한다.

제20조 강하천정리사업은 큰물피해로부터 농경지를 비롯한 나라의 귀중한 재산을 보호하며 국토의 면모를 개변하는 중요한 사업이다.

국가는 강하천건설을 해당 지대의 자연지리적조건과 특성에 맞게 관개공사와 병행하여 진행하며 큰 강과 중소하천정리를 다같이 밀고나간다.

제21조 국토관리기관과 농업지도기관은 강하천정리사업을 설계에 근거하여 계획적으로 전망성있게 조직진행하여야 한다.

큰 강과 중요강하천의 정리와 관리는 국토관리기관이 하며 중소하천의 정리는 해당 기관, 기업소, 협동농장이 한다.

강하천정리는 큰물피해가 심한 중요산업지구, 주민지구, 농경지보호면적이 많은 지대부터 먼저 집중적으로 하여야 한다.

제22조 국토관리기관과 지방정권기관을 비롯한 해당 기관, 기업소, 협동농장은 해마다 국가가 정한 시기에 담당하고있는 강하천의 변동정형과 제방, 시설물의 상태 등을 구체적으로 조사등록하고 해당한 대책을 세워야 한다.

제23조 국토관리기관은 강하천의 통일적인 보수관리체계를 세우고 강하천보수관리전문기업소의 역할을 높여 보수관리를 전문화, 과학화하도록 하여야 한다.

사회안전기관은 강하천과 제방의 기술상태를 정상적으로 검열하고 해당한 대책을 세워야 한다.

제24조 국토관리기관과 해당 기관, 기업소, 협동농장은 무더기비에도 토지가 류실되지 않도록 강바닥파기와 강줄기바로잡기, 제방공사, 호안공사, 옹벽공사, 모래잡이언제공사를 질적으로 하여야 한다.

제25조 국토관리기관은 강하천, 호소, 저수지와 제방을 비롯한 시설물을 보호하기 위하여 필요한곳에 보호구역을 정한다.
보호구역안에서는 강하천의 제방과 그 시설물을 못쓰게 만들거나 보호관리에 지장을 주는 행위를 할수 없다.

제26조 강하천과 호소, 저수지에 더러운 물, 독이 있는 물질을 정화하지 않고 내려보내거나 오물을 버릴수 없다.

제27조 국토관리기관과 농업지도기관 및 지방정권기관은 강하천의 종합적인 리용계획을 세우고 물을 관개용수, 수력발전, 공업용수, 음료수, 강하운수, 담수양어, 류벌 등 인민경제부문과 근로자들의 문화휴식에 다방면적으로 효과있게 리용하도록 하여야 한다.

제28조 농업지도기관과 해당 기업소는 논밭이 물에 잠길 수 있는 지대에 고인물빼기시설을 완비하여 그에 대한 유지보수사업을 정상적으로 조직진행하여야 한다.

제29조 국영 및 협동 농장은 토지가 류실되지 않도록 강기슭의 논밭머리에 버들을 심거나 돌담을 쌓으며 산경사지의 밭머리에는 돌림물길을 만들어야 한다.

제30조 산림건설사업은 토지를 철저히 보호하며 나라의 부강발전과 후손만대의 번영을 위한 만년대계의 대자연개조사업이다.
국가는 토지류실을 방지하며 나라의 자원부원을 늘이기 위한 산림건설사업을 전망성있게 조직진행한다.

제31조 국토관리기관과 해당 기관, 기업소, 단체는 산림설계에 따라 해당 지대의 자연경제적조건에 맞게 제지림, 기름나무림, 섬유원료림, 산과실림, 땔나무림 등을 조성하여 림상을 개조하며 빨리 자라고 쓸모있는 수종을 배치하고 밀식하여 침엽수 및 활엽수의 혼성림을 만드는 등 산림의 단위당 축적을 높여야 한다.
산림설계기관은 이에 맞게 산림설계를 만들어야 한다.

제32조 국토관리기관은 산림조성과 보호사업을 전군중적으로 조직진행하기 위하여 기관, 기업소, 학교, 단체에 담당구역을 설정한다.
기관, 기업소, 학교, 단체 및 공민들은 봄과 가을에 나무심기에 적극 참가하며 산림을 잘 보호관리하여 온 나라의 산을 푸른 락원으로 만들어야 한다.

제33조 국가는 목재생산기지를 튼튼히 꾸리며 목재에 대한 기관, 기업소들의 수요를 충족시키기 위하여 림산공업림과 기관, 기업

소의 자체림을 설정한다.
해당 기관, 기업소는 여기에 나무를 계획적으로 심고 잘 관리하여 튼튼한 목재생산기지를 꾸려야 한다.

제34조 국가는 농촌주변의 산림을 울창하게 만들며 산림자원과 땔나무에 대한 협동농장의 수요를 충족시키기 위하여 협동농장림과 땔나무림을 설정한다.
협동농장은 여기에 나무를 많이 심고 보호관리하면서 이를 무상으로 리용한다.

제35조 국토관리기관을 비롯한 기관, 기업소, 단체는 산림조성전망계획에 맞게 양묘장을 꾸리며 나무모생산을 앞세워야 한다.
양묘장에서는 인민경제적의의가 크고 빨리 자라는 나무모를 많이 생산하여야 한다.

제36조 산림은 인민경제발전과 인민생활향상의 요구에 맞게 전망적으로, 계획적으로 리용하여야 한다.
산에서 나무를 벨 때에는 국토관리기관과 해당 기관의 허가를 받아 나이먹은 나무, 다 자란 나무, 여러가지 피해를 받은 나무를 먼저 베야 하며 통나무의 순환식채벌을 보장하여야 한다.
나무를 벤 구역과 끌어내린 길에는 나무를 제때에 심어야 한다.

제37조 국가는 혁명전적지, 혁명사적지가 있는 지역의 산림을 보호하기 위하여 특별보호림을 정한다.

산림에 대한 학술연구를 위하여 자연보호림구를 정할수 있다. 특별보호림과 자연보호림구 안에서는 나무를 벨수 없다.

제38조 국토관리기관은 산불에 대한 감시사업을 강화하며 필요한곳에 산불막이선을 치거나 인원과 설비의 동원체계를 세우는 등 산불로부터 산림을 보호하기 위한 사업을 조직진행하여야 한다.

제39조 국토관리기관은 송충을 비롯한 병해충에 의한 산림의 피해를 막을수 있도록 제때에 소독하며 해로운 벌레를 잡아먹는 유익한 동물을 보호 증식하는 등 필요한 사업을 조직진행하여야 한다.

제40조 국토관리기관과 농업지도기관을 비롯한 해당 기관, 기업소는 지대적 특성에 맞게 방풍림, 사방림, 위생풍치림, 수원함양림 등 보호림을 조성하며 사방야계구조물을 설치하여 자연재해로부터 국토를 보호하며 나라의 풍치를 아름답게 하여야 한다.

제41조 지하자원을 개발하는 기관, 기업소, 단체는 지하자원개발에서 농경지를 비롯한 국토와 자원에 손상을 주는 일이 없도록 버럭처리장과 미광침전지를 먼저 건설하여야 하며 농경지 또는 건물과 시설물밑에서 지하자원을 캘 때에는 땅이 내려앉지 않도록 하여야 한다.

제42조 탄광, 광산들에서는 버럭과 박토를 버린 자리와 지하자원을

캔 자리를 제때에 정리하여 농경지 또는 림지로 리용하도록 하여야 한다.

제 5 장 토지건설

제43조 국가는 토지건설사업을 전망성있게 조직진행하여 농업의 공업화, 현대화를 다그치고 농업생산을 늘이며 국토의 면모를 개변한다.

국토관기기관과 농업지도기관을 비롯한 해당기관, 기업소, 단체는 토지건설사업을 국토건설총계획에 따라 계획적으로 진행하여야 한다.

제44조 조선민주주의인민공화국에서는 수리화의 력사적과업이 빛나게 실현되였다.

국가는 논수리화체계를 공고발전시키면서 밭관개체계를 완성한다.

제45조 국토관리기관과 농업지도기관을 비롯한 해당 기관, 기업소, 협동농장은 국토건설총계획에 따라 저수지를 건설하고 저수지 제방을 더욱 보강완비하며 지하수를 리용하기 위한 대책을 세우는 등으로 더 많은 물을 확보하며 관개시설에 대한 보수공사를 정상적으로 하여 물의 도중 손실이 없도록 하여야 한다.

제46조 토지정리사업은 새땅을 많이 얻어내여 알곡생산을 늘이며 농촌경리의 종합적기계화와 화학화를 실현하기 위한 중요한 사

업의 하나이다.

농업지도기관과 국영 및 협동농장을 비롯한 해당 기관, 기업소, 단체는 토지정리사업을 년차별 토지정리계획과 토지정리설계에 따라 진행하여야 한다.

제47조 농업지도기관과 국영 및 협동 농장을 비롯한 해당 기관, 기업소, 단체는 토지정리에서 건물과 시설물을 산기슭으로 규모있게 옮기며 필요없는 논두렁과 밭최뚝을 없애고 논밭을 크고 규모있게 만들며 여기에 맞게 관수로, 배수로, 포전도로 등을 건설하여야 한다.

제48조 논밭을 기름지게 개량하는것은 알곡생산을 늘이기 위한 중요한 담보의 하나이다.

군농업지도기관과 국영 및 협동농장을 비롯한 토지를 리용하는 기관, 기업소, 단체는 토지의 비옥도 및 매 토층에 대한 분석사업과 토양조사사업을 정기적으로 진행하며 필지별 토층표본과 토양분석표, 토지대장을 갖추고 과학적리치에 맞게 토지를 개량하여야 한다.

제49조 다락밭을 만드는것은 농작물의 수확고를 높이기 위한 중요한 방도의 하나이다.

협동농장과 해당 기관, 기업소, 단체는 비탈진 밭을 다락밭으로 만들며 여기에 반드시 관수체계와 배수체계를 세워야 하며 짐나르기를 적극 기계화할수 있도록 하여야 한다.

제50조 국가는 새로운 경지면적을 늘이며 나라의 면모를 크게 전변시키는 간석지개간사업에 큰 힘을 넣는다. 농업지도기관과 해당 기관, 기업소, 단체는 자연지리적조건이 좋고 개간에 유리한 지대의 간석지부터 먼저 집중적으로 개간하여야 한다.
개간된 간석지에는 시루식관수체계, 화학적방법 등을 적극 도입하며 물갈아넣기를 하여 소금기를 빨리 없애고 농작물을 심도록 하여야 한다.

제51조 농업지도기관과 해당 기관, 기업소, 단체는 바닷물에 의하여 농경지와 소금밭 등이 피해를 입지 않도록 해당 지대의 특성에 맞게 해안방조제를 건설하며 그에 대한 보수보강사업을 정상적으로 하여야 한다.

제 52조 국가는 도시와 마을을 현대적이며 문화적으로 건설하여 인민들에게 보다 훌륭한 생활조건을 마련해 준다.
지방정권기관과 도시경영기관을 비롯한 해당 기관, 기업소, 단체는 사회주의적생활문화의 요구에 맞게 도시와 마을에 살림집과 문화후생시설, 도로 등을 합리적으로 배치하여 도시와 농촌간의 차이를 줄이고 나라의 모든 지역을 정치, 경제, 문화의 여러 방면에 걸쳐 골고루 발전시키도록 도시와 마을을 건설하여야 한다.

제53조 도시경영기관은 도시와 그 주변에 공원과 유원지를 비롯한 근로자들의 문화휴식터를 곳곳에 잘 꾸리며 꽃과 나무를 많이 심어 주민들의 훌륭한 생활환경을 조성하여야 한다.

농업지도기관과 협동농장은 마을과 그 주변에 과일나무, 기름나무 등을 심어 마을을 아름답게 꾸려야 한다.

제54조 지방정권기관은 도시와 마을을 어지럽히거나 오염시키는 일이 없도록 통제하여야 한다.

건물과 시설물을 건설하는 기관, 기업소, 단체는 건설물이 완공되거나 건설재료의 채취가 끝나는데 따라 파헤친 자리를 알뜰하게 정리하여야 한다.

제55조 도로는 인민경제동맥의 중요구성부문이며 나라의 경제발전수준을 보여주는 중요한 척도의 하나이다.

국가는 나라의 모든 지역들에서의 정치, 경제, 문화적련계를 원만히 보장하며 인민들의 복리증진을 위하여 복무하는 원칙에서 도로를 건설하고 관리하도록 한다.

제56조 도로는 그 규모와 사명에 따라 고속도도로와 1급부터 6급까지의 도로로 나눈다.

도로의 건설과 보호관리는 도로의 등급과 사명에 따라 국토관리기관, 도시경영기관을 비롯한 해당 기관, 기업소, 협동농장이 한다.

제57조 나라의 모든 도로는 세멘트, 아스팔트, 돌 등으로 포장하여 로면의 강도를 높이고 전반적도로의 기술상태를 끊임없이 개선하며 교통의 안전성과 신속성, 도로의 문화성이 보장되어야 한다.

제58조 도로관리기관은 도로량옆에 주의표식, 지시표식, 금지표식, 거리표식 등 여러 가지 표식물을 문화성있게 설치하여야 하며 길가에 생활력이 강하고 빨리 자라며 쓸모있는 나무와 과일나무 등을 심으며 잔디를 입히고 꽃밭, 문화휴식터를 꾸려 길을 항상 알뜰하게 거두어야 한다.

제59조 국토관리기관과 지방정권기관 및 도시경영기관은 계절별, 로선별, 구간별에 따르는 교통량의 변화상태를 정확히 조사장악하여 도로와 다리를 비롯한 구조물과 시설물에 대한 보수정비계획을 세우고 정상적으로 보수정비하며 기관, 기업소, 단체들에 일정한 구간의 길을 정해 주어 책임적으로 늘 보호관리하도록 하여야 한다.

제60조 기관, 기업소, 단체 및 공민들은 도로와 그 구조물 및 시설물을 못쓰게 만들거나 길가의 나무를 마음대로 찍는 등 도로보호관리에 지장을 줄수 있는 일을 할 수 없다.

제61조 국가는 연안, 령해를 개발하고 정리하며 항만을 새로 건설하고 확장하며 수로를 개척하는 등 연안, 령해 건설을 추진하여 나라를 부강하게 하고 수상운수를 발전시킨다.
연안령해관리기관을 비롯한 해당 기관, 기업소, 단체는 국토건설총계획에 따라 연안, 령해건설을 전망성있게 조직진행하며 연안, 령해 시설물을 정상적으로 보수정비하며 바다기슭을 아름답게 꾸려야 한다.

제62조 연안령해관리기관과 해당 기관, 기업소, 단체는 연안, 령해의 수산자원을 보호증식하기 위한 사업을 전망성있게 계획적으로 조직진행하여야 한다.

제 6 장 토지관리

제63조 토지관리사업을 강화하는것은 국토를 철저히 보호하고 농업토지를 주체농법의 요구에 맞게 효과적으로 리용하는데서 나서는 중요한 요구의 하나이다.
토지를 리용하는 협동농장과 모든 기관, 기업소, 단체는 토지리용에서 제도와 질서를 엄격히 지켜야 한다.

제64조 농업토지에는 오직 경작할수 있는 토지가 속한다.
농업토지의 관리는 농업지도기관과 그것을 리용하는 해당 협동농장 및 기관, 기업소, 단체가 한다.

제65조 논밭은 허가없이 묵이거나 버릴수 없으며 논밭을 묵이거나 버리며 농업생산밖의 목적에 리용하려고 할 때에는 그 규모와 대상에 따라 해당 국토관리기관의 동의를 받은 다음 중앙농업지도기관 또는 내각의 승인을 받아야 한다.
앞항의 경우에 대토확보는 국가계획에 맞물려 할수 있다.

제66조 논밭을 농업생산밖의 목적에 리용하게 될 경우에는 그해에 쓸수 있는 면적을 타산하여 토지리용허가를 받아야 한다.
논밭을 농업생산밖의 목적에 리용하던 기관, 기업소, 단체가

그 토지를 다 리용할 필요가 없게 된 경우에는 다음 파종시기 전까지 논밭으로 정리하여 해당 농장에 넘겨주어야 한다.

제67조 기관, 기업소, 단체가 논밭을 부업지로 리용하려고 할 경우에는 내각의 승인을 받아야 하며 지목을 바꾸려고 할 경우에는 중앙농업지도기관의 허가를 받아야 한다.

제68조 협동농장은 논밭을 경작에 편리하게 서로 바꾸어 리용할수 있다. 이 경우에는 해당 상급농업지도기관의 허가를 받아야 한다.

제69조 주민지구토지에는 시, 읍, 로동자구의 건축용지와 그 부속지, 공공리용지와 농촌건설대지가 속한다.

주민지구토지의 관리는 중앙의 도시경영기관과 지방정권기관이 한다. 주민지구토지를 리용하려는 기관, 기업소, 단체는 해당 도인민위원회 또는 내각의 토지리용허가를 받아야 한다.

제70조 산림토지에는 산림이 조성되여있거나 조성할것이 예정되여있는 산야와 그안에 있는 여러가지 리용지가 속한다.

산림토지의 관리는 국토관리기관과 그것을 리용하는 기관, 기업소, 단체가 한다.

산림토지를 리용하려는 기관, 기업소, 단체는 내각 또는 해당 국토관리기관의 토지리용허가를 받아야 한다.

제71조 국토관리기관은 기관, 기업소, 단체 및 공민들 속에서 산림을

람벌하거나 화전을 일구는 일이 없도록 감독통제하여야한다.

제72조 산업토지에는 공장, 광산, 탄광, 발전시설 등 산업시설물이 차지하는 토지와 그 부속지가 속한다.
산업토지의 관리는 그것을 리용하는 기관, 기업소가 한다.

제73조 산업토지를 관리하는 기관, 기업소는 공장, 기업소와 산업시설물의 부지를 필요이상 넓게 잡아놓고 토지를 람용하는 일이 없도록 하며 산업토지의 보호관리사업을 철저히 하여야 한다.

제74조 수역토지에는 연안, 령해, 강하천, 호소, 저수지, 관개용수로 등이 차지하는 일정한 지역의 토지가 속한다.
수역토지의 관리는 대상에 따라 국토관리기관 또는 농업지도기관이 한다.
수역토지를 개발리용하거나 거기에 시설물을 설치하려는 기관, 기업소, 단체는 그 대상에 따라 내각 또는 국토관리기관의 허가를 받아야 한다.

제75조 특수토지에는 혁명전적지, 혁명사적지, 문화유적지, 보호구역, 군사용토지 등 특수한 목적에 리용되는 토지가 속한다.
특수토지의 관리는 해당 중앙기관과 지방정권기관 및 그것을 리용하는 기관, 기업소, 군부대가 한다.

제76조 토지리용을 허가하여준 기관은 새로운 국가적요구가 제기되

였을 경우에는 그것을 취소할수 있다.

제77조 국토관리기관은 나라의 모든 토지를 통일적으로 장악하고 등록하며 토지관리 및 리용에서 제정된 질서를 엄격히 지키며 토지를 국토건설총계획에 의하여 전망성있게 리용하도록 감독통제하여야 한다.

제78조 농업지도기관은 새로 일군 땅과 토지를 정리하여 얻은 땅을 제때에 등록하며 토지를 리용하는 기관, 기업소, 단체는 토지의 변동정형을 해당 기관에 제때에 알려야 한다.

제79조 농업지도기관과 국영 및 협동 농장을 비롯한 해당 기관들에서는 토지문건을 갖추고 그것을 철저히 보관관리하여야 한다.

제80조 토지를 아끼고 사랑하는것은 전체 인민들과 농업근로자들, 국가기관들의 신성한 의무이다.

전체 인민들과 농업근로자들, 국가기관일군들은 토지를 보호하고 건설하며 관리하는 사업에 주인답게 참가하여야 한다.

토지보호건설 및 관리질서를 어긴 경우 책임있는 기관, 기업소, 단체 및 공민은 그 정상에 따라 해당한 법적책임을 진다.

□ 토지법

_원 안 : 『조선중앙연감』, 1978.

_수정안 : 『북한법령집』, 국가정보원, 2006.

1977년 원안	1999년 수정안
제7조 토지관리와 리용에 대한 감독통제는 **각급 인민위원회와 정무원 및 행정위원회의** 지도밑에 국토관리기관이 통일적으로 한다.	제7조 토지관리와 리용에 대한 감독통제는 **내각과 지방정권기관의** 지도밑에 국토관리기관이 통일적으로 한다.
제18조 전국국토건설총계획과 중요지구국토건설총계획은 최고인민회의 또는 **중앙인민위원회**에서, 지역국토건설총계획은 도인민회의 또는 도인민위원회에서 승인한다.	제18조 전국국토건설총계획과 중요지구국토건설총계획은 최고인민회의 또는 **최고인민회의 상임위원회**에서, 지역국토건설총계획은 도인민회의 또는 도인민위원회에서 승인한다.
제27조 국토관리기관과 농업지도기관 및 **지방행정기관**은 강하천의 종합적인 리용계획을 세우고 물을 관개용수, 수력발전, 공업용수, 음료수, 강하운수, 담수양어, 류벌 등 인민경제부문과 근로자들의 문화휴식에 다방면적으로 효과있게 리용하도록 하여야 한다.	제27조 국토관리기관과 농업지도기관 및 **지방정권기관**은 강하천의 종합적인 리용계획을 세우고 물을 관개용수, 수력발전, 공업용수, 음료수, 강하운수, 담수양어, 류벌 등 인민경제부문과 근로자들의 문화휴식에 다방면적으로 효과있게 리용하도록 하여야 한다.
제39조 국토관리기관은 송충을 비롯한 병해충에 의한 산림의 피해를 막을 수 있도록 **산림을** 제때에 소독하며 새로운 벌레를 잡아먹는 유익한 동물을 보호증식하는 등 필요한 사업을 조직진행하여야 한다.	제39조 국토관리기관은 송충을 비롯한 병해충에 의한 산림의 피해를 막을 수 있도록 제때에 소독하며 새로운 벌레를 잡아먹는 유익한 동물을 보호증식하는 등 필요한 사업을 조직진행하여야 한다.
제52조 **지방행정위원회**와 도시경영기관을 비롯한 해당기관, 기업소, 단체는 사회주의적 생활문화의 요구에 맞게 도시와 마을을~	제52조 **지방정권기관**과 도시경영기관을 비롯한 해당기관, 기업소, 단체는 사회주의적 생활문화의 요구에 맞게 도시와 마을을~

1977년 원안	1999년 수정안
제54조 **지방행정위원회는** 도시와 마을을 어지럽히거나 오염시키는 일이 없도록 통제하여야 한다.	제54조 **지방정권기관**은 도시와 마을을 어지럽히거나 오염시키는 일이 없도록 통제하여야 한다.
제59조 국토관리기관과 **지방행정위원회** 및 도시경영기관은 계절별, 로선별, 구간별에 따르는 교통량의 변화상태를 정확히 조사장악하여~	제59조 국토관리기관과 **지방정권기관** 및 도시경영기관은 계절별, 로선별, 구간별에 따르는 교통량의 변화상태를 정확히 조사장악하여~
제65조 논밭은 허가없이 묵이거나 버릴수 없으며 논밭을 묵이거나 버리며 농업생산밖의 목적에 리용하려고 할 때에는 그 규모와 대상에 따라 해당 국토관리기관의 동의를 받은 다음 중앙농업지도기관 또는 **정무원**의 승인을 받아야 한다.	제65조 논밭은 허가없이 묵이거나 버릴수 없으며 논밭을 묵이거나 버리며 농업생산밖의 목적에 리용하려고 할 때에는 그 규모와 대상에 따라 해당 국토관리기관의 동의를 받은 다음 중앙농업지도기관 또는 **내각**의 승인을 받아야 한다.
제66조 논밭을 농업생산밖의 목적에 리용하던 기관, 기업소, 단체가 그 토지를 **더** 리용할 필요가 없게 된 경우에는 다음 파종시기전까지 논밭으로 정리하여 해당농장에 넘겨주어야 한다.	제66조 논밭을 농업생산밖의 목적에 리용하던 기관, 기업소, 단체가 그 토지를 **다** 리용할 필요가 없게 된 경우에는 다음 파종시기전까지 논밭으로 정리하여 해당농장에 넘겨주어야 한다.
제67조 기관, 기업소, 단체가 논밭을 부업지로 리용하려고 할 경우에는 **정무원**의 승인을 받아야 하며 지목을 바꾸려고 할 경우에는 중앙농업지도기관의 허가를 받아야 한다.	제67조 기관, 기업소, 단체가 논밭을 부업지로 리용하려고 할 경우에는 **내각**의 승인을 받아야 하며 지목을 바꾸려고 할 경우에는 중앙농업지도기관의 허가를 받아야 한다.
제69조 주민지구토지의 관리는 중앙의 도시경영기관과 **지방행정위원회**가 한다. 주민지구토지를 리용하려는 기관, 기업소, 단체는 해당 **도행정위원회** 또는 **정무원**의 토지리용허가를 받아야 한다.	제69조 주민지구토지의 관리는 중앙의 도시경영기관과 **지방정권기관이** 한다. 주민지구토지를 리용하려는 기관, 기업소, 단체는 해당 **도인민위원회** 또는 **내각**의 토지리용허가를 받아야 한다.

1977년 원안	1999년 수정안
제70조 산림토지를 리용하려는 기관, 기업소, 단체는 **정무원** 또는 해당 국토관리기관의 토지리용허가를 받아야 한다.	제70조 산림토지를 리용하려는 기관, 기업소, 단체는 **내각** 또는 해당 국토관리기관의 토지리용허가를 받아야 한다.
제74조 수역토지를 개발리용하거나 거기에 시설물을 설치하려는 기관, 기업소, 단체는 그 대상에 따라 **정무원** 또는 국토관리기관의 허가를 받아야 한다.	제74조 수역토지를 개발리용하거나 거기에 시설물을 설치하려는 기관, 기업소, 단체는 그 대상에 따라 **내각** 또는 국토관리기관의 허가를 받아야 한다.
제75조 특수토지의 관리는 해당 중앙기관과 **지방행정위원회** 및 그것을 리용하는 기관, 기업소, 군부대가 한다.	제75조 특수토지의 관리는 해당 중앙기관과 **지방정권기관** 및 그것을 리용하는 기관, 기업소, 군부대가 한다.

〈부록 3〉

토지임대법

1993년 10월 27일 최고인민회의 상설회의 결정 제 40호로 채택
1999년 2월 26일 최고인민회의 상임위원회 정령 제484호로 수정 보충

제 1 장 토지임대법의 기본

제 1 조 조선민주주의인민공화국 토지임대법은 외국투자자와 외국투자기업에 필요한 토지를 임대하고 임차한 토지를 리용하는 질서를 세우는데 이바지 한다.

제 2 조 다른 나라의 법인과 개인은 공화국의 토지를 임대받아 리용할 수 있다.

제 3 조 토지임차자는 토지리용권을 가진다.
임대한 토지에 있는 천연자원과 매장물은 토지리용권의 대상에 속하지 않는다.

제 4 조 토지임대는 중앙국토환경보호지도기관의 승인밑에 한다.
토지임대차계약은 도(직할시)인민위원회 또는 라선시인민위원회 국토환경보호부서가 맺는다.

제 5 조 합영, 합작기업에 토지를 출자하려는 우리나라의 기관, 기업소, 단체는 기업소재지의 도(직할시)인민위원회 또는 라선시

인민위원회의 승인을 받아 해당 토지리용권을 가질수 있다.

제6조 토지임대기간은《조선민주주의인민공화국 외국인투자법》이 정한 50년 안에서 계약당사자들이 합의하여 정한다.

제7조 임대한 토지의 리용권은 임차자의 재산권으로 된다.

제8조 토지임차자는 공화국의 법과 규정, 토지임대차계약에 따라 임차한 토지를 관리리용한다.

제2장 토지의 임대방법

제9조 토지의 임대는 협상의 방법으로 한다.
라선경제무역지대안에서는 토지임대를 입찰과 경매의 방법으로도 할 수 있다.

제10조 토지를 임대하는 기관은 토지임차희망자에게 다음과 같은 자료를 제공한다.

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

제11조 협상을 통한 토지의 임대는 다음과 같이 한다.

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

제12조 입찰을 통한 토지의 임대는 다음과 같이 한다.

1. 토지를 임대하는 기관은 토지의 자료와 입찰장소, 입찰 및 개찰 날자, 입찰절차를 비롯한 입찰에 필요한 사항을 공시하거나 입찰안내서를 지정한 대상자에게 보낸다.
2. 토지를 임대하는 기관은 응찰대상자에게 입찰문건을 판다.
3. 토지를 임대하는 기관은 입찰과 관련한 상담을 한다.
4. 입찰자는 정한 입찰보증금을 내고 봉인한 입찰서를 입찰함에 넣는다.
5. 토지를 임대하는 기관은 경제, 법률부문을 비롯한 관계부문의 성원을 망라하여 입찰심사위원회를 조직한다.
6. 입찰심사위원회는 입찰서를 심사, 평가하며 토지개발 및 건설과 임대료조건을 고려하여 락찰자를 결정한다.

7. 토지를 임대하는 기관은 입찰심사위원회가 결정한 락찰자에게 락찰통지서를 발급한다.
8. 락찰자는 락찰통지서를 받은 날부터 30일안에 토지를 임대하는 기관과 토지임대차계약을 맺고 해당한 토지리용권값를 지불한 다음 토지리용증을 발급받고 등록한다. 사정에 의하여 계약체결을 연기하려 할 경우에는 정한 기간이 끝나기 10일전에 토지를 임대하는 기관에 신청하여 30일간 연장받을수 있다.
9. 락찰되지 못한 응찰자에게는 락찰이 결정된 날부터 5일안에 해당 사유를 통지하며 입찰보증금을 돌려준다. 이 경우 입찰보증금에 대한 리자를 지불하지 않는다.
10. 락찰자가 정한 기간안에 토지임대차계약을 맺지 않은 경우에는 락찰을 무효로 하며 입찰보증금을 돌려주지 않는다.

제13조 경매를 통한 토지의 임대는 다음과 같이 한다.

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

제14조 토지임차자는 토지를 임대차계약에서 정한 용도에 맞게 리용하여야 한다.

토지용도를 변경하려는 토지임차자는 토지를 임대한 기관과 용도를 변경하는 보충계약을 맺어야 한다.

제3장 토지리용권의 양도와 저당

제15조 토지임차자는 토지를 임대한 기관의 승인을 받아 임차한 토지의 전부 또는 일부에 해당한 리용권을 제3자에게 양도(판매, 재임대, 증여, 상속)하거나 저당할수 있다.
토지리용권을 양도하거나 저당하는 기간은 토지임대차계약에 정해진 기간안에서 남은 리용기간을 넘을수 없다.

제16조 토지임차자는 임대차계약에서 정한 토지리용권을 넘겨주는 값의 전액을 물고 계약에 지적된 투자몫을 투자하여야 임차한 토지의 리용권을 판매, 재임대, 증여 또는 저당할수 있다.

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

제18조 토지리용권의 판매는 다음과 같이 한다.

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

제19조 토지임차자가 토지리용권을 판매하는 경우 토지를 임대한 기관은 우선적으로 그것을 구매할수 있는 권리를 가진다.

제20조 토지임차자는 임차한 토지를 재임대할수 있다. 이 경우 토지임대차계약서사본을 첨부한 재임대신청서를 토지를 임대한 기관에 내여 승인을 받아야 한다.

제21조 토지임차자는 은행 또는 기타 금융기관으로부터 대부를 받기 위하여 토지리용권을 저당할수 있다. 이 경우 토지에 있는 건축물과 기타 부착물도 함께 저당된다.

제22조 토지이용권을 저당하는 경우 저당하는자와 저당받는자는 토지임대차계약의 내용에 맞게 저당계약을 맺어야 한다. 이 경우 저당받는자는 저당하는자에게 토지의 임대차계약서 또는 양도계약서 사본, 토지리용증사본, 토지의 실태자료를 요구할 수 있다.

제23조 토지리용권을 저당받은자와 저당한자는 저당계약을 맺은 날부터 10일 안으로 토지를 임대한 기관에 토지리용권저당등록을 하여야 한다.

제24조 토지리용권을 저당받은자는 저당한자가 저당기간이 끝난 다음에도 채무를 상환하지 않거나 저당계약기간안에 기업을 해산, 파산하는 경우 저당계약에 따라 저당받은 토지리용권, 토지에 있는 건축물과 기타 부착물을 처분할수 있다.

제25조 토지리용권을 저당받은자가 처분한 토지리용권, 토지에 있는 건축물과 기타 부착물을 가진자는 공증기관의 공증을 받고 해당 등록기관에 명의변경등록을 하며 토지임대차계약에 맞게 토지를 리용하여야 한다.

제26조 토지리용권을 저당한자는 저당계약기간안에 저당받은자의 승인없이 저당한 토지리용권을 다시 저당하거나 양도할수 없다.

제27조 채무상환이나 기타 원인으로 토지저당계약이 소멸되는 경우 저당받은자와 저당한자는 10일안으로 토지리용권저당등록을 취소하는 수속을 하여야 한다.

제 4 장 토지임대료

제28조 토지임차자는 토지를 임대한 기관에 토지임대료를 물어야 한다. 토지임대료에는 토지리용권을 넘겨주는 값과 토지를 리용하는 값이 속한다.

제29조 토지를 임대하는 기관은 개발한 토지를 임대하는 경우 임차자로부터 토지개발비를 토지리용권을 넘겨주는 값에 포함시켜 받는다.

토지개발비에는 토지정리와 도로건설 및 상하수도, 전기, 통신, 난방시설건설에 지출된 비용이 속한다.

제30조 토지임차자는 토지임대차계약을 맺은 날부터 90일안에 토지

리용권을 넘겨주는 값의 전액을 물어야 한다.
장려부문이나 토지리용권을 넘겨주는 값이 큰 토지개발부문은 임차자가 토지를 임대하는 기관과 합의하고 5년안에 분할하여 물수 있다. 이 경우 미납금에 대하여서는 해당한 리자를 물어야 한다.

제31조 협상, 경매를 통하여 토지를 임차한자는 임대차계약을 맺은 날부터 15일안으로 토지리용권을 넘겨주는 값의 10%에 해당한 리행보증금을 내야한다.
리행보증금은 토지리용권을 넘겨주는 값에 충당할수 있다.

제32조 토지리용권을 넘겨주는 값을 정한 기간안에 물지 않은 경우에는 그 기간이 지난 날부터 매일 미납금의 0.1%에 해당한 연체료를 물린다. 연체료를 련속 50일간 물지 않을 경우에는 토지임대차계약을 취소할수 있다.

제33조 임차한 토지의 리용자는 해마다 토지를 리용하는 값을 물어야 한다. 장려부문과 라선경제무역지대안에 투자하는 대상에 대하여서는 토지를 리용하는 값을 10년까지 낮추어주거나 면제하여줄수 있다.

제 5 장 토지리용권의 반환

제34조 토지리용권은 계약에서 정한 임대기간이 끝나면 토지를 임대한 기관에 자동적으로 반환된다. 이 경우 해당 토지에 있는

건축물과 기타 부착물도 무상으로 반환된다.
토지를 40년이상 임차한 경우 임대기간이 끝나기 10년안에 준공한 건축물에 대하여서는 해당한 잔존가치를 보상하여줄 수 있다.

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

제36조 토지임대기간을 연장하려는 토지임차자는 그 기간이 끝나기 6개월전에 토지를 임대한 기관에 토지리용연기신청서를 내여 승인을 받아야한다. 이 경우 토지임대차계약을 다시 맺고 해당한 수속을 하며 토지리용증을 재발급 받아야 한다.

제37조 토지임차자는 임대기간이 끝난 경우 토지를 임대한 기관의 요구에 따라 건축물과 설비, 부대시설물을 자기 비용으로 철거하고 토지를 정리하여야 한다.

제38조 임차한 토지의 리용권은 임차기간안에 취소되지 않는다.
토지를 임대한 기관은 불가피한 사정으로 임대기간안에 토지리용권을 취소하려는 경우 6개월전에 토지임차자와 합의하며 같은 조건의 토지로 교환해주거나 해당한 보상을 하여 준다.

제 6 장 제재 및 분쟁해결

제39조 토지리용증이 없이 리용하였거나 승인없이 토지의 용도를 변

경하였거나 토지리용권을 양도, 저당한 경우에는 벌금을 물리고 토지에 건설한 시설물을 회수하거나 토지를 원상복구시키며 양도 및 저당계약을 취소시킨다.

제40조 임차자가 토지임대차계약에서 정한 기간안에 총 투자액의 50%이상을 투자하지 않았거나 계약대로 토지를 개발하지 않았을 경우에는 토지리용권을 박탈할수 있다.

제41조 토지임차자는 받은 제재에 대하여 의견이 있는 경우 처벌통지를 받은 날부터 20일안에 제재를 준 기관의 상급기관에 신소를 하거나 해당 재판소에 소송을 제기할수 있다.

제42조 토지를 임대하고 임차한 토지를 제3자에게 양도, 저당하는것과 관련한 의견상이는 협의의 방법으로 해결한다.
협의의 방법으로 해결할수 없을 경우에는 조선민주주의인민공화국이 정한 중재 또는 재판절차로 해결하며 제3국의 중재기관에 제기하여 해결할수도 있다.

□ 토지임대법

_원 안 : 『북한의 외국인투자 관련 법규집』, 통일부, 1994.

_수정안 : 『북한법령집』, 국가정보원, 2006.

1993년 원안	1999년 수정안
제2조 다른 나라의 법인과 개인은 공화국의 토지를 임대받아 이용할 수 있다. **공화국 영역 밖에 거주하고 있는 조선동포들도 이 법에 따라 토지를 임대받아 이용할 수 있다.**	제2조 다른 나라의 법인과 개인은 공화국의 토지를 임대받아 이용할 수 있다.
제4조 토지임대는 **국토관리기관이 통일적으로 한다. 자유경제무역지대에서 토지임대는 지대당국이 한다.**	제4조 토지임대는 **중앙국토환경보호지도기관의 승인밑에 한다. 토지임대차계약은 도(직할시)인민위원회 또는 라선시인민위원회국토환경보호부서가 맺는다.**
제5조 합영, 합작 기업에 토지를 출자하려는 우리나라의 기관, 기업소, 단체는 **국토관리기관의 승인을 받아 토지이용권을 가질 수 있다.**	제5조 합영, 합작 기업에 토지를 출자하려는 우리나라의 기관, 기업소, 단체는 **기업소재지의 도(직할시)인민위원회 또는 라선시인민위원회의 승인을 받아 해당 토지리용권을 가질수 있다.**
제7조 임대한 토지의 이용권은 임차자의 재산권으로 **한다.**	제7조 임대한 토지의 이용권은 임차자의 재산권으로 **된다.**
제9조 토지의 임대는 협상의 방법으로 한다. **자유경제무역지대 안에서는** 입찰과 경매의 방법으로 할 수 있다.	제9조 토지의 임대는 협상의 방법으로 한다. **라선경제무역지대안에서는 토지임대를** 입찰과 경매의 방법으로**도** 할 수 있다.
제11조 1. 임차희망자는 제공**한** 토지자료를 연구한 다음 기업창설승인 또는 거주승인문건 사본을 첨부한 토지이용신청문건을 토지를 임대하는 기관에 낸다.	제11조 1. 임차희망자는 제공**된** 토지자료를 연구한 다음 기업창설승인 또는 거주승인문건 사본을 첨부한 토지이용신청문건을 토지를 임대하는 기관에 낸다.

1993년 원안	1999년 수정안
제11조 4. 토지를 임대한 기관은 토지임대차계약에 따라 **토지임대료**를 받은 다음 토지이용증을 발급하고 등록한다.	제11조 4. 토지를 임대한 기관은 토지임대차계약에 따라 **토지리용권을 넘겨주는 값을** 받은 다음 토지이용증을 발급하고 등록한다.
제12조 1. 토지를 임대하는 기관은 토지의 자료와 입찰 및 개찰 날자, 입찰절차를 비롯한 입찰에 필요한 사항을 공시하거나 입찰안내서를 지정한 대상자에게 보낸다.	제12조 1. 토지를 임대하는 기관은 토지의 자료와 **입찰장소,** 입찰 및 개찰 날자, 입찰절차를 비롯한 입찰에 필요한 사항을 공시하거나 입찰안내서를 지정한 대상자에게 보낸다.
제12조 8. 낙찰자는 낙찰통지서를 받은 날부터 30일 안에 토지를 임대하는 기관과 토지임대차계약을 맺고 해당한 **임대료**를 지불한 다음 토지이용증을 발급받고 등록한다. 사정에 **의해** 계약체결을 연기하려**고** 할 경우에는 정한 기간이 끝나기 10일 전에 토지를 임대하는 기관에 신청하여 30일간 **연기**받을 수 있다.	제12조 8. 낙찰자는 낙찰통지서를 받은 날부터 30일 안에 토지를 임대하는 기관과 토지임대차계약을 맺고 해당한 **토지이용권값**를 지불한 다음 토지이용증을 발급받고 등록한다. 사정에 **의하여** 계약체결을 연기하려 할 경우에는 정한 기간이 끝나기 10일 전에 토지를 임대하는 기관에 신청하여 30일간 **연장**받을 수 있다.
제12조 10. 낙찰자가 정한 기간**에** 토지임대차계약을 맺지 않은 경우에는 낙찰을 무효로 하여 입찰보증금을 돌려주지 않는다.	제12조 10. 낙찰자가 정한 기간**안에** 토지임대차계약을 맺지 않은 경우에는 낙찰을 무효로 하여 입찰보증금을 돌려주지 않는다.
제14조 토지용도를 **변경시키려는** 토지임차자는 토지를 임대한 기관과 용도를 변경하는 보충계약을 맺어야 한다.	제14조 토지용도를 **변경하려는** 토지임차자는 토지를 임대한 기관과 용도를 변경하는 보충계약을 맺어야 한다.
제16조 토지임차자는 임대차계약에서 정한 **토지임대료**의 전액을 물고 계약에 지적된 투자몫을 투자하여야 임차한 토지의 이용권을 판매, 재임대, 증여 또는 저당할 수 있다.	제16조 토지임차자는 임대차계약에서 정한 **토지리용권을 넘겨주는 값**의 전액을 물고 계약에 지적된 투자몫을 투자하여야 임차한 토지의 이용권을 판매, 재임대, 증여 또는 저당할 수 있다.

1993년 원안	1999년 수정안
제18조 3. 토지이용권의 판매자와 구매자는 해당**국토관리기관**에 토지이용권 명의변경 등록을 한다.	제18조 3. 토지이용권의 판매자와 구매자는 해당**토지를 임대한 기관**에 토지이용권 명의변경 등록을 한다.
23조 토지이용권을 저당받은 자와 저당한 자는 저당계약을 맺은 날부터 10일 안으로 **해당 국토관리기관**에 토지이용권 저당등록을 해야 한다.	23조 토지이용권을 저당받은 자와 저당한 자는 저당계약을 맺은 날부터 10일 안으로 **토지를 임대한 기관**에 토지이용권 저당등록을 해야 한다.
제4장 토지의 임대료와 사용료	**제4장 토지의 임대료**
제28조 토지임차자는 토지를 임대한 기관에 토지임대료를 물어야 한다. **토지임대료는 토지이용권의 값이다.**	제28조 토지임차자는 토지를 임대한 기관에 토지임대료를 물어야 한다. **토지임대료에는 토지리용권을 넘겨주는 값과 토지를 리용하는 값이 속한다.**
제29조 토지를 임대하는 기관은 개발한 토지를 임대하는 경우 임차자로부터 토지개발비를 **토지임대료**에 포함시켜 받는다.	제29조 토지를 임대하는 기관은 개발한 토지를 임대하는 경우 임차자로부터 토지개발비를 **토지리용권을 넘겨주는 값**에 포함시켜 받는다.
제30조 토지임차자는 임대차계약을 맺은 날부터 90일 안에 **토지임대료**의 전액을 물어야 한다. 장려부문이나 임대료가 많은 토지개발부문은 임차자가 토지를 임대하는 기관과**의 합의밑에** 5년 안에 분할해 물 수 있다. 이 경우 미납금에 대해서는 해당한 이자를 물어야 한다.	제30조 토지임차자는 **토지**임대차계약을 맺은 날부터 90일 안에 **토지리용권을 넘겨주는 값**의 전액을 물어야 한다. 장려부문이나 임대료가 많은 토지개발부문은 임차자가 토지를 임대하는 기관과 **합의하고** 5년 안에 분할해 물 수 있다. 이 경우 미납금에 대해서는 해당한 이자를 물어야 한다.

1993년 원안	1999년 수정안
제31조 협상, 경매를 통해 토지를 임차한 자는 임대차계약을 맺은 날부터 15일 안으로 **토지임대료**의 10%에 해당한 이행보증금을 내야한다. 이행보증금은 **토지임대료**에 충당할 수 있다.	제31조 협상, 경매를 통해 토지를 임차한 자는 임대차계약을 맺은 날부터 15일 안으로 **토지리용권을 넘겨주는 값**의 10%에 해당한 이행보증금을 내야한다. 이행보증금은 **토지리용권을 넘겨주는 값**에 충당할 수 있다.
제32조 **토지임대료**를 정한 기간 안에 물지 않은 경우에는 그 기간이 지난 날부터 매일 미납금의 0.1%에 해당한 연체료를 물린다. 연체료를 연속 50일간 물지 않은 경우에는 토지임대차계약을 취소할 수 있다.	제32조 **토지리용권을 넘겨주는 값**을 정한 기간 안에 물지 않은 경우에는 그 기간이 지난 날부터 매일 미납금의 0.1%에 해당한 연체료를 물린다. 연체료를 연속 50일간 물지 않은 경우에는 토지임대차계약을 취소할 수 있다.
제33조 임차한 토지의 이용자는 해마다 **국가가 정한 토지사용료를** 물어야 한다. 장려부문과 **자유경제무역지대** 안에 투자하는 대상에 대해서는 **토지사용료**를 10년까지 **덜어주거나** 면제해 줄 수 있다.	제33조 임차한 토지의 이용자는 해마다 **토지를 이용하는 값을** 물어야 한다. 장려부문과 **라선경제무역지대** 안에 투자하는 대상에 대해서는 **토지를 이용하는 값을** 10년까지 **낮추어주거나** 면제해 줄 수 있다.
제39조 토지이용증이 없이 **토지를** 이용하였거나 승인없이 토지의 용도를 **변경시켰거나** 토지이용권을 양도, 저당한 경우에는 벌금을 물리고 토지에 건설한 시설물을 회수하거나 토지를 원상복구시키며 양도 및 저당계약을 **무효로 한다.**	제39조 토지이용증이 없이 이용하였거나 승인없이 토지의 용도를 **변경하였거나** 토지이용권을 양도, 저당한 경우에는 벌금을 물리고 토지에 건설한 시설물을 회수하거나 토지를 원상복구시키며 양도 및 저당계약을 **취소시킨다.**
제41조 토지임차자**가** 받은 제재에 대해 의견이 있는 경우**에는** 처벌통지를 받은 날부터 20일 안에 제재를 준 기관의 **한급 높은** 기관에 **신소청원하거나** 해당 재판소에 소송을 제기할 수 있다.	제41조 토지임차자**는** 받은 제재에 대해 의견이 있는 경우에는 처벌통지를 받은 날부터 20일 안에 제재를 준 기관의 **상급기관**에 **신소를 하거나** 해당 재판소에 소송을 제기할 수 있다.

1993년 원안		1999년 수정안	
제42조	토지를 임대하고 임차한 토지를 제3자에게 양도, 저당하는 것과 관련한 의견 상이는 협의의 방법으로 해결한다. **분쟁사건은** 조선민주주의인민공화국의 **재판기관 또는 중재기관에서 해당절차에 따라** 해결하며 제3국의 중재기관에서 제기하여 해결할 수도 있다.	제42조	토지를 임대하고 임차한 토지를 제3자에게 양도, 저당하는 것과 관련한 의견 상이는 협의의 방법으로 해결한다. **협의의 방법으로 해결할 수 없을 경우에는** 조선민주주의인민공화국이 **정한 중재 또는 재판절차로** 해결하며 제3국의 중재기관에 제기하여 해결할 수도 있다.

〈부록 4〉

토지사용료납부규정

주체91(2002)년 7월 31일 내각결정 제 3호로 승인됨

위대한 령도자 김정일동지께서는 다음과 같이 지적하시였다.
<국가예산을 바로 세운 다음에는 그것을 정확히 집행하여야 합니다.>

제 1 조 이 규정은 위대한 령도자 김정일동지께서 국가토지를 가지고 생산한 농업생산물의 일부를 사용료형식으로 국가에 의무납부하도록 할데 대하여 주신 방침을 철저히 관철함으로써 나라의 귀중한 재부인 토지를 효과있게 리용하여 알곡을 비롯한 농업생산물의 생산을 높이는 것을 목적으로 한다.

제 2 조 토지사용료는 토지를 리용하여 생산한 농업생산물의 일부를 돈으로 국가에 납부하는 몫이다.

제 3 조 이 규정은 토지를 리용하여 농업생산물을 생산하는 모든 기관, 기업소, 단체, 군부대(이 아래부터는 기관, 기업소라 한다.)와 개인에게 적용한다.

제 4 조 토지사용료납부와 관련한 사업의 통일적인 지도는 중앙재정기관이 한다. 중앙재정기관은 토지를 리용하는 기관, 기업소와 개인들이 토지사용료를 제때에 의무적으로 납부하도록 토

지사용료납부질서를 바로 세워야한다.
군수부문을 비롯한 따로 정한 부문은 중앙재정기관의 합의를 받아 토지사용료 납부와 관련한 사업을 자체로 할 수 있으며 받아 들인 토지사용료는 국가에 바쳐야한다.

제 5 조 토지를 리용하려는 기관, 기업소(이 아래부터는 토지리용기관이라 한다.)와 개인은 해당한 토지를 시, 군농업지도기관과 토지관리기관에 빠짐없이 등록하여야 한다.
등록하지 않은 토지는 리용할 수 없다.

제 6 조 토지리용기관과 개인은 토지사용료를 정해진 기간안에 의무적으로 국가에 납부하여야 한다.
토지사용료는 농업생산물수매대금에서 공제하게 할수도 있다.
토지사용료납부절차와 방법은 중앙재정기관이 정한다.

제 7 조 토지사용료를 적용하는 토지는 다음과 같다.

1. 농장, 협동농장의 모든 토지
2. 농업과학연구기관에서 생산계획을 받고 리용하는 토지
3. 각급 학교 및 간부양성기관에서 리용하는 실습토지(실습농장토지 포함)
4. 보건기관의 약초재배에 리용하는 토지
5. 기관, 기업소의 원료기지, 부업농목자(부업지 포함)의 토지
6. 기관, 기업소의 외화벌이에 리용하는 토지
7. 양묘장으로 리용하는 토지(국토, 도지경영, 림업부문 제외)
8. 수역토지와 같은 비경지에서 농업생산물을 생산하는 토지

9. 건설부지로 허가되었으나 건설을 하지 않는 기간에 농작물을 심는 토지
10. 새땅찾기를 하여 3년이상 경작하는 토지
11. 기관, 기업소 울타리안에 있는 1정보를 제외한 토지
12. 개인이 부치는 터밭과 부대기밭

제8조 다음과 같은 토지에는 토지사용료를 적용하지 않는다.

1. 농민세대들의 30평까지의 터밭
2. 농업과학연구기관과 농업부문의 대학 및 전문학교에서 새 육종연구를 위하여 리용하고 있는 토지(육종면적의 일부)
3. 기관, 기업소 울타리안에 있는 1정보까지의 토지
4. 식물원, 동물원, 양어장구역의 토지
5. 농민세대를 제외한 세대들의 살림집주변에 있는 10평까지의 터밭
6. 탁아소, 유치원, 간염 및 결핵료양소, 영예군인보양소, 휴양소, 정양소, 야양소, 육아원, 해욕원, 양로원, 양생원, 초등 및 중등학원, 혁명학원, 이부모자녀학원들에서 1정보까지의 새땅을 개간하여 리용하고 있는 토지
7. 이밖에 따로 정한 토지

제9조 새로 개간한 토지에는 3년동안 토지사용료를 적용하지 않는다. 토지리용기관의 책임이 아닌 자연재해 같은 것으로 토지가 류실, 매몰되였을 경우에는 토지감독기관과 재정기관의 승인을 받아 해당한 토지사용료의 일부 또는 전부를 적용하지 않을 수 있다.

제10조 토지사용료적용은 농업생산을 전문으로 하는 농장, 기업소토지에는 낮게, 기관, 기업소의 부업농목장, 원료기지, 외화벌이기지, 실험실습토지와 개인이 부치는 토지에는 높게 한다.

제11조 토지리용기관과 개인은 토지부류별, 지목별, 등급별로 정해진 토지사용료를 납부하여야 한다.

제12조 토지사용료를 적용하는 토지는 1,2,3 부류로 나누며 토지등급을 지목별에 따라 논은 9개 등급, 밭은 8개 등급으로 나누어 적용한다.

3부류의 토지에는 지목별 등급을 적용하지 않는다.

제13조 토지의 지목별, 포전별에 따르는 등급을 정하는 사업은 중앙농업지도기관이 한다.

중앙농업지도기관은 등록된 모든 토지에 대하여 지목별 등급을 바로 정해 주어야 한다.

제14조 토지부류별, 지목별, 등급별에 따르는 정보당 토지사용료는 국가가격제정기관이 정하여 내각의 승인을 받으며 토지부류별 토지사용료적용대상은 중앙재정기관이 정한다.

제15조 중앙농업지도기관과 국가가격제정기관은 토지등급과 정보당 토지사용료 기준을 발전하는 현실적요구에 맞게 갱신하는 사업을 정기적으로 하여야 한다.

제16조 토지리용기관과 개인이 납부하는 토지사용료를 받아들이는 사업은 해당시, 군재정기관이 한다.
시, 군재정기관은 토지부류별, 지목별, 등급별에 따르는 토지사용료계산을 정확히 하여 제때에 받아 들여야 한다.

제17조 토지사용료계산과 납부에 대한 감독통제는 중앙재정기관과 도, 시, 군재정기관, 해당 감독통제기관이 한다.

제18조 토지사용료수입은 국가예산수입으로 한다.

제19조 결산분배제를 실시하는 농장과 기업소는 토지사용료를 납부하기 전에 년간 결산분배와 재정결산을 할 수 없다.

제20조 토지사용료를 제대로 계산납부하지 않거나 토지를 등록하지 않고 리용할 경우에는 생산물을 회수하고 토지리용을 중지시키거나 회수할 수 있다.

제21조 이 규정을 어기고 토지사용료납부와 관련한 사업에 지장을 준 책임 있는 일군은 정상에 따라 행정직 및 형사적 책임을 진다.

끝

최근 발간자료 안내

연구총서

2007-01	남북한 재외동포정책과 통일과정에서 재외동포의 역할	최진욱 저	6,500원
2007-02	민주주의와 인권에 대한 북한의 인식과 대응	김수암 저	6,000원
2007-03	북한의 경제난과 체제 내구력	서재진 저	8,500원
2007-04	"확산방지구상"(PSI)과 한국의 대응	전성훈 저	10,000원
2007-05	통합정책과 분단국 통일: 독일사례	손기웅 저	7,000원
2007-06	새터민의 증언으로 본 북한의 변화	이교덕 외 공저	10,000원
2007-07	북·중 경제관계 확대와 대응방안	최수영 저	6,000원
2007-08	한반도 비핵화와 평화체제 구축전략	허문영 외 공저	10,000원
2007-09	북한군대의 대내외 정세 인식 형성과 군대변화	정영태 저	6,000원
2007-10	평화번영정책 추진성과와 향후과제	허문영 외 공저	9,000원
2007-11	비교사회주의 측면에서 본 북한의 변화 전망 : 리비아와 쿠바 사례를 중심으로	정영태 외 공저	7,000원
2007-12	미·일동맹 강화에 따른 동북아정세 변화와 한국의 안보정책 대응전략	김국신 외 공저	8,500원
2007-13	아베정권의 국내정치와 대외전략 및 대북전략	배정호 저	6,000원
2007-14	중국의 대북 정책과 2·13합의에 대한 입장	최춘흠 저	5,000원
2007-15(Ⅰ)	남북협력과 동북아협력 연계 추진방안	김규륜 외 공저	10,000원
2007-15(Ⅱ)-1	동북아 지역협력의 새로운 연계	김규륜 편저	0,000원
2007-15(Ⅱ)-2	New Linkages of Northeast Asian Regional Cooperation	김규륜 편저	10,000원
2007-15(Ⅱ)-3	北東アジア地域協力の新たな連係	김규륜 편저	10,000원
2007-15(Ⅱ)-4	東北亞區域合作的新聯係	김규륜 편저	10,000원
2007-16	남북 물류·운송 활성화 및 협력방안 연구	김영윤 외 공저	8,000원
2007-17	북한의 통계: 가용성과 신뢰성	이 석 저	8,500원
2007-18	북한 사회개발협력방안 연구	조한범 저	5,000원
2007-19	북한주민의 거주·이동: 실태 및 변화 전망	이금순 저	7,000원
2008-01	북한체제의 안정성 평가: 시나리오 워크숍	최진욱 외 공저	9,000원
2008-02	한반도 선진화를 위한 남북 경제관계 발전방안 모색	임강택 외 공저	10,000원
2008-03	남북한 출입제도 [통행·통신·통관] 개선 및 정착 방안 연구	김영윤 저	8,000원
2008-04	전환기 동북아 국가들의 국내정치 변화와 대북전략	배정호 외 공저	10,000원
2008-05	중국의 한·중 FTA 추진의도와 남북관계에 주는 함의	전병곤, 구기보 저	7,500원
2008-06	한반도 통일 외교 인프라 구축 연구	박영호 외 공저	9,000원
2008-07	북한 주민의 일상생활	조정아 외 공저	10,000원
2008-08	김정일 정권 등장 이후 북한의 체제유지 정책 고찰과 변화 전망	전현준 외 공저	10,000원
2008-09	이명박정부 대북정책의 추진환경과 정책과제	박형중 외 공저	6,500원

2008-10	국제사회의 인권개선 전략: 이론과 실제	이금순, 김수암	저	9,000원
2008-11	North Korea's External Economic Relations	김규륜	편저	9,000원
2009-01	북한 비핵화를 위한 한·미 전략적 협력에 관한 연구	전성훈	저	7,500원
2009-02	세계경제위기와 미·중관계 변화 연구: 북한 핵문제에 미치는 영향	황병덕, 신상진	저	9,000원
2009-03	북한의 국력 평가 연구	전현준 외	공저	10,000원
2009-04	북한경제의 시장화 실태에 관한 연구	임강택	저	9,000원
2009-05	21세기 한국의 동아시아국가들과 전략적 협력 강화방안	여인곤 외	공저	10,000원
2009-06	북한체제 전환을 위한 전략적 과제와 한국의 동북아 4국 협력전략	배정호 외	공저	10,000원
2009-07	북한 '변화'의 재평가와 대북정책 방향	박형중 외	공저	10,000원
2009-08	북한 개방 유도 전략: 목표, 기본방향 및 단계별 과제	최진욱 외	공저	10,000원
2009-09	북한주민 인권의식 고취를 위한 전략적 인권외교의 방향	홍우택 외	공저	6,500원
2009-10	통일대비 북한토지제도 개편방향 연구	허문영 외	공저	9,000원
2009-11	북한인권 침해구조 및 개선전략	이금순, 김수암	저	7,500원
2009-12	통일대계 탐색연구	조 민 외	공저	8,000원
2009-13	Modernization and Opening-Up of North Korean Economy: Roles and Efforts of Neighboring Countries	김규륜 외	공저	7,500원
2009-15	Peace-Keeping on the Korean Peninsula: The Role of Commissions	Gabriel Jonsson	저	20,000원
2009-16	2009년도 통일문제 국민여론조사	임강택 외	공저	10,000원

학술회의총서

2007-01	2·13 합의와 한반도 평화체제 구축		8,500원
2007-02	6·15 정상회담과 한반도 평화체제		10,000원
2007-03	2007 남북정상회담과 한반도 평화·번영: 평가와 전망		9,000원
2008-01	이명박 정부 대북정책 비전 및 추진방향		10,000원
2008-02	The Vision for East Asia in the 21st Century and the Korean Peninsula		9,500원
2009-01	북핵 문제 해결 방향과 북한 체제의 변화 전망		6,500원
2009-02	북핵 일괄타결(Grand Bargain)방안 추진방향		5,500원

협동연구총서

2007-10-01	동북아 지역내 NGO 네트워크 활성화 방안(총괄보고서)	김국신 외	공저	6,000원
2007-10-02	한반도 통일대비 국내NGOs의 역할 및 발전방향	손기웅 외	공저	9,000원
2007-10-03	동북아 NGO 교류·협력의 인프라 개선과 NGO 네트워크의 활성화 방안	최대석 외	공저	7,500원
2007-11-01	한반도 평화·번영 거버넌스의 개선 및 활성화 방안 (총괄보고서)	김국신 외	공저	10,000원

2007-11-02 한반도 평화·번영 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀 — 임성학 외 — 공저 — 6,000원

2007-11-03 한반도 평화·번영을 위한 외교안보정책 거버넌스 활성화 방안 — 배정호 외 — 공저 — 6,500원

2007-11-04 한반도 평화체제 거버넌스 활성화 방안 — 함택영 외 — 공저 — 6,000원

2007-11-05 대북정책 참여 거버넌스 활성화 방안 — 전성훈 외 — 공저 — 6,500원

2007-11-06 남북경협 거버넌스 활성화 방안 — 김규륜 외 — 공저 — 8,000원

2007-11-07 남북한 사회문화 협력 거버넌스 활성화 방안 — 이교덕 외 — 공저 — 10,000원

2007-11-08 한반도 평화·번영을 위한 로컬 거버넌스 활성화 방안 : 지방자치단체 남북교류를 중심으로 — 양현모 외 — 공저 — 7,500원

2007-11-09 한반도 평화교육 거버넌스 활성화 방안 — 박광기 외 — 공저 — 8,500원

2008-07-01 한반도 평화·번영 거버넌스의 모형개발 및 발전방안(총괄보고서) — 김국신 외 — 공저 — 6,500원

2008-07-02 남북 교류협력 효율화를 위한 거버넌스 모형구축 — 양현모, 이준호 — 저 — 6,000원

2008-07-03 북한의 국가-사회관계와 통일정책 거버넌스 — 최진욱 외 — 공저 — 7,000원

2008-07-04 남북연합 형성·운영의 거버넌스 — 박종철 외 — 공저 — 8,000원

2008-08-01 국제사회의 개발지원 이론과 실제: 북한개발 지원을 위한모색(총괄보고서) — 박형중 외 — 공저 — 10,000원

2008-08-02 국제 개발이론 현황 — 이금순 외 — 공저 — 8,000원

2008-08-03 국제사회의 원조 현황 및 추진전략 — 임강택 외 — 공저 — 10,000원

2008-08-04 UN기구의 지원체계와 대북 활동 — 최춘흠 외 — 공저 — 6,500원

2008-08-05 양자간 개발기구의 체계와 활동 — 권 율 외 — 공저 — 10,000원

2008-08-06 다자간 개발기구의 체계 및 활동 — 장형수 외 — 공저 — 10,000원

2008-08-07 국제 NGO의 원조정책과 활동 연구 — 이종무 외 — 공저 — 8,000원

2009-15-01 북한개발지원의 포괄적 추진방안(총괄보고서) — 임강택 외 — 공저 — 8,500원

2009-15-02 북한개발지원의 이론과 포괄적 전략 — 박형중 외 — 공저 — 10,000원

2009-15-03 북한개발지원의 쟁점과 해결방안 — 김정수 외 — 공저 — 10,000원

2009-15-04 북한개발지원을 위한 국제협력 방안 — 장형수 외 — 공저 — 9,500원

2009-15-05 북한개발지원체제의 구축방안 — 이종무 외 — 공저 — 8,500원

2009-15-06 지방자치단체의 북한개발지원 전략과 접근방법 — 양현모 외 — 공저 — 10,000원

2009-16-01 복잡계 이론을 통한 북한의 정상국가화 방안 연구(총괄보고서) — 김국신 외 — 공저 — 5,000원

2009-16-02 북한체제의 행위자와 상호작용 — 이교덕 외 — 공저 — 7,000원

2009-16-03 북한 계획경제의 변화와 시장화 — 이 석 외 — 공저 — 8,500원

2009-16-04 탈냉전 이후 국제관계와 북한의 변화 — 민병원 외 — 공저 — 7,000원

2009-17-01 비핵·개방·3000 구상: 추진전략과 실행계획(총괄보고서) — 여인곤 외 — 공저 — 6,500원

2009-17-02 이명박 정부의 대북정책 및 추진환경과 전략 — 박종철 외 — 공저 — 7,500원

2009-17-03 비핵·개방·3000 구상: 한반도 비핵화 실천방안 — 조 민 외 — 공저 — 8,000원

2009-17-04 비핵·개방·3000 구상: 북한의 개방화 추진방안 — 함택영 외 — 공저 — 6,500원

2009-17-05 비핵·개방·3000 구상: 남북경제공동체 형성방안 — 조명철 외 — 공저 — 6,000원

2009-17-06 비핵·개방·3000 구상: 행복공동체 형성방안 — 이금순 외 — 공저 — 6,500원

논총

통일정책연구, 제16권 1호 (2007)	10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 16, No. 1 (2007)	10,000원
통일정책연구, 제16권 2호 (2007)	10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 16, No. 2 (2007)	10,000원
통일정책연구, 제17권 1호 (2008)	10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 17, No. 1 (2008)	10,000원
통일정책연구, 제17권 2호 (2008)	10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 17, No. 2 (2008)	10,000원
통일정책연구, 제18권 1호 (2009)	10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 18, No. 1 (2009)	10,000원

북한인권백서

북한인권백서 2007	김수암 외	공저 10,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2007	김수암 외	공저 10,000원
북한인권백서 2008	이금순 외	공저 10,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2008	이금순 외	공저 10,000원
북한인권백서 2009	이금순 외	공저 10,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2009	이금순 외	공저 20,000원

기 타

2008	2006 독일통일백서		8,000원
2009	Lee Myung-bak Government's North Korea Policy	Suh, Jae-Jean	5,500원
2009	김정일 현지지도 동향		15,000원

연례정세보고서

2007	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2007~2008	6,000원
2008	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2008~2009	6,000원
2009	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2009~2010	7,000원

통일정세분석

비매품

2007-01	2007년 북한 신년 공동사설 분석	허문영, 김영윤, 박영호, 서재진, 전현준, 정영태
2007-02	2·13 북핵 합의이후 북한정세와 남북관계 전망	여인곤, 이금순, 정영태, 조한범, 최수영

2007-03	2006 미 국무부 연례각국인권보고서(북한부분) 분석	김수암, 이금순
2007-04	'2·13합의' 전후의 북한동향	이교덕, 임순희, 정영태, 최수영
2007-05	부시 행정부의 북핵정책 변화 분석	전성훈
2007-06	북한 최고인민회의 제11기 제5차 회의 평가	최수영
2007-07	7·1조치 이후 5년, 북한경제의 변화와 과제	최수영
2007-08	상반기('07년 1월~6월) 북한의 대내외 정세 분석	정영태, 이교덕, 임순희, 최수영
2007-09	제6차 6자회담 수석대표회의 결과분석	김국신, 여인곤
2007-10	7·29 일본 참의원 선거 결과 분석	배정호
2007-11	북한의 「전국 당세포비서 대회」 개최 배경과 전망	정영태
2007-12	후쿠다 정권의 특징과 대외 및 대북전략	배정호
2007-13	러시아 총선(12·2) 결과분석	여인곤
2007-14	하반기('07년 7월~12월) 북한의 대내외 정세 분석	정영태, 이교덕, 임순희, 최수영
2008-01	2008년 북한 신년 공동사설 분석	정영태, 김영윤, 박영호, 서재진, 임순희, 허문영
2008-02	중국 11기 전국인민대표대회 제1차 회의 결과분석: 지도부 개편을 중심으로	전병곤
2008-03	최근 북한 권력엘리트 변동 분석	전현준
2008-04	한·미 정상회담 결과분석	김국신, 박영호
2008-05	이명박 대통령의 방일과 한·일 정상회담에 대한 분석	배정호
2008-06	북한 최고인민회의 제11기 제6차 회의 결과분석	최수영
2008-07	북한인권 특별보고관 유엔인권이사회 보고서 평가	이금순, 김수암
2008-08	2단계 비핵화 이후 북한의 대남정책 전망	최진욱, 박형중
2008-09	남북 이산가족문제: 평가와 향후 정책 방안	임순희
2008-10	상반기(08년 1월~6월) 북한의 대내외 정세 분석	서재진, 정영태, 전현준, 최수영, 최진욱, 임순희, 조정아
2008-11	아소 정권의 출범과 대외전략노선 및 대북전략	배정호
2008-12	한·러 정상회담 결과분석	여인곤
2009-01	2009년 북한 신년 공동사설 분석	최진욱, 전현준, 정영태, 조정아, 최수영, 박영호, 박형중
2009-02	하반기('08년 7월~12월) 북한의 정세 분석	최진욱, 임순희, 전현준, 정영태, 조정아, 최수영
2009-03	북한의 대남 비방 공세의 의도와 전망	최진욱, 전현준, 정영태
2009-04	북한의 제12기 최고인민회의 대의원 선거 결과 분석	전현준
2009-05	2008년 북·중무역의 주요 특징	임강택, 박형중
2009-06	북한 최고인민회의 제12기 제1차 회의 결과 분석	최수영, 정영태
2009-07	한·미 정상회담 결과분석	김국신

KINU정책연구시리즈

비매품

2007-01	북핵 '2·13합의' 와 평화적인 핵폐기 사례 분석	전성훈
2007-02	2차 남북정상회담의 의의와 전망	조한범
2007-03	국군포로·납북자 문제 해결방안	김수암, 이금순, 최진욱, 서은성
2007-04	한미동맹 그리고 북한과 동북아 2001~2007년간의 회고와 한국의 정책 대안	박형중

2007-05 주변 4국의 대북정책 동향과 전망: '2·13합의' 이후부터 남북정상회담까지를 중심으로 여인곤, 김국신, 배정호, 최춘흠
2007-06 국제금융기구의 북한 개입: 조건, 시나리오 및 과제 임을출
2007-07 평화조약의 역사적 변천과 사례: 한반도평화체제에 주는 시사점 최진욱
2007-08 북핵 폐기 한반도 모델: 기본원칙과 추진방향 전성훈
2008-01 남북 상생·공영을 위한 비핵·개방·3000 정책의 인론적 체계: 연구 서재진
2008-02 향후 5년 남북관계 주요 환경과 전개 시나리오 박형중, 허문영, 조 민, 전성훈
2008-03 북한의 기상관리 정책의 변화와 남북한 기상협력 방안연구 최은석, 황재준
2009-01 신평화구상 실현을 위한 전략과 과제 김규륜 외 공저
2009-02(Ⅰ)접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(Ⅰ): 접경지역 평화적 이용을 위한 이론적 검토와 사례연구 손기웅 외 공저
2009-02(Ⅱ)접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(Ⅱ): 접경지역 평화적 이용을 위한 기존제안 검토 손기웅 외 공저
2009-03 대북정책의 대국민 확산방안 조한범 외 공저
2009-04 통일 예측 시계 구축 박영호, 김지회
2009-05 북핵일지 1965-2009 조 민, 김진하

북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응 비매품

2007 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제2권 1호 이금순, 서재진, 김수암
2007 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제2권 2호 이금순, 최진욱, 김수암
2008 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제3권 1호 이금순, 김수암, 임순희
2008 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제3권 2호 이금순, 김수암
2009 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제4권 1호 박영호, 이금순, 김수암, 홍우택

월간 북한동향 비매품

2007 월간 북한동향 제1권 제1호 북한연구실
2007 월간 북한동향 제1권 제2호 북한연구실
2008 월간 북한동향 제2권 제1호 북한연구실
2008 월간 북한동향 제2권 제2호 북한연구실
2008 월간 북한동향 제2권 제3호 북한연구실
2008 월간 북한동향 제2권 제4호 북한연구실
2008 월간 북한동향 제2권 제5호 북한연구실
2008 월간 북한동향 제2권 제6호 북한연구실
2009 월간 북한동향 제3권 제1호 북한연구센터
2009 월간 북한동향 제3권 제2호 북한연구센터
2009 월간 북한동향 제3권 제3호 북한연구센터
2009 월간 북한동향 제3권 제4호 북한연구센터
2009 월간 북한동향 제3권 제5호 북한연구센터

한반도 평화체제 연구총서 비매품

2007 한반도 평화체제: 자료와 해제 제1호
허문영, 김수암, 여인곤, 정영태, 조 민, 조정아

Studies Series 비매품

2007-01 Value Changes of the North Korean New Generation and Prospects Lim Soon-Hee
2007-02 North Korea's Civil-Military-Party Relations and Regime Stability Jeung Young-Tai
2007-03 An Assessment of the North Korean System's Durability
Chon Hyun-Joon, Huh Moon-Young, Kim Philo, Bae Chin-Soo
2007-04 A Study on the Reality and Prospect of Economic Reform in North Korea
: Tasks for Successful Transformation of the North Korean System
Kim Young-Yoon
2007-05 North Korea's Agricultural Reforms and Challenges in the wake of the July 1 Measures Choi Soo-Young
2007-06 The Changes of Everyday Life in North Korea in the Aftermath of their Economic Difficulties Cho Jeong-Ah
2008-01 Conceptions of Democracy and Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea Kim Soo-Am
2008-02 Internal and External Perceptions of the North Korean Army Jeung Young-Tai
2008-03 PSI and the Korean Position Cheon Seong-Whun
2008-04 Transformation of the U.S.-Japan Alliance and South Korea's Security Strategy Kim Kook-Shin, Yeo In-Kon, Kang Han-Koo
2008-05 Changes in North Korea as revealed in the Testimonies of Saetomins
Lee Kyo-Duk, Lim Soon-Hee, Cho Jeong-Ah, Lee Gee-Dong, Lee Young-Hoon
2008-06 Economic Hardship and Regime Sustainability in North Korea Suh Jae-Jean
2009-01 The Evaluation of Regime Stability in North Korea:Scenario Workshop
Choi Jin-Wook, Kim Kook-Shin, Park Hyeong-Jung, Cheon Hyun-Joon, Cho Jeong-Ah, Cha Moon-Seok, Hyun Sung-Il
2009-02 Developing Inter-Korean Economic Relations for the 'Advancement of the Korean Peninsula'
Lim Kang-Teag, Kim Kyu-Ryoon, Jang Hyung-Soo, Cho Han-Bum, Choi Tae-Uk
2009-03 The Everyday Lives of North Koreans
Cho Jeong-Ah, Suh Jae-Jean, Lim Soon-Hee, Kim Bo-Geun, Park Young-Ja
2009-04 North Korea's Regime Maintenance Policy Since the Kim Jong-il Regime and Prospects for Change
Chon Hyun-Joon, Jeung Young-Tae, Choi Soo-Young, Lee Ki-Dong

통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 만족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적 주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

1. 회원 구분

가) 학생회원: 대학 및 대학원생
나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

2. 가입방법

가) 「회원 가입신청서」작성
나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 회원 특전

가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, 『International Journal of Korean Unification Studies』, 단행본 시리즈인 연구총서, 학술회의 총서, 협동연구총서, 정세분석보고서 등 우송
다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
라) 구간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의

가) 주소: (142-728) 서울시 강북구 4·19길 275(수유6동) 통일연구원 통일학술정보센터 출판정보관리팀 도서회원 담당자(pcm@kinu.or.kr)
나) 전화: (02)901-2559, FAX: (02)901-2547
다) 홈페이지: http://www.kinu.or.kr

※ 가입기간 중 주소변경시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

회원가입신청서

성 명		입금자 (입금일자)		
근 무 처				
	직 위			
간 행 물 받을 주소	(우편번호 :)			
연 락 처	전 화		내선 전화	
	핸드폰		FAX	
	전자메일			
전 공 및 관심분야				
회원구분	학생회원 ( ) 일반회원 ( ) 기관회원 ( )			

본인은 통일연구원의 연회원 가입을 신청합니다.

20 년 월 일

신청인 (인)

절 취 선

※ 본 신청서를 보내주십시오.
(우142-728) 서울시 강북구 4·19길 275(수유6동) 통일연구원 통일학술정보센터
전화: (02)901-2559, FAX: (02)901-2547 E-Mail: pcm@kinu.or.kr
※ 신한은행 온라인 140-002-389681 (예금주: 통일연구원)

통일대비 북한토지제도 개편방향 연구

www.kinu.or.kr

통일연구원

93340
9 788984 795167
ISBN 978-89-8479-516-7