

統一 以後 北韓地域內 土地所有權의 歸屬問題에 관한 研究

申鍾澈* · 高炯錫**

The Study on the reverse problem of Land ownership in North-Korea after Unification

Jong-Cheol Shin · Hyung-Suk Ko

< 목 차 >

Abstract	및 所有關係
I. 序 論	IV. 統一 以後 北韓地域內 土地의 所有權 處理方案
II. 統獨以後 舊東獨地域內 土地의 所有權 處理方案	V. 結 論
III. 北韓地域內 土地의 沒收過程	參考文獻

Abstract

An Unification is heart's desire of our nation's. But an eager desire toward unification can not settle all problems to be attendant on unification. Therefore we who live the present time must prepare for future unification. One of the most important problems to be attendant on unification is the reverse problem of land ownership in North-Korea after unification. So, I propose a method of settlement on this problem in this paper, after studying a settlement of Unified Germany and solutions that being argued now.

I. 序 論

1. 연구의 목적

동구권 국가의 시장경제체제로의 전환과 구소련의 붕괴는 그 동안 이념의 대립으로 인한 냉전체제의 종말을 알리는 신호였다. 또한 우리 나라와 함께 지구상 대표적인 분단국가였던 독일은 90년대의

* 한국해양대학교 국제대학 법학부 교수, 법학박사.

** 한국해양대학교 국제대학 법학부 강사, 법학박사.

시작과 함께 그 무거웠던 철의 장벽을 무너뜨리고 통일이라는 독일 민족의 염원을 달성하였다.¹⁾

이러한 국제적인 변화의 추세와 더불어 국내에서는 양국간의 최고대표자회담²⁾을 북한에서 개최하여 분단국인 우리 나라에게 막연하게 여겨졌던 통일의 문제를 본격적으로 논의할 수 있는 여지를 줌과 동시에 통일의 가능성을 한층 더 높게 하였다. 하지만 통일에 대한 국민적 열망은 통일에 이르기까지 가장 커다란 원동력이 되지만 통일에 부수하는 모든 문제점을 해결할 수가 없다. 즉, 양국은 분단이후 50년 이상의 기간을 상호 다른 정치적, 경제적, 사회적 상황속에서 생활하여 왔다. 더욱이 북한은 다른 국가와의 교류가 없이 폐쇄된 사회속에서 체제를 유지하여 왔기 때문에 통일독일과는 달리 통일이후에 다양한 분야에서 분쟁이 발생할 소지가 다분하다. 이와 같은 이유로 통일에 대하여 부정적으로 판단하는 소수의 국민이 있지만, 대다수의 국민이 열망하고 소원하는 통일은 반드시 이룩하여야 하는 우리 국민의 역사적 사명이다. 따라서 통일에 따르는 각종의 문제점을 해결하기 위하여 문제발생의 상황을 예상하여 그에 대한 대비책을 준비하는 것이 현재를 살고 있는 우리의 역할이라고 할 수 있다.

통일 이후에 발생하는 문제점 중에서 가장 근본적이며, 중요한 문제중의 하나는 북한지역내 토지 소유권의 귀속 문제이다. 토지는 인간의 삶을 유지하는 데 있어 가장 기본적이고 필수적인 생산수단이며, 재화이다. 예로부터 우리 국민은 어느 나라 국민보다도 토지에 대하여 많은 애착을 가져왔다. 따라서 통일이후 토지에 대한 분쟁은 다른 분쟁보다 더 많이 발생할 것이며, 이에 대한 해결방안의 제시도 이해관계인의 참여한 대립으로 인하여 쉽지 않을 것이다. 하지만 토지 소유권 귀속에 관한 분쟁을 해결하지 않고서는 북한 지역의 경제적 발전이라든지, 국민적 유대감의 형성을 통한 실질적 통합은 이룩될 수 없다. 또한 이의 해결을 위한 국민의 시간적, 경제적 손실을 막론하고라도 이에 따르는 국가의 통일비용은 천문학적인 금액이 소요될 것이므로 우리가 이미 경험한 IMF 이상의 경제적 고통을 경험할 수도 있다. 따라서 북한 지역의 토지에 대한 소유권의 귀속문제를 연구하여 통일에 따르는 부작용을 제거함과 동시에 통일이 국가 경제력의 향상에 커다란 원동력이 될 수 있도록 기초를 마련하여야 할 것이다. 다행히 우리와 유사한 분단국이었던 독일이 먼저 통일하여 취하였던 구동독지역의 토지문제에 관한 해결방안은 이 문제를 해결하는데 있어 매우 귀중한 자료가 된다. 따라서 구동독지역내 토지 소유권의 귀속문제에 관한 처리방안을 고찰하여 장점을 받아들이고, 이로 발생했던 문제점에 대하여는 더 많은 연구를 통하여 보완책을 마련하여야 할 것이다. 하지만 우리는 독일과 역사적, 사회적, 정치적, 경제적 등의 측면에서 많은 차이점을 가지고 있기 때문에 이를 인식하면서 토지귀속문제에 대하여 접근하여야 할 것이다.

이러한 점을 토대로 하여 본 논문에서는 통독이후 구동독 지역내 토지의 소유권 귀속문제에 관한 처리방안과 동시에 일제강점기간과 그 이후의 북한정권의 수립에서부터 현재까지의 토지소유제도를 고찰하여 통일 이후에 발생하게 될 북한 지역내 토지의 소유권 귀속에 관한 처리 문제를 고찰하고자 한다.

1) 서독과 동독은 1990년 5월 18일에 양독일간의 화폐, 경제, 사회통합을 위한 국가조약(Vertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und drei Deutschen Demokratischen Republik)을 체결하고 1990년 7월 1일에 이를 발효시켰으며, 1990년 8월 31일에는 통일조약(Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und drei Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands)을 체결하고 1990년 10월 3일 완전한 통일을 이루었다.

2) 김대중 대통령은 2000년 6월 13일부터 15일까지 2박 3일의 일정으로 북한의 평양에서 김정일 국방위원장과 분단이후 최초 남북정상회담을 개최하였다.

2. 연구의 범위와 방법

통일의 방식에 대하여 다양한 모형이 제시되고 있다. 이러한 통일모형은 크게 북한의 경제적, 정치적 내부문제로 인하여 급격한 붕괴로 인한 흡수통일의 방식과 남북한간의 합의에 의한 통일방식으로 구분된다. 하지만 본 논문에서의 통일방식은 남북한간의 합의에 의한 통일을 전제로 한다.

우리 민법에서는 독일과 달리 부동산의 범주에 토지뿐만 아니라 그 정착물을 포함시키고 있다(민법 제99조 제1항). 토지위의 정착물인 건물 등도 부동산으로 인정되나 가장 기본적인 부동산은 토지라고 할 수 있다. 이러한 토지는 인간의 삶의 기초가 됨은 물론이고, 기본적인 생산시설이다. 따라서 토지에 대한 분쟁이 발생한 경우 이해관계인은 침해하게 대립하며, 이 분쟁이 해결되지 않고서는 그 이상의 발전을 기대할 수 없다. 또한 권리의 대상인 물건에 대한 대표적인 권리인 소유권의 문제가 해결되지 않고서는 이를 기초로 하여 발생하는 기타의 권리문제를 해결할 수 없다. 따라서 본 논문에서는 가장 기본적인 부동산이라 할 수 있는 북한지역내 토지의 소유권 귀속 문제에 관하여 고찰하였다.

이러한 북한지역내 토지의 소유권 귀속 문제를 고찰하기 위하여 먼저 비교법적인 연구로써 통독 이후 구동독지역내 토지의 처리방안에 관한 독일의 각종 입법과 관련 문헌, 판례 및 국내문헌을 기초로 하여 이에 관한 통일 독일의 정책과 입법내용 및 문제점을 살펴보았다. 또한 일제강제점령시기부터 현재에 이르기까지 북한 지역의 토지 소유관계에 관하여는 이와 관련된 국내외의 논문과 보고서를 비롯한 문헌과 판례를 통하여 살펴보았다. 이러한 내용의 고찰을 통하여 통일이후 북한지역내 토지 소유권의 처리문제에 관한 방안을 전개하였다.

Ⅱ. 統獨以後 舊東獨地域內 土地의 所有權 處理方案

1. 구동독 지역내 토지의 국·공유화 과정과 토지소유형태

가. 구동독 지역내 토지의 국·공유화 과정

구동독지역내 토지의 국·공유화과정은 구소련에 의한 몰수조치와 구동독에 의한 국·공유화 2단계로 나누어지며, 구동독에 의한 국·공유화 과정은 다시 농업집단화과정과 재중앙집권화과정으로 세분되어 진다. 이러한 국·공유화 과정을 시기별로 하여 살펴보면 다음과 같다.

(1) 구소련에 의한 토지의 국·공유화

구소련은 1945년 구동독을 점령한 뒤 소련군사행정부(SMAD : Sowjetische Militäradministration)를 구성하여 사회주의 경제적 기초를 마련하기 위하여 민주적 토지개혁이라는 명목으로 구동독지역내 토지개혁을 실시하였다. 토지개혁의 내용을 살펴보면 100ha이상의 토지를 소유한 자의 100ha초과되는 토지와 100ha미만의 토지소유자라도 전범자 또는 나찌 추종자의 토지를 모두 무상으로 몰수하였다. 이 결과 1948년까지 전체 토지의 1/3에 해당하는 약 330만 ha의 농경지와 임야가 국고에 귀속되었다.³⁾ 이 몰수된 토지 중에서 새로운 농민, 소농, 소작농, 이주민, 피난민 등의 약 55만명에게 평균 4ha

3) 유도진·장일순·이영준·신성수, 독일통일후 구동독지역 국유재산의 사유화실태 연구, 한국사회학 제 32집, 1998, 855면.

이내의 규모로 무상 분배하고, 나머지 토지는 국가소유로 이전되었다. 토지개혁으로 확립된 토지소유권은 등기부에 기재되지만 그 처분에는 일정한 제한이 따르며, 임대차 및 담보제공이 금지된다. 또한 토지에 대한 상속을 인정하면서도 자경의무를 부과하여 이의 위반시 다시 양도되거나 인민재산으로 이전하게 하였다.⁴⁾

(2) 구동독에 의한 토지의 국·공유화과정

구동독정권의 수립이후에는 구소련이 행한 사소유권의 무상몰수는 원칙적으로 종결하였다. 이후 구동독에서 행한 사유재산에 대한 수용은 1949년 헌법 제23조에 의하여 법적 근거와 적절한 보상을 통하여 이루어지도록 하였다. 하지만 1960년 보상법(Entschädigungsgesetz) 제정시까지 수용에 대한 보상을 이루어지지 않았을 뿐만 아니라 보상법제정후의 수용에 대하여도 정당한 보상이 이루어지지 않았다.⁵⁾ 1960년까지의 수용과정을 살펴보면 “1952년 재산가치의 보존에 관한 명령 제1조”를 통하여 1945년 5월부터 1953년 6월 사이에 경찰에 신고하지 않고 구동독지역을 떠났거나 떠날 준비를 하였던 자와 1945년 5월 8일 당시에 구동독지역내에 주소를 두었을 뿐 체류하지 않은 자로서 귀환하지 않은 자의 토지를 무상으로 몰수하였다. 1953년 6월 11일 이후의 탈출자의 토지에 대하여는 무상몰수조치 대신에 국가관리를 하는 방식으로 변하였다. 이후 1958년에 “1953년 6월 10일 이후 허가없이 동독 탈주자의 재산처리에 관한 명령 제2호”를 제정하여 탈주자의 재산을 국가 또는 제3자에게 이전할 수 있도록 하였다. 이러한 법령에 의하여 형식적 소유권은 전소유자에게 인정하지만 토지의 관리 및 처분권은 박탈하여 실질적으로는 수용과 유사하다. 구동독 정부의 허가를 받고 합법적으로 외국으로 이주한 자의 토지는 재산보존명령 제6조와 동베를린에 대한 명령 제2조에 의하여 임시국가관리의 대상이 되었다. 이 토지는 소유자와의 협의 없이 구동독 정부 단독으로 주말가옥이나 택지로 인정되어 장기임대되었다. 하지만 1953년 6월 10일 이후에 합법적으로 이주한 자들의 토지는 그의 대리인과 관리계약을 체결하여 관리하였기에 기존의 국가관리와는 상이하다.⁶⁾

또한 구소련에 의하여 무상분배된 토지 중 1952년까지 8만개의 농가의 토지에 대하여 수익성부족, 경작자의 질병, 사망 등의 자경의무불이행을 이유로 다시 국유화하였다. 1945년부터 1949년까지 몰수된 토지이외에 주, 군, 지방자치단체, 기타 공동단체가 소유하는 토지에 대하여는 모두 국가소유로 귀속시켰다. 이러한 과정을 통하여 형성된 개인의 토지 중 농지에 대하여 1952년부터 1960년까지 집단농장화 작업을 통하여 형식적인 소유권만을 개인에게 인정하고 포괄적인 이용권은 협동농장으로 이전하여 개인의 소유권을 유명무실하게 만들었다. 협동농장에 대한 적용법규로써 초기에는 1889년 제2제국의 협동조합법을 적용하다가 1959년에 농업생산협동조합에 관한 법률을 제정하여 적용하였다. 이와 같은 협동농장화 작업을 마친 구동독은 1972년부터 재중앙집권화 조치를 실시하여 협동농장의 규율을 더욱 더 강화하였다. 하지만 상기의 토지국유화조치에도 불구하고 구동독의 국유토지는 전체토지의 30%에 불과하였다.

나. 통독전 구동독지역내 토지의 소유관계

구동독은 상기와 같이 사회주의적 소유제도를 확립시켰음에도 불구하고 토지에 대하여 개인의 소유

4) 정영화, 통일후 북한의 재산권에 관한 헌법적 연구, 박사학위논문, 서울대학교, 1995, 64면.

5) Martin E. Elling, privatization in German, Journal of Transnational Law, Vol.25, 1992, pp. 595 ff.

6) 정영화, 앞의 글, 67~68면.

권을 그대로 인정하였다. 따라서 구동독지역내 토지의 소유권자로 국가를 비롯한 협동단체와 개인을 들 수 있다.

(1) 국가소유

사회주의적 소유제도에서 생산수단은 국가에 귀속되는 것이 원칙이다. 따라서 구동독에서 토지의 소유권자로 대표적인 것은 역시 국가이다. 하지만 국가가 토지에 대하여 소유권을 가지고 있지만 구체적인 관리, 이용은 국가기관, 기업소, 협동단체의 관리인에게 위임하고 있다. 이러한 관리인은 등기부 제1란에 소유권자인 국가와 함께 등기되며, 관리인의 변경도 가능하다. 관리인의 변경은 서면에 의한 계약으로만 가능하다. 국가소유의 토지는 상기의 관리인에 의한 이용 뿐만 아니라 다른 기관 또는 협동단체, 개인 등의 이용권을 통하여도 이용이 가능하다. 이러한 이용권은 등기부의 제2란에 표기된다. 개인의 국가소유토지이용은 주택의 건축을 위하여 이용권을 설정한 경우에 가능하다. 이와 더불어 국가소유의 토지에 대하여는 원칙적으로 양도와 압류가 금지된다.⁷⁾

(2) 협동단체소유

토지개혁에 의하여 농민들에게 수여된 토지는 다시 1952년부터 1960년까지 완성된 집단농장화 작업에 의하여 협동농장에 편입된다. 협동농장에 편입된 토지를 살펴보면, 먼저 협동농장구성원이 반입한 농지, 국가로부터 수여된 국유의 농지, 협동단체가 매수, 수증 등에 의하여 취득한 농지 등으로 구성된다. 협동농장원이 협동농장에 반입한 토지에 대하여 소유권은 농장원에게 인정되지만 토지에 대한 포괄적 이용권은 협동농장에게 있으므로 농장원의 토지 소유권은 유명무실한 것이 된다(협동농장법 제18조, 제19조). 협동농장의 농장원에 대한 생산물 배급방식은 초기 각 개인이 반입한 토지의 양을 기준으로 하여 분배받았다. 즉, 농장생산물을 분배함에 있어서 기준은 생산물의 60%에 대하여 노동에 따라 분배하고 나머지 40%에 대하여는 반입한 농지에 따라 분배를 받았으나 1977년부터는 생산물의 분배기준을 토지반입량을 더 이상 고려하지 않고 단순히 노동에 따라 분배하였다. 협동농장의 토지는 다시 구체적인 이용관계에 따라 구분하면, 협동농장의 농경지와 농장원의 자경지 및 택지로 구분할 수 있다. 즉, 협동농장의 토지는 협동단체의 결의에 의하여 구성원에게 분배될 수 있었다. 분배된 토지의 용도는 농장원 개인의 자경지로서 이용되거나 농장원의 주택건축을 위하여 이용되었다. 이러한 협동단체의 토지분배의 기준과 절차 등에 대하여는 농업협동단체법이 적용되고, 분배받은 토지의 이용권은 구동독 민법에서 규율하였다.⁸⁾

(3) 개인소유

구동독은 다른 공산권 국가와는 달리 토지에 대한 개인의 소유권을 전면적으로 부인하는 것이 아니라 그대로 인정하면서 토지의 이용권만을 협동단체에 이전하였다. 이러한 점은 추후 구동독지역내의 토지문제를 해결하는 데 많은 기여를 하였다. 구동독이 각 개인에게 토지의 소유권을 인정하였으나 이의 양도와 담보의 제공에는 많은 제약을 가하였다. 법률행위에 의한 토지매매의 내용을 살펴보면 먼저 토지소유권의 매매행위에 대하여 조건과 기한을 붙일 수 없고, 매매가격은 법정 가격(1955년도의 가

7) 김상용, 구동독의 토지제도, 토지연구 제4권 제5호, 1998·10, 127~128면.

8) 김상용, 구동독의 주택제도와 통독 후의 토지와 주택의 부합, 법학연구 제8권, 연세대학교, 1998·12, 267면.

격으로 고정)에 부합하여야 하며(구동독민법 제305조)⁹⁾, 계약은 반드시 공정증서에 의하여 작성되어야 한다. 이러한 토지거래에 대하여 국가로부터 허가를 받아야 한다(구동독민법 제297조). 허가 기관은 농지와 임야의 경우에는 군위원회이며, 기타의 토지는 토지관할 행정기관이며, 해당기관의 허가를 받은 후 등기하여야 비로써 소유권을 취득하게 된다(구동독민법 제297조). 저당권설정에 있어서 채권자가 누구인가에 따라 그 절차가 달라지게 된다. 채권자가 금융기관인 경우에는 국가의 허가를 요하지 않으나 금융기관이외의 자인 경우에는 국가의 허가를 요한다. 또한 공정증서의 작성 또는 저당권설정의 의사표시를 공증하고 등기부에 기재하면 토지에 저당권이 설정된다. 이와 더불어 토지소유권자에게는 강한 사회적 부담이 주어진다. 토지가 농지인 경우에 자경의무가 소유권자에게 부과되며, 농지의 용도변경과 양도 및 저당권 설정시에 국가의 허가를 요한다. 또한 농업생산물은 국가가确定的 가격으로 매각할 의무가 있다.

2. 통독이후 구동독지역내 토지소유권의 귀속

가. 공동선언과 통일조약

독일통일이전부터 구동독은 사회주의체제의 변화를 위한 구체적인 입법을 제정하였다. 즉, 1990년 3월 7일 매각법(Verkaufsgesetz)을 제정하여 국유재산을 저가로 취득할 수 있도록 하였다. 하지만 동법은 서독과의 통일협상에 장애요소로 등장하게 되었고 1990년 7월 1일 경제사회통합조약이 체결된 이후에는 국가소유재산의 매각이 중단되었다.¹⁰⁾ 이후 국가소유재산에 대하여는 신탁관리청(Treuhandsanstalt)을 신설하여 소유권을 이전하여 통독후 구동독국가소유의 재산을 처리하는 업무를 전담시켰다. 이와 더불어 구동독지역내 재산권문제를 처리하기 위하여 양독일은 1990년 6월 15일에 재산권 문제에 관한 공동선언(Gemeinsame Erklärung der Regierungen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik zur Regelung offener Vermögensfragen vom 15. Juni 1990)을 발표하였다. 이 공동선언은 추후 1990년 8월 31일에 체결된 통일조약 부속의정서 3편으로 첨부되어 통일조약의 구성부분이 되었으며, 이 공동선언과 배치되는 어떠한 규정도 독일연방공화국이 제정할 수 없게 하였다(통일조약 제41조 제1항, 제3항). 공동선언상의 재산권보장에 관한 내용을 살펴보면, 먼저 1945년부터 1949년까지 구소련군이 점령권에 근거한 국유화 조치는 고려하지 않고 추후 통일독일 의회의 결정사항으로 유보하였다(공동선언 제1조). 구동독으로부터의 도피 또는 그 밖의 이유로 재산이 국가관리로 전환되어 국민의 소유권에 부과된 제한은 중지되며(공동선언 제2조), 국유화되었던 기본 재산은 당초의 소유자 또는 그 상속인에게 반환된다(공동선언 제3조). 구동독지역내 토지에 대한 구동독민의 이용권과 임대관계는 그대로 유지되며, 동독의 관련규정에 의하여 규율된다(공동선언 제5조). 따라서 공동선언상에 나타난 구동독지역내 토지의 소유권처리에 관한 기본 방침은 원소유자에게 반환하는 것을 주된 내용으로 하고 있다. 이와 같이 원소유자에게 반환을 하기 위하여 필요한 법규정과 소송규정을 제정할 의무를 동독정부에 부과하였다(공동선언 제13조).¹¹⁾

9) 김상용, 구동독에서의 사회주의적 소유재산의 사유화 경과, 토지연구 제9권 제1호, 1998·2, 74면.

10) 김상용, 앞의 구동독에서의 사회주의적 소유재산의 사유화 경과, 75~76면.

11) 류해웅·정우형, 통독후 국유재산의 사유화에 관한 주요법률, 국토개발연구원, 1992, 1~4면; 전광석, 동서독 통일조약에서의 재산권 문제, 한림대학교 논문집 제9권, 1991, 160~161면.

나. 재산법과 보상법

공동선언에서 부과한 입법의무에 기하여 구동독지역내의 토지에 대한 재산권주장신고사항을 정하기 위하여 동독정부는 먼저 재산권청구신고령(Verordnung über die Anmeldung vermögensrechtlicher Ansprüche)을 1990년 7월 11일에 제정하였으며, 재산권회복에 관한 구체적인 내용을 규율할 재산법(Gesetz zur offener Vermögensfragen)을 1990년 9월 23일 제정하였다. 동명령에서 재산권주장신고기간을 1990년 7월 15일부터 1990년 10월 13일까지 하도록 하였으나 1952년 7월 17일과 동년 9월 4일, 8일의 재산가치보장을 위한 규정에 의하여 몰수된 재산에 대하여는 1991년 3월 31일까지 신고하도록 규정하고 있다(재산권청구신고령 제3조). 이후 신고 기간은 1999년 12월 31일까지 신고 할 수 있도록 연장되었다(재산법 제30조 a). 재산권 회복을 위한 신고는 증거서류를 첨부하여 관할 행정기관에 신고하도록 하였으며, 증거서류에는 등기부 등본을 비롯하여 납세증명자료와 같이 재산권을 입증할 수 있는 모든 자료를 첨부할 수 있도록 하였다. 재산법에서는 국유로 이전된 재산에 대하여 신청자의 청구에 의하여 원칙적으로 반환양도되어야 한다고 규정하고 있다(재산법 제3조 제1항). 다만 토지소유권의 반환양도는 자연인, 지역공동체, 공동이용의 재단이 1945년 5월 8일 이후 재산가치의 소유권 또는 물권적 이용권을 성실한 방법으로 취득한 경우(재산법 제4조 제2항)와 토지와 건물이 이용종류와 목적 규정에서 중요한 건축물의 이용으로 변경되고 이러한 이용으로 공공의 이용이 있을 경우와 토지와 건물이 공동사용되는 경우, 토지와 건물이 집단주택건설 또는 이주지 건설에 이용되는 경우, 영업상으로 이용되거나 기업통합으로 흡수되거나 기업에 중요한 피해없이 반환될 수 없는 경우에는 제외된다(재산법 제5조 제1항). 따라서 반환양도가 제외되는 경우를 제외하고는 반환되는 것이 원칙이지만 권리자는 반환양도의 청구대신 보상을 청구할 수 있다(재산법 제8조 제1항). 반환양도가 불가능한 토지에 대하여는 원칙적으로 금전보상이 원칙이나 자연인, 지역공동체, 공동이용의 재단이 1945년 5월 8일 이후 재산가치의 소유권 또는 물권적 이용권을 성실한 방법으로 취득한 경우(재산법 제4조 제2항)로 인하여 반환양도가 불가능 한 경우의 보상방법은 이와 비교가능한 토지양도로도 행하여 질 수 있다(재산법 제9조 제2항).¹²⁾ 따라서 구체적인 보상의 방법을 정하기 위하여 보상법(Gesetz über die Entschädigung nach dem Gesetz zur Regelung offner Vermögensfragen)과 구소련의 점령고권에 의한 몰수토지에 대한 보상문제를 처리하는 조정적 보상법(Gesetz über staatliche Ausgleichsleistungen für Enteignungen auf besatzungsrechtlicher oder besatzungshoheitlicher Grundlage, die nicht mehr rückgängig gemacht werden können) 및 나치에 의하여 몰수된 재산에 대한 보상을 규율하는 보상법(NS-Verfolgtenentschädigungsgesetz, 이하에서는 나치보상법이라고 함)을 1994년 9월 27일에 제정되었다. 조정적 보상법에 의하여 구소련의 점령고권에 의하여 토지를 몰수당한 자는 원상회복을 청구할 수 없고 다만 보상을 청구할 수 있다.¹³⁾ 또한 보상청구권자로서 자연인만을 인정하였을 뿐 법인에 대하여는 부정하였으

12) 류해웅·정우형, 앞의 책, 63~127면.

13) 독일 통일의 외적 조건을 정식으로 제기한 시기는 1990년 2월 13일 캐나다 오타와에서의 나토와 바르샤바조약기구 23개 회원국의 회의이며, 독일통일의 외적 통일을 논의하는 방법으로 동·서독 및 4대국(미, 영, 소, 불)이 참가하는 '2+4 외상회담'의 방식이 결정되었다. 이러한 과정 속에서 소련은 1990년 4월 28일에 "동서독간의 조약초안에서는 어느 것도 탈나치화, 비무장화 및 민주화의 문제에 있어서 4개국이 공동점령지 또는 자신의 관할지역에서 취한 조치 또는 명령의 합법성을 문제삼을 수 없다"는 입장을 독일측에 전달하였고, 이러한 점이 공동선언과 통일조약에 포함되었다. 그 결과 구소련군이 구동독지역내에서 행한 토지몰수조치에 대하여 통독후 반환을 청구할 수 없도록 하였다(법제처, 독일통일관계법 연구, 법제자료 제156집, 1991, 109~121면).

며, 보상신청은 1995년 5월 31일까지 하도록 하였다. 기타의 보상절차와 방법¹⁴⁾은 보상법의 규정과 동일하다. 나치보상법에서는 1933년 1월 30일부터 1945년 5월 8일 사이에 몰수된 재산에 대해 보상하도록 규정하고 있으며, 보상금액은 몰수되기 직전의 과표의 4배를 보상하도록 하였다. 다른 보상법과 달리 감액을 하지 않고 보상결정 후 즉시 현금으로 보상하도록 하고 있으며, 몰수당한 자가 유대인이고 당사자 또는 상속인을 알 수 없는 경우에는 유대인협회에 그 보상금을 지급하도록 하였다.¹⁵⁾

이상과 같이 통일을 전후로 하여 구동독지역내 토지소유권문제를 처리함에 있어서 통일독일은 기본방안으로 원소유자로의 원상회복을 채택하였다. 하지만 원상회복으로 원소유자에게의 반환방법은 구동독지역의 경제활성화에 막대한 장애요인으로 등장하게 되었다. 즉, 토지소유권은 반환이 제외되는 토지를 제외하고 원칙적으로 원소유자에게 반환되어야 하기 때문에 이에 대한 기업의 투자는 저조할 수밖에 없었고 원소유자 역시 투자보다는 재산증식을 위한 투기에 주로 관심을 두었다. 둘째로, 원상회복의 대상에 있어서의 차별조치이다. 즉, 구소련군이 1945년부터 1949년까지 행한 토지몰수조치에 대하여는 반환불가와 조정적 보상의 방법을 적용하였다. 이러한 점은 많은 사회적 저항을 불러일으켰으며, 통일조약 제41조에 대하여 독일 기본법 제14조(재산권), 제19조 제2항(기본권의 본질적 내용 침해 금지), 그리고 제3조 제1항(평등권) 및 제20조 제3항(법치국가의 원리)에 반하는 규정이라 하여 헌법소원을 제기하였다.¹⁶⁾ 이에 헌법재판소는 1991년 4월 23일에 재산권 반환배제규정은 헌법에 합치된다고 기각하면서 입법권자에게 조정급부의 입법의무가 있다고 판시하였다.¹⁷⁾ 마지막으로 몰수토지처리를 위한 신탁청의 인적, 물적 자원의 부족으로 인하여 신속한 처리가 불가능하였다. 이러한 점을 인식한 통일독일은 재산법을 통한 반환우선의 원칙에서 구동독지역의 경제활성화를 위하여 보상우선의 원칙을 내용으로 하는 투자우선법(Gesetz über den Vorrang für Investition bei Rückübertragungsansprüchen nach dem Vermögensgesetz ; 1992. 7. 14.)을 제정하였다.¹⁸⁾

다. 투자우선법

재산법상 원상회복의 방안은 구동독지역의 경제활성화에 막대한 장애요인으로 등장하게 되어 이에 대한 수정이 불가피하게 되었다. 이러한 장애요소를 제거하기 위하여 통일독일은 투자우선법을 제정하여 원상회복의 방식에서 보상우선의 방식으로 전환하였다. 즉, 반환대상의 토지라 할지라도 특별투자목적 이 인정되는 경우에는 원소유자에게 반환보다는 투자목적 달성을 위하여 이용될 수 있다(투자우선법 제1조 제1항). 영업적 사업시설 및 서비스기업의 설치를 통한 고용창출과 보장, 주민의 주택수요의 충족, 이와 같은 계획을 달성하기 위하여 필요한 사회간접시설에 관한 투자에 대하여는 특별투자목적이 있다고 인정된다(동법 제3조). 투자결정에 따른 절차를 살펴보면, 먼저 신청자가 투자계획서를 관계기관(당해 시, 군)에 제출하면 전술의 투자계획여부와 사업계획의 실행에 충분한 보증이 있는가를 판단하고 신청인의 청문을 거쳐 투자결정을 내린다(동법 제4조, 제5조). 이후 신청인과 투자계약을 체결하는데 이에 '반드시 위약금규정이 포함되어야 한다(동법 제8조 제2항). 이러한 투자우선의 결정이 내

14) 김상용, 앞의 구동독에서의 사회주의적 소유재산의 사유화 경과, 85면 이하 참조.

15) 김상용, 앞의 구동독에서의 사회주의적 소유재산의 사유화 경과, 87면.

16) 전광석, 앞의 글, 65면 이하 참조.

17) BVerfGE 84, 90.

18) 정영화, 앞의 글, 110~112면.

러지게 되면 증명서를 발부하게 되는데 이 증명서는 토지거래령에 의한 토지거래 인가와 동의 및 건설법에 의한 증명을 대신하게 되며, 재산법 제2절에 의한 재산가치의 반환양도는 효력을 상실하게 된다(동법 제11조). 신청인은 투자계획서의 기간내에 당해 토지에 대하여 투자를 한다. 하지만 계획실행자가 정해진 기간내에 투자자의 부담없이 계획이 실행될 수 있고 기간의 경과전에 기간의 연장을 신청한 경우에 신청인의 청문후에 기간이 연장될 수 있다(동법 제13조, 제14조). 투자우선결정위반으로 토지를 이용하지 않거나 투자목적에 위하여 더 이상 이용하지 않을 경우에 투자우선결정은 취소되나, 사업계획이 계속 진행되고 계획의 불이행 또는 중대한 변경이 긴급한 영업상 필요한 경우에는 취소가 배제된다(동법 제15조).¹⁹⁾

3. 처리과정 속에서 발생한 제반 문제점

이러한 통일독일에서의 구동독지역내 토지소유권 귀속에 관한 처리방안은 완전무결한 것이 아니었기에 문제점들이 발생하게 되었다.²⁰⁾ 먼저, 원상회복의 원칙은 구동독지역내 경제발전의 장애 요소로 등장하게 되었다.²¹⁾ 통일 후 구서독보다 낙후된 구동독지역의 경제활성화를 위하여 기업들의 적극적인 참여를 유도하였으나 생산수단의 기초인 토지에 대하여 원소유자에게로의 원상회복을 원칙으로 하였기에 구동독지역내의 경제발전은 예상에 크게 못 미치게 되었다. 구동독지역내에 토지소유권을 회복한 원소유자 역시 투자보다는 지가의 상승을 통한 이윤추구를 염두에 두었기 때문에 구동독지역의 경제발전은 미약할 수 밖에 없었다.²²⁾ 둘째로, 토지소유권 처리를 위하여 제정된 특별법과 기존의 법과의 충돌이다. 몰수된 토지에 대한 원상회복의 청구는 1992년 12월 31일까지 신고하도록 되었다(재산법 제30조 a). 따라서 이 기간후에 재산법에 의한 원상회복은 불가능하다. 하지만 소유권의 입증자료를 그 후에 확보하게 된 원소유자들은 독일민법에 의하여 원상회복을 청구하였다. 연방대법원은 초기에 독일민법에 의한 원상회복을 부인하였으나 추후 견해를 변경하여 이를 인정하였지만 독일연방행정법원은 민법에 의한 원상회복을 부정하였다. 이러한 법적 투쟁 속에서 원소유자와 토지 이용자간의 이해관계의 대립을 발생시키고, 끝없는 분쟁상태가 지속하게 되었다. 이에 독일정부는 재산법을 개정하여 민법에 의한 원상회복청구를 부인하였다.²³⁾ 세 번째, 토지소유권과 관련한 수 많은 쟁송을 들 수 있다. 구동독지역내 토지문제를 해결하기 위하여 논의된 모든 방식들도 처리과정 속에서는 당연히 수 많은 법적 분쟁을 야기 시킬 수 밖에 없다. 통일독일은 이러한 방식 중 원상회복이라는 방식을 취하였고, 이로 인하여 원소유자는 원상회복이후 지가상승에 따른 부수익을 기대하였다. 그 결과 통일이후 불과 2년만에 121만건에 달하는 소송이 제기되었다. 단적인 예로 베를린시내의 텔란브구에 있어서는 가옥 3채 중 1채가 분쟁대상이 되었으며, 브란덴부르크주내 클라인마크노브 마을주민의 75%이상이 부동산소송과 관련되었다.²⁴⁾

19) 류해웅·정우형, 앞의 책, 139~161면.

20) Jutta Limbach, 법적 관점에서 본 독일 통일, http://www.fes.or.kr/index_kor/kpub/kpub/unification.html.

21) 황병덕, 독일통일후 동독지역에서의 사유화정책 연구, 민족통일연구원, 1993·9, 96~98면.

22) 한 예로 베를린에 근접한 브란덴부르크주의 클라인마크노브 마을의 지가는 1993년에 무려 200배 이상이 상승하였다(연합통신, 독일통일의 명암-통독 3년이 우리에게 주는 교훈-, 1993, 83면).

23) 김상용, 앞의 구동독에서의 사회주의적 소유재산의 사유화 경과, 84면.

24) 연합통신, 앞의 책, 83면.

Ⅲ. 北韓地域內 土地의 沒收過程 및 所有關係

1. 토지 몰수전 소유권취득원인에 따른 구분

1945년 해방전 일본은 조선내에 토지조사사업²⁵⁾과 임야조사사업²⁶⁾을 실시하여 토지소유제도를 재편성함과 동시에 토지와 임야를 약탈하였다.²⁷⁾ 이 결과 농민의 대부분은 토지를 잃고 소작농과 소자작농으로 전락하였으며, 1942년에는 농가총수의 3.3%에 해당하는 일본인과 조선인 지주가 총농경지 447만정보 중 60%를 차지하였고 농가총수의 80%이상은 토지를 전혀 가지지 못하였거나 적은 토지를 소유하는 소작농 또는 소자작농이 되었다. 이 당시 지주층의 구성비를 살펴보면, 100정보이상의 토지를 소유한 일본인은 53.7%이고 200정보이상을 소유한 지주 중 일본인은 73%에 해당하였다. 따라서 농민의 대다수는 소작농으로 전락하게 되었으며, 지주에게 지불하는 소작료는 50~80%이며, 경우에 따라서는 90%인 경우도 있었다. 농민은 지주에 대하여 소작료와 함께 잡다한 부역과 공과금 등을 부담하였다.²⁸⁾ 이후 해방직전인 1943년도의 북한지역내 농지의 소유구조를 살펴보면 전체농가호수 중 4%에 해당하는 지주층이 경지면적의 85.2%를 차지하고 있는 반면에 전체농가호수의 56.7%의 농민이 불과 경지면적의 5.4%를 차지하였다. 이를 세부적으로 살펴보면 자작농이 25%, 농지소유 소작농이 30.8%, 소작농이 43.4, 기타 농촌고용자가 0.8%를 차지하고 있기에 전체 농가의 약 75%가 소작농의 지위에 있다고 할 수 있다.²⁹⁾

2. 북한지역내 토지 몰수과정

가. 토지개혁

북한지역내 토지의 몰수과정은 구동독지역내 토지의 몰수과정과 유사하게 2단계에 걸쳐 완성되었다. 즉, 대다수의 토지몰수는 북한 정권의 수립전 소련점령군이 주둔하는 과정에서 이루어졌으며, 북한 정권수립후에는 각 개인에게 분배된 토지를 집단농장으로 편입하면서 현재의 사회주의적 토지소유체

25) 토지조사령에 의하여 실시된 토지 조사 사업은 1909년 6월 역둔토 실지 조사와 11월 경기도 부천에서 시험적인 세부 측량을 함으로써 제1차 사업 계획을 세우는 등 제4차까지의 사업 계획을 거쳐 1918년 11월 이완용의 토지 조사 종료식 축사를 끝으로 막을 내렸다. 토지 조사 사업의 목적은 자본주의적 토지 제도 확립으로 식민 통치의 안정을 기하기 위해 행정 구역·도로·헌병 주재지의 설정과 일본인의 정착에 필요한 토지 확보의 수단, 무지주·무신고 토지의 국유화로 통치 기구의 재정을 굳건히 하고 조세의 원천확보, 전통적인 양반 계층의 지주권을 일제법상의 식민지적 지주 계층으로 개편하여 식민 사회 기반을 구축, 거주를 토지와 결부시켜 한국인의 동정을 살핌으로써 영구적인 식민 통치 기반을 구축, 모든 자원과 세금 파악을 확실히 하는 수탈 경제의 기반을 마련하는 데 있었다(김영근, 일제가 토지조사사업을 실시한 실제 목적은 무엇이었을까?, <http://my.netian.com/~younggmn/data/history/history6-1minjog/h61-5-2.htm>).

26) 임야조사사업은 1년간 시험준비기간을 거쳐 1917년부터 1924년까지 9년간 1차 사정사무(査定事務)를 완료하였고, 2차 재결사무(裁決事務)는 조선총독부 임야조사위원회가 맡아 1919년부터 시작하여 1935년에 완결하였다. 조사목적은 임야에 근대적인 등기제도를 도입하여 지번제(地番制)를 창설함으로써 일제식민지 삼림수탈의 주 대상이던 국유임야를 법인화하고 사유임야의 경우에는 확고부동한 소유권만을 인정하여 소유관계를 일본에 유리하게 재편하는 데 있었다.

27) 토지조사사업과 임야조사사업을 통하여 일본이 약탈한 토지는 100여만 정보, 임야는 1,300만여 정보가 넘는다.

28) 김민배, 통일조국의 토지소유제도에 관한 연구, 통일조국의 헌법·토지·교육제도 통일교육 방향, 통일원, 1992, 207면.

29) 김문식, 북한의 농촌·수산업, 북한경제, 동서문제연구소, 1973, 192면.

제를 확립하게 되었다. 이를 시기별로 살펴보면 소련점령군 주둔 기간인 1945년부터 1948년 9월 9일 전의 1단계와 1948년 9월 9일 북한 정권수립이후부터 집단농장체제가 완성하는 1972년까지의 2단계로 구분할 수 있다. 1단계인 토지에 대한 무상몰수 무상분배의 과정의 시초는 소련점령군 북조선주둔 소련군사령관 명령서 제2호(1946년 1월 2일)에 의한 토지조사의 완료이다. 이 토지조사는 1946년 2월 15일까지 완료하도록 되어 있으며, 이를 기초로 하여 소련점령군 지휘하의 과도정부인 북조선임시인민위원회가 북조선토지개혁에 관한 법령(1946년 3월 31일)과 토지개혁에 관한 세칙(1946년 3월 31일)을 제정하여 불과 20여일만에 1단계 토지개혁을 완성하였다.³⁰⁾ 이러한 토지개혁의 내용은 반제반봉건 민주주의 혁명을 수행하고 민주기지를 창설하기 위하여 친일파와 예속자본가를 타도하기 위하여 토지개혁과 중요산업의 국유화를 실시하였다. 토지개혁의 첫 번째 단계로써 소작료의 3 : 7제 투쟁을 전개하였다.³¹⁾ 두 번째 단계로 '토지는 발갈이하는 농민에게' 라는 구호아래 지주들의 토지를 빼앗기 위한 농민들의 청원운동의 전개이다. 이 청원운동으로 인하여 지주들을 공포로 몰아넣었을 뿐만 아니라 부분적으로 토지를 포기하게끔 하였다. 이후 북한은 토지문제를 근본적으로 해결하기 위하여 토지몰수조치를 단행하였다.³²⁾ 이러한 토지몰수의 대상인 토지는 먼저 일본국가와 일본의 회사, 일본인 개인이 소유한 토지이며(북조선 토지개혁에 대한 법령 제2조 ㄱ호), 대상토지는 약 11만 2천여 정보였다. 두 번째로 친일파 및 민족반역자³³⁾의 토지이며(동법령 제2조 ㄴ호), 그 수량은 1만 3천여 정보였다. 세 번째로 5정보 이상의 토지를 소유하고 있으면서 놀고 먹던 조선인 지주였다(동법령 제3조 ㄱ호, ㄴ호, ㄷ호). 또한 5정보 이상을 소유하고 있던 사원, 성당, 기타 종교 단체의 소유지를 몰수하였다(동법령 제3조 ㄹ호).³⁴⁾ 이러한 토지에 대하여 무상몰수의 원칙이 적용되었다(동법령 제5조). 즉, 유상몰수를 할 경우에 지주는 토지에 대한 대가로 부농이나 자본가로 전환할 가능성이 존재하며, 국고가 거의 없는

30) 정영화, 앞의 글, 270~273면.

31) 평남 인민위원회에서 제정한 소작료잠정규정에 의하여 전개된 3 : 7제 운동은 지주들의 많은 반발이 이어졌다. 또한 3 : 7제 운동과는 달리 소작료 불납운동도 전개 되었으나 이에 대하여 내부에서는 극좌적인 방법이라 하여 반대하였으며, 조만식선생을 중심으로 한 평남 인민위원회에서는 소작료에 관한 규정세칙을 제정하여 5 : 5를 주장하면서 투쟁주도세력과 정면으로 충돌하였다(김민배, 북한에서의 토지개혁의 법적 논리와 그 역사적 전개, 인하대학교 사회과학연구소 논문집 제11집, 1993·6, 287~289면).

32) 제성호, 통일과정의 북한토지연구, 토지연구 제7권 제3호, 1996, 78~81면.

33) 친일파 및 민족반역자의 범주를 정하기 위하여 북한은 1946년 3월 7일에 친일파, 민족반역자에 대한 규정을 제정하였다. 이 규정상의 친일파와 민족반역자로서는 먼저 일본의 침략 당시 나라를 팔아먹은 매국노와 그 관계자, 일본정부로부터 공작, 후작, 백작, 자작, 남작 등의 귀족칭호를 받은 자이다. 둘째로 조선총독부 중추원 부의장, 고문 및 참의, 일본국회의 귀족원 및 중의원의 의원, 통독부의 국장, 사무관, 도지사, 도사무관, 도참여관, 경찰경시 및 헌병하사관급 이상의 고급관리, 사상범 담당 판사와 검사, 군사고등정치경찰의 악질분자, 밀정책임자 및 의식적으로 밀정행위를 감행한 자와 국내외에서 민족적 및 계급적 해방운동에 참가한 민족운동자나 혁명투사를 직접 학살 또는 박해한 자와 그 방조자, 일본정부에 의해 임명된 도의회의원, 일진회·일신회·목기연맹·대의당 등 친일단체와 파쇼단체의 간부, 거기에 관계된 악질분자, 군수산업의 경영책임자, 군수품조달책임자로서 악질분자, 일본의 행정·사법·경찰기관과 결탁하여 만행을 저질러 조선인민의 원한의 대상이 된 민간악질분자, 황국신민회운동을 전개하고 지원병·학도병·징용·징병제를 실시하는데 이론적, 정치적 지도자로서 행동한 악질분자이다. 셋째로 8.15 해방후 민주단체를 파괴하고 지도자를 암살하기 위하여 음모를 꾸미거나 테러를 조직하고 직접 감행한 자, 민족반역자가 조직한 반동단체에 의식적으로 가담한 자, 민족통일전선형성에 방해하는 반동단체의 밀정 혹은 선전원으로서 의식적으로 밀정행위를 감행한 자, 사실을 왜곡하고 허위선전을 한 자가 이에 해당한다(김민배, 앞의 통일조국의 토지소유제도에 관한 연구, 216~217면).

34) 몰수된 토지의 통계를 살펴보면 다음의 표와 같다.

상황에서 대금을 지불할 여력도 없으며, 유상분배시 자본이 없는 농민은 다시 소작농에 유사한 지위를 취득하기 때문이다. 무상몰수의 원칙에 따라 몰수된 토지는 다시 고용농과 토지가 없는 농민, 토지가 적은 농민에게 분배되었다(동법령 제6조 ㄱ호).³⁵⁾ 토지분배의 방법은 가족수와 노력자수를 기준으로 점수화하여 토지량을 결정하였다. 구체적으로 18세에서 60세사이의 남자와 18세에서 50세의 여자는 1점, 15세와 17세의 남자와 여자는 0.7점, 10세에서 14세의 남녀에게는 0.4점, 10세이상의 남자와 50세 이상의 여자에게는 0.3점, 9세이하의 어린이에게는 0.1점을 부여하였다. 토지분배시 해당 도인민위원회는 농민에게 토지소유권에 관한 증명서를 교부하고 소유관계를 새로운 토지대장에 등록하였으며(동법령 제7조), 구토지대장은 폐기한 것으로 알려져 있다.³⁶⁾ 또한 분배된 토지는 매매, 저당, 소작이나 임대차가 원칙적으로 금지되었다(동법령 제10조). 즉, 상기의 농민들에게 토지를 무상으로 분배하여 소유권을 인정하였지만³⁷⁾ 실질적으로는 이용권만 부여한 결과가 되었다. 이와 더불어 북한은 1947년 3월 22일 산림에 관한 결정서를 공포하여 묘지 등을 제외하고 전 산림을 국유화하였다.

나. 농업협동화

상기의 토지몰수와 분배과정을 거친 북한은 농지보호와 이농을 방지하기 위하여 1950년 1월 7일 내각 결정 제3호 “토지행정에 관하여”를 공포하였다. 즉, 토지소유자가 사망한 때에는 동거가족 중 경작 능력이 있는 적당한 자가 그 토지 소유권의 증명서를 받아야 하며, 그 가족이 농토를 유지하지 못할 경우에 그 토지는 도 인민위원회에 반환하여야 한다는 규정을 두었다. 또한 토지소유자가 경지를 폐경할 경우에 반드시 시·군 또는 구역 인민위원회 위원장의 허가를 얻도록 규정하였다.³⁸⁾ 이후 북한은

토지의 소유자	면 적(정보)	%	호 수	%
일본인, 일본국가의 토지	112,623	11.3	12,913	3.1
민족반역자 및 도주자의 토지	13,272	1.3	1,366	0.3
5정보 이상 소유지주의 토지	237,746	23.8	29,683	7.0
전부 소작주는 자의 토지	263,436	26.3	145,688	34.5
계속적으로 소작주는 자의 토지	358,053	35.8	228,866	54.1
교회, 성당, 종교단체의 토지	15,915	1.5	4,124	1.0
합 계	1,000,325	100	422,640	100

자료) 조선 민주주의 인민공화국 국민경제발전통계집 1946-1960, 국립출판사, 1961.

35) 분배된 토지의 통계를 살펴보면 다음의 표와 같다.

분 배 대 상 자	면 적(정보)	%	호 수	%
고용농민	22,387	2.2	17,437	2.4
토지없는 농민	603,407	60.3	442,973	61.1
토지적은 농민	345,974	34.6	260,501	36.0
이주한 지주	9,622	1.0	3,911	0.5
소 계	981,390	98.1	724,822	100
인민위원회보유지	18,935	1.9	-	-
합 계	1,000,325	100	724,822	100

자료) 조선 민주주의 인민공화국 국민경제발전통계집 1946-1960, 국립출판사, 1961.

36) 제성호, 앞의 글, 79면.

37) 1948년 9월 9일 제정된 조선민주주의 인민공화국 헌법에서 토지에 대한 소유권자로 국가 및 협동단체 뿐만 아니라 개인도 인정하였다(제5조).

38) 임철, 통일한국의 땅 이야기, 동연, 1995, 113면.

한국전쟁 발발직후부터 농업협동화를 본격적으로 추진하기 위하여 관계법령을 제정하였다.³⁹⁾ 전쟁기간 중 월남자의 토지에 관한 “경작자없는 토지에 관하여(1950년 12월 26일)”와 “경작자없는 토지를 공동경작함에 대하여(1951년 5월 22일)”를 공포하여 월남자의 토지를 국유화하고 협동농장원에게 공동경작권을 부여하였다. 휴전직후인 1953년 이후 북한은 본격적인 농업협동화작업을 시행하였다. 1954년 1월에 “농업협동조합의 조직문제”에 관한 조선노동당 중앙위원회의 결정으로 협동조합의 형태와 관리, 운영원칙이 제시되었고⁴⁰⁾, 동년 3월에 “농업협동경리의 강화발전의 대책에 관하여”라는 내각결정 제40호가 공포되어 개인농에 대한 협동조합의 가입을 유도하였다. 이러한 협동조합화는 1958년에 완성되었으며, 이로 인하여 1949년까지 농지의 사유화가 96.8%이던 것이 1957년에는 완전한 사회주의적 형태의 농업협동화율이 98.8%로 진전되고 1958년 8월에 전체농지에 대한 완전한 협동농장화가 이루어지게 되어 농지에 대한 개인의 사소유권이 사라지게 되었다.⁴¹⁾ 이러한 협동농장을 규율하기 위하여 토지관리규정(1960년 7월 5일)을 제정하였다. 동규정상 토지는 농업용토지, 산림토지, 도시토지, 특수용 토지, 기타의 토지로 구분하고 있으며, 주된 내용은 농업용토지에 관한 내용이고(동규정 제6조 내지 제23조), 다른 토지에 대하여는 별도로 규정할 것을 명시하였으며(동규정 제24조), 이에 대한 구체적인 내용은 1977년에 제정된 토지법에서 다루고 있다.⁴²⁾ 1958년 완성된 농업협동화는 다시 규모의 확대작업으로 전개된다. 즉, 협동조합의 단위를 말단행정구역인 리단위로 통합하여 리인민위원회 위원장이 관리담당하도록 하였으며, 1961년에는 군협동농장경영위원회를 설치하여 보다 더 엄격한 국가적 통제와 지도하에서 농업경영활동이 수행될 수 있도록 농업협동조합을 통합, 조정하였다.⁴³⁾ 이후 1972년 사회주의 헌법을 제정하면서 토지소유권자로 국가와 협동단체만을 인정하여 개인의 소유권을 부정하였다(제10조).

3. 현재의 토지소유관계 및 이용관계

토지개혁실시 직후에 명목상 인정되었던 토지에 대한 개인의 소유권은 1958년 협동농장화의 완성과 1972년 사회주의헌법에서 명시적으로 부정되었다. 현재 북한지역의 토지 소유권에 관하여 북한헌법(1992년 4월 개정)과 북한민법(1990년 9월 제정) 및 북한토지법(1977년 4월 29일 제정)에서 토지소유권자로 국가와 협동단체를 규정하고 있다. 다만 협동농장의 구성원은 규약에 의하여 20 ~ 30 평 정도를 텃밭으로 이용할 수 있는데, 이는 텃밭에 대한 소유권을 인정하는 것이 아니라 이용권만을 인정한 것이다(북한토지법 제13조). 북한의 법령상 토지소유권자로 국가와 협동단체만을 인정하고 있으며, 토지의 매매나 개인소유는 근본적으로 부정되고 있다(북한 토지법 제9조 2문). 하지만 협동단체의 토지소유권에 대하여는 전인민적 소유인 국가소유로의 전환가능성을 인정하고 있다(북한 헌법 제23조,

39) 제성호, 앞의 글, 80면.

40) 동 결정에 의하면 농업협동조합의 형태는 작업만을 공동으로 하는 고정적 노동협조형태, 토지를 통합하고 공동경리로 운영되 노동과 토지에 따라 분배하는 반사회주의적 형태, 토지를 기본 생산수단으로 모두 통합하고 노동에 의하여만 분배하는 완전한 사회주의형태로 구분하였다(최황용, 통일에 대비한 토지정책 개선방안에 관한 연구-물수재산중 토지 및 주택의 처리를 중심으로-, 석사학위논문, 한양대학교, 1997, 22면).

41) 최장근, 남북통일 이후 토지정책에 관한 연구, 석사학위논문, 한남대학교, 1995, 29~30면.

42) 최장근, 앞의 글, 31면.

43) 류해웅, 통일후 북한의 토지이용과 개발에 대한 기본구상, 토지연구 제4권 제1호, 1993, 119~120면.

북한 토지법 제12조). 북한의 전체 토지면적은 1,200만ha이며, 이 중 임야가 79%에 해당하는 950만ha를 차지하고 있다. 농경지는 200만ha로 전체면적의 16.7%를 차지하고 있으며, 나머지 50만ha는 도시용지 및 기타 용지로 구성되어 있다.⁴⁴⁾

가. 국가소유

국가소유는 전체인민의 소유로 국가가 전인민을 대표하여 소유하는 형태이다(북한 헌법 제21조 1문). 국가소유권의 대상에는 제한이 없기에 당연히 토지도 포함이 된다(북한 헌법 제21조 2문, 북한 민법 제45조 1문, 북한 토지법 제10조). 이러한 국가소유의 토지에 대하여는 국가가 직접 또는 개별적 국가기관이나 기업소를 통하여 이용된다(북한민법 제47조 1문). 또한 국가소유권의 대상인 토지에 대하여는 취득시효가 적용되지 않는다(북한 민법 259조 2문).

나. 협동단체의 소유

협동단체의 소유는 협동경영에 들어있는 근로자들의 집단적 소유로서 국가가 그 대상에 일정한 제한을 두는 범위내에서 협동단체가 그 소유권의 담당자가 되는 집단적 소유형태를 말한다(북한 헌법 제22조 1문, 민법 제53조 1문, 토지법 제11조 1문). 이러한 협동단체의 소유대상에는 토지를 비롯하여 가축, 농기구 등과 중소공장, 문화보전시설 및 그 밖의 경영활동에 필요한 것이면 모두가 포함된다. 이러한 협동단체의 소유에 대하여 시효의 제한이 없고 금전 이외에 강제집행이 불가능하며, 국가는 이의 보호의무가 있다(북한 헌법 제22조 3문).

다. 토지의 임대차

(1) 관계법령

북한은 외국투자자의 북한에 대한 투자를 장려하기 위하여 토지의 임대차를 허용하고 있다. 대표적인 투자지역은 나진-선봉경제무역지역이며, 외국투자자를 위하여 토지의 임대차 등을 내용으로 한 법이 외국인투자법⁴⁵⁾과 토지임대법⁴⁶⁾ 및 동 시행규정⁴⁷⁾이다.

(2) 토지의 임대차의 법률관계

① 토지임대차 설정방법

투자대상이 되는 토지에 대한 임대차설정방법은 협상에 의한 방식과 입찰·경매에 의한 방식으로 구분된다(북한토지임대법 제9조). 협상에 의한 방식의 경우 당사자는 토지임차희망자와 임대기관이며, 임대기관은 도(직할시)인민위원회 또는 라진-선봉시인민위원회이다. 이 기관은 다시 중앙국토환경보호지도기관의 감독하에 있다(동법 제4조). 토지임대차 계약 당시 임대기관은 토지임차 희망자에 대하여 토지에 관한 기초자료를 제공하여야 하며(동법 제10조), 토지 임차 희망자는 이를 토대로 하여 토지이용신청문건을 토지임대기관에 제출한다. 임대기관은 승인 여부를

44) 김연중, 통일이후의 토지소유권 사유화 방안에 관한 연구, 북한연구학회보 제4권 제1호, 2000, 199면.

45) 1999년 2월 26일 최고인민회의 상임위원회 정령 제484호.

46) 1999년 2월 26일 최고인민회의 상임위원회 정령 제484호.

47) 1994년 9월 7일 정부원 결정.

20일 내에 통지하며, 토지임차희망자와 토지임대차계약을 맺는다. 이후 임대기관은 임대료를 수령한 후 토지이용증을 발급하고 등록한다(동법 제11조). 입찰과 경매에 의한 방식은 라진-선봉 경제무역지대안에서만 가능하다(동법 제9조). 토지임대기관은 토지의 자료와 입찰에 관한 필요 사항을 공시하거나 지정한 대상자에게 송부하며, 입찰자는 입찰보증금과 입찰서를 제출한다. 입찰심사위원회에서 입찰서를 기초로 하여 제반조건을 검토한 후 낙찰자를 결정한다. 낙찰자는 낙찰결정서를 수령한 후 30일내에 토지임대기관과 계약을 맺고 임대료를 지불한 후 토지이용증을 발부받아 이를 등록한다. 다만 계약체결의 시기를 연기시에는 동기간의 만료 10일전에 토지임대기관에 신청하여 30일간 연기할 수 있다. 낙찰자가 상기의 기간내에 계약을 체결하지 않은 경우 낙찰은 무효가 되며, 입찰보증금은 반환하지 않는다(동법 제12조). 경매에 의한 방식은 토지임대기관이 경매에 필요한 사항을 공시하고 최고가를 제기한 입차희망자를 낙찰자로 결정하며, 낙찰자는 낙찰결정이 있는 후로부터 7일내에 토지임대차계약을 체결한 후 토지이용증을 발급하고 등록한다(동법 제13조, 동법 시행규정 제33조),

② 토지임차권의 내용

토지임차자는 임대차계약에서 정한 내용대로 토지를 이용하여야 하며, 이의 변경시에는 보충계약을 체결하여야 한다(동법 제14조). 임대차기간은 최장 50년을 넘을 수 없으며, 구체적인 기간은 계약에서 정한다(북한 외국인토지법 제15조, 북한 토지임대법 제6조). 임대기간을 연장할 경우 임차자는 기간 만료 6개월 전에 임대기관에 연기신청서를 제출하고 승인을 받아야 한다(동법 제36조 전문). 이 경우 임차권자는 임대기관과 재계약을 체결하여야 하고 토지이용증을 재발급 받아야 한다. 이러한 토지임차권은 전부 또는 일부를 제3자에게 양도(매매, 전대차, 증여, 상속) 또는 저당할 수 있으며, 그 기간은 잔여기간에 한한다(북한 토지임대법 제15조). 하지만 임차권자가 양도 또는 저당권설정을 하기 위하여는 임대료를 전액 지불하고 계약에서 정한 투자분을 투자한 후에 가능하다(동법 제16조). 양도의 방식은 양수인과 양도인이 양도계약을 맺은 후 공증을 받고 이를 임대기관에 제출하여 승인을 얻은 후 토지임차권 명의변경등록을 하여야 한다(동법 제18조). 전대차의 경우에는 토지임대차계약서 사본을 첨부한 전대차신청서를 임차권자가 임대기관에 제출하여 승인을 얻어야 한다(동법 제19조). 토지임차권에 대한 저당은 저당계약 후 10일내에 임대기관에 토지임차권저당등록을 하여야 하며(동법 제23조), 저당권의 대상은 토지임차권 뿐만 아니라 건축물과 기타의 부착물도 포함된다(동법 제21조).

③ 임대료와 사용료

토지이용의 대가(사용료)와 토지임차권을 넘겨주는 대가(임대료)가 임대료에 속한다(동법 제28조). 임대기관이 개발한 토지를 임대한 경우 토지개발비도 임대료에 포함된다(동법 제29조). 토지임차권의 임대료는 협상을 통한 경우에 있어서 국가가격제정기관이 정한 기준임대료에 기초하여 토지임대기관과 토지임차자가 협의하여 결정하며(동법 시행규정 제86조), 자유경제무역지대의 토지를 입찰과 경매를 통하여 임대하는 경우에 입찰 및 경매기준가격은 지대당국이 정하며 낙찰자가 제기한 가격을 임대료로 정한다(동법 시행규정 제87조). 토지임차인은 임대기관에 임대차계약을 맺은 날로부터 90일 안에 토지임차권을 넘겨주는 대가를 전액 지불하여야 하며, 임대료가 2,000만원 이상되는 토지개발부문의 임차인과 장려부문에 대하여는 임대기관과의 합의를

통하여 5년내에 분할하여 지불할 수 있으며, 이 경우 미납금에 대하여 이자를 지불하여야 한다(동법 제30조, 동법 시행규정 제89조). 협상, 경매를 통하여 토지를 임차한 자는 임대계약 체결후 15일안에 토지임차권을 넘겨주는 값의 10%에 해당하는 이행보증금을 지급하여야 한다(동법 제31조 전문). 토지임차권을 넘겨주는 값을 지급하지 않은 경우에 매일 미납금의 0.1%의 지연이자를 지급하여야 한다(동법 제32조 전문). 임차권자는 매년 토지를 사용하는 금액을 지불하여야 하나, 장려부문과 라진-선봉경제무역지대안에 투자하는 경우에 있어서의 토지사용의 대가는 10년까지 낮추거나 면제하여 줄 수 있다(동법 제33조). 이러한 사용료는 4년동안 변동되지 않으며, 변동시 그 범위는 20%를 초과할 수 없다(동법 시행령 제92조).

④ 임대차의 종료

토지임대차는 원칙적으로 임대기간의 만료로 종료하며, 해당 토지에 있는 건축물과 부착물은 무상으로 반환된다(동법 제34조 전문). 다만 토지의 임차기간이 40년 이상되고 임대기간 종료전 10년안에 준공한 건설 총투자액 2,000만원 이상되는 기본건물에 대하여 잔존가치범위내에서 보상한다(동법 제34조 후문, 동법시행규정 제96조). 또한 임대기관의 철거요구시 건축물과 부대시설 등을 철거하고 토지를 원상복구하여 반환하여야 한다(동법 제37조). 임대기관이 임대차 기간 만료전에 불가피한 사정에 의해 당해 토지에 대한 임대차를 종료시키는 경우에 미리 6개월전에 토지임차자와 합의하여 같은 조건의 토지로 교환하거나 보상을 하여야 한다(동법 제38조). 하지만 임대기간의 만료일 전이라 할지라도 임차인이 토지이용권을 넘겨주는 대가를 연체하여 그 연체금을 50일간 미납한 경우에 임대기관은 토지임대차계약을 취소할 수 있으며(동법 제32조 후문), 임차인이 임대차계약에서 정한 기간내에 총투자액의 50%이상을 투자하지 않거나 계약대로 토지를 개발하지 않은 경우에는 기간을 정하여 의무이행을 촉구하고 그 이후에도 불이행시에는 정한 기한이 지난 다음날부터 매일 투자를 미달한 액의 1%에 해당하는 벌금을 부과하며, 토지이용권을 박탈할 수 있다(동법 제40조, 동법시행규정 제107조). 또한 토지이용증 없이 토지를 이용하거나 승인없이 토지의 용도를 변경시켰거나 토지이용권을 양도, 저당한 경우에 일정한 벌금을 부과함과 동시에 시설물의 회수 및 원상회복을 요구할 수 있으며, 양도 및 저당계약은 무효로 한다(동법 제39조).

IV. 統一 以後 北韓地域內 土地의 所有權 處理方案

현재 통일후 북한지역내 토지의 소유권 처리에 관한 방안으로 원상회복의 방안, 보상우선의 방안, 재국유화의 방안 및 북한주민에게 부여하는 방안 등이 논의되고 있으나 이 중 하나의 방안을 전적으로 주장하는 견해는 없으며, 이중 한 개의 방안을 기초로 하여 다른 방안을 보충하는 복합적인 측면에서 북한토지문제에 접근하고 있다.

1. 원상회복의 방안

구동독의 몰수 재산처리과정의 초기에 적용한 방안과 같이 원칙적으로 북한체제하에서 몰수된 토지에 대하여는 통일이후 원소유자에게 반환하는 것을 원칙으로 하고 구체적 정의 실현을 위하여 또는 사

물의 성질상 불가피한 경우에만 반환의 예외를 인정하는 방안을 말한다. 즉, 북한 공산정권이 행한 토지몰수는 불법적인 소유권침해행위이므로 원소유자에게 그에 대한 반환청구권을 인정하는 것은 사유재산권보장을 기본 토대로 하는 통일한국의 범정신에 일치한다는 것이다.⁴⁸⁾ 이 방안에는 현 북한 주민의 권리보호가 미흡하여 북한 주민의 생활터전에 치명적인 위협을 줌과 동시에 투자자들의 대북한 투자기피현상을 초래하여 북한경제의 활성화에 부정적으로 작용할 것이라는 비판이 있다.

2. 보상방안

보상방안에는 두가지의 접근방식이 있다. 먼저 합의 통일을 전제하에 북한 정권 수립전에 북한지역 내 토지에 대한 토지몰수 조치는 구소련점령군의 행위로 보고 구동독의 공동선언·통일조약에서와 같이 이에 대한 원상회복은 불가능하며, 보상을 인정하고자 한다. 이는 북한정권수립전의 과도기적 정부인 북조선임시인민위원회는 구소련점령군의 실질적인 지배하에 있었으며, 추후 통일논의시 독일통일과 마찬가지로 주변강대국의 협상에서 이러한 점령군의 행위에 대하여 부정할 수 없음을 전제조건으로 제기할 것이므로 점령군에 의한 토지몰수는 원칙적으로 유효하지만 원소유자를 위하여 일정한 한도내에서 보상하는 방식의 채택을 주장한다. 하지만 구소련점령군의 몰수조치에 의하여 토지를 몰수당한 모든 자에 대하여 보상청구권을 인정하는 것이 아니라 일본국, 일본인 및 그 단체에 대하여는 보상청구권을 부정하고 있으며, 민족반역자와 도주자의 경우에는 합의 통일일 경우에는 부정하고 흡수통일의 경우에는 사실관계에 따라 달리 적용할 것을 전제로 하고 있다.⁴⁹⁾ 이러한 방안은 남북한의 통일이 단순한 양 당사국간의 문제만이 아닌 주변국가의 이해관계와 상당한 관련이 있기 때문에 이러한 점을 반영한다는 점에서는 고려할 수 있지만 미리 구소련군이 행한 모든 조치에 대하여 판단하지 않고 인정한다는 점은 수긍하기가 곤란하다. 또한 구동독과 달리 토지몰수의 근거법령 및 해당기관이 북조선임시인민위원회에서 제정한 법령과 조직을 통하여 이루어졌기 때문에 구소련점령군의 법령으로 인하여 몰수된 구동독과는 달리 취급하여야 할 것이므로 토지문제의 해결방안으로 원상회복의 방안을 사전에 배제하는 것은 타당하지 않다. 둘째로 통일독일의 투자우선법에서와 같이 해당재산의 매각을 전제로 원소유자에게 몰수토지에 상응하는 금전적 보상을 해주는 것을 원칙으로 하면서 예외적으로 원물반환을 인정하는 방안이다. 이 방안은 통일후 북한 주민들의 토지이용권을 인정하여 북한주민의 생활안정을 유지할 수 있고 대북한투자를 촉진할 수 있으며, 북한지역에 대한 전체적인 토지개발계획을 수립할 수 있다는 점을 장점으로 들고 있다. 하지만 보상방안은 원상회복의 방안보다 사유재산권의 보장에 소홀하고 보상에 따르는 막대한 비용 문제와 함께 보상의 가격을 결정함에 있어서 곤란성의 문제가 존재한다.

3. 재국유회방안

이 방안은 통일 후 북한내 모든 토지에 대하여 재국유화하고 일정기간의 경과후 점진적으로 택지와 농지, 상업용 토지 등에 대하여 북한 주민의 생활안전과 경제활성화를 위한 경우에 사유화하는 방안이

48) 제성호, 앞의 글, 86면.

49) 정영화, 앞의 글, 273~276면.

다.⁵⁰⁾ 즉, 구동독과 달리 원소유자를 확인이 불가능하며, 사적소유를 형식적으로 인정하였던 구동독과 달리 사적소유를 부정하는 북한에 반환우선의 방안을 도입하는 것은 현실적 곤란성을 이유로 이와 같은 방안을 제시하고 있다. 하지만 토지의 전면적인 국공유화는 국가의 재원문제를 비롯하여 관리문제, 생산성저하를 고려할 때 결코 합리적이지 않으며, 자유민주적 시장경제질서를 기본적 헌법질서로 하는 우리 현실사회에 있어서 기본적인 생산수단인 토지의 국공유화는 인정될 수 없다는 반론이 제기되고 있다.⁵¹⁾

4. 북한 현지주민에게 토지소유권을 부여하는 방안

현행 북한의 헌법과 민법 및 토지법 등에서 인정하는 토지소유권자로는 국가와 협동단체이다. 국가 소유는 전인민의 소유를 말하며, 협동단체의 소유 역시 협동단체 구성원의 공동소유라고 할 수 있기 때문에 북한 주민 전체가 북한지역내 토지의 소유권자라고 할 수 있으므로 북한지역내 주민에게 분배하고 원소유자에게는 일정한 보상을 하는 방안이다.⁵²⁾ 이 방안은 북한 주민에 대한 경제적 안정의 토대를 제공한다는 장점이 있으나 원소유자의 권리보호의 미흡성과 북한지역내 경제발전에 저해요소로 등장할 수 있다는 단점이 있다.

5. 소 결

상기의 처리방안은 각각 나름대로 장점과 단점을 가지고 있기에 어느 하나의 방안을 채택하여 일률적으로 적용하는 것은 그 방안이 가지고 있는 문제점이 발생할 수 있기 때문에 현재 제시되고 있는 모든 방안이 종합적으로 검토되어야 할 것이다. 하지만 토지소유권의 구체적인 처리방안을 설정하기 전에 이에 대한 기본적인 원칙이 확립되어야 한다. 이러한 기본원칙은 북한지역내 주민의 생활의 안정, 통일한국의 경제 발전, 원소유자의 소유권보장 등을 고려하여 국가형태의 통합이라는 형식적 통일보다는 전국민의 공감대를 형성하는 실질적 통일을 이룩할 수 방향으로 설정되어야 한다.

현재 북한 지역의 경제구조는 1차산업인 농업중심이기에 토지는 단순히 재산적인 측면보다 생존의 필수적인 요소라는 측면이 더 강하다. 따라서 기본원칙을 수립하는데 있어서 최우선적으로 고려되어야 할 것은 현 북한주민의 생존권보장이므로 북한지역내 토지소유권은 현 북한 주민에게 부여되어야 할 것이다. 이는 기본권주체간의 상이한 기본권이 충돌할 경우에 경제적 자유권보다는 생존권적 기본권이 우선적으로 보호된다는 헌법원리에서 도출할 수 있다. 이러한 원칙하에 구체적인 처리방안을 제시하면, 북한지역내의 토지소유권은 원칙적으로 생존권을 위협받지 않은 범위내에서 현 거주자인 북한주민에게 부여하며, 잔여 토지에 대하여는 국유로 전환하여 이를 매각하거나 투자우선지역이외의 토지에 대하여는 원소유자에게의 반환하여야 하며, 이로 인하여 소유권을 상실하는 원소유자에게는 이에 상당한 보상을 하여야 할 것이다. 이와 같은 처리방안의 설정은 북한 지역주민의 생존권보장과 더불어 북한 지역내 주민의 남한지역내 토지소유권반환문제와 연계되기 때문이다. 원상회복의 방안을 그대로 적

50) 김용하, 통일후 북한의 재산권 확립방안, 토지연구 제5권 제5호, 1994, 26~66면; 최황용, 앞의 글, 62~65면; 양승중, 통일이후의 북한토지처리방안, 석사학위논문, 서울대학교, 1998, 66~67면.

51) 류해웅, 앞의 글, 128면.

52) 박수혁, 독일통일에 있어서의 미해결의 재산문제, 토지연구 제5권 제5호, 1994, 92면.

용할 경우에 북한 주민의 남한 토지에 대한 반환 역시 인정되어야 할 것이며, 이로 인하여 남한 지역 내 토지위에 설정된 수 많은 권리관계는 소멸하게 되어 커다란 사회적 혼란을 야기하게 될 것이므로 원상회복의 방안은 북한 지역 주민의 생존권과 북한 지역의 경제발전을 저해하지 않는 범위내에서 인정되어야 할 것이다. 하지만 보상방안을 취하더라도 보상자의 결정, 보상금액의 결정과 지급의 방법이라는 문제점이 발생한다. 먼저 보상자의 결정에 있어서 몰수된 토지소유자 중에서 일본, 일본인 및 민족반역자는 보상대상자에서 제외하여야 할 것이며, 보상금액의 결정에 있어서 통일시점의 토지가액을 보상하는 것은 막대한 국고부담을 초래할 수 있기 때문에 독일의 보상법과 같이 분단된 시점의 토지가액을 기준으로 하여 구체적인 배상액을 결정하여야 할 것이며, 보상금의 지급방법에 있어서도 통일직후 일시불의 방안 역시 막대한 국고부담을 초래하기 때문에 장·단기 국채발행으로 지급방안을 설정하여야 할 것이다. 이와 같이 북한 지역의 현 거주자에게 우선적으로 토지소유권을 부여하여야 하지만 북한지역내 경제발전을 고려하여 투자우선지역에 대하여는 현 북한거주자의 우선권보다는 투자자에게 토지소유권을 매각하여 낙후된 북한지역의 경제발전을 도모하여야 할 것이다. 또한 투자자에게 토지를 우선 배분함에 있어서는 토지분양의 신청시 투자계획서의 제출을 의무화함과 더불어 이에 따른 투자 의무를 해태한 경우에는 토지매매계약을 취소할 수 있도록 하여야 하며, 원소유자가 투자신청을 한 경우에는 다른 자보다 우선적으로 토지를 매수할 수 있도록 고려하여야 할 것이다. 투자우선지역의 현 거주자에 대하여는 다른 지역으로 이주하여 생활을 할 수 있도록 토지를 부여하거나 투자지역내에서 고용을 원하는 경우에 우선적으로 취업될 수 있도록 보장하여 주어야 할 것이다.

V. 結 論

분단국가에 있어서 가장 큰 염원은 통일이며, 이 점은 우리 나라에 있어서도 그대로 적용된다. 냉전시대와 달리 남·북한간의 대화와 교류가 이루어지고 있는 시점에서 통일은 먼 미래의 일만은 아니지만 갑작스런 현실의 문제도 아니다. 하지만 현재를 살아가는 우리들은 언젠가 이루어질 통일에 대비하여 이로 인하여 발생할 상황에 대하여 사전에 준비를 하여야 함은 당연하다고 할 수 있다. 이러한 문제 중의 하나인 북한 지역내 토지귀속문제는 매우 중대한 문제이므로 이에 대한 해결책을 마련하지 못한 경우에는 실질적 통일은 예상할 수 없으며, 많은 사회적, 경제적 혼란을 야기할 수 있다는 점을 염두에 두어야 할 것이다. 이러한 점에서 현재 이에 대한 해결방안이 연구되고 있으나 개별적인 해결방안에 중심을 두고 문제에 접근하고 있다. 하지만 이 문제에 대한 해결방안의 제시를 위하여는 먼저 기본원칙이 수립되어야 하며, 이를 토대로 하여 구체적인 방안이 제시되어야 한다. 이러한 기본원칙을 수립하는 데 있어서 최우선적으로 고려되어야 할 것은 북한지역내 주민의 생존권 보장이며, 북한지역내 경제발전과 원소유자의 권리보장은 이에 부수하여 고려되어야 한다. 북한 지역내 토지귀속의 구체적인 방안으로는 현 주민의 생존권을 유지할 수 있는 범위내의 토지에 대하여는 우선적으로 북한 주민에게 부여되어야 할 것이다. 다만 상기의 토지에 대하여 투자우선지역으로 결정된 경우에는 북한의 경제발전을 위하여 북한지역 주민의 소유권인정보다는 엄격한 요건하에 투자자에게 먼저 매각하고 현 거주자에게는 이에 상응한 토지를 부여하거나 투자지역내에서 근로를 통한 생존권을 유지할 수 있도록 우선 취업의 기회를 보장하여야 할 것이다. 이러한 토지이외에 대하여는 원소유자에게 반환하여야

할 것이며, 잔여 토지에 대하여는 국유로 전환한 후 이를 민간에 매각하여야 하며, 이로 인하여 토지를 반환받지 못하는 원소유자에 대하여는 상당한 금액을 보상하여야 할 것이다.

參 考 文 獻

- 김문식, 북한의 농촌·수산업, 북한경제, 동서문제연구소, 1973.
- 김민배, 통일조국의 토지소유에 관한 연구, 통일조국의 헌법·토지·교육제도 통일교육 방향, 통일원, 1992.
- , 북한에서의 토지개혁의 법적 논리와 그 역사적 전개, 인하대학교 사회과학연구소 논문집 제11집, 1993.
- 김상용, 구동독의 토지제도, 토지연구 제4권 제5호, 1998·10.
- , 구동독에서의 사회주의적 소유재산의 사유화 경과, 토지연구 제9권 제1호, 1998.
- , 구동독의 주택제도와 통독후의 토지와 주택의 부합, 법학연구 제8권, 연세대학교, 1998.
- 김세열, 남북통일 이후 토지정책에 관한 연구, 석사학위논문, 한남대학교, 1995.
- 김연중, 통일이후의 토지소유권 사유화 방안에 관한 연구, 북한연구학회보 제4권 제1호, 북한연구회, 2000.
- 김영근, 일제가 토지조사사업을 실시한 실제 목적은 무엇이었을까?, <http://my.netian.com/~youngnn/data/history/history6-1minjog/h61-5-2.htm>.
- 김영운, 통일 후 북한 토지소유제도 개편의 정책적 과제, 북한, 1997·12.
- 김용학, 통일후 북한의 재산권 확보방안, 토지연구, 제5권 제5호, 1994.
- 류해웅·정우형, 통독후 국유재산의 사유화에 관한 주요법률, 국토개발연구원, 1992.
- 류해웅, 통일후 북한의 토지이용과 개발에 대한 기본구상, 토지연구 제4권 제1호, 1993.
- 박수혁, 독일통일에 있어서의 미해결의 재산문제, 토지연구 제5권 제5호, 1994.
- 안중호, 통일후 북한지역의 토지제도 개편에 관한 연구, 석사학위논문, 한양대학교, 1998.
- 양승중, 통일 이후의 북한토지처리방안, 석사학위논문, 서울대학교, 1998.
- , 통일이후 북한토지 처리방안에 관한 연구, 토지연구,
- 유도진·장일순·이영준·신성수, 독일통일후 구동독지역 국유재산의 사유화 실태연구, 한국사회학 제32집, 1998.
- 유성원, 독일통일이후 동독지역 사유화 및 노동시장 정책, 1998.
- 이종열, 통일후의 북한토지소유권제도에 관한 연구, 석사학위논문, 동의대학교, 1997.
- 임 철, 통일한국의 땅 이야기, 동연, 1995.
- 전광석, 동서독 통일조약에서의 재산권문제, 한림대학교 논문집 제9권, 1991.
- 정영화, 통일후 북한의 재산권 문제에 관한 헌법적 연구, 박사학위논문, 서울대학교, 1995.
- 제성호, 통일과정의 북한토지연구, 토지연구 제7권 제3호, 1996.
- 최대호, 통일 한국의 토지제도 연구, 석사학위논문, 부산대학교, 1999.
- 최장근, 남북통일 이후 토지정책에 관한 연구, 석사학위논문, 한남대학교, 1995.

- 최황용, 통일에 대비한 토지정책개선방안에 관한 연구, 석사학위논문, 한양대학교, 1997.
- 황병덕, 독일통일후 동독지역에서의 사유화정책 연구, 민족통일연구원, 1993.
- 법제처, 독일통일관계법 연구, 법제자료 제156집, 1991.
- 연합통신, 독일통일의 명암-통독 3년이 우리에게 주는 교훈-, 1993.
- 조선 민주주의 인민공화국 국민경제발전통계집 1946-1960, 국립출판사, 1961.
- Jutta Limbach, 법적 관점에서 본 독일 통일, http://www.fes.or.kr/index_kor/kpub/kpub/unification.html.
- Martin E. Elling, privatization in German, Journal of Transnational Law, Vol.25, 1992.



