

통일 후 북한지역 토지의 재사유화

A Study on the Rights of Land Ownership in the North Korea after the Unification

김 대 경*
Kim, Dae-Kyung

목 차

- I. 서설
- II. 북한의 토지소유제도
- III. 북한토지의 재사유화 방안
- IV. 결론

국문초록

통일 후 북한지역 토지의 재사유화의 문제는 차후 북한 경제의 재건, 북한 주민들의 생존권 및 삶의 질 보장, 나아가 통일한국이 진정한 사회경제적 통합의 길로 갈 수 있는지의 여부를 결정짓는 핵심적 사안중 하나가 될 것이다. 따라서 북한지역 토지에 대한 재편시에는 무엇보다 현재 북한지역 토지이용자들의 용익권 보장, 북한경제의 재건 및 국토의 균형발전, 투기세력의 억제 등을 통한 통일비용의 최소화, 체제재편과정에서 발생할 수 있는 사회적 혼란의 최소화 등이 중요하게 고려되어야 할 것이다.

이러한 측면에서 북한지역 토지에 대한 재사유화 방안으로 논의되고 있는 원칙적 반환 내지 보상방안은 원소유자 확인의 어려움, 행정력의 낭비, 투자심

논문접수일 : 2015. 03. 26.

심사완료일 : 2015. 04. 29.

게재확정일 : 2015. 04. 30.

* 제주대학교 법학전문대학원 기금교수, 법학박사(Dr. jur.)

리위축에 따른 개발지연, 막대한 보상비용의 재원 마련, 원소유자와 현재 이용자사이의 법적 분쟁 등 통일후 체제정비과정에서 초래될 사회적 혼란을 오히려 가중시킨다는 점에서 선택가능한 방법은 되지 못한다고 생각된다. 오히려 통일방식의 구체적 합의 내지 정치적 결단으로 현재 국유 내지 협동단체소유의 토지를 재국유화 한 후, 현재의 경작자 내지 협동단체의 구성원인 농민에게 우선매수권을 인정해주고 매매대금을 분할상환방식으로 납부토록 함으로써 점진적·실질적으로 재사유화 하는 방안이 보다 합리적이라고 생각된다. 물론 불법몰수로 인한 원소유자의 재산권침해에 따른 위헌논란이 제기될 수 있는데, 이러한 문제점에 대해서는 공법상 특별법의 제정을 통한 보상청구권을 인정 해주는 것을 적극 검토할 필요가 있다고 생각된다.

주제어 : 북한의 토지제도, 토지개혁, 불법몰수, 통일, 재사유화

I. 서설

분단 70년에 즈음하여 최근 우리 사회에서도 남북한 통일에 대비한 다양한 논의가 진행 중이다. 차후 통일의 방식 및 예상되는 막대한 통일비용의 부담에 대한 국민 각자의 온도차는 존재하겠지만, 통일의 당위성에 대해서는 재론의 여지가 없다는 점에서 매우 고무적인 현상이라 할 것이다. 그러나 독일의 통일이 시사하는 바와 같이 이념과 체제를 달리하는 두 개의 국가가 하나의 국가로 거듭나는데 따른 정치, 경제, 사회, 문화적 갈등과 조화의 문제는 결코 간단치 않음을 주목할 필요가 있다.¹⁾ 물론 아직까지 우리가 경험해보지 못한 통일 및 그 이후에 발생할 수 있는 다양한 사회적 문제를 예측하고 대비하는 데에는 일

1) 정용길, “통일독일의 사유화 정책과 그 후유증”, 『사회과학연구』 제15권 제2호, 동국대학교 사회과학연구원, 2009.2, 109-110면; *BVerfGE* 43, 203, 209; *BVerfGE* 84, 90 ff.(1991.4.23.). 독일통일의 과정은 현재 남북관계와는 비교할 수 없을 정도로 상호교류가 활발하게 진행되었음에도 불구하고 통일후 상당한 후유증을 야기시켰는데, 실업자 급증, Wessi(서독인, 1등 국민의 속어) vs. Ossi(동독인, 2등 국민의 속어)의 내적 분열, 동독민들의 허탈감과 구체제에 대한 향수(Ostalgie) 등이 그것이다.

정한 내재적 한계가 존재할 수밖에 없을 것이나, 그것이 사회질서를 규율하는 제도라고 한다면 보다 전향적으로 대처하여 발생 가능한 사회적 혼란 및 위험성을 최소화 할 수 있는 방안을 사전적으로 모색할 필요가 있다고 할 것이다.²⁾

이와 관련하여 다양한 분야에 대한 체계적·종합적인 연구가 필요하겠지만 본고에서는 사법분야 특히 통일 후 북한지역에 소재하는 토지의 재사유화 방안에 국한하여 검토해 보고자 한다. 해방 후 정치적 민주주의와 경제적 시장경제체제를 도입한 남한에서는 농지개혁을 통해 유상몰수 유상분배의 원칙에 따라 토지를 사적소유권의 대상으로 하여 그 경제적 효용과 가치를 증대시키고 있음에 반하여 북한은 철저한 1인 독재의 공산주의체제하에 국가주도의 계획경제체제를 유지함으로써, 여타의 사회주의국가 표방하듯 토지를 전체민을 위한 중요한 생산수단으로 인식하고 이에 대한 사적소유권의 객체성을 부정하고 오로지 국가 및 협동단체의 소유로만 규정하고 있다. 이렇듯 남한과 북한이 전혀 상이한 토지소유권제도를 유지하고 있었던 탓에 통일 후 북한지역 토지에 대한 재사유화 방안에 관한 문제는 통일한국이 원소유자와 현재 이용자와의 관계, 반환 및 보상의 문제, 투기세력의 억제와 통일비용의 최소화, 국토의 균형발전 등 다양한 과제의 해결과 더불어 진정한 내적통합의 길로 갈 수 있는지의 여부를 판가름할 수 있는 중요한 잣대가 될 것으로 보인다.³⁾

이러한 북한지역 토지의 재사유화를 검토함에 있어 다음의 사항들이 우선적으로 고려되어야 할 것이다. 첫째, 소련군정의 지원하에 북조선임시정부에 의해 단행된 토지개혁의 주체를 누구로 볼 것인가의 문제이다. 왜냐하면 북한 지역에서 이루어진 토지개혁의 실행주체가 소련군정당국인지 아니면 북조선임시인민위원회인지가 문제되는데, 전자의 경우에는 점령법 내지 점령고권에 의한 조치를 어떻게 평가할 것인가의 여부, 후자의 경우에는 북한의 국가성

2) 이와 관련한 선행연구로 김성욱, “한국의 통일과 토지소유제도의 재편”, 「비교사법」 통권 제 35호, 한국비교사법학회, 2006, 133-162면; 이부하, “통일 후 북한의 토지소유권 문제”, 「토지공법연구」 제21집, 한국토지공법학회, 2004, 383-399면 참조.

3) 이영규, “통일후 북한토지의 소유권 문제”, 「한양법학」 제24권 제1집, 한양법학회, 2013.2, 461-463면; 김병기, “북한지역 몰수재산권의 원상회복 여부에 관한 고찰”, 「행정법연구」 제1호, 행정법이론실무학회, 1997.6, 186-187면; 윤기택, “북한의 토지제도와 통일 후의 처리방안 - 토지이용권을 중심으로-”, 「법학연구」 제47집, 한국법학회, 2012.8, 124-129면.

인정여부에 따라 정당한 통치행위의 일환으로 또는 불법몰수조치에 따른 원소유자에게로의 반환 및 보상책임의 문제가 통일정부에 발생할 수 있기 때문이다. 둘째, 통일의 방식(합의 내지 흡수통일)도 통일 후 북한지역 국유재산처리의 결정적 변수로 작용할 수 있다는 점이다. 왜냐하면 합의통일의 경우에는 상호 체제의 존중 하에 각 통치권의 영역에서 시행된 일련의 토지개혁조치에 대하여 정당한 통치행위의 일환으로 인정할 것을 전제로 할 것이기 때문에 원소유자에 대한 반환 및 보상책임의 문제는 발생하지 않을 것이기 때문이다. 다만, 이때에는 소유권을 박탈당한 원소유자에 대한 특별법상 일정한 보상청구권은 검토될 수 있을 것이다.⁴⁾ 셋째, 보다 본질적으로 중요하게 다루어 져야 할 것은 현재 국유 내지 협동단체의 소유로 되어 있는 북한지역의 토지를 어떻게 재사유화 할 것인가의 문제이다. 특히 통일 후 북한지역의 토지소유권 개편에 대한 방향 및 속도는 법치국가에서 헌법상 보장된 사유재산권 존중의 원칙과 이에 기초한 원소유자에게 반환 및 보상의 문제, 현재 북한 주민의 생존권적 기본권의 보장, 나아가 향후 북한지역의 경제재건 및 국토의 균형발전을 도모함에 있어 핵심적 사안이 될 것이기 때문이다.

따라서 본고에서는 이상에서 언급된 사항을 중심으로 통일 후 북한지역 토지의 바람직한 재편방향에 대해 검토해 보고, 이로써 통일을 대비한 산적한 과제에 대한 이해와 문제의식을 함께 공유해 보고자 한다.

II. 북한의 토지소유제도

1. 토지개혁의 경과

북한에서의 토지개혁은 소련군정의 지원 하에 수립된 북조선임시인민위원

4) 그러나 이러한 특별법상 보상청구권도 원소유자의 확인을 전제로 하는데, 구 토지조사령(1912.8.13. 제령 제2호)에 따른 토지조사부 및 소유권보존등기 명의인이 상이할 경우 등기 추정력과 관련해서는 김성욱, “월북자와 월남자의 토지소유권 회복문제”, 「통일정책연구」 제 17권 제1호, 2008, 221면 이하; 대법(전합) 1986.6.10. 선고 84다카1773 판결; 대법 2005.5.26. 선고 2002다43417 판결 각 참조.

회에 의해 주도적으로 이루어졌다. 1946년 2월 8일에 출범한 북조선임시인민위원회는 토지개혁을 본격적인 과제로 상정하면서 ‘대지주토지의 국유화’, ‘소작제도 철폐’, ‘농민에게 무상분배’라는 세 가지 방침을 정하게 되었고, 동 원칙은 1946년 3월 5일 시행된 “북조선 토지개혁에 관한 법령”에 반영되었다. 동 법령 제2조에서는 일제청산과 관련된 몰수토지에 대해 규정하고 있었는데, 일본국가·일본인·민족반역자 등의 토지가 그 대상이었으며, 동 법령 제3조에서는 농지분배와 관련된 몰수규정으로 5정보 이상의 조선인 및 종교단체의 소유지, 비자경 내지 부재지주의 토지가 그 대상이었다. 이러한 일련의 토지개혁조치는 1948년 9월 8일의 조선민주주의인민공화국헌법에 의해 추인되었는데, 다만 특기할 것은 이 당시에 모든 토지가 몰수의 대상은 아니었으므로 일정부분의 토지는 여전히 사소유권의 객체로 인정되었다는 점이다.⁵⁾ 1950년 이후 북한은 토지개혁과 주요산업의 국유화에 이어 사회주의체제 형성을 가속화하기 위해 농업의 집단화 작업을 단계적으로 추진하였다. 즉 농업협동화의 단계로 기존 농지소유자는 협동단체에 자신의 농지를 출자함으로써 토지에 대한 소유권을 상실하게 되었고, 이로써 북한지역에서 토지에 대한 사소유권은 전적으로 배제되었다.⁶⁾

2. 토지개혁의 주체

통일 후 북한지역 토지의 개편과 관련하여 토지개혁의 주체를 누구로 볼 것인지가 문제될 수 있다. 왜냐하면 북한지역에서 이루어진 토지개혁의 주체를 소련군정당국으로 보게 되면 이는 일종의 점령법 내지 점령고권에 의한 조치로서 이에 따른 무상몰수 및 무상분배의 결과 원소유자에 대한 반환 및 보상

5) 한림대학교 아시아문화연구소, 「북한경제통계자료집」, 1994, 135면. 토지개혁의 결과 농민들은 가구당 평균 1.35 정보(약 4천 평)를 분배받았고, 집집마다 평균 1.63정보의 토지를 가지게 되었다. 한편 몰수당하지 않은 농민은 311,586戶(811,920町)정도 존재하였고, 임야는 대부분 국유화(7,724,424町) 하였으나 민간소유로 2,012,448町을 인정하였다.

6) 이영규, 전계논문, 469-470면. 이러한 북한의 토지개혁의 성과로 정치적으로는 그 당시 절대다수를 차지하였던 농민들의 지지에 힘입어 공산당에 대한 지지층 확보 및 외연의 확장을, 경제적으로는 북한지역 농업생산량의 증대 및 식량사정의 개선, 사회적으로는 봉건지주계층 및 각종 종교단체의 재정적 기반을 약화시키는 결과를 초래하게 되었다.

책임을 통일한국정부가 부담할 필요는 없을 것이기 때문이다.⁷⁾ 그러나 이후 이와 관련된 일련의 경과조치들을 검토해 보면, 북한정권은 1948년 조선민주주의인민공화국헌법에 의해 소련군정 하에서 추진된 일련의 무상몰수조치를 추진하였으며, 또한 1972년 사회주의 헌법으로 토지를 포함한 생산수단에 대한 사회주의적 소유를 확립하였다는 측면에서 소련군정 하에서 이루어진 무상몰수조치는 북한정권의 국가행위에 준하여 평가할 수 있을 것이다.⁸⁾

한편 토지개혁의 주체를 북한정권으로 보게 되면 북한의 국가성 인정여부가 통일 후 토지소유권의 반환 또는 보상의 대상이 되는지 여부를 판단함에 있어 중요한 선결과제가 될 것이다. 왜냐하면 북한을 불법단체로 보게 되면 북한의 토지개혁은 불법몰수에 해당되어 원소유자에 반환 또는 보상의 대상이 될 여지가 있고, 북한의 국가성을 긍정하게 되면 이는 일국의 통치행위의 일환으로 평가되어 반환이나 보상의 문제는 발생하지 않을 것이기 때문이다. 이와 관련한 현재 우리나라 대법원 및 헌법재판소의 결정⁹⁾에 따르면 북한의

7) 김병기, 전계논문, 188-193면; 이영규, 전계논문, 469면; 정용길, 전계논문, 109-110면; *BVerfGE* 43, 203, 209; *BVerfGE* 84, 90 ff.(1991.4.23.). 서독 연방헌법재판소는 1991년 4월 23일 소위 “Bodenreform 판결”에서 소련군점령지역(Sowiejetische Besetzte Zone; SBZ)에서의 재산권 몰수조치의 피해자의 원상회복청구권을 부인함으로써 통일조약의 합헌성을 인정하였다. 동 판결에서의 주요쟁점은 크게 세 가지로 첫째, SBZ에서의 재산권 몰수조치에 대한 서독정부의 법적책임 여부, 둘째, SBZ에서의 재산권 몰수행위의 통일독일에서의 효력 문제, 셋째, 원상회복불가를 규정한 통일조약 제41조 제1항이 인간의 존엄성규정을 위반하는가의 문제 등이었는데, “SBZ에서의 재산권 수용행위에 대해서는 직접 소련의 점령권에 의해서든 혹은 점령권의 위임에 의한 독일기관의 행위이나 여부에 관계없이 기본권에 종속하는 독일연방 공화국의 책임으로 돌릴 수는 없다”거나 “보상없는 재산권 몰수를 포함해서 다른 나라에 의한 재산권 수용조치는 그 재산적 가치가 서독에 존재하지 않는 한 비록 서독의 헌법질서와 일치하지 않는다 하더라도 원칙적으로 유효하다고 인정된다”라고 판시하여 1945년 5월부터 동독헌법 발효일인 1949년 10월 7일까지 소련군정당국에 의해 실시된 동독지역 부동산 및 기타재산의 몰수조치에 대한 원상회복이 불가함을 선언하였다.

8) 同旨, 이영규, 전계논문, 469면.

9) 헌법재판소 및 대법원에 의한 북한의 반국가단체성에 관한 판례들, 헌재(전재) 1997.1.16, 92헌바6·26, 93헌바34·35·36(병합), 1993.7.29, 92헌바48 결정; 대법(전합) 2010.7.23, 선고 2010도1189 판결; 대법 2003.4.8, 선고 2002도7281 판결; 대법 2003.9.23, 선고 2001도4328 판결. “북한이 남·북한의 유엔동시가입, 소위 남북합의서의 채택·발효 및 남북교류협력에 관한 법률 등의 시행 후에도 적화통일의 목표를 버리지 않고 각종 도발을 자행하고 있으며 남·북한의 정치, 군사적 대결이나 긴장관계가 조금도 해소되고 있지 않음이 현실인 이상, 북한을 반국가단체로 보고 이에 동조하는 반국가활동을 규제하는 것 자체가 헌법이 규정하는 국제 평화주의나 평화통일의 원칙에 위반된다고 할 수 없다.”

국가성은 부정되고 있으며 여전히 불법적인 반국가단체에 지나지 않게 된다. 그러나 한편으로 남북한 정권의 수립 후 현재에 이르기까지 서로의 정치조직과 사회질서 및 국제관계 등에 있어 상당한 변화가 있었다는 사실을 인식하고, 양자의 존재를 인정할 필요가 있다는 견해도 있다.¹⁰⁾ 생각건대 탈냉전이 라는 시대적 상황과 조국의 평화적 통일을 지향한다는 측면에서, 무엇보다 북한의 국가성을 포함한 통일의 방식은 고도의 정치적 결단을 요하는 사안이라는 측면에서 헌법 제3조를 보다 유연하게 해석할 여지를 둬으로써 통일 및 그 이후의 체제재편과정에서 오는 사회적 혼란을 최소화할 수 있는 이점은 있다고 생각된다. 따라서 남한의 헌법제정 이후에 행하여진 북한정권에 의해 추진된 일련의 재산권 몰수행위는 북한정권의 통치행위의 일환으로 평가될 여지도 있을 것이며¹¹⁾, 이러한 해석이 허용되는 한 북한지역 토지에 대한 향후 원 소유자에 대한 반환 및 보상의 문제는 발생하지 않는다고 할 것이다.

3. 북한의 토지소유제도에 관한 법제

북한의 토지소유제도는 헌법, 민법, 토지법에서 규정되고 있다. 우선 북한의 개정헌법(1998) 제20조는 토지를 포함한 모든 생산수단의 국가 및 사회협동단체의 소유를 규정하고 있으며, 동법 제21조 및 제24조에서는 제한된 범위(개인적이며 소비적인 목적을 갖는 것)에서 개인소유 및 국가에 의한 상속권보장 등을 규정하고 있다.¹²⁾ 또한 1990년에 제정된 민법에서도 사회주의적 토지

10) 이에 관한 상세는 나인균, “한국헌법의 영토조항과 국적문제”, 「헌법논총」 제5집, 헌법재판소, 1994.9, 471면; 김성욱, “남북한의 재산법 통합과 관련한 법적 쟁점”, 「통일정책연구」 제16권 제1호, 통일연구원, 2007.6, 216-218면; 명순구, “통일 후 토지소유권의 재편방향”, 「통일논총」 제21호, 숙명여대통일문제연구소, 2003, 8면 각 참조.

11) UN헌장 제2조 각 항 참조; 나인균, 전계논문, 471-472면; 김성욱, 전계논문, 217면; 명순구, 전계논문, 8면. 이러한 해석은 북한의 국가성 인정여부에 관한 다양한 논의에도 불구하고 차후 통일 후 북한지역 토지소유권의 재편과정에서 야기될 수 있는 법적분쟁을 상당부분 해소할 수 있는 실제적 의의가 크다고 사료된다. 구체적 실익에 관한 상세는 이하 본고 (III) 참조할 것.

12) 통일부, 「북한의 헌법개정과 향후 경제정책 변화 전망」, 통일부 정책분석실, 1998, 21면; 김상명, “북한의 토지소유제도에 관한 연구”, 「법학연구」 제15집, 한국법학회, 2004, 206면; 윤기택, 전계논문, 127면.

소유제도(북한 민법 제1조)를 법적으로 규율하고 있는데, 특히 토지와 같은 생산수단에 대한 사회주의적 소유는 조선민주주의 인민공화국의 경제적 기초임을 명백히 하고 있다. 특기할 것은 소유권의 종류를 국가소유권(북한 민법 제2장), 사회협동단체소유권(북한 민법 제3장), 개인소유권(북한 민법 제4장)으로 규정함으로써 북한 헌법상 소유권의 형태를 민법에서도 그대로 유지하고 있다는 점이다. 한편 1977년 6월부터 시행되고 있는 북한 토지법도 사회주의적 토지소유권에 입각하여 토지는 국가 및 협동단체의 소유로서 누구도 그것을 매매 내지 사적소유의 대상으로 할 수 없으며, 토지이용의 허가신청 내지 용도변경에 대해서는 엄격한 절차적 요건 하에 허가 및 승인을 얻도록 규정하고 있다.¹³⁾ 이처럼 북한에서의 토지소유제도는 여타의 사회주의국가가 그러하듯 전체인민의 중요한 자원으로 인식하여 토지에 대한 사적소유권을 전면적으로 부정하며 오로지 국가 및 사회협동단체만이 이를 소유할 수 있도록 규정하고 있다.

III. 북한토지의 재사유화 방안

1. 통일방식과의 관계

향후 북한지역의 토지를 재사유화 함에 있어 통일방식은 무엇보다 중요한 의미를 갖는다. 우선 합의통일의 경우에는 남북한이 합의하는 과정에서 각 체제 내에서 시행되었던 일련의 조치들에 대해서는 상호 존중할 것을 전제로 할 것이기 때문에 이미 행한 몰수토지의 반환 및 보상책임은 발생하지 않을 것이다. 다만 공법상 특별법형식의 보상청구권을 인정할 것인지의 여부는 추

13) 김상명, 전계논문, 208면; 윤기택, 전계논문, 128면. 북한의 토지법은 6개 장, 80개 조문으로 구성되어 있는데, 토지와 혁명과의 관계(제1장), 토지소유권(제2장), 국토총건설계획(제3장), 토지보호(제4장), 토지건설(제5장), 토지관리(제6장) 등이 그것이다. 또한 토지는 그 용도를 농업토지, 주민지구토지, 산림토지, 산업토지, 수역토지, 특수토지 등 여섯 가지 종류로 나뉘어져 있으며, 토지관리와 이용에 관한 감독 및 통제는 각급 인민위원회와 내각 및 행정위원회의 지도 아래 국토관리기관이 통일적으로 담당하도록 규정하고 있다.

가적인 검토가 필요할 것이다. 한편 흡수통일의 경우에는 다시 두 가지의 경우, 즉 북한의 국가성을 인정하는 흡수통일과 그렇지 않는 흡수통일의 경우를 상정해 볼 수 있을 것이다. 전자의 경우에는 합의통일의 경우처럼 처리하면 족할 것으로 보이나 후자의 경우에는 결국 북한이 행한 과거의 일련의 조치들에 대한 합법성을 인정하지 않겠다는 것이므로, 종전 북한이 행한 토지개혁 조치를 불법물수로 보아 원소유자에 대한 반환 내지 보상책임이 통일정부에 발생할 수 있다. 이때 고려될 수 있는 보상절차와 방법은 남한에서 시행되었던 농지개혁법이 검토될 수 있을 것이다.¹⁴⁾

2. 합의통일의 경우

가. 서설

먼저 합의통일 내지 북한이 행한 일련의 토지개혁조치를 인정하는 경우에는 통일정부가 북한지역의 토지소유관계를 그대로 인수할 수 있을 것이다. 그러나 이러한 경우 일시적으로나마 남북한 지역에 소재하는 토지에 대한 서로 상이한 이원적 토지관리제도가 존재하게 될 것인데, 이는 장기적 관점에서 사후처리방안이 재차 검토되어야 하는 문제를 남기게 된다. 특히 이러한 사후처리방안을 모색함에 있어서 다음의 요소들은 무엇보다 중요하게 고려되어야 할 것이다. 첫째, 북한지역 토지에 대한 재편방향은 통일정부가 지향하게 될 경제적 시장경제체제에 부합하는 방안이 되어야 할 것이라는 점이다. 둘째, 시장경제체제 하에서 사회경제적 정의가 실현될 수 있도록 하여야 할 것이며, 특히 통일에 따른 북한특수(개발이익)를 소수의 투기자가 독식하게 되는 부작용(부동산투기)을 막아야 할 것이다. 왜냐하면 이는 중국적으로 토지의 효율적 이용 및 국토의 균형발전을 저해하는 요인으로 작용하게 될 것이고, 무엇보다 이는 통일비용의 증대를 초래하여 국민들로 하여금 통일에 대한 회의론을 갖게 하는 등 통일한국이 진정한 내적통합의 길로 가는데 심각한 장애

14) 이영규, 전계논문, 472-473면.

가 될 수 있기 때문이다. 셋째, 북한지역 토지소유권을 재편함에 있어 무엇보다 현재 북한지역에서의 토지이용자의 토지에 대한 이용권을 보호할 필요가 있는데, 특히 자본주의사회에서 물적 기반으로서의 토지의 효용과 기능을 고려할 때 더욱 신중을 기할 필요가 있다 할 것이다.¹⁵⁾

나. 원칙적 국유화 및 점진적 재사유화

합의통일의 경우 북한지역 내 토지의 처리방안에 관한 특별한 합의가 없는 한, 일단은 통일한국의 소유가 되어야 할 것이며, 차후 점진적인 재사유화 방안이 모색되어야 할 것이라고 생각된다. 왜냐하면 북한지역 토지의 급격한 재사유화는 다음의 문제를 야기시킬 수 있기 때문인데, 첫째, 토지는 전체국민의 생산 및 생활의 기반이 되는 것으로 수요에 따른 공급의 비탄력성에 기해 시장경제의 원리에만 맡겨둘 수 없는 특성을 갖는다는 점이다. 둘째, 즉각적인 재사유화는 자칫 북한지역 토지에 대한 저평가와 이를 노린 투기세력의 개입으로 북한주민의 경제적 생존권이 위협받을 수 있으며 또한 막대한 통일비용을 초래할 수 있다는 점이다. 셋째, 상대적으로 열악한 북한지역의 인프라구축 및 국토의 균형발전을 모색하는 국가정책의 효율성을 저해할 수 있다는 점이다. 넷째, 북한주민들로 하여금 시장경제체제에 대한 이해와 적응을 도모할 상당한 기간과 환경의 조성이 필요하다는 점이다. 따라서 토지가 갖는 공공성의 측면과 통일 후 체제전환기라는 과도기적 상황이 결부된 원칙적 국유화 후 점진적 재사유화는 나름의 정당성을 갖는다고 할 것이다.

다. 구체적 방안의 모색

북한지역 토지의 재사유화를 모색함에 있어서 가장 우선적으로 고려되어야

15) 김성욱, 전계논문(註 10), 232-233면; 同, 전계논문(註 4), 229-230; 윤기택, 전계논문, 129-131면; 성연동/오창석, “통일 이후 북한의 토지소유권 처리방안 연구”, 「한국지적정보학회지」 제8권 제2호, 한국지적정보학회, 2006.12, 85-88면; 조은석/김광준/제성호/김병기, 「남북한 법통합 및 재산권문제 해결 방안 연구」, 통일연구원, 2002.12, 37면 이하 참조.

할 부분은 현재 북한지역 토지를 이용하고 있는 이용자를 보호하는 것이다. 이러한 측면에서 먼저 농지는 사회협동단체가 소유하고 있으므로 이에 속하는 구성원인 농민들의 소유로 볼 수 있을 것이다. 따라서 북한지역 토지에 대해서는 통일정부가 일단 소유권을 보유하면서 현재 협동단체에 속한 농민들에게 경작권을 부여하고, 차후 남한에서 실시된 농지개혁법에 준하는 절차와 방식으로 점진적으로 그 구성원인 농민들에게 농지를 취득케하는 방법(우선 매수신청권 및 분할상환방식 등)이 고려될 수 있을 것이다. 또한 대지 및 주택의 경우에도 현재 주택거주자의 이용권을 우선적으로 보장해줄 필요가 있으며, 점진적으로 연고권자에 대한 국유재산불하의 경우처럼 우선권을 부여하여 대지소유권을 취득할 수 있도록 배려해 주어야 할 것이다. 한편 임야의 경우에는 북한지역 산림의 훼손이 심각하다는 점, 이에 따른 향후 국가에 의한 체계적인 산림녹화사업이 추진될 필요가 있다는 점에서 당분간은 국유로 두면서 관리하는 것이 보다 바람직스럽다고 생각된다.

3. 흡수통일의 경우

상호체제의 존중을 전제로 하는 합의통일에서의 경우와는 달리 북한의 토지개혁조치를 불법행위로 보는 흡수통일의 경우 원소유자에 대한 반환 내지 보상책임의 문제가 통일정부에 제기될 수 있을 것이다. 현재 흡수통일의 경우를 대비한 북한지역 토지의 재편방향과 관련한 다양한 논의가 진행 중인데, 각 견해는 나름의 합리적 근거를 바탕으로 입장일단의 특성을 갖는데, 아래에서는 이를 분설하고자 한다.

가. 원칙적 반환과 예외적 보상을 주장하는 견해

동 견해에 따르면 북한의 토지개혁과정에서 몰수된 토지를 당시의 토지소유자에게 반환해 주는 것을 원칙으로 하고, 반환이 불가능한 경우에 예외적으로 보상을 해주자는 견해이다.¹⁶⁾ 동 견해의 장점으로서는 무엇보다 헌법상 보장된 사유재산권의 보호에 만전을 기할 수 있다는 점이다. 그러나 여기에는 다

음과 같은 문제점이 제기될 수 있음도 간과해서는 안 될 것이다. 첫째, 사회주의적 토지소유개념의 도입으로 원소유자를 확인할 수 있는 토지등기부 등 공적장부가 멸실됨으로써 원소유자의 확인이 어렵다는 점이며, 또한 70여년의 시간이 경과함에 따른 반환대상 농지의 용도 및 구획변경 등으로 현실적으로 원물반환이 불가능하다는 점이다. 통일 후 북한지역토지에 대한 소유권회복의 문제는 월남자의 사유재산권보호의 측면뿐만 아니라 북한 내에 거주하는 보다 많은 원토지소유자의 권리보호가 동시에 고려되어야 하는데, 북한에서는 일련의 토지개혁조치 이후 토지의 사적소유를 전제로 하는 등기부의 소지 자체가 엄격하게 금지되고 형사처벌의 대상이 되었음을 주목할 필요가 있다. 둘째, 현재 북한지역 토지이용권자의 토지이용권과 원소유자의 소유권회복에 따른 이해관계가 첨예하게 대립됨으로써 통일 후 북한지역 전체가 엄청난 사회적 혼란에 빠질 수 있다는 점이다. 셋째, 남북한 주민사이의 토지소유권회복의 문제에 있어 형평성 논란이 제기될 수 있다는 점이다. 즉 월남자는 자신의 소유관계를 증명하는 전제하에 북한지역 토지소유권을 회복할 수 있음에 비해, 월북자는 남한지역 토지가 제3자에 의한 취득시효의 대상이 됨으로써 자신의 소유권을 회복하지 못하는 불평등의 문제가 발생할 수 있기 때문이다. 특히 취득시효는 권리불행사자에 대한 제재로 기능하는 것이 아니라는 점, 민법상 취득시효에 있어서 소멸시효의 정지에 관한 규정은 준용하고 있지 않다는 점을 주목할 필요가 있다.¹⁷⁾ 넷째, 원소유자에 반환을 인정할 경우 독일의 경우처럼 소유관계 불분명에 따른 법적 분쟁, 행정력의 낭비, 투자지연에 따른 산업구조개편이나 사회간접시설의 건설이 지연될 것이라는 점, 나아가 북한지역 내 대규모의 인구이동을 유발하는 등 엄청난 사회적 혼란상황을 초래할 수 있다는 점 등이다.¹⁸⁾ 따라서 통일 후 북한지역 토지의 재편방향으로 원소유자에게 원칙적 반환과 예외적 보상의 견해는 통일정부가 사적소유권의 원칙적 존

16) 김병기, 전계논문, 15면 이하; 정권섭, “통일 이후 북한지역의 토지소유권회복에 관한 법리”, 「토지법학」, 한국토지법학회, 1994, 45-49면; 이영규, 전계논문, 476면 이하.

17) 대법원 2007.10.25, 2007다58230 판결. 이에 관한 상세는 김성욱, 전계논문(註 4), 212-213면 참조.

18) 정용길, 전계논문, 109-112면.

중 내지 보장으로서는 의미가 있으나 이를 통해 통일 후 야기될 수 있는 각종의 사회적 혼란상황 등을 고려할 때 적절한 방법은 아니라고 생각된다.

나. 원칙적 보상과 예외적 반환을 주장하는 견해

동 견해는 분단시점에 원소유자확인을 전제로 몰수토지 가격에 상응하는 보상을 해주는 것을 원칙으로 하고, 반환을 허용하더라도 거래의 안전 내지 투자장해를 초래하지 않는 경우와 같이 극히 예외적인 경우에 한하여 원물반환을 인정하자는 것이다.¹⁹⁾ 동 견해의 장점은 첫째, 현재 북한지역 토지의 이용자에게 계속적 용익을 보장함으로써 기본적 생활을 계속적으로 영위토록 함과 동시에 원소유자를 보호할 수 있다는 점이다. 둘째, 통일정부가 과거의 정치적 희생에 대하여 보상을 해주는 것이기 때문에 원소유자 반환문제에서 발생하는 소유권분쟁을 해결할 수 있으며, 동시에 헌법상 보장된 사유재산권 존중의 이념을 구현할 수 있다는 점이다. 그러나 이러한 이면에 동 견해에 대하여 다음과 같은 문제점이 제기될 수 있다. 즉 첫째, 토지보상에 따른 막대한 보상비용의 재원을 어떻게 마련할 수 있는가? 둘째, 정당한 보상가격책정과 관련하여 북한토지에 대한 평가시점, 표준지 산정, 보상환율의 기준설정 등 단기간에 처리가 불가능한 다양한 요소가 산적해 있다는 점이다. 셋째, 보상을 원칙으로 하더라도 원칙적 반환을 인정하는 견해와 동일하게 원소유권을 확인하기 어렵다는 문제가 동일하게 발생한다는 점이다. 결과적으로 동 견해 또한 원소유자의 확인문제, 막대한 보상재원의 마련 방안, 투자심리의 위축 등으로 북한 지역 경제재건의 지연을 초래할 것이라는 점 등에서 수용하기 어렵다 하겠다.

다. 반환 및 보상을 부정하는 견해

동 견해는 분단이후 남북한에서 이뤄진 토지소유제도는 통일 후에도 그 현

19) 김상용, “통일후의 토지법의 전망과 과제”, 『토지법학』, 한국토지법학회, 1994, 36-40면; 성연동/오창석, 전계논문, 86면; 이영규, 전계논문, 477-478면.

상 그대로 유지되어야 한다는 전제에서 북한지역 토지에 대한 반환 및 보상을 인정할 경우 초래될 수 있는 사회적 혼란을 막기위한 정책적 고려에서 이를 부정하려는 견해이다.²⁰⁾ 동 견해의 논거는 첫째, 통일은 과거로의 회귀가 아니라 새로운 민족사라는 의미가 강한 정치적 통합이라는 점, 둘째, 보상이 초래하는 사회적 갈등과 재정적 부담이 너무 크다는 점, 셋째, 토지가 갖는 공공재적 성질을 들고 있다. 즉, 통일한국의 경제발전과 국토의 효율적 이용, 통일비용의 최소화를 통한 내적통합의 달성을 위한 정책적 결단으로 일체의 반환 및 보상을 부정하려는 견해이다. 그러나 동 견해에 대해서도 다음과 같은 비판이 제기되고 있는데, 즉 첫째, 동 견해는 월남자입장에서만 몰수토지처리 방안을 모색했다는 점이다. 즉 북한지역에 거주하는 몰수토지소유자의 이해관계가 전혀 반영되지 못하는 문제가 있다는 점이다. 둘째, 북한에 의해 실시된 일련의 토지개혁조치를 불법몰수로 평가한다면, 통일정부가 표방하게 될 법치주의 내지 헌법상 보장된 사유재산권 존중의 측면에서 무반환 내지 무보상원칙이 정당성을 갖는 근거가 무엇인가 하는 점이다.

라. 재국유화 후 사유화하자는 견해

동 견해는 과거 북한정권하에서 불법적으로 몰수된 토지에 대한 구소유권을 무효화시키고 모든 재산을 재국유화한 후 점진적으로 사유화를 추진하자는 입장이다.²¹⁾ 재국유화 견해의 기저에는 통일 이전 북한정권이 소유하던 모든 토지의 소유권은 통일정부가 소유한다는 논리가 전제되어 있는데, 이러한 재국유화의 정당성의 근거를 정책적 필요에서 찾고 있다. 동 견해에 따를 때 원소유자에게 반환 내지 보상청구는 인정되지 않으며, 다만 해당 토지를 매각할 때 현재의 토지이용권자 내지 원소유자에게 우선매수권 등을 인정할 수

20) 이영규, 전계논문, 479면; 김영윤, “북한 토지소유제도 개편과 구토지 소유권 처리 문제”, 「북한」 통권 제303호, 1997; 명순구, 전계논문; 김성욱, 전계논문(註 2); 이승우, “남북통일 후 북한지역의 재산처리방향”, 「인권과 정의」, 대한변호사협회, 1994.8, 84면; 이재승, “독일 통일과 인민소유재산의 처리방향”, 「민주법학」, 민주주의 법학연구회, 1993, 205면. 각 참조.

21) 제성호, “통일과정의 북한토지 문제”, 「토지연구」 제7권 제3호, 한국토지공사, 1996, 96면 이하; 성연동/오창석, 전계논문, 85면; 이영규, 전계논문, 480-481면.

있다는 것이다. 이러한 견해는 비록 재국유화의 근거를 통일정부의 정책적 결단에서 찾고 있어 정당성의 근거에 대해서는 다소간의 의문이 남지만, 본질적으로 통일 및 그 이후의 사회재편의 문제는 고도의 정치적 결단임을 부정할 수 없다는 점에서 일응 수긍할 수 있다고 하겠다. 오히려 동 견해에 따를 때 북한지역 내의 토지에 대한 급격한 사유화에 따른 부작용, 예컨대 토지가치의 저평가와 투기세력에 의한 개발이익의 독식을 방지할 수 있고, 사회간접시설의 확충 및 국토의 균형발전을 도모할 수 있다는 점, 한편으로 북한주민들로 하여금 당분간은 생소하게 느껴질 자본주의사회에서의 시장경제체제에 순응할 수 있는 여건과 환경을 보장할 수 있다는 점에서 긍정적으로 평가되는 부분이 더욱 크다고 생각된다.

마. 토지공공임대제를 도입하자는 견해

동 견해는 시장경제체제하의 토지사유제에 대한 반성으로부터 기인된 것으로 토지에 대한 공공임대제가 토지이용의 효율성 내지 공공성을 보다 담보할 수 있다고 보는 견해이다.²²⁾ 즉 통일후 북한지역 토지의 재편시에는 무엇보다 북한지역의 경제재건에 초점이 맞춰져야 할 것인데, 이를 위해서는 토지를 사소유권의 대상으로 삼기보다는 공공임대제 형식으로 관리하는 것이 토지의 투기방지 및 효율성제고라는 측면에서 보다 바람직하다는 것이다. 그러나 동 견해는 첫째, 통일한국의 남북한 지역에 따른 이원적 토지관리제도라는 기형적 제도가 발생하게 된다는 점, 둘째, 공공임대제의 도입에 따른 통일정부의 막대한 관리비용의 문제가 발생한다는 점, 셋째, 시장경제체제하에서 토지의 사적소유로 인한 폐해가 발생한다고 하여 토지의 공공임대제가 직접적인 해결방안이 될 수 없는 현실 등을 고려할 때 북한지역 토지에 대한 영구적인 공공임대제는 채택될 수 없다고 생각한다. 물론 과도기적 상황하에서 재사유화를 위한 임시적 조치로서 침체된 북한지역 경제재건을 위한 목적달성의 범위 내에서 토지에 대한 공공임대제는 나름의 의의를 가질 수 있다고 본다.²³⁾

22) 허문영/전강수/남기엽, “통일 대비 북한 토지제도 개편 방안 연구”, 통일연구원, 2009.12, 125면 이하; 성연동/오창석, 전계논문, 85면; 이영규, 전계논문, 481-482면.

IV. 결론

통일 후 북한지역 토지의 재사유화의 문제는 차후 북한 경제의 재건, 북한 주민들의 생존권 및 삶의 질 보장, 나아가 통일한국이 진정한 사회경제적 통합의 길로 갈 수 있는지의 여부를 결정짓는 핵심적 사안중 하나가 될 것이다. 따라서 북한지역 토지에 대한 재편시에는 무엇보다 현재 북한지역 토지이용자들의 용익권 보장, 북한경제의 재건 및 국토의 균형발전, 투기세력의 억제 및 통일비용의 최소화, 체제재편과정에서 발생할 수 있는 사회적 혼란의 최소화 등이 중요하게 고려되어야 할 것이다.

이러한 측면에서 북한지역 토지에 대한 재사유화 방안으로 논의되고 있는 원칙적 반환 내지 보상방안은 원소유자 확인의 어려움, 행정력의 낭비, 투자심리위축에 따른 개발지연, 막대한 보상비용의 재원 마련, 원소유자와 현재 이용자사이의 법적 분쟁 등 통일후 체제정비과정에서 초래될 사회적 혼란을 오히려 가중시킨다는 점에서 선택가능한 방법은 되지 못한다고 생각된다. 오히려 통일방식의 구체적 합의 내지 정치적 결단으로 현재 국유 내지 협동단체소유의 토지를 재국유화 한 후, 현재의 경작자 내지 협동단체의 구성원인 농민에게 우선매수권을 인정해주고 매매대금을 분할상환방식으로 납부토록 함으로써 점진적·실질적으로 재사유화 하는 방안이 보다 합리적이라고 생각된다. 물론 불법몰수로 인한 원소유자의 재산권침해에 따른 위헌논란이 제기될 수 있는데, 이러한 문제점에 대해서는 공법상 특별법의 제정을 통한 보상청구권을 인정 해주는 것을 적극 검토할 필요가 있다고 생각된다.

통일은 아직 우리가 경험해 보지 못한 미지의 영역임에는 틀림없다. 그러나 통일에 대해 필요이상의 두려움을 가질 필요는 없겠으나, 반면 준비없는 통일이 가져다 줄 사회적 혼란은 실로 엄청난 것임을 충분히 미루어 짐작할 수 있다. 물론 통일은 국민적 합의의 토대위에 이루어지는 고도의 정치적 결단이라는 점에서 통일후 북한지역 토지의 재사유화 방안에 관한 사법적 검토에는

23) 이승길, “북한의 토지소유제도와 통일후의 개편방향”, 「토지법학」 제17권, 한국토지법학회, 2001.12, 137면.

본질적 한계가 존재할 수 밖에 없다고 생각한다. 그럼에도 불구하고 통일에 따른 일련의 체제정비과정에서 발생할 수 있는 사회적 혼란의 방지 내지 최소화를 위한 사법적 논의는 그 자체로 의미가 있는 것으로 판단되며, 이를 통해 통일 및 그 이후를 대비한 다양한 공감대를 형성하고 추후 후속논의에 대한 과제의식을 공유하기를 기대하며 글을 맺고자 한다.

참고문헌

- 김병기, “북한지역 몰수재산권의 원상회복 여부에 관한 고찰”, 『행정법연구』 제1호, 행정법이론실무학회, 1997.6.
- 김상명, “북한의 토지소유제도에 관한 연구”, 『법학연구』 제15집, 한국법학회, 2004.
- 김상용, “통일후의 토지법의 전망과 과제”, 『토지법학』, 한국토지법학회, 1994.
- 김성욱, “남북한의 재산법 통합과 관련한 법적 쟁점”, 『통일정책연구』 제16권 제1호, 통일연구원, 2007.6.
- _____, “월북자와 월남자의 토지소유권 회복문제”, 『통일정책연구』 제17권 제1호, 2008.
- _____, “한국의 통일과 토지소유제도의 재편”, 『비교사법』 통권 제35호, 한국비교사법학회, 2006.
- 김영윤, “북한 토지소유제도 개편과 구토지 소유권 처리 문제”, 『북한』 통권 제303호, 1997.
- 나인균, “한국헌법의 영토조항과 국적문제”, 『헌법논총』 제5집, 헌법재판소, 1994.9.
- 명순구, “통일 후 토지소유권의 재편방향”, 『통일논총』 제21호, 숙명여대통일문제연구소, 2003.
- 성연동/오창석, “통일이후 북한의 토지소유권 처리방안 연구”, 『한국지적정보학회지』 제8권 제2호, 한국지적정보학회, 2006.12.
- 윤기택, “북한의 토지제도와 통일 후의 처리방안 - 토지이용권을 중심으로-”,

- 「법학연구」 제47집, 한국법학회, 2012.8.
- 이부하, “통일 후 북한의 토지소유권 문제”, 「토지공법연구」 제21집, 한국토지공법학회, 2004.
- 이승길, “북한의 토지소유제도와 통일후의 개편방향”, 「토지법학」 제17권, 한국토지법학회, 2001.12.
- 이승우, “남북통일 후 북한지역의 재산처리방향”, 「인권과 정의」, 대한변호사협회, 1994.8.
- 이영규, “통일후 북한토지의 소유권 문제”, 「한양법학」 제24권 제1집, 한양법학회, 2013.2.
- 이재승, “독일통일과 인민소유재산의 처리방향”, 「민주법학」, 민주주의 법학연구회, 1993.
- 정권섭, “통일 이후 북한지역의 토지소유권회복에 관한 법리”, 「토지법학」, 한국토지법학회, 1994.
- 정용길, “통일독일의 사유화 정책과 그 후유증”, 「사회과학연구」 제15권 제2호, 동국대학교 사회과학연구원, 2009.2.
- 제성호, “통일과정의 북한토지 문제”, 「토지연구」 제7권 제3호, 한국토지공사, 1996.
- 조은석/김광준/제성호/김병기, 「남북한 법통합 및 재산권문제 해결 방안 연구」, 통일연구원, 2002.12.
- 통일부, 「북한의 헌법개정과 향후 경제정책 변화 전망」, 통일부 정책분석실, 1998.
- 한림대학교 아시아문화연구소, 「북한경제통계자료집」, 1994.
- 허문영/전강수/남기엽, “통일 대비 북한 토지제도 개편 방안 연구”, 통일연구원, 2009.12.

[Abstract]

**A Study on the Rights of Land Ownership in the North Korea
after the Reunification**

Kim, Dae-Kyung

Prof. Dr. jur. / Jeju Nat'l Univ. Law School

According to the Art. 20 of the constitution of North Korea, socialist state land ownership system is stipulated and has been maintained in the Democratic People's Republic of Korea, only the state or a cooperative group can own land as a means of production. First of all, the basic paradigm of the land ownership system after the reunification of North and South Korea, should be based on the private property system and the market economy. And the protection of the North Koreans, economic reconstruction, the balanced development of land and the reduce the cost of unification through the prevent real estate speculation should be seriously addressed. In this respect, the recovery or compensation for land in the North Korea shouldn't be allowed. Because this method may result the difficulties to confirm the original owner, to waste of administrative power, development delay cause of investment atrophy, financing of huge compensation costs, legal disputes between the original owner and the current user. Therefore, in this way we may not easily fulfill the real internal integration. Rather, through the specifically agreement about the method of the reunification or political decisions, the unified government should have the land ownership in the area of the North Korea. And then through the method of preemption preference or amortization of purchase price, it should substantially help the present land users to gain the land ownership and to be protected from

the infringement of use rights. I think that it's necessary to protect the people who were lost their land ownership through the illegal confiscation through the enactment of a special law(claim for compensation). Finally, through this paper I want to share the challenges consciousness and various concerns with the preparation for our Unification.

Key words : Land Reform, Land Ownership System of North Korea,
Privatization Policy, Reunification, Illegal Confiscation