

통일 후 북한토지제도 재편을 위한 법적 과제*

A Study on the Legal Problems of Land System in North Korea after Reunification

박 승 일**

Park, Soung-Il

목 차

- | | |
|---------------------------|--------------------------|
| I. 서 론 | VI. 통일 후 북한토지제도 재편의 법적과제 |
| II. 북한 토지제도 현황과 법령 체계 | V. 결 론 |
| III. 통일 후 북한토지제도 재편의 전제요건 | |

통일 후 북한의 토지소유제도 재편은 사회주의 체제를 시장경제체제로 전환하는데 있어 가장 핵심적인 요소이다. 토지에 대한 사유화 문제는 개인의 재산권과 밀접하게 연관되어 있을 뿐만 아니라, 그 절차나 방법 여하에 따라 사회경제적 파급효과가 크다.

통일한국의 경우 이념, 문화, 경제 등에서 많은 난관이 예상되지만 특히 재산권 문제가 큰 사회적문제가 될 것이다. 그 중에서도 북한토지제도의 재편을 위한 법적과제가 가장 중요한 연구대상이다.

통일 후 북한토지제도의 재편에 관련한 연구는 분단이후부터 최근까지 꾸준히 연구가 진행되고 있는 분야이다. 최근 연구동향을 살펴보면, 원상회복형(원칙적 반환, 예외적 보상), 원소유자 보상형(금전적 보상),

투고일 : 2016. 6. 30. / 심사외의일 : 2016. 7. 20. / 게재확정일 : 2016. 8. 5.

* 본 논문은 박사학위논문 “통일 후 북한토지제도 재편과 사유화”을 토대로 작성함.

** 동국대학교 대학원 법학(부동산법전공) 박사

Majoring In Real Estate Law Department of Law The Graduate School of Dongguk University

전면적 국유화형(토지공공임대제도), 무상분배형 4가지의 유형으로 구분할 수 있다.¹⁾

이러한 시점에서 본 연구는 통일에 대비한 북한토지제도의 법적과제를 검토하므로 통일 후 발생할 수 있는 법적 제 문제를 사전에 방지 또는 최소화함을 목표로 한다. 본 연구의 목적은 남·북한통일 후 북한토지제도 재편을 위한 법적과제가 무엇인지 살펴보는 것이다. 먼저 통일독일의 토지제도 재편 경험과 북한토지제도의 변화 전망에 대하여 살펴볼 것이다. 북한지역 몰수토지제도에 대한 통일한국의 보상기준을 살펴본 후 북한토지제도 재편을 위한 법적 과제를 제시하고자 한다.

[주제어] 북한토지제도, 통일, 사유화, 재편, 법적과제

I. 서 론

1. 연구의 배경

북한지역의 토지제도 재편을 위한 법적과제의 검토는 통일의 과정 및 통일 후 통합과정에 있어 매우 중요한 문제이다. 북한토지제도 재편은 토지뿐만 아니라 주택, 산업시설 등의 소유권 처리와 크게 연관되어 있다. 또한 경제적 측면뿐만 아니라 사회 통합적 측면에서도 통일한국의 발전에 지대한 영향을 미친다. 따라서 한반도의 실질적인 통합을 위해서는 통일 후 북한토지제도 재편을 위한 법적과제를 살펴보고 법적 안정성을 확보하는 것이 중요하다. 이는 통합의 과도기에 나타날 수 있는 혼란 및 고통의 최소화과 더불어 경제 활성화의 주요 수단을 마련하는 의미가 있다.

1) 박승일, “통일 후 북한토지제도 재편과 사유화”, 동국대학교 대학원 법학 박사학위논문, 2015, 111-127쪽.

2. 연구의 목적과 범위 그리고 방법은 다음과 같다.

본 연구는 통일 후 북한토지제도의 재편에 대한 법적 과제를 연구하는 것에 목적을 두고 있다. 특히 통일헌법의 문제가 본격적으로 논의되기 시작한다면 구 토지소유권 처리문제 등 북한 토지제도 재편의 법적 문제가 최대의 현안이 되리라는 점은 쉽게 예상할 수 있는 일이다. 북한은 토지에 대한 개인의 소유권 일체를 부인하고 오로지 국가와 협동단체에게만 이를 인정하고 있기 때문에 통일 후에도 북한지역 몰수토지에 대한 소유권분쟁은 필연적으로 제기될 것이다. 통일 후 북한지역의 토지를 재편하는데 있어 원소유자에 대한 반환 또는 보상 문제는 그 해결방식에 따라 북한지역 경제재건의 속도와 남북한 사회통합에도 지대한 영향을 미치게 될 것이다.

이러한 문제의식 하에서 본 논문은 먼저 북한 토지개혁 및 토지제도 변천에 대하여 연혁적으로 살펴보고, 남한의 토지제도와는 근본적으로 다른 북한의 현행 토지법제를 살펴볼 것이다. 또한 북한 헌법상의 토지소유제도의 변화에 대하여 살펴 보고, 북한 토지제도의 특징을 도출하고자 한다.

통일독일의 토지제도 재편 경험에 대하여 살펴봄으로 통일독일이 공동성명, 국가조약, 통일조약 등을 통하여 토지제도 재편의 원칙을 확립하는 한편, 개정입법을 통하여 재산권 문제를 해결하는 과정을 살펴보고자 한다.

이러한 것을 토대로 북한 몰수토지의 처리방향에 대하여 독일연방헌법재판소의 판결례를 검토하고, 북한 토지에 대해 통일독일의 원상회복배제 방식의 적용가능성을 검토하고자 한다.

과연 통일한국에 북한지역 몰수토지에 대한 보상의무가 존재하는지 검토하고, 보상 대상이 되는 몰수토지에 대하여 보상기준 및 범위를 살펴보고, 보상기준으로서의 헌법상 ‘정당보상’의 의미를 살펴볼 것이다.

이러한 것을 토대로 향후 발생 가능한 한반도의 통일유형에 상관없이 법제통합의 원칙 및 방향을 모색해야 한다. 남북 법제통합의 원칙은 결국 통일한국의 기본이념과 기본질서를 어떻게 할 것인지를 먼저 결정한 후 그 기본질서에 부합되게 법률의 통합문제를 다루는 것이다. 이러한 측면에서 본 논문은 북한토지제도 재편을 위한 법적 절차에 대하여 논하고, 법적 절차로 헌법적 기초 특별법제정에 대하여 세부내용을 논하고자 한다.

Ⅱ. 북한토지제도의 현황과 법령체계

1. 북한토지제도의 현황

1.1 북한의 토지개혁 및 토지제도 변천

북한에서의 토지개혁은 토지의 사소유권을 인정하여 지주계급의 회유를 위한 목적이 있었고, 또 한편으로는 정치적으로는 지주계급의 지배력을 타파하고 농민의 지지를 획득하여 정권수립을 위한 지지기반을 확보하고자 하는 상반된 목적이 있었다.

북한은 북조선임시인민위원회를 통하여 1946년 3월 5일 토지개혁에 관한 법령을 제정하여 토지개혁을 실시하였다. 1946년 토지개혁에 의하여 사회주의적 토지제도를 실행하였다. 그러나 1946년 토지개혁 시 토지에 대한 사소유권을 완전히 부인하지 않고, 일정 면적(5정보) 이상의 소유토지만을 무상으로 몰수하고 이를 무상으로 분배하였다. 이는 남한의 토지개혁에도 직접적인 영향을 미쳤다.

북한에서의 토지 몰수에 대한 과정을 좀 더 자세히 설명하면, 북한은 1946년 3월 5일 북조선임시인민위원회가 “토지개혁에 관한 법령”을 발

표하여 즉시 토지개혁을 단행하였고, 1946년 3월 8일에는 “토지개혁법령에 관한 세칙”을 발표하여 1946년 3월 말까지 토지개혁을 완료하도록 하였다.²⁾

북한의 토지제도 변천과정을 살펴볼 때 아래와 같이 구분은 북한토지제도 변화과정에 중대한 영향을 미친 각종 법제의 정비(토지개혁, 토지법, 합영법, 경제특구법)가 이루어진 시기를 기준으로 구분하였다. 북한 토지제도의 변천과정은 첫째, 북한정권수립기의 토지개혁(국유화시기: 1945년~1953년)시기: 토지개혁(무상몰수, 무상분배) 및 사회주의적 이념에 따라 모든 생산수단을 국유화한 시기, 둘째, 농업협동화를 통한 토지의 국유화시기(1954년~1971년): 농업협동동장을 중심으로 생산방식 개편, 완전한 사회주의적 협동농장의 구축, 소비재 외의 사유 소멸, 변화된 소유양식에 따라 여러 개별법령을 산발적으로 개정한 시기, 셋째 토지소유권 재편시기(1972년~1983년): 조선민주주의인민공화국 사회주의헌법 제정, ‘토지법’ 제정으로 산발적인 각종제도를 체계화·종합화한 시기, 넷째, 외자 유치 추진 및 자유경제무역지대 설치시기(1984년~1993년): 북한은 최고인민회의 제7기 3차 회의(1984년 1월)에서 향후 5년 내지 6년 내에 사회주의국가와의 교역을 10배로 증대시키고 외교관계가 없는 서방국가와의 교역도 확대하겠다고 선언, 그리고 나진·선봉지구를 자유경제무역지대로 선포하여 합영법으로 시작된 외국 투자자본 유치를 본격적으로 추진한 시기, 다섯째, 북한 계획경제시스템의 와해시기(1994년~2001년): 김일성 사망(1994년 7월 8일)을 전후로 식량배급이 급속하게 악화되고, 1990년대 중반이후 극심한 경제난으로 인해 계획경제시스템의 와해된 시기, 여섯째, 폐쇄적 개방 시기(2002년~2010년): 사회주의 몰락에 따라 ‘우리식 사회주의’의 확립을 위해 사회주의 헌법개정, 사회주의혁명 완수를 위한 국유제 강화와 동시에 대외 개방을 추진하는 양면성을 노출한 시기, 일곱째, 외자유치 확대시기(2011년~

2) 손전후, 토지개혁경험, 평양, 사회과학출판사, 1983, 33-34쪽.

현재): 외자유치 및 경제 활성화를 통한 경제 강국 건설을 국정방향으로 설정하고, 김정일 사망(2011년 12월 17일) 전후 대폭적인 법제 정비한 시기로 나누어 살펴볼 수 있다.³⁾

1.2 북한의 현행 토지법제

북한 헌법⁴⁾ 제20조는 “생산수단은 국가와 사회협동단체가 소유한다. 라고 규정하고 있고, 북한 토지법⁵⁾ 제9조는 “토지는 국가 및 협동단체만이 소유할 수 있고 매매 및 사유화가 금지되어 있다.”라고 규정하고 있다. 북한의 소유권 형태는 크게 국가소유권, 사회협동단체소유권, 개인소유권으로 구분할 수 있다.⁶⁾ 국가소유권은 전체 인민의 소유권으로서 국가가 전체 인민을 대표하여 소유하는 것이며(북한 민법 제44조, 제46조), 사회협동단체소유권은 해당단체에 들어있는 근로자들의 집단적 소유이며(북한 민법 제52조), 다만 사회협동단체는 소유권의 개별적 담당자일 뿐이다.(북한 민법 제55조) 개인소유권은 근로자들의 개인적이며 소비적인 목적을 위한 소유(북한 민법 제58조)라고 규정하고 있다.

북한의 현행 토지제도는 헌법, 민법, 토지법에서 규정하고 있다. 위 세 가지 소유권의 내용을 구체적으로 살펴보면, 첫째, 토지를 포함한 생산수단은 오로지 국가와 사회협동단체만 소유한다.⁷⁾ 사회주의 헌법에 의하면 국가소유는 전체인민의 소유로서 국가가 전 인민을 대표하여 소유하는 전 인민적 소유를 말하는 것으로⁸⁾ 국가소유권의 대상에는 제

3) 박승일, 앞의 논문, 19-31쪽; 허강무, 북한토지의 평가에 관한 연구, 한국부동산연구원, 2008. 7-12쪽의 북한토지 시장형성 과정을 참조하여 재작성.

4) 조선민주주의인민공화국 사회주의헌법(2010.4.9. 개정).

5) 조선민주주의인민공화국 토지법(1999.4.16. 개정).

6) 장명봉, 2011 최신 북한법령집, 북한법연구회, 2011, 291-293쪽 참조; 북한 헌법 제4조 제58조.

7) 북한 헌법 제20조, 토지법 제9조.

8) 법무부 편, 북한법의 체계적 고찰 I, 법무부, 1992, 92쪽.

한이 없다.⁹⁾ 따라서 토지는 누구도 그것을 팔고 사거나 개인의 것으로 할 수 없다.¹⁰⁾

사회협동단체 소유는 협동경리에 들어있는 근로자들의 집단적 소유로서 국가가 그 대상에 일정한 제한을 두는 한정된 범위 내에서 협동단체가 그 소유권의 담당자가 되는 집단적 소유형태를 말한다. 토지와 부림 짐승(가축), 농기구, 고깃배, 건물 등과 중소기업, 기업소와 문화보 건시설과 그 외 경영활동에 필요한 것이면 소유의 대상이 된다.¹¹⁾ 따라서 협동단체 소유의 대상물은 구성원들의 의사에 따라 이용·처분할 수 있으나, 토지는 궁극적으로 국가소유로 이전되어야 할 것이므로 구성원들의 의사에 따라 처분할 수 없다.

북한에서의 개인소유권 개념은 사회주의적 소유의 대원칙 하에 국가와 사회에 의해 개인에게 매우 제한된 범위 내에서만 인정되는 소유권이다. 사회주의 국가들에서 정의하고 있는 것과 크게 다르지 않다. 근로자들의 개인적이며 소비적인 목적을 갖는 것은 개인소유의 대상으로 된다.¹²⁾ 개인이 소유할 수 있는 대상은 소비품에 한정되며 토지 등 생산수단의 소유는 개인소유의 대상에서 제외된다. 노동에 의한 사회주의 분배(노동의 대가), 텃밭, 경리를 비롯한 개인부업경리에서 나오는 생산물, 국가와 사회로부터의 추가적인 혜택, 개인이 샀거나 상속·증여 받은 재산, 기타 법적 근거에 의하여 발생한 재산, 살림집,¹³⁾ 가정용품·문화용품 등 생활용품은 개인소유의 대상이 된다.

개인소유의 대상은 텃밭경영을 비롯한 개인부업경리에서 나오는 생

9) 북한 헌법 제21조, 민법 제44조-제45조.

10) 북한 토지법 제9조.

11) 북한 헌법 제22조, 민법 제54조, 토지법 제11조.

12) 북한 헌법 제24조, 민법 제58조.

13) 법제처, 북한법 재개요, 1991, 310쪽; 가옥관리는 국가의 주택관리소 담당 하에 있으며 농촌주택은 국가 또는 협동단체로 되어 있어 실질적으로 가옥에 대한 개인소유는 거의 유명무실한 상태이다.

산물, 인민이 샀거나 상속, 증여받은 재산, 그 밖의 법적 근거에 의하여 생겨난 재산, 살림집과 가정생활에 필요한 여러 가지 가정용품, 문화용품, 그 밖의 생활용품과 승용차 같은 기재를 소유할 수 있다.¹⁴⁾ 다만, 전술한 바와 같이 토지 등의 생산수단은 개인소유의 대상이 될 수 없다.¹⁵⁾

1.3 북한 토지제도의 특징

북한 토지제도 변천과정 속에서의 부동산법제를 정리해 볼 때, 북한의 토지제도는 몇 가지 특징을 보여주고 있다.

첫째, 사회주의 헌법, 민법, 토지법을 통해 토지가 국가소유임을 분명하게 적시하고 있기 때문에¹⁶⁾ 정권수립 이후 전 기간을 통해 북한은 사회주의적 토지소유제의 원칙을 확고히 견지하고 있다. 둘째, 1990년대 들어와 북한은 대외경제개방정책을 추진하는 가운데 토지제도에 있어서도 개방적인 모습을 보여주기 시작했다. 외국인투자법 채택(1992년 10월 5일)과 토지임대법 제정(1993년 10월 27일)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 7.1경

14) 장명봉, 앞의 책, 293쪽; 북한 민법 제59조(살림집, 즉 주택에 대하여 개인은 사용권만 가지며 소유권을 보유할 수 없다.).

15) 북한 헌법 제22조(개인소유는 근로자들의 개인 소비를 위한 소유이다. 근로자들의 개인소유는 노동에 의한 사회주의분배와 국가 및 사회의 추가적 혜택으로 이루어진다. 협동농장원들의 텃밭경리를 비롯한 주민의 개인부업경리에서 나오는 생산물은 개인소유에 속한다. 국가는 근로자들의 개인소유를 법적으로 보호하며, 그에 대한 상속권을 보장한다.).

16) 사회주의 헌법 제20조-제22조, 북한 민법 제54조, 북한 토지법 제1조.

제관리개선조치(2002년)를 시행하면서 토지제도에 있어서도 미약하나마 개혁적인 모습을 보여주기 시작했다. 그리고 이 같은 조치는 대외개방에도 더욱 적극적인 태도를 띠게 했다. 경작지에 대한 토지사용료 납부규정 제정(2002년 7월), 주택사용료의 대폭 인상, 전국적 부동산 실사작업 진행(2006년 4월 11일)등 을 통해 경제관리개선조치와 더불어 북한 내부적으로 협동농장 등 경작지를 대상으로 토지사용료 부과제도를 도입하고, 부동산 관련 조세체계의 정비를 진행하였다. 또한 개성공업지구법 제정(2002년 11월), 외국투자기업들의 토지사용료 납부규정 제정(2006년 9월), 나진·선봉 경제무역지대법을 대폭 개정(2011년 12월 3일) 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 토지사용권제도의 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.

Ⅲ. 통일 후 북한토지제도 재편의 전제요건

1. 통일독일의 토지제도 재편 경험

독일의 통일을 이루는데 가장 핵심적인 역할을 담당한 조약은 보통 국가조약과 통일조약, 2+4조약이라고 한다. 이중에서도 특히 1990년 5월 18일에 체결한 ‘동서독간 화폐, 경제, 사회통합에 관한 조약’인 국가조약¹⁷⁾과 ‘동서독간 독일통일의 완성에 관한 조약’인 통일조약¹⁸⁾이

17) Vertrag über die Schaffung einer Währungs-, wirtschafts- und Sozialunion zwischen

핵심적인 것이다 이러한 조약들은 통일을 이룩하는데 핵심적인 역할뿐만 아니라 토지소유제도의 재편과정에서도 중요한 역할을 담당했다.¹⁹⁾ 핵심적인 내용들을 요약해 보면 다음과 같다.

제3제국, 소련점령군 및 동독에 의하여 국유화되었던 재산권에 대한 처리문제를 1990년 6월 15일 선언된 ‘미해결재산 문제의 처리를 위한 독일연방공화국정부와 독일민주공화국정부의 공동성명’ (이하 ‘공동성명’이라 한다)에서 구체적으로 미해결재산의 처리에 대한 기본방침이 확정되었다.²⁰⁾ 이 기본방침은 특히 몇 가지 대원칙을 제시하였다.²¹⁾ 이러한 대원칙을 근거로 1990년 9월 28일에 동독 국민의회는 “미해결의 재산문제의 정리를 위한 법률”을 제정하고 시민으로부터의 반환청구를 처리하는 기준을 마련하였다.

독일의 경우 자유경제체제로의 통합 및 적극적 사유화를 추진하였다.

Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik (Staatsvertrag vom 18. Mai 1990).

18) Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands(Einigungsvertarg vom 31.8.1990 (BGBI II 885ff).

19) 박승일, 앞의 논문, 64-66쪽.

20) 1990.6.15.자 공동성명의 내용을 근거로 하여 제정된 재산법은 1990.9.23.에 동독인민 회의에서 의결된 후 통일조약에 의해 연방법으로 발효되었다. 이 법은 1991.3.22.에 투자장애제거법에 의해 투자촉진을 위한 임시지정제도가 도입되는 것을 포함한 제1차 개정(Gestz zur Besetigung von Hemmissen bei der Privatisierung von Unternehmen und zur Foderung von Investitionen, BGBI I, Nr. 54, S.766)과 1992.7.14.에 제2차 개정(Gestz zur Anderung des Vermögensgesetzes und anderer Vorschriften, BGBI I, Nr. 33, S.1257)을 통해 재산관계를 처리하는 기본법으로서의 역할을 담당했다.

21) 첫째, 점령법 또는 점령국권에 근거하여 이루어진 몰수조치(1945-1949)는 취소되지 아니한다. 소련 및 동독정부는 당시의 조치들을 반복할 수 없다. 둘째, 토지소유권, 기업 기타 재산에 대한 처분 제한을 수반한 신탁관리 및 이와 유사한 조치는 폐지한다. 따라서 동독으로부터 탈출 또는 기타 사유로 인하여 국가 관리로 이전 되었던 소유권에 관한 처분권은 당해 주민들에게 반환된다. 셋째, 몰수되었던 토지재산은 원칙적으로 사정을 고려하여 원소유자 또는 그 상속인에게 반환한다. 넷째, 청산을 위하여 동독은 필요한 법규 및 절차규정을 즉시 제정해야 한다는 통칙적인 원칙을 제시하였다.

아울러 구동독 사회주의 체제의 확립 과정에서 불법적 몰수 등 반 법치 국가적 방법으로 야기된 각종 재산상의 피해의 원상회복을 추진하였다. 통일독일의 제도는 서독제도를 중심으로 통합되는데, 경제통합의 경우도 예외는 아니었다. 경제체제 통합에 있어서 가장 중요한 것으로는 화폐통합과 함께 소유구조 및 제도의 통폐합이다. 사유화방식으로 급격한 흡수통일 방식이 야기한 체제전환의 신속성, 동독의 붕괴에 의한 사회주의이념의 쇠퇴, 이중적인 소유제도의 혼재 및 그에 대한 지지 등의 요인으로 인해 직접매각방식 및 원소유자로의 반환원칙이 채택되었다. 통일독일의 사유화 조치를 단행하는 과정은 먼저 1990년 6월 17일 신탁관리법을 제정하여 국가소유의 토지와 기업을 신탁청으로 이전하였다. 그리고 1990년 6월 28일에는 구동독 민법을 개정하여 국가소유 토지도 사유토지와 동일하게 양도, 압류, 담보의 설정을 가능토록 하였다.²²⁾ 그리고 1990년 7월 11일 몰수된 재산 및 국유기업의 원상회복 및 보상의 준비 단계로서 원권리자가 자신의 권리를 신고 할 수 있는 ‘재산법상 청구권의 신고에 관한 명령’(이하 ‘신고령’이라한다)을 제정하였고, 동독정권 수립 이전에 소련점령군에 의하여 점령법 또는 점령고권에 의하여 몰수된 재산은 원상회복의 대상이 아니므로 신고대상에서 제외하였다.

독일통일을 둘러싼 동·서독 간의 합의에서 가장 큰 문제는 소련 점령하의 1949년부터 1989년까지 행해진 대토지소유자의 몰수조치에 대한 토지소유권의 회복 내지는 보상이었다.²³⁾ 또한 동독이 사회주의 건

22) 김진우, “통일 후 남북한 토지소유 및 이용제도에 관한 연구”, 한양대학교 대학원 석사학위논문, 2009, 13-18쪽.

23) 법무부 편, 앞의 책, 83-84쪽; 동독 정부의 발표에 의하면 1949년부터 1989년까지 취하 여진 몰수조치는 다음과 같다. 첫째, 구서독인 소유의 약 68,000건의 부동산과 2,000건의 기업재산에 대한 소유권 및 약 2억 6,000만 마르크의 은행예금을 국가관리 하에 두었다. 둘째, 1953.6.10. 이전까지 허가 없이 동독을 떠난 주민들의 재산은 몰수되어 국유로 전환하였다. 그 재산은 약 31,000건의 부동산, 2,700개의 공장, 2억 마르크의 예금 등이었다. 셋째, 1953.6.11.부터 1989.7.31. 사이에 허가 없이 동독을 떠난 사람들

설을 추진하는 과정에서 행해진 기업이나 토지의 수용, 강제매수 또는 동독으로부터 서독으로 비합법 또는 합법으로 이주한 시민의 재산에 관한 몰수 내지는 수용된 재산을 어떻게 처리할 것인가이다.²⁴⁾ 몰수재산의 사유화에 있어서는 소련점령 당시 몰수된 재산의 반환에 대하여 원소유자들이 헌법소원을 제기했고 연방헌법재판소는 1991년 4월에 조건을 달아 판시함²⁵⁾에 따라 투자자들은 원소유자의 미확인, 법적분쟁의 장기화로 사유화 진행속도가 부진하자 투자심리가 위축을 가져왔다.²⁶⁾

몰수토지의 재사유화의 경우 원소유자로의 반환원칙 하에서 시작되었음에도 불구하고, 이해관계인들의 과도한 요구의 쇄도, 복잡한 법률관계의 초래, 처리절차의 지연 등 소유권 회복과 관련된 법적소송과 그에 따른 문제들이 가중되었다. 이러한 문제들로 인해 새로운 투자활성화법의 제정과 통일조약에 따라 발효된 미해결재산 문제의 처리를 위한 법률을 근거로 한 몰수토지 처리 또한 수월하지가 않았다.

이러한 반환 원칙은 “불확실한 소유권 → 사회 혼란 및 투자 지연”의 문제를 발생시켰다. “선반환 후보상” 원칙으로 변경되어 진행되었음에도 불구하고 투자지연 및 장애가 발생하였다.²⁷⁾ 대표적인 몰수토지 사유화정책의 문제점으로, 동독지역의 미해결재산권에 의한 투자미흡, 사유화정책 부실에 따른 독과점 강화현상 발생, 신탁청 조직운영상의 비효율성이 대두되었다.²⁸⁾

의 부동산 약 80,000건 및 예금 13억 마르크는 국가신탁관리 하에 두었다. 그 중 일부는 제3자에게 매각되었거나 국유재산으로 전환 되었다. 넷째, 1972년 약 12,000개의 반 국유기업체가 국유로 소유권을 귀속시켰다.

24) 윤철홍, 앞의 논문, 404쪽.

25) 점령법 내지 점령고권에 기한 몰수에 관한 독일연방헌법재판소의 1991.4.23. 판결.

26) 민족통일연구원 편, 독일통일 후 동독지역에서의 사유화정책 연구, 성문출판사, 1993, 83쪽.

27) 박영철, “통일한반도 북한지역의 토지정책에 대한 소고”, 부동산연구 제22집 제3호, 한국부동산연구원, 2012, 139쪽.

28) 박영철, 앞의 논문, 139쪽; 그 대표적인 내용은 다음과 같다. 첫째, 동독의 미해결재산권

특히 사유화를 담당한 주무기관들의 업무과잉과 경험부족으로 인해 많은 시행착오가 있었고 이에 재산권의 확립에 어려움을 겪게 되었다. 통일 6주년을 맞는 1996년 6월 30일 신 연방 5개주 내 미해결재산 관리청과 216개 지방사무소에 접수된 반환청구 총 237만 4,000건 중 65%에 해당하는 154만 3,100건이 처리 되었다. 이와 아울러 헬 미트 콜(helmut Kohl) 독일수상은 연설에서 서독은 통일에 필요한 시간과 투자비용을 과소평가 하였다고 후회하였다. 콜 수상은 동독의 경제수준을 서독의 경제수준으로 끌어올리는데 약 4년 정도 걸릴 것으로 당초 예상하였으나 그 보다 훨씬 많은 시간이 소요될 것으로 보았다.²⁹⁾

2. 북한토지제도의 혼합형 사유화

북한의 토지소유권 사유화는 서로 다른 두 체제간의 토지제도를 통합하는 기능뿐만 아니라 체제전환 및 경제재건, 북한 주민의 생존권보장, 통일비용부담, 농업정책을 통한 산업정책의 재조정까지 감안해야 하므로 종합적이고 장기적인 안목에서 접근하는 것이 좋겠다.

현실적으로 북한의 모든 토지를 통일 즉시 사유화하기는 사실상 불가능하기 때문에 재국유화 후 토지공공임대방식 또는 매각방식을 채택하

에 대한 투자미흡이다. 강제로 몰수된 부동산의 반환원칙으로 인해 부동산의 법적 소유관계가 불분명해짐에 따라 투자자들이 국영기업의 인수를 꺼릴 뿐 아니라, 원소유자가 해당 재산을 부동산투기 등 재산증식을 위해 계속하여 소유권을 보유하려는 경향이 강하게 나타나면서 투자 장애가 되었다. 둘째, 사유화정책 부실에 따른 독과점의 강화현상이다. 신탁공사의 사유화정책은 경제정책 내지 시장질서는 충분히 고려하지 않았다. 즉 대기업의 신속한 사유화를 추진하기 위해 자본이 풍부한 동종의 서독지역의 기업도 참여할 수 있도록 함으로써 독과점 구조가 오히려 강화되는 결과를 초래하였다. 셋째, 소유권 분쟁의 증가이다. 독일통일 이후 일련의 재산처리 원칙에도 불구하고 서독거주 원소유자 110만여 명이 236만 건의 소유권반환의 심사를 청구하였고, 그 소유권 반환청구의 절반이 구 동독주민의 주택과 토지를 상대로 한 것이어서 매우 심각한 사회문제를 유발시켰다. 이는 구동독지역의 경제회복을 늦추는 역할을 하였다. 또한 대량실업으로 인한 사회적인 부담을 확대시켰다.

29) 국제문제조사연구소, 독일 통일모델과 통독후유증, 1997, 355-356쪽.

는 것이 바람직하다. 그 이유는 토지시장의 존재가 사유화의 전제조건임에도 불구하고, 지난 반세기 동안 북한에는 토지시장이 존재하지 않았기 때문이다. 따라서 매각의 기준이 될 만한 토지 가격 역시 존재하지 않는다. 아울러 사유화를 추진한다고 하더라도 북한 주민이 매입할 수 있는 구매능력이 없다는 현실을 직시할 필요가 있다. 또한 북한 지역의 종합적인 개발계획이 아직 마련되지 않았다는 현실과 사유화와 관련한 법적 제도의 미비 등 기술적인 이유를 들 수 있다.³⁰⁾

북한의 모든 토지를 일단 재국유화한 뒤, 그 중 일부 토지는 한시적으로 토지공공임대제도에 따라 관리³¹⁾하는 한편, 주민이 일상생활 및 기업의 산업 투자와 매우 밀접하게 관련된 토지는 가능한 한 빨리 사유화할 필요가 있다. 북한토지의 사유화는 주민의 생존권보호 측면에서 요구되는 것으로써 통일한국의 토지제도 정착을 위해서는 사유화 범위를 제한할 필요가 있다. 즉 주민지구토지, 개인이용 농지의 사유화는 가장 먼저 조치되어야 하고, 공업토지 및 특별경제구역의 토지이용권, 특수토지는 단계적으로 사유화되거나 경우에 따라서는 사유화를 배제할 필요가 있다. 통일한국에서 이루어질 토지사유화는 남한의 자본주의 경제체제를 바탕으로 북한의 토지가 시장경제체제로의 편입되어야 함을 목적으로 한 정책이라는 바탕에서 출발한다. 따라서 개인이 거주하고 있는 주거지 내지 텃밭은 우선적으로 개인소유권을 인정하여야 하고, 국유 또는 협동농장의 소유의 토지는 통일 후에 곧바로 사유화하기 보다는 사유화를 위한 준비가 완료될 때까지 현재 상태로 유지할 필요가 있다. 또한, 통일 후 북한 협동농장의 토지를 재편하는 경우에도 기존형태의

30) 신제니, “통일 후 북한지역 토지 사유화 방안”, 서강대학교 대학원 석사학위논문, 2005, 84쪽

31) 재국유화 후 토지공공임대방식은 북한토지를 국·공유화하여 북한에 거주하는 주민들에게 토지를 그대로 이용케 하거나 사용하게 하는 것이 가능하도록 하여 장기간 현 상태를 유지하도록 함으로써 북한 주민이 통제경제의 타성에 익숙해진 부분을 해소할 때까지 안정적인 생산기반을 마련한다는데 있다.

집단농장을 유지하면서 법적으로 이를 생산자 조합이나 농기업으로 전환할 것인가, 협동농장을 완전히 해체하여 모든 농가가 개별농화할 것인가. 북한의 실정을 고려하면 이 두 방법을 절충한 방식을 채택하는 것이 바람직할 것으로 생각된다. 그러나 이를 추진하는 과도기에는 임대 방법을 택하거나, 당분간 소유권과 이용권을 분리하는 방법도 고려해 볼 수 있다. 따라서 통일을 대비하여 북한토지의 이용자인 북한주민의 토지이용권 보장에 관한 연구가 필요하다. 북한은 현재 토지에 대한 소유권을 인정하지 않을 뿐 아니라 토지이용권에 대한 허용도 경제특구 지역에서 외국인에게만 허용하고, 텃밭의 경작물에 대해서만 소유권을 인정하고 있는 실정이다.³²⁾

〈표 2〉 북한의 토지의 혼합형 사유화방안³³⁾

처리방안 토지용도		점유자에게 사유화	국가소유 후 임대	제한입찰 혹은 공개매각	주요 세부 전략
주민지구토지		주택부속 토지	특호, 4호주택 (차후 사유화)	주민지구 미개발 택지	거주자(점유자)에 사유화 신규개발주택의 경우 공매
농업토지		개인 텃밭	농 경 지 (토지공매제도사행)	-	농민에게 이용권부여, 사유화시 매매 우선권 부여
산업 토지	소규모	단위사업소 부속토지	-	기업소 분리토지	점유자에게 사유화 또는 공매
	대규모	-	기업소 부속토지 미개발 산업토지	기업소 부속토지	해당기업의 존폐 여부에 따 라 임대 또는 공매
특별경제구역 토지이용권		-	국가소유 후 토지이용권의 관리	-	국가소유 후 토지이용권의 관리 * 토지이용권 존속기간만료 시 건물의 잔존가치의 보상

독일과 마찬가지로 통일한국에서 토지소유권분쟁 중 가장 심각한 부분으로 원소유자와 현 이용자 사이의 소유권분쟁이 커다란 문제로 대두

32) 김상용, “북한의 사회주의 토지제도의 형성 및 변천과 통일 후의 처리방안”, 부동산 FOCUS 통권 제53호, 한국감정원, 2012, 66쪽; 소비재와 텃밭에서 생산되는 농작물에 대해서 인정되는 개인소유권은 상속 및 양도가 가능하여, 사소유권의 내용과 동일하다.

33) 박승일, 앞의 논문, 129쪽.

될 수 있음을 예견할 수 있으며, 현 북한주민의 토지이용에 대한 권리를 박탈하는 것으로만 한정하는 토지제도의 재편이 아닌 현 북한주민의 주거안정을 도모하여 통일 후 사회불안의 요소를 제거하는 방향으로 재편과정이 진행되어야 한다.

북한 토지소유권의 사유화에 있어 가장 큰 문제는 북한이 국유화한 토지의 적법성 여부의 문제이다. 북한정권 수립 후 행한 이 조치를 인정할 경우 북한에서의 토지이용권을 인정하는데 아무 문제가 없겠지만, 현재 우리 헌법상 북한정권은 불법집단이고 따라서 북한정권이 행한 모든 통치행위 자체가 불법이므로 이 문제의 처리는 결코 간단하지 않다. 해방 이후 월남한 월남인들은 당연히 북한에 소재하는 월남전의 토지에 대한 소유권을 주장할 것이고 국가가 이를 국유라는 이유만으로 반환을 거부할 수 없을 것이기 때문이다. 이 경우 반환이 이루어진다고 해도 북한 주민들이 점유취득시효를 주장하거나 권리 실효의 원칙을 주장하여 원소유자의 권리 주장을 배척한다면 토지소유권의 해결을 매우 복잡하고 오랜 시일이 걸리게 될 것이다.³⁴⁾ 여기서는 북한의 토지에 대하여 용도별로 사유화를 달리하는 혼합형 사유화에 대하여 검토하였다.

3. 북한 몰수토지의 처리방향

3.1 독일연방헌법재판소의 판결례의 검토

두 차례에 걸친 독일연방헌법재판소의 토지개혁판결은 소련점령 하 몰수토지의 원상회복배제원칙에 관한 법적 분쟁에서 제기된 모든 논점들이 망라되어 논의되고 정리된 문서라고 할 수 있다. 따라서 독일의 경험을 올바르게 이해하기 위해서는 이 판례들에 대한 정확한 이해가 전제되어야 한다. 따라서 이하에서는 제1차 판례에 대하여 판결원문을

34) 서희석, 앞의 책, 190쪽.

중심으로 자세히 소개³⁵⁾하면서, 원상회복배제원칙의 법적 문제점들에 대한 중요한 모든 논점들을 상세히 설명하겠다.

제1차 토지개혁 판결에서³⁶⁾ 청구인들의 주장에 따르면, 통일조약동의 법률 제1조는 통일조약 제3조, 제4조 및 제3 부속문서 등과 연결하여 제4조 제5조에 포함된 규율, 즉 1945년부터 1949년 사이에 구동동지역에서 점령법 내지 점령고권에 기하여 이루어진 수용은 원상회복 되지 않는다는 규율에 대하여 동의하는 한 위헌이라고 한다. 이 법 규정들에 의하여 기본법 제14조 제1항(재산권 보장), 제19조 제2항(기본권의 본질적 내용침해금지), 제3조 제1항(평등원칙) 및 제20조 제3항(법치국가원리)이 침해된 것이다. 동 판결에서는 연방헌법재판소는 크게 세 가지 문제에 대하여 판단하였다.

첫 번째, 공동성명 제1호 제1문에 의한 규율, 즉 1945년부터 1949년 사이에 구동독지역에서 점령법 내지 점령고권에 기하여 이루어진 수용은 원상회복되지 않는다는 규율이 과연 청구인들이 주장하는 기본권을 침해하는지 여부이다. 두 번째, 공동성명 제1호 제4문에서 조정보상금부의 가능성만을 열어 놓은 것이 청구인들의 기본권을 침해하는지의 여부이다. 세 번째, 기본법 제135조의 a 제2항이 헌법 개정의 한계를 규정한 기본법 제79조 제3항에 반하지 않는지의 여부이다. 연방헌법재판소는 논증의 과정을 거쳐 이 세 가지 문제 모두에 대하여 부정적으로 판시함으로써, 현행 실정제도의 합헌성을 확인하였다.

원상회복배제의 합헌성에 대하여 연방헌법재판소의 판결내용에서 공동성명 제1호 제1문과 연결하여 통일조약 제41조에 포함된 규율, 즉 1945년부터 1949년 사이에 구동독지역에서 점령법 내지 점령고권에 기하여 이루어진 수용은 원상회복되지 않는다는 규율은 청구인들이 주장

35) 이원우, “통일 후 소련군정하 몰수토지의 소유권 반환 및 보상에 관한 법제 ; 독일의 경험과 교훈”, 민족통합연구 2권, 한림대학교 민족통합연구소, 2000, 235쪽.

36) Beschluß des BVerfGv. 23. Apr. 1991.

하는 기본권을 침해하지 않는다고 보았다. 그 이유로 위 규율은 통일조약 제4호 제5항에 따라 기본법에 삽입된 제143조 제3항에 의하여 명문으로 헌법적 존속력을 인정받았으며, 따라서 기본법 제143조 제3항이 그 자체로서 무효로 되는 경우에만 위헌이라고 보았다.³⁷⁾ 조정 보상적 급부의 합헌성 대하여 연방헌법재판소는 통일조약 제41조가 공동성명 제1호 제4문과 연결하여, 조정보상급부에 대한 사항을 입법자에게 유보하고 있는 규정도 청구인들의 기본권을 침해하지 않는다고 판단하였다.³⁸⁾ 연방헌법재판소는 1990년 4월 23일 제1차 토지개혁판결³⁹⁾을 통해 기본법 제142조 제2항은 제79조 제3항에 반하지 않는다고 판시하였다.

이 판결의 결론만을 요약하면, 몰수토지에 대한 원상회복배제는 정당하다는 것이다. 문제된 수용행위들은 기본법 효력범위 밖에서 이루어진 것으로 기본법을 기준으로 평가 되어서는 안 된다. 통일에 의해 구동독 지역까지 기본법의 효력이 확장될 당시 구소유자나 그 상속인은 수용된 토지에 대한 어떠한 법적 지위도 보유하고 있지 않았으며, 따라서 기본법의 입법자에 의해 침해될만한 어떠한 법적 지위도 가지고 있지 않았다. 또한 만일 그러한 법적 지위를 국제법적 원칙들로부터 도출할 수 있더라도, 이는 현실적으로 관찰하기가 불가능하다. 따라서 사실상 무가치하게 된 것이다. 외국의 수용조치에 대하여 기본법의 입법자에게 책임을 물을 수는 없으며, 따라서 기본법 제73조는 이러한 수용조치의 회복을 위해 수용대상물의 반환을 요구하지 않는다. 보상이 없이 이루어진 수용조치로서 1990년 6월 15일 공동성명 제1호에 해당하지 않는 경우에는 수용대상물의 반환을 원칙으로 하고 있다는 사실에 근거하여 헌법상의 평등원칙 위배를 주장하는 견해도 있으나 이는 타당하지 않다. 기본

37) BVerfGE 84, 90, 118 ff.: 연방헌법재판소는 기본법 제143조 제3항의 위헌성을 형식적 측면과 실체적 측면으로 나누어 검토한 후 이를 합헌이라고 보았다.

38) BVerfGE 84, 90, 128 ff.

39) BVerfGE 84, 90.

법 제79조 제3항에 의해 불가침으로 보장되는 평등원칙의 기본요소가 침해되지는 않았기 때문에, 독일통일을 위한 협상과정에서 동독정부와 소련이 위와 같은 규율을 주장하였고 당시 서독정부가 의무에 합당한 판단 결과 독일통일의 완수를 위해서는 이 조건(원상회복배제)을 받아 들여야 한다는 결론에 도달하였다.

3.2 북한지역 몰수토지의 원상회복 여부(원상회복배제 방식 적용가능성)

통일독일은 정치·경제적 상황이 한국과 유사하였기 때문에 통일한국의 토지제도 재편방향에 중요한 참고가 될 수 있는 것은 분명하다. 통일의 방식에 따라서 몰수재산권의 처리문제는 결론이 달라질 수 있다. 통일독일의 토지소유제도의 재편방식이 통일 한국에 적용되기 위해서는 우선 그 전제사실이 유사하여야 한다. 통일독일은 토지소유권의 회복 문제와 관련하여 보상원칙을 포기하고 소유권을 반환해 주는 원칙을 채택하였다. 그런데 독일과 같이 보상원칙을 선택하든지, 아니면 반환원칙을 선택하든지 불문하고 한 가지 유념해야 할 사실이 있다. 바로 구동독의 경우에는 권리공시관계를 표시하는 부동산등기부 등의 공적장부가 분단 이후부터 통일이 될 때까지는 여전히 존재하고 있었기 때문에 가능하다.⁴⁰⁾ 그러나 북한의 경우에는 부동산등기부가 존재하고 있지 않기 때문에 권리의 진정성을 객관적으로 확보할 수 없다.⁴¹⁾

북한의 경우 “무상몰수 무상분배” 방식에 의한 토지개혁을 하면서 당시의 토지대장을 비롯한 소유권을 입증할 만한 자료들이 거의 남아있지 않다. 또한 북한에는 부동산 등기제도나 부동산 등기부가 존재하지 않으며, 간혹 해방 이전의 등기부 등본이나 등기필증 등을 소지하는

40) 신우철, “독일통일 10년 그 비용과 수익의 총체적 평가”, 통일문제연구 제40호, 평화문제연구소, 2003, 255쪽.

41) 오종근, “북한민법의 소유형태”, 북한연구 제3권 제4호, 대륙연구소, 1992, 181쪽.

경우가 있으나 발각되면 사형이나 무기징역 또는 특수수용소 등에 수용되는 혹독한 형사 처분으로 인해 거의 소각된 상태다.⁴²⁾ 따라서 월남자가 현재 소지하고 있는 토지소유 문서와 등기부 원부의 대조가 불가능하기 때문에 진위 여부 확인이 어려운 상황이다. 남한에서도 소유권의 근거로 삼을 수 있는 지적공부, 토지대장, 임야대장 등 일제 강점기에 작성되었던 자료들이 해방과 한국전쟁을 거치면서 멸실되거나 분실되었다. 따라서 법적 절차에서 증거로 삼을 수 있는 자료들은 많지 않다. 부동산등기부가 존재한 상태에서 통일을 한 독일과 토지개혁 당시의 권리관계를 증명할 수 있는 부동산 등기부가 부존재하기 때문에 원소유자의 토지관련 문건(예 : 등기필증)의 진정성이 확보될 수 없는 북한은 그 전제사실부터 상이한 것이다. 한 조사결과에 의하면 자신이 토지소유권을 입증할 수 있는 토지관련 서류를 보유하고 있는지에 대하여 8.2%만이 증명자료가 존재한다고 답변하였다는 점을 유념할 필요가 있다. 만약 입증자료가 없는 경우에는 증인을 통하여 권리의 진정성을 증명하겠다는 주장이 54%이었다. 그런데 인우보증 등에 의하여 권리의 진정성을 확보하기에는 시간적 간격이 너무 크다. 요컨대, 재산권의 귀속여부에 대한 진정성을 확보할 수 있는 공적 장부의 부존재와 관련자들이 현존하지 않는 상황은 재산권의 반환원칙과 보상원칙의 논리적 전제가 부존재하다는 것을 의미한다.⁴³⁾

독일식의 재산권 처리방식은 통일한국에는 적용할 수 없는 한계가 있다. 따라서 독일이 채택한 원소유자의 반환원칙을 통일한국의 경우에

42) 법원행정처, 구법령집(하), 1988, 47쪽.

43) 김민배, “월남자의 북한토지 소유권에 대한 실증적 접근”, 민주법학 9호, 민주주의법학연구회, 1995, 168-170쪽 ; 설문조사결과는 다음과 같다. 북한에 개인적 토지나 소유권이 있는 토지가 있는지에 대하여 응답자 244명 가운데 222명이 월남 당시 북한에 개인적 토지나 소유권이 있었다고 답변하였다. 그리고 현재 북한에 있는 토지에 대하여 자신의 권리임을 증명할 만한 입증자료가 있는지에 대해서 18명(8.2%)만이 입증자료가 있다고 답변하였다.

적용하기에는 무리가 따르고, 독일과 같이 소련군정하에서 몰수된 토지에 대한 원상회복 배제는 수용할 만하겠다.

4. 토지제도 재편의 전제요건

남북통일 과정의 토지문제 해결방안을 모색함에 있어서 검토하여야 할 사항은 북한의 토지 및 몰수토지에 대한 처리문제, 통일헌법상의 규정이다. 국공유지인 북한토지의 처리 즉, 북한에서 몰수되었던 토지를 어떻게 처리할 것인가 우선 검토되어야 한다.

논의의 범위를 사회주의적 토지제도를 자본주의적 제도로 변형시키는데 맞추게 되면 국가 또는 협동단체의 소유로 되어 있는 토지를 사유화하는 방안이 집중하게 될 것이고, 통일한국 미래의 토지소유와 이용에 관한 규범적 토대를 통일헌법에 마련한다는 차원에서 논의의 초점을 맞추게 되면 통일헌법의 토지 관련 조항의 내용에 대한 논의도 진행하여야 한다. 통일은 남·북한의 정치적, 정책적 문제이지만, 사유재산제도와 시장경제를 기본으로 하는 경제 질서가 통일헌법의 기본원리가 되어야 할 것이므로 통일한국의 토지제도 재편을 위해서는 먼저 법제통합과 경제통합이 전제되어야 한다. 이를 위해서는 입법절차가 전제되어야 할 것이다.

북한이 어떠한 이유로든 붕괴하고 통일이 이루어질 때 무정부 상태로 변하게 되는 북한에 적용될 헌법적 규율이 필요함은 물론이다.

남한 헌법 제3조는 “대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다.”라고 규정한다. 따라서 북한도 대한민국의 영토이므로 남한에 흡수된 북한도 남한헌법의 효력이 미치게 된다. 이와 같이 흡수통일이란 사실적 측면은 물론이고 규범적 측면에서도 북한이 남한에 흡수되는 경우를 예상한 통일 방안이다. 북한이 붕괴되지 아니한 상태에서 통일과정이 진행되는 경우 남·북 합의에 의한 방식으로 통일이 이루어지게

될 것이다. 이러한 경우 남·북 간의 교류와 협력이 진전된 연후에 정치적인 통합이 이루어지고, 궁극적으로는 남·북한 모두에 적용되는 통일헌법의 제정을 통하여 법적인 남·북 통합이 이루어질 것으로 기대할 수 있다.

통일헌법의 제정방식은 통일의 방식과 밀접히 연결되어 있다. ‘흡수 통일’의 경우에는 헌법 개정의 방법에 의할 것인지 헌법제정의 방법에 의할 것인지에 관해서는 현행 헌법상 특별한 규정이 없다. 통일 당시의 정치상황에 따라 남한의 헌법이 확대 적용되거나, 남한의 헌법이 기초가 되고 통일한국을 위한 몇 개의 규정들이 삽입되는 헌법의 개정과 유사한 정도의 통일한국헌법이 제정될 가능성이 있다.⁴⁴⁾ ‘남·북 합의’에 의한 통일일 경우에는 통일헌법의 내용은 남·북 간의 합의에 의하여 도출될 수밖에 없을 것이고 남·북합의에 의한 통일헌법 도출을 위해 남·북의 대표들로 헌법제정을 위한 회의를 구성하여야 할 것이다. 헌정국가의 국가적 통일은 헌법의 통일을 전제로 한다. 그것은 헌법에 의해 그 정당성의 근거가 부여되는 국가권력이 통일체로서의 일원화된 헌법질서를 필요로 하기 때문이다.

독일이 통일에 대비하여 정부, 법학자, 법률가 등이 헌법을 잠정적으로 설정하여 그 전제하에서 통일을 준비한 것은 우리에게 하나의 교훈을 준다. 현행 남한의 법제가 통일한국에 그대로 적용될 경우 적지 않은 문제가 제기된다. 남한과 이질적인 질서 하에서 살아온 북한주민에게 남한의 법질서의 경험은 적지 않은 혼란과 당혹함을 가져다 줄 것이며, 이에 따라 법질서는 일대 혼란 속에 놓이게 될 것이 명백하다.⁴⁵⁾ 그러므

44) 홍완식, “통일한국의 토지관련 헌법정책”, 토지공법연구 제42집, 한국토지공법학회, 2008, 3쪽.

45) H. Görlich, "Legislative Vollzugsdefizite und ihre Kontrolle am Beispiel der deutschen Vereinigung", ZG 1992, S. 302 ff. 참조; 독일통일 과정에서 확연히 드러나듯이 40여 년 동안 발전되어온 구서독의 연방적 법질서 전체를 다른 법질서와 법현실 속에 있었던 지역과 주민들에게 일거에 확장함으로써 많은 문제점과 혼란을 야기했다. 이 점은

로 합리적 법제통합 없는 편향적 법제로의 통합은 지양되어야 한다.

통일한국은 민족구성원 개개인의 자유와 복지, 인간존엄성이 보장되는 선진 민주국가를 미래상으로 제시하고 있다. 이러한 통일한국을 수립하기 위해서는 기본적으로 경제적으로는 사회적 시장경제체제, 정치적으로는 자유민주주의 체제에 입각하여야 한다. 이는 단계적인 통일의 과정과 달리 예상하지 못한 급진적 통일의 경우라 하더라도 그 결과로서의 통일한국의 모습은 동일한 것이다. 법제통합의 측면에서 통일의 유형을 단계적 통일과 급진적 통일로 구분하는 것은 통합과정에서의 차이는 있으나 결과에서는 구별할 필요가 없다. 따라서 통일한국의 기본질서는 현행 헌법상 기본원리와 기본질서⁴⁶⁾가 북한에 확대 적용되는 것으로 볼 수 있다.

남·북한의 현실을 고려할 때 통일 후 북한에 적용될 법제통합의 고려사항은 첫째, 남한법을 북한에 확대 적용하는 것. 둘째 제한적이나 북한법을 잠정 적용하는 것, 셋째 통일국가에서 남한법의 확대적용하거나, 북한의 법을 잠정 적용하는 법제를 감안하는 것, 넷째 북한에 적용할 법률을 미리 준비해두는 것 등이다. 통일한국은 이러한 사항들을 고려하여 법제통합의 방향을 설정하여야 한다.⁴⁷⁾

5. 몰수토지에 대한 보상기준 및 범위

보상이 필요한 몰수토지의 범위를 정하는데 있어서도 통일방식은 중

당시 통일과정에 참여했던 당사자들 모두가 예상했던 것이다. 통일조약 부속서의 방대하고 상세한 규정들은 그 같은 문제점을 완화시키려는 시도였지만 결과적으로 그러한 문제점을 해소하지는 못했다.

46) 우리 헌법은 이미 자유민주주의 국가의 기본원리인 국민주권주의, 기본권존중주의, 권력분립주의, 법치주의, 복지국가주의, 문화국가주의, 국제평화주의, 사회적 시장경제주의 등을 채택하고 있다.

47) 동일한 의견으로는 박정원, “통일준비: 남북법제통합의 방향과 기반확충”, 통일연구원 온라인 시리즈, 2012, 16쪽.

요한 의미를 갖는다. 통일방식이 흡수통일 방식에 의하는 경우라면, 토지개혁의 주체를 소련군정 당국으로 모든 북조선임시인민위원회로 보든지 간에 조정적 보상 대상이 되는 토지의 범위를 정하는 기준은 헌법의 규범력이 미치는 시기까지가 될 것이다.

대한민국 헌법의 시행일은 1948년 7월 17일이고 북한정권이 성립된 것이 1948년 9월 9일이므로, 대한민국 헌법이 제정된 시기 이후에 이루어진 북한지역 토지몰수는 모두 무효가 되어 조정적 보상의 대상이 된다고 할 것이다.

또한 해방직후인 1945년 8월 15일부터 현행 헌법이 제정된 1948년 7월 17일까지의 몰수토지에 대해서는 대한민국 헌법의 소급적용을 부정하는 것이 타당하다. 헌법 전문에서 대한민국 임시정부의 법통을 계승한다는 문언은 한민족 정통성의 연속성을 강조하는 상징적 의미를 가질 뿐이고, 더군다나 해방 직후부터 헌법 제정 이전 시기까지는 대한민국의 국가권력이 개입할 여지가 전혀 없었으므로 그 시기까지도 국가의 기본권 보호의무를 주장하기에는 무리가 있기 때문이다.⁴⁸⁾ 그러나 소련 점령당국에 의한 재산권 몰수 역시 육전법규에 반하는 위법행위라는 점에서 입법자의 형성의 자유에 따른 조정적 보상을 부인할 필요는 없다고 본다. 다만, 해방직후인 1946년 토지개혁에 관한 법령에 따른 몰수대상 토지는 일제강점기의 반민족행위자 및 일본국가 또는 일본인 소유의 토지가 주 대상이었다는 점을 감안하면, 이들은 조정적 보상에서 반드시

48) 통일독일의 경우에도 소련군정에 의해 수행된 몰수토지에 대해서는 원상회복이나 손실보상도 인정하지 않았으며, 다만 동독정부에 의해 몰수된 토지에 대해서만 원소유자에게 원상회복하고 원상회복이 불가능한 몰수재산에 한하여 보상을 인정한 바 있다. 또한 여기서 소련군정에 의해 수행된 재산권 몰수와 동독 정권이 수립된 후의 재산권 몰수를 분리하여 취급하는 것이 헌법상 평등원칙에 반하는 자의적 조치라는 주장에 대하여, 독일 연방헌법재판소는 통일의 완수를 위한 연방정부의 판단에 매우 광범위한 판단의 여지를 부여하여 그러한 불평등 취급이 불가피한 것으로 보았으며 나아가 국가가 조정보상적 급부를 제공해주는 이상 평등원칙에 대한 근본적 침해는 아니라고 보았다. 이에 대한 상세는 이원우, 앞의 논문, 2000, 235-249쪽 참조.

제외되어야 할 것이다.

요컨대, 헌법이 제정된 1948년 7월 17일 이후에 몰수된 토지에 대해서는 조정적 보상이 반드시 필요하다고 판단되며, 헌법 제정 이전에 구소련에 의해 몰수된 토지라 하더라도 그것이 반민족 행위로 인한 몰수토지가 아니라면 입법자의 결단에 따른 조정적 보상은 가능하다.

합의통일의 경우에도 북한을 대등한 당사자로서 인정하는 전제 하에서 분단 후 북한이 시행한 모든 조치를 적법한 것으로 인정할 수밖에 없으므로, 보상의 범위를 정하는 것 역시 정책적 측면에서 통일조약이나 헌법적 규범을 설정하여 해결해야 하는 문제가 된다. 따라서 이 경우 남북한 정부가 통일헌법이나 조약을 통해 보상의 대상과 범위에 대해 합의하고 이를 헌법 규범화한다면 위헌의 문제를 논할 수 없게 된다. 결국 토지개혁에 따른 원소유자의 소유권 회복 내지 보상의 문제는 법치국가원리의 구성요소인 법적안정성과 정의의 관념에 비추어 통일헌법의 입법자가 광범위한 판단의 여지를 가지고 결정해야 할 사안이라고 할 것이다. 사건으로는 대한민국 헌법이 제정된 1948년 7월 17일 이후에 몰수된 토지에 대해서는 보상을 원칙으로 하되, 헌법 제정 이전에 구소련에 의해 몰수된 토지의 경우에는 흡수통일의 경우와 마찬가지로 조정적보상이 검토될 필요가 있다고 본다.

IV. 통일 후 북한토지제도 재편의 법적과제

남북통일 후 구토지소유권자들의 토지소유권 반환의 요구가 있을 것으로 예상되는데 여기에는 현실적으로 해결 불가능한 많은 문제가 제기될 것이기에 남북통일 이전에 몇 가지 문제의 해결이 논의 되어야만 한다. 그러한 것으로는 다음의 문제들이 있다. 첫째, 북한지역 토지의 반환청구권의 인정여부 ; 흡수통일을 할 경우에는 북한이 불법단체로

평가되어 과거의 사유재산 몰수행위가 불법행위로 인정되어 원상회복 또는 행정법상 손실보상청구권이 인정되어야 하는 반면, 대등한 당사자의 관계에서 합의 통일을 하는 경우에는 북한이 남북교류를 통한 통일조약 등을 사전에 체결하게 된다면 북한 제헌헌법으로 추인한 토지개혁과정의 몰수조치를 적법한 것으로 인정하여 원상회복 또는 행정법상 손실보상청구권이 인정될 수 있을 것이다. 침해토지를 처리함에 있어 원소유자에게 토지의 반환청구권 및 토지보상과 관련해서는 통일 상황의 특수성 등을 감안하여 통일방식과 관계없이, ‘토지원상회복의 불가 원칙, 예외적 보상’과 ‘최소한의 보상’만을 법률로 정하는 통일헌법을 제정⁴⁹⁾ 하는 것에 대하여 연구하였다. 둘째, 보상 시 보상액의 토지평가의 기준 ; 통일 상황의 특수성을 감안하고, 독일통일 경험에 비추어 가장 현실적인 방안으로 원소유자의 토지보상과 관련해서는 법률이 정한 ‘최소한도의 보상’만을 인정하고, 그 보상절차 역시 장기간에 걸쳐 이루어지도록 보상기준에 관하여 설정하여야 하겠다. 북한지역의 토지에 대해서는 일본의 토지조사령에 의해 전면적으로 평가를 실시한 것 이외 해방 후 토지개혁으로 점차 국유화 조치를 취하였기 때문에 별다른 토지가격에 관한 규정이 있을 것으로 기대되지 않는다. 그러므로 60여 년간 형성되지 아니한 북한지역의 토지가격을 통일시점에 남한의 지가와 비교하여 어느 시기의 지가를 기준으로 형성시키는 것이 가장 합리적이고 적절할 것인가를 생각하지 않을 수 없다.

1. 토지제도 재편의 원칙

통일 이후 남·북한의 양 체제를 통합하는 과정에서 북한의 토지제도

49) 독일의 통일을 이루는데 가장 핵심적인 역할과 토지소유제도의 재편과정에서도 중요한 역할을 담당한 국가조약과 통일조약의 형태가 아닌 통일한국의 특수성을 감안한 균형적 통일헌법을 의미.

재편의 방법은 매우 중요한 문제로 대두될 것이다. 토지제도 재편의 원칙은 자유경제원칙하에서의 사유화다. 구체적으로 보면 사유화한 후 토지의 효율적인 이용을 보장하기 위해서는 사유화의 범위와 방법 또는 토지소유권의 귀속주체, 예컨대 ‘사유화 범위’는 전면적으로 할 것인가 아니면 부분적으로 할 것인가, ‘사유화 방법’은 모든 토지를 일시적으로 사유화할 것인가 단계적으로 할 것인가, 또한 ‘사유화 한다면 그 토지의 소유권을 누구에게 귀속시킬 것인가’의 문제를 신중히 검토하여야 한다.

북한토지제도 재편의 원칙은 결국 통일한국의 기본이념과 기본질서를 어떻게 할 것인지를 먼저 결정한 후 그 기본질서에 부합되게 법률의 통합문제를 다루어 효율적이고 안정적으로 사유화 하는 것이다. 헌법 제4조는 “대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주주의적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책을 수립하고 이를 추진한다.”고 규정하여 국가의 평화통일정책 수립 및 추진의무를 규정한다. 통일한국은 자유민주주의적 기본질서에 입각한 통일이어야 하고, 통일헌법도 자유민주주의적 기본가치와 질서를 구체화한 것이어야 한다.⁵⁰⁾ 이러한 측면에서 본 논문에서 북한토지제도 재편을 위한 법적 절차에 대하여 논하겠으며, 법적 절차로 헌법적 기초·특별법의 제정에 대하여 세부내용을 논하도록 하겠다.

독일은 정치·경제적 상황이 한국과 유사하였다고 할 수 있다. 통일 한국의 토지소유권 재편에 중요한 참고가 되는 것은 분명하다.⁵¹⁾ 그러나 독일의 몰수토지의 재편과정을 면밀하게 살펴보면 통일한국의 상황

50) 헌법재판소 1990. 4. 2. 선고 89헌가113 결정(‘자유민주주의적 기본질서’에 대해 헌법재판소는 “모든 폭력적 지배와 자의적 지배 즉 반국가 단체의 일인 독재 내지 일당독재를 배제하고 다수의 의사에 의한 국민의 자치, 자유·평등의 기본원칙에 의한 법치주의적 통일질서”를 의미한다고 하고, 그 구체적인 내용으로 “기본적 인권의 존중, 권력분립, 의회제도, 복수정당제도, 선거제도, 사유재산과 시장경제를 골간으로 한 경제질서 및 사법권의 독립” 등을 들고 있다.).

51) 김성욱, “통일 후 북한 국공유재산의 처리와 관련한 법적문제와 해결 방안”, 남북법제 연구보고서, 법제처, 2011, 74쪽.

과는 큰 차이를 보이므로 독일식의 몰수재산권 처리방식은 재고될 필요가 있다.⁵²⁾

몰수재산의 원상회복문제와 관련하여 통일한국은 다른 분단국가와는 상이한 특수성이 존재한다는 사실을 유념하여야 한다. 종래에는 남북한에서 시행된 토지소유제도의 역사적 전개과정을 고려함이 없이 일방적으로 월남인의 토지소유권이 회복될 수 있는지의 여부를 논의하여 왔다. 그런데 한국의 특수성을 고려함이 없이 독일과 같이 몰수된 모든 토지를 원상회복의 대상으로 하여 논의한다면 불합리한 결과가 발생할 수 있다.

남한에서의 유사한 문제해결에 있어 1920년대 작성된 지적 원도, 토지조사부 등에 근거하여 원소유자를 인정하는 방식을 채택하고 있다.⁵³⁾ 그런데 몰수 당시의 물권변동이 의사주의에 의해서 규율되고 있었다는 전제사실 등은 법적 해결에 중대한 장애사유로 작용할 수 있다. 또한 1920년부터 1946년의 재산권의 몰수 시점까지 토지관련 서류를 구비하지 못한 채 승계취득한 자들을 어떻게 보호하여야 하는지 형평성의 문제도 발생할 수 있다. 물론 이러한 거래관계를 증명할 수 있는 증인이 있다면 증거자료로서 인정될 수 있겠지만, 이미 60년 이상의 시간이 경과한 현실에서 그러한 증인이 생존해 있을 가능성은 희박하다고 보아야 한다.⁵⁴⁾ 따라서 독일이 채택한 원소유권자에 반환 원칙은 통일한국

52) 독일의 경우에는 통일 후에 소유권반환을 원칙으로 하여 토지소유권을 재편하였는데 그 이유는, 첫째, 독일에 있어서 구동독 거주민의 60%가 구서독으로 이주했고, 분단 후에도 행정교류가 이어져 자신의 땅을 확인할 수 있었다. 둘째, 구동독의 경우는 북한과 달리 일정한 사적 소유가 존재했었고 이에 따른 토지의 거래가 가능했으며, 특히 등기부를 계속 유지해 왔다. 셋째, 소유권보장이라는 개념적 명분과 아울러 보상 쪽으로 접근할 때에 발생하게 될 수백억 마르크의 보상액 문제도 크게 작용한 것으로 알려지고 있다.

53) 대법원 1984. 1. 24. 선고 83다카1152 판결; 대법원 1986. 6. 10. 선고 84다카1773 판결.

54) 김성욱, “월북자와 월남자의 토지소유권 회복문제”, 통일정책연구 제17권 제1호, 통일연구원, 2008, 218쪽.

의 경우에 적용하기에는 적절하지 못하다. 그러므로 통일한국의 토지제도를 재편하기 위해서는 ‘토지원상회복의 제한 및 최소한의 보상’ 원칙을 수립, 통일헌법에 반영되어야 한다. 또한 통일 후 북한 협동농장 재편에 있어서 북한의 경제활성화를 저해한다든지 또는 동구권 국가들의 사례처럼 기존의 생산성마저 상실하는 형태로 개편되어서는 안 된다. 또한 북한 현 주민들에게 안정된 삶을 추구하면서 보다 생산적인 일에 종사할 수 있게 하고, 급속한 인구이동 등으로 인한 통일 과도기적 사회 혼란을 줄임으로써 안정적으로 경제성장을 하는 것에 중점을 두어야 한다.

통일한국에서 이루어질 토지사유화의 취지는 남한의 자본주의 경제체제를 바탕으로 북한의 토지가 시장경제체제로의 편입되어야 함을 목적으로 한 정책이라는 바탕에서 출발한다. 따라서 개인이 거주하고 있는 주거지 내지 텃밭은 우선적으로 개인소유권을 인정하여야 하고, 국유 또는 협동농장의 소유의 토지는 통일 후에 곧바로 사유화하기 보다는 사유화를 위한 준비가 완료될 때까지 현재 상태로 유지할 필요가 있다.

또한, 통일 후 북한 협동농장의 토지를 재편하는 경우에도 기존형태의 집단농장을 유지하면서 법적으로 이를 생산자 조합이나 농기업으로 전환할 것인가, 협동농장을 완전히 해체하여 모든 농가가 개별농화 할 것인가. 북한의 실정을 고려하면 이 두 방법을 절충한 방식을 채택하는 것이 바람직할 것으로 생각된다. 그것은 협동농장의 재편의 궁극적인 방향을 개별농에 두면서도, 집단농장의 이점을 살릴 수 있는 형태가 될 수 있기 때문이다. 그러나 이를 추진하는 과도기에는 임대방법을 택하거나, 당분간 소유권과 이용권을 분리하는 방법도 고려해 볼 수 있다.

2. 헌법의 개정

2.1 헌법 개정의 필요성

통일한국의 법제통합 원칙은 통일한국의 기본이념과 기본질서를 먼저 결정한 후 그에 부합하게 법제통합을 이루는 것이다. 통일한국이 추구하는 가치와 이념 및 기본질서는 통일 후 만들어질 통일 국가의 헌법의 이념과 기본원리를 어떻게 할 것인가이다. 우리 헌법의 가장 중요한 원칙은 자유민주주의 원칙이며, 이는 통일헌법에서도 유지될 수밖에 없는 당연한 원칙이다. 헌법은 자유 시장 경제 질서를 기본으로 하면서 사회국가(Sozialstaat)의 원리를 수용하여 실질적인 자유와 평등을 아울러 달성하려는 것을 근본이념으로 하고 있다. 인간다운 생활의 보장과 사회정의의 실현을 위해서 일차적으로 개인과 사회의 자율적 노력이 우선하여야 하며, 개인과 사회의 자주적이고 자조적인 노력이 기능하지 않을 때 부차적으로 국가가 관여한다. 즉, 개인과 기업에만 맡겨둬으로써 발생하는 소득불균형, 경제력 남용, 경제주체 간의 갈등을 해소하기 위해 국가가 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있도록 하고 있다. 경제에 관한 국가의 보충적 역할을 인정함으로써, 헌법이 예정하고 있는 시장은 ‘자유주의 시장’이 아니라 ‘조정된 시장’으로 ‘사회적 시장경제’이다.⁵⁵⁾ 그러므로 통일헌법도 이러한 원리를 수용할 수밖에 없고, 원칙에도 어긋나지 않아야 함은 물론이다. 이러한 원칙에 입각하여 통일헌법의 원칙은 먼저 사유재산제를 규정한 현행 헌법을 존중하는 범위에서 북한토지의 사유화 방안을 언급하는 규정을 두어야 한다. 그리고 토지보상과 관련해서는 ‘토지원상회복의 제한’과 ‘최소한의 보상원칙’을 인정해야 한다. 또한 몰수토지에 대한 원상회복 배제에 대하여도

55) 양 건, 헌법강의 제4판, 법문사, 2013, 186쪽; 성낙인, 판례헌법 제4판, 법문사, 2014, 216쪽; 헌법재판소 1998. 5. 28. 선고 96헌가4 등 결정.

언급되어야 한다. 이러한 통일한국의 특수성을 감안하여 헌법의 개정은 진행되어야 한다.

2.2 헌법 개정의 방향

북한의 토지사유화는 북한주민의 최소한의 개시공여소득이라는 측면을 고려해야 함과 동시에 통일로 인한 북한토지의 투자효율화라는 측면을 고려한 ‘혼합형 사유화’가 적절하다.⁵⁶⁾ 통일헌법 규정은 일단 원소유자의 토지의 반환 내지 원상회복의 제한과 이로 인하여 발생하는 손해에 관해서는 법률이 정한 최소한의 보상을 할 필요가 있다. 북한주민에 대하여 일단 그 지역의 주거지를 사유화하고, 집단협동농장에서의 토지이용자들에 대해서는 그 토지 사용 및 수익권을 인정함으로써 최초의 공여소득 및 현재의 주거상황을 그대로 인정하는 내용이 반영할 필요가 있다.

3. 특별법의 제정

3.1 사유화를 위한 특별법

3.1.1 ‘북한토지 사유화를 위한 특별법’의 필요성

북한토지 사유화를 위한 특별법(안)이 추구하려는 국토의 효율적 이용과 관리, 공사법으로 이원화된 토지법의 상위법적 규율, 부동산 투기 억제와 개발이익에 대한 환수 등 현 남한토지제도에 대한 모순 극복의지는 고려되어야 한다. 이러한 의미에서 동법은 토지에 대한 국민의식 전환과 국민적 공감대 형성, 토지법제에 대한 기본이념 천명 등을 위하여 필요하다. 또한, 사유재산제도의 보장에 따라 토지소유가 이슈화 될

56) 박승일, 앞의 논문, 128-132쪽.

것이 자명하다. 이 경우 사회주의적 이념의 심화 및 사유화에 대한 북한 주민의 인식 부족 등으로 인하여 북한주민에게 적용되기는 상당한 시기와 혼란 그리고 갈등이 예상된다. 이러한 문제해결을 위하여도 북한토지 사유화를 위한 특별법 제정이 필요하다.⁵⁷⁾

이러한 의미에서 동법은 통일에 따른 총괄적인 문제해결을 합리적으로 규율하고 토지관련 여타 세부법령의 기준으로 작용하며, 통일헌법의 이념을 담는 법으로서 통일시 토지문제 전반에 기능할 것이라 본다.

3.1.2 ‘북한토지 사유화를 위한 특별법’의 성격과 내용

현재 토지에 관한 남한의 법제는 공법과 사법의 이원적 구조로 되어 있다. 현행 남한 실정법은 토지공법은 공익만을, 토지사법은 사익만을 추구하는 일면성이 있다. 따라서 토지종합법으로서 동법은 토지 공법과 사법을 총괄하는 통합법적 성격을 지녀야 한다. 따라서 제정되어야 할 동법은 헌법이념의 범위 내에서 토지제도 전체를 규율하고 모든 토지관련 법규의 해석 기준이 되는 상위법이면서 동시에 특별법의 성격을 갖는다. 또한, 북한토지 사유화를 위한 특별법은 통일의 완성단계 이전까지는 계속 유지되어야 한다. 통일 후 나타날 새로운 환경에 대한 적응력을 키우고 토지와 관련한 수많은 문제점을 해결하고자 제정되는 동법은 목적 달성이 완성되는 일정시점에서 효력을 종료하고 새로운 토지법이 토지정책을 총괄하는 역할을 수행해야 한다.

① 목적에 관한 규정

이 법은 북한에서 점령법 또는 점령고법에 근거하여 이루어진 몰수조

57) 서희석, 앞의 논문, 212쪽; 동법의 제정에 앞서 우선 우리 한국의 토지관계법 및 관련 행정부처의 개편을 미리 시행해 볼 필요가 있다. 통일을 주도할 한국의 토지관계법과 행정부처가 먼저 합리성을 갖고 효율적이고 일관성 있게 운영되어야 통일 단계에서 주도적 역할을 할 수 있을 것이다.

치로 손해를 입은 자 또는 6.25전쟁 발발 후 남한지역으로 이주함에 따라 토지소유권을 행사할 수 없게 된 자 등에 대하여 국가가 그 몰수에 대한 최소한의 보상을 하는 것을 목적으로 한다. 또한 국가로 귀속된 북한토지를 북한에 거주하는 국민에게 합리적으로 사유화(주거지 및 텃밭의 무상분배, 협동농장의 공공임대 및 공매) 하므로 자유민주주의적 기본질서, 법치주의 및 사회국가원리에 입각한 남·북한 경제 질서의 실질적 회복, 국민의 권리회복과 통일조국의 국민화합에 이바지하고자 한다. 그밖에, 북한주민의 경제의 자립과 생산력의 증진으로 인한 주민 생활의 향상 및 국민경제의 균형과 발전을 기함을 목적으로 한다.⁵⁸⁾ 이러한 목적 규정은 법률이 정한 ‘토지원상회복의 제한’과 ‘최소한의 보상원칙’의 선택이 법치주의원칙의 준수, 북한주민의 최저 생존권 보장, 북한 경제재건 및 투자유치, 통일재원의 적정성 등을 종합적으로 고려한 정책적 결단임을 천명하는 것이다

② 재산귀속 등에 관한 규정

북한토지 사유화를 위한 특별법(안)은 일단 북한의 토지를 일단 국유화 하고, 토지를 종합적으로 관리하여 이를 단계적으로 유·무상 분배하는 작업을 수행할 국유재산관리청을 둘 필요가 있다. 남한은 등기제도와 토지전산화제도가 정립되어 그 관리에 별 문제가 없다. 북한토지는 등기제도, 토지지가평가가 없으며, 토지전산화를 통한 공적 관리가 이루어지지 않고 있다. 통일에 따라 증대된 토지에 대한 조사와 경계획정, 지가평가 및 실제적 권리관계의 규명을 위한 기구설립이 요구되어 왔다. 따라서 동법에는 통일 이후의 국유화 조치를 위한 규정과 북한토지의 관리,

58) 권정, 앞의 논문, 94쪽을 참조하여 재작성: 권정의 논문에서는 북한에 거주하는 국민에게 적절히 분배하여 토지를 경제적 목적에 부합되도록 제공함으로써 국민의 권리회복과 통일조국의 국민화합에 이바지하고, 북한주민의 경제의 자립과 생산력의 증진으로 인한 주민생활의 향상 및 국민경제의 균형과 발전을 기함을 목적으로 한다고 보았으나, 본 논문에서는 분배가 목적이 아닌 합리적인 사유화를 목적으로 하였다.

분배, 보상조치 등을 원활하게 수행하게 할 국유재산관리기구 신설을 규정할 필요가 있다.⁵⁹⁾

〈예시 1〉 재산귀속 등에 관한 규정(안)

제2조(국가의 토지취득) ① 다음 각 호 1에 해당하는 토지는 국가에 귀속한다. 1. 북한에서 법령 및 조약에 의하여 몰수 또는 국유로 된 토지 2. 북한에서 법령 및 조약에 의하여 협동농장소유로 된 토지 3. 북한의 토지로서 소유권자의 명목이 분명치 않은 토지 4. 기타 지역·면적·용도 등을 고려하여 대통령령이 규정하는 일정규모 이상의 토지 ② 국가는 제1항에 의하여 국가로 귀속된 토지를 관리하기 위하여 국유재산관리청을 두어야 한다. 1. 통일헌법, 지방자치단체재산법 등에 의한 국가기관간 양도대상 재산목적물 또는 사적 소유권으로 이전된 재산의 보유자 및 범위확정 권한을 공적영역 및 사적 영역에서는 국유재산관리청 청장에게 부여한다. 2. 국유재산관리청 청장은 신청자 이외에 고려대상이 된 모든 권리자에 대한 청문을 마친 후 귀속여부를 결정하고 모든 귀속결정기관의 촉탁등기로 등기를 신청한다. 3. 지방자치단체·시·군은 실질적인 법률 상태와는 관계없이 과거 지방자치단체·시·군·산하기관·국역주책기업이 토지·건물의 권리담당자로 등기 되었을 경우 그 처분권한을 가지며, 통일한국의 도 또는 그 기관이 토지의 권리담당자로 등기된 경우에는 그 주가 그 토지에 대한 처분권한을 가진다. 이들 기관의 처분권한에 의하여 이루어진 법률행위는 권리자의 처분으로 본다. 4. 상급재정기관의 장은 과거 국유토지·건물을 특별한 투자 목적으로 지자체·시·군의 신청에 의하여 이들 지자체에 소유권을 양도할 수 있으며, 제3항에 의해 국유재산관리청 청장은 일정한 조건하에서 지방자치단체의 자치행정업무 수행을 위하여 필요한 영조물·토지·건물 등을 양도할 권한을 둔다. ③ 국유재산관리기구의 구성, 내용, 절차 등에 관해서는 대통령령이 정하는 바에 따른다.

③ 토지소유권 통합 및 보장에 관한 규정

북한토지 사유화를 위한 특별법은 상이한 제도의 규율아래 있는 남·북의 토지제도를 일원화하는 법조항을 규정 할 필요가 있다. 통일헌법이 지향하는 바와 조화되는 내용이어야 한다. 동법은 이 법안에 규정되어 있지 않은 사항에 관해서는 기본적으로 다른 법률의 적용을 받을 필요가 있다. 예컨대 북한토지의 사유화에서 오는 이해관계자의 대립에 관한 문제(특히 분단과 통일로 토지에 대한 권리침해를 받은 자)의 해결을 위하여 몰수토지의 개념과 범위 및 보상 원칙과 방법을 규정하여야 한다. 다만, 통일헌법에서 규정한 바와 같이 보상 수준은 최소한에 머물러야 하는 바, 이에 비추어 북한정권이 수립된 시점의 토지가격의 한도

59) 박승일, 앞의 논문, 139쪽.

내에서 이루어질 것을 규정할 필요가 있다.

이 법에 의한 보상은 1945년 8월 15일부터 1953년 7월27일 전후로 북한에서 점령법 또는 점령고권에 근거하여 이루어진 몰수조치로 손해를 입은 자 또는 6.25전쟁 발발 후 남한지역으로 이주함에 따라 토지소유권을 행사할 수 없게 된 자 및 그 유족에 한하여야 한다. 보상의 원칙과 방법에 대하여 논하면, 헌법 제23조 제3항⁶⁰⁾의 규정에 의하여 몰수토지에 대한 최소한의 보상을 원칙으로 한다. 보상은 개인별로 보상액을 산정 할 수 없는 경우를 제외하고는 권리자 또는 유족에게 개인별로 행하여야 한다. 권리자나 그 유족이 다른 법령에 따라 몰수토지에 대한 보상을 지급받은 때에는 이 법 및 민법에 따른 보상을 청구할 수 없다. 이 법에 의한 보상은 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 현금으로 지급하여야 한다. 다만, 부득이한 경우 권리자 및 그 유족은 국가가 발행하는 보상채권으로 채권을 지급할 수 있을 것이다.⁶¹⁾

그럼에도 불구하고 여전히 논란의 여지는 있다. 보상금액과 관련하여 헌법상의 정당보상이 이루어지지 않을 경우에는 그 법적 성질에 관한 논란이 재연될 여지가 있기 때문이다. 지금까지의 논의와 통일비용의 과다 등을 고려할 때 보상금액을 통일과 더불어 공용 수용하는 시점의 가격 내지 객관적 가치를 기준으로 산정하는 등 통상의 손실보상금액 산정기준을 적용할 수 없음에는 의견의 일치를 보고 있다. 이 경우 법이론적 측면에서의 손실보상청구권이 현실적응 측면에서 일종의 사회보장 차원의 공법상 특별보상청구권, 즉 독일에서의 조정급부청구권으로 전환되는 것으로 파악할 수도 있다. 그러나 예견되는 바와 같이 헌법개정을 통하여 몰수토지에 대한 원상회복의 배제·가치보장의 인정, 완전보상을 하회하는 보상실시 등을 규정한다면, 여기서의 조정급부도

60) 대한민국 헌법 제23조 제3항(공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다.).

61) 권정, 앞의 논문, 96쪽; ‘침해 토지 등에 관한 입법예시규정’ 재인용.

개별적 헌법유보에 의한 광의의 손실보상에 해당한다고 볼 수 있다.⁶²⁾

본 연구에서는 현행 헌법 제23조를 토대로 헌법상 북한토지소유권 보장에 관한 규정(안)을 다음과 같이 제안한다.

첫째, 통일헌법의 원칙은 먼저 사유재산제를 규정한 현행 헌법을 존중하는 범위에서 북한토지의 사유화 방안을 언급하는 규정을 두어야 한다. 그러나 토지보상과 관련해서는 통일 상황의 특수성 등을 감안하여 법률이 정한 ‘토지원상회복의 제한’과 ‘최소한의 보상원칙’을 인정해야 한다. 따라서 먼저 제1항에서는 사유재산제를 선언하고, 재산권의 공공성에 따른 제한 및 재산권의 제한에 따른 상당한 보상의 원칙⁶³⁾을 명시할 필요가 있다. 이에 현행 헌법 제23조 제1항과 제2항은 그대로 인용하되, 제3항의 규정은 ‘공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한에는 상당한 보상을 하여야 한다.’로 개정하는 것이 좋겠다. 둘째, 제4항에서는 원상회복의 대상이 되는 토지와 그 토지에 대한 보상규정이 마련되어야 한다. 위에서 언급한 바와 같이 현행 법체계의 존중 및 통일초기의 북한의 종합개발 및 국토이용계획수립 등으로 인한 경제재건 등 종합적인 상황을 조화롭게 판단하기 위해서는 ‘토지원상회복의 제한, 최소 보상의 원칙’과 더불어 보상절차 역시 장기간에 걸쳐 이루어지도록 하여야 할 것인바, 보상기간 등 세부적인 절차는 법률에 위임하더라도 그 전반적인 내용은 헌법에 포함할 필요가 있다. 셋째, 제5항에서는 북한의 거주 국민에 대하여 일단 그 지역의 주거지 및 텃밭의 토지이용자들에 대해서는 무상분배하는 방안을 규정하고, 제6항에서는 집단협동농장의 토지이용자에 대해서는 사용·수익권을 부여하는 것을 규정한다. 또한

62) 김병기, “통일 후 북한지역 토지소유문제 해결 위한 몰수재산처리법제의 이론과 실제”, 남북법령연구특별분과위원회 학술회의(2014.3.7.), 한국토지공법학회, 2014, 40-42쪽.

63) 이명구, 신행정법원론, 대명출판사, 1988, 402쪽; 상당보상설은 다시 당시의 사회통념에 비추어 객관적으로 공정, 타당한 것이면 된다는 견해와 완전한 보상이 원칙이지만 예외적으로 그를 하회하는 보상도 허용된다는 견해로 나뉜다.

제7항에서는 그 세부적인 사항을 법률에 위임하는 규정을 두어야 한다.⁶⁴⁾

〈예시 2〉 북한 토지소유권의 보장에 관한 규정(안)

* ‘헌법상’ 삭제, ‘북한토지 사유화를 위한 특별법’ 제3조의 내용임

제3조(토지소유권의 보장)

- ① 모든 국민의 토지소유권은 보장된다. 그 내용과 한계는 법률로 정한다.
- ② 토지소유권의 행사는 공공복리에 적합하도록 하여야 한다.
- ③ 공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한에는 상당한 보상을 하여야 한다.
- ④ 국가는 북한에 거주하는 국민에게 그 지역의 주거지의 토지를 분배한다.
- ⑤ 모든 국민은 남북분단으로 인하여 소유권을 상실한 토지에 관하여 통일을 이유로 그 토지의 반환 내지 원상회복을 청구하지 못한다. 다만, 그 토지의 소유권을 원상회복하지 못함으로 인한 손해를 받은 국민은 최소한의 보상 외에 국가·공공단체 또는 개인에게 그 배상을 청구하지 못한다.⁶⁵⁾
- ⑥ 북한의 집단협동농장에서 토지를 공동으로 이용하는 자는 그 토지의 이용 상황 등을 고려하여 그 토지의 사용·수익권을 가진다.
- ⑦ 전 각항의 사유화에 따른 토지의 보상, 절차 및 기준은 법률로 정한다.

V. 결 론

본 논문의 목적은 한반도 통일 이후 북한의 토지소유권의 재편방안을 모색하는 것이다. 북한토지제도 재편을 위한 기초 작업으로 먼저 토지소유권의 역사적 변천에 대하여 살펴보았다. 그리고 통일독일과 사회주의 체제전환 국가의 토지제도 재편 사례로부터 시사점을 도출하였다. 통일 독일 및 사회주의 체제전환 과정 국가들의 경험사례는 통일한국의 재산권문제와 토지이용, 관리정책을 수립하는데 많은 시사점을 제공할 수

64) 권정, 앞의 논문, 91쪽을 인용하여 재작성; 권정의 논문에서는 공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로서 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다. 고 하였으나, 본 논문에서는 상당한 보상으로 한정하였다.

65) 현행 대한민국 헌법 제23조와 제29조는 각각 ‘보상’과 ‘배상’을 구별하고 있으며 ‘배상’과 관련해서 제29조 제2항은 ‘이중배상금지 원칙’을 규정하여 배상에 관한 제한을 두고 있는 바, 이는 본 연구자가 염두에 두고 있는 ‘최소한의 보상’에 적용될 수 있을 것이다.

있으며, 통일한국의 토지제도 재편 시 혼란과 시행착오를 최소화 할 수 있는 계기를 마련해 줄 수 있기에 매우 중요한 의미를 가진다.

통일 후 북한 토지소유권을 사유화는 사전준비단계, 사업시행의 단계로 구분하여 볼 수 있다. 토지소유권을 사유화하기 위한 사전준비단계로 헌법의 개정, 북한토지 사유화를 위한 특별법 제정, 그밖에 특별법 제정 등 관련 법령 등을 제정하거나 개정되어야 한다. 또한 국가재산관리 담당기구 및 기관(국유재산관리청, 지적조사 전담기구, 토지가격조사단, 국유재산관리위원회, 분쟁조정위원회 등)가 설치되어야 하고, 지적조사 사업이 시행되어야 한다. 이러한 담당기구들이 효율적이고 체계적인 업무를 수행하기 위해서는 해당분야 전문가가 사전에 양성되어야 한다.

본 논문은 북한의 토지제도 재편에 관한 기본방향을 설정하고,⁶⁶⁾ 이 기본방향을 토대로 토지사유화 유형이 기본방향에 부합하는지를 검토하여 가장 합리적인 토지사유화 방안으로 단계별 추진이 필요하다.

북한의 경우 부동산 등기제도가 존재하지 않아 현실적으로 원소유자를 확인하기 어렵기(등기부 원부의 회복도 사실상 불가능하다) 때문에 원소유자에 대한 반환방안을 적용하는 것에는 무리가 있다. 북한의 현실을 그대로 인정하는 방안(무상분배형)은 단순하고 재편과정도 간단하고 명료하나, 법적·정치적·현실적 고려들이 반영되어 있지 않아 받아들이기 어려운 점이 많다. 이런 점을 고려해 볼 때 재편의 방안은 재국유화 방안과 보상방안이며 그리고 두 가지 방안이 적절히 병합된 형태의 사유화 방안이다.

통일 후 북한 협동농장의 재편에 관하여도 기존 형태의 집단농장인 협동농장을 유지하면서 법적으로 이를 생산자조합이나 농기업으로 전환하는 방식, 협동농장을 완전히 해체하여 모든 농가가 개별농화 하는 형태, 위의 두 방법을 절충한 방식의 협동농장 재편을 생각해 볼 수

66) 본 논문에서는 토지제도 재편에 관한 기본방향으로 통일한국의 경제안정화에 기여, 국토의 균형개발, 사회·정치적 안정화, 토지투기 방지 등 이상 4가지를 설정하였다.

있다. 그러나 이를 추진하는 과도기에는 협동농장 농지에 대한 소유권을 임대하는 방법을 택하거나, 당분간 소유권과 이용권을 분리하는 방법⁶⁷⁾을 인정할 필요가 있다.

통일 후 상황의 특수성 등을 감안하여 통일 방식과 관계없이 ‘토지원 사회복의 제한 및 보상원칙’과 ‘최소한의 보상’만을 법률로 정하는 북한 토지의 사유화를 규정하는 통일헌법을 제정할 것을 제안한다. 통일헌법은 어느 정도의 강화된 사회적 기본권을 보장하여야 한다. 그리고 사회 국가원리가 실현되는 제도를 두어야 할지에 대해서는 통일과정에서 논의할 필요가 있다. 통일시점에서의 북한과 북한주민의 경제적 상태, 통일한국이 어느 정도의 통일비용을 감당할 수 있을 것인가의 여부 등을 고려하여, 미래지향적인 관점에서 합의가 이루어져야 한다. 남한의 경제 질서가 북한에 대하여 강한 유인력을 발휘하기 위해서는 무엇보다 ‘시장경제’라는 요소와 함께 ‘사회적’이라는 요소를 구체적인 입법 활동을 통하여 실현함으로써 남한이 사회적 법치국가에 도달하여야 한다.

통일은 정치과정으로만 볼 것이 아니라, 통일의 의지가 규범적으로 표현되는 헌법과 법률의 입법과정으로도 볼 수 있다. 통일헌법은 경제 질서가 헌법과 법률에 의하여 그 원칙과 구체적인 내용이 규정되도록 함은 물론, 통일한국의 영속적인 토지정책의 일관성을 확보하고 토지재산권 관련 분쟁을 조절하고 토지에 관한 총괄적 문제해결, 북한의 몰수 토지 재편에 관한 한시적인 법률을 제정하는 것 등을 규정하는 등 입법 과정을 통해서 북한토지 사유화에 관한 기본법(이하 “통일토지기본법” 1990년 5월 정부가 통일토지기본법(안)을 입법예고한 바 있다. 이 법안은 토지에 대한 국민의 토지기본법”이라 한다)의 제정이 필요하다.⁶⁸⁾

67) 즉 사용하는 토지의 범위 내에서 일정한 기간을 정하여 장기간의 토지이용권(토지임차권)을 보장하고, 우선 토지이용자(농민 등)에게 장기임대를 하여 임차인이 자립하여 임차 토지를 매입할 능력이 생기고 또 매입을 희망할 때에는 그 임차인에게 우선매입권을 인정하자는 것이다.

68) 의식전환과 공감대 형성을 위한 상법 기능, 토지법제의 유기적 통일성 확보, 토지의

그리하여 통일한국에서 토지제도의 재편을 위한 법·제도적 실행방안으로, 첫째. 헌법의 개정 및 통일토지기본법 제정, 둘째. 국가재산관리 담당기구의 설치, 셋째 지적조사를 위한 특별법제정 및 전담기구를 설치하여 신속한 지적조사사업의 실시, 넷째, 토지공개념의 도입에 의한 토지거래허가제 실시, 다섯째. 소유권분쟁의 최소화를 위한 분쟁조정위원회의 설치 등을 제시한다.

북한체제의 구조적 특징으로 인해 북한은 본격적인 경제개혁 조치를 취하기는 어려울 것으로 전망된다. 대체로 통일을 이룬 나라들의 공통적 특징은 힘의 균형이 깨어질 때 통일을 이룬 경우가 많았다. 독일과 베트남은 모두 한쪽이 우월한 상태에서 통일을 이루었다. 구체적으로 그 시기가 언제쯤 될지는 누구도 자신 있게 이야기 할 수는 없겠지만 궁극적으로 남과 북이 그리 멀지 않은 장래에 통일될 수 있는 내외적인 여건이 날로 형성되어 지고 있다는 점에는 이론의 여지가 없다. 북한체제에 큰 변화가 올 가능성에 대비하여 우리는 여러 각도로 대책을 마련해야 성공적인 통일이 가능할 것이다.

북한 협동농장의 재편을 추진하는 과도기에는 협동농장 농지에 대하여 토지공공임대 방식으로 당분간 소유권과 이용권을 분리하는 방법을 추진해야 할 것으로 판단된다.⁶⁹⁾ 북한토지제도의 재편은 국유재산 사유화를 통해 ‘기초자산’ 등의 사적 소유에 대한 애착심을 배양하고, 그들의 삶의 터전에서 희망찬 미래를 건설할 수 있다는 확신을 바탕으로 남한으로의 집단적 이주현상을 억제하는 요인이 될 수 있는 방향으로 추진되어야 한다.

북한토지의 사유화의 목적은 단순히 구사회주의 국가들의 체제전환의 지향점인 시장경제질서의 확립에만 그치는 것이 아니다. 사유화는

공익화 개념의 정립 목적으로 3장 16조로 구성되어 입법 예고하였으나 제정에는 실패하였다.

69) 김영운, “북한 협동농장 개편 방향에 관한 연구”, 연구총서 제18호, 통일연구원, 2002, 20-21쪽.

북한경제가 개방체제에 적응할 수 있도록 하고, 무엇보다 남·북한 경제 통합을 통해 남·북한의 공동번영을 이루어 나가는 기반을 다지는데 있는 것이다.

본 논문에서는 통일준비의 일환으로 통일 후 북한 토지소유권 사유화 방안에 모색하고자 하였다. 통일 이후 경제 분야의 통합에서 토지사유화는 매우 중요한 부분을 차지하고 있으며, 토지사유화를 위한 정책적 준비가 절실하다. 우리 정부의 준비, 남북 간 해야 될 일들, 각 부처별, 기구별 준비사항들, 법률적 검토와 준비 등등 체계적인 준비가 필요한 시점이다.

본 연구는 북한토지에 대한 기초조사 및 과거 북한에 대한 토지조사가 미흡하여 북한 토지소유권 사유화를 위한 한계를 가지고 있다. 현 연구는 통일 후 북한 토지사유화를 위한 준비의 시작이라 할 수 있다. 그렇기 때문에 각계각층에서 통일 이후의 재산권 분쟁을 최소화하기 위해 토지사유화에 대한 법률적 검토 등 다양한 연구를 지속해야 하겠다.

참고문헌

1. 단행본

김영운, 통일 후 북한토지 소유제도 개편방안 연구, 민족통일연구원, 1995.

박균성/도승하, 감정평가 행정법 & 보상법, 박영사, 2011.

서희석, 통일 후 토지문제 어떻게 할 것인가, 기문당, 2006.

성낙인, 판례헌법 제4판, 법문사, 2014.

손전후, 토지개혁경험, 평양, 사회과학출판사, 1983.

_____, 우리나라 토지개혁사, 평양, 과학백과사전출판사, 1983.

- 윤철홍, 소유권의 역사, 법원사, 1995.
- 이명구, 신행정법원론, 대명출판사, 1988.
- 양 건, 헌법강의 제4판, 법문사, 2013.
- 장명봉, 2011 최신 북한법령집, 북한법연구회, 2011,
- 허강무, 북한토지의 평가에 관한 연구, 한국부동산연구원, 2008.
- 국제문제조사연구소, 독일통일모델과 통독후유증, 1997.
- 민족통일연구원, 독일통일 후 동독지역에서의 사유화정책 연구, 성문출판사, 1993.
- 법무부 편, 독일통일 10년의 법적고찰, 국가기록원, 2000.
- _____, 북한법의 체계적 고찰 III, 법무부, 1997.
- _____, 통일독일·동구제국 몰수재산처리 개관, 법무자료 제181집, 법무부, 1994.
- _____, 독일통일, 사법통합 개관, 법무자료 제165집, 법무부, 1992.
- _____, 북한법의 체계적 고찰 I, 법무부, 1992.
- 법원행정처 편, 북한의 부동산제도, 치안문제연구소, 1997.
- _____, 구법령집(하), 법원행정처, 1988.
- 법제처 편, 북한법 재개요, 1991.
- 통일연구원 편, 통일을 대비한 국내과제, 통일연구원 통일정책연구센터, 2011.
- 통일원 편, 북한경제통계집, 1996
- 통일원 편, 법률로 본 독일 통일, 1995,
- _____, 독일통일백서, 1994.
- _____, 통일독일 3년 현황과 전망, 1994.

2. 학술지

권오승, “북한의 경제법”, 북한의 법과 법이론, 경남대학교 극동문제연

- 구소, 1989, 423-454쪽.
- 김민배, “북한 토지법의 변천과 북한토지법 통합의 과제”, 토지공법연구 제64집, 한국토지공법학회, 2013, 79-104쪽.
- _____, “월남자의 북한토지 소유권에 대한 실증적 접근”, 민주법학 9호, 민주주의법학연구회, 1995, 153-186쪽.
- 김병기, “통일 후 북한지역 토지소유문제 해결 위한 몰수재산처리법제의 이론과 실제”, 남북법령연구특별분과위원회 학술회의, 한국 토지공법학회, 2014, 3-47쪽.
- 김성욱, “월북자와 월남자의 토지소유권 회복문제”, 통일정책연구 제17 권 제1호, 통일연구원 2008, 211-233쪽.
- 김영운, “북한 협동농장 개편방향에 관한 연구”, 연구총서, 통일연구원, 2002, 1-182쪽.
- _____, “북한토지 소유제도 개편과 구토지 소유권 처리문제”, 북한 No. 303, 북한연구소, 1997, 136-145쪽.
- 박영철, “통일한반도 북한지역의 토지정책에 대한 소고”, 부동산연구 제22집 제3호, 한국부동산연구원, 2012, 129-158쪽.
- 박정원, “통일준비:남북법제통합의 방향과 기반확충”, 통일연구원 온라인시리즈, 2012.
- 송인호, “통일 후 북한 국유재산 사유화 방향에 대한 법적 고찰”, 인간과 정의 제433호, 대한변호사협회, 2013, 23-40쪽.
- 신우철, “독일통일 10년 그 비용과 수익의 총체적 평가”, 통일문제연구 제40호, 평화문제연구소, 2003, 247-271쪽.
- 윤철홍, “독일통일 후 구동독에서의 토지소유제도의 재편과정에 관한 소고”, 토지법학 제25권 제2호, 한국토지학회, 2009, 1-29쪽.
- 이원우, “통일 후 소련군정하 몰수토지의 소유권 반환 및 보상에 관한 법제 ; 독일의 경험과 교훈”, 한림대학교 민족통합연구소, 2000, 227-274쪽.

홍완식, “통일한국의 토지관련 헌법정책”, 토지공법연구 제42집, 한국토지공법학회, 2008, 1-19쪽.

H. Göerlich, “Legislative Vollzugsdefizite und ihre Kontrolle am Beispiel der deutschen Vereinigung”, ZG 1992.

3. 학위논문

김진우, “통일 후 남북한 토지소유 및 이용제도에 관한 연구”, 한양대학교 대학원 석사학위논문, 2009.

박승일, “통일 후 북한토지제도 재편과 사유화”, 동국대학교 대학원 법학 박사학위논문, 2015.

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

4. 자료집 및 보고서

김성욱, “통일 후 북한 국공유재산의 처리와 관련한 법적문제와 해결 방안”, 2011남북법제연구보고서, 법제처, 2011.

신영호, “북한 민사법의 변천과 남북민사법통합의 과제”, 북한법연구회 창립 20주년 기념학술대회 자료집, 2013.

한명섭, “통일과정에서 북한 법령 개폐에 따른 법적 문제점과 입법적 과제”, 한국법제 연구원, 2012.

[Abstract]

A Study on the Legal Problems of Land System in North Korea after Reunification

Park, Soung-II*

While privatization of land is closely related to personal rights to properties, it may have a substantial socio-economic impact depending on procedures and how we make it happen. Therefore, reorganization the land management system (LMS) in North Korea is certainly one of the most critical factors in the state's transition from socialism to a market economy following the reunification of the Korean Peninsula.

While we expect to see numerous obstacles in many fronts—including ideology, culture, and economy—in the way forward for the unified Korea, issues concerning property rights will account for some of the greatest parts of social problems. In this context, our research focus should be on resolving legal challenges in reorganization the LMS in North Korea.

There has been a continued research effort on this issue so far. Current research trends suggest four types of possible solutions: recovery of ownership (priority on returning land to original owners, or making reparations if not possible); reparation to original owner (financial compensation); full-fledged nationalization (public lease system); and free distribution of land to citizens.

* Majoring In Real Estate Law Department of Law The Graduate School of Dongguk University

Against this backdrop, I intend to focus on reviewing predictable legal challenges in North Korean LMS in the unified Korea in this research, thereby preventing or minimizing potential legal problems in the system following the reunification.

The purpose of this paper is to take a closer look into legal challenges in reorganization the LMS in North Korea after the reunification. To this end, it will start from the status quo of the existing LMS and legislations in North Korea. Then it will shed some light on how the Unified Germany revised its LMS, and move on to the outlook for the possible changes in the North Korean system. Following up with prospects of compensation standards for the confiscated lands in the unified Korea, the paper will then present the legal challenges in reorganization the North Korean LMS.

[Key Words] The land management system(LMS) in North Korea, Reunification, Privatization, Reorganization, The legal problems