

南北韓統一에 對備한 土地問題의 豫測과 政策方向*

김 감 열 **

I. 序 論	IV. 統一國家의 土地利用政策 課題
II. 南北韓 土地利用과 管理體系	1. 土地觀 定立과 土地政策의 基本方向
1. 土地觀의 比較	2. 土地制度의 整備와 統合的 土地管理
2. 北韓의 土地所有制度	3. 相互 補完的 土地利用과 國土空間構 造의 再編
3. 土地利用 및 管理體制	V. 結 論
III. 南北韓 統一에 따라서 豫測되는 土 地問題	
1. 文化的 葛藤과 土地所有權限의 範圍	
2. 經濟的 隔差와 統一費用負擔	

I. 序 論

南北韓 統一에 대비하여 동질성의 회복을 위한 방안 및 통일접근방법에 관한 논의가 다양하게 시도되고 있다. 통일에 대한 논의의 핵심은 통일에 대한 방법론과 통일 이후에 어떻게 대비하여야 할 것인가이다. 통일방식은 크게 두 가지로 상정해 볼 수 있다. 첫째는 어느 한 체제의 붕괴상황으로 내부적 자멸과 상황의 악화로 무력으로 상대방을 점령하는 급진적 통합이 이루어지는 경우이고, 둘째는 남북한이 상호 대화와 협의를 통하여 점진적 통합을 이루어 가는 것이다.

어떠한 방식을 취하던 간에 통일은 空間的 영역으로서 韓半島란 국토의 統合¹⁾위에서

* 이 논문은 1995년도 강원대학교 기성회 학술연구조성비 지원에 의한 것임.

** 본학회 정회원, 강원대학교 부동산학과 전임강사

1) 통합의 개념은 영토적 결합과 함께 영토내의 거주민들이 갖게 되는 국민적 정체성의 형성과정까지를 모두 포함하는 것이며, 사람들이 거주하는 역내의 문제들을 평화적으로 해결하는데 필요한 공동체 의식, 관행, 기구들을 갖게 되는 상태에서 통합을 의미한다(이문규, 1988 : 14).

정치적, 경제적 형식을 결정하게 될 것이다. 국토의 통합은 土地制度의 단일화를 의미한다. 즉, 통일국가의 토지소유 및 이용제도는 정치적, 경제적 통일모델이 어떻게 합의될 것인가에 따라서 결정되어질 수밖에 없지만, 이를 실현하는 구체적 수단으로서 토지정책은 가장 중요한 결정요소이기 때문에 국민의 상호 합의와 공감을 얻을 수 있는 제도의 모색과 통일 후 통합된 국토의 개발 및 이용방향이 심도 있게 논의되어야 한다. 또한 분단기간동안 남북한은 상호 이질적 이념과 제도하에서 반세기 동안 서로 다른 토지이용제도를 수행하였기 때문에 상대방의 제도와 이용실태에 관한 정확한 이해와 통일을 전제로 남북한의 토지이용제도에 대한 합의를 형성하기 위한 과정이 필요하다.

지금까지의 통일에 관한 연구는 대부분이 독일의 선형적 통합과정에서 실익을 검증하고 한국을 위주로 한 통일방안을 모색하는 것이었다. 특히 토지문제에 대한 연구는 독일의 통일방식을 모델로 흡수통일을 전제로 한 접근이 주를 이루고 있다. 하지만 통일국가의 형성은 국가별로 상이한 역사, 문화, 사회구조 등의 작용에 의하여 영향을 받는다. 남북한의 정치적 현실을 고려해 볼 때 남한이 독일의 통일처럼 북한을 흡수통일을 할 수 있을 정도의 경제력을 갖고 있지 못하며, 북한은 당시 東獨처럼 개방적이지 못하고 폐쇄적 정치체제와 자립적 경제구조를 추구하고 있어 독일식의 흡수통일은 힘들다고 보겠다.²⁾ 이에 따라 남한 정부도 공식적으로 흡수통일을 반대하며 북한과의 점진적 통일방안을 설정하고,³⁾ 상호교류와 발전을 유인하는 정책으로 통일을 접근하고 있다.

이러한 남북한 통일환경하에서 본 연구에서는 남북한이 상호존중과 漸進的, 機能的 統合을 전제로 이 과정에서 제기될 수 있는 문제들, 특히 분단과정 동안 토지이용제도의 차이로 인한 문제의 발견과 통일에 대비하여 상호 공감할 수 있는 토지소유 및 이용방향을 모색하고자 하는데 목적을 둔다.

토지소유와 이용·관리제도가 통일과정에서 미치는 영향에 관한 것으로 연구범위를 한정하고, 현재 남북한의 토지소유와 이용·관리제도를 중심으로 기존의 研究와 文獻, 南北韓의 法制를 探索하고자 한다. 그리고 자유민주주의적 법치국가의 원리로 통일을 성취한 독일의 경우 통일후에 토지처리와 관련하여 제기되고 있는 문제들을 비교함으로써 상호 토지관 및 소유·이용제도의 차이에서 발생할 수 있는 내재적 조건들을 분석하여, 이를 토대로 통일후 예측되는 문제를 예측하고, 통합후 바람직한 토지정책의 방향을 제안하고자 한다.

2) 동아일보, 1993년 11월 16일자.

3) 김영삼정부는 기존의 “한민족공동체 통일방안”을 구체화하여 화해·협력, 남북연합, 통일국가 형성의 3단계 3기조 통일정책을 수립하여 추진중이다.

Ⅰ. 南北韓 土地利用과 管理體系

1. 土地觀의 比較

토지이용체제는 국가가 지향하는 理念과 생산수단의 所有關係, 경제자원의 配分方法에 의한 경제체제에 따라서 구분되어 지며, 토지에 대한 사회적 시각을 반영한다. 전통적으로 볼 때 우리 나라는 경제활동의 기반으로 토지소유에 대한 욕구가 강하게 작용하여 왔다. 농업사회부터 형성된 전통적 토지관은 자유민주주의 경제체제하의 南韓으로 이어졌다. 남한은 개인적, 다원적 창의와 자유가 강조되고 私的利益의 극대화를 목표로 한 자본주의 시장메카니즘이 발전원동력으로 작용하는 사회이다. 남한의 근대적 토지제도는 日帝植民地 시대에 시작되었으며, 法制的으로는 1919년 바이마르 헌법에 영향을 받고, 사상적으로는 18세기 후반 土地國公有論⁴⁾에 영향을 받았다고 볼 수 있다(류해웅, 1995 : 59).

그 결과 남한의 토지제도는 사적소유가 헌법상 보장되면서, 공공복리를 위해서 규제적 토지이용제도를 채택하고 있다. 토지가 갖는 사적 재화로서의 성격은 토지에 대한 개인적 소유욕을 조장하며, 이로 인하여 토지가 경제적 가치 및 재산증식을 위한 투자의 대상이 되기도 한다. 반면에 부동산 투기로 인한 계층간의 격차의 발생과 무분별한 토지개발로 인하여 삶의 공간이 위협받음으로써 공적 재화로서 토지에 대한 중요성이 새롭게 인식되고 있다. 토지를 公的財貨로서 인식함은 규제적 토지이용을 조장하고, 토지공·사법을 통하여 토지의 개발, 이용, 보전에 관한 토지소유자의 행위제한을 강제적으로 규정하게 된다. 그리고 토지에서 생산된 이익의 분배는 토지의 사적이용에서 발생한 附加價値에 대하여 累進的 租稅政策을 통하여 분배의 형평을 이루고 있다.⁵⁾

한편 북한의 社會主義 經濟體制는 封鎖共產主義에 근접한 유형이고, 폐쇄적 조건하에 분배의 평등을 지상의 이념으로 설정하고 있으며, 모든 경제자원을 黨의 완전통제하에 동원 및 분배하는 체제이다(김영봉, 1987 : 50). 사회주의 경제체제는 공통적으로 계획경제를 본질로 하면서 국유화조치와 함께 농업협동화와 집단화를 통하여 사회주의적 소유권을 확립하는 하나의 수단으로 행해졌다.

북한에 있어서도 토지개혁의 논리와 역사적 전개(김민배, 1995 : 243~266)는 사회주의

4) 토지국공유론은 18C 후반 J. S. Mill(Principle of Political Economy, 1848)과 Henry, George(Progress and Poverty, 1879)의 사상에 기초하여 토지는 노동생산물이 아닌 신이 부여한 자연으로서 공유되어야 하고, 토지소유의 독점을 배제하는 것이 평등의 기초이고, 사회정책적으로 지대과세주의를 주장하고 있다.

5) 토지공개념이 확대도입으로 택지소유상한제, 개발부담금제, 토지초과이득세, 개발이익환수제, 종합토지세 등을 통하여 토지에서 발생하는 이익과 불로소득의 환수를 통하여 재분배하고 있다.

의 혁명을 달성하는 정책수단으로서 이용되었다. 북한은 토지를 '토지개혁법령에 의하여 민주주의 혁명단계에서 이룩한 혁명의 고귀한 전취물(土地法 제1조)'이라 전제하고, '영웅적으로 싸운 혁명정신이 깃들여 있는 토지를 보위하기 위해 투쟁(제3조)'을 강조하고, '사회주의 건설을 다그치도록 토지이용을 강구(제4조)'하고 있다. 이러한 법 조항은 북한이 토지를 보는 시각을 사회주의 혁명의 수단으로 명문화해 놓고 있음을 통해 알 수 있다. 한편으로 북한 토지법은 토지가 인민의 귀중한 생활밀착이고, 후손의 번영을 위한 나라의 재부로서 전체 인민들과 농업근로자들과 국가기관 일군들의 사회주의 애국주의의 교양을 통해 보호관리를 규정(토지법 제4조)하고 있다. 북한은 토지에 대한 개인적 소유의 제한으로 국민의 자유로운 토지이용이 근본적으로 부정되고 있으며 단지 勞動黨의 명령으로 인한 토지이용이 행해지기 때문에 토지에 대한 개인적 욕구와 사상은 고려되고 있지 못하다.

이처럼 남북한이 서로 다른 토지관을 갖고 있지만 토지가 경제적 생산수단 및 생활의 터전으로서 귀중한 자원임을 공히 인식하고 있는 것으로 볼 수 있다.

2. 北韓의 土地所有制度

남한의 土地法制는 토지에 대하여 토지의 소유자가 토지를 전면적으로 지배하여 사용·수익·처분할 수 있는 완전한 권리로서 民法상 절대적인 토지소유권을 규정하고 있다. 그러나 국가의 입법권은 토지의 공적, 사회적 특징을 중요시하여 사용과 수익에 대한 특별한 제한을 가하여 사회정의의 배분적 질서를 확보하고자 한다. 따라서 토지재산권에 대한 권리는 개별법이 정하는 법률의 범위 내에서 행사토록 하여 소유권 행사의 자유를 제한하고 있다.

그러나 북한은 토지의 사적 소유를 전면 부정하고 근본적으로 전 인민의 소유로 하고 있다. 그 과정을 살펴보면 사회주의 건설과 혁명완수를 위하여 1946년 토지개혁⁶⁾을 착수, 전 산업의 國有化를 단행하였다. 또한 '산림에 관한 결정서(1947, 3, 22)'를 공표하여 묘지를 제외한 전 산림을 국유화시켰고, '대지 및 잡종지에 관한 결정서'를 발표하여 임대한 대지를 몰수하고, 무상분배와 함께 주택의 사적 임대제도를 폐지하였으며, 타인에게 빌려준 공장, 기업소, 광산, 병원, 학교 등을 무상으로 국유화하였다(배병일, 1995 : 195).

6·25전쟁 이후에는 토지개혁을 통하여 농민들에게 주었던 토지를 集團協同農場化로

6) 북한은 '토지개혁에 관한 법령(1946. 3. 5)'에서 일본인, 조선인 지주의 토지소유와 소작제를 철폐하고 무상몰수, 무상분배에 의한 토지이용권을 소작자에게 주는 것으로 사소유권의 일부는 존속했다. 북한은 당시 일본인과 친일인사들이 소유하고 있던 토지 1,000,325정보(경지 983,954정보, 대지 16,391정보)를 무상으로 몰수하고 이중 981,390정보를 소작인과 토지소유자 724,000가구에 무상분배하고 나머지는 국유화시켰다(안두순, 1995 : 51).

전환시켰다(김원, 1993 : 81). 1954년부터 개인농과 共同耕作組合(개인이 토지소유, 사용권보유, 공동경작생산물의 토지면적에 따라 배분) 형태의 농장이 없어지기 시작하고, 반면 반사회적 농업협동조합(명목상 개인과 토지소유협동조합이 조합원의 토지를 통합하여 공동경영, 생산물은 노동력투입과 출자한 토지면적을 기준으로 배분)이나 사회주의적 협동조합(협동조합이 토지소유, 공동경영, 노동력투입을 기준으로 생산물 분배)이 등장하였다. 그후 1958년에 모든 토지소유와 이용은 사회주의적 농업협동조합형태로 완전히 전환되었다. 북한은 토지개혁직후 형식적으로는 농민의 토지소유권 자체를 부인하지는 않고 있으나, 자유로운 처분행위가 금지되어 농민의 토지소유권은 사실상 토지이용권 내지 경작권에 해당하는 것일 뿐이었다.

북한은 1972년에 와서 사회주의 헌법 제10조에서 '조선민주주의 인민공화국에서 생산수단은 국가 및 협동단체소유이다' 라고 규정하여 토지에 대한 개인소유를 전면 부정하였다. 그리고 '조선민주주의 인민공화국 토지법(1977. 4. 29)' 을 제정하여 토지부문에서 사회주의적 소유권 개념을 확고히 하였다. 최근에 와서 북한은 농촌의 기초생산단위인 분조의 역할강화를 독려하고, 농업생산력을 증대시키기 위하여 협동농장을 점진적으로 國營農場으로 전환하고 있다(김원, 1993 : 31). 협동농장의 국영화는 김일성이 1994년 전국 농업대회에 보낸 서한에서 농민사상교육강화, 협동소유제의 전인민적 소유제로 전환을 지시한데서 비롯된다.

이러한 과정에서 북한의 토지소유형태는 ① 전 인민의 소유로서 국가가 전 인민을 대표하여 소유하는 國家所有⁷⁾(헌법 제2조, 토지법 제10조) ② 협동관리에 가입된 근로자들의 집단적 소유로서 토지, 건물, 공장, 농기구, 시설물을 대상으로 한 협동단체가 소유권의 담당자가 되는 協同團體所有(헌법 제22조, 토지법 제12조) ③ 협동농장규약에 의한 2~30명 규모의 텃밭에서 경작하여 생산한 산출물과 토지의 個人所有(헌법 제24조, 토지법 제31조)로 구분되고 있다. 그렇지만 이러한 토지소유형태는 법적으로 거래대상에서 제외되며 團體構成員들의 결의에 의한 선언으로 국가소유로 귀속된다.

3. 土地利用 및 管理體制

남한에서의 토지이용은 토지의 개발, 이용, 보전에 관한 토지소유자의 행위제한을 중심으로 하고 있다. 행위제한수단으로써 토지이용에 대한 공적 개입은 土地利用計劃에 의하여 일반적으로 수행되고 있다. 즉, 토지이용계획은 토지가 가장 합리적, 경제적 이용을 목적으로 이용규제와 유인을 통하여 장래 예측된 목표에 부응하도록 유도하는 수단이 된

7) 국가소유권의 대상에는 제한이 없고(민법 제45조), 중요 공장용지와 임야는 오로지 국가소유이고 농지는 단체소유가 주를 이루며, 국가는 나라의 부강발전과 인민들의 복리향상을 위하여 자기의 소유재산을 제한없이 차지하거나 이용·처분할 수 있다(민법 제46조제2항)고 규정하고 있다.

다. 토지이용을 결정하는 요인은 國土建設綜合計劃法, 國土利用管理法, 都市計劃法 등의 개별법에 근거하여 용도지역·지구제로 분류되어 있으며, 토지이용행위는 용도의 지정목적에 따라 이용·보존하고, 그 틀 속에서 지대의 크기에 따라서 시장지구에 의하여 결정되고 있다.

그러나 토지의 이용과 관련하여 권리행사의 한계로서 '재산권의 행사는 공공복리에 적합하도록 하여야 한다'고 규정(헌법 제23조)하고 있으며, '국가는 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형있는 이용·개발·보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다'고 규정(제122조)하여 규제적 토지이용의 근거를 확보하고 있다.⁸⁾ 그리고 헌법은 공적규제의 범위를 國家安全保障, 秩序維持, 公共福利로서 한정하고 있으며, 권리의 본질적 내용의 침해는 할 수 없다(헌법 제37조제2항)고 규정하고 있다.

이에 반하여 북한의 토지법은 남한이 토지이용에 관하여 개별법으로 규정하고 있는 내용을 포괄적으로 규정하고 있다. 즉, 토지이용에 대하여 별도의 法律이나 규정을 두고 있지 않으며, 토지관계법령에서 극히 기초적인 사항만을 규정하고 체적인 내용과 방법에 대하여는 명령에 의거하고 있다. 즉 토지이용은 사회주의 경제체제를 반영하는 命令的 土地利用制度를 채택하고 있으며, 토지의 관리에 관한 행정청 내부의 지침을 중심으로 한다(류해웅, 1993 : 81). 따라서 북한의 국토공간개발과 이용은 제도적으로 원시적이고 미분화 현상을 나타내고 있다고 본다.

북한은 70년대 중반까지 토지이용에 관한 구체적 계획을 갖고 있지 않고 단지 토지의 관리를 위해 토지이용구분을 행하고 있다가 1977년 토지법이 제정되면서 국토건설총계획을 비롯한 토지의 보호, 토지의 건설,⁹⁾ 토지의 관리¹⁰⁾ 등에 대하여 규정하기 시작하였다. 그러나 국토공간의 개발과 이용에 관한 계획이 발전을 보이지 못하고 있으며, 국토건설의 통일적·종합적인 전망계획으로서 국토건설총계획을 두고 있으나 토지이용에 관한 계획은 두고 있지 않다. 이는 토지를 국가나 단체소유로 하고 있기 때문에 주민의 자유로운 토지이용이 근본적으로 부정되고 노동당의 명령에 의한 토지이용이 행해지고 있기 때문이다(류해웅, 1993 : 121).

8) 공적규제의 근거는 헌법은 '경제질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본(제119조제1항)'으로 하고 있으나 균형성장 및 안정과 적정한 배분, 경제의 민주화를 위한 규제와 조정(동조제2항)을 인정하고 있다.

9) 토지법 제43조는 '국가는 토지건설사업을 전망성있게 조직·진행하여 농업의 공업화, 현대화를 다그치고 농업생산을 풀이며 국토의 면모를 개변한다. 국토관리기관과 농업지도기관을 비롯한 해당기관, 기업소, 단체는 토지건설사업을 국토건설총계획에 따라 계획적으로 진행하여야 한다'는 토지건설의 기본방침을 규정하고 있다. 여기에서 농촌문화시설과 관련하여 도시와 마을의 문화시설, 살림집의 합리화 배치(동법 제53조), 도시와 마을의 정비(54조)등을 규정하고 있다.

10) 토지법 제7조에서 전국토의 용도를 토지이용에 맞게 농업토지, 주민지구토지, 산림토지, 산업토지, 수역토지, 특수토지로 나누어 관리하고 있다.

북한에서 용도별 지역의 합리적 조직은 도시의 建築計劃的 구성과 합리적인 장래발전을 위한 결정적 요인임을 중시하고 도시의 영역을 거주지역, 산업지역, 외부교통지역, 창고지역, 공공시설지역, 녹지로 구분하고 있다.¹¹⁾ 또한 거주지역의 선택은 산업기업소의 배치와 함께 진행토록 하고 있으며, 農耕地를 피하고 저지를 조성하도록 하고 있다. 거주지역의 계획은 산업지역과 타 도시와 幹線街路에 가장 편리하게 연결되도록 하고, 職住近接과 농경지의 잠식을 금지하는 원칙을 두고 있다(주종원, 1992 : 81). 또한 북한헌법과 민법에서는 토지가 국가소유 및 협동단체의 소유대상이 될 수 있는 것으로 명시하고 있으나 중요 공장의 공장용지, 임야는 국가 소유만이 될 수 있고 국가소유를 제외한 농지만이 협동단체소유로 할 수 있어 토지의 용도별로 소유권주체가 나뉘어진다고 볼 수 있다(법무부, 1995 : 118).

이와 함께 국토이용과 관련한 계획은 전국 國土建設總計劃, 重要地區 國土建設總計劃, 地域國土建設總計劃으로 나누고 있으며(토지법 제18조), 민법 제28조에서 '국가는 도시와 농촌의 차이, 노동계급과 농민의 계급적 차이를 없애기 위하여 농촌기술혁명을 다그쳐 농업을 공업화하며 軍이 역할을 높이고 농촌에 대한 지도와 방조를 강화한다'고 규정함으로써 도시와 농촌간이 차이를 철폐함을 기본원칙으로 하고 있다. 북한의 국토건설총계획¹²⁾은 남한의 국토건설종합계획보다 단순하고 획일적이며, 계획의 수립과 시행절차도 비교적 간단하다(법제처, 1991 : 428). 이는 단지 김일성의 지시를 법규화시켜 놓은 것에 불과하다는 지적을 받고 있다. 그리고 북한의 도시지역의 용도구분은 남한에 비하여 극히 미분화되어 있으며, 도시지역의 용도구분이 도시의 발전과 장래의 토지이용을 예측하여 계획되지 않고 있으며, 전 국토에 대한 용도구분과 도시지역의 영역구분이 상호 연계를 이루지 못하고 있는 것으로 평가된다.

11) 용도구분의 목적은 ① 용도의 사명과 기능에 따라 긴밀한 연결을 통한 자기의 기능을 원만히 수행토록 함 ② 상이한 기능수행의 용도지역은 도시의 자연조건에 적용하게 상호 합리적인 위치에 배치하도록 함 ③ 용도별 지역의 배치는 도시 총체적 견지에서 취급토록 함을 기본원칙으로 설정하고 있다.

12) 국토건설총계획은 ① 농지보전, ② 소도시지향, ③ 기후와 풍토를 고려한 지역특성화 개발, ④ 인민경제발전방향과 지역경제발전전망에 연계한 계획수립을 기본원칙으로 하고 있다(토지법 제15조).

최근 들어 사회주의 국가의 몰락과 개방화에 영향을 받아 合營法¹³⁾과 土地貸貸法¹⁴⁾을 제정하여 극히 제한적 입장에서 토지사용권을 설정하고, 대외개방의 수단으로 이용하고 있다. 북한은 이를 통하여 국가 재정수입의 증대와 건설자금의 조달, 유리한 투자환경의 조성, 토지의 합리적 이용과 도시구획의 건전성을 확보하고자 한다. 또한 토지의 이용의 무를 강조하여 토지의 바람직한 관리가 전체인민의 신성한 의무로 규정하고, 토지를 보호·건설·관리하는 사업에 주체성을 강조하고 있다(토지법 제80조).

이와 같이 북한의 토지이용체제는 토지관리에 유일적 관리체계를 확립하고 토지의 실태를 정확히 장악하여 토지관리 및 이용에서 제도와 질서를 엄격히 수립하여 관리하고 있다는 것을 알 수 있다. 그 결과 북한의 토지이용은 國家와 團體의 소유원칙 아래 관리중심으로만 이루어져 적극적인 개발과 이용은 기대할 수 없고, 창의적·자율적 최유효이용의 제한으로 생산성의 한계에 부딪히고 있어 경제적 어려움을 겪고 있다.

Ⅲ. 南北韓 統一에 따라서 豫測되는 土地問題

위와 같은 남북한 토지소유와 이용관리체제하에서 국토통합후 예측되는 토지문제의 근본적 갈등은 토지소유의 사적, 독점적 성격과 토지의 사회적, 공공적 성격과의 모순에서 발생된다. 市場機構에 의존하는 자본주의 경제체제하에서는 사적 이익의 추구로 인한 分配의 衡平性 문제가 제기되고, 計劃機構에 의한 사회주의 경제체제하에서는 지나친 통제에 의한 非生産性의 문제가 발생한다.

이렇게 상호 문제를 내포한 두 체제가 통합을 전제로 할 때 쉽게 제기할 수 있는 문제는 첫째, 오랜 기간동안 상호 폐쇄적 환경이 갑작스런 공간적 통합에 따라서 문화적 갈등이 표출될 수 있다. 둘째, 사적권한의 영역을 어느 정도까지 인정할 것인가의 문제와 통합에 따른 권리변동관계의 정리와 복잡성의 문제가 야기될 것이다. 셋째, 통일정부가

13) 합영법은 중국과 싱가포르의 법을 모범으로 하여 1984년 9월 8일 제정되었고 토지이용, 재산관리, 외환관리에 관한 외국기업이나 개인들의 합영기업을 적극 유치하고자 제정된 법으로서 수차례에 걸쳐 세칙과 규정을 개정하였다. 프랑스가 호텔산업에 투자를 시작으로 일본을 주축으로 한 외국자본투자가 이루어지고 있으며, 지금은 남포, 나진·선봉지역에 외국자본유지의 근거가 되고 있다.

14) 토지임대법은 1993년 10월 27일자로 최고인민회의 상설회의 결정 제40호로 제정되었으며, 그 내용은 토지사용권의 설정, 양도, 저당을 내용으로 하고, 토지사용권 취득이 가능한 자는 외국의 법인, 개인, 북한 밖의 조선동포로 규정하고, 합영과 합자기업에 토지를 출자하려는 북한의 기관, 기업소, 단체로 국토관리기관의 승인하에 토지이용권을 취득할 수 있다고 명시하고 있다(김상용, 1995 : 43).

의도적으로 통일에 따른 비용부담을 해결하기 위하여 토지를 대상으로 비용을 보전하려는 정책적 기도로 잘못된 토지이용이 발생할 수가 있다.

1. 文化的 갈등과 土地所有權限의 範圍

남북한 분단기간동안 각기 다른 환경 속에서 産業化, 都市化가 진행되었고, 정치문화의 식과 사회구조형성에 이질화가 심화되었기 때문에 통일후에 통일정부가 당면하게 되는 주요 과제중에 하나는 양지역간의 사회적·문화적 차이에서 발생하는 갈등의 해결이 중요한 과제가 될 것이다. 이러한 문화적 동질감의 결여와 이념차이는 통일을 위한 교류협력과 협의에 의한 제도적 통합과정에서 상호 합의를 제약하는 요인이 된다.

토지문제와 관련한 문화적 갈등은 토지가치관에서 남한은 생산요소로, 북한은 혁명수단으로 인식하고 있는데서 기인한다. 생산양식의 차이에서 분단으로 심화된 경제수준의 격차와 국토이용구조의 왜곡은 북한지역에 개발수요를 급증시킬 것으로 예상되고, 이에 따라서 기술과 노동력의 선별적 이동과 융합이 이루어질 것이다. 통일후 인구이동에 영향을 미치는 요소는 고용기회, 임금차이, 노동생산성, 기업경쟁력 등의 경제적 요인이 될 것이고, 노동력은 남한으로 유입되고, 자본본은 북한지역으로 유입되는 과정에서 다분히 토지이용의 문란과 부동산 투기가 개입될 여지가 많다.

또한 정치적, 경제적 통합이 공간적으로 국토를 대상으로 할 때 분단기간동안 개발과 이용으로 설정된 토지경계는 현재 소유권리와 과거 남북분단 이전의 권리관계에 충돌을 가져오게 된다. 과거의 정치적 상황하에서 몰수된 토지를 남한의 민법하에서 占有 및 取得時效에 관한 法解釋的 논란과 실제 소유자 확인과정에서 통일국가의 토지제도가 어떠한 체제를 따르건 간에 전국토의 사소유의 권리가 강조된다면 많은 혼란이 우려된다.

독일의 경우 통일전부터 토지소유권에 대하여 原狀回復(返還)을 원칙으로 택한 결과 동독지역의 1/3에 해당하는 국토면적에서 통일후 토지이용과정에 심각한 혼란상태를 가져왔다.¹⁵⁾ 그 결과 서독지역주민들의 반환청구자의 기대와는 반대로 줄지에 살고 있던 토지나 건물을 내 놓아야 되는 선의의 피해자로서 동독주민은 통일에 대하여 후회감을 느끼는 실정이어서 원상회복정책의 처리는 독일정부를 곤혹스럽게 하고 있다.¹⁶⁾ 동독지역의 沒收財産에 대한 원상회복은 신탕청의 재산매각에 의한 사유화과정에서 야기된 법적 소유관계의 불확정으로 인하여 기업들은 구동독 국유기업의 인수를 기피하고 있고, 몰수재산의 반환을 신청한 원소유자들은 투자를 통한 경제활성화와 고용창출보다는 자신들의

15) 독일은 통일 후 구동독정부에 의해 몰수된 재산을 종전 소유자에게 반환우선원칙을 택하였으나 1993년 현재 재산권 반환신청이 재산가치로 2,760,817건, 신청인수가 1,239,304인에 이르고 있다 (법무부, 1994 : 359).

16) 동아일보, 1993. 9. 28일자.

재산증식에 주된 관심을 가지고 있으며, 구동독의 주민들도 자신들이 주택이나 토지의 소유권이 불확정한 상태에 있기 때문에 이에 대한 투자를 기피하고 있어 국가 경제발전에 장애요인으로 작용하고 있다(통일원, 1993 : 8).

독일 사례에서와 같이 북한의 급격한 체제물락이나 토지사용화제도의 도입은 국가적 토지관리와 목표가 설정되지 않는다면 소유권을 둘러싼 심각한 분쟁이 예상된다. 더욱이 한국의 실정은 토지소유를 확인할 수 있는 公示的 記錄(등기부 등본, 토지문서)이 부재하고, 북한은 등기제도가 없고, 일본합방과 6·25동란, 토지개혁과정에서 소유권 변동과 기록의 사멸화가 많았기 때문에 몰수토지와 협동농장소유토지의 처리에 있어서 독일처럼 원소유자 반환에는 근본적 한계를 갖고 있다. 더욱이 해방이후 도시화과정에서 도시지역의 팽창과 토지경계변화는 과거의 토지문서를 말소시켜버렸다는 상태에서 원소유주의 확인이란 불가능한 것으로 인정해야 한다.

1946년 북한에서 실시된 토지개혁에 따른 토지몰수 대상자와 6·25전쟁으로 월남한 사람들과 자진 월북자 및 납북자들의 등기부상에 남아있는 토지소유상태에 관하여 남북한 정부가 그 동안 조사한 적이 없으며, 그 대상자가 단지 수백만명이 될 것이라는 추정에도 그치고 있다. 지주계층의 월남인이 약 100~500백만명 정도로 추정되고 월북자는 30만 정도로 예측되며, 실제로 원소유자의 사망에 따른 권리변동과정에서의 왜곡은 실질적 소유자와 권리자의 확인을 어렵게 한다.¹⁷⁾

하지만 한국의 전통적 토지소유사상과 가치는 당사자들이 통일이 되면 과거에 소유했던 토지를 반환받을 것이라는 기대가 지배적이어서 통일후 소유권 분쟁소송은 어떠한 형태로든 제기될 것이다. 이러한 실정은 당시에 일부 지주계층의 월남인들이 아직도 토지문서를 개인적으로 보관하고 있는 데서 나타나고 있다. 90년대 초 실향민들의 북한 땅문서 보유상태 조사과정에서 실향민중 1~2%가 월남 당시 가지고 온 북한 토지문서를 보관하고 있으며, 북한에 사는 주민들도 통일 후에 되찾을 것에 대비하여 처형을 무릅쓰고 문서를 비밀리에 감추고 있는 것으로 알려졌다(Newst, 1966). 따라서 통일후 토지제도를 법률적 차원의 문제로서 접근하는 데는 한계가 있고, 많은 학자들이 原所有者 返還原則에 독일의 사례를 들어 반대하고 있다(제성호, 1996 : 김윤근, 1995).

2. 經濟的 隔差와 統一費用負擔

17) 남한 내부에서조차 소유권을 확인하는 과정의 어려움을 나타내는 실례로 80년대와 90년대 특별조치법에 의한 수복지역내 미복구토지의 등록과정에서 거짓 인우보증, 토지조사부 불법유출, 전매행위 등의 불법적 사기행각이 많이 밝혀졌으며, 최근에 경기도 연백지역 실향민들은 같은 마을 출신들끼리 월남전 토지소유관계를 증명하는 보증서를 서로 만들고 있다는 데서 심각성을 알 수 있다.

독일통합후에 나타난 문제점 중에 가장 중요한 것이 경제침체이다. 독일은 통일재원을 조달하기 위한 수단으로써 세출규모를 감축하고, 세금인상조치를 취하고 있으나, 동독지역의 급격한 임금상승과 대량실업은 경제 및 사회불안정을 초래하고 있다. 동독지역의 경제불황은 기업생산력의 격차와 국가정책의 오류에 있다고 본다. 즉, 독일정부는 동독지역 산업구조개편을 위한 투자를 민간기업에 위임하고 정부는 단지 투자활성화를 위한 제도마련과 공공투자에만 주력하고, 정책상의 기초를 시장원리에만 치중하는 오류를 범하였다고 지적하고 있다(김국신 외 3인 1994 : 225).

독일과 비교하여 통일후 북한노동력 임금수준은 남한의 1/4에 이르며, 노동생산성은 1990년 기준으로 남한이 年 13,428\$/人이고, 북한의 평균노동생산성은 2,393\$/로서 1/5 수준이다. 북한지역의 인구이동 전망은 380만명에 이를 것으로 예측되고, 실업율은 30%에 이를 것으로 전망하고 있다(주종원, 1994 : 21 ; 송두율, 1996 : 96). 이와 같은 남북한의 상대적 경제수준의 격차는 북한지역의 산업을 더욱 침체시킬 우려가 있으며 북한지역주민의 소외를 가속화하여 민족의 진정한 통합을 저해하는 요인이 될 것이다.

동구 사회주의 국가들이 사유재산제도는 시장경제의 필수적 요건임을 깨닫고 체제전환을 모색하고, 외국의 자본을 유치하기 위하여 국가재산의 사유화정책을 도입하고 있다. 중국¹⁸⁾도 사회주의 경제체제의 한계를 인식하고 분배를 시장경쟁에 맡기는 시장경제체제로 전환하고 있으며, 점차 土地私有化制度의 도입으로 정책적 변화가 이루어지는 것을 볼 때¹⁹⁾ 북한과의 통일이 흡수통일을 배제하더라도 토지제도는 私所有權의 인정과 사적재산권 영역의 확대가 보장될 것이 예측된다.

통일국가에 있어서 토지의 사적 재산권의 인정은 개인적 또는 시장기능에 의한 토지이용의 효율성을 높여 통일국가의 지속적 경제성장을 유인하고자 하는 것이다. 그러나 북한 토지의 급속한 사유화조치는 농지구입 및 영농자금 미확보, 기간산업의 부족, 유통망 및 정보체제의 부족 등으로 남한의 자본과 기술에 쉽게 흡수될 수 있다. 특히 대규모 자본의 무차별한 투입과 토지구입은 기존에 衡平性을 더욱 저해시킬 수 있다. 이에 따라서 기존에 남북한 경제수준의 격차와 사회간접자본의 상대적 격차에 따른 문제의 해결과 균

18) 중국은 '80년대 들어와 경제체제상 시장요소가 전파되면서 헌법상에 토지관련 규정의 결함을 인식하고 '88년 개정을 통하여 '토지사용권은 법률상 규정에 의하여 양도할 수 있다'고 규정하고, '90년 공포된 城鎮國有土地使用權出讓和轉讓暫行條例에서 도시내 국유토지에 대한 사용권이 독립된 경제적 권리이고, 유효기간 내에 매매, 교환, 증여, 임대, 저당할 수 있음을 명확히 규정하였다. 또한 外國投資開發經營成片土地暫行管理辦法을 공포하여 공업단지 및 기타 건설용지의 토지사용권을 재양도하거나 임대하는 경영활동을 허용하여 외국기업에 의한 공업단지와 주거단지의 개발을 유도하고 있다.

19) 동유럽 국가들의 경제개혁의 핵심내용은 생산수단의 국가소유(전 인민의 소유), 국가계획에 의한 자원분배 및 생산을 특징으로 하는 사회주의 경제체제에서 생산수단의 사적소유, 시장기구에 의한 자원분배 및 생산을 특징으로 하는 자본주의 경제체제로의 전환이라 할 수 있다.

등한 복지수준을 확보하기 위해서 엄청난 비용부담이 초래하게 된다.²⁰⁾ 그러나 현재 남한의 경제적 수준으로 이러한 통일비용부담에 한계가 있다(김민배, 1992 : 250).

따라서 통일국가가 어떠한 체제를 택하건 간에 통일정부가 통일에 따른 비용을 보전하기 위하여 북한지역내 國·公有 土地資源을 민간자본의 유치를 통한 북한지역개발이란 명분하에 무분별하게 매각하거나 유인책으로 활용할 우려가 있다. 역사적으로도 토지자원은 승전국의 戰利品으로 분배되는 경우가 많았다. 그렇게 되면 토지자원에 대한 새로운 소유의 집중과 북한지역의 부동산 투기화 바람을 조장하여 비효율적 국토이용과 난잡한 개발이 자행될 것으로 예상된다. 이러한 우려는 남한국민이 아직까지 부동산의 가치를 재산증식수단으로 중시여기고 있으며, 이에 편승하여 북한지역에까지 통일에 대비한 부동산투자광고까지 나오고 있는데서 문제를 짐작케한다. 이러한 현상을 방치한다면 북한주민에게 토지의 사소유권을 보장하더라도 시장기능에 익숙치 못한 북한주민들은 초기에 남한의 대자본이나 소수의 부동산 투기적 자본에 쉽게 잠식당하여 남북간 생활수준의 격차를 더욱 증대시킬 것이다.

IV. 統一國家의 土地政策 方向

1. 土地觀의 定立과 土地政策의 基本方向

남북한의 통일은 세계문명의 전환기적 시점에서 새로운 토지제도의 모색을 통하여 민족공동의 가치체계를 형성할 수 있는 계기가 될 수 있다. 이러한 시도는 자본주의사회의 병폐와 시장실패의 교훈을 자각하고, 사회주의 사회의 경직성과 계획경제의 비생산성을 동시에 극복할 수 있는 정책대안의 모색을 통하여 이루어질 수 있다. 여기에는 정치적, 경제적 통합을 위한 민족적 승意와 이해가 전제되어야 한다.

통일국가의 토지제도는 무엇보다도 토지가 한정된 자원이기 때문에 토지자원 분배의 형평성과 이용의 효율성이 동시에 추구되어야 한다. 이를 위하여 남한은 土地公概念의 확대도입과 북한은 사유재산의 확대란 상반적 가치에 대한 조화가 필요하다. 토지공개념은 소유권의 절대화와 계약자유의 원칙에서 발생하는 토지문제를 사회주의 제도에서와 같이 토지개혁과 제도혁명에 의한 급진적 방법의 개선이 아닌 私權과 公權의 조화를 통

20) 한국개발원(KDI)에 따르면 점진적 남북통일을 가정하여 10년동안 한국의 80%선으로 북한경제력을 높이기 위하여 150조원의 경비가 소요되고(조선일보, 1991. 11. 8), 美國 전문가들에 의하면 재통일 비용은 2,500~5,000불로 추정하고 있다(조선일보, 1992. 1. 20).

한 점진적 방법에 의한 개선을 통하여 토지에 관한 올바른 제도의 구축이라고 할 수 있다(정권섭, 1992 : 105). 그리고 이러한 개념의 확대는 장기적으로 국가가 공동관리자로서 토지소유면적을 확대하여 국민복지증진을 위한 공공토지의 확보와 이용을 용이하게 할 수 있다.

이러한 합의의 형성을 형성하기 위하여 통일후 남북한 주민은 사고방식의 전환이 함께 요구된다. 전세계적으로 사회주의 체제의 전환과 붕괴현상을 볼 때 사적 소유와 시장경제에 대한 북한 주민의 적응과 인식전환이 필요하고, 남한주민은 토지를 지나치게 자산형성수단으로 생각하는 사고를 버려야 한다. 이러한 과제는 토지에 대한 소유인식에서 의식전환이 필요하다. 실질적인 의식의 변화는 제도적 변화보다 오랜 기간을 필요로 하는 것이며, 새로운 토지관의 형성은 제도적 통합이전에 합의가 선행되어야 하고 제도적으로 뒷받침되어야 한다.

새로운 토지제도를 확립하는 과정에서 제기되는 또 다른 문제는 통일정부가 경제의 지속적 성장을 강조할 것이고, 성장을 위한 남북한 경제통합의 가장 큰 장애는 부동산 소유권과 재산제도에 관한 원칙을 어떻게 세울 것인가에 의하여 좌우된다. 따라서 토지소유와 이용체제의 기본방향은 국제적 상황의 변화추세에 발맞추어 시장경제의 원칙을 준수하고, 통일국가의 지속적 경제발전을 위하여 사유재산제도의 원칙이 존중되어야 한다. 그러나 북한토지를 대상으로 급속한 사유화 전환은 앞서 설명하였듯이 많은 혼란을 가져올 수 있기 때문에 통일의 단계적 과정을 구분하여 국가의 市場介入과 土地配分에 신중한 접근이 요구된다. 이를 위하여 통일정부는 공공복리와 국민통합을 위하여 토지에 관한 부분적인 국공유화를 강조하고, 실질적으로 북한 주민이 점유·사용해 온 토지는 우선적인 분배와 이용권을 확보해 주어야 한다.

통일후 토지제도를 어떻게 결정할 것인가에 대한 다양한 논의가 있으나(김상용, 1994; 김용학, 1994; 손희두, 1994; 이진욱, 1993; 제성호, 1996), 그 접근방법으로는 舊所有者에게 返還 및 補償原則, 북한주민에게 緣故權을 존중하여 拂下하는 방법, 통일정부의 再國有化 방법으로 축약할 수 있다.

이러한 방안은 각기 장단점을 갖는다. 첫째, 원소유자 반환 및 보상원칙은 원소유자에게 소유권을 인정하기 때문에 법치주의에 가장 적합할 것이다. 그러나 이러한 방법은 북한주민의 생존권이 위협을 받고, 실질적인 소유주 확인과정의 어려움과 반환소송과정에서의 경제개발 지연 등의 문제가 있다.

둘째, 북한주민에게 점유권을 인정하여 이용케 하는 우선적인 拂下原則은 북한주민의 생존권 보장과 국민통합에 절대적으로 필요한 과제이다. 그러나 현재의 북한주민의 부동산과 연고와 점유실태에 대한 조사가 선행되어야 하고, 기존에 불균등한 점유실태를 어떻게 조정하여야 하는 문제가 있으며, 사유재산권 보호에 위해되는 문제가 있다.

셋째, 통일정부의 재국유화 방법으로, 이러한 방법은 실질적으로 통일정부가 토지문제

해결을 하는데 가장 쉬운 방법이다. 토지이용에 대하여 개인의 경제적 노력과 보상으로 서 이용권을 구분하여 보장하고, 정부와의 계약에 의하여 사용하고 개인적 讓渡와 處分을 인정하는 소유와 이용권을 구분하는 制度도 하나의 대안이 될 수 있다.²¹⁾ 이를 위한 구체적 수단으로서는 북한지역의 토지는 기존에 國公有地는 보전하고 주민에게 점차적 이용권을 보장하며, 남한의 토지는 점진적으로 국가에서 매입을 통한 국공유토지를 증대시켜 나가야 한다. 토지의 국공유화는 원칙적으로 보전용 토지와 장래 개발이 예정토지를 우선적으로 대상으로 하고 점차 농촌토지부터 都市土地에까지 보상과 이용권을 계약하는 방법이 모색될 수 있다. 그러나 이용권에 있어서도 유상분배과정이 제기되고 이러한 과정에서 계층간 격차의 확대와 부동산 투기방지에 대한 장치를 마련해야 한다. 이를 위해 장기적 국제발행을 통한 統一負擔金의 조성과 토지은행 설립을 통한 土地備蓄制度를 강구해 볼 수 있다.

2. 土地制度의 整備와 統合的 情報管理

통일후에 남북한이 함께 합의할 수 있는 토지에 대한 가치관이나 정책방향은 현재 체제를 유지하는 토지제도에 관하여 사전에 情報交流와 檢討·調整을 필요로 한다. 즉, 남북한은 사전에 내부적으로 법현실에 부합하지 않는 법과 제도를 통일에 대비하여 현실에 맞도록 수정하거나 재해석하여 통일에 대비하여야 한다. 독일이 점진적 방식의 법률동화 내지 사법통합 작업을 추진할 수 있었던 것은, 독일이 연방제국가인만큼 내재적, 본질적으로 각 주에 있어서의 법과 사법제도 등의 차이를 인정하고 있었던 점도 있지만, 오히려 舊東獨의 법과 사법조직이 형식적으론 다소 法治主義에 기초하고 있어 서독과 동독의 헌법, 법률, 사법제도, 조직이 어느 정도 유사성을 띄고 있었던 점에 기인한다 할 것이다. 특히 구동독은 통일 직전 많은 법률을 西獨法에 유사하게 개정했다.²²⁾

그러나 북한의 경우는 구동독과 달리 법과 사회제도가 계급투쟁과 프롤레타리아 독재의 무기로 완전히 전락해 모든 사법형식이 반법치국가적 형태를 띠고 있으므로 통일 후 사법통합에 있어서 점진적 통합으로 해결하기 힘든 어려운 상황이 초래될 수도 있다(법원행정처, 95-2 : 81). 남한의 법체계에서 남북한 특수관계에 배치되고 변화에 부응하지 못하는 것은 ‘대한민국영토는 한반도와 부속도서로 한다’고 규정한 헌법 제3조의 영토조항이다. 이러한 상황에서는 통일후 당연히 북한의 영토는 남한의 토지제도에 영향을 받

21) 토지사용권에 관한 제반문제는(백승기, 1994)를 참조

22) 독일의 헌법은 통일을 이룩하기까지 분단적 상황을 인정하고 서독의 기본법 제23조에서 ‘이 법의 효력이 서독 연방에만 미친다’고 규정함으로써 분단상황을 인정한 잠정적·개방적 상황을 갖고 있었다. 또한 기본법 제146조에서 ‘기본법의 효력은 독일민족의 자결권행사에 의한 통일헌법의 제정으로 상실한다’고 규정함으로써 합의통일의 가능성을 준비하고 있었다.

도록 귀속되기 때문에 소유권 반환과 확인이란 커다란 문제를 발생시키게 된다.

그리고 토지의 원활한 공급과 이용·관리를 위하여 현재 지나치게 세분화되고 중복적으로 규제되고 있는 남한의 제도와 추상적으로 구분되어 있는 북한의 제도를 조정과 이용체계가 새로운 법률하에서 마련되어야 한다. 이와 함께 도시와 농촌, 개발된 지역과 미개발지역, 개발가능한 지역, 보전지역 등의 용도지역에 대한 공동의 토지용도에 관한 조정과 실태조사가 이루어져야 한다. 이러한 과정은 토착이용과 소유를 확인할 수 있는 작업과정으로서 남북한이 공히 현재 경계를 구분하는 지적공부를 토대로 한 공동확인 및 조사사업이 필요하다. 이는 남한에서 추진중인 不動產實名制와 土地電算網事業과 함께 종합적 토지정보망구축과 연계되어야 한다.

통일 직전 구동독에서는 여러 가지 입법을 통해 많은 국유재산과 협동조합소유재산을 사유화하는 과정에서 등기에 필요한 제반 요건들이 제대로 갖추지 못하여 등기업무를 담당하는 인적자원의 부족과, 새로운 법규의 제정과 적용에 많은 문제가 제기되었다. 이러한 독일의 경험을 바탕으로 사전에 북한에 대한 토지정보관리를 이해하고, 통합적 정보시스템 개발을 위한 기반조성과 교육 및 상호교류를 통한 전문가의 양성이 남한 내부에서부터 필요하다.

3. 相互 補完的 土地利用과 國土空間構造의 再編

통일에 대비하여 중요시해야 할 과제는 지속적인 경제발전을 확보하는 것이다. 그러나 국토의 이용은 경제적 효율성과 형평성 및 환경을 존중하는 이념적 갈등이 끊임없이 상존하고 있다. 이러한 토지이용상에 상반된 욕구는 국제화, 정보화사회로의 이행과 통일국가의 형성과정에서도 계속될 것이다. 국제경쟁력 제고와 친환경성의 강조는 토지정책이 국민의 공공복지와 생산성을 증대하는 것을 기본적 목표로 둘 것이다. 그러나 남북한간 공히 도시집중적인 발전전략으로 都·農間 격차가 잔존하고 있는 상태에서 형평성과 환경에 대한 가치의 존중보다는 통일후 북한의 경제수준향상을 위한 비용부담으로 인하여 경제적 효율성을 강조한 개발전략이 우선시될 수 있다.

이러한 과정에서 남한정부는 경제성장기동안 발생된 지역간, 계층간 불균형의 문제를 내부적으로 보완할 수 있는 토지자본의 활용방안이 강구되어야 하고, 북한을 동등한 경쟁자의 위치로 유인하는 지원을 해야 한다. 한편으로 남북한 주민간에 형평성을 확보하기 위하여는 북한주민들의 개인자산을 확보하여 자립할 수 있는 기반을 가질 수 있는 시간적 여유가 필요하다. 현재 공산권 국가에서 이용되는 토지이용권의 처분과 양도제도의 허용을 일정기간동안 제한하고 자본의 유통과 私有財産制度에 익숙해 질 수 있는 훈련기간과 이를 보장하기 위한 제도적 장치가 확보되어야 한다. 이는 통일이전 단계에서 국·협동농장 소유재산의 사유화가 시작되기 전부터 북한체제내에서 선행되어지도록 유도하

여야 한다. 이를 위하여 남북한이 한시적인 차별화된 토지이용정책을 고려해 볼 수 있다.

그리고 통일후 국토의 이용은 남북공동의 이익을 창출하기 위하여 상호 보완적 산업을 발전시키고, 앞서 논한 토지자원의 共同再調査를 통하여 자원공동개발 및 토지이용계획이 준비되어야 한다. 이를 위하여 단계적 통합방안에서 남북연합의 초기단계에서 제시될 수 있는 개방정책의 지원과 사회간접자본의 확충, 남북한 경제가 상호 보완적 형태로의 산업구조 조정에 실질적 상호협력과 공동개발이 필요하다. 한반도 국토공간구조형성은 분단이후 수도권외의 비대화와 民通線을 중심으로 한 지역에 空洞化현상이 초래되었기 때문에 인구의 적정 분산화와 南北接의地域은 통일후 왜곡된 공간구조의 회복을 위한 토지활용계획이 모색되어야 한다.

또한 분절되었던 국토의 이용을 연결하고 통합된 국토를 대상으로 하는 국토개발계획의 정립이 요구되며, 보다 巨視的으로 동북아 경제권 중심지로서의 역할을 수행하는 국토이용계획이 모색되어야 한다. 이러한 계획은 국토통합을 전제로 개발입지가 결정되어야 하고, 남북한 교류와 협력을 위한 신뢰구축사업으로 南北連結交通路, 流通網을 개설하고, 휴전선 지역에 合作工團이나 流通交流協力團地의 조성을 통하여 선별적 개발과 집적을 통한 공감대를 형성하여야 한다. 아울러 북한의 경제특구를 중심으로 남한기업전용공단을 조성하고, 협력사업의 일환으로 통일후 行政首都의 이전에 관한 계획을 남북공동으로 구상할 수 있다.

남북통일이 이루어지면 경제활동을 확대하기 위한 토지수요가 더욱 증대되고, 세계경제질서속에서 상품의 경쟁력확보를 위해 생산요소로서의 토지자원의 확보가 용이해야 한다. 이를 위해 개발되는 특정지역은 남북한을 연결하는 지역으로서 뿐만아니라 首都圈의 인접지역으로서 부동산 투기가 가장 쉽게 발생될 수 있기 때문에 이에 대한 남한 정부의 대비가 있어야 한다. 이를 위한 방안으로 현재 가격으로 정부가 국유화 또는 공유로 매입하는 방안이 있을 수 있다.

이와 함께 통일된 국토공간의 이용은 生態中心的 개발로 미래세대를 위한 環境親和的으로 보전되도록 이용체계의 확립이 요구된다. 국토자원은 무한히 공급가능한 것이 아니며, 한번 잘못된 이용은 자연이 회복을 위하여 많은 기회비용을 필요로 한다. 국토는 남북한 주민뿐만 아니라 후손들이 영위해야 할 공간으로서 순환가능한 자연공간을 보전하는 것이 바람직하다.

V. 結 論

情報化, 國際化시대로의 전환과 통일국가로의 이행과정에서 통일이란 과제를 어떻게 준비할 것인가의 문제는 민족 장래의 흥망을 좌우하게 된다. 東西獨의 경우는 분단기간 동안에도 지속적인 교류와 협력을 통하여 민족동화작업과 법률 및 사법제도 분야에서 상당한 준비를 하였었지만, 남북한은 철저한 폐쇄정책과 교류협력의 단절, 상호이해의 부족으로 인하여 독일통일에 비하여 매우 어려움이 있다.

본론에서 살펴보았듯이 남한은 토지를 지나치게 경제적 상품으로서 인식하고 있으며, 북한은 혁명고취수단으로서 이용하고 있다. 또한 남한의 토지이용은 사적 소유권이 절대적으로 보장되면서 지나치게 많은 법률로서 토지이용행위를 제한하거나 규제하고 있고, 반면에 북한은 국가와 단체소유원칙아래 지나치게 단순한 이용·관리체계를 채택하고 있어 최유효이용에 장애가 되고 있다. 이와 같은 분단기간동안 남북한의 토지에 대한 기본적 사상과 이용·관리제도의 차이는 통일후 많은 혼란과 경제적 부담을 가중시키는 요인이 될 수 있다.

통일후 예측되는 문제들은 첫째, 상호교류의 단절과 적대감으로 인하여 문화적 동질감의 상실은 국토이용에 대한 가치와 이념의 갈등을 야기시키게 된다. 둘째, 토지에 대한 가치기준의 차이는 분단 이전으로 토지소유권 회복을 위한 일부 집단의 분쟁이 예상되며, 소유권 확인과 절차가 발전에 장애요인으로 작용하기 쉽다. 셋째, 남북간 격차해소를 위한 통일정부의 경제우선 정책은 토지를 통한 경제적 비용부담을 補償하기 위하여 북한지역의 토지에 대한 무분별한 개발의 허용과 매각이 이루어 질 수 있다.

따라서 한반도 통일이란 국토의 통합과정을 위하여 대비해야 할 토지정책의 과제는 새로운 시대에 적용하는 새로운 토지관의 이상을 정립하고, 이를 위한 제도의 정비와 실천 방안이 모색되어야 한다. 이상적 토지관은 국토자원이 人類便益과 민족의 생존기반이며 생활공간으로서 영원히 후손에게 물려주어야 할 유산이라는 국민모두의 자각과 인식의 토대 위에 통일후 토지정책의 이념이 설정되어야 한다. 土地理念은 정치적·사회적 민주주의를 지향하면서 시장경제원칙하에 자원분배의 형평성과 이용의 효율성이 동시에 추구되어야 한다.

이를 토대로 法秩序의 통합과 私法制度의 일체화를 가져오는 것에 대한 합의를 형성하고 제도의 정비와 통합적 토지관리가 이루어져야 한다. 북한지역의 급작스런 토지사유화는 많은 문제를 발생시키기 때문에 재국유화를 원칙으로 단계적 이용권을 보장하고 사유재산제도에 적용하는 일정기간동안 차별화된 제도의 적용이 바람직하다. 또한 통일후 국토의 효율적 관리를 위하여 토지자원의 공동제조사와 정보관리가 시급히 이루어져야 하고, 공동의 이익을 창출하기 위한 상호보완적·통합적 국토이용계획이 수립되어야 한다.

이러한 과제들은 경제적, 법적 틀 속에서 구체적 실천방안에 관한 연구와 논의가 좀더 심도있게 뒷받침되어야 한다. 통일의 접근방법과 수단들에 대한 논의가 지속적으로 활성화되고 공개되어 상호 이해의 범위가 확대될 때 통일후 토지정책형성에 기여하는 것이며, 共榮의 統一을 대비하는 길이 될 것이다.

〈참고문헌〉

1. 김국인, 김도태, 여인곤(1994), 황병덕, 「분단극복의 경험과 한반도 통일」, 한울아카데미: 서울.
2. 김민배(1992), “통일조국의 토지소유자 제도에 관한 연구”, 통일조국의 헌법, 토지, 교육제도, 통일교육방향, 통일원.
3. 김상용, “북한의 토지소유제도”, 「토지연구」 제4권 제2호, 1993.
4. _____ (1987), “구동독과 북한의 토지소유제도의 비교”, 토지연구 제5권 5호, 1993.
5. 김영봉, 경제체제론, 서울: 박영사.
6. 김 원(1993), “북한의 토지정책”, 「지가정보」 창간호.
7. 권태형(1994), “동유럽국가들의 토지사유화 정책”, 「국토정보」.
8. 문준조(1995), “북한의 토지임대제도 연구”, 「통일경제」, 제2호, 현대경제사회연구원.
9. 박수혁(1994), “독일통일에 있어서의 미해결의 재산문제”, 「토지연구」 제5권 5호.
10. 박인성(1994), “구사회주의국가 토지제도의 변화”, 「국토정보」.
11. 백승기(1994), “사회주의 중국의 토지정책 : 토지사용권 관계법규의 운용을 중심으로”, 「토지법학」.
12. 손희두(1994), “통일후 북한지역내 재산권 문제처리방안 : 동서독 통일과정과 비교하여”, 「한세정책」.
13. 송두울(1995), “통일의 논리를 찾아서”, 「한겨레」 신문사.
14. 안두순(1993), “통일후 남북간 경제통합을 위한 새로운 경제체제의모색”, 「통일문제 연구」, 제5권 제3호, 통일원.
15. 양승중(1995), “통일이후 북한토지 처리방안에 관한 연구 - 몰수토지 등의 처리방안을 중심으로 -”, 「토지연구」, 제6권 제1호.
16. 이계만(1992), “북한국가기관론”, 대영문화사.
17. 이문규(1988), “남북한 통합의 이론적 모색”, 「통일연구논총」 제8권 1호.
18. 이진욱(1993), “통일후 북한의 토지정책 - 토지소유권을 중심으로 -”, 「토지연구」 제4권 제6호.
19. 이태일(1994), “통일에 대비한 국토개발과 전략의 구상”, 「토지연구」, 제5권 제5호.
20. 유석역(1995), “남북한 통일론”, 법문사.

21. 유우익(1995), "세계화를 지향하는 국토개발의 철학", 「국토정보」.
22. 유해웅(1993), "북한이 토지이용제도", 「토지연구」, 제4권 제4호.
23. _____ (1993), "통일후 북한의 토지이용과 개발에 대한 기본구상", 「토지연구」, 제4권 제1호.
24. _____ (1995), "토지구공유화론의 사상과 그 전개", 「국토정보」.
25. 정권섭(1992), "토지법체계의 독자성에 관한 소고", 「토지법학」 제8호.
26. 주종원(1994), "북한국토 및 도시계획연구 : 통일에 대비한 국토개발구상을 중심으로", 「대한국토·도시계획학회지」.
27. 주종원 외 2인(1992), "북한의 국토 및 도시계획 연구" 「국토계획」 제27권 3호, 대한국토·도시계획학회지.
28. 황병덕(1995), "남북한의 정치이념과 통일이념의 모색" 「통일경제」 제3호, 현대경제사회연구원.
29. 법제처(1991), 북한법제개요.
30. 법무부(1994), 통일독일 동구제국 몰수재산처리 개관.
31. 법원행정처, 독일통일과 사법통합, 95-2.
32. 통일원(1993), 통독 3주년 현황과 평가.
33. 한림과학원편(1995), 남북한 통합 그 접근방법과영역, 소화.