

# 統一 後의 北韓의 土地制度

이 준 섭 \*

I. 序 論	V. 外國의 土地制度
1. 研究目的	1. 社會主義 國家의 土地制度
2. 研究範圍	2. 資本主義 國家의 土地制度
3. 研究方法	VI. 統一 後 北韓의 土地制度
II. 北韓의 土地制度	1. 南韓의 土地制度를 導入하자는 根據
1. 北韓土地制度	2. 北韓의 土地制度를 그대로 維持하자는 根據
2. 南韓土地制度와의 比較	3. 分析
III. 南韓 土地問題 내지 土地制度의 問題	4. Henry George의  단일 조세론에 의한  사실상 土地國有化論 檢討
IV. 理想的인 土地制度에 관한 理論들	VII. 結 論
1. Karl Marx	
2. Henry George	
3. 水本 浩	

## I. 序 論

### 1. 研究目的

조만간 북한이 붕괴, 흡수 통일이 될 것이라고 생각하는 사람이 점점 많아지고 있다. 그리고 통일이 되면 북한의 토지를 어떻게 관리해야 할 것인가? 하는 것이 문제되고 있다. 남한에 흡수통일되는 이상, 토지제도 역시 다른 제도와 마찬가지로 남한의 토지제도

\* 본 학회 정회원, 건대 부동산학과 교수

를 따를 것 같다. 그러나, 이런 생각에 대해서 남한의 토지제도는 토지투기등 다른 남한의 제도와 달리 문제가 많으므로, 현재의 북한 제도처럼 국유화를 그대로 유지하던지 또는 새로운 이상적인 제도를 도입하는 획기적인 계기로 삼자는 의견도 부동산 전문가 사이에서는 이야기된다. 이에 본고는 북한에 남한식 토지제도를 도입할지, 아니면, 북한의 제도를 그대로 유지하는 것이 좋은지 또는 별개의 새로운 이상적인 제도를 도입하는 계기로 삼아야 하는 지를 보고자 한다.

## 2. 研究範圍

토지제도 속에는 토지공시방법 토지이용계획등 광범위한 내용이 들어갈 수 있다. 그러나 여기서는 국유화를 주장하는 주된 논거가 남한 토지의 투기등의 문제로 사유토지를 국유로 하자는 것이므로 토지에 대한 소유권의 사유와 국유를 논하게 된다. 통일과 관련 되서 북한의 토지제도를 다루는 경우에는 실향민의 재산권 회복문제를 다루는 것이 일반적이나 본고에서는 몰수된 피난민의 재산권을 통일 후에 회복하는 문제는 다루지 아니한다. 우리의 연구목적이 궁극적으로 북한에 어떤 제도를 도입하는 것이 좋겠느냐 하는 것이기 때문이다. 사람에 따라서는 북한의 토지제도가 남한의 제도로 가는 것은 당연하다고 보고, 그 중간의 이행과정을 본격적으로 논할 수 있겠으나 본 연구는 최종의 궁극적인 상황이 어느 것이 좋은가를 보는 점에서 본 연구의 범위가 아니다.

## 3. 研究方法

연구가 참이 되기 위해서는 분석이 객관적이어야 할 것이나, 본제와 같이 계량적이 아닌 질적 연구에 있어서는 자의적 주관적인 면을 배제하기 어려운 면이 있다. 이 문제에 대한 대책으로서 가급적 일반적으로 학계에서 인정되고 있는 것, 상식적으로 자명한 것을 논의의 출발점으로 삼고자 한다. 그리고 논리의 진행에 있어서는 가급적 대립되는 근거를 공평하게 제출해서 변증법적으로 진리를 도출하고자 한다. 그러나 그전에 알지 못하든 전혀 다른 사실이나 논점이 제출되는 경우에는 아무리 그 전까지는 치밀한 논리를 전개하였다 하더라도 그 전의 결론이 일순간에 번복되는 것을 우리는 보고 있다. 따라서 우리의 논의는 그런 한계를 지닌 것이나, 그러나 이런 문제는 과학 일반에 공통되는 것이고 보면 본 연구에 있어서 특히 걱정해야 할 것은 아닌 것 같다. 그러나 다른 가치관에서면 다른 결론이 나올 수 있지 않는가 따라서 우리의 논의는 자기의 기호를 일방적으로 이야기하는 것으로 발표자의 주장이 그렇다는 것일 뿐이고 어느 것이 옳고 그르다는 문제는 생기지 않는다고 할른지도 모르겠다. 그러나 정책분석이나 법원의 판결이 가치판단

적이지마는 어느 정도 합목적으로 합일된 결론을 이끌어 낸다. 우리의 주제가 본질적으로 정책분석에 속하는 점에서 우리의 진리라는 것은 이런 의미의 제약된 진리라고 하겠다.

우리의 논의의 핵심은 북한에 남한의 토지제도를 도입하는 근거, 북한의 제도를 그대로 유지하는 근거를 보고 이를 분석하는 것일 것이다. 그리고 이들 논의의 현황 자료로써 북한의 토지제도를 소개할 필요가 있을 것 같다. 그리고 남한의 제도를 기피하게 하는 토지문제에 대해서 볼 필요가 있을 것이다. 그 대안으로서의 이상적인 제도는 그 주관성을 배제하고 현실성을 갖기 위해서 일반적으로 널리 소개된 유명한 이론과 현실의 외국 제도에 대해서 생각해 보고자 한다.

## II. 北韓의 土地制度

### 1. 北韓土地制度

넓게 이해할 때 토지제도는 토지소유제도 토지이용제도 도시계획제도로 나누어 볼 수 있겠으나 여기서는 본제의 범위와 관련하여서 직접 관련되는 소유제도에 한해서 보고자 한다.

북한과 남한은 일제나 해방직후까지 같은 국가 같은 법체계 속에 살았고 따라서 북한의 토지제도도 해방직후까지는 남한과 같았었다. 북한의 제도가 남한과 달라진 것은 북한에 진주한 소련이 1946년에 토지개혁에 관한 법령을 발표해서 토지에 대한 사회화조치를 처음으로 시행한 때부터이다. 당시 토지개혁의 과제는 지주의 토지소유와 소농의 소작제를 폐지하고 토지소유권을 무상몰수하고 이를 무상분배의 원칙하에 경작자에게 분배하는 데 있었다. 그러나, 소유권을 분배했다고 하나 분배받은 토지에 대한 사유권은 종전과 달리 매매,저당,임대차가 금지되었다. 요컨대 명목상은 사소유권이 인정되었으나 사실은 토지경작권만을 인정한 점에서 북한의 토지에 대한 사회화는 이때 이루어 졌다. 그 결과 남한과 북한의 토지제도는 달라지게 되었다. 이후 공업부분은 1946년에, 주요기업은 1948년에 국유화하더니 1958년 인민공화국헌법에서는 농지에 대한 사소유권이 공식적으로 폐지되었다. 최종적으로 1972년에 헌법에서 토지를 비롯한 모든 생산수단에 대해서 사소유권을 완전히 폐지한다고 확인하였다.

따라서 북한에는 남한과 달리 토지에 대해서 사소유권이 인정되지 않는다. 원래 북한의 소유권은 소유주체에 따라서 국가소유권 협동단체소유권 개인소유권으로 나뉘어진다.

국가소유권이란 전인민의 소유로서 국가가 전인민을 대표하여 소유하는 것으로 대상에 제한이 없고, 국가가 직접적으로 또는 국가기관 내지 기업소를 통해서 소유권을 실현한다. 그리고 국가소유권은 취득시효의 대상이 되지 않는다. 협동단체소유권은 협동단체에 속하는 근로자들의 집단적 소유로서 협동단체가 그 소유권의 담당자가 된다. 이 역시 취득시효나 강제집행의 대상이 되지 않는다. 협동단체 소유대상물은 협동단체구성원들의 의사에 따라서만 이용 및 처분을 할 수 있으나, 토지에 대한 처분은 법이 정한 바에 따라서만 하며 궁극적으로는 국가소유로 이전되어야만 한다.

개인소유권의 대상은 살림집 가정용품 승용차 그리고 터밭(2~30평)에서 생산한 생산물에 한하여 그 대상이 된다. 그러나 토지는 개인소유권이 인정되지 않는다. 토지는 개인소유권의 대상이 되는 것들과 달리 노동의 대가가 아니기 때문이다.

요컨대 북한의 토지제도는 공산주의 국가의 당연한 결과를 보여주고 있다. 그런데 소련과 동구가 몰락하고 중공이 시장경제를 도입하는 등 세계적으로 공산주의가 퇴조하면서 북한의 공산주의 역시 변화의 압력을 받고 있다. 이에 북한은 정치적으로 사회주의를 유지하면서도 경제적으로는 외국자본의 도입을 통해서 경제발전을 이룩하기 위해서 합영법을 제정하고 나진등을 자유무역지대로 정한다. 그리고 그 조치의 일환으로 1993년 토지임대법을 제정해서 외국자본의 유치를 위해서 임대가 가능하도록 하고 있다. 토지임대법은 토지이용권의 설정,양도,저당을 내용으로 하고 있다. 임대기간은 50년을 최대기간으로 하나 연장도 가능하다. 임대기간이 만료되면 토지는 무상으로 자동반환되며 건축물도 함께 반환된다. 그러나 임대법은 토지이용권 취득이 가능한 자의 범위를 외국의 법인, 개인, 북한 밖의 조선 동포로 한정하였다. 이들의 시장경제 도입이라는 것이 북한 전체 경제와는 거리가 먼 극히 제한된 것임을 보여주고 있다. 북한이 세계에서 얼마 안 남은 폐쇄적 공산주의 국가라는 사실이 토지분야에서 시장경제적 요소를 도입하는 데에 인색한 데에서도 보이고 있다.

## 2. 南韓土地制度와의 比較

북한헌법에서는 집단주의를 기초로 토지에 대해서 개인소유를 부정하고 있다. 그리고 토지법에서는 토지를 인민의 귀중한 생활 밑천이며 후손만대의 번영을 위한 나라의 재부이기에 후세대를 위해 현세대가 보호·관리해야 할 대상으로 보고 있다.

이에 대해서 남한에서는 헌법은 대한민국의 경제질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중을 기본으로 하고 있음을 밝히고 있다. 그리고 재산권을 보장하고 재산권의 수용·제한에는 반드시 보상을 하도록 하고 있다. 이렇게만 보면 북한은 집단주의이고, 남한은 개인주의라고 말할 수 있을 것 같으나, 토지의 경우에 이렇게만 생각하는 것

은 너무 피상적인 관찰이다.

남한헌법은 토지에 대해서는 특히 국토와 자원은 국가의 보호를 받으며 국가는 균형있는 개발과 이용을 위해서 필요한 계획을 세우도록 하고 있다. 그리고 국가는 이를 위해서 필요한 제한과 의무를 과할 수 있게 하였다. 그리고 국토이용관리법에서는 국토이념을 밝히면서 공공복리를 개인의 자유 내지 소유권보다 우선시 한다는 것을 선언하고 있다. 그리고 토지매매에 있어서 허가를 받아야 한다든가 유희지에 대해서 강제로 경작토록 한다든가 산림의 경우에는 제3자가 식재토록 하고 이익의 일부분만 토지소유자에게 준다든가 하는 것처럼 공산주의 국가의 제도와 다를 것이 없는 사회적 규제를 토지에 대해서 하고 있다. 따라서 토지이념이나 규제의 정도에서 남한의 토지제도는 많은 부분 사회화 되어 있어 양자의 차이는 구체적인 경우에 사안별로 구별할 수 있는 상대적인 정도의 차이에 불과하다(법형식적으로는 남한의 경우에 규제가 본질적인 개인의 권리를 제한할 수 없다는 점에서 북한의 제도와 구별되기는 한다. 그러나, 본질적인 부분이라는 것이 해석상 넓게도 좁게도 달라질 수 있는 점에서 실제 양자의 구별은 개별제도를 일일이 전부 따져보아야 알 수 있는 사항이다).

### Ⅲ. 南韓 土地問題 내지 土地制度의 問題

남한의 토지문제에 대해서 여러 가지를 언급할 수 있을 것이다. 그러나, 남한의 사소유권과 관련되는 토지문제라고 하면 地價高 문제와 이로 인한 부동산 투기문제일 것이다. 본격적인 경제개발이 시작된 1960년대부터 지금까지 남한에서의 지가고와 이로 인한 부동산투기문제, 생산에 있어서 고비용은 상론이 필요하지 않을 것이다. 이에 대한 대책으로써 양도소득세를 위시한 세제의 강화 토지거래허가제등 그 동안 각종의 강한 규제가 적용되었다. 규제의 강한 정도는 각종 토지공개념법제에서 보는 바와 같이 자본주의 국가로서는 유례가 없는 것이었다. 그러나 토지문제는 본질적으로 해결되지 않고 고질적인 문제로 남아 남한의 자본주의에 대한 회의를 가져오는 문제가 되었다. 이에 남한이 투기 등 부동산문제를 겪고 있는 것은 사소유권을 인정하기 때문이므로 토지만은 공산주의 국가에서와 같이 국유제로 하는 것이 이상적이 아닌가 하는 생각이 일부 토지문제에 관심 있는 식자층에서 거론되기 시작하였다.

## IV. 理想的인 土地制度에 관한 理論들

### 1. Karl Marx

K. Marx는 토지소유권은 실제 생산과정과는 아무 연관이 없으며, 오히려 생산된 잉여 가치 중 일부를 떼어내어 토지로 귀속시키는 역할을 하기 때문에 자본주의에 장애가 된다고 하였다.

그는 Ricardo를 따라서 지대는 토양의 비옥도와 토지 위치상의 차이등 자연적 차이 때문에 생긴다고 보고, 노동가치설의 입장에서 지대는 그 토지를 소유하는 자가 착취하는 것이라고 한다. 나아가 비록 열등한 토지의 소유권자라 하더라도 그 토지를 거저 사용하게 하는 것이 아니므로 절대지대가 발생한다고 한다. 이런 절대지대는 생산에 기여하지 않는 착취이므로 사소유권이 폐지되어야 한다고 한다

### 2. Henry George

Henry George 역시 노동가치설의 입장에서 노동 이외에 토지의 소유에서 생기는 분배라는 것은 모순임을 밝히고 있다. 그러나 Marx와 달리 토지구유화에 대해서는 반대한다. 필요없이 사회에 큰 충격을 줄 수 있으며 개인의 노력과 창의를 활용할 수 없기 때문이다. 따라서 그는 개인 소유권을 그대로 인정하고 상속도 인정한다. 다만, 토지소유자의 노력에 무관한 지대에 대해서는 이를 세금으로 전부 환수하자고 한다. 그리고 그 이외의 세금은 전부 폐지해서 토지단일세로 하자는 주장을 한다.

### 3. 水本 浩<sup>1)</sup>

그는 토지소유권의 절대성이 지가상승과 토지의 소수편중 빈부격차 토지이용 개발의 저해등 많은 사회문제를 일으켰다고 한다. 그리고 토지사유제를 부정하고 토지이용권을 시장경제원칙에 따라 개인에게 불하하면 기업은 엄청난 토지구입비 대신에 싼 토지임대료를 지불하고도 자본은 생산활동을 할 수 있으므로 사회의 생산력은 크게 늘어날 것이라고 한다. 따라서 정부등이 토지를 소유하고 주택을 지어서 임대하는 것처럼 국가가

1) 유해용 역, '토지문제와 소유권', 법문사, 1985, p.255

토지를 소유하고 토지를 필요로 하는 자에게 대부하는 식의 제도를 마련해야 한다고 한다. 그리고 이것이 자본주의나 사유재산제도를 부정하는 것은 아니라고 한다. 그는 현행 일본헌법체계 내에서도 국유화는 가능하다고 본다(그는 토지를 제외한 다른 생산수단에 대해서는 사유를 인정한다).

## V. 外國의 土地制度

### 1. 社會主義 國家의 土地制度

#### 가. 중국

중국에서의 토지관리는 도시와 농촌이 다르다. 모든 도시토지는 전인민의 소유라는 점에서 국가소유이다. 국가에 의해서 국영사업단위가 통일적으로 배정하여 무상 무기한 교부, 사용하도록 되어 있으며 토지에 대한 처분권이 국가에게 있어 토지를 임대하거나 매각 양도할 수가 없었다. 반면에 농촌의 경우에는 근로대중의 소유라는 의미에서 집체소유제이다. 이는 인민공사소유제로서 토지사용권과 토지경작권을 통합한 토지사용제도이었다. 그러나 농촌집체토지의 대규모 토지집중경영방식은 농민의 생산의욕이 감퇴하고 이로 인한 토지의 이용의 저하와 불합리성으로 토지의 낭비가 심하였다. 이런 것은 사회주의 계획경제의 전반적 폐해이지만 토지문제는 가장 전형적이고 중요한 모순으로 인식되었다.<sup>2)</sup> 또 무상 무기한 사용하는 도시토지는 비효율적으로 사용되는 폐가 크고 경제발전 에 따라서 그 수요가 늘어나고 도시시설자금확보를 위한 정부의 재정수익, 대외개방으로 기업들의 사회적 수요가 늘어남에 따라서 재구성할 필요가 생겼다.

그리하여 '86년 중화인민토지관리법에서는 토지에 대해서 소유권은 전처럼 국가 및 집체에 한해서 인정하지마는 법인 개인에게 사용권을 허용하였다. 이 사용권은 배타적이고 사용 수익성을 지닌 독립된 물권이다. 그 설정은 국가와 임차자간의 자유 평등 유상에 기초한 계약에 의해서 사용기간 목적 조건 대가 등이 정해진다. 사용권의 최장기간은 주거용지는 70년, 상업 관광용지는 40년, 공업 교육 기타 용지는 50년으로 하고 있다. 이렇게 정하여진 토지사용권은 협의양도 임찰양도 공개경매양도의 방식으로 양도가 이루어진다. 이때 양도된 토지는 다시 제3자에게 재양도가 가능하다. 그리고 임대와 함께 저장 설정등도 가능하다. 요컨대 사용권은 자본주의 국가와 같이 시장에서 상품처럼 유통이

2) 최수용, '중국의 토지관리 및 이용실태', 북한경제, 1991. 9, p.25

가능하다. 다만 재양도가격이 불합리하게 상승하거나 낮은 경우에는 정부가 개입할 수 있다. 사용기간이 만료된 경우에는 토지사용권과 함께 지상 건축물의 소유권도 국가에 무상으로 귀속된다. 이 개혁의 특색은 종전의 무기한 무상 처분금지의 사용권제도를 유기한 유상 양도 허용으로 전환하였다는 것이다.

이러한 개혁은 합리적인 유통을 촉진시켜서 용지의 절약과 이용을 촉진시켰다. 경작지 감소추세는 '85년 1500만 畝이던 것이 '90년대에는 100만 畝로 크게 줄었다.<sup>3)</sup> 도시의 경우에 국가재정수입이 늘고 공사 건설자금의 공급원이 확보되었다. 그리고 이런 도시국유 토지에 대한 성공으로 농촌의 집체건설용지에도 토지유상사용의 메커니즘을 농촌지역에 까지 확산하고 있다.

그러나 소유권과 사용권의 물권관계가 분명하지 않은 문제가 있다. 그리고 일부 지역에서는 토지가격의 급등 나아가 투기적 요소까지 보이고 있다.

#### 나. 러시아

페트로이카이후 소련이 공산주의를 청산하고 소련연방이 해체되는 것과 함께 토지는 기본적인 변화를 하게 된다. 공산주의에 대한 큰 불만의 하나가 토지의 비효율적 이용에 의한 농업생산력의 부진이었기 때문이다. 그 결과 소유권자체는 종전과 마찬가지로 사회주의적 소유로 하면서도 자영농 부속개인의 농지 주택건축 과수원 경영등에 종사하는 개인은 토지에 대한 종신평유권과 상속권을 보장한다. 그리고 토지의 장기임차를 창설하고 동권리의 분할·양도·상속·매각·증여·저당 등이 가능하게 하고 있다.<sup>4)</sup> 따라서 이러한 권리는 그 기능에 있어서 사실상 소유권과 다르지 않는 것이다. 그리고 '91년 러시아 연방 토지개혁에 따른 긴급조치에 관한 대통령 포고령에서 집단농장과 국영농장의 자영농으로서의 해체 또는 중간단계로서 독립적 협동조합농장으로의 전환을 도모해서 조합원에게 토지를 모두 무상으로 배분하였다. 그리고 '92년 국영 및 시영기업 사유화시 개인이나 기업이 토지를 매입할 수 있게 하고 있다. 그러나 소유자의 권리가 자세히 규정되어 있지는 않고 5~10년간 토지전매가 금지되는 것은 그대로 유지되는 것으로 해석되었다. '93년 러시아는 토지거래자유화를 발표한다.<sup>5)</sup> 국영농장과 집단농장을 해체하고 농장의 토지를 분할하여 그 소유권을 명기한 증명서를 교부하고 매매 증여 상속 담보를 자유로이 인정해 주는 것이 그 골짜이다. 그리고 이제까지의 국가강제매상제도를 폐지하고 판매가격의 자유화를 통하여 자작농을 육성하고자 한다.

소련주민들의 반응은 토지소유권보다는 이용권을 선호하고 토지상속권은 찬성하면서 토지매매에 대해서는 반대하는 입장이다. 과거체제에 몰들어 있는 농민들의 관습과 변화

3) 최용학, '중국의 개방국책과 방지산 개혁', 토지연구, 1993. 12, p.71.

4) 박제훈, '러시아에 있어서 사유화 진척과 외국인 투자여건', 대외경제정책연구원, 1992.6, p.11.

5) 중소문제연구소, '구소련/주요동향, 북방동향, 1993. 12, p.29.

에 대한 위기의식 불안정한 정치풍토에서 비롯된 것으로 보인다.<sup>6)</sup>

#### 다. 동구유럽

##### 1) 폴란드

폴란드는 2차세계대전이후에 공산주의화 된 나라이다. 그리고 농업이 완전히 집단농장화하지 않은 나라이다. 따라서 사소유권이 법률적으로 농지 건물등에 존재하였다. 다만 농지의 취득한도가 있었다. 그러다가 공산주의정권이 붕괴된 이후 '86년 국유재산을 민간소유로 하기 위한 사유화가 진행되었다. 그래서 국영기업이 사유화된 경우에 폴란드시민에게 국가소유나 민간소유 토지를 취득할 수 있게 하였고 농지의 경우 그 범위에 제한도 없게 되었다. 외국인에게는 영구임대제도('99년)를 통한 토지취득을 허용하고 필요시에는 양도나 담보설정이 가능하게 하였다.<sup>7)</sup>

##### 2) 헝가리

'90년대부터 시장경제도입의 일환으로 적극적인 사유화정책을 추진하였다. 체코와 달리 사회주의 성립이전의 소유자가 사회주의로 소유권이 박탈된 토지에 대해서 다시 재산을 재사유화하는 대신에 보상원칙을 택하였다.<sup>8)</sup>

##### 3) 알바니아·불가리아·유고슬라비아

알바니아는 '91년 현재 농지 중 45%가 사유화되었다 외국인에게는 소유를 금지하고 임대만 가능하다. 이에 대해서 불가리아는 처음에는 외국인의 토지소유를 금하다가 외국인의 투자촉진을 위해서 부동산소유권을 인정하고 농업을 제외한 건축용토지매입을 허용하고 있다. 유고슬라비아는 도시용토지는 국유화하되 비도시용토지는 사유화하고 있으며 '92년 현재 사유화비율은 85%에 이른다.<sup>9)</sup>

## 2. 資本主義 國家의 土地制度

### 가. 영국

영국은 '전 국토는 왕에게 속하는 것'을 원칙으로 하는 특수한 소유권이다. 이러한 토지소유권은 Free Hold와 Lease Hold로 구분된다. 후자는 시간적으로 제한된 개념이다. 그 기간은 99년으로 설정되는데 그 연장도 가능하다. 여하튼 국토는 왕에게 속하므로 토지

6) 중소기업연구소, '사적 소유에 대한 소련주민의 태도', 1990. 6, pp.111-115참고

7) 박계훈, '러시아에서의 사유화 진척과 외국인 투자여건', 대외경제정책연구원, 1992. 6, p.160.

8) 한국법제연구원, '헝가리의 경제개혁법제연구', '92, p.58.

9) 박계훈, 전계서, pp.166-170.

소유권을 가진 자는 그의 이용권을 무제한적으로 하기보다는 공공적으로 인정된 범위에서 하여야 한다. 그 결과 영국의 계획허가제도에 있어서와 같이 토지소유자가 개발을 하고자 할 경우에 공공단체의 심사를 받고 허가된 경우에만 개발이 가능하도록 하고 있다. 이것은 토지에 대한 소유권이 개인에게 귀속되어 당해 토지에 대한 일정의 법적 구속만 없으면 소유자의 임의대로 개발할 수 있는 것과 다르다

영국에서는 개발이익을 환수하기 위해서 노동당과 보수당간에 흥미있는 노력이 행해진 바가 있다. '47년 도시농촌계획법은 토지소유자에게는 토지이용권만을 주고 개발권은 국가에 귀속시켰다. 구체적으로 보면 토지개발을 하고자 하는 자는 정부로부터 허가를 얻어야 하는데 허가를 받은 경우에 개발부담금을 지불해서 국가로부터 개발권을 환매해하 한다는 것이다. 그러나, 이 법은 제대로 시행되지 못하고 개발이익의 일부만이라도 개발부담금으로 환수하려는 것으로 완화되었다. '75년 노동당정부는 개발용지공유화법(COMMUNITY LAND ACT)과 '76개발용지세법(DEVELOPMENT LAND TAX ACT)을 제정한다. 이 법은 부동산 투기를 막고 지방정부의 공공용지 확보를 위하여 토지소유권의 전면적 공유화와 그때까지의 경과조치로서 개발이익의 징수를 규정한 것이다. 그러나 보수당정부가 들어서자 개발토지의 공유화는 폐지되고 개발이익의 사회적 환원만이 크게 완화된 채 시행되고 있다.<sup>10)</sup>

#### 나. 프랑스

로마법의 영향을 받아 프랑스 혁명이후에 소유권의 불가침성 배타성 절대성을 요소로 하는 절대적 소유권이 기본이다. 1789년 인권선언에서는 "소유는 침해할 수 없는 신성한 권리로부터 왔기 때문에 어떠한 자도 헌법에 의한 공공의 필요가 명백한 경우 또는 사전보상이 제시되지 않으면 그것을 박탈할 수가 없다"고 하였다. 프랑스 민법은 법률 또는 규칙에 사용을 금지하지 않는 한 최대한의 절대적인 행위로서 물건을 수익하고 처분하는 권리라고 규정하였다. 그러나 이러한 사소유권절대의 원칙은 공산주의와의 대립과정에서 공공복리를 강조하는 쪽으로 변하여 갔다. 토지의 경우에도 농업문제 도시문제를 해결하기 위해서 도시계획법의 제정 우선시가화법 토지기본법 토지 및 도시계획기본법의 제정 그리고 재개발을 촉진하기 위한 선매제도 도입등이 그것이다.<sup>11)</sup>

#### 다. 미국

미국의 토지제도는 영국의 COMMON LAW제도를 답습하고 있다. 그러므로 대륙에서 볼 수 있는 절대적 소유권개념은 존재하지 않는다. 그리고 헌법 규정에 의해서 소유권은 정부가 갖고 있는 과세권 경찰권 토지수용권등에 제약을 받는 권리로 관념되고 있다.

10) 노용희, '영미의 개발권 공유화와 양도제도', 황명환 편, 토지정책론, 경영문화연구원, '85, p.714.

11) 이창석, 부동산학 개론, p.804.

FREE HOLD와 LEASE HOLD는 전자가 물적재산권으로 법정상속인에게 직접 상속할 수 있는데 대해서 후자가 인적 재산권으로 법정상속인에게 직접 상속되지 못하고 유언집행자나 유언관리자에게 이전되었다가 나중에 법정상속인에게 분배된다는 차이가 있다.<sup>12)</sup> 절대적 소유권은 FREE SIMPLE이다. 이는 부동산에 부대하는 제 권리의 묶음을 최대한으로 가지고 있기 때문이다.

#### 라. 스웨덴

주거환경을 개선하기 위하여 소유권보다 임차권을 인정하는 공공임대제를 채택하고 있다. 1907년 토지임대법을 제정하여 토지임대사업을 실시하였다. 이 사업에 있어서 가장 큰 문제점은 재원의 문제이었다. 그래서 토지임대보유대부제와 '68년 토지취득대부제를 실시하였다. 이것은 지방단체에 중앙정부가 용자를 해주는 것인데 이때 용자되는 것은 토지가격이 중앙정부에서 정한 것보다 싸야 만이 가능하다<sup>13)</sup>.

#### 마. 통일 독일의 토지제도

##### 1) 구동독의 제도

'45년 소련은 구동독지역에서 농지개혁을 하였다. 대지주로부터 몰수한 토지는 일반 농가에 분배되었는데 매각이나 임대등이 금지되었으므로 토지소유권 중에서 처분권은 박탈된 것이다. 이것은 북한과 비슷한 것이다. 그 후 농업집단화 조치를 통해서 개인소유 토지를 조합에 편입시켰다. 이 경우 국가가 강제적으로 소유권을 박탈하는 대신에 조합에 토지를 출자하는 방법을 택하였다. 따라서 원 소유자는 비록 토지의 이용권이나 처분권은 가질 수 없지만 명목적으로는 토지의 상속권을 인정하는 등 개인적 소유가 가능하였다.<sup>14)</sup> 그리고 농민의 자가소비를 위해서 조합에 출자하지 않은 개인소유농지가 있었다. 자영지라 불리는 것으로 호당 0.5ha의 범위내에서 인정된 것이다. 토지의 국유화 내지 집단화는 도시지역이나 상공업부문에서는 강하게 추진되었으나 농촌지역이나 농업부문에서는 그 시도가 약했었다. 그 결과 전체 농지의 반 정도는 국가의 공식적인 발표와 달리 여전히 개인 소유하에 있었다고 한다.

##### 2) 토지사유화 정책

구동독의 농지사유화는 구서독의 소유실태와 유사한 소규모가족농을 육성하는 것이다. 동독지역의 농가가 토지를 구입할 자금을 마련할 자본이 축적되어야 토지매입이 가능할 것이므로 기업과는 다르게 장기적으로 하고 있다. 농지매각이 완료되기 전까지의 과도기에는 농민에게 임대를 준다. 즉 1단계에서는 신탁청이 단기·장기의 임대계약을 입찰에

12) 김상용, '미국부동산법론', 삼지원, '86, p.36.

13) 박현주, '스톡홀름시유지 임대사업의 절차와 자원조달', 국토정보, 국토개발연구원, '93.3, p.22.

14) 박동삼, '북한의 집단농장과 통일이후 토지문제', 북한, '93, 10, p.125.

의해서 한다. 입찰가격이 동일할 경우에 토지개혁 희생자로서 '90년 현재 지역 거주인에게 우선권이 주어진다.<sup>15)</sup>

## VI. 統一 後 北韓의 土地制度

### 1. 南韓의 土地制度를 導入하자는 根據

1) 사소유권을 인정하는 것이 개인의 자유와 창의를 높여서 효율적이다.

이것은 공산주의를 몰락시키고 자본주의가 승리한 원인이 되는 것으로 대단히 중요한 것이다. 다른 어떤 문제점에 불구하고 이것을 희생하는 피해가 클 것이다

2) 다른 제도를 남한식으로 하는 한 토지제도도 남한식으로 하는 것이 효율적일 것이다.

토지제도도 일반제도의 하나이고 각 제도는 서로 연결되어 움직이고 있는 데, 토지제도만을 다른 제도와 달리 띄어 낸다면 그 부작용이 클 것이다.

### 2. 北韓의 土地制度를 그대로 維持하자는 根據

1) 남한의 토지제도는 부동산 투기등 너무 큰 모순을가지고 있다.

부동산 투기등은 자본주의 자체에 대해서 회의를 하게 만드는 망국적인 병이어서 꼭 해결해야 하는 데, 부동산 투기를 해결하기 위해서는 이제처럼 사소유권을 전제로 각종 규제를 강화하는 것으로는 부족하다. 토지를 국유화한 공산주의 국가에서는 부동산투기가 없는 바, 공산주의 국가처럼 국유화하는 것이 근본적인 해결책이다.

2) 북한에 토지제도를 국유로 하더라도 다른 제도의 운영에 문제될 것이 없다.

싱가포르에서는 토지가 국유제이지마는 자본주의 운영에 아무 문제가 없다. 그리고 이론적으로,

水本 浩는 일본의 토지를 국유화하면 고지가에 따른 고비용문제가 해결되어서 일본 자본주의는 오히려 더 잘 될 것이라고 한다.<sup>16)</sup>

따라서 북한지역에서 다른 제도는 남한의 자본주의를 따르더라도 토지만은 국유로 해

15) 김상용, '미국부동산법론', pp.125-126.

16) 수본호, 유해웅 역, '토지문제와 소유권', 법륜사, '85, p.255.

도 북한내의 제도간의 시스템이 운영되는 데에는 문제가 없을 것 같다.

### 3. 分析

#### 1)에 관해서

이 문제는 남한의 토지문제가 국유화로 가는 것이 바람직한 것인가? 하는 것으로 귀착한다. 그런데, 국유화는 투기등 남한의 토지문제에 대한 해결책으로서 제시되나, 투기 내지 지가상승대책은 크게 택지공급등 물량공급대책, 이자율, 인프레와 같은 경제정책, 토지구제정책으로 나눌 수 있는 바, 국유화는 이 중 마지막 규제정책의 하나에 속할 뿐이다. 그동안 지가대책을 보면 정부는 택지공급은 소홀히 한 상태에서 인프레등으로 지가상승요인을 만들어 놓고 지가 상승, 투기등이 발생하면 토지에 대한 규제정책으로 문제를 해결하여 온 감이 있는 바 국유화의 주장도 같은 맥락이라고 생각된다. 즉, 남한의 토지문제 해결에 규제를 강화해서 국유화로 해결하는 것이 좋고 그런 의미에서 북한에서도 남한에서 겪는 문제를 피하기 위해서 국유화하자는 것이라고 생각된다. 그러나 토지문제를 해결하기 위해서 규제 선상에서 국유화를 대책으로 생각하는 것은 감기 환자가 평소에 건강은 돌보지 않고 고가의 항생제에만 의존하려는 것과 같다. 남한의 지가문제는 규제정책의 가장 극단적인 국유화까지 가지 않더라도, 앞의 세 분야의 대책이 종합적으로 건전하게 시행되면, -다른 선진국의 지가 문제가 심각하지 않은 것을 보거나 요즈음 우리나라나 일본의 부동산침체시장의 상황을 생각해 보면,- 해결될 수 있는 문제로 생각된다. 그리고 그 대책에 있어서는 규제정책보다는 택지공급 이자율 인프레 같은 경제정책적 측면이 중요하다고 생각된다.

하기야 국유화의 의미를 예전 공산주의 국가나 현재 북한과 같이 권리의 이전이 금지되는 것으로 관념하는 경우에는 시장 자체가 형성되지 않음으로써 지가의 상승문제나 이에 따른 투기는 없을 것이다. 그러나, 예전 공산주의 국가나 현재 북한과 같은 시장의 영구적 전면적 폐쇄는 그 부작용이 너무 커서 이들 국가의 저생산성 그리고 체제물락의 큰 이유이었다. 따라서 토지의 사유로 인한 토지문제는 앞에서 3분야의 종합적인 대책으로 해결토록 노력하고 국유화로 인한 부작용을 초래할 필요가 없을 것이다.

그러나, 이에 대해서 택지공급의 증가가 이제까지 적기에 적량이 이루어지지 않았는데 앞으로 이루어지는 것을 기대할 수 있겠는가? 이제까지의 인프레가 노력을 한들 앞으로 없어 질 수 있겠는가? 이제까지의 경향으로 어렵다면, 토지부분에서 국유화라도 해야 하는 것이 더 현실적인 대책이 아닌가? 하는 의문이 들 수도 있겠다. 그러나, 여기서 말하는 인프레라는 것은 전혀 인프레가 없는 것을 말하는 것이 아니라 웬만한 선진국수준을 말하는 것이다. 그리고 택지의 적기 내지 충분한 공급은 국유화에 따른 폐단을 볼 때 그

만한 노력은 당연히 기울일 만하다고 생각된다. 적당한 인플레이의 노력 역시 국유화에 따른 폐단을 생각하면 마찬가지이다. 그리고 이런 데에서 실패하면 어차피 국유화를 한다 하더라도 공산주의 국가에서 주택난을 생각해 보면 한정된 토지를 놓고 다투는 토지문제는 발생할 수밖에 없을 것이다. 다만 토지시장이 없으니 지가의 상승으로 표현되지 않을 뿐이라고 보아야 할 것이다.

앞에서 본 공산주의 계획경제의 문제 또는 시장을 부인하는 국유화의 문제점 때문에 중국에서 보듯이 임차권의 장기화, 양도화에 의해서 공산주의 국가에서도 부동산시장의 형성이 제도화되어 가고 있는 실정이다. 이 제도는 스웨덴 홍콩 싱가포르에서 부분적으로 시행되고 있다. 이른바 공공임대보유제라고 하는 것으로 이 제도는 임대료를 조절함으로써 개발이익을 환수할 수 있다고 한다. 그리고 개발정책과 토지이용규제를 조화시킬 수 있다고 한다.<sup>17)</sup>

그러나, 권리의 이전이 시장에서 인정되는 이런 의미의 국유화로는 싱가포르 중국에서도 지가가 양등하는 현상에서 보듯이 국유화 하나로 해답이 될 수는 없다고 생각된다. 시장에서의 국가개입이 임차권이기 때문에 소유권보다 유리하다며는 토지거래허가제가 있는 우리나라의 경우에는 개입의 정도가 투기를 막는 측면에서는 크기 때문에 소유권을 폐지하고 임대로 해야 할 이유가 없다고 생각한다. 공산주의 국가의 경우에서도 경제가 발전하고 이에 따라서 토지에 대한 경쟁이 심할 것임은 마찬가지이다. 다만, 그것이 가격으로 나타나지 않을 뿐이다. 그런데 가격으로 토지문제가 나타난다는 것 자체는 오히려 좋은 것이다. 문제는 그것이 신호로 작용해서 가수요를 창출해서 지가를 올리고 한번 상승된 지가는 그 거품이 꺼지지 않기 때문이다(정말로 고지가 나쁜 것이냐? 고지가 자체는 효율적으로 토지를 사용하게 하므로 반드시 나쁠 것도 없을 것이다. 남한의 토지가격 문제를 걱정하는 것은 지가가 정당한 가격이상으로 높이 형성되었다고 믿기 때문이다. 이것은 거품이 들었다고 생각하는 사람들에 의해서 이야기 되는데 사실 정말인지 하는 것은 알 수 없는 것이다. 따라서 우리 논의는 지가가 정당한 것 보다 더 비싸게 되었다는 상식적인 생각에서 출발하고 있다). 그리고 앞에서 언급한 것처럼 남한의 토지소유권도 토지거래허가제, 지역지구제등 제한을 받음으로써 본질에 있어서 양도가 자유화되고 장기화된 임차권과 구별이 안 되는 것이다. 따라서, 투기나 지가상승을 막기 위해서 소유권을 약화시킬 필요가 있다면 구체적으로 그에 해당하는 기능을 소유권에서 더 제한함으로써 가능할 것이다. 그리고 이것이 전면적으로 임대국유제로 가는 것보다 혼란을 덜고 실익이 더 클 것도 쉽게 알 수 있다.

## 2)에 대해서

이 문제는 1)에 대해서 국유제로 가는 경우에 한해서 검토해 볼 가치가 있는 문제이

17) 국토개발연구원 편, '공공토지 장기임대제도에 관한 연구', '90, p.29.

다. 따라서 논의의 실익이 없으므로 생략한다.

#### 4. Henry George의 단일 조세론에 의한 사실상 土地國有化論 檢討

헨리 조지는 지대를 모두 국가가 회수함으로써 개발이익을 환수하고 그 결과 사실상 토지 국유화를 달성하고자 한다. 다만 소유자의 창의와 노력에 속하는 부분을 소유자에게 줌으로써 개인의 창의를 살리기 위해서 국유화를 반대한다. 이것 역시 사소유권을 인정하고 있는 점에서 우리의 안과 같다. 다만, 남한의 기존 환수제도 외에 개발이익을 환수할 전반적인 제도를 북한에 설치하는 문제에 대해서는 새롭게 연구해야 할 사항이다. 이것은 결론적으로 초토세를 전국적으로 시행하는 것이 되는데 본질적인 문제는 미실현개발이익에 대한 평가, 나아가 개발이익을 개인의 창의로 인정해서 소유자에게 귀속시킬 부분과 사회가 회수할 부분으로 나누는 것이 사실상 불가능하다는 것이다. 그러나 만일 그 구별이 가능하다면 남한사회도 전국적으로 도입하는 것이 좋을 것이다. 그리고 보면 Henry George의 이론은 통일 북한에 한정되는 것이 아니라 기술적 문제만 해결되며는 지금 당장 남한만이라도 또는 통일 후 언제라도 시행해야 하는 문제가 된다. 다만 통일 후의 북한토지제도에 관한 우리의 주제와 관련해서는 국유제에서 사유제로 넘어오는 초기에 하는 것이 제도 도입이 수월하니 우선 북한만이라도 먼저 시행하자고 주장할 수가 있을 것이다. 그러나 이 제도의 도입을 어렵게 하는 근본적인 문제는 앞에서 언급한 것처럼 개발이익을 개인이 노력한 것과 사회에 속하는 것으로 구별할 수 없다는 것이다. 따라서 이 문제는 지금보다 더 합리적인 개발이익환수방법을 생각해 내면 남북한에 동시에 적용할 수 있는 문제이며 현재와 같이 그 구별이 안되는 상황에서는 불가능한 문제이므로 통일 후에 북한에 적용할 수 있다고 하여서 적용할 수 있는 문제가 아니다. 그리고 이 문제는 모든 임료소득을 몰수하는 것이 아니고 개발이익 부분만을 회수하는 것이므로 논리적으로 사소유권이 설정된 후에도 이론상 문제는 없다. 그래서 헨리 조지가 밝혔듯이 기존 자본주의 국가에서도 비교적 무리없이 적용될 수 있는 것이고 보면 이 문제는 본체와 관련하여서는 상론이 필요없다고 생각된다.

## VI. 結 論

북한이 남한에 흡수통일 된 경우에 남한의 토지문제를 회피하기 위해서는 토지제도만

은 북한의 국유화제도가 우수하므로 그대로 유지하는 것이 좋지 않은가 하는 생각이 있다. 그러나 한국의 토지문제에 대한 대책으로서는 택지공급 경제정책 등이 국유화와 같은 규제정책과 함께 적용되어야 한다. 국유화하더라도 택지공급 경제정책이 잘 못되며는 토지문제는 생기게 마련이다. 그리고 국유화는 저생산성 토지자원의 낭비등 더 큰 문제가 있다고 생각한다. 그리고 국유화로서 달성코자 하는 시장개입은 토지거래허가제등에 의해서 가능하게 되어 있으므로 투기를 막기 위해서 개입할 필요가 있으며는 구체적으로 그것이 무엇인지 따져서 소유권을 제한하는 것이 획일적으로 소유권을 임대권으로 하는 것보다 혼란도 없고 능률적일 것이다. 이에 본고는 통일 후에 북한 토지를 장기적 관점에서 볼 때 국유화하는 것보다 사유화하는 것이 좋다고 생각한다. 이상론으로서 Henry George의 단일조세론을 남한에 도입해야 한다고 주장하는 입장에서는 당연히 통일 후 북한에 토지증가세제를 전국적으로 시행하자고 할 것도 같다. 그러나 이 세제의 도입은 반드시 통일 후의 북한에 고유한 문제가 아니고 사회에서 환원해야 할 개발이익과 개인에게 귀속시킬 이익의 구별이 어렵기 때문에 그 도입이 힘든 제도라는 점에서 그 구별이 이루어질 때까지는 통일 후 북한에도입이 어렵다고 생각한다.

## 〈참고문헌〉

### 1. 단행본

1. 김상용, '미국부동산법론', 상지원, 1986
2. 박제훈, '러시아에서의 사유화 진척과 외국인 투자여건', 대외경제정책연구원, 1992. 6
3. 이창석, '신부동산학개론', 형설출판사, 1993
4. 최용학, '중국의 개방정책과 방자산 개혁', 토지연구, 1993. 1·2
5. 최수웅, '중국의 토지관리 및 이용실태', 북방경제, 1991. 9
6. 황명찬 편, '토지정책론', 경영문화원, 1985.
7. 水本 浩, 유해웅 역, '토지문제와 소유권', 법륜사, 1985

### 2. 논문 및 기타

8. 국토개발연구원 편, '공공토지 장기임대제도에 관한 연구', 1990. 12
9. 박동삼, '북한의 집단농장과 통일 이후 토지문제', 북한, 1993. 10
10. 박현주, '스톡홀름시유지 임대사업의 절차와 재원조달', 국토정보, 1993. 3
11. 한국법제연구원 편, '헝가리의 경제개혁법제연구', 1992. 9
12. 한양대 중소기업연구소, 북방동향, 1993. 12