

# 통일 후 북한지역의 산지제도 개편에 관한 연구

이 용 범

한국토지공사 국토조사팀

## Forest Land Reform in North Korea after Re-Unification

Lee, Yong-Bum

Korea Land Corporation

**Abstract:** In early 1990s, huge changes have happened in the socialist societies. There was tremendous pressure on the North Korea to adopt a policy of the openness toward the outside world despite the possible in ability to maintain its political system and succession of power. When the North and South Korea will be re-united, whenever that could be, one of the most important and critical issues would be the land reform in the North Korean. Especially, forest land will be the largest land resource in the Unified Korea. This paper aims to provide the forest land reformation for implementing the restructuring of North Korean land system after reunification.

The reformation process of forest land will be consisted of three stages. First, ownership of forest land will be made temporary re-nationalization to prevent a social disorder and carry out public roles of forestry. Second, among re-nationalized land through the first stage, long-term lease system will be adopted to overcome the discrepancy of land markets. Third, the objective forest lands on long-term lease will be privatized in consideration of the tenant's achievements evaluated by nationalized forest land manager.

And, one of critical issues after re-unification will be restored the former land ownership. The restitution of ownership will create various problems such sluggish investment, hinderance to SOC expansion, higher integration costs and protection of current land users. Second, compensation of ownership will be need the huge budget. Therefore, re-privatization or temporary nationalization without restitution and compensation will be a suitable approach in the Korean situations.

Because of forest land should be managed for preserving the value of natural environments and the public land use, forest lands for public use will have to maintain the re-nationalized ownership.

중요어: 산지제도 개편, 토지사유화, 통일  
forest land reform, privatization, re-unification

### I. 서론

독일의 통일이나 구소련을 포함한 동구사회주의 국가들의 체제전환사례에서 볼 수 있듯이 사회주의 계획경제에서 자본주의 시장경제로의 체제전환 과정에서는 토지와 관련된 많은 문제들이 발생되었다. 어느 시점이 될지는 모르지만 북한의 체제전환으로 한반도의 통일이 이루어질 경우 토지와 관련된 문제는 가장 큰 문제중 하나가 될 것이다. 특히, 토지의 이용과 소유에 대한 개념이 남북한간에 근본적인 차이를 나타내고 있다는 점에서 통일에 대비한 지속적인 연구와 준비가 필요한 부분이다. 이는 인간생활에 있어 토지가 경제활동의 기본요소인 동시에 생존을 위한 필수적인 공간이라는 점에서 중요하며, 통일이후 남북한의 경제력 격차를 해소하고, 진정한 사회통합을 도모한다는 측면에서 더욱 중요하다. 특히, 동양적 농경문화권에서 토지자산이 지닌 경제적, 사회적, 심리적 비중과 국토공간의 확대측면을 고려할 때, 통일 후 해결해야 할 시급한 과제 중 토지문제는 아마도 최우선적으로 검토되어야 할 사안 중의 하나가 될 것이다.<sup>1)</sup>

토지문제중 대다수 북한주민의 산업활동 및 주거생활의 기반이 될 도시적 용도의 토지에 대한 개발과 관리도 중요한 부분이지만, 통일 이후 한반도 전체면적 22,176천ha의 약 74%에 달하게 될 산지에 대해서는 단순한 토지자원으로서 뿐만 아니라 자연환경적 가치 등을 지니고 있는

산림자원의 특수성이 고려된 특별한 관리가 필요하다.

따라서, 본 연구에서는 통일 이후 한반도의 토지자원중 가장 넓은 면적을 차지하게 될 산지의 효율적 관리를 위하여, 북한의 산지제도와 현황 분석을 통하여 통일 후 산지제도의 개편방향을 모색함으로써 통일 이후 효율적인 토지정책을 위한 기초자료 제공을 목적으로 하였다.

그러나, 북한을 대상으로 한 대부분의 통일대비 연구에서 직면하는 가장 큰 문제중의 하나가 북한체제의 폐쇄성에 기인한 신뢰성 있는 현황자료 및 통계자료의 수집문제이며, 본 연구에서도 동일한 문제에 직면하였다. 따라서, 지금까지 공개된 현황자료와 선행연구를 중심으로 북한의 산지제도 현황 및 변천을 분석하고, 이를 기초로 통일이후 산지제도의 개편방향을 모색하였다.

### II. 북한의 산림정책과 산지제도

#### 1. 북한의 산림정책

국토면적중 산지의 비율이 높은 관계로 북한에서는 산림정책을 경제정책의 한 부분으로 해방 직후부터 비중 있게 다루어 오고 있으며, 경제정책상 임업과 산림업을 구분하여 임업은 공업의 중공업부문의 하나로, 산림업은 농촌경리에 포함시켜 취급하고 있다. 즉, 산림의 보전, 조성 등에 관한 협동체적인 1차 산업은 농촌경리로 구분하고, 임목의 벌채, 제재 등 시설재료의 생산부문은 중공업으로 간주하고 있다.

북한의 산림정책은 사회주의적 소유제도에 바

1) 이태일, 1994, 통일시 남북한 토지문제의 전망과 정책과제, '94 북한 및 통일연구 논문집, 통일원

탕을 둔 중앙집권적 계획경제라는 기초 하에서 추진되었다. 1945년 이후부터 1949년까지는 인민민주주의의 개혁차원에서 산림 및 목재산업의 국유화를 추진하였으며, 6·25이후 1954년부터 1959년까지는 전후복구를 위하여 대대적인 조림 및 사방사업을 실행하는 한편, 목재소비의 엄격한 절약을 강조하였다. 남한보다 1인당 GNP가 높았던 1960년대에는 중공업 발전에 따른 경공업과 농업의 동시적 발전을 도모하기 위해서 쓸모 없는 산지를 경제적으로 유용한 산림으로 개조하였으며, 치산치수사업의 지속적 추진, 산림의 육성보호 강화를 위해서 임업연구를 강조하고 1964년 6월 산림과학원을 설립하였다. 1970년대에는 전군중적 운동을 통한 경제력 확대, 순환식 벌채방법의 시행 및 원목생산 증대, 임업기계수준의 제고, 임산화학공업의 발전 및 원목의 종합적 이용도 제고에 중점을 두었다. 그러나, 경제사정이 점차 악화되기 시작한 1980년대에는 종전계획과 유사한 속성경제수종의 조림을 통한 산림자원의 확충, 신규임지의 개발, 임산작업의 종합적 기계화 등을 추진하였으나, 최근에는 홍수피해 등으로 인하여 산림녹화를 강조하고 전 인민의 참여를 독려하고 있다. 그러나, 북한에서는 임업정책 추진을 위한 계획만을 대외적으로 발표하고 있을 뿐, 그 실적에 대해서는 1960년대 이후 거의 발표한 적이 없는 것으로 보아, 계획에 따라 실적을 달성한 경우가 많지 않은 것으로 평가된다.

북한의 산림행정조직은 1946년부터 모든 산림과 목재관련 산업을 국유화함에 따라 이를 관리하기 위한 방대한 임업행정조직을 구성하여 왔으나, 현재는 임업성에서 관할하고 있다. 임업성에서는 임산공업림의 관리와 아울러 영림, 임산물 생산, 임산공업 등에 대한 전반적인 계획을 수립하고 투자와 물자제공, 생산, 운반, 판매에 이르는 전반적인 과정의 관리를 목적으로 하고 있다.

임업성은 행정사무국, 계획국, 생산지도국 등 11개국과 후방지원처, 비서처 등 4개처로 구성되어 있다. 임업성 산하의 도단위 임업행정조직으로는 임업총국(양강도, 자강도) 또는 임업관리국

(함경남·북도, 평안남·북도, 황해북도, 강원도)이 설치되어 있으며, 기타 3개 시(평양시, 남포시, 청진시)와 황해남도에는 임산공업림이 없기 때문에 임업성에서 별도의 기구를 설치하지 않고, 사회안전부 산하의 국토총국에서 산림관리업무를 담당하고 있다. 임업관리국 또는 임업총국에는 내부조직 이외의 별도 조직으로 산림설계소가 있다. 군단위에는 공업림경영소와 임산사업소가 있다. 공업림경영소는 공업림의 보호, 관리, 조림 등을 담당하는데, 감독과 검사업무 기능도 가진 기관으로서 임산사업소 등에 대한 벌채허가증의 발급, 벌채지역의 지정과 검사, 조림지 검사, 목재의 운송관리 등을 수행하고 있다. 임산사업소는 필요한 지역에 설치되어 주로 원목의 생산을 담당하고 있는데, 산하에는 임산작업소와 산림개조작업소가 있다.

이처럼 북한의 산림행정조직은 남한의 산림청과 같이 전체의 산림을 관장하지 않고 이용목적에 따라 이해관계기관이 관장하는 형태를 지니고 있으며, 기관별로 관리기준이나 방법이 상이하여 국가적 차원에서의 효율적인 자원관리가 어려운 점을 보여주고 있다.

## 2. 북한의 산지제도

북한의 산지제도는 토지의 사적소유를 제한하고 사회주의적 소유제도의 개념을 정립시키는 토지개혁 과정의 전개와 함께 정비되기 시작하였다. 해방직후 북한은 '토지개혁에 대한 법령' 제13조, '토지개혁법령에 관한 세칙' 제20조 내지 제23조 및 '산림에 관한 결정서'(1947.3.22, 인민위원회 결정 제12호)에 의하여 '농민이 소유한 적은 산림'을 제외한 모든 산지의 국유화를 추진하였고, '지하자원·산림·수역 국유화령'(1947년 12월 공포)을 통하여 산림국유화작업을 실질적으로 마무리하였다. 당시 북한은 토지개혁을 통해 약 3,433천 정보의 산림을 몰수하여 국유화하였다고 발표하였다.<sup>2)</sup>

또한, '임야관리경영 결정서'(1946.6.4 임시인민

2) 이광원, 1996, 통일이후 산지제도, 한국농촌경제연구원, p34에서 재인용.

위원회 결정 제30호)에 의하여 북한최초의 산림 법령인 '임야관리령'이 시행되었는데, 이 영은 7장 59조로 구성되어 있고 국유화추진에 따른 임업 행정조직과 관리체계의 정비 및 기본적인 산림관리사항 등을 규정하였다. 이와 함께, 농민생활 및 영농상 필요한 임산물 생산을 자급자족하기 위한 공동이용림 설치를 규정한 '공동이용림에 관한 규칙'(1947.7.8 농림국 규칙 제10조)을 제정하였고, '지방림에 관한 규칙'(1949.12.30 농림성 규칙 제29호), '특별보호림에 관한 규칙'(1949.12.30 농림성 규칙 제30호) 등을 제정하여 국유림과 민유림, 보안림, 공동이용림으로 구분하여 관리해 오던 산림을 크게 국유림, 특별보호림, 지방림으로 구분하여 사회주의식 산지제도를 확립하였다.

한편, 6·25를 전후하여 산림의 정의와 산림관리기구를 처음으로 체계화한 '산림관리에 관한 규정'(1950.1.10 내각결정 제2호)을 제정하였고, 이어서 '임상조사사업추진에 관하여'(1950.3.8 내각지시 제116호), '식수조림사업 강화에 관한 결정서'(1950.3.21 내각결정 제69호) 등을 공포하였다. 1956년 2월에는 농촌공동이용림을 점차적으로 폐지하여 협동조합림으로 정하도록 한 '식수조림사업 및 산림관리사업을 개선 강화할 데 관하여'(1956.2 내각결정 17호), '동해안 지구의 치산치수사업을 성과적으로 보장할 데 관하여'(1958.5.30 내각결정 66호) 등 주로 산림의 보호, 육성 및 복구에 관한 법령을 제정하였고, 그 이후로는 토지법(1963년)에 산림에 관한 규정을 둔 이외에 특별한 입법화는 추진되지 않았다.

북한의 토지법에서는 국토를 개발목적에 따른 토지이용의 규제 및 촉진을 도모하고자 운용하고 있으며, 산지제도도 이 법에 근거하고 있다. 1977년에 개정된 토지법에서는 기존의 토지관리 규정이나 1963년의 토지법과는 달리 토지의 소유, 보호, 건설, 관리 등에 관하여 구체적이고 체계적으로 규정하고 있으며, 산림토지의 경우 산림이 조성되어 있거나 조성할 것이 예정되어 있는 산야와 그 안에 있는 여러 가지 이용지로 규정하고 있다. 특히, 남한의 국토종합개발계획과 같은 「국토건설총계획」에는 산림조성의 방향

과 보호 및 그 이용과 이로온 동식물을 보호하기 위한 대책 등이 포함되도록 명문화하고 있다. 특히, 산림토지의 관리는 국토관리기관과 토지를 이용하는 각급 기관 및 단체가 담당하며 이들은 산림의 남벌과 화전개간이 없도록 철저히 감독·통제하도록 명문화되어 있다.

이와 함께, 산지의 효율적 이용을 위한 산림건설사업 추진을 위하여 해당지대의 자연환경 조건에 맞도록 제지림, 기름나무림, 섬유원료림, 산과실림, 뿔나무림 등을 조성하여 임상을 개조하며 빨리 자라고 유용한 수종을 배치하고 밀식하며, 침엽수 및 활엽수의 혼효림을 만드는 등 산림의 단위당 축적을 높이는 것을 명시하고 있다. 그리고 전국민을 대상으로 산림조성과 보호사업 추진을 진행하기 위하여 기관·기업소·학교·단체에 담당구역을 설정하고 있으며, 연료림에 대한 협동농장의 수요를 충족시키기 위하여 협동농장림과 뿔나무림을 설정하는 등 구체적인 사항도 규정하고 있다.

그러나, 북한에서는 임업을 증공업으로 분류하여 국가계획경제의 추진시 산림을 원자재로 남용하고 무리하게 다락밭을 건설한 결과 산림자원의 고갈과 균형상실이 초래되었고, 러시아로부터의 목재수입이 불안정해짐에 따라 산림문제가 심각한 사회문제로 나타나기 시작함에 따라, 1992년 12월11일 '산림법'을 제정하게 되었다.<sup>3)</sup> 북한의 산림법은 산림법의 기본, 산림조성, 산림보호, 산림자원의 이용, 산림경영에 관한 지도통제 등 5장 47조로 구성되어 있으며, 산림이용형태에 따라 특별림, 보안림, 경제림의 3종류로 구분하던 산림을 중국과 유사하게 특별보호림, 일반보호림, 목재림, 경제림, 뿔나무림의 5종류로 구분하고 있다.<sup>4)</sup>

### III. 북한의 산지이용

#### 1. 북한의 토지이용현황

- 3) 유병일, 1994, 북한의 산림법률과 임업정책 연구, 북한연구, 가을, p146.  
4) 법원행정처, 1997, 북한의 부동산제도, p69.

<표 1> 북한의 토지이용현황

(단위 : 천ha, %)

조사기관	산림	주거지	경지	초지	수역	기타	합계
임업연구원	8,446 (68.1)	139 (1.1)	2,376 (20.2)	1,066 (8.6)	164 (1.3)	209 (1.7)	12,400 (100)
한국토지공사	8,058 (66.8)	238 (2.0)	2,368 (19.6)	1,394 (11.6)	-	-	100

자료 : 이승호, 1997, 월간임업정보 제74호, p47

한국토지공사, 2000, 통일에 대비한 북한지역의 효율적인 토지관리방안에 관한 연구, pp.8~39.

북한의 토지법에서는 이용형태에 따라 농업토지, 주민지구토지, 산림토지, 산업토지, 수역토지, 특수토지 등 6가지로 구분하고 있으나, 용도지역에 따라 개별 토지소유자에 대한 행위규제의 내용이 달라지는 남한의 토지이용 구분과는 그 성질이 다른 단순 행정적 분류에 불과하다.

기존에 알려진 북한토지는 전체면적 1,240만ha 중 약 76%에 해당되는 940만ha가 산지이며, 논과 밭을 포함한 농경지가 200만ha로 전체면적의 16.7%, 약 50만ha는 도시용지 및 나머지 50만ha가 기타 용지로 구성되어 있는 것으로 알려져 있다.<sup>5)</sup> 그러나, 식량증산을 위한 다락밭의 개간과 난방용 연료확보를 위한 산림벌채 등으로 인하여 토지의 이용현황이 크게 변화된 것을 확인할 수 있다.

이는 인공위성 자료를 이용하여 최근 북한의 토지이용현황을 분석한 두 기관의 연구결과를 살펴볼 때 더욱 명확하게 나타나고 있다<표 1>. 1994년 자료를 이용한 임업연구원의 분석결과에서는 전체 북한면적 1,240만ha중 산림지역이 68.1%인 845만ha를 차지하였으며, 주거지 1.1%, 논 7.6%, 밭 11.6%, 초지 8.6% 등으로 조사되었으나, 1998년 자료를 이용한 한국토지공사의 분석결과<sup>6)</sup>에서는 산림면적이 806만ha로 1994년에 비해서도 더욱 감소된 것을 알 수 있다. 이러한 산림면적의 감소원인중 가장 큰 요인으로는 식량증산을 위하여 추진된 이른바 '다락밭' 개간사업

과 협동농장의 연료림 채취로 보고 있다.<sup>7)</sup>

실제로 1995년과 1996년의 엄청난 홍수피해를 입은 서남평야부의 평남북, 황해남북지역은 인구밀도가 높고 농업의존도가 높아 다락밭의 개발과 산림의 황폐화가 다른 지역에 비하여 상대적으로 높은 지역이었다는 점에서 북한 식량난의 주원인중의 하나가 산림의 황폐화라는 사실을 뒷받침해 주고 있다. 따라서, 통일 후는 물론 통일 전이라도 해결해야할 시급한 현안문제중의 하나는 황폐화된 산지를 녹화시키고 자원화하는 작업이 될 것이다.

## 2. 북한의 산지이용과 문제점

이처럼 북한에서도 산지의 종합적이고 효율적인 이용을 중시한 것을 각종 법률에서 찾아볼 수 있으며, 세부적으로는 다음과 같은 이용원칙을 표방하여 왔다. 우선적으로 해당시기의 인민경제적 수요를 고려해서 농경지, 교통, 통신망, 송전선, 주거지 등에 관한 위치를 정하여야 하며, 식물의 생태적 조건, 지형, 지리적 위치와 같은 각 지역의 자연적 조건을 고려해서 산지를 이용하도록 하며, 산지와 국토자원에 해를 주지 않도록 해야 하며, 끝으로 임목이 무성한 산지를 농경지로 만들지 않도록 하는 즉 산지현황에 치중해서 이용할 것 등을 법률에 명시하고 있다.

그러나, 전술한 바와 같이 산지개간, 새 땅 찾기 등과 같이 특수사업이라는 명분 하에 식량증산을 위한 조기목표달성을 위하여 산지의 무분

5) 이태일, 1994, 전거서

6) 위성영상자료를 통한 피복분류의 오차를 줄이기 위하여 수역토지를 제외하고 시가화 건조지역과 농경지, 산림, 나지로 구분하여 조사하였음.

7) 이승호, 1997, 인공위성에서 본 북한의 산림자원현황, 월간 임업정보 제74호, p47.

별한 타용도 전환이 빈번하게 진행됨에 따라, 심각한 홍수의 발생과 이에 따른 식량난의 가중 등이 국제문제화까지 확대된 것을 알 수 있다. 또한, 산지를 단순히 국가와 협동농장만이 소유하고 운영·관리함에 따라 토지이용의 효율성이나 산지관리의 합리성이 크게 저하되어 있음을 알 수 있다. 이러한 산지의 황폐화에 따른 문제 해결은 통일이전에도 다양한 남북협력사업의 추진을 통하여 일부분은 해결될 수 있을 것이나 근본적인 해결책은 되지 못할 것이다. 따라서, 통일이후 북한지역 산지제도의 개편방향에 대한 기본적인 방향 모색이 필요하며, 이에 따른 세부적 실천방안의 제시가 필요할 것이다.

#### IV. 통일 후 산지제도 개편방향

통일이후 가장 넓은 면적을 차지하고 있는 산지제도에 대한 개편은 통일한반도의 토지정책 기조에 따른 토지제도의 개편과 연계되어 추진되었지만 환경자원으로서의 가치제고에 따른 공공재로서 산림자원의 특수성을 고려한 검토가 필요하다.

통일 후 토지나 산지제도의 개편에 우선적으로 고려해야 할 두 가지의 사안이 있다. 그 하나는 북한주민의 생활안정을 위한 지역경제의 기반조성이라는 관점이다. 독일의 경우 시장경제에 대한 새로운 경험과 서독과 동독의 경제적 격차에 따라 서독주민에 비하여 상대적으로 경제적 기반이 취약한 동독주민들은 실업, 주택부족, 복지 등 많은 사회문제로 어려움을 겪었다. 특히, 남과 북의 경제력 격차가 심화되어있어 단 기간 내에 북한주민의 정착을 위한 경제적 기반조성을 위한 토지문제가 중요한 사안이 될 것이다.

다른 하나는 효율적인 토지이용을 위한 건전한 부동산 시장의 조성측면이다. 지난 30여 년간 남한에서는 부동산의 투기로 인해 부동산시장의 왜곡현상이 발생하고, 이에 따른 과도한 지가상승으로 많은 사회문제가 발생하였다. 그러나, 토지시장이 존재하지 않아 시장의 개념이 없었던 북한지역에 도로, 철도 등 각종 사회간접자본

및 택지·산업단지 등의 투자가 이루어질 경우, 지역에 따라서는 급격한 지가상승이 발생할 가능성이 높으며, 이를 노린 투기적 거래로 사회적 위화감 발생은 물론 북한지역의 신규투자에도 영향을 미쳐 엄청난 통일후유증에 시달릴 수 있을 것이다. 이러한 점에서 북한지역에서도 토지의 공적 이용을 강조함으로써 토지소유의 편중을 방지하고, 건전한 토지시장의 형성을 위한 토지정책이 시행되어야 할 것이다.

지금까지 토지제도의 개편과 관련된 많은 논의(8)(9)(10)가 있었지만, 그 논의는 크게 시장경제체제하에서의 소유권 확립을 위한 토지사유화와 과거 사회주의 체제하에서 강제적으로 몰수되었던 구토지소유권의 처리방안으로 대별할 수 있다. 토지소유권의 확립방안으로는 첫째, 북한토지의 재국유화를 단행하되 북한주민의 현이용권을 보장하거나 유상분배하자는 방안, 둘째 공공용지나 산지 및 유희지 등 비생존권적 토지는 재국유화를 유지하되 생산에 이용되는 토지(주택지, 농지, 산업용지 등)는 사유화하자는 방안, 셋째, 모든 토지를 사유화하여야 한다는 방안 등 세 가지로 구분할 수 있다.<sup>11)</sup> 그러나, 북한주민의 경제적 기반조성과 부동산투기의 억제를 감안한다면 어느 한 방안의 일방적인 실시보다는 시장경제체제의 적용을 위하여 전면적인 사적소유권의 보장을 전제로 하고 세 가지 방안을 단계적으로 추진하는 것이 유용할 것이다.

토지의 재국유화는 북한주민의 급격한 이주를 방지할 수 있고, 시장경제체제로의 전환에 따른 완충역할과 북한주민의 경제력 증진을 위하여 반드시 필요한 초기적 조치가 될 것이다. 재국유화 시기에는 구소유권에 대한 원상회복 및 반환

- 8) 이진옥, 1993, 통일후 북한의 토지정책 -토지소유권을 중심으로, 토지연구 제4권 제6호, 한국토지공사
- 9) 김용화, 1994, 통일후 북한의 재산권 확립방안, 토지연구 제5권 제5호, 한국토지공사
- 10) 제성호, 1996, 통일과정의 북한토지문제, 토지연구 제7권 제3호, 한국토지공사.
- 11) 김영운, 1995, 통일후 북한 토지소유제도 개편방안 연구, 민족통일연구원, p115.

은 인정하지 않으나, 일부 산업토지나 생존권과 밀접한 관련이 있는 토지는 북한지역의 투자활성화와 북한주민의 생존권 보장을 위해 사유화해야 한다. 이에 해당하는 토지로는 기업 및 개인의 생산활동과 직접적인 관련된 토지로 소규모 생산시설을 갖춘 공장과 그 부속토지, 업무용 및 상업용 건물, 주택과 주택의 부속토지 등이 되며, 재국유화 기간은 국토의 효율적 관리와 지적통합을 위한 토지일체조사사업과 통일한반도의 국토종합계획이 수립될 때까지로 한정해야 하며, 현재 이용중인 북한주민에게는 사용권을 보장해야 할 것이다. 다른 용도의 토지에 비하여 공공재로서의 성격이 강한 산지의 경우는 우선적으로 대부분을 재국유화하여야 할 것이다.

다음 단계는 전반적 사유화의 전단계로 공공임대제의 시행시기에는 국가가 토지소유자로서 토지사용권을 일정기간동안 토지사용자에게 이양하고, 토지사용자는 획득에 따른 대가를 지불하도록 한다. 실질적으로 산업 및 경제활동의 대상이 되는 도시토지(주택, 농지, 산업용지 등)를 주요 대상으로 하며, 사회간접자본의 설치 등을 위한 공공용지, 산지, 유흥지 등 비도시적 토지는 제외하게 될 것이다. 특히, 자연적·생태적으로 보전가치가 있는 산림, 경쟁력 있는 대규모 임업경영에 적합한 산림 등은 계속적으로 국유상태를 유지하면서, 국토이용계획의 수립에 따라 비교적 도시적 용도로의 개발이 필요하다고 판단되는 일부 산지에 대해서 임대제를 실시하여야 할 것이다.

끝으로, 임대기간이 종료된 토지는 임대기간동안의 이용성과와 국토종합계획에 따라 사유화를 추진하는 것이다. 이때 북한주민의 경제적 기반조성을 위하여 북한주민에게 우선적으로 저가에 매각되어야 할 것이며, 매각대금은 북한지역의 사회간접자본투자를 위한 재원 등으로 활용되어야 할 것이다. 또한, 투기적 거래를 방지하기 위하여 사유화된 토지는 일정기간 재매각을 금지하고, 토지공개념에 입각한 택지소유상한과 같이 제한을 가하여 토지소유의 편중과 건전한 토지시장의 형성에 노력을 기울여야 할 것이다.

다음은 사회주의적 체제의 구축과 함께 몰수되

어진 구토지소유권의 처리문제이다. 통일독일에서도 토지문제중 가장 중요한 문제가 원소유자에 의한 소유권 분쟁이며, 총 223만 건이 넘는 소유권 분쟁소송이 제기되었으며, 전체반환소송의 종결은 2000년대 초반까지 계속될 것이 예상되고 있다.<sup>12)</sup> 따라서, 북한토지의 소유권개편과 함께 구소유권의 처리는 통일후 토지정책 집행에 가장 중요한 이슈중의 하나가 될 것이다.

지금까지 논의되고 있는 구소유권의 처리방법으로는 독일에서 취한 구소유권의 반환, 헝가리와 같은 구소유권의 보상, 구소유권의 무반환·무보상 등의 방법 등을 들 수 있다.<sup>13)</sup> 이 중에서 어느 방법이 최선의 방법인지에 대해서는 아직까지 논의가 계속되고 있으나, 한반도의 특수상황에서 최적의 방법을 모색하는 일이 필요할 것이다.

구소유권의 반환은 과거 사회주의국가의 계획경제체제 확립과정에서 불법몰수된 토지, 기업 등의 재산을 원소유자에게 원물 그대로 반환하거나 당해 재산가치의 멸실 등으로 반환이 불가능한 경우나, 선의의 제3취득자를 보호하기 위해 반환이 어려운 경우만을 인정하여 예외적으로 보상을 행하는 원칙을 말한다. 반환원칙의 근거는 법치주의 원칙과 사유재산권의 보장이라는 헌법원칙에 가장 잘 부합하기 때문이다. 그러나, 소유관계의 불명확으로 인하여 북한지역의 투자에 장애요인으로 작용할 수 있으며, 선의로 취득한 자를 완벽하게 보호할 수 없고, 반세기이상 사회주의체제하에서 반환대상인 재산가치와 구조가 변경되었을 경우 원소유자에 대한 원물 그대로의 반환이 어렵다는 점등으로 인하여 반환원칙을 적용한 독일에서도 반환보다는 보상에 더 비중을 두고 있는 현실이다.

이에 비하여 보상원칙의 적용은 원소유자의 재산가치에 대해 국가가 그에 상응하는 대가를 금전적으로 보상하여 토지사유화를 추진하는 것을 의미한다. 이 방법은 원소유자에게 몰수된 재산

12) 이상준, 1997, 통일과 국토개발의 과제 -독일 통일의 경우-, 국토개발연구원, p172.

13) 김영윤, 1997, 북한 토지소유제도 개편과 구 토지소유권 처리문제, 월간북한, 3월호, p140.

가치 자체의 반환대신 적절한 보상을 행하기 때문에 소유권 관계의 명확한 규정이 이루어지기 전까지 나타나는 투자장애 요소를 제거하여 국내외의 신규투자를 유발할 수 있으며, 이를 통해 고용창출 및 경제활성화를 달성할 수 있다는 장점이 있다. 그러나, 적절한 보상의 기준시점결정, 합리적인 보상가격의 평가, 보상재원확보에 따른 막대한 통일비용의 부담, 북한주민의 남한지역에서의 형평성 문제 등이 제기될 수 있는 단점이 있다.

끝으로 무반환·무보상 원칙은 구소유권에 대한 법적 해결이 아닌 정치적 해결을 의미하며, 그 목적은 경제통합에 따른 비용발생의 최소화 와 함께 반환 및 보상에 따른 행정적, 시간적 투입을 극소화하고, 토지정책의 효율성을 제고할 수 있다는 장점이 있다. 그러나, 그 자체가 불법적인 체제하에서 물수된 재산가치에 대해 원상회복을 도외시한다는 의미로 해석될 수 있기 때문에, 법치국가원칙을 위배하는 또 다른 불법행위라는 비판이 있을 수 있다. 이처럼 구토지소유권의 처리방법은 각각의 법리적, 경제적 합리성과 사회통합적 측면을 바탕으로 하고 있기 때문에 각각 그 나름대로 설득력을 지니고 있다고 볼 수 있다.

토지소유제도의 개편과 구소유권의 처리과정에서 산지에 대해서는 특별한 접근방법이 필요하다. 남한의 산지는 소규모 사유림의 구성비율이 높음에 따라 효율적인 산지이용이나 환경자원적 가치증대를 위한 산지관리가 이루어지지 않는 단점이 있다. 따라서, 산지에 대해서는 점진적인 사유화를 추진하되 대규모의 집약적 임업경영 가능산지, 생태보전가치 보유산지, 관광 및 휴양 자원 보유산지, 주요 사회간접자본의 설치예정산지 등은 지속적으로 국유화하고 관리하여 산지의 공익적 이용이나 공공용지 공급을 위한 토지공급원 측면에서 공적비축기능의 수행 등을 하여야 할 것이다. 이를 위하여 현재 남한의 산림법에서 규정하고 있는 공익임지, 생산임지, 산업임지와 같은 산림기능별 구분계획과 연계하여 국·공유화, 사유화 대상산지의 구분작업을 실시하여야 할 것이다. 특히, 생산임지는 투기적 목

적이 아닌 민간의 순수임업경영 참여를 활성화할 수 있는 방향에서 사유화 대상을 선정해야 할 것이다.

공공임대제 실시시기에는 사유화 대상산지의 사유화 촉진을 위하여 가능한 대규모의 집약적 임업이 가능한 수준의 규모를 저렴하게 임대하고, 임업경영을 위한 금융 및 세제지원 등을 모색해야 할 것이다. 특히, 임업의 생산기간이 장기간이라는 점에서 산지의 임대기간은 상대적으로 10년 이내의 단기간을 예상하고 있는 일반적인 도시용 토지와는 달리 10년 이상 30년 이내와 같이 장기간으로 하는 것이 유용할 것이라 사료된다.

전면적 사유화 단계에서는 공공임대기간 동안 본격적인 임업경영체계의 구축이 가능하거나 가능하다고 판단되는 산림을 대상으로 저렴한 가격으로 사유화를 추진함으로써 단순히 보유에 의한 투자가 아니라 실질적 민간임업투자를 유도하는 방안이 모색되어야 할 것이다.

## VI. 결론

토지는 모든 생산의 근원임과 동시에 국민생활의 터전인 관계로 민족의 영원인 통일이 이루어질 경우, 북한지역의 효율적 토지이용은 통일국가 경쟁력을 좌우할 가장 중요한 요소로 작용할 것이다. 이러한 관점에서 통일 후 전체 한반도면적의 약 74%를 차지하는 최대면적을 자원으로 부각될 산지에 대해서는 토지소유제도의 개편과 연계한 효과적인 산지제도의 개편이 모색되어야 할 것이다.

특히, 국유 또는 공유의 형태로 유지·관리되던 북한의 모든 산지를 효율적으로 이용하고 관리하기 위한 사유화 과정을 준비하여야 할 것이다. 사유화의 첫 번째 단계인 재국유화 단계에서는 기존 산지의 이용자에게 이용권을 보장하면서 산지일제조사를 실시하여 산림자원의 규모와 수준현황을 파악하여 자료화하는 과정이 필요하다. 이 과정을 통하여 공익임지, 생산임지, 산업임지와 같은 산림기능별 구분계획과 국·공유화,

사유화 대상산림의 구분작업을 실시하여야 한다.

두 번째 단계인 공공임대제 단계에서는 사유화 대상산림을 대규모의 집약적 임업이 가능한 수준의 규모로 저렴하게 임대하여 주고, 금융 및 세제지원 등의 지원책을 제공하여야 할 것이다. 특히, 임업경영의 특수성을 고려하여 임대기간은 10년 이내의 단기간으로 예상하고 있는 일반적인 도시용 토지와는 달리 10년 이상 30년 이내와 같이 비교적 장기간으로 규정하여야 할 것이다.

마지막 단계인 전면적 사유화 단계에서는 공공임대기간 동안 본격적인 임업경영체제의 구축이 가능하거나 가능하다고 판단되는 산지를 대상으로 저렴한 가격으로 사유화를 추진함으로써 민간부분의 임업투자에 대한 활성화를 유도할 수 있을 것이다.

통일은 우리 사회 전반에 걸쳐 많은 변화를 겪게 할 것이며, 토지의 소유와 이용체제도 변화될 것이다. 그 중에서 한반도 면적중 대부분을 차지할 산지는 단순한 토지자원뿐만 아니라 환경재로의 중요성이 더욱 부각될 것이며, 이를 고려한 산지제도의 개편과 사유화 추진이 필요하다고 할 수 있다.

### 참고문헌

1. 김영윤, 1995, 통일후 북한 토지소유제도 개편 방안 연구, 민족통일연구원
2. 김영윤, 1996, 북한토지소유제의 전개과정, 월간북한 12월호, 북한연구소
3. 김영윤, 1997, 북한 토지소유제도 개편과 구토지소유권 처리문제, 월간북한 3월호, 북한연구소
4. 김용학, 1994, 통일후 북한의 재산권 확립방안, 토지연구 제5권 제5호, 한국토지공사
5. 김운근, 서승진, 김정봉, 1994, 북한의 임업과 수산업 개황, 한국농촌경제연구원
6. 법원행정처, 1997, 북한의 부동산제도
7. 유병일, 1994, 북한의 산림법률과 임업정책 연구, 북한연구 가을호, 대륙연구소
8. 이광원, 1996, 통일이후 산지제도, 한국농촌경

제연구원

9. 이상준, 1997, 통일과 국토개발의 과제 -독일 통일의 경우-, 국토개발연구원
10. 이승호, 1997, 인공위성에서 본 북한의 산림 자원현황, 월간 임업정보 제74호, 임업연구원
11. 이진욱, 1993, 통일후 북한의 토지정책 -토지소유권을 중심으로, 토지연구 제4권 제6호, 한국토지공사
12. 이태일, 1994, 통일이시 남북한 토지문제의 전망과 정책과제, '94 북한 및 통일연구 논문집, 통일원
13. 제성호, 1996, 통일과정의 북한토지문제, 토지연구 제7권 제3호, 한국토지공사
14. 한국토지공사, 2000, 통일에 대비한 북한지역의 효율적인 토지관리방안에 관한 연구