

통일과 토지의 법적 문제

북한토지법제 동향과 변화전망

김병욱



통일법제 연구 18-19-③-01

통일과 토지의 법적 문제

북한토지법제 동향과 변화전망

김 병 욱

통일과 토지의 법적 문제

북한토지법제 동향과 변화전망

North Korea Land Legislation Trend and Change Outlook

연구책임자 : 김병욱(북한개발연구소 소장, 국민대학교 겸임교수)
Kim, Byeong Uk

2018. 8. 31.

연 구 진

연구책임 김병욱 사)북한개발연구소 소장
국민대학교 겸임교수

심의회원 박수곤 경희대학교 교수
박광동 한국법제연구원 연구위원
현대호 한국법제연구원 선임연구위원

요 약 문

I. 배경 및 목적

▶ 배경

- 북한에서 국가 및 협동소유의 토지 이용권 등을 개인들이 당국의 묵인 하에 거래하고 있다는 것은 공공연한 사실임, 북한당국은 1999년 토지법 채택(개정) 이후 법 개정 없이, 일련의 내부조치를 통해 대응해오는 상황

▶ 도출

- 이러한 정책의 시행과정을 보면, 초기에는 텃밭 등 비정규적 형태의 토지를 보유하는 것을 의미하는, ‘소토지’의 존재 자체에 대한 부정적 인식이 강하였지만, 최근 들어서는 이를 인정한 것으로 보임
- 중국의 개혁개방 초기 토지법제의 변화와 비교하여보면, 최근 북한에서의 소토지 규제완화가 전반적 토지법제화를 위한 시험단계로 판단되기도 함, 구체적으로 토지법제화는 소토지 개간을 극력 차단하되, 토지사용료 수취를 위해 소토지 이용권은 적극적으로 확대해 나가는 방향으로 갈 것으로 전망됨

▶ 연구목적

- 본 연구에서는 최근 북한주민들의 소토지 거래행태와 이것이 지속화되는 원인을 살펴봄으로서 토지법제화의 동향과 변화 전망을 밝혀보고자 함

▶ 선행연구 분석

- 북한 토지제도 변화에 적지 않은 연구가 있었으나, 북한 원문헌을 자유로이 활용한 연구가 필요함. 북한학자들 주장을 통해 당국의 고민과 논거, 토지법 제정 연혁에 근거해 토지법의 변화를 밝힌 연구가 적어서 보완함

II. 주요 내용**▶ 장별에 따른 주요내용**

- 1장은 연구배경과 목적 고찰, 2장은 소토지 유형과 경작규모 비중, 토지법 제정시기와 소유권의 변화과정, 토지 이용제도를 살펴봄
- 3장은 최근 나타나는 소토지 거래 행태에 대해, 4장은 소토지 개간 및 거래에 대한 당국의 통제와 이에 따른 분쟁의 대응 행태를 고찰
- 5장은 북한의 토지법제화 변화전망을, 6장은 연구 시사점과 의미 서술

III. 기대효과

- 북한에서 토지법의 제정연혁을 북한의 원전을 통해 밝혀내고 이에 근거하여 토지법의 변화과정을 전개, 이 분야 연구자료의 신뢰성 제고에 기여
- 토지법제화의 변화과정을 소토지 거래를 통해 미시적으로 살펴봄으로써 이 분야 연구의 영역을 확장하는데 기여

▶ 주제어 : 소토지 거래, 토지사용료, 부동산, 토지법, 북한의 토지법제화

Abstract

I. Backgrounds and Purposes

▶ Backgrounds

- Recently, individuals are increasingly using the land of the state and co-owned land in the North Korea, with their gardens.
- The individuals trade in the right to use the land among individuals. North Korean authorities have indeed tolerated such small land use transactions.

▶ Deduction

- North Korea initially saw the small land as negative. In fact, it seems to be acknowledged recently.
- Compared with the changes in the land law system in the early stages of reform and opening up in China, it is thought that the recent deregulation of small land in North Korea has great implications.

▶ Purpose

- This study examines the trends and changes of the land legal system by examining the recent North Korean residents' behavior of small land transactions and its causes.

▶ Previous research and analysis

- In South Korea, there have been many studies on the North Korean land system.
- Nevertheless, there are not many reports of North Korean data. So, I can not find any recent research on small land transactions and the latest North Korean land law system.

II. Major Content

- Chapter 1 explains the background and purpose of the research, Chapter 2 explores North Korea's small land types and the proportion of the size of the cultivated land, establishes and revises the land law, and studies the land use system.
- Chapter 3 deals with North Korea's recent small-lot land transactions, and Chapter 4 examines the North Korean authorities' control over and disputes on small-land clearing and trading.
- Chapter 5 predicted changes in North Korean land legislation, Chapter 6 examined the implications and implications of this study.

III. Expectation

- And conducted research using direct data from North Korea. Establishing the credibility of this field of study.

- ▶ **Key Words** : Gardening transactions, land use fees, real estate, land law, North Korean land law

요약문	5
Abstract	7

제1장 서론 / 13

I. 연구배경과 목적	15
II. 선행연구 분석	17
III. 연구내용과 방법	18
IV. 연구범위와 용어해설	19

제2장 북한의 토지와 이용제도 / 23

I. 토지와 소유	25
II. 토지유형과 소토지	26
1. 토지유형	26
2. 소토지 유형과 경작 비중	28
III. 북한의 토지법 변화와 토지이용 허가제도	32
1. 토지법 제정	32
2. 토지법 개정의 역사	35
3. 토지이용 허가제도	36
4. 토지소유권의 변화	37

제3장 최근 소토지 거래양상 / 41

I. 거래품목과 비중	43
II. 계약형식	44
III. 거래유형에 따른 지불방식	46
1. 거래가격 형성의 요인	46
2. 거래 시 지불방식	48
IV. 거래의 성사와 관련한 역할	49
1. 소토지 이용권 구입	50
2. 거 간	50
3. 소토지 이용의 승인	51

제4장 당국의 통제와 분쟁사안에 대한 대응 / 53

I. 소토지 회수에 대한 당국의 이해관계와 일반적 통제	55
1. 당국의 이해관계	55
2. 소토지 농사에 대한 일반적 통제	56
II. 법제화를 통한 통제	57
1. 공화국형법을 통한 처벌	58
2. 부동산관리법을 통한 처벌	58
3. 토지 사용료 신설을 통한 수취	59
4. 산림경영기관을 통한 단속	61
III. 소토지 거래에 대한 대응과 장려	62
1. 거래방식에 따른 대응	62
2. 개인분쟁에 대한 대응	64
3. 개인간 해결을 장려하는 이유	64

제5장 토지법제화 변화전망 / 67

I. 소토지 개간 및 거래의 지속원인	69
1. 소토지 개간과 거래에 대한 국가기관, 기업소의 묵인	69

2. 소토지 거래와 공직자 연계	70
3. 소토지 회수에 대한 주민들의 반발 우려	72
4. 토지사용료 수취에 대한 당국의 이해관계	74
5. 당국의 국정운영 참여에 따른 학습효과	76
II. 개혁 개방과 동반한 중국의 토지법제화와 시사점	78
1. 개혁개방에 따른 중국의 토지법제화 동기와 추진과정	78
2. 중국과 북한의 토지법제화 추진의 차이	79
III. 소토지 개간 및 거래와 관련한 변화 전망	81
1. 소토지 개간 통제관련 전망	81
2. 소토지 거래 통제관련 전망	82
IV. 소토지 이용권 보장 관련 전망	84

제6장

결론 / 87

참고문헌	91
------------	----

【부 록】

북한의 '토지사용료 납부규정' <전문>	97
-----------------------------	----

【표 목차】

표 1. 제정과 채택의 의미	20
표 2. 토지의 유형	26
표 3. 함경북도 무산군의 토지 유형별 이용비중	27
표 4. 북한의 토지이용 현황	27

표 5. 소토지 유형에 따른 경작면적, 설정법과의 관계	30
표 6. 소토지 경작면적과 비중	31
표 7. 토지법 제정의 역사	32
표 8. 북한 토지법의 개정역사	36
표 9. 토지소유권의 변화	39
표 10. 소토지 거래품목과 비중	44
표 11. 소토지 계약형식	45
표 12. 소토지 거래 시 지불방식	48
표 13. 토지 사용료 수취대상과 제외대상	59
표 14. 토지 사용료 납부규정 발표 전과 이후 비교	61
표 15. 소토지 거래방식에 따른 당국의 대응	63
표 16. 소토지 거래 유형과 분쟁해결	64
표 17. 소토지 개간 유형에 따른 비중	72

【그림 목차】

그림 1. 국내 출판도서의 북한토지법 소개	33
그림 2. 북한 출판도서의 토지법 소개	34
그림 3. 소토지 거래의 3자 관계	49

korea
legislation
research
institute

제1장 서론

- I. 연구배경과 목적
- II. 선행연구 분석
- III. 연구내용과 방법
- IV. 연구범위와 용어해설

제1장 서론

I. 연구배경과 목적

북한의 김일성헌법¹⁾ 제2장 제24조는 개인 소유를 “국민들의 개인적이며 소비적인 목적을 위한 소유”라고 규정하고 있다.²⁾ 이에 따르면 개인들은 소비품을 소유할 수 있으며 자가용 승용차와 같이 자체동력에 의해 가동하는 기계들도 소비의 목적 하에서 소유가 가능하다. 개인 운송수단을 영리적 목적에 활용하려면 우선 국가기관이나 기업소, 단체의 고정자산으로 등록해야 한다. 그리고 소유자인 개인이 해당업체의 종사자가 되어야 한다.

개인경작자들이 알곡생산에 활용하고 있는 소토지도 개인 소유가 아니다. 농촌지역에서 개인이 소유 할 수 있는 재산은 텃밭 생산물과 축산 생산물로 제한하고 있다. 축산 생산물도 소, 말 등 대형가축은 개인이 소유할 수 없다.

1990년대 북한지역은 배급제도가 무너지고 주민들은 아사의 위협에 노출되었다. 생존의 위협으로 인해 주민들은 장사, 부업, 개인농사 등 수단과 방법을 가리지 않고 생존경쟁에 뛰어 들었다.

이 연구의 원래 제목은 “북한토지법제 동향과 변화전망: 소토지 이용을 중심으로”이다. 부제목을 연구의 표제에 따로 기입하지 않은 것에 대해 독자들의 이해를 바란다.

1) 북한은 1998년 헌법 개정을 통해 1972년 개정 이후 ‘사회주의헌법’으로 불리던 북한헌법을 ‘김일성헌법’으로 개명하였다. 일부에서는 학술연구주제임에도 북한헌법이라고 표현하는 것을 비롯해 일반인들은 물론, 연구자들 스스로도 오해할 수 있는 다양한 표현을 사용하고 있다. 다른 예로 ‘김일성대’라고 서술하고 있는데 “김일성종합대학”이라고 명확히 표현하는 것이 바람직하다.

2) 장명봉 편, 『2015년 최신 북한법령집』 (북한법연구회, 2015), 705쪽.

이 와중에 토지는 대다수 농촌지역과 도시외곽 지역 거주민들의 유일한 생계수단이 되었고 많은 혼란이 야기되었다. 더 큰 사회혼란을 막기 위해 북한은 많은 법을 제정하고 개정하였다. 90년대로부터 근 20년에 이르는 기간, 수 차례 법 개정이 이루어졌다. 단적으로 건설법과 산림법을 들 수 있다. 건설법은 1993년에 제정되어 2011년까지 8회³⁾, 산림법은 1992년에 제정되어 2012년까지 9회 개정이 이루어졌다.⁴⁾ 이에 반해 토지법은 1963년에 제정되어 1990년에 이르기까지 근 30여년이 되었어도 2회밖에 개정되지 않았다.

북한당국은 오늘까지도 여전히 토지법을 개정하지 않으면서도 일련의 조치를 통해 주민들의 소토지 개간 및 거래를 비롯한 토지문제에 대응해오고 있다. 2002년 7월 내각정령 53호를 통해 ‘토지 사용료 납부 규정’을 발표하였다.⁵⁾ 2009년에 텃밭을 제외한 산비탈 소토지는 모두 회수했는데 주민 반발이 거세지자 2011년 봄부터 1평당 300원을 받고 다시 주민들에게 돌려주었다.⁶⁾ 대신 소토지 사용자에 대한 조사를 엄격히 하여 납부자를 더욱 확대하였다.

토지관리와 관련한 이러한 정책의 시행과정이 시사하는 바는 두 가지로 요약할 수 있는데 하나는 토지법 개정에 신중하게 접근하고 있는 것, 다른 하나는 법개정이 아닌, 시행령 발표를 통한 통제강화이다.

소토지에 대한 통제행태의 변화에서 보면, 초기에는 소토지의 존재 자체에 대한 부정적 인식이 강하였지만, 최근 들어서는 소토지의 존재 자체를 인정한 것으로 보인다.⁷⁾ 더

3) 위의 책, 741쪽.

4) 위의 책, 731쪽.

5) 『통일뉴스』, 2004년 12월 7일. “북한토지사용료 납부규정”

<http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=50204> (검색일, 2018년 7월 23일).

6) 『데일리 NK』, 2015년 3월 15일. “北, 소토지 사용료 대폭 인상...주민 생계 직격탄”

<https://www.dailynk.com/%e5%8c%97-%ec%86%8c%ed%86%a0%ec%a> (검색일, 2018년 7월 23일)

7) 북한의 공식 문헌에서는 “토지사용료 납부는 원칙적으로 수입이 이루어지는 기관, 기업소를 대상으로 이루어져야 한다” 고 지적하고 있다. 조용봉, “민사분쟁에 대한 일반적 이해” 『김일성종합대학 학보·역사, 법학』, 제55권4호(2009), 79쪽. 소토지를 대상으로 토지 사용료를 납부하도록 한 것은 소토지 농사에 따른 수입을 목표로 한 것으로 소토지의 존재를 인정한 것으로 해석된다.

나아가 중국의 개혁개방 초기 토지법제의 변화와 비교하여보면, 최근 북한에서의 소토지 규제완화가 전반적 토지법제화를 위한 시험단계로 판단되기도 한다.

이상을 종합해보면 북한에서도 기존인식에서 벗어난 토지법제화가 가까운 기간에 이루어질 것으로 보인다.

본 연구에서는 최근 북한주민들의 소토지 거래행태와 이것이 지속화되는 원인을 살펴봄으로서 토지법제화의 동향과 변화 전망을 밝혀보고자 한다.

II. 선행연구 분석

이 연구에서 다루려고 하는 소토지 거래와는 거리가 멀지만, 토지의 이용과 관련해 적지 않은 연구가 있다. 최근의 연구로는 이재웅, 김영규·이재웅, 정은미, 윤기택 등이 있다.⁸⁾ 선행연구에서는 개인경작행위를 “토지이용행위”라고 표현하는 경우가 적지 않다. 북한에서 “토지이용행위”는 경제특구지역에서 외국인 투자자들의 경제행위를 뜻한다. 북한 주민의 토지이용행위를 논한다면 ‘소토지 이용행위’라고 표현하는 것이 바람직하다. 그것은 토지와 소토지의 개념이 엄밀히 다르기 때문이다. 연구대상인 소토지에 대한 명확한 개념인식이 없이 접근하고 있다고 볼 수 있다.

정은미는 이 연구와 유사하게 소토지 문제를 다루었는데 북한 노동자들의 식량조달메커니즘을 밝혀내기 위한 측면에서 접근하였다.⁹⁾ 북한의 무산군을 중심으로 소토지 개간과 거래양상에 대해 심층적으로 접근하여 많은 시사점을 주고 있다.

8) 김성욱, “북한지역 토지이용행위의 법적 성질에 관한 고찰” 『안암법학』, 제46호(2015); 김영규·이재웅, “북한 민법의 토지임대차 계약의 특징과 평가” 『법학논총』, 제34집(2015); 윤기택, “북한의 토지제도와 통일이후의 처리방안: 토지이용권을 중심으로” 『법학논총』, 제47집(2012); 정은미, “북한 도시노동자의 식량조달메커니즘에 관한 연구: 함경북도, 무산지역의 소토지 경작사례를 중심으로” 『동북아경제연구』, 제26집1호(2014).

9) 정은미, “북한도시노동자의 식량조달메커니즘에 관한 연구: 함경북도, 무산지역의 소토지 경작사례를 중심으로” 『동북아경제연구』, 제26집1호(2014).

또한 선행 연구는 소토지 유형에 따른 거래의 구체적인 양상, 당국의 대응에 대한 분석이 없이 북한토지법의 조항에만 근거해 분석하는데 그치고 있다. 소토지 거래와 관련해 북한의 원전에 발표되는 북한학자들의 주장을 통해 당국의 고민과 이를 합리화하기 위한 나름의 논거를 밝히는 것이 바람직하나 관심을 두지 않고 있다. 소토지 거래는 불법적인 토지개간에 근원을 두고 있다. 이러한 행위에 대한 당국의 대응을 토지법제 변화의 시각에서 살펴본 연구는 찾아보기 어렵다. 이러한 문제를 해소하기 위해 이 연구는 최근 북한에서 벌어지는 토지거래의 구체적 양상과 이에 대한 당국의 대응, 북한학자들의 주장 등을 분석한다.

북한에서 토지법제화의 변화는 토지법의 제정으로부터 시작된다. 선행연구에서는 그간 1960년대 토지법의 제정이 아닌, 1970년대 채택에 따른, 토지법 연구에 관심을 두어오고 있다. 용어해설에서 구체적으로 설명하겠지만, 해당 법의 제정과 채택은 의미가 다르다.

향후 북한의 토지법제 변화를 전망하려면 토지법 제정에 따른 1960년대 이후의 변화에 초점을 두어야 한다. 이 연구는 이러한 문제의식하에 선행연구가 갖고 있는 부족점을 극복하도록 한다.

Ⅲ. 연구내용과 방법

이 연구의 1장에서는 연구배경과 목적에 대해 서술한다. 2장에서는 북한에서 소토지의 개념과 유형, 토지법의 제정 연혁에 따른 토지 소유관계의 변화과정 그리고 토지이용제도에 대해 살펴보고자 한다. 3장에서는 최근 북한에서 나타나고 있는 소토지 거래 행태를 계약단계로부터 시작해 지불단계에 이르기까지 전 과정을 소토지 유형별로 살펴봄으로써 토지법제화 변화와 관련한 시사점을 찾으려 한다. 이어 4장에서는 소토지 개간과 거래에 대한 당국의 통제와 분쟁사안에 대한 대응행태를 살펴본다. 당국의 통제를 일반적 통제와 법제화를 통한 통제로 구분하였고 개인 간 해결책을 장려하는 이유를 살펴보고자 한다. 이를 통해 토지법제화의 변화전망에 대한 시사점을 얻고자 했다. 이상의 연구에

기반 해 5장에서는 북한에서 소토지 개간과 거래가 지속되는 원인을 소토지 개간과 거래에 따른 국가기관, 공직자들과의 연계, 소토지 관리에 대한 당국의 이해관계를 통해 살펴본다. 또한 중국의 개혁개방 시 토지법제 변화에 대해서도 살펴볼 것이다. 이에 근거해 이 장에서는 북한의 토지법제 변화를 소토지 개간과 거래, 소토지 경작자의 이용권 보장과 관련한 측면에서 전망해 본다. 마지막 6장에서는 이 연구의 시사점과 의미를 서술함으로써 후속연구 주제에 대한 제언을 대신하려고 한다.

이 연구는 문헌조사와 탈북민 인터뷰를 통해 진행한다. 문헌조사는 <김일성종합대학 학보>, <법무해설원 수첩>을 비롯한 국내에 입수된 1차 자료, 이 주제와 관련한 2차 자료를 통해 진행한다. 인터뷰는 2014년 이후 입국한 소토지 개간 및 거래와 직·간접적 경험이 있는 탈북민들을 대상으로 진행한다.

IV. 연구범위와 용어해설

일반적으로 거래는 경제주체(상인과 상인, 또는 상인과 고객)사이에서 금전을 대차하거나 물품을 매매·대여·담보하는 상행위를 통해 이루어진다.¹⁰⁾ 북한에서 토지개간과 거래는 위법행위이기 때문에 이를 통해 소유권을 취득할 수 없다. 그러나 개인 간 그리고 국가기관, 기업소간에는 소토지를 대상으로 한 개간과 거래가 당국의 묵인 하에 혹은 음성적으로 진행되고 있다. 이 연구에서는 북한 소토지의 개간과 거래의 영역에서 발생하는 이러한 위법적 행위를 고찰하려 한다.

사유화된 토지는 두 가지의 기능을 한다고 볼 수 있다. 하나는 생산수단으로의 기능이며 다른 하나는 교환수단으로의 기능이다. 본 연구에서의 소토지는 당국의 묵인하에 주로 생산수단으로의 기능을 수행하는 토지를 의미한다.

북한에서 소토지에 대한 거래는 매매와 임대 영역에서 이루어지고 있어 두 개의 영역에서 살펴보기로 한다.

10) 한국민족문화대백과사전, <http://encykorea.aks.ac.kr/Contents/Item/E0001808> (검색일, 2018년 8월 12일).

이 연구에서는 비농경지 중 개인경작에 이용되는 땅을 소토지의 시각에서 고찰하려고 한다. 유형별로 나누어 주민지구 소토지, 산림소토지, 산업소토지, 수역소토지라고 하고 있다. 또한 소토지를 갖고 있는 주민을 필요에 따라 소토지 농사자 혹은 개인경작자로 표현하기도 했다.

북한에서 출판한 법관련 서적을 보면, 채택이란 단어가 자주 눈에 띈다. 아래의 <표 1>에서 볼 수 있듯이 법의 제정과 채택의 의미는 다르다. 북한은 채택에 대해 ‘다시 제정(재 제정)’이라는 표현을 쓰기도 한다.¹¹⁾

“온 사회를 주체사상화하는데 맞게 토지와 자원관리에서 나서는 원칙적 문제들을 집대성하여 주체66(1977)년 4월 29일 <조선민주주의인민공화국 토지법>을 다시 제정하였다.”

위의 북한원전에 실린 글에서 볼 수 있듯이 채택이라는 단어의 의미는 ‘전면 개정’과 유사한 의미로 해석된다.

<표 1> 제정과 채택의 의미

구 분	제 정	채 택
조선말 대백과사전 ¹²⁾	법적인 규정을 만들어 정하는 것	결의, 결심, 의견 같은 것을 결정하여 취하거나 앞으로 내세우는 것
고려대학교 한국어사전 ¹³⁾	-	몇 가지 중에서 골라서 뽑히다

11) “리주민, 『법학연구논문집11』(평양: 사회과학출판사, 2010), 31쪽.

12) 제정에 대해 북한은 “법적인 규정을 만들어 정하는 것”이라고 설명하고 있다. 조선말대사전편집위원회, 『조선대백과사전 증보판 3』(평양: 백과사전출판사, 2017), 748쪽. 또한 채택에 대해서는 “결의, 결심, 의견 같은 것을 결정하여 취하거나 앞으로 내세우는 것”이라고 설명하고 있다. 조선말대사전편집위원회, 『조선대백과사전 증보판 3』(평양: 백과사전출판사, 2017), 1065쪽.

13) 고려대학교 민족문화연구원, 『고려대 한국어사전(스~ㅎ)』(서울: 고려대학교 민족문화연구원, 2009),

구 분	제 정	채 택
한국법제연구원 법령용어해설 ¹⁴⁾	-	작품·의견·제도 등을 골라서 다루거나 뽑아서 사용한다는 뜻인데, 법령에서는 증인이나 증거의 채택, 감사원 의견의 채택, 부교재 채택의 권유금지, 소송상의 요구의 채택 등의 예를 볼 수 있다.

출처 : 법제용어해설 및 기타 자료들에 근거해 필자가 작성

2003년 북한당국이 종합시장¹⁵⁾의 운영을 공식적으로 인정한 이후 북한에서는 시장운영이 활성화됨에 따라 돈주들이 생겨나는 것을 비롯해 1958년 생산관계의 사회주의적 개조를 위한 정책실행의 이전과 유사한 사회적 환경이 조성되고 있다.

당시 북한당국이 법제정을 통해 대응한 방식을 살펴보면 오늘의 환경에 따른 시사점을 얻을 수 있다. 이 연구에서 선행연구와 달리 해당 법 채택의 연혁 보다 제정의 연혁에 더 큰 관심을 두는 것은 이러한 이유 때문이다.

이밖에서도 이 연구에서는 북한 내재자인 필자의 특성 상 재북 시 보편적으로 알려진 사실들에 대해서는 일일이 각주처리를 하지 않으려 한다.

6064쪽.

14) 법제연구원, “법령용어해설” <http://www.klri.re.kr/kor/business/bizLawDicKeyword.do> (검색일, 2018년 6월 28일)

15) 남한의 골목상권에 등장하는 재래시장을 북한에서는 초기 당국의 지침에 따라 농산품만을 판매하는 곳이라고 하여 “농민시장”, “농촌시장”이라고 불렀다. 2003년 당국이 이후 농산품 뿐 아니라 공산품 판매도 승인함에 따라 해당지역의 명칭이 반영된 “00종합시장”이라고 부르고 있다.

제2장

북한의 토지와 이용제도

- I. 토지와 소유
- II. 토지유형과 소토지
- III. 북한의 토지법 변화와 토지이용 허가제도

제2장

북한의 토지와 이용제도

I. 토지와 소유

토지(土地)는 생산수단이나 축적의 수단으로 이용되는데 어떠한 경우를 막론하고 부동산으로의 장소를 제공한다.

남한의 민법 제211조에는 “소유자는 법률의 범위내에서 그 소유물을 사용, 수익, 처분할 권리가 있다.”¹⁶⁾고 규제되어 있다. 바꿔 말하면 토지소유자인 경우, 토지에 대한 이용권 행사는 물론이고 다른 사람에게 지상권·임차권 등도 행사할 수 있다. 이에 따른 대가를 얻을 수 있으며, 자체로 설정한 저당권에 의해 얻은 자금을 융통할 수도 있다. 이러한 행위가 가능한 것은 토지에 대한 사적소유를 법적으로 규정하고 있기 때문이다.

북한의 경우는 다르다. 김일성헌법 제21조에 “국가소유는 전체인민의 소유이다. 국가소유에는 제한이 없다.”¹⁷⁾고 규정되어 있는 것에서, 또한 토지법 제9조에서 찾아볼 수 있는 것처럼 토지가 국가 및 협동단체의 소유로 규정되어 있기 때문이다.¹⁸⁾ 북한에서 모든 토지는 사회공동소유로서 그 누구도 팔고 사거나 개인의 것으로 만들 수 없다. 국가소유토지의 범위에는 제한이 없다. 토지는 오직 국가만이 지배할 수 있으며 그것을 사회적 공공의 이익을 위하여 협동농장, 기관, 기업소, 단체 및 공민들이 다방면으로 이용할 수 있다.¹⁹⁾

16) 위키백과, 『대한민국 민법 제211조』,

<https://ko.wikipedia.org/wiki/%EB%8C%80%ED%95%9C%EB%AF> (검색일, 2018년 8월 12일)

17) 장명봉 편. 『2015년 최신 북한법령집』 (북한법연구회, 2015), 74쪽.

18) 위의 책, 705쪽.

19) 조선백과사전편집위원회, 『조선대백과사전22』(평양: 백과사전출판사, 2001), 201쪽.

II. 토지유형과 소토지

1. 토지유형

북한에서 토지는 농업생산과 관계여부에 따라 농경지와 비농경지로 나뉜다. 농경지에는 논과 밭, 과수밭, 뽕밭, 나무모밭, 산업용 갈밭 등 농업생산에 직접적으로 이용되는 대상과 논두렁, 밭둑, 논밭안의 돌각 담, 웅덩이, 등 보조적으로 이용되는 대상이 속한다. 농경지는 일명 농업토지라 할 수 있는데 농업지도기관의 토지등록대장에 등록되어 있다. 비농경지에는 주민지구 토지와 산림 토지, 산업 토지, 수역 토지, 특수토지가 있다.²⁰⁾

<표 2> 토지의 유형

구 분	내 용	관리기관
주민 지구토지	도시나 농촌지역 주택건축용지와 그 부속지, 공공용지 등의 토지	도시경영기관과 정권기관
산림 토지	산림이 조성되어 있거나 조성할 것이 예정되어 있는 산야 등의 토지	국토관리기관과 해당 기업
산업 토지	각종 산업시설이 운영되고 있거나 운영이 예정되어 있는 토지	기관, 기업소, 회사
수역 토지	연안, 영해, 강하천, 호수, 저수지, 관개용수로 등의 토지	국토관리기관 및 농업지도기관
특수 토지	초대소, 혁명전적지와 혁명사적지, 문화유적지, 국가보호구역, 군사시설 등의 토지	중앙 및 지방 기관, 군부대

출처 : 『조선대백과사전22』(평양: 백과사전출판사, 2001), 201쪽. 인용하여 필자가 작성

20) 위의 책, 201쪽.

토지의 유형은 지역마다 다르다. 황해남·북도에 비해 함경남·북도는 상대적으로 산림 면적이 많아 다양한 유형의 토지로 구성되어 있다. 예컨대 아래의 표에서 보는 것처럼 함경북도 무산군의 경우 산림 면적이 82.39%를 차지하는 데 비해 농경지는 10.68%이고 나머지는 비농경지이다.

<표 3> 함경북도 무산군의 토지 유형별 이용비중

총면적	농경지	비농경지					
		계	주민지구 토지	산림 토지	산업 토지	수역 토지	특수 토지
100	10.68	6.93	0.80	82.39	1.19	4.10	0.84

출처: 교육도서출판사, 『조선지리지전서: 함경북도, 1』(평양: 교육도서출판사, 1989), 398쪽

북한지역의 토지이용에서 농업토지에 비해 산림토지가 많은 비중을 차지하는 것은 위의 <표 3>에서 밝힌 무산군 지역에 국한된 것이 아니다. 북한 전반의 토지구성실태라고도 할 수 있다. 아래의 <표 4>에서 찾아볼 수 있듯이, 북한 전반의 토지구성에서 농업토지가 16.4%인 것에 비해 산림토지는 74.4%를 차지하고 있다.

<표 4> 북한의 토지이용 현황

합계	주민지구 토지	농업 토지	산림 토지	산업 토지	수역 토지	특수 토지
121,429.4	1,239.8	19,868.1	90,427.4	1,689.0	6,931.8	1,273.3
100.0	1.0	16.4	74.4	1.4	5.7	1.1

출처: 허재환, “북한 토지이용의 현황과 전망” 『북한경제논총』, 제6호(2000), 113쪽

2. 소토지 유형과 경작 비중

상술하였지만, 비농경지 중 개인이 경작하는 토지를 북한주민들은 소토지라고 부른다. 소토지에는 텃밭과 같이 이용권을 국가로부터 공식적으로 인정받은 경작지가 있는가 하면, 주민지구 토지나 산림토지, 산업토지의 일부와 같이 관계기관에서 눈감아주는 가운데 경작하는 땅도 있다. 소토지 경작자들은 자기가 소속된 공장, 기업소, 단체에 일정한 대가를 지불하고 소토지로 활용하고 있다. 또한 수역토지와 같이 소토지 이용권이 인정되지 않았지만, 해당 감독통제기관이 묵인하고 있는 경작지도 있다. 일부 주민들은 이러한 감독기관에 일정한 양의 대가를 지불하기도 한다. 이 경우 소토지 이용권을 가장 확실하게 보장받을 수 있다.

1) 소토지 유형

(1) 텃밭

주로 농촌지역에서 주택 앞마당에 위치한 땅으로 주민지구 소토지에 속한다. 텃밭주인은 이에 대한 이용권을 가지고 있다. 텃밭은 다른 사람에게 주어 이용하게 할 수도 있고 여기서 생산된 농산물은 시장을 통하여 처분할 수 있다. 텃밭의 개인사용 면적은 토지의 경사도에 따라 다르다. 북한은 법적으로 농가 및 근로자 세대 당 평지기준으로 30평(산지의 경우 50평까지)정도의 땅을 경작하도록 공식적으로 허용하고 있다.²¹⁾

(2) 부업지

식료공장이나 대학교 등에서 경작하는 땅으로 산업소토지에 속한다. 북한은 1960년대 후반부터 지방공업을 장려하면서 지방산업 공장에 필요한 원료와 자재 중 농토산물은

21) 북한의 토지법 제13조는 “조선민주주의인민공화국의 토지는 오직 국가만이 지배할 수 있으며 그것을 인민의 리익과 행복을 위하여 협동농장을 비롯한 기관, 기업소, 단체 및 공민들이 여러 방면으로 리용할 수 있다. 협동농장원들의 텃밭 리용은 협동농장규약에 의하여 20-30명으로 한다”고 규정되어 있다. 장명봉 편, 『2015년 최신 북한법령집』 (북한법연구회, 2015), 705쪽.

국가의 공급에서 제외하여 자체로 충당하게 하였다. 이에 따라 공장, 기업소, 군부대, 특수기관, 사회단체별로 부업지를 가지고 있다. 부업지의 규모는 소유단체별로 다양하여 수백에서 수천 평에 이른다. 공장, 기업소 부업지에서 생산된 농업생산물은 소속 근로자의 부식물이나 가축사료 등으로 이용된다. 생산원료용 또는 가축사료용으로 사용되고 종업원들의 식량으로 공동분배되기도 하나 해당 단위 관료들의 직권에 의해 거래되는 경우가 많다.

(3) 주민지구 소토지와 산업소토지

북한의 시나 군 행정단위, 읍노동자구에는 건축용 혹은 공공용지로 개간되지 않은 땅들이 있다. 이러한 땅들은 소토지로 이용되고 있다.

한편 공장, 기업소나 철도, 항만, 공항 등 각종 산업시설들은 운영에 필요한 토지를 갖고 있다. 또한 이러한 산업의 건설이 예정된 토지도 있다. 이러한 땅들 역시 소토지로 이용되고 있다.

(4) 산림소토지

산림경영소나 공업림사업소가 관리하는 산림지역에 있는 땅이다. 이러한 땅들은 묘목 생산이나 목재품 생산 원료 조성을 위해 사용된다. 국가의 산림조성 계획에 따라 종이생산에 필요한 제지림, 식용 및 공업용 기름생산에 필요한 기름나무림, 천생산에 필요한 섬유원료림 그리고 주민들의 화목에 필요한 땔나무림 등이 있다.²²⁾ 산림경영소나 공업림 사업소들에서는 묘목생산이나 기타 용도에 사용되어야 할 토지를 직원들에게 나누어주고 있다.²³⁾ 배급을 주지 않는 조건에서 소토지 농사를 통해 식량문제를 해결하도록 하고 있다.

22) 북한의 산림법 제3조 산림의 분류에는 다음과 같이 규제되어 있다. “산림은 그 사명에 따라 특별보호림, 일반보호림, 목재림, 경제림, 땔나무림으로 나눈다.” 장명봉 편. 『2015년 최신 북한법령집』 (북한법연구회, 2015), 731쪽.

23) 『자유아시아방송』, 2018년 4월 11일. “북, 식량난 우려 소토지 경작목인”
https://www.rfa.org/korean/weekly_program/c27dac8c-d480c5b4bcf4b294-bd81d55c-bb (검색일, 2018년 8월 12일).

(5) 수역소토지

개인이 거주지역 주변의 강하천이나 호수, 저수지, 관개용수로, 도로나 철길 근처 등의 빈 땅을 자체로 개간한 땅이다. 북한에서는 자연기후 변화에 따른 강수량의 감소, 중소규모 수력발전소 건설 등에 따른 강물줄기 변화 등으로 강하천의 폭이 좁아진 곳이 적지 않다. 또한 강하천 중에는 평시에는 드러난 상태로 있다가 장마기나 큰물이 날 때만 잠기는 땅도 적지 않다. 이러한 곳을 빈 땅 혹은 묵은 땅이라고 부르는데 인근에 거주하는 주민들에 의해 소토지로 개간되고 있다.

2) 소토지 경작비중

북한지역에서 소토지는 지역에 따라 차이가 있으며, 그 규모는 수 십 평 에서 수 천 평에 이른다. 2004년 농어촌연구원 조사에 따르면 설문대상자의 82.3%가 소토지를 경작하고 있는데 대부분 당국이 허용한 30평을 넘어서고 있다.²⁴⁾ 2004년에는 당국의 허용면적이 400평까지 확대되었다.²⁵⁾ 주요 소토지의 경작규모를 보면 다음과 같다.

<표 5> 소토지 유형에 따른 경작면적, 설정법과의 관계

구 분	경작규모	설정법과의 관계
텃 밭	30~50평	합법
뚫기밭	100-1,000평	불법

출처 : 허강무, “북한의 부동산 사용료제도와 시사점” 『토지공법연구』, 제61집(2013), 5쪽.

24) 김종욱 외, 『민간차원의 대북협력사업의 평가를 통한 북한의 농촌생활 환경 실태조사 및 분석』, 농촌공사가 진행한 농림부 연구용역보고서(2016), 51쪽.

25) 김래은, “북한 부동산사용료의 제정현황과 의미” 『통일과 국토』, 제19호(2007), 47쪽.

개인들이 경작하는 소토지 면적은 소토지 유형 뿐 아니라 크기에 따라서도 다르다. 연구결과에 따르면, 평균적으로 30평 이하의 소토지가 많은 비중을 차지하고 있다. 이는 대부분의 개인경작자들이 텃밭을 소토지로 활용하고 있기 때문이다. 100평 이상의 소토지 경작자들이 45.5%로 가장 많고 51~100평 미만이 6%로 가장 적다. 이를 표로 나타내면 아래와 같다.

<표 6> 소토지 경작면적과 비중

개인경작 면적	차지하는 비중
30평 이하	21.2%
31-40평	12.1%
31-50평	15.2%
51-100평	6%
100평 이상	45.5%

출처 : 김종욱 외, 『민간차원의 대북협력사업의 평가를 통한 북한의 농촌생활 환경 실태조사 및 분석』, 농촌공사가 진행한 농림부 연구용역보고서(2016), 51쪽.

또 다른 연구에서는 많게는 2,000평 이상, 적게는 100평 미만으로 다양했으나 이 가운데서 평균 1,000평 이상을 경작하는 가구가 절반 이상을 차지하고 있다고 서술하였다.²⁶⁾

26) 정은미, “북한도시노동자의 식량조달메커니즘에 관한 연구: 함경북도, 무산지역의 소토지 경작사례를 중심으로” 『동북아경제연구』, 제26집1호(2014), 271쪽.

Ⅲ. 북한의 토지법 변화와 토지이용 허가제도

1. 토지법 제정

북한은 일찍부터 전민소유하의 국토를 전면적으로 개변시키기 위한 중요과제의 하나로 토지법제화에 많은 관심을 두어왔다.

1962년 3월 들어 각 지방정권기관(지자체)들에 토지자원을 전문으로 맡아 운영하는 국토관리국을 조직하였다.²⁷⁾ 1962년부터 토지자원을 통일적이고 종합적으로 개발, 이용하기 위해 이에 대한 전국조사를 진행하였고 전국의 토지를 관리할 수 있는 중앙부처(국토관리성)를 조직하였다.²⁸⁾ 이러한 준비하에 1963년에 처음으로 토지법을 제정하였다. 이에 대해 북한문헌에서는 다음과 같이 서술하고 있다.²⁹⁾

“주체52(1963)년 12월에는 우리나라에서 처음으로 토지와 자원을 보호관리하고 리용하는데서 나서는 원칙적 문제들을 집대성한 <조선민주주의인민공화국 토지법>이 제정되었으며 토지법의 요구를 준수하기 위하여 주체54(1965)년 2월 19일 <조선민주주의인민공화국 토지법시행세칙>이 제정되었다.”

북한에서 1960년대 토지법이 제정되기까지 과정을 종합해보면 아래의 <표 7>과 같다.

<표 7> 토지법 제정의 역사

연 도	내 용
1962년 3월	지방인민위원회에 상설기구로 해당 지역내의 토지를 통일적으로 관리할 수 있는 국토관리국을 조직

27) 위의 책, 29쪽.

28) 리주민, 『법학연구논문집11』(평양: 사회과학출판사, 2010), 28쪽.

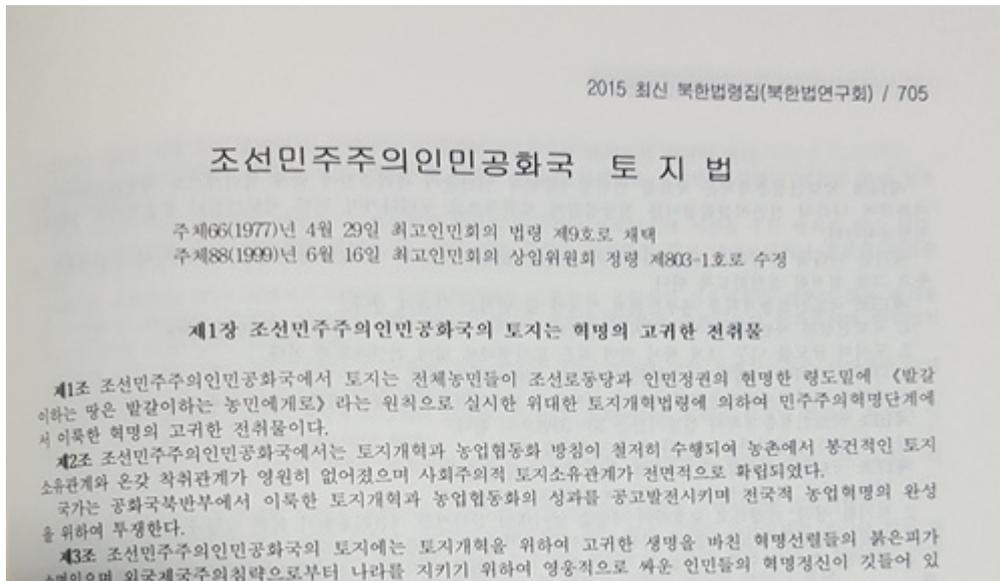
29) 위의 책, 30쪽.

1962년 12월	전국의 토지를 대상으로 조사사업을 진행, 이를 기반으로 전국의 토지를 관리하기 위한 중앙부서 조직
1963년 12월	조선민주주의 인민공화국 토지법을 제정
1965년 2월	조선민주주의인민공화국 토지법시행세칙 제정

출처: 리주민, 『법학연구논문집11』(평양: 사회과학출판사, 2010), 28-30쪽 참조하여 필자가 작성

위의 표에서 보는 것처럼 북한에서 토지법 제정은 1960년대에 있었다. 국내에 소개된 법 관련 서적들에는 토지법의 채택에 대해서만 서술되고 있다.³⁰⁾

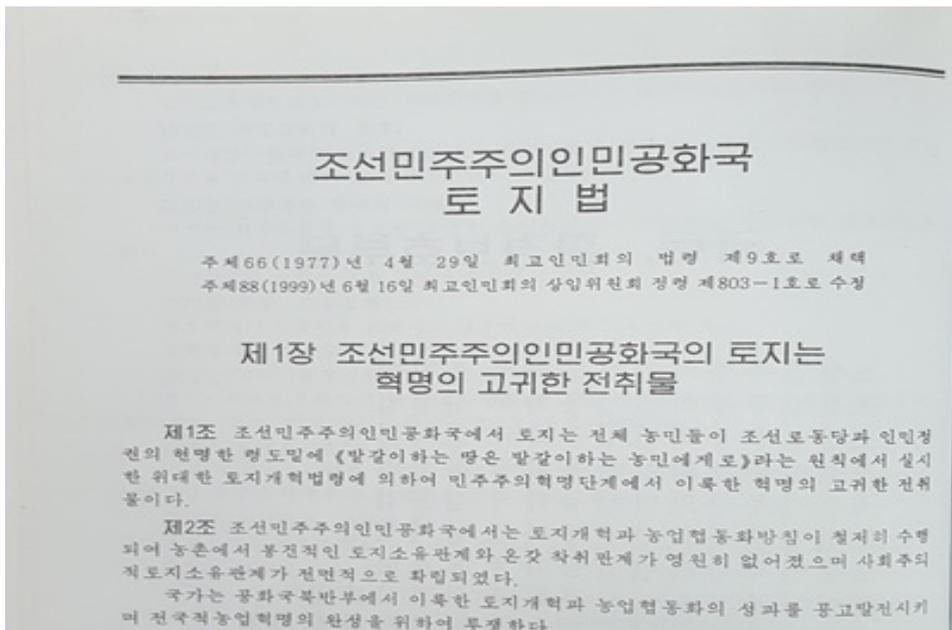
<그림 1> 국내 출판도서의 북한토지법 소개



30) 장명봉, 『최신 북한법령집 2015』 (서울: 북한법연구회, 2015), 705쪽.

북한의 토지법과 관련해 ‘제정’일자 보다 ‘채택’을 강조하는 것은 아래의 <그림 2>에서 찾아볼 수 있듯이, 북한이 대중용으로 출간한 <조선민주주의인민공화국 법전>과 다르지 않다.³¹⁾

<그림 2> 북한 출판도서의 토지법 소개



토지법 소개와 관련한 북한의 공식적인 문헌조차도 왜 토지법의 제정이 아닌, 채택부터 소개하고 있는 것인가? 이와 관련해 토지법 개정의 역사에 대해 구체적으로 살펴볼 필요가 있다.

31) 법률출판사, 『조선민주주의인민공화국 법전(대중용)』(평양: 백과사전출판사, 2015), 725쪽. 이러한 사실은 북한법연구에서 북한의 법관련 서적에 밝혀진 해당법의 채택날짜보다 제정날짜에 관심을 두어야 한다는 것을 의미한다.

2. 토지법 개정의 역사

1970년에 들어서면 국토를 사회주의 경제체제운영에 맞게 변화시킬데 대한 과제가 제기되었는데 이로부터 1977년에 법 개정이 있었다. 이에 대해 북한의 공식문헌에서는 아래와 같이 서술하고 있다.³²⁾

“온 사회를 주체사상화하기 위한 역사적 위업을 실현하려면 그에 맞게 국토의 면모를 개변하여야 하며 그것을 법적으로 담보할 국가의 법과 규정들을 제정하여야 한다. 온 사회를 주체사상화하는데 맞게 토지와 자원관리에서 나서는 원칙적 문제들을 집대성하여 주체66(1977)년 4월 29일 <조선민주주의인민공화국 토지법>을 다시 제정하였다.”

위의 글에서 알수 있듯이, 토지법의 재개정, 채택에 대해 북한은 시대적 환경의 변화에 맞는 조치라고 하고 있다. 개정 전 토지법이 주로 토지의 소유권을 위주로 규제하고 있었다면, 전면개정이후의 토지법에서는 토지의 소유형태와 토지소유의 발전방향, 국토건설 총 계획작성과 승인제도, 토지보호, 건설, 관리에서 제기되는 문제들을 규제하였다.³³⁾

토지법 개정 후 북한은 법적 준수를 강화하기 위해 1977년 12월 8일에는 <농업토지보호관리 규정>을 2년 후인 1979년 12월 8일에는 <토지감독에 관한 규정>을 제정하였다.³⁴⁾ 이어 1984년 9월1일에는 <국토 및 토지관리법 질서위반에 의하여 끼친 손해에 대한 변상 및 피해보상액납부규정>을 발표하였다.³⁵⁾ 1998년 5월 27일에는 <조선민주주의인민공화국 국토환경보호 단속법>과 같은 해 8월 12일에는 <토지관리 및 감독에 관한 규정시행세칙을 보냄에 대하여> 등의 규정을 연이어 발표하였다.³⁶⁾

32) 리주민, 『법학연구논문집11』(평양: 사회과학출판사, 2010), 31쪽.

33) 리주민, 『법학연구논문집11』(평양: 사회과학출판사, 2010), 31쪽.

34) 위의 책, 같은 쪽.

35) 위의 책, 같은 쪽.

36) 위의 책, 같은 쪽.

1999년에 들어 토지법에 대한 개정이 있었으나 20년이 되어오도록 개정의 흐름을 보이지 않고 있다.

<표 8> 북한 토지법의 개정역사

시 기	법 제정 및 개정
1963년 12월	최고인민회의 법령으로 제정을 발표
1977년 4월	최고인민회의 법령으로 채택을 발표
1999년 6월	최고인민회의 상임위원회 정령으로 개정을 발표

출처: 리주민, 『법학연구논문집11』(평양: 사회과학출판사, 2010), 28-30쪽 참조하여 필자가 작성

3. 토지이용 허가제도

토지법 제정이후 북한은 농업토지관리와 질서를 바로잡기 위해 노력하였다. 일반법 보다 상위에 있는 공화국 주석명령³⁷⁾을 통해 이 사업을 추진하였다. 주석명령 2호(농경지보호관리사업을 더욱 강화할데 대하여)와 주석명령 15호(국가의 승인없이 기관, 기업소, 개인들이 가지고 있는 부업지를 협동농장들에 넘길데 대하여)를 연이어 하달하였다.³⁸⁾ 주석명령 15호에 따라 국가의 승인없이 개인들이 가지고 있는 부업토지와 20-30평을 초과하는 텃밭은 회수하여 농장에 넘겨졌다.³⁹⁾

이와 함께 부업토지를 가지고 있어야 할 기관, 기업소에 한해서는 토지허가증을 발급하도록 하였다. 부업토지관리에 대한 강력한 제재도 실시하였는데 부업토지를 잘 보호관

37) 북한은 1972년부터 공화국 헌법을 사회주의헌법으로 명하고 내용도 수정하였는데 여기서 내각수상제를 없애고 정무원(내각기능과 유사)과 최고인민회의(입법부 기능과 유사)를 총괄하는 중앙인민위원회를 신설하였다. 신설된 중앙인민위원회는 국가주석을 위시로 하여 부주석, 서기장, 위원들로 구성되었는데 모든 국가 기관과 국가사업에 대한 지도 및 감독을 하며, 최고 인민 회의 휴회 중에는 최고 주권 기관의 기능을 수행하였다. 이후 중앙인민위원회는 1998년 9월에 소집된 북한최고인민회의에서 헌법 개정을 통해 폐지되었고 그 기능은 최고인민회의 상임위원회와 내각으로 분할되었다.

38) 리주민, 『법학연구논문집11』, 32쪽.

39) 위의 책, 같은 쪽.

리 하지 못하여 정보당 수확고를 제대로 내지 못한 경우, 부업토지의 생산물을 부당하게 처리하는 경우에는 부업토지를 회수하여 협동농장에서 이용하도록 하였다.

이러한 규제는 토지법의 토지이용 허가제도를 통해 구체화되었다. 토지이용 허가제도는 산림 또는 수역 토지를 이용하려는 기관, 기업소 및 단체가 해당 기관(국토관리국, 농촌경영위원회)의 승인을 받는 제도이다. 예컨대 산림 토지를 이용하려는 기관, 기업소, 단체는 내각 또는 해당 국토관리기관의 토지이용허가를 받아야 한다.⁴⁰⁾

토지법 제65조에 따르면 논밭을 묵이거나 협동농장 상호 간 경작에 편리하게 상호 교환하여 이용하려는 경우에는 해당 국토기관의 승인을 받은 다음 중앙농어지도기관 또는 내각의 승인을 받도록 되어 있다.⁴¹⁾ 북한의 토지법 제6장 제67조에는 기관, 기업소, 단체가 논밭을 부업지로 이용하거나 지목을 바꾸려고 할 때도 중앙농업 지도기관의 승인을 받아야 한다고 규정되어 있다.⁴²⁾

이상에서 본 바와 같이 북한의 토지이용 허가제도는 토지보호·관리에 대한 국가의 중앙집권적인 통제를 위한 수단이다. 그래서인지 토지이용허가가 있어도 새로운 국가적 요구가 제기될 때에는 그것을 취소한다고 까지 강조하고 있다.⁴³⁾

4. 토지소유권의 변화

북한지역에서 토지 소유권의 변화는 광복 후 이듬해인 1946년 3월 8일에 실시된 토지개혁에서 부터 시작되었다. 토지개혁에 따라 무상몰수, 무상분배가 실시되었다. 당시 무상으로 몰수된 토지는 “일제와 친일파, 민족반역자, 조선인 지주와 소작을 주던자들이 소

40) 김일성, 『김일성저작집32』(평양: 조선노동당출판사, 1981), 237쪽.

41) 장명봉 편. 『2015년 최신 북한법령집』(북한법연구회, 2015), 709쪽.

42) 위의 책 같은 쪽.

43) 토지법 제76조에는 “토지리용을 허가하여준 기관은 새로운 국가적 요구가 제기되었을 경우에는 그것을 취소할 수 있다.”고 규정되어 있다. 장명봉 편. 『2015년 최신 북한법령집』(북한법연구회, 2015), 710쪽.

유하였던 것으로 100만 325정보”였다.⁴⁴⁾ 무상 몰수된 토지 가운데서 98만 1,390정보가 당시 72만 4,522호에 달하는 농민들, 다시말해 토지가 없는 농민, 토지가 적은 농민들에게 무상으로 분배되었다.⁴⁵⁾

토지개혁에 의해 토지에 대한 개인소유자들이 생겨나게 되었는데 완전한 소유권자들이 아니었다. 북한은 토지를 분여받은 농민들이 토지를 매매하거나 저당으로 이용하는 경우, 도시지역으로 이주하거나 공장이나 국가기관에 입직하는 경우 등에서 무상으로 분배받은 토지를 국가에 바치도록 하였다.⁴⁶⁾

1948년 3월 12일 <대지 및 공지 이관에 관하여>를 발표하여 개인소유로 제외하고 모든 토지를 당시 북한의 주권기관이었던 북조선인민위원회에서 관리하도록 하였다.⁴⁷⁾ 1948년 9월 제헌 헌법을 공포하면서 토지는 자기의 노력으로 경작하는 자만이 가질 수 있다고 규정하였다.⁴⁸⁾ 또한 협동단체 소유를 법적으로 보호하도록 하였다.⁴⁹⁾ 한국전쟁이 끝난 1954년부터 전국에 농업협동단체를 조직하도록 하였는데 동 활동은 1958년 8월에 완성되었다. 농업협동화가 완성됨에 따라 1958년 2월에 민법을 발표하였는데 여기서 소유권을 사회주의적 소유와 개인소유로 규제하였다.⁵⁰⁾ 이후 1977년 토지법 채택을 통해 개인 소유조항을 삭제하였다.

북한에서 협동단체란 협동경리에 종사하는 근로자들의 생산수단에 대한 공동소유, 공동노동에 기초해 관리운영되는 공동경리의 한 형태이다. 북한의 협동단체에는 협동농장,

44) 손전후, 『우리나라 토지개혁사』(평양: 과학백과사전출판사, 1983), 231쪽.

45) 위의 책, 같은 쪽.

46) 위의 책, 198쪽.

47) 조병현, “북한개발을 위한 국유토지 실태조사에 관한 연구” 『KDB북한개발』, 통권6호(2016), 21쪽.

48) 1948년에 제정된 북한의 헌법 제9조에는 “토지는 자기의 로력으로 경작하는 자만이 가질 수 있다”고 규제되어 있다. 한겨레 커뮤니티, <북한 제1공화국 헌법>, <http://c.hani.co.kr/hantoma/2982047> (검색일, 2018년 8월 12일).

49) 1948년 9월 8일에 제정된 북한의 헌법 제6조에는 “국가는 인민의 협동단체의 발전을 장려한다. 협동단체의 소유는 법적으로 보호한다”고 규제되어 있다.

50) 조병현, “북한개발을 위한 국유토지 실태조사에 관한 연구” 『KDB북한개발』, 통권6호(2016), 22쪽.

생산협동조합, 수산협동조합, 편의협동 조합 등이 있다. 협동단체의 소유재산은 성원들의 의사에 따라 이를 점유, 리용, 처분할 수 있다.⁵¹⁾ 1998년 헌법 개정을 통해 토지소유권자로 등장한 사회협동단체는 위에서 서술한 협동단체외에 노병회나 그리스도연맹과 같은 사회단체들도 포함되어 있다.

광복후로 부터 최근에 이르기까지 북한의 토지소유권 변화를 종합해 보면 아래의 <표 9>와 같다.

<표 9> 토지소유권의 변화

내용		토지소유권
1946년 3월	토지개혁과 더불어 토지소유증 발급	국가, 개인
1948년 3월	개인소유를 제외한 모든 토지 국가소유로 이전	
1948년 9월	제헌헌법에서 개인경작자들의 소유인정	
1950년 1월	내각결정을 통해 협동단체조직을 규제, 협동소유권 인정	
1958년 8월	협동조합 완성과 더불어 국가소유와 협동단체의 소유권을 인정	
1963년 12월	토지법 제정과 함께 토지의 개인소유권 한계적 규제	국가, 협동단체, 개인
1972년 12월	헌법제정을 통해 토지의 사적소유폐지	국가, 협동단체
1990년 9월	민법제정을 통해 토지의 개인소유 금지	
1998년 9월	헌법채택	국가, 협동단체, 사회단체

출처 : 김만복, “통일후 북한토지의 관리방안에 관한 연구”, 국민대학교 박사학위논문, 2007 에 근거해 필자가 재구성

51) 백과사전편찬위원회, 『광명백과사32』(평양: 백과사전출판사 2009), 633쪽.

북한 문헌에 따르면, 개인소유권은 개인적 소비에 필요한 재산을 점유, 이용, 처분할 수 있는 권한이다.⁵²⁾ 위의 표에서 보는 것과 같이 북한은 1972년 헌법 채택 이후 현재까지도 토지의 개인에 대한 소유권은 인정하지 않고 있다. 다만 토지법 제13조를 통해 토지를 국가기관, 기업소, 단체, 공민들이 이용할 수 있다고 규제⁵³⁾함으로써 개인의 토지이용권만을 분명히 밝히고 있다.

52) 백과사전편찬위원회, 『광명백과사32』(평양: 백과사전출판사 2009), 633쪽.

53) 제13조 “조선민주주의인민공화국의 토지는 오직 국가만이 지배할 수 있으며 그것을 인민의 이익과 행복을 위하여 협동농장을 비롯한 기관, 기업소, 단체 및 공민들이 여러 방면으로 리용할 수 있다.” 장명봉 편. 『2015년 최신 북한법령집』(북한법연구회. 2015), 705쪽.

제3장

● 최근 소토지 거래양상

- I. 거래품목과 비중
- II. 계약형식
- III. 거래유형에 따른 지불방식
- IV. 거래의 성사와 관련한 역할

제3장

최근 소토지 거래양상

I. 거래품목과 비중

북한에서는 일부 유형의 토지의 경우, 이용권에 대한 소유조차도 제한되어 있다. 예컨대 농업토지와 특수토지를 들 수 있다. 농업토지는 비법적으로라도 소토지로 운영될 수 없다. 다시 말해 거래의 대상이 되지 않는다. 농업토지에 대한 관리는 해당 협동농장이 진행하는데 북한의 농장법 제28조에 따르면, 타 기관, 기업소, 단체와 개인에게 넘겨줄 수 없다고 규정되어 있다.⁵⁴⁾

특정인이 협동농장의 토지를 소토지로 경작하는 사례도 있는데 농장소유로 등록된 것을 이용하고 있을 뿐이다.

“우리 아버지가 협동농장 부위원장을 하다가 그만두었다. 양수장 주변 땅에 콩농사를 하었는데 수확량의 30%를 협동농장에 바치곤 했다.”⁵⁵⁾

앞서 서술했지만, 북한에서 개인들 간에 거래되는 소토지는 주민지구 토지와 산림 및 산업토지와 수역토지의 일부이다.

지역이나 소토지의 유형에 따라 거래되는 비중이 다르다. 가장 많이 거래되는 것이 강 하천이나 저수지 주변의 소토지이다. 그 다음이 산림소토지이며 철도 주변이나 공장, 기

54) “농업토지는 농업지도기관에 등록하며 다른 기관, 기업소, 단체와 개인에게 마음대로 넘겨줄 수 없다.” 장명봉, 『최신 북한법령집 2015』(서울: 북한법연구회, 2015), 810쪽.

55) 2018년 5월 13일 회령시 출신 탈북민 정00과의 인터뷰 내용

업소 주변의 산업 소토지도 거래에서 적지 않은 몫을 차지한다.

<표 10> 소토지 거래품목과 비중

거래품목	거래주체	거래비중(%)
텃 밭	개인	5
부업지	기관, 단체	10
산림토지	개인	20
산업토지	기관, 단체	15
수역토지	개인	50
-	-	100

출처: 탈북민 정00과 이00과의 인터뷰에 근거해 필자가 작성

II. 계약형식

북한의 문헌에는 계약이 “민사상 권리와 의무의 설정, 변경, 소멸을 목적으로 하는 당사자들의 합의이다.”고 서술되어 있다.⁵⁶⁾

계약형식에는 구두와 서면계약이 있는데 법에서 정하지 않은 경우, 말로 한 계약도 인정된다. 북한의 민법 제93조에는 계약체결방식에 대해 “말로도 맺을 수 있으며 기관, 기업소와 단체, 개인 사이에도 맺을 수 있다”고 규제하고 있다.⁵⁷⁾ 그러나 서면계약에 비해 증거력이 약하다. 일단 분쟁이 발생하였을 경우에는 구두계약보다 서면계약이 우선적으로 증거력을 인정받는다.

56) 백과사전편찬위원회, 『광명백과사전』(평양: 백과사전출판사, 2009), 641쪽.

57) “기관, 기업소, 단체 사이의 계약은 서면으로 맺는다. ... 기관, 기업소, 단체와 공민 사이, 공민 사이의 계약은 법을 달리 정하지 않는 한 말로 맺을 수 있다.” 장명봉, 『최신 북한법령집 2015』(서울: 북한법연구회, 2015), 345쪽.

북한은 기관, 기업소, 단체사이에 이루어지는 각종 합의는 서면으로 맺도록 하고 있다. 법에서 정한 경우, 기관, 기업소, 단체와 개인사이의 계약은 반드시 서면으로 맺어야 법적으로 유효하다.⁵⁸⁾ 예컨대 보험기관과 개인, 금융기관과 개인 간 계약을 들 수 있다.

90년대 이후 북한에서는 소토지 이용권에 대한 거래 시 다양한 형식의 계약이 이루어지고 있다. 크게 세 가지로 정리할 수 있다.

첫째, 국가문서에 의한 계약이다. 국가기관이나 기업, 단체 등이 개인에게 소토지를 빌려주어 경작하게 하는 경우이다. 주로 부업지나 산업토지, 산림토지를 소유하고 있는 국가기관이나 단체들에서 이러한 방식을 활용한다.

둘째, 구두계약이다. 일정한 신뢰에 기초하여 국가기관, 사법기관의 승인이 없이 개인들 사이에 말만 믿고 소토지를 임대하거나 매매한다.

셋째, 계약서 작성을 통해 진행하는 방식이다. 당사자 간 거래를 담보하는 서류를 손지장을 찍거나 자필로 서명을 남긴다. 국가가 인정하지 않은 소토지는 상호간 작성한 증서가 있다고 해도 법적 효력을 가지지 못한다.

북한에서 소토지 거래가 활성화 된 것에는 2002년 “7.1경제관리체계” 이후 발표된 토지 사용료 납부가 적지 않은 영향을 주었다. 토지 사용료 납부제도가 운영되면서 사용료를 지불하기 어려운 경작지에 대한 매매가 급격히 늘어났기 때문이다.

<표 11> 소토지 계약형식

구분	국가문서	개인문서	구두
매매	○	-	-
임대	-	○	○

출처: 탈북민 인터뷰에 근거해 필자가 작성

58) 백과사전편찬위원회, 『광명백과사전』(평양: 백과사전출판사, 2009), 644쪽.

Ⅲ. 거래유형에 따른 지불방식

1. 거래가격 형성의 요인

토지가 상품으로 팔릴 때 가지는 가치의 화폐적 표현을 토지가격이라고 한다. 토지가격은 자본의 발생과 확대과정을 통해 형성된다. 그것은 토지가 다른 생산수단과 유사하게 그것을 이용한 결과로 소득이 얻어지기 때문이다. 이 경우 토지가 사유화 되어있어야 토지소유자에게 일정한 대가가 지불된다. 다시말해 토지를 구매한다는 것은 토지가 가져다 주는 수입을 사는 것, 즉 지대를 사는 과정이다.

토지가격은 토지가 매년 가져오는 지대와 대부이자율 수준에 의존한다. 지대가 많고 대부 이자율수준이 높을수록 떨어진다. 자본주의체제가 발전할수록 토지가격은 높아진다. 그것은 자본주의체제가 발전함에 따라 농산물에 대한 수요가 증대되어 지대가 높아지기 때문이다. 대부이자율 수준이 내려갈수록 토지가격이 높아지는 것 역시 자본주의체제의 발전과 연관이 있다.

북한에서 소토지의 매매 및 임대가격의 형성에는 네 가지 요인이 영향을 준다. 해당 소토지의 ① 농사조건, ② 재배작물의 종류, ③ 생산량, ④ 감독기관과의 관계이다. 다시 말해 산비탈 경사도나 도로와의 인접성 등에 따른 지리적인 조건, 강냉이 혹은 감자, 콩 등 재배 작물의 종류, 지력에 따른 소출 정도, 해당 필지에 대한 감독기관의 승인 여부에 따라 매매 혹은 임대 가격이 다르다. 지력이 좋아 소출이 많아도 거리가 멀고 도로에서 먼 곳의 소토지 가격은 저렴하다. 알곡심기와 수확에 따른 농자재 운반이나 수확할 곡식에 대한 감시 등이 어렵기 때문이다. 선행연구에 따르면 소토지는 거주지에서 도보로 1시간 내지 1시간 30분 되는 야산이나 강하천에 인근에 입지한 경우가 많았다고 한다.⁵⁹⁾ 실제로 순수 소토지를 경작하기 위해 곡식을 심거나 추수하기 위해 주민들이 주말이나 기

59) 정은미, “북한도시노동자의 식량조달메커니즘에 관한 연구: 함경북도, 무산지역의 소토지 경작사례를 중심으로” 『동북아경제연구』, 제26집1호(2014), 267쪽.

타 시간을 이용해 도시지역에서 농촌의 리 단위 지역으로 이동하는 사례가 많이 목격된다. 이러한 이유로 경작자의 거주지와 가까운 일대의 소토지의 가격이 다른 지역에 비해 상대적으로 높을 수밖에 없다.

선행연구에 따르면 강냉이 작물인 경우 단위면적당 작게는 3키로, 많게는 7키로까지 수확량에서 차이가 있다.⁶⁰⁾ 북한에서 토지는 알곡소출에 결정적 영향을 미치는 토양의 상태에 따라 상등, 중등, 하등 토지로 구분한다. 함경북도 일대에서 강냉이 작물이 자라는 상등 소토지의 경우 한 평에 2,000원 정도이고 하등 소토지의 경우 1,000원이다.⁶¹⁾ 양강도 지방에서는 산비탈 소토지의 경우, 평당(길이×너비 1.8미터) 북한돈 500원에 거래된다.⁶²⁾ 선행연구에 따르면 소토지 가격은 아파트와 같이 거래액수가 낮지만 평당 적게는 150원, 많게는 600원에서 거래된다.⁶³⁾

거래가격의 형성에는 절기도 영향을 준다. 소토지 농사가 시작되는 2월의 가격은 수확철 직후보다 높다. 식량가격이 하락한 원인은 절기적 특성과 당국의 조치 등으로 설명이 가능하다.⁶⁴⁾ 북한지역은 7월 초가 되면 감자와 밀, 보리 등 조기 작물을 수확할 수 있어 식량 가격이 하락한다. 여기에 당국의 통제도 영향을 미친다. 올해 초 경우 당국은 시장에서 판매되는 쌀의 경우 1kg당 5천 800원을 넘기지 못하도록 알곡 판매 기준을 정하여 단속을 강화하였다.⁶⁵⁾

60) 위의 글, 275쪽.

61) 『자유아시아방송』, 2018년 4월 18일. “북한 농촌 소토지 거래시세”

https://www.rfa.org/korean/weekly_program/c27dac8c-d480c5b4bcf4b294-bd81d55c-bb (검색일, 2018년 5월 23일).

62) 위의 기사내용

63) 정은미, “북한도시노동자의 식량조달메커니즘에 관한 연구: 함경북도, 무산지역의 소토지 경작사례를 중심으로”, 『동북아경제연구』, 제26집1호(2014), 279쪽.

64) 『자유아시아방송』, 2018년 4월 18일. “북한 농촌 소토지 거래시세”

https://www.rfa.org/korean/weekly_program/c27dac8c-d480c5b4bcf4b294-bd81d55c-bb (검색일, 2018년 5월 23일).

65) 『자유아시아방송』, 2018년 7월 30일. “최근 북한 식량가격 하락과 원인”

https://www.rfa.org/korean/weekly_program/c27dac8c-d480c5b4bcf4b294-bd81d55c-bb3 (검색일, 2018년 5월 2일).

이러한 식량가격의 변화는 소토지 거래 가격에 영향을 미치게 된다. 그렇지만 1990년대 고난의 행군시기 변화폭에 비해 큰 차이가 없는 것으로 전해지고 있다.

2. 거래 시 지불방식

북한에서 소토지 거래 시 댓가에 대한 지불은 다양한 방식으로 이루어진다. 즉시에 이루어지는 경우가 드물다.⁶⁶⁾ 선금으로 30%를 주고 완료 시 나머지 금액을 지불하는 경우도 있고 매월 일정금액씩 지불하는 경우도 있다. 금액은 월간 생산량 혹은 연간 생산량을 근거로 산출한다. 연간 생산량을 근거로 하는 경우, 해당 소토지에서 한 해 동안 생산된 알곡의 20%를 임대주에게 제공한다.⁶⁷⁾ 소토지 매매나 임대 시 외화 혹은 원화로 지불하는데 대부분 원화로 지급하는 경우가 많다.

소토지 구입은 현금 혹은 현물에 대한 지불로 이루어지는데 거래형식에 따라 다르다. 매매 시에는 주로 현금 지불이 이루어진다. 임대는 주로 경제적 여건이 어려운 사람들이 하며, 가을철에 생산된 알곡을 현금 대신 지급한다.

<표 12> 소토지 거래 시 지불방식

구분	기간		기준		형태		
	즉시	단계별	월 기준	생산량	외화	원화	현물
매매	-	-	-	○	-	-	○
임대	○	-	-	○	○	○	-

출처: 탈북민 인터뷰에 근거해 필자가 작성

북한지역에서 거래되는 소토지 가격은 지역과 지력에 따라 차이가 있지만 시간이 갈수록 점차 높아지는 경향을 보이고 있다. 그러나 소토지 운영을 위한 인프라가 미비하고

66) 2018년 5월 25일 무산군 출신 탈북민 임00와의 인터뷰 내용

67) 2018년 6월 5일 온성군 출신 탈북민 허00과의 인터뷰 내용

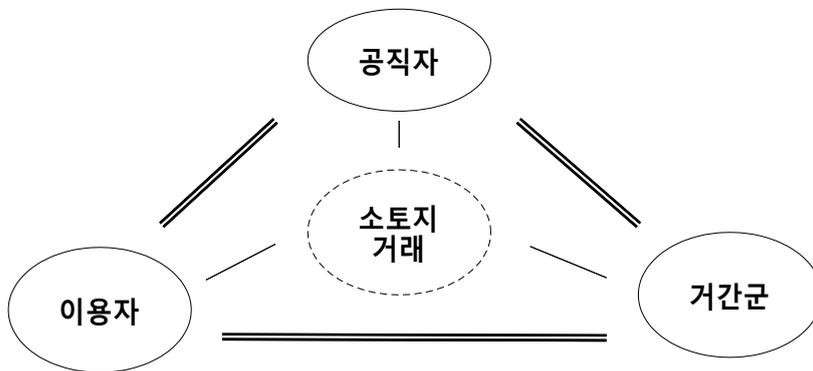
전반적인 토지의 산성도가 높아 소토지 농사로는 생계유지 이상의 다른 목적을 기대하기 어렵고 증언하고 있다.

“온 식구가 달라붙어 1년간 ‘빼 빠지게’ 소토지 농사를 해도 남는 것이 없다. 1년간 걷어들인 수확물로 가족의 1년 식량을 보장하는 가구가 없다. 많아야 6개월 정도이다. 소토지로 장사밑천을 마련한다는 것은 생각지도 못한다. 생계 막힌 가족이 할 수 없이 하는 것이 소토지 농사다.”⁶⁸⁾

IV. 거래의 성사와 관련한 역할

북한지역에서 소토지 거래는 이용권에 대한 거래이며 주체는 주민들이다. 모든 거래는 세 개의 대상(소토지 이용권 구입자, 중간거래자, 판매를 승인한 기관의 담당자)이 참여한 가운데 이루어지는데 이들은 법적으로 공범관계에 놓여 있다고 볼 수 있다. 이러한 관계를 그림으로 나타내면 아래와 같다.

<그림 3> 소토지 거래의 3자 관계



출처: 탈북민 인터뷰에 근거해 필자가 작성

68) 2018년 6월 26일 연사군 출신 탈북민 이00과의 인터뷰 내용

1. 소토지 이용권 구입

소토지 이용권에 대한 구입자는 소토지를 개간하였거나 소토지 농사에 관심을 가진 일반주민이다. 선행연구에서는 무산군과 기타 지역에서 소토지 농사를 직접 해본 경험이 있는 탈북민 50명에 대한 설문조사를 실시했다.⁶⁹⁾ 연구결과에 따르면, 소토지 경작에 참여한 노동자, 사무원, 학생, 군인 중에서 노동자 출신이 58%로 가장 많았다.

2. 거 간

소토지 거래에서 거간의 역할을 하는 것은 소토지 매매나 아파트 건설, 가정집 수리에 필요한 노력 동원 등 각종 알선을 전문으로 하는 사람이다. 지역 시장 울타리 밖의 햇빛이 나는 곳에 몰려 있다. 그러므로 주민들 사이에는 거래와 관련한 문의가 있으면 “해빛동” 혹은 “해빛마을”에 가보라는 말을 흔히 들을 수 있다.

“해빛동에 가면 20대 초반의 젊은 사람에서 나이든 퇴직자들, 처녀로부터 어르신에 이르기까지 다양한 연대의 별의별 사람이 다 나와 앉아있어요. ... 하루 종일 햇빛을 맞으며 벌이하는 사람들이라는 의미로 붙여진 이름이에요”⁷⁰⁾

퇴직자들 가운데는 무역회사나 전직 공무원 등 다양한 직업의 종사자들이 많다. 이러한 사람들이 재직 시 인연이나 정보, 경험 등을 바탕으로 거간군으로 활동한다. 그래서인지 보안원(경찰들)이나 규찰대원들이 알면서도 단속하는 경우가 드물다. 아침일찍부터 해빛마을에 모여서는 그날그날의 일자리를 소개하거나 단속 상품의 매매와 관련한 다양한 정보를 제공하고 그 댓가로 거간비를 챙긴다. 거간군은 전체 소득의 10~30%를 소개비로 받고 있다.⁷¹⁾

69) 정은미, “북한도시노동자의 식량조달메커니즘에 관한 연구: 함경북도, 무산지역의 소토지 경작사례를 중심으로” 『동북아경제연구』, 제26집1호(2014), 237쪽.

70) 김영희, “북한의 5대시장 형성과 작동메커니즘을 통해본 시장화 실태” 『KDB북한개발』, 통권 10호(2017), 76쪽.

71) 위의 글, 같은 쪽. 참조.

남한의 재래시장과 유사한 북한의 종합시장은 장소로서의 시장과 관계로서의 시장으로 구분된다. 장소로서의 시장은 2003년 종합시장의 운영과 관련한 내각지침에 따라 당국이 지정해준 장소에서 운영되는 곳이다. 여기서 장사를 하는 경우, 장세를 꼬박꼬박 내야 한다. 이에 비해 관계로서의 시장은 당국의 비인가 속에서 법에 위반되는 각종 구매가 이루어지는 곳이다. 장세를 내지 않지만, 단속되었다면 모든 재산을 잃거나 해당지역 보안서에 감금되는 경우도 있다.

“햇빛마을”은 관계로서의 시장이 운영되는 곳이라 할 수 있는데 여기서 소토지에 대한 매매와 임대애 따른 거간이 이루어지고 있다.

3. 소토지 이용의 승인

소토지의 매매 혹은 임대를 내용 상 암묵적으로 승인하는 사람들은 북한의 토지관리 감독기관이나 공장, 기업소, 단체의 담당관료이다. 소토지의 거래는 거간군에 의해 시작되지만, 성사는 담당관료가 승인한 토지이용허가증에 의해 이루어진다. 결국 소토지 거래는 이용권의 판매자라 할 수 있는 이들이 주도한다고 볼 수 있다. 그러므로 과거에 꺼리던 토지관리 감독기관이나 공장, 기업소, 단체의 담당관료직은 최근 ‘먹을알’이 있는, 부정축재가 손쉬운 직무의 하나로 되고 있다.

제4장

당국의 통제와

● 분쟁사안에 대한 대응

- I. 소토지 회수에 대한 당국의 이해관계와 일반적 통제
- II. 법제화를 통한 통제
- III. 소토지 거래에 대한 대응과 장려

제4장

당국의 통제와 분쟁사안에 대한 대응

I. 소토지 회수에 대한 당국의 이해관계와 일반적 통제

1. 당국의 이해관계

1990년대 배급제의 붕괴와 더불어 북한주민들은 아사에서 벗어나기 위해 소토지 개간에 관심을 가졌다. 당국은 소토지를 없애기 위해 많은 노력을 기울였다. 1998년 경우, 소토지를 회수하여 국가 농경지와 산림지역으로 등록하도록 하였다. 2009년에는 소토지를 없앨데 대한 김정일의 방침에 따라 소토지 조사가 대대적으로 추진되기도 했다.⁷²⁾

당국이 소토지를 없애려는 이유는 주민통제의 약화와 개인이기주의 의식의 형성, 이에 따른 후유증 발생의 세 가지이다.

첫째, 개인경작자들이 소토지 농사에 집착함에 따라 주민 통제가 약화된다. 당국에서 배급을 주지 못하므로 조직생활을 비롯한 모임 시 소토지 농사를 구실로 불참하는 경우가 많다. 이에 따라 봄철을 비롯해 소토지 경작으로 바쁜 철이면 일정기간 휴가를 주거나 조직적 행사, 모임 등을 간단히 진행하는 경우도 있다.

“공식적인 당국의 지시는 아니었지만, 내적으로 시간을 주곤했다. 우리 공장인 경우, 직장장이 시간을 줄 테니 받을 뚜지(손질하)라고 했다. 씨를 뿌리거나 김을 매려 갈때도 그랬다.”⁷³⁾

72) 『데일리 NK』, 2015년 3월 15일. “北, 소토지 사용료 대폭 인상...주민 생계 직격탄”

<https://www.dailynk.com/%e5%8c%97-%ec%86%8c> (검색일, 2018년 7월 23일).

73) 정은미, “북한도시노동자의 식량조달메커니즘에 관한 연구: 함경북도, 무산지역의 소토지 경작사

둘째, 주민들의 소토지 농사로 인해 농장에 공급되는 비료의 유실과 공적노동시간의 불성실한 준수 현상이 발생한다. 북한에서는 비료 1키로가 곡식 10키로와 같다는 말이 있다. 지력이 높지 못하고 산성화되어 비료에 의지해서만 남보다 높은 소출을 낼 수 있다. 이런 이유로 개인경작자들은 소토지 농사에 필요한 비료 구입에 관심이 많다. 거주지 주변의 농장 관료들에게 뇌물을 주고 협동농장에 공급된 비료를 구매하여 소토지농사에 이용한다.

셋째, 소토지 개간 및 운영에 따른 산림 훼손과 이로 인한 홍수피해가 많다. 소토지로 개간되는 지역은 경사도가 45~60도인 곳이 많다. 이러한 곳에 곡식을 심는 경우, 홍수 시 산사태로 산림이 훼손되는 경우가 많다.

이러한 이유로 당국은 소토지를 없애기 위해 다양한 방법을 구사해왔다. 초기에는 리 단위로 산림보안원, 순시원으로 구성된 단속반을 조직하여 소토지 소유 현황을 조사했다. 이에 기초해 개간이 허락되지 않은 장소의 토지는 무상으로 몰수하였다. 허락된 장소라고 해도 규모가 초과된 소토지는 공장, 기업소에 등록하여 부업지로 사용하도록 하였다.

최근 들어서는 소토지 사용료를 대폭 높였다. 이로 인해 대부분의 개인경작자가 소토지 농사를 위해 지급하는 비료값과 종자값에 토지사용료까지 합치면 별로 남는 것이 없다고 한다.⁷⁴⁾ 당국의 이러한 시책은 소토지 사용료 납입이 어려워 개인경작자들 스스로가 포기하도록 유도하기 위한데 목적을 두고 있는 것으로 보인다.

2. 소토지 농사에 대한 일반적 통제

그러나 소토지에 대한 당국의 통제는 형식에 그치는 경우가 많다. 이는 소토지 거래에 대한 당국의 비효율적인 통제행태를 통해 알 수 있다. 크게 세 가지 양상으로 정리할 수 있다.

례를 중심으로” 『동북아경제연구』, 제26집1호(2014), 288쪽.

74) 2018년 6월 26일 연사군 출신 탈북민 이00와의 인터뷰 내용

첫째, 통제와 묵인을 반복하는 양상이다. 일정한 기간을 두고 불규칙적으로 진행한다. 정치적 사건이나 노동당의 방침 등을 계기로 일정기간 통제를 하고 다시 묵인을 하는 식이다. 탈북민들의 증언에 따르면, 시장관료들의 단속을 받는다 해도 형식에 불과하며 술이나 담배 또는 수확량의 1%에 못 미치는 댓가로 무마시킬 수 있었다고 한다.⁷⁵⁾

둘째, 통제에서 일관성이 없는 것이다. 이는 소토지 개간에 대한 통제에서도 오락가락하는 양상에서 찾아볼 수 있다. 소토지 농사를 금하기 위해 텃밭의 규모를 30평에서 10평 이하로 제한한다고 하고는 한달로 못되어 소토지 농사를 허용하되 생산된 알곡의 30%는 국가에 헌납하라는 지시를 내린적도 있다.⁷⁶⁾ 산림감독기관들을 통해 소토지를 개간하지 못하게 하면서도 나무의 키가 50cm 이하인 소토지에서는 곡물을 심도록 권장하고 있다.⁷⁷⁾

셋째, 거래대상과 토지유형에 따라 차별적으로 취급하는 양상이다. 북한당국은 국가기관과 기관 혹은 단체 간의 거래 등에 대해서는 조정이나 중재 등의 대책을 취하지만, 텃밭이나 수역 소토지 등의 사안에 대해서는 몰수 일면에 그치고 있다.

II. 법제화를 통한 통제

국가의 행정활동을 법으로 규제한 북한의 행정법에는 일반행정법과 특별행정법이 있다.⁷⁸⁾ 전자에는 토지법이나 도시경영법 등이, 후자에는 형법이나 민법 등이 속한다. 북한에서 주민들의 소토지 개간과 거래는 행정법에 의해 통제되는데 일정한 차이가 있다.

75) 정은미, “북한도시노동자의 식량조달메커니즘에 관한 연구: 함경북도, 무산지역의 소토지 경작사례를 중심으로”, 280쪽.

76) 『데일리 NK』, 2013년 2월 20일. “北 농업정책 ‘오락가락’...”한 달만에 지시 번복”
<https://www.dailynk.com/%e5%8c%97-%eb%86%8d%ec%97%85%ec%a/> (검색일, 2018년 6월 20일).

77) 『노컷뉴스』, 2010년 3월 25일. “北, 식량난, 규제하던 소토지 경작 묵인한다”
<http://www.nocutnews.co.kr/news/822900> (검색일, 2018년 6월 20일).

78) 백과사전편찬위원회, 『광명백과사전3』(평양: 백과사전출판사, 2009), 562쪽.

1. 공화국형법을 통한 처벌

형법은 형벌의 적용을 목적으로 하는 법이다. 공화국형법은 북한체제를 범죄적 침해로부터 보호할 목적으로 제정한 범죄 및 형벌을 규제한 법이다.⁷⁹⁾

주민들의 소토지 개간에 대해 당국은 특별행정법인 공화국형법을 통한 처벌에 관심을 두고 있다. 공화국형법의 <국토관리 및 환경보호질서를 침해한 범죄>라는 명목 하에 토지 남용, 폐경, 토지 유실, 산림 난 도벌, 산 개간 등의 죄목을 붙여 처벌하고 있다.

“강철공장 노동자 리운철은 산에 올라가 2,000평의 산을 개간하여 감자밭과 옥수수 밭을 일구고 남아있는 큰 나무의 가지를 뺏지 못하게 잘라버리거나 밑의 껍질을 벗겨 죽게 하였다. 국토총동원기간 그곳에 옹기 나무묘목을 모두 뽑아 버리었다. 형법 제180조 산을 개간한 죄로 처벌받았다.”⁸⁰⁾

2. 부동산관리법을 통한 처벌

북한당국은 주민들의 소토지 거래에 대해 일반행정법 즉, <부동산 관리법>이나 <사회주의재산법> 등을 통해 통제하고 있다.

“협동농장 작업반장00은 13명의 개별주민들에게 작업반 토지 4정보를 나누어 주면서 가을에 가서 평당 벼 700g씩 받기로 하고 현금 48만원과 달걀 50알을 받아먹었다. 작업반원들로부터 영농물자구입에 필요한 ‘사업용’으로 거두어들이는 현금 45만원을 사취하였다. 부동산등록 및 토지이용질서위반죄로 처벌받았다.”⁸¹⁾

79) 위의 책, 583쪽.

80) 인민보안성, 『법투쟁일군들을 위한 참고서』(평양: 인민보안성출판사 2009), 330쪽.

81) 위의 책, 319쪽.

3. 토지 사용료 신설을 통한 수취

북한지역에서 개인이 일군 소토지는 대부분 1990년대 고난의 행군이후에 생겨난 것이다. 이러한 소토지를 대상으로 한 매매나 임대에 대해 당국은 묵인하는 대신 토지사용료를 내도록 하고 있다.

그래서인지 북한에서 소토지 사용에 대한 통제는 1990년대부터 시작된 것으로 인식하고 있다. 실제로 주민들의 소토지사용에 대한 통제는 1980년대 말경부터 있는 것으로 보인다. 당시 전국의 농장세대를 대상으로 텃밭조사가 있었는데 30평을 기준으로 미만한 농가엔 텃밭을 확보해주고, 초과된 농가에 대해선 연말 분배에서 초과면적의 생산량만큼을 공제했다.⁸²⁾ 이 시기 통제는 “토지사용료”라는 현금을 통한 수취는 아니었고 텃밭에 국한되었지만, 소토지사용에 대한 공식적이고 전국적인 통제의 전조라 볼 수 있다.

토지사용료를 통한 수취는 2002년 7월 31일 “토지 사용료 납부 규정을 승인함에 대하여”라는 제목의 내각결정 53호를 발표함과 동시에 이루어졌다. 토지를 협동농장과 기관, 기업소, 부업지, 개인경작지로 구분하고 농지의 경우 54전부터 36월, 기관, 기업소 토지는 88전부터 60월, 개인경작지는 12월 등으로 차등 부과하였다.⁸³⁾

이와 함께 토지사용료 수취를 적용하는 대상과 그렇지 않은 대상을 상세히 규정하였는데 아래의 <표 13>과 같다.

<표 13> 토지 사용료 수취대상과 제외대상

수취대상	제외대상
농장, 협동농장의 모든 토지	-

82) 정은미, “북한 협동농장 운영과 농민 사경제 실태” 우리민족서로돕기운동 평화나눔센터 제35회 정책포럼 발제문(2008), 18쪽.

83) 김래은, “북한 부동산 사용료의 제정현황과 의미” 『통일과 국토』, 제19호(2007년 가을호), 47쪽.

농업연구기관의 생산계획 수행용 토지	농업연구기관의 새 품종 생산용 토지
교육기관의 실습용 토지	식물원, 동물원, 양어장 구역 토지
보건기관의 약초재배용 토지	
양묘장용 토지	
기관, 기업소 원료기지, 부업 농목장	-
기관, 기업소의 와화별이용 토지	탁아유치원, 전염요양소, 보양소 등 토지
농산물생산용 수역토지	-
건설부지용 토지	농민세대 제외한 살림집 주변의 10평 미만
새땅찾기로 얻어낸 3년 이상 된 토지	-
기관, 기업소 울타리안의 1정보 이상	기관, 기업소 울타리안의 1정보 미만 토지
개인이 부치는 텃밭과 부대기밭	농민 세대용 30평까지의 텃밭
-	이밖에 따로 정한 토지

출처: 2002년 7월 31일 발표된 내각결정 53호에 근거해 필자가 작성

토지사용료를 납부할데 대한 내각결정 53호를 통해 당국은 토지를 부류별, 지목별, 등급별로 나누었고 유형에 따라 사용료를 달리 받도록 하고 있다. 이 결정에서 주목되는 것은 국가기관, 기업소, 단체가 경작하는 토지와 개인이 경작하는 소토지를 구분하지 않은 것이다. 이는 2002년 당시까지만 해도 북한당국이 개인경작자들의 소토지를 회수하여 협동농장 소속의 토지로 이전하는데 관심을 두고 있기 때문인 것으로 보인다.

한편 내각결정 53호의 발표에 따른 토지 사용료 납부규정의 발표전과 이후의 토지사용료 수취관계를 살펴보면 아래의 <표 14>와 같다.

<표 14> 토지 사용료 납부규정 발표 전과 이후 비교

구분	납부결정전	결정이후
납부 단위	협동농장에만 부과, 기관, 기업소, 개인 경작지는 자체조달	협동농장, 기관, 기업소, 개인경작지로 구분하여 부과
납부 원칙	평균수확고를 감안하여 국가계획 수행분에 따라 전량수매하도록 함	납부비중을 농업생산 전문농장, 기업소는 낮게 기관, 기업소 부업지는 높게 함
납부 방식	생산비로 지출된 종자, 사료, 비료, 농기계 구입비 등을 납부	사용주체에 따라 농장, 기관, 기업소, 개인 등 3부류로 구분하여 납부 지목에 따라 6가지로 구분하여 납부 기존의 각종 생산비는 별도로 납부
납부 시기	연말분배 후 일괄현물 납부	기관, 개인은 정해진 기간에 납부 농장은 사용료 납부 후 결산분배 진행

출처: 김만복, “통일후 북한토지의 관리방안에 관한 연구”, 국민대학교 박사학위논문, 2007, 73쪽 수정.

4. 산림경영기관을 통한 단속

북한당국은 인민보안소, 산림경영소 단속원들을 동원해 소토지 경작자들을 통제하고 있다. 최근 들어 철도 주변, 국경 주변, 행사도로 주변 등 외국관광객들의 눈에 띄는 장소에 대한 소토지 개간은 엄격히 통제하고 있다. 언론보도에 의하면 함경북도 무산군, 회령 등 지방의 산림단속반원들은 개인경작자들이 심은 강냉이와 콩을 모두 뽑아버리고 나무를 심는 등 엄정히 대처하였다고 한다.⁸⁴⁾

84) 『노컷뉴스』, 2011년 4월 11일. 北, 식량난... “규제하던 소토지 경작 목인한다”
<http://www.nocutnews.co.kr/news/822900> (검색일, 2018년 7월 8일).

Ⅲ. 소토지 거래에 대한 대응과 장려

1. 거래방식에 따른 대응

1960년 7월 5일에 내각 결정 제37호로 발표된 <토지관리 규정>에는 “토지이용과 관련된 신소, 청원 및 분쟁은 해당 도 인민위원장이 해결한다” 명확히 규제되어 있다.⁸⁵⁾ 그러나 1999년 개정된 북한의 토지법 제80조에는 “토지보호 건설 및 관리질서를 어긴 경우, 기관, 기업소, 단체, 및 공민은 그 정상에 따라 해당한 법적 책임을 진다”고 되어 있다. 이는 토지와 관련한 분쟁사안에 대해 인민정권기관이 아닌, 법기관의 업무로 이전하였다는 것을 보여준다. 이러한 점에서 1999년 토지법의 개정과 더불어 북한이 토지이용과 관련한 위법사안에 대해 해설과 교양이 아닌, 법적책임을 강화하는 쪽으로 방향을 전환하였다는 결론을 이끌어낼 수 있다.

한편 부동산 관리법 제45조에서는 “부동산 관리와 관련하여 발생하는 분쟁은 협의의 방법으로 해결하며 해결할 수 없는 경우에는 중재 또는 재판기관에 제기하여 해결한다.”고 규정하고 있다.⁸⁶⁾ 또한 부동산 관리법 제10조에는 부동산 관리에 개인을 배제한 기관, 기업소, 단체만이 참여한다고 서술되어 있다.⁸⁷⁾

종합해보면 개인들 사이에 떼기밭을 제외한 소토지 거래로 인해 발생하는 분쟁사안에 대해서는 중재 또는 재판기관이 반드시 해결할 법적 근거가 없는 것으로 보인다.

실제로 당국은 국가기관, 기업소 사이, 그리고 개인 사이에 소토지 거래가 이루어지는 경우 서로 다른 통제행태를 보이고 있다. 개인들 사이에 거래되는 텃밭의 매매 및 임대에 대해서는 승인한다. 그러나 산림이나 수역 소토지에 대해서는 임대만을 허용하고 있다. 지역별로 다르긴 하지만 북부지역에서는 산림이나 수역 소토지에 대한 매매의 경우에도

85) 조선중앙통신사, 『조선중앙 년감』(평양: 조선중앙통신사, 1961), 67쪽.

86) 장명봉 편, 『2015년 최신 북한법령집』(북한법연구회, 2015), 722쪽.

87) 장명봉 편, 『2015년 최신 북한법령집』(북한법연구회, 2015), 719쪽.

눈감아주는 경우가 많다.⁸⁸⁾ 국가기관이나 기업, 단체 간의 산림 소토지나 수역 소토지 매매나 임대에는 대부분 승인하고 있다. 또한 주민지구 소토지나 부업지 매매는 묵인하고 임대는 승인하고 있다.

이상의 소토지의 유형과 거래방식에 따른 당국의 대응행태를 정리하면 아래와 <표 15>와 같다.

<표 15> 소토지 거래방식에 따른 당국의 대응

구 분		승 인	묵 인
텃밭	매매	○(개인 간)	-
	임대	○(개인 간)	-
주민지구 소토지	매매	-	○(기관 및 기업소간)
	임대	○(기관 및 기업소간)	-
부업지	매매	-	○(기관 및 기업소간)
	임대	○(기관 및 기업소간)	-
산림 소토지	매매	○(기관 및 기업소간)	-
	임대	○(기관 및 기업소간)	○(개인 간)
수역 소토지	매매	○(기관 및 기업소간)	○(개인 간)
	임대	○(기관 및 기업소간)	○(개인 간)

출처: 탈북민 인터뷰에 근거해 필자가 작성

88) 2018년 5월 5일 해산시 출신 탈북민 문00과의 인터뷰 내용

2. 개인분쟁에 대한 대응

북한 당국은 소토지 개간 및 거래에 따른 개인 간의 분쟁을 해결함에 있어서도 소토지 유형에 따라 상반되는 대응을 하고 있다. 텃밭은 거래유형에 무관하게 법을 통해 해결을 받도록 한다. 하지만, 부업지나 산림 소토지, 수역 소토지는 몰수하는 식으로 대응하여 개인 간 자구책을 강구하도록 유인하고 있다. 이를 정리하면 아래의 <표 16>과 같다.

<표 16> 소토지 거래 유형과 분쟁해결

구 분		법을 통한 해결	개인 간 해결
텃밭	매매	○	-
	임대	○	-
부업지	매매	-	○
	임대	-	○
산림소토지	매매	-	○
	임대	-	○
수역소토지	매매	-	○
	임대	-	○

출처: 탈북민 인터뷰에 근거해 필자가 작성

3. 개인간 해결을 장려하는 이유

북한당국이 소토지 거래와 관련해 발생하는 분쟁과 관련해 텃밭을 제외하고 개인 간에 자구적으로 해결되도록 장려하는 이유는 무엇인가?

이를 이해하려면 먼저 소토지 거래가 발생하는 원인에 주목 할 필요가 있다. 북한지역에서 소토지 거래가 발생하는 이유는 세 가지로 살펴볼 수 있다. 즉 ① 장사업종 변경, ② 생존을 위한 식량구입, ③ 소토지 운영불가이다.

첫째, 소토지 경작자가 요식업, 축산, 운송 등 다른 업종을 선택한 경우다. 소토지는 개간한 땅만 있으면 다른 장사에 비해 큰 돈이 들지 않으며 구입자와의 관계에서 사기당할 우려 등이 없다. 그러나 다른 업종으로의 이전은 일정정도의 자금이 모아졌을 때 가능하다.

둘째, 당장의 생존을 위해 식량을 구입하기 위한 자금이 필요한 경우다. 북한에서 소토지 개간은 당국이 극력 통제하고 있다. 개간된 소토지는 판매자의 동의가 있으면 구매하려는 사람들이 많아서 즉시에 거래가 이루어진다.

셋째, 도시 이주, 가정 불상사 등으로 소토지를 운영할 가구성원이 없는 경우다. 이에 대해 북한 소식통은 “주민들이 이사를 가거나 나이가 많아서 폐기밭을 관리할 수 없을 때는 주변 사람들에게 판다”고 전하고 있다.⁸⁹⁾

한편 소토지 판매가격은 거래가 발생하는 원인과 누가 파는가에 따라 편차가 심하다. 위의 사례에서 보면, 첫 번째 경우 소토지 가격이 높게 책정된 상황에서 거래가 이루어진다. 그러나 두 번째나 세 번째 경우는 싸게 팔린다. 북한에서 소토지 농사를 하는 사람들이라면 장사할 밑천도 없고 고지식한 도시 주변, 특히 농촌지역 주민들이어서 대부분 싸게 팔리는 경우가 많다.

북한에서 소토지 소유는 이유여하를 불문하고 불법이다. 그럼에도 불구하고 소토지를 구매하는 이유는 무엇인가?

89) 『자유아시아방송』, 2018년 4월 16일. “북한 농촌 소토지 거래시세”

https://www.rfa.org/korean/weekly_program/c27dac8c-d480c5b4bcf4b294-bd81d55c-bb3cac00/priceindex-04132018155035.html?searchterm:utf8:ustring=%EB%B6%81%E (검색일, 2018년 7월 9일).

두 가지를 실례로 들 수 있다. 하나는 부동산가치로의 소토지 입지와 관련해 미리 장만하는 경우이다. 북한소식통은 일부 주민들이 북한체제 변화와 더불어 해당 소토지 입지가격이 높아질 것이라는 기대감으로 확보하려는 움직임도 적지 않다고 전하고 있다.⁹⁰⁾ 다른 하나는 임대용으로 소토지를 구입하는 경우이다. 주로 시장화가 진행되면서 일정한 부를 축적한 개인들과 토지 이용에 있어서 권력을 독점한 일부 국가 기관(국토관리부) 혹은 기업소(산림경영소)들이 가난한 주민들에게 농사에 필요한 비료, 농약 등을 대주고 빚을 갚지 못하면 헐값으로 소토지를 매입하여 임대를 준다. 이러한 점에서 소토지 구입은 개인이든, 기업이든 자본 축적의 의도에서 출발한다고 볼 수 있다.

당국으로서는 개인 간에 소토지 분쟁이 일어나 법적으로 신고가 들어오면 불법거래이므로 회수할 수밖에 없다. 부동산관리법 제23조에는 허가받지 않은 부동산은 법적보호를 받을 수 없다고 명시되어 있기 때문이다.⁹¹⁾ 아래에서 서술하겠지만, 소토지에 명줄이 달린 주민들의 반발이 심하므로 당국은 가능한 개인 간의 자구적 해결책을 장려하고 있다.

90) 위의 기사.

91) “기관, 기업소, 단체와 공민은 부동산을 리용하려 할 경우 대상에 따라 해당 부동산 리용허가기관의 허가를 받아야 한다. 허가받지 않은 부동산은 리용할 수 없으며 법적보호를 받을 수 없다.” 장명봉 편, 『2015년 최신 북한법령집』 (북한법연구회, 2015), 720쪽.

제5장

토지법제화 변화전망

- I. 소토지 개간 및 거래의 지속원인
- II. 개혁 개방과 동반한 중국의 토지법제화와 시사점
- III. 소토지 개간 및 거래와 관련한 변화 전망
- IV. 소토지 이용권 보장 관련 전망

제5장

토지법제화 변화전망

I. 소토지 개간 및 거래의 지속원인

1. 소토지 개간과 거래에 대한 국가기관, 기업소의 묵인

북한의 토지법 제25조에는 “국토관리기관은 강하천, 호수⁹²⁾, 저수지와 제방을 비롯한 시설물을 보호하기 위하여 필요한 곳에 보호구역을 정한다. 보호구역 안에서는 강천의 제방과 그 시설물을 못쓰게 만들거나 보호관리에 지장을 주는 행위를 할 수 없다” 고 규제되어 있다. 북한의 강하천이나 호수 등에는 빈 땅이 적지 않게 남아있다. 이러한 장소가 개인들의 소토지 개간지에 활용되고 있으나 국토관리기관들은 이러저러한 이유를 내세워 묵인하는 경우가 많다. 국가에서 배급을 주질 않아 먹고 살려고 개간하는데 어떻게 통제하겠는가 등의 구실을 내세우지만 뇌물을 받을 수 있다는 점도 작용한다.

또한 북한의 토지법 제42조에는 “탄광, 광산들에서는 버럭과 박토를 버린 자리와 지하자원을 캔 자리를 제때에 정리하여 농경지 또는 립지로 이용하도록 하여야 한다”고 규제되어 있다.⁹³⁾ 함경북도의 무산군이나 황해북도 은율군을 비롯해 전반적 탄광, 광산지역들에는 버럭산이나 폐갱에 따른 빈 땅들이 적지 않다. 이러한 땅들이 개인들의 소토지 개간 대상으로 되고 있으나 탄광, 광산 등 관련기관들 역시 이를 묵인하고 있다.

92) 바다와 연결되지 않은 호수와 늪, 소택, 습원 등을 말한다. 최고 수심부의 깊이에 따라 5m 이상은 호수, 이하는 늪으로 불린다.

93) 장명봉 편. 『2015년 최신 북한법령집』 (북한법연구회. 2015), 708쪽.

일부 경우, 산림지역의 소토지 개간을 단속해야 할 국가기관이 이를 조장하는 경우도 있다. 예컨대 산림보호원 소속의 가족들이 주로 참여하는 산림이용반의 활동을 들수 있다. 산림이용반 운영의 주된 목적은 채벌된 작업장 정리나 나무관리 등을 비롯해 산림에 대한 관리이다. 그러나 산림이용반원들이 소토지 농사를 겸하고 있어 본업에 대한 관심이 적다. 이로 인해 국토성에서는 산림이용반을 해산하거나 한시적으로 운영하는 대책을 강구한 적도 있다.⁹⁴⁾

북한에서 일단 개간된 소토지에 대한 거래가 지속되는 것에는 부동산 관리를 맡은 국가기관, 기업소, 단체에도 책임이 있다.

북한의 부동산법 제44조에는 “국가의 승인을 받지 않고 부동산을 리용하여 부당하게 얻은 수익은 전액 몰수 한다”고 규제되어 있다.⁹⁵⁾ 이에 따르면, 국가의 승인을 받지 않은 토지에 대한 개간이나 거래에 대해서는 관련기관들이 법적으로 조치해야 한다. 그러나 관련기관들은 소토지 경작자들로부터 조직적으로 상납을 받으면서 묵인해오고 있으며 이러한 관행은 오늘까지도 이어져 오고 있다.

2. 소토지 거래와 공직자 연계

사회주의 재산관리법 제48조에 따르면, 국가기관, 기업소가 소유하고 있는 토지는 상급기관의 승인 하에 기관, 기업소, 단체에 임대하고 이에 따른 임대료를 받을 수 있다⁹⁶⁾. 따라서 공장건물 부지나 시설물 창고부지 등에 대한 국가기관, 기업소, 단체들의 토지 임대는 합법적이라 할 수 있다. 그러나 개인들에게 임대되어 개인 간 거래를 부추기고 각종 사회적 범죄를 발생시키는 수단으로 되고 있다.

94) <오늘의 북한소식 203호(2008. 9.3)>, “산림이용반의 소토지 농사, 내년부터 금지”

http://www.goodfriends.or.kr/foodcrisis/nkt.html?sm=v&b_no=7646 (검색일, 2018년 7월 10일).

95) 장명봉 편. 『2015년 최신 북한법령집』 (북한법연구회. 2015), 722쪽.

96) “사회주의재산은 상급기관의 승인을 받아 다른 기관, 기업소, 단체에 빌려줄 수 있다. 이 경우, 빌려주는 단위와 계약을 맺으며 대상에 따라 임대료를 받는다.” 위의 책, 30쪽.

“2017년 4월 양강도 삼수군 포성리에서는 국경 주변의 땅을 회수하여 군부대가 나무를 심었다. 군부대와 인맥이 있는 몇 사람이 군부대 지휘관의 승인을 받고 토지를 경작하였는데 남의 토지까지 경작한 것으로 싸움이 벌어져 사회적 문제로 되었다.”⁹⁷⁾

북한의 부동산법 제28조에는 “부동산을 팔고 사는 행위를 하지 말아야 한다”, 또한 제30조에는 “부동산은 해당 기관의 승인없이 다른 기관, 기업소, 단체와 공민에게 넘겨주거나 빌려줄 수 없다”⁹⁸⁾ 고 규정되어 있다. 그러나 국가기관, 기업소, 단체가 소유한 부동산이 해당기관 관료들의 이해관계에 의해 개인들의 소토지로 이용되고 있다. 이는 북한의 공식문헌에서 찾아볼 수 있다.

“협동농장 작업반장 윤영철은 땅이 척박한데다가 노력이 모자라 다루기가 힘들다고 하면서 자기 처남이 직장장으로 일하는 학용품공장에 법적승인 없이 3정보의 땅을 부업지로 주어 콩을 심어먹게 하였다.”⁹⁹⁾

이밖에도 소토지 개간 및 거래가 지속화되는 것에는 당국에 대한 충성을 유도하기 위한 정책시행과도 연관이 있다. 일부지역에서는 참전용사 및 각종 훈장수여자(국가유공자)들에게 회수한 소토지를 분배하기 위한 사업도 있었는데 최하 50평에서 최고 150평까지의 분배를 목표로 하였다.¹⁰⁰⁾ 1990년대 이후 국가공급체계가 제대로 작동하지 않고 있다. 이로부터 국가유공자들에 대한 사회보장이 효과를 보지 못하고 있다. 국가유공자들에 대한 소토지 분배는 이를 해소하기 위한데 목적이 있는 것으로 풀이된다.

97) 2018년 3월 19일 회령시 출신 탈북민 정00과의 인터뷰 내용

98) 장명봉 편. 『2015년 최신 북한법령집』 (북한법연구회. 2015), 717~718쪽.

99) 인민보안성, 『법투쟁일군들을 위한 참고서』(평양: 인민보안성출판사 2009), 316쪽.

100) 『데일리 NK』, 2013년 2월 20일. “北 농업정책 ‘오락가락’...” 한 달만에 지시 번복”

<https://www.dailynk.com/%e5%8c%97-%eb%86%8d%ec%97%85%ec%a/> (검색일, 2018년 6월 20일).

3. 소토지 회수에 대한 주민들의 반발 우려

북한지역에서 소토지는 1980년대 초반부터 산간농촌에 보급되기 시작하여 1990년대 중반 이후 국가배급체계가 무너지면서 도시지역으로 전파되었고 이어 전국으로 확대되었다. 탈북민을 대상으로 한 설문조사를 진행한 선행연구에 따르면, 소토지를 개간한 가장 큰 목적은 자체 식량 해결이었다.¹⁰¹⁾ 이 시기 대아사를 경험하면서, 소토지가 없으면 굶어죽게 된다는 인식, 국가가 아닌, 자기 자신을 믿어야 한다는 정신이 강해진 북한주민들은 빈 땅을 개간하여 오늘의 소토지를 장만하게 되었다.

“자체탄광 노동자 정한철은 자기 집 ‘부대기’(북한에서 개인이 산에 불을 놓고나 나무를 찍어 경작하는 현상을 가리켜 ‘부대기’ 한다고 표현한다.) 밭에서 강냉이 짚과 그 뿌리를 모아놓고 불에 태운 후 불을 제대로 끄지 않고 집에 내려가 산불이 발생하여 법적 제재를 받았다.”¹⁰²⁾

소토지 개간은 네 가지 유형으로 구분해 볼 수 있다. ① 가족구성원들이 모두 동원되어 자력으로 마련한 경우, ② 직계가족으로부터 상속을 받았거나 구매한 경우, ③ 공업림이나 임산사업소의 산림보호원에게 뇌물을 주고 마련한 경우, ④ 본인 혹은 친인척의 권력으로 종업원들을 동원해 마련한 경우이다. 소토지 개간 방식에 따른 비중을 보면 다음과 같다.

<표 17> 소토지 개간 유형에 따른 비중

소토지 개간 유형	비중
가족구성원들의 자력으로 마련한 경우	45%
직계가족으로부터 상속을 받았거나 구매한 경우	35%

101) 정은미, “북한도시노동자의 식량조달메커니즘에 관한 연구: 함경북도, 무산지역의 소토지 경작사례를 중심으로” 『동북아경제연구』, 제26집1호(2014), 267쪽.

102) 위의 책, 328쪽.

산림보호 관계자에게 뇌물을 주고 마련한 경우	15%
권력으로 종업원들을 동원해 마련한 경우	5%

출처: 정은미, “북한도시노동자의 식량조달메커니즘에 관한 연구: 함경북도, 무산지역의 소토지 경작사례를 중심으로” 『동북아경제연구』, 제26집1호(2014), 270-271쪽.

개인들이 개간한 소토지에 대해 당국은 초기에는 묵인하고 있다가 2000년대 초중반부터 단속을 강화해 나가고 있다. 2017년 봄부터 철도, 도로 등에서 보이는 장소에 군대를 동원하여 나무를 심는 등 개간된 소토지의 용도를 바꾸도록 하였다.¹⁰³⁾

소토지 대부분이 90년대 고난의 행군과 더불어 주민들이 힘겹게 일구었고 몇 십 년을 두고 가정의 생계를 유지시켜 주고 있다. 따라서 소토지를 생명줄과 같이 생각하는 경우가 많다. 이는 주민 간 분쟁에서도 찾아볼 수 있다.

“소토지에서 일을 하던 토기공장 박철과 히일무는 토지 평수 문제로 서로 언쟁하던 끝에 나중에는 서로 낫과 도끼를 들고 너 죽고 나 죽는다는 식으로 죽일 내기를 하여 히일무가 박철의 도끼에 머리를 맞아 사망하였다.”¹⁰⁴⁾

소토지를 생명줄과 같이 여기고 있는 북한주민들은 소토지 농사를 제대로 하지 못하도록 통제하는 현상에 대해 불만적 행동을 공개적으로 표출하고 있는 사례가 적지 않다. 소토지 회수에 양심을 품은 일부 북한주민들이 산불방화까지 일으키고 있는 것으로 전해지고 있다. 대북지원단체 ‘좋은 벗들’의 소식지에 따르면 회령에서 한 주민이 기존의 자기 밭 주위에 있는 나무들에 불을 놓아 산림을 태웠는데 북한당국에 의해 체포되면서 “못 심게 할 바엔 너희도 심지 못하게 하겠다”고 소리를 질렀다고 한다.¹⁰⁵⁾ 일부에서는

103) 2018년 3월 19일, 회령시 출신 탈북민 김00과의 인터뷰 내용

104) 정은미, “북한도시노동자의 식량조달메커니즘에 관한 연구: 함경북도, 무산지역의 소토지 경작사례를 중심으로”, 514쪽.

105) 『세계일보』, 2007년 5월 27일. “북한 주민, 폐기밭 물수에 산림방화로 맞서”

물리적 행사를 표출하는 경우도 있다. 함경도 지역에서는 소토지를 통제하는 보위원이 퇴근길에 집단폭행을 당하기도 했다고 한다.¹⁰⁶⁾

주민들이 개간한 소토지에 대한 회수는 2009년 11월의 화폐개혁으로 조성되었던 북한 사회 전반의 혼란상황을 재현할 수 있다. 최근 소토지를 회수하려는 당국의 움직임과 관련해 나타난 주민들의 불만 행동이 이를 잘 보여주고 있다. 북한소식통에 의하면 김정은의 산림녹화 중시 정책에 따라 소토지를 회수한다는 인민반회의가 있었는데 주민들은 “소토지를 빼앗는 건 내 목숨을 빼앗는 것과 같다”고 성토했다. 소토지 회수 소식에 성난 주민들의 고성으로 회의장은 싸움장으로 돌변하기도 했다.¹⁰⁷⁾

4. 토지사용료 수취에 대한 당국의 이해관계

북한지역의 소토지는 오늘까지도 배급제가 정상적으로 운영되지 않는 조건에서 주민들의 식량난을 완충시켜주는 효과를 하고 있다. 북한당국으로부터 자료를 받아 식량통계를 만드는 FAO와 WFP는 2012년과 2013년 북한의 식량총생산량이 492.2만톤으로, 예상되는 곡물부족량을 50.7톤으로 추정하고 있다.¹⁰⁸⁾ 오늘날 북한사회의 식량사정은 1990년대 고난의 행군 시기보다 비할바 없이 나아졌다. 그런데 공식적인 통계에 따른 곡물 부족량에서는 큰 차이가 없다.

그렇다면 북한주민들이 체험하는 식량사정과 FAO와 WFP가 조사한 통계간의 괴리는 무엇 때문인가? 여러 이유가 있겠지만, 주민들의 소토지 농사에 따른 곡물 부족량의 해소도 고려해야 한다.

<https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=022&aid=0000229410> (검색일, 2018년 6월 18일).

106) 서재진, “북한의 경제난과 체제 내구력” 『KINU 연구총서 07-30』(서울: 통일연구원, 2007), 51쪽.

107) 『데일리NK』, 2017년 5월 26일. “소토지 회수예고에 北 주민, ”다른 나라라면 폭동 반발”

<https://www.dailynk.com/%ec%86%8c%ed%86%a0%ec%a7%80> (검색일, 2018년 6월 18일).

108) 정은미, “북한도시노동자의 식량조달메커니즘에 관한 연구: 함경북도, 무산지역의 소토지 경작사례를 중심으로” 『동북아경제연구』, 제26집1호(2014), 236쪽.

연구자료에 따르면, 농장원 가족 4인이 5,000~7,000평의 소토지를 경작하면 옥수수 800키로, 콩 200키로를 생산한다고 한다. 당시 농장의 분배량이 1인당 200~400키로 정도여서 거의 2-4배의 수확을 거두었다.¹⁰⁹⁾ 또 다른 연구자료에 의하면 소토지가 가족의 식량문제 해결에 도움이 됐느냐는 질문에 평균적으로 1년분 식량의 약 60%를 보장한다고 답했다.¹¹⁰⁾ 그래서인지 가물과 장마가 심하지 않아 소토지 작황이 좋으면 가을철 들어 종합시장의 쌀가격이 하락한다는 전언도 있다. 연말 협동농장의 분배도 영향을 주겠지만, 알곡가격의 하락에는 소토지 농사도 기여하는 것으로 보인다. “국가쌀(배급)은 우리 같은 백성이 아닌 군대나 인민위원회 간부 등을 먹여살리는 것”이지만, “소토지 쌀은 장사군이 나 개인경작자들의 생계를 이어준다”는 말이 나오는 것도 이러한 연유때문이다.¹¹¹⁾

토지사용료 수취에 대한 당국의 이해관계는 국가이익의 차원에서 설명할 수 있다. 주민들의 토지사용료 납부는 국가재정의 일정 부분을 보충하는 측면도 있다. 당국으로서 식량공급 부족문제의 해소와 국가재정 예산확보를 통해 불로소득을 얻는 셈이다.

그렇기 때문에 소토지를 회수하기보다 관리하면서 유지하는 것이 소토지 경작자나 감독을 맡은 공직자 모두에게 이익이 된다고 볼 수 있다. 이를 대표적으로 보여주는 사례가 2011년 전국적으로 시행된 소토지 사용과 관련한 허가 조치이다. 북한 당국은 주민들이 개간한 개인 텃밭 1평당 300~500원의 세금을 받고 소토지 사용에 대한 허가를 공식적으로 내주었다.¹¹²⁾

109) 김종욱 외, 『민간차원의 대북협력사업의 평가를 통한 북한의 농촌생활 환경 실태조사 및 분석』, 농촌공사가 진행한 농림부 연구용역보고서(2016), 53~55쪽.

110) 정은미, “북한도시노동자의 식량조달메커니즘에 관한 연구: 함경북도, 무산지역의 소토지 경작사례를 중심으로”, 276쪽.

111) 『데일리 NK』, 2015년 11월 24일. “北 올해 왕가물·수해에도 개인 소토지·폐기밭은 풍년”
<https://www.dailynk.com/%e5%8c%97-%ec%98%ac%ed%95%b4-%ec%99%95%ea%b0%80%e> (검색일, 2018년 6월 20일).

112) 『데일리 NK』, 2015년 8월 7일. “北, 통치자금 감소로 주민 돈 노리나?... “토지세 돌연 인상”
<https://www.dailynk.com/%e5%8c%97-%ed%>, (검색일, 2018년 6월 20일.)

토지사용료가 처음 발표된 2000년대 초반의 경우 대체로 1평(북한은 1.8㎡를 1평으로 규정)당 40원 수준이었다. 그러나 2016년부터 70원으로 거의 2배 가까이 올랐다.¹¹³⁾

종합적으로 판단하건데, 북한당국은 소토지 회수에 따른 부작용보다 사용료 수취를 통한 재정예산의 확보에 더 큰 관심을 두고 있다.

5. 당국의 국정운영 참여에 따른 학습효과

북한지역에서 소토지 거래가 지속되는 것은 당국의 국정운영수행 실패에 일차적 책임이 있다. 배급이나 결산 분배를 통해 생계를 유지할 수 있는 식량을 제대로 공급하지 못하기 때문이다. 이와 함께 소토지 개간의 발단에도 당국의 책임이 있다.

통상적으로 북한지역의 소토지 개간이 배급제의 붕괴에 따른 아사에서 벗어나기 위한 주민 스스로의 해결책에서 비롯된 것이라고 인식한다. 이는 북한에서 개인경리에 기반한 소토지 개간의 발단을 아래로부터의 영향에서 찾는 것이라 볼 수 있다. 이것과 함께 위로로부터의 영향을 간구해서는 안되는데 두 가지로 설명할 수 있다.

첫째, 1990년대 식량난 이전에 당국의 국정운영 수행을 경험한데 따른 학습효과라 할 수 있다. 북한은 1976년부터 농업생산성의 침체에서 벗어나기 위해 농경지 면적을 확대하는 사업, 새땅찾기에 관심을 두었다. 이는 공한지와 유휴지를 포함해 산지와 강, 하천부지 등 알곡이 자랄 수 있는 땅을 찾아 농경지로 만드는 작업이었다.

북한은 1981년 10월 노동당 제 6기 4차 전원회의에서 20만 정보의 새땅찾기 과제를 제시하였다.¹¹⁴⁾ 전원회의이후 새땅찾기라는 이름하에 자연개조사업이 전개되면서 다락

113) 『데일리 NK』, 2015년 8월 7일. “北, 통치자금 감소로 주민 돈 노리나?... “토지세 돌연 인상”
[https://www.dailynk.com/%e5%8c%97-%ed%,\(검색일, 2018년 6월 20일.\)](https://www.dailynk.com/%e5%8c%97-%ed%,(검색일, 2018년 6월 20일.))

114) 『연합뉴스』, 2006년 5월 15일. “북, 경작지 확대위해 ‘새땅찾기’”,
<https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0001297412> (검색일, 2018년 7월 5일).

밭 건설과 간석지 건설이 대대적으로 진행되었다. 이후 토지정리사업이 전개되었는데 이는 무질서하게 배열된 논밭을 규격화하기 위한 작업이었다. 이 사업은 1998년 이전과 차이가 있다. 이전 사업은 주로 간석지 개간을 통한 새땅찾기의 일환이었는데 이후 사업은 거미줄 모양의 패기밭을 기계화 포전으로 만들기 위한 사업이었다.

1998년 이후의 토지정리사업은 김정일이 1998년 5월 최전방 시찰을 위해 강원도 창도군 일대를 지나던 중 올망졸망한 패기밭을 보고 현지에서 ‘관계부문 일꾼 협의회’를 조직하여 강원도 토지정리를 지시한 것이 시발점이 되어 전국으로 확대되었다.¹¹⁵⁾ 북한은 토지정리를 위해 각 도(道) 단위로 돌격대를 조직했고 불도저·굴착기 등 각종 중장비를 집중 투입했으며 인근 지역 군부대를 동원시켰다.¹¹⁶⁾

당시 주민들은 돌격대나 건설대 등에 소속되어 산림토지나 수역토지에 대한 개간방법을 현지에서 배우게 되었다. 이러한 점에서 산림토지에 대한 소토지 개간은 다락밭 건설, 수역토지에 대한 소토지 개간은 간석지 건설에 대한 주민들의 참여와 연관되어 있다.

둘째, 1990년대 들이닥친 식량난을 해소하기 위해 당국이 취한 대책이다. 당국은 기관, 기업소 단위의 소토지 농사를 통해 식량난을 해소하도록 하였다. 소토지 농사를 통해 수확한 알곡을 배급하도록 하였다. 2000년대 경, 평안북도 삭주군에서는 학교단위로 교직원들에게 소토지 농사를 하도록 땅을 주었고 수확된 알곡을 6개월분 식량분으로 지급하도록 하였다.¹¹⁷⁾

115) 통일부, 『북한 지식사전』, “토지정리사업”, <http://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/term/viewNkKnwld> (검색일, 2018년 6월 8일).

116) 위의 글,

117) 조정아 외, “북한주민의 일상생활” 『KNU연구총서 08-07』(서울: 통일연구원, 2008), 173쪽.

II. 개혁 개방과 동반한 중국의 토지법제화와 시사점

1. 개혁개방에 따른 중국의 토지법제화 동기와 추진과정

개혁개방과 더불어 중국당국은 토지법제화에 관심이 많았는데 이유는 토지의 상품화를 통한 자원마련에 있었다. 그 시작은 1979년에 실시된 가족생산도급제이었다고 볼 수 있다. 중국당국은 북한의 협동농장과 유사한 인민공사의 토지이용권을 가족 단위로 부여하였다. 이를 통해 농업생산성의 제고를 내세웠지만, 내막은 국가재정예산을 확보하기 위한 것이었다. 가족생산도급제의 운영으로 인민공사의 토지가 가족 단위로 분할되었고 수많은 농가를 대상으로 토지이용료를 수취할 수 있었다.

이후 중국당국은 토지의 상품화를 통한 농촌지역의 성과를 도시지역 기반시설 건설을 위한 자원 조달에도 적용하였다.¹¹⁸⁾ 이러한 사례로는 1982년 심천, 사천 등의 도시에서 전개된 토지사용료 수취 시범 사업을 들 수 있다. 이것의 경험에 근거해 7년째 되는 1988년 헌법에서 토지임대를 금지하는 규정을 삭제하였다. 대신 “토지이용권은 법률 규정에 근거하여 양도할 수 있다”는 규정을 신설하였다. 이와 함께 새로 제정된 토지관리법에서 “국유토지와 집체토지의 이용권은 법에 따라 양도할 수 있다”고 규정하였다.¹¹⁹⁾

2년이 지난 1990년에는 <도시국유토지의 이용권 양도 및 재양도에 관한 잠정조치>라는 제목의 국무원 발표를 통해 토지이용권을 재양도하는 것은 물론, 임대나 저당과 같은 경제활동의 공간으로 이용할 수 있도록 하였다.¹²⁰⁾ 당시까지만 해도 토지 재산과 관련해 분쟁이 발생하는 경우, 향진정부의 이익이 우선적으로 보장되었다. 따라서 개인들의 토지 권리 박탈 등 사회적 분쟁이 많이 제기되었다.¹²¹⁾ 이러한 문제점을 해소하기 위해 1995년

118) 김민배, “중국토지 제도의 변화경험과 북한의 토지제도 변화가능성” 『외법논집』, 제37권1호 (2013), 92쪽.

119) 위의 글, 93쪽.

120) 위의 글, 같은 쪽.

121) 이기현, “중국의 농민저항과 국가-사회관계의 새로운 조정” 『중국민주주의 아시아문제연구소와

<담보법> 개정을 통해 토지이용권을 객체로 하는 저당권을 규정하였다.¹²²⁾ 8년 후인 2007년 3월에는 ‘물권법’의 개정을 통해 개인의 토지이용권이 유상으로 이전될 수 있게 하였다.

이상에서 본바와 같이 개혁개방 초기 중국의 토지법제화는 개혁개방에 필요한 재정예산의 확충과 관련되어 있었다. 북한의 경우도, 제한적인 내부개혁과 더불어 예외가 될 수 없었다.

북한에서 2002년에 등장한 토지사용료 납부와 관련한 내각결정은 4년 후인 2006년, 국가예산 항목에 <부동산사용료>라는 전반적 부동산에 대한 과세 성격의 토지사용료 등장으로 이어졌다. 이로부터 3년 후인 2009년에는 <부동산관리법>이 제정되었다.

한편 중국에서의 토지이용권은 양도 뿐 아니라 이전이 가능하고 저당 설정이 가능한 권리이다. 토지소유자의 신분으로 토지이용권을 일정기간 토지이용자에게 양도할 수 있으며 토지이용자는 토지이용권에 따른 양도비를 국가에 지불하도록 하고 있다. 또한 양도 받은 토지를 재양도할 수도 있는데 이를 토지사용권 재이전행위로 규정하였다.¹²³⁾

종합적으로 보면, 중국은 개혁개방과 더불어 토지이용권을 사유화, 상품화하는 방향으로 나아가고 있다.

2. 중국과 북한의 토지법제화 추진의 차이

개혁개방 초기 중국이 추진한 토지법제화는 향후 북한에도 적지 않은 시사점을 주고 있다. 크게 네 가지로 살펴볼 수 있다.

중앙일보 공동학술 대회 발표집, 2010, 51-64쪽.

122) 박상진, 『중국의 토지제도 운영경험에 비추어 본 북한의 토지제도 변화 전망 자료집』(법원행정처, 사법정책실, 2012), 28쪽.

123) 허강무, “중국의 토지가격 산정제도와 북한에 대한 시사점” 『동북아법연구』, 제5권1호(2011), 152쪽.

첫째, 토지이용권의 변화가 북한에서는 불법적인 소토지에서 시작되는데 반해 중국에서는 국가소유의 일종인 합법적인 인민공사(협동단체)의 토지로부터 시작되었다.

둘째, 토지이용권 제도의 변화를 북한은 개인경작지인 소토지에 국한하고 있는데 반해 중국은 국가 및 인민공사(협동단체) 소유의 토지에도 적용하고 있다.

셋째, 합법적인 토지이용권의 보장에서 북한은 경제특구나 외국인 기업에만 적용하는 반면, 중국은 전국을 대상으로 그리고 국내외 주민 모두에게 적용하고 있다.

넷째, 토지이용 방식에서 북한은 임대제에 국한한 반면, 중국은 협의나 경매, 입찰 등 다양한 방식을 적용하고 있다.

이러한 차이는 북한과 중국의 경제개혁에 대한 관점의 차이에서 기인된 것으로 보인다. 북한이 여전히 제한적인 경제개혁에 관심을 두고 있는 것에 반해, 중국은 1980년대 후반 이후 국가 전반을 개방적인 경제체제로 운영하는 것을 지향하고 있다.¹²⁴⁾ 북한에서의 제한적인 경제개혁은 토지법제화의 변화를 경제특구와 같은 특정지역, 그리고 이곳에 진출한 외국인에 국한시키는 원인으로 되고 있다. 이러한 차이가 있음에도 북한의 토지법제화는 당면하여 소토지의 개간이나 거래, 이용권 보장과 같은 상품화를 지향하는 방향으로 확대되어 갈 것으로 보인다.

124) 강미숙·정매화, “북한과 중국의 토지이용권 제도 비교” 『국토논총』, 제50권6호(2015), 11~17쪽 참조

Ⅲ. 소토지 개간 및 거래와 관련한 변화 전망

1. 소토지 개간 통제관련 전망

주민들의 소토지 거래를 통제하는데서 기본은 소토지 개간을 차단하는 것이다. 이는 북한당국이 소토지 거래는 부동산 관리법을 통해 규율하는데 비해, 소토지 개간은 공화국 형법을 통해 처벌하는 데서 알 수 있다.

소토지 개간은 1990년 배급제 붕괴, 고난의 행군에 따른 사회적 기강 해이 속에서 활발히 진행되었다. 주민들의 생활수준이 그때에 비해 많이 나아졌고 당국의 주민 통제력도 회복한 이상, 소토지 개간은 묵인 하지 않을 것으로 보인다. 이를 반영한 것이 지속적인 소토지 사용료의 인상이다.

최근 들어 북한 당국은 주민들의 소토지에 대한 사용료를 현금이 아니라 현물로도 낼 것을 지시하면서 사용료를 대폭 인상했다. 2017년 ‘별거숭이(민등산)산 수림화’에 대한 김정은의 방침이 나오면서 소토지 사용료를 돈 대신 알곡으로 납부하라는 지시가 떨어졌으며 토지 사용료를 전 해에 비해 50%나 많게 징수했다.¹²⁵⁾

대부분의 도시지역 주변과 농촌지역 주민들은 인근 야산과 높은 산중턱까지 개간해 강냉이와 수수, 콩 등 알곡 작물을 수확해 생계를 유지해왔다. 산비탈이나 야산은 지력이 낮기 때문에 콩의 경우, 정보당 1톤을 생산하기 어렵고 750kg을 바치고 나면 남는 게 없다고 한다.¹²⁶⁾ 앞서 서술하였지만, 북한에서 소토지 경작자는 대부분 생활고에 시달리는 계층이다. 소토지의 수확물로 생계를 유지해 오고 있어 토지사용료의 인상은 주민들의 생계를 직접적으로 위협한다.

125) 『데일리 NK』, 2015년 3월 15일. “北, 소토지 사용료 대폭 인상...주민 생계 직격탄”
<https://www.dailynk.com/%e5%8c%97-%ec%86%8c> (검색일, 2018년 7월 23일).

126) 위의 기사.

북한은 소토지 사용료의 지속적인 인상으로 개간된 소토지에 대한 관리를 어렵게 함으로써 주민들이 과거와 다른 현 상황에서 토지 개간은 꿈도 꾸지 못하게 하려 한다. 따라서 소토지 사용료 납입 질서를 강화하기 위한 구체적인 대책이 나올 것으로 보인다.

2. 소토지 거래 통제관련 전망

앞서 살펴보았듯이 북한당국이 소토지 거래를 부동산 관리법이나 사회주의재산법을 통해 처벌해도 관련 행위는 지속되고 있다. 그 이유는 앞서 서술한 소토지 거래의 성사요인에서 찾아볼 수 있듯이, 소토지 경작자들과 감독 권한을 가진 공기관 관료들간의 공범 관계가 적지 않은 영향을 미치고 있기 때문이다.

북한당국은 소토지 거래의 차단보다 관리에 관심을 두며 소토지 거래가 확대되지 않는 선상에서 법제도를 변화시킬 것으로 보인다. 이 경우 수십 년간에 걸친 소토지의 소유에 대한 승인과 같이 비쳐질 수 있고 이것이 부동산 소유의 합법화와 같은 사회적 문제로 확대될 수 있다. 이와 관련해 주민들의 확대해석을 차단하기 위한 담론 형성이 내적으로 이루어지는 것으로 보인다.

『경제연구』 2010년 1호에는 토지사용료 납부를 정당화하는 연구자료가 실렸다.¹²⁷⁾ 부동산(토지) 관리에서 사용료와 같은 경제적 공간을 이용하면 땅과 같은 부동산을 효과적으로 이용하도록 자극할 수 있으며 그것을 이용하지 않고 사장시키는 현상을 경제적 방법으로 막을 수 있다고 지적한다.

이보다 최근인 2016년 4호에 발간된 『경제연구』에는 부동산 관리에서 화폐공간을 합리적으로 이용할 데 대한 논문이 게재되었다.¹²⁸⁾ 이에 따르면, 부동산 관리에서 화폐공간의 올바른 사용은 기관, 기업소, 근로자들이 부동산을 다루고 이용하는데서 부동산의 가

127) 최성혁, “부동산관리에서 나서는 몇 가지 문제에 대하여” 『경제연구』, 1호(2010), 42쪽

128) 김금해, “부동산관리에서 화폐적 공간들의 합리적 이용” 『경제연구』, 4호(2016), 51~53쪽.

격과 사용료 등을 통해 자극과 통제를 바로 실시하는 것을 뜻한다고 하였다. 그러면서 부동산 사용료는 기관, 기업소, 단체들과 개인들이 국가소유의 부동산을 이용한 대가로 국가예산에 납부하는 사용료의 한 형태라면서 세금과 달리 국가예산수입의 보충적 형태라고 서술하였다. 또한 부동산 사용료는 기관, 기업소, 단체들과 개인들의 부동산 사용에 대한 재정적 통제를 강화하고 부동산의 이용에 따르는 손실을 보상하며 그의 유지보수와 확대에 필요한 자금원천을 옹계 확보하는 방향에서 정하여야 한다고 적시했다. 그러면서 부동산 사용료의 납부대상에서 내각결정 53호에 규제되지 않았던 건물사용료, 어장사용료, 수산자원 양식장 사용료, 자원 사용료, 도로사용료 등을 열거하였다.

이 글을 보면 북한당국이 토지사용료 수취의 범위를 지속적으로 확대하고 있음을 알 수 있다. 소토지 사용료 수취를 개인경작지에 대한 거래를 막기 위한 단기적 조치가 아니라, 국가예산수입의 지속적인 보충수단으로 활용하려 한다는 것을 알 수 있다.

최근의 변화를 보면 개인을 대상으로 한 농업토지에 대한 임대도 이루어질 것으로 보인다. 얼마전 유엔은 북한의 중앙통계국이 진행한 조사자료를 발표하였다.¹²⁹⁾ 조사는 유니세프의 지원을 받아 북한 전역 8천500여 가구 주민들을 대상으로 실시되었는데 북한주민의 53.7%에 해당하는 가구가 소토지를 보유하고 있다고 밝혔다. 북한에서 소토지를 소유한 가구, 다시말해 개인경작자 가구가 이렇게 많은 것은 김정은 정권 들어 '6.28 방침'으로 불리는 달라진 가족위주의 분조관리제 운영의 영향에 따른 것이라고 풀이된다. 가족위주의 분조제 운영으로 농촌지역 주민들의 소토지 농사에 대한 관심이 더욱 높아졌다. 여기에 도시지역의 소토지를 가진 가구수와 합치면 북한사회전반의 개인경작 가구의 수가 많은 비중을 차지하게 된다.

이러한 점에서 가까운 기간에 소토지 거래의 관리에 관심을 둔 토지법제화가 진행될 것이라는 판단이 가능하다.

129) 『미국의 소리방송』, 2018년 8월 6일, “유엔 보고서, 북한 주민 53.7% ‘농지 보유’”
<https://www.voakorea.com/a/4515900.html> (검색일, 2018년 8월 23일).

IV. 소토지 이용권 보장 관련 전망

북한의 토지법 제13조는 토지를 국가기관, 기업소, 단체, 공민들이 이용할 수 있다고 규제되어 있다.¹³⁰⁾ 또한 부동산관리법 제10조에 따르면 부동산 관리는 대상에 따라 그 주체가 기관, 기업소, 단체만이 된다고 규제하고 있다. 부동산관리법 제23조는 “기관 기업소, 단체와 공민은 부동산을 리용하려 할 경우 대상에 따라 부동산리용 허가기관의 허가를 받아야 한다. 허가받지 않은 부동산은 리용할 수 없으며 법적보호를 받을 수 없다”고 규정되어 있다.¹³¹⁾

토지관리법 제13조, 부동산 관리법 제10조와 제23조를 해석하면 개인은 부동산 관리에 참여하지 못하지만, 이용은 할 수 있고 이에 대한 법적보호를 받을 수 있다.

2011년 들어 북한당국이 세금을 받고 소토지 사용허가를 내준 경우도 있어 소토지 사용료 납부자가 확대된 상황이다. 다시 말해 부동산 이용권을 행사할 수 있는 사람이 더욱 많아졌고 이에 따른 분쟁도 늘어나고 있다. 북한당국이 현존하는 전민소유와 협동적 소유의 토지소유권을 유지하면서 개인의 소토지 이용권 행사를 법제화하면 공직자들의 부패로 인해 새어나가는 돈을 차단할 수 있다. 이를 통해 토지사용료 납부의 효율성을 높일 수 있게 될 것이다.

중국은 1982년에 심천, 선전, 푸순 등지에서 토지사용료 징수 시범 실시를 한 이후 토지의 유상 사용을 전면적으로 추진했고 1990년부터 토지사용료 수취를 전국으로 확대하였다.¹³²⁾ 북한도 중국의 개혁개방 초기와 유사한 대책이 나올 것으로 보인다. 북한의 토

130) 제13조 “조선민주주의인민공화국의 토지는 오직 국가만이 지배할 수 있으며 그것을 인민의 리익과 행복을 위하여 협동농장을 비롯한 기관, 기업소, 단체 및 공민들이 여러 방면으로 리용할 수 있다” 장명봉 편. 『2015년 최신 북한법령집』 (북한법연구회. 2015), 705쪽.

131) 위의 책, 717쪽.

132) 배성호, “중국의 개혁개방에 따른 토지정책, 토지법제의 변천과 통일한국에의 시사” 『동아법학』, 제71호(2006년 5월), 11-12쪽.

지법이 1999년 개정된 이후 20여 년이 되고 있어 향후 소토지 이용권을 보장하기 위한 법제화가 진행될 것으로 보인다.

korea
legislation
research
institute

제6장

결론

제6장

결론

북한지역에서 개인이 경작하는 소토지는 1990년대 고난의 행군을 겪으면서 우후죽순 생겨났다. 그 이유에 대해 당시의 식량난에 따른 주민 스스로의 해결책 강구에 따른 것이라는 인식이 대부분이다.

본 연구에서 살펴본 것과 같이 북한에서 개인경리에 기반한 소토지 개간의 발단에는 아래로부터의 영향도 있지만, 위로부터의 영향이 더 크다고 볼 수 있다. 두 가지로 예를 들 수 있는데 하나는 1990년대 식량난 이전에 당국의 국정운영 수행을 경험한데 따른 학습효과라 할 수 있다. 소토지 개간은 1980년대 ‘새땅찾기’라는 구호 아래 전개된 산림 토지에 대한 다락밭 건설과 수역토지에 대한 간석지 건설과 연관되어 있다. 다른 하나는 1990년대에 들이닥친 식량난을 기관, 기업소 단위의 소토지 농사를 통해 해소하려는 당국의 대책을 들 수 있다. 당국은 소토지를 개간하여 알곡을 생산하도록 하였고 이를 배급 하도록 하였다.

이러한 관행은 오늘도 남아있는데 그래서인지 북한의 개인 경작자들은 해당 소토지에 대한 소유 인식이 뿌리 깊게 자리 잡고 있다. 소토지가 완전한 소유물은 아니지만 이용권을 매매할 수 있고 이러한 행위가 위법이지만 묵인되고 있다. 여기에 소토지 개간은 엄격히 차단하지만, 소토지 거래에 대해 회수보다 관리에 관심을 두고 있는 북한당국의 이중적 태도가 주민들의 소토지 보유 심리를 부추기고 있다. 북한사회의 시장화와 더불어 향후 소토지가 부동산으로 등장할 수 있다는 주민들의 기대감도 있다. 주택거래 시 집 텃밭 값이 따로 계산되며 입지 좋은 위치의 소토지를 확보하려는 움직임이 이러한 이유때문이라 할 수 있다.

이러한 점에서 소토지 거래방식의 변화는 북한사회 전반시장화의 수준을 시사해 볼 수 있는 주요 주제라 할 수 있다.

북한토지법제의 변화는 개혁개방 초기, 중국의 토지정책의 변화와 비교하면 토지이용권 변화의 시작과 변화영역, 방식 등에서 질적인 차이를 보이고 있다. 개혁개방과 더불어 중국은 토지소유권을 국가가 갖고 있지만, 토지이용권에 한해서는 사유화, 상품화하는 방향에서 추진하였다. 그러나 북한의 토지법제화는 소토지 이용권에 대한 보장조차도 특정토지를 대상으로 사유화가 분리된 상황에서 상품화를 보장하는 방향에서 실행되고 있다. 이러한 차이가 있지만, 향후 북한도 중국과 유사한 방향으로 나갈 것으로 보인다. 토지법제화가 현재는 소토지 이용권에 국한되지만, 중장기적으로 국가소유의 토지에 대한 이용권을 확대하는 방향으로 갈 것이다. 이는 1963년에 제정된 토지법에서 규제한 토지소유권에 관한 내용이 수정보충되는 결과로 드러날 것이다. 이러한 점에서 북한의 토지법 제정연혁에 따라 토지법의 변화를 살펴본 이 연구는 나름의 의미가 있다고 보아진다.

중국에서의 토지법제화는 개혁개방에 필요한 재정예산의 확충으로부터 시작되었는데 최근 북한도 제한적인 내부개혁과 더불어 유사한 흐름을 보이고 있다. 단적인 예로 토지사용료 수취제도를 전반적 세수 확보를 위한 차원에서 정교하면서도 유연하게 운영하고 있다.

향후 북한의 토지법제화는 토지사용료 수취를 통한 재정예산의 확보와 소토지 거래의 활력을 국가경제 발전의 동력으로 흡수하는 두 가지 방향에서 추진될 것으로 전망된다.

korea
legislation
research
institute

참고문헌

참고문헌

1. 남한자료

- 강미숙·정매화, “북한과 중국의 토지이용권 제도비교” 『국토논총』 제50권6호(2015).
고려대학교 민족문화연구원. 『고려대 한국어사전(스~ㅎ)』. 서울: 고려대학교민족문화연구원, 2009.
- 김래은, “북한 부동산사용료의 제정현황과 의미” 『통일과 국토』, 제19호(2007).
- 김만복, “통일 후 북한토지의 관리방안에 관한 연구”, 국민대학교 박사학위논문, 2007.
- 김민배, “중국토지 제도의 변화경험과 북한의 토지제도 변화가능성” 『외법논집』, 제37권 1호(2013).
- 김성욱, “북한지역 토지이용행위의 법적 성질에 관한 고찰” 『안암법학』, 제46호(2015).
- 김영규·이재웅, “북한 민법의 토지임대차 계약의 특징과 평가” 『법학논총』, 34집(2015).
- 김영희, “북한의 5대시장 형성과 작동메커니즘을 통해본 시장화 실태” 『KDB 북한개발』, 통권 10호(2017).
- 김종욱 외, 『민간차원의 대북협력사업의 평가를 통한 북한의 농촌생활 환경 실태조사 및 분석』, 농촌공사가 진행한 농림부 연구용역보고서, 2016.
- 박상진, 『중국의 토지제도 운영경험에 비추어 본 북한의 토지제도 변화 전망 자료집』, 법원행정처 사법정책실, 2012.
- 배성호, “중국의 개혁개방에 따른 토지정책, 토지법제의 변천과 통일한국에의 시사” 『동아법학』, 제71호(2006).
- 서재진, “북한의 경제난과 체제 내구력” 『KINU 연구총서 07-30』. 서울: 통일연구원, 2007.

- 이기택, “북한의 토지제도와 통일이후의 처리방안: 토지이용권을 중심으로” 『법학논총』, 제47집(2012).
- 이기현, “중국의 농민저항과 국가-사회관계의 새로운 조정” 『중국과 민주의 아시아문제연구소, 중앙일보 공동학술 대회 발표집』, 2010.
- 장명봉 편, 『2015년 최신 북한법령집』, 북한법연구회. 2015.
- 정은미, “북한도시노동자의 식량조달메커니즘에 관한 연구: 함경북도, 무산지역의 소토지 경작사례를 중심으로” 『동북아경제연구』, 제26집1호(2014).
- _____, “북한 협동농장 운영과 농민 사경제 실태” 우리민족서로돕기운동 평화나눔센터 제35회 정책포럼 발제문(2008).
- 조병현, “북한개발을 위한 국유토지 실태조사에 관한 연구” 『KDB북한개발』, 통권6호 (2016).
- 허강무, “중국의 토지가격 산정제도와 북한에 대한 시사점” 『동북아법연구』, 제5권1호 (2011).
- 허재환, “북한 토지이용의 현황과 전망” 『북한경제논총』, 제6호(2000).
- 『노컷뉴스』, 2010년 3월 25일, “北, 식량난, 규제하던 소토지 경작 묵인한다” <http://www.nocutnews.co.kr/news/822900> (검색일, 2018년 6월 20일).
- 『데일리 NK』, 2017년 5월 26일, “소토지 회수 예고에 北 주민, ‘다른 나라라면 폭동’ 반발” <https://www.dailynk.com/%ec%86%8c%ed%8> (검색일, 2018년 6월 18일).
- 『데일리 NK』, 2015년 11월 24일, “北 올해 왕가뭍·수해에도 개인 소토지·폐기밭은 풍년” <https://www.dailynk.com/%e5%8c%97-%ec%98%ac%ed%95%b4> (검색일, 2018년 6월 20일).
- 『데일리 NK』, 2015년 8월 7일, “北, 통치자금 감소로 주민 돈 노리나?... “토지세 돌연 인상” <https://www.dailynk.com/%e5%8c%97-%ed%> (검색일, 2018년 7월 23일).

- 『데일리 NK』, 2015년 3월 15일, “北, 소토지 사용료 대폭 인상…주민 생계 직격탄”
<https://www.dailynk.com/%e5%8c%97-%ec%86%8c> (검색일, 2018년 7월 23일).
- 『데일리 NK』, 2013년 2월 20일, “北 농업정책 ‘오락가락’…”한 달 만에 지시 반복”
<https://www.dailynk.com/%e5%8c%97-%eb%86%8d> (검색일, 2018년 6월 20일).
- 『미국의 소리방송』, 2018년 8월 6일, “유엔 보고서, 북한 주민 53.7% ‘농지 보유’”
<https://www.voakorea.com/a/4515900.html> (검색일, 2018년 8월 23일).
- 『연합뉴스』, 2006년 5월 15일, “북, 경작지 확대위해 ‘새땅찾기’”,
<https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=se> (검색일, 2018년 7월 5일).
- 『세계일보』, 2007년 5월 27일, “북한 주민, 폐기밭 몰수에 산림방화로 맞서”
<https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=> (검색일, 2018년 6월 18일).
- 『자유아시아방송』, 2018년 7월 30일, “최근 북한 식량가격 하락과 원인”
https://www.rfa.org/korean/weekly_program/c27dac8c-d48 (검색일, 2018년 5월 2일).
- 『자유아시아방송』, 2018년 4월 18일, “북한 농촌 소토지 거래시세”
https://www.rfa.org/korean/weekly_program/c27dac8cb (검색일, 2018년 5월 23일).
- 『통일뉴스』, 2004년 12월 7일, “북한의 토지사용료 납부규정 전문”
<http://www.tongilnews.com/news/articleView> (검색일, 2018년 7월 23일).
- 통일부, 『북한 지식사전』, <http://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/term/viewNkKnwld> (검색일, 2018년 6월 8일).
- 법제연구원, “법령용어해설” <http://www.klri.re.kr/kor/business/bizLawDicKeyword.do> (검색일, 2018년 6월 28일).
- 한겨레 커뮤니티, <북한 제1공화국 헌법>, <http://c.hani.co.kr/hantoma/2982047> (검색일, 2018년 8월 12일).

한국민족문화대백과사전, <https://ko.wikipedia.org/wiki/%EA%B1%B0%EB%9E%98> (검색일, 2018년 8월 12일).

<오늘의 북한소식 203호(2008. 9. 3)>, “산림이용반의 소토지 농사, 내년부터 금지” http://www.goodfriends.or.kr/foodcrisis/nkt.html?sm=v&b_no=7646 (검색일, 2018년 7월 10일).

2. 북한자료

교육도서출판사, 『조선지리지전서: 함경북도, 1』, 평양: 교육도서출판사, 1989.

김금해, “부동산관리에서 화폐적 공간들의 합리적 이용” 『경제연구』, 4호(2016).

김일성, 『김일성저작집 32』, 평양: 조선노동당출판사, 1981.

리주민, 『법학연구논문집11』, 평양: 사회과학출판사, 2010.

백과사전편찬위원회, 『광명백과사전3』, 평양: 백과사전출판사, 2009.

백과사전편찬위원회, 『조선대백과사전 증보판 3』. 평양: 백과사전출판사, 2017.

법률출판사, 『조선민주주의인민공화국 법전(대중용)』. 평양: 백과사전출판사, 2015.

손전후, 『우리나라 토지개혁사』, 평양: 과학백과사전출판사, 1983.

인민보안성, 『법투쟁일군들을 위한 참고서』, 평양: 인민보안성출판사 2009.

조선중앙통신사, 『조선중앙 년감』, 평양: 조선중앙통신사, 1961.

조용봉, “민사분쟁에 대한 일반적 이해” 『김일성종합대학 학보: 역사, 법학』, 제55권, 4호 (2009).

평양백과사전출판사, 『조선대백과사전 22』, 평양: 백과사전출판사, 2001.

최성혁, “부동산관리에서 나서는 몇 가지 문제에 대하여” 『경제연구』, 1호(2010).

korea
legislation
research
institute

국
회

부 록

북한의 ‘토지사용료 납부규정’ <전문>

제1조 이 규정은 위대한 령도자 김정일 동지께서 국가 토지를 가지고 생산한 농업생산물의 일부를 사용료 형식으로 국가에 의무납부하도록 할 데 대해 주신 방침을 철저히 관철함으로써 나라의 귀중한 재부인 토지를 효과있게 리용해 알곡을 비롯한 농업생산물의 생산을 높이는 것을 목적으로 한다.

제2조 토지사용료는 토지를 리용해 생산한 농업생산물의 일부를 돈으로 국가에 납부하는 뜻이다.

제3조 이 규정은 토지를 리용해 농업생산물을 생산하는 모든 기관, 기업소, 단체, 군부대와 개인에게 적용한다.

제4조 토지 사용료 납부와 관련한 사업의 통일적인 지도는 중앙재정기관이 한다. 중앙재정기관은 토지를 리용하는 기관, 기업소와 개인들이 토지 사용료를 제때에 의무적으로 납부하도록 토지 사용료 납부질서를 바로 세워야 한다. 군수 부문을 비롯한 따로 정한 부문은 중앙재정기관의 합의를 받아 토지사용료 납부와 관련한 사업을 자체로 할 수 있으며 받아들인 토지사용료는 국가에 바쳐야 한다.

제5조 토지를 리용하려는 기관, 기업소, 개인은 해당한 토지를 시, 군 농업지도기관과 토지관리기관에 빠짐없이 기록해야 한다. 등록하지 않은 토지는 리용할 수 없다.

제6조 토지리용기관과 개인은 토지사용료를 정해진 기간안에 의무적으로 국가에 납부해야 한다. 토지 사용료는 농업생산물 수매대금에서 공제하게 할 수도 있다. 토지사용료 납부 절차와 방법은 중앙재정기관이 정한다.

제7조 토지사용료를 적용하는 토지는 다음과 같다.

1. 농장, 협동농장의 모든 토지
2. 농업과학연구기관에서 생산계획을 받고 리용하는 토지
3. 각급 학교 및 간부 양성기관에서 리용하는 실습토지(실습농장 토지 포함)
4. 보건기관의 약초재배에 리용하는 토지
5. 기관, 기업소의 원료기지, 부업농목장(부업지 포함)의 토지
6. 기관, 기업소의 외화별이에 리용하는 토지
7. 양모장으로 리용하는 토지(국토, 도시경영, 립업부문 제외)
8. 수역토지와 같은 비경지에서 농업생산물을 생산하는 토지
9. 건설부지로 허가됐으나 건설을 하지 않은 기간에 농작물을 심는 토지
10. 새땅찾기를 해 3년이상 경작하는 토지
11. 기관, 기업소 울타리 안에 있는 1정보를 제외한 토지
12. 개인이 부치는 터밭과 부대기밭

제8조 다음과 같은 토지에는 토지사용료를 적용하지 않는다.

1. 농민세대들의 30평까지의 터밭
2. 농업과학연구기관과 농업부문 대학 및 전문학교에서 새 품종연구에 리용하는 토지(육종면적의 일부)
3. 기관, 기업소 울타리 안에 있는 1정보까지의 토지
4. 식물원, 동물원, 양어장 구역의 토지
5. 농민세대를 제외한 세대들의 살림집 주변에 있는 10평까지의 터밭
6. 탁아소, 유치원, 간염 및 결핵료양소, 영예군인보양소, 휴양소, 정양소, 야영소, 육아원, 애육원, 양로원, 초등 및 중등학교원, 혁명학원, 이부모자녀학원에서 1정보까지의 새땅을 개간해 리용하고 있는 토지
7. 이밖에 따로 정한 토지

제9조 새로 개간한 토지에는 3년동안 토지 사용료를 적용하지 않는다. 토지 리용기관의 책임 아닌 자연재해 같은 것으로 토지가 류실, 매몰되었을 경우에는 토지감독기관과 재정기관의 승인을 받아 해당한 토지 사용료의 일부 또는 전부를 적용하지 않을 수 있다.

제10조 토지사용료 적용은 농업생산을 전문으로 하는 농장, 기업소 토지에는 낮게 기관, 기업소의 부업농목장, 원료기지, 외화별이 기지, 실험실습 토지와 개인이 부치는 토지에는 높게 한다.

제11조 토지리용기관과 개인은 토지 부류별, 지목별, 등급별로 정해진 토지사용료를 납부해야 한다.

제12조 토지사용료를 적용하는 토지는 1,2,3 부류로 나누며 토지등급을 지목에 따라 논은 9개 등급, 밭은 8개 등급으로 나뉘 적용한다. 3부류의 토지에는 지목별 등급을 적용하지 않는다.

제13조 토지의 지목별, 포전별에 따르는 등급을 정하는 사업은 중앙농업지도기관이 한다. 중앙농업지도기관은 등록된 모든 토지에 대해 지목별 등급을 바로 정해줘야 한다.

제14조 토지 부류별, 지목별, 등급별에 따르는 정보당 토지사용료는 국가가격재정기관이 정해 내각의 승인을 받으며 토지 부류별, 토지 사용료 적용대상은 중앙재정기관이 정한다.

제15조 중앙농업지도기관과 국가가격제정기관은 토지 등급과 정보당 토지사용료기준을 발전하는 현실적 요구에 맞게 갱신하는 사업을 정기적으로 하여야 한다.

제16조 토지리용기관과 개인이 납부하는 토지사용료를 받아들이는 사업은 해당 시,군 재정기관이 한다. 시, 군 재정기관은 토지 부류별, 지목별, 등급별에 따르는 토지사용료 계산을 정확히 해 제때에 받아들여야 한다.

제17조 토지사용료 계산과 납부에 대한 감독 통제는 중앙재정기관과 도, 시, 군 재정기관, 해당 감독통제기관이 한다.

제18조 토지사용료 수입은 국가예산으로 한다.

제19조 결산분배제를 실시하는 농장과 기업소는 토지사용료를 납부하기전에 연간 결산 분배와 재정결산을 할 수 없다.

제20조 토지사용료를 제대로 계산 납부하지 않거나 토지를 등록하지 않고 리용할 경우에는 생산물을 회수하고 토지리용을 중지시키거나 회수 할 수 있다.

제21조 이 규정을 어기고 토지사용료 납부와 관련한 사업에 지장을 준 책임 있는 일군은 정상에 따라 행정적 및 형사적 책임을 진다.

통일법제 연구 18-19-③-01

통일과 토지의 법적 문제
북한토지법제 동향과 변화전망

2018년 8월 29일 인쇄
2018년 8월 31일 발행

발행인 | 이 익 현

발행처 | 한국법제연구원
세종특별자치시 국책연구원로 15
(반곡동, 한국법제연구원)
전화 : (044)861-0300

등록번호 | 1981.8.11. 제2014-000009호

홈페이지 | <http://www.klri.re.kr>

값 7,000원

1. 본원의 승인없이 전재 또는 역재를 금함. ©
2. 이 보고서의 내용은 본원의 공식적인 견해가 아님.

ISBN : 978-89-6684-846-1 93360

저자명
김 병 옥

학 력
동국대학교 북한학 박사
(현) 북한개발연구소 소장
(현) 국민대학교 겸임교수

연구실적 및 논문
김영희·김병옥, 2000년대 이후 북한의
상업활동과 상업법 개정동향, <통일정책
연구>, 제24권2호(2015)
김병옥, 북한의 행정구제제도 기능약화와
주민통치의 영향, <정책연구>, 통권 181호
(2014)

통일과 토지의 법적 문제

북한토지법제 동향과 변화전망

KLRI KOREA LEGISLATION
RESEARCH INSTITUTE



9 788966 848461

ISBN 978-89-6684-846-1

값 7,000원