

통일과 토지의 법적 문제

남북한 해방전후 농지 및 토지개혁과 통일대응 법제연구

손연우



통일법제 연구 18-19-③-02

통일과 토지의 법적 문제

남북한 해방전후 농지 및 토지개혁과 통일대응 법제연구

손 연 우

통일과 토지의 법적 문제

남북한 해방전후 농지 및 토지개혁과 통일대응 법제연구

Land reform after the independence of the Korean peninsula,
research on unification law system

연구책임자 : 손연우(법학박사, 한밭대학교 외래교수)
Son, Yeon Woo

2018. 8. 31.

연 구 진

연구책임 손연우 한밭대학교 외래교수

심의회위원 박수곤 경희대학교 교수

박광동 한국법제연구원 연구위원

현대호 한국법제연구원 선임연구위원

요 약 문

I. 배경 및 목적

▶ 북한 토지개혁 및 대한민국 농지개혁의 배경

- 북한은 1946년 3월 5일 토지개혁을 출발점으로 하여 남녀평등권법령 공포, 사회 경제적 토대를 구축 : 토지개혁으로 농촌에서 지주층은 소멸, 농촌의 계층 구성은 부농 2~3%, 중농 62~63%, 빈농 25% 내외로 재편

▶ 남·북한 화해모드 조성 등에 따른 통일에 대비한 관련 연구의 필요성 증대

- 향후 통일이후 사회주의하의 북한 토지의 개편에 대한 국민적 공감대의 형성

▶ 역사적 경험을 토대로 한 입법의 제시

- 1946년 북한의 토지개혁 검토
- 해방전후 대한민국의 농지개혁검토
- 남·북한 해방전후 토지개혁 및 농지개혁상의 구체적 고찰
- 향후 통일을 대비한 토지개혁 입법의 근거마련

II. 주요 내용

▶ 북한의 토지개혁과정과 그 결과에 대한 검토

- 북한의 토지개혁은 단적으로 당시 냉전체제 열강의 이익다툼과 관련하여 한반도의 분단의 조건이 되었다고도 볼 수 있음
- 일본에 대한 승리는 열강의 이익다툼으로 분단된 한반도에 대해 각기 다른 시각에서 토지개혁을 실시하게 됨
- 북한의 급진적 토지개혁을 목도하면서 남한 역시 미군정도 토지개혁 요구를 수용하지 않을 수 없었고, 이는 농지개혁으로 전개됨

III. 기대효과

- 향후 통일이후 사회주의하의 북한 토지의 개편에 대한 국민적 공감대의 형성

▶ 주제어 : 북한의 토지개혁, 대한민국의 농지개혁, 통일, 통일 대응 토지개혁 법안의 입안

Abstract

I. Backgrounds and Purposes

▶ Background of the North Korean Land Reform and Korea's Agricultural Land Reform

- On 5th March 1946, North Korea sets land reform as a starting point, and establishes fear of gender equality right law and socio-economic base. : Jijutong in rural areas to land reform, the layer composition of rural areas reorganized around 2-3% of rich farmers, medium concentration 62-63%, poor farming around 25%

▶ Increased necessity of related research to prepare for unification by South and northern mode composition etc.

- After unification in the future, formation of a national consensus for reorganizing North Korean land under socialism

▶ Proposal of legislation based on historical experience

- In North Korea's land reform study in 1946
- Farmland reform study in the Republic of Korea before and after the liberation
- Concrete consideration on land reform and agricultural land reform before and after South and North liberation
- Prepare grounds for land reform legislation with future unification

II. Major Content

▶ Study of the process of land reform in North Korea and its results

- The reform of land should be strongly promoted by the conditions of division.
- We realized that stabilizing rural areas through land reform as well as socialist state Soviet Union, as well as the US at that time, is advantageous for strengthening anti-communism.
- The competitive consciousness of the division situation affected so as to implement radical radical land reform at an early stage
- While witnessing the fundamental land reform of North Korea, the US military government will not accept land reform requests.

III. Expected Effects

- After unification in the future, formation of a national consensus for reorganizing North Korean land under socialism

- ### ▶ Key Words : North Korea's land reform, agricultural land reform in the Republic of Korea, unification, uniform planning of land reform bill

요약문	5
Abstract	7

제1장 서론 / 11

I. 연구의 목적	13
II. 연구의 방법과 범위	18

제2장 북한의 토지개혁 / 21

I. 해방직후 북한의 토지개혁	23
1. 서 언	23
2. 북한의 1946~1949년 북한토지개혁의 특징	25
3. 북한의 토지개혁과 토지의 무상몰수	26
II. 토지개혁의 정치·역사적 과정	27
1. 서 언	27
2. 북한 정권의 수립과 토지개혁 그리고 압수 : 국유화 전기(1945~1953년)	29
3. 토지의 본격적 국유화시기 : 농업협동화(1953년~1972년)	32
4. 사회주의 토지소유 제도화 시기(1972~1983년)	35
5. 북한 경제 재건화를 위한 외국자본의 유치시기(1984년~1993년)	37
6. 계획경제 사회주의시스템의 붕괴시기(1994년~1998년)	39
7. 합법적 경리활동 및 토지사용료 법제화시기(1998년~2003년)	42
8. 외국자본유치 및 아파트건설 확대시기(2004년~현재)	43
III. 북한 토지개혁의 성과	47
1. 1946년 3월 5일 ‘北朝鮮土地改革에 대한 法令’의 공포	47
2. 토지개혁의 주요내용	50
3. 토지개혁 후의 변화	53
IV. 비판 및 검토	54

제3장 대한민국의 농지개혁 / 57

- I. 1950년 초 남한 농지개혁 59
- II. 농지개혁의 과정과 장래 64
 - 1. 농지개혁의 여파 및 과정 64
 - 2. 농지개혁의 장래에 대한 첨언 65

제4장 통일대응 북한 토지 제도설정 방향 / 67

- I. 토지사유화추진과 방향 69
 - 1. 토지사유화의 범위 69
 - 2. 북한토지의 재편에 대한 방법의 제시 70
- II. 토지소유권제도의 재편 71
 - 1. 토지소유권제도의 재편성 71
 - 2. 토지소유권 재편을 위한 제도적·경제적 접근 73
- 참고문헌 75

korea
legislation
research
institute

제1장 서론

- I. 연구의 목적
- II. 연구의 방법과 범위

제1장 서론

I. 연구의 목적

인류역사에서 전쟁은 끊임없이 계속되어 왔으며, 지금도 세계 도처에서 국지적인 전쟁이 일어나고 있는데, 연구결과를 보면 16세기에 전쟁이 없었던 해는 5년, 17세기의 경우 6년, 18세기의 경우는 22년에 불과했던 것으로 나타나고 있다.¹⁾

이러한 관점에서 보면, 인류의 역사 속에서 크게 남다르지 않은 일이었노라고 치부될 수도 있겠으나, 우리의 역사와 현재의 경우에는 특별한 아픔이 존재한다.

남과 북의 현재의 지속되는 분단의 현실은 우리민족이 겪어온 수많은 많은 아픔의 역사 가운데에서도 현재진행형이라는 점에서 가장 두드러진다. 많은 다양한 이유가 열거될 수 있겠으나, 이 분단의 장기화에 대해서는 아프리카의 식민분할의 초석이 된 베를린회의²⁾를 굳이 연상하여, 제2차 대전의 종결에 따른³⁾ 남다를 바 없는 당시의 그저 그런 弱國으로서 역사의 진행의 하나로 치부⁴⁾하기엔 이 분단의 길이가 너무나 길다는 점이 의문

1) Jack S.Levy, War in the Modern GreatPowerSystem, 1495~1975 (Lexington : The University Press of Kentucky, 1983), p.139. (박정미, 6·25 전쟁과 한국의 국가건설, 경기대학교 박사학위논문, 2013, 16쪽 이하 재인용.)

2) 베를린회의[Berlin Conference]는 1884년 11월 15일부터 1885년 2월 26일까지 독일의 베를린(Berlin)에서 열린 국제회의이다. 독일의 비스마르크(Otto Eduard Leopold von Bismarck, 1815~1898)가 주재(主宰)하여 진행되었으며, 독일, 영국, 프랑스, 러시아, 미국, 스페인, 포르투갈, 벨기에, 네덜란드, 덴마크, 스웨덴, 오스트리아-헝가리제국, 터키 등의 대표들이 참석하였다. 콩고분지(Congo Basin)를 둘러싼 열강들의 이해 갈등을 중심으로 진행되어 1878년의 베를린회의(Congress of Berlin)와 구분하여 ‘베를린서아프리카회의(Berlin West Africa Conference)’라는 명칭으로 나타내기도 한다. : http://www.doopedia.co.kr/doopedia/master/master.do?_method=view&MAS_IDX=101013000909827, 2018.07.22.방문)

3) 한영우, 다시 찾는 우리 역사, 경세원, 2017.2., 571쪽.

아닐 수 없고, 우리 민족이 그동안 보여 왔던 고난의 극복사와도 크게 차이가 있음은 명백하다.

타국의 힘을 빌어 통일을 꾀한 역사는 익히 있었으나, 외세의 이익에 의해 그리고 그 이익에 동참한 일부 계층의 주도로 국토가 분절⁵⁾되고, 서로를 철저한 제1주적의 대상으로 삼아 가족을 비롯한 친인척이 서로 교류 내지 왕래조차 할 수도 없도록 하며, 일체의 경제적·문화적 협력을 배제한 한 사례는 우리의 역사 속에서도 극히 드문 일이라 하겠다.

분단의 극복, 즉 통일추구의 중요성은 굳이 언급의 필요조차 무의미하지만, 일본이 소위 평화헌법 제9조⁶⁾를 포기한다는 입장⁸⁾을 드러내기를 이미 공고히 한 현재에 있어서는, 보다 더 확고한 통일 의식의 배양이 필요하리라고 생각된다.

향후의 변수 등을 고려해야 하겠지만, 최근 2018년 평창올림픽을 계기로 남북한 화해 모드가 조성되고, 평양에서 2018년 9월에 개최된 남북정상회담으로 말미암아, 그 어떤 시기보다도 무르익었다는 점은 본 연구의 필요성을 실질적으로 담보한다고 하겠다.

-
- 4) '남북국의 시대가 열린다', 살아있는 한국사 교과서 ; (<http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=1582478&cid=47322&categoryId=47322>, 2018.07.22.)
 - 5) 2013. 08. 15, 'KBS 광복절특집 조선총독부 최후의 25일' 중에서 ; (<https://www.youtube.com/watch?v=ADMerDH2itA>, 2018.07.22.)
 - 6) 일본국 헌법 내지 일본 헌법은 주로, 언론이나 서적들에서 평화 헌법(平和憲法) 또는 전후 헌법(戰後憲法) 혹은 (더글러스) 맥아더 헌법(Douglas MacArthur 憲法)이라고 한다. 일본국 헌법을 평화헌법(일본어: 平和憲法)이라고 부르는 것은 헌법 전문에 대한 설명 및 이 제9조의 존재에 유래하고 있다. 일본국 헌법 제9조는 일본국 헌법의 조문 중 하나로, 헌법 전문과 함께 삼대 원칙의 하나인 평화주의를 규정하고 있으며, 이 조문만으로 헌법의 제2장-전쟁 포기-를 구성한다. 이 조문은 헌법 제9조 제 1항의 내용인 전쟁 포기, 헌법 제9조 제2항 전단의 내용인 전력(戰力) 포기, 헌법 제9조 제2항 후단의 내인 교전권 부인 총 3가지 규범적 요소로 구성되어 있다. : http://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=321CONSTITUTION&openerCode=1
 - 7) 제2장 전쟁의 포기 제9조 (평화헌법) ① 일본 국민은, 정의와 질서를 기조로 하는 국제 평화를 성실하게 회구하고, 국권의 발동 내지는 전쟁과 무력에 의한 위협 또는 무력의 행사는, 국제 분쟁을 해결하는 수단으로서는, 영구하게 이를 포기한다. ② 전항의 목적을 달성하기 위해 육, 해, 공군 기타의 전력은 보유하지 않는다. 국가의 교전권은 인정되지 않는다. : (http://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=321CONSTITUTION&openerCode=1, 2018.07.23.)
 - 8) 여기에는 포츠담 선언에 근거한다는 입장도 있다. : 이 숲, '전후 일본의 이해, 만화로 보는 <영속패전론>' : (<http://h2.khan.co.kr/view.html?id=201802251414001>, 2018.07.22.)

통일비용이라는 쟁점⁹⁾이 있는데 그 내용은 다음과 같다.

소위 통일비용론을 집약하자면, 통일비용은 대체로 동독과 서독의 통일과정에서 나타난 것처럼 ‘통일 후 일정기간 내에 북한주민의 1인당 국민소득이 남한주민의 수준과 균등해지는 것을 전제로 할 때의 재정지출액’이란 개념으로 사용되는 것 같다.¹⁰⁾ 그러나 ‘통일비용’이란 명칭을 붙이는 논의는 가정에 따라 달라질 수 밖에 없고 추정치 숫자 자체는 중요한 것이 아니므로, 비용을 찾기에 앞선 것이 있어야 한다는 논의는 없었다는 점이다. 전자 즉 이론적 측면에 대한 접근 오류를 수정하기 위해 통일에는 비용도 있으나 편익도 존재한다는 점을 밝힌 연구도 있다. 통일이 되지 않기 때문에 지출하는 분단비용도 막대하다.¹¹⁾

최근 연구자료나 보도를 확인하면¹²⁾ 통일은 경제적인 측면에서도 넘치게 충분한 매력을 가지고 있다.¹³⁾

국가의 통일에 대한 ‘비용론’에 대해 경각케 하는 부분이 있다. 그 하나는 민사법의 영역 중 의사의 불임수술과오로 인해 태어난 아이에 대한 손해배상과 관련된 사안에서 많은 각국의 논의는 있었으나, 프랑스의 ‘빼뤼쉬 판결’¹⁴⁾에서는 생명은 그 자체로 존귀한 것이기 때문에 비로 육체적 장애를 안고 태어난 삶 또는 장애아 자체를 더 이상 ‘손해’라고 명하지 않기로 하였다.¹⁵⁾ 이러한 대의 아래에서는 다른 논쟁들은 무의미해져 버린다.¹⁶⁾

또한 일정한 정책과 제도를 결정할 때, 헌법·행정법·경제법 및 기타 사회과학의 입장에서 적당하고 합당한 노력과 비용을 투자해서 그에 상응하거나 또는 그 이상의 효율

9) 성승제, 통일 당위성과 통일편익의 법적기반 조성을 위한 자세 및 토지정책 연구, 한양법학 제39집, 2012, 291쪽 이하 등

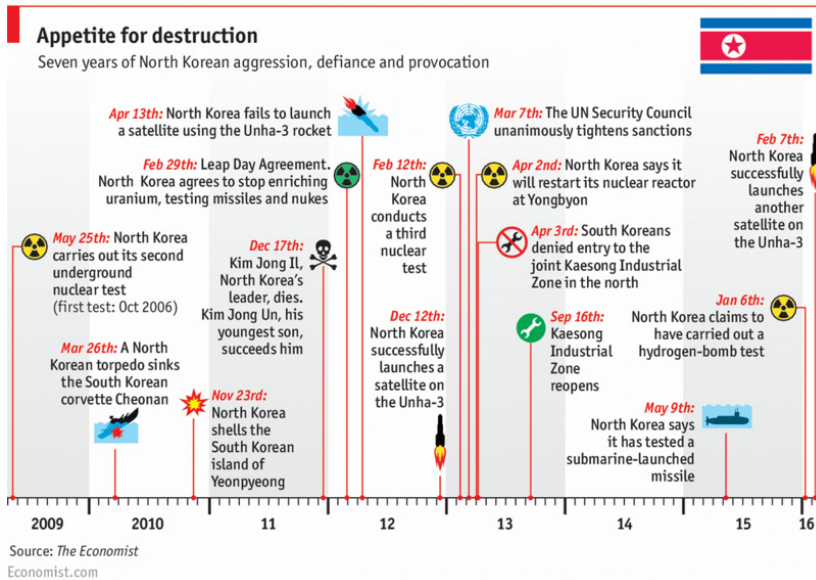
10) 신동진, 통일비용에 대한 기존연구 검토, 국회예산정책처, 2011.8, 3쪽(성승제, 위의 논문, 292쪽 재인용).

11) 조동호, “제IX장 통일에 따른 경제적 편익”, 한반도 통일시의 경제통합전략, 한국개발연구원, 1997, 504쪽. 같은 글 543쪽에서는 소위 순비용도 추계하고 있다.(성승제, 위 논문, 292쪽 재인용.)

12) “what north and south korea would gain if they were reunified” <https://www.economist.com/graphic-detail/2016/05/05/what-north-and-south-korea-would-gain-if-they-were-reunified>, 2018.07.21. 방문)

13) <https://www.economist.com/graphic-detail/2016/05/05/what-north-and-south-korea-would-gain-if-they-were-reunified> (2018.07.21. 방문)

을 얻어 낼 수 있는가는 대단히 중요한 문제임은 틀림이 없다. 그럼에도 불구하고 그 ‘효율’이 특정한 정책이나 제도에서는 더 이상 본질이 될 수 없는 영역들이 존재한다. 예를 들어 인간에 대한 존엄과 그에 대한 존중의 입장에서 본다면, 소수자의 복지에 대한 예로서 장애인을 위한 엘리베이터 등을 설치하는 것은 마냥 당연한 일인 것이다. 그들이 비록 소수에 불과할지라도 그러한 가치를 투입된 재산적 금원과 산출되는 효과 등을 따지는



14) 장애를 안고 태어난 ‘빼리쉬’라는 아이의 부양료청구 소송에 대한 판결이었다. 동 판결에서 프랑스 파기원은 “비록 장애로 태어난 아이라 할지라도 이를 ‘손해’라고 규정하고 이에 대한 배상이나 보상 등을 문제시 하는 것 자체가 문제가 있다.” 즉 “장애로 태어난 생명” 그 자체는 존귀한 축복된 탄생이고 더 이상 ‘손해’라고 규정지어져서는 안된다는 확고한 입장을 밝힌 바 있다.

15) <http://dx.doi.org/10.1136/jme.28.2.63> (2018.7.31. 방문)

16) 의사의 불임수술과오로 인해 태어난 아손해배상과 관련한 문제로서 ‘Wrongful Conception’, ‘Wrongful Birth’, ‘Wrongful life’는 특정 의료과오와 손해배상에 대해 하나의 독자적인 영역을 구축하고 있다고 할 수 있다. 이는 불임수술 등을 거쳤음에도 불구하고 의사의 의료행위상의 과오 등으로 인하여 장애아가 태어났을 때, 그 임신과 출생 그리고 그 장애아의 삶을 구분하여 각각의 손해에 대해 이를 손해배상청구의 대상으로 삼을 수 있는 것인지 그리고 그렇다면 그 배상의 범위는 어디까지인지에 대한 논의이다. 비교법적으로 접근하자면, 대륙법계 특히 독일에서의 논의와 미국에서의 논의 등으로 구별되어 각 국가의 사회현실 등이 반영된 판결이 계속되어 왔는데, 프랑스에서의 접근 방식에는 큰 차이점이 있음을 주목할 필요가 있다. 민사법의 영역에서 장애를 안고 태어난 아이의 삶 또는 그 장애아 자체를 ‘손해’라고 부르지 않게 된 프랑스의 ‘빼리쉬’ 판결에서 말한 프랑스 파기원의 입장이 주목할 만하다. 이는 의료소송의 하나의 과제(권오상, 의료과오-의료과실을 중심으로-, 경희대학교 석사 학위논문, 1986.)로서 우리나라에도 이미 1990년대에 소개(이덕환, 원치않은 불임수술 출생에 관한 법적문제, 한국의료법학회지 Vol.6 No.1, 1999.)되어 판례상에서도 꾸준히 소개(법원 1999. 6. 11. 선고 98다22857 판결.)되고 있는 영역이기도 하다.

경제적 측면에서 접근 자체가 무례한 것이고, 동시대를 살아가는 인류의 입장에서 보자면 이것은 ‘양심17)’18)의 문제라고 생각한다.

분단된 나라는 그 자체가 아픈이고 슬픔이며, 생명의 위협이다. 이러한 관점에서 ‘통일’이 이 아픔과 슬픔을 극복하고 치유하는데 그리고 그 생명을 살리는데 그 대의가 있다면, 이에 얼마간의 금원이 들어가는 것은 이미 문제가 될 수 없고, 비용론 그 자체에 대한 논의는 더 이상 무용하다고 할 것이다.

17) 나달숙, 양심의 자유에서의 양심 개념의 비교적 고찰, 법학논총 제34권 제2호, 단국대학교부설법학연구소, 2010.12.30. 106쪽 이하에서는 다음과 같이 말하고 있다. “양심의 어원적 개념 - 동양에서 양심의 어원은 맹자의 盡心章에서 잘 찾아볼 수 있다. 맹자는 “사람이 배우지 아니하고도 할 수 있는 것은 良能이고 헤아려 보지 않고서도 알 수 있는 것은 良志이다”(孟子曰人之所不學而能者는 其良能也요, 所不慮而知者는 其良知也니라(盡心章句上,)라고 하였다. 맹자는 사람은 모두 착한 본성을 타고 태어났으므로 그 본성을 지키는 자는 선하고 그 본성을 지키지 못하고 욕심에 빠지는 자는 악하게 되는 것이라고 하고 사람이 선천적으로 가지고 태어난 본래 마음을 잃지 않을 것이라는 성선설을 주장하였다. 또한 인간의 본질은 性인데 그 내용의 깊숙한 곳에 존재하는 것이 仁義禮智라고 보고 이는 인간이 모두 가지고 있는 것이나 다만 이를 생각지 아니할 뿐이라고 하였다. 특히 맹자는 “사람은 부끄러움이 없을 수 없으니 부끄러움이 없음을 부끄러워하면 부끄러운 일이 없을 것이다”(孟子曰人不可以無恥니 無恥之恥면 無恥矣니라(盡心章句上,)라고 하였다. 맹자가 말하는 부끄러워하는 마음은 사람이 본래부터 가지고 있는 양심으로 양심을 실천하지 못하는 것에 대한 부끄러움이 있어야 양심을 찾게 되고 부정이나 불의를 보고 부끄러워하는 마음이 있어야 그 부정이나 불의에서 벗어날 수 있다는 것이다. 이와 같이 맹자는 부끄러움이 없는 것을 사람에게 있어야 할 가장 중요한 것을 잃고 있는 것으로 이는 외형만 사람일 뿐 실질적으로는 사람이 아니라고 보았던 것이다.”

18) 서양에서 양심은 영어로 Conscience이고, 독일어로 Gewissen인데 이는 원래 헬라어 συνείδησις(쉬네이테시스)와 라틴어 Conscientia(콘스키엔티아)에서 유래되었다. 이것은 어원상으로 ‘함께 안다’는 의미의 공통의 지식을 뜻하는 것으로 어떤 사실에 대해 누군가와 함께 알고 있다는 의미로 사용되었다. 그리스인들에게 이것은 대개 금지되거나 비난받는 타인의 행위를 자신이 직접 체험함으로써 누군가와 함께 아는 것을 의미하였다. 헬라어쉬네이테시스란 말은 에피쿠로스(Epikuros)파에서 사용하기 시작한 용어이다. 이는 처음에는 사실에 대한 인식의 공유자는 자기 자신이므로 자기 행위에 대해 갖는 자기의식이라는 의미로 사용되었고 오늘날과 같은 도덕적인 의미는 지니지 않았었다. 그 후 스토아(Stoa)철학에 이르러서는 의식된 양심을 인간 속에 있는 신의 소리로 보고, 선악의 감시자, 혹은 선악을 판정하는 법정과 같은 윤리적, 종교적 해석을 내리는 것으로 보았다. 이는 자기 행위를 스스로 평가하는 의식이 인간 속에 있는 내적인 심급을 통해 도덕적, 윤리적인 평가를 내리는 것으로 이행되었음을 알 수 있다.(나달숙, 양심의 자유에서의 양심 개념의 비교적 고찰, 법학논총 제34권 제2호, 단국대학교부설법학연구소, 2010.12.30., 107쪽)

II. 연구의 방법과 범위

본 보고서에서는 그동안의 선행연구자료들의 검토를 토대로 하여, 남북한의 농지와 토지에 대한 개혁에 대한 과거사와 그 시사점을 재조명하고 향후 통일에 대비한 북한토지의 귀속에 대해 접근해보고자 한다.

통일에 대비해, 하나의 표본교재로 활용될 수 있는 것이 독일의 사례인데, 당시 그들 역시도 그들이 예상했던 것 보다 훨씬 빠르게 통일이 실현되어 많은 준비를 거치지 못했음을 우리는 여러 매체를 통해 이미 알고 있다. 냉전시대의 이데올로기를 바탕으로 한 전혀 다른 정체와 국체의 국가가 급진적으로 통일이라는 것을 이루면서 상당한 문제점을 야기했다. 이는 비록 정치적인 문제에 국한되지 않았었고, 사회전반의 모든 영역들에서 통일로 인한 어색함과 그 갈등은 그 조화를 통해 풀어나갔어야만 했다.

통일의 형식적인 면에서 독일은 흡수통일을 선택하였고, 서독의 주도하에 통일작업이 이루어졌다. 흡수통일을 취하였던 서독은 당시 구동독의 체제하에서 이루어졌던 모든 제도와 행정적처리는 대부분 불법으로 간주 하는 것이 당연한 일이었고, 이는 개선과 청산의 대상이 될 수 밖에 없었다. 그 결과, 구동독 체제하의 토지제도는 서독의 법체제에 맞추어 재편해야 하는 난관이 기다리고 있었음은 당연한 귀결이다.

독일의 토제제도 재편의 경험을 거울삼고, 그동안의 여러 선행연구들이 주장하고 있는 토지제도 개편에 대한 학설을 재검토하는 방법을 통해 향후 통일한국의 토지제도 개편에 대한 의견을 피력코자 한다. 다만, 통일한국이 현재의 대한민국의 체제를 벗어나 다른 체제를 택할 가능성은 희박하다는 점에서 출발하여 그 대상을 ‘기존 북한 토지의 재편’이라는 것으로 국한코자 한다.

현재까지의 여러 선행연구들을 대략적으로 분류하면, 현재 북한 사회주의체제하의 토지에 대해 그 체제를 수립하기 전의 소유자에 대한 소유권 회복이 논의될 수 있는데, 이에 대하여는 기존의 선행연구들이 있다.

남한 농지개혁은 많은 연구와 조명이 이루어졌다.

북한의 해방후 토지개혁은 그에 비해서 연구성과가 적은 편이어서 이 글은 북한 토지 개혁에 분량을 많이 할애한다.

선행 연구들의 주된 논의를 정리하면, i) 원상회복의 방식, ii) 금전보상의 방식, iii) 현상유지의 방식, iv) 국유화의 방식 등으로 크게 구별할 수 있다.¹⁹⁾ 다만, 이러한 방식 내지 대안의 제시는 어떠한 통일의 형태를 추구하느냐에 따라 확연히 달라질 수 있을 것이다.

2018년 현재의 입장에서 보자면 기존에 논의 되었던 흡수통일의 방식은 다소 무리가 있어 보인다. 그렇다면 흡수통일의 입장에서 주로 검토되어 오던 ‘원상회복’ 또는 ‘금전 보상’ 등에 대한 논의는 본 보고서에는 제외되어도 좋을 듯 싶다.

사회주의적 경제체제를 선택한 북한에서 기존의 소유자에 대한 등기의 기록들을 남겨 두었다는 것은 기대하기 힘들고²⁰⁾ 설령 확인된다 하더라도 대등한 통일의 입장에서는 원소유자의 소유권확인이 특별한 의미를 지니지도 않을 것이다.

오히려, 공법상 특별보상청구권의 인정여부만이 문제될 수 있을 것이다.²¹⁾

19) 윤기택, 북한의 토지제도와 통일 후의 처리방안, 한국법학회 법학연구 47, 2012, 129쪽.

20) 정영화, 통일후 북한의 재산권 문제에 대한 헌법적 연구, 서울대학교 대학원 박사학위논문, 1995, 263쪽.

21) 북한의 부동산제도, 법원행정처, 1997, 325~326쪽.

제2장

북한의 토지개혁

- I. 해방직후 북한의 토지개혁
- II. 토지개혁의 정치·역사적 과정
- III. 북한 토지개혁의 성과
- IV. 비판 및 검토

제2장

북한의 토지개혁

I. 해방직후 북한의 토지개혁

1. 서언

체제선택의 여부를 막론하고 어떤 국가에서든, 그 나라의 토지에 대한 소유권 및 귀속의 문제는 고도의 정치적인 성격을 띠지 않을 수 없다. 남북의 분단 당시 체제를 달리 하였던 양 국가는 그 체제의 우월성을 입증할 토지에 대한 재편이 필수적이었고, 이는 정치적인 생명과도 직결되는 것이었다.

북한의 토지개혁 역시 고도의 정치적인 영악함이 반영되어 있었다. 지주계급과 소작계급 계층의 니즈를 나누어 접근한 것으로 판단된다.

우선은 토지사유권에 대한 인정이었다. 토지사유권의 인정은 지주계급의 회유를 위한 하나의 목적이 그 자체였을 뿐 그 이상도 그 이하도 아니었다. 이러한 트릭을 바탕으로 북한은 실질적인 사회주의 국가를 형성시킬 기반세력의 집합을 도모하게 되는데 이는 늘 피지배계급으로 살아왔던 소작층 즉 농민들에게 ‘토지개혁’이라는 엄청난 제도적 선물을 투척하게 된다.

일제 식민지배하의 한국에서 농지의 소유가 일부 극소수의 지주에 의해 이루어졌다는 점은 주지의 사실이다.

연구자료 등에 의하면, 해방직전인 1943년 북한 농촌지역의 소유관계에 대해 확인하여 보면, 농가 호수의 겨우 4%에 해당하는 지주가 농경지 면적 198만 정보 가운데 58%에 해당하는 115만 정보를 소유한 반면, 농가호수의 57%에 해당하는 빈농은 경지면적의 5.4%에 불과한 수준이었다. 이에 더하여 1943년 북한 농촌지역의 계급구성을 파악해 보면, 자작농이 총농가 호수의 25%, 자소작이 31%, 소작이 43%, 고용자가 1%를 각각 차지하고 있었다.²²⁾

북한의 1946년 토지개혁과정을 살펴보면, 먼저 북조선임시인민위원회를 통하여 1946년 3월 5일 ‘토지개혁에 관한 법령’을 제정하여 토지개혁을 실시하고, 1946년 3월 8일에는 ‘토지개혁법령에 관한 세칙’을 발표하여 1946년 3월 말까지 토지개혁을 완료하도록 하였다.²³⁾ 이렇게 짧은 시간에 북한은 사회주의적 토지제도를 실행하게 된다. 여기에서 또 하나 주목할 점은 1946년 토지개혁시 토지에 대한 사소유권을 완전히 부인하지 않았다²⁴⁾는 특이사항이 있다.

일정 면적 이상(당시 북한의 토지개혁상의 제도인 1946년 3월 5일 ‘토지개혁에 관한 법령’에 따르면, 무상으로 몰수하는 대상토지의 면적은 ‘5정보’ 이상이었던 것으로 확인되고 있고, 이는 15,000평, 이를 다시 평방미터로 환산하면, 49,586.7769이 됨)의 소유토지만을 무상으로 몰수하고 이를 무상으로 분배하였다는 점이다. 이러한 분배방식은 남한의 농지개혁에도 상당한 영향을 주었을 것이라 판단된다.

북한의 토지개혁에 대해서는 본문에서 자세히 검토될 터이지만, 그럼에도 불구하고 눈에 띄는 특징이 있는데 상기한 바와 같이 북한의 토지개혁이 불과 20여일²⁵⁾이라는 단기간에 급진적으로 진행되었다는 점이다.

22) 엄수원, 통일한반도 북한의 국토정책 및 토지제도, 한국토지공사 토지연구원, 2002.07., 132쪽.

23) 손전후, 토지개혁경험 : 주체사상의 기치 밑에 새 사회 건설에서 이룩한 경험, 평양-사회과학출판사, 1983, 33~34쪽.

24) 박승일, 통일 후 북한토지제도 재편과 사유화 방안 연구, 동국대학교 박사학위논문, 2015, 17쪽.

25) 엄수원, 통일한반도 북한의 국토정책 및 토지제도, 한국토지공사 토지연구원, 2002.07., 133쪽.

2. 북한의 1946~1949년 북한토지개혁의 특징

해방직후 1946년 토지개혁의 주요내용은 한마디로 정리하면, 사회주의적 토지소유제도를 통해 토지를 ‘국가소유권’과 ‘협동단체소유권’으로 재편성하였다는 점을 들 수 있다.

근대화를 이루는 과정에서 개인의 소유권인정의 여부는 가장 핵심적인 요소라 하지 않을 수 없다. 그 대상의 핵심이 토지라는 것 역시 주지의 사실이다. 다만, 자본주의의 극단적인 문제점을 이유로 등장한 사회주의 하에서는, 토지를 개인이 소유한다는 것은 봉건적 사회에서의 생산수단에 대한 지배계급의 착취적인 소유권이라는 점을 타파코자 하는 이상으로써만 존재하는 것이고, 여전히 공동체의 소유이어야만 생산수단의 공유라는 개념이 확인될 수 있다. 그러므로 개인소유권은 소비재 등에서만 한정적으로 인정될 수 밖에 없는 논리적 귀결점을 이루게 된다.

북한에서의 토지에 대한 ‘국가소유권’은 인민을 대표하여 국가가 소유하는 형태를 취하고 있으며, 이는 사회주의적 토지소유제도에서의 이상적이고도 궁극적인 생산수단의 공동소유의 형태임은 그들의 사회주의 체제하에서는 지극히 자명한 것이다.

북한의 ‘협동단체소유권’은 협동농장이 전체의 협동단체의 각 구성원을 대표하여 ‘협동농장’이 직접 전체의 토지를 소유하는 형태를 취하였다.²⁶⁾

원래 북한 1998년 헌법개정 전에는 ‘협동단체소유권’이라 하였으나, 1998년 헌법개정에 의하여 사회단체도 토지 소유의 주체가 되게 하였고, ‘사회’라는 의미를 강조하여 ‘사회협동단체소유권’으로 개명하게 된다. 그리고 그 이후인 1999년에 개정된 북한 민법에서도 이러한을 반영하여 사회협동단체소유권으로 규정하였다.²⁷⁾

26) 박승일, 통일 후 북한토지제도 재편과 사유화 방안 연구, 동국대학교 박사학위논문, 2015, 17~18쪽.

27) 장명봉, 2011 최신 북한법령집, 북한법연구회, 2011, 292~293쪽 ; 북한 민법 제53조(사회협동단체소유의 성격과 원천) 사회협동단체소유는 사회협동단체에 들어있는 근로자들의 집단적 소유이다. 사회협동단체소유는 사회협동단체성원들이 들여놓은 재산, 사회협동단체의 자체 투자에 의하여 마련한 재산, 사회협동단체의 생산물, 사회협동단체가 산 재산, 국가에서 사회협동단체에 소유권을 넘겨준 재산으로 이루어진다(1993.3.24. 수정보충). 북한 민법 제57조(사회협동단체소유재산의 반환청구) 사회협동단체는 자기 소유의 재산

북한이 1946년에 북조선임시인위원회를 통해, ‘토지개혁에 관한 임시조치법’을 단행하고, 그 이후 ‘토지개혁 법령에 관한 세칙’을 발표하게 된다. 북한이 이렇듯 토지개혁을 실시한 때는 북한이 아직 정권 수립을 하기 이전의 일이다.²⁸⁾

그 이후 1948년의 헌법의 개정과 1949년의 민법의 개정을 통해 단기간에 상기한 바와 같이 ‘국가소유권’ 및 ‘협동단체소유권’라는 근간을 만들어 낸다. 이는 북한이 ‘토지개혁’과 ‘농업협동화’라는 대명제를 확립케되는 원동력이 되었으며, 2018년인 현재에까지 큰 변화 없이 그 틀은 유지되고 있다.

3. 북한의 토지개혁과 토지의 무상몰수

북한은 이 당시 다수 국가에서 토지개혁의 수단으로 사용되었던 ‘경자유전’이라는 대 원칙²⁹⁾에 따라 소작농민, 토지 없는 빈농, 토지가 적은 농민에게 무상으로 분배하게 된다.

물론 위와 같이 무상몰수된 토지의 선정 등과 관련된 근본적인 태도³⁰⁾는 현재 대한민국이 헌법³¹⁾에서 밝히고 있는 바와도 일맥상통함은 물론, 이미 제헌헌법에서도 동일한 취지의 내용³²⁾은 존재하였던 것³³⁾을 확인할 수 있다.

이 권한 없는 자로부터 다른 사회협동단체나 공민에게 넘어간 경우 그 반환을 요구할 수 있다(1999.3.23. 수정보충).

28) 배성열, 통일 이후 북한지역 국유재산 소유권 재편 연구 - 토지·주택 소유권을 중심으로, 고려대학교 박사학위논문, 2017, 72쪽.

29) 경자유전의 원칙(耕者有田-原則, Land to the Tiller)은 농사를 짓는 사람만 농지를 소유할 수 있다는, 즉 소작을 금지하는 원칙이다. 많은 나라에서 토지 개혁의 일환으로 채택되었다.(https://ko.wikipedia.org/wiki/%EA%B2%BD%EC%9E%90%EC%9C%A0%EC%A0%84%EC%9D%98_%EC%9B%90%EC%B9%99, 2018.07.20. 방문)

30) 대한민국헌법[시행 1988. 2. 25.] [헌법 제10호, 1987. 10. 29., 전부개정] 전문 “유구한 역사와 전통에 빛나는 우리 대한국민은 3·1운동으로 건립된 대한민국임시정부의 법통과 불의에 항거한 4·19민주이념을 계승하고...”

31) 대한민국헌법[시행 1988. 2. 25.] [헌법 제10호, 1987. 10. 29., 전부개정] 제121조 ①국가는 농지에 관하여 경자유전의 원칙이 달성될 수 있도록 노력하여야 하며, 농지의 소작제도는 금지된다. ②농업생산성의 제고와 농지의 합리적인 이용을 위하거나 불가피한 사정으로 발생하는 농지의 임대차와 위탁경영은 법률이 정하는 바에 의하여 인정된다.

32) 대한민국헌법 [시행 1948.7.17.] [헌법 제1호, 1948.7.17., 제정]

제86조 농지는 농민에게 분배하며 그 분배의 방법, 소유의 한도, 소유권의 내용과 한계는 법률로써 정한다.

33) “유구한 역사와 전통에 빛나는 우리들 대한국민은 기미 삼일운동으로 대한민국을 건립하여 세계에 섰

당시 북한에서 토지개혁을 통해 분배된 토지 중에는 그 일부를 사적 소유로 인정된 바도 있는데, 이는 극소의 일부이긴 하지만 소비재와 텃밭에서 생산되는 농작물에 대해서 인정하는 것으로 그에 대한 개인적인 소유권은 상속 및 양도가 가능하며, 사소유권의 내용과 동일하다.³⁴⁾

결론적으로 말하자면, 북한의 토지는 토지개혁을 통해 농업용 토지를 제외한 기타 토지는 전부 국유화되었다. 결국 농지와 도시 토지의 일부를 제외한 거의 모든 토지가 국유화된 것이고, 분배된 농지의 경우 역시 일체의 매매와 저당이 금지되었다.³⁵⁾ 그러므로 토지에 대한 사실상 소유권이 전면적으로 박탈된바와 다름이 없고, 경작권만 부여된 것이었기 때문에, 당시 북한의 토지에 대한 개인적 소유권이라는 명명 그 자체는 아무런 의미가 없었다³⁶⁾고 단언할 수 있다.

II. 토지개혁의 정치·역사적 과정

1. 서 언

북한정권은 해방 이듬해인 1946년 3월 5일 ‘토지개혁에 대한 법령’³⁷⁾에 근거하여 토지개혁을 단행하였다는 것은 주지한 바와 같다. 당시 상기한 바와 같은 북한지역의 토지개

한 위대한 독립정신을 계승하여 이제 민주독립국가를 재건함에 있어서 정의인도와 동포애로써 민족의 단결을 공고히 하며 모든 사회적 폐습을 타파하고 민주주의제도를 수립하여 정치, 경제, 사회, 문화의 모든 영역에 있어서 각인의 기회를 균등히 하고 능력을 최고도로 발휘케 하며 각인의 책임과 의무를 완수케하여 안으로는 국민생활의 균등한 향상을 기하고 밖으로는 항구적인 국제평화의 유지에 노력하여 우리들과 우리들의 자손의 안전과 자유와 행복을 영원히 확보할 것을 결의하고 우리들의 정당 또 자유로히 선거된 대표로써 구성된 국회에서 단기 4281년 7월 12일 이 헌법을 제정한다.” 대한민국헌법 전문 [시행 1948.7.17.] [헌법 제1호, 1948.7.17., 제정]

34) 김상용, 토지소유권법사상, 민음사, 1995, 66쪽.

35) 배성열, 통일 이후 북한지역 국유재산 소유권 재편 연구 - 토지·주택 소유권을 중심으로, 고려대학교 박사학위논문, 2017, 73쪽.

36) 배성열, 통일 이후 북한지역 국유재산 소유권 재편 연구 - 토지·주택 소유권을 중심으로, 고려대학교 박사학위논문, 2017, 73쪽.

37) 이 법령의 구체적 내용에 대해서는, 정경모/최달곤, 북한법령집 제2권, 대륙연구소, 1990, 273~274쪽 참조.

혁으로 인하여 김일성은 농민을 필두로 하는 국민전반의 지지를 확보³⁸⁾하게 된 큰 계기가 된다.

1946년 3월 5일 북한은 ‘토지개혁에 대한 법령’을 근거로 하여 앞서 말한 바와 같이 일본국가·일본인·민족반역자 소유의 토지와 자경하지 않는 농지·소작만 주는 농지·5정보이상의 농지 등이 무상으로 몰수하게 되고, 이를 무산농민들에게 무상으로 분배³⁹⁾하게 된다. 그리고 동 법령은 상기한 무산농민들에게 분배되지 않은 나머지 토지의 소유권과 관련하여서는 위임규정을 두어, 북조선임시인민위원회에 그 처리토록 하게 된다.⁴⁰⁾

또한 북한의 산지에 대해서도 국유화를 시행하게 되는데, 1947년 3월 22일에는 ‘산림에 관한 결정서’가 공포되어 묘지 등을 제외한 전 산림이 국유화되었으며, 같은 일자로 공포된 ‘대지 및 잡종지에 관한 결정서’에 의하면 타인에게 임대한 대지는 몰수하여 그 대지의 점유자인 임차인의 소유로 무상분배 하였고, 타인에게 임대한 공장, 기업소, 광산, 병원, 학교, 사무실 등은 무상으로 국유화하게 된다. 그리고 일체의 잡종지 역시 무상몰수되었다.⁴¹⁾

이하에서는 기본적으로 상기된 바에 따라 그 내용을 확인하기로 한다.

38) 북한의 부동산제도, 법원행정처, 1997, 324쪽 이하에서는 “당시의 토지개혁은 북조선임시인민위원회(위원장: 김일성)의 명의로 진행되었기 때문이다”라고 표현되어 있다.

39) 1946년 3월 5일 북한의 ‘토지개혁에 대한 법령’ 제2조 및 제3조

40) 무상으로 몰수된 토지의 규모는 1,000,325정보이고 그 중 98.1%인 981,390정보가 농민에게 무상분배 되어 사적 소유권이 인정되었다. (북한의 부동산제도, 법원행정처, 1997, 324쪽)

41) 류인호, 북한 흡수통합에 대비한 토지 소유권의 귀속과 분배에 관한 입법적 대응방안, 충북대학교 박사학위논문, 2015, 126쪽.

2. 북한 정권의 수립과 토지개혁 그리고 암수 : 국유화 전기 (1945~1953년)

1945년 10월 13일 조직된 김용범⁴²⁾이 초대당수였던 북한지역의 독립적 공산당 조직인 조선공산당북조선분국⁴³⁾은 3일 후에 제1차 확대 집행위원회를 개최하게 되는데, 그 주요

42) 김용범(金鎔範, 1902년 8월 18일 ~ 1947년 9월 7일)은 일제 강점기 한국의 공산주의 운동가이자 노동운동가, 조선민주주의인민공화국의 정치인이다. 조선로동당의 전신인 조선공산당 북조선분국의 제1비서를 지냈다. 소련 군정은 그를 북한 북조선로동당의 총책임자로 임명했지만 얼마 못가 사망하였다. 조선로동당의 전신인 조선공산당 북조선분국의 초대 당수로 1945년 10월 38도선 이북에 소련군이 주둔하자 소련 군정에 의해 조선공산당 서북5도당 총책임자직과 조선공산당 북조선분국 책임비서, 제1비서로 선임되었다. 1946년 8월 북조선로동당이 창설되자 북조선로동당 총비서로 선임되었지만 그해 8월 위암에 걸려 사망하였다. 그가 죽자 소련과 중국은 김일성과 박헌영 중 김일성을 북조선로동당 실권자로 선임하였다. 후에 조선민주주의인민공화국의 여성단체를 맡은 박정애는 그의 아내였다. 다른 이름은 용범(勇範)이다. (<https://ko.wikipedia.org/wiki/%EA%B9%80%EC%9A%A9%EB%B2%94>, 2018.07.20. 방문)

43) 조선공산당북조선분국[朝鮮共產黨北朝鮮分局]

1. 내용 - 1945년 8월 15일 일본의 항복선언으로 한반도가 일제로부터 해방되자 한반도의 공산주의자들은 서둘러 조선공산당을 재건했다. 재건된 조선공산당의 중앙위원회는 서울에 있었고 지도자는 박헌영이었다. 한반도가 미군과 소련군에 의해 분할 점령되었음에도 불구하고 분할 점령 초기에는 북한의 공산주의자들도 남한에 있는 공산당 중앙위원회의 지도를 받았다. 북한을 점령통치하게 된 소련군은 북한의 공산주의자들이 서울에 있는 지도부의 명령과 상관없이 독립적으로 활동하는 공산당 조직을 북한지역에 결성하도록 지도했다. 소련군은 북한지역의 공산주의자 조직이 소련군의 지시에 적극적으로 복종하기를 원했다. 북한의 공산주의자들이 미군점령지역인 남한에 있는 조선공산당 중앙위원회의 지도를 받게 되면 소련군의 그러한 희망이 실현되기 어렵다고 소련군은 판단했다. 소련군은 김일성과 김책 등 일제말기 시베리아에서 소련군에 편입되어 있던 공산주의자들과, 박헌영과 관계가 좋지 않은 북한거주 공산당원들을 지원하여 북한지역의 독립적 공산당 조직을 결성하도록 공작했다. 소련군의 그러한 공작에 따라, 1945년 10월 10일부터 13일까지 평양에서 조선공산당 ‘북조선 5도당책임자 및 열성자 대회’가 비공개리에 개최되었다. 이 회의에서 소련군의 지원을 받고 있는 김일성은 보고를 통해 북한지역을 분리하여 먼저 공산화하고, 공산화된 북한을 기지로 삼아 남한까지 공산화해야 한다고 말하면서 그런 계획을 효과적으로 진전시키기 위해서는 북한지역에 독자적 공산당이 조직되어야 한다고 제의했다. 오기섭 정달현 등 박헌영을 추종하는 국내파 공산주의자들은 공산당의 1국1당 조직원칙에 근거하여 그러한 김일성의 제의에 반대했다. 국내파의 완강한 반대에 당면하여 김일성파는 독립적인 북조선공산당을 결성하려는 당초의 계획에서 후퇴했으며, 북조선공산당이 아닌 조선공산당북조선분국을 설치하기로 양측 간에 합의가 이루어졌다. 북조선분국의 책임비서(대리)에는 김용범이 선출되었다. 서울의 조선공산당 중앙위원회는 1945년 10월 23일 북조선분국의 설립을 정식으로 승인하였다.
2. 변천과 현황 - 소련군은 조선공산당북조선분국 내에서 김일성파의 세력이 우세해지도록 공작한 끝에 1945년 12월 17일과 18일 북조선분국 제3차 확대집행위원회를 개최하도록 지도했다. 그 회의에서 김일성은 조선공산당북조선분국의 책임비서로 선출되었다. 김일성의 책임비서 선출은 소련군의 지시에 적극적으로 복종하는 세력이 북한지역 공산주의자 조직을 보다 확고하게 장악하도록 만들기 위한 조치였다. 이 회의에서 책임비서 김일성은 북한지역에 완전히 독립된 당 중앙기관을 가져야 한다고 주장하면서 이제부터는 조직의 명칭을 조선공산당북조선분국이 아닌 북조선공산당으로 변경하자고 제의했다. 국내파 공산주의자들은 그러한 명칭변경은 불법이라고 주장하며 김일성의 제의를 받아들이지 않았다. 양파 간의 격론 끝에 소련군의 지원을 받는 김일성파가 국내파를 제압하고 북조선공산당이라는 명칭을 사용하기로 결의했다. 결의 후 두 파간에는 격렬한 갈등이 야기되었으며, 소련군은 그러한 갈등을 해소하기 위해 김일성파로 하여금 북조선공산당이라는 명칭의 사용을 당분간 보류하도록 조정했다. 이러한 소련의 조정에 따라 북한 공산주의자들은 1945년 12월에 북한지역의 공산주의자 조직의 명칭을 북조선공산당으로 결정해놓고도 그것을 공식명칭으로는 사용하지 않았다. 북

내용은 토지문제에 대한 결정을 발표의 건이었다.⁴⁴⁾

‘토지개간법령’의 주요내용을 살펴보면, 이는 농민에게 전적으로 토지에 대한 처분권을 부여한 것이 아니다. 오히려 토지재산에 대한 처분권을 제한⁴⁵⁾하며, 농민에게는 오직 경작권만을 부여하는 것과 동일한 효력을 지니게 된다. 이에 대해서는 동일한 의견⁴⁶⁾의 개진이 존재한다. 그러므로 북한의 ‘토지개간법령’의 내용에 따른 토지의 분배는 경작권만의 분배로 제한되었다고 국한하는 것이 옳다.

북한은 1948년 3월 12일 ‘대지 및 공지 이관에 관하여’를 공포하고, 1948년 12월 16일 ‘몰수재산 관리에 관한 규정’을 공포하여 북한토지 국유화 추진의 방향성을 제시하게 되는데, 이에 의하여 기 몰수된 토지는 소작농민, 토지 무소유 농민, 소규모 토지소유 농민 등에게 무상으로 분배되었고, 분배받은 자들은 당해 토지를 영원히 소유할 수 있다고 북조선임시인민위원회는 주장하였다.⁴⁷⁾ 여기에서 또 특이할만한 사항은 소작인이 이전에 경작하고 있었던 토지의 경우, 당해 소작인에게 분배⁴⁸⁾하도록 한 점과 토지분배를 가족수와 그 가족 내의 노동능력, 소유자 수를 종합적으로 고려하여 인구비례로 평등하게 하기 위해 점수제를 채택⁴⁹⁾한 점 등이다.

한 의 언론매체에 북조선공산당이라는 명칭이 최초로 등장한 것은 1946년 4월 19일이다. 이날 서울에서 진행되고 있는 미·소공동위원회의 5호성명에 대한 북한 공산주의자 조직의 입장을 발표하면서 북조선공산당이라는 명칭이 최초로 공식 사용되었다.

4. 의의와 평가 - 북조선공산당은 당세를 확장하고 대중정당화하기 위해 1946년 8월 그해 초 북한지역에서 창당된 모택동노선의 공산당인 조선신민당을 흡수 통합하여 북조선노동당이 되었다. 오늘날 북한의 출판물들은 조선공산당북조선분국을 언급하지 않고 1945년 10월 10일부터 북조선공산당이 창립된 것으로 기술하고 있다. (조선공산당북조선분국[朝鮮共產黨北朝鮮分局]의 정의, 한국민족문화대백과사전, 한국학중앙연구원, <http://encykorea.aks.ac.kr/Contents/SearchNavi?keyword=조선공산당북조선분국&ridx=0&tot=94>, 2018.07.20. 방문)

44) 박승일, 통일 후 북한토지제도 재편과 사유화 방안 연구, 동국대학교 박사학위논문, 2015, 20쪽.

45) 토지개혁에 대한 법령 제10조

46) 정경모·최달곤, 북한법령집 제2권, 274쪽에서도 “‘토지개혁에 대한 법령’은 소유권을 농민들에게 분배함으로써 개인의 사적소유를 인정하고 있는 것처럼 보이지만, 매매·저당·소작 등을 금지함으로써 소유권의 주요한 권능인 처분권을 근본적으로 제한하고 있었다.”고 표현되어 있다.

47) 토지개혁에 대한 법령 제5조, 제6조.

48) 토지개혁법령에 관한 세칙 제14조

49) 토지개혁법령에 관한 세칙 제15조

1948년도에 이르러 북한은 ‘농업현물세에 관한 결정서’를 제정⁵⁰⁾하여 수확고의 25%를 농업현물세로 징수하였고,⁵¹⁾ 채 한 달도 지나지 않아 ‘농업현물세에 관한 결정서 위반자 처벌규칙’이라고 하는 강력한 제재규정을 포함한 법령을 제정⁵²⁾하게 되는데, 그 내용은 고의적으로 그 납부를 하지 않거나 타인의 납부를 방해하는 자를 2년 이하의 징역 또는 현물 3배 이상에 해당하는 벌금에 처하도록⁵³⁾ 하는 것 당해 법령의 골자였다.

다만, 당시 북한 토지의 개혁이 과연 그들이 표방하고자 했던 농민을 위한 것이었는가에 대해서는 의문을 갖지 않을 수 없다. 이와 관련하여서는 당시의 농업관련세제 법령의 제정 등에 주목할 필요가 있다. 1946년 북한토지의 개혁과 관련하여 제정되었던 ‘토지개혁에 대한 법령’, ‘토지개혁법령에 관한 세칙’, ‘토지개간법령’ 이후 불과 2년 남짓하여 상기한 바와 같은 ‘농업현물세에 관한 결정서’ 및 ‘농업현물세에 관한 결정서 위반자처벌규칙’은 제정은 아이러니하지 않을 수 없다. 왜냐하면 토지에 대한 소유권의 처분권능을 근본적으로 제한하고 여기에 더하여 25%의 현물세까지 부과한 점과 위반의 경우 ‘농업현물세에 관한 결정서 위반자처벌규칙’에 의해 엄한 처벌을 예고한 것은 북한의 토지개혁이 결코 순수하게 농민을 위한 것은 아니었음을 단적으로 확인하고 있다고 해도 과언이 아니다. 여기에 대해서도 동일한 의견이 존재⁵⁴⁾한다.

50) 1946년 6월 27일.

51) 농업현물세에 관한 결정서 제4조.

52) 1946년 7월 22일.

53) 농업현물세에 관한 결정서 제1조.

54) 김성욱, 한국의 토지소유제도의 재편, 비교사법 제13권 4호, 한국비교사법학회, 2006, 140쪽에서는 “농민의 입장에서 본다면, 이것은 지주소작제에서 국가소작제로 단순히 전환된 것에 불과한 것이다.”라고 표현하고 있다.

3. 토지의 본격적 국유화시기 : 농업협동화 (1953년~1972년)⁵⁵⁾

자본주의의 폐해로 인해 과학적 산물로 만들어진 사회주의는 생산수단의 공유를 그 출발점으로 한다는 것은 일반적인 상식이다. 이러한 사회주의의 대원칙에 입각해 북한 역시 사회주의의 궁극적 목적대로 모든 생산수단의 사적소유를 완전히 부정⁵⁶⁾였다.

북한은 ‘농업협동화’를 택하게 된다. ‘생산수단의 공유’는 사회주의체제하에서의 경제 원칙의 첫 번째이다. 그러므로 생산수단의 공유를 바탕으로 한 사회주의적 계획경제는 근원적으로 봉건제의 피폐였던 ‘소작’에 대한 부정으로부터 출발할 수 밖에 없고, 정치적으로도 그 세력의 기반이 되는 농민들을 흡수시킬 수 있는 최고의 방편일 수밖에 없다.⁵⁷⁾ 이러한 사회주의적 토지소유제도를 확립하려는 농업협동화과정은 1953년부터 시작되어 1958년에 이르러 완성되었다고 할 수 있다.⁵⁸⁾

북한이 ‘농협협동화’를 선택한 주된 이유 중 하나는 소작에서 탈피한 농민에게 일시적으로나마 토지개혁이라는 명명하에 부여된 토지소유의 형태를 국가소유로 변형코자 함이었다. 이는 사회주의경제체제로의 급격한 변화로 인한 거부감을 농민들 스스로가 인식시키지 못하게 하려함이 내재된 선택이다.

북한에서의 농업협동화 작업은 6.25전쟁의 도중에 시작된다. 전쟁기간 중 많은 북한 주민들이 자유대한으로 월남하기 시작하였고 북한은 이에 대하여 ‘경작자 없는 토지에

55) 엄수원, 통일한반도 북한의 국토정책 및 토지제도, 한국토지공사 토지연구원, 2002.07., 140쪽 이하에서는 1950년부터 1971년까지라고 밝히고 있다.

56) 김상용, 북한 토지법제의 현황과 전망, 북한정권 55년 - 북한법제의 변화와 전망, 북한법연구회, 2003. 283쪽 이하에서는 “마르크스는 인간소의 현상이 바로 사유재산권의 존재에 기인하는 것으로 보았고 평등한 이상사회를 건설하기 위해서는 생산수단의 사회화를 이뤄야 한다고 주장했다 그는 바로 사유재산을 자본주의 최악의 근원으로 간주하고 노동자 착취와 소외의 근본원인인 토지소유권을 전면적으로 제거하여 무산자계급을 해방시키는 프롤레타리아혁명이 필연적인 것임을 주장했다 그는 토지사유제의 문제점을 지적하고 공유제를 주장하였다. 따라서 사회주의적 토지소유제도는 토지에 대한 사소유권을 착취적인 소유권으로 이해하고 토지에 대한 소유권을 국가와 협동단체에만 인정하며 소비재에 한해서만 개인소유권을 인정하는 토지소유제도를 말한다.”고 하고 있다.

57) 엄수원, 통일한반도 북한의 국토정책 및 토지제도, 한국토지공사 토지연구원, 2002.07., 140쪽.

58) 고승효, 북한경제의 이해, 평민사, 1993, 62쪽.

관하여⁵⁹⁾, ‘경작자 없는 토지를 공동경작함에 대하여’⁶⁰⁾라는 법령을 공포하여 월남한 소유자의 토지를 국유화하고 협동조합원에게 공동경작권을 부여하게 된다. 북한은 이에 이어서 1951년 8월 22일에는 ‘협동단체들의 조직 및 사업강화에 관한 결정’, 1953년 3월 27일에 ‘생산협동조합의 경제활동을 강화하기 위한 제 대책에 관한 결정’ 등 관련 각종 법령을 연이어 공포하게 된다.⁶¹⁾ 이는 국가기관·국영기업소·기타 단체들이 부속농장을 조직하여 경작자 없는 토지를 부업경영체 함으로써 점진적으로 협동적·집단적 토지소유제도를 추진하기 위함이었다.

근대 대한민국의 역사 중 가장 가슴 아픈 6.25전쟁은 1950년 6월 25일 북한이 38선 전역에 거린 국군 방어진지에 대한 기습공격으로 시작하여, 약 3년 후인 1953년 7월 27일 되어서야 유엔군 사령관과 공산군, 즉 북한군과 중공군이 합한 공산군 사령관 간의 휴전에 대한 조인⁶²⁾으로 그 막을 내리게 된다. 그 이후 대한민국도 마찬가지로였지만, 전쟁의 결과 북한 역시 피폐해진 토지를 복구하는데 전력을 기울일 수 밖에 없게 된다. 이때 당연하게도 북한 주민들의 인력동원은 필연적이었는데, 그 대상의 주된 타겟이 당시 가장 많은 수의 인원이 확보될 수 있는 농민계층이었다. 다만, 북한의 개개 농가들은 그들이 스스로 살아가는 것도 힘든 지경이었기에 쉽게 인력동원이 될 수 있는 상황이 아니었고 이러한 문제점을 해결하기 위해서라도 농업협동화의 구축은 절실할 수 밖에 없었다.

개인 경영의 농업구조하에서는 이러한 인력동원이 당연히 힘들었고 북한의 농촌 역시 한국전쟁의 결과로 생산력이 현저히 저하되어 있었기에 대폭적인 농업구조 조정은 필수적인 귀결이었다.

1954년부터는 이를 본격화하게 되는데, 전개된 농업협동화를 통해 본격적으로 사회주의 토지제도를 도입하였고 이는 당연히 농민이 향유하였던 명목상의 사소유권마저 소멸되어

59) 1950년 12월 26일.

60) 1951년 5월 22일.

61) 엄수원, 통일한반도 북한의 국토정책 및 토지제도, 한국토지공사 토지연구원, 2002.07., 141쪽.

62) <https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=1133118&cid=40942&categoryId=31778> (2018.7.21. 방문)

가게 된다. 1954년 1월 ‘농업협동조합의 조직문제’를 제정⁶³⁾하면서 협동화 정책이 본격적으로 추진하게 되고, 농업협동조합의 작업은 그 해 1월부터 협동조합의 여러 가지 형태와 원칙 및 국가의 지도와 지원 그리고 사상교양사업을 강화하고 농업협동조합 관리 운영사업을 사회주의체제에 부합시키기 위한 일환으로 ‘농업협동화 기준조약’을 제정하게 된다.

농업협동화 초기에는 토지의 사적 소유를 유지한 채 토지와 농기구 등을 공동으로 이용하는 형태를 취하는 듯 하였으나 그 이후 토지 및 모든 생산수단이 협동조합 소유로 이전하게 되고, 노동에 따라 분배되는 사회주의적 토지소유제도가 본격적으로 정착하게 되면서 사실상 토지에 대한 사적 소유권이 전면적으로 폐지된다.⁶⁴⁾

1958년 8월 비로소 농업협동화가 완료되었다고 볼 수 있고, 이때 협동농장의 평균 규모는 농가호수로는 80호, 경지면적으로는 137정보밖에 되지 않고 100호 미만의 협동농장이 전체의 73.3%⁶⁵⁾를 차지한 바 있다고 확인되고 있다.

이후 북한은 이전보다도 더 거대한 규모로 그리고 더 직접적인 국가의 통제와 지도하에 농업경영 활동을 수행할 수 있도록 군내의 모든 자원과 기술수단을 통합·조정하려는 목적하에 1961년 12월에 ‘군협동농장경영위원회’를 창설하였다.

북한은 농업의 집단화가 완료된 이후, 생산수단의 사적 소유를 완전히 폐지하고 사회주의 토지소유제도를 확립하기 위한 근본적인 법규범의 정비작업을 추진하게 되는데, 1972년 12월 27일 최고인민회의 제5기 1차 회의에서 헌법이 개정⁶⁶⁾이 바로 그 시작인 것이다.

63) 박승일, 통일 후 북한토지제도 재편과 사유화 방안 연구, 동국대학교 박사학위논문, 2015, 22쪽.

64) 박승일, 통일 후 북한토지제도 재편과 사유화 방안 연구, 동국대학교 박사학위논문, 2015, 22쪽.

65) 엄수원, 통일한반도 북한의 국토정책 및 토지제도, 한국토지공사 토지연구원, 2002.07., 142쪽.

66) 북한의 1972년 헌법에 대해서는, 정경모/최달곤, 북한법령집 제1권, 대륙연구소, 1990, 27쪽 이하 참조. 1972년 헌법은 1992년과 1998년에 다시 개정되었다. 특히 1998년 헌법은 “국가는 우리나라 기관, 기업소, 단체와 다른 나라 법인 또는 개인들과의 기업 합영과 합작, 특수 경제지대에서의 여러 가지 기업창설운영을 장려한다.”라는 규정하여 북한의 경제개방 이후에 특수경제지대를 설정하여 예외적으로 부동산임대제도를 허용할 수 있도록 하였다(김성욱, 한국의 토지소유제도의 재편, 비교사법 제13권 4호, 한국비교사법학회, 2006, 140쪽).

4. 사회주의 토지소유 제도화 시기 (1972~1983년)

법률행위를 할 당시에 마땅히 의사의 합치가 있어야 한다. 우리는 이를 청약과 승낙의 합치라고 보통 일컫는다. 법률행위 당시에는 마땅히 있어야 할 동의를 없었으나 유동적인 상황에서 추후에 이를 승인하여 법률행위의 완성을 대신할 때가 있다. 이 나중의 동의나 승인 등을 우리는 흔히 주인이라고 표현하고 있다. 이는 정책의 실행과 제도의 조화의 영역에서도 예외가 될 수는 없다. 북한 역시 상기한 토지 개혁과 농업협동화를 통한 집단화 작업으로 먼저 창설한 사회주의 토지소유제도를 1970년도에 가서야 비로소 제도화를 완성시키게 된다. 다시 말하면, 북한은 1972년 ‘조선민주주의 사회주의헌법’과 1977년 ‘토지법’에서 기완성단계에 이른 사회주의 토지소유제도를 법적으로 주인을 되고, 그 기간은 지금도 크게 변함이 없다.

사회주의적 토지 소유제도는 토지에 대한 사유재산권을 전면적으로 부인하고 이를 집단적 소유권으로 이전하는 것인데,⁶⁷⁾ 이를 보다 세분하면 사회주의적 토지 소유제도는 생산수단에 대해서는 국가소유권과 사회협동단체소유권으로 하고, 비생산수단에 대해서는 개인소유권을 인정하는 것⁶⁸⁾이라고 정의할 수 있다.

1972년 북한의 조선민주주의 사회주의헌법은 생산수단에 대한 사회주의적 소유형태를 취하여 이에 대해서는 개인소유권은 부정하고 국가소유권과 협동단체소유권만을 허용하였다. 또한 농업협동화를 통하여 확립된 사회주의적 토지소유권만이 인정된다는 것을 명시⁶⁹⁾하였다. 그리고 개인소유는 근로자들의 개인적 소비를 위한 소유인바, 노동에 의한

67) 김상용, 북한의 사회주의토지제도의 형성 및 변천과 통일 후 처리방향, 부동산포커스 제53호 (2012), 64쪽.

68) 북한 헌법 제24조(개인소유는 근로자들의 개인 소비를 위한 소유이다. 근로자들의 개인 소유는 노동에 의한 사회주의분배와 국가 및 사회의 추가적 혜택으로 이루어진다. 협동농장원들의 텃밭경리를 비롯한 주민의 개인부업경리에서 나오는 생산물은 개인소유에 속한다. 국가는 근로자들의 개인소유를 법적으로 보호하며, 그에 대한 상속권을 보장한다.). 북한은 1972년 『조선민주주의인민공화국 사회주의헌법』을 새로 채택하여 1948년에 제정된 헌법에서 보장해 주었던 토지에 대한 개인소유권을 비롯하여 생산수단에 대한 사적 소유권은 전면 부정하였고, 단지 소비재에 대한 개인소유권만 인정하였다. (류인호, 북한 흡수통합에 대비한 토지 소유권의 귀속과 분배에 관한 입법적 대응방안, 충북대학교 박사학위논문, 2015, 126쪽.)

사회주의 분배와 국가 및 사회의 추가적 혜택으로 이루어진다고 규정하였다. 이에 따르면 일부 개인소유와 그 상속에 대한 제도적 보장⁷⁰⁾도 이루어지는 듯 보인다.⁷¹⁾

여기에 더하여 북한은 헌법상 제도적으로 구현되었던 토지에 대한 사회주의 소유권 개념을 ‘토지법’⁷²⁾을 제정함으로써 구체화 하게 된다.⁷³⁾ 토지법은 토지소유권, 국토건설 총계획, 토지보호, 토지건설, 토지관리 등에 대해서도 규정한 바 있으며, 또한 토지를 ‘혁명의 고귀한 전취물’이라고 규정(제1조)하고, 사회주의적 토지소유관계가 전면적으로 확립(제2조)되었으며, 국가 및 협동단체의 소유이며 누구도 팔고 사거나 개인의 것으로 만들 수 없다(제9조)고 규정하였다. 여기에 더하여 동법은 국가 소유토지는 전체인민의 소유이고 그 범위는 제한이 없다(제10조)는 규정, 협동단체의 소유토지는 협동경영에 들어 있는 근로자들의 집단적 소유이고 국가가 법적으로 보호한다(제11조)는 규정 및 북한의 토지는 오직 국가만이 지배할 수 있으며 그것을 기관·기업소·단체 및 공민들이 이용할 수 있도록 하고 협동농장원들의 텃밭 이용은 협동농장규약에 의하여 20~30평으로 제한(제13조)하는 특징적인 규정을 포함하고 있었다.⁷⁴⁾

당시 북한 정권이 획일적으로 생산수단의 소유형태를 단일하게 국유로만 설정하지 못하고 협동농장소유를 인정한 이유에 대해서는 결국 농민 개개인의 생산의욕과 결부 되었기 때문이라고 말할 수 있을 것이다. 즉 생산수단에 대한 국가의 전적인 독점은 경작자로 하여금 스스로를 단순히 소작농으로 치부할 가능성이 농후하고, 그에 따른 생산의욕이 감소될 가능성이 높게 된다는 예상은 지극히 당연한 논리이다. 이에 대한 동지의 견해가

69) 1972년 북한의 조선민주주의 사회주의헌법 제18조.

70) 1972년 북한의 조선민주주의 사회주의헌법 제22조.

71) 류인호, 북한 흡수통합에 대비한 토지 소유권의 귀속과 분배에 관한 입법적 대응방안, 충북대학교 박사학위논문, 2015. 128쪽에서는 “협동농장의 구성원들의 텃밭경리를 비롯한 주민의 개인부업경리에서 나오는 생산물에 대해서는 개인소유를 인정하고, 국가는 근로자들의 개인소유를 법적으로 보호하며 그에 대한 상속권을 보장한다고 규정하였다.”라고 소개하고 있다.

72) 1977년 4월 29일.

73) 이 시기에는 「사회주의 헌법」의 사회주의적 소유권 이념을 토지부문에서 구체적으로 실현하는 규정을 제시하였다.

74) 1977.4.29. 조선민주주의 인민공화국토지법 제1조 : 허강무, 북한토지의 평가에 관한 연구, 한국부동산연구원, 2008, 7쪽.

존재한다.⁷⁵⁾

그럼에도 불구하고, 실질적으로 중간적 소유형태인 협동농장소유 역시 생산수단의 사적소유를 부정하면서 수익권 또한 보장하지 않았기 때문에 국가소유의 경우와 다를바 없었다.⁷⁶⁾

1977.4.29. 조선민주주의 인민공화국토지법이라는 당시의 단행법은 상기한 바와 같이 토지소유 제도 · 토지 이용계획 · 토지 관리원칙 등 토지관련 제반사항에 대해 일괄적으로 규정하고 있는데, 이는 자본주의체제하에서 불가능한 것이라고 단언할 수 있겠다. 또한 그 내용역시 매우 단순화 · 획일화 되어 있고, 법령의 표현형식의 측면에서도 심하게 평이하였으며, 정확성 역시 결여되었다고 평가되고 있다.

5. 북한 경제 재건화를 위한 외국자본의 유치시기 (1984년~1993년)

이를 위해 1984년 ‘합영법’이라는 법령을 제정한 바 있는데 이는 중국의 중외합자경영 기업법을 그 모델로 하고 있다.⁷⁷⁾ 이에 더하여, ‘소득세법’, ‘외국인소득세법’ 등의 법령을 연이어 제정 · 공포하였다.

사회주의체제는 1990년대를 기점으로 큰 변화를 맞이하게 된다. 그 단적인 예로 독일이 통일되었고, 구소련 등 동구권국가들의 사회주의체제가 붕괴되었던 것이다. 중국 역시 냉전체제 붕괴에 따른 국제적 고립과 저성장에 따른 경제난을 벗어나기 위한 개방화 정책을 시행할 수 밖에 없었고, 그로인한 새로운 전략으로 대외개방정책을 모색하게⁷⁸⁾ 된 바 있다. 북한 역시 이러한 흐름을 외면할 수 없었던 것으로 보여진다.

75) 류인호, 북한 흡수통합에 대비한 토지 소유권의 귀속과 분배에 관한 입법적 대응방안, 충북대학교 박사학위논문, 2015. 128쪽에서는 “북한정권은 농민들의 토지소유욕을 어느 정도 상쇄시키면서도 생산수단의 사적 소유를 부정할 수 있는 협동농장소유라는 중간적 소유형태를 인정”한 것이라고 말하고 있다.

76) 김성욱, 한국의 토지소유제도의 재편, 비교사법 제13권 4호, 한국비교사법학회, 2006, 141쪽.

77) 김찬규, 폐쇄와 개방의 갈림길에서 방황하는 북한 경제, 한반도 정통성 수호운동본부. 2008, (<https://blog.naver.com/kamos2/20052804368>, 2018.07.21.방문)

78) 박승일, 앞의 박사학위논문, 23쪽.

이즈음 ‘조선민주주의인민공화국민법’이 제정⁷⁹⁾되었는데, 여기에는 3가지 소유권(국가 소유권, 협동단체소유권, 개인소유권)의 내용을 적시되고 있었다.⁸⁰⁾

북한의 당시 헌법 역시 1992년에 대폭개정⁸¹⁾이 된 바 있는데, 같은 해인 1992년에 민법 역시 대폭 개정⁸²⁾하게 된다. 이에 힘입어 다음해인 1993년 말에 북한은 ‘토지임대법’⁸³⁾을 내놓게 되는데, 그 주요 내용으로는 우리의 경우 FEZ⁸⁴⁾와 FTZ⁸⁵⁾를 합한 ‘자유경제무역 지구’를 지정·설정할 수 있는 근거규정을 마련하였다.

이에 앞서 북한은 이미 1991년 말에 ‘정무원결정 74호’를 통해 함경북도 나진시의 14개 동·리와 선봉군의 10개 리를 포함하는 621km²의 지역을 ‘자유경제무역지대’로, 나진항·선봉항·청진항을 자유무역항으로 지정했다.⁸⁶⁾ 그 지역의 토지에 대한 임대와 이용권, 그리고 그 이용권의 양도 및 저당 등을 규정한다. 물론 이에 따라 당해 토지에 대한 임대료 및 이용권의 사용과 반환에 대한 규정들 역시 구비하였다.⁸⁷⁾ 현재까지도 이러한 북한의 노력은 계속되고 있다.⁸⁸⁾

79) 1990년 9월 5일.

80) 장명봉, 1998년 북한 헌법개정의 배경·내용·평가, 북한법연구 제2호, 북한법연구회, 1998, 291쪽; 북한 민법 제37조(소유권의 형태): 조선민주주의인민공화국에서 재산에 대한 소유권은 그 소유형태에 따라 국가 소유권, 사회협동단체소유권, 개인소유권으로 나누어진다(1999.3.24. 수정보충).

81) 1992년 4월 9일 최고 인민회의 제9기 제3차 회의에서 채택되었다.

82) 최고인민회의 제9기 제3차 회의에서 지난 1972년의 민법을 대폭 개정한 전문 7장 171조의 개정 민법을 채택하였다.

83) 993년 10월 27일.

84) Free Economic Zones : 글로벌 기업 유치를 위해 세제혜택 등 인센티브를 주는 지역이다. 정부는 2003년 인천, 부산·진해, 광양만권, 2008년 황해(아산 평택 일원), 새만금·군산, 대구·경북 등 총 6곳을 FEZ로 지정했다.(<https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=3476464&cid=58439&categoryId=58439> ; 2018.07.21. 방문)

85) Free trade area : 자유로운 제조·물류·유통 및 무역활동 등이 보장되는 자유무역지역을 지정·운영함으로써 외국인투자의 유치, 무역의 진흥, 국제물류의 원활화 및 지역개발 등을 촉진하여 국민경제의 발전에 이바지하는데 목적을 두고 있다[자유무역지역의 지정 및 운영에 관한 법률 제1조].[네이버 지식백과] 자유무역지역 [Free trade area, 自由貿易地域] (두산백과) (<https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=1137761&cid=40942&categoryId=31864> ; 2018.07.21. 방문)

86) 1991년 12월 28일 「정무원결정 74호」: <https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=532505&cid=46629&categoryId=46629> (2018.07.23. 방문)

87) 박승일, 통일 후 북한토지제도 재편과 사유화 방안 연구, 동국대학교 박사학위논문, 2015, 24쪽.

88) 이유섭 기자, ‘남북’만의 경험 성공 못해…美日中러와 ‘北 프로젝트’ 손잡아야, 매일경제 2018.04.23.(<http://news.mk.co.kr/newsRead.php?year=2018&no=259141> ; 2018.07.23. 방문)

당시의 북한 토지임대법에 따르면 토지의 사적소유 자체는 부인되나, 대부분의 사회주의 국가 또는 체제변환국의 예와 유사하게 토지에 대한 이용권만을 그 거래의 대상으로 하고 있다. 이는 세계에서 2번째로 공산화가 되고, 가장 먼저 체제를 변화시킨 몽골의 경우와도 흡사하다.⁸⁹⁾ 다만, 임대토지에 대한 양도와 저당에 대한 길만 열어 있다.⁹⁰⁾

6. 계획경제 사회주의시스템의 붕괴시기 (1994년~1998년)

북한은 1990년대 중반 소위 ‘고난의 행군시기’ 이후, 외형상은 사회주의적 계획경제체제를 유지하고 있으나 이미 북한사회에 생산수단의 사유화와 장마당 등의 암시장을 통한 시장경제화 현상이 나타나기 시작했다. 게다가, 경제 분야에서 다양한 개혁정책을 적용하면서 부동산 임대제도를 제한된 범위 내에서 허용하는 토지임대법 제정 등의 중요한 입법변화가 이루어지기 시작하였다.⁹¹⁾



89) 몽골의 경우, 외국기관 및 국제기관, 외국법인, 외국인 자본 투자업체, 외국인, 무국적자는 사용 목적, 기간, 조건, 계약에 의거하여 법령에 따라 토지를 사용할 수 있을 뿐이다. (몽골토지법 제6조의 3, 세계법제정보센터 http://world.moleg.go.kr/web/wli/lgsInfoReadPage.do?CTS_SEQ=1333&AST_SEQ=479&ETC=0 ; 2018.07.21.방문)

90) 박승일, 통일 후 북한토지제도 재편과 사유화 방안 연구, 동국대학교 박사학위논문, 2015, 24쪽.
 91) 유흥재, 통일이후 북한지역 토지활용과 경제 활성화 방안 연구 - 산업단지 거점화를 중심으로, 명지대학교 대학원 박사학위논문, 2016, 32쪽.

북한의 경제체제는 기본적으로 사회주의 소유제도에 토대를 둔 계획경제체제이다. 사회주의적 소유제도를 “생산수단과 생산물이 전사회적 또는 집단적으로 소유되는 제도”를 의미한다. 북한은 사회주의 헌법에서 생산수단은 국가와 사회협동단체가 소유(제20조)하며, 이는 생산수단의 사회적 소유가 국가소유(제21조)와 사회협동단체 소유(제22조)로 구분되는 것을 의미한다고 명시하고 있다.⁹²⁾ 또한 그러한 이분화된 소유의 구조를 통해 결국 추구하고 있는 계획경제의 체제하에 그들의 제한된 노동력과 자원을 이용하여 산업의 처음부터 끝인 생산, 분배, 투자 그리고 소비를 순환적으로 진행하게 하며 그로 인한 재생산에까지 확대하는 것을 말한다.⁹³⁾ 그러나 3차 7개년 계획의 실패로 1994년부터 1998년까지를 ‘고난의 행군’으로 그들은 일컫게 되는데 그 근본적인 이유는 북한의 계획경제시스템은 수요를 고려하지 않은 생산중심의 계획경제 등의 내재적인 모순이 있었기 때문이다. 당연한 귀결로 전반적인 생산력은 현저히 떨어지게 되었고, 이는 특히 김일성 사망전후에 더 심했다. 그리하여 개인의 소유권의 범위는 자연스럽게 확대되었다. 텃밭, 부업밭 등 사적경제활동의 활성화가 그 단적인 예인 것이다.⁹⁴⁾

북한의 경제는 그들이 추구하던 국가의 배급체제의 화해를 가지고 오게 되었고, 북한 정부의 입장에서는 불법적인 영역으로 보일 수 밖에 없는 사적인 경제활동이 확대될 수 밖에 없었다.

1998년은 경제적 입장에서 보자면 북한에서는 획기적인 일이 발생한다. 그 하나는 헌법의 개정이었고, 그 주요 내용은 ‘합법적 경리활동의 보장’이다. 또한 1998년은 고난의 행군이 종료하였음이 선언되기도 하였다. 1998년 북한 헌법상 ‘합법적인 경리활동을 보

92) 통일부 북한정보포탈, 북한의 경제체제 (<http://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/overview/nkOverview.do?sumryMenuId=EC200> ; 2018.07.22. 방문)

93) 박석삼, 『북한경제의 구조와 변화』, 금융경제총서 제9호, 한국은행, 2004, 111쪽.

94) 국가의 계획체제가 모든 상품의 생산과 공급을 포괄할 수 없는 한계로 인해 소규모 사적 경제활동은 제한적으로 허용했다. 즉 공식적으로 농가당 30-50평 정도의 텃밭을 경작하면서 잉여 농산물은 시장에 판매할 수 있도록 하고, 주민의 일용품 수리나 식료품 등 소비재의 생산과 미용·세탁업 등 서비스업 관련 부업도 가능하게 했다.

장한다.⁹⁵⁾은 북한주민들의 사적인 경제활동에 대해서 공식적으로 인정⁹⁶⁾했다고 해도 과언이 아니다.

북한의 제도적인 취지와는 다르게 새터민 등에게 의하면, 북한 주민들에게도 재산권에 대한 인식이 이미 생겼다고 한다. 이에 대해 구체적으로 말하자면 소토지, 살림집, 매대인데, 이를 그들은 ‘3대 재산권’으로 인식하고 생활한다고 한다.⁹⁷⁾ 자본주의와 같은 시장경제활동이 양성화 되면서, 주민들의 일부는 그 부를 축적하는 결과를 가져오고 있다. 개인 소유가 관례화되고 있는 것이다. 자본주의를 취하고 있는 대한민국과 유사하게 일부층의 주민들은 상업활동 등을 통해 자금을 보유하게 되고, 또 일부는 이를 주택과 같은 부동산의 거래를 통해서도 이루고 있다. 원칙적으로 북한에서는 금지된 영역이다.⁹⁸⁾ 이를 투자⁹⁹⁾하여 실질적으로 ‘생산수단의 국가화’가 깨어지는 현상을 초래하고 있다. 가동 및 운영이 중단된 공장·기업소, 상업기관 등에 비공식적으로 투자함으로써 사실상 생산수단을 개인이 간접적으로 소유하는 현상이 일부 나타나고 있다. 북한 당국의 입장에서는 이러한 불법의 현장을 직면이 이러한 계획경제시스템의 붕괴로 인식될 것이다.¹⁰⁰⁾

95) 북한헌법 제24조

96) 장명봉, 1998년 북한 헌법개정 배경·내용·평가, 북한법연구 제2호, 북한법연구회, 1998, 19~27쪽 참조; 1998년 북한 개정헌법은 경제부면에서 소유구조의 조정과 개인 소유의 범위 확대, 경제의 자율성 확대, 대외경제개방의 확대 등과 관련한 진일보한 내용을 담고 있다; 북한 헌법 제24조(개인소유는 공민들의 개인적이며 소비적인 목적을 위한 소유이다. 개인 소유는 노동에 의한 사회주의분배와 국가와 사회의 추가적 혜택으로 이루어진다. 텃밭경리를 비롯한 개인부업경리에서 나오는 생산물과 그 밖의 합법적인 경리 활동을 통하여 얻은 수입도 개인소유에 속한다. 국가는 개인소유를 보호하며 그에 대한 상속권을 법적으로 보장한다.)

97) 일부 북한정보포탈, 북한의 경제체제 ;<http://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/overview/nkOverview.do?sumryMenuId=EC200> ; 2018.07.22. 방문

98) 주민들이 뇌물을 주고 관할기관에 ‘국가주택 이용 허가증’(입사증)의 명의를 변경하는 방식으로 주택을 사고팔고 함으로써 주택의 사적 소유권을 형식적으로 취득하는 현상이 부분적으로 나타나고 있다.(통일부 북한정보포탈, 북한의 경제체제 ;<http://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/overview/nkOverview.do?sumryMenuId=EC200> ; 2018.07.22. 방문)

99) 가동 및 운영이 중단된 공장·기업소, 상업기관 등에 비공식적으로 투자함으로써 사실상 생산수단을 개인이 간접적으로 소유하는 현상이 일부 나타나고 있다. (통일부 북한정보포탈, 북한의 경제체제 ;<http://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/overview/nkOverview.do?sumryMenuId=EC200> ; 2018.07.22. 방문)

100) 박승일, 통일 후 북한토지제도 재편과 사유화 방안 연구, 동국대학교 박사학위논문, 2015, 26쪽에서는 “북한의 사적 경제활동부문의 영역의 존재를 계획경제시스템이 와해되는 상황 속에서 북한 주민들의 생계를 유지할 수 있는 공간이며, 합법과 불법이 뒤엉킨 공간”이라고 표현하고 있다.

이러한 사적경제활동부문은 점차적으로 확대될 수 밖에 없었고, 이와 같은 혼돈속에서 북한 주민들의 일부는 개인의 재산을 축적하기를 피하게 된다. 자본주의적 경제체제를 혼돈을 통해 선택하게 된 것이다.

7. 합법적 경리활동 및 토지사용료 법제화시기 (1998년~2003년)

2002년 7·1조치 및 2003년 종합시장화 조치 등은 북한에 개인소유권과 관련한 일련의 정책 변화를 시도됨을 확인하게 한다.¹⁰¹⁾ 이와 관련하여서는 그 역시 ‘노동에 의한 사회주의 분배’의 다른 형태일 뿐이라는 입장이 있다.¹⁰²⁾

또한 「토지사용료납부규정」에는 개간된 토지에 등록하고, 토지의 등급에 따라 토지사용료를 납부하도록 규정¹⁰³⁾하고 있는데, 이는 북한이 일정한 토지에 대해 드디어 세금을 달리 부과한다는 것을 확인할 수 있게 된다. 북한은 ‘합법적 경리활동’을 인정하면서 개인소득에 대해 개인소유권을 인정함과 동시에 과세를 하는 정책상의 변화를 보이고 있는데, 그것은 종합시장에서는 시장관리소가 시장사용료를 매일 거둬들이고, 재정기관이 소득 규모에 따라 국가납부금을 매달 거둬들이도록 규정하고 있다는 점이다.¹⁰⁴⁾

북한정부의 주택공급이 사실상 기능이 마비되자, 북한의 주민들은 더 나은 환경을 위해 주택의 교환¹⁰⁵⁾이라는 방법을 택하게 되는데, 아마도 자본주의의 주택 내지는 부동산

101) 박승일, 통일 후 북한토지제도 재편과 사유화 방안 연구, 동국대학교 석사학위논문, 2015, 27쪽 이하에서는 “7·1조치를 통해 가격을 현실화하고, 임금을 차등적으로 대폭 인상했다. 그리고 종합시장화 조치를 통해서 고난의 행군 시기 동안 확산된 암시장 부분을 부분적으로 합법화했다. 7·1조치를 통해서 국가의 독점적 공급체계에 의해서 제공되던 추가적 혜택부분이 사실상 임금으로 대체되면서 개인소유권에 질적인 변화가 생겼다.”고 하고 있다.

102) 박일수, ‘고난의 행군’ 이후 개인소유권 변화에 관한 연구, 경남대학교 석사학위논문, 2006, 87쪽에서는 “그리고 기존에 불법적인 사경제부문을 종합시장으로 흡수하면서 개인재산을 합법적으로 축적하는 것이 가능하게 되었다.”고 하고 있다. 그리고 기존에 불법적인 사경제부문을 종합시장으로 흡수하면서 개인재산을 합법적으로 축적하는 것이 가능하게 되었다.

103) 2003.07. 북한내각결정 제53호.

104) 박일수, ‘고난의 행군’ 이후 개인소유권 변화에 관한 연구, 경남대학교 석사학위논문, 2006, 87쪽.

105) 박승일, 통일 후 북한토지제도 재편과 사유화 방안 연구, 동국대학교 석사학위논문, 2015, 27쪽 이하에서는 “주민들은 이러한 제도를 이용하여 환경이 좋고 부식물 전기, 물, 난방 공급이 더 좋은 아파트로 이사를

의 ‘매매’와 별반 다르지 않을 것이라 사료된다.

8. 외국자본유지 및 아파트건설 확대시기(2004년~현재)

2000년대의 부동산 열풍¹⁰⁶⁾을 북한도 비껴가지는 못했다. 1994년부터 2017년까지 북한에 공급된 주택의 수는 약 57만호로 추정된다. 또한 북한의 계획경제체제하에서 주택의 공급 역시 과거에는 북한정부 주도적인 비중이 높았다면, 현재의 특징은 북한에서도 자본주의적 성격을 갖는 시장의 공급기여도와 비중이 성장하고 있다는 특징을 가지고 있다.¹⁰⁷⁾ 다만 이러한 주택의 공급과 부동산 열풍의 기류 속에서도, 북한의 주택은 여전히 부족하기만 하다.

최근 LH연구원의 보고서¹⁰⁸⁾는 향후 20년간 2040년까지 북한에 필요한 주택공급의 수

한다. 경제난으로 구역마다 주택시세가 생겨났으며, 그 시세에 따라 주택 물물교환과 함께 시세차익을 현금으로 지불해야 한다.”고 서술하고 “주택매매도 다양한 형태로 발전하였는데, 지난 시기 엘리트로서 부자간에 주택을 배정받았지만 이후 부모세대가 퇴직 후 생활난을 겪자 자식세대에 합가하고 자기 집을 팔아 생활비를 마련하는 현상도 생겼다”라고 하고 있다.

106) 동아일보, “‘혁명의 도시’에서 ‘욕망의 도시’로”, 2013.10.22. 에서는 “2000년대 들어 평양에서는 ‘집 다음에 계급투쟁’이란 말이 유행할 정도로 부동산 열풍이 지속되어 왔다. 최근에는 부동산투자로 100만달러 이상 부를 축적한 신흥부유층이 등장하기도 했다는 말이 전해진다. 이들은 30평대 아파트를 3~4만달러에 분양받아 인테리어를 한 뒤 최고 10만달러에 되팔아 2배이상의 수익을 올리는 방식으로 부를 축적하고 있다.”고 서술되어 있다. (박승일, 앞의 논문, 28쪽 재인용)

107) “북한 주택 2040년까지 연 23만~24만호 공급 필요”, 2018/04/29 20:27 : (서울=연합뉴스) 서미숙 기자 = 지난 27일 남북정상회담을 계기로 남북간 경제협력에 대한 기대감이 커진 가운데 향후 20년간 북한에 연 23만~24만호의 주택공급이 필요하고, 이를 위해 최대 213조원이 소요될 것이라는 분석이 나왔다. 29일 한국토지주택공사(LH)의 토지주택연구원이 발간한 ‘북한 주택사업 중장기 전략 연구’ 보고서에 따르면 오는 2040년까지 북한에 1천200만가구가 넘는 주택이 필요한 것으로 예측했다. 연구원은 2020년부터 2030년까지 북한에 주택 602만호(신규 440만호), 2030년부터 2040년까지 665만호(신규 560만호)가 필요할 것으로 추정했다. 이 경우 2030년까지 연간 신규로 23만호, 2040년까지는 연 24만호의 주택을 공급해야 한다. 연구원은 이 정도의 주택 공급을 위해서는 2040년까지 20년간 분당신도시(69km²)의 35배 규모의 택지 확보가 필요하다고 내다봤다. 또 특구·경제개발구 건설과 특구 주변의 배후주거단지 추가 지정이 필요하다고 예상했다. 소요 예산은 2030년까지 35조~93조원, 2040년까지 52조~120조원으로 추정했다. 향후 20년간 최대 213조원의 막대한 자금이 필요한 셈이다. 다만 이는 2030년 주택보급률 70%, 2040년에는 100%를 달성한다는 전제하에 추산한 것이어서 실현 가능성이 있을지는 의문이다. LH 연구원에 따르면 1994년부터 2017년까지 북한에는 약 57만호의 주택이 공급된 것으로 추정된다. 연간 약 2만호 정도의 주택이 공급된 것이다. 과거 국가 주도적이던 주택 공급의 형태는 근래 시장의 공급 기여도와 비중이 증가하고 있다.(<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2018/04/29/0200000000AKR20180429062200003.HTML>, 2018.07.21. 방문)

108) 한국토지주택공사(LH), ‘북한 주택사업 중장기 전략 연구’, 2018.4.29.

는 총 1,200만 가구 이상이 필요할 것으로 예측하고, 매해 대략 24만호의 주택의 공급이 필요하다고 분석한 바 있다. 또한 이에 투입되어야 할 비용은 최대 213조에 달할 것으로 분석한 바 있다.¹⁰⁹⁾

북한은 김일성 주석의 출생 100주년이자 ‘강성대국 달성의 해’로 잡고 있는 2012년까지 평양에 주택 10만 가구를 새로 공급할 계획¹¹⁰⁾임을 밝힌바 있다. 재일본 조선인총연합회 기관지인 조선신보는 2008년 1월 18일, 북한이 “혁명의 수도 평양시 건설을 통이 크게 내밀” 것을 밝힌 신년 공동사설에 따라 “2012년을 향해 평양에서 10만 가구 살림집(주택) 건설이 본격적으로 추진되게 된다”고 소개하고, 평양시 건설지도국 부국장은 “자기의 사명과 임무에 맞게 올해 건설계획을 통이 크게 작성하였다”며 10만 가구 주택 건설 계획의 발표와 더불어 상하수도과 체신망 등을 정비하고 옥류관, 중앙동물원, 류경호텔, 대동강 강안(2단계, 대극장-충성의 다리구간), 양각도 유원지 등 70여 곳에 대한 개선 사업이 진행계획을 밝힌 바 있다.¹¹¹⁾

이러한 주택 및 아파트의 건설 붐은, 북한에서도 우리의 공인중개사와 같은 역할을 하는 주택거래소가 등장을 불러왔다. 또한 ‘세’를 받는 거 등이 허용되고 있는데 그 중심은

109) “북한 주택 2040년까지 연 23만~24만호 공급 필요”, 2018/04/29 20:27 : (서울=연합뉴스) 서미숙 기자 (<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2018/04/29/0200000000AKR20180429062200003.HTML>, 2018.07.21. 방문)

110) 조선신보 “北, 평양에 5년간 주택 10만호 공급” By DailyNK - 2008.01.18. 4:50 (<https://www.dailynk.com/%EC%A1%B0%EC%84%A0%EC%8B%A0%EB%B3%B4-%E5%8C%97-%ED%8F%89%EC%96%91%EC%97%90-5%EB%85%84%EA%B0%84-%EC%A3%BC%ED%83%9D-10%EB%A7%8C/>, 2018.07.22. 방문)

111) 조선신보 “北, 평양에 5년간 주택 10만호 공급” By DailyNK - 2008.01.18. 4:50 에서는 “북한이 김일성 주석의 출생 100주년이자 ‘강성대국 달성의 해’로 잡고 있는 2012년까지 평양에 주택 10만 가구를 새로 공급할 계획이라고 재일본 조선인총연합회 기관지인 조선신보가 18일 전했다. 조선신보는 평양발 기사에서 북한이 “혁명의 수도 평양시 건설을 통이 크게 내밀” 것을 밝힌 신년 공동사설에 따라 “2012년을 향해 평양에서 10만 가구 살림집(주택) 건설이 본격적으로 추진되게 된다”고 소개했다. 평양시 건설지도국 김형길(61) 부국장은 “자기의 사명과 임무에 맞게 올해 건설계획을 통이 크게 작성하였다”며 10만 가구 주택 건설 계획을 밝혔다. 김 부국장은 또 올해 상하수도과 체신망 등을 정비하고 옥류관, 중앙동물원, 류경호텔, 대동강 강안(2단계, 대극장-충성의 다리구간), 양각도 유원지 등 70여 곳에 대한 개선 사업이 진행된다고 밝혔다. 평양시는 지난해 김일성광장 주석단(귀빈석), 대동강 강안(1단계, 옥류교-대동교구간)과 주체탑 거리 주택가, 청년호텔 등 수십여 채의 건물들을 개보수했다. 평양시는 지난해초엔 한해동안 주택 1만 가구를 공급한다는 계획을 밝혔었다./연합(<https://www.dailynk.com/%EC%A1%B0%EC%84%A0%EC%8B%A0%EB%B3%B4-%E5%8C%97-%ED%8F%89%EC%96%91%EC%97%90-5%EB%85%84%EA%B0%84-%EC%A3%BC%ED%83%9D-10%EB%A7%8C/>), 2018.07.22. 방문)

역시 평양이다. 여기에서 주목할 점은 주택건설자금의 출처를 묻지 않는다는 규정이 공포¹¹²⁾되었다는 점이다. 또한 아파트 붕괴 후 정권책임자가 공개 사과하는 사태¹¹³⁾도 발생하였다. 이는 단적으로 북한의 주택 경제사정과 그 변화를 대변해 준다.

통일을 대비한 관점에서는 북한의 이러한 급속한 주택시장의 과열은 그리 반가울 수 없다. 자본주의 개념인식은 환영할 바이나, 향후 통일 후 토지의 개편이나 개혁에서는 걸림돌로 작용할 것이 분명하기 때문이다. 이미 우리가 겪고 있는 토지소유에 대한 분쟁 등의 경험을 미리 확인하는 것으로 보이기 때문이다.

2011년 12월 17일 김정일의 사망을 전후로 경제관련 법제의 정비가 점진적으로 이루어지고 있는데, 주요 경제관련 법령은 경제특구 관련 법령과 외국인투자관련 법령으로 구분해 볼 수 있다.¹¹⁴⁾ 특히 나진·선봉 경제무역지대법을 대폭 개정되었던 바, 종전 45개 조문으로 구성된 법령이 83개 조문으로 확장되었다. 세계 각국의 법인이나 개인, 경제조직이 나진·선봉 경제무역지대에 투자할 수 있다는 규정을 신설¹¹⁵⁾된 점이 주목할 점이다.

외국의 투자유치부문도 대폭 강화되었는데, 투자자의 재산 국유화 금지 및 국유화시 보상한다는 규정과 신변안전보장 규정을 신설하였으며(동법 제9조 및 제10조). 국제적인 기준을 강조하고 있다(동법 제35조).¹¹⁶⁾

112) 박승일, 통일 후 북한토지제도 재편과 사유화 방안 연구, 동국대학교 박사학위논문, 2015, 28쪽.

113) 박승일, 통일 후 북한토지제도 재편과 사유화 방안 연구, 동국대학교 박사학위논문, 2015, 28쪽.

114) 이규창, “김정일 사망 전후의 북한 법제정비 의미와 특징”, 통일연구원 온라인시리즈, 2012, 1~2쪽.

115) 북한 나진·선봉 경제무역지대법 제4조(투자당사자) 경제무역지도에는 세계 여러나라의 법인이나 개인, 경제조직이 투자할 수 있다. 우리나라 영역밖에 거주하고 있는 조선동포도 이법에 따라 경제무역지대에 투자할 수 있다.(박승일, 통일 후 북한토지제도 재편과 사유화 방안 연구, 동국대학교 박사학위논문, 2015, 30쪽.)

116) 북한 나진·선봉 경제무역지대법 제9조(신변안전과 인권의 보장, 비법구속과 체포금지) 경제무역지대에서 공민의 신변안전과 인권은 법에 따라 보호된다. 법에 근거하지 않고는 구속, 체포하지 않으며 거주 장소를 수색하지 않는다. 신변안전 및 형사사건과 관련하여 우리나라와 해당 나라 사이에 체결된 조약이 있을 경우에는 그에 따른다.; 북한 나진·선봉 경제무역지대법 제10조(적용법규) 경제무역지대의 개발과 관리, 기업운영 같은 경제활동에는 이 법과 이 법 시행을 위한 규정, 세칙, 준칙을 적용한다. 경제무역지대의 법규가 우리나라와 다른 나라사이에 체결된 협정, 양해문, 합의서 같은 조약의 내용과 다를 경우에는 조약을 우선 적용하며 경제무역지대밖에 적용하는 법규의 내용과 다를 경우에는 경제무역지대법규를 우선 적용한다.; 북한 나진·선봉 경제무역지대법 제35조(원산지관리) 경제무역지대에서 원산지관리사업은 원산지관리기관이 한다. 원산지관리기관은 상품의 원산지관리사업을 경제무역지대법규와 국제관례에 맞게 하여야 한다. (박승일, 통일 후 북한토지제도 재편과 사유화 방안 연구, 동국대학교 박사학위논문, 2015, 30쪽.)

또한 해외 투자자들의 안정적인 사업운영을 위해 토지임대기간을 50년으로 명시하고 있다(동법 제16조).¹¹⁷⁾ 나진·선봉 경제무역지대가 국제 무역 및 투자, 금융까지 보다 넓은 대상을 규율하고 있는 것에 비해(동법 제1조)¹¹⁸⁾ 황금평경제지대는 정보산업, 경공업, 농업, 상업, 관광업을 기본으로 하고 위화도경제지대는 위화도개발계획에 따라 개발하는 것이다(황금평·위화도 경제지대법 제1조).¹¹⁹⁾

다만 우려가 되는 점은, 경제적으로 자립이 현저히 부족한 북한에서의 외자의 유치는 상응하는 업무프로세서에서의 맹점이 발견되거나 경제적인 효용성이 크게 부족할 것 등은 충분히 전제할 수 있고, 그러할 경우 과거 ‘류경호텔’의 예¹²⁰⁾와 같은 결과를 초래할 가능성도 존재한다.

117) 북한 나진·선봉 경제무역지대법 제16조(토지임대기간) 경제무역기대에서 토지임대기간은 해당 기업에게 토지이용증을 발급한 날부터 50년까지로 한다. 경제무역지대안의 기업은 토지임대기간이 끝난 다음 계약을 다시 맺고 임대받은 토지를 계속 이용할 수 있다.(박승일, 통일 후 북한토지제도 재편과 사유화 방안 연구, 동국대학교 박사학위논문, 2015, 30쪽.)

118) 북한 나진·선봉 경제무역지대법 제1조(라선경제무역지대법의 사명) 조선민주주의인민공화국 라선경제무역지대법은 경제무역 지대의 개발과 관리에서 제도와 질서를 바로 세워 라선경제무역지대를 국제적인 중계수송, 무역 및 투자, 금융, 관광, 봉사지역으로 발전시키는데 이바지 한다. (박승일, 통일 후 북한토지제도 재편과 사유화 방안 연구, 동국대학교 박사학위논문, 2015, 30쪽.)

119) 북한 황금평·위화도 경제지대법 제1조(경제지대법의 사명) 조선민주주의인민공화국 황금평, 위화도 경제지대법은 경제지대의 개발과 관리에서 제도와 질서를 바로 세워 대외경제협력과 교류를 확대발전시키는데 이바지한다. (박승일, 통일 후 북한토지제도 재편과 사유화 방안 연구, 동국대학교 박사학위논문, 2015, 30쪽.)

120) 류경호텔은 프랑스와 합작하에 1992년 4월 김일성 주석의 80회 생일에 맞춰 완공한다는 목표로 1987년 8월 28일 건설공사가 시작됐으나, 1989년 5월 외부 골조공사가 완료된 이후, 합작 파트너였던 프랑스 기술진이 북한의 공사대금 체불과 계약 불이행 등을 이유로 철수해 공사가 중단된 채 지금까지 평양의 ‘홍물’로 남아 있다. 연합뉴스(<https://www.dailynk.com/%EC%A1%B0%EC%84%A0%EC%8B%A0%EB%B3%B4-%E5%8C%97-%ED%8F%89%EC%96%91%EC%97%90-5%EB%85%84%EA%B0%84-%EC%A3%BC%ED%83%9D-10%EB%A7%8C/>)(<https://www.dailynk.com/%EC%A1%B0%EC%84%A0%EC%8B%A0%EB%B3%B4-%E5%8C%97-%ED%8F%89%EC%96%91%EC%97%90-5%EB%85%84%EA%B0%84-%EC%A3%BC%ED%83%9D-10%EB%A7%8C/>, 2018.07.22. 방문)

Ⅲ. 북한 토지개혁의 성과

1. 1946년 3월 5일 ‘北朝鮮土地改革에 대한 法令’의 공포

북한정권이 해방후 실시한 최초의 개혁은 토지개혁이고 이를 바탕으로 사회주의경제 체제구축을 향한 개혁이 이루어진다.

북한이 토지개혁을 개혁의 시초로 삼을 수밖에 없었던 것은 현실적인 당면문제의 극복과 정치적인 계산의 합의로 보인다.

왜냐하면, 새로운 체제의 선택에는 과거제도하에서의 오류를 바로잡아 북한주민들의 환심을 이끌어 내는 것이 급선무이고, 그로 인한 체제의 우월성을 보여줌으로써 자연스럽게 정치적 동화세력을 확보할 수 있기 때문이다.

이러한 전제배경에는 당시 일제 식민지하에서 일본은 한반도의 토지와 산림을 약탈하기 위해 ‘토지조사사업’과 ‘임야조사사업’을 하여 그들은 한국을 영원한 식민의 대상으로 공고히 하기 위하여 기존의 조선의 봉건적 토지소유관계를 유지하고 정착한 일본에 대한 반감이 농민을 중심으로 한 사회약자의 계급에게 팽배해져 있었다는 점이다.

일본의 이러한 수탈적 공세에 의해, 농촌은 영세를 면할 수 없었고, 농가의 몰락은 전체적인 농촌의 파폐라는 결과를 초래했다.¹²¹⁾ 이러한 봉건적 소작형태는 당시의 통계를 통해서 확인할 수가 있다. 당시 942년 시점에 북한지역에서 논과 밭의 소작지율은 각각 64.3%, 49.6%였다.¹²²⁾ 그리고 1945년 시점의 통계에 의하면 북한지역의 총 농가 가운데 4%에 불과한 지주가 총 경지면적의 58.2%를 차지하고 있었으며 농가호수의 56.7%에 달

121) 엄수원, 통일한반도 북한의 국토정책 및 토지제도, 한국토지공사 토지연구원, 2002.07., 135면.

122) 조선은행조사부, 조선경제년보(1948) I, 340쪽 (황해도는 전부, 강원도는 半數를 북한지역으로 계산함) : 우리역사넷 (http://contents.history.go.kr/mfront/nh/view.do?levelId=nh_052_0050_0020_0030_0030, 2018.07.23. 방문)

하는 빈농들은 총 경지면적의 5.4%를 차지¹²³⁾하고 있었던 점 등은 고루 봉건제 타파라는 당면과제를 북한정권에게 부여해준 것이다.

그러므로 농민을 정치적 지지세력의 기반으로 잡아야 했던 북한정권은 토지소유의 재편성을 그 수단으로 택하게 된다.

그러나, 사실 북한의 토지개혁은 이 같은 필요성에도 불구하고, 사회주의 측과 민족·자본주의 측과의 이해관계¹²⁴⁾ 등에 의해 통일된 방안을 만들어 내지 못하여,¹²⁵⁾ 토지개혁의 구체적 구현방법에 대해서는 1946년 3월초까지에도 미확정인 상태¹²⁶⁾였지만, 1946년 3월5일에 공포된 ‘북조선토지개혁법령’은 법령의 전반을 통하게 과격하고도 급격한 개혁을 선포하고 있었다.

당시 북한의 ‘북조선토지개혁법령¹²⁷⁾’은 아래와 같다.

北朝鮮土地改革에 대한 法令(1946.3.5)¹²⁸⁾

123) 손전후, 우리나라 토지개혁사, 과학백과사전출판사, 1983, 71~72쪽.

124) 김성보, 남북한 경제구조의 기원과 전개, 역사비평사, 2000.에 대한 서동만의 ‘서평’에는 “사회주의 계열 내부에서도 다양한 편차가 있었다.” 주장하였다.

125) 문제를 더욱 복잡하게 한 것은 북한지역에 주둔한 소련측 내부에서도 이견이 존재하였던 점이다. 소련의 무성의 방안은 토지를 무상몰수하되 중소지주에게는 일정량의 토지를 그대로 소유하도록 하며 농민에게는 토지소유권을 유상분배하는 방안이었다. 이 방안은 동유럽에서 시행되는 토지개혁과 유사한 것이었다. 그 반면 연해주군관구측은 모든 소작지를 무상몰수, 국유화한 다음 농민에게는 경작권만을 제공하는 급진적인 방안을 주장하였다. 연해주군관구의 방안은 조선공산당측의 방안과 상통하는 것이었다. 결국 토지개혁 논의는 1946년 2월 말에 개최된 ‘북조선농민대표대회’에서 최종적으로 확정되었다. 이 대회에서 농민들은 모든 소작지를 지주에게서 무상몰수한 다음 소유권 자체를 농민에게 분여하는 방안을 채택하여 북조선임시인민위원회에 제출하였다. 1946년 3월 5일, 북조선임시인민위원회는 ‘북조선농민대표대회’의 결의를 존중하여 무상몰수·무상분배 방침에 입각한 토지개혁 법령을 통과시켰다.(김성보, 남북한 경제구조의 기원과 전개, 역사비평사, 2000. 135~144쪽. : 우리역사넷 (http://contents.history.go.kr/front/hm/view.do?treeId=020208&tabId=01&levelId=hm_157_0010, 2018.07.23. 방문))

126) 김성보, 남북한 경제구조의 기원과 전개, 역사비평사, 2000, 135쪽.

127) 북한에서의 ‘법령’은 대한민국의 경우 법률에 해당한다.(엄수원, 통일한반도 북한의 국토정책 및 토지제도, 한국토지공사 토지연구원, 2002.07., 136쪽 각주36)

128) 조선중앙통신사, 『조선중앙연감』, 1950 : 우리역사넷 (http://contents.history.go.kr/front/hm/view.do?treeId=020208&tabId=01&levelId=hm_157_0010, 2018.07.23. 방문)

第1條 北朝鮮土地改革은 歷史的 또는 經濟的 必要性으로 된다.

土地改革의 課業은 日本人土地所有와 朝鮮人地主들의 土地所有 及 小作制를 撤廢하고 土地利用權은 耕作하는 農民에게 있다. 北朝鮮에서의 農業制度는 地主에게 隸屬되지 않은 農民의 個人所有인 農民經理에 依據한다.

第2條 沒收되어 農民所有地로 넘어가는 土地들은 如左함

- ㄱ. 日本國家, 日本人 及 日本人團體의 所有地
- ㄴ. 朝鮮民族의 叛逆者, 朝鮮人民의 利益에 損害를 주며 日本帝國主義者의 政權機關에 積極 協力한 者의 所有地와 日本 壓迫 밑에서 朝鮮이 解放될 때에 自己 地方에서 逃走한 者들의 所有.

第3條 沒收하여 無償으로 農民의 所有로 分與하는 土地는 如左함

- ㄱ. 1 農戶에 5町步以上 가지고 있는 朝鮮人 地主의 所有地
- ㄴ. 自耕치 않고 全部 小作주는 所有者의 土地
- ㄷ. 面積에 不關하고 繼續的으로 小作주는 全土地
- ㄹ. 5町步以上으로 所有한 聖堂, 僧院 其他 宗教 團體의 所有地

第4條 沒收되지 않는 土地는 如左함

- ㄱ. 學校, 科學研究會, 病院 所有地
- ㄴ. 北朝鮮人民委員會의 特別한 決定으로 朝鮮의 自由와 獨立을 爲하여 反日本侵略鬪爭에서 功勞있는 者들과 그의 家族에게 屬하는 土地, 朝鮮民族文化發展에 特別한 功勞者과 그의 家族에 屬한 土地

第5條 第2條, 第3條에 依하여 沒收한 土地 全部 農民에게 無償으로 永遠한 所有地로 讓與함

第6條

- ㄱ. 沒收한 土地는 雇傭者, 土地 없는 農民, 土地 적은 農民에게 分與하기 위하여 人民委員會 處理에 委任함
- ㄴ. 自己 勞力에 依하여 耕作하는 農民의 所有地는 分割치 아니함
- ㄷ. 自己 勞力으로 耕作하려는 地主들은 本 土地改革에 對한 法令에 依하여 農民들과 같은 權利로써 다만 他 郡에서 土地를 가질 수 있음

第7條 土地를 農民 所有로 分與하는 式은 道人民委員會가 土地所有權에 對한 證明書를 交付하며 此를 土地 臺帳에 登錄함으로써 完決됨

第8條 本 法令에 依하여 農民에게 준 土地는 一般 負債 負擔에서 免除함

第9條 本 法令에 依하여 土地를 割讓당한 地主에게서 借用한 雇傭者와 農民의 一切 負債는 取消함

第10條 本 法令에 依하여 農民에게 分與된 土地는 賣買치 못하며 小作주지 못하며 抵當하지 못함

第11條 地主의 畜力 農業機具 住宅의 一切 建築地等은 第3條 <ㄱ> 項에 依하여 沒收되어 人民委員會의 處理에 委任하되 人民委員會는 本 法令 第6條에 依하여 土地 가지는 雇傭者, 土地없는 農民에게 分與함. 沒收된 一切 建物은 學校, 病院 其他 社會機關의 利用으로 넘길 수 있음

第12條 日本國家, 日本人 及 日本人 一切 團體의 果樹園 其他 果木들은 沒收하여 道人民委員會에 맡김. 本 法令 第3條 <ㄱ> 項에 依하여 土地를 沒收당한 朝鮮人 地主의 所有인 果樹園 其他 果木들은 沒收하여 人民委員會에 保留됨

第13條 農民들이 所有한 적은 山林을 除外하고 全 山林은 沒收하여 北朝鮮臨時人民委員會의 處理에 委任함

第14條 本 法令에 依하여 土地를 沒收당한 所有者에게 所有된 灌溉施設의 全部는 無償으로 北朝鮮臨時人民委員會의 處理에 委任함

第15條 土地改革은 北朝鮮臨時人民委員會의 指導下에서 實施됨. 地方에서 土地改革을 實施할 責任은 道, 郡, 面 人民委員會에 負擔되며 農村에서는 雇傭者, 土地없는 小作人, 土地적은 小作人들의 總會에서 選舉된 農村委員會에 負擔됨

第16條 本 法令은 公布한 時期부터 實力을 가짐

第17條 土地改革實行은 1946年 3月末日 前으로 畢할 것

土地所有權證明書는 今年 6月 20日 前으로 交付할 것

1946年 3月 5日

北朝鮮臨時人民委員會

委員長 金日成

書記長 康良煜

2. 토지개혁의 주요내용

(1) 무상몰수 및 무상분배

북한의 토지개혁은 상기한 ‘北朝鮮土地改革에 대한 法令(1946.3.5.)’의 공포를 시작으로 출발한다. 북한정권은 체제의 우월성 및 정치적 기반의 확보 그리고 그들이 근본적으로 원했던 사회주의 체제의 형성을 위해 기존의 체도를 한번에 뒤집는 급격한 개혁을 단행하게 된다. ‘北朝鮮土地改革에 대한 法令’이 공포되던 같은 날에 ‘토지개혁 실시에 대한 임시조치법(1946.3.5.)’을 그리고 사흘 뒤에 ‘토지개혁법령에 관한 세칙(1946.3.5.)’을 연달아 내놓게 된다.

사회주의체제의 형성을 위해 기존의 토지제도 및 토지소유와 관련된 관행들은 전면부정되어야 했다. 그들이 선택한 방법은 바로 크게 ‘침략자였던 일본 및 그에 동조한 친일파’가 소유한 토지 및 ‘봉건적 지주에게 속한 토지 및 종교단체가 소유한 토지’에 대한 ‘무상 몰수’와 경자유전을 따른 ‘직접 농사를 짓는 농민에게로의 무상 분배’가 대원칙이었다.

‘침략자였던 일본 및 그에 동조한 친일파’가 소유한 토지 및 ‘봉건적 지주에게 속한 토지 및 종교단체가 소유한 토지’에 대한 ‘무상 몰수’는 상기한 ‘北朝鮮土地改革에 대한 法令’ 제2조와 제3조를 통해 확인할 수 있다.

위 주 128에서 보다시피 제2조는 ‘몰수되어 농민소유지로 넘어가는 토지들’을 i) 일본 국가, 일본인 및 일본인단체의 소유지, ii) 조선 민족의 반역자, 조선 인민의 이익에 손해를 주며 일본 제국주의자의 정권기관에 적극 협력한 자의 소유지와 일본 압박 밑에서 조선이 해산될 때에 자기 지방에서 도주한 자들의 소유한 토지로 규정하고 있는데, 이는 ‘침략자였던 일본 및 그에 동조한 친일파의 토지’가 그 대상이다.

위 주 128처럼 제3조는 i) 1 농호에 5정보 이상 가지고 있는 조선인 지주의 소유지, ii) 스스로 경작하지 않고 전부 소작 주는 소유자의 토지, iii) 면적에 관계없이 계속적으

로 소작 주는 전 토지, iv) 5정보 이상을 소유한 성당, 사원 기타 종교 단체의 소유지의 토지를 몰수하겠다고 하여 ‘봉건적 지주에게 속한 토지 및 종교단체가 소유한 토지’에 대한 ‘무상 몰수’를 천명하였다.

다만, 제2조 ‘일본과 친일파가 소유한 토지’에 대해서는 “몰수되어 농민소유지로 넘어가는 토지들은 아래와 같다.”라고 표현하고 있고, 제3조 ‘봉건적 지주에게 속한 토지 및 종교단체가 소유한 토지’에 대해서는 “몰수하여 무상으로 농민의 소유로 부여하는 토지는 아래와 같다.”라고 표현되어 다소의 차이점을 두고 있음을 엿볼 수 있다.

개인적인 생각으로, 당시 북한정권이 ‘일본과 친일파가 토지를 소유한다는 것’ 즉 그들이 토지 소유 자체가 불법적이고 당연무효로 판단한 것이고, ‘봉건적 지주에게 속한 토지 및 종교단체가 소유한 토지’에 대해서는 기존의 체계하에서는 불법이 아니었으나, 새롭게 등장한 북한정권에서는 법령을 통해 북한정권의 주도하에 그것들을 몰수하고, 몰수한 당해 토지를 북한 정권이 직접 농민에게 ‘부여’하겠다는 의지의 표상한 것으로 판단된다.

위 각주 128, 1946년 3월 6일의 ‘북조선토지개혁에 대한 법령’은 제5조에서 “제5조 제2조, 제3조에 의하여 몰수한 토지 전부 농민에게 무상으로 영구적인 소유지로 양여함”이라고 하여 농민들에게 토지에 대한 영구적인 소유권의 인정을 선포한다. 애초부터 사회주의경제체제를 목표로 한 북한정권이, 오래 지나지 않아 뒤집어야 할 것이 충분히 예견되어 있음에도 불구하고, 이와 같은 무모한 내용을 과감하게 규정한 것 자체가 북한의 ‘토지개혁’이 실질적으로 농민을 위하기보다는 오로지 정치적 속셈의 발현만이었다고 충분히 의심된다.

(2) 채무 등의 면제와 소작 금지 등

위 주128처럼, 北朝鮮土地改革에 대한 法令(1946.3.5.)은 제8조에서 농민에게 준 토지는 일반 부채 부담에서 면제한다고 규정하고, 제9조에서 토지를 할양당한 지주에게서 차용한 고용자와 농민의 일체 부채는 취소한다고 규정하여, 북한정권이 농민에게 부여한

토지와 관련하여서는 기존에 설정 채권 등이 존재했다고 하더라도 일체의 채권적 효력이 없음을 확인하고 있고, 법령 제3조에서 제2조 ‘일본과 친일파가 소유한 토지’ 및 제3조 ‘봉건적 지주에게 속한 토지 및 종교단체가 소유한 토지’에 대한 기존 토지소유자와 금전 소비대차계약 등을 사적으로 맺은 채무자로서의 고용자 또는 농민들에게 일체의 채무를 북한정권이 당사자인 채권자가 아님에도 불구하고 대신하여 면제시켜주는 규정을 두고 있다. 상대적으로 그 수가 현저히 적었던 지주계층 등을 희생시킴으로써, 정치적 기반세력인 고용자와 농민의 적극적인 지지를 이끌어 내고자함이 엿보인다.

위 주 128은, 또한 동 법령 제10조는 농민에게 부여된 토지에 대해서는 사적인 매매가 금지됨을 규정하고 있고, 그 토지를 부여 받은 농민이 봉건제에서와 같은 제2의 지주가 됨을 소작금지를 통해 막고 있다. 이어 부여받은 토지를 통해 금전소비대차 등의 대상이 될 수 없도록 저당 또한 금지시키고 있다.

(3) 건축물·과목·산지 등 기타 부동산의 처리

농민에게 부여된 토지의 처리 등을 규정한 다음 그 이외의 건물 등에 대해서는 北朝鮮 土地改革에 대한 法令 제11조부터 제14조까지 총 4개의 조문을 통해 원칙적으로 북한정권 즉 ‘인민위원회’에게 그 처리권한을 위임하도록 하고 있다.

위 주 128은, 동 법령 제11조에서 ‘지주의 축력 농업기구 주택의 일체 건축대지 등’은 몰수의 대상이 되고, ‘인민위원회’로 하여금 토지의 무상 부여의 대상이 되는 고용자와 토지 없는 농민에게 부여토록 하고 있다. 또한 ‘인민위원회’는 ‘지주의 축력 농업기구 주택의 일체 건축대지 등’을 학교, 병원 기타 사회기관 등으로 사용될 수 있도록 건물 등의 ‘사용전환의 권한’이 있음을 밝히고 있다.

위 주 128은 동 법령 제12조는 나대지가 아닌 일본 국가, 일본인 및 일본인 일체 단체의 과수원은 물론 그 과수원 등에 식재되어 있는 과수의 경우에도 몰수의 대상으로 하고 있으며, 그 처리권한을 역시 ‘인민위원회’에게 있음을 밝히고 있다. 조선인 지주의 소유인 과수원 기타 과목들에 대해서도 동일하게 처리할 것을 예정하고 있다.

위 주 128처럼, 동 법령 제13조는 산지 등의 처리에 대하여, 동 법령 제2조, 제3조, 제5조에 따라 분여 및 양여된 토지에 포함된 것으로 농민들이 소유한 적은 산림을 제외하고는 북한정권 즉 북조선 인민위원회가 처리할 수 있도록 하고 있고, 동 법령 제14조에서는 제2조와 제3조에 따라 무상몰수의 대상이 된 소유자, 즉 일본 또는 친일파 및 지주와 종교단체의 소유였던 기타의 관개시설을 모두 ‘인민위원회’의 소유로 그 처리권한을 넘기고 있다.

3. 토지개혁 후의 변화

北朝鮮土地改革에 대한 法令에 따라, 토지에 대한 무상몰수와 무상분배가 이루어지게 되는데, 각 행정구역별 인민위원회의 지시하에 빈농층을 중심으로 선출된 리·동 단위로 조직된 농촌위원회 그 역할을 담당하게 된다.¹²⁹⁾

과수원과 대지를 포함하여 북한지역에서 당시 경작을 할 수 있는 총 토지 182만 98정보 가운데 55.4%에 해당하는 1백만 8,178정보가 ‘北朝鮮土地改革에 대한 法令’ 및 ‘토지개혁 실시에 대한 임시조치법’, 그리고 ‘토지개혁법령에 관한 세칙’에 의해 95만 5,731정보가 78만 8,249호에 분배되었고 이로 인해 지주층은 괴사하게 되고, 농촌 계층구성은 부농 2~3%, 중농 62~63%, 빈농 25% 내외로 재편성 된다.¹³⁰⁾

북한지역에서의 토지개혁은 ‘세제에 대한 개혁’을 불러왔다. 토지를 무상으로 분여 받은 농민 등은 그들의 총생산에서 일정비율을 농업현물세로 납부하였는데, 조선의 봉건제 또는 일제식민지하에서의 세재와는 비교할 수도 없을 25% 전후에 불과하였다. 북한정권의 주도하에 생산과 유통등 일련의 농업이 하나의 산업화의 기틀을 소농이 중심이 되어 이를 수 있었으므로 빈농층의 입장에서는 이러한 기반을 마련하여 준 토지개혁이라는 제도와 북한정권을 대변하는 인민위원회에 대한 호감을 갖는 것은 당연했으며, 자연스럽게

129) 김성보, 남북한 경제구조의 기원과 전개, 역사비평사, 2000, 135~139쪽.

130) 김성보, 남북한 경제구조의 기원과 전개, 역사비평사, 2000, 135~144쪽.

계 사회주의세력의 기반으로 형성된다. 농민동맹원의 수를 토지개혁 전후로 비교하면, 108만 3,985명에서 144만 2,149명으로 대폭 증가되었음을 알 수 있다. 또한 조선공산당원의 증가도 북한지역에서의 토지개혁이 얼마나 정치적으로 성공적이었는지를 확인시키고 있다. 토지개혁 이전해인 1945년 말에 불과 4,530명에 불과했던 조선공산당원은 1946년 4월에는 2만 6천여 명, 1946년 8월에는 36만 6천여 명으로 폭등한다.¹³¹⁾

IV. 비판 및 검토

조선은 봉건제였다. 우리는 많은 문헌 및 미디어 등을 통해 조선의 백성의 주류였던 농민들의 생활상에 대해 익히 알고 있다. 굳이 ‘동학농민운동’과 같은 극단적인 역사적 비극을 들추지 않더라도 통상적인 농민들이 대체로 양반 및 지주 등의 수탈의 대상이 되었음은 주지의 사실이다. 지금의 기준으로 바라본다면, 그들의 하루하루는 우리가 가볍게 목도할 수 있는 ‘일상(日常)’이 아니라 ‘참상(慘狀)’에 가까웠다고 생각된다.

그 와중에 비전할 바도 아니게 이웃과의 전쟁을 겪었고, 사실상 속국의 신민이 되었다. 이러한 상황에서 가장 그 사회의 아랫 단계에 있었다 해도 과언이 아닌 농민층에게 그들이 어떠한 삶을 영위하였을까하는 의문은 어리석기까지 하다. 무엇보다 더 못함이 있었으랴.

북한지역에서의 토지개혁은 위와 같은 상황의 국면에서 처음으로 맞보는 개인의 소유권과 합리적인 세제가 담보된 제도적 보장이다. 이념을 떠나서 그들에게 북한정권이 제시한 토지개혁이라는 과육이 달콤하지 않았을 것이라고 과연 그 누가 장담하겠는가? 본 보고서 각주 146)에서 밝힌 바와 같이 ‘농민동맹원’ 및 ‘조선공산당원’의 수가 급등한 통계가 수치로 느낄수 있는 그들의 만족도였을 것이다.

131) 우리역사넷, http://contents.history.go.kr/mfront/nh/view.do?levelId=nh_052_0050_0020_0030_0030, 2018.07.28. 방문.

향후 북한정권의 야욕에 의해 모든 개혁이 극소수의 공산당원에 의한, 그들을 위한 것으로 돌려졌다 할 지언정, 1946년의 ‘북한의 토지개혁’은 적어도 그 즈음에서 만큼의 북한 사회의 주도세력의 전도의 유일한 기반이 되었음은 분명하다.

북한의 1946년에 공포된 ‘北朝鮮土地改革에 대한 法令’ 및 ‘토지개혁 실시에 대한 임시조치법’, 그리고 ‘토지개혁법령에 관한 세칙’ 등 일련의 토지관련 법령 등에서 ‘종교’는 북한지역에서 일본 및 친일파, 그리고 봉건제의 상징이던 지주와 유사한 척결의 대상이 된다. 특히 北朝鮮土地改革에 대한 法令 제3조¹³²⁾는 이미 종교의 세력기반의 약화 및 말살을 이미 예고하고 있었다.

북한정권의 토지개혁은 평안남·북도지역을 중심으로 하여 거대한 세력을 형성하고 있던 기독교적 민족·자본주의진영 전체를 약화¹³³⁾시켰고, 불교·천주교계 전체를 약화시켰다. 특히 가장 큰 타격을 받은 종교계는 불교계와 천주교계였다.¹³⁴⁾

토지개혁은 정면으로 불교계·천주교계가 소유하고 있던 토지를 몰수의 대상으로 지정하고 그것 역시 농민에게로의 분여대상으로 삼았으므로, 우선은 재정적으로 종교단체는 큰 타격을 받았음에 틀림없고, 인민위원회를 대변되는 북한정권의 주도세력들과 토지개혁에 의해 이미 종교라는 존재는 북한의 농민층에게 기존의 지주 및 일제와 동등한 수탈대상으로 전락되는 정신적 타격 역시 받았다고 판단된다.

132) 第3條 沒收하여 無償으로 農民의 所有로 分與하는 土地는 如左함 ㄱ. 5町步以上으로 所有한 聖堂, 僧院 其他 宗教 團體의 所有地

133) 김성보, 남북한 경제구조의 기원과 전개, 역사비평사, 2000, 162쪽.

134) 이영규, 통일후 북한토지의 소유권 문제, 한양법학, 2013, 470쪽

korea
legislation
research
institute

제3장

대한민국의 농지개혁

- I. 1950년 초 남한 농지개혁
- II. 농지개혁의 과정과 장래

제3장

대한민국의 농지개혁

I. 1950년 초 남한 농지개혁

농지개혁은 여러 가지 정의가 시도되어 왔지만 통일되지 못하였다. 사실 농지개혁은 인류가 국가란 것을 성립시킨 이래 언제나 필요한 숙원사업으로 꼽혀 왔던 것이지만, 성공한 적은 희소한 것 같다. 불필요한 간섭을 줄일 수 있는 농지개혁에 대한 정의를 소개해 본다. 농지개혁은 농지 소유구조의 강제적 재분배를 통해 공동체내 또는 공동체간의 관계를 변화시키는 정치행위라는 점에서 체제를 불문하고 공통이라는 특징을 갖는다.¹³⁵⁾

1950년초 남한 정부는 모든 소작농지와 3정보(‘정보’라는 단위는 ‘10단보’, ‘3,000평’, ‘9917.35537㎡’ 또는 ‘0.991736헥타아르’ 등에 해당 함¹³⁶⁾) 이상 소유된 농지를 정부가 대가를 지급하고 매수(유상매수)하여 이를 소작인 또는 피고용자 등에게 대가를 받고 나누어주는(유상분배) 농지개혁을 시행하였다.¹³⁷⁾ 구체적으로는 농지개혁은 법령들이 준비되기 전인, 1949년 6월에 이미 착수되었고, 1950년 3-5월에 사실상 완료되었다고 하는바, 정부가 분배한 농지는 총 58.5만 정보(이 중 귀속농지 26.8만 정보)로서, 이는 1945년 말 현재 전체 농지면적 229.6만 정보의 25.5% 그리고 전체 소작지 면적(144.7만 정보)의

135) 박명호, 『2012 경제발전경험모듈화사업: 한국의 농지개혁』, KDI국제정책대학원(기획재정부 연구용역보고서), 2013.5., 14쪽.

136) 이 수의 단위변환은 네이버 검색에 따름. https://search.naver.com/search.naver?sm=top_hly&fbm=0&ie=utf8&query=1%EC%A0%95%EB%B3%B4 (2018.8.15. 최종)

137) 홍성찬, “근대화 프로젝트로서의 한국 농지개혁과 대지주”, 『동아시아의 농지개혁과 토지혁명』, 유용태 엮음, 서울대학교 출판문화원, 2014.12., 1쪽.

40.4%에 달한다고 한다.¹³⁸⁾ 이처럼 농지개혁에 적용된 농지 규모가 전체 농지중 절대 다수가 아닌 이유는, 지주들도 여러 해 동안 농지개혁이 사회의 중대한 이슈로 제기되면서, 사전 방매 등에 적극적으로 참가하기도 하였기 때문일 것이다. 주로 중소지주들은 지역 영향력이라든가 중앙 정계에 발이 넓지 못하기 때문에 적극적 또는 능동적으로 참가하지 못하였지만, 대지주들은 농지 사전 방매에 대하여 자신들의 정보력과 우월한 경제적 지위로 말미암아 형성된 학식과 기타 능력을 동원하여 적극적으로 대처하였다고 한다.¹³⁹⁾ 이러한 유상몰수 유상분배 방식에 대하여 부정적으로 보는 시각으로는 다음과 같은 표현을 들 수 있다. 예컨대 해방후 대한민국 정부에 의하여 실시되었던 농지개혁은 일제 강점기 이후 계속된 농업문제를 자본주의적 방식으로 해결하고자 한 것으로서, 한국을 자본주의 경제체제로 재편하려는 것이었다.¹⁴⁰⁾

1950년 남한의 토지개혁이 자본주의 체제의 정착을 목표로 한 것은 사실이었다. 당시 1948년 정부수립 전까지 남한을 통치한 것은 미 군정이었다. 미 군정은 당연히 자본주의 체제를 수립하려고 하였다. 그리고 당시 미국은 후일 매카시즘¹⁴¹⁾ 선풍이 상징하든 가치 중립적인 나라는 아니었다. 그러나 한편 분명한 것은 미국이 주도하는 농지개혁이 있었던 나라들 한국, 일본, 타이완은 그 이후 50여년간 세계 최고의 고도경제성장지대였음은 주지의 사실인 것이다. 그 점에서 높이 평가될 수 있다.

구체적인 방식을 보면, 나누어 줄 농지에 대하여 주어지는 보상으로는, 종전의 지주들에게 연평균 수확물의 150%를 액면에 기재한 방식의 지가증권地價證券을 발행해 주었

138) 전강수, “평등지권과 농지개혁 그리고 조봉암”, 『역사비평』(91), 역사비평사, 2010.5., 306쪽.

139) 홍성찬, “근대화 프로젝트로서의 한국 농지개혁과 대지주”, 『동아시아의 농지개혁과 토지혁명』, 유용태 엮음, 서울대학교 출판문화원, 2014.12., 9쪽 이하 참조.

140) 정병준, “한국 농지개혁 재검토-완로시점·추진동력·성격”(특별연구), 『역사비평』(65), 역사비평사, 2003.11.,

141) 매카시즘은, 1950-1954년 미국을 휩쓴 일련의 반공산주의 선풍이라고 한다. 미국 위스컨신 주 공화당 상원의원 J.R. 매카시의 이름에서 붙여진 용어로서, 1949년 이래 수년에 걸쳐 매카시가 상원의 비미非美 활동특별조사 위원회를 무대로 하여, 공산주의자 적발 추방의 선풍을 의미하며, 6·25 등 냉전체제가 막 심화된 와중에서, 필요 이상으로 경색된 반공노선을 걸어서 사회에 일종의 공포분위기를 자아내기도 하였다. 네이버 지식백과 검색에 따름. <https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=1092003&cid=40942&categoryId=40507> (2018.8.15. 최종)

으며, 그 중 30% 씩을 5년에 걸쳐 정부가 고시한 가격으로 바꾸어 계산하여 현금으로 반환하도록 하였으며, 반대로 상환도 분배농지를 받은 농민들에게 채무증서를 발행하여 준 후, 같은 금액을 역시 같은 5년간 현물로 나누어 고루 상환하게끔 하였던 것이다.¹⁴²⁾ 이 금액에서 알 수 있듯이 유상매수라고는 하지만, 현저히 시세에 못 미치는 금액이라 생각할 수 있다. 오늘날 토지의 가격을 감안한다면 이 가격은 ‘매수’ 보다는 ‘몰수’에 가까운 것이다. 잘 알려져있듯이 전쟁 전후 남한에는 매우 심한 인플레이션도 있었기 때문에 그 농지의 가격도 사실상 지주 입장에서는 약탈 또는 몰수 당한 것이나 마찬가지라고 보는 것이 합리적일 것이다.

평등지권의 실현이라는 기준에 비추어 볼 때, 한국의 농지개혁은 ① 소작지의 유상몰수·유상분배에 따라 기존의 지주제가 해체되었으며, 농업 부문에서 평등지권에 근접한 토지소유 상태가 실현되었지만, 도시토지와 임야가 개혁대상에 제외되었던 것으로서 한국 토지제도에서 토지사유제의 원칙이 무너진 것은 아니다.¹⁴³⁾ ② 소작지 몰수의 사회적 비용은 매우 낮았는데, 그것은 법정 보상액이 낮은 데다 그조차도 전쟁과 인플레이션으로 제대로 지급되지 아니한 때문이며, ③ 전후 대부분 구 식민지 국가에서 토지개혁이 실패로 돌아간 것과 달리, 대조적으로 비교적 단기간에 농지의 몰수와 분배가 완료되었다.¹⁴⁴⁾ 이처럼 한국에서 토지에 대한 평등한 권리는 주로 생산력을 갖는 농지에 대하여 형성되었다. 그 이전 한국사회의 상황을 감안한다면 매우 합리적인 것이라 할 수 있다. 물론 생산력을 갖는 토지는 임야도 있지만, 농지개혁 전 한국은 기초 생계마저 위협받는 다수 소작농들이 인간의 존엄을 지키기에는 턱없이 부족한 생활의 압박을 받으면서 살아가고 있었던 상황이었다. 농지개혁은 농업생산성을 증대시켜 농가소득 향상에 기여할 수 있다는 것은 널리 인정되는데, 그 이유는 우선 농지개혁 이전에 방대한 농지를 보유한 지주나 국가는 그 넓은 땅을 효과적으로 경작하지 못하므로 당연히 단위 농지당 생산성이 낮을

142) 홍성찬, “근대화 프로젝트로서의 한국 농지개혁과 대지주”, 『동아시아의 농지개혁과 토지혁명』, 유용태 엮음, 서울대학교 출판문화원, 2014.12., 1쪽.

143) 전강수, “평등지권과 농지개혁 그리고 조봉암”, 『역사비평』(91), 역사비평사, 2010.5., 301쪽.

144) 전강수, 앞 글 301쪽.

수 밖에 없다.¹⁴⁵⁾ 또한 농지개혁 이전의 농촌에는 잉여 노동력이 상존하는데, 경작할 농지가 워낙 적다보니 노동생산성이 매우 낮았는데, 잉여 농지를 농지개혁으로 하여금 소작인에게 나누어주면 농지 생산성은 집약적 방식으로 농경함에 따라 급격히 증가하여, 농촌 잉여인력의 노동생산성을 획기적으로 증가시킬 수 있다.¹⁴⁶⁾

그런 점에서 남한의 농지개혁은 나름 합리적인 것으로 보아야 할 것이다. 농지개혁이 실행된지 반세기가 더 지난 현재 시점에서 자본주의의 고도화에 따라 농업부문이 전체 경제에서 점하는 비중은 매우 낮다. 자본주의의 고도화에 따라 도시와 농촌의 재산의 격차도 상당해지는 기나긴 과정을 거쳤다. 결과 오늘날 농지의 가격과 도시 토지의 가격은 생산성과 상관없이 그 가격의 차이가 심대한 수준에 이르르고 있음은 누구나 다 아는 사실이다. 하지만 농지개혁 당시 가장 중요한 것은 인간으로서의 기초 생활을 보장받는 것이 급선무인 농민들에 대한 실물 생산력을 발휘하는 토지의 분할이었다고 보아야 할 것이다.

현재 한국은 마치 큰 관심이 필요없을 듯 생각하고 있지만, 사실 세계적으로 빈곤문제는 매우 심각한 문제이다. 세계적으로 보더라도 빈곤문제를 해결한 나라는 많지 않다. 다른 여타 국가들은 여전히 농지개혁을 못했기 때문에 그 문제를 해결하지 못하고 있는 것이다. 아프리카까지 갈 필요도 없이 동남아 일대와 중남미 전체가 고질적이고 해결될 기미가 보이지 않는 대토지 소유와 부의 집중 문제로 전국민이 여전히 인간 이하의 삶을 강요받는 경우가 적지 않다. 그리하여 지적되기를, 전통적 빈곤국가에는 현재 1억 농가에 5억 인구가 최빈곤층으로 생활하며, 이들 대부분은 경작하는 농지의 소유권을 지니지 못한 채 소작농이나 농업 노동자로서 생계를 유지한다.¹⁴⁷⁾ 소작농은 높은 소작료를 납부하여야 하고, 토지 경작에 대한 안전성 역시 확보받지 못하고, 농업노동자도 역시 최저 임금

145) 박명호, 『2012 경제발전경험모듈화사업: 한국의 농지개혁』, KDI국제정책대학원(기획재정부 연구용역보고서), 2013.5., 18쪽.

146) 여러 가지 필자들이 인정하는 사실이지만, 가령 박명호, 앞 글 18쪽도 동지.

147) 박명호, 『2012 경제발전경험모듈화사업: 한국의 농지개혁』, KDI국제정책대학원(기획재정부 연구용역보고서), 2013.5., 14쪽.

수준에 불과하며, 그나마 안정적 일자리가 아니다.¹⁴⁸⁾ 남한도 농지개혁 전후한 시기에는 지나긴 일제강점기를 거치면서 농민들의 생활은 악화되어 왔다. 그것을 해결한 것은 농지개혁이 첫걸음이다. 농지개혁을 해서, 뭐라도 소출을 거두게 된 농민들은 말하자면, 고무신 한 짝이라도 구매해서 사용할 능력을 비로소 갖게 된다. 경공업 육성의 터전은 그로부터 즉 농지개혁으로부터 나온 것이다. 경공업이 경제에 온기를 불어넣게 된 후에는, 경공업이 필요로 하는 자재와 기타 등등을 조달 및 공급해주는 중공업이 들어설 여지가 생긴다. 현 정부가 제시하고 있는 소득주도성장 본연의 모습도 이와 상통하는 개념이라 할 것이다.

유상몰수 유상분배를 원칙으로 한 남한의 농지개혁은 자세히 들여다본다면 여러 가지 부작용이 있을 수 밖에 없겠다. 하지만 매우 성공적인 농지개혁이라고 평가할 수 있다. 대다수 개도국 지도층은 농지개혁으로 그들이 손해를 입을 것이라는 평가 하에 농지개혁에 강한 저항을 실질적으로 하여 왔으며, 특히 토지가 사적으로 소유된 저개발국가일수록 농지개혁을 논하는 것은 터부시되어 왔다.¹⁴⁹⁾ 이 점에서 남한과 일본은 모두 누천년간 농지개혁을 언제나 원하였지만 성공한 적이 없다. 그 점에서는 중국도 같다고 본다. 그런데 일시에 이 지역에서 농지개혁이 성공한 것은 미국의 영향력하에 농지개혁이 진행되었다는 방증이 될 수 있을 것 같다.

148) 박명호 윗 글 15쪽. 이 책은 농지개혁에 성공한 나라로서 한국, 중국, 일본, 타이완 등을 꼽고 있지만, 여기에는 동의하기 어렵다. 중공에서 농지개혁 직후 대약진운동시 수천만의 인구가 아사한 것은 누구나 아는 사실이다.

149) 박명호 윗 글 15쪽.

II. 농지개혁의 과정과 장래

1. 농지개혁의 여파 및 과정

농지개혁은 한국의 사회에 일대 충격을 던져 줄 수 밖에 없다. 한국은 짧은 시간하에 격변을 겪었다는 점은 누구나 동감한다. 하지만 구체적인 변화의 모습에 대해서는 사실 잘 그려지지도 않을 정도이다. 농지개혁 전에 한국은 사실상 신분제 사회였다고 볼 수 있다. 생산수단을 소유한 극소수 계층과 그렇지 못한 다수의 소작농들로 구분되어 있었던 것이다. 농지개혁이 한국에 던져준 충격은 아마도 한국전쟁과 더불어 2대 주요 충격 또는 격변의 원인으로 꼽힐 수 있을 것 같다.

농지개혁은 소작인 또는 농업노동자를 지주, 지역유지 또는 집단 농장 경영인으로부터 신분적으로 자유로이 해 주는 효과가 있으니, 과거 농지개혁 이전 대다수 농민들은 외형 법제도상 독립적인 신분을 갖추었으나, 불안정한 농촌에서 그들의 지위는 실제로 농노와 다를없는 생활을 하게 하였던 것을, 농지개혁으로 말미암아 대다수 농민이 지주로부터 해방되어 진정한 신분적 자유를 누리게 할 수 있었다.¹⁵⁰⁾ 한편 그것에 대한 정치적 효과는 평가가 갈린다. 하나는 농지개혁 초기 농민은 정부에게 보다 공평한 농지개혁을 요구하며, 정치과정에 참여하고, 점차 농민들은 자신의 권익을 보호하려고 정치활동에 참여하면서 과거 권위주의 체제를 청산하는데 일조하였다고 보는 것이다.¹⁵¹⁾ 반면 농지개혁이 혁명의 온상이었던 농촌을 보수화하고 지주자본의 산업자본으로의 전환을 촉진하면서 반공-자본주의 체제를 확고히 하는데 영향을 미쳤다고 보기도 한다.¹⁵²⁾

150) 박명호 외 글 20쪽.

151) 박명호 외 글 20쪽.

152) 김성보, “한국의 농지개혁과 민주주의”, 『동아시아의 농지개혁과 토지혁명』, 유용태 엮음, 서울대학교 출판문화원, 2014.12., 91쪽.

2. 농지개혁의 장래에 대한 점언

1960년에 한국은 세계 최고 수준의 토지소유 평등도를 갖추게 되었다고 하는 것은, 해방후 지주로부터 토지를 몰수하여 경작 농민들에게 비교적 공평하게 분배할 수 있었던, 농지개혁을 성공시켰기 때문이란 점이다.¹⁵³⁾

남한은 농지개혁을 이미 70여년 전에 완수하고, 그 혜택을 경제 선순환에 돌리면서, 급속한 경제성장의 기회를 얻는 천금같은 혜택을 받아왔다. 농지개혁은 이제 잊혀진 화두가 되어야 하는가. 이에 대해서는 언제나 탁월한 효과를 얻는 동일한 제도는 없을 것이란 점을 생각해 보아야 할 것이다. 남한이 거둔 농지개혁의 효과는 이미 경제발전 초기에 상실했다고 볼 수 있다.

모든 농지개혁이 농업생산성을 향상시키는 것은 아니어서, ① 농지개혁은 과거의 대규모 농지소유구조에서 영세한 농지소유구조로 형태를 전환시키므로 규모의 경제 관점에서 볼 때 농업생산성은 줄어들 수 있는 것이고, ② 자영농의 인센티브 증가로 인한 생산성 향상을 기대하는 것이 농지개혁 본연의 효과를 노리는 것이지만, 너무 영세한 자영농은 보다 나은 품질의 종자와 비료를 동원할 능력이 없기에, 1950년대 한국에서 보듯이 농지개혁에도 불구하고 한동안 생산성이 정체될 수 있었던 것이다.¹⁵⁴⁾ 요컨대 위 ②는 일찍이 남한은 충분히 극복한 상태이기는 하지만, 위 ①과 관련하여 검토한다면 남한은 이제 농지개혁을 시도하기 위한 어젠다를 창조해내었던 것을 다시 한 번 재고하여야 할 것이다. 최고의 규범으로 확고한 위치를 점하고 있는, 경자유전의 원칙이나 소작금지의 원칙 등에 대해서 이미 지나간 시대의 잘못된 관념일 수 있다는 것이다.

153) 전강수 “평등지권과 농지개혁 그리고 조봉암”, 『역사비평』(91), 역사비평사, 2010.5., 304-305쪽.

154) 박명호 윗 글 18-19쪽.

제4장 통일대응 북한 토지 제도설정 방향

- I. 토지사유화주진과 방향
- II. 토지소유권제도의 재편

제4장

통일대응 북한 토지 제도설정 방향

I. 토지사유화추진과 방향

1. 토지사유화의 범위

북한토지의 사유화를 위하여 위에서 고찰한 원칙, 즉 과거재산권 문제의 선 해결과 평등원칙의 존중 그리고 단계적인 사유화는 북한토지 전역을 대상으로 하는 것은 아니고 주택지, 개인이용농지, 상업지의 사유화는 가장 먼저 조치되어야 하고 공업지 및 기타지역을 단계적으로 사유화되어야 하고 경우에 따라 사유화를 배제하는 경우도 필요하다¹⁵⁵⁾는 견해가 있고, 또한 동일한 견해에서 개인주거지역은 인간생활의 최소생활 공간으로 이는 개인의 생존권과 직결되는 문제로 현재 점유하고 있는 주거를 통일 후 재편성함은 타당하지 않다고 하고 있는데, 흡수통일이든 대등통일이든 어떠한 방향으로든, 적어도 전쟁을 통한 극단적 통일이 아니라면 당연히 자본주의 즉 수정적 자본주의경제체제를 받아들일 것은 분명하다고 판단되고, 당연히 주거지역을 비롯한 북한 지역의 토지에 대해 공공소유와 개인소유에 대한 문제는 발생하리라 본다. 특히 먼저 우리의 국토의 이용 및 관리에 관한 법률, 공간정보구축 및 관리에 관한 법률 등을 비롯한 토지공법 등이 그 원칙을 지키면서 조화롭게 새로운 북한 지역에 대한 지목 및 구역지정 등이 있어야 할 것이고, 그러한 국토계획에 따라 공공용지와 개인사유화 용지 등을 구분하여야 할 것이고,

155) 류인호, 북한 흡수통합에 대비한 토지 소유권의 귀속과 분배에 관한 입법적 대응방안, 충북대학교 박사학위논문, 2015, 180쪽.

현재로서는 많이 부족한 상태라고 알려져 있는 북한의 주거문제¹⁵⁶⁾ 및 이미 1가구 1주택의 보급 문제는 해결되었으나 현실적으로는 전혀 그렇지 않은 대한민국의 주택문제 역시 같은 선상에서, 한반도라는 헌법상 토지영역아래 전체적인 국토계획이 이루어져야 할 것이고, 이와 관련하여서는 일단은 북한지역의 토지의 경우 당해 거주하는 북한주민들을 우선하여 토지에 대한 불하 내지는 분양을 그리고 일반 분양을 통해 대한민국의 국민들이 거래할 수 있는 영역 등을 구획하여 진행하는 것도 하나의 방편이라고 생각한다.

2. 북한토지의 재편에 대한 방법의 제시

(1) 토지공공임대제도와 토지공매제도의 병행 시행

북한지역 토지소유권 사유화 방법으로 토지공공임대제도와 토지공매제도의 병행시행을 고려할 수 있다. ‘토지공매제도’란 지적조사사업에 의해 등록된 토지 중 사회공익성을 위한 공공용지를 우선 확보하고, 잔여지에 대하여 토지기준 가격에 의해 국민에게 공개입찰 형식으로 매도하는 제도로, 공개입찰에 참여할 수 있는 자격에 따라 입찰단계를 정하고, 단계별 규정에 맞게 매도하는 방식이다. 다시 말하면 일시적인 국유화 후 점진적인 사유화를 추진하는 방식이다.

통일비용의 충당효과, 계획적인 토지관리 및 소유권에 대한 분쟁의 최소화¹⁵⁷⁾라는 측면에서는 상당히 장점이 있다고 판단된다.

156) 박헌주, “북한의 주택사정과 통일 후 정책과제”, 『통일경제연구』 통권 제8호, 현대경제사회연구원, 1995.8, 76-80쪽 (류인호, 북한 흡수통합에 대비한 토지 소유권의 귀속과 분배에 관한 입법적 대응방안, 충북대학교 박사학위논문, 2015, 180쪽 재인용.)에서는 “주택보급율은 65~70%(간부급 100%, 노동자 50%) 정도의 수준으로 100-140만채가 부족한 실정이다. 부족한 주거지역은 공분배는 장기임대주택의 규정을 원용하여 일정기간동안 통일 정부가 주거비가 북한으로의 이주시 그 권리가 함께 인정될 수 있어야 한다.”고 확인하고 있다.

157) 박승일, “북한 토지제도의 전망과 통일 후 과제”, 비교법연구 제12권 제2호, 동국대학교 비교법문화연구소, 2012, 175쪽. (류인호, 북한 흡수통합에 대비한 토지 소유권의 귀속과 분배에 관한 입법적 대응방안, 충북대학교 박사학위논문, 2015, 185쪽 이하 재인용)

(2) 단계적 토지사유화에 앞선 토지공공임대제도

토지의 사유화는 전혀 제도적으로 경험한 바 없는 북한의 주민들에게는 큰 혼란을 줄 수가 있고, 자본주의에 길들여진 대한민국의 기존 주민들의 경우에는 온갖 투기의 대상으로 전락될 소지가 있음은 명약관화한 것이다. 그러므로 토지사유화를 단계적으로 점진적으로 시행하되, 일단은 상기한 문제 등의 해결책으로 북한의 토지의 경우 토지공공임대제도를 도입하는 것도 하나의 방편일 듯 싶다.

(3) 제한적 단계별 토지공매

북한 토지에 대한 토지공매에 따른 토제제도 재편성 방안을 주장하는 견해가 있는데, 이 토지공매는 3단계로 구분하자고 하는데, 각 단계별 입찰대상자 자격과 공매가격을 제한·규정하고, 공매자격의 우선순위를 원소유자→ 북한정권 당시 토지이용권자→ 일반 매입희망자 순으로 지정하여 시행하는 방법을 제시한다.¹⁵⁸⁾

II. 토지소유권제도의 재편

1. 토지소유권제도의 재편성

(1) 기본적 방향제시

기본적으로 개인의 소유권이 존재하지 않던 영역에 그 권리를 부여함이 얼마나 험란한지는 미루어 짐작할 만하다. 많은 변수와 부작용이 발생할 것을 예상해야 한다. 그러므로 특별한 기구의 존재가 필요한데 당연히 통일정부가 주체가 되는 것이 바람직하다고 생각

158) 박승일, “북한 토지제도의 전망과 통일 후 과제”, 비교법연구 제12권 제2호, 동국대학교 비교법문화연구소, 2012, 176쪽. (류인호, 북한 흡수통합에 대비한 토지 소유권의 귀속과 분배에 관한 입법적 대응방안, 충북대학교 박사학위논문, 2015, 185쪽 이하 재인용)

된다. 이에 대하여 여러 견해들이 있으나, 주거와 농지의 경우 북한에서도 일정부분 소유와 유사한 형태의 사유화가 진행된 상태이고, 이를 최대한 존중하는 방향에서 출발¹⁵⁹⁾하여 단계적으로 진행시켜야 함이 옳다.

특정 견해에서, 독일의 소유권 재판 과정을 참조하여 통일정부로 북한지역 토지 및 건물일체를 귀속 시 동결조치 일자확정이 우선적으로 필요하다고 하고 있는데 그 이유는 소유권 제도 재판, 특히 사유재산권에 기초한 방식으로 소유권 제도를 재판할 때 가장 중요한 점이 법적으로 어떤 시점을 기준으로 소유관계를 확정할 것인가이며 또한 동결일자확정은 부동산 투기를 사전에 차단 할 수 있는 역할도 한다¹⁶⁰⁾고 하고 있는데, 이는 우리의 경우 일반적인 도시정비사업 즉 도시 및 주거환경정비법 상의 재개발, 재건축, 주거환경개선사업, 도시환경정비사업 등의 진행은 물론, 대규모의 재정비촉진을 위한 특별법상의 사업¹⁶¹⁾을 진행할 때에도 주민공람 이후 일정시점에 사업에 대한 고시 및 공고로 토지거래제한 구역의 지정 및 신축·대수선 등의 금지 등으로 직접수요가 아닌 투기수요를 막고자 하는 노력을 하는 것 등을 참고할 필요성이 있어 보인다.

지면이 부족할 만큼의 많은 변수가 예상되기에 이에는 보다 구체적인 제도적 검토와 경제적 분석이 동원되어야 함은 당연한 일이다.

159) 배성열, 통일 이후 북한지역 국유재산 소유권 재판 연구 - 토지·주택 소유권을 중심으로, 고려대학교 박사학위논문, 2017, 156쪽 이하에서는 “우선 통일정부의 재정부담, 통일 이후의 사회적, 경제적 안정성, 국토균형발전 등을 고려할 때, 북한지역의 토지 및 주택 등을 통일정부로 귀속처리하는 것이 바람직하다. 주택은 점유자에게, 농지는 농민에게 사유화하고, 현 거주지에 자산을 형성케 함으로써, 북한경제의 조기회생, 정부의 과도한 재정부담 경감, 그리고 무엇보다도 통일초기의 급격한 인구이동을 줄일 수 있을 것으로 기대된다. 또한, 사유화 이후의 매각, 전매 등을 일정기간, 일정지역에서 제한함으로써, 북한주민들의 자산을 보호하고, 투기적 거래를 방지할 수 있을 것이다.”라고 주장하고 있다. 일리있는 견해로 보여진다.

160) 배성열, 통일 이후 북한지역 국유재산 소유권 재판 연구 - 토지·주택 소유권을 중심으로, 고려대학교 박사학위논문, 2017, 156쪽.

161) 일반적으로 뉴타운사업이라고 일컬어진다.

(2) 몰수토지의 처리방안

독일의 예를 들고 있는 연구들을 많이 볼 수 있다. 하지만 독일과 한국은 여러모로 같지 않다. 한국은 통일이 급속도로 진전된다고 가정하더라도 대략 30여년의 세월이 추가된다. 한 세대를 30년으로 본다면 2세대를 훨씬 넘게 되는 지경이다.

그렇다면 일부 북한토지에 대한 원소유자에게로의 귀속 등의 문제 역시 서류 등은 혼돈 및 채권과 물권의 유인성·무인성 문제 등으로 수월치가 않다. 보다 더 짧은 기간에서나 시도해 볼 만한 일이 아닌가 생각된다.

다만, 북한주민에 대한 특별한 혜택의 부여는 통일된 대한민국이 하나의 유기체로 건강하게 유지되기 위한 초석이 아닐까 생각한다. 물론 이때에 기존의 대한민국 국민들 중에서도 사회적 약자를 분류되는 이들을 위한 복지의 혜택을 동시에 고려하고 그들에게 적어도 주거의 보장이라는 측면과 토지와 분리하여 생각할 수 없는 농업·임업·수산업 등과 같은 기초적 사업군에 대한 장려 및 배려도 고민의 대상이 되지 않을까 생각한다.

2. 토지소유권 재편을 위한 제도적·경제적 접근

(1) 법제도의 확립

체계적인 제도의 확립이 필요하다.

다양한 분야의 전문가가 참여하여 제도 자체의 결함으로 불평등이 생긴다거나 제도를 악용하여 특정계층만이 이익을 볼 수 있는 상황을 최대한 제거하여야 한다. 그러한 영역의 발생 및 확대는 통일시 필요불가결하게 발생할 혼돈을 극복하지 못할 단계까지 몰아갈 위험이 존재하기 때문이다.

물론 제도의 확립에는 당연히 대한민국 민법·상법 등을 비롯한 사법의 체계가 기준일 것임은 분명하다. 사회주의하에서 사법의 체계는 논리체계적으로 상상할 수 없는 영역이

기 때문이다. 그러므로 초기의 자본주의에서의 사법체계가 아닌 최대한의 공정성이 담보되고, 신의성실의 원칙이 근간이 되고, 권리는 남용되지 못한다는 대원칙이 바탕되어야 할 것이다. 여기에 더하여 공익을 위한 사유재산제의 제한 역시 국민의 기본권을 크게 침해하지 않는 영역에서 확대될 수 밖에 없을 듯 보인다.

(2) 재원의 마련

통일후 토지제도 변경 또는 조정에 대한 재원은 여러 가지 대응을 요한다. 왜냐하면 모든 경제재화 중에서 토지는 가장 규모가 크다. 규모가 큰 만큼 조정이나 변경을 한다면 소요될 비용도 가장 많이 필요할 수 있다. 이에 대해서는 여러 가지 방안 중에서도 공공용지, 산림, 기타 도시 토지는 이미 형성된 북한의 토지제도를 존중하는 방향을 잡아야 할 것으로 보인다. 재원 마련은 그러한 궁극의 목표를 고려한다면 크게 영향을 주지 못하는 사소한 것일 수도 있고, 반대로 국유 형태로 방향을 설정한다면 국가의 수입을 낚는 원천으로 기능할 수도 있다고 본다.

korea
legislation
research
institute

참고문헌

참고문헌

- 고승효, 북한경제의 이해, 평민사, 1993.
- 권오상, 의료과오-의료과실을 중심으로-, 경희대학교 석사학위논문, 1986.
- 김상용, 토지소유권법사상, 민음사, 1995.
- 김상용, 북한의 사회주의토지제도의 형성 및 변천과 통일 후 처리방향, 부동산포커스 제 53호 (2012).
- 김성보, 남북한 경제구조의 기원과 전개, 역사비평사, 2000.
- 김성보, “한국의 농지개혁과 민주주의”, 『동아시아의 농지개혁과 토지혁명』, 유용태 엮음, 서울대학교 출판문화원, 2014.12.
- 김성욱, 한국의 토지소유제도의 재편, 비교사법 제13권 4호, 한국비교사법학회, 2006.
- 나달숙, 양심의 자유에서의 양심 개념의 비교적 고찰, 법학논총 제34권 제2호, 단국대학교부설법학연구소, 2010.12.30.
- 류인호, 북한 흡수통합에 대비한 토지 소유권의 귀속과 분배에 관한 입법적 대응방안, 충북대학교 박사학위논문, 2015.
- 박명호, 『2012 경제발전경험모듈화사업: 한국의 농지개혁』, KDI국제정책대학원(기획재정부 연구용역보고서), 2013.5.
- 박석삼, 『북한경제의 구조와 변화』, 금융경제총서 제9호, 한국은행, 2004.
- 박승일, 통일 후 북한토지제도 재편과 사유화 방안 연구, 동국대학교 박사학위논문, 2015.
- 박승일, “북한 토지제도의 전망과 통일 후 과제”, 비교법연구 제12권 제2호, 동국대학교 비교법문화연구소, 2012.
- 박일수, ‘고난의 행군’ 이후 개인소유권 변화에 관한 연구, 경남대학교 석사학위논문, 2006.

- 박정이, 6·25 전쟁과 한국의 국가건설, 경기대학교 박사학위논문, 2013.
- 박헌주, “북한의 주택사정과 통일 후 정책과제”, 『통일경제연구』 통권 제8호, 현대경제사회연구원, 1995.8.
- 배성열, 통일 이후 북한지역 국유재산 소유권 재편 연구 - 토지·주택 소유권을 중심으로, 고려대학교 박사학위논문, 2017.
- 법원행정처, 북한의 부동산제도, 1997.
- 성승제, 통일 당위성과 통일편익의 법적기반 조성을 위한 조세 및 토지정책 연구, 한양법학 제39집, 2012.
- 손전후, 토지개혁경험 : 주체사상의 기치 밑에 새 사회 건설에서 이룩한 경험, 평양-사회과학출판사, 1983.
- 손전후, 우리나라 토지개혁사, 과학백과사전출판사, 1983.
- 신동진, 통일비용에 대한 기존연구 검토, 국회예산정책처, 2011.8.
- 엄수원, 통일한반도 북한의 국토정책 및 토지제도, 한국토지공사 토지연구원, 2002.07.
- 유홍재, 통일이후 북한지역 토지활용과 경제 활성화 방안 연구 - 산업단지 거점화를 중심으로, 명지대학교 대학원 박사학위논문, 2016.
- 윤기택, 북한의 토지제도와 통일 후의 처리방안, 한국법학회 법학연구 47, 2012.
- 이규창, “김정일 사망 전후의 북한 법제정비 의미와 특징”, 통일연구원 온라인시리즈, 2012.
- 이덕환, 원치않은 불임시술 출생에 관한 법적문제, 한국의료법학회지 Vol.6 No.1, 1999.
- 이영규, 통일후 북한토지의 소유권 문제, 한양법학, 2013.
- 장명봉, 2011최신 북한법령집, 북한법연구회, 2011.
- 장명봉, 1998년 북한 헌법개정의 배경·내용·평가, 북한법연구 제2호, 북한법연구회, 1998.

- 전강수, “평등지권과 농지개혁 그리고 조봉암”, 『역사비평』(91), 역사비평사, 2010.5.
- 정경모/최달곤, 북한법령집 제2권, 대륙연구소, 1990.
- 정병준, “한국 농지개혁 재검토-완료시점·추진동력·성격”(특별연구), 『역사비평』(65), 역사비평사, 2003.11.
- 정영화, 통일후 북한의 재산권 문제에 대한 헌법적 연구, 서울대학교 대학원 박사학위논문, 1995.
- 조동호, “제Ⅸ장 통일에 따른 경제적 편익”, 한반도 통일시의 경제통합전략, 한국개발연구원, 1997.
- 한국부동산연구원, “북한토지의 평가에 관한 연구”, 2008.
- 한국토지주택공사(LH), '북한 주택사업 중장기 전략 연구', 2018.4.29.
- 한영우, 다시 찾는 우리 역사, 경세원, 2017.2.
- 허강무, 북한토지의 평가에 관한 연구, 한국부동산연구원, 2008.
- 홍성찬, “근대화 프로젝트로서의 한국 농지개혁과 대지주”, 『동아시아의 농지개혁과 토지혁명』, 유용태 엮음, 서울대학교 출판문화원, 2014.12.

Jack S.Levy, War in the Modern GreatPowerSystem, 1495~1975 (Lexington : The University Press of Kentucky, 1983)

http://www.doopedia.co.kr/doopedia/master/master.do?_method=view&MAS_IDX=101013000909827

[http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=1582478&cid=47322&categoryId=47322,](http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=1582478&cid=47322&categoryId=47322)

<https://www.youtube.com/watch?v=ADMerDH2itA>

http://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=321CONSTITUTION&openerCode=1

http://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=321CONSTITUTION&openerCode=1

<http://h2.khan.co.kr/view.html?id=201802251414001>

[www.economist.com/graphic-detail/2016/05/05/what-north-and-south-korea-would-gain-if-they-were-reunified,](http://www.economist.com/graphic-detail/2016/05/05/what-north-and-south-korea-would-gain-if-they-were-reunified)

<https://www.economist.com/graphic-detail/2016/05/05/what-north-and-south-korea-would-gain-if-they-were-reunified>

<http://dx.doi.org/10.1136/jme.28.2.63>

https://ko.wikipedia.org/wiki/%EA%B2%BD%EC%9E%90%EC%9C%A0%EC%A0%84%EC%9D%98_%EC%9B%90%EC%B9%99

<https://ko.wikipedia.org/wiki/%EA%B9%80%EC%9A%A9%EB%B2%94>

<http://encykorea.aks.ac.kr/Contents/SearchNavi?keyword=조선공산당북조선분국&ridx=0&tot=94>

<https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=1133118&cid=40942&categoryId=31778>

<https://blog.naver.com/kamos2/20052804368>

<https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=3476464&cid=58439&categoryId=58439>

<https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=1137761&cid=40942&categoryId=31864>

<https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=532505&cid=46629&categoryId=46629>

<http://news.mk.co.kr/newsRead.php?year=2018&no=259141>

[http://world.moleg.go.kr/web/wli/lgsIInfoReadPage.do?CTS_SEQ=1333&AST_SEQ=479&E
TC=0](http://world.moleg.go.kr/web/wli/lgsIInfoReadPage.do?CTS_SEQ=1333&AST_SEQ=479&E
TC=0)

<http://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/overview/nkOverview.do?sumryMenuId=EC200>

<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2018/04/29/0200000000AKR20180429062200003.HTML>

[https://www.dailynk.com/%EC%A1%B0%EC%84%A0%EC%8B%A0%EB%B3%B4-%E5
%8C%97-%ED%8F%89%EC%96%91%EC%97%90-5%EB%85%84%EA%B0%84-
%EC%A3%BC%ED%83%9D-10%EB%A7%8C/](https://www.dailynk.com/%EC%A1%B0%EC%84%A0%EC%8B%A0%EB%B3%B4-%E5
%8C%97-%ED%8F%89%EC%96%91%EC%97%90-5%EB%85%84%EA%B0%84-
%EC%A3%BC%ED%83%9D-10%EB%A7%8C/)

[https://www.dailynk.com/%EC%A1%B0%EC%84%A0%EC%8B%A0%EB%B3%B4-%E5
%8C%97-%ED%8F%89%EC%96%91%EC%97%90-5%EB%85%84%EA%B0%84-
%EC%A3%BC%ED%83%9D-10%EB%A7%8C/\)”\(https://www.dailynk.com/%EC%
A1%B0%EC%84%A0%EC%8B%A0%EB%B3%B4-%E5%8C%97-%ED%8F%89%
EC%96%91%EC%97%90-5%EB%85%84%EA%B0%84-%EC%A3%BC%ED%83
%9D-10%EB%A7%8C/](https://www.dailynk.com/%EC%A1%B0%EC%84%A0%EC%8B%A0%EB%B3%B4-%E5
%8C%97-%ED%8F%89%EC%96%91%EC%97%90-5%EB%85%84%EA%B0%84-
%EC%A3%BC%ED%83%9D-10%EB%A7%8C/)”(https://www.dailynk.com/%EC%
A1%B0%EC%84%A0%EC%8B%A0%EB%B3%B4-%E5%8C%97-%ED%8F%89%
EC%96%91%EC%97%90-5%EB%85%84%EA%B0%84-%EC%A3%BC%ED%83
%9D-10%EB%A7%8C/)

http://contents.history.go.kr/mfront/nh/view.do?levelId=nh_052_0050_0020_0030_0030

http://contents.history.go.kr/front/hm/view.do?treeId=020208&tabId=01&levelId=hm_157_0010

[https://search.naver.com/search.naver?sm=top_hy&fbm=0&ie=utf8&query=1%EC%A0%95
%EB%B3%B4](https://search.naver.com/search.naver?sm=top_hy&fbm=0&ie=utf8&query=1%EC%A0%95
%EB%B3%B4)

<https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=1092003&cid=40942&categoryId=40507>

통일법제 연구 18-19-③-02

통일과 토지의 법적 문제
남북한 해방전후 농지 및
토지개혁과 통일대응 법제연구

2018년 8월 29일 인쇄
2018년 8월 31일 발행

발행인 | 이익현

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

등록번호 | 1981.8.11. 제2014-000009호

홈페이지 | <http://www.klri.re.kr>

값 5,500원

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

ISBN : 978-89-6684-843-0 93360

저자명

손연우

학 력

법학박사

(현) 한밭대학교 외래교수

연구실적 및 논문

의사의 설명의무의 법적지위에 관한 연구,
「한양법학」(제26집 제2호), 한양법학회,
2015.5

소비자기본법상 소비자단체의 법적 지위,
「법학논총」(제34권 제4호), 한양대학교
법학연구소, 2017.

통일과 토지의 법적 문제

남북한 해방전후 농지 및 토지개혁과 통일대응 법제연구

KLRI KOREA LEGISLATION
RESEARCH INSTITUTE



9 788966 848430
ISBN 978-89-6684-843-0

값 5,500원