

統一過程에서의 北韓地域 土地私有化 方案⁽¹⁾

鄭 衡 坤

본 논문에서는 통일 후 북한의 토지사유화에 대한 모델들에 대해서 검토하고 있다. 북한지역에 자본주의적 재산권 질서의 확립이라는 명제하에 추진되는 토지사유화는 다양한 형태의 방법들이 적용되어야 한다. 매각에 의한 사유화에서는 적정가격 산출이 가장 큰 문제점으로 드러나고 있고, 특히 고용보장과 투자확대를 위해 비공식적 협상에 의해 추진하는 토지사유화는 중장기적으로 기업의 자율성과 시장작용력을 저해한다는 측면에서 바람직한 방법은 아니다. 오히려 매각해야하는 특정부분의 토지는 경매에 의한 매각이 바람직해 보인다. 그러나 이 경우도 공급물량이 제한적이고 잠재적 구매자가 다수일 경우에만 적용하는 것이 바람직하다. 매각에 의한 사유화 중 先買權부 賃貸가 가장 바람직한 토지사유화의 유형이라 판단된다. 이 방법은 초기에 부가 축적되어 있지 않은 북한주민들이 현재 점유하고 있는 토지를 임대하여 활용하고 일정기간 후 현재 점유자가 매입하게 함으로써 토지의 효율적 이용과 부의 재분배, 인구이동 방지로 인한 정치적 안정 등의 측면에서 큰 장점이 있는 사유화 방안으로 판단된다. 이 방법이 몇몇 연구에서 제시되고 있는 북한토지의 공공임대제와 다른 점은 이 선매권부 임대인 경우는 일정기간 후 현재의 점유 및 임대자가 토지를 먼저 살 수 있는 권리를 가지고 있다는 점이다. 특히 이러한 소유권 이전 문제에 대해서 법적으로 보장하기 때문에 소유권 이전이라는 차원에서 매각에 의한 사유화라 할 수 있다.

비매각에 의한 사유화의 대표적 방안으로 원소유자에 대한 반환문제가 있으나 이는 법적으로는 정당할 수 있으나 경제적으로는 큰 문제를 야기할 수 있는 사안이다. 따라서 원소유권자에 대한 반환문제는 보상원칙을 근거로 하여 토지 사유화를 추진하는 것이 바람직하다. 또한 바우처 등을 활용하여 토지사유화를 추진하는 것은 바람직하지 않다. 결론적으로 통일 후 북한지역의 토지사유화 문제는 사유재산이 없는 북한주민들의 재산형성에도 목적을 두어야하고 북한지역에 시장 경제적 소유권 질서가 형성될 수 있도록 사유화의 모델을 모색하여야만 한다. 북한주민에 대한 부의 재분배이든 효율성을 고려한 매각방법이든 북한지역에 형성될 재산권은 재산권의 세 가지 권리(使用權, 受益權, 處分權)가 한 사람에게 귀속되도록 해야 한다. 특히 북한 토지 사유화 과정에서 경제적 인센티브가 충분히 보장될 수 있는 소유권제도를 확립하는 것이 무엇보다 중요하다.

(1) 본 논문은 필자의 북한국유재산의 사유화와 관련된 이전 논문들을 재구성하여 작성된 것임을 밝힘.

1. 序 論

남북한의 통일과 함께 북한지역에 재산권이 어떻게 형성되느냐는 매우 중요한 문제이다. 물론 북한의 재산권 형성 문제는 통일방식과 통일 당시의 정치적 상황에 따라서 다르게 나타날 것이다. 왜냐하면 사유화의 주체가 누구냐에 따라 사유화의 방법과 과거 몰수재산에 대한 재산권 처리 문제 등의 해결 방법도 달라지고, 북한지역의 정치적 상황에 따라 다르게 추진될 수 있기 때문이다. 재산권 제도는 공유재산에서 사유재산 그리고 그 중간의 형태 등 여러 가지 유형이 있을 수 있다. 그러나 1990년대 이후 사회주의 국가들의 몰락과 그로 인한 체제전환은 통일 이후 북한의 재산권 제도가 資本主義 市場經濟制度에 근거한 체제로 전환될 수밖에 없음을 보여주고 있다. 특히 사회주의적 재산권 제도가 사회주의적 경제체제의 비효율과 체제 붕괴의 직접적인 원인이 되었고, 남한의 헌법이 자본주의적 시장경제질서를 전제로 하고 있기 때문에 북한의 사회주의적 재산권 제도는 시장경제제도에 부합하는 재산권 형태로 전환되어야 한다. 이 경우 북한지역 주민들은 새로운 경제이념, 새로운 경제제도, 새로운 삶의 환경에 적응해야 한다. 왜냐하면 생산요소의 양적, 질적 구성이 달라지고 시장의 크기가 변할 뿐 아니라 경제 환경에도 변화가 야기되기 때문이다.

본 연구에서는 남북한의 통일과정에서 土地私有化의 방법론에 대해서 다루고자 한다. 본 연구가 토지사유화에 한정하는 이유는 토지가 모든 경제활동에 있어서 기본 근간이며 사유화 대상에 있어서도 가장 광범위하고 경제적으로 가장 크게 영향을 미치는 요소이기 때문이다. 특히 토지사유화의 방법은 그 방법에 따라 북한 내부의 빈부의 차이뿐만 아니라 북한 주민들 사이에 심각한 갈등을 발생시킬 여지가 있고, 이것은 또한 통일 후 정치, 경제적 안정성과도 관련되는 중대한 문제이기도 하다. 뿐만 아니라 토지 사유화의 방법에 따라 실업과 산업구조 조정의 문제가 심각하게 대두될 수 있으므로 그 중요성이 매우 크다 할 수 있다.

북한의 토지사유화와 관련하여 다수의 선행연구가 있다. 우선 안두순(1995)의 논문 “통일 후의 남북한 토지제도 통합방안”은 원소유권자에 대한 반환의 문제점에 대해서 서술하고 통일 이후 남북한의 토지제도를 통합하기 위한 조치로 북한전역을 하나의 경제특구로 설정하여 처리하는 방안을 제시하고 있다. 안두순은 토지사유화는 토지의 종류, 용도나 사용형태에 따라서 사유화의 과정, 절차 및 방법이 달리 적용되어야 함을 강조한다. 특히 농지의 경우 북한 농민들이 구매할 능력이 없기 때문에 체제통합이 시작됨과 동시에 사유화하는 것은 부적절하다고 주장한다. 농지의 경우는 우선 현재의 점유자에게 경

작권을 제공하고 차후 구매력이 생기면 취득할 수 있도록 취득우선권을 제공하여 농업기반이 계속 유지될 수 있도록 하는 방안을 제안하고 있다. 주택과 그에 속한 택지의 경우에는 기존의 거주자와 기타 연고권이 있는 현지주민에게 매각하며, 그들의 취약한 재정력을 감안하여 재정·금융정책적 지원을 통해서 사유화에 적극 참여할 수 있도록 유도해야 한다고 강조한다. 숙박업소, 음식점, 소매상점과 기타 소규모 서비스 업소는 가능하면 빨리 사유화하여 북한지역 민간분야의 경제가 활성화되도록 조치할 필요가 있음을 강조하고, 콤비나트형 연합기업소, 공업단지나 기타 대규모 업무용지 등은 단기적으로 북한의 산업기반이 유지되고 중기적으로 대량의 자본과 기술이 남한이나 해외로부터 북한에 유입될 수 있도록 “大規模 私有化” 방식으로 진행될 필요가 있다고 주장한다. 사회간접자본용, 기간시설용 및 임야는 모두 국가소유로 남겨두어서 경제발전에 필요한 개발 사업을 위해서 비축될 필요가 있음을 강조하고 있다.

김연중(2000)의 논문 “통일 이후의 토지소유권 사유화 방안에 관한 연구”에서는 북한 경제의 안정에 기여하고, 시장경제체제에 적절한 효율성과 형평성을 제고시키는 방향으로 추진되어야 할 것임을 강조하고 있다. “元所有者 返還” 원칙에 따라 토지 및 구재산권을 원소유자에게 반환하되, 정의실현 및 사물의 성질상 불가피한 경우에 한해 반환에 대한 예외를 인정해야 한다고 주장하고 있다. 다만 반환방식은 북한주민의 토지이용권리 상실에 따른 생활터전으로서의 위협, 원소유자와 현 점유자 간의 갈등으로 인한 혼란, 소유권 관계의 불명확 상태의 장기화, 사회간접자본 확충 장애, 높은 통합비용, 토지공급부족 등 여러 가지 문제를 발생시킬 수 있음을 지적하고 있다. “補償” 원칙에 의해 북한주민의 현 점유권·이용권을 계속 인정함으로써 북한주민의 생활안정과 계속적인 생산 활동을 보장할 수 있음을 밝히고 있으나, 보상 방안의 경우도 막대한 보상비 발생 등으로 인한 토지비용 확대, 몰수토지의 적정 재산가치 평가의 어려움, 북한지역 월남자들에 대한 구소유권을 인정 또는 보호함에 따른 남북한 주민간 소득격차 해소에 대한 부정적 영향 등이 나타날 수 있음을 밝히고 있다. 김연중은 또한 “再國有化” 원칙에 의해 현재 북한의 소유권제도와 질서를 인정하는 바탕 위에 북한의 국·공유재산을 그대로 접수할 수 있다고 주장한다. 독일의 「신탁청」과 유사한 역할과 기능을 가진 가칭 「국유재산관리공사」 또는 「국유재산관리청」을 설립하여 북한지역 토지를 비롯한 모든 국·공유재산을 종합적으로 수용·관리하고 적정시점에 사유화를 추진할 것을 제안하고 있다. 재국유화에 따른 문제점으로는 ① 구소유권의 전면적 무효화에 따른 사유재산권 관련 헌법규정의 위배, ② 원소유자 측의 집단반발 가능성, ③ 과거 북한의 강제적 몰수를 기정사실로 받아들인다는 점에서의 반법치국가적 행위 청산의 미흡성 등이 제기되고 있으나, 재국유화 방안은

반환 및 보상관련 분쟁의 해결, 부동산 투기의 사전적 예방, 국·공유자산 매각을 통한 북한지역 재건비용 충당의 용이성 측면에서 비교적 합리적인 방안이라고 주장하고 있다.

제성호(2006) 역시 “통일 후 바람직한 토지정책방향”이라는 논문에서 “원소유자 반환” 원칙에 따라 토지 및 구재산권을 원소유자에게 반환하되, 정의실현 및 사물의 성질상 불가피한 경우에 한해 반환에 대한 예외를 인정할 수 있음을 강조한다. 다만 반환방식은 북한주민의 토지이용권리 상실에 따른 생활터전으로서의 위협, 원소유자와 현 점유자 간의 갈등으로 인한 혼란, 소유권관계의 불명확 상태의 장기화, 사회간접자본 확충 장애, 높은 통합비용, 토지공급부족 등 여러 가지 문제를 발생시킬 수 있을 것으로 예상하고 있다. “보상” 원칙에 의해 북한주민의 현점유권·이용권을 계속 인정함으로써 북한주민의 생활안정과 지속적인 생산 활동을 보장할 수 있음을 강조하고 있다. 제성호 역시 앞의 김연중과 같은 문제점들을 지적하면서 통일한국에서 가장 적합한 방안은 보상방안과 재국유화방안 중에서 선택되어야 한다고 주장하고 있다.

앞의 선행연구들은 토지사유화에 대해서 다양한 방법론과 법적 그리고 경제적 측면에서 각각의 사유화 방법을 제시하고 있다. 그러나 사유화가 어느 하나의 모델로만 추진될 수 있는 것이 아니고, 사유화의 대상과 범위 그리고 정치 상황에 따라서 다양한 모델들이 복합적으로 추진되어야 한다. 따라서 본 연구에서는 북한의 토지사유화와 관련된 주요 사유화 방법에 대해서 검토하고, 북한의 토지사유화를 위한 바람직한 방안에 대해서 제안하고자 한다.

2. 北韓 土地私有化時 考慮 事項

북한의 토지사유화 이전에 북한의 토지를 어떤 목적으로 사유화할 것인가가 분명해야 한다. 토지사유화를 자본주의적 시장경제 질서를 위한 수단으로 활용되어야 함은 분명하지만 사유화 추진과정에서 부의 재분배를 목표로 할 것인지 경제 활성화를 위한 효율성 위주의 정책을 펼 것인지 등에 대한 기본적인 방향제시가 필요하다. 아래에서는 북한 토지사유화시 고려되어야 할 몇 가지 원칙에 대해서 논의하고자 한다.

2.1. 北韓 土地私有化의 目標: 資本主義的 土地 所有權 制度의 確立

북한 토지사유화에 있어서 과정에서 가장 중요한 것은 토지사유화를 통해서 북한에 자본주의적 토지소유권 제도를 확립하는 것이다. 자본주의적 소유권 제도가 확립되기 위해서는 현대 재산권이론에서 강조하고 있는 세 가지 권리(사용권, 수익권, 처분권)가 한 사람에게 귀속되도록 해야 한다. 이 세 가지 권리가 소유권자에게 모두 귀속되어야 사유재

산권으로서의 권한이 확실히 보장되는 것이다. 특히 위의 세 가지 소유권의 요소 중 타인에게 권한을 양도할 수 있는 處分權이 제한되지 않아야 한다. 이 권리가 제한되지 않아야 재산권의 본질이 보장되는 것이며 이 권한이 보장되어야 사유화의 목적인 토지의 효율적 이용과 생산성이 보장되는 토지소유권 제도를 보장할 수 있다.

2.2. 土地私有化의 對象: 南北 住民과 外國人 投資家 包含

북한 토지사유화에 있어서 賣却 對象이 누구냐에 대한 부분이 논의되어야 한다. 우선 북한주민들이 우선적으로 토지사유화에 참여할 수 있도록 하고, 남한주민과 국내외 투자자들에게도 토지사유화에 참여할 수 있도록 해야 한다. 토지를 외국인에게 매각할 경우 국부유출 등에 대한 논쟁이 발생할 수 있으나 우선 투자자를 유치해서 경제를 활성화해야 하고 고용을 창출 시킬 필요가 있기 때문에 통일 초기의 정치경제적 불안정을 해소하기 위한 차원에서 외국인 투자유치를 위한 토지사유화는 인정되어야 한다. 같은 논리로 북한지역에 투자를 전제로 한 남한주민 또는 투자가의 북한 토지사유화에 대한 참여는 보장해야 한다. 기본적으로 토지사유화에 남북한 주민과 외국인을 참여할 수 있도록 하고 토지사유화 대상물에 대해서 다양한 사유화 모델들을 채택함으로써 토지사유화에 참여하는 참여자를 제한 할 수 있다.

2.3. 經濟的 效率性에 立脚한 土地私有化 推進

북한 토지사유화 과정에 있어서 경제적 效率性과 公平性에 대한 논쟁이 일 수 있다. 북한 토지가 사회주의 과정을 거치면서 형식상이나마 북한주민들의 공동소유물이었음을 감안할 때 북한주민들의 공유재산을 북한주민들에게만 배분되어야 한다는 주장이 제기될 수 있다. 이러한 당위성에 따라 북한 토지를 북한주민들에게만 매각 하거나 무상배분 한다면 자원의 효율적 이용이라는 측면에서 문제가 발생하게 된다. 북한의 토지는 그 토지를 가장 효율적으로 사용할 수 있는 투자자에게 소유권이 이전되어야 한다. 자원의 효율적 이용과 경제성장을 위한 토지 소유권 제도가 형성될 때 비로소 통일한국이 경제적 측면에서 안정을 이룰 수 있다. 만약 북한의 토지를 북한주민들에게 무상 배분하게 되면 통일한국 정부는 사유화를 통해서 얻어질 수 있는 매각 수입을 포기해야 하므로 적자재정을 운영하거나 국민들에게 더 많은 세금을 부과해야 한다. 하지만 통일을 이루고 북한 경제를 시장경제로 전환하는 초기에 있어서 세금은 기업에게 큰 부담을 줄뿐만 아니라 새로운 기업의 창출을 방해하게 된다. 만약 북한의 국유재산을 무상으로 배분하지 않고 외국인이나 남한투자자에게 매각을 한다면, 이들은 기업의 경영정상화를 위한 자본과 노하우를 가지고 있고, 또한 외국시장의 판매문제를 동시에 해결할 수 있어서 더 효율적이라 할 수 있다. 여기서 공평성과 경제적 효율성이 서로 대립될 수 있으나 이것은 사유화

대상을 구분함으로써 어느 정도 해결할 수 있을 것이다. 즉, 생산재를 나눌 수 있고, 재화의 공급이 분산되지 않고 지속적으로 보장되는 부분에 대해서 신속한 사유화와 경제적 효율성에 장애가 되지 않는 한, 균등한 분배를 이룰 수 있을 것이다. 농경지들이 이런 영역에 속하는데 중국에서 행해진 바대로 농민들에게 농경지를 균등하게 배분하는 것이 바람직하다.

농민들은 그 동안 영농경험을 바탕으로 주어진 경작지로 무엇을 가장 효율적으로 재배할지를 가장 잘 알고 있기 때문이다. 도시인들을 농지의 분할에 참여시키는 것은 농지의 효율적 이용이란 관점에서 바람직하지 않다. 도시인들에게는 분배가 비교적 용이하고 또한 생산적 이용을 방해하지 않는 도시의 주택이나 거주지를 비교적 균등하게 배분할 수 있을 것이다. 하지만 농경지나 주택의 분배 역시 토양의 질과 주택의 위치에 따라 다르게 평가될 수 있으므로 완전한 공정성이란 이루어내기 불가능하다. 그러므로 사유화에 있어서 기본원칙은 균등한 배분이나 공정성보다도 效率性이나 生産性을 기본으로 하여 사유화의 대상물을 매각하여야 한다. 효율성이나 생산성에 의해 결정되어진 사유화는 그 자체가 불공평하거나 반사회적인 것은 아니다. 왜냐하면 효율성에 의해서 결정된 사유화는 재화의 공급과 일자리의 보장 그리고 기업경영의 자유를 보장하며, 다른 한편으로는 통일한국의 정부는 사유화 대상물의 매각으로 얻어진 소득으로 잉여화폐를 줄이거나 세금을 줄이는 등, 사회 복지를 위해서 재투자 할 것이기 때문이다. 사회주의가 효율성을 등한시하고 평등화를 근거로 소득의 균등한 분배를 주장하다 실패한 것을 고려해 북한의 토지사유화는 분배의 문제로부터 시작되어서는 안된다. 경제적 효율성과 장기적인 소득 배분의 측면에서 볼 때는 북한의 재산을 남한과 외국인 투자자들에게도 매각하여 원활한 투자가 이루어져 낙후된 북한기업들이 빠른 시일 안에 경쟁력을 갖게 해야 한다. 이렇게 함으로서 경제가 활성화되고 북한기업들이 고용을 늘려간다면 이것 역시 빠른 소득증가와 고용으로 인한 분배의 한 방법이라 하겠다.

3. 土地私有化 類型 檢討

토지를 사유화하는 방법은 크게 원소유자에게 반환(원상회복: Restitution), 바우처에 의한 배분, 경매에 의한 매각, 협상에 의한 매각 등이 있을 수 있다. 아래에서는 토지사유화에 적용될 수 있는 사유화 방안들에 대해서 각각의 장단점과 북한지역의 토지사유화에 적용 가능성을 살펴보고자 한다.

3.1. 非賣却에 의한 土地私有化

3.1.1. 元所有者에 대한 返還(原狀回復: Restitution)

원상회복이란 과거에 사회주의 정권이 무상으로 국유화되었던 재산을 원소유자에게 반환하는 것을 의미한다. 원상회복 조치는 사회주의 정권이 무상 몰수한 재산에 대해서 다시 원소유자에게 반환한다는 것은 윤리적인 측면에서도 당연한 일이고, 법적 측면에서도 안정적이고 변함없는 사적소유권에 대한 존중이 자본주의의 시장경제를 지키는 기본이라는 측면에서도 당연한 일이라 하겠다.⁽²⁾ 그러나 원상회복은 과거 동독 국유재산의 사유화 과정을 비롯한 동유럽 국가들에서도 보듯이 법적, 그리고 기술적 문제 등으로 인해 투자를 저해하는 비효율적인 측면을 가지고 있다[Sinn(1996, pp. 12-15) and Watrin (1991, p. 169)]. 통일한국의 경우 원상회복 문제는 私有化의 主體가 누구이냐에 따라서 달라질 수 있는 부분이므로 이 문제는 두 개의 시나리오, 즉 흡수통일의 경우와 남북 합의에 의한 통일정부를 가정해서 살펴보기로 한다.⁽³⁾

3.1.1.1. 吸收統一의 境遇

흡수통일의 경우 당연히 북한 토지에 대한 사유화 주체는 南韓 政府이다. 흡수통일의 경우 대한민국 헌법 제3조에 따른 영토규정에 따라서 남한의 헌법이 북한지역에도 적용될 것이고, 이에 따라 북한정권은 공식적으로 정부차원에서 인정이 되지 않으므로 북한이 정부수립 이후 행한 토지몰수 등, 모든 법률행위는 정당하지 못한 것이다. 이 경우 대한민국 정부가 그동안 북한지역에 실질적으로 국가의 공권력을 행사하지 못했던 것을 회복한 것이기 때문에 그동안 북한정권이 행한 불법을 청산하는 문제로 돌아가게 된다. 또한 이 경우에는 통일의 주체인 남한 정부가 토지사유화의 주체가 되는 것이고, 과거 몰수토지에 대한 문제는 남한의 법 해석에 따라 해결되어야 한다. 따라서 해방 후 북한지역에서 토지 소유권을 박탈당한 북한주민이나 탈북 실향민들은 북한에 두고 온 토지에 대해 50여 년이 넘도록 권리를 행사하지 못했다 하더라도 남한의 민법에는 토지 소유권에 대한 소멸 시효 제도가 없을 뿐만 아니라, 전쟁이란 특수상황으로 인해 그 권리의 행사가 불가능했기 때문에⁽⁴⁾ 원소유권자는 북한에 두고 온 토지에 대하여 소유권 청구를 할 수

(2) 토지개혁의 경우는 종종 국민투표를 통해서 허용된 부분이 있기 때문에 예외가 될 수 있다 [Kornai(1991, pp. 8-9)].

(3) 흡수통일과 합의통일에 따른 각 시나리오별 법적 처리에 대한 논의는 정영화(1995)의 서울대 박사학위 논문을 토대로 논의를 전개함.

(4) 민법 제162조 2항에는 “채권 및 소유권 이외의 재산권은 20년간 행사하지 아니하면 소멸시효가 완성한다.”라고 규정되어 있다. 하지만 182조에 따르면 “천재 기타 사변으로 인하여 소멸시효를 중단할 수 없을 때에는 그 사유가 중요한 때로부터 1월 내에는 시효가 완성하지 아니한다.”라는 규정이 있어 실제로 모든 재산권에 대한 소멸시효가 완성하지 못한다[정영화

있다.⁽⁵⁾ 따라서 원소유권자는 현행 남한의 헌법상 재산권 보호 규정에 의하여 사법상의 구제를 받을 수 있다. “즉, 사법상 소유물 반환 청구권(민법 제213조)과 불법행위로 인한 손해배상 청구권(민법 제750조)을 법원에 민사소송으로 청구” 할 수 있다[정영화(1995, p. 262)].

통일한국의 정부가 원소유권 반환이란 조치를 추구한다면 이것은 확실하고 지속적이며, 신뢰할 수 있는 소유권의 형성과 사적 소유권의 존중이라는 점에서 큰 의미를 가질 수 있다. 왜냐하면 시장경제는 장기적으로 안정되고 법적으로 보장되는 소유권 질서를 필요로 한다. 따라서 사적 소유권에 대한 존중은 법치국가에 대한 신뢰의 기본에 속한다 할 수 있다. 투자자의 현재와 미래의 사유재산을 보호하기 위해 과거 원소유자의 재산권을 무시하는 것은 북한의 사회주의 정권이 과거에 무상으로 재산을 몰수하는 것과 같다고 할 수 있다. 때문에 사유재산의 장기적인 보호라는 원칙은 분명 미래뿐만 아니라 과거에도 적용이 된다. 이러한 이유에서 통일한국의 정부는 북한정권이 무상몰수하였던 토지재산을 원소유자에게 반환을 하여야만 한다. 이러한 정책은 분명 법치주의 국가원칙과 소유권의 보호를 위해서 반드시 필요한 조치라 할 수 있다. 하지만 이러한 법률적, 법치주의적 정당성에도 불구하고 과연 북한에서 과거의 원상회복을 추구할 수 있도록 소유관계를 확인할 수 있는 등기부 등이 존재하고 있는지 또한 그것이 존재하지 않는다면 어떠한 방법으로 해결 가능한지가 먼저 해결되어야만 한다.

먼저 북한은 국유화를 추진하면서 과거의 등기부를 모두 폐기한 것으로 알려지고 있다. 심지어 북한에서는 개인소유의 등기부를 가지고 있는 사람들을 찾아내어 민족의 반역자라 하여 엄벌에 처하고, 발견된 등기부 역시 소각하여 버렸다고 전해지고 있다.⁽⁶⁾ 이런 상황을 감안할 때 과거 몰수 토지에 대한 원소유권자를 확인하는 것이 어렵겠지만 원소유자의 과거 소유권에 대한 법적 권리를 전혀 찾을 수 없는 것은 아니다. 먼저 과거 소유권 관계를 나타내는 토지대장의 경우 북한에는 존재하지 않는다 하더라도 해방 이전까지의 소유관계를 나타내는 한국토지에 대한 지면이 일본 동경대학 도서관과 일본 국회

(1995)].

(5) 이것은 실행 1세대가 죽고 그 권리를 상속하여도 계속 유효하다.

(6) 독일이 원소유권자에 대한 반환이란 기본원칙을 채택하게 된 이유는 확실하고 지속적이며, 신뢰할 수 있는 소유권의 형성이 시장경제의 기본 요소라는 경제질서 정책에 근거한 서독 정부의 소유권에 대한 장기적 보장이란 인식에서 이루어졌다. 법률적인 측면에서 원소유자에 대한 소유권 보장원칙은 구 동독을 정치적으로 인정하지 않겠다는 것도 같이 포함되어 있는 것이다. 이러한 서독 정부의 원상회복에 대한 강력한 의지 외에도 과거에 동독이 분단 이전의 소유관계를 규정하는 토지대장을 폐기하지 않았을 뿐만 아니라 등기제도 역시 크게 변화시키지 않고 사용하였기 때문에 통일 초기에 원상회복을 추구할 수 있었다.

의사당에 아직 보관되어 있고, 또한 지본이 나와 있기 때문에 그 당시의 소유관계를 주장하는 데 간접적인 자료로 사용될 수 있다. 하지만 이것은 단지 해방 이전까지의 지적도 일 뿐 해방 이후 소유권의 변화에 대해서까지 언급하고 있는 것은 아니다. 해방 후 북한 지역에서는 조선정부란 과도임시 정부체제에서 소유관계를 나타내는 문서를 다시 발행하였다. 현재 분단 직전에 월남한 실향민들 중에는 일제 강점기에 발행된 문서를 가지고 있는 사람도 있지만, 북한의 임시정부가 발행한 문서를 가지고 있는 사람들도 있을 것이다. 이 경우 통일한국의 정부가 원소유권자를 밝혀내려고 한다면 물론 불가능한 것은 아니지만, 이것은 많은 문제점을 가지고 있다. 먼저 무상 몰수된 대부분의 국유재산들(특히 토지, 건물 및 공장들)의 규모와 상태가 오랜 시간이 경과함에 따라 그 형태가 변형되어 있기 때문에 소유권의 재확립과 소유권 분쟁을 해결하기 위해서는 장기간에 걸친 법적 절차를 거쳐야만 한다. 따라서 원소유권의 반환은 행정적 및 법적 어려움으로 많은 시간을 요하고 비용을 증대시킨다. 소유권을 빠른 시간 내에 명확하게 해결할 수 없기에 사유화를 지연시키고, 나아가서 기업의 계속적인 발전이나 생산적이고 효율적인 이용을 불가능하게 하므로 국민경제 측면에서 막대한 손실을 초래하게 된다.

3.1.1.2. 승리에 의한 統一인 境遇

남북한이 합의에 의해서 통일을 이루는 경우에는 북한 토지에 대한 사유화의 주체가 남북합의에 의한 統一政府이다. 이 경우는 북한이 주장하는 연방제나, 우리 정부가 북한 당국과 합의에 의해 통일을 이루게 되는 경우로서 북한지역 토지사유화 방법과 범위는 남북간 합의에 의해 결정될 것이다. 그러나 이러한 합의에 따른 통일도 그 형식에 따라서 과거 재산권 문제의 해결이 복잡해질 수 있다. 먼저 합의에 의한 통일방안으로 연합국가, 체제연합, 국가연합의 형태를 볼 수 있다[정영화(1995, p. 6)]. 그러나 이러한 형태의 통일은 남북 간의 상이한 체제를 통일국가의 과도적인 체제로 채택되기 때문에 몰수 재산 문제는 남북이 상정하는 통일회의의 입법으로 해결하여야 할 것이다. 이 경우 남과 북이 대등한 입장에서 서로를 합법적인 정부로 인정을 하는 것이기 때문에, 남한 정부도 그 동안 북한 정부가 행한 모든 법률적인 행위를 사후적으로 합법화해야만 한다[정영화(1995, p. 264)]. 그러나 이 경우도 흡수통일의 경우에서처럼 북한이 몰수한 재산에 대해서는 그에 따른 보상이 따라야만 한다. 따라서 북한 정권은 공용수용에 대한 정당한 보상을 행정법상 손실보상 청구권을 원소유자에게 인정해야 한다.

통일한국의 정부는 먼저 보상을 위하여 1년 동안 자기의 권리를 주장할 수 있는 除斥其間을 두어야한다. 이것은 공공복리에 현저하게 중요한 사안이므로 짧은 기간 동안에 신고하도록 할 수 있도록 한다. 이것을 조사해서 인정이 되면 소유권으로 인정을 하나,

그렇지 않으면 권리는 현 북한 점유자나 통일한국의 정부로 일단 재국유화해서 사유화를 추진하여야 할 것이다. 이 경우 원소유권자가 나타나지 않게 되면 전혀 보상도 하지 않고 과거 소유권의 권리가 국가에게 다시 귀속되는 것이다. 만약 이 경우 원소유자임이 밝혀지더라도 그에 대한 보상은 흡수통합의 경우에서와 같이 국가가 사유화를 추진해서 얻어진 수익을 근거로 20~30년 만기의 장기 채권을 발행하여 보상하는 것이 바람직하다. 보상에 관한 것 역시 남북한 간의 통일조약에서 특별법을 제정하여 재산권 보장이라는 헌법의 근거기준을 합헌적으로 운용하게 되는 것이다. 현재 남한에서의 보상은 현 시가를 기준으로 하고 있다. 하지만 특별법은 입법자의 의지가 현재의 입법보다 특별하기 때문에 보상기준에 대해서는 가급적이면 정부의 재정적 부담이 적은 방향으로 해야 하고 또한 북한 주민들이 토지나 그밖에 재산을 빨리 효율적으로 이용하여 생산 활동에 지장이 없도록 사유화 모델을 모색하여야 한다. 양 정부가 보상과 관련된 원칙을 정하고 보상을 주장하는 사람들에 대해서는 엄격한 자격을 제한하여야 한다. 즉, 문서가 있어야 하고 목적물이 특정이 가능해야 할 것이다. 예를 들어 과거에는 산이었는데 지금은 도시로 변했을 경우엔 특정물이 변화하여 불특정하게 되었으므로 권리의 보장이 어렵게 된다. 이 경우 그 토지를 공권으로 볼 수 없기 때문에 적어도 그것을 간직해온 사람들에게 정신적인 보상인 위자료 정도만 지급되면 된다.

원소유자에 대한 반환은 앞서 두 개의 시나리오로 살펴보았듯이 안정적인 법질서 측면에서 사유화의 중요한 원칙임은 분명하다. 그러나 경제적 관점에서는 소유권의 법적 보장으로 인해 원소유권자에게 반환하는 문제는 지속적인 정치 및 경제적 문제로 논쟁을 일으키게 될 수 있고 계속 해결되지 않는 소유권의 문제로 통일과정에서의 경제성장을 크게 방해하는 요소로 작용될 수 있다. 뿐만 아니라 동독의 경우에서도 볼 수 있듯이 이것은 단순히 새로운 일자리 창출을 방해하게 될 뿐만 아니라 현존하고 있는 일자리까지도 크게 위협할 수 있는 요소가 될 수 있다. 예를 들면 한 기업이 소유권 반환의 문제로 법정소송이 걸리게 되면, 그 기업의 경영정상화는 물론이고 기업의 효율적인 형태 변화 심지어 기업 경영권까지도 방해를 받게 되어 기업의 지속적인 발전이나 생산적이고 효율적인 이용이 불가능하므로 국민경제 측면에서 막대한 손실을 초래하게 된다. 연속적으로 이어지는 소유권 분쟁은 투자를 위한 사유재산의 흐름을 방해할 뿐만 아니라, 다이내믹한 경제성장의 발전가능성마저도 저해할 수 있다. 또한 과거의 소유권자에게 원상회복이 보장된다면 현재 북한주민들이 점유하고 있는 주거지나 토지들도 그들에게 반환되어야 하므로 현재 북한주민들의 안정적인 생활보장에도 큰 악영향을 끼칠 우려가 있다. 이외에도 북한에는 과거의 소유권을 증명할 수 있는 등기부를 북한정부가 없애 버렸기 때문

에 원소유자에게 반환의 문제는 더욱더 복잡하고 심각한 문제가 될 수 있다. 이외에도 원상회복으로 인해 과거의 소유권을 찾은 사람은 갑자기 많은 부를 축적할 수도 있고 이 경우 예를 들어 도심지에 위치한 건물이나 토지를 반환 받았을 때 갑자기 부자가 되고 어떤 사람은 현재 살고 있는 주거지마저도 원소유권자에게 돌려주어야 함으로써 원상회복의 문제는 정치적 불안정 요소를 충분히 가지고 있다.

3.1.2. Voucher 방식에 따른 無償配分

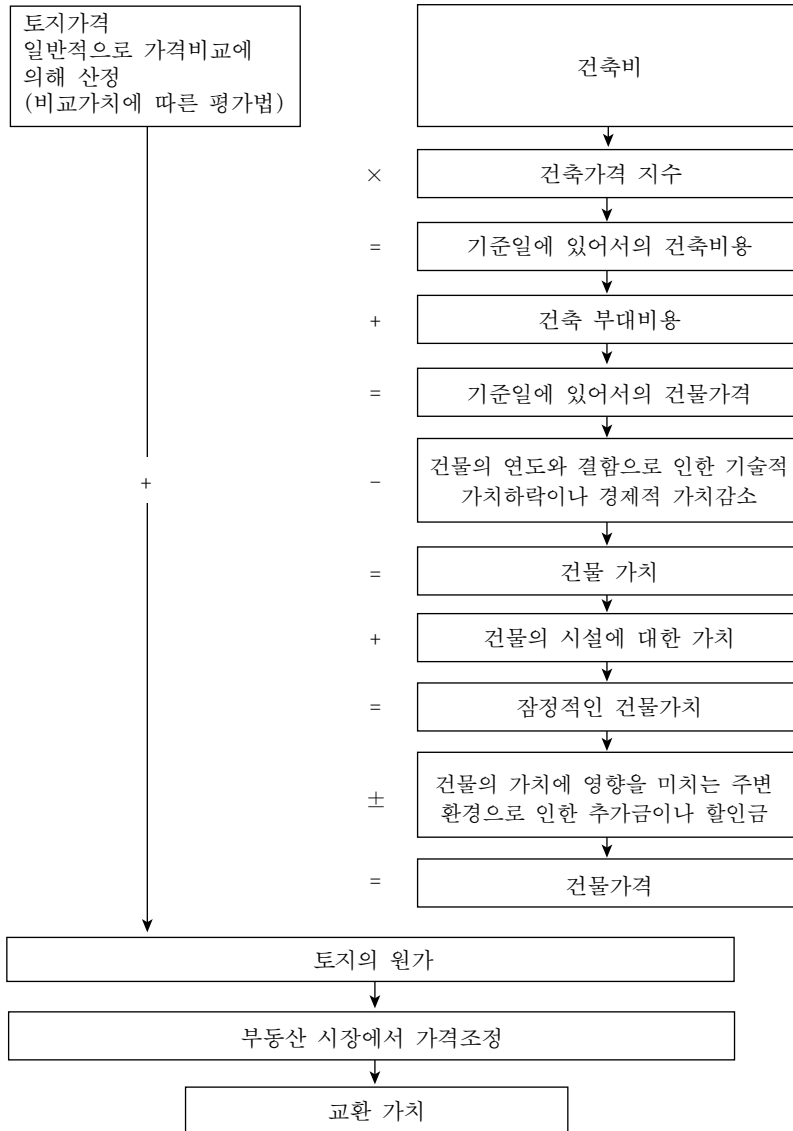
앞서 언급한 원소유권자에 대한 반환으로 야기될 수 있는 사회적인 불균형을 해결하기 위해서 북한의 토지를 주민들에게 무상으로 배분하는 방법이 있을 수 있다. 예를 들어 체코나 러시아 등에서 추진했던 바우처(Voucher)방식으로 토지를 배분할 수 있을 것이다. 바우처 방식의 사유화는 체코공화국과 러시아 등에서 기업사유화 등에도 사용했던 방법이기도 하다. 바우처로 토지사유화를 추진하는 경우 북한주민들은 일정 부분의 Voucher를 배분 받고 이것을 가지고 토지를 구매할 수 있다. 이 방법은 과거 사회주의 하에서 공유재산의 원칙으로 같이 일을 해서 얻은 재산이므로 공평하게 나눈다는 점에서 정치적으로 큰 지지를 받을 수 있는 방법이다. 그러나 이 방법은 상당한 문제를 발생시킬 수 있다. 우선 러시아의 예에서 볼 수 있듯이 바우처 방식으로는 토지사유화의 참여율을 높이기 어렵다. 특히 바우처가 교환가능하고 기업사유화 등에도 같이 사용될 수 있다면 토지사유화에 대한 참여는 더욱 더 낮아지게 될 것이다. 오히려 바우처 방식보다는 정부가 주택이나 토지를 상징적 금액만을 받고 주민들에게 매각하는 것이 바람직하다. 이 경우 북한주민들의 재산 형성에도 기여 할 수 있고, 통일과정에서 북한주민들의 남한으로의 인구이동을 일부분 억제할 수 있는 수단으로 사용될 수 있다. 또한 상징적 금액을 받고 토지나 주택을 매각하여 발생한 수입은 북한지역의 剩餘貨幣(monetary overhang)를 제거하기 위해서 사용될 수도 있다.

3.2. 賣却에 의한 土地私有化

주택, 농지 등 비업무용 토지를 제외한 업무용 토지의 경우는 이를 필요로 하는 투자자에게 빠른 시일 내에 사유화되는 것이 바람직하다. 매각에는 사유화 기관이 나서서 직접적으로 매각하는 방법과 비공식적 협상에 의해 매각하는 비공식적 매각(Informal Sales), 그리고 경매를 이용하여 매각하는 방법이 있을 수 있다. 아래에서는 각각의 방법에 대한 장단점에 대해서 살펴본다.

3.2.1. 私有化機關의 土地 賣却

매각에 의한 토지사유화로 가장 먼저 떠올릴 수 있는 모델이 어떤 전제조건 없이 상호 합의된 가격에 의해 매각하는 것이다. 그러나 이 경우 통일 초기에 토지시장이 불완전한



〈그림 1〉 原價에 따른 評價方法

게 형성될 가능성이 높은 상황에서 합리적 가격을 설정하는 것이 중요할 것이다. 이하에서는 매각 대상의 토지 가격을 산정하는 방법을 사유화를 담당했던 독일 신탁청의 방법에 따라 살펴본다.

3.2.1.1. 原價에 따른 土地價格 算定과 賣却

생산을 위한 공장 부지나 창고와 같은 건물과 관련된 사유화 대상의 토지가격을 산출

하기 위해서는 일반적으로 원가법이 적용된다. 부동산의 원가에 따른 가치를 평가하기 위해서는 건축부지의 크기, 건물의 총평수, 건축물의 구조적 특징, 건물의 기술적인 결함 및 상태와 같은 광범위한 자료가 필요하다.

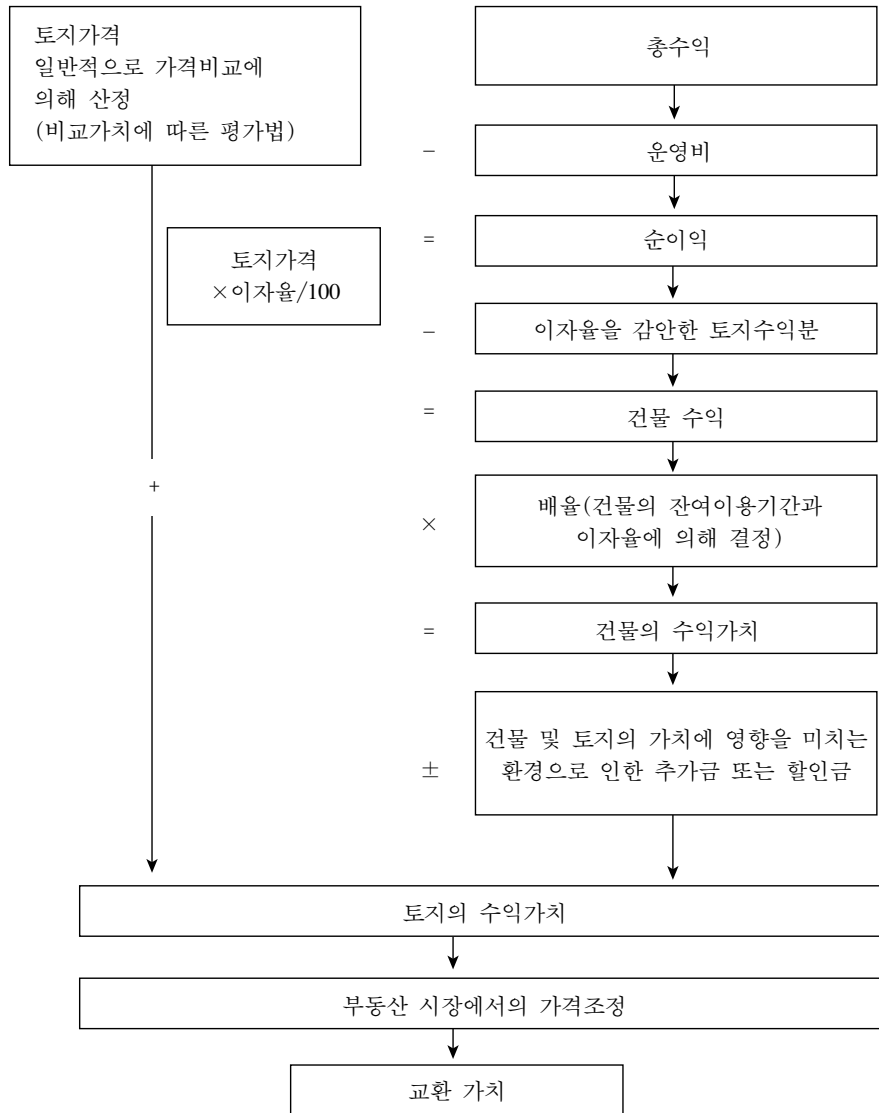
원가법으로 부동산의 가치를 계산하기 위해서는 건축비를 계산하여야 하는데 사후적으로 건축비용을 계산해 내는 것은 자료의 부족과 건축비용의 시장가격에 따라 상당한 가격차이가 나타날 수 있으므로 원가법은 현재가격을 기준으로 통일된 표준가격인 建築價格으로 조사된다. 통일독일의 경우 지가 기준일의 토지가격을 알기 위해 기준연도를 1919년을 100으로 하여 표준건축비를 건축가격지수로 환산하였다. 이렇게 환산된 건축가격지수를 건축비에 곱하면 지가조사 기준일에 있어서의 건축비용을 구할 수 있다. 여기에다 건축부대비용을 더하면 지가조사 기준일에 있어서의 건물의 가격을 구할 수 있고, 이 값에서 건물의 연도와 건물의 결함으로 인한 기술적 가치하락이나 경제적 가치감소를 빼면 건물가치가 계산된다. 이 값에다 건물의 시설에 대한 가치를 더하면 잠정적인 건물가치가 산출된다. 이 잠정적인 건물가치에 건물의 가치에 영향을 미치는 주변 환경으로 인한 추가금이나 할인금을 더하거나 빼면 건물가격을 얻을 수 있다. 이렇게 산출된 건물가격이 부동산시장에서 가격조정을 받고 교환가치로 형성된다.

3.2.1.2. 收益에 따른 土地價格 算出과 賣却

수익가치에 따른 부동산 가격 평가방법은 임대를 목적으로 하는 수익대상물, 즉 임대주택이나 임대 사무실, 건물 또는 미건축 토지 등에 적용되는 가치평가방법이다. 수익에 따른 부동산의 가치평가는 총수익, 관리비를 포함한 운영비, 지가조사 기준일에 건물의 잔여 이용기간, 부동산 임대료와 지가 등을 감안하여 이루어진다. 수익에 따른 가치 평가 방법은 <그림 2>에서와 같이 미건축 토지와 건축된 토지에서 얻을 수 있는 수익가치로 분류되어 구해진다. 미건축 토지의 가치평가는 일반적으로 비교에 의한 지가산정에서와 같이 가격을 비교함으로써 이루어진다. 반면 건축된 토지의 수익가치에 따른 지가산정은 다음과 같이 이루어진다.

먼저 총수익에서 운영비(관리사무소 비용, 토지세금, 기타 제반 관리비용)를 빼면 순이익이 산출된다. 순이익에서 이자율을 감안한 토지수익분을 빼면 건물수익이 산출된다. 여기서 건물수익은 순수익에서 건물이 차지하는 비중을 의미한다. 이 건물수익에 건물의 잔여이용기간과 이자율에 의해 결정되는 배율을 곱하면 건물수익가치가 구해진다. 이 건물수익가치에 토지 및 건물의 가치에 영향을 미치는 환경으로 인한 추가금이나 할인금을 더하거나 빼면 토지의 수익가치가 얻어진다.

이와 같이 수익평가법이 적용되어 신뢰성 있는 가격을 산출하기 위해서는 지가조사 대



〈그림 2〉 收益에 따른 價値評價法

상물과 관련된 앞에서 언급한 자료들이 필수적이다. 실제로 객관적으로 신뢰할 수 있는 수익가격을 산출하기 위해서는 광범위한 자료조사에 따른 비용과 시간을 필요로 한다. 그러나 독일의 경우 통일 초기의 구 동독 지역에서 신뢰할 만한 자료를 구하기가 쉽지 않아 경우에 따라서는 부동산의 연간 총수익의 몇 배를 곱해서 가격을 산출하곤 하였다. 이 경우에는 서독의 비슷한 수익대상물을 찾아서 수익의 몇 배가 해당 부동산의 가치인

지를 계산하여 그 비율만큼 동독지역의 부동산 가치산정에도 적용되었다.

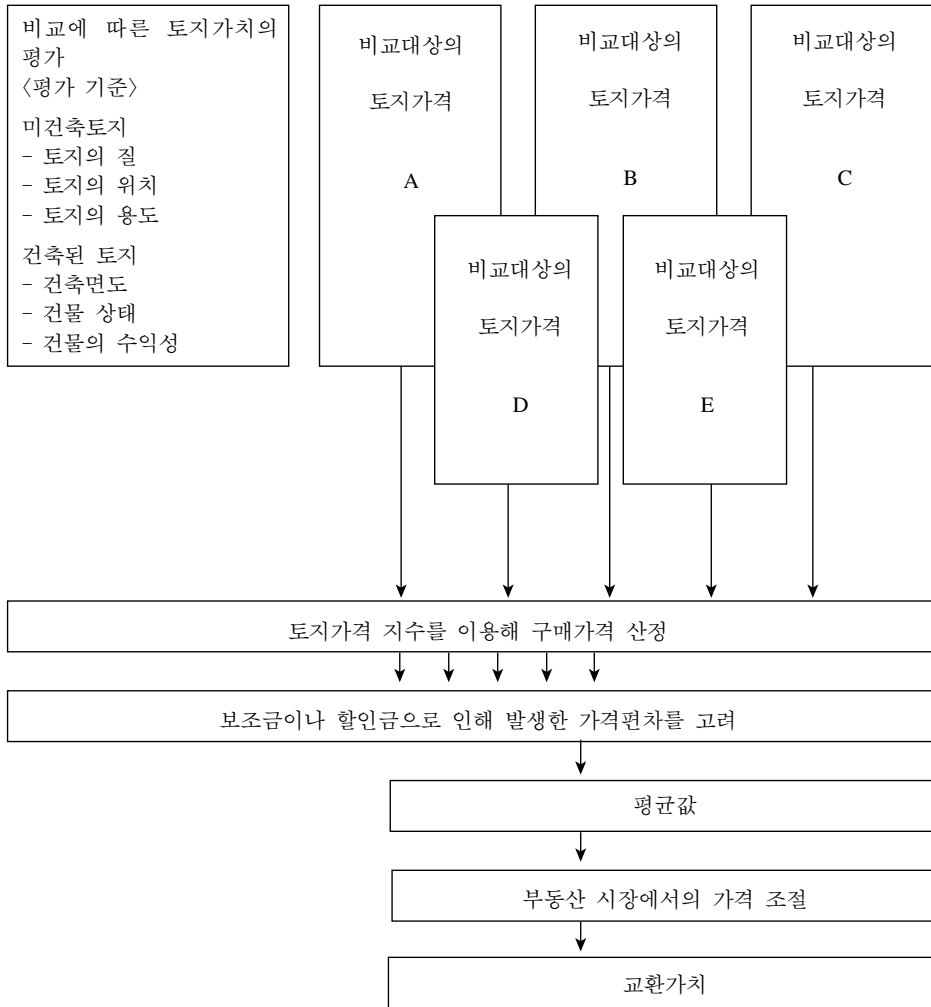
3.2.1.3. 比較에 따른 土地價格 算定과 賣却

비교가치 평가법은 평가대상의 부동산과 유사한 부동산을 찾아서 가격을 비교하여 부동산의 가치를 평가하는 방법이다. 통일 이후 동독지역의 부동산 매입가격 수집을 위한 토지평가위원회가 구성되었으나 동독지역의 토지시장에 대한 자료가 불충분하여 서독지역의 토지시장을 기준으로 비교 평가하고 토지가격 산정에 있어서는 여러 가지 토지의 특성과 주변 환경을 고려하여 할인율을 적용하여 동독지역의 부동산 가격을 산정하였다. 즉, 동독지역의 토지가격을 산정하기 위한 방법으로 서독지역의 유사한 토지를 찾아서 가격을 조사한 후 임의의 할인율 k 퍼센트를 적용하여 동독의 지가를 산정하였다. 동독과 서독의 지가비교는 동독지역의 부동산이 상대적으로 서독지역에 비해서 낙후되어있고, 여러 가지 주변 환경이 서독지역에 비해 열악하다는 현실을 감안하여 할인율을 적용하였다. 이러한 할인율은 물론 일률적으로 적용된 것은 아니고 대도시와 같은 지역은 낮은 할인율이 적용되었고, 도심외곽으로 갈수록 점차 높은 할인율이 적용되었으며 대도시에서도 도시 주변의 환경에 따라 다른 할인율이 적용되었다.

비교에 따른 가치 평가법에서도 토지가치를 평가하는 데는 우선 미건축된 토지의 가격과 건축된 토지의 가격으로 나뉘어 평가되었다. 먼저 미건축된 토지의 가격을 결정짓는 특징들을 보면 건축지로 쓸 것인지 경작지로 쓸 것인지에 따라 토지의 질을 결정하고, 주변 환경과 교통상황 그리고 도시건축현황에 따라 그리고 토지에 대한 정부나 제3자로부터의 제약이 있는지를 고려하여 이것을 기준으로 서독지역에서 비교 가능한 지역을 찾아서 할인율을 적용하여 산정하였다. 건축된 토지의 가치평가는 건축 연도와 건물의 구조 및 형태 그리고 건축형태, 시설물, 용도에 따라서 그 비교대상을 서독에서 찾고, 구 동독지역의 건축의 형태와 건축기술 그리고 사용된 건축재료 등을 감안하여 서독지역의 비교대상물 가격에서 일정부분의 퍼센트를 할인하여 토지가치를 평가하였다.

비교에 따른 가치평가를 위해서는 <그림 3>에서 보는 바와 같이 최소한 5개 정도의 비교사례가 있어야 했고 더 좋은 토지가격의 평가를 위해서는 더 많은 비교대상을 필요로 했다. 만약 적절한 비교대상이 없어 지가를 산정하는 데 어려움이 있을 경우 앞에서 언급한 다른 형태의 지가산정방법이 적용되었다.

비교에 따른 가치 평가법으로 북한의 지가를 산정하는 데는 여러 가지 문제가 있을 수 있다. 먼저 남한의 비교도시를 선정하여야하고 이 비교도시를 선정하기 위해서는 매각대상의 북한지역 토지가 어떤 조건을 가지고 있는지가 먼저 선행적으로 연구되어야만 했다. 북한지역의 토지와 비교대상이 될 남한 지역의 토지를 찾기 위해서 인구와 면적, 실



〈그림 3〉 比較에 따른 價値評價法

업률, 교육수준, 사회보장대상자들을 감안한 사회적 구조, 도로 철도 등의 기초 인프라와 상수도과 에너지공급, 일자리 수, 노동의 질, 산업구조, 기업 도산율 그리고 지방정부의 조세수입 등의 경제구조가 고려되어야만 한다. 또한 건물의 용도와 상태, 건물의 위치 그리고 교육여건과 서비스나 여가를 즐길 수 있는 사회 환경도 판단기준이 된다. 그러나 실무적으로 비교대상의 도시를 찾는 것도 어려울 뿐만 아니라 각종 필요 자료를 수집하는 것도 행정적으로 많은 비용을 초래하여 동 방법에 의한 토지사유화는 어려움을 겪을 것으로 보인다.

3.2.1. 競買에 의한 土地私有化

통일 초기에 기업의 생산활동을 위한 토지를 사유화할 경우 토지시장이 완전하게 형성되어 있지 않아 어떤 가격으로 매각할지가 가장 큰 문제 중의 하나이다. 이처럼 시장 가격이 형성되어있지 않거나 불완전한 시장의 경우에는 競買가 매각 가격을 산정하는 좋은 수단이 될 수 있다[Mcaffee and Mcmillian(1987, p. 701)]. 토지를 사유화해야하는 정부의 입장에서는 잠정적인 구매자들 사이의 경쟁을 통해서 토지를 매각하는 것이 신속한 사유화를 가능하게 하고, 필요로 하는 투자자에게 토지소유권을 이전시킨다는 점에서도 자원의 효율적 배분을 가능하게 할 수 있다.

그러나 경매에 의한 토지 사유화의 경우 자본 축적이 없는 북한주민들이 배제될 가능성이 매우 높다는 점에서 정치적 불만을 가중시킬 수 있고, 이로 인해 통일 초기에 정치적 불안정까지 야기할 가능성이 높다. 따라서 경매에 의한 토지사유화의 경우는 기업의 수요에 의한 부분을 충족시키는 범위 내에서 고용과 투자를 촉진하기 위해 필요한 일부 토지에 국한해서 매각하는 것이 바람직해 보인다.

3.2.2. 非公式的 賣却에 의한 土地私有化

비공식적 매각에 의한 토지사유화는 사유화 기관과 여러 잠정적인 구매자들 사이에 비공식적 협상에 의해 토지를 매각하는 방법이다. 정부가 매각하고자 하는 상업용 토지에 대해서 공지를 하면 잠정적인 구매자들은 먼저 관심대상의 토지에 대해서 정보를 수집하고 토지에 대한 활용, 투자, 노동자의 고용계획 등을 세워서 사유화 기관과 협상을 하게 된다. 비공식적 협상에 의한 토지매각은 판매가격을 극대화하는데 있지 않고, 투자유치, 고용창출 등 통일 초기의 사회적 불안정해소와 경제성장 촉진에 그 목적이 있다.

그러나 이 경우도 북한주민들은 이 방법에 의한 토지사유화 과정에서 배제될 가능성이 높다. 물론 비공식적 협상에 의한 매각이 경매보다 더 빠르게 토지를 사유화할 수 있고 보다 더 많은 고용과 투자를 창출할 수 있다는 점에서 장점이 있고 그만큼 경제회복도 빨라질 수 있다는 점에서 긍정적 측면이 있다. 또한 국가의 입장에서는 매각수입을 가지고 국가재정의 일부를 보충할 수 있거나, 새로운 분야에 투자를 할 수 있을 것이다.

비공식적 매각의 경우 투자 및 고용계획 등이 매각협상에 있어서 중요한 기준일 될 수 있지만 기본적으로 매각 토지에 대한 價格算定이 중요하다. 토지가격에 대한 산정 방법은 일반적으로 3가지로 나눌 수 있는데 생산을 위한 부지나 공장 및 창고와 같은 건물이 있는 토지의 가격산정은 원가에 따른 평가방법이 있고, 그 밖의 경우 수익에 따른 가치평가법과 비교에 따른 가치 평가법 등이 있다.

비공식적 토지사유화의 단점은 잠정적인 구매자들 사이의 경쟁이 제한되어 있다는 것

이다. 뿐만 아니라 매각을 위한 협상에 있어서도 잠정적 구매자가 협상에 많이 참여할수록 비용이 증가된다. 이러한 이유에서 사유화 기관은 대부분 한 사람 또는 몇 안 되는 잠정적 구매자와 흥정을 하고자 한다. 비공식적 협상을 추진하는 과정에 있어서 사유화 기관과 담당자에게 일반적으로 상당한 재량권이 보장이 된다. 이러한 사유화 기관의 재량권의 문제로 협상과정이 불투명한 경우가 많기 때문에 사유화의 업무를 위탁한 정부는 사유화 기관이 정부가 위임한 목적에 맞게 이들이 사유화를 추진하고 있는지를 감시하여야 하는 主人-代理人 問題(principal-agent-problem)에 직면하게 된다. 이러한 주인-대리인 문제로 인해 비공식적 협상이 사유화에서 차지하는 비율이 높으면 높을수록, 그리고 사유화 담당자의 재량권이 많이 허용될수록 이를 통제하고 감시하는 데 소요되는 거래비용은 증가하게 된다.

투자나 고용을 전제로 한 비공식적 매각은 사후 관리 문제뿐만 아니라 기업의 자율성과 시장의 변화에 대한 대응에 유연하게 대응할 수 없어 바람직한 토지사유화 방법이 아니라고 판단된다. 오히려 토지를 매각해야 하는 경우 전자의 경우처럼 기업이나 투자자에게 어떤 부가적인 조건 없이 매각하는 것이 바람직하다.

3.2.3. 先買權(Vorkaufsrecht)부 賃貸

매각에 의한 토지사유화는 앞서 언급한 문제들로 인해 일부 토지를 제외하고 전체적인 토지사유화 모델로 채택하는 데는 문제가 있다. 따라서 통일 초기 정부가 토지의 매각을 포기하고 대신 투자자에게 사유화할 토지를 선매권과 함께 임대하는 것을 고려해 볼 수 있다. 先買權이란 토지 소유자가 현재의 토지 이용자에게 임대한 토지를 팔고자 할 때 토지의 선매수권을 부여하는 것이다. 원래 선매권부 임대는 독일과 프랑스에서 토지 거래시 드물게 사용되는 거래방식의 하나이다. 독일의 경우 우리나라와 같이 토지대장과 건물대장이 따로 있지 않고 토지대장에 건물까지 같이 등기가 된다. 따라서 토지소유자의 허가 없이 지어진 건물은 이론적으로는 토지 소유권자에게 그 소유권이 귀속된다. 이러한 배경 때문에 토지를 구매하지 않고 건물을 지을 경우 선매권을 이용해서 건물을 지을 수 있는 것이다.

북한의 경우 토지사유화에 있어서 북한주민들이 재원 조달이 쉽지 않으므로 우선 통일 초기에는 선매권만 국가로부터 부여받고 이를 토대로 토지를 경작하거나, 재원 조달이 가능한 경우는 건물 등을 지어서 우선 토지를 활용할 수 있을 것이다. 북한 토지를 선매권을 보장하여 임대하게 되면 투자자는 임대차 계약에 따라 임차한 토지를 이용해 얻은 이익 중에서 비용을 제외한 순이익을 챙길 수 있으므로 최대의 수익을 얻기 위해 노력할 것이다. 토지를 구매한 투자자들은 자신들의 투자계획에 의해 생산요소를 가장 효율적인

방법으로 생산하고자 할 것이다. 선매권을 동반한 토지임대는 임대인이 미래 일정한 시점에서 소유자가 될 수 있으므로 생산규모를 확장을 하거나 새로운 건물을 지을 수 있다. 만약 토지가 선매권이 없이 임대된다면 국가가 계속 소유권을 계속 보유하므로 진정한 사유화라고 할 수 없다. 또한 선매권이 없이 토지만 대여된다면 투자자들의 장기적인 투자를 유치하기 어렵다.

이 같은 예는 중국의 경우에서 찾을 수 있다. 중국은 1978년 경제개혁을 시작하면서 경제 분야에 있어서 의사결정권을 개인이나 기업 또는 지방 자치단체에게 위임하였다. 중국정부는 오랜 기간 동안의 경제계획에서 손을 떼고 기업과 농업분야에서 책임제를 도입하여 경영의 자율성을 허락하였다. 이러한 개혁들은 역시 시장경제 제도들을 이용하기 위한 노력이라 평가할 수 있었다. 이러한 방법으로 중국정부는 생산량의 일부를 정부에 납입하고, 나머지 이익은 각 개인이나 기업의 구성원에게 귀속시켰다. 이러한 개혁의 결과로 농촌의 생산성은 급속히 늘어나서 개혁 초기인 1978년부터 1987년까지의 농업부문의 생산량이 매년 평균 6.5 퍼센트씩 성장하였다. 이러한 농업부문에 있어서의 개혁에도 불구하고 중국의 개혁은 다음과 같은 경제 질서 차원에서 몇 가지 문제점을 안고 있다. 새로 도입된 책임경영 체제하에서 중국의 국민들은 한시적인 5년간의 이용권만을 보유했다. 이처럼 제한된 이용권은 농부들에게 생산성을 높이기 위해 과다하게 비료를 사용하여, 오로지 생산성을 높이는 데에만 주력하였지 장기적인 토지의 질적인 관리는 신경을 쓰지 않았다. 그 결과 토지의 질이 점차 떨어지게 되었고 심각한 환경문제로까지 대두되었다. 이러한 문제를 해결하기 위해 중국 정부는 토지 이용권을 15년으로 늘였다. 그 결과 농민들이 토지를 장기적인 안목하에 경작을 하고 있으나 마지막 15년이 가깝게 되는 해는 또 다시 같은 문제가 나타나게 되어, 토지의 효율적 이용이라는 근본적인 해결을 못하고 있다. 이러한 현상들은 체코의 경우에도 발견되는데, 체코의 경우는 소규모의 사유화에서 있어서 옛 소유권자에게 소유권 반환문제가 해결되지 않은 상태여서 토지소유권을 구매자에게 완전히 팔지 않고 5년 동안 임대를 하였다. 이러한 이유로 체코에서는 구매자들의 장기적인 투자가 이루어지지 않았다(Frydman, Rapaczynski, and Earle(1993, p. 78)).

이와 같이 앞에서 언급한 재산권의 세 가지 요소 중에서 타인에게 양도할 수 있는 처분권이 제한될 경우 소유권의 본질을 잃게 되어 생산요소의 이용에 있어서 효율적 이용이 어렵게 된다. 중국이나 체코처럼 소유권의 제약으로 일어나는 문제를 복한 토지 사유화에 있어서는 先買權을 이용하여 제거할 수 있다. 앞에서도 언급을 했듯이 투자자(임차인)는 임차물을 제3자로부터 보호할 수 있으며 또 과도기 이후에 구매할 수 있는 권리를

획득함으로써 자기가 투자한 자산을 보호할 수 있다. 즉, 임대기간이 끝나면 투자자(임대인)는 임대한 대상물을 구입할 것인지 또는 계속해서 임대를 할 것인지를 결정할 수 있다. 예컨대 투자자의 구매가 더 큰 기회비용을 초래한다면 투자자들은 당연히 계속해서 임대차하게 될 것이다. 반면에 투자자들이 임차보다 실제로 구매가 더 효율적이라고 생각되면 당연히 임대했던 토지를 구매하게 될 것이다. 여하튼 투자자는 자신의 경영판단에 따라 가장 효율적인 결정을 하게 될 것이다.

선매권은 등기부에 공시해서 투자자의 권한을 보호할 수 있다. 이로써 잠정적인 구매자(투자자)는 투자자산에 대한 소유권을 보호받을 수 있다. 즉 선매권을 취득한 투자자는 임대한 땅에 세운 건물을 다른 사람에게 팔고자 하면 그 토지에 대한 선매권도 함께 양도할 수 있다. 통일정부는 법률적으로 이 선매권의 양도를 인정하여야만 한다. 새로운 구매자는 이전에 구매자의 모든 권한을 승계한다. 선매권은 재산권의 성격을 가지며 투자자의 생산시설이나 건물을 임대한 토지와 함께 제3자에게 팔 수 있다. 이것은 앞에서 언급했던 소유권의 세 가지 형태(이용권, 수익권, 처분권) 모두를 구비하여 현대적 개념에 부합한다. 선매권의 이러한 성격이 원래의 임대차 계약 또는 leasing과 구분되는 점이다. 만약 토지의 임차인이 임차물을 더 이상 사용하지 않거나, 단지 우선 매입권만을 기대하여 투기를 한다면 선매권에 대한 권리를 잃게 된다. 다른 말로 표현하자면 선매권은 오직 토지의 임대자가 실제로 투자를 하고 땅에 대한 투기를 하지 않을 경우에만 보장될 수 있는 권리이다. 이런 의미에서 선매권은 期待權의 성격을 가지며 또 통일정부는 투자자들이 실제로 투자를 하는지를 감독하여야 한다.

선매권을 이용해서 북한의 토지를 사유화할 경우 토지 등기부와 건물 등기부로 구분하여 서로 독립적으로 기재하도록 하는 것이 바람직하다. 이러한 법 근거하에 투자자가 임대한 토지에 건물을 세웠을 경우 투자자는 건물에 대한 자기의 소유권을 건물 등기부에 기재할 수 있다. 이것은 투자자가 등기부에 등기한 건물을 은행에 담보를 잡고 융자를 할 수 있어서 체제 전환기에 많은 시설투자로 자금을 필요로 하는 투자자에게 자본의 문제를 어느 정도 해결해 줄 수 있는 방안이기도 하다. 건물에 대한 권리를 등기부에 기재하였다고 해서 투자자가 건물이 세워진 토지를 무조건 토지의 임대차 계약종료 후 구매할 권리를 요구할 수 없다. 부인하면 정부는 투자자가 계약에 위배되는 투자행위를 하였을 경우 투자자로부터 건물에 대한 소유권의 이전도 청구할 수 있다.

선매권을 동반한 임대차가 체제전환 과도기에 있어서의 합리적인 사유화 방안이라 생각이 된다. 이는 통일 이전에 북한이 점진적으로 체제전환을 시도할 경우에도 매우 적절한 사유화 방안이라 판단된다. 북한 당국이 체제전환 초기에는 급격한 소유권의 변화를

시도하기 보다는 선매권부 임대를 활용하여 점진적으로 소유권을 개인에게 완전히 이양하는 것이 바람직할 것이다.

선매권을 이용한 사유화는 위에서 언급한 장점 외에도 다음과 같은 장점들이 있을 수 있다. 첫째, 토지시장이 완전히 형성되기 이전인 통일 초기단계에 혼란한 토지시장을 안정적으로 유지할 수 있고 체제전환이 완전히 괴도에 오르거나 안정적일 때 토지를 매각함으로써 안정적인 수입과 소유권 변화에 따른 큰 변화 없이 사유화를 진행할 수 있다. 사실 통일 초기에 토지시장이 형성되지 않아서 토지의 판매가격을 정할 때 어떤 수준으로 정해야 할지 어려울 것이다. 만약에 너무 높은 가격수준으로 판매를 한다면 투자자에게 큰 부담이 될 수 있어 투자를 저해하는 반면에, 너무 낮은 가격으로 매각을 한다면 헐값에 팔려 토지에 대한 투기가 높아질 우려가 있다. 따라서 통일정부는 선매권으로 약 10년 동안 임대하고 그 후에 투자자는 토지를 매입하던지 아니면 계속 임대를 하던지 투자자로 하여금 최적의 결정을 하게 한다. 이처럼 토지를 선매권과 함께 임대를 하면 체제전환과 동반되는 여러 가지 문제를 어느 정도 해결한 후 적절한 시장가격으로 토지를 판매할 수 있을 것이다. 만약 토지의 매각을 허용하면 투자를 저해하여 다이내믹한 경제발전의 가능성을 저해할 뿐만 아니라 제한된 경제성장을 면치 못하고, 결국 새로운 일자리의 창출도 어렵게 된다. 둘째, 토지나 건물을 매각함으로써 경제성장을 잠식시키는 데에 대한 기회비용은 무척 클 것이기 때문에 경제성장을 우선 고려하여 토지의 사유화는 기업들이 상당한 기반을 마련할 때까지 선매권에 의한 사유화를 채택하는 것이 바람직하다. 셋째, 이 사유화 방법의 장점은 투자자가 기업을 사거나 토지를 구매하는 초기투자비용을 줄일 수 있고, 단지 기업경영을 위한 시설투자 비용만 필요하므로 투자자의 재정적 부담을 경감시켜서 다수의 투자자를 유치할 수 있다. 넷째, 토지를 구매하는 자금을 시설 투자나 경영 정상화에 투자할 수 있으므로 보다 신속한 경제의 활성화와 경제 성장을 촉진할 수 있다는 것이다. 마지막으로 다섯 번째, 선매권부 임대를 북한 주민들에게 폭넓게 시행할 경우 북한주민들의 남한으로의 이주를 막을 수 있을 것이며, 보다 안정적으로 통일 과정을 관리할 수 있을 것이다. 특히 이 방안은 자본형성이 안 되어 있는 북한주민들에게 삶의 기반이 될 수 있는 기초 자산을 제공한다는 측면에서도 매우 중요하다.

4. 結 論

앞에서는 통일 후 북한의 토지사유화에 대한 모델들에 대해서 검토해보았다. 북한지역에 자본주의적 재산권 질서의 확립이라는 명제하에 추진되는 토지사유화는 다양한 형태

의 방법들이 적용되어야 한다. 매각에 의한 사유화에서는 適正價格 算出이 가장 큰 문제점으로 드러나고 있고, 특히 고용보장과 투자확대를 위해 비공식적 협상에 의해 추진하는 토지사유화는 중장기적으로 기업의 자율성과 시장적응력을 저해한다는 측면에서 바람직한 방법은 아니다. 오히려 매각해야하는 특정부분의 토지는 경매에 의한 매각이 바람직해 보인다. 그러나 이 경우도 공급물량이 제한적이고 잠재적 구매자가 다수일 경우에만 적용하는 것이 바람직하다. 매각에 의한 사유화 중 先買權부 賃貸가 가장 바람직한 토지사유화의 유형이라 판단된다. 이 방법은 초기에 부가 축적되어있지 않은 북한주민들이 현재 점유하고 있는 토지를 임대하여 활용하고 일정기간 후 현재 점유자가 매입하게 함으로써 토지의 효율적 이용과 부의 재분배, 인구이동 방지로 인한 정치적 안정 등의 측면에서 큰 장점이 있는 사유화 방안으로 판단된다. 이 방법이 몇몇 연구에서 제시되고 있는 북한토지의 공공임대제와 다른 점은 이 선매권부 임대의 경우는 일정기간 후 현재의 점유 및 임대자가 토지를 먼저 살 수 있는 권리를 가지고 있다는 점이다. 특히 이러한 소유권 이전 문제에 대해서 법적으로 보장하기 때문에 소유권 이전이라는 차원에서 매각에 의한 사유화라 할 수 있다.

비매각에 의한 사유화의 대표적 방안으로 원소유자에 대한 반환문제가 있으나 이는 법적으로는 정당할 수 있을 수 있으나, 앞서 언급했던 것처럼 경제적으로는 큰 문제를 야기할 수 있는 사안이다. 따라서 원소유권자에 대한 반환문제는 補償原則을 근거로 하여 토지사유화를 추진하는 것이 바람직하다. 또한 바우처 등을 활용하여 토지사유화를 추진하는 것은 바람직하지 않다. 결론적으로 통일 후 북한지역의 토지사유화 문제는 사유재산이 없는 북한주민들의 재산형성에도 목적을 두어야하고 북한지역에 시장 경제적 소유권 질서가 형성될 수 있도록 사유화의 모델을 모색하여야만 한다. 북한주민에 대한 부의 재분배이든 효율성을 고려한 매각방법이든 북한지역에 형성될 재산권은 재산권의 세 가지 권리(사용권, 수익권, 처분권)가 한 사람에게 귀속되도록 해야 한다. 특히 북한 토지사유화 과정에서 경제적 인센티브가 충분히 보장될 수 있는 소유권제도를 확립하는 것이 무엇보다 중요하다. 특히 세 가지 재산권의 권리 중 타인에게 양도할 수 있는 處分權이 제약되지 않아야 한다.⁽⁷⁾ 만약 이 권리가 제약된다면 재산권의 본질을 잃게 되어 사유재산제도의 원래 목적인 생산성의 향상과 생산요소의 효율적 이용이 어렵게 된다. 북한 토지사유화에서 특히 주의해야할 것은 북한 토지의 사유화를 분배의 문제로부터 출발해서는 안 된다. 물론 비상업용 토지에 대한 선매권부 임대를 통해 북한주민들의 생활을 안정시

(7) 경제적 동기부여를 통한 소유권의 효율적 구성에 관해서는 Alchian(1979, p. 250f).

키고 남한으로의 인구이동을 막는 것이 중요하다. 그러나 그 이외 생산에 필요한 토지는 경제적 효율성과 장기적인 소득 배분의 측면에서 볼 때 남한과 외국인 투자자들에게도 매각하여 원활한 투자가 이루어져 낙후된 북한 경제가 빠른 시일 안에 회복될 수 있도록 하는 것이 중요하다. 이렇게 함으로서 북한 경제가 활성화되고 북한기업들이 고용을 늘려간다면 이것 역시 빠른 소득증가와 고용으로 인한 분배의 한 방법이라 하겠다.

對外經濟政策研究院 研究委員

137-747 서울특별시 서초구 양재대로 108

전화: (02)3460-1127

팩스: (02)3460-1125

E-mail: hgjeong@kiep.go.kr

參 考 文 獻

- 김상용(1992): “북한의 토지제도와 통일 후의 개편방안,” 『현대이념연구』, 8.
- 김연중(2000): “통일 이후의 토지 소유권 사유화 방안에 관한 연구,” 『북한연구학회보』, 4, 1.
- 김용학(1994): “통일 후 북한의 재산권 확립방안,” 『토지연구』, 5, 5.
- 안두순(1995): “통일 후 북한토지 소유권의 처리방안,” 통일경제, 6월호.
- 윤건영(1997): “북한 경제의 사유화,” 전홍택, 이영선 편, 『한반도 통일시의 경제통합전략』, 한국개발 연구원.
- 이종원·김창권(1997): “구동독 및 동유럽 국유기업의 사유화정책 평가,” 통일경제론.
- 정영화(1995): “통일 후 재산권 문제에 관한 헌법적 연구,” 법학박사학위 논문, 서울대학교 대학원.
- 정형곤(1996): “통일한국에 있어서의 사유화 방안의 모색,” 통일경제, 18-40.
- 제성호(2006): “통일 후 바람직한 토지정책방향,” 『법정논총』, 41, 55, 37-98.
- 조민(1997): “통일 이후 북한지역 국유재산 사유화 방안 연구,” 민족통일 연구원.
- Alchian, A.(1979): “Some Implication of Recognition of Property Rights Transaction Cost,” in K. Brunner(ed.), *Economics and Social Institutions*, New York.
- Eberstadt, Nicholas(1997): “North Korea as an Economy under Multiple Severe Stresses: Analogies and Lessons from Past and Recent Historical Experience,” *Communist Economies & Economic*

- Transformation*, **9**, **2**, 233-255.
- Frydman, R., A. Rapaczynski, J. S. Earle(1993): *The Privatization Process in Central Europe*, London.
- Kornai, J.(1991): “Principles of Privatization in Eastern Europe,” Discussion Paper, No. **1567**, September, Harvard University, Cambridge.
- Mcafee, P. R., and J. Mcmillian(1987): “Auctions and Bidding,” *Journal of Economic Literature*, **25**.
- Schmieding, H.(1990): “Konvertibilitaet und Wirtschaftsreform,” *Zeitschrift fuer Wirtschaftspolitik*, **39**, 46.
- Siebert, H.(1991): “German Unification,” *Economy Policy*, October.
- Sinn, H. W.(1996): *Volkswirtschaftliche Probleme der Deutschen Vereinigung*, Westdeutscher Verlag.
- Watrin, Ch.(1991): “Treuhandaanstalt: Transformator im Prozeß der Systemänderung,” in *Wirtschaftsdienst*, IV.
- Wieners, J.(1994): “Privatisierung und Unternehmenskontrolle beim Uebergang zur Marktwirtschaft: Ein Beitrag zur Debatte ueber die Systemtransformation in Osteuropa,” Koeln, p. 24.