

통일과 토지의 법적 문제

통일 후 경제구조개선을 위한 토지조세법제 고찰

성승제



통일법제 연구 18-19-③-03

통일과 토지의 법적 문제

통일 후 경제구조개선을 위한 토지조세법제 고찰

성 승 제

통일과 토지의 법적 문제

통일 후 경제구조개선을 위한
토지조세법제 고찰

Consideration of land tax law system to improve economic
structure after unification

연구책임자 : 성승제(한국법제연구원 연구위원)
Seong, Seoung Je

2018. 8. 31.

연 구 진

연구책임 성승제 연구위원

심의위원 박수곤 경희대학교 교수

박광동 한국법제연구원 연구위원

현대호 한국법제연구원 선임연구위원

요 약 문

I. 배경 및 목적

▶ 통일후 법제도 대비의 필요성

- 통일이 현실화되는 것은 가까울 수도 있고, 아직 먼 일일 수도 있지만
- 법제도는 일조일석에 구체화되기 어려우며, 특히 토지 법제도는 중요

▶ 통일후의 법정책의 준비

- 시간이 경과하여 자료가 소실되는 것을 막고
- 과거의 기록을 잘 정리하면서, 미래 즉 통일후의 법정책의 자료를 준비하고자 함

II. 주요 내용

▶ 통일 형태의 전망은 다양함

- 크게 본다면 대등 통일과 흡수 통일 유형의 2대분류에 포함되지 않을까 함
- 후자에 주목하여, 북한지역 토지의 남북한 분단 이전 소유자에 대한 소유권을 인정할 수 없다는 견해를 개진함

▶ 통일후의 법정책

- 만일 통일이 된다면, 그 후에 남한과 북한은 완전히 자유로운 상호 통신할 수도 있고, 약간 제한될 수도 있음
- 자유로운 상호 통신을 할지라도 남한과 북한이 별개의 법제도가 적용될 수 있음
- 남한에서 기왕에 나타난 문제점을 보완할 수 있는 법정책을 선택할 수 있다면, 통일이후 북한 지역에서 시행착오를 줄이는 방법이 될 수 있음

▶ 부동산에 대한 조세제도 법정책

- 토지는 한 나라의 국부의 중요 부분을 차지하는 만큼, 그에 대한 조세제도 법정책은 매우 중요함
 - 한국은 OECD 회원국에 비교할 때, 지나치게 부동산보유세 비중이 낮으며, 반대로 부동산거래세 비중은 지나치게 높음
 - 여러 가지 부작용이 나타남
 - 그럼에도 현재 성립된 이해관계 때문에 남한에서 부동산보유세 확대 법정책은 한계에 부딪히고 있음
- 만일 통일한다면, 별개의 법정책을 북한지역에 실행할 수 있음

III. 기대효과

- 만일 통일이 된다면 필요한, 다양한 법정책적 견해와 자료를 제공함
- 학술적 자료 준비 및 제공

▶ 주제어 : 통일, 부동산, 조세법, 부동산거래세, 부동산보유세

Abstract

I. Backgrounds and Purposes

- ▶ The necessity of preparation of legal system after unification
 - The realization of unification may be close, it may still be far away
 - The legal system is not made in the same day. Especially, the land law system is important.

- ▶ Preparation of legal policy after unification
 - To prevent data from being lost over time
 - to prepare the data of the future, that is, the legal policy after the unification, while keeping the records of the past well organized.

II. Major Content

- ▶ The outlook of the unified form varies.
 - If it is large, it may be included in two major categories of equal unification and absorption unification type
 - Focusing on the latter, we have raised the view that we can not recognize ownership of land owners of North Korean territories before the division of North and South Korea.

▶ Legal policy after unification

- If unified, then South Korea and North Korea can communicate completely freely, or be limited a little
- Even if free communication is possible, separate legal system can be applied between South Korea and North Korea
- If choose a legal policy that can complement the problems in South Korea, it can be a way to reduce trial and error in North Korea after unification.

▶ Tax system of real estate law

- As land occupies an important part of the national wealth of a country, the tax system and law policy on it is very important.
 - Compared to OECD member countries, Korea has a low share of real estate holdings tax and conversely, real estate transaction tax share is too high
 - There are many side effects
 - Nevertheless, due to the current interests, the law on the expansion of real estate holding tax in South Korea is facing the limit.
- If unified, a separate legal policy can be implemented in North Korea

III. Expected Effects

- Provide a variety of legal policy views and materials needed if unified.
- Preparing and providing academic materials

▶ Key Words : Unification, real estate, tax law, real estate transaction tax, real estate property tax

목차

통일 후 경제구조개선을 위한
토지조세법제 고찰

korea legislation research institute

요약문	5
Abstract	7

제1장 서론 / 11

제1절 연구의 목적	13
제2절 연구의 방법과 범위	16

제2장 재산권과 시장경제 / 17

I. 재산권 보장의 원칙과 제한	19
II. 시장경제체제의 성격	20
III. 자본주의적 경제질서가 아닌 경우 법제도: 로마법대전	21
1. 사람의 신분	23
2. 자권자와 타권자	25
3. 입양의 방법	26
4. 부 권	26
IV. 헌법과 시장경제 자본주의	27
1. 기본권들과 시장경제 자본주의	28
2. 시장경제와 법규범	30

제3장 경제질서, 해방후 수퍼인플레이션, 토지개혁 / 35

목차

통일 후 경제구조개선을 위한
토지조세법제 고찰

korea legislation research institute

- I. 경제질서와 헌법 제119조 37
 - 1. 토지의 경제비중 37
 - 2. 헌법 제119조 38
- II. 수퍼인플레이션에 대한 오해와 중앙은행의 미흡성 39
- III. 토지개혁 결과의 회고 42
 - 1. 토지개혁의 길항작용 42
 - 2. 해방전: 일제 전시 인플레이션 43
 - 3. 해방후~한국전쟁 수퍼인플레이션 44
 - 4. 초인플레이션: 토지개혁 미명 하에 실질상 토지압류 47

제4장 통일시 북한 토지제도 / 49

- I. 세계대전 이후 동아시아의 입지와 농지개혁들 51
- II. 한반도의 농지개혁과 토지혁명 54
 - 1. 농지개혁과 토지혁명의 구별 54
 - 2. 수퍼인플레이션: 남한 제주도 실질적으로 무상몰수 54
 - 3. 학설상 분기 55
- III. 소 결 61

제5장 결론: 통일후 북한 토지 과세 법제 / 63

- I. 남한 농지개혁과 통일후 북한토지의 취급 65
- II. 현재 한국 부동산과세 제도의 현황과 문제점 67
- III. 통일후 북한지역 토지 및 부동산보유세 비중의 정상화 70

- 참고문헌 73

korea
legislation
research
institute

제1장 서론

제1절 연구의 목적

제2절 연구의 방법과 범위

제1장

서론

제1절 연구의 목적

한국은 1945년 해방 이후 60여년간 많은 발전을 이루어왔다. 주로 경제적 측면에서 그 발전은 조명되어 왔지만, 개선할 요인들이 적지 않다. 그 중에서 꼽히는 것이 부동산에 대한 취급이다. 토지 및 부동산은 경제적 요소 중에서 핵심자산에 해당한다. 토지 및 부동산에 대한 조세 법제도의 법정정책적 토대나 방향성은 중요하며, 사실상 전국민이 이해관계자이다. 예컨대 토지 및 부동산에 대한 조세 세율과 조세 부과시점(거래 시점에 더 부과할 것인지 보유 중에 더 부과할 것인지 등)의 법정정책들은, 장기적으로 시장경제의 형태와 향방을 결정지을 중대한 요인이다.

조세율도 시장참가자들 경제행위의 여부 또는 여하를 결정할 main factor 이기도 하고, 국가재정의 규모를 결정할 것이며, 그로 말미암은 다양한 경제효과를 국내 경제에 투사한다. 하지만 조세 부과시점 또는 가중치를 어느 시점에 두는가에 대한 법정정책도 만만치 않게 중요한 경제 구조 형성 수단이다. 조세 부과시점 그리고 가중치를 어느 시점에 두는가 하는 조세 법정정책은, 국민 개개인으로서 하여금 그들의 경제활동의 형태와 방법과 시기를 결정하는 미묘하고도 중요한 신호가 된다.

토지시장 참가자들은 정책당국의 신호에 따라, 토지 계속보유가 이익인가를 감안하여 경제활동 여하를 선택할 것이다.

정부가, 당장 사용치 않는 토지일지라도 보유를 지속하는 것이 이익이라는 시그널을 준다면, 토지라는 재화는, 시장에서 유통에 공급되는 물량이 줄어들고 가격은 보다 상승

된 수준에서 결정될 가능성이 높아진다. 반대로 정부가, 당장 경제활동에 사용하지 않는 토지를 계속 보유하면 불리하다는 신호를 준다면, 토지라는 재화는, 시장에서 유통 쪽으로 공급하게 되는 물량이 늘어날 것이고 부동산들의 가격은 보다 하락한 수준에서 결정될 가능성이 높아진다.

토지 및 부동산은 전국민이 보유한 자산 중에서도 높은 비중을 갖는 것으로서 이는 전국민의 경제활동 총량에 지대한 영향이 있다. 이러한 중요성에도 불구하고 쉽게 조세법정책을 결정하기는 사실상 어렵다. 남한의 경우, 토지 및 부동산에 대한 과세제도를 상당기간 시행하여 온 패턴을 갖고 있고, 때문에 일정한 이해를 공유하는 다수 계층이 형성되어 있고, 이들 모두의 단체적 이해관계를 건드리기 어렵다.

첫째 우선 세수규모를 변동시키는 것 자체가 우선 어렵다. 정부가 재정을 필요로 하고, 국가재정은 조세 수입에 의존한다. 세수를 늘리는 것은 조세저항 때문에 어렵고, 세수를 줄이는 것은 재정확대 추세에 역행하므로 역시 곤란하다.

둘째 감세로 가는 법정책을 취하는 것도 어렵다. 한국이 재정지출 확대의 압력에 직면하고 있다는 점 때문에 어렵다. 더구나 종래 한국의 조세부담율은 심하게 낮다. 한국 법인세의 명목세율은 OECD 평균수준이지만 실효세율이 OECD 하위권이다.¹⁾ 한국은 매우 다양하고 복잡한 조세특례 제도를 운영하고 있다. 때문에 한국 소득세율 역시 그 실효세율이 OECD 평균보다 훨씬 더 낮은 수준으로 알려졌다.²⁾

1) 예컨대 <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/07/07/0200000000AKR20170707104900002.HTML> (최종방문 2018.8.2.) “韓법인세율 높다? 실질 세부담은 OECD하위권”, 2017.7.8. 강병구 교수(인하대 경제학과)가 Oxford University 기업조세센터(Center for Business Taxation) 자료 분석한 글을 인용함. 동 기사 강병구 교수 분석에 따르면,

① 명목상 법인세 최고세율: 2017년 한국 법인세 최고세율은 지방세를 포함하여 24.2%로 OECD 평균(24.5%)과 비슷하며 OECD 18위 세율(한편 미국은 38.91%, 일본 29.97%),

② 법인세 평균실효세율 : 그러나 기업 총소득 대비 납부한 세액의 비율을 뜻하는 실효세율은, 한국은 평균 18%로 OECD 회원국 평균(21.8%)보다 훨씬 낮은 25위 수준(한편 미국의 법인세 평균실효세율은 34.9%, 일본 27.3%),

③ 법인세 한계실효세율 : 소득 1단위가 증가할 때 증가하는 법인세 부담을 뜻하는 한계실효세율도 각종 공제와 감면 제도가 과도한 한국은 7.19%에 불과하여 OECD 내에서 세 번째로 낮은 수준

셋째 한편 증세로 가는 법정책을 보면, 그것을 실행하여야 할 당위성과 필요성은 제일 크다. 반면 현실은 정책결정자가 선택하기가 실천하기 가장 어려운 정책이 증세 정책이라 할 것이다. 조세 제도 법정책의 변화를 주는 것은 어렵다. 정치적인 격변 등이 전제되지 않고서는 전국민을 모두 납득시키기 어렵고, 선불리 한 방향을 택한 정부는 지속가능성을 상실할 위험에 처할 수도 있다.

통일을 상정하는 경우 대부분 논자들은, 남한이 북한보다 경제적으로 발전되고 풍부하다는 점에서, 남한의 경제제도가 북한까지 미칠 것으로 예상할 것으로 보인다. 필자도 그 점 같다. 다만 통일후 현 북한지역에 남한의 경제 법제도가 동일하게 할 필요는 없다. 경제적 발전단계를 감안하여, 적절한 법제도를 채택하거나, 아니면 북한 주민들의 필요에 부응하는 법정책적 법제도를 설계할 편의와 혜택도 찾을 수 있다. 통일될 경우 북한과 남한을 이원적인 법정책이 충분히 고려될 수 있다. 그것의 타당성은, 남한 경제가 발전했다는 이유만으로 그 법제도가 모두 합리적이고 타당하기만 한 것은 아니라는 점에서 당연하다. 남한에서도 현재 고정되어 있거나 실행되고 있기 때문에 법정책적 방향을 되돌리기 어렵거나 어찌할 수 없어서, 타성적으로 지속되는 것들이 있을 수 있다. 남한의 법제도도 계속 재설계되고 개선되어야 함은 당연하다. 법제도 자체의 문제가 있을 수도 있고, 시대 추이의 변화에 따라서 재설계와 개선이 요청될 수도 있다.

본 보고서는, 토지 및 부동산에 대한 법정책은 경제의 무게추를 결정할 위치에 있다고 전제하면서, 통일후 북한지역에 토지 및 부동산에 대한 과세시점을 어떻게 조절하는 조세 법정책이 유익한 것인지에 대하여 일말의 시사점을 제안해보고자 한다. 주지하다시피 이 주제는 사실 복잡하고 찬반이 갈려 있으며, 다양한 경제효과 및 법적 효과가 얽혀 있다. 기간과 분량상 단기와 소량으로 디자인된 연구과제로서는 감당하기 쉽지 않은 주제이기

2) <http://www.joseilbo.co.kr/news/htmls/2015/05/20150508257152.html> (최종방문 2018.8.2.). 2015.5.8. 기사. “한국 세금부담, OECD 중 상당히 낮다”. 한국조세재정연구원 연구보고서(안종석, 『소득수준별 근로소득 세부담과 가족수당 혜택』, 한국조세재정연구원, 2015.5)를 인용한 동 기사가 소개한 바에 따르면, 한국의 소득세 실효세 부담은 소득수준에 상관없이 전 구간에 걸쳐 OECD 평균치보다 낮다고 한다. 아울러 소득이 증가하는 경우 OECD 평균 조세부담률보다 더 낮아진다고 한다(즉 고소득자에 대한 과세 수준이 상대적으로 더 미흡하다 는 뜻)

때문에 총체적으로 관찰하기 보다는 핵심이라 판단되는 요소들을 병렬적으로 화두로서 제시하는 정도로 한다. 시사점을 찾는 역할에 우선 만족하려고 한다.

첨언하면 법상, 부동산은 토지와 그 정착물이다(민법 제99조)이다. 하지만 본 보고서에서 토지, 부동산, 토지와 부동산은 혼용하기로 한다.

제2절 연구의 방법과 범위

이 글은 필요한 경우 일부 통계를 인용한다. 그럼으로써 한국의 토지 및 부동산에 대한 조세 법제도 및 법정책의 당부에 대한 시사점을 찾을 것이다.

본 과제의 성격상 수시과제로서 주제들을 본격적으로 탐색할 리서치를 하기에는 분량 상 저어되는 바가 있다. 다음과 같이 빠른 속도로 원인관계를 밝혀나가고자 한다. 첫째 한국의 경제적 현상 및 결과와 아울러 그러한 현상을 낳은 제도적 원인을 탐색한다. 한국이 이른 경제적 실적이나 당시의 법정책의 합리성을 인정하더라도 언제나 모든 상황에 적합한 법정책이 있을 수는 없다. 시대가 변하면 적합성있는 법정책이 무엇인지도 달라질 수 있다. 둘째 북한의 경제적 현상과 제도적 연관성을 밝혀나간다. 셋째 활용도가 높다고 여겨질 수 있는 토지 및 부동산 법제도에 대하여 검토한다. 넷째 종전 필자가 탐색한 바 있는 OECD Revenue Statistics로 작성된 자료를 활용하여, 그 정당성을 입증한다. 다섯째 그러한 조세제도 중 과세금액 비중을 현재의 부동산거래세 위주에서 부동산보유세 위주로 방향을 선회하는 방안에 화두 정도만을 제시하고자 한다.

제2장

재산권과 시장경제

- I. 재산권 보장의 원칙과 제한
- II. 시장경제체제의 성격
- III. 자본주의적 경제질서가 아닌 경우 법제도: 로마법대전
- IV. 헌법과 시장경제 자본주의

제2장

재산권과 시장경제

I. 재산권 보장의 원칙과 제한

한국의 경제질서를 설계한 원천들은, 여러 곳에서 찾을 수 있겠다.

우선 헌법에서 찾아본다. 우선 재산권에 대한 기본조항으로는 헌법 제23조 제1항이 우선된다.

헌법조항	조 문
제23조	① 모든 국민의 재산권은 보장된다. 그 내용과 한계는 법률로 정한다. ② 재산권의 행사는 공공복리에 적합하도록 하여야 한다. ③ 공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다.

출처: <http://www.law.go.kr>

헌법 제23조 제1항에서 말하는 재산권 보장은, 한국이 사유재산제도를 채택하고 있음을 밝히고 있는 한편, 같은 조 제2항 그 권리의 보장은 공공복리에 적합하도록 할 것 그리고 같은 조 제3항은 재산권을 수용할 수 있지만 조건을 2가지를 붙였으니, 우선 법률로써 하여야 하고 다음으로는 정당한 보상이 있어야 한다는 제한을 두었다. 요컨대 헌법은 사유재산권 보장과 아울러 법률에 따른 일정한 경우 재산권이 제한될 수도 있음을 밝히고 있다.

II. 시장경제체제의 성격

「헌법」 제9장 「경제」는 직결되는 규범이다. 이처럼 한국 헌법이 제헌헌법 이래 경제에 대한 독립적 장을 두는 편제는 자유민주주의 헌법체제에서는 찾아보기 어렵다는 전제 하에, 한국헌법은 사회적 시장경제주의를 택한 것이라는 견해가 있다.³⁾

그 견해는 ① 순수한 시장경제질서는 오늘날 미국을 제외하고는 소멸하였으며, ② 전통적인 자유민주주의국가들도 수정된 자본주의를 채택하면서, ③ 구 러시아를 비롯한 동유럽 국가들은 시장경제질서를 채택하려 하였으나 토지를 비롯한 중요한 생산수단은 여전히 국·공유화된 상태에서 출발했었다는 점에서, ④ 중국·북한 등 전통적인 사회주의국가들도 합영법·경제특구 등 자본주의적 요소가 도입되고 있다는 점들을 들어 위 ①을 제외한 ②, ③, ④는 사회적시장경제주의로 모두 회귀하는 중이라는 근거들을 제시하고 있다.⁴⁾

시장경제는 수요자와 공급자가 다수 존재함으로써 특별히 가격형성에 우월적 영향을 갖는 자가 존재하지 아니하도록 시장을 설계하려는 것 또는 그러한 시장을 말한다고 할 것이다. 오늘날 이러한 완전하고 순수한 자유시장 시스템은 존재하지 아니한다. 뿐만 아니라 과거에도 존재하지 아니하였다고 생각된다. 요컨대 시장경제는 흔히 분업에 의하여 생산된 재화와 용역을 자유가격체제의 수요공급 관계에 의하여 분배하는 것을 가리키는 데, 아마도 위 견해가 밝히고자 하는 시장경제는 애덤 스미스가 말한 것처럼 보이지 않는 손에 의하여 자원이 효율적으로 배분되는 체제를 가리키는 것으로 보인다.⁵⁾ 시장경제를 다른 말로 표현을 바꾸어 본다면, 유효한 경쟁이 살아있는 유효경쟁이라고 할 수 있을 것이다. 위 견해가 분류한 4가지 경제시스템은 모두 유효한 경쟁이 온전한 시장을 통하여 경제적 효과를 달성하는 것을 목적으로 할 것이다.

3) 성낙인, 「헌법학입문」, 박영사, 2015.7, 107쪽.

4) 성낙인 위 책 107~108쪽 참조.

5) https://ko.wikipedia.org/wiki/%EC%8B%9C%EC%9E%A5_%EA%B2%BD%EC%A0%9C (최종방문 2018.8.2.)

한편 사회적시장경제 모델은 독일의 것이라 특정하고, 한국의 헌법은 자본주의와 시장경제의 사적소유권 그리고 재산권을 보장하는 시장경제체제를 정하고 있을 뿐, 헌법 차원에서 특정한 시장경제 모델을 지향하는 것이 아니라고 말하는 견해도 있다.⁶⁾ 이 견해에 따르면 한국의 헌법은 시장과 경제에 대하여 할 수 있다는 원칙만을 견지할 뿐이고 특정한 방향성은 갖고 있지 않다고 주장한다. 그러나 헌법은 한 국가의 기본적 틀을 정한 최상위법으로서 헌법이 특정한 이념을 정하고 있지 않다는 해석도 그다지 현실에 부합하지 않는 것 같다.

오늘날 헌법은 사유재산권을 원칙으로 제시하고 각종 기본권이란 명목하에 다양한 인권을 보장하며, 개인의 이윤추구를 당연시한다. 이것이 당연한 자연권이라고 생각한다면, 과거 수천년간 인류의 생활이 어떠하였는지를 고려해 볼 것을 권하고 싶다. 즉 당연한 권리인 것이라 보기 힘들다고 생각된다. 오늘날 자본주의적 생산양식에 적합하도록 설계된 법제도인 것이다.

Ⅲ. 자본주의적 경제질서가 아닌 경우 법제도: 로마법대전

평등을 비롯한 각종 기본권들은 자본주의적 생산양식을 취하지 아니할 경우에는 필수적인 것이라 할 수 없다. 그것을 논증하는 것은 필자의 한계를 넘는 것이기도 하고 동연구의 취지와도 맞는 것은 아니다. 때문에, 중요한 근대법의 원천으로 알려져 있는 로마법의 몇몇 규정을 살펴보는 것으로 대신한다.

이하에서는 로마법의 중요 원천으로 인정되는 유스티니아누스⁷⁾의 『로마법대전』⁸⁾의

6) 정종섭, 『헌법학원론』, 박영사, 2013.3, 231쪽.

7) 동로마제국의 황제 유스티니아누스(482~565). 527년 즉위.

『칙법휘찬(Codex Constitutionum)』: 제국의 로마법에 최고권위

『학설휘찬(Digesta, Pandectae)』: 그 이전 고대 로마의 법학설을 정리함

『법학제요(Institutiones)』: 위 두 저작의 주요내용 발췌. 제국 내 법학교 교과서
위키백과 ‘유스티니아누스’ 검색에 따름(2018.8.2. 최종검색)

8) - 시행 : 『로마법대전』은 『舊칙법휘찬』(529년 시행), 『칙설휘찬』(533년 시행), 『법학제요』(533년 시행),

핵심 중 하나인, 『법학제요』⁹⁾를 번역한 사적 등을 통해 법제도가 시대에 따라 현격히 달라진다는 점을 확인하고자 한다. 참고하는 법학제요는 유스티니아누스 명령에 의하여 편찬된 법학제요와 거의 같은 내용으로 그보다 400년 먼저 편찬된 가이우스의 법학제요를 번역한 책이다.¹⁰⁾ 가이우스의 법학제요는 이후 동로마제국 영역에 한하여 법의 권위서로 인정되어 전승되었을 뿐 아니라, 이후 중세 말기 인간의 개별성을 독자적으로 파악하려는 사조 변화와 조류를 함께하면서 사회개혁의 일익을 맡았고, 이로 인하여 로마 민법은 계수에 계수를 거듭하면서 정도의 차이는 있지만 각국의 민사법에 터를 잡고 자리하고 있다.¹¹⁾ 그러나 여기서는 현대 민법과 결정적인 차이를 보이는 것만 몇가지 예시한다.

『개정칙법회찬』(534년말 시행). 565년 유스티니아누스 사후 그 칙법을 편찬한 『신칙법(Novellae)』 시행.

- 대략 : 우선 Triboninus(500-547) 등 10인 위원회가 그레고리우스 칙법집, 헤르게니아누스 칙법집, 테오도시우스 칙법집 등 3법전과 그 후 칙법을 정리. 원본은 失傳된 『50인의 결정』은 학설의 다름을 해소하고자 50개 칙법을 편찬. 『학설회찬』은 Tribonianus 등이 고전기 법률가 저서에서 발췌한 50권 저작으로 『로마법대전』중 핵심이다. 『로마법대전』은 후세 근세 유럽 각국 법전 편찬(특히 민법전)에 큰 영향을 주었다.

- 목적 : 법의 혼란을 정리 및 당시 게르만인들의 법전 편찬 노력에 자극받음.

- 명칭의 유래 : 『로마법대전』은 유스티니아누스가 로마법 편찬한 법전의 명칭. 정식 명칭은 시민법대전(Corpus Luris Civilis)

. 로마법대전이란 이름은 프랑스 Dionysios Gothofredus(1549-1622)가 부른데서 비롯한다고 한다. (이상 모두 위키백과의 ‘로마법대전’ 검색에 따름, 2018.8.2. 최종방문)

9) 『법학제요(Institutiones)』는 이미 2세기에 가이우스가 저술한 교과서이다. 스페인의 에스코리알 도서관에 소장된 필사본 4권으로 그 내용이 전해졌다고 한다. 간단한 서론에 이어, 人法, 物法, 소송법 순서로 로마 私法의 개요를 설명한다. 유스티니아누스는 이를 주 원천으로 활용하여 같은 이름과 같은 내용의 교과서를 간행하였는데, 후자는 끄트머리에 형사소송법 설명이 간단히 추가되어 있다. 1804년 프랑스 민법전은 이를 본 딴 것이라고 한다.

네이버 검색에 따른 두산백과의 “『법학제요』” 항목 검색에 따름(최종방문 2018.8.2.).

10) 가이우스(Gaius A.D. 130-180)가 161년 저술한 것으로 추정된다. 가이우스 라는 이름이 family name인지 given name인지도 불확실하다. 당시 로마 법학자는 대부분 입법이나 실무에 종사하는 지위있는 법률전문가였지만, 가이우스는 전문법학교사에 불과하였다고 한다. 그 후 426년 Theodosius II 와 Valentinianus II 가 법률가의 법적 결정에 필요한 학설을 정해주는 인용법(lex citationium)을 공포한 중에, 가이우스가 5대 권위 법학자로 인정하였다. 이 각주의 내용은 정동호/신영호/강승묵, 『법학제요』, 세창출판사, 2017.5., 역자 서문 첫페이지.

11) 위 법학제요 책 서문 두 번째 페이지.

1. 사람의 신분

인법人法에 대하여 법학제요는 사람의 신분을 ① 자유인(liberi)과 노예(servi)로 그리고 전자인 자유인은 ② 생래자유인(ingenui)과 해방자유인(libertini)으로 구분할 뿐 아니라, 다시 생래자유인은 ③ 로마시민(cives romani), 라틴인(latini), 항복외인(dediticii)으로 구분한다.¹²⁾ 요컨대 법학제요를 생성시킨 로마 제국에서(초기 공화정 시대 뿐 아니라, 만민법 시절에도) 인간은 평등하지 않았던 것이다. 인간은 신분이 있으며, 서로 다른 권리와 지위가 지정되어 있었다. 같은 책 6쪽은 노예가 해방되는 요건도 법정하고 있으며, 해방된 이후에 로마시민이 될 것인지 라틴인이 될 것인지도 요건에 따라 다른 것을 밝히고 있다. 그리고 그 법정된 요건들은 근대법상 의사주의가 확립된 이후의 인간의 지위에 대한 관념과 다른 형태를 취하고 있다. 우선 형식주의적 요소에 의하여 법률원인이 결정된다는 점에서 다르다. 요컨대 노예를 해방시키는 것은 주인의 의사에 따른 것이 아니고 어떤 위원회의 결정이나 형식적 요건에 해당되어야만 가능했다.

라틴인이 로마시민으로 되는 것도 같다.¹³⁾ 자세히 분설할 필요는 없겠지만, 일반적으로 정형적인 조건을 성취함으로써 로마시민으로 인정받게 된다. 법률행위 성립요건을 원칙적으로 의사에 기반하여 인정하는 근대법과는 큰 차이를 보인다고 생각된다. 여기서 주의하여야 할 것은 소위 대륙법 계열의 법령들은 의사주의에 친하지만, 영미법은 그것과는 다른 요소가 상당히 강하다는 것 즉 표시주의에 기반한 법률행위 성립의 현상을 보이는 점들을 지적할 수 있다. 물론 이것은 우리 민법이 태도와는 다르다. 우리 민법은 “법률행위의 당사자가 법령 중의 선량한 풍속 기타 사회질서에 관계없는 규정과 다른 의사를 표시한 때에는 그 의사에 의한다”¹⁴⁾ 거나 “법령 중의 선량한 풍속 기타 사회질서에 관계

12) 법학제요, 4~5쪽.

13) 위 법학제요 9쪽 이하에 서술되어 있다. 같은 책 11쪽에는 ‘운반업 종사에 의한 로마시민권 취득’, ‘투자예 의한 로마시민권 취득’, ‘제분업 종사에 의한 로마시민권 취득’ 과 같은 형식적 요건들도 제시되어 있다.

14) 민법 제105조

없는 규정과 다른 관습이 있는 경우에 당사자의 의사가 명확하지 아니한 때에는 그 관습에 의한다”¹⁵⁾ 거나 규정하는 등 일반적으로 의사주의 기초하에 절충적 태도를 취한 것으로 이해되고 있다는 점에서 로마법대전의 태도와는 물론 다르다. 그리고 이러한 우리의 입법태도는 근대 이후 성립된 일반적인 문명화된 국가의 법률행위 해석의 원칙으로 여겨지고 있기도 하다. 하지만 오늘날 또 다른 움직임은 과학기술문명의 발달과 대도시 등 대부분의 인구가 밀집하여 살아가게 된 현실상 의사주의에 기반한 법률행위 해석의 원칙은 그 타당성을 관찰하기 쉽지 않게 되었다는 것이다. 근대와는 또 다른 현대의 모습은 다시금 표시주의로 회귀하지 아니할 수 없는 현실을 부여하고 있다. 그 점에서 표시주의적 입장과 입법방법들이 여전히 남아있고 다양하게 시도되는 영미의 입법태도는 현재 한국법에도 다양한 방식으로 다양한 입법으로 영향을 주고 있는 것이기도 하다. 사실 소위 대륙법에 소속된 학자들의 견해도 현대생활의 특성에 기인한 의사주의의 변화는 널리 지적되고 있다. 가령 현재 합의라는 말이 과거의 의사주의(Willensdogma) 하에서와는 다르게 이해되고 있으며, 합의에 포함된 의사는 더 이상 심리학적으로 파악된 의사가 아니어서 표의자의 자기책임과 상대방의 신뢰를 강조하는 현재의 이론으로 인하여, 의사표시의 상대방에 의한 이해가능성까지를 고려한 해석을 통하여 확정되는 의사의 합치로 이해되고 있기도 하고, 프랑스 민법(Code Civil)은 합의만으로 계약이 성립한다는 입장을 취하고 있지도 않고, 영국의 경우 약속과 승낙만으로는 구속력이 없으며 그 계약이 구속력을 갖기 위해서는 약인(consideration)을 요하고 있기도 하다.¹⁶⁾ 위 문구의 내용이 물론 의사주의와 표시주의 대전환이 임박했다고 예고한다던가 하는 글인 것은 전혀 아니다. 고대 표시주의적 법전통은 일반적으로 관찰되던 방식이었으나 점차 당사자의 의사를 존중하는 방향으로 일반적으로 이행하여 왔다. 최근 표시주의적 입법이나 법률행위 해석 방법론이 다시금 힘을 더하고 있다는 것을 짧게 소개하였다. 역사는 순환한다는 논의처럼

15) 민법 제106조

16) Michael Stathopoulos 글/안춘수 역, “계약의 구속력과 계약관계의 해소에 관한 비교법적 고찰”, 『법학연구』(제6권), 연세대학교 법학연구원, 1996, 프랑스 언급은 525쪽 이하, 영국 언급은 528쪽 이하 참조.

의사주의와 표시주의의 장기간 추이에 잘 들어맞는 경우는 많지 않을 것이다. 그 점에서 로마법대전을 다시 들여다 볼 가치를 찾을 수 있을 것 같다.

2. 자권자와 타권자

생소한 개념에 해당한다. 스스로 권리를 행사할 수 있는 사람을 자권자自權者라 부르고, 타인의 권력에 복종하여야 하는자를 타권자 他權者라고 분류하며, 타권자의 유형은 주인의 지배권(potestas)하에 있는 노예, 부권(父權) 또는 가부장권에 예속된 비속(卑屬)이나 친생자 등이 있다.¹⁷⁾ 개인을 개인으로서 바라보는 근대법과는 거리가 있기 때문에 생소한 개념이 된다. 고대 사회에서 개인은 가家 의 구성원으로서 주로 가치가 부여되고 행동하여야 할 규범에 선천적으로 얽매어야 하는 경우가 많다. 말하자면 어떤 사회적 신분이 본인의 의사가 아닌 다른 생래적이거나 또는 집단의 의사표시에 따라 결정되는 과정을 거쳐야 한다. 이 가부장권이나 부권은 혈연적 관계가 있다고 하여 자연적으로 취득되는 것이 아니다. 가령 라틴인의 남성이 로마시민인 여성과 결혼하여 태어나서 로마시민이 될 수 있는 아들을 두더라도 그 자녀를 바로 父權에 종속시킬 수 없고 훗날 Quirites 권을 취득할 경우에만 그 아들을 父權에 종속시킬 수 있게 되는데, 한편 로마시민인 남성이 라틴인이나 외인 여성과 혼인하여 낳은 아들은 그 어머니와 동일한 신분을 지니게 되며, 로마시민인 자는 그 아들에 대하여 父權을 행사할 수 없다.¹⁸⁾

즉 친권도 신분에 따라 적용이 되기 때문에 혈연적 친부모일지라도 신분이 다르고(사람의 종류가 다르면) 친권을 행사할 수 없다는 것이다. 자녀의 양육은 그 자녀를 위하여 행해질 것이 대전제가 되는 오늘날과 전혀 다른 상황이라고 할 것이다. 자녀는 아버지나 가부장권에 복종하여야 된다.

17) 법학계요 15~18쪽.

18) 법학계요 21쪽. 이하 로마여성인 착오로써 외인과 결혼한 경우나 라틴인 남성과 여성의 각각의 다른 그룹과의 혼인에 대한 규정들이 소개되어 있는데, 그 내용 소개는 생략한다.

3. 입양의 방법

입양은 인류문화에서 오랜 전통 중의 하나이다. 그러나 과거 근대 이전의 입양은 지역과 시대에 따른 편차가 있겠지만, 개별적인 사람의 인권을 판단하여 행해지는 것이 아니라, 해당 사람이 속한 또는 속하게 될 가족의 입장을 고려하여 주로 이루어졌다. 한국의 경우 최근세까지도 근대화가 지연되는 탓에 그런 전통이 있었고, 아마도 현재에도 어느 정도 그러한 풍속이 남아 있다고 본다.

로마법상 입양(adoptio)은 국민의 승인에 의하거나 정무관 예를 들면 법무관의 명령권에 의하여 이루어진다.¹⁹⁾ 이 또한 형식주의의 지배를 받는 고대 법적 관행이 제도화된 형태이다. 입양은 입양될 자녀를 위하여 행해질 것이 대원칙인 오늘날과 전혀 다른 제도이다. 또한 입양하는 양친도 스스로의 선택으로써 입양을 하게 되는 오늘날에는 생소한 방식이다. 위에 적힌 국민은 아마도 시민의 잘못 표기가 아닐까 생각된다. 요컨대 본인의 개별적 의사에 맡기는 것이 아니라, 입양 또한 공동체 전원에 의사를 묻는 방식에 의하여, 결정되거나 행정청의 재결로써 효력이 발생한다는 방식은 오늘날 받아들여질 수 없는 방식이라 할 것이다.

한편 여성은 어떠한 입양방식으로도 입양할 수 없는데, 그 이유는 여성은 친생자를 그 권력 아래에 둘 수 없기 때문이다.²⁰⁾ 부권이나 가부장권과 같은 친족관계에서의 권력은 남성한테만 주어졌던 것이다. 역시 원시공동체 사회에서의 생사희로애락을 같이 하던 풍습이 남겨졌던 모습이라고 할 것이다.

4. 부 권

부권(manus, 夫權)에 들어가는 것은 여성뿐이며, ① 1년간 점유로써 사용취득하게 되는 것처럼 혼인상태를 1년간 계속하면 여성은 남편의 가(familia)로 옮겨져서 딸과 같은

19) 법학제요 31쪽.

20) 법학제요 33쪽.

취급을 받아 夫權에 종속하게 된다는 시효혼, ② 과자를 바치는 제사를 지냄으로써 성립하는 제사혼(farreo), 심지어 ③ 법정된 숫자의 증인에 의하여 증명되는 매매혼 등으로 여성은 夫權에 종속된다.²¹⁾ 역시 강력한 표시주의적 법률행위라는 고대 사회의 법 제도적 형식을 혼인관계에서도 엿볼 수 있다. 오늘날 종속된 인간관계가 존재하지 않아야 하는 것을 모토로 하고 있는 것에 반하여, 어떤 인간이든 어느 집단이나 家에 소속되어야 한다는 것은 매우 이질적인 법제도이다.

이처럼 현대 민법의 원류라고 널리 알려져 있는 로마법은, 오늘날의 국민 구성원 모든 개체가 평등하고 동등하다는 것을 전제로 한 현대 법제도와는, 전혀 다른 형태를 취하고 있는 것이다. 로마 법제도상 민법제도가 위에 적은 바와 같이 오늘날 대부분 국가에 그 틀을 계수한 적도 있지만 시장과 관련된 법적 관점은 다르다는 의미이다. 말하자면 로마법은 시장의 존재를 전제로 한 것이 아니다. 시장내에서 거래상 지위의 대등성을 위한 평등이란 관념이 거의 고려되지 아니하였음을 위에서 알 수 있었다. 시장 거래를 활성화 하기 위한 자유의 개념도 거의 고려되지 아니하였음을 알 수 있었다. 부연한다면 근대법에 명시되기 시작한 ‘자유’와 ‘평등’의 관념은 사실 시장을 형성하기 위한 기초적인 질서 관념이다. 그로부터 근대에 형성되기 시작하여 현대에 꽃 피우고 있는 법제도들은 시장을 형성하고 유지하고 발전시키기 위한 많은 관념적 장치들을 갖추게 된 것이다. 그 외 『법학제요』에서 찾아볼 수 있는, 수많은 또 다른 현대 법제도와 전혀 다른 이질적 규정들이 많지만, 이 정도에서 약한다.

IV. 헌법과 시장경제 자본주의

필자의 개인적 생각으로는 헌법 요소요소마다 많은 시장경제 관련성을 보여준다. 여기서는 일부 제한된 점에 대해서만 예시해 본다.

21) 법학제요 34~36쪽.

1. 기본권들과 시장경제 자본주의

‘기본’적 인권은 헌법상 기본권이라 불리워진다. 그것이 기본권이라 불리우는 이유는 현대를 지배하는 생산양식이 자본주의로써 ‘기본’적으로 전제되어 있기 때문인 것일 뿐이지, 정말 ‘기본’권인 것은 아니라는 것이 위에서 앞서 기술한 내용이다.

(1) 시장 구성요건으로서의 기본권들의 성격

구체적으로 헌법은 직업선택의 자유, 표현의 자유, 거주이전의 자유 등을 비롯하여 각양 각색의 기본권들을 보장하고 있다. 기본적 인권들은 기실 거래의 자유와 결부되어 있다. 관념적인 시장에서 사람들은 동일한 조건 하에 동일한 자격으로 거래에 참가할 것을 권장하고 있는 것이고 그것을 보장하고자 하는 것이 민주주의이다. 필자가 말하는 요점은 우리의 법제도는 기실 시장 형성을 위한 자본주의적 토대에서 형상화된 것이 법규범으로 만들어진 것이라는 점이다. 부연한다면 이 언설 그 자체는 시장을 전제로 한 것이며, 시장의 첫 번째 조건이 시장참가자들 모두 동등한 자격으로 거래에 참가할 수 있어야 한다는 것이다. 필자는 법제도라 하는 것들이 역사의 누적이나 우연의 연속으로 생성되는 것도 있기는 하겠지만 핵심은 자본주의적 시장을 형성하기 위한 것 즉 서론 부분에 언급했듯이 유효한 경쟁이 지배하는 시장을 형성하고자 하는 것이라고 본다. 헌법은 우리가 원하는 생산제도를 제도적으로 보장하려는 노력의 일환으로 제정된 것이다. 그리고 원하는 생산 방식이라 함은 현재 자본주의적 시장경제를 지칭한다. 물론 한국은 스스로 발명한 법원칙들을 모아서 헌법을 제정한 것이라 할 수는 없다. 이미 형성된 자본주의적 시장경제를 상징하는 상징어들로서 형성되어 있는 퍼즐을 모아 맞춘 것이, 한국의 헌법이라고 본다면, 굳이 다 창안하여야만 하는 것은 아니다.

(2) 기본권들의 시장 조성적 성격: 예시

주지하다시피 헌법은 제10조가 전제하는 인간의 존엄과 가치에서 이끌어내어지는 같은 조문의 최상위 기본권인 행복추구권(헌법 제10조) 아래에 다양한 여러 가지 기본권들

을 예시적으로 열거하고 있다.

평등권(헌법 제11조 제1항)은 인간은 법 앞에 평등하고 어떠한 차별도 받지 않는다고 선언하고 있다. 성별이나 종교나 사회적 신분의 차별을 금지하면서 정치 경제 사회 문화적 차별도 인정하지 아니한다. 헌법이 자본주의적 생산양식을 제도화한 것이라고 본다면, 이 모든 내용들은 자유로이 경제활동을 할 수 있도록 돕는 방편이라고 볼 수 있다.

신체의 자유(헌법 제12조)와 연관된 여러 가지 권리들 생명권이나 인신을 훼손당하지 아니할 권리나 인신보호를 위한 죄형법정주의 기타 원칙들도 거래의 안전을 도모하기 위한 법적 장치라고 볼 수 있다. 가령 과거 실크로드이건 무엇이건 무역로가 번영하고 그 길이 거쳐가는 지역들이 번영하던 때, 거래의 자유를 보장하던 초국가적 제국(가령 몽골족의 원)이 확립되면 대상이라 불리건 무역상이라 불리건 상인들은 더욱 활발한 활동을 할 수 있었다. 안전하지 않던 시대를 벗어나 보다 안전한 세계에서는 심각한 위협을 덜 느끼면서 거래 등 경제활동 또는 상적 활동을 할 수 있게끔 한다. 불안을 느끼고 재산이나 매물을 지키는데 위협감을 느낀다면 거래는 위축되고, 경제활동은 사그러들 것이다.

소위 정신적 자유라 일컬어지는 양심의 자유(헌법 제19조), 종교의 자유(헌법 제20조), 학문이나 예술의 자유(헌법 제22조) 그리고 언론·출판·집회·결사의 자유(헌법 제21조) 또한 거래의 안전을 도모하려는 법적 활동의 구현이라고 볼 수 있다. 거래가격결정에 대하여, 누군가의 지배를 받지 아니하고 자유로이 자신의 결정에 따라 가격을 제시할 수 있는 것이 양심의 자유이며, 거래 활동에 대하여 원하는 상적 활동에 종사할 수 있는 것은 종교의 자유에 가깝다고 할 것이다.²²⁾ 학문이나 예술의 자유도 크게 다르지 않다. 언론·출판·집회·결사의 자유도 상적 활동의 집단화와 네트워크화와 직결되는 요소이다. 상적활동은 달리 기업활동이라 하고 기업활동은 필연 자본의 연대와 자본의 제휴를

22) 가령 금리를 받는 행위를 규제하는 기독교 및 이슬람 계통의 종교로 인하여, 또는 유대교를 믿는 유대인들에게 토지소유 등 경제활동을 제한한 등의 이유로, 유대인들의 금융권력이 뜻하지 않게 약진한 것을 생각할 수 있다.

수반한다. 과거 여러 나라를 연결하며 기업활동을 하던 소위 대상이라는 상적 조직체는 그 자체가 개인적 기업활동의 어려움을 극복하고자 나타난 집단적 기업활동의 대표적인 예인 것이다. 기업은 개인기업과 회사기업이 있고, 회사기업의 원형은 중세 이탈리아 도시국가들의 가족기업들로부터 출현하였으며, 주식회사와 같은 현대 사회의 특징적인 기업의 원초적 형태도, 잘 알려져 있다시피 선박공유 제도와 같은 교역을 위한 상적 조직체에서 기원하고 있거나 아니면 각 열강들이 중세말 또는 근세 초기 경쟁적으로 설립하였던 동인도회사와 같은 (전투집단적 성격도 있지만)상적 조직체들로부터 기원한다.

2. 시장경제와 법규범

(1) 선진국 : 시장의 법규범 생성사례

참정권적인 성격을 갖고 있는 선거권이나 공무담임권, 청원권, 국민투표권 들도 자본주의적 경제질서를 보호하기 위한 한 축을 이루는데 빠질 수 없을 것이다.

경제활동 또는 기업활동에 참가하는 자들은 그들의 재화 가치의 보호와 안전을 도모하고자 시장에 조건을 부여하게 된다. 현실적인 시장의 형성은 자발적인 참여에 의한 상적 기구가 조직화된 것이다. 가령 미국 연방준비제도(FRB/연준; Federal Reserve System)는 미국의 중앙은행 제도인데, 설립 자체는 1913년 12월 23일 미 의회를 통과한 연방준비법(Federal Reserve Act)에 의하여 설립되었으며 대통령이 임명하고 상원이 승인한 이사 7인으로 구성되는데, 국립이 아닌 사립은행의 성격을 보유하는 바, JP 모건 등 사립 은행들이 지분을 100% 소유하고 있으며, 미국 정부는 약간의 지분도 소유하고 있지 않다.²³⁾

미국의 회사 등 기업활동들을 규율하는 법제도들도 정부가 법률을 제정함으로써 탄생하는 것이 많지 않다. 미국은 근로자인 경우 의무적으로 가입하여야 하는 연금신탁에 가입하고 납입한 자본을 운용하는 자산운용사들이 기관투자자로서 활동하게 된다. 이들 기

23) 위키백과 ‘연방준비제도’ 검색에 따름. (2018.8.15. 최종방문)

관투자자들은 자신들이 운용하는 자금을 투자하여야 하는, 증권거래소에 상장된 상장기업들을 엄격히 모니터링하여야 한다. 이들 미국의 기관투자자들은, 그들의 투자대상 기업들이 부정부패나 스캔들이 발생하고 실적이 추락한다면, 그것은 바로 자신들의 손실과 직결되는 일이다. 그들 기관투자자들이 미국의 증권거래소들을 압박하여 쓸모 있는 것으로 검증된 제도들은 계속 확대·강화하고 성문법에 규정되는 수순을 밟아가는 반면, 그와 반대인 제도들은 저절로 사라지는 방식으로써, 새로운 법제도들이 끊임없이 성문법속으로 침투해 들어왔던 것이다. 시장에서 생성된 기업활동을 규율하려는 규범들이 당연시될 정도로 공식 통용된다면, 비로소 각 주의 회사법들에도 포함되는 결과에 이르게 된다. 이러한 것이 바로 자본주의적 경제질서에서 시장의 조직화, 집단화를 거쳐 법규범이 자동 생성되는 과정을 거치는 것이다. 1997년 IMF 이후 한국에 채택되어진 잘 알려진 사외이사제도 역시 그러한 과정을 거쳤다. 이상의 내용들은 상식적인 내용들이지만 일관된 내용으로 종합 판단하는 논자는 별로 없는 것 같다. 필자는 몇 개의 글을 통해 노력해 왔다.²⁴⁾

(2) 후발국들: 수입 성문법에 의존

절대 다수의 국가들은 자생적 시장에 의한 법규범 생성의 경험이 없다. 잘 할 때일지라도 단순히 위로부터의 개혁만으로 즉 성문법 수입으로써 경제(뿐만 아니라 사회 모든 각 부분의)성장을 하려고 할 뿐이다. 절대 다수의 후발국들은 시장형성과 조직화와 그 결과물들으로써 성문법을 만들어내는 과정을 시장의 힘으로 하지 못하는 것 같다. 이들은 시장이 자생적으로 법규범을 생성해내지 못한다. 이들은 극소수 선진 국가들의 법제도를 수입하거나 또는 일부 개혁가들이 특히 그 나라에 합당하다고 생각한 조건들에 따라 선택적으로 성문법들을 도입하게 된다. 일부 후발국들은 성장에도 성공하고 소수 선진국가들을

24) 위 언급들은 상식적인 내용들이지만, 일련의 총체적 관점으로 파악하기 위하여서는 몇 개의 글과 시간이 필요하였다. 가령 성승제, “상장규칙의 기업지배구조 조정 기능”, 『법학논총』(제22권 제2호), 한양대학교 법학연구소, 2005, 299-316쪽; 성승제, “재벌 금융계열사의 주식소유집중 개선방안에 대하여”, 『상사법연구』(제25권 제1호), 한국상사법학회, 2006, 179-210쪽; 성승제, “기관투자자의 경영개입”, 『비교사법』(통권 제32호), 한국비교사법학회, 2006.3, 589-620쪽; 성승제, “연기금자본주의의 서론적 고찰 - 드러커의 연기금사회주의론과 클라크의 자본주의 4단계론을 중심으로-”, 『증권법연구』(제17권 제3호), 한국증권법학회, 2016.12, 147-172쪽. 등.

어느 정도 추격하기도 한다. 이처럼 대부분인 후발국들은 선진적 법제도를 수립한 소수 국가들이 형성시킨 법적 결과물들을 성문법화하고 채용하는데 의존할 뿐이다. 법규범을 시장이 만들어 내고 스스로 권위를 부여하고 자율적으로 준수토록 압력을 넣을 시장 또는 시장의 자발적 압력도 존재하지 아니한 경우가 대부분이다.

이들 국가들은 시장의 법적 생성 효과와 법규범들이 생성된 근본 배경에 대하여서 의문시킬 수 있을 것이다. 그렇지만 우리가 모범으로 삼고 가져온 법제도의 고향들에서는, 먼저 시장의 형성과 집단화와 조직화의 과정을 거친 끝에, 그 시장에서 필요한 법제도들이 법규범화 해낸다. 그런데 이 마지막 법규범화 과정은 마지막에 나타나게 된다. 말하자면 법이 먼저인 것이 아니고, 시장의 필요가 우선됨으로써, 시장의 형성과 유지와 발전에 필요한 규범들이 모색된 끝에 법규범으로 형상화된다.

그것을 필요로 하는 것들에는 전술한 공무담임권 같은 유형들의 참정권도 분명 포함된다. 미국의 월스트리트에서 큰 성과를 올린 자들은 미국 행정부의 요직으로도 진출한다.

헌법은 시장의 평등한 참가를 보장하기 위한 전술에 언급한 것들 외에도 많은 제도들을 있다. 기억나는 대로 적는다면 가령 사회적 특수계급의 제도를 인정하지 아니하며(헌법 제11조 제2항), 영전일대의 원칙(헌법 제11조 제3항) 들도 꼽힐 수 있을 것이다. 요컨대 시장을 시장으로 만들려면 가격결정자가 존재하면 안 되는 것이다. 사회적 특수계급이나 영전이 한 대를 지나 여러 대에 걸쳐 효력을 갖는다면 그 사회에는 가격결정자가 등장할 수 있는 가능성이 높아진다. 헌법은 시장의 질서를 유지하기 위한 장치들을 여러겹 채택하고 있다. 시장을 위해서는 거래의 성립을 위하여 평등한 조건이 구체적으로 작동할 수 있어야 한다. 헌법도 그것을 위하여 세심한 ‘평등’의 조건을 다양하게 부과하고 있다.

위에 적은 것처럼 시장은 가격결정자가 나타나면 안된다. 가격결정자는 유효한 경쟁이 사라졌다는 의미이다. 유효경쟁이 사라진 시장이라면 온전한 시장경제라고 할 수 있을까. 온전한 시장경제라면 우리 법제도들은 규범력을 상실한 것이다.

한국의 현재 토지에 대한 조세법정책과 법제도는 가격결정자를 허용하지 않을 수 있는가. 이하 장에서 간단하게 설명해 보고자 한다.

제3장

경제질서, 해방후

수퍼인플레이션, 토지개혁

- I. 경제질서와 헌법 제119조
- II. 수퍼인플레이션에 대한 오해와 중앙은행의 미흡성
- III. 토지개혁 결과의 회고

제3장

경제질서, 해방후 수퍼인플레이션, 토지개혁

I. 경제질서와 헌법 제119조

1. 토지의 경제비중

토지 제도는 국가의 가장 중요한 시스템이라고 할 수 있다. 그 주된 이유는 국부의 상당 부분을 토지가 점하고 있다는 것에서 찾을 수 있다. 이론의 여지가 없을 정도로 정밀한 추계를 하기는 쉽지 않겠지만, 토지가 국부의 상당부분을 점하는 것을 뒷받침하는 자료들은 어렵지 않게 찾을 수 있다. 가령 우리나라 국부가 1경 2,359조원으로 총합된다면 그 중 부동산이 87.4%이며 그 중 토지자산은 53.2%(6,574조 7,000억원)을 점하며, 건설자산 24.2%(4,166조 4,000억원)를 차지한다는 통계가 있는데, 한편 그 중에서도 주택의 시가총액만 해도 2015년 3,519조 5,000억원이라고 한다.²⁵⁾ 같은 통계에서 가구당 순자산 74%는 부동산으로 묶여 있다고 주장하고 있다.²⁶⁾ 물론 정확한 토지 기타 부동산의 시세와 그것들의 총합은 한 순간도 같을 수 없다. 대략 추계한다면 비중이 어느 정도일 것이라고 추정해 보는 것이다.

토지 기타 부동산의 시가총액이 국부의 상당부분을 점한다고 보는 것은 경험치에서 나온 말이지만 이처럼 통계로도 뒷받침된다. 그런데 전세계 모든 국가에 공통이지는 않

25) http://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2016/06/14/2016061402554.html (2018.8.1. 최종방문) 이 기사는 2016.6.14. 기사로서, 한국은행과 통계청 자료를 인용하였다. 같은 기사는 총 국부의 가치가 국내총생산(GDP)의 7.9배 규모라고 주장하고 있다.

26) http://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2016/06/14/2016061402554.html (2018.8.1. 최종방문)

다. 토지 기타 부동산의 시가총액의 어느 정도 비중을 차지하는 것을 향하도록 하여야 할 것인가 하는 것은 또 다른 문제라는 것이다. 토지 기타 부동산의 시가총액이 부동산에서 항상 10분지 몇을 당연히 점할 수 밖에 없다거나 하는 등등 결정론적인 시각을 갖출 이유는 없다.

2. 헌법 제119조

필자는 모든 시장은 유효한 경쟁이 필요하다고 본다. 시장이라면 공통적으로 필요한 것이다. 그렇지 아니한 시장이, 유형과 조건에 따라 유효한 경쟁이 없이도, 성립할 수 있다고 보지 않는다. 유효한 경쟁은 시장에 가격결정자가 존재하지 않는 것이다. 그러한 시장이 조성되기 위해서는 공급자이든 수요자이든 쌍방 모두 충분한 수가 시장에 참여하여야 하며, 참여자 상호간 대등성이 보장되어야 한다.

헌법조항	조 문
제119조	① 대한민국의 경제질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다. ② 국가는 균형있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다.

출처: <http://www.law.go.kr>

때문에 헌법 제119조는 대한민국에 조성된 경제질서상 시장에서, 참여자 상호간의 대등성이 보장될 수 있도록 하는 조항들을 설치하고 있다. 소득의 분배와 성장은 그것을 위하여서도 필요하다. 경제력의 남용도 제거되어야 당사자간 상호 대등성을 찾을 수 있다. 경제주체간의 조화도 대등성을 위한 표현으로 생각되어야 한다. 이러한 문구상의 표현을 사회적 시장경제질서로 표현한다거나 자유시장경제질서로 표현한다거나 서로 다

른 개념일 수 있다고 갑론을박할 필요는 없는 것이라고 본다. 요컨대 시장 형성의 기본원칙을 천명한 것이라고 본다.

II. 수퍼인플레이션에 대한 오해와 중앙은행의 미흡성

악성인플레이션, 수퍼인플레이션, 하이퍼인플레이션 또는 초인플레이션 등의 용어들은 서로 혼용되어 사용된다.

수퍼인플레이션은 물가상승을 정부가 통제하지 못하고 수백%의 인플레이션율을 기록하는 상황으로써 그 원인은 전쟁이나 경제불안 등으로 재화와 서비스의 희소성이 증가하여 가격이 상승하고 계속된 화폐발행을 실행할 때 나타난다는 설명이 있다.²⁷⁾ 아마도 한국에서 일반적으로 받아들여질 것 같은 이 설명은 상당한 오류를 안고 있다.

반면 영문위키의 내용은 정확하고 최신의 베네수엘라 하이퍼인플레이션 사태까지 잘 설명하고 있다. 영문위키에 따른 hyperinflation에 대한 설명은 다음과 같다.

경제적으로 hyperinflation은 매우 높은 수준의 물가 그리고 대개 물가상승이 더욱 가파라지는 형태를 취하며 대부분의 또는 모든 재화의 가격이 상승하여 통화의 실질가치를 잠식하여, 사람들로 하여금 통화보유를 꺼리게 하고 안정적인 가치를 유지하는 외국통화로 전환하게 한다(즉 이 말은 수퍼인플레이션이 벌어지는 나라로부터 외국으로 그 나라의 자산이 유출된다는 뜻이며, 전형적인 수퍼인플레이션의 현상임).²⁸⁾ 낮은 수준의 인플레이션은 가격이 상승하는 과정에 시간이 소요되는 반면 hyperinflation은 급속하고 지속적인 명목가격 상승, 재화의 명목비용 상승, 통화량의 대량공급을 보이게 되며, 사람들이 자신이 보유한 그 통화를 없애려고 시도하면 할수록 일반 물가는 더욱 급속하게 상승한

27) 한글 위키백과 “초인플레이션” 검색에 따름. (최종 2018.8.15.)

영문위키 내용을 전재하거나 일부 수용하는 형태로 한글 위키백과 내용이 적힌 경우가 제법 있는데, 반해 이 항목은 그렇지 않다.

28) 영문위키 ‘hyperinflation’ 검색에 따름. superinflaion을 검색하면 hyperinflation 항목으로 자동 전환됨. (최종방문 2018.8.15.)

다.²⁹⁾ 경제학자들은 hyperinflation은 거대하고 지속적인 정부재정적자가 무엇보다도 화폐 남발(money creation)로 유발되며(차입이나 과세의 증가보다도), 정부예산에 대한 어떤 stress 가령 전쟁 또는 그 사후처리, 사회정치적 격변, 수출가격 붕괴 기타 여러 위기들로 인하여 정부가 조세수입을 거두기 힘들게 만드는 반면, 정부는 재정수요를 유지할 강렬한 필요성이 있고, 더하여 국채를 기채할 능력이나 의지가 없을 때 그 국가는 hyperinflation에 진입하기 쉽게 된다.³⁰⁾

영문위키는 그 대목 이하에서도 매우 정확하고도 자세하게 설명하고 있듯이, hyper 인플레이션은 한마디로 과다하고 가파른 속도로 팽창하는 “통화공급(money supply)”에서 비롯하는 것이다. 다른 이유가 없다. 독일의 1920년 전후의 수퍼인플레이션 경험이나 그 밖의 많은 경험들을 관찰해본다면 재정 수요에 몰린 허약한 정부가 조세수입을 높여서 세출수요에 대응하지 못하고 (그 국가에서는)더 허약한 중앙은행으로 하여금 통화를 남발하도록 강요함으로써 세출 의무에 대응한 것이다. 그리고 나면 비극이 시작되는 것이다. 그 참극에 대한 자세한 설명은 후일의 글로 미룬다.

주지하다시피 통화를 공급하는 정책결정을 하는 것은 중앙은행이다. 그렇기 때문에 중앙은행의 역할과 독립성은 어떤 국가가 정상국가인지, 법치주의와 민주주의 확보 여하, 그 시장경제가 확보되어 있는지, 건강한 시장을 유지하는지 등 모든 여건을 검증할 수 있는 중요한 리트머스 시험지이다. 추상적 어휘의 나열에 불과한 헌법보다도, 중앙은행의 건강성과 독립성이 한 국가가 정상적으로 작동하고 있는 것인지 여하를 또는 어떤 국가가 일시적 성장에 의한 것인지 진정한 핵심적 선진국인지를 판단할 수 있는 핵심적 요소라는 점을 필자는 강조하고 싶다. 중앙은행의 정상작동 유무와 독립성 여하는 한마디로 말해서 그 나라의 수준을 반영하는 테스트이다. 그럼에도 한국에서 중앙은행의 독립성에 대한 인식은 매우 취약하고 관념 자체가 거의 없다시피 하다. 필자는 예전에 다른 글에서

29) 위 영문위키 검색.

30) 영문위키 ‘hyperinflation’ 검색에 따름. superinflaion을 검색하면 hyperinflation 항목으로 자동 전환됨. (최종방문 2018.8.15.)

한국 중앙은행의 취약성과 종속적 성격과 그 유래에 대하여 일본 전시 체제와 결부시켜 설명한 바 있다.³¹⁾

전술과 같은 시각에서 생각한다면, 한국은행이 최근 수년간 보여준 외부 압력에 취약한 모습은 위태로운 측면이 있다. 최근만 하더라도 수년전 한국은행은 여론 등의 압력에 떠밀려서 금리인하³²⁾로써 통화창조(money supply)에 나섰던 것이라든가, 최근 수년간 반도체산업 수출대박³³⁾으로 인한 통화량 과잉 팽창을 방기한 것이, 지금 현재 한국에서 유독 심했던 2017년 비트코인 투기, KOSPI지수 사상최고기록³⁴⁾ 및 최고수준 유지 그리고 수년간 부동산가격 양등을 비롯한 각종 사태의 배경임을 짐작할 수 있는 것이다.

한국에서 수퍼인플레이션에 대한 연구는 상당히 미진하다. 그것은 중앙은행에 대한 이해도가 미흡한 것에 기인한다. 주로 외국의 연구를 참고하여야 하고 번역된 서적에서 진실의 편린을 찾을 수 있는 것에 불과하다. 필자는 중앙은행의 역할에 대하여 깊은 관심을 갖고 있다. 한국은행의 중요성을 각인시키고자 노력하는 글³⁵⁾을 작성한 바 있다.

31) 구체적 내용은 성승제, “총부채 관리 재정운용과 법정책”, 『행정법학』, 한국행정법학회, 2015.9., 61쪽 참조.

32) 한국은행 기준금리는 2008년 8월 금융위기 즈음 5.25% 이후, 2009년 2월 2%로 수직낙하한 후 2011년 6월 3.25%까지 올렸으나, 그 이후 계속 내려서 2016년 6월 9일 1.25%까지 떨어뜨렸다. 현재 기준금리는 2017년 11월 30일 .150%이다.

<https://www.bok.or.kr/portal/singl/baseRate/list.do?dataSeCd=01&menuNo=200643> (최종 2018.8.8.)

33) 가령 삼성전자 연도별 매출액은 2014년 206조원, 2015년 201조원, 2016년 202조원, 2017년은 240조원이고 연도별 영업이익은 대략 2014년 25조원, 2015년 26조원, 2016년 29조원, 2017년 54조원(<http://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2018013116395895067>) (최종 2018.8.8.)

34) 2018년 1월에 코스피지수 2607.10을 기록하였다.

https://finance.naver.com/sise/sise_index.nhn?code=KOSPI (최종 2018.8.8.)

35) 가령 성승제, “총부채 관리 재정운용과 법정책”, 『행정법학』(제9호), 한국행정법학회, 2015.9.; 성승제, “한국의 재정공공금융법 운용과 중앙은행의 역할”, 『법과 정책연구』(제17권 제1호), 한국법정책학회, 2017, 445-468쪽.

Ⅲ. 토지개혁 결과의 회고

1. 토지개혁의 길항작용

이러한 토지자산에 대한 권리와 의무를 어떻게 규정하느냐는 것은, 한 국가의 방향을 결정짓는 중차대한 요소이다. 이미 68년 전인 1950년 3월에 남한에서 실행된 토지개혁은 직후 발발한 한국전쟁에서 남한이 공산화되지 아니하는데 적지 않은 또는 결정적 공헌을 했다는 평가가 지배적이다. 전쟁이 발발한 이후, 이미 남한도 토지개혁을 시작하였던 탓에 경자유전의 원칙 하에 농지를 소유하게 된 농민들에게, 북한 공산당이 제시한 슬로건이 먹혀들지 않게 된 것이다. 당시 농민들은 국민 중 절대 다수를 점하고 있었고, 다시 농민의 절대 다수는 빈곤한 소작농이었다.

국적 무관한 남한거주자 추계인구의 추세를 보면, 1946년 1,940만명, 1950년 2,050만명, 1960년 2,501만 명, 1970년 3,220만 명, 1980년 3,810만 명, 1990년 4,290만 명, 2000년 4,700만 명, 2010년 4,890만 명, 2020년 4,930만 명으로 증가하여 왔다.³⁶⁾

산업생산액 비중도 1953년에는 농업이 48.2%로 한국 산업생산의 절반(제조업 7.8%, 서비스업 40.3%)였던 것이, 그 이후 농업생산액의 비중은 대폭 낮아지면서 1970년 28.9%(제조업 18.8%, 서비스업 44.3%)를, 1980년 15.9%(제조업 24.3%, 서비스업 48.7%), 1990년 8.4%(제조업 27.3%, 서비스업 51.9%), 2000년 4.4%(제조업 29.0%, 서비스업 57.5%), 2010년 2.47%(제조업 30.7%, 서비스업 59.2%)로 하향일로를 보여 왔으며, 그 결과 최근인 2014년의 농업생산액의 비중은 불과 2.3%(제조업 30.3%, 서비스업 59.4%) 정도으로써, 한국에서 농업생산액의 비중은 짧은 기간에 극적으로 낮아졌다.³⁷⁾

36) http://theme.archives.go.kr/next/populationPolicy/statisticsPopup_01.do (2018.8.1. 최종방문) 국가기록원 추계인구. 해당 통계에서 10만명 단위로 반올림하여 기재함.

37) 『통계로 본 광복 70년 한국사회의 변화 I』(해설편), 86쪽 산업구성(1953-2014) 표 참조. 소수점 첫째자리에서 반올림하였음.

한국이 높은 수준의 경제성장을 달성하였다는 점을 고려할 때, 해방후 농지개혁에 이르는 시기의 농업종사자 인구비중은 절대적이었으며, 역시 산업생산액 비중도 절대적이었다. 해방 직후부터 한국전쟁에 이르는 시기까지, 농지 소유의 불건전성 즉 소작 위주의 생산의 원천인 토지의 과점적 경제력집중은 당시 남한의 크나큰 문제였다고 보아야 할 것이다. 그러한 문제를 치유하지 못한 상태에서 만일 한국전쟁이 발발되는 상황을 맞이하였다면 전혀 다른 결과를 낳았을 수 있었던 상황이었다. 한국 전체 국민중 다수를 점하는 농민들이 남한 정부에 이반하고 북한 측에 가담할 가능성도 배제할 수 없었다고 본다. 이미 북한은 이미 토지혁명을 했던 상황이었다. 그러나 분배된 농지를 취득한 남한의 농민들은, 형성된 자신의 소유권을 버리고 굳이 북한 정부에 가담하여야 할 이익을 찾을 수 없었던 것이다.

2. 해방전: 일제 전시 인플레이션

일본은 점령지마다 발권은행을 세우고 현지 중앙은행권을 발권하여 전비를 조달하였지만, 식민지에 직접 엔을 유통시키지 않았다.³⁸⁾ 요컨대 일본은 점령지 현지를 착취하여 전비를 조달하려고 하였다. 그 방법은 그들이 설립한 각 점령지들의 중앙은행으로 하여금 화폐를 발행시키는 것이었다. 일본은 그 화폐를 사용하여 전시조달물품을 구매하고 전쟁을 수행하였다. 현지 주민들은 통화증발로 인하여 고율의 인플레이션을 겪지 않을 수 없었고 그 피해는 현지 주민들에게 그대로 전가된 것이다. 요컨대 ‘현지통화에 의한 차입금은, 1943년부터 점령지역의 현지통화를 증발시켜 조달되었다’³⁹⁾라고 표현될 수 있는 것이다. 식민지 조선은 그러한 전시물자 조달을 위한 통화조작의 제일 앞에서 서 있었다. 일제는 조선은행을 통해 중국 점령지에 전비를 조달하는 시스템을 만들고, 전시기戰時期

38) 조명근, “1937-45년 일제의 전시조달과 조선은행권 발행제도 전환”, 『한국사연구』, 한국사연구회, 2004.12, 111쪽. 같은 쪽 각주 14를 보면, 일본이 세운 점령지역들의 중앙은행의 발권 중앙은행권 목록이 있다. 만주중앙은행권(1932.7.1. 설립), 몽강은행권(1937.12.1.), 중국연합준비은행권(1938.3.10.), 중앙저비은행권(1941.1.6.)

39) 위 조명근의 글 105-106쪽.

조선은행권 남발에 의한 인플레이션은 여기서 비롯한다.⁴⁰⁾ 말하자면 일제가 전시물자를 조달하기 위하여 점령지 현지에서 사용한 현지 화폐들은 아무런 통제장치 없이 찍어낸 중앙은행들이고 조선은행으로 하여금 부담을 소화시키게끔 하였다는 의미이다.

이는 그 동안 알려진 것이 잘못된 해석이라고 보아야 한다는 것인데, 말하자면 종래 널리 알려진 것은, 일제가 조선 해방후 일본인 거주자들의 일본으로의 철수자금을 마련하기 위해 화폐를 남발했다는 정도이다. 사실은 그것과 달라서 일본은 이미 중일 전쟁 수행 단계에서 일본의 부담을 없애고자, 조선은행 및 점령지 은행들을 계획적으로 약탈했다는 의미이다. 약탈대상은 주로 식민지 조선의 실물자산을 은행권 남발을 통해서 헐값으로 가져간 것이다.

3. 해방후~한국전쟁 수퍼인플레이션

한편 통계청의 자료를 인용하여, 아래 표에서 해방후부터 현재까지의 연도별 물가상승율을 인용한다.

40) 조명근 106쪽.

해방이후 현재까지, 연도별 주요품목별 소비자물가 상승율

						1946	1947	1948	1949	1950
						280.4	78.9	58.4	24.9	167.5
1950's	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960
	390.5	86.6	52.5	37.1	68.3	23.0	23.1	-3.5	3.2	8.0
1960's	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
	8.2	6.6	20.7	29.5	-	11.3	10.9	10.7	12.4	16.0
1970's	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
	13.5	11.7	3.2	24.3	25.2	15.3	10.1	14.5	18.3	28.7
1980's	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
	21.4	7.2	3.4	2.3	2.5	2.8	3.0	7.1	5.7	8.6
1990's	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
	9.3	6.2	4.8	6.3	4.5	4.9	4.4	7.5	0.8	2.3
2000's	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	4.1	2.8	3.5	3.6	2.8	2.2	2.5	4.7	2.8	2.9
2010's	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017			
	4.0	2.2	1.3	1.3	0.7	1.0				

출처: 통계청(『소비자물가조사』, 『통계로 본 광복 70년 한국사회의 변화Ⅱ』(통계편), 2015.

http://www.index.go.kr/potal/stts/idxMain/selectPoSttsIdxSearch.do?idx_cd=2909 (2018.8.1. 최종방문)

연율 100%를 넘어가는 경우(1946, 1950, 1951) 볼디체로 표기하였다.

이 표가 보여주다시피 한국은 해방직후 기록적인 물가 상승을 경험하였음을 알 수 있다. 한국의 1951년 물가상승률은 약 390%로 집계되어 있다. 그 이전 연도인 1950년 물가상승률은 167.5%였다. 해방 직후인 1946년의 물가상승률을 보면 280%이다. 해방 당년도인 1945년은 집계 없이 알 수 없다. 1945년 해방되던 해의 인플레이션에 대하여 초인플

레이션(super inflation 또는 hyperinflation)이 발발했었을 수 있다. 초인플레이션은 한 달 사이에 전월대비 50% 이상 물가가 상승한 것을 가리키며 이는 1년 연율 기준으로는 물가가 129.75배 뛰는 것에 해당하고, 50일마다 물가가 2배로 뛰는 비율 그리고 1990년부터 2015년까지 25년간 물가상승률이 도합 대략 100% 이므로 지난 25년간 한국 물가 상승폭이 단 50일만에 구현된 것이라는 의미라고 한다.⁴¹⁾

1945년 물가상승률이 어느 정도인지 통계청 자료에 인용은 안 되어 있지만, 심각한 상황이었다는 정황들이 기록된 것들이 심심치 않게 보이는 것으로 볼 때, 1946년 통계청 자료에 표시된 그 해의 물가상승률 280.4%보다도 더 심했던 것으로 보인다. 그 이유는 무엇인가. 대체적으로 추측되어지기로는 한반도 또는 남한에 거주하던 일본인들이 본국으로 철수하면서, 철수자금을 마련하기 위하여 화폐를 대량 발행하였다는 것이 일반적인 추측이다. 즉 한국의 해방직후 조선총독부가 일본인들과 일본 기업 퇴각자금 마련을 위하여 통화를 남발함으로써 초인플레이션이 일어났었다고 한다.⁴²⁾

1950년에도 이미 167.5%에 달하였던 이 과도한 물가상승률에 대해서는, 북한의 위조지폐 때문이란 낭설이 웹 검색을 하면 흔히 나타나지만, 그런 과도한 물가상승률을 유발하기 위해서는 눈에 잘 띄일 정도로 수시로 대량 수송을 통한 화폐 운반이 필수적인데, 그것은 불가능한 일이라고는 필자는 생각한다. 일부 위조지폐 살포가 있었을 수는 있지만, 물가상승률 수백%를 유발할 수는 없다. 요컨대 한국 정부가 한국은행을 동원하여 부족한 재정수입을 단순히 지폐 남발을 통해 조달하려고 한 것임이 틀림없다고 본다. 과거 1920년부터 1923년 사이 독일의 수퍼인플레이션도 동일한 과정을 거쳐 화폐증발 그리고 유사 이래의 기록적인 Super Inflation으로 비화되고, 국민들은 크나큰 고통을 겪었으며, 이후의 역사에서 그들의 불만이 외부로 분출된 것이 인류의 비극으로 나타났다고 필자는 생각한다.

41) 나무위키, ‘초인플레이션’ 검색에 따름 (2018.8.11. 최종방문)

42) 위 나무위키 검색 중.

4. 초인플레이션: 토지개혁 미명 하에 실질상 토지압류

전술한 것처럼 정부는 토지공채를 발행하여, 농지 소유자들에게 채권을 교부하는 유상 몰수 유상분배의 원칙을 채택하였다. 본래의 그러한 방법을 채택한 목적은 지주들의 경제력을 산업자본으로 전환하기 위한 것이었다. 그러나 중앙은행에 대한 몰이해는 정부가 초고도 인플레이션을 촉발하게 된 결과로 나타났다.

지주들이 분배받은 농지채권은 전쟁이라는 핑계로 정당화된 초인플레이션 속에 휴지 조각으로 변해버렸다. 유상몰수 유상분배란 방법으로써 자본축적을 촉진하면서, 지주들의 토지경제력을 산업자본으로 전환토록 한다는 당초 토지개혁의 목적은 불가능해졌다. 한국전쟁이 끝난 이후, 한국에는 정말 아무것도 없는 폐허의 땅이 되었다. 그것은 전쟁 때문일 수도 있겠으나, 정부가 촉발시킨 초인플레이션의 결과물이기도 하였다. 구태여 한가지 장점을 찾아본다면, 과거의 신분제도의 폐해로부터 모든 기초사회질서를 붕괴시켜버렸기 때문에, 과거의 인습으로부터 해방되었다는 점, 그로 말미암아 해방후 한국사회가 전혀 아무 구체제나 구도덕 또는 봉건적 이념으로부터 구애받음이 없이, 새로운 자본주의라는 의복을 착용할 수 있었던 점을 고려할 수는 있겠다. 한편 보다 더 안정적으로 교육을 받거나 종래 신분관계나 재산관계로 말미암은 정보력을 가동할 수 있었던 상대적으로 대지주였던 계층은 비교적 새로운 생산양식으로의 전환이 가능한 편이었다. 교육도 덜 받은 편이고, 사회적 영향력도 덜 했던 중소형 지주들은 새로운 시대로의 진입에 발 빠르게 대응하지 못 하였던 것으로 보인다.

제4장

통일시 북한 토지제도

- I. 과거 남한(농지개혁)과 북한(토지혁명) 비교
- II. 한반도의 농지개혁과 토지혁명
- III. 소 결

제4장

통일시 북한 토지제도

I. 세계대전 이후 동아시아의 입지와 농지개혁들

2차 세계대전은 1945년에 끝났다.⁴³⁾ 유럽에서는 5월에 아시아에서는 8월에 끝났다. 유럽의 전투가 일찍 끝난 이유는 연합군 주력이 유럽에 있었기 때문일 것이다. 한국 입장에서는 해방의 큰 희망을 주었지만, 전쟁의 결과는 어지러운 것이었다. 일본은 추축국의 주된 구성원이고 심각한 전쟁범죄를 다수 자행한 국가임에도, 분할점령도 되지 아니하고 미군을 주축으로 한 연합군만이 진주했다. 한반도는, 종전과 함께 세계에 대한 영향력을 쟁탈하고자 하는 냉전이 시작된 현상이었다. 혼돈에 빠지지 않을 수 없었다. 한반도는 승전국들이자 세계를 양분하던 자본주의와 공산주의주의를 대변하는 양 진영들에게 분할되고 각각 영향권 하에 편입되었다.

일본은 전쟁에 큰 책임이 있는 국가임에도 냉전이 시작하는 상황과 맞물려 큰 혜택을 보았다. 미군으로 구성된 주일 연합군은, 일본으로 하여금 재벌해제도 해 주고 심지어 농지개혁마저도 성취할 수 있도록 해 주었다.

전쟁전 일본은 제국주의 시대⁴⁴⁾에서 아직 벗어나지 못한, 시대에 역행하는 국가였던

43) World War II (1939.9.1.- 1945.9.2.) 한글 위키백과 검색에 따름. 독일은 5월 8일에 항복했다. 일본은 원폭 투하(8월 6일과 9일) 및 러시아의 대일선전포고(8월 8일) 후 8월 15일 항복했다.

위키백과 ‘제2차 세계대전’ 검색에 따름(<https://ko.wikipedia.org/wiki/제2차세계대전> (2018.8.8. 최종 방문))

44) 한글 위키백과에 따르면, Imperialism은 다른 나라나 지역을 군사/정치/경제적으로 지배하려는 정책이나 목적이 제국주의이다(위키백과 ‘제국주의’ 검색에 따름(<https://ko.wikipedia.org/wiki/제국주>

것이다. 제국주의란 무엇인가? 시대와 상황에 따라 여러 가지 의미로 사용된다. 이 글에서 사용한 의미는 다음과 같다. 자본주의 발달단계에 대한 논의상 산업자본주의를 지나 독점 자본주의 시대에 들어서면 소수 재벌들이 국내 시장을 장악하게 된다(주로 선진국들의 경우 19세기 상황). 초과이윤을 재벌들이 장악하므로 여타 시장참가자들은 구매력이 감소하게 되고 결과 내수가 위축되고 국내 시장이 협소해지게 된다(일본의 경우 1900년 전후 상황). 그럴 경우 재벌들이 이윤을 찾아 외국을 침략하거나 지배하도록, 그 국가를 이끌게 되는 단계(일본의 경우 20세기 초반 상황)에도, 제국주의라는 이름을 붙이는 것이다. 미국은 시어도어 루즈벨트 대통령 등의 주도하에 1901년부터 10여년간 다수의 카르텔 해체 소송 등을 통해 독과점 자본들을 해산⁴⁵⁾시키는 것을, 스스로 성공한 나라이다. 스스로 재벌(미국은 카르텔 또는 트러스트) 등 과도한 경제력집중을 해산시키는데 성공한 나라는 거의 없다시피 하다. 법학자들이 주로 경도되는 독일도 그것을 스스로 해 내지 못하였다.

아시아 각국, 구체적으로는 일본, 타이완, 한국은 각자 자신의 손으로 입법을 하고 결국 각각 농지개혁을 실행하는 외관外觀을 취하였다. 농지개혁의 필요와 수요는, 문명이 시작된 이래 몇 천년간 상존하였고, 간헐적으로 개혁가들이 나타나 시도하였지만, 풀리지 않는 난제였다. 한 번도 자발적인 개혁에 의한 농지개혁은, 아시아 어느 나라도 성취하지 못하였다. 지난至難하던 과제가 한순간, 그것도 미국의 강력한 영향력 하에 놓인 비슷한 시기에 일군의 국가들이 실행에 옮겼다. 그들은 거의 유사한 방법과 형태⁴⁶⁾를 취하였다. 미국이 주도한 것이 아니면 무엇이겠는가. 필자는 그 외에는 정답이 아니라고 본다. 아직

의), (2018.8.10. 최종방문) 레닌의 견해에 따르면, 산업자본과 은행자본의 독점이 진행되어 양자가 유착된 독점자본주의 단계에 돌입하며, 이 점 그 이전 단계인 산업자본주의와 다르다(위키백과 ‘독점 자본주의’ 검색에 따름(<https://ko.wikipedia.org/wiki/독점자본주의>) (2018.8.10. 최종방문)).

45) 참고문헌들이 많지만, 가령 (2018.8.15. 최종방문)

<http://www.kookje.co.kr/news2011/asp/newsbody.asp?code=1700&key=20180813.22026004310>

46) 남한, 일본, 대만은 유상매수와 유상분배를 원칙으로 하였고 반면 북한, 중국, 북베트남은 무상물수와 무상분배의 방식을 취하였다. 유상매수의 경자유전은 일본, 한국, 대만 순으로 진행되었다. 미국이 반공정책과 관련하여 예방혁명적 필요에서 서둘러 단행된 측면이 있다. 일본정부는 1945년 12월 연합국 최고사령부의 지령을 받아 농지조정법을 제정하였고 1년뒤 시행에 들어갔다. 유용태, “책머리에(편집자 서문)”(유용태 편저, 『동아시아의 농지개혁과 토지혁명』, 서울대학교 출판문화원, 2014.12), v-vi쪽.

도 농지개혁을 못한, 동남아 국가들과 중남미 국가들은 여전히 저개발 또는 심각한 퇴행과 혼돈과 후진국형 재벌의 과두지배⁴⁷⁾ 체제 하에 있다는 사실을 상기하여야 할 것이다.

필자는 동아시아 토지개혁의 공로자로 정확히 한 사람을 지목한다. 울프 라데진스키라는 사람의 활약이 동아시아 토지개혁에 크게 공헌하였다.⁴⁸⁾

농지개혁 그리고 일본의 경우 재벌해체까지 덤으로 받게 된 것은 사실상 크나큰 선물이었다. 농지개혁을 실행할 수 있었던 나라들 일본, 타이완 한국은 해당국들의 경공업 제품을 구매할 수 있는 국내 기반을 얻은 것이다. 그리고 점차 그들의 내수 구매력과 시장을 기반으로, 원래 존재하지 아니하였던(타이완, 한국의 경우) 기업들이 성장하거나, 빈사상태에 놓였던 기업들이 부활(일본의 경우)하기 시작하였다. 현 정부가 목표로 삼고자 하였던 소위 소득주도성장이 이런 것 아니겠는가.

실로 필자는 2차 세계대전 종결후 20세기 중반 일본이 보여준 놀라운 경제성장은, 미국이 일본으로 하여금 건전한 시장을 조성해준 탓일 것으로 생각한다. 때로 한국전쟁이 일본을 한국전쟁의 병참기지 화함으로써 일본이 부활했다고 하는 얘기들을 하지만, 그 정도는 한 때의 호황을 불러올 수 있을지는 몰라도 지속적 성장의 원동력이 될 수 없다.

47) 寡頭制, Oligarchy는 경제력, 군사력, 정치적 영향력을 좌우하는 소수의 사회 구성원들에게 권력이 집중된 정부. 그리스에서, 타락한 귀족정이나 금권정치를 지칭하였다. 한글 위키백과 검색에 따름. 위키백과, ‘과두제’ 검색에 따름

(<https://ko.wikipedia.org/wiki/%EA%B3%BC%EB%91%90%EC%A0%9C> (최종방문 2018.8.10.))

동남아 경제의 구조적 문제들에 대해서는 여러 가지 책들 특히, 조 스티드웰, 『아시아의 대부들』(원제: Joe Studwell, *Asian Rich Report*, 2007), 살림Biz, 2009를 참조할 수 있다.

48) 라데진스키에 대해서는, 조 스티드웰, 『아시아의 힘』(원제: Joe Studwell, *How Asia Works*, 2013), 프롬북스, 2016, 65쪽 이하 등에서 쉬운 문장과 말로 편하게 읽고 참조할 수 있다.

Wolf Ladejinsky(1899.3.15.-1975.7.3.)는 미국의 지공地公주의자(Georgism, 토지공개념의 뿌리가 되는 사상), 농경제학자, 연구자이다. 미국 농무부, 포드 재단, 세계은행에 근무. 아시아 여러나라 정부들의 토지개혁 핵심자문자였다. 1945-1954년 사이의 일본(被점령 중) 뿐만 아니라 중국본토 그리고 뒷날의 장개석 치하의 타이완(1955-1961년 사이), 고딘디엠 치하의 남베트남(1955-1961년 사이) 그리고 동남아 나라들과 인도 아대륙에서.

Ladejinsky는 우크라이나 Katerynopil 출생으로서, 우크라이나가 토지개혁을 했으면, 자기가 미국에 망명(1922년 도착)하는 일은 없었을 것이라고 말하였다. 이상 Ladejinsky항목들은 영문위키백과 ‘Ladejinsky’ 검색에 따름(https://en.wikipedia.org/wiki/Wolf_Ladejinsky (2018.8.10. 최종)).

II. 한반도의 농지개혁과 토지혁명

1. 농지개혁과 토지혁명의 구별

유상매수냐 무상몰수냐가 구사회의 지배계급의 물질 기반이 연속되느냐 단절되느냐가 구분되므로 전자는 개혁적 성격을 후자는 혁명적 성격을 갖는데, 흔히 각각 ‘농지개혁’과 ‘토지개혁’으로 불러 ‘개혁’과 ‘혁명’의 차이를 무시하는 경우가 대부분이지만, 여기서는 분배대상 토지를 지주 소유의 ‘농지’로 한정하느냐 지주소유의 모든 ‘토지’로 확대하느냐의 차이도 뒤따르는데, 대체로 ‘개혁’이 전자를 ‘혁명’이 후자를 수반한다는 지적이 있다.⁴⁹⁾ 이 지적이 타당하게 보이므로 이러한 분류를 따라, 남한은 농지개혁으로 부르고, 북한에서의 그것은 토지혁명으로 부르기로 한다. 다만 후술처럼 필자의 견해로는 전술한 해방기-전쟁기까지의 심각한 인플레이션으로 남한도 사실상 무상몰수되었다고 보기 때문에 실질적으로 같다. 다만 모든 토지를 분배 대상으로 삼지 않은 것은 다르다는 정도로 본다.

2. 수퍼인플레이션: 남한 지주도 실질적으로 무상몰수

남한 지역은 1950년 연초에 농지개혁을 하였다.⁵⁰⁾ 북한 지역은 그보다 훨씬 이전인 1946년 연초에 토지혁명을 하였다.⁵¹⁾ 당시 남한으로는 북한의 지주 계층 등이 다수 이주

49) 유용태, “책머리에(편집자 서문)”(유용태 편저, 『동아시아의 농지개혁과 토지혁명』, 서울대학교 출판문화원, 2014.12), viii쪽 참조

50) 1950년봄 남한정부는 일체의 소작농지와 3정보 이상 소유농지를 유상매수 및 유상분매하는 농지개혁을 하여, 지주들에게는 그 보상으로 연평균 소출의 150%를 액면가치로 하는 지가증권을 발행해 주고 그 중 30%씩을 매년 정부고시 가격으로 환산하여 향후 5년간 현금보상을, 그리고 농지분배받은 농민에게는 상환증서를 발행하고 위 액수를 5년간 현물로 균분 상환하도록 하였다. 홍성찬, “근대화 프로젝트로서의 한국 농지개혁과 대지주”, (유용태 편저, 『동아시아의 농지개혁과 토지혁명』, 서울대학교 출판문화원, 2014.12.), 1쪽.

51) 1945년 연말부터 1946년 연초에 이르기까지 유상몰수를 주로 논의하였으나, 1946년 3월 3일 조선농민조합 북조선연맹 대회에서 갑자기 분위기가 바뀌고, 한 달도 안 되는 매우 짧은 기간에 북한 전역에서 전격적으로 토지혁명이 시작되었다. 물론 이는 북한에 진주한 소련군의 무력을 앞세운 것이다. 전현수, “해방 직후 북한의 토지개혁”, 유용태 편저, 『동아시아의 농지개혁과 토지혁명』, 서울대학교 출판문화원, 2014.12), 190-192쪽 참조.

해 왔다. 이후 월남한 북한 지주계층들은 매우 반공주의적 활동에 전력하였음은 널리 알려져 있다. 대처할 시간적 여유도 없이 갑자기 농지 그리고 뿐만 아니라 남한과 달리 토지까지 빼앗긴 북한 지주계층들의 처지는 남한 지주계층들의 처지와 달랐는가.

이 보고서는 그렇지 않다는 주장을 하기 위하여 앞서 남한의 천문학적인 수퍼인플레이션 상황을 기재하였다. 즉 남한은 정당한 대가를 형식상 지급한 것처럼 절차를 취하였지만, 실상은 그렇지 않고 거의 비슷한 상황에 이들 지주계층들을 처하게 하였다. 요컨대 대부분 남한 지주계층들도 사실상 무상으로 몰수당한 것과 다를 바 없다. 때문에 이 보고서가 취하는 논점은, 북한지역 토지소유권을 분단전 지주들에게 보상할 필요가 없다는 방향으로 가고자 한다.

3. 학설상 분기

다만 몇가지 학설상 논점은 소개한다.

㉠ 일괄 사전타결설: 통일후 토지 소유권 취급 여하는 통일방식과 관련하여 독일식의 흡수통일 또는 남북한 합의통일 여부에 따라 달라진다고 하면서, 상호 대등 당사자로 인정하면서 하는 합의통일일 경우, 통일후 부담을 덜고, 법적분쟁을 줄이기 위하여, 통일조약이나 통일헌법으로 일괄 해결하자는 방안이 있다.⁵²⁾ 통일이 점차 그리고 평화적으로 해결된다면 사전조율에 따른 이러한 방식도 가능성이 크다. 하지만 필자가 제시한 것처럼 과거 분단시 남북한 지주들이 사실상 비슷한 처지를 감안하지 않고 단순 일괄합의로 해결하자는 논의는 많은 반발을 불러올 수 있다고 본다.

㉡ 피해구제 인정설: 흡수통일을 할 경우, 북한을 불법단체로 보는 경우와 대등하게 존속했던 정부로 인정하는 경우로 구분하여, 전자의 경우에는 남한의 헌법과 민법에 따른

52) 정영화, “통일 후 북한의 재산권 문제에 관한 헌법적 연구”, 서울대학교 대학원 박사학위논문, 1995, 264면.

소유권반환청구권과 불법행위에 의한 손해배상청구권을 인정할 것이냐, 정책적 보상청구권만 가지거나 일체의 보상청구권마저도 부정할 것인지 각각 다시 견해가 분기될 수 있으며, 후자의 경우 북한이 1948년 정권수립 이후 행한 국유화조치는 정당화 되지만, 정권수립 이전의 몰수조치는 보상없는 공공수용으로 보아 행정법상 손실보상청구권을 인정여부가 쟁점이라는 견해.⁵³⁾ 이 방안 역시 위 필자가 제시한 것으로부터의 반론이 제기될 수 있다. 즉 남북한 소속 지주들 사이에 양자간 큰 차이는 없다. 너무 다양한 방향으로 해결책을 제기할 경우 만일 그것이 실행될 경우, 서로 다는 보상금액이 거의 비슷한 수준의 토지나 농지에 대하여 달리 성립될 수 있기 때문에 구체적 타당성을 해할 수 있다고 본다.

㉔ 토지개혁준용설: 필자의 견해이다. 북한지역 토지혁명이전 원소유권자의 소유권 회복에 반대한다. 위에 적었으므로 내용은 생략한다.⁵⁴⁾ 오히려 남한지역에서 경자유전 원칙에 따라 분배받은 농지의 면적이 북한보다 더 협소하기 때문에 (적게 받은)남한 주민들이 보상받아야 할 필요성까지도 찾을 수 있다. 물론 이는 당시 남한이 인구가 과밀하고 가난한 때문이기도 하다. 다만 필자는 종래 주장 중에서, 북한은 토지혁명으로써, 도시토지와 산림토지까지 분배하였다는 점에서, 발생할 문제에 대해서는 판단을 유보하고 있다.

㉕ 한편 비교법적 접근 : 독일을 비롯한 동유럽의 경우와 예멘의 예를 참고하자는 방식을 소개한 견해⁵⁵⁾가 있다. 크게 보아 원상회복의 방식(전면보상설 포함)이나, 금전보상의 방식, 현상유지의 방식, 재국유화의 방식 등으로 분류될 수 있는데, 북한 내 몰수토지의 소유권회복문제는 통일의 방식에 따라 그 결과를 달리할 수 밖에 없다는 점에 대하여 국내 학자들 사이에서는 이견이 존재한다.⁵⁶⁾ 필자는 토지개혁 준용설 형태를 취하면서,

53) 석운태, “통일 후 북한의 부동산 처리방안”, 통일논집 제3편, 2004, 199면 이하.

54) 성승제, 통일 당위성과 통일편익의 법적기반 조성을 위한 조세 및 토지정책 연구, 한양법학 제39집, 2012, 313면 이하.

55) 제성호, “통일 후 바람직한 토지정책방향 - 특히 북한토지의 처리와 관련해서”, 『법학논문집』 제29집 2호, 중앙대학교 법학연구소, 2005, 166면 이하.

56) 이에 대하여 별다른 이견이 없다고 판단하고 있는 논문도 존재한다. : 류인호, 북한 흡수통합에

통일후 부동산 문제는 통일 방식에 따라 달라질 것⁵⁷⁾이란 점을 제안했던 바 있다. 북한 토지혁명에 몰수된 토지들에 대한 보상론은 북한에 의한 몰수조치와 관련하여 북한을 어떻게 볼 것인가와 무관하지 않으므로,⁵⁸⁾ 결국 역사인식의 문제와 관련되기 때문에, 남북한의 정부수립과정과 그것에 대한 각각 국민들의 지지와 포섭 방향을 감안하여야 할 것이다.

㉔ 원상회복설 : 북한지역 몰수토지의 소유권 회복 문제는 법률적 차원에서 해결하여야 한다고 하며, 원소유권자에게 민법상 원상회복청구권을 인정하여 원칙 반환 및 예외 보상한다는 것으로서 독일의 미해결재산처리 원칙과 동일⁵⁹⁾하고, 대한민국 헌법 제23조 1항이, ‘모든 국민의 재산권은 보장된다’고 선언하였다는 자본주의 질서에 그 근거를 찾을 수 있겠다. 그러나 독일의 시행된 상황과 법치주의가 확립되지 아니하고 등기제도가 미비한 해방직후 남한과 동일하게 볼 수 없다. 법률가의 협소한 시각에서 발로된 것이라고 본다. 해방후 농지개혁은 시대정신에 입각한 헌법제정권력적 명령이라고 보아야 한다. 해방직후 남북한은 해방후 상상을 초월하는 농지의 과다집중과 지나친 소작인에 대한 착취를 개선해야만 하였다. 누가 그것을 외면할 수 있었겠는가. 또는 외면할 수 있었다면 그것은 정의의 소산이라 말할 수 있는가.

구체적으로 원상회복설은, 원소유자에게 민법상 소유물반환청구권(민법 제213조)을 인정하여 원칙 반환하고, 예외시 보상한다는 견해이다.⁶⁰⁾ 민법의 물권편인 제211조 및 제212조에서 소유권의 내용과 범위를 규정하고 있는데, 그 소유권은 전면적 지배권이 때

대비한 토지 소유권의 귀속과 분배에 관한 입법적 대응방안, 충북대학교 박사학위논문, 2015.

57) 성승제, 통일 당위성과 통일편익의 법적기반 조성을 위한 조세 및 토지정책 연구, 한양법학 제39집, 2012, 312면 이하.

58) 김성욱, 월북자와 월남자의 토지소유권 회복문제, 통일정책연구 제17권 1호, 통일연구원, 2008.6. 214면 이하.

59) 성승제, 통일 당위성과 통일편익의 법적기반 조성을 위한 조세 및 토지정책 연구, 한양법학 제39집, 2012, 303면 이하.

60) 박승일, 통일 후 북한토지제도 재편과 사유화 방안 연구, 동국대학교 박사학위논문, 2015, 112면 이하.

문에 그 내용에서 관념성·절대성·전면성·혼일성·탄력성·항구성 및 대물지배성 등이 인정되고 있다. 특히 소유권은 항구성을 갖추고 있어서, 권리가 소멸되지 않는 것을 근거로 한다.⁶¹⁾ 북한내 몰수토지의 소유권 회복은, 법리적 관찰로써는 당연히 이러한 법리가 나타날 수 밖에 없다. 하지만, 해방 직후의 상황을 지금 법치주의가 확립된 상황에 준해서 고찰한다는 것은 상황에 대한 심각한 왜곡을 동반하는 것이며 정의를 방패로 불의를 낳는 것이라고 본다.

원상회복의 유형에 대해서는 구체적으로 다양한 학설들이 갈라지고 있지만 이 보고서에서 구체적 설명은 약한다.⁶²⁾ 한편 몰수된 토지는 마땅히 원소유자에게 그대로 반환하는 것이 정당하지만, 예외적으로 반환이 불가능하거나 제3의 선의취득자를 보호할 필요가 있는 경우에는 반환대신 보상을 인정할 수 있다는 것⁶³⁾ 또한 역시 간과할 수 없다.

원상회복설 내지 원상회복원칙설은 재산권 보장과 법치주의 원칙에 잘 부합하는 방안이다. 과거 북한의 토지몰수는 불법적인 소유권 침해에 해당되므로 원소유자에게 그에 대한 반환청구권을 인정하는 것은 사유재산권 보장을 경제질서의 근간으로 하는 한국의 헌법 등 기타 법형식들과 일치한다.⁶⁴⁾

첫째로 북한의 토지를 이용하는 주민의 권리 보호가 미흡하여 장기간의 주어진 환경에서 살아 온 북한주민의 생활터전에 치명적인 위협을 준다는 점, 둘째 북한토지의 원소유자(월남한 남한 주민)와 토지이용자(북한주민)간의 이해 상충이 노정되는 즉 몰수토지 반환청구권을 인정한다면, 결과 현 북한 주민을 열등국민화시킴으로써 통일직후 남북한 주

61) 정권섭, “통일 이후 북한지역의 토지소유권 회복에 관한 법리”, 토지법학 제10호, 한국토지법학회, 1994, 46~47면.

62) 예전 글에서 각각의 자세한 학설마다에 대하여 설명한 것 참조. 성승제, 통일 당위성과 통일편의의 법적기반 조성을 위한 조세 및 토지정책 연구, 한양법학 제39집, 2012, 304면.

63) 류인호, 북한 흡수통합에 대비한 토지 소유권의 귀속과 분배에 관한 입법적 대응방안, 충북대학교 박사학위논문, 2015, 141~142면.

64) 최근의 남북한 정상의 회담 및 미국과 북한의 회담 등을 비추어보면 정치적·경제적으로 자유민주질서와 사회적 경제질서를 채택할 것이 유력해 보인다.(류인호, 북한 흡수통합에 대비한 토지 소유권의 귀속과 분배에 관한 입법적 대응방안, 충북대학교 박사학위논문, 2015, 142면이하 수정)

민간의 갈등을 유발, 결국 사회적 통합을 저해하게 될 수도 있다.⁶⁵⁾ 셋째로 원소유자의 반환청구 폭주와 그에 따른 권리존부의 확인 곤란은 소유권관계의 불명확상태를 장기화 시키는 요인이며, 분쟁을 우려·기피하느라 대북한 투자가 공백에 처할 것이고, 북한경제 건설을 불가능하게 할 것이다.⁶⁶⁾

① 원칙적 보상설 : 분단후 적지 아니한 시간이 경과한 시점에서 남한의 법과 법리를 북한에 적용하는 것은 이론적, 현실적으로 해결할 수 없으므로 몰수토지의 소유권 회복문제에는 순수하게 법적으로만 해결할 수 없다는 이유를 그 기초로 하고 있다.⁶⁷⁾ 해당재산 매각을 전제로 원소유자에게 몰수토지에 상응하는 금전적 보상을 해 주되, 예외적으로 원물반환을 인정하자는 견해⁶⁸⁾을 말한다.⁶⁹⁾ 이 방안은 사유재산권을 인정하면서도 구소유권자의 확인이 어렵거나 장기간이 소요될 경우 초래될 부작용들을 줄여보려는 데 주된 목적이 있다.⁷⁰⁾ 예외적으로 원물의 반환을 허용하더라도 ① 국내의 안전을 해치지 않거나 또는 ② 투자장애를 초래할 우려가 없는 경우에 한해서만 몰수토지의 반환을 인정한다는 점에서 반환은 제한적이라고 한다.⁷¹⁾ 하지만 국내의 안전이나 투자장애를 초래하지 않는 경우라는 것은 매우 한정적이고 추상적인 사유들이다. 이러한 사유를 널리 인정한다면 대부분의 오지에 있는 토지들은 원래 소유권자에게 복귀할 것인데, 이런 경우에 현재 북한 거주자들의 권익을 심하게 침해할 것이라고 본다.

65) 류인호, 북한 흡수통합에 대비한 토지 소유권의 귀속과 분배에 관한 입법적 대응방안, 충북대학교 박사학위논문, 2015, 142면 이하.

66) 류인호, 북한 흡수통합에 대비한 토지 소유권의 귀속과 분배에 관한 입법적 대응방안, 충북대학교 박사학위논문, 2015, 142면 이하.

67) 성승제, 통일 당위성과 통일편익의 법적기반 조성을 위한 조세 및 토지정책 연구, 한양법학 제39집, 2012, 305면.

68) 김상용, “통일후의 토지법의 전망과 과제”, 토지법학, 1994.12, 38~40면.

69) 조영진, “한국 통일을 대비한 토지정책에 관한 연구”, 동국대학교 박사학위 논문, 1994, 887-888면.

70) 류인호, 북한 흡수통합에 대비한 토지 소유권의 귀속과 분배에 관한 입법적 대응방안, 충북대학교 박사학위논문, 2015, 142~143면.

71) 류인호, 북한 흡수통합에 대비한 토지 소유권의 귀속과 분배에 관한 입법적 대응방안, 충북대학교 박사학위논문, 2015, 143면.

㉔ 재국유화 방안1 (토지공공임대형) : 통일 즉시 북한정권에 의해 불법적으로 몰수된 토지에 대한 구소유권을 무효화하고 북한내 모든 재산을 재국유화한 후, 적절한 시기에 매각처분하여 사유화하는 방안을 말한다.⁷²⁾ 토지공공임대제도는 토지소유권과 토지이용권의 분리를 전제로 토지의 처분권과 수익권은 국가나 지방자치단체 등의 공공기관이 소유하고 이와 관련하여 재국유화된 북한지역 토지의 소유·관리, 사후 매각·처분 등을 담당하는 특별한 관청의 설립이 필요하게 될 것이라고 하면서, 헌법과 법률에 의거하여 독일의 신탁청과 유사한 가칭 ‘북한지역 국유재산관리청’을 설치할 수 있다고 한다.⁷³⁾ 요컨대 이 방안에 따르면 몰수토지는 가칭 ‘국유재산관리청’이라는 국가기관에 의해 북한토지를 일정기간(한시적으로) 종합적으로 중앙관리한 후 적절한 시기에 이를 매각하여 사유화를 추진하는 방안이라고 볼 수 있다. 필자는 이러한 견해는 사회주의와 자본주의의 경계를 모호하게 하는 방안이라고 생각한다. 가장 많은 부작용이 예상된다. 또 다른 정부기관을 설치하는 것은, 현재의 공무원들을 행복하게 할 수는 있을지 몰라도 통일한국의 불행과 왜곡이 시작될 일이라고 본다. 해방후 적산불하 때와 같은 혼란과 특혜가 난무할 것이다.

㉕ 북한 거주자 권리 긍정설: 북한의 소유제도는 국가소유와 협동단체소유로 되어 있다. 국가소유는 전인민적 소유로서 이른바 북한주민 모두가 공동으로 소유한다는 것을 말하며, 협동단체소유(협동적 소유)라는 것도 현재 협동농장 구성원이 이용권만 가지고 있으나 이론상 협동단체 구성원 모두의 공동소유라고 볼 수 있다.⁷⁴⁾ 6·25 당시에 폐허가 된 것은 남한만은 아니고 북한도 다르지 않다. 물론 남한보다 개발이나 발전의 속도는 늦지만, 역시 폐허로 화했던 국토를 돌보고 회복시킨 것에 대한 것을 감안하지 않고 원 소유권만 고려한다는 것도 정의에 부합한 관념이라 할 수는 없을 수 있다. 북한의 현 상

72) 박성훈, 남·북한의 통일에 비추어 본 독일 신탁관리공사의 역할과 의의, 대외경제정책연구원, 1993, 133-144면,

73) 박승일, 통일 후 북한토지제도 재편과 사유화 방안 연구, 동국대학교 박사학위논문, 2015, 124면 이하.

74) 류인호, 북한 흡수통합에 대비한 토지 소유권의 귀속과 분배에 관한 입법적 대응방안, 충북대학교 박사학위논문, 2015, 147면.

황을 북한주민의 것으로 인정하고 통일 직후 북한지역의 재산을 북한주민에게 돌려주는 반면, 월남자의 재산권은 인정하지 않는 방안이라 할 수 있다.⁷⁵⁾ 적지 않은 문제들이 있다. 사유재산권 보장을 위한 헌법과 불일치한다는 비판도 당연히 예상될 수 있다. 북한을 인정하지 아니한 통일이라면 이전의 불법 무상몰수를 추인한 것이라는 즉 법치주의에 어긋난다는 비판도 있을 수 있다.⁷⁶⁾

이상에서 살펴 본 여러 가지 학설과 논리들은 앞서도 지적하였지만 근본적인 허점이 있다. 북한 농지 뿐 아니라 남한 농지도 전면 토지개혁을 실시하였다. 남한은 비록 정부가 농지채권을 농지 소유자들에게 대가로 지급하였다고는 하지만, 기실은 앞에 인용하였다시피 연율 수백%에 달하는 인플레이션으로 휴지조각으로 변하게 만들었다. 다른 말로 한다면, 사실상 정부가 과다 화폐 발행에 의해, 의당 농경지 소유자들이 농지채권으로 취했어야 할 이익을 앗아가버린 것이나 같은 것이다. 그렇다면 어찌서 남한 토지 소유자들에게는 사실상 보상도 없이 압류하다시피 하였는데, 특히 북한 지역 토지 소유자들에게는 상당하고도 충분한 대가를 지급하여야 할 이유는 무엇인가. 당시 농지 소유의 심각한 불평등성은 농지혁명의 정당성을 제공한다는 측면도 아울러 감안하여야 할 것이다.

Ⅲ. 소 결

살펴 보았다시피 전면 보상설은 독일과 한국은 지난 70년간의 상황과 여건이 전혀 다르다고 본다. 독일은 이미 국내 문제를 정리하고 법치주의가 확립된 상황 하에서 전쟁후 소유권이 실현될 수 없는 불가항력적 사태를 맞이하였다. 독일은 그 상황하에서 예전의 소유권을 인정하는 것 그리고 그에 따른 전면 보상설 등으로 해석하지 아니할 수 없었던 상황이다.

75) 리영희, 『한겨레신문』, 1994년 7월 16일자, 1면.

76) 류인호, 북한 흡수통합에 대비한 토지 소유권의 귀속과 분배에 관한 입법적 대응방안, 충북대학교 박사학위논문, 2015, 148면 이하.

한편 한국은 주지하다시피 전근대적 농경사회 속에서 큰 진전을 이루지 못한 상태에서 국권을 침탈당하였으며, 식민지로 전락하였었다. 일본 제국주의의 식민지 조선 지배는 폭력적이고 억압적이었으며 중앙집권적으로서, ‘식민지 수탈’은 중앙집권적 지배구조의 형태를 갖추었으며, 이러한 중앙집권적이고 독단적인 권력 행사는 조선의 역사는 물론이고 일본의 역사에서도 존재한 적이 없는 것이라는 지적이 있다.⁷⁷⁾ 해방후 한국에 강한 행정국가가 출현한 것은, 전통사회의 역사적 산물이 아니라 식민 통치의 필요와 목적으로부터 형태가 갖추어진 것으로서 일제의 유산이라는 것이다.⁷⁸⁾ 한반도를 통치한 일본은 통치의 편의성과 수월성을 높이기 위하여 “분리후 통치(Divide and Rule)”를 실행하였다. 이는 곧 한반도 거주민들을 통치에 순응하는 자 또는 통치에 보탬이 되는 자에게 기득권 내지 대상을 더 풍족하게 지급함으로써 어렵지 않게 달성할 수 있는 수단이 되었다. 반면 그에 반비례하여 주로 농민인 일반 대중들은 더욱 더 가혹한 생활환경에 처해지고 그들은 소유권에 접근할 수 있는 경로가 차단되었으며, 농지 소유의 집중은 더욱 가속되었다. 아마도 그것은 현대 의약품이 극히 일부이나마 일본 식민통치와 더불어 제공되면서 급속히 인구가 증가하는 현상과 맞물려 한정된 자원(농경지)의 희소성은 더욱 두드러지게 하였을 것이다. 오늘날 제3세계에서 식량부족 사태에 직면하는 원인 중 상당한 부분이 생산성 증가는 없거나 미미한데 반하여, 유아사망률이 급감하면서 인구가 계속 증가하는 것을 꼽는데, 같은 현상이 한반도에서 일제 시대때 벌어졌던 것으로 추측할 수 있는 것이다. 때문에 소작인의 경제상 지위는 20세기 초반 연연세세 악화되었던 것으로 생각된다. 과거 구한말까지 소작인의 소작할 권리와 기대권이 어느 정도 통용되었을 수 있었던 반면, 해방 무렵에 도달할 때 소작인의 사회경제적 지위는 비참한 수준에 도달하게 된 것이다.

77) 이희제, 『식민지시대 조선인 대지주의 자본축적 메카니즘: 정경유착과 시장확대』, 연세대학교 사회학과 석사학위논문, 2000.6, 19쪽.

78) 이희제 위 학위논문 19쪽.

제5장

결론: 통일후 북한 토지 과세 법제

- I. 남한 농지개혁과 통일후 북한토지의 취급
- II. 현재 한국 부동산과세 제도의 현황과 문제점
- III. 통일후 북한지역 토지 및 부동산보유세 비중의 정상화

제5장

결론: 통일후 북한 토지 과세 법제

I. 남한 농지개혁과 통일후 북한토지의 취급

통일후 북한지역 토지 소유권에 대하여 몇가지 문제가 있다. 우선 북한 지역은 급속한 토지혁명을 추구하고 실행하였다. 시기상으로는 해방직후인 1946년 3월에 실행하였다. 남한 토지개혁이 1950년 2월에 실행된 것보다 훨씬 이른 시기에 실행되었다. 남한 지역 농지 소유권자가 농지개혁 이전에 시가에 따라 소유농지를 방매할 기회가 있었던 것에 비하면, 북한 지역 농지소유자의 경우, 북한지역에서 실행된 토지혁명이 너무나 급격하여 북한지역 지주 입장에서는 대처할 겨를이 없었다고 보아야 할 것이다. 때문에 상당수의 북한지역 지주들이 남한으로 넘어와 상당한 반공산주의 세력을 이루기도 하였다.

분단 전 원소유자의 소유로 복귀시키거나 또는 보상을 지급하는 것에 대하여서 필자는 반대의 입장을 가지고 있다. 앞서 적은 것처럼, 완벽한 토지 및 사유재산제도를 이미 운용하고 있던 독일과 한국은 다르다는 것, 한국은 분단전 장기간의 식민통치를 간신히 종결한 상태였다는 점, 따라서 편의적 식민통치 수단이 이 한반도에서 이루어진 때문에, 소유의 집중 즉 농지 등 소유의 집중이 비정상적으로 심각한 상태로서, 일종의 혁명전야와 같은 상황이었다고도 볼 수 있다. 그것은 남한에서 미 군정이 앞장서서, 소작료 인하도 주도하고, 농지 소유분배를 여론 환기도 하고 법안도 제출해 보기도 하고 각종 노력을 기울였던 점으로부터도 알 수 있는 일일 수 있다. 그 점에서 정상적인 법제도를 운용하던 독일과는 매우 다른 상황이었으며, 체제의 유지와 안정을 위해서라도 혁명적인 소유권 분배가 매우 필요한 상황이었음에 대하여 남한과 북한이 동시에 개혁에 착수하였던 사실

만 회고하더라도 쉽게 짐작할 수 있는 일이 아닐까 한다. 이는 농지개혁이나 토지혁명과 같은 것이 곧 헌법제정권력적 흐름이었다고 볼 수 있다.

한편 전술처럼 남한은 비록 유상몰수 유상분배를 원칙으로 농지개혁에 착수하였지만, 앞서 통계청의 연도별 물가상승률을 인용하였다시피, 과도한 물가상승 압력에 시달렸다. 때문에 1951년의 경우 연율 물가상승률 390%를 기록하기도 하였다. 이는 곧 유상몰수라는 명분 하에 지주들에게 농지 대신 제공된 채권이 휴지조각이 되었음을 의미한다. 그리고 전쟁이라는 상황 하에서 남한에서 농지를 분배받은 농민들은 납부하여야 할 평년소출의 매년 30%씩 상환의무를 제대로 지키지도 아니하였다고 한다. 결국 남한 농지는 유상몰수 유상분배를 원칙으로 하였다고 하지만, 그 실질은 저가몰수 염가분배에 가까운 것으로서 무상에 가까운 것이었다고 본다.

통일후 북한 농지의 원소유자에 대해서 이런 상황 하에 보상을 제공하거나, 소유권을 인정하는 것은 합당하지 아니한 비합리적인 선택이 될 것이다. 물론 남한에서는 농지개혁만 하고, 산림과 도시의 토지에 대해서는 분배나 몰수의 대상이 아니었다는 점에서 여기서 그러한 토지에 대해서는 논하지 않는다. 그러나 당시는 도시화가 진행되기 이전 상태였으므로, 산림과 도시 토지의 면적은 상당히 좁은 면적이라고 볼 수 있다.

요컨대 통일후 북한 지역 토지는 정부가 국유하고 필요에 따라 경매 등의 절차를 거쳐서 소유권자를 새로이 지정할 수 있다고 생각된다. 그리고 이 부분에서 남한 농지개혁의 대상인 농지만 해당된다고 보며, 도시토지와 산림에 대해서는 아직 필자는 입장을 정하지 아니하였다. 그리고 도시 토지와 산림에 대해서는 부동산보유세 비중을 늘리는 법제도의 운용을 채택한다면, 당장 사용하지 않는 토지의 보유를 부담스럽게 만들 수 있고, 그럼으로써 투기적 소유의 원인을 차단할 수 있다고 생각된다.

II. 현재 한국 부동산과세 제도의 현황과 문제점

한국 부동산 과세제도의 특징은 거래세의 비중이 보유세에 비하여 상대적으로 높다는 점이다. 필자가 예전에 작성한 글⁷⁹⁾ 중 OECD 통계(OECD Revenue Statistics, 2015.12.3.)에 따라 추출된 결론을 사용하여 본다.

국가마다 부동산에 대한 과세의 취급을 같이 하는 것은 아니다. 따라서 나라마다 달리 수립된 부동산 조세제도를 동일한 기준에 따라 일률적으로 비교하기는 쉽지 않다.⁸⁰⁾ 다만 매년 발간되는 OECD Revenue Statistics를 이용하면 부동산 세수를 비교해 볼 수 있는데, 물론 그 자료도 또한 그 OECD 통계가 나라별 부동산 세수를 뚜렷하게 대조해주는 것은 아니지만, 이 통계집은 재산과세에 대한 통계를 산출하고 있고, 대부분 나라의 대부분 국민들의 재산이 부동산이기 때문에 나라별 부동산 세수를 비교하면 큰 상위점이 나타나지는 않을 것이다.⁸¹⁾ 요컨대 위 통계는 후술에서 밝히고 있는 바와 같이, 세목의 명칭과 세율이 일률적이지 않은 것은 통계자료화 한 것으로서, 맞 대조하는 데에는 일정한 한계가 있다.

미국이나 영국처럼 자본시장 투자가 일상화되어 있고, 따라서 해당국 자본시장이 GDP 대비 비중이 다른 나라보다 월등한 나라 같은 경우 재산세 중 부동산 과세의 비중이 어떠한 별도로 생각해보아야 할 필요가 있다. 그럼에도 증권거래에 대하여 부과하는 자본이득세가 이들 나라들에서는 매우 낮은 저율의 과세를 한다는 점을 생각한다면 자본시장 투자가 매우 활성화된 미국 등의 경우에도, 재산세의 대부분은 부동산 거래나 보유에 대하여 부과되고 징수된 금액의 비중일 것으로 판단할 수 있다고 본다.

79) 성승제, “통일후 북한지역 토지보유세제의 법정정책 연구”, 『2016년 남북법제연구보고서』, 법제처, 2016.11.

80) 윗 글 200쪽.

81) 성승제, “통일후 북한지역 토지보유세제의 법정정책 연구”, 『2016년 남북법제연구보고서』, 법제처, 2016.11, 200쪽.

한국은 재산세 거래에 과세가 많이 되고 있는 반면, 재산 보유에 대하여 과세되는 비중은 낮은 편인데, 동 자료집에서 4000단위 대분류 항목은 재산에 대한 과세(Taxes on Property)이며, 그 재산의 대부분이 부동산에 대한 과세로 생각되며, 그 이유는 앞서 말했다시피 보유재산의 대부분이 부동산이란 점 때문이다.⁸²⁾ 2013년만을 기준으로 하면 한국의 부동산세의 조세부담은 GDP 비율 2.5%, 총조세비율 10.3%로서 OECD 평균인 GDP 비율 1.9%, 총조세 비율 5.6%보다 훨씬 큰 규모를 보이고 있는데, 반면 부동산세중 보유세만을 본다면 오히려 OECD 평균보다 낮은 수준을 보여주는 바, 이는 요컨대 다른 OECD 회원국들에 비하여 보유세가 거래세보다 매우 낮은 비중을 갖는다는 것을 뜻한다.⁸³⁾ 재산에 대한 과세는 여러 가지 함의를 갖는다. 사회적 전통과 경제적 활성화의 정도 그리고 자본주의의 유형에 따른 오차를 제거할 필요가 있다. 자본주의를 발전시키고 잘 활용하고 있는 국가들은, 그렇지 아니한 나라들에 비하여 보다 더 시장가격으로 환산된 통계나 가격을 비교할 자료를 얻기에 더 편의를 준다. 그런데 구체적으로는 같은 자본주의를 취한 국가들도 완전히 같지는 않다. 가령 자본시장을 적극적으로 조성하고 활성화된 국가들이라면 부동산도 증권화하여 유동자산으로 변하여 채권적 유가증권으로 변모시킨 경우도 많을 것이며, 반대인 경우라면 담보물권과 그에 기반한 물권증권의 형태로서 부동산이 움직이지 않는 자산들로 주로 구성된 국가들로 대별시키는 구별을 할 수도 있다. 아무튼 그럼에도 부동산 자산은 가치 구성비가 어떤 국가의 총자산 중에서 가장 높은 비중을 갖는다는 데에는 변함은 없다고 본다.

한편 이 글은 재산에 대한 과세 즉 전술한 OECD 조세통계집에서 4000단위 중에서도, 4100단위와 4400단위 중분류항목에 대한 과세금액도 비교하고 있는 바, OECD Revenue Statistics에서 각국별 과세에 대하여 금액을 분류하여 기입한 4000단위 대분류 항목 중

82) 성승제, “통일후 북한지역 토지보유세제의 법정책적 연구”, 『2016년 남북법제연구보고서』, 법제처, 2016.11, 200쪽.

83) 성승제, “통일후 북한지역 토지보유세제의 법정책적 연구”, 『2016년 남북법제연구보고서』, 법제처, 2016.11, 201쪽. (다른 나라는 같은 글에서, OECD평균, 한국, 일본, 미국, 독일, 영국, 프랑스, 이탈리아, 호주, 핀란드, 그리스, 칠레, 터키를 비교하였다. 비교대상 국가는 당시 필자 임의로 선정하였으며, 그 구체적인 비교의 숫자는 표로 만들어 그 글 201쪽 표에 제시되어 있다)

해당 항목으로 보나, 금액으로 보나 4100단위 중분류항목인 부동산보유세와 4400단위 중분류 항목인 금융/자본거래세(이 항목이 대부분 부동산거래에 대한 과세일 것으로 보임)가 주요 항목이고, 나머지 항목들은 대개 금액도 소액이고 구성비도 낮기 때문이다.⁸⁴⁾

윗 글의 표가 시사하는 바는 단순하고 직관적인데, 한국을 제외한 모든 선진국은 부동산보유세가 훨씬 더 큰 비중을 갖는데 반하여, (여타 선진국과 달리)한국의 부동산 보유에 대한 과세금액은 부동산거래 등에서 징수된 금액의 절반에 불과하며, 가령 일본은 부동산보유에 대한 과세금액 합계가 부동산거래에 대한 과세금액의 6배가 넘으며, 선진국 중 부동산보유세 비중이 부동산거래세 대비 비교적 높지 않은 독일도 1.5배 수준이며, 영국과 프랑스는 4배가 넘는 수준 등으로 높은데, 반하여 오직 하나 터키만이 OECD국가 중 유일하게 한국보다 부동산 거래세 비중이 부동산 보유세 비중보다 높은 나라로서, 터키는 부동산 보유세가 부동산거래세의 23%에 불과하다.⁸⁵⁾

단적으로 한국이 지향하여야 할 국가가 선진국이며 그 중에서도 주요 선진국이라면, 한국의 부동산보유세는 부동산거래세 대비 비중이 너무 낮다는 경향을 갖는다는 점을 지적할 수 있다. 부동산보유세가 높다는 것은 사회적으로 여러 가지 문제점을 유발시킬 수 있다.

- ① 전국민이 투기적 목적에 의하여 사용할 목적없이 토지 및 부동산을 보유하려고 하는 경향을 가질 수 있다.
- ② 투기적 목적으로 보유하기 때문에, 국토이용률이 매우 저하된다.
- ③ 필요한 부동산 사용의 목적에 즉시 부응할 수 있도록 토지매매가 활성화될 수 없다.
- ④ 소위 실수요자보다 가수요자가 특히 버블 생성시에 더 많아질 수 있어서, 부동산 가격의 등락 폭을 필요이상으로 과다하게 할 수 있다.

84) 성승제, “통일후 북한지역 토지보유세제의 법정정책적 연구”, 『2016년 남북법제연구보고서』, 법제처, 2016.11, 202~203쪽.

85) 성승제, “통일후 북한지역 토지보유세제의 법정정책적 연구”, 『2016년 남북법제연구보고서』, 법제처, 2016.11, 204쪽.

- ⑤ 지방자치단체는 주로 거래세를 취득하고, 정부는 보유세에 대하여 과세하므로, 경기 불황시 지방자치단체는 재정적 어려움에 봉착하게 된다. 전국적으로 부동산의 투기 장화를 오히려 바라는 비정상적인 상황을 낳게 된다. 아울러 지방자치단체는 사회 보장정책을 실제로 집행하는 행정단위가 되는 바, 불황이면 불황일수록 행정청의 도움을 필요로 하는 취약계층에게 가야만 하는 도움을 줄 수 없게 할 수 있다.
- ⑥ 투기적 목적으로 토지 및 부동산을 보유하려 하는 이유는 보유세 비중이 낮으므로 토지 및 부동산 보유가 크게 부담이 되지 않기 때문이다.
- ⑦ 윗 글 207쪽 표를 보면 한국에서 토지소유집중도가 지나치게 높다는 것이 수치로 제시되어 있다. 이는 전국 토지 활용도를 대폭 떨어뜨리는 결과를 낳는다.
- ⑧ 토지 및 부동산 가격을 실제 효용가치보다 훨씬 더 높인다.
- ⑨ 재산 규모에 대하여 과금되는 건강보험료나 기타 국민부담금들이 실제 소득에 걸맞지 않게 부과되고 있어서, 부의 분산과 형평에 장애가 된다.
- ⑩ 토지 및 부동산 거래에 장애가 되기 때문에 토지 공공수용에 대하여, 불필요하게 개인의 권리를 침해하는 법률 조항들이 적지 아니하며, 이는 국제중재재판에서 한국 정부에게 불리한 결과를 낳게 되는 원인이 된다.

Ⅲ. 통일후 북한지역 토지 및 부동산보유세 비중의 정상화

이상과 같은 결과를 종합한다면 남한은 토지 및 부동산 거래에 대하여 보유세 비중을 높이고 거래세 비중은 상대적으로 낮추는 방안을 채택할 필요가 절실하다는 것이 필자의 생각이다. 그러나 서론에서부터 적었다시피 기존의 재산권의 권리의무관계의 질서를 바꾸는 것은 정치적으로 채택하기가 사실상 불가능에 가까운 정도로 지난한 과정을 거쳐야 하고, 설사 그런 과정을 거칠지라도 불가능하다는 결과를 낳게 되기 쉽다. 그러나 통일후 북한지역에 대하여 개혁적인 법제도를 채택하는 것은 기존의 권리의무관계에 기한 재산권이 장애가 되어 있지 않다. 따라서 개혁적 법제도를 채택할 가능성이 높다.

이 점에서 필자는 통일후 북한 지역 토지 및 부동산에 대하여 여타 OECD 선진국 들이 하듯이 부동산보유세 비중을 부동산거래세 비중보다 높여야 한다고 생각하며, 또 그것이 크게 어렵지 않게 실행될 수 있기 때문이라도 적극적으로 채택하여야 한다고 생각한다.

현재처럼 터키를 제외한 다른 OECD회원국들은 모두 부동산보유세 비중이 부동산 거래세 비중보다 높는데, 한국만 부동산보유세 비중이 부동산거래세에 대한 과세금액보다 절반의 비중밖에 안 되는 현실은 불합리하다고 본다. 전술한 여러 가지 부작용 즉 토지 활용도의 대폭 저하, 토지의 투기적 목적의 보유, 사실상 전국민이 국토에 대하여 소위 알박기를 한 것과 마찬가지로 상황이 조성됨에 따라, 법치주의 원칙에 사실 부합하지 아니하는 개인 권리 침해적인 공공수용 조항이 운용되고 있는 현실, 일본인보다 좁은 1인당 주택면적 사용과 같은 열악한 상황(윗 글 211쪽 각국 주거면적 비교의 표 참조)을 개선하려면 그러한 방향성을 여타 선진국에 맞추어 교정할 필요가 있다고 본다.

korea
legislation
research
institute

참고문헌

참고문헌

- 김상용, “통일후의 토지법의 전망과 과제”, 토지법학, 1994.12.
- 김성욱, 월북자와 월남자의 토지소유권 회복문제, 통일정책연구 제17권 1호, 통일연구원, 2008.6.
- 류인호, 북한 흡수통합에 대비한 토지 소유권의 귀속과 분배에 관한 입법적 대응방안, 충북대학교 박사학위논문, 2015.
- 박성훈, 남·북한의 통일에 비추어 본 독일 신탁관리공사의 역할과 의의, 대외경제정책연구원, 1993.
- 박승일, 통일 후 북한토지제도 재편과 사유화 방안 연구, 동국대학교 박사학위논문, 2015.
- 성낙인, 「헌법학입문」, 박영사, 2015.7
- 석윤태, “통일 후 북한의 부동산 처리방안”, 통일논집 제3편, 2004.
- 성승제, “기관투자자의 경영개입”, 『비교사법』(통권 제32호), 한국비교사법학회, 2006.3
- 성승제, “상장규칙의 기업지배구조 조정 기능”, 『법학논총』(제22권 제2호), 한양대학교 법학연구소, 2005.
- 성승제, “연기금자본주의의 서론적 고찰 - 드러커의 연기금사회주의론과 클라크의 자본주의 4단계론을 중심으로-”, 『증권법연구』(제17권 제3호), 한국증권법학회, 2016.12.
- 성승제, “재벌 금융계열사의 주식소유집중 개선방안에 대하여”, 『상사법연구』(제25권 제1호), 한국상사법학회, 2006.
- 성승제, “총부채 관리 재정운용과 법정책”, 『행정법학』(제9호), 한국행정법학회, 2015.9.

- 성승제, 통일 당위성과 통일편익의 법적기반 조성을 위한 조세 및 토지정책 연구, 한양 법학 제39집, 2012.
- 성승제, “통일후 북한지역 토지보유세제의 법정정책적 연구”, 『2016년 남북법제연구보고서』, 법제처, 2016.11.
- 성승제, “한국의 재정공금융법 운용과 중앙은행의 역할”, 『법과 정책연구』(제17권 제1호), 한국법정정책학회, 2017.
- 안종석, 『소득수준별 근로소득 세부담과 가족수당 혜택』, 한국조세재정연구원, 2015.5
- 유용태, “책머리에(편집자 서문)”(유용태 편저, 『동아시아의 농지개혁과 토지혁명』, 서울대학교 출판문화원, 2014.12)
- 이희제, 『식민지시대 조선인 대지주의 자본축적 메카니즘: 정경유착과 시장확대』, 연세대학교 사회학과 석사학위논문, 2000.6.
- 전현수, “해방 직후 북한의 토지개혁”, 유용태 편저, 『동아시아의 농지개혁과 토지혁명』, 서울대학교 출판문화원, 2014.12)
- 정권섭, “통일 이후 북한지역의 토지소유권 회복에 관한 법리”, 토지법학 제10호, 한국 토지법학회, 1994.
- 정동호/신영호/강승묵, 『법학제요』, 세창출판사, 2017.5.
- 정영화, “통일 후 북한의 재산권 문제에 관한 헌법적 연구”, 서울대학교 대학원 박사학위논문, 1995.
- 정종섭, 『헌법학원론』, 박영사, 2013.3.
- 제성호, “통일 후 바람직한 토지정책방향 - 특히 북한토지의 처리와 관련해서”, 『법학 논문집』 제29집 2호, 중앙대학교 법학연구소, 2005.
- 조명근, “1937-45년 일제의 전시조달과 조선은행권 발행제도 전환”, 『한국사연구』, 한국사연구회, 2004.12.

조 스티드웰, 『아시아의 대부들』(원제: Joe Studwell, Asian Rich Report, 2007), 살림Biz, 2009.

조 스티드웰, 『아시아의 힘』(원제: Joe Studwell, How Asia Works, 2013), 프롬북스, 2016.

조영진, “한국 통일을 대비한 토지정책에 관한 연구”, 동국대학교 박사학위 논문, 1994
통계청, 『통계로 본 광복 70년 한국사회의 변화 I』(해설편)

홍성찬, “근대화 프로젝트로서의 한국 농지개혁과 대지주”, (유용태 편저, 『동아시아의 농지개혁과 토지혁명』, 서울대학교 출판문화원, 2014.12.),

Michael Stathopoulos 글/안춘수 역, “계약의 구속력과 계약관계의 해소에 관한 비교법적 고찰”, 『법학연구』(제6권), 연세대학교 법학연구원, 1996.

리영희, 『한겨레신문』, 1994년 7월 16일자, 1면

두산백과의 “『법학제요』” 항목 검색

위키백과, ‘과두제’ 검색

위키백과 ‘독점자본주의’ 검색

위키백과의 ‘로마법대전’ 검색

위키백과 ‘연방준비제도’ 검색

위키백과 ‘유스티니아누스’ 검색

위키백과 ‘제국주의’ 검색

위키백과 ‘제2차 세계대전’ 검색

위키백과 “초인플레이션” 검색

나무위키, ‘초인플레이션’ 검색

영문위키 ‘hyperinflation’ 검색

영문위키백과 ‘Ladejinsky’ 검색

[http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/07/07/0200000000AKR20170707104900002.](http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/07/07/0200000000AKR20170707104900002)

HTML

<http://www.joseilbo.co.kr/news/htmls/2015/05/20150508257152.html>

https://ko.wikipedia.org/wiki/%EC%8B%9C%EC%9E%A5_%EA%B2%BD%EC%A0%9C

http://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2016/06/14/2016061402554.html

http://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2016/06/14/2016061402554.html

<https://www.bok.or.kr/portal/singl/baseRate/list.do?dataSeCd=01&menuNo=200643>

<http://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2018013116395895067>

https://finance.naver.com/sise/sise_index.nhn?code=KOSPI

http://theme.archives.go.kr/next/populationPolicy/statisticsPopup_01.do

http://www.index.go.kr/potal/stts/idxMain/selectPoSttsIdxSearch.do?idx_cd=2909

<http://www.kookje.co.kr/news2011/asp/newsbody.asp?code=1700&key=20180813.2202600>

4310

통일법제 연구 18-19-③-03

통일과 토지의 법적 문제

통일 후 경제구조개선을 위한 토지조세법제 고찰

2018년 8월 29일 인쇄
2018년 8월 31일 발행

발행인 | 이 익 현

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

등록번호 | 1981.8.11. 제2014-000009호

홈페이지 | <http://www.klri.re.kr>

값 5,500원

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

ISBN : 978-89-6684-844-7 93360

저자명

성 승 제

학 력

한양대학교 법학박사

(현) 한국법제연구원 연구위원

연구실적 및 논문

다수(book.naver.com 및

scholar.google.com 참조)

통일과 토지의 법적 문제

통일 후 경제구조개선을 위한 토지조세법제 고찰

KLRI KOREA LEGISLATION
RESEARCH INSTITUTE



ISBN 978-89-6684-844-7

값 5,500원