

# 분단국가 통합의 법제적 과제 - 행정관계법제 -

박훈민 · 김정현 · 김광수 · 김성수 · 김종보 · 최선웅





# 분단국가 통합의 법제적 과제

## - 행정관계법제 -

A Legal Study on the Reunification of the Divided Country  
- Administrative Laws -

연구책임자 : 박훈민(한국법제연구원 부연구위원)  
PARK, Hun-min

공동연구자 : 김정현(전북대학교 일반사회교육과 교수, 전 연구위원)  
Kim, Jung Hyun  
김광수(서강대학교 법학전문대학원 교수)  
Kim, Kwangsoo  
김성수(연세대학교 법학전문대학원 교수)  
Kim, Sung Soo  
김종보(서울대학교 법학전문대학원 교수)  
Kim, Jong Bo  
최선웅(충북대학교 법학전문대학원 교수)  
Choi, Sun-Woong

2017. 10. 31.



## 요약문

### I. 배경과 목적

#### ▶ 연구의 배경

- 분단국가의 통일은 결국 법적 통일이며, 남북한이 하나의 법제로 통합되어야 실질적인 통일이 달성가능함

#### ▶ 연구의 목적

- 본 보고서는 남북한 간의 행정법제 분야의 통합과 관련하여 발생할 수 있는 문제점들을 예측하고, 법제 통합의 방향을 제시하는 것을 연구목적으로 함
- 다양한 행정법제 분야 중 통일과정에서 중요성이 크다고 할 수 있는 국유재산법제, 국가재정법제, 건축법제 및 국토·도시계획법제, 환경법제, 경찰법제의 통합에 관하여 연구함

### II. 주요 내용

#### ▶ 국유재산법제 통합 분야

- 남북 통일 과정에서 북한지역 토지의 사유화 등 조치가 취해지는 과정에서 공공시설 및 기반시설 설치를 위한 토지 등 국유재산의 보전조치가 요청됨
- 북한지역의 국공유재산, 정당 및 협동단체의 재산의 국가 귀속 및 지방자치단체이관 등을 위하여 재산귀속법, 지방자치법, 지방재산법을 제정할 필요성

# KLRI

- 독일에서 인민재산을 사유화한 것과 달리 우리의 경우 사유화 과정에서의 문제를 방지하기 위하여 우선적인 국유화 이후 점진적 사유화 등의 방안에 대하여 논의가 필요

## ▶ 국가재정법제 통합 분야

- 북한의 사회주의 계획경제에 기반한 재정편성에 따라서 우리의 재정법제와의 차이점이 큼
- 남북한 통합시 북한지역 복지예산 및 개발예산 수요가 발생할 것으로 이에 대하여 조세, 부담금, 국채 등 재원조달 방안 마련이 필요하고 개별적인 분야에서 예산을 절감할 수 있는 방안이 필요함
- 북한지역에 대한 조세 부과 등은 주민의 반발을 낳을 수 있고, 사회보험 등은 북한에게 적용할 기준을 책정하기 어려운 문제가 있음
- 과도기 이중체제안 등에 따라서 점진적이고 단계적으로 통합해 나가는 방안을 강구할 필요

## ▶ 건축 및 국토·도시계획법제 분야

- 북한의 토지법 등 각종 법제에서 국유화원칙 등을 취하고 있으며, 건축법제 및 개발법제 등에서 현저한 차이를 보임
- 북한지역에 대한 공간계획으로서 국토계획 및 도시계획을 수립할 필요성이 있고, 신도시 건설 및 기존 도시정비를 위하여 특별법 입법 등의 수단도 강구하여야 할 것임
- 북한지역 기존 건축물의 대장편성 및 등기 절차 이행, 개축·증축·재축 등을 위한 법제화

- 북한지역에 대한 현황조사에 바탕하여 용도지역 등을 설정하고, 개발 및 관리를 위한 수립 등이 필요함

## ▶ 환경법제 분야

- 구동구권 붕괴 당시 환경오염 문제가 대두되었고, 북한도 환경오염 등에 따라서 환경보호법을 제정함
- 비무장지대는 경관과 환경 측면에서 보전가치가 크며, 따라서 남북한이 공동으로 이를 보호하고, ‘평화·생명지대 구상’과 같이 생태관광지로서 이용하는 방안과 법제화가 필요
- 남북한 간의 체제와 이념에 따라서 개인의 권리보호 여부 등 차이가 발생하고 있어 향후 환경법제 통합에서 세부적인 검토가 필요함
- 독일에서 법제통합 위해 『환경기본법』 제정하고, 그 이전에 공무원, 전문가 등 연구그룹을 구성하고, 환경관련 상호협력 등을 추진한 사례에 주목하여야 함

## ▶ 경찰법제 분야

- 우리의 경찰과 북한의 일반경찰인 인민보안성 간의 조직 분야 통합
- 북한 인민보안원 등의 경찰공무원으로 통합시 단기간의 집중적인 교육을 실시하여 직무능력을 향상토록 함
- 우리 측 경찰공무원의 북한 파견 근무 등 인적 교류 통하여 조직 통합을 가속화하되, 양측 간의 문화적 차이 등으로 인한 반목 등을 피하기 위하여 대비가 필요함
- 남북한의 경찰작용법을 통합하여 통일적인 경찰활동이 될 수 있도록 함

### Ⅲ. 기대 효과

▶ 남북한 간 행정법제 비교를 통한 연구방향을 제시함

▶ 남북통일시 행정법제 분야 통합 대비

- 남북 통일시 행정법제 분야의 효과적인 통합 및 이를 통한 남북 행정/사회 통합에 기여함
- 남북 통합시 국가의 효율적인 재정을 유지하며, 국유재산을 안정적으로 관리토록 함
- 남북통일 과정에서 북한지역의 개발 및 보전을 위한 법제를 정비하도록 함
- 남북한의 경찰 통합

▶ 주제어 : 국유재산법, 국가재정법, 건설법, 환경법, 경찰법, 남북통일, 법제통합



## Abstract

### I. Backgrounds and Purposes

#### ▶ Backgrounds of this Research

- Unification of a divided Nation is eventually legal integration. North and South Korea will be unified, when they stand on sole legal system.

#### ▶ Purposes of this Research

- In this Research, main Purposes have been focused to Forecasting of potential problems and Suggestion of legal Integration direction in sectors of Administrative field.
- Among many branch of Administrative Legislation, some of them could be highly regarded. Namely Integrations of Korea's State Property Law, National Finance Law, Construction Law, Environmental Law and Police Law.

### II. Major Content

#### ▶ Integration of State Property Law

- In case of Korean Unification, Privatization of land ownership and other measures could lead to disturbance of national property for public facilities and infra-structures.

- National, public, political parties and (selective) cooperations properties should be revert to Unified nation. Moreover some of them will transfer to municipal corporations. Legislation of Property Reversion Act, Local Government Act and Municipal Properties Act for north Korean zone will be support it's procedures.
- During German Unification, properties of east german organization had been sold rapidly to private Investor. In Korean Case, more deliberations and discussions need to avoid faults of precedent. Gradual privatization procedure could be an option.

#### ▶ Integration of National Finance Law

- There is obvious contrast in sector of National Finance Law between the Socialist's planed economy system of north Korea and South Korean System.
- Enormous Budget demands will be generated, due to finance for social welfare and national development. National financial supply and some budget saving measures will be greatly required.
- Potential tax resistances and difficulties application of Social Insurance Programmes in north Korea could pose significant challenges.
- Dualistic National System in transition period or gradual national integration have mentioned as solution.

#### ▶ Integration of Construction and Zoning Law

- Land Law of north korean rules national ownership. Construction Law, Zoning and Development Law also show wide differences.

- For development of north korea area, National and cities zoning should be established. Special Acts could be needed to constructions of new towns and modification for existing cities.
- It will be asked Legislations for inclusion to building register, reconstruction and remodeling of outworn building.
- After constructing land-use database in north korea area, Zoning ordinances and plans for land-use, development and managing need to be established.

## ▶ Integration of Environmental Law

- In 1990's environmental pollutions in east europe have be great issues, so north korea made an Act for Environmental Protection.
- DMZ in Korea has high value as it's landscape and environment. So north and south Korea could cooperation for it's protection and tourism. 'Peace and Life Concept DMZ' is need to go through enactment.
- Because of gaps between north and south Korea's systems and ideologies, Environmental Law has been also divergent. Integration of Environmental Law is a matter to be handled sensitively.
- In noticeable example in Germany, for the purpose of react to east german pollution problem, German Federal Government had assembled Task Force Groups with civil officers and experts, proceeded cooperation-policy with east german government and enacted of 'Framework Act for Environment'.

### ▶ Integration of Police Law

- Amalgamation of Republic of Korea's National Police and north korean Ministry of People's Safety.
- Officers of Ministry of People's Safety should be integrated to Police Officer after concentrated training as Officer. Training will be contained police officers assignment in state of Democracy, Rule of Law, ability of work for police duty.
- Some Officers of ROK National Police will be dispatch for service to north korea area. That would makes acceleration of integration. However Dispatched officer should be trained in case of cultural gap and collision.
- It would be a contribution for National Integration, according to Integrated application of 'Act on the Performance of Duties by Police Officer' and other Acts and Regulations.

### III. Expected Effects

- ▶ This paper show scientific and practical research way for legal comparison between north and south Korean administrative Laws.
- ▶ Preparation for Korean legal integration
  - Affective Amalgamation of administrative Laws and it's contributory roles to Integration of Administration and Society during Korean Unification.
  - Maintain efficient National Finance, manage National and Public Properties stable.

- Improve Legislation for development and environment protection in north korea.
- Suggest way to Police Amalgamation and Integration of Police Laws.

▶ **Key Words** : State Property Law, National Finance Law, Construction Law, Environmental Law, Police Law, Unification of Korea, legal Integration



요 약 문 .....	3
Abstract .....	7

## 제1장 연구의 개요 / 17

제1절 연구의 목적과 방향 .....	19
I. 연구의 목적 .....	19
II. 연구의 방향 .....	20
제2절 연구범위와 방법 .....	20
I. 연구의 범위 .....	20
II. 연구 방법 .....	23

## 제2장 국유재산법 통합의 과제 / 25

제1절 남북한 국유재산제도 비교 .....	27
I. 북한 토지 및 지방자치 제도의 개관 .....	27
II. 북한 국유 및 공유재산에 대한 처리방안 .....	34
제2절 국유재산 통합시 문제점 .....	38
I. 문제의 제기 .....	38
II. 독일통일과 국·공유재산의 처리 .....	40
III. 행정재산 및 재정재산의 처리 .....	53
IV. 통일조약상 행정재산과 재정재산의 귀속, 반환의무, 지방재산법과의 관계 .....	63
제3절 국유재산법제 통합 방안 .....	79
I. 문제의 제기 .....	79
II. 북한 지역 국·공유재산의 귀속에 대한 통일조약 등 헌법적 근거 .....	80

## 제3장 국가재정법제 통합의 과제 / 87

제1절 북한의 재정현황 및 법제 .....	89
I. 북한의 재정현황 .....	89
II. 북한의 재정법제 .....	93
III. 우리 국가재정법제와 비교 .....	98
제2절 재정통합시 문제점 .....	101
I. 독일 사례 .....	101
II. 남북 재정통합시의 문제점 .....	109
제3절 남북한 재정법제 통합방안 .....	120
I. 남북한 간의 재정관련 협력방안 .....	120
II. 재정통합 분야별 대응 방안 .....	123
III. 통합을 위한 재원조성 방안 .....	127

## 제4장 국토·도시계획 및 건축법제 통합의 과제 / 131

제1절 남북한 국토·도시계획 및 건축법제의 비교 .....	133
I. 북한의 국토·도시계획 및 건축법제의 체계 .....	133
II. 북한의 공간계획체계와 주요내용 .....	134
III. 북한의 개별건축 및 건물관리를 위한 법제 .....	154
IV. 남북한 법제의 비교 .....	170
제2절 남북한 국토·도시계획 및 건축법제 통합시 문제점 .....	180
I. 개 관 .....	180
II. 토지소유권 및 사용권의 문제 .....	182
III. 건축과 도시계획의 목적 .....	184
IV. 경제특구 및 경제개발구의 문제 .....	186
V. 기존 건축물의 처리 : 유지 및 관리 .....	188



VI. 도시의 쇠퇴와 주택의 노후불량화 .....	189
제3절 국토·도시계획 및 건축법제 통합방안 .....	191
I. 통합의 방향 .....	191
II. 국토기본법제의 통합방안 .....	193
III. 도시계획법제의 통합방안 .....	197
IV. 개발사업법제의 통합방안 .....	202
V. 건축법제의 통합 방안 .....	207

## 제5장 환경법제 통합의 과제 / 211

제1절 남북한 환경법제의 비교 .....	213
I. 남북한 환경보호 법제 비교의 의의 .....	213
II. 남북한 환경보호 법제의 연혁과 특징 .....	217
III. 남북한 국토개발과 환경보호의 법체계 비교 .....	226
IV. 환경매체별 남북한 환경보호 법제 비교 .....	236
V. 남북한 지구기후변화 대응 법제 비교 .....	260
제2절 DMZ 환경보호 및 남북한 환경법제 통합과 문제점 .....	264
I. DMZ의 형성과 의의 .....	264
II. DMZ 지역의 이용과 환경보호 관련 법제도 현황 .....	267
III. DMZ 지역의 환경보호와 평화유지를 위한 모색 .....	271
제3절 남북한 환경법제 통합 방안 .....	273
I. 남북한 환경보호 법제의 공통점과 차이점 .....	273
II. 남북한 환경보호 원칙의 비교 및 통합 방안 .....	276
III. 남북한 환경피해구제 법제 비교 및 통합 방안 .....	280
IV. 남북한 통합 환경법의 실현을 위한 과제 .....	284

## 제6장 경찰법제 통합의 과제 / 287

제1절 남북한 경찰법제 비교 .....	289
I. 개 관 .....	289
II. 북한 경찰기관 .....	290
III. 북한경찰 일반 .....	296
IV. 북한경찰 관련 법제 .....	299
V. 남북한 경찰법제 비교 .....	307
제2절 남북한 경찰법제 통합과 문제점 .....	311
I. 개 관 .....	311
II. 동서독 경찰법제 통합 사례 .....	311
III. 남북한 경찰법제 통합시 문제점 .....	321
제3절 남북한 경찰법제 통합 방안 .....	325
I. 경찰법제 통합의 의의, 기본방향 및 연구방향 .....	325
II. 남북한 경찰통합 과정상의 법제적 과제 .....	328
III. 남북한 경찰 조직 통합 .....	335
IV. 남북한 경찰작용법제 통합 .....	340

## 제7장 요약 및 결어 / 349

I. 요약 .....	351
II. 결 어 .....	352
참고문헌 .....	355

korea  
legislation  
research  
institute

# 제1장 연구의 개요

제1절 연구의 목적과 방향

제2절 연구범위와 방법



# 제1장

# 연구의 개요

## 제1절 연구의 목적과 방향

### I. 연구의 목적

북한의 수차례 핵실험 및 연속적인 미사일 발사시험으로 이미 결의된 유엔 안전보장이사회 결의 2094호에 의한 대북 제재<sup>1)</sup> 이외에도 추가적인 국제적인 대북제재가 검토되고 있다. 그리고 북한 출신 유력인사의 탈북과 말레이시아에서 김정남으로 추정되는 인사가 살해당하는 상황이 발생하면서 국제 관계의 긴장을 고조시키고 있다. 국제적 위기 상황에서 향후 남북관계의 방향 외에도 남북한의 통일 시나리오에 대하여도 다양한 의견들이 제시되고 있다.

넓게 보자면 이른바 ‘급변사태’라고 하는 급진적인 통일 시나리오와 점진적이고 단계적인 통일 시나리오가 존재하는 것으로 보인다. 이중 어느 시나리오를 따른다고 하더라도 남북한은 통일에 관한 양측의 합의에 따라서 실제적인 통일국가 건설로 이어질 것이다. 이때의 남북한 통합은 결국 법제통합으로 달성된다고 하겠다. 다시 말하여 남북한 간에 적용되는 법령이 단일화되어야 비로소 하나의 국가라고 할 수 있다는 의미이다.

본 연구보고서에서는 행정법제 분야의 통합을 연구의 대상으로 삼고 있다. 남북한 간 통일합의 이후 남북한 간에 적용될 주요 행정법제 영역에 대하여 그 통합시의 문제점과

---

1) 이에 관한 자세한 내용은 통일부 북한정보포털 ‘유엔 대북제재’항목 <http://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/term/view/KNwldgDicary.do?pageIndex=1&dicaryId=60>에서 참조. [최종방문일: 2017. 4. 23.]

그에 대한 해결방안, 즉, 통합의 방향, 절차 및 내용을 다루는 것을 연구의 목적으로 한다.

## II. 연구의 방향

앞서 본 것과 같이 북한 통일에 따른 법제통합 역시 통일 시나리오에 따라서 그 방식을 달리할 수밖에 없다. 남북한 통일이 이른바 ‘급변사태’모델에 따라서 급격하게 이루어지는 경우와, 통일 합의에 따라서 점진적으로 통일단계를 이행하는 경우 등 다양한 방안에 따라서 법제통합절차가 최소한 부분적으로는 차이를 보이게 되기 때문이다. 본 연구보고서에서는 여러 제약요인으로 따라서 모든 통일 과정의 가능성을 검토하고 그에 따른 대응을 하는 것을 지양하였다. 주로 우리 정부의 공식 통일 방안인 「한민족공동체 건설을 위한 3단계 통일방안」에 따라 평화적인 방식으로 통일국가를 건설하는 것을 전제로 하여 진행하고, 일부 분야에서만 그 이외의 통일시나리오에 따라 대응이 필요한 부분을 서술하는 것으로 제한하였다.

## 제2절 연구범위와 방법

### I. 연구의 범위

아울러 본 연구과제에서는 행정관계 법제 중에서도 주된 쟁점이 되는 분야를 선별하여 연구를 진행하였다. 특히 통일이후 재정통합의 과제(국가재정법제)와 통일과정에서의 국공유재산 관리상의 문제(국유재산법제)는 통일 이후의 행정에 필요한 자원 및 시설을 유지하는데 중요성이 있다고 하겠다. 아울러 남북한 간에는 종래 노후화한 북한지역의 건축물의 안전과 유용성을 확보하고, 북한지역에 대하여 신도시건설, 국토개발계획 추진 등 각종 개발사업의 진행(건설법제 및 도시·국토계획 법제)는 우리 정부의 ‘한반도 新경제지 도구상’을 뒷받침할 핵심적인 부분이며, 개발정책과 동시에 통일과정에서부터 북한지역의 환경을 보호하며 특히 비무장지대(DMZ)와 그 인접지역의 녹지를 보존하며 장기적으

로 남북한의 환경관련 규율을 통합하는 것(환경법제) 역시 중요하다. 그리고 통일 이후의 경찰조직을 통합하여 통일과정에서의 혼란을 방지하고 사회질서를 유지하는 임무(경찰법제)역시 행정법제 통합에 있어서 중요성이 큰 과제이다. 따라서 이상 5개 영역에 대하여 우선적으로 연구를 실시하기로 하였다.

주된 논의 내용은 통합이 실시되는 과정에서 행정관계 분야에서 어떠한 법제 차원의 대응이 필요한지에 초점을 맞추고자 한다. 이때 행정법제 분야에 있어서도 통일 단계별로 대응을 요구하는 과제는 개별 분야별로 내용과 시기를 달리한다. 우리 정부의 민족공동체 통일방안에 따라 통일이 진행될 경우 남북한 간 국유재산법제와 재정법제 통합은 남북연합단계에서 준비를 하고, 통일국가 단계에서 실행하게 될 것이다. 경찰법제 통합 역시 남북 연합단계에서 상호 경찰조직간 교류가 실시된다면 최소한 조직법 영역에 있어서는 법제에서도 반영될 필요가 있고, 경찰작용법 역시 최종적인 통일국가의 형태가 법치국가이므로, 점진적으로 경찰작용법 역시 법령으로 상세히 규율화하는 것으로 단계적으로 수렴할 가능성이 크다 하겠다.

반면 환경법제와 건설법제 및 도시·국토계획법제 분야에서는 남북연합단계에서도 전면적인 협력이 필요한 부분이므로 관련 법제에 대하여 1차적인 통합 내지 반영이 이루어져야 할 여지가 있다. 이러한 측면에서 보면 본 보고서에서는 연구대상 법제 전체의 단계별 통합방안을 제시하는 것은 부적절하다고 하겠다. 따라서 각 장별로 통합의 시기 내지 단계를 달리하여 서술하고, 법제 통합과정에서 대응이 필요한 문제점 역시 각기 개별적으로 기술할 수밖에 없었다.

다만 법제통합에 있어서 몇 가지 기본원칙을 설정할 수 있다. 먼저 통일의 원칙에 있어서 민족공동체 통일방안에서 나타난 바와 같이 ‘인간중심의 자유민주주의’를 지향하여야 하고, 자주, 평화, 민주의 통일의 3원칙을 준수하는 것을 전제로 한다.<sup>2)</sup>

2) 민족공동체 통일방안에 대한 내용은 통일부 홈페이지 ‘통일정책’ 항목 (<http://www.unikorea.go.kr/unikorea/policy/plan/>) 참조. [최종방문일: 2017. 10. 30.]

법제통합의 원칙은 법치국가의 보편적인 원칙들로서 우리 헌법에서도 부과하고 있는 규율과 부합할 필요가 있다. 여기에는 인간의 존엄성 존중, 법치주의, 평화국가원리, 자유민주주의, 사회국가원리, 문화국가원리 등을 들 수 있다.<sup>3)</sup>

이러한 전제하에서 법제 통합의 세부 원칙으로서는 급속한 통합에 따른 사회혼란을 방지하기 위한 ‘남북한 법제의 단계적 통합’, 단일국가를 최종적인 통일의 지향점으로 함에 따라서 ‘단일 법령으로의 최종적인 통합’, 그리고 국민의 권익을 제한하는 ‘비상입법 등 예외적 조치의 최소화 및 단기화’를 들 수 있겠다.<sup>4)</sup>

서술의 방식은 먼저 각 장별로 남북한 간의 해당 분야 법제를 비교하고(제1절), 아울러 통합과정에서 발생가능한 문제점 및 향후 대응 필요한 과제를 서술하고, 이 과정에서 독일 등 외국의 사례를 제시하겠다(제2절). 이어서 남북 통일시 해당 분야 법제통합과정에서의 대응 내지 통합방안을 기술(제3절)하는 것을 기본으로 하겠다. 다만 개별적인 부분에 있어서는 전술한 바와 같이 각 법제영역별로 통합시 대응할 상황, 통합절차 내지 단계가 상이하므로, 이에 대해서는 불가피하게 각 장별로 다소 상이하게 서술할 수밖에 없었다.

아울러 연구기간 및 범위의 제한, 그리고 연구분야별로 대응할 과제 상의 차이에 따라서 각 장별로 중점되는 분야 각각 다르게 주어졌다. 제2장 ‘국유재산법제 통합의 과제’에서는 북한지역 재산의 사유화 과정에서 행정재산을 비롯한 국유재산을 보전하는 방안을 마련하는 것을 주된 목적으로 하였으며, 제3장 ‘국가재정법제 통합의 과제’는 남북 통합과정에서 통일비용의 소요와 이에 대응하기 위한 재정수단을 검토하여 국가재정의 안정적인 통합방안을 모색하고자 하였다. 이어서 제4장 ‘건설법제 통합의 과제’는 남북 통일과정에서 북한지역의 건축물 처리와 도시개발 등을 둘러싸고 건설법 및 개발법제 분야에서 북한지역에 어떻게 적용하여야 할지 등을 검토하였다. 제5장 ‘환경법제 통합의 과제’

3) 이에 대한 상세한 내용으로는 한국법제연구원(배건이 외), 『독일 통일 이후 분야별 법제정비 사례 조사 및 한반도 통일과정에서의 정책방안 도출』, 통일부 정책연구보고서, 2015., 171-175면 참조.

4) 이에 대한 상세한 내용으로는 한국법제연구원(배건이 외), 『독일 통일 이후 분야별 법제정비 사례 조사 및 한반도 통일과정에서의 정책방안 도출』, 통일부 정책연구보고서, 2015., 161-167면 참조.



는 남북 통합과정에서 난개발 방지 및 환경법 적용을 검토하고 특히 비무장지대 환경보전을 위한 법제 등에 초점을 맞추었다. 끝으로 제6장 ‘경찰법제 통합의 과제’는 남북한 경찰조직의 통합과정에서 필요한 법제와 경찰작용법제 분야의 통합에 관하여 주로 논하였다.

## II. 연구 방법

본 연구는 연구방식에 있어서 공동연구 형식으로 진행되며, 다음과 같이 업무 범위를 분담하였다.

제2장 ‘국가재산법제통합의 과제’는 김성수(연세대학교 법학전문대학원 교수)가, 제3장 ‘국가재정법제통합의 과제’는 박훈민(한국법제연구원 부연구위원)이 담당하였다. 이어 제4장 ‘건설 및 도시·국토계획법제 통합의 과제’는 김종보(서울대학교 법학전문대학원 교수), 제5장 ‘환경법제 통합의 과제’는 김광수(서강대학교 법학전문대학원 교수), 제6장 ‘경찰법제 통합의 과제’는 최선웅(충북대학교 법학전문대학원 교수)가 서술하였다. 북한 법제의 비교·분석 연구에 대해서는 김정현(전북대학교 사범대학 교수)이 담당하도록 하였다.

법제 통합에 있어서 북한 사회주의 국가로서 법에 대하여 정치가 우위에 있는 체제이다. 일반적인 법치국가와 달리 공식적인 법령 보다 통치자의 교시 또는 당의 방침이 더 중요할 수 있다. 따라서 성문법률을 중심으로 북한법을 해석하고 이에 대한 통합을 논하는 것은 일정한 한계가 있을 수 있다.

그러나 정치 분야의 내용이 결국 점진적으로 법령에 반영될뿐더러, 공식적인 북한의 법령 이외 내용에 대한 접근이 제한적이므로, 다른 수단을 통하여 북한 실정법제를 부분적으로 보충하는 방식으로 북한법에 접근하였다.



## 제2장

# 국유재산법 통합의 과제

제1절 남북한 국유재산제도 비교

제2절 국유재산 통합시 문제점

제3절 국유재산법제 통합 방안



## 제2장

# 국유재산법 통합의 과제

## 제1절 남북한 국유재산제도 비교

### I. 북한 토지 및 지방자치 제도의 개관

#### 1. 북한의 토지제도

북한의 토지제도는 시대적으로 상당한 변화를 경험하였으나 여전히 토지에 대한 소유권은 국가가 가지고 있다는 점에서 국가소유권원칙을 고수하고 있다. 본 연구는 통일과정과 통일 이후에 국유재산 및 공유재산과 각종 공물 등을 확보하기 위한 선제적인 입법조치를 대상으로 하고 있다. 따라서 토지의 국유화가 완성된 북한의 경우 그 중 기존의 국유 및 공유재산과 통일 이후 북한 주민의 생존배려와 북한지역 경제의 정상화를 위하여 추가적으로 요구되는 각종 사회기반시설을 설치하고 운영하기 위한 토지 및 부동산을 확보하는 것은 토지에 대한 사적 소유를 원칙으로 하는 시장경제보다 오히려 용이한 측면이 있을 수 있다.

다만, 북한의 경우에도 국토의 특정 지역을 구체적으로 국유 및 공유의 대상으로 확정하고 공물의 입지를 결정하기 위해서는 이를 위한 국토계획이 선행되어야 함은 물론이다. 다만, 이미 수차례 언급한 바와 같이 남북한 통일과정과 통일이 이루어진 이후에도 북한이라는 국가가 소유한 토지 등 재산에 대한 사영화가 동시에 진행되는 것이 예상되기 때문에 사영화의 대상과 여전히 국가의 소유로 남겨둘 부분을 매우 정밀하게 구분하는 작업이 선행되어야 한다.

사영화 원칙에 따라 과거 북한 당국이 소유한 토지 등을 과도하게 민간에 이양하는 경우에는 통일 이후에 북한 지역에 필요한 공공시설이나 기반시설을 설치하여 운영할 토지의 부족사태를 야기할 수 있기 때문이다. 따라서 이 문제에 대해서는 독일 통일과정에서 구 동독과 구 서독의 입법조치가 우리에게도 일종의 전범으로서 이에 대한 정확한 분석이 무엇보다 필요하다. 물론 남북한과 동서독의 정치, 사회적 상황이 다르고 통일방식에 있어서도 남북한의 경우에는 여러 돌출적인 변수가 있다는 것을 염두에 둔다고 하더라도 독일통일 과정에서 실제로 이루어진 입법의 방식과 내용은 남북한 통일에 부수하는 문제를 해결하는 실증적인 자료가 될 수 있기 때문이다. 따라서 독일의 경우 통일을 전후하여 이루어진 입법 중에서도 재산귀속법과 지방재산법을 주목하여야 한다.

우리의 경우에도 북한 당국이 소유한 토지 등을 국가승계이론에 따라서 통일 이후에 존속하는 통일 대한민국에 일단 귀속시키는 입법적 조치가 필요하고,<sup>5)</sup> 그 중에서 사영화 할 부분에 대하여 후속하는 입법과 국유 및 공유재산으로 전환할 부분에 대한 별도의 입법이 필요하다. 통일 이후에 대한제국과 임시정부의 법통을 계승한 통일대한민국에 과거 북한 당국이 소유한 토지 등 재산권을 귀속시키는 것은 남북한의 경우에도 통일조약과 유사한 국가 간의 합의와 그에 따르는 재산귀속법과 같은 입법이 요구된다.

문제는 자치단체가 소유하는 공유재산과 기반시설의 설치에 필요한 토지를 확보하는 입법적 조치가 있어야 하는데, 이 문제와 관련하여 독일의 경우에는 구 동독이 헌법적으로 지방자치를 폐지한 국가였기 때문에 헌법상 지방자치를 부활시키고 자치단체에게 일정한 재산을 귀속시키는 지방자치법과 지방재산법이 제정되었음을 언급하였다. 그런데 우리의 경우에 과연 현재 상태에서 북한에 지방자치가 실제로 존재하는지, 존재한다면 자치단체가 주민에 대하여 공물과 공공시설을 통하여 우리와 비교할 수 있는 자치사무를 수행하고 있는지 검토하는 것이 필요하다. 북한지역의 지방자치와 그에 따르는 공유재산 귀속에 대하여 우선적으로 살펴보기로 한다.

5) 김병기, “통일 후 북한지역 국유재산 해체를 위한 법적 방안”, 행정법이론실무학회, 『행정법연구』 제32호, 2012.4, 70면. 76면.

## 2. 북한의 지방자치

### (1) 서 설

북한 지역의 국유재산 중에서 국가 전체를 대상으로 하는 도로, 항만, 공항 등과 같은 기반시설의 경우에는 남북한의 통일과정이나 통일 이후에 존속하는 통일대한민국으로 이를 귀속시키는 것이 합당하다. 그런데 도로나 학교 등 대부분의 사회기반시설과 주민과의 이용관계를 중심으로 하는 공물의 설치와 관리업무는 지역적 단위에서 이루어지는 행정활동이다. 다시 말하자면 공물의 설치와 관리는 해당 지역에 거주하는 주민과의 이용관계가 그 핵심을 이루고 있다는 점이 바로 본 연구가 북한의 지방자치를 주목하는 이유라고 할 수 있다.

이미 구 동독의 지방자치 상황을 검토한 바와 같이 북한도 사회주의 국가에서 명칭 여하에도 불구하고 공산당 일당이 독주하는 일반적인 특징에 따라서 권력이 중앙에 집중되는 행정체계를 가지고 있다. 후술하는 바와 같이 조선노동당의 일당체제와 더불어 김일성, 김정일, 김정은으로 이어지는 삼대 세습과 각 정권의 우상화 정책에 따라서 지방은 중앙정부의 지휘와 감독에 복종하고 일인 독재를 시행하는 기관으로서의 역할에 충실하였다.

그럼에도 불구하고 범형식적으로 북한은 1948년 북한 제헌헌법 이래로 지방인민회의와 지방인민위원회를 중심으로 하는 이른바 지방주권기관을 지역주민들의 선거에 의하여 구성하고 자치권을 행사하는 형식적인 의미에서 지방자치 제도를 유지하고 있다. 물론 북한식의 지방자치제도는 일당독재와 일인 지배체제의 확립에도 불구하고 중앙정부의 지방에 대한 재정지원 등이 원활하지 못하게 됨에 따라서 일종의 고육책으로 제시된 측면이 없지 않고 이른바 고난의 행군시대를 거치면서 지방 스스로의 자력갱생이라는 국가적 능력의 현실적 한계를 드러낸 결과라고 할 수 있다.<sup>6)</sup> 다만, 앞서 본 바와 같이 북한의

6) 송인호, 『통일시대를 대비한 우리 지방자치단체의 북한 협력에 관한 공법적 연구』, 박사학위논문, 연세대학교 법학과, 16면.

경우에는 구 동독과는 달리 헌법적으로 지방자치를 폐지하지 않고 오늘날까지도 이를 유지한다는 것이 특징적이다.

## (2) 연 혁

### 1) 1948년 헌법

북한은 1948년 제헌헌법을 통하여 사회주의적 중앙집권 국가를 지향하였으나 지방자치단체의 주요기관과 자치행정에 대하여 언급하고 있다. 북한의 제헌헌법은 국가의 최고 주권기관으로서 최고인민회의를 규정하고(제32조), 이러한 주권의 집행기관을 내각으로 보고(제52조), 내각의 수반으로서 수상제도를 두고 있다(제58조). 지방자치제도와 관련하여 북한의 제헌헌법은 이른바 지방주권기관의 개념을 도입하여, 주민의 대표기관으로서 인민위원회를, 그리고 인민위원회의 휴회 중에 그 임무를 대행하는 상무위원회를 각각 규정하고 있다. 따라서 제헌헌법 당시 북한 지방자치의 핵심주권기관은 인민위원회인데, 각급 인민위원회는 주민이 일반적·평등적·직접적 선거원칙에 의하여 비밀투표로 선출한 대의원으로 구성한다(제69조).

인민위원회는 우리식으로 말하자면 지방의회이며, 각급 인민위원회의 집행기관, 즉 자치단체 장의 역할은 상무위원회에 부여하고 있다(제78조). 다만, 각급 인민위원회가 휴회 중에는 상무위원회가 이를 대행함으로써 인민위원회가 휴회 중에는 상무위원회가 자치단체 장의 역할을 겸임한다. 각급 인민위원회는 헌법, 법령, 정령 및 내각의 결정·지시에 의거하여 자기사업을 집행한다(제70조). 여기에서 말하는 자기사업은 우리식으로 보면 자치사무에 해당하는 것으로 볼 수 있다. 따라서 각급 인민위원회는 지방예산의 편성·실행 및 조세의 징수 등의 자기사업을 집행하며(제74조), 각급 인민위원회는 전조의 임무를 자기권한에 의거하여 소관구역에서 실시한다(제75조).

따라서 헌법규정만으로 판단하면 북한은 제헌헌법 당시 자치단체가 지역적 소관 범위에서 자기의 책임 하에 자치업무를 수행하는 것으로 볼 여지가 있다. 이와는 대조적으로 북한제헌헌법은 “도인민위원회는 내각에, 시 또는 군인민위원회는 도인민위원회에, 면인



민위원회는 군인민위원회에, 리인민위원회회는 면인민위우너회에 복종한다”고 규정하여(제71조), 내각을 정점으로 하여 지방자치단체는 내각의 지시와 결정에 따르는 수직적 국가행정체계를 지향하였다.<sup>7)</sup>

## 2) 1972년 헌법

1972년 북한헌법은 김일성 우상화가 체계적으로 진행되는 과정에서 최초로 헌법상 주체사상을 명시하고(제4조), 국가주석직을 신설하였다(제89조). 지방자치제도에도 변화가 있었는데, 국가행정의 기본원리로서 이른바 ‘민주주의 중앙집권제’를 선언하게 됨에 따라서(제9조) 지방행정위원회가 지방주권의 집행기관으로 신설되었다. 지방행정위원회는 종전의 지방인민위원회의 기능을 대부분 집행하고 상급행정위원회와 내각에 복종할 의무를 지게 되어 결과적으로 중앙의 주석을 중심으로 하는 집권제가 강화되었다는 평가를 할 수 있다.

그리고 지역인민위원회 대신에 지역인민회의를 신설하여 일종의 지방의회 기능을 부여하였다. 다만, 1972년, 1973년 북한에서 특징적인 것은 정치적 의미에서 지방자치는 위축되었지만, 이른바 지방예산제를 통하여 예산과 재정에 대한 자치단체의 권한을 강화하였다는 것이다. 앞서 언급한 바와 같이 북한의 지방자치제는 우리와는 달리 지방에게 자율권을 부여하고 분권을 지향하는 것이 아니라 북한경제가 침체되고 중앙정부가 재정적인 어려움에 처하는 과정에서 지방정부에게 중앙정부에 의존하지 말고 일종의 자력갱생을 위한 방안을 강구하라는 의도가 강하게 내재하고 있다. 따라서 지방예산제 역시 지방 중심의 예산 및 재정운동을 통하여 중앙의 재정부담을 완화하고 지방에서 남는 부분을 중앙에 상납하기 위한 의도가 보다 강하였다.<sup>8)</sup>

## 3) 1992년 헌법

1992년 북한 개정헌법에서 지방자치와 관련하여 주목할 만한 것은 경제적인 의미에서 지방의 권한과 의무를 확대하는 조치라고 할 수 있다. 이 시기에는 대외무역 분야에서

7) 송인호, 위의 논문, 18면.

8) 송인호, 위의 논문, 22면.

각 도에 무역회사를 자체적으로 설립하여 운영하도록 하고 이들이 대외무역을 통하여 획득한 수입으로 도재정을 충당하도록 하는 한편, 잉여가 발생하는 경우 이를 중앙정부에 이전하도록 하였다. 이러한 시대상황을 반영하여 1992년 헌법은 기존의 지방행정위원회를 재정 및 경제기능을 강화한 지방행정경제위원회로 개편하였다(제147조).

#### **4) 1998년 헌법**

1994년 김일성이 사망하고 김정일시대가 도래하면서 이른바 김일성의 유훈통치가 시작되는 1998년 북한은 헌법개정을 통하여 권력구조를 개편하였다. 김일성의 사망과 함께 국가주석직은 폐지되었지만 북한헌법이 이른바 김일성헌법임을 서문에서 선언하고 동시에 국방위원회의 권한을 강화하여 김정일이 국방위원장에 취임함으로써 죽은 자와 산자의 공동의 독재가 가능하도록 교묘한 권력의 조합을 이룩한 것이다.

1998년 헌법에서 지방자치는 상당한 변화를 경험하였다. 즉 1992년 헌법개정에서 신설하였던 지방행정경제위원회를 폐지하고 그 권한을 지방인민위원회에 부여하였다. 이제 지방인민위원회는 우리식으로 지방의회에 해당하는 지방인민회의와 함께 이른바 지방주권기관으로서 지방인민회의가 폐회 중인 경우에는 입법기능과 집행기능을 동시에 가지게 되었다. 이를 통하여 중앙정부가 일관되게 경제와 예산 문제에 대하여 지방의 책임을 강조하였으나, 이는 수차례 언급한 바와 같이 지방의 자율성과 권한을 존중하겠다는 의미보다는 가중되는 경제의 어려움과 식량난을 중앙정부가 사실상 해결할 수 없다는 현실론을 반영한 결과라고 할 수 있다.<sup>9)</sup>

#### **5) 2009년 이후 헌법**

이른바 주체사상과 선군주의를 특징으로 하는 2009년 북한헌법은 지방자치제도에 대해서는 큰 변화를 가져온 것은 아니다. 다만, 1998년 헌법개정에 따라서 신설된 최고인민회의 상임위원회에 대해서도 지방인민위원회가 복종의무를 지게 됨으로서 복종의 대상이 상급인민위원회, 내각에 이어 확대되었다. 이와 같은 조치는 2012년, 2016년 사회주의

9) 송인호, 위의 논문, 25면.

헌법에서도 그대로 유지되었다(북한 헌법 제152조).

### (3) 소 결

역대 북한헌법이 지방자치를 인정하고 이른바 지방주권기관으로서 지방인민회의와 지방인민위원회를 각각 대의기관과 집행기관을 규정하고 있다는 것은 확인할 수 있는 사실이다. 다만, 북한의 지방자치가 대한민국과 같이 지방의 자율권과 분권을 바탕으로 지역주민에 대한 행정적 서비스와 복지를 실현하는 것과는 본질적인 차이가 있다. 북한의 지방자치는 경제와 식량난이라는 어려움 속에서 중앙정부가 지방에 대한 지원을 사실상 포기하고 지방의 자력갱생을 위한 도구개념에 가까운 것으로 볼 수 있다. 오히려 지방자치와 지방기업소 등 지방경제의 잉여분을 중앙정부에 상납하는 수단으로서 지방자치를 이해하는 측면이 강하다.

더욱이 이른바 ‘민주적 중앙집권제’라는 북한의 통치체제에 의하여 지방자치단체는 최고인민회의나 내각에 복종의무를 부담하는 정치적 종속관계를 벗어나고 있지 못하다. 다만, 중요한 것은 이러한 북한의 지방자치의 제도와 현실에도 불구하고 특히 경제적 의미에서 북한의 이른바 지방주권기관이 활동하기 위해서 그 물질 토대를 이루는 공유재산, 공물 및 기반시설을 필요로 한다는 점이다. 특히 남북한 통일과정과 통일이후에 북한 주민에 대한 지방행정서비스를 제공하고 자치사무를 처리하기 위해서는 기존의 북한 지방행정조직이 열악한 상황에 있다고 하더라도 이를 최대한 활용하는 것이 중요하다.

이를 위해서는 북한헌법 뿐만 아니라 지방자치단체의 기관구성과 권한을 규정한 지방주권기관법 등에 대한 면밀한 검토와 더불어 그 운영실태에 대해서도 심도 있는 조사와 연구가 선행되어야 할 것이다. 이와 관련하여 북한헌법과 지방주권기관법은 지방인민회의와 지방인민위원회의 자치입법권 내지 자치행정권, 자치재정권에 대하여 다음과 같은 규정들을 두고 있는데, 이러한 규정들은 북한의 지방자치단체들의 사무와 관련하여 향후 통일과정에서 그에 필요한 공유재산 및 공물 등의 내용과 범위를 정하는데 일정한 시사점을 할 수 있을 것으로 보인다.

북한헌법은 각각 제144조와 제150조에서 “지방인민회의는 결정을 낸다”, “지방인민위원회는 결정과 지시를 낸다”고 하고, 「지방주권기관법」 제17조 1문과 제31조 1문에서 동일한 내용을 규정하고 있는데, 이는 우리식으로 보면 지방인민회의와 지방인민위원회의 일정한 입법적 권한을 인정한 것으로서 일종의 조례와 규칙제정권을 언급한 것으로 볼 여지가 있다. 또한 「지방주권기관법」은 이와 같은 대의기관과 집행기관의 입법적 의사에 대한 실효성을 확보하기 위해서 제17조에서 “지방인민회의의 결정은 해당 지역 안의 기관, 기업소, 단체와 공민에게 있어서 의무적이다”고 하고 제32조에서는 “기관, 기업소, 단체와 공민은 인민위원회의의 결정과 지시를 의무적으로 집행하여야 한다”고 규정하고 있다.

또한 집행권한과 관련하여 북한 헌법 제147조 제5호는 ‘지방인민위원회는 해당 지방의 모든 행정사업을 조직집행한다’고 규정하고, 「지방주권기관법」 제24조 제5호에서 위와 동일한 규정을 두고 있다. 「지방주권기관법」 제22조에서는 지방인민위원회는 지방인민회의가 휴회 중에 유일한 지방주권기관으로서 행정적 집행기관으로서 해당 지역 안에서 국가정책의 집행자이며 인민생활을 책임진 호주라고 명시하고 있다.

앞서 언급한 바와 같이 북한은 1973년 이른바 지방예산제를 도입한 이래 2009년 헌법에서는 우리와 유사하게 지방예산의 편성권은 지방인민위원회에게, 심의·의결권은 지방인민회의에게 부여하고 있다. 즉 북한 헌법 제140조 제2호에 의하여 지방인민회의가 지방예산과 그 집행에 대한 보고를 심의하고 승인하며, 제147조 제7호 따라서 지방인민위원회가 지방예산을 편성한다. 그리고 이와 같은 규정은 「지방주권기관법」 제10조 제2호, 제24조 제7호에서 동일하게 규정되고 있다.

## II. 북한 국유 및 공유재산에 대한 처리방안

독일의 통일조약은 행정재산과 재정재산을 각각 다른 방식에 의하여 연방과 각주, 자치단체, 연방신탁청 등에게 귀속시켰다. 독일의 경우에 행정재산과 재정재산의 개념이

강학상의 것임에도 불구하고 통일조약은 이와 같은 학설상의 분류방식을 통일조약이 채용한 것이다. 그런데 통일한국에서 국·공유재산의 귀속은 국가재산의 경우 「국유재산법」과 자치단체가 소유한 재산을 각각 「공유재산 및 물품관리법」에서 규정하고 있다는 사실을 염두에 두고 그 귀속관계를 정하는 것이 원칙이라고 할 수 있다. 국유재산법과 공유재산법상 국·공유재산의 규율방식은 유사하기 때문에 이하에서는 국유재산법을 중심으로 통일과정에서 발생할 수 있는 재산의 귀속관계를 검토하기로 한다.

「국유재산법」은 제6조에서 국유재산을 다음과 같이 분류하고 있다.

- ① 국유재산은 그 용도에 따라 행정재산과 일반재산으로 구분한다.
- ② 행정재산의 종류는 다음 각 호와 같다.
  1. 공용재산: 국가가 직접 사무용·사업용 또는 공무원의 주거용(직무 수행을 위하여 필요한 경우로서 대통령령으로 정하는 경우로 한정한다)으로 사용하거나 대통령령으로 정하는 기한까지 사용하기로 결정한 재산
  2. 공공용재산: 국가가 직접 공공용으로 사용하거나 대통령령으로 정하는 기한까지 사용하기로 결정한 재산
  3. 기업용재산: 정부기업이 직접 사무용·사업용 또는 그 기업에 종사하는 직원의 주거용(직무 수행을 위하여 필요한 경우로서 대통령령으로 정하는 경우로 한정한다)으로 사용하거나 대통령령으로 정하는 기한까지 사용하기로 결정한 재산
  4. 보존용 재산: 법령이나 그 밖의 필요에 따라 국가가 보존하는 재산
- ③ “일반재산”이란 행정재산 외의 모든 국유재산을 말한다.

통일한국의 경우 북한 지역에서 북한이라는 국가가 소유한 재산에 대해서 통일과정과 통일이 이루어진 이후에도 대한민국의 국유재산법이 적용되는 것을 예상할 수 있다. 물론 북한의 국유재산의 분류체계나 방식은 당연히 우리의 그것과 상당한 편차를 보일 것으로 보이지만 최대한 북한의 국유재산을 우리의 법체계에 따라 분류하는 것은 그 귀속관계를 정하는데 결정적인 중요성을 가지는 문제이다.

예를 들어 북한의 경우에도 당연히 국가가 직접 사무용으로 사용하는 행정재산이 존재할 것이고, 북한주민의 생활상 필요하여 설치하고 운영하는 공물과 그것이 위치한 토지는 공공용재산에 해당할 것이다. 또한 문화재처럼 국가가 보존하는 재산도 있을 것이므로 이를 보존용 재산으로 인정하는데 무리가 없을 것이다. 가장 문제가 되는 것은 정부기업이 직접 사무용으로 사용하는 기업용 재산인데, 여기에서 말하는 정부기업은 대한민국의 경우 별도의 법인격을 가지지 않는 직영기업을 말한다.

북한의 공공기관은 우리의 공공기관의 개념과 질적인 차이를 보이고 있으며, 국가직영기업의 범위와 분류도 우리와는 크게 다를 것으로 보이기 때문에 통일과정에서 대한민국의 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따라 북한의 정부기업을 분류하는 작업이 선행되어야 한다. 그런데 북한 지역의 행정재산 중에서 공용재산, 공공용재산, 보존용재산은 우리의 경우에도 통일조약 등을 통하여 국유화를 원칙으로 하고, 이에 대하여 후술하는 재산귀속법의 제정을 통하여 국가와 자치단체, 기타 공공단체에 귀속시키는 것이 가능할 것이다.

기업용 재산은 독일식으로 보면 구 동독의 인민재산에 속하는 재산이 많을 것으로 보이기 때문에 이는 신탁법 등을 통하여 사영화할 수 있는 대상으로 선정한다. 다만, 독일의 신탁법도 규정하고 있는 바와 같이 이와 같은 인민재산, 국유재산법상의 행정재산으로서 기업용 재산의 일부도 자치단체와 기타 공공단체에게 귀속할 필요가 있는 경우 이를 인정하는 조항을 두도록 하여야 한다.

우리나라 「국유재산법」상의 일반재산은 행정재산 이외의 모든 국유재산인데, 여기에는 예를 들어 국가가 소유한 임야, 채권, 주식, 지적재산권 등 재산적 가치로 소유하는 일체의 재산이 포함된다. 독일의 경우 우리의 일반재산에 해당하는 국유재산을 재정재산의 개념으로 포섭하지만 재정재산에는 우리나라의 행정재산 중 공공용재산의 일부가 포함되는 등 다소 그 개념이 상이하다.

다만, 통일한국의 경우에는 독일과는 달리 재정재산을 연방신탁청에 귀속시켜 원칙적으로 사영화의 대상으로 하는 것은 바람직하지 못하다. 이미 언급한 바와 같이 통일과정에서 국유재산에 대하여 대규모의 사영화가 이루어지는 경우에는 남한과 국제적인 투기자본의 각축장이 될 수 있으며, 공직자의 비리와 부패가 만연할 가능성도 예상할 수 있다. 또한 과도한 사영화의 광풍으로 인하여 장래 북한지역에서 공물과 기반시설에 대한 예상하지 못한 수요가 발생하는 경우 필요한 토지 등을 국가가 재매입하거나 수용하는 데에 천문학적 비용이 소요될 수 있다. 따라서 통일한국의 경우에는 독일과는 달리 일반재산도 원칙적으로 국유화하고 다만, 행정재산과는 달리 점진적으로 사영화할 부분이 있으면 장기적인 관점에서 신중하게 결정할 필요가 있다.

### 1. 재산귀속법, 지방자치법, 지방재산법의 제정

통일조약을 통하여 북한 지역에서 국가가 소유했던 행정재산과 일반재산을 통일한국이라는 국가에 귀속시키는 원칙을 정하고 나면 구체적으로 이를 국가, 자치단체, 기타 공공기관에 각각 분배하고 귀속시키는 법률의 필요하다. 독일의 경우 이를 위하여 제정하였던 재산귀속법은 통일한국의 경우에도 필수적인 입법적 조치라고 할 수 있다. 그 중요한 내용으로는 귀속재산의 개념과 범위, 통일조약, 신탁법, 지방재산법 등에서 정하는 내용과 상호 모순되지 않도록 행정재산과 일반재산을 각각 국가, 자치단체, 공공단체에 구체적으로 귀속시키는 규정, 이러한 업무를 수행하는 주체와 필요한 경우 거버넌스 및 귀속결정에 대한 이의신청, 소송에 관한 규정이 될 것이다.

통일한국의 경우에도 국가가 직접적으로 설치하여 운영하는 공물이나 기반시설 이외에 대부분의 경우 자치단체의 권한에 속하게 될 것으로 예상되기 때문에 자치단체가 소유하게 될 공유재산의 귀속을 정하는 입법, 즉 지방재산법이 제정되어야 한다. 독일의 경우 구 동독의회(Volkskammer)가 이미 통일이 법적으로 완성되기 이전인 1990년 9월 13일 구 동독의 「자치단체가 소유한 공유재산에 대한 법적 지위를 규정하는 지방재산법」(Gesetz über das Vermögen der Gemeinden, Städte und Landkreise (Kommunalvermögensgesetz - KVG, 지방재산법)을 제정하여 각 재산 별로 귀속문제를 정하였다. 이에 따라서

주민의 복리를 위한 자치단체의 사무처리와 용역의 제공에 사용되는 인민재산은 그대로 모두 무상으로 자치단체의 재산으로 귀속된다.

기초자치단체에 속하는 게마인데와 시에 존재하는 인민재산, 시설, 각종 설비 등이 위에서 먼저 제정된 1990년 5월 17일 지방자치법에 따라서 자치단체의 자치행정에 사용되는 경우 이전의 법적 지위와는 관계없이 모두 자치단체가 소유권을 갖는다. 따라서 우리의 경우에도 자치단체에 재산을 귀속시키기 위해서는 북한 지역의 자치단체의 종류와 구역 등을 설정하는 지방자치법의 제정이 선행되는 것이 필요하다. 이렇게 본다면 통일한국에서 공물 및 기반시설을 법적으로 확보하기 위한 장치로서 「재산귀속법」, 「지방재산법」, 「지방자치법」은 통일이 순항하기 위한 일종의 三頭馬車에 해당하는 것으로 볼 수 있다.

## 제2절 국유재산 통합시 문제점

### I. 문제의 제기

한국의 통일과정과 그리고 그 과정의 완성으로 남북한이 법적인 통일 상태를 이룩하는 경우 생산수단의 국유와 사회주의 소유권제도를 핵심으로 하는 북한의 국유화된 토지 등을 사적 소유로 전환시키는 지난한 과제가 현실로 다가오게 된다. 북한정부가 소유하고 관리하는 모든 국유재산을 원칙적으로 대한민국의 자유민주적 기본질서와 시장경제원리에 따라서 사유화한다는 의미는 전적으로 남북한의 평화적 통일과 대한민국의 정치 및 경제질서를 근간으로 하여 북한을 흡수하는 방식의 통일을 전제로 한다.

사회주의적 소유권 개념에 따라서 북한지역에서 국가가 소유한 토지 등 재산권을 사적 소유로 전환시키는 과정과 방식, 내용 등에 대해서는 이미 우리보다 앞서 통일을 성취한 독일의 경우를 최대한 참조하는 것은 통일과정에서 야기될 수 있는 시행착오와 불필요한 비용을 줄일 수 있는 실증적인 사례라고 할 수 있다. 물론 우리의 경우 독일과 비교하기



어려운 특수한 사정이나 역사적인 특성 등을 고려하여 합리적인 범위 안에서 독자적인 이론과 실천적인 방식을 모색하는 지혜도 필요할 것이다.

본 연구는 통일 이후에 북한지역에서도 주민의 생존을 배려하고 빠른 시간 내에 북한 경제를 정상화 하고 남북 간의 격차를 해소하기 위하여 필요한 공물, 공공시설, 기반시설을 구축하기 위한 법적인 과제가 무엇인지 검토한다. 통일과정에서 그리고 통일 이후에 북한정부가 소유한 토지 등 재산을 질서 있게 사유화하더라도 자칫 사유화의 광풍이 지배하는 경우에는 공공시설이나 기반시설에 대한 배려가 우선순위에서 배제될 가능성도 현실화할 수 있다.

북한의 경우 대부분의 재산은 국·공유 중심으로 구축되어 있어 남북 통일시 북한지역 내 국유재산과 사유재산의 구분이 필요하며, 북한지역에 필요한 기반시설과 공공시설을 마련하기 위한 입법적 조치를 북한의 국유재산을 사유화하는 과정과 병행할 것인지, 혹은 통일 이후 북한지역의 시장경제로의 편입과 낙후된 지역의 조속한 정상화를 추진하기 위하여 사유화 작업보다 오히려 우선적으로 처리할 것인지도 중요한 정책과제로 부상할 가능성이 있다.

또한 소유권 관념이 약한 북한지역 내의 체제전환 과정에서 국·공유재산이 무단으로 점유되는 것을 방지할 필요도 있다. 이는 특히 북한주민들이 토지 등의 사유화과정에서 소외되고 남한의 원소유자들에게 소유권의 회복을 인정하는 경우 사적 소유에 익숙하지 않는 북한 지역에서 흔히 발생할 가능성이 있는 것으로서 이에 대한 특단의 제도적 설계가 필요한 부분이다. 이는 결국 체제전환 및 통일 과정에서 통일 이후에 북한지역에서 주민의 생존배려와 자본주의적 경제체제에의 편입과정을 정상화하기 위하여 국민경제에 필수적인 기반시설, 행정재산 등 공물의 보전조치를 위한 법제 도입이 요구된다는 의미이다.<sup>10)</sup>

10) 같은 취지 김병기, “통일 후 북한지역 국유재산 해체를 위한 법적 방안”, 행정법이론실무학회, 『행정법연구』 제32호, 2012.4, 70면.

따라서 본 연구는 우선적으로 독일의 통일과정에서 국유재산의 처리가 어떠한 방식으로 사유화되는 절차를 거치게 되었는지, 사유화에도 불구하고 주민의 생존배려와 지역발전 및 국가경쟁력 제고에 필수적인 공공시설 및 기반시설에 대하여 어떠한 법적 보전조치가 취해진 것인지 검토하기로 한다. 그 이후에는 북한의 토지 등 소유 제도를 살펴보고 통일과정 혹은 그 이후에 북한의 국·공유재산을 사유화하는 방식과 내용이 어떠한 것인지에 대하여 살펴보기로 한다. 또한 통일 이후에 북한지역의 국·공유재산이 대한민국의 국유재산법이나 공유재산 및 물품관리법 등에 편입하게 되는 경우 발생할 수 있는 문제와 더불어 추가적인 입법의 필요성은 없는 것인지 논의하기로 한다.

## II. 독일통일과 국·공유재산의 처리

### 1. 통일조약 제21조 행정재산

주지하는 바와 같이 독일의 통일 이전에 구 서독기본법은 제23조의 가입조항과 제146조의 합의통일방식을 모두 규정하고 있었으나, 실제로 구 동독지역의 5개 주가 기본법 제23조에 따라서 독일연방공화국에 가입하는 형태, 즉 구 서독이 구 동독을 흡수하여 합병하는 방식으로 이루어졌다. 양독지역의 통일은 1990년 8월 31일 양독의회에 의하여 체결된 통일조약에 의하여 법적으로 완성되는데(이하 통일조약이라 한다), 동 조약 제3조는 구 동독의 5개 주가 구 서독연방에 가입함으로써 독일연방공화국의 기본법이 전체 독일 지역에 그 효력을 가지게 됨을 선언하고 있다.

한반도의 통일과정과 그 완성 이후에 북한지역에 국유재산과 공유재산의 보전하고 주민생활과 국가발전에 필요한 공공시설 및 기반시설을 확보하는 본 연구의 목적과 내용에 비추어 보아 우리나라의 경우에도 독일과 같이 평화적 통일을 통하여 대한민국의 헌법과 그 기본질서가 북한지역에도 양자 간의 합의에 의하여 적용되는 이른바 “평화적 합의방식의 통일”이 되어야 한다는 점에 대해서는 이의가 제기될 수 없다. 따라서 이와 같은 양 당사자의 합의를 형성하는 법적 기초로서 동서독 간에 체결된 통일조약과 같은 형태

는 한반도의 통일에도 반드시 요구되는 법적 기초를 제공할 것으로 볼 수 있다.

통일조약은 제6장 제21조 이하에서 국유재산의 처리와 국가부채에 대하여 규정하고 있는데, 국유재산에 대한 규율은 제21조와 제22조에 그 내용을 규율하고 있다. 제21조는 ‘행정재산’(Verwaltungsvermögen)을 그리고 제22조는 ‘재정재산’(Finanzvermögen)은 각각 구 동독지역의 국유재산의 처리에 대한 내용으로서 여기에서 행정재산은 우리나라의 국유재산법 및 공유재산 및 물품관리법에 의한 행정재산의 개념과 유사하며, 재정재산은 우리나라 위 법률에 따르는 일반재산에 해당한다.<sup>11)</sup>

통일조약 제21조에 의하면 구 동독에서 직접적으로 행정목적에 사용된 이른바 행정재산은 독일기본법에 따라서 1989년 10월 1일 현재 그 목적상 독일연방의 주들, 자치단체, 자치단체 조합 및 기타 공행정 주체의 행정활동에 주로 사용되지 않는 한 독일연방의 재산으로 편입된다. 구 동독의 국가보안 및 안보청의 업무에 주로 사용되었던 행정재산은 1989년 10월 1일 이전에 이미 사회복지나 공적 목적에 사용하기로 결정하지 않는 한 1990년 6월 17일 제정된 신탁법에 의하여 설치된 연방신탁청에 귀속된다(제1항).

제1항에 의한 구 동독재산을 독일연방공화국의 연방재산으로 편입할 수 없는 경우에는 이는 독일통일과 동시에 독일기본법에 의하여 관련 행정업무를 처리하는 행정주체에게 귀속된다(제2항).

구 동독의 중앙정부, 각주, 자치단체 내지 자치단체의 조합 기타 다른 공법상 법인에게 무상으로 귀속된 재산적 가치는 원래 소유자인 공법상의 법인 또는 그 포괄승계인에게 무상으로 (반환)귀속된다. 구 동독지역에 있었던 구 제국시대의 재산은 연방의 재산으로 편입된다(제3항).

제1항 내지 제3항에 따라서 연방법률에 의하여 연방재산으로 편입된 행정재산은 구 동독지역의 공적 과제를 실현하기 위한 목적으로 사용된다. 이러한 원칙은 행정재산의

11) 독일의 경우 국유재산을 행정재산과 재정재산으로 구분하는 것은 오랜 행정법적 전통이다. 고전으로서 대표적으로 H.J. Wolf/O. Bachof, Verwaltungsrecht I, 9. Aufl., §55 Ib, IIIa.

양도로 발생하는 금액에 대해서도 그대로 적용된다(제4항).

통일조약 제21조에 규정된 행정재산의 경우 원칙적으로 통일 이전에 구 동독지역에서 행정재산으로 사용되던 국유 및 공유재산은 원칙적으로 통일 이후 독일연방공화국의 연방재산으로 편입된다. 이 원칙에 따라서 독일연방으로 편입된 구 동독의 행정재산이 다시 통일 이후의 독일연방의 구성원인 구 동독 지역의 각 주와 자치단체에 필요한 기반시설과 공물을 설치할 수 있는 법적 근거가 마련된 것이다.

우리의 경우에도 남북이 통일된 이후 북한지역에서 종래에 행정활동에 직접적으로 사용되던 공용재산, 공공용재산, 문화재 등은 당연히 통일 후에 대한민국의 국유재산으로서의 법적 지위를 취득하게 되는 것이 중요하다. 그리고 북한지역의 국공유재산 중 협동농장 등의 이른바 기업용재산의 경우 이를 전면적으로 사유화할 것인지 혹은 일정 부분 국가나 자치단체가 직영하는 공기업의 소유로 할 것인지의 여부에 대해서는 향후 사유화의 범위와 국공유재산을 구분하는 과정에서 보다 심도 있는 논의가 필요하다.

그리고 통일조약 제21조 제2항의 경우와 같이 북한지역의 국공유재산을 대한민국의 국유재산으로서 직접적으로 편입하기 어렵다고 판단하면 적절한 공기업 등 유사한 업무를 수행하는 행정주체에게 이를 귀속시키는 것도 검토할 필요가 있을 것이다. 그리고 우리의 경우에도 대한민국에 편입된 북한지역의 국공유재산은 원칙적으로 행정목적에 사용되도록 하는 내용 역시 남북한 간의 합의에 의하여 통일조약이나 통일법 등 그 명칭에도 불구하고 남북한의 통일을 완성하는 법적 근거에 이를 명시하는 것이 바람직하다.

## 2. 통일조약 제22조 재정재산

구 동독지역에서 정부나 정당 등의 권리주체가 소유한 공적재산으로서 직접적으로 행정적 과제 수행에 사용되지 않는 토지, 농업 또는 임업재산(재정재산)은 사회보험용 재산을 제외하고 신탁청, 신탁법 제1조 제2항 및 제3항에 의한 자치단체 등에 이미 위임되지 않는 한 통일과 동시에 연방 신탁행정의 대상이 된다(제1항). 구 동독의 국가안보 및 안전부의 업무수행을 위하여 사용된 재정재산은 1989년 10월 1일 이후에 새로운 사회적, 공적

인 목적에 사용되지 않는 한 연방신탁청에 귀속된다(제2항). 재산의 전체 가치 중 절반은 연방법률이 정하는 바에 따라서 연방에 속하며, 나머지 절반은 구 동독지역의 주들이 소유한다. 그리고 주에 속하는 재산적 가치는 자치단체와 자치단체 조합에게 적절한 비율로써 분배한다(제3항). 연방에 귀속되는 재산가치는 구 동독지역에서 (직접적으로 행정목적에 사용되는 행정재산 등을 제외한 나머지)공적 과제를 수행하는데 사용한다(제4항). 주들에게 귀속되는 재산적 가치를 분배하는 비율은 다음과 같다. 개별 주에 위임한 재산분 전체가치를 분자로 하고 통일과 동시에 구 서베를린의 인구를 고려하지 않고 개별주의 인구수가 분모가 되도록 분배한다. 여기에는 통일조약 제21조 제3항, 즉 구 동독의 중앙정부, 각주, 자치단체 내지 자치단체의 조합 기타 다른 공법상 법인에게 무상으로 귀속된 재산적 가치는 원래 소유자인 공법상의 법인 또는 그 포괄승계인에게 무상으로 (반환)귀속하는 내용을 준용한다(제5항).

### 3. 사영화에 대한 조항 - 통일조약 제25조 신탁재산

앞서 언급한 바와 같이 통일조약은 구 동독지역의 행정재산은 통일 후 존속하는 독일 연방공화국의 연방재산 내지 공적 과제를 수행하는 연방의 유관 행정관청에 귀속시키고, 행정목적에 직접 사용되지 않고 구 동독정부가 재산적 가치로서 소유하던 재정재산의 경우에는 연방신탁청과 각 주에 귀속시킴으로서 큰 틀에서 국유재산의 처리에 대한 기본 원칙을 규정하고 있다.

중요한 것은 구 동독의 행정재산이 통일 후의 독일연방공화국에서도 역시 행정재산으로 사용될 가능성이 큰 것이기 때문에 통일조약에 이를 독일연방공화국의 소유로 인정함으로써 법적으로 동독 지역에도 국·공유재산을 바탕으로 기반시설과 공물 등을 설치하여 동독주민들의 생존을 배려하고 통일 후 동독지역의 낙후된 경제상황을 개선할 수 있는 인프라의 토대를 구축하였다는 점을 주목할 필요가 있다. 이는 우리의 통일과정에서도 눈여겨 볼 대목이며, 남북한이 합의로 통일을 이루는 경우 독일의 통일조약과 유사한 법적 토대를 구축하고, 여기에서 북한 지역의 국·공유재산의 처리에 대한 기본원칙을 정할 수 있을 것으로 보인다.

이상에서 살펴본 독일통일조약 제21조와 제22조는 행정재산의 경우 연방정부에게, 재정재산의 경우 사영화를 염두에 두고 연방신탁청에 각각 귀속시킴으로서 구 동독정부가 소유한 국·공유재산의 처리원칙을 확립한 것이다. 통일조약은 행정재산 및 재정재산의 처리와 함께 구 동독 지역의 재산권에 대하여 제41조에서 사영화에 대한 기본원칙을 선언하고 있는데, 그 내용은 다음과 같다.

1990년 6월 17일 동독 지역 국유재산의 사용화와 再編을 위한 법률(이하 신탁법이라 한다)이 이하와 같이 적용된다. 연방신탁청은 신탁법의 규정에 따라서 향후 구 동독의 국영기업을 경쟁에 합당한 방식으로 사영화하는 임무를 수행한다. 연방신탁청은 공법상 행위능력을 가지는 연방의 직접적인 행정영조물이다. 연방신탁청의 직무 및 법적인 감독권은 연방재무장관이 가지며, 연방재무장관이 연방신탁청에 대하여 직무감독을 하려는 경우에는 연방경제장관 및 유관 장관들과 협의하여야 한다. 연방신탁청에 대한 (자본적) 참가는 연방정부에 대한 간접적인 참가로 본다. 연방신탁청의 정관변경은 연방정부의 동의를 요한다(제1항).

연방신탁청의 행정위원회 위원수는 16인에서 20인으로 증원하며, 제1행정위원회의 경우 위원수를 23인으로 증원한다. 구 동독의회에서 선출된 2인의 대표를 대신하여 구 동독 지역 5개주가 연방신탁청의 행정위원회에 각 1인의 대표 선출권을 갖는다. 신탁법 제4조가 규정하는 바와는 달리 연방신탁청 행정위원회의 의장과 나머지 위원은 연방정부가 임명한다(제2항).

통일조약의 당사자들은 구 동독의 국유재산을 예산집행의 주체와 관계없이 오로지 구 동독의 5개주의 사업을 위한 예산에만 사용하기로 천명한다. 1990년 5월 18일 동서독 화폐통합조약 제26조 제4항, 제27조 제3항에 따라 연방신탁청에 발생한 수입 또한 위 원칙에 따라서 사용한다. 농업구조조정에 따라서 연방신탁청에 발생한 수입은 구 동독의 농업기업의 부채상환에 사용할 수 있다. 이를 위해서는 사전에 농업기업이 소유한 재산적 가치에 상응하는 담보를 제공하여야 한다. 농업기업의 운영설비 일부에 대하여 발생한 부채는 여기에서 고려하지 않는다. 부채상환을 위한 재정지원은 지원대상 농업기업이 자신의

경제적 능력에 따라서 전체 또는 일부에 대하여 상환할 수 있는 한도 내에서 이루어진다(제3항).

1990년 5월 18일 양독 화폐통합조약 제27조 제1항에 따라서 연방신탁청이 170억 마르크를 한도로 인수할 수 있는 채무는 250억 마르크로 상향조정한다. 위에서 언급한 채무는 원칙적으로 1995년 12월 31일까지 상환한다. 연방재무장관은 근본적인 사정변경이 있는 때에는 상환기간의 연장과 더불어 부채상환을 상향조정할 수 있다(제4항). 연방신탁청은 연방재무장관과 협의하여 지급보증, 채무보증 기타의 보증행위를 할 수 있다(제5항). 양독 화폐통합조약 제10조 제6항에 의하여 향후 2대1의 교환가치(서독 2, 동독 1)에 의하여 조정·축소된 잔여액을 소유하고 있는 예금자는 증서에 의하여 구 동독의 국유재산에 대한 지분을 인정받을 수 있다(제6항).

1990년 6월 30일 이전 연방신탁청이 인수한 채무에 대한 이자 및 원금에 대한 상환은 독일 마르크화에 대한 최초의 평가가 확정되기 까지는 중단한다. 연방신탁청은 채무인수에 대한 이자를 독일신용은행 주식회사와 타 은행에 지급한다(제7항).

이상에서 살펴본 바와 같이 통일조약은 구 동독의 국·공유재산 및 국영기업의 사영화와 시장경제에의 편입이라는 세기적 과제를 연방신탁청이라는 독립한 법인격을 가지는 연방영조물에게 부여하였다. 그리고 앞서 언급한 바와 같이 1990년 5월 18일 양독 화폐통합조약과 1990년 8월 통일조약 사이인 1990년 6월 17일 신탁법을 개정하여 순차적으로 구 동독의 국·공유재산에 대한 사영화에 대하여 법적 기반을 확보한 것이다. 이하에서는 신탁법의 주요 내용에 대하여 살펴보고, 통일조약이 한편으로는 사영화와 시장경제의 편입이라는 과정을 진행하면서도 사영화 과정에서 문제될 수 있는 원 소유자에 대한 반환 문제 대하여 일정한 제한을 두게 되는 근거와 법리에 대하여 논의하기로 한다.

#### 4. 신탁법의 주요 내용

신탁법의 주요 내용 중에서도 핵심적인 조항은 제1조라고 할 수 있다. 신탁법은 전문에서 그 목적으로 사영화를 통하여 국가의 기업적 활동을 조속히 그리고 광범위하게 회복

하고, 다수 기업의 경쟁력을 제고하여 기존의 일자리를 확보하고 신규로 고용을 창출하며, 토지를 경제적 목적에 부합하게 사용하기 위한 목적을 가지고 이 법을 제정하였다는 점을 분명하게 밝히고 있다. 따라서 제1조에서는 대원칙으로 인민재산을 사유화한다는 원칙을 선언하고 있다.

그런데 본 연구와 관련하여 중요한 내용은 신탁법 제1조가 인민재산 중에서 별도의 법률로 정하는 부분은 자치단체, 주, 공공단체의 소유로 전환될 수 있음을 규정하고 있다는 점이다(제2문). 그리고 제1조 제3문은 지방자치단체의 과제를 처리하고 주민에게 용역을 제공하기 위한 인민재산은 역시 별도로 법률로 정하는 바에 따라서 자치단체에 귀속된다는 내용을 규정하고 있다. 여기에서 제2문이 지칭하는 별도의 법률은 「인민재산귀속법」(Gesetz über die Feststellung der Zuordnung von ehemals volkseigenem Vermögen, Vermögenszuordnungsgesetz: 약칭 Zuordnungsgesetz, 이하 ‘재산귀속법’이라 한다)이다. 재산귀속법은 인민재산을 공공부문에 귀속시키는 법적 근거를 형성하고 있는데, 이는 우리의 경우에도 통일 후에 북한 지역에 국·공유재산에 대한 공공부분의 소유권 인정을 통하여 필요한 기반시설을 설치하고 관리하는데 상당한 시사를 할 수 있는 법률이라고 할 수 있다.

신탁법 제1조 제3문이 규정하는 별도의 법률은 자치단체를 대상으로 인민재산의 귀속을 정한 「지방자치단체재산법」(Gesetz über das Vermögen der Gemeinden, Städte und Landkreise: 약칭 Kommunalvermögensgesetz, 이하 ‘지방재산법’이라 한다)이다. 앞서 언급한 통일조약과 더불어 신탁법에 따라서 연방신탁청은 권리능력 있는 연방의 영조물로서의 법적 지위를 가지며, 사회적 시장경제원칙에 따라서 인민재산에 대한 평가와 사유화에 대한 업무를 수행한다(제2조 제1항). 연방신탁청의 가장 중요한 업무는 구 동독 당시에 존재했던 기업 중에서 회생가능성이 있는 대상 국영기업을 발굴하여 사영화를 추진함으로써 이들이 조속한 시간 내에 시장경제질서 구조에 적응할 수 있도록 하는 것이다.

구 동독 당시에 콤비나트, 인민기업, 기타 법적으로 독립적 인격이 있는 경제단위들을 해체하고 이들이 시장경제질서에 부합하는 구조로 탈바꿈하도록 구 동독 지역의 경제구



조를 개선하는 것이다. 다만, 신탁법은 이와 같은 사유화, 기업화, 사회적 시장경제에 따르는 자본주의 경영방식을 지향하면서도 동시에 특히 농업과 임업 분야의 경우에는 구조적 특성을 고려하여 경제적 측면과 함께 기업생태적인 요소를 고려할 것을 주문하고 있다(제1조 제6항).

## 5. 구 동독 사회주의단일당의 재산처리와 연방신탁청에 의한 사영화 과정

### (1) 구 동독 사회주의단일당 기타 대규모 사회단체 등의 재산처리

구 동독 지역에서는 당시 독일 사회주의단일당(Sozialistische Einheitspartei, SED)과 경쟁을 할 수 있는 정치세력은 존재하지 않았다. 물론 이와 같은 사정은 구 동독지역에서 이루어지는 자원분배의 경우에도 사회주의단일당의 우월적 지위가 그대로 인정되었다는 것이다. 따라서 사회주의단일당은 구 동독 국·공유재산의 상당 부분을 소유하고 있었다.

통일을 목전에 두고 사회주의단일당 및 그 위성·외곽조직이 소유한 재산상태를 조사하기 위하여 구 동독의 마지막 정권 수반인 드메지에르(Lothar de Maizière)은 독립조사위원회를 구성하였는데, 그 정식명칭은 ‘동독의 정당과 대규모조직의 재산조사를 위한 독립위원회’(Die Unabhängige Kommission zur Überprüfung des Vermögens der Parteien und Massenorganisationen der DDR, 이하 ‘조사위원회’라 한다)였다. 조사위원회는 1990년 6월 1일 업무를 시작하였으며, 1990년 10월 3일 법적으로 통일이 완성된 이후부터는 연방 내무성의 지휘와 감독을 받기 시작한다. 그리고 조사위원회는 2006년 12월 15일 업무를 종료하고 연방의회에 최종보고서를 제출하였다.<sup>12)</sup>

조사위원회의 주된 업무는 구 동독 시절 당시 사회주의단일당을 비롯한 정당과 노동조합과 같은 거대조직이 국내외에 소유한 재산의 실체를 확인하고 조사하는 것이었는데, 우리의 경우에도 대한민국의 시장경제와 민주적 기본질서를 중심으로 남북이 평화적으로 통일하는 경우 북한지역에 존재하는 조선노동당을 비롯한 위성정당과 사회단체가 소

12) 이에 대해서는 Schlussbericht der Unabhängigen Kommission zur Überprüfung des Vermögens der Parteien und Massenorganisationen der DDR vom 05. Juli 2006, 6면 이하.

유한 재산의 실체에 대한 정확한 조사와 확인작업이 필요할 것으로 보인다. 조사위원회는 모두 16억 유로에 해당하는 재산을 확인하였는데, 그 중 3분의 2가 구 동독의 사회주의단일당이 소유한 재산으로 밝혀졌으며, 구 동독의 노동조합의 재산 또한 약 3억 6천 8백만 유로에 달하는 것으로 파악하였다.

조사위원회가 확인한 구 동독의 정당 등 재산이 독일기본법의 원칙과 과정에 따라서 합법적으로 취득한 것이라는 전제 하에 통일 이후에 존속하는 정당이나 사회단체에 반환하는 것을 원칙으로 하였다. 그러나 이미 사회주의단일당이 해체되고 후신으로서 민주사회당(Partei des Demokratischen Sozialismus, 약칭 PDS)이 존재하기는 하였지만 이들에게 재산 전체를 반환하는 것이 적절하지 않다고 판단하였기 때문에 그 대부분은 구 소유자에게 반환하거나 구 동독지역의 5개주의 경제구조를 개혁하는 재원 또는 기타 공익적 목적에 사용하는 것을 원칙으로 하였다.

그러나 대부분의 재원은 구 동독정부의 부채를 상환하는데 사용되었다. 그리고 통일 후 독일연방의회는 1997년 3월 6일 이와 같은 부채상환에 구 동독 정당과 사회단체의 재산을 사용하도록 하는 법률을 제정하였다. 남북이 통일되는 경우에 역시 조선노동당과 그 외곽단체 및 위성조직의 재산이 상당할 것으로 보이는데, 이 재산을 조선노동당의 법적 후신 정당 등에게 귀속시키는 것은 거의 불가능에 가깝거나 가능하더라도 최소한에 그치는 것이 보다 현실에 부합할 것으로 보인다. 또한 이러한 재산은 원소유자에 대한 원상회복을 금하고 그 중 일부는 형평의 원칙상 원소유자에 대한 보상재원으로 활용하는 것을 제외하고는 대부분 북한지역에 필요한 국·공유재산으로 활용하거나 금전이나 채권 등 유동자산은 북한지역의 낙후된 경제를 재건하는 등의 순수한 공익적 목적으로 사용하는 것이 바람직할 것이다.

그런데 구 동독 사회주의단일당 등 대규모 조직이나 사회단체가 소유한 재산액이 16억 유로에 이른다는 조사결과는 사실과 부합하지 않는 측면이 있다. 그 이유는 조사위원회의 최종보고서가 밝히고 있는 바와 같이 일반인의 보편적인 어림짐작을 근거로 하여도 발견하지 못한 숨은 재산이 상당부분 존재하는 것으로 추정되기 때문이다. 특히 정당이나 사

회단체를 이끄는 지도부가 국가 및 정당 등의 재산을 해외로 도피시킬 수 있는 가능성이 있는 것으로 보고 있다. 1989년 여름부터 구 동독의 붕괴조짐이 나타나자 사회주의단일당과 사회단체의 지도부가 이미 자신들의 재산을 과소계상 하였고 조사위원회가 업무를 시작하기 이전에 정당 및 사회단체의 재산의 일부를 의도적으로 사용한 흔적도 발견할 수 있었기 때문이다.

예를 들어 1990년 3월 사회주의단일당과 관련 사회단체가 자신들의 재산 중 상당한 금액을 일반예산에 출연하는 것을 포함하여 각종의 재단 등에 기부하고, 새로 설립된 회사들에게 대출해 주었으나, 이 중 대부분은 정당 등이 그 대부분의 지분을 소유하는 등의 편법을 자행한 것이다. 조사위원회는 이러한 잘못된 재산처분 행위 중 상당부분을 발견하여 환수하는 등 적절한 조치를 취하였다. 이는 남북통일과정에서도 나타날 수 있는 문제이기 때문에 조선노동당과 관련 사회단체들의 재산이 누수되지 않도록 관리하는 특단의 방안이 모색되어야 할 것이다.

## (2) 연방신탁청의 사영화 과정

앞서 언급한 바와 같이 독일의 통일이 법적으로 완성되기 이전인 1990년 6월 17일 당시 구 동독정부는 신탁법을 제정하여, 국·공유재산과 국유기업 등을 시장경제질서에 부합하도록 하는 업무를 연방신탁청에 부여하였다. 신탁법에 따라서 연방신탁청은 당시 인민재산을 가능한 한도로 회생시키고 작은 단위로 쪼갠 다음 이를 사영화 하는 과정을 밟아나갔다. 그리고 중국적으로 회생가능성이 없는 기업은 청산절차를 거쳐 해체하는 수순을 밟았다.

연방신탁청은 1994년 12월 31일 자신의 업무를 종료하고 ‘통일조건부 연방특별업무청’(Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben, BvS)이라는 연방신탁청의 후신으로서 개명되었다. 연방신탁청이 업무를 종료하기 이전에는 약 12,000 개의 기업을 관리하고 있었으며, 그 중 약 절반에 해당하는 6,546 개의 기업이 전면적 혹은 상당 부분 사영화의 수순을 밟아나갔다.<sup>13)</sup> 그 중에서 1,588 개의 기업이 이른바 ‘재사영화’(Repri-

13) 독일 연방정치교육원 홈페이지(<http://www.bpb.de/suche/?suchwort=treuhandanstalt&suchen=Suchen>)참조. (최종

vatisierung)되었는데, 여기에서 재사영화란 일단 연방신탁청의 손으로 넘어온 기업 중에서 적절한 임자를 찾지 못하여 다시 기존의 소유자에게 반환하는 형태로 사영화를 추진한 것을 말한다.

310개의 기업은 자치단체로 이전되었으며, 3,718 개의 기업에 대하여 청산절차가 진행되었다. 그 중에서 1994년 말 연방신탁청의 업무가 종료될 당시까지 1,117개의 기업에 대한 절차가 마무리되어 당해 기업들은 최종적으로 해체되었다. 이와 더불어 인민재산 중에서 비교적 소규모에 속하는 작은 상점, 식당 및 공중접객업소, 호텔, 서점, 약국, 극장 등에 대한 이른바 “작은 규모의 사영화”도 이루어졌는데, 연방재무성의 통계에 따르면 그 숫자는 약 25,000 건에 달하였다.

구 동독지역에서 광범위하게 진행된 사영화 과정에서 많은 일자리가 사라지게 되었다. 1990년 당시 연방신탁청의 사영화 대상이었던 기업에서 사영화에 따르는 구 동독지역 경제에 대한 구조조정으로 인하여 1994년에는 약 3분의 2에 해당하는 일자리가 사라졌다. 그 뿐만 아니라 연방신탁청이 사유화를 시도하는 과정에서 당시 서독 정부도 이에 대한 재정지원이 불가피하였는데, 그 결과는 수입이 400억 유로임에 비하여 재정지출은 1,660 유로에 달하였다. 결국 연방신탁청을 설치하고 대상 기업을 사유화한 결과는 통일된 독일에게 상당한 재정적 부담을 주었다는 것으로 요약할 수 있는 것이다.

이 문제는 우리가 통일과정에서 북한지역의 기업에 대한 사유화과정을 진행하는데도 상당한 시사를 할 수 있을 것으로 보인다. 물론 중·단기적으로 국가가 소유한 기업이 사영화되는 경우 그에 따르는 일자리가 없어지는 것은 어느 정도 불가피한 측면이 있기는 하지만 특히 시장경제에 대한 경험과 지식이 일천한 북한의 경우 급격한 실업이 발생하는 경우 이는 단순한 경제적 문제에 그치지 않고 북한지역은 물론 통일된 한국에게 상당한 불안요소로 작용할 것이기 때문이다.

따라서 북한의 인민재산이나 국유기업을 사영화하는 경우 대상 기업에서 일하던 임직원에 대한 고용승계가 사실상 어렵고 이는 사영화의 취지나 목적에도 부합하지 않는 것으로 본다면 일자리를 잃은 사람들에 대한 직업교육이나 그들의 직업능력에 맞는 적절한 일자리를 알선하는 것 또한 국가의 중요한 과제로서 우선순위가 부여되어야 한다. 또한 북한의 인민재산과 국영기업을 사영화하는 것이 상당한 국고의 부담으로 작용할 수 있다는 전제 하에 미리 이에 대한 재원을 어떻게 조달할 것인지에 대한 진지한 고민이 선행되어야 할 것이다.

또한 독일의 예를 참조하여 사영화 과정에서 북한기업과 인민재산을 인수하는 자에 대하여 일정 부분 재정적인 부담을 지도록 하여 국가의 예산과 재정적 부담을 최소화하는 방향으로 정책기조가 유지되어야 할 것이다. 다시 말하자면 시장경제의 원칙과 운영에 비추어 인기가 있는 인수대상 기업을 최대한 적정 가격으로 양도하고 시장에서 외면할 수 있는 기업 등은 국고부담을 감수하면서까지 헐값으로 매각하는 것보다는 오히려 이러한 부분은 통일 후에 공익적 목적이나 사업에 소요되는 재산으로 활용하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

독일의 경우 재정적 부담이 컸던 가장 큰 이유는 연방신탁청이 1990년 가을 약 6천억 마르크에 달할 것으로 추산했던 구 동독 지역의 인민재산, 국영기업의 가치가 실제로는 그 보다 훨씬 하회하였기 때문이다. 결과적으로 국영기업 등에 대한 매각대금이 약 300억 유로였으며, 여기에 대부금에 대한 이자, 원리금 상환, 임대수입 등을 합하여 약 100억 유로의 수입이 발생하였다. 그리고 통일정부가 지출한 금액은 주로 해당 국영기업의 부채, 토양오염 등 환경침해에 대한 정화비용, 경쟁력이 없는 기업에 대한 회생비용 등에 사용되었다. 이러한 수입과 지출을 총 정리하고 연방신탁청이 업무를 종료할 시점에는 처음에 예상했던 금액보다 수입은 10분의1인 것으로 확인되었다.

따라서 연방신탁청의 업무와 활동의 공과에 대해서는 지금까지도 독일에서 논쟁이 계속되고 있다. 무엇보다도 연방신탁청의 활동에 의하여 구 동독의 국영기업과 인민재산에 대한 사영화가 이루어지게 되면 예상할 수 있었던 긍정적 측면과 실제로 발생한 결과에

대한 편차가 워낙 커서 정치권에서 극심한 의견의 대립이 발생하였기 때문이다. 실제로 구 동독지역의 주민들은 연방신탁청이 구 동독의 국영기업이나 인민재산에 대한 사영화 과정을 일종의 원칙 없는 바겐세일로서 인식하였다는 점을 지적하지 않을 수 없다. 1994년 중반까지 구 동독 인민재산과 국영기업의 80%는 구 서독 지역의 기업이나 개인에게 매각되었으며, 14%는 외국인 또는 외국기업에게, 그리고 6%는 그 사이에 경제적 여력을 가지게 된 구 동독주민들에게 매각하였다.

또 한 가지 문제는 부정부패를 지적할 수 있다. 독일과 같은 나라에서 부정부패가 발붙이기 쉽지는 않지만 적어도 1993년까지는 연방신탁청의 고위관리 내지 자문역들은 거의 대부분 구 서독지역 출신 인사로 채워졌으며, 이들이 상당수의 부패스캔들에 연루되었다는 점은 연방신탁청의 업무에 대한 신뢰를 떨어뜨리는 결정적인 이유로 지적되었다. 이들의 업무와 정책결정으로 인하여 동독 경제는 상당기간 서서히 망가지는 결과를 초래되었으며, 동독주민들에게는 현실화된 실업과 미래에 대한 희망을 상실하는 사회심리적 병리 현상이 만연하였던 것이다. 이러한 측면은 우리가 통일과 북한지역의 국영기업, 인민재산을 사영화하는 과정에서 반면교사로 삼아야 할 부분이다.

이에 반하여 연방신탁청의 업무와 활동에 대하여 긍정적인 평가를 하는 견해도 제시된다. 무엇보다도 당시 구 동독경제는 거의 빈사상태에 있었으며 양독의 경제 및 화폐공동체가 형성되고 통일이 이루어진 이후에 가능한 한 빠른 시간 내에 양독의 경제적 격차가 해소되어야 한다는 정치적 압력을 받고 있는 상태에서 통일정부는 시장경제질서에서 더 이상 경쟁력이 없고 희생할 가능성이 없는 구 동독지역의 기업과 인민재산을 사영화시키는 방법 이외에는 다른 가능성이 없었다고 보기 때문이다.

독일연방정부가 매년 발간하는 전체적인 경제발전 상황에 대한 보고서는 1994/1995년에 다음과 같은 언급을 하고 있는 것이 흥미롭다. “빠른 시간 내에 이 사영화 문제를 해결해야 한다는 시간적인 압박으로 인하여 실수가 있었다는 점을 인정하지 않을 수 없다. 특히 일부 관련자들이 사영화과정을 남용하거나 심지어 범죄행위를 통하여 구 동독의 국영기업과 인민재산을 사유화하고 치부한 것이 사실이며, 이를 연방신탁청과 관련 정부

기관이 완벽하게 방어하지 못하였다. 그리고 연방신탁청이 구 동독의 사회주의 부정적 유산을 해결함에 있어서 동독 주민들에게 고통을 안겨준 것 역시 부인할 수 없는 사실이다. 이러한 모든 상황들로 인하여 대중들에게 연방신탁청의 업무와 활동을 왜곡하는 방향으로 비추어진 것은 분명하게 존재한다.”

그럼에도 불구하고 중요한 것은 구 동독지역의 경제를 시장경제체제로 전환시킴에 있어서 긍정적인 역할을 하였음을 인정하지 않을 수 없다. 이는 현재 사영화된 구 동독의 국영기업의 상황을 보면 잘 알 수 있는 사실이다. 현재 해당 기업들이 큰 어려움을 겪고 있다는 보고는 없으며 국가가 그 때 그때 연명을 위하여 뿌려주는 자금을 기대고 있지 않다. 오히려 해당기업들은 현재 시장에서 나름대로의 독자적인 지위를 구축하고 상당하게 성공한 것으로 평가받고 있으며, 기업운영의 독자성을 지속적으로 유지하고 있다.

### III. 행정재산 및 재정재산의 처리

#### 1. 재산귀속법 - Gesetz über die Feststellung der Zuordnung von ehemals volkseigenem Vermögen(Vermögenszuordnungsgesetz, 재산귀속법)

##### (1) 개 요

통일조약 제21조와 제22조가 각각 행정재산과 재정재산의 귀속의 원칙에 대하여 규정하고 있다는 것은 이미 서술하였다. 독일은 통일을 전후하여 한편으로는 구 동독정부가 소유한 이른바 인민재산과 국영기업, 사회주의단일당 및 기타 대규모 위성조직이 가지고 있는 재산을 조사하여 시장에서 사영화하는 과정을 밟았다. 그러나 동시에 통일조약과 이를 근거로 제정된 관련 법률들은 구 동독정부가 소유한 재산 중에서 통일 이후에도 역시 국·공유재산 및 공물로 보전하기 위한 입법적 조치를 취하게 되었다.

이른바 two track 방식이라고 할 수 있는 통일과정의 재산처리 세부전략은 한편으로 구 동독지역을 빠른 시일 내에 시장경제체제로 전환하여 경제의 경쟁력을 강화하고, 다른 한편으로는 이와 같은 사영화 과정에도 불구하고 구 동독지역에 경제의 성장과 경쟁력을

제고하기 위한 공공시설 등 인프라의 중요성과 함께 구 동독지역에서 거주하는 주민들의 생존을 배려하기 위한 공공시설을 확보하는 것을 동시에 염두에 둔 것이다.

이에 따라서 구 동독의회(Volkskammer)는 이미 통일이 법적으로 완성되기 이전인 1990년 9월 13일 「구 동독의 자치단체가 소유한 공유재산에 대한 법적 지위를 규정하는 지방재산법」(Gesetz über das Vermögen der Gemeinden, Städte und Landkreise (Kommunalvermögensgesetz - KVG, 지방재산법)을 제정하여 각 재산 별로 귀속문제를 정하였다. 이에 대해서는 후술한다. 이와 더불어 통일 후 연방의회는 1991년 3월 22일 연방차원에서 행정재산 및 재정재산의 처리와 귀속에 대하여 재산귀속법을 제정한 것이다. 이하에서 재산귀속법의 상세한 내용을 알아보기로 한다.

## (2) 주요 내용

앞서 언급한 바와 같이 「재산귀속법」은 통일 이전에 구 동독지역에서 정부, 사회주의단일당, 기타 관련 사회단체 등이 소유한 이른바 인민재산의 처리에 관한 사항을 규정하고 있다. 「재산귀속법」 제1a조는 재산의 개념을 다음과 같이 정의하고 있다. 이 법에서 말하는 재산권이란 건축물이 있거나 그것이 없는 토지, 법적으로 독립된 건물, 토지와 건물에 대하여 일정한 건축을 할 수 있는 권리, 토지와 건물에 대한 용의권과 물권, 동산, 영업권, 기업 등이다. 더 나아가 재산권에는 제1항에 따라서 귀속의 대상이 되는 경우의 채권채무관계로부터의 권리와 의무, 기타 채권이 속한다(제1항).

개인이 동독민법 제310조 제1항에 따라서 토지나 건물에 대한 재산권을 포기하고 이것을 행정청이 허가한 경우에는 당해 토지나 건물상의 재산권은 이 법 제1조 제1항에 정하는 바에 따라서 이 법에 의한 재산으로 본다. 동독민법 제310조 제2항은 이와 같은 재산권에는 적용하지 않는다. 이 법에 따라서 토지가 귀속되었거나 귀속될 예정인 경우에도 재산권의 포기를 취소하는 경우에는 포기에 따르는 규정이 적용되는 것을 배제하지 않는다(제2항). 다른 규정에 따라서 통일이 이루어지기 이전에 국가의 결정에 의하여 등기부에 등록하지 않은 재산권이 성립하는 경우에는 등기부를 수정하지 않았다고 하더라도 제2항이 적용된다(제3항).



주택용 인민재산으로 사용되던 재산권이 기존에 이 업무를 담당하는 인민기업의 관리에 놓이지 않았으나 이제 인민기업의 관리를 받거나 자치단체가 그 이용 또는 독자적인 관리 내지 행정을 담당하게 된 경우에는 그 재산권은 통일조약 제22조 제1항에 의하여 당해 자치단체의 재산으로 본다. 이 경우 통일조약 제22조 제4항 제2문부터 제6문까지 적용된다. 토지가 위 제1문과 통일조약 제22조 제4항에 따라서 그 위에 건물이 건축되어 전적으로 또는 상당한 정도로 주거용으로 사용되며 1990년 10월 3일을 기준으로 장기간 비어있더라도 다시 전적으로 또는 상당한 정도로 주거용으로 회복되어야 하는 경우 이를 주거용으로 본다(제4항).

이와 같이 「재산귀속법」의 대상이 되는 구 동독지역의 인민재산 또는 사회주의단일당, 관련 사회단체의 재산은 토지, 건물을 포함하여 모든 부동산과 물권, 동산 등 광범위하다고 할 수 있다. 재산귀속법 제1조에 의하면 누가 얼마만큼의 귀속재산의 대해서 소유할 것인가를 정하는 문제에 있어서는 통일조약 제21조, 제22조, 그리고 자치단체 재산의 귀속에 대하여 규정한 지방재산법, 신탁법, 신탁법 시행규칙 등에 따라서 연방신탁청에 재산이나 그 관리에 관하여 위임된 사항에 대해서는 연방신탁청장 또는 그가 재위임한 자가 권한을 행사한다(제1조 제1항 제1호).

또한 재산권이 행정재산의 형태, 신탁법에 따라서 자치단체에 위임된 경우, 통일조약 제22조 제4항에 따라서 위임된 경우, 통일조약 제21조 제1항 2문과 제22조 제1항 제2문에 의하여 새로운 목적 또는 공익목적을 위하여 위임된 경우에는 각 주의 최고재정관이 권한을 행사한다(제2호). 구 동독지역의 인민재산의 귀속과 관련하여 위 권한을 행사하는 자는 그 재산의 성격으로 인하여 연방재무장관의 일반적인 감독만을 받는다. 재산의 귀속에 대하여 권한을 행사하는 연방신탁청장 혹은 각 주의 최고재정관의 결정에 대하여 불복하는 경우에는 연방이 당해 소송의 피고적격을 가진다.

이는 후술하는 바와 같이 인민재산을 원칙적으로 연방에 귀속하는 재산귀속법 규정 때문이다. 통일조약 제22조 제1항 제1문에서 규정하는 재산 중 어떤 부분이 연방신탁청의 관리에 속하는가의 문제를 결정하는 권한은 주의 최소재정관이 가진다. 이에 비하여

연방재무장관이 통일조약 제22조 제2항에 따라서 재정재산의 관리를 연방신탁청에 위임한 경우에는 연방신탁청장이 귀속결정에 대한 권한을 행사한다(제2항).

앞서 언급한 바와 같이 인민재산이 자치단체 등에게 위임된 경우 구체적으로 누가 어느 정도로 귀속재산을 소유할 것인가를 결정하는 권한은 각 주의 최고재정관인데, 이는 당해 재산권이 전적으로 혹은 상당한 정도로 소재한 지역이 속하는 주의 최고재정관이 지역적 관할권을 행사한다. 구 동독지역 5개주에 소재하지 않는 인민재산의 귀속결정권은 베를린의 최고재정관이 갖는다(제3항).

통일조약 제21조 제3항과 제22조 제7항에 의하여 자치단체에 금전이나 유가증권 등 재산적 가치에 대한 관리가 위임되거나 지방재산법 제4조 제2항에 의하여 역시 자치단체에게 재산적 가치에 대한 관리를 위임한 경우에는 앞서 언급한 제1항부터 제3항의 규정이 적용된다. 그리고 통일조약 제22조 제3항의 적용을 받는 사안에 대해서는 각 주의 최고재정관이 재산귀속에 대한 결정권한을 행사한다(제4항).

흥미로운 것은 재산귀속 결정에 대한 관할권이 분명하지 않은 경우가 많이 발생할 것을 예상하여 「재산귀속법」은 이 경우에는 연방재무장관이 권한 있는 자를 지정하며, 다수의 이해관계 있는 행정청 간에 협의를 통하여 관할권을 정하는 것도 가능하다(제5항)고 정한 것이다. 그리고 제1항의 경우에 관할청은 귀속주체의 신청 또는 공익상 필요하다고 판단하면 직권으로 귀속주체를 결정한다(제6항). 관할청이 인민재산의 귀속에 대하여 결정하는 경우에 관할권상의 흠결만을 이유로 하여 쟁송으로 이를 취소할 수 없다(제7항). 결국 관할청의 귀속결정은 관할권 위반 이외에 사실관계의 오인이나 실체적 위법사유 등이 존재하는 경우에 한하여 행정쟁송을 이를 다룰 수 있다는 것을 의미한다.

물론 「재산귀속법」은 구 동독 지역에 재산권을 소유했던 원 소유자들에게 재산권을 반환하는 문제와 밀접하게 연관되어 있다. 따라서 통일 직전이었던 1990년 9월 23일 구 서독 연방의회는 이른바 「미해결재산권처리법」을 제정하여 재산권 반환 문제

를 규율하는 한편, 연방신탁청을 중심으로 구 동독지역의 인민재산, 국영기업 등에 대한 사유화를 진행하면서 동시에 연방이나 각 주 또는 자치단체에게 인민재산을 귀속시키는 작업을 거의 동시에 시도한 것이다.

우리나라 통일과정에서도 불가피하게 미해결 재산권의 반환과 더불어 북한이라는 국가가 소유한 재산, 조선노동당 등 정당이나 사회단체의 재산에 대한 사유화와 더불어 그 중에서도 사유화를 배제하고 사회기반시설이나 공물의 설치와 운영에 필요한 토지 기타 재산 등에 대한 보전조치를 위한 귀속주체를 정하는 매우 복잡하고 정교한 조치와 이를 위하여 모순 없는 법체계를 구축하는 것이 무엇보다 중요할 것으로 보인다. 이러한 의미에서 독일의 예는 우리에게 소중한 자산이라고 하지 않을 수 없다.

## 2. 지방재산법 - Gesetz über das Vermögen der Gemeinden, Städte und Landkreise (Kommunalvermögensgesetz - KVG, 지방재산법)

### (1) 의 의

통일 직후에 독일연방의회가 구 동독의 인민재산에 대한 재산귀속법을 제정하기 이전에 이미 구 동독의회인 인민회의(Volkskammer)는 독일통일이 임박하다는 현실 하에서 미리 통일준비를 위하여 이미 세 가지의 중요한 입법적 조치를 취하였다. 이 세 가지 입법이란 1990년 6월 17일의 구 동독헌법개정, 1990년 5월 17일 「지방자치법」 제정, 그리고 1990년 6월 17일 제정된 「신탁법」이다. 「지방재산법」은 이 세 가지 입법조치를 바탕으로 하여 자치단체 재산의 범위와 그 귀속에 대하여 규정하고 있다. 지방재산법의 제정으로 인하여 구 동독지역에서 주민의 생존배려에 필요한 행정재산, 공물 등에 대한 법적 기초가 마련되었으며, 이는 수차례 언급한 바와 같이 「신탁법」 등에 의하여 동독의 인민재산에 대한 광범위한 사영화가 이루어지는 과정에서도 자치단체가 소유하는 재산을 인정함으로써 이후에 각 종 공공시설이 입지할 수 있는 가능성을 열어두었다는 점에서 상당한 의미가 있다.

## (2) 주요내용

주민의 복리를 위한 자치단체의 사무처리와 용역의 제공에 사용되는 인민재산은 그대로 모두 무상으로 자치단체의 재산으로 귀속된다. 다만, 「지방재산법」은 학교의 기숙사는 여기에서 제외함으로써 향후 다른 용도로 사용할 수 있는 여지를 남기고 있다(제1항). 우리로 말하자면 기초자치단체에 속하는 계마인데와 시에 존재하는 인민재산, 시설, 각종 설비 등이 위에서 언급한 1990년 5월 17일 지방자치법에 따라서 자치단체의 자치행정에 사용되는 경우 이전의 법적 지위와는 관계없이 모두 자치단체가 소유권을 갖는다. 그리고 이 전에 자치단체의 의회에 속하였던 모든 인민기업체, 시설 등도 모두 기초자치단체에 귀속된다. 더 나아가 기존에 기초자치단체의 의회, 의회 하부기관인 인민기업체와 시설 등에 소속되어 이들이 권리주체가 된 부동산 및 이들과 계약관계가 있는 부동산, 의회 하부기관으로서의 인민기업과 시설 등으로 향후 귀속이 예정된 부동산은 모두 기초자치단체가 소유한다. 더 나아가 기존에 기초자치단체의 의회가 소유하고 권리의 주체가 되어 주거용과 사업용으로 사용된 건물 또는 건물의 일부인 인민재산 역시 기초자치단체가 소유권의 주체가 된다.

흥미로운 것은 기초자치단체로 소유권이 귀속되는 재산권의 범위에는 주로 부동산과 인민기업 내지 그 시설 등 토지와 건물이 주류를 이루고 있으나 기존에 기초자치단체 및 그 하부사업체나 시설 등이 가지고 있었던 기타의 권리 및 채권 등 여타의 재산권도 새로 제정된 지방자치법에 의한 자치단체의 소유권으로 귀속된다는 점이다. 더욱 눈에 띄는 것은 기존에 특정 기초자치단체에 장소적으로 위치하였던 구 동독의 주가 소유한 국유재산 중에서 사업체, 시설, 건물, 부동산 등 일체의 재산이 이미 해체되었거나 해체과정에 있는 경우 이것이 더 이상 국가나 주의 업무에 사용되지 않고 관련 당국의 승인을 얻은 경우에는 역시 기초자치단체의 소유권으로 귀속된다(제2조).

구 동독 「지방자치법」 제72조에 의하여 광역자치단체의 전부 또는 상당 부분의 주민에게 일정한 용역 내지 서비스를 제공하던 인민재산에 속하는 사업체, 시설, 설비 등은 광역자치단체의 소유권으로 귀속한다. 또한 이와 같은 시설 또는 설비 등의 유

지를 위하여 기초자치단체의 역량을 넘어서는 경우에도 이러한 시설 등은 광역자치단체에 귀속된다. 이와 더불어 과거 광역자치단체의 의회가 소유한 사업체와 시설 등도 광역자치단체의 소유권으로 귀속된다. 그리고 중요한 것은 이와 같은 귀속절차를 통하여 광역자치단체는 과거 광역자치단체가 직영하던 사업체를 해체하고 이들을 시장에서 경쟁력이 있는 기업으로 육성하는 과제를 안게 되었다.

더 나아가 기존에 광역자치단체의 의회, 의회 하부기관인 인민기업체와 시설 등에 소속되어 이들이 권리주체가 된 부동산 및 이들과 계약관계가 있는 부동산, 의회 하부기관으로서의 인민기업과 시설 등은 모두 광역자치단체가 소유한다. 더 나아가 기존에 기초자치단체의 의회가 소유하고 권리의 주체가 되어 주거용과 사업용으로 사용된 건물 또는 건물의 일부인 인민재산 역시 기초자치단체가 소유권의 주체가 된다. 그리고 기초자치단체로 귀속되지 않는 인민재산 중에서 광역자치단체와 여기에 속한 산하 사업체와 시설 등이 소유하던 기타 권리, 채권 등도 모두 광역자치단체의 소유로 한다(제3조).

유의할 것은 이미 신탁법의 제정에 따라서 연방신탁청의 시행회사로서 설립된 주식회사가 과거 동독의 인민재산을 사영화 하였다고 하더라도 지방재산법에 따라서 당연히 광역자치단체나 기초자치단체의 재산이 되어야 했던 부분에 대해서는 다시 이를 자치단체의 재산으로 귀속시킨다는 규정이다(제4조 제2항). 이는 우리의 통일과정에서도 충분히 발생할 수 있는 개연성을 가지고 있다. 다시 말하자면 연방신탁청과 시행회사와 같은 사영화 주체가 북한정부 내지 조선노동당 등이 소유한 재산이나 기업에 대해 이미 사영화 하거나 또는 상당한 정도로 사영화가 진척된 경우에도 지방재산법과 같은 특별법에 의하여 다시 그 소유권을 자치단체로 귀속시키는 것이 필요한 경우가 발생할 수 있기 때문이다.

이는 원래 자치단체의 재산으로 귀속시켜 이를 주민의 생존을 배려하는 공유재산이나 공물 등으로 사용하였어야 함에도 불구하고 무분별한 사영화로 인하여 이미 신탁청이나 시행회사의 손에 넘겨진 것을 다시 자치단체의 소유로 회복하는 입법적 조치가 필요할 수 있다는 것을 의미한다. 자치단체의 재산에 대해서는 이 법에 따라서 자치단체가 어찌

한 제한도 받지 않고 권리를 행사한다. 자치단체가 소유하는 공유재산은 경제적으로 사용하며, 자치단체의 영향력이 효과적으로 확보되어야 하고, 자치단체의 재정통제와 공익목적에 담보되어야 한다.

그러나 동시에 「지방재산법」은 이상에서 언급한 원칙에도 불구하고 이러한 원칙에 부합하지 않거나 자치단체의 능력을 벗어나거나 혹은 재산을 확보한 이후에 사영화하는 등에 대비하여 새로운 재산관리의 개념을 확립하여야 한다. 그리고 자치단체가 소유한 기업 내지 사업체, 시설 등은 지방자치법 제57조 내지 제62조에 의하여 직영 기업 내지 직영회사로 전환할 수 있다. 기초자치단체와 광역자치단체의 사업체는 독립법인회사 또는 타 회사의 지분을 소유하는 회사, 공익회사 등으로 설립하여 운영할 수 있다. 이와 더불어 자치단체의 재산은 자치단체 연합체, 조합 등의 재산으로 전환할 수 있다(제5항).

「지방자치법」 제2조 이하와 제72조에 의하여 자치단체의 자치사무에 사용된 인민기업이나 시설 등은 일반적으로 다음과 같다. 1. 여객운송을 위하여 전차, 버스, 지상 및 지하철, 선박, 기타 운송수단을 운영하는 공공 운송기업. 2. 자치단체의 전기 및 열에너지 공급 및 분배를 위한 에너지, 물, 가스 등의 관련시설 3. 수도관 및 하수처리를 위한 기업과 시설 4. 자치단체의 주택기금을 관리하는 기업과 시설. 상세한 것은 법률로 정한다. 5. 극장, 박물관, 도서관, 병원, 종합병원, 이동병원, 노인요양시설, 어린이집 및 유치원, 수영장, 체육 및 여가기설, 캠핑장, 청소년 수련시설 등과 같은 문화, 보건, 사회복지 등의 시설. 6. 과거 인민재산 중에서 위에서 언급한 기업이나 시설 이외에도 자치단체는 공유재산으로서 우수생산시설, 도축장 및 육류처리장, 골재채취 및 모래채취시설 등과 같은 생산시설도 소유할 수 있다. 7. 공중접객업, 창고, 박람회장과 같은 기타의 사업소와 시설(제6항).

### (3) 지방자치법과 지방재산법과의 관계

앞서 언급한 바와 같이 구 동독의회인 인민회의는 통일 직전에 지방자치법과 지방재산법을 제정함으로써 자치단체의 자치권을 보장하고 자치권 행사를 위한 물질 기초로서

재산권을 부여함으로써 자치단체에 대한 법적 위상을 확립하였다. 따라서 이미 독일통일 이전에도 연방과 각 주의 중앙정부의 권한과 역할과 더불어 통일 이후 구 동독 지역에서 지방자치를 제도적으로 보장할 수 있는 법적 근거를 마련하였다. 지방자치법의 정식 명칭은 구 동독 인민회의가 1990년 5월 17일 제정한 「기초 및 관영자치단체의 자치행정에 대한 법률」(Das Gesetz über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise; Kommunalverfassungsgesetz)이다.

「지방자치법」 제2조 제1항에 의하여 다른 법률에 특별한 규정이 없는 한 자치단체는 자신이 가지는 능력의 범위 안에서 자치사무를 자신의 책임 하에 수행하는 권한과 의무를 가진다. 그런데 독일어로 구 독일인민회의가 제정한 지방자치법은 「지방헌법률」(Kommunalverfassungsgesetz)라는 약어로 표시되는데, 그 이유는 이 법률이 과거 지방자치를 인정하지 않고 중앙집권국가를 지향하였던 구 동독의 관련 헌법 조항을 개정하는 효력도 가지고 있기 때문이다.

지방자치법 제2조 제2항은 지방자치단체의 과제 내지 자치사무에는 물의 공급 및 위생적인 수도, 하수도 및 하수처리 등이 해당한다고 규정하고 있다. 이는 우리나라 헌법 제 117조 제1항과 지방자치법 제9조 제2항에 비교할 수 있는 것으로 상하수도의 설치 및 관리와 같은 주민의 복리를 위한 핵심적인 사무가 자치단체의 자치사무에 해당함을 분명하게 한 것이다. 앞서 언급한 바와 같이 구 동독헌법은 명시적으로 지방자치를 인정하지 않았기 때문에 구 동독정부가 수립된 1948년 이전에 자치단체가 소유한 모든 재산이 중앙정부 내지 사회주의단일당의 인민재산으로 귀속되었다.

따라서 지방자치법의 제정은 구 동독 지역에서 지방자치의 부활을 의미하며, 그에 따라서 자신의 자치사무를 처리하기 위한 공유재산이 필요한 것은 자연스러운 결과이며, 지방재산법이 바로 이와 같이 자치단체의 공유재산에 대한 법적 기초를 제공한 것이다. 수차례 언급한 바와 같이 집단농장이나 콤비나트와 같은 기업재산에 대한 사영화는 1990년 6월 17일 구 동독 인민회의가 제정한 신탁법 및 동법시행령에 따라 이루어졌으며, 동시에 자치단체에 대한 일종의 재산전환이 바로 지방재산법의 목적인 것이다.

다시 말하자면 신탁법 및 동법시행령에 의하여 인민재산에 속하였던 기업과 콤비나트 및 인민재산으로서 물기업은 1990년 6월 1일자로 연방신탁청의 자회사인 민법상 주식회사로 전환되었는데, 이미 그 이전에 상당 부분의 기업과 콤비나트 등 인민기업은 1990년 3월 1일자로 제정된 긴급명령에 따라서 사영화의 과정을 밟게 되었다. 신탁법 및 동법시행령을 근거로 하여 과거 이른바 구 동독의 기금경제과 그에 의거한 경제단위들의 권리와 의무의 대상이 되었던 토지와 부동산 등도 모두 위 주식회사로 전환되었다. 이를 통하여 당해 주식회사의 지분을 연방신탁청이 소유하게 된 것이다.

예를 들어 상하수도의 공급업무를 수행하던 과거 인민기업 역시 이러한 사영화 과정을 거쳐서 연방신탁청의 소유권으로 편입되는 법적인 전환과정을 겪게 된 것이다. 물론 지방재산법에 따라 새로 구성된 자치단체에게 재산을 귀속시키는 것은 현실적으로는 상당한 정도로 지체되게 되었는데, 예를 들어 지방재산법상 자치단체로 소유권 이전은 부분적으로 이루어진 경우도 있고, 상하수도 분야의 경우에는 전혀 재산에 대한 이전이 없었는데, 그 이유는 통일조약이 체결되기 이전까지 지방재산법의 적용기간이 매우 짧았기 때문이다.

수차례 언급한 바와 같이 통일조약은 제21조와 제22조에서 행정재산과 재정재산의 귀속에 대하여 각각 규정하고 있으며, 이러한 재산에는 자치단체의 재산도 포함되기 때문이다. 통일조약은 국유재산 및 공유재산에 대한 기존의 분류방식에 따라서 직접적으로 행정목적에 사용되는 행정재산과 사용목적이 아닌 재산적 교환가치로서 오직 간접적인 방식으로 행정목적을 실현하는 재정재산으로 구분하였다. 행정재산, 재정재산과 함께 통일조약은 반환대상이 되는 재산에 대하여도 규정하고 있다.

통일조약 제21조와 제22조는 과거 독일제국의 재산이 통일 이전 구 서독시절 독일연방공화국의 재산으로 승계되는 과정과 유사한 방식을 택한 것이다. 앞서 언급한 바와 같이 지방재산법과 통일조약의 시차가 크지 않아서 전자가 적용기간에 자치단체로 전환된 재산은 미미한 편이지만 통일조약 부칙조항에서는 제21조와 제22조와 지방재산법이 내용적으로 일치하는 부분에 대해서는 지방재산법이 통일 이후에도 계속하여 적용된다고 규정함으로써 그 존속을 보장하였다. 동시에 통일조약의 부칙조항에서는 통일 이후 독일연



방에 가입한 구 동독지역의 주들이 새로운 지방자치법을 제정하기 이전까지 그 효력을 지속한다고 규정하여 지방자치단체와 동시에 그 재산에 대한 법적인 보장 장치를 마련하였다.

예를 들어 구 동독지역이었던 브란덴부르크주는 주법의 형태로서 1993년 10월 15일 자치단체규정(Gemeindeordnung)을 제정하면서 주민에게 상하수도의 설치와 운영을 통하여 물을 공급하고 하수를 처리하는 과제를 자치단체의 사무로 규정하였다. 결국 이러한 과정을 통하여 구 동독지역의 공유재산은 자치단체의 소유권으로 전환하고 자치단체는 공유재산을 통하여 주민의 생존을 배려하는 공물 내지 공공시설을 설치하여 운영하게 된 것이다. 구 동독정부가 수립되고 헌법상 지방자치를 전면적으로 폐지하고 중앙정부의 인민기업이 담당하던 상하수도의 설치와 운영과 같은 자치단체의 핵심적인 사무는 지방자치법, 지방재산법 그리고 통일조약의 관련조항을 통하여 통일 이후 구 동독지역에서 다시 부활한 것이다.

#### IV. 통일조약상 행정재산과 재정재산의 귀속, 반환의무, 지방재산법과의 관계

##### 1. 행정재산의 귀속

###### (1) 행정재산의 개념

앞서 언급한 바와 같이 통일조약 제21조는 행정재산에 대하여 규정하고 있는데, 행정재산이란 직접적으로 행정목적 실현을 위하여 사용되는 재산이다. 이와 같이 행정목적에 직접적으로 이바지하는 국유재산 내지 자치단체의 공유재산을 행정재산으로, 국유재산 또는 공유재산의 재산적 가치를 중심으로 간접적인 방식으로 행정목적의 실현을 위하여 사용되는 것을 재정재산으로 분류하는 것은 앞서 언급한 바와 같이 독일 국유재산의 전통적인 이분법에 의한 것이며, 통일조약은 행정재산과 재정재산의 귀속에 대하여 각기 다른 방식과 법적 효력을 인정하고 있다.

행정재산은 그 개념상 행정재산을 통하여 실현하고자 하는 행정적 과제 내지 공적과제 (Verwaltungs-bzw. öffentliche Aufgaben)를 전제로 하는데, 과연 무엇이 행정적, 공적 과제인가에 대해서는 행정법학을 비롯한 공법학 분야에서 가장 논쟁이 많은 주제이기도 하다. 물론 통일조약 제21조 제1항 제1문의 의미에 따르면 여기에서 말하는 행정적 과제는 통일 이전 구 동독이 수행하던 공적 과제를 말한다.

그런데 구 동독과 같은 중앙집권국가에서는 자유주의적 시장경제 체제에서 일반적으로 자치단체의 사무중 하나인 주민에 대한 생존배려업무도 모두 중앙정부와 국가의 행정적, 공적 과제로 인식되었다.<sup>14)</sup> 따라서 구 동독의 국가 및 사회질서를 중심으로 보면 행정적 과제의 개념을 정확하게 정의하는 것은 극히 어렵다. 그럼에도 불구하고 국유재산을 전통적인 분류기준에 따라서 행정재산과 재정재산으로 구분하는 것은 양자가 각각 다른 법적 효과를 가지는 것이기 때문에 반드시 필요하다.

이러한 딜레마를 해결하기 위해서 구 동독이라는 국가와 사회주의단일당 등이 소유한 이른바 ‘인민재산’은 통일조약 제21조의 적용범위에서 제외하자는 견해가 제시되고 있다. 그 이유는 만약 이러한 견해가 수용되지 않는다면 인민재산이 흔하게 구 동독 행정청의 과제를 수행하는데 사용되었기 때문에 재정재산이라는 개념은 성립할 수 없기 때문이다. 다시 말하자면 행정재산과 재정재산 등 국유재산의 개념과 관련하여 통일이전 구 서독의 기본법질서와 기능상의 비교를 하지 않는 경우에는 통일 이전 구 동독의 국유재산을 파악하기 어렵다는 것이다.

따라서 통일조약상 통일독일의 기본법에 따라서 특정한 행정적 과제의 수행을 위하여 사용되는 구 동독의 국유재산만을 행정재산 혹은 재정재산으로 파악하는 것이 필요하다.<sup>15)</sup> 이러한 의미에서 본다면 통일독일의 기본법에 따라서 연방, 각 주, 자치단체의 고유한 행정적 과제를 수행하는데 사용되는 국유재산을 대표적인 행정재산으로 파악할 수

14) 이에 대해서는 S. Lörler, in : Akademie für Staats- und Rechtswissenschaft der DDR (Hrsg.), Verwaltungsrecht - Lehrbuch (2. Aufl., 1988), 266면.

15) G. Püttner, Zur Rückgewinnung der Stadtwerke in den neuen Ländern (1991), 42면 이하.

있다. 이러한 행정재산이 헌법질서에 따라서 기능적인 관점에서 공적, 행정적 과제의 수행에 사용되는지의 여부에 의하여 행정재산 또는 재정재산의 개념을 가지는 것으로 판단할 수 있다.

그리고 동시에 역으로 이와 같은 공적 내지 행정적 과제가 통일독일의 기본법질서에 의하여 연방, 각 주, 자치단체에 의하여 수행되고 있는지, 통일조약 제21조 제2항상 이들과 이외의 다른 사무주체에 의하여 처리되고 있는지를 검토할 필요가 있다. 앞서 수차례 언급한 바와 같이 통일조약 제21조 제1항과 제2항에 규정된 이른바 ‘기능적 방법론’이 이와 같은 실질적 관점에서 사무주체를 고찰하고 이들이 공적 과제, 행정적 과제를 처리하는데 사용하는 재산을 행정재산 또는 재정재산으로 판단하는 기준이 된다.

행정재산과 재정재산의 구별이 생소했던 구 동독의 법질서에도 불구하고 이러한 구별이 정당화될 수 있는 이유는 통일독일의 기본법 질서에 입각하여 각각의 사무주체들이 그들에게 부여된 공적, 행정적 과제를 수행하고 있기 때문이다. 이와 같은 관점에서 기능론적 방법론은 구 동독의 행정재산 개념을 협소화 시켰다고 볼 수 있는데, 그 이유는 행정재산이 구 동독의 법질서가 아닌 통일독일의 기본법에 따라 그 개념이 정의되기 때문이다. 기능론적 방법론의 핵심은 행정재산의 개념이 공적 과제를 처리하는 주체와 관할권에 따라서 결정된다는 점이다.

기능론적 방법론에 따라서 독일통일에 의하여 소멸되는 구 동독이 기존에 처리했던 공적, 행정적 과제를 통일 이후에 존속하는 통일독일이 그대로 이어 받아서 이를 수행한다. 그러므로 소멸한 구 동독이라는 국가에서 사실상 공적 과제로 처리되었다면 이를 수행하는 수단이 행정재산인가 혹은 재정재산으로 분류할 것인가는 중요하지 않다. 행정재산의 개념을 실질적으로 공적, 행정적 과제를 수행하는데 필요한 재산으로 정의하는 경우 행정재산의 구체적인 귀속범위와 관련하여 연방이 우위를 점하게 된다.

통일조약 제21조 제1항 제1문에 따라서 통일 후 구 동독지역의 새로운 주들과 지방자치단체에게 귀속되는 재산 중 통일 이전 기본법 규정에 의하여 구 서독지역의 주와 지방

자치단체, 기타 행정주체들이 행정적 업무를 수행하기 위하여 사용하는 재산만이 행정재산으로 인정된다. 따라서 각 주와 자치단체들의 재산이기는 하지만 직접적으로 그들의 행정사무에 사용되지 않는 재산은 연방에 귀속된다는 점에서 연방의 우위라는 의미가 부각되는 것이다. 이 경우 연방에 귀속하는 재산은 연방이 자신의 행정적 업무에 직접적으로 사용하지 않더라도 연방의 행정재산으로 본다는 의미이다.

이와 같은 통일조약의 연방우위 조항은 현재 기본법 제30조가 기본법이 별도의 규정을 두지 않는 한 국가적 권한의 행사와 국가적 과제의 실현은 원칙적으로 주의 권한이라고 규정한 것과 상호 배치되는 측면이 있다. 통일조약 제21조와 제22조는 현행 기본법 제134조를 전범으로 한 것인데,<sup>16)</sup> 이에 의하면 원칙적으로 행정적, 공적 과제의 처리 위하여 사용되는 재산이기는 하지만 기본법 규정에 따라서 연방의 행정업무가 아닌 경우에는 이러한 사무를 실제로 수행하는 다른 업무주체에게 무상으로 이전할 것을 규정하고 있다.

여기에서 이와 같은 재산을 행정재산 혹은 재정재산으로 규정할 것인가는 전적으로 기본법의 사무분장 원칙에 따른다. 통일조약 제21조와 제22조에 의하여 문제되는 재산을 행정재산 혹은 재정재산으로 분류할 것인가는 특정한 재산권이 기본법에 의하여 직접적으로 행정적, 공적 과제를 실현하는가 하는 기준에 의한다. 그리고 역으로 특정한 재산이 행정재산인가 혹은 재정재산인가 하는 귀속의 문제는 기본법 규정에 의하여 직접적으로 행정적 과제를 수행하는데 사용되는가의 여부에 의하여 결정된다. 이와 같은 요건이 충족되는 경우에는 다음 단계로서 이러한 공적, 행정적 과제가 기본법 질서에 의하여 연방, 각 주, 자치단체에 귀속되는 것인가를 가리는 것이 필요하다.

## (2) 독일민주공화국 - 구 동독의 재산

통일조약 제21조에 따라서 통일독일의 연방 등에 귀속되는 재산은 직접적으로 특정한 행정적, 공적 과제에 사용되었던 구 동독의 재산이다. 그러므로 통일조약 제21조 제1항에서 말하는 행정재산의 범위는 일반적으로 생각하는 것보다 협소한 것으로 보아야 한다.

16) M. Zuleeg, in : Alternativkommentar, Bd. 2 (2. Aufl. 1989), Art. 134 Rdnr. 4.

통일조약 제21조 제1항이 규정한 행정재산은 통일당시에 구 동독이라는 중앙집권국가가 소유한 재산만을 의미한다.

통일조약 제21조가 규정하는 구 동독의 재산 중에 사회주의단일당, 노동조합이나 사회단체 등 이른바 거대조직이 소유했던 재산은 원칙적으로 연방신탁청의 사유화 대상이며 통일독일의 연방 등에 귀속되는 행정재산의 범위에 속하지 않는다. 따라서 이러한 거대조직이 소유한 이른바 인민재산 중 통일 당시 이미 사유화 과정을 거쳐서 다른 사람이나 기업이 소유하게 된 재산 역시 통일조약 제21조 제1항이 규정하는 행정재산이 아니다.

앞서 언급한 바와 같이 신탁법 제1조 제1항은 인민재산 등에 대한 일반적인 사영화의 과제를 규정하고 있다. 주지하는 바와 같이 신탁법은 인민재산인 콤비나트, 국영기업, 시설 및 기타 독립한 법인격을 가진 경제단위들을 주식회사 형태로 전환하도록 규정하고 있다. 신탁법 제1조 제1항 제2문에 따라서 구 동독 지역 자치단체의 과제와 주민의 복리증진을 위하여 사용된 인민재산은 별도의 법률에 의하여 기초 및 광역자치단체로 양도한다. 여기에 대한 상세한 내용은 이미 언급한 바 있는 지방재산법이 규율하고 있다. 신탁법 시행령 등 하위규범 역시 인민재산의 양도와 사유화에 대하여 광범위한 내용으로 규정하고 있다.

신탁법 및 하위규범에 의하여 자치단체 등 행정주체와 사인에게 이미 양도한 재산은 통일조약상 더 이상 구 동독이라는 국가가 소유한 행정재산이 아니다. 그렇기 때문에 통일조약이 체결되기 이전에 이미 신탁법이나 지방재산법 등 구 동독의 입법을 통하여 이미 행정주체와 사인 등에게 양도된 인민재산의 귀속행위를 통일조약 제21조 등을 통하여 소급적으로 무효화시키는 것이 아니라는 점은 분명하다. 그러므로 통일조약 제21조 제1항과 제2항의 진정한 의미는 통일 당시 행정주체와 사인 등에게 양도되고 아직 잔존하는 인민재산 중 직접적으로 구 동독의 행정적, 공적 과제에 사용되었던 재산이 통일독일로 편입된 구 동독지역에 새로 생성된 연방, 각 주, 자치단체의 행정재산으로 귀속됨으로서 행정의 연속성을 보장하겠다는 것이다.

물론 신탁법이나 지방재산법 등에 의한 재산의 양도행위가 구 동독의 법률에 위반하여 무효이며, 그에 따르는 인민재산의 전환이 법적 효력을 가지지 못하는 경우도 있을 수 있다. 예를 들어서 통일 직전에 특정한 부동산을 사인에게 터무니없는 저가로 양도하는 경우 등에는 이와 같은 법률행위의 적법, 유효 여부에 대한 엄격한 검증이 요구된다. 이러한 경우에는 그와 같은 부동산은 인민재산으로서의 법적 성격을 상실하지 않는 것으로 보고 통일과 동시에 다시 구 동독의 재산이 되었다고 보아야 하며, 이러한 재산은 통일조약 제21조 등에 의하여 연방에 행정재산으로 귀속하는 것으로 보아야 한다. 달리 말하자면 독일통일 시점인 1990년 10월 3일 이전에 신탁법, 지방재산법의 규정에 의하여 재산의 거래행위로 인한 소유권의 적법한 변동이 있었다면, 이러한 재산은 통일조약 제21조 등의 적용을 받지 않는 것이다.

## 2. 반환원칙 - 통일조약 제21조 제3항

통일조약 제21조 제3항에 따라서 독일통일 이전에 구 동독의 중앙정부, 각주, 자치단체 내지 자치단체의 조합에게 무상으로 재산적 가치를 이전한 공법상의 법인의 경우 이러한 재산적 가치는 그 공법상의 법인 또는 포괄승계인에게 다시 무상으로 반환한다. 구 제국 시대의 재산은 연방의 재산으로 전환된다(제3항). 이 규정은 구 동독 시절 특정한 공법인이 소유하던 재산을 동독이라는 중앙집권 국가, 각 주, 자치단체 등에 무상으로 이전한 재산을 다시 이를 원 소유주체에게 무상으로 반환하라는 의미이다. 독일연방헌법재판소는 공법인의 재산권 주체성을 부인하고 있지만<sup>17)</sup> 반환 문제는 공법인 간에 불법적으로 이루어진 재산권의 이전을 회복하는 일종의 불법청산 차원의 작업이므로 양자는 구별되어야 한다.

통일조약 제21조 제3항은 이러한 공법상 법인 등에 대한 반환권을 규정한 것인데, 이는 기본법 제134조 제3항과 유사한 내용과 구조를 가진 것이다. 기본법 제134조 제3항은 과거 독일제국시절에 제국이전에 존재했던 각 주와 자치단체가 제국에 무상으로 이전했던

17) BVerfGE 61, 82(108면 이하)

재산은 기본법에 따라서 독일제국을 승계한 독일연방의 행정적 과제를 위하여 필요하지 않게 된 경우에는 다시 이를 독일연방을 구성하는 각 주와 자치단체에게 무상으로 반환하라는 내용을 규정하고 있다.

통일조약 제21조 제3항과 기본법 제134조 제3항이 공통적으로 이전의 재산권 상태를 복원하라는 역사적 원칙을 지향하고 있다. 그런데 통일조약 제21조 제3항에 따라서 반환의 대상이 되는 재산은 행정재산에 한한다. 물론 통일조약 제21조 제3항은 ‘재산적 가치(Vermögenswerte)’라는 개념을 사용하여 단순히 모든 재산을 의미한다는 오해를 줄 수도 있지만 규정의 체계적인 해석을 통하여 여기에서의 재산은 행정재산을 의미하는 것으로 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 통일조약 제22조 제1항 제7문이 재정재산에도 제21조 제3항을 준용하도록 규정하고 있기 때문에 상환청구권은 행정재산과 재정재산 모두에게 미치도록 하고 있다.

앞서 언급한 바와 같이 통일조약 제21조 제3항에 의한 반환청구권은 재산적 가치가 구 동독 시절의 중앙집권 국가, 각 주, 자치단체에게 무상으로 귀속되었을 것을 그 요건으로 한다. 통일조약의 이와 같은 규정은 구 동독이라는 국가의 국가구조의 변화를 고려한 것이다. 구 동독이 완전한 단일국가로서 중앙집권화가 이루어지기 이전인 1952년까지는 중앙정부와 구별되는 주가 존재하였다. 그리고 그 당시 무상귀속의 수혜자로서 자치단체가 존재하였다. 이러한 의미에서 통일조약 제21조 제3항은 기본법 제134조 제3항이 무상귀속의 주체로서 각 주나 자치단체를 제외하고 오로지 제국만을 무상귀속의 수혜자로 규정한 것과는 사뭇 구별된다.

기본법 제134조 제3항이 ‘재산(Vermögen)’이라는 개념을 사용한 반면 통일조약 제21조 제3항이 ‘재산적 가치(Vermögenswert)’라는 용어를 사용하여 무상으로 귀속된 재산을 포괄하고 있는 것은 아무런 반대급부 없이 문자 그대로 무상으로 구 동독의 중앙정부, 각 주, 자치단체에 귀속된 일체의 재산의 변동을 모두 포함시키겠다는 의도로 볼 수 있다. 따라서 재산의 무상귀속이 이루어진 법적 형식이 무엇인가 하는 것도 중요한 문제가 아

니며, 도대체 이러한 무상귀속이라는 법적 행위에 대한 법적 근거가 있는가 하는 것도 고려의 대상이 아니다.

반환청구권의 요건은 재산적 변동에 대한 정당한 근거가 없다는 것이 아니라 오로지 무상으로 귀속된 것인가 여부이다. 여기에서 주목할 만한 것은 통일조약 제21조 제3항이 반환권리자로 공법상 법인을 매우 추상적인 의미로 규정한 반면, 반환의무자는 명시적으로 나타나 있지 않다는 점이다. 이와 관련하여 일부 견해는 이 조항을 문리적으로 해석하여 구 동독의 중앙정부, 각 주 및 자치단체는 반환청구권자가 될 수 없다고 보고 있다. 그러나 이러한 견해에는 동의하기 어렵다. 주지하는 바와 같이 통일조약 제21조 제3항은 현행 기본법 제134조 제3항을 전범으로 하였다는 것은 수차례 언급하였다. 기본법 제134조 제3항에 의하여 구 독일제국에 무상으로 재산을 양도한 당시 주들과 지방자치단체들은 이러한 재산권에 대하여 반환을 청구할 수 있는 권리를 가지며, 이를 흔히 반환재산권이라고 부른다.

이와 동일한 내용을 통일조약 제21조 제3항이 규정한 것으로 보아야 하며, 이에 따라서 다른 공법상의 법인이 주와 자치단체에게 무상으로 양도한 재산을 의미한다. 그러나 자세히 살펴보면 기본법 제134조 제3항과 비교하여 통일조약 제21조 제3항은 반환청구권자의 범위를 다소 확장하였다는 사실을 알 수 있다. 즉 기본법 제134조 3항의 경우 행정 재산에 대한 반환청구권자는 주와 자치단체에 한정되지만, 통일조약 제21조 제3항의 경우에는 모든 다른 공법상의 법인이 반환청구권을 행사하는 주체가 될 수 있다. 여기에서 “모든 다른 공법상의 법인”은 주와 지역법인으로서 자치단체 및 자치단체의 조합을 포함하는 광의의 개념이며, 따라서 반환청구권의 주체는 주 및 자치단체에 국한하지 않는다.

이러한 해석론은 통일조약 제21조 제3항에 대한 역사적인 고찰을 통해서도 분명해지는데, 기록을 보면 통일조약 제21조는 과거 구 동독 시절에 범치국가원리에 위반하여 자행된 무상적인 재산권 양도에 대한 일종의 불법적 과거청산이라는 의미를 가지고 있다. 따라서 통일조약 제21조 제3항은 반환청구권자로서 주와 자치단체를 포함하는 지역적 법인을 상정하고 있는 것이다. 그런데 통일조약 제21조 제3항이 지역적 법인을 넘어서서 “모



든 다른 공법상의 법인”이라는 용어를 사용한 것은 예를 들어 사회보험의 운영주체인 공법상 사회보험법인 등도 반환청구권자의 범위에 포함시키려는 의도로 볼 수 있다.

따라서 앞서 언급한 바와 같이 “구 동독의 중앙정부, 각 주 및 자치단체는 반환청구권자가 될 수 없다”는 견해는 통일조약 제21조 제3항의 문언이나 이 조항의 역사적인 성립과정과는 배치되는 것이라고 할 수 있다. 따라서 결론적으로 주, 자치단체와 더불어 다른 모든 공법상의 법인이 구 동독 시절에 중앙정부 등에 무상으로 이전한 행정재산에 대해서는 반환청구권을 행사할 수 있다. 그리고 이러한 모든 다른 공법상의 법인에는 앞서 언급한 사회보장법인 뿐만 아니라 경우에 따라서는 과거에 무상으로, 그리고 강제적으로 재산을 양도한 대학도 포함될 수 있다.

물론 통일과정에서 구 동독과 구 서독정부가 협상을 행함에 있어서는 다른 공법상의 법인에 비하여 양도한 재산권의 가액이 미미한 대학을 반환청구권자에 포함시킬 것인가는 논의되지 않았다. 그러나 대학 역시 독일에서는 엄연하게 일정한 자치권을 가지는 공법상 법인으로서의 법적 성격을 가지고 있다. 대학의 자치권은 대학 관련 법규에 의하여 자신의 재산을 관리하는 권한을 포함한다. 구 동독 정권 시절에 동독 이전에 이미 존재하던 대학들이 구 동독의 중앙정부, 각주, 자치단체에게 반강제적으로 자신의 재산권을 무상으로 양도하였다면 이들 역시 행정재산에 대한 반환청구를 할 수 있는 주체로 보아야 한다.

### 3. 기능론원칙과 반환원칙과의 관계

기능론원칙과 반환원칙이 통일조약 제21조에 병렬적으로 규정되면서 서로 상이한 영역에서 적용되는 것임에도 불구하고 각각의 법적 효과는 상호 모순 없이 조율되어 있다고 할 수 있다. 결과적으로 양 원칙의 관계로부터 한 원칙이 다른 원칙에 비하여 우월적인 법적 효력을 가지는 것으로 볼 수 없다는 것이다. 기본법 제134조 제2항과 제3항이 입법을 통하여 구체적인 내용을 가지게 되는 점에 비하여 통일조약 제21조 제1항, 제2항과 그리고 제3항의 관계는 상호 보완적이지 타방에 재하여 우월적 지위와 효력을 가지는 것이 아니다.

만약, 통일조약 제21조 제1항과 제2항에 따르는 기능론원칙이 제3항에 의한 반환원칙에 우선하는 것으로 해석하는 경우에는 아직 잔존하는 행정재산이 이미 연방 등에 귀속 완료된 것으로서 더 이상 반환의 대상이 존재하지 않는다는 결과가 된다. 그러므로 통일조약에 규정된 반환원칙은 일종의 사이비조항으로 전락하는 것으로서, 이는 통일조약의 체계적인 해석상 허용될 수 없는 것이다. 통일조약에 대한 협상과정에서 당시 협상당사자들과 구 서독의 입법자가 통일조약의 후속입법을 하면서 이와 같은 잘못된 헌법적 사고를 가지고 있었는지는 분명하지 않다.

앞서 언급한 바와 같이 기능론원칙과 반환원칙은 서로 적용영역을 달리한다. 통일조약 제21조 제1항과 제2항은 독일통일 당시 시점에서 사영화나 매각 등을 통하여 처리하고 남은 인민재산 중 행정재산을 통일독일의 연방, 각 주, 자치단체에 귀속시키는 조항이다. 여기에서 “잔존하는 인민재산”이라는 의미는 통일조약을 성안한 당시 협상주체들이 이미 사영화 등의 과정을 거쳐서 적법하게 주인을 찾은 재산권과 그에 관계되는 모든 법적 행위를 소급적으로 무효로 본다는 의미는 결코 아니기 때문이다.

그러므로 통일조약 제21조 제1항과 제2항 및 제3항을 체계적으로 해석하는 경우에는 일단 제1항과 제2항에 의하여 아직 잔존하는 인민재산 중 행정재산을 연방, 각 주 자치단체에 일단 귀속시킨 후, 제3항에 따라서 이러한 귀속재산 중에서 과거 구 동독시절에 다른 모든 공법상의 법인이 중앙정부 등에게 강제적으로 그리고 무상으로 양도한 재산권에 대하여 반환청구권을 행사할 수 있는 것으로 보는 것이다. 그러므로 반환청구의 요건으로 들 수 있는 것은 반환청구의 대상인 재산이 통일 당시 아직 잔존하는 인민재산이어야 한다는 것이다.

반환의 대상은 재산 그 자체이므로 이를 통일 당시에 잔존하는 재산적 가치로 한정하는 것은 설득력이 떨어지는 견해이다. 다만, 역사적인 관점에서 볼 때 반환청구의 대상인 행정재산의 범위를 통일당시의 잔존재산으로 한정하는 것은 반환청구권의 의의를 반감시키는 것이라는 반론도 제기되었다. 다시 말하자면 반환청구권은 통일당시 잔존하는 인

민재산에 한정되지 않고 통일 이전 구 동독정부가 무상으로 취득한 모든 재산에 미치는 것으로 본다는 것이다.

이러한 견해는 기성화 된 사실관계보다는 재산권에 대한 원상회복을 강조한다. 이러한 견해에 따르면 반환청구권은 문제가 된 재산권에 대한 강제적 무상 이전이 있었던 시기로 완벽하게 소급하여 원상회복을 목적으로 한다. 역사적 관점을 강조하는 반환청구권론은 통일조약의 기본정신과 개념이 정의에 대한 특별한 실현방식이었다고 주장하면서, 반환의 대상이 통일 당시 아직 잔존하고 있는 인민재산 중 행정재산에 국한하는 것이 아니라고 보고 있다.

만약, 반환청구권이 잔존재산에 국한하는 것으로 이해하는 경우에는 통일조약을 체결할 당시 협상이 임하였던 구 서독의 당사자들의 의도를 곡해하는 결과를 초래하게 되는데, 그 이유는 통일 당시 이미 구 동독의 신탁법이나 지방재산법 등에 따라서 통일당시까지 이루어진 재산의 변동은 일종의 불가역적인 사실로 받아들여지게 되는데 이는 구 서독의 협상 당사자들의 진정한 의사가 아니었기 때문이다. 그렇게 되는 경우 반환청구는 통일조약 제21조 제1항과 제2항에 따라서 이루어진 귀속재산만을 대상으로 하는 부당한 결과가 초래된다는 것이다.

이른바 역사적 관점을 강조하는 완전한 반환청구권은 반환대상인 재산권이 통일 당시라는 일정한 시점을 기준으로 아직 인민재산으로 잔존하는 것인지 혹은 다른 사인 등에 의해 양도된 것인지가 중요한 것은 아니라는 점을 강조하고 있다. 이와 같이 전자에 국한하여 반환청구권을 인정하는 것은 구 동독 시절 무상과 강제라는 부당한 방식에 의하여 이루어진 재산의 양도행위를 교정할 수단이 존재하지 않는다는 것을 의미한다.

결과적으로 이와 같은 협소한 해석론은 이제는 더 이상 인민재산은 아니지만 일종의 불법적인 방식으로 양도하여 새 주인을 찾은 재산에 대해서는 통일조약 제21조 제3항의 적용대상으로부터 제외하여 반환청구가 불가하다는 결론에 이르기 때문이다. 그러므로 통일조약 21조 제3항에 의한 반환청구권은 통일 당시 더 이상 인민재산이 아니고 이미

새로운 주인을 찾은 재산권도 그 대상으로 한다는 것이다. 이와 같은 이유 때문에 통일조약 제21조 제3항은 구 동독 시절 무상으로 행정재산이 귀속한 공법상 법인뿐만 아니라 현재 청구의 대상이 되는 재산을 여전히 소유하고 있는 공법상 법인도 포함된다. 이것이 바로 통일조약 21조 제3항의 포기할 수 없는 구성요건이며, 문제된 재산은 행정재산에 한한다.

그런데 통일 이전에 구 동독의 신탁법 등을 통하여 사인에게 양도된 재산권의 경우 이미 행정재산에 대한 공용폐지가 이루어진 것이므로 이는 통일조약 제21조 제3항의 적용을 받지 않는다. 통일 직전에 구 서독의 연방의회가 1990년 9월 23일 제정한 「재산반환법」(Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen, Vermögensgesetz- VermG)에 따라서 공법상의 법인이 과연 어느 정도의 재산반환청구권을 행사할 수 있는가의 문제는 여기에서는 다루지 않기로 한다. 다만, 중요한 것은 반환청구의무자인 공법상의 법인은 불법적인 방식으로 “득을 본”, 즉 한 푼의 재산적 가치라도 무상으로 취득한 주체인데, 이는 무상으로 행정재산을 양수한 공법인과 반드시 동일한 것은 아니다.

기능론적 방식과 반환원칙은 상호 배치되는 것이 아니라 보완적인 관계에 있다고 할 수 있다. 이러한 관점에서 보면 통일조약의 당사자들이 정의의 회복과 과거사 청산이라는 전통적이고 교조적인 사법질서에 매몰되어 원상회복과 반환청구에 치중한 나머지 공법상의 법인에게도 반환청구를 인정하는 것은 부당하다는 견해도 있으나 이러한 견해를 수용하기는 어렵다. 그 이유는 구 동독 시절 다른 공법상 법인의 행정재산이 무상으로 중앙정부, 주와 자치단체에 불법적인 방식으로 이전되었다는 것은 이러한 재산이 양도 주체인 공법인의 정상적인 행정적 과제의 처리에 사용되었다는 것을 의미하는 것이기 때문이다.

따라서 독일의 통일과정에서 과거 무상으로 이전된 재산에 대하여 원래의 소유주체인 공법상의 법인 등이 반환청구를 통하여 자신의 공적, 행정적 과제를 정상적으로 처리하기 위하여 다시 당해 행정재산에 대한 반환청구권을 행사한다는 지극히 자연스러운 결과로 받아들일 필요가 있다. 물론 수십년의 시간이 경과하면서 공적, 행정적 과제의 양적, 질적인 변화, 다른 수행주체로의 변경 등으로 인하여 이러한 반환청구권이 수행주체의 관할권

및 행정재산 소유주체의 변경을 초래하였을 가능성을 배제할 수 없다.

통일조약 제21조 제3항에 의한 반환청구권은 구 동독 시절에 자치단체 등 공법인의 행정재산에 대한 이루어진 불법적이고 자의적인 수용조치가 있었다는 점을 고려한 것으로 볼 수 있으며, 이 조항을 통하여 이러한 불법적인 행위에 대한 원상회복을 가능하게 한다는 것이 그 입법취지라고 할 수 있다. 지방자치단체 역시 이러한 불법적인 과정에서 일종의 희생자로 볼 여지가 있기 때문에 반환청구권의 행사주체로 인정한 것이다. 이러한 반환청구권이 전혀 새로운 것이 아님은 이미 기본법 제134조 제3항과 관련되는 내용을 언급하며 확인되었다.

#### 4. 재정재산의 귀속과 반환

##### (1) 통일조약 제21조와 제22조의 관계

통일조약 제22조 제1항에 의하여 구 동독 지역의 중앙정부, 각 주, 자치단체, 기타 공법상의 법인이 소유한 부동산이나 농림업용 재산 등이 특정한 공적, 행정적 과제에 직접적으로 사용되지 않는 경우 이를 ‘재정재산’이라고 하며, 재정재산은 행정재산과는 달리 우리나라의 국유재산법 등과 비교하면 일반재산에 해당하는 것이기 때문에 사영화를 위하여 연방신탁청에 귀속된다. 통일조약 제22조는 제21조에서 규정하는 행정재산 이외의 모든 재산을 재정재산으로 보고 이를 적절한 주체에게 귀속시키는 조항이기 때문에 이를 통하여 이른바 구 동독이라는 국가가 소유한 재산 전체에 대한 “빈틈없는”귀속이 가능해진다.

앞서 언급한 바와 같이 통일조약 제21조 제1항과 제2항이 행정재산의 귀속을 통하여 통일독일의 새로운 5개주의 정상적인 행정적 과제수행을 보장하려는 목적을 가지고 있는데 비하여 재정재산은 일단 원칙적으로 연방신탁청에 귀속시켜 사영화 과정을 지향하고, 신탁법 규정에 따라서 일부 재정재산은 연방정부, 주에 배분하면서, 당해 주에 속하는 자치단체에게도 주가 배분 받는 비율에 따라서 적절하게 재분배한다. 주와 자치단체에게 일부 재정재산을 배분하는 것 이외에 연방에게도 일정 부분을 귀속시키는 것은 통일 이

후 연방정부가 구 동독의 국가채무를 인수하였기 때문이다.

## (2) 통일조약 제22조 제1항 제1문의 예외

위 조항에 따라서 통일과 동시에 구 동독의 재정재산은 연방신탁청에 귀속되나 다음과 같은 예외가 있다. 1. 사회보험 재산 2. 연방신탁청 자체에 귀속된 재정재산 3. 신탁법 제1조 제1항 제2, 제3문에 의하여 광역 및 기초자치단체에 귀속될 재정재산. 사회보험 재산에 대한 예외는 실제로는 큰 의미를 가지는 것으로 보고 있지는 않다. 이에 비하여 연방신탁청 자체에 귀속된 재정재산의 예외는 상당한 의미를 가지는 것으로 보인다.

연방신탁청은 신탁법에 따라서 설립된 주식회사의 모든 지분을 가지고 있으며, 주식회사가 과거 구 동독의 인민재산 등에 대한 사영화를 위한 실무작업을 주도하였기 때문에 연방신탁청에 귀속된 재정재산의 예외적인 적용은 상당한 의미를 가지는 것이다. 예를 들자면 이러한 예외로서 연방신탁청에 귀속되는 재정재산으로서는 농림업을 위한 부동산 등이다.

이에 비하여 신탁법에 따라 자치단체에 귀속될 재정재산의 예외의 범위에 대한 해석상의 어려움을 제기하고 있다. 이러한 예외는 독일 통일 직전인 1990년 7월 6일에 제정되어 같은 달 20일에 시행된 지방재산법에 의하여 자치단체에 대하여 양도된 재산을 의미한다. 다시 말하자면 지방재산법은 인민재산 중에서 연방신탁청에 귀속되어 사영화 과정의 대상이 되는 재정재산과는 별도로 신탁법 제1조 제1항 제3문에서 규정하는 바와 같이 지방자치단체의 주민에게 생존배려를 위한 과제를 수행하는 재정재산은 사영화 하지 않고 자치단체의 재정재산으로 귀속시키겠다는 취지와 목적을 가지고 있다.

그리고 「지방재산법」 제1조는 자치단체에 대해서 재정재산을 무상으로 귀속시키고 있다. 다만, 독일에서는 지방재산법을 통하여 통일조약이 적용되기 이전에 상당한 정도로 과거의 인민재산이 자치단체가 주민의 생존을 배려하기 위한 공공시설 내지 지방공기업의 재정재산으로 귀속되었기 때문에 통일조약 제22조 제1항 제1문의 “귀속될(wird)”이라는 미래지향적 표현이 무엇을 의미하는지 논란이 되기도 하였다.

물론 「지방재정법」상 상당한 재정재산이 자치단체로 귀속되었기 때문에 통일 이후에 이 조항의 적용가능성이 낮다고 보는 견해가 우세하기는 하였지만, 통일 이후에도 여전히 자치단체로 귀속될 재정재산이 잔존하는 경우에는 여전히 자치단체의 귀속청구권이 인정될 수 있는 것으로 본다. 여기에서 신탁법과 지방재산법이 지향하는 목적이 서로 상이함을 잘 알 수 있다. 전자는 구 동독 인민재산 중 재정재산을 시장에서 매각하여 사영화를 통하여 경쟁력 있는 새 주인을 찾아주려고 한 반면에 지방재산법은 인민재산 중 일부는 지방재산법에 따라서 구 동독 지역에 부활하는 자치단체가 자신의 고유한 자치사무를 적절하게 수행할 수 있도록 인민재산 재정재산의 일부를 각종 지방공기업, 시설, 부동산을 운영할 수 있는 여지를 만들어 준 것이다.

심지어 지방재산법은 신탁법을 통하여 이미 주식회사의 소유가 된 인민재산 중 필요하다고 인정하는 경우에는 이를 자치단체의 재정재산으로 전환시킬 수 있는 규정을 두고 있다(제4조 제2항 제1문). 이는 독일 통일과정에서 자칫 발생할 수 있는 사영화의 광풍을 차단하고 새로 부활된 자치단체가 주민의 생존을 배려하고 자치사무를 원활하게 수행할 수 있도록 그 물적인 토대를 구축하는 역할을 한 것이다.

이렇게 보면 독일의 ‘재정재산’은 우리나라 국유재산법이나 공유재산법상의 일반재산보다는 넓은 개념으로 볼 수 있으며, 우리 법제의 행정재산 중 일부 공공용재산 및 기업용 재산을 포함하는 것으로 보인다. 이 경우 구 동독 정부가 인민재산의 형태로 소유하고 있던 지분이 광역 및 기초자치단체로 이전된다. 이 조항은 에너지 분야에서 자치단체가 신탁청이 설립한 주식회사에 대하여 49% 이상의 지분을 소유하는 경우, 이를 49%로 제한하는 통일조약의 조항을 통하여 보완되었다.

통일조약상 행정재산과 재정재산을 비교하여 보면 다음과 같은 미묘한 차이점이 발견된다. 행정재산에 대한 통일조약 제21조 제1항은 예를 들어 지방자치단체에 속하는 행정재산으로서 처음부터 구 동독정부의 소유가 아닌 행정재산을 의미하는데 비하여, 통일조약 제22조는 행정재산이 아닌 구 동독 정부의 모든 재산으로 의미하므로 여기에는 연방신탁청의 재산과 자치단체의 재산이 포함된다. 그러므로 자치단체에게 양도한 재정재산

은 통일조약 제22조 제1항의 예외로서 연방신탁청의 관리대상이 아니다.

### (3) 통일조약 제22조 제1항 제7문에 의한 반환청구

앞서 통일조약 제21조와 관련하여 언급한 바와 같이 입법자는 1990년 10월 3일 통일 이전에 이미 1990년 중반부터 구 동독의 인민재산을 중심으로 이루어진 모든 법적인 거래 및 양도행위를 무효화 하겠다는 의도를 가진 것이 아니다. 위 예외규정은 이러한 기성화된 양도행위는 연방신탁청의 관리 대상이 아님을 분명히 한 것이다.

다만, 통일조약은 재정재산의 경우에도 제21조 제1항 제7문이 반환청구에 관하여 제21조 제3항을 준용하고 있음을 주목할 필요가 있다. 이에 따르면 구 동독 시절 중앙정부, 각 주, 자치단체에게 무상으로 재정재산을 양도한 공법상의 법인은 이들을 대상으로 반환을 청구할 수 있다. 따라서 이 조항은 권리자인 공법상의 법인이 의무자인 다른 공법상의 법인을 상대로 하여 반환을 청구하는 것을 의미한다. 따라서 행정재산에 대한 반환과 동일하게 통일조약 제22조 제1항 제7문은 권리자인 공법상의 법인은 연방뿐만 아니라 다른 주나 자치단체, 기타 공법상의 법인을 상대로 하여 무상으로 취득한 부분에 대하여 반환청구권을 행사할 수 있다.

그러므로 이른바 역사적 원칙에 의하여 반환청구의 대상이 되는 재정재산은 통일 당시에 잔존하고 있는 부분에 대해서 제한되는 것이 아니라 공법상의 법인이 무상취득이 없었다면 소유할 수 없었던 과거의 모든 재정재산을 의미한다. 다만, 이미 사영화 과정을 거쳐서 사인이 새로운 소유주체가 되는 경우에 그 사인에게는 반환청구를 할 수 없다. 그 이유는 이러한 재산은 이미 공용폐지가 이루어진 것으로서 국유재산 내지 공유재산이 될 수 없기 때문이다. 행정재산의 경우 반환의무자가 연방, 각주, 자치단체 기타 공법상의 법인임에 비하여 재정재산의 경우 사영화가 이루어지기 이전에는 연방신탁청을 통하여 사영화를 집행하는 연방만이 반환의무자가 된다.



## 제3절 국유재산법제 통합 방안

### I. 문제의 제기

앞서 언급한 바와 같이 대한민국이 평화적인 방식으로 시장경제와 민주주의 질서에 입각하여 북한과 합의 통일하는 것을 전제로 한다면 당연히 남북한 간에 헌법적인 위상을 가지는 법적 근거를 마련하여 통일과 관련된 중요한 의제와 사항을 규율하는 것이 필요하다. 독일의 예에서 보듯이 통일과정과 통일을 완성한 이후에도 국유재산과 자치단체의 공유재산의 처리에 대한 문제는 국가와 지역의 존립 및 국민경제의 안정과 발전을 위하여 매우 중대한 사안이기 때문에 남북한 통일의 경우에도 헌법적 위상과 성격을 가지는 남북한 간의 합의를 바탕으로 하는 통일의 법적 근거가 요구된다.

따라서 남북한 통일과정에서도 그 명칭 여하를 불문하고 남북한이 독일과 유사한 통일조약을 체결하여 통일을 법적으로 완성하고 현안 문제를 해결하는 것이 중요하다. 그리고 이와 같은 통일조약에는 독일통일조약 제21조, 제22조에 해당하는 국유재산의 귀속과 처리에 관한 헌법적인 원칙과 방식이 규정되어야 한다. 이와 더불어 통일조약에서는 북한이라는 국가가 소유한 재산, 조선노동당, 기타 협동단체들이 소유하고 있는 재산의 사영화 원칙과 방식, 전담기구 등의 내용을 규정하면서도 국·공유재산을 확보하기 위한 원칙과의 상충을 방지하는 내용을 포함하여야 한다.

더 나아가 남북한 정부수립 이전에 북한 지역에 재산권을 가진 자들에 대한 미회복 재산권의 처리와 북한 지역 주민들의 생존권을 보장 차원에서 그들에게 토지와 주택 등 어느 정도와 범위로 사소유권을 인정할 것인가의 문제도 통일조약에서 그 원칙을 정하여야 한다. 통일조약에서 국·공유재산의 처리와 귀속방식을 정한다고 하더라도 보다 구체적으로 국·공유재산의 종류에 따라서 그 귀속방식에 차이가 있을 것으로 보이기 때문에 현재 대한민국의 「국유재산법」과 「공유재산법」을 북한지역에 어떠한 방식으로 적용할 것인지 검토의 대상이 된다.

아직 우리나라의 국유재산과 공유재산의 개념이나 범위에 대해 유사한 제도를 가지고 있지 않을 것으로 보이는 북한지역의 국가 및 정당, 협동단체의 재산을 우리의 국유재산 법이나 공유재산법의 체계로 편입시키는 (가칭) 『북한 지역 국·공유재산 처리 및 귀속에 관한 법률』(약칭 재산귀속법)을 제정하는 것이 필요할 것으로 보인다. 이는 국·공유재산의 처리원칙을 정한 남북한 간의 통일조약을 구체화하는 입법이라고 할 수 있다. 특히 공물이나 기반시설의 설치와 운영은 지방자치단체 차원에서 이루어지는 주민에 대한 일종의 생존배려 행정활동이므로 공유재산에 대해서는 특별하게 독일과 같은 지방재산법을 별도로 입법할 필요성이 제기된다.

마지막으로 북한의 지방자치는 앞서 살펴본 바와 같이 우리의 그것과는 전혀 성격이 다르고 통일과정에서 북한의 행정구역 개편에 대한 논의와 동시에 북한 지역에 대한민국과 같은 지방자치단체의 자치권을 보장한다는 입법이 필요할 것으로 보인다. 이에 따라서 북한 지역에 우리와 같은 지방자치법을 제정하여 헌법적, 법률적으로 우리와 유사한 지방자치제도를 확립한 이후 바로 이어서 독일과 같은 지방재산법을 통하여 공물이나 공공시설의 설치에 필요한 토지 등 공유재산의 법적 기초를 마련할 필요가 있다.

## II. 북한 지역 국·공유재산의 귀속에 대한 통일조약 등 헌법적 근거

### 1. 통일조약의 법적 성격과 재산귀속의 내용

독일의 통일조약은 제21조에서 행정재산, 제22조는 재정재산의 귀속에 대하여 각각 규정하고 있으나, 이미 언급한 바와 같이 독일의 경우 재정재산은 우리나라의 국유재산법상 행정목적 수행과 직접 관련이 없고 국가가 재산적 가치로서 소유하는 일반재산과는 달리 행정재산으로서의 성격을 가지는 재산이 일부 포함되어 있다. 남북한 통일과정에서 공물과 행정재산 등에 대하여 그 확보를 위한 헌법적 근거로서 독일 통일조약 제21조의 행정재산의 귀속과 유사한 조항을 제시할 수 있다. 통일조약 제21조에 의하면 구 동독에서 직접적으로 행정목적에 사용된 이른바 행정재산은 독일기본법에 따라서 1989년 10월 1

일 현재 그 목적상 독일연방의 주들, 자치단체, 자치단체 조합 및 기타 공행정 주체의 행정활동에 주로 사용되지 않는 한 독일연방의 재산으로 편입된다.

이 조항의 의미는 독일의 경우 주, 자치단체, 기타 공공단체에 주로 행정목적에 사용되는 행정재산은 계속하여 통일 이후 동독지역의 주와 자치단체 등의 행정재산으로 존속시키고, 그 나머지로써 주로 행정목적에 사용되지 않는 여타의 재산을 통일 이후의 독일연방에 귀속시키는 것이다. 그런데 남북한 통일의 경우에는 독일과는 달리 연방국가도 아니고 통일이 예상되는 시점에서 자치단체의 윤곽이나 기능도 불분명한 상태에서 북한지역의 행정단위에게 행정재산을 귀속시키는 것은 불확실성이 너무 클 것으로 보인다.

따라서 한국의 통일조약에서는 행정재산의 귀속과 관련하여, 통일조약이 정하는 바에 따라서 남북한이 합의한 통일시점에 근접한 일정한 시점을 기준으로(예를 들어 2030년 8월 15일이 남북한 간에 합의한 법적 통일시점이라면, 2030년 3월 1일 등 통일 이전의 근접한 특정 시점을 지정하여) 2030년 3월 1일 현재 북한지역에서 국가와 자치단체 및 기타 공행정 주체의 행정활동에 직접적으로 사용되는 행정재산과 이들이 소유하는 재산 중 직접적으로 사용하지 않는 행정재산을 모두 통일한국에 귀속시키도록 한다. 여기에서 말하는 행정재산의 개념은 통일한국의 국유재산법과 공유재산법이 정하는 바에 따른다.

그리고 후술하는 바와 같이 북한지역에서 통일 이전에 국가와 자치단체, 공공단체가 소유하는 재산 중 기능상으로 행정재산에 해당하는 부분은 통일 이후에 지방자치법과 지방재산법의 제정에 따라 북한지역에 신설되는 특별시, 광역시, 도 및 기초자치단체에 재분배하여 귀속시키는 것이 합리적이다. 그리고 그 구체적인 귀속방식은 독일의 예와 같이 재산귀속법과 지방재산법이라는 별도 법률의 제정이 이루어져야 할 것이다.

독일의 경우 구 동독재산을 통일 후의 독일연방공화국의 연방재산으로 편입할 수 없는 경우에 이는 독일통일과 동시에 독일기본법에 의하여 관련 행정업무를 처리하는 행정주체에게 귀속시키는 조항을 두고 있는데(제21조 제2항), 우리의 경우에도 통일한국에 귀속시키기 어려운 북한지역의 국가소유의 재산을 관련 행정업무를 수행하는 행정주체나 공

공기관 등에게 귀속시키는 규정을 두는 것이 필요할 것으로 보인다.

우리의 경우 독일과는 달리 통일 당시의 일정 시점을 기준으로 직접적인 행정업무는 물론 행정업무와 직접적인 관련이 없는 북한 지역에서 국가가 소유한 행정재산까지도 모두 통일한국에 귀속시키는 이유는 다음과 같다. 첫째, 기능적인 관점에서 통일 전에 북한 지역에서 국가와 자치단체, 기타 협동단체가 수행하던 행정업무에 직접적으로 사용된 행정재산은 통일 이후에도 북한지역의 일반적인 행정업무의 수행에 사용될 가능성이 크기 때문에 일종의 행정재산에 대한 최소한의 확보원칙에 따라서 이를 통일 한국에 귀속시키는 것이다. 다만, 이미 언급한 바와 같이 지방자치법, 재산귀속법, 지방재산법 등의 후속입법에 따라서 통일한국 정부가 이를 적절하게 북한 지역의 자치단체와 공공기관에 배분한다.

둘째, 독일의 경우에는 통일조약 제21조와는 별도로 제22조에서 재정재산을 별도로 규정하여, 후자를 연방신탁청으로 하여금 원칙적으로 사영화의 대상으로 본 것은 우리의 통일과정에서는 큰 의미를 가지기 어려울 것으로 보인다. 그 이유는 우리의 경우 재정재산이라는 것이 개념적으로 국가 등의 재산이기는 하지만 행정재산과는 달리 직접적으로 행정목적에 사용되는 재산이 아니기 때문에 우리나라의 국유재산법 등의 체계에 의하면 일종의 일반재산에 해당한다. 독일의 경우 이를 사영화의 대상으로 규정하고 있지만 우리의 경우에는 이러한 재정재산 또는 일반재산 중에서도 상당 부분이 통일 이후 북한지역에서 조속한 경제발전과 주민들의 생존을 배려하기 위하여 필요한 인프라를 구축하는데 필요할 것으로 예상되기 때문에 이에 대하여 일단 국유화의 대상으로 하는 것이다.

자칫 독일의 경우처럼 일반재산을 사영화의 대상으로 인정하는 경우 투기자본의 대상이 되기 쉽고 통일 이후 북한지역에서 예상하지 못한 공공시설에 대한 수요가 발생하는 경우에 이에 대비하는 지혜가 요구되기 때문이다. 따라서 재정재산 내지 일반재산 역시 통일한국으로 귀속시킨 이후 이를 각 자치단체에 배분하고 그 이후에 상황에 따라서 사영화할 부분을 정책적으로 결정하는 것이 바람직하다.

앞서 언급한 바와 같이 통일조약은 헌법적 효력을 갖는 남북한 간의 합의로서 헌법을 개정하는 내용을 담을 수도 있지만 형식은 국가 간의 조약이기 때문에 우리 헌법이 규정하는 조약의 체결·비준 및 동의절차를 따라야 한다. 즉 헌법 제73조에 의하여 대통령이 조약을 체결·비준하고 국회는 주권의 제약이나 국가, 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 통일조약에 대하여 동의권을 가진다(제60조 제1항). 독일의 경우 통일조약은 서독과 동독의회가 체결하는 것으로 종료되었다.

이는 독일이 제2차 세계대전 이후에 본기본법 하에서 이루어진 의회민주주의에 대한 확신에서 비롯되는 것으로서 헌법상 국민투표제가 존재하지 않기 때문이다. 그러나 우리의 경우에는 현행 헌법상 이와 같은 통일조약을 대통령과 국회의 체결 및 동의절차로 마무리 짓기에는 정치적인 부담이 상당할 것으로 보인다. 물론 현행 헌법상 국민투표는 통일과 관련되는 중요정책으로서 대통령의 판단에 따라서 결정되는 것이지만(제72조), 헌법 제72조보다는 통일조약 자체에서 그에 대한 국민투표절차를 스스로 규정하는 것이 더욱 바람직스러운 것으로 판단된다.

## 2. 사영화 원칙과 반환원칙, 북한 주민에 대한 재산의 사적 귀속 등

독일의 경우 앞서 통일조약은 구 동독지역의 행정재산은 통일 후 존속하는 독일연방공화국의 연방재산 내지 공적 과제를 수행하는 연방의 유관 행정관청에 귀속시키고, 행정목적에 직접 사용되지 않고 구 동독정부가 재산적 가치로서 소유하던 재정재산의 경우에는 연방신탁청과 각 주에 귀속시킴으로서 큰 틀에서 국유재산의 처리에 대한 기본원칙을 규정하고 있다. 독일통일조약 제21조와 제22조는 행정재산의 경우 연방정부에게, 재정재산의 경우 사영화를 염두에 두고 연방신탁청에 각각 귀속시킴으로서 구 동독정부가 소유한 국·공유재산의 처리원칙을 확립한 것이다.

다만, 우리의 경우에는 이와 같은 행정재산과 재정재산의 이분법이 적용되기 어렵다는 것을 지적하였다. 독일의 경우 연방신탁청이 우선적으로 사영화 한 재산은 이른바 인민재산(volkseigenes Vermögen)인데, 그 대부분은 콤비나트와 같은 대규모의 국영기업을 비롯

하여 소규모 상점, 공중접객업소, 식당 및 호텔, 약국, 극장과 같은 작은 규모의 인민재산도 포함되었다. 우리의 경우 사영화의 대상은 조선노동당과 그 외곽조직, 협동단체가 소유한 이른바 인민재산이 될 것으로 예상된다. 독일의 경우 이와 같은 인민재산은 통일조약에 따라 원칙적으로 사영화의 대상이 되었으며, 그 법적 기초는 신탁법이였다.

신탁법의 주요 내용 중에서도 핵심적인 조항은 제1조라고 할 수 있다. 신탁법은 전문에서 그 목적으로 사영화를 통하여 국가의 기업적 활동을 조속히 그리고 광범위하게 회복하고, 다수 기업의 경쟁력을 제고하여 기존의 일자리를 확보하고 신규로 고용을 창출하며, 토지를 경제적 목적에 부합하게 사용하기 위한 목적을 가지고 이 법을 제정하였다는 점을 분명하게 밝히고 있다. 따라서 제1조에서는 인민재산을 사유화한다는 대원칙을 선언하고 있다.

그런데 본 연구와 관련하여 중요한 내용은 신탁법 제1조가 인민재산 중에서 별도의 법률로 정하는 부분은 각주, 자치단체, 공공단체의 소유로 전환될 수 있음을 규정하고 있다는 점이다(제2문). 그리고 제1조 제3문은 지방자치단체의 과제를 처리하고 주민에게 용역을 제공하기 위한 인민재산은 역시 별도로 법률로 정하는 바에 따라서 자치단체에 귀속된다는 내용을 규정하고 있다. 이와 같이 독일의 경우 인민재산의 사영화를 원칙으로 하면서도 동시에 인민재산 중에서도 통일 이후에 공물이나 기반시설에 대한 수요가 발생하는 경우 그 설치와 운영을 위하여 이를 자치단체와 공공단체에게 귀속시킬 수 있는 여지를 마련한 것이다.

앞서 언급한 바와 같이 통일한국의 경우에도 국·공유재산의 국가귀속원칙과 더불어 북한 지역의 경제적 발전을 통하여 조속히 통일한국 전체의 균일한 생활수준을 실현하기 위하여 추가적인 공물이나 사회기반시설에 대한 수요를 예상하여 인민재산의 일부를 국가와 자치단체, 기타 공공단체에게 귀속시킬 수 있는 조항이 필요하다. 예상컨대 우리의 경우에도 독일의 신탁법과 유사한 법률을 제정하여 인민재산의 사영화에 대한 법적 기초를 제공하고, 그와 동시에 그 일부를 국가와 자치단체 등에게 귀속시킬 수 있는 예외조항도 동시에 고려하는 것이 필요해 보인다.

다만, 이미 언급한 바와 같이 독일의 경우 신탁법을 통한 인민재산과 기업에 대한 사영화 과정에서 예상하기 어려울 정도의 국고손실이 발생하고 부정과 부패가 만연하였기 때문에 이러한 처리방식에 대한 비판이 있었다는 점을 지적하였다. 통일한국의 경우에는 이와 같은 사영화의 부작용이 독일에 비하여 보다 클 개연성이 충분하기 때문에 우리의 경우에도 과연 인민재산의 사영화 원칙을 도입할 것인지, 혹은 북한지역의 인민재산을 원칙적으로 국유화하고 점진적으로 사영화의 과정을 밟을 것인지는 향후 통일과정에서 치열하게 토론이 전개될 것으로 보인다.

독일의 경우 통일조약에서 특이한 부분은 구 동독정권의 수립과정에서 국가, 자치단체, 기타 공공기관이 소유한 재산이 다른 자치단체나 공공기관에 강제적으로 귀속된 재산을 반환하는 규정이 있다는 점이다. 통일조약 제21조 제3항에 따라서 독일통일 이전에 구 동독의 중앙정부, 각주, 자치단체 내지 자치단체의 조합에게 무상으로 재산적 가치를 이전한 공법상의 법인의 경우 이러한 재산적 가치는 그 공법상의 법인 또는 포괄승계인에게 다시 무상으로 반환한다.

이 규정은 구 동독 시절 특정한 공법인이 소유하던 재산을 동독이라는 중앙집권 국가, 각 주, 자치단체 등에 무상으로 이전한 재산을 다시 이를 원 소유주체에게 무상으로 반환하라는 의미로서 일종의 과거에 이루어진 불법적인 재산귀속을 청산하는 것이다. 물론 우리의 경우에도 과거 북한정권이 수립되는 과정에서 공공부문간의 강제적이고 불법적인 재산권 강제귀속이 있었을 것으로 보이지만, 이 문제에 대해 통일조약에서 반환원칙을 규정하는 것은 통일과정에서 국·공유재산의 국가귀속, 인민재산의 사영화와 일부 공공부문 귀속, 미해결 재산권의 원소유자에 대한 반환 등의 복잡한 처리과정에서 통일과 관련된 재산권 처리문제를 더욱 복잡하게 할 가능성이 있으므로 기존질서를 존중하는 방향으로 문제를 해결하는 것이 합리적일 것으로 보인다.

통일한국에서 보다 중요한 문제는 북한지역에서 주민이 소유한 토지, 건물 등 부동산과 개인소유의 현금이나 물품 등 개인소유물에 대한 귀속문제라고 할 수 있다. 사적 소유 귀속은 통일 후에도 여전히 남북한 지역에 상존할 것으로 보이는 격차에도 불구하고 북

한 주민들이 계속하여 북한지역에서 정주하고 생업에 종사할 수 있는 물적 기초를 제공하는 것을 원칙으로 하여야 한다. 이를 통하여 인구의 급격한 이동으로 인한 사회적 혼란과 비용을 최소화하고 북한지역의 경제가 빠른 시간 내에 안착할 수 있도록 배려하는 것이 중요하기 때문이다.

따라서 북한 지역의 토지 중에서도 주민의 생활과 밀접한 농지의 경우에는 북한 농민의 사적 소유를 인정하는 방향으로 사적 귀속의 해법을 찾아야 한다.<sup>18)</sup> 다만, 자작농 귀속을 원칙으로 할 것인가 혹은 기업농을 전제로 하여 자작농의 일정 지분을 인정하는 합유적 조합형태가 보다 바람직할 것인가는 통일과정에서 북한 농업의 현황과 생산성 등을 종합적으로 고려하여 판단하여야 할 것이다. 농지를 제외한 다른 토지의 경우에는 앞서 언급한 바와 같이 행정재산과 재정재산 내지 일반재산의 국가귀속원칙을 관철하고 독일식의 신탁법 등을 통하여 인민재산의 사영화를 점진적으로 추진할 것이 요청된다.

주택의 경우 이미 북한에서도 사소유가 인정된 살림집과 현재 거주하는 주택의 경우 계속적인 사적 소유를 보장하고, 원소유권자에 대한 반환불가원칙을 적용하는 것이 바람직하다. 따라서 주택에 대한 사소유권 인정과 투기를 방지하기 위한 1세대 1주택원칙 등의 내용을 담은 법률의 제정이 필요할 것으로 보인다.<sup>19)</sup> 주택을 제외한 여타의 건물의 경우에는 현재의 이용권자에게 일정기간 이용권을 보장하고 백화점이나 상점 등 국가가 소유한 인민기업은 원칙적으로 신탁법 등을 통하여 사영화하는 것이 합리적일 것으로 보인다. 기타 북한주민 개인소유의 현금이나 물품 등 개인소유물은 통일과정에서 불법청산의 대상으로 과거 북한정권하에서 이루어진 불법적인 치부나 권력남용을 통하여 축적한 재산으로서 불법청산의 대상이 아닌 한 계속하여 개인재산권으로 인정하는 것이 합리적일 것이다.

18) 김성욱, “통일 후 북한지역 부동산 재산권의 재편방향, 남북 통합과정시 재산분야 및 개발 관련 법제 개편의 방향”, 한국법제연구원 워크숍 자료집, 2017. 7. 17, 3면, 14면.

19) 김성욱, 위의 논문, 6면.



## 제3장 국가재정법제 통합의 과제

제1절 북한의 재정현황 및 법제

제2절 재정통합시 문제점

제3절 남북한 재정법제 통합방안



## 제3장

# 국가재정법제 통합의 과제

## 제1절 북한의 재정현황 및 법제

### I. 북한의 재정현황

#### 1. 북한 재정 구조

모든 국가단위의 조직에서는 재정상의 수입과 지출에 대한 관리가 필요하다. 이때 ‘재정’의 의미에 대하여 법률상 정의하고 있지는 않으나, 학설에서 말하는 바와 같이 국가재정을 일응 “국가의 존립과 목적달성을 위하여 필요한 경비를 조달하고 관리하는 일체의 활동”<sup>20)</sup>으로 이해할 수 있다. 아울러 보다 넓은 의미의 재정에 대해서는 “국가 및 공공단체가 공공욕구를 충족시키기 위하여 수행하는 모든 경제적 활동”<sup>21)</sup>으로 파악할 수 있겠다.

북한 역시 실체의 여하함에도 불구하고, 대외적으로 국가를 표방하고 있고, 자체적으로 예산규모를 확정하여 운영하고 있다. 다만 북한은 사회주의 체제의 특성에 따라서 국가의 재정뿐만 아니라 기업의 기능수행을 위한 경제활동이 재정영역에 포함되어 있어서 자본주의 체제하에서의 통상적인 국가재정의 관념과는 본질적인 차이가 존재한다. 이는 북한이 사회주의 경제체제로서 국유기업 역시 국가의 기능수행에 필요한 범위에서 활동하는 것에 따른 것이다. 즉, 일반적으로 국가의 재정은 민간 부문과 별도로 판단하여야 하지만,

20) 국회예산정책처, 『국가재정법 이해와 실제』, 제19대 후반기 국회 증보판, 2014, 26면에서 인용.

21) 손희두/문성민, 『북한의 재정법제에 관한 연구』, 한국법제연구원 2007, 15면에서 인용.

기업 부문이 국가 내지 정권에 종속되어 있는 북한에서는 인민경제계획에 따라서 국영기업이 활동하며, 이 계획 중 자금 조달 부문 역시 재정계획으로 세우고 있기 때문에 기업 경제 부문도 포함하게 된다.<sup>22)</sup>

북한에서 이해하는 ‘국가재정’에 대하여 북한에서 발간된 『재정금융사전』에서는 “국가가 자기의 기능을 수행하는데 필요한 화폐자금을 조성하고, 분배리용하는 과정에서 발생하는 경제관계”로 설명하고 있다.<sup>23)</sup> 이러한 이해에서 근거하여 재정의 중요성에 대하여 다수의 북한문헌에서 강조하는 것이 발견된다. 위 『재정금융사전』에서는 “재정적 토대를 강화하고, 재정금융사업을 발전시킬 데 대한 요구”가 있는 상황에서 김일성의 교시가 나왔다고 설명한다.<sup>24)</sup>

북한 과학백과사전출판사에서 발행하는 경제전문학술지인 『경제연구』에 기고한 리성남은 “재정통제는 화폐적 공간을 통한 국가적 통제의 한 형태이다. 이것은 은행기관과 기관, 기업소재정 관리부서의 정상적인 사업과정, 재정검열을 통하여 실현된다”고 서술하고 있다.<sup>25)</sup> 이외에도 “재정은 국가의 기능수행을 자금적으로 보장하는 경제적 공간입니다”라고 한 뒤에 “사회주의 사회에서 국가재정자금에 대한 수요는 국가의 기능이 강화되고 해결하여야 할 정치, 경제, 문화적 과업이 복잡하게 제기되는데 따라 끊임없이 늘어난다. 이것은 국가개정자금에 대한 수요변동의 가장 중요한 측면의 하나”<sup>26)</sup>라고 표현한 문헌도 있다. 이와 같은 표현은 북한에서도 국가단위로 수행하는 사업이 확대됨에 따라서

22) 위 문단에 관하여, 손희두/문성민, 『북한의 재정법제에 관한 연구』, 한국법제연구원 2007, 16-17면 참조.

23) 『재정금융사전』, 평양: 사회과학출판사, 1995, 142면의 ‘국가재정’ 항목 설명 중 김정일의 ‘재정은행사업을 개선강화함에 대하여’ 발언 중 3면에서 인용한 내용임. 이에 관하여, 최은석, “북한의 국가재정법개정과 남북재정법제 통합시 과제”; 한국법제연구원 워크숍 자료집, 2017. 7. 17, 발제문 9면에서 참조.

24) 『재정금융사전』, 평양: 사회과학출판사, 1995, 143면. 이에 관하여, 최은석, “북한의 국가재정법개정과 남북재정법제 통합시 과제”; 한국법제연구원 워크숍 자료집, 2017. 7. 17, 발제문 9면에서 참조.

25) 리성남, “현시기 재정통제를 더욱 강화하는 것은 사회주의 경제건설에 필요한 자금을 원만히 보장하기 위한 중요담보”, 『경제연구』, 평양: 과학백과출판사, 2008, 34면; 최은석, “북한의 국가재정법개정과 남북재정법제 통합시 과제”; 한국법제연구원 워크숍 자료집, 2017. 7. 17, 발제문 9면에서 재인용.

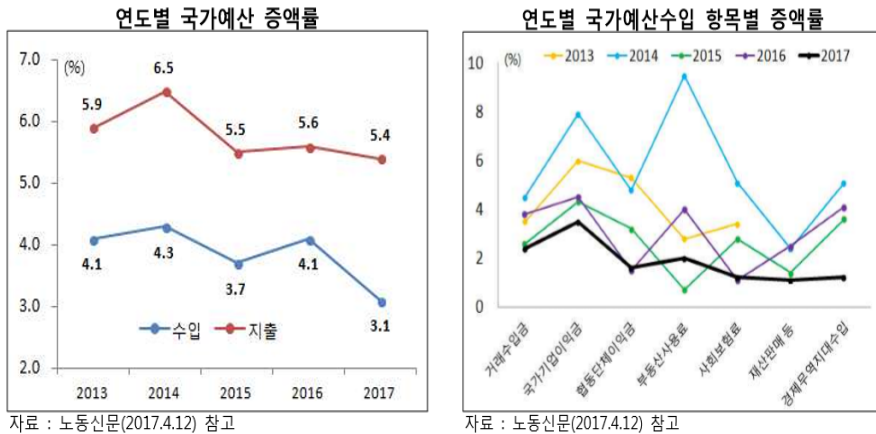
26) 오선희, “국가재정자금에 대한 수요변동의 합법칙성”, 『경제연구』, 평양: 과학백과출판사, 2006, 34면; 최은석, “북한의 국가재정법개정과 남북재정법제 통합시 과제”; 한국법제연구원 워크숍 자료집, 2017. 7. 17, 발제문 9면에서 재인용.

예산수요가 증가하고 있고, 여기에 대하여 대응하기 위하여 고심하고 있다는 것을 반영한다고 볼 수 있겠다.

또한 북한 내에서 재정문제는 재정규율을 강화하는데 중점을 두고 있다는 문헌 역시 나타나고 있다. “재정규율을 강화하는 것은 사회주의 경제관리에서는 나오는 중요한 과업 가운데 하나”라고 서술하는데, 덧붙여 재정규율을 강화하는 것은 국가예산을 위해 소요되는 예산수입금의 동원 및 이용에서 예산의 공고성을 보장하고, 사회주의 재정의 우월성을 나타내기 위한 것이라고 선전하였다. 이는 북한이 고립된 경제환경을 자초함에 따라 자체적으로 동원할 수 있는 자원이 한정적일 수밖에 없는 현실에서 재정상 누수를 최소화할 필요가 있다고 생각하는 것을 반영한 표현이라고 하겠다.

김정은 정권 하에서는 유엔 등 국제사회의 제재에 따라서 예산증액 규모를 최소화하고 있으며, 2017년 예산에서는 국가예산 수입증액율이 전년대비 1.0%p, 지출증액율은 전년대비 0.2%p 낮게 편성하여 김정은 정권 기간 중에서도 가장 낮은 수치를 보였다.

<표 3-1> 북한의 국가예산 및 예산수입 항목별 변동<sup>27)</sup>



27) 김영희, “2017년 북한 최고인민회의의 주요내용 분석”, 산업은행, 『Weekly KDB Report』, 2017.5.8., 8면에서 인용.

한편 북한에서는 ‘기금’에 대하여 “경제를 관리하고 기업을 운영하며 사업을 보장하기 위한 밑천으로 되는 자금”이라고 하며 북한에서 실시하는 “기금제는 경제관리, 기업관리에서 기업소들의 창의창발성을 높이도록 하는데 목적을 두고 있다”고 서술한다.<sup>28)</sup> 다시 말해 북한에서의 기금은 주로 국영기업체가 국가예산과 다소 별도로 유지하는 기본자금 정도로 이해되고 있는 것으로 보인다. 그러나 국영기업체 이외에도 북한에서는 예산과 별도의 기금으로 운영하는 경우가 있는데, 그 예로서 2012년 제정된 『금수산태양궁전법』<sup>29)</sup> 상의 ‘김일성김정일기금’이 있다(동법 제39조). 동 기금은 김일성·김정일을 기념하기 위한 시설인 ‘금수산태양궁전’을 운영하기 위하여 별도로 유지되는 재정으로 보인다. 이외에 지방예산제에서 운영을 하고난 후 남는 예산 가운데 일부를 ‘지방예산제예비기금’이라고 하여 지방재정의 예비비로 쓸 수 있도록 하는 경우가 있다고 한다.<sup>30)</sup>

## 2. 북한 재정구조의 이원성

앞서 본 바와 같이 북한에서는 사회주의 계획경제체제에 따라서 단일한 국가재정 형식으로 존재하였으나, 현재에는 국가기관의 예산을 현금 형식으로 주어지는 ‘공식예산’과 자체적인 재원으로 충당하여야 하는 ‘자구예산’으로 나누어 운용하고 있다. 이는 개별 국가기관이 자체적인 재원조달방법을 강구하여야 하는 것으로 공식적인 통계에 포착되지 않는 상태에 있다. 따라서 북한의 재정상황에 대하여 정확하게 파악하기 어렵다.<sup>31)</sup>

나아가 북한 정권 자체가 하나의 독점적인 이윤기업이라는 평가도 존재한다. 즉, 북한정권이 북한 내 노동력에 대한 독점적인 고용자이면서 아울러 무역관계 등에서도 독점적인 지위를 유지하고 있기 때문이다. 나아가 ‘수령경제’라고 불리는 정권 차원에서 운영하는 별도의 제정 부분이 존재하는 점도 감안한다면 이와 같은 평가가 가능하다고 하겠다.<sup>32)</sup>

28) 『재정금융사전』, 평양: 사회과학출판사, 1995, 263면 참조.

29) 2013. 4. 1. 북한 최고인민위원회 법령 제10조로 채택(제정).

30) 『재정금융사전』, 평양: 사회과학출판사, 1995, 1019면 참조.

31) 위 문단에 관하여, 박형중/최사현, 『북한에서 국가재정의 분열과 조세 및 재정체계』, 통일연구원, 2013, 32-33면; 참조.

32) 위 문단에 관하여, 박형중/최사현, 『북한에서 국가재정의 분열과 조세 및 재정체계』, 통일연구원, 2013, 18-19면 참조.

더욱이 정권을 중심으로 하는 ‘재정주체’ 역시 ① 북한 수령 및 그 후계자 등 정권핵심과 북한노동당 및 근로단체, ② 군대와 공안 및 사법 등 특수권력기관 ③ 입법, 행정, 경제, 과학·교육, 인민봉사 관련 기관, 국영기업소, 협동단체 및 기타 사회 및 공공단체 ④ 개인인 인민 및 민간주체 등으로 구분되어 있다고 분석된다. 이는 1950년대 이래 ‘수령경제’라고 분류되는 정권핵심층의 재정상 활동은 사실상 일반적인 국가재정과 별도로 운영되고 있으며, 1980년대부터는 특수권력기관이 자체적인 경영을 통하여 재정을 충당하는 현상을 보이고, 나아가 1990년대부터 상하를 막론한 거의 모든 기관들에서 자체예산조달을 위한 외화벌이사업을 전개하였다. 나아가 근래에는 외화벌이사업과 관련한 업무를 수행하는 민간업자의 재정능력이 크게 성장하는 것으로 나타나 기존의 사회주의체제 특유의 단일한 국가재정체계가 붕괴하고 사실상 다층·다원화된 재정으로 운영되는 상황이라 하겠다.<sup>33)</sup> 또한 북한은 재정조달방식에 있어서도 전통적으로 노력동원이나 물자지원의 형식 역시 사용하고 있어, 금전을 통한 조세부과 등을 원칙으로 하는 우리와는 큰 차이를 보이고 있다.<sup>34)</sup> 이러한 현실로 인하여 북한의 재정현황을 우리의 관념에 비추어 파악하기는 어렵고, 통계 역시 대외적으로 공표되지 아니할뿐더러, 비공식적인 부분에 대해서는 포함하지 않게 되므로 더욱 그러하게 된다.

## II. 북한의 재정법제

### 1. 북한 재정법

북한의 불투명한 재정현황에도 불구하고, 북한은 법률로서 재정법을 가지고 있다. 북한 「재정법」은 1995년 8월 30일 최고인민회의 상설회의 결정 제61호로 최초 제정되었으며, 이후 1999년 2월(1차), 2002년 5월(2차), 2004년 4월(3차), 2006년 1월(4차), 2007년 3월(5차), 2008년 2월(6차), 2009년 11월(7차), 2011년 4월(8차), 2011년 12월(9차), 2015년 4월

33) 위 문단에 관하여, 박형중/최사현, 『북한에서 국가재정의 분열과 조세 및 재정체계』, 통일연구원, 2013, 33-43면 참조.

34) 위 문단에 관하여, 박형중/최사현, 『북한에서 국가재정의 분열과 조세 및 재정체계』, 통일연구원, 2013, 52-55면 참조.

(10차)에 걸쳐 모두 10차례 수정보충<sup>35)</sup>되었다.

최근 개정에서 수정된 내용은 기본투자 및 인민경제사업비를 우선적으로 지출하도록 하고, 중앙예산의 원천과 지출대상을 순소득에서 일반소득으로까지 확대하고(동법 제21조), 지방예산의 원천 및 지출대상 역시 일반소득까지 확대하는 조치가 취해졌다(동법 제22조). 아울러 기본건설자금과 대보수자금은 국가예산과 기업소에 적립된 감가상각금, 기업소기금 같은 자체자금에서 쓰도록 변경되었다. 종래에는 직접적으로 국가예산을 이용하는 것이 상당부분 제한되어 규정된 것에서 변경된 것으로 김정은 정권 하에서 전시성 건설 사업을 시행하고 있는 점, 일부 건축물이 붕괴사고를 일으킨 점과 무관하지 않은 것으로 보인다.

## 2. 북한 국가예산수입법

북한의 「국가예산수입법」은 비교적 최근인 2005년 7월 6일 북한 최고인민회의 상임위원회 정령 제1183호로 채택, 다시 말하여 법률로서 제정한 것이다. 동 법률에서 북한의 국가예산수입에 대하여 거래수입금과 봉사료수입금, 국가기업이익금과 협동단체이익금, 감가상각금, 부동산사용료, 사회보험료, (국유)재산판매 및 가격편차수입금, 기타수입금 등으로 항목을 정하고(북한 「국가예산수입법」 제2조 제2문), 이에 대하여 각 절을 할당하여 정하고 있다.

이들 중 거래수입금 등 일부는 조세에 가까운 성격을 띠고 있음에도 북한에서는 이를 명목상 세금으로 부르지는 않는 것으로 보인다. 예를 들어 거래수입금과 봉사료수입금에 대해서는 “거래수입금은 소비품의 가격에 들어있는 사회순소득의 일부를, 봉사료수입금은 봉사료에 들어있는 순수입의 일부를 국가예산에 동원하는 자금이다”(북한 「국가예산수입법」 제20조)고 정의하고 있는 바, 그 실질에 있어서는 우리의 ‘부가가치세’와 유사한 성격을 보이고 있다. 이와 같은 거래수입금 등은 기관, 기업소, 단체에서 “국가예산에 제

35) 북한법제에서 말하는 ‘수정보충’이란 우리의 법령 ‘개정’에 상응하는 용어이다. 최종적인 개정은 2015.4.8. 최고인민회의 상임위원회 정령 제457호로 수정보충(개정)된 것이다.



때에 납부하여야” 한다고 하여 납세의무를 부과하고, 그 비율에 대해서도 정해진 비율 또는 중앙재정지도기관이 정하는 비율로 하도록 하여 사실상의 세율과 같은 역할을 하도록 하고 있다(동법 제20조 제2문 및 제21조).

뿐만 아니라 국영기업 등의 수익 중 일정비율 역시도 “국가예산에 동원”한다고 하여서 일종의 법인세 역할을 하도록 하고 있다(동법 제25조 내지 제33조). 또한 북한에서는 개인의 부동산소유권을 부인하는 바, 국유 부동산을 이용하는 경우 그 사용료를 납부하도록 하고 있다(동법 제39조 내지 제43조). 이와 같은 국유부동산 사용료에 대해서는 일찍부터 그 본질에 있어서 ‘세금’으로서의 성격이 있다는 평가가 있었다.<sup>36)</sup>

아울러 북한에서는 사회보험료 역시 별도의 기금 또는 연금으로 운용하지 아니하고, “국가예산”이라고 부르는 국가재정에 같이 편입하도록 하는 특징이 있다.<sup>37)</sup> 다만 협동농장의 경우에는 자체적인 사회보험기금으로 적립하는 예외를 두고 있다(동법 제48조 제2문). 국유재산매각대금 등과 유사한 성격을 가지는 ‘재산판매 및 가격편차수입금’ 역시 두고 있다. 동 항목에서는 국가재산판매수입금, 가격편차수입금, 무역편차이익금, 차관, 합작기업 등의 이익배당금 등을 포함하고 하고 있다(동법 제49조 내지 제54조). 그 외에도 기타수입금으로서 무상노력동원수입, 국가수수료, 관세, 벌금 및 몰수금수입, 시효를 도과한 채무 수입, 재산보험료, 외국투자기업 및 외국인에 부과하는 세금 등을 두고 있다(제55조 내지 제62조).

### 3. 외국투자기업 및 외국인세금법

북한은 역내에 투자한 외국투자기업 및 외국인들에 대하여 과세를 하기 위하여 1993년 1월 31일 최고인민위원회 상설회의 결정 제26호로 「외국투자기업 및 외국인세금법」을 채택(제정)하였다.<sup>38)</sup> 이와 같은 입법은 1983년에 제정된 「합영법」<sup>39)</sup>과 1992년 제정된 「합

36) 손희두, 『북한의 부동산관리법제와 남북한 협력방안 연구』, 한국법제연구원 2012, 58-59면 참조.

37) 이철수 외, 『통일이후 북한지역 사회보장제도·과도기 이중체제』, 한국보건사회연구원 연구보고서 2016, 209면 참조.

38) 2015.9.9. 최고인민회의 상임위원회 정령 제656호로 최종적으로 수정보충(개정)되었음.

39) 1984.9.8. 최고인민회의 상설회의 결정 제10호 채택(제정).

작법」<sup>40)</sup>, 동년에 제정된 「외국인기업법」<sup>41)</sup>, 「외국투자은행법」<sup>42)</sup>에 따라서 북한지역에 외국투자기업을 유치하기로 계획한 데 따른 후속조처로 보인다. 북한은 합병법 제정 이후 제조업 외에도 관광업 등의 외국인 투자를 장려하였다.<sup>43)</sup> 이에 외국투자자 및 외국투자 기업체에 대하여 세금을 징수하여 재정을 확충할 수 있다고 판단하였던 것으로 이해되는 것이다.

#### 4. 지방예산법

북한은 1973년부터 지방예산제도를 도입하고 다음 해부터 이를 실시하였다. 북한의 『재정금융사전』에서는 ‘지방예산’이라는 항목에서 “지방예산제를 실시하는데서 국가는 지방예산의 편성방향을 제시하여주고 지방예산집행을 통일적으로 장악지도하며 매개 지방은 국가로부터 일정한 밀전을 받아 지방살림살이를 자체로 꾸려나가면서 수입과 지출을 맞추고 남는 돈은 일부를 지방자체에서 쓰고 일부를 국가에 바치게 되어있습니다”라고 인용하고 있다.<sup>44)</sup> 이에서는 “국가로부터 일정한 밀전을 받아”라고 하여 국가재정지원을 받는 것으로 표시되어 있지만, 현실에서는 도 이하의 지방주권기관에서는 자체적으로 재정을 운영하고 차액을 국가에 반납하는 방식으로 운영하며, 사실상 중앙으로부터의 보조금지급은 실시되지 않고 있다고 한다.<sup>45)</sup>

제도의 실시와 달리 법제화는 비교적 늦어져서 2012년에 「지방예산법」으로 제정되었다.<sup>46)</sup> 동 법에서는 도, 시, 군단위에서 자체적인 지방예산제를 실시한다고 규정하였다(동법 제7조 및 제8조). 이에 따라서 지방인민위원회가 지방살림에 대하여 전적으로 책임을

40) 1992.10.5. 최고인민회의 상설회의 결정 제18호로 채택(제정).

41) 1992.10.5. 최고인민회의 상설회의 결정 제19호로 채택(제정).

42) 1993.11.24. 최고인민회의 상설회의 결정 제42호로 채택(제정).

43) 통일부 북한정보포털, ‘관광업’ 항목, ([http://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/overview/nkOverview.do?sumryMenuId=E\\_C219](http://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/overview/nkOverview.do?sumryMenuId=E_C219)) 참조.(최종방문일 2017. 10. 20.)

44) 『재정금융사전』, 평양: 사회과학출판사, 1995, 1013면 참조.

45) 이무철, “북한의 지역자립구조와 행정적 분권화의 한계”, 평화문제연구소, 『통일문제연구』(통권 41호), 2004, 179-180면 참조.

46) 2012.10.19. 최고인민회의 상임위원회 정령 제2877호로 채택(제정).

지며, 자체의 수입으로 지출을 보장하여야 한다고 규정(동법 제2조 제2문)하여 지방재정이 중앙의 지원 없이 자체적으로 운영되고 있음을 알 수 있다. 또한 우리의 사업평가 내지는 예산·결산에 상응하는 집행예산의 총화는 지방인민회의에서 하도록 하여, 지방단위에서 1차적으로 감독을 하도록 하였다(동법 제41조) 반면, 국가는 지방재정에 대하여 직접 지원하는 내용의 규정 대신에 “중앙재정지도기관이 지방예산사업을 정확히 장악지도하여야 한다”고 규정하여 국가기관의 엄격한 감독을 받도록 규정하고 있으며(동법 제38조), 종합결산서 역시 중앙재정기관에 제출하도록 하였다(동법 제42조). 단지 국가에서는 “지방예산수입을 무단히 늘”리기 위하여 지방들에서 ‘모든 예비’(자산 및 재정을) 최대한 동원하고 이용하도록 한다고 규정할 따름이다(동법 제4조 제2문). 이와 같이 국가의 교부금 없이 자체적으로 운영을 강조하는 이유로는 경제난 및 재정상황으로 인하여 국가단위에서 지방으로 재정지원을 할 여력이 존재하지 않기 때문으로 추측된다. 따라서 자체적으로 수익사업을 시행하여 이를 충당하도록 하고 있는 것으로 보인다. 특히 2015년 개정된 「재정법」<sup>47)</sup> 제22조에서 “지방예산은 지방경제부부문에서 창조된 순소득 또는 소득을 기본수입원천으로 한다”고 규정한 것이 이를 반영한다고 하겠다.

## 5. 인민경제계획법

북한은 1999년 인민경제계획법을 제정하였는데, 동 법의 입법배경으로는 90년대 ‘고난의 행군’ 시기를 겪으면서 종래의 계획경제체제가 유지되지 못하고 있는 데 대하여 이를 복원하여 다시 계획경제체제로 회복하기 위한 목적이었다고 평가된다. 특히 동법은 김정일이 직접 발의한 것으로, 그 당시 북한은 경제개발에 관한 장기적인 계획수립을 하지 못하는 등 국가 중심의 계획경제체제가 붕괴되어 가던 상황에서 경제계획의 수립 및 집행에 관하여 세세하게 규정하여 이를 준수하도록 강제할 목적으로 제정된 것이라고 한다.<sup>48)</sup>

이처럼 북한의 「인민경제계획법」상의 인민경제계획은 계획경제를 지향하고, 기업체의 경영 역시 국영기업체 구조로 하고 있는 북한의 체제 하에서 최소한 간접적으로 국가

47) 2015.4.8. 최고인민회의 상임위원회 정령 제457호로 수정보충(개정).

48) 위 문단에 관하여, 문성민, 『북한 재정제도의 현황과 변화추이』, 한국은행 금융경제연구원, 2005, 29면 참조.

전체의 재정과 관련되어 있다고 하겠다. 이때 국가뿐만 아니라, 기관, 기업소 단체 모두 인민경제경제작성을 위하여 조직계획서를 작성하도록 하고 있다(동법 제10조). 국가계획 기관은 인민경제계획 상의 계획지표를 각 기관, 기업소, 단체에 분담하도록 지시한다(동법 제13조). 즉, 상명하복 방식으로 국가에서 수립한 인민경제계획에 따라 각 기관, 단체들에게 시달하여(동법 제21조, 제24조) 각각 달성할 계획목표가 설정되도록 하는 것이다.

이처럼 북한에서는 위 인민경제계획에 따라서 국가종합재정계획을 수립하고 이에 따라서 국가예산을 작성하도록 하고 있으며, 기업소 재정계획 역시 인민경제계획의 일부분으로서 수립된다.<sup>49)</sup> 이와 같이 획일적인 경제 수립에 따라서 각 기관, 기업소, 단체들은 자신의 목표를 달성하기 위하여 노력하게 되고, 이에 미달한 경우에는 행정적인 책임을 부과할 뿐만 아니라(동법 제47조), 그 정도가 심각한 경우에는 형사책임을 지도록 하고 있다(동법 제48조).

또한 계획에 포함되지 아니한 부분에 대해서는 각 단위에서 인민경제계획에 관련하여 각 단위의 계획을 승인한 상급기관의 변경승인을 따로 받지 아니하는 한 생산·건설을 할 수 없도록 하여(동법 제36조) 자체적인 수익 활동이 통제된다. 최소한 법조문 상으로 이와 같이 경직된 방식으로 운영하여 북한에서는 자발적인 재정운영을 하는 것을 원칙적으로 통제하고 있다.

### Ⅲ. 우리 국가재정법제와 비교

#### 1. 우리 재정법제의 구조

우리의 국가재정법제는 크게 헌법상의 재정관련 조항- ‘재정헌법’-과 법률인 「국가재정법」 및 관련 법률들로 구성되어 있다. 관련 법률로는 「국회법」, 「국가회계법」, 「감사원법」, 「부담금관리 기본법」, 「국유재산법」, 「국유재산특례제한법」, 「물품관리법」, 「국고금관리

49) 손희두/문성민, 『북한의 재정법제에 관한 연구』, 한국법제연구원 2007, 21-23면 참조.

법, 「국가채권관리법」, 「보조금관리에 관한 법률」, 「사회 기반시설에 관한 민간투자법」, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 등이 거론된다.<sup>50)</sup>

## 2. 특별회계 관련 법

특별회계는 “국가가 특정한 사업을 운영하고 할 때 특정한 자금을 보유하여 운용하고자 할 때, 특정한 세입으로 특정한 세출에 충당함으로써 일반회계와 구분하여 계리할 필요가 있을 때 법률로 설치하는 회계”<sup>51)</sup>를 말한다. 「정부기업예산법」<sup>52)</sup> 제3조의 각 호에서 정하는 바와 같은 우편사업특별회계, 우체국예금특별회계, 양곡관리특별회계, 조달특별회계의 4가지를 정부기업을 운영하기 위한 특별회계로 설치하고 있다. 또한 「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률」에 따른 기관에는 책임운영기관특별회계를 설치하도록 하고 있다(동법 제27조 제1항). 그 밖에 특별회계를 두는 사업과 법률로서 교도작업(「교도작업의 운영 및 특별회계에 관한 법률」), 광역·지역발전(「국가균형발전특별법」), 농어촌구조개선(「농어촌구조개선특별회계법」), 등기(「등기특별회계법」), 행정중심복합도시 건설(「신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」), 아시아문화중심도시조성(「아시아문화중심도시 조성에 관한 특별법」), 에너지 및 자원사업(「에너지및자원사업특별회계법」), 우체국보험(「우체국보험특별회계법」), 주한미군 기지이전(「주한미군기지 이전에 따른 평택시 등의 지원에 관한 특별법」), 환경개선(「환경정책기본법」), 국방·군사시설의 이전(「국방·군사시설이전특별회계법」), 혁신도시건설(「공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법」), 교통시설(「교통시설특별회계법」) 등이 있다.

50) 국회예산정책처, 『국가재정법 이해와 실제』, 제19대 후반기 국회 증보판, 2014, 3-11면 참조.

51) 국회예산정책처, 『국가재정법 이해와 실제』, 제19대 후반기 국회 증보판, 2014, 45면에서 인용.

52) [시행 2010.10.13.] [법률 제10247호, 2010.4.12.]

### 3. 기금설치 관련 법

기금은 “국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때에 한하여 법률로써 설치”<sup>53)</sup>하는 것으로, 일반적인 재정회계인 세입·세출예산의 방식에 의하여 운용하는 경우에는 당해 사업의 목적을 달성하기 어렵거나 효과적이지 아니한 때에 설치한다. 이와 같이 운용되는 자금은 국가재정법 별표2에 규정된 법률에 한정하여 설치할 수 있도록 통제하고 있는데, 그 재원은 ‘정부출연금’과 ‘법률에 따른 민간부담금’으로 충당한다.<sup>54)</sup> 특히 통일 및 남북교류 분야에 관해서는 ‘남북협력기금’이 존재하고 있다.

남북협력기금은 남북교류 및 통일재정과 관련하여 별도로 존재하고 있는 기금으로서 존재하고 있다. 동 기금은 1988년 7월 7일 노태우 대통령이 선언한 「민족자존과 통일번영을 위한 특별선언」에 따라서 교역을 포함하여 남북한 간의 교류협력을 추진하는 과정에서 설치되었다. 교류협력의 근거법으로서 「남북교류협력법」과 함께 남북협력기금의 설치·운용을 위하여 「남북협력기금법」이 제정되었다.<sup>55)</sup>

이외에도 지방자치단체 단위에서도 각종 남북교류협력기금을 운용하고 있다. 이를 위하여 「서울특별시 남북교류협력에 관한 조례」, 「부산광역시 남북교류협력에 관한 조례」, 「인천광역시 남북교류협력 조례」, 「경기도 남북교류협력의 증진에 관한 조례」, 「김포시 남북교류협력기금 설치 및 운용 조례」, 「전주시 남북 교류협력 조례」, 「제천시 남북교류협력위원회 조례」, 「목포시남북교류협력추진위원회 설치 및 운영에 관한 조례」, 「철원군 남북교류협력 증진에 관한 조례」, 「경기도교육청 남북교육교류협력에 관한 조례」 등으로 다소간 그 명칭과 목적, 방식 등에서 차이를 보이는 조례를 제정하였다. 현재 각급 지방자치단체 등에서 모두 59개의 조례 및 관련 규칙이 제정되어 있다.

53) 국가재정법 제5조 제1항

54) 국회예산정책처, 『국가재정법 이해와 실제』, 제19대 후반기 국회 증보판, 2014, 32면, 50-51면 참조.

55) 위 문단에 관하여, 이효원/한동훈, 『통일재정법제연구(Ⅰ) - 남북협력기금』, 한국법제연구원 2012, 3-7면, 49-58면 참조.

## 제2절 재정통합시 문제점

### I. 독일 사례

#### 1. 재정통합

##### (1) 구동독 재정처리

###### ○ 동독재정처리법(Finanzbereinigungsgesetz-DDR)

독일 통일 이후 구동독 정부 및 공공단체, 공공기업 등의 잔여재산을 처리할 필요성이 생겼다. 이에 따라서 「동독재정정리법」(구 독일민주공화국 내 공공재정과 인민공유기업, 조합 및 영업장의 재정관계를 정리하기 위한 법률: Gesetz zur Bereinigung von in der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik zwischen den öffentlichen Haushalten und volkseigenen Unternehmen, Genossenschaften sowie Gewerbetreibenden begründeten Finanzbeziehungen : Finanzbereinigungsgesetz-DDR: FinBerG)을 제정하였다.<sup>56)</sup>

###### ○ 연방재정건실화계획의 실현을 위한 법률(Gesetz zur Umsetzung des Förderalen Konsolidierungsprogramms)

정식명칭은 「독일통일의 완성과 관련한 재정적인 잔재처리, 신연방주 재건을 위한 장기적 보장, 연방국가의 재정조정, 공공예산의 부담을 덜기 위한 각종 조치에 관한 법률」(Gesetz über Maßnahmen zur Bewältigung der finanziellen Erblasten im Zusammenhang mit der Herstellung der Einheit Deutschland zur langfristigen Sicherung des Aufbau in den neuen Ländern, zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und zur Entlastung der öffentlichen Haushalte: FKPG)으로 1993년 6월 23일 제정되었다.<sup>57)</sup>

56) 국회도서관, 『독일통일관련 법령목록』, 2016, 170면; 독일연방정부 법무 및 소비자보호부 홈페이지 [https://www.gesetze-im-internet.de/finberg\\_ddr/BJNR046300993.html](https://www.gesetze-im-internet.de/finberg_ddr/BJNR046300993.html)(최종방문일: 2017. 10.9.) 참조.

57) 독일연방공보 BGBl Teil I, S.944-945([https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?start=%2F%2F%5B%40attr\\_id%3D%27bgbl193s0944.pdf%27%5D#\\_bgbl\\_%2F%2F%5B%40attr\\_id%3D%27bgbl193s0944.pdf%27%5D\\_\\_1511193997794](https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?start=%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgbl193s0944.pdf%27%5D#_bgbl_%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgbl193s0944.pdf%27%5D__1511193997794))에서 내려받음; (최종방문일: 2017.10.23.) 국회도서관, 『독일통일관련 법령목록』, 2016, 170면 참조.

## 2. 통일비용

### (1) 통일비용 추계

독일 통일의 경우에 있어서도 ‘통일비용’을 구체적으로 계량화하는 것은 현실적으로 어려운 일이다. 우선 유·무형의 손실 등을 모두 포함할 것인지 등등이 논란이 될 여지가 있고, 구체적인 차원에서는 추정에 따를 수밖에 없기 때문이다. 다만 독일정부가 1989년 베를린장벽 붕괴 이후 2008년경까지 약 20년 동안 통일비용으로서 지출한 금전이 최소한 1조2천억 유로를 넘는 것으로 추산하기도 한다.<sup>58)</sup> 독일 통일 25주년인 2014년 월스트리트지에 보도된 독일 전문가들의 추산으로 미화기준 1조5천억 달러에서 2조5천억 달러가 소요되었으며, 향후에도 계속 투입될 필요가 있다고 보았다.<sup>59)</sup>

앞서 독일 통일 당시에 독일경제연구소(DIW)는 최소 7천만마르크가 소요될 것으로 책정하였으나, L.Hoffmann은 이보다 훨씬 큰 수치인 최대 3조 마르크가 필요할 것으로 추산한바 있다. 독일연방 재무부에서는 통일비용에 관한 독일 내 각 학자들의 논의와 추계를 검토하여 약 2조3300억 마르크가 소요될 것으로 예측하였다. 이때 OECD에서는 단순히 동독지역의 재건과 구조개편이라는 좁은 범위의 통일비용이 아니라, 구 동독지역을 구 서독지역에서 가장 가난한 주 수준으로 경제력을 격상시키기 위한 비용은 이와 별도로 약2조4천억 마르크가 추가로 필요할 것으로 추정하였다.<sup>60)</sup>

### (2) 통일과정제정 보조금 관련 법제

독일 통일과정에서 구동독지역 주민 및 동구권에 거주하던 독일계주민의 구서독지역 이주에 따라서 주택이 필요하였고, 따라서 임시주거 공급을 촉진하도록 하였다. 1990.7.5. 제정된 「기본법 제104a조제4항에 따른 정주민과 이주민을 위한 임시숙소 설치투자에 관

58) 박종수, 『통일재정법제연구(II) - 통일재원의 조성』, 한국법제연구원 2012, 20면에서 참조.

59) 경향신문, 구정은 기자, “동서독 통일비용은 과연 얼마?” 2014. 11. 7.자([http://news.khan.co.kr/kh\\_news/khan\\_art\\_view.html?artid=201411072335571&code=970100](http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201411072335571&code=970100)) 참조. (최종방문일: 2017. 10. 30.)

60) 통일부, 『독일통일 총서 10권- 통일비용분야 관련 정책문서』, 2015, 21-22면 참조.



한 연방정부의 재정지원에 관한 법률」(Gesetz über Finanzhilfe des Bundes gemäß Artikel 104a Abs.4 GG für Investitionen zur vorläufigen Unterbringung von Aussiedlern und Übersiedlern)에 따라서 연방정부는 이주민을 수용할 임시주거 건축에 대하여 재정지원을 집행하였다. 1990년에는 5억 마르크의 재정을 각 주에 분배하였다.<sup>61)</sup>

나아가 투자를 통한 동독지역의 재건을 유도하기 위하여, 1997년 8월 18일에는 「투자보조금법」(Investitionszulagengesetz)를 제정하였다.<sup>62)</sup> 동 법률에서는 동독지역 재건을 위하여 동 베를린 지역, 브란덴부르크, 메클렌베르크-포어포머른, 작센, 작센-안할트, 튀링엔 등 신연방주 지역에 대하여 소득세 및 법인세 등에 대한 재정상의 혜택을 줄 수 있도록 하였다(동법 제1조 제1항 및 제2항). 이후 동 법률은 연도별로 적용될 수 있도록 제정되고 있다.

### 3. 통일 비용 조달

독일의 통일과정에서 독일연방정부는 조세저항을 감안하고 아울러 구동독지역에서 급격한 고용창출과 경제성장이 이루어지리라 예상하여, 통일비용을 정부지출을 축소하고, 금융시장에서 조달하는 방식으로 해결하려고 구상하였다.<sup>63)</sup> 그러나 현실에서는 구동독지역의 낙후된 경제가 빠르게 회복하지 못하였고, 예상과 달리 필요한 통일관련 재정규모가 급격하게 확대되어 결국 다양한 재원을 통하여 통일비용을 충당하였다.

먼저 예산과는 별도로 존재하는 기금 형식으로 ‘독일통일기금’을 설립하여 운용하였다. 이외에도 독일연방정부에서는 통일 전에 소요되던 분단 관련 비용을 전용하고, 기타 사회복지 비용 등을 감축한 부분을 구 동독지역 개발 및 사회복지 서비스비용으로 지출하였다. 경제적으로 발전된 구서독지역주들과 새롭게 ‘사회적 시장경제체제’에 편입한 구동독지역 주들(이른바 ‘신연방주’)들 간의 재정 간의 균형을 꾀하여 부담조정기금(Las-

61) 위 문단에 관하여, 국회도서관, 『독일통일관련 법령목록』, 2016, 168면 참조.

62) 국회도서관, 『독일통일관련 법령목록』, 2016, 166면; 독일연방 법무 및 소비자보호부 홈페이지([http://www.gesetze-im-internet.de/invzulg\\_1999/\\_1.html](http://www.gesetze-im-internet.de/invzulg_1999/_1.html))(최종방문일: 2017. 9.16.) 참조.

63) 통일부, 『독일통일 총서 10권 - 통일비용분야 관련 정책문서』, 2015, 29-30면 참조.

tenausgleichsfonds)를 비롯하여 사실상 구서독지역주들에서 구동독지역주들로 재정을 지원하는 방식을 취하였다.<sup>64)65)</sup>

<표 3-2> 동독지역으로의 공공이전지출: 지원주체별<sup>66)</sup>

동독지역으로의 공공이전지출: 지원주체별 (10억 DM)										
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	1991-99
총이전지출(A)	142.2	171.8	191.6	194.0	186.5	188.3	184.3	182.3	195.6	1,636.5
연방 정부	74.4	89.4	114.9	114.9	135.8	139.1	131.1	132.1	141.3	1073.4
서독지역 주정부/지자체	5.0	5.4	10.7	14.5	10.5	11.2	11.4	11.3	11.3	91.4
독일통일기금	31.0	24.0	15.0	5.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	75.0
사회보장기금(순)	18.7	34.2	23.0	29.8	33.3	30.9	34.7	31.9	36.0	273.5
EU	4.0	5.0	5.0	6.0	7.0	7.0	7.0	7.0	7.0	55.0
신탁관리청	8.8	13.7	23.0	23.8						
수입 (연방정부)(B)	33.0	39.1	41.1	45.2	46.8	48.2	47.8	48.6	50.6	400.8
순이전지출 (A-B)	109.2	132.7	150.2	148.8	139.6	140.0	136.4	133.7	145.0	1235.7
순이전지출/ 동독 GDP %	53.2	50.0	46.5	40.7	35.5	34.1	32.4	31.2	32.8	
순이전지출/ 서독 GDP %	4.1	4.7	5.3	5.0	4.6	4.5	4.3	4.0	4.4	

64) 박종수, 『통일재정법제연구(II) - 통일재원의 조성』, 한국법제연구원 2012, 39-41면 참조.

65) 이효원/한동훈, 『통일재정법제연구( I ) - 남북협력기금』, 한국법제연구원 2012, 44면 참조.

66) Ragnitz/Dreger/Komar/Müller, “Simulationsrechnungen zu den Auswirkungen einer Kürzung von Transferleistungen für die neuen Bunderländer”, 『IWH』 2000, Sonderheft 2/2000, S.14; 대외경제정책연구원, 『통일시대 기반 조성을 위한 통일 경제분야 한·독 국제공동연구』, 2015. 12., 33면에서 재인용.

### (1) 독일 통일 기금

독일 통일기금(Der Fonds Deutsche Einheit)은 독일 기본법(GG) 제110조제1항 상의 특별 자산의 일종으로서 연방재무부장관에 의하여 비독립적으로 운용되는 특별기금이다. 동 기금은 「독일통일기금설립법」(Gesetz über die Errichtung eines Fonds “Deutsche Einheit”)에 따라서 1990년 갑작스러운 독일 통일에 따라서 비용을 충당할 목적으로 설립되었으며, 1990년 220억 마르크의 자본금으로 조성되었다.<sup>67)68)</sup>

‘독일통일기금’의 자본 대부분은 채권발행으로 충당되고, 나머지는 연방의 예산지원에 의하였다.<sup>69)</sup> 보다 구체적으로 보자면, 1991년부터 1994년에 이르는 시기 동안 총 1,606억 마르크로 조성되었는데, 이 중 연방예산에서 406억 마르크, 서독지역 주들이 161억 마르크, 그리고 자본시장에서의 차입이 1천억 마르크에 달하였다.<sup>70)</sup> 이것만으로 부족하여 결국 추가적으로 재원조달을 위하여 통일 연대부가세 도입이 이루어졌다.<sup>71)</sup> 통일 초기 구 동독지역으로 지원된 자금은 독일통일기금과 채무청산기금이 주된 부분을 이루었다.<sup>72)</sup>

### (2) 통일 연대부가세

헬무트 콜 총리는 1990년 7월 1일자 서독의회 연설에서 동독이 빠르게 성장할 것이라고 전망하면서 이에 따라 독일연방정부와 독일의 재통일과 관련한 비용지출을 위하여 별도의 증세가 필요하지도 않다고 약속한 바 있다. 그러나 이와 같은 독일 통일 무렵의 판단과 달리 동독재건을 위한 재정지출이 급격히 확대되자 한시적인 방식의 부가세를 추가하기로 결정하였다.<sup>73)</sup>

67) 이효원/한동훈, 『통일재정법제연구(Ⅰ) - 남북협력기금』, 한국법제연구원 2012, 43면 참조.

68) 대외경제정책연구원, 『통일시대 기반 조성을 위한 통일 경제분야 한-독 국제공동연구』, 2015. 12., 33-34면 참조.

69) 박종수, 『통일재정법제연구(Ⅱ) - 통일재원의 조성』, 한국법제연구원 2012, 29면 참조.

70) 통일부, 『독일통일 총서 10권- 통일비용분야 관련 정책문서』, 2015, 30면 참조.

71) 박종수, 『통일재정법제연구(Ⅱ) - 통일재원의 조성』, 한국법제연구원 2012, 29면 참조.

72) 통일부, 『독일통일 총서 10권 - 통일비용분야 관련 정책문서』, 2015, 28면 참조.

73) 통일부, 『독일통일 총서 10권 - 통일비용분야 관련 정책문서』, 2015, 28-30면 참조.

이 통일 연대부가세(Solidaritätszuschlag)<sup>74)</sup>은 동독지역 재건을 목적으로 하여 설치된 것으로 소득세(Einkommensteuer), 자산수익세(Kapitalertragsteuer)<sup>75)</sup>, 법인세(Körperschaftsteuer)에 대하여 부가금을 추가로 징수하는 형식으로 운용되었다. 그 근거법률로서 독일 기본법 제105조 제3항에 따라서 연방참사원의 동의를 거쳐 「연대부가세법」(Solidaritätszuschlaggesetz:SolZG)가 제정되었다. 원래는 1991년부터 1년간 한시적으로 부과할 것으로 예정되었으나 이하에서 설명할 바와 같이 1995년 재정조정관련 연대협약에 따라서 제도입되면서 계속 존속되었다.<sup>76)</sup> 이에 따라서 연대부가세 폐지를 요구하는 정치적 요구가 있었으며, 연대부가세의 합헌성 여부에 대하여 논란이 제기되었다. 특히 2006년 이후에도 존속되는 것에 대하여 이에 불복하는 소송이 다수 제기되었다. 특히 니더작센주 조세법원에서 독일연방헌법재판소에 대하여 위헌법률심판을 제청하였다. 이를 보충하는 세금을 부과할 대체입법의 필요성이 제기되었으나, 연방헌법재판소는 이에 대하여 우선적으로 위헌이 아니라고 보았고, 입법자가 대체입법을 할 기한 역시 부과하지 아니하였다.<sup>77)</sup> 통일 연대부가세는 현재 세율을 최대 5.5%로 낮춘 상태로 적용하고 있다.<sup>78)</sup>

### (3) 세율인상 및 세목신설

이와 같은 연대부가세 설치에도 불구하고 재원이 부족하여 결국 콜 수상의 선언과 달리 독일은 1993년 1월부터 부가가치세 등의 세율을 인상하는 조치를 취하였다. 종전의 부가가치세율 14%에서 1% 인상하는 조치가 취하였으며, 이에 따라서 1993년 1,050억 마르크 수준이던 부가가치세 세입이 1994년에는 1,209억 마르크로 확대되었다. 아울러 「이자소득원천징수세법」(Zinsabschlagssteuergesetz)이 제정되어 새로운 형태의 이자소득에 대하여 과세가 신설되어 30%세율이 적용되었다. 1993년 7월에는 보

74) 선행연구인 이효원/한동훈, 『통일재정법제연구(Ⅰ) - 남북협력기금』, 한국법제연구원 2012, 46면에서는 ‘통일 연대부가세’로 번역하는 등 종래 국내에서는 ‘통일세’로 이해되었다.

75) 이동식, 『독일의 지방세 제도』, 한국지방세연구원 2012, 22면에서는 “금융소득에 대한 원천징수세액”으로 설명하고 있다.

76) 이상의 문단에 관하여, 박중수, 『통일재정법제연구(Ⅱ) - 통일재원의 조성』, 한국법제연구원 2012, 29면 참조.

77) 독일 슈피겔지 기사, <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/ungeliebter-zuschlag-verfassungsrichter-weisen-soli-einspruch-zurueck-a-719089.html>(2017. 9.18.) 참조. (최종방문일: 2017.10.11.)

78) 통일부, 『독일통일 총서 10권 - 통일비용분야 관련 정책문서』, 2015, 33면 참조.

험세(Versicherungsteuer)를 10%에서 2%인상하였으며, 1995년부터는 15% 세율로 더욱 인상하였다. 나아가 1994년 1월에는 유류세가 인상되었고, 뒤에 추가로 인상되는 조치가 취하여졌다.<sup>79)</sup>

#### (4) 연방 및 주간 재정조정

독일은 각 주간의 경제력 격차 등에 의한 재정차이를 완화하기 위하여 재정조정제도를 이용하고 있다. 재정조정제도는 1988년 제정된 「구조지원법」(Strukturhilfegesetz)에 의하여 이루어졌으나, 동 법률은 1992년 제정된 「구조지원법 폐지 및 독일통일기금 재원확보를 위한 법률」(Gesetz zur Aufhebung des Strukturhilfegesetzes und zur Aufstockung des Fond “Deutsche Einheit”: StruktHiGAufhDEFASG)에 따라서 1991년분의 재정지원까지만 적용하고 이후 폐기되었다.<sup>80)</sup>

현행 독일의 재정조정제도는 연방정부와 주간, 그리고 주 정부 상호간의 4단계에 걸쳐서 이루어진다. 먼저 연방정부와 주 정부간의 1단계 재정조정(제1차 수직적 재정조정제도)은 연방과 주 간 공동으로 처리하는 소득세, 법인세, 부가가치세를 일정 비율로 배분하는 조치를 말한다. 이어서 각 주 정부 상호간의 2단계 재정조정(제1차 수평적 재정조정)이 이루어진다. 이 단계에서는 전체 주정부에 배정된 부가가치세 수입을 각 주별 주민수에 비례하여 배분하는 절차를 취한다. 그리고 제3단계 재정조정(제2차 수평적 재정조정)에서는 주 상호간의 재정격차를 조정하기 위하여 재정력이 평균치에 미달하는 주들에 대하여 이를 상회하는 주들이 재정조정교부금을 지급하는 방식이다. 끝으로 3단계까지의 재정조정에도 불구하고 주정부간의 재정격차가 발생할 경우에 이를 해소하기 위하여 연방에서 이를 보정하기 위한 교부금을 지출하는 방식으로 제4단계 재정조정(제2차 수직적 재정조정)을 실시한다.<sup>81)</sup>

79) 위 문단에 관하여, 통일부, 『독일통일 총서 10권 - 통일비용분야 관련 정책문서』, 2015, 32-33면 참조.

80) 국회도서관, 『독일통일관련 법령목록』, 2016, 169면; 독일법령정보사이트(<https://www.jurion.de/gesetze/strhigaufhg/1/>)(최종방문일: 2017. 9.15.) 참조.

81) 위 문단에 관하여, 이방식, “통일독일의 지방재정에 관한 연구 - 통독 후 지방재정제도개편과 노르트라인 베스트팔렌 주 재정을 중심으로”, 한국지방재정학회, 『한국지방재정논집』 제4권 제1호, 1999.2., 183면 참조.

1995년 이후부터는 특히 이와 같은 재정조정제도를 이용하여 구동독지역주들에 대한 재정지원이 이루어졌다. 독일연방정부는 1995년 제1차 연대협약을 체결하여 기존 서독지역 주들간의 재정조정제도를 5개 신연방주(구동독지역주)들에까지 확대하였다. 2005년부터 2019년까지 적용될 제2차연대협약을 추가로 체결하여 구동독지역에 대하여 1,570억 유로를 추가지원하는 것으로 결정하였다. 이러한 재정조정제도를 통한 지원을 위하여 1995년 1월부터 소득세와 법인세액에 7.5%비율로 부가되는 형식으로 통일 연대부가세를 다시 도입하였다.<sup>82)</sup>

### (5) 정부재정지출조정

통일 이후 독일연방정부는 통일 관련 비용을 감축할 수 있었다. 베를린 지원금, 접경지역 지원금 등 독일 분단에 따라 현실적으로 제약이 존재하던 일부 구서독 지역에 지원되던 세금혜택 등을 폐지하였다. 이외에도 구 동독지역을 여행함에 따라서 동독정부에 지급되던 여행외환기금, 통과여객 일괄금 등도 폐지할 수 있었으며, 구동독 정치범을 석방하여 서독에서 인수하는 ‘프라이카우프’(Freikauf) 제도와 관련한 정치범 석방재원 역시도 필요성을 상실하였다. 이외에도 고용보험 요율을 인상하고, 실업수당과 실업보조금 등도 조정하는 등 사회복지비용지출을 감축하여 추가적인 통일 관련 예산을 확보하였다.<sup>83)</sup> 이에 관하여 「제1차 예산절약계획, 재정건실화계획, 경제성장계획의 시행에 관한 법률」(Erstes Gesetz zur Umsetzung des Spar- Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms: 1.SKWPG)을 제정하여 시행하였다. 본 법은 노동지원법 등 일부 법률에 대한 개정을 내용으로 하고 있다. 또한 사회부조법 개정 등을 포함한 「제2차 예산절약계획, 재정건실화계획, 경제성장계획의 시행에 관한 법률」(Zweites Gesetz zur Umsetzung des Spar- Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms: 2.SKWPG) 역시 같은 날에 제정되어 시행되었다.<sup>84)</sup>

82) 통일부, 『독일통일 총서 10권 - 통일비용분야 관련 정책문서』, 2015, 35면, 41-42면 참조.

83) 위 문단에 관하여 이효원/한동훈, 『통일재정법제연구( I ) - 남북협력기금』, 한국법제연구원 2012, 47-48면 참조.

84) 위 문단에 관하여, 국회도서관, 『독일통일관련 법령목록』, 2016, 171면; 독일연방공보 BGBl 1993 Teil.1. S.2353-2368, S.2374-2377 (Nr 72. vom 29. 12. 1993) ([https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?start=%2F%2F%5B%40attr\\_id%3D%27bgbl193s2353.pdf%27%5D#\\_bgbl\\_%2F%2F%5B%40attr\\_id%3D%27bgbl193s2353.pdf%27%5D\\_1511195546914](https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?start=%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgbl193s2353.pdf%27%5D#_bgbl_%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgbl193s2353.pdf%27%5D_1511195546914) ; [https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?start=/%5B%40attr\\_id%3D%27bgbl193s2374.pdf%27%5D#\\_bgbl\\_%2F%2F%5B%40attr\\_id%3D%27bgbl193s2374.pdf%27%5D\\_1511195680313](https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?start=/%5B%40attr_id%3D%27bgbl193s2374.pdf%27%5D#_bgbl_%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgbl193s2374.pdf%27%5D_1511195680313)에서 각각 내려받음) 참조.

통일 비용 지출에 따라서 독일은 대규모 국채를 발행하여 독일의 공공부채는 1991년 6,067억 유로에서 1996년 1조963억 유로로 급격하게 상승하였다. 국가부채비율 역시 1991년 38.5%에서 1996년 58.5%로 확대되었다. 동독지역에 대한 순지출 규모는 1991년 1060억 마르크 수준이었으나 1996년에는 1,340억 마르크로 지속적으로 증가하였다.<sup>85)</sup>

## II. 남북 재정통합시의 문제점

### 1. 북한 재정 통합 상의 문제점

#### (1) 재정운용제도 차이

남북한 법제 통합과 관련하여 제기될 수 있는 문제는 먼저 북한의 재정법제가 우리와 큰 차이를 보이고 있다는 것이다. 앞서 본 바와 같이 국가 및 지방자치단체 등 공공주체와 사적 기업체를 구분하고 있는 우리와 달리, 북한은 사회주의경제체제의 특성상 국가와 행정기관 외에도 국영기업소 등을 모두 포괄하여 경제계획과 재정계획을 수립하는 체제로 운영하고 있다. 따라서 남북한 통일 이후에 서로 상이한 재정법제로 인하여 재정관리가 통합적으로 이루어지기 어렵고, 담당 공무원 역시 상대측의 재정법제 및 그 운용에 관하여 이해하기가 쉽지 않을 것으로 보인다.

이와 같은 차이를 법제화를 통하여 해결할 방안을 모색할 필요가 있겠다. 통일 직전 민주화된 정부가 수립된 동독에서는 「공화국 예산규정에 관한 법률」(Gesetz über die Haushaltsordnung der Republik), 「공화국의 회계검사원에 대한 법률」(Gesetz über die Rechnungshof der Republik), 「독일민주공화국 재정체계의 원칙에 관한 법률」(Gesetz über die Grundsätze der Finanzordnung der Deutschen Demokratischen Republik), 「독일민주공화국의 공화국 및 주의 예산법상 원칙에 관한 법률」(Gesetz über die Grundsätze des

(최종방문일: 2017. 10.15.)

85) 장형수/박해식/박준원, 『남북통일과정에서의 해외재원조달: 주요 이슈와 정책방안』, 대외경제정책연구원, 2015.12., 212면 참조.

Haushaltsrechts der Republik und der Länder in der Deutschen Demokratischen Republik) 등 다수의 재정관련 법령을 제정한 바 있다.<sup>86)</sup> 이와 같은 입법은 구 동독의 재정관련 법제를 당시 서독의 그것과 유사하게 재편하기 위한 조치였다.

## (2) 조세제도 차이

또한 북한과 통합시 문제가 되는 것은 조세제도에 있어서의 차이이다. 북한은 1974년에 최고인민회의 명의로 「세금제도를 완전히 없앨 데 대하여」라고 공표한 뒤로는 이후에는 공식적으로는 조세제도를 폐지한 상태이다.<sup>87)</sup>

하지만 앞서 북한의 「국가예산수입법」에서 보듯이 북한에서 현실적으로는 거래수입금과 봉사료수입금, 국가기업이익금과 협동단체이익금, 감가상각금, 부동산사용료, 사회보험료, (국유)재산판매 및 가격편차수입금, 기타수입금 등으로 규정된 국가수입 중에는 사실상 법인세, 부가가치세 등과 유사한 성격을 가지는 부과금들이 다수 존재한다. 또한 북한의 경우 우리의 근로소득세에 해당하는 세금이 있는지 다소 불분명하지만, 개성공단을 비롯한 경제 특구 지역에서 근무하는 근로자에 대해서 수령한 외화 중 일정비율을 공제하고 지급하는 방식을 취하고 있어서 사실상 근로자들에 대하여 세금을 원천징수하고 임금을 지급하였던 것과 다름이 없다고 하겠다.

그렇지만 조세 체계를 새롭게 구축하게 됨에 따라서 주민들의 반발이 발생할 소지가 없지 않다. 아울러 북한에 대한 투자를 촉진하고자 하는 입장에서 조세 감면조치 등 일련의 정책을 펴야 할 가능성이 있다.

## 2. 북한 복지 재정 문제

통일 이후에 남북한의 복지제도 역시 법제도의 일부로서 통합하여야 할 필요가 있다. 그러나 통일 후 북한지역에 대하여 복지제도를 확대 적용하거나 현재 우리 수준으로 사

86) 국회도서관, 『독일통일관련 법령목록』, 2016, 172-173면.

87) 통일뉴스, 북한소식 “세금없는 나라` 북한 재정수입은”, <http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=4762> (최종방문일: 2017. 10. 18.)



회보장제도를 실시할 경우의 관련 재원이 막대하게 소요될 것이라는 데 대하여서는 별 이론이 없는 것으로 보인다. 따라서 이러한 재원 부담을 축소하기 위하여 남북한 간의 복지제도를 이원화 하여 운영할 것인지, 그렇지 아니하고 전면적으로 통합할 것인지 등으로 논의가 이루어졌다. 세부적으로는 북한의 무상의료체계를 유지할 것인지, 연기금 통합을 어떻게 할 것인지 등의 세부적인 과제와 연결된다.

### (1) 보건의료 분야 통합

북한은 공식적으로는 국영보건체계로서 「인민보건법」에서 전면적 무상치료제와 완전한 국가공급체계 규정하고 있다(동법 제2조, 제9조). 따라서 우리의 건강보험제도와는 상당한 차이를 보이게 된다. 그러나 월남자, 숙청자 가족 등 이른바 성분이 좋지 못한 사람에 대해서는 현실적으로 의료서비스가 제한되고 있다. 또한 90년대 이른바 ‘고난의 행군 시기’ 이후에는 실제로는 환자가 치료를 받기 위해서는 환자 또는 그 가족이 약품을 별도로 구입하여야 하는 문제가 나타나고 있다. 따라서 북한이 여전히 공식적으로는 무상치료를 실시하고 있음에도 현실적으로는 북한 전체 인구의 90% 이상이 정상적인 의료서비스를 제공받지 못하고 있다. 특히 1990년 이래로 의약품이 부족한 상황에서 우리의 한의학에 해당하는 ‘고려의학’에 1차 진료의 80% 이상을 의존하게 되었다. 이에 따라 공식적인 수치에서도 기대수명이 69세, 건강수명은 59세이나 산모나 영유아의 만성적인 영양결핍 등이 나타나고 있다. 특히 의료체계 붕괴 등에 따른 결핵, B형 간염의 발생비율이 높으며, 체계적인 진료결여에 따라서 다제내성 결핵이 심각한 상황에 달한 것으로 보고되고 있다.<sup>88)</sup>

남북한 간 보건의료제도 통합시 우리 측의 제도를 중심으로 통합되는 것이 불가피하다고 보지만, 공공의료 등 일부 북한 측 제도는 반영할 가치가 있다고 대부분의 관련 연구자들이 주장하고 있다.<sup>89)</sup> 단계적 통합방안에서도 우선 북한의 공공의료전달체계와 관련

88) 위 문단에 관하여, 한국법제연구원 (이세정 외), 『남북한 보건의료분야 법제통합방안, 통일부 정책용역보고서, 2011., 68-69면; 황나미, 『북한 보건의료체계 현황 및 문제점』 2014. 10. 2. (<http://htforum.mlive.kr/20141002/pdf/02.pdf>에서 내려받음)(최종방문일: 2017. 10.2.) ; 이철수 외, 『통일 이후 북한지역 사회보장제도 - 과도기 이중체제』, 한국보건사회연구원 연구보고서 2016, 191-192면 참조.

89) 한국법제연구원 (이세정 외), 『남북한 보건의료분야 법제통합방안』, 통일부 정책용역보고서, 2011., 158-159면 참조.

시설을 보강하여 운용하는 방안을 제시하고 있다.<sup>90)</sup>

다만 이때 북한의 보건의료제도를 우리와 같이 전환하는 등의 방법으로 통합할 경우에는 의료수준의 격차, 보건의료제도 상의 상이함으로 말미암아 남북 통일시 보건의료체계를 즉시 통합할 경우 혼란이 발생할 우려가 있다는 지적이 있다.<sup>91)</sup> 아울러 공식적으로 무상진료체계이나 현실적으로는 병원을 이용하지 않아도 급료 중 일부를 ‘의료비’ 명목으로 공제하고 있는 북한과 건강의료보험 제도를 운용하고 있는 우리가 통일할 때 의료보험제도 및 기타 의료재정을 어떤 방향으로 통합할 것인지 여부가 문제가 된다. 베를린 붕괴된 이후 독일 통일 직전의 동독에서도 서독의 의료보험 체계에 맞춰서 1990년 8월 30일에 「의료기관재정에 관한 법률」을 제정한 바 있다.<sup>92)</sup> 독일도 결국 단계적으로 관련 제도를 정비하면서 최종적으로 단일한 체계를 구축하였던 것에 비추어 보면, 북한 측에도 현실적으로 일종의 의료보험제도처럼 운용하고 있는 점에 비추어 보면, 우리와 유사한 의료보험체계를 도입하되 점진적으로 통합하는 방안도 검토할 필요가 있다.<sup>93)</sup>

남북한 통합 이후 공공의료를 어느 정도 수준으로 유지할 것인지, 의료 관련한 비용을 어떻게 처리할 것인지 등에 대한 논란도 존재하고 있다. 북한은 「국가예산수입법」에서 노동자의 사회보험료를 월 노동보수액의 1%로 정하고 있다(동법 제47조).<sup>94)</sup> 이는 우리의 사회보험 관련 부담액에 비하면 매우 낮은 수준이라고 할 수 있다. 그러나 통일 이후 북한지역에서도 현재 보다 높은 수준의 사회보험이 실시될 경우에는 현재와 같은 기준의 사회보험료로 충당하기는 어렵다고 할 수 있다.

90) 이철수 외, 『통일 이후 북한지역 사회보장제도 - 과도기 이중체제』, 한국보건사회연구원 연구보고서 2016, 351-355면 참조.

91) 정성장, “남북 보건의료 협력 및 통합방향”, 세종연구소 『정세와 정책』 2014.9., 4면 참조.

92) 독일 정부기관 자료, “Band 36- Arbeit und Soziales\_Nr.125(1439-1444P)\_독한D\_clear.pdf” 참조 (통일부 독일통일 아카이브 <http://germanunification.unikorea.go.kr>에서 내려받음)(최종방문일: 2017. 6.28.)

93) 한국법제연구원(이세정 외), 『남북한 보건의료분야 법제통합방안』, 통일부 정책용역보고서, 2011., 158-161면 참조.

94) 김석진/이규창, 『통일 이후 사회보장제도 분리 운영방안: 경제적 및 법적 분석』, 통일연구원 2015, 24면 참조.

## (2) 사회보험 분야

북한에서는 사회복지체계 전반에 대하여 포괄적으로 규정한 1946년 제정 「사회보험법」을 통하여 사회보장체계 전반을 규율하여 왔다. 동 법률은 이후 2008년 이를 수정한 「사회보장법」에 따라서 보충되었다.<sup>95)</sup> 이와 같이 남북한 간의 법제 차이가 있는 상황에서 남북한 간의 제도를 전면적으로 통합하는 방향으로 추진하자는 ‘전면적 적용안’이 있다. 그 외에도 북한 특유의 사회복지제도 등 일부의 특성을 남겨두어 부분적으로는 이원화되는 구조를 취하는 방안과 전체적인 통합을 지향하되 남북통일의 과정에서 과도기적으로 별도의 체제를 유지하자는 ‘단계적 통합안’ 내지 ‘과도기적 이중체제안’이 제기된다.

‘전면적 적용안’의 경우에는 먼저 전면적인 적용의 시기를 언제로 할 것인지가 문제가 될 수 있으며, 남북한 간의 경제력, 물가수준 등이 차이가 나고 있어서 어느 선을 기준으로 하여야 할 것인지 결정해야 하는 문제가 있다. 따라서 이를 수정한 통일 이후에도 남북한 간의 복지제도에 관하여 부분적으로 상이한 체제를 취하는 ‘부분적인 이원제도 유지안’ 있을 수 있다. 구체적인 내용에 있어서 이원화를 유지할 범위를 어느 정도로 할지에 대하여 다양한 의견이 있을 수 있다. 또한 복지제도를 부분적으로 이원화하는 것이 헌법상의 평등권을 침해하는 것은 아닌지 여지 등 법리적으로 검토하여야 할 문제점이 있다.

‘과도기적 이중체제안’ 내지 ‘단계적 통합안’은 최종적으로 단일국가 방식으로 통일하는 것을 전제로 하되, 즉시 통일을 하는 것이 아니라, 중간 단계로서 남북한의 체제를 달리 하여 운용하자는 주장이다. 이와 같은 주장이 제기된 배경에는 동서독이 급속하게 통일한 상황에서의 화폐가치 등의 경제적 문제와 아울러 구 동독지역에 대한 복지서비스 예산이 막대하게 지출된 경험이 존재하고 있다.<sup>96)</sup>

95) 이철수 외, 『남북한 사회복지 통합 쟁점과 정책과제 - 북한의 전달체계를 중심으로』, 한국보건사회연구원 연구보고서, 2016, 30-34면 참조.

96) 이철수 외, 『통일 이후 북한지역 사회보장제도 - 과도기 이중체제』, 한국보건사회연구원 연구보고서 2016, 21-22면 참조.

현재 남·북한 간 1인당 소득격차가 구매력평가(PPP) 기준으로 약 20배 수준으로 차이를 보이고 있어서 동서독간의 경제력 격차- 동독이 서독의 50%-에 비하여 크게 차이를 보이고 있다. 동서독에서도 소득격차에 따라서 사회복지서비스 등에서 차이를 보였고, 이를 해소하기 위한 통일비용이 크게 소요되었다.<sup>97)</sup> 독일의 경우 전체 통일비용 1조 2천억 유로 가운데서 사회복지 비용이 6천3백억 유로로서 반 정도를 차지할 정도로 높은 비중을 차지하였다.<sup>98)</sup>

남한 수준의 사회복지 서비스를 북한지역에 제공할 경우 매년 GDP 대비 15%를 넘어서는 수준의 복지재정소요가 발생할 것으로 예측되어 현실적으로 감당하기 어렵다는 지적이 있다. 아울러 북한지역과 노동시장을 통합할 경우에 북한 출신자의 노동생산성에 따른 경쟁 문제가 발생할 우려 등도 부수적으로 제기되어 결국 남북한 통일시 단기간의 통합이 아니라 과도기적으로 남·북한 간 이중체제 내지는 한시적 분리운영체제를 구축하고 점진·단계적으로 경제를 통합하는 방향으로 나아가는 방안에 제시된다.<sup>99)</sup>

과도기적 이중체제론은 재정 역시 분리 운용되는 것을 전제로 한다. 특히 공적 연금, 공적 부조, 고용보험 및 의료보험제도 등을 한시적으로 분리 운영함으로써, 단기간에 과도한 통일비용소요에 따른 재정부담을 차단하는데 의의를 둔다. 물론 통일과도기에 남북한 간 재정을 분리 운영을 하는 경우에도 북한지역의 단기적 위기관리를 위한 필요재정 및 이와 관련된 예산 소요에 대해서는 남측이 지원할 필요가 있다. 아울러 도로, 철도, 항만, 공항, 전력시설 등 사회간접자본시설의 설치 등 북한 지역의 신도시/산업단지 등의 건설을 포함한 전면적인 개발 및 남북한 간 교통·통신망 구축에 따른 제반비용은 북측이 부담하기 어려우므로 사실상 남측에서 대부분을 부담하여야 할 것으로 보인다.

97) 이철수 외, 『통일 이후 북한지역 사회보장제도 - 과도기 이중체제』, 한국보건사회연구원 연구보고서 2016, 21-22면 참조.

98) 박종수, 『통일재정법제연구(II) - 통일재원의 조성』, 한국법제연구원 2012, 20면 참조.

99) 이철수 외, 『통일 이후 북한지역 사회보장제도 - 과도기 이중체제』, 한국보건사회연구원 연구보고서 2016, 21-25면; 김석진/이규창, 『통일 이후 사회보장제도 분리 운영방안: 경제적 및 법적 분석』, 통일연구원 2015, 115-120면 참조.

일부에서는 통일이 이루어지더라도 일시적으로 거주이전의 자유를 제한하여야 한다는 주장도 있다.<sup>100)</sup> 특히 일정기간 동안 허가 없이 이주한 경우에는 공공서비스 수급권을 제한하는 방식으로 운영하자는 방안도 제기되고 있다.<sup>101)</sup> 헌법에서 거주이전의 자유를 보장하고 있고, 보편적 인권의 차원에서라도 자국 내 거주이전의 자유를 제한하기 어려우므로, 이와 같은 주장 역시도 암묵적으로 남북한이 과도기적으로 이중체제 내지 분리운영을 전제로 하고 있다고 볼 여지가 크다.

### 3. 사회보장 관련 연기금 통합

동서독 통일 시와 유사하게 남북한 간의 연기금 통합 문제가 대두될 것으로 예측할 수 있다. 그러나 북한의 각종 연기금의 경우 우리의 연기금과는 운용하는 방식에서 큰 차이를 보인다.

우리의 각종 연기금이 자체적으로 자본을 보유하여 제도별로 계상을 달리하는 방식을 취하고 있으나, 북한의 경우 연기금은 별도의 자본을 보유하는 것이 아니고, 매년의 수입을 지출하는 방식을 취하고 있으며, 운영에 있어서도 각각 분리 운영되는 것이 아니라 모두 통합하여 운영되고 있다.<sup>102)</sup>

아울러 아래의 표에서 보는 것과 같이 특수계층 공적연금 등 직능별 연금을 비롯하여 우리의 연기금제도와 1:1 대응이 어려운 문제가 있다. 예컨대 우리의 기초연금·기초생활보장·의료급여에 해당하는 공적부조형 연금제도는 국고에서 지원하는 방식으로 운영하고 있으나, 북한에는 이와 유사한 제도가 존재하지 않는다. 북한의 ‘국가공로자연금’은 특수계층에 대한 것이기도 하지만, 동시에 국가포상형으로서의 성격도 아울러 가지고 있

100) 재화, 용역의 이전 자유를 우선 보장하고, 인적인 이주 자유는 단계적으로 보장하자는 주장으로서, 이철수 외, 『통일 이후 북한지역 사회보장제도 - 과도기 이중체제』, 한국보건사회연구원 연구보고서 2016, 28-31면 참조.

101) 공공서비스수급권 제한이라는 인센티브 방식의 거주이전 제한론으로서, 최준욱, 『통일과정에서의 재정정책』, 한국조세재정연구원, 2015.12., 80-89면 참조.

102) 이철수, “남북한 사회보장제도 통합과제: 이슈와 전략”, 2016.11.9.자 제3회 세종통일연합포럼 발표문집, 24면 참조.

다. 아울러 급여조건에 있어서도 우리의 국민연금과 북한의 노령연금에서 가입기간 등에서 차이를 보이고 있어서 양자를 통합할 경우에는 지급 기준 등을 재산정하는 조치가 필요하다고 판단된다.<sup>103)</sup>

<표 3-3> 남북한 공적연금 종류비교<sup>104)</sup>

구 분	남 한	북 한
·공적 부조형 공적연금	·기초연금	·없음
·사회보험형 공적연금	·국민연금(노령연금, 장애연금, 유족연금)	·노령연금(유가족연금)
·특수계층 공적 연금	·특수지역 연금(공무원연금, 사립학교, 교직원연금, 군인연금, 별정우체국연금)	·국가공로자연금 ·(영예)군인연금
·사회보훈형 연금	·보훈연금, 국가유공자연금	·바로 위와 성격상 중복
·사회복지서비스형 연금	·장애인연금	·장애인보조금
·국가포상형 연금	·체육연금, 계속기여자종사연금	·국가공로자연금과 성격상 중복

현실적으로 남북한 간 동종·유사 연금 간 직접 통·폐합시에는 우리 측 기존 연금 및 국가재정에 부담으로 작용할 가능성이 크다. 또한 남북한 간의 제도 차이 외에도 경제력·구매력 차이로 인하여 북한 지역의 연금 수혜자에 대하여 어느 정도 지급을 할지 여부도 결정될 필요가 있다. 이를 위하여 먼저 남북한 간의 화폐 교환비율이 결정되어야 할 뿐만 아니라, 현재 북한 지역의 연금 지급액이 극히 소액이라는 점에서 향후 통합 과정에서 지급액 판정을 둘러싸고 논란이 제기될 수 있겠다. 경우에 따라서는 일부 북한 연금제도 중 지급액이 소액인 연금에 대해서는 우리의 기초생활수급 내지 기초연금으로 통합하는 것도 검토가능할 것으로 보인다. 이 경우 국고지원에 따른 재정부담이 문제가

103) 이철수, “남북한 사회보장제도 통합과제: 이슈와 전략”, 2016.11.9.자 제3회 세종통일연합포럼 발표문집, 24-26면 참조.

104) 유근춘 외, 『통일한국의 사회보장체계구축을 위한 기초연구(III)』, 한국보건사회연구원, 2015, 20면에서 인용.

될 수 있으나, 사회통합 차원에서 감당할 필요가 있다.

#### 4. 북한 개발 재정 문제

##### (1) 인프라 현대화 예산

통일 이후 북한지역을 개발하기 위해서는 상당한 규모의 예산이 소요될 것으로 예측된다. 이 가운데서 가장 먼저 들 수 있는 것은 철도, 도로, 항만, 공항 등의 교통관련 시설과 발전소, 변전소, 전력망 등 전력관련 시설 설치예산이다. 이들 시설은 대부분 노후화한 상태로서 북한 철도망의 경우 일제강점기 동안에 당시의 기술기준으로 설치된 후 개·보수를 제대로 받지 아니하여 전면적인 재건설 등 현대화가 필요하다는 지적이 있다.<sup>105)</sup> 북한의 철도노선은 단선으로 부설되어 있고, 철도 관련 장비들과 차량 역시 대체로 노후화된 상태로서 부품교체 등이 필요한 것으로 보고되었다.<sup>106)</sup> 이와 같은 북한 지역 인프라 현대화 예산으로 수백억 달러가 소요될 것으로 추정하기도 하고, 통일비용 중 40% 정도로 예측하기도 하며, 북한지역 체제전환과 경제투자에 필요한 재원으로 10년간 남한지역 GDP의 4% 정도에 달하는 자금이 필요할 것으로 보기도 한다.<sup>107)</sup>

##### (2) 북한지역 주택 건설예산

동서독 통일 당시 상대적 열악한 상태의 주택이 다수 존재한 구동독지역의 주택을 개선하기 위하여 주택부문에서 약 1조1100억 마르크가 소요될 것으로 예측한 독일 길 대학교 부설 세계경제연구소의 비용추계가 있었다. 반면 독일 재무부는 동독지역 내 주택의 보수유지 및 현대화사업에 통일 당시 기준으로 500억 마르크가 필요할 것으로 낮게 추산한 바가 있다.<sup>108)</sup>

105) VOA, 2014. 11.7.자 김연호 기자, “[단독] 러시아 극동개발부 장관 북한 철도 현대화 사업 위한 특별관리회사 설립”(https://www.voakorea.com/a/2511227.html) 참조. (최종방문일: 2017. 10. 12.)

106) 코레일연구원, 『남북열차 운행재개를 위한 남북철도 개선방안연구』, 2012.11., 23-28면 참조.

107) 김유찬, 『통일비용 및 자원조달 방안에 관한 연구』, 국회예산정책처 정책연구과제 보고서, 2010, 11면, 15면 참조.

108) 통일부, 『독일통일 총서 10권 - 통일비용분야 관련 정책문서』, 2015, 22-23면 참조.

우리의 경우 북한 지역 내 주택보급률이 60% 내외로 추정되고 있을 뿐더러 기존 주택 역시 노후비율이 70%를 넘는 상황이라고 조사되고 있다. 통일 이후 북한지역 주거환경이 개선되지 아니할 경우에는 서울 등 수도권 또는 대도시로 이주하려는 북한 주민들이 늘어날 가능성이 있고, 이는 사회기반시설부족, 난개발 초래, 실업발생 등 또 다른 사회문제의 원인이 될 수 있으므로, 이를 비교적 신속하게 개선하여 안정적으로 북한에 거주할 수 있도록 유도할 필요가 있다.

따라서 통일 이후 북한 주민의 주거생활을 개선하기 위하여 주택보급률을 90% 수준으로 개선하고 기존 노후 주택의 보수 또는 재건축이 필요하다고 하겠다.<sup>109)</sup> 이러한 점에서 본다면 북한 지역 건설 및 재건축하는 데 소요되는 예산 규모가 막대할 것으로 추정할 수 있다. 북한의 1인당 GDP가 1천달러 수준으로 추정되고 있어서, 남북 통일시점에서도 대다수의 북한 주민들은 새로운 주택을 구입하거나 기존 주택을 보수하기에는 재산이 충분하지 않을 가능성이 크다. 그렇지만 국가가 이에 필요한 재원을 모두 충당하기에는 그 규모가 클뿐더러, 통일과 관련하여 다른 재정소요가 많으므로, 적시에 북한지역 주민들의 주거환경을 개선하기가 어렵다.

## 5. 북한 외채 문제

북한의 대외채무 규모에 대해서는 정확한 액수를 추정하기 어렵다. 일부 추산에서는 44억5800만 달러로 추정하기도 한다. 이와 같은 대외채무가 모두 통일정부의 채무로 승계된다면 정부재정에서 감당하여야 할 것으로 보인다.<sup>110)</sup>

북한은 1960년대 사회주의 국가들로부터 주로 차관을 도입하였으나, 1970년대에는 선진 자본주의 국가권에서 12억 9220만 달러의 막대한 차관을 도입하였다. 이는 동 기간의 사회주의 국가권으로부터의 차관도입액을 앞지르는 것으로 북한은 이 차관을 바탕으로

109) 이상준, “통일과 국토개발” 2017.1.13.자 입법조사처 『북한인프라 연구를 위한 기초조사 제1차 전문가 간담회』 발표자료, 9면, 19면 및 24면; 이상준, “북한지역 개발협력 방향과 정책과제”, 한국감정원, 『부동산포커스』 2014.11., 32면 참조.

110) 김유찬, 『통일비용 및 자원조달 방안에 관한 연구』, 국회예산정책처 정책연구과제 보고서, 2010, 16면 참조.



OECD 국가들과 무역 규모를 확대하였다. 그러나 무역규모 확대 조치에 따라서 1970년대 초반 동안에 OECD국가들 및 사회주의권 국가들에 대하여 막대한 무역적자가 발생하여 북한 외채문제의 원인이 되었다. 이후 1974년경부터 일본으로부터 수입한 철강재 계약금 지불을 못하는 사례가 발생하였고, 일본과 서유럽권 국가들로부터 대금지불 독촉을 받게 되었으나, 신규 채권발행 및 차관도입에 실패하면서 자금을 조달하지 못하였다. 이후 1975년부터 상환유예조치를 받고자 노력하여 주요 채권국으로부터 채무상환유예조치를 받았다. 이 조치에도 불구하고 북한은 채무이행을 하지 않아 1987년 7월 140여개의 서방권 은행 차관단은 북한을 채무불이행국으로 신고하였다. 이후 2000년대에 이르기 까지 북한에 대하여 채권단에서 채무변제를 요청하였으나 실제로 합의된 것은 없는 것으로 알려져 있어서 사실상 지불포기 상태라고 할 수 있다.<sup>111)</sup>

1990년대 이후에도 러시아의 구소련시절 대북 채권 논란이 있었고, 대중교역에 따른 북한의 무역수지적자 누적 등이 발생하고 있다. 그러나 무상원조 등과 함께 정확한 규모는 밝혀져 있지 않다. OECD 국가권의 140개 은행은 북한에 대한 채권을 회수할 수 없어서 결국 내부적으로는 이를 손실처리하였으나, BNP 파리바 은행에서 이 채권 일부를 증권 형식으로 국제금융시장에 유통하여 일부 회수하였는데, 이때 이 대북채권을 저렴하게 구매하여 향후 남북 통일시에 이를 청구하여 수익을 내고자 이를 구매한 이들이 존재한다고 알려져 있다. 일본 정부는 북한 채권을 보유한 자국 내 상사 등 수출보험금을 지급하여, 채권을 인수하였다고 평가된다.<sup>112)</sup> 따라서 통일 이후에는 자국 상사로부터 채권을 인수한 일본 정부와 국제 금융시장을 통하여 북한관련 채권을 구입한 채권자들, 그리고 기타 대북 채권을 보유하고 있는 채권국 내지 민간채권자들로부터 이에 대한 변제 청구를 받을 가능성이 있다.

111) 양문수, “북한의 대외채무 문제: 추세와 특징”, 한국개발원 『KDI북한경제리뷰』, 2012.3., 19-23면; 법무법인 태평양(유옥 외), 『통일 시 북한의 대외관계 승계문제에 대한 연구』, 통일부 정책연구용역 보고서 2011.9., 15면 참조.

112) 양문수, “북한의 대외채무 문제: 추세와 특징”, 한국개발원 『KDI북한경제리뷰』, 2012.3., 32-37면 참조.

## 6. 재원조달 방안 논란

이른바 ‘통일세’ 논의를 비롯하여 통일 이후 남북통합 과정에서 소요될 예산을 충당하는 방안에 대하여 여러 의견이 존재한다. 먼저 부담금 형식으로 할 것인지 아니면 세율을 인상하는 방안으로 할 것인지, 별도의 세금을 부과할 것인지 등 다양한 방식에 관하여 논란이 제기된 바 있다.<sup>113)</sup>

그러나 남북 통합시 필요한 재원 규모를 세금이나 부담금만으로 충당할 경우 납세자의 부담이 크다는 지적이 있다. 반면 통일 비용을 국채를 발행하여 충당할 경우에는 갑자기 증가한 국가부채비율을 향후 감축하기 어려울 것이라는 지적이 있다.<sup>114)</sup>

## 제3절 남북한 재정법제 통합방안

### I. 남북한 간의 재정관련 협력방안

#### 1. 남북한 재정통합 기반 조성

남북한 간의 재정통합을 하기 위해서는 통합 이전에 이를 위한 기반을 마련해 둘 필요가 있다. 먼저 조직 차원에서는 북한지역 출신 재정행정공무원들을 통합 이후에도 근무할 수 있도록 하기 위해서는 종래 북한식 재정행정에서 벗어나 보다 체계적인 재정행정을 수행할 수 있도록 하기 위하여 재정행정실무 관련 교육을 실시할 필요가 있다.

또한 남북한 간의 법제도 및 전문용어 상의 차이에 따라 업무 통합이 어려울 경우에 대비하여 통합 단계 이전에 북한의 재정법제를 단계적으로 현대화할 필요가 있다. 특히

113) 국민통일방송 2010. 8. 23.자 “통일세, 부담금보다는 세금 될 듯” <http://dailynk.com/korean/read.php?catald=nk09000&num=86206> (최종방문일: 2017. 8.20.)에서는 기획재정부 담당자의 의견으로는 조세형태가 될 것이라고 발언한 내용이 나온다.

114) 최준옥, 남북경제통합이 재정에 미치는 영향, 조세재정연구원, 현안분석. 2009.8., 8-9면 ([http://www.kipf.re.kr/Storage/forum/2\\_0908\\_%ED%98%84%EC%95%881.pdf](http://www.kipf.re.kr/Storage/forum/2_0908_%ED%98%84%EC%95%881.pdf)에서 내려받음)

재정의 개념에서부터 남북한 간의 차이가 현격한 만큼 이를 반영하여 북한의 재정법제를 제·개정하여야 할 것으로 보인다. ‘과도기적 이중체제안’내지 ‘점진적 통합안’에서 보듯이 북한 내부의 혼란에도 불구하고 북한 정부가 자체적으로 존속하는 경우에 북한 스스로 이에 관한 법제를 정비할 수 있도록 지원하는 역할을 우리 정부에서 하여야 하겠다.

3단계 통일방안에 따라서 남북한이 점진적으로 대화를 통하여 평화통일을 추구하는 상황에서는 북한 정부 스스로 예산을 체계적으로 관리하고 효율적인 재정운용을 할 수 있도록 유도하는 것이 차후의 전면적인 통합, 즉, 단일 국가형성 단계에 대응할 수 있는 방안이라 생각된다. 이를 위하여 먼저 개성, 신의주, 나선 등 경제특구지역에 투자한 기업 등에 대한 과세 등 예산수입 부문 등 관리와 재정운용에 있어서 효율성을 제고하기 위한 선진화된 재정관련 기술을 북한 측에 전수할 필요가 있겠다.

## 2. 통일 단계별 재정지원 방안

### (1) 화해협력 단계

남북한 간의 화해협력이 실시되는 단계에서 각 지방자치단체 간 교류 및 협력사업을 통하여 북한 지역에 대한 지원이 이루어질 여지가 있다. 특히 정부간의 직접적인 교류에 비하여 남북한 지방자치단체간의 교류는 상대적으로 정치적인 영향을 적게 받는다는 장점이 있다. 따라서 이 단계에서는 지방자치단체간의 교류협력을 우선 추진할 필요가 있다고 하겠다. 실제 사례에서는 1999년 제주도의 대북 감귤지원사업을 시작으로 강원도, 경기도 등 접경지역 지자체 외에도 대부분의 광역지자체 단위에서 대북지원사업을 실시한 바 있다.<sup>115)</sup> 이와 같은 지방자치단체 간의 교류협력은 북한지역에서 발생한 병충해 방제, 수해복구지원, 감염병 방역 및 약제 지원 등 보건의료지원으로 이루어지기도 하였으나,<sup>116)</sup>

115) 위 문단에 관하여, 최유, 『통일재정법제연구(Ⅲ) - 지방자치단체의 남북교류협력사업』, 한국법제연구원 2012, 11면 참조.

116) 박훈민, 『분단국가의 재난대비 실무협력법제에 관한 연구』, 한국법제연구원, 2016, 41-42면 참조.

농업·축산 부분의 지원 과 문화·체육행사 협력 등 다양한 방면으로 이루어졌다.<sup>117)</sup> 이와 같은 지방자치단체 간의 교류협력에 대하여 정부에서 통일관련 정책을 수립 추진하지만, 대화 초기에는 실제적인 남북교류사업은 남북한 당국간 직접 교류보다는 정치적인 영향을 적게 받는 지방자치단체와 관련 민간기구들을 통한 방식으로 추진하는 것이 보다 안정적이고 효과적이라는 지적이 있다.<sup>118)</sup>

과거 남북한 지방자치단체간의 교류 내지 지원에 있어서 그 행정절차는 개별사업별로 「남북 사회문화협력사업 처리에 관한 규정」(1997) 또는 「인도적 차원의 대북지원사업 처리에 관한 규정」(1999) 등을 적용하도록 하고, 개별 사안별로 고시를 제정하여 이를 준수하도록 하기도 하였으며, 행정자치부가 2000년 7월 제정한 「남북자치단체간 교류협력 업무 처리지침」에 따랐다.<sup>119)</sup>

절차의 법제화가 충분하지 못한 문제점도 있었지만, 사업을 지속적으로 추진함에 있어서 예산상의 제약이 있었다. 따라서 지방자치단체가 대북지원사업을 실시함에 있어서 자체적으로 활동하지 못하고 민간단체와 공동으로 추진하였던 점과, 지방자치단체의 교류사업에 대하여 남북교류협력기금 또는 지방자치단체가 자체적으로 마련한 대북협력기금 내지 통일기금 등으로 지원할 수 있도록 하는 등 법개정이 필요하다는 지적이 있다.<sup>120)</sup>

## (2) 남북연합단계

민족공동체 통일방안에서 말하는 남북연합단계에서는 남북한이 각자의 정부를 구성하여 운영하게 된다. 그럼에도 불구하고 남북한 간 상호 이질성을 극복하고 통합을 지향하기 위하여 예산 분배에 있어서 일정한 조정이 필요할 수 있다. 북한 지역에 대한 직접적인 재정지원을 제외한다고 하더라도 남북한 자매결연 지방자치단체간의 공동사업 추진 외에도 남북한 연결 교통로 구축 등 인프라 공동구축, 감염병 대처 등 상호간의 교류·협

117) 이화여자대학교 통일학연구원, 『지방자치단체 대북교류 10년 백서』, 통일부 연구용역보고서 2009, 57-58면.

118) 최유, 『통일재정법제연구(III) - 지방자치단체의 남북교류협력사업』, 한국법제연구원 2012, 16-17면 참조.

119) 최유, 앞의 보고서, 25면; 이화여자대학교 통일학연구원, 『지방자치단체 대북교류 10년 백서』, 통일부 연구용역보고서 2009, 60-61면 참조.

120) 최유, 앞의 보고서, 52-54면 참조.

력을 증진하기 위한 사업, 신생아·임산부 등에 대한 인도적 지원 등이 가능할 것으로 보인다. 또한 북한 측에서 지방채를 발행하는 것 역시 검토할 수 있겠다.

### (3) 통일 단계에서 예산 지원 문제

독일의 경우에는 구 서독지역 주들과 구 동독지역 주들 간의 예산조정에 따라서 구 동독지역 주들이 주민복지 및 개발사업을 진행할 예산을 확보할 수 있었다. 그러나 연방제 국가로서 구 동독지역이 각 주로서 ‘가입통일’ 방식을 취한 독일과 달리 우리는 단일국가 체제로서 연방과 주간 예산조정이 쉽지 아니한 점 등에서 독일의 재정조정 방식을 이용하기 어려울 것으로 보는 견해 역시 존재한다. 독일과 동일한 제도는 아니라 하더라도 국가의 지방교부금 등에 있어서 교부금 액수와 비율을 조정하는 방안 등으로 일정 정도 유사한 효과를 거두는 것은 검토해볼 여지가 있다.

## II. 재정통합 분야별 대응 방안

### 1. 사회보장 분야

#### (1) 과도기적 이중체제안

남북한 간의 사회보장법제를 조기에 통합할 경우에 복지관련 예산수요가 막대하여 재정적으로 부담이 될 것으로 본다. 따라서 정부의 공식적인 통일 방안인 민족공동체통일방안에 따라서 점진적으로 통일을 추진하고, 북한의 자체적인 경제개발을 통하여 급진적인 통일 과정에서 발생할 수 있는 문제점을 차단하는 것이 바람직하다고 본다. 다만 이때에 과도기적인 이중체제 유지가 평등권 등 국민의 기본권 침해가 아닌지에 대한 논란이 있다. 민족공동체통일방안에서 적시하고 있는 국가연합단계에서의 이중체제 유지 또는 비상상황에서의 일시적인 이중체제 유지의 경우에는 헌법상 평등권 등 기본권을 과도하게 제한하였다고 하기는 어려울 것으로 생각된다.

다만 위기상황이 발생한 경우 이에 대응하여 응급구호 차원의 공공부조는 즉시 실시할 필요가 있다. 또한 체제전환 과정에서 사회혼란으로 인하여 북한 주민의 생계유지가 어려

을 수 있으므로, 최소한의 사회안전망을 구축하여야 할 것으로 보인다.<sup>121)</sup>

## (2) 연금 수급액 조정

남북한 간 연금금 제도의 차이로 인하여 유사한 연금금 간의 1:1 방식의 통합은 불가능할 것으로 보인다. 특히 우리의 경우 기초연금제도 등 북한에서는 존재하지 않는 사회보장제도를 운용하고 있다는 점에서 그러하다. 그러나 북한에 유사한 제도가 거의 존재하고 있지 않은 국민건강보험, 산업재해보험, 고용보험, 노인장기요양보험 등에 대해서는 북한 주민이 가입할 수 있도록 할 필요가 있다. 다만 국민연금의 가입기간의 산정 등 세부적인 부분에 대해서는 조정이 필요하다. 따라서 점진적으로 우리의 연금금 제도로 통합하는 방안이 유력해 보인다.<sup>122)</sup>

이때 북한지역에서 이미 연금수급자가 되었거나, 일정한 기대를 가지고 있는 자에 대하여 통합 연금 수급액을 조정할 수 있는가가 문제된다. 이는 남북한 간의 연금의 급여조건이 상이하고, 또한 북한에 거주하는 수급자의 경우 기존 받고 있는 수령액에 비하여 통합이후 과대하게 수령하게 되는 문제가 발생할 우려가 크기 때문이다.

독일 통일 연금금 통합과 관련하여, 구 동독의 사회의무보험이 폐지되고 「연금이양법」(Gesetz zur Herstellunh der Rechtseinheit in der gesetzlichen Renten- und Unfallversicherung)에 따라서 구 동독지역 주민에 대해서도 서독의 연금제도를 도입하게 되었다. 이때 「청구 및 기대권에 대한 전환법」(Gesetz zur Überführung der Ansprüche und Anwartschaften aus Zusatz- und Sonderversorgungssystemen des Beitrittsgebiets)등으로 구동독에서 존재하였던 특별부양제도를 폐지하고 이를 대체하여 일반적인 법정연금보험으로 전환하도록 하였다. 이 경우에도 일부 수급자에 대해서는 지급액이 과다해지는 것을 방지하기 위하여 과거 임금에 대하여 전액이 아닌 일부에만 한정하여 연금액을 산정하도록 조치한 사례가 있다.<sup>123)</sup>

121) 최규환, 『통일 후 사회보장 실현방안에 대한 헌법적 검토』, 헌법재판연구원, 2016, 49면 참조.

122) 이철수, “남북한 사회보장제도 통합과제: 이슈와 전략”, 『제3회 세종통일연합포럼 - 남북통일시 사회복지법제 통합과 그 과제』 발표문집, 2016. 25면 참조.

123) 한국법제연구원(배건이 외), 『독일통일 이후 분야별 법제정비 사례 조사 및 한반도 통일과정에서의 정책방향

## 2. 북한 개발 분야

북한지역에 대한 주요 국토계획시설 내지 사회간접자본시설을 설치함에 있어서 막대한 비용이 소요될 것으로 예상된다. 이를 효율적으로 설치·운영하기 위하여 국내 관련 공기업 등을 참여하도록 할 필요가 있다. 그럼에도 불구하고 막대한 북한지역 개발재원 소요에 따라서 이를 국가예산만으로 충당할 경우 심각한 재정부담에 직면하거나 또는 북한지역 사회간접자본시설 설치 지연 등을 낳을 것으로 보인다. 이를 해소하기 위한 방안으로 국제금융기구의 금융지원 내지는 국제금융기구와 공동으로 협력체계 구축, 협조융자실시(Co-financing), 프로젝트 파이낸싱(PF) 등의 방식을 사용하는 방안도 검토할 필요가 있다. 2014년 신제윤 당시 금융위원장이 아시안리더십컨퍼런스에서 통일비용을 국제금융기구를 통하여 조달하는 방안을 제시한 바 있다.<sup>124)</sup> 이외에도 예산 절감과 신속한 개발을 위하여 민간자본을 이용한 민관협력(Public Private Partnership)을 통한 북한지역 개발방안이 있을 수 있다.

또한 북한 지역 주택의 공급을 위하여 단기적으로는 모듈식 주택 등으로 저렴하고 신속하게 설치하여 대규모 이주민들이 발생하지 않도록 조치할 필요가 있다. 그러나 모듈식 주택 등으로 비교적 저렴하게 공급한다고 하더라도 대다수의 북한 주민들이 주택을 구입할 재산이 부족한 점과 조기에 분양방식을 취할 경우 부동산 투기 수요를 자극할 우려가 있다는 점을 감안할 필요가 있다. 따라서 공공임대주택이나 공공임대 후 분양전환 하는 방식, 또는 북한지역에 설립되는 기업체가 보유하는 주택(사택)의 방식으로 제공하여야 할 것으로 보인다. 그러나 LH 공사에 의하여 이러한 주택수요를 모두 공급하기는 어려우므로, 민간의 리츠제도 등을 활용하는 것도 검토할 필요가 있다고 본다.

도출』, 통일부 연구용역 보고서 2015, 102-112면 참조.

124) 문경연, “북한 개발 촉진 방안 - 국제 NGO 및 국제기구 활용 방안을 중심으로”, 한국수출입은행, 『기획논단』 2014 봄호, 60-63면 참조.

### 3. 북한의 대외 채무 처리 분야

먼저 남북 통일시 북한이 분단 기간 동안 대외적으로 불이행한 채무에 대하여 통일한국이 이를 부담하여야 하는지 여부에 대하여 국제법 차원에서 논란이 있을 수 있다. 1983년 비엔나협약 제39조에서는 둘 이상의 국가가 결합하여 승계국을 구성하는 경우 선행국의 국가채무를 승계하는 것으로 규정하였으나, 협약 자체가 미발효된 상태이며, 국가채무 승계에 대한 확립된 관습이 존재하는 것도 아니라고 한다.<sup>125)</sup> 독일의 경우에는 통일조약에서 동독이 진 국가채무에 대하여 독일연방공화국이 연방 재무부장관 감독 하에 청산하는 것으로 규정한 바 있다. 이때 실제 청산과정에서는 당사국과의 협의를 거친 것으로 보인다.<sup>126)</sup>

그러나 북한 정권이 외국에 대하여 부담한 채무 가운데서 독재유지 및 남측에 대한 군사적 위협을 강화할 목적으로 발생한 것은 승계국 입장에서 ‘유해채무’(odious debt)이므로, 통일 한국이 이 점을 이유로 제시하여 승계하지 않는다고 주장할 수 있다. 다만 북한이 재정목적에서 차관을 조달하고, 용자를 받는 등 군사물자 구입과 같은 특정 명목 없이 포괄적으로 재원을 조달하였던 경우가 있기 때문에 그 실질적 이용목적과의 관계를 두고 어디까지가 유해채무인지 여부를 둘러싸고 채권국과 논란이 될 수 있다.<sup>127)</sup> 특히 북한의 기업체 운영과 관련하여 국영기업체에서 발생한 채무 역시 군사와 관련되었는지 여부를 직접적으로 규명하기 어려울 수 있다.

더욱이 정치적인 측면에서 본다면 그동안 북한의 주요 채권국들이 러시아, 중국, 일본 등 주변 강대국이란 점이 있다. 따라서 통일 과정에서 해당 국가들의 반대를 피하기 위해서 통일 한국 정부가 북한 정권의 채무를 불승계한다고 주장하기 어려울 가능성도 크다.

125) 이규창, 『남북통일과 국가재산·채무·양허권의 승계』, 통일연구원 2016, 60-61면 참조.

126) 이규창, 『남북통일과 국가재산·채무·양허권의 승계』, 통일연구원 2016, 62-67면 참조.

127) 법무법인 태평양(유옥 외), 『통일 시 북한의 대외관계 승계문제에 대한 연구』, 통일부 정책연구용역 보고서, 2011.9., 16-17면 참조.



따라서 현실적으로는 북한채권에 대하여 개별적인 협상을 통하여 변제 규모를 축소하는 방식으로 해결해야 할 것으로 보인다.

### Ⅲ. 통합을 위한 재원조성 방안

#### 1. 통일기금 조성

독일 통일시에 형성된 ‘독일통일기금’(Der Fonds Deutsche Einheit)은 동서독 통일 초기 동독지역에 신설된 주들에 대한 지원에서 우선적인 역할을 수행하였다.<sup>128)</sup> 우리의 경우에도 통일기금을 별도로 신설해야 할지 여부에 대하여 논의가 제기되었고, 2012년 이명수 의원이 대표발의한 「통일기금법(안)」이 제출되기도 하였다. 동 법안에서 “통일 이후의 안정과 제도 개편 및 재건 등을 위해서는 많은 비용이 소요될 것으로 예상”되는데, 따라서 “통일비용을 사전에 준비하지 않게 되면, 북한의 경제적 상황이 악화된 상태에서 통일국가로서의 대한민국은 재정적 파탄에 빠져 사회적 기반까지 무너지게 될 가능성”을 제시하여 북한이 체제붕괴 등을 겪는 상황에서 남북한이 급속도로 통일될 경우의 통일비용 충당 문제를 발의이유로 제시하였다. 따라서 남북한이 “통일이 된 이후의 경제적 충격을 다소 완화하고, 북한지역의 사회간접자본시설 확충과 북한지역 주민의 기초생활 보장 및 교육지원 등을 위한 비용을 미리 적립할 필요”에서 통일기금을 조성하자고 주장하였다.<sup>129)</sup>

하지만 별도의 통일기금을 창설하기에 앞서서 이미 남북협력기금이 존재하고 있고, 이를 통일 이후에는 통일기금 목적으로 이용하는 것도 검토할 수 있다. 2012년 5월 16일자 입법예고된 통일부가 제출한 「남북협력기금법일부개정법률안」에서는 남북협력기금에 통일계정을 신설하여 통일 재원을 조성하자는 내용이 포함되어 있다.<sup>130)</sup> 그러나 현행 「남북협력기금법」에 대하여 재원조달에 있어서 민간출연금의 비중이 극히 낮고 정부재정에

128) 이효원/한동훈, 『통일재정법제연구(1) - 남북협력기금』, 한국법제연구원 2012, 43-45면 참조.

129) 통일기금법안(이명수의원 대표발의) 2012.9.20. (pork.kr/bill/1901878.pdf에서 내려받음)

130) 이효원/한동훈, 『통일재정법제연구(1) - 남북협력기금』, 한국법제연구원 2012, 81-82면 참조.

거의 전적으로 의존하고 있다는 점이 지적된다. 따라서 목적세 신설, 국공채 발행, 교류협력 및 남북관련 사업자의 기금부담 방안 등을 통하여 재원의 추가적인 조달이 필요하다고 논의되고 있다.<sup>131)</sup>

## 2. 사회보장연금 통합 및 재원확보

남북한 간 전면적인 통합이 실시될 경우에는 사회보장관련 각종 제도 및 각종 연금금의 통합이 필요하다. 이를 실시하기 위해서는 재원의 조달 방안을 강구하여야만 한다.

### (1) 통일재원 조성 방안

통일재원조성과 관련하여 선행하여 실시된 남북한 통일비용 예측에 대하여 연구를 수행한 국내외 연구기관 및 연구자별로 예상하는 통일의 방안과 그 내용, 가정하는 요소 등이 각각 차이를 보인다. 뿐만 아니라, 포괄하는 ‘비용’의 범위에 대해서도 어느 정도로 볼 것인지에 대하여 합의가 이루어지지 못한 상태이다. 그럼에도 불구하고, 이른바 급변사태 모델의 경우에는 1800조원 내지 2300조원 정도를 예측하고 있다.<sup>132)</sup>

이에 대한 재원 조성을 위하여 부가세를 부과하는 방안, 부가가치세를 인상하는 방안, 특별부담금을 징수하는 방안, 기금을 조성하는 방안, 특별회계를 설치하는 방안, 국채발행 등으로 해결하는 방안 등이 제시되고 있다.<sup>133)</sup> 이에 대하여 통일 시나리오 별로 달리 대응하여야 한다는 견해도 존재한다. 이 견해에 따르면, 급진적인 통일의 경우에는 북한에서의 조세수입 등이 제한적이고, 민영화 등에 따른 기타 재정수입도 목적에 반할 우려가 있다는 점에서 선택하기 어려운 것으로 본다. 따라서 단기적으로 재정수요가 크게 확

131) 이효원/한동훈, 『통일재정법제연구(Ⅰ) - 남북협력기금』, 한국법제연구원 2012, 68면 참조.

132) 한국개발연구원은 2010년 미래기획위원회 연구에서 급변사태시 약 2300조원을, 스탠퍼드 대학교 Peter M. Beck은 30년간 2100조원을, RAND 연구소의 Chals Wolf Jr는 1800조원 정도를 예측하였다. 이때 북한 소득수준을 남한과 동격에 맞출 것인지, 80%수준으로 할 것인지, “크게 뒤떨어지지 않게 만드는” 수준인지 차이를 보이고 있으나, 이 기준과 추계된 금액이 비례관계를 보이는 것은 아니다. 위 통일비용 추계에 관하여, 문정연, “북한 개발 촉진 방안 - 국제 NGO 및 국제기구 활용 방안을 중심으로”, 한국수출입은행, 『기획논단』 2014 봄호, 63면 참조.

133) 박종수, 『통일재정법제연구(Ⅱ) - 통일재원의 조성』, 한국법제연구원 2012; 56-90면 참조.

장되는 만큼 조세에 주로 의존하기는 어렵고 일정 액수 이상은 국채발행으로 충당하여야 한다고 본다.<sup>134)</sup> 반면 단계적 통일의 경우에는 통일세의 신설, 별도 기금의 적립 등이 가능하다고 본다.<sup>135)</sup>

---

134) 최준욱, 『통일재원 조달방식에 대한 연구』, 한국조세연구원 2011, 77-90면 참조.

135) 최준욱, 『통일재원 조달방식에 대한 연구』, 한국조세연구원 2011, 72-76면 참조.



## 제4장 국토·도시계획 및 건축법제 통합의 과제

제1절 남북한 국토·도시계획 및 건축법제의 비교

제2절 남북한 국토·도시계획 및 건축법제 통합시 문제점

제3절 국토·도시계획 및 건축법제 통합방안



## 제4장

# 국토·도시계획 및 건축법제 통합의 과제

## 제1절 남북한 국토·도시계획 및 건축법제의 비교

### I. 북한의 국토·도시계획 및 건축법제의 체계

#### 1. 헌법

북한은 1947년 임시헌법을 제정한 후, 1948년에 ‘인민민주주의 헌법’을 제정·선포하였다. 그 뒤에 1972년 ‘사회주의 헌법’을 제정하고, 1992년, 1994년, 2009년 등 몇 차례에 걸친 개정을 거친 후, 최근 2012년 5월13일 최고인민회의 제12기 5차 회의에서 헌법을 개정하였다.

북한의 건설과 관련하여 경제질서를 근거 짓는 헌법규정은 ‘제2장 경제’편에 나타나 있다. 먼저, 제19조는 “조선민주주의인민공화국은 사회주의적 생산관계와 자립적 민족경제의 토대에 의거한다”고 천명하고 있고, 이에 제20조는 “조선민주주의인민공화국에서 생산수단은 국가와 사회협동단체가 소유한다”고 규정하고 있으며, 제21조는 “국가소유는 전체 인민의 소유이다. 국가소유권의 대상에는 제한이 없다”고 하였다. 이와 같이 북한은 사적 소유권을 원칙적으로 부인하고, 사회주의권 특유의 국유화 정책을 원칙으로 삼고 있다.

## 2. 법 률

북한의 건설관련 법령체계는 모두 사회주의 헌법에 근거하여 제정된 것이다. 이 분야의 법제로는 사회주의적 토지소유관계를 근거 짓고, 토지보호·토지건설사업 등 각종 사업을 위한 국토건설총계획의 수립과 집행에 대해서 규정하고 있는 「토지법」, 국토계획의 수립과 집행 절차를 규정하고 있는 「국토계획법」, 건설총계획의 수립과 집행, 건설관련 설계와 시공, 건설물의 준공검사를 규정하고 있는 「건설법」, 사회주의적 도시계획 수립을 명문화한 「도시계획법」, 그리고 준공된 건물의 사후관리와, 강과 하천, 도시 내 도로, 토지 관리 등을 규정한 「도시경영법」, 주택의 건축 및 사후관리 등을 규정한 「살림집법」 등 다수가 존재한다.

## II. 북한의 공간계획체계와 주요내용

### 1. 북한의 국토이용에 관한 일반법으로서의 토지법

#### (1) 토지법

1977년에 제정된 「토지법」은 사회주의 헌법(공식명칭은 「조선민주주의인민공화국 사회주의 헌법」)을 토대로 토지소유·보호·관리·용도구분 및 이용 등 토지에 관한 사항을 규정하고 있다. 토지의 소유는 북한 헌법 제21조와 「토지법」 제9조에 따라 국가와 사회협동단체가 토지를 포함한 생산수단을 소유하는 소위 ‘토지국유제’를 규정하고 있다.

조선민주주의인민공화국에서 토지는 국가 및 협동단체의 소유이다. 나라의 모든 토지는 인민의 공동소유로서 그것을 누구도 팔고 사거나 개인의 것으로 만들 수 없다(북한 「토지법」 제9조).

구소련, 중국 등 (구)사회주의권 국가들에서는 사회주의 체제 수립 후 기존의 재산물수에 있어서 유상몰수 후 유상분배 등의 수단을 사용한 것과 달리, 북한은 무상몰수 후 무



상분배를 실시하였다. 또한 구소련 등에서는 이와 같은 절차가 단계적으로 이루어졌던 데 반하여, 북한은 20일의 매우 짧은 기간 동안에 무상몰수를 실시하였다.<sup>136)</sup>

이와 같은 무상몰수를 기반으로 하여 북한은 토지를 국유화하는 조치를 취하였는데, 북한의 「토지법」에서는 토지를 혁명의 고귀한 전취물이라고 하고 있다. 이와 같은 이념상의 이해를 바탕으로 한 토지개혁을 통해 사회주의적 토지소유관계가 전면적으로 확립되었음을 선포하고 있다(제1장). 제2장(토지소유권)에서는 북한의 토지는 국가 및 협동단체의 소유이고, 인민의 공동소유로서 누구도 팔고 사거나 개인의 것으로 할 수 없음을 명확히 하고 있다. 제3장에서는 건설관계법령에 해당하는 국토건설총계획을 규정하고 있다. 동 계획은 전국토의 합리적 개발이용과 나라경제를 전망성 있게 계획적으로 꾸려가기 위한 통일적이고 종합적인 전망계획이라고 하고 있다. 그리고 국토건설총계획 수립 시 지켜져야 하는 원칙<sup>137)</sup>을 천명하고 있다. 제4장에서는 토지보호 규정을, 제5장에서는 토지건설을 담고 있으며, 제6장에서는 우리 국토계획법상의 용도지역에 해당하는 토지관리 에 관한 내용을 두고, 토지 등록 및 이용에 관한 감독통제에 대해서도 규정하고 있다.<sup>138)</sup>

토지법상의 국가소유원칙은 개인의 토지소유권을 인정하는 남한과 많은 차이점을 나타내고 있다. 무엇보다도 공공필요에 의한 개인의 토지를 수용한다는 관념이 존재하지 않는다. 특히, 개인에게 사용권을 부여하는 중국이나 베트남과 달리 사인의 사용권도 인정하지 않으므로 토지의 회수제도 또한 존재하지 않는다. 토지국유제에 따라 국가의 강제적 토지박탈에 따른 보상의 문제도 발생하지 않는다. 정당한 보상인가의 여부 및 법적

136) 서우석, “사회주의 국가들의 주택정책 전개과정과 비교한 북한 주택부문에 대한 평가”, 『주택연구』, 제7권 2호, 1999., 55면 참조.

137) 토지법 제15조 국토건설총계획을 세우는 데서 지켜야 할 원칙은 다음과 같다.

1. 국토건설과 자원개발에서 농경지를 침범하지 말며 그것을 극력 아끼고 보호하도록 한다.
  2. 도시의 규모를 너무 크게 하지 말며 작은 도시형태로 많이 건설하도록 한다.
  3. 나라의 각이한 지대들의 기후풍토적 특성을 고려하도록 한다.
  4. 나라의 인민경제발전방향과 각이한 지역들의 경제발전전망에 맞게 과학적으로 세우도록 한다.
- 토지법에서는 농경지 우선 보호 원칙을 세우고, 공간적으로 작은 도시형태 건설 및 지역특성을 고려한 계획수립을 요구하고 있다.

138) 기타 토지법에 대한 김일성의 교시는 김일정 저작집 제32권 및 조선대백과사전 제22권 208면에 비교적 상세히 규정되어 있다.

근거가 존재하여야 하는가의 문제도 없다.

## (2) 토지의 용도 분류

### 1) 토지의 용도

북한의 토지는 「토지법」 제7조에 따라 현재의 ‘이용현황’을 고려하여 농업토지, 주민지구토지, 산림토지, 산업토지, 수역토지, 특수토지 등 여섯 가지 용도로 분류하고 있다.

농업토지에는 오직 경작할 수 있는 토지가 속한다. 농업토지의 관리는 농업지도 기관과 그것을 이용하는 해당 협동농장 및 기관, 기업소, 단체가 한다(제64조). 논밭을 방치하거나 타 용도로 이용하려고 할 때는 규모와 대상에 따라 국토관리기관의 동의를 거쳐 중앙농업지도기관 또는 내각의 승인을 받아야 하는 등 농업토지에 대한 규제는 매우 강력하다.<sup>139)</sup>

주민지구토지에는 시, 읍, 노동자구의 건축용지와 그 부속지, 공공 이용지와 농촌건설 대지가 속한다. 주민지구토지의 관리는 중앙의 도시경영기관과 지방정권기관이 한다. 주민지구토지를 이용하려는 기관, 기업소, 단체는 해당 도인민위원회 또는 내각의 토지이용 허가를 받아야 한다(제69조).

산업토지에는 공장, 광산, 탄광, 발전시설 등 산업시설물이 차지하는 토지와 그 부속지가 속한다. 산업토지의 관리는 그것을 이용하는 기관, 기업소가 한다(제72조).

수역토지에는 연안, 령해, 강하천, 호소, 저수지, 관개용수로 등이 차지하는 일정한 지역의 토지가 속한다. 수역토지의 관리는 대상에 따라 국토관리기관 또는 농업지도기관이 담당한다. 수역토지를 개발이용하거나 거기에 시설물을 설치하려는 기관, 기업소, 단체는 그 대상에 따라 내각 또는 국토관리기관의 허가를 받아야 한다(제74조).

139) 박세훈 외, “북한의 도시계획 및 도시개발 실태분석과 정책과제”, 국토연구원, 2016, 54~55면.

특수토지에는 혁명전적지, 혁명사적지, 문화유적지, 보호구역, 군사용토지 등 특수한 목적에 이용되는 토지가 속한다. 특수토지의 관리는 해당 중앙기관과 지방정권기관 및 그것을 이용하는 기관, 기업소, 군부대가 한다(제75조).

## 2) 용도분류의 목적과 실현

북한에서 토지의 용도를 분류하는 기준은 현재의 ‘이용현황’이다. 하지만 현재의 이용현황을 기준으로 토지를 분류한다고 하더라도 그것이 구체적으로 무엇을 의미하는가는 명확하지 않다. 한편, 토지의 용도를 분류하고 그에 대한 법적 규율을 가한다고 하더라도 남한에서의 계획실현과는 차이가 나타날 수 있다. 즉, ‘계획이 실현된다’는 의미를 구체적으로 건축물의 건축이 통제되고 기반시설이 적정하게 배치되고 있는가라고 본다면, 북한에서의 계획실현이 어느 정도인가는 예측하기가 어렵다.

## (3) 국토건설총계획

토지법에는 국토건설총계획이 경제발전과 주민의 복리증진을 위해 국토를 개발하고 계획적인 국가 운영을 하는 종합적 통일적 계획으로 규정되어 있다. 북한에서는 ‘토지’에 대한 특별한 법적 규율을 토지법에 두고 있다. 즉, 토지의 계획적 사용은 사회주의적 계획경제의 일환으로 볼 수 있으며, 이것은 통상적인 도시계획과는 그 성격이 다른 것으로 볼 수 있다는 점을 유의해야 할 것이다.

국토건설총계획은 국토를 인민경제발전과 인민들의 복리증진에 맞게 합리적으로 개발 이용하고 정리미화하며 나라의 전반적 살림살이를 전망성 있게 계획적으로 꾸려나가기 위한 국토건설의 통일적이며 종합적인 전망계획이다(토지법 제14조).

국토건설총계획을 「토지법」 제14조에서는 향후 50년간의 국토건설의 통일적, 종합적 계획으로서 경제발전과 인민들의 복리증진을 위한 국토개발이용 계획으로 정의하고 있고, 전국국토건설총계획과 중요지구국토건설총계획, 도/직할시 국토건설총계획, 시(구역), 군 국토건설총계획으로 구분하고 있다.

국토계획을 세우는데 지켜야 할 원칙으로는 농경지의 보호, 대규모 도시 지양, 지역의 특성 고려, 실효성 있는 경제발전 추진, 국방 및 환경요인 고려 등을 「국토계획법」 제11조에서 규정하고 있으며, 「토지법」 제17조에 국토건설총계획에 포함되어야 할 여러 가지 주요내용을 정하고 있다.<sup>140)</sup>

국토계획의 승인은 전국국토건설총계획과 중요지구국토건설총계획은 최고인민회의 또는 최고인민회의 상임위원회에서, 지역국토건설총계획은 도인민회의 또는 도인민위원회에서 승인하도록 되어있다. 김정은의 교시에 의하면, “국토건설총계획은 누구도 어길 수 없는 국가의 법입니다. 국토관리부문에서는 국토건설관리를 국토건설총계획에 따라 진행하는 엄격한 규율을 세워야 합니다. 도, 시, 군의 건설과 개발, 자원관리를 책임적으로 하도록 하여야 하며, 이에 어긋나게 건설하거나 자원을 개발하며 생태환경을 파괴하는 일이 없도록 하여야 합니다.”(노동신문 2012년 5월 9일자)하고 하여, 계획적인 국토관리를 위해 국토건설총계획을 매우 엄격하게 준수할 것을 요구하고 있다.

국토건설총계획을 집행하기 위해서는 위치지정과 건설허가가 요구되는데, 위치지정은 국토관리기관이 국토건설총계획에 따라 국토건설과 자원개발대상의 자리와 규모, 경계등을 확정하고 승인하는 사업을 말한다. 위치지정을 받으려는 단위에서는 위치지정신청문을 건설물을 건설할 지역의 국토관리기관과 합의한 다음 상급기관에 제출하고, 상급기관은 그것을 검토하고 지정권한을 가진 국토관리기관에 보내며, 위치지정서를 받은 국토관리기관은 현지확인을 위치지정서를 발급하도록 되어 있다.<sup>141)</sup>

140) 토지법 제17조 국토건설총계획에는 다음과 같은 내용이 포함된다.

1. 혁명전적지, 혁명사적지를 잘 꾸리며 보호하기 위한 대책
2. 토지를 정리, 개량하고 보호하며 새 땅을 얻어내며 간석지를 개간이용하기 위한 방향과 대책
3. 산림조성방향과 보호 및 그 이용과 이로온 동식물을 보호하기 위한 대책
4. 강하천, 호소, 저수지 건설 및 정리방향, 큰물피해를 막기 위한 시설물들의 배치 및 물의 종합적 이용대책
5. 교통운수, 전기, 체신망과 그 시설물의 합리적 배치
6. 지하자원의 개발구역과 공업, 농업기업소들을 배치할 위치와 규모
7. 도시와 마을, 휴양지, 요양지의 위치와 규모, 명승지, 천연기념물 및 문화 유적유물의 보호대책
8. 연안, 영해를 종합적으로 개발이용하기 위한 방향과 연안을 아름답게 정리하며 수산자원을 보호하기 위한 대책
9. 공해현상을 미리 막기 위한 대책

141) 박세훈 외, “북한의 도시계획 및 도시개발 실태분석과 정책과제”, 국토연구원, 2016.

## 2. 북한의 공간계획체계-국토계획

### (1) 의 의

북한은 국토계획의 작성과 비준, 실행에서 제도와 질서를 세워 국토를 계획적으로 관리하기 위해 2002년 「국토계획법」을 제정하였다(「국토계획법」 제1조). 「국토계획법」은 국토계획을 전국계획-도계획-시군계획으로 구분하여, 북한의 현행 행정체제와 일치시켜 계획실무의 효율성을 담보하고자 하였다.<sup>142)</sup>

「국토계획법」은 국토계획의 기본원칙으로, 중앙집권적 관점에서 전국에 통일적으로 국토계획을 작성할 것(제3조), 국토계획의 심의, 승인은 과학적이고 현실적인 기준을 토대로 할 것(제4조), 토지정리, 산림조성, 도로건설 등의 국토관리를 국토계획에 따라 엄격하게 실행할 것(제5조), 국가의 기본건설계획과 설계를 국토계획에 맞게 작성하고 실행할 것(제6조), 전 국민을 국토관리사업에 적극 참가하게 할 것(제7조) 등을 열거하고 있다.

그러나 위 원칙들 역시 국토계획의 작성 및 실행과 관련하여 실질적인 내용을 담고 있지 않다. 동법 제11조에서 규정하고 있는 국토계획 작성원칙만이 농지를 침범하지 말 것(제1호), 도시 규모를 너무 크게 하지 말 것(제2호) 등과 같은 약간의 기준을 제시하고 있을 뿐이다. 국토 중 도시와 마을의 관리에 관하여는 2003년에 「도시계획법」을 별도로 제정하였다(「도시계획법」 제1조).

「국토계획법」은 국토계획을 “국토와 자원, 환경의 관리에 관한 통일적이며 종합적인 전망계획”이라고 규정하고 있고, 도시계획법은 도시계획을 “도시와 마을계획영역의 토지를 이용하며 건물, 시설물, 녹지 등을 건설, 개건, 정비하는 것과 관련한 통일적이며 종합적인 계획”이라고 개념정의 하고 있다. 이와 같이 추상적인 개념의 외연만을 정의할 뿐 구체적인 내용과 효과 등을 정의하지 않고 있어 양자의 관계, 구체적인 종류 등을 가늠하기 어렵다.

142) 김현수·서순탁·김두환·정연구·최대식·조경훈, “통일 후 북한의 국토·도시계획 과제”, 『도시정보』 제389호, 2014, 7면.

「도시계획법」 역시 도시계획 작성시 도시 성격과 규모, 형성방향을 정확히 규정하여 도시계획영역을 도시, 마을총계획에서 확정하도록 할 것(제3조), 도시계획 심의, 승인은 과학적이고 현실적으로 할 것(제4조), 국가는 도시건설, 개진, 정비사업을 도시계획에 따라 엄격하게 실행할 것(제5조), 국가는 도시계획사업체계를 바로세우고 도시계획부문에 대한 투자를 늘릴 것(제6조) 등 추상적 원칙들을 열거하는 데 그친다. 다만, 그 작성원칙에서 다음과 같이 보다 구체적인 원칙을 규정하고 있을 뿐이다(제12조).<sup>143)</sup>

## (2) 국토계획

### 1) 국토계획의 유형

북한의 국토계획은 크게 전국국토건설계획과 중요지구국토건설총계획, 도(직할시)국토건설총계획, 시(구역)·군국토건설총계획으로 분류된다(국토계획법 제2조). 국토계획법은 계획 대상 지역의 규모 별로 분류하여 규정하고 있을 뿐, 각 계획의 구체적 내용은 담고 있지 않다.

### 2) 국토계획의 수립

국토계획은 50년 기간을 기준으로 국토관리정책에 근거하여 수립하는 것이 원칙이다(「국토계획법」 제12조, 제13조). 국토계획 수립주체인 국토환경보호기관은 국토계획 수립을 위해 국토실태 조사를 반드시 거쳐야 하며, 중요지구국토건설총계획과 도(직할시)국토건설총계획의 작성은 전국 국토건설총계획에, 시(구역)·군국토건설총계획의 작성은 도(직

143) 제12조 제1호: 혁명전적지와 혁명사적지, 기념비적 건축물, 역사유적, 천연기념물을 원상대로 보존할 수 있게 하여야 한다.

제2호: 나라의 경제문화발전전망을 고려하여야 한다.

제3호: 주체성과 민족성, 현대성을 옹계 구현하여야 한다.

제4호: 자연지리적 조건과 기후풍토를 고려하여야 한다.

제5호: 도시를 너무 크게 하지 말고, 인구밀도, 건축밀도를 줄이며 큰 도시주변에 위성도시를 합리적으로 배치하여야 한다.

제6호: 경사지와 지하를 최대한으로 이용하며 토지이용률을 높여야 한다.

제7호: 나라의 기본도로와 철도는 도시 중심을 통과하지 않게 하여야 한다.

제8호: 도, 시, 군, 지역별에 따르는 살림집의 층수는 도시 및 마을계획설계기준에 맞게 정하며 거리는 살림집을 위주로 형성하여야 한다.

제9호: 도시를 수립화, 원림화하며 자연재해와 공해를 방지할 수 있게 하여야 한다.

제10호: 국방상 요구를 지켜야 한다.

할시)국토건설총계획에 기초한다(동법 제14조, 17조).

### 3) 국토계획의 비준

전국국토건설총계획과 중요지구국토건설총계획은 중앙국토환경보호지도기관이 작성하여 비준을 위해 내각에 제출하며, 최고인민회의에서 심의하고 승인한다(동법 제18조, 20조).

도(직할시)국토건설총계획, 시(구역)·군국토건설총계획은 도(직할시)국토환경보호기관이 작성하여 비준을 위해 도(직할시)인민위원회에 제출하며, 도(직할시)인민회의에서 심의하고 승인한다(동법 제18조, 제21조).

### 4) 국토계획의 실행

국토계획에 따른 과제를 수행해야하는 기관, 기업, 단체는, 당면 또는 전망과제와 연차별, 대상별 우선순위를 정하여야 하며, 대상과제를 위한 기술과제와 건설총계획을 작성하여야 한다(『국토계획법』 제24조, 제25조). 국토를 건설하거나 자원을 개발하려는 기관, 기업, 단체는 부지조사보고서와 같은 문건을 첨부하여 국토환경보호기관에 신청문건을 제출해야 한다(동법 제26조).

국토환경보호기관은 국토건설과 자원개발을 승인한 경우, 건물, 시설물의 건설에 대하여 건설위치지정서를, 자원의 조성과 개발, 도시 및 산업지구의 건설, 보호구역과 특수구역의 설정과 같은 경우에는 해당 기관, 기업, 단체에 국토개발승인서를 발급해주어야 한다. 다만, 도시와 산업지구영역 안의 건설대상에 대하여는 건설위치지정서를 발급하지 않는다(동법 제27조, 제28조). 해당 기관, 기업, 단체는 발급받은 건설위치지정서 또는 국토개발 승인서에 근거하여 건설명시(자원개발 또는 보호구역 설정의 경우에는 불필요), 건설허가, 토지이용허가, 자금지출허가를 받아야 한다(동법 제29조).

### 5) 제 재

사업을 수행하는 기관, 기업, 단체가 승인 없이 국토건설을 하거나 자원개발을 하면, 감독기관은 해당 행위를 중지시키고, 국토계획법을 어겨 국토계획 과제 수행에 차질을

초래하였다면, 정상에 따라 행정적 또는 형사적 책임도 부담시킨다(동법 제39조, 제41조). 국가는 국토계획과 어긋나게 건설명시를 주었거나 토지이용허가를 내준 국토환경보호기관에 그로 인한 손해를 배상시킨다(동법 제40조).

### 3. 북한의 공간계획체계-도시계획

#### (1) 북한 도시계획의 특징

『공산당 선언』 이래로 사회주의에서는 19세기 당시의 자본주의 국가의 도시 체계에 대하여 부정적으로 인식하고 이를 개선하기 위해서는 철저하게 계획된 도시를 건설해야 한다는 이념을 고수하였다.<sup>144)</sup> 북한정권은 과거 일제강점기에 발달된 항구도시가 아니라 내륙에 군수산업 등 중공업을 중심으로 하는 산업도시를 건설한 바 있다. 이들 도시에는 ‘노동자구’라고 불리는 노동자들을 위한 주택시설을 설치하는 등 도시계획으로서의 면모를 보여주었다.<sup>145)</sup>

북한의 『도시계획법』은 이와 같은 사회주의권 국가의 도시계획 방식을 법제상 반영된 것으로서 그 작성(도시계획 수립)이 “도시를 사회주의선경으로 꾸리기 위한 근본담보이다”고 서술하고 있다(동법 제1조 및 제3조 제1문). 이러한 도시계획은 도시와 마을을 체계적으로 건설하고, 주민들에게 보다 좋은 생활환경을 제공하기 위한다는 점은 우리와 공통된다.<sup>146)</sup> 북한 『도시계획법』의 특징은 이른바 “혁명전적지, 혁명사적지, 기념비적건축물, 력사유적, 천연기념물을 원상대로 보존”하는 것과 “나라의 경제문화발전전망을 고려”하게 하고, “주체성과 민족성, 현대성을 옹계 구현”하는 것을 강조(동법 제12조 제1호 내지 제3호)하여 정권 옹호와 무관하지 않다는 것이다.

144) 김현수, “통일과 북한 도시의 변화 - 평양을 중심으로-”, 『건축』 58권 8호, 2014. 8., 19면 참조.

145) 김현, 기획논단 “북한의 도시계획”, 『북한』 1991.1, 132-135면 참조.

146) 북한 도시계획법 제1조[도시계획법의 사명] (전략) “도시계획법은 도시계획의 작성과 비준, 실행에서 제도와 질서를 엄격히 세워 도시와 마을을 전망성 있게 건설하고 인민들에게 보다 훌륭한 생활환경을 마련하여 주는 데 이바지한다”



또한 북한의 도시계획과 관련하여 주거지역에는 주택소구역계획을 수립하는 것으로 알려져 있다. 이러한 주택소구역계획은 그 이념에서부터 소규모의 사회주의 생활공동체의 건설을 목적으로 하는 것으로서 구소련의 모스크바 도시계획에서 구현된 소구역계획과 유사성이 있다고 알려져 있다.<sup>147)</sup> 우리의 지구단위계획과 비슷한 규모이기는 하지만, 면적과 인구 등을 기준으로 하는 점, 그리고 주거지역을 기준으로 하는 점에서 다소간 차이를 보이고 있다.

## (2) 도시계획법의 구성

『도시계획법』은 건축물이 많이 존재하는 지역적으로는 ‘도시와 마을지역’을 그 규율대상으로 하고 있다. 따라서 우리의 도시·군계획의 수립대상지역인 시가지와 유사한 지역을 적용대상으로 하고 있다고 추측할 수 있다. 그 규율절차와 방식은 국토계획법과 매우 유사하다. 즉 제1장 도시계획법의 기본, 제2장 도시계획의 작성, 제3장 도시계획의 비준, 제4장 도시계획의 실행 그리고 제5장 도시계획사업에 대한 지도통제의 체계로 구성되어 있다.

### 1) 도시계획의 기본원칙

『도시계획법』은 도시계획을 작성함에 있어서 준수해야 할 기본원칙을 천명하고 있다. 즉, 국가가 도시계획을 작성하는 목적은 북한의 도시를 사회주의 선경으로 만들기 위한 근본적인 수단(근본담보)이라고 보고 있다. 이를 위해 국가는 도시계획작성에서 도시성격과 규모, 형성방향을 정확히 규정하며 도시계획영역은 도시·마을총계획에서 확정하도록 하고 있다.

### 2) 도시계획의 유형과 주요 내용

#### ① 도시·마을총계획

도시·마을총계획은 도시 및 마을 수준의 최상위 계획이라 할 수 있다. 이 계획에서 반영하여야 할 주요내용을 살펴보면, 대략적으로 남한의 국토계획법상 도시기본계획과 유

147) 김현수, “북한의 도시계획과 그 변화”, 『북한』 1995.6., 110-112면 참조.

사하다. 즉, 도시·마을총계획에는 (a) 전망인구수, (b) 도시계획영역과 건설영역, 보호영역의 규모와 경계, (c) 혁명전적지, 혁명사적지, 살림집지역, 공공건물지역, 산업지역, 철도, 항만, 비행장지역, 창고지역, 특수지역, 중요기관, 기업소구획의 규모와 경계, (d) 도시중심부의 위치, (e) 도로와 광장, 시내교통망, 기술시설망과 그에 따르는 시설물의 배치, 녹지의 배치, 지대조성, (f) 재해 및 공해방지시설의 배치와 도시계획적 조치가 포함되어야 한다(제18조). 도시계획법의 규정내용에 따르면, 이에 해당하는 보다 상세한 하위법령이 존재하거나 그것이 적극적으로 구현되는 수단이 마련되어 있을 것으로 보인다. 하지만 그러한 하위법령이나 구현수단을 충분히 확보하여야 북한의 도시계획 실현정도를 알 수 있을 것이다.

## ② 세부계획

「도시계획법」은 도시·마을총계획을 구체적으로 실현하기 위한 계획으로 세부계획을 수립하도록 하고 있다(제13조). 세부계획에는 계획구역의 설정, 기능별 대지경계, 건물능력과 층수, 배치, 형성 방향, 도로와 기술시설물, 녹지의 배치, 지대조성 등의 내용을 반영하여야 한다(법 제19조). 「도시계획법」상 세부계획의 내용을 살펴보면, 남한의 국토계획법상 ‘지구단위계획’과 유사한 내용을 담고 있다. 즉, 용도지역이 담아내지 못하는 개별건축물의 형상과 기반시설의 배치에 대해서도 규율하고 있기 때문이다.

## ③ 구획계획

구획계획은 세부계획에 기초하여 작성하도록 되어 있는 것으로 보아, 세부계획보다 더 상세한 계획으로 볼 수 있다. 도시계획법은 대상의 규모와 특성에 따라 세부계획과 구획계획을 합쳐서 작성할 수 있도록 하고 있다(제13조). 이러한 규정을 염두에 둔다면, 세부계획과 구획계획의 계획 간 기능과 성질에 있어 차이를 보인다고 보다는 대상의 면적 등에 있어 차이를 보일 뿐이다.

구획계획에는 대상별 대지경계, 건물능력과 층수, 도로와 기술시설물, 녹지와 수종배치, 지대조성 등의 내용을 구체적으로 반영하여야 한다(동법 제20조).

### 3) 도시계획의 수립

도시계획의 경우, 20년을 기준으로 지방정권 기관이 의뢰한 도시계획설계기관이 도시계획을 작성한다(도시계획법 제11조, 제14조). 도시·마을 총계획은 국토건설총계획에, 세부계획은 도시·마을총계획에, 구획계획은 세부계획에 기초하여 작성한다(동법 제13조).

도시·마을총계획의 작성을 주문하려는 기관은 국토개발승인을 받아야 하며, 도시·마을총계획 영역 안의 건설대상에 대하여는 국토개발승인과 건설위치지정을 받지 않는다(제15조).

### 4) 도시계획의 승인

도시계획작성기관은 작성한 도시계획초안을 관계기관과 합의한 후, 도(직할시)인민위원회에 제출하고, 도(직할시)인민위원회는 내각과 국가건설감독기관에서 비준하는 도시계획초안을 국가건설감독기관에 제출하여야 한다(도시계획법 제22조). 각 도시계획비준기관은 도시계획초안이 국가의 도시건설정책과 도시계획작성원칙에 맞게 작성되었는가를 정확히 검토하여야 한다(동법 제23조).

시급도시총계획과 중요대상의 도시총계획은 내각이 승인한다. 이 경우 국가건설감독기관은 내각이 승인하는 도시총계획초안을 심의하고 내각에 제출하여야 한다(동법 제24조).

읍총계획과 시급도시, 읍의 세부계획, 구획계획은 국가건설감독기관이 심의, 승인한다(동법 제25조). 도(직할시)인민위원회는 노동자구, 마을총계획과 세부계획, 구획계획을 심의, 승인한다(동법 제26조).

### 5) 도시계획의 실행

도시계획을 실행하는 지방정권기관, 해당 기관, 기업, 단체는 비준된 도시계획을 엄격하게 따라야 하며, 비준된 도시계획을 받은 지방정권기관과 도시계획작성기관은 도시 순차 및 연차 건설계획을 작성하여야 한다(도시계획법 제29조, 제31조).

국가건설감독기관과 지방정권기관, 해당 기관, 기업, 단체는 현 실태와 전망적 요구, 투자규모 등을 타산하여 선하부구조, 후상부구조건설, 한 개 구획 및 한 개 거리씩 집중 완성하는 원칙에서 도시계획을 실행하여야 한다(동법 제30조). 해당 도시계획을 실행하는 기관, 기업, 단체는 건설명시서를 발급받아야 하고, 건설명시서의 발급은 대상의 규모와 중요성에 따라 국가건설감독기관 또는 도(직할시)건설 감독기관이 한다(동법 제32조).

도시계획을 실행하는 기관, 기업소, 단체는 건설명시서에 기초하여 건설대상에 대한 기술과제와 건설총계획, 설계를 작성하여야 하고, 토지이용허가를 받아야 한다. 허가 발급기관(구체적으로 명시되어 있지 않음)은 건설명시서에 기초하여 토지이용허가를 하여야 한다(동법 제34조, 제36조).

또한 해당 기관, 기업, 단체는 대상건설을 착공하기 전에 건설허가를 받아야 하는데, 건설허가는 대상에 따라 국가건설감독기관 또는 해당 건설감독기관이 한다. 국가건설감독기관 또는 해당 건설감독기관은 건설대상에 대한 하부구조능력을 정확히 검토하고 그것이 보장된 조건에서 건설허가를 하여야 한다(동법 제37조).

## 6) 도시계획 과제 감독 및 통제

### ① 도시계획의 준수 및 보고의무

「국토계획법」에 따른 건설 및 개발 과제를 수행하는 기관, 기업, 단체는 건설위치지정서 또는 국토개발 승인서에 명시된 대로 국토를 건설하거나 자원을 개발하여야 하며, 과제 수행상황은 국토환경보호기관에 정기적으로 보고하여야 한다(국토계획법 제30조, 제32조).

「도시계획법」에서는 지방정권기관이 도시계획 진행 상황을 국가건설감독기관에 보고할 것을 규정하고 있다(도시계획법 제39조).

### ② 도시계획사업의 감독

「국토계획법」에 따른 사업의 감독은 내각의 통일적인 감독 하에 중앙국토환경보호지도기관이 수행한다. 사업에 대한 구체적인 통제는 국토환경보호기관과 해당 감독통제기관이 담당한다(동법 제34조, 제38조).

「도시계획법」에 따른 사업에 대한 감독 내각의 통일적인 감독 하에 국가건설감독기관과 지방정권기관이 수행한다. 도시계획사업에 대한 구체적인 통제는 국가건설감독기관과 해당 감독통제기관이 한다(도시계획법 제41조, 제43조).

### ③ 제재

사업을 수행하는 기관, 기업, 단체가 건설허가를 받지 않고 건설, 개건, 정비를 하면, 감독기관이 해당 행위를 중지시키고, 도시계획과 어긋나게 건설한 대상은 몰수하거나 철거시킨다(「도시계획법」 제44조, 제46조). 해당 기관, 기업, 단체가 도시계획법을 위반하여 도시계획사업에 상당한 지장을 초래한 경우에는, 책임 있는 자가 정상에 따라 행정적 또한 형사적 책임을 부담하게 된다(동법 제47조).

도시계획영역 안에 건설위치지정을 하였거나 또는 도시계획과 어긋나게 건설명시서를 발급하였거나 건설허가, 토지이용허가, 자금공급을 하여 손해를 발생시킨 국가건설감독기관 또는 도(직할시)건설 감독기관은 국가에 대하여 그 손해를 배상하여야 한다(동법 제45조).

## 4. 북한의 공간계획체계-개발사업법

### (1) 개발사업법의 의의와 북한 개발사업법의 체계

#### 1) 개발사업 및 개발사업법의 의의

개발사업이란 ‘토지의 합리적 이용을 위해 행정청 또는 조합 등이 사업시행자가 되어 시가지를 재정비하거나 신도시를 건설하는 사업’을 말한다. 개발사업의 근거가 되는 개발사업법이란 토지의 합리적 이용을 위한 적극적 개입수단으로서 개발사업에 대해 정의하고 있는 ‘모든’ 법률들을 지칭하는 것이다. 일반적인 도시계획법과 개발사업법은 여러 가지 점에서 차이를 보인다. 즉, 도시계획법은 기존의 질서를 존중하고 다만 소극적으로 새로운 건축물에 대한 허가요건을 정하는 것으로 만족하지만, 개발사업법은 기존의 질서에 전면적으로 개입하여 적극적으로 토지이용을 규율한다는 점에서 차이가 있다.<sup>148)</sup>

148) 김종보, 앞의 책, 387면.

## 2) 북한 개발사업의 체계

북한에도 국토와 도시공간의 합리적 이용을 위한 국토 및 도시계획 이외에 적극적으로 도시를 개발하고 건설하는 소위 ‘개발사업’ 및 ‘개발사업법제’ 있다. 왜냐하면 북한에서도 국가 및 지방자치단체가 일정한 목적 달성을 위해서 적극적으로 토지를 이용할 필요가 있을 것이기 때문이다.

북한에는 두 가지 유형의 개발사업의 유형 및 개발사업법제가 존재한다고 할 수 있다. 하나는 북한사회의 토지이용을 적극적으로 유도하기 위한 전형적인 국내법의 성격을 가진 사업법이 있다. 전형적으로 국내에 대해서 적용을 예정하고 있는 사업법으로는 주택의 건설 및 보급 등을 목적으로 하는 「살림집법」과 경제개발구의 개발과 관리를 목적으로 삼는 「경제개발구법」, 그 밖에 도로, 철도, 항만 등의 기반시설을 건설하기 위한 각종의 기반시설 근거법률 등이 있다.

또 다른 하나는 국경지대에서 주변국과의 경제협력을 위한 개발사업을 위한 근거법제가 있다. 이러한 법제는 약간의 특수성을 띠는 것이며, 특별법의 형식을 가지고 있다. 북한의 경우에는 대외 개방정책 및 경제개발을 위해서는 국경지대의 개방과 개발을 통해서 주변국과 협조 및 협력해야 하는 상황에 놓여있다. 그에 따라 중국, 러시아 및 남한의 국경지대를 개발하기 위해서 많은 노력을 기울이고 있다. 이러한 경제협력 및 개방을 위해서는 반드시 그 지역의 개발이 요구되고, 개발을 위한 기본 법제가 마련되어야 한다. 하지만 경제개발지구의 개발을 위해서는 기존의 북한법률체계로는 해결되지 않는 부분이 있으므로 협력국과의 관계를 포섭하는 새로운 개발사업의 유형 및 개발사업법이 필요하다.

북한은 같은 사회주의권에 속했었다고 할 수 있는 중국과 러시아와 상당한 정도의 경제협력관계를 유지하고 있다. 이들 간의 경제협력은 주로 두만강 유역의 북·중·러 접경지역을 중심으로 이루어지고 있으며, 경제협력을 위한 고속도로, 철도, 항만, 물류단지 등의 기반시설 구축에 한창이다. 특히 중국과의 무역거점인 신의주 지역의 개발사업과 나선지역 개발 등이 주로 추진되고 있다.

## (2) 전형적인 개발사업법제

### 1) 살림집법

북한의 경우 우리의 「주택법」에 근접하는 법률로서 「살림집법」이 있다.<sup>149)</sup> 2009년에 제정된 북한 살림집법의 입법목적은 살림집의 건설, 이관, 인수, 등록, 배정, 이용 등 북한 내 주택의 건축에서부터 주거지로서의 이용까지 제반 분야에 대하여 규율하고 있다. 2009년에 제정된 북한 「살림집법」의 입법목적은 살림집의 건설, 이관, 인수, 등록, 배정, 이용 등 북한 내 주택의 건축에서부터 주거지로서의 이용까지 제반 분야에 대하여 규율하고 있다. 즉, 우리의 주택법은 대체로 주택의 건축 관계에 집중하고 있는 반면, 북한의 살림집법은 우리의 민사법제 상의 주택소유 문제 등에 대해서도 규율하고 있는 특징이 있다. 예를 들어, 동법 제2조에서는 종래의 국가소유와 협동단체 소유 주택 외에도 “개인 소유 살림집”을 명문으로 규정하고 있는 바, 이는 특수한 계층의 일부 외국인 투자자 등에 대해서 -대지에 대한 소유권 없이- 건물에 대한 소유권만 인정하는 형태를 창설하고 있다. 아울러 각각의 살림집(주택)에 거주중인 주민이 서로간의 주택을 교환하고자 할 때에 대한 규율(동법 제35조), 주민이 거주중인 주택에 동거하고자 할 때에 대한 규정(동법 제38조)도 있어서 우리 법제를 기준으로 하면 민사법적 부분이 포함되어 있음을 알 수 있다.

다만 북한 「살림집법」이 일부 민사법적 내용을 두고 있지만, 주된 부분은 여전히 공법적 내용이라고 봄이 타당하다. 살림집의 보수(동법 제48조 내지 제53조), 철거·증축·개축·이개축·확장·구조 또는 용도 변경(동법 제54조) 및 이에 대한 중지 및 원상복구(원상회복) 명령(동법 제60조) 등의 규정은 우리의 건축법 내지 주택법 상의 내용과 유사한 특성이 있다. 다만 북한 「살림집법」에서는 우리의 「택지개발촉진법」과 같은 대규모 주택 공급 방안이 마련되어 있지 않다는 한계가 있다.

149) 2009. 1.21. 최고인민회의 상임위원회 정령 제3051호로 채택(제정), 최종 2011. 10. 25. 최고인민회의 상임위원회 정령 제1917호로 수정보충(개정) 되었다.

## 2) 경제개발구법

「경제개발구법」은 경제개발구의 창설과 개발, 관리에서 제도와 질서를 바로 세우고, 대외경제협력과 교류를 발전시켜 국가경제의 발전과 인민생활의 향상을 주된 목적으로 한다(제1조).<sup>150)</sup> 이 법에서 말하는 경제개발구란 ‘국가가 특별히 정한 법규에 따라 경제활동에 특혜가 보장되는 특수경제지대’이다. 경제개발구에는 공업개발구, 농업개발구, 관광개발구, 수출가공구, 첨단기술개발구 등이 속한다(제2조). 이 법의 가장 큰 특징은 바로 투자자에 대한 특례조항이라 할 수 있다. 즉, 외국의 법인, 개인과 경제조직, 해외동포는 경제개발구에 투자할 수 있으며, 기업, 지사, 사무소 등을 설립하고 자유롭게 경제활동을 할 수 있다. 나아가 국가는 투자자에게 토지이용, 노동력채용, 세금납부 등에 있어서 특혜적인 경제활동조건을 보장하도록 의무화하고 있다(제5조). 나아가 경제개발구에서 투자자에게 부여된 권리, 투자재산과 합법적인 소득은 법적 보호를 받으며, 국가는 투자자의 재산을 국유화하거나 회수하지 않는다. 만일 국가가 사회공공의 이익과 관련하여 부득이하게 투자자의 재산을 회수하거나 일시 이용하는 경우에는 사전에 통지하며, 그 손실을 충분히 보상하여야 한다(제7조). 또한 경제개발구에서의 개인의 신변안전을 보장한다는 규정도 명시하고 있다(제8조).

위와 같은 경제개발구 개발의 기본원칙 하에 이 법은 경제개발구의 창설(제2장), 경제개발구의 개발(제3장), 경제개발구의 관리(제4장), 경제개발구에서의 경제활동(제5장), 장려 및 특혜(제6장), 신소 및 분쟁의 해결(제7장)에 대한 내용을 담고 있다.

이 법이 남한의 일반적인 개발사업을 위한 법제와 차이를 보이는 것은 바로 ‘토지확보의 불필요성’에 있고, 법의 주된 목적은 투자유치를 위한 적극적 호혜조치가 대폭 규정되어 있다는 이다. 즉, 개발사업법의 형식도 가지고 있지만, 외국인 투자유치를 위한 내용이 많은 부분을 차지하고 있다.

150) 이 법은 2013. 5.29. 최고인민회의 상임위원회 정령 제3192호로 채택되어 제정되었다.



### 3) 기반시설 설치를 위한 사업법제

북한의 경우에도 국가와 도시의 운영 및 토지의 합리적 이용을 위해서 반드시 기반시설을 필요로 한다. 북한의 국가발전 수준에서 요청되는 기반시설의 종류와 범위는 남한의 것과 차이는 있지만, 주된 기반시설의 범위는 동일하다고 보인다. 주요 기반시설에 해당하는 도로, 철도, 항만, 공원 등에 해당하는 개별 법률들이 제정되어 있다. 그 주된 법률로는 「도로법」, 「철도법」, 「항만법」, 「공원·유원지관리법」, 「산림법」, 「하천법」, 「방송시설법」, 「도서관법」 등이 있다. 이러한 법률들은 국가가 적극적으로 주요 기반시설을 설치하고 관리하기 위하여 토지이용에 개입하는 수단을 사용한다는 점에서 개발사업의 일종이라 할 수 있다(「국토계획법」 제2조제11호).

#### (3) 경제협력 특구를 위한 개발사업법제

##### 1) 경제개발구법과의 관계

앞서 살펴본 바와 같이, 북한에는 특정지역에 대한 경제개발을 위해 경제개발구법이 제정되어 있다. 한편, 북한 내 일부 지역에 대한 특별법의 성격을 가진 개발사업법도 제정되어 있다. 따라서 북한의 경제개발구법과 경제협력을 위한 특구법이 어떠한 관계에 있는가 하는 점이 문제된다. 북한에서 최초의 경제협력특구법이라 할 수 있는 「라선경제무역지대법」이 1993년 제정된 반면, 「경제개발구법」은 2013년 제정된 것으로 시기적으로 매우 늦은 시기에 제정되었다. 특히 「개성공업지구법」이 2002년에 제정된 점을 감안한다면, 북한에서는 경제개발구법을 일반법적 성질을 가지는 법률로 제정한 것으로 보인다. 법 내용적으로도 경제개발구법은 기존의 특구법에서 담고 있는 내용을 모두 포함하고 있다는 점에서 보다 일반법적 특성을 보인다. 이것은 북한이 국경지대의 특수지역에만 국한되어온 경제개발을 내지에서도 이어가겠다는 의지를 표현한 것이라고 볼 수도 있다.

##### 2) 라선경제무역지대법

이 법은 경제무역지대의 개발과 관리를 통해 라선경제무역지대를 국제적인 중계수송, 무역 및 투자, 금융, 관광, 봉사지역으로 발전시키고자 함에 있음을 밝히고 있다(제1조).<sup>151)</sup>

151) 이 법은 1993. 1.31. 최고인민회의 상설회의 결정 제28호로 채택(제정)되었고, 최종 2011. 12. 3. 최고인민회의

라선경제무역지대는 경제분야에서 특혜정책이 실시되는 특수경제지대이고, 이 지대에 첨단기술산업, 국제물류업, 장비제조업, 제1차 가공공업, 경공업, 봉사업, 현대농업 등 산업구를 계획적으로 건설하는 것을 목표로 한다. 그 외에 투자 당사자의 범위, 활동보장의 원칙, 투자장려 등, 투자가의 보호조치, 신변안전과 인권보장 등에 대해서는 앞서 살펴본 경제개발구법과 동일한 내용으로 되어 있다. 이것은 오히려 이 법을 토대로 경제개발구법이 제정된 것이라 보는 것이 타당하기 때문이다.

이 법에서 특히 주목할 만한 점은 경제무역지대의 개발과 관련한 제2장이라 할 수 있다. 경제무역지대는 법률이 정한 개발원칙에 따라<sup>152)</sup> 개발계획과 승인으로 개발되는 체계를 이루고 있다(제12조). 여기에서의 개발계획에는 개발총계획, 지구개발계획, 세부계획으로 이루어져 있으며, 각 계획은 위계를 이루어 계획을 실현해나가는 구조를 취하고 있다.

북한은 경제무역지대의 개발방식에 대해서 다양한 방법을 제시하여 개발여건에 맞는 사업방식을 선택하도록 하는 것으로 보인다(제13조). 주요 개발방식으로는 첫째, 일정한 면적의 토지를 기업이 종합적으로 개발하고 경영하는 방식, 둘째 기업에게 하부구조 및 공공시설의 건설과 관리 및 경영권을 특별히 허가하여 개발하는 방식, 셋째 개발당사자들 사이에 합의한 방식에 의한 개발이다. 개발기업은 하부구조 및 공공시설건설을 다른 기업을 인입하여 할 수도 있다.

토지종합개발경영방식으로 개발하는 경우 개발기업은 국토관리기관과 토지임대차계약을 맺어야 하며, 토지임대차계약에서는 임대기간, 면적, 구획, 용도, 임대료의 지불기간

---

상임위원회 정령 제2007호로 수정보충(개정) 되었다.

152) 제11조(개발원칙) 경제무역지대의 개발원칙은 다음과 같다.

1. 경제무역지대와 그 주변의 자연지리적조건, 자원, 생산요소의 비교우세보장
2. 토지, 자원의 절약과 합리적인 리용
3. 경제무역지대와 그 주변의 생태환경보호
4. 생산과 봉사의 국제적인 경쟁력제고
5. 무역, 투자 같은 경제활동의 편의보장
6. 사회공공의 이익보장
7. 지속적이고 균형적인 경제발전의 보장

과 지불방식, 그 밖의 필요한 사항을 정한다. 이때 국토관리기관은 토지임대료를 지불한 개발기업에게 토지이용증을 발급해주어야 한다(제15조). 경제무역지대에서 토지임대기간은 해당 기업에게 토지이용증을 발급한 날부터 50년까지로 한다. 경제무역지대 내 기업은 토지임대기간이 끝난 다음 계약을 다시 맺고 임대받은 토지를 계속 이용할 수 있다(제16조).

### 3) 개성공업지구법

남한에 있어서 개발사업과 관련한 주요 북한 법률로는 「개성공업지구법」을 꼽을 수 있다. 이 법은 개성공업지구를 국제적인 공업, 무역, 상업, 금융, 관광지역으로 설정하고 있지만, ‘민족경제’의 발전에 이바지 하는 데에 주요 목적이 있음을 밝히고, 투자자의 범위에서 ‘남측’을 특정하였다는 점에서 특징적이다(제1조 및 제3조). 즉, 중국과 러시아방면의 국경지대가 아닌 남한과의 접경지역에서 이루어진 최초의 경제협력을 위한 개발사업이었기 때문이다. 북한이 이 법을 인식하는 범위에서 남한과의 협의수준이나 이해수준은 상승되었다고 보이며, 향후 완전한 남북통합이 이루어지기 전 단계에서 제정되거나 시행될 주요 법률들이 이 법률을 참고하여야 할 것으로 보인다.

개성공업지구는 국민의 정부에서 주도했던 남북경협의 상징적 사업이었고, 그 성과의 일환으로 법제도 구축사업도 사업초기부터 순조롭게 진행되었다. 북한은 2002년 발빠르게 「개성공업지구법」을 제정하였고, 2003년 이후 이 법의 시행을 위한 각종 시행규정을 제정하는 등 개성공단 운영을 위한 여러 법 제도를 비교적 신속하게 제정하였다. 우리도 이에 맞추어 2007년 「개성공업지구지원에관한법률」을 제정하여 개성공업지구에 입주하는 우리 기업에 대한 지원체제를 지속적으로 정비해오고 있다.<sup>153)</sup>

라선경제무역지대법에서 살펴본 바와 같이 투자 당사자의 범위, 활동보장의 원칙, 투자 장려 등, 투자자의 보호조치, 신변안전과 인권보장 등에 대해서는 경제개발구법과 동일한 내용으로 되어 있다.

153) 법무법인 태평양, “개성공단 법체계 분석 및 합리적 운영방향 연구”, 연구용역 보고서, 2014, 1면.

개성공업지구는 남한과의 경제협력을 위한 대규모 개발사업이라는 점에서 전체 46개의 조문으로 이루어진 이 법으로는 사업을 규율할 수 없다는 점을 인정하고 있다. 그리하여 공업지구에서의 경제활동 등에 대해서는 이 법과 그 시행을 위한 규정에 따른다고 하고 있다(제9조). 이에 따라 제정된 하위규정(17건), 시행세칙 및 사업준칙(52건), 합의서(13건)에 이르는 방대한 규율체계가 만들어졌다.<sup>154)</sup> 개성공업지구법은 법제도적 측면에서 남한과 북한이 협력을 위해서 어떻게 법제도를 설계하여야 할 것인가를 구체적으로 논의하였다는 점에서 의미가 깊다.

개성공업지구의 개발과 관련하여 특징적인 것은 공업지구 운영기관인 ‘중앙공업지구 지도기관’이라 할 수 있다(제10조). 이 지도기관은 개발업자를 지정하는 권한을 가지며, 토지임대차계약의 당사자이며(제11조), 토지이용증의 발급기관이다. 또한 지도기관은 개발공사에 지장이 없도록 건물과 부착물을 적정한 시기에 철거, 이설하도록 하고 있다. 특히, 개발공사를 통해 거주자가 되거하여야 할 상황이 발생하는 경우 이주시키고, 주민이주에 드는 비용을 개발업자에게 부담시키고 있다(제15조).

### III. 북한의 개별건축 및 건물관리를 위한 법제

#### 1. 법체계

국가가 국토 및 도시 내 토지를 합리적으로 이용하기 위하여 각종의 계획을 수립하는 공간계획법제와는 달리 개별 필지 단위에서 건축물의 건축과 기축건축물의 관리를 담당하는 법률은 별도로 존재하는 것이 보통이다. 이러한 법체계 중 건축물의 건축 또는 건설을 담당하고 있는 법률이 「조선민주주의인민공화국 건설법」(이하 건설법이라 한다)이다.<sup>155)</sup> 북한의 건설법은 우리의 「건축법」 또는 「건설기술관리법」에 해당하는 법이라고 보아도 무방하다.<sup>156)</sup>

154) 법무법인 태평양, “개성공단 법체계 분석 및 합리적 운영방향 연구”, 연구용역 보고서, 2014, 2~5면.

155) 1993년 12월 10일 최고인민회의 제9기 제6차 회의에서 채택되었다.

156) 북한법률 특유의 추상적이고 모호한 규정과 혼시적인 내용 등은 우리의 「건축기본법」과도 일부 비교가 가능

건설법은 “기본건설공사에 관한 시공계약규정”, “기본건설감독 및 감독에 관한 규정”, “건설기준 제정에 관한 규정”, “자재공급규정”을 담고 있어 북한의 모든 건설과 건축을 망라하여 다루고 있다는 점에서,<sup>157)</sup> 북한의 건설 및 건축의 체계를 규정하고 있는 법이다. 다만 건설법은 위에서 언급한 국토계획법, 토지법, 도시계획법 등 ‘계획관련적 성격의 법률’<sup>158)</sup>과는 약간 다른 성격의 내용을 다루고 있다. 물론 건설법도 건설총계획의 수립이 주된 절차로 언급되어 있긴 하지만, 그보다는 실제 건축물을 건설하는 과정에 초점을 두어 통제하고 있다.

그리하여 후술하는 바와 같이 건설법은 계획법적 요소와 건축경찰법적 요소가 혼재되어 있어, 적어도 건설법이 지향하여야 할 목표와 실현수단의 구분과 내용이 명확하게 분리되어 있지 않은, 아직 진화가 덜 된 체계를 가지고 있다고 평가할 수 있다.

한편, 건축물의 건설이 완료되어 사용이 개시된 이후에는 건축물을 관리하기 위한 법률이 필요하다. 건축물의 관리는 도시행정의 매우 중요한 부분에 해당하기 때문에 북한의 경우에도 마찬가지로 근거법제를 두어 이를 관리하고 있다. 즉, 도시와 농촌의 건물과 시설물을 보호 및 관리하고 도시와 마을을 전망성 있게 꾸려나가는 도시경영을 국가의 중요한 사업으로 파악하고 있으며, 도시경영상 제도와 질서를 수립하여 주민들에게 보다 편리한 생활조건과 문화적인 생활환경을 마련하여 주는데 이바지하기 위하여 도시경영법을 제정하였다.<sup>159)</sup>

이와 같이 북한의 건축물은 건설법에 따라 적법하게 건축될 것이 요구되며, 도시경영법에 따라 관리·운영되어야 한다. 즉, 기축건축물은 북한의 현행 법령에 따라 적법하게 건축된 건축물을 의미한다. 물론 북한에서도 불법건축물이 존재할 수 있지만, 북한사회의

---

하다고 하겠다.

157) 장성수, 앞의 글, 46-47면.

158) 우리도 실제로는 다양한 계획법을 가지고 있지만, 가장 기본이 되는 계획법이라고 한다면 역시 국토계획법이 될 것이다. 북한에서는 우리의 국토계획법에 해당하는 내용이 ‘토지법·국토계획법·도시계획법’에 산재되어 있어 용어의 편의상 ‘계획관련법’이라 통칭하기로 한다.

159) 1992년 1월 29일 최고인민회의 상임위원회 정령 제14호 및 2006년 9월 19일 최고인민회의 상임위원회 정령 제1968호로 수정되어 현재에 이르고 있다.

특성상 많지 않을 것으로 보이며, 이에 대해서는 별도의 조치들이 따를 것으로 보인다.

## 2. 북한 건설법상의 건축절차

### (1) 대지의 조성

#### 1) 대지조성을 위한 상위 계획의 준수

건설총계획은 건설대상을 합리적으로 배치하고 계획적으로 건설하기 위한 종합적인 전망계획이다. 건설총계획은 국토건설총계획에 따라 세운다(제10조). 건설총계획은 산업건설총계획과 도시 및 마을건설총계획 부문별건설총계획으로 나누어 세운다(제12조). 국가적으로 중요한 의의를 가지는 건설총계획은 내각이 그 밖의 건설총계획은 국가건설감독기관이 승인한다. 승인없이 건설총계획을 변경할 수 없다(제13조). 국가계획기관과 건설주기관 기업소 단체는 승인된 산업건설총계획과 도시 및 마을 건설총계획 부문별건설총계획에 따라 건설순위를 정하고 건설계획을 세워야 한다(제14조).

#### 2) 대지조성절차

건설주기관 기업소 단체는 건설위치지정서 또는 건설명시서를 받아야 한다. 이 경우 건설명시서 발급신청을 하기 전에 건설 및 도시경영과 관련한 문제를 해당 인민위원회와 합의하여야 한다. 건설위치지정서는 국토환경보호기관이 건설명시서는 국가건설감독기관이 발급한다. 특별히 중요한 대상에 대한 건설명시서는 내각이 발급한다(제15조). 승인된 건설총계획영역안에 있는 토지는 건설부지로 된다. 건설주기관 기업소 단체는 건설순위에 맞게 토지이용 허가를 받아야 한다. 해당기관은 토지이용허가를 건설위치지정서 또는 건설명시서에 근거하여 하여야 한다(제16조).

### (2) 건축물의 설계

#### 1) 설계의 주체

건설설계는 전문건설설계기관 기업소가 작성한다. 건설주기관 기업소 단체와 해당 설계기관 기업소는 설계계약을 맺어야 한다(제18조). 건설설계기관 기업소는 설계에서 민중

적형식에 사회주의적 내용을 구현하고 설계를 건설대상별 지방별로 자기의 특색을 살릴 수 있게 다양한 형식으로 하며 그 질을 최상의 수준에서 보장하여야 한다(제21조). 설계작성에서 대상책임제: 건설설계기관 기업소는 설계작성에서 대상책임제를 실시하며 설계의 실현에 대하여 책임진다(제22조). 대외건설대상설계와 수출설계 수입설계의 승인절차는 따로 정한다(제26조).

## 2) 설계의 작성

건설설계를 잘하는 것은 건설물의 질을 높이기 위한 선결조건이다. 국가는 건설설계작성체계를 바로세우고 설계역량을 합리적으로 이용하여 설계를 건설에 앞세우도록 한다(제17조). 건설주기관 기업소 단체는 건설설계기관 기업소에 기술과제와 건설명시서를 보장하여야 한다. 지하자원을 개발하거나 새로운 기술공정을 받아들이는 건설대상의 기술과제에는 해당 기관의 합의를 받은 지하자원탐사자료 또는 중간시험공장의 시험재료를 첨부하여야 한다(제19조). 건설설계는 과제설계 기술설계 작업설계로 나누어 작성한다. 건설설계기관 기업소는 설계작성에 앞서 측량 및 지질조사를 하며 경제적 효과성을 타산하여 합리적인 설계안을 정하고 새 세기의 요구에 맞게 새롭고 특색있게 창조적으로 대상물을 설계하여야 한다(제20조). 건설설계기관 기업소는 설계에서 민족적 형식에 사회주의적 내용을 구현하고 설계를 건설대상별 지방별로 자기의 특색을 살릴 수 있게 다양한 형식으로 하며 그 질을 최상의 수준에서 보장하여야 한다(제21조). 건설설계기관 기업소는 설계작성에서 대상책임제를 실시하며 설계의 실현에 대하여 책임진다(제22조).

## (3) 설계의 승인

건설설계기관 기업소는 작성한 설계안을 건설주기관 기업소 단체에 넘겨주어야 한다. 건설주기관 기업소 단체는 설계안을 검토하고 정해진 기간 안에 합의하여야 한다(제23조). 건설설계기관 기업소는 작성한 설계안을 설계합평회의 의견을 받아 완성하여야 한다. 설계합평회에는 과학자 기술자 전문가와 해당부문 일꾼이 참가한다(제24조) 건설설계는 설계대상의 규모와 중요성에 따라 내각 또는 국가건설 감독기관이나 해당기관의 승인을 받는다. 내각과 국가건설감독기관 해당 기관은 건설대상과

다 자기의 특색이 있는 다양한 설계가 제기되게 하며 류사한 설계는 승인하지 말아야 한다. 승인되지 않은 건설설계로 시공하거나 승인된 건설설계를 변경시키는 행위를 할 수 없다(제25조). 건설설계기관 기업소는 대상건설이 끝나는 차제로 완공된 건설물에 대한 설계총화를 정확히 하여야 한다(제26조).

#### (4) 시 공

건설시공은 건설물을 일떠세우기 위한 중요한 사업이다. 국가는 건설부문별로 시공주기관 기업소를 조직하고 시공에서 책임성을 높이도록 한다(제28조). 국가계획기관은 건설주와 시공주기관 기업소 단체에 대상건설계획을 정확히 맞물려 주어야 한다. 건설계획에 맞물리지 않았거나 건설자재를 50% 이상 준비하지 않은 대상은 시공할 수 없다(제29조). 건설주기관 기업소 단체는 건설허가를 받아야 한다. 건설허가는 국가건설감독기관이 한다 특별히 중요한 대상에 대한 건설허가는 내각이 한다. 내각과 국가건설감독기관은 하부구조능력을 정확히 검토하고 그것이 보장된 조건에서 건설허가를 하여야 한다(제30조). 지방정권기관과 건설주기관 기업소 단체는 건설허가를 받은 부지 안에 있는 불필요한 건물과 시설물을 철거 이설하며 도로 상하수도 같은 시설물의 정상적인 운영을 보장하여야 한다(제31조). 건설주와 시공주기관 기업소 단체는 건설계획에 근거하여 시공계약을 맺고 그것을 의무적으로 이행하여야 한다(제32조). 시공주기관 기업소 단체는 시공조직과 지도를 짜고들어 시공을 설계와 표준조작법의 요구대로 하며 건설대상의 조업기일을 보장하여야 한다. 공사장 주변에는 차단막을 설치하여 교통안전과 문화성을 보장하며 시공과정에 주변환경을 파괴하거나 오염시키는 행위를 하지 말아야 한다(제33조). 건설주와 시공주기관 기업소 단체는 검사원을 두고 공정검사 중간검사 종합검사를 비롯한 시공의 질검사를 엄격히 하여야 한다. 질검사에 합격되지 못한 경우에는 다음 공정의 공사를 계속할 수 없다(제34조). 국가계획기관과 해당 기관 기업소 단체는 건설자재와 대상설비를 시공에 앞세워 보장하여야 한다. 건설자재와 대상설비는 다른데 돌려쓸 수 없다(제35조). 시공주기관 기업소 단체는 골재 및 부재 생산기지 건설기계의 생산 수리기지를 꾸려 골재와 부재생산을 늘이고 건설작업을 기계화 종합적기계화 자동화하여야 한다. 해



당 기관 기업소는 건설에 필요한 여러 가지 현대적 건설기계설비와 기공구를 생산 보장하여야 한다(제36조).

##### (5) 준공검사

준공검사는 완공된 건설물을 최종적으로 평가하는 중요공정이다. 국가는 건설물에 대한 준공검사제도를 강화한다(제37조). 건설물이 완공되면 준공검사를 한다. 준공검사는 건설대상의 특성에 따라 부문별 또는 단계별로 할 수 있다(제38조). 시공주기관 기업소 단체는 건설시공과 설비의 무부하시운전을 끝내고 건설주기관 기업소 단체에 건설물의 완공에 대하여 통지하여야 한다. 건설주기관 기업소 단체는 설비의 부하시운전과 준공검사 준비정형을 확인하고 국가건설감독기관에 준공검사신청서를 내야한다(제39조). 국가건설감독기관은 건설주와 시공주기관 기업소 단체 해당 전문부문 일군으로 준공검사위원회를 조직한다. 준공검사위원회는 승인된 건설설계와 기술규정의 요구대로 건설물이 시공되었는가를 엄격히 검사하여야 한다(제40조). 준공검사위원회는 준공검사결과를 합격 또는 불합격으로 평가하여야 한다. 시공주와 건설주기관 기업소 단체 대상설비생산기관 기업소는 준공검사에서 지적된 내용을 정해진 기간 안에 의무적으로 집행하여야 한다(제41조). 국가건설감독기관은 준공검사에서 합격된 건설물에 대하여 준공검사합격통지서를 발급하여야 한다. 준공검사 합격통지서를 받은 시공주와 건설주기관 기업소 단체는 건설물을 넘겨주고 받아야 한다. 준공검사에 합격되지 못한 건설물은 조업 또는 리용할 수 없다(제42조). 시공주기관 기업소 단체와 해당기관 기업소는 건설물의 질에 대하여 정해진 기간까지 보증하여야 한다. 건설물의 질 보증기간에 생긴 사고에 대하여서는 국가건설감독기관의 기술감정결과에 따라 해당 기관 기업소 단체가 책임진다(제43조). 건설사업에 대한 지도는 해당 중앙기관과 지방정권기관이 한다. 해당 중앙기관과 지방정권기관은 대상건설의 착공정형과 건설노력 설비 자재자금의 리용정형을 정상적으로 장악하고 미완성 건설을 줄이며 건설계획을 어김없이 수행하도록 지도하여야 한다(제44조).

### 3. 기축건물의 관리 체계

#### (1) 건축물의 관리

건설법에 따라 적법하게 건축된 건축물의 관리체계는 크게 등록 등을 통해 건물의 등록과 이용에 관한 사항과 건축물에 대한 물리적인 관리로 나누어 볼 수 있다. 건물의 등록과 이용에 관한 사항은 「부동산관리법」에서 규율하고 있으며, 건물의 물리적인 관리 등에 대해서는 「도시경영법」에서 주로 규율하고 있다.

#### (2) 건물과 시설물의 등록제도

##### 1) 부동산관리법의 개요

건축물이 건축된 후 그것은 임의적으로 사용을 개시할 수 있는 것이 아니라 일정한 등록절차를 거쳐야 한다. 건물의 등록 및 관리분담 등에 관하여 규율하고 있는 것은 부동산관리법이다. 부동산관리법은 부동산관리의 기본(제1장), 부동산의 관리분담(제2장), 부동산의 등록과 실사(제3장), 부동산의 이용(제4장), 부동산의 가격과 사용료(제5장), 부동산관리사업에 대한 지도통제(제6장)의 내용으로 구성되어 있다.

##### 2) 부동산 등록제도의 의의

북한의 「토지법」 제77조는 나라의 모든 토지를 등록하여 이용하도록 하고 있으며, 「도시경영법」에서는 건물과 시설물을 등록하여 관리한계와 분담을 명확히 하도록 하고 있다. 또한 건물과 시설물을 이용하는 기관·기업소·단체는 정해진 사용료를 부담해야 한다.<sup>160)</sup> 이러한 법률상의 요청으로 북한에서는 「부동산관리법」을 채택하게 되었다. 부동산관리법<sup>161)</sup> 제1조는 이것을 분명하게 표현하고 있는데, ‘부동산관리법은 부동산의 등록과 실사, 이용,

160) 「도시경영법」 제56조 참조.

161) 「부동산관리법」은 2009년 11월 11일 최고인민회의 상임위원회 정령 제395호로 채택되었으며, 그 주요내용은 제1장 부동산관리법의 기본, 제2장 부동산의 관리분담, 제3장 자연보호구의 조사, 제4장 부동산의 이용, 제5장 부동산의 가격과 사용료, 제6장 부동산관리사업에 대한 지도통제에 관한 것이다.

사용료 납부에서 제도와 질서를 엄격히 세워 사회주의적 소유를 공고하게 발전시키며 경제 건설을 다그치고 인민들의 물질문화생활을 높이는데 이바지한다'고 명시하고 있다.

제1조에 나타나 있는 것과 같이 북한의 등록제도는 그 제도의 목적이 우리의 등기제도와는 다르고, 등록제도와 유사하다. 우리 행정행위의 개념분류상 공증행위에 해당하는 것이라고 볼 수 있을 것이다.

### 3) 부동산의 구분과 등록

부동산의 등록은 부동산관리를 위한 전제조건임을 명시하고, 국가는 부동산을 형태별, 용도별로 등록하도록 하고 있다(제4조). 이에 동법은 부동산을 토지와 건물, 시설물, 자원으로 나눈다. 토지는 농업토지, 주민지구토지, 산업토지, 산림토지, 수역토지, 특수토지로 분류하고, 건물·시설물은 산업 및 공공건물, 시설물, 살림집건물로 분류하고, 자원은 지하자원, 산림자원으로 분류한다(『토지법』 제2조).

부동산 등록에는 자체등록과 국가등록의 두 종류가 있는데, 자체등록은 부동산을 이용하는 기관·기업소·단체가 하며, 국가등록은 해당 부동산관리기관이 한다. 한편 부동산의 등록은 현물, 화폐적으로 하는데, 화폐적으로 등록할 수 없는 부동산에 대하여는 현물만을 등록한다(제15조 및 제16조).

### 4) 등록방법

토지등록은 토지등록대장과 지적도에 한다. 지적도에는 지목, 지번, 면적 같은 것을 정확히 표시하여야 한다. 건물·시설물의 등록은 건물등록대장과 시설물등록대장에 하며, 등록대장에는 이용자명, 이용면적, 건물의 수명, 보수주기와 같은 것을 정확히 기록하여야 한다(제17조 및 제18조).

우리 「건축법」은 건축물대장<sup>162)</sup>에 관하여 규정하고 있고, 토지대장에 대하여는 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」(이하 ‘공간정보관리법’이라 한다)<sup>163)</sup>에 근거를 두고 있다.

### (3) 도시경영법의 주요내용

#### 1) 법의 사명 내지 목적

북한 「도시경영법」은 ‘도시경영에서 제도와 질서를 엄격히 세워 주민들에게 보다 편리한 생활조건과 문화적인 생활환경을 마련하여 주는데 이바지한다.’고 명시하고 있다(제1조).

북한법의 일반적인 체계와 마찬가지로 제1장에서는 「도시경영법」의 총강에 해당하는 ‘도시경영법의 기본’에 대해 규정하고 있다. 우리법의 목적조항에 해당하는 개별법의 사명을 제1조에 규정하고, 그 다음에 법의 적용범위 또는 규제대상을 두고 있다. 또한 법 적용에 있어서의 여러 원칙규정을 두고 있다. 제2장부터는 법의 개별 각론적 내용을 두고 있는데, 제2장 건물관리, 제3장 상하수도·난방시설 운영, 제4장 도시도로·하천정리, 제5장 원림조성, 제6장 도시미화이다. 마지막 제7장은 도시경영사업에 대한 지도통제이다.

162) 건축법 제38조(건축물대장) ① 특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장은 건축물의 소유·이용 상태를 확인하거나 건축정책의 기초 자료로 활용하기 위하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 건축물대장에 건축물과 그 대지의 현황을 적어서 보관하여야 한다.

② 제1항에 따른 건축물대장의 서식, 기재 내용, 기재 절차, 그 밖에 필요한 사항은 국토해양부령으로 정한다. 건축법의 위임에 따라 ‘건축물대장의 기재 및 관리 등에 관한 규칙’이 제정되어 상세하게 규율하고 있다.

163) 공간정보관리법 제64조(토지의 조사·등록 등) ① 국토해양부장관은 모든 토지에 대하여 필지별로 소재·지번·지목·면적·경계 또는 좌표 등을 조사·측량하여 지적공부에 등록하여야 한다.

제71조(토지대장 등의 등록사항) ① 토지대장과 임야대장에는 다음 각 호의 사항을 등록하여야 한다. <개정 2011.4.12>

1. 토지의 소재
2. 지번
3. 지목
4. 면적

5. 소유자의 성명 또는 명칭, 주소 및 주민등록번호(국가, 지방자치단체, 법인, 법인 아닌 사단이나 재단 및 외국인의 경우에는 「부동산등기법」 제49조에 따라 부여된 등록번호를 말한다. 이하 같다)
6. 그 밖에 국토해양부령으로 정하는 사항

## 2) 주요원칙

### ① 주요원칙의 법체계상 지위

북한법은 일반적으로 제1장에서 해당 법률의 적용 및 집행에 있어서의 원칙규정을 두고 있다. 우리법의 총론적 규정에 해당하지만, 내용적으로 선언적 성격을 띄고 있으며, 개별 법규정과의 상호관련성이 많이 부족하다. 때로는 원칙규정이면서도 개별 법규정과는 별도로 실체적 내용을 지니는 경우도 있어<sup>164)</sup> 체계가 일관되지 못한 입법기술을 보여 준다.

### ② 주요 내용

첫째, 도시경영부문에 대한 투자원칙이다. 주민들의 생활을 책임지고 돌보는 것은 조선민주주의인민공화국의 일관된 정책이다. 국가는 도시경영사업에 큰 힘을 쏟으며 주민들의 생활이 향상되는데 맞게 도시경영부문에 대한 투자를 계통적(系統的)<sup>165)</sup>으로 늘인다(제2조).

둘째, 건물과 시설물의 보호이용의 원칙이다. 조선민주주의인민공화국의 건물과 시설물은 우리 인민이 땀 흘려 마련한 귀중한 재부(財富)이다. 국가는 건물과 시설물의 보호관리사업을 개선하여 그 수명을 늘이고 효과 있게 이용하도록 한다(제3조).

셋째, 건물과 시설물의 등록원칙이다. 건물과 시설물을 정확히 등록하는 것은 도시경영사업을 계획적으로 하는데서 나서는 중요요구이다. 국가는 건물과 시설물을 제때에 빠짐 없이 등록하고 관리 한계와 분담을 명확히 하도록 한다(제4조). 앞서 논의한 바와 같이, 제2장 ‘건물관리’의 장에서는 등록제도에 대한 언급이 없지만, 건물과 시설물의 등록은 우리의 등기제도와 어떤 차이점이 있고, 어떻게 운영되는가는 매우 중요한 사항이다. 북한에서는 부동산의 등록에 관하여는 「부동산관리법」이 주된 기능을 하는데, 이에 대해서

164) 대표적으로 도시경영법 제4조에서는 건물과 시설물의 등록원칙규정을 두고 있는데, 제2장 건물관리에서는 등록제도에 대한 내용이 전혀 없다.

165) ‘계통적’이란 1.일정한 체계에 따라 관련되어 통일된. 또는 그런 것. 2.동일한 조상에서 갈라져 나온. 또는 그런 것. (<http://krdic.naver.com/> 참조) 여기서서는 우리의 “체계적”이란 의미와 같다고 하겠다.

는 건물관리에서 후술하기로 한다.

넷째, 도시경영사업에 대한 지도원칙이다. 도시경영은 전국가적, 전사회적 사업이다. 국가는 도시경영사업에 대한 통일적인 지도관리체계를 세우며 주민들 속에서 사회주의 애국주의 교양을 강화하여 그들이 거리와 마을, 가정과 일터를 알뜰히 꾸리도록 한다(제5조).

다섯째, 도시경영의 현대화, 과학화 원칙이다. 국가는 도시경영부문의 과학연구사업을 발전시키며, 최신 과학기술의 성과를 적극 받아들여 도시경영의 현대화·과학화 수준을 끊임없이 높여나가도록 한다(제6조).

여섯째, 도시경영부문의 과학기술인재양성원칙이다. 국가는 건물과 시설물이 늘어나고 현대적으로 건설되는데 맞게 도시경영부문 일군대열을 튼튼히 꾸리며 필요한 과학기술인재를 전망성 있게 양성하도록 한다(제7조).

일곱째, 원칙 규정은 아니지만 일반규정으로 외국과의 교류와 협조를 발전시켜야 함을 명시하고 있다(제8조).

#### (4) 건물의 관리

##### 1) 북한의 건물 및 주택보급 현황 등

북한 전역에 존재하는 건물의 현황이 우리에게 알려진 바는 없다. 다만, 건물의 상당부분을 차지하는 주택현황에 대해서는 보고서에 나타나 있다. 2008년 위 보고서에 따르면, 북한의 살림집수는 가구 수와 동일한 5,887,471호로 수치상으로는 주택보급률 100% 수준을 보이고 있다. 유형별 주거비중을 보면, 전국적으로 연립주택이 43.9%로 가장 보편적인 주거유형을 구성하고 있으며, 이어 단독주택 33.8%, 공동주택이 21.4% 순서이다. 평양시의 경우 공동주택이 가장 비중이 큰 주거유형으로써 61.7%를 차지하며, 이어 연립주택과 단독주택의 순서를 보이고 있다.<sup>166)</sup>

166) 정창무, 앞의 글, 30면.

## 2) 건물의 관리

국가소유의 건물관리는 등록상의 분류와 마찬가지로 살림집과 공공건물, 생산건물로 나누어 관리한다. 살림집과 공공건물관리는 도시경영기관 또는 해당 기관·기업소가 하며, 생산건물관리는 그것을 이용하는 기업소·단체가 한다(제10조).

## 3) 건물의 이용허가 및 승인

이용자는 이용허가증이 없이는 국가소유의 살림집과 공공건물을 사용할 수 없는데, 지방정권기관과 해당기관의 이용허가를 얻어야 한다. 「도시경영법」에서는 이용허가시 고려할 기준으로 가족수, 출퇴근거리, 직업특성상 필요한 건물의 면적 같은 사항을 열거하고 있다. 하지만 건물이용에 대해서 보다 자세히는 「부동산관리법」에서 규율하고 있다(부동산관리법 제22조 내지 제31조).

건물 등 부동산을 이용하려는 기관·기업소·단체와 공민은 해당 이용허가기관에 이용허가신청서를 제출하여야 한다. 용도변경을 하는 경우에도 이용허가를 다시 받도록 하고 있다(제24조). 허가신청서에는 신청자명, 부동산명, 위치, 용도, 면적 등을 구체적으로 밝히고 해당 자료를 첨부한다(제25조). 이용허가신청서를 접수한 기관은 30일 이내에 검토하고 신청에 대해 승인하거나 부결하여야 한다. 승인한 경우에는 신청 기관·기업소·단체와 공민에게 이용허가증을 발급한다(제26조). 허가증을 분실하였거나 오손시켰을 경우 재발급할 수 있다는 규정도 두고 있다(제27조).

## 4) 건물 사용상의 관리

「도시경영법」에서는 건물의 물리적인 관리만을 규율하고 있는 듯이 보이는데, 건물 사용상의 관리에 대해서는 부동산관리법에서 몇 가지 사항에 대해서 규정을 두고 있다(부동산관리법 제28조 내지 제31조).

건물사용시 준수사항으로 건물·시설물 면적기준 초과금지와 팔고 사는 행위의 금지가 있다(제28조). 또한 해당 기관의 승인없이 다른 기관·기업소·단체와 공민에게 넘겨주거나 빌려줄 수 없다(제30조).

기관·기업소·단체는 기준을 초과하였거나 남았거나 이용하지 않는 건물·시설물을 국가에 반환하여야 한다(제31조).

## 5) 건물의 보수

앞서 서술한 ‘건물의 관리’가 건물 이용상의 관리에 대한 것이라면, ‘건물의 보수’는 우리법상 건물의 위험방지 및 유지를 위한 규정으로 파악된다. 우리 건축법은 ‘건축물의 소유자나 관리자는 건축물, 대지 및 건축설비를 건축법이 요구하는 기준에 맞게 적합하도록 유지·관리하여야 한다.<sup>167)</sup>’고 규정하고 있다. 그 기준이란 건축물의 대지와 도로, 구조 및 재료, 형태제한규정, 건축설비규정 등이다.

### ① 보수의 형태와 담당기관

건물의 보수는 대보수, 중보수, 소보수로 나누어 시행한다(『도시경영법』 제12조). 도시경영법에서는 보수의 등급을 나누는 기준을 명시하고 있지 않다. 다만 우리법상의 대수선이 ‘건축물의 기둥, 보, 내력벽, 주계단 등의 구조나 외부 형태를 수선·변경하거나 증설하는 것’<sup>168)</sup>을 의미하는 것과 크게 다르지는 않을 것이다.

대보수와 중보수는 건물을 관리하는 기관·기업소가 담당하며, 국가부담으로 협동농장에 지어준 건물의 대보수와 중보수는 해당 협동농장이 한다. 반면 소보수는 건물을 이용하는 기관·기업소·단체와 시민이 수행한다. 협동단체소유와 개인소유의 건물을 위탁보수하였을 경우에는 그 보수비를 건물소유자가 부담하게 된다.

### ② 건물의 보수주기 및 보수시기

도시경영기관 등은 보수주기에 따라 건물을 보수해야만 한다. 건물의 보수주기는 중앙도시경영지도기관이 정한다(법 제13조). 우리 건축법은 시행령 제23조에서 ‘소유자 또는

167) 건축법 제35조(건축물의 유지·관리) ① 건축물의 소유자나 관리자는 건축물, 대지 및 건축설비를 제40조부터 제58조까지, 제60조부터 제64조까지, 제64조의2, 제65조, 제65조의2, 제66조, 제66조의2, 제67조 및 제68조에 적합하도록 유지·관리하여야 한다. 이 경우 제65조, 제65조의2 및 제66조의2는 인증을 받은 경우로 한정한다. <개정 2011.5.30>

② 제1항에 따른 건축물 유지·관리의 기준 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

168) 『건축법』 제2조 9호.



관리자는 1년에 한 번 이상 정기점검을 실시하여 건축물·대지 및 건축설비가 건축법의 여러 기준에 적합하도록 유지·관리할 것을 규정하고 있다.

도시경영법은 보수 시기를 개략적으로 마련해두고 있는데, 빗물이 새는 것을 막기 위한 보수는 장마철 전으로, 겨울나기를 위한 건물의 보수는 겨울철전으로 마쳐야 한다고 한다. 다수의 보수 건물이 존재하는 경우에 그 가운데서의 보수 순위도 규정하고 있는바, 살림집과 탁아소, 유치원, 소학교, 병원건물의 보수가 최우선순위에 있다. 생산건물보수는 공장건물보수월간에 집중적으로 하도록 하고 있다(법 제14조).

#### 6) 건물의 개조

우리가 사용하는 건물의 개조(북한에서는 개조의 개념이 건물철거, 증축, 개축, 이개축, 확장, 구조·용도변경까지 포함하는 것으로 사용되는 것 같다)에 대해서는 소유권의 전형적인 구성부분이어서 어느 정도 사적자치를 부여하고 있다면, 북한에서는 공적으로 관리하는 것으로 통일되어 있다.

도시경영기관과 해당 기관·기업소·단체는 주민들의 생활에 불편을 주는 건물, 낡은 건물을 쓰기 편리하고 도시미화에 어울리게 계획적으로 개조하여야 한다. 건물을 철거, 증축, 개축, 이개축, 확장하거나 건물의 구조, 용도를 변경시키려 할 경우에는 해당 기관의 승인을 받아야 한다(법 제15조).

#### 7) 건물의 인계와 소유전환

기관·기업소·단체와 공민은 다른 건물로 옮겨가거나 다른 지역으로 이동하는 경우에는 건물관리기관에게 정확히 인계하여야 한다. 건물을 인계하는 중에 건물의 비품을 가져가거나 시설물을 뜯어가는 행위는 금지된다(법 제16조).

개인살림집의 소유자가 살림집을 국가소유로 전환시켜줄 것을 요구할 경우에, 도시경영기관과 재정은행기관은 살림집을 넘겨받고 보상하여 주어야 한다. 살림집을 국가소유로 넘긴 공민은 여전히 그 살림집을 계속해서 이용할 수 있다(법 제17조).

### 8) 건물의 보호 및 행위제한

건물을 관리하는 기관·기업소·단체는 안전시설, 불끄는 시설, 피뢰시설을 늘 정비하여 사고를 미리 막으며, 화재와 벼락의 피해로부터 건물을 보호하여야 한다. 해당 기관의 승인 없이는 건물 근처에서 폭발물을 터트리거나 굴착하는 것과 같은 건물의 수명과 관리에 영향을 주는 행위는 금지된다(법 제18조).

## 4. 북한의 주택

주택정책은 사회주의 국가인 북한에 있어서 매우 중요한 영역에 속한다. 따라서 ‘주택 국유화, 무상분배, 저임대료’라는 이른바 사회주의적 주택정책을 채택하고 있으며, 주택을 건설하고 공급할 책임이 국가에 있음을 헌법에 명시하고 있다. 북한의 주택은 국가가 소유하며 분배는 1세대 1주택이 원칙이다. 가족의 수, 출퇴근 거리, 직업의 특성, 당성과 직위 등을 고려하여 주택을 배정한다. 주민들은 이용허가증인 ‘입사증’이 있어야 주택을 사용할 수 있다.

북한은 주택을 대량으로 건설하기 위해 설계의 표준화, 규격화, 건설자재 생산의 공업화, 주택건설의 기계화 등을 추진하고 있다. 주택건설은 전 국가적인 동원 형태로 추진되고 있다. 평양에서의 주택건설은 ‘속도전청년돌격대’와 같은 조직과 군인 등이 동원되어 건설되고 있다. 지방의 주택건설은 지역 내 공장기업소와 협동농장의 노동자들이 동원되고 있다. 그러나 이러한 북한의 노력에도 불구하고 주택은 충분치 못하며, 주택의 질적 수준도 열악한 것으로 알려지고 있다.

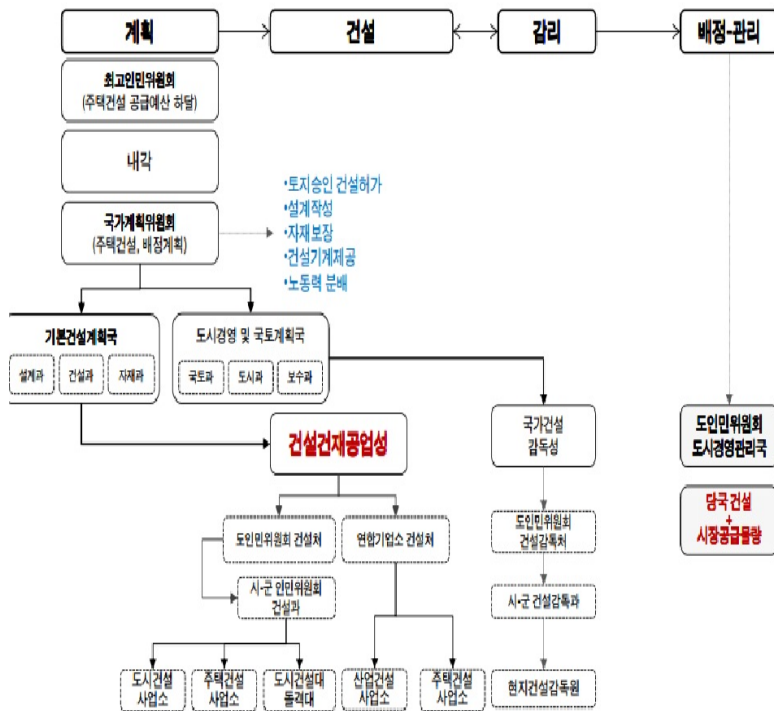
또한 북한 인구센서스에 따르면, 2008년 기준으로 ‘방칸수 2칸 이하’가 전체 주택의 81.9%를 차지하고, 크기가 ‘75㎡ 이하’인 주택이 전체의 90.5%에 달하고 있다. 수세식 화장실의 보급률은 전국 평균이 59.4%이고 농촌은 46.2%에 불과하다. 난방은 석탄이 47.1%, 나무가 45.1%로 매우 높은 실정이다.<sup>169)</sup>

169) 통일한국, <http://unikorea21.com/?p=5008> 참조.(최종방문일: 2017. 9.30.)

그러나 이마저도 충분한 숫자를 공급하고 있지 못한 것으로 보인다. 사회주의 체제를 천명하고 있는 북한에서는 원래 당국에서 주민들에게 주거용 건축물을 공급하여야 하지만, 재정 및 자재의 부족 등에 따라서 현실적으로는 그 공급량이 수요를 뒤따르지 못하고 있다고 평가된다. 따라서 일부 지역에서는 이른바 “돈주”라고 하는 자체적으로 발생한 자본가들이 직접 아파트 건설의 시행사 역할을 수행하면서 민간건축 아파트들이 일부 등장하고 있다고 한다.

<그림 4-1> 북한의 공식적인 주택 - 공급 관리체계<sup>170)</sup>

· 북한주택 공급-관리체계



출처: 최상희 외(2015), 북한주택 현황조사-분석 연구

170) 이인근, 북한주택 현황과 향후 과제, LH토지주택연구원, 2015. 11면에서 인용 (<http://chr.co.kr/data/20151201.pdf>에서 내려받음)(최종방문일: 2017.10.1.)

## IV. 남북한 법제의 비교

### 1. 개 요

<표4-1>에서 보는 바와 같이, 남한의 법률체계와 북한의 법률체계에 있어서는 큰 차이가 보이지 않는다. 즉, 개별건축물을 어떻게 건설하고, 관리할 것인가의 문제와 도시의 토지를 어떻게 이용하고 관리할 것인가, 국토전체에 대해서는 어떻게 관리하고 이용방향을 정할 것인가 등에 관해서는 남한이든 북한이든 공통의 관심사이기 때문이다. 이런 면에서 법의 적용 대상에 따른 법적 체계는 유사한 것으로 보아도 무방하다.

하지만, 북한의 건설관련 법률은 다른 분야의 법률과 마찬가지로 그 내용에 있어서 엄밀하게 규정되지 못한 한계가 있다. 따라서 남북한 간의 법제를 직접적으로 비교하는 것은 한계를 가질 수밖에 없다. 그럼에도 향후 남북한의 건설·개발법제를 통합하는 과정에서 그 규율대상의 유사성에 착안하여 유사입법간의 통합을 하는 것이 바람직하므로 먼저 남북한 간의 법률을 비교하는 것이 선행되어야 한다.

북한의 건설관련 법체계는 외견상으로는 체계적으로 구성된 것으로 보이나, 그 조문구성 등에 있어서 내용이 치밀하지 못하다. 따라서 우리 측과의 법제 비교를 통하여 보충할 필요성이 지적받아왔다.<sup>171)</sup> 특히 노후 주거지역 등과 관련한 도시정비관련 법제가 결여되어 있다는 지적을 피하기 어렵다. 아울러 이른바 ‘돈주’라고 불리는 북한의 자생 자본가에 의한 주택건축 현실이 「살림집법」 등의 법제상 제대로 반영되지 아니한 것으로 보이며, 주택을 거래의 대상에서 제외하고 있으나 현실적으로는 교환 등을 통하여 사적인 거래의 대상이 되고 있다는 점 역시 지적할 수 있다.

171) 허준행, “북한 인프라의 구축 및 관리기술 개발전략”, 대한토목학회 그랜드코리아 인프라구축 심포지엄 발표 자료, 2015.5.7., 25면 참조.

&lt;표 4-1&gt; 남북한 건설법제 간 유사법률 비교

내 용	남한법	북한법	비 고
건축관련 일반법제	건축기본법	건설법	북한은 ‘건설정책’을 중시 북한 ‘건설법’은 우리 건축법상의 ‘건축허가’와 유사한 관할관청의 ‘건설허가’를 규정
	건축법		
건축물의 등록 등	부동산등기법 등	부동산관리법	
주택관련 법제	주택법	살림집법	
도시·주거지역 개발	도시개발법	경제개발구법	특별법 - 라선경제무역지대법 - 개성공업지구법
	택지개발촉진법		
도시기능회복·노후 불량 주거지역 정비	도시 및 주거환경정비법		북한법에서는 도시정비법과 유사한 법제가 존재하지 않음
국토개발계획	국토의 계획 및 이용에 관한 법률	토지법	북한 토지법 제3장 내 ‘국토건설총계획’
시가지계획		국토계획법	
도시 기능 관리 등		도시경영법	

## 2. 토지·건축물의 소유관계

앞서 본 바와 같이 북한은 ‘사회주의 헌법’에 따라서 북한 경제질서를 원칙적으로 국유화 하고 있고, 건설부문 역시 사회주의적 생산관계에 근거하게 되고, 전체 건설부문의 생산수단 및 결과물도 원칙적으로 국가소유로 인정된다. 따라서 건설부문을 규율하는 법체제 역시 이러한 기본질서 하에서 규율될 수밖에 없는 것이며, 이는 남한의 기본적 경제질서와 가장 극명한 차이를 보이는 부분이라 할 것이다. 남한의 건설 분야 법체제가 자유

민주적 경제질서를 기반으로 하고, 국민의 재산권을 보장하는 근거로 작동하는 점에서 근본적인 차이점이 있는 것이다.

이에 따라서 남한의 건설법 분야에서 중요하게 다루고 있는 사항들이 북한에서는 그다지 문제의 대상이 되지 않는 것들이 있다. 가장 대표적으로, 개개의 토지등 소유권자의 소유권을 전제로 한 규정들은 국가소유를 원칙으로 하는 북한에서는 그 의미가 매우 축소되는 것이다. 그리하여 소유권 등이 침해되었을 때 나타나는 권리구제 등 이해관계를 조정하는 규정들이 존재하지 않는다. 또한 북한의 건설 분야 법체계에서 주로 다루고 있는 내용은 사회주의적 계획법의 내용과 계획수립 및 실행절차로서 소위 실제법적 내용은 거의 없다는 특징을 보인다.

이와 같은 법령의 규정과 달리 최근에는 북한에서도 일부 주택 등에 대하여 사적(私的) 소유가 이루어지고 있다. 그러나 이와 같은 개인의 ‘소유권’ 인정은 극히 예외적으로 특수계층 내지는 외국인 투자자 등에 인정되는 것으로 보편적인 현상은 아니다. 다만 건축 그 자체에 대하여 북-중 접경지역 내지는 경제구역 일부 등에서 민간자본가가 주도하여 주택을 건축하는 경우가 다수 나타나고 있는 것으로 보이며, 이는 종래 국가 또는 공적 주체가 주도적으로 주택을 건축하여 주민들에게 공급·배정하는 것과는 다른 모습이라고 할 수 있다.

### 3. 남북한 공간계획의 체계 비교

#### (1) 주요 내용의 비교

아래에서는 남북한의 공간계획의 기본 체계에 대한 내용을 정리한 것이다. <표 4-2>와 <표 4-3>은 기본적으로 공간적 범위의 광협(廣狹)에 따른 계획의 체계를 살펴본 것이며, 또한 그 계획체계를 뒷받침하는 근거법률을 명시하였다.

&lt;표 4-2&gt; 남한의 공간계획 체계

공간적 범위	근거법률	계획의 종류	세부계획
국토/지역	국토기본법	국토종합계획	
		도종합계획	
		시군종합계획	
		지역계획	
		부문별계획	
도시	국토계획법	광역도시계획	
		도시기본계획	
		도시관리계획	용도지역·지구·구역
			지구단위계획
도시계획시설계획			
개발사업	도시개발법	도시개발사업	
	택지개발촉진법	택지개발사업	
	공공주택특별법	공공주택사업	
	산업입지법	산업단지개발사업	
	그 외 다수의 법률		
개별필지	건축법	건축계획	

&lt;표 4-3&gt; 북한의 공간계획 체계

공간적 범위	근거법률	계획의 종류	세부계획
국토/지역	토지법 / 국토계획법	전국국토건설총계획	
		중요지구국토건설총계획	
		도(직할시)국토건설총계획	
		시군국토건설총계획	
		지역국토건설총계획	
도시	도시계획법	도시·마을총계획	
		읍총계획	
		세부계획	
		구획계획	
개발사업	토지법	토지보호사업	
		강하천정리사업	
		산림건설사업	
		토지건설사업	
		토지정리사업	
		간석지개간사업	
	경제개발구법	경제개발구 개발사업	
	라선경제무역지대법	경제무역지대 개발사업	
개성공업지구법	개성공업지구 개발사업		
개별필지	건설법	건설총계획	산업건설총계획
			도시 및 마을건설총계획
			부문별건설총계획



## (2) 국토종합계획 등 상위계획의 비교

공간계획 체계상 상위에 해당하는 국토계획은 국토 전역을 대상으로 하여 국토의 장기적인 발전 방향을 제시하는 종합계획이다(『국토기본법』 제6조제2항). 국토계획에 대한 이러한 인식은 북한의 경우에도 비슷하게 나타나고 있다. 즉, 국토계획의 수립 목적을 만년대계(장기적 전망)의 창조물 건설이며 인민에게 훌륭한 생활환경을 만들어 주는 것에 두고 있다는 점에서 분명하다(북한 『국토계획법』 제3조). 남북한 모두에게 국토는 국가의 존립기반이자 국민의 삶의 터전이라는 인식은 동일한 것이며, 계획적으로 이용하는 것이 필요하다는 점은 공통된 인식이다.

하지만, 세부적인 면에서 있어서는 남한과 북한의 체제차이만큼이나 내용적으로 많은 차이를 보이고 있다. 무엇보다도 국토계획에 포함되어야 할 주요 내용에 있어서 차이가 크다. 첫째, 북한의 국토계획법에서 특징적인 것은 국토계획의 내용이 지나치게 추상적으로만 되어 있어 계획의 범위를 가늠하기가 어렵다는 점이다. 물론 하위법령으로 위임입법이 되어 있는 경우라고 한다면, 국토계획의 내용 결정이 보다 수월할 것이다. 둘째, 도시의 규모에 대한 사회주의적 관점의 반영이다. 즉, 도시규모를 지나치게 크게 하지 말 것을 천명함으로써 자본주의적 대도시의 출현을 방지하고 있다. 이것은 남한의 도시가 자율적으로 성장하는 것과는 매우 대조적인 것이라 할 수 있다.

<표 4-4> 남북한 국토계획의 내용 비교

남한의 국토기본법	북한의 국토계획법
<p><b>제10조(국토종합계획의 내용)</b> 국토종합계획에는 다음 각 호의 사항에 대한 기본적이고 장기적인 정책방향이 포함되어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 국토의 현황 및 여건 변화 전망에 관한 사항</li> <li>2. 국토발전의 기본 이념 및 바람직한 국토 미래상의 정립에 관한 사항</li> </ol>	<p><b>제11조(국토계획작성에서 지켜야 할 원칙)</b> 국토계획작성에서 지켜야 할 원칙은 다음과 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 부침땅을 침범하지 말아야 한다.</li> <li>2. 도시규모를 너무 크게 하지 말아야 한다.</li> <li>3. 해당 지역의 기후풍토적 특성을 고려하여야 한다.</li> </ol>

남한의 국토기본법	북한의 국토계획법
3. 국토의 공간구조의 정비 및 지역별 기능 분담 방향에 관한 사항 4. 국토의 균형발전을 위한 시책 및 지역산업 육성에 관한 사항 5. 국가경쟁력 향상 및 국민생활의 기반이 되는 국토 기간 시설의 확충에 관한 사항 6. 토지, 수자원, 산림자원, 해양수산자원 등 국토자원의 효율적 이용 및 관리에 관한 사항 7. 주택, 상하수도 등 생활 여건의 조성 및 삶의 질 개선에 관한 사항 8. 수해, 풍해(風害), 그 밖의 재해의 방제(防除)에 관한 사항 9. 지하 공간의 합리적 이용 및 관리에 관한 사항 10. 지속가능한 국토 발전을 위한 국토 환경의 보전 및 개선에 관한 사항 11. 그 밖에 제1호부터 제10호까지에 부수(附隨)되는 사항	4. 경제발전전망과 실리를 타산하여야 한다. 5. 국방상요구를 고려하여야 한다. 6. 환경을 파괴하지 말아야 한다.

그 밖에도 국토계획법에서 규정하고 있는 하위 공간계획이 세분화 되어 있다는 점에서 공통적이지만, 남한의 주요 국토계획 중 하나인 부문별 계획이 없다는 점을 주의하여야 한다. 즉, 남한의 경우에는 중앙행정기관의 장으로 하여금 국토 전역을 대상으로 하여 소관 업무에 관한 부문별계획을 수립하도록 하고 있으며, 주택, 산업, 교통, 교육 등에 대한 부문별 계획이 수립되어 있다.

### (3) 도시계획의 비교

도시계획을 수립하고자 하는 목적은 남한과 북한에 있어서 매우 유사하다. 남한의 국토계획법은 도시계획이 공공복리의 증진과 국민의 삶의 질 향상에 있다고 하고 있으며, 북한의 도시계획법은 도시계획이 도시와 마을의 전망성 있는 건설과 인민들에 보다 훌륭한 생활환경 제공에 있다는 점을 명시하고 있다는 점에서 그렇다(제1조).

하지만 국토계획과 마찬가지로 도시계획에 있어서도 남한과 북한은 원칙적인 차이점을 보이고 있다. 일반적인 물리적·지리적 조건의 고려와 환경의 보호 등에 대해서는 공통적이지만, 이념적 성격에 기반을 둔 도시계획 작성의 원칙에 대해서는 남한과 북한에서 많은 차이를 보이고 있다. 여기서 주목할 점은 이러한 도시계획 작성의 원칙에 따라 현행 북한의 대부분의 도시계획이 수립되고 실현되고 있다는 점이다. 상위의 공간계획인 국토계획과 달리 도시계획은 토지이용과 관리 등에 대하여 직접적이고 구체적인 영향을 미치기 때문이다.

<표 4-5> 남북한 도시계획의 내용 비교

남한의 국토계획법	북한의 도시계획법
<p><b>제3 조(국토 이용 및 관리의 기본원칙)</b> 국토는 자연환경의 보전과 자원의 효율적 활용을 통하여 환경적으로 건전하고 지속가능한 발전을 이루기 위하여 다음 각 호의 목적을 이룰 수 있도록 이용되고 관리되어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 국민생활과 경제활동에 필요한 토지 및 각종 시설물의 효율적 이용과 원활한 공급</li> <li>2. 자연환경 및 경관의 보전과 훼손된 자연환경 및 경관의 개선 및 복원</li> <li>3. 교통·수자원·에너지 등 국민생활에 필요한 각종 기초 서비스 제공</li> <li>4. 주거 등 생활환경 개선을 통한 국민의 삶의 질 향상</li> <li>5. 지역의 정체성과 문화유산의 보전</li> <li>6. 지역 간 협력 및 균형발전을 통한 공동번영의 추구</li> <li>7. 지역경제의 발전과 지역 및 지역 내 적절한 기능 배분을 통한 사회적 비용의 최소화</li> <li>8. 기후변화에 대한 대응 및 풍수해 저감을 통한 국민의 생명과 재산의 보호</li> </ol>	<p><b>제12조(도시계획작성에서 지켜야 할 원칙)</b> 도시계획작성에서 지켜야 할 원칙은 다음과 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 혁명전적지와 혁명사적지, 기념비적건축물, 력사유적, 천연기념물을 원상대로 보존할 수 있게 하여야 한다.</li> <li>2. 나라의 경제문화발전전망을 고려하여야 한다.</li> <li>3. 주체성과 민족성·현대성을 옹계 구현하여야 한다.</li> <li>4. 자연지리적조건과 기후풍토를 고려하여야 한다.</li> <li>5. 도시를 너무 크게 하지 말고 인구밀도, 건축밀도를 줄이며 큰 도시주변에 위성도시를 합리적으로 배치하여야 한다.</li> <li>6. 경사지와 지하를 최대한으로 리용하며 토지 리용률을 높여야 한다.</li> <li>7. 나라의 기본도로와 철도는 도시중심을 통과하지 않게 하여야 한다.</li> <li>8. 도, 시, 군, 지역별에 따르는 살림집의 층수는 도시 및 마을계획설계기준에 맞게 정하며 거리는 살림집을 위주로 형성하여야 한다.</li> <li>9. 도시를 수립화, 원림화하며 자연재해와 공해를 방지할 수 있게 하여야 한다.</li> <li>10. 국방상 요구를 지켜야 한다.</li> </ol>

그 밖에 세부적으로 남한과 북한의 도시계획에 있어서의 차이점은 상당히 많다. 도시계획의 수립절차, 절차 중 주민과 지방의회의 참여, 세부적인 도시계획수법에 있어서의 차이, 계획제한으로 인한 침해시의 권리구제수단 등 많은 부분에서 차이가 나타나고 있다.

#### 4. 개발사업법제의 비교

앞서 살펴본 바와 같이, 북한의 경우에도 자국 내 도시의 적극적 개발을 위한 개발사업을 실시하고 있으며, 그러한 사업을 수행하기 위해서 개발사업법제를 제정해두고 있다. 개발사업에 있어서도 국가가 적극적으로 도시계획수법을 활용한다는 점에서는 공통적이지만, 세부적인 면에서는 차이를 보이고 있다. 즉, 북한의 경우에는 토지의 확보에 대한 필요성이 없기 때문에 그를 위한 법적 근거나 절차가 세밀하게 규정되어 있지 않은 반면에, 남한의 경우에는 시장경제질서에 따른 재산권의 보장과 공공필요에 의한 수용의 경우에 주어지는 보상의 체계가 상세하게 정해져 있다.

남북한의 개발사업법제의 주요 차이점은 바로 여기에 있으며, 이러한 차이점은 법 내용의 복잡성에도 많은 영향을 미치게 된다.

#### 5. 건축법제의 비교

북한 「건설법」도 각종의 승인(건설총계획의 승인-제13조, 건설설계의 승인-제25조 등)과 허가(토지이용허가-제16조, 건설허가-제30조 등)를 두어 건설과정을 통제하고 있다. 일정한 토지위에 건축물을 건축하는 건설은 우리의 경우와 매우 유사한 구조를 취하는데, 다만 체제의 차이, 소유권의 차이 등으로 말미암아 주된 통제장치가 다르다. 즉 우리가 건축허가를 주된 것으로 하는데 반하여, 북한 건설법은 건설허가를 주된 규율방식으로 채택하고 있다. 건설허가의 내용이 과연 무엇인가에 대해서는 건설법에 명확히 규정되어 있지는 않다.

한편, 북한 「건설법」에 의하면 건설시공을 하기 위해서는 건설허가를 받아야 하는데, 그 허가절차의 전제로 건설설계에 대한 승인을 받아야 하고, 건설설계는 건설총계

획을 기반으로 하며, 건설총계획은 국토계획법과 도시계획법상의 국토건설총계획과 도시·마을총계획에 따라 작성해야 한다(건설법 제10조)는 단계적 위계질서를 가진다. 결국 국토건설총계획은 토지법에 그 대강을 규율하고 있으므로 건설허가는 토지법에 따른 국토건설총계획에 위배되어서는 안 된다는 구조를 취하게 된다. 예컨대, 평양시 내에 김일성 종합대학의 한 건물을 짓기 위해서는 토지법, 국토계획법, 도시계획법 및 건설법에 의한 일련의 절차가 필요한 것이다. 따라서 북한의 건설법에 대한 이해 또한 단행의 건설법만을 이해하는 것만으로는 부족하고, 토지법·국토계획법·도시계획법의 관련 규정을 함께 연구대상으로 삼아야 건설을 향한 법령 간의 상호 작용에 관하여 충분한 이해가 가능할 것이다.

북한의 「건설법」은 건설총계획의 작성(수립) 및 실현(실천), 건설설계(건축설계)와 시공 등에 대하여 규율하고 있다. 또한 건설물(건축물)의 준공검사를 통하여 건축물의 안전성 확보 역시 동 법의 입법목적에 해당한다(이상, 동법 제1조). 아울러 북한 「건설법」은 도시계획법으로서의 성격도 일부 가지고 있어서 ‘국토건설총계획’의 하위계획으로서의 ‘건설총계획’을 수립하도록 하고 있다(동법 제10조).

북한 건설법의 특징으로는 건축물의 규모에 따라서 일정 규모 이상은 그 설계에 대하여 내각 또는 국가건설감독기관의 직접적인 승인을 받아야 하는 것으로 규정하고 있다는 것이다(동법 제25조). 이는 우리 건축법에서 건축허가권자가 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장으로 정하고 있는 것(건축법 제11조)과 차이를 보이는 것으로 북한에서는 건설행정에 있어서도 중앙집권성이 강력하다는 증거라고 할 수 있다. 또한 북한 건설법에서는 건설허가를 받는 것을 기본으로 하고 있어서(동법 제30조) 위 설계승인과 건설허가 간의 관계가 불분명하다.

또한 완공된 건축물에 대하여 우리 법에서는 ‘사용승인’(건축법 제22조), ‘사용검사’(주택법 제49조) 또는 ‘준공검사’(국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제98조 등)라는 표현을 쓰고 그 밖의 시설물에 대해서는 ‘준공확인’(도로법 제62조) 등의 용어도 사용하고 있으나, 북한 「건설법」에서는 ‘준공검사’라는 표현만을 사용하고 있다(동법 제37조 내지 제42조).

## 제2절 남북한 국토·도시계획 및 건축법제 통합시 문제점

### I. 개 관

통일 이후 남북한의 법제 통합이 시작될 경우 건축법 및 국토·도시계획법제 분야에서 해결하여야 할 과제들은 몇 가지로 정리될 수 있다. 특히 이 가운데는 법제 통합 자체에서 발생하는 과제도 있겠으나, 이와 함께 남북한이 통합되는 과정에서 개발사업 등을 법제도 차원에서 뒷받침해야 하는 측면에서 발생하는 과제 역시 존재한다. 목차의 구성체계상 전자에 대해서는 제2절에서 서술하고, 후자에 대해서는 제3절에서 통합방안과 함께 서술하는 것으로 하겠다.

첫째, 토지이용에 관한 기본관념의 문제가 있다. 토지 자체의 이용에 관한 인식은 남북한 모두 동일하다. 토지의 합리적인 이용은 남북한 모두 국가의 주요 임무에 속하기 때문이다. 그러나 토지의 사유화 여부 등에 따라서 토지의 이용방법이나 소유자-행정청 간의 이용목적이 상이하다는 기본적인 관념 차이가 남북한 간에 고착화 되어 있어 이를 법제 통합 시 어떻게 반영 내지 처리할 것인지 문제가 될 것이다. 또한 현행 북한의 토지이용에 관한 관념은 중국적으로 남한과 동일하게 될 것이지만, 그에 따른 제도도입의 시기적 문제도 따르게 될 것이다.

둘째, 남북한 간에는 건축과 도시계획의 목적이 매우 상이하다. 이는 앞서 살펴본 토지이용의 기본관념과 연동된 것으로 목적의 상이함은 여러 법률관계를 다르게 만드는 주된 요인이다. 남한이 사인의 건축활동에 대한 대립적인 지위의 행정청과의 법률관계를 주로 규율하고 있다면, 북한은 국가 스스로의 건축의사 결정에 관한 내부적인 사항만을 규율하고 있다는 점에서 차이가 있고, 이로 인한 파생적인 문제가 많다.

셋째, 현재 북한지역에서 적용되고 있는 경제특구 및 경제개발구에 대한 법적 규율을 어떻게 처리할 것인가 문제되고 있다. 이들은 북한의 현행법에 따라 적법하게 건설된 것

이며, 특례를 많이 두고 있다는 점에서 북한법체계 내에서 특별법에 속한다. 이들 법체계를 통일 이후에도 존속시킬 것인가에 대해서는 다시 한 번 의사결정이 필요한 바, 이를 어떤 방향으로 정할 것인가 문제된다.

넷째, 북한지역에 현존하고 있는 각종 건축물들에 대한 처리 문제이다. 이 부분에서는 소유권을 획정하여 분배하는 문제가 먼저 나타날 수 있으나, 북한지역의 토지 등 부동산 소유권을 어떻게 부여할 것인가에 대하여 논하는 것은 연구의 범위가 과도해지므로, 본 연구에서는 이에 대해서는 가급적 생략하고자 한다. 한편, 기존 건축물이 북한의 현행법에 따라 적법한 건축물로 인정받는다 하더라도 어느 정도 수준에서 인정된 것인가 문제된다. 건축법상의 법적 규율은 주로 건축물의 위험방지요건을 다루고 있는데, 남북한의 위험인식 수준이 다르기 때문에 이것을 정하는 것이 문제된다. 또한 건축물의 용도를 어떻게 정할 것인가도 통일 후 도시지역에서 문제가 될 것이다.

다섯째, 북한지역에도 다수의 도시가 존재하고 있고, 그 도시 내에는 많은 건축물이 있다. 도시의 성장, 발전 및 쇠퇴는 어느 곳에서나 나타나는 현상인데, 얼마만큼 빠르게 쇠퇴한 도시를 재정비하느냐가 중요하다. 그런 면에서 북한은 대다수의 도시가 쇠퇴하였음에도 불구하고 재정비가 더디게 이루어지고 있으며, 건축물의 노후·불량화가 심각하다. 특히, 도시의 정비와 건축물의 정비를 위한 법적 근거가 미비하다는 문제가 있다.

이와 같은 현행법상의 문제점 외에도 통일 과정에서 그리고 법제 통합과정에서 새롭게 등장하는 문제점들이 있다.

먼저, 통일 후에는 교통로 건설을 비롯하여 대규모 국토개발사업이 진행될 가능성이 크다. 물론 현 정부에서는 통일 이전이라도 일부 ‘한반도 신경제지도 구상’에 따라서 남북한 간의 교류를 추진하고 있으며,<sup>172)</sup> 이에 따라서 남북한 간 경제협력이 현실화된다면, 경의선 철도연결 및 고속도로건설 등 남북한 간 주요 교통로 중 일부는 통일 이전에도 건설될 가능성이 크다.

172) ‘한반도 신경제지도 구상 및 경제통일 구현’에 대해서는 통일부 홈페이지 통일정책란 <http://www.unikorea.go.kr/unikorea/policy/project/task/precisionmap/> 참조. (최종방문일: 2017. 10. 30.)

둘째, 남북한 통일 과정에서 북한지역의 경제·산업발전을 유도하고, 북한지역의 노동력을 이용하며, 실업률을 낮추기 위한 목적에서 대규모 공업단지를 건설하는 등 신도시 건설 역시 추진될 가능성이 크다. 이미 ‘한반도 신경제지도 구상’에서는 동해안권의 에너지·자원벨트를 설정하고, 서해안지역에는 산업·물류·교통벨트를 구상하고 있다.<sup>173)</sup> 이와 함께 기존의 도시들 가운데서는 도시 내 산업단지 조성 및 주거시설 건축 등으로 도시를 재정비할 필요가 있다. 이 과정에서 이촌향도 현상이 발생할 경우 도시로 이주민이 물리게 되어 이들에게 주거를 제공할 필요가 생기게 된다. 이때 기존의 도시계획에 따라 설계된 지역을 어떻게 수정·보완할 것인지 문제된다.

끝으로 북한 지역 내 개발사업 진행시 토지수용과 보상을 위한 법제 역시 준비될 필요가 있다. 북한지역의 경우 우리와 달리 토지에 대해서는 사적 소유권이 인정되지 않고 있으므로 소유권을 국가 등 공적 주체가 이를 획득하기가 상대적으로 용이한 면이 없지 않다. 그러나 북한지역에서도 소유권은 인정하고 있지 않지만, 건축물에 대하여 사용권을 인정하고 있어, 이주대책 등을 수립할 필요가 있다. 또한 농지 등에 대해서는 현재 경작하고 있는 농민들에 대한 보상 역시 현실적으로 배제하기 어렵다.

## II. 토지소유권 및 사용권의 문제

### 1. 토지의 사유화 과정

북한의 토지에 대한 현재의 소유권 및 사용권에 대한 관념은 남한과 많은 차이를 보이고 있다. 따라서 이러한 차이를 어떻게 극복하느냐가 법제 통합에 있어 가장 핵심적인 문제가 될 것이다. 남한의 대부분의 법제와 실무는 개인의 소유권 인정을 전제로 구성되어 있지만(헌법 제23조), 북한은 국가가 모든 소유권을 독점하는 것(북한 헌법 제20조)을 전제로 법과 제도가 설계되어 있기 때문에 양자 간의 법제도 및 실무의 차이는 생각보다 문제가 심각하다.

173) ‘한반도 신경제지도 구상 및 경제통일 구현’에 대해서는 통일부 홈페이지 통일정책란 <http://www.unikorea.go.kr/unikorea/policy/project/task/precisionmap/> 참조. (최종방문일: 2017. 10. 30.)



통일은 북한사회에 대해서는 체제의 전환을 의미할 수 있다. 체제전환의 가장 핵심적인 사항은 국유자산의 사유화이며, 특히 토지 및 주택 등의 자산이 사유화되고, 토지시장에 임대료가 형성되게 된다. 체제전환과정에서 흔히 나타나는 도심부의 토지이용변화, 주거지의 분화, 상업지역의 등장, 도시 확산, 그리고 직주근접 공간계획체계의 와해 등의 변화도 궁극적으로는 국유자산의 사유화와 국영기업의 폐쇄라는 두 가지 핵심요소와 직결되어 있다.<sup>174)</sup> 이러한 변화의 과정이 급격하게 이루어지는 경우에는 북한 사회에 심각한 법적 공백 상태가 발생할 가능성이 크다. 나아가 법은 존재하지만 북한사회 일반에서는 법과 동떨어진 현실이 될 우려가 크다.

## 2. 토지이용체계

북한은 현존하는 토지이용 현황을 기초로 하여 단순하게 토지의 용도를 분류하는 체계를 취하고 있을 뿐이다. 즉, 토지이용의 분류를 세세하게 분류하지 않아도 되는 체계를 가지고 있다. 하지만 남한은 헌법상 가장 중요한 재산권의 하나인 토지소유권의 보장을 위해 토지의 용도구분이 매우 세분화 되어 있다. 이러한 차이점은 단순한 용도분류 정도의 차이를 의미한다기보다는 토지의 이용에 관한 기본 관념의 문제에 가깝다. 즉, 자본주의 도시의 토지이용체계는 재산권행사의 제약에 따른 갈등과 지속적인 상호작용을 통하여 정교하게 다듬어져 온 반면, 사회주의 도시에서는 토지가 국유화 되어 있으므로 토지의 용도구분 등이 큰 의미를 가지지 못한다.

이러한 상황에서 장차 남북한이 통일된 경우, 토지이용의 목적을 어떻게 설정하느냐는 매우 중요한 문제이다. 도시의 형성과 관리는 토지의 이용목적은 어떻게 설정하고 기반시설을 어느 정도로 설치할 것인가 하는 점이 중요하다고 본다면, 토지의 이용 목적이 상이하고, 용도구분에 있어 그 세밀함에 차이고 있다는 점은 통일 이후 공간계획을 수립하는 데에 첫 번째 장애요인이 될 것이다.

174) 김현수 외, 앞의 논문, 13면.

### III. 건축과 도시계획의 목적

#### 1. 건축과 도시계획의 목적의 상이

남한에서의 건축과 도시계획의 주된 목적이 사인의 자유로운 건축과 토지이용으로 나타나는 무질서를 규율하기 위한 것이라고 한다면, 북한의 경우에는 자신의 국가(행정)목적을 위한 자신의 건축과 토지이용을 규율하는 것이라는 점에서 가장 큰 차이점을 보이고 있다. 즉, 남한은 사인의 재산권 행사의 일환으로 건축권을 행사하는 것에 대해서 대립하는 행정주체가 도시계획적 근거를 기준으로 또는 안전확보를 목적으로 건축을 통제하고 허가하는 법률체계로 되어 있다. 그러한 건축규율과 통제를 위해서 도시의 전 지역에 용도지역제 도시계획을 수립하고, 일부의 지역에 대해서는 지구단위계획을 수립하여 밀도 있는 통제를 하는 것을 목표로 하고 있다.

하지만, 북한은 모든 생산수단(토지 및 건축물 등)을 국유를 원칙으로 하므로 국가(행정주체)가 자신의 의사결정 만에 의해 도시계획을 수립하고, 그것에 따라 건축을 하는 법률체계로 되어 있다. 즉, 대립하는 사인의 개념이 존재하지 않으며, 단지 국가가 행정목적 위해서 필요에 따라 건축을 하는 체제이다. 여기에서는 대립하는 당사자가 존재하지 않으므로 양자의 이익관계를 조정할 법적 사항이 존재하지 않으며, 단지 국가의 의사결정 절차나 건축공정절차만을 규율의 목적으로 하고 있다. 북한의 건축 및 도시계획법제의 기본취지는 행정내부적인 계획의 수립과 건축절차만을 규정한 것이라 볼 수 있다.

따라서 남북한의 건축과 도시계획에 있어서의 이러한 목적상의 차이는 건축과 도시계획법 전체에 영향을 미치게 되고, 그것은 남북법제의 통합에 있어서 큰 문제점으로 부각될 것이다. 특히 북한의 건축 및 도시계획의 목적이 남한과 근접하게 되는 경우, 이에 대한 북한 지역에서의 적응여부는 많은 시간을 요할 수도 있다.

## 2. 계획방향의 차이

북한의 경우에도 토지이용을 계획적으로 하기 위한 계획의 체계가 토지법, 국토계획법 및 도시계획법에 비교적 잘 구성되어 있다. 즉, 현재 북한의 사회주의적 토지이용에 맞게 계획체계를 적절하게 구성하여 법적 근거를 두고 있다고 할 수 있다. 계획을 수직적 상·하위 계획으로 구분하여 계획의 목적에 맞게 수립하고 있으며, 각각의 계획이 갖추어야 할 내용과 그 기능들을 정하고 있다. 또한 그러한 계획을 실질적으로 집행하기 위한 행정 체계도 갖추고 있으며, 이에 대한 적절한 감독체계 등의 규율도 가지고 있다.

하지만 세부적인 내용에 있어서는 계획이념상의 차이들이 많이 보이고 있다. 먼저 북한은 남한에 존재하지 않는 토지법에 근거한 ‘국토건설총계획’에 따라 장기적으로 국토개발을 추진하여왔다. 이는 사회주의적 경제이념을 반영한 계획의 모습이며, 모든 계획은 여기에 근거하여 이루어진다. 정책차원에서 보자면, 북한은 종래 도농병립과 (대도시가 아닌) 소도시 위주의 국토개발 및 도시계획을 수립하여 왔다. 이들 소규모 도시들이 지역의 거점도시로서 기능을 하도록 한 것이다.<sup>175)</sup>

이에 반해 남한의 경우에는 국토의 균형발전, 국가경쟁력 제고 및 국민의 삶의 질 향상을 계획의 주된 목적으로 하고 있다. 또한 소도시 위주의 국토개발을 포함한 대도시화 및 신도시 건설 등이 다양한 목적으로 추진되고 있다는 점에서 차이가 있다. 이런 계획방향의 차이는 고스란히 관련 법제에 녹아들어 있으므로, 법제 통합을 위해서는 이러한 차이점을 어떻게 해결하느냐 하는 점이 문제가 될 것이다.

## 3. 사적영역의 참여

우리의 국토계획 및 도시계획절차는 행정계획의 대표적인 사례 중의 하나이고, 현재의 행정계획은 행정의 일방적인 계획이 아니라, 행정과 사인간의 협력을 통하여 이루어지고

175) 위 문단에 관하여, 이종우, “북한 건축·도시의 이해”, 『북한』 1997. 9., 185-186면 참조.

있다. 우리 국토계획법상의 공청회 개최(제15조), 주민의 입안제안(제26조), 주민의견청취(제28조) 등이 그 구체적인 예라고 하겠다. 이는 앞서 살펴본, 대립된 이해당사자인 행정주체와 사인간의 적극적 협력을 유도하기 위한 제도이다.

반면, 북한의 계획법제에 있어서는 건축 및 도시계획의 목적이 국가 자신의 행정 목적을 위한 것이 대부분이므로 사적 영역의 참여가 이루어질 계기는 사실상 없다. 건설법 및 도시계획법제의 대부분은 국가가 업무를 수행하기 위한 의사결정절차를 규정하고 있을 뿐 사인의 참여에 대해서는 법적 규율이 공백상태이다.

이러한 남북한의 상황에서 사적영역의 참여를 인정하는 규정을 두지 않는다면, 법제 통합에 있어 커다란 문제를 가져올 것이다. 왜냐하면 사인은 그것이 완전한 소유권이든 사용권의 형태이든 국가로부터의 제한에 대해서 일정한 의견청취의 기회와 진술의 기회가 보장되어야 하기 때문이다.

#### 4. 비용부담의 문제

북한지역의 경제발전을 위하여 단기적인 국토개발사업을 추진할 경우에 그 방식에 관하여 문제가 발생할 수 있다. 개별적인 도시계획시설로서의 인프라 등을 설치하는 것과 달리, 북한지역 전역에 걸쳐서 도로, 철도, 항만, 공항 등을 대규모로 건설하는 과정에서 예산상의 문제 등과 결부되어 개별 계획의 집합이 아닌 전체적인 개발계획이 필요할 것이다.

### IV. 경제특구 및 경제개발구의 문제

아래 <표 4-6>에서 보는 바와 같이,<sup>176)</sup> 현재 북한에는 대외 경제협력을 위한 경제특구가 상당수 존재한다. 이에 대해서는 별도의 법률이 제정되거나 종래의 북한 법제와는 다

176) 해당 표는 서대훈, “북한의 경제특구·개발구의 현황과 전망”, KDB 산업은행 『북한이슈』, 2015., 45면에서 인용.

른 내용이 가미되어 있다는 점은 살펴보았다. 향후 통일 이후 북한 내의 이러한 경제특구 및 경제개발구는 건축 및 도시계획법제와는 다른 방향에서 접근할 필요도 있다. 먼저 물리적인 형상으로는 현재의 특구나 개발구가 존속이 보장되어야 할 것이다. 그것을 과거로 돌린다거나 새롭게 전면 개편하는 것은 문제가 더 커질 수 있기 때문이다.

하지만 통일 이후 이들 법제는 주변국의 개발계획과의 연계성 여부 및 남한법률과의 차이점 등 때문에 남북한 법제통합에 있어서는 문제점으로 등장할 여지가 많다. 북한의 다른 지역과의 법적용 평등이나 형평성의 문제가 발생할 수 있으며, 남한법과의 통합과정에서 조직, 구성, 이익의 향수 등에서 문제가 생겨날 수 있다.

<표 4-6> 북한의 경제 특구·개발구

	경제 특구		경제 개발구	
	종류 및 위치	경제	나선(1991), 황금평·위화도(2010)	경제
	공업		공업	위원(2013), 현동(2013), 흥남(2013), 청남(2014)
	관광		관광	신평(2013), 온성섬(2013), 청수(2014)
	특별행정	신의주(2002)	수출	송림(2013), 와우도(2013), 진도(2014)
			농업	북청(2013), 어랑(2013), 숙천(2014)
			첨단기술	은정(2014)
			국제시범 도시	강령(2014)
법률	특구마다 관련 개별 법 적용		「경제개발구법」 일괄 적용	
외환	해당 특구의 외환규정에 따라 국외 송금 제한적		외화의 자유로운 국외송금가능	
기타	북한 내지와 격리되어 운영		좌동	

## V. 기존 건축물의 처리 : 유지 및 관리

북한영역 내에서도 많은 주택과 공공건물 등이 존재한다. 이들 건축물들은 현행 북한 법령에 따라 적법하게 건축된 것이며, 그들의 건축물 관리체계에 따라 관리되고 운영되고 있을 것이다. 이러한 건축허가 및 관리체계는 우리와 많은 차이를 보일 것으로 보인다. 따라서 통일 후 북한 내의 건축물을 어떻게 처리하고, 새로운 건축물의 허가를 어느 정도 수준에서 결정할 것인가는 매우 어려운 문제에 속한다.

### 1. 기존 건축물의 법적 지위

북한 지역의 기존의 건축물에 대해 어떤 법적 지위를 부여할 것인가 문제된다. 기존의 건축물은 북한 당국으로부터 유효하게 건축허가를 받아 적법한 건축물대장에 등재되어 관리되고 있을 것이다. 북한도 다수의 건축물이 존재하고 이에 대한 건설허가, 관리 등에 대한 법적 규율이 존재하기 때문이다.

그렇지만 남한의 기축 건축물과 많은 점에서 차이가 난다는 점은 부인할 수 없다. 특히 건축물의 안전과 관련하여 보다 엄격한 기준을 적용하도록 되어 있는 남한의 건축규정에 비추어보아 북한의 건축물은 남한의 허가기준을 넘어서지 못할 수도 있다. 건축물의 안전과 관련한 규정은 그 나라의 사회 및 기술의 발전수준과 국가의 안전관리능력과 결부되어 있기 때문이다. 북한은 기술적, 경험적, 사회적으로 건축물의 건축수준, 위험수준이 낮게 책정되어 있고, 특히 건축통제를 하여야 할 주체가 건축까지 담당하는 구조라는 점에서 문제가 더 크다. 실제로 북한의 건설법령에는 남한과 같은 까다로운 건설기준 등이 마련되어 있지 않다.

통일 이후 북한의 건축물에 대한 법적 처리에 있어 문제가 되는 점은 현실과 규범의 괴리문제라고 할 수 있다. 종전의 북한 법령에 따라 적법하게 건축되어 이용되고 있으므로 불법건축물이라 할 수는 없지만, 실질적으로는 허가될 수 없는 수준의 건축물일 수 있기 때문이다. 통일 건축법은 남북간에 공통적으로 건축물의 위험방지요건 등을 주로

규율하게 될 것인데, 기존의 건축물과 비교하여 어느 정도의 수준에서 그 요건을 정할 것인가는 매우 어려운 문제에 속한다.

기존 건축물의 유지·관리에 관한 부분에 있어서도 남북한은 많은 차이를 보이고 있다. 북한에도 상당수의 공동주택이 건축되어 있으며, 여러 유형의 건축물이 존재한다. 이들에 적용되는 건설법, 살림집법이나 도시경영법 등의 법률이 남한과 차이가 나는 점은 법제 통합에 있어 반드시 검토하여야 할 사항이다.

## 2. 기존 건축물의 용도

북한 내 많은 건축물은 자신들이 세운 건축목적에 맞는 용도로 건축물을 이용하고 있을 것이다. 모든 건축물이 국유의 재산이라고 하더라도 그 실제적인 이용현황은 남한과 유사할 것이라 짐작이 된다. 즉, 공용청사와 같은 순수 공용건축물이 있을 것이고, 살림집과 같은 주택용도가 있을 것이다. 대다수의 건축물이 통일 이후에도 비슷한 유형의 용도를 부여받을 것으로 예상되지만, 북한체제에서 요청되었던 건축물의 경우에는 어떻게 할 것인가 문제가 될 것이다. 특히, 적정한 범위의 용도별 건축비율을 정하는 것도 중요한 걸림돌이 될 것이다.

# VI. 도시의 쇠퇴와 주택의 노후불량화

## 1. 도시정비의 필요성

최근 북한 당국에서 ‘살림집’이라고 부르는 주택 건설사업을 진행하는 등 북한 지역 내에서도 외견상 주거환경 등을 개선하기 위해 노력하는 것으로 보이고 있다.<sup>177)</sup> 그럼에도 불구하고 북한 지역 내의 대다수 지역에서는 거주환경이 극도로 열악하다는 지적이 이어지고 있다. 연구에 따라서 차이를 보이고 있으나, 북한의 주택보급률은 2006년에

177) 북한은 2009년 최고인민회의 상임위원회 정령 제3051호로 「조선민주주의인민공화국 살림집법」을 채택하여 주택분야에 대한 법적 규율을 마련하였다.

77~83% 수준으로 추정되었는데, 2013년 기준으로 개략적으로 추계하면 약 74~80% 수준으로 2006년 보다 주택사정이 더 악화된 것으로 보인다.<sup>178)</sup> 총 주택보급량 450만호에 비하여 150만호 정도가 부족한 것으로 추정되고 있다. 주택이 부족해서 신혼부부의 경우 4~5년 정도 기다려야 주택을 배정받을 수 있고, 한 주택에 2가구 동거가 많다고 한다. 주택의 질적 수준도 열악하여 난방과 취사는 대부분 나무와 석탄을 사용하고 전기와 수도물이 부족하여 단전·단수가 빈번하며 지방의 아파트나 연립주택의 경우 온수관 자체가 설치되지 않은 곳도 많이 있다.

북한의 주택현황은 노후 주택비율이 70% 정도로서 매우 높고, 아파트 등 시설도 난방 배관 등에서 문제점이 있다는 지적도 제기된다.<sup>179)</sup> 개별 건축물 이외에 상수도의 누수율이 50% 수준으로 매우 높고, 주요 도시의 중심시가지 역시 노후화가 심각하다가 평가를 받고 있다.<sup>180)</sup> 최근 북한 당국이 다수의 신형 아파트들을 건설하여 공급하고 있다는 소식이 언론을 통해 공개되었지만, 반대로 아파트 붕괴사고 등도 발생하여 부실건축이 이루어졌다는 점을 노출하기도 하였다. 따라서 통일 후 안전성 등을 검사하여야 계속 사용가능 여부를 판단하여야 할 것으로 보인다.

## 2. 법적 규율의 미비

북한의 도시 및 주택의 상황이 이리함에도 불구하고, 이러한 도시 및 주택문제를 해결 할만한 적극적인 입법이 이루어지고 있지는 않다. 즉, 북한의 경우에는 「건설법」에 의하여 개별 건축 단위 위주의 정비에 국한되고 있으며, 「도시경영법」에서는 건축물 일부에 대한 보수나 개조에 대해서만 규정하고 있을 뿐이다. 즉, 남한에서와 같이 비교적 넓은 면적을 하나의 구역으로 지정하여 정비하는 수단이 없고, 이에 대한 법적 규율도 존재하

178) 통일한국, <http://unikorea21.com/?p=5008> 참조.

179) 위 문단에 관하여, 자유아시아 방송, [남과 북, 어제와 오늘] 북한의 주거문화, [http://www.rfa.org/korean/weekly\\_program/yesterday\\_today/yesterday\\_now-07292010112700.html](http://www.rfa.org/korean/weekly_program/yesterday_today/yesterday_now-07292010112700.html) ; (최종방문일: 2017. 9.11.)

180) 이상준, “북한지역 개발협력 방향과 정책과제”, 한국감정원, 『부동산포커스』 2014.11., 32면 참조.



지 않는다. 북한에서도 일부 개발사업 등을 진행한 사례가 있으나, 법제에 있어서 반영되어 있지는 않다.

한편, 남한의 도시정비법제는 정비사업으로 인한 개발이익을 둘러싼 첨예한 대립을 어떻게 합리적으로 해결할 것인가에 많은 초점을 두고 있다. 통일 후의 북한지역에서도 정비사업이 이루어지는 경우 남한에서와 같이 개발이익을 둘러싼 이해관계인간 다툼이 치열하게 전개될 것이다.

이러한 면에서 쇠퇴한 도시의 많은 영역과 주택의 정비를 위한 법적 규율의 미비는 향후 법제 통합에 있어서 많은 문제점을 가져올 수 있다. 도시정비는 기존의 권리의무관계를 전제로 하는 것으로 이해관계인이 많고, 많은 비용이 투입되어야 하며, 기존 권리자의 거센 저항이 있을 수도 있기 때문이다. 현재 북한에서 이러한 법제가 존재하지 않고, 사회적으로도 널리 통용되지 않는 제도라고 한다면, 법제 통합에 있어서는 매우 신중하게 접근해야 하는 분야이다.

## 제3절 국토·도시계획 및 건축법제 통합방안

### I. 통합의 방향

#### 1. 통합의 기준

앞서 살펴보았듯이, 남북한의 통일 시나리오는 크게 두 가지로 나누어질 수 있다. 북한의 급변사태로 인하여 흡수통일이 될 수도 있고, 점진적인 합의를 통해 통일국가를 완성할 수도 있다. 이러한 방식상의 차이에도 불구하고 통일의 최종적인 완성은 법제의 통합을 통해 이루어질 것이다. 이 경우 통일한국이 어떠한 법제를 따르게 될 것이냐 매우 중요한 문제이다. 어떤 경우든 남북한의 법제를 그대로 유지한 채 장기간을 보내는 것은 사회통합과 법률관계의 조기안정을 위해서는 바람직하지 않다. 그렇다면 현실을 잘 반영하고, 그것이 실효성을 발휘할 수 있는 법제를 선택할 수밖에 없다.

그런 면에서 남한의 법률이 전문성, 현실성 및 실효성 측면에서 비교우위에 있다. 따라서 법제통합의 방향은 현실적으로 남한 측의 법령을 기준으로 하되, 일부 내용에 있어서 북한의 현실을 감안하여 수정하는 방향이 되어야 할 것이다.

## 2. 법제통합의 기초로서 토지제도 : 중장기적 제도 변화를 기반으로

국토·도시계획 및 건축법제는 그 기초가 되는 토지제도를 바탕으로 설계되므로, 당연히 어떠한 토지제도를 따르고 있는가에 영향을 받게 된다. 통일 후 북한의 토지제도가 현재의 모습을 그대로 유지할 확률은 그리 높지 않다. 그렇다고 남한의 토지제도처럼 완전한 사유재산제도로 급속하게 이전하는 것도 매우 위험한 제도변경이다. 토지제도는 충분한 시간을 두고 변화될 가능성이 크기 때문에, 그러한 변화과정을 염두에 두고 다른 제도들의 모습이나 법제를 고려해 보아야 할 것이다.

유력한 통일방안인 점진적 통일 모델에서는 북한의 토지제도는 중국이나 베트남의 경우와 같이 ‘국가소유’의 원칙을 유지하면서도, 단계적으로 토지사용권제도를 확대해나갈 가능성이 크다. 즉, 중기적 관점에서 북한의 토지제도는 국유상태에서 일반 사인에게 토지의 사용권을 인정하는 ‘토지사용권제도’가 시행될 것으로 보인다. 국가는 사인의 신청이나 요청에 의해 사용권을 허가하거나 부여하여 사용권을 인정하고, 그 사용권을 법적으로 보호하는 방식이 될 것이다. 사인은 그러한 토지사용권을 양도·상속할 수 있으며 거래의 대상으로 할 수 있다. 다만, 국가는 일정한 요건 하에 사용권을 제한하거나 회수할 수 있는 제도를 두게 될 것이다.

토지사용권제도가 확립되고 준소유권과 같이 헌법적 보호를 받게 된 이후에는 확대되고 사용권이 법적으로 확고하게 보호받게 된다면, 그 권리는 준소유권처럼 헌법적 보호를 받게 될 것이다. 이미 중국이나 베트남의 경우와 같이 토지사용권제도로 이전 된 국가에서는 주택에 대해서는 완전한 소유권을 인정하고 있는 추세이며, 중국적으로는 남한과 같이 토지와 건물 모두가 사인에게 소유권이 인정되는 제도로 변화될 것으로 보인다. 따라서 장기적으로는 남한과 같은 모습의 토지제도가 자리잡을 것이며, 그러한 토지제도를

기반으로 건축 및 도시계획법제도 구축될 것으로 보인다.

## II. 국토기본법제의 통합방안

### 1. 통일 한국의 장기전망 계획의 수립

북한 현행법상의 국토건설총계획은 현재의 이념적 토대에서 이루어진 것으로 통일 한국에 있어서는 그것이 적용될 여지가 거의 없을 것이다. 한편 남한에도 국토기본법상의 국토종합계획과 같은 전국토를 대상으로 한 장기전망 계획이 있기는 하지만, 통일 한국을 구체적으로 반영한 것은 아니다. 따라서 통일 한국의 지속적인 국토 균형발전과 국가경쟁력 확보를 위한 효율적 이용을 위해서는 한반도 전체를 대상으로 한 장기전망 계획이 반드시 필요하다.

현재 북한의 교통축은 H자 형으로 되어 있으며, 지역별로 소도시가 고르게 분포되어 있다. 27개 도시는 1직할시, 2특별시, 1특급시 및 23일반시로 구성되어 있으며, 인구 50만 명 이상의 대도시는 평양, 남포, 함흥, 청진시 4곳이다. 북한의 도시들은 현재에도 개혁·개방에 따라 변화가 급격하게 나타나고 있으며, 인구와 기업활동의 증가로 도시전체가 총량적으로 증가할 것으로 예상된다. 이에 따라 상업, 업무, 주거용지 등의 개발수요가 증가하고, 기성시가지의 정비가 요청되며, 교통인프라를 비롯한 전반적인 사회기반시설의 개발수요도 증가하게 될 것이다.<sup>181)</sup>

통일 후 북한지역의 국토이용제도 개편방향은 북한의 산업화를 위해 필요한 대규모 사회기반시설 확충을 가장 먼저 고려할 필요가 있다. 이를 위해서는 기반시설이 취약한 지역을 우선 대상으로 하는 국토종합계획을 수립하여 산업화의 근간이 되는 기간산업이나 사회기반시설의 설치를 위한 장기구상을 수립할 필요가 있다.<sup>182)</sup>

181) 김현수 외, 앞의 논문, 9면.

182) 김현수 외, 앞의 논문, 7면.

이러한 북한의 상황을 반영하기 위해서는 현행 국토기본법의 개정이 필요하다. 무엇보다도 북한의 국토이용에 대한 장기전망을 가지는 부문별, 지역별로 계획을 수립하기 위해서는 그것을 뒷받침하는 법적 근거가 필요하기 때문이다. 또한 북한의 국토이용을 위한 원칙을 별도의 조문으로 두는 것도 북한의 토지이용을 위해서는 매우 중요한 것이라 생각된다.

현행 국토기본법	개정 국토기본법
<p><b>제2 조(국토관리의 기본 이념)</b> 국토는 모든 국민의 삶의 터전이며 후세에 물려줄 민족의 자산이므로, 국토에 관한 계획 및 정책은 개발과 환경의 조화를 바탕으로 국토를 균형 있게 발전시키고 국가의 경쟁력을 높이며 국민의 삶의 질을 개선함으로써 국토의 지속가능한 발전을 도모할 수 있도록 수립·집행하여야 한다.</p>	<p><b>제2 조(국토관리의 기본 이념)</b> 국토는 모든 국민의 삶의 터전이며 후세에 물려줄 민족의 자산이므로, 국토에 관한 계획 및 정책은 <u>남북한 체제의 존중과</u> 개발과 환경의 조화를 바탕으로 국토를 균형 있게 발전시키고 국가의 경쟁력을 높이며 국민의 삶의 질을 개선함으로써 국토의 지속가능한 발전을 도모할 수 있도록 수립·집행하여야 한다.</p>

## 2. 국토의 재조사와 국토정보의 통합

국토이용 및 도시계획의 수립 및 집행을 위해서는 무엇보다도 국토 및 도시의 현황을 상세하게 파악하는 것이 필요하다. 북한지역에 대해서는 북한 정부에 의해 이미 자료가 수집되어 있거나, 나름의 방법으로 정보가 취합되어 운용되고 있을 것이다. 하지만, 그러한 자료나 정보가 남한의 시스템과 운용방식에 적합할 것인가에 대해서는 의문이 있다. 따라서 현존하는 북한의 자료 및 정보를 근거로 그것이 신뢰할 수 있는가를 먼저 평가하고, 남한의 국토자료 및 정보체계의 수준에 맞도록 다시 조사하거나 체계를 정립할 필요가 있다. 따라서 이에 대한 법적 근거를 마련하고, 이러한 사업이 가능하도록 재원을 마련할 수 있는 근거규정을 두어야 할 것이다.

현행 국토기본법	개정 국토기본법
<p><b>제25조(국토 조사)</b> ① 국토교통부장관은 국토에 관한 계획 또는 정책의 수립, 「국가공간정보 기본법」 제32조제2항에 따른 공간정보의 제작, 연차보고서의 작성 등을 위하여 필요할 때에는 미리 인구, 경제, 사회, 문화, 교통, 환경, 토지이용, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항에 대하여 조사할 수 있다.</p> <p>② 국토교통부장관은 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장에게 조사에 필요한 자료의 제출을 요청하거나 제1항의 조사 사항 중 일부를 직접 조사하도록 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장은 특별한 사유가 없으면 요청에 따라야 한다.</p> <p>③ 국토교통부장관은 효율적인 국토 조사를 위하여 필요하면 제1항에 따른 조사를 전문기관에 의뢰할 수 있다.</p> <p>④ 제1항에 따른 국토 조사의 종류와 방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>	<p><b>제25조(국토 조사)</b> ① 국토교통부장관은 국토에 관한 계획 또는 정책의 수립, 「국가공간정보 기본법」 제32조제2항에 따른 공간정보의 제작, 연차보고서의 작성 등을 위하여 필요할 때에는 미리 인구, 경제, 사회, 문화, 교통, 환경, 토지이용, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항에 대하여 조사할 수 있다. 특히, <u>북한지역에 대해서는 연한을 정하여 상세한 조사를 실시할 수 있다.</u></p> <p>② 국토교통부장관은 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장에게 조사에 필요한 자료의 제출을 요청하거나 제1항의 조사 사항 중 일부를 직접 조사하도록 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장은 특별한 사유가 없으면 요청에 따라야 한다.</p> <p>③ 국토교통부장관은 효율적인 국토 조사를 위하여 필요하면 제1항에 따른 조사를 전문기관에 의뢰할 수 있다.</p> <p>④ 제1항에 따른 국토 조사의 종류와 방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>

### 3. 부문별 계획의 수립

현재 북한지역의 토지이용현황 및 개발현황은 남한과 많은 차이를 보이고 있다. 특히, 주택부문, 산업부문, 환경부문, 기반시설부문 등 여러 분야에 걸쳐 발전정도 및 인식에 있어 차이가 있다. 전체 국토의 장기적 이용 전망을 수립하는 것과 동시에 주요 ‘부문별’ 계획을 수립하는 것이 필요하다. 또한 지역계획은 해당 지역의 종합적인 토지이용 및 발전 전망을 가지고 계획을 수립하지만, 국토 전역을 대상으로 하지 않는다는 점에서 한계를 가질 수 있다. 따라서 이를 극복하기 위해서는 주요 부문별 계획을 수립하여야 하며, 이에 대한 법적 근거를 분명하게 마련하는 것이 필요하다.

현행 국토통합법	개정 국토통합법
<p><b>제17조(부문별계획의 수립)</b> ① 중앙행정기관의 장은 국토 전역을 대상으로 하여 소관 업무에 관한 <u>부문별계획을 수립할 수 있다.</u></p> <p>② 중앙행정기관의 장은 제1항에 따른 부문별계획을 수립할 때에는 국토종합계획의 내용을 반영하여야 하며, 이와 상충(相衝)되지 아니하도록 하여야 한다.</p> <p>③ 중앙행정기관의 장은 제1항에 따라 부문별계획을 수립하거나 변경한 때에는 지체 없이 국토교통부장관에게 알려야 한다.</p>	<p><b>제17조(부문별계획의 수립)</b> ① 중앙행정기관의 장은 국토 전역을 대상으로 하여 소관 업무에 관한 <u>부문별계획을 수립하여야 한다.</u></p> <p>② 중앙행정기관의 장은 제1항에 따른 부문별계획을 수립할 때에는 국토종합계획의 내용을 반영하여야 하며, 이와 상충(相衝)되지 아니하도록 하여야 한다.</p> <p>③ 중앙행정기관의 장은 제1항에 따라 부문별계획을 수립하거나 변경한 때에는 지체 없이 국토교통부장관에게 알려야 한다.</p>

특히, 통일 후에는 교통로 건설을 비롯하여 대규모 국토개발사업이 진행될 가능성이 크다. 물론 현 정부에서는 통일 이전이라도 일부 ‘한반도 신경제지도 구상’에 따라서 남북한 간의 교류를 추진하고 있으며,<sup>183)</sup> 이에 따라서 남북한 간 경제협력이 현실화된다면, 경의선 철도연결 및 고속도로건설 등 남북한 간 주요 교통로 중 일부는 통일 이전에도 건설될 가능성이 크다. 부문별 계획 중에서도 특히 국토전역의 혈관과 같은 교통망 확충을 위한 교통계획 수립이 우선되어야 한다. 「국가통합교통체계효율화법」에 의한 국가기간교통망계획의 수립이 선제적으로 이루어져야 할 것이다(제4조).

독일의 경우에는 ‘독일통일 교통프로젝트’(Verkehrsprojekt Deutsche Einheit)라는 대규모 건설 계획을 수립하여 다수의 철도, 고속도로, 수로를 건설하도록 하였다. 동 프로젝트는 1991년부터 2008년말 기간 동안 약 286억 유로를 투입하여 동서독지역간 연결을 포함한 기간 교통망을 구축하는 계획이었다. 이외에도 ‘미래투자계획 2001-2003(ZIP)’을 수립하여 구 동독지역의 교통 개선을 위한 행정계획을 추진하였다. 이와 같은 계획 추진을 신속하기 위하여 특별법으로서 「구 동독과 베를린주의 교통로 계획추진을 위한 법」(교통로계획촉진법: Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz)이 제정되었다.<sup>184)</sup>

183) ‘한반도 신경제지도 구상 및 경제통일 구현’에 대해서는 통일부 홈페이지 통일정책란 <http://www.unikorea.go.kr/unikorea/policy/project/task/precisionmap/> 참조. (최종방문일: 2017. 10. 30.)

184) 위 문단에 관하여 통일부, 『독일통일총서 4: 구동독지역 인프라 재건 분야 관련 정책문서』, 2013, 66-70면 참조.

### Ⅲ. 도시계획법제의 통합방안

#### 1. 통합의 방향

남한에서 통상적으로 의미하는 도시계획이란 ‘도시 내 토지의 합리적 이용을 위하여 건축물의 허용성을 결정하고, 기반시설의 설치 등을 규율하는 것’을 말한다.<sup>185)</sup> 즉, 토지의 합리적 이용을 위해 건축물이 건축되는 경우, 그 건축물의 건폐율, 용적률 등을 정하는 것이다. 북한 지역을 포함한 통일 한국은 사인의 토지소유(사용)권을 전제로 건축이 이루어지고 도시가 이용될 것이므로, 현재 남한의 기본적인 도시계획의 개념과 수법이 유사하게 적용되게 될 것이다.

도시계획에 대한 우리의 현행법은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」이지만 편의상 통일에 대비한 법률의 명칭은 ‘도시계획법’으로 부르는 것이 타당하다고 보인다. 왜냐하면 도시계획법의 주된 적용대상은 도시계획이고, 도시 내 토지의 이용을 규율하는 것이기 때문이다.

통일 도시계획법의 적용과 관련하여, 법의 제정 있더라도 기존의 북한지역에 존재하던 도시계획의 효력을 인정할 필요가 있다. 일종의 경과규정 또는 경과법률에 해당하며, 가급적 한국의 도시계획제도를 5년 내에 완전 도입하도록 정하면 충분할 것이다. 용도지역제 도시계획, 개발제한구역, 지구단위계획, 도시계획시설계획 등이 새롭게 도입·적용되어야 할 것이며, 계획의 수립주체나 수립절차에 대해 특수성이 인정되어야 한다.

#### 2. 토지사유화에 따른 토지이용의 법적 규율

앞서 살펴본 바와 같이, 북한 지역의 토지가 중장기적으로 이용권의 보장이 강화되거나 토지의 사유화로 완전히 변화하게 된다면, 토지를 점유·소유하고 있는 이용자 또는 소유자가 토지이용방법을 스스로 결정하게 될 것이다. 그렇게 된다면 토지의 무분별한

185) 김종보, 앞의 책, 196면.

이용에 따른 전체 토지이용관계에 있어서의 효율성이 저하될 수 있다. 따라서 도시계획의 차원에서 보다 정교한 수단이 도입될 필요가 있으며, 이를 통일 한국의 법제에 반영하여야 할 것이다.

도시계획 수단의 도입과 동시에 또는 그 이전에 북한의 국토와 도시, 토지와 주택에 대한 면밀한 현황조사가 필요하다. 남한의 국토기본법 및 국토계획법에 의한 현황조사 항목에 따른 조사를 통하여 사유화/ 단계별 사유화/국유화해야 할 토지의 상세구분 등이 이루어져야 한다.<sup>186)</sup>

### 3. 도시발전 전망을 위한 도시기본계획의 수립

현행 도시계획 체계에서 중요한 역할을 하고 있는 것은 바로 도시기본계획이다. 도시기본계획은 하나의 도시에 대한 기본적인 공간구조와 장기발전방향을 제시하는 종합계획이면서 하위 구속적 도시계획의 지침이 되는 매우 중요한 계획유형이다. 물론 북한 내에서도 평양, 남포와 같은 주요 도시는 기본계획이 어떤 형태로든 수립되어 있을 것으로 보인다. 현행 도시기본계획의 내용을 존중하되 남한의 도시기본계획이 가지는 장점을 최대한 활용한 도시기본계획수단이 빠른 시일 내에 도입되어야 할 것이다.

중국이나 베트남과 같은 체제전환국가의 도시들은 일정한 특성을 보이고 있다. 즉, 이들 국가의 주요 도시는 법적 관계가 복잡하고 분쟁발생의 우려가 큰 도심보다는 도시 외곽의 신개발을 선호하는 경향이 크다. 즉, 기성시가지에 연접한 시외의 미개발지를 도시화하면서 개발하는 것이 법적으로 간명하고, 비용에 있어서도 효율적이기 때문이다. 이러한 도시개발의 유형은 기성시가지의 정비를 등한시하고 도시외곽만을 개발하는 난개발의 우려가 크다. 도시 내 정비가 필요한 지역과 성장관리가 필요한 지역 등을 구분하여 관리하는 등 도시전체의 균형 있는 개발관리를 위한 기본계획의 빠른 도입이 필요하다.<sup>187)</sup>

186) 김현수 외, 앞의 논문, 15면.

187) 김현수 외, 앞의 논문, 15면.



#### 4. 구속적 도시계획의 단계적 도입

##### (1) 개 관

남한의 도시계획체계에서 토지를 소유한 일반 국민의 토지이용에 대해서는 다양한 유형의 도시계획이 중첩되어 적용된다. 그 중에서도 특히 토지이용권한의 행사에 법적 구속력을 가지고 제한을 가지는 구속적 도시계획이 있고, 도시의 발전전망을 밝히면서 행정내부적인 효력만을 가지는 비구속적 도시계획이 있다. 통상적으로 도시계획이 실효성을 가지고 도시 내 토지이용을 규율하는 것은 전자의 구속적 도시계획이라 할 수 있다. 물론 도시기본계획과 같은 비구속적 도시계획은 일종의 부합규정을 통해 하위의 구속적 도시계획을 구속할 수 있지만, 일반 국민에게는 그 효력이 미치지 않는다.

실질적으로 도시 내 토지이용을 규율하는 것은 구속적 도시계획으로 그 유형은 나라마다 차이가 있고, 그 수법도 다양하게 존재하고 있다. 남한의 경우에는 국토계획법에서 그 유형을 크게 5가지(① 용도지역제 도시계획, ② 개발제한구역을 포함한 용도구역제 도시계획, ③ 도시계획시설계획, ④ 개발사업에 관한 계획, ⑤ 지구단위계획)로 구분하여 정하고 있다(제2조제4호). 각각의 구속적 도시계획은 그 적용대상이나 규율밀도 등이 상이하게 정해져 있다.

통일한국의 토지이용에 있어서 위의 구속적 도시계획이 곧바로 북한지역에도 적용되고 실효성을 발휘하기란 쉽지 않다. 구속적 도시계획은 토지이용에 대해 매우 막대한 제한이 될 수 있으며, 대부분의 민사적 법률관계에 앞서 행사되거나 작용되기 때문이다. 따라서 구속적 도시계획이 통일한국에 구체적이고 실효적으로 적용되기 위해서는 시기의 차등을 둘 필요가 있다. 따라서 이하에서는 통일한국에 도입 및 적용될 구속적 도시계획을 중기적 관점 및 장기적 관점에서 살펴보기로 한다.

## (2) 중기적 제도 도입

### 1) 용도지역의 지정

남북한의 통일이 이루어진 경우, 곧바로 모든 토지제도와 도시계획제도가 전면적으로 남한의 시스템을 채택할 수는 없다. 먼저 토지제도에 있어서는 토지사용권제도가 도입될 것이 유력하고, 이러한 토지사용권제도를 바탕으로 기본적인 구속적 도시계획이 채택될 가능성이 크다.

이 가운데 기성시가지의 토지이용 및 거래를 위해서는 토지의 용도가 부여되어야 하고, 건축가능성이 어느 정도 인정되는지 등이 결정될 필요가 있다. 즉, 이러한 내용의 토지이용을 규율하는 ‘용도지역제 도시계획’이 우선적으로 도입되어야 한다. 물론 북한지역 내에는 현재에도 그들의 용도지역이 지정되어 있지만, 그것은 국가 스스로의 목적을 위한 것이므로 토지사용권이나 소유권제도와 합치되지 않는다. 따라서 통일 한국에 있어서는 용도지역제 도시계획이 전국에 걸쳐 지정되어야 하고, 우선적으로는 도시지역에 먼저 지정되어야 한다. 이러한 용도지역은 건축법과 연동되어 개별필지 단위의 건축허용성을 통제하는 가장 기본적인 수단이 될 것이다.

### 2) 개발제한구역의 지정

남북한이 통일이 되는 경우, 남한 자본에 의한 북한의 빠른 도시개발과 남북한 균형발전이라는 이념적 목적에서 북한 내 도시의 정책적 도시개발이 병행적으로 이루어질 가능성이 크다. 도시는 태생적으로 효율성을 추구하는 특성이 있어, 많은 것들이 집중되며, 그것이 점차 도시외곽으로 무질서하게 확대되는 경향이 있다. 물론 도심에서 외곽으로의 교통로를 따라 시가지가 확장되지만, 그것은 도시전체의 비효율성을 증가시키고 종국적으로 도시기능을 저하시킨다.

통일 한국의 경우에도 마찬가지로, 북한 내 주요 도시의 무질서한 개발과 도시확장이 이루어질 가능성이 높다. 특히 북한주민의 평양 등 대도시지역으로의 인구이동 및 대부분의 투자가 대도시에 집중될 가능성이 있다. 이러한 상황을 방지하게 된다면, 도시는 되돌

릴 수 없는 관리불가능지역으로 전락하게 된다. 따라서 도시가 무분별하게 확산하는 것을 관리하기 위해서는 국토계획법상의 개발제한구역의 빠른 도입이 필요하다.

### 3) 도시계획시설계획 및 사업의 도입

현재 북한 내 도시의 경우 평양시와 같은 일부 대도시를 제외하고는 도시에서 필요로 하는 기반시설(도시계획시설)이 많이 부족하다. 특히 통일과정이나 통일 이후 인구의 도시집중과 다양한 건축물의 출현으로 인하여 도시에서 요구되는 도시기반시설의 부족현상이 발생할 우려가 크다. 이는 도시기본계획에 의한 총량적 기반시설의 관리와 연계되어 도시기반시설의 확충이 적절한 시기에 이루어져야 도시문제의 발생을 사전에 방지할 수 있다. 나아가 도시난개발의 주된 원인은 후발적인 기반시설의 부족문제와 함께 원시적인 기반시설의 부족도 문제가 된다. 이러한 문제의 발생을 방지하기 위해서는 국토계획법상의 도시계획시설계획이 도입되어야 하고, 구체적으로 도시계획시설을 설치할 수 있도록 사업절차까지도 법제화할 필요가 있다.

한편, 북한지역의 경우에는 보다 시급하게 도시계획시설의 설치가 요청될 수 있으므로 신속하게 기반시설을 확보할 수 있도록 길을 열어줄 필요도 있다. 이러한 경우에는 도시계획시설을 확보할 수 있는 특별규정을 두거나 계획 및 사업절차를 간소화하는 특례를 두는 것도 검토할 수 있다. 한편, 도시계획시설을 설치하기 위한 자원조달 방안도 동시에 규정하는 것도 신속한 기반시설확보에 좋은 방법이 될 수 있다.

### (3) 장기적 제도 도입

#### 1) 지구단위계획의 도입

통일 후 장기적 관점에서는 북한 지역 내 토지제도가 현재의 남한제도와 동일한 형태로 수렴하게 될 것이다. 토지소유권제도가 확립되는 만큼 토지소유자들의 건축활동은 좀 더 자유롭게 되고, 이에 대해서는 행정청의 구체적이고 상세한 통제가 가해질 필요가 있다. 왜냐하면 사적자치의 원칙상 토지를 소유한 사인은 토지이용을 최대한 효율적으로 하고자 할 것이며, 토지의 공적 성질을 배려하지 않을 것이기 때문이다.

시기적으로 용도지역제 도시계획의 도입과 동시에 지구단위계획을 제도화하는 것이 바람직하기는 하지만, 그렇게 된다면 토지에 대한 규율이 지나치게 엄격할 수 있게 된다. 따라서 도시 내에 용도지역제 도시계획이 수립된 이후, 보다 광범위하게 지구단위계획을 수립하여 토지이용을 규율할 필요가 있다. 이 경우 후속적인 지구단위계획의 적용에 대해서는 기존 토지소유자들의 반발이 예상될 수 있는데, 이에 대해서는 별도의 규정을 두어 해결할 필요가 있다. 중국적으로는 통일 후 모든 토지에 대해 지구단위계획이 수립되어 상세하고 구체적으로 계획적 토지이용이 이루어지도록 하여야 할 것이다.

## 2) 기타 제도의 구축

건축 및 도시계획분야 및 근거법제는 스스로 독립적인 체계를 구성하는 듯이 보이지만, 실상 여러 제도적 기반이 구축되어야 작동될 수 있는 분야이다. 특히, 개별토지의 지적과 등기제도가 구비되어야 하며, 때로는 기존의 지적과 등기제도가 건축 및 도시계획에 영향을 미치기도 한다는 점을 인식하여야 한다. 또한 토지소유권제도가 확립되고 거래의 객체가 되고, 공공필요에 의한 수용의 대상이 되는 경우 감정평가를 필요로 한다. 이와 같이 건축 및 도시계획분야에 대해서는 여타의 제도적 기반들이 함께 구축되어야 한다.<sup>188)</sup>

## IV. 개발사업법제의 통합방안

### 1. 경제특구 및 관련법제의 존속

북한은 같은 사회주의국가라 할 수 있는 중국과 러시아와 상당한 정도의 경제협력관계를 유지하고 있다. 이들 간의 경제협력은 주로 두만강 유역의 북·중·러 접경지역을 중심으로 이루어지고 있으며, 경제협력을 위한 고속도로, 철도, 항만, 물류단지 등의 기반시설 구축에 한창이다. 특히 중국과의 무역거점인 신의주 지역의 개발사업과 나선지역 개발 등이 주로 추진되고 있다. 또한 남한과의 경제협력을 위한 개성공단이 개발되어 운영되고 있다.

188) 김현수 외, 앞의 논문, 15면.

이들 경제특구 및 경제개발구는 북한 내 다른 지역과 차별적인 대우를 받고 있다는 점에서 문제의 여지가 있지만, 그것만으로 헌법 위반적인 것은 아니다. 국가는 필요한 경우 지역적 특색이나 정책목적 달성을 위해 특별한 조치를 취하거나 특정지역에 대한 별도의 취급도 가능하기 때문이다. 하지만, 종전 북한법률에 근거하여 개발된 경제특구 및 그 근거법률에 대해서는 통일 후 전반적인 검토가 필요하다. 여기에서의 검토란 법 폐지나 중단을 위한 검토가 아니며, 해당 법률을 어느 정도 수준으로 존속·유지할 것인가에 대한 절차적 검토를 의미한다.

이러한 검토과정에서, 필요한 경우에는 남한법과의 통합을 시도할 수 있으며, 종전의 법체계에서 담지 못했던 개발이익의 분배나 행위금지 규정과 같은 새로운 규정이 추가될 수도 있을 것이다. 즉, 법제통합에서 종전 법령의 존속을 보장하되, 현실에 부합하는 수정을 거쳐 보장되어야 할 것이다.

## 2. 신도시 건설을 위한 법 제정

남북교류협력이 강화되고, 북한지역의 산업화가 가속화될 경우에는 새로운 도시의 건설이 요청될 것이다. 무엇보다도 대규모 산업단지의 개발과 함께 택지의 조성이 필수적으로 요청된다. 도시화율이 낮은 북한의 경우, 일자리가 풍부한 도시로의 자유로의 이동을 통해 도시의 확장과 신도시의 건설이 필요하게 될 것이다. 이 때 종전의 북한 법제에서는 경험하지 못한 현실이므로, 남한의 법제가 전반적으로 통일 이후에 적용될 필요가 있다.

이미 개성공단을 개발할 때 사용된 수법처럼 기성시까지 이외에 도시 외곽에 새로운 신도시를 건설하기 위한 법제가 필요하다. 남한의 현행 「택지개발촉진법」이나 「도시개발법」이 그에 해당할 것이며, 초기에는 수용방식의 개발사업이 우선 채택되어야 할 것이지만, 가급적 환지방식의 사업도 포함시키는 방안이 검토되어야 한다.

아울러 신도시의 건설과 관련하여서도 남한의 현행 법제를 그대로 북한지역에 이식하여 「도시개발법」상의 도시개발사업 내지 「택지개발촉진법」상의 택지개발사업을 추진하는 것이 가능한지 여부도 검토될 필요가 있다. 남한의 「도시개발법」은 원칙적으로 광역

지방자치단체의 장이 도시개발구역을 지정하도록 하고 있다(동법 제3조 제1항). 그러나 “국가가 도시개발사업을 실시할 필요가 있는 경우” 등 특별한 사정이 있는 때에는 국토교통부 장관 역시 직접 도시개발구역을 지정할 수 있도록 예외규정을 두고 있다(동법 제3조 제3항 제1호 내지 제5호).

다만 북한이 우리와 같은 도시개발사업을 추진할 수 있는 법률을 가지고 있지 아니하므로, 남북한이 실질적으로 통합된 이후에야 적용할 수 있다는 난점이 있다. 따라서 통일과도기에 위 법조문을 직접적으로 적용하는 데에 어려움이 있다는 점을 인식하고 이에 대한 대응책을 마련하여야 할 것이다. 독일의 경우에는 베를린 장벽 붕괴 후인 1990년 5월 체결된 「동·서독 간 통화·화폐·사회 통합의 창출에 관한 조약」 제정 후 당시 동독지역 내에서 개발사업을 추진할 수 있도록 하는 법제를 마련하기로 합의되었다. 이에 따라 당시 서독지역의 도시계획 및 건축관련 법률인 「공간정비법」(Raumordnungsgesetz)과 「건설법전」(Baugesetzbuch) 등의 법령을 동독지역 내에서도 반영하여 도시계획 및 개발사업 추진이 시작되었다.<sup>189)</sup> 즉, 동서독이 아직 분단 상태에 있었지만, 서독의 법제를 동독이 적극적으로 채용하여 자체적인 입법을 통하여 동독 내부의 도시계획을 추진하였던 것이다. 독일에서의 이런 법운용이 통일 후 한국에서도 매우 유용하게 참조할 수 있을 것이다.

### 3. 도시정비 및 보존을 위한 법제의 도입

#### (1) 도시정비법의 확대 적용

앞서 살펴본 바와 같이, 북한 지역의 도시 내 건축물의 상태는 열악한 상태에 놓여있다. 남한의 기준으로 본다면, 상당수의 건축물이 정비 또는 철거 후 정비될 필요성이 높다. 따라서 통일 후에는 이러한 건축물을 어떻게 정비할 것인가 문제된다. 한편 시기적으로도 통일 후에는 기존 거주자- 즉, 사용권 보유자-에 대한 소유권부여라는 사법적 조치와 노후 주택개량사업 및 대단위 공동주택 건설 추진 등이 짧은 시간 내에 추진되어야 하는데, 이 과정에서 혼선이 생길 우려가 있다.

189) 통일부, 『독일통일총서 4: 구동독지역 인프라 재건 분야 관련 정책문서』, 2013, 30면 참조.

따라서 평양이나 신의주 같은 대도시의 쇠퇴한 지역을 정비하고 새로운 주택 등을 건설하기 위한 근거법이 마련되어야 한다. 남한은 대다수 도시에 대한 정비를 이미 상당 부분 하고 있으며, 그 근거법률로는 「도시 및 주거환경정비법」(도시정비법)이 제정되어 적용되고 있다. 북한의 현행법제는 개별 건축물의 개선이나 보수 정도 수준에 그치는 내용만을 가지고 있으므로, 도시정비를 적극적으로 하기 위해서는 도시정비법의 도입이 필수적이다.

그러나 북한의 경우 토지 등 권리관계가 복잡하지 않고, 주거의 밀집 정도도 낮기 때문에, 남한과 동일한 수준의 복잡하고 다양한 정비수단이 필요한 것은 아니다. 즉, 도시정비법이 적용되던 1980년대 수준으로 당시의 (구)‘도시재개발법’ 정도를 적용하면 충분할 것으로 평가된다. 이 과정에서 이주민 발생 문제에 대처하기 위해서 가급적 토지나 건축물 소유자에게 새롭게 건설되는 아파트 등 공동주택이 공급되도록 하는 주거대책의 수립이 반드시 이루어지도록 입법조치가 있어야 할 것이다. 중기적으로 토지사용권만이 인정되는 경우라도 사용권의 존속보장 차원에서 이주대책이 수립되어야 하며, 이주대책의 내용은 상세하고 폭넓게 인정되는 방향이 되어야 할 것이다.

독일의 경우에는 노후화된 구동독지역의 도시를 재건하기 위하여 2002년부터 2009년까지 ‘동부도시재건사업’(Bundesprogramms zur Förderung des Stadtumbaus Ost - Für lebenswerte Städte und attraktives Wohne)을 추진하였다. 이 과정에서 22만1천여개의 주택철거작업에 예산이 지원되었고, 이에 대한 신연방주(구동독지역주)들에 거주하는 주민의 만족도가 높았다. 그러나 여전히 주택 정비가 필요하여 이 사업의 진행 기간을 2016년까지로 연장하였다.<sup>190)</sup>

## (2) 평양 등 보존지역을 위한 특별법

평양의 도심부는 유네스코 현대문화유산으로 지정하려는 움직임이 있을 정도로 사회주의 이념에 충실한 기념비적 건축물이 상당수 건축되어 있다.<sup>191)</sup> 뿐만 아니라 개성의

190) 통일부, 『독일통일총서 4: 구동독지역 인프라 재건 분야 관련 정책문서』, 2013, 143-146면 참조.

191) 김현수 외, 앞의 논문, 15면.

한옥마을이나 개별 도시에서의 역사유물 등을 보존할 필요성이 크다. 따라서 통일 이후에도 이러한 건축물을 철거하거나 방치하기 보다는 보존하는 방안이 마련될 필요가 있다. 평양을 비롯한 주요 도시의 보존 가치 있는 기념물을 보호하고 보존하기 위한 특별법의 제정이 필요하다.

#### 4. 공용수용제도의 보완

공용수용제도는 해당 국가의 토지제도와 밀접한 관련을 가지고 있다. 북한의 토지제도가 통일 후 토지사용권제도로 전환되고, 중국적으로는 토지소유권제도로 변환될 것이다. 이러한 토지소유권제도의 핵심은 토지소유권이 법적으로 보장된다는 측면과 만일 그 토지소유권이 적법하게 침해된다면 반드시 정당한 보상을 해준다는 점이다.

즉, 국가 등은 개발사업의 시행을 위해 토지의 강제적 박탈이 필요하며, 이에 국가가 적극적으로 토지이용에 개입하게 된다. 이러한 개입에 대해서는 재산권 보장을 천명한 헌법에 따라 정당한 보상이 주어져야 한다. 대부분의 개발사업은 이와 동일한 형태로 사업이 진행되기 때문에 토지에 대한 수용 및 보상의 절차가 필요하게 된다.

북한 지역에서 개발사업을 추진하는 과정에서 주택 등에 대한 보상 문제가 발생할 수 있다. 이에 따라 그 방식에서 금전보상으로 할 것인지, 아니면 이주대책을 주된 방식으로 할 것인지 등에 대한 검토가 필요하다. 나아가 통일 후 재산권제도를 어떻게 설정할 것인가는 별론으로 하고, 어느 정도 개인의 소유권 내지 사용권(준소유권)이 인정될 것이다. 이런 경우 국가의 적극적인 개발사업을 위해서는 불가피하게 개인의 소유권의 박탈하거나 개인에게 부여한 사용권을 강제로 회수할 필요가 있다. 따라서 이러한 수용권 부여와 그에 따른 보상의 체계를 법제화할 필요가 있다.

도로를 설치하거나 공원을 설치하는 등 도시계획시설을 설치하는 사업 또는 각종의 개발사업에서 개인의 토지소유권 또는 사용권이 수용되는 것은 불가피하며, 이를 위해 토지보상법이 새롭게 마련되어야 한다. 국유토지나 사유지에 대해서는 관련 법제와의 조



율이 필요하다. 수용을 위해 토지수용위원회가 준비되어야 하므로 이에 대한 법적 근거가 마련되는 것도 시급하다.

## V. 건축법제의 통합 방안

### 1. 개별필지 단위의 건축허가

남북한 법제에 있어서 많은 차이를 보이고 있는 분야는 바로 개별필지 단위의 건축에 대한 국가의 통제목적이다. 즉, 북한의 경우에는 모든 건축물의 소유권이 국가에게 있으므로 개별 건축물의 건축허가를 위한 절차는 행정내부적인 의사결정절차에 불과하다. 하지만, 사유재산권이 보장되는 남한의 경우 개별필지 단위의 건축허가는 국가로부터 금지된 건축의 자유를 회복하는 절차로 이해된다.

통일 한국의 경우, 중장기적으로 토지사용권 및 소유권 제도가 확립되고, 건축물에 대해서는 통일 직후부터 소유권이 인정될 여지도 크다. 따라서 현재의 북한법제에 의한 건축허가는 향후 적용될 여지가 거의 없으며, 남한의 건축법을 따른 통합 건축법에 의해 건축허가를 받는 절차로 변화될 것이다.

통합건축법에서 좀 더 섬세하게 규율해야 하는 부분은 바로 건축목적의 차이에서 오는 남북한 실무의 괴리이다. 대립하는 행정주체와 사인간의 이해관계와 법률관계를 주로 규율하는 남한의 건축법과 행정주체가 자신의 임무수행을 위해서 건축결정을 하는 북한의 건설법의 차이점을 충분히 이해하고, 법률에 반영하여야 한다.

### 2. 신축건물에 적용될 건축법제

통일 후에는 많은 건축물이 새롭게 건축될 것이다. 이런 경우 기존의 북한 법령을 적용하기는 어려울 것이며, 새로운 통합 건축법을 적용하게 될 것이다. 건축법은 건축물의 위험방지요건 등을 주로 규율하게 되는데, 기존 북한법상의 위험방지요건과 비교하여 어느 정도의 수준에서 그 요건을 정할 것인가는 매우 어려운 문제에 속한다.

국가는 건축물로부터의 위험을 사전에 충분히 방지할 의무를 부담한다. 이러한 의무는 국가의 수준에 의해 결정되는 것이며, 그에 따라 남한의 위험방지요건이 북한의 그것보다 엄격하고 상세하다. 통일 건축법에서도 국가의 의무가 하향조정될 수는 없으므로 북한에서 적용되던 규정들이 폐기되고, 남한의 수준을 유지하는 것이 바람직하고 또한 요청된다. 통일 건축법은 법제정 시점을 기준으로 건축허가 신청 시 새로운 허가요건을 충족할 것을 명시해야 한다. 다만, 통일 건축법이 제정되기 전의 과도기에는 남한의 건축법을 준용하여 건축허가를 담당할 수 있도록 경과조치를 취하여야 할 것이다.

### 3. 기존 건축물의 법적 지위 결정

북한지역에는 공용청사, 공동주택 등 상당수의 건축물이 건축되어 있다. 기존의 건축물은 행정청 스스로 유효한 건축허가를 받아 건축하고, 적법한 건축물대장에 등재되어 관리되고 있을 것이다. 따라서 건축허가의 형식적 요건을 충족하였기 때문에 형식적인 하자는 없는 적법한 건축물에 해당한다. 하지만 북한법에 의해 유효한 건축물이라 하더라도 남한의 건축법에 비추어보면, 그 가운데에는 실질적으로 위험방지요건을 충족하지 못하여 위법한 건축물이 존재할 수 있다. 통일 후 기존 건축물의 처리에 있어 문제가 되는 것은 바로 후자의 경우이다.

먼저, 실질적인 적법요건을 갖추지 못하여 후발적으로 위법하게 되는 건축물에 대한 사전 조사가 광범위하게 이루어져야 할 것이다. 건축물에 대한 전수조사를 통해 실질적 위법성이 인정되는 경우에는 과감하게 철거하고 새로운 건축물을 신축하는 것이 바람직하다. 따라서 통일 건축법에서는 이에 대한 경과규정을 두거나 별도의 규정을 두어야 할 것이다.

한편, 건축허가의 형식적 요건을 충족하고 실질적 요건도 만족한 건축물에 대해서는 통일 건축법에 의해 합법화하고 건축물 대장을 편성하도록 하여야 한다. 건축물 대장을 근거로 등기가 후속적으로 마련되는 절차도 충분히 고려되어야 한다.

북한의 도시 내 건축물의 용도에 대한 법적 규율도 새롭게 정해져야 할 것이다. 종전의 북한법에 따른 용도부여는 사회주의적 관점에서 정해졌을 것이지만, 통일 이후에 있어서는 그것도 변화되어야 한다. 북한 지역 내 기존 건축물의 용도 부여에 대해서는 기존의 용도를 존중하는 방향으로 가는 것이 맞겠지만, 필요한 경우 용도변경을 통하여 도시 내 토지가 합리적이고 지속가능하게 이용될 수 있도록 하여야 한다.



## 제5장

# 환경법제 통합의 과제

제1절 남북한 환경법제의 비교

제2절 DMZ 환경보호 및 남북한 환경법제 통합과 문제점

제3절 남북한 환경법제 통합 방안



## 제5장

# 환경법제 통합의 과제

### 제1절 남북한 환경법제의 비교

#### I. 남북한 환경보호 법제 비교의 의의

이 절은 남북한 환경법제의 통합을 위한 비교를 목적으로 한다. 환경법제는 대기, 수질, 토양, 생태 등 환경자원을 보호하고 지속가능한 이용을 도모하기 위한 법제이다. 그간 남한은 경제개발에 따른 환경오염의 심각성을 자각하고 이에 대처하기 위한 환경보존 법제를 지속적으로 정비하고 이를 실천하기 위한 정부조직을 강화하여 왔다. 헌법 제35조 제1항은 “모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다”고 규정하고 있다. 그리고 제2항은 “환경권의 내용과 행사에 관하여는 법률로 정한다”고 규정하고 있다. 환경보전 및 환경권에 관한 조항을 두고 있는 법률에는 「환경정책기본법」을 비롯하여 「자연환경보전법」, 「대기환경보전법」, 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」, 「토양환경보전법」 등 환경매체에 따라서 다양한 환경법이 제정되어 있다. 그리고 환경보전에 관한 절차등을 규정하는 법으로 「환경영향평가법」, 「환경분쟁조정법」 등이 제정되어 있다. 최근에는 지구적인 기후변화에 대응하기 위하여 「저탄소 녹색성장 기본법」, 「환경친화적 산업구조로의 전환촉진에 관한 법률」 등이 제정되어 있다.

북한의 법제는 우리에게 잘 알려져 있지 않다. 이는 상호교류가 제한되어 있는 때문이기도 하지만 북한의 법질서는 우리와 다른 가치 및 체계를 담고 있기 때문에 법령의 절대적 숫자도 적고 그 내용이 잘 공개되지 않는 특성에 연유하고 있다. 북한이 표방하고 있

는 사회주의 정치체계에서는 법을 국가의 정책실현을 위한 도구로 간주한다. 즉, 법에는 강한 정치 및 정책적 성격이 포함되어 있고, 법을 사회갈등을 해결하는 수단이라거나 혹은 다양한 이해관계를 조정하는 규범이라는 의식은 희박하다. 그럼에도 북한에서 환경법제가 정비되고 계속 발전하고 있다. 북한 헌법 제57조는 “국가는 생산에 앞서 환경보호대책을 세우며 자연환경을 보존, 조성하고 환경오염을 방지하여 인민들에게 문화위생적인 생활환경과 노동조건을 마련하여 준다”고 규정하고 있다. 즉, 북한 헌법은 환경보호대책의 수립, 자연환경의 보존과 보호, 환경오염 방지를 국가의 임무로 규정하고 있음을 알 수 있다. 북한 헌법은 제5장에서 공민의 기본권리와 의무를 규정하고 있는데 환경권은 여기에 포함되지 않는다. 위의 환경보호에 관한 헌법조항은 헌법 제3장 문화 편에 규정되어 있다. 다시 말하면 환경권은 북한 국민(공민)의 기본적인 권리에 포함되어 있지 않다. 북한의 환경보전을 위한 법으로는 「환경보호법」, 「대기오염방지법」, 「대동강오염방지법」, 「바다오염방지법」 등 법률이 제정되어 있다. 이하에서는 이들 법률을 중심으로 북한 환경법의 현황을 소개한다.

이 과제는 남북한의 통일 환경법제의 실현방안을 그 내용으로 하지만 남북한의 법제 통합은 현재 이상에 그치고 현실은 그와 사뭇 다른 방향으로 치닫고 있다. 즉 남북한 사이의 통일을 위한 대화와 협력은 끊기어져 있으며, 이를 복원하는 전망도 나오지 않고 있다. 오히려 북한의 핵실험과 미사일 발사시험으로 남북한의 긴장이 높아져 가고 있는 상황이다. 그래서 단기적으로 남북한의 통일은 물론 남북 통합법제의 실현도 요원한 실정이다. 그러나 법은 현실을 토대로 하면서도 가치를 담는 규범이다. 유구한 기간 통일된 국가를 형성하여 온 한반도가 하나의 국가로 통일되는 일은 민족의 염원으로 표현될 정도로 국민 대다수가 희망하는 일이다. 그래서 남북한 통일 환경법제의 연구를 통하여 우선 남북한의 환경법을 비교하여 공통점과 차이점을 확인함으로써 상호 이해증진에 도움을 얻고자 한다. 이를 통하여 또한 우리 환경보호 법제의 현황과 발전경로를 확인할 수 있는 기회가 된다.



이 연구에서는 헌법을 비롯하여 개별적인 남북한의 환경보호 법제를 정리하고 비교하는 일을 우선 과제로 한다. 이를 위하여 환경보호의 영역에 따라서 남북한 각각의 환경법제를 설명하고 통합하는 방안을 구상하였다. 비교에는 현행법을 중심으로 하지만 법의 발전과정도 아울러 설명하고자 하였다.

그리고 제2절에서는 비무장지대(DMZ)의 환경보호를 위한 방안을 제안하였다. 비무장지대는 휴전협정이 조인된 이후 일반인의 접근이 제한되어 자연상태로 보존이 되고 있는 관계로 독특한 자연환경을 유지하고 있으며 생태계의 보존도 양호한 지역이다. 그 자체로 보존 및 생태계서비스를 위한 활용가치가 큰 지역이라고 할 수 있다. 뿐만 아니라 휴전선을 마주하고 남북한이 대치하고 있는 상징적인 곳이므로 이 지역을 통하여 자연보호와 평화유지의 단초를 마련할 수 있는 가능성이 열려 있는 지역이다. 선행연구를 토대로 하여 비무장지대의 자연보호와 평화유지 방안을 제안하고자 한다.

앞에서 언급했듯이 남북한의 특수한 대치상황으로 인하여 북한의 법령 및 관계 서적이나 논문에 접근하기 어려운 실정이다. 법령 그 자체는 공공기관을 통하여 구할 수 있다고 하여도 이를 해설하는 서적이나 논문은 거의 구할 수 없다. 그래서 북한의 환경법제에 대한 연구는 법령의 소개와 해설에 제한됨을 미리 밝히고 양해를 구하고자 한다. 그러다 보니 이 연구의 관점이나 해석은 주로 남한의 법해석에 편향되어 있다. 이 점에 관해서도 미리 양해를 구하고자 한다.

남북한 통합법제에 관한 연구는 남북한 통일의 절차와 방법에 영향을 받는다. 즉 통합의 정치과정이 미리 결정되어야 그에 따른 법제의 통합방안도 논의할 수 있다. 그러나 남북의 정상적인 대화와 협력이 결핍된 상황에서 이를 전제하기란 불가능하다. 그러므로 이 연구에서는 현재 파악되는 남북한 환경법제 정보를 기초로 하여 이를 평면적으로 비교하고, 통합에 관한 전망을 내놓는 수밖에 없다. 다만 기대하기로는 남북한 통합법제의 논의를 통하여 상호 법제를 이해하고, 자연보호라는 공통주제를 기화로 서로 대화하는 계기가 되었으면 하는 바이다.

남북한이 공히 직면하고 있는 환경오염은 상당히 심각하며, 기후변화로 인한 생활조건  
의 변화는 체제와 이념을 가리지 않는다. 가령 중국발 미세먼지는 한반도 전역에 영향을  
미칠 수 있다. 북한의 환경법제를 검토하여 보면 북한도 지구적인 기후변화에 대응하고  
국제공조에 참여하기 위하여 다수의 국제조약을 비준하고 있음을 알 수 있다. 기후변화는  
전지구인의 과제이기 때문에 북한도 국제문제를 위한 협조에 예외적일 수 없다. 이와 같  
이 남북한의 환경문제의 통합을 검토함으로써 남북한이 각각 현재 당면하고 있는 환경오  
염에 대처하고, 아울러 국제사회의 일원으로 역할을 다하는 계기가 된다.

그런데 위에서 설명했듯이 북한의 환경법제에 대한 정보는 제한되어 있고, 문헌을 통  
한 상세한 접근은 가능하지 않다. 이런 상황 아래에서는 현재 공개되어 있는 북한의 법령  
과 이를 설명하고 분석하는 국내의 기존 연구에 의존할 수밖에 없다. 즉, 북한의 환경  
법제를 우리 환경법제와 비교하여 그 장단점과 특징을 설명하는 내용 위주로 논의가 전  
개된다. 이런 논의는 자칫하면 형식적이고 피상적인 서술이 될 수 있다. 그러나 법제도의  
특징은 그 강력한 실천성에 있다. 다시 말하면 현실정치의 흐름과 관계없이 실제로 통일  
협상을 하거나 그 협상을 통하여 협약된 사항을 이행하기 위해서는 법적인 기초가 필요  
하다. 북한의 법제도가 가지는 특징은 남한과 많이 다르지만 적어도 남한의 국가 운영방  
식은 법에 기초하여 이루어지며, 법치주의는 민주주의와 함께 남한 헌법의 가장 중요한  
원리 가운데 하나로써 통일과정에서의 실제 문제 처리는 법이 그 근거를 마련하고 이를  
해석하고 집행하는 방법으로 이루어진다. 그러므로 통합법제에 대한 논의는 통일을 지향  
하는 다른 정치, 사회, 경제 혹은 문화적 논의보다 더 구체적이고 실천적인 논의가 된다.  
이 점에 유의하면서 남북한 통일 환경법제에 관련된 논의를 전개하고자 한다.

## II. 남북한 환경보호 법제의 연혁과 특징

### 1. 남한의 환경보호 법제의 연혁과 특징

#### (1) 연 혁

전통적 농업사회에서는 환경오염이 문제되지 않았다. 농업에서 비료와 농약을 과다 사용하여 환경오염이 야기되지만 이는 모두 화학공업이 발달하여 농업부문에 화학제품을 과다사용하면서 야기되는 문제이다. 남한에서 제2차 산업이 발전하기 시작한 시기는 1960년대부터라고 할 수 있는데, 환경법제의 생성 또한 이 시기와 함께 이루어졌다. 환경법제는 환경오염을 방지하고 자연환경의 보존을 유지하기 위한 목적으로 입법되지만 남한의 환경법제는 환경오염이 본격화되기 이전부터 입법 및 정비가 시작되었다. 1963년 11월에 제정되어 1964년 1월부터 시행된 「공해방지법」 제1조는 “이 법은 공장이나 사업장 또는 기계·기구의 조업으로 인하여 야기되는 대기오염·하천오염·소음 또는 진동 등으로 인한 보건위생상의 위해를 방지하여 국민보건의 향상을 기함을 목적으로 한다”고 규정하고 있었다. 이 법에 나타나듯이 당시에 이미 공장이나 사업장의 조업으로 인한 환경오염 피해의 발생을 우려하고 있었으나 1963년 경 산업구조는 1차 산업이 약 60%를 차지하며, 2차 산업은 10% 미만 그리고 3차 산업이 30% 정도를 점하고 있었다.<sup>192)</sup> 그러니까 아직은 농업과 수산업 등이 주요 산업으로 공업의 발달은 본격화되지 않고 있었다. 하여간 「공해방지법」에서는 공해안전기준을 설정하고 조업장에서 이 기준을 지키도록 하였으며, 기준의 미준수 시에는 조업의 중지명령을 내릴 수 있도록 하였다. 그리고 공해방지의 분야도 대기오염, 하천오염, 소음·진동 등으로 다양하게 규정하고 있었다. 그런데 1963년의 「공해방지법」은 이 법을 시행할 수 있는 시행령이 제정되지 않고 있다가 1967년에야 시행령이 제정·시행되는 등 그 실시는 원만하게 진행되지 못하였다.<sup>193)</sup> 1977년 「환경보전법」 제정은 남한의 환경보전에 관한 법체계를 전면적으로 개선하며 또한 체계

192) 통계청, 산업변화 통계.

193) 김광수, 『환경과 법』, 명지대학교 출판부, 2005, 24면.

적 법제가 시작됨을 알리는 계기가 되었다. 1977년의 「환경보전법」에서는 환경기준 도입(제4조), 환경보전위원회 설치(제10조), 배출허용기준의 설정(제14조), 환경감시원(제25조) 제도의 실시, 방지시설 설치(제47조) 및 환경영향에 대한 사전협의(제5조) 제도를 도입하는 등 새로운 내용이 포함되었다.<sup>194)</sup> 1977년의 「환경보전법」은 대기보전, 소음·진동 등 규제, 수질 및 토양의 보전 등 환경 매체 별로 환경오염에 대한 방지책을 세우고 있었다. 그리고 제8장에는 산업폐기물처리를 위한 대책을 마련하고 있다. 산업폐기물 처리를 위한 대책 마련은 이 시기에 산업이 활성화되어 폐기물의 처리가 중요한 과제가 되었음을 의미한다. 1960년도 초에 실시된 경제개발계획으로 울산 및 온산 공업단지가 조성되었고, 여기서부터 환경오염이 사회문제로 등장하였다. 환경오염으로 인한 피해를 방지하기 위한 현실적인 필요성이 있었던 셈이다. 그리고 이 시기에는 1963년 미국의 「청정대기법(Clean Air Act)」, 「자동차대기오염방지법(Motor Vehicle Air Pollution Control Act)」이 제정되는 등 환경보호를 위한 입법이 속속 나타났는데 남한 사회도 이러한 선진국의 입법에 영향을 받았다.<sup>195)</sup>

환경보호를 위한 과제는 1980년 개정 헌법에서 입법되기에 이른다. 동 헌법 제33조는 “모든 국민은 깨끗한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다”고 규정하였다. 환경권이 국민의 헌법적인 권리로 등장한 것이다. 그런데 국가는 환경보전을 위하여 ‘노력’하여야 한다고 규정하였기 때문에 환경보전을 위한 국가의 의무는 인정되지 않는다. 환경권은 일종의 사회권적 기본권으로 이는 개별 법률에 의하여 구체화되어야 하며 헌법만 가지고는 직접 국민의 권리가 발생된다고 단정할 수 없다. 그리고 이 환경권 규정은 1987년 헌법 제35조 제1항에서 그대로 규정되어 있으며, 동조 제35조 제2항은 “환경권의 내용과 행사에 관하여는 법률로 정한다.”고 규정하여 환경권의 법적인 성격을 분명히 규정하였다. 헌법의 환경권 조항을 구체화하는 환경법 체계는 1990년에 이르러 본격적으로 발전하였다. 1990

194) 국가법령정보센터, 연혁법령, 1977년 「환경보전법」 참조. <http://www.law.go.kr/lsSc.do?menuId=0&subMenu=2&query=#undefined>

195) 이순자, 『환경법』, 법원사, 2015, 3면.

년 제정되고 1991년부터 시행된 「환경정책기본법」 제1조는 “이 법은 환경보전에 관한 국민의 권리·의무와 국가의 책무를 명확히 하고 환경보전시책의 기본이 되는 사항을 정함으로써 환경오염으로 인한 위해를 예방하고 자연환경 및 생활환경을 적정하게 관리·보전함을 목적으로 한다”고 규정하였다. 즉 헌법에서 규정하고 있는 환경권의 내용을 구체화 할뿐만이 아니라 국가의 책무를 명확히 규정하기 위한 목적도 아울러 담고 있다. 그리고 「환경정책기본법」에서는 환경보전 계획수립, 환경영향평가, 분쟁조정 및 피해구제, 환경보전위원회, 환경보전협회와 같은 기본적인 사항만을 규정하고, 환경매체별 환경보전 입법은 각 영역에 따라서 별도의 입법을 하였다. 그러니까 「자연환경보전법」, 「대기환경보전법」, 「수질환경보전법」, 「토양환경보전법」, 「소음·진동규제법」, 「폐기물관리법」 등이 제정되어 보다 적극적인 환경보호가 가능하게 되었다. 그리고 이 시기는 환경오염 피해가 국민의 관심사가 되었는데 낙동강의 폐놀에 의한 오염사고는 환경오염에 대한 국민적인 걱정을 불러일으킬 정도가 되었다.

「환경정책기본법」에 규정되어 있는 환경영향평가를 상세히 규정하는 「환경영향평가법」 그리고 환경분쟁의 절차를 규정하는 「환경분쟁조정법」이 입법되었다. 그리고 1990년대에는 「한국자원재생공사법」과 「자원의 절약과 재활용 촉진에 관한 법률」이 제정되어 물질의 재순환과 효율적 사용을 도모하는 계기를 만들었다.

그리고 2007년 제정된 「지속가능발전 기본법」은 기후변화에 대응하는 국제조약을 실천하기 위한 입법이다. 동법 제1조는 “이 법은 지속가능발전을 이룩하고, 지속가능발전을 위한 국제사회의 노력에 동참하여 현재 세대와 미래 세대가 보다 나은 삶의 질을 누릴 수 있도록 함을 목적으로 한다”고 규정하고 있다. 그러나 「지속가능발전 기본법」이 제 역할을 하기 전에 2010년 「지속가능발전법」으로 격하되었다. 그런데 환경법의 중요성은 개별 국가의 수준을 넘어서 국제적인 과제로 대두되었으며, 우리도 이에 동참하고 협력하는 법제도의 정비가 요구되었다. 2010년에 「저탄소 녹색성장 기본법」이 제정되고 2012년에는 「온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률(배출권거래법)」이 제정되었다.

## (2) 체 계

환경법의 입법체계는 단일법주의와 복수법주의로 구분할 수 있다. 단일법주의란 모든 환경문제의 해결을 위한 입법을 하나의 법에서 포괄적으로 규정하는 방식이다. 이에 비해서 복수법주의란 환경 매체별로 각각의 입법을 하여 환경변화에 대응하는 입법의 형식이다. 한편 절충주의적 입법방식은 단일법을 기본으로 하면서도 단일법으로 규율되지 않는 부분을 따로 입법하여 규율하는 방식이다.

1963년 「공해방지법」과 1977년 「환경보전법」은 단일법 형식의 입법체계를 보여주고 있다. 1990년 「환경정책기본법」과 이를 구체화하는 환경입법의 형식에서는 절충주의의 모습을 발견할 수 있다. 그러나 그 이후에 환경입법이 폭발적으로 증가하면서 복수법주의가 정착되었다고 할 수 있다. 현재 「환경정책기본법」이 있으나 이는 환경입법에 관한 방향성과 기본적인 규율사항만을 담고 있으며, 구체적인 내용은 개별 환경법에서 규율하도록 하고 있다.

한편 1990년대 지방자치의 본격적인 실시 이후에 지방자치단체의 조례에 의한 지방 환경문제의 해결도 눈여겨보아야 하는 대목이다. 남한 헌법 제117조 제1항은 “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다”고 규정하고 있다. ‘자치에 관한 규정’에는 조례와 규칙이 있다. 환경에 관한 사무도 지방자치단체의 사무이기 때문에 각 지방자치단체는 주민의 복리를 위하여 각 지방에 적합한 자치입법을 제정하여 환경문제를 규율할 수 있다. 다만 조례와 규칙은 헌법과 법률 그리고 행정입법의 하위에 있는 규범이므로 그 제정사항에는 한계가 있기 마련이다.

## (3) 특 징

남한의 환경입법은 1990년부터 비약적으로 증가하고 발전하였는데 이는 헌법의 환경권 조항에 크게 힘을 입었다고 설명할 수 있다. 남한 환경법의 체계는 위에서 설명하였듯이 복수법주의를 채택하고 있다. 복수법주의는 환경 매체별로 그 오염을 방지하고 대책을

세우는 법체계를 말한다. 그러나 최근의 추세는 오히려 단일법 체계의 중요성을 강조하는 경향이 있다.<sup>196)</sup> 복수법 체계의 단점은 각 매체별로 입법을 하다 보니 서로 중복되거나 모순되는 입법이 발생하고, 통합적인 관리에 어려움이 초래된다. 즉 환경문제의 특성은 종합적이기 때문에 공장의 조업으로 인하여 대기오염, 수질오염 및 폐기물의 발생이라는 문제가 각각 해결되기보다 서로 영향을 미치며 상호 이전되는 특징이 있다. 다시 말하면 대기오염을 줄이기 위해서 수질이 악화되는 방식이 채택되기도 하고, 대기와 수질을 보전하기 위해서 폐기물의 배출이 증가되기도 한다. 이를 해결하기 위해서는 전 공정을 통합적으로 관리하여 가장 적합한 방식으로 생산방식을 운영하여야 하는데 현재의 단일법 체계로는 이에 대한 대응이 원활하지 못하다.

복수법 환경체계는 정부조직에서 각 환경 매체별로 대응을 달리함을 의미한다. 다시 말하면 각 부과별로 규제의 칸막이가 쳐져 있을 의미한다. 이러한 조직방식이 환경법의 유기적인 운영을 저해하는 측면이 있다. 그리고 정부조직 전체를 놓고 볼 때 환경부가 차지하는 비중이 크지 못하다. 환경문제는 국가의 미래에 관한 사무이기 때문에 정부기관 가운데 가장 힘이 세고 다른 부서를 조정하는 힘을 가지고 있어야 한다. 그러나 남한의 국가정책은 그간 개발위주 행정을 전개해 왔기 때문에 환경보전은 부차적이고 중요하지 않은 업무로 치부되어 왔다.

## 2. 북한의 환경보호 법제의 연혁과 특징

### (1) 연 혁

북한은 사회주의 국가라 개발이 낙후되었으며 따라서 환경오염 문제도 남한보다는 심각하지 않을 것이라는 생각을 하기 쉽다. 그러나 구 동구권이 붕괴되어 그 실상이 서방에 드러났을 때 주요 하천들이 상당히 오염되었음이 보고되었으며, 이로 인하여 많은 사람들이 충격을 받았다. 북한의 경우에도 중공업이 산업의 큰 부분을 차지하고 있으나 그 시설이 낙후되어 있으며, 환경문제를 근본적으로 해결하고자 하는 의식과 기술이 발전하지

196) 이순자, 위의 책, 6면.

못한데다가 이를 뒷받침할 수 있는 법제도도 충분하지 않다고 지적되고 있다.<sup>197)</sup>

구 동구 사회주의권의 나라 가운데 체코슬로바키아 사회주의공화국헌법, 독일 민주공화국헌법, 불가리아 인민공화국헌법, 헝가리 인민공화국헌법, 유고슬라비아 사회주의공화국헌법에서는 국민의 보건과 건강보전에 관한 규정을 두고 이를 위하여 자연환경이 보전되어야 함을 천명하고 있었다. 그러나 당시 동구의 사회주의 나라들은 국토를 개발과 이용의 대상으로만 생각했으며, 자연자원을 보전하고 생태계를 보호해야 한다는 의식은 희박하였다. 그 때문에 위에서 기술했듯이 몰락 후에 자연자원이 파괴된 실상이 전세계에 그대로 드러나게 되었다. 그나마 중국과 북한에서는 환경보호에 관한 규정 자체가 80년대까지 존재하지 않았다. 그 이유는 두 가지로 설명할 수 있는데 첫째는 중국과 북한이 농업사회에서 출발하였기 때문에 공업화로 인한 환경문제에는 비교적 늦게 자각하게 된 점이다. 둘째는 전통적으로 법문화가 성숙하지 못했기 때문에 법을 통한 사회문제의 해결에 익숙하지 않았다. 그래서 환경보호 입법은 동일한 사회주의권인 동구보다도 늦었다고 설명할 수 있다.<sup>198)</sup>

북한의 환경법의 시원적 형태는 1946년 임시인민위원회 보건국 지령으로 나온 「오물 청소규칙」에서 찾아볼 수 있다. 이 규칙은 일상 생활에서 발생하는 오물의 처리를 위한 간단한 규정을 두고 있다. 제1조에서 토지건물의 사용자 또는 관리자의 청소의무를 규정하고 있으며 제2조는 건물의 소유자의 오수배설을 위한 의무, 제3조는 건물관리자의 청결통(쓰레기통)의 비치 및 관리의무 제4조는 건물관리자의 분뇨통 청결 관리의무를 규정하고 있으며 제5조에서는 위 청소업무를 시행하기 위한 시·면인민위원회 위원장의 의무를 규정하고 있다. 이 규칙은 생활환경의 보호를 위한 최소한의 내용을 담은 것으로 그 체계나 내용이 매우 초보적인 형태의 환경보호 법이라고 할 수 있다. 그리고 1980년의 인민보건법에서는 인민보건사업을 혁명사업으로 규정하고 있다. 동법 제19조에서 보건기관을 비롯한 기관, 기업소, 단체, 공민들이 국가가 정한 위생규범을 엄격히 지켜야 한다

197) 朴相哲 / 金昌奎, 『北韓의 環境保護關係法制』, 한국법제연구원, 1995, 7면.

198) 위의 글, 10면.



고 규정한다. 그리고 제21조에서는 “국가는 생활환경을 보호하기 위하여 인민경제의 모든 부문에서 공해현상을 막는다”고 규정하고 있었다. 이 인민보건법은 말 그대로 국민의 위생과 건강을 지키기 위한 목적을 담고 있으며, 자연환경을 고유한 보전가치 있는 대상으로 규정하고 있지는 아니하였다.

북한은 1986년 「환경보호법」을 채택하여 환경보호의 전기를 마련하였다. 중화학공업 위주의 공업정책과 무분별한 토지이용정책의 결과 북한의 자연환경은 크게 훼손되고 있었으며 이를 시정하고 자연환경을 보전하여야 한다는 의식과 앞에서 살펴본 동구 사회주의 국가의 환경보호 입법에 영향을 받아 북한에서도 「환경보호법」이 채택된 것으로 해석된다. 그러나 1986년에 나온 최고인민회의의 ‘환경보호법」을 채택함에 대하여’라는 문서에서는 「환경보호법」의 입법이유를 “이미 이룩한 환경보호분야의 성과를 법적으로 공고히 하고 자연환경과 생활환경을 잘 보호하며 적극 개조해 나가기 위한 원칙과 방도들을 새롭게 규제”하기 위한 것이라고 설명하고 있다. 「환경보호법」은 제1장에서 환경보호의 기본원칙, 제2장은 자연환경의 보존과 조성, 제3장은 환경오염방지, 제4장은 환경보호에 대한 지도관리, 제5장은 환경피해에 대한 손해배상 및 제재를 규정하고 있다.

북한은 1992년 개정된 헌법에서 환경보호에 관한 정책을 명시함으로써 중요한 법적인 전기를 맞게 된다. 동 헌법 제57조는 “국가는 생산에 앞서 환경보호대책을 세우며 자연환경을 보존, 조성하고 환경오염을 방지하여 인민들에게 문화위생적인 생활환경과 노동조건을 마련하여 준다”고 규정하였다. 후단의 인민들에게 문화위생적인 생활환경과 노동조건을 마련하여 준다는 내용은 앞서 살펴본 「인민보건법」의 내용과 유사하다. 그런데 ‘생산에 앞서 환경보호대책’을 세운다거나 ‘환경오염을 방지’한다는 구절은 종래의 선 생산 후 보호의 관념이나 사후적인 환경오염 해결의 방식보다 진일보한 환경보호의 방식을 보여주는 입법조치라고 할 수 있다.

북한 「환경보호법」이 1986년 제정된 후에 계속적인 개정 작업이 있었다. 2005년에 제정된 「환경보호법」에서는 규제대상에 오존층파괴와 지구온난화의 문제를 포함시켰다. 그리고 제16조에 ‘생태계의 보호, 생물다양성 보존과 지속적 이용’이라는 표현을 추가하

였는데 이는 북한이 환경보호에 있어서 국제적인 추세를 반영하고 있음을 나타내 준다.<sup>199)</sup> 2011년에는 「환경보호법」이 대폭 개정되어 재생에너지자원의 개발이용, 환경인증제도 실시, 재자원화 기술의 도입, 환경경제지표의 개발, 환경실태의 파악에 관한 내용이 추가되었다. 이는 환경문제를 보다 전문적, 기술적으로 다루려고 하는 입법자의 의도를 읽을 수 있는 부분이다.

## (2) 체 계

환경보호 입법 방식을 단일법 체계와 복수법 체계로 구분하여 볼 때 북한은 단일법 체계를 구축하고 있다. 즉 「환경보호법」이라는 하나의 법률 안에 환경보호의 각 영역을 포괄적으로 규정하고 있다. 「환경보호법」 안에는 환경보호 사업의 기본원칙(제2조) 등을 규정하고 있는 제1장 ‘환경법의 기본’이라는 부분이 있는데 여기에 속하는 제9조 제1항에서 법의 규제대상을 설명하면서 “이 법은 대기, 물, 토양, 바다의 오염과 소음, 진동, 지반 내려앉기, 악취, 오존층파괴, 지구온난화 같은 환경파괴현상을 막고 보다 좋은 환경을 마련하기 위한 환경보호원칙과 질서를 규제한다”고 규정하고 있다. 즉 북한의 「환경보호법」은 대기와 물 등 모든 환경매체를 종합적으로 규제하는 환경보호 입법이라고 할 수 있다. 제2장에는 자연환경의 보존과 조성, 제3장에는 환경오염의 방지, 제4장은 환경보호사업에 대한 지도통제를 규정하고 있다. 즉, 모든 환경오염원에 대한 공통된 방지대책과 규제방법을 「환경보호법」이라는 단일법에 마련하고 있다.

이후에 「자연보호구법」, 「바다오염방지법」, 「대동강오염방지법」 그리고 「대기오염방지법」(2012년) 등의 입법이 이루어지면서 단일법에서 절충적인 법제도로 전환되고 있지만 아직은 완전한 형태의 복수법의 체계는 이루어지지 않고 있다. 그러나 이제까지 북한의 환경법 발전경로를 분석할 때 앞으로 환경법 체계가 보다 분화함으로써 복수법의 체계로 나아갈 가능성은 충분하다고 평가된다.

199) 한상운, “최근 북한 환경법의 동향과 시사점”, 『환경법연구』 제36권 3호, 240면.

### (3) 특 징

북한의 환경법 정비는 상대적으로 늦다고 평가할 수 있지만 최근에는 국제조약에 활발하게 가입하고 있는 점이 눈에 띈다. 1994년 「유엔 생물다양성 협약」 가입을 위시하여 그 이후에 북한은 「유엔 기후변화 협약」, 「오존층 보호를 위한 비엔나 협약」, 「오존층 파괴물질에 관한 몬트리올 의정서」, 「잔류성 유기오염물질에 대한 협약」, 「유엔 사막화 방지 협약」, 「유엔 기후변화협약하의 교토 의정서」 및 「유해물질의 국경이동 및 그 처분 규제에 관한 바젤 조약」 등에 가입하고 있다.<sup>200)</sup> 북한이 국제 환경조약에 가입하는 이유는 국제사회의 일원으로서 그 책무를 다하겠다는 의사표시로 읽을 수 있다. 그리고 이를 통해 국제사회의 고립을 피하려는 의도가 있음을 짐작할 수 있다. 이는 긍정적인 현상이며 국제조약의 이행과 협력을 통하여 북한을 이해할 수 있는 통로를 마련할 수 있다. 국제조약을 통한 환경문제 해결을 위한 남북협력은 세 가지 점에서 의미 있는 활동이 된다. 첫째로 환경문제 해결은 전지구적인 과제이며, 인류의 미래를 위하여 책임있는 행동을 한다는 대의를 제공한다. 둘째로 환경의 중요성에 대한 자각을 통하여 생명의 소중함과 환경보전의 우선성을 느낌으로써 평화주의로 접근할 수 있다. 셋째로 화해와 냉전을 반복하고 있는 정치적 접근법을 떠나서 환경이라고 하는 비정치적, 인도적 남북협력의 통로를 개척함으로써 남북대화의 새장을 열 수 있다.

북한에서 환경보호를 위한 행정조직은 보건부와 과학원 등에 흩어져 있었는데 1993년에 정무원에 비상설적인 성격의 국가환경보호위원회가 조직되면서 환경보호의 전담적 기구로 출발하였다.<sup>201)</sup> 동 위원회는 1996년 국토환경보호부로 조직개편되어 상설기관이 되었고, 1998년에는 도시경영부와 통합하여 ‘도시경영 및 국토환경보호성’으로 변경되었다가 1999년에 도시경영성과 나누어지면서 국토환경보호성으로 재편되어 환경보호를 위한 국가 중앙행정조직으로 활동하고 있다. 그리고 환경에 관한 과학기술을 뒷받침하기 위하여 국가과학원, 환경공학연구소 그리고 중앙식물연구소 등이 설치되어 있다.<sup>202)</sup>

200) 김미자, “북한의 환경정책과 남·북한 환경협력 강화 방안”, 『환경정책』 제23권 제3호, 2015, 10면.

201) 김정순, “북한 「환경보호법」의 고찰”, 『2010년 남북법제연구보고서(Ⅱ)』, 법제처, 141면.

202) 김미자, 위의 글, 6면.

### III. 남북한 국토개발과 환경보호의 법체계 비교

#### 1. 남한의 국토개발과 환경보호

남한의 국토개발에 관하여 가장 중요한 법률은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 국토계획법)이다. 동법은 “국토의 이용·개발과 보전을 위한 계획의 수립 및 집행 등에 필요한 사항을 정하여 공공복리를 증진시키고 국민의 삶의 질을 향상시키는 것을 목적으로 한다”(제1조 목적). 동법에서는 국토의 용도를 도시지역, 관리지역, 농림지역 그리고 자연환경보전지역으로 나누어서(동법 제6조), 각 지역의 목적에 맞게 이용하도록 하고 있다. 동법에서는 국토의 계획적이고 효율적인 이용을 위하여 광역도시계획, 도시·군기본계획, 도시·군관리계획을 작성하도록 하고 있다. 이 가운데서 도시·군관리계획이 국민의 재산권 및 토지이용에 직접적인 영향을 미친다. 동법에서는 용도지역과 용도지구를 도시·군관리계획으로 지정하여 관리하도록 하고 있다. 동 계획이 수립되면 토지소유자는 자신의 토지를 계획에 합치하는 범위 내에서만 이용하도록 하는 법적인 제한을 받는다. 헌법 제23조 제1항은 “재산권의 내용과 한계는 법률로 정한다.”라고 규정하고 있는데 위의 용도지역 및 용도지구의 지정은 재산권의 내용설정에 해당한다. 용도지역·지구제는 해당 토지의 이용방향, 토지를 개발하거나 이용하는 때의 활용방법, 토지이용의 한계 등을 구체적으로 정하고 있다. 그리고 이를 통제하는 법적인 방법은 동법 제5장에서 규정하고 있는 개발행위허가 제도이다. 개발행위의 개념에 대해서 법에서 직접 규정하고 있지는 않지만 「국토계획법」에서는 개발행위허가가 필요한 행위를 ①건축물의 건축 또는 공작물의 설치, ②토지의 형질 변경(경작을 위한 경우로서 대통령령으로 정하는 토지의 형질 변경은 제외한다), ③토석의 채취, ④토지 분할(건축물이 있는 대지의 분할은 제외한다), ⑤녹지지역·관리지역 또는 자연환경보전지역에 물건을 1개월 이상 쌓아놓는 행위로 열거하고 있다.

위에서 보듯이 개발행위허가에는 토지를 이용하는 거의 모든 유형의 행위가 포함된다. 다시 말하면 남한의 경제활동은 개발행위허가로부터 시작하며, 환경오염의 우려도 여기

에서부터 발생한다. 현대의 환경보전 이념이 개발과 환경보전의 조화임을 생각할 때, 국토의 이용에 관한 제반 법률이 이러한 이념을 법의 내용에 담고 있음은 하등 이상할 것이 없으며 오히려 적극적으로 요청된다.<sup>203)</sup> 국토이용에 관한 정책 비전을 담고 있는 「국토기본법」 제2조는 “국토는 모든 국민의 삶의 터전이며 후세에 물려줄 민족의 자산이므로, 국토에 관한 계획 및 정책은 개발과 환경의 조화를 바탕으로 국토를 균형 있게 발전시키고 국가의 경쟁력을 높이며 국민의 삶의 질을 개선함으로써 국토의 지속가능한 발전을 도모할 수 있도록 수립·집행하여야 한다.”고 규정하고 있다. 즉, 국토이용의 기본적 이념을 지속가능한 발전으로 설정하고 있다. 지속가능한 발전은 개발과 환경보전의 조화, 현재세대와 미래세대 간의 정의를 의미하며 현대 국제사회에서 공통적으로 인정되는 환경보호의 이념이다. 이로써 국토의 개발법제와 환경보전법제가 실질적으로 통합되어 간다고 할 수 있다. 「국토기본법」은 지속가능한 국토의 이용정책을 실현하기 위하여 국토계획의 수립(제2장), 국토계획의 효율적 추진(제3장), 국토정보체계의 구축(제4장) 등 사항을 규정하고 있다. 이 가운데 동법 제5조의2에서 규정하는 지속가능한 국토관리의 평가지표 및 기준에 대해 주목하고자 한다. 이에 의하면 “국토교통부장관은 국토의 지속가능하고 균형 있는 발전을 위하여 국토관리의 지속가능성을 측정·평가하기 위한 지표 및 기준을 설정하여 공고하여야 한다. 이 경우 국토교통부장관은 미리 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여야 한다.”(제1항) 국토의 이용은 국토의 이용계획에서 출발하며, 계획이 합리적이고 과학적으로 이루어지기 위해서는 달성하고자 하는 목표와 이를 달성할 수 있는 체계와 수단이 합리적으로 투입되어야 한다. 이를 측정하고 계산하는 방법을 지속가능성의 관점에서 제시한 것이 바로 ‘지속가능한 국토관리의 평가지표 및 기준’이다.

「국토기본법」만이 아니라 국토계획법에서도 지속가능한 발전의 이념이 도입되어 있다. 동법 제3조는 국토의 이용 및 관리의 기본원칙을 정하고 있는데 여기에는 ①국민생활과 경제활동에 필요한 토지 및 각종 시설물의 효율적 이용과 원활한 공급, ②자연환경 및 경관의 보전과 훼손된 자연환경 및 경관의 개선 및 복원, ③교통·수자원·에너지 등

203) 김광수, “지속가능한 국토이용 평가”, 『세계헌법연구』 제16권 제3호, 2010/08, 637면.

국민생활에 필요한 각종 기초 서비스 제공, ④주거 등 생활환경 개선을 통한 국민의 삶의 질 향상, ⑤지역의 정체성과 문화유산의 보전, ⑥지역 간 협력 및 균형발전을 통한 공동 번영의 추구, ⑦지역경제의 발전과 지역 및 지역 내 적절한 기능 배분을 통한 사회적 비용의 최소화, ⑧기후변화에 대한 대응 및 풍수해 저감을 통한 국민의 생명과 재산의 보호가 포함되어 있다. 위 제2호는 자연보호에 관한 전통적인 관념이 표현되어 있어서 자연환경과 경관보전을 국토이용의 한 원칙으로 선언하고 있었다. 그런데 제8호는 기후변화 대응이 국토이용의 한 과제임을 규정하고 있는데 이는 온실가스 배출로 인한 지구온난화가 현재 환경보전의 중요한 위협사유이며, 이에 대한 적극적 조치가 필요함을 보여준다. 「국토기본법」 및 국토계획법에 지속가능한 발전의 원리가 반영된 데는 국가의 지속가능발전 원리에 대한 정책적 결단과 이를 실현하려고 하는 의지가 선행하고 있다. 2007년 제정된 「지속가능발전 기본법」 제3조 제4호는 “국가·지방자치단체 및 기업은 경제발전의 기초가 되는 생태학적 기반을 보호할 수 있도록 토지이용과 생산시스템을 개발·정비함으로써 환경보전을 촉진한다.”고 규정하였다. 그리고 동법 제4조 제2항은 “정부는 국가기본전략을 수립하려는 때에는 에너지·교통·국토이용·농업, 빈곤·건강·교육, 생태·물·해양·산림 등 경제·사회·환경 분야를 모두 균형 있게 고려하여야 한다”고 하면서 지속가능 발전에 있어서 국토이용의 중요성을 기술하고 있다. 이 법에 이은 2010년 「저탄소 녹색성장 기본법」 제3조는 “정부는 기후변화·에너지·자원 문제의 해결, 성장동력 확충, 기업의 경쟁력 강화, 국토의 효율적 활용 및 쾌적한 환경 조성 등을 포함하는 종합적인 국가 발전전략을 추진한다.”(동법 제3조 제1호)고 규정하여 저탄소 녹색성장의 기본원칙에 국토의 효율적 활용 및 쾌적한 환경조성이 포함됨을 밝히고 있다. 이러한 지속가능발전의 원리가 국토이용체계에도 반영되어 앞에서 살펴본 「국토기본법」과 국토계획법에 표현되고 있다.

## 2. 북한의 국토개발과 환경보호

북한의 국토개발의 근거 혹은 수단으로 작용하는 규율은 「토지법」과 「건설법」에서 그 초기 모습을 발견할 수 있다. 1977년에 제정되고 수차례의 개정을 거쳐서 오늘에 이르고

있는 「토지법」 제5조는 “국가는 토지보호, 토지건설사업 등 국토를 개변하며 자연을 정복하기 위한 사업을 국토건설총계획에 따라 전망성있게 조직집행한다”고 규정하고 있다. 즉, 「토지법」은 북한의 토지관리에 관한 기본적인 방침을 정하고 있는 동시에 국토의 건설을 위한 근거법으로서 역할을 한다. 그 방법은 ‘국토건설총계획’임을 알 수 있다. 동법 제7조 제1항은 “국가는 토지를 리용하는데 맞게 농업토지, 주민지구토지, 산림토지, 산업토지, 수역토지, 특수토지로 가르고 관리한다”고 규정하고 있다. 이는 남한의 용도지역·지구제에 해당하는 사항이다. 즉 북한의 국토계획은 전국토를 농업용지, 도시용지, 산림용지, 산업용지, 수역용지 그리고 특수용지로 나누어 이용, 관리함을 알 수 있다. 국토의 이용 및 관리에 관한 기본계획은 국토건설총계획인데 이를 작성함에 준수해야 하는 기준을 다음과 같이 설정하고 있다. ①국토건설과 자원개발에서 농경지를 침범하지 말며 그것을 극력 아끼고 보호하도록 한다. ②도시의 규모를 너무 크게 하지 말며 작은 도시형태로 많이 건설하도록 한다. ③나라의 각이한 지대들의 기후풍토특성을 고려하도록 한다. ④나라의 인민경제발전방향과 각이한 지역들의 경제발전전망에 맞게 과학적으로 세우도록 한다.

그리고 「토지법」 제17조는 국토건설총계획을 수립할 때 “공해현상을 미리 막기 위한 대책”(제9호)을 세우도록 규정하고 있다. 이는 국토계획과 환경보호를 조화롭게 하라는 의미로 해석할 수 있다. 「토지법」 제26조는 “강하천과 호소, 저수지에 더러운 물, 독이 있는 물질을 정화하지 않고 내려보내거나 오물을 버릴 수 없다”고 규정하고 있는데 이는 수자원의 보호에 해당하는 사항이다.

북한의 건축에 관한 사항은 「건설법」에 규정되어 있다. 동법에 의한 건설총계획은 국가의 건설에 관한 종합계획으로서 기능한다. 1993년에 제정된 「건설법」은 제11조에서 건설총계획의 작성원칙에 관하여 규정하고 있는데 그 제12호에는 “살림집을 비롯한 건물의 층수를 도시 및 마을계획설계기준에 맞게 정하고 주민들의 생활에 유리한 자연환경을 조성하며 공해를 막을수 있게 하여야 한다.”고 규정하고 있다. 즉 건설에 관한 계획을 함에 있어서도 공해의 예방을 함께 고려하도록 하고 있음을 알 수 있다. 이는 헌법이 규

정하고 있는 공해의 예방원칙을 실천하기 위한 방도로 이해된다.

국토의 계획에 관하여 체계적인 법적 근거는 「토지법」과 「건설법」에 이어 2002년 제정된 「국토계획법」에서 찾아볼 수 있다. 동법 제2조 제1항은 국토계획을 “국토와 자원, 환경의 관리에 관한 통일적이며 종합적인 전망계획이다”라고 밝히고 있다. 그리고 제2항에서는 국토계획을 전국국토건설총계획, 중요지구 국토건설총계획, 도(직할시)국토건설총계획, 시(구역)·국토건설총계획으로 나누고 있다. 그리고 제5조 제2항은 “국가는 토지정리와 산림조성, 주민지구와 산업지구건설, 도로건설, 자원개발, 환경보호 같은 국토관리를 국토계획에 엄격히 준하여 하도록 한다”고 규정하고 있다. 즉 환경보호를 국토관리의 중요 분야 가운데 하나로 취급하고 있다. 이는 제11조의 국토계획작성에서 지켜야 할 원칙의 하나로 제6호에서 “환경을 파괴하지 말아야 한다”는 조항에서도 확인할 수 있다. 「국토계획법」에 이어서 2003년에 제정된 「도시계획법」은 주로 건물과 시설물의 건설 및 정비의 기초가 되는 법률이다. 이 법 제12조에서 도시계획작성에서 지켜야 할 원칙을 규정하고 있는데 제9호에서 “도시를 수립화, 원림화하며 자연재해와 공해를 방지할수 있게 하여야 한다”고 규정하고 있다.

이와 같이 북한의 「국토계획법」, 「도시계획법」, 「토지법」 및 「건설법」 등도 개발과 환경보존의 조화를 이루기 위한 내용을 담고 있다. 남북한의 국토계획 및 개발법제는 체제의 차이에 의해서 나타나는 상이점이 있지만 첫째는 계획적 토지이용, 둘째는 개발과 환경보전의 조화라는 점에서 공통점이 존재한다.<sup>204)</sup> 다만 남한은 지속가능한 발전의 원리를 상위이념으로 하여 이를 실천하는 방법으로서 기후변화에 대한 적극적 대응 법제로 나아가고 있는 데 비해서 북한은 자연환경의 보전과 환경오염의 방지라고 하는 초기적 환경보호의 모습을 보이고 있다고 평가할 수 있다.

204) 최양근, “남한의 국토계획 및 이용에 관한 법률과 북한의 「국토계획법」과 「도시계획법」에 대한 비교분석에 대한 연구”, 법제처, 『2008 남북법제연구보고서(Ⅰ)』, 188면 이하 참조.



### 3. 남북한 환경영향평가 제도의 비교

#### (1) 남한의 환경영향평가

##### 1) 연 혁

환경영향평가 제도는 하나의 개발사업이 환경에 미칠 수 있는 피해를 미리 파악하여 이를 사전에 예방하거나 회피할 수 있는 수단을 강구하기 위하여 존재한다. 1970년 미국 「연방환경정책법」(National Environmental Policy Act: NEPA)에서 처음 실시된 이래 각국에서도 이를 채택하여 시행하고 있다.

남한의 1977년 「환경보전법」에서는 ‘사전협의’ 제도를 마련하여 환경영향평가의 실시 근거를 도입한 바 있다. 사전협의를 국가등에 의한 도시개발, 산업입지 조성 그리고 에너지 개발에 관하여 적용되었다. 1979년 개정된 「환경보전법」에서 대상사업이 항만, 도로 건설 그리고 수자원개발이 추가되어 영향평가 대상사업이 늘어났다. 이때의 환경영향평가의 방법은 해당 사업의 주체 혹은 환경영향평가 대행업체가 영향평가를 하고, 이를 보건사회부장관과 협의하는 형식이었다. 1981년 「환경보전법」에서 환경영향평가 대상의 사업주체가 행정기관에서 공공단체와 정부투자기관으로 확장되었다. 그리고 사업의 내용도 철도, 공항, 매립 및 개간 대규모 아파트 건설사업 등으로 확대되었다. 이 당시 마련된 환경청 고시인 ‘환경영향평가서 작성에 관한 규정’을 통하여 환경영향평가가 실무적으로 이루어질 수 있는 계기가 마련되었다. 「환경보전법」이 1990년에 「환경정책기본법」으로 변화하면서 동법 제4조에 ‘환경영향평가’라고 하는 하나의 절이 마련되었다. 동법 제26조 제1항은 “도시의 개발, 산업입지 및 공업단지의 조성, 에너지개발, 항만건설, 도로건설, 수자원개발 기타 대통령령이 정하는 환경보전에 영향을 미치는 사업을 하고자 하는 자(사업자)는 사업계획안과 그 사업이 환경에 미치게 될 영향의 예측 및 평가에 관한 서류(환경영향평가서)를 작성하여 미리 환경처장관에게 협의를 요청하여야 한다.”고 규정하였다. 대통령령에서 환경영향평가 대상사업을 정하도록 하면서 대상사업의 종류 또한 크게 증가하였다. 그리고 동조 제2항에서는 “사업자는 당해 사업시행으로 인하여 영향을

받게 되는 주민의 의견을 수렴하여 이를 환경영향평가서의 내용에 포함시켜야 한다.”고 규정하였다. 이는 환경영향평가에 주민이 참여하는 민주적인 요소를 도입한 것으로 주목할 만하다. 환경영향평가의 구조는 기본적으로 종전의 내용을 답습하고 있었다. 사업자의 환경영향평가를 환경처장관이 검토하고, 필요시 사업자에게 조정 혹은 보완을 지시하면 사업자가 이를 이행하는 방식이다.

1993년 제정된 「환경영향평가법」은 단일법으로 환경영향평가를 제도화한 것만으로도 중요한 의미를 가진다. 이 법에서는 환경영향평가의 정의를 “‘환경영향평가’라 함은 제4조의 규정에 의한 환경영향평가대상사업의 사업계획을 수립함에 있어서 당해 사업의 시행으로 인하여 환경에 미치는 해로운 영향(이하 “環境影響”이라 한다)을 미리 예측·분석하여 환경영향을 줄일 수 있는 방안(이하 “環境影響低減方案”이라 한다)을 강구하는 것을 말한다”고 구체적으로 규정하여 환경영향평가의 대상이 되는 사업을 제4조 제1호의 ‘도시의 개발’부터 제15호의 ‘폐기물처리시설 및 분뇨처리시설의 설치’ 사업까지 열거하고, 제16호에 기타 대통령령으로 정하는 사업을 추가하였다. 그러나 환경영향평가의 구체적인 방법은 사업자가 환경영향평가서를 작성하여 이를 가지고 환경처장관과 협의하는 방식으로 이전과 동일하였다. 제9조에는 주민의 의견을 반영하는 방법을 구체적으로 규정하였다. 이에 따르면 사업자는 영향평가서 초안을 작성하여 이를 근거로 주민에게 설명회 혹은 공청회를 통하여 알리고 주민의 의견을 청취하도록 하여야 한다. 1999년에는 「환경영향평가법」이 「환경·교통·재해·인구에 대한 영향평가법」으로 개정되었다. 이 법은 말 그대로 개발사업에 부수되는 생활환경과 자연환경을 종합적으로 평가하는 목적을 가지고 있다. 그간 환경영향평가에 의한 환경영향평가가 자연환경에만 적용된다는 협소성을 극복하기 위한 방안이라고 할 수 있다. 그러나 환경에 관해서 국한해 본다면 환경의 중요성이 상대화됨으로써 제대로 된 평가를 할 수 없는 한계가 있다.<sup>205)</sup> 그래서 결국 2009년에 「환경영향평가법」이라고 하는 이전의 법형식으로 환원되었다. 그리고 2012년에는 환경영향평가의 대규모 개정이 이루어졌다. 이 법에서는 종전의 사전환경성검토와

205) 김광수, 위의 책, 91면.

환경영향평가가 종합적으로 규정된 특징이 있다. 종래 행정계획과 소규모 개발사업에 대해서는 「환경정책기본법」에 의한 사전환경성 검토를 실시하고, 대규모 사업에 대해서는 「환경영향평가법」에 의하여 환경영향평가를 실시하여 왔다. 즉 환경에 관한 영향평가와 그 사업의 크기에 따라서 근거법규를 달리하여 왔다. 그 결과 사전환경성 검토가 면밀하게 이루어지지 못하였고, 그에 대한 통제도 미흡하였을 뿐만이 아니라 사전환경성 검토와 환경영향평가 간에 긴밀한 관계가 이루어지지 않았다.<sup>206)</sup> 개정된 2012년의 「환경영향평가법」은 이들 제도를 통합함으로써 유기적이고 체계있는 환경영향평가가 이루어지도록 하였다.

## 2) 내 용

「환경영향평가법」에서 규정하고 있는 환경영향평가등에는 전략환경영향평가, 환경영향평가 그리고 소규모 환경영향평가가 포함된다. “‘전략환경영향평가’란 환경에 영향을 미치는 상위계획을 수립할 때에 환경보전계획과의 부합 여부 확인 및 대안의 설정·분석 등을 통하여 환경적 측면에서 해당 계획의 적정성 및 입지의 타당성 등을 검토하여 국토의 지속가능한 발전을 도모하는 것을 말한다”(동법 제2조 제1호). 현행법이 정하고 있는 환경영향평가는 “환경에 영향을 미치는 실시계획·시행계획 등의 허가·인가·승인·면허 또는 결정 등(승인등)을 할 때에 해당 사업이 환경에 미치는 영향을 미리 조사·예측·평가하여 해로운 환경영향을 피하거나 제거 또는 감소시킬 수 있는 방안을 마련하는 것을 말한다”(동조 제2호). 그리고 소규모 환경영향평가란 “환경보전이 필요한 지역이나 난개발(亂開發)이 우려되어 계획적 개발이 필요한 지역에서 개발사업을 시행할 때에 입지의 타당성과 환경에 미치는 영향을 미리 조사·예측·평가하여 환경보전방안을 마련하는 것을 말한다”(동조 제3호). 즉 상위계획은 전략환경영향평가를 받도록 하며 개발사업에 관한 입지의 타당성 평가는 소규모 환경영향평가에 의하도록 하였다. 전략환경영향평가의 목적으로는 국토의 지속가능한 발전을 고려하도록 한 점이 특징이다.

206) 이순자, 『환경법』, 216면.

환경영향평가의 목적을 지속가능한 발전에 뒀으로써 개발과 환경보전의 조화라는 현대의 환경보호 이념이 법에 의하여 구체적인 목표로 제시된 의의를 가진다. 전략환경영향평가는 행정계획을 그 대상으로 하는데 이는 아직 개발이 구체화되지 않은 계획의 단계에서 미리 환경에 관한 영향을 검토한다는 점에서 보다 발전된 환경영향평가로서의 의의를 가진다. 소규모 환경영향평가는 그 말과는 달리 보전이 필요한 지역의 개발에 앞서서 하는 입지 단계의 영향평가를 의미한다. 이전의 사전 환경성검토가 여기에 해당한다고 보면 된다.

환경영향평가의 대상이 되는 항목에는 대기환경 분야, 수질 분야, 토지환경 분야, 자연생태환경 분야, 생물환경 분야, 사회·경제환경 분야 등 6개 분야 21개 항목으로 정하고 있다(동법 제7조).

새로운 「환경영향평가법」에서는 환경영향평가를 대행하는 사업자의 공정성과 전문성을 강화하기 위하여 환경영향평가업자 제도를 신설하였다. 그리고 환경영향평가를 담당하는 사람의 자격을 환경영향평가사라고 하여 환경부가 실시하는 시험에 합격한 자로 선발하도록 하였다.

## (2) 북한의 환경영향평가

### 1) 연 혁

북한의 환경영향평가는 2005년 개정된 「환경보호법」 제30조가 그 출발점이었다. 이 규정에서 기관, 기업소, 단체가 농약을 비롯한 화학물질을 생산하거나 수입하려고 할 때에는 국가품질감독기관과 해당 검정기관의 독성 검사와 환경에 미치는 영향평가를 받고 등록하도록 의무화하였다.<sup>207)</sup> 물론 이 조항은 1992년 개정된 헌법 제57조에 규정된 “국가는 생산에 앞서 환경보호대책을 세우며 자연환경을 보존, 조성한다”는 헌법의 원칙을 실천하기 위한 법규정으로 이해할 수 있다. 이 조항이 신설된 이후에 북한의 「환경영향평가법」이 2005년 제정되고 2007년 개정(수정보충)되어 현재에 이르고 있다.

207) 김정순, “북한 「환경보호법」의 고찰”, 법제저, 『2010년 남북법제연구보고서(Ⅱ)』, 법제저, 94면.

## 2) 내 용

북한 「환경영향평가법」은 “환경영향평가는 계획의 작성과 개발, 건설이 환경에 미치는 영향을 예측평가하여 부정적영향을 없애거나 최대한으로 줄이기 위한 대책을 세우는 중요한 사업이다.”고 정의하고 있다(동법 제2조 제1항). 즉 환경영향평가의 목적은 계획과 개발 및 건설이 가져오는 부정적인 환경영향을 줄이는 데 있다. 위에서 말하는 계획에는 국토계획과 건설총계획이, 개발에는 자원 및 에너지(에네르기)의 개발이, 건설에는 신설, 기술개선, 증축, 개축, 이개축이 속한다(동조 제2항). 그러니까 북한의 환경영향평가에는 남한의 전략환경영향평가에 해당하는 내용과 환경영향평가에 해당하는 항목이 포함되어 있다.

북한에서는 환경영향평가서를 환경영향평가문건이라고 부른다. 환경영향평가문건의 작성은 계획작성기관과 건설주기관, 기업소, 단체가 한다(동법 제10조 제1항). 필요에 따라서는 과학연구기관 또는 해당 전문기관에 의뢰하여 환경영향평가문건을 작성할 수도 있다(동조 제2항). 환경영향평가문건의 신청시기는 “계획과 관련한 환경영향평가문건의 신청은 작성된 계획초안의 심의전 단계, 개발, 건설과 관련한 환경영향평가문건의 신청은 건설위치지정서와 건설명시서의 발급신청 전단계에서 한다”고 규정하고 있다(동법 제14조). 한편 외국인과 외국기관이 계획이나 개발을 하는 때에도 환경영향평가문건을 작성하여 제출한다고 규정하고 있는 점이 특이하다(동법 제15조 제2항).

동법 제13조는 환경영향평가문건에 반영할 내용을 다음과 같이 열거하고 있다. ①계획, 개발 건설의 특성, ②계획, 개발 건설이 진행될 현지의 실태, ③계획, 개발 건설이 환경에 주는 영향을 예측평가한 자료, ④부정적영향을 미리 막거나 줄이기 위한 대책

북한의 환경영향평가의 구조를 살펴보면 먼저 계획이나 개발사업 등 환경영향평가가 필요한 사업에 대해서 환경영향평가문건을 작성하여 제출하도록 하고, 환경영향평가의 담당 기관은 그 적정성을 심사하여 이를 수용하든지 아니면 다시 제출하도록 한다. 사업 기관은 해당 사업을 진행할 때에는 설계와 시공 등에서 제출하여 승인받은 환경영향평가 문건에 적합하게 하여야 한다. 만일 환경영향평가결정의 내용을 준수하지 않았으면 해당

사업은 준공검사에서 합격을 받을 수 없다(동법 제28조 제2항). 그리고 “국가건설감독기관과 국토환경보호기관, 국가계획기관, 재정은행기관, 해당 기관은 환경영향평가를 받지 않은 대상에 대하여 계획, 개발, 건설을 승인하지 말아야 한다.”고 규정하고 있는데(동법 제29조), 이는 해당 개발사업 등에 대하여 환경영향평가가 선행되어야 함을 선언한 원칙이다. 다만 환경영향평가를 먼저 받아야 한다는 뜻이고, 환경영향평가의 내용이 당해 사업의 추진에 절대적인 요건이라는 뜻은 아니므로 주의를 요한다. 하여간 북한의 『환경영향평가법』은 환경에 대한 유해한 영향을 최소화하기 위한 필요한 내용을 담고 있다고 평가된다.<sup>208)</sup> 남북한의 환경영향평가는 다른 점과 같은 점을 모두 가지고 있으며, 그에 따른 장단점을 보이고 있다.<sup>209)</sup>

#### IV. 환경매체별 남북한 환경보호 법제 비교

##### 1. 남북한 자연환경보호 법제 비교

###### (1) 남한의 자연환경보호 법제

남한 『자연환경보전법』은 1992년 제정되어 수차례의 개정을 거쳐서 오늘에 이르고 있다. 자연환경의 개념은 이전에 『환경정책기본법』에서 규정하고 있었으나 지금은 『자연환경보전법』에서 직접 규정하고 있다. 이에 의하면 “자연환경이라 함은 지하·지표(해양을 제외한다) 및 지상의 모든 생물과 이들을 둘러싸고 있는 비생물적인 것을 포함한 자연의 상태(생태계 및 자연경관을 포함한다)를 말한다.”(동법 제2조 제1호 정의) 동법 제3조에서는 자연환경 보전의 원칙을 열거하고 있다. 여기에는 자연의 적합한 보전과 지속가능한 이용의 보장, 국토의 이용과의 조화, 생태적 순환의 촉진, 국민의 자연자원 이용 기회의 증진, 자연생태계의 균형 유지, 자연자원 보전에 따르는 부담의 공평한 분담 그리고 국제협력의 증진원칙 등이 포함된다.

208) 손대수, “우리나라 『환경영향평가법』의 개정과 남북한 『환경영향평가법』의 발전방향”, 법제처, 『2012년 남북 법제연구보고서』, 275면.

209) 신옥주, “남북한 『환경영향평가법』 비교연구”, 『2010년 남북법제연구보고서(Ⅱ)』, 법제처, 148면 이하.

자연환경보호의 중요한 내용은 생태·경관보전 지역의 보호(동법 제2장), 생물다양성의 보전(동법 제3장), 자연자산의 관리(동법 제4장) 등의 내용이 포함된다.

과거 「자연환경보전법」에서 규율하던 생물다양성 보전에 관해서는 현재 「생물다양성 보전 및 이용에 관한 법률」이 2013년 제정되어 개정을 거친 후에 적용되고 있다. 이 법에 의하면 “생물다양성이란 육상생태계 및 수생생태계와 이들의 복합생태계를 포함하는 모든 원천에서 발생한 생물체의 다양성을 말하며, 종내(種內)·종간(種間) 및 생태계의 다양성을 포함한다.”(법 제2조 제1호 정의) 법 제3조에서는 생물다양성 보전의 기본원칙을 설명하고 있다. 여기에는 ①생물다양성은 모든 국민의 자산으로서 현재 세대와 미래 세대를 위하여 보전되어야 한다, ②생물자원은 지속가능한 이용을 위하여 체계적으로 보호되고 관리되어야 한다, ③국토의 개발과 이용은 생물다양성의 보전 및 생물자원의 지속가능한 이용과 조화를 이루어야 한다, ④산·하천·호소(湖沼)·연안·해양으로 이어지는 생태계의 연계성과 균형은 체계적으로 보전되어야 한다, ⑤생물다양성 보전 및 생물자원의 지속가능한 이용에 대한 국제협력은 증진되어야 한다는 내용이 포함되어 있다. 이 원칙에서 보듯이 생물다양성의 보전에는 지속가능한 발전의 원리가 핵심적인 개념으로 들어가 있음을 알 수 있다. 그리고 생물다양성을 보전함으로써 현재 세대만이 아니라 미래 세대가 생물자원을 지속적으로 이용할 수 있도록 보장한다는 배려가 포함되어 있다. 그간 인간의 개발행위로 인하여 많은 생명종이 멸종의 위기에 처해 있다. 그리고 환경파괴로 인한 기후 및 서식환경의 변화는 생명종만이 아니라 인간의 지속적인 생존을 위협할 정도에 이르고 있다. 그러므로 생물다양성의 보전은 인류를 위해서도 시급한 과제가 되고 있다. 현재 남한에서 관리하고 있는 야생생물의 목록은 다음 표와 같다.

<표 5-1> 멸종위기 야생생물 (법 시행규칙 별표1)

구 분	등 급	종 명
포유류	I 급	늑대, 대륙사슴, 반달기슴곰, 붉은박쥐, 사향노루, 산양, 수달, 스라소니, 여우, 표범, 호랑이
	II 급	담비, 무산쇠족제비, 물개, 물범, 삵, 작은관코박쥐, 큰바다사자, 토끼박쥐, 하늘다람쥐

구 분	등 급	종 명
조류	I 급	검독수리, 넓적부리도요, 노랑부리백로, 두루미, 매, 저어새, 참수리, 청다리도요사촌, 크낙새, 흑고니, 황새, 흰꼬리수리
	II 급	개리, 검은머리갈매기, 검은머리물떼새, 검은머리족새, 검은목두루미, 고니, 고대갈매기, 긴꼬리딱새, 긴점박이올빼미, 까막딱다구리, 노랑부리저어새, 느시, 독수리, 따오기, 뜰부기, 먹황새, 무당새, 물수리, 별매, 붉은배새매, 붉은해오라기, 빨쇠오리, 빨종다리, 새매, 새호리기, 섬개개비, 솔개, 쇠검은머리속새, 수리부엉이, 알락개구리매, 알락꼬리마도요, 올빼미, 재두루미, 잣빛개구리매, 조롱이, 참매, 큰고니, 큰기러기, 큰덤불해오라기, 큰말똥가리, 팔색조, 향라머리검독수리, 호사비오리, 흑기러기, 흑두루미, 흑비둘기, 흰목물떼새, 흰이마기러기, 흰죽지수리
양서류·파충류	I 급	비바리뱀, 수원청개구리
	II 급	구렁이, 금개구리, 남생이, 맹꽁이, 표범장지뱀
어류	I 급	감돌고기, 꼬치동자개, 남방동사리, 미호종개, 열록새코미꾸리, 여울마자, 임실납자루, 통사리, 흰수마자
	II 급	가는돌고기, 가시고기, 꺾저기, 무구리, 다목장어, 돌상어, 모래주사, 묵납자루, 백조어, 버들가지, 부안종개, 열목어, 줌수수치, 칠성장어, 한강납줄개, 한독종개
곤충류	I 급	산굴뚝나비, 상제나비, 수염풍뎅이, 장수하늘소
	II 급	깊은산부전나비, 꼬마잠자리, 노란잔산잠자리, 닳무늬길앞잡이, 대모잠자리, 두점박이사슴벌레, 맛조롱박딱정벌레, 물장군, 붉은점모시나비, 비단벌레, 쇠똥구리, 쌍꼬리부전나비, 애기빨쇠똥구리, 왕은점표범나비, 창언조롱박딱정벌레, 큰수리팔랑나비, 큰자색호랑꽃무지, 큰홍띠점박이푸른부전나비
무척추동물	I 급	귀이빨대칭이, 나팔고둥, 남방방게, 두드럭조개
	II 급	갯게, 검붉은수지맨드라미, 금빛나팔돌산호, 기수갈고둥, 깃산호, 대추귀고둥, 둔한진총산호, 망상맴시산호, 밤수지맨드라미, 별혹산호, 붉은발말똥게, 선침거미불가사리, 연수지맨드라미, 염주알다슬기, 울릉도달팽이, 유착나무돌산호, 의염통성게, 자색수지맨드라미, 잔가지나무돌산호, 장수삿갓조개, 착생깃산호, 참달팽이, 측맴시산호, 칼세오리옆새우, 해송, 흰발농게, 흰수지맨드라미
육상식물	I 급	광릉요강꽃, 나도풍란, 만년콩, 섬개야광나무, 암매, 죽백란, 털복주머니란, 풍란, 한란



구분	등급	종명
	Ⅱ급	가시연꽃, 가시오갈피나무, 각시수련, 개가시나무, 개병풍, 갯봄맞이꽃, 구름 병아리난초, 금자란, 기생꽃, 끈끈이귀개, 나도승마, 날개하늘나리, 넓은잎제비꽃, 노랑만병초, 노랑붓꽃, 단양쑥부쟁이, 닳꽃, 대성쓴풀, 대청부채, 대홍란, 독미나리, 매화마름, 무주나무, 물고사리, 미선나무, 백부자, 백양더부살이, 백운란, 복주머니란, 분홍장구채, 비자란, 산작약, 삼백초, 서울개발나물, 석곡, 선제비꽃, 섬시호, 섬현삼, 세뿔투구꽃, 솔붓꽃, 솔잎란, 순채, 애기송이풀, 연잎평의다리, 왕제비꽃, 으름난초, 자주땅귀개, 전주물꼬리풀, 제비동자꽃, 제비붓꽃, 제주고사리삼, 조름나물, 죽절초, 지네발란, 진노랑상사화, 차길이란, 초령목, 층층둥굴레, 칠보치마, 콩짜개란, 큰바늘꽃, 탐라란, 파초일엽, 한라솜다리, 한라송이풀, 해오라비난초, 홍월굴, 황근
해조류	Ⅱ급	그물공말, 삼나무말
고등균류	Ⅱ급	화경버섯

## (2) 북한의 자연환경보호 법제

북한의 자연환경보호에 관한 규정은 「환경보호법」 제2장 자연환경의 보존과 조성 편에서 찾아볼 수 있다. 「환경보호법」 제10조 제1항은 “자연환경을 잘 보존하고 조성하는 것은 인민들에게 좋은 생활환경을 지어주며 후대들에게 더 아름답고 문화적인 환경을 물려주기 위한 요구이다”고 규정하여 자연환경 보호의 의의와 중요성을 강조하고 있다. 제11조 제1항은 “환경보호를 위하여 자연보호구, 동물보호구, 식물보호구, 수산자원보호구 같은 자연환경보호구와 특별보호구를 정한다”고 하여 자연환경보호구와 특별보호구의 지정에 관한 내용을 담고 있다. 자연환경보호구로 지정된 지역 내에서는 당해 지역의 자연환경의 변화상태를 정상적으로 조사등록하며 필요한 대책을 세워야 한다(제12조 제1항). 그리고 자연환경을 원상태로 보존하고 관리하는데 지장을 주는 행위를 할 수 없다(동조 제2항). 이밖에 「환경보호법」에서는 자연풍치의 보호(제13조), 명승지 및 천연기념물의 보호(제14조), 땅의 침하방지(제15조) 등의 규정을 두고 있다. 제16조에서는 생태계의 보호에 관한 규정을 두고 있다. 이에 따르면 “기관, 기업소, 단체와 공민은 야생동물과 수중생물의 서식환경을 파괴하거나 희귀한 식물을 마구 채취하여 생태계의 보호, 생물다양성

의 보존과 지속적리용에 지장을 주는것 같은 행위를 하지 말아야 한다” 여기서 국제 자연 환경보호의 핵심 용어인 ‘생물다양성의 보존’과 ‘지속적리용(지속가능한 이용)’이라는 용어의 사용을 볼 수 있다. 앞에서 북한은 각종 환경 국제조약에 가입하고 있음을 소개한 바가 있는데, 이런 국제적인 보호 개념을 국내법에서 입법하고 있음을 알 수 있다. ‘지속적리용’이란 ‘지속가능한 이용’의 북한식 표현으로 보인다. 그리고 제17조는 ‘문화휴식터 건설과 원림, 녹지조성’에 관해 규정하고 있으며, 제18조는 ‘국토환경보호월간’의 지정에 관하여 규정하고 있다. 이 조항에는 “국가는 국토를 아름답게 꾸리고 환경을 보호하는 사업을 전군중적으로 진행하기 위하여”라는 표현이 나오는데(제1항), 이는 자연환경보존을 위해 북한식의 군중동원 방식이 채택되고 있음을 보여준다.

한편 『환경보호법』 제9조 제1항은 동법의 적용 대상에 관하여, “이 법은 대기, 물, 토양, 바다의 오염과 소음, 진동, 지반내려앉기, 악취, 오존층파괴, 지구온난화 같은 환경 파괴현상을 막고 보다 좋은 환경을 마련하기 위한 환경보호원칙과 질서를 규제한다”고 규정하고 있으며, 제2항에서는 “환경보호 사업과 관련하여 이 법에서 규제하지 않은 질서는 해당 법규에 따른다”고 규정하고 있다. 자연환경보호에 관해서는 이 법 이외에 『토지법』과 『자연보호구법』을 찾아볼 수 있다. 『토지법』에는 제17조 제3호에서 “산림조성방향과 보호 및 그 리용과 리로운 동식물을 보호하기 위한 대책”을 국토총계획의 사항으로 규정하고 있다. 그리고 2009년 제정된 『자연보호구법』은 자연보호구의 지정을 통하여 자연환경과 생물다양성 보전을 목표로 하고 있음을 보여 준다.<sup>210)</sup> 동법 제2조는 “자연보호구에는 생물권보호구, 원시림보호구, 동물보호구, 식물보호구, 명승지보호구 같은 것이 속한다”고 규정되어 있다. 그리고 명승지·천연기념물보호법을 제정하여 이와 관련된 자연환경의 보호를 하고 있다. 자료에 의하면 북한의 천연기념물은 시·도별로 모두 224건이 지정되어 있는데, 이 가운데 식물이 157건이고, 동물은 62건이 지정되어 있다고 한다.<sup>211)</sup>

210) 한상운, “최근 북한 환경법의 동향과 시사점”, 『環境法研究』 제36권 3호, 259면.

211) 김성욱, “남북한 명승지·천연기념물보호법제에 관한 연구”, 법제처, 『2010 남북법제연구보고서(Ⅱ)』, 54면.

1998년 제정된 북한의 「유용동물보호법」 제12조 제1항은 “기관, 기업소, 단체와 공민은 우리나라에만 있는 동물과 희귀한 동물을 잡지 말며 그 마리수가 늘어날 수 있도록 생태환경을 보전해주어야 한다.”고 규정하고 있다. 이는 고유종 보호에 관한 규정이며 또한 멸종위기종의 보호와 번식 장려에 관한 규정이기도 하다. 그리고 제2항에서는 “국제협약에 따라 보호하게 된 동물도 잡지 말아야 한다.”고 규정하여 국제조약으로 보호하는 멸종위기종과 보호종의 관리에 관하여 규정하고 있다.

그러나 법규정과는 달리 북한의 백두산호랑이와 반달곰, 말사슴, 사향노루 그리고 크낙새는 멸종되었거나 멸종상태인 것으로 추정되고 있으며, 멧돼지와 사슴, 노루와 복작노루(고라니)도 멸종위기에 처해있는 것으로 알려져 있다.<sup>212)</sup> 생물다양성의 유지와 생태계의 회복은 남북이 협력하여야 하는 긴급한 사안 가운데 하나이다.

## 2. 남북한 대기환경보호 법제 비교

### (1) 남한의 대기환경보호 법제

남한의 「대기환경보전법」은 1991년 제정되어 수차례 개정을 거쳐 오늘에 이르고 있다. 동법은 제1조의 목적 규정에서 “이 법은 대기오염으로 인한 국민건강이나 환경에 관한 위해(危害)를 예방하고 대기환경을 적정하고 지속가능하게 관리·보전하여 모든 국민이 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 수 있게 하는 것을 목적으로 한다”고 규정한다. 대기환경의 보전은 대기오염으로 인한 위해한 영향을 예방하고 대기환경의 지속가능한 이용을 보장하기 위한 목적을 가지고 있음을 알 수 있다.

동법 제8조는 “시·도지사는 대기오염도가 「환경정책기본법」 제12조에 따른 대기에 대한 환경기준(환경기준)을 초과하여 주민의 건강·재산이나 동식물의 생육에 심각한 위해를 끼칠 우려가 있다고 인정되면 그 지역에 대기오염경보를 발령할 수 있다”고 규

212) 자유아시아 방송 2014. 10.3.자, 문성희 기자, “북 야생동물 멸종위기” [http://www.rfa.org/korean/in\\_focus/animals-10032014095802.html](http://www.rfa.org/korean/in_focus/animals-10032014095802.html). (최종방문일:2017.10.10.)

정하고 있다. 환경기준은 대통령령으로 정하도록 되어 있다. 현재 대통령령으로 규정 되어 있는 환경기준은 다음과 같다.

**<표 5-2> 환경기준(제2조 관련)**

**1. 대기**

항 목	기 준		측정방법
아황산가스 (SO <sub>2</sub> )	연간 평균치 24시간 평균치 1시간 평균치	0.02ppm 이하 0.05ppm 이하 0.15ppm 이하	자외선 형광법 (Pulse U.V. Fluorescence Method)
일산화탄소 (CO)	8시간 평균치 1시간 평균치	9ppm 이하 25ppm 이하	비분산적외선 분석법 (Non-Dispersive Infrared Method)
이산화질소 (NO <sub>2</sub> )	연간 평균치 24시간 평균치 1시간 평균치	0.03ppm 이하 0.06ppm 이하 0.10ppm 이하	화학 발광법 (Chemiluminescence Method)
미세먼지 (PM-10)	연간 평균치 24시간 평균치	50 $\mu$ g/m <sup>3</sup> 이하 100 $\mu$ g/m <sup>3</sup> 이하	베타선 흡수법 ( $\beta$ -Ray Absorption Method)
미세먼지 (PM-2.5)	연간 평균치 24시간 평균치	25 $\mu$ g/m <sup>3</sup> 이하 50 $\mu$ g/m <sup>3</sup> 이하	중량농도법 또는 이에 준하는 자동 측정법
오존 (O <sub>3</sub> )	8시간 평균치 1시간 평균치	0.06ppm 이하 0.1ppm 이하	자외선 광도법 (U.V Photometric Method)
납 (Pb)	연간 평균치	0.5 $\mu$ g/m <sup>3</sup> 이하	원자흡광 광도법 (Atomic Absorption Spectrophotometry)
벤젠	연간 평균치	5 $\mu$ g/m <sup>3</sup> 이하	가스크로마토그래피 (Gas Chromatography)

비고

1. 1시간 평균치는 999천분위수(千分位數)의 값이 그 기준을 초과해서는 안 되고, 8시간 및 24시간 평균치는 99백분위수의 값이 그 기준을 초과해서는 안 된다.
2. 미세먼지(PM-10)는 입자의 크기가 10 $\mu$ m 이하인 먼지를 말한다.
3. 미세먼지(PM-2.5)는 입자의 크기가 2.5 $\mu$ m 이하인 먼지를 말한다.

위의 표를 제시하는 이유는 현재 남한에서 대기환경이 급속히 악화되고 있으며, 특히 미세먼지로 인한 대기오염이 국민들의 건강에 큰 위협이 되고 있기 때문이다. 「환경정책기본법」 제12조 제3항은 “특별시·광역시·도·특별자치도는 해당 지역의 환경적 특수성을 고려하여 필요하다고 인정할 때에는 해당 시·도의 조례로 제1항에 따른 환경기준보다 확대·강화된 별도의 환경기준을 설정 또는 변경할 수 있다”고 규정하고 있다. 이에 따라서 서울특별시 환경 기본 조례에서는 「환경정책기본법」 시행령보다 더 강화된 환경기준을 설정하고 있다. 이에 따라서 제정된 서울시 기준에 의하면 아황산가스(SO<sub>2</sub>)는 연간 평균치 0.01ppm 이하, 24시간 평균치는 0.04ppm 이하, 1시간 평균치는 0.12ppm 이하로 전국 평균보다 조금씩 낮게 설정되어 있음을 알 수 있다. 여기서 환경법에 의한 환경기준과 지방자치단체의 환경기준의 관계에 관하여 설명할 필요성이 있다. 일반적으로 환경법률에서 정한 환경기준이 전국 최저의 기준일 때에는 각 지방자치단체에서 이보다 더 강화된 환경기준을 자치입법인 조례로 정할 수 있다. 「지방자치법」 제22조는 “지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.”고 규정한다. 그래서 위 「환경정책기본법」 제12조 제3항이 존재하지 않아도 각 지방자치단체는 그 지방의 실정에 따라서 전국 기준과는 다른 환경기준을 설정할 수 있다고 해석된다. 그러나 이러한 해석에는 다툼의 여지가 있기 때문에 위와 같은 근거 규정을 개별법에서 마련하여 각 지방의 특성에 따른 환경기준을 설정할 수 있게 된다. 다만 주의할 것은 위에서 ‘조례로 제1항에 따른 환경기준보다 확대·강화된’이라고 규정하고 있으므로 이보다 완화된 기준을 임의로 설정하는 것은 금지된다.

「대기환경보전법」 제9조는 기후·생태계 변화유발물질 배출 억제를 위하여 “정부는 기후·생태계 변화유발물질의 배출을 줄이기 위하여 국가 간에 환경정보와 기술을 교류하는 등 국제적인 노력에 적극 참여하여야 한다”고 규정한다. 이를 위하여 환경부장관은 기후·생태계 변화유발물질의 배출을 줄이기 위하여 다음 사업을 추진하여야 한다. ①기후·생태계 변화유발물질 배출저감을 위한 연구 및 변화유발물질의 회수·재사용·대체물질 개발에 관한 사업, ②기후·생태계 변화유발물질 배출에 관한 조사 및

관련 통계의 구축에 관한 사업, ③기후·생태계 변화유발물질 배출저감 및 탄소시장 활용에 관한 사업, ④기후변화 관련 대국민 인식확산 및 실천지원에 관한 사업, ⑤기후변화 관련 전문인력 육성 및 지원에 관한 사업 및 ⑥그 밖에 대통령령으로 정하는 사업. 이상에서 보듯이 대기환경보전의 중심이 대기오염물질의 저감에서 기후·생태계 변화유발물질의 배출을 줄이기 위한 사업으로 중심이 이동하고 있다.

또한 「대기환경보전법」에서는 대기환경의 보전을 위하여 사업장 등의 대기오염물질 배출규제(제2장), 생활환경상의 대기오염물질 배출 규제(제3장), 자동차·선박 등의 배출가스 규제(제4장) 등 제도를 운영하고 있다.

## (2) 북한의 대기환경보호 법제

북한의 대기환경보호에 관해서는 「환경보호법」이 오염물질의 배출기준, 기준을 초과하는 오염물질의 배출금지 등의 규정을 두고 있었다. 2012년 제정된 「대기오염방지법」은 대기환경보호를 위한 단일법의 형태를 가진다. 이 법 제2조 정의에는 대기오염물질이란 “대기를 오염시켜 사람의 건강과 생태환경에 나쁜 영향을 주는 유해로운 물질”로 규정하고 있다. 이 법 제2장에서는 대기오염의 감시, 제3장에서는 대기오염물질의 배출 및 정화에 관한 규정을 두고 있다. 여기에는 대기오염물질의 배출기준 준수(제21조), 건설대상에 대한 환경영향평가(제22조), 대기오염물질정화시설의 설치 및 운영(제23조), 대기오염물질의 배출허가(제24조), 자동차, 기관선에 의한 대기오염방지(제25조), 연료 및 연료첨가제의 이용(제26조), 대기오염을 일으킬 수 있는 설비의 제작, 판매, 수입금지(제27조), 선진적인 과학기술의 도입(제28조)에 관하여 규정한다. 제4장에는 대기환경의 보호에 관하여 규정하고 있는데 특히 제30조에는 평양시의 대기환경보호에 관하여 규정하고 있다. 대기환경의 보호방법으로는 대기환경보호계획의 작성과 집행(제29조), 대기환경특별보호지역의 설정(제31조), 대기오염원천의 합리적인 배치(제32조) 등이 있다. 그리고 대기오염원을 통제하는 방법으로 나뭇잎, 오물의 처리(제38조), 석탄이용으로 인한 대기환경보호(제39조), 오존층파괴물질로부터의 대기환경보호(제35조), 방사성물질, 유독성화학물질로부터의 대기환경보호(제36조), 자연재해, 설비사고로부터의 대기환경보호(제37조),

약취로 인한 대기환경의 보호(제38조), 자연정화능력의 제고(제39조)에 대하여 규정한다.

### 3. 남북한 수환경보호 법제 비교

#### (1) 남한의 수환경보호 법제

남한의 수환경 보호를 위해서 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」(약칭: 수질수생태계법)이 제정되어 있다. 이 법은 2005년에 제정되어 2006년 시행되었는데 이전의 「수질환경보전법」을 대체하였다. 수질수생태계법은 2018년 1월부터 「물환경보전법」으로 개정되어 실시될 예정인데 약칭은 그대로 수질수생태계법으로 되어있다. 여기서는 현행의 수질수생태계법을 중심으로 수환경 보전의 체계를 설명하기로 한다. 동법 제1조에서는 법의 목적을 “이 법은 수질오염으로 인한 국민건강 및 환경상의 위해(危害)를 예방하고 하천·호소(湖沼) 등 공공수역의 수질 및 수생태계(水生態系)를 적정하게 관리·보전함으로써 국민이 그 혜택을 널리 향유할 수 있도록 함과 동시에 미래의 세대에게 물려줄 수 있도록 함을 목적으로 한다”고 규정하고 있다. 내년에 실시되는 수질수생태계법 제2조 정의 규정에서 “물환경이란 사람의 생활과 생물의 생육에 관계되는 물의 질(수질) 및 공공수역의 모든 생물과 이들을 둘러싸고 있는 비생물적인 것을 포함한 수생태계(水生態系)를 총칭하여 말한다”고 규정하고 있다. 다시 말하면 법의 정의 규정에서 물환경을 수질과 수생태계를 포함해서 규정하였기 때문에 실질적인 이름은 그대로인 셈이다.

「수질수생태계법」은 법의 목적을 달성하기 위하여 수질오염물질의 총량관리(동법 제4조), 시설별 오염부하량의 할당 등(동법 제4조의5), 초과배출자에 대한 조치명령 등(동법 제4조의6), 수질의 상시측정(동법 제9조), 수생태계 현황 조사 및 건강성 평가(동법 제9조의2), 수질오염방제센터의 운영(동법 제16조의3), 수질오염방제정보시스템의 구축·운영(동법 제16조의4), 상수원 수질보전을 위한 통행제한(동법 제17조), 수변생태구역의 매수·조성(동법 제19조의3), 배출시설 등에 대한 기후변화 취약성 조사 및 권고(동법 제19조의3), 수질오염경보제(동법 제21조) 등을 실시하고 있다.

수질보전을 위한 규제는 점오염원의 규제와 비점오염원의 규제로 나눌 수 있다. 점오염원의 규제에는 산업폐수의 배출규제와 공공폐수 처리시설에 대한 규제가 포함된다. 비점오염원에 대한 규제는 ①대통령령으로 정하는 규모 이상의 도시의 개발, 산업단지의 조성, 그 밖에 비점오염원에 의한 오염을 유발하는 사업으로서 대통령령으로 정하는 사업을 하려는 자 그리고 ②대통령령으로 정하는 규모 이상의 사업장에 제철시설, 섬유염색 시설, 그 밖에 대통령령으로 정하는 폐수배출시설을 설치하는 자가 여기에 포함된다. 동법 제58조에는 수질 및 토양의 보전을 위한 농약잔류허용기준이 설정되어 있다. 그리고 동법 제6장에서는 폐수처리업에 관해서 규정한다.

수질수생태계법과 함께 2008년에 제정된 「해양환경관리법」이 해양지역의 수질오염 방지를 위한 중요한 법적 수단이다. “이 법은 선박, 해양시설, 해양공간 등 해양오염물질 발생시키는 발생원을 관리하고, 기름 및 유해액체물질 등 해양오염물질의 배출을 규제하는 등 해양오염을 예방, 개선, 대응, 복원하는 데 필요한 사항을 정함으로써 국민의 건강과 재산을 보호하는 데 이바지함을 목적으로 한다”고 규정하고 있다(동법 제1조). 해양은 담수와 생태환경이나 지역적 특성이 다를 뿐 아니라 유조선에 의한 기름유출 등 대형사고의 가능성이 잠복하기 때문에 특별히 규율하고 있다.

해양환경의 보전을 위해서 동법 제2장에서 해양환경의 보전·관리를 위한 조치를, 제3장에서 해양오염방지를 위한 규제를, 제4장에서는 해양에서의 대기오염방지를 위한 규제를, 제5장에서는 해양오염방지를 위한 선박의 검사를 각각 규정하고 있다. 그리고 제6장에서는 해양오염방제를 위한 조치를 그리고 제7장에서 해양환경관리법에 관하여 규정하고 있다.

한편 생활하수 등으로 인한 수질의 악화를 막기 위하여 생활하수 및 가축분뇨의 관리는 「하수도법」 및 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」에 따르도록 규정하고 있다(수질수생태계법 제52조).



## (2) 북한의 수환경보호 법제

북한의 「환경보호법」 제24조는 “해당 기관, 기업소, 단체는 정화시설을 갖추고 버림물을 깨끗이 정화하여 내보내며 정화되지 않은 버림물이 바다나 하천, 호소, 저수지 같은곳에 흘러들지 않도록 하여야 한다”고 규정하여 오수에 의한 바다와 하천의 오염을 막도록 하는 규정을 두고 있다. 동법 제26조는 ‘바다, 하천, 호소, 저수지에서 환경보호’를 규정하면서 항행하거나 정박하고 있는 배가 기름이나 오수 혹은 오물을 버리지 못하도록 규정한다. 그리고 제29조는 ‘정화장, 오물, 공업폐설물처리장의 건설’로 인하여 하천, 호소 혹은 저수지나 먹는 물의 원천을 오염시키지 않도록 규정하고 있다.

1997년에 제정되고 2014년 수정·보충된 「바다오염방지법」에서는 해양오염의 방지에 관하여 특별히 규정하고 있다. 이 법 제2조의 정의규정에 의하면 “바다오염이란 사람의 활동에 의하여 여러 가지 유해물질들이 바다에 퍼져 바다의 수질이 나빠지는 것을 말한다” 바다의 오염을 방지하기 위한 방법으로 오염방지시설의 설치 및 운영(동법 제3조), 바다오염방지계획의 입안(제7조), 수질보호구역의 설정(제11조), 바다의 수질 조사(제12조), 바다동식물의 조사(제13조), 오염물질의 배출기준(제21조), 오염물질의 배출신청 제도(제22조), 오염물질의 정화, 소독(제25조) 등 제반규정을 두고 있다.

2005년에 제정된 「대동강오염방지법」은 대동강의 수질과 생태환경을 보존, 개선하는데 이바지하기 위한 목적을 담고 있다. 대동강은 북한의 수도인 평양의 수자원이기 때문에 특별한 보호를 요하는 것으로 파악된다. 이 법 제25조는 “대동강오염방지사업에 대한 감독통제는 국토환경보호기관과 해당 기관이 한다”고 규정하여 대동강의 수질 보전이 국가적인 과제임을 나타내고 있다. 대동강의 오염을 방지하기 위하여 배의 종류와 톤수에 따라서 ‘환경보호담보증’을 발급받아야 배의 운항이 허용되도록 규정하고 있다(동법 제12조, 제13조).

이상의 북한 수환경의 보호법제를 살펴볼 때 기본적인 사항은 「환경보호법」에서 규정하고 있으며, 특별법으로 「바다오염방지법」과 「대동강오염방지법」을 제정하여 운영하고

있음을 알 수 있다. 1997년 제정된 물자원법은 물의 질과 양의 보호를 동시에 입법목적으로 하고 있는 점에서(동법 제15조) 수환경의 보호법으로서의 성격도 구비하고 있는 것으로 파악된다. 그러나 근본적으로는 홍수통제와 같은 물의 이용 및 관리와 수자원의 효율적인 이용이 중심인 것으로 파악된다.

#### 4. 남북한 토양환경보호 법제 비교

##### (1) 남한의 토양환경보호 법제

토양환경의 보전을 위해서 1996년에 제정된 「토양환경보전법」이 수차례의 개정을 거쳐서 오늘에 이르고 있다. “이 법은 토양오염으로 인한 국민건강 및 환경상의 위해(危害)를 예방하고, 오염된 토양을 정화하는 등 토양을 적정하게 관리·보전함으로써 토양생태계를 보전하고, 자원으로서의 토양가치를 높이며, 모든 국민이 건강하고 쾌적한 삶을 누릴 수 있게 함을 목적으로 한다”(동법 제1조). 「토양환경보전법」상에는 토양환경보전을 위한 환경기준으로 토양오염우려기준을 설정하고 있는데 현재 다음과 같이 설정되어 있다.

<표 5-3> [별표 3] <개정 2016. 4. 28.>

##### 「토양환경보전법」 시행규칙상 토양오염우려기준(제1조의5 관련)

(단위: mg/kg)

물 질	1지역	2지역	3지역
카드뮴	4	10	60
구리	150	500	2,000
비소	25	50	200
수은	4	10	20
납	200	400	700
6가크롬	5	15	40
아연	300	600	2,000
니켈	100	200	500
불소	400	400	800

물 질	1지역	2지역	3지역
유기인화합물	10	10	30
폴리클로리네이티드비페닐	1	4	12
시안	2	2	120
페놀	4	4	20
벤젠	1	1	3
톨루엔	20	20	60
에틸벤젠	50	50	340
크실렌	15	15	45
석유계총탄화수소(TPH)	500	800	2,000
트리클로로에틸렌(TCE)	8	8	40
테트라클로로에틸렌(PCE)	4	4	25
벤조(a)피렌	0.7	2	7

## 비고

1. 1지역: 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」에 따른 지목이 전·답·과수원·목장용지·광천지·대(「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률 시행령」 제58조제8호가목 중 주거의 용도로 사용되는 부지만 해당한다)·학교용지·구거(溝渠)·양어장·공원·사적지·묘지인 지역과 「어린이놀이시설 안전관리법」 제2조제2호에 따른 어린이 놀이시설(실외에 설치된 경우에만 적용한다) 부지
2. 2지역: 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」에 따른 지목이 임야·염전·대(1지역에 해당하는 부지 외의 모든 대를 말한다)·창고용지·하천·유지·수도용지·체육용지·유원지·종교용지 및 잡종지(「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률 시행령」 제58조제28호가목 또는 다목에 해당하는 부지만 해당한다)인 지역
3. 3지역: 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」에 따른 지목이 공장용지·주차장·주유소용지·도로·철도용지·제방·잡종지(2지역에 해당하는 부지 외의 모든 잡종지를 말한다)인 지역과 「국방·군사시설 사업에 관한 법률」 제2조제1호가목부터 마목까지에서 규정한 국방·군사시설 부지
4. 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제48조에 따라 취득한 토지를 반환하거나 「주한미군 공여구역주변지역 등 지원 특별법」 제12조에 따라 반환공여구역의 토양 오염 등을 제거하는 경우에는 해당 토지의 반환 후 용도에 따른 지역 기준을 적용한다.
5. 벤조(a)피렌 항목은 유독물의 제조 및 저장시설과 폐반침묵을 사용한 지역(예: 철도용지, 공원, 공장용지 및 하천 등)에만 적용한다.
6. 법 제11조제3항, 제14조제1항, 제15조제1항 및 같은 조 제3항 각 호에 따른 토양정밀조사의 실시나 오염토양의 정화 등을 명하는 경우 토양오염우려기준은 조치명령 당시의 지목을 기준으로 한다. 다만, 정밀조사 기간 또는 정화 기간이 완료되기 전에 지목이 변경된 경우에는 변경된 지목을, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하여 지목변경이 예정된 경우에는 변경 예정 지목을 기준으로 한다.
  - 가. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 등 관계 법령에 따라 개발행위 허가 또는 실시계획 인가 등을 받고 토지의 형질변경 등의 공사가 착공된 경우
  - 나. 건축물의 용도변경을 위하여 「건축법」에 따라 용도변경 허가를 받았거나 신고한 후 공사가 착공된 경우
  - 다. 다른 법령에 따라 지목변경 사유에 해당하는 공사가 착공된 경우

토양오염도를 측정하여(동법 제5조) 이 기준을 초과하는 경우에는 “특별자치도지사·시장·군수·구청장은 특정토양오염관리대상시설의 설치자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 기간을 정하여 토양오염방지시설의 설치 또는 개선이나 그 시설의 부지 및 주변지역에 대하여 토양관련전문기관에 의한 토양정밀조사 또는 오염토양의 정화 조치를 할 것을 명할 수 있다”(동법 제14조). 토양오염에 의한 피해에 대해서는 무과실책임이 인정된다. 동법 제10조의3에서는 “토양오염으로 인하여 피해가 발생한 경우 그 오염을 발생시킨 자는 그 피해를 배상하고 오염된 토양을 정화하는 등의 조치를 하여야 한다. 다만, 토양오염이 천재지변이나 전쟁, 그 밖의 불가항력으로 인하여 발생하였을 때에는 그러하지 아니하다”고 규정하고 있다(동조 제1항). 그리고 “토양오염을 발생시킨 자가 둘 이상인 경우에 어느 자에 의하여 제1항의 피해가 발생한 것인지를 알 수 없을 때에는 각자가 연대하여 배상하고 오염된 토양을 정화하는 등의 조치를 하여야 한다”(동조 제2항). 이를 당해 법조문에서는 무과실책임이라고 표현하고 있다. 다시 말하면 토양의 오염으로 인하여 피해가 발생한 때, 가령 농작물이나 가축 혹은 인체에 피해가 가해진 때에는 토양의 오염과 피해의 발생 간에 인과관계만 입증하면 되고, 그러한 피해를 회피하거나 저감시키기 위하여 주의의무를 다했는지의 여부는 묻지 않는다는 뜻이다. 근대의 책임원칙은 행위자의 고의·과실을 요건으로 하는 과실책임주의이지만 토양오염의 경우에는 무과실책임을 규정하고 있는데 이는 책임소재를 분명히 함과 아울러 피해구제를 두텁게 하기 위한 의도로 풀이된다. 그리고 「토양환경보전법」 제10조의4는 오염토양의 정화책임 등을 규정하면서 제1항에서 “다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 정화책임자로서 제11조제3항, 제14조제1항, 제15조제1항·제3항 또는 제19조제1항에 따라 토양정밀조사, 오염토양의 정화 또는 오염토양 개선사업의 실시(토양정화 등)를 하여야 한다”고 규정하고 있다. 여기에는 ①토양오염물질의 누출·유출·투기(投棄)·방치 또는 그 밖의 행위로 토양오염을 발생시킨 자, ②토양오염의 발생 당시 토양오염의 원인이 된 토양오염관리대상시설의 소유자·점유자 또는 운영자, ③합병·상속이나 그 밖의 사유로 제1호 및 제2호에 해당되는 자의 권리·의무를 포괄적으로 승계한 자, ④토양오염이 발생한 토지를 소유하고 있었거나 현재 소유 또는 점유하고 있는 자 등이

포함된다. 이 규정은 토양환경의 정화책임에 관하여 상당히 엄격한 책임을 규정하고 있는 관계로 법원실무에서 상당한 논의와 헌법재판소의 위헌 결정이<sup>213)</sup> 있는 후에 법조문이 개정(추가)되는 곡절을 겪었다.

## (2) 북한의 토양환경보호 법제

북한의 토양오염 방지에 관한 근거법은 『환경보호법』 제30조 제2항의 “대기, 물, 토양을 오염시키거나 인체에 해로운 영향을 줄 수 있는 국가적으로 사용이 금지된 농약을 비롯한 화학물질은 생산하거나 수입할수 없다”라는 규정을 들 수 있다. 그리고 제31조 제1항은 “농업지도기관과 해당 기관, 기업소, 단체는 농약의 보관, 리용을 정해진대로 하여 유기오염물질이나 중금속같은 독성물질이 대기중에 날리거나 바다, 하천, 호소, 저수지같은 곳에 흘러들지 않게 하며 땅속에 축적되지 않도록 하여야 한다”고 규정하여 유기오염물질이나 중금속에 의한 토지의 오염방지에 관하여 규정하고 있다. 그리고 동조 제3항은 “오염도가 허용기준을 초과하는 토양에는 그것을 제때에 해소시키고 농작물을 심어야 하며 오염된 토양에서 생산하는 농산물은 판매, 공급할수 없다”고 규정하여 토양오염을 방지함과 아울러 오염된 토양에서 생산된 농산물의 출하를 금하고 있다. 토양오염의 방지에 관한 규정으로는 이밖에 1998년 수정된 공중위생법 제11조의 “해당기관, 기업소, 단체는 독성물질에 의한 토양의 오염을 막아야 한다. 토양에서 독성물질이나 기생충알같은 것은 위생기준 이하로 보장하여야 한다”는 규정을 들 수 있다. 그리고 토양의 보호에 관한 기본적인 사항은 『토지법』 제48조의 토양조사사업을 예로 들 수 있다.

## 5. 남북한 소음·진동 보호 법제 비교

### (1) 남한의 소음·진동 방지법제

소음과 진동을 측정하는 단위는 데시벨(dB)이다. 남한에서 1990년에 『소음·진동규제법』이 제정되어 도시의 정온을 유지하였는데 이 법은 2009년에 『소음·진동관리법』으로

213) 헌재 2012. 8. 23. 2010헌바28 결정, 헌재 2012. 8. 23. 2010헌바167 결정. 이순자, 『환경법』, 341면 참조.

개정되었다. “이 법은 공장·건설공사장·도로·철도 등으로부터 발생하는 소음·진동으로 인한 피해를 방지하고 소음·진동을 적정하게 관리하여 모든 국민이 조용하고 평온한 환경에서 생활할 수 있게 함을 목적으로 한다”고 「소음·진동관리법」 제1조는 규정하고 있다. 동법에서는 공장소음과 생활소음을 별도로 관리하고 있는데 생활소음·진동의 규제기준은 다음과 같다.

<표 5-4> 「소음·진동관리법」 시행규칙 [별표 8] <개정 2010.6.30>

생활소음·진동의 규제기준(제20조 제3항 관련)

1. 생활소음 규제기준

[단위 : dB(A)]

대상 지역	시간대별 소음원		아침, 저녁 (05:00~07:00, 18:00~22:00)	주 간 (07:00~18:00)	야 간 (22:00~05:00)
	가. 주거지역, 녹지지역, 관리지역 중 취락지구·주거개발진흥지구 및 관광·휴양개발진흥지구, 자연환경보전지역, 그 밖의 지역에 있는 학교·종합병원·공공도서관	확성기	옥외설치	60이하	65 이하
옥내에서 옥외로 소음이 나오는 경우			50 이하	55 이하	45 이하
공장		50 이하	55 이하	45 이하	
사업장		동일 건물	45 이하	50 이하	40 이하
		기타	50 이하	55 이하	45 이하
공사장		60 이하	65 이하	50 이하	
나. 그 밖의 지역		확성기	옥외설치	65 이하	70 이하
	옥내에서 옥외로 소음이 나오는 경우		60 이하	65 이하	55 이하
	공장		60 이하	65 이하	55 이하

대상 지역	시간대별 소음원		아침, 저녁 (05:00~07:00, 18:00~22:00)	주 간 (07:00~18:00)	야 간 (22:00~05:00)
	사 업 장	동일 건물		50 이하	55 이하
기타			60 이하	65 이하	55 이하
공사장			65 이하	70 이하	50 이하

비고

1. 소음의 측정 및 평가기준은 「환경분야 시험·검사 등에 관한 법률」 제6조제1항제2호에 해당하는 분야에 따른 환경오염공정시험기준에서 정하는 바에 따른다.
2. 대상 지역의 구분은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른다.
3. 규제기준치는 생활소음의 영향이 미치는 대상 지역을 기준으로 하여 적용한다.
4. 공사장 소음규제기준은 주간의 경우 특정공사 사전신고 대상 기계·장비를 사용하는 작업시간이 1일 3시간 이하일 때는 +10dB을, 3시간 초과 6시간 이하일 때는 +5dB을 규제기준치에 보정한다.
5. 발파소음의 경우 주간에만 규제기준치(광산의 경우 사업장 규제기준)에 +10dB을 보정한다.
6. 2010년 12월 31일까지는 발파작업 및 브레이커·항타기·항발기·천공기·굴삭기(브레이커 작업에 한한다)를 사용하는 공사작업이 있는 공사장에 대하여는 주간에만 규제기준치(발파소음의 경우 비고 제6호에 따라 보정된 규제기준치)에 +3dB을 보정한다.
7. 공사장의 규제기준 중 다음 지역은 공휴일에만 -5dB을 규제기준치에 보정한다.
  - 가. 주거지역
    - 나. 「의료법」에 따른 종합병원, 「초·중등교육법」 및 「고등교육법」에 따른 학교, 「도서관법」에 따른 공공도서관의 부지경계로부터 직선거리 50m 이내의 지역
8. “동일 건물”이란 「건축법」 제2조에 따른 건축물로서 지붕과 기둥 또는 벽이 일체로 되어 있는 건물을 말하며, 동일 건물에 대한 생활소음 규제기준은 다음 각 목에 해당하는 영업을 행하는 사업장에만 적용한다.
  - 가. 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」 제10조제1항제2호에 따른 체력단련장업, 체육도장업, 무도학원업 및 무도장업
    - 나. 「학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률」 제2조에 따른 학원 및 교습소 중 음악교습을 위한 학원 및 교습소
      - 다. 「식품위생법 시행령」 제21조제8호다목 및 라목에 따른 단란주점영업 및 유흥주점영업
      - 라. 「음악산업진흥에 관한 법률」 제2조제13호에 따른 노래연습장업
      - 마. 「다중이용업소 안전관리에 관한 특별법 시행규칙」 제2조제4호에 따른 콜라텍업

2. 생활진동 규제기준

[단위 : dB(V)]

대상 지역	시간대별	주 간 (06:00~22:00)	심 야 (22:00~06:00)
	가. 주거지역, 녹지지역, 관리지역 중 취락지구·주거개발진흥지구 및 관광·휴양개발진흥지구, 자연환경		65 이하

시간대별 대상 지역	주 간 (06:00~22:00)	심 야 (22:00~06:00)
보전지역, 그 밖의 지역에 소재한 학교·종합병원·공공도서관		
나. 그 밖의 지역	70 이하	65 이하

비고

1. 진동의 측정 및 평가기준은 「환경분야 시험·검사 등에 관한 법률」 제6조제1항제2호에 해당하는 분야에 대한 환경오염공정시험기준에서 정하는 바에 따른다.
2. 대상 지역의 구분은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른다.
3. 규제기준치는 생활진동의 영향이 미치는 대상 지역을 기준으로 하여 적용한다.
4. 공사장의 진동 규제기준은 주간의 경우 특정공사 사전신고 대상 기계·장비를 사용하는 작업시간이 1일 2시간 이하일 때는 +10dB을, 2시간 초과 4시간 이하일 때는 +5dB을 규제기준치에 보정한다.
5. 발파진동의 경우 주간에만 규제기준치에 +10dB을 보정한다.

일반적으로 생활공간에서 소음의 정도를 살펴보면 보통 아파트의 실내는 45dB이며 일상적인 대화를 하거나 조용한 거리에서의 소음은 50-60dB이고 교통량이 많은 거리의 소음은 75dB이다. 이를 기준으로 위의 표를 이해하면 좋을 듯하다.<sup>214)</sup>

한편 최근에는 아파트의 층간소음으로 인한 분쟁이 증가하고 이웃간의 불화와 함께 사회적 문제로 등장하였다. 그래서 이 규칙은 「소음·진동관리법」 제21조의2 제3항<sup>215)</sup> 및 「주택법」 제44조의2 제5항에 따라<sup>216)</sup> 공동주택 층간소음의 범위와 기준이 2014년 환경부령으로 제정되었다.

214) 김광수, 『환경법』, 77면 참조.

215) 제21조의2(층간소음기준 등) ① 환경부장관과 국토교통부장관은 공동으로 공동주택에서 발생하는 층간소음(인접한 세대 간 소음을 포함한다. 이하 같다)으로 인한 입주자 및 사용자의 피해를 최소화하고 발생된 피해에 관한 분쟁을 해결하기 위하여 층간소음기준을 정하여 야 한다.

② 제1항에 따른 층간소음의 피해 예방 및 분쟁 해결을 위하여 필요한 경우 환경부장관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 전문기관으로 하여금 층간소음의 측정, 피해사례의 조사·상담 및 피해조정지원을 실시하도록 할 수 있다.

③ 제1항에 따른 층간소음의 범위와 기준은 환경부와 국토교통부의 공동부령으로 정한다.

216) 주택법의 개정으로 현재는 동 조항이 개정되었고, 층간소음은 「소음·진동관리법」에 의거 환경부령으로 제정, 운영되고 있다.



**<표 5-5> 공동주택 층간소음의 범위와 기준에 관한 규칙 [별표]****층간소음의 기준(제3조 관련)**

층간소음의 구분		층간소음의 기준[단위: dB(A)]	
		주 간 (06:00 ~ 22:00)	야 간 (22:00 ~ 06:00)
1. 제2조제1호에 따른 직 접충격 소음	1분간 등가소음도 (Leq)	43	38
	최고소음도 (Lmax)	57	52
2. 제2조제2호에 따른 공 기전달 소음	5분간 등가소음도 (Leq)	45	40

비고

- 직접충격 소음은 1분간 등가소음도(Leq) 및 최고소음도(Lmax)로 평가하고, 공기전달 소음은 5분간 등가소음도(Leq)로 평가한다.
- 위 표의 기준에도 불구하고 「주택법」 제2조제2호에 따른 공동주택으로서 「건축법」 제11조에 따라 건축허가를 받은 공동주택과 2005년 6월 30일 이전에 「주택법」 제16조에 따라 사업승인을 받은 공동주택의 직접충격 소음 기준에 대해서는 위 표 제1호에 따른 기준에 5dB(A)을 더한 값을 적용한다.
- 층간소음의 측정방법은 「환경분야 시험·검사 등에 관한 법률」 제6조제1항제2호에 따라 환경부장관이 정하여 고시하는 소음·진동 관련 공정시험기준 중 동일 건물 내에서 사업장 소음을 측정하는 방법을 따르되, 1개 지점 이상에서 1시간 이상 측정하여야 한다.
- 1분간 등가소음도(Leq) 및 5분간 등가소음도(Leq)는 비고 제3호에 따라 측정된 값 중 가장 높은 값으로 한다.
- 최고소음도(Lmax)는 1시간에 3회 이상 초과할 경우 그 기준을 초과한 것으로 본다.

## (2) 북한의 소음·진동 보호 법제

「환경보호법」 제36조 제1항은 “소음과 진동의 세기를 정상적으로 측정하고 계통적으로 낮추어야 한다.”고 규정하고 있다. 이밖에 소음과 진동의 규제에 관한 전문적 개별법은 알려지지 않고 있다.

## 6. 남북한 폐기물 처리 법제 비교

### (1) 남한의 폐기물 처리 법제

남한의 폐기물의 처리는 1987년 제정되어 여러 차례 개정된 후 오늘에 이르고 있는 「폐기물관리법」에 의한다. 그 이전에는 1961년 제정된 「오물청소법」에 의하여 규율되고

있었다. 이 법 부칙 제2조에 의하면 종전의 ‘조선오물소제령’을 대체한다고 규정하고 있다. 그러니까 광복 이전 시대부터 「오물청소법」의 내용과 대동소이한 오물청소에 관한 규정이 존재하고 있었던 셈이다. 생산과 소비활동의 증대로 종전의 오물청소와 같은 소극적 대응방법으로는 폐기물처리에 한계가 있었으며, 소극적인 처리만이 아니라 폐기물에 대하여 적극 대응하고, 이를 재활용하는 노력이 필요하게 되었다. 이로 인하여 폐기물법제는 매우 빈번한 제개정이 이루어져왔다. 폐기물처리와 관련 있는 법률은 상당히 많은데 그 가운데 「자원의 절약과 재활용에 관한 법률」, 그리고 「폐기물 처리시설 설치 촉진 및 주변지역 지원 등에 관한 법률」이 「폐기물관리법」과 함께 중요한 법률로 다루어졌다. 이 밖에 폐기물처리에 관련이 있는 법률로는 「원자력법」, 「수질수생태계법」, 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」, 「하수도법」, 「가축전염병예방법」, 「해양오염방지법」, 「토양환경보전법」, 「수도법」, 「자연환경보전법」, 「자연공원법」 등이 폐기물의 처리에 대해서 다루고 있다. 다시 말하면 인간이 생활하는 모든 곳에는 폐기물의 문제가 발생하고 있으며 이를 적절히 처리하는 일이 환경 분야의 중요한 과제가 되고 있다.

「폐기물관리법」은 “폐기물의 발생을 최대한 억제하고 발생한 폐기물을 친환경적으로 처리함으로써 환경보전과 국민생활의 질적 향상에 이바지하는 것을 목적”(동법 제1조)으로 하고 있다. 이 법에서 폐기물이란 “쓰레기, 연소재(燃燒滓), 오니(汚泥), 폐유(廢油), 폐산(廢酸), 폐알칼리 및 동물의 사체(死體) 등으로서 사람의 생활이나 사업활동에 필요하지 아니하게 된 물질을 말한다”(동법 제2조 1호 정의). 「폐기물관리법」에서는 폐기물을 생활폐기물과 사업장폐기물로 크게 구분하여 관리하고 있다. 사업장폐기물 가운데 다시 지정폐기물과 의료폐기물은 따로 관리하도록 한다. 생활폐기물의 처리는 해당 지방자치단체가 처리하여야 하며(동법 제4조 제1항, 제14조), 사업장폐기물은 사업자가 스스로 처리하거나 사업자폐기물 처리업자에게 위탁하여 처리하여야 한다(동법 제18조 제1항). 지정폐기물은 국가가 처리하여야 한다(동조 제3항). 폐기물처리의 기본원칙으로는 발생의 억제, 유해한 영향의 사전차단, 안전한 처리, 오염자 복구원칙, 국내처리 및 유해폐기물 수입금지, 재활용 우선 등이 규정되어 있다(동법 제3조의2). 그리고 「폐기물관리법」은 제4장에서 폐기물처리업자에 관하여 규정하고 있다.

폐기물의 처리와 밀접한 관계가 있는 자원의 이용에 관해서 「자원의 절약과 재활용 촉진에 관한 법률」이 1992년 제정되어 운영되고 있다. “이 법은 자원의 효율적인 이용과 폐기물의 발생억제, 자원의 절약 및 재활용촉진을 통하여 환경을 보전하고 지속적인 경제 발전과 국민복지향상에 이바지함을 목적으로 한다”(동법 제1조 목적). 이 법의 규율대상으로 하는 “재활용가능자원이라 함은 사용되었거나 사용되지 아니하고 수거되거나 버려진 물품과 제품의 제조·가공·수리·판매나 에너지공급 또는 토목·건축공사에서 부수적으로 생겨난 물품(부산물)중 원재료로 이용할 수 있는 것(회수가능한 에너지 및 폐열을 포함하되, 방사성물질과 방사성물질에 의하여 오염된 물질을 제외한다)을 말한다”(동법 제2조 제1호 정의규정). 그러니까 여기서 말하는 재활용가능자원은 폐기물과 사업장에서 발생하는 부산물 가운데서 원재료로 이용할 수 있는 것을 말하고, 이 법에서는 이들 자원을 재활용 하는 방안을 촉진할 수 있도록 하고 있다. 그리고 동시에 이 법은 폐기물이 많이 발생하지 않도록 하는, 즉 폐기물의 발생 자체를 억제하는 방향으로 정책을 운용하고 있다. 이를 위하여 법에서는 자원 재활용의 촉진을 위하여 하는 지도(동법 제2장), 폐기물 관리기금의 설치(동법 제3장), 재활용산업의 육성(동법 제4장) 등 규정을 두고 있다.

폐기물법제는 2016년에 제정된 「자원순환기본법」에 의하여 전환점을 맞고 있다. 이 법은 2018년(내년) 시행을 앞두고 있다. “이 법은 자원을 효율적으로 이용하여 폐기물의 발생을 최대한 억제하고 발생한 폐기물의 순환이용 및 적절한 처분을 촉진하여 천연자원과 에너지의 소비를 줄임으로써 환경을 보전하고 지속가능한 자원순환사회를 만드는 데 필요한 기본적인 사항을 규정함을 목적으로 한다”(동법 제1조 목적). 동법에서 말하는 자원순환은 “환경정책상의 목적을 달성하기 위하여 필요한 범위 안에서 폐기물의 발생을 억제하고 발생한 폐기물을 적정하게 재활용 또는 처리하는 등 자원의 순환과정을 환경친화적으로 이용·관리하는 것을 말한다”(동법 제2조 제1호 정의). 그리고 자원순환사회란 “사람의 생활이나 산업활동에서 사회 구성원이 함께 노력하여 폐기물의 발생을 억제하고, 발생한 폐기물은 물질적으로 또는 에너지로 최대한 이용함으로써 천연자원의 사용을 최소화하는 사회를 말한다”(동법 제2조 제2호 정의). 자원순환의 방법은 폐기물의 발생억제, 물질적 재이용 그리고 에너지 자원으로 회수하는 것

을 포함한다. 자원순환사회를 조성하기 위한 방법으로는 ①자원의 효율적인 이용을 통하여 폐기물의 발생을 최대한 억제할 것 그리고 ②폐기물 발생이 예상될 경우에는 폐기물의 순환이용 및 처분의 용이성과 유해성(有害性)을 고려할 것(제3조 기본원칙 제1호 및 제2호)이 포함된다. 그리고 이미 발생한 폐기물에 대해서 이를 처리하는 방법에 관한 원칙으로 ①폐기물의 전부 또는 일부 중 재사용할 수 있는 것은 최대한 재사용할 것, ②재사용이 곤란한 폐기물의 전부 또는 일부 중 재생이용할 수 있는 것은 최대한 재생이용할 것, ③재사용·재생이용이 곤란한 폐기물의 전부 또는 일부 중 에너지회수를 할 수 있는 것은 최대한 에너지회수를 할 것, ④가목부터 다목까지의 규정에 따른 순환이용이 불가능한 것은 사람의 건강과 환경에 미치는 영향이 최소화 되도록 적정하게 처분할 것 등이 포함된다(동조 제3호 각목).

법의 목적을 달성하기 위한 방법으로 자원순환기본계획의 수립·시행(동법 제2장), 자원순환 촉진시책(동법 제3장) 등이 규정되어 있다. 법이 규정하고 있는 자원순환 촉진시책으로는 국가 자원순환 목표의 설정(동법 제14조), 시·도의 자원순환 성과관리 및 지원(동법 제15조), 사업자의 자원순환 성과관리 및 지원(동법 제16조), 순환자원의 사용촉진(동법 제17조), 사업자단체의 설립(동법 제18조), 제품등의 유해성 및 순환이용성 평가(동법 제19조), 순환자원의 품질표시 인증(동법 제20조) 등이 규정되어 있다. 그리고 제4장에는 자원순환 기반 조성 및 지원이 규정되어 있는데 이러한 조치에는 폐기물처분분담금(동법 제21조), 순환자원정보센터의 설치·운영(동법 제24조), 자원순환정보체계의 구축·운영(동법 제25조), 재정적·기술적 지원(동법 제26조) 및 자원순환사회로의 전환을 위한 국제협력(동법 제28조) 등이 포함되어 있다. 자원순환기본법에 관한 논의는 수년 전부터 있어왔으나 성과를 보지 못하다가 끝내 입법되는 곡절을 겪었다. 독일의 폐기물법(순환경제법)의 논의와 일본의 순환사회 구축에 관한 법의 논의가 이 법의 제정과정에 영향을 미쳤다고 할 수 있다. 토론과정에서는 주무부서를 환경부로 할 것인지 산업부로 할 것인지도 주요 쟁점이었으나 법제정시에 환경부로 낙착되었다. 순환자원은 폐기물과 자원의 교차점에 존재하기 때문에 그에 관한 규율이 쉽지 않고 부서의 관할권도 중첩된다. 내년

시행을 해보면 그 과정에서 여러 문제점이 노출되어 많은 개정이 예상되지만 순환사회는 앞으로 나아가야 할 방향이다. 지속가능한 사회와 지구기후변화에 대한 대응으로 자원순환 사회가 선결요건이 되기 때문이다.

## (2) 북한의 폐기물 처리 법제

북한 환경법의 초기 형태로 「오물의 청소에 관한 규칙」이 있었는데 이는 지극히 원시적인 입법이었다. 이후에 「환경보호법」 제23조 제1항은 “도시경영기관과 해당 기관, 기업소, 단체는 오물처리 시설을 갖추고 나뭇잎과 오물을 제때에 처리하며 도시주민구역과 주요도로주변에서 그것을 불태우지 말아야 한다”고 규정하여 오물처리에 관한 기본적인 원칙을 밝히고 있다. 북한에서는 폐기물을 ‘폐기폐설물’이라고 한다. 2007년에 제정된 「폐기폐설물법」은 폐기물의 정의와 처리방법에 관하여 비교적 상세히 규정하고 있다.

「폐기폐설물법」 제2조 제1항은 “폐기폐설물은 생산과 건설, 생활과정에서 나오는 경제적리용가치가 없거나 적은 물체 또는 물질이다”고 규정하고 있다. 즉 폐기물을 객관적인 관점에서 경제적 이용가치에 따라서 규정하고 있음을 알 수 있다. 동조 제2항에는 “폐기폐설물에는 폐기물, 폐설물, 오수, 오물 같은것이 속한다”고 규정하고 있어서 폐기물의 종류를 구체적으로 알 수 있다. 폐설물은 남한에는 익숙하지 않은 개념이다. 그리고 제3조에는 폐기물을 최대한 줄이고 재이용함을 그 처리원칙으로 한다고 규정하고 있다. 이법 제20조에서는 “유독성폐기폐설물과 일반폐기폐설물은 해당 기관, 기업소, 단체가 처리한다. 이 경우 유독성폐기폐설물처리는 해당 국토환경보호기관의 승인을 받아야 한다. 방사성폐기폐설물의 취급은 따로 정한 법규에 따른다”고 규정하고 있다. 이 규정에 의하면 가정에서 배출되는 폐기물은 이 법의 규제대상이 아니다. 가정의 폐기물은 1998년 공중위생법 제15조의 “도시경영기관과 해당기관, 기업소, 단체는 살림집과 공공건물의 주변에 오물장, 변소 같은 시설을 꾸리고 위생문화적으로 관리하여야 한다. 오물은 정해진 대로 수집 운반하고 무해화하여야 한다”는 규정에 의하여 처리되는 것으로 파악된다. 그러니까 각 가정의 근처에 폐기물처리장(오물장)이 설치되어 있고, 각 가정에서는 그곳에 폐기물을 버리면 해당 처리기관에서 이를 관리하거

나 처리하는 방식이다. 한편 ‘방사성폐기폐설물’은 2011년에 제정된 「방사성오염방지법」에 의하여 처리된다.

최근에는 재활용에 관한 규정이 곳곳에 등장하고 있다. 「폐기폐설물법」 제22조 제1항은 “폐기폐설물의 처리는 재이용하거나 물리화학적, 생물학적방법으로 한다.”고 하여 재이용의 원칙을 분명하게 밝히고 있다. 동법 제29조에서는 “기관, 기업소, 단체는 배출된 폐기폐설물을 재이용하여야 한다. 이 경우 국토환경보호기관과 위생방역기관의 합의를 받아야 한다.”고 규정하여 재활용에 관한 원칙을 다시 강조하고 있다. 2011년 개정된 「환경보호법」 제40조는 “국가, 기업소, 단체는 생산과정에 생기는 부산물과 폐기폐설물을 재자원화 하기 위한 기술을 적극 받아들여 환경오염을 막고 원료, 자재의 소비를 줄이며 재자원리용률을 높여야 한다”고 규정하고 있다.

## V. 남북한 지구기후변화 대응 법제 비교

### 1. 남한의 지구기후변화 대응 법제

최근 환경법의 가장 큰 의제는 기후변화이다. 인간의 경제활동으로 발생하는 온실가스가 지구온난화를 비롯한 기후변화를 초래하고, 이로 인하여 지속적인 인류의 생존에 위협을 받는 단계에 이르렀다. 국제사회에서도 이 문제의 중요성을 자각하고 그간 1992년 「기후변화에 관한 유엔 기본협약」, 1996년 「아프리카 국가들의 사막화를 방지하기 위한 국제연합협약」, 1998년 「환경보호에 관한 남극조약 의정서」 등을 채택하였다. 일련의 지구 기후변화에 관련된 국제조약은 1992년 6월 채택된 리우 선언의 결과라고 할 수 있다. 리우 선언에서는 ‘환경적으로 건전하고 지속가능한 발전(environmentally sound and sustainable development)’의 원칙이 채택되었다. 지속가능 발전의 원칙은 개발과 환경보전을 조화시키려는 원리이자 현세대와 미래세대 간의 생태환경적인 정의를 담고 있다. 1992년에 리우에서 기후변화협약이 채택된 이래 이를 구체화하는 기후변화 당사국 총회가 1997년 교토에서 개최되어 실천방안을 담은 교토 의정서로 구체적인 모습을 드러냈다. 당시에 남한은 협약상 ‘개도국 지위’에 있어서 감축의무를 부담하지 않았지만 국제적인 흐름에

따라서 이를 실천하고 국제적인 온실가스 감축노력에 협력하게 되었다.<sup>217)</sup>

기후변화에 대한 국내적 대응을 담은 법률이 2007년 제정된 「지속가능발전 기본법」이다. 이 법 제4조는 “정부는 1992년 브라질에서 개최된 유엔환경개발회의에서 채택한 의제21, 2002년 남아프리카공화국에서 개최된 세계지속가능발전정상회의에서 채택한 이행계획 등 지속가능발전에 관련된 국제적 합의를 성실히 이행하고, 국가의 지속가능발전을 촉진하기 위하여 20년을 단위로 하는 국가지속가능발전 기본전략을 수립하고 추진하여야 한다.”고 선언함으로써 기후변화에 대한 국내법적인 대응임을 명확하게 밝힌 바 있다. 「지속가능발전 기본법」은 국가 지속가능발전 기본전략(제4조), 지방 지속가능발전 기본전략(제5조), 지속가능성 평가(제3장), 지속가능발전 위원회(제4장) 등의 제도를 도입하였다. 그런데 2010년 「저탄소 녹색성장 기본법」이 제정되어 「지속가능발전 기본법」은 「지속가능발전법」으로 격하되었다. 「저탄소 녹색성장 기본법」은 개발과 보전의 균형을 이루려는 법체계라기보다 오히려 무게중심이 개발에 치우친 법제도라고 평가할 수 있다.

기후변화에 대응하는 다른 법제는 2013년 제정된 「탄소흡수원 유지 및 증진에 관한 법률」이 있다. 이 법은 말 그대로 탄소를 흡수할 수 있는 산림의 보전과 이용 활성화를 목적으로 하고 있는 법이다. 온실가스의 배출에 대한 적극적인 대응은 2012년 제정된 「온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률」(약칭: 배출권거래법)에 의하여 이루어졌다. “이 법은 「저탄소 녹색성장 기본법」 제46조에 따라 온실가스 배출권을 거래하는 제도를 도입함으로써 시장기능을 활용하여 효과적으로 국가의 온실가스 감축목표를 달성하는 것을 목적으로 한다”(동법 제1조 목적). 이 목적을 달성하기 위하여 동법에서는 배출권거래제 기본계획의 수립(제2장), 할당대상업체의 지정 및 배출권의 할당(제3장), 배출권의 거래(제4장), 배출량의 보고·검증 및 인증(제5장), 배출권의 제출, 이월·차입, 상쇄 및 소멸(제6장) 등의 제도를 규정하고 있다.

217) 김광수, 『환경법』, 100면.

이밖에 기후변화 대응을 위해서 「대기환경보전법」 제9조에 의한 기후·생태계 변화유발물질배출 억제, 동법 제9조의2에 의한 국가 기후변화 적응센터의 운영, 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」 제19조의4에 의한 배출시설 등에 대한 기후변화 취약성 조사 및 권고, 「산업발전법」 제6조 제6호에 의한 산업부문별 지구온난화 등 기후변화에 따른 영향 분석 및 적응 방안, 「기상법」 제33조 제2호에 의한 아시아·태평양경제협력체의 기후 관련 국제협력체의 기후정보 서비스 및 기후변화 관련 기술개발 등 규정이 제정되어 운영되고 있다.<sup>218)</sup>

## 2. 북한의 지구기후변화 대응 법제

북한 「환경보호법」 제16조에서는 생태계의 보호에 관한 규정을 두고 있다. 이에 따르면 “기관, 기업소, 단체와 공민은 야생동물과 수중생물의 서식환경을 파괴하거나 희귀한 식물을 마구 채취하여 생태계의 보호, 생물다양성의 보존과 지속적리용에 지장을 주는 것 같은 행위를 하지 말아야 한다”(제1항). 지속적리용은 지속가능한 이용의 북한식 표현으로 이는 1992년 세계 환경정상회의에서 채택된 지속가능한 발전을 의미하는 용어이다. 지속가능한 발전이라는 개념을 북한이 채택함으로써 지구 기후변화로 인한 환경변화를 의식하고 이를 회피하거나 늦추기 위한 실천의 필요성을 강조한 것으로 이해할 수 있다. 이런 움직임은 북한이 이미 다수의 국제환경조약에 가입하여 있으며 청정개발체계 사업으로 소규모 수력발전소 건설을 추진하고 있고, 개도국에서의 산림 전용 및 황폐의 방지를 통한 온실가스 감축 사업에도 관여하고 있는 사실에서도 확인된다.<sup>219)</sup>

북한의 기후변화에 대한 적극적 입법대응은 2013년 제정된 「재생에너지법」(재생에너지법)에서 찾아볼 수 있다. 이 법 제1조에서는 법의 목적을 “재생에너지산업을 활성화하여 경제를 지속적으로 발전시키고 인민생활을 높이며 국토환경을 보호하는데 이바지한다.”고 규정한다. 즉 재생에너지의 장려를 통하여 첫째로 경제의 지속적 혹은 지속가능한

218) 김성배, “기후변화대응 정책과 법제도 연구”, 『토지공법연구』 제68집, 401면-402면.

219) 김미자, “북한의 환경정책과 남·북한 환경협력 강화 방안”, 『환경정책』 제23권 제3호, 2015, 11면.



발전에 기여하고, 둘째로 국민의 생활수준을 향상시키며 셋째로 국토환경을 보호하는 목표를 설정하였다. 이는 석탄등 화석연료로 인한 환경오염을 피하고 나아가 이를 통하여 기후변화에도 대처하려는 의도를 가진 것으로 풀이할 수 있다. 북한법에서 재생에너지라는 용어는 이미 2005년에 제정된 유기산업법에서 그 사용의 예를 찾아볼 수 있다. 이 법 제17조는 “해당 기관, 기업소, 단체는 유기제품의 생산에서 석탄, 원유같은 화석에너지 소비를 극력 줄이고 자기단위의 자연지리적 특성에 맞게 태양열, 풍력, 생물가스 같은 재생에너지를 적극 개발리용하여야 한다”고 규정하고 있었다. 2013년의 재생에너지법은 이를 상세히 규정하여 재생에너지의 개발과 보급을 위한 법적인 근거로 마련되었다. 동법 제2조에서는 재생에너지의 종류로 “태양열 및 빛, 풍력, 지열, 생물질, 해양에너지와 같은 환경에 영향을 주지 않으면서도 재생가능한 에너지를 말한다”고 규정하고 있다. 생물질은 바이오매스(bio mass)의 북한식 표현임을 알 수 있다. 이 법 제1장에는 재생에너지법의 기본에 대하여 규정하고 있는데 여기에는 위의 목적과 정의 이외에 재생에너지의 개발 및 이용의 장려원칙(제3조), 계획적인 재생에너지의 자원조사와 개발, 이용원칙(제4조), 재생에너지 분야의 물질기술적 토대강화(제5조), 국제적인 교류와 협조(제6조) 등을 규정하고 있다. 계속하여 이 법 제2장은 재생에너지의 자원조사를, 제3장은 재생에너지의 개발 및 이용계획을, 제4장은 재생에너지개발 및 이용의 장려를 규정하고 있다. 북한은 석탄을 주연료로 사용하기 때문에 석탄의 연소로 인한 대기오염이 심각한 수준이라고 알려져 있다. 재생에너지의 개발 및 보급은 환경오염방지를 위하여 시급히 요구되는 과제라고 할 수 있다. 한편 재생에너지 개발 및 청정개발의 원칙은 국제 환경법에서도 강조되는 중요한 안전이 되고 있다. 이를 통한 남북 간의 협력이 모색될 수 있는 접점이기도 하다.<sup>220)</sup>

220) 서원상, “기후변화시대의 남북환경협력을 위한 국제·국내법적 과제” 참조. <http://world.moleg.go.kr/KP/report/20954?astSeq=611> (최종방문일: 2017.10.5.)

## 제2절 DMZ 환경보호 및 남북한 환경법제 통합과 문제점

### I. DMZ의 형성과 의의

#### 1. 비무장지대의 형성

비무장지대는 남북한을 분단하는 군사분계선에서 남북 쪽으로 2km의 거리 안에 있는 지역을 말한다. 1953년 7월 27일 채택된 「국제연합군 총사령관을 일방으로 하고 조선인민군 최고사령관 및 중국인민지원군 사령원을 다른 일방으로 하는 한국 군사정전에 관한 협정」(군사정전에 관한 협정) 제1조 제1항은 “한 개의 군사분계선을 확정하고 쌍방이 이 선으로부터 각기 이(2)키로미터씩 후퇴함으로써 적대군대 간에 한 개의 비무장지대를 설정한다. 한 개의 비무장지대를 설정하여 이를 완충지대로 함으로써 적대행위의 재발을 초래할 수 있는 사건의 발생을 방지한다”고<sup>221)</sup> 규정하고 있다. 협정문에는 2km로 되어있지만 이는 협정문에 나타나는 추상적인 선이며 실제로는 지형이나 현실적인 필요에 따라서 이보다 가까운 곳도 있고 먼 곳도 있다. 군사분계선으로부터 10km의 지역을 민통선지역이라 하여 군사목적으로 민간인의 출입을 제한하고 있다. 그리고 25km 이내의 시·군을 접경지역 인근 지자체로 부른다. 그리고 이 지역을 모두 통틀어서 ‘비무장지대 일원’이라고 부르기도 한다. 접경지역 인근 지자체에는 인천광역시 강화군과 옹진군, 경기도의 김포시, 파주시 및 연천군, 강원도의 철원군, 화천군, 양구군, 인제군 및 고성군이 포함되어 있다.<sup>222)</sup> 위 협정문 제6조는 “쌍방은 모두 비무장지대 내에서 또는 비무장지대로부터 또는 비무장지대에 향하여 어떠한 적대행위도 감행하지 못한다”고 규정하고 있다. 즉 비무장지대의 원래적 의미는 군사분계선으로부터 2km 밖의 지역으로 군대를 후퇴하고, 그 지대에서는 적대행위를 하지 못한다는 뜻이다.

221) 협정문에서 나타나듯이 이 협정의 당사자는 국제연합군 총사령관과 조선인민군 최고사령관 및 중국인민지원군 사령원 간에 맺어진 정전 협정이다. 협정문은 영문, 한글, 중문으로 각각 작성되었는데 각각 동등한 효력을 가진다고 되어 있다. 북한이 당사자로 참석하여 협정문은 북한식의 문법으로 되어 있다.

222) 환경부, 『2015년도 DMZ 생태포럼 운영』, 2015/11, 14면.

비무장지대는 64년 이상 민간인은 물론 군인조차 접근이 제한되는 지역으로 남아 있기 때문에 독특한 생태환경을 형성하고 있다. 비무장지대는 서해와 한강 및 임진강 연안으로부터 철원평야와 동쪽의 백두대간 및 동해까지 250km에 이르는 다양한 지리적인 환경을 포함하고 있어서 그에 따른 다양한 경관과 식생 및 생태를 보여주고 있다. 향후 이 지역의 보전문제가 그간 많이 논의되어 왔으며, 이 장에서는 이를 법적·제도적 측면에서 재조명하기로 한다.

## 2. 비무장지대의 역사·문명적 의의

비무장지대는 남북한을 분단하는 군사분계선에서 남북쪽으로 2km의 거리 안에 있는 지역을 말한다. 1953년 7월 27일 채택된 「국제연합군 총사령관을 일방으로 하고 조선인민군 최고사령관 및 중국인민지원군 사령원을 다른 일방으로 하는 한국 군사정전에 관한 협정」(군사정전에 관한 협정) 제1조 제1항은 “한 개의 군사분계선을 확정하고 쌍방이 이 선으로부터 각기 이(2)키로미터씩 후퇴함으로써 적대군대 간에 한 개의 비무장지대를 설정한다. 한 개의 비무장지대를 설정하여 이를 완충지대로 함으로써 적대행위의 재발을 초래할 수 있는 사건의 발생을 방지한다”고<sup>223)</sup> 규정하고 있다. 협정문에는 2km로 되어있지만 이는 협정문에 나타나는 추상적인 선이며 실제로는 지형이나 현실적인 필요에 따라서 이보다 가까운 곳도 있고 먼 곳도 있다. 군사분계선으로부터 10km의 지역을 민통선지역이라 하여 군사목적으로 민간인의 출입을 제한하고 있다. 그리고 25km 이내의 시·군을 접경지역 인근 지자체로 부른다. 그리고 이 지역을 모두 통틀어서 ‘비무장지대 일원’이라고 부르기도 한다. 접경지역 인근 지자체에는 인천광역시 강화군과 옹진군, 경기도의 김포시, 파주시 및 연천군, 강원도의 철원군, 화천군, 양구군, 인제군 및 고성군이 포함되어 있다.<sup>224)</sup> 위 협정문 제6조는 “쌍방은 모두 비무장지대 내에서 또는 비무장지대로부터 또는 비무장지대에 향하여 어떠한 적대행위도 감행하지 못한다”고 규정하고 있다. 즉 비무

223) 협정문에서 나타나듯이 이 협정의 당사자는 국제연합군 총사령관과 조선인민군 최고사령관 및 중국인민지원군 사령원 간에 맺어진 정전 협정이다. 협정문은 영문, 한글, 중문으로 각각 작성되었는데 각각 동등한 효력을 가진다고 되어 있다. 북한이 당사자로 참석하여 협정문은 북한식의 문법으로 되어 있다.

224) 환경부, 『2015년도 DMZ 생태포럼 운영』, 2015/11, 14면.

장지대의 원래적 의미는 군사분계선으로부터 2km 밖의 지역으로 군대를 후퇴하고, 그 지대에서는 적대행위를 하지 못한다는 뜻이다.

비무장지대는 64년 이상 민간인은 물론 군인조차 접근이 제한되는 지역으로 남아 있기 때문에 독특한 생태환경을 형성하고 있다. 비무장지대는 서해와 한강 및 임진강 연안으로부터 철원평야와 동쪽의 백두대간 및 동해까지 250km에 이르는 다양한 지리적인 환경을 포함하고 있어서 그에 따른 다양한 경관과 식생 및 생태를 보여주고 있다. 향후 이 지역의 보전문제가 그간 많이 논의되어 왔으며, 이 장에서는 이를 법적·제도적 측면에서 재조명하기로 한다.

### 3. 비무장지대가 가지는 경관·환경적 의의

비무장지대 일원에는 국가지정문화재 43점, 시·도지정문화재와 비지정문화재 21점이 분포하고 있다. 이 가운데 국가지정문화재는 경기도에 23점, 강원도에 20점이 분포하고 있다.<sup>225)</sup> 이 가운데 경기도 파주시에는 해음원지, 한강하류 재두루미 도래지, 운관장군묘 등이 있다. 연천군에는 송의전지, 신라 경순왕릉, 전곡리 선사유적지 등이 있다. 그리고 강원도 철원군에는 도피안사 삼층석탑, 전통리 철새 도래지 등이, 화천군에는 화천계성리 석등, 산양, 대암산·대우산 천연보호구역, 인제군에는 백담사 목조 아미타불좌상 부복장유물, 한계사지 삼층석탑, 향로봉·건봉사 천연보호구역, 고성군에는 건봉사, 왕곡마을 등이 소재하고 있다.

비무장지대 일원의 생태환경은 지역의 특수성으로 인하여 조사 자체가 원활하지 않다. 그간의 조사결과에 의하면 이 지역에 한반도 생물종의 13.4%, 멸종위기야생동식물의 43% 이상이 서식하고 양서류, 파충류, 조류, 포유류, 식물 약 5,100종이 서식·생육하고 있는 것으로 보고되었다.<sup>226)</sup> 이 가운데 멸종위기생명종을 살펴보면 다음과 같다. 포유류

225) 최성록/박은진, 『DMZ일원 주요 자원의 보전가치 추정 연구』, 연구보고 2009-33(강원발전연구원)·정책연구 2009-74(경기개발연구원), 67면.

226) DMZ 국제 심포지엄, “DMZ의 보전과 현명한 이용”, 2013. 7. 19, 27면.

I 급으로 반달가슴곰, 사향노루, 산양, 수달, 여우가 있으며, II 급으로 담비, 무산쇠족제비, 물뱀, 삿, 작은관코박쥐, 하늘다람쥐 등이 있다. 조류로는 I 급인 넓적부리도요, 노랑부리백로, 노랑부리저어새, 청다리도요사촌, 검독수리, 두루미, 매, 저어새, 흰꼬리수리가 있고, II 급인 검은머리물떼새, 검은목두루미, 말뚝가리, 물수리, 벌매, 솔개, 석황조롱이, 수리부엉이, 알락꼬리마도요, 재두루미, 잿빛개구리매, 큰덤불해오라기, 큰말뚝가리, 털발말뚝가리, 가창오리, 개구리매, 개리, 고니, 까막딱다구리, 독수리, 뜰부기, 삼광조, 새홀리기, 시베리아흰두루미, 알락개구리매, 조롱이, 참매, 큰고니, 큰기러기, 흑두루미, 흰목물떼새, 흰죽지수리 등이 있다. 이 이외에도 양서·파충류 5종, 어류 10종, 식물 15종의 멸종위기종이 서식하고 있다.<sup>227)</sup> 한마디로 비무장지대 일원은 남한 자연생태계의 보고라고 할 수 있다. 북한의 경우에는 조사된 자료가 없지만 비슷한 생태계 분포를 보일 것으로 추측할 수 있다.

## II. DMZ 지역의 이용과 환경보호 관련 법제도 현황

### 1. 정전협정

위에서 설명한 정전협정에 의하여 비무장지대는 군사정전위원회의 관할 아래에 있다. 그 가운데 비무장지대 남측의 관할권은 유엔사령부에 속하며 북측은 조선인민군 최고사령관과 중국인민지원군 사령원이 공동으로 책임진다.(위 협정 제1조 제10항) 군사정전위원회는 비무장지대의 ‘민사행정 및 구제사업’에 대한 관할권을 가진다.<sup>228)</sup> ‘민사행정 및 구제사업’은 영문으로는 ‘civil administration and relief’에 해당한다. 비무장지대는 협정에 따라서 적대행위(hostile act)를 할 수 없는 지역이다. 따라서 그 안에서 발생하는 일은 군사행위는 아니고 민사행위일 수밖에 없는데, 위의 조항은 비무장지대 내에서 이루어지

227) 최성록/박은진, 46-49면.

228) Civil administration and relief in that part of the demilitarized zone which is south of the military demarcation line shall be the responsibility of the Commander-in-Chief, United Nations Command; and civil administration and relief in that part of the demilitarized zone which is north of the military demarcation line shall be the joint responsibility of the Supreme Commander of the Korean People's Army and the Commander of the Chinese People's volunteers.(군사정전협정 제1조 제10항 제1문)

는 어떤 적극적인 행위를 목표로 하는 것이 아니라 우연히 발생하는 민사에 관한 처리문제를 누가 할 것인가의 관할문제를 규정하고 있다고 보아야 한다. 정전협정 제1조 제8항 및 제9항은 위원회의 허가 없이는 누구도 비무장지대 안에 들어갈 수 없다고 규정하고 있는데, 그러한 허가에 관한 업무가 누구에게 속하는지 위의 조항이 밝히고 있다. 이 조항의 중요성은 다음과 같다. 즉, 비무장지대의 용도지역 지정이나 혹은 환경보전 업무를 위하여 당해 지역의 조사나 측량이 선행되어야 하는데 정전위원회의 허가 없이는 들어가 지 못하므로 업무의 추진 자체가 어려워진다. 남측의 비무장지대에 대한 출입은 유엔군사령부의 허가에 의하여 이루어질 수 있지만 이마저도 남북 간에 긴장관계가 조성되면 비무장지대 내에서의 조사는 허가되지 않으며, 민통선 안에서의 조사로 대체된다.<sup>229)</sup>

## 2. 「남북기본합의서」

1991년 12월 채택된 「남북기본합의서」 전문에는 “남과 북은 분단된 조국의 평화적 통일을 염원하는 온 겨레의 뜻에 따라, 7.4남북공동성명에서 천명된 조국통일 3대 원칙을 재확인하고, 정치 군사적 대결 상태를 해소하여 민족적 화해를 이룩하고, 무력에 의한 침략과 충돌을 막고 긴장 완화와 평화를 보장하며, 다각적인 교류 협력을 실현하여 민족공동의 이익과 번영을 도모하며, 쌍방 사이의 관계가 나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계라는 것을 인정하고, 평화 통일을 성취하기 위한 공동의 노력을 경주할 것을 다짐하면서, 다음과 같이 합의하였다”고 적고 있다. 위에서 보듯이 비무장지대의 민간인 출입 자체가 남북 간의 평화로운 관계 형성을 전제로 하기 때문에 이러한 합의는 매우 중요하다. 위 합의서 제12조는 “남과 북은 불가침의 이행과 보장을 위하여 이 합의서 발효 후 3개월 안에 남북군사공동위원회를 구성·운영한다. 남북군사공동위원회에서는 대규모 부대이동과 군사연습의 통보 및 통제 문제, 비무장지대의 평화적 이용 문제, 군 인사교류 및 정보교환 문제, 대량살상무기와 공격능력의 제거를 비롯한 단계적 군축실현 문제, 검증 문제 등 군사적 신뢰조성과 군축

229) 김명진/최태봉, 『비무장지대 일원의 생물다양성과 보전방안, DMZ의 보전과 현명한 이용』, 2013, 23면.

을 실현하기 위한 문제를 협의·추진한다.”고 규정한다. 이 조문 안에는 ‘비무장지대의 평화적 이용’이 들어가 있어서 남북의 교류에 있어 비무장지대의 중요성을 확인할 수 있다.

『남북기본합의서』는 남북한이 공동으로 추진하는 다양한 사업의 근거가 되었다. 1995년 두만강유역개발사업, 동북아 생물권보전 네트워크, 국립공원 및 자연보전지역 동아시아지역 회의, 환경과 개발에 관한 동아시아 학자 회의, 1999년 금강산 솔잎혹파리 공동방제 사업, 2001년 북한 양묘장 조성사업, 2002년 아까시나무에 관한 남북전문가 학술회의, 2003년 금강산 고성군 양묘단지 조성사업 등이 대표적인 예이다.<sup>230)</sup> 이와 같이 남북한 간의 협력과 교류에는 서로 간의 합의와 협력이 가장 중요하다.

### 3. 남북의 교류 협력을 위한 법제와 비무장지대

『남북기본합의서』를 국내적으로 실천하기 위하여 그간 몇 가지의 입법이 이루어졌다. 2014년에 제정된 남북교류협력에 관한 법률은 “군사분계선 이남지역과 그 이북지역 간의 상호 교류와 협력을 촉진하기 위하여 필요한 사항을 규정함으로써 한반도의 평화와 통일에 이바지하는 것을 목적으로” 하고 있다. 이 법에서 말하는 “협력사업이란 남한과 북한의 주민(법인·단체를 포함한다)이 공동으로 하는 문화, 관광, 보건의료, 체육, 학술, 경제 등에 관한 모든 활동”으로, 비무장지대에서 공동으로 이루어지는 생태조사, 관광사업 등이 교류사업의 내용이 될 수 있다. 이 법은 민간인의 남북한 방문과 출입 및 협력 등에 관한 기본적인 사항을 정하고 있기 때문에 비무장지대의 공동조사와 협력 방안의 가능성을 높이고 있다.

또한 2014년 제정된 『남북관계 발전에 관한 법률』이 있다. 이 법 제3조는 “남한과 북한의 관계는 국가 간의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계이다”라고 규정하여 그간 남북합의서에 있던 내용을 반영하였다. 이 법에서 비무장지대에 관한 직접적인 언급은 없지만 제7조 제2항에 규정한 “정부는 남북경제

230) 박은진 외, 『DMZ일원 평화생태공원 조성 및 생태관광 개발을 위한 연구』, 2008/9, 경기도, 97면.

협력을 활성화하고 이를 위한 제도적 기반을 구축하는 등 남한과 북한 공동의 경제적 이익을 증진시키기 위한 시책을 수립·시행한다”는 조항은 비무장지대 공동 보전의 법적 근거가 될 것이다.

#### 4. 남한의 비무장지대 환경보전을 위한 각층의 노력

남한 중앙정부 차원에서 먼저 환경부는 국가환경종합계획, 자연환경보전기본계획, 국가생물다양성 전략 등을 통하여 비무장지대 환경보전과 생물다양성 유지를 위한 노력을 하고 있다. 국가환경종합계획은 「환경정책기본법」을 근거로 하며, 자연환경보전기본계획은 「자연환경보전법」에 의거하고 있다. 통일부는 DMZ의 세계생태평화공원 조성을 추진하였다. 국토교통부는 「접경지역지원특별법」에 의거하여 접경지역종합계획을 수립하고, 비무장지대 일원에 대한 지원대책을 마련하고 있다. 행정안전부는 접경지역지원종합계획을 통하여 생태관광, 녹색성장, 동서교통 인프라, 평화협력, 접경특화발전 등의 개념을 통해 비무장지대 일원의 지원을 도모하고 있다. 문화체육관광부는 평화·생명지대(Peace Life Zone)의 개념으로 차별화된 비무장지대 관광 인프라 조성을 계획하고 있다. 그리고 산림청은 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」에 의거 산림생물다양성의 보전 및 지속가능한 이용을 위한 과제를 제시하고 있다.<sup>231)</sup>

한편 지방자치단체 차원에서는 경기도에서 경기도 접경지역계획, 경기발전 5개년 계획, 경기도권역 관광개발계획, 경기도 관광종합개발계획, 경기북부 관광종합계획 등을 통하여 비무장지대 일원의 보전 및 개발에 관한 계획을 수립하여 시행하고 있다. 그리고 강원도에서는 강원도 종합계획, 강원 7+6 플랜, 강원권 관광개발계획 등을 통하여 비무장지대 일원의 발전계획을 수립하고 있다.<sup>232)</sup>

위의 중앙정부와 지방자치단체의 비무장지대 일원의 보전 및 개발에 관한 정책논의는 국내법을 기반으로 하고 있다. 그런데 비무장지대는 군사적인 의미가 우선시되는 특수지

231) 환경부, 『2015년도 DMZ 생태포럼 운영』, 21-26 참조.

232) 박은진 외, 『DMZ 일원 평화생태공원 조성 및 생태관광 개발을 위한 연구, 경기도』, 2008, 67면 이하 참조.



역이기 때문에 남한 정부의 단독적인 계획이나 조치는 그 의미가 반감된다. 그러나 비무장지대 일원에 거주하는 주민은 접경지역의 특수성으로 인하여 투자와 개발이 정체되어 지역발전이 낙후되고 이에 따른 상실감에 빠지게 된다. 그리고 분단이라는 특수한 조건 아래서 이를 극복하기 위해서는 국민들의 비무장지대 일원에 대한 이해와 공감의 필수적인데 이를 위해서도 정부와 지방자치단체는 적극적인 보전과 개발정책을 내놓아야 할 것이다. 이를 위해서는 보다 종합적이고 구체적인 계획과 실천이 필요하다.

### III. DMZ 지역의 환경보호와 평화유지를 위한 모색

#### 1. 비무장지대의 평화적 이용방안

비무장지대의 위상은 군사안보적 관점, 생태적 관점, 역사문화적 관점 그리고 경제사회적 관점에서 논의가 가능하다.<sup>233)</sup> 먼저 군사안보적 관점은 비무장지대의 태생적인 운명을 의미한다. 1953년 정전협정에 의하여 군사분계선을 중심으로 형성된 완충지대로서의 비무장지대는 그 존재만으로 대치상황 아래서 일어날 수 있는 충돌을 억제하고 평화를 유지하는 기능을 한다. 그런데 정전협정이라는 용어가 의미하는 바와 같이 전쟁이 끝난 상태는 아니며 정지된 상태를 의미한다. 그러니까 지금의 평화는 일시적인 의미를 가진다. 그래서 비무장지대는 전쟁에서 평화로 나아가는 중간적인 상태를 의미하며, 종국적인 평화시에는 그 의미가 전환되어야 하는 성질을 가진다. 군사안보적 의미는 남북 간의 중요한 대화나 협상이 있을 때마다 비무장지대를 그 중심지역으로 부각시키는 의미를 가진다. 남북회담, 이산가족의 재회, 철도 및 도로의 연결, 지원물자의 수송, 남북 중요인사의 왕래 등에서 항상 비무장지대가 열리고 이를 통하여 교류가 이루어진다. 그런데 정전협정에서 나타나듯이 비무장지대 내에서의 활동은 모두 군사정전위원회의 관할로 되어 있기 때문에 민간의 접근은 제한적으로만 이루어지는 한계가 있다.

233) 환경부, 『DMZ 일원 평화생태공원 조성 및 생태관광 개발을 위한 연구』, 88면.

생태적으로 비무장지대는 특별한 의미를 가진다. 한강, 임진강 및 백두대간 등 한반도의 중요 지형지물로 이루어져 원래 다양한 생태의 서식처였을 뿐만 아니라 전후 64년 이상 사람의 접근이 제한되어 오염되지 않고, 개발되지 않은 자연 그대로의 식생을 유지하고 있는 자체로 큰 의미를 가진다. 이는 세계사적으로 보아도 특별하다. 사람이 개간가능하고 기후가 양호한 지역에서 이렇게 넓은 지역이 오랫동안 자연상태로 보존된 예는 드물다. 위에서 살펴보았듯이 비무장지대는 많은 동식물의 보금자리이면서 환경법적으로 중요한 멸종위기 생명종을 지켜주는 공간이기도 하다. 지구의 기후변화가 초래한 지속가능발전의 위기상황 아래서 생명종 다양성의 유지는 인류의 과제가 되고 있으며, 이는 국제회의에서 주요 안건이 된다. 다시 말하면 생명종 다양성을 유지를 위한 남북 대화와 교류협력은 항시 가능하며 타당한 주제가 되어 있다.

역사문화적 관점과 경제사회적 관점은 위의 군사안보적 관점 및 생태적인 관점으로부터 멀리 있는 주제인 듯하면서도 사실은 이와 연결되는 측면이 있다. 군사안보적인 태생적 한계의 극복은 역사문화적인 가치를 재조명할 것이며, 이와 함께 경제사회적인 제한과 낙후성의 한계를 극복할 수 있는 계기가 된다. 그래서 비무장지대는 세계평화와 남북교류통로의 관점에서 보아야 한다. 냉전 이데올로기가 종식되고 동유럽과 소련의 구체제가 무너졌으며, 중국도 이념우선 정책에서 경제우선 정책으로 전환한 지도 오래되었다. 지금 세계에서 종교가 아닌 사회적 이념 때문에 동족이 서로 대치하고 있는 지역은 비무장지대 이외에는 찾기 어렵다. 다시 말하면 비무장지대는 세계사적으로 이념대립의 유적과 같은 곳이 되었다. 이를 극복하고 평화 및 번영을 유지하는 일은 세계사적으로 대단히 유의미하다.

## 2. 비무장지대 환경보전과 평화적 이용을 위한 법질서 모색

비무장지대의 평화 및 환경보호를 위한 법질서는 크게 3가지 차원에서 논의된다. 첫째는 국제조약의 측면이다. 현재의 정전협정을 남북 간 평화협정으로 대체하거나 혹은 현재의 체계를 그대로 유지하면서도 비무장지대의 평화유지와 생태보전을 위한 조사 및 협력이 자유롭게 이루어질 수 있도록 개정하는 방안을 생각할 수 있다. 그러나 이는 미국과

중국 등 타국의 협조가 필요한 사항으로 남북한의 힘으로는 달성하기 어렵다. 다만 남북한의 의견이 일치하고 그 의견이 주변의 국가들에게 유익하다면 남북한의 힘으로 이를 변경시킬 수 있는 추진력을 얻을 수 있다. 둘째는 남북 간의 대화에 의한 공동조사와 협력 방안이다. 1990년대의 「남북기본합의서」가 중요한 예가 된다. 남북 간의 전체 문제가 아니라 비무장지대의 생태 현황조사와 자연보전을 위한 사안에 국한하여 논의를 진행시키고 결과를 얻는 방안도 유력하다. 셋째는 국내법적 대응이다. 현재 중앙정부와 지방정부에서 비무장지대 일원의 보전 및 개발을 위한 다양한 계획을 추진하고 있다. 이는 모두 현재의 법체계를 전제로 한다. 그런데 이러한 다양한 계획 추진은 그 추진 주체가 통일되지 못하고, 사업이 중복적이고 편의적으로 운영되기 쉬우므로 이를 종합하고 체계화·통일화 하는 방안이 필요하다. 그 한 방법으로 「비무장지대 일원의 환경보전과 이용에 관한 특별법」을 생각할 수 있다.

이 특별법에는 목적규정과 정의규정 그리고 보전 및 평화유지를 위한 협력의 원칙, 계획의 원칙, 추진위원회 규정, 출입방법과 행위제한, 기금의 조성, 환경보전 및 이용을 위한 토지 등의 소유권 해결과 보상의 방법 등이 규정되어야 한다.<sup>234)</sup> 이러한 특별법에는 한반도의 긴장을 가져온 이념적 대립을 탈색하고 환경보전과 평화적 이용이라는 대의를 앞세움으로써 협력과 교류의 가능성을 높일 수 있다.

### 제3절 남북한 환경법제 통합 방안

#### I. 남북한 환경보호 법제의 공통점과 차이점

##### 1. 남북한 환경보호 법체계의 공통점과 차이점

환경법의 입법체계는 단일법주의와 복수법주의로 구분할 수 있다. 단일법주의란 모든 환경문제의 해결을 위한 입법을 하나의 법에서 포괄적으로 규정하는 방식이다. 이에 비해

234) 비무장지대의 환경자원 보존과 지속가능 활용에 관한 특별법(안) (박정 의원 대표발의), 2016. 7. 참조. 실제로 국회에 아직 제출되지는 못하였다.

서 복수법주의란 환경매체별로 각각의 입법을 하여 환경변화에 대응하는 입법의 형식이다. 한편 절충주의적 입법방식은 단일법을 기본으로 하면서도 단일법으로 규율이 되지 않는 부분을 따로 제정하여 규율하는 방식이다.

남한의 1963년 「공해방지법」과 1977년 「환경보전법」은 단일법 형식의 입법체계를 보여주고 있다. 1990년 「환경정책기본법」과 이를 구체화하는 환경입법의 형식에서는 단일법주의에서 발전한 절충주의의 모습을 발견할 수 있다. 그러나 그 이후에 환경입법이 대폭 증가하면서 복수법주의가 정착되었다고 할 수 있다. 현재 「환경정책기본법」이 있으나 이는 환경입법에 관한 방향성과 기본적인 규율사항만을 담고 있으며, 구체적인 내용은 개별 환경법에서 규율하도록 하고 있다.

북한은 단일법적 환경보호 체계를 구축하고 있다. 즉 「환경보호법」이라는 하나의 법체계 안에 환경보호의 각 영역을 포괄적으로 규정하고 있다. 「환경보호법」 제9조 제1항에서 법의 규제대상을 설명하면서 “이 법은 대기, 물, 토양, 바다의 오염과 소음, 진동, 지반 내려앉기, 악취, 오존층파괴, 지구온난화 같은 환경파괴현상을 막고 보다 좋은 환경을 마련하기 위한 환경보호원칙과 질서를 규제한다”고 규정하고 있다. 즉 북한의 「환경보호법」은 대기와 물 등 모든 환경매체를 종합적으로 규제하는 환경보호 입법이라고 할 수 있다. 이후에 「자연보호구법」, 「바다오염방지법」, 「대동강오염방지법」 그리고 「대기오염방지법」(2012년) 등의 입법이 이루어지면서 단일법에서 절충적인 법제도로 전환되고 있지만 아직은 완전한 형태의 복수법의 체계는 이루어지지 않고 있다. 그러나 이제까지 북한의 환경법 발전경로를 분석할 때 앞으로 환경법 체계가 보다 분화함으로써 복수법의 체계로 나아갈 가능성은 충분하다고 평가된다.

## 2. 남북한 국토개발 및 환경보호 법제에서 나타나는 공통점과 차이점

남한의 경제활동은 국토계획법 상의 개발행위허가로부터 시작하며, 환경오염의 우려도 여기에서부터 발생한다. 현대의 환경보전 이념이 개발과 환경보전의 조화임을 생각할 때, 국토의 이용에 관한 제반 법률이 이러한 이념을 법의 내용에 담고 있음은 하등 이상

할 것이 없으며 오히려 적극적으로 요청된다. 국토이용에 관한 정책 비전을 담고 있는 「국토기본법」은 국토이용의 기본적 이념을 지속가능한 발전으로 설정하고 있다. 지속가능한 발전은 개발과 환경보전의 조화, 현세대와 미래세대 간의 정의를 의미하며 현대 국제사회에서 공통적으로 인정되는 환경보호의 이념이다. 이로써 국토의 개발법제와 환경보전법제가 실질적으로 통합되어 간다고 할 수 있다. 국토계획법에서도 지속가능한 발전의 이념이 도입되어 있다. 동법 제3조는 국토의 이용 및 관리의 기본원칙을 정하고 있는데 여기에 ⑧기후변화에 대한 대응 및 풍수해 저감을 통한 국민의 생명과 재산의 보호가 포함되어 있다. 이는 기후변화 대응이 국토이용의 한 과제임을 규정하고 있는데 이는 온실가스 배출로 인한 지구온난화가 현재 환경보전의 중요한 위협사유이며, 이에 대한 적극적 조치가 필요함을 보여준다.

북한의 「국토계획법」, 「도시계획법」, 「토지법」 및 「건설법」 등도 개발과 환경보존의 조화를 이루기 위한 내용을 담고 있다. 남북한의 국토계획 및 개발법제는 체제의 차이에 의해서 나타나는 상이점이 있지만 첫째는 계획적 토지이용, 둘째는 개발과 환경보전의 조화라는 점에서 공통점이 존재한다. 다만 남한은 지속가능한 발전의 원리를 상위이념으로 하여 이를 실천하는 방법으로서 기후변화에 대한 적극적 대응 법제로 나아가고 있는데 비해서 북한은 자연환경의 보전과 환경오염의 방지라고 하는 초기적 환경보호의 모습을 보이고 있다고 평가할 수 있다.

### 3. 남북한 환경영향평가법에서 나타나는 공통점과 차이점

남한 「환경영향평가법」에서 규정하고 있는 환경영향평가등에는 전략환경영향평가, 환경영향평가 그리고 소규모 환경영향평가가 포함된다. 상위계획은 전략환경영향평가를 받도록 하며 개발사업에 관한 입지의 타당성 평가는 소규모 환경영향평가에 의하도록 하였다. 전략환경영향평가의 목적으로는 국토의 지속가능한 발전을 고려하도록 한 점이 특징이다.

북한에서 사업기관은 해당 사업을 진행할 때에는 설계와 시공 등에서 제출하여 승인받은 환경영향평가문건에 적합하게 하여야 한다. 만일 환경영향평가결정의 내용을 준수하

지 않았으면 해당 사업은 준공검사에서 합격을 받을 수 없다. 이는 해당 개발사업등에 대하여 환경영향평가가 선행되어야 함을 의미한다. 다만 환경영향평가를 먼저 받아야 한다는 뜻이고, 환경영향평가의 내용이 당해 사업의 추진에 절대적인 요건이라는 뜻은 아니다. 하여간 북한의 「환경영향평가법」은 환경에 대한 유해한 영향을 최소화하기 위한 필요한 내용을 담고 있다고 평가된다. 남북한의 환경영향평가는 다른 점과 같은 점을 모두 가지고 있으며, 그에 따른 장단점을 보이고 있다.

#### 4. 남북한 환경피해구제 법제에서 나타나는 공통점과 차이점

남한의 환경오염으로 인한 피해의 구제는 기본적으로 민사책임적인 성격을 가진다. 남한에서는 「민법」상의 불법행위책임에 의하고 가해자가 국가 혹은 지방자치단체일 때에는 「국가배상법」이 적용된다. 그리고 「환경분쟁조정법」이 제정되어 재판 외 분쟁해결 절차에 의한 피해구제를 할 수 있다. 이 법에 의한 조정등이 이루어지면 재판을 거친 것과 실질적으로 동일한 법적인 효과가 발생한다. 그리고 「토양환경보전법」에서는 토양오염에 대한 무과실책임과 연대책임을 규정하여 그 책임을 엄격히 묻고 있다.

북한의 환경오염에 대한 책임은 재판기관이 아닌 행정기관에서 정하는 특징을 보이고 있다. 이는 환경오염이 대기, 물 또는 토양오염에 대한 책임을 말하기 때문인데 이들 환경매체는 기본적으로 국가소유이므로 행정기관이 정하도록 하고 있다. 한편 개인의 재산에 대한 피해는 당사자 사이의 합의에 따라서 배상액을 정하도록 하고 있으며, 합의가 이루어지지 않으면 법원(재판기관)이 이를 정하도록 하고 있다.

## II. 남북한 환경보호 원칙의 비교 및 통합 방안

### 1. 남한의 환경보호 원칙

남한의 환경보호 원칙으로 가장 상위의 이념인 지속가능한 발전의 원칙을 들 수 있다. 이 개념은 1987년 ‘환경과 발전을 위한 세계위원회’에서 출간한 ‘우리 공동의 미래(Our

Common Future)’에서 사용된 개념이며 1992년 「환경과 발전에 관한 리우 선언」에서 채택됨으로서 국제 환경보호의 지도 이념으로 발전하였다. 지속가능한 발전이란 “미래세대의 욕구를 충족시킬 수 있는 가능성을 위태롭게 하지 않으면서 현 세대의 욕구를 충족시킬 수 있는 발전을 하는 것”을 의미한다.<sup>235)</sup>

지속가능발전을 위한 환경보호의 구체적인 원칙으로는 오염자 책임원칙, 사전예방의 원칙 그리고 통합적 고려원칙을 들 수 있다. 「환경정책기본법」 제7조는 “자기의 행위 또는 사업활동으로 환경오염 또는 환경훼손의 원인을 발생시킨 자는 그 오염·훼손을 방지하고 오염·훼손된 환경을 회복·복원할 책임을 지며, 환경오염 또는 환경훼손으로 인한 피해의 구제에 드는 비용을 부담함을 원칙으로 한다”고 규정하고 있다. 근대법의 중요한 원칙인 책임주의는 자신의 행위에 의한 결과는 각자가 법적인 책임을 져야 하는 구조이며, 환경분야에도 예외일 수는 없다. 나아가 「환경정책기본법」 제44조 제1항은 “환경오염 또는 환경훼손으로 피해가 발생한 경우에는 해당 환경오염 또는 환경훼손의 원인이자 그 피해를 배상하여야 한다”고 하여 무과실책임을 규정한다. 무과실책임을 환경피해와 그 원인이 되는 오염의 사실이 밝혀지면 그런 결과를 야기한 사람의 고의·과실을 묻지 않고 책임을 지우는 제도이다. 동조 제2항에는 “환경오염 또는 환경훼손의 원인이자 둘 이상인 경우에 어느 원인에 의하여 제1항에 따른 피해가 발생한 것인지를 알 수 없을 때에는 각 원인이자 연대하여 배상하여야 한다”고 규정하여 모든 원인에 대하여 공동의 책임을 묻고 있다.

「환경정책기본법」 제8조는 사전예방의 원칙을 규정하고 있다. 동조 제1항은 “국가 및 지방자치단체는 환경오염물질 및 환경오염원의 원천적인 감소를 통한 사전예방적 오염 관리에 우선적인 노력을 기울여야 하며, 사업자로 하여금 환경오염을 예방하기 위하여 스스로 노력하도록 촉진하기 위한 시책을 마련하여야 한다”고 규정하여 국가와 지방자치단체의 사전예방적 오염원 관리와 사업자가 환경오염을 예방하기 위한 사전적인 노력을 하도록 조치를 취할 것을 규정한다. 동조 제2항은 “사업자는 제품의 제

235) 김광수, 『환경법』, 28면.

조·판매·유통 및 폐기 등 사업활동의 모든 과정에서 환경오염이 적은 원료를 사용하고 공정(工程)을 개선하며, 자원의 절약과 재활용의 촉진 등을 통하여 오염물질의 배출을 원천적으로 줄이고, 제품의 사용 및 폐기로 환경에 미치는 해로운 영향을 최소화하도록 노력하여야 한다”고 하여 사업자의 사전예방 의무를 규정한다. 여기에는 저오염 원료의 사용과 공정의 개선, 자원의 절약과 재활용 촉진 그리고 제품사용에 따르는 유해 영향의 최소화 등이 포함된다. 동조 제3항은 “국가, 지방자치단체 및 사업자는 행정계획이나 개발사업에 따른 국토 및 자연환경의 훼손을 예방하기 위하여 해당 행정계획 또는 개발사업이 환경에 미치는 해로운 영향을 최소화하도록 노력하여야 한다”고 규정한다. 이는 지속가능발전의 한 단면으로서 개발과 환경보전의 조화와 균형을 도모하라고 하는 취지이다.

동법 제9조는 환경과 경제의 통합원리를 규정한다. 동조 제1항은 “정부는 환경과 경제를 통합적으로 평가할 수 있는 방법을 개발하여 각종 정책을 수립할 때에 이를 활용하여야 한다”고 규정하여 환경과 경제의 통합을 전제로 하여 이를 측정하고 조화를 기할 수 있는 기술 혹은 산식을 마련하라고 하는 의미이다. 동조 제2항은 “정부는 환경용량의 범위에서 산업 간, 지역 간, 사업 간 협의에 의하여 환경에 미치는 해로운 영향을 최소화하도록 지원하여야 한다”고 규정한다. 환경오염은 서로 영향을 주고받는 측면이 있다. 산업 혹은 공정에 따라서 대기오염, 수질오염 혹은 에너지 사용 등에서 한쪽을 줄이려다 보면 다른 한쪽이 증가하기도 한다. 그래서 오염을 용인할 수 있는 최고범위(총량)를 미리 정하고 이 범위 내에서 산업, 지역 혹은 사업 간 환경규제를 할 수 있는 근거가 된다.

「환경정책기본법」 제10조는 제1항에서 “국가 및 지방자치단체는 자원과 에너지를 절약하고 자원의 재사용·재활용 등 자원의 순환적 사용을 촉진하는 데 필요한 시책을 마련하여야 한다.”고 규정하여 자원의 순환 원칙을 규정하고 있다. 자원의 순환은 절약, 재활용, 재사용 및 에너지화 등의 순서에 따라 이루어진다. 2016년에는 「자원순환기본법」이 제정되어 자원의 순환을 위한 근거법 및 제도로서 기능하고 있다(2018년 시행).



## 2. 북한의 환경보호 원칙

북한 헌법 제57조는 “국가는 생산에 앞서 환경보호대책을 세우며 자연환경을 보존, 조성하고 환경오염을 방지하여 인민들에게 문화위생적인 생활환경과 노동조건을 마련하여 준다”고 규정하고 있다. 여기서 추출할 수 있는 환경보호의 원칙으로는 첫째로 환경보호대책의 우선주의, 둘째로 자연환경의 보존 및 조성을 들 수 있다. 환경보호대책의 우선주의는 생산에 앞서서 환경보호를 위한 계획과 대책을 먼저 마련해야 한다는 원칙으로 예방주의적인 사고와 계획주의적 사고가 포함되어 있음을 알 수 있다. 자연환경의 보존 및 조성은 자연 그대로의 환경을 보존하거나 조성함으로써 생태계가 보존되고 경관이 본래의 모습을 잃지 않아야 한다는 뜻으로 읽을 수 있다.

헌법에 따라 2011년의 북한 「환경보호법」은 제2조에서 환경보호를 사회주의건설에 중요한 사업임을 선언하고 있다. 그리고 환경보호의 구체적 원칙으로는 제3조에서 환경보호의 계획화원칙, 제4조의 공해방지대책의 선행원칙, 제5조의 전인민적인 환경보호관리원칙, 제6조의 환경보호과학연구사업원칙, 제7조의 핵무기, 화학무기의 개발, 시험, 사용금지원칙, 제8조의 환경보호분야의 교류와 협조 등을 규정하고 있다. 이를 다른 말로 풀이하면 계획적인 환경보호, 공해방지의 대책수립 후 생산활동, 국민의 참여에 의한 환경보호, 환경보호에서의 국제협력 등으로 나타낼 수 있다. 다만 제7조의 핵무기, 화학무기의 개발, 시험, 사용금지 원칙은 작금의 북한 핵실험과 미사일 개발 등으로 야기된 남북한 긴장관계를 생각해 보면 현실과 맞지 않는 부분이다. 북한도 이를 인정하는지 2013년 제7조를 삭제하고 조문의 체계를 변경하였다. 그래서 현재는 위 제7조가 「환경보호법」에서 삭제되고 대신에 제6조의 관리담당제의 실시가 들어가 있다.<sup>236)</sup>

236) 조선민주주의인민공화국 법전(증보판), 주체105(2016), 214면.

### Ⅲ. 남북한 환경피해구제 법제 비교 및 통합 방안

#### 1. 남한의 환경피해구제 제도

환경피해는 민법에 의한 불법행위에 따른 피해와 성질을 같이 한다. 남한 「민법」 제750조는 “고의 또는 과실로 인한 위법행위로 타인에게 손해를 가한 자는 그 손해를 배상할 책임이 있다”고 규정한다. 즉 대기오염, 수질오염, 토양오염이나 혹은 소음진동에 의하여 타인에게 피해를 끼친 사람은 이에 대하여 민법이 규정하는 불법행위에 의한 배상책임이 있다. 환경피해가 사인에 의하여 야기된 때에는 그 개인이 민법상의 손해배상책임을 지는 반면에 국가나 지방자치단체에 의하여 발생한 때에는 「국가배상법」에 의한 배상책임을 진다. 국가배상법 제2조는 “국가나 지방자치단체는 공무원 또는 공무를 위탁 받은 사인이 직무를 집행하면서 고의 또는 과실로 법령을 위반하여 타인에게 손해를 입히거나, 「자동차손해배상 보장법」에 따라 손해배상의 책임이 있을 때에는 이 법에 따라 그 손해를 배상하여야 한다”고 규정한다(국가배상법 제2조 제1항 전단). 국가배상법은 재정이 든든한 국가 및 지방자치단체가 책임을 지는 점에서 국민에 대한 권익보호에 충실한 장점이 있다. 그러나 국가배상책임이 성립하기 위해서는 공무원 개인의 고의나 과실이 있어야 하기 때문에 그 요건을 입증하기 쉽지 않다. 다른 불법행위보다 특히 환경오염으로 인한 피해는 고의·과실과 인과관계의 입증이 더욱 어렵다. 그렇기 때문에 「토양환경보전법」에서는 토양오염으로 인한 피해책임에 대하여 무과실책임과 연대책임을 규정하여 피해구제를 용이하게 하고 있다.

1998년부터 시행되고 있는 「환경분쟁조정법」은 “환경분쟁의 알선(斡旋)·조정(調停)·재정(裁定) 및 중재(仲裁)의 절차 등을 규정함으로써 환경분쟁을 신속·공정하고 효율적으로 해결하여 환경을 보전하고 국민의 건강과 재산상의 피해를 구제함을 목적으로 한다”(동법 제1조 목적). 동법이 규율대상으로 하고 있는 ‘환경피해’란 사업활동, 그 밖에 사람의 활동에 의하여 발생하였거나 발생이 예상되는 대기오염, 수질오염, 토양오염, 해양오염, 소음·진동, 악취, 자연생태계 파괴, 일조 방해, 통풍 방해, 조망 저해,

인공조명에 의한 빛공해, 지하수 수위 또는 이동경로의 변화, 그 밖에 대통령령으로 정하는 원인으로 인한 건강상·재산상·정신상의 피해를 말하는데 방사능오염으로 인한 피해는 이 법의 규율대상에서 제외된다(동법 제2조 제1호 정의). 『환경분쟁조정법』에서 규정하는 알선 등은 소위 대체적 분쟁조정 절차로 법원 이외의 기관에서 분쟁에 대한 해결을 하는 제도를 가리킨다. 말하자면 환경피해를 입은 사람이 법에서 규정하는 환경분쟁조정위원회(동법 제2장)에 서면으로 조정 등을 신청하면(동법 제16조) 조정등 절차가 개시된다. 직권으로 조정이 이루어지는 경우도 있다(동법 제30조). 조정 절차에서는 당사자들에게 합의하도록 위원회가 합의권고를 할 수도 있으며(동법 제16조의2), 당사자 간에 피해배상에 관한 합의가 이루어지지 않으면 조정절차에 들어간다. 조정은 3인의 위원으로 구성되는 위원회(동법 제31조 제1항)에서 이루어지는데 위원회는 분쟁해결을 위한 조사권이 있다(동법 제32조). 조사권에는 관계된 장소의 출입조사, 문서나 물건의 열람 및 복사 그리고 참고인 조사 등이 포함된다. 이때 조사결과를 조정의 자료로 할때는 당사자의 의견을 들어야 한다(동법 제32조 제2항). 위원회는 조사결과를 토대로 조정안을 작성하며, “조정위원회는 분쟁의 해결을 위하여 조정안을 작성하고 30일 이상의 기간을 정하여 당사자에게 그 수락을 권고할 수 있으며, 조정은 당사자가 조정안을 수락하고 그 사실을 조서에 적음으로써 성립된다(동법 제33조)”. 조정은 재판상 화해와 동일한 효력이 인정된다(동법 제33조 제1항). 재정은 5인의 위원회에서 이루어진다(동법 제36조). 재정위원회는 당사자 심문 및 증거조사를 할 수 있는 권한이 있다(동법 제37조, 제38조). 위원회는 문서로써 재정을 하며, 당사자가 재정을 수락하면 재판상 화해와 동일한 효력이 있다(동법 제42조 제2항). “중재란 당사자 간의 합의로 재산권상의 분쟁 및 당사자가 화해에 의하여 해결할 수 있는 비재산권상의 분쟁을 법원의 재판에 의하지 아니하고 중재인(仲裁人)의 판정에 의하여 해결하는 절차를 말한다”(중재법 제3조 제1호 정의). 환경분쟁조정상의 중재는 재정절차가 준용되며(『환경분쟁조정법』 제45조의3), 기타의 절차에 관해서는 중재법이 준용된다(동법 제45조의5). 중재는 법원의 확정판결과 같은 효력을 가진다(동법 제45조의4). 조정이나 재정 혹은 중재가 이루어지면 더 이상 법원에 다투는 기회는 사라진다. 즉 법원의 판결과 동일한 법적 효과가 발생한다. 이는 조정 제도가 피해구

제에 효과적인 측면이 있는 한편 당사자가 조정을 신청하거나 조정 결과를 받아들일 때 신중하게 되는 이유이다.

## 2. 북한의 환경피해구제 제도 등

북한 「환경보호법」에서 환경오염으로 인한 피해에 대하여 “보상을 시킨다”는 규정은 사인의 위법한 환경오염 행위에 의한 배상책임을 규정한 것으로 이해된다. 1986년 제정된 「환경보호법」의 환경오염에 대한 배상규정에 상응하여 1990년에 제정된 북한 민법 제250조는 “국토와 자원을 보호하고 자연환경을 보존, 조성하며 환경오염을 방지할데 대한 국가의 법을 어기여 남의 재산에 손해를 준 기관, 기업소, 단체와 공민은 해당 손해를 보상하여야 한다.”고 규정하고 있다. 이는 환경오염으로 인한 손해에 대하여 개인이 이를 배상할 의무를 규정한 것이며, 「환경보호법」 제52조는 국가가 이를 감독하고 이행을 확인하는 의무를 부과하는 것이라고 해석된다.<sup>237)</sup>

「환경보호법」은 제51조에서 “국토환경보호기관과 해당 감독통제기관은 국가의 환경보호정책집행정형을 엄격히 감독통제하여야 한다”고 규정하고 있다. 이는 「환경보호법」을 준수하도록 하기 위한 행정의 감독을 의미한다. 이어서 제52조는 “환경을 파괴시켜 인민들의 건강과 국가 또는 사회협동단체, 공민의 재산에 피해를 주었을 경우에는 해당 피해를 보상시킨다.”고 규정한다. 2001년에 제정된 북한의 손해보상법은 민사상 개인의 권익을 보호한다. 이 법에 의하면 손해발생의 책임이 있는 사람은 해당 손해를 보상하여야 한다. 남한에서 이 경우에 ‘배상’이 적당한 표현이겠지만 북한에서는 ‘보상’이라고 하고 있다. 손해보상법 제27조는 환경오염에 대한 보상의 원칙을 정하고 있다. 이에 따르면 “정해진 환경보호기준을 초과하여 미광, 버림물, 유해가스 같은 것을 내보내었거나 기름을 유출시켜 대기, 물, 토양을 오염시킨자는 해당 손해를 보상한다”(동조 제1항) 즉 이 규정에 의하면 손해보상의 요건으로 첫째는 정해진 환경보호기준을 초과하여 오염물질을 유출하거나 기름을 유출시켜야 하며, 둘째는 그로 인하여 대기, 물 혹은 토양을 오염시

237) 한상운, 위의 글, 249면.

킨 자이다. 그런데 동조 제2항은 “손해보상자와 손해보상액은 환경보호감독기관이 정한다.”고 규정한다. 즉, 법원이 아니라 행정기관이 정하도록 되어있다. 이는 남한의 직권조정과 같은 형태를 띠고 있다. 그러나 이때 당사자가 환경보호감독기관이 정한 손해배상 결정에 이의를 제기할 수 있는 절차는 마련되어 있지 않다. 그런데 대기, 물 혹은 공기가 아닌 개인의 재산침해에 대한 보상은 그 절차나 방법이 다르다. 『손해보상법』 제48조에 의하면 “공민의 재산침해에 대한 보상액은 당사자들이 합의하여 정한다”, “당사자들 사이에 합의되지 않을 경우에는 손해보상액을 침해의 재산의 소매 또는 구매가격 같은 것에 기초하여 재판기관이 정한다”(동조 제2항). 한편 동법 제47조는 손해를 확정하는 절차를 규정하고 있다. 이에 따르면 재산이나 인신을 침해당하였을 경우 손해를 적시에 확정(고착)하여야 한다(동조 제1항). “손해의 고착은 가해자에게 말로 확인시키거나 확인서를 작성하게 할수 있다.”(동조 제2항) 만일 “확인서작성을 거절하거나 지연시키는 경우에는 인민보안기관에 제기하거나 제3자를 립회시키고 확인서를 작성할 수 있다”(동조 제3항).

한편 외국인의 환경오염에 대해서는 제48조에서 “다른 나라의 배 또는 공민이 우리나라의 영역에서 환경을 파괴시키는 행위를 하였을 경우에는 해당배, 공민을 억류하거나 손해를 보상시키며 벌금을 물린다.”고 규정한다. 그런데 사인의 행위에 대한 책임은 법원의 재판이나 환경오염피해 중재제도에 의하여 규율하여야 하는데 중재나 조정에 관한 규정은 찾기 어렵다.

그리고 북한 『환경보호법』 제49조는 “환경보호질서를 어기고 대상건설을 진행하거나 공장을 운영하거나 료전기재를 운행시킬 경우에는 그것을 중지시키거나 해당 건물, 시설물을 철수시키고 위법행위에 리용된 물자와 돈은 몰수하며 파괴된 환경은 원상복구시킨다.”고 규정하여 법규위반 행위에 대한 중지, 철수, 몰수 그리고 원상복구에 관하여 규정하고 있다. 나아가 제50조는 “이 법을 어겨 환경보호사업에 엄중한 결과를 일으킨 기관, 기업소, 단체의 책임있는 일군과 개별적 공민에게는 정상에 따라 행정적 또는 형사적 책임을 지운다.”고 규정하여 환경보호의무의 위반에 대한 엄격한 제재 수단을 마련하고 있다.

위와 같은 피해에 대한 배상제도와 원상복구 그리고 행정적 및 형사적 책임에 관한 규정은 북한의 「환경보호법규」에 공통적으로 규정되어 있는 사항이다.

### 3. 환경분쟁 및 피해구제 절차의 특징 비교 및 통합 방안

위에서 살펴보았듯이 환경오염으로 인한 피해의 구제는 기본적으로 민사책임적인 요소를 구비한다. 남한에서는 「민법」상의 불법행위책임에 의하고 가해자가 국가 혹은 지방자치단체일 때에는 「국가배상법」이 적용된다. 그리고 「환경분쟁조정법」이 제정되어 재판 외 분쟁해결 절차에 의한 피해구제를 할 수 있다. 이 법에 의한 조정등이 이루어지면 재판을 거친 것과 실질적으로 동일한 법적인 효과가 발생한다. 그리고 「토양환경보전법」에서는 토양오염에 대한 무과실책임과 연대책임을 규정하여 그 책임을 엄격히 묻고 있다.

북한의 환경오염에 대한 책임은 재판기관이 아닌 행정기관에서 정하는 특징을 보이고 있다. 이는 환경오염이 대기, 물 또는 토양오염에 대한 책임을 말하기 때문인데 이들 환경매체는 기본적으로 국가소유이므로 행정기관이 정하도록 하고 있다. 한편 개인의 재산에 대한 피해는 당사자 사이의 합의에 따라서 배상액을 정하도록 하고 있으며, 합의가 이루어지지 않으면 법원(재판기관)이 이를 정하도록 하고 있다.

## IV. 남북한 통합 환경법의 실현을 위한 과제

남한의 환경법은 초기 오물청소와 공중위생 등 위생법의 단계에서 공해법, 환경법의 단계를 거쳐서 지속가능발전법으로 변화하였다. 북한 환경법 역시 위생법에서 공해법의 단계를 거쳐서 복수의 환경법 시대로 발전하여 왔다. 지속가능발전과 기후변화 대응도 부분적으로 규정되어 있지만 환경법의 최고 지도이념으로 정착하지는 못하였다.

남북한 간의 환경법의 차이는 첫째로 체제의 차이에서 나타나는 법제도의 상이성으로 설명할 수 있다. 남한은 개인의 권리를 중심으로 하는 법체제로 이는 개인의 환경권 규정과 이에 대한 보호로 나타난다. 그러나 북한의 법은 선언적 성격이 강하고 환경법질서

중심의 환경보호 체계를 구축하고 있다. 환경분쟁중재나 환경기준에 관한 구체적인 내용이 없으므로 집행기관의 재량적인 면이 크게 부각되고 있다. 둘째로 남북한의 경제현황과 산업활동의 차이가 환경법에 반영되고 있다. 다른 법과 마찬가지로 환경법 역시 사회갈등의 예방과 해결을 목적으로 하기 때문에 남한 환경법이 발전한 이유는 그만큼 환경오염 방지와 환경오염 피해의 해결을 위한 필요성이 크기 때문이다. 북한은 상대적으로 환경오염이 복잡한 양상은 아니라고 추측되므로 환경법도 복잡하지는 않는 것으로 나타난다. 그러나 북한의 환경오염이 심각하지 않다는 뜻은 아니다. 구 동구권이 붕괴되었을 때 드러난 환경오염의 정도는 심각하였다.

과거 서독과 동독은 국가조약과 통일조약을 거쳐서 통일을 이루었고, 이 과정에서 『환경기본법』(Umweltrahmengesetz)의 제정을 통하여 서독의 환경법을 동독지역에 적용하는 기초를 놓았다.<sup>238)</sup> 이 법의 제정과 집행을 위하여 동서독의 공무원과 법학자들을 중심으로 환경법 및 행정조직 연구 그룹을 합동환경위원회 산하에 설치하였다.<sup>239)</sup> 동서독 통일 과정에서 통일 전부터 동서독 간에 환경보호를 위한 협상을 하고 환경 과학기술의 협력, 핵 발전에 관한 상호 정보공개, 환경보호와 자연보호를 위한 구체적 방안에 관해 논의하고 합의한 부분은 주목하여야 한다.<sup>240)</sup>

비무장지대(DMZ)는 남북한의 군사적 대치를 상징하는 지역이다. 그간 비무장지대의 환경을 보존하고 평화적으로 이용하려는 남한의 갖은 노력이 계속되었으나 뚜렷한 성과를 거두지는 못하였다. 이는 무엇보다 당해 지역을 보전하고 평화지역으로 발전시키려는 남북한 공동의 노력이 부족한 때문이다. 비무장지대의 문화·경관·생태적 가치를 생각해 볼 때 향후 보전을 위한 공동의 노력이 시작될 수 있는 조건은 충분하다고 판단된다.

238) 洪性邦, “독일통일과 환경보호”, 『강원법학』 제8권, 1995, 371-374면.

239) 한상운, “독일통일과정에서의 환경법제 통합과 시사점”, 『환경법연구』 제35권 2호, 404면.

240) 김종삼, “통일대비 남북한 환경법제 통합방안”, 송실대 『법학논총』 제34집, 2015/7, 208면.





## 제6장

# 경찰법제 통합의 과제

제1절 남북한 경찰법제 비교

제2절 남북한 경찰법제 통합과 문제점

제3절 남북한 경찰법제 통합 방안



## 제6장

# 경찰법제 통합의 과제

### 제1절 남북한 경찰법제 비교

#### I. 개 관

1인지배체제를 유지하는 북한은 현재 지구상에서 자유롭게 접근하기 어려운 폐쇄사회의 속성을 갖고 있으며, 최근에도 북핵문제로 여전히 지구상에서 가장 많은 논란의 중심에 서 있다. 이러한 북한사회의 속성상 북한의 경찰조직 및 작용 관련 경찰법제 역시 그 실상을 정확히 파악하기 어렵다.<sup>241)</sup> 특히 북한 경찰조직은 남한과 달리 비밀조직체제이다. 기본적으로 북한 경찰조직은 북한의 유일체제를 유지·강화하기 위하여 형성된 조직체라는 점에서 결국 북한체제의 형성과 그 맥락을 같이 한다. 따라서 북한 경찰조직은 과거의 북한 경찰관련 기관들의 형성과정을 역추적하는 방법으로 검토하게 된다. 행정법 영역에 속하는 경찰조직법 및 경찰작용법 등 북한 경찰법제는 남한의 법치행정(법치주의)의 시각에서 보면 도저히 수궁할 수 없는 사뭇 다른 형식과 내용을 구성되어 있다. 따라서 북한의 경찰법제를 단지 남한의 법적 용어와 잣대로만 판단하기에는 많은 한계가 있다.

어느 나라든 경찰법제는 안정적인 국가운영에 있어서 핵심영역이다. 제대로 된 경찰법제만이 통일 과정이나 통일 후 국가의 안정화에 기여한다. 현재 남북한이 지구상에서 유

---

241) 단지 북한 방송 등 매체의 보도, 북한 출판물을 비롯하여 탈북자 등 인적 증언 등을 종합적으로 분석하여 파악할 수밖에 없는 한계가 있다.

일한 분단국가이다. 언젠가 다가올 남북한 통일을 대비하기 위해서라도 최소한 남북한 경찰법제의 통합이라는 법제적 과제를 준비할 필요는 분명히 있다. 이러한 과제를 무리없이 완수하기 위해서는, 우선 먼저 여러 경로를 통하여 북한의 경찰조직 및 작용 등 경찰법제에 관한 자료들을 입수한 후 연구와 분석을 통하여 북한의 경찰법제의 정확한 실체를 파악하여야 할 것이다.

이하 “Ⅱ. 북한 경찰기관”에서는 북한 경찰기관의 역사적 전개과정과 개별 경찰 관련 기관들의 현황을, “Ⅲ. 북한경찰 일반”에서는 북한 경찰의 임무, 업무, 신분 및 위상 등을, “Ⅳ. 북한경찰 관련 법제”에서는 북한 경찰조직법, 경찰작용법 등 경찰법제 등을 개괄적으로 고찰한 후에, “Ⅴ. 남북한 경찰관련 법제 비교”에서는 남북한의 경찰법제를 경찰조직법제와 경찰작용법제로 나누어 비교하기로 한다.

## Ⅱ. 북한 경찰기관

### 1. 역사적 전개과정

8·15해방 이후<sup>242)</sup> 북한에서는 일제하의 재판소 및 검찰, 경찰조직을 전면적으로 폐지하고 과도적 단계로서 자위대, 적위대, 보안대라는 이름의 인민보안조직이 자발적으로 조직되어 주민생활안정, 경제시책보호, 치안유지 등의 보안활동을 하였다.<sup>243)</sup> 그 후 정권을 장악한 김일성은 정치호위사업과 치안질서유지사업을 위하여 사회안전기관을 부단히 강화할 것을 강조하였고, 사회안전건설 방침 3원칙을 제시하여 해방 이후 현재까지 북한 정권을 유지·강화하는 데에 가장 큰 공헌을 하였다.<sup>244)</sup>

242) 8·15 해방 이전의 소련군정시 경찰기구에 관하여는, 남궁승필, “남북한 통합경찰체제 구축방안에 관한 연구”, 경기대학교 정치전문대학원 박사학위논문, 2004.2., 48-50면 참조.

243) 법원행정처, 북한사법제도개관, 1996, 72-73면 참조; 이러한 명칭과 달리 치안대, 경비대, 자위대 등의 명칭으로 소개하는 것으로는, 이재현, “북한의 치안행정실태와 강약점 분석”, 국토통일원, 1986, 21면 참조.

244) 이 사회안전건설 방침으로 1. 계급적 원칙, 2. 군중노선의 원칙, 3. 충성의 원칙 등 3원칙이 제시되었다고 한다. 이황우, “북한 경찰조직의 기능적 특성”, 『한국공안행정학회보』 제6권, 1997, 169면.

북한의 경찰조직의 형성과정은 시기적으로 8·15 해방 후 1960년까지 북한체제 구축기와, 1960년 이후 현재까지를 체제강화기로 구분하여 설명하는 것이 보통이다.<sup>245)</sup> 조직명은 내무성(1948), 사회안전성(1962), 사회안전부(1972), 사회안전성(1998)<sup>246)</sup>, 인민보안성(2000.4.), 인민보안부(2010.4.), 인민보안성(2016.6.)으로 순차적으로 변경되었다.<sup>247)</sup>

## 2. 인민보안성

### (1) 인민보안성(2000.4.)

과거 정무원 산하의 인민보안성(2000.4.)의 지위는 북한의 대표적인 사회안전기관<sup>248)</sup>으로서 경찰기능을 수행하는 기관이다.<sup>249)</sup> 공식적으로 인민보안성은 북한 정권기관 중 행정부인 내각<sup>250)</sup>에 소속되어 있으나, 실제로는 조선로동당과 국방위원회의 지도·감독을 받고 있으며, 1992.4.2. 북한 사회주의헌법의 개정되어 국방위원회가 신설됨에 따라서 당 소속인 인민무력부가 국방위원회에 소속되었고 북한경찰기관인 인민보안성도 국방위원

245) 이황우, 위의 글, 169-171면; 이를 더 세분화하여, 1. 형성기의 북한경찰(1960년대 이전), 2. 강화기의 북한경찰(1960-1980), 3. 유지기의 북한경찰(1980-2002)로 나누어 고찰하는 것으로는, 신현기, “북한 경찰(인민보안성)에 관한 연구”, 『한·독사회과학총서』 제12권 제2호(2002. 겨울), 142-145면 참조.

246) 사회안전성에 관하여는, 지춘경, “북한 경찰(사회안전성)의 조직과 운용에 관한 연구”, 연세대학교 행정대학원 북한학 전공, 1999.2. 참조.

247) 제성호, “북한의 경찰법령과 경찰업무 처리에 관한 분석”, 통일과 법률 제28호(2016.11), 35면 주 2) 참조; 통일부, 북한정보포털 ‘인민보안성’ 항목(<http://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/term/viewNkKnowlDgDicary.do?pageIndex=1&dicaryId=273>) (최종방문일: 2017. 10.18.); 최근의 북한소식에서도 “인민보안성 집회 개최”가 보도되고 있는 것으로 보아서 인민보안성이라는 명칭으로 굳어진 듯하다. (통일뉴스, 2017.8.11.자 조정훈 기자 “北 ‘공화국성명 지지’ 인민무력성·인민보안성 집회 개최”, <http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=121716>) (최종방문일: 2017. 10.21)

248) 북한에서 사회안전기관은 프롤레타리아독재 기능을 수행하는 국가기관으로서 수령과 당을 옹호 및 보위하고 인민정권과 국가사회제도 및 혁명의 전취물을 원수들의 침해로부터 수호하며 인민의 생명재산을 보호하고 사회의 안전질서를 유지하면 로동계급의 혁명위업을 보위하는 역할을 한다고 한다. 중앙일보 북한네트 북한용어사전; 장명봉, 『조선법전 법률용어풀이』, 대훈닷컴, 2005, 276면.

249) 북한의 인민보안성은 독립된 성(省)으로 존재하므로 행정자치부의 외청인 한국의 경찰정보다는 격이 높다는 차이점이 있다고 한다. 고현환, “남북한 경찰법제의 내용과 법제통합의 기본방향”, 『법학연구』 제42집(2011. 5), 한국법학회, 4면 주 4); 당시의 북한방송은 사회주의 강성대국의 건설요구에 맞게 사회안전기관의 기능과 역할을 더욱 높여 나가도록 하기 위해 개명하였다고 한다. 이철성, “통일대비 남북한 경찰통합방안 연구”, 연세대학교 대학원 석사학위, 2000, 75면.

250) 북한경찰이 내각소속이므로 당연히 내각총리의 지휘감독 하에 있어야 하나, 실제로는 내각총리는 인민보안성 업무에 대해 지휘할 수 있는 권한이 없다고 한다. 남궁승필, 앞의 글, 61면 주 48).

회의 지휘 하에 들어갔다고 한다.<sup>251)</sup>

인민보안성의 특성으로는, 강력한 중앙집권적 지휘통솔 체제를 유지, 체제유지를 위한 대 국민 사찰기관, 부수적 업무의 확대취급, 군대의식의 엄격한 계급구조 및 참모장제 등 군대제도의 도입 운용, 국가기간사업 등 대규모 공사 담당, 수사의 주체 등을 들 수 있다.<sup>252)</sup> 인민보안성의 검찰에 대한 관계를 보면, 북한에서도 수사의 주체는 경찰이며, 검찰은 경찰을 지휘통제하는 역할을 하나, 남한에서와 같이 검찰이 경찰의 수사를 지휘통제하는 과정에서 약간의 갈등이 상존해 있다고 한다.<sup>253)</sup> 남한의 경찰대학에 비교되는 북한 인민보안성 정치대학은 북한의 경찰간부와 특수기관의 간부요원을 교육하는 일종의 사관학교의 역할을 하고 있다.<sup>254)</sup>

## (2) 인민보안부(2010.4.)

행정부의 내각 소속인 인민보안성(2000.4.)은 그 후 인민보안부(2010.4.)로 그 명칭이 변경되어 국방위원회의 직속 하에 있게 되었다. 북한이 경찰기관의 위상을 국방위원회의 직속으로 격상시킨 것은 향후 사회주의 법질서의 확립하에 권력엘리트와 주민에 대한 감시, 통제, 억압을 강화하여 독재정권이 권력을 유지하기 위한 방편이라고 한다. 따라서 사회주의 법질서 확립은 결과적으로 사회경제적 다양성과 다원성의 증대를 억제하여 북한 사회의 자유화와 민주화를 지체시키는 변화와 발전의 장애로 작용할 수 있다고 한다.<sup>255)</sup>

251) 북한의 인민보안성의 연혁, 변천, 조직 편제에 관해서는 다음과 같은 문헌이 있다. 북한연구소, 『북한총람 (1993-2002)』, 2003, 271-272면; 박창석, “북한의 경찰작용법에 대한 일반적 고찰 - 사회안전단속법과 인민보안단속법의 내용을 중심으로 -”, 『한양법학』 제23권 제4집(2012.11), 138-140면; 신현기, “북한 경찰(인민보안성)에 관한 연구”, 『한·독사회과학논총』 제10권 제2호(2002년 겨울), 141-162면; 이하섭, “통일 이후 남·북한 경찰의 통합방안에 관한 연구”, 『북한학연구(동국대)』, 제7권 제2호(2011.12), 279-280면; 남궁승필, “남북한 통합경찰체제 구축방안에 관한 연구”, 경기대학교 정치전문대학원 박사학위논문, 2004.2, 67-73면.

252) 남궁승필, 위의 글, 62-63면; 이황우, 앞의 글, 185-188면.

253) 남궁승필, 위의 글, 63면; 북한에서 직접수사는 경찰의 주요업무로 하고, 검사는 예심원이 작성한 기소장에 대해 승인여부만 결정하는 일에 집중하고 있다고 한다. 신현기, 앞의 글, 152면.

254) 인민보안성 정치대학에 관하여는, 신현기, 위의 글, 157-160면 참조.

255) 그러나 다른 한편에서는 혁명이 아닌 개혁인 한에서, 김정은 정권이 변화를 모색하되 그 과정에서 발생하는 “정치적 부작용”을 줄여보고자 하는 움직임일 수도 있음을 주목할 필요가 있다고 한다. 장용석, “인민내무군 부상, 경제관리 개선 그리고 사고의 혁신: 2013년 북한 신년사 분석 2”, 『통일칼럼』, 서울대학교 통일평화연구원, 2013. 2, 3면.

인민보안부의 특징으로는, 인민보안부 본부가 보안원의 선발·교육훈련·배치·감독·해임 등 모든 권한을 가지고 있다는 점에서 인민보안부의 지휘·명령의 절대성, 국가치안을 담당할 프롤레타리아 독재기구로서 궁극적으로 정권유지를 위한 주민 사찰이 주된 임무, 인민군과 같은 계급구조와 준 군대식 조직체계, 노동당 독재체제 유지의 전초적 기능을 담당하기 때문에 광범위한 업무를 담당 등을 들 수 있다.<sup>256)</sup>

### (3) 인민보안성(2016.6.)

위 인민보안부는 2016.6.29. 열린 최고인민회의 제13기 제4차 회의를 통하여 다시 과거의 인민보안성(2016.6)으로 그 명칭이 변경되어 현재의 북한의 경찰기능을 수행하는 기관이다.<sup>257)</sup> 기본적으로 행정부 내각 산하의 2000.4.의 인민보안성이 2010.4.의 인민보안부로 변경되어 국방위원회의 직속으로 격상된 것으로 미루어 보면, 현재의 2016.6.의 인민보안성의 지위는 과거 2000.4.의 인민보안성의 경우보다 강화된 권한을 가진 조직이라고 추정된다.

이 인민보안성의 지위, 특성, 기능 등에 관해서는 상세한 문헌이 아직은 없으나, 다만 조직 편제에 관한 대체적인 내용은 전문가의 논문과 북한이탈주민의 증언 등에 의하여 상당한 정도로 밝혀져 있다고 한다.<sup>258)</sup>

## 3. 국가안전보위성

해방직후 1947.2. 북조선인민위원회 보안국이 창설된 뒤에 1951.3. 내무성과 별도로 사회안전성이 창설되면서 그 업무를 이관받았고, 1952년 내무성 사회안전국으로 흡수되었다가, 1962.10. 재일교포 북송문제와 관련하여 사회안전성의 일부가 되었다.<sup>259)</sup> 1972.12.

256) 박창석, “북한의 경찰작용법에 대한 일반적 고찰 - 사회안전단속법과 인민보안단속법의 내용을 중심으로 -”, 『한양법학』 제23권 제4집(2012.11), 140-141면.

257) 2016.6. 인민보안성으로의 명칭변경에 관하여는, 제성호, “북한의 경찰법령과 경찰업무 처리에 관한 분석”, 『통일과 법률』 제28호(2016.11), 35면 주 2) 참조.

258) 제성호, 위의 글, 35면.

259) 통일부, 북한정보포털 ‘국가안전보위성’ 항목(<http://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/term/viewNkKnwldgDicary.do?pageIndex=1&dicaryId=242>) (최종방문일: 2017.11. 18.)

신헌법 채택과 더불어 사회안전부 정치보위국으로 변경되었다가, 1973.2. 김일성의 지시<sup>260)</sup>로 국가정치보위부가 창설되었다.<sup>261)</sup> 이후에 국가보위부와 국가안전보위부를 거쳐서, 2016 최종적으로 국가안전보위성으로 그 명칭이 변경되었다.<sup>262)</sup> 그 후 2016년 헌법개정을 통하여 국방위원회에서 국무위원회로 체제가 개편되면서 국가안전보위성으로 그 명칭이 바뀌었다.<sup>263)</sup>

인민보안성과 함께 북한의 양대 경찰조직인 국가안전보위성은 원래 김일성 유일사상체제 확립을 위하여 주민을 통제할 사찰기관으로서의 성격을 갖는다고 할 수 있다. 주요임무로는 체제보위를 위하여 반국가사범을 색출하고 김일성 부자의 대한 비방사건을 수사하며 이미 색출된 반당·반국가 종파분자들을 특별 독재대상구역, 정치범교화소 등에 수용하여 특별 관리하는 것이다. 그 외에도 반탐활동, 대외정보의 수집<sup>264)</sup>, 기관·기업소 및 주민의 사상동향을 감시하고 호위총국과 협조하여 김일성부자를 비롯한 고위간부의 호위 등의 임무를 맡고 있다.<sup>265)</sup> 이러한 북한의 국가안전보위성의 기능은, 독일의 히틀러의 비밀경찰인 게슈타포, 일본의 고등계경찰, 소련의 KGB, 동독의 슈타지에 비견된다.<sup>266)</sup>

260) 1973년 김일성이 대주민사찰기구인 국가정치보위부를 사회안전부에서 분리하여 확대조직한 배경은 60년대 말 김일성이 갑산파와 국내파 세력의 제거과정에서 상대적으로 약화된 자신의 지도체제의 구축, 중소의 스탈린 격하운동이 자신의 지휘약화에 미칠 영향에 대한 우려 때문이라고 한다. 남궁승필, 앞의 글, 64면.

261) 자유아시아방송, 전수일/강철환 기자, “토사구팽, 북 국가안전보위성 수장들” 기사 2017. 3. 17.자 ([http://www.rfa.org/korean/weekly\\_program/bd81c870c120-c778bbfcd1b5c2e0/insidenk-03102017160753.html](http://www.rfa.org/korean/weekly_program/bd81c870c120-c778bbfcd1b5c2e0/insidenk-03102017160753.html)) (최종방문일: 2017.10.29.)

262) 통일부, 북한정보포털 ‘국가안전보위성’ 항목(<http://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/term/viewNkKnowldgDicary.do?pageIndex=1&dicaryId=242>) (최종방문일: 2017.10.18.) ; 북한 관영 매체인 조선중앙TV의 여자 아나운서가 2016.12.18.일 ‘은 나라에 태양의 모습 빛나도록 해주시여’라는 제목의 특집 방송에서 각지에 세워진 김정일 동상에 얽힌 일화를 전하면서 ‘국가보위성에 모신 어머니 장군님의 동상’이라고 말했다. 연합뉴스 “北 TV, 국가안전보위부→국가보위성 변경 확인”( <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/12/19/0200000000AKR20161219080100014.HTML>) (최종방문일: 2017.10. 27.).

263) 이에 대하여 단순히 명칭만 변경된 것이 아니라 국가안전보위부와 인민보안부가 성으로 적어 낮아진 것은 기존 국방위원회가 국무위원회로 바뀌면서 사법권을 둘러싼 치열한 권력압투가 원인이라는 분석도 있다. 자유아시아 방송, 문성희 기자, “북 보안부·보위부 왜 성으로 바뀌었나” 2017.4.3.자([http://www.rfa.org/korean/weekly\\_program/nk\\_now/nktoday-04032017094547.html](http://www.rfa.org/korean/weekly_program/nk_now/nktoday-04032017094547.html)) (최종방문일: 2017.10.27.).

264) 국가안전보위성의 전신인 국가보위부는 과거 남북조절위원회와 적십자회담이 진행되는 동안 북한측 회담요원들의 일거일동 감시하고 그 결과를 주시·보고하고, 남한지역의 주택사정, 정부청사의 위치 등을 확인하고 심지어 남한 주민의 생활 및 의식태도까지 각종 첩보수집활동을 하였다고 한다. 남궁승필, 앞의 글, 66-67면.

265) 통일부, 북한정보포털 ‘국가안전보위성’ 항목(<http://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/term/viewNkKnowldgDicary.do?pageIndex=1&dicaryId=242>) (최종방문일: 2017.10.18.)

266) 남궁승필, 앞의 글, 60면.



#### 4. 철도경비대

북한의 철도경비대는 단지 철도만이 아니라 북한 전역의 주요 시설을 경비하고 정규군 편성에 대비하기 위해 편성한 군사조직이다.<sup>267)</sup>

해방 후 북조선임시인민위원회는 1946.1.11. 한만국경과 38도선, 그리고 철도 등의 경비 임무를 수행하고 장차 정규군으로 전환시킬 목적 아래 본부를 평양에 둔 각 도별 철도 보안대를 창설하였으며, 1946.7.13. 각도에 설치된 철도보안대를 통합하여 ‘북조선 철도 경비대’로 개편하였다. 철도경비대는 사령부를 평양 역전에 설치하고 북한 전역의 주요 도시의 철도, 교량, 터널 등을 경비하는 한편, 나남(羅南)과 개천(价川)개천에 각각 ‘철도 경비대 훈련소’를 설치하고 대규모로 대원을 모집하여 충원시켰다. 그 후 1946.8.15. 보안 간부훈련대대부의 창설로 그 예하기구로 편성되었다. 철도경비대와 보안훈련소는 몇 차례의 통합, 증·개편을 통해 정규사단의 모체로 변모해 갔으며, 1946.11.10. 철도경비대와 보안훈련소가 통합 개편되었다.<sup>268)</sup> 현재의 북한 철도경비대는 그 소속 부대가 국경경비 총국 산하에 있었으나, 현재는 철도성 경무국 철도경비대로 되어 있다.<sup>269)</sup>

#### 5. 조선인민내무군

유럽 대륙국가에서는 국경경비부대가 군대가 아닌 경찰의 일부로 존재하는 경우도 있으며, 구 사회주의권 국가에서 국방부 소속의 군대가 아닌 내무부 등에 소속된 ‘내무군’이라고 불리는 별도의 준군사조직이 존재하는 경우가 있었다. 북한이 2010년 한국의 경찰청에 해당하는 ‘인민보안성(省)’이 ‘인민보안부(部)’로 승격하여, 그 산하 ‘조선인민경

267) 유럽 예컨대 독일과 스위스에서는 철도에 대하여 별도의 경비조직인 철도경찰대를 설치하는 경우가 있다. 우리나라는 국토교통부 산하에 철도경찰, 철도종사자 직무방해 강력대응 등을 담당하는 ‘철도특별사법경찰대’가 존재하고 있다.

268) 민족문화대백과사전 “철도경비대” 항목: ([http://encykorea.aks.ac.kr/Contents/Index?contents\\_id=E0066822](http://encykorea.aks.ac.kr/Contents/Index?contents_id=E0066822)) (최종방문일: 2017.10.21.).

269) 조선일보, 2015.9.14.자, 김철추 기자, “얼굴 없는 탈북자 김철추의 北說 : 북한 부모들이 딸들을 여성철도경비대원으로 안보내려는 이유”(http://premium.chosun.com/site/data/html\_dir/2015/09/14/2015091400950.html) (최종방문일: 2017.10.21.).

비대'의 명칭도 '조선인민내무군'로 바꾼 것으로 확인됐다. 이 '조선인민내무군'은 북-중 간 국경경비 임무와 동·서해안경비 임무 등을 수행하며, 북한 내 주요시설 및 군수공장, 건설현장 등의 경비도 수행하고 있다.<sup>270)</sup>

### Ⅲ. 북한경찰 일반

#### 1. 북한경찰의 임무

북한 경찰조직은 계급투쟁을 위한 비밀경찰조직을 통해 북한인민들의 일상생활을 통제하기 위한 조직이라는 점에서 북한경찰의 주요임무는 노동당의 독재정권을 유지하기 위한 주민사찰이라고 할 수 있다.

#### 2. 북한 경찰의 업무

##### (1) 일반업무

통상적인 북한 경찰의 일반업무는 다음과 같다.<sup>271)</sup>

- ① 범죄수사와 예방
- ② 주민등록사업과 공민증 발급
- ③ 외부침투 간첩의 색출과 체포
- ④ 신원조회와 조사업무
- ⑤ 국가기밀문서 보관관리
- ⑥ 교통질서유지와 전국의 도로관리 및 보수
- ⑦ 일반범죄자 교화사업(교화소 및 노동교양소 운영)

270) 2010.4.6일 조선중앙텔레비죤의 저녁 방송 시간에 내보낸 '평양시 10만세대 살림집 건설 현장'이라는 보도물에서 '조선인민내무군 하정길 소속 부대'라는 명칭이 사용됐다고 한다. 국민통일방송, 민조회 기자, "北 인민경비대 → '조선인민내무군'으로 개칭 : 인민보안부 격상에 따른 추가 조치인 듯" 2010.4.7.자. (<http://www.dailynk.com/korean/read.php?catald=nk00100&num=82391>) (최종방문일: 2017.10.25.).

271) 신현기, 앞의 글, 152-153면; 이황우, 앞의 글, 172면.

- ⑧ 국가주요시설의 경계와 주요간부호위
- ⑨ 국가 반항공사업 보장과 국가재산 보호
- ⑩ 해상과 국경경비
- ⑪ 방화대책
- ⑫ 국가주요시설 건설
- ⑬ 주민사상 동향 요해사업 및 외화벌이 사업

## (2) 업무상 특징

북한경찰의 일반업무의 특징적인 것은 부수적 업무의 확대취급과 특히 국가의 기간산업 등 비밀건설공사를 담당하는 것이라고 할 수 있다.

북한경찰은 경찰의 고유업무라고 할 수 있는 범죄의 예방 및 수사, 교통질서유지, 경비 업무 등 일반 치안업무를 담당하는 이외에도 북한의 노동당 독재체제 유지의 전초적 기능을 담당한다는 점에서는 자유민주주의 국가에서는 담당하지 아니하는 수많은 부수적인 업무를 취급하고 있다. 즉 북한경찰은 수사와 범죄예방의 경찰업무뿐만 아니라 국방·건설·외교·법무를 비롯하여 주민등록업무 등 호적정리·소방·출입국관리·외국인 거주관리·변경지대 경비 등 실로 다양한 업무를 행한다는 점에서 이른바 광의의 경찰에 해당한다고 한다.<sup>272)</sup>

특히 북한경찰(예컨대 인민보안성 산하의 인민내무군 등)은 국가기간산업의 건설공사 등을 담당한다는 점이 특징적이다. 북한경찰이 일반 군대의 공병대와 같은 임무를 수행하도록 하는 이유는, 경찰조직 자체가 군대식의 조직이므로 명령지휘계통이 일사분란하고 비밀유지가 용이하고, 구성원이 모두 현역군인 신분인 만큼 인건비 부담이 거의 없다는 점, 지하갱도 및 땅굴의 굴착작업, 대규모 폭파작업 등은 그 위험이 따르는 만큼 현역군인과 같은 신분으로 충성심에 따라서 임무를 수행할 수 있도록 하기 위해서이다. 또한 이와 같은 군대식 집단조직의 능력을 대주민선전에 이용하고 있다고 할 수 있다.<sup>273)</sup>

272) 남궁승필, 앞의 글, 63면; 박창석, 앞의 글, 141면.

273) 이황우, 앞의 글, 188면.

### 3. 북한경찰의 신분

북한의 경찰인력에 관하여는 정확한 알려진 바가 없다. 북한경찰은 정규인민군과 같은 군사칭호(계급)를 사용하여 21개 계급으로 분류되는데 거의 군대와 유사하고, 현역군인 처럼 8~10년 동안 의무복무시간을 채워야 하고, 교육과 승진의 기회도 주어진다.<sup>274)</sup> 특히 북한경찰의 인민보안성 정치대학은 남한의 경찰대학과 비교되는 경찰간부요원 교육기관으로서 입학이 매우 까다롭고 고급간부로 진출할 수 있는 통로가 된다.<sup>275)</sup>

### 4. 북한경찰의 위상

북한경찰은 사회질서 및 치안유지 임무 외에도 정권유지를 위한 주민사찰기관으로서 기능을 수행한다. 그 외에도 북한 경찰 조직은 부수적인 업무 범위가 확대되어 있고, 심지어 일부 국가기간산업 등과 관련한 비밀건설공사를 담당하기도 한다. 그리고 북한 인민보안성과 국가보위성의 조직은 강력한 중앙집권적인 관료체제로서 그 체계와 계급이 군대와 유사한 체제로 구축되어 있다.

한편 북한경찰은 자신의 사업을 매일 종합하여 당중앙위원회에 보고하여 노동당의 독재체제를 강화시켜 주는 역할을 동시에 수행하고 있으며, 교화소나 수용소의 관리도 담당하고 교화소요원의 인사권도 가지고, 일정 간부는 단독으로 현지 공개재판도 가능하다고 한다.<sup>276)</sup>

따라서 북한경찰의 위상은 “북한 공산체제를 유지하기 위한 노동당의 실질적인 영향아래 있는 권위주의적인, 강력하고도 엄격한 비밀조직체제”<sup>277)</sup>, “사찰권, 수사권, 재판권, 교정권을 지닌 상당한 비밀조직”<sup>278)</sup>이라고 평가된다.

274) 그 외 경찰계급, 인력선발, 교육과 승진 등에 관해서는, 신현기, 앞의 글, 153-157면 참조.

275) 신현기, 위의 글, 158면.

276) 신현기, 위의 글, 153면.

277) 이황우, 앞의 글, 185-188면.

278) 신현기, 앞의 글, 153면.

## IV. 북한경찰 관련 법제

### 1. 개 관

북한은 모든 법이 공개되지 않는다는 점에서 기본적으로 법치주의 내지는 법치국가라고 할 수 없다. 북한은 주체사상에 입각한 특수한 법문화권으로서, 조선노동당규약이 헌법에 우선하고 성문법보다는 최고위층의 교시와 지시, 노동당의 지침·강령, 내각의 정령 또는 결정이 최고의 법규범으로서의 효력을 가진다.<sup>279)</sup> 따라서 실정법은 그 규범적인 기능은 매우 미미하여 대부분 선언적·형식적 규정에 지나지 않는다. 요컨대 북한에서의 법은 정치권력자 또는 정치집단의 통치행위를 합리화하고 합법화하는 도구에 불과하다.<sup>280)</sup>

북한의 국가기관은 표면상으로는, 최고인민회의, 내각, 검찰소와 재판소 등 입법기관, 사법기관, 행정기관으로 구분되어 있다. 그러나 상호 견제와 균형의 원리에 입각한 권력 분립원칙에 의거한 것이 아니다. 특히 구성원의 상당수가 겸임이라는 점에서 국가권력은 서로 융합하고 있고 권력의 최상부에는 언제나 1인지배체제가 국가운영 전체를 장악하고 있다.<sup>281)</sup> 북한의 경찰기관을 비롯한 경찰 관련 법제도 이러한 기본적인 제약하에 있다.

또한 북한헌법상 중앙집권제원칙(제5조), 계급노선견지와 인민민주주의독재의 강화(제12조), 군중노선의 구현(제13조), 조선노동당의 영도하에 모든 활동을 진행한다는 규정(제11조) 등 권력분립에 반하는 규정들이 존재하고 있다. 따라서 북한에 있어서의 행정은 독자적인 국가권력의 한 부분으로서의 독립성은 없으므로 행정권의 범위를 확정하기도 매우 어렵다.<sup>282)</sup> 본래 행정법<sup>283)</sup>의 개념은 삼권분립을 기초로 행정을 법에 기속시키는

279) 김남철, “북한 행정법의 법원”, 『북한법률행정논총』 제8집, 고려대학교 법학연구소, 1990, 162면.

280) 박창섭, 앞의 글, 138면, 김남철, 위의 글, 161면, 162면.

281) 법제처, 『북한법제개요』(법제자료 제157집), 북한법제자료 제1호, 1991, 143면; 조정찬, 앞의 글, 9면.

282) 김남철, 위의 글, 164면.

283) 북한의 정치용어사전에서 행정법의 정의를, “국가기관의 조직과 폐지, 그의 권한과 책임, 국가기관활동의 형식과 방법을 규정하며 국가관리분야에서 사회협동단체와 공민들의 권리, 의무를 설정하는 기능을 통하여 국가의 관리활동을 성과적으로 보장하는 것”이라고 한다. 사회과학원, 『정치용어사전』, 평양, 1971, 672면.

법치행정의 원리를 의미하고 있다. 이러한 법치주의나 법치행정이라는 기본원리<sup>284)</sup>가 지배하는 행정법은 북한에는 존재한다고 할 수 없다.<sup>285)</sup> 북한의 행정법<sup>286)</sup>은 집행부의 권력 독점을 전제로 하여 집행부의 절대적인 권한행사를 보장한다. 입법부와 사법부의 기능이 거의 무시되기 때문에 행정입법이 주도적 역할을 수행한다. 행정작용에 대한 행정구제가 제 기능을 발휘하기 어렵다. 북한의 집행부의 배후에는 언제나 노동당이 존재한다.<sup>287)</sup>

국내에 알려져 있는 북한의 경찰행정조직 내지는 작용 관련된 법령으로 다음을 들 수 있다. 북한의 경찰과 관련하여서 기본적인 법률이라고 할 수 있는 「인민보안단속법」을 비롯하여 「공민등록법」, 「형사소송법」, 「행정처벌법」 등을 들 수 있다. 그 외에도 북한에서도 경찰행정법 영역에 속하는 법제는 다수 존재하고 있고, 그에 포함되는 것으로 볼 수 있는 법률로서는 「형사소송법」, 「도로교통법」, 「대기오염방지법」, 「대동강오염방지법」, 「바다오염방지법」, 「독성물질취급법」, 「화약류취급법」, 「환경보호법」, 「국경통과지점관리법」, 「재해방지 및 구조, 복구법」 등을 들 수 있다.<sup>288)</sup>

## 2. 경찰조직법제<sup>289)</sup>

북한의 경찰조직 관련 규정은 공개되고 있지 아니하기 때문에 정확히 그 실체적 모습을 알 수가 없다. 다만 북한도 최근 들어와서 “사회주의적 법치주의”를 강조하고 있기는

284) 북한의 행정법의 기본원리로 사회주의, 주체사상, 그리고 사회주의적 합법성원리로 요약될 수 있다고 한다. 김남진, “북한 행정법의 법원”, 『북한법률행정논총』 제8집, 고려대학교 법학연구소, 1990, 37면.

285) 이런 점에서 북한의 행정법은 헌법, 민법, 형법, 국제법 등 다른 법분야에 비하여 그 비중이 상당히 약하다. 김남철, 앞의 글, 2면.

286) 북한 행정법 관련 법제에 관한 문헌으로는 다음과 같은 것들이 있다. 김남진, “북한의 행정법”, 『북한법률행정논총』 제6집(1984. 12), 고려대학교 법학연구소, 1면 이하; 김남진, “북한 행정법의 법원”, 『북한법률행정논총』 제8집, 고려대학교 법학연구소, 1990, 35면 이하; 김남철, “북한 행정법의 체계와 특색”, 『비교법학』 제14집(2003), 부산외국어대학교 비교법연구소, 161면 이하; 김광수, “남북한 행정조직법 비교와 실질적 법치주의 정착 방안”, 명지대학교 사회과학논총, 제16집, 2000, 311면 이하; 김용규, “북한 행정법의 기본성격에 관한 연구”, 연세대학교 대학원 석사학위논문, 1992; 박군성, “북한의 행정법”, 『단국법학』 3(1993), 59면 이하; 법제처, 『북한법 체계요』(법제자로 제157집), 북한법제자로 제1호, 1991; 조정찬, “분단 65년 - 북한 행정법제의 변화와 지속”, 북한법연구 제13호(2011.2.), 북한법연구회, 325-364면; 하철영, “북한의 행정법에 관한 고찰”, 『통일논총』 제7집, 동의대학교 법정연구소, 1994, 67면 이하.

287) 조정찬, 위의 글, 343면.

288) (북한 공간법전) 『조선민주주의인민공화국 법전』(증보판), 법률출판사, 2016 참조.

289) 북한 경찰조직의 기본적인 내용은, 전술한 바 있는, 북한의 경찰관련 조직 중 인민보안성 부분 참조.

하다. 이런 점등과 관련하여 북한의 경찰조직의 근간인 인민보안성과 관련된, 가칭 “인민보안성 설치 및 직제에 관한 규정”을 내부적으로는 제정하였을 것으로 추정된다. 그러나 이 규정의 명문은 확인되지 아니하고 있다. 다만, 그 조직편제에 관한 대체적인 내용은 전문가의 논문과 북한이탈주민의 증언 등을 통해서 상당 정도로 밝혀지고 있다.<sup>290)</sup>

그 외에도, 전술한 바와 같이, 인민보안성 외에도 북한의 경찰 관련 기관으로 파악되고 있는 국가안전보위성, 철도경비대, 조선인민내무군 등이 있다. 이들 기관에 관한 규정은 외부에 공간만 되지 않았을 뿐이고 북한 내부적으로는 제정되어 비치되어 있을 것으로 보인다. 다만 이들 실정법 규정들의 실체가 존재하고 있다고 하더라도, 북한 국가권력은 1당독재하는 노동당이나 1일지배하에 귀속되어 있다는 점에서 별다른 규범력은 없을 것이라고 판단된다.

### 3. 경찰작용법제

#### (1) 연 혁

북한의 인민보안성 등 비밀에 쌓여 있는 경찰조직법제와는 달리 경찰작용법에 있어서는 일부 법령에 대한 정보가 알려져 있다.<sup>291)</sup> 남한의 대표적인 경찰작용법에 해당하는 법률이 「경찰관직무집행법」인데, 이에 해당하는 북한의 경찰작용법률은, 그 명칭이 변경되기 이전에는 「사회안전단속법」이라는 명칭을 사용하였으나, 2010.4. 이후에는 「인민보안단속법」이라 한다.<sup>292)</sup>

290) 제성호, 앞의 글, 35면; 박창석, “북한의 경찰작용법에 관한 일반적 고찰”, 한양법학 제23권 제4집, 2012.11, 138-140면; 이하섭, “통일 이후 남·북한 경찰의 통합방안에 관한 연구”, 북한학연구 제7권 제2호(2011.12), 279-280면; 전현준, 북한의 사회통제기구 고찰 - 인민보안성을 중심으로 -, 연구총서 03-14, 통일연구원, 2003, 32-33면 등 참조.

291) 법제처 북한법령정보센터, (<http://world.moleg.go.kr/KP/law/22010?astSeq=583&pageIndex=2>) (최종방문일: 2017.11.29.)

292) 2010년말 인민보안단속법의 개정 조문이 공개되면서 북한이 사회안전단속법을 인민보안단속법으로 그 명칭을 변경하고 내용도 대폭 개정한 사실이 2011년초부터 알려지기 시작하였다. 사회안전단속법은 정확히 어느 시점에 인민보안단속법으로 그 명칭이 변경되었는지는 확실하지는 않다. 박정배, “통일한반도의 경찰행정체제의 통합의 법제화에 관한 소고”, 홍익법학 제16권 제2호(2015.6.), 홍익대학교 법학연구소, 209면 주 41) 참조; 이규창, “인민보안단속법(구 사회안전단속법) 개정과 북한의 주민통제 강화”, 통일연구원 2011., 1-2면 참조. 동 보고서에서는 「인민보안단속법」으로의 개정된 시기를 2001년 9월 13일로 추정하고 있다.

(구)사회안전단속법에서 「인민보안단속법」으로의 명칭변경의 계기에 관하여는, 남한의 경찰청에 해당하는 북한의 경찰조직이 과거 사회안전성이었는데 이 “사회안전”성이란 명칭이 2000.4. “인민보안”성으로 명칭이 바뀌는 것과 대응한 것으로 짐작될 뿐이라고 한다.<sup>293)</sup> 그러나 단순히 명칭만 변경된 것은 아니고 조문수가 증가하고 같은 조문이라도 그 내용이 변경되기도 하였다.<sup>294)</sup>

## (2) 사회안전단속법

1992.12.28. 최고인민회의 상설회의 결정 제22호로 채택되고 1999.3.24. 최고인민회의 상임위원회 정령 제540호로 수정보충(개정)된 「사회안전단속법」의 특징을 나타내는 조문으로는 다음을 들 수가 있다.

입법의 취지는 “위법행위를 저지시키며 형사범을 제외한 법 위반자를 조사, 처리하는 데서 지켜야 할 원칙과 방법, 절차를 규제”(제7조)하는 것이다. 기본적인 내용으로서는, 제2조 “온 사회에 혁명적 질서를 새우는 것”, 제4조 “국가는 준범교양과 법적 단속을 강화”, 제4조 “국가는 사회안전단속에서 과학성과 객관성, 신중성을 보장”등을 규정하고 있다.

단속의 대상과 관련하여서는, “사회안전단속대상을 바로 정하는 것이 사회안전단속사업의 첫공정”(제8조)이라고 하면서 단속의 대상을 제8조에서 제28조<sup>295)</sup>까지 열거하고 있다.

사회안전단속의 방법과 절차에 관하여는 조사 및 동행요구권(제30조), 억류권(제33조, 제34조), 제한적 무기사용권(제35조, 제37조), 조사작성의 의무 및 시간적 한계(제31조,

293) 고현환, 앞의 글, 2면 주 1).

294) 사회안전단속법은 총 46개 조문으로 이루어졌는데 비하여 인민보안단속법은 62개의 조문으로 증가하였을 뿐만 아니라, 예컨대 인민보안단속법 제1조에서는 새로이 “법질서를 어기는 행위”라는 부분이 추가되었다.

295) 단속의 대상이 되는 행위를 간략히 들여보면 다음과 같다. 제8조 사회질서를 문란행위, 제9조 국가의 정치적 안전 위협, 제10조 설비와 원료, 자재, 생산물등의 관리, 류용, 랑비, 비법처분, 수출입질서”, 제11조 상업질서, 제12조 외화벌이, 외화관리질서, 제13조 로동행정질서, 제14조 퇴폐적인 음악 등 복사, 류포, 제15조 패싸움, 불량자적 행위 등 사회공중질서, 제16조 비법적인 의료행위나 약품, 제17조 려행질서 등, 제18조 기밀자료 등의 보관 등, 제19조 경비질서, 제20조 공민등록, 숙박등록, 살림집 리용질서, 제21조와 제22조 교통안전질서, 제23조 화재, 제24조 화약류 등, 제25조 내압설비 등, 제26조 큰물피해 등, 제27조 동식물 잡거나 채취 등, 제28조 재산과 공민의 헌법적 권리, 생명재산을 침해 등등을 규정하고 있다.



제36조) 등을 규정하고 있다. 그리고 제38조에서 제46조까지는 범위반자의 처리<sup>296)</sup>를 규정하고 있다.<sup>297)</sup>

위의 조문에서 보는 바와 같이, 북한은 “사회주의 국가이념을 지향”, “혁명적 질서를 정립”이라는 목적을 향한 주체사상에 기초한 사회주의 국가라는 점에서는, “혁명적 질서”, “인민대중의 지향” 등을 언급하는 북한의 “사회안전단속법”을 우리나라와 같은 경찰작용법으로 이해할 수는 없을 것이다. 사회주의 계획경제하의 법제도와 자본주의 시장경제하의 법제도는 그 제정취지와 규율내용이 근본적으로 상이할 수밖에 없기 때문이다.<sup>298)</sup>

### (3) 인민보안단속법

「인민보안단속법」은 이전의 「사회안전단속법」에 비하여 단속대상과 관련하여서는 새로운 조문을 신설<sup>299)</sup>하거나 수정보충<sup>300)</sup>하여 일단 단속대상의 숫자가 증가하였다. 이는 2001년 이후 경제생활, 상업질서, 외화벌이, 노동행정질서, 퇴폐물, 의료행위 등이 추가되었고 최근 북한에서의 신종범죄 및 다양한 범죄양상을 반영한 것이라고 볼 수 있다.<sup>301)</sup>

특히 「인민보안단속법」은 제도와 질서, 법질서 등을 강조하고 있다. 즉 제1조에서 “인민보안단속에서 제도와 질서를 엄격히 세워 법질서를 어기는 행위를 저지시키고 정확히 조사, 처리”<sup>302)</sup>, 제2조에서 “은 사회에 법질서를 세우는 것”, 제3조에서 “법질서를 어기는

296) 예컨대 제41조 범위반자의 처리기간은 단속한 때부터 30일간으로 한다.

297) 이에 관한 상세한 내용은, 고헌환, 앞의 글, 7-10면 참조.

298) 고헌환, 앞의 글, 2면.

299) 신설된 조문을 간략히 언급하면 다음과 같다. 제10조 기관, 기업소, 단체와 공민의 재산을 략취, 제13조 승인 없이 돈벌이, 제14조 비법적인 돈벌이, 제15조 영농물자의 보관, 리용질서, 제19조 로력의 망탕 동원, 제21조 미신행위, 제24조 공공장소에서 추태, 제25조 공중도덕, 제26조 열차등의 정상적 운행에 지장, 제29조 도적물건을 숨겨주거나 또는 팔아 주거나 사는 행위, 제40조 법질서를 어긴 행위에 대한 신고자에 대한 폭행 등의 행위 등이다.

300) 수정의 예로는 제1조, 제2조, 제3조 등등 참조.

301) 제성호, 앞의 글, 37면.

302) 구법 제1조에서는 “국가주권과 사회주의제도 보위”, “인민의 헌법적 권리와 생명재산의 보호”에 이바지라고 규정하였으나, 신법에서는 “인민의 권리와 생명재산의 보호” 부분을 삭제하고 제1조에서 “인민보안단속에서 제도와 질서를 엄격히 세워 법질서를 어기는 행위를 저지시키고 정확히 조사처리하는 데 이바지 한다”라고 규정하고 있다.

것은 국가와 인민대중의 리익을 좀먹는 유해로운 행위”, 제5조 “국가는 법적단속을 강화하여 법질서를 어기는 행위를 미리 막도록 한다.”라고 규정하여 법질서를 강조하고 있다. 이는 북한 주민의 일상생활에 대한 통제가 강화될 것으로 전망되고, 이에 따라 북한 주민이 무보수노동 등 행정처벌과 노동단련형 및 노동교화형 등의 형사처벌의 사례가 증가할 것이라고 한다.<sup>303)</sup>

한편으로는 제6조에서 “인권을 유린하거나 직권을 람용하지 않도록 한다.”라는 규정을 비롯하여, 과거의 사회안전단속법보다는 진일보한 규정들을 새로이 규정하고 있다.<sup>304)</sup> 즉 제6조 인권을 명시, 제42조에서 인민보안원이 법질서 위반자의 신분을 확인할 경우 먼저 자신의 신분을 밝히고 단속 이유를 알려주도록 개정, 제49조 법질서 위반자를 억류하였을 경우 24시간 이내에 검사에게 알리고, 억류된 자의 가족과 직장 또는 거주지 사무소에도 알린다는 조항을 신설하고, 제50조의 제3항 산전 3개월, 산후 7개월까지의 여성과 중병, 전염성질병환자는 억류할 수 없다는 규정을 추가하고, 제52조 제2호 인민보안원이 단속된 자의 몸과 입은 옷에서 법질서 위반행위와 관련 있는 흔적, 특징, 물건을 찾아내기 위해 검신할 경우 2명의 입회인을 세운다는 규정을 추가하였다.

이와 같이, 비록 조문상이나 종래와는 달리, 북한 주민의 인권, 특히 신체의 자유와 안전에 대한 권리 측면에서 규정상으로는 긍정적으로 평가받을 수 있는 규정들을 들어서 인민보안단속법으로의 개정에 대하여 긍정적인 측면을 인정하는 견해가 있다.<sup>305)</sup> 북한의 인민보안단속법은, 비록 조문상이기는 하지만, 주민의 인권을 강조하면서도, 다른 한편으로는 단속행위를 추가하는 등 주민을 통제하기 위한 근거 법으로서의 양면성을 띠고 있다고 평가하기도 한다.<sup>306)</sup>

303) 제성호, 앞의 글, 38면 주 13).

304) 2013년 북한헌법 제8조는 “국가는 착취와 압박에서 해방되어 국가와 사회의 주인으로 된 노동자, 농민, 군인, 근로인테리를 비롯한 근로인민의 리익을 옹호하며 인권을 존중하고 보호한다”라 규정하여 조문의 규정형식상 과거보다는 진일보한 모습을 보이고 있다.

305) 박정배, 앞의 글, 209면 이하 참조.

306) 고현환, “북한의 경찰조직과 법제에 관한 연구”, 토지공법연구 제74집(2016. 5), 285면.

그러나 위와 같이 비록 조문상이나마 진일보한 규정에 불구하고, 과거의 구 사회안전 단속법에 비하여 인민보안단속법은 단속행위 자체를 대폭 확대하여 북한 주민의 일상생활 전반까지 통제하는 의지를 확인할 수 있을 뿐만 아니라, 근본적으로 북한의 법현실에서 인권강조는 실효성이 매우 의심된다는 점에서 다분히 장식적인 규정에 그칠 가능성이 크다.<sup>307)</sup> 그 외에도 범위반자에 대한 시간의 제약 두지 않고 있는 문제점도 있다고 할 수 있다. 즉 제46조<sup>308)</sup>에서 현지 또는 필요한 장소에서 조서를 작성한다고만 규정할 뿐이지 아무런 시간의 제약을 두고 있지 않다.<sup>309)</sup>

위법한 자의 조속한 처리, 인민보안의 단속대상을 대폭 확대하고 있음은 북한이 사회주의 체제를 유지하고 독재정권을 더욱 공고히 하기 위하여 북한주민 개개인에 대한 구체적인 통제로 방향이 바뀌고 있음을 말해주고 있으며, 인민보안단속법이 주민통제를 위한 가장 강력하고 핵심적 경찰권 행사의 근거법률이라고 할 수 있다.<sup>310)</sup>

#### (4) 형사소송법

경찰작용법과 형사절차법은 밀접한 관련성을 갖고 있음은 두말할 나위가 없을 것이다. 남한의 형사소송법과 달리 특히 북한의 형사소송법에는 절차법적으로 많은 문제점이 있다.

북한에서는 최장 4개월까지 구속할 수 있으며, 수사 및 예심절차에서 영장주의를 배제하고 있으며, 법원의 통제 없이 강제처분을 임의로 할 수 있고, 변호인의 조력을 받을 기회를 보장하고 있지 않으며, 무죄추정 및 전문법칙 배제 등 적법절차의 원칙이 보장되

307) 즉 패싸움, 여성에 대한 희롱 등 이른바 “불량자적행위”라고 지칭하는 불법행위에 대하여 인민보안기관이 단속할 권한이 있다는 것(제23조) 이외에도, 음주 추태행위, 공공시설물 파괴, 이용질서 위반(제24조)과 철도 및 고속도로 상의 무단보행(제25조), 대중교통수단에 설치된 시설 파손 및 운행 방해조래(제26조) 등 보편적으로 그 위법성을 인정할 수 있는 행위에 대한 단속·처벌을 명시하고 있다. 그러나 허가되지 아니한 전열기 사용(제17조), 출퇴근시간 비준수(제18조), 노동력 동원에 있어서의 과오 및 타 업무에의 이용(제19조), 미신행위(제21조) 등 경찰개입이 필요한지 의문인 부분에 대해서도 단속하도록 하고 있다. 이와 같이 인민보안단속법상의 단속행위 확대에 대해서는 주민의 일상생활에 대한 더욱 강력한 통제를 하고 있다는 것으로 풀이된다고 한다. 이규창, 『인민보안단속법(구 사회안전단속법) 개정과 북한의 주민통제 강화』, 통일연구원 2011, 2-3면 참조.

308) 구법 제32조 “범위반자를 단속한 경우 24시간 이내로 조서를 작성하여야 한다.”라고 규정하여 시간적인 제약을 두고 있었다.

309) 제성호, 앞의 글, 39면.

310) 고현환, 앞의 글, 286면.

지 아니하고, 검증을 강제처분으로 보지 않고, 법원의 독립성이 취약하다는 점 등이 문제점으로 지적되고 있다.<sup>311)</sup>

### (5) 공민등록법

「공민등록법」은 제1조에서 보는 바와 같이, 공민을 장악 등록하는 데에서 제도와 질서를 세워 공민의 권리와 이익을 보호하는 데 이바지하기 위하여 제정된 법률이다. 특히 인민보안기관이 공민등록사업에 대한 지도체계를 바로 세우고 공민등록사업을 정상적으로 장악지도하여야 한다(동법 제18조)는 규정에 따라서, 북한에서의 공민등록은 단지 행정적인 업무가 아니라 체제유지를 위한 주민통제의 성격을 갖는 업무라고 할 수 있다.

### (6) 행정처벌법

「행정처벌법」은 사회주의 법무생활지도위원회와 내각, 검찰, 재판, 중재, 인민보안기관, 검열감독기관이 준다라고 정하여 인민보안성 산하기관들이 행정처벌의 권한이 있음을 규정하고 있다(동법 제175조). 행정처벌의 종류는 경고, 엄중경고, 무보수노동, 노동교양, 강직, 해임, 철직, 벌금, 중지, 몰수, 자격정지, 강급, 자격박탈을 규정하고 있다.(제14조) 이 중 무보수노동이 가장 많이 집행된다고 한다.<sup>312)</sup>

북한의 행정처벌법은 유일체제의 수호라는 특수성을 반영하여, 그 처벌대상의 범위가 남한에 비하여 넓고, 특히 북한법에서는 공법관계와 사법관계의 구별이나 일반권력관계와 특별권력관계의 구별이 없어서 북한 주민의 거의 모든 생활이 행정처벌의 대상이 된다.<sup>313)</sup>

### (7) 기타 경찰작용법령

폭발물처리법, 화약류취급법, 도로교통법 등이 있다. 그러나 북한에서 경찰 관련 법령 못지않게 중요한 것은 인민보안성 포고령, 조선로동당 중앙위원회 또는 조직지도부가 지

311) 제성호, 앞의 글, 64-67면.

312) 이규창, 앞의 글, 3면.

313) 박윤훈, “북한 행정처벌법에 대한 개괄적 고찰”, 『북한법연구』 제10호(2007), 47면.

방 당 조직에 하달한 문건을 통해 내리는 “지시”나 “학습제강”등이 있다.<sup>314)</sup>

이외에도 경찰업무 관련 직무지침서로서 북한에서는 『법투쟁일군을 위한 참고서』를 출간하였다. 이 책은 실무처리와 관련하여 사례 제시 등을 하고 있다. 이 책에서는 사법기관에서 형법을 정확히 적용할 것을 명하는 내용으로 구성되어 있다고 하며, 북한 내부의 실제 사례를 볼 수 있다는 점에서 주목되고 있다.<sup>315)</sup>

## V. 남북한 경찰법제 비교

### 1. 경찰조직법제

전술한 바와 같이, 북한경찰기관인 인민보안성은 군대식 조직과 동일한 체계를 유지하고 있으며, 인민내무군을 보유하고 있다는 점이 큰 특징이다. 또한 기능면에서도 우리의 경찰조직과 달리 건설, 국가안전, 검찰, 법무 기능 등 다양한 기능을 망라하여 담당하고 있다. 반면 우리의 경찰은 국민의 생명과 재산, 자유와 권리를 보호하고, 사회공공의 안녕과 평온에 대한 위해를 방지하며, 법을 집행하는 것을 주된 임무이다.

남북한 경찰조직 및 기능에 관한 내용을 표로 정리하면 다음과 같다.

<표 6-1> 남북한 경찰조직 및 기능 비교표<sup>316)</sup>

구 분	남한경찰	북한경찰	비 고
권력구조	국가경찰	국가경찰	
명칭	경찰청	인민보안성	
조직의 장	경찰청장(치안총감)	인민보안성(차수)	

314) 제성호, 앞의 글, 41면.

315) 통일뉴스 김치관 기자, 북한소식 <초점> “북 인민보안성 ‘참고서’ 무얼 담았나? 법지식 높이기 위한 풍부한 사례집” 2011. 6. 23.자, (<http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=95109>) (최종방문일: 2017.10.24.)

316) 남궁승필, 앞의 글, 84면에서 인용.

구 분	남한경찰	북한경찰	비 고
인력	총14만명 경찰관 9만명 전의경 5만명	총 13만 - 16만 치안사찰담당 안전원 10만명 사민 6만명 (공병총국인원 약 8만 제외)	사민 인민보안성 소속 노무, 행정요원
조직구조	관료적 상하계급구조	준 군대식 계급구조	
조직형태	경찰청·(시도)지방경찰청, (시군)경찰서, (읍면동)파출소	인민보안성, (시도)사회안전국, (시군)사회안정부, (리)안전원(공장, 기업소)안전부	북한은 리단위 공장·기업소 단위까지 조직편제
계급구조	11개 계급 순경, 경장, 경사, 경위, 경감, 경정, 총경, 경무관, 치안감, 치안정감, 치안청감	15개 계급 하사, 중사, 상사, 특무장, 소위, 중위, 상위, 대위, 소좌, 중좌, 상좌, 대좌, 소장, 상장, 중장	북한은 준군인호칭 군인계급과 동일 공인원 청색바탕 노란계급장 군인 붉은색파탕 노란색 계급장
인원 선발 및 교육	중앙에서 선발 및 교육	군관급은 중앙에서 선발, 교육 하사관급은 시군에서 선발, 교육	
등이 기능	국민의 생명 및 재산의 보호 범죄의 예방 진압 및 수사 치안정보의 수집, 교통의 단속 기타 공공의 안녕과 질서유지	당정책 집행 및 안전사업 총괄 일반사회 치안질서 유지 민심동향 사찰 국가주권 적대행위자 색출 건설공사 및 국토관리 위생검열 출입국관리, 해외공관사업 복역자, 교화소 관리 주민등록 민방공업무 등 다양	

## 2. 경찰작용법제

### (1) 남북한 법률 규정의 비교

북한의 경찰기관인 인민보안성은 「인민보안단속법」에 근거한 역할을 수행하고 있다. 이 인민보안단속법 제8조에서 제40조에 규정된 단속대상행위를 인민보안기관이 단속한다고 규정하고 있고, 인민보안단속방법과 절차를 남한의 ‘경찰관’에 대응하는 “인민보안원(제42조)”이 담당하고 있다. 이런 점에서 북한의 인민보안단속법은 1차적으로 우리의 「경찰관직무집행법」에 해당하는 법률이라 하겠다.

또한 북한 인민보안단속법 제7조에서는 “이 법은 형사책임을 추궁할 정도에 이르지 못한 법질서를 어긴 자에게 적용한다”고 적용범위를 정하고 있는 데서 부분적으로 과태료를 부과하는 질서위반행위를 규정하고 있는 우리의 「질서위반행위규제법」<sup>317)</sup>에도 대응한다고 할 수 있다.

경찰작용법제에 있어서 북한도 남한과 마찬가지로 「도로교통법」, 「소방법」 등을 가지고 있으며, 우리의 「총포·도검·화약류 등 단속법」에 상응하는 북한의 「총기류관리법」, 「화약류관리법」 등이 존재한다.

그러나 북한 법령은 우리와 같이 조문이 구체적으로 규정된 것이 아니라, 추상적으로 서술하고 있다는 점, 훈시규정의 성격을 가지는 내용이 많다는 점 등이 특징이다. 또한 북한법령은 정권을 옹호하고, 이를 신성화하기 위한 활동을 의무로서 부과하는 조문들이 다수 존재하고 있다.

남북한의 경찰작용은 기본적으로는 각자의 헌법에서 채택한 정치이념을 수호하고 사회질서를 유지하기 위한 점이라고 할 수 있다.<sup>318)</sup> 그렇다고 하더라도 북한의 경우에는

317) 질서위반행위규제법 제2조(정의) 제1호에서 “질서위반행위”란 법률(지방자치단체의 조례를 포함한다. 이하 같다)상의 의무를 위반하여 과태료를 부과하는 행위를 말한다.

318) 제성호, 앞의 글, 60-61면.

남한에 비하여 체제수호를 위한 주민사찰 및 통제에 보다 중점을 두고 제정되었다고 평가할 수 있다.<sup>319)</sup>

## (2) 남북한 경찰업무 처리 비교

북한의 경찰업무는 그 처리절차가 객관적이고 투명하게 파악되고 있지 아니하다. 북한 체제유지를 위한 주민사찰과 통제 위주의 「인민보안단속법」과 서구식 인권개념에 근거한 남한의 「경찰관직무집행법」과 단순 비교는 사실상 큰 의미를 부여하기가 어렵다.

남북한의 경찰업무처리에 관련하여, 우리의 경찰관직무집행법에 해당하는 북한의 인민보안단속법의 특징은 다음과 같다.

북한의 「인민보안단속법」은 우리의 「경찰관직무집행법」과 달리 형사범을 제외한 법 위반자에 관한 규정임에 기본적인 문제점이 있다. 따라서 북한의 인민보안단속법에는 인권보장을 존중하는 남한의 형사절차법과 같은 내용을 제대로 규정하고 있지 아니하다. 예컨대 북한의 인민보안단속법은 단속 보안원이 자신의 신분을 밝히고 단속이유만을 고지하도록 하고 있고 진술거부권을 고지하는 규정이 없다. 단속된 자와 증인은 인민보안원의 요구에 반드시 응하여야 하고 위법행위에 관한 물음에 사실대로 답변할 의무만이 존재할 뿐이다. 북한은 법 위반자뿐만 아니라 운행질서를 위한 운수수단의 억류가 가능하다는 점에서 영장주의가 적용되지 아니하는 문제가 있다. 또한 법 위반자의 처리를 해당 인민보안기관 책임일군협의회에서 결정하거나 또는 법 위반자를 단속한 인민보안원이 직접 노동단련 등의 제재조치를 직접 처리할 수 있도록 규정하고, 정식재판을 거치지 아니하고서도 사실상 형벌의 일종인 노동단련이 활용되고 있다.<sup>320)</sup>

319) 박창석, 앞의 글, 149면.

320) 따라서 새터민의 증언에 의하면, 뇌물을 제공하고 가벼운 제재를 받을 수 있다고 한다. 이와 관련하여 남북한의 경찰작용법의 전반적인 비교에 관해서는, 고현환, “남북한 경찰법제의 내용과 법제통합의 기본방향”, 『법학연구』 제42집(2011. 5), 한국법학회, 11-17면; 박창석, 위의 글, 149-150면; 제성호, 앞의 글, 61-65면 참조.



이와 관련하여 북한의 형사처리 절차에 있어서는 예심제도를 운영하고 있으며, 가장 4개월간 피의자를 구속할 수 있으며, 수사 및 예심절차에서 영장주의를 배제하고 있으며, 변호인의 실질적인 조력을 받을 수 없으며, 무죄추정 및 전문법칙 배제 등 적법절차가 인정되지 않으며, 검증을 강제처분으로 보지도 아니하고, 재판소의 독자적 지위가 미약하므로 공정한 재판을 기대하기가 어렵다고 한다.<sup>321)</sup>

## 제2절 남북한 경찰법제 통합과 문제점

### I. 개 관

남북한 통일에 있어서 가장 중대한 통합과제는 국가의 기틀을 확립하고 안정적인 통일 국가를 수립하기 위해서는 경찰법제의 통합이라고 할 수 있다. 이러한 통일의 법적 기초가 되는 남북한 경찰법제의 통합에 있어서는 독일통일의 사례를 참조하는 것이 매우 큰 의미가 있다. 이러한 독일의 경찰법제 통합을 교훈 삼아서 우리는 제대로 된 법제통합의 준비를 하여야 할 것이다.

이하에서는 먼저 독일통일에서의 동서독의 경찰법제 통합의 사례를 먼저 고찰하고 난 후 남북한의 경찰법제 통합의 문제점을 제시하고자 한다.

### II. 동서독 경찰법제 통합 사례

#### 1. 통일 전 동서독 경찰

##### (1) 동서독 국가의 기본구조

제2차 세계대전 이후 서독에서는 독재자나 일당이 장악하는 것을 방지하였고 연방주의를 채택하여 권력을 분배하고 민주주의를 확립하려고 노력하였고 미국과 영국 점령지역

321) 제성호, 위의 글, 65-67면; 2012년에 개정된 북한의 형사소송법은 인권보장을 강화한 내용을 많이 도입하였다고 하는 것에는, 이백규, “북한의 사법제도와 형사법 개관”, 『통일과 법률』 제23호(2015. 8), 84면 참조.

에서는 행정업무가 경찰관청의 업무로부터 분리되었다.<sup>322)</sup> 그러나 동독의 경우에는 사회주의가 주도하는 체제로 나아가게 되었다.

통일 전 서독의 「기본법」(Grundgesetz)은 권력분립, 연방국가, 지방자치제 실시, 전통적인 분권주의 개념에 입각하고 있었다. 연방을 구성하는 주정부는 자체적으로 영토, 정부, 헌법을 소유하는 등 헌법적 독립성을 유지하고 있고 연방과 주의 사무가 구분되는 등 지방분권식 민주행정제도를 구축하고 있었다. 반면 동독의 경우 사회주의통일당(SED)이 국가에 대한 영도적 지위를 인정하는 일당독재체제였고, ‘민주집중제’<sup>323)</sup>라고도 불리는 공산권 정치체제의 특징인 민주주의 중앙집권체제를 강조하는 헌법을 가지고 있었다.<sup>324)</sup>

이러한 국가의 기본구조가 행정에도 당연히 영향을 미쳤다. 그 결과 동독에서는 국가의 명령을 수행하는 위임행정만 존재하고, 동독의 관료는 단순히 상부에서 결정한 사항을 기계적으로 집행하는 등 재량권을 가지지 않는 정책집행자에 불과하였다. 그 지위는 직업공무원제도에서의 직업공무원이 아니라 단지 노동관계의 노동자로 파악되게 되었다. 즉 동독에는 서독에서와 같은 직업공무원제도가 존재하지 않았음을 알 수 있다.<sup>325)</sup>

## (2) 동서독의 경찰조직

### ① 서독의 경찰조직

서독(BRD)은 1949년에 제정된 Bonn 기본법(Grundgesetz) 제30조, 제70조의 규정에 따라서 경찰은 원칙적으로 주의 관할에 속하게 되었다. 이에 따라 각 주는, 연방의 고유권한이 아닌 한, 자신의 고유한 경찰법 및 경찰조직을 보유하게 되었다.<sup>326)</sup> 따라서 서독은

322) Kugelmann, Polizei- und Ordnungsrecht, 2. Aufl., Springer, 2012, 2. Rn. 20.

323) “민주집중제(民主集中制, Democratic centralism)”는 프롤레타리아 독재를 전제로 마르크스-레닌주의 정당이 채택하는 조직 원칙에서 민주주의와 중앙 집권제의 원칙을 일부 혼합한 제도라고 한다. 초기, 후기 민주집중제를 거쳐서 중국 공산당에서도 조직원칙으로 발전되었다고 한다. (<https://ko.wikipedia.org/wiki/%EB%AF%BC%EC%A3%BC%EC%A7%91%EC%A4%91%EC%A0%9C>) (최종검색일: 2017.10.18.)

324) 박정배, 앞의 글, 197면-199면.

325) 김남철, “구동독지역에서의 직업공무원제도의 이행”, 『공법연구』 제28권 제4호(2000), 343면.

326) Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, 9. Aufl., C.F. Müller, 2016, Rn. 242; 관세, 항공, 연방철도, 연방수사청, 사법경찰(Kriminalpolizei) 등에 관하여는 연방의 전속적 입법권(Ausschließliche Gesetzgebungskompetenzen)을 인

기본적으로 연방주의하에서의 분권화된 경찰체제라고 할 수 있다. 다만 각 주에서의 경찰은 중앙집권적 경찰제도를 취하고 있다. 각 주의 경찰은 주내무부장관을 정점으로 하여 주경찰청장(Landespolizeipräsident)을 두고 그 아래에 지역경찰청, 주범죄수사국, 기동경찰대, 주경찰대학 등이 있다.

지역경찰청 아래에는 경찰업무의 성격에 따라서 일반예방경찰(치안경찰, uniformierte Schutzpolizei), 수사경찰(Kriminalpolizei), 교통경찰(Verkehrspolizei), 기동경찰(Bereitschaftspolizei), 수상경찰(수자원보호경찰, Wasserschutzpolizei) 등 4가지 형태의 집행경찰(Vollzugspolizei)로 이루어져 있다.<sup>327)</sup>

기본법 제87조에 따라서 연방차원의 위협방지업무를 수행하는 연방정부의 경찰권을 인정하였다. 연방경찰기관인 연방범죄수사청(Bundeskriminalamt: BKA), 연방국경경비대(Bundesgrenzschutz: BGS), 연방헌법보호청(Bundesamt für Verfassungsschutz) 등이다. 이외에도 연방철도경찰(Bahnpolizei des Bundes),<sup>328)</sup> 연방하원, 상원, 연방대통령관저, 연방헌법재판소 등의 시설보호를 위한 집행경찰조직, 연방경찰대학원(PFA), 연방내각에 소속된 연방정보국(Bundesnachrichtendienst: BND)도 연방경찰기관으로 분류된다.<sup>329)</sup>

## ② 동독의 경찰조직

동독은 모스크바의 산물로서 공산주의독재가 자행되었다. 경찰조직으로는 인민경찰(Volkspolizei)이 있었다. 동독의 내무부 장관이 인민경찰청장을 겸직했다는 점에서 강력한 중앙집권적 국가경찰기구라고 할 수 있다. 그 외에 이른바 ‘슈타지(Stasi)’라고 불리는

정하고 있고, 집회·결사, 외국인, 영업법 등에 관하여는 연방에게 경찰적 입법권(Konkurrierende Gesetzgebungskompetenzen)을 인정하고 있다. Kugelman, POR, 3. Rn. 2 ff.

327) 임준태, “동서독통일 후 동독경찰의 민주화 과정, 인적청산과 민주화교육을 중심으로”, 『한국경찰학회보』 제3권 제1호 통권3호(2001.6), 205면; 통일부, 『독일통일총서 5권: 경찰분야 통합관련 정책문서』, 2014, 18면.

328) 현재 구 ‘연방국경경비대’(Bundesgrenzschutz : BGS)는 연방경찰법(Bundespolizeigesetz)에 따라서 연방경찰(Bundespolizei)로 통합·개편되고, 연방철도경찰(Bahnpolizei des Bundes)은 독일철도가 민영화되는 등의 과정에서 연방경찰의 일부가 되는 등 변화를 겪었다. 이에 관한 자세한 내용으로는 독일연방경찰 홈페이지([https://www.bundespolizei.de/DE/06Die-Bundespolizei/Historie/historie\\_node.html](https://www.bundespolizei.de/DE/06Die-Bundespolizei/Historie/historie_node.html)) (최종방문일: 2017.10.18.)

329) 임준태, 앞의 글, 203-205면.

국가보위부(국가공안부, 국가안전부: Staatssicherheitspolizei)<sup>330)</sup>가 별도로 존재하였다. 이 국가보위부 독일사회주의통일당의 권력유지를 위한 가장 중요한 도구로서 주민사찰, 외교관·경제인·언론인 등의 감시업무 등을 담당하였다. 그 외에 국경경비업무는 군대와 유사한 편제로 구성된 인민군 국경경비대(Grenzgruppen der NVA)에 의하여 수행되었는데, 이들은 국방부에 소속되어 있었다.<sup>331)</sup>

### ③ 동독의 경찰업무

동독 헌법에서는 사회주의통일당의 국가에 대한 영도적인 지위가 인정되었고, 상명하복식 민주주의중앙집권제가 강조되었다.<sup>332)</sup> 이에 따라 동독은 강력한 중앙집권적인 조직을 구축하였고, 경찰은 사회주의체제를 수호하는 것을 주임무로 삼고 있었다.<sup>333)</sup> 경찰개념에 있어서도 동독등 사회주의 경찰법제에서는 전통적인 위험방지에서 벗어나서 사회주의적 복리증진(sozialistische Wohlfahrtspflege)이 포함되게 되었다.<sup>334)</sup> 사회주의 국가에서는 비밀경찰뿐만 아니라 일반경찰 조직조차도 비공개로 하는데, 이는 국민에게 위하하는 효과를 기대하기 때문이라고 한다.<sup>335)</sup>

## 2. 동서독 경찰 관련 교류

### (1) 행정경찰공조

통일 전 동서독 행정기관은 경찰, 소방, 재난, 환경 등은 물론이고 행정 전반에 걸쳐 협력하여 왔다. 특히 동서로 분단된 베를린지역은 전기, 가스, 수도, 철도 등 사회기간망을 공유하고 체제로서 행정기관간의 실무적인 행정협조가 필요하였고 상대적으로 상호

330) 이 기관은 북한의 국가안전보위성과 유사한 목적과 기능을 수행한다.

331) 임준태, 앞의 글, 208-212면.

332) 양현모, “독일통일의 경험이 남북한 체제통합에 주는 교훈: 행정통합을 중심으로”, 한국행정연구원, 1997, 61면-85면 참조.

333) 통일부, 『독일통일총서 5권: 경찰분야 통합관련 정책문서』, 2014, 27면 참조.

334) 이와 관련하여 “사회주의적 경찰개념(sozialistischer Polizeibegriff)”에 관하여는, Schenke, POR, Rn. 8 참조.

335) 김성수, “독일민주공화국(동독)의 인민경찰법에 관한 연구 - 통일대비 공산주의·사회주의 법제도연구 (1) -”, 『공안논총』 제15집(2003.11.), 160-162면.

합의가 용이하였다. 이런 상황에서 동·서베를린시 당국은 사회보장, 보건의료, 청소년복지, 수의행정, 경찰공안업무 등에서 지속적으로 행정공조를 실시하였다.<sup>336)</sup>

## (2) 사법경찰공조

동서독 기본조약 체결이전에도 실무 차원에서 사법공조의 필요성이 제기되었다. 이에 따라 「형사사건에 있어서 내독간 법률공조 및 행정공조에 관한 법률」<sup>337)</sup>이 제정되었다. 기본조약체결 이후에는 「기본조약 제7조에 관한 추가의정서 제4호」가 채택되어 “동서독은 법률구조를 필요로 하는 사람들의 권익을 위하여 특히 민법과 형법 분야의 법률공조 관계를 가능한 한 간소하게 그리고 합리적으로 후속협정을 통해 규정할 의사가 있다”고 합의하였으나, 실제적인 사법공조협정으로 이어지는 못하였다. 이러한 원인으로 서로 법률제도가 상이하고, 사법정책과 관련하여 입장의 차이가 컸기 때문이다.<sup>338)</sup> 따라서 개별 사안에 따라서 사법공조를 하는 것으로 방향이 결정되었다. 1970년 내독관계 내각 소위원회에서는 “동독에 대한 사법공조는 관할 주 정부의 법무부를 거쳐 동독 법무부에 요청하고, 이에 따라 동독 내 해당지역 법원에 공조요청이 전달되도록” 하는 것으로 결정하였다.<sup>339)</sup>

## 3. 동서독 경찰 통합 및 그 절차

### (1) 통일조약과 경찰권이 이양

1990.10.3. 발효된 동서독은 「통일조약」 제1조에 따라서 구 동독지역의 신설된 5개 주<sup>340)</sup>(브란덴부르크 주, 메클렌부르크-포어폼메른 주, 작센 주, 작센-안할트 주, 튀링겐

336) 동서독 간의 대표적인 공조사례로는 다음을 들 수 있다. 상호 지역을 통행하는 인원에 대한 신분증명, 미성년자에 대한 부양료를 지불할 친권자 등을 확인하는 것 등이 있었다고 한다(남궁승필, 앞의 글, 104면). 재난에 대한 공동대응, 수로관리 및 홍수예방, 전염병방역 등 보건의료협력, 하수처리 등 환경관련 행정협력 등 다수 분야의 협정이 체결되어 실무적인 협력을 진행하였다(박훈민, 『분단국가의 재난대비 실무협력법제에 관한 연구』, 한국법제연구원, 2016, 45-56면 참조).

337) Gesetz über die innerdeutsche Rechts- und Amtshilfe in Strafsachen, 1953.5.2. 제정, 1974.10.18. 개정.

338) 동독의 사법부는 정권에 정치적으로 예측된 상태였으므로, 동독과의 사법공조로 정치적인 형사처벌이 강화될 것이 우려 되었다. 이에 서독 정부는 사법공조는 연방법의 입법목적과 서독 기본법에 따른 법치국가의 기본원칙과 합치하는 범위 내에서만 이루어져야 한다고 판단하게 되었다. 남궁승필, 앞의 글, 106-107면.

339) 남궁승필, 위의 글, 107면.

340) 1990.7.22. 동독 지역에 주(Land) 제도를 도입하는 법률(Verfassungsgesetz zur Bildung von Ländern in der

주)가 독일연방공화국에 가입하고, 동·서베를린시는 통합하는 방식으로 통일을 이루었다.<sup>341)</sup> 그런데 독일연방공화국 기본법 상에서 경찰 관련 규정은 개정되지 아니하였다. 따라서 종래와 마찬가지로, 연방경찰 관련 사항을 제외하고, 각 주의 경찰 관련 입법 및 경찰조직은 여전히 각 주의 권한으로 인정되었다. 따라서 통일조약이 발효된 1990.10.3.0시를 기준으로 동독 인민경찰의 경찰권은 동베를린과 동독지역 신연방 5개 주에게 이양되었다.

## (2) 경찰조직의 통합과정

1990.2.5. 동독 내무부장관 훈령 0104/90으로 기존의 동독 경찰본부를 대체하여 서독의 “연방범죄수사청”과 유사한 임무와 조직을 갖춘 “동독 중앙범죄수사국”(Zentrales Kriminalamt der Deutschen Demokratischen Republik: ZKR)을 동베를린에 설치하였다. 이 중앙범죄수사국은 동독지역의 경찰 관련 중앙부서로서의 기능과 새롭게 생겨난 주의 경찰기능을 행사하였다. 지방차원에는 “지방범죄국”(Bezirks- und Kreiskriminalämter)을 설치하였다.<sup>342)</sup>

1990.5.5. 동서독 내무부장관 회담에서 동서독 양측 경찰 간의 경찰법제, 경찰조직의 통합에 합의하고, 경찰관의 상호교환 및 합동교육 실시 등에 의견합치를 보았다.

1990.6.29. 서독 내 연방 및 각주 내무장관 회의에서는 구동독지역에 신설된 주인 ‘신연방주’들에 대하여 민주경찰제도를 수립할 수 있도록 각 주에서 자매결연(Partnerschaft)방식으로 지원하는 것에 합의하였다. 이때 자매결연 상황은 아래 표와 같다.<sup>343)</sup>

---

DDR = Ländereinführungsgesetz v. 22. 7. 199, DDR GBl I Nr. 51 S. 955)에 의하여 동독은 단일국가에서 연방국가로 전환되었다.

341) 이를 흔히 남한에서는 동서독의 통일을 서독의 입장에서 “흡수통일”이라고 칭하는 것이 일반적인 경향이라고 할 수 있다. 그런데 독일에서는 “흡수통일”에 해당하는 용어 자체가 아예 없다는 것이다. 즉 “통일”, “재통일”, “가입”, “연방 확대” 등이 서독과 동독이 합쳐진 역사적 사건을 명명하는 데 흔히 쓰이는 개념이라고 하고 “흡수”라는 말은 사용되지 않는다고 한다. 한마디로 “흡수통일론”은 우리가 만든 신화에 불과하다고 하는 지적이 있다. 허핑턴포스트, 2016.10.3.자 김누리 교수, “흡수통일은 신화다”(http://www.huffingtonpost.kr/nury-kim/story\_b\_12304180.html) (최종방문일: 2017.12.15.) 참조. 이와 같이 남한에서 흡수통일이라는 용어가 사용되게 된 원인을 굳이 추정하자면 남한이 북한을 흡수통일하려는 희망사항의 반영으로 보인다.

342) 이관희, “독일 통일과 독일경찰조직의 정비”, 치안연구소 연구보고서(96-14), 1996, 37-38면.

343) 남궁승필, 앞의 글, 132-134면, 133면 주 166) 통합 전 동서독 경찰교류 및 협력 역사 참조.

&lt;표 6-2&gt; 통일전후 각주 자매결연 상황

서독주	신연방주 Neue Bundesländer
노르트라인-베스트팔렌, 자아란트	브란덴부르크
니더-작센	작센-안할트
쉴레스비히-홀슈타인, 브레멘, 함부르크	메클렌부르크-포어포머른
바이에른, 바덴-뷔르템베르크	작센
헤센	튀링겐

### (3) 과도기적 경찰업무법의 제정

신설된 구 동독지역 신연방 5개주에서 1990.10.14. 선거를 하여 주 정부를 수립하자 경찰권도 주정부에 귀속되었다. 그런데 이들 지역에는 구 동독의 경찰작용법인 「인민경찰법」<sup>344)</sup>이 잔존하고 있었다. 이 법률을 대체하기 위하여 1990.9.13.-12.31까지 한시적으로 효력을 가지는 과도기의 경찰법으로 「경찰의 임무와 권한에 관한 법률」<sup>345)</sup>을 제정하였다. 이 법률에서 동독의 경찰을 총괄하는 ‘중앙범죄수사국’의 권한을 규정하였다.<sup>346)</sup> 이시기에 동서독 간의 상호 교통에 따른 범죄증가에 대한 공동 대처, 피의자의 신원에 대한 협조 등 동독의 ‘중앙범죄수사국’과 서독의 ‘연방범죄수사청’ 간의 업무협조가 원만하게 이루어졌다.<sup>347)</sup>

### (4) 신설 5개주의 경찰법의 제정과 주범죄수사국의 창설

구 동독지역에 신설된 5개 주는 공동으로 동독의 중앙범죄수사국을 인수하여 공동범죄수사국(Gemeinsames Landeskriminalamt: GLKA)으로 개편하여 운영하였다. 이후 신설된

344) Volkspolizeigesetz v. 11. 6. 1986, DDR GBl. I, 232.

345) Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Polizei vom 13. September 1990(GBl. I Nr. 6 I S. 1489).

346) 이 과도기적 경찰업무법은 조직의 원칙으로서 통일경찰법모범초안(Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes)을 따라서 경찰과 일반 질서행정청의 분리, 과제와 권한과 책임의 분리를 근간으로 하고 있다. 이관희, 위의 글, 38-40면 참조. 이 모범초안에 관하여는, 이관희, “독일의 통일경찰법모범초안에 있어서 몇 가지 법적문제”, 『경찰대논문집』 제13집(1993), 105-119면; 남승길, “독일통일경찰법모범초안”, 『치안연구』 제9집(1992), 1-20면 참조.

347) 이관희, 앞의 글, 37-38면 참조.

5개 주들은 자매결연 주들의 자문과 조언을 통하여 독자적인 경찰 관련 법령을 제정하고 개별적인 주범죄수사국을 창설하였다. 그 결과 일반경찰업무는 신설된 주가 전담하게 되었다. 이에 따라서 1991.12.31. 잠정적인 기구 성격을 가진 구 동독지역의 공동범죄수사국은 해체되었다.<sup>348)</sup>

### (5) 국경수비대

구 동독의 국경경비대는 군사조직으로 이해되었으나, 경찰조직인 서독의 국경경비대를 모델로 한 경찰조직 내의 국경경비대로 개편되었다. 이 조직은 과거의 국경수비대원 뿐만 아니라, 수송경찰을 포함한 인민경찰대원, 여권검사부대와 세무행정기관 근무 출신자 등을 포함하여 구성되었다.

1990.10.3. 동서독 통일에 따라 과거 국방부 소속이었던 동독 국경수비대는 연방국경경비대의 동부지대(BGS-Ost)로서 편입되어 연방경찰조직의 일원이 되었다. 통일 이후 동유럽과의 교통이 활발해짐에 따라 불법입국 외국인 및 국경지역 범죄행위가 급증하여 이에 대응하기 위하여 경찰력이 더욱 필요하게 되어 신연방주 출신의 지원자들을 신규임용하고, 서독지역 출신 경찰관을 파견하는 등 인원을 보강하였다. 또한 1992.4.1.자 『철도경찰과 항공경찰의 업무를 국경수비대에 이양하기 위한 법률』<sup>349)</sup>에 따라 연방국경경비대가 구 서독지역의 철도경찰업무 및 항공보안업무를 담당하게 되는 임무확장과 함께 그 조직도 역시 개편되었다.<sup>350)</sup>

348) 신설된 각 주들의 경찰조직의 구체적인 정비과정에 관해서는 다음 참조. 이관희, “독일 통일과 독일경찰조직의 정비”, 치안연구소 연구보고서(96-14), 1996, 43-63면; 임준태, “동서독통일 후 동독경찰의 민주화 과정, 인적 청산과 민주화교육을 중심으로”, 『한국경찰학회보』 제3권 제1호 통권3호(2001.6), 212-222면.

349) Gesetz zur Übertragung der Aufgaben der Bahnpolizei und der Luftsicherheit auf den Bundesgrenzschutz v. 23. 1. 1992, BGBl. I, 178.

350) 남궁승필, 앞의 글, 121-122면.



## (6) 경찰인력의 통합

통일 전 동서독 관료체제<sup>351)</sup>가 상이한 것이 통일 후 구 동독 경찰 관련 공직자를 감축함과 동시에 재임용된 인력을 새로이 교육시키는 데에 걸림돌로 작용하였다. 동독지역에 신설된 주에서는 기존의 구 동독의 인민경찰을 재임용 등 일정 심사를 거쳐서 재배치<sup>352)</sup>하였다. 한편 구 동독 국가보위부(Stasi) 관련자를 색출하고 청산하는 작업이 이루어졌다.<sup>353)</sup>

## 4. 동서독 경찰통합시 문제점

동서독 경찰 통합은 성공적으로 이루어졌다는 평가를 받고 있다. 그럼에도 다음과 같은 문제점이 드러났다.

통일준비기간의 부족이 가장 큰 문제이다. 즉 동서독의 통일은 그 2년 전인 1987년에도 서독주민의 압도적 다수는 통일이 불가능하다고 하였을 뿐만 아니라 동독당국의 통일반대도 강력하였다고 한다. 그 결과 경찰행정통합의 법제화의 실질적 준비기간이 불과 1년 이내에 불과했다.<sup>354)</sup> 이런 준비기간의 부족으로 동독과 서독의 행정체제의 통합의 부족은 통일국가 완성의 큰 걸림돌이 되었다. 특히 통일초기의 혼란상태의 치안문제 등은 무엇보다 동서독의 경찰체제의 통합이 제대로 준비가 덜된 상태에서 진행됨으로 인하여 많은 부작용을 낳게 되었다.<sup>355)</sup>

통일 후 구 서독의 경찰인력만으로 그 동독지역의 치안공백을 해결하는 것은 처음부터 불가능하므로 경찰인력통합과 관련하여 신연방주는 구 동독의 인민경찰을 흡수<sup>356)</sup>하게

351) 서독은 고전적 유럽식 행정체제하에서의 직업공무원제를 채택하여 왔음에 반하여, 동독의 관료제는 사회주의 관료제의 형태를 취하였기 때문에 공무원의 개념 자체가 없었다. 남궁승필, 앞의 글, 123면.

352) 고위직 공직자는 배제를 원칙으로 하였고 심사에 합격하여 재임용된 공직자는 재교육을 받았다.

353) 실제로는 국가보위부 관련자 색출은, 기준의 불명확, 관련 자료의 폐기, 요원의 신상파악 불가능 등의 문제로 어려움을 겪었다고 한다. 남궁승필, 앞의 글, 126-128면.

354) 김영탁, 『독일통일과 동독재건과정』, 도서출판 한울, 1997, 153-157면; 박정배, 앞의 글, 196-197면.

355) 박정배, 위의 글, 195면.

356) 고위직(höher Dienst, 경정급 이상)은 대부분 해고되었으며 경찰서 과장급 이상은 전원 교체되었다. 인수된 인민경찰에 대하여는 재임용 여부를 심사하였다. 임준태, “동서독 통일 후 동독경찰의 민주화 과정 - 인적청산과

되었으나 이는 물리적 결합에만 그칠 수밖에 없고 완전한 화학적 통합까지는 많은 시간과 재정 및 구성원의 인내를 요구하는 문제가 발생하였다고 한다.<sup>357)</sup>

급속한 통합에 따라서 제복 및 장비의 부족을 초래하여 베를린 시에서는 동·서 베를린 경찰조직의 통합에도 불구하고 여전히 각각 양측의 제복을 그대로 입고 근무하는 상황이 발생하기도 하였다.<sup>358)</sup> 아울러 구 동독 경찰관에 대한 재임용 여부 심사기간이 길었기 때문에 심사대상자인 구동독 출신 경찰관들은 자신의 신분이 불안정한 것에 대한 불안감<sup>359)</sup>을 보였고, 유능한 경찰관은 사기업으로 이직하기도 하였다.<sup>360)</sup> 또한 50세를 기준으로 재임용을 한 결과 고참경찰관은 해고되었고 통일 후 10년까지 퇴직한 경찰관이 거의 없어서 신규임용자 규모가 축소되어 신입 경찰관으로 채용될 가능성이 제한되었고 심각한 연령불균형 사태가 초래되었다.<sup>361)</sup>

구 동독의 인민경찰 출신자의 경우에는 경찰업무에 대한 전문성이 낮았을 뿐만 아니라 매우 소극적인 태도를 보였다. 이들은 정치적인 세뇌교육의 여파와 전문성 부족 등에 따른 직무수행능력에서의 차이를 보였고, 스스로 판단하지 못하고 상부의 지시에 따라서만 행동하는 등 수동적인 태도로 일관하는 문제점을 보였다. 이와 같은 직무수행능력상의 차이는 결국 서독출신 경찰관이 빠르게 진급하고 동독출신 경찰관은 승진이 지체되는 상황을 초래하여 불만의 여지를 남겼다. 그럼에도 구 동독출신 경찰관의 직무능력을 향상하기 위한 교육프로그램은 단기간 동안에만 실시되는 등 한계가 있었다. 그 외에 동서독 경찰 간의 보수 차이의 문제도 있었다고 한다.<sup>362)</sup>

민주화교육을 중심으로 -”, 한국경찰학회보 제3권, 2001, 222면.

357) 통일부, 『독일통일총서 5권: 경찰분야 통합관련 정책문서』, 2014, 101면; 황문규/박형식, “동서독 경찰통합 과정에서의 동독 인민경찰의 흡수·활용”, 『융합보안논문지』 제3권 제5호(2013), 158-165면 참조.

358) 이를 “제복과 무기로 뒤덮여 있지 않은 도시”라는 지적이 제기되었다고 한다. 통일부, 『독일통일총서 5권: 경찰분야 통합관련 정책문서』, 2014, 102면.

359) 경찰관으로 재임용되더라도 슈타지 관련 사실이 Gauck청으로부터 통보되면 가차없이 즉시 해고되는 불안감 속에서 근무하였다고 한다. 임준태, 위의 글, 224면.

360) 통일부, 앞의 책, 101-102면 참조.

361) 임준태, 앞의 글, 224면.

362) 통일부, 앞의 책, 102-105면.

한편 서독 출신 파견근무 경찰관들이 동독지역 현지 상황이나 주민 및 공직자들에 대한 충분한 교육을 받지 아니한 채 파견됨에 따라서 서로 이해가 부족한 상황에서 문화적인 갈등을 빚기도 하였다.<sup>363)</sup>

### Ⅲ. 남북한 경찰법제 통합시 문제점

#### 1. 기본적인 문제점

독일의 경우에는 상호간 전쟁을 겪지 않았고 정치·경제적으로 월등한 서독정부의 주도하에 대동독 화해정책, 상호교류 협력증진, 동유럽의 민주화·자유화 물결 그리고 개혁·개방정책으로 한순간에 통일이 가능했다. 이러한 분위기하에서 동서독의 경찰법제통합도 이루어진 것이다.

이에 비하여 남북한은 참혹한 전쟁을 겪었을 뿐만 아니라 지금도 여전히 북핵위기가 상존하고 있다. 그 밖에 한반도 주변을 둘러싸고 있는 4대국도 저마다의 국가이익을 위하여 총력을 기울이고 있는 상황이다. 이와 같이 결코 남북한에 우호적이지 아니한 한반도를 둘러싼 주변정세를 비롯하여, 북한에 대한 경제지원을 비롯하여 통일이 발생하는 막대한 통일비용<sup>364)</sup>에 대한 국민 전체의 기본적인 합의조차도 불확실하다고 할 수 있다. 이러한 상황이 남북한의 경찰법제 통합시 기본적인 문제점으로 제시할 수 있다.

이와 더불어 남북한 경찰법제 통합시 법제적인 측면에서의 문제점으로, 서로 상이한 법제, 법체계 및 법치주의에 대한 이해의 차이를 들 수 있다. 게다가 경찰조직의 기본적인 존립을 위한 목표조차도 상이하다. 즉 남한은 범죄예방등을 통한 인권보호를 위한 조직임에 비하여 북한 일인지배체제를 강화하는 조직으로 대비되고 있다.

363) 양현모/최진욱/이준호, 『남북연합의 정부행정체제 구축방안』, 통일연구원, 2001, 53면.

364) 한국과 독일의 통일비용에 관하여는, 김영윤, “독일통일에서의 통일비용조달과 시사점”, 북한법연구 제13호, 185-209면; 윤덕룡, “남북한 통합과정의 재원조달 확대방안과 법제도적 준비”, 북한법연구 제13호, 245-267면; 전상진/강지원/원진실, “통일에 대비한 한국의 통일비용 재원조달방안에 관한 논의 - 독일의 통일비용의 재원조달과 문제점을 중심으로”, 한독사회과학논총 제17권 제3호(2007.12.), 9-44면 참조. 동서독 경찰 간 보수의 차이가 경찰의 완전한 통합에 장애가 되었다고 하는 것에는, 통일원, 앞의 책, 104면 참조.

이와 같은 기본적인 문제점을 해결하기 위해서는 정권이 바뀌어도 초당적으로 일관된 통일정책에 관한 국민적 합의를 하루빨리 도출해 내는 것이 시급하다.

## 2. 북한 경찰법제의 특성

전술한 바와 같이, 북한은 지구상에서 가장 폐쇄적인 국가이기 때문에 연구에 필요한 자료의 수집이 곤란하다. 북한경찰에 관한 문헌이 의외로 적을 뿐만 아니라 참조할 수 있는 원전이 너무 없다. 실제로 북한의 경찰에 관한 법령이나 체제서 등이 거의 전무하기 때문이다. 남한의 자유민주주의체제의 주도하에 남북통일이 이루어질 가능성이 크다. 따라서 북한의 관계법령은 결국 개정 내지는 폐지수순을 밟아야 한다는 점에서 현행 남북한 법제연구는 단지 남북한의 법을 개괄적으로 비교하는 데에 그치는 문제점도 있다.<sup>365)</sup> 북한의 경찰법 중 특히 경찰조직법의 대상 자체가 아예 없다는 점에서 남북한의 통일경찰법의 통합이라는 연구주제 또는 법제통합 작업 자체가 성립하기 어려운 문제점이 있다. 이러한 점에서 부득이 다른 사회주의·공산주의 국가의 경찰법에 대한 선행연구가 필요할 수밖에 없는 실정이다.<sup>366)</sup>

## 3. 경찰법의 지도이념인 헌법

경찰법은 헌법에서 정한 통치권력의 일환이다. 따라서 헌법은 경찰법의 지도이념이 된다. 그럼에도 남한에서 조차도 헌법에 관하여는 민주적 기본질서의 해석, 헌법 제3조의 영토조항과 제4조의 평화통일조항의 충돌문제, 북한인권법의 제정문제, 과거청산법제의 정비, 국유재산사유화문제, 통치구조문제 등이 제시되고 있는 실정이다.<sup>367)</sup> 이러한 헌법적인 문제가 있다는 것은 기본적으로 통일을 대비한 법적 통합을 준비가 부족한 것이라고 할 수 있다. 이에 대한 국가적 차원에서의 대책이 필요하다.<sup>368)</sup>

365) 2015.8. 출간된 문헌에 따르면, 행정, 경찰 관련 법제분야에는 7편의 법제논문이 발견될 뿐이라서 향후 많은 연구가 필요하다. 통일부, “통일법제 마련을 위한 남북 간 법제정비 대상 및 주요 쟁점 - 행정안전·경찰·소방방재·신문방송·체육관광 법제분야 -”, 법무법인 나눔, 2015. 8., 55면.

366) 김성수, 앞의 글, 136면.

367) 송인호, 위의 글, 210-222면; 자유민주주의와 국민주권주의, 인간의 존엄성과 가치, 언론·출판의 자유, 신체의 자유, 죄형법정주의 등을 제시하는 견해(최창동, 『비교법연구』 제2권(2001), 484면)가 있다.

368) 헌법통합의 길을 기존 헌법에 마련하는 방법, 국제조약을 통한 헌법통합의 방법, 헌법통합의 실제상의 순서

#### 4. 과도기 특례법의 제정 문제

남북한 법률통합<sup>369)</sup>에 있어서 남한법의 원칙적 확장적용과 일부법의 적용유보, 일부 북한법 규정의 한시적 효력 인정을 제시하는 경우<sup>370)</sup>도 당연히 있을 수 있으므로, 특히 경찰 관련 법률통합에 있어서도 과도기 특례법의 제정에 관하여 사전에 충분한 토의와 연구가 필요하다.

#### 5. 남북한 경찰조직의 동질화 문제

남한의 경찰조직은 국민 권익의 보호를 기본 임무로 하는 것과는 달리, 북한 경찰조직은 군대식의 엄격한 계급구조로 된 한마디로 “북한 공산체제를 유지하기 위한 노동당의 실질적인 영향 아래 있는 권위주의적인, 강력하고도 엄격한 비밀조직체제”<sup>371)</sup>라고 평가된다. 이러한 남북간 경찰조직의 기본적인 차이에 따라서, 남한은 공공의 안녕 질서 유지에 비중을 두게 되나, 북한은 정권유지 차원에 머무르고 있다. 따라서 남북한 경찰조직을 통합함에 있어서 그 이질성을 어떻게 극복할 것인가가 가장 큰 문제된다. 이러한 문제점을 해결하기 위하여는, 단순히 남북한의 경찰조직의 물리적 결합만으로는 그 해결을 이룰 수가 없고 남북 상호간의 합의를 도출하여 화합적인 통합을 이끌어 내야 할 것이다.

이러한 경찰조직의 화합적 통합은, 세계적으로 공산주의가 쇠퇴하고 자유화, 개방화, 민주화가 세계적인 불가항력적 추세라는 점을 감안하여 보면, 경찰조직의 민주화를 통해서 이루어질 수밖에 없다. 경찰조직의 민주화를 위한 검토의 문제로서, 경찰조직 및 내부 문화에서의 독재·군주제적 혹은 봉건제적 요소의 제거와 이를 위하여 제한된 규모일지라도 민주적 토론에 의한 의사결정방식의 도입, 상호작용에 의한 단계적인 이해 등이 검토되어야 한다.<sup>372)</sup>

등 헌법통합의 방법을 제시하고 있다. 정종섭, “남북한 통일에 있어서 헌법 및 법률의 통합”, 『민족통일연구』 제9집(1995), 61-65면.

369) 통일과 법적 통합의 구체적 내용에 관하여는, 김준원, “남북의 통일과 법률통합의 방향”, 『인문과학』 6(2000.12), 광주대학교 인문사회과학연구소, 191-200면; 박수혁, “통일한국의 법률통합”, 『법조』 제530호(2000.11), 76-84면 참조.

370) 박수혁, 위의 글, 71면.

371) 이황우, 앞의 글, 185면.

372) 남궁승필, 앞의 책, 82-83면.

## 6. 남북한 경찰기능의 조정 문제

남한 경찰의 기능<sup>373)</sup>은 국민의 생명과 재산 보호 및 공공의 안녕질서 유지인 반면에 북한은 정권유지가 최우선으로서 반국가사범의 비중이 크고, 주민에 대한 적대감이 크고, 공민등록업무, 건설업무 등 방대한 업무, 경찰기관의 정보사찰기능이 강조되고 있다. 따라서 이질적인 남북 경찰의 기능 조정이 문제가 된다.

## 7. 북한경찰의 인적 청산, 재임용 및 재교육 문제

과거 독일의 경우에서처럼 남북한 경찰인력의 통합은 불가피하다. 이 경우 동독의 비밀경찰조직인 슈타지와 같은 북한의 국가안전보위성의 조직원이 인권침해에 연루될 가능성이 크므로 이들에 대한 인적 청산 문제를 들 수 있다.

북한 경찰 인력을 경찰관으로서의 직무능력은 물론이고 법질서에 대한 충성 여부에 따라서 재임용 여부를 결정하여야 하고 재임용탈락자에 대한 최소한의 배려를 해주어야 하는 문제가 있다. 또한 북한 경찰인력에 대하여는 수당이나 처우개선 등의 문제를 비롯하여, 새로운 법령 및 직무, 행정처리 및 컴퓨터 훈련 등 체계적인 교육기회를 제공하여야 하는 문제가 있다.

## 8. 통일 과정에서의 치안유지 문제

통일과정에서 최우선적으로 고려하여야 할 점은 체제 안전성 확보이다. 특히 이질적인 두 개의 체제가 하나의 체제로 통일되는 경우에는 치안환경의 불안은 역사적으로 경험한 사실이다. 특히 남북한이 주변 4대강국에 둘러싸여 있는 상황하에서는 체제 안전성 유지는 국가로서의 존립 자체라고 할 수 있다. 본래 체제 안전성은 경찰의 치안유지 기능에 의하여 달성된다.<sup>374)</sup>

373) 남한의 경찰관직무집행법 제2조상 경찰관은 다음 각 호의 직무를 수행한다. 1. 국민의 생명·신체 및 재산의 보호, 2. 범죄의 예방·진압 및 수사, 3. 경비, 주요 인사(人士) 경호 및 대간첩·대테러 작전 수행, 4. 치안정보의 수집·작성 및 배포, 5. 교통 단속과 교통 위해(危害)의 방지, 6. 외국 정부기관 및 국제기구와의 국제협력, 7. 그 밖에 공공의 안녕과 질서 유지

374) 치안환경은 기본적으로 국내외의 정치·경제 상황 그리고 형사사법체계의 기능속에서 설정되기 때문에 이와

또한 통일 이후 북한지역에는 심각한 질서교란상태가 발생할 가능성이 크고 전환기의 공백을 타고 마약밀수 등 조직범죄나 무질서행위가 빈발할 우려가 있다.<sup>375)</sup> 남북통일시 경찰의 치안을 유지하기 위해서는 치안환경을 정확히 예측하고, 이에 대한 경찰의 대응전략을 모색하여야 한다.<sup>376)</sup>

## 9. 북한지역의 통치문제

남북한 통일 직후에는 급격한 사회불안을 야기할 가능성이 있는 북한지역의 통치문제가 제기된다. 북한을 직접 국가행정단위에서 통치하는 방안과 북한 지역 내의 지방자치단체 협의회를 통하여 일정한 자치권을 부여하는 방안, 그리고 ‘(가칭) 북한행정청’ 등 통일 전담기구를 통한 통치방안 등을 대안으로 생각해 볼 수 있겠다.

## 제3절 남북한 경찰법제 통합 방안

### I. 경찰법제 통합의 의의, 기본방향 및 연구방향

#### 1. 경찰법제 통합의 의의

분단국가 간의 통합은 본질적으로 법제도의 통합<sup>377)</sup>으로서, 이질적인 법질서를 하나의 법질서로 재편하는 작업으로 귀결된다는 점에서 법률문제라고 하겠다. 이때 법통합<sup>378)</sup>과

같은 관점에서 볼 때에는 경찰의 치안에 대한 대응은 본질적으로 한계를 안고 있다. 최선우, “남북통일에 따른 치안예측과 경찰의 대응전략”, 『통일법연구』 제11권 제1호(2002. 7), 178-180면. 그 외에 치안문제에 관하여는, 김현성, “통일과도기 치안수요예측과 경찰대응방안”, 『연구보고서 98-10』, 치안연구소, 1998. 참조.

375) 제성호, “남북통일과 법체계 통합”, 『북한법연구』 제6호(2003. 6), 127면.

376) 최선우, 위의 글, 175면.

377) 이런 점에서 독일통일을 “법적 통일”이라고 한다(제성호, “남북관계와 법”, 서원우 편, 『한국법의 이해』, 두성사, 1996, 401면). 이러한 독일에서조차도 통일 달성 이후에 여전히 문제들이 해결되지 아니하는 “현재진행형인 실정”에 있다고 한다(박정배, “통일한반도의 경찰행정체제 통합의 법제화에 관한 소고”, 『홍익법학』 제16권 제2호(2015. 6. 30), 195면.

378) 법통합과 법동화의 구별에 관하여는, 제성호, “남북통일과 법체계통합”, 『통일정책연구』 제9권 제1호(2000. 8), 104-105면; 홍준형, “통일 이후 남북한 법체계 통합방안에 관한 연구”, 『통일교육원 강의교재용 발표문』, 2면 참조.

정에 있어서 법적안정성과 예측가능성을 위해서는 엄격한 법적 기준과 절차에 따라야 할 필요가 있다고 한다.<sup>379)</sup>

법제통합은 다른 분야 통합을 가능하게 하는 기초적인 토대가 된다는 점에서 법제통합 방향의 설정이 통일한국의 미래를 결정하게 될 것이다.<sup>380)</sup> 남북한 통일국가의 기틀을 마련하고 안정적인 통일국가를 수립함에 있어서 가장 중대한 통합과제는 역시 경찰통합이다.<sup>381)</sup>

독일인들은 경제통일은 10년, 정치통일은 20년, 경찰통일은 30년 이상 걸린다고 했다고 한다.<sup>382)</sup> 이러한 독일통일의 경험에 비추어 보면, 남북한의 외적인 정치·경제적 통일이 실현된다고 하더라도, 내적인 완전성을 의미하는 통합<sup>383)</sup>을 달성하기에는 많은 어려움이 따른다는 사실을 알 수 있다.

경찰통합이란 국가적인 통합의 맥락 속의 경찰간의 통합으로서 경찰분야의 제반 기능 및 조직체제를 하나의 공동기능 및 조직체제로 변환시키는 작업이다. 경찰통합은 군사통합과 함께 국가·사회적인 통합의 완성도를 결정해 주는 판단기준이 된다.<sup>384)</sup> 경찰통합의 구체적인 내용으로는 정치적 통합으로 인한 중앙 및 지방 경찰조직의 변화, 경찰구역 계층구조에 대한 개편이나 조정, 단일의 경찰공무원제도 구축, 국가통합에 따른 문제점 해결을 위한 임시적 조직설치 등이 포함된다. 나아가 경찰통합의 과정을 통해 새로운 경찰체제의 구축 내지는 경찰개혁, 기타 통합에 대한 조정자 및 지원자로서의 역할도 수행한다.<sup>385)</sup>

379) 제성호, 위의 글, 102-103면.

380) 이규창, “남북법제통합의 기본원칙 및 방향과 과제”, 『저스티스』 제122호(2011. 2), 62면.

381) 박정배, 위의 글, 195면.

382) 이윤호, “남북통일에 대비한 경찰통합의 구상과 과제”, 한국공안행정학회 학술발표회자료, 1994, 2면.

383) “통일(unification)”은 거시적(macro), 상대적으로 선행하는, 이질적인 요소에 대한 잠정적으로 외형적 구조가 하나의 모습을 갖추는 것을 말하고, “통합(integration)”은 미시적(micro), 상대적으로 후행하는, 하나의 구조 내에서의 완전성을 추구 또는 하나의 체계로서의 작동되어짐을 뜻한다. 남궁승필, 위의 글, 26면 [표 2-6] 참조.

384) 경찰통합의 이론, 유형, 분석틀에 관하여는, 남궁승필, 위의 글, 17-43면 참조.

385) 남궁승필, 위의 글, 135면.



## 2. 경찰법제 통합의 기본방향

남북한 법제통합의 기본방향이 통일경찰법의 법제적 과제에 직접적인 영향을 미치는 것은 지극히 당연하다. 따라서 통일을 대비한 법제정비를 함에 있어서 기본적으로는 통일의 목적, 지향점과 가치의 설정이 중요하다. 이는 통일 과정 및 이후에 여러 가지 법적, 사회적 쟁점을 검토함에 있어서 상대적으로 혼란을 덜 겪기 위한 것이다.<sup>386)</sup> 남북한 법제 통합에 있어서 궁극적인 목적은, 남북통일의 국내 및 국제적인 적법성을 확보하고, 남북한의 이질화를 극복하고 통일공동체를 건설하기 위한 법적 토대를 확보하는 것이라고 할 수 있다. 이러한 목적을 달성하기 위해서는, 남한의 민주주의와 시장경제체제, 정치적 자유주의, 남북관계 발전을 위한 법제도 개선 및 법제 정비를 추진되어야 한다는 것이 전제되어야 한다.<sup>387)</sup> 이 전제 아래서 법제통합의 기본원칙으로, 인간의 존엄과 사회적 권리, 복지국가의 원리, 문화국가의 원리, 혼합경제체제의 반영과 아울러 북한의 이념적인 요소 등의 제거 등이 제시되고 있다.<sup>388)</sup>

또한 흡수통합과 합의통일이라고 하는 국가승계유형과 조기통일과 점진적 내지는 단계적 통일이라고 하는 통일시기에 따른 유형도 법제정비에 있어서 중요한 문제라고 할 수 있다.<sup>389)</sup>

386) 송인호, “통일 시대를 대비한 법제정비의 주요쟁점”, 『저스티스』 제146-3호(2015. 2), 205면.

387) 이규창/박종철/최은석, 위의 책, 38면. 그러나 이 책에서도 보통 일반적으로 “한민족 공동체” 통일방안이라는 언급을 흔히 하고 있는데, 이는 최근 우리나라 사회가 다문화사회로의 이전과정에 있다는 점을 감안하면, 향후 “한민족 공동체”라는 개념을 계속 인정해야 하는 문제가 있다고 할 수 있다. 특히 이는 현행 법률에서도 예컨대, “남북관계 발전에 관한 법률” 제7조 제1항 “민족”경제라는 개념을 사용하는 것과도 관련된다. 이에 대한 면밀한 연구검토가 필요하다.

388) 이규창, “남북법제통합의 기본원칙 및 방향과 과제”, 『저스티스』 제122호(2011, 2), 79면; 이규창/박종철/최은석, 위의 책, 38-40면.

389) 이규창/박종철/최은석, 『남북 법제통합 기본원칙 및 가이드라인』, 통일연구원, 2010. 10, 8-11면.

### 3. 경찰법제 연구방향

#### (1) 기존의 연구방향

기본의 경찰법제 연구는 거의 이루어지지 않고 있고, 남한의 흡수통일을 염두에 둔 나머지 북한의 경찰 관련 법령 역시 개정 내지 폐지를 예상되므로 단지 남한의 법규정과의 개괄적인 비교 연구에 그치고 있는 실정이다.

#### (2) 향후의 중점 연구방향

남북한 경찰법제에 관한 연구는 전반적으로 부족한데, 그나마 종래 경찰행정학 분야에서는 주로 경찰행정조직과 관련된 연구를 하여 왔다. 따라서 향후 남북한 경찰법제에 관하여는 경찰행정작용에 중점을 두어서 남한의 경찰관직무집행법에 대응하는 북한의 인민보안단속법을 비롯한 행정처벌법, 북한의 소방방재분야 등에 관한 관심을 기울여야 한다. 한편 남북한 경찰법제통합에 있어서는 독일통일이 중요한 참고가 될 수밖에 없는데 이에 대한 연구가 미진하다. 동독의 “과도기적 경찰업무법”등에 관한 연구도 필요하다고 할 수 있다.<sup>390)</sup>

## II. 남북한 경찰통합 과정상의 법제적 과제

### 1. 경찰통합방안과 법제적 과제

#### (1) 의 의

경찰통합은 결국 입법에 근거하여 실행되어야 한다는 점에서 경찰통합의 법제적 과제의 문제가 선행적으로 결정되어야 한다. 그런데 이러한 경찰통합의 법제적 과제의 기초적인 방향 설정은 결국 경찰통합방안에 의하여 결정된다.

390) 통일부 연구용역보고서, 『통일법제 마련을 위한 남북 간 법제정비 대상 및 주요 쟁점 - 행정안전·경찰·소방방재/신문방송·체육관광 법제분야 -』, 법무법인 나눔, 2015. 8., 61-64면.

이하 논의되는 경찰통합방안의 내용과 그 장, 단점을 설명하면 다음과 같다.

## (2) 경찰통합방안<sup>391)</sup>

### ① 흡수통합방안

흡수통합방안은 남한경찰에 의한 북한경찰을 흡수통합하는 방안이다. 그 절차가 단순하고 남한 주민에게 우월감과 완전히 통일되었다는 감정을 제공할 수 있다. 그러나 남한 경찰에 대한 남한주민의 불만, 북한주민의 월성, 막대한 예산소요가 예상된다.

### ② 연방식 통합방안

연방식 통합방안은 남북한 경찰제도의 차이를 상호인정하고 상호교류를 통한 점진적인 통합을 이루는 방안이다. 이 방안은 남북한 상호간의 경찰제도의 차이를 인정하고 이를 법적으로 보장하며 각자의 고유성을 최대한 허용하는 장점이 있다. 그러나 통일의 의미와 효과가 반감되고, 주민이 안정된 지역적 정착성을 가지고 주민의 이동이 없어야 한다는 한계가 있으므로 과도기적 체제로 운용함이 바람직하다.

### ③ 표준화통합(제2의 경찰창설)방안

표준화통합은 새로운 “제2의 경찰창설”의 형식을 취하는 기본틀에서 한국경찰의 조직체계와 장비 시설체계를 중심으로 북한경찰을 통합하고 북한경찰의 불필요한 조직, 인원, 장비체계를 과감하게 감축하는 방안이다. 이 방안은 남북한 경찰대표가 통일 후의 경찰제도를 협의하여 이상적인 통일경찰제도를 구상하고 합의하여 남북한이 합의된 제도를 완전히 실시하자는 것이다. 이 방안은 통일 국가체제를 염두에 둔 미래지향적인 경찰통합의 구체적인 방향성을 제공하고 경찰통합을 점진적, 지속적으로 추진할 수 있다. 그러나 사전에 철저한 준비가 필요하고, 국가구성에 관한 남북간의 가치논쟁에 빠질 우려가 있고, 북한경찰의 입장에서는 통합에 대한 저항감, 수모감을 느낄 우려가 발생하는 문제점이 있다.<sup>392)</sup>

391) 이하 통합모델에 관한 설명은, 남궁승필, 앞의 글, 135-140면 참조.

392) 여러 가지 측면에서 이 방안의 타당성을 인정하는 견해가 있다. 남궁승필, 앞의 글, 136-140면 참조.

#### ④ 우리 정부가 제시한 한민족 공동체통일방안

이 방안은 기본적으로 위 합의된 표준화 통합방안과 그 궤를 같이 하는 것이다. 이 방안은 현실적으로 이질적인 양 체제의 어느 한쪽으로 흡수통합, 또는 양 제도를 인정하는 연방제보다는 남북한이 상호 협의와 합의가 우리민족에 미래상에 걸맞는 통일경찰을 구성할 필요가 있는 표준화된 경찰통합의 방안이다.<sup>393)</sup>

#### (3) 법적 과제

현재 통일을 위한 법적 준비는 표면적으로는 남북한 기본관계에 관한 조약 또는 협정의 체결, 남북협력교류에 관한 법제의 정비개선, 또는 개별적인 협력사업에 대한 법적 접근이나 남북협력 교류시대에 맞는 헌법, 국가보안법, 형법 등 현행법제의 개혁 등에 집중되어 있다. 이와 같은 준비작업은 당사자간의 합의 도출과정, 제도적·조직적 여건의 조성, 상이한 법체제와 법현실에 대한 상호이해의 확보에 근거하여야만 가능할 것이다.<sup>394)</sup>

경찰통합방안은 통일유형과 밀접한 관련성을 가질 수밖에 없다. 그런데 통일유형은 국내 및 국제정세에 의존하여서 결정되는 것이며 특히 상대방에게 강요할 수 없는 문제이다. 따라서 다양하게 제시되는 각 경찰통합방안에 맞는 통합경찰법제를 사전에 철저히 준비를 하여 대처할 필요성이 있다.

### 2. 경찰통합을 위한 법령정비

#### (1) 헌법통합

경찰통합의 전제가 되는 헌법은, 북한의 남한헌법으로의 편입 방식과 합의에 의한 통일헌법제정에 의한 통일 방식이 있으나, 결국 하나의 헌법질서하에서의 근본적인 법질서의 통일 내지 일원화를 요구하게 된다.<sup>395)</sup> 현재 남북한은 법적통합을 준비하고 있지 아니

393) 남궁승필, 위의 글, 140-141면.

394) 이와 관련하여 “통일합의서”에 경찰입장을 반영하여야 한다는 것에는, 남궁승필, 앞의 글, 167면 참조.

395) 김병기, “통일한국의 바람직한 법제도에 관한 원론적 연구(바람직한 통일국가의 모형)”, 국가정보학술회의, 1997.7.16.

하는 헌법을 가지고 있다.<sup>396)</sup> 헌법의 통합의 방식과 관련하여서는, 헌법통합의 길을 기존 헌법에 마련하는 방법, 국제조약을 통한 헌법통합의 방법, 헌법통합의 실제상의 순서 등이 논의되고 있다.<sup>397)</sup>

## (2) 경찰 관련 법령정비

베일에 가려진 북한의 인민보안성 등 경찰조직 관련 법령을 신속히 입수함은 물론이고 인민보안단속법 등 경찰작용 관련 법령을 철저히 분석하여야 한다. 이러한 작업을 통하여 남한의 경찰청 등 경찰기관 관련 법률, 경찰관직무집행법 등 경찰작용법 등과의 비교 분석을 함으로써 경찰 관련 법령을 정비하여야 한다.

## (3) 한시적 특례법 제정

강력한 공권력의 상징은 경찰법제통합에 있어서는 남북간의 충격을 흡수하고 완화할 잠정적인 조치가 필요하다. 북한지역에 남한의 경찰 관련 법령을 적용하기 전에 사전에 북한지역에 적용 시킬 과도기적이고 한시적인 경찰 관련 법령을 제정할 필요가 있다. 즉 북한지역의 실상에 맞게 남한의 경찰 관련 법령이 직접적으로 적용되게 되면 북한의 저항에 부딪치게 되므로 잠정적으로 북한법의 적용을 일부 인정하는 등 한시적 특례법을 제정할 필요성이 있다.

# 3. 행정조직의 통합 등

## (1) 행정조직의 통합

행정조직의 통합은 경찰행정조직의 통합의 선행조건이라고 할 수 있다. 북한의 행정조직은 지방자치는 물론 어떠한 형태의 자치행정을 허용하지 않고 있다. 조직관행상 업무수행의 창의성 결여, 책임회피, 노동당간부들에 대한 전면적 의존, 비밀경찰의 위협으로 인한 위축된 분위기가 고질화되어 있다. 법적 지식과 경험을 갖춘 행정공무원이나 유능하고

396) 정종섭, 앞의 글, 61면.

397) 정종섭, 위의 글, 63-65면.

자유로운 법조직능이 결여되어 있고, 무엇보다도 새로운 법질서의 즉시적용과 실효적인 집행을 가능하게 할 행정과 사법제도를 기대하기가 어렵다.<sup>398)</sup>

이러한 점에서 남북한의 법제통합에 있어서 북한 지역의 실정을 고려하지 않은 급속하고 일률적인 법규의 전환은 규범과 현실과의 괴리로 이어져 법에 대한 신뢰상실 내지 북한주민의 법에 대한 수용태도의 악화현상을 초래할 가능성이 있다. 따라서 남북한 법제통합에 있어서는 구체적 상황하에서 점진적 법통합과정을 거치는 것이 바람직하다.<sup>399)</sup>

## (2) 자매결연에 대한 종합적인 지원활동

통일 이전 동서독 지방자치단체간의 자매결연 숫자가 공식적으로 50여개에 지나지 않았으나, 정작 통일 이후에는 구동서독지역 자매결연이 전국적으로 확산되었다.<sup>400)</sup> 독일의 경우에는 자매결연을 자발적으로 선택하였으나, 우리의 경우에는 북한은 지방자치의 경험이 전혀 없고 남한도 지방자치의 경험이 짧기 때문에 자매결연을 중앙정부가 주도하는 것이 바람직하다.

## 4. 경찰통일 행정요원 양성

통일의 후유증을 극복하고, 내적통합을 이룩하기 위하여 인적인 교류가 필요하다. 특히 북한 출신 관료들의 무능과 형식주의, 무사안일주의, 권위주의, 부정부패 문제로 인하여 통일 후 북한지역의 치안유지와 남북한 체제통합을 위해서 남한출신 공직자들이 일정 부분 북한지역에 투입되는 것은 불가피하다. 경찰 분야에서 통일행정요원의 임무로서는 치안유지 및 치안체제 구축이 주 임무이다. 세부적으로는 북한의 치안기관 인수, 치안요원의 정리, 치안유지를 위한 인력지원체제 구축, 북한 내부의 경찰통일행정요원 양성 등을 고려한 입법적 조치가 필요하다.<sup>401)</sup>

398) 남궁승필, 앞의 글, 167면.

399) 남궁승필, 위의 글, 167-168면.

400) 양현모, “독일통일의 경험이 남북한 체제통합에 주는 교훈”, 한국행정연구원, 1998, 111면.

401) 남궁승필, 앞의 글, 141-142면.

## 5. 통일과정상의 치안유지

통일 과정 또는 이후에도 북한지역에서의 질서교란상태가 발생할 가능성이 크므로 질서유지 및 위험방지 등 치안유지를 위한 법제를 정비해야 한다.

형사사법에 있어서 경찰은 일반 시민들과 가장 밀접한 관계를 맺고 직접적으로 치안서비스를 제공하는 국가공권력으로서 매우 중요한 의의를 갖게 된다. 즉 경찰은 형사사법체계의 제1단계에 위치한 입구로서, 예컨대 경찰의 범죄예방과 수사의 결과 여하에 따라 다음 단계인 기소와 재판 그리고 행형과 교정대상의 양과 질을 좌우하게 된다. 이는 경찰의 방범활동이 어느 정도의 성과를 거두느냐에 따라 혹은 범죄인지와 검거율에 의하여 형사사법적 대응의 양이 결정되고, 수사과정의 인권존중과 증거확보의 정도에 따라 유죄와 양형 결정 등 형사사법의 질을 좌우하게 된다는 것을 의미한다. 따라서 경찰서비스는 범죄통제에 있어서 가장 본질적이고, 대표적인 치안서비스 가운데 하나로 인식되는 것이다. 경찰만큼 치안환경에 직·간접적인 영향을 미치는 공식적인 조직이 없다는 것을 의미한다. 치안환경은 기본적으로 국내외의 정치·경제 상황 그리고 형사사법체계의 기능 속에서 설정되기 때문에 이와 같은 관점에서 볼 때에는 경찰의 치안에 대한 대응은 본질적으로 한계를 안고 있다.<sup>402)</sup>

통일 과정에서 치안상황에 혼란이 발생한 경우 치안질서 유지를 위하여 야간통행금지 조치, 불법무기 자진신고제도 실시, 사회불안을 조장하는 유언비어 유포행위 금지, 불법 집회 금지 내지 집단행동의 제한 등이 필요할 수 있다. 다만 이와 같은 조치는 남한의 경찰청과 북한의 인민보안성의 조직과 기능을 상호간 통합 관련 법령에 맞추어 정비하여야 한다.<sup>403)</sup>

402) 백형조, “한국 형사사법행정의 문제점과 대책: 경찰의 역할을 중심으로”, 서재근 편저, 『한국 형사사법행정의 발전과 그 과제』, 신흥출판사, 1985, 25면; 최선우, “남북통일에 따른 치안예측과 경찰의 대응전략”, 『통일법연구』 제11권 제1호(2002. 7), 177-180면.

403) 남궁승필, 앞의 글, 168면.

## 6. 대규모 탈북대비 법제 정비

### (1) 대규모 탈북

통일 과정에서 대규모 탈북사태가 발생하게 될 경우 경찰력 차원에서 대응이 불가피하다. 이에 대하여 발생요인과 가능성 측면에서 억제하는 요인과 촉진하는 요인이 동시에 존재한다. 대규모 탈북사태가 발생할 경우 갑작스러운 이주민발생, 주거지 미확보 등으로 국내 치안환경에 불안요인이 될 것으로 보인다.<sup>404)</sup>

### (2) 유관기관과의 협력<sup>405)</sup>

#### ① 지방정부 및 지방경찰청과의 협력

휴전선을 넘어 국내로 들어오는 탈북자를 수용하기 위해서는 북한과 접하고 있는 지역인 경기도 및 강원도 북부 지역에 일정한 규모의 수용 및 조사, 교육 시설을 만들어야 한다. 북한과 대치하고 있는 육군 또는 지방 치안 해결 중심의 구조를 갖고 있는 경기 및 강원 지방경찰청이 전담하기 어렵다.

이 경우 경찰청은 우선 경기 및 강원 지방경찰청을 제외한 나머지 지방경찰청에서 인력을 차출해서 이 시설의 경비 및 탈북자 관리를 군 및 경기도, 강원도와 협조해 담당해야 할 것이다. 경기 및 강원 지방경찰청은 수용시설 건립으로 인해 발생할 수 있는 지역 내 치안 수용에 대비하기 위하여 가급적 시설과 직접적으로 관련된 업무를 부과하지 않는 것이 적절하다.

404) 서독의 사례에서는 임시수용시설이나 수용소의 특성상 문제가 없을 수 없었으나, 서독사회의 혼란을 조성하는 소요나 폭동을 발생하지 아니하였다. 따라서 서독정부는 대규모 동독탈출난민이 초래할 수 있는 소요나 폭동을 대비한 별도의 치안대책을 마련하지 않은 것으로 보인다고 한다. 신종대/정상돈, “통일대비 질서유지와 치안 확보: 쟁점, 과제, 해법 - 대규모 탈북난민사태에 대한 대처방안을 중심으로 -”, 경찰대학 치안정책연구소, 2015 연구보고서, 55면.

405) 신종대/정상돈, 위의 글, 92면.



## ② 해군 및 해양경찰 등과의 협력

해군 제1, 제2함대사령부, 해양경찰뿐 아니라 강원도 및 경기도와의 협조가 필수적이다. 한편, 인천시가 관할하는 서해 5도에도 선박 등을 이용해 탈북행렬이 이어질 수 있다. 이 지역에서는 경찰은 인천시, 해군뿐만 아니라 서해 5도 지역에 주둔하고 있는 해병대 등과도 협력해야 한다.

## (3) 법제 정비

특히 급속한 통일의 경우 반드시 대규모 탈북에 대하여는 법제정비가 필요하다. 이 경우 먼저 북한주민의 남한으로의 대량이주를 제한하는 법적 근거가 문제된다. 대규모탈북에 대한 법제정비 대책으로는, 대통령의 국가긴급권, 계엄선포권으로 대처하자는 견해, 이동을 제한하는 특별법(군사분계선 통과에 대한 특별조치법)의 제정하자는 견해, 대량탈북자긴급수용법, 대량탈북대비지원법제 등을 입법하자는 견해 등이 있다. 현행 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」의 가장 대표적인 문제점은 북한(이탈)주민의 법적 지위(국적)에 관한 명시적 규정이 없다. 이에 대한 법제정비의 필요성도 있다.<sup>406)</sup>

## Ⅲ. 남북한 경찰 조직 통합

### 1. 과도기적 경찰기관의 설치<sup>407)</sup>

#### (1) 북한경찰청

통일에 대한 준비 없이 조기통일의 경우 통일 이후의 상황이 남북한을 단일한 경찰행정체제로 관리하기 어려운 정도로 경찰행정수용가 급증하는 경우,<sup>408)</sup> 경찰행정을 전담할 기관으로 과도기 동안 북한지역을 관할하는 (가칭)‘북한경찰청’을 설치하여 북한지역의

406) 송인호, 앞의 글, 232-234면.

407) 전술한 바와 같이, 이러한 구상은 과거 독일 통일 과정에서 과도기적으로 구 동독지역 5개주를 관할하는 경찰청이었던 ‘공동범죄수사국’(Gemeinsames Landeskriminalamt) 설치와 유사한 것이다.

408) 박정배, “통일한반도의 경찰행정체제 통합의 법제화에 관한 소고”, 『홍익법학』 제16권 제2호(2015), 212면.

경찰조직을 지휘하며, 북한 현실을 반영하는 경찰행정을 수행하는 방안이 있다.<sup>409)</sup>

또한 ‘(가칭)북한경찰청’ 산하에 각 시도별 지방경찰청을 설치하고, 각 시군별로 경찰서를 설치하여 기존 북한의 군대식 인민보안성 조직을 문민화된 경찰조직으로 전환하도록 할 필요가 있다.

## (2) 북한 경찰행정부

남북간 상호 합의된 점진적 통일시에는 남북한 간의 이질감이 크지 아니하므로 북한지역을 별도로 관리하는 것보다는 남북한 전체를 정상적으로 관리하는 체제의 수립이 필요하다. 이 경우에는 현행 행정안전부 소속의 경찰청보다는 그 업무수행에 있어서 보다 자치권이 보장된 북한 경찰행정부의 신설이 필요하다.<sup>410)</sup>

## 2. 자치경찰제의 도입

최근 활성화되고 있는 자치경찰제를 도입하는 방안도 고려된다. 통일과정에서 기본적인 중앙집권화된 경찰조직을 유지하는 것보다는 지역 실정에 부합하는 자치경찰을 실시하는 것이 바람직하다는 것이다. 따라서 북한의 기존 인민보안성 등을 중심으로 지방경찰로 재편하고, 국가경찰과 이원화된 체계를 검토할 필요성이 있다.<sup>411)</sup>

북한지역은 아직 산업화 수준이나 주민의 소득수준이 낮은 편이다.<sup>412)</sup> 자치경찰제를 북한지역에 도입할 경우 북한지역의 신설된 지방자치단체의 열악한 재정상태로 인하여 경찰관

409) 이때 북한경찰청은 경찰청장의 지휘를 받게 된다. 이관희, 앞의 글, 65면.

410) 박정배, 앞의 글, 213면. 남북한이 급속하게 통일되는 경우에는 북한의 행정전반을 관할하기 위한 조직으로서 “북한행정원”을 설치하자는 의견이 오래 전부터 제기되어 왔다. 최진욱, 『남북한 행정통합방안』, 통일연구원, 2000, 3면.

411) 최선우, 앞의 글, 193면; 이윤호, 앞의 글, 2면.

412) 현대경제연구원의 2016년도 조사에 따르면, 북한의 1인당 명목 GDP는 약 1천13달러 수준으로 나타났다. 반면 동 연구원에서 실시한 추계로는 남한지역의 1인당 GDP는 2만8,524달러 수준이다. 이에 관하여, 연합뉴스, 박의래 기자 “북한, 처음으로 1인당 GDP 1천 달러 넘겨”, 2016.9.29.자(<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/09/28/0200000000AKR20160928165900002.HTML>) (최종방문일: 2017. 12.17.); “<표> 한국과 일본 1인당 GDP 추이” 2016. 3.1.자. (<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/02/29/0200000000AKR20160229189100009.HTML>) (최종방문일: 2017.12.17.).

에 대하여 필요한 장비지급은 물론이고, 급여제공 역시 원만하지 아니할 우려가 있다.<sup>413)</sup> 재정적인 해결책 없이 북한지역에 대한 자치경찰제의 즉시 도입은 어렵다고 할 수 있다.

따라서 북한지역에 지방자치제도<sup>414)</sup>를 실시한 후에 이에 부합하여 지방경찰제 내지 자치경찰제를 실시하는 것을 장기적으로 검토할 필요가 있다. 즉, 최소한 과도기 기간 동안에는 우선 기존의 인민보안성 등의 경찰조직을 민주화된 경찰로 전환을 시켜 놓은 후에 지방경찰을 설치하는 방안으로 점진적으로 접근하는 것이 바람직하다.

### 3. 경찰 조직의 임무

남북한의 경찰조직 과정에서 통합 경찰조직이 수행하여야 할 임무 내지 기능에 대하여 통합이 필요하다.

<표 6-3> 현행 남북한 경찰기능 및 조정방향<sup>415)</sup>

남 한	북 한	조정방향
국민의 생명신체재산의 보호	일반 치안질서 유지	흡수통합
범죄의 예방진압 및 수사	당정책 및 안전사업 총괄	국가정보원 이관
치안정보의 수집, 교통단속	민심동향시찰, 주민감시	자료 검토
기타 공공의 안녕과 질서유지	국가주관 적대행위자 색출	자료 검토
	복역자교화소 관리	법무부 이관
	국경해안선 경비	국방부와 협의
	지하철 철도 발전소 등 건설	건설관련부처 및 일반 업체 이관

413) 전술한 바와 같이, 이러한 현상은 과거 독일통일의 과정에서도 발생한 바 있다.

414) 북한은 1974년 『지방주권기관법』을 제정하여 이른바 ‘지방주권기관’으로서 지방인민회의와 인민위원회를 두고 있다(동법 제2조 1문). 그러나 북한의 지방인민회의와 지방인민위원회는 우리와 같은 ‘지방자치단체’로 보기 어렵다는 지적이 있다. 최우용/박지현, “북한의 지방행정체제와 통일 후 지방자치에 정착방안에 관한 시론”, 동아대학교 법학연구소, 『동아법학』(66), 2015, 366, 369-370면 참조.

415) 남궁승필, 앞의 글, 157면 참조.

북한의 인민보안성의 경우 앞에서 본 바와 같이 우리의 경찰청과 달리 다양한 임무를 수행하고 있다. 우리의 ‘교도소’에 해당하는 교화소 경비와 같은 업무는 우리의 법무부 교정당국에서 하고 있는 부분이므로 업무 중복을 피하여 법무부로 이관하는 것이 바람직하다.

국경경비 임무의 경우 독일의 구 국경경비대 내지 현재의 연방경찰과 같이 국경경비 임무를 경찰에서 수행하는 방안이 있을 수 있고, 반대로 다른 해안경계를 맡은 군부대로 같이 국방부로 이관하여 통합하는 방안도 검토 가능하다.

북한의 국가보위성과 같이 민간인에 대한 사찰, 주민감시 등의 임무는 경찰 정보과의 업무를 넘어선다고 할 수 있다. 이는 법치주의와 기본권 보장에 반할 위험이 있으므로, 이를 중단하여야 할 것으로 본다. 다만 반국가단체, 국제테러조직 등 해외정보수집 부분은 정보기관으로 이관하는 등 업무를 재편할 필요가 있다.

북한의 경찰기관인 인민보안성에서는 군대식 조직과 비밀유지문제로 건설임무를 맡은 조직을 운영하고 있으나, 통일 이후에는 건설 관련 부처 또는 민간의 건설부문으로 통합하는 방안 등을 검토할 필요가 있다.<sup>416)</sup>

#### 4. 경찰인사법제 통합

##### (1) 북한 경찰인력의 활용방안(재임용 및 재교육)

동독의 사례에서 보듯이 북한주민을 완전히 배제할 수는 없을 것이므로, 북한 경찰인력을 흡수하여 북한 주민들의 박탈감이나 위화감을 방지해야 할 것이다. 남북 통일 과정 및 직후에 치안불안으로 인한 경찰수요가 폭증할 것이 예견된다. 이 경우 북한 경찰인력

416) 이 경우 조직에서 밀려나 실직하는 북한의 인민보안원들은 재임용 및 재교육과정을 거쳐서 공병부대등으로 전직을 시키거나 민간부문에 취업을 앞선하여야 할 것이다. 독일의 경우에는 통일 당시 「직업군인 및 공무원의 타 영역으로의 지원을 위한 법률: 전직지원법」(Gesetz zur Förderung der anderweitigen Verwendung von Berufssoldaten und Beamten: Verwendungsförderungsgesetz)을 제정하여 구동독 정부에서 근무하다가 통일에 따라서 퇴직하는 공무원들이 민간부문으로 취업할 수 있도록 지원한 바 있다.

을 무조건 배제하면 경찰인력 공백현상이 발생할 수도 있다. 따라서 현지 사정을 잘 알고 있는 북한의 경찰인력을 재임용 절차(417)를 거쳐서 재배치하여 경찰공무원으로 계속 근무하게 할 필요가 있다.(418)

물론 이 경우에도 북한 경찰인력 중 심각한 인권침해 범죄에 적극 가담한 자를 공식에서 배제하는 것을 원칙으로 하고, 그 외에 경미한 경우에는 법치주의, 기본권 존중 등 통일헌법의 이념을 준수하는 경찰인력으로 거듭나도록 해야 할 것이다. 당연히 이들이 새로운 국가 및 경찰체제에 적응하기 위한 단기적인 ‘적응교육’, 장기적인 “재교육”을 실시할 필요가 있다.(419)

한편 이들이 재임용심사 및 재교육을 받는 동안에는 일단 공무원 신분을 잠정적으로 유지시켜 주고, 이들의 재임용심사 또는 재교육을 전담하는 특별기관을 설립하는 방안도 법제화할 필요가 있다.(420)

## (2) 신규임용

통일과정에서 북한지역의 치안수요에 대응하기 위해서는 신규임용의 필요성이 있다. 이 경우 남한 출신자들 일변도로 신규임용하는 것은 북한 출신자에 대한 지역적인 차별이나 통일에 대한 저항감 내지 박탈감으로 발전할 가능성이 있다. 따라서 경찰관 임용절차에 대한 특례규정으로 북한출신자에 대한 일종의 쿼터제 또는 가산점제 등을 검토하여 법안에 반영할 필요성이 있다.(421)

417) 독일의 경우에는 헌법충성심사와 자격능력심사를 거치도록 이 기간 동안에는 ‘수습공무원’의 신분을 부여하였다.

418) 독일통일의 경우 동독의 경찰인력의 흡수문제와 이를 남북한의 통일의 경우 활용하는 방안에 관하여는, 황문규·박형식, “동서독 경찰통합 과정에서의 동독 인민경찰의 흡수·활용”, 『융합보안논문지』 제3권 제5호(2013), 157-164면 참조.

419) 동서 베를린 경찰통합과정에서도 동베를린 인민경찰에 대하여 ‘적응교육’을 실시하였다. 이에 관하여, 통일부, 『독일통일총서 5권: 경찰분야 통합관련 정책문서』, 2014, 50-52면 참조.

420) 최진욱, 『남북한 행정통합방안』, 통일연구원 2000, 77면에선 행정자치부 산하에 ‘(가칭) 북한 공직자 특별심사부’를 설치하자는 제안을 하였다. 현재 인사 관련하여 그 기능이 인사혁신처로 이관되었고, 기관의 위상 등을 감안하면 ‘청’이나 ‘본부’급으로 설치하는 것이 더 바람직할 것으로 생각된다. 한편 재교육을 위해서는 기존의 경찰대학교는 물론 경찰 관련 학과에서 담당하는 것도 고려해 볼 필요가 있다.

421) 이들 북한출신자에 대하여는 경찰대학교 및 경찰 관련 학과 등에 분산·위탁하여 교육 후 현장에 배치토록 하는 방안이 추진될 수 있다.

### (3) 인적교류

남북한 경찰인력의 실질적인 통합을 위해서는 인사교류를 실시하는 것이 바람직하다. 이렇게 하여 남한의 경찰행정 문화를 자연스럽게 이식하도록 하는 것이다. 물론 상급 관리자 외에도 실무자들도 혼합하여 배치하여야 할 것이고, 파견근무 등에 각종 수당 등 인센티브를 제공하는 방안도 강구하여 입법에 반영하여야 한다.

### (4) 직급·보수체계

궁극적으로는 남북한 단일한 직급 내지 보수체계를 적용하는 것이 바람직하다. 그러나 과도기에 있어서는 남북한 경찰관의 능력의 차이가 불가피하고, 남북한 간의 경제력 및 구매력의 차이가 있어서 남북한 간에 직급 내지는 보수체계에 있어서 일정 조정기간이 필요할 것이다. 특히 남한 경찰관의 북한 지역으로 파견근무하는 경우에는 승진이나 보수에서 일정 우대를 해주는 방안을 강구하여 입법에 반영하여야 한다.<sup>422)</sup>

## IV. 남북한 경찰작용법제 통합

### 1. 통합의 지향점과 절차

#### (1) 통합의 지향점

우리의 기준으로 보면, 북한의 경찰 관련 법령은 그 내용과 형식면에서도 문제가 많다. 『인민보안단속법』상의 주민단속이나 형사소송법에 따른 형사사건의 처리에 있어서 북한 경찰의 임무와 역할이 규정되어 있을 뿐이고, 실제로는 주민을 통제 또는 프롤레타리아 독재의 대상으로 규정하고 있다. 따라서 궁극적으로는 당연히 자유민주주의, 법치주의, 적법절차의 원칙과 인권보장에 기초한 남한의 경찰작용법제를 근간으로 통합을 추진해야 할 당위성이 인정된다.<sup>423)</sup>

422) 동독의 공직자의 봉급수준은 서독에 비하여 1991.7.1. 60%, 1992.5.1. 70%, 1992.12.1. 74%, 1993.7.1. 80%, 1994.10.1. 82%, 1995.10.1. 84%로 인상조정되었다고 한다. 임준태, 앞의 글, 216면 주69) 참조.

423) 제성호, “북한의 경찰법령과 경찰업무 처리에 관한 분석”, 『통일과 법률』 제28호(2016.11), 67면.

## (2) 잠정적인 경찰작용법 제정의 필요성

경찰작용법이 서로 다른 상태에서는 남북한이 통일되었다고 하더라도 경찰이 통합되었다고 보기 어렵다. 따라서 남북한 간의 경찰작용법제를 통합하는 조치가 반드시 필요하다. 그런데 상이한 경찰작용법제를 통합하는 방안에 대하여 일방의 법제를 즉시 이식하는 방안도 있을 수 있으나, 현실적으로는 적용이 어려운 문제가 발생한다. 왜냐하면 남북한은 법체계에서부터 이질적인데다, 법령의 입법목적·이념에서도 큰 차이가 있기 때문이다.

남북한이 단계적 통일을 실시하는 ‘민족공동체 통일방안’을 따르게 될 경우에 남북한이 국가연합단계에 있는 상황에서 먼저 남북한 간의 경찰작용법을 유사하게 조정할 필요가 있다. 따라서 남북한의 경찰작용법의 통합에 있어서도 최종적으로는 단일법을 제정하여 시행하게 되겠지만, 그 전단계 통합과정에서 북한 지역의 특수한 사정, 북한지역 근무 경찰관련 담당자와 북한주민의 저항감 등을 완화하기 위하여 잠정적인 경찰작용법을 제정하여 적용할 필요는 있다.<sup>424)</sup>

## (3) 통합된 경찰작용법제 제정

남북한이 단일 국가로 통합된 상황에서는 경찰작용법 역시 남북한에 공통으로 적용될 수 있는 통합법으로 제정하는 것이 필요하다.<sup>425)</sup>

통일과정에 대하여 어떤 경로를 통하여 이루어지게 될지는 현재로서는 속단하기 어렵다. 그러나 우리 정부에서는 남북한 통일 방향에 대하여 ‘민족공동체 통일방안’이라고 하는 3단계 통일 방안을 제시하고 있다.<sup>426)</sup> 각 단계별로 각각 경찰법제 역시 변화를 겪게 될 것이고, 최종적으로 완전한 통합국가를 건설하는 3번째 단계인 ‘통일국가 단계’에서

424) 동서독 통일 당시에도 동독 경찰이 한시적으로 적용되는 경찰임무법 등을 제정하여 서독 경찰의 직무집행 관련 규정 등을 반영하였던 것도 이와 같은 방안이다.

425) 동서독 통일의 경우 독일이 연방제를 취하고 있었기 때문에 구 동독 지역주(신연방주)와 구 서독지역 주들 간의 자매결연을 맺도록 하였고, 경찰작용법제 역시 자매 주들의 그것을 모방하여 제정하는 것으로 나타났다.

426) 민족공동체 통일방안에 대하여, 통일부 홈페이지 “통일방안” 관련 (<https://www.unikorea.go.kr/content.do?cmsid=1561>) (최종방문일: 2017.5.9.).

통합된 경찰조직, 경찰작용 등 법제도를 갖게 되는 것을 목표로 한다.

## 2. 개별 경찰작용법제 통합

### (1) 통합경찰작용기본법의 제정 - 북한의 인민보안단속법과 남한의 경찰관직무집행법의 통합

#### ① 개 관

전술한 바와 같이 경찰작용법의 기본법적인 의미를 갖는 우리의 「경찰관직무집행법」에 해당하는 북한의 경찰작용법은 「인민보안단속법」이다. 북한의 인민보안단속법에는 많은 문제점들이 내포되어 있다.<sup>427)</sup> 이러한 문제점을 시정하여 남북한 단일의 경찰작용법의 기본법 제정하기 위해서는 아래의 기본적인 내용을 반드시 참고하여야 한다.

먼저 북한의 경찰작용법인 인민보안단속법은 체제를 유지하고 주민을 통제하기 위한 목적으로 제정되었으므로, 향후 남북한 통합경찰작용기본법을 제정함에 있어서는 이와 같은 내용을 완전히 제거하여 오로지 인권보장을 목적으로 하는 규정으로 탈바꿈되어야 한다. 경찰업무처리절차에 관하여는, 우선 먼저 모든 절차가 투명하고 객관적으로 이루어질 수 있도록 규정에 적극 반영하여야 한다. 통합 경찰작용기본법에는 모든 형사범을 포함하여 제정되어야 하고, 이와 관련하여 진술거부권, 영장주의 등 형사절차에 관한 규정이 반드시 필요하다. 또한 범위반자를 단속한 자가 직접 노동단련 등 제제조치를 취하는 식의 규정이나, 정식재판을 거치지도 아니하고 과도한 인권침해의 성격을 갖는 형벌인 노동단련을 부과하는 규정은 지양되어야 한다.<sup>428)</sup>

427) 인민보안단속법은 제6조에서 인권을 명시하였으나 장식적인 규정일 공산이 크고, 법령명칭이 종전의 “사회” 안전단속법에서 “인민”보안단속법으로 바뀐 것을 비롯하여 종전에 비하여 단속행위를 대폭 확대하였는데 이는 주민의 일상생활까지 통제하는 의지의 표명이며, 권리개념이 후퇴하고 제도와 질서의 준수가 강조되고, 단속대상인 되는 행위에서 “- 하는 것 같은 행위”라고 유사행위를 규정하고 있고, 조서작성(제46조)시 시간의 제약을 두지 않는 문제점이 있다. 제성호, 앞의 글, 37-39면.

428) 제성호, 위의 글, 60-64면.



## ② 통합법 제정시 고려하여야 할 개별적 사항

### - 경찰관의 권한 행사

「인민보안단속법」에서는 “국가는 인민보안 단속에서 인권을 유린하거나 직권을 람용하지 않도록 한다(제6조)”의 규정을 하고 있을 뿐 구체적으로 경찰권행사의 비례성의 원칙을 명시하는 것이 바람직하다.<sup>429)</sup>

### - 대상행위

북한의 인민보안단속법에서는 “-하는 것 같은 행위”라는 식의 규정뿐만 아니라, 예컨대 “려행질서, 걸어 다니는 질서를 어기는 행위(제30조)”, “경비질서를 어기는 행위(제32조)”, “신분등록, 숙박등록, 살림집리용질서를 어기는 행위(제33조)” 등등을<sup>430)</sup> 비롯하여, “술을 마시고 운전하는 행위(제34조)”, “물, 공기, 토양을 오염시키는 행위(제39조)”은 규정 자체가 너무 포괄적인 추상적으로 규정한 것은 명확성 원칙에 반하고 단속기관에게는 과도한 재량권을 인정하는 문제가 있다.

또한 “정당한 이유없이 출근하지 않거나 노동시간을 지키지 않는 것(제18조)”, “점치는 것과 같은 미신행위(제21조)”, “시장밖에서 물건을 팔고 사는 행위(제27조)” 등은 굳이 단속대상으로 할 필요는 없는 것으로 보인다.

### - 단속방법과 절차

북한의 단속방법 및 절차에 있어서는, 기본적으로 경찰업무 처리절차가 공개되지 않고 있고, 형사범의 제외되고, 진술거부권고지와 임의동행 요구에 거절 내지는 답변을 강요당하지 않을 규정이 없고, 영장주의 없이 운수수단을 억류할 수 있고, 그 외에 무기사용의 불명확성, 단속자가 직접 제재조치를 취하는 점, 노동단련이 활용되는 점 등을 들 수 있다.<sup>431)</sup>

429) 「경찰관직무집행법」 제1조 제2항 “이 법에 규정된 경찰관의 직권은 그 직무 수행에 필요한 최소한도에서 행사되어야 하며 남용되어서는 아니 된다.”

430) 그 외에도 “질서를 어기는 행위”를 규정한 것으로는, 제22조, 제25조, 제31조, 제34조, 제36조, 제37조 등을 들 수 있다.

431) 제성호, 앞의 글, 61-64면.

이들 규정들의 문제점을 제대로 파악하여 통합법 제정시 충분히 고려하여야 할 것이다.

## (2) 남북한 형사소송법의 통합

향후 통합 형사소송법을 제정함에 있어서, 북한식의 예심제도나 장기간의 구속기간을 인정하는 것은 인권보장의 문제가 있으므로 이를 그대로 허용하기는 어려울 것이다. 한편 형사절차에서 있어서는 영장주의, 무죄추정 및 전문법칙배제가 인정되어야 하고, 변호인의 실질적인 조력을 받을 수 있도록 하여야 한다.

요컨대 공정한 재판을 위하여 법원의 독립성을 제고하고 인권을 보장하는 방향으로 형사절차법의 통합이 이루어져야 할 것이다.

## (3) 북한의 행정처벌법과 남한의 행정질서법 관련 규정의 통합

### ① 남북한 비교

대부분의 국가에는 행정질서법에 대한 법규는 각 개별행정법규에 산재되어 규정되었으나, 북한을 비롯한 독일, 중국 등 일부국가에서는 통일법전이 있다.<sup>432)</sup>

북한의 「행정처벌법」은 공법관계와 사법관계의 구별이나 일반권력관계와 특별권력관계의 구별이 없을 뿐만 아니라 체제유지라는 기본목적 달성으로 위해서 북한 주민의 거의 모든 생활이 행정처벌의 대상이 된다. 그리고 적용대상에 공민 이외에도 기관, 기업소, 단체 등에게 인정하는 데 이에 대한 정의규정이 없을 뿐만 아니라, 행정기관에 의한 처벌에 의존한다는 점에서 규정 자체의 추상성 및 과도한 재량성이 문제되고 종국적으로는 법원에 대한 재판청구가 인정되지 아니한다. 처벌의 수단으로는 신체의 자유를 속박하는 무보수노동 및 노동교양 등의 강력한 처벌수단이 사용된다.<sup>433)</sup>

또한 남한의 경범죄처벌법상 경범죄에 대한 처벌이나 질서위반법상의 질서위반행위는 법원의 재판으로 하는 데에 반하여 북한의 행정처벌법은 법원의 재판이 아니라 행정기관의

432) 독일의 1952년의 「질서위반법」(Gesetz über Ordnungswidrigkeiten), 중국의 1996년의 「행정처벌법」 등이 있다.

433) 박윤훈, 앞의 글, 47-51면.

결정으로 하고 그 처벌수단도 무보수노동 또는 노동교양이라는 강력한 수단에 의한다.<sup>434)</sup>

## ② 통합법 제정시 고려하여야 할 사항

우선 먼저 체계상 과연 행정질서벌에 대한 통일법전이 필요한 것인지가 먼저 논의되어야 한다. 즉 다양한 행정제재 규정과 형벌부과 규정들을 종합적으로 비교 분석함으로써 복잡 다양한 행정제재수단의 통합가능성과 이들 제재수단에 공통하는 통일법전의 제정 필요성 및 가능성을 검토하여야 한다.<sup>435)</sup> 최근 남한은 종래 「경범죄처벌법」 이외에 2016년 「질서위반행위규제법」이 제정된 바가 있어서 이에 대하여 종합적이고 면밀한 검토가 필요하다.

또한 북한 행정처벌법의 처벌대상이 되는 행위의 축소가 불가피하다. 즉 예컨대 무직 건달행위(제92조), 미신행위(제157조) 등 사생활관계에 대한 처벌, 생산질서를 어긴 행위(제32조), 전력낭비 행위(제48조), 수출질서를 어긴 행위(제56조) 등 사경제관계에 대한 처벌등을 삭제하는 것이 바람직하다. 처벌적용대상에 국민 이외에도 기관, 기업소, 단체 등에게 인정하는 명확한 근거 규정이 있어야 하고, 처벌규정의 추상성·재량성 등이 시정되는 것이 바람직하다.

처벌수단으로 신체의 자유를 속박하는 노동교양이나 무보수노동등의 처벌수단도 개선되는 것이 바람직하다. 최종적으로는 법원의 독립성을 강화하여 국민의 재판청구권을 실질적으로 보장하여야 한다.

## (4) 북한의 공민등록법과 남한의 주민등록법의 통합<sup>436)</sup>

북한의 「공민등록법」은 인민보안기관이 공민등록 외에도 신분등록, 주민등록 등의 업무를 하고, 거주지 이동시 사유서 내지 동의서가 있어야 하고, 관광 또는 사적 여행시에도

434) 박윤훈, 위의 글, 51-52면.

435) 김용세, “행정질서벌과 형사제재의 관계 - 질서위반행위의 효과적 통제방안에 관한 연구”, 『형사정책연구』 제46호(2001. 6), 86-87면.

436) 북한의 공민등록법에 관하여는, 이은정, “북한의 신분등록·주민등록제도 - 가족관계등록을 중심으로”, 법원행정처 특수사법제도연구위원회, 『제37차 특수사법제도연구위원회 회의 발표자료』, 2016.7.4.; 최은석, “북한의 공민등록법과 남한의 주민등록법 비교·분석”, 『2006년도 남북법제개선 연구보고서』, 법제처, 2006. 등이 있다.

여행증명서를 소지하여야 한다.<sup>437)</sup> 또한 북한의 공민등록은 평양시민증을 발급으로 평양 시민을 우대하고, 주무관청이 인민보안기관으로 통제적 성격이 강하고, 처벌의 근거조항만 있을 뿐 상세규정이 없는 점 등이 문제점으로 지적되고 있다.<sup>438)</sup>

통합법 제정시 이러한 북한의 공민등록법의 문제점을 검토하여야 하고, 근본적으로는 남북한 통합을 전제로 하는 경우 북한 주민을 기존의 남한의 주민등록을 할 것인가 아니면 새로운 주민등록제도를 시행할 것인가부터 검토를 하여야 한다.<sup>439)</sup>

### (5) 남북한 도로교통법의 통합

다른 법과 달리 도로교통법에 있어서 북한은 이념적 색채가 가미된 규정이 거의 없을 뿐만 아니라, 다른 나라, 국제기구들과 교류와 협조(제5조), 국가의 도로교통사업체계 확립원칙(제4)을 규정하고 있다. 이는 아마 도로교통은 문명의 이기로서 이념과 체제와 관계없는 실용주의측면이 있기 때문으로 추정된다.

법의 편제 자체도 남북한이 유사하므로 다른 법보다는 통합의 큰 어려움은 없을 것으로 보인다. 다만 북한의 도로교통법 제5장 도로교통사업에 대한 지도통제에 있어서는, “내각의 통일적인 지도밑 ... 중앙인민보안지도기관은 도로교통사업을 정상적으로 장악하고 지도하여야 한다(제72조)”라고 규정하여 강력한 중앙통제를 강조하는 규정들이 있다는 점, “도로와 그 안전시설물관리 및 리용질서를 어겨 도로교통에 지장을 주었거나 통행질서를 어긴 경우(제84조)”, “차의 기술상태가 불비하거나 통행질서를 심히 어기었을 경우(제85조)”와 같은 규정은 과도한 재량의 여지를 인정하고 있다는 점, “차통행질서를 심히 어겼을 경우, 교통사고를 일으켰을 경우(제87조 제1호, 제2호)”에 조차 차를 몰수한다는 규정(제87조)은 가혹한 제재규정이라는 점 등의 문제점은 통합법 제정시 검토가 필요한 부분이다.

437) 제성호, 앞의 글, 56-60면.

438) 최은석, 앞의 글, 236면.

439) 이와 관련하여 전자주민카드제도가 프라이버시권 침해 등으로 논란되어 오고 있다. 임현만, “전자주민카드 정책과정상의 프라이버시 이슈와 교훈”, 『한국사회와행정연구』 제16권 제3호(2005), 225-249면.

### (6) 남북한 소방법의 통합

북한의 재난관리체계에 관하여는 정확히는 알려진 것이 없다. 북한에는 2005.2.24. 최고인민회의 상임위원회 정령 제964호로 채택된 소방법이 있고, 재난은 우리의 경찰청에 해당하는 북한의 경찰기관(인민보안성) 보안국 산하의 소방대가 담당하는 것으로 알려져 있다. 남북한 소방법은 물론 소방방재기관 및 정책을 검토하여 남북한 통합소방법을 마련하여야 한다.



korea  
legislation  
research  
institute

## 제7장

### 요약 및 결어





## 제7장

# 요약 및 결어

### I. 요약

남북한이 단일 국가로 통합된 상황에서는 국가행정의 통일적 운영을 위하여 행정관계 법제 역시 통합되어야 한다. 본 보고서는 남북한 통일 과정에서 국유재산법제, 재정법제, 건설법제 및 국토·도시계획법제, 환경법제 및 경찰법제의 통합을 위하여 남북한의 법령을 비교하고, 통일 과정에서 나타날 수 있는 문제점을 분석하고, 이에 대한 해결방안을 제시하고자 하였다.

국유재산법제 분야의 통합에 관련하여 북한의 토지가 사영화에 따라서 민간으로 이양되는 상황에서 행정재산의 귀속과 보전을 어떻게 할 것인가가 쟁점이 된다. 북한의 경우 우리와 같은 행정재산 및 재정재산과 같은 법적 개념이 존재하고 있지 아니한데, 따라서 국공유재산의 국가귀속 원칙을 수립하고, 인민재산으로 존재하는 토지에 대해서도 국가 및 공공단체에 귀속하도록 할 필요가 있다.

국가재정법제에서는 남북 통합과정에서 북한의 사회보장 및 개발과 관련하여 소요되는 예산을 충당하여 건전한 재정을 유지하는 것이 통합의 목표가 될 것이다. 이때 조세·부담금 부과와 국채발행 등으로 통일관련 비용을 충당하되, 국제기구 등의 투자·지원 등도 적극적으로 유치할 필요가 있다. 또한 과도기적 이중체제 내지 점진적·단계적 통일을 통하여 북한의 자체적인 경제발전을 유도하고 이를 통하여 통일비용의 감축 등을 검토하여야 할 것으로 보인다.

국토·도시계획 및 건축법제 통합과 관련하여, 북한의 기존 건축물에 대한 건축물대장 정리 등 법적 지위를 부여, 노후 건축물의 처리 내지 북한 지역 도시개발 등 다양한 요소들을 감안하여 법제화할 필요가 있다. 특히 ‘한반도 신경제지도 구상’ 등과 결부되어 북한 지역 내의 신도시건설 내지 공단의 설치가 이루어져야 할 것이다. 따라서 우리의 도시정비법을 북한지역에 도입하거나 (구)도시재개발법과 유사한 법제의 도입 등의 방안을 검토하여야 할 것이다.

환경법제의 통합과 관련하여, 남북한의 환경법제를 단일법 체계로 할 것인지 여부부터 결정할 필요가 있다. 나아가 통합과 관련하여서 환경법상의 원리의 통합이 선행되어야 할 것으로 보인다. 이때 남북한 간의 환경법제 상의 차이점을 감안하여, 동서독 통합시 동독지역에서 환경기본법을 제정하여 서독의 환경법제를 도입한 것을 검토하여야 할 것이다. 남북한 통합의 과정에서 비무장지대의 환경보전 노력 등을 보다 앞서서 실시하는 것은 비무장지대의 환경적인 가치를 감안하여 필수적이라고 하겠다.

경찰법제의 통합에 있어서는 북한의 기존 인민보안성 조직의 기능 일부를 이관하고, 우리의 경찰과 통합하도록 하는 경찰조직법적 문제가 가장 우선하여 대두될 것으로 보인다. 또한 아울러 통일 과정에서의 소요사태 등 치안불안상황에 대처하기 위한 과도기적인 조치가 수반될 가능성이 있다. 나아가 남북한의 경찰작용법제를 통합하여 통합적인 경찰운용을 하여야 하겠다.

## II. 결 어

남북한이 최종적으로 하나의 국가로 통일되기 위해서는 이와 같은 법제통합의 절차를 이행하여야만 한다. 따라서 이를 위하여 통합에 필요한 사전적인 준비로서 남북한의 법제 비교가 가치가 있다고 하겠다. 이때 남북한 법제 비교에 있어서 그 차이점을 분석할 필요가 있는데, 북한이 최근 다수의 법령을 제정하여 일부 공개되어 있으나, 그 범위가 제한적이다. 또한 그 내용에 있어서 우리의 법제와 달리 구체적으로 규정되어 있지 않아 정확한

비교대조는 쉽지 않다는 한계가 있었다. 향후 북한법제에 대한 보다 세밀한 연구와 분석을 통하여 남북한 통합시 행정법제 분야의 통합을 위한 체계적인 계획을 수립하여야 할 것으로 보인다.

남북한 간의 법제 차이뿐만 아니라, 사회적 체제와 이념 차이로 인하여 남북한 간의 행정관계 법제 통합시에 먼저 법제통합의 원칙을 수립하고, 이에 따라서 각 영역의 법제들을 통합해 나가는 절차가 필요하겠다. 나아가 통합과정에서의 각 영역별 대응하여야 할 현안의 우선순위를 감안하여 법제화 과정에서 이를 반영할 필요가 있다고 본다.



korea  
legislation  
research  
institute

참고문헌



## 참고문헌

### I. 자료

- 국회예산정책처, 『국가재정법 이해와 실제』, 제19대 후반기 국회 증보판, 2014
- 국회도서관, 『독일통일관련 법령목록』, 2016
- 김광수, 『환경과 법』, 명지대학교 출판부, 2005
- 김명진/최태봉, 『비무장지대 일원의 생물다양성과 보전방안, DMZ의 보전과 현명한 이용』, 2013
- 김영탁, 『독일통일과 동독재건과정』, 도서출판 한울, 1997
- 김중보, 『건설법의 이해』, 박영사, 2011
- 대외경제정책연구원, 『통일시대 기반 조성을 위한 통일 경제분야 한-독 국제공동연구』, 2015.12
- 법률출판사, 『조선민주주의인민공화국 법전 (증보판)』, 2016
- 법제처, 『2012년 남북법제연구보고서』
- 법제처, 『2010년 남북법제연구보고서(II)』
- 법제처, 『북한법제개요』(법제자료 제157집), 북한법제자료 제1호, 1991
- 법원행정처, 북한사법제도개관, 1996
- 북한연구소, 『북한총람(1993-2002)』, 2003

- 사회과학원, 『정치용어사전』, 평양, 1971
- 사회과학출판사, 『재정금융사전』, 평양, 1995
- 서원우 편, 『한국법의 이해』, 두성사, 1996
- 이순자, 『환경법』, 법원사, 2015
- 장명봉, 『조선법전 법률용어풀이』, 대훈닷컴, 2005
- 최창동, 『비교법연구』 제2권, 2001
- 통일부, 『독일통일총서 4: 구동독지역 인프라 재건 분야 관련 정책문서』, 2013
- 통일부, 『독일통일총서 5권: 경찰분야 통합관련 정책문서』, 2014
- 통일부, 『독일통일 총서 10권: 통일비용분야 관련 정책문서』, 2015
- 한국법제연구원(배건이 외), 『독일 통일 이후 분야별 법제정비 사례 조사 및 한반도 통일과정에서의 정책방안 도출』, 통일부 정책연구보고서, 2015
- 환경부, 『2015년도 DMZ 생태포럼 운영』, 2015/11, 14면

## II. 논문

- 강은주, “북한의 주거정책과 주택매매 양상”, 월간 『북한』 2017.6
- 고현환, “남북한 경찰법제의 내용과 법제통합의 기본방향”, 한국법학회, 『법학연구』 제42집, 2011.5
- 김광수, “남북한 행정조직법 비교와 실질적 법치주의 정착방안”, 명지대학교 『사회과학논총』, 제16집, 2000



- 김광수, “지속가능한 국토이용 평가”, 『세계헌법연구』 제16권 제3호, 2010.8
- 김남진, “북한 행정법의 법원”, 『북한법률행정논총』 제8집, 고려대학교 법학연구소, 1990
- 김남철, “구동독지역에서의 직업공무원제도의 시행”, 『공법연구』 제28권 제4호(2000)
- 김남철, “북한 행정법의 체계와 특색”, 부산외국어대학교 비교법연구소, 『비교법학』 제14집(2003)
- 김명진/최태봉, 비무장지대 일원의 생물다양성과 보전방안, DMZ의 보전과 현명한 이용, 2013
- 김미자, “북한의 환경정책과 남·북한 환경협력 강화 방안”, 『환경정책』 제23권 제3호, 2015
- 김병기, “통일 후 북한지역 국유재산 해체를 위한 법적 방안”, 행정법이론실무학회, 『행정법연구』 제32호, 2012.4
- 김병기, “통일한국의 바람직한 법제도에 관한 원론적 연구(바람직한 통일국가의 모형)”, 국가정보학술회의, 1997.7.16
- 김성수, “독일민주공화국(동독)의 인민경찰법에 관한 연구-통일대비 공산주의·사회주의 법제도연구(1)-”, 『공안논총』 제15집, 2003.11
- 김석진/이규창, 『통일 이후 사회보장제도 분리 운영방안: 경제적 및 법적 분석』, 통일연구원 2015
- 김성배, “기후변화대응 정책과 법제도 연구”, 『토지공법연구』 제68집
- 김성욱, “남북한 명승지·천연기념물보호법제에 관한 연구”, 법제처, 『2010 남북법제연구보고서(Ⅱ)』, 2010

- 김성욱, 통일 후 북한지역 부동산 재산권의 재편방향, 남북 통합과정시 재산분야 및 개발 관련 법제 개편의 방향, 한국법제연구원 워크숍 자료집, 2017.7.17
- 김유찬, 『통일비용 및 재원조달 방안에 관한 연구』, 국회예산정책처 정책연구과제 보고서, 2010
- 김용규, 북한 행정법의 기본성격에 관한 연구, 연세대학교 대학원 석사학위논문, 1992
- 김용세, “행정질서벌과 형사제재의 관계-질서위반행위의 효과적 통제방안에 관한 연구”, 『형사정책연구』 제46호, 2001.6
- 김 원, 기획논단 “북한의 도시계획”, 『북한』 1991.1
- 김영희, “2017년 북한 최고인민회의 주요내용 분석”, 산업은행, 『Weekly KDB Report』, 2017.5.8
- 김준원, “남북의 통일과 법률통합의 방향”, 광주대학교 인문사회과학연구소, 『인문과학』 6, 2000.12
- 김정순, “북한 『환경보호법』의 고찰”, 법제처 『2010년 남북법제연구보고서(Ⅱ)』, 2010
- 김종삼, “통일대비 남북한 환경법제 통합방안”, 숭실대 『법학논총』 제34집, 2015.7
- 김현성, “통일과도기 치안수요예측과 경찰대응방안”, 『연구보고서 98-10』, 치안연구소, 1998
- 김현수, “북한의 도시계획과 그 변화”, 『북한』 1995.6
- 김현수·서순탁·김두환·정연구·최대식·조경훈, “통일 후 북한의 국토·도시계획 과제”, 도시정보 제389호, 2014
- 김현수, “통일과 북한 도시의 변화-평양을 중심으로-”, 『건축』 58권 8호, 2014.8

- 남궁승필, “남북한 통합경찰체제 구축방안에 관한 연구”, 경기대학교 정치전문대학원 박사학위논문
- 남승길, “독일통일경찰법모범초안”, 『치안연구』 제9집, 1992
- DMZ 국제 심포지엄, “DMZ의 보전과 현명한 이용”, 2013.7.19
- 문성민, 『북한 재정제도의 현황과 변화추이』, 한국은행 금융경제연구원, 2005
- 문경연, “북한 개발 촉진 방안-국제 NGO 및 국제기구 활용 방안을 중심으로”, 한국수출입은행, 『기획논단』 2014 봄호
- 박균성, “북한의 행정법”, 『단국법학』 3, 1993
- 박상철/김창규, 한국법제연구원, 北韓의 環境保護關係法制, 1995
- 박세훈 외, “북한의 도시계획 및 도시개발 실태분석과 정책과제”, 국토연구원, 2016
- 박수혁, “통일한국의 법률통합”, 『법조』 제530호, 2000.11
- 박윤흔, “북한 행정처벌법에 대한 개괄적 고찰”, 『북한법연구』 제10호, 2007
- 박은진 외, 『DMZ일원 평화생태공원 조성 및 생태관광 개발을 위한 연구』, 경기도, 2008.9
- 박은진 외, DMZ일원의 지속가능발전을 위한 통합 모니터링 전략 연구, GRI 정책연구 2013-48
- 박정배, “통일한반도의 경찰행정체제 통합의 법제화에 관한 소고”, 『홍익법학』 제16권 제2호, 2015.6.30
- 박종수, 『통일재정법제연구(II)-통일재원의 조성』, 한국법제연구원 2012

- 박창석, “북한의 경찰작용법에 관한 일반적 고찰-사회안전단속법과 인민보안단속법의 내용을 중심으로-”, 『한양법학』 제23권 제4집, 2012.11
- 박형중/최사현, 『북한에서 국가재정의 분열과 조세 및 재정체제』, 통일연구원, 2013
- 박훈민, 『분단국가의 재난대비 실무협력법제에 관한 연구』, 한국법제연구원 2016
- 백형조, “한국 형사사법행정의 문제점과 대책: 경찰의 역할을 중심으로”, 서재근 편저, 『한국 형사사법행정의 발전과 그 과제』, 신흥출판사, 1985
- 법무법인 태평양(유욱 외), 『통일 시 북한의 대외관계 승계문제에 대한 연구』, 통일부 정책연구용역 보고서, 2011.9
- 서대훈, “북한의 경제특구·개발구의 현황과 전망”, KDB 산업은행 『북한이슈』, 2015
- 서우석, “사회주의 국가들의 주택정책 전개과정과 비교한 북한 주택부문에 대한 평가”, 『주택연구』, 제7권 2호, 1999
- 서원상, “기후변화시대의 남북환경협력을 위한 국제·국내법적 과제”, 통일부 2010
- 송인호, “통일시대를 대비한 우리 지방자치단체의 북한 협력에 관한 공법적 연구”, 박사학위논문, 연세대학교 법학과 2012
- 손대수, “우리나라 「환경영향평가법」의 개정과 남북한 「환경영향평가법」의 발전방향”, 법제처, 『2012년 남북법제연구보고서』, 2012
- 손희두, 『북한의 부동산관리법제와 남북한 협력방안 연구』, 한국법제연구원 2012
- 손희두/문성민, 『북한의 재정법제에 관한 연구』, 한국법제연구원 2007
- 송인호, “통일 시대를 대비한 법제정비의 주요쟁점”, 『저스티스』 제146-3호, 2015.2

- 신옥주, “남북한 「환경영향평가법」 비교연구”, 법제처 『2010년 남북법제연구보고서 (Ⅱ)』, 2010
- 신종대/정상돈, “통일대비 질서유지와 치안확보: 쟁점, 과제, 해법-대규모 탈북난민사태에 대한 대처방안을 중심으로-”, 경찰대학 치안정책연구소, 2015 연구보고서
- 신현기, “북한 경찰(인민보안성)에 관한 연구”, 『한·독사회과학총서』 제12권 제2호(2002. 겨울)
- 양문수, “북한의 대외채무 문제: 추세와 특징”, 한국개발원 『KDI북한경제리뷰』, 2012.3
- 양현모, “독일통일의 경험이 남북한 체제통합에 주는 교훈: 행정통합을 중심으로”, 한국행정연구원, 1997
- 양현모/최진욱/이준호, 『남북연합의 정부행정체제 구축방안』, 통일연구원, 2001.5
- 유근춘 외, 『통일한국의 사회보장체제구축을 위한 기초연구(Ⅲ)』, 한국보건사회연구원, 2015
- 이관희, 독일의 통일경찰법모범초안에 있어서 몇가지 법적문제, 경찰대학 논문집 13, 1993.12
- 이규창/박종철/최은석, 『남북 법제통합 기본원칙 및 가이드라인』, 통일연구원, 2010
- 이규창, “남북법제통합의 기본원칙 및 방향과 과제”, 『저스티스』 제122호, 2011.2
- 이규창, 『남북통일과 국가재산·채무·양허권의 승계』, 통일연구원 2016
- 이규창, 인민보안단속법(구 사회안전단속법) 개정과 북한의 주민통제 강화, 통일연구원 2011
- 이동식, 『독일의 지방세 제도』, 한국지방세연구원 2012
- 이무철, “북한의 지역자립구조와 행정적 분권화의 한계”, 평화문제연구소, 통일문제연구(통권 41호), 2004

- 이방식, “통일독일의 지방재정에 관한 연구- 통독 후 지방재정제도개편과 노르트라인 베스트팔렌 주 재정을 중심으로-”, 한국지방재정학회, 『한국지방재정논집』 제4권 제1호, 1999.2
- 이상준, “통일과 국토개발” 2017.1.13.자 입법조사처 『북한인프라 연구를 위한 기초조사 제1차 전문가 간담회』 발표자료
- 이상준, “북한지역 개발협력 방향과 정책과제”, 한국감정원, 『부동산포커스』 2014.11
- 이윤희, “남북통일에 대비한 경찰통합의 구상과 과제”, 한국공안행정학회 학술발표회 자료, 1994
- 이은정, “북한의 신분등록·주민등록제도-가족관계등록을 중심으로”, 법원행정처 특수사법제도연구위원회, 『제37차 특수사법제도연구위원회 회의 발표자료』, 2016.7.4
- 이재현, “북한의 치안행정실태와 강약점 분석”, 국토통일원, 1986
- 이종우, “북한 건축·도시의 이해”, 『북한』 1997.9
- 이철수 외, 『통일 이후 북한지역 사회보장제도-과도기 이중체제』, 한국보건사회연구원 연구보고서 2016
- 이철성, “통일대비 남북한 경찰통합방안 연구”, 연세대학교 대학원 석사학위, 2000
- 이항우, “북한 경찰조직의 기능적 특성”, 한국공안행정학회보 제6권, 1997
- 이효원/한동훈, 『통일재정법제연구( I )-남북협력기금』, 한국법제연구원 2012
- 이철수 외, 『남북한 사회복지 통합 쟁점과 정책과제-북한의 전달체계를 중심으로』, 한국보건사회연구원 연구보고서, 2016

- 이철수, “남북한 사회보장제도 통합과제: 이슈와 전략”, 2016.11.9.자 제3회 세종통일연합포럼 발표문집(미공간)
- 이하섭, “통일 이후 남·북한 경찰의 통합방안에 관한 연구”, 북한학연구 제7권 제2호, 2011.12
- 이화여자대학교 통일학연구원, 『지방자치단체 대북교류 10년 백서』, 통일부 연구용역 보고서 2009
- 임준태, 동서독통일 후 동독경찰의 민주화 과정, 인적청산과 민주화교육을 중심으로, 임준태, 한국경찰학회보, 제3권 제1호 통권3호, 2001.6
- 임현만, “전자주민카드 정책과정상의 프라이버시 이슈와 교훈”, 『한국사회와행정연구』 제16권 제3호, 2005
- 장용석, “인민내무군 부상, 경제관리 개선 그리고 사고의 혁신: 2013년 북한 신년사 분석 2”, 『통일칼럼』, 서울대학교 통일평화연구원, 2013
- 장형수/박해식/박춘원, 『남북통일과정에서의 해외재원조달: 주요 이슈와 정책방안』, 대외경제정책연구원, 2015.12
- 전현준, 『북한의 사회통제기구 고찰-인민보안성을 중심으로-』, 연구총서 03-14, 통일연구원, 2003
- 정성장, “남북 보건의료 협력 및 통합방향”, 세종연구소 『정세와 정책』 2014.9
- 정종섭, “남북한 통일에 있어서 헌법 및 법률의 통합”, 『민족통일연구』 제9집, 1995
- 제성호, “북한의 경찰법령과 경찰업무 처리에 관한 분석”, 통일과 법률 제28호, 2016.11
- 제성호, “남북관계와 법”, 서원우 편, 『한국법의 이해』, 두성사, 1996

- 제성호, “남북통일과 법체계통합”, 『통일정책연구』 제9권 제1호, 2000.8
- 조정찬, “분단 65년-북한 행정법제의 변화와 지속”, 북한법연구회, 『북한법연구』 제123호, 2011
- 지춘경, “북한 경찰(사회안전성)의 조직과 운용에 관한 연구”, 연세대학교 행정대학원 북한학 전공, 1999.2
- 최규환, 『통일 후 사회보장 실현방안에 대한 헌법적 검토』, 헌법재판연구원, 2016
- 최선우, “남북통일에 따른 치안예측과 경찰의 대응전략”, 통일법연구 제11권 제1호, 2002.7
- 최성록/박은진, 『DMZ일원 주요 자원의 보전가치 추정 연구』, 연구보고 2009-33(강원발전연구원)·정책연구 2009-74(경기개발연구원)
- 최양근, “남한의 국토계획 및 이용에 관한 법률과 북한의 『국토계획법』과 『도시계획법』에 대한 비교분석에 대한 연구”, 법제처, 『2008 남북법제연구보고서(Ⅰ)』, 2008
- 최은석, “북한의 국가재정법개정과 남북재정법제 통합시 과제”, 한국법제연구원 워크숍 자료집(미공간), 2017.7.17
- 최은석, “북한의 공민등록법과 남한의 주민등록법 비교·분석”, 『2006년도 남북법제개선 연구보고서』, 법제처, 2006
- 최우용/박지현, “북한의 지방행정체제와 통일 후 지방자치에 정착방안에 관한 시론”, 동아대학교 법학연구소, 『동아법학』(66), 2015
- 최유, 『통일재정법제연구(Ⅲ)-지방자치단체의 남북교류협력사업』, 한국법제연구원 2012
- 최준욱, 『통일과정에서의 재정정책』, 한국조세재정연구원, 2015.12



- 최준욱, 『통일재원 조달방식에 대한 연구』, 한국조세연구원 2011
- 최준욱, 남북경제통합이 재정에 미치는 영향, 조세재정연구원, 현안분석, 2009.8
- 최진욱, 『남북한 행정통합방안』, 통일연구원 2000
- 崔哲榮, 『북한과 베트남의 환경보호법제비교연구』, 한국법제연구원, 1999
- 코레일연구원, 『남북열차 운행재개를 위한 남북철도 개선방안연구』, 2012.11
- 하철영, “북한의 행정법에 관한 고찰”, 『통일논총』 제7집, 동의대학교 법정연구소, 1994.6
- 한국법제연구원(이세정 외), 『남북한 보건의료분야 법제통합방안』, 통일부 정책용역보고서, 2011
- 한국법제연구원(배건이 외), 『독일 통일 이후 분야별 법제정비 사례 조사 및 한반도 통일과정에서의 정책방안 도출』, 통일부 정책연구보고서, 2015
- 한상운, “독일통일과정에서의 환경법제 통합과 시사점”, 『환경법연구』 제35권 2호
- 한상운, “최근 북한 환경법의 동향과 시사점”, 『環境法研究』 제36권 3호
- 환경부, 2015년도 DMZ 생태포럼 운영, 2015/11
- 황나미, 『북한 보건의료체계 현황 및 문제점』 2014.10.2  
(<http://htforum.mlive.kr/20141002/pdf/02.pdf>에서 내려받음)
- 황문규/박형식, “동서독 경찰통합 과정에서의 동독 인민경찰의 흡수·활용”, 『융합보안논문지』 제3권 제5호, 2013
- 허준행, “북한 인프라의 구축 및 관리기술 개발전략”, 대한토목학회 그랜드코리아 인프라구축 심포지엄 발표자료, 2015.5.7

洪性邦, “독일통일과 환경보호”, 『강원법학』 제8권, 1995

### III. 외국문헌

BGBI(Nr 72. vom 29. 12. 1993) ([https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?start=%2F%2F%5B%40attr\\_id%3D%27bgbl193s2353.pdf%27%5D#\\_\\_bgbl\\_\\_%2F%2F%5B%40attr\\_id%3D%27bgbl193s2353.pdf%27%5D\\_\\_1511195546914](https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?start=%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgbl193s2353.pdf%27%5D#__bgbl__%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgbl193s2353.pdf%27%5D__1511195546914) ; [https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?start=%2F%2F%5B%40attr\\_id%3D%27bgbl193s2374.pdf%27%5D#\\_\\_bgbl\\_\\_%2F%2F%5B%40attr\\_id%3D%27bgbl193s2374.pdf%27%5D\\_\\_1511195680313](https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?start=%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgbl193s2374.pdf%27%5D#__bgbl__%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgbl193s2374.pdf%27%5D__1511195680313)에서 각각 내려받음)(최종방문일: 2017.10.15.)

Deutscher Bundestag. Schlussbericht der Unabhängigen Kommission zur Überprüfung des Vermögens der Parteien und Massenorganisationen der DDR, 2006

Keplinger/Kutschera/Pühringer, Polizeiliches Staatsschutzgesetz, proLIBIS.at, 2016

Kugelman, Polizei- und Ordnungsrecht, 2. Aufl., Springer, 2012

Lörler, S. in : Akademie für Staats- und Rechtswissenschaft der DDR (Hrsg.), Verwaltungsrecht - Lehrbuch (2. Aufl., 1988)

Püttner, G., Zur Rückgewinnung der Stadtwerke in den neuen Ländern (1991)

Ragnitz/Dreger/Komar/Müller, “Simulationsrechnungen zu den Auswirkungen einer Kürzung von Transferleistungen für die neuen Bunderländer”, 『IWH』 2000, Sonderheft 2/2000

Schulz, Gerhard, “Verwaltungspersonal und Verwaltungsausbildung”, in: Klaus König(Hrsg), 『Verwaltungsstrukturen der DDR』, Baden-Baden, 1991

Schlussbericht der Unabhängigen Kommission zur Überprüfung des Vermögens der Parteien und Massenorganisationen der DDR vom 05. Juli 2006

Wolf, H.J. / Bachof, O., Verwaltungsrecht I, 9. Aufl.

Zuleeg, M, in : Alternativkommentar, Bd. 2 ,2. Aufl. 1989

#### IV. 참고자료

국가법령정보센터, 연혁법령, 1977년 「환경보전법」 참조. <http://www.law.go.kr/lsSc.do?menuId=0&subMenu=2&query=#undefined> [최종방문일: 2017.9.10]

국민통일방송 2010. 8. 23.자 연합뉴스 송고, “통일세, 부담금보다는 세금 될 듯” <http://dailylink.com/korean/read.php?cataId=nk09000&num=86206> [최종방문일: 2017.8.20.]

국민통일방송, 민조희 기자, “北 인민경비대→‘조선인민내무군’으로 개칭: 인민보안부 격상에 따른 추가 조치인 듯” 2010.4.7.자. (<http://www.dailylink.com/korean/read.php?cataId=nk00100&num=82391>) [최종방문일: 2017.10.25.]

경향신문, 구정은 기자, “동서독 통일비용은 과연 얼마?” 2014.11.7.자. ([http://news.khan.co.kr/kh\\_news/khan\\_art\\_view.html?artid=201411072335571&code=970100](http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201411072335571&code=970100)) [최종방문일: 2017.10.30.]

독일법령정보사이트, Gesetz zur Aufhebung des Strukturhilfegesetzes und zur Aufstockung des Fonds “Deutsche Einheit” 항목 (<https://www.jurion.de/gesetze/strhigaufhg/1/>) [최종방문일: 2017.9.15.]

독일 슈피겔지 기사, <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/ungeliebter-zuschlag-verfassungsrichter-weisen-soli-einspruch-zurueck-a-719089.html> [최종방문일: 2017.10.11.]

독일연방 법무 및 소비자보호부 홈페이지, “Investitionszulagengesetz 1999 (InvZulG 1999)” 항목. ([http://www.gesetze-im-internet.de/invzulg\\_1999/\\_1.html](http://www.gesetze-im-internet.de/invzulg_1999/_1.html)) [최종방문일: 2017. 9.16.]

독일연방정부 법무 및 소비자보호부 홈페이지, [https://www.gesetze-im-internet.de/finberg\\_ddr/BJNR046300993.html](https://www.gesetze-im-internet.de/finberg_ddr/BJNR046300993.html) [최종방문일: 2017.10.9.]

독일 연방정치교육원 홈페이지(<http://www.bpb.de/suche/?suchwort=treuhandanstalt&suchen=Suchen>) [최종방문일: 2017.8.10.]

독일연방공보 BGBl Teil I, ([https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?start=%2F%2F%5B%40attr\\_id%3D%27bgbl193s0944.pdf%27%5D#\\_\\_bgbl\\_\\_%2F%2F%5B%40attr\\_id%3D%27bgbl193s0944.pdf%27%5D\\_\\_1511193997794](https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?start=%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgbl193s0944.pdf%27%5D#__bgbl__%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgbl193s0944.pdf%27%5D__1511193997794)에서 내려받음); [최종방문일: 2017.10.23.]

독일연방공보 BGBl 1993 Teil.1. S.2353-2368, S.2374-2377 (Nr 72. vom 29. 12. 1993) ([https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?start=%2F%2F%5B%40attr\\_id%3D%27bgbl193s2353.pdf%27%5D#\\_\\_bgbl\\_\\_%2F%2F%5B%40attr\\_id%3D%27bgbl193s2353.pdf%27%5D\\_\\_1511195546914](https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?start=%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgbl193s2353.pdf%27%5D#__bgbl__%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgbl193s2353.pdf%27%5D__1511195546914) ; [https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?start=%2F%2F%5B%40attr\\_id%3D%27bgbl193s2374.pdf%27%5D#\\_\\_bgbl\\_\\_%2F%2F%5B%40attr\\_id%3D%27bgbl193s2374.pdf%27%5D\\_\\_1511195680313](https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?start=%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgbl193s2374.pdf%27%5D#__bgbl__%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgbl193s2374.pdf%27%5D__1511195680313) [최종방문일: 2017.10.15.]

독일 정부이관 자료, “Band 36- Arbeit und Soziales\_Nr.125(1439-1444P)\_독한D\_clear.pdf” (통일부 독일통일 아카이브 <http://germanunification.unikorea.go.kr>에서 내려받음) [최종방문일: 2017.6.28.]

민족문화대백과사전 “철도경비대” 항목: [http://encykorea.aks.ac.kr/Contents/Index?contents\\_id=E0066822](http://encykorea.aks.ac.kr/Contents/Index?contents_id=E0066822) (최종방문일 2017.10.21.)

법제처 북한법령정보센터, (<http://world.moleg.go.kr/KP/law/22010?astSeq=583&pageIndex=2>)\_ [최종방문일: 2017.11.29.]

VOA, 2014. 11.7.자 김연호 기자, “[단독] 러시아 극동개발부 장관 북한 철도 현대화 사업 위한 특별관리회사 설립” (<https://www.voakorea.com/a/2511227.html>) [최종방문일: 2017.10.12.]

서원상, “기후변화시대의 남북환경협력을 위한 국제·국내법적 과제” <http://world.moleg.go.kr/KP/report/20954?astSeq=611> [최종방문일: 2017.10.5.]

연합뉴스, 박의래 기자 “북한, 처음으로 1인당 GDP 1천 달러 넘겨”, 2016.9.29일자 <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/09/28/0200000000AKR20160928165900002.HTML> [최종방문일: 2017.10.11.]

연합뉴스, “<표> 한국과 일본 1인당 GDP 추이” 2016.3.1.자. <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/02/29/0200000000AKR20160229189100009.HTML> [최종방문일: 2017.10.11.]

연합뉴스 “北 TV, 국가안전보위부→국가보위성 변경 확인” 2016.12.17.자. <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/12/19/0200000000AKR20161219080100014.HTML> [최종방문일: 2017.8.11.]

자유아시아 방송 2014. 10.3.자, 문성희 기자, “북 야생동물 멸종위기” [http://www.rfa.org/korean/in\\_focus/animal-10032014095802.html](http://www.rfa.org/korean/in_focus/animal-10032014095802.html) [최종방문일:2017.10.10.]

자유아시아 방송, 문성희 기자, “북 보안부·보위부 왜 성으로 바뀌었나” 2017.4.3.자. [http://www.rfa.org/korean/weekly\\_program/nk\\_now/nktoday-04032017094547.html](http://www.rfa.org/korean/weekly_program/nk_now/nktoday-04032017094547.html) [최종방문일: 2017.7.1.]

자유아시아 방송, [남과 북, 어제와 오늘] 북한의 주거문화, [http://www.rfa.org/korean/weekly\\_program/yesterday\\_today/yesterday\\_now-07292010112700.html](http://www.rfa.org/korean/weekly_program/yesterday_today/yesterday_now-07292010112700.html) ; [최종방문일: 2017.9.11.]

자유아시아방송, 전수일/강철환 기자, “토사구팽, 북 국가안전보위성 수장들” 기사 2017. 3.17.자. ([http://www.rfa.org/korean/weekly\\_program/bd81c870c120-c778bbfcd1b5c2e0/insidenk-03102017160753.html](http://www.rfa.org/korean/weekly_program/bd81c870c120-c778bbfcd1b5c2e0/insidenk-03102017160753.html)) [최종방문일: 2017.10.29.]

조선일보, 2015.9.14.자., 김철추 기자, “얼굴없는 탈북자 김철추의 北說 : 북한 부모들이 딸들을 여성철도경비대원으로 안보내려는 이유” ([http://premium.chosun.com/site/data/html\\_dir/2015/09/14/2015091400950.html](http://premium.chosun.com/site/data/html_dir/2015/09/14/2015091400950.html)) [최종방문일 2017.11.18]

통일기금법안(이명수의원 대표발의) 2012.9.20. ([pork.kr/bill/1901878.pdf](http://pork.kr/bill/1901878.pdf)에서 내려받음) [최종방문일: 2017.8.18.]

통일뉴스 김치관 기자, 북한소식 <초점> “북 인민보안성 ‘참고서’ 무얼 담았나? 법지식 높이기 위한 풍부한 사례집” 2011.6.23.자., <http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=95109> [최종방문일 2017.10.24.]

통일뉴스, 북한소식 “‘세금없는 나라’ 북한 재정수입은”, <http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=4762> [최종방문일: 2017.10.18.]

통일부 독일통일 아카이브 <http://germanunification.unikorea.go.kr> : 독일 정부이관 자료, “Band 36- Arbeit und Soziales\_Nr.125(1439-1444P)\_독한D\_clear.pdf” [최종방문일: 2017.6.28.]

통일부 북한정보포털 ‘유엔 대북제재’ 항목 <http://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/term/viewNkNwldgDicary.do?pageIndex=1&dicaryId=60> [최종방문일: 2017.4.23.]

통일부 북한정보포털, ‘관광업’ 항목, (<http://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/overview/nkOverview.do?sumryMenuId=EC219>) [최종방문일 2017.10.20.]

통일부, 북한정보포털 ‘국가안전보위성’ 항목 (<http://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/term/viewNkKnwldgDicary.do?pageIndex=1&dicaryId=242>) [최종방문일: 2017.11.18.]

통일부 홈페이지 ‘통일방안’ 관련 <https://www.unikorea.go.kr/content.do?cmsid=1561> [최종방문일자: 2017.5.9.]

통일부 홈페이지 통일정책‘한반도신경제지도 구상’ <http://www.unikorea.go.kr/unikorea/policy/project/task/precisionmap/> [최종방문일: 2017.10.30.]

통일부 홈페이지 ‘통일정책’ 항목(<http://www.unikorea.go.kr/unikorea/policy/plan/>) 참조. [최종방문일: 2017.10.30.]

허핑턴포스트, 2016.10.3.자. 김누리 교수, “흡수통일은 신화다” ([http://www.huffingtonpost.kr/nury-kim/story\\_b\\_12304180.html](http://www.huffingtonpost.kr/nury-kim/story_b_12304180.html)) [최종방문일: 2017.12.15.]

## V. 참고판례

헌법재판소 2012. 8. 23. 2010헌바28 결정

헌법재판소 2012. 8. 23. 2010헌바167 결정

BVerfGE 61, 82(108)





통일법제 연구 17-19-③  
**분단국가 통합의 법제적 과제**  
- 행정관계법제 -

---

---

2017년 10월 29일 印刷

2017년 10월 31일 發行

發行人 이 익 현

發行處 한국법제연구원

세종특별자치시 국책연구원로 15  
(반곡동, 한국법제연구원)

전화 : (044)861-0300

등록번호 : 1981.8.11. 제2014-000009호

<http://www.klri.re.kr>

---

---

값 12,000원

1. 本院의 承認없이 轉載 또는 譯載를 禁함. ©
2. 이 보고서의 내용은 본원의 공식적인 견해가 아님.

ISBN 978-89-6684-806-5 93360



한국법제연구원

KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

