

북한 건설산업의 주요 법제에 관한 연구

2020. 3

박용석

한국건설산업연구원

Construction & Economy Research Institute of Korea

〈차 례〉

제1장 서론	1
1. 연구의 배경 및 목적	1
2. 연구의 방법 및 흐름	3
제2장 북한 법제의 특성과 입법 동향	5
1. 북한 법제의 특성	5
2. 북한의 입법 체계	9
3. 김정은 시대의 입법 동향	12
제3장 북한의 건설 법제와 건설 프로세스	17
1. 남북한 건설산업 관련 법률 개요	17
(1) 건설산업의 중요성	17
(2) 남한 건설 법제의 기본구조와 주요 법률	21
(3) 북한 건설 법제의 기본구조와 주요 법률	26
2. 북한의 국토 및 도시계획	32
(1) 국토건설총계획	32
(2) 도시계획 및 마을총계획	36
(3) 인민경제 계획과 건설재원의 조달	39
3. 북한 건설사업의 수행 체계	42
(1) 건설의 주체	42
(2) 건설의 기본원칙	44
(3) 건설총계획	45
(4) 설계	46
(5) 환경영향평가	47
(6) 문화 유물(유산) 보호	49
(7) 자재의 수급	50
(8) 건설근로자의 수급과 안전	52
(9) 건설시공	53
(10) 준공검사	54

4. 평양의 건설사업 수행 체계	56
(1) 평양시의 영역	56
(2) 평양시의 도시건설	56

제4장 북한의 주요 인프라 건설 법제	59
1. 경제·관광특구의 건설 관련 법제	59
(1) 북한의 경제·관광개발구 추진배경과 현황	59
(2) 북한의 경제·관광특구 건설 법제	64
2. 교통 인프라의 건설 관련 법제	74
(1) 교통 인프라의 현황과 주요 인프라 수요전망	74
(2) 교통 인프라의 건설 관련 법제	78
3. 주택건설 관련 법제	91
(1) 북한 주택정책의 개요와 현황	91
(2) 주택의 소유, 공급, 배분 관련 법제	94
(3) 주택건설 관련 법제	96
4. 에너지·전력 인프라 건설 관련 법제	99
(1) 북한의 에너지 및 전력 현황	99
(2) 전력·에너지·전기통신 인프라 건설 관련 법제	101
5. 간석지·물자원·상하수도·공원 등 인프라 건설 관련 법제	106
(1) 간석지	106
(2) 물자원(하천, 저수지, 광천, 지하수)	108
(3) 상하수도	111
(4) 공원, 유원지	113

제5장 남북한 건설 법제의 비교와 시사점	115
1. 남북한 건설 법제의 비교	115
(1) 건설 법제 및 행정체계, 업역, 건설계획	115
(2) 입낙찰제도, 건설허도급, 공사비 지급	116
(3) 공정관리, 건설감리, 환경규제, 하자담보책임	117
2. 북한 건설산업 관련 법제의 변화 방향	120
(1) 중국, 베트남 등 사회주의 국가의 건설 법제 변화	120

(2) 북한 경제의 변화에 따른 건설 법제의 변화 예측	122
3. 정책적 시사점	125
(1) 북한의 인프라 관련 법제 정비 필요	125
(2) 경제개발구 및 경제특구 사업에 남한 참여를 위한 법률 정비 필요	127
(3) 남북 건설제도 협력사업 추진 필요	129
제6장 결 론	131
1. 맺음말	131
2. 본 연구의 한계와 향후 연구과제	132
참고문헌	133
Abstract	139

<표 차례>

<표 II-1> 제정기관에 따른 법령 제정 방식	11
<표 II-2> 김정은 집권 전후 북한의 주요 제·개정 법령	13
<표 III-1> 건설산업의 주요 성과	17
<표 III-2> 2018년도 남북한 산업구조 비교	18
<표 III-3> 북한 산업구조 변화 추이(2010~2018년)	18
<표 III-4> 신년사에 나타난 북한 건설산업의 주요 과제	19
<표 III-5> 2019년 3/4 분기 유형별 주요 건설사업 현황	20
<표 III-6> 남한의 건설산업 관련 주요 법률 현황	22
<표 III-7> 건설산업기본법의 법령 체계	25
<표 III-8> 북한의 건설산업 관련 주요 법률 현황	27
<표 III-9> 북한의 건설산업 관련 주요 법률 신규 제정 추이	28
<표 III-10> 북한 경제특구의 관련 법령 체계	31
<표 III-11> 국토건설총계획의 주요 내용	33
<표 III-12> 도시계획 및 마을총계획의 주요 내용	36
<표 III-13> 인민경제계획의 작성 및 실행 관련 내용	40
<표 III-14> 중앙예산과 지방예산	41
<표 III-15> 살림집 건설에 대한 건설주 역할	43
<표 III-16> 건설의 제반 원칙	44
<표 III-17> 건설총계획의 주요 내용	45
<표 III-18> 환경영향평가의 주요 내용	48
<표 III-19> 자재관리사업에 대한 행정적 책임	51
<표 III-20> 평양시관리법 중 건설 관련 내용	58
<표 IV-1> 북한의 중앙 및 지방급 경제·관광특구 현황	60
<표 IV-2> 북한의 주요 중앙급 개발구 현황	61
<표 IV-3> 북한의 지방급 개발구 현황	63
<표 IV-4> 라선경제무역지대 청부건설규정의 주요 내용	67
<표 IV-5> 개성공업지구법 중 개발 관련 주요 내용	71
<표 IV-6> 개성공업지구 개발규정의 주요 내용	73

<표 IV-7> 남북한 교통인프라 비교(2018년)	74
<표 IV-8> 북한 주요 인프라 건설사업비 추정	77
<표 IV-9> 남한의 철도 관련 법률 현황	78
<표 IV-10> 남북한 철도 관련 부문별 법령 유무 비교	79
<표 IV-11> 철도법 중 건설 관련 주요 내용	80
<표 IV-12> 지하철도법 중 건설 관련 주요 내용	81
<표 IV-13> 남한의 도로 관련 주요 법률	82
<표 IV-14> 도로법 중 건설 관련 주요 내용	84
<표 IV-15> 도로교통법 중 건설 관련 주요 내용	85
<표 IV-16> 남한의 항만 관련 주요 법률	86
<표 IV-17> 항만법 중 건설 관련 주요 내용	87
<표 IV-18> 갑문법 중 건설 관련 주요 내용	88
<표 IV-19> 남한의 공항 및 항공 관련 주요 법률	89
<표 IV-20> 민용항공법 중 건설 관련 주요 내용	90
<표 IV-21> 사회주의 및 시장경제체제의 주택 비교	92
<표 IV-22> 북한 주택보급률 추정	93
<표 IV-23> 남북한 주택 관련 제도 비교	95
<표 IV-24> 도시계획법, 도시경영법, 살림집법 중 주택건설 계획에 관한 내용	96
<표 IV-25> 살림집법 중 건설 관련 주요 내용	98
<표 IV-26> 남북한 1차 에너지 소비구조 비교(2018년)	99
<표 IV-27> 발전설비 용량 및 발전량 비교(2018년)	100
<표 IV-28> 전력법 중 건설 관련 주요 내용	102
<표 IV-29> 중소형발전소 중 건설 관련 주요 내용	103
<표 IV-30> 전기통신법 중 건설 관련 주요 내용	105
<표 IV-31> 간석지 개발에서 지켜야 할 요구	106
<표 IV-32> 간석지법 중 건설 관련 주요 내용	107
<표 IV-33> 물자원법 중 건설 관련 주요 내용	108
<표 IV-34> 하천법 중 건설 관련 주요 내용	109
<표 IV-35> 광천법 중 건설 관련 주요 내용	110
<표 IV-36> 상수도법 중 건설 관련 주요 내용	111

<표 IV-37> 하수도법 중 건설 관련 주요 내용	112
<표 IV-38> 공원, 유원지관리법 중 건설 관련 주요 내용	114
<표 V-1> 남·북한 건설제도 비교	118
<표 V-2> 중국 종합건설업 면허취득 조건(2015.1.1일부터 시행)	121
<표 V-3> 베트남 건설법의 구성	122
<표 V-4> 국가경제발전 5개년전략의 주요 내용	123
<표 V-5> 남한 철도 건설기준 규정 예(2014.10)	126
<표 V-6> 북한 선로 등급 기준 현황	126
<표 V-7> 북한 경제·관광특구법의 투자자 관련 규정	127
<표 V-8> 경제개발구법에서 투자 장려 특혜	129

<그림 차례>

<그림 I-1> 연구의 흐름	4
<그림 II-1> 북한의 초원칙과 법제와의 관계	8
<그림 III-1> 국토건설총계획의 수립 절차	34
<그림 III-2> 국토건설총계획의 실행 절차	35
<그림 III-3> 도시총계획, 마을총계획, 읍총계획의 비준 절차	37
<그림 III-4> 도시계획의 실행 절차	38
<그림 III-5> 설계의 실행 절차	46
<그림 III-6> 건설시공 및 건설감독의 실행 절차	54
<그림 III-7> 준공검사 절차	55
<그림 IV-1> 라선경제무역지대 청부건설 입찰부터 착공전 절차	65
<그림 IV-2> 개성공업지구 사업추진체계 및 개성공업지구관리위원회	69
<그림 IV-3> 북한의 철도망	75
<그림 IV-4> 북한의 도로망	75

요 약

제1장 서론

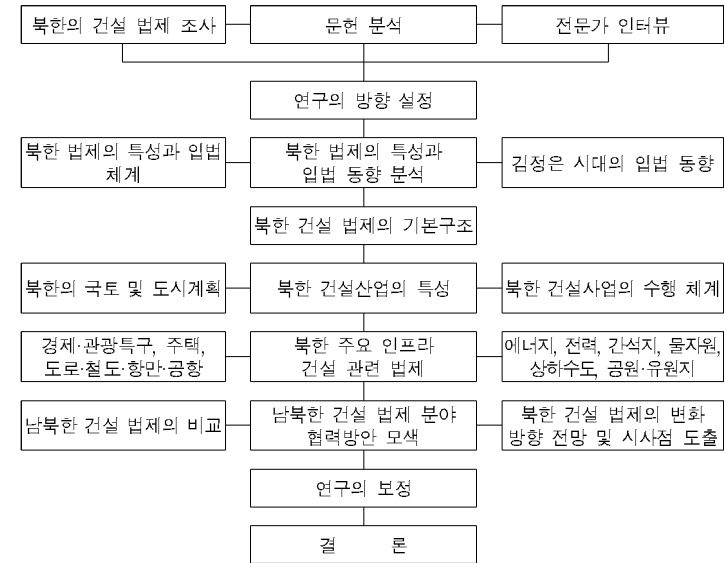
1. 연구의 배경 및 목적

- 북한에 대한 국제사회의 투자가 자유롭게 이루어져 북한의 경제 발전이 본격화 되면 철도, 산업단지, 전력, 도로, 주택 등 다양한 건설사업이 추진될 것임.
- 건설계획의 수립, 입찰, 설계, 자재, 시공, 감리, 보증, 유지보수 등 제반 건설 활동은 북한 당국이 정하고 있는 기준과 절차에 따라 시행되어야 함.
- 현재, 북한의 건설사업이 어떠한 절차와 기준으로 추진되는지 국내에 잘 알려져 있지 않고, 이와 관련된 연구도 부족한 실정임.
- 본 연구의 목적은 다음과 같음.
- 북한의 건설 관련 주요 법제를 분석하여 북한 건설산업의 전반적인 윤곽을 파악하여 북한 건설산업에 대한 국내 건설업계의 이해력을 높임.
- 남북한 건설산업 관련 주요 제도를 비교해서 향후 북한 건설산업 발전을 위한 북한 건설 법제 정비의 기본 방향을 모색함.

2. 연구의 방법 및 흐름

- 본 연구의 방법은 문헌 분석을 중심으로 시행하는데, 그중 북한의 건설 관련 법령을 분석함으로써 북한 건설산업의 특성을 파악하고자 함.
- 국가의 법률은 그 국가의 구성원들이 준수해야 할 주요 내용을 규정함. 따라서 법률을 분석하면 대체로 그 국가의 정치, 경제, 사회적 상황을 파악할 수 있음.
- 북한의 법률이 현실을 그대로 반영한 것이라 확신할 수 없음. 하지만 북한에 관한 충분한 정보가 없는 상태에서 건설 관련 법률은 북한 건설산업의 특성을 파악할 수 있는 ‘창’의 역할을 할 수 있음.

<그림 1> 연구의 흐름



제2장 북한 법제의 특성과 입법 동향

1. 북한 법제의 특성

- 북한은 법의 개념을 “법은 당 정책을 표현한 것이며 그를 실현하기 위한 위력(偉力)한 무기”라고 정의하고, “법은 정치의 표현이기 때문에 정치에 복종되어야 하며 그것과 떨어질 수 없다”면서 정치가 법보다 우선한다고 표명함.
- 성문법으로서 「사회주의헌법」이 있고, 최고인민위원회가 채택한 법률이 있음.
- 그리고 최고인민회의 상임위원회가 정한 법 집행을 위한 세부적인 결정과 내각의 각종 결정들이 있음.

2. 북한의 입법 체계

- 북한에서 입법절차는 입법기관인 최고인민회의에서 하고, 최고인민회의가 휴회 중이면 최고인민회의 상임위원회가 법의 제정, 수정 보충, 폐지를 할 수 있음.
- 법 제정 단계 : 법안 제출(입법제안) → 법안 심의 → 법안 채택 → 법안 공포
- 남한의 시행령, 시행규칙·지침·예규, 지자체 조례와 같이 북한도 내각, 내각위원회 및 성, 도(직할시) 인민회의, 도(직할시) 인민위원회에서 입법 권한을 가진.

3. 김정은 시대의 입법 동향

- 김정은 시대로 들어오면서 북한은 대내외적인 환경 변화에 대응한 정책을 추진 하면서 관련 법령을 적극적으로 정비한 것으로 보임.
- 2012~2015년간 31개의 법률이 제정되었고, 기존 187개 법률 중 81개가 개정 되었는데, 이는 북한이 공개한 전체 법률의 40%에 달함.
- 북한 주민의 생활 관련 법제, 경제 관련 법제, 행정 관련 법제 정비가 있었음.
- 시장화 조치, 농업 및 기업소 경영에 대한 개선조치 등이 있었는데, 이 같은 조치로 북한이 우리와 같은 법치주의를 구현했다고 단정할 수는 없음. 하지만 형식상 법치주의를 만드는 과정에 들어서고 있다고 판단할 수 있음.

제3장 북한의 건설 법제와 건설 프로세스

1. 남북한 건설산업 관련 법률 개요

- 북한의 건설 관련 법은 「사회주의헌법」에 기초를 두고 있음.
- 국토건설총계획의 수립과 토지, 도로 건설 등을 규정하는 「토지법」과 「국토 계획법」, 건설총계획의 수립과 시행, 설계와 시공 등을 규정하는 「건설법」과

「건설감독법」, 사후관리와 강하천, 도시도로, 토지관리 등을 규정하는 「도시 경영법」 등이 「사회주의헌법」에 기초를 두고 북한 건설 관련 제도의 중요한 골격을 유지함.

<표 1> 북한의 건설산업 관련 주요 법률 현황

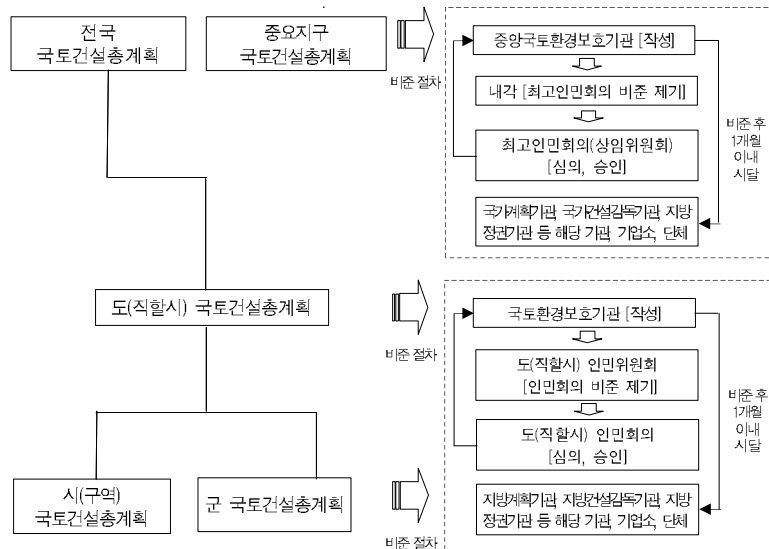
구분	관련 법률	관련 부처(내각) ¹⁾
건설업의 기본구조, 설계, 기술, 시공, 하도급 등 관련 법률	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 건설법(1993), 재해방지 및 구조·복구법(2014) ▪ 건설감독법(2014) ▪ 자재관리법(2010) ▪ 사회주의로동법(1978), 로동정령법(2009), 로동보호법(2010) ▪ 환경보호법(1986), 환경영향평가법(2005), 대기오염 방지법(2012) ▪ 문화유물보호법(1994), 문화유산보호법(2012) ▪ 산림법(1992) ▪ 기업소법(2010) 	<ul style="list-style-type: none"> 건설건설공업성 국가건설감독성 국가품질관리위원회 노동성 국토환경보호성 문화성 임업성 상업성
국토계획, 토지개발, 관련 법률	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 토지법(1977), 국토계획법(2002), 도시계획법(2003), 인민경제계획법(1999) ▪ 도시경영법(1992), 도시미화법(2012), 토지임대법(1993), 부동산관리법(2009) ▪ 평양시관리법(1998) 	<ul style="list-style-type: none"> 국가계획위원회 도시경영성 수도건설위원회
경제특구 개발 법률	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 자유경제구역지대법(1993), 경제개발구법(2013), 개성공업지구법(2002), 금강산관광특구법(2011), 라선경제구역지대법(1993), 신의주특별행정구기본법(2002) 	<ul style="list-style-type: none"> 대외경제성
주요 인프라 시설 개발 관련 법률	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 살림집법(2009) ▪ 원자력법(1992) ▪ 철도법(1987), 지하철도법(2007) ▪ 물자원법(1997), 하천법(2002), 상수도법(2009), 하수도법(2009) ▪ 간석지법(2005), 수로법(2004) ▪ 전기통신법(2011) ▪ 석탄법(2009), 중소탄광법(2014) ▪ 원리법(2010), 공원·유원지관리법(2013) ▪ 도로법(1997), 항만법(1986) ▪ 민용항공법(2000) ▪ 전력법(1995), 중소형발전소법(2007), 재생에너지법(2013) ▪ 광천법(2012), 지하자원법(1993) 	<ul style="list-style-type: none"> 도시경영성 원자력공업성 철도성 국토환경보호성 농업성 채신성 석탄공업성 임업성 육해운성 인민무력성 전력공업성 국가자원개발성
건설 예산·계약 관련 법률	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 재정법(1995), 지방예산법(2012) 	<ul style="list-style-type: none"> 재정성

주 : 1) 내각은 남한의 행정부에 해당하는 북한의 행정기관으로 관련 법률의 집행을 맡고 있는 관련 부처(성)는 관련 전문가 자문을 거쳐 연구자가 남한 행정부의 사례에 따라 임의로 배치한 것임.
2) ()는 해당 법률 최초 제정 연도임.

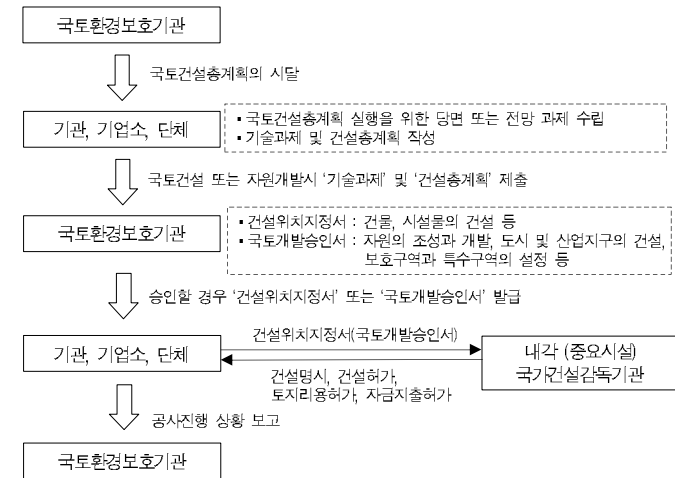
2. 북한의 국토 및 도시계획

- 「토지법」과 「국토계획법」에서의 국토건설총계획은 국토의 통일적이며 종합적인 전망계획으로, 전국 국토건설총계획, 중요지구 국토건설총계획, 도(직할시), 시(구역), 군 국토건설총계획으로 구분됨.
- 기본건설계획과 설계는 국토계획에 맞게 작성하고 실행해야 함.
- 전국 국토건설총계획과 중요지구 국토건설총계획의 작성은 중앙국토환경보호지도기관이 하고, 도(직할시), 시(구역), 군 국토건설총계획은 도(직할시) 국토환경보호기관이 작성함.
- 국토환경보호기관이 작성한 전국 국토건설총계획과 중요지구 국토건설총계획은 내각에 제출하고, 도(직할시), 시(구역), 군 국토건설총계획은 도(직할시) 인민위원회에 제출해야 함.

<그림 2> 국토건설총계획의 수립 절차

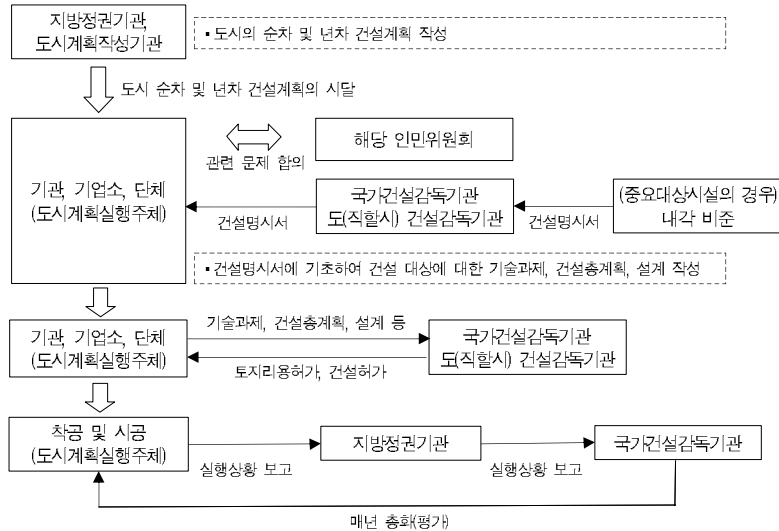


<그림 3> 국토건설총계획의 실행 절차



- 「도시계획법」에서 도시계획은 도시총계획, 마을총계획, 읍총계획으로 구분됨.
- 시급 도시계획총계획과 중요 대상의 도시총계획은 내각이 승인함. 국가건설감독기관은 내각이 승인하는 도시총계획 초안을 심의하고 내각에 제출함.
- 읍총계획과 시급도시, 읍의 세부계획, 구획계획은 국가건설감독기관이 심의·승인하고, 로동지구, 마을총계획과 세부계획, 구획계획은 도(직할시) 인민위원회에서 심의·승인함.
- 국가건설감독기관과 지방정권기관, 해당 기관, 기업소, 단체는 현 실태와 전망 등을 종합적으로 판단해서 선 하부구조 후 상부구조 건설, 한 개 구획 및 한 개 거리씩 집중 완성하는 원칙에서 도시계획을 실행해야 함.
- 도시계획을 받은 지방정권기관과 도시계획작성기관은 '도시 순차 및 년차 건설계획'을 작성해야 하고 이는 해당 기관의 승인을 받아 실행 단위에 내려보내야 함.

<그림 4> 도시계획의 실행 절차

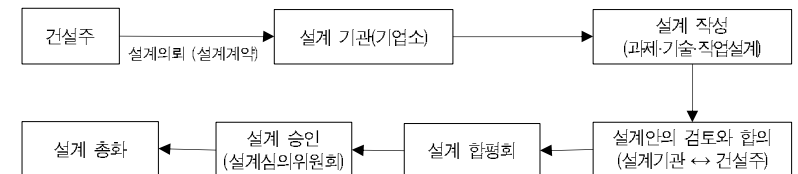


- 「인민경제법」에서는 인민경제 계획에 없는 제품생산과 건설은 할 수 없고 「재정법」과 「지방예산법」에 의해 건설 활동에 필요한 자금을 보장해야 함.
- 건설 활동을 수행하기 위해서는 관련된 건설사업에 대해 인민경제계획에 반드시 반영되어 있어야 함.
- 중앙예산은 전국적 의미를 가지는 경제, 문화건설과 국방건설, 대외활동, 인민 생활에 필요한 자금을 의미함.
- 지방인민위원회는 기본건설자금, 대보수자금을 계획에 따라 공급해야 하는데, 부득이한 사정으로 지방예산으로 충당하지 못할 경우 중앙과 도 예산에 필요한 자금을 보장받을 수 있음.

3. 북한의 건설사업의 수행 체계

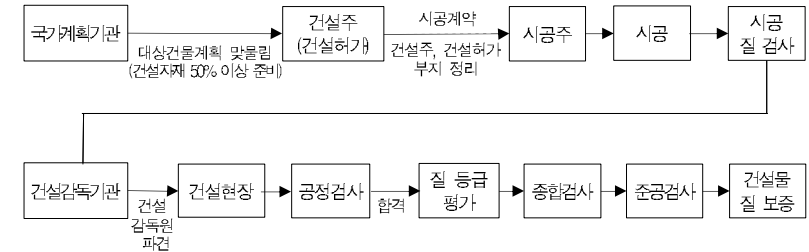
- 북한 건설사업의 핵심 주체는 '건설주', '시공주', '건설기업소'로 구분됨.
- '건설주'는 우리의 경우 발주처 또는 시행사에 해당됨. 이는 국토건설총계획, 도시계획, 마을총계획과 같은 건설계획의 지표를 받은 기관으로 시공주와 건설기업소에 시공을 위탁하고 완공된 건설물을 인수하여 그 관리운영자가 됨. 건설주가 직접 시공할 경우에는 건설주이면서 동시에 시공주가 됨.
- '시공주'는 건설주의 주문에 따라 건설대상 시설물을 직접 시공하는 전문건설 사무소를 의미함. 시공주는 건설주와 맺은 시공계약에 따라 공사를 수행하고 최종적으로 건설 생산물의 질을 보장해야 함.
- '건설기업소'는 건설시공을 전문적으로 담당하는 기업임. 기업소란 독자적인 경영활동을 조직 진행하는 경영 단위로 우리의 건설기업과 유사함.
- 건설사업을 추진하기 위해서는 건설총계획을 수립해야 함.
- 건설총계획은 건설대상을 합리적으로 배치하고 계획적으로 건설하기 위한 종합적인 전망계획으로 국토건설총계획에 따라 수립해야 함.
- 건설설계는 전문건설설계기관, 기업소가 작성하는데 건설주기관, 기업소, 단체와 해당 설계기관, 기업소는 설계계약을 맺어야 함.
- 건설설계는 과제설계, 기술설계, 작업설계로 나누어 작성함. 설계 작성에서 대 상책임제를 실시하며 설계의 실현에 대하여 책임을 짐.

<그림 5> 설계의 실행 절차



- 건설공사 수행시 ‘환경영향평가’와 ‘문화유물보호’ 제도에 유의해야 함.
 - 환경영향평가는 국토건설총계획, 건설총계획과 같은 계획의 작성과 개발, 건설 등이 환경에 미치는 영향을 평가하여 부정적 영향을 없애거나 줄이기 위한 목적으로 시행됨.
 - 역사유적 보호구역에서는 개발 및 건설 활동을 할 수 없고, 건설사업 추진 중 문화유물이 발굴될 경우에는 문화재 보호를 위한 적절한 조치를 취해야 함.
- 자재관리를 체계적으로 수행하기 위해 「자재관리법」을 제정·운영함.
 - 자재공급계획은 중앙계획기관이 작성, 자재 공급계획은 해당 기관, 기업소, 단체가 세우고, 자재공급기관과 기관, 기업소, 단체는 자재공급계획에 기초하여 자재의 세부적인 수요를 보장할 수 있게 자재공급계약을 맺어야 함.
- 「사회주의 노동법」에 따라 16세부터 근로를 할 수 있고, 하루 노동시간은 8시간임.
 - 각급 경제기관과 노동행정기관은 국가의 경제정책 요구에 맞게 근로자 보호 계획을 세워 인민경제 발전계획에 예견된 근로자 수요를 보장해야 함.
 - 「노동보호법」에 따라 근로자들에게 안전하고 문화 위생적인 노동조건을 보장하며, 그들의 생명과 건강을 적극 보호해야 함.
- 「건설법」은 건설시공 과정에서 시공주기관의 조직, 대상 건물계획의 맞물림, 건설허가, 시공허가, 시공조직과 지도, 시공의 질 검사, 건설자재, 대상설비의 보장 등을 규정함.
 - 국가계획기관은 건설주와 시공주기관, 기업소, 단체에 대상 건설계획을 정확히 맞물려 주어야 하고, 건설계획에 맞물리지 않았거나 건설자재를 50% 이상 준비하지 않은 대상은 시공할 수 없음.
 - 건설주와 시공주기관, 기업소, 단체, 건설감독기관은 건설현장에 검사원과 감독원을 두고 공정검사, 중간검사, 종합검사 같은 시공의 질 검사를 해야 함. 질 검사에서 합격하지 못한 경우에는 다음 공정의 공사를 계속할 수 없음.

<그림 6> 건설시공 및 건설감독의 실행 절차



4. 평양의 건설사업 수행 체계

- 평양에서의 건설 활동을 위해서는 「평양시관리법」에 대한 검토가 필요한.
 - 평양은 만수대를 중심으로 한 ‘중심지역’, 중심지역 환경을 보호하고 문화·유적을 보장하는 ‘보호지대’, 중심지역의 인구집중 조절 등 기능을 분담하는 ‘위성도시’, 농축산물 생산기지 성격의 ‘농촌지역’으로 구분됨.
- 중심지역과 보호지대는 평양시건설총계획, 위성도시는 해당 위성 도시건설총계획에 따라 건설 활동이 추진됨.
 - 평양시건설총계획은 내각, 위성도시건설총계획은 국가건설감독기관이 승인함.
 - 중심지역에서 건설하는 중요대상의 건설명세서 발급과 건설허가는 내각, 그 밖의 건설대상에 대한 건설명세서 발급과 건설허가는 해당 건설감독기관이 함.

제4장 북한의 주요 인프라 건설 법제

1. 경제·관광특구의 건설 관련 법제

- 2018년 기준으로 북한의 개발구는 중앙급 8개와 지방급 19개로 총 27개가 지정됨.

2. 교통 인프라의 건설 관련 법제

- 북한의 철도 관련 법은 「철도법」, 「지하철도법」, 「철도차량법」, 「국제철도화물수송법」 등이 있음.
- 북한 철도의 기본법 역할을 하는 「철도법」에서는 철도의 건설과 운영에 관한 사항을 규정하고 있음
- 북한의 철도는 일반 철도와 지하철도로 구분되고, 철도의 건설, 차량, 유지관리 등은 「철도법」에서 일괄적으로 정의하고 있음

- 북한의 도로 관련 법은 「도로법」, 「도로교통법」 등이 있음
- 북한 도로의 기본법 역할을 하는 「도로법」은 도로 건설과 관리, 이용에 관한 내용을 규정하고 있음.
- 북한 도로의 유형(급수)은 고속도로, 1급부터 6급 도로로 구분, 급수는 국토환경보호기관이 정함.
- 고속도로와 1급부터 4급까지의 도로는 국토환경보호기관 또는 도시경영기관이 관리하고, 5급, 6급 도로는 해당 기관, 기업소, 단체가 관리함.

- 북한의 해양 관련 법 가운데 해상시설 관련 법은 「항만법」, 「갑문법」, 「배길표식법」, 「수로법」 등이 있음
- 항만건설은 국토건설총계획에 기초하여 항만건설계획을 세우고 항만을 건설해야 하고, 항만설계기관은 항을 통과하는 화물의 종류와 물류의 방향, 지형지질조건, 기상수문조건, 해양조건 같은 것을 조사하여 항만을 설계해야 함.

- 북한의 공항 관련된 유사 법률은 「민용항공법」이 있는데, 이 법에서 민용항공기와 공항의 관리운영, 항공기의 안전한 운행 등을 총괄적으로 규정함.
- 비행장(공항)은 국가가 소유하고 민용비행장은 국내비행장과 국제비행장으로 구분함. 국제비행장에는 통행검사기관, 세관, 검역기관을 설치해야 함.

3. 주택건설 관련 법제

- 북한에서 주택에 관한 규정에는 「사회주의헌법」, 「살림집법」, 「도시경영법」, 「부동산관리법」 등이 있음.
- 주택을 건설하기 위해서는 「도시계획법」에서 정하는 기준과 「도시경영법」에서 정하는 계획을 수립해야 함.
- 「살림집법」은 살림집(주택)의 건설, 이관, 인수 및 등록, 배정, 이용, 관리 등 주택에 관한 전반적 사안을 다루고 있음.

4. 에너지·전력 인프라 건설 관련 법제

- 북한의 「전력법」은 송배전 및 각종 발전소에 관한 기본법의 역할을 함.
- 수력발전소 건설을 기본으로 화력발전소와 풍력, 지열, 태양열 등 다양한 신재생에너지를 활용한 발전을 배합해야 하고, 대규모 발전소와 중소 규모 발전소를 함께 건설하고 송배전 시설을 병행해서 건설해야 함.
- 중소형발전소의 건설과 운용, 전력의 이용 등을 「중소형발전소법」에서 규정함. 중소형발전소는 2만kW까지의 발전능력이 있는 발전소로 수력, 화력, 조수력, 풍력 같은 여러 가지 동력 자원에 의거하는 발전소가 속함.

- 재생에너지의 개발과 이용에 관한 사항을 「재생에너지법」에서, 원자력의 개발과 이용을 위한 사항을 「원자력법」에서 규정함.
- 재생에너지는 태양열 및 빛, 풍력, 지열, 생물질, 해양에너지 같은 환경에 영향을 주지 않으면서도 재생 가능한 에너지를 말함.

- 전기통신시설의 건설 및 관리, 전기통신의 보장과 이용에 관한 사항을 「전기통신법」에서 규정함.
- 전기통신시설 건설계획은 국가계획기관이 수립함. 전기통신시설 건설설계는 체신설계기관이 하며, 전기통신시설 건설은 체신기관, 기업소가 수행함.

5. 간석지·물자원·상하수도·공원 등 인프라 건설 관련 법제

- 간석지의 조사와 개간, 구조물관리 등을 「간석지법」에서 규정함.
 - 간석지는 1급, 2급, 3급으로 구분됨. 국가는 국토건설총계획에 따라 간석지를 개간하며, 간석지의 개간계획은 국가계획기관이 작성하고 국토건설총계획과 간석지 개간설계에 기초하여 개간계획을 작성함.
 - 간석지의 외부망 건설에는 방조제건설·마감막이 공사·배수문건설이 있고, 내부망 건설에는 제방건설·포전정리·도로·수로·살림집 건설 등이 있음.
- 하천, 저수지, 호수, 광천, 지하수 등 물자원의 조사와 개발, 이용 등에 관한 일반적 사항을 「물자원법」에서 규정함. 이 법은 물자원의 기본법의 역할을 함.
 - 하천의 정리와 보호, 이용에 관한 사항은 「하천법」에서 규정함.
 - 광천의 탐사와 개발, 이용, 보호에 관한 사항은 「광천법」에서 규정함.
 - 상수도시설의 건설과 관리, 생활용수의 생산 등은 「상수도법」에서 규정함.
 - 하수도시설의 건설과 관리, 버림물의 처리 등은 「하수도법」에서 규정함.
- 공원, 유원지의 건설과 관리운영, 이용 등은 「공원, 유원지관리법」에서 규정함.
 - 공원은 구역공원, 구획공원, 종합공원, 유희공원, 아동공원, 청년공원, 민속공원, 분수공원, 화초공원, 해안공원, 기념공원, 조각공원, 체육공원 등으로 구분됨.
 - 유원지는 도시 안에 있는 유원지와 도시 주변에 있는 유원지, 그리고 사적지, 명승지를 기본으로 꾸린 유원지와 자연 풍치를 기본으로 꾸린 유원지 등으로 구분됨.

제5장 남·북한 건설 법제의 비교와 시사점

1. 남북한 건설 법제의 비교

<표 2> 남북한 건설제도 비교

구분	남한	북한
건설주체	· 발주자, 시공자(원·하도급자), 감리자 등	· 건설주, 시공주, 건설지도 및 감독자 등
기본법 및 행정체계	· 건설산업기본법을 중심으로 세분화된 개별법으로 규율 · 국토교통부를 중심으로 세부 분야별 규제 - 기획재정부, 고용노동부 등 세부 분야 담당	· 건설법 중심의 세분화된 개별법으로 규율하는 추세, 정밀한 세분화는 되어 있지 않음. · 건설경제공업성을 중심으로 분야별 규제 - 국가계획위원회, 국가건설감독성, 국토환경보호성, 도시경영성 등 분야별 담당
건설면허 및 업역체계	· 건설업 면허제도를 운영하고 각 면허제도에 따른 업역 구분 - 일반건설업, 전문건설업, 건축사업 등	· 명확한 면허제도는 없음. · 인프라별 전문 건설기관 및 기업소, 인프라별 전문 설계기관 및 기업소 운영 - 지하철도, 도로 등 인프라시설별로 전문설계기관(기업소) 및 건설기관(기업소)가 존재하는 것으로 보임.
건설계획 수립	· 국가, 기업, 개인 등 자율적으로 수립	· 국가계획기관, 관제기관 등 공공기관이 수립 · 공공기관이 국토건설총계획에 근거하여 각 인프라별로 건설총계획 수립 · 경제특구 지역에서는 개발업자(투자자)가 개발(건설)계획 수립
하도급 계약	· 하도급 계약 일반화	· 일반적으로 하도급계약을 체결하지 않음. · 경제특구 지역에서는 하도급계약에 의한 건설공사 수행 가능 - 리선 : 시공주는 하청부계약으로 자기 계약의 일부 또는 전부 위탁 가능 - 개성 : 전력, 통신 등 하부구조 대상은 양도, 위탁으로 건설 가능
입찰제도	· 공공공사의 경우 다양한 입찰절제도 운영	· 입찰절제도를 운영하지 않고, 담당 기관, 기업소 등이 건설공사 수행 · 경제특구 지역의 청부건설계약은 입찰방식 적용, 지대건설감독기관과 합의 하에 시행
건설허가	· 사전승인, 건축허가, 착공신고, 준공검사, 사용승인 등	· 건설명시, 설계심사, 시공허가, 공정검사, 중간검사, 종합(준공)검사 등
설계	· 발주자의 자유의지에 따라 건축설계사무소, 엔지니어링사에서 시행 · 설계에 대한 건설사업관리 시행	· 공공적 성격의 설계기관(기업소)에서 시행 · 설계에 대한 질적 심사 시행, 설계 승인을 받지 못하면 다음 단계로 이행될 수 없음.

보증	<ul style="list-style-type: none"> • 입찰, 계약, 공사이행, 하자담보 등 보증 제도 운영 	<ul style="list-style-type: none"> • 건설법에서 건설보증 관련 규정 없음. • 라선과 같은 경제특구의 경우 시공주는 북한의 보험기관에 보증을 들도록 하고 있어 건설보증제도가 부분적으로 운영 <ul style="list-style-type: none"> - 자유경제무역지대 : 건설공사완성보증인에게 건설완공을 요구
공정관리	<ul style="list-style-type: none"> • 건설사업관리기술사가 공정관리의 계획수립 등을 관리 • 시공자는 공정관리계획서 작성 및 제출 	<ul style="list-style-type: none"> • 대부분의 인프라 시설 건설에 있어서 공정 순서를 정하고, 설계의 요구, 기술규정, 표준공법을 지켜 그 질을 보장할 것을 명시
건설감리	<ul style="list-style-type: none"> • 건설공사의 설계도서, 시방서 등의 내용과 맞지 않는 시공을 할 경우 건설사업관리자는 제시공, 공사중지 명령 	<ul style="list-style-type: none"> • 건설과정에 공정검사, 중간검사, 준공검사를 통한 시공의 질 검사를 해야 하고 단계별로 합격하지 못하면 다음 공정의 공사를 할 수 없음.
환경규제	<ul style="list-style-type: none"> • 환경영향평가제도 운영 • 시공중 소음, 진동, 분진 등 규제 	<ul style="list-style-type: none"> • 환경영향평가제도 운영 <ul style="list-style-type: none"> - 건설과정에서 부정적인 환경영향이 발생하면 그 사업을 중단 - 준공검사시 환경영향평가 결정의 집행사항 검사
문화재조사	<ul style="list-style-type: none"> • 일정규모 이상인 건설공사 수행시 문화재지표조사 시행 	<ul style="list-style-type: none"> • 역사유적보호구역에서의 건설공사는 사전 승인 필요 • 건설공사 추진시 문화유물이 발견되면 관련 기관 통지, 문화유물 보호대책 수립
자재수급	<ul style="list-style-type: none"> • 시공회사가 자체적으로 조달 - 일부 공공공사에서 관급자재 활용 	<ul style="list-style-type: none"> • 국가계획(자재공급계획)에 기초한 공급 • 주요 인프라시설의 경우 관련 법에 건설에 필요한 적시에 자재 공급을 명시 <ul style="list-style-type: none"> - 건설법 : 건설자재 50% 이상 준비하지 않은 대상은 시공할 수 없음.
건설안전	<ul style="list-style-type: none"> • 설계안전성 검토, 안전관리계획 작성 및 승인, 정기안전점검, 정밀안전점검 등 운영 	<ul style="list-style-type: none"> • 노동안전 및 노동위생 등에 대한 측정 및 검사 시행
공사비지급	<ul style="list-style-type: none"> • 공공공사의 경우 선급금, 공사 기성금 등 관련 규정 운영 	<ul style="list-style-type: none"> • 공사비 지급방법에 관한 특별한 규정 없음. • 경제특구지역에 공사비 관련 규정 존재 <ul style="list-style-type: none"> - 라선 : 청부건설시 건설물 인계받은 날부터 30일 안에 청부건설자금 청산 - 자유경제무역지대 : 계약서에 건설자금의 지불시기 및 방법 명시, 청부건설계약을 맺은 날부터 10일 안에 건설총투자액의 30% 선불금으로 시공주에게 지급
하자담보책임	<ul style="list-style-type: none"> • 건설공사의 종류별로 하자담보 책임기간 운영 : 1~10년 	<ul style="list-style-type: none"> • 보증기간 중 나타난 결함은 시공주기관 등에서 책임을 지도록 규정 • 경제특구지역의 정부대상 건설물의 품질 보증기간은 1년

2. 북한 건설산업 관련 법제의 변화 방향

- 중국은 1949년 신중국 성립 이후 1976년 이전까지 법치주의(法治主義)보다는 인치(人治)가 좀 더 강조됨. 그러다 1978년 개혁·개방 이후 1982년 「헌법」을 개정하고 「민법」, 「형법」, 「행정소송법」 등을 제정하면서 점차 법치주의적 체제가 수립되고 있음.
 - 2001년 중국의 WTO 가입을 계기로 많은 법률을 WTO의 규범에 맞추는 개정 작업이 추진됨. 국제적 기준에 맞는 법치주의를 통해 중국에 대한 외국 자본의 투자는 확대되었고 이를 통해 중국의 신속한 경제발전이 가능케 됨.
 - 건설산업 관련 제도 정비를 시작, 「도시부동산관리법(1995년)」, 「건축법(1998년)」, 「도시부동산개발관리조례(1998년)」, 「시공허가 관리규정(1999년)」, 「건축기업의 면허표준(2001년)」 제정 등 중국도 건설업 면허제도를 도입함.
- 베트남은 1986년 “도이모이(개혁·개방)”를 채택하고 사회주의적 경제 발전을 본격적으로 추진함.
 - 1992년 「헌법」을 개정하면서 외국자본 유입과 기술투자 장려, 외국자본에 대한 국유화 금지 등을 명문화함.
 - 2007년 WTO에 가입하고 관련 의무를 이행함에 따라 베트남 시장에 대한 외부 세계의 우려가 많이 제거되었고, 베트남에 대한 외국인투자가 급증하게 됨.
 - 건설 관련 법이 본격적으로 제정, 「토지법(1987년)」, 「건설법(2003년)」, 「주택법(2005년)」, 부동산사업법(2006년)」 등 건설 및 부동산 관련 법제가 제정됨.
 - 베트남은 건설업 면허제도를 운영하고 있음. 베트남 영토에서의 건설행위를 하는 조직, 외국조직, 개인이 충분한 조건을 갖추면 건설업 활동허가서를 발급함.
- 국제사회의 대북제재로 인해 북한 당국이 계획하고 있는 인프라 건설사업이 제대로 추진되지 않고 있음. 하지만 북한과 미국과의 정상회담에서 원만한 합의에 이르고, 한반도 핵문제가 해결된다면, 국제사회의 대북제재는 해제될 것이

고, 북한은 본격적인 경제개발 사업을 추진할 수 있을 것임.

- 북한의 경제발전 과정을 예상하면 다음과 같음.

- 외국자본을 중심으로 대규모 산업·관광단지 등에 대한 투자가 확대되고, 이를 통해 북한 내에 각종 제조업, 서비스업 등의 산업이 활성화됨.
- 전력, 도로, 철도 등 다양한 인프라 건설공사가 대규모로 진행됨.
- 제조업, 서비스업, 건설업 등 다양한 산업 분야에서 대규모 인력 수요가 발생함.

- 북한의 사회·경제적 변화에 따라 북한 건설산업의 생산체계 변화는 불가피함.

- 외국 투자자의 증가에 따라 “청부건설”이 확대될 것임. 이에 “입찰제도”, “보증제도”, “대금지급 방식” 등이 보다 정밀하게 정비되어야 함.
- 타 산업 분야의 인력 수요가 급증함에 따라 기존 일반 주민들을 동원한 건설 인력 충원방식에 대한 변화 필요함.
- 건설 대상시설의 수요기관이 직접 시공방식에서 전문적 시공을 하는 건설기업에게 건설공사를 위탁하는 방식이 보편화될 것임.
- 비교(절대) 우위의 활용 : 비료제조기업이 비료의 생산과 유통, 그리고 비료공장의 건설을 모두 하는 것보다는 비료의 연구와 생산에 집중하는 것이 비료기업의 운영을 효율화시켜 이윤을 증대시킬 수 있음.
- 북한 건설인력은 정예화되고, 전문화된 건설기업이 운영이 일반화됨에 따라 북한 당국은 북한 건설산업을 효과적으로 관리하기 위해서 “건설기술 및 기능인력 관리제도”, “건설면허제도”의 도입과 정비를 추진할 것으로 예상됨.

- 북한 건설사업의 사업위험(리스크)을 낮추는 것이 필요함. 이를 위한 방안은 건설 관련 법제를 통해 사업추진절차와 제반 규정을 명확히 하는 것임.

- 건설사업은 설계-시공-준공-운영 등 단계별로 다양한 사업 리스크가 존재함. 건설계획, 인허가, 시공과정 등에서 정책 담당자의 의중에 따라 사업이 되기도 하고 안 되기도 하는 등 불확실성이 존재하면 사업리스크는 커질 수밖에 없음.
- 이 경우 투자자는 건설투자를 기피하고, 발주자와 시공자는 건설사업의 진척

에 대한 예측 가능성이 낮아질 수밖에 없음.

- 북한 경제가 더 고도화되고 그 규모가 확대될수록 북한의 건설 법제의 신규 제정 및 기존 법제 정비의 필요성은 높아질 것으로 예상됨.

- 북한이 본격적인 경제발전이 추진되면 건설산업 관련 기본 법제의 세분화와 다양한 제도의 도입이 검토될 것으로 보임.

- 건설업 면허(등록)제도, 건설공사의 시공자격제도, 도급 및 하도급계약, 공사대금의 지급, 하자담보책임, 건설 보증, 건설기능인력 및 기술인력의 육성과 관리, 공정관리, 건설사업관리, 건설분쟁조정 등 건설산업의 기본 법제에 대한 다양한 제도의 도입과 정비가 필요할 것으로 예상됨.

3. 정책적 시사점

- 북한 인프라 건설에 외국인 투자자들의 본격적인 투자가 추진되면 개별 인프라 건설에 필요한 관련 법제와 규정 등의 정비가 필요함.

- 개성공업지구와 금강산관광지구, 라선경제무역지대의 경우 해당 경제특구의 사업을 효과적으로 추진하기 위한 관련 법제가 정비되고 하위 규정이 마련됨.
- 도로, 철도, 항만, 발전소와 같은 기반시설 건설공사의 경우에도 현대적 건설 및 운영기준에 맞는 각종 법제도의 추가 및 보충이 필요함.

- 철도의 경우 남북철도 관련 건설기준이 상이함. 향후 남북한 공동 철도건설을 준비하는 차원에서 고속화 추세에 맞춘 철도 관련 법제 및 규정의 정비가 필요함.

- 남한은 명시적으로 철도 선로 등급을 규정하지 않고, 철도건설 규칙 내에 철도의 건설기준에 관한 규정에서 설계속도에 따라 최소곡선반경, 궤도의 최소 중심 간격, 시공기면의 폭, 레일 중량 등의 기준을 지정하고 있음.
- 반면, 북한은 철길 관리기준을 1~4급선으로 구분하고, 레일중량, 설계속도, 설계하중, 곡선반경, 완화곡선 길이 등을 설정함. 1급 선로의 경우 설계속도가

100km/h로 남한의 재래선 철도 건설기준에 비해서도 낮은 수준임.

- 남한 기업들의 경우 개성공업지구와 금강산국제관광특구를 제외한 다수의 경제개발구와 라선경제무역지대, 황금평·위화도경제지대 등의 투자가 제한될 것으로 우려됨
 - 「개성공업지구법」에는 “공업지구에는 남측 및 해외동포, 다른 나라의 법인, 개인, 경제조직들이 투자할 수 있다”, 「금강산국제관광특구법」에도 “남측 및 해외동포, 공화국의 해당 기관, 단체도 투자할 수 있다”고 명시되어 있음.
 - 그러나 「경제개발구법」을 비롯한 「라선경제무역지대법」 등에는 ‘남측’을 투자대상자로 명시하고 있지 않음.

- 북한 특구 개발에 있어서 남한 자본의 투자를 촉진하기 위해서는 「경제개발구법」과 「라선경제무역지대법」과 같은 경제특구법의 투자자 관련 규정을 명시적으로 개정할 필요가 있음.
 - 현행 북한의 건설 법제에 근거해서 남한의 법인과 개인들이 나진·선봉 지역, 황금평·위화도 지역 등 경제개발구에 투자하려면 「북남경제협력법」에 근거해서 추진되어야 할 것으로 보임.
 - 「북남경제협력법」에 의해 남한의 법인과 개인이 북한의 어느 지역에서든 북한과 협력사업을 할 수 있지만 진출하는 기업은 북한 당국으로부터 개별적으로 승인을 받아야 하고, 승인을 받고 진출해도 경제특구나 경제개발구에서 투자자들에게 적용되는 각종 특혜를 받을 수 있는지는 불명확함.

- 남북 건설 분야 협력사업을 추진할 경우 그동안 남한이 경험하고 축적한 건설 관련 제도를 북한에 소개해야 함.
 - 북한 건설 법제의 정비에 관한 남북 건설 분야 협력사업을 검토하는 것이 필요함.
 - 이 협력사업을 통해 국제 기준에 부합하고, 남북한이 상호 호환할 수 있는 북한의 건설 법제 및 하위 규정의 개선 방안을 도출해야 할 것임.

1. 연구의 배경 및 목적

2018년도부터 시작된 남북과 북미정상회담을 계기로 한반도의 평화가 정착되고 협력을 통한 상호 번영의 시대를 맞이할 것이라는 기대가 컸었다.¹⁾ 하지만 2020년 1월 초 기준, 북한과 미국 간에 비핵화와 안전보장 등에 관한 협상의 진전이 정체되었다.²⁾ 미국과 UN을 중심으로 한 대북경제제재가 유지되고 있으며 본격적인 남북경제협력사업은 시작도 하지 못했다. 북미 대화가 교착된 상황에서 문재인 대통령은 2020년 신년사에서 ‘북미 대화의 성공을 위해 노력해 나가는 것과 함께 남북 협력을 더욱 증진시켜 나갈 현실적인 방안을 모색할 필요’가 있음을 밝혔다.³⁾ 이는 향후 남북관계는 북미대화가 중요하지만, 이와는 별개로 남과 북이 협의해서 할 수 있는 것은 민족 내부적으로 역동적 있게 추진될 가능성을 시사한다.⁴⁾

북미관계가 개선되고 한반도의 평화체제의 정착이 확보되어 국제사회의 대북경제제재가 해제되면, 북한 인프라 개발에 대한 국내외의 관심은 고조될 것이다. 특히, 우리 입장에서 북한은 입지적으로 접해 있고 언어·문화·역사적 동질감이 크기 때문에 북한 건

1) 제1차 남북정상회담(판문점 선언, 2018.4.27)에서 남과 북은 다방면적인 협력과 교류 및 왕래와 접촉을 활성화하고, 민족경제의 균형적 발전과 공동번영을 위해 10.4선언에서 합의된 사업과 1차적으로 동해선 및 경의선 철도와 도로연결 사업을 추진키로 합의했다.

제3차 남북정상회담(9월 평양공동선언, 2018.9.18~20)에서는 한반도의 전쟁위험 제거, 민족경제의 균형적 발전, 이산가족 문제의 해결, 교류와 협력, 한반도 비핵화,金正은 국무위원장의 서울방문 등의 내용을 협의했다. 특히, 남과 북은 조건이 마련되면 개성공단과 금강산관광 사업을 우선 정상화시키고 서해경제공동특구와 동해관광공동특구 조성 문제를 본격적으로 협의키로 했다.

2) 조선노동당 중앙위원회 전위원회(2019.12.28~31)에서 김정은 국무위원장은 “미국이 대조선 적대적 정책을 끝까지 추구한다면 조선반도 비핵화는 영원히 없으며, 세상은 머지않아 조선민주주의인민공화국이 보유하게 될 새로운 전략무기를 목격하게 될 것”이라고 경고하였다(news1, “트럼프, ‘김정은, 나와서 약속 지키겠지만 어길 수도’”, 2020.1.6).

한편 김 위원장은 김일성광장에서 개최된 평양시 켈기대회(2020.1.5.) 결의문에서 미국을 향해 “대화의 간판을 걸어놓고 우리 공화국을 완전히 절식시키고 압살하기 위한 최후의 발악을 하고 있다”며 “주체적 힘, 내적 동력을 바탕으로 강화해 적들과의 대결에서 결정적 승리를 이룩해야 한다”고 주장했다. 이는 북미협상이 경색된 상황에서 북한 내부의 결속을 다지기 위한 것으로 해석된다(문화일보, “북 김정은 국무위원장의 ‘자력갱생’ 및 ‘정면 돌파론’ 연일 켈기대회”, 2020.1.6).

3) 청와대, 2020년도 문재인대통령 신년사, 2020.1.7.

4) 국민일보, “문재인, ‘북미 진전 없으면 문 대통령, 미국과 계속 갈 수 있겠나’”, 2020.1.7일 자 참조.

설시장 진출이 활발히 추진될 것이다. 특히, 북한의 도로, 철도, 전력, 주택 등이 노후화되었고, 그 공급량도 절대적으로 부족하다. 북한의 지속적인 경제성장을 위해서는 이러한 사회기반시설의 공급 확충과 개선이 적극 추진되어야 하기 때문에 북한의 잠재적 건설수요는 매우 클 것으로 판단된다. 구체적으로 북한의 주요 인프라 건설사업비 추정 규모는 10년간 약 306조원⁵⁾이다.

향후 우리 건설기업은 북한 인프라 건설시장에 투자개발형으로 진출하거나 북한 당국으로부터 직접 건설공사를 수주하거나 또는 북한에 투자하는 국내외 기업으로부터 수주하여 건설공사를 추진하게 될 것이다. 이때 북한 내 건설사업에 필요한 사업의 기획, 설계, 자재의 조달, 시공, 감리, 유지보수 등의 제반 건설 활동은 북한 당국이 정하고 있는 기준과 절차에 의해서 추진되어야 한다. 그런데 북한에 어떠한 건설 관련 제도가 있는지는 잘 알려지지 않았다.

북한에서 건설사업을 추진하기 위해서는 어떠한 절차를 거쳐 건설계획안을 마련하는지, 설계의 절차는 어떠한지, 환경영향평가나 문화재지표조사와 같은 것을 시행하는지, 시공시 안전관리는 어떻게 하는지, 감리는 하는지, 건설보증제도는 존재하는지, 시설물의 유지관리는 어떻게 하는지, 도로·철도·발전소와 같은 개별 시설에 대한 별도의 건설 절차는 어떠한지 등에 대한 내용을 파악해야 한다. 또한 북한의 건설산업을 이해를 위해서는 건설산업의 업역제도, 하도급제도, 건설기술제도, 입찰계약제도 등을 파악하는 것이 필요하다.

그리고 북한의 건설 관련 제도는 남한과 같이 분야별로 세밀화되어 있지 않고 아직 총론적 성격에 머물러 있다. 향후 북한 건설시장이 양(量)과 질(質)적으로 성장하면 건설 관련 규정은 더 세밀화될 것으로 예상된다.

본 연구의 목적은 다음과 같다.

첫째, 북한의 건설 관련 주요 법제를 조사·분석하여 북한 건설산업의 전반적 윤곽을 파악한다.

둘째, 남북한의 건설산업 관련 주요 제도를 비교해서 향후 북한 건설산업의 발전을 위한 제도 정비의 방향성을 모색한다.

5) 주요 시설별 건설사업비를 보면, 주택 106조 8,156억원, 전력·에너지 25조 7,972억원, 도로 43조 784억원, 철도 41조 4,332억원, 항만물류 8조 5,328억원, 공항 1조 6,477억원, 산업단지 72조 1,200억원, 관광단지 5조 1,053억원, 농업개발 1조 6,800억원 등으로 산정된다. 박용석, 「북한의 주요 건설수요와 한반도개발기금 조성 방안 연구」, 건설이슈포커스 2019-03, 한국건설산업연구원, 2019.3.20.

2. 연구의 방법 및 흐름

본 연구의 방법은 문헌연구와 전문가 인터뷰를 병행해서 추진했다. 북한 및 통일법제 연구자료를 제공하는 정부의 데이터베이스(www.unilaw.go.kr)에 수록된 북한 법령 중 건설 관련 법령을 분석함으로써 북한 건설산업의 특성을 파악하였다. 또한 북한 건설 관련 탈북자 및 전문가 등의 인터뷰를 통해서 보다 실제적인 북한 건설산업의 실태를 파악하고자 했다.

일반적으로 국가의 법률은 그 국가의 구성원들이 준수해야 할 주요 내용을 규정한 것이다. 따라서 법률을 분석하면 대체로 국가의 정치, 경제, 사회적 상황을 파악할 수 있다.

그런데 북한의 경우에는 법 규범으로 국가를 통치하기보다는 ‘일인지배체제’로서 최고지도자의 교시와 지시에 의해 지배되는 사회이고, 조선노동당과 같은 특정 정당에 의해 국가가 운영되므로 법의 실효성이 약하다는 지적이 있다. 하지만 북한 사회를 관찰해 보면, 사회주의 법을 강조하면서 사회주의 국가를 이끌어 가기 위한 최소한의 입법으로 국가를 운영하는 추동력을 얻는다는 점을 유념해야 한다.⁶⁾ 그리고 북한은 하나의 국가와 정부체계를 갖추고 있으며 법제도를 통하여 국정운영의 원칙과 방향을 제시하였기 때문에 형식적인 법의 존재를 인정하고 일부 법의 규범성을 실현하고 있다고 보아야 한다. 특히 2000년대에 들어서면서 북한의 법제는 꾸준히 정비되고 있다.⁷⁾

최근 들어 북한은 대내외적인 정책 추진시 법제도를 근거로 제시하고 있다. 즉 외자유지를 통한 중소 규모 산업단지를 조성하기 위해 「경제개발구법」을 제정하였고, 주택공급을 확대하고 이를 체계적으로 추진하기 위해 「살림집법」을 제정·운영하고 있다. 이와 같이 북한의 법은 나름의 필요가 있어서 만들어진 규범이므로 북한의 현실을 상당 부분 반영했다고 볼 수 있다. 즉, 북한 사회를 보다 잘 이해하기 위해서는 북한의 법률에 대한 이해와 분석이 전제되어야 한다.

북한 법률의 명목상 변화가 곧 현실의 변화로 확신할 수는 없을 것이다. 하지만 북한 건설산업에 관한 충분한 정보가 없는 상태에서 북한의 내부를 이해하고 분석을 할 때

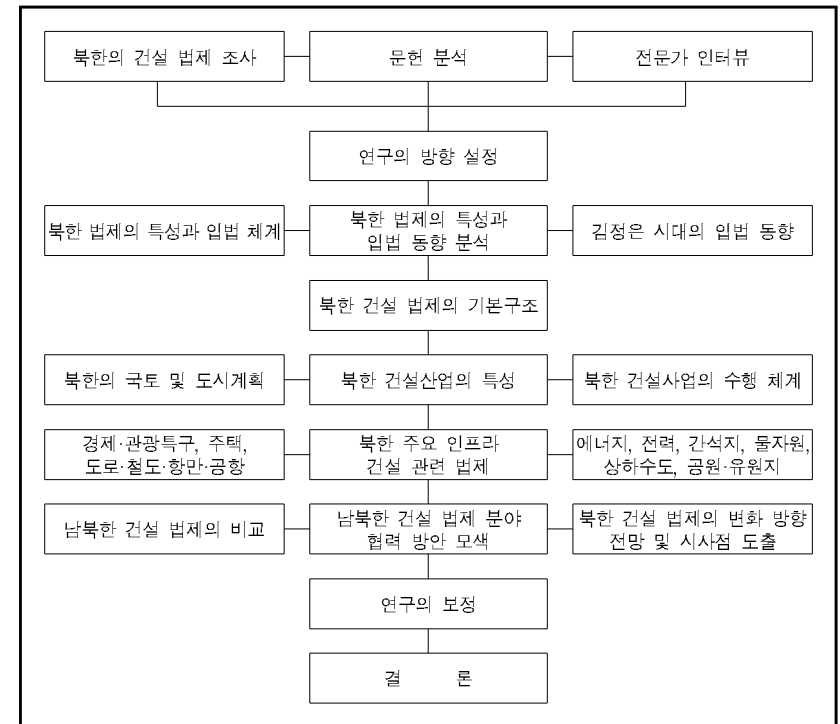
6) 최은석, 「북한의 사회주의 법제정의 합리화와 규범적 법문건의 입법기술」, 입법학회 월례 포럼 발제문, 2012.4.19, p.2.

7) 박정원, 「북한의 입법이론과 체계분석」, 법학논총, 제26권 제2호, 국민대학교 법학연구소, 2013.10, p.214.

건설 관련 법률은 북한 건설산업의 실체와 현황을 객관적으로 파악할 수 있는 ‘창’의 역할을 할 수 있다.

북한 건설산업의 특성을 파악하기 위한 본 연구의 흐름은 <그림 1-1>과 같다. 북한 법제의 특성과 입법 동향을 우선적으로 파악했다. 다음으로 북한 건설 법제의 기본구조를 살펴본 후 북한의 국토 및 도시계획과 환경영향평가, 건설사업 수행 체계, 건설업역 등을 분석할 것이다. 그리고 도로, 철도와 같은 주요 인프라의 건설 관련 법제를 살펴본다. 마지막으로 향후 북한 건설 법제의 변화 방향을 전망하고 건설 분야 남북협력사업 추진시 필요한 북한 건설 법제의 개선 방향을 모색해 보고자 한다.

<그림 1-1> 연구의 흐름



1. 북한 법제의 특성⁸⁾

북한의 법은 사회주의 법 이론에 그 기초를 두고 있다. 사회주의 이론에서 법은 “행위 규칙(규범)의 총체로서 제정법 규범과 국가권력에 의하여 확인되고 강제적으로 보호되는 관습 규범 및 공동생활 규범의 총체⁹⁾”를 의미한다. 법은 지배계급이 피지배계급을 향하여 사용하는 강제수단이며 억압의 도구이므로 그 자체로는 고유한 도덕적 가치가 없다. 이런 관점에서 사회주의 법 이론에서 법은 통치에 필요한 내용들을 강제할 수 있다는 ‘법실증주의’를 주장하고 있다. 다른 측면에서 사회주의 법 이론은, 법은 자본주의에서 사회주의 단계를 거쳐 공산주의 단계로 인류가 지향하고 있는바, 지향하는 이상이 실현된 경제 관계 및 정치권력 단계를 표현하는 진정하고 정의로운 법이 될 것으로 가정하기도 한다.

북한은 법의 개념을 “당 정책을 표현한 것이며 그를 실현하기 위한 위력(偉力)한 무기다¹⁰⁾”고 정의하고, “법은 정치의 표현이기 때문에 정치에 복종되어야 하며 그것과 떨어질 수 없다¹¹⁾”면서 정치가 법보다 우선한다고 표명하고 있다.

북한에서 법은 비정치적이거나 중립적이지 아니라 모든 공민들이 지켜야 할 공통적인 행동준칙이며, 정치의 표현 양식이자 실현수단으로 이해되고 있다. “정치실현에서 법은 떼어 놓을 수 없는 필수적 수단이다. 정치는 그 실현을 담보하는 일정한 수단에 의하여 자기의 사명과 역할을 다할 수 있다. 법이 정치의 실현 수단이라는 것은 법이 국가주권

을 장악한 계급의 정치적 요구의 실현을 목적으로 삼고 그 실현을 위하여 복무하는 것을 사명으로 한다는 것”을 의미한다.¹²⁾

북한의 법은 ‘주체사상’의 실현을 수행할 수령과 노동당의 정책을 실현하는 하나의 수단이다. 즉, 법은 “수령을 정치적으로 보위하고 혁명의 전취물을 수호하며 당 정책을 관철하는 데” 있으며, “주권을 잡은 로동계급이 자기의 역사적 사명을 실현하기 위한 필수적 담보”로서의 역할을 해야 한다는 것이다¹³⁾. “사람 중심의 세계관이며 인민대중의 자주성을 실현하기 위한 혁명사상으로서의 주체사상”을 법의 제정과 적용 그리고 집행의 지도적 지침으로 삼고 있다. 이에 관해서 북한의 최상위 법률인 「사회주의헌법」의 전문¹⁴⁾과 제3조¹⁵⁾에 명시되어 있다.

법치국가에서 공권력의 행사는 반드시 법적 근거를 갖고 행사해야 하지만, 북한에서는 법적 근거가 없더라도 얼마든지 가능하다. 법에 의해서만 공적 행위가 가능한 것이 아니라 법이 이미 존재하는 행위의 적법성 또는 불법성을 추인할 때가 많다. 즉, 북한에서의 법은 대외적으로 가장 공신력 있는 국가의 의사표현이므로 유동적인 변화 가능성이 없어지면 비로소 법을 통하여 공적으로 확인하는 것이다.

북한에서도 헌법은 최고의 법이므로 헌법에는 고도의 정치적 의미가 있는바, 헌법 개정은 북한 정치권력자가 실현하고자 하는 정치적 목적¹⁶⁾이 반영되어 있다. 이에 따라 북한 사회의 거시적인 대내외적인 변화 또는 그 방향을 헌법에 반영시키고 있다.

그런데 북한은 사회주의체제의 웅립과 유지에 반하는 사회적 행위들을 막고, 사회질

8) 다음 보고서의 내용을 발췌·요약하여 정리했다.

박원규 외, 「2012년 이후 제·개정된 북한법령 연구」, 경찰대학 산학협력단, 통일부, 2017.8, pp.15~23; 김홍광, 「김정은 후계체제 공식화 과정에서 북한의 법체 개편 전망」, 2011년 남북법제연구보고서, 법제처, 2011.8, pp.172~175; 김도균, 「북한 법체계에서의 법개념론과 법치론에 관한 고찰」, 서울대학교 법학, 제46권 제1호, 2005.3, pp.452~465; 박정원, 「북한의 법제정(입법) 체계의 분석 및 전망」, 법제연구, 제53호, 한국법제연구원, 2017.12, pp.12~13; 이호원, 「북한의 법률체계와 헌법의 특징」, 현대사광장, 제5권, 2015.7, pp.65~67.

9) A.Y. Vysinsky, “Fundamental Tasks of Soviet Law”, H.W. Babb(ed.), *Soviet Legal Philosophy*, Cambridge/Mass., 1951, p.337; 김도균(2005.3), p.453 재인용.

10) 정연수, 「법질서를 확립하는 것은 국가사회재산 보호관리를 잘하기 위한 필수적 요소」, 사회과학, 1983년 제1호, 1983, p.80.

11) 김일성, 「우리 당 사법정책을 관철하기 위하여」, 김일성 저작집 12, 조선로동당출판사, 1981, p.221.

12) 리창세, 「공화국형사소송법은 사회주의 강성대국 건설의 위력한 법적무기」, 정치법률연구, 제2호, 과학백과사전출판사, 2006.

13) 사회과학원법학연구소, 「사회주의 법에 관한 혁명의 위대한 수령 김일성 동지의 리론」, 1971, p.227.

14) 「조선민주주의인민공화국 사회주의헌법」은 위대한 수령 김일성동지와 위대한 령도자 김정일 동지의 주체적인 국가건설 사상과 국가건설업적을 법화한 김일성-김정일 「헌법」이다.

15) 「사회주의헌법」 제3조 : 조선민주주의인민공화국은 위대한 김일성-김정일주의를 국가건설과 활동의 유일한 지도적 지침으로 삼는다.

16) 1990년 이후 일련의 「사회주의헌법」의 개정은 김정일에서 김정은으로 정권이 승계되는 방향을 담고 있다. 즉, 1992년과 1998년의 「헌법」 개정은 김일성으로 부터의 ‘권력승계의 포석’ 및 ‘김정일 체제의 공식출발’과 관련된 내용이 주를 이루고 있다. 2009년 「헌법」 개정은 김정일의 선군영도 체제를 헌법적으로 제도화하여 수령의 일인지배체제를 「헌법」에 의해 제도화하였다. 김정일 시대의 선군정치는 ‘선군사상’으로 강조되어 ‘주체사상’과 함께 통치이념으로 「헌법」에 명시되었다. 김정일 사망(2011.12.17)으로 김정은에게 정권승계가 이루어진 후 2012년 「헌법」 개정은 김정일을 김일성과 같은 성군과 영웅으로 만들고, 동시에 김정은의 권력 체제를 정당화했다. 즉, 김정일을 ‘영원한 국방위원장’으로 추대(김일성 추석이 사망(1994.7)한 후 1998년 9월 「헌법」을 수정하여 주석제를 폐지하고 김 주석을 ‘영원한 주석’으로 추대하였다)하고 국방위원장을 국방위원회 제1위원장으로 개정하여 김정은을 추대했다. 또한 「헌법」의 서문에서 ‘핵보유국’임을 명시했다. 2016년에는 국방위원회를 국무위원회로 개정하여 김정은은 체제를 공고히 하는 내용으로 「헌법」을 개정했다.

서 유지를 위해 「헌법」과 법률 이외에도 다양한 규범을 제정하여 북한 사회를 규율하고 있다. 대표적인 사회적인 규율로는 ‘당의 유일사상체계 확립의 10대 원칙¹⁷⁾’과 ‘조선로동당 규약¹⁸⁾’이 있다.

10대 원칙을 제정한 것은 북한의 최고지도자에 대한 북한 주민들의 절대적 충성과 복종을 강조하기 위한 것이다. 10대 원칙에는 최고지도자의 사상, 인격, 교시를 어떻게 대하고 집행할 것인가에 대한 제반 원칙을 명시하고 있다. 과거 대부분의 사회주의 국가들은 얼마간의 차이가 있더라도 그 나라의 헌법과 법률이 당시 최고 권력자의 지배 도구로 활용되었다. 그런데 헌법과 법률보다 더 상위 개념으로 10대 원칙을 제정한 것은 북한만의 특성이라 할 수 있다.

노동당 규약은 북한 정권이 수립된 이후 지금까지 북한의 모든 영역을 장악하고 있는 유일한 집권당인 조선노동당의 성격, 당 조직 및 당원들이 지켜야 할 규범과 활동원칙 등을 규정하고 있다. 즉, 남한 정당의 정관과 비슷한 성격을 갖고 있다. 하지만 북한의 조선노동당은 단순히 정당의 규약으로서만 아니라 전체 주민들에게 적용되는 규율이며 활동원칙이기도 하다. 노동당 규약은 북한의 국가정체성을 명확히 하고, 이 규약을 기초

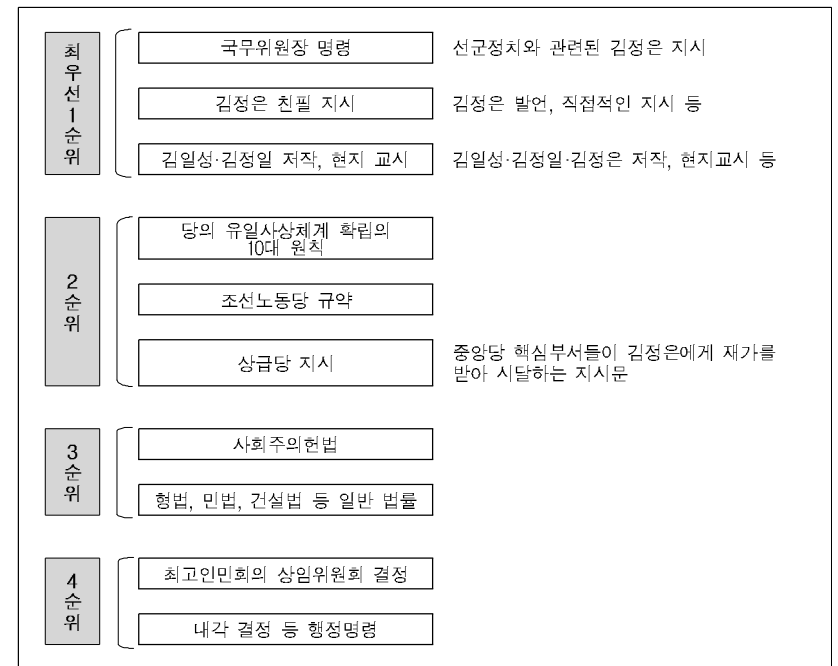
- 17) 1974년 최초로 제정되었고, 2013년에 개정되었다. ‘당의 유일사상체계 확립의 10대 원칙’은 서문과 10개조의 원칙, 부연설명과 각 원칙에 따른 몇 가지 항목을 다한 60개항으로 구성되어 있다.
1. 온 사회를 김일성-김정일주의화하기 위하여 몸 바쳐 투쟁하여야 한다.
 2. 김일성과 김정일을 우리 당과 인민의 영원한 수령으로, 주체의 태양으로 높이 만들어 모셔야 한다.
 3. 김일성과 김정일의 권위, 당의 권위를 절대화하며 결사 옹위하여야 한다.
 4. 김일성과 김정일의 혁명사상과 그 구현인 당의 노선과 정책으로 철저히 무장하여야 한다.
 5. 김일성과 김정일의 유훈, 당의 노선과 방침 관철에서 무조건성의 원칙을 철저히 지켜야 한다.
 6. 영도자를 중심으로 하는 전당의 사상의지적 통일과 혁명적 단결을 백방으로 강화하여야 한다.
 7. 김일성과 김정일을 따라 배워 고상한 정신 도덕적 풍모와 혁명적 사업방법, 인민적 사업 작풍을 지녀야 한다.
 8. 당과 수령이 안겨준 정치적 생명을 귀중히 간직하며 당의 신임과 배려에 높은 정치적 자각과 사업실력으로 보답하여야 한다.
 9. 당의 유일적 영도 밑에 전당, 전국, 전군이 하나와 같이 움직이는 강한 조직규율을 세워야 한다.
 10. 김일성이 개척하고 김일성과 김정일이 이어온 주체혁명위업, 선군혁명위업을 대를 이어 끝까지 계승 완성하여야 한다.

- 나무위키(<https://namu.wiki/>)
- 18) 조선로동당 규약은 서문을 비롯하여 모두 10장 60항목으로 구성되어 있다. 서문에는 당의 정체성을 밝히고 있으며, 각 장에서는 당원, 당의 조직원칙과 조직구조, 당의 중앙조직, 도(직할시)조직, 시(구역)·군 조직, 기층조직, 조선인민군 안의 당 조직, 당과 인민정권, 당과 근로단체, 당 마크, 당기 등을 규정하고 있다. 조선로동당 규약은 1946년 1차 당대회에서 제정된 이후 1970년 5차 당 대회에서는 ‘김일성 주체사상’이 보충되었고, 현재까지 관찰된 바에 따르면 2016년 제7차 대회에서 조선로동당 규약이 개정되었다. 이때 규약 서문에 ‘조선로동당은 위대한 김일성-김정일주의 당이다’, ‘위대한 김정일 동지는 조선로동당의 상징이시고 영원한 수반이시다’ 등의 내용이 들어갔다. 또한 당의 최고 직책을 ‘조선로동당 위원장’으로 규정하고 ‘조선로동당 위원장은 당을 대표하고 전당을 영도하는 최고영도자로 정의했다.
- 통일뉴스(www.tongilnews.com), 2016.5.10.

로 북한의 정치, 경제, 사회, 대외정책 등의 제반원칙이 수립된다. 이에 따라 당 규약은 헌법보다 상위 규범이라 할 수 있으며, 당 규약의 개정은 북한 체제의 향방을 가늠할 수 있다는 지표가 될 수 있다.¹⁹⁾

북한의 국가기관, 단체, 개인들이 반드시 지켜야 할 구속력과 집행력을 가진 규범들과 법률 등을 요약하면 다음과 같다. 북한에서 최우선적으로 지켜야 하는 것은 최고지도자의 명령과 지시가 있으며, 2순위에는 10대 원칙과 노동당 규약, 그리고 상급당 지시가 있다.

<그림 II-1> 북한의 초원칙과 법제약의 관계



자료 : 김홍광(2011.8), p.175 참조.

19) 위키독(<http://ko.nkinfo.wikidok.net>) 참조.

3순위에는 성문법으로서 「사회주의헌법」이 있고, 최고인민위원회가 채택한 각종 법률들이 있다. 이들은 1순위, 2순위의 뜻과 의지를 실천하기 위한 제도적 기반으로 볼 수 있다. 마지막으로 최고인민회의 상임위원회²⁰⁾가 정한 법집행을 위한 세부적인 결정과 내각의 각종 명령들이 4순위에 해당된다.

2. 북한의 입법 체계

사회주의국가에서의 법을 제정할 때 주민들의 의사와 요구를 충분히 반영해야 한다. 만약에 어느 한 개인이나 소수의 사람이 법을 자의적으로 제정한다면 법에 주민들의 의사와 요구가 충분히 반영되지 않았다는 문제점이 있다. 이에 따라 주민들의 대표들이 법안을 심의하며 이들이 다수가결해야 한다는 것이 북한 법 제정의 기본원리라고 할 수 있다. 즉 인민의 대표들이 법안을 심의하고 다수가결로 채택하는 것을 입법의 필수적인 단계로 설정, 이 과정에 인민의 의사가 반영된 것으로 보고 그 법의 효력이 인정되는 것이다.²¹⁾

북한에서 입법절차는 입법기관인 최고인민회의(휴회 중일 경우에는 최고인민회의 상임위원회)가 법의 제정, 수정보충, 폐지할 수 있다. 즉, 북한의 법 제정 과정은 인민 대표들이 법 초안을 심의하고 다수가결로 채택하는 과정을 거침으로써 법에 인민의 의사가 반영되고 그 법의 효력이 인정된다. 법의 제정은 “법안 제출(입법제안) → 법안 심의 → 법안 채택 → 법안 공포”의 단계를 거친다.

법안 제출은 다음과 같이 규정되어 있다. 법안을 제출할 수 있는 자격은 국가수반, 행정부(내각), 입법부(최고인민회의)에 부여하고 있다. 북한의 「사회주의헌법」 제95조에 따르면 “최고인민회의에서 토의할 의안은 조선민주주의 인민공화국 국무위원회 위원장,

20) 우리나라의 국회에 해당하는 북한의 최고인민회의가 휴회 중일 때 최고주권기관의 역할을 하는 기구이다. 최고인민위원회의 주요 권한은 ① 최고인민회의의 소집, ② 최고인민회의의 휴회 중 제기된 안전 심의채택, ③ 최고인민회의의 휴회 중 제기되는 인민경제발전계획, 국가예산과 그 조결안의 심의 승인, ④ 헌법과 현행 부문법 규정 해석, ⑤ 국가기관의 법 집행감독 및 대책 수립, ⑥ 국가기관이나 지방인민회의의 잘못된 결정이나 지시의 폐지 또는 집행정지, ⑦ 최고인민회의의 대의원 선거사업 실시와 지방인민회의의 선거사업 조직, ⑧ 내각 위원회나 성의 신설과 폐지, ⑨ 중앙재판소 판사, 인민감시원의 선거 및 소환, ⑩ 조약비준 및 폐기, ⑪ 대사임명과 소환, ⑫ 훈장, 메달, 명예칭호, 외교적금의 제정과 수여대사권과 특사권 행사, ⑬ 행정단위와 행정구역 신설 및 변경 등이다. (한국민족문화대백과, 한국학중앙연구원).

21) 리경철, 「사회주의국가의 입법절차에 관한 일반적리해」, 김일성종합대학학보 력사법학, 제61권 제2호(누계 378호), 김일성종합대학출판사, 2005, p.63 참조 ; 최은석(2012.4.19), pp.7~8 재인용.

국무위원회, 최고인민회의의 상임위원회, 내각과 최고인민회의의 부문위원회, 대의원이 제출할 수 있다.”²²⁾

법안 심의는 인민의 대표가 해야 한다. 북한의 최고인민회의는 인민의 대표로서 인민의 의사와 요구에 기초하여 법 초안을 심의하게 된다. 법안 심의는 우리 국회의 상임위원회에 해당하는 소관 부문위원회에서 초안을 사전 심의하고, 최고주권기관의 전원회의에서 최종적으로 심의하게 된다. 「사회주의헌법」 제98조에 “최고인민회의는 법제위원회, 예산위원회, 외교위원회 같은 부문위원회”를 두며, “최고인민회의의 부문위원회는 최고인민회의의 사업을 도와 국가의 정책안과 법안을 작성하거나 심의하며 그 집행을 위한 대책”을 세우고 “최고인민회의의 부문위원회는 최고인민회의의 휴회 중에 최고인민회의의 상임위원회의 지도 밑에 사업한다”고 명시되어 있다.²³⁾

법안 채택은 최고 주권기관인 최고인민회의에 부여한 것으로서 다른 기관들은 법안을 채택할 수 없다. 「사회주의헌법」 제87조에 따라 최고인민회의가 최고 주권기관이다. 제88조는 최고인민회의는 입법권을 행사하고, 최고인민회의가 휴회 중일 때에는 최고인민회의의 상임위원회에서 입법권을 행사할 수 있도록 했다.²⁴⁾

최고인민회의에서 법령과 결정의 채택방법은 다음과 같다. 법령과 결정의 경우 거수가결의 방법으로 그 회의에 참석한 대의원의 반수 이상이 찬성해야 채택된다. 「헌법」은 최고인민회의의 대의원 전원의 3분의 2 이상이 찬성하여야 수정, 보충²⁵⁾된다.²⁶⁾

법안 공포는 법의 효력 발생과 밀접한 관련성이 있다. 일반적으로 법안 공포는 그것을 제정한 기관이나 국가수반이 행사하게 된다. 북한의 경우 「사회주의헌법」 제104조에서 국가수반에 해당하는 국무위원회 위원장이 최고인민회의의 법령, 국무위원회 중요 정령과 결정을 공포하도록 되어 있다.²⁷⁾ 법의 공포는 신문, 방송 등 다양한 형식과 방법으로 진행할 수 있는데, 통상 법의 권위와 정확성을 보장하기 위해 간행물로 공포하게 된다. 통상적으로 최고인민회의의 상임위원회와 내각의 기관지인 ‘민주조선’을 통해 발표된다.²⁸⁾

22) 조선민주주의인민공화국 「사회주의헌법」 제95조, 2019년 8월 29일 최고인민회의 제14기 제2차 회의에서 수정보충.

23) 조선민주주의인민공화국 「사회주의헌법」 제98조.

24) 조선민주주의인민공화국 「사회주의헌법」 제87조, 제88조.

25) 법의 수정은 개별 법 규정이나 문구를 삭제 또는 변경하는 것을 의미하고, 보충은 새로운 법 조문이나 문구를 첨가하는 것을 의미한다.

26) 조선민주주의인민공화국 「사회주의헌법」 제97조.

27) 조선민주주의인민공화국 「사회주의헌법」 제104조 3호.

28) 최은석(2012.4.19.), p.11.

남한의 경우 행정부(국무회의)의 시행령, 각 부처의 시행규칙·지침·예규, 지방자치 단체의 조례를 제정하고 수정할 수 있는 것과 마찬가지로 북한도 최고인민회의 이외에 최고인민회의 상임위원회, 내각, 내각위원회 및 성, 도(직할시) 인민회의, 도(직할시) 인민위원회에서도 각각 입법의 권한을 갖고 있다. 최고인민회의에서 제정하는 법령을 제외하고 정령, 결정, 지시 등의 제정을 입법기관별로 구분하면 다음과 같다.

첫째, 최고인민회의 상임위원회에서 토의할 법안은 내각, 최고인민회의 부문위원회, 최고인민회의 상임위원회 부문위원회, 최고인민회의 대의원이 제출한다. 또한 최고인민위원회에서 토의할 규정은 최고인민회의 상임위원회 부문위원회, 최고검찰소, 최고재판소, 인민보안부, 도(직할시) 인민위원회를 비롯한 해당 기관이 제출한다.

둘째, 내각은 「헌법」과 「부문법」에 기초하여 국가관리와 관련한 규정을 제정하거나 수정, 보충한다. 내각은 「부문법」을 집행하기 위하여 그 내용을 더 구체화할 필요가 있는 사항, 「부문법」에서 내각이 정하도록 위임한 사항 등에 대하여 규정을 제정할 수 있다.

셋째, 내각위원회와 성은 「부문법」과 내각 규정에 기초하여 해당 기관의 권한 범위 내에서 세칙을 제정하거나 수정, 보충한다.

넷째, 도(직할시) 인민회의는 「부문법」과 규정을 해당 지역의 실정에 맞게 집행하기 위하여 세칙을 제정하거나 수정, 보충할 수 있다. 그리고 도(직할시) 인민위원회는 도(직할시) 인민회의의 휴회 중에 「부문법」과 규정을 해당 지역에서 집행하기 위한 세칙을 제정하거나 수정, 보충할 수 있다.²⁹⁾

<표 II-1> 제정기관에 따른 법령 제정 방식

기관	채택 방식
최고인민회의	법령, 결정
최고인민회의 상임위원회	정령, 결정, 지시
국무위원회 위원장	명령
국무위원회	결정, 지시
내각	결정, 지시
내각위원회, 성	지시
지방인민회의	결정
지방인민위원회	결정, 지시

자료 : 박원규 외(2017.8), p.18.

29) 박정원(2017.12), pp.26~27.

북한에서 법의 공포에 관한 절차는 「법제정법」에 나타나 있다.

첫째, 최고인민회의에서 채택된 「헌법」과 「부문법」은 최고인민회의의 법령으로 공포한다. 둘째, 최고인민회의 상임위원회에서 채택된 「부문법」은 최고인민회의 상임위원회 결정으로, 규정은 최고인민회의 상임위원회 결정으로 공포된다. 셋째, 규정은 내각 결정으로 낸다. 넷째, 내각위원회, 성에서 채택된 세칙은 해당 내각위원회, 성의 지시로 낸다. 다섯째, 도(직할시) 인민회의, 인민위원회에서 채택된 세칙은 도(직할시) 인민회의 또는 인민위원회의 결정으로 낸다.³⁰⁾

사회·경제적 환경의 변화에 따라 이미 제정된 법의 변화가 필요할 경우에는 수정·보충되거나 개정되는 법제사업이 추진된다. 북한에서 법의 수정·보충과 개정은 해당 법률의 변경이라는 차원에서는 동일하지만 개정은 본래 법률의 전반적인 구성 체계를 변경하지만 수정·보충의 경우 법률의 구성 체계의 변경이 없다.³¹⁾

3. 김정은 시대의 입법 동향

현재, 북한 정권의 최고지도자인 김정은 시대의 입법 동향을 살펴보면 북한 사회의 향후 변화 방향을 대체적으로 파악할 수 있다. 북한 입법의 주요 경향성을 총론적으로 살펴보면 다음과 같다.

2000년대에 들어오면서 북한 사회는 시장경제가 확산되었고 북한 당국은 외국 자본 유치를 통한 북한 경제의 부흥을 추진했다. 이와 같은 북한 사회의 대내외적 환경변화에 대응하는 방안이 입법을 통해 북한 법제에 반영되고 있다. 2004년 제정된 「행정처벌법」은 2002년 7.1 경제관리개선조치³²⁾ 이후 북한 사회에서 나타난 사회적 일탈 행위에

30) 박정원(2017.12), p.32.

31) 박정원(2013.10), p.222.

32) 1990년대 중반 이후 북한 경제는 매우 침체되었고 새로운 경향성이 나타나기 시작했다. 구체적으로 국가배급체계의 붕괴, 가격의 자력적 생존 상황과 시장의존, 사경제 부문의 확산 등이 발생했다. 이에 북한 당국은 시장경제적 요소가 강한 7.1 조치를 실시하게 되었는데, 김정일의 지침을 충실하게 반영하면서 이루어졌다. 이때 시장가격의 현실화를 하는 과정에서 대폭적인 물가가 상승과 임금 인상이 있었고, 공장 및 기업소의 책임경영 강화, 원부자재 시장의 개설, 농업 부문에 있어서 잉여 농산물의 농민 재량의 처분 등 개혁적 조치가 실시되었다. 2002년 7.1 조치는 북한 당국이 계획경제의 실패를 인정하고 이를 극복하기 위하여 시장경제 체제를 부분적으로 수용하면서도, 국가의 가격 제정권과 같은 계획경제의 근본적인 제도들을 존속시키고 '시장의 원리'를 인정하지 않았다는 점에서 큰 특징이 있다. 북한이 7.1 조치를 통해 경제난을 해소하고 경제성장을 도모코자 했으나 그 목적을 온전히 달성했다고 보기는 어려울 것으로 평가되고 있다(네이버 지식백과 : 한국민족문화대백과, 한국학중앙연구원).

대한 행정처벌로 주민 단속을 위해 입법된 것으로 볼 수 있다.³³⁾

외국인 투자를 지원하기 위한 입법에서도 폐쇄에서 개방으로의 실용주의적 경향을 보이고 있다. 북한은 지방급 산업단지의 성격을 갖는 경제개발구 추진을 지원하기 위해 2013년 5월 29일 최고인민위원회 상임위원회 정령 3192호로 「경제개발구법」을 채택, 공포했고, 그해 11월에는 경제개발구 13개의 개발을 공식 발표했다.

북한은 「경제개발구법」에 따라 투자자들의 경제활동을 보장하고 그들의 권리와 이익, 신변안전을 법적으로 보호하고 있다. 특히 첨단과학기술 분야에 투자하면 토지위치 선택의 우선권과 토지사용료 면제 혜택을 제공하고, 관광업, 호텔업 투자자도 우대하고 있다. 또 경제개발구에서 10년 이상 운영하는 기업에는 기업소득세를 감면해 주고, 토지임대 기간을 최고 50년까지 보장하고 수출상품에는 관세를 부여하지 않는 등의 편의를 제공하고 있다.³⁴⁾

<표 II-2> 김정은 집권 전후 북한의 주요 제·개정 법령

법령	제·개정 일시	비고
라선경제무역지대법	2011년 12월 3일 개정	총선 법령 2010년 1월 27일
황금평·위화도경제지대법	2011년 12월 3일 제정	
외국인기업법	2011년 11월 29일 개정	총선 법령 2007년 9월 26일
외국인투자기업노동법	2011년 12월 21일 개정	총선 법령 2009년 1월 21일
외국인투자기업재정관리법	2011년 12월 21일 개정	총선 법령 2008년 10월 2일
외국인투자기업파산법	2011년 12월 21일 개정	총선 법령 2000년 4월 19일
외국인투자법	2011년 11월 29일 개정	총선 법령 2008년 8월 19일
외국투자기업 및 외국인세금법	2011년 12월 21일 개정	총선 법령 2008년 8월 19일
외국투자기업등록법	2011년 12월 21일 개정	총선 법령 2009년 8월 4일
외국투자기업회계법	2011년 12월 21일 개정	총선 법령 2008년 4월 29일
외국투자은행법	2011년 12월 21일 개정	총선 법령 2002년 11월 7일
토지임대법	2011년 11월 29일 개정	총선 법령 2008년 8월 19일
경제개발구법	2013년 5월 29일 제정	
법제정법	2012년 12월 19일 제정	
고등교육법	2011년 12월 14일 제정	
합영법	2011년 11월 29일 개정	총선 법령 2008년 8월 19일
합작법	2011년 11월 29일 개정	총선 법령 2008년 8월 19일

자료 : 이규창, 「김정일 사망 전후의 북한 법제정비 의미와 특징」, Online Series, 통일연구원, 2012, 38, p.1 ; 수론 아시아법률사무소, 「김정은 집권 이후 북한의 주요 법제 변화 동향 분석 및 향후 전망」, 통일부, 2013.10, p.1~2.

33) 최은석(2012.4.19), p.20.

34) NK경제(<http://www.nkeconomy.com>), “베일 벗은 북한 경제특구… 27개 지구 지정”, 2018.12.6.

김정은 시대에 들어서면서 대외경제와 관련하여 개혁개방을 통한 정책전환과 외국인 투자 확대를 위한 입법 조치가 이루어졌다. 「황금평·위화도경제지대법(2011.12.3)」 제정, 「라선경제무역지대법(2011.12.3)」 개정, 「외국인기업법(2011.11.29)」 개정, 「외국인투자기업재정관리법(2011.12.21)」 개정, 「외국투자기업회계법(2011.12.21)」 개정 등 외국인투자 관련 법률을 제·개정해 외자 유치 및 경제 활성화를 추진했다.

김정은 시대에 들어오면서 경제 관련 법제가 정비된 것은 북한이 외자 유치 및 경제 활성화를 통해 경제 강국 건설을 국정 방향으로 삼고 있다는 것을 의미한다. 특히, 외국인 투자 관련 법제의 정비는 대북투자에 대한 외국인 투자자의 신뢰를 높이는 데 매우 중요한 요소라 할 수 있다.³⁵⁾

북한 당국은 북한식 사회주의 시장경제체제로의 전환을 이루고 실용주의 노선을 중시하고 있다. 실제로 「헌법」 개정을 통해 시장경제 요소를 도입하고 국가소유를 축소하고 개인 소유 범위를 확대하고 있다.

1998년 9월 5일에 개최한 최고인민회의 제10기 1차 회의에서 소위 「김일성 헌법」을 채택했다. 이 「헌법」은 김정일이 공식적인 권력 승계를 마무리하면서 개정되었는데, 경제 관련 분야에서 사적 소유의 범위를 확대하기 위해 “개인 소유는 노동에 의한 사회주의 분배와 국가와 사회의 추가적 혜택으로 이루어진다. 뒷발걸리를 비롯한 주민의 개인 부업경리에서 나오는 생산물과 그 밖의 합법적인 경리활동을 통하여 얻은 수입도 개인 소유에 속한다”(제24조)로 하여 합법적 경리 활동 수입의 개인 소유를 허용하였다. 또한 기업들의 자율권을 확대하기 위해 “독립채산제 실시 및 가격 수익성 같은 경제적 공간을 옹호하게 이용토록 한다”(제33조)고 규정하였다.³⁶⁾ 그리고 “국가는 우리나라 기관, 기업소, 단체와 다른 나라 법인 또는 개인들과의 기업합영과 합작, 특수경제지대에서의 여러 가지 기업창설운영을 장려한다”(제37조)라고 규정하여 경제특구의 설치에 대한 헌법적 근거도 마련하였다.

이와 같이 1998년 「헌법」 개정에서 시장 경제적 요소가 반영되면서 하위 규정에서도 시장 경제적 요소가 반영될 수 있다. 특히 김정은 시대에서도 시장·자본주의적 요소의 도입이 검토될 개연성이 클 것으로 보인다.

북한 경제에서 시장의 영향력이 커짐에 따라 북한 「민법」 이론에서도 이전에는 인정

35) 최은석(2012.4.19.), pp.21~22.

36) 수론아시아법률사무소(2013.10), p.10.

하지 않았던 개념인 물적 재산권, 전당 계약, 담보권 등에 대하여 언급되기 시작했다.³⁷⁾ 북한 주민들에게 개인 소유 인식의 변화를 가져온 계기를 1984년 「합영법」³⁸⁾ 제정으로 보기도 한다. 공장이나 기업소는 생산수단이 명확하게 존재하므로 개인들이 그것을 소유하는 것을 상상하기 어려웠다. 그런데 당시 재일동포들이 식당 등 서비스업종에 진출함에 따라 서비스업종에 대한 개인의 진출이 가능하다는 인식이 확산되었다. 또한 종합시장의 정례화에서 볼 수 있듯이 시장에서 주민들의 영리활동은 공적 지위를 부여한 정부에 세금을 납부하고, 이와 함께 소속된 기업에게 사전에 약속된 금액을 납부함으로써 사실상의 공식경제 활동으로 인정되는 것이다. 이와 같이 북한 내에서 사유화는 매우 광범위하게 나타나고 있고, 북한 당국은 현실에 맞게 법적·제도적 장치를 마련하고 있다고 볼 수 있다.³⁹⁾

김정은 시대로 들어오면서 북한 당국은 대내외적인 환경변화에 대응한 정책을 추진하면서 관련 법령을 적극적으로 정비한 것으로 나타나고 있다. 2012~2015년간 31개의 법률이 새롭게 제정되었고, 기존 187개 법률 중 81개가 개정되었다. 이는 전체 공개 법률의 40%에 달하고 있다.

그리고 북한 주민의 생활 관련 법제와 경제발전을 위한 경제 관련 법제 및 행정 관련 법제 정비가 있었다. 시장화 조치와 농업 및 기업소 경영에 대한 개선조치를 위해 수정보충을 하였다. 이 같은 조치를 통해 북한이 우리와 같은 법치주의를 구현했다고 단정할 수는 없지만 형식상 법치주의를 위한 초보적 기반을 만드는 과정에 들어서고 있다고는 볼 수 있다.⁴⁰⁾

37) 연합뉴스, “법학자 북법률, 실용주의적 변화 경향… 이데올로기 요소 줄어”, 2018.11.23.

38) 북한이 서방의 자본과 기술을 도입하기 위해 1984년 4월에 제정한 외국과의 「합작투자법」이다. 합작 당사자는 화폐, 재산, 현물, 발명권, 기술 등을 출자하며 그 가격은 국제 시장가격에 준해 평가된다. 합작회사에서 일하는 외국인이 얻는 임금과 출자자의 소득에 대해서는 북한 「소득세법」에 의해 과세되며, 소득의 일부를 해외에 송금할 수 있다는 것으로 되어 있다. 북한에서 외국 자본과의 합작을 처음 공식적으로 법제화한 법이다(네이버, 지식백과).

39) 나정원, “북한 내 소유인식의 변화, 무엇을 의미하는가?”, DAILY NK(www.dailynk.com), 2018.2.21.

40) 박정원(2017.12), p.13.

1. 남북한 건설산업 관련 법률 개요

(1) 건설산업의 중요성

남한의 건설산업은 본격적인 경제성장 과정에서 주택건설, 산업단지 조성, 교통인프라 확충, 수자원 개발 등 국민경제의 물적 기반을 구축했다. 그럼으로써 국민 삶의 질을 개선하고 경제발전의 기틀을 조성했다.

<표 III-1> 건설산업의 주요 성과

부문	항목	주요 성과	
		1971년	2017년
주택 공급	주택 수	434만호	2,031만호
	주택 보급률	78.2% (1970년)	103.3%
	1인당 주거면적	10.1㎡ (1980년)	31.2㎡
생산기반 구축 ¹⁾	산업단지 수	488개 (2001년)	1,189개
	산업단지 총면적	670km ² (2001년)	1,206km ²
교통망 확충	도로 연장	40,635km	110,091km
	고속도로 연장	654km	4,717km
	도로 포장률	15.4%	92.8%
	지하철 연장	7.8km(1975년)	692.6km
	철도 연장	3,144km(1975년)	4,078km
	항만 하역 능력	8,226만톤(1980년)	11억 6,445만톤
수자원 관리	상수도 보급률	35.5%	99.1%
	하수도 보급률	0%	93.6%
	용수공급 능력	100억㎥/년	372억㎥/년(2016년)
이동·복지	어린이집	1,919개소(1990년)	40,238개소
	노인복지생활시설 ²⁾	141개소(1994년)	76,371개소

주 1) 산업단지는 국가, 일반, 도시첨단, 농공, 자유무역지구 모두 포함, 총면적은 관리면적 기준.

2) 노인주거복지시설, 노인의료복지시설, 노인여가복지시설, 재가노인복지시설, 노인보호전문기관, 노인일자리지원기관을 포함.

자료 : KOSIS 국가통계포털(<http://kosis.kr/>), 한국주택금융공사, 한국산업단지공단, 환경부.

주택의 경우 1971년에 434만호에 불과했지만 2017년에는 2,031만호로 4.7배가 확대되어 국민의 주거환경이 획기적으로 개선되었다. 또한 도로 연장은 1971년에 4만여km에서 2017년 11만km로, 지하철은 1975년 7.8km에서 2017년 692.6km로 연장되었는데, 이것이 국민의 이동성과 산업발전에 결정적 기여를 한 것으로 평가되고 있다.

건설산업은 국민의 주거, 생산, 소비, 문화 등 생활 전반에 관련된 물리적 기초 시설을 제공하는 매우 중요한 기간산업이다. 건설생산 활동의 결과물은 보다 쾌적하고 효율적인 국토 공간을 조성하여 우리의 일상적인 경제·문화 활동의 토대가 되는 물리적 기반이 되고 있다. 또한 건설산업은 2018년 기준 7만 2,000여 건설업체에 203만명의 근로자가 생산 활동에 참여하여, 연간 290조원의 각종 시설물을 생산하는 국민경제를 구성하는 중요한 핵심 산업이다.

북한에서도 건설은 핵심 산업이다. 전체 경제에서 건설산업이 차지하는 비중과 중요성이 크다. 실제로 북한의 국내총생산(GDP) 중 건설산업의 비중은 2018년 기준 8.9%로 남한의 5.9%보다 높다. 2010년부터 2018년간 북한의 산업구조 변화 추이를 보면, 건설업뿐만 아니라 농림어업과 전가·가스·수도업, 서비스업의 비중은 대체로 증가하고 있고, 이에 비해 광공업은 감소하는 추세를 보이고 있다.

<표 III-2> 2018년도 남북한 산업구조 비교

(단위 : %)

구분	국내총생산	농림어업	광공업			전가·가스·수도업	건설업	서비스업
			계	광업	제조업			
남한	100	2.0	29.3	0.1	29.2	2.1	5.9	60.7
북한	100	23.3	29.4	10.6	18.8	5.4	8.9	33.0

자료 : 국가통계포털(<http://kosis.kr/>).

<표 III-3> 북한 산업구조 변화 추이(2010~2018년)

(단위 : %)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
농림어업	20.8	23.1	23.4	22.4	21.8	21.6	21.7	22.8	23.3
광공업	36.3	36.5	35.9	35.7	34.5	32.7	33.2	31.8	29.4
전가·가스·수도업	3.9	3.1	3.5	4.1	4.3	4.5	5.2	5.0	5.4
건설업	8.0	7.9	7.8	7.8	8.2	9.0	8.8	8.6	8.9
서비스업	31.0	29.4	29.4	30.0	31.3	32.2	31.1	31.7	33.0

자료 : 국가통계포털(<http://kosis.kr/>).

북한에서 최고지도자의 신년사는 한 해 동안 해야 할 분야별 과업과 수행방법을 밝히는 매우 중요한 문건이다. 2017~2019년간 김정은 국무위원장의 신년사를 보면, 북한에서 건설산업은 매우 중요한 위치를 차지하고 있다.

2017년에는 려명거리 건설공사⁴¹⁾, 단천발전소 건설, 원산지구 개발, 살림집 건설, 강하천 관리와 도로보수 등이 매우 중요한 과제로 제시되었다. 2018년에는 철도 부문의 혁신과 원산갈마해양관광지구 건설산업에 더욱 박차를 가하고, 삼지연군 꾸리기 및 단천발전소 건설공사가 제시되었다. 2019년에는 국가경제발전 5개년 추진을 강조하고 있다. 북한은 국가경제발전 5개년 전략(2016. 5월 발표)에 대해 조선노동당 제7차 중앙위원회에서 향후 5년(2016~2020)간 북한의 경제발전 로드맵으로 전력, 석탄, 금속, 철도, 기계, 화학, 건설, 농업, 수산업, 경공업, 국토, 대외경제 등 각 분야의 구체적인 목표를 설정하고 있다. 이외에도 오랑천발전소, 단천발전소 등 조수력, 풍력, 원자력 등의 발전능력을 제고하기 위한 건설사업과 건축설계 및 건설공법의 혁신 등이 제시되었다.

건설 활동의 성과는 북한 주민에게 실제로 보여줄 수 있고, 삶의 질 개선에도 직접적으로 기여할 수 있기 때문에 신년사에서 보듯이 북한 최고지도자는 건설산업에 대한 특별한 관심을 보이고 있다.

<표 III-4> 신년사에 나타난 북한 건설산업의 주요 과제

2017년 신년사	2018년 신년사	2019년 신년사
<ul style="list-style-type: none"> • 려명거리 건설공사 • 단천발전소 건설 • 김충태 전기기관차련합기업소 현대화 공사 • 원산지구 건설 • 교육문화시설과 살림집 건설 • 강하천 관리와 도로보수 • 국가경제발전 5개년 추진 	<ul style="list-style-type: none"> • 철도 운수부문의 혁신(무사고, 정시운행 보장) • 원산갈마해양관광지구 건설 • 삼지연군 꾸리기, 단천발전소 건설, 황해남도 물길 2단계 공사 • 산림복구, 강하천 정리 	<ul style="list-style-type: none"> • 국가경제발전 5개년 추진 • 오랑천발전소, 단천발전소 등 수력발전소와 조수력, 풍력, 원자력 발전능력 조성 • 철도 등 교통운수 규율 강화 • 원산갈마해양관광지구와 새로운 관광지구 완공 • 건축설계와 건설공법 혁신

자료 : 김정은 국무위원장 신년사 각 년도.

41) 이 공사는 평양 금수산 태양궁전부터 용흥네거리 영생탑까지 3km 구간에 신축아파트는 최대 82층을 포함해서 44개 동과 공공건물 40여 개 등을 건설하였고, 아파트 등 70여 개 건물의 리모델링을 추진했다. 2016년 4월에 착공해서 2017년 4월에 준공했는데, 이 사업에 동원된 건설 연인원은 약 800만명에 이르는 것으로 알려지고 있다. 최은화·김미숙, 「김정은 시대의 대규모 개발사업 현황과 특징」, 2018 대한민국토도시계획학회 춘계학술대회, 2018.

북한 전역에서는 활발한 건설공사가 추진되고 있다. 2019년 3/4분기 교통물류시설의 경우 평안남도 양덕군 온천관광지구 도로확장공사, 나선청년 5호 발전소가 완공되었는데, 이를 지원하기 위한 산지 도로 및 주택 건설공사 등이 이루어졌다. 환경방재 시설로는 함경남도 단천시 오수정화장이 건설되는 등이 시행되고 있다.⁴²⁾

2019년 노동당 제7기 제5차 전원회의(2019.12.28~31)에서 김정은 위원장은 삼지연시 꾸리기 2단계 공사, 증평남새온실농장과 양묘장, 양덕온천문화휴양지건설, 원산갈마해안관광지구, 순천린비료공장건설, 어랑천발전소와 단천발전소건설 등의 경제건설 분야의 성과를 제시했다.⁴³⁾

<표 III-5> 2019년 3/4 분기 유형별 주요 건설사업 현황

구분	지역	주요 내용
교통물류	평안남도	양덕군 온천관광지구 도로기술 개건사업 진행 중(도로확장공사 등)
	양강도	삼지연군 긴선도로 및 구획도로 건설 중(절성토 공사, 아스팔트, 콘크리트 포장 등)
	나선특별시	나선특별시 도로기술개건사업 진행 중(두만강관광도로 콘크리트 포장 등)
공급시설	평안북도	자연에네르기발전소 완공(신의주 태양빛전지판, 풍력발전기 등)
	나선특별시	나선청년 5호 발전소 완공(산지도로 개척, 살림집, 발전기실 건설 등)
공장시설	평양직할시	평양제약공장 개건 공사 중(개건현대화, 2층 천성미장 등 내부공사)
	남포특별시	종자가공공장 완공(현대적인 공장)
도시생활	평안남도	평성시 60세대 농촌살림집 건설 중
	양강도	삼지연군 호텔 건설 중(20층 규모 벽체 미장, 보조건물골조 공사 등)
국토지역	강원도	원산갈마해안관광지구 건설사업 진행(원림 녹화 등)
	평안남도	양덕군 온천관광지구 건설(료양휴양종합봉사려관구획, 살림집 등)
문화휴양	평양직할시	체육기지 건설 중(동평양지구, 현대적 기지, 국내·국제경기 가능한 축구장 등)
교육복지	평양직할시	김책공업종합대학 미래과학기술원 완공(18층 건물, 3~15층 첨단기술제품개발생산구 등)
	전국	교육기관 교육환경개선사업 진행(초중등학교, 대학 등 실험실습 설비 현대화 등)
광업자원	함경남도	단천시 검덕광업련합기업소 제3선광장 부선공장 개건 완료(전기와 로력 50% 절약 등)
농림어업	황해북도	양묘장 건설 중(박막온실트라스와 야외재배장 기동설치 등)
	전국	그물우리양어장 완공(평양시 양어과화하, 어랑천발전소 그물우리양어장 등)
환경방재	함경남도	단천시 오수 정화장 건설 중

자료 : 한국토지공사 토지주택연구원, 「2019년 3/4분기 북한 건설·개발 동향」, 2019.10.25.

42) 북한의 주요 언론매체인 민주조선, 노동신문, 조선신보에서 2019년 3/4분기 동안 건설관련 기사를 종합적으로 분석한 내용이다(한국토지공사 토지주택연구원, 「2019년 3/4분기 북한 건설·개발 동향」, 2019.10.25).

43) 2020년의 경우 신년사가 발표되지 않았다. 다만 북한이 2019년 12월에 개최한 조선노동당 제7기 제5차 당 중앙위원회 전원회의 결과를 2020년 1월 1일에 발표하면서 신년사를 대체한 것으로 보인다(로동신문, 노동당 제7기 5중전회 보도, 2020.1.1, <https://ginokhan.kr/1053> 인용).

북한의 국내 건설공사는 인민보안부 7총국, 8총국, 제1여단과 같은 군부대가 시행하는데, 이들 부대는 항만, 댐 등의 핵심시설 건설에 동원되고 있다. 돌격대는 각 도·시·군에서 선발한 인원으로 비상설 조직을 묶어 건설 현장에 투입하고 있다. 도·시·군의 건설부서 및 건설설계회사는 상설조직으로 설계와 건설공사의 관리감독을 하고 있다.

대외건설총국 산하의 남강건설, 능라건설, 대외건설 등과 무역성 대외건설사업국, 수도건설총국 등이 근로자의 해외파견을 핵심으로 하는 해외공사와 국내 핵심시설에 대한 건설공사를 수행하는 것으로 알려져 있다.⁴⁴⁾

(2) 남한 건설 법제의 기본구조와 주요 법률

1) 건설 법제의 기본구조

건설산업은 대표적인 규제산업으로 타 산업에 비해 법과 제도의 영향을 많이 받고 있다. 그 이유는 다음과 같다.

첫째, 공공공사의 비중이 크기 때문에 공공공사를 발주하기 위한 관련 법령과 제도가 필요하다. 둘째, 민간부문에 있어서 정부가 규제자 역할을 수행하는데, 특히 주택건설은 국민경제에 미치는 효과가 크기 때문에 정부가 주택·부동산 시장에 법령을 근거로 개입하고 있다. 셋째, 건설공사의 품질확보는 국민의 생명과 재산에 직접적인 관련성이 있으므로 법과 제도를 통해 건설생산품의 안전장치를 마련하고 있다. 넷째, 건설산업 내의 이해관계를 정하는 것도 법과 제도로 하고 있다. 그 예로 건설업종의 구분을 비롯해 영업 제한과 허용의 기준, 종합건설업과 전문건설업 간의 하도급 관계, 공동도급의 조건 등이 있다.⁴⁵⁾

건설 법제는 매우 다양하게 형성되어 있는데, 기본적인 근거는 「헌법」에 두고 있다. 「대한민국 헌법」에서 건설의 성격에 대해서 명시적으로 제시하고 있지는 않지만 「헌법」의 기본정신이 건설산업이 궁극적으로 추구하는 이념과 직·간접적인 관계성을 갖고 있다. 「대한민국 헌법」⁴⁶⁾에서는 건설의 기본성격을 제시하고 있다. 구체적으로 살펴보면 인간의 존엄과 가치를 가지며 행복을 추구할 권리를 가지며, 인간다운 생활을 할 권리를

가지고, 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가는 주택개발정책 등을 통하여 모든 국민이 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 노력해야 한다⁴⁷⁾고 명시되어 있다.

<표 III-6> 남한의 건설산업 관련 주요 법률 현황

구분	관련 법률	소관 부처
건설산업의 업역 등 기본구조에 관련 법률	<ul style="list-style-type: none"> · 건설산업기본법 · 전기공사법 · 통신공사법 · 소방시설공사법 	국토교통부 산업통상자원부 과학기술정보통신부 행정안전부
설계, 기술, 시공, 하도급, 안전 등 관련 법률	<ul style="list-style-type: none"> · 건설기술진흥법, 건축기본법, 건축법, 건설기계관리법, 건축사법, 시설물의 안전 및 유지관리에 관한 특별법, 지하안전관리에 관한 특별법 등 · 엔지니어링산업진흥법 · 근로기준법, 산업안전보건법, 고용보험법, 건설근로자의 고용개선 등에 관한 법률 등 · 건설폐기물의 재활용촉진에 관한 법률, 대기환경보전법, 소음진동규제법, 수질환경보전법 등 · 하도급거래공정화에 관한 법률 · 문화재보호법 	국토교통부 산업통상자원부 고용노동부 환경부 공정거래위원회 문화체육관광부
국토계획, 토지, 개발 관련 법률	<ul style="list-style-type: none"> · 국토기본법, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률, 도시개발법, 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법, 도시교통정비 촉진법, 수도권정비계획법, 택지개발촉진법, 토지이용규제 기본법 등 · 환경영향평가법, 자연재해대책법 등 	국토교통부 환경부
주요 인프라 시설 개발 관련 법률	<ul style="list-style-type: none"> · 주택법, 공공주택특별법, 도로법, 철도의 건설 및 철도시설 유지관리에 관한 법률, 철도산업발전기본법, 도시철도법, 물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률, 항공시설법, 항공사업법, 산업입지 및 개발에 관한 법률 등 · 경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법, 외국인투자 촉진법, 노후거점산업단지의 활력증진 및 경쟁력강화를 위한 특별법, 농어촌전기공급사업 촉진법, 전원개발촉진법 등 · 항만공사법, 신항만건설촉진법, 마린항만의 조성 및 관리 등에 관한 법률 등 · 수도법, 하수도법 	국토교통부 산업통상자원부 해양수산부 환경부
건설 예산, 계약 관련 법률	<ul style="list-style-type: none"> · 국가재정법, 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법, 조달사업에 관한 법률, 예산회계에 관한 특별법 · 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 	기획재정부 행정안전부

44) 북한전략센터-코리아정책연구원, 「북한의 해외인력송출 실태」, 2012.12, p.17.

45) 두성규, 「건설산업기본법 해설」, 건설경제, 2013, pp.73~75.

46) 「대한민국 헌법」, 1987.10.29 전부 개정.

47) 대한민국 헌법 제10조, 제22조, 제33조, 제34조, 제35조.

건설산업과 관련된 법률 등을 보면, 국토계획 및 토지이용 등에 관한 각종 법률, 토지 등 부동산 관련 법률, 건축 기준 등에 관한 법률, 건설과 관련된 안전 및 환경에 관한 법률, 건설 업역과 건설계약 등에 관한 각종 법률들이 있으며, 이를 구체화하는 시행령과 시행규칙 등 각 법률의 하위 명령들이 제정되어 시행되고 있다. 자치입법 수준에서도 다양한 건설 관련 조례와 규칙 등이 지방자치단체별로 산재해 있다.⁴⁸⁾

건설산업 관련 법제는 그 분야가 다양하고 전문적이며 기술적인 내용이 많아 전체적인 법체계를 파악하고 개별 법령을 해석하는 것은 쉽지 않으나 분류를 하면 건설 법제를 분야, 성질, 소관기관 등의 기준에 따라 구분할 수 있다.

건설산업은 주택, 공원, 상하수도과 같은 생활기반시설과 도로, 철도, 항만, 공항과 같은 교통시설, 공장, 유통시설과 같은 다양한 시설물을 건설하는데, 대부분의 시설물은 토지에 고착하여 건설하게 된다. 이에 따라 「국토기본법」, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」과 같은 법률과 건설산업은 매우 밀접한 관련성을 갖고 있다.

건설을 할 때 어떤 기준을 정해야 하며, 건설생산 활동 자체가 매우 위험하므로 안전에 관한 다양한 기준을 위해 「건축법」, 「건설기술진흥법」, 「산업안전보건법」 등이 운영되고 있다. 건설 생산물은 우리 사회의 매우 중요한 자산이므로 안전하고 튼튼하게 시공되어야 한다. 이에 따라 설계, 시공, 유지관리 등 일련의 건설생산 활동에 참여하는 자들의 자격을 정하기 위해 「건설산업기본법」, 「건축사법」, 「전기공사사업법」과 같은 법률이 운영되고 있다.

건설공사는 정부와 지자체에 의해서 많은 물량의 건설공사가 발주되고 관리되고 있다. 이에 따라 이들 공공기관과의 건설계약을 규정하는 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」, 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 등이 운영되고 있다.

건설산업에 관한 실질적인 규제와 관리는 국토교통부에서 담당하고 있다. 건설기업의 설립, 건설사업 관련 인허가, 설계, 시공, 품질·환경·안전관리, 하도급 등 건설 생산 활동의 실무적인 내용을 파악하기 위해서는 우선적으로 건설사업을 직접 관리하는 소관 부처인 국토교통부의 법률을 살펴보는 것이 필요하다.

건설 근로자의 고용과 안전에 관해서는 국토교통부 소관 법률에서도 다루고 있지만, 고용노동부의 「근로기준법」, 「산업안전보건법」이 핵심적 역할을 하고 있다. 건설공사 중 전기공사와 토목 및 플랜트의 설계 등을 담당하는 엔지니어링 등은 산업통상자원부의

「전기공사사업법」, 「엔지니어링산업진흥법」에서 다루고 있다. 또한 통신공사는 과학기술정보통신부, 건설폐기물의 처리와 환경영향평가는 환경부 소관 법률에서 다루고 있다.

이와 같이 건설산업에 관한 법률은 매우 다양하고 정교하게 구성되어 있으며, 그 소관 부처도 주무 부처인 국토교통부뿐만 아니라 고용노동부, 산업통상자원부, 과학기술정보통신부, 환경부, 공정거래위원회 등 매우 다양한 정부 부처가 관여하고 있다. 지방자치단체의 경우 건설 관련 부서를 두고 있고, 조례를 통해 건설산업을 관리하고 있다.

2) 건설산업의 주요 법률 및 하부규칙

남한 건설산업의 주요 법률로 「건설산업기본법」, 「건설기술진흥법」, 「건축법」 등이 있으며, 이외에도 많은 법령이 건설의 각 단계·활동·계약 등을 규율하고 있다. 즉, 설계, 시공, 감리, 유지·보수 등 건설 단계별로 각종 기준과 절차 등에 관한 법률이 있다. 환경 및 문화재 영향평가, 건설근로자 및 기술인력의 육성과 보호, 건설 안전, 건설 기계, 건설 폐기물 등 각 사안에 관한 법률이 있다. 그리고 주택, 도로, 철도, 항만, 전력시설 등 각 인프라 시설의 건설 및 운영에 관한 법률, 중앙정부 및 지방자치단체 등 공공기관의 건설공사 계약에 관한 법률 등이 운영되고 있다.

건설산업의 주요 법률 중 하나인 「건설산업기본법」은 건설공사의 조사, 설계, 시공, 감리, 유지관리, 기술관리 등의 기본적인 사항과 건설업의 등록 및 건설공사의 도급에 필요한 사항을 정하고 있다.⁴⁹⁾ 「건설기술진흥법」은 건설기술의 연구·개발을 촉진하여 건설기술 수준을 향상시켜 건설공사가 적정하게 시행되도록 하고, 건설공사의 품질 향상 및 안전 확보를 위해 제정되었다. 마지막으로 「건축법」은 건축물의 대지·구조·설비기준 및 용도 등을 정하여 건축물의 안전·기능·환경 및 미관 향상 목적으로 운영되고 있다.⁵⁰⁾

각 법령 체계는 법률과 시행령과 시행규칙, 그리고 각 법령의 실제적 지원을 위한 행정규칙들로 구성되어 있다. 행정규칙들은 훈령⁵¹⁾, 예규⁵²⁾, 고시⁵³⁾로 구분된다.

49) “건설공사의 적정한 시공”은 부실공사를 하지 않는 것은 물론이고 더 나아가 건설공사의 적정 및 양질의 시공을 확보한다는 적극적 의미도 함축하고 있다. 또한 “건설산업의 발전”은 건설업이 국민경제에 차지하는 비중과 중요성을 감안한 것으로 해석되고 있다(두성규(2013), p.71).

50) 「건설산업기본법」 제1조, 「건설기술진흥법」 제1조, 「건축법」 제1조.

51) 상급기관이 하급기관에 대하여 장기간에 걸쳐 그 권한의 행사를 일반적으로 지시하기 위하여 발하는 명령으로서 조문 형식 또는 시행문 형식에 의하여 작성한다. 행정청에서 주어진 제량이나 판단 여지가 있는 사안에 대한 기준을 정하는 것이거나 법령에서 결여된 부분을 메우는 것 등이 그 내용이 된다.

48) 홍준형, 「한국 건설법제 혁신을 위한 법정책 연구」, 서울대학교 법학, 제47권 제3호, 2006.9, pp.385~387.

<표 III-7> 건설산업기본법의 법령 체계

구분	관련 행정규칙
건설산업기본법	<ul style="list-style-type: none"> • [훈령] 건설산업기본법 제29조 제1항에 따른 계획관리 및 조정에 관한 지침 • [훈령] 건설산업선진화위원회규정 • [예규] 건설공사의 발주요령(건설업자의 영업범위 관련) • [예규] 건축물의 시공자 제한 업무처리요령 • [예규] 공동도급 공사에 대한 제재 처분시 업무처리요령 • [고시] 건설 관련 공제조합 감독기준 • [고시] 건설산업기본법령에 따른 위탁업무 수행기관 지정 • [고시] 건설산업종합정보망 업무위탁기관 지정 • [고시] 건설업 등록 등 업무위탁 및 실태조사 권한 위탁기관 지정 • [고시] 공제조합 공제사업감독기준 • [고시] 민간건설공사 표준도급계약서 • [고시] 선금금 등 지연지급 시의 지연이율 고시 • [고시] 포괄대금 지급보증 적용기준
건설산업기본법 시행령	<ul style="list-style-type: none"> • [예규] 건설공사의 발주요령(건설업자의 영업범위 관련) • [예규] 건설업 관리규정 • [고시] (국토교통부) 사회보험의 보험료 적용기준 • [고시] 건설공사 공동도급운영규정 • [고시] 건설공사 하도급 심사기준 • [고시] 건설공사금액의 하한 • [고시] 건설 관련 공제조합의 총보증한도 • [고시] 건설근로자 퇴직공제 가입 소요금액 산정기준 • [고시] 건설기계대여대금 지급보증서 발급금액 및 업종별 건설기계 투입비율 산정기준 • [고시] 건설산업기본법령에 따른 위탁업무 수행기관 지정 • [고시] 건설산업종합정보망 업무위탁기관 지정 • [고시] 건설업 등록 등 업무위탁 및 실태조사 권한 위탁기관 지정 • [고시] 건설업 등록기준 중 기술능력 중복인정 기준 • [고시] 건설업자 간 상호협력에 관한 권장사항 및 평가기준 • [고시] 보증가능금액확인서의 발급 및 해지에 관한 기준 • [고시] 타워크레인 대여계약 적정성 심사기준 • [고시] 하도급대금지급보증서 발급금액 적용기준 • [고시] 하도급할 공사의 주요공종 및 하도급계획 제출대상 하도급금액
건설산업기본법 시행규칙	<ul style="list-style-type: none"> • [고시] 건설기계대여대금 지급보증서 발급금액 및 업종별 건설기계 투입비율 산정기준 • [고시] 국내인력해외건설현장 고용업체에 대한 시공능력평가우대 기준 고시 • [고시] 전문건설업의 전문 분야별 시공능력평가대상 전문건설업종 및 공사 • [고시] 해외건설공사 기성실적 확인규정

자료 : 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>).

52) 행정사무의 통일을 기하기 위하여 반복적 행정사무의 처리기준을 제시하는 법규문서 외의 문서로서 조문 형식 또는 시행문 형식에 의하여 작성된다. 행정실무에서 예규 외에 판람, 매뉴얼이라는 용어도 많이 사용된다.

53) 행정기관이 결정한 사항 또는 일정한 사항을 공식적으로 일반에게 널리 알리는 것으로 공시가 필요한 경우에 내려지는데, 대외적이기는 하나 명령은 아니다.

(3) 북한 건설 법제의 기본구조와 주요 법률

1) 건설 법제의 기본구조

북한의 「사회주의헌법」에서 다루고 있는 헌법적 이념과 북한 건설산업이 추구하는 이념은 크게 다르지 않다. 북한의 헌법인 「조선민주주의인민공화국 사회주의헌법⁵⁴⁾」에서 설명하는 북한 건설의 기본성격은 “국가는 인민들의 물질문화생활을 높여야 하고, 모든 근로자에게 먹고 입고 쓰고 살 수 있는 온갖 조건을 마련해 주어야 하며, 농촌문화주택을 국가부담으로 건설한다”⁵⁵⁾로 이해될 수 있다.

국토건설총계획의 수립과 토지, 도로 건설 등을 규정하고 있는 「토지법」과 「국토계획법」, 건설총계획의 수립과 시행, 건설설계와 시공 등을 규정하는 「건설법」과 「건설감독법」, 건설된 건설물의 개보수 등 사후관리와 강화천, 도시도로, 토지관리 등을 규정하는 「도시경연법」 등이 「사회주의헌법」에 기초를 두고 북한 건설 관련 제도의 중요한 골격을 유지하고 있다.⁵⁶⁾

북한의 건설 법제는 폭넓게 분포되어 있다. 우선 어떤 시설을 어느 수준까지 건설할 것인가를 계획적으로 추진하기 위해 ‘국토 및 도시계획에 관한 법률’, ‘설계와 시공 및 준공검사 등에 관한 법률’, ‘건설 안전과 환경에 관한 법률’ 등으로 구분해 볼 수 있다.

국토 및 도시계획에 관한 법률로는 1977년 제정된 「토지법」이 있고, 이 법률이 「국토계획법」, 「도시계획법」 등으로 세분화되었다. 건설사업을 추진할 때 필수적으로 수립해야 하는 건설총계획의 수립, 설계·시공·준공검사 등은 「건설법」, 「건설감독법」 등에서 규율하고 있다. 건설공사 수행시 건설근로자의 보호, 친환경적 공사수행, 문화재의 보호, 환경영향평가 등을 위해 「로동정량법」과 「로동보호법」, 「환경보호법」, 「대기오염방지법」, 「문화유산보호법」, 「환경영향평가법」 등을 운영하고 있다.

1990년대에 들어오면서 경제성장과 지역발전을 위해 외국자본을 적극 유치하여 대규모 산업단지 및 관광단지를 조성하고 핵심 인프라 시설의 건설을 추진하기 위해 경제 및 관광특구 개발과 관련된 법률을 제정하였다. 이를 위해 「개성공업지구법」, 「금강산관

54) 2019년 8월 29일 최고인민회의 제14기 제2회 회의에서 수정보충.

55) 「조선민주주의인민공화국 사회주의헌법」 제25조, 제28조.

56) 이현·강운산, 「북한의 건설제도 조사연구」, 한국건설산업연구원, 1998.7, p.11.

광특구법, 「라선경제무역지대법」, 「신의주특별행정구기본법」 등을 제정했고, 중소 규모의 산업 및 관광단지 등을 개발하기 위해 「경제개발구법」을 제정했다.

주요 인프라시설 건설을 위한 법률도 운영되고 있는데, 주택건설을 위한 「살림집법」, 「철도법」, 「지하철도법」, 「도로법」, 「항만법」, 「전력법」, 「중소형발전소법」, 「재생에너지법」 등을 통해 해당 시설의 건설을 추진하고 있다.

<표 III-8> 북한의 건설산업 관련 주요 법률 현황

구분	관련 법률	관련 부처(내각) ¹⁾
건설업의 기본구조, 설계, 기술, 시공, 하도급 등 관련 법률	<ul style="list-style-type: none"> • 건설법(1993), 재해방지 및 구조·복구법(2014) • 건설감독법(2014) • 자재관리법(2010) • 사회주의노동법(1978), 노동정리법(2009), 노동보호법(2010) • 환경보호법(1986), 환경영향평가법(2005), 대기오염방지법(2012) • 문화유물보호법(1994), 문화유산보호법(2012) • 산림법(1992) • 기업소법(2010) 	건설경제공업성 국가건설감독성 국가품질관리위원회 노동성 국토환경보호성 문화성 임업성 상업성
국토계획, 토지개발, 관련 법률	<ul style="list-style-type: none"> • 토지법(1977), 국토계획법(2002), 도시계획법(2003), 인민경제계획법(1999) • 도시경영법(1992), 도시미화법(2012), 토지임대법(1993), 부동산관리법(2009) • 평양시관리법(1998) 	국가계획위원회 도시경영성 수도권건설위원회
경제특구 개발 법률	<ul style="list-style-type: none"> • 자유경제무역지대법(1993), 경제개발구법(2013), 개성공업지구법(2002), 금강산관광특구법(2011), 라선경제무역지대법(1993), 신의주특별행정구기본법(2002) 	대외경제성
주요 인프라 시설 개발 관련 법률	<ul style="list-style-type: none"> • 살림집법(2009) • 원자력법(1992) • 철도법(1987), 지하철도법(2007) • 물자원법(1997), 하천법(2002), 상수도법(2009), 하수도법(2009) • 간석지법(2005), 수로법(2004) • 전기통신법(2011) • 석탄법(2009), 중소탄광법(2014) • 원림법(2010), 공원·유원지관리법(2013) • 도로법(1997), 항만법(1986) • 민용항공법(2000) • 전력법(1995), 중소형발전소법(2007), 재생에너지법(2013) • 광천법(2012), 지하자원법(1993) 	도시경영성 원자력공업성 철도성 국토환경보호성 농업성 체신성 석탄공업성 임업성 육해운성 인민무력성 전력공업성 국가자원개발성
건설 예산 계약 관련 법률	<ul style="list-style-type: none"> • 재정법(1995), 지방예산법(2012) 	재정성

주 : 1) 내각은 남한의 행정부에 해당하는 북한의 행정기관임. 법률의 집행을 맡고 있는 관련 부처(성)는 전문가의 자문을 거쳐 저자가 남한 행정부의 사례에 따라 임의로 배치한 것임.
 2) () 해당 법률 최초 제정 년도.

건설공사 수행시 공사비의 조달이 매우 중요하다. 공공공사를 추진할 때 공사비의 조달의 기본원칙은 「재정법」, 「인민경제계획법」, 「지방예산법」 등에서 제시하고 있다.

건설산업 관련 주요 법률들은 내각의 각 성(부처)에서 운영하고 있다. 설계와 시공 등을 규율하는 「건설법」은 건설경제공업성에서, 「건설감독법」은 국가건설감독성, 국토계획 및 도시계획을 다루고 있는 「국토계획법」과 도시계획법은 국가계획위원회, 건설근로자의 안전과 보호를 「노동보호법」 등은 노동성, 환경보호 및 환경영향평가와 관련해서는 국토환경보호성, 「문화유물보호법」은 문화성, 도시경영에 관한 법률은 도시경영성, 「철도법」은 철도성, 「도로법」과 「항만법」은 육해운성 등에서 담당하고 있을 것으로 추론된다.

본 연구에서 분석하고 있는 북한 건설 관련 법제는 총 53개이다. 그중 1990년대 이전에 제정된 법률은 5개, 1990년대 15개, 2000년대 16개, 2010년대 17개로 나타나고 있다. 북한의 건설 관련 법률의 제정 동향을 보면, 북한 건설산업의 전문화와 고도화 경향이 높아지고 있으며, 북한 사회가 필요로 하는 인프라의 유형도 다양해지고 있는 것을 알 수 있다.

<표 III-9> 북한의 건설산업 관련 주요 법률 신규 제정 추이

1990년대 이전	1990년대	2000년대	2010년대
5개	15개	16개	17개
토지법(1977) 사회주의노동법(1978) 환경보호법(1986) 항만법(1986) 철도법(1987)	원자력법(1992) 도시경영법(1992) 산림법(1992) 지하자원법(1993) 건설법(1993) 토지임대법(1993) 자유경제무역지대법(1993) 라선경제무역지대법(1993) 문화유물보호법(1994) 전력법(1995) 재정법(1995) 물자원법(1997) 도로법(1997) 평양시관리법(1998) 인민경제계획법(1999)	국토계획법(2002) 도시계획법(2003) 하천법(2002) 개성공업지구법(2002) 신의주특별행정구기본법(2002) 수로법(2004) 간석지법(2005) 환경영향평가법(2005) 지하철도법(2007) 중소형발전소법(2007) 살림집법(2009) 부동산관리법(2009) 상수도법(2009) 하수도법(2009) 석탄법(2009) 노동정리법(2009)	자재관리법(2010) 노동보호법(2010) 기업소법(2010) 원림법(2010) 금강산관광특구법(2011) 전기통신법(2011) 광천법(2012) 지방예산법(2012) 대기오염방지법(2012) 문화유산보호법(2012) 도시미화법(2012) 경제개발구법(2013) 공원·유원지관리법(2013) 재생에너지법(2013) 건설감독법(2014) 중소탄광법(2014) 재해방지및구조복구법(2014)

자료 : <표 III-7>을 참조하여 작성함.

1990년대 이전에는 「토지법」에서 국토건설총계획, 도로 건설 및 관리, 토지감독 등을 규율하면서 건설산업이 추진되었고, 철도와 항만이 핵심 인프라 시설로 그 중요성이 높았던 것으로 보인다. 이 시기에는 건설 관련 법률의 세분화에 대한 필요성이 크지 않았고, 주요 건설사업은 북한 당국의 계획과 지시에 의해 추진되었던 것으로 보인다.

1990년대에 함경북도 신포시 금호지구에 경수로 발전소 건설⁵⁷⁾이 추진되었는데, 핵 발전소 건설의 근거를 마련하기 위해 「원자력법」이 제정된 것으로 보인다. 「건설법」, 「도시경영법」 등의 제정으로 건설산업이 보다 체계화되었으며, 외자 유치로 지역개발사업을 본격적으로 추진하기 위해 「자유경제무역지대법」, 「라선경제무역지대법」이 제정되었다. 또한 도로, 전력, 물자원, 지하자원 등이 체계적으로 건설되었고, 건설사업 추진시 문화재 보호의 필요성 또한 커진 것으로 보인다.

2000년대에 「국토계획법」과 「도시계획법」의 제정으로 과거 「토지법」에서 일괄적으로 규율하였던 국토건설총계획 등을 보다 체계적으로 수립토록 했다. 환경영향평가제도를 도입하여 환경친화적 건설사업 추진을 유도하기 시작하였다. 북한 주민들의 삶의 질 제고를 위해 살림집, 상하수도 등의 체계적 개발을 유도했고, 지하철, 중소형발전소, 간석지 등의 건설사업에 대한 관심이 높았던 것으로 보인다.

2010년대는 「건설감독법」을 제정하여 건설사업 진행시 설계, 시공 등에 감독을 더욱 엄격히 하여 건설물의 안전성과 질적 향상을 추진하였다. 또한 재해방지 및 복구를 효율적으로 하기 위해 관련법을 제정했으며, 친환경적 건설 활동을 위해 대기오염방지를 추진했다. 이외에도 공원, 유원지, 재생에너지, 중소탄광, 중소형 산업단지 등의 건설을 지원하기 위한 관련 법률을 제정했다.

2) 건설산업의 주요 법률 및 하부규칙

「토지법」, 「건설법」, 「건설감독법」 등이 북한의 건설산업을 직접적으로 규율하고 있는 것으로 추정된다. 이외에도 주택, 도로, 철도, 상하수도 등 특정 인프라의 건설과 관리에 건설 관련 법률이 적용되고 있다.

57) 북한이 국제사회로부터 핵개발 의심국가로 지목되면서 핵사찰 압력을 받기 시작했다. 이때 북한은 핵시설의 동결에 대한 보상으로 경수로 발전소 건설을 요구하였고, 1994년 제네바 합의에 따른 경수로 지원사업을 추진했다. 1996년 ‘한반도에너지 개발기구(KEDO)’가 출범하고 매년 200만kW 규모의 경수로 2기 건설을 추진하다가 북한의 핵무기 개발로 인해 2005년 11월에 경수로 건설사업은 중단되었다.

「토지법」에서는 토지소유권, 국토건설총계획, 토지보호, 토지건설, 토지관리에 관한 규정들로 구성되어 있다. 건설생산 활동을 하기 위해서는 국토건설총계획을 수립해야 하는데, 이와 관련된 규정과 토지를 보호하기 위해 농경지, 강하천, 저수지, 산림조성, 지하자원, 도로, 연안 등의 개발에 관한 기본방향을 제시하고 있다.

「건설법」에는 건설총계획, 건설설계, 건설시공, 건설물의 준공검사, 건설사업에 대한 지도통제에 관한 규정이 있다. 건설생산 활동을 위해서는 국토건설총계획에 따라 건설총계획을 마련해야 하는데 이와 관련된 규정을 제시하고 있다. 또한 해당 법은 건설설계의 단계별 절차, 건설시공에 있어 건설허가, 시공계약, 시공의 질 검사에 관한 내용과 건설물의 준공검사 과정의 절차와 평가, 준공검사항목통지서의 발급 등에 관한 사항도 정하고 있다.

「건설감독법」은 건설설계의 심의·승인, 건설시공에 대한 감독, 건설감독 결과에 대한 처리, 건설감독 사업에 대한 지도통제에 관한 규정들로 구성되어 있다. 이 법의 목적은 건설설계 및 시공의 감독, 건설감독 결과의 처리 등에 관한 제도를 운영함으로써 건설물의 안전성과 질을 담보하는 것이다.

북한의 건설 활동은 중앙 정부(내각), 지방 정부(지방인민위원회), 공장, 협동농장 등이 필요로 하는 시설물을 해당 기관이 건설사업의 주체가 되어 직접 생산 활동을 통해 공급하는 것이라 할 수 있다. 반면 남한과 같은 시장경제체제에서는 자신이 필요로 하는 시설물을 직접 건설하기보다는 전문 건설사업자에게 공사를 발주하여 관련 시설물을 확보하는 방법을 주로 활용하고 있다. 그런데 북한이 현재 추진하고 있는 경제특구의 경우 외국자본을 유치하여 관련 공장, 오피스, 도로 등과 같은 시설물을 건설할 경우 누가 할 것인가의 문제가 발생한다. 결국 전문 건설사업자가 이를 수주하여 건설공사를 추진해야 하므로 북한 당국은 이들 경제특구(경제무역지대 등)에서의 건설 생산 활동을 위한 별도의 규정을 마련한 것으로 보인다.

북한은 개성공업지구, 라선경제무역지대와 같은 특정 지역에서 외국인 및 조선동포의 건설 활동을 보장하기 위한 시행규정을 두고 있다. 구체적으로 「자유경제무역지대법」에 근거를 둔 「자유경제무역지대 청부건설규정」과 「라선경제무역지대법」의 「라선경제무역지대 청부건설규정」이 있다. 개성공업지구의 경우 「개성공업지구법」에 근거한 「개성공업지구 개발규정」이 있으며, 세칙과 준칙으로는 「개성공업지구 하부구조시설관리준칙」, 「개성공업지구 건축준칙」 등에 의해 건설공사를 시행하고 있다. 특히 「개성공업지구법」은 ‘법 → 규정 → 세칙 → 준칙’으로 체계화된 법제를 갖추고 있다.

<표 III-10> 북한 경제특구의 관련 법령 체계

구분	시행 규정 / 준칙·지침	
자유경제무역 지대법	<ul style="list-style-type: none"> • 가액규정 • 가공무역규정 • 가내편의봉사업규정 • 건물양도및저당규정 • 경제통행검사규정 • 공업지구개발및경영규정 • 관광규정 • 광고규정 • 국경검역규정 • 국내투자기업 창설 및 운영규정 • 기업소관리운영규정 	<ul style="list-style-type: none"> • 세관규정 • 외국인업 상주대표사무소에 관한 규정 • 외국인 체류 및 거주규정 • 외국인출입규정 • 외국인투자기업공인조각및등록규정 • 외국투자가대리인규정 • 자동차등록규정 • 조선원 대부규정 • 중계무역규정 • 청부건설규정 • 화폐유통규정
라선경제무역 지대법	<ul style="list-style-type: none"> • 관광규정 • 벌금규정 • 세관규정 • 외국기업상주대표사무소규정 • 외국인출입 및 체류규정 • 외국인투자기업 재정관리규정 	<ul style="list-style-type: none"> • 중계무역규정 • 중계침입자대리업무 규정 • 청부건설규정 • 통계규정 • 중계침입자대리업무규정 • 통계규정
개성공업지구법	<ul style="list-style-type: none"> • 개발규정 • 관리기관설립운영규정 • 광고규정 • 기업재정규정 • 기업창설 운영규정 • 노동규정 • 보험규정 • 부동산규정 	<ul style="list-style-type: none"> • 세관규정 • 세금규정 • 외화관리규정 • 자동차관리규정 • 출입, 체류, 거주규정 • 환경보호규정 • 회계검증규정 • 회계규정
	<ul style="list-style-type: none"> • 기업창설·운영준칙 • 부동산등록준칙 • 부동산신탁준칙 • 지적준칙 • 토지계획 및 이용에 관한 준칙 • 하부구조시설관리준칙 • 건축준칙 • 건축에 관한 세부지침 • 건축물의 구조에 관한 세부지침 • 설계도서작성에 관한 세부지침 • 가스안전관리준칙 • 건설안전관리준칙 • 노동안전준칙 • 소방준칙 • 전기안전관리준칙 • 회계검증준칙 • 건축물의 피난 및 방화구조 등에 관한 세부지침 	<ul style="list-style-type: none"> • 대기환경관리준칙 • 소음·진동관리준칙 • 수질환경관리준칙 • 식품위생 및 전염병예방준칙 • 폐기물관리준칙 • 외화관리준칙 • 광고준칙 • 야외광고물기준 세부지침 • 자동차등록준칙 • 석유판매업준칙 • 수수료징수 등에 관한 준칙 • 주요물자관리준칙 • 통계자료 등에 관한 준칙 • 기업회계기준 • 감정평가기준 • 회계검증기준

자료 : 나라넷(주)(http://www.yeslaw.com), 개성공업지구관리위원회, 개성공업지구 사업준칙집, 2008.

2. 북한의 국토 및 도시계획

북한은 국토의 체계적 개발과 건설을 위해 국토건설총계획을 수립하는데, 1977년에 채택된 「토지법」⁵⁸⁾에서 국토건설총계획이 구체화되었고, 2002년에 채택된 「국토계획법」⁵⁹⁾에서 더욱 체계화되었다. 또한 도시와 마을을 체계적으로 개발하고 발전시키기 위해 도시계획과 마을총계획을 수립하는데, 이는 2003년에 채택된 「도시계획법」⁶⁰⁾에서 주요 내용을 제시하고 있다.

(1) 국토건설총계획

「토지법」에는 토지건설사업은 국토건설총계획에 따라 추진해야 한다⁶¹⁾고 규정되어 있다. 여기에서 토지건설사업은 “토지를 농업생산과 인민경제 발전에 효과적으로 이용하기 위한 조건을 마련하는 자연개조사업을 의미”한다. 「토지법」 제43조에는 토지건설사업을 “농업의 공업화, 현대화를 다그치고 농업생산을 늘리며 국토의 면모를 개변한다”고 정의, “토지건설사업을 국토건설총계획에 따라 계획적으로 진행해야 한다”고 명시되어 있다. 북한에서의 최상위 종합개발계획인 전국 국토건설총계획과 중요지구 국토건설총계획은 최고인민회의(또는 최고인민회의 상임위원회)에서, 지역국토건설총계획은 도인민회의(또는 도인민위원회)에서 승인⁶²⁾하고 있다.

「국토계획법」에서는 국토계획을 ‘국토의 자원, 환경의 관리에 관한 통일적이며 종합적인 전망계획’으로 정의하고, 전국 국토건설총계획, 중요지구 국토건설총계획, 도(직할시) 국토건설총계획, 시(구역), 군 국토건설총계획으로 구분하고 있다. 기본건설계획과 설계는 국토계획에 맞게 작성되고 실행되어야 한다. 그리고 전국 국토건설총계획에 기초에

58) 1977년 4월 29일 최고인민회의 법령 제9호로 채택.
1999년 6월 16일 최고인민회의 상임위원회 정령 제803-1호로 수정.

59) 2002년 3월 27일 최고인민회의 법령 제12호로 채택.
2004년 10월 26일 최고인민회의 정령 제742호로 수정보충.

60) 2003년 3월 5일 최고인민회의 상임위원회 정령 제3627호로 채택.
2009년 5월 5일 최고인민회의 상임위원회 정령 제37호로 수정보충.

61) 토지법에서는 논수리화, 저수지, 저수지제방, 토지정리사업, 다락밭, 간석지 개간, 도시 및 마을 건설, 공원과 유원지 등 근로자들의 문화휴식터, 도로, 도로의 관리, 연안 및 항만 개발 등의 토지건설사업의 기본방향에 대해 규정하고 있다.

62) 「토지법」 제5조, 제18조.

서 중요지구 국토건설총계획과 도(직할시) 국토건설총계획이 작성되어야 하고, 시(구역) 군국토건설총계획의 작성은 도(직할시) 국토건설총계획에 기초해야 한다.

전국 국토건설총계획과 중요지구 국토건설총계획의 작성은 중앙국토환경보호지도기관이 하고, 도(직할시), 시(구역), 군 국토건설총계획은 도(직할시) 국토환경보호지도기관이 작성하게 된다. 국토환경보호지도기관이 작성한 전국 국토건설총계획과 중요지구 국토건설총계획은 내각에 제출하고, 도(직할시), 시(구역), 군 국토건설총계획은 도(직할시) 인민위원회에 제출해야 한다.

<표 III-11> 국토건설총계획의 주요 내용

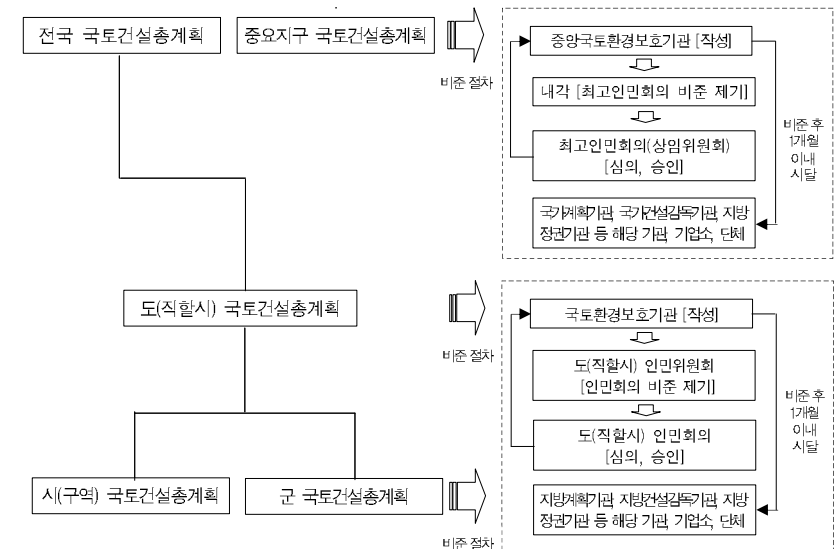
구분	주요 내용	비고
전망 기간	<ul style="list-style-type: none"> 30~50년 50년, 필요한 경우 50년보다 짧게 할 수 있음. 	토지법 제16조 국토계획법 제12조
기본 원칙	<ul style="list-style-type: none"> 국토건설과 자원개발에서 농경지를 침범하지 말 것. 도시의 규모를 크게 하지 말고, 작은 도시형태로 많이 건설할 것. 기후풍토적 특성을 고려할 것 인민경제 발전 방향과 각 지역의 경제발전 전망에 맞게 수립할 것. 부침땅을 침범하지 말 것. 도시규모를 너무 크게하지 말 것. 해당 지역의 기후풍토적 특성을 고려할 것. 경제발전전망과 실리를 타산할 것. 국방상 요구를 고려할 것. 환경을 파괴하지 말 것. 	토지법 제15조
주요 내용	<p>【포함되어야 할 내용】</p> <ul style="list-style-type: none"> 혁명전적지, 혁명사적지를 잘 꾸리며 보호하기 위한 대책 토지를 정리, 개량하고 보호하며 새 땅을 얻어내며 간석지를 개간 이용하기 위한 방향과 대책 산림조성방향과 보호 및 이용, 동식물 보호 대책 강하천, 호수, 저수지의 건설 및 정리방향, 큰물 피해를 막기위한 시설물의 배치 및 물의 종합적 이용대책 교통운수, 전기, 체신망과 그 시설물의 합리적 배치 지하자원의 개발구역과 공업, 농업기업소들을 배치할 위치와 규모 도시의 마을, 휴양지, 요양지의 위치와 규모, 명승지, 천연기념물 및 문화 유적유물의 보호대책 연안, 영해를 종합적으로 개발이용하기 위한 방향과 연안을 아름답게 정리하며 수산자원을 보호하기 위한 대책 공해현상을 미리 막기 위한 대책 <p>【국토계획 초안에 들어가야 할 내용】</p> <ul style="list-style-type: none"> 국토개발전략과 혁명전적지, 혁명사적지의 보호, 부침땅과 산림, 하천, 호수, 바다의 이용, 자원개발, 도시와 마을의 형성, 휴양지구 개발, 산업지구와 하부구조의 건설, 자연환경의 조성과 보호, 국토정리와 미화사업 등이 반영되어야 함. 	토지법 제17조 국토계획법 제16조

자료 : 「토지법」 제15조, 제16조, 제17조 ; 조선민주주의인민공화국 「국토계획법」 제11조, 제12조, 제16조.

내각은 전국 국토건설총계획과 중요지구 국토건설총계획을 최고인민회의 또는 최고인민회의 상임위원회에 비준을 제기해야 한다. 이 경우 전원회의 또는 상무회의에서 토의해야 한다. 전국 국토건설총계획과 중요지구 국토건설총계획은 최고인민회의에서 심의하고 승인한다. 다만 최고인민회의 휴회기간에 제기된 국토건설총계획은 최고인민회의 상임위원회에서 심의하고 승인한다. 도(직할시), 시(구역), 군 국토건설총계획은 도(직할시) 인민회의에서 심의하고 승인한다. 국토환경보호지도기관은 비준된 국토계획을 1개월 안에 국가계획기관, 국가건설감독기관, 지방정권기관을 비롯한 해당 기관, 기업소, 단체에 내려보내야 한다.

국토계획을 시달 받은 기관, 기업소, 단체는 국토계획 실행을 위한 당면 또는 전망과제와 연차별, 대상별 순차를 정해야하고 기술과제와 건설총계획을 작성하고 이를 국토환경보호지도기관 합의해야 한다.

<그림 III-1> 국토건설총계획의 수립 절차

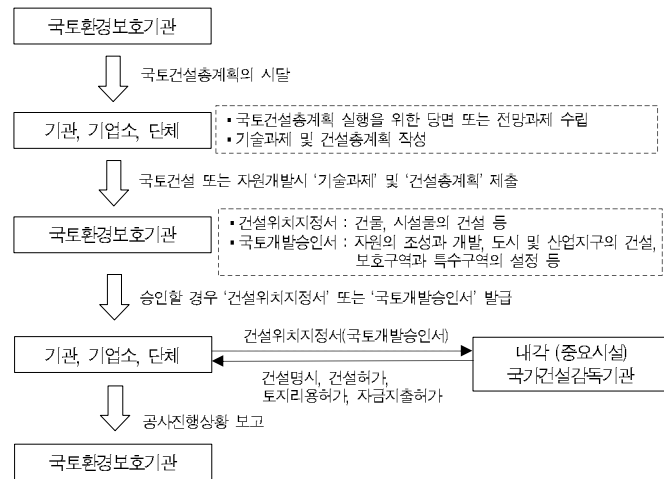


자료 : 「조선민주주의인민공화국 국토계획법」 제10조~제22조.

국토를 건설하거나 자원을 개발하기 위해 관련 기관은 국토환경보호기관에 신청문건과 함께 부지조사보고서를 제출해야 한다. 국토환경보호기관은 제출된 신청문건을 검토하고 승인 또는 부결해야 한다.

국토환경보호기관이 승인할 경우 건설위치지정서 또는 국토개발승인서를 발급한다. 건설주기관, 기업소, 단체는 건설위치지정서 또는 국토개발승인서를 근거로 건설명시, 건설허가, 토지이용허가, 자금지출허가를 받아야 한다. 건설주기관, 기업소, 단체는 건설위치지정서 또는 국토개발승인서와 같이 개발 사업을 추진해야 하고, 정해진 기간에 착수하지 못할 경우 해당한 승인을 다시 받아야 한다. 사업 추진시 국토계획대상과 그 관련 시설을 종합적으로 건설해야 하고 이 경우 반복공사를 없애며 노동력과 자재, 자금을 낭비하지 말아야 한다. 국토계획을 실행한 기관, 기업소, 단체는 건설 관련 사항을 국토환경보호기관에 제때에 보고해야 하고, 내각과 국토환경보호기관은 국토계획의 실행 상황에 대한 총화(평가)를 해야 한다. 특히, 토지와 하천정리, 산림조성, 도로와 중소형 발전소 건설 같은 사업은 시(구역), 군 국토건설총계획에 따라 해야 한다.

<그림 III-2> 국토건설총계획의 실행 절차



자료 : 「조선민주주의인민공화국 국토계획법」 제23조~제32조.

(2) 도시계획 및 마을총계획

「도시계획법」에서는 도시계획을 “도시와 마을계획령역의 토지를 리용하며 건물, 시설물, 록지 같은 것을 건설, 개건, 정비 하는 것과 관련된 통일적이며 종합적인 계획”으로 정의하고 있다. 도시계획에는 도시계획, 마을총계획과 그에 따르는 세부계획, 구획계획 등으로 구분된다.

<표 III-12> 도시계획 및 마을총계획의 주요 내용

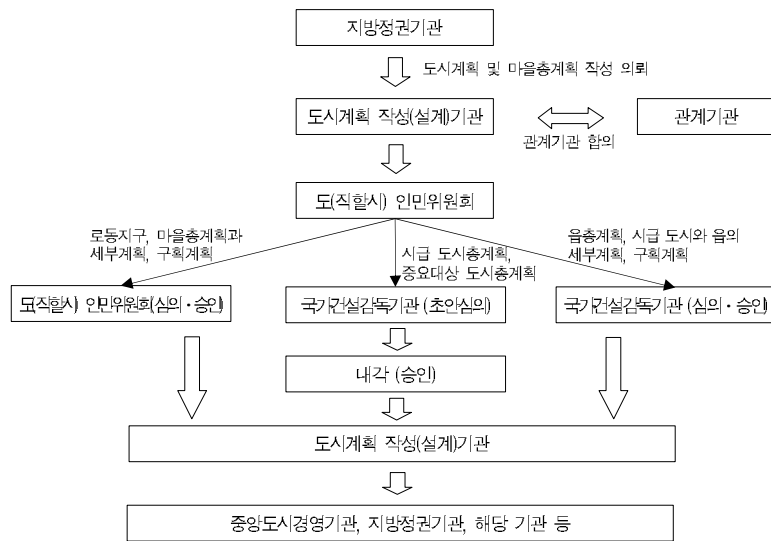
구분	주요 내용	비고
전망기간	• 20년, 필요시 20년 이상으로 할 수 있음.	제14조
원칙	<ul style="list-style-type: none"> • 혁명전적지와 혁명사적지, 기념비적 건축물, 력사유적, 천연기념물을 원상대로 보존 할 것. • 경제, 문화발전 전망을 고려할 것. • 주체성과 민속성, 현대성을 옹계 구현할 것. • 자연지리적 조건과 기후풍토를 고려할 것. • 도시를 너무 크게 하지 말고 인구밀도, 건축밀도를 줄이며 큰 도시 주변에 위성 도시를 합리적으로 배치할 것. • 경사지와 지하를 최대한으로 리용하며 토지 리용률을 높일 것. • 기본 도로와 철도는 도시 중심을 통과하지 않게 할 것. • 도, 시, 군, 지역별에 따르는 살림집의 총수는 도시 및 마을계획 설계기준에 맞게 정하며 거리는 살림집을 위주로 형성할 것. • 도시를 수림화, 원림화하며 자연재해와 공해를 방지할 수 있게 할 것. • 국방상 요구를 지킬 것. 	제12조
주요 내용	【도시계획에 반영할 내용】 <ul style="list-style-type: none"> • 전망인구수 • 도시계획령역과 건설령역, 보호령역의 규모와 경계 • 혁명전적지, 혁명사적지, 살림집지역, 공공건물지역, 산업지역, 철도, 항만, 비행장지역, 창고지역, 특수지역, 중요기관, 기업소구획의 규모와 경계 • 도시중심부의 위치 • 도로와 광장, 시내교통망, 기술시설망과 그에 따르는 시설물의 배치, 록지의 배치, 지대조성 • 재해 및 공해방지시설의 배치와 도시계획적 조치 	제18조
	【세부계획에 반영할 내용】 <ul style="list-style-type: none"> • 계획구역의 설정, 기능별 대지경계, 건물능력과 층수, 배치, 형성방향, 도로와 기술시설물, 록지의 배치, 지대조성 등 반영할 것. 	제19조
	【구획계획에 반영할 내용】 <ul style="list-style-type: none"> • 대상별 대지경계, 건물능력과 층수, 도로와 기술시설물, 록지와 수층배치, 지대 조성 같은 것을 구체적으로 반영할 것. 	제20조

자료 : 「조선민주주의인민공화국 도시계획법」 제12조, 제14조, 제18조, 제19조, 제20조.

도시계획의 작성은 도시건설 과정에서 반드시 추진해야 하는 선행작업이다. 도시계획 작성기관은 도시건설을 시작하기 전에 도시계획을 작성해야 하며, 도시계획의 작성은 지방정권기관⁶³⁾이 도시계획설계기관에 주문해야 한다. 도시계획작성기관은 작성한 도시계획 초안을 관계기관과 합의하고 도(직할시) 인민위원회에 제출해야 한다. 도시계획은 내각, 국가건설감독기관, 도(직할시) 인민위원회에서 심의 및 승인하는데, 해당 기관의 상무회의 또는 간부회의에서 도시계획을 비준한다.

시급 도시계획총계획과 중요대상의 도시총계획은 내각이 승인하는데, 국가건설감독기관은 내각이 승인하는 도시총계획 초안을 심의하고 내각에 제출해야 한다. 읍총계획과 시급도시, 읍의 세부계획, 구획계획은 국가건설감독기관이 심의·승인한다. 노동지구, 마을총계획과 세부계획, 구획계획은 도(직할시) 인민위원회에서 심의·승인한다.

<그림 III-3> 도시총계획, 마을총계획, 읍총계획의 비준 절차



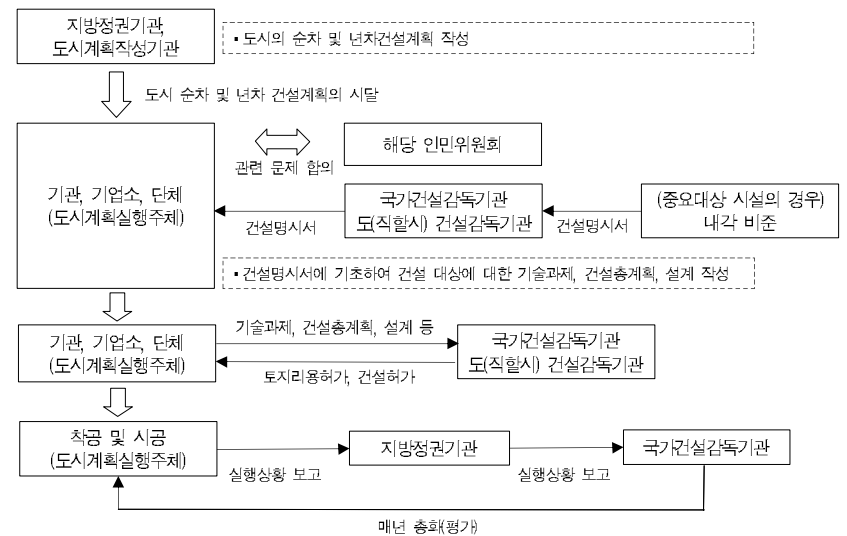
자료 : 「조선민주주의인민공화국 도시계획법」 제21조~제28조.

63) 북한의 지방적 범위에서 정치적 지배권을 실현하는 기관을 의미한다. 도, 시, 군의 각급 지방인민회의, 지방 인민위원회, 행정 및 경제지도위원회, 재판소, 검찰소 등이 해당된다.

내각과 국가건설감독기관, 도(직할시) 인민위원회는 비준한 도시계획을 도시계획작성 기관에 내려 보내고, 작성기관은 비준된 도시계획을 중앙도시경영기관과 지방정권기관, 해당 기관에 보내 주어야 한다. 기관, 기업소, 단체와 공민은 비준된 도시계획 내용을 승인 없이 변경시킬 수 없고, 도시계획을 수정보충할 경우에는 비준한 기관의 승인을 받아야 한다.

국가건설감독기관과 지방정권기관, 해당 기관, 기업소, 단체는 현 실태와 전망 등을 종합적으로 판단해서 선 하부구조 후 상부구조 건설, 한 개 구획 및 한 개 거리씩 집중 완성하는 원칙에서 도시계획을 실행해야 한다. 도시계획을 받은 지방정권기관과 도시계획작성기관은 도시의 순차 및 년차건설계획을 작성해야 하고, 이 계획은 해당 기관의 승인을 받아 실행 단위에 내려보내야 한다.

<그림 III-4> 도시계획의 실행 절차



자료 : 「조선민주주의인민공화국 도시계획법」 제29조~제39조.

도시계획을 실행하는 기관, 기업소, 단체는 ‘건설명시서’를 발급받아야 한다. 건설명시서의 발급은 대상의 규모와 중요성에 따라 국가건설감독기관 또는 도(직할시) 건설감독기관이 한다. ‘건설명시서’란 계획된 건설물을 현지에 옮기기 위한 위치를 밝힌 법적 문건으로 ‘건설명시’는 도시나 농촌마을의 계획 설계에 밝혀진 건설물들의 자리를 똑바로 잡아주는 것을 의미⁶⁴⁾한다.

중요대상에 대한 건설명시서의 발급은 내각의 비준을 받아 국가건설감독기관이 담당한다. 건설명시서의 유효기간은 3년이고 그 이상도 할 수 있다. 유효기간 안에 대상건설 총계획이나 대상설계를 작성하지 못한 대상의 건설명시서의 효력은 상실된다.

도시계획을 실행하는 기관, 기업소, 단체는 토지이용허가를 받아야 하는데, 해당 기관은 건설명시서에 기초하여 토지이용허가를 해야 한다. 도시계획을 실행하는 기관은 대상건설을 착공하기 전에 건설허가를 받아야 하는데, 건설허가는 대상에 따라 국가건설감독기관 또는 해당 건설감독기관이 한다.

기관, 기업소, 단체는 허가받은 대상의 건설을 제때에 착공해야 하고, 지방정권기관은 도시계획 실행정형을 국가건설감독기관에 보고해야 한다. 국가건설감독기관은 도시계획의 실행 정형(진척 상황)을 해마다 총화(평가)해야 한다. 도시계획사업에 대한 감독통제는 국가건설감독기관과 해당 감독통제기관이 한다.

(3) 인민경제 계획과 건설재원의 조달

북한의 경제는 생산수단에 대한 사회주의적 소유에 기초하고 있는 계획경제를 채택하고 있다. 이에 따라 사회주의 경제의 계획적 관리를 실현하기 위한 기본수단으로 인민경제계획을 매우 중요시 하고 있다. 이 같은 인민경제계획의 작성, 비준과 시달, 실행 등에 관한 사항을 「인민경제계획법⁶⁵⁾」에서 규정하고 있다.

「인민경제법」에서는 인민경제 계획에 없는 제품생산과 건설은 할 수 없다. 즉, 건설 활동을 수행하기 위해서는 관련된 건설사업에 대해 인민경제계획에 반드시 반영되어 있어야 한다. 불가피한 사정으로 인민경제계획을 변경시켜 실행하려는 기관, 기업소, 단체는 인민경제계획을 비준한 기관의 승인을 받아야 한다.

64) 김두한 외, 「북한 건설개발제도 및 계획현황 연구」, 국토교통부, 2015.5, p.186.

65) 1999년 4월 9일 최고인민회의 법령 제2호로 채택.

2015년 6월 25일 최고인민회의 상임위원회 정령 제563호로 수정보충.

<표 III-13> 인민경제계획의 작성 및 실행 관련 내용

구분	주요 내용
인민경제계획 작성 기준 (제11조)	<ul style="list-style-type: none"> 국가의 정책은 인민경제계획 작성의 기준 국가계획기관과 기관, 기업소, 단체는 국가의 정책에 근거하여 인민경제계획을 작성해야 함.
인민경제전망계획 작성 (제15조)	<ul style="list-style-type: none"> 국가계획기관과 기관, 기업소, 단체는 인민경제발전방향에 따라 생산적 고정재산의 갱신과 확대, 자연부원의 개발, 과학기술발전 같은 경제발전 에 주는 요인을 타산하여 인민경제전망계획을 세워야 함.
인민경제계획 심의·승인 (제23조), (제23조)	<ul style="list-style-type: none"> 내각과 지방정권기관은 작성된 인민경제계획을 최고인민회의 또는 지방 인민회의의 심의에 제기해야 함. 국가의 인민경제계획은 최고인민회의에서 심의하고 승인 지방의 인민경제계획은 해당 인민회의에서 심의하고 승인
인민경제계획의 시달 (제24조)	<ul style="list-style-type: none"> 내각과 국가계획기관, 지방정권기관은 비준된 인민경제계획을 시기별, 지표별로 구체화하여 10월 말까지 기관, 기업소, 단체에 내려 보내야 함. 기관, 기업소, 단체는 시달받은 인민경제계획을 세부에 이르기까지 구체화해야 함.
인민경제계획에 없는 생산과 건설의 금지 (제36조)	<ul style="list-style-type: none"> 인민경제계획에 없는 제품생산과 건설을 할 수 없음. 불가피한 사정으로 인민경제계획을 변경시켜 실행하려는 기관, 기업소, 단체는 그것을 비준한 기관의 승인을 받아야 함.
인민경제계획사업에 대한 감독통제 (제45조)	<ul style="list-style-type: none"> 인민경제계획 사업에 대한 감독통제는 국가계획기관과 해당 감독통제기관이 함.

자료: 「조선민주주의인민공화국 인민경제법」.

북한의 「재정법⁶⁶⁾」은 국가의 살림살이에 필요한 자금을 계획적으로 마련하고 분배 및 이용에 관한 사항을 규정하고 있다. 내각과 지방정권은 국가예산을 인민경제계획과 맞물리고 수입원천과 자금수요를 감안하여 국가살림에 필요한 자금을 원만히 보장할 수 있게 편성해야 한다. 국가예산은 최고인민회의에서 심의하고 승인한다.

국가예산에 있어서 재정기관은 국가예산자금을 기본투자과 인민경제사업에 우선적으로 지출해야 한다. 기본투자는 국가적으로 중요한 대상의 건설, 탐사, 대보수, 정보화, 설계사업에 대한 지출이고, 인민경제사업은 공업, 농업, 과학기술발전, 수산업, 산림업, 도시경영, 국토관리, 대외경제, 지방사업에 대한 지출이 해당된다. 중앙예산은 전국적 의의를 가지는 경제, 문화건설과 국방건설, 대외활동, 인민생활에 필요한 자금을 뜻한다.

기관, 기업소, 단체의 재정은 독립채산제 또는 예산제로 구분된다. 생산, 경영활동을

66) 1995년 8월 30일 최고인민회의 상임위원회 정령 제61호로 채택.

2015년 4월 8일 최고인민회의 상임위원회 정령 제457호로 수정보충.

하는 기관, 기업소, 단체의 재정은 독립채산제로 관리하며 생산, 경영활동을 하지 않는 기관의 재정은 예산제로 관리한다. 기관, 기업소, 단체는 인민경제계획에 기초하여 재정 계획을 세우고 해당 기관의 승인을 받아야 한다. 기관, 기업소, 단체에 있어서 기본건설 자금과 대보수자금은 계획된 설계예산범위에서 국가예산과 기업소에 적립된 감가상각금, 기업소기금 같은 자체자금에서 사용한다.

북한의 「지방예산법⁶⁷⁾」은 지방예산의 편성과 집행에 관한 사항을 규정하고 있다. 지방예산제는 도(직할시), 시(구역), 군을 단위로 실시하고, 각 인민위원회는 자기 지방의 예산에 대하여 책임진다. 지방인민위원회는 지방예산을 인민경제발전계획에 기초하여 편성해야 한다.

지방인민위원회는 기본건설자금, 대보수자금을 계획에 따라 우선순위를 정해서 공급해야 한다. 계획이 없는 대상에는 기본건설자금과 대보수자금을 공급할 수 없다. 지방인민위원회는 부득이한 사정으로 기본건설자금과 인민적 시책비 같은 일부 자금을 지방예산자금으로 충당하지 못할 경우 중앙과 도에 자금지원을 요청할 수 있다.

<표 III-14> 중앙예산과 지방예산

구분	대상기관	주요 수입원천	주요 지출대상
중앙예산	<ul style="list-style-type: none"> • 대규모 국영기업소와 기관 • 전국적 의의를 갖는 기관, 기업소와 사회문화기관 • 사회안전, 사법, 검찰, 재판기관, 철도운수기관 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙집중적 순소득(거래수입금) • 국영기업소의 국가기업 이익금 • 지방예산으로부터의 이전금, 가격편차 수입, 국가재산 판매 수입 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 인민경제에 대한 지출(기본 건설, 유동자금 등) • 사회문화시책에 대한 지출(교육, 의료, 연금 등) • 군사비 • 중앙기관 관리비
지방예산	<ul style="list-style-type: none"> • 중소규모의 기관, 기업소 • 지방적 의의를 갖는 기관, 기업소와 사회문화기관 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방예산 대상기관, 기업소의 거래수입금, 협동단체이익금, 편의봉사료 • 중앙예산의 보조금 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방산업 및 농촌경리와 지방 산업 건설 • 지방의 도시경영, 교육, 문화, 보건 부문 • 지방기관 관리비

자료 : 박완선, 「신북한행정론」, 지구문화사, 1996, p.285 ; 이현·강운산(1998.7), p.66 재인용.

67) 2012년 12월 19일 최고인민회의 상임위원회 정령 제2877호로 채택.

3. 북한 건설사업의 수행 체계

「건설법⁶⁸⁾」은 건설의 제반 원칙, 건설총계획, 건설설계, 건설시공, 건설물의 준공검사, 건설사업에 대한 지도통제 등의 내용을 담고 있다. 이 법은 1993년에 채택되었고, 2014년에 개정되었다.

북한은 건설설계와 건설시공 등을 계획적으로 진행하기 위해 「건설감독법⁶⁹⁾」을 운영하고 있다. 이 법에는 건설설계의 심의와 승인, 건설시공에 대한 감독, 건설감독 결과에 대한 처리, 건설감독사업에 대한 지도통제 등의 내용이 담겨 있다. 법은 2014년에 채택되었다.

(1) 건설의 주체⁷⁰⁾

북한 건설사업의 핵심 주체는 ‘건설주’, ‘시공주’, ‘건설기업소’로 구분할 수 있다.

‘건설주’는 우리의 경우 발주처 또는 시행사에 해당된다고 볼 수 있다. 건설주는 국토건설총계획, 도시계획, 마을총계획과 같은 국가기본건설계획의 지표를 받은 기관, 기업소, 단체이다. 건설주는 시공주와 건설기업소에 시공을 위탁하고 완공된 건설물을 인수하여 그 관리운영자가 되는 기관을 의미한다.

건설주는 도로, 철도, 간석지, 댐과 같은 국가의 기본 인프라뿐만 아니라 주택, 오피스와 같은 시설들에 대한 발주처(시행사)의 역할을 수행한다. 자체적으로 직접 시공할 경우에는 건설주이면서 동시에 시공주가 된다.

건설주는 시공에 앞서 건설대상 시설물의 설계도서, 대상설비, 건설허가문건 등의 인허가를 받아야 한다. 그리고 시공계획에 따라 건설자금을 확보해야 하고, 시공주를 잘 감독해서 시공결과물의 질을 통제해야 한다.

살림집(주택) 건설의 예를 들어보면 다음과 같다. 국토건설총계획, 도시개발계획 등에 따라 ‘함경북도 인민위원회’가 살림집건설계획지표를 세우고, 이를 함경북도 청진에 있는 ‘김책제철연합기업소’를 선정해서 살림집 건설계획지표를 내리면 ‘김책제철연합기업소’가 건설주가 된다. 건설주는 살림집을 건설하기 위해서 건설계획에 근거하여 크게 건

68) 1993년 12월 10일 최고인민회의 법령 제20호로 채택.

2014년 7월 23일 최고인민회의 상임위원회 정령 제3292호로 수정보충.

69) 2014년 7월 10일 최고인민회의 상임위원회 정령 제80호로 채택.

70) 이현·강운산(1998.7), pp.37-38의 내용을 기반으로 작성되었다.

설허가승인(토지이용), 설계, 시공주 선정 및 시공, 준공검사 등의 과정을 거쳐 살림집을 공급하는 것이다.

‘시공주’는 건설주의 주문에 따라 건설대상 시설물을 직접 시공하는 전문건설사무소를 의미한다. 즉, 시공주는 건설주와 맺은 시공계약에 따라 공사를 제때 착공하고 공사기간을 준수하며 설계도면과 기술문건에 준하여 공사를 진행하고 최종적으로 건설 생산물의 질을 보장해야 한다. 그리고 한 개의 건설대상 시설물을 둘 이상의 건설사업소가 시공하게 되면 제1시공주 및 제2시공주를 정할 수 있다.

예를 들어 북한 내각 중 하나인 철도성이 건설주 역할을 수행하는데 대동강에 놓일 철도교량 건설을 수도건설총국에 맡기게 되면 수도건설총국이 시공주가 된다. 수도건설총국 산하에는 주택건설사업소, 공공건물건설사업소, 교량건설사업소 등이 있는데, 이들 건설사업소에 관련 시공 업무를 배분하게 된다.

‘건설기업소’는 건설시공을 전문적으로 담당하는 기업이다. 북한에서 기업소란 독자적인 경영활동을 조직 진행하는 경영 단위로 우리의 건설기업과 유사하다고 볼 수 있다. 건설기업소는 공업기업소나 농업기업소와 같이 생산기업소에 속하며 군 단위 이하에서는 건설사업소로 구성되어 있다.

<표 III-15> 살림집 건설에 대한 건설주 역할

살림집 건설과정 및 행정·법적 절차
① 인민위원회는 도시 및 마을건설총계획에 따라 살림집 건설계획 지표를 세움. ② 건설계획지표에 따라 국가는 지표에 받을 건설주를 선정 ③ 설정된 건설주는 각 해당 기관으로부터 건설승인을 위한 절차를 진행, 이를 위해 건설위치지정서, 건설명시서, 토지이용허가증 등 서류 구비 ④ 건설주가 해당 기관에서 건설허가승인을 받으면 전문도시건설 설계기관·기업소와 설계계약을 맺고 설계를 주문 ⑤ 국가건설감독기관의 승인을 거쳐 설계도가 완성되면, 건설주는 살림집건설계획에 근거해 전문건설기관·기업소와 시공계약을 체결, 이때 시공은 우수망, 상하수도망, 난방망, 가스공급망, 송배전망, 통신망 등 하부구조시설이 완비된 조건에서 진행 ⑥ 건설주와 시공주는 살림집 건설 과정에 건설감독기관(검사원)을 두고 공정검사·중간검사·종합검사 등을 거쳐 시공의 질을 지속적으로 검사 ⑦ 완공되면 건설주는 준공검사신청서를 국가건설감독기관에 내고 국가건설감독기관은 준공검사위원회를 조직해 준공검사를 실시 ⑧ 국가건설감독기관은 준공검사에 합력된 살림집에 한해 합격통지서를 발급하고, 합격통지서를 받으면 시공주는 살림집을 건설주(살림집관리기관)에게 넘김. - 이때 건설명시서, 토지이용허가증, 건설허가증, 지질측량조사서, 설계도면, 시공경력서, 예산서, 준공검사합격통지서와 같은 문건을 함께 넘겨주어야 됨.

자료 : 정은이, 「북한 부동산개발업자의 등장과 함의에 관한 분석」, KDI 북한경제리뷰, 2016년 9월호, 한국개발연구원, 2016.9, pp.66~67.

북한 당국은 건설의 공업화 정책을 추진하였다. 건설공업은 건설기계 기술의 발전에 따른 장비화가 추진되었고, 더욱 전문화가 촉진되어 전문건설기업소가 조직하게 되었다. 이 같은 전문건설기업소는 산업건설기업소, 관개건설사업소를 포함하는 부문별 전문건설기업소와 기계화사업소, 설비조립사업소 등을 포함하는 기술공정별 전문건설기업소로 세분화 되었다.⁷¹⁾

(2) 건설의 기본원칙

북한의 「건설법」 제2조에서는 올바른 건설정책에 의하여 도시와 농촌건설, 항만건설, 관개건설 등에 만년대계의 기념비적 건축물과 현대적인 공장, 기업소, 살림집, 시설물을 수많이 건설하고 인민들에게 자주적이며 창조적인 생활조건을 보장해야 한다.

생산적 건설과 비생산적 건설의 균형을 보장하면서 도시 살림집과 농촌문화주택을 국가부담으로 건설하는 것을 건설 분야의 기본원칙으로 제시하고 있다. 건설의 원칙으로 계획화 원칙, 주체성원칙, 집중화·효과성 제고 원칙, 전문화·공업화·현대화 원칙, 정규화·정상화 원칙, 과학화 원칙을 제시하고 있다.

<표 III-16> 건설의 제반 원칙

구분	주요 내용
계획화 원칙	▪ 국가는 건설을 통일적으로 장악하고 전망성 있게 계획적으로 진행
주체성 원칙	▪ 건설을 인민들의 지향과 요구, 편의가 최우선시 되게 하여 인민들의 정서와 미감에 맞게 사상에술성과 실용성이 완벽하게 보장되도록 하는 것. ▪ 국가는 건설에서 인민대중제일주의를 구현하여 주체성을 확고히 견지하고 민족성과 현대성을 융계 결합시키며 세계적 수준을 능가하고 먼 훗날에 가셔도 손색이 없는 기념비적 건축물들을 비상히 빠른 속도로 일떠세우도록 함.
집중화, 효과성 제고 원칙	▪ 국가는 건설에서 선편리성, 선미학적성, 선후대관과 선하부구조, 후상부구조건설 원칙을 철저히 지키며 중요대상건설에 역량을 집중하여 건설물의 조업기일을 보장하고 투자의 경제적 효과성을 높이도록 함.
전문화, 공업화, 현대화 원칙	▪ 국가는 기술혁명을 다그쳐 건설부문의 물질기술적토대를 강화하고 건설의 전문화와 공업화, 현대화를 높은 수준에서 실현하도록 함.
정규화, 정상화 원칙	▪ 국가는 건설을 정규화 정상화하여 건설사업에서 제도와 질서를 세우며 건설의 속도와 질을 높이고 건설비를 낮추도록 함.
과학화 원칙	▪ 국가는 건설부문에 필요한 과학기술인재를 전망성 있게 양성하며 과학연구사업을 강화하고 건설공법, 목색건축, 지능건축 같은 앞선 과학기술의 성과를 건설에 적극 받아들이도록 함.

자료 : 「조선민주주의인민공화국 건설법」 제3조~제8조.

71) 경제사전(1권), 평양 : 사회과학출판소, 1970, p.37 ; 이현·강운산(1998.7), p.38 재인용.

(3) 건설총계획

건설총계획은 건설대상을 합리적으로 배치하고 계획적으로 건설하기 위한 종합적인 전담계획이다. 건설총계획은 국토건설총계획에 따라 수립하고 있다.

<표 III-17> 건설총계획의 주요 내용

구분	주요 내용
건설총계획의 분류(제12조)	<ul style="list-style-type: none"> • 산업건설총계획 / 도시 및 마을건설총계획 / 부문별 건설총계획
건설총계획의 작성원칙(제11조)	<ul style="list-style-type: none"> • 혁명전적지와 혁명사적지를 영원히 보존할 수 있게 하여야 함. • 력사유적, 유물과 천연기념물을 잘 보존할 수 있게 하여야 함. • 늘어나는 인민들의 물질문화적수요와 경제발전의 요구를 고려하여 건설 방향과 규모를 정해야 함. • 공장, 기업소를 원료, 연료원천지와 제품소비지에 가까이 배치해야 함 • 도시규모를 알맞춤하게 정하며 수도를 비롯한 큰 도시주변에는 위성도시를 합리적으로 배치해야 함. • 지금 있는 건물과 시설물을 합리적으로 리용하며 앞선 과학기술의 성과를 널리 받아들이야 함. • 자연부원을 보호하며 유용광물 매장지구에 도시와 마을을 배치하지 말아야 함. • 산경사지와 지하를 최대한으로 이용하여 부침땅을 침범하지 않도록 하며 건설부지의 리용률을 높일 수 있게 해야 함. • 민족적특성과 형태성을 결합하여 립체성과 비만복성, 통일성을 보장해야 함 • 조선식건물보존구획에는 다른 형식의 건물을 배치하지 말아야 함 • 우수망, 상하수도망, 난방망, 가스공급망, 송배전망, 통신망 같은 하부구조 건설을 앞세우며 현대적인 교통망을 합리적으로 배치해야 함. • 살림집을 비롯한 건물의 형식을 대상별, 지방별로 자기의 특색이 살아날 수 있도록 다양하게 해야 함. • 건물배치를 율타리식으로 하지 말며 거리쪽에서 건물과 건물사이로 건물뒤쪽이 환히 들여다보일 수 있게 하여 도시형성상 립체감이 나도록 해야 함. • 건물사이에 녹지구획을 합리적으로 조성하여 주민들의 생활에 유리한 자연환경을 조성하며 공해를 막을수 있게 해야 함.
건설총계획의 승인(제13조)	<ul style="list-style-type: none"> • 국가적으로 중요한 의의를 가지는 건설총계획은 내각이 승인 • 그밖의 건설총계획은 국가건설감독기관이 승인
건설순위의 결정(제14조)	<ul style="list-style-type: none"> • 국가계획기관과 건설주기관, 기업소, 단체는 승인된 산업건설총계획과 도시 및 마을 건설총계획, 부문별건설총계획에 따라 건설순위를 정하고 건설계획을 세워야 함.
건설위치지정서, 건설명시서의 발급(제15조)	<ul style="list-style-type: none"> • 건설명시서 발급신청을 하기 전에 건설 및 도시경영과 관련한 문제를 해당 인민위원회와 합의해야 함. • 건설위치지정서 : 국토환경보호기관이 발급 • 건설명시서 : 국가건설감독기관이 발급 - 특별히 중요한 대상에 대한 건설명시서는 내각이 발급
토지의 리용허가(제16조)	<ul style="list-style-type: none"> • 승인된 건설총계획 영역안에 있는 토지는 건설부지가 됨. • 건설주기관, 기업소, 단체는 건설순위에 맞게 토지이용 허가를 받아야 함. • 해당 기관은 토지이용허가를 건설위치지정서 또는 건설명시서에 근거해야 함.

자료 : 「조선민주주의인민공화국 건설법」.

도시지역에서의 건설을 위해서는 사전에 「도시경영법」에 의한 절차를 이행해야 한다. 「도시경영법」 제57조(주민지구토지의 리용)는 “주민지구토지를 이용하려는 기관, 기업소, 단체는 해당 기관의 승인을 받아야 한다. 살림집 구획, 위생보호구역, 공원, 유원지, 동물원, 식물원에는 주민생활과 관련이 없거나 대상설계에 예견되지 않는 건물과 시설물을 건설할 수 없다”고 규제하고 있다.

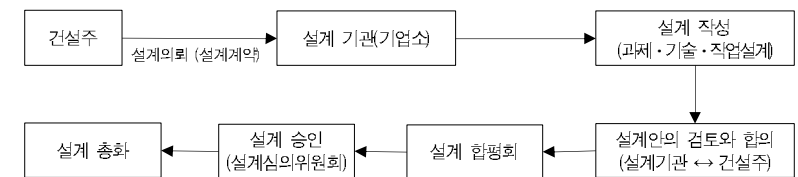
(4) 설계

「건설법」에서는 설계의 계약, 설계작성 단계, 설계의 질 보장, 설계작성의 책임, 설계안의 검토와 합의, 설계합평회, 설계의 승인 등에 관한 사항을 규정하고 있다.

건설설계는 전문건설설계기관, 기업소가 작성하는데, 건설주기관, 기업소, 단체와 해당 설계기관, 기업소는 설계계약을 맺어야 한다. 건설설계는 과제설계, 기술설계, 작업설계로 나누어 작성된다. 건설설계기관, 기업소는 설계 작성에서 대상책임제를 실시하며 설계의 실행에 대하여 책임을 진다.

건설설계기관, 기업소는 작성한 설계안을 설계합평회의 의견을 받아 완성해야 하는데, 설계합평회에는 과학자, 기술자, 전문가와 해당 부문 일꾼이 참가한다. 건설설계는 설계대상의 규모와 중요성에 따라 해당 건설설계심의, 승인기관의 심의, 승인을 받는다. 승인되지 않은 건설설계로 시공하거나 승인된 건설설계를 변경시키는 행위를 할 수 없다. 건설설계기관, 기업소는 대상건설이 끝나면 완공된 건설물에 대한 설계 총화를 해야 한다.

<그림 III-5> 설계의 실행 절차



자료 : 「조선민주주의인민공화국 건설법」 제18조~제27조, 「조선민주주의인민공화국 건설감독법」 제11조~제13조.

「건설감독법」에서는 건설설계의 심의 및 승인에 관한 사항을 규정하고 있다. 건설설계 심의 및 승인기관은 건설설계의 심의를 위하여 설계심의위원회를 조직, 운영해야 하고, 설계심의회는 건설총계획, 건설명시, 과제설계, 기술설계, 작업설계와 같은 건설설계에 대해 실시한다. 건설설계에 대한 심의·승인기관은 설계심의위원회에서 건설설계를 검토한 것에 기초하여 그에 대한 최종 승인 여부를 결정하여야 한다. 건설설계에 대한 심의·승인은 건설설계문건을 받은 날부터 30일 안에 해야 한다.

(5) 환경영향평가

북한에서는 개발과 건설을 추진하기 이전에 환경보호를 위한 대책 마련을 중요시 하고 있다. 「환경보호법⁷²⁾」 제4조에서는 “생산과 건설에 앞서 공해방지대책을 철저히 세우는 것은 환경보호사업에 나서는 중요요구이다”라고 정의하고 있으며, 제48조에서 국토환경보호기관이 정한 건설대상은 환경영향평가를 의무적으로 받도록 규정하고 있다. 그리고 「대기오염방지법⁷³⁾」 제22조에서는 “건설대상을 신설, 확장, 개건하려는 기관, 기업소, 단체는 건설대상에서 발생될 수 있는 대기오염에 대한 환경영향평가를 정확히 하고 환경영향평가문건을 작성하여 국토환경보호기관의 심의를 받아야 한다”고 규정하고 있는바, 시공에 들어가 이전에 환경영향평가 문건을 작성하고 이에 대한 심의는 매우 중요한 절차로 파악되고 있다.

「환경영향평가법⁷⁴⁾」에 의해 시행되고 있는 환경영향평가는 국토건설총계획, 건설총계획과 같은 계획의 작성과 개발, 건설 등이 환경에 미치는 영향을 평가하여 부정적 영향을 없애거나 줄이기 위한 목적으로 시행되고 있다. 이에 따라 국토건설총계획, 건설총계획, 자원 및 에너지 개발 등을 할 때뿐만 아니라 기술개건⁷⁵⁾, 증축, 개축, 이개축⁷⁶⁾할 때

72) 1986년 4월 9일 최고인민회의 법령 제5호로 채택.

2014년 10월 22일 최고인민회의 상임위원회 정령 제192호로 수정보충.

73) 2012년 7월 11일 최고인민회의 상임위원회 정령 제2520호로 채택.

2013년 7월 24일 최고인민회의 상임위원회 정령 제3292호로 수정보충.

74) 2005년 11월 9일 최고인민회의 상임위원회 정령 제1367호로 채택.

2007년 3월 27일 최고인민회의 상임위원회 정령 제2195호로 수정보충.

75) 기술개건이란 공장기업소들과 같은 것을 새로운 현대적 장비와 기술로 정비하는 것을 의미한다. 즉, 노후시설을 보수정비, 교체, 생산 공정 현대화 등을 실시하는 것을 의미한다.

76) 개축은 기존 건축물의 전부를 철거하고 그 대지 안에 종전의 기존 건축물의 규모의 범위 안에서 건축물을 다시 짓는 것을 의미한다.

에도 환경영향평가를 해야 한다.

환경영향평가는 계획작성기관, 건설주기관, 기업소, 단체가 하며, 필요에 따라 과학연구기관 또는 해당 전문기관에 의뢰하여 환경영향평가 문건을 작성할 수 있다. 환경영향평가를 수행하는 기관은 해당 지역의 환경실태와 계획, 개발, 건설의 특성, 그것으로 하여 있을 수 있는 환경변화 같은 것을 구체적으로 조사해야 한다. 환경영향평가 문건은 건설위치지정서와 건설명시서의 발급 신청 전에 제출되어야 하고, 국토환경보호기관에서 제출하여 심의를 받아야 한다.

국토환경보호기관은 중요대상과 환경에 미치는 영향이 큰 대상에 대한 환경영향평가를 심의하기 위하여 전문가들로 구성된 환경영향평가위원회를 조직할 수 있다. 환경영향평가는 평가문건 접수한 날부터 30일 안에 심의해야 하고, 심의관할은 중앙국토환경보호지도기관과 도(직할시) 국토환경보호기관으로 구분되고 있다.

<표 III-18> 환경영향평가의 주요 내용

구분	주요 내용
환경영향평가의 주요 내용 (제13조)	<ul style="list-style-type: none"> • 계획, 개발 건설의 특성 • 계획, 개발 건설이 진행될 현지의 실태 • 계획, 개발 건설이 환경에 주는 영향을 예측 평가한 자료 • 부정적 영향을 미리 막거나 줄이기 위한 대책
환경영향평가 신청 시기 (제14조)	<ul style="list-style-type: none"> • 건설위치지정서와 건설명시서 발급신청 전 단계
환경영향평가 문건의 신청 (제15조, 제16조)	<ul style="list-style-type: none"> • 작성한 환경영향평가 문건은 국토환경보호기관에 제출 • 심의기관 : 국토환경보호기관
심의 기간 (제17조)	<ul style="list-style-type: none"> • 접수한 날부터 30일 안 • 중요대상과 환경에 미치는 영향이 큰 대상에 대해서는 심의기간을 15일간 연장할 수 있음.
심의 관할 (제19조, 제20조)	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙국토환경보호지도기관 <ul style="list-style-type: none"> - 전국국토건설총계획, 중요지구국토건설총계획, 내각과 국가건설감독기관이 승인하는 건설총계획 • 중앙기관이 담당한 개발, 건설대상과 국가건설감독기관이 설계를 승인하는 대상, 합영합작기업, 외국인기업 • 도(직할시) 국토환경보호기관의 심의대상이더라도 환경에 미치는 영향이 큰 대상 • 도(직할시) 국토환경보호기관 <ul style="list-style-type: none"> - 도(직할시), 시(구역), 군국토건설총계획과 해당 부문별 건설계획 - 도(직할시), 시(구역), 군이 담당한 개발, 건설대상

자료 : 「조선민주주의인민공화국 환경영향평가법」 제13조~제20조.

환경영향평가 결정에서 제기된 내용은 해당 설계기관은 기술설계에 반영해야 하고, 계획의 작성, 개발, 건설과정에서 부정적인 환경영향이 발생할 경우 국토환경보호기관은 그 사업을 중지시켜야 하고, 부정적 영향을 없애기 위한 조치를 취해야 한다. 또한 개발, 건설이 완공되어 준공검사를 받을 때에는 환경영향평가 결정의 집행정형을 검사해야 하고, 기준에 부합하지 않을 경우 준공검사에서 합격을 줄 수 없다.

국가건설감독기관과 국토환경보호기관, 국가계획기관, 재정은행기관, 해당 기관은 환경영향평가를 받지 않은 대상에 대하여 계획, 개발, 건설을 승인하지 말아야 한다.

(6) 문화 유물(유산) 보호

북한의 역사유적 보호구역에서는 개발 및 건설 활동을 추진할 수 없고, 건설사업 추진 중 문화유물이 발굴될 경우에는 문화재 보호를 위한 적절한 조치를 취해야 한다.

「문화유물보호법⁷⁷⁾」에서 문화유물을 “원시유적, 성, 봉수터, 건물, 건물터, 무덤, 탑, 비석, 도자기 가마터, 쇠부리터 같은 역사유적과 생산도구, 생활용품, 무기, 조형예술품, 고서적, 고문서, 인류화석, 유골 등”으로 정의하고 있다. 「문화유산보호법⁷⁸⁾」은 문화유산을 물질문화유산과 비물질문화유산으로 구분한다. 물질문화유산에는 성, 봉수터, 건물, 건물터, 무덤, 탑, 비석, 도자기 가마터, 쇠부리터 같은 역사유적과 노동도구, 생활용품, 무기, 조형예술품, 고서적, 고문서, 인류화석 같은 역사유물이 속한다. 비물질문화유산은 역사적 및 예술적, 학술적 가치가 큰 언어, 구전문화, 무대예술, 사회적 전통 및 관습, 각종 예식과 명절행사, 자연과 사회에 대한 지식, 경험, 전통적인 수공예술, 의학, 민족요리, 민속놀이 등이다.

「문화유물보호법」 제29조와 「문화유산보호법」 제28조에서는 역사유적보호구역에서 사전 승인 없이 개발 및 건설행위를 할 수 없도록 하고 있다.⁷⁹⁾ 그리고 「문화유산보호법」

77) 1994년 3월 24일 최고인민회의 상설회의 결정 제46호로 채택.

2011년 12월 21일 최고인민회의 상임위원회 정령 제2062호로 수정보충.

78) 2012년 8월 7일 최고인민회의 상임위원회 정령 제2584호로 채택.

79) 「문화유물보호법」 제29조(역사유적보호구역에서 금지행위) 역사유적보호구역에서 다음의 행위를 할 수 없다.

1. 땅을 일구거나 지하자원을 개발하는 행위
2. 승인 없이 살림집이나 시설물을 건설하는 행위
3. 오수, 오물을 버리는 행위
4. 나무를 뜨거나 베는 행위
5. 화재위험을 조성하는 행위

제36조와 「문화유물보호법」 제37조에서는 기관, 기업소, 단체는 문화유물 보호에 나쁜 영향이 미칠 수 있는 지역에 건설대상을 배치하려 할 경우 중앙문화유물(유산) 보존지도기관과 합의할 것을 규정하고 있다. 또한 「문화유물보호법」 제14조와 「문화유물보호법」 제15조⁸⁰⁾에서는 개발 및 건설을 추진하는 과정에서 문화유물이 발견되면 이를 관련 기관에 통지해야 하고 문화유물 보호대책을 세우도록 규정하고 있다.

(7) 자재의 수급

북한에서는 자재관리를 체계적으로 수행하기 위해 「자재관리법⁸¹⁾」을 제정·운영하고 있다. 현재 북한의 건설자재가 충분치 못하여 자재의 수급은 매우 중요한 사안이다. 특히, 가장 많이 건설하고 북한 주민들의 생활과 직결된 살림집(주택)의 경우 전체 공사비의 82%가 자재비⁸²⁾로서 건설자재는 매우 중요하게 취급되고 있다. 북한의 주택건설은 1990년대 극심한 경제난을 겪으면서 건설자재가 부족해 국가가 정상적으로 주택을 충분히 공급하지 못했다. 현재(2019년 12월 기준), 북한에 대한 국제사회의 경제제재 등의 영향으로 주택을 포함한 제반 시설공사에 필요한 건설자재 공급이 원활하다고 볼 수는 없기 때문에 건설공사를 추진하기 위한 선결과제는 건설자재의 확보에 있다고 해도 과언이 아니다.

중앙지표에 대한 자재공급계획은 중앙계획기관이 작성하고, 자재 공급계획은 해당 기관, 기업소, 단체가 세운다. 자재공급기관과 기관, 기업소, 단체는 자재공급계획에 기초하여 자재의 세부적인 수요를 보장할 수 있게 자재공급계약을 맺어야 한다. 자재의 추가적인 수요에 대해서는 지표분담에 관계없이 기관, 기업소, 단체 상호 간의 합의 하에 주문, 교류, 판매계약을 체결할 수 있다. 단 중앙지표에 대한 자재공급계약은 기타 지표에 대한 자재공급계약보다 먼저 맺어야 한다.

자재공급기관과 기관, 기업소, 단체는 자재공급계약을 맺을 경우 자재의 품명, 규격,

80) 「문화유물보호법」 제15조(문화유물발견의 통보) 기관, 기업소, 단체와 공민은 문화유물을 발견하면 문화유물보존지도기관이나 해당 기관에 알려야 한다. 문화유물의 발견에 대하여 통보받은 문화유물보존지도기관이나 해당 기관은 즉시 현지를 조사 확인하고 문화유물 보호를 위한 대책을 세워야 한다. 문화유물의 보호대책을 세우지 않고서는 건설공사 같은 작업을 할 수 없다.

81) 2010년 11월 25일 최고인민회의 상임위원회 정령 제1215호로 채택.

2015년 9월 9일 최고인민회의 상임위원회 정령 제665호로 수정보충.

82) 권기철 외, 「2014년 제1차 한반도 포럼 : 북한의 주택공급 실태와 지원방안」, 월간 국토, 국토연구원, 20145, p.124.

품질, 수량, 값과 공급기간, 자재를 주고받는 방법, 포장방법, 거래은행 같은 사항을 계약서에 구체적으로 밝히야 하며, 공인을 찍고 책임일군이 수표(서명)해야 한다. 공인과 책임일군의 수표가 없는 계약서는 법적 효력을 갖지 못한다.

자재공급기관과 기관, 기업소, 단체는 자재공급계획에 기초한 자재공급계약과 주문, 교류, 판매계약에 따라 자재를 생산하여 계약을 맺은 기관, 기업소, 단체에 제때에 공급해야 한다. 자재 공급기관과 기관, 기업소, 단체는 교통운수기관과 화물수송계약을 맺고 자재를 제때에 실어 보내야 한다. 거리관계, 자재의 수량, 특성 같은 것을 고려하여 자재를 현지에서 직접 해당 기관, 기업소, 단체에 공급할 수도 있다.

자재의 검수는 자재를 공급받은 기관, 기업소, 단체가 한다. 기관, 기업소, 단체는 공급받은 자재에서 수량 부족이나 불량 같은 것이 생겼을 경우 공급자 또는 해당 당사자의 입회하에 그 원인을 해명해야 한다. 이 경우 책임 있는 자로부터 조서를 받을 수 있다. 자재를 공급받은 기관, 기업소, 단체는 자재포장을 해체한 경우 정해진 데 따라 자재를 포장하였던 용기를 자재공급기관에 제때에 반환해야 한다.

그리고 북한 당국은 국내 자재의 이용률을 제고하기 위해 수입 자재를 이용하는 기관, 기업소, 단체는 대중적 기술혁신운동을 적극 추진해서 수입 자재의 이용률을 줄이고 국내 자재의 이용률을 높여야 한다고 관련법에서는 명시하고 있다.

<표 III-19> 자재관리사업에 대한 행정적 책임

자재관리사업에 대한 행정적 책임
① 자재공급계획을 바로세우지 않아 생산과 건설에 지장을 주었을 경우
② 자재공급계약 체결과 리행질서를 어겨 인민경제계획수행에 지장을 주었을 경우
③ 자재공급계획이 없거나 자재공급계약을 맺지 않은 단위에 자재를 공급하거나 정당한 이유없이 자재공급계약을 맺어주지 않아 경제사업에 혼란을 조성하였을 경우
④ 자재의 대금결제질서를 어기었을 경우
⑤ 자재소비기준을 어기고 자재를 낭비하여 손해를 주었을 경우
⑥ 자재리용과정에서 나오는 부산물, 폐기폐설물, 고자재 같은 것의 회수리용체계를 세우지 않아 자재를 낭비하였을 경우
⑦ 물자교류질서를 어기고 마음대로 자재를 주고받았을 경우
⑧ 자재보관질서를 어겨 자재를 부패, 변질, 도난, 사장시켰을 경우
⑨ 자재를 비법적으로 개인들에게 넘겨주었거나 팔았을 경우
⑩ 이밖에 자재관리질서를 어겼을 경우

자료 : 「조선민주주의인민공화국 자재관리법」 제36조.

정당한 이유 없이 자재공급계약 또는 화물수송계약, 주문, 교류, 판매계약을 이행하지 않았을 경우에는 위약금 또는 연체료 같은 것을 물리도록 하고 있으며, 자재의 낭비, 체화, 사장, 부패변질, 분실, 파손과 같은 손해를 발생시켰을 경우에는 해당 손해를 보상해야 한다. 그리고 행정적 책임이 있는 사안에 대해서는 추가적으로 형사적 책임을 지우도록 하고 있다.

(8) 건설근로자의 수급과 안전

북한의 「사회주의 노동법⁸³⁾」에 따르면 북한에서 근로를 할 수 있는 나이는 16세부터이고 하루 노동시간은 8시간이다. 노동의 강도가 세고 특수한 조건일 경우 하루 노동시간을 7시간 또는 6시간으로 해야 한다. 3명 이상의 어린이를 가진 여성노동자의 하루 노동시간은 6시간으로 정해져 있다.

각급 경제기관과 노동행정기관은 국가의 경제정책의 요구에 맞게 근로자 보충계획을 세워 인민경제 발전계획에 예견된 근로자 수요를 보장해야 한다. 노동보호사업을 건설 활동이 시작되기 이전부터 추진해야 한다. 즉, 건설 및 설계기관은 건물, 구조물의 건설과 기계설비의 제작에서 근로자들의 노동보호조건을 철저히 갖추어야 한다.

「노동보호법⁸⁴⁾」에서는 근로자들에게 안전하고 문화 위생적인 노동조건을 보장하며 그들의 생명과 건강을 적극 보호할 것을 명시하고 있다. 노동안전교양사업을 통하여 근로자들이 노동과정에서 노동재해와 건강상 피해를 입지 않도록 해야 한다. 기관, 기업소, 단체는 노동안전교양대상과 기간을 정하고 근로자들의 직종과 작업 대상, 작업조건에 따라 노동안전교양사업⁸⁵⁾을 계획적으로 추진해야 한다. 노동안전교양대상과 기간은 중앙노동행정지도기관이 정한다.

83) 1978년 4월 18일 최고인민회의 법령 제2호로 채택.

2015년 6월 30일 최고인민회의 상임위원회 정령 제566호로 수정.

84) 2010년 7월 8일 최고인민회의 상임위원회 정령 제945호로 채택.

2014년 3월 5일 최고인민회의 상임위원회 정령 제3292호로 수정보충.

85) 「노동보호법」 제12조(노동안전교양원칙준수)

1. 직종에 따라 새로 일을 시작하는 근로자들에게는 5~20일간, 직종을 바꾸는 근로자들에게는 2~5일간의 노동안전교양을 준 다음 일을 시켜야 한다.
2. 작업을 조직하거나 작업대상과 작업조건이 달라질 때마다 노동안전교양을 주어야 한다.
3. 노동안전과 관련한 인식정도를 료해하고 함격이 되었을 경우에만 일을 시켜야 한다.
4. 노동안전교양을 받거나 작업실습을 하는 근로자들에게는 다른 일을 시키지 말아야 한다.
5. 노동안전교양과정을 정히 만들어 집행하여야 한다.

건설사업을 추진하는 데 있어서 건설근로자를 위험에 빠뜨리는 많은 위험 요소가 있는바 이에 대한 대책 마련이 필요하다. 「노동보호법」에서는 기관, 기업소, 단체는 사고를 막기 위한 안전장치, 보호장치, 신호장치 같은 노동안전시설을 갖추어야 하고, 노동안전시설을 갖추지 않고서는 근로자들에게 일을 시킬 수 없도록 제한하고 있다.

설계기관과 기관, 기업소, 단체는 생산건물이나 시설물을 건설하는 경우 노동안전, 노동위생 같은 노동보호조건이 충분히 갖추어져야 한다. 그리고 기관 기업소, 단체는 노동안전시설, 노동위생조건에 대한 측정 및 검사를 정상적으로 진행하고 부족한 부분은 바로 시정해야 한다.

(9) 건설시공

「건설법」에서는 건설시공에 있어서 시공주기관의 조직, 대상건물계획의 맞물림, 건설허가, 시공허가, 시공조직과 지도, 시공의 질검사, 건설자재, 대상설비의 보장 등을 규정하고 있다. 건설시공을 위해 국가는 건설부문별로 시공주기관, 기업소를 조직해야 한다고 명시하고 있다. 국가계획기관은 건설주와 시공주기관, 기업소, 단체에 대상건설계획을 정확히 맞물려 주어야 하는데, 건설계획에 맞물리지 않았거나 건설자재를 50% 이상 준비하지 않은 대상은 시공할 수 없도록 규정하고 있다.

건설허가는 국가건설감독기관이 한다. 특별히 중요한 대상은 내각이 하며, 건설허가를 받지 않고는 건설을 시작할 수 없다. 건설주와 시공주기관, 기업소, 단체는 건설계획에 근거하여 시공계약을 맺고 그것을 의무적으로 이행해야 한다. 시공은 설계와 기술 규정, 공법의 요구대로 하며 건설대상의 조업기일을 보장해야 한다. 공사장 주변에는 차단막을 설치하여 교통안전과 문화성을 보장하며 지대정리를 하고, 나무심기와 녹지를 시행해야 한다.

건설주와 시공주기관, 기업소, 단체, 건설감독기관은 건설현장에 검사원과 감독원을 두고 공정검사, 중간검사, 종합검사 같은 시공의 질 검사를 엄격히 해야 한다. 질 검사에 합격하지 못한 경우에는 다음 공정의 공사로 넘어갈 수 없다.

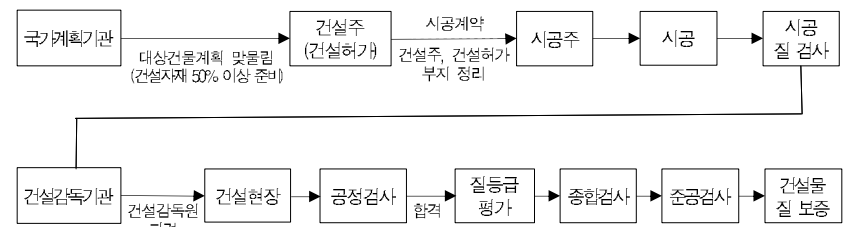
「건설감독법」에서는 건설시공에 대한 감독에 관한 사항을 규정하고 있다. 건설감독기관은 새로 건설하거나 증축, 개축, 이개축, 확장, 개건, 복구, 대보수하는 건물, 시설물에 대한 시공감독을 해야 한다. 건설시공에 대한 감독은 공정검사, 중간검사, 종합검사를

통하여 그 질을 평가, 확인한다. 건설감독기관은 감독관할에 따라 건설감독원을 건설현장에 파견하여 공사 전기간 시공의 질과 건설주, 시공주 검사원들의 질 검사 활동을 감독한다.

건설감독원은 건설시공을 승인된 설계와 시공규정, 표준 조작법의 요구대로 하는가를 감독한다. 또한 건설시공에 쓰이는 시멘트, 강재, 골재를 비롯한 자재와 설비, 장치물의 규격이 설계와 시공기준에 맞는가를 검사하고 합격된 것만을 이용토록 감독해야 한다.

공정검사는 시공주 검사원과 건설주 검사원이 검사 확인한 공정에 대하여 건설감독원이 최종적으로 확인한다. 건설감독기관은 공정검사에서 합격하였을 경우 공정검사합격증을 발급하고, 합격하지 못하면 다음 공정의 공사를 할 수 없다. 건설감독기관은 해당 공사 또는 구간에 포함된 모든 공정들이 검사에서 합격되면 공사별 질 등급 평가를 해야 한다. 건설감독기관은 공사 도중에 건설대상의 전반적인 시공상태를 검사할 필요가 있을 경우 중간검사를 진행하고, 중간검사에서는 공정검사와 질 등급 평가결과, 전반적인 시공상태를 재확인한다. 건설감독기관은 종합검사를 실시하고 이를 합격하지 못하였을 경우에는 준공검사신청을 할 수 없다.

<그림 III-6> 건설시공 및 건설감독의 실행 절차



자료 : 「조선민주주의인민공화국 건설법」 제28조~제34조, 「조선민주주의인민공화국 건설감독법」 제18조~제29조.

(10) 준공검사

「건설법」에서는 건설물의 준공검사의 방법, 신청, 준공검사위원회, 준공검사의 평가, 준공검사합격통지서의 발급, 건설물의 질 보증에 관한 사항을 규정하고 있다.

준공검사는 완공된 건설물을 최종적으로 평가하는 중요 공정으로서 건설대상의 특성

에 따라 부문별 또는 단계별로 할 수 있다. 시공주기관, 기업소, 단체는 건설시공과 설비의 시운전을 끝내고 건설주기관, 기업소, 단체에 건설물의 완공에 대하여 통지해야 한다. 건설주기관, 기업소, 단체는 국가건설감독기관에 준공검사신청서를 내야 한다.

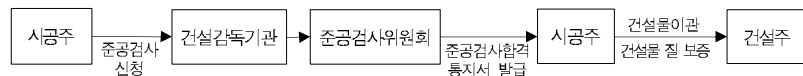
국가건설감독기관은 건설주기관, 기업소, 단체, 해당 전문부문 일꾼으로 준공검사위원회를 조직하고 엄격히 검사한다. 준공검사위원회는 준공검사 결과를 합격 또는 불합격으로 평가한다. 국가건설감독기관은 준공검사에서 합격한 건설물에 대하여 준공검사합격통지서를 발급하여야 하고, 준공검사 합격통지서를 받은 시공주는 건설주에게 건설물을 넘겨줘야 한다.

시공주기관, 기업소, 단체와 해당 기관, 기업소는 건설물의 질에 대하여 정해진 기간까지 보증해야 한다. 건설물의 질 보증기간에 생긴 사고에 대해서는 국가건설감독기관의 기술감정 결과에 따라 해당 기관, 기업소, 단체가 책임진다.

「건설감독법」에서는 준공검사와 건설물의 질 보증에 관한 사항을 규정하고 있다. 준공검사는 건설감독기관에서 시행하는데, 건설감독기관이 준공검사신청서를 받으면 준공검사위원회를 조직하고 건설물의 질과 운영준비 상태에 대한 검사를 진행한다. 준공검사를 받지 않았거나 준공검사에 합격되지 못한 시설물은 이용할 수 없다. 해당 기관, 기업소, 단체는 건설물의 질을 정해진 기간까지 보증해야 한다. 건설물의 질 보증 기간에 생긴 사고에 대해서는 건설감독기관의 기술감정 결과에 따라 해당 기관, 기업소, 단체가 책임을 진다. 건설을 진행하는 기관, 기업소, 단체는 건설감독기관의 감독통제를 의무적으로 받아야 한다. 건설감독기관의 감독통제를 받지 않고는 건설을 할 수 없으며 자금을 공급받을 수 없다.

「도시경영법」 제58조(대상건설에 대한 건설)에서는 “도시경영기관과 해당 기관은 대상건설에 대한 중간검사를 시행해야 하고, 준공검사에 합격하지 못한 건물과 시설물은 넘겨주고 받을 수 없도록” 규제하고 있다.

<그림 III-7> 준공검사 절차



자료 : 「조선민주주의인민공화국 건설법」 제37조~제43조, 「조선민주주의인민공화국 건설감독법」 제28조~제29조.

4. 평양의 건설사업 수행 체계

평양 직할시는 북한의 수도로서 정치·경제적 중심지이다. 「평양시관리법⁸⁶⁾」 제1조에 서 평양을 “주체의 성지이고 조선인민의 심장이며 조선민주주의인민공화국의 수도이다”라고 정의했다. 북한은 “평양시를 현대적이고 문화적인 도시로 더 잘 꾸려 주민들에게 조용하고 깨끗한 생활환경을 보다 편리한 생활조건, 노동조건을 마련하여 주는 데 이바지”하기 위해 「평양시관리법」을 제정했다. 평양에서의 건설 활동을 위해서는 「평양시관리법」에 대한 추가적인 검토가 필요하다.

(1) 평양시의 영역⁸⁷⁾

평양시는 중심지역과 주변지역으로 구분된다. 중심지역은 만수대를 중심으로 정한 지역이고, 주변지역은 보호지대와 위성도시, 농촌지역으로 나누어진다. 내각이 중심지역의 경계, 보호지역의 너비, 위성도시를 정하고 있다.

중심지역은 주민과 도시환경을 특별히 관리하기 위하여 정한 지역이고, 보호지대는 중심지역환경을 보호하고 주민들의 문화·휴식을 보장하기 위하여 정한 지역이다. 위성도시 는 중심지역의 인구집중을 조절하고 경제적, 사회봉사적 기능을 분담하기 위하여 정한 도시이다. 농촌지역은 농축산물 생산기지, 보장기지이다.

(2) 평양시의 도시건설

평양에서의 건설활동을 위해서는 다음과 같은 절차에 따라야 한다. 우선 중심지역과 보호지대는 평양시건설총계획, 위성도시는 해당 위성도시건설총계획에 따라 추진해야 한다. 평양시건설총계획은 내각, 위성도시건설총계획은 국가건설감독기관이 승인한다. 중심지역에서 건설하는 중요대상의 건설명시서 발급과 건설허가는 내각이 한다. 그 밖의 건설대상에 대한 건설명시서 발급과 건설허가는 해당 건설감독기관이 한다.

86) 1998년 11월 26일 최고인민회의 상임위원회 정령 제286호로 채택.

2014년 10월 22일 최고인민회의 상임위원회 정령 제743호로 수정보충.

87) 「조선민주주의인민공화국 평양시관리법」 제7조~제12조.

평양에서 공장, 기업소를 건설하려는 기관, 단체는 해당 기관의 환경영향평가를 받아야 한다. 단, 공해를 일으키거나 생산공정이 현대화되지 못하였거나 물동량이 많아 도시관리에 지장을 주는 공장, 기업소는 중심지역에 둘 수 없다. 도시계획기관은 주민들의 문화정서생활을 보장하면서 수도의 면모를 조화롭게 꾸려나갈 수 있도록 경기장, 체육관, 극장, 영화관, 박물관, 기념탑, 유흥장 같은 체육문화시설을 배치해야 한다. 평양시인민위원회와 해당 기관은 살림집 건설을 계획적으로 해서 살림집 수요를 원만히 보장해야 한다.

도시경영기관과 해당 기관, 기업소, 단체는 담당관리 구획 안에 보기 좋고 수종이 좋은 여러 가지 나무를 심고 꽃밭을 아름답게 조성해야 하고 잔디 같은 지피식물을 심고 관리해야 한다. 필요한 곳마다 여러 가지 물풍치를 조성하고 공원과 유원지를 잘 꾸려야 한다.

도시경영기관은 상수도시설을 잘 갖추어야 한다. 또한 하수도시설과 오수정화시설을 완비하고 정상화하여 생활오수와 빗물을 제때에 처리해야 한다. 기관, 기업소, 단체는 자기 단위의 특성에 맞게 정화시설을 갖추고 환경보호기준의 요구대로 산업 폐수를 자체로 정화해야 한다. 도시계획기관과 도시경영기관은 건물과 가로수 배치를 잘하여 도시통풍과 환경보호 한계기준에 따르는 대기의 청결도를 보장해야 한다. 중심지역에서는 대기를 오염시키는 보일러를 운영하거나 배출기준을 초과하여 유해가스를 내보내는 운전기재를 운행할 수 없다.

도시경영기관과 해당 기관은 평양시의 도로망을 완비하고 도로관리를 정상적으로 해야 한다. 도로를 파헤치거나 도로에 인입선을 내거나 도로시설물을 고칠 경우에는 평양시 인민위원회의 승인을 받아야 한다. 교통운수기관과 해당 기관은 평양시 교통망건설총계획에 따라 교통망을 합리적으로 형성하고 교통운수에 대한 수요를 보장해야 한다. 평양에서는 지하철, 지상순환열차, 궤도 및 무궤도전차, 버스 같은 대중교통수단을 기본 운송수단으로 한다.

도시경영기관과 해당 기관은 대동강과 보통강을 비롯한 하천을 관리해서 큰물 피해를 미리 막아야 하고, 가로등을 합리적으로 설치하며 기념비적 건축물과 거리의 곳곳에는 불장식을 하여 수도의 밤거리를 아름답게 장식해야 한다.

평양시 관리사업에 대한 지도는 내각이 한다. 국가계획위원회와 평양시 인민위원회, 해당 기관은 평양시 관리를 위한 부문별 계획과 단계별 순차별 계획을 구체적으로 수립·실행해야 한다.

<표 III-20> 평양시관리법 중 건설 관련 내용

구분	주요 내용
건설총계획 승인 (제14조)	<ul style="list-style-type: none"> 중심지역과 보호지대는 평양시건설총계획, 위성도시는 해당 위성도시건설총계획에 따라 건설 평양시건설총계획은 내각, 위성도시건설총계획은 국가건설감독기관이 승인
공장, 기업소 환경영향평가 (제15조)	<ul style="list-style-type: none"> 평양시 영역에 공장, 기업소를 건설하려는 기관, 단체는 해당 기관의 환경영향평가를 받아야 함. 공해를 일으키거나, 생산공정이 현대화되지 못했거나, 물동량이 많아 도시관리에 지장을 주는 공장, 기업소는 중심지역에 둘 수 없음.
체육문화시설의 배치 (제16조)	<ul style="list-style-type: none"> 도시계획기관은 주민들의 문화정서생활을 보장하기 위하여 경기장, 체육관, 극장, 영화관, 박물관, 기념탑, 유흥장 같은 체육문화시설을 배치해야 함.
살림집의 건설과 구획관리 (제17조), (제40조)	<ul style="list-style-type: none"> 평양시인민위원회와 해당 기관은 살림집 건설을 계획적으로 해야 함. 평양시인민위원회와 도시경영기관은 살림집을 정상적으로 개건보수해서 그 수명을 늘려야 함. 살림집 구획은 계획적으로 정리해서 종합적인 생활단위로 꾸려야 함.
건설명세서의 발급과 건설허가 (제18조)	<ul style="list-style-type: none"> 중심지역에 건설하는 중요대상의 건설명세서 발급과 건설허가는 내각이, 그밖의 건설대상에 대한 건설명세서 발급과 건설허가는 건설감독기관이 함.
원림조성과 관리 (제20조)	<ul style="list-style-type: none"> 도시경영기관과 해당 기관, 기업소, 단체는 담당관리구획 안에 보기 좋고 수종이 좋은 여러 가지 나무를 심고 꽃밭을 조성하며, 잔디 같은 지피식물을 심고 관리해야 함. 도시 안의 필요한 곳마다 물풍치를 조성하고 공원과 유원지를 설치
상수도 관리 (제21조)	<ul style="list-style-type: none"> 도시경영기관은 상수도시설을 관리, 음료수는 도시경영기관의 승인없이 공업용수로 사용할 수 없음.
하수도 관리 (제22조)	<ul style="list-style-type: none"> 도시경영기관은 하수도시설과 오수정화시설을 완비 기관, 기업소, 단체는 자기 단위의 특성에 맞게 정화시설을 갖추고 환경보호기준의 요구대로 산업 폐수를 자체로 정화해야 함.
도로관리 및 교통운수에 대한 수요 보장 (제25조), (제41조)	<ul style="list-style-type: none"> 도시경영기관과 해당 기관은 평양시의 도로망을 완비하고 도로관리를 정상적으로 해야 함. 도로를 파헤치거나 도로에 인입선을 내거나 도로시설물을 고칠 경우 평양시 인민위원회의 승인을 받아야 함. 교통운수기관과 해당 기관은 평양시 교통망건설총계획에 따라 교통망을 합리적으로 형성하고 주민들의 교통수요를 보장해야 함. - 평양의 대중교통 : 지하철, 지상순환열차, 궤도 및 무궤도전차, 버스
하천관리 (제26조)	<ul style="list-style-type: none"> 도시경영기관과 해당 기관은 대동강과 보통강을 비롯한 하천을 잘 관리해서 맑은 물이 흐르게 하고 감문관리와 운영을 잘 해서 큰물피해를 미리 막아야 함.
지도통제 (제47조), (제52조)	<ul style="list-style-type: none"> 평양시 관리사업에 대한 지도는 내각이 함. 평양시관리사업에 대한 감독통제는 내각과 해당 감독통제기관이 함.
평양시관리계획의 작성과 실행 (제48조)	<ul style="list-style-type: none"> 국가계획위원회와 평양시 인민위원회, 해당 기관은 평양시 관리를 위한 부문별 계획과 단계별, 순차별 계획을 수립하고 실행해야 함.

자료 : 「조선민주주의인민공화국 평양시관리법」.

1. 경제·관광특구의 건설 관련 법제

(1) 북한의 경제·관광개발구 추진배경과 현황

1990년대 최악의 경제난을 겪은 북한은 경제의 회생을 위해서 2002년 7.1 경제관리개선조치를 취하면서 북한사회에 인센티브제 도입, 노동생산성 제고, 이윤 중시의 기업경영 등 시장경제적 요소를 도입하기 시작했다. 북한 당국은 산업단지, 관광단지의 개발과 운영을 핵심으로 하는 경제·관광개발구에 대한 외국인 투자를 장려하고 있다.

경제·관광개발구는 대규모 고용을 창출하고 산업경쟁력을 높여 북한 경제의 회생과 성장에 직접적 기여가 가능하다. 특히 경제·관광개발구 개발사업에는 부지개발, 도로, 철도, 전력 등 인프라 건설, 공장건설, 주택 등 배후단지 건설 등 대규모 건설공사를 수반하고 있으므로 건설산업 차원에서도 매우 중요한 사업으로 평가되고 있다. 북한의 경제·관광개발구는 내각 등 중앙정부의 주관으로 추진되는 중앙급 개발구와 도급 인민위원회 등 지방정부가 추진되는 지방급 개발구로 구분된다.

북한은 1991년에 나진시와 선봉군 일대를 ‘라진·선봉 자유경제무역지대’로 선포하고 나진, 선봉, 청진을 자유무역항으로 지정했다. 북한은 이 지역을 2010년까지 인구 100만 명의 동북아시아의 경제 및 물류 허브로 발전시킨다는 목표를 설정한 바 있다. 1992년에 북한 당국은 라진·선봉 자유경제무역지대와 관련하여 「외국인투자법」, 「합작법」, 「외국인기업법」을 제정했고, 「합영법」 시행세칙을 개정했다. 1993년에는 「자유경제무역지대법」⁸⁸⁾은 자유경제무역지대를 창설하고 효과적으로 관리·운영하여 대외경제협력과 교류를 확대·발전시키기 위해 제정되었다.⁸⁹⁾

일부 중앙급 개발구는 해당 개발구에 적용되는 별도의 법률을 갖고 있다. 예를 들어

88) 1993년 1월 31일 최고인민회의 상설회의 결정 제28호 채택.

89) 국사편찬위원회(http://contents.history.go.kr/).

라선경제무역지대는 「라선경제무역지대법」⁹⁰⁾, 개성공단은 「개성공업지구법」⁹¹⁾, 금강산 국제관광특구는 「금강산관광국제관광특구법」⁹²⁾을 운영하고 있다. 제3장에서 언급한 바와 같이 개발구의 건설사업은 북한 내 일반적인 건설활동과는 구별되므로 별도의 건설 관련 규정이 운영되고 있다. 구체적으로 「자유경제무역지대 청부건설규정」, 「라선경제무역지대 청부건설규정」⁹³⁾, 「개성공업지구 개발규정」⁹⁴⁾ 등에 근거해서 건설공사가 시행되고 있다. 북한은 2013년에 「경제개발구법」을 제정했는데, 이 법은 별도의 법률이 없는 중앙급 개발구와 지방급 개발구에 적용되는 것으로 보인다.

2018년 기준으로 북한의 개발구는 중앙급 8개와 지방급 19개로 총 27개 지정되어 있다. 중앙급 개발구는 라선경제무역지대, 원산-금강산 국제관광지대, 금강산국제관광특구, 신의주국제경제지대 등이 있다.

<표 IV-1> 북한의 중앙 및 지방급 경제·관광특구 현황

구분	현황
중앙급 개발구	<ul style="list-style-type: none"> 원산-금강산 국제관광지대 신의주국제경제지대 라선경제무역지대 강령국제녹색시범구 함금평위화도경제지대 은정청단기술개발구 금강산국제관광특구 진도수출가공구
지방급 개발구	<ul style="list-style-type: none"> 만포경제개발구(자강도) 현동공업개발구(강원도) 위원공업개발구(자강도) 홍남공업개발구(함경남도) 청진경제개발구(함경북도) 북청농업개발구(함경남도) 어랑농업개발구(함경북도) 외우도수출가공구(남포시) 온성심관광개발구(함경북도) 송림수출가공구(황해북도) 경원경제개발구(함경북도) 신평관광개발구(황해북도) 무봉국제관광특구(랑강도) 청남공업개발구(평안남도) 해산경제개발구(랑강도) 속천농업개발구(평안남도) 압록강경제개발구(평안북도) 강남경제개발구(평양시) 청수관광개발구(평안북도)

자료 : 조선민주주의인민공화국 주요경제지대들, 2018.

90) 1993년 1월 31일 최고인민회의 상설회의 결정 제28호 채택.

2011년 12월 3일 최고인민회의 상임위원회 정령 제2007호로 수정보충.

91) 2002년 11월 20일 최고인민회의 상임위원회 정령 제3430호로 채택.

2003년 4월 24일 최고인민회의 상임위원회 정령 제3715호로 수정보충.

92) 2011년 5월 31일 최고인민회의 상임위원회 정령 제1673호로 채택.

93) 2005년 1월 17일 내각결정 제4호로 수정.

94) 2003년 4월 24일 최고인민회의 상임위원회 결정 제102호로 채택.

라선경제무역지대는 2010년 12월에 북한과 중국 간에 ‘라선경제무역지대와 황금평·위화도 경제지대 공동개발 및 공동관리에 관한 협정’을 체결하고 본격적인 개발이 추진되었다. 중국 자본을 중심으로 훈춘과 라진항 도로의 확포장공사, 신두만강대교, 훈춘~라선간 철도, 나진시 일대의 상점, 호텔, 주택 등이 건설되고 있다. 러시아는 라진~하산간 54km의 철도 보수공사를 2013년 9월에 완료했으며, 북한과 러시아는 합작회사를 설립하여 ‘라진-하산 프로젝트⁹⁵⁾’를 추진하고 있다.

신의주국제경제지구의 대상 사업지인 신의주는 북한 제1의 변경무역 도시이자 압록강권의 대표적인 공업도시이다. 2013년 11월에 “특수경제지대”로, 2014년 7월에는 신의주 일부 지역이 “국제경제지대”로 지정되었다.

<표 IV-2> 북한의 주요 중앙급 개발구 현황

구분	라선(나진-선봉)	신의주	개성	금강산	황금평·위화도
위치	함경북도	평안북도	황해남도	강원도	평안북도
면적	약 470km ²	132km ² (국제경제지대 : 38km ²)	66km ²	약 100km ²	황금평 : 16.0km ² 위화도 : 12.2km ²
지정일	1991. 12 특수경제지대2010. 1 경제무역지대2013.11	특별행정구 2002. 9 특수경제지대 2013.11 국제경제지대 2014. 4	2002. 11	2002. 11	2010
유형	경제무역지대	경제무역지대	공업단지	관광특구	경제무역지대
관련법	라선경제무역지대법	경제개발구법	개성공업지구법	금강산관광지구법	황금평·위화도 경제지대법
주요 기능	첨단 기술산업, 국제물류업, 장비제조업, 무역 및 중계수송, 수출 가공, 금융	총인구 35만여 명의 생산, 물류, 무역, 금융, 관광 등	공업, 무역, 상업, 금융, 관광지 개발	국제 관광지	정보, 관광문화, 현대농업, 경공업
자치권	행정	-	독자적 지도관리	독자적 지도관리	행정
토지	소유주체	국가	국가	국가	국가
	개발주체	개발업자	개발업자	개발업자	개발업자
임차기간	50년	최대 50년	50년	50년	50년
사용 화폐	북한 원/외화	북한 원/외화	외화/신용카드	외화/신용카드	북한 원/외화
기업 소득세	면세/감면	14% 장려하는 부문 10%	일반 업종 14% 경공업 업종 10%	면세	면세/감면
비자 여부	무비자	-	무비자	무비자	무비자

자료 : 박용석, 「한반도 비핵화와 경제특구 건설」, 도시문제, Vol 506, 대한지방행정공제회, 2018.7, p.37.

95) 나진-하산 프로젝트에는 라진~하산 철도 현대화 작업, 라진항 현대화, 복합 물류사업 등의 사업추진이 포함되어 있다.

황금평·위화도 개발구의 경우 2011년 6월에 북한과 중국이 공동으로 황금평 개발 착공식을 개최하였지만 현재까지 뚜렷한 외형적인 성과는 보이지 않고 있다. 다만 북한과 중국 모두 황금평에 대한 개발 의지는 확고한 것으로 보인다. 중국 단둥시는 대북경제해제시 황금평·위화도에 중국관 개성공단을 조성할 계획으로 알려지고 있다.

개성공업지구는 총 66.1km²(2,000만평) 규모로 공장 구역 800만평과 배후도시 1,200만평을 순차적으로 개발할 계획이었으나 현재 1단계 사업(100만평)만이 진행되었다. 2016년 2월에 개성공단 가동이 전면 중단되었다. 중단 당시 총 125개 기업이 입주했었고, 북측 근로자는 약 5만 5,000여 명이 근무하고 있었다.

금강산국제관광특구는 2008년 7월 이후 사업이 중단된 상태이다. 북한은 2014년 6월에 원산-금강산 국제관광지대를 지정하고, 원산을 금융무역지구, 공원·체육·오락시설용지, 관광숙박시설용지, 체육촌지구 등으로 개발하고 있다. 구체적으로 송도원해수욕장, 명사십리, 갈마반도 등은 여름 휴양지로, 마식령스키장은 겨울 종합레저타운으로 개발하고 있다.

북한은 2013년 5월, 지방급 경제특구 추진을 지원할 「경제개발구법」을 제정하고, 11월에 13개의 경제개발구를 발표했다. 경제개발구는 지방정부가 주도권을 갖고 추진하는 중소 규모의 경제특구로 경제개발구별 용지 규모는 1.5~8km²(45만~240만평)이며, 총 44.3km²(약 1,340만평) 규모이다. 북한 기업과 외국 투자자 사이의 합영기업 형태 또는 외국 투자자 단독으로 개발사업의 추진이 가능하다.⁹⁶⁾

지방급 개발구는 만포경제개발구, 청진경제개발구, 와우도수출가공구, 강남경제개발구 등이 있다. 그중 중국과 국경을 접하고 있는 일부 개발구의 경우 중국 측과 구체적인 개발방안을 협의하고 있는 것으로 알려지고 있다. 온성섬관광개발구는 중국 투먼시가 총 50억 위안을 투자할 계획으로 골프장, 수영장, 승마장, 식당 등 관광시설 건설이 추진되었다.⁹⁷⁾ 무봉국제관광특구는 중국 길림성 관광국과 허룽시가 북한은 함께 관광특구 건설사업을 추진하여 연간 48만명의 관광객을 유치할 계획이다.⁹⁸⁾

한편, 북한의 중앙급 및 지방급 개발구는 핵과 미사일 실험에 따른 미국과 UN 중심의 경제제재 때문에 외국인 투자가 처음 기대와는 달리 활발히 추진되고 있지 못하다.

96) 박용석, 「북한 경제특구의 개발동향 및 시사점」, 건설이슈포커스 2014-02, 한국건설산업연구원, 2014.2.14, 박용석(2018.7), pp.36~38 재인용.

97) 노컷뉴스, 2015.11.5.

98) 연합뉴스, 2015.7.12.

<표 IV-3> 북한의 지방금 개발구 현황

구분	지역	주력 사업	투자액/면적	임지 조건
만포경제 개발구	자강도 만포시 미타리, 포상리	농업, 관광휴양, 무역	1억 2,000만 달러 / 3km ²	풍부한 압록강 수원, 발전소 인근 위치
위원공업 개발구	자강도 위원군, 덕암리, 고성리	광물자원 및 목재, 농토산물 가공	1억 5,000만 달러 / 3km ²	입출국 통로와 수출입 물자 수송에 유리
청진경제 개발구	청진시 송평구역 월포리, 남석리, 수성동	금속 가공, 기계 제작, 건설 생산	2억 달러 / 5.4km ²	청진항, 김책제철소, 금속 가공, 청진화학발전소 인근
어랑농업 개발구	함경북도 어랑군 용전리	농축산기지, 농업 과학연구단지 건설	7,000만 달러 / 4km ²	어랑비행장 인근의 평지, 농사에 적합한 환경
온성심관광 개발구	함경북도 온성군 온성읍	외국인 대상 관광 개발	9,000만 달러 / 1.7km ²	중국 측에 있는 섬, 중국인 관광객 및 물자의 유출입 유리
경원경제 개발구	함경북도 경원군 류다리심리와외일부지역	-	-	두만강을 사이고 두고 중국과 국경을 맞댄 곳
무봉국제관광 특구	양강도 삼지연군 무봉노동자구일부지역	호텔, 경마장, 골프장, 온탕, 유람구역 등	20km ²	백두산 일대, 국제관광특구로 지정
해산경제 개발구	양강도 해산시 신장리	수출가공, 현대농업, 관광휴양	1억 달러 / 2km ²	삼수호와 내곡온천 인근, 해산비행장 인근
압록강 경제개발구	신의주시 용운리, 어적리	농업, 관광휴양, 무역	2억 4,000만 달러 / 1.5km ²	중국의 국경, 철도역 등과 가까운 위치
청수관광 개발구	평안북도 삭주군 청성로동지구 방산리	약초, 관광휴양	-	삭주는 깊은 산골로 약초가 많고 산새가 유명한 지역
현동공업 개발구	강원도 원산시 현동리	정보산업, 경공업	1억 달러 / 2km ²	원산~금강산 관광도로까지 4km, 갈마비행장까지 6km
흥남공업 개발구	함경남도 함흥시 덕평동	보세가공, 건재, 화학제품, 기계설비	1억 달러 / 2km ²	300만톤의 산적 집 처리 능력이 있는 흥남항 인근
북청농업 개발구	함경북도 북청군 문동리, 부동리, 종산리	과수 및 과일종합 가공, 축산업	1억 달러 / 3km ²	북청사과 등 과수재배 적지, 북청원에단과대학 등에서 과수기술자 공급
외우도수출 가공구	남포직할시 외우도구역 영남리	수출지향형 가공조립	1억 달러 / 1.5km ²	남포항 인근, 평양 국제 비행장에서 60km, 풍부한 노동력
송림수출 가공구	황해북도 송림시 서송리	수출가공, 창고 보관, 화물운송	8,000만 달러 / 2km ²	평탄한 논밭, 남포항에서 20km
신평관광 개발구	황해북도 신평군 평화리	유람과 탐승, 휴양, 체육, 오락	1억 4,000만 달러 / 8.1km ²	깊은 골짜기의 관광명소
청남공업 개발구	평안남도 청남군 룡북리	화학	-	화학공장 인근 지역
속천농업 개발구	평안남도 속천군 운정리	현대농업	-	열두삼천리밭이 있어 쌀로 유명한 지역
강남경제 개발구	평양시 강남구 고읍리 일부 지역	-	2017.12월 지정	평양 대동강변에 위치하고 있어 물류, 조선 등 산업 인프라 여건 우수

자료 : 개발구 투자제안서, 동아일보(2013.10.28), 데일리NK(2014.7.24), 연합뉴스(2016.7.11), 통일뉴스(2015. 10.8./2017.12.25) 등 언론보도 종합.

(2) 북한의 경제·관광특구 건설 법제

1) 라선경제무역지대

자유경제무역지대에서의 건설사업은「자유경제무역지대 청부건설규정⁹⁹⁾」에 의해 시행되어야 한다. 청부건설규정은「토지법」,「건설법」과 같이 북한 전역에 걸쳐 적용되는 것이 아니라 1991년에 지정된 나진·선봉지역에서만 제한적으로 적용된다.¹⁰⁰⁾ 이 규정은 2000년에 「라선경제무역지대 청부건설규정¹⁰¹⁾」으로 전면 개정되었다.

라선경제무역지대에서 외국인투자기업, 외국기업, 외국인, 북한 이외 지역에 거주하는 조선동포(이하 건설주라 한다)들이 북한의 건설기업소 또는 다른 나라의 건설회사(이하 시공주라 한다)에게 설계나 건설을 위탁할 때 적용된다. 이때 주문과 위탁을 받아 설계하고 건설하는 것을 ‘청부건설’이라 한다. 청부건설은 건설주와 시공주 간의 청부건설계약으로 추진하는 건설공사로서 북한의 건설기업소뿐만 아니라 다른 나라의 건설회사도 할 수 있다.

향후 북한에 대한 미국 등 국제사회의 경제제재가 해제되어 라선, 신의주, 황금평과 같은 지역에 대한 남한 기업들의 투자가 이루어지게 된다면 이 규정에 의해 남한 건설회사가 시공주가 되어 직접 시공을 할 수 있을 것으로 보인다. 한편, 북한 건설시장이 개방되어 경제특구 이외 지역에서 북한 당국 또는 북한 기업소가 건설주(발주자)가 되고 남한 건설회사가 시공주(도급자)가 되는 경우도 발생할 수 있다. 이럴 경우 이 규정이 적용될 수는 없지만 다른 특별한 규정이 없으므로 청부건설규정이 준용(準用)될 수 있을 것으로 보인다.

청부건설은 우리의 원도급과 하도급과 같이 주청부건설과 하청부건설로 구분된다. 주청부건설은 건설주와 시공주 간의 계약에 의해 성립하고, 하청부건설은 주청부건설계약을 맺은 시공주가 건설주의 승인하에 다른 시공주와 하청부계약을 함에 따라 성립된다. 주청부건설 시공주는 하청부건설 시공주에게 자기 계약의 일부 또는 전부를 위탁할 수

99) 1996년 7월 15일 정무원 결정으로 채택, 자유경제무역지대 청부건설규정은 제1장 일반규정, 제2장 건설대상, 제3장 대장건설, 제4장 건설물의 준공, 제5장 건설감독 및 분쟁해결 등 5개 장과 총 63개 조로 구성되어 있다.

100) 신웅식, 「북한의 건설법제 : 자유경제무역지대에서의 설계 및 건설을 중심으로」, 북한법 연구, 1998, p.94.

101) 2000년 10월 27일 내각결정 제59호로 채택.

시공사의 선정 절차는 다음과 같다. 건설주는 주청부건설 시공주를 입찰 또는 협의에 의해서 선정하고, 선정결과를 지대건설감독기관과 합의를 하고 청부건설허가신청문건을 지대건설감독기관에 제출하면 지대건설감독기관은 청부건설허가를 하게 된다. 이후 건설주는 건설명시문건, 설계문건, 청부건설허가문건 등을 주청부건설 시공주에게 넘겨주어야 한다. 시공주는 착공 전에 청부건설계약문건을 지대건설감독기관에 등록해야 한다. 한편, 시공주는 지대기업등록기관에 기업을 임시 등록해야 한다. 임시기업등록증의 유효기간은 청부건설계약에 정해진 기간이 되며, 시공주는 임시등록한 날부터 복한의 법인이 된다.

청부대상의 건설감독은 국가건설감독기관이 한다. 라선경제무역지대 청부건설규정을 어겼을 경우에는 그 정도에 따라 공사 중지, 벌금적용, 추방과 같은 행정적 제재를 주며 어긴 행위가 엄중할 경우에는 형사적 책임을 진다. 청부건설과 관련된 분쟁은 협의의 방법으로 해결한다. 협의의 방법으로 해결할 수 없는 분쟁은 북한의 재판 또는 중재기관이 해당하는 절차에 따라 처리한다.

〈표 IV-4〉 라선경제무역지대 청부건설규정의 주요 내용

구분	주요 내용
공간적 적용 범위 (제1조)	· 라선경제무역지대
건설주와 시공주 (제2조)	· 건설주(발주자의 개념) : 외국인투자기업, 외국인, 해외조선동포 · 시공주(수주자의 개념) : 북한의 건설기업소, 다른 나라의 건설회사
청부건설의 개념 (제3조)	· 건설주와 시공주 사이에 청부건설계약을 맺고 위탁하여 진행하는 건설
청부건설의 유형 (제4조)	· 주청부건설 : 건설주와 시공주 사이에 계약에 따라 성립 · 하청부건설 : 주청부건설계약을 맺은 시공주가 건설주의 승인하에 다른 시공주와 하청부계약에 따라 성립 - 시공주는 하청부계약으로 자기 계약의 일부 또는 전부를 위탁 - 로력하청부건설은 주청부 또는 하청부건설 시공주의 부담으로 건설에 필요한 설비, 장비, 기공구, 건설자재 등을 보장하는 조건으로 해당 대상건설을 맡아 하는 건설
로력하청부건설 (제7조)	· 청부건설로력은 라선경제무역지대 로력알선기관을 통해 보장 · 다른 나라 건설주 또는 시공주는 청부건설에 필요한 로력의 80% 이상을 북한 로력으로 채워야 함. - 특수한 청부대상인 경우 중앙경제협조관리기관의 승인을 받아 그 비율을 달리 할 수 있음.
건설승인 등 (제10조, 제11조)	· 건설주는 건설명시 신청문건을 국가건설감독기관에 내어 승인 · 국가건설감독기관 : 중앙건설감독기관, 라선경제무역지대 건설감독기관 · 국가건설감독기관은 건설명시 신청문건을 접수한 날부터 15일 안에 승인 여부 통부
설계 (제12조)	· 설계는 건설명시에 맞게 설계해야 함 · 설계 대상기관 : 북한 설계기관 또는 다른 나라 설계회사
건설의 범위 (제13조)	· 청부건설은 건설주와 시공주 간의 청부건설계약에 따라 해야 함.
입찰 (제14조)	· 청부건설계약 방식 : 입찰 또는 합의 · 입찰방식으로 추진할 경우 지대건설감독기관의 합의를 받아야 함.
입찰 결과 합의 (제15조)	· 건설주는 주청부 또는 보조청부대상의 시공주 선정 후 지대건설감독기관의 합의를 받아야 함.
시공허가 (제16조~제18조)	· 시공주는 청부건설계약문건을 지대건설감독기관에 등록해야 함. · 건설주는 착공 전에 청부건설허가신청문건을 지대건설감독기관에 제출, 청부건설허가를 받으면 시공주에게 건설명시문건, 청부대상의 설계문건, 청부건설허가문건 등을 넘겨주어야 함.
시공주 등록 (제19조~제24조)	· 시공주는 지대기업등록기관에 기업을 임시등록해야 함. · 임시기업등록증의 유효기간은 청부건설계약에 정해진 기간에 준함. · 시공주는 기업을 임시등록한 날부터 북한의 법인이 됨.

은행 거래 (제25조)	· 건설주와 시공주는 지대의 해당 은행에 돈자리를 개설
보험 (제32조)	· 시공주는 북한의 보험기관에 보험을 들어야 함.
공사의 완공 (제33조~제39조)	· 시공주는 완공 후 자체검사 후 완공통지문건을 건설주에 보냄. · 건설주는 완공통지문건을 접수하면 해당 국가건설감독기관에 준공검사 신청문건을 제출 · 국가건설감독기관은 준공검사신청문건을 받은 날부터 15일 안에 준공검사를 하고, 준공검사증을 발급하거나 결함 시정을 명령 · 청부대상건설물의 인계는 한번에 최종인계가 원칙, 청부 대상의 규모와 특성에 따라 단계별로 나누어 인계할 수 있음. · 청부대상건설물의 품질 보증기간 : 1년 · 청부대상건설물은 준공검사증을 받은 다음 청부대상건설물을 인계받은 날부터 이용할 수 있음. · 건설주는 건설물을 인계 받은 날부터 30일 안에 청부건설자금을 청산
건설감독 및 분쟁해결 (제40조~제42조)	· 청부대상의 건설감독 : 국가건설감독기관 · 청부건설과 관련된 의견상이는 합의의 방법으로 해결 - 협의의 방법으로 해결되지 않는 분쟁은 북한의 재판 또는 중재기관이 해당한 절차에 따라 처리

자료 : 「라선경제무역지대 청부건설규정」

2) 개성공업지구

개성공업지구는 총 66.1km²(2,000만평) 규모로 공장구역 26.4km²(800만평)와 배후도시 9.7km²(1,200만평)로 계획되어 순차적으로 개발할 계획이었으나, 2016년 2월 개성공단이 전면 가동중단되기 전까지 1단계 사업만이 진행되었다. 1단계 3.3km²(100만평) 공단조성 사업은 현대아산과 LH가 공동으로 시행했다. LH는 자금조달·공단설계·감리·분양을, 현대아산은 주로 시공을 담당하고 있다. 1단계 사업은 2002~2007년간 총 2,676억원(LH공사 1,103억원, 국고(남북협력기금) 1,573억원) 소요되었다. 1단계 사업은 2006년 6월에 부지조성을 완료했고, 2007년 6월에 도로·상하수도·교량·조경 등이 준공되었고, 그해 10월에 용수·폐수처리·폐기물처리 시설 등 기반시설이 준공되었다. 전력은 10만kw를 남한에서 송전방식으로 공급(2007.5)하고, 통신은 남북 직접연결 통신선이 개통(2005.12)되어 유선전화·팩스 1,300회선을 설치했다.

개성공업지구에서의 건설공사 발주는 공공발주 공사로서 남한 정부(남북협력기금)와

LH에 의해 발주·관리되는 공용시설 및 기반시설 건설공사와, 민간발주 공사로서 공단에 입주하는 남한 제조업체들이 개별적으로 발주하는 공장 건설공사가 있다.¹⁰²⁾

건설활동에 대한 제반 규제는 개성공업지구관리위원회¹⁰³⁾가 「개성공업지구법」의 위임을 받아 필요한 사항을 정한 규범에 의해 통제를 받았다.

<그림 IV-2> 개성공업지구 사업추진체계 및 개성공업지구관리위원회



자료 : 개성공업지구지원재단 개성공업지구관리위원회(<https://www.kidmac.or.kr>).

102) 박용석, 「남북한 건설분야 협력사례 분석과 북한 내 산업단지 개발방안」, 위킹페이퍼, 한국건설산업연구원, 2010.10, pp.25~31.

103) 개성공업지구관리위원회는 개성공업지구의 북한의 행정지원기관이다. 북한 중앙특구개발지도총국과 공단제도의 정비 및 투자환경 개선을 협의하는 역할을 담당하고 있다.

개성공업지구는 기반시설공사가 완료된 100만평 규모의 산업단지다. 125개사의 입주기업 공장이 건설되어 북한 근로자 약 5만 5,000여 명이 실질적인 생산 활동을 했다. 개성공업지구는 2005~2015년 10년간 누적 생산량이 32억 달러에 이르는 등 건설 생산 활동에 있어 매우 실질적인 역할을 했던 지역이다.

북한 경제특구 중 개성공업지구가 가장 잘 정비된 건설 규정과 체계를 갖춘 것으로 평가되고 있다. 향후 남한 건설기업과 외국 건설회사의 북한 내 건설공사가 활발히 추진될 경우 개성공업지구의 사례가 널리 준용(準用)될 것으로 예상된다.

개성공업지구의 개발에 관한 규정은 「개성공업지구법」에서 기본방향을 정하고, 공업지구개발은 「개성공업지구 개발규정」에서 세부사항을 정하고 있다. 이외에도 「지적준칙」, 「토지계획 및 이용에 관한 준칙」, 「설계도서작성에 관한 세부지침」, 「하부구조시설관리준칙」, 「건축준칙」, 「건축에 관한 세부지침」, 「건축물의 구조에 관한 세부지침」, 「건설안전관리준칙」, 「건축물의 피난 및 방화구조 등에 관한 세부지침」 등이 운영되고 있다.

「개성공업지구법」은 제1장 개성공업지구법의 기본, 제2장 개성공업지구의 개발, 제3장 개성공업지구의 관리, 제4장 개성공업지구의 기업창설운영, 제5장 분쟁해결 등 총 5개 장과 46개조로 구성되어 있다.

개성공업지구의 개발의 기본 콘셉트는 ‘개발업자가 토지를 임대받아 부지정리와 하부구조건설을 하고 투자를 유치’하는 데 있다. 공업지구는 공장구역, 상업구역, 생활구역, 관광구역 등으로 구분된다. 개성공업지구의 개발은 정해진 개발업자가 하게 되며, 개발업자는 중앙공업지구지도기관에서 하게 된다. 개발업자는 중앙공업지구지도기관과 토지임대차계약을 맺고 토지이용증을 받게 된다. 토지임대기간은 50년이고 임대기간이 끝난 이후에도 기업의 신청에 따라 토지를 계속 이용할 수 있다.

개발업자는 공업지구개발총계획을 작성하고 중앙공업지구지도기관에 제출하며, 이를 30일 안에 심의해서 그 결과를 개발업자에게 알려 주어야 한다. 중앙공업지구지도기관은 개발공사에 지장이 없도록 건물과 부착물을 제때에 철거, 이설하고 주민을 이주시켜야 한다. 개발구역 안에 있는 건물, 부착물의 철거와 이설, 주민이주에 드는 비용은 개발업자가 부담해야 한다. 개발업자는 철거사업이 끝나면 개발공사에 착수해야 하는데, 공업지구개발은 단계별로 나누어 할 수 있다.

공업지구의 하부구조건설은 개발업자가 한다. 개발업자는 필요에 따라 전력, 통신, 용수보장시설 등을 다른 투자자와 공동으로 건설하거나 양도, 위탁의 방법으로 건설할 수

있다. 개발업자는 하부구조대상 건설이 끝나면 공업지구개발총계획에 따라 투자기업을 배치해야 한다. 이 경우 공업지구의 토지이용권과 건물을 기업에 양도하거나 제임대할 수 있다. 개발업자는 공업지구에서 살림집 건설업, 관광오락업, 광고업 같은 영업활동을 할 수 있다.

<표 IV-5> 개성공업지구법 중 개발 관련 주요 내용

구분	주요 내용
개발방법 (제2조)	· 공업지구개발은 지구의 토지를 개발업자가 임대받아 부지정리와 하부구조건설을 하고 투자를 유치
개발업자 (제10조)	· 공업지구의 개발은 정해진 개발업자가 함. · 개발업자를 정하는 사업은 중앙공업지구지도기관이 함.
토지임대기간 (제12조)	· 토지임대기간은 토지이용증을 발급한 날부터 50년 - 토지임대기간이 끝난 이후에도 임대받은 토지를 계속 이용할 수 있음.
공업지구개발총계획 (제13조, 제14조)	· 개발업자는 공업지구개발총계획을 작성, 중앙공업지구지도기관에 제출 · 접수한 날부터 30일 안에 개발업자에게 심사결과 통보 · 공업지구의 개발은 승인된 공업지구개발총계획에 따라야 함.
철거 및 이주 등 (제15조)	· 중앙공업지구지도기관은 개발공사에 지장이 없도록 건물과 부착물을 제때에 철거, 이설하고 주민을 이주시켜야 함. · 관련 비용은 개발업자가 부담
하부구조 건설 (제17조)	· 공업지구의 하부구조건설은 개발업자가 함. · 개발업자는 전력, 통신, 용수보장시설 등의 하부구조대상을 다른 투자자와 공동으로 건설하거나 양도, 위탁의 방법으로 건설할 수도 있음.
기타 건설 (제19조)	· 개발업자는 공업지구에서 살림집 건설업, 관광오락업, 광고업 같은 영업활동 가능

자료 : 「개성공업지구법」.

「개성공업지구 개발규정」은 총 19개조로 구성되어 있으며, 개발규정은 「개성공업지구법」에서 정하고 있는 내용의 세부사항을 다루고 있다.

즉, 「개성공업지구법」 제10조에서 공업지구의 개발은 개발업자가 하고, 개발업자는 중앙공업지도기관이 할 것으로 정했다면, 개성공업지구 개발규정 제2조에서 중앙공업지구지도기관은 북한 사이에 맺은 합의서에 따라 개발업자를 선정해야 한다고 구체화하였다. 실제로 북한 사이에 맺은 합의서는 일단, 2000년 8월 22일에 조선아시아태평양평화위원회, 현대아산(주), 민족경제협력연합회 간에 맺은 「공업지구 건설운영에 관한 합의

서」가 있다. 이 합의서에는 “개성지역에 2,000만평 규모로 공업지구 및 배후도시를 건설하고 차후 점차적으로 확대해 나갈 수 있는 위치에 부지를 선정하여 2,000만평을 추가 조성하며 건설성과를 보아 더욱더 확대해 나간다. 개성지역은 공업지구로서뿐만 아니라 문화, 관광, 상업도시로 건설하기로 하며 서울에서 개성까지 육로를 통한 관광 사업을 준비되는대로 시작한다”고 명시되어 있다. 이에 따라 개성공업지구의 개발업자는 동법 제10조 및 개발규정 제2조에 따라 현대아산(주)이 된다. 또한 「개성공업지구 공장구역 개발업자 지정합의서¹⁰⁴⁾」에서는 현대와 공동으로 공장구역사업을 하기로 한 한국토지공사를 개성공업지구 공장구역의 개발업자로 지정했다.

개발업자는 공업지구개발총계획을 작성해야 하는데, 이때 토지측량과 지질조사를 해야 하고, 계획에는 토지이용계획, 하부구조건설계획, 구역별 개발계획, 단계별 투자 및 사업추진계획이 반영되어야 한다. 개발총계획은 중앙공업지구지도기관에 제출해야 하고, 지도기관은 총계획을 받은 날부터 30일 안에 내각의 심의를 받아야 하고, 내각은 공업지구개발총계획에 대한 수정보충을 요구할 수 있다. 개발업자가 당초 총계획과 다르게 할 경우 중앙공업지구지도기관에 수정을 요청해야 하고, 지도기관은 20일 안에 요청된 사항의 처리결과를 개발업자에게 알려주어야 한다.

전력, 통신, 용수보장시설과 같은 하부구조건설은 개발업자가 건설해야 하는데, 다른 투자자와 공동으로 건설하거나 양도, 위탁하여 건설할 수 있다. 특히, 하부구조건설 부문의 투자자는 공업지구관리기관에 기업등록을 하고 경영활동을 할 수 있으며 도로, 전기, 가스, 용수 같은 것의 사용료를 받을 수 있다. 이 경우 사용료는 공업지구관리기관과 협의하여 정할 수 있다. 공업지구 밖에서 공업지구까지 연결되는 하부구조건설은 중앙공업지도기관이 한다. 이 경우 지도기관은 하부구조 건설에 필요한 설비, 자재를 개발업자가 상업적 방법으로 보장할 수 있으며 개발업자와 협의하여 다른 투자자가 하부구조 건설을 하고 운영할 수 있다.

공업지구에서 건설하기는 공업지구관리기관이 한다. 대상건설을 하려는 자는 공업지구관리기관에 대상건설 설계문건을 제출하고 건설허가를 받아야 한다. 개발업자는 공업지구의 하부구조건설사업, 에너지공급사업, 수송사업, 물자보관사업, 광고사업 같은 분야의 사업권을 가지게 된다. 필요에 따라 개발업자는 사업권을 제3자에게 양도, 위탁할

104) 북측의 조선아시아태평양평화위원회, 민족경제협력연합회와 남측의 현대아산(주), 한국토지공사 간의 합의서로서 2002년 12월 4일에 체결되었다.

수 있다. 중앙공업지도기관은 개발업자가 요구하는 노동력, 물자, 용수 같은 것을 보장해야 한다.

<표 IV-6> 개성공업지구 개발규정의 주요 내용

구분	주요 내용
개발업자 선정 (제2조)	▪ 중앙공업지지도기관은 북남 간의 합의서에 따라 개발업자를 선정
개발총계획의 작성 (제3조)	▪ 개발업자는 토지 측량과 지질조사를 하고 공업지구개발총계획을 작성 ▪ 공업지구개발총계획에는 토지이용계획, 하부구조건설계획, 구역별 개발계획, 단계별 투자 및 사업추진계획 등을 반영해야 함.
개발총계획의 심의승인 (제5조)	▪ 중앙공업지지도기관은 공업지구개발총계획을 받은 날부터 30일 안에 내각의 심의를 받아 그 결과를 개발업자에게 통보 ▪ 내각은 공업지구개발총계획에 대한 수정보충을 요구할 수 있음.
하부구조시설물의 사용료 (제11조)	▪ 하부구조건설 부문의 투자가는 공업지구관리기관에 기업등록을 하고 경영활동을 할 수 있음. ▪ 도로, 전기, 가스, 용수 같은 것의 사용료를 받을 수 있음. 사용료는 공업지구관리기관과 협의하여 정해야 함.
공업지구 밖의 하부구조 건설 (제12조)	▪ 공업지구 밖에서 공업지구까지 연결되는 하부구조 건설은 중앙공업지지도기관이 함. ▪ 이 경우 중앙공업지지도기관은 하부구조건설에 필요한 설비, 자재를 개발업자가 상업적 방법으로 보장하도록 할 수 있고, 개발업자와 협의하여 다른 투자가가 하부구조건설을 하고 운영하게 할 수도 있음.
건설허가 (제14조)	▪ 공업지구에서 건설허가는 공업지구관리기관이 함. ▪ 대상건설을 하려는 자는 공업지구관리기관에 대상건설 설계문건을 제출하고 건설허가를 받아야 함.
설계문건의 보관 (제15조)	▪ 공업지구관리기관은 건설허가를 한 대상의 과제설계 문건사본을 중앙공업지지도기관에 내야 하고 중앙공업지지도기관은 과제설계 문건사본을 접수 보관해야 함.
개발사업 조건 보장 등 (제16조), (제17조)	▪ 중앙공업지지도기관과 해당 기관은 공업지구개발에 지장이 없도록 인원의 출입과 생활상 편의 보장, 물자의 반출입 조건을 책임적으로 보장해야 함. ▪ 중앙공업지지도기관은 개발업자가 요구하는 로력, 물자, 용수 등을 제때에 보장해야 함.
개발업자의 사업권 (제19조)	▪ 개발업자는 공업지구의 하부구조 건설사업, 에너지기공사업, 수송사업, 물자보관사업, 광고사업 같은 분야의 사업권을 가짐. ▪ 필요에 따라 개발업자는 사업권을 제3자에게 양도, 위탁할 수 있음.

자료 : 「개성공업지구 개발규정」.

2. 교통 인프라의 건설 관련 법제

(1) 교통 인프라의 현황과 주요 인프라 수요전망

1) 교통 인프라 현황¹⁰⁵⁾

남북한 간의 교통 인프라 부문을 비교할 때 철도는 총량적으로 북한이 남한에 비해 더 많이 보급되어 있다. 북한의 철도 연장은 5,289km로 남한의 1.3배이고 전철화율은 81.2%로 남한에 비해 높은 수준이다. 하지만 북한의 도로사정은 열악하다. 도로 연장은 2만 6,180km로 남한(11만 714km)의 0.24배, 고속도로는 0.14배 수준에 불과하다. 항만 하역능력도 북한은 4,361만 톤으로 남한(11억 8,820만 톤)의 0.04배 수준이다.

<표 IV-7> 남북한 교통인프라 비교(2018년)

구분		남한(A)	북한(B)	비교(B/A)
철도	철도 총연장(km)	4,074	5,289	1.30
	전철 총연장(km)	2,994.4	4,293.0	1.43
	전철화율(%)	73.5	81.2	1.11
	지하철 총연장(km)	701.7	34.0	0.05
도로	도로 총연장(km)	110,714	26,180	0.24
	고속도로 길이(km)	4,767	658	0.14
항만	항만 하역능력(천톤)	1,188,206	43,610	0.04

자료 : 국가통계포털(<http://kosis.kr>).

북한은 철도가 주요 교통수단이고 도로는 철도에 의해 접근되지 않는 곳을 보완하는 기능을 수행하고 있다. 북한의 철도는 여객수송의 62%, 화물수송의 90%를 담당하고 있으며, 10개의 간선철도망과 90여 개의 지선으로 구성되어 있다. 철도망은 경의선, 평라선, 평원선 등 H자형 간선철도망을 이루고 있으며, 북부 내륙과 중부 지역의 철도 네트워크는 상대적으로 빈약하다. 국제철도인 중국노선(TCR)은 평양~북경 간 국제열차가

105) 박용석, 「북한 경제 및 건설시장에 관한 기초 연구」, 연구자료 2012-01, 한국건설산업연구원, 2012.2과 박용석, 「한반도 통일이 건설산업에 미치는 영향」, 건설이슈포커스, 한국건설산업연구원, 2016.12에서 주요 내용을 발췌하였고, 일부 내용을 수정·보완했다.

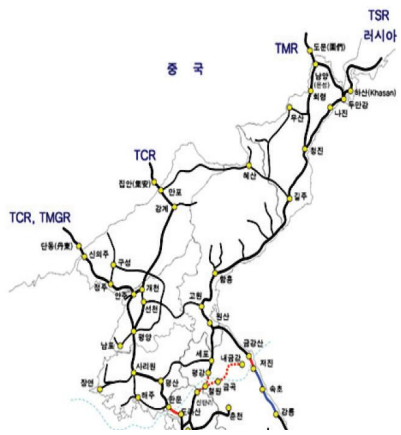
운행되고 있으며, 러시아노선(TSR)은 나진~하산 구간이 연결되어 있다.

북한 철도의 98%는 단선으로 철도의 70% 이상이 일제 강점기에 건설되었다. 개보수 부진에 따라 침목 부식, 노반 침하, 터널·교량·기관차 노후화가 진행돼 운행속도가 느리다. 특히, 전철화율이 높지만 전력 부족으로 운행중단이 빈번히 발생하고 있다.

북한의 도로는 서해축, 동서연결축, 동해축, 북부내륙축, 동서국경축 등 5개 축을 중심으로 형성되어 있다. 중국과 러시아와 연계되는 서해축과 동해축, 평양과 원산을 연결하는 동서축 등 북한의 주요 간선도로망은 평양을 중심으로 연결되어 있다.

북한의 도로는 고속도로, 1~6급 도로로 분류되고 있는데, 2급 이하의 도로는 도로 폭이 좁아 차량 2대가 동시에 교행하기가 어려울 정도이며 대부분이 비포장도로인 것으로 알려져 있다. 고속도로는 100% 포장되어 있지만, 전체 도로 포장율은 26.5%(106)에 불과하다. 북한의 도로망은 고산지대를 지나는 노선이 많고 교량과 터널이 많으며 도로가 협소하고 포장상태가 좋지 않은 것으로 조사되고 있다.(107)

<그림 IV-3> 북한의 철도망



자료 : 김영윤, 「북한 교통인프라 개발과 남북한 연결」 KDB 북한개발, 2016년 겨울호(통권9호), 한국산업은행, 2016, p.26.

<그림 IV-4> 북한의 도로망



자료 : 이백진, 「한반도 도로개발의 현황과 주요 과제」, 평화와 번영의 한반도연속 토론회, 국토연구원, 2018.7.26, p.6.

106) 이백진, 「한반도 도로개발의 현황과 주요 과제」, 평화와 번영의 한반도연속 토론회, 국토연구원, 2018.7.26, p.8

107) 성낙문·김영규·안병민, 「남북연결 도로·철도의 교통수요 및 비용분석 연구」, 한국교통연구원, 2005, p.29.

북한에는 32개의 항만과 8대 무역항이 있다. 8대 무역항은 청진, 홍남, 나진, 원산, 남포, 해주, 송림, 선봉항이다. 북한의 국토는 서해안과 동해안으로 해안선이 분리되어 있어 국내적으로 항만을 이용한 여객 및 물류 수송이 원활치 못한 상태이다.

동해안은 수심이 깊어 무역항으로의 역할을 기대할 수 있다. 서해안은 조수간만의 차가 심하고 수심이 얕아 대규모 준설과 같은 항만 정비가 필요하다. 청진항, 남포항, 나진항이 핵심 항만으로의 역할을 하는데, 나진항 외에는 준설작업이 제대로 되어 있지 않아 대형 선박의 접근이 어려운 실정이다. 대부분의 북한 항만은 하역장비의 노후화, 전용부두 시설의 부족, 항만 배후 수송체계의 미비, 전력공급 사정의 악화로 전반적으로 비효율적으로 운영되고 있다.(108)

공항은 총 33개로 대부분 군사용으로 사용되고 있는데, 그중 국제공항은 평양 순안국제공항이 북한 항공 운송의 중추적인 역할을 하고 있다. 북한의 항공시설은 매우 미비한데, 이는 민간 항공 운송 분야의 발전을 위한 노력이 거의 없기 때문이다.

북한 당국은 원산의 갈마공항에 대한 대대적인 현대화사업을 추진하여 2015년 11월에 개장했다. 1일 2,000명, 연간 120만명 승객을 처리하고, 활주로는 3,500m, 항공기 12대를 계류할 수 있다. 홍콩 PLT 설계건축회사가 시행했으며 중국계 기업에서 2억 달러 규모를 투자한 것으로 알려지고 있다.(109)

향후 순안국제공항의 현대화뿐만 아니라 백두산 관광 활성화에 따른 삼지연 공항 현대화 사업이 필요할 것으로 보인다. 또한 라선, 신의주 경제특구가 활성화되면 항공 물동량과 여객 수요 증가에 대비한 신의주공항 현대화 및 선봉공항의 신규건설을 검토할 수 있다.

2) 북한의 주요 인프라 건설사업비(110)

북한이 지속적이며 안정적인 경제성장을 하려면 도로, 철도와 같은 교통시설, 전력시설, 산업단지와 같은 생산 필수시설, 근로자들을 위한 주택과 같은 필수 인프라의 확충이 필요하다.

108) 이상준 외 4인, 「한반도 공동번영을 위한 국토분야의 대응 방안」, 국토연구원, 2008, pp.34~35.

109) 통일뉴스(http://www.tongilnews.com), 2015.9.30.

110) 박용석, 「북한의 주요건설수요와 한반도개발기금 조성방안 연구」, 건설이슈포커스, 한국건설산업연구원, 2019.3.

이에 북한 경제발전을 위한 주요 인프라 시설에 대한 건설사업비를 북한 조선대풍국 제투자그룹에서 작성한 ‘조선민주주의인민공화국 경제개발 중점대상 개요(2010~2020)’, 국토연구원의 ‘한반도 핵심 개발사업’, 한국건설산업연구원의 산업단지 및 주택수요 추정, 한국해양수산개발원의 항만개발 수요추정 등의 연구결과를 종합적으로 분석해서 추정했다.

산출된 주요 인프라 건설사업비는 북한의 모든 인프라 투자비를 의미하는 것이 아니다. 북한의 지속적인 경제 성장을 위한 필수 인프라를 단·중기간(10년간)에 신규로 건설하거나 현대화에 필요한 사업비를 의미한다.

추정된 주요 시설별 건설사업비로 보면, 주택이 106조 8,000억원 수준으로 가장 크고, 산업단지 72조 1,000억원, 도로 43조원, 철도 41조 4,000억원, 전력·에너지 25조 7,000억원 순으로 나타났다.

<표 IV-8> 북한 주요 인프라 건설사업비 추정

구분	건설사업비		비고
	금액	(%)	
주택	106조 8,156억원	34.9	▪ 매년 10만호 공급, 10년간 총 100만호 공급 가정
전력·에너지	25조 7,972억원	8.4	▪ 화력·수력발전소, 석탄광, 석유정제시설 등 현대화, 가스망 연계 등
도로	43조 784억원	14.1	▪ 기존 고속도로·기간 도로 개보수 및 신설, 경의축 고속도로 건설 등
철도	41조 4,332억원	13.5	▪ 기존 철도 개보수 및 현대화, 경의축 고속철도 건설 등
항만물류	8조 5,328억원	2.9	▪ 22개 항만물류 개선사업
공항	1조 6,477억원	0.5	▪ 평양국제공항, 청진공항, 함흥공항, 삼지연공항 등 현대화
산업단지	72조 1,200억원	23.5	▪ 대규모 산업단지 6개(개성, 라선, 신의주, 해주, 남포, 원산, 김책, 청진), 지방급 경제개발구 22개
관광단지	5조 1,053억원	1.7	▪ 금강산·원산, 칠보산, 백두산 등 관광단지 개발 등
농업개발	1조 6,800억원	0.5	▪ 농약공장, 증자기지, 종합농기계, 축산업 등
총계	306조 2,102억원	100.0	

자료 : 박용석(2019.3), p.18.

(2) 교통 인프라의 건설 관련 법제

1) 철도

북한의 철도 관련법은 「철도법¹¹¹⁾», 「지하철도법¹¹²⁾», 「철도차량법¹¹³⁾», 「국제철도화물 수송법¹¹⁴⁾」 등이 있다. 북한 철도의 기본법 역할을 하는 「철도법」에서는 철도의 건설과 운영에 관한 사항을 규정하고 있다. 「철도법」은 제1장 철도법의 기본 제2장 철도의 물질 기술적 토대 강화 제3장 차운행 제4장 철도 화물 수송 제5장 철도 여객 수송 제6장 철도 보호 제7장 제재 등 총 7개 장과 66개 조항으로 구성되어 있다.

남한의 철도 관련법은 「철도산업발전법», 「철도건설법», 「도시철도법», 「철도안전법», 「철도사업법」 등 철도의 유형과 사업의 성격에 따라 세분화된 법률로 구성되어 있고, 각 법률은 수많은 지침과 규정을 운영하고 있다.

북한의 철도는 일반 철도와 지하철도로 구분되고, 철도의 건설, 차량, 유지관리 등은 「철도법」에서 일괄적으로 정의하고 있다.

<표 IV-9> 남한의 철도 관련 법률 현황

<ul style="list-style-type: none"> ▪ 철도건설법 ▪ 건설목개량촉진법 ▪ 공공철도건설촉진법 ▪ 도시철도법 ▪ 궤도운송법 ▪ 한국철도시설공단법 ▪ 철도물류산업의 육성 및 지원에 관한 법률 ▪ 건설목 개량촉진법 ▪ 역세권의 개발 및 이용에 관한 법률 ▪ 도시교통정비촉진법 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 철도안전법 ▪ 철도사업법 ▪ 철도산업발전기본법 ▪ 철도의 건설 및 철도시설 유지관리에 관한 법률 ▪ 한국철도공사법 ▪ 한국철도공사법 ▪ 항공·철도사고조사에 관한 법률 ▪ 대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법 ▪ 대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률 ▪ 국가통합교통체계효율화법
--	--

자료 : 대한민국 법원, 종합법률정보(<https://glaw.scourt.go.kr>).

111) 1987년 10월 22일 최고인민회의 상설회의 결정 제6호로 채택.

2015년 7월 22일 최고인민회의 상임위원회 정령 제1825호로 수정보충.

112) 2007년 1월 24일 최고인민회의 상임위원회 정령 제2126호로 채택.

113) 2010년 12월 22일 최고인민회의 상임위원회 정령 제1306호로 채택.

114) 2011년 12월 14일 최고인민회의 상임위원회 정령 제2041호로 채택.

남한의 철도 관련법은 사회·경제적 환경변화에 따른 철도산업의 적응과 발전을 위해 철도사업, 운영, 건설, 안전, 등 각 부문의 법령을 정비하고 세분화하였다. 그런데 북한은 철도사업, 건설, 안전 등을 「철도법」에서 포괄적으로 기술하고 있다.

<표 IV-10> 남북한 철도 관련 부문별 법령 유무 비교

부문	남한	북한
철도망 구축계획 수립	철도건설법	-
철도건설	철도건설법	철도법
역세권 개발	철도건설법	-
철도사업	철도사업법	철도법
철도산업발전	철도산업발전기본법	철도차량법
철도안전	철도안전법	철도법
철도운영기관	한국철도공사법	-
철도건설기관	한국철도건설공단법	-
국제철도운송	-	국제철도운송법
철도사고조사	항공·철도사고조사에 관한 법률	-

자료 : 최성원, 「남북한 철도 관련 법제도 현황 비교 및 향후 전망」, 동북아북한교통물류 이슈페이퍼 19호, 한국교통연구원, 2017.10.16., p.8.

북한에서 철도는 교통인프라 중 가장 중요한 시설이다. 「철도법」 제1조는 “철도는 나라의 동맥이며 인민경제의 선행관이다. 조선민주주의 인민공화국에서 철도는 사회주의 자립적 민족경제의 발전과 인민들의 물질문화 생활향상에 이바지한다”로 철도의 지위와 사명을 명시하고 있다. 철도는 국가만이 소유할 수 있다.

철도를 체계적으로 건설해야 하며, 국가는 국토건설총계획에 따라 계획적으로 건설하고 합리적으로 배치할 것을 「철도법」 제4조에 적시하고 있다. 「도시계획법」 제12조의 도시계획 작성에서 지켜야 할 원칙 중 7호에 “나라의 기본도로와 철도는 도시 중심을 통과하지 않게 하여야 한다”고 나와 있으며, 제18조의 도시, 마을총계획에 반영할 내용에 있어서 철도계획을 반드시 반영토록 하고 있다.

철도의 건설과 운영, 복구 등에 있어서 북한의 대부분 기관과 기업소에 관련 노동력, 장비, 자재 등의 지원을 할 수 있고 요청받은 기관은 이들의 요청을 수락해야만 한다. 「철도법」 제19조, 제52조, 제62조를 보면, 철도건설에 필요한 노동력, 장비, 자재 등을 국

가계획기관, 로동행정기관, 자재공급기관, 해당 기관, 기업소에 요청할 수 있고 철도부문에 우선 공급을 명시하고 있다. 철도시설물 보호를 위해 철도운수기관뿐만 아니라 국토환경보호기관, 지방정권기관은 관련 시설 공사를 해야 한다. 철도시설이 자연재해로 파손되었을 경우 이를 기관, 기업소, 단체에 이를 복구할 관련 노동력, 자재 등을 요구할 수 있고, 이들 기관들은 요청에 의무적으로 동원해야 한다.

<표 IV-11> 철도법 중 건설 관련 주요 내용

구분	주요 내용
철도 소유권 (제2조)	▪ 철도는 국가만이 소유
철도 건설원칙 (제4조)	▪ 국가는 국토건설총계획에 따라 철도를 체계적으로 건설하고 합리적으로 배치해야 함.
철도의 전기화 (제13조)	▪ 철도운수기관은 철도전기화를 완성해야 함. ▪ 전력공급기관은 철도에 전력을 단독선으로 공급하는 체계를 세우고 질 좋은 전력을 보장해야 함.
철도 장비·자재의 생산 (제14조)	▪ 철도운수기관과 해당 기관은 차량, 레우, 콘크리트침목, 철길고착품생산기 지들은 꾸리고, 현대적인 기관차와 전동열차, 증량화차, 객차, 증량레우, 콘크리트침목, 철길고착품을 계획적으로 생산해야 함.
철길의 강도보장 등 (제15조)	▪ 철도운수기관과 해당 기관은 철도의 증량화, 현대화 요구에 맞게 철다리를 비롯한 철길구조물을 보강하고 증량레우, 콘크리트침목 등으로 철길의 강도를 높이며 철도역 구내선을 높여야 함.
새 철길건설, 철도망 완비 (제16조)	▪ 국가계획기관과 철도운수기관, 해당 기관은 증량화, 현대화된 새 철길을 전망적으로 건설하며, 복선과 우회선, 연결선 등 철도망을 완비해야 함. ▪ 준공검사를 받지 않은 철길은 운영할 수 없음.
화물역과 전용선 (제18조)	▪ 철도운수기관과 해당 기관, 기업소는 화물역과 전용선에 화물을 싣고 부 러거나 보관하는 여러 가지 현대적인 설비와 시설을 갖추어야 함. ▪ 화차에 손상을 줄 수 있는 설비와 시설은 화물역과 전용선에 설치할 수 없음.
철도운수 사업조건 보장 (제19조)	▪ 국가계획기관, 로동행정기관, 자재공급기관, 해당 기관, 기업소는 철도 부 문에 필요한 로력과 자재, 설비를 다른 부문에 앞세워 보장해야 함. ▪ 기관사, 기관조사, 수리공, 철길원을 비롯한 철도종업원을 철도부문사업과 인연이 없는 다른 사업에 동원시킬 수 없음.
철도역, 상업봉사 (제27조, 제46조)	▪ 철도역은 수송을 직접 맡아 수행하는 기중단위 ▪ 철도운수기관은 열차식당, 철도역구내, 역사, 열차안에서 손님들에게 식료 품 판매를 해야 함. 지방정권기관과 농업지도기관, 상업지도기관은 열차 상업에 필요한 식료품원자재와 지방특산물을 보장해야 함.
철도시설물 보호 (제52조)	▪ 철도운수기관과 국토환경보호기관, 지방정권기관은 철길목, 철다리, 차갈 주변의 강기슭, 산비탈 등의 옹벽공사와 사태막이공사, 물빼기 공사 시행 ▪ 주요철길구간에는 보호난간, 보호철망 등 설치
자연재해시 철도복구 (제62조)	▪ 기관, 기업소, 단체는 자연재해 등에 따라 철도복구작업이 있으면 해당 기 관의 요구에 따라 로력, 설비, 자재를 의무적으로 동원해야 함.

자료 : 「조선민주주의인민공화국 철도법」.

지하철도¹¹⁵⁾의 건설과 관리운영에 관한 건설과 운영을 「지하철도법」에서 규정하고 있다. 「지하철도법」은 제1장 지하철도법의 기본 제2장 지하철도의 건설 제3장 지하철도의 관리 제4장 지하철도의 운영 제5장 지하철도부문사업에 대한 지도통제 등 총 5개의 장과 57개 조로 구성되어 있다.

북한에서 지하철도의 설계와 건설은 지하철 공사에 특화된 기관에서 수행하는 것으로 보인다. 법 제10조와 제12조에 따라 지하철도 건설을 위한 조사는 ‘지하철도 설계기관’, 지하철도의 시공은 ‘지하철도 전문건설기관’에서 하도록 규정하고 있다.

지하철 공사는 많은 위험요소가 있고 다양한 기술이 접목됨에 따라 엄격하게 공사를 진행하고 있다. 즉, 지하철도 건설은 공정계획에 따라 진행해야 하고, 설계의 요구와 기술규정, 표준공법을 지켜 공사의 질적 수준을 반드시 유지토록 하고 있다. 특히 질 검사에 합격하지 못하면 다음 공정으로 진행하지 못하도록 하고 규제하고 있다.

지하철 역사 건설은 도시영역에서 여객이 많이 집중되는 지점에 건설해야 하고, 지상 교통수단과의 맞물림을 고려해 건설할 것을 규정하고 있다.

<표 IV-12> 지하철도법 중 건설 관련 주요 내용

구분	주요 내용
지하철도 건설의 기본요구 및 건설 담당 (제8조), (제12조)	<ul style="list-style-type: none"> 국가계획기관과 해당 기관은 지하철도를 계획적으로 건설해야 함. 지하철도 건설은 지하철도 전문건설기관이 하고, 지하철역의 벽화와 조각장식은 해당 전문기관, 기업소가 함.
지하철도건설 조사 등 (제10조), (제11조)	<ul style="list-style-type: none"> 지하철도건설계획의 작성은 국가계획기관이 함. 국가계획기관은 도시건설총계획과 지하철도건설설계에 기초하여 지하철도 건설계획을 작성해야 함. 지하철도 건설을 위한 조사는 지하철도 설계기관 <ul style="list-style-type: none"> 조사대상 : 도시의 상태, 도시발전 전망계획, 여객 흐름량, 건설지대의 지질학적, 수문학적 조건 등
설계의 요구, 기술규정, 표준공법 (제13조)	<ul style="list-style-type: none"> 지하철도 건설기관은 공정순서를 정하고, 설계의 요구와 기술규정, 표준공법을 지키며 그 질을 보장해야 함. 질검사에서 합격하지 못한 경우에는 다음 공정의 공사를 할 수 없음.
지하철도구조물의 건설 (제16조)	<ul style="list-style-type: none"> 차굴, 역사, 공기갈이굴, 계단승강기굴, 위생기술설비실, 변전소 등을 건설해야 하고, 필요에 따라 차고, 검차소 등을 지하에 건설할 수 있음.
지하철도역 건설 (제17조)	<ul style="list-style-type: none"> 지하철도역은 도시영역에서 여객들이 많이 집중되는 지점에 지상교통 운수 수단과의 맞물림을 고려하여 건설

자료 : 「조선민주주의인민공화국 지하철도법」.

115) 북한의 지하철은 평양에 있다. 천리마선과 혁신선 2개 노선에 총연장 34km, 16개 역으로 1968년 착공해서 1973년 9월에 개통되었다. 지하철 관할기관은 평양지하철도관리국이다.

2) 도로

북한의 도로 관련법은 「도로법¹¹⁶⁾」, 「도로교통법¹¹⁷⁾」 등이 운영되고 있다. 북한 도로의 기본법 역할을 하는 도로법은 도로건설과 관리, 이용에 관한 내용을 규정하고 있다. 도로법은 제1장 도로법의 기본, 제2장 도로건설, 제3장 도로관리, 제4장 도로리용, 제5장 도로부문사업에 대한 지도통제 등 총 5개 장과 43개 조로 구성되어 있다.

남한의 도로관련법은 「도로법」, 「유료도로법」, 「사도법」, 「한국도로공사법」, 「농어촌도로정비법」, 「도로교통법」 등으로 도로의 유형과 사업의 성격에 따라 세분화된 법률을 운영하고 있으며 각 법률 이하로 수많은 지침과 규정을 운영하고 있다.

<표 IV-13> 남한의 도로 관련 주요 법률

<ul style="list-style-type: none"> • 도로법 • 도로교통법 • 농어촌도로정비법 • 유료도로법 • 사도법 • 한국도로공사법 	<ul style="list-style-type: none"> • 대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법 • 대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률 • 국가통합교통체계효율화법 • 도시교통정비촉진법 • 교통사고처리 특례법 • 교통안전법
---	--

자료 : 대한민국 법원, 종합법률정보(<https://glaw.scourt.go.kr>).

북한의 경우 도로의 건설, 관리 등 도로부문의 총괄적 규제를 대부분 「도로법」에서 다루고 있다.

북한 도로의 유형(급수)은 고속도로, 1급부터 6급 도로로 나누어져 있고, 도로의 급수는 국토환경보호기관이 정하고 있다. 고속도로와 1급부터 4급까지의 도로는 국토환경보호기관 또는 도시경영기관이 관리하고, 5급과 6급도로는 해당 기관, 기업소, 단체가 관리하도록 「도로법」 제18조와 제19조에 규정되어 있다.

북한의 도로 건설은 선계획 후 건설의 방식을 따르고 있다. 즉, 국토건설총계획에 근거하여 도로를 계획적이며 질적으로 건설해야 한다. 도로건설계획은 국가계획기관에서 세우고, 북한 경제에 도움이 큰 도로부터 순차적으로 건설하며, 도로 건설마다 계획을

116) 1997년 9월 17일 최고인민회의 상설회의 결정 제96호로 채택.
2015년 1월 7일 최고인민회의 상임위원회 정령 제314호로 수정보충.
117) 2004년 10월 6일 최고인민위원회 상임위원회 정령 제709호로 채택.
2010년 8월 10일 최고인민회의 상임위원회 정령 제1023호로 수정보충.

수립토록 하고 있다. 도로의 설계는 전문적인 도로설계기관 또는 설계기업소가 한다. 고속도로와 주요 도로의 건설은 도로건설기관과 도로건설 관련 기업소가 수행하고, 그 밖의 도로 건설은 해당 기관, 기업소, 단체가 추진토록 규정하고 있다.

도로를 건설할 때에는 다리(교량), 굴길(터널)을 비롯한 도로 구조물 건설과 지하구조물 건설을 먼저 추진해야 하고, 노반공사, 도로포장에서 기술 규정의 요구와 표준공법을 지켜야 한다고 규정하고 있다. 즉, 북한의 도로공사는 공정관리와 표준공법 준수와 같은 기술규정을 갖고 있는 것으로 보인다. 또한 그리고 도로공사에 필요한 기자재, 인력 등을 우선 배치토록 하고 있다. 즉, 도로 건설과 관련된 각 기관은 도로부문이 필요로 하는 인력, 설비, 자재, 자금을 제때에 보장해야 한다.

도로 건설에 대한 공정검사, 중간검사, 준공검사를 하게 되는데, 이는 국가건설감독기관과 해당 기관이 공정검사, 중간검사에 합격하지 못하면 다음 단계로 공사를 할 수 없고, 준공검사에 합격하지 못하면 도로관리기관에 도로를 넘겨줄 수 없다. 또한 도로건설의 질을 보장하지 못할 경우에는 도로건설을 중지시킬 수 있다. 즉, 건축공사, 토목공사 등을 시행할 때 공사가 설계대로 잘 이행되는지를 확인하는 감리¹¹⁸⁾제도를 북한 도로공사에 적용한다고 「도로법」 제15조(도로건설의 질 검사)에 명시되어 있다.

도로가 준공된 이후 도로의 유형에 따라 도로 관리기관을 구분하고 있다. 고속도로와 1급부터 4급까지의 도로는 국토환경보호기관 또는 도시경영기관이 담당한다. 5급, 6급 도로는 해당 기관, 기업소, 단체가 관리하고 있다. 도로 관리의 도로를 보수정비하여 그 기술 상태를 개선하기 위한 중요한 사업이며, 해당 기관, 기업소, 단체는 도로를 정상적으로 깨끗이 관리해야 한다.

도로이용에 있어서 모든 차량은 도로이용허가증이 있어야 하고, 고속도로는 정해진 차량만이 운행할 수 있다. 그리고 북한의 도로는 기본적으로 유료도로의 성격을 갖고 있다. 즉, 도로로 차를 운행하는 기관, 기업소, 단체와 공민은 정해진 도로사용료를 내도록 하고 있다. 외국인의 경우 관광, 짐수송과 같은 목적으로 도로를 이용하는 경우에도 사용료를 내도록 하고 있다. 도로사용료는 도로건설 및 보수와 같은 용도에만 사용되고 도로사용료는 국가가격기관이 정하고 있다.

118) 남한의 「건설기술진흥법」 제2조 제5호는 “감리”에 대해서 다음과 같이 정의하고 있다. 감리란 건설공사가 관계법령이나 기준, 설계도서 또는 그 밖의 관계 서류 등에 따라 적정하게 시행될 수 있도록 관리하거나 시공관리, 품질관리, 안전관리 등에 대한 기술지도를 하는 건설사업관리 업무를 말한다.

<표 IV-14> 도로법 중 건설 관련 주요 내용

구분	주요 내용
도로건설의 기본요구 (제8조)	▪ 해당 기관, 기업소, 단체는 국토건설총계획에 근거하여 도로를 계획적으로 집적으로 건설해야 함.
도로건설계획 (제9조)	▪ 도로건설계획은 국가계획기관이 수립 ▪ 국가계획기관은 도로건설의 선후차를 정하고, 인민경제적 의의가 큰 도로부터 집중적으로 건설 ▪ 도로건설을 대상건설에 앞세울 수 있도록 도로건설계획을 수립
도로설계 및 도로건설 (제10조), (제12조)	▪ 도로설계는 도로설계기관, 기업소가 작성 - 고속도로와 주요도로는 도(직할시), 시(구역), 군 소지재와 주민지대를 우회시키며 부침땅을 침범하지 않도록 해야 함. ▪ 도로건설은 설계대로 해야 하고, 승인받지 않은 설계로는 도로건설을 할 수 없음.
도로건설의 담당자 (제11조)	▪ 도로건설은 도로건설기관, 기업소와 해당 기관, 기업소, 단체가 함. - 고속도로와 주요 도로 건설 : 도로건설기관, 기업소 - 그 밖의 도로 건설 : 해당 기관, 기업소, 단체
기술규정, 표준공법 준수 (제13조)	▪ 다리, 굴길을 비롯한 도로구조물 건설과 지하구조물 건설을 선행시키고 로반쌓기, 로반다지기, 도로포장에서 기술규정의 요구와 표준공법을 지켜야 함.
도로건설의 질 검사 (제16조)	▪ 국가건설감독기관과 해당 기관은 도로건설에 대한 공정 검사, 중간 검사, 준공 검사를 엄격히 하여 질의 최상위 수준을 보장해야 함. ▪ 공정 검사, 중간 검사에 합격하지 못하면 다음 단계의 공사를 할 수 없고, 준공 검사에 합격 못하면 도로는 도로관리기관에 넘길 수 없음.
도로의 보수정비 (제21조)	▪ 국토환경보호기관과 도시경영기관, 해당 기관, 기업소, 단체는 급수별, 로선별, 구간별로 도로보수정비계획을 세우고 도로를 계획적으로 보수정비해야 함.
도로이용에 지장을 주는 공사 금지 (제34조)	▪ 도로이용에 지장을 주는 시설물을 설치하는 것 같은 공사는 금지됨. ▪ 공사를 할 경우 해당 인민보안기관의 합의와 국토환경보호기관 또는 도시경영기관의 승인을 받으며 차운행에 지장이 없게 돌림길, 교통안전시설을 만들어 놓아야 함.
도로사용료 (제35조)	▪ 도로로 차를 운행하는 기관, 기업소, 단체와 공민은 사용료를 내어야 함 ▪ 외국인이 관광, 짐수송 같은 목적으로 도로를 이용하면 사용료를 내어야 함 ▪ 도로사용료는 도로건설 및 보수 같은 해당 용도에만 사용 ▪ 국가가격기관이 도로사용료를 정함.
도로사업에 대한 지도 (제37조)	▪ 도로사업에 대한 지도는 내각의 통일적인 지도밑에 중앙국토환경보호지도기관과 해당 기관이 함.
도로부문사업 조건 보장 (제39조)	▪ 국가계획기관, 자재공급기관, 로동행정기관, 재정은행기관, 지방성권기관은 도로부문에 필요한 로력, 설비, 자재, 자금을 제때에 보장해야 함.
도로건설의 중지 (제41조)	▪ 승인 없이 도로를 건설하거나 도로건설의 질을 보장하지 못할 경우에는 도로건설을 중지시킬.

자료 : 「조선민주주의인민공화국 도로법」.

「도로교통법」은 도로교통신호, 안전시설물 관리, 보행자와 차의 통행에 관한 규정으로 도로교통의 안전성과 신속성을 확보하기 위해 운영하고 있다. 「도로교통법」은 제1장 도로교통법의 기본, 제2장 도로교통지휘신호와 안전시설물의 관리, 제3장 보행자의 통행, 제4장 차의 통행, 제5장 도로교통사업에 대한 지도통제 등 총 5개 장과 86개 조로 구성되어 있다.

도시경영기관과 국토환경보호기관, 도로건설기관은 정해진 곳에 도로안전시설물을 설치해야 하는데, 이 경우 인민보안기관과 합의해야 한다. 도시경영기관, 국토환경보호기관, 도로건설기관은 도로안전시설물의 설치, 관리사업을 국가계획에 맞물려 해야 한다. 그리고 국가계획기관과 로동행정기관, 자재공급기관, 재정은행기관은 도로교통사업에 필요한 로력, 설비, 자재, 자금을 제때에 보장해야 한다.

도로 위에 전기선, 통신선의 설치 및 교체 등을 할 때에는 차가 안전하게 통행할 수 있는 높이를 보장해야 하고, 높은 전압의 전기줄 밑에는 쇠파이프와 같은 안전대책을 세워야 한다. 도로를 수리하거나 차단하려면 인민보안기관과 도로관리기관의 승인을 받은 다음 돌리길을 내고 도로안전표식물을 세워야 한다.

북한 도로는 우측통행이 원칙이다. 북한에서 차량의 속도는 차선이 없을 경우에는 시속 70km를 초과할 수 없다. 고속도로는 저속 차량은 이용할 수 없고 시속 80km 이상으로 해당 차선에서 통행해야 한다.

<표 IV-15> 도로교통법 중 건설 관련 주요 내용

구분	주요 내용
도로안전시설물의 설치 (제12조)	도시경영기관, 국토환경보호기관, 도로건설기관은 정해진 곳에 도로안전시설물을 설치해야 하고, 이 경우 인민보안기관과 합의해야 함.
도로안전시설물의 계획적 설치 (제14조)	도시경영기관, 국토환경보호기관, 도로건설기관은 도로안전시설물의 설치, 관리사업을 국가계획에 맞물려 해야 함.
로력, 설비, 자재, 자금의 보장 (제72조)	국가계획기관과 로동행정기관, 자재공급기관, 재정은행기관은 도로교통사업에 필요한 로력, 설비, 자재, 자금을 제때에 보장해야 함. 도로교통부문의 로력, 설비, 자재, 자금은 다른 데 돌려줄 수 없음.
도로교통사업에 대한 감독통제 (제76조)	도로교통사업에 대한 감독통제는 인민보안기관과 해당 감독통제기관이 함. 인민보안기관과 해당 감독통제기관은 도로안전시설물의 관리와 리용, 보행자와 차의 통행, 차운전자격심사, 차의 등록과 검사질서준수정형을 엄격히 감독통제해야 함.

자료 : 「조선민주주의인민공화국 도로교통법」.

3) 항만

북한의 해양 관련법 가운데 해상시설 관련법은 「항만법¹¹⁹⁾», 「갑문법¹²⁰⁾», 「배길표식법¹²¹⁾», 「수로법¹²²⁾」 등이 있다.

남한의 항만 관련법은 「항만법」, 「항만공사법」, 「어촌·어항법」, 「마리나항만의 조성 및 관리 등에 관한 법률」 등으로 항만의 유형과 사업의 성격에 따라 세분화된 법률을 운영하고 있으며 각 법률 이하로 수많은 지침과 규정을 운영하고 있다.

<표 IV-16> 남한의 항만 관련 주요 법률

<ul style="list-style-type: none"> 항만법 항만공사법 항만운송사업법 항만지역 등 대기질 개선에 관한 특별법 마리나항만의 조성 및 관리 등에 관한 법률 국제항해선박 및 항만시설의 보완에 관한 법률 해양환경보전 및 활용에 관한 법률 해사안전법 항로표지법 	<ul style="list-style-type: none"> 국가통합교통체계효율화법 항만인력공급체제의 개편을 위한 지원특별법 어촌·어항법 방조제 관리법 선박의 입항 및 출항 등에 관한 법률 물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률 도선법 연안관리법 공유수면 관리 및 매립에 관한 법률
---	--

자료 : 대한민국 법원, 종합법률정보(<https://glaw.scourt.go.kr>).

북한의 「항만법」은 항만의 기본법과 같은 역할을 하며, 항만건설, 항만관리, 항운영에 관한 내용으로 구성되어 있다. 「항만법」은 제1장 항만법의 기본, 제2장 항만건설, 제3장 항만관리, 제4장 항운영, 제5장 항만사업에 대한 지도통제 등 총 5개 장과 70개 조로 구성되어 있다.

항만건설은 국토건설총계획에 기초하여 항만건설계획을 세우고 항만을 건설해야 한다. 항만설계기관은 항을 통과하는 화물의 종류와 물류의 방향, 지형지질조건, 기상수문조건, 해양조건 같은 것을 조사하여 항만을 설계해야 한다.

항만건설은 건설주기관이 직접 하거나 건설주기관과 시공주기관 간의 계약에 의해서

119) 1986년 9월 4일 최고인민회의 상설회의 결정 제21호로 채택.
2013년 12월 12일 최고인민회의 상임위원회 결정 제360호로 수정보충.
120) 2001년 3월 21일 최고인민회의 상임위원회 결정 제214호로 채택.
121) 2004년 3월 17일 최고인민회의 상임위원회 결정 제319호로 채택.
122) 2004년 3월 10일 최고인민회의 상임위원회 결정 제314호로 채택.

하게 된다. 시공주 기관은 승인된 설계와 시공계약의 요구대로 건설대상을 건설해야 한다. 항에는 물결막이둑, 부두를 비롯한 항만구조물을 건설해야 하고, 항만구조물은 배의 정박과 항행에 지장이 없고 배를 자연재해로부터 보호할 수 있어야 한다. 항에는 항의 규모와 특성, 집통과 능력에 맞게 창고와 적재장을 건설해야 하며, 무역항의 중계창고와 적재장은 항에서 떨어진 곳에 건설해야 한다.

항에는 배집 작업에 유리하고 화차의 대기시간을 줄일 수 있게 철도를 건설하거나 순환도로를 건설해야 한다. 여객을 취급하는 항에는 여객수송을 안전하고 문화적으로 보장할 수 있도록 여객부두와 다양한 봉사시설을 갖추어야 한다.

시공주기관은 항만건설이 끝난 다음 건설물에 대한 준공검사를 받아야 하고, 건설주 기관은 준공검사에 합격된 건설물을 넘겨받아야 한다. 국가계획기관과 해당 기관, 기업소는 항만건설에 필요한 설비와 자재를 계획에 맞추어 생산을 보장해야 한다.

<표 IV-17> 항만법 중 건설 관련 주요 내용

구분	주요 내용
항만 건설계획 (제9조)	▪ 해운기관과 해당 기관은 국토건설총계획에 기초하여 항만건설계획을 세우고 항만을 현대적으로 건설해야 함.
항만 설계 (제10조)	▪ 항만설계기관은 항을 통과하는 집의 종류, 종류의 방향, 지형지질 조건, 기상수문 조건, 해양조건 등을 조사하여 항만을 설계해야 함.
항만 건설계약 (제11조)	▪ 항만 건설은 건설주 기관이 직접 하거나, 건설주기관과 시공주기관 사이의 계약에 의해서 함.
항만 구조물 (제12조)	▪ 항에는 물결막이둑, 부두 등 항만구조물을 설치, 항만구조물은 배의 정박과 항행에 지장이 없고 배를 자연재해로부터 보호해야 함.
항만 장비 (제13조)	▪ 항에는 기중기, 자형선, 수공관, 벨트콘베아 등 집을 싣고 부리거나 나르는데 필요한 설비를 설치해야 함.
창고와 적재장 (제14조)	▪ 항에는 항의 규모와 특성에 맞게 창고와 적재장을 건설해야 함. ▪ 무역항의 중계창고와 적재장은 항에서 떨어진 곳에 건설해야 함.
철도와 순환도로 (제15조)	▪ 항에는 배집작업에 유리하고 대기시간을 줄이도록 철도 및 순환도로를 건설해야 함.
어항 (제17조)	▪ 어항에는 물고기 부림시설과 가공시설, 저장시설을 설치 ▪ 큰 어항에는 냉동공장을 건설
여객항 (제18조)	▪ 여객수송을 안전하고 문화적으로 보장할 수 있도록 여객부두와 여러 가지 봉사시설을 설치
항만 준공검사 등 (제19조, 제20조)	▪ 시공주 기관은 항만건설이 끝난 이후 건설물에 대한 준공검사를 받아야 함. ▪ 국가계획기관과 해당 기관, 기업소는 항만건설에 필요한 설비와 자재를 계획에 맞추어 제때에 생산보장을 해야 함.

자료 : 「조선민주주의인민공화국 항만법」.

갑문은 수위가 다른 두 개의 수면 사이를 선박이 안전하게 통행할 수 있도록 만든 시설이다. 북한의 「갑문법」은 갑문 건설과 관리운영에 관한 내용으로 구성되어 있다. 「갑문법」은 제1장 갑문법의 기본, 제2장 갑문건설, 제3장 갑문관리, 제4장 갑문운영, 제5장 갑문사업에 대한 지도통제 등 총 5개 장과 51개 조로 구성되어 있다.

「갑문법」에는 국가계획기관과 해당 기관은 국토건설총계획에 따라 갑문을 계획적으로 건설해야 한다고 명시하고 있다. 갑문 건설주기관과 해당 기관은 수리구조물, 지반탐사자료, 수문학적 동태 및 수리모형 실험자료, 화물유통량, 물소요량, 갑문건설 조건과 운영조건 등을 검토해서 갑문의 규모와 위치를 정해야 한다.

갑문건설은 건설주기관과 시공주기관 간의 주문과 계약에 따라 한다. 필요에 따라 갑문건설은 건설주기관이 직접 할 수 있다. 갑문 시공주기관은 갑문건설에서 공정순위를 정하고 기술규정과 공법을 엄격히 지켜 그 질을 보장해야 한다. 질 검사에서 합격되지 못한 경우에는 다음 공정의 공사를 할 수 없다. 갑문건설이 끝나면 준공검사를 해야 하고 준공검사에 합격하지 못한 갑문은 넘겨주고 받을 수 없다. 갑문구조물과 설비의 보증기간에 나타난 결함에 대해서는 갑문 시공주기관 또는 설비제작기관이 책임진다. 갑문 시공주기관과 설비제작기관은 갑문 구조물건설과 설비제작에서 나타난 결함을 제때에 퇴치해야 한다.

<표 IV-18> 갑문법 중 건설 관련 주요 내용

구분	주요 내용
갑문건설계획 등 (제9조, 제10조)	▪ 국가계획기관과 해당 기관은 국토건설총계획에 따라 갑문을 건설해야 함. ▪ 갑문 건설주기관과 해당 기관이 갑문의 규모와 위치를 정함.
갑문 설계 (제11조)	▪ 갑문설계기관과 해당 기관은 수송과 관계용수, 공업용수, 생활용수의 보장, 수력자원의 이용, 퇴적물과 큰물, 고인물의 처리, 갑문수역의 생태환경 변화와 오염방지대책 등을 고려하여 갑문을 설계 ▪ 설계는 해당 기관의 승인을 받아야 함.
갑문 질검사 (제13조)	▪ 갑문 시공주기관은 갑문건설을 공정순위에 따라 기술규정과 공법을 엄격히 지켜 그 질을 보장해야 함. ▪ 질 검사에 합격하지 못하면 다음 공정 공사를 할 수 없음.
준공 검사 (제18조)	▪ 갑문건설이 끝나면 준공검사를 해야 하고 합격하지 못한 갑문을 넘겨주고 받을 수 없음.
보증, 결함에 대한 보전 (제19조)	▪ 갑문구조물과 설비의 보증기간에 나타난 결함에 대해서는 갑문 시공주기관 또는 설비제작기관이 책임을 짐.

자료 : 조선민주주의인민공화국 「갑문법」.

4) 공항

북한의 공항 관련된 유사 법률은 「민용항공법¹²³⁾」이 있는데, 이 법에서 민용항공기와 공항의 관리운영, 항공기의 안전한 운행 등을 총괄적으로 규정하고 있다.

남한의 공항 관련법은 「공항시설법」, 「항공사업법」, 「항공우주산업개발촉진법」 등으로 세분화되어 있으며, 각 법률 이하로 수많은 지침과 규정을 운영하고 있다.

<표 IV-19> 남한의 공항 및 항공 관련 주요 법률

<ul style="list-style-type: none"> • 공항시설법 • 한국공항공사법 • 인천국제공항공사법 • 군용항공기 운용 등에 관한 법률 • 군 공항 이전 및 지원에 관한 특별법 • 공항소음방지 및 소음대책지역 지원에 관한 법률 	<ul style="list-style-type: none"> • 항공사업법 • 항공안전법 • 항공보안법 • 항공우주산업개발촉진법 • 항공·철도 사고조사에 관한 법률
---	---

자료 : 대한민국 법원, 종합법률정보(<https://glaw.scourt.go.kr>)

「민용항공법」은 제1장 민용항공법의 기본, 제2장 항공성원, 제3장 항공기, 제4장 비행장, 제5장 항공기의 운행, 제6장 항공영업, 제7장 다른 나라 항공기의 운행, 제8장 항공보안, 제9장 항공기의 조난구조와 사고조사, 제10장 항공보험, 제11장 민용항공사업에 대한 지도통제 등 총 11개 장과 94개 조로 구성되어 있다.

북한의 비행장(공항)은 국가가 소유하고 민용비행장은 국내비행장과 국제비행장으로 구분한다. 국제비행장에는 통행검사기관, 세관, 검역기관을 설치해야 한다. 비행장의 등록과 운영허가는 민용항공관리기관이 하며, 민용항공관리기관은 비행장의 건물, 시설물, 비행보장수단의 상태를 검토하고 비행장의 운영허가증을 발급해야 한다.

해당 기관은 비행장을 항공기의 이착륙 및 정박을 보장하며, 여객, 손짐, 화물, 우편물의 취급, 항공기와 승무원들에 대한 봉사를 시행해야 한다. 정해진 기준을 보장하지 못한 비행장은 운영할 수 없다. 또한 비행장 구역 안의 건물과 시설물에 항공기의 비행 안전을 위한 표식, 신호장치를 설치해야 한다. 비행장 주변에 고압송전선, 탑이나 살림집, 목장 등을 건설하려 할 경우 해당 기관의 합의를 받아야 한다. 비행장 주변에서 항공기

123) 1986년 9월 4일 최고인민회의 상설회의 결정 제21호로 채택.

2013년 12월 12일 최고인민회의 상임위원회 정령 제3600호로 수정보충.

의 비행 안전에 지장을 주는 행위는 할 수 없다.

민용항공관리기관은 공항의 설립 및 항공정책의 수립과 실행에 핵심적 역할을 할 수 있도록 「민용항공법」에서 보장하고 있다. 즉, 민용항공정책과 「항공법」의 집행, 국제협약의 이행을 위한 세칙, 규칙, 지도서를 제정 또는 수정보충하며 필요한 경우 「민용항공법」의 수정보충안을 최고인민회의 상임위원회에 직접 제기할 수 있다. 또한 다른 나라와 민용항공 분야의 협정을 체결할 수 있다. 국제, 국내 항공로와 그 이용절차를 정하고 공포할 수 있다. 특히 민용항공시설의 신설, 유지, 관리와 관련한 대책을 세울 수 있다.

<표 IV-20> 민용항공법 중 건설 관련 주요 내용

구분	주요 내용
비행장 운영의 과학화 원칙 (제5조)	<ul style="list-style-type: none"> • 비행장을 현대적으로 꾸리는 것은 항공기의 안전한 운행을 위한 필수적 요구로서 국가는 민용항공사업의 발전추세에 맞게 비행장 운영을 과학화해야 함.
비행장의 소유권 (제26조)	<ul style="list-style-type: none"> • 비행장은 국가가 소유 • 민용비행장은 국내비행장과 국제비행장으로 구분
국제비행장에 설치할 검사, 검역기관 (제27조)	<ul style="list-style-type: none"> • 민용항공관리기관은 국제비행장의 운영자료를 항행통보로 공포해야 함 • 국제비행장은 통행검사기관, 세관, 검역기관을 설치
비행장의 등록과 운영허가 (제28조)	<ul style="list-style-type: none"> • 비행장의 등록과 운영허가는 민용항공관리기관이 함. • 민용항공관리기관은 비행장의 건물, 시설물, 비행보장수단의 상태를 검토하고 비행장의 운영허가증을 발급
비행장의 운영기준 (제29조)	<ul style="list-style-type: none"> • 비행장은 항공기의 이착륙, 정박을 보장하며, 여객, 손짐, 화물, 우편물의 취급, 항공기와 승무원들에 대한 봉사를 원만히 할 수 있도록 꾸려야 함 • 정해진 기준을 보장하지 못한 비행장은 운영할 수 없음.
비행장구역안의 표식 (제30조)	<ul style="list-style-type: none"> • 비행장구역안의 건물과 시설물에 항공기의 비행안전을 위한 표식, 신호장치를 해야 함.
비행장 주변의 안전보장 (제31조)	<ul style="list-style-type: none"> • 기관, 기업소, 단체는 비행장 주변에 고압송전선, 탑이나 살림집, 목장 등을 건설하려 할 경우 해당 기관의 합의를 받아야 함.
민용항공관리기관의 임무와 권한 (제90조)	<ul style="list-style-type: none"> • 국가의 민용항공정책과 항공법의 집행, 국제협약의 이행을 위한 세칙, 규칙, 지도서를 제정 또는 수정보충하며 필요한 경우 민용항공법의 수정보충안을 최고인민회의 상임위원회에 직접 제기할 수 있음. • 다른 나라와 민용항공 분야의 협정 체결 • 공중구역의 이용조직과 비행지휘, 비행보장사업 • 국제, 국내 항공로와 그 이용절차를 정하고 공포 • 새로운 국제, 국내항로운영신청을 접수, 검토, 허가 • 항공기 사이의 수평분리표준과 비행제대고도를 정함. • 민용항공시설의 신설, 유지, 관리와 관련한 대책 마련 • 이 밖에 국가민용항공지도기관이 위임하는 사업

자료 : 조선민주주의인민공화국 「민용항공법」.

3. 주택건설 관련 법제

(1) 북한 주택정책의 개요와 현황

1) 사회주의 주택정책의 기본개념¹²⁴⁾

북한과 같은 사회주의 국가에서는 주택 수급에 국가가 개입하는 것이 주택정책의 기본 개념이다. 즉, 국가의 독점적인 주택공급과 개인의 경제적 능력보다는 필요에 따라 주택을 배분하는 것을 의미한다. 이러한 사회주의적 주택정책의 개념을 실현하기 위해 주택소유권의 국유화, 중앙 집중적인 주택계획, 행정적 차원의 주택분배, 주택건설의 국가독점화, 재정지원에 의한 주택건설, 임대료의 국가통제 및 국가의 주택관리를 기본적인 주택정책으로 설정하고 있다.

사회주의 국가의 주택은 국가소유 또는 집합적 소유이며 주택의 무료공급이라는 개념이 있다. 이 같은 주택의 개념 차이에 따라 자본주의는 ‘시장’을 통해 주택의 수급문제를 해결하지만, 사회주의는 ‘주택시장의 기능을 수행하는 제도’, 즉 계획경제의 범주에서 주택수급 문제를 해결하고 있다. 사회주의 국가의 주택분배는 기본적으로 지방정부와 국영정부에 의한 ‘대기자제도’에 의해 주택배분이 이루어진다는 것이다. 즉, 주택은 기본적으로 경제적 능력이 아니라 기본적으로 가족의 규모, 나이, 육체적 조건, 직장과의 거리 등과 같은 필요에 따라 분배가 이루어진다. 그 필요한 정치적, 이념적, 산업정책적인 차원에서 제도화되어 있다. 분배된 주택에 대한 세입자 또는 점유자의 권리를 보장하고, 동거가족에 대하여 승계의 권리를 가지며 특별한 사유가 없는 한 퇴거는 사실상 불가능한 것으로 알려져 있다.

사회주의 국가에는 주택의 유형이 다양화되어 있지 못하고, 획일화 또는 규격화된 공동주택을 중심으로 공급되고 있다. 주택계획은 장기적인 종합계획에 의거하여 토지이용 및 토지구획의 결정, 주택재원의 분배, 신규주택의 규모와 형태, 배분에 이르는 모든 것을 중앙 집중적인 계획기구에서 결정된다.

주택 임대료는 국가에 의해 보전된다는 개념이다. 즉, 주택비용은 개인의 소득과는 무

관한 것으로 국가의 보조금에 의해 유지되는 것으로 인식되고 있다. 구소련의 경우 1928년 레닌에 의해 결정된 임대료가 한 번도 인상되지 않았다.

<표 IV-21> 사회주의 및 시장경제체제의 주택 비교

구분	사회주의 체제	시장경제 체제
소유권	<ul style="list-style-type: none"> 대부분 주택이 국가소유 민간임대주택은 사실상 없음. 	<ul style="list-style-type: none"> 국가소유 주택의 비율이 낮고, 대신 자기 소유, 민간임대, 비영리조직에 의한 사회주택이 많음.
재원분배	<ul style="list-style-type: none"> 모든 자원배분에 관한 중앙집중식 배분 신규주택의 규모와 형태, 배분에 대한 엄격한 계획 적용 	<ul style="list-style-type: none"> 민간개발자(개발가구, 기업, 개발업자)가 시장수요에 따라 주택의 규모를 결정
주택유형	<ul style="list-style-type: none"> 모든 국가의 대부분 지역에서 규격화된 다층주택 이용 	<ul style="list-style-type: none"> 개발업자와 개발가구가 토지형태나 시장가격 등을 고려하여 주택형태를 결정
주택건설	<ul style="list-style-type: none"> 공공조직이 주택건설과 관리를 독점 	<ul style="list-style-type: none"> 국가에 의한 건설과 관리는 소규모이며, 경쟁원리에 의하여 관리주체 결정
주택자금	<ul style="list-style-type: none"> 주택건설과 구입(주로 농촌이나 소도시)에 대한 지출은 엄격히 규제됨. 조합주택에 대한 금융지원도 중앙계획에서 결정, 조합에 대한 지원은 국가주택에 비해 적음. 	<ul style="list-style-type: none"> 금융기관이 자율적으로 결정
주택계획	<ul style="list-style-type: none"> 장기적인 종합계획에 의거 토지이용 결정 토지구획은 지방관리들의 의사와 무관하게 배분 매우 비효율적인 토지이용 형태 	<ul style="list-style-type: none"> 상대적으로 규제가 덜하고, 토지배정 비율은 토지 이용 지역지구 체제 내에서 시장원리에 따라 결정
임대료	<ul style="list-style-type: none"> 국가주택관리에 보조금이 많이 배출됨 낮은 임대료 정책으로 인하여 임대료가 관리비에도 미치지 못함. 	<ul style="list-style-type: none"> 임대료 보조는 빈곤가구에 한정 시장가격에 근접한 임대료는 주택재고의 고른 분배를 가져옴.
거주자의 권리	<ul style="list-style-type: none"> 세입자는 매우 강력한 점유권을 가지며, 동거가족에 대해서는 승계권한이 있음. 임대료를 못 냈을 경우에도 사실상 퇴거시키는 것이 불가능하고 그 경우에도 대체주택을 제공해야 함. 이러한 권리 중 일부는 민영주택 소유자가 용자상환금을 못 냈을 경우도 적용됨. 	<ul style="list-style-type: none"> 주택소유자와 세입자의 권리가 훨씬 균형적임. 임대료를 못 냈을 경우 철거에 따라 퇴거 상환금을 못 냈을 경우 철거에 따라 퇴거
주택공급 방식	<ul style="list-style-type: none"> 기본적으로 지방정부와 국영기업에 대한 대기자 제도에 의한 주택배분 	<ul style="list-style-type: none"> 주택배분은 기본적으로 시장에서 구매자와 판매자 간에 자율적으로 결정
국가정책과의 관계	<ul style="list-style-type: none"> 국영기업은 산업의 우선순위에 따라 국영주택을 공급 지방정부도 주택의 생산과 배분 관리체제를 가짐. 	<ul style="list-style-type: none"> 기업은 대체적으로 노동자들에게 주택을 공급하는 데 별다른 역할을 하지 않음.
주택 관련 서비스	<ul style="list-style-type: none"> 주택의 거래와 임대를 위한 부대 서비스 체계(주택가격 평가, 보험 등)가 없음. 많은 주택거래가 사실상 물물교환 형태 	<ul style="list-style-type: none"> 주택의 거래와 임대를 위한 부대 서비스가 많이 존재함.

자료 : Raymond J. Struyk ed, 1996, *Economic Restructuring of the Former Soviet Bloc, The Case of Housing*, The Urban Institute Press, Averbury, p.7 ; 서우석(1998), p.23 재인용.

124) 서우석, 「통일한국의 북한지역 주택정책에 관한 연구」, 서울시립대 박사학위논문, 1998.10, pp.19~23 ; 하태동, 「북한의 주택정책 현황과 발전방안 연구」, 북한대학원대학교 석사학위논문, 2009.12, pp.9~12 ; 박중기, 「북한 주택정책의 실상과 개선방안 연구」, 고려대 행정대학원 석사학위논문, 2007.6, p.66의 내용을 요약.

(2) 북한 주택의 현황

북한의 주택보급률은 55~83% 수준으로 추정되고, 한 주택에 2가구 이상의 동거가 많아 주택의 대규모 공급이 필요한 것으로 파악되고 있다. 2008년에 조사된 북한 인구 센서스에 따르면, 북한 전체 가구의 81.9%가 방 2개 미만의 주택에서 거주하고, 수세식 화장실의 보급률도 58.3%에 불과하며, 난방도 석탄과 나무 의존도가 92.2%에 이르고 있는 등 주택 수준이 전반적으로 낙후된 것으로 보인다.¹²⁵⁾

북한 주택의 주거 수준과 환경은 평양과 지방 간의 현저한 차이가 있는 것으로 보인다. 평양의 경우 현대식 고층아파트가 대규모로 건설¹²⁶⁾되고 있지만 지방 도시와 농촌의 경우 1960~1970년대 수준을 유지하고 있는 곳이 많은 것으로 알려지고 있다.

향후 북한의 주택공급은 라선, 개성, 신의주 등 경제특구와 평양에서 우선적으로 발생할 가능성이 클 것으로 보인다. 단기적으로는 경제특구에서 생산 활동에 참여할 북한 근로자와 그 가족들이 거주할 주택에 대한 신규 주택수요가 발생할 것이다. 중장기적으로 제조업과 서비스업을 중심으로 한 경제가 활성화되고, 인력확보를 위한 인구이동이 빈번해 진다면 대도시 및 특구 지역을 중심으로 신규 주택수요가 발생할 가능성이 있을 것으로 예상된다¹²⁷⁾.

<표 IV-22> 북한 주택보급률 추정

구분	LH 주택도시연구원	북한경제포럼	국토연구원	한국건설산업연구원
가구원 수	4.8명 (1999년)	4.18명 (2002년)	4.3명 (2006년)	4.08명 (2008년)
가구 수	485만호 (1995년)	480만호	537만호 (2006년)	588만호 (2008년)
주택 수	269~304만호	288~384만호	412~447만호	447~482만호 (2013년)
보급률	55~63%	70%로 추정	77~83%	74~80%

자료 : 최상희, 「북한의 주택현황 및 논의과제」, LH토지주택연구원, 2015.2.

125) 유엔인구기금(UNFPA), 국가통계포털(www.kosis.kr).

126) 주택, 상업용, 공공시설 공급을 골자로 하는 평양 여명거리 공사는 2016년 4월에 착공해서 2017년 4월에 준공되었다. 이때 신축아파트 44개동(최대 82층), 기존 건물 리모델링(아파트 등 70여 개 동)을 통해 대규모 주택이 공급되었다.

127) 박용석, 「북한주택 시장의 현황과 과제」, 급변하는 통일시대의 북한 주택 대량공급 방안 세미나, 대한건축학회, 2014.3.

(2) 주택의 소유, 공급, 배분 관련 법제

북한은 사회주의 주택정책의 기본원리를 따르고 있다. 북한의 「사회주의헌법¹²⁸⁾」 제20조에는 “조선민주주의인민공화국에서 생산수단은 국가와 사회협동단체가 소유한다”고 명시되어 있다. 이는 주택과 부동산과 같은 생산수단은 국가 또는 사회협동단체의 소유임을 보여준다. 「토지법」 제9조에서는 “토지는 국가 및 협동단체의 소유이다. 나라의 모든 토지는 인민의 공동소유로서 그것을 누구도 팔고사거나 개인의 것으로 만들 수 없다”고 규정하고 있다.

「사회주의헌법」 제25조는 “국가는 모든 근로자들에게 먹고 입고 쓰고 살 수 있는 온갖 조건을 마련하여 준다”고 명시하여 주택의 공급에 있어서도 국가가 일정 부문 책임이 있음을 넓은 의미에서 제시하고 있다. 특히, 농촌 주택에 관해서는 제28조에서 “국가는 협동농장의 생산시설과 농촌문화주택을 국가 부담으로 건설하여 준다”고 명시하고 있다. 즉, 근로자들에 대한 주택 보장은 국가의 의무이고, 해당 각 기관과 기업소 등을 통해 주택을 공급하고 배정해야 한다고 밝히고 있다. 「살림집법¹²⁹⁾」 제2조와 제3조에서는 “국가는 주택의 소유권과 이용권을 법적으로 보호하고, 도시살림집과 농촌살림집을 국가부담으로 건설해서 공급해야 한다”고 정하고 있다.

주택의 배정은 각 도·시·군 인민위원회와 해당 기관, 기업소, 단체와 같은 지방정권기관과 해당 기관에서 하고 있다. 「도시경영법¹³⁰⁾」 제11조에서는 가족 수, 출퇴근거리, 직업상 특성, 필요한 건물의 면적 같은 것을 고려하여 주택의 이용을 허가하고, 이용허가증 없이 국가소유 주택을 사용할 수 없도록 하고 있다.

북한에서 주택 거래는 기본적으로 불법 행위이다. 「부동산관리법¹³¹⁾」에서 부동산은 토지와 건물, 시설물, 자원 등이 있는데 그중 주택(살림집)도 포함하고 있다. 제28조에서 부동산을 팔고 사는 행위를 금지하고, 제30조에서 부동산을 해당 기관의 승인 없이 다

128) 1972년 12월 27일 최고인민회의 제5기 제1차 회의에서 채택.

2019년 8월 29일 최고인민회의 제14기 제2차 회의에서 수정보충.

129) 2009년 1월 21일 최고인민회의 상임위원회 정령 제3061호로 채택.

2014년 7월 23일 최고인민회의 상임위원회 정령 제93호로 수정보충.

130) 1992년 1월 29일 최고인민회의 상임위원회 정령 제14호로 채택.

2015년 1월 7일 최고인민회의 상임위원회 정령 제314로 수정보충.

131) 2009년 11월 11일 최고인민회의 상임위원회 정령 제395호로 채택.

2011년 12월 21일 최고인민회의 상임위원회 정령 제2052호로 수정보충.

른 기관, 기업소, 단체와 공민에게 넘겨주거나 빌려주는 것을 금지하고 있다. 「살림집법」 제43조에서도 국가소유 주택을 팔고 사거나 비법적으로 다른 공민에게 빌려주거나 거간하는 행위를 금지하고 있다.

그런데 북한 주택의 이용권에 해당하는 “입사증”이 비공식적으로 거래되었는데, 이는 곧 주택거래로 볼 수 있다. 과거 대표적인 주택거래는 ‘주택교환’의 형식으로 웃돈을 주는 방식으로 거래하는데, 주로 직장과의 거리, 생활의 편리성 등의 문제해결을 위해 거래되었다. 그런데 1990년대부터 기업소 및 기관단위, 또는 개발업자들이 아파트를 건설하여 개인에게 분양하는 사례가 본격화된 것으로 알려지고 있다.¹³²⁾

북한 주택이 거래되고 있다는 것은 주택의 수급이 균형을 이루지 못하고 있는 것이 주요 원인이다. 또한 장마당과 대외 거래를 통해 자본을 축적한 돈주, 관료 등 주택을 매입할 수 있는 경제력 있는 소비계층이 형성되고 있는 것으로 보인다.

남한 주택에 관한 핵심법은 「주택법」이고, 북한은 「살림집법」이다. 이 법들은 주택의 건설, 공급, 관리 등을 정하고 있으며 안정적인 주거생활을 목표로 하고 있다. 그런데 남한의 주택정책은 사유화를 기반으로 하는 자본주의에 기초를 두고 있어 북한과 같은 사회주의 주택정책과는 차이점이 있다. 북한은 국가가 주택을 배분하므로 「살림집법」에서 보면 주택에 대한 권리보다는 의무에 관한 행정절차를 중심으로 구성되어 있다. 그리고 남한의 「택지개발촉진법」, 「도시정비법」 등은 사적 소유권을 기반으로 일부 사업에 수용권을 주고 있으나 주택 소유에 대한 개념이 없는 북한은 주택 소유와 거래에 관한 명확한 법제가 없다.

<표 IV-23> 남북한 주택 관련 제도 비교

구분	남한	북한
건물 건설, 정비 및 관리에 관한 법	택지개발촉진법, 건축법, 도시 및 주거환경정비법, 도시개발법, 도시재정비촉진을 위한 특별법	건설법, 도시경영법
주택이용 및 관리 등에 관한 법	주택법, 공동주택관리법	살림집법, 부동산관리법
임대주택 및 주거복지에 관한 법	임대주택법, 주택임대차보호법, 주거급여법, 장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률, 장기공공임대주택 입주자 삶의 질 향상 지원법	-

자료 : 이상준 외 6인, 「국토분야 남북한 제도비교와 정책과제」, 국토연 2014-36, 국토연구원, 2014, p.56 참조.

132) 김용구, 「북한 부동산정책 변화에 관한 연구」, 북한대학원대학교 석사학위논문, 2009.12.

(3) 주택건설 관련 법제

주택을 건설하기 위해서는 사전적으로 「도시계획법」에서 정하는 기준과 도시경영법에 서 정하는 계획을 수립해야 한다.

「도시계획법」 제13조에 따르면 도시계획의 작성 방법에 대해 도시, 마을총계획은 국토 건설총계획에 기초해서 작성해야 하고, 세부계획은 도시, 마을총계획에, 구획계획은 세부계획에 기초해서 작성해야 한다. 또 제12조는 주택의 층수는 도시 및 마을계획설계기준에 맞게 정해야 하고, 거리는 주택을 중심으로 형성되도록 하고 있다.

「도시경영법」 제58조에서는 주택에 대한 시설 수요와 이를 건설할 수 있는 제반 여건을 충분히 고려하여 기본건설계획을 수립하도록 규정하고 있다. 그리고 주택건설에 대한 중간검사를 반드시 해야 한다. 구획정리가 되지 않았거나 준공검사에 합격되지 않으면 해당 주택을 이용할 수 없다.

<표 IV-24> 도시계획법, 도시경영법, 살림집법 중 주택건설 계획에 관한 내용

구분	주요 내용
도시계획법	도시계획작성의 원칙 (제12조 제8호)
	도시계획 작성방법 (제13조)
	도시계획 반영할 내용 (제18조 제3호)
도시경영법	주민주구토지의 이용 (제57조)
	대상건설에 대한 검사 (제58조)
	살림집법
살림집법	계획적인 살림집 건설 (제9조)

자료 : 「조선민주주의인민공화국 도시계획법·도시경영법·살림집법」.

「살림집법」은 살림집(주택)의 건설, 이관, 인수 및 등록, 배정, 이용, 관리 등 주택에 관한 전반적 사안을 다루고 있는 법이다. 「살림집법」은 제1장 살림집법의 기본, 제2장 살림집의 건설, 제3장 살림집의 이관, 인수 및 등록, 제4장 살림집의 배정 및 이용, 제5장 살림집의 관리, 제6장 살림집 부문 사업에 대한 지도통제 등 총 6개 장과 63개 조로 구성되어 있다.

살림집을 건설을 시행하기에 앞서 건설 승인절차를 철저히 준수해야 한다. 즉, 살림집을 건설하려는 기관, 기업소, 단체는 건설명세서 발급, 건설설계 및 계획의 승인, 토지이용허가, 건설허가와 같은 승인절차를 엄격히 지켜야 한다. 살림집 건설의 시공은 전문건설기관, 기업소가 하게 되는데, 건설주와 시공주는 살림집 건설계획에 근거하여 시공계약을 맺어야 한다. 살림집을 건설할 때 건물 기초공사, 상하수도, 지하설비와 같은 하부구조의 설계와 시공을 먼저 해야 한다. 하부구조시설건설을 하지 않거나 하부구조 시설능력을 초과하는 살림집 건설을 시행할 수 없다.

살림집 시공시 공정검사, 중간검사, 종합검사를 실시하고 이 검사에 합격하지 못하면 다음 공정의 공사를 진행할 수 없다. 살림집을 건설한 다음 살림집 건설설계에 따라 주민생활보장과 도시경영사업을 위한 상하수도, 난방, 전기시설 같은 것을 설치하여 도시미화의 요구에 맞게 구획을 깨끗이 정리해야 한다. 설계에 반영된 시설을 건설하지 않거나 도시미화에 맞게 구획정리를 하지 않으면 준공검사를 할 수 없다.

국가건설감독기관은 살림집이 완공되면 건설주와 시공주기관, 기업소, 단체, 해당 전문부문의 일꾼들로 준공검사위원회를 조직하고 준공검사를 해야 한다. 준공검사에 합격하면 합격통지서를 발급한다. 시공주기관, 기업소, 단체는 건설한 살림집에 대하여 정해진 기간까지 그 질을 보증해야 한다. 살림집의 질 보증기간에 생긴 사고에 대해서는 국가건설감독기관의 기술감정 결과에 따라 시공주기관, 기업소, 단체가 책임을 진다.

살림집관리기관은 정해진 살림집 보수주기를 지켜야 한다. 살림집 보수는 대보수, 중보수, 소보수로 구분되고 대보수와 중보수는 살림집관리기관이, 소보수는 입주자가 시행한다. 대보수와 중보수는 살림집관리기관이 관련 계획을 세워야 하고 해당 상급기관의 승인을 받아야 한다. 살림집을 철거하거나 증축, 개축, 이개축, 확장할 경우 살림집관리기관의 합의를 받고 건설감독기관의 승인을 받아야 한다.

살림집 건설과 관리 등 「살림집법」에서 규정하고 있는 것을 고의로 어기고 불법적으로 살림집을 건설하고 이용하면 행정적·형사적 처벌을 할 수 있다.

<표 IV-25> 살림집법 중 건설 관련 주요 내용

구분	주요 내용
건설승인절차 준수 (제10조)	<ul style="list-style-type: none"> · 살림집을 건설하려는 기관, 기업소, 단체는 건설명세서의 발급, 건설설계 및 계획의 승인, 토지이용허가, 건설허가 같은 승인절차를 지켜야 함. · 해당 기관은 살림집 건설대상에 대한 문건검토와 현지요해를 구체적으로 한 다음 국가가 정한 살림집 건설원칙과 기준에 맞을 경우에만 건설승인을 해야 함.
살림집 건설설계 (제11조)	<ul style="list-style-type: none"> · 살림집 건설설계는 해당 설계기관, 기업소가 작성하며 건설주기관, 기업소, 단체와 합의한 다음 해당 건설감독기관의 승인을 받아야 함. · 해당 설계기관, 기업소는 살림집 건설설계를 선반리성, 선미학성의 요구에 맞게 특색있게 해야 함. · 새 세기의 요구에 맞지 않거나 편리성, 안전성, 보건위생성, 문화성을 보장하지 못하고 형식이 꼭 같게 작성된 살림집 건설설계는 승인할 수 없음.
살림집 건설계획의 맞물림과 시공계약 체결 (제12조)	<ul style="list-style-type: none"> · 국가계획기관은 건설주, 시공주기관, 기업소, 단체에 살림집 건설계획에 정확히 맞도록 주어야 함. · 살림집건설의 시공은 전문건설기관, 기업소가 함. · 건설주와 시공주기관, 기업소, 단체는 살림집건설계획에 근거하여 시공계약을 맺고 의무적으로 이행해야 함.
하부구조 건설 선행 (제13조)	<ul style="list-style-type: none"> · 살림집을 건설하는 경우 하부구조의 설계와 시공을 앞세워야 함. 하부구조 시설건설을 하지 않거나 이미 있는 하부구조 시설능력이 모자라는 곳에는 살림집을 건설할 수 없음.
시공 (제14조)	<ul style="list-style-type: none"> · 시공주기관, 기업소, 단체는 살림집을 정해진 기관이 승인한 설계와 시공규정 및 공법의 요구에 맞게 질적으로 건설해야 함. · 승인되지 않은 설계로 시공하거나 승인된 설계와 다르게 시공하는 행위, 시공규정 및 공법의 요구를 어기는 행위를 할 수 없음.
시공의 점검사 (제15조)	<ul style="list-style-type: none"> · 살림집 건설과정에 공정검사, 중간검사, 종합검사를 통한 시공의 질 검사를 해야 하고, 공정검사, 중간검사를 받지 않았거나 검사에 합격되지 못한 경우에는 다음 공정의 공사를 할 수 없음.
건설자금, 자재, 설비의 보장 (제16조)	<ul style="list-style-type: none"> · 살림집 건설에 필요한 자금과 자재, 설비를 제때에 보장해야 함. · 살림집 건설자금과 자재, 장비는 다른 데 돌려 쓸 수 없음.
구획정리 (제17조)	<ul style="list-style-type: none"> · 살림집을 건설한 다음 살림집 건설설계에 따라 주민생활보장과 도시경영 사업을 위한 상하수도, 난방, 전기시설 등을 설치하며 도시미화의 요구에 맞게 구획을 깨끗이 정리해야 함. · 설계에 반영된 시설을 건설하지 않았거나 도시미화의 요구에 맞게 구획정리를 하지 않을 경우 살림집에 대한 준공검사를 할 수 없음.
준공검사 (제18조)	<ul style="list-style-type: none"> · 국가건설감독기관은 살림집이 완공되면 건설주와 시공주기관, 기업소, 단체, 해당 전문부문의 일꾼들로 준공검사위원회를 조직하고 준공검사를 함.
준공검사합력통지서 발급 (제19조)	<ul style="list-style-type: none"> · 준공검사서에서 합격된 살림집에 대하여는 합격통지서 발급 · 합격하지 못한 살림집은 결함을 퇴치하고 다시 준공검사를 받아야 함.
살림집의 질 보증 (제20조)	<ul style="list-style-type: none"> · 시공주기관, 기업소, 단체는 건설한 살림집에 대하여 정해진 기간까지 그 질을 보증해야 함. · 살림집의 질 보증기간에 생긴 사고에 대하여는 국가건설감독기관의 기술감정결과에 따라 시공주기관, 기업소, 단체가 책임짐.

자료 : 「조선민주주의인민공화국 살림집법」.

4. 에너지·전력 인프라 건설 관련 법제

(1) 북한의 에너지 및 전력 현황¹³³⁾

북한은 국제사회의 대북제재로 대외적으로 에너지의 확보에 어려움을 겪고 있다. 북한의 에너지 정책은 국제적 고립에 따라 기본적으로 ‘자립적 민족경제’의 원칙하에 ‘자력갱생’을 추진하고 있다. 이에 따라 에너지 소비를 보면, 자체적으로 수급이 가능한 석탄과 수력이 전체의 84.4%를 차지하고 석유는 6.7% 수준이다. 또한 원자력과 가스는 활용되지 않고 있다. 전체 에너지 소비량은 1만 4,220천TOE¹³⁴⁾으로 남한의 4.6% 수준이다.

북한의 전력 수급은 매우 불안정한 것으로 알려져 있다. 즉, 수력발전에 대한 의존도가 높아 동절기 발전용수가 감소하는 계절적 영향을 받고 있다. 특히, 북한의 에너지 관련 인프라가 노후화되고 있어 석탄과 같은 에너지 자원의 생산에 차질을 빚고 있으며, 탄광, 발전소, 정유소와 같은 에너지 공급설비의 가동률도 매우 낮은 것으로 알려져 있다.

<표 IV-26> 남북한 1차 에너지 소비구조 비교(2018년)

구분	남한		북한	
	에너지 소비량(천TOE)	구성비(%)	에너지 소비량(천TOE)	구성비(%)
총계	306,123	100.0	14,220	100.0
석탄	86,651	28.3	8,810	62.0
석유	118,521	38.7	950	6.7
수력	1,549	0.5	3,200	22.4
원자력	28,437	9.3	-	-
LNG	53,462	17.5	-	-
기타	17,504 ¹⁾	5.7	1,260 ²⁾	8.9

주 : 1) 신재생에너지.

2) 신탄, 폐기물 가열 등.

자료 : 국가통계포털(<http://kosis.kr>).

133) 박용석, 「북한 경제 및 건설시장에 관한 기초 연구」, 연구자료 2012-01, 한국건설산업연구원, 2012.2을 재인용하였고, 일부 내용은 수정·보완했다.

134) TOE(Ton of Oil Equivalent), 석유로 환산한 단위, 석유 1톤을 연소할 때 발생하는 에너지.

2018년 북한의 발전설비 용량은 8,150MW로 남한(11만 9,092MW)의 6.8% 수준이다. 북한 전력량은 수력 128억kWh(51.4%), 화력 121억kWh(48.6%)로 총 249억kWh로 남한의 총전력량인 5,706억kWh의 4.4% 수준이다. 남한의 전력량은 수력 73억kWh(1.3%), 화력 4,018억kWh(70.4%), 원자력 1,335억kWh(23.4%), 신재생 281억kWh(4.9%)이다.

남한과 비교해 북한은 발전설비 용량에 비해 이용률이 낮은 것으로 나타나고 있는데, 이는 전력설비가 제대로 가동되지 못하고 있는 것을 의미한다. 이에 대해 발전설비의 노후화, 부품 공급의 차질, 유지보수의 미비 등이 그 원인으로 지적된다.

북한에는 약 6,900여 개의 발전소가 있는데, 대부분 중소형 발전소이고 이 중 송전망과 연결된 것은 매우 적은 것으로 알려져 있다. 대형 발전소의 가동이 부진하자 1990년대 중반부터 가정용 전력과 지역의 소규모 공장의 전력 수요를 충당하기 위해 중소형 발전소 건설에 주력하였고, 2005년까지 약 6,800여 개의 중소형 발전소를 건설한 것으로 알려지고 있다.

<표 IV-27> 발전설비 용량 및 발전량 비교(2018년)

구분	남한				북한			
	설비 용량(MW)	구성비(%)	발전량(억kWh)	구성비(%)	설비 용량(MW)	구성비(%)	발전량 ¹⁾ (억kWh)	구성비(%)
합계	119,092	100.0	5,706	100.0	8,150	100.0	249	100.0
수력	6,490	5.4	73	1.3	4,790	58.8	128	51.4
화력	79,129	66.5	4,018	70.4	3,360	41.2	121	48.6
원자력	21,850	18.3	1,335	23.4	-	-	-	-
신재생	11,623	9.8	281	4.9	-	-	-	-

주 : 1) 공급량 기준.

자료 : 국가통계포털(<http://kosis.kr>).

북한의 경제성장을 위해서는 안정적인 전력 확보가 필요하다. 이에 따라 주요 대도시와 산업단지 등의 지역에 대한 전력시설 및 발전소의 현대화 및 신규 건설이 필요하다. 2008년 9월 한러정상회담에서 양국 간 가스협력 양해각서 통해 북한을 통과하는 천연가스 파이프라인(남-북-러 가스관) 건설을 합의한 바 있다. 이 사업은 남한뿐만 아니라 북한의 에너지 문제를 해결할 수 있는 대안으로 활용될 수 있다.

(2) 전력·에너지·전기통신 인프라 건설 관련 법제

1) 전력시설

북한의 「전력법¹³⁵⁾」은 송배전 및 각종 발전소에 관한 기본법의 역할을 한다. 「전력법」은 제1장 전력법의 기본, 제2장 전력시설건설, 제3장 전력생산, 제4장 전력공급, 제5장 교차생산조직과 지휘, 제6장 전력의 리용, 제7장 급전지휘, 제8장 전력부문 사업에 대한 지도통제 등 총 8개 장과 81개 조로 구성되어 있다.

북한은 수력발전소 건설을 기본으로 하면서 화력발전소와 풍력, 지열, 태양열 등 다양한 신재생에너지를 활용한 발전을 배합해야 하고, 대규모 발전소와 중소규모 발전소 및 송배전 시설을 병행해서 건설해야 한다.

전력공업지도기관과 해당 기관, 기업소, 단체는 전력시설 건설에 앞서 전력자원에 대해 조사하고 이에 기초하여 발전소 건설 위치를 정해야 한다. 화력발전소의 경우 연료 원천지와 매장량, 수송조건 등을 감안하여 정해야 한다. 전력시설건설계획은 전력 수요 전망과 전력자원 조사자료에 기초하여 국가계획기관이 수립한다.

발전소와 송배전설비는 북한의 핵심 인프라로서 이들 시설의 설계와 시공은 관련 전문기관이 수행토록 북한의 「전력법」은 규정하고 있다. 즉, 전력시설 건설설계는 전력 및 동력설계기관이 작성하고, 발전소 건설은 전문발전소 건설기업소 또는 해당 기관, 기업소, 단체가 수행한다. 그리고 주전력계통의 송배전시설 건설은 전력공업부문의 기관, 기업소, 단체가 수행해야 한다.

중앙전력공업지도기관과 해당 중앙기관은 기술규정의 요구대로 전력시설을 건설운영하고 생산된 전력을 관리해야 하고, 매년 전력시설관리에 대한 판정을 조직해야 한다. 전력부문사업에 대한 감독통제는 전력감독기관과 해당 감독통제기관이 한다. 전력감독기관과 해당 감독통제기관은 전력시설 건설의 질을 보장하고 전력시설건설과 전력생산, 전력공급, 교차생산조직과 지휘, 전력이용, 급전지휘질서를 감독하고 통제해야 한다.

한편, 「전력법」에서는 전력공급계약체결 및 이행질서, 교차생산질서를 어겨 다른 기관, 기업소, 단체에 손해를 주었을 경우에는 해당한 손해를 보상토록 하고 있다.

135) 1995년 12월 20일 최고인민회의 상설회의 결정 제65호로 채택.
2015년 4월 22일 최고인민회의 상임위원회 정령 제471호로 수정보충.

<표 IV-28> 전력법 중 건설 관련 주요 내용

구분	주요 내용
전력시설 건설의 계획화 (제10조)	▪ 전력공업지도기관과 해당 기관, 기업소, 단체는 발전소, 송배전 시설 같은 전력시설 건설을 계획적으로 추진해야 함.
전력자원조사 (제11조)	▪ 전력시설 건설에 앞서 전력자원에 대한 조사를 진행하고 그에 기초하여 발전소 건설 위치를 정해야 함. ▪ 화력발전소 위치는 연료 원천지와 매장량, 수송조건 등을 조사해야 함.
경제적 타당성 (제12조)	▪ 경제적 효과가 높고 믿음성이 있는 수력발전소부터 집중적으로 건설 ▪ 화력발전소는 연료조건에 맞는 형식과 규모를 정하고 전력과 열을 종합적으로 이용할 수 있도록 해야 함.
전력시설 건설계획 작성 (제13조), (제14조)	▪ 전력시설건설계획은 국가계획기관이 수립 ▪ 전력시설건설설계는 전력 및 동력설계기관이 작성 ▪ 수력발전소 설계는 일간 부하조절에 이용할 수 있는 조정지와 발전설비의 예비능력을 갖도록 해야 함.
전력시설 건설기관 (제15조)	▪ 발전소 건설은 전문발전건설기업소 또는 해당 기관, 기업소, 단체가 함. ▪ 주전력계통의 송배전시설 건설은 전력공업부문의 기관, 기업소가, 그 밖의 송배전시설 건설은 해당 기관, 기업소, 단체가 함.
건설의 질, 조업기일 보장 (제16조)	▪ 전력시설을 건설하는 기관, 기업소, 단체는 전력시설 건설을 설계의 요구대로 하며 건설물의 질을 높이고 조업기일을 보장해야 함. ▪ 국가계획기관과 해당 기관, 기업소는 전력시설의 조업에 지장이 없도록 발전설비와 송배전 설비를 제때에 생산보장해야 함. ▪ 준공검사에 합격하지 못한 전력시설은 운영할 수 없음.
중소형발전소 건설 (제17조)	▪ 여러 가지 동력자원을 합리적으로 이용하여 중소형발전소를 균형적 운동으로 건설해야 하고, 여기서 생산된 전력은 자체의 전력수요를 보충하는데 이용할 수 있음.
전력시설의 신설, 확장, 이설 (제18조)	▪ 발전설비와 송배전시설을 신설, 확장, 이설할 경우 중앙전력공업지도기관의 승인을 받아야 함. ▪ 이 경우 토지이용질서에 따르는 수속을 해야 함.

자료 : 「조선민주주의인민공화국 전력법」.

2) 중소형발전소

중소형발전소의 건설과 운용, 전력의 이용 등은 「중소형발전소법¹³⁶⁾」에서 규정하고 있다. 「중소형발전소법」은 제1장 중소형발전소법의 기본, 제2장 중소형발전소의 건설, 제3장 중소형발전소적용, 제4장 중소형발전소의 전력 리용, 제5장 중소형발전소사업에 대한 지도통제 등 총 5개 장과, 49개 조로 구성되어 있다.

중소형발전소는 2만kW까지의 발전능력을 가진 발전소로 수력, 화력, 조수력, 풍력, 같

136) 2007년 4월 11일 최고인민회의 상임위원회 정령 제2206호로 채택.

은 여러 가지 동력자원에 의거하는 발전소가 속한다.

중소형발전소의 건설계획 작성은 국가계획기관이 한다. 소형발전소를 건설하려는 기관, 기업소, 단체는 기술과제를 작성한 다음 대상의 규모에 따라 국가계획기관 또는 중앙전력공업지도기관에 제출해야 하고, 이들 기관은 기술과제를 30일 안에 검토 처리해야 한다. 소형발전소건설설계에 대한 심의와 승인은 국가건설감독기관이 한다.

건설주와 시공주기관, 기업소, 단체는 소형발전소의 건설계획에 따라 시공계약을 맺어야 한다(제13조). 소형발전소의 건설이 완공되면 종합검사와 준공검사를 받아야 하는데, 종합검사는 대상의 규모에 따라 소형발전소지도기관 또는 중앙전력공업지도기관이 하며, 준공검사는 국가건설감독기관이 하게 된다.

<표 IV-29> 소형발전소 중 건설 관련 주요 내용

구분	주요 내용
중소형발전소 건설의 기본요구와 계획의 작성 (제8조), (제9조)	<ul style="list-style-type: none"> 중소형발전소를 계획적 영향을 적게 받는 위치에 계획적으로 건설해야 함. 국가계획기관은 전력수요, 노력, 자재, 설비조건 등을 고려하여 소형발전소의 건설계획을 작성해야 함.
기술과제의 제출과 검토 (제10조)	<ul style="list-style-type: none"> 중소형발전소를 건설하려는 기관, 기업소, 단체는 기술과제를 작성한 다음 대상의 규모에 따라 국가계획기관 또는 중앙전력공업지도기관에 제출 국가계획기관과 중앙전력공업지도기관은 기술과제를 30일 안에 검토처리
건설설계 작성 (제11조)	<ul style="list-style-type: none"> 전력설계기관이 소형발전소 건설의 설계 작성을 함. 전력설계기관은 측량, 지질조사, 위치선정을 정확히 하며 경제적 효과성을 타산하여 합리적인 설계안을 작성
건설설계의 심의, 승인 (제12조)	<ul style="list-style-type: none"> 국가건설감독기관이 소형발전소건설설계에 대한 심의와 승인을 함. 전력설계기관은 설계안을 대상의 규모에 따라 소형발전소지도기관 또는 중앙전력공업지도기관의 합의를 받아 국가건설감독기관에 제출
건설계획의 맞물림 (제13조)	<ul style="list-style-type: none"> 국가계획기관은 건설주와 시공주기관, 기업소, 단체에 소형발전소 건설 계획을 정확히 맞물려 주어야 함. 건설계획에 맞물리지 않은 대상은 시공할 수 없음.
시공계약 (제14조)	<ul style="list-style-type: none"> 건설주와 시공주기관, 기업소, 단체는 소형발전소의 건설계획에 따라 시공계약을 맺어야 하고, 계약은 이행해야 함.
공정별 검사와 작업일일 보장 (제15조), (제16조)	<ul style="list-style-type: none"> 검사원을 두고 시공의 질검사를 해야 하고, 질검사에 합격하지 못하면 다음 공정의 공사를 계속할 수 없음. 설계와 표준공법대로 시공해야 하고, 작업일일을 보장해야 함.
중소형 화력, 풍력 등 (제18조)	<ul style="list-style-type: none"> 중소형발전소지도기관과 해당 기관, 기업소, 단체는 실정에 맞게 중소형 화력, 풍력, 조수력발전소를 건설해야 함.
종합검사, 준공검사 (제20조)	<ul style="list-style-type: none"> 종합검사는 대상의 규모에 따라 소형발전소지도기관 또는 중앙전력공업지도기관이, 준공검사는 국가건설감독기관이 함. 종합검사에 합격하지 못한 소형발전소의 준공검사를 받을 수 없음.

자료 : 「조선민주주의인민공화국 소형발전소법」.

3) 재생에너지 및 원자력의 활용

재생에너지의 개발과 이용에 관한 사항을 「재생에너지법¹³⁷⁾」에서 규정하고 있다. 「재생에너지법」은 제1장 재생에너지법의 사명, 제2장 재생에너지법의 자원조사, 제3장 재생에너지의 개발 및 이용계획, 제4장 재생에너지개발 및 이용의 장려, 제5장 재생에너지기부부의 물질기술적 토대강화, 제6장 재생에너지기부부 사업에 대한 지도통제 등 총 6개 장과, 49개 조로 구성되어 있다.

「재생에너지법」에서 정의하고 있는 재생에너지는 태양열 및 빛, 풍력, 지열, 생물질, 해양에너지 같은 환경에 영향을 주지 않으면서도 재생 가능한 에너지를 말하고 있다. 북한은 이 법을 통해 재생에너지의 개발과 이용을 장려하고 있다.

국가계획기관과 중앙과학기술행정지도기관, 해당 기관, 기업소, 단체는 재생에너지의 개발 및 이용계획을 수립하고 실행해야 한다. 이때 수립한 재생에너지의 개발 및 이용 목표는 내각의 비준을 받아야 한다. 이후에 재생에너지 개발 및 이용목표에 기초하여 관련 지도서를 만들어 해당 기관, 기업소, 단체에 내려보내야 하고, 시달된 지도서(재생에너지개발 및 이용계획)를 실행해야 한다.

원자력의 개발과 이용을 위한 사항은 「원자력법¹³⁸⁾」에서 규정하고 있다. 이 법은 총 20개 조로 구성되어 있다.

우라늄, 토륨광 같은 방사능광물의 탐사와 채취는 중앙원자력공업지도기관의 지도하고, 방사능광물과 핵연료의 연구, 생산, 취급, 수출입은 승인받은 기관만이 할 수 있다. 원자로의 건설, 개조, 이설, 관리와 핵연료 관리는 정한 절차와 방법에 따라 해야 한다. 원자력발전소를 운영하거나 핵설비를 이용할 경우에는 보호구역을 정해야 하고, 내각이 보호구역을 정한다.

국가는 자립적인 원자력공업을 건설하고 핵안전보호대책을 세우기 위하여 내각에 비상설로 원자력위원회를 설치한다. 또한 원자력발전소, 난방용원자로, 시험원자로, 핵가속기 같은 핵시설과 방사성물질취급에서 안전성을 보장하기 위한 핵안전감독체계를 세워야 한다.

137) 2013년 5월 29일 최고인민회의 상임위원회 정령 제3193호로 채택.

138) 1992년 2월 12일 최고인민회의 상설회의 결정 제15호로 채택.

1999년 3월 18일 최고인민회의 상임위원회 정령 제519호로 수정.

4) 전기통신시설

전기통신시설의 건설 및 관리, 전기통신의 보장과 이용에 관한 사항을 「전기통신법139)에서 규정하고 있다. 「전기통신140)법」은 제1장 전기통신법의 기본, 제2장 전기통신시설의 건설 및 관리, 제3장 전기통신의 보장과 이용, 제4장 전기통신사업에 대한 지도통제 등 총 4개 장과, 39개 조로 구성되어 있다.

「전기통신법」에서는 전기통신시설을 계획적으로 건설해야 하며, 전기통신시설 건설계획은 국가계획기관이 수립한다. 전기통신시설 건설설계는 체신설계기관이 하며, 전기통신시설 건설은 체신기관, 기업소가 수행하게 된다. 도로, 공공건물, 살림집 같은 것을 건설하는 경우 체신기관과 합의하여 전기통신 하부구조 시설을 설계에 반영하여 건설해야 하고, 전기통신시설 건설이 끝나면 기술검사를 해야 한다. 기술검사는 체신기관과 해당 기관이 수행하고 합격되지 못하면 전기통신시설을 이용할 수 없다.

<표 IV-30> 전기통신법 중 건설 관련 주요 내용

구분	주요 내용
전기통신시설 건설계획 등 (제9조~제11조)	<ul style="list-style-type: none"> 전기통신시설 건설계획은 국가계획기관이 수립 전기통신시설 건설설계는 체신설계기관이 작성 전기통신시설 건설은 체신기관, 기업소가 담당
전기통신 하부구조 건설 (제13조)	<ul style="list-style-type: none"> 해당 기관, 기업소, 단체는 도로, 공공건물, 살림집 같은 것을 건설하는 경우 체신기관과 합의하여 전기통신하부구조시설을 설계에 반영하고 질적으로 건설해야 함.
기술검사 (제14조)	<ul style="list-style-type: none"> 전기통신시설건설이 끝나면 기술검사를 함. 기술검사는 체신기관과 해당 기관이 함. 기술검사에 합격되지 못한 전기통신시설을 이용할 수 없음.
여러 가지 봉사 (제25조)	<ul style="list-style-type: none"> 체신기관, 기업소는 전기통신망을 통하여 과학기술 보급, 원격교육, 원격 의료봉사, 화상회의 등 여러 가지 통신봉사를 할 수 있음.

자료 : 「조선민주주의인민공화국 전기통신법」.

139) 2011년 12월 14일 최고인민회의 상임위원회 정령 제2037호로 채택.

140) 전기통신법 제2조(용어의 정의) 이 법에서 용어의 정의는 다음과 같다.

1. 전기통신이란 전기적 수단에 의하여 음성, 영상, 글자, 숫자, 기호, 그림 같은 것을 송수신 및 전송하는 것을 말한다.
2. 전기통신망이란 정보를 받아들이고 전송하기 위한 전기통신수단과 체계로 이루어진 망을 말한다.
3. 전기통신시설이란 전기통신보장에 이용되는 기계나 장치, 선로 같은 것을 말한다.
4. 전기통신가입자란 전기통신망을 리용하여 전기통신을 하는 기관, 기업소, 단체와 공민을 말한다.

5. 간석지·물자원·상하수도·공원 등 인프라 건설 관련 법제

(1) 간석지

북한의 식량생산력 제고를 위해 간척사업, 댐 등의 건설이 필요하다. 북한은 농업 생산력을 높이기 위해 1981년에 자연개조 4대 방침(간석지 개발, 새 땅 찾기, 서해갯문 건설, 태천발전소)을 제시한 바 있다.

간석지의 조사와 개간, 구조물관리 등을 「간석지법141)」에서 규정하고 있다. 「간석지법」은 제1장 간석지법의 기본, 제2장 간석지의 조사, 제3장 간석지의 개간, 제4장 간석지구 조물의 관리, 제5장 간석지사업에 대한 지도통제 등 총 5개 장과 47개 조로 구성되어 있다.

간석지는 밀물 때 바닷물에 잠기고 썰물 때 드러나는 바닷가의 땅으로 개간면적의 크기와 중요성에 따라 1급, 2급, 3급으로 구분하고 있다. 국가는 국토건설총계획에 따라 간석지를 개간하며, 간석지의 개간계획은 국가계획기관이 작성하고 국토건설총계획과 간석지 개간설계에 기초하여 개간계획을 작성하게 된다.

간석지의 개간은 외부망건설과 내부망건설로 구분된다. 외부망건설은 방조제건설과 마감막이 공사, 배수문건설이고, 내부망건설에는 제방건설, 포전정리, 도로, 수로, 살림집건설 등이 속한다.

<표 IV-31> 간석지 개발에서 지켜야 할 요구

- 농경지로 이용하는 것을 기본으로 하며 갈밭, 소금밭, 양어장, 양식장, 조수력 발전소와 바다저류지, 큰동 조질지, 산업부지, 살림집부지, 배대피지 등을 종합적으로 이용할 수 있어야 함.
- 국방상 요구와 환경보호의 견지에서 추진해야 함.
- 자연지리적 조건이 좋고 빨리 개간할 수 있는 지대부터 먼저 개간하며 모래가 많고 수심이 깊은 간석지에는 감탕잡이 뚝건설을 앞세워야 함.
- 체석장, 부재생산기지, 부두, 철도, 송배전선, 도로건설 같은 준비건설을 앞세워야 함.
- 구조물을 강한 해일에도 견딜 수 있게 건설해야 함.
- 노력과 설비, 자재를 집중하여 투자의 효과성을 높여야 함.
- 개간한 간석지를 빠른 기간에 이용할 수 있도록 해야 함.

자료 : 「조선민주주의인민공화국 간석지법」 제16조.

141) 2005년 7월 20일 최고인민회의 상임위원회 정령 제1199호로 채택.

외부망건설과 내부망의 하천제방, 조절지 제방 건설은 간석지 건설기업소가 하고, 그 밖의 내부망건설은 내부망 건설기업소와 간석지를 이용하는 기관, 기업소, 단체가 한다. 이 경우 국토환경보호기관과 해당 기관의 승인을 받아야 한다. 개간된 간석지의 이용을 위한 살림집, 상하수도, 주민지까지의 도로건설은 해당 도, 시, 군 인민위원회가 하고, 전기, 통신시설의 건설은 해당 기관이 한다. 외부망과 내부망 건설이 끝나면 준공검사를 받고, 준공검사에 합격된 간석지는 이용할 기관, 기업소, 단체에 넘기게 된다.

간석지 사업에 대한 지도는 내각의 통제하에 간석지 건설지도기관과 중앙농업지도기관, 해당 기관이 한다. 국가계획기관과 해당 기관은 간석지 개발에 필요한 노동력, 설비, 자재, 자금을 정한 기간 안에 집중적으로 보장해야 한다. 간석지 건설 지도기관은 간석지의 개간기간 동안 필요한 설비, 자재, 자금을 마련하는 데 개간지의 일부를 이용할 수 있는데, 이 경우 해당 건설주기관과 합의해야 한다. 간석지 사업에 대한 감독통제는 간석지건설지도기관과 농업지도기관, 국토환경지도기관, 해당 감독통제기관이 한다.

<표 IV-32> 간석지법 중 건설 관련 주요 내용

구분	주요 내용
간석지의 등급, 이용 및 개간원칙 (제2조~제3조), (제5조)	<ul style="list-style-type: none"> • 개간면적의 크기와 중요성에 따라 간석지를 1급, 2급, 3급으로 구분 • 간석지는 국가가 소유 • 국가는 국토건설총계획에 따라 간석지를 개간할 수 있음.
개간계획 작성 등 (제17조), (제18조)	<ul style="list-style-type: none"> • 간석지 개간계획은 국가계획기관이 작성 • 국토건설총계획과 간석지 개간설계에 기초하여 개간계획을 작성 • 건설주기관이 간석지의 개간기술과제를 작성, 필요에 따라 해당 기관도 간석지의 개간기술과제와 기술설계를 작성할 수 있음. • 국가계획기관이 개간기술과제, 국가건설감독기관이 기술설계를 심의·비준
간석지 개간의 구분 (제19조)	<ul style="list-style-type: none"> • 간석지 개간은 외부망건설과 내부망건설로 구분 <ul style="list-style-type: none"> - 외부망건설 : 방조제건설, 마감막이공사, 배수문건설 - 내부망건설 : 제방건설, 포전정리, 도로, 수로, 살림집건설 등
간석지개간의 담당자 (제20조)	<ul style="list-style-type: none"> • 간석지건설기업소 : 외부망건설과 내부망의 하천제방, 조절지제방건설 • 내부망건설기업소와 간석지를 이용하는 기관, 기업소, 단체 : 그 밖의 내부망 건설(국토환경보호기관과 해당 기관의 승인을 받아야 함.)
간석지개간의 선후차 (제21조)	<ul style="list-style-type: none"> • 간석지를 개간하는 기관, 기업소, 단체는 외부망건설을 한 후 막은 간석지를 이용하기 위한 내부망건설을 해야 함.
시설건설의 담당자 (제27조)	<ul style="list-style-type: none"> • 개간도내 간석지의 이용을 위한 살림집, 상하수도, 도로건설은 해당 도, 시, 군 인민위원회가, 전기통신시설의 건설은 해당 기관이 함.
준공검사 (제28조)	<ul style="list-style-type: none"> • 외부망과 내부망의 건설이 끝나면 준공검사를 받음.

자료 : 「조선민주주의인민공화국 간석지법」.

(2) 물자원(하천, 저수지, 광천, 지하수)

1) 물자원법

하천, 저수지, 호수, 광천, 지하수 등 물자원의 조사와 개발, 이용 등에 관한 일반적 사항을 「물자원법¹⁴²⁾」에서 규정하고 있다. 「물자원법」은 제1장 물자원법의 기본, 제2장 물자원의 조사와 개발, 제3장 물자원의 보호, 제4장 물자원의 리용, 제5장 물자원의 조사와 개발, 보호, 리용에 대한 지도통제 등 총 5개 장과 37개 조로 구성되어 있다.

물자원의 개발계획은 국가계획기관이 세우고, 국가계획기관은 국토건설총계획과 물에 대한 수요 전망을 토대로 물자원개발계획을 세워야 한다. 물자원의 개발승인은 국토환경보호기관 또는 해당 기관이 한다. 물자원을 개발하려는 기관, 기업소, 단체는 물자원개발신청서를 국토환경보호 기관 또는 해당 기관에 내고, 물자원개발설계는 해당 설계기관이 하며, 물자원의 개발은 물자원을 개발하는 기관, 기업소, 단체에서 실시한다.

<표 IV-33> 물자원법 중 건설 관련 주요 내용

구분	주요 내용
물자원의 조사 (제8조~제10조)	<ul style="list-style-type: none"> • 해당 기관, 기업소, 단체는 물자원의 조사와 개발을 계획적으로 해야 함 • 조시기관 <ul style="list-style-type: none"> - 평결면의 물자원 조사는 기상수문기관이 함. - 평속에 있는 물자원 조사는 지하자원탐사기관 또는 해당 기관이 함. • 물자원의 조사자료는 중앙국토환경보호지도기관과 해당 기관에 제출
물자원의 개발계획, 설계, 등 승인 (제11조~제13조)	<ul style="list-style-type: none"> • 국가계획기관은 국토건설총계획과 물에 대한 인민경제의 전망적 수요를 타산하여 물자원개발계획을 세움. • 물자원개발설계는 해당 설계기관이 작성 • 물자원 개발승인은 국토환경보호기관 또는 해당 기관이 함. • 물자원을 개발하려는 기관, 기업소, 단체는 물자원 개발신청서를 국토환경보호기관 또는 해당 기관에 제출 <ul style="list-style-type: none"> - 물자원 개발신청서에는 물자원개발목적과 규모모 등의 자료 첨부
물자원에 대한 지도통제 및 감독 (제32조), (제35조)	<ul style="list-style-type: none"> • 물자원의 조사, 개발, 보호, 이용에 대한 지도는 내각의 지도 밑에 중앙국토환경보호지도기관과 해당 기관이 함. • 물자원의 조사, 개발, 보호, 이용에 대한 감독통제는 국토환경보호기관과 해당 감독통제기관이 함.

자료 : 「조선민주주의인민공화국 물자원법」.

142) 1997년 6월 18일 최고인민회의 상설회의 결정 제86호로 채택.
1999년 1월 14일 최고인민회의 상임위원회 결정 제350호로 수정.

2) 하천

하천의 정리와 보호, 이용에 관한 사항은 「하천법¹⁴³⁾」에서 규정하고 있다. 「하천법」은 제1장 하천법의 기본, 제2장 하천의 정리, 제3장 하천의 보호, 제4장 하천의 리용, 제5장 하천부문 사업에 대한 지도통제 등 총 5개 장과 39개 조로 구성되어 있다.

하천정리계획은 국가계획기관과 국토환경보호기관이 국토건설총계획에 따라 수계별 정리전망계획과 연차별 하천정리계획을 수립·집행해야 한다. 하천을 정리하는 기관, 기업소 등은 설계대로 시공해야 하고, 설계 없이는 하천정리사업을 추진할 수 없다.

<표 IV-34> 하천법 중 건설 관련 주요 내용

구분	주요 내용
하천의 소유와 구분 (제8조~제10조)	<ul style="list-style-type: none"> 하천은 강, 내, 개울과 그 보호시설이 속하고, 국가가 하천을 소유 하천은 규모에 따라 대하천, 중하천, 소하천으로 구분되며 이 구분은 중앙 국토환경보호지도기관이 함.
하천정리계획 수립·집행 (제9조)	<ul style="list-style-type: none"> 국가계획기관과 국토환경보호기관, 해당 기관, 기업소, 단체는 국토건설총 계획에 따라 수계별 정리전망계획과 연차별 하천정리계획을 수립·집행
하천규모별 정리 (제10조)	<ul style="list-style-type: none"> 대하천의 정리는 국토환경보호기관, 중소하천의 정리는 중소하천 관리를 분담하는 기관, 기업소, 단체, 평양시 중심구역 안에 있는 대하천의 정리는 도시경영기관이 함. 분담받은 하천 구간에 대한 제방공사, 호안공사, 옹벽공사, 하천바닥파기, 물줄기바로잡기 등을 수행
하천정리 설계 (제12조), (제13조)	<ul style="list-style-type: none"> 하천의 정리설계는 하천설계기관과 해당 설계기관이 함. 작성한 설계는 국가건설감독기관의 승인을 받아야 함. 설계가 없이는 하천정리를 할 수 없음.
하천정리의 우선순위 (제14조)	<ul style="list-style-type: none"> 물에 의한 피해위험이 큰 하천의 구간과 주민지구, 산업지구, 농경지와 접 하고 있는 하천의 구간부터 먼저 정리
집중적 하천정리 (제15조)	<ul style="list-style-type: none"> 기관, 기업소, 단체는 국토관리총동원기간에 하천정리를 집중적으로 해야 함. 지방정권기관과 국토환경보호기관은 국토관리총동원계획에 따라 하천의 관리를 분담받지 않은 기관, 기업소, 단체의 노력, 설비, 자재를 하천정리 에 동원시킬 수 있음.
준공검사 (제32조)	<ul style="list-style-type: none"> 하천의 수역에 건물 또는 시설물을 건설한 기관, 기업소, 단체는 국가건설 감독기관의 준공검사를 받아야 함. 준공검사에 합격되지 못한 건물, 시설물을 이용할 수 없음.
하천부문 사업의 지도와 감독통제(제35조), (제37조)	<ul style="list-style-type: none"> 지도 : 국토환경보호지도기관과 해당 기관 감독통제 : 국토환경보호지도기관과 해당 감독통제기관

자료 : 「조선민주주의인민공화국 하천법」.

143) 2002년 11월 27일 최고인민회의 상임위원회 정령 제3436호로 채택.
2013년 7월 24일 최고인민회의 상임위원회 정령 제3292호로 수정보충.

3) 광천

북한의 「광천법」 제2조에서 광천을 “물리화학적 및 생물학적 특성과 치료 작용에서 보통 물과는 다른 땅속의 물로서 약수와 온천”으로 정의하고 있다. 이 같은 광천의 탐사와 개발, 이용, 보호에 관한 사항을 「광천법¹⁴⁴⁾」에서 규정하고 있다. 「광천법」은 제1장 광천법의 기본, 제2장 광천의 탐사와 개발, 제3장 광천의 리용, 제4장 광천의 보호 등 총 4개 장과 39개 조로 구성되어 있다.

국가계획기관은 국토건설총계획과 광천에 대한 수요 등을 기초로 광천탐사계획과 광천개발계획을 수립해야 한다. 광천탐사는 전문광천탐사기관, 기업소가 해야 한다. 광천의 개발승인은 비상설자원개발심의위원회가 하도록 규정하고 있다.

<표 IV-35> 광천법 중 건설 관련 주요 내용

구분	주요 내용
광천탐사계획 등 (제8조~제10조)	<ul style="list-style-type: none"> 광천탐사계획과 광천개발계획은 국가계획기관이 세움. 국가계획기관은 국토건설총계획, 광천에 대한 수요 등을 기초하여 광천탐사계획과 광천개발계획을 수립 광천탐사는 전문광천탐사기관, 기업소가 하고, 필요에 따라 다른 지하자원탐사기관, 기업소에 의뢰할 수 있음.
발견한 광천의 통보 및 개발승인 (제12조), (제13조)	<ul style="list-style-type: none"> 광천으로 인정되는 대상을 발견하면 보호대책을 세우고 해당 지방인민위원회에 알려야 함. 광천을 개발하려는 기관, 기업소, 단체는 광천개발신청서를 해당 기관의 합의를 받아 중앙자원개발지도기관에 제출 광천개발승인은 비상설자원개발심의위원회가 함.
토지이용허가, 위치지정 (제14조)	<ul style="list-style-type: none"> 국토환경보호기관, 농업지도기관과 해당 기관은 토지이용허가질서에 따라 광천개발승인서에 지적된 산림토지, 농업토지 등을 보장하며 위치지정을 해주어야 함.
광천개발설계의 작성, 승인 등 (제15조), (제16조)	<ul style="list-style-type: none"> 광천개발설계는 해당 설계기관 또는 광천개발승인을 받은 기관, 기업소, 단체가 하고, 광천개발설계의 승인은 해당 상급기관과 건설감독기관이 함. 광천개발을 설계대로 하며 개발과정에 광천성분과 량의 변화가 없도록 해야 하고, 승인받지 않은 설계로는 광천개발을 할 수 없음.
요양소의 건설과 운영 (제22조)	<ul style="list-style-type: none"> 중앙보건지도기관은 광천치료조건이 유리한 곳에 요양소를 건설하고 운영해야 함. 중앙보건지도기관의 승인을 받아 해당 기관, 기업소, 단체도 요양소를 건설하고 운영할 수 있음.
감독통제 (제36조)	<ul style="list-style-type: none"> 광천부문사업에 대한 감독통제는 해당 보건기관과 감독통제기관이 함.

자료 : 「조선민주주의인민공화국 광천법」.

144) 2012년 12월 19일 최고인민회의 상임위원회 정령 제2879호로 채택.

(3) 상하수도

1) 상수도

상수도시설의 건설과 관리, 생활용수의 생산 등을 「상수도법¹⁴⁵⁾」에서 규정하고 있다. 「상수도법」은 제1장 상수도법의 기본, 제2장 상수도시설의 건설, 제3장 상수도시설의 관리, 제4장 생활용수의 생산, 공급, 리용, 제5장 상수도사업에 대한 지도통제 등 총 5개 장과 51개 조로 구성되어 있다.

상수도시설은 생활용수를 생산하여 소비대상에 공급하기 위하여 설치한 구조물과 설비로서 물잡이구조물, 펌프장, 정화구조물, 송수관, 배수관, 맑은물저장 및 조절구조물, 수도관, 소화전과 그 부속설비 같은 것이 포함된다. 상수도시설의 건설계획은 인민위원회와 해당 기관, 기업소, 단체가 세우며, 주택이나 오피스 건설, 도시건설 등을 수행하기에 앞서 상수도시설건설을 먼저 추진해야 하고, 상수도시설건설을 하지 않고는 대상시설물의 건설공사를 진행할 수 없도록 규정하고 있다.

현재 사용 중인 상수도관에 인입관을 연결하려 할 경우 상수도관리기관과 합의하고 건설감독기관이 인입관건설명시서를 받아야 한다. 상수도관리기관의 합의와 건설감독기관의 인입관건설명시서를 받지 않고서는 인입관을 연결할 수 없다. 상수도시설건설이 끝나면 준공검사를 해야 한다.

<표 IV-36> 상수도법 중 건설 관련 주요 내용

구분	주요 내용
상수도시설건설계획의 작성 및 설계 (제10조~제12조)	<ul style="list-style-type: none"> 상수도시설건설계획은 인민위원회와 해당 기관, 기업소, 단체가 수립 대상건설을 할 경우 상수도시설건설이 선행되어야 함. 상수도시설건설계획은 해당 설계기관, 기업소가 작성
인입관 연결 (제14조)	<ul style="list-style-type: none"> 사용 중인 상수도관에 인입관을 연결할 경우 상수도관리기관과 합의하고 건설감독기관이 인입관건설명시서를 받아야 함.
준공검사 (제15조)	<ul style="list-style-type: none"> 상수도시설 공사가 끝나면 준공검사를 하고, 이를 합격하지 못한 상수도 시설은 상수도관리기관에 넘길 수 없음.
지도통제 (제45조), (제48조)	<ul style="list-style-type: none"> 지도 : 중앙도시경영지도기관, 해당 인민위원회 감독통제 : 중앙도시경영지도기관, 해당 인민위원회, 감독통제기관

자료 : 「조선민주주의인민공화국 상수도법」.

145) 2009년 11월 25일 최고인민회의 상임위원회 정령 제444호로 채택.

2) 하수도

하수도시설의 건설과 관리, 버림물의 처리 등을 「하수도법¹⁴⁶⁾」에서 규정하고 있다. 「하수도법」은 제1장 하수도법의 기본, 제2장 하수도시설의 건설, 제3장 하수도시설의 관리, 제4장 버림물의 처리, 제5장 하수도사업에 대한 지도통제 등 총 5개 장과 43개 조로 구성되어 있다.

하수도시설은 생활오수, 산업폐수, 빗물 같은 버림물을 처리하기 위하여 설치한 구조물과 설비로서 오수망, 우수망, 펌프장, 정화장 같은 것이 속한다. 하수도시설 건설계획은 인민위원회와 해당 기관, 기업소, 단체가 세우고, 관련 계획을 실행한다.

대상시설물에 대한 건설공사를 할 경우 하수도시설 건설을 선행해야 하고, 이를 선행하지 않고는 대상건설을 진행할 수 없다. 하수도시설 건설계획은 해당 설계기관, 기업소가 작성하고 설계 내용은 해당 하수도관리기관과 합의해야 한다. 사용 중인 오수관에 인입관을 연결할 경우 하수도관리기관과 합의하고 건설감독기관의 인입관건설명시서를 발급받아야 한다. 하수도시설건설이 끝나면 준공검사를 받아야 한다.

<표 IV-37> 하수도법 중 건설 관련 주요 내용

구분	주요 내용
하수도시설건설계획의 작성 및 설계 (제10조~제12조)	<ul style="list-style-type: none"> 인민위원회와 해당 기관, 기업소, 단체가 하수도시설건설계획을 수립 대상건설을 할 경우 하수도시설건설이 선행해야 함. 하수도시설건설계획은 해당 설계기관, 기업소가 작성하고 작성한 설계는 해당 하수도관리기관과 합의해야 함.
건설시 설계 요구 준수 (제13조)	<ul style="list-style-type: none"> 하수도시설을 건설하는 기관, 기업소, 단체는 하수도시설건설을 설계의 요구대로 해야 함.
인입관 연결 (제14조)	<ul style="list-style-type: none"> 사용 중에 있는 오수관에 인입관을 연결할 경우 하수도관리기관과 합의하고 건설감독기관의 인입관건설명시서를 발급받아야 함.
준공검사 (제15조)	<ul style="list-style-type: none"> 하수도시설건설이 끝나면 준공검사를 해야 하고, 준공검사에 합격되지 못한 하수도시설은 하수도관리기관에 넘겨줄 수 없음.
지도통제 (제38조), (제40조)	<ul style="list-style-type: none"> 지도 : 중앙도시경영지도기관, 해당 인민위원회 감독통제 : 중앙도시경영지도기관, 해당 인민위원회, 감독통제기관

자료 : 「조선민주주의인민공화국 하수도법」.

146) 2009년 12월 10일 최고인민회의 상임위원회 정령 제486호로 채택.

(4) 공원, 유원지

공원, 유원지의 건설과 관리운영, 이용 등을 「공원, 유원지관리법¹⁴⁷⁾」에서 규정하고 있다. 「공원, 유원지관리법」은 제1장 공원, 유원지관리법의 기본, 제2장 공원, 유원지의 건설, 제3장 공원, 유원지의 관리운영, 제4장 공원, 유원지의 이용, 제5장 공원, 유원지관리사업에 대한 지도통제 등 총 5개 장과 48개 조로 구성되어 있다.

동법 제2조에서는 공원, 유원지를 “인민들의 문화생활과 휴식, 교양을 위하여 꾸려진 문화정서생활 장소이며 휴식터”로 정의하고 있다. 그리고 공원에는 그 사명과 규모, 이용범위에 따라 구역공원, 구획공원, 종합공원, 유희공원, 아동공원, 청년공원, 민속공원, 분수공원, 화초공원, 해안공원, 기념공원, 조각공원, 체육공원으로 구분된다. 유원지는 그 위치와 지대적 특성에 따라 도시 안에 있는 유원지와 도시 주변에 있는 유원지, 사적지, 명승지를 기본으로 꾸린 유원지와 자연풍치를 기본으로 꾸린 유원지 등으로 구분된다. 동법 제6조에서는 공원과 유원지에 대한 투자를 지속적으로 확대할 것을 명시하고 있다.

국가계획기관과 중앙도시경영지도기관, 해당 기관은 공원, 유원지건설계획을 작성하고, 이를 내각 또는 해당 기관이 승인한다. 중앙도시경영지도기관과 해당 기관은 공원, 유원지의 건설계획작성을 하기 전에 해당 지역에 대한 조사를 진행하고 그에 기초하여 건설위치를 선정해야 한다.

공원, 유원지 건설설계는 국토건설총계획과 도시 및 마을건설총계획에 기초하여 원립설계기관 또는 해당 설계기관이 한다. 해당 설계기관은 작성한 설계에 대하여 공원, 유원지관리운영기관과 합의하고 대상에 따라 중앙설계지도기관 또는 해당 기관의 심의를 받아야 한다.

공원, 유원지의 건설은 공원, 유원지건설기관, 기업소가 한다. 경우에 따라서는 다른 건설기관, 기업소도 건설할 수 있다. 공원, 유원지를 건설하는 기관은 설계의 요구를 엄격히 지키며 그 질을 보장해야 한다. 공원, 유원지를 건설한 기관, 기업소는 정해진 기간까지 건설물의 질에 대하여 보증해야 한다. 공원, 유원지를 건설한 기관, 기업소는 건설이 끝나면 준공검사를 받아야 한다.

147) 2013년 5월 29일 최고인민회의 상임위원회 결정 제3191호로 채택.

이 밖에도 공원, 유원지를 건설하는 과정에 자연풍치에 손상을 주지 말아야 한다. 자연풍치에 손상을 주었을 경우에는 원상복구하거나 그에 해당한 조치를 취해야 한다. 그리고 공원, 유원지관리운영기관, 기업소는 낡고 뒤떨어진 공원, 유원지를 현대적으로 개건해야 한다. 이때 승인된 개건설계에 따라야 한다.

<표 IV-38> 공원, 유원지관리법 중 건설 관련 주요 내용

구분	주요 내용
건설계획의 작성 및 위치 선정 (제9조~제10조)	<ul style="list-style-type: none"> 국가계획기관과 중앙도시경영지도기관, 해당 기관이 공원, 유원지건설계획을 작성함. 내각 또는 해당 기관에서 공원, 유원지건설계획을 승인 중앙도시경영지도기관과 해당 기관이 공원, 유원지의 건설위치를 선정
건설설계 (제11조)	<ul style="list-style-type: none"> 원립설계기관 또는 해당 설계기관이 국토건설총계획과 도시 및 마을건설총계획에 기초하여 공원, 유원지건설설계를 해야 함. 해당 설계기관은 작성한 설계에 대하여 공원, 유원지관리운영기관과 합의하고 대상에 따라 중앙설계지도기관 또는 해당 기관의 심의를 받아야 함.
건설기관 (제12조)	<ul style="list-style-type: none"> 공원, 유원지의 건설은 공원, 유원지건설기관, 기업소가 함. 경우에 따라 다른 건설기관, 기업소도 공원, 유원지의 건설을 할 수 있음.
건설물의 질 보장 (제13조)	<ul style="list-style-type: none"> 건설에서 설계의 요구를 엄격히 지키며 그 질을 보장해야 함. 공원, 유원지를 건설한 기관, 기업소는 정해진 기간까지 건설물의 질에 대하여 보증해야 함.
준공검사 및 인수인계 (제14조, 제15조)	<ul style="list-style-type: none"> 건설이 끝나면 준공검사를 받아야 함. 준공검사에 합격되어야 해당 기관, 기업소에 넘겨줄 수 있음.
건설시 자연풍치 손상금지 (제16조)	<ul style="list-style-type: none"> 공원, 유원지를 건설하는 과정에 자연풍치에 손상을 주지 말아야 함. 자연풍치에 손상을 주었을 경우에는 원상복구에 해당한 조치를 해야 함.
공원, 유원지의 보수 (제25조)	<ul style="list-style-type: none"> 공원, 유원지의 보수는 대보수, 중보수, 소보수로 구분 - 대보수와 중보수는 담당한 기관, 기업소가 시행 - 소보수는 공원, 유원지관리운영기관, 기업소가 자체적으로 함.
공원, 유원지의 개건 (제26조)	<ul style="list-style-type: none"> 공원, 유원지관리운영기관, 기업소는 낡고 뒤떨어진 공원, 유원지를 현대적으로 개건해야 함. 공원, 유원지의 개건은 승인된 개건설계에 따라 해야 함.
입장 및 시설리용료금 (제37조)	<ul style="list-style-type: none"> 공원, 유원지를 리용하는 기관, 기업소, 단체와 국민은 정해진 입장 및 시설리용료금을 내야 함. 입장 및 시설리용료금은 해당 가격제정기관이 정함.
지도통제 (제40조, 제45조)	<ul style="list-style-type: none"> 지도 : 중앙도시경영지도기관, 해당 기관 감독통제 : 해당 감독통제기관

자료 : 「조선민주주의인민공화국 공원, 유원지관리법」.

1. 남북한 건설 법제의 비교

건설산업은 대표적인 규제산업으로 건설사업 전 과정에 걸쳐 각종 법령과 예규, 지침이 존재하고 발주기관의 내부 규정에 따라 행정적, 절차적 규제가 운영되고 있다. 이는 건설사업의 결과물인 각종 토목시설물과 건축물은 견고하게 시공되어야 공중의 안전과 효율성을 확보할 수 있기 때문이다.

설계에 대한 심사와 승인, 건설사업관리자에 의한 시공단계별 감리의 시행으로 시공의 질을 확보하고 있다. 또한 건설공사의 안정적 수행을 위해서는 입찰, 계약, 공사이행에 관한 보증제도를 운영하고 있다. 공사가 종료된 이후에도 시공자에게 하자담보책임을 설정해서 준공 후 발생하는 하자에 대한 시정조치가 이루어지고 있다.

또한 공사 과정에 있어서 주변 환경에 미치는 영향이 매우 크고 건설근로자들의 안전을 위협하는 사고가 빈번하게 발생하기 때문에 환경보전과 건설안전을 확보하기 위한 다양한 제도가 운영되고 있다. 그리고 건설공사는 막대한 자금이 투입되고 지역경제에 미치는 효과가 크기 때문에 공정하고 효율적인 건설공사 입찰제도와 공사대금의 지급방법에 대한 다양한 규제가 존재한다.

(1) 건설 법제 및 행정체계, 업역, 건설계획

남한의 건설 법제는 「건설산업기본법」을 중심으로 부문별로 세분화되어 있다. 건설산업을 관장하는 중앙부처는 다양하다. 구체적으로 국토교통부를 중심으로 기획재정부가 입찰제도 및 건설예산 운영, 고용노동부가 건설안전 및 건설근로자 고용 조건, 공정거래위원회가 하도급 및 입찰담합, 그리고 환경부가 건설환경에 관한 규제를 담당하는 등 매우 다양한 중앙부처가 건설 관련 운영에 관여하고 있다. 그런데 남한의 경우 법치주의에 의해 건설산업을 운영하고 있으므로 건설산업 관련 법제가 매우 정밀하게 마련되어 있다.

북한의 건설 법제는 「건설법」을 중심으로 분야별 건설감독, 자재관리, 환경보호, 국

토계획법 등 부문별로 구분되어 있고, 더욱 세분화되는 과정에 있는 것으로 보인다. 건설산업과 관련된 중앙행정기관은 건설건설공업성을 중심으로 국가건설감독성, 국토환경보호성, 도시경영상 등으로 내각의 각 성이 건설 관련 규정의 운영에 관여하고 있다.

북한에서는 남한과 같은 건설면허제도 및 업역제도가 건설 법제상에서 관찰되지 않고 있다. 다만 철도, 도로, 항만, 갑문과 같은 주요 인프라시설의 경우 각 분야의 전문 설계기관이 있고, 시공에 있어서도 각 인프라와 관련된 건설기관과 건설기업소가 있는 것으로 보인다.

건설공사를 추진하기 위해서는 공사추진을 위한 건설계획을 수립하고 이를 관계기관의 인허가를 받아야 한다. 남한의 경우 건설계획의 수립은 건설공사의 시행주체인 국가, 기업, 개인이 관계 규정에 맞추어서 자율적으로 수립할 수 있다. 이에 비해 북한은 건설총계획을 국토건설총계획에 근거해서 작성해야 하는데, 이는 국가계획기관, 관계기관 등 공공기관에서 작성해야 한다. 다만, 라선경제무역지대, 개성공단과 같은 경제특구 지역에서는 개발업자(투자자)가 개발(건설)계획을 수립할 수 있다.

(2) 입찰제도, 건설하도급, 공사비 지급

남한 공공건설공사의 경우 공사 물량을 배분하기 위해 경쟁 입찰, 제한경쟁입찰, 수의계약 등의 입찰제도가 있고, 경쟁 입찰은 해당 공사의 규모와 성격, 정책적 목표에 의해 종합심사낙찰제, 턴키입찰제도, 적격심사제 등 다양한 경쟁입찰방식이 운영되고 있다. 북한의 「건설법」 등 일반법에서 경쟁 입찰에 관한 사항은 관찰되지 않았다. 이는 건설 대상물을 건설할 경우 수요자인 관련 기관, 기업소, 단체가 직접 건설공사를 시행하기 때문에 남한과 같은 입찰제도가 필요치 않은 것으로 이해된다. 하지만 라선경제무역지대, 개성공업지구, 금강산관광특구와 같은 경제특구에서는 청부건설규정에 의해 외국인 투자자가 필요로 하는 건설대상의 건설은 입찰에 의해 시공자를 선정할 수 있다. 이때 지대건설감독기관과 합의하에 시행해야 한다.

남한의 경우 건설하도급은 건설산업의 일반적인 생산방식이다. 그런데 북한의 경우 일반적으로 건설하도급을 계약을 체결하여 관련 시공을 위탁하지 않고 관련 건설기관 또는 건설기업소가 직접 시공을 하는 것으로 보인다. 다만, 라선경제무역지대, 개성공업지대와 같은 경제특구지역의 경우 하도급건설에 의한 생산방식을 허용하고 있다. 즉, 원

도급(주청부건설)과 하도급(하청부건설)로 계약 유형을 나누고 있고, 주청부건설계약을 맺은 시공주가 건설주의 승인하에 다른 시공주와 하청부계약을 통한 하도급공사를 시행할 수 있다.

남한의 공사비 대금 지급방식으로 선급금 지급, 공사 기성금 제도 등을 운영하고 있다. 반면 북한은 공사비 지급에 관한 특별한 규정은 없다. 이는 건설 대상물의 수요기관이 직접 건설공사를 시행하므로 공사비 지급에 관한 규정이 불필요할 것으로 보인다. 하지만 경제특구 지역의 경우 청부건설의 경우 입찰 또는 수의계약을 통해 시공자를 선정해서 공사를 하게 되는데 이 경우 발주자와 시공자가 명확히 구분된다. 자유경제무역지대 청부건설규정에서는 건설주는 청부건설계약을 맺은 날부터 10일 안에 건설총투자액의 30%를 선불금으로 시공주에게 주어야 한다고 규정하고 있다. 그리고 라선경제무역지대 청부건설규정에서는 건설주는 완공된 청부대상의 건설물을 인계받은 날부터 30일 안에 청부건설자금을 청산토록 규정하고 있다.

(3) 공정관리, 건설감리, 환경규제, 하자담보책임

남한은 건설공사 수행시 체계적이며 효율적 공정관리를 위해 시공자가 공정관리계획서의 작성 및 제출하며, 건설사업관리 기술사가 공정관리 계획 수립과 운영 등을 관리하는 등 다양한 제도를 운영하고 있다. 또한 건설공사의 설계도서, 시방서 등의 내용과 맞지 않은 시공을 할 경우 건설사업관리자는 제시공, 공사중지 명령을 내리는 엄격한 건설감리제도를 운영하고 있다. 북한의 경우에도 주요 인프라 시설의 건설에 있어서 공정순서를 정하고, 설계의 요구, 기술규정, 표준공법을 지켜 그 질을 보장할 것으로 명시하고 있다. 「건설법」에서는 건설주와 시공주기관, 기업소, 단체, 건설감독기관은 건설현장에 감사원과 감독원을 두고 공정검사, 중간검사, 종합검사 같은 시공의 질 검사를 엄격히 해야 한다고 규정하고 있다.

남한은 지속가능한 환경을 보전하기 위해 건설계획을 수립하는 단계에서 환경영향평가를 실시하고 있고, 시공 중에는 소음, 진동, 분진, 건설폐기물 관리 등 공사로 인한 환경적 피해를 최소화하기 위한 다양한 제도를 운영하고 있다. 북한의 경우에도 환경영향평가제도를 운영하고 있으며, 건설과정에서 부정적인 환경 영향이 발생하면 그 사업을 중단시키는 규정을 갖고 있다. 준공검사이시 환경영향평가 결정의 집행사항을 잘 준수했

는지를 검사를 하는 등 북한 당국은 건설사업에 따른 부정적 환경적 영향을 최소화하기 위한 조치를 시행하고 있다.

남한은 공사종료 이후 건설공사에 대한 하자담보 책임기간을 설정하고 있다. 북한도 보증기간 중 나타난 결함에 대해 시공주 기관 등에서 책임을 지도록 규정하고 있다. 경제특구 지역의 청부대상 건설물의 품질 보증기간은 1년으로 정하고 있다.

<표 V-1> 남북한 건설제도 비교

구분	남한	북한
건설의 주체	• 발주자, 시공자(원·하도급자), 감리자 등	• 건설주, 시공주, 건설지도 및 감독자 등
기본법 및 행정체계	• 건설산업기본법을 중심으로 세분화된 개별법으로 규율 • 국토교통부를 중심으로 세부 분야별 규제 - 기획재정부, 고용노동부 등 세부분야 담당	• 건설법 중심의 세분화된 개별법으로 규율하는 추세, 정밀한 세분화는 되어 있지 않음. • 건설재건공업성을 중심으로 분야별 규제 - 국가계획위원회, 국가건설감독성, 국토환경보호성, 도시경영성 등 분야별 담당
건설면허 및 영역체계	• 건설업 면허제도를 운영하고 각 면허체계에 따른 업역 구분 - 일반건설업, 전문건설업, 건축사업 등	• 명확한 면허제도는 없음. • 인프라별 전문 건설기관 및 기업소, 인프라별 전문 설계기관 및 기업소 운영 - 지하철도, 도로 등 인프라시설별로 전문 설계기관(기업소) 및 건설기관(기업소)가 존재하는 것으로 보임.
건설계획의 수립	• 국가, 기업, 개인 등 자율적으로 수립	• 국가계획기관, 관계기관 등 공공기관이 수립 • 공공기관이 국토건설총계획에 근거하여 각 인프라별로 건설총계획 수립 • 경제특구 지역에서는 개발업자(투자자)가 개발(건설)계획 수립
하도급계약	• 하도급 계약 일반화	• 일반적으로 하도급계약을 체결하지 않음. • 경제특구 지역에서는 하도급계약에 의한 건설공사 수행 가능 - 라선 : 시공주는 하청부계약으로 자기 계약의 일부 또는 전부 위탁 가능 - 개성 : 전력, 통신 등 하부구조대상은 양도, 위탁으로 건설 가능
입찰제도	• 공공공사의 경우 다양한 입찰제도 운영	• 입찰제도를 운영하지 않고, 담당 기관, 기업소 등이 건설공사 수행 • 경제특구 지역의 청부건설계약은 입찰방식 적용, 지대건설감독기관과 합의하에 시행
건설 관련 허가	• 사전승인, 건축허가, 착공신고, 준공검사, 사용승인 등	• 건설명시, 설계검사, 시공허가, 공정검사, 중간검사, 종합(준공)검사 등

설계	<ul style="list-style-type: none"> 발주자의 자유의지에 따라 건축설계사무소, 엔지니어링사에서 시행 설계에 대한 건설사업관리 시행 	<ul style="list-style-type: none"> 공공적 성격의 설계기관(기업소)에서 시행 설계에 대한 질적 심사 시행, 설계승인을 받지 못하면 다음 단계로 이행될 수 없음.
보증	<ul style="list-style-type: none"> 입찰, 계약, 공사이행, 하자담보 등 보증제도 운영 	<ul style="list-style-type: none"> 건설법에서 건설보증 관련 규정 없음. 라선과 같은 경제특구의 경우 시공주는 북한의 보험기관에 보증을 들도록 하고 있어 건설보증제도가 부분적으로 운영 - 자유경제무역지대 : 건설공사완성보증인에게 건설완공을 요구
공정관리	<ul style="list-style-type: none"> 건설사업관리기술사가 공정관리의 계획수립 등을 관리 시공자는 공정관리계획서 작성 및 제출 	<ul style="list-style-type: none"> 대부분의 인프라 시설 건설에 있어서 공정순서를 정하고, 설계의 요구, 기술규정, 표준공법을 지켜 그 질을 보장할 것을 명시
건설감리	<ul style="list-style-type: none"> 건설공사의 설계도서, 시방서 등의 내용과 맞지 않는 시공을 할 경우 건설사업관리자는 제시공, 공사중지 명령 	<ul style="list-style-type: none"> 건설과정에 공정검사, 중간검사, 준공검사를 통한 시공의 질 검사를 해야 하고 각 단계별로 합격하지 못하면 다음 공정의 공사를 할 수 없음.
환경규제	<ul style="list-style-type: none"> 환경영향평가제도 운영 시공 중 소음, 진동, 분진 등 규제 	<ul style="list-style-type: none"> 환경영향평가제도 운영 - 건설과정에서 부정적인 환경영향이 발생하면 그 사업을 중단 - 준공검사시 환경영향평가 결정의 집행사항 검사
문화재조사	<ul style="list-style-type: none"> 일정규모 이상인 건설공사 수행시 문화재 지표조사 시행 	<ul style="list-style-type: none"> 역사유적보호구역에서의 건설공사는 사전승인 필요 개발 및 건설공사 추진시 문화유물 발견시 관련기관 통지, 문화유물보호대책 수립
자재수급	<ul style="list-style-type: none"> 시공회사가 자체적으로 조달 - 일부 공공공사에서 관급자재 활용 	<ul style="list-style-type: none"> 국가계획(자재공급계획)에 기초한 공급 주요 인프라시설의 경우 관련법에 건설에 필요한 적시에 자재 공급을 명시 - 건설법 : 건설자재 50% 이상 준비하지 않은 대상은 시공할 수 없음.
건설안전	<ul style="list-style-type: none"> 설계안전성 검토, 안전관리계획 작성 및 승인, 정기안전점검, 정밀안전점검 등 운영 	<ul style="list-style-type: none"> 노동안전 및 노동위생 등에 대한 측정 및 검사 시행
공사비 지급	<ul style="list-style-type: none"> 공공공사의 경우 선금금, 공사 기성금 등 관련 규정 운영 	<ul style="list-style-type: none"> 공사비 지급방법에 관한 특별한 규정 없음 경제특구지역에 공사비 관련 규정 존재 - 라선 : 청부건설시 건설물 인계받은 날부터 30일 안에 청부건설자금 청산 - 자유경제무역지대 : 계약서에 건설자금의 지불시기 및 방법 명시, 청부건설계약을 맺은 날부터 10일 안에 건설총투자액의 30% 선불금으로 시공주에게 지급
하자 담보 책임	<ul style="list-style-type: none"> 건설공사의 종류별로 하자담보 책임기간 운영 : 1~10년 	<ul style="list-style-type: none"> 보증기간 중 나타난 결함은 시공주 기관 등에서 책임을 지도록 규정 경제특구지역의 청부대상 건설물의 품질 보증기간은 1년

2. 북한 건설산업 관련 법제의 변화 방향

(1) 중국, 베트남 등 사회주의 국가의 건설 법제 변화

중국 공산당은 1949년 신중국 성립 이전에 국민당 정부가 제정한 법률을 악법이라고 폐지하고, 1954년 「중화인민공화국헌법」 등을 제정하였으나, 1976년 이전까지는 문화대혁명의 후유증 등의 영향으로 법치주의적 성격이 크지 않았던 것으로 평가되고 있다.

개혁·개방을 선언한 1978년 지나고 중국 공산당은 1982년 「헌법」 개정, 이후 「민법」, 「형법」, 「행정소송법」 등 기본법을 제정하면서 점차 법치주의적 체계를 잡아가고 있다. 1997년 중국 공산당은 제15기 전국 대표회의에서 국가의 기본방향을 「의법치국(依法治國)」으로 정하고 이를 1999년 「헌법」 개정시 반영했다. 신중국 건국 이후 국가 통치에서 인치(人治)가 좀 더 강조되었다면 이제는 법치(法治)의 중요성을 강조됨에 따라 인치와 법치의 관계를 조화하는 중국 특유의 사회주의 법제 사회로 나가고 있다.¹⁴⁸⁾

2001년 12월 중국의 WTO 가입을 계기로 중국의 많은 법률이 WTO의 규범에 맞추어지는 개정 작업이 추진되었다. 국제적 기준에 맞는 법치주의를 통해 중국에 투자하는 외국 자본의 투자는 확대되었고 중국의 신속한 경제발전이 가능케 된 것이다.¹⁴⁹⁾

1978년 개혁·개방 이후 중국 경제가 급성장하면서 건설산업의 제도를 정비하기 시작했다. 1995년 「도시부동산관리법」 제정, 1998년 「건축법」, 도시부동산개발관리조례 제정, 1999년 건축공정, 시공허가 관리규정 제정, 2000년 부동산개발 기업면허관리규정 제정, 2001년 건축기업의 면허표준 제정 등에 따라 중국도 건설업 면허제도가 도입되었다.

중국의 건설면허는 종합시공, 전문시공, 노무제공으로 구분된다. 종합시공 면허기업은 건설공정을 자체 시공할 수 있지만 필요에 따라 전문시공 면허기업, 노무제공 면허기업에게 하도급을 줄 수 있다. 전문시공 면허기업은 노무제공 면허기업에 노무 관련 분야를 도급할 수 있다. 종합시공 면허기업은 건설공정에 따라 건물건축, 도로, 철도 등 12개로 세분된다. 전문시공도 지반공사, 인테리어 등 60개로, 노무제공은 목공, 벽돌 등 13개로 세분되어 있다. 종합시공은 건설기업의 자본금, 기술인력, 시공능력에 따라 1급, 2급, 3급으로 면허가 분류되어 있다.¹⁵⁰⁾

148) 모덕승, 「중국법의 변화와 방향」, 법학논총 30(1), 전남대학교 법학연구소, 2010.4.

149) 정세호·박정국, 「중국 외국인투자법제의 현황과 전망에 관한 소고」, 법학논고 59, 경북대학교 법학연구원, 2017.8.

1996년에 건설부문에 입찰제도가 도입되었다. 건설 입찰제도는 ‘공개’, ‘공평’, ‘공정’을 원칙으로 부정부패를 방지하고, 사업공정과 설비 등 조달항목의 품질을 보장받도록 했다. 중국 당국은 건설입찰제도를 통해 수요자의 요구에 부합하는 물품을 공급하고, 하도급자를 선택하게 하여 건설공사의 품질 제고와 부정부패 방지를 도모했다.¹⁵¹⁾

<표 V-2> 중국 종합건설업 면허취득 조건(2015.1.1일부터 시행)

구분	1급	2급	3급
순자산	1억 위안 (약 1,634만 달러)	4,000만 위안 (약 653만 달러)	800만 위안 (약 130만 달러)
엔지니어	고급 1명, 중급 30명	중급 15명	중급 6명
건축사	12명 이상	9명 이상	5명 이상
관리자	50명 이상	30명 이상	15명 이상
노무자	150명 이상	75명 이상	30명 이상
시공실적	아래 4개 항목 중 2개 이상 조건 부합		
층수	25층 이상 1개 혹은 18~24층 2개	12층 이상 1개 혹은 8~11층 2개	-
	100m 이상 1개 혹은 80~100m 2개	50m 이상 1개 혹은 35~50m 2개	-
높이	3만㎡ 이상 1개 혹은 2~3만㎡ 2개	1만㎡ 이상 1개 혹은 0.6~1만㎡ 2개	-
	RC구조 30m 이상 1개 혹은 철골구조 27~30m 이상 2개	RC구조 21m 이상 1개 혹은 철골구조 18~21m 이상 2개	-
Span 길이	RC구조 36m 이상 1개 혹은 철골구조 30~36m 이상 2개	RC구조 24m 이상 1개 혹은 철골구조 21~24m 이상 2개	-

주 : 1) 명목 GDP에서 차지하는 각 산업별 생산액의 비중.

2) 도소매, 음식숙박, 운수 및 통신, 금융보험 및 부동산 등을 포함.

자료 : 한국건설경제산업학회, 「중국 건설시장 진출전략 연구」, 국토교통부, 2015.11, p.110.

베트남의 경우 1986년 12월, 제6차 베트남 공산당 전국대표대회에서 개혁·개방을 의미하는 “도이모이”를 채택하고부터 사회주의적 경제발전이 본격적으로 추진되었다. 1992년 「헌법」을 개정하면서 베트남은 외국자본유입과 기술투자장려, 외국자본에 대한 국유화 금지 등을 명문화하였다. 또한 2007년 WTO에 가입하고 관련 의무를 이행함에 따라 베트남 시장에 대한 외부 세계의 우려가 많이 제거되었고, 베트남에 대한 외국인 투자가 급증하게 되었다. 한편 건설 관련법이 본격적으로 제정되어 법치주의적 성격을 강화되기 시작했는데, 「토지법(1987년)」, 「건설법(2003년)」, 「주택법(2005년)」, 「부동산사

150) 김주영, 「중국 건설시장 구조의 이해와 진출 방향」, 수은해외경제, 한국수출입은행, 2006.5, pp.23~25.

151) 박인성·양광식, 「중국의 입찰제도, 건설경제」, 국토연구원, 1999.12, pp.69~72.

업법(2006년)」 등과 같이 건설 및 부동산 관련 법제가 제정되기 시작했다.

베트남에서 건설산업에 관한 법은 「건설법」으로 그 내용은 건설회사의 능력, 시공자의 권리와 의무, 건설감리, 설계, 건설허가, 감독, 위반자의 취급 등으로 구성되어 있다. 베트남에서 「건설법」은 「건축법」이라고 부르기도 한다.

베트남은 건설업 면허제도를 운영하고 있다. 정부는 베트남 영토에서의 건설행위를 하는 조직, 외국조직, 개인에게 충분한 조건을 구비하고 있을 경우 건설업 활동허가서를 발급하고 있다. 설계에 대해서도 설계활동 능력조건을 구비한 자에게 건설업을 영위할 수 있는 능력 및 직업증명서를 발급하고 있다. 그리고 「입찰법(2005년)」을 제정해서 정부 조달사업에 대한 다양한 입찰계약제도를 운영하고 있다.¹⁵²⁾

<표 V-3> 베트남 건설법의 구성

구분	세부 구분	주요 내용
제1장		총칙(일반규정)
제2장	건설기본계획	▪ 일반규정, 지역건설마스터플랜, 도시건설마스터플랜, 농촌 집약의 건설 관련 마스터플랜, 건설마스터플랜의 집행
제3장		시설건설을 위한 투자프로젝트
제4장	건설조사 및 설계	▪ 건설조사, 건설공사의 설계
제5장	건설공사	▪ 건설허가, 건설공사를 위한 부지정리, 건설공사의 시공, 건설공사의 시공감리, 특수건설공사의 실시
제6장	건설계약자의 선정 및 건설계약	▪ 건설계약자의 선정, 건설행위에 관한 계약
제7장		건설의 국가관리
제8장		포상 및 위반의 취급
제9장		시행 규정

자료 : 중앙대 산학협력단, 「베트남 부동산 및 건설법제 연구」, 법제처, 2010.2, p.87.

(2) 북한 경제의 변화에 따른 건설 법제의 변화 예측

북한 경제에서 건설산업은 매우 중요한 위치를 차지하고 있다. 전체 경제에서 건설산업이 차지하는 비중은 2018년 기준으로 8.9%로 남한의 5.9%와 비교해 매우 높은 수준이다. 북한 당국은 평양 려명거리 건설, 단천발전소 건설, 원산 갈마해양관광지구 건설 등 대규모 건설사업을 추진했거나 추진 중에 있다. 그리고 국가경제발전 5개년(2016~

152) 중앙대 산학협력단, 「베트남 부동산 및 건설법제 연구」, 법제처, 2010.2.

2020년) 전략을 추진하면서 북한 경제의 성장을 도모하고 있다.

현재, 북한은 미국 등 UN의 경제제재로 인해 계획하고 있는 인프라 건설사업의 원만한 추진에 어려움이 있다. 하지만 북한과 미국과의 정상회담에서 원만한 합의에 이르고, 한반도 핵문제가 해결된다면, 국제사회의 대북제재는 해제될 것이고, 북한은 본격적인 경제개발 사업을 추진할 수 있을 것이다.

<표 V-4> 국가경제발전 5개년 전략의 주요 내용

구분	주요 내용
전력	<ul style="list-style-type: none"> 발전소 생산 공정과 설비를 정비하고 보강 / 송배전망 개선·보수 건설 중인 발전소의 조속 완료, 단전발전소 최단 기간 내 준공 / 원자력발전소 건설 추진 친환경 에너지(풍력, 조력, 바이오, 태양에너지) 이용 및 확대
석탄 금속 철도	<ul style="list-style-type: none"> 석탄 : 신 탄광 개발, 종합적 기계화 운반의 다양화 실현, 효율적 채광 방식 도입 등 금속 : 동력 공급 책정, 철광산 생산력 확장, 합금강 및 규격강의 품종 다양화 등 철도 : 철도망 완비, 철도의 고속화 추진, 철도시설의 근대화, 관리 운영의 정보화 등
기계 화학 건설	<ul style="list-style-type: none"> 기계 : 기존 기계설비 기능 개선, 신형 근대적 설비의 설계 및 제작 화학 : 비료 및 기초화학 제품 생산의 정상화, 국내 자원에 의거 생산기지 건설 건설 : 기념비 등 건축물을 최고 수준최단기간 내 건설 완료, 설계·장비·공구 등 근대화 실현 건설자재 : 공장기업 현대화, 건축자재 생산의 전문화·전통화, 건축자재의 다양화·국산화
농업 수산업 경공업	<ul style="list-style-type: none"> 농업 : 과학적 농업으로 곡물 생산목표 달성, 지역 특성에 따른 작물과 품목 배치 및 농작업 기계화 수산업 : 수산물 생산목표 달성, 어류가공 시스템과 설비, 전력, 관리 시스템 구축 경공업 : 지식경제시대 모델 도입, 원료와 원자재의 국산화, 신제품 개발과 품질 향상 주력 등
국토	<ul style="list-style-type: none"> 산림 복구사업 추진 / 목목 생산 선형
대외경제	<ul style="list-style-type: none"> 신용 준수, 가공품 수출과 기술무역, 서비스 무역 비중을 제고하는 방향으로 무역구조 개선 합영, 협력에서 주체적 입장을 고수, 선진 기술을 취득하여 국가경제 발전에 기여 경제개발구에 유리한 투자 환경 조성 및 관광 활성화 실현

자료 : 박용석, 「건설분야 남북협력사업과 향후과제」, 건설이슈포커스, 한국건설산업연구원, 2018.11, p.45.

북한의 경제발전 과정을 예상하면 다음과 같다. 우선 외국자본을 중심으로 북한 전역에 대규모 산업·관광단지 등에 대한 투자가 확대될 것이고, 이를 통해 북한 내에 각종 제조업, 서비스업 등의 산업이 활성화될 것이다. 이와 함께 전력, 도로, 철도 등 다양한 인프라 건설공사가 대규모로 진행될 것으로 보인다.

북한 경제가 발전하면 제조업, 서비스업, 건설업 등 매우 다양한 산업 분야에서 대규모 인력수요가 발생할 것이다. 이 같은 사회·경제적 변화에 따라 북한 건설산업의 생산 체계 변화는 불가피하다. 즉, 외국 투자자의 증가에 따라 “청부건설”이 확대될 것이고, “입찰제도”, “보증제도”, “대금지급방식” 등이 보다 정밀하게 정비되어야 한다.

북한 경제의 성장에 따라 제조업, 서비스업 등 건설산업 이외 타 산업에서의 인력 수요가 급증할 것이다. 이에 따라 그동안 주요 건설사업마다 북한 주민을 동원하였던 기존의 건설인력 충원방식에 제약이 발생할 것으로 보인다. 또한 건설 대상시설의 수요기관이 스스로 직접 건설하던 기존 건설방식에서 전문적 시공을 하는 건설기업소에 건설 대상 시설의 공사를 위탁하는 방식이 보편화될 것이다. 즉, 비료제조기업이 비료의 생산과 유통, 그리고 비료공장의 건설을 모두 하는 것보다는 비료의 연구와 생산에 집중하는 것이 비료기업의 운영을 효율화시켜 이윤을 증대시킬 것이다. 즉, 비교(절대) 우위의 법칙을 활용하는 것이 북한 경제의 발전에 더 큰 도움이 될 것이다.

이 같은 변화에 따라 자연스럽게 북한 건설인력은 정예화되고, 전문화된 건설기업소가 증가하게 될 것이다. 한편 비전문화된 건설기업소에 의한 부실공사 또한 발생하게 될 우려가 있다. 이에 따라 북한 당국은 북한 건설산업을 효과적으로 관리하기 위해서 “건설기술 및 기능인력 관리제도”, “건설면허제도”의 도입과 정비를 추진할 것으로 예상된다.

건설사업은 설계-시공-준공-운영 등 단계별로 다양한 사업위험(리스크)이 존재한다. 그중 건설계획, 인허가, 시공과정 등에서 정책 담당자의 의중에 따라 사업이 되기도 하고 안 되기도 하는 불확실성이 존재하면 사업 리스크는 커질 수밖에 없다. 이 경우 투자자는 건설투자를 기피하고, 발주자와 시공자는 건설사업의 진척에 대한 예측 가능성이 낮아질 수밖에 없다. 이러한 정책 리스크를 줄일 수 있는 방법이 건설 관련 규제를 잘 정비하고 명확히 하는 것이다. 즉 북한 경제가 더 고도화되고 그 규모가 확대될수록 북한의 건설 법제에 대한 신규 제정 및 기존 법제에 대한 정비의 필요성은 높아질 것으로 예상된다.

북한의 본격적인 경제발전이 추진되면 건설산업 관련 기본 법제의 세분화와 다양한 제도의 도입이 검토될 것으로 보인다. 즉, 건설업 면허(등록)제도, 건설공사의 시공자격 제도, 도급 및 하도급계약, 공사대금의 지급, 하자담보책임, 건설 보증, 건설기능인력 및 기술인력의 육성과 관리, 공정관리, 건설사업관리, 건설분쟁조정 등 건설산업의 기본 법제에 대한 다양한 제도의 도입과 정비가 필요할 것으로 예상된다.

3. 정책적 시사점

(1) 북한의 인프라 관련 법제 정비 필요

북한 인프라 건설사업에 외국인 투자자들의 본격적인 투자 및 진출이 추진되면, 건설 사업 추진의 효율성을 높이기 위한 개별 인프라 건설에 필요한 관련 법제와 규정의 정비 필요할 것이다. 남한 자본과 중국 등 외국자본에 의해 개발 및 운영이 추진되고 있는 개성공업지구와 금강산관광지구, 라선경제무역지대의 경우 해당 경제특구의 사업을 효과적으로 추진하기 위한 관련 법제가 정비되고 하위 규정이 마련되었다(<표 III-10> 참조).

도로, 철도, 항만, 발전소와 같은 기반 시설 건설공사의 경우에도 현대적 건설 및 운영 기준에 맞는 각종 법제도의 추가 및 보충이 필요하다. 철도의 경우 남북철도 관련 건설 기준이 상이하다. 남한의 경우 명시적으로 철도 선로 등급을 규정하지 않고, 철도건설 규칙 내에 철도의 건설기준에 관한 규정에서 설계속도에 따라 최소곡선반경, 궤도의 최소 중심 간격, 시공기면의 폭, 레일 중량 등의 기준을 지정하고 있다.

이에 비해 북한은 철길관리기준을 1~4급선으로 구분하고, 레일중량, 설계속도, 설계하중, 곡선반경, 완화곡선 길이 등을 설정해 놓고 있다. 그런데 1급 선로의 경우 설계속도가 100km/h로 남한의 재래선 철도 건설기준에 비해서도 낮은 수준이다.

현재 남북한의 철도 관련 주요 제도에 있어 많은 차이가 있다. 그런데 북한의 철도 관련 법령은 「철도법」, 「철도차량법」, 「지하철도법」, 「국제철도화물수송법」 등 4개이다. 그런데 철도의 기본법 역할을 하는 「철도법」에서 철도 건설과 관련된 규정은 “제2장 철도의 물질기술적토대강화”에 해당하는 8개 조항¹⁵³⁾에 불과하다.

153) 제12조(철도의 물질기술적토대강화의 기본요구)

제13조(철도의 전기화)

제14조(차량, 레루, 침목, 고착품의 생산)

제15조(철길의 강도보강, 철도역 구내선 확장)

제16조(새 철길건설, 철도망 완비)

제17조(철도역 구내와 구간의 자동화)

제18조(화물역과 전용선)

제19조(철도운수부분의 사업조건보장)

<표 V-5> 남한 철도 건설기준 규정 예(2014.10)

구분 \ 설계속도	350	300	250	200	150	120	70 이하
□ 레일중량(kg/m) (본선/측선)	60/50	60/50	60/50	60/50	60/50	50/50	50/50
□ 최소곡선반경(m) - 자갈도상 궤도 - 콘크리트도상 궤도	6,100 4,700	4,500 3,500	3,100 2,400	1,900 1,600	1,100 900	700 600	400 400
□ 완화곡선삽입 기준 곡선반경(m)	-	-	24,000	12,000	5,000	2,500	1,500
□ 최소도상두께(mm)	350	350	350	300	300	270	250
□ 최소시공기면 폭(m) (전철/비전철)	4.25	4.25	4.0	4.0/3.7	4.0/3.3	4.0/3.3	4.0/3.0
□ 곡선사이의 직선(m) (최대속도 × n)	0.5	0.5	0.3	0.3	0.3	0.3	0.2
□ 선로최대기울기(%) - 일반의 경우 - 부득이한 경우	35 35	35 35	25 30	10 15	12.5 15	15 20	25 30
□ 계산하중	KRL 2012 여객선용 표준 활하중	KRL 2012 여객선용 표준 활하중	KRL 2012 표준 활하중	KRL 2012 표준 활하중	KRL 2012 표준 활하중	KRL 2012 표준 활하중	KRL 2012 표준 활하중
□ 침목배치(정/m) - PC 침목 - 나무침목	1.76~1.56 1.96~1.64	1.76~1.56 1.96~1.64	1.76~1.56 1.96~1.64	1.76~1.56 1.96~1.64	1.76~1.56 1.96~1.64	- 1.48~1.36	- 1.48~1.36

자료 : 최성원(2017.10.16.), pp.9~10.

<표 V-6> 북한 선로 등급 기준 현황

구분 \ 선로등급	1급	2급	3급	4급
□ 설계속도(km/h)	100 이상	90	80	70
□ 레일중량(kg/m)	50 이상	50	43	43, 37
□ 최소곡선반경(m)	600	400	300	250
□ 완화곡선삽입 곡선반경(m) - 완화곡선길이	2000 이상 1000h	1800 이상 800h	1200 이상 600h	800이상 450h
□ 도상두께(mm)	350	300	250	200
□ 시공기면 폭(m)	3	2.9	2.8	2.7
□ 선로노반 폭(m)	6	5.8	5.6	5.4
□ 선로기울기(%) - 일반의 경우 - 부득이한 경우	10 이하 12.5 이하	12.5 이하 15 이하	15 이하 25 이하	25 이하 35 이하
□ 계산하중	ㄱ 25	ㄱ 25~22	ㄱ 22~20	ㄱ 20~18
□ 침목배치(정/m) - 반경 600m 미만 - 반경 600m 이상	2.0 1.8~1.9	1.9~2.0 1.7~1.8	1.8~1.9 1.6~1.7	1.7~1.8 1.5~1.6

자료 : 최성원(2017.10.16.), pp.10~11.

북한 내 대규모 철도 건설사업이 북한뿐만 아니라 남한을 포함한 외국 자본으로 추진될 경우 현재의 철도 건설사업에 관한 충분한 법적 규범을 갖추었다고는 볼 수 없다. 이에 따라 향후 북한지역의 대규모 철도 투자를 준비하는 차원에서 철도 관련 법제를 정비해야 한다. 특히 철도 고속화 추세에 맞추어서 개정해야 한다.

향후 철도뿐만 아니라 도로, 항만, 발전소, 주택 등 주요 인프라 건설에 관한 제반 법률 및 하위 규정의 대한 정비가 필요하다.

(2) 경제개발구 및 경제특구 사업에 남한 참여를 위한 법률 정비 필요

현재, 북한은 경제 및 관광특구사업을 의욕적으로 추진하고 있다. 그런데 남한 기업들은 개성공업지구와 금강산국제관광특구를 제외한 다수의 경제개발구와 라선경제무역지대, 황금평·위화도경제지대에는 참여가 제한될 것이 우려되고 있다. 사업이 추진된 개성공업지구와 금강산관광의 경우 「개성공업지구법」 제3조에서 “공업지구에는 남측 및 해외동포, 다른 나라의 법인, 개인, 경제조직들이 투자할 수 있다”로 되어 있고, 「금강산국제관광특구법」 제4조에서 “국제관광특구에서는 다른 나라 법인, 개인, 경제조직이 투자할 수 있다. 남측 및 해외동포, 공화국의 해당 기관, 단체도 투자할 수 있다”고 명시되어 있다. 이에 따라 개성공단과 금강산에 대한 남한의 투자와 개발이 가능했던 것이다.

<표 V-7> 북한 경제·관광특구법의 투자자 관련 규정

구분	주요 내용
개성공업지구법 (제3조)	• 공업지구에는 남측 및 해외동포, 다른 나라의 법인, 개인, 경제조직들이 투자할 수 있다.
금강산국제관광특구법 (제4조)	• 국제관광특구에는 다른 나라 법인, 개인, 경제조직이 투자할 수 있다. 남측 및 해외동포, 공화국의 해당 기관, 단체도 투자할 수 있다.
라선경제무역지대법 (제4조)	• 경제무역지대는 세계 여러 나라의 법인이나 개인, 경제조직이 투자할 수 있다. 우리나라 영역 밖에 거주하고 있는 조선동포도 이 법에 따라 경제무역지대에 투자할 수 있다.
황금평·위화도 경제지대법 (제4조)	• 경제지대에는 세계 여러 나라의 법인이나 개인, 경제조직이 투자할 수 있다. 우리나라 영역 밖에 거주하고 있는 조선동포도 이 법에 따라 경제지대에 투자할 수 있다.
경제개발구법 (제5조)	• 다른 나라의 법인, 개인과 경제조직, 해외동포는 경제개발구에 투자할 수 있으며 기업, 지사, 사무소 같은 것을 설립하고 경제활동을 자유롭게 할 수 있다.

그런데 현재 중국과 러시아 자본을 중심으로 개발 중인 라선경제무역지대, 중국과 개발을 협의하고 있는 황금평·위화도 경제지대, 평양, 남포, 원산 등 북한 전역에서 개발을 모색하고 있는 경제개발구 등에 있어서 남한의 법인 또는 개인들이 이들 경제특구의 투자자로 참여할 수 있도록 명시되어 있지 않다.

이에 따라 현행 북한의 건설 법제에 근거해서 남한의 법인과 개인들이 나진·선봉 지역, 황금평·위화도 지역, 경제개발구에 투자하기 위해서는 「북남경제협력법¹⁵⁴⁾」에 근거해서 개선이 추진되어야 할 것으로 보인다. 「북남경제협력법」은 남과 북 사이에 진행되는 건설, 관광, 기업경영, 임가공, 기술교류와 은행, 보험, 통신, 수송, 봉사업무, 물자교류 등을 있어서 남과 경제협력을 하는 기관, 기업소, 단체에 적용된다. 즉, 북한과 경제협력을 하는 남한의 법인, 개인에게도 이 법을 적용하도록 하고 있다. 북남경제협력에 대한 승인은 중앙민족경제협력지도기관이 하고 승인 없이 북남경제협력을 할 수 없다.¹⁵⁵⁾

그런데 북남경제협력법에 의해 남한의 법인과 개인이 북한의 어느 지역에서든 북한과 협력사업을 할 수 있지만 진출하는 기업은 북한 당국으로부터 개별적으로 승인을 받아야 하고, 승인을 받고 진출해도 경제특구나 경제개발구에서 투자자들에게 적용되는 각종 특혜를 받을 수 있는 것은 아니다.¹⁵⁶⁾

향후 북한 경제 및 관광특구 개발에 있어서 남한 자본의 투자를 촉진하기 위해서는 「경제개발구법」과 각종 「경제특구법」의 투자자 관련 규정을 명시적으로 개정해야 한다. 즉, 경제특구 및 경제개발구의 개발 활성화를 위해 남한 자본과 외국 자본을 차별없이 유치해야 한다.

남한의 정부 및 기업의 투자가 확대될 경우 주요국의 투자자들도 보다 안심하고 북한에 투자할 수 있는 유인을 제공할 수 있다. 이에 따라 북한의 책임 있는 당국자의 명령과 같은 초법적인 조치도 필요하다. 하지만 일반 국가의 경우 법률은 가장 공신력 있으며 안정적이고 예측 가능한 국가의 의사 표현이므로 명시적인 법률 개정으로 투자자들이 더욱 안심하고 북한 경제특구 및 경제개발구 사업에 참여할 수 있는 투자환경을 조성하는 것이 필요하다.

154) 2005년 7월 6일 최고인민회의 상임위원회 정령 제1182호로 채택.

155) 「북남경제협력법」 제2조, 제3조, 제10조.

156) 한명섭, “남한자본 차별하는 북한의 외자유치 정책 유의해야”, Kolofa 칼럼 제416호, 남북물류포럼, 2018.6.7.

<표 V-8> 경제개발구법에서 투자 장려 특혜

구분	주요 내용
토지이용 (제52조)	<ul style="list-style-type: none"> 기업용 토지는 수요에 따라 먼저 제공되고, 토지의 사용 분야와 용도에 따라 임대기간, 임대료, 납부방법에서 서로 다른 특혜를 부여 하부구조시설과 공공시설, 장려부문 투자하는 기업에 대해서는 토지 위치의 선택에 우선권 부여, 정해진 기간에 해당하는 토지사용료 면제
기업소득세 감면 (제53조)	<ul style="list-style-type: none"> 10년 이상 운영하는 기업에 대해서는 기업소득세 감면 또는 면제
소득세 반환 특혜 (제54조)	<ul style="list-style-type: none"> 투자자가 이윤을 재투자하여 등록자본을 늘이거나, 새로운 기업을 창설하여 5년 이상 운영할 경우 재투자분에 해당하는 기업소득세액의 50% 반환 하부구조건설부문에 재투자할 경우 납부한 재투자분에 해당하는 기업소득세액 전부 반환
개발기업 특혜 (제55조)	<ul style="list-style-type: none"> 경제개발구에서 개발기업은 관광업, 호텔업 등의 경영권 취득에서 우선권을 가지고, 개발기업의 재산과 하부구조시설, 공공시설운영에는 세금을 부과하지 않음.
특혜관세제도와 관세면제대상 (제56조)	<ul style="list-style-type: none"> 경제개발구에서는 특혜관세제도를 실시 경제개발구 건설용 물자와 가공무역, 중계무역, 보상무역을 목적으로 들어오는 물자, 기업의 생산 또는 경영용 물자와 생산한 수출상품, 투자자가 쓸 생활용품, 그 밖에 국가가 정한 물자에는 관세를 부과하지 않음.
물자의 반출입신고제 (제57조)	<ul style="list-style-type: none"> 경제개발구에서 물자의 반출입은 신고제로 함. 물자를 반출입 할 경우 물자반출입신고서를 작성해서 해당 세관에 제출
통신보장 (제58조)	<ul style="list-style-type: none"> 경제개발구에서는 우편, 전화, 팩스 등 통신수단 이용에서 편의를 제공

자료 : 「조선민주주의인민공화국 경제개발구법」

(3) 남북 건설제도 협력사업 추진 필요

향후 북한의 경제발전 과정에서 남한을 포함한 외국 투자자들의 건설투자가 본격화되고, 대규모 인프라 건설사업이 추진될 것이다. 건설공사는 함경북도, 평안북도, 황해도, 강원도 등 북한 전역에서 동시에 진행될 것이다.

인프라 건설사업은 대규모 자본과 인력이 투입되고 복잡한 인허가 절차가 수반된다. 또한 발주자, 시공자, 설계자, 감리자 등 각 건설 주체는 해당 공사의 주무관청과 긴밀한 협력하에 건설공사를 추진하게 된다. 즉, 건설의 주체들은 건설계획의 수립, 설계, 시공, 감리 등 단계별 세부절차와 기준을 북한의 해당 주무관청과 협의하면서 건설공사를 진행해야 한다. 그런데 업무 절차와 기준이 관련 건설 법제에 의해 명확히 운영되는 것이

아니라 해당 지역 주무관청의 임의적 판단에 의해 건설사업이 진행될 경우 긍정적 효과 보다는 부정적 효과가 클 것으로 보인다. 즉, 사람에 따라서, 지역에 따라서, 다른 건설 규제가 달리 적용되어서는 안 된다. 즉, 통일적 규제가 있어야 북한 건설정책의 대외적 신뢰도를 높일 수 있다. 특히 건설규제의 예측 가능성, 안전성 및 공사품질 제고 등을 위해서는 관련 건설 법제를 명확히 정비하는 것이 필요하다.

중국과 베트남과 같은 사회주의 국가에서도 경제 규모가 커지고 외국인을 포함한 투자자가 증가하자 국제 기준에 맞게끔 건설 법제를 정비했다. 남북 건설 분야 협력사업을 추진할 경우 그동안 남한이 경험하고 축적한 건설 관련 제도를 북한에 소개하는 것이 필요하다. 이에 따라 북한 건설 법제의 정비에 관한 남북 건설 분야 협력사업의 추진을 검토하는 것이 필요하다. 이 협력 사업을 통해 국제 기준에 부합하고 남북한이 상호 호환할 수 있는 북한의 건설 법제 및 하위 규정의 개선 방안을 도출해야 할 것이다.

제1차 남북정상회담(2018.4.27)에서 동해선 및 경의선의 철도와 도로를 연결하고 현대화하기로 합의했고, 제3차 남북정상회담(2018.9.18.~20)에서는 동·서해선 철도 및 도로 연결을 위한 착공식을 금년(2018년) 내에 갖고, 개성공단과 금강산관광 사업을 우선 정상화하기로 합의했다. 이에 따라 동해선 도로인 고성~원산 간 구간(2018.12.21~23)과 경의선 도로인 개성~평양 간 구간(2018.8.13.~20)에 대한 남북 공동조사를 실시했다. 철도의 경우 경의선 철도인 개성~신의주 구간과 동해선 철도인 금강산~두만강 구간에 대한 남북 공동조사(2018.11.30~12.17)가 시행되었다. 상징적 의미이기는 하지만 경의선 및 동해선 철도 및 도로연결 현대화 사업에 대한 착공식(2018.12.26)을 북측 개성 관문역에서 갖기도 했다.

현재 상황에서 경의선과 동해선의 철도 및 도로 연결사업을 남북이 함께 추진할 가능성이 가장 크다. 이에 따라 우선적으로 북한의 철도와 도로 인프라 건설에 관한 법률 및 하위 규정을 검토하여 향후 현대화 수준에 걸맞은 건설 법제로 정비할 필요가 있다.

이를 위해 범 건설산업 차원에서 실질적인 철도 및 도로 연결사업과 함께 북한 철도 및 도로 관련 법제 및 하위 규정 정비를 위한 ‘남북 철도 및 도로건설 사업단’의 운영을 검토할 필요가 있다.

1. 맺음말

2018년 제1차 남북정상회담(판문점 선언, 4.27)과 제3차 남북정상회담(9월 평양공동선언, 9.18~20), 그리고 제1차 북미정상회담(싱가포르, 6.12)을 통해서 한반도의 정세가 평화와 협력의 시대로 진전되기 시작했다. 하지만 2019년 제2차 북미정상회담(베트남, 2.27~28)이 북미 간의 합의 없이 결렬된 이후 남북한과 북미 간의 관계는 사실상의 냉각기를 거치고 있는 것으로 보인다.

2019년 말 북한 조선노동당 중앙위원회는 제7기 제5차 전원회의(12.28~31)에서 북미 간의 교착상태는 장기전이 불가피한 것으로 보고 ‘자력갱생’에 입각한 ‘정면돌파전’을 강조했다. 2020년에 들어오면서 우리 정부는 “개별 북한 관광의 전면 허용”과 같은 방식을 통해 남북/북미 관계의 새로운 돌파구를 마련하기 위해 고민하고 있다. 2020년 11월에 미국 대통령 선거가 있으므로 당장 북미 간의 변화는 대선 이후에 있을 것이라는 보도¹⁵⁷⁾가 있기도 하다.

2017년 말 남북 및 북미 간에는 고도의 정치·군사적 긴장관계가 형성되었다. 당시의 상황에서 지금과 같이 “남북정상회담과 북미정상회담이 열리고 한반도 비핵화, 종전선언, 남북경협이 논의될 것”은 생각하지 못했다. 앞으로 남북과 북미 간에 무수한 협상이 있을 것이고 때때로 난항도 있겠지만 남북과 북미 간의 신뢰관계는 높아질 것으로 기대된다. 그러니 당장의 사건에 일희일비(一喜一悲)해서는 안 될 것이다.

북미 간의 대화가 다시 시작되고, 남북과 북미 간에 상호 협력과 한반도의 궁극적 평화체제 구축에 대한 공감대가 형성되면 개성공단과 금강산관광 재개를 시작으로 남북 경제협력사업이 본격화될 것으로 기대된다. 특히, 북한의 철도, 도로, 항만, 공항, 전력, 주택, 산업단지 등 주요 인프라가 노후화되어 있고, 시설의 공급량도 부족해서 대규모 신규 건설이 필요할 것이다.

미국 등 국제사회의 대북제재가 해제되어 북한에 대한 외국자본의 본격적인 투자가

이루어진다면 북한 당국은 외부 자본을 활용한 경제발전을 추진하게 될 것이다. 이럴 경우 북한 건설시장의 규모와 활력은 확대될 것이다. 이는 자연스럽게 북한 건설산업의 생산체제 변화로 이어질 것으로 예상된다.

북한의 중앙 정부, 지방 정부, 기업소, 협동농장 등이 필요로 하는 시설물은 해당 기관이 건설생산의 주체가 되어 직접 건설하는 것으로 보인다. 즉, 발주자와 시공자가 특별히 구별되지 않는 것이다. 건설을 전문적으로 하는 인력도 존재하지만 일반 주민들이 건설 활동에 동원되는 것으로 판단된다. 그런데 외국인 투자자가 등장하게 되면 발주자와 시공자가 구별될 수밖에 없다. 즉, 건설시설의 수요자가 직접 생산했던 시스템에서 ‘청부건설’이 확대될 것이고, 입찰제도, 보증제도, 대금지급 방식 등 제도 도입의 필요성이 증대될 것이다.

이 같은 변화에 따라 북한에서 전문화된 건설기업소가 성장하게 될 것이다. 또한, 건설산업을 효과적으로 관리하기 위한 “건설기술 및 기능인력 관리제도”, “건설면허제도”의 도입이 검토될 것이다. 중국과 베트남과 같은 사회주의 국가도 경제 규모가 커지고 외국인을 포함한 투자자가 증가하자 국제 기준에 맞게 건설 법제를 정비했다. 이를 통해 북한에서도 건설 법제에 대한 정비가 필요해질 것으로 예상할 수 있다.

남한이 경험하고 축적한 건설 법제를 북한에 소개함으로써 북한 당국이 건설 법제의 개선 방향을 설정하는 데 시사점을 얻을 수 있다. 이에 따라 향후 북한 건설 법제의 정비에 관한 건설 분야 남북협력사업의 추진을 검토해야 한다.

2. 본 연구의 한계와 향후 연구과제

본 연구는 통일 법제 데이터베이스에 수록된 북한 건설 관련 법령과 북한 법제의 연구자료를 기초로 수행되었다. 즉, 북한의 건설 관련 법제의 실태를 북한 건설현장에서 직접 확인한 것이 아니라 2차 자료를 중심으로 연구가 이루어졌다.

이에 따라 본 연구에서 제시한 건설 법제의 내용과 분석이 부정확할 개연성이 있다. 하지만 이 같은 연구의 한계에도 불구하고 본 연구가 향후 심층적 연구를 위한 기반을 조성했다는 점에 의의가 있을 것이다. 향후 북한 건설 현장에 대한 실태조사와 북한 건설 전문가와의 공동연구로 북한 건설산업의 발전을 위한 건설 법제의 개선 방향 도출을 위한 심층적 연구가 필요하다.

157) The Fact(<http://news.tf.co.kr>), “진전없는 비핵화 협상… 또 다른 1년은?”, 2020.2.22.

참고문헌

1. 연구보고서, 논문

- 개성공업지구관리위원회, 개성공업지구 사업준착집, 2008
- 권기철 외, 「2014년 제1차 한반도 포럼 : 북한의 주택공급 실태와 지원방안」, 월간 국토, 2014.5, 국토연구원
- 김도균, 「북한 법체계에서의 법개념론과 법치론에 관한 고찰」, 서울대학교 법학, 제46권 제1호, 2005.3
- 김두환 외, 「북한 건설개발제도 및 계획현황 연구」, 국토교통부, 2015.5
- 김영윤, 「북한 교통인프라 개발과 남북한 연결」, KDB 북한개발, 2016년 겨울 호(통권9호), 한국산업은행, 2016
- 김용구, 「북한 부동산정책 변화에 관한 연구」, 북한대학원대학교 석사학위논문, 2009.12
- 김주영, 「중국 건설시장 구조의 이해와 진출 방향」, 수은해외경제, 한국수출입은행, 2006.5
- 김홍광, 「김정은 후계체제 공식화 과정에서의 북한 법제 개편 전망」, 2011년 남북법제연구 보고서, 법제처, 2011.8
- 나정원, 「북한 내 소유인식의 변화, 무엇을 의미하는가?」, DAILY NK, 2018.2.21.
- 두성규, 「건설산업기본법 해설」, 건설경제, 2013
- 모덕승, 「중국법의 변화와 방향, 법학논총 30(1)」, 전남대학교 법학연구소, 2010.4
- 박용석, 「건설분야 남북협력사업과 향후과제」, 건설이슈포커스, 한국건설산업연구원, 2018.11
- 박용석, 「남북한 건설 분야 협력사례 분석과 북한 내 산업단지 개발방안」, 위킹페이퍼, 한국 건설산업연구원, 2010.10
- 박용석, 「북한 경제 및 건설시장에 관한 기초 연구」, 연구자료, 한국건설산업연구원, 2012.2
- 박용석, 「북한 경제특구의 개발 동향 및 시사점」, 건설이슈포커스, 한국건설산업연구원, 2014.2.14
- 박용석, 「북한의 주요 건설수요와 한반도개발기금 조성방안 연구」, 건설이슈포커스, 한국 건설산업연구원, 2019.3.20
- 박용석, 「북한주택 시장의 현황과 과제」, 급변하는 통일시대의 북한 주택 대량공급방안 세미나, 대한건축학회, 2014.3

- 박용석, 「한반도 비핵화와 경제특구 건설」, 도시문제, Vol 596, 대한지방행정공제회, 2018.7
- 박용석, 「한반도 통일이 건설산업에 미치는 영향」, 건설이슈포커스, 한국건설산업연구원, 2016.12
- 박원규 외, 「2012년 이후 제·개정된 북한법령 연구」, 경찰대학 산학협력단, 통일부, 2017.8
- 박인성·양광식, 「중국의 입찰제도」, 건설경제, 국토연구원, 1999.12
- 박정원, 「북한의 법제정(입법) 체계의 분석 및 전망」, 법제연구, 제53호, 한국법제연구원, 2017.12
- 박정원, 「북한의 입법이론과 체계분석, 법학논총」, 제26권 제2호, 국민대학교 법학연구소, 2013.10
- 박중기, 「북한 주택정책의 실상과 개선방안 연구」, 고려대 행정대학원 석사학위논문, 2007.6
- 북한전략센터-코리아정책연구원, 「북한의 해외인력송출 실태」, 2012.12
- 서우석, 「통일한국의 북한지역 주택정책에 관한 연구」, 서울시립대 박사학위논문, 1998.10
- 성낙문·김연구·안병민, 「남북연결 도로·철도의 교통수요 및 비용분석 연구」, 한국교통연구원, 2005
- 수륜아시아법률사무소, 「김정은 집권 이후 북한의 주요 법제 변화 동향 분석 및 향후 전망」, 통일부, 2013.10
- 신웅식, 「북한의 건설법제 : 자유경제무역지대에서의 설계 및 건설을 중심으로」, 북한법 연구, 1998
- 이규창, 「김정일 사망 전후의 북한 법제정비 의미와 특징」, Online Series, 통일연구원, 2012.3.8
- 이백진, 「한반도 도로개발의 현황과 주요 과제」, 평화와 번영의 한반도연속 토론회, 국토연구원, 2018.7.26
- 이상준 외 4인, 「한반도 공동번영을 위한 국토분야의 대응 방안」, 국토연구원, 2008
- 이상준 외 6인, 「국토분야 남북한 제도비교와 정책과제」, 국토연 2014-36, 국토연구원, 2014
- 이현·강운산, 「북한의 건설제도 조사연구」, 한국건설산업연구원, 1998.7
- 이효원, 「북한의 법률체계와 헌법의 특징」, 현대사광장, 제5권, 2015.7
- 정세희·박정국, 「중국 외국인투자법제의 현황과 전망에 관한 소고」, 법학논고 59, 경북대학교 법학연구원, 2017.8
- 정연수, 「법질서를 확립하는 것은 국가사회재산 보호관리를 잘하기 위한 필수적 요소」, 사회과학, 1983년 제1호, 1983
- 정은이, 「북한 부동산개발업자의 등장과 함의에 관한 분석」, KDI 북한경제리뷰, 2016년 9월호, 한국개발연구원, 2016.9

중앙대 산학협력단, 「베트남 부동산 및 건설법제 연구」, 법제처, 2010.2

청와대, 「2020년도 문재인대통령 신년사」, 2020.1.7.

최상희, 「북한의 주택현황 및 논의과제」, LH토지주택연구원, 2015.2

최성원, 「남북한 철도 관련 법제도 현황 비교 및 향후 전망」, 동북아북한교통물류 이슈페이퍼 19호, 한국교통연구원, 2017.10.16.

최은석, 「북한의 사회주의 법 제정의 합리화와 규범적 법문건의 입법기술」, 입법학회 월례 포럼 발제문, 2012.4.19.

최은희·김미숙, 「김정은 시대의 대규모 개발사업 현황과 특징」, 2018 대한민국토도시계획학회 춘계학술대회, 2018

하태동, 「북한의 주택정책 현황과 발전방안 연구」, 북한대학원대학교 석사학위논문, 2009.12

한국건설경제산업학회, 「중국 건설시장 진출전략 연구」, 국토교통부, 2015.11

한국토지공사 토지주택연구원, 「2019년 3/4분기 북한 건설·개발 동향」, 2019.10.25.

한명섭, 「남한자본 차별하는 북한의 외자유치 정책 유의해야」, Kolofa 칼럼 제416호, 남북물류포럼, 2018.6.7

홍준형, 「한국 건설법제 혁신을 위한 법정책 연구」, 서울대학교 법학, 제47권 제3호, 2006.9

2. 북한 법령

조선민주주의인민공화국 간식지법

조선민주주의인민공화국 갑문법

조선민주주의인민공화국 개성공업지구 개발규정

조선민주주의인민공화국 개성공업지구법

조선민주주의인민공화국 건설감독법

조선민주주의인민공화국 건설법

조선민주주의인민공화국 경제개발구법

조선민주주의인민공화국 공원, 유원지관리법

조선민주주의인민공화국 광천법

조선민주주의인민공화국 국제철도화물수송법

조선민주주의인민공화국 국토계획법

조선민주주의인민공화국 금강산관광국제관광특구법

조선민주주의인민공화국 노동보호법

조선민주주의인민공화국 대기오염방지법

조선민주주의인민공화국 도로교통법

조선민주주의인민공화국 도로법

조선민주주의인민공화국 도시경영법

조선민주주의인민공화국 도시계획법

조선민주주의인민공화국 라선경제무역지대 청부건설규정

조선민주주의인민공화국 라선경제무역지대법

조선민주주의인민공화국 문화유물보호법

조선민주주의인민공화국 문화유산보호법

조선민주주의인민공화국 물자원법

조선민주주의인민공화국 민용항공법

조선민주주의인민공화국 배길표식법

조선민주주의인민공화국 부동산관리법

조선민주주의인민공화국 북남경제협력법

조선민주주의인민공화국 사회주의 노동법

조선민주주의인민공화국 사회주의헌법

조선민주주의인민공화국 살림집법

조선민주주의인민공화국 상수도법

조선민주주의인민공화국 수로법

조선민주주의인민공화국 원자력법

조선민주주의인민공화국 인민경제계획법

조선민주주의인민공화국 자유경제무역지대 청부건설규정

조선민주주의인민공화국 자유경제무역지대법

조선민주주의인민공화국 자재관리법

조선민주주의인민공화국 재생에너르기법

조선민주주의인민공화국 재정법

조선민주주의인민공화국 전기통신법
 조선민주주의인민공화국 전력법
 조선민주주의인민공화국 중소형발전소법
 조선민주주의인민공화국 지방예산법
 조선민주주의인민공화국 지하철도법
 조선민주주의인민공화국 철도법
 조선민주주의인민공화국 철도차량법
 조선민주주의인민공화국 토지법
 조선민주주의인민공화국 평양시관리법
 조선민주주의인민공화국 하수도법
 조선민주주의인민공화국 하천법
 조선민주주의인민공화국 항만법
 조선민주주의인민공화국 환경보호법
 조선민주주의인민공화국 환경영향평가법

3. 언론보도

국민일보, 2020.1.7
 노컷뉴스, 2015.11.5
 뉴스원(News 1), 2020.1.6
 데일리NK, 2014.7.24
 동아일보, 2013.10.28
 문화일보, 2020.1.6
 연합뉴스, 2015.7.12 / 2016.7.11 / 2018.11.23
 통일뉴스, 2015.9.30 / 2015.10.8. / 2016.5.10 / 2017.12.25
 NK경제, 2018.12.6
 The Fact, 2020.2.22

4. 인터넷검색

개성공업지구지원재단 개성공업지구관리위원회(<https://www.kidmac.or.kr>)
 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>)
 국사편찬위원회(<http://contents.history.go.kr/>)
 나라넷(주)(<http://www.yeslaw.com>)
 나무위키(<https://namu.wiki/>)
 네이버 지식백과(<https://www.naver.com>)
 대한민국 법원, 종합법률정보(<https://glaw.scourt.go.kr>)
 위키독(<http://ko.nkinfo.wikidok.net>)
 KOSIS 국가통계포털(<http://kosis.kr/>)

Abstract

A Study on the Major Legislation of North Korean Construction Industry

Park Yong Seok

North Korea's construction industry is not well known to the outside world about what systems it has and how it operates. The purpose of this study is to analyze the major laws related to the construction industry in North Korea to understand the overall outline of the North Korean construction industry. In addition, this study compares the major systems related to the construction industry of North and South Korea, and seeks the basic direction of the revision of the construction laws related to North Korea for the development of the construction industry in the future.

North Korea's construction-related laws include the 「Land Act」 and the 「National Territory Planning Act」, which stipulate the establishment of a general national territory construction plan and the construction of land and roads. There are 「construction laws」 and 「construction supervision laws」 that stipulate the establishment and implementation of the general construction plan, design and construction. 「The Urban Management Act」, which defines post-construction management, urban road, river stream and land management, forms an important framework for the construction-related system in North Korea.

There are various project risks in construction projects, including design, construction, completion, and operation. If the construction permit is determined by the policy maker's intention rather than by law, the level of business risk will inevitably increase. In this case, the investor avoids the construction investment, and the client and the contractor will be less likely to predict the progress of the construction business.

As North Korea's economy becomes more advanced and its scale expands, it is expected that the construction legislation of North Korea will become clearer and more systematic. Construction business license (registration) system, construction qualification system of construction work, subcontracting contract, payment of construction cost, defect guarantee responsibility, construction guarantee, development and management of construction technical and technical personnel, process management, construction project management, construction dispute adjustment etc, It is expected to introduce and maintain various systems in the construction industry of North Korea.

○ 저자 소개

박용석(yspark@cerik.re.kr)

단국대학교 일반대학원 경제학과 졸업(경제학박사)

전(前) 한국유통연구소 선임연구원

전(前) 국무조정실 규제개혁기획단 전문위원

전(前) 한국건설산업연구원 산업정책연구실장, 기획조정실장

현(現) 국토교통부 규제심사위원회 위원

현(現) 한국건설산업연구원 연구위원