

Schulich School of Law, Dalhousie University

Schulich Law Scholars

Articles, Book Chapters, & Blogs

Faculty Scholarship

10-2019

북한 선박안전체계 현대화 지원형 남북협력모델에 관한 연구
[Translation: An Inter-Korea Collaboration Model by Supporting
the Modernization of the Ship Safety System of North Korea]

Jinho Yoo

Follow this and additional works at: https://digitalcommons.schulichlaw.dal.ca/scholarly_works



Part of the [Environmental Law Commons](#)

발간등록번호

11-1170000-000554-10

www.moleg.go.kr



법제처

2019년 남북법제 연구보고서를 발간하면서

작년 한 해는 세 차례의 남북정상회담이 개최되고, 미국과 북한이 사상 최초로 정상회담을 갖는 등 남북관계와 국제정세의 급진전이 이루어진 뜻깊은 해였습니다. 올해에도 이러한 정세를 이어나가 정전협정 66년 만에 처음으로 북한과 미국의 정상이 군사분계선에서 두 손을 마주 잡았고, 같은 시간 같은 곳에서 남북미 정상의 3자 회동도 이루어지는 등 새로운 평화 시대의 본격적인 시작을 선언하였습니다.

반면에 올해 들어서 북한의 간헐적인 미사일 도발로 인해 한반도의 군사적 긴장 고조에 대한 국제사회의 우려가 이어지고 있는 것도 사실입니다. 하지만 분단 이후 역사를 돌아켜볼 때 남북관계는 대결과 화해의 기류가 교차해왔으며, 지금도 여전히 대화를 통한 한반도의 항구적 평화정착 노력은 지속되고 있습니다. 이러한 때일수록 우리는 차분한 자세로 민족화해와 평화번영의 시대가 안정적으로 정착될 수 있도록 사전에 준비를 철저히 해나가야 할 것입니다.

한반도 평화 프로세스의 성공적 이행을 위해서는 남북교류협력과 통일 과정에서 정치·경제·사회·문화 등 전 분야의 법제도를 통합하기 위한 현실적이고 구체적인 준비가 필요합니다. 법제처는 2000년부터 매년 남북법제관련 이슈에 대해 많은 관심과 탁월한 식견을 가진 각계 인사의 연구논문을 수록한 남북법제 연구보고서를 발간해오고 있습니다. 지난 19년 간 많은 분들의 적극적인

참여와 관심 덕분에 남북한 법제통합 방안, 북한 법제 동향과 전망, 외국사례 연구 등 통일과 남북교류협력 확대에 대비한 법적 이슈에 대하여 다양한 연구가 이루어졌습니다.

올해는 남북한 이산가족교류와 방송교류를 활성화하기 위한 법제 개선방안 연구를 비롯하여, 주거·부동산·선박안전체계·지리적표시제·회사설립 및 운영 분야의 남북한 법제 비교와 정비방안에 대한 연구, 그리고 평화협정에 따른 북한법 수정·보완사항 연구 등 총 8편의 연구논문을 수록하였습니다. 본 연구보고서는 집필진의 진지한 고민을 담은 결과물로서, 남북교류협력 증진과 한반도의 항구적 평화정착을 위한 법적·제도적 기틀을 구축해 나가는 데 있어 소중한 밑거름이 될 것이라 생각합니다.

이번 『2019년 남북법제 연구보고서』의 발간을 위해 노고를 아끼지 않으신 집필진에게 깊은 감사를 표하며, 본 연구보고서가 남북법제를 연구하는 관련 기관과 관계자에게 많은 도움이 되기를 바랍니다.

2019년 10월

법제처장 김 영 연

차례



1 PART

남북한 부동산 관련 법제 비교연구

통일 이후 북한지역 재건을 위한 주택 재건축·재개발 관련 법제를 중심으로 1

김 경 민 | KEB 하나은행 차장

2 PART

북한의 지리적표시제 법제에 관한 연구

35

김 현 정 | 동아대학교 국제전문대학원 조교수

3 PART

남북경협 대비 북한 주거공급을 위한 주거시설 기준 수립 연구

107

신 두 식 | 대한건축학회 건축연구소 팀장

4 PART

북한 선박안전체계 현대화 지원형 남북협력모델에 관한 연구

159

유 진 호 | PhD, JD, 뉴욕주변호사, 한국선급

5

PART

북한의 외국투자법제상의 회사 설립 및 운영

남한 회사법과의 비교

205

이 지 현 | 이지현 법률사무소 변호사

6

PART

남북 방송교류협력 활성화를 위한 법제 개선 방안

239

정 인 속 | 가천대학교 미디어커뮤니케이션학과 교수

7

PART

한반도 평화협정과 북한법 연구

평화협정에 따른 수정·보완사항을 중심으로

279

조 용 재 | 신영증권 주식회사 변호사

8

PART

인도적 문제 해결을 위한 남북 이산가족 교류 활성화 법제 개선 방안

307

최 은 석 | 공군사관학교 법학교수

2019년
남북
법제
연구보고서

1
PART

남북한 부동산 관련 법제 비교연구

통일 이후 북한지역 재건을 위한
주택 재건축·재개발 관련 법제를 중심으로

김 경 민
KEB 하나은행 차장



남북한 부동산 관련 법제 비교연구

- 통일 이후 북한지역 재건을 위한
주택 재건축·재개발 관련 법제를 중심으로 -

김 경 민 / KEB 하나은행 차장

차 례

- I. 서론
- II. 남북한 헌법상 주택 관련 재산권의 주요내용
 - 1. 북한 「사회주의헌법」상 주택 관련 재산권의 주요내용
 - 2. 남한 「대한민국헌법」상 주택 관련 재산권의 주요내용
- III. 주택의 '재건축' 및 '재개발' 관련 남북한 법제 현황
 - 1. 남한의 주택 '재건축' 및 '재개발' 관련 법제 현황
 - 2. 북한 주택(살림집)의 '재건축' 및 '재개발' 관련 법제 현황
 - 3. '재건축' 및 '재개발'의 법적 개념
- IV. 주택의 '재건축' 및 '재개발' 관련 남북한 법제 비교
 - 1. 기본계획의 수립 및 정비구역의 지정
 - 2. 정비사업의 시행방법 등
 - 3. 조합설립추진위원회 및 조합의 설립 등
 - 4. 사업시행계획 등
 - 5. 관리처분 계획 등
- IV. 결론

I. 서론

1953년 7월 27일 정전협정이 체결되고 66년이 지난 지금까지 최근 북한의 잇따른 핵실험과 탄도 미사일 발사 등으로 남북한¹⁾의 대결과 긴장의 불안정한 상황이 지속되고 있으며, 미국, 중국, 러시아, 일본 등 한반도를 둘러싼 주변 강대국들의 이해관계가 첨예하게 대립하고 있다. 그럼에도 불구하고 문재인 정부는 2018년 4월 7일 판문점에서 열린 2018 남북정상회담, 2018년 6월 12일 싱가포르와 2019년 2월 27일과 28일 하노이에서 열린 1, 2차 북미정상회담에 이은 2019년 6월 30일 남북미 정상의 판문점 회동 등 비핵화를 포함한 남북한 교류협력의 재개와 관계회복을 추진하고 있는 등 남북한의 평화기반 조성을 위한 여러 가지 노력을 기울이고 있다. 이러한 남북한의 어려운 상황 속에서도 불구하고 1945년 8.15 광복 이후 74년간 지속되어온 남북한의 분단 상황은 영구할 수 없으며 어떤 형태로든 남북한 통일은 독일의 통일처럼 예측하지 못한 시기에 올 가능성이 크다. 따라서 통일 이후 벌어질 많은 문제에 대비해 다양한 시나리오를 통해 그 대책을 마련하는 것이 통일준비의 첫 걸음일 것이다. 통일 이후, 독일과 같이²⁾ 남한의 헌법을 중심으로 북한의 법체계가 남한의 법체계에 흡수되면서 남북한 법제가 자연스럽게 통합되는 것을 기대할 수 있으나, 한반도를 둘러싼 복잡한 국제관계, 정치상황에 따라 남북한 간 체제의 통합이 어떠한 방향으로 진행될 지는 예상하기 어려우며 한반도의 특수성을 감안할 때, 북한의 체제붕괴에 따른 남한의 일방적인 북한체제의 흡수를 가정한 통일 독일의 사례를 일방적으로 적용하기도 어렵다.³⁾ 문재인 정부도 한반도 통일에 대해 북한 붕괴 불원, 흡수통일 및 인위적 통일 불추구(3-No)입장⁴⁾을 통해 남과 북이 서로

1) 남한과 북한의 공식명칭은 '대한민국'과 '조선민주주의인민공화국'이나 본 논문에서는 남북교류협력에 관한 법률과 남북관계 발전에 관한 법률에서 사용하고 있는 '남한'과 '북한'이란 용어를 사용하기로 한다. 남북교류협력에 관한 법률 제2조 제1호는 군사분계선 이남지역을 '남한'이라 하고, 군사분계선 이북지역을 '북한'이라고 규정하고 있다. 한명섭, "남북통일과 북한의 국제기구 회원국 지위 승계에 관한 연구", 『2012년 남북법제연구보고서』, 법제처, 2012, 373면.

2) 동서독 통일 당시 서독 기본법 제23조(가입방식)와 제146조(통일헌법 제정방식)의 두 가지 통일 방식을 놓고 견해대립이 있었으나, 서독으로의 가입을 통한 즉각적인 통일을 주장한 독일 동맹이 동독 자유의회 선거에서 승리함에 따라 서독기본법 제23조에 따라 통일이 이루어졌다. 통일조약 제1조는 '동독 지역의 신설 5개 주들은 기본법 제23조에 의거하여 동독의 독일연방공화국 가입 발효와 동시에 1990.10.3.부로 독일연방공화국의 주들이 된다.'고 규정하고 있었다. (송인호, 『통일법 강의』, 법률신문사, 2015, 51-52면.)

3) 김경민, "남북한 외국은행 지점 관련 법제에 대한 비교연구", 『2015년 남북법제연구보고서』, 법제처, 2015, 118면.

존중하고 협력하면서, ‘함께 잘 사는 한반도’를 만들어나가겠다는 입장을 밝힌 만큼 남한법제의 일방 적용보다는 각 분야별 북한법제와의 비교 연구 및 통일을 대비한 남북한 법제의 단계별, 점진적 통합이 필요하다.

한편, 향후 남북한 통일을 전후하여 남한에 비해 상당히 낙후된⁵⁾ 북한지역의 재건을 위해 현재 북한이 지정한 경제특구⁶⁾와 같은 거점지역을 중심으로 산업시설 조성 및 경제개발이 활발하게 추진될 것이며, 1960년대 이후 남한의 산업화, 도시화 사례에 비추어 볼 때, 평양, 신의주, 남포 등을 비롯한 대도시를 중심으로 북한의 경제발전⁷⁾에 따른 노동력 수급과 이를 뒷받침할 주거 인프라 재건 차원에서 북한주민의 주거의 질 향상과 주거안정을 위한 주택⁷⁾(북한의 ‘살림집’⁸⁾)에 대한 재건축과 재개발이 활발히 이루어질 것으로 예상된다.⁹⁾ 그러나 현재 도심 주택의 재건축사업 및 재개발사업과 관련하여 남한의

- 4) 문재인 정부의 「3-No」는 1989년 이래 역대 정부의 공식 통일방안인 「민족공동체 통일방안」의 기본 정신을 따른다. 「민족공동체 통일방안」은 남북한이 ‘화해협력 단계’와 ‘남북연합 단계’를 거쳐 최종적으로 1민족, 1국가, 1체제의 ‘통일국가’를 수립하는 “단계적·점진적 방식의 통일”을 추구하며, 「3-No」 또한, 북한을 화해협력의 대상으로 존중하면서, 궁극적으로 남북한 합의에 따른 평화통일을 지향한다고 밝히고 있다. (통일부, 『문재인 정부의 한반도정책』, 2018, 7면.)
- 5) 한국은행 통계에 따르면 2017년 기준 남북한 간 명목 국민총소득(GNI)은 47.2배(남한 1,730조5천억원, 북한 36조6천억원), 1인당 국민총소득(GNI)은 23배(남한 3,364만원, 북한 146만원) 그리고 수출과 수입은 각각 323.8배(남한 5,736.9억달러, 북한 17.7억달러)와 126.6배(남한 4,784.8억달러, 북한 37.8억달러)의 격차를 보이고 있다.
- 6) 북한은 2018년 현재 원산-금강산국제관광지대를 비롯한 8곳의 중앙급개발구와 평양시의 강남경제개발구 등 19곳의 시도 개발구를 지정하고 있으며 분야별로는 홍남공업개발구 등 공업개발구 14곳, 북청농업개발구 등 농업개발구 3곳, 원산-금강산국제관광지대 등 관광개발구 6곳, 와우도수출가공구 등 수출가공구 3곳, 은정첨단기술개발구 1곳을 지정, 운영하고 있다. (NK경제, “베일 벗은 북한 경제특구 27개 지정”, 2018.12.6.)
- 7) 남한 「주택법」 제2조 제1호는 “주택이란 세대의 구성원이 장기간 독립된 주거생활을 할 수 있는 구조로 된 건축물의 전부 또는 일부 및 그 부속토지를 말하며, 단독주택과 공동주택으로 구분한다.”라고 명시하고 있다.
- 8) 북한 「살림법」은 북한에서의 주택을 우리말로 ‘살림집’으로 명명하여 북한의 살림집은 큰 범주에서 아파트와 다세대주택, 그리고 농촌문화주택으로 이루어진다. 북한의 도시지역도 남한과 마찬가지로 고층아파트를 중심으로 건설함으로써 주택문제에 대응하고 있다. 북한에서의 살림집은 가정을 단위로 하여 사람들이 살림을 하는 집이며, 여기서 살림은 한 집안을 이루어 생활하는 일이라고 한다. 또한 살림집은 사람들이 쓰고 살기 위하여 만든 건설물이며 생활의 기본거처로서, 살림집은 크게 건설지역의 특성에 따라 도시형살림집, 농촌형살림집으로 나누며, 입주자의 신분과 계층에 따라 그 구조가 달라진다. (신해용, “북한 공공주택의 합리적 공급방안에 관한 연구” 중앙대학교 석사학위 논문, 2019.2. 4면; 이은정, “북한 살림집법에 대한 고찰”, 『법학논총』 제20권 제3호, 조선대학교 법학연구원, 2013, 351-352면.)
- 9) 한국토지주택공사(LH) 토지주택연구원은 ‘북한 주택사업 중장기 전략 연구’ 보고서를 통해 북한의 1인당 주거면적, 가구기준, 소득모형 등을 토대로 북한에서 2020년-2030년에 약 602만가구(신규건설 440만가구), 2030년-2040년에 665만가구(신규 560만가구의 주택수요가 필요할 것으로 예상되며, 이를 통해 현재 70% 수준의 북한의 주택보급률은 2030년 80%, 2040년 100%를 달성할 것으로 예상하였다. 또한, 이를 위해 2014년 북한 나선시에서 중국자본으로 건설된 ‘남산 18호 살림집’의 분양가격과 한국의 표준건축비 등을 고려하여 2020년-2030년에 최소 35조원-최대 93조원, 2030년-2040년에 최소 52조원-최대 120조원의 예산이 필요할 것으로 예상하였으며, 이를 위해 총 20년간 이들 주택을 건설하기 위해 북한 전역에 분당신도시(65km²)의 약 35개 규모의 택지확보가

경우 2003년 제정된 「도시 및 주거환경정비법」(이하, ‘도시정비법’이라 한다)을 통해 개념 및 용어의 정의와 절차를 명확하게 규정하고 있으나, 북한의 「도시경영법」, 「살림법」 등 주택 관련 법제에는 ‘재건축’ 및 ‘재개발’과 관련한 별도의 근거규정을 두고 있지 않다.

따라서 본고에서는 현재 남한의 대표적인 도심 주택의 재건축, 재개발 대상이 되는 아파트¹⁰⁾ 등 주택을 중심으로 먼저 토지, 주택(살림집) 등 부동산에 대한 개인의 재산권에 대해 차이를 보이고 있는 남한의 현행 「대한민국헌법」과 북한의 「사회주의헌법」 간 차이¹¹⁾를 살펴보고 주택(살림집)의 재건축, 재개발과 관련하여 남한의 ‘도시정비법’ 등 관련 법령과 북한의 「도시경영법」, 「살림법」 등 남북한 관련 법제를 비교·분석하여 통일 후 북한 지역의 주택(살림집) 재개발사업 및 재건축사업에 대한 근거 법령의 정비를 위해 남북한 간 관련 법제의 통합·적용을 모색하고자 한다.

필요하다고 전망했다. (세계일보, “北 주택공급에 20년간 최대 213조원 필요”, 2018.4.29.; 최상희 외 3인, 『북한 주택사업 증장기 전략 연구』, 한국토지주택공사 토지주택연구원, 2018, 1-3면.)

- 10) ‘아파트’에 대해 북한의 관련 법령에서는 별도로 정의하고 있지 않으나 남한의 경우, 「주택법」 제2조 제3호는 “공동주택이란 건물의 벽, 복도, 계단이나 그 밖의 설비 등의 전부 또는 일부를 공동으로 사용하는 각 세대가 하나의 건축물 안에서 각각 독립된 주거생활을 할 수 있는 구조로 된 주택을 말하며, 그 종류와 범위는 대통령령으로 정한다.”라고 명시하고 있으며 「주택법 시행령」 제3조 제1항 제1호는 「건축법 시행령」 [별표 1] 제2호가목에 따른 용도별 건축물의 종류 중 하나로 아파트를 공동주택 중 ‘주택으로 쓰는 층수가 5개 층 이상인 주택’으로 명시하고 있다.
- 11) 북한은 남한과 달리 체제적 특성으로 규범체계의 효력순위가 북한 「사회주의 헌법」의 서문에서도 명시되어 있듯이 헌법보다 조선노동당의 지시와 규약, 유일사상 10대원칙, 김일성, 김정일 교시와 김정은(국무위원장) 명령과 지시가 우선 하고 있으나, 본고에서는 남한의 법체계를 기준으로 북한의 법제를 비교·연구하고자 한다. (송인호, 『통일법 강의』, 법률신문사, 2015, 124면.)

II. 남북한 헌법상 주택 관련 재산권의 주요내용

1. 북한 「사회주의헌법」상 주택 관련 재산권의 주요내용

(1) 북한 「사회주의헌법」 등 관련 법령상 재산권의 주요내용

북한의 현행 「사회주의헌법」¹²⁾ 제21조는 “국가소유는 전체 인민의 소유이다. 국가소유권의 대상에는 제한이 없다. 나라의 모든 자연부원, 철도, 항공운수, 체신기관과 중요공장, 기업소, 항만, 은행은 국가만이 소유한다. 국가는 나라의 경제발전에서 주도적 역할을 하는 국가소유를 우선적으로 보호하며 장성시킨다.”라고 명시하여 토지를 기본으로 하는 자연부원, 공장을 비롯한 기관 및 기업소 등의 건물 등 토지의 정착물인 부동산을 중심으로 하는 생산수단은 국가소유권의 주요 대상이 된다. 한편, 동법 제22조는 “사회협동단체 소유는 해당 단체에 들어있는 근로자들의 집단적 소유이다. 토지¹³⁾, 농기계, 배, 중소공장, 기업소 같은 것은 사회협동단체가 소유할 수 있다. 국가는 사회협동단체소유를 보호한다.”라고 명시하고 있어 토지와 더불어 토지와 중소 공장, 기업소의 건물 등의 부동산과 농기계, 배 등의 의제부동산은 사회협동단체소유권의 주요 대상이 된다.¹⁴⁾ 이에 북한 「토지법」 제9조도 “조선민주주의인민공화국에서 토지는 국가

12) 1972년 12월 27일 채택, 2019년 4월 11일 수정보충

13) 북한은 1990년 9월 5일 「민법」 제정 전까지 헌법상 사회주의적 소유 대상이 되는 생산수단과 개인 소유 대상이 되는 소비품(소비자료)으로 물건을 분류할 뿐 부동산을 법률 용어로 다루지 않았으나, 「민법」을 제정하면서 채무 이행의 장소(제86조), 부동산 거래 계약(제94조) 등의 규정에서 부동산을 법률 용어로서 사용했다. 하지만 북한 「민법」은 부동산의 정의를 다루는 별도의 근거 규정은 두지 않았다. 다만, 북한 「민법」(제45조, 제54조, 제59조)은 토지, 자연부원, 공장 등 대부분의 부동산을 생산수단으로 중시하고 사회주의 소유 대상으로 다루면서, 살림집과 같은 부동산은 제한적으로 소비품에 준해서 개인 소유 대상으로 규정하고 있다. 한편, 북한의 「개성공업지구 부동산 규정」(2004년 7월 29일 제정) 제3조 제3호는 “부동산이란 토지이용권과 건물, 거기에 달린 물건이다”라고 규정하고 있으며, 「부동산관리법」(2009년 11월 11일 제정) 제2조 제1항은 “부동산은 토지와 건물, 시설물, 자원 같은 것으로 나눈다”라고 규정하고 있다. (김영규·이재웅, “북한 민법에 있어서 부동산과 그 법적 취급”, 『북한학보』 제43권 제1호, 북한연구소, 2018, 300-303면; 김영규·이재웅, “부동산은 소유 아닌 생산수단 당국 목인 아래 제한적 거래”, 『월간북한』 2019년 3월호, 북한연구소, 2019, 136-137면.)

14) 현행 북한 「민법」 제54조는 “사회협동단체는 토지와 농기계, 배, 중소공장, 기업소 그밖에 경영활동에 필요한 대상들을 소유할 수 있다.”라고 규정하고 있으며, 이는 1990년 「민법」을 제정 시 규정한 집단적 소유제의 대상을 1999년 개정 「민법」에 의하여 수정한 것으로서, 종래 사회협동단체소유의 대상으로 적극적으로 규정하던 부동산인 ‘건물’을 삭제하여, 건물이 개인소유나 거래의 대상이 될 수 있는 여지를 마련하고 있다. (김영규·이재웅, “북한 민법에 있어서 부동산과 그 법적 취급”, 『북한학보』 제43권 제1호, 북한연구소, 2018, 140면; 김영규·이재웅, “부동산은 소유 아닌 생산수단 당국 목인 아래 제한적 거래”, 『월간북한』 2019년 3월호,

및 협동단체의 소유이다. 나라의 모든 토지는 인민의 공동소유로서 그것을 누구도 팔고사거나 개인의 것으로 만들 수 없다.”라고 명시하여 부동산인 토지의 개인소유 및 매매를 금지하고 있다. 한편, 토지 외에 주택의 소유와 관련하여 북한에서도 정권성립 초기에는 일본인 소유 주택 이외의 모든 주택이 개인소유였으나, 한국전쟁 이후 복구건설을 하면서 공민은 새로 건설된 주택의 소유권을 취득할 수 없게 되었고, 국가가 무상으로 공급한 주택의 이용권만을 가지게 되었다. 북한의 전면적인 사회주의 건설의 시기인 1961년부터 1970년까지 대규모 건축사업을 통해 도시는 물론 농촌에도 수많은 새로운 주택들이 들어섰다. 또한 농업협동화가 마무리되는 1950년대 후반부터 본격화된 농촌의 문화주택 건설¹⁵⁾은 1960년대 더욱 확대되었으며, 1970년대에는 평양에 천리마거리와 서성거리를 만들고 그 주위에 정부청사와 문화 주택들을 배치하는 등 이로써 도시와 농촌 모두 사회주의적인 집단 주택 생활이 정착되었다.¹⁶⁾ 이처럼 북한은 독점적으로 주택을 건설하여 주민에게 공급하는 체계를 유지하기 때문에 주택 건설자재가 계획경제에 따라 공급되므로 개인이 주택을 건설하는 것은 불가능하였다. 그런데, 80년대 말 경제사정이 극도로 악화된 북한당국이 주택건설을 기관단위별로 맡기게 되었고, 그럼에도 불구하고 국가가 주택을 제대로 공급하지 못하게 되자 90년대 중반부터는 주택을 이용하여 외화벌이를 하는 현상까지 나타나게 되었으며, 개인들이 돈을 모아 아파트를 짓고 이를 분양하고 거래하기까지 하였다.¹⁷⁾

북한연구소, 2019, 310-311면.)

15) 1960년대 ‘건축의 과학화’, ‘건설부재의 대형화’, ‘건축부재의 경량화’를 내걸고 1950년대 도입된 조립식 공법을 바탕으로 규격화, 공업화, 기계화를 통해 비용을 최소화하면서 더 많은 건물을 짓고자 하였으며, 이를 통해 도시와 농촌에 80만 세대의 주택을 건설함으로써 농촌에도 아파트 형식의 집단 주거양식인 문화주택이 자리잡았다. (김성보·기광서·이선철, 『북한 현대사』, 웅진지식하우스, 2015, 184면, 252면.)

16) 김성보·기광서·이선철, 『북한 현대사』, 웅진지식하우스, 2015, 251-252면.

17) 이은정, “북한 살림집법에 대한 고찰”, 『법학논총』 제20권 제3호, 조선대학교 법학연구원, 2013, 352면.

(2) 북한 공민의 살림집에 대한 재산권 보장여부

북한은 1998년 개정 헌법부터 합법적 경리 활동을 통한 수입을 개인 소유로 인정하여 현행 북한 「사회주의헌법」 제24조는 “개인소유는 공민¹⁸⁾들의 개인적이며 소비적인 목적을 위한 소유이다. 개인소유는 로동에 의한 사회주의분배와 국가와 사회의 추가적 혜택으로 이루어진다. 터밭경리를 비롯한 개인부업경리에서 나오는 생산물과 그 밖의 합법적인 경리활동을 통하여 얻은 수입도 개인소유에 속한다. 국가는 개인소유를 보호하며 그에 대한 상속권은 법적으로 보장한다.”라고 명시하여 남한의 헌법이 사유재산제에 기초한 개인의 소유권을 인정하고 달리, 천부적 권리가 아닌 국가사회가 베푸는 추가적 혜택으로서 공민의 개인적이며 소비적 목적을 위한 소유라는 사회주의 소유제에 근거한 소유권으로 차이를 보인다. 이에 대해 북한 「민법」 제59조는 “공민은 살림집과 가정생활에 필요한 여러 가지 가정용품, 문화용품, 그밖의 생활용품과 승용차 같은 기재를 소유할 수 있다.”라고 하여 ‘살림집’인 주택에 대한 소유를 인정하고 있으며, 동법 제63조는 “국가는 개인소유재산에 대한 상속권을 보장한다. 공민의 개인소유재산은 법에 따라 상속된다. 공민은 유언에 의하여서도 자기 소유의 재산을 가정성원이나 그 밖의 공민 또는 기관, 기업소, 단체에 넘겨줄 수 있다.”라고 명시하여 살림집도 상속의 대상이 된다. 또한, 동법 제50조는 “국가는 살림집을 지어 그 리용권을 로동자, 사무원, 협동농민에게 넘겨주며 그 리용권을 법적으로 보호한다. 인민정권기관은 리혼당사자들사이에 국가소유의 살림집리용권과 관련한 분쟁이 제기될 경우 해당 재판소의 판결서등본에 기초하여 살림집리용권자를 새로 정해주어야 한다.”라고 명시하여 국가 소유 재산인 살림집에 대해 노동자, 사무원, 협동농민 등 일정한 공민에게 그 이용권을 인정하고 있다.

북한 「살림집법」 제35조는 “공민은 필요에 따라 살림집을 교환하려 할 경우 인민위원회 또는 해당 기관에 신청할 수 있다. 살림집교환신청을 받은 인민위원회와 해당 기관은 살림집교환조건을 정확히 검토하고 승인하여야 한다. 이 경우 ‘살림집리용허가증서’를 다시 발급하여야 한다. 살림집교환조건이 부당할 경우에는 살림집을 교환할 수 없다.”라고 명시하고 있으며 동법 제37조는 “공민은 살림집을 리용하다가 이사하는 경우 살림집

18) 현행 북한 「국적법」 제2조는 북한의 공민을 ‘1. 공화국 창건 이전에 조선의 국적을 소유하였던 조선사람과 그의 자녀로서 그 국적을 포기하지 않는 자, 2. 다른 나라 공민 또는 무국적자로 있다가 합법적 절차로 공화국 국적을 취득한 자’라고 정하고 있다.

리용허가증을 바쳐야 한다. 이미 리용하던 살림집의 리용허가증을 바치지 않고는 다른 살림집의 리용허가증을 발급받을 수 없다.”라고 정하고 있다. 따라서 북한 주민들은 주택(살림집) 소유권은 없으나 시, 군 인민위원회의 도시경영과에서 발급하는 주택에 살 수 있는 ‘국가주택이용허가증(입사증)’에 사용자의 이름을 구매자의 이름으로 바꾸는 식으로 사고 팔고 있으며 이 입사증에는 주택을 사용할 수 있는 기간이 명시돼 있지 않아 사용자는 교부받는 집에서 장기간 무상으로 거주할 수 있다.¹⁹⁾ 그러나 이러한 음성적으로 거래되고 있는 살림집은 실제로 그 경제적 가치를 인정받고 있다고 볼 여지도 있으나, 이는 국가소유 살림집의 이용권을 불법적으로 거래하는 것일 뿐 개인소유 살림집의 거래라고는 볼 수 없을 것이다.²⁰⁾

한편, 「살림집법」 제30조는 ‘살림집배정에서 지켜야 할 원칙’으로 살림집의 우선배정 대상, 조건 등을 명문화하여 제한하고 있다.²¹⁾ 한편, 북한 「도시경영법」 제17조는 ‘개인살림집의 국가소유로 전환’에 대해 “도시경영기관과 재정은행기관은 개인살림집을 소유자가 국가소유로 전환시켜줄 것을 요구할 경우에는 그것을 넘겨받고 보상하여 주어야 한다. 살림집소유권을 국가소유로 넘긴 공민은 그 살림집을 계속 이용할 수 있다.”라고 명시하는 등 북한의 살림집에 대한 개인의 재산권 보장에 대해 헌법을 비롯한 「민법」, 「살림집법」, 「도시경영법」 등이 토지와 달리 ‘사용권’과 ‘소유권’의 개념을 명확히 구분하고 있지 않아 통일 이후 이 점에 대한 남한의 관련 법제와의 비교연구를 통한 정비가 필요하다.

19) 북한과 유사한 사회주의체제인 중국의 경우 아파트 구입시 중화인민공화국 국유토지사용증과 중화인민공화국 건물소유권증의 2가지 권리증서를 받게 되는데, 토지와 토지의 정착물인 지상건축물에 대해 개인은 국가가 소유한 주택이 정착한 토지에 대해 최대 70년간 사용권(아파트와 같은 주택용지는 70년, 공장건물과 같은 공업용지는 50년, 교육·과학·문화·체육용지의 경우는 50년, 상업·관광·오락용지는 40년의 사용권을 갖는다.)을 갖고 생활필수재인 주택에 대한 소유권을 갖는다.(한국무역신문, “박승찬의 차이나는 차이나 비즈니스(19), 중국 토지제도의 함정을 조심하라”, 2019.6.24.)

20) 이은정, “북한 살림집법에 대한 고찰”, 『법학논총』 제20권 제3호, 조선대학교 법학연구원, 2013, 355면.

21) 동법 제30조는 “살림집의 배정에서 지켜야 할 원칙은 다음과 같다. 1. 혁명투사, 혁명렬사가족, 애국렬사가족, 전사자가족, 피살자가족, 영웅, 전쟁 로병, 영예군인, 제대군관, 교원, 과학자, 기술자, 공로자, 로력혁신자 같은 대상에게 살림집을 우선적으로 배정하여야 한다. 2. 탄부, 광부, 용해공, 먼바다어로공, 철도기관사 같은 힘든 부문에서 일하는 근로자에게 문화적이고 충분한 휴식조건이 보장된 살림집을 배정하여야 한다. 3. 자연재해로 집을 잃은 세대, 도시계획적 조치로 철거된 세대에 살림집을 의무적으로 배정하여야 한다. 4. 가족수와 출퇴근조건, 거주조건 같은 것을 고려하여 살림집을 배정하여야 한다. 5. 국가가 협동농장에 지어준 살림집과 협동단체 소유의 살림집은 농장에 직접 복무하는 농장원, 로동자, 사무원에게 배정하여야 한다.”라고 명시하고 있다. 주택의 매매와 분양 등에 있어 신혼부부, 다자녀 등의 일부 우대조건 적용 외 법령에 따른 별도의 제한을 하고 있지 않는 남한과 차이가 있다.

2. 남한 「대한민국헌법」상 주택 관련 재산권의 주요내용

‘재산권’이란 경제적 가치를 가지는 이익을 향유할 수 있는 권리를 말한다. 소유자가 배타적인 지배와 사용을 할 수 있고, 수익을 누리며 처분을 할 수 있는 권리이다. 현재는 “재산권은 사적유용성 및 그에 대한 원칙적 처분권을 내포하는 재산가치가 있는 구체적 권리”라고 한다.²²⁾ 그러나 “구체적인 권리가 아닌 단순한 이익이나 재화의 획득에 관한 기회 등” “단순한 재산상 이익의 기대”는 재산권보장의 대상이 아니라고 한다.²³⁾ 현행 「대한민국헌법」 제23조는 제1항은 “모든 국민의 재산권은 보장된다. 그 내용과 한계는 법률로 정한다.”라고 명시하여 재산권의 내용에 관한 법정주의를 취하고 있으며 개인의 재산권을 보장하고 있다.²⁴⁾ 한편, 재산권도 기본권이므로 헌법 제37조 제2항에 따라 국가안전보장, 질서유지, 공공복리를 위하여 필요한 경우에는 제한된다. 동법 제23조 제2항과 제3항은 “재산권의 행사는 공공복리에 적합하도록 하여야 한다.”와 “공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다.”라고 각각 명시함으로써 ‘공공복리’와 ‘공공필요’라는 제한사유²⁵⁾에 의해 법률에 근거하여 토지 등을 수용하거나 사용을 제한할 수 있으며, 이 경우 정당한 보상을 하도록 하고 있다. 또한 동법 제120조 제2항은 “국토와 자원은 국가의 보호를 받으며, 국가는 그 균형있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립한다.”라고 명시하고 있다. 특히, 제122조는 “국가는 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형있는 이용·개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다.”라고 명시하여 남한 헌법 제23조와는 별도로 ‘토지공개념’²⁶⁾의 내용을 반영하고 있다. 최근 남한의 문재인 정부는 부동산투기억제를

22) 95헌바36

23) 95헌바36, 99헌마452, 98헌바14, 2001헌바55, 2011헌바33

24) 정재황, 『신헌법입문』, 박영사, 2019, 491-492면.

25) 남한의 헌법재판소도 남한 헌법 제23조의 제2항과 제3항에 대해 “제2항은 재산권 행사의 공공복리 적합의무 즉 그 사회적 의무성을 규정한 것이고, 제3항은 재산권 행사의 의무성의 한계를 넘는 재산권의 수용, 사용, 제한과 그에 대한 보상의 원칙을 규정한 것이다.”라고 한다.(92헌가15)(정재황, 『신헌법입문』, 박영사, 2019, 494면)

26) 토지의 소유와 처분이 공공의 이익을 위해 적절히 제한될 수 있다는 토지소유권의 사회적 의무를 강조하는 개념으로 남한의 70~80년대 이후 경제성장에 따라 서울 및 수도권을 중심으로 재건축·재개발 등 도심개발이 활발해지면서 부동산 투기 등이 심각한 사회적 문제가 되자 주목을 받고 있다.

위한 고강도 부동산규제 정책²⁷⁾을 잇달아 시행하면서 헌법 제2항과 관련하여 2018년 2월 ‘토지공개념’을 명시하고 주거권을 신설하는 헌법 개정안을 제출한 바 있다. 그러나 남한의 헌법재판소는 이와 관련하여 1990년대 토지공개념과 관련한 「토지초과 이득세법²⁸⁾」, 「개발이익 환수에 관한 법률²⁹⁾」, 「택지소유상한에 관한 법률³⁰⁾」 등에 대한 위헌판결을 내린 바 있다.

- 27) 남한의 문재인 정부는 부동산시장 안정과 다주택자 등의 투기억제를 위해 고강도 부동산규제정책을 시행하였는데, ‘8.2 부동산대책’과 ‘9.13 부동산종합대책’이 대표적이다. 2017년 8월 2일 시행된 ‘8.2 부동산대책’은 실수요 보호와 단기 투기 수요 억제를 통한 주택시장 안정화방안으로서 투기지역, 투기과열지구 신규지정과 1순위 청약자격 요건을 강화한 청약 규제 및 투기과열지구의 LTV와 DTI를 40%로 하향조정하는 등의 대출규제를 비롯, 재건축초과이익환수제의 부활 등 재건축, 재개발 규제와 민간택지 분양가 상한제 재시행 등을 주요내용으로 하며, 2018년 9월 13일 시행된 ‘9.13 부동산 종합대책’은 ‘투기수요 근절, 맞춤형 대책, 실수요자 보호’라는 원칙 아래 종합부동산세 인상 및 과세대상 확대와 1주택자의 분양 청약 제한과 부동산 임대사업자 등록 규제 및 대출추가 규제와 신규 수도권 공공택지 공급을 통한 공급확대 등을 골자로 하는 더욱 강화된 부동산규제 정책이다.
- 28) 남한 헌재는 유희 토지에 관한 초과이득을 세금으로 환수하기 위해 1989년 12월 제정된 「토지초과이득세법」과 관련하여 ‘1. 토지초과이득세법상 지가를 산정하는 기준과 방법을 직접 규정하지 아니하고 이를 전적으로 대통령령에 위임하고 있는 것은, 헌법 제38조와 제59조상 조세법률주의와 위임입법의 범위를 구체적으로 정할 것을 지시하고 있는 헌법 제75조에 반한다. 2. 당해 토지소유 이후 최초 과세기간 개시일의 지가와 특정 과세기간 종료일의 지가를 비교할 때는 아무런 토지초과이득이 없고 오히려 손해만 있는 경우에도 그 과세기간에 대한 토초세를 부담하는 불합리한 결과가 발생할 수 있다. 이와 같은 결과는 토지초과이득세의 과세로 인하여 원본 자체가 잠식되는 경우에는 헌법 제23조가 정하고 있는 사유재산권 보장취지에도 어긋난다. 3. 토초세의 세율 체계를 합리적인 이유도 없이 양도소득세와는 달리 단일 비례세로 한 것은, 단순한 입법정책의 문제를 떠나 소득이 많은 납세자와 소득이 적은 납세자 사이의 실질적인 평등을 저해한다.’는 결정에 따라 전체가 헌법불합치로 결정하였으며, 해당 법률은 폐지되었다.(92헌바49), (여경수, “2018년 헌법 개정안에 담긴 토지공개념 분석”, 『부동산법학』 2018년 제22권 제2호, 한국부동산법학회, 2018, 103-104면.)
- 29) 남한 헌재는 개발이익에 따른 토지에 관한 이득에 대해 부담금을 부과해서 환수하는 목적(개발이익부담금제)으로 1989년 12월 제정된 「개발이익 환수에 관한 법률」과 관련하여 ‘1. 대통령령이 정하는 경우에만 실제 매입가격을 기준으로 부과개시시점의 부과대상토지의 가액을 산정하게 하는 부과개시시점의 부과대상토지의 가액을 산정하게 한 부분은 포괄적 위임입법에 어긋나며 2. 대통령령에 열거된 경우에 한하여 실제 매입가격을 기준으로 개시시점지가를 산정하게 하는 것은 행정편의 위주의 자의적인 조치로서 헌법 제11조 제1항이 정한 평등의 원칙에 위배된다.’는 결정에 따라 유희토지에 대한 과세를 통해 토지투기를 억제하기 위한 법률이었음에도 전체가 헌법불합치로 결정되었으며, 해당 법률은 폐지되었다. (92헌바49), (여경수, “2018년 헌법 개정안에 담긴 토지공개념 분석”, 『부동산법학』 2018년 제22권 제2호, 한국부동산법학회, 2018, 104-105면.)
- 30) 남한 헌재는 ‘택지소유상한제’와 관련하여, 택지보유가 투기를 가져온다고 하여 지나친 택지소유를 막기 위해 제정된 「택지소유상한에 관한 법률」상 서울특별시, 광역시에서 택지소유상한을 660㎡로 하고 있는 것은 과잉금지원칙에 어긋나고, 동법 시행 이전부터 택지를 소유하고 있는 사람에게도 일률적으로 택지소유상한제를 적용하는 것은 신뢰보호원칙과 평등원칙에 위반된다는 이유로 동법 전체를 위헌으로 결정하였다. (94헌바37), (정재황, 『신헌법입문』, 박영사, 2019, 496-497면.)

Ⅲ. 주택의 ‘재건축’ 및 ‘재개발’ 관련 남북한 법제 현황

1. 남한의 주택 ‘재건축’ 및 ‘재개발’ 관련 법제 현황

법률에 의해 국민의 재산권을 보장하고 공공복리에 적합한 재산권의 행사와 공공의 필요에 따른 재산권의 제한과 정당한 보상을 명시하고 있는 남한 「대한민국헌법」 제23조 제1항, 제2항, 제3항에 근거하여 ‘토지와 그 위에 있는 정착물에 대한 국가와 국민과의 관계를 규율하는 법령인 남한의 부동산 공법으로는 ‘국토에 관한 계획 및 정책의 수립·시행에 관한 기본적인 사항을 정함으로써 국토의 건전한 발전과 국민의 복리향상에 이바지함’을 목적으로 하는³¹⁾ 「국토기본법」과 ‘국토의 이용·개발과 보전을 위한 계획의 수립 및 집행 등에 필요한 사항을 정하여 공공복리를 증진시키고 국민의 삶의 질을 향상시키는 것’을 목적으로 하는³²⁾ 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, ‘도시개발에 필요한 사항을 규정하여 계획적이고 체계적인 도시개발을 도모하고 쾌적한 도시환경의 조성공공복리의 증진에 이바지함’을 목적으로 하는³³⁾ 「도시개발법」, ‘도시기능의 회복이 필요하거나 주거환경이 불량한 지역을 계획적으로 정비하고 노후·불량건축물을 효율적으로 개량하기 위하여 필요한 사항을 규정함으로써 도시환경을 개선하고 주거생활의 질을 높이는 데 이바지함을 목적’으로 하는³⁴⁾ 「도시정비법」 그리고 ‘건축물의 대지·구조·설비 기준 및 용도 등을 정하여 건축물의 안전·기능·환경 및 미관을 향상시킴으로써 공공복리의 증진에 이바지하는 것을 목적’으로 하는³⁵⁾ 「건축법」과 ‘쾌적하고 살기 좋은 주거환경 조성에 필요한 주택의 건설·공급 및 주택시장의 관리 등에 관한 사항을 정함으로써 국민의 주거안정과 주거수준의 향상에 이바지함을 목적’으로 하는³⁶⁾ 「주택법」, ‘농지의 소유·이용 및 보전 등에 필요한 사항을 정함으로써 농지를 효율적으로 이용하고 관리하여 농업인의 경영 안정과 농업 생산성 향상을 바탕으로 농업

31) 「국토기본법」 제1조(목적)

32) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제1조(목적)

33) 「도시개발법」 제1조(목적)

34) 「도시 및 주거환경정비법」 제1조(목적)

35) 「건축법」 제1조(목적)

36) 「주택법」 제1조(목적)

경쟁력 강화와 국민경제의 균형 있는 발전 및 국토 환경 보전에 이바지하는 것을 목적'으로 하는³⁷⁾ 「농지법」 등이 있다.³⁸⁾ 이 중 '도시정비법'은 도심 주택의 재건축사업 및 재개발사업에 근거가 되는 법령으로서 남한은 1970년대 이후 산업화, 도시화 과정에서 대량 공급된 주택들이 노후화됨에 따라 이들을 체계적이고 효율적으로 정비할 필요성이 커지고 있으나, 종전에는 「도시개발법」에 의한 '재개발사업'과 「주택건설촉진법」에 의한 '재건축사업', 「도시저소득주민의 주거환경개선을 위한 임시조치법」에 의한 '주거환경 개선사업'이 각각 개별법으로 운영되어 이에 관한 제도적 뒷받침이 부족하므로, 이를 보완하여 일관성 있고 체계적인 단일·통합법 제정의 필요성이 대두되었다. 또한 최근 도시정비사업은 개발 중심의 논리에서 탈피하여 도시공간의 재생과 도시기능의 회복으로 전환되고 있으며, 개발사업단위 중심에서 광역단위 정비사업으로 이행되고 있는 등 여건변화에 따라 향후 바람직한 도시정비사업의 방향 모색과 공공의 역할정립이 요구되면서 선계획, 후개발 원칙에 입각한 도시관리 및 정비를 도모하고자 2003년에 '도시정비법'을 제정하였다.³⁹⁾

남한의 '도시정비법'은 제2장 기본계획의 수립 및 정비구역의 지정(동법 제4조~제22조), 제3장 정비사업의 시행 제1절 정비사업의 시행방법 등(동법 제23조~제30조), 제2절 조합설립추진위원회 및 조합의 설립 등(동법 제31조~제49조), 제3절 사업시행계획 등(제50조~제60조), 제4절 정비사업 시행을 위한 조치 등(제61조~제71조), 제5절 관리처분계획 등(제72조~제82조), 제6절 공사완료에 따른 조치 등(제83조~제91조)을 통해 주거환경개선사업과 재건축 및 재개발의 절차를 구체적으로 명시하고 있다. 남한의 도시정비법에 따르면 통상 10년 이상이 소요되는 재건축 및 재개발 절차를 1단계 정비기본계획 및 정비구역지정과 추진위원회 승인과 2단계 조합설립과 시공사 선정, 제3단계 사업시행인가와 종전자산평가 및 분양신청, 4단계 관리처분계획 및 이주·철거 그리고 동·호수 추첨과 착공을 거쳐 5단계 일반분양과 준공 및 입주 그리고 이전고시 및 청산의 과정을 각 단계별로 1년에서 4년 이상의 기간을 거쳐 추진하게 된다.

37) 「농지법」 제1조(목적)

38) 고상철·최기락 편저, 『부동산 공법』, EBS, 2019, 16-20면.

39) 고상철·최기락 편저, 『부동산 공법』, EBS, 2019, 322-323면.

2. 북한 주택(살림집)의 ‘재건축’ 및 ‘재개발’ 관련 법제 현황

토지 및 주택(살림집)에 대한 소유권에 대해 명시한 북한의 「사회주의헌법」과 「민법」에 근거하여 북한의 부동산 관련 법제로는 ‘조선민주주의인민공화국의 토지는 혁명의 고귀한 전취물’이며 ‘조선민주주의인민공화국에서 토지는 국가 및 협동단체의 소유이며, 나라의 모든 토지는 인민의 공동소유로서 그것을 누구도 팔고사거나 개인의 것으로 만들 수 없다.’라고 명시한⁴⁰⁾ 「토지법」과 ‘외국인투자가와 외국투자기업에 필요한 토지를 임대하고 임차한 토지를 리용하는 질서를 세우는데 이바지하는 사명을 띠며 다른 나라 법인과 개인은 토지임차자로서 토지리용권을 갖는다’라고 명시한⁴¹⁾ 「토지임대법」이 토지임대와 관련하여 규정하고 있으며 ‘국토계획의 작성과 비준, 실행에서 제도와 질서를 엄격히 세워 국토관리를 계획적으로 하는데 이바지’함을 그 사명으로 하는⁴²⁾ 「국토계획법」, ‘도시계획의 작성과 비준, 실행에서 제도와 질서를 엄격히 세워 도시와 마을을 전망성 있게 건설하고 인민들에게 보다 훌륭한 생활환경을 마련하여 주는데 이바지’함을 그 사명으로 하는⁴³⁾ 「도시계획법」 및 ‘살림집의 건설, 이관, 인수 및 등록, 배정, 리용, 관리에서 제도와 질서를 엄격히 세워 인민들에게 안정되고 문화적인 생활조건을 보장하는데 이바지’함을 사명으로 하는⁴⁴⁾ 「살림집법」이 건설계획과 관련하여 국토건설총계획, 도시·마을총계획, 살림집건설계획을 각각 규정하고 있다. 또한, ‘건설총계획작성과 실현, 건설설계와 시공, 건설물의 준공검사에서 규율과 질서를 세워 사회주의적 확대 재생산의 높은 속도를 보장하고 인민들의 물질문화생활을 높이는데 이바지함’을 사명으로 하는⁴⁵⁾ 「건설법」이 구체적인 건설관련 절차와 규정을 정하고 있으며, ‘도시경영은 도시와 농촌의 건물과 시설물을 보호 관리하고 도시와 마을을 전망성 있게 꾸려나가는 중요한 사업이며 도시경영에서 제도와 질서를 엄격히 세워 주민들에게 보다 편리한 생활조건과 문화적인 생활환경을 마련해 주는데 이바지함을 사명’으로 하는⁴⁶⁾ 「도시경영법」과 ‘부동산의 등록과 실사, 리용, 사용료납부에서 제도와

40) 북한 「토지법」 제1조, 제9조

41) 북한 「토지임대법」 제1조, 제2조, 제3조

42) 북한 「국토계획법」 제1조

43) 북한 「도시계획법」 제1조

44) 북한 「살림집법」 제1조

45) 북한 「건설법」 제1조

질서를 엄격히 세워 사회주의적 소유를 공고 발전시키며 경제건설을 다그치고 인민들의 물질문화생활을 높이는데 이바지함'을 사명으로 하는⁴⁷⁾ 「부동산관리법」이 관리 관련 상위 규정을 포함하고 있다. 특히, 2009년에 제정되어 두 차례 개정된 「살림집법」은 북한에서 주택(살림집)의 건설 및 공급, 배분, 관리 등에 관하여 가장 기본이 되는 법령이 된다.⁴⁸⁾ 그러나 북한의 경우, 남한의 도시정비법과 같이 재건축사업과 재개발사업에 대해 별도로 근거규정을 명문화하여 정의하거나 별도의 근거 법률을 제정하지는 않고 있다.

3. '재건축' 및 '재개발'의 법적 개념

현행 남한의 '도시정비법' 제1조는 그 목적을 “도시기능의 회복이 필요하거나 주거환경이 불량한 지역을 계획적으로 정비하고 노후·불량건축물을 효율적으로 개량하기 위하여 필요한 사항을 규정함으로써 도시환경을 개선하고 주거생활의 질을 높이는 데 이바지함을 목적으로 한다.”라고 정하고 있으며, 동법 제2조 제2호는 “정비사업이란 이 법에서 정한 절차에 따라 도시기능을 회복하기 위하여 정비구역에서 정비기반시설을 정비하거나 주택 등 건축물을 개량 또는 건설하는 다음 각 목의 사업을 말한다.”라고 명시하고 있으며 동법 제2조 제2호 가목은 ‘주거환경개선사업’을 “도시저소득 주민이 집단거주하는 지역으로서 정비기반시설이 극히 열악하고 노후·불량건축물이 과도하게 밀집한 지역의 주거환경을 개선하거나 단독주택 및 다세대주택이 밀집한 지역에서 정비기반시설과 공동이용시설 확충을 통하여 주거환경을 보전·정비·개량하기 위한 사업”으로, 나목은 ‘재개발사업’을 “정비기반시설이 열악하고 노후·불량건축물이 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하거나 상업지역·공업지역 등에서 도시기능의 회복 및 상권활성화 등을 위하여 도시환경을 개선하기 위한 사업”으로, 다목은 ‘재건축사업’을 “정비기반시설은 양호하나 노후·불량건축물에 해당하는 공동주택이 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하기 위한 사업”으로 정의하고 있다.

46) 북한 「도시경영법」 제1조

47) 북한 「부동산관리법」 제1조

48) 김태환, “북한 주택제도의 이해와 최근의 변화”, KB금융지주 경영연구소, 2018.8.13, 2-4면.

한편, 남한과 달리 북한은 ‘재건축’ 및 ‘재개발’에 대해 법령에 의해 그 개념을 정의하지 않고 있으며, 이와 관련한 체계적으로 통합된 법제를 운영하고 있지 않다. 현행 북한 「도시계획법」 제1조는 그 사명을 “조선인민민주주의 도시계획법은 도시계획의 작성과 비준, 실행에서 제도와 질서를 엄격히 세워 도시와 마을을 전망성 있게 건설하고 인민들에게 보다 훌륭한 생활환경을 마련하여 주는데 이바지한다.”라고 명시하고 있으며, 북한 「살림집법」 제1조는 “조선민주주의인민공화국 살림집법은 살림집의 건설, 이관, 인수 및 등록, 배정, 리용, 관리에서 제도와 질서를 엄격히 세워 인민들에게 안정되고 문화적인 생활조건을 보장하는데 이바지한다.”라고 그 사명을 명시하고 있다. 또한, 「토지법」 제52조는 “국가는 도시와 마을을 현대적이며 문화적으로 건설하여 인민들에게 보다 훌륭한 생활조건을 마련해 준다. 지방정권기관과 도시경영기관을 비롯한 해당 기관, 기업소, 단체는 사회주의적 생활문화의 요구에 맞게 도시와 마을에 살림집과 문화후생시설, 도로 등을 합리적으로 배치하며 도시와 농촌간의 차이를 줄이고 나라의 모든 지역을 정치, 경제, 문화의 여러 방면에 걸쳐 골고루 발전시키도록 도시와 마을을 건설하여야 한다.”라고 명시하고 있으며, 「도시경영법」 제1조는 ‘도시경영’을 “도시와 농촌의 건물과 시설물을 보호 관리하고 도시와 마을을 전망성 있게 꾸려나가는 중요한 사업으로 조선민주주의인민공화국에서 도시경영법은 도시경영에서 제도와 질서를 엄격히 세워 주민들에게 보다 편리한 생활조건과 문화적인 생활환경을 마련하여 주는데 이바지한다.”라고 정의하고 동법 제15조는 ‘건물의 개조’를 “도시경영기관과 해당 기관, 기업소, 단체는 주민들의 생활에 불편을 주는 건물, 낡은 건물을 쓰기 편리하고 도시미화에 어울리게 계획적으로 개조하여야 한다. 건물을 철거, 증축, 개축, 이개축, 확장하거나 건물의 구조, 용도를 변경시키려 할 경우에는 해당 기관의 승인을 받아야 한다.”라고 정의하여 주택의 ‘재건축’ 및 ‘재개발’의 개념에 가장 가깝다고 볼 수 있으나, 통일을 대비하여 남한의 ‘도시정비법’과 같이 재개발사업 및 재건축사업의 정의를 다루는 별도의 근거규정 및 관련 법령의 마련과 남북한 간 통합법제를 정비·제정할 필요가 있다.

IV. 주택의 ‘재건축’ 및 ‘재개발’ 관련 남북한 법제 비교

1. 기본계획의 수립 및 정비구역의 지정

(1) 남한 ‘도시정비법’상 주요내용

‘재건축’ 및 ‘재개발’과 관련한 남한의 근거법령으로는 ‘도시정비법’이 있으며, 동법 제3조는 “국토교통부장관은 도시 및 주거환경을 개선하기 위하여 10년마다 다음 각 호의 사항을 포함한 기본방침을 정하고, 5년마다 타당성을 검토하여 그 결과를 기본방침에 반영하여야 한다.”라고 도시 및 주거환경정비의 기본방침을 명시하고 있다. 동법 제2장의 제4조~제22조는 재건축 및 재개발 등 정비사업의 전제조건인 ‘기본계획의 수립 및 정비구역의 지정’에 대해 인정하고 있다. 동법 제4조는 특별시장, 광역시장, 특별자치시장, 특별자치도지사 또는 시장인 ‘기본계획의 수립권자’는 관할 구역에 대하여 10년 단위로 도시, 주거환경정비계획을 수립하고도 5년마다 타당성 여부를 검토하여 그 결과를 기본계획에 반영하도록 하고 있다. 동법 제6조는 기본계획의 수립권자가 기본계획을 수립 또는 변경할 경우 14일 이상 주민에게 공람하여 반영하도록 하고 있으며, 지방의회에도 60일 이내 의견청취를 하도록 하고 있다. 동법 제8조에 따라 특별시장, 광역시장, 특별자치시장, 특별자치도지사, 시장 또는 광역시의 군수를 제외한 군수, 자치구의 구청장인 ‘정비구역의 지정권자’는 기본 계획에 적합한 범위에서 노후·불량 건축물이 밀집하는 등 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 구역에 대하여 정비계획을 결정하여 정비구역⁴⁹⁾을 지정(변경지정을 포함한다)할 수 있다. 이때 단독 주택의 재건축을 제외한 주택 재건축의 경우 해당 사업예정구역에 위치한 건축물 및 그 부속토지의 소유자 10분의 1이상의 동의를 받아 동법 제12조, 제13조에 따른 안전진단을 실시하여야 한다.

49) 남한의 ‘도시정비법’ 제69조 제1항에 따라 주거환경개선구역은 해당 정비구역의 지정, 고시가 있는 날부터 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제36조 제1항 제1호 가목 및 같은 조 제2항에 따른 도시지역 중 거주자의 안녕과 건전한 생활환경의 보호를 위한 필요한 지역인 주거지역으로서 제2종일반주거지역(주거환경개선사업이 스스로 주택 보전, 정비개량하는 방법 또는 환지방법으로 시행되는 경우)과 제3종일반주거지역(주거환경 개선사업이 수용방식 또는 관리처분방법으로 시행되는 경우, 다만, 공공지원민간임대주택 또는 「공공지원 특별법」에 따른 공공건설임대주택을 200세대 이상 공급하려는 경우로서 해당 임대주택의 건설지역을 포함하여 정비계획에서 따로 정하는 구역은 준주거지역으로 한다.)으로 세분화하여 결정, 고시된다. (고상철·최기락 편저, 『부동산 공법』, EBS, 2019, 340면.)

안전진단은 주택의 노후화나 불량 정도에 따라 구조의 안정성 여부, 보수비용, 주변여건 등을 조사해서 재건축 가능 여부를 판단하는 것으로 안전진단 절차가 완료되어야만 정비계획 수립이 확정되고 사업추진이 가능한 만큼 재건축에서 안전진단은 매우 중요하다. 안전진단이 통과되면 동법 제16조에 의해 정비구역 지정권자는 정비계획의 결정 및 정비구역을 지정, 고시한다.

(2) 북한 「도시계획법」상 주요내용

반면, 북한의 「도시계획법」 제2조는 “도시계획을 도시와 마을계획영역의 토지를 리용하며 건설, 시설물, 록지 같은 것을 건설, 개건, 정비하는 것과 관련한 통일적이며 종합적인 계획이다.”라고 정하고 있으며, 동법 제4조는 “도시계획의 비준은 작성한 도시계획을 심의, 승인하는 중요한 사업이다. 국가는 도시계획의 심의, 승인에서 과학성과 현실성을 보장하도록 한다.”라고 도시계획의 심의와 승인원칙을 명시하고 있다. 동법 제2장은 제9조~제20조에 걸쳐 도시계획의 작성에 대해 법령으로 정하고 있고, 동법 제3장은 제21조~제28조까지 도시계획의 비준에 대해 명시하고 있다. 동법 제11조는 지방정권기관은 도시계획의 작성을 주문하고 도시계획설계기관이 도시계획을 작성하며 중요대상의 도시계획작성은 내각이 조직한다고 명시하고 있다. 또한, 동법 제14조는 도시, 마을총계획의 전망기간을 20년으로 하되, 필요시 그 이상으로 할 수 있다고 정하고 있다. 동법 제21조는 도시계획의 비준절차를 지키는 것은 도시계획의 실행을 담보하는데서 나서는 중요요구이며, 내각과 국가건설감독기관, 도(직할시)인민위원회는 도시계획을 제때에 심의, 승인하여야 하며 동법 제22조는 도시계획작성기관은 작성한 도시계획초안을 관계기관과 합의한 다음 이를 주문한 도(직할시)인민위원회에 제기하고 도(직할시)인민위원회는 내각과 국가건설감독기관에서 비준하는 도시계획초안을 국가건설감독기관에 제기하여야 하고, 동법 제23조에 따라 도시계획 비준기관은 도시계획 초안이 국가의 도시건설정책과 도시계획작성원칙에 맞게 작성되었는가를 정확히 검토하며, 해당 기관의 상무 회의 또는 간부회의에서 도시계획의 비준을 한다고 명시하고 있다. 한편, 동법 제24조에 따라 ‘내각은 국가건설감독기관이 심의하여 제기한 시급도시총계획과 중요대상의 도시총계획초안을 승인하며, 하위의 읍총계획과 시급도시, 읍의 세부계획, 구획계획은 국가건설감독기관이(동법 제25조), 로동지구, 마을총계획과 세부계획,

구획계획은 도(직할시)인민위원회가 심의, 승인한다.’(동법 제26조)라고 정하여, 남한의 도시정비법상 재건축, 재개발의 기본계획의 수립 및 정비구역 지정 절차와 유사하다. 다만, 체제특성상 동법 제27조는 내각과 국가건설감독기관, 도(직할시)인민위원회는 비준한 도시계획을 도시계획작성기관에 전달하여, 중앙도시경영기관과 지방정권기관, 해당 기관에 하달한다고 명시하여, 남한의 도시정비법이 기본계획을 주민과 지방의회에 공람과 의견청취 절차를 거친다는데 차이가 있으며, 남한 ‘도시정비법’과 달리 안전진단 등에 대한 명문화된 규정이 없다는 점에서 차이가 있다.

2. 정비사업의 시행방법 등

(1) 남한 ‘도시정비법’상 주요내용

남한의 ‘도시정비법’ 제23조는 ‘주거환경개선사업’, ‘재개발사업’, ‘재건축사업’ 등 정비사업의 시행방법을 규정하고 있다. 먼저 동법 제23조 제1항 제1호는 ‘주거환경 개선사업’에 대해 ‘사업시행자가 정비구역에서 정비기반시설 및 공동이용시설을 새로 설치하거나 확대하고 토지등소유자가 스스로 주택을 보전·정비하거나 개량하는 방법’(스스로 개량방식)을 명시하고 있으며, 동법 제23조 제1항 제2호는 ‘사업시행자가 정비구역의 전부 또는 일부를 수용하여 주택을 건설한 후 토지등소유자에게 우선 공급하거나 대지를 토지등소유자 또는 토지등소유자 외의 자에게 공급하는 방식’(수용방식)을 정하고 있고, 동법 제23조 제1항 제3호는 ‘사업시행자가 환지로 공급하는 방법’(환지방식)을 명시하고 있으며 동법 제23조 제1항 제4호는 ‘사업시행자가 정비구역에서 인가받은 관리처분계획에 따라 주택 및 부대시설·복리시설을 건설하여 공급하는 방법’(관리처분방식)을 명시하고 있다. 또한 ‘도시정비법’ 제23조 제2항은 “재개발사업은 정비구역에서 동법 제74조에 따라 인가받은 관리처분계획에 따라 건축물을 건설하여 공급하거나 동법 제62조 제2항에 따라 환지로 공급받는 방법으로 한다.”라고 정하고 있으며, 동법 제23조 제3항은 “재건축사업은 정비구역에서 동법 제74조에 따라 인가받은 관리처분계획에 따라 주택, 부대시설, 복리시설 및 오피스텔을 건설하여 공급하는 방법으로 한다. 다만, 주택단지에 있지 아니하는 건축물의 경우 지형여건과

주변의 환경으로 보아 사업 시행상 불가피한 경우로서 정비구역으로 보는 사업에 한정한다.”라고 명시하고 있는데, 재건축사업의 경우, 주거환경개선사업과 재개발사업과 달리 환지로 공급하는 방법은 없다. 또한, 동법 제23조 제4항은 “오피스텔을 건설하여 공급하는 경우에는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 준주거지역 및 상업지역에서만 건설할 수 있다. 이 경우 오피스텔의 연면적은 전체건축물 연면적의 100분의 30 이하이어야 한다.”라고 오피스텔에 대한 제한내용을 정하고 있다.

(2) 남한 ‘도시정비법’상 시행자관련 주요내용

한편, 주거환경개선사업의 시행자와 관련하여, ‘도시정비법’ 제24조 제1항은 제23조 제1항 제1호에 따른 방식(스스로 개량 방식)으로 시행하는 주거환경개선사업은 시장·군수 등이 직접 시행하되, 토지주택공사 등을 사업시행자로 지정하여 시행하게 하려는 경우 동법 제15조 제1항에 따른 공람공고일 현재 토지소유의 과반수의 동의를 받도록 정하고 있으며, 동법 제24조 제2항은 동법 제23조 제1항 제2호부터 제4호까지 규정에 따른 방법으로(수용방식, 환지방식, 관리처분방식) 시행하는 주거환경개선사업은 시장·군수 등이 직접 시행하거나 동법 제24조 제2항 제1호 가목의 토지주택공사 등과 동법 제24조 제2항 제1호 나목의 ‘주거환경개선사업을 시행하기 위하여 국가, 지방자치단체, 토지주택공사 등 또는 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관이 총지분의 100분의 50을 초과하는 출자로 설립한 법인’에 해당하는 자를 ‘사업시행자’로 지정하여 시행할 수 있다. 또한 동법 제24조 제2항 제2호는 시장·군수등이 동법 제24조 제1항 제1호에 해당하는 자와 동법 제24조 제2항 제2호 가목의 「건설산업기본법」 제9조에 따른 건설업자와 동법 제24조 제2항 제2호 나목의 「주택법」 제7조 제1항에 따라 건설업자로 보는 등록사업자를 ‘공동시행자’로 지정하여 시행하게 할 수 있다.

한편, 재개발사업의 시행자와 관련하여 동법 제25조 제1항은 “조합이 시행하거나 조합원의 과반수의 동의를 받아 시장·군수등, 토지주택공사등, 건설업자, 등록사업자 또는 대통령령으로 정하는 요건을 갖춘 자와 공동으로 시행하는 방법”(동법 제25조 제1항 제1호)과 “토지등소유자가 20인 미만인 경우에는 토지등소유자가 시행하거나 토지등소유자의 과반수의 동의를 받아 시장·군수등, 토지주택공사등, 건설업자, 등록사업자 또는

대통령령으로 정하는 요건을 갖춘 자와 공동으로 시행하는 방법”(동법 제25조 제1항 제2호)으로 시행할 수 있다고 명시하고 있다. 또한, 재건축사업의 시행자와 관련하여 동법 제25조 제2항은 “조합이 시행하거나 조합이 조합원의 과반수의 동의를 받아 시장·군수등, 토지주택공사등, 건설업자 또는 등록사업자와 공동으로 시행할 수 있다.”라고 정하고 있다. 반면, 동법 제26조는 동법 제25조에도 불구하고 천재지변 등 불가피한 사유가 발생시 시장·군수등은 재개발사업과 재건축사업의 공공시행자로서 직접 정비사업을 시행하거나 토지주택공사등(토지주택공사등이 건설업자 또는 등록사업자와 공동으로 시행하는 경우를 포함한다)을 사업자로 지정하여 정비사업을 시행하게 할 수 있다.

(2) 북한 「도시경영법」 등 관련 법령 상 주요내용

한편, 북한은 도심의 주택 및 주거환경 정비사업과 관련하여 남한의 ‘도시정비법’과 같이 주거환경개선사업, 재건축, 재개발에 대해 개념 및 시행방법 등을 법령으로 상세히 명시해 놓은 통일된 법제를 갖추고 있지 않다. 다만, 정비사업과 유사한 개념으로 북한 「도시경영법」 제1조는 ‘도시와 농촌의 건물과 시설물을 보호 관리하고 도시와 마을을 전망성 있게 꾸려나가는 중요한 사업’을 ‘도시경영’으로 정의하고 있으며, 동법 제12조, 제13조, 제14조가 그 형태와 주기를 설명하고 있는 ‘건물의 보수’, 동법 제15조가 ‘도시경영기관과 해당 기관, 기업소, 단체는 주민들의 생활에 불편을 주는 건물, 낡은 건물을 쓰기 편리하고 도시미화에 어울리게 계획적으로 개조하여야 한다.’라고 설명하고 있는 ‘건물의 개조’ 등을 정비사업과 유사한 개념으로 들 수 있다. 따라서 향후 남한의 도시정비법을 참고하여 북한도 「도시경영법」, 「살림집법」 등 관련 법령에 주거환경 개선사업, 재건축, 재개발에 대한 명확한 개념정의와 시행방법 등을 상세히 명문화할 필요가 있다. 또한, 남한의 도시정비법이 정비사업을 토지등소유자·조합 등의 동의를 받아 시장·군수 등이 직접 시행하거나 토지주택공사, 건설업자, 등록사업자 등을 사업시행자로 지정하여 시행하도록 하였으나, 북한은 「도시경영법」 제2조 “주민들의 생활을 책임지고 돌보는 것은 조선민주주의인민공화국의 일관한 정책이다. 국가는 도시경영사업에 큰 힘을 넣으며 주민들의 생활에 향상되는데 맞게 도시경영부문에 대한 투자를 계통적으로 늘린다.” 및 동법 제5조 “도시경영은 전국가적, 전사회적 사업이다. 국가는 도시경영 사업에 대한 통일적인 지도관리체계를 세우며 주민들 속에서 사회주의적애국주의교양을

강화하여 그들이 거리와 마을, 일터를 알뜰히 꾸리도록 한다.”라고 도시경영부문에 대한 투자원칙과 도시경영사업에 대한 지도원칙을 설명하고 있으며, 「도시계획법」 제29조 “도시계획의 실행은 비준된 계획의 요구대로 도시를 건설하는 중요한 사업이다. 지방정권기관과 해당 기관, 기업소, 단체는 비준된 도시계획을 어김없이 실행하여야 한다.”와 동법 제30조 “국가건설감독기관과 지방정권기관, 해당 기관, 기업소, 단체는 현실태와 전망적 요구, 투자규모 같은 것을 타산하여 선하부구조, 후상부구조건설, 한 개 구획 및 한 개 거리씩 집중완성하는 원칙에서 도시계획을 실행하여야 한다.”라고 하여 정비사업의 시행자는 국가 및 지방정권기관 등을 명시하고 있어 개인과 민간의 참여를 허용하지 않고 있다.⁵⁰⁾

3. 조합설립추진위원회 및 조합의 설립 등

(1) 남한 ‘도시정비법’상 주요내용

남한 ‘도시정비법’ 제31조는 정비구역 지정·고시 후 토지등소유자 과반수의 동의를 받아 국토교통부령으로 정하는 방법과 절차에 따라 시장·군수 등의 승인을 받아야 조합설립추진위원회를 구성할 수 있도록 하고 있다. ‘도시정비법’ 제2조 제9호의 가목과 나목은 조합이 설립되기 전에 조합원이 되기에 적합한 부동산을 가진 예비조합원인 ‘토지등소유자’를 ‘주거환경개선사업 및 재개발 사업의 경우에는 정비구역에 위치한 토지 또는 건축물의 소유자 또는 그 지상권자, 재건축사업의 경우에는 정비구역에 위치한 건축물 및 그 부속토지의 소유자’로 각각 명시하고 있으며, 동법 제27조 제1항에 따라 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제8조 제7항에 따른 신탁업자가 사업시행자로 지정된 경우 토지등소유자가 정비사업을 목적으로 신탁업자에게 신탁한 토지 또는 건축물에 대하여는 위탁자를 토지등소유자로 본다.’고 명시하고 있다. ‘도시정비법’

50) 2000년대 이후 1990년대 고난의 행군 등 북한 경제의 극심한 불황으로 장마당 등 암시장 등을 통해 자본을 축적한 개인(돈주)들이 북한의 살림집을 관할하는 기관, 단위에 유착하여 국가의 명의를 빌려 부지의 확보와 철거, 건설을 진행하는 부동산개발업자가 등장하고 있어 향후 통일을 대비한 법제 정비시 이러한 시장변화도 고려하여 반영할 필요가 있다. (정은이, “북한 부동산 개발업자의 등장과 함의에 관한 분석”, 『KDI 북한경제리뷰』 2016년 9월호, KDI 한국개발연구원, 2016.9, 73-74면.)

제35조 제1항은 추진위원회가 승인이 되면, '시장·군수 등, 토지구획공사등 또는 지정개발자가 아닌 자가 정비사업을 시행하려는 경우에는 토지등소유자로 구성된 조합을 설립하여야 한다. 단, 동법 제25조 제1항 제2호에 따라 토지등소유자가 재개발사업을 시행하려는 경우에는 그러하지 아니하다.'라고 정하고 있다. 동법 제35조 제3항은 '재건축사업의 추진위원회(제31조 제4항에 따라 추진위원회를 구성하지 아니하는 경우에는 토지등소유자를 말한다)가 조합을 설립하려는 때에는 주택단지의 공동주택의 각 동(복리시설의 경우에는 주택단지의 복리시설 전체를 하나의 동으로 본다)별 구분소유자의 과반수 동의(공동주택의 각 동별 구분소유자가 5이하인 경우는 제외한다)와 주택단지의, 전체 구분소유자의 4분의 3 이상 및 토지면적의 4분의 3이상의 토지소유자의 동의를 받아 동법 제2항 각 호의 사항을 첨부하여 시장·군수 등의 인가를 받아야 한다.'라고 정하고 있다. 동법 제35조 제4항은 '동법 제35조 제3항에도 불구하고 주택단지가 아닌 지역이 정비구역에 포함된 때에는 주택단지가 아닌 지역의 토지 또는 건축물 소유자의 4분의 3이상 및 토지면적의 3분의 2이상의 토지소유자의 동의'를 받도록 하고 있다. 남한 도시정비법 제38조 제1항 및 제2항은 조합의 성격을 법인으로 하며 조합의 명칭에는 '정비사업조합'이라는 문자를 사용하게 하여 유사명칭 사용을 금지하고 있다. 한편, 동법 제39조 제1항은 '동법 제25조에 따른 정비사업의 조합원은 토지등소유자(재건축사업의 경우에는 재건축사업에 동의한 자만 해당한다)로 다음 각호51)의 어느 하나에 해당하는 때에는 그 여러 명을 대표하는 1명을 조합원으로 본다.'라고 정하고 있으며, 조합은 동법 제41조에 따라 조합정관에 정한 바에 따라 선출된 1명의 조합장과 이사 및 감사 등 조합의 임원과 동법 제44조에 따른 조합원으로 구성된 총회를 두며 조합원의 수가 100명 이상인 조합의 경우 동법 45조에 따른 대의원회를 두도록 정하고 있다. 조합이 설립되면 조합은 공개경쟁입찰 방식으로 동법 제45조 제1항 제5호에 따라 총회의 의결을 거쳐 시공사를 선정한다.⁵²⁾

51) '도시정비법' 제39조 제1항 제1호 "토지 또는 건축물의 소유권과 지상권이 여러 명의 공유에 속하는 때", 동법 제39조 제1항 제2호 "여러 명의 토지등소유자가 1세대에 속하는 때, 이 경우 동일한 세대별 주민등록표상에 등재되어 있지 아니한 배우자 및 미혼인 19세 미만의 직계비속은 1세대로 보며, 1세대로 구성된 여러 명의 토지등소유자가 조합설립인가 후 세대를 분리하여 동일한 세대에 속하지 아니하는 때에도 이혼 및 19세 이상 자녀의 분가(세대별 주민등록을 달리하고, 실거주자를 분가한 경우로 한정한다)를 제외하고는 1세대로 본다.", 동법 제39조 제1항 제3호 "조합설립인가(조합설립인가 전에 제27조 제1항 제3호에 따라 신탁업자를 사업시행자로 지정한 경우에는 사업시행자의 지정을 말한다. 이하 이 조에서 같다) 후 1명의 토지등소유자로부터 토지 또는 건축물의 소유권이나 지상권을 양수하여 여러 명이 소유하게 된 때"로 규정하고 있다.

(2) 북한 「도시경영법」 등 관련 법령상 주요내용

반면, 북한 「도시경영법」, 「살림집법」 등에는 남한의 도시정비법상의 토지소유자들이 설립하는 조합 및 조합원과 유사한 규정은 없으며 이는 토지와 살림집의 소유가 국가 및 협동조합에 있으며 개인은 이에 대한 이용권만을 가진다는 데 기인한다. 다만, 「살림집법」 제10조, 제28조는 살림집의 건설과 배정을 인민위원회 및 기관, 기업소 단체로 명시하고 있고, 「도시경영법」 제12조는 건물의 대보수와 증보수는 건물을 관리하는 기관, 기업소 및 협동농장이 하고, 소보수는 건물을 이용하는 기관, 기업소, 단체와 공민이 하며, 협동단체소유와 개인소유의 건물을 위탁 보수할 경우 그 보수비는 건물소유자가 부담한다고 명시하고 있으며, 동법 제15조는 건물의 개조와 관련하여 도시경영기관과 해당 기관, 기업소, 단체는 해당 기관의 승인을 받아 개조를 하도록 정하고 있으며, 동법 제16조는 국가계획기관과 해당 기관 기업소, 단체는 살림집건설에 필요한 건설자금, 자재, 설비를 보장하여야 한다고 규정하고 있다.

4. 사업시행계획 등

(1) 남한 '도시정비법'상 주요내용

남한 '도시정비법' 제50조 제1항은 동법 제25조 제1항 및 제2항에 따른 공동시행의 경우를 포함하되, 시장·군수등인 경우를 제외한 조합 등 사업시행자가 정비사업을 시행하려는 경우 동법 제52조에 따른 사업시행계획서를 시장·군수등에게 제출하고 사업시행계획인가를 받아야 한다고 정하고 있다. 사업시행인가란 조합이 추진하고 있는 정비사업에 관한 일체의 내용을 시장·군수등이 최종적으로 확인하고 인가하는 행정절차로 조합 등 시행업자는 '도시정비법' 제52조에 따라 정비계획에 따른 사업시행계획서를 작성하며, 사업시행 인가과정에서 동법 제51조, 제54조 및 제55조 등에 따른 총대지면적,

52) 서울시의 경우 공공지원제도에 따라 시공사 선정을 조합설립인가 후가 아니라 사업시행인가 후에 이루어진다. 서울시 공공지원제도는 정비사업의 투명성 강화 및 효율성 제고를 위해 시장, 군수 또는 자치구의 구청장 및 공공지원을 위탁받은 자가 정비사업의 행정적, 재정적 지원을 하는 제도로 지자체는 공공지원에 소요되는 비용만 부담하며, 사업비는 기존과 마찬가지로 주민이 부담한다. (이정열, 『한 권으로 끝내는 돈되는 재건축 재개발』, 이콘, 2017, 70-71면.)

용적률, 건폐율, 기부채납 면적, 건축면적 및 평형 구성, 신축 아파트 세대수, 임대아파트 세대수 등 대부분의 내용이 결정된다. ‘도시정비법’ 제50조 제2항에 따라 시장·군수 등이 사업시행자가 제출한 사업시행계획서를 심사하여 제출일로부터 60일 이내에 인가여부를 통지하며 동법 제50조 제7항에 따라 시장·군수 등은 해당 지방자치단체의 공보에 고시를 한다. 사업시행인가 고시가 있으면, 조합 등 사업시행자는 종전자산평가⁵³⁾를 실시하며 종전자산이 얼마인지에 대한 감정평가 결과가 나오면 여기에 일반분양가, 사업비 등을 따져보면서 조합원들이 분담해야 할 분담금이 개략적으로 산출된다. 조합은 사업시행 인가가 고시된 날부터 60일 내에 개략적인 분담금의 내역 및 분양신청 기간 등을 토지등소유자에게 통지한다.⁵⁴⁾

(2) 북한 「살림집법」상 주요내용

한편, 북한의 「살림집법」은 남한 ‘도시정비법’과 같이 상세히 규정하고 있지는 않으나, 동법 제10조는 “살림집을 건설하려는 기관, 기업소, 단체는 건설명시서의 발급, 건설설계 및 계획의 승인, 토지이용허가, 건설허가 같은 승인절차를 엄격히 지켜야 하며, 정해진 절차에 따른 건설승인을 다 받지 않고는 살림집 건설을 할 수 없고 해당 기관은 살림집 건설대상에 대한 문건검토와 현지료해(사정이나 형편이 어떤가를 알아봄)를 구체적으로 한 다음 국가가 정한 살림집건설원칙과 기준에 맞을 경우에만 건설승인을 한다.”라고 명시하고 있으며, 동법 제12조는 “국가계획기관은 건설주와 시공주기관, 기업소, 단체에 살림집건설계획을 정확히 맞물려주어야 하며, 살림집건설의 시공은 전문건설기관, 기업소가 하고 건설주와 시공주기관, 기업소, 단체는 살림집건설계획에 근거하여 시공계약을 맺고 의무적으로 이행해야 한다.”라고 하여 살림집건설계획의 맞물림과 시공계약체결에 대해 규정하고 있다.

53) 종전자산평가(감정평가)는 기존에 가지고 있었던 자산, 즉 재개발이나 재건축 구역 내의 각 토지등소유자 등 조합원별로 소유한 자산의 가치를 평가하는 것으로, 조합 전체의 종전자산평가액, 필요한 총사업비(공사비 포함), 일반분양을 통해서 얻게 될 수익 등이 정해지고 조합원 각자가 내야할 분담금도 산출이 된다. (이정열, 『열정이 넘쳐의 돈되는 재건축 재개발 2』, 잇콘, 2019, 44면.)

54) 공공지원제도에 따라 사업시행인가 후 시공사를 선정하는 서울시의 경우 시공사와 계약을 체결한 날부터 60일 이내에 통지한다. (이정열, 『한 권으로 끝내는 돈되는 재건축 재개발』, 잇콘, 2017, 72면.)

5. 관리처분 계획 등

(1) 남한 ‘도시정비법’상 주요내용

남한 ‘도시정비법’ 제72조 제1항에 따라 조합 등 사업시행자는 사업시행인가가 고시된 날부터 120일 이내에 감정평가액 및 개략적인 분담금추산액과 조합원분양 신청기간을 조합원 등 토지등소유자에게 통지하고 분양이 되는 대지 또는 건축물의 내역 등을 일간신문에 공고(분양공고)를 하여야 한다. 동법 제73조에 따라 조합원 분양신청기간 중 희망평형을 신청한 사람은 조합원으로 남고, 분양신청을 하지 않은 사람은 현금청산자가 되는데, 조합원분양신청을 통해 조합원분양 세대수가 결정되면 새로 건축될 아파트 등 주택의 총세대수에서 조합원분양 세대수를 빼고, 임대아파트 세대수를 뺀 일반분양 세대수를 정하게 된다. 동법 제74조 제1항은 조합 등 사업시행자가 분양신청이 종료된 때에 분양신청의 현황을 기초로 사업시행계획을 보완하여 일반분양세대수 및 예상 일반분양가, 시공사 및 예상공사비용, 이에 따른 예산분양수익, 조합원 분담금 등이 포함된 관리처분계획을 수립·제출하면 동법 제78조 제2항에 따라 시장·군수 등은 사업시행자이 관리처분계획인가의 신청이 있는 날부터 30일 이내에 인가여부를 결정하여 사업시행자에게 통보하고 동법 제78조 제4항에 따라 해당 지방자치단체의 공보에 고시하도록 명시하고 있다. 관리처분계획 인가를 받게 되면, 동법 제81조 제1항에 따라 종전의 토지 또는 건축물의 소유자·지상권자·전세권자·임차권자 등 권리자는 관리처분계획인가의 고시가 있는 때에는 동법 제86조에 따른 이전고시가 있는 날까지 종전의 토지 또는 건축물의 사용 및 수익이 중지된다. 이에 조합은 보통 6개월에서 1년 정도의 기간 동안 이주 및 철거를 진행하며 이주 및 철거가 완료되면 조합은 착공신고를 한 후 일반분양을 진행하며, 일반분양이 끝나면 보통 2년 내지 3년 후 입주가 시작되는데, ‘도시정비법’ 제83조에 따른 시장·군수 등의 준공인가를 받게 되면 입주예정자들의 실제 입주가 이루어지며, 동법 제86조에 따라 이전고시절차(공사가 완료되었음을 고시하고, 정식으로 대지를 측량·분할해서 분양받은 사람들에게 소유권을 이전하는 절차)가 진행되며, 동법 제87조 및 제88조에 따라 등기를 할 수 있고, 이전고시가 완료된 후 동법 제89조, 제90조, 제91조에 따라 사업이 최종 청산되면 재건축·재개발 사업의 모든 절차가 완료된다.⁵⁵⁾

(2) 북한 「살림집법」 등 관련 법령 상 주요내용

반면, 남한 '도시정비법'상 재건축·재개발사업의 관리처분계획 등의 절차와 법제상 유사조항을 직접 비교하기는 어려우나, 북한에서 살림집 건설 및 배정은 「살림집법」과 「건설법」 등의 관련 규정에 따라 건설, 계획, 설계, 시공, 준공, 배정 및 관리 등의 순으로 남한과 유사하다.⁵⁵⁾ 북한 「살림집법」 제29조는 살림집을 보장받으려는 공민이 인민위원회 또는 해당 기관, 기업소, 단체에 살림집 배정 신청을 하면, 인민위원회와 해당 기관, 기업소, 단체는 제28조에 따라 신청내역을 구체적으로 료해하고 대장에 등록하고 살림집을 공정하고 합리적으로 배정하며 살림집이 마련되는데 따라 책임적으로 보장해줘야 한다고 규정하고 있으며, 동법 제34조에 따라 인민위원회와 해당 기간으로부터 살림집리용허가를 받은 공민은 제36조에 따라 해당한 수속을 하고 제때에 살림집에 입사를 해야하며, 제42조에 따라 국가가격제정기관이 정하는 살림집사용료를 제때에 지불한다고 명시하고 있다.

한편, 살림집의 시공 및 준공과 관련하여 「살림집법」 제14조와 제15조는 시공주기관, 기업소, 단체는 살림집을 정해진 기관이 승인한 시공규정 및 공법의 요구에 맞게 시공이 되었는지 살림집건설과정에 건설감독기관의 공정검사, 중간검사, 종합검사 등 시공의 질검사를 엄격히 받아야 한다고 정하고 있으며, 동법 제20조는 시공주기관, 기업소, 단체는 건설한 살림집에 대하여 정해진 기간까지 그 질을 보증하며, 보증기간 중 생긴 사고에 대해서는 국가건설감독기관의 기술감정결과에 따라 책임을 져야한다고 규정하고 있다. 한편, 동법 제16조와 제56조는 살림집의 건설과 관리에 대해 해당 기관, 기업소, 단체의 살림집건설 및 관리와 보수에 필요한 자금, 자재, 설비의 적기보장 및 전용금지를 규정하고 있다. 또한 동법 제21조와 제22조는 시공주기관, 기업소, 단체는 동법 제18조 및 제19조에 따라 국가건설감독기관의 준공검사를 통해 준공검사합격통지서를 발급받은 완공된 살림집을 공민 등이 아닌 살림집관리기관에 넘겨주며 건설명시서, 토지리용허가증, 건설허가증, 지질측량조사서, 설계도면, 시공경력서, 예산서, 준공검사합격통지서와 같은 문건을 함께 넘겨주어야 하고 동법 제26조에 따라 살림집관리기관은 살림집등록대장을

55) 이정열, 『열정이 넘쳐 돈되는 재건축 재개발 2』, 잇콘, 2019, 46-49면.

56) 김태환, “북한 주택제도의 이해와 최근의 변화”, KB금융지주 경영연구소, 2018.8.13, 3-4면.

갖추고 살림집의 등록번호와 준공년도, 형식, 구조, 건평, 능력, 시초가치, 기술상태, 보수정형, 살림집에 설치된 시설과 그 운영상태 건구, 비품같은 것을 등록하도록 하고 있으며, 동법 제23조는 관리대상이 다른 살림집관리 사이에 살림집의 이관, 인수를 명시하고 있다.

IV. 결론

최근 북한의 핵포기를 전제로 한 미국의 강력한 대북경제재제와 이에 반발한 북한의 잇따른 미사일 발사 시위에 따른 한반도 긴장국면이 높아지고 있으나 문재인 정부는 출범 이후 남북한 단계별, 점진적 방식의 통합을 전제로 한 민족공동체 통일 방안의 기초를 유지하고 있다. 향후 남북한은 물론 한반도를 둘러싼 미국, 중국, 일본, 러시아를 위시한 강대국들의 복잡한 국제관계가 한반도 통일의 긍정적 분위기로 전환이 된다면, 남북한 교류확대와 함께 북한의 개혁, 개방정책에 따른 북한지역에 대한 경제개발 및 인프라 재건이 활발히 이루어질 것으로 예상되며, 현재 북한의 경제특구 및 대도시를 중심으로 노동력 수급과 이를 뒷받침할 주택의 보급과 주거환경 개선을 위한 도심 재개발 및 재건축 또한 활발히 진행될 것이다. 따라서 통일 이후 활발히 추진 될 남북한 간 주택의 재건축·재개발과 관련한 부동산 관련 법제를 정비할 필요가 있다. 물론 현행 토지를 비롯한 주택 등 부동산에 대해 개인의 재산권을 법으로 보장하고 있는 남한의 「대한민국헌법」과 달리 북한의 「사회주의헌법」, 「민법」 등은 토지의 국가소유를 규정하고 있으며, 토지의 정착물인 주택에 대해서도 공민의 이용권만을 인정하고 있는 바, 통일 이후 북한지역의 토지, 주택에 대한 개인의 재산권 인정 및 이러한 사상을 관련 법제에 반영하기 위한 남북한 간 관련 연구와 협의가 필요하다.

한편, 남한은 1970년대부터 급격한 산업화와 이에 따른 도심 정비를 위한 주거환경 개선 및 재건축·재개발 경험을 통해 관련 법령들을 정비하여 2003년 ‘도시정비법’을 제정하여 재건축사업과 재개발사업의 개념과 절차 등을 법령에 구체적으로 명시하였으나, 북한의 경우 1999년 「민법」과 2009년 「부동산관리법」 제정을 통해 비로소 ‘부동산’을

법률 용어로 사용하였고 현행 북한의 「도시계획법」, 「도시경영법」, 「살림집법」, 「부동산 관리법」 등에는 재건축·재개발에 대해 별도의 법률용어로서 개념을 정의하고 있지 않으며 그 절차에 대해서도 별도의 법령을 통해 이를 반영하지 않고 있다. 비록, 체제 및 기본사상 등에서 남북한 법제에도 많은 차이가 있으나, 통일을 대비하여 남한 ‘도시정비법’을 기준으로 북한 「도시경영법」, 「살림집법」 등 관련 법령에 주택의 재건축사업 및 재개발사업의 개념과 절차에 대해 관련 법령에 구체적이고 상세한 반영과 남한 ‘도시정비법’ 사례를 참조하여 관련 법령을 정비할 필요가 있다. 한편, 북한도 1990년대 이후 극심한 경제불황으로 장마당과 같은 민간시장이 성장하고 있으며 이를 통해 부를 축적한 개인인 ‘돈주’가 ‘살림집’ 등을 관할하는 국가기관 및 당간부와 유착하여 평양을 비롯한 대도시를 중심으로 ‘살림집’의 매매는 물론 재건축 및 재개발을 진행하는 등 이러한 시장환경변화를 반영하여 개인 등 민간분야의 북한 토지, 주택 등 재건축사업 및 재개발사업 참여를 포용하기 위한 관련 법제의 검토와 정비도 필요하다. 또한, 아파트와 같은 주택의 재건축·재개발은 남한에서도 주요한 투자처로 인식되고 있으며, 이에 따른 투기수요 등 부작용도 발생하기 때문에 최근 문재인 정부는 서울 및 수도권과 광역대도시를 중심으로 ‘8.2 부동산 대책’, ‘9.13 부동산종합대책’ 등 고강도 부동산 규제정책을 지속적으로 추진하고 있으며 ‘토지공개념’을 반영한 헌법개정까지 추진한 바 있다. 소위 ‘통일이 되면 가장 먼저 평양 대동강 주변에 부동산을 사야 한다.’라는 말도 있듯이 북한의 아파트 등 주택에 대한 재건축, 재개발에 대한 관련 법제의 보완 및 제정과 함께 통일 이후 북한지역의 주거 인프라 재건에 따라 평양 등 경제특구 및 대도시를 중심으로 재건축·재개발사업에 따른 투자수요도 늘어날 것으로 예상되며, 이에 따른 부동산시장 안정을 위한 부동산규제정책의 실행과 이를 반영한 관련 법제의 정비도 중요한 만큼, 1970년대 산업화 이후 추진해온 남한의 부동산 관련 정책들과 법제변화를 면밀히 검토하여 북한 부동산 시장의 성장과 변화에 따라 관련 법제에 적절히 반영하는 것도 필요하다.

참고문헌

1. 국내 문헌

- 고상철·최기락, 편저, 『부동산 공법』, EBS, 2019.
- 김경민, “남북한 외국은행 지점 관련 법제에 대한 비교연구”, 『2015년 남북법제 연구보고서』, 법제처, 2015.
- 김도협, 『헌법학원론』, 진원사, 2018.
- 김성보·기광서·이선철, 『북한 현대사』, 웅진지식하우스, 2015.
- 김영규·이재웅, “북한 민법에 있어서 부동산과 그 법적 취급”, 『북한학보』 제43권 제1호, 북한연구소, 2018.
- 김영규·이재웅, “부동산은 소유 아닌 생산수단 당국 묵인 아래 제한적 거래”, 『일간북한』 2019년 3월호, 북한연구소, 2019.
- 김태환, “북한 주택제도의 이해와 최근의 변화”, KB금융지주 경영연구소, 2018.8.13.
- 김현미, “북한 건설법에 관한 연구”, 『2012년 남북법제연구보고서』, 법제처, 2012.
- 문홍안, “북한살림집법을 통해 본 북한부동산시장의 변화와 통일시 시사점”, 『비교사법』 2017년 제24권 제2호, 한국비교사법학회, 2017.
- 성중탁, “주택재개발사업과 주택재건축사업의 법적쟁점 비교 고찰”, 『인권과 정의』 2013년 5월호, 대한변호사협회, 2013.
- 손희두, 『북한의 부동산관리법제와 남북한 협력방안 연구』, 한국법제연구원, 2012.
- 송인호, 『통일법 강의』, 법률신문사, 2015.
- 신해용, “북한 공공주택의 합리적 공급방안에 관한 연구” 중앙대학교 석사학위 논문, 2019.2.
- 여경수, “2018년 헌법 개정안에 담긴 토지공개념 분석”, 『부동산법학』 2018년 제22권 제2호, 한국부동산법학회, 2018.

- 이은정, “북한 살림집법에 대한 고찰”, 『법학논총』 제20권 제3호, 조선대학교 법학연구원, 2013.
- 이정열, 『한 권으로 끝내는 돈되는 재건축 재개발』, 잇콘, 2017.
- 이정열, 『열정이 넘쳐의 돈되는 재건축 재개발 2』, 잇콘, 2019.
- 이효원, 『통일법의 이해』, 박영사, 2014.
- 정은이, “북한 부동산 개발업자의 등장과 함의에 관한 분석”, 『KDI 북한경제리뷰』 2016년 9월호, KDI 한국개발연구원, 2016.9.
- 정재황, 『신헌법입문』, 박영사, 2019.
- 차병직·윤재왕·윤지영, 『지금 다시, 헌법』, 위스돔하우스, 2018.
- 최상희·김두환·최은희·박진경, 『북한 주택사업 중장기 전략 연구』, 한국토지주택공사 토지주택연구원, 2018.
- 최양근, “남한의 국토계획 및 이용에 관한 법률과 북한의 국토계획법과 도시계획법에 대한 비교분석 연구”, 『2008 남북법제연구』, 법제처, 2008.
- 최정희·이윤환, “헌법상 토지공개념에 대한 고찰”, 『법학연구』 제18권 제3호, 한국법학회, 2018.
- 최종권, “북한 도시경영법에 관한 연구”, 『2012 남북법제연구보고서』, 법제처, 2012.
- 탁용달, “북한의 주택정책과 시장화 현황”, 『주택금융월보』 제153호, 한국주택금융공사 주택금융연구원, 2017.
- 통일부, 『문재인의 한반도정책』, 2018.
- 통일부 통일교육원, 『2016 통일문제의 이해』, 2015.
- 한명섭, “남북통일과 북한의 국제기구 회원국 지위 승계에 관한 연구”, 『2013 남북법제연구보고서』, 법제처, 2013.
- 허문영·전강수·남기엽, 『통일대비 북한토지제도 개편방향 연구』, 통일연구원, 2009.
- 홍성원, “북한 주택시장의 형성과 발전에 관한 연구” 경남대학교 석사학위논문, 2014.

2. 기타

국토교통부 보도자료, “민간택지 분양가 상한제 사실은 이렇습니다.”, 2019.8.13.

국토교통부 보도자료, “국토부 3차 공공택지 발표지역 등 6곳 토지거래허가구역 지정”,
2019.5.7.

국토교통부 보도자료, “8.2대책 기반위에 주택시장 안정에 역점”, 2018.8.2.

세계일보, “北 주택공급에 20년간 최대 213조원 필요”, 2018.4.29.

연합뉴스, “개헌안에 더욱 명확해진 토지공개념, 논란 예고”, 2018.3.21.

NK경제, “베일벗은 북한 경제특구 27개 지정”, 2018.12.6.

조선일보, “정상회담후 평양도 재건축 열풍, 30년된 아파트 3배 뛰어”, 2018.6.27.

한국경제신문, “북한비즈니스, 부동산 개발업의 사업성 검토”, 2018.10.26.

한국무역신문, “박승찬의 차이나는 차이나 비즈니스(19), 중국 토지제도의 함정을
조심하라”, 2019.6.24.

국회의안정보시스템, <http://likms.assembly.go.kr>

대법원종합법률정보, <http://glaw.scourt.go.kr>

법제처 통일법제 데이터베이스, www.unilaw.go.kr

법제처 국가법령정보센터, www.law.go.kr

헌법재판정보, <http://search.ccourt.go.kr>

한국은행 남북한의 주요경제지표 비교, <http://www.bok.or.kr>

2019년
남북
법제
연구보고서

2

PART

북한의 지리적표시제 법제에 관한 연구

김현정

동아대학교 국제전문대학원 조교수

북한의 지리적표시제 법제에 관한 연구

김 현 정 / 동아대학교 국제전문대학원 조교수

차 례

- I. 서론
- II. 지리적표시제 인식과 제도
 - 1. 지리적표시제 인식과 국제표준
 - 2. 북한의 지식재산권 및 지리적표시제 인식과 관련 제도
- III. 북한의 지리적표시 상품
 - 1. 북한의 WIPO 리스본협약 등록 지리적표시 상품 현황
 - (1) 개성고려인삼(Kaesong-Koryo-Insam)
 - (2) 백두산 가시오갈피(Paektusan Kasiogalpi)
 - (3) 고려신덕산삼물
(Koryo Sindoksan Saemmul)
 - (4) 강서약수(Kangso Yaksu)
 - (5) 백두산들쭉술
(PAEKTUSAN TULJJUKSUL)
 - (6) 평양랭면(PYONGYANG RAENGYON)
 - 2. 북한의 지리적표시 등록 예상 상품
 - (1) 마드리드협약 내 상표 등록 상품 중 주요 수출 제품
 - (2) 북한 특산물: 농축산물, 수산물
 - (3) 비농산물 미래 GI
- IV. 남북의 지리적표시제 비교 및 조화방안
 - 1. 남북한 지리적표시제 쟁점사례
 - 2. 남북의 지리적표시제 조화방안
- V. 결론 및 시사점

I. 서론

지리적표시제(GI: Geographical Indication)는 1995년 세계무역기구(WTO: World Trade Organization)의 '무역관련지식재산권협정(TRIPs)'을 통해 국제통상 무대에서 새로운 개념으로 등장하였다. 동 제도는 상품의 품질, 명성 또는 그 밖의 특성이 본질적으로 지리적 근원에서 비롯되는 경우 회원국의 영토나 지역, 지방을 원산지로 하는 상품임을 명시하는 표시로 정의된다.¹⁾ 넓은 의미의 지리적표시는 일반적으로 출처표시(indication of source)와 원산지명칭(appellation of origin)의 양자 개념을 모두 포함하는 상위개념으로 파악할 수 있으며, 지리적표시에 관하여 국제조약은 전통적으로 이를 구별하여 사용하고 있다.²⁾ 그렇다면 북한 내 GI는 북한의 전통, 사회, 문화를 반영한 관련 상품을 잘 보호하고 있는지, 향후 북한의 개혁·개방 시 관련 상품들은 GI 제도 하 관리되어 상업적 이익을 실현할 수 있을 것인지에 관하여 연구할 필요가 있다.

북한은 WTO 미가입국인 탓에 TRIPs 내 GI 규범의 적용대상이 아니다. 하지만 북한은 자국 내 GI 관련 상품의 보호 필요성이 있다는 판단 하에 2005년 세계지적재산권기구(WIPO: World Intellectual Property Organization)의 GI 관련 협약³⁾에 가입하여,⁴⁾ 6개 GI 상품을 등록하였다. 지식재산권 보호에 대한 인식이 비교적 낮은 후발개도국에서 새로운 제도인 GI의 보호수준은 더욱 미흡한 실정이다. 그럼에도 불구하고 북한이 GI제도를 등록한 것은 해당 제도를 간과하였을 때 향후 발생가능한 주변국과의 갈등을 예측하였기 때문일 것이다.

1) WTO TRIPs 제22조

GI가 최초 언급된 것은 파리협약(1883년)이며 이후 마드리드협약(1891년)과 리스본협약(1958년)에 원산지 명칭의 보호와 관련하여 포함되었으나, 동 협약들은 강제성이 없는 무역협약에 불과하여 국제규범으로서 한계를 지니고 있었다.

2) 안광구·김병일·김지영·한유진, 『국내외 지리적 표시의 효과적인 보호 방안 및 국내 지리적표시 단체표장 제도의 활성화 방안』, 특허청, 2007, 9면.

3) 흔히 리스본협약(Lisbon Agreement for the Protection of Appellations of Origin and their International Registration)이라 통칭한다.

4) 북한은 리스본협약에 2004년 10월 4일 가입하였으며, 2005년 1월 4일 동 협약을 발효시켰다.

선진국기업 및 연구자들이 자원이 풍부한 지역, 주로 개발도상국에서 선주민(토착민: indigenous people) 또는 지역공동체(community)에 의하여 보존되어 온 생물자원 또는 유전자원에 관련한 전통지식의 일부를 입수, 이용, 개발하고, 특허권 등의 지식재산권을 취득하는 사례가 발생⁵⁾하고 있다. 남·북·미 핵문제 해결 및 경제협력 협상이 원활히 진행될 상황을 예측할 때, 북한이 개혁·개방의 초기 체제전환국으로서 대외적 문호를 여는 시기에 전통자원의 지식재산권화가 급속히 진행될 것으로 판단된다. 따라서 북한 내 지리적 표시 영역 전통상품의 인식, 규범화 및 보호제도의 강화가 필요하며, 지리적 표시 보호 형태와 행정관리 체제에 관한 연구가 필요하다.

지리적 표시의 보호는 경제적으로나 문화적으로 중요하다. GI의 시행으로 지역 사회에 가치를 창출할 수 있으며, 전통상품의 보호, 관리 및 다음세대로의 이전을 가능케 한다. GI 보호정도가 높은 국가들은 이를 통해 농촌 개발을 지원하고 생산, 가공 및 기타 관련 서비스에서 새로운 일자리를 창출해 왔다. GI는 개발도상국가가 가치를 부가하고 농촌 사회 경제 발전을 촉진 할 수 있는 잠재력 때문에 유용한 지적재산권의 한 부분이 되고 있다. 대부분의 국가는 지리적 표시의 개념에 해당하는 다양한 지역 제품을 보유하고 있는데 일부는 이미 세계적으로 알려져 있기도 하다. 개도국의 GI 사례로 전통, 문화 및 지리에 깊이 뿌리를 둔 제품인 Basmati 쌀 또는 다즐링 차 등을 들 수 있다.

각 국의 GI 제도 또한 TRIPs 내 GI 제도화 이후 비약적으로 발전해 왔으며, 이제 국제통상에서 주요한 비관세장벽으로 기능하고 있다. GI와 같은 규범의 변화를 유발하는 제도는 양자 간 관계에 의한 협약이나 해당국 법제의 변화가 필요하므로 협약의 발효 이후 당사국 시장의 변화뿐 아니라 제3국의 당사국 시장접근 및 차후 FTA 협상에도 영향을 미치게 된다. 따라서 북한의 경우와 같이 체제전환이 시작되는 국가의 경우 초기 GI 제도의 정립 및 관련 상품의 등록이 필요한 것이다.

우선 본 연구에서는 북한 내 지리적 표시제의 인식과 관련법을 분석한다. 또한 북한은 현재 WIPO 리스본협약 내 6개 GI 상품을 등록하였다. 인증된 북한의 GI 상품은 개성고려인삼, 백두산 가시오갈피, 고려신덕산삼물, 강서약수, 백두산들쪽술 그리고 평양랭면에 이른다. 본 연구에서는 위 GI 상품의 등록현황 및 보호·관리 상황, 이에 관한

5) 김병일, “전통지식의 독자적(sui generis) 보호 방안에 관한 연구: WIPO 논의 동향을 중심으로”, 『Issue paper 제2017-8호』, 한국지식재산연구원, 2017, 1면.

인식 및 유통·판매 현황을 고찰하고자 한다. 북한은 독자적(sui generis) 보호시스템에 의하여 GI를 보호하는 국가이다. 이는 몽고, 태국, 베트남, 인도 등 아시아 인접국과 유사한 보호형태다. 북한 내에서 GI를 보호하는 관할 기관은 농림부, 법무부 등이며, 아직까지 뚜렷한 침해상황에 대한 법적 중재 혹은 제도적 절차를 제시하지 않고 있다.

본 연구에서는 북한 내 GI 운영과 관리 현황을 고찰하여 남북의 GI 비교 및 조화방안을 제시하고자 한다. 남북은 GI 관리제도에서 뚜렷한 차이를 나타내고 있을 뿐 아니라 그 관리 영역이나 적용범위에서 큰 격차를 나타내고 있다. 한국은 2002년 보성녹차의 GI 등록을 시작으로 2016년 기준 101건이 등록된 상태다. GI는 농수산물 및 그 가공품을 대상으로 지리적 특성과 품질의 우수성 인정을 통해 심의등록이 진행되며, 지속적인 홍보와 철저한 사후관리가 필요한 시스템이다. 한-EU FTA 발효 당시 한국은 64개, EU는 162개 지리적 표시에 대한 보호가 WTO TRIPS 협정 제23조의 포도주 증류주의 보호 수준으로 강화된 바 있다. 한국 농림부는 1999년 7월 「농수산물 품질관리법」을 개정해 농산물 및 가공품의 GI 보호제를 도입하였다. 하지만 산업통상자원부 산하 특허청이 관리하는 GI 단체표장, 해양수산부가 「농수산물 품질관리법 시행규칙」에 의거하여 관리하는 수산물 GI 등이 산재되어 있다. 이러한 상황에서 남북한 관련법, 행정관리제도 및 유사품목의 조화가 필요한 상황이다. 예를 들어 고려인삼의 경우 북한의 개성 고려인삼과 한국의 파주 고려인삼은 향후 법적 마찰의 소지가 있다. 따라서 북한이 개혁·개방을 진행하는 초기 시기의 조화와 관리에 관한 연구가 필요한 것이다.

II. 지리적표시제 인식과 제도

1. 지리적표시제 인식과 국제표준

GI란 농수산물 또는 농수산 가공품의 명성·품질 기타 특징이 본질적으로 특정지역의 지리적 특성에 기인하는 경우 그 특정지역에서 생산된 특산품임을 표시하는 것을 의미한다.⁶⁾ 즉 GI는 상품의 품질, 명성 및 기타 특징이 생산지(기후, 풍토)와 밀접한 관련이

있을 경우 동 생산지를 알리는 표시를 의미하며, 상품의 원산지에 대해 대중의 오인을 유발할 수 있는 지리적 표시의 사용 또는 불공정 행위를 구성하는 지리적 표시의 사용을 금지한다.⁷⁾ GI 제도는 공정한 경쟁을 보장하여 생산지를 보호하고, 생산지에 대한 명확화 및 제품 특성의 보호를 통해 소비자에게 신뢰할 수 있는 정보를 제공한다. GI 제도 하 상품을 해외 수출 시 보호 받으려면 어떻게 해야 할까? 국내법상 GI 제도가 갖추어져 있다하더라도 교역에서 이를 보호받을 필요가 있으며, 나아가 해외위반 사례에 대한 제재가 있어야 한다. 이를 위해 최근 다수의 국가가 양자 간 자유무역협정(FTA: Free Trade Agreement)의 지식재산권 챕터 내 GI에 대한 규범을 두고 있다. 또한 국제규범 형성을 위해 다자간 협약에서 GI 혹은 이의 유사개념이 도입되어 왔다.

세계무역기구(WTO) 무역관련 지적재산권 협정(TRIPs: Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights)이 GI 관련 법제에 관한 보호를 회원국에 일임하고 있기 때문에 각국의 보호 체계에 차이가 있다.⁸⁾ GI의 국제표준은 WIPO가 주관하는 협약과 WTO 내 지식재산권 영역 규범으로 구분된다. 관련한 최초의 국제규범은 1883년 제정된 WIPO 파리협약(Paris Convention for the Protection of Industrial Property)에서 기인한다. 파리협약 제1조 산업재산권의 범위(Scope of Industrial Property) 제2항은 “산업 재산권 보호는 특허, 실용신안, 산업 디자인, 상표, 서비스마크, 상표명, 원산지 또는 명칭의 표시 및 불공정 경쟁의 억압을 그 대상으로 한다.”⁹⁾라는 내용으로 GI를 산업재산권의 일종으로 분류하였다.

6) 국립농산물품질관리원, “지리적표시제”

(<http://www.naqs.go.kr/contents/contentsTab.do?menuId=MN40200>, 검색일: 2019. 5. 30).

7) 박형래, 『국제통상 분쟁사례이해』, 청람, 2010, 376-377면.

8) 김현정, “한-EU FTA 발효 이후 한국 내 지리적 표시제 적용 및 변화 분석”, 『세계지역연구논총』 제36집 제1호, 2018, 162면.

9) WIPO, “Paris Convention for the Protection of Industrial Property”

(https://www.wipo.int/treaties/en/text.jsp?file_id=288514, 검색일: 2018. 12. 1).

〈표 1〉 지리적 표시제도와 유사한 개념

구분	출처 표시	원산지 명칭	지리적 표시
국제보호 조약	파리협약 제1조 (1883.3.20.)	리스본협약 제2조 제1항 (1958. 10.31)	무역관련 지적재산권에 대한 협정 제22조 제1항 (TRIPs; 1994)
지리적 표시제도 정의	일정한 상품이 특정지역에 기원되었다는 것을 나타내는 단어, 기호, 색채 또는 도안을 나타내는 것	일정한 지역에서 기원한 상품과 품질, 자연적이며 인적인 요소를 포함한 배타적 또는 필연적으로 지리적 환경에 기인하게 된 특성 등을 나타내는 국가·지역·산지 등과 같은 지리적 명칭	상품의 품질, 명성, 그 밖의 특성이 지리적 근원에서 비롯되는 경우의 것
관계			<ul style="list-style-type: none"> ▶ 원산지표시(출처표시): 파리조약상의 보호 ▶ 지리적표시: TRIPs 협정상의 보호 ▶ 원산지명칭: 리스본협약상의 보호

출처: 신계환·이환수, “지리적 표시제도 활성화 방안 연구: 막걸리 산업을 중심으로”, 『Asia-pacific journal of multimedia services convergent with art, humanities, and sociology』 제7권 제5호, 2017, 677면.

이를 개정한 리스본협약(Lisbon Agreement for the Protection of Appellations of Origin and their International Registration)에서는 제2조 원산지 및 원산지 명칭의 정의(Article 2 Definition of Notions of Appellation of Origin and Country of Origin) 제1항에서 “동 협약에서 ‘명칭’은 국가, 지역 또는 지역의 지리적 명칭을 의미하며, 그 품질 또는 특성이 자연 및 인적 요소에서 기인한 것”이라 정의하였다.¹⁰⁾ 리스본협약 내 AO 정의는 오늘날의 ‘원산지 명칭(AO: Appellations of Origin)’으로서 GI제도의 근간을 이루고 있다. 2019년 6월 기준 리스본협약의 가입국은 총 29개국이며, 북한을 비롯한 사회주의 국가 및 체제전환국들이 다수 가입되어 있다.

10) WIPO, “Lisbon Agreement for the Protection of Appellations of Origin and their International Registration” (https://www.wipo.int/lisbon/en/legal_texts/lisbon_agreement.html, 검색일: 2018. 12. 1).

〈표 2〉 WIPO 리스본협약 내 AO (2019년 9월 기준)

범위	원산지 명칭(AO)
가입국 (음료 및 관련제품 / 식품 및 관련제품 / 비식품 등록건수)	알제리(7/0/0)), 보스니아 헤르체코비나(0/3/0), 불가리아(5/5/29), 코스타리카(0/1/0), 쿠바(1/0/19), 체코(39/14/22), 프랑스(440/63/6), 조지아(21/6/0), 아이티(0/0/0, 등록거절(7)), 헝가리(16/5/7), 이란(0/18/17+과일(2)+섬유(14)), 이스라엘(0/1/0), 이탈리아(60/24/0+유제품(3), 과일(4), 육고기(5)+채소류(4)+와인(15)), 멕시코(7/6/3), 몬테네그로(2/0/0), 니카라과(0/0/0, 등록거절(7), 철회(1)), 페루(3/6/1), 포르투갈(7/0/0), 몰도바(1/0/0), 세르비아(1/2/0), 슬로바키아(4/1/2), 마케도니아(1/3/0), 북한(4/2/0), 튀니지(7/0/0), 알바니아*11), 부르키나 파소*, 콩고*, 가봉*, 토고* (총29개국)
관련 최근 개정법	원산지 명칭 및 지명 표시에 관한 리스본협약의 제네바 법
사례	

참조: * 가입 후 어떠한 행정절차도 진행한 적이 없는 국가

출처: WIOP, “Lisbon – The International System of Appellations of Origin” (<https://www.wipo.int/lisbon/en/>, 검색일: 2019. 6. 27). ; Alexandra Grazioli, “Seeking Protection Abroad: The Madrid and Lisbon Systems”, Worldwide Symposium on Geographical Indications (2017), p. 23.

11) 알바니아는 2019년 2월 8일 협상을 체결하여, 2019년 5월 8일 협정을 발효하였다.

리스본협약은 2015년 10월 채택된 ‘원산지 명칭 및 지명 표시에 관한 리스본협약의 제네바 법(Geneva Act of the Lisbon Agreement on Appellations of Origin and Geographical Indications)’을 통해 수정·보완되며 GI에 관한 개념을 확립하였다. 동 법은 GI의 국제 등록을 확립하기 위해 추진되었으며, 기존의 리스본협약이 국가만을 계약국으로 허용하고 있었으나, 제네바 법을 통해 정부간 기구들의 협약 가입을 허용하게 되었다. 또한 기존의 리스본협약은 원칙적으로 원산지 명칭만의 국제등록을 허용하고 있었으나, 제네바 법 채택을 통하여 GI 제품도 국제등록을 허용하게 되어 첫째, 스코틀랜드 산 ‘스카치 위스키’, 인도 산 ‘다즐링 차’, 콜롬비아 산 커피 등 전 세계적으로 시장에 알려진 상품들의 홍보를 증진시키는 데 도움이 될 수 있도록 리스본 제도의 법적 체계를 강화하였으며, 둘째, 개정안 발효와 동시에 수수료 조항, 보호의 범위, 보통 명칭화 방지 보호, 선상표권에 관한 세이프가드 규정 등 변동사항이 적용되었다.¹²⁾ 그 동안 GI의 확대를 주장해 온 유럽국가들은 기존의 TRIPs상의 GI에 만족하지 못하고 강화된 규범의 개정을 요구했으나, 미국, 캐나다, 호주 등의 반대에 부딪혀 왔다.

12) 한국지식재산연구원, “세계지식재산권기구, 리스본협정의 제네바법 채택 발표”
(https://www.kiip.re.kr/board/trend/view.do?bd_gb=trend&bd_cd=1&bd_item=0&po_item_gb=IORG¤tPage=8&po_no=14711, 검색일: 2018. 12. 1).

〈표 3〉 리스본협약 내 제네바 법의 개정 주요내용

조	항	내용
제2조 조항설립목적	-	지리적 표시도 리스본협약상의 원산지명칭과 동일한 내용으로 보호
제7조 수수료	제4항	리스본협약에서는 원산지명칭 등록 시 WIPO에 단일 수수료만을 납부하도록 하고 있는 데 반해, 제네바법에 따르면 WIPO에 납부하는 국제등록료와 별도로 각 체약국은 자국법 체계에 따라 지리적 표시 국제등록 시 실제심사에 소요되는 비용 및 필요한 행정수수료를 받을 수 있도록 함
제11조 기원 및 지명 표시의 등록 명칭에 대한 보호	제1항	같은 종류의 상품인 경우는 물론 서로 다른 종류의 상품인 경우에도 지리적 표시 수혜자(beneficiaries)의 이익을 저해할 우려가 있거나, 부당한 방법으로 지리적 표시의 명칭을 저해 또는 희석화하거나, 부당한 이익을 얻기 위한 사용이 금지되며, 상품의 진정한 출처가 표기됐다 하더라도 이를 모방하는 수준에 이른 사용 또한 금지
	제2항	지리적 표시가 번역돼 사용되거나 ‘스타일’, ‘유형’, ‘양식’, ‘생산’, ‘모방’, ‘방법’, ‘생산된 것과 같이’, ‘처럼’, ‘유사한’ 등의 용어가 수반되는 경우에도 그 사용을 금지
	제3항	상표 사용이 이와 같은 결과로 이어질 것으로 보이는 경우에 체약국은 후순위 상표의 등록을 거절 또는 무효화
제12조 보호에 대한 일반사항	-	등록된 지리적 표시는 체약국 내에서 일반명칭 또는 관용명칭화되지 않음
제13조 다른 권리와 관련한 보호 조항	제1항	지리적 표시와 상표권 등 다른 권리와외의 관계에 대해서 다음과 같은 규정을 뒀음. 즉 등록된 지리적 표시라 하더라도 선의로 등록 또는 사용된 선행상표의 권리를 저해하지 않도록 함
	제2항 /3항	개인의 성명 또는 동식물의 명칭의 경우는 공중을 오인하는 방법으로 사용되지 않는다면 이를 사용할 권리를 저해하지 않는 것
	제4항	선행상표, 기타 권리를 이유로 행해진 지리적 표시 보호 거절결정의 철회 또는 보호결정으로 인해 보호받게 된 지리적 표시는 원칙적으로 선행상표, 기타 권리를 저해하지 않는 것으로 함
제28조 동 법에 대한 당사자	제1항	정부 간 기구와 그 소속 국가들 간의 권리관계가 다소 복잡해지게 될 가능성은 있으나, EU와 아프리카지재권연맹(OAPI)도 자체적인 지리적 표시 보호 시스템을 갖춘다면 제네바법의 당사자로서 자기 지역 내의 지리적 표시를 직접 등록하고 보호받을 수 있도록 함

출처: 김시형, “제네바조약, 지리적 표시에 관한 국제규범으로 인정받을 수 있을까?”

(<http://eiec.kdi.re.kr/publish/nara/world/view.jsp?idx=10141&pp=100&pg=1>, 검색일: 2019. 5. 25).

EU는 2018년 7월 27일 제네바 법에 가입함으로써 GI 국제규범의 확산을 도모하고 있다. EU에서의 GI는 농수산물 및 그 가공식품에 대하여 광의의 상표권 개념으로서의 지리적 표시에 대한 보호가 이루어지고 있었던 상거래상의 관행을 제도화한 것으로, 1992년 각료이사회(Council of the European Union)는 농업생산물 및 식료품에 대한 GI 및 원산지 표시 보호에 관한 유럽연합 규정 2081/92호를 공포하고, 이에 따라 GI는 ‘지리적표시보호(PGI: Protected Geographical Indication)’, ‘원산지명칭보호(PDO: Protected Designation of Origin)’로 구분하여 보호하고 있다.¹³⁾

확대된 개념의 GI는 생산된 제품의 특징적인 품질이 생산지역의 지리적 환경에 의해 밀접한 영향을 받을 경우 그 일정한 상품의 품질이 자연적이든, 인위적이든 지리적 환경에 기초한 경우에 한하며, 그 상품이 특정 지역에서 발생했다는 것을 나타내는 기호, 단어 또는 장치(device)를 의미하는 것으로, 이러한 제품은 지리적인 특성에 기초한 환경에서 기인하기 때문에 출처표시의 일종으로 일정한 품질을 보증하는 기능을 포함하고 있다.¹⁴⁾ 리스본협약상의 GI는 지리적 환경과 상품 및 특성을 요건으로 하여 원산지 명칭으로 보고 있지만, TRIPs 협정에서는 상품의 품질과 명성, 또는 기타의 요건을 확장하여 보고 있다.¹⁵⁾ 그러므로 TRIPs 협정의 지리적 표시 개념은 리스본협약에서의 원산지 명칭보다 넓은 의미를 포함하는 개념이고, 단순히 일정 상품이 특정한 지역에서 기원되었다는 개념보다는 협소한 범위의 개념이다.¹⁶⁾ 이에 WIPO 리스본협약에 가입한 북한의 GI 인식과 제도 정착에 관한 분석이 필요하다.

-
- 13) 김한호·나종갑·김인철, 『지리적표시 제도 개선 및 분쟁 시 심판업무 처리방안 연구』, 농림축산식품부, 2013, 63면.
 14) 김한호·나종갑·김인철, 『지리적표시 제도 개선 및 분쟁 시 심판업무 처리방안 연구』, 농림축산식품부, 2013, 11면.
 15) 신계환·이환수, “지리적 표시제도 활성화 방안 연구: 막걸리 산업을 중심으로”, 『Asia-pacific journal of multimedia services convergent with art, humanities, and sociology』 제7권 제5호, 2017, 677면.
 16) 유기진, “지리적 표시제의 실시와 역사지리적 접근” 성신여자대학교 석사학위논문, 2012, 6-7면.

2. 북한의 지식재산권 및 지리적표시제 인식과 관련 제도

국제사회에서 다수의 통상 네트워크 및 양자 간 무역협정 등이 체결됨에도 불구하고, 북한은 대부분의 영역을 개방하지 않은 채 남아있다. 탈냉전 시점인 1991년 북한은 UN에 가입하여 산하 기구 및 각종 조약에 가입하였으나, 이외 WTO 등 국제시장과 관련한 주요 기구에는 미가입한 상태다. 북한이 다자 간, 양자 간 무역 개방에 소극적이라 하더라도 일정 수준의 지식재산 보호가 필요하므로 1974년 WIPO에 가입하였으며, 수정협정인 파리협약(1980년 발효), 특허협력조약(1980년 발효)에 가입하였다. 또한 북한은 1980년 마드리드 협약(Madrid Agreement Concerning the International Registration of Marks)에 가입하였으며, 1996년 마드리드 의정서(Protocol relating to the Madrid Agreement Concerning the International Registration of Marks)에 가입하였다.¹⁷⁾ 해당 두 조약을 합쳐 마드리드 시스템이라 칭하며, 두 조약은 독립된 조약이다.¹⁸⁾ 2000년대 이후에는 문학적·예술적 저작물의 저작자 권리를 보호하기 위한 베른협약(Berne Convention for the Protection of Literary and Artistic Works)(2003년 발효) 및 AO 제도를 위한 리스본협약(2005년 발효)의 체약국이 되었다. 북한은 2005년 WIPO 리스본협약에 6개 대상을 등록하였다.

17) 국제상표등록에 관한 마드리드시스템은 1891년 체결된 마드리드 협정과 1989년 체결된 마드리드 의정서에 의해 통제되며, 동 시스템은 다수의 국가에서 지정된 각 체약국에 상표를 등록함으로써 상표를 보호하는 제도이다(WIPO, “Madrid Agreement Concerning the International Registration of Marks” (<https://www.wipo.int/treaties/en/registration/madrid/>), 검색일: 2019. 10. 8).

18) 마드리드 의정서는 마드리드 협정이 가지고 있는 문제점을 극복하여 탄력적 국제상표등록제도를 창설할 목적으로 마련되었다. 마드리드 협정과 의정서의 회원국을 마드리드 동맹이라 부른다(특허청, “마드리드 시스템” (https://www.kipo.go.kr/kpo/BoardApp/UMadInfoApp?c=1002&catmenu=m09_01_02), 검색일: 2019. 10. 8).

〈표 4〉 지식재산권 관련 북한의 국제조약 등 가입 상황 (2019년 6월 현황)

협약 / 조약 / 세부법	총가입국	채택	발효
WIPO Convention	192	1974. 5. 17.	1974. 8. 17.
Paris Convention	177	1980. 3. 7.	1980. 6. 10.
Berne Convention	177	2003. 1. 28.	2003. 4. 28.
Patent Cooperation Treaty	152	1980. 4. 8.	1980. 7. 8.
Patent Law Treaty	41	2018. 5. 22. (2000년 서명)	2018. 8. 22.
Madrid Agreement (Marks)	55	1980. 3. 7.	1980. 6. 10.
Madrid Protocol	104	1996. 7. 3. (1989년 서명)	1996. 10. 3.
Hague Agreement	70	1992. 4. 15.	1992. 5. 27.
Geneva Act of Hague	70	<ul style="list-style-type: none"> - 산업디자인권의 Hague Agreement 1992. 5. 27. - London Act × - Hague Act 1992. 5. 27. - Complementary Act of Stockholm 1992. 5. 27. - Geneva Act 2016. 9. 13. 	
Nice Agreement	88	1997. 3. 6.	1997. 6. 6.
Lisbon Agreement	29	2004. 10. 4.	2005. 1. 4.
Locarno Agreement	57	1997. 3. 6.	1997. 6. 6.
Strasbourg Agreement	62	2001. 11. 21.	2002. 11. 21.
Budapest Treaty	82	2001. 11. 21.	2002. 2. 21.
Beijing Treaty on Audiovisual Performances	미발효	2016. 2. 19.	-
Singapore Treaty	49	2016. 6. 13. (2006 서명)	2016. 9. 13.
Marrakesh VIP Treaty	57	2016. 2. 19.	2016. 9. 30.

출처: WIPO, "Summary Table of Membership of the World Intellectual Property Organization (WIPO) and the Treaties Administered by WIPO, plus UPOV, WTO and UN" (<https://www.wipo.int/treaties/en/summary.jsp>, 검색일: 2019. 9. 15).

따라서 북한의 GI 인식과 제도는 전적으로 리스본협약에 의존하고 있다. 우선 북한의 지식재산권 관련법은 2000년대 이후 제정 및 개정을 거듭하였다. 북한은 WIPO 등 다자간 회의에 관한 권한을 최고인민회의가 가지고 있고, 지식재산 관련법의 제정 및 개정 권한 또한 최고인민회의가 가지고 있다. 해외특허 및 북한상표권 등 지식재산권 관련 국가 간 등록에 대해 북한은 전적으로 WIPO 내 마드리드협약 및 헤이그협약 등에 의존하고 있다.

북한은 지식재산과 관련한 법률을 1990년대 후반 제정하기 시작하였다. <표 5>에서와 같이, 1998년 발명법, 상표법, 산업디자인 관련 법률을 제정하였으며 이를 1999년과 2011년 각각 개정하였다. 나아가 2001년 저작권법을 제정하였으며, 2003년 AO 관련 법률 및 컴퓨터 소프트웨어 보호법을 신설하였다.

<표 5> 북한의 지식재산 관련법 제도 제정 및 개정 사항

관련 법 제도	제정	개정	내용
공업도안법 (산업디자인 관련 법률)	1998. 6. 3.	2011. 12. 21.	조선민주주의인민공화국 공업도안법 최고인민회의 상임위원회 정령 제2052호로 수정
상표법	1998. 1. 14.	2011. 12. 21.	조선민주주의인민공화국 상표법 최고인민회의 상임위원회 정령 제2052호로 수정
저작권법	2001. 3. 21.	2006. 2. 1.	조선민주주의인민공화국 저작권법 최고인민회의 상임위원회 정령 제1532호로 수정보충
원산지명법 (AO 관련 법률)	2003. 8. 27.		조선민주주의인민공화국 원산지명법 최고인민회의 상임위원회 정령 제3964호로 채택
컴퓨터 소프트웨어 보호법	2003. 6. 11.		조선민주주의인민공화국 컴퓨터소프트웨어보호법 최고인민회의 상임위원회 정령 제3831호로 채택
발명법	1998. 5. 13.	1999. 3. 11.	조선민주주의인민공화국 발명법 최고인민회의 상임위원회 정령 제597호로 수정보충

출처: WIPO, “Democratic People’s Republic of Korea, Contact Information”,
(https://www.wipo.int/directory/en/details.jsp?country_code=KP, 검색일: 2019. 5. 25).

<표 5>에서와 같이 북한은 조선민주주의인민공화국 원산지명법을 주체92(2003)년 8월 27일 최고인민회의 상임위원회 정령 제3964호로 채택하였다. 동 원산지명법은 총 5개장으로 구성된다. 이는 제1장 원산지명법의 기본, 제2장 원산지명등록의 신청, 제3장 원산지명등록의 심의, 제4장 원산지명권의 보호, 제5장 원산지명사업에 대한 지도통제이다.

동법 내 제1장 제2조는 “원산지명은 이름난 특산품에 그 생산지를 밝힌 것이다. 원산지명으로는 독특한 자연지리적 환경이나 기술기능적 조건으로 자기의 고유한 질적 특성을 가지는 특산품이 생산된 나라와 지역, 지방의 지리적명칭이 된다.”라고 적시하였다. 이러한 조항은 GI의 개념을 정의한 것이라 할 수 있다. 제2장에서는 원산지명 등록의 신청에 관한 자격과 신청과정을 조항화하였다. 제2장 제9조는 신청자의 이름과 주소, 특산품의 생산지를 밝히며 특산품의 기술기능적 특성과 생산방법, 자연지리적요인 같은 것을 밝힌 문건을 첨부함을 기술하고 있으며, 제10조에는 다른 나라의 기관, 기업소, 단체와 공민이 원산지명을 북한에 기술할 때에 관한 신청과정이 적시되었다. 북한이 2004년 리스본협약에 가입하여 GI를 등록하기 시작한 사실로 보아, 2003년의 원산지명법 제정은 국제협약 가입을 위한 국내법령 정비 과정으로 인식할 수 있다. 제반 법률 조항 또한 리스본협약의 GI 규정, 보호범위, 신청 주체 및 등록 심의, 보호과정 등의 핵심사항이 유사한 체계를 이루고 있다.



[그림 1] 북한상표의 국제적 등록 (2017년 기준)

출처: WIPO, “Statistical Country Profiles: Democratic People’s Republic of Korea”
 (https://www.wipo.int/ipstats/en/statistics/country_profile/profile.jsp?code=KP,
 검색일: 2019. 5. 25).

[그림 1]에서와 같이, 북한은 2010년 이후 해외 상표법 등록을 대폭 강화해 왔다. 이들 중 다수가 주류, 인삼 등 특산품에 사용해 왔다. 2017년까지 마드리드 루트를 통해 출원된 북한 상표 등록 건수는 총 80건에 이른다.



[그림 2] 북한 등록 상표 사용례

출처: 신지연·윤권순·서지영·윤선희, 『남북한 지식재산권 제도의 조화방안: 남북 경제공동체 형성을 위한 지식재산권 정책의 역할을 중심으로』, 특허청, 2008, 64면.

[그림 2]에서와 같이, 주체사상 혹은 북한 고유의 지리적 명칭이나 문화를 반영하는 표지(평양, 대동강, 모란봉)들이 다수를 차지하고 있어 특정 출처표지나 브랜드 기능보다는 원산지명칭으로서의 특성이 강하다고 볼 수 있다.¹⁹⁾ 이를 다른 시각에서 보면 GI의 기능이 강한 상표가 등록된 것이라 할 수 있다.

19) 신지연·윤권순·서지영·윤선희(2008), 64면.

Ⅲ. 북한의 지리적표시 상품

1. 북한의 WIPO 리스본협약 등록 지리적표시 상품 현황

리스본협약 내 등록된 북한의 AO 상품은 현재 다음 <표 6>에서 제시된 6개 상품이다.

<표 6> 북한의 리스본협약 AO 등록상품

브랜드	브랜드 영문명	생산지	소유권자
개성고려인삼	Kaesong-Koryo-Insam	개성시	황해북도 개성시 개성인삼 제조사
백두산 가시오갈피	Paektusan Kasiogalpi	백두산	평양 대성구 안학동 백두산 가시오갈피 공장
고려신덕산삼물	Koryo Sindoksan Saemmul	평안남도 용강군 삼화리 신덕산	동양무역공사
강서약수	Kangso Yaksu	평안남도 강소군 전산리	평양 태동강구 능라동 운하무역공사
백두산들쭉술	PAEKTUSAN TULJJUKSUL	류강성 백두산 지역	헤산 송봉동 백두산 복나무 찰베리 가공공장
평양랭면	PYONGYANG RAENGYON	평양시	해당 지역에서 언급된 제품의 생산에 종사하는 조직

출처: WIPO, "Global Brand Database",

([https://www.wipo.int/branddb/en/?q={%22searches%22:\[{%22co%22:%22AND%22,%22fi%22:%22OO%22,%22te%22:%22KP%22}\],%22filters%22:\[{%22fi%22:%22SOURCE%22,%22te%22:%22LIS%22}\]}&searches={%22co%22:%22AND%22,%22fi%22:%22OO%22,%22te%22:%22KP%22}&filters={%22fi%22:%22SOURCE%22,%22te%22:%22LIS%22}](https://www.wipo.int/branddb/en/?q={%22searches%22:[{%22co%22:%22AND%22,%22fi%22:%22OO%22,%22te%22:%22KP%22}],%22filters%22:[{%22fi%22:%22SOURCE%22,%22te%22:%22LIS%22}]})), 검색일: 2019. 5. 25).

(1) 개성고려인삼(Kaesong-Koryo-Insam)

북한 개성시 개성고려인삼 제조사는 해당 제품을 2009년 2월 9일 WIPO 리스본협약 AO 등록하였다. 품목은 고려인삼(Koryo Insam/Koryo Ginseng)이며, 북한국내법상 원산지명칭 및 최고인민회의의 계측 및 품질관리사무소 상표 및 산업디자인 상임위원회령(등록일: 2004년 12월 15일)에 근거한다.

개성고려인삼은 세계적으로 유명한 상품으로 역사성과 명성을 인정받아 왔다. 고려인삼은 유사 종류의 인삼에 비해 사포닌(saponin) 함량이 높아 역사적으로 효능을 인정받아 왔다. 사포닌이란 스페인어로 거품이라는 의미의 말로서, 물과 알코올에 잘 녹고 저울 때 생겨난 거품이 오래도록 지속되는 성질이 있는데, 해독 작용과 혈소판 응집 억제 작용 등 다양한 효과를 내는 화합물을 통틀어 가리킨다.²⁰⁾



[그림 3] 다양한 상품으로 판매중인 개성고려인삼

출처: DPR Korea Tourism, "Kaesong Koryo Insam (ginseng) and its products",
 (http://www.dprktourism.com.my/explore_dprk/attractions/kaesong/koryo_insam.php,
 검색일: 2019. 5. 25).

개성은 1500여 년 전부터 인위적으로 삼을 심어 가꾸어온 전통을 가지고 있다. 개성지방의 특이한 토질과 수질, 고유한 기상학적 요인과 독특한 재배법, 가공방법을 통해 개성인삼은 그 어느 인삼에 비길 데 없는 약리적 효과를 보이며, 개성지구, 황해남북도,

20) 이철성, "개성인삼이 왜 유명하게 되었을까?", 『내일을 여는 역사』 131호, 2003, 86면.

묘향산 일대에서 가꾸어지고 있다.²¹⁾ 북한은 현재 개성인삼을 직접 수출하기도 하지만 에센스, 인삼주사, 영양제, 인삼와인, 크림, 치약 등 수백 종류의 인삼 유관 제품을 생산하고 있다.²²⁾ 개성고려인삼을 홍보하는 ‘DPR Korea Tourism’ 홈페이지에서는 한국의 인삼이 유명하지만 개성의 토양, 수질 및 기상조건이 인삼재배에 가장 유리함을 강조하고 있으며, 개성고려인삼이 항방사능, 항암작용 등 의학적 효과가 있음을 홍보하고 있다. 개성고려인삼은 가공방법에 따라 밭에서 뽑아낸 가공되지 않은 수삼, 수삼을 물에 씻어서 햇빛에 말린 백삼, 일정한 가공·처리가 된 홍삼으로 분류한다.²³⁾

개성고려인삼과 관련하여 WIPO 마드리드협약 내 개성고려인삼 관련 상표 표장 목록은 다음의 <표 7>과 같다.

<표 7> WIPO 마드리드협약 내 개성고려인삼 관련 상표 표장 목록

출원인	표장	지정상품	마드리드 지정국
개성고려인삼 무역회사	 (ㄱ) KAESONG	- 인삼 - 제약 제품, 약초, 에센스, 고약, 인삼 토닉, 경공 토닉 - 개성고려인삼 별골 - 차 - 시럽, 음료 - 알코올 음료, 인삼 리큐어	중국
	 (ㄴ) KAESONG  (ㄷ) KAI CHENG		

출처: WIPO, “Global Brand Database”

([https://www.wipo.int/branddb/en/?q={%22searches%22:\[{%22co%22:%22AND%22,%22fi%22:%22OO%22,%22te%22:%22KP%22}\],%22filters%22:\[{%22fi%22:%22SOURCE%22,%22te%22:%22LIS%22}\]}&](https://www.wipo.int/branddb/en/?q={%22searches%22:[{%22co%22:%22AND%22,%22fi%22:%22OO%22,%22te%22:%22KP%22}],%22filters%22:[{%22fi%22:%22SOURCE%22,%22te%22:%22LIS%22}]}) 검색일: 2019. 5. 25).

- 21) 북한지역정보넷, “개성고려인삼” (<http://www.cybernk.net/infoText/InfoNatureCultureDetail.aspx?mc=BN0501&id=CC020500053543&subac=&subsc=&schword=&order=0&direct=1&SearchSubject=null&SearchAdminst=null>, 검색일: 2019. 5. 25).
- 22) Explore DPRK, “Kaesong Koryo Insam” (<https://exploredprk.com/articles/kaesong-koryo-insam/>, 검색일: 2019. 5. 25).
- 23) 국가지식포털 북한지역정보넷, “개성고려인삼” (<http://www.cybernk.net/infoText/InfoNatureCultureDetail.aspx?mc=BN0501&id=CC020500053543&subac=&subsc=&schword=&order=0&direct=1&SearchSubject=null&SearchAdminst=null>, 검색일: 2019. 5. 25).

북한 개성고려인삼무역회사(Korea Kaesong Koryo Insam Trading Company)는 WIPO 마드리드협약 내 3개의 개성고려인삼 관련 제품 상품 표장을 등록하였다. 해당 표장은 (ㄱ) 영문과 한자, (ㄴ) 한글, (ㄷ) 한자가 각각 기재되어 있으며, 이의 마드리드 지정국은 중국이다. 현재 북한의 개성고려인삼 전체 수출이 중국을 목적으로 하고 있음을 의미한다.

한국은 고려인삼을 국내 GI로 보호하고, 한-EU FTA GI 목록에 등록한 상황이나 북한이 개성고려인삼을 다자간 AO에 선등록함으로써 향후 이에 관한 조정이 예측된다.

(2) 백두산 가시오갈피(Paektusan Kasiogalpi)

1990년대 국내 멸종된 희귀약재인 가시오갈피를 백두산 근각지에서 발견하여 국내 이식재배에 성공하였다.²⁴⁾ 평양 대성구 안학동 백두산 가시오갈피 제조공장은 백두산 가시오갈피 제품을 2009년 9월 7일 WIPO 리스본협약 AO 등록하였다. 품목은 차 종류이며, 북한국내법상 원산지명칭 및 최고인민회의 계측 및 품질관리사무소 상표 및 산업디자인 상임위원회령(등록일: 2005년 3월 15일)에 근거한다.

평안남도 양덕군 봉계리는 남부경계지역에 강동산줄기가 거의 동서방향으로 뻗어 있고 동부경계지역으로 그 지맥이 뻗어 있는데, 여기에 하랍산, 동곳바위산, 기경령 등 해발 1,000m 안팎의 산들이 둘러 있고, 동부경계에 솟아 있는 동곳바위산에서 발원한 평원천이 중심을 관류하고 있으며, 그 연안에 비교적 비옥한 벌이 전개되고, 산림은 리 전체면적의 89%를 차지하는데, 전나무를 비롯하여 나비국수나무, 가시오갈피나무 등이 주종을 이루고 있다.²⁵⁾

백두산 가시오갈피는 2000년대 북한상품 전문점에서 직송으로 원액의 형태로 국내 판매되기도 하였다. 원액은 가시오갈피환, 가시오갈피차, 가시오갈피 술 등의 제품으로 조제하거나, 물에 풀어 직접 마실 수 있다.

24) 토종 가시오갈피, “한국가시오갈피재배협회 연혁”

(<http://www.gasiogalpi.com/Mall/main/page.php?ch=introduce&p=page.history> (검색일: 2019. 6. 30).

25) 국가지식포털 북한지역정보넷, “평안남도 양덕군 봉계리 개요”

(<http://www.cybernk.net/infoText/InfoAdminstList.aspx?mc=AD0101&ac=A0219007&tid=AD010100037070&direct=1&direct=1>, 검색일: 2019. 6. 30).



[그림 4] 2000년대 국내 판매된 백두산 야생 가시오갈피 진액

출처: 북한상품전문쇼핑몰, “백두산 야생 가시오갈피 진액(원액)3병 set”

(http://www.koreadpr.co.kr/shop/prd_view.php?prdcode=1205170385, 검색일: 2019. 6. 30).

(3) 고려신덕산샘물(Koryo Sindoksan Saemmul)

고려신덕산샘물은 북한이 자랑하는 대표생수로, 남포시 룡강군에서 나오는 동 샘물은 근(약) 1,000m 깊이의 화강암지층에서 솟구치며 물맛과 건강에 좋은 칼슘(칼슘)이온, 칼슘(칼슘)이온을 비롯한 여러 가지 물질들이 들어 있는 것으로 알려졌다. 북한은 신덕산샘물을 대량으로 공급하기 위해 재일본 조선인총연합회(총련)와 합작으로 ‘고려신덕산샘물공장’을 지난 95년 10월 완공했다.²⁶⁾ 2001년 ‘통일신보’는 신덕산샘물을 다음과 같이 소개하고 있다. 신덕샘물은 평남 온천군 오석산 줄기에 솟아있는 신덕마루에서 북서쪽으로 수백m 떨어진 곳에서 나오는 샘물로 1일 분출량은 120m³나 되며, 이 샘물의 수소이온온도가 PH 6.8~7.2이고, ‘철, 동, 붕소, 칼슘, 마그네슘 등 건강과 장수에 좋은 미량원소들이 적당히 있고 질산성 암모니아나 질소를 비롯한 유해원소들은 전혀 없을 뿐 아니라 특히 대장균이 없으므로 대장염 등 각종 질병들이 이 물을 계속 마시면 없어지고 소화가 잘 된다’고 덧붙였다.²⁷⁾

26) “고려 신덕산샘물”, 통일신문, 2003. 12. 15.

27) 김양희, “북녘의 자랑 ‘신덕샘물’: <연재-시즌2> 김양희의 민족음식이야기 (71)”, 통일뉴스, 2013. 09. 05.



[그림 5] 신덕샘물과 북한의 샘물 공장

출처: 통일부 블로그, “북한산 프리미엄 샘물, 신덕샘물”(https://unikoreablog.tistory.com/6646, 검색일: 2019. 6. 30).

북한에는 물이 귀해 물을 사서 마신다. 청진시와 평성시, 함흥시를 비롯한 주요 도시에는 샘물을 전문으로 파는 ‘조선광천수회사’의 상점들도 있고 ‘황치령’, ‘강서샘물’, ‘금강산 샘물’은 중국에도 수출되고 있는 것으로 파악되고 있으나 김정은은 ‘신덕샘물’을 마신다.²⁸⁾

고려신덕산샘물은 1995년부터 한국에 반입되기 시작하여, 1997년 3월까지 남포에서 인천항으로 수입되었다. 신덕산 샘물 1차분으로 17개 컨테이너(163톤)를 96년 반입하였으며, 2차분으로 0.5ℓ, 1.5ℓ 짜리 소형페트병 각각 388,800병과 209,088병, 18.5ℓ 대형 폴리카보네이트(PC)병 11,088병 등 모두 608,976병이 반입되어 가정판매 등으로 유통되었다.²⁹⁾ 같은 해 5월 이후 북한 신덕산샘물을 들여와 국내에 팔고 있는 고려샘물은 남포에서 서울까지 육상로를 이용해 샘물을 운송하는 방안을 모색하고 있다고 밝혔다.³⁰⁾

동양무역회사는 고려신덕산샘물 제품을 2007년 4월 19일 WIPO 리스본협약 AO 등록하였다. 품목은 천연광천수(Natural mineral water)이며, 북한국내법상 원산지명칭 및 최고인민회의 계측 및 품질관리사무소 상표법에 2003년 8월 27일 등록되었으며, 국영 상표 및 산업디자인 품질관리국에 2008년 3월 8일 등록되었다. 2004년 6월 24일 ‘조선중앙통신’은 평안남도 룡강군에 위치한 고려신덕산샘물공장에서 매일 수백톤의 샘물을 생산하고 있다고 보도하며, 신덕산샘물은 시생대에 형성된 화강암과 편마암층에서

28) “[북한 엿보기] 신덕샘물: 인체에 유해한 원소 전혀없어/하루 분출...6만명 마실 수 있는 량”, 통일신문, 2016. 5. 12.

29) 이기동, “북한 신덕산샘물 반입”, 매일경제, 1997. 03. 10.

30) “[중소기업 화제] 고려샘물, 북한 생수 육로 통해 도입 추진”, 한국경제, 1997. 05. 03.

솟아 나오는 광천수로 75m³들이 침전탱크, 모래와 활성탄 여과기, 자외선 소독기 등을 거쳐 생산되며 고산봉무역총회사는 현재 중국을 비롯한 여러 나라에 이 샘물을 수출하고 있음을 알렸다.³¹⁾

(4) 강서약수(Kangso Yaksu)

북한은 1973년 당시 강서군 약수터에 강서약수공장을 설비한 뒤, 이후 꾸준히 시설을 개선해 왔다. 평안남도 강서군 약수리에 있는 강서약수는 1980년 1월 국가자연보호연맹에 의해 천연기념물 제56호로 지정되어 보호받고 있으며, 약수는 강서역으로부터 청산벌을 지나 서북쪽으로 약 8km 떨어져 있는 곳에 위치하고, 지금 이용하고 있는 샘은 1호, 2호, 12호, 14호 총 4개의 샘이다.³²⁾ 평양과 인접한 남포시 강서구역 약수리의 강서약수는 국보로서 수소탄산, 칼슘이온, 나트륨, 철이온 등을 함유하고 있어, 이 때문에 강서약수터 인근에는 요양소와 광천물리치료학연구소, 약수공장 등이 위치해 있으며, 2001년 ‘조선중앙통신’은 북녘의 보건성이 소화기 계통 질병치료에 좋은 남포시의 ‘강서약수’를 평양시내 의료기관과 전력공업부문에 체계적으로 공급하고 있다고 보도한 바 있다.³³⁾ 강서약수는 강서약수(구약수터)와 청산약수(신약수터)로 갈라져있으며, 주변의 지질은 시생대 련화산암군에 속하는 흑운모화강편마암과 흰색화강암으로 이루어졌다.³⁴⁾ 북한은 능라도 신덕샘물공장·고려동양샘물공장·용약산샘물공장 등을 건설하고 능라회사·동양회사·조선광천수회사 등을 통해 중국을 비롯한 동남아시아 등 외국으로 약수·생수를 수출하고 있다.³⁵⁾ [그림 6]은 중국 온라인 사이트를 통해 북한산 강서약수가 판매되고 있는 모습이다.

31) 김양희, “북녘의 자랑 ‘신덕샘물’: <연재-시즌2> 김양희의 민족음식이야기 (71)”, 통일뉴스, 2013. 09. 05.

32) 국가지식포털 북한지역정보넷, “강서약수”
(<http://www.cybernk.net/infoText/InfoNaturalMonumentDetail.aspx?mc=S10306&id=BN040300146256&rightType=3&direct=1>, 검색일: 2019. 6. 30).

33) 김양희, “조선국보 56호, 강서약수: <연재-시즌2> 김양희의 민족음식이야기 (72)”, 통일뉴스, 2013. 09. 12.

34) 남북한의 천연기념물, “강서약수(천연기념물 제56호)”,
(http://nm.nktech.net/cont/natural_v.jsp?nat_id=NM-NK056, 검색일: 2019. 6. 30).

35) 김수연, “북한 증산층 기준은 놀랍게도...”, 중앙일보, 2017. 11. 16.



[그림 6] 중국 온라인 사이트 내 판매되고 있는 강서약수

출처: “賠售: 朝鮮江西含氣礦泉水 500ml 礦泉水 天然氣泡水 氣泡水”
 (https://shopee.tw/%F0%9F%94%A5-%E8%B3%A0%E5%94%AE%F0%9F%94%A5-%E6%9C%9D%E9%AE%AE%E6%B1%9F%E8%A5%BF%E5%90%AB%E6%B0%A3%E7%A4%A6%E6%B3%89%E6%B0%B4-500ml-%E7%A4%A6%E6%B3%89%E6%B0%B4-%E5%A4%A9%E7%84%B6%E6%B0%A3%E6%B3%A1%E6%B0%B4-%E6%B0%A3%E6%B3%A1%E6%B0%B4-i.62916015.1459005209, 검색일: 2019. 6. 30).

2017년 6월 북한의 김정은은 강서약수공장을 방문, 현지 지도한 것으로 전해졌다. 김정은은 “강서약수공장의 생산을 높은 수준에서 정상화하는 것은 사회의 모든 재부가 철두철미 인민들의 복리증진에 돌려지는 북한사회주의제도의 우월성을 과시하기 위한 중요한 사업”이라고 말하였으며, 또한 “인민들의 건강을 보호하고 증진시키는데서 강서약수공장이 맡고 있는 임무와 역할이 대단히 중요하다”고 하면서 “약수 생산을 늘리는 것과 함께 그 질을 더 높일 데 대한 문제, 공장의 현대화·과학화·자동화를 높은 수준에서 실현하기 위한 투쟁을 계속 힘 있게 벌릴 데 대한 문제, 늘어나는 생산량에 맞게 포장용기 문제를 원만히 해결할 데 대한 문제, 인민들이 마시는 약수를 다루는 것만큼 위생 문화적 환경을 조성하는데도 늘 깊은 관심을 돌릴 데 대한 문제 등 공장 앞에 나서는 강령적인 과업들”을 제시하였다.³⁶⁾

북한의 대외선전매체 ‘메아리’는 2019년 1월 평양에서 남쪽으로 30km 떨어진 남포특별시 강서구역의 역사유적들과 강서약수를 함께 돌아보는 1일 코스 관광 상품을 소개하였으며, 해당 관광은 국가관광총국 산하 평양관광사를 통해 신청할 수 있도록 하였다.³⁷⁾

[그림 7]은 국가관광총국이 관리하는 북한 조선관광(DPR Korea Tour) 홈페이지에서 강서구역을 포함한 남포관광을 안내하는 내용이다. 남포관광은 와우 섬 및 기타 관광 명소, 강소 삼릉, 서해 사격장 및 공장과 농장 등 관광명소를 포함한다. 구체적으로 해당 관광은 서해갑문, 강서세무덤, 덕흥리벽화무덤, 청산협동농장, 수산리벽화무덤, 약수리벽화무덤의 관광명소를 포함한다.



[그림 7] 북한 조선관광(DPR Korea Tour) 홈페이지 내 강서구역을 포함한 남포관광 안내

출처: 북한 조선관광(DPR Korea Tour), “Nampho”
 (http://www.tourismdprk.gov.kp/index.php/c_tour_area?mu_idx=3&idx=3&pl_idx=173,
 검색일: 2019. 6. 30).

평양 대동강 거리에 위치한 은하종합무역회사는 강서약수 제품을 2007년 10월 11일 WIPO 리스본협약 AO 등록하였다. 품목은 광천수(Mineral water)이며, 북한국내법상 원산지명칭 및 최고인민회의 계측 및 품질관리사무소 상표법에 2003년 8월 27일 등록되었으며, 국영 상표 및 산업디자인 품질관리국에 2008년 3월 8일 등록되었다.

36) 통일부 북한정보포털, “(종합) 김정은, 강서 약수공장 공개 활동”
 (<https://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/trend/viewTrend.do>, 검색일: 2019. 6. 30).
 37) “北, ‘강서약수’ 치료관광 홍보 나서…관광상품도 출시”, 매일경제, 2019. 1. 17.

〈표 8〉 WIPO 마드리드협약 내 강서천연탄산수 관련 상표 표장 목록

출원인	표장	지정상품	마드리드 지정국
은하무역회사		- 섬유 - 의류 - 미네랄워터, 탄산수, 소다수	중국, 러시아

출처: WIPO, “Global Brand Database”

([https://www.wipo.int/branddb/en/?q={%22searches%22:\[{%22co%22:%22AND%22,%22fi%22:%22OO%22,%22te%22:%22KP%22}\],%22filters%22:\[{%22fi%22:%22SOURCE%22,%22te%22:%22LIS%22}\]}&](https://www.wipo.int/branddb/en/?q={%22searches%22:[{%22co%22:%22AND%22,%22fi%22:%22OO%22,%22te%22:%22KP%22}],%22filters%22:[{%22fi%22:%22SOURCE%22,%22te%22:%22LIS%22}]}) 검색일: 2019. 5. 25).

〈표 8〉 내 ‘강서천연탄산수’ 상표는 한국어 문자 2개와 음역이 포함된 타원으로 구성된다. ‘강서천연탄산수’ 글자 왼쪽 상단의 타원에는 음역이 ‘은하’라고 적혀있다. ‘강서천연탄산수’ 는 미네랄워터, 탄산수, 소다수의 상품 표장으로 기능하며, 〈표 8〉 표장 하단 ‘은하’는 섬유와 의류를 포함한다.

(5) 백두산들쪽술(PAEKTUSAN TULJJUKSUL)

혜산 송봉동 백두산 들쪽나무 가공공장은 백두산 들쪽술 제품을 2008년 8월 22일 WIPO 리스본협약 AO 등록하였다. 품목은 브랜드(주류) 종류이며, 북한국내법상 원산지명칭 및 최고인민회의 계측 및 품질관리사무소 상표법에 2003년 8월 27일 등록되었으며, 국영 상표 및 산업디자인 품질관리국에 2008년 3월 31일 등록되었다.

〈표 9〉 WIPO 마드리드협약 내 백두산 관련 상표 표장 목록

출원인	표장	지정상품	마드리드 지정국
혜산 들쪽가공공장	 Paektusan	- 리큐어	중국, 쿠바, 프랑스, 이탈리아, 러시아

출처: WIPO, “Global Brand Database”

([https://www.wipo.int/branddb/en/?q={%22searches%22:\[{%22co%22:%22AND%22,%22fi%22:%22OO%22,%22te%22:%22KP%22}\],%22filters%22:\[{%22fi%22:%22SOURCE%22,%22te%22:%22LIS%22}\]}&](https://www.wipo.int/branddb/en/?q={%22searches%22:[{%22co%22:%22AND%22,%22fi%22:%22OO%22,%22te%22:%22KP%22}],%22filters%22:[{%22fi%22:%22SOURCE%22,%22te%22:%22LIS%22}]}&) 검색일: 2019. 5. 25).

백두산 들쪽술은 1999년 9월 15일 양강도 혜산들쪽술가공공장에서 만들어진 40도 증류주로, 김일성 주석이 생전에 장수불로주로 즐겨마셨고, 2000년 6월 남북정상회담 만찬장의 건배주이기도 했으며, 이번 평양정상회담의 옥류관 점심식사에서도 평양냉면에 들쪽술이 나와 화제가 된 이후 인기가 좋아 서울 사람이 혜산에 백두산들쪽술 합작회사를 만들기도 하고, 평양 대평공장에서 둘이 하나 되자고 '두하나 들쪽술'을 만들어 수입하기도 했다.³⁸⁾

백두산 들쪽은 북한지방의 대표적 특산물로 술 종류 이외에도 청량음료 등으로 가공되어 판매되고 있다. 북한 주민들이 가장 즐겨 먹는 '들쪽단물'이라는 청량음료는 백두산지역 특산물인 들쪽열매로 만들고 있는데 평양방송은 지난 2001년 '우리 인민들은 그 어떤 음료보다 백두산 들쪽단물을 좋아한다'고 전했다.³⁹⁾ 북측 웹사이트 '우리 민족끼리'에서는 '백두산들쪽술'이 사람의 몸에 좋은 백두산들쪽을 주원료로 하여 만든 이름난 술로서, '들쪽'은 진달래과에 속하는 들쪽나무열매라 소개하며, 들쪽나무는 "우리나라 백두고원 일대와 황수원 일대, 금강산의 비로봉과 제주도 한라산 등 높은 산지대에 퍼져있다"고 덧붙였다. 아울러 사이트는 들쪽나무는 "보통 높이가 30~40cm, 최고 1.2m 정도 자라며 검은 보라색이 나는 열매는 7월 하순~9월 하순경에 익는다"라는 것과, 백두산특산물인 들쪽에는 당분과 단백질, 조지방(粗脂肪, 순수하지 못한 지방질), 펙틴 등이 들어있어 청량음료나 당과류 생산의 원료로 이용된다고 소개하였다.⁴⁰⁾

북한 양강도 혜산시에 있는 기업소인 혜산들쪽가공공장은 양강도 지방의 높은 산간지대에 널리 분포되어 있는 특산식물인 들쪽을 가공하여 들쪽젤리, 들쪽술, 들쪽단물, 들쪽즙, 들쪽청량음료 등 맛있고 영양가 높은 여러 가지 들쪽제품들을 생산하고 있으며, 이러한 들쪽가공품들은 양강도내의 수요를 충족시키는 한편 전국 각지 내지는 외국에도 수출하고 있다.⁴¹⁾ 또한 양강도 삼지연군 삼지연읍에 소재한 혜산들쪽가공공장 삼지연분공장에서 이 지방에 널리 분포되어 있는 풍부한 들쪽을 가공하여 여러 가지

38) 허시명, "북한술, 이제 아낄 필요 없었구나: 백두산 들쪽술부터 도토리술, 려도산술까지 북한 술이야기", 오마이뉴스, 2018. 9. 28.

39) 최척호, "북한지방의 특산물", 통일뉴스, 2001. 08. 24.

40) 이계환, "<북한상식> '백두산 들쪽술'이란", 통일뉴스, 2008. 10. 06.

41) 국가지식포털 북한지역정보넷, "혜산들쪽가공공장"

(<http://www.cybernk.net/infoText/InfoHumanCultureDetail.aspx?mc=CC0302&sc=A32010002&tid=CC020200007837&direct=1&direct=1>, 검색일: 2019. 6. 30).

들쭉젤리, 들쭉술, 들쭉단물 등 제품을 생산하고 있으며, 들쭉가공품들은 양강도 내의 주민들과 혁명전적지·혁명사적지들을 찾은 답사자들에게 공급되고 있다.⁴²⁾



[그림 8] 2000년 전후 국내 수입된 북한술 중 백두산들쭉술

출처: 허시명, “북한술, 이제 아낄 필요 없었구나: 백두산 들쭉술부터 도토리술, 려도산술까지 북한 술이야기”, 오마이뉴스, 2018. 9. 28.

(6) 평양랭면(PYONGYANG RAENGMYON)

평양랭면은 북한 내 평양 일대 지역에서 해당 제품생산에 종사하는 조직전체가 2008년 8월 22일 WIPO 리스본협약 AO 등록하였다. 평양시내 평양랭면을 제공하는 시설로서 식당과 호텔 내부 전문식당이 있다. 대표적으로 옥류관, 청류관, 류경관, 창광음식점 거리 전통식당, 대동강 호 식당배, 평양오리고기전문식당, 종합봉사선 무지개호, 평양대동강

42) 국가지식포털 북한지역정보넷, “혜산들쭉가공공장삼지연분공장” (<http://www.cybernk.net/infoText/InfoHumanCultureDetail.aspx?mc=CC0302&sc=A32010002&tid=CC020200007875&direct=1&direct=1>, 검색일: 2019. 6. 30).

수산물식당 등이 있으며, 호텔시설로는 평양고려호텔, 양각도국제호텔, 보통강려관, 서산호텔, 청년호텔, 창광산호텔, 해방산호텔, 평양호텔 내 접객식당이 있다.⁴³⁾



[그림 9] 옥류관 판매 평양랭면 및 옥류관 내 전경

출처: 북한 조선관광(DPR Korea Tour), “평양 봉사시설”
 (http://www.tourismdprk.gov.kp/index.php/c_service?idx=1&mu_idx=7, 검색일: 2019. 6. 30).

평양랭면이 맛있는 음식으로 소문난 것은 국수감, 국수물, 꾸미, 양념, 국수그릇, 국수말기 등에서 특성이 있었기 때문이며, 평양랭면이 유명해진 것은 무엇보다도 사람의 몸에 좋은 영양성분이 많이 들어있어 옛날부터 장수식품으로 일러온 메밀을 국수감으로 쓴다는데 있었다.⁴⁴⁾ 평양랭면의 품목은 냉면(cold noodles) 종류이며, 북한국내법상 원산지명칭 및 최고인민회의 계측 및 품질관리사무소 상표법에 2003년 8월 27일 등록되었으며, 국영 상표 및 산업디자인 품질관리국에 2008년 6월 6일 등록되었다.

43) 북한 조선관광(DPR Korea Tour), “평양 봉사시설”
 (http://www.tourismdprk.gov.kp/index.php/c_service?idx=1&mu_idx=7, 검색일: 2019. 6. 30).

44) 조선료리협회, “평양랭면”
 (http://www.cooks.org.kp/cooking_knowledge.php?menu=local&kID=9, 검색일: 2019. 6. 30).

2. 북한의 지리적표시 등록 예상 상품

(1) 마드리드협약 내 상표 등록 상품 중 주요 수출 제품

북한은 WIPO 마드리드협약 내 총 82개의 상표 브랜드를 등록하였다. 본 절에서는 이 중 GI 등록 가능성이 있는 일부 상표를 제시하였다.

① 대동강 맥주(TAEDONGGANG BEER)

대동강맥주공장은 지난 2002년부터 김정일 국방위원장의 각별한 관심 속에 조업을 시작한 이래 2007년 이후 품질관리를 위주로 경영관리를 전환했으며, 2008년과 2010년 12월에 'ISO 9001 품질관리체계' 인증과 'HACCP 식품안전관리체계' 인증을 받았다.⁴⁵⁾



[그림 10] 평양 해당화식당 내 대동강생맥주집 전경 및 대동강맥주 상표(Label)

출처: 이승현, “그리운 금강산, 그리운 대동강맥주:[친절한 통일씨] 대동강맥주, 5.24가 맞아간 또 하나의 즐거움”, 통일뉴스, 2015. 06. 01.

대동강맥주공장은 평양시 사동지구 송신3동에 위치해 있다. 대동강맥주공장은 연간 7만kl의 생산능력을 가지고 있으며, 맥주직장의 양조작업반, 발효작업반, 가공작업반, 폴리비오스작업반 등 모든 작업반들이 생산을 컴퓨터로 조종하고 있다.

대동강 맥주는 2003년 2월 28일 WIPO 마드리드 상표 등록하였으며, 이에 의한 목적국가로 중국, 러시아, 카자흐스탄, 몽골을 지정하였다.

45) 이승현, “그리운 금강산, 그리운 대동강맥주:[친절한 통일씨] 대동강맥주, 5.24가 맞아간 또 하나의 즐거움”, 통일뉴스, 2015. 06. 01.

〈표 10〉 WIPO 마드리드협약 내 ‘대동강’ 관련 상표 표장 목록

출원인	표장	지정상품	마드리드 지정국
대동강맥주공장		- 맥주	중국, 러시아, 카자흐스탄, 몽골
		- 차, 식초 - 무알콜 음료, 맥주 - 상업서비스	중국
		- 알코올 음료	중국

출처: WIPO, “Global Brand Database”

([https://www.wipo.int/branddb/en/?q={%22searches%22:\[{%22co%22:%22AND%22,%22fi%22:%22OO%22,%22te%22:%22KP%22}\],%22filters%22:\[{%22fi%22:%22SOURCE%22,%22te%22:%22LIS%22}\]}&](https://www.wipo.int/branddb/en/?q={%22searches%22:[{%22co%22:%22AND%22,%22fi%22:%22OO%22,%22te%22:%22KP%22}],%22filters%22:[{%22fi%22:%22SOURCE%22,%22te%22:%22LIS%22}]}) 검색일: 2019. 5. 25).

대동강맥주공장은 차, 식초 및 무알콜 음료를 위한 대동강 상표를 2019년 2월 19일, 더불어 알코올음료를 위한 대동강 상표를 2018년 8월 8일 등록하였다. 〈표 10〉에서 제시한 바와 같이, 맥주를 위한 표장은 대동강 글자의 흘림체 문양을 사용하며, 차, 식초, 무알콜 음료 및 상업서비스를 위한 표장은 아래의 둥근 마크 내 대동강이라 쓴 문양을 사용한다. 더불어 맥주 이외의 알코올음료를 위한 표장 또한 맨 아래쪽 술병모양 내 대동강이라는 명칭과 위쪽 병목을 따라 식료라고 쓰인 표장을 사용하고 있다. 대동강 맥주에 대한 등록 대행사는 대동강 특허 및 상표대리소(Taedonggang Patent and Trademark Law Office)에서 담당하였으며, 차, 식초 및 무알콜 음료 그리고 알콜성음료를 위한 등록 대행사는 삼천리 상표청(Agence des marques de Samchollli)이 맡고 있다.

대동강맥주는 알콜도수와 배합에 따라 〈표 11〉에서 제시한 바와 같이 총 7개 종류가 있는 것으로 알려졌다.

〈표 11〉 대동강 맥주의 종류

번호	특징
1번 맥주	알콜도수 4.5%에 100% 보리길금(맥아)으로 만들었고 '길금(맥아)향이 짙고 쓴 맛이 적당하여 진한 맛을 좋아하는 소비자들의 기호에 맞는 맥주'
2번 맥주	알콜도수 5.5%에 맥아 70%와 흰쌀 30%로 만들었으며, '맛이 연하고 깨끗하며 거품성이 좋은 기본 품종의 맥주로서 소비자의 호평이 좋은 맥주'
3번 맥주	알콜도수 5.5%에 맥아 50%와 흰쌀 50%를 혼합해 만들었고 '흰쌀의 깨끗하고 상쾌한 맛과 맥아의 부드러운 맛, 쓴맛이 조화롭게 견비되어 유럽과 아시아의 맥주품격을 다 같이 갖춘 맥주'
4번 맥주	알콜도수 4.5%에 맥아 30%와 흰쌀 70%를 혼합, '맥주 고유의 맛을 가지면서도 흰쌀의 향미, 깨끗한 맛이 잘 어울리기 때문에 주정과 쓴맛이 낮을 것을 요구하는 소비자들의 기호에 맞는 맥주'
5번 맥주	여성용 맥주. 100% 흰쌀로 만든 알콜도수 4.5%의 맥주. '색이 매우 연하고 거품이 좋으면서도 흰쌀 고유의 향미와 호프맛이 조화롭게 어울린 특이한 맛을 가진 것으로 하여 여성들의 기호에 특별히 맞는 맥주'
6번 맥주	진한 맥아에 흰쌀을 넣어 만든 맥주. 원액함량(원엑스)15%, 알콜도수 6%로 제일 독한 대동강맥주 6번은 커피향을 첨가한 흑맥주. '맛이 진하고 풍부하며 강한 커피향과 높은 주정, 쓴맛을 가진 전형적인 흑맥주'
7번 맥주	진한 맥아에 흰쌀을 넣어 만든 맥주. 초콜릿 향을 첨가한 흑맥주인 7번 맥주는 '기본 맛이 연하고 상쾌하면서도 뚜렷한 초콜릿 향과 부드러운 쓴 맛의 흑맥주로서 새 세대 소비자들의 기호에 맞는 흑맥주'

출처: 이승현, “그리운 금강산, 그리운 대동강맥주:[친절한 통일씨] 대동강맥주, 5.24가 앓아간 또 하나의 즐거움”, 통일뉴스, 2015. 06. 01.

2000년대 초반 대동강 맥주는 중국을 통해 국내에 수입되어 유통되었으며, 당시 수입 맥주는 2번 맥주가 주종을 이루었다. 2017년 대동강맥주공장은 '떼기식통맥주(캔맥주)'를 처음으로 생산하였다. 당시 북한의 '조선신보'는 새로운 떼기식통맥주의 보리와 흰쌀의 배합 비율은 인민들의 수요가 높은 '2번 맥주'와 같다고 소개했다.⁴⁶⁾ 이후 북한은 맥주용기의 다양화를 꾀하였으며, 현재는 페트맥주가 [그림 11]과 같이 제조되고 있다.

북한 대외용 매체인 '서광'은 수지병 발매 이전에는 유리병이나 50리터 용적의 금속통 따개식 포장용기가 이용돼 왔으나 수지병 대동강 맥주는 정상농도인 11도의 농도와 대동강 맥주 고유의 맛을 그대로 유지하고 있다고 소개했다.⁴⁷⁾

46) 이계환, “북 대동강맥주공장, 첫 500ml 캔맥주 생산”, 통일뉴스, 2017. 03. 14.



[그림 11] 수지병 및 페기식통 대동강 맥주

출처: 안윤석, “北 대동강맥주 포장용기 다양화...패트병 맥주 등장”, 서울평양뉴스, 2019. 06. 08.

북한의 상표 등록 상품 중 세계에서 가장 인기를 누리고 있는 품목은 대동강 맥주라 할 수 있다. 대동강 맥주는 2019년 5월 덴마크 코펜하겐에서 열린 ‘코펜하겐 미켈러 맥주축제(MBCC)’에도 참가한 바 있다. 대동강맥주의 덴마크행은 지난 4월 평양에서 열린 만경대상 국제마라톤경기대회에 맥주회사 미켈러의 달리기 동호회를 이끌고 참가한 CEO 미켈 보 베그쇠가 제안하면서 성사됐다.⁴⁷⁾ 북한 평양에서 ‘평양대동강맥주축전’을 개최하기도 하나, 대동강 맥주가 국제대회에 참여하게 된 것은 이례적인 일이다.

최근 국내에서 대동강 맥주와 관련하여 맥주수입업체에 대해 제재를 가한 바 있다. 북한이 아닌 벨기에 회사 더부스에 대해 대동강 맥주의 상표 허용을 하지 않은 것이다. 해당 맥주는 집시 브루어리(자체 맥주 양조 기술을 갖고 있되 양조 설비는 다른 양조장의 것을 활용하는 양조장) 미켈러와 협업해 만든 맥주로, 식품의약품안전처에서 대동강 물을 사용한 게 아니라는 이유로 대동강 맥주의 수입을 불허해 현재는 대O강이라는 이름으로 판매하고 있다.⁴⁸⁾ 더부스는 ‘THE BOOTH’라는 식별력 있는 표장을 병기하여 ‘THE BOOTH 대동강페일에일’로 상표를 등록해 상표법으로는 문제가 되지 않았지만, 식품위생법

47) 안윤석, “北 대동강맥주 포장용기 다양화...패트병 맥주 등장”, 서울평양뉴스, 2019. 06. 08.

48) 안상호, “북 ‘대동강’ 맥주, 덴마크 맥주축제 참가”, 라디오서울, 2019. 05. 10.

49) 황지혜, “대동강 맥주, 국산인 줄 알고 마셨나요”, 중앙일보, 2019. 01. 31.

제13조에 따르면 사실과 다른 표시·광고, 소비자를 기만하거나 오인·혼동시킬 우려가 있는 표시·광고를 금하고 있고, ‘대동강’이란 용어는 대동강 물을 사용하였거나, 북한의 대동강 맥주와 관련되었다는 오인 및 과장 광고가 될 염려가 있기 때문에 ‘대동강’이 포함된 상표를 사용할 수 없는 것이다.⁵⁰⁾

이와 같이 상표 등록만으로는 충분히 보호받을 수 없는 지리적 명칭에 대한 보호 수준의 향상이 필요하다.

② 평양김치(Kimchi Pyongyang) / 류경김치(Kimchi Rhyukyong)

북한은 지난 2015년 김치담그기 풍습을 유네스코 인류무형유산에 등재했다. 유네스코는 김치가 채소를 발효시킨 음식으로 수백 개의 다양한 종류가 있고, 일상적인 식사는 물론 결혼, 생일과 같은 특별한 때에도 먹는다고 소개했다. 또한 김치담그기 풍습이 가족과 마을, 공동체의 화합에 기여하고 즐거움과 자부심을 준다고 평가하며, 사회 다양한 계층이 공유하는 문화이고 세대를 거쳐 계승되고 있다고 하면서, 구체적인 보존 계획이 있고, 다양한 관련 조직이 등재에 동의했으며 이미 북한의 무형유산 목록에 포함되어 있다는 근거를 제시하였다.⁵¹⁾ 북한 당국은 전통 김치에 대한 보존과 생산을 강조해 왔다. 2004년 ‘통일신보’는 당시 김정일 국방위원장이 지방 시찰 후 김치에 관하여 언급한 사항을 자세하게 전하고 있다. 김 위원장은 “함경도 지방의 석박김치와 식혜, 평안도 지방의 통김치와 깍두기, 개성지방의 보쌈김치 등 지방별로 그 맛이 다르다”고 언급하고 “김치 종류도 배추김치, 보쌈김치, 깍두기, 동치미, 통김치, 열무김치, 갓김치, 나박김치 등 수십 가지에 이른다”며 평안도 김치를 기본으로 여러 종류의 김치를 생산할 것을 강조했다고 전해진다.⁵²⁾

평양김치는 평양시 대동강지구 총류 1동에 소재한 평양속종야채가공공장(Pyongyang Sokjong Vegetable Processing Factory)에서 2003년 2월 27일 상표 등록을 진행한 상품이다. 속종공장은 간장에 얇게 썬 채소를 산업생산하는 현대식 식품가공기지로 무, 오이, 고추 및 마늘과 같은 다양한 종류의 채소를 가공하여 판매한다.⁵³⁾ 마드리드 지정국은

50) 김영두, “대동강맥주를 대동강맥주라 부르지 못하는 사연”, 특허와 상표, 2018. 08. 03.

51) 조은정, “북한 김장문화, 유네스코 인류무형유산 등재”, Voice of America(VOA), 2015. 12. 03.

52) 김양희, “평안도 김치 맛이 괜찮다: <연재-시즌2> 김양희의 민족음식이야기 (33)”, 통일뉴스, 2012. 12. 06.

중국, 러시아, 카자흐스탄 및 몽골이다. 표장은 파란바탕색의 타원에 평양이라 정자로 적힌 문양이다. 류경김치의 경우에는 평양시 태송지구 미산 2지사에 위치한 류경김치공장에서 2017년 7월 18일 WIPO 마드리드협약에 상표를 등록하였다. 표장은 <표 12> 내 아래쪽 그림과 같이 양배추와 순무의 그림으로 묘사되었다. 류경김치공장은 김일성, 김정일의 김치생산 공업화 유훈에 따른 것으로, 평양교외에 위치하고 연건축면적 1만 5,660여㎡이며, 연간 4천2백여 톤의 김치와 장절임 식품 생산이 가능하고, 김정은 제1위원장이 직접 공장 이름을 명명했다.⁵⁴⁾

<표 12> WIPO 마드리드협약 내 ‘평양김치 / 류경김치’ 관련 상표 표장 목록

출원인	표장	지정상품	마드리드 지정국
평양속종야채 가공공장		- 김치(다양한 발효 야채로 만든 음식)	중국, 러시아, 카자흐스탄, 몽골
류경김치공장		- 김치, 소금에 절인 야채	중국, 러시아

출처: WIPO, “Global Brand Database”

([https://www.wipo.int/branddb/en/?q={%22searches%22:\[{%22co%22:%22AND%22,%22fi%22:%22OO%22,%22te%22:%22KP%22}\],%22filters%22:\[{%22fi%22:%22SOURCE%22,%22te%22:%22LIS%22}\]}&](https://www.wipo.int/branddb/en/?q={%22searches%22:[{%22co%22:%22AND%22,%22fi%22:%22OO%22,%22te%22:%22KP%22}],%22filters%22:[{%22fi%22:%22SOURCE%22,%22te%22:%22LIS%22}]}) 검색일: 2019. 5. 25).

북한산 평양김치는 ‘평양통배추김치’라는 명칭으로 국내에 시판된 바 있다. (주)경평 인터내셔널(대표 고용무)은 2015년 북한 평양시 락랑구역 소재 남북합영 식품공장에서 생산한 북한 전통 김치인 ‘평양통배추김치’를 국내 시판한다고 밝히며, ‘평양통배추김치’는 (주)경평이 시설 투자와 판매를 맡고 북한 광명성총회사가 공장부지와 인력, 원재료를 공급하는 국내 최초 남북식품합영회사에서 생산한 것으로 특히 “청정지역 북한에서 생산되는 100% 북한산 원료를 사용했다”고 밝혔다.⁵⁵⁾

53) “Kim Jong Il Inspects Pig Farm and Foodstuff Factory”, Korean Central News Agency(KCNA), 2009. 11. 29.

54) 조정훈, “北 김정은, 류경김치공장 찾아 “맛난 김치 만들자””, 통일뉴스, 2016. 06. 10.

김치는 남북한 공통의 전통적 향토음식으로 원산지명칭 및 제조법에 대한 보호가 주요한 식품대상이다. 평양이 소재한 평안도의 김치는 주로 동치미이며 냉면용 동치미는 따로 담그는 것이 특징이다.⁵⁶⁾ 이와 같은 향토음식의 경제적·문화적 가치를 지키고 경쟁력을 상승시키기 위해 GI의 활용은 적극적으로 필요하다. 향토음식은 지역 농산물 소비증대, 고용창출, 관광상품화 등 농촌경제 활성화 수단으로 활용이 가능하므로, 식재료와 전통의 조리법 그리고 식문화 등이 포함된 향토음식을 국가의 대표적 문화상품으로 개발할 필요가 증가하고 있다.⁵⁷⁾

③ 금강산 샘물(Kumgangsán Saemmul)

금강산 샘물의 근원인 금강약수는 강원도 금강산 내금강지역 백운대 구역 백운대아래에 있는 약수터를 지칭한다.⁵⁸⁾ ‘금강산’ 표장은 금강약수 상표를 위한 것으로 평양 포천강지구 신원동에 소재한 고려 룡라 888 무역회사(Korea Rungra 888 Trading Co.)가 2003년 2월 27일 표장 등록하였다. 금강산 샘물은 내수용으로도 판매되지만, 마드리드 지정국에 중국, 스위스, 프랑스, 러시아를 채택할 정도로 수출을 염두에 둔 프리미엄 생수다. ‘금강산’ 표장에 관한 WIPO 마드리드협약 등록은 <표 13>에서와 같이 총 3건이 있다. 이중 금강산샘물과 관련한 표장은 맨 위쪽 세로로 금강산을 표기한 표장뿐이다.

55) 이광길, “북한산 “평양통배추김치” 국내 시판 (주)경평, 남북합영공장서 ‘평양동치미’ 생산계획도”, 통일뉴스, 2005. 12. 16.

56) 유선미·김행란·최정숙·김하운·황영, “팔도음식 지리지: 한식 세계화의 숨은 보고”, 『RDA Interrobang』 제24호, 2011, 16면.

57) 유선미·김행란·최정숙·김하운·황영, “팔도음식 지리지: 한식 세계화의 숨은 보고”, 『RDA Interrobang』 제24호, 2011, 17면.

58) 국가지식포털 북한지역정보넷, “금강약수” (<http://www.cybernk.net/infoText/InfoFiveGreatMountainDetail.aspx?mc=M20406&selMT=M201&id=BN020200014706&rightType=3&direct=1&direct=1>, 검색일: 2019. 6. 30).

〈표 13〉 WIPO 마드리드협약 내 ‘금강산’ 관련 상표 표장 목록

출원인	표장	지정상품	마드리드 지정국
고려 톨라 888 무역회사		- 미네랄 워터	중국, 스위스, 프랑스, 러시아
금강산 특구 국제관광 개발공사		- 금강산(지리적 위치) - 화장품, 살충제, 사운드 또는 이미지의 녹음, 전송 및 재생 장치, 의류. 커피, 농산물, 가공되지 않은 곡물 및 씨앗, 맥주, 알코올음료 (맥주 제외), 담배; 흡연자 기타, 상업 서비스. 보험 서비스, 운송, 엔터테인먼트; 스포츠 및 문화 활동, 식음료 제공 서비스 임시 수용.	중국
봄향기 합작투자사		- 화장품, 화장품 판매	중국, 몽골, 러시아

출처: WIPO, “Global Brand Database”

([https://www.wipo.int/branddb/en/?q={%22searches%22:\[{%22co%22:%22AND%22,%22fi%22:%22OO%22,%22te%22:%22KP%22}\],%22filters%22:\[{%22fi%22:%22SOURCE%22,%22te%22:%22LIS%22}\]}&](https://www.wipo.int/branddb/en/?q={%22searches%22:[{%22co%22:%22AND%22,%22fi%22:%22OO%22,%22te%22:%22KP%22}],%22filters%22:[{%22fi%22:%22SOURCE%22,%22te%22:%22LIS%22}]}) 검색일: 2019. 5. 25).

나머지 금강산 표장은 첫째, 평양 소재 금강산 특구 국제관광개발공사(KUMGANGSAN Special Zone Development Corporation for International Tourism / KUMGANGSAN International Travel Company)가 2018년 7월 27일 등록한 것과 둘째, 평양 모란봉 지구 소흥군 소재 봄향기 합작투자사(Pomhyanggi, Joint-Venture Commune)가 2016년 5월 17일 등록한 내용이다. 금강산 특구 국제관광개발공사가

등록한 표장은 금강산 특구 내에서 발생하는 모든 제품 판매 및 서비스를 포괄하여 대표하기 위한 표장이다. 봄향기 합작투자사가 등록한 표장은 평안북도 신의주 속화마을 소재 신의주 화장품 공장(Usine de Cosmétiques de Sinuiju)과의 합작과 상품 판매를 위한 표장이다. 신의주 화장품 공장은 세탁용 표백제, 세정제, 비누, 향수, 화장품, 헤어로션, 치약 및 상품의 포장용 비닐봉투, 판매서비스를 위해 ‘금강산’ 표장과 별개로 ‘봄향기’ 표장을 2009년 6월 30일 등록하였다.⁵⁹⁾

금강산 샘물은 1995년 신덕샘물과 함께 국내에서 본격 시판되었다. 동신수산, (주)세모, (주)수정금강산샘물 등 3개사는 신덕샘물, 온천샘물, 수정금강산샘물 등 북한생수의 수입승인 절차를 마치고 1995년 10월 국내 유통에 들어갔으며, 특히 (주)수정금강산샘물은 수정금강산샘물 0.5ℓ와 1.0ℓ 들이로 48.3kℓ을 들여와 당시 광주비엔날레 북한관에서 전시 및 시음회를 통해 홍보, 판촉을 한데 이어 1995년 11월부터 들어오는 물량을 대리점을 통해 시판하였다.⁶⁰⁾ 2000년 금강산 샘물은 남북합작사업의 결실로 국내 시판되었다. 금강산 샘물은 북한의 조선릉라 888 무역총회사와 (주)태창이 합작해 설립한 금강산 샘물합작회사에서 생산해 (주)태창이 수입하고 동원산업에서 국내 판매대행을 하였는데, 민간협력 사업에서 공식적인 첫 반입 제품으로, 당시 ‘삼록수’라는 이름의 금강산 샘물은 500ml와 1.8ℓ 페트병 2종이 있었고 시중 판매가격은 일반 샘물보다 100~200원 비싼 600원과 1200원이었다.⁶¹⁾

59) 신의주 화장품 공장의 ‘봄향기’ 표장은 아래와 같다.



60) “북한産 생수 본격시판”, 중앙일보, 1995. 10. 30.

61) 김현욱, “‘삼록수’ 금강산 샘물 시판”, 식품음료신문, 2000. 07. 10.



(가) 금강산 샘물합작회사 생산
(주)태창이 국내 판매한 삼록수

(나) 서울우유 협동조합에서
판매한 금강산 샘물

(다) 2017년 국내 반입된
금강산 샘물

[그림 12] 국내 유입된 금강산 샘물

출처: (가) 김현옥, “삼록수’ 금강산 샘물 시판”, 식품음료신문, 2000. 07. 10.

(나) 김현옥, “서울우유 ‘금강산 샘물’ 출시”, 식품음료신문, 2008. 06. 18.

(다) “북한서 만든 생수, 7년 만에 첫 반입… ‘5·24조치 유연화 아냐’, 헤럴드경제, 2017. 11. 15.

이후 2008년 한국에서 시판된 바 있는데 한국의 서울우유 협동조합은 북한의 생태보전 특별지역인 금강산 동석동 지하 120m에서 취수된 천연 암반수를 이용한 생수제품을 2008년 6월부터 한국 소비자들에게 판매하였다.⁶²⁾

금강산 샘물은 2017년 ‘5.24 조치’ 이후 처음으로 북한산 물자가 국내에 반입된 사례로 알려진 바 있다. 통일부는 북한에서 생산된 500ml 페트병에 담긴 ‘금강산 샘물’ 4만6천병의 국내 반입을 허가해달라는 단군민족평화통일협의회(이하 단통협)의 신청을 2017년 11월 15일 승인하였으며, 이 물품들은 중국의 조선족 기업가가 북한에서 구매해 단통협에 무상으로 기증한 것으로, 단통협은 같은 달 20일에 서울에서 음력 개천절을 기념한 행사를 열고 제수용으로 금강산 샘물을 쓸 계획인 것으로 알려졌다.⁶³⁾

(2) 북한 특산물: 농축산물, 수산물

북한은 지리적 표시로 등록한 6개 상품 이외에도 WIPO 마드리드협약 상표 표장 등록을 통해 생수, 알코올 제품, 화장품 등의 가공제품의 원산지를 보호하고 있다. TRIPs 내

62) 김환용, “서울우유 ‘금강산 샘물 한국에서 판매”, Voice of America(VOA), 2008. 06. 18.

63) 백나리, “북한산 생수 7년만에 첫 반입…5·24조치에도 이례적 승인”, 연합뉴스, 2017. 11. 15.

지리적 표시제가 포도주와 증류주 등 주류의 제한적 보호에 국한된 데 비하여, WIPO의 지리적 표시제는 다양한 가공품과 농축산물, 수산물 나아가 비농산물에 이르는 보호범위를 포괄하고 있다. 이에 <표 14>에서는 향후 북한이 지리적 표시에 등록 가능한 특산물 목록을 정리하여 제시하였다.

<표 14> 지리적 표시 지정 가능한 북한의 특산물 목록

행정 구역	특산물	특징
평양시	강동 왕대추	평양시 강동군의 특산물. 북한에서 손꼽히는 대추이며, 강동왕대추라는 이름은 강동지역에서 나고 대추알이 큰 데에서 유래함. 강동왕대추는 왕추, 고감대추라고도 불리며, 알이 크고(보통 12g, 최고 20g) 씨가 없으며, 살이 무르고 맛이 좋음
	능라도 흰봄무	평양시 중구역 능라도에서 오래 전부터 재배해 온 봄무품종, 흰봄무, 흰취무라고도 함. 잎은 풀색을 띠고 예움이 없음. 잎의 길이는 35-40cm, 너비는 8-10cm. 해당 품종은 수확시기가 늦어지면 밑모양이 고르롭지 못하고 속이 비게 됨. 살은 굳고 치밀하며 매운맛이 많음
평안남도	성천밤	평안남도 성천군 일대에서 산출되는 특산물. 밤알속껍질이 잘 벗겨지고 단맛이 많은 밤만생종. 오래 전부터 평양 일대에는 밤이 많기로 유명하였고, 맛도 별맛이었음. 성천밤, 강동밤, 상원밤, 증산밤 등이 있는데, 그 중에서 맛이 제일 좋기로 소문난 것은 성천밤. 이를 평양단밤, '약율'이라고도 부름
	숙천옥류	평안남도 숙천군에서 도태육성한 자두품종. 숙천옥류는 수확량이 많고 과실의 품질이 좋은 중숙자두품종으로서 손꼽힘. 해당 지역에서 오래 전부터 재배해 온 자두이며, 동 나무가 매우 잘 자라는 특징이 있음. 과실은 원형 또는 짧은 타원형이고 끝이 조금 훅쭉하며, 평균무게는 75-90g이며, 과실의 껍질은 누르스름한 풀색 바탕에 진한 붉은 색을 띠는데 완전히 익으면 자홍색으로 변함.
평안북도	구장칠색송어	평안북도 구장군 등립노동지구 등 지역에 있는 특산물. 묘향산이 뻗어 내려 절승경계를 이루는 지하금강-동룡굴 일대에 서식하는 칠색송어는 맛이 천하일색으로 알려짐. 구장칠색송어는 빨리 자라는 특징(2년간 평균 50cm)이 있으며, 정보당 생산량도 60톤을 넘음.
	신의주배	평안북도 신의주 지방에 도태육성한 배품종. 신맛과 단맛이 적고 수분함량이 많은 등근배 만숙종. 자연씨모에서 골라낸 품종으로 북한을 비롯한 아시아 일부 나라들에서 재배되고 있음.
자강도	강계사과	자강도 강계지역에서 도태육성한 사과품종. 북한에서 1952년 삼월과 붉은칠월 사과품종을 교잡하여 얻은 씨앗을 1953년 강계지방에서 재배하여 골라낸 품종

행정 구역	특산물	특징
	강계가두배추 (양배추)	자강도 강계지역에서 도태육성한 양배추 품종. 봄양배추중간품종. 북한에서 사철양배추로부터 숙기가 빠르고 통이 잘 드는 포기를 골라 길러낸 것 1965년부터 자강도 강계지방에서 재배하기 시작함.
황해남도	강령고구마	황해남도 강령군에서 산출되는 특산물. 북한의 서해안에 위치하고 있는 강령반도는 고구마산지로 널리 알려짐. 강령고구마는 당도가 높고 전분함량이 많으며 섬유질이 적은 것이 특징임.
	강령참대(왕대)	황해남도 강령군에서 산출되는 특산물. 강령왕대는 높이 10-20cm, 직경은 5-15cm. 줄기는 곧추 자라고 매끈하며 누른 풀색임. 왕대는 지하경이 계속 자라므로 한 번 심어 놓으면 수백 년을 두고 해마다 베어 쓸 수 있음.
	재령쌀	황해남도 재령군에서 산출되는 특산물. 재령은 예로부터 북한의 기름진 벌의 하나인 재령벌과 더불어 이름난 쌀 생산고장임. 1,300km ² 의 드넓은 재령벌에 자리잡은 재령군에서 쌀은 복지, 김제원, 동신흥, 굴해, 남지, 내림, 고잔, 강교, 신환포 등 재령나무리벌 지역에서 특히 많이 남. 현재 재령군에서 생산되는 벼 생산량은 재령군 논벼생산량의 75%를 차지함. 옛 기록에 의하면 지방들에서 중앙에 진산물을 바칠 때, 재령에서는 어명으로 쌀만 바쳤다고 함.
황해북도	사리원포도	황해북도 사리원지역에서 산출되는 특산식품. 사리원지역은 옛날부터 유명한 포도산지로 널리 알려짐. 사리원포도는 다른 지방 포도와는 달리 알이 크고 신맛보다 단맛이 많은 것이 특징임.
	황주사과	황해북도 황주군에서 산출되는 특산물. 황주사과는 열매의 크기가 알맞고 색이 짙은 빨간색이어서 보기가 좋을 뿐 아니라 맛이 좋고 수확량이 높음. 황주사과는 대외시장에서도 수요가 높아 나라의 과일수출에서 큰 비중을 차지하고 있는 특산물임.
함경남도	신창송이버섯	함경남도 북청군 신창노동자구에서 산출되는 특산물. 북한에서 100여 종의 식용버섯이 성장하고 있는데, 그 가운데서도 북청군 신창지방의 소나무숲 산중턱에 돋는 송이버섯이 가장 향기롭고 맛이 좋으며 영양가가 높아 예로부터 유명함. 대외시장에서도 그 인기가 대단함.
양강도	해산중호프 (종홉)	양강도 해산지방에서 산출되는 특산물. 년출이 자주색을 띠는 홉품종. 1934년 해산지방에 전파되어 재배하기 시작함. 다년생 풀줄기식물로서 기호작물임. 꽃가루는 맥주의 기본원료로서 맥주의 독특한 향미와 맛을 내게 하며 변질을 방지함. 이밖에 고급 식료품과 의약품, 섬유의 원료로도 이용. 해산홉은 질이 좋아 다른 나라 사람들로 부터 높은 평가를 받음.

출처: 국가지식포털 북한지역정보넷, "자연지리정보관, 특산물"
 (http://www.cybernk.net/infoText/InfoNatureCultureList.aspx?mc=BN04&sc=A220&direct=1&ac=A10, 검색일: 2019. 6. 30).

북한이 지리적 표시로 등록 가능한 농·축·수산물 중 대표적인 제품은 다음과 같다. 평양시의 강동왕대추, 능라도흰봄무, 평안남도의 성천밤, 속천옥류, 평안북도의 구장칠색송어, 신의주배, 자강도의 강계사과, 강계가두, 황해남도의 강령고구마, 강령참대, 채령쌀, 황해북도의 사리원포도, 황주사과, 함경남도의 신창송이버섯 그리고 양강도의 혜산종호프 등이 있다.

(3) 비농산품 미래 GI

GI를 선도하고 있는 EU는 비농산품에 대한 GI 적용 확대를 이끌고 있다. 현재 비농산품에 대해 EU 전역에 통용되는 GI 보호가 시행되지는 않고 있으나, 특정 공예품(예: 도자기)에 대한 지역 또는 국가 규정, 특정 제품(예: Solingen 나이프)에 대한 개별 국가 차원에서의 특정 법률 또는 비농산 GI 제품 보호 법규가 시행되고 있다.⁶⁴⁾ EU는 GI를 양자간 협정을 통해 확산시키는 방안을 선호하고 있으며, 최근 개정협상한 EU-멕시코 FTA에는 비농산품 목록을 부속서에 포함하여 이의 향후 적용을 협정문 내 문서화하였다. EU-멕시코 FTA 개정협상문 ANNEX III에 제시된 미래 GI 품목에는 수공예 도자기, 수제 천연수지, 기타 및 완구 등 수제품, 채석제품, 유기, 판초 등 비농산제품이 포함되었다.⁶⁵⁾

WIPO에 등록된 비농산품은 이란의 sarough 수제 카펫(sarough handmade carpet), 페루 카나스시의 도자기(chulucanas), 헝가리 헤렌드시의 도자기(herend) 등 다수가 등재되어 있다. 북한은 향후 가치를 지닌 GI 전통 비농산품을 발굴하여 WIPO 혹은 내부 원산지관리법에 등록할 필요가 있을 것이다.

64) European Commission, “Geographical indications for non-agricultural products” (https://ec.europa.eu/growth/industry/intellectual-property/geographical-indications/non-agricultural-products_en, 검색일: 2017. 6. 14).

65) European Commission, “Chapter. XX. Intellectual Property”, 『*Modernisation of the Trade part of the EU-Mexico Global Agreement Without Prejudice*』, 2018, pp.39-40.

〈표 15〉 지리적 표시 지정 가능한 북한의 비농산물 목록

행정 구역	비농산물	특징
함경북도	생기령 고령토	함경북도 경성군 생기령노동자구 일대에 분포되어 있는 고령토. 영남, 호남지역에서 생산되는 고령토에는 70%가 넘는 불순물이 함유되어 있는 것에 반해 생기령고령토는 불순물 함량이 25%밖에 되지 않고 내화도도 강하여 예로부터 고장 명산물로 부상됨. 생기령고령토는 경성도자기공장을 비롯한 도자기공장들의 원료기지로써 중요한 의의를 가짐
	회령 도자기	회령이 여진 금나라에 속하던 때부터 해당 지역은 주요한 가마였음. 회령백토는 오랜 세월 도자기의 원료로 쓰이면서 세상에 널리 알려진 고품질백토인데 이 백토로 제조되는 회령도자기들은 견고하며 형태가 부드럽고 색상이 담백하고 장식무늬가 다양하여 이곳 사람들의 고유한 생활풍습과 민족적 정서를 그대로 나타내고 있음.
황해도	해주 도자기	‘해주가마 백자’는 황해도 해주를 중심으로 조선시대 말기 이후에 제작된 청화백자 계통을 말함. 조선후기에 들어서면서 조선 왕조의 공식 자기제작소인 분원이 해체되자 당시 분원 자기를 모방한 도자기들이 지방 민간 가마에서 다수 제작됨. 관요에서 만들어진 도자기가 정형화된 솜씨였다면, ‘해주요’는 그만의 독특한 특징으로 인기가 높았음.

출처: 국가지식포털 북한지역정보넷, “자연지리정보관, 특산물”

(<http://www.cybernk.net/infoText/InfoNatureCultureList.aspx?mc=BN04&sc=A220&direct=1&ac=A10>, 검색일: 2019. 6. 30).

이계환, “〈북한상식〉 함경북도 회령3미를 아십니까? 여미(女美), 행미(杏美), 토미(土美)”, 통일뉴스, 2007. 12. 01.

Kobay Auction, “청화를 기본으로 철화와 동화를 사용해 거침없이 문양을 그려낸 해주가마 청화백자 향아리”(<https://www.kobay.co.kr/kobay/item/itemLifeView.do?itemseq=1512A6JWMAT>, 검색일: 2019. 6. 30).

함경북도 경성군의 생기령고령토는 예부터 질이 좋아 주변 도자기공장의 주원료로 공급되었다. 생기령고령토는 영·호남 지역 고령토에 비해 불순물 함량이 낮아 GI 보호 적용대상이 될 수 있다. 두만강 변경지대에 위치한 회령의 도자기는 인근지역뿐만 아니라 동아시아 주변국에도 유명하다. 일본인들은 이 회령 지방을 ‘카이네’, 회령 사발을 ‘카이네다완’이라 부르고 있으며, 일제강점기에만 해도 ‘회령 오지 그릇’은 명성이 높았다 한다.⁶⁶⁾ 회령의 가마시설은 오지가마라고 하여 산비탈에 약 40도 경사를 보장하면서 축조되었으며, 제품 품종에 따라 김장독과 쌀함박 같은 것은 노루미가마(등요)라고 불리운

66) 신한균, “우리가 모르는 북한의 회령도자기: 일본인들이 찬탄한 회령 도자기”, 오마이뉴스, 2003. 12. 02.

가마시설에서, 꽃병이나 세소일용품들은 여러칸식 오지가마에서 구웠다. 이러한 연원을 가진 회령도자기와 더불어 해주도자기는 GI 등록 상품으로 활성화할 수 있을 것이다.

IV. 남북의 지리적표시제 비교 및 조화방안

1. 남북한 지리적표시제 쟁점사례

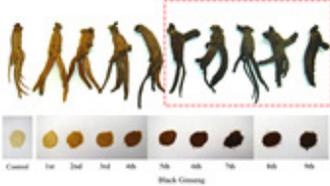
북한은 오랜 기간 대외개방에 소극적 자세를 취하고 있어, 국내 특산물의 품종 보호 수준이 높은 편이다. 품종 개량이나 외부 식품종의 반입이 상대적으로 낮은 편으로 각종 지역별 특산물이 이전의 상태로 보호되어 왔다. 특히 북한 내 주요 상품들은 백두산, 금강산, 대동강, 평양, 묘향산 등 원산지 명칭이 상품명에 포함된 경우가 많아 향후 북한상품 교역이 활발해질 때, 지리적 표시뿐 아니라 상표법에 관한 쟁점사안이 도출될 우려가 있다. 이러한 점에 대한 우려는 다음 절인 GI 조화방안에서 논의하며, 우선 본 절에서는 남북 GI 쟁점사안이 될 수 있는 상품사례에 대해서 검토한다.

① 고려인삼

고려인삼은 남북한 GI 등록 사례 중 가장 쟁점이 될 수 있는 사안이다. 남한은 2002년 ‘보성녹차’를 시작으로, 2018년 12월 기준 106건의 국립농산물품질 관리원 등록 농산물과 56건의 산림청 등록 특산물을 GI 등록하였다. 이 중 고려인삼과 관련한 상품은 다음의 <표 16>과 같다. ‘농수산물 품질관리법/시행령/시행규칙’에 의거한 지리적 표시 신청자격은 ‘특정지역에서 지리적 특성을 가진 농수산물 또는 농수산 가공품을 생산하거나 가공하는 자로 구성된 단체(법인만 해당한다)에 한정한다. 다만, 지리적 특성을 가진 농수산물 또는 농수산 가공품의 생산자 또는 가공업자가 1인일 때는 개인도 가능하다’고 제시되어 있다.

〈표 16〉 한국이 국내 GI 등록한 고려인삼 관련 상품

등록명칭	고려수삼	고려태극삼
영문명칭	Korean Fresh Ginseng	Korean Taekuk Ginseng
GI 등록번호	제39호	제21호
상품 사진		
등록일자	2007.12.20	2006.12.07
등록자	(사)한국인삼생산자협의회	(사)고려인삼연합회
대상지역	국내	국내
고려홍삼	고려백삼	고려홍삼제품
Korean Red Ginseng	Korean White Ginseng	Korean red ginseng products
제19호	제20호	제48호
		
2006.12.07	2006.12.07	2008.06.16
(사)고려인삼연합회	(사)고려인삼연합회	(사)고려인삼연합회
국내	국내	국내

고려인삼제품	고려흑삼	고려흑삼제품
Korean ginseng products	Korean Black Ginseng	Korean Black Ginseng products
제47호	제102호	제103호
		
2008.06.16	2016.06.	2016.06.
(사)고려인삼연합회	(사)고려인삼연합회	(사)고려인삼연합회
국내	국내	국내

출처: 국립농산물품질관리원, “지리적 표시 농산물(지리적표시)”
 (http://www.naqs.go.kr/contents/relicList.do, 검색일: 2019. 6. 30).

현재까지 관련법에 등록된 고려인삼 유관 상품은 고려수삼, 고려태극삼, 고려백삼, 고려홍삼 및 고려홍삼제품, 고려인삼제품으로 총 8개이다. 제39호 고려수삼은 (사)한국인삼생산자협의회가 등록하였으며, 나머지 7개 제품은 (사)고려인삼연합회가 등록을 진행하였다. 고려인삼은 가공방법에 따라 홍삼, 백삼으로 제조되고 있으며, 중국, 일본삼에 비해 뇌두가 구멍뇌, 쌍방울뇌 등으로 굵고 견실하게 잘 발달되어 있고 제형도 우수하며, 가공된 상태나 포장상태, 내공, 내백, 형태, 섶택 등의 품질등급도 아주 짜임새 있게 구분하고 있어 국제인삼시장에서 가장 고가로 판매되고 있다.⁶⁷⁾

67) 국립농산물품질관리원, “지리적 표시 농산물(지리적표시): 고려백삼 지리적표시 등록 : 제20호”
 (http://www.naqs.go.kr/contents/relicDetail.do, 검색일: 2019. 6. 30).

〈표 17〉 고려인삼 제품별 분류

구 분	내 용
고려홍삼 (제19호)	수삼을 1회 이상 증기나 그 밖의 방법으로 찌서 익혀 말린 것
고려태극삼 (제20호)	수삼을 삶아서 말린 것
고려백삼 (제21호)	수삼을 껍질을 벗기거나 그대로 말린 것
고려수삼 (제39호)	말리지 않은 상태의 인삼
고려인삼제품 (제47호)	인삼농축액, 인삼농축분말, 인삼분말 등 인삼을 원료로 만든 가공제품
고려홍삼제품 (제48호)	홍삼농축액, 홍삼농축액 분말, 홍삼환, 홍삼분, 캡슐 등 홍삼을 원료로 만든 가공제품
고려흑삼 (제102호)	수삼을 3회 이상 증기나 그 밖의 방법으로 찌서 익혀 말린 것으로서 담흑갈색 또는 흑다갈색을 띠는 것
고려흑삼제품 (제103호)	흑삼농축액, 흑삼농축액 분말, 흑삼환, 흑삼분, 캡슐 등 흑삼을 원료로 만든 가공제품

출처: 농림축산식품부, “고려흑삼·흑삼제품 지리적 표시 등록으로 수출도약 발판마련: 지리적 표시권(농관원 제102호·제103호) 독점적·배타적 권리 법적 보장”

(www.mafra.go.kr/bbs/mafra/68/227981/download.do, 검색일: 2019. 6. 30).

북한이 WIPO 리스본협약에 가입한 것은 2005년 1월 4일이지만, 개성고려인삼 제조사가 ‘개성고려인삼’을 동 협약 내 등록한 것은 2009년 2월 9일이다. 인삼브랜드에 ‘고려(Korea)’ 명칭의 유무는 상품가치와 가격, 신뢰에 큰 영향을 미치는 사항이므로, 2006년~2007년 시행된 한국 내 고려인삼 제품군에 대한 GI 등록에 대해 북한당국이 유의하지 않을 수 없었을 것이다. 인삼제품의 ‘고려’ 명칭은 미국삼, 죽절삼(중국운남·일본), 히말리아삼(네팔), 삼엽삼(미국동부) 등 해외 경쟁품에 대해서 수출시장에서 유리한 고지를 점령함을 의미한다.⁶⁸⁾ 나아가 고려인삼에 관한 쟁점은 무엇보다 중국 재배 인삼과 관련된다. 지난 2010년 농수산물유통공사는 중국 공상행정관리국(특허청)에 ‘고려삼’(高麗參), ‘고려홍삼’

68) 농림축산식품부, “고려흑삼·흑삼제품 지리적 표시 등록으로 수출도약 발판마련: 지리적 표시권(농관원 제102호·제103호) 독점적·배타적 권리 법적 보장”

(www.mafra.go.kr/bbs/mafra/68/227981/download.do, 검색일: 2019. 6. 30).

(高麗紅蔘), 'Korean Red Ginseng'의 GI 단체표장을 정식 등록하였다.⁶⁹⁾ 이는 중국 내에서 원산지 표기를 위반하여 '고려' 명칭을 딴 제품이 빈번히 등장하였기 때문에 취한 조치다. 향후 남북한은 '고려인삼' 상품군에 대한 경쟁력을 유지하고 보존하기 위해 정부 차원에서의 제도적 협력과 (사)한국인삼생산자협의회 등 민간 차원에서의 연구, 학제적 협력이 필요할 것이다.

② 김치

최근 GI 제도는 지역명칭을 보호할 뿐 아니라 국가의 주요 식품산업을 보호하기 위해 '국가명 GI'를 도입하는 경우가 있다. 이의 사례로 2017년 체결한 EU-일본 경제연대협정(EPA)(2019년 발효)에서 일본은 전통 일본술(사케)을 보호하기 위해 日本酒(Japanese Sake / Nihonshu)를 등록하였다. 이에 한국도 국가중주국 차원의 보호가 필요한 상품을 분류하여 GI 관리를 추진할 필요가 있다. 주변국과 여러 번 분쟁을 겪었던 막걸리라던가 특정 지역을 넘어 대표음식이라 할 수 있는 비빔밥, 김치 등을 들 수 있을 것이다.

이에 한국 또한 2019년 초부터 '김치 국가명 GI'의 도입을 진행하고 있다. 김치는 무·배추·오이 등의 여러 채소를 소금에 절이고 양념을 버무려 발효시킨 식품이다.⁷⁰⁾ 남북한 전 지역에 걸쳐 각 지역별 특산 김치가 다양하게 있으며, 김치 담그기는 유네스코 인류무형유산으로 등록되었다. 농림축산식품부는 2019년 3월 국산김치 품질, 안전 차별화를 위한 김치산업 육성방안을 발표하였다. 첫째, 김치 상품성 향상을 위한 R&D로드맵 구축 및 학교급식김치 표준을 마련하며, 이를 위해 김치 맛·숙성도 표시제를 도입하고, 둘째, 군납 등 내수시장 확대 및 신시장을 개척·지원하며, 셋째, 김치 원산지표시·유통조사 확대를 위해 김치 및 절임배추에 사용된 소금에 대한 원산지표시를 의무화(2020년 1월)하며, 넷째, 안정적인 김치원료 공급체계 구축 및 원가절감을 지원하고, 다섯째, 국산김치 소비 촉진 및 수출시장 개척 지원을 위해 '국가명 GI 도입'을 추진하기로 하였다.⁷¹⁾ 이와 같이 제도적 보완이 취해지는 가운데, '김치 국가명 GI'는 기대와 더불어 우려를 낳고 있다.

69) 이강원, "aT, '고려삼' 중국에 표장등록", 연합뉴스, 2010. 12. 09.

70) 한국민족문화대백과사전, "김치"(https://encykorea.aks.ac.kr/Contents/Item/E0010822, 검색일: 2019. 6. 30).

71) 농림축산식품부, "국산김치 품질·안전 차별화로 국내외 시장 잡는다" 농식품부, 「김치산업 육성 방안」 발표(http://www.mafra.go.kr/bbs/mafra/68/319998/artclView.do, 검색일: 2019. 6. 30).

2019년 말부터 ‘농수산물품질관리법’, ‘김치산업진흥법’ 등 관련 법령 개정을 통해 시행하게 될 동 제도에 대해 김치업계 한 관계자는 “국가명 GI를 도입할 때 모든 원료가 국산일 경우에만 ‘대한민국 김치’로 인정할 경우, 첫째, 수출제품 가격 상승으로 인한 국제경쟁력 약화, 둘째, 국산 원료 부족에 따른 수급문제 등 문제가 있다”고 지적했다.⁷²⁾ 이러한 문제점은 한국 내 가공품에 대한 GI가 제도적으로 구체적 분류가 안 되고 있기 때문이다. EU GI의 분류체계와 같이 GI 및 원산지 보호를 구분하고 이에 대한 구체적 세칙을 마련하여야 할 때다. EU는 GI를 ‘지리적표시보호(Protected Geographical Indication: PGI)’, ‘원산지명칭보호(Protected Designation of Origin: PDO)’로 구분하여 보호하고 있다.⁷³⁾

나아가 우리가 ‘한국김치’, ‘Korea Kimchi’를 국가명 GI로 사용한다면 향후 남북경협이 재개될 때, 북한산 김치에 대한 고려가 진행되어야 할 것이다.

③ ‘백두산’ 상표

북한은 ‘백두산 들쭉술’, ‘백두산 가시오갈피’ 이외에도 다수의 ‘백두산’ 관련 브랜드를 상품화하였다. 하지만 중국은 백두산과 주변지역을 종속화하기 위한 조치를 진행 중이다. 중국에서 ‘백두산의 중국화’를 실현하기 위해 내딛은 전략적 첫걸음은, 남북한과 조선족 사이에서 통용되고 있는 ‘백두산’ 명칭의 폐기와 ‘장백산(長白山)’ 명칭으로의 일원화 정책과 인식의 통일이었다.⁷⁴⁾

중국이 <표 18>에서와 같이 중국 당국, 지린성 등 지방정부 및 연구기관 등 전면적인 ‘장백산 프로젝트’를 이행하고 있는 가운데, 백두산의 지리적 경계 문제와 더불어 ‘백두산’ 상표 등록의 문제가 제기된다. 중국 연변(延邊)조선족자치주 허룽(和龍)시가 최근 새 관광코스를 신설·개통하는 등 관광 상품개발도 본격화하고 있는데다, 여기에 ‘장백산 광천수’, ‘장백산 인삼’ 등의 상표 개발 작업이 진행되고 있는 것이다.⁷⁵⁾ 지린(吉林)성 정치협상회의(政協) 내 민주당파는 최근 공개한 보고서를 통해 창바이산(長白山) 대신 백두산이라고 쓰는 걸 막아야 한다고 지린성 정부에 건의하는 등, 간판이나 상표에

72) 이지현, “김치 국가명 지리적 표시제 도입 추진…“기대 반 우려 반””, FOODNEWS, 2019. 06. 25.

73) 김한호·나종갑·김인철, 『지리적표시 제도 개선 및 분쟁 시 심판업무 처리방안 연구』, 농림축산식품부, 2013, 63면.

74) 윤휘탁, “중국의 ‘백두산의 중국화’ 전략”, 『동북아역사논총』 48호, 2015, 204면.

75) 이지윤, “[중국의 ‘백두산 공정’] ‘장백산’ 브랜드 선점…영유권 주장 노골화”, 서울신문, 2006. 08. 10.

백두산이란 용어를 쓰지 못하도록 백두산을 독점하려는 중국 측의 의도가 갈수록 분명해지고 있다.⁷⁶⁾ 이러한 움직임으로 미루어 북한의 개혁·개방 시 ‘백두산’ 상표 및 GI 문제는 북·중간 마찰이 우려된다.

〈표 18〉 백두산에 대해 이뤄진 중국의 조치 및 동향

추진기관	내용
중국 당국	유네스코에 중국 장백산을 세계자연유산 및 세계지질공원지정 신청 추진
중국 지린성	‘장백산 보호개발 관리위원회’ 발족. 이후 시정부 권한을 갖는 청급 기관으로 승격 ‘장백산 문화박물관’ 개관
관리위원회	‘백두산 보호 및 개발에 대한 총체적 계획’, ‘백두산 보호 규칙’, ‘백두산 관광발전 계획’, ‘백두산토지이용계획’ 등 규정 마련
중국과학원 등 20개 기관	1,300여명 전문가 및 학자 백두산 일대에서 답사, 사찰 및 세미나, 토론회 개최
국가관광국, 지린성 장백산 공항	‘2006 중국 백두산 국제관광절’ 지정 등 대대적인 백두산 관광 판촉 활동 개시 2007년 완공
중국 당국	백두산 동부철도, 3개의 백두산행 고속도로, 백두산 순환도로 건설 ‘장백산 광천수’ 개발. 2007년 병포장 광천수 점유율 전국 3위 목표 ‘장백산 인삼’ 상품 개발 추진 ‘2006 장백산 자가용 여행 대회’, ‘장백산 고산화 대회’, ‘엔벤 조선족 민속문화 관광박람회’ 등 행사 개최 북한과 중국 엔벤조선족자치주 허룽시 새 관광코스 신설, 개통

출처: 이지운, “[중국의 ‘백두산 공정’] ‘장백산’ 브랜드 선점…영유권 주장 노골화”, 서울신문, 2006. 08. 10.

2. 남북의 지리적표시제 조화방안

① 한국 내 지리적표시제 운영상의 문제점

한국의 GI는 농산품 및 그 가공품에 대해 ‘농산물품질관리법(1999년 도입)’에 의한 적용을 취하고 있으며, 모든 상품에 대해 특허청이 관리하는 ‘지리적표시 단체표장에 관한 상표법(2004년 도입)’을 적용하고 있다(〈표 19〉 참조). 이에 따라 두 절차 각각은 등록

76) 진세근, “간판·상표에 백두산 못 쓰게”, 중앙일보, 2019. 09. 13.

및 심의 과정은 물론 보호를 받는 기간과 침해행위에 대한 법적 제재 범위 등이 상이하며 특히 농산물품질관리법은 농식품부(농관원, 산림청), 수산물은 해양수산부, 상표법은 산업통상자원부와 특허청 등이 각각 주관하고 있는 실정이다.⁷⁷⁾

〈표 19〉 농림부와 특허청제도 비교

구분	지리적표시등록제	지리적표시 단체표장제
법률 근거	농산물품질관리법(1999년 도입)	상표법(2004년 도입)
신청 자격	특정 지역안에서 지리적표시대상 품목을 생산·가공하는 생산자 단체 또는 가공업자로 구성된 법인(단체)	지리적표시를 사용할 수 있는 상품을 업으로서 생산·제조 또는 가공하는 자만으로 구성된 법인
등록 대상	농산물 및 가공품	제한없음(모든 상품)
심의 기관	지리적표시등록심의회	심사관 1인
등록 절차	신청→지리적표시등록심의회 심사 및 현장 조사→신청공고→[이의신청→지리적표시 등록심의회 심사]→등록공고	출원→심사관 심사→출원공고→[이의신청→심사관심사]→등록공고
등록 요건	<ul style="list-style-type: none"> - 품목의 우수성 - 명성과 지리적 특성의 인과성 - 대상 지역안에서 생산과 가공 - 기타 농림부장관이 정한 것 	<ul style="list-style-type: none"> - 상품의 품질, 명성 또는 그 밖의 특성 - 명성과 지리적 특성의 인과성 - 대상 지역의 정의 - 단체의 특성
등록 효과	<ul style="list-style-type: none"> - 지리적표시 배타적 사용가능 - 항구적 	<ul style="list-style-type: none"> - 지리적표시 배타적 사용가능 - 10년
침해 행위	<ul style="list-style-type: none"> - 허위표시 금지(법9조) 규정 - 지리적 특산품이 아닌 상품에 지리적 표시 또는 유사 표시를 하는 행위 - 지리적 특산품에 지리적 특산품이 아닌 상품을 혼합하여 판매, 판매목적의 보관, 진열행위 	<ul style="list-style-type: none"> - 유사상표 사용, 교부·판매·위조·모조·소지, 위조·모조용구제작·교부·판매, 유사상표 양도·인도 위한 소지(법66조 2항)
권리 구제	<ul style="list-style-type: none"> - 행정적 구제(국가에 의한 사후관리 및 과태료부과) - 형사적 구제(허위표시, 유사표시자에게 3년 이하 징역 또는 3천만원 이하 벌금) - 민사적 구제는 일반 민사법 적용 	<ul style="list-style-type: none"> - 민사적 구제(권리침해에 대한 금지청구권, 손해배상 청구권) - 형사적 구제(침해죄에 해당하는 경우 7년 이하의 징역 또는 1억원 이하의 벌금)

77) 김현정, “한-EU FTA 발효 이후 한국 내 지리적 표시제 적용 및 변화 분석,” 『세계지역연구논총』 36집 1호, 2018, 172-173면.

구분	지리적표시등록제	지리적표시 단체표장제
사후 관리	<ul style="list-style-type: none"> - 국립농산물품질관리원에 의한 사후 관리 명문화 - 지리적표시등록의 직권취소 관리 	<ul style="list-style-type: none"> - 규정없음 - 이해관계자들의 신청에 의한 무효·취소소송

출처: 김한호, “한·EU FTA의 예상쟁점: 지리적 표시제,” 『GS&J 강좌자료』, 2007, 14면.

따라서 2018년 12월 기준 106건의 농산물은 국립농산물품질관리원에, 56건의 임산물은 산림청에 각각 GI 등록되어 국립농산물품질 관리를 받고 있으며, 나아가 수산물은 해양수산부 국립수산물품질관리원에 26개 상품이 등록되어 있다. 게다가 농수산, 임산물의 구분 없이 전체 상품이 특허청 ‘GI 단체표장’에 등록될 수 있기 때문에 이중제도에 의한 혼란이 가중되고 있다. 국내 소비자의 GI 인식수준은 매우 낮은 상황이기 때문에 생산자 단체는 굳이 이를 이중 기관에 등록할 필요성을 느끼지 못하므로 향후 국제협약 시 이러한 제도상의 문제점이 부각될 수 있다.

또한 GI가 주로 ‘농수산물관리법’에 근거하여 가공품의 구체적 조제 과정에 대한 법적 해석에 어려움을 줄 수 있다. 앞서 김치의 국가명 GI 도입에서도 언급한 바와 같이, 원산지명칭보호(PDO)와 지리적표시보호(PGI)를 구분하여 구체적인 법안의 보충이 필요하다 하겠다.

② 남북한 지리적표시제 제도 차이와 조화방안

북한은 다수의 상품이 원산지 명칭의 브랜드를 이용하고 있어, 개방 시기 혹은 남북경협 시 GI의 보호가 매우 중요하게 작용할 수 있는 국가다. WIPO 리스본협약에 대한 등록은 북한 당국이 담당하고 있으나, ‘표장의 국제등록에 대한 마드리드 협정’에 대한 상표 등록은 각 기업이 대행사를 통해 진행하고 있다. 대표적인 두 개 대행회사는 ‘대동강 특허 및 상표대리소(Taedonggang Patent and Trademark Law Office)’ 및 ‘삼천리 상표청(Agence des marques de Samcholli)’이다.

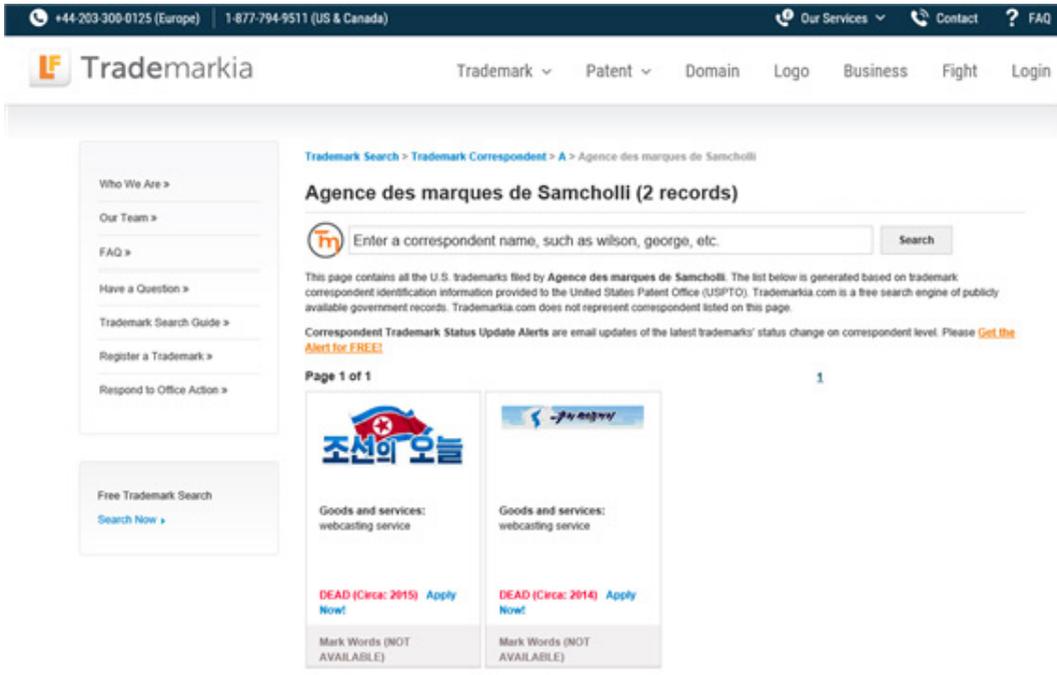


[그림 13] 대동강 특허 및 상표대리소 홈페이지

출처: 대동강 특허 및 상표대리소 홈페이지

(<http://www.tptloffice.com/content/first.html>, 검색일: 2019. 6. 30).

‘대동강 특허 및 상표대리소’는 평양시 송요 지구 강안2동에 소재하며, 주로 지식재산권 법률 상담 및 발명·특허 국제등록을 대행한다. 특허 등록과정에 대한 비용이 과정별로 상세하게 제시되어 있으며 유로(Euro)로 지불받는다.



[그림 14] 삼천리 상표청 홈페이지

출처: 삼천리 상표청

(<https://www.trademarkia.com/correspondent-agence-des-marques-de-samchollri-1-1328216>, 검색일: 2019. 6. 30).

한국은 GI의 국제협약 중 TRIPs에 가입하였으며, 북한은 WIPO 리스본협약에 가입함으로써 관련 상품을 보호하고 있다. TRIPs 협정의 GI의 정의는 리스본협약 제2조에 ‘원산지 명칭’의 정의에 기초하고 있으나, TRIPs 협정 제21조 제1항에서 GI가 ‘상품을 식별할 수 있는 표시’인 반면 리스본협약 제2조에 의한 원산지 명칭은 ‘상품이 생산된 나라명, 지역명, 영토명’으로 규정되어 있다.⁷⁸⁾

78) 안광구·김병일·김지영·한유진, 『국내의 지리적 표시의 효과적인 보호 방안 및 국내 지리적표시 단체표장 제도의 활성화 방안』, 특허청, 2007, 11면.

〈표 20〉 GI 유관 국제협약 중 북한의 가입 및 발효일

관련 국제조약	발효일
WIPO(세계지적재산권기구) 설립협약	1974.8.17.
표장의 국제등록에 대한 마드리드 협정	1980.6.10.
표장의 국제등록에 대한 마드리드 의정서(프로토콜)	1996.10.3.
국제 상품 및 서비스 분류에 대한 NICE 협정	1997.6.6.
원산지명칭보호와 국제등록을 위한 리스본협약	2005.1.4.

출처: 신지연·윤권순·서지영·윤선희, 『남북한 지식재산권 제도의 조화방안: 남북 경제공동체 형성을 위한 지식재산권 정책의 역할을 중심으로』, 특허청, 2008, 11면.

한국은 〈표 20〉 내 국제조약 중 유일하게 ‘원산지명칭보호와 국제등록을 위한 리스본협약’에 가입하지 않았다. 리스본협약의 목적은 원산지 명칭, 즉 국가, 지역, 지역성에 관한 명칭으로서 그러한 지리적 장소로부터 기원하여 그러한 지역적 환경의 특징과 특성을 고유하게 반영하는 상품을 지정 혹은 특정하는 역할을 수행하는 표장을 보호하기 위한 것이다.⁷⁹⁾ 리스본협약 하에서는 회원국의 요청에 따라 특정 지리적 명칭이 WIPO 국제사무국에 등록되면 이러한 등록사실은 다른 회원국에게 전달된다.⁸⁰⁾ 회원국들은 그로부터 1년 내에 등록된 지리적 명칭에 대하여 보호를 제공할 수 없음을 선언할 수 있지만 해당 명칭이 원산지 국가에서 보호가 지속되는 한 다른 회원국들이 일방적으로 관용 명칭이 되었음을 선언할 수는 없다.⁸¹⁾

따라서 한국은 1절에서 제시한 GI 이중적 행정제도 및 세부규칙 마련을 시행하고, 장기적 안목에서 WIPO 리스본협약 가입을 검토하여 추진하여야 한다. 현재 한국은 GI와 관련하여 TRIPs 및 한-EU FTA 내 GI 규정에 크게 의존하고 있다. EU가 세계시장의 GI 규범화 및 적용범위 확산을 이끌고 있어, 한-EU FTA 내 GI 의의가 지대하다 할 수 있다. 이러한 와중에 2019년 3월 20일 EU 회원국들은 대사단 회의(ambassadors

79) WIPO, “Lisbon Agreement for the Protection of Appellations of Origin and their International Registration”(https://wipolex.wipo.int/en/text/285838, 검색일: 2019. 6. 30).

80) 신지연·윤권순·서지영·윤선희, 『남북한 지식재산권 제도의 조화방안: 남북 경제공동체 형성을 위한 지식재산권 정책의 역할을 중심으로』, 특허청, 2008, 12면.

81) WIPO, “Summary of the Lisbon Agreement for the Protection of Appellations of Origin and their International Registration (1958)” (http://www.wipo.int/treaties/en/registration/lisbon/summary_lisbon.html ,검색일: 2019. 6. 30).

meeting)를 통해 WIPO 체제 하에서 논의되고 있는 GI 보호 강화와 관련한 협정에 가입하는 데에 동의하였다. EU가 리스본협약 내 제네바 법(Geneva Act of the Lisbon Agreement)에 가입하여 리스본 공동체의 정식 일원이 되는 경우 농산물 및 비농산물에 대한 GI 등록부가 창설되고, EU 회원국은 다른 회원국의 등록 GI를 보호할 의무를 지게 된다.⁸²⁾ 그 간 EU가 WIPO 리스본협약에 가입하지 않았던 것은 국가가 아닌 지역기구는 가입할 자격을 부여받지 못했기 때문이다. 하지만 리스본협약 내 제네바 법이 2015년 채택되어, EU와 같은 지역기구 또한 동 협약에 가입이 가능하게 되었다.⁸³⁾ 따라서 GI 관련 국제조약의 중심역할이 WIPO 리스본협약으로 변화해 갈 것으로 추정되며 한국은 이러한 중장기적 변화에 발맞추어 GI를 국제적·다자적 시각에서 검토·운영해 나갈 필요가 있는 것이다.

어떤 국가의 재판소도 원산지가 일반화되었음을 결정하는 입장에서 불안정과 모순이 발생할 수 있다.⁸⁴⁾ 원산지 명칭은 특정 국가 내에서 입법화되어 보호된다 하더라도 일반 생산자 혹은 제조업자에 의해서는 자유로이 사용되지 않을 수 있으나, 국가 간 계약 시에는 다를 수 있다.⁸⁵⁾ 정치적·안보적 위기상황이 해제된 이후 북한이 개혁·개방에 본격적으로 나서기 전, 남북한 간 GI 하 문제점들을 해결하고, 이후 통일 법제화 과정을 준비하기 위해 국제조약에서의 조화과정을 거칠 필요가 있다.

82) 한국지식재산연구원, “유럽연합 회원국, 지리적 표시 보호를 강화하는 국제협정 가입 동의” (https://www.kiip.re.kr/board/trend/view.do?bd_gb=trend&bd_cd=1&bd_item=0&po_item_gb=EU&po_no=18597, 검색일: 2019. 6. 30).

83) WIPO, “Regulations Under the Lisbon Agreement for the Protection of Appellations of Origin and Their International Registration”(https://www.wipo.int/treaties/en/text.jsp?file_id=285845, 검색일: 2019. 6. 30).

84) Irene Calboli & Ng-Loy Wee Loon, “*Geographical Indications at the Crossroads of Trade, Development, and Culture*”, Cambridge Univ Press, 2017, p. 195.

85) Stephen Pericles Ladas, *Patents, Patents, Trademarks, and Related Rights: National and International Protection*, 1975.

V. 결론 및 시사점

본 연구에서는 북한의 GI 인식과 관련법 및 현황을 분석하였다. 북한이 WIPO 리스본협약에 등록한 6개 GI 상품인 개성고려인삼, 백두산 가시오갈피, 고려신덕산삼물, 강서약수, 백두산들쭉술 그리고 평양랭면의 등록 과정 및 판매 현황 등을 검토하였다. 나아가 추후 북한이 GI 등록을 예상할 수 있는 상품으로 첫째, WIPO 마드리드협약 내 상표 등록 상품, 둘째, 북한 특산물 중 농축산물과 수산물, 셋째, 비농산품 영역의 미래 GI 상품으로 분류하여 고찰하였다. 마드리드협약 내 상표 등록 상품으로는 대동강맥주, 평양김치/류경김치 그리고 금강산 샘물이 있다. 이들은 대외수출 및 남북교류 대상 상품으로 상표등록뿐 아니라 GI 등록 관리가 가능한 상품이라 할 수 있다. 또한 북한특산물 중 GI 등록 예상 품목은 강동왕대추, 능라도 흰봄무, 성천밤, 숙천옥류, 구장칠색송어, 신의주배, 강계사과, 강계가두배추, 강령고구마, 강령참대, 재령쌀, 사리원포도, 황주사과, 신창송이버섯, 혜산종호프 등이 있다. 비농산품 영역에서 북한의 미래 GI 예상 상품은 생기령고령토, 회령도자기, 해주도자기 등이 있다.

북한은 상품명에 지을 때, 원산지 명칭을 딴 상품명, 표장을 이용하는 경우가 많아 개혁·개방 시기 혹은 남북경협 재개 시 GI의 보호 및 이에 의한 갈등 사안이 대단히 중요하게 부각될 수 있다. 특히 본 연구에서 다룬 남북한 GI 쟁점사례는 다음과 같다. 첫째, 고려인삼 제품군 문제다. 한국은 고려인삼과 관련한 8개 상품을 국내 GI에 등록하였으며, 한-EU FTA 지식재산권 챕터 내 GI에 목록에 등록하였다. 나아가 중국이 유사명칭을 사용하지 못하도록 ‘고려삼(高麗參), ‘고려홍삼(高麗紅參), ‘Korean Red Ginseng’을 중국에도 상표등록하였다. 세계적으로 고려인삼에 대한 선호도가 높은 상황에서 남북한 고려인삼은 동시에 그 품종이 보존되어야 하며, 생산과정 및 제품화 과정이 높은 수준으로 유지되어야 한다. 이에 고려인삼은 남북한 GI 최대 쟁점사안인 동시에 협력해야 할 가장 우선 사례인 것이다.

둘째, 김치에 관한 GI 등록문제다. 김치는 세계적으로 각광받는 한국의 대표 전통음식으로 보호와 활성화의 대상이다. 하지만 여러 차례 김치 종주국으로서의 지위를 침해 받는 사태가 발생하였으며, 2019년 초부터 김치는 ‘국가명 GI’의 대상으로 제도적

보완 및 행정적 지원이 추진되고 있다. 이러한 상황에서 'Korea Kimchi'의 GI를 사용할 때, 향후 남북한 간 갈등의 대상이 될 수 있다.

셋째, '백두산' 상품명 표기의 문제다. 백두산은 북중 접경지에 위치하여 현실적으로 한국이 관여할 지리적 위치는 아니나, 향후 남북한 관계 개선 및 통일한국을 고려할 때 백두산에 대한 중국의 명칭 침해를 간과할 수 없는 일이다. 북중이 이에 관해 협력하더라도 혹은 북중이 이에 대해 대립하더라도 한국은 이를 심각하게 받아들여야 할 사안인 것이다.

이외에도 남북이 동일한 GI 관련 국제조약에 가입하거나, 남북 관계 개선에 의해 GI 제도 조화 과정을 거칠 때 다양한 문제가 발생할 수 있다. '평양냉면'만 하더라도 이미 북한이 WIPO 리스본협약에 등록된 상품명인 까닭에 동 제도에 한국이 가입하게 되면 국내에서 사용하는 '평양냉면'의 명칭은 '평양식 물냉면' 등 다른 표현을 사용하여야 한다. 하지만 이러한 쟁점사안이 있더라도 장기적 관점에서 WIPO 리스본협약 가입을 추진하여야 한다. 나아가 한국은 GI 이중적 행정제도에 의한 행정낭비를 감경하기 위해 법안 재정비가 필요하며, PDO 및 PGI와 관련한 세부규칙 마련하여 GI 가공품의 명확한 지도안을 제시하여야 할 것이다.

GI는 신지식재산권에 속하는 새로운 개념인 만큼 한국에서도 학문적으로 축적된 정도와 기간이 얼마 되지 않는다. 이에 더해 북한의 GI에 대해서는 거의 알려진 바가 없다. GI는 그 사회의 전통, 사회·문화, 역사적 가치가 반영되어 지역의 농·식품을 인증하는 제도이기 때문에 북한 내 관련 상품을 발굴하고 보호·육성해야 할 필요가 있는 것이다. 더불어 정부 차원에서의 GI 제도에 관한 대 국민 인식 확산이 필요하다. 현재 GI를 제도로서 인지하는 소비자의 비율이 현저히 낮은데다, 이를 알고 있다 하더라도 원산지 표기 정도의 인식수준을 나타내어 생산자의 입장에서 적극적으로 등록·활용하고자 하는 의지가 낮은 상태다. 최근 언론에서 시행한 인터뷰에서 보면 GI의 유명무실함이 극명히 드러난다. 한 농업인단체 관계자는 "농업인들이 힘들여 GI 등록을 하더라도 혜택이 적다보니 굳이 신청해서 뭐하냐는 회의론이 있다"며 "상품에 등록마크가 있어도 사람들이 잘 모른다"고 말했으며, 유통업 관계자는 "소비자들도 GI에 대해 잘 모른다. 인증마크 있어도 판매에 거의 도움이 안된다"며 "인증마크 있다고 제품에 큰 차이가 있는 것도 아니다. GI 농산물을 찾아야 할 이유가 없다"고 밝혔다.⁸⁶⁾ EU의 경우 일반적으로 소비자들은 GI 제품을 더 높은 가격을 지불하고 구매하는 경향이 있으며, 이러한 경향을 측정하기 위해 非 GI 제품과

GI 제품과의 가격비율은 프리미엄(premium)으로 정의할 경우 EU GI 제품의 평균 프리미엄이 2.23으로 나타났으며, 이는 GI 제품을 非 GI 제품에 비해 2.23배 더 비싸게 구매한다는 것을 의미한다.⁸⁷⁾

개혁·개방 초기 북한의 1차 산업 중 농업분야에 대한 지원이 집중될 시기 생산성과 효율성, 농업경쟁력을 제고할 수 있는 중요한 제도가 GI라 할 수 있으며, 동 제도의 활성화를 통해 전통적 노하우와 농업생산품 생산과정의 질적 보호가 유지될 수 있다. 나아가 북한이 체제전환에 성공하여 빠른 속도로 산업화가 진전되면 필연적으로 농업인구의 유출이 발생할 시기를 맞이할 수 있으나, 이러한 선진 제도의 도입을 통해 농업인구의 유지를 지원할 수 있는 것이다.

86) 강진성, “유명무실한 ‘지리적 표시제’”, 경남일보, 2018. 06. 11.

87) 외교부, “[경제동향] [EU] EU, 지리적 표시 침해 보고서 발표”

(http://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4049/view.do?seq=361016&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=&page=50, 검색일: 2019. 6. 30).

참고문헌

1. 국내 문헌

- 고용부, “지리적 표시제도의 의의 및 보호제제 연구”, 『한국항만경제학회지』 제23권 제3호, 2007.
- 김란·황서영·정재석·최영찬·문정훈, “지리적 표시제 등록상품에 대한 소비자 구매행동 연구”, 『식품유통연구』 제33권 제2호, 2016.
- 김병일, “전통지식의 독자적(sui generis) 보호 방안에 관한 연구: WIPO 논의 동향을 중심으로”, 『Issue paper 제2017-8호』, 한국지식재산연구원, 2017.
- 김시형, “제네바조약, 지리적 표시에 관한 국제규범으로 인정받을 수 있을까?” (<http://eiec.kdi.re.kr/publish/nara/world/view.jsp?idx=10141&pp=100&pg=1>, 검색일: 2019. 5. 25).
- 김지영, “지리적 표시 보호에 관한 연구”, 『지식재산연구』 제4권 제1호, 2009.
- 김한호, “한·EU FTA의 예상쟁점: 지리적 표시제”, 『GS&J 강좌자료』, 2007.
- 김한호·나종갑·김인철, 『지리적표시 제도 개선 및 분쟁 시 심판업무 처리방안 연구』, 농림축산식품부, 2013.
- 김현정, “한-EU FTA 발효 이후 한국 내 지리적 표시제 적용 및 변화 분석”, 『세계지역연구논총』 제36집 제1호, 2018.
- 김현정, “삼차원게임이론의 관점에서 바라 본 유럽연합의 FTA 협상 전략 및 정치: 한-EU FTA와 EU-일본 EPA의 비교를 중심으로”, 『국제지역연구』 제22권 제2호, 2018.
- 대한상표협회, “국내 지리적표시 제도의 통합화 방안 연구”, 특허청, 2011.
- 문진혁·임종욱, “지리적 표시 제도를 통한 전통식품의 수출활성화 방안 연구: 막걸리를 중심으로”, 『KHU 글로벌 기업법무 리뷰』 제5권 제2호, 2012.

- 박은아, “지식재산 및 기술 분야에서의 국제 분쟁: WIPO센터를 통한 대체적 분쟁 해결”, 『중재광장』 제341호, 2014.
- 박형래, 『국제통상 분쟁사례이해』, 청람, 2010.
- 손수정 외, 『산업특성에 따른 지식재산(IP) 경쟁력 제고 방안』, 과학기술정책연구원, 2010.
- 신계환·이환수, “지리적 표시제도 활성화 방안 연구: 막걸리 산업을 중심으로”, *Asia-pacific journal of multimedia services convergent with art, humanities, and sociology*, 제7권 제5호, 2017.
- 신지연·윤권순·서지영·윤선희, 『남북한 지식재산권 제도의 조화방안: 남북 경제공동체 형성을 위한 지식재산권 정책의 역할을 중심으로』, 특허청, 2008.
- 안광구·김병일·김지영·한유진, 『국내외 지리적 표시의 효과적인 보호 방안 및 국내 지리적표시 단체표장 제도의 활성화 방안』, 특허청, 2007.
- 외교통상부, 『대한민국과 유럽연합 및 그 회원국 간의 자유무역협정』, 외교통상부, 2010.
- 외교통상부 FTA정책국 FTA협상총괄과, 『한·EU FTA 상세설명자료』, 외교통상부, 2012.
- 유기진, “지리적 표시제의 실시와 역사지리적 접근” 성신여자대학교 석사학위논문, 2012.
- 유선미·김행란·최정숙·김하윤·황영, “팔도음식 지리지: 한식 세계화의 숨은 보고”, *RDA Interrobang* 제24호, 2011.
- 윤희탁, “중국의 ‘백두산의 중국화’ 전략”, 『동북아역사논총』 제48호, 2015.
- 육소영, 『FTA 지리적 표시와 국내 이행에 관한 법제연구』, 한국법제연구원, 2014.
- 이철성, “개성인삼이 왜 유명하게 되었을까?”, 『내일을 여는 역사』 제131호, 2003.
- 특허청·대한무역투자진흥공사(KOTRA), 『EU주요국 지식재산권 길라잡이: 독일, 영국, 프랑스』, KOTRA, 2016.
- 한국지식재산연구원, 『2016 국가별 연간 지식재산 정책분석』, 한국지식재산 연구원, 2016.

2. 외국 문헌

Calboli, Irene & Ng-Loy Wee Loon, *Geographical Indications at the Crossroads of Trade, Development, and Culture*, Cambridge Univ Press, 2017.

European Commission, “Chapter. XX. Intellectual Property”, *Modernisation of the Trade part of the EU-Mexico Global Agreement Without Prejudice*, 2018.

Frankel, Susy. “Geographical Indications and Mega-Regional Trade Agreements and Negotiations”, Irene Calboli and Wee Loon Ng-Loy (eds.), *Geographical Indications at the Crossroads of Trade, Development, and Culture*, Cambridge University, 2017.

Grazioli, Alexandra, “Seeking Protection Abroad: The Madrid and Lisbon Systems”, *Worldwide Symposium on Geographical Indications*, 2017.

Ladas, Stephen Pericles, *Patents, Patents, Trademarks, and Related Rights: National and International Protection*, 1975.

3. 기타

강진성, “유명무실한 ‘지리적 표시제’”, 경남일보, 2018. 06. 11.

“고려 신덕산삼물”, 통일신문, 2003. 12. 15.

김수연, “북한 증산층 기준은 놀랍게도...”, 중앙일보, 2017. 11. 16.

김양희, “북녘의 자랑 ‘신덕삼물’: <연재-시즌2> 김양희의 민족음식이야기 (71)”, 통일뉴스, 2013. 09. 05.

“[북한 엿보기] 신덕삼물: 인체에 유해한 원소 전혀없어/하루 분출...6만명 마실 수 있는 량”, 통일신문, 2016. 5. 12.

- 김양희, “‘조선국보 56호, 강서약수’: 〈연재-시즌2〉 김양희의 민족음식이야기 (72)”, 통일뉴스, 2013. 09. 12.
- 김양희, “평안도 김치 맛이 괜찮다: 〈연재-시즌2〉 김양희의 민족음식이야기 (33)”, 통일뉴스, 2012. 12. 06.
- 김영두, “대동강맥주를 대동강맥주라 부르지 못하는 사연”, 특허와 상표, 2018. 08. 03.
- 김현옥, “‘삼록수’ 금강산 샘물 시판”, 식품음료신문, 2000. 07. 10.
- 김환용, “서울우유 ‘금강산 샘물 한국에서 판매’”, Voice of America(VOA), 2008. 06. 18.
- 백나리, “북한산 생수 7년만에 첫 반입…5·24조치에도 이례적 승인”, 연합뉴스, 2017. 11. 15.
- “북한産 생수 본격시판”, 중앙일보, 1995. 10. 30.
- 신한균, “우리가 모르는 북한의 회령도자기: 일본인들이 찬탄한 회령 도자기”, 오마이뉴스, 2003. 12. 02.
- 안상호, “북 ‘대동강’ 맥주, 덴마크 맥주축제 참가”, 라디오서울, 2019. 05. 10.
- 안윤석, “北 대동강맥주 포장용기 다양화...패트병 맥주 등장”, 서울평양뉴스, 2019. 06. 08.
- 이강원, “aT, ‘고려삼’ 중국에 표장등록”, 연합뉴스, 2010. 12. 09.
- 이계환, “북 대동강맥주공장, 첫 500ml 캔맥주 생산”, 통일뉴스, 2017. 03. 14.
- 이계환, “〈북한상식〉 ‘백두산 들쭉술’이란”, 통일뉴스, 2008. 10. 06.
- 이계환, “〈북한상식〉 함경북도 회령3미를 아십니까? 여미(女美), 행미(杏美), 토미(土美)”, 통일뉴스, 2007. 12. 01.
- 이광길, “북한산 “평양통배추김치” 국내 시판 (주)경평, 남북합영공장서 ‘평양동치미’ 생산계획도”, 통일뉴스, 2005. 12. 16.

- 이기동, “북한 신덕산샘물 반입”, 매일경제, 1997. 03. 10.
- 이승현, “그리운 금강산, 그리운 대동강맥주:[친절한 통일씨] 대동강맥주, 5.24가 앓아간 또 하나의 즐거움”, 통일뉴스, 2015. 06. 01.
- 이지운, “[중국의 ‘백두산 공정’] ‘장백산’ 브랜드 선점…영유권 주장 노골화”, 서울신문, 2006. 08. 10.
- 이지현, “‘김치 국가명 지리적 표시제’ 도입 추진…“기대 반 우려 반””, FOODNEWS, 2019. 06. 25.
- “[중소기업 화제] 고려샘물, 북한 생수 육로 통해 도입 추진”, 한국경제, 1997. 05. 03.
- 조은정, “북한 김장문화, 유네스코 인류무형유산 등재”, Voice of America(VOA), 2015. 12. 03.
- 조정훈, “北 김정은, 류경김치공장 찾아 “맛난 김치 만들자””, 통일뉴스, 2016. 06. 10.
- 진세근, “간판·상포에 백두산 못 쓰게”, 중앙일보, 2019. 09. 13.
- 최척호, “북한지방의 특산물”, 통일뉴스, 2001. 08. 24.
- 허시명, “북한술, 이제 아낄 필요 없잖구나: 백두산 들쭉술부터 도토리술, 력도산술까지 북한 술이야기”, 오마이뉴스, 2018. 9. 28.
- 황지혜, “대동강 맥주, 국산인 줄 알고 마셨나요”, 중앙일보, 2019. 01. 31.
- “Kim Jong Il Inspects Pig Farm and Foodstuff Factory”, Korean Central News Agency(KCNA), 2009. 11. 29.
- “北, ‘강서약수’ 치료관광 홍보 나서…관광상품도 출시”, 매일경제, 2019. 1. 17.
- 국가지식포털 북한지역정보넷, “강서약수”
 (<http://www.cybernk.net/infoText/InfoNaturalMonumentDetail.asp?mc=S10306&id=BN040300146256&rightType=3&direct=1>, 검색일: 2019. 6. 30).

국가지식포털 북한지역정보넷, “개성고려인삼”

(<http://www.cybernk.net/infoText/InfoNatureCultureDetail.aspx?mc=BN0501&id=CC020500053543&subac=&subsc=&schword=&order=0&direct=1&SearchSubject=null&SearchAdminst=null>, 검색일: 2019. 5. 25).

국가지식포털 북한지역정보넷, “금강약수”

(<http://www.cybernk.net/infoText/InfoFiveGreatMountainDetail.aspx?mc=M20406&selMT=M201&id=BN020200014706&rightType=3&direct=1&direct=1>, 검색일: 2019. 6. 30).

국가지식포털 북한지역정보넷, “자연지리정보관, 특산물”

(<http://www.cybernk.net/infoText/InfoNatureCultureList.aspx?mc=BN04&sc=A220&direct=1&ac=A10>, 검색일: 2019. 6. 30).

국가지식포털 북한지역정보넷, “평안남도 양덕군 봉계리 개요”

(<http://www.cybernk.net/infoText/InfoAdminstList.aspx?mc=AD0101&ac=A0219007&tid=AD010100037070&direct=1&direct=1>, 검색일: 2019. 6. 30).

국가지식포털 북한지역정보넷, “혜산들쭉가공공장”

(<http://www.cybernk.net/infoText/InfoHumanCultureDetail.aspx?mc=CC0302&sc=A32010002&tid=CC020200007837&direct=1&direct=1> (검색일: 2019. 6. 30).

국가지식포털 북한지역정보넷, “혜산들쭉가공공장삼지연분공장”

(<http://www.cybernk.net/infoText/InfoHumanCultureDetail.aspx?mc=CC0302&sc=A32010002&tid=CC020200007875&direct=1&direct=1>, 검색일: 2019. 6. 30).

국립농산물품질관리원, “지리적 표시 농산물(지리적표시)”

(<http://www.naqs.go.kr/contents/relicList.do>, 검색일: 2019. 6. 30).

국립농산물품질관리원, “지리적 표시 농산물(지리적표시): 고려백삼 지리적표시 등록 : 제20호”

(<http://www.naqs.go.kr/contents/relicDetail.do>, 검색일: 2019. 6. 30).

국립농산물품질관리원, “지리적표시제”

(<http://www.naqs.go.kr/contents/contentsTab.do?menuId=MN40200>, 검색일: 2019. 5. 30).

남북한의 천연기념물, “강서약수(천연기념물 제56호)”

(http://nm.nktech.net/cont/natural_v.jsp?nat_id=NM-NK056, 검색일: 2019. 6. 30).

농림축산식품부, “고려흑삼·흑삼제품 지리적 표시 등록으로 수출도약 발판마련: 지리적 표시권(농관원 제102호·제103호) 독점적·배타적 권리 법적 보장”

(www.mafra.go.kr/bbs/mafra/68/227981/download.do, 검색일: 2019. 6. 30).

농림축산식품부, “국산김치 품질·안전 차별화로 국내외 시장 잡는다’ 농식품부, 「김치산업 육성 방안」 발표”

(<http://www.mafra.go.kr/bbs/mafra/68/319998/artclView.do>, 검색일: 2019. 6. 30).

대동강 특허 및 상표대리소 홈페이지,

<http://www.tptloffice.com/content/first.html>, 검색일: 2019. 6. 30).

북한상품전문쇼핑몰, “백두산 야생 가시오갈피 진액(원액)3병 set”

(http://www.koreadpr.co.kr/shop/prd_view.php?prcode=1205170385, 검색일: 2019. 6. 30).

북한 조선관광(DPR Korea Tour), “평양 봉사시설”

(http://www.tourismdprk.gov.kp/index.php/c_service?idx=1&mu_idx=7, 검색일: 2019. 6. 30).

북한 조선관광(DPR Korea Tour), “Nampho”

(http://www.tourismdprk.gov.kp/index.php/c_tour_area?mu_idx=3&idx=3&pl_idx=173, 검색일: 2019. 6. 30).

삼천리 상표청,

<https://www.trademarkia.com/correspondent-agence-des-marques-de-samcholli-1-1328216>, 검색일: 2019. 6. 30).

외교부, “[경제동향][EU] EU, 지리적 표시 침해 보고서 발표”

(http://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4049/view.do?seq=361016&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=&page=50, 검색일: 2019. 6. 30).

이현희, “우리나라의 FTA 전개와 향후 전망: 지식재산권을 중심으로”, ISSUE & FOCUS on IP

(https://www.kiip.re.kr/download.do?attach_no=6722&bd_gb=data, 검색일: 2017. 6. 14).

조선료리협회, “평양랭면”

(http://www.cooks.org.kp/cooking_knowledge.php?menu=local&kiid=9, 검색일: 2019. 6. 30).

토종 가시오갈피, “한국가시오갈피재배협회 연혁”

(<http://www.gasiogalpi.com/Mall/main/page.php?ch=introduce&page.history>, 검색일: 2019. 6. 30).

통일부 북한정보포털, “(종합) 김정은, 강서 약수공장 공개 활동”

(<https://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/trend/viewTrend.do>, 검색일: 2019. 6. 30).

통일부 블로그, “북한산 프리미엄 샘물, 신덕샘물”

(<https://unikoreablog.tistory.com/6646>, 검색일: 2019. 6. 30).

특허청, “마드리드 시스템”

(https://www.kipo.go.kr/kpo/BoardApp/UMadInfoApp?c=1002&catmenu=m09_01_02, 검색일: 2019. 10. 8).

한국민족문화대백과사전, “김치”

(<https://encykorea.aks.ac.kr/Contents/Item/E0010822> (검색일: 2019. 6. 30).

한국지식재산연구원, “세계지식재산권기구, 리스본협정의 제네바법 채택 발표”

(https://www.kiip.re.kr/board/trend/view.do?bd_gb=trend&bd_cd=1&bd_item=0&po_item_gb=IORG¤tPage=8&po_no=14711, 검색일: 2018. 12. 1).

한국지식재산연구원, “유럽연합 회원국, 지리적 표시 보호를 강화하는 국제협정 가입 동의”

(https://www.kiip.re.kr/board/trend/view.do?bd_gb=trend&bd_cd=1&bd_item=0&po_item_gb=EU&po_no=18597, 검색일: 2019. 6. 30).

CCFN(Common Consortium for Common Food Names), “Mexico Fails its Consumers, Trading Partners by Giving Away Common Names in EU Dealv”(http://www.commonfoodnames.com/mexico-fails-its-consumers-trading-partners-by-giving-away-common-cheese-names-in-eu-deal/, 검색일: 2018. 11. 24).

DPR Korea Tourism, “Kaesong Koryo Insam (ginseng) and its products”(http://www.dprktourism.com.my/explore_dprk/attractions/kaesong/koryo_insam.php, 검색일: 2019. 5. 25).

EU 한국 대사관, “EU 지식재산권 정책 동향”

(<http://kita.net/trade/global/overmarketing/00/index.jsp?sCmd=VIEW&nPostIndex=1738326>, 검색일:2017. 6. 11).

European Commission, “Agreement between the European Union and Japan for an Economic Partnership ANNEX 14-A / ANNEX 14-B,” http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/august/tradoc_157234.pdf, 검색일: 2018. 11. 24).

European Commission, “Modernisation of the Trade part of the EU-Mexico Global Agreement Without Prejudice.” http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/november/tradoc_157508.%20IPR%20-%20Agreement%20in%20Principle%202.pdf, 검색일: 2018. 11. 24).

European Commission, “Geographical indications for non-agricultural products” (https://ec.europa.eu/growth/industry/intellectual-property/geographical-indications/non-agricultural-products_en, 검색일: 2017. 6. 14).

European Commission, “Trade, Growth, and World Affairs: Trade Policy a Core Component of the EU’s 2020 Strategy” (http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/november/tradoc_146955.pdf, 검색일: 2017. 6. 5).

European Patent Organization, “Welcome to the Annual Report 2016” (<http://www.epo.org/about-us/annual-reports-statistics/annual-report/2016.html>, 검색일: 2017. 6. 11).

Explore DPRK, “Kaesong Koryo Insam” (<https://exploredprk.com/articles/kaesong-koryo-insam/>, 검색일: 2019. 5. 25).

Kobay Auction, “청화를 기본으로 철화와 동화를 사용해 거침없이 문양을 그려낸 해주가마 청화백자 향아리” (<https://www.kobay.co.kr/kobay/item/itemLifeView.do?itemseq=1512A6JWMAT>, 검색일: 2019. 6. 30).

KOTRA, “EU-멕시코 무역협정 개정 2018년으로 연기”

(<http://news.kotra.or.kr/user/globalBbs/kotranews/5/globalBbsDataView.do?setIdx=244&dataIdx=164131>, 검색일: 2018. 11. 24).

KOTRA, “EU 8개국, 중국에 지리적표시제 관련 소송 제기 예정”

(<https://news.kotra.or.kr/user/globalBbs/kotranews/5/globalBbsDataView.do?setIdx=244&dataIdx=160482>, 검색일: 2018. 11. 24).

WIPO, “Democratic People’s Republic of Korea, Contact Information”

(https://www.wipo.int/directory/en/details.jsp?country_code=KP, 검색일: 2019. 5. 25).

WIPO, “Global Brand Database”

([https://www.wipo.int/branddb/en/?q={%22searches%22:\[{%22co%22:%22AND%22,%22fi%22:%22OO%22,%22te%22:%22KP%22}\],%22filters%22:\[{%22fi%22:%22SOURCE%22,%22te%22:%22LIS%22}\]}&](https://www.wipo.int/branddb/en/?q={%22searches%22:[{%22co%22:%22AND%22,%22fi%22:%22OO%22,%22te%22:%22KP%22}],%22filters%22:[{%22fi%22:%22SOURCE%22,%22te%22:%22LIS%22}]}), 검색일: 2019. 5. 25).

WIPO, “Lisbon Agreement for the Protection of Appellations of Origin and their International Registration”

(https://www.wipo.int/lisbon/en/legal_texts/lisbon_agreement.html, 검색일: 2018. 12. 1).

WIPO, “Lisbon - The International System of Appellations of Origin,”

<https://www.wipo.int/lisbon/en/>, 검색일: 2019. 6. 27).

WIPO, “Madrid Agreement Concerning the International Registration of

Marks”(<https://www.wipo.int/treaties/en/registration/madrid/>, 검색일: 2019. 10. 8).

WIPO, “Statistical Country Profiles: Democratic People’s Republic of Korea”

(https://www.wipo.int/ipstats/en/statistics/country_profile/profile.jsp?code=KP, 검색일: 2019. 5. 25).

WIPO, “Summary Table of Membership of the World Intellectual Property Organization (WIPO) and the Treaties Administered by WIPO, plus UPOV, WTO and UN”

(<https://www.wipo.int/treaties/en/summary.jsp>, 검색일: 2019. 5. 25).

WIPO, “Paris Convention for the Protection of Industrial Property”

(https://www.wipo.int/treaties/en/text.jsp?file_id=288514, 검색일: 2018. 12. 1).

WIPO, “Regulations Under the Lisbon Agreement for the Protection of Appellations of Origin and Their International Registration”

(https://www.wipo.int/treaties/en/text.jsp?file_id=285845, 검색일: 2019. 6. 30).

“賠售: 朝鮮江西含氣礦泉水 500ml 礦泉水 天然氣泡水 氣泡水”

(<https://shopee.tw/%F0%9F%94%A5-%E8%B3%A0%E5%94%AE%F0%9F%94%A5-%E6%9C%9D%E9%AE%AE%E6%B1%9F%E8%A5%BF%E5%90%AB%E6%B0%A3%E7%A4%A6%E6%B3%89%E6%B0%B4-500ml-%E7%A4%A6%E6%B3%89%E6%B0%B4-%E5%A4%A9%E7%84%B6%E6%B0%A3%E6%B3%A1%E6%B0%B4-%E6%B0%A3%E6%B3%A1%E6%B0%B4-i.62916015.1459005209>, 검색일: 2019. 6. 30).

2019년
남북
법제
연구보고서

3

PART



남북경협 대비
북한 주거공급을 위한
주거시설 기준 수립 연구

신 두 식

대한건축학회 건축연구소 팀장

남북경협 대비 북한 주거공급을 위한 주거시설 기준 수립 연구

신 두 식 / 대한건축학회 건축연구소 팀장

차 례

- I. 서론
- II. 북한 주거시설 현황 및 공급 사례
- III. 남북경협 추진 시나리오 기반 북한 주거공급 로드맵
- IV. 주거공급 단계별 법제 정비 방안
 - 1. 준비단계에서의 법제 정비 방안
 - 2. 개시단계에서의 법제 정비 방안
 - 3. 전개단계에서의 법제 정비 방안
 - 4. 발전단계에서의 법제 정비 방안
 - 5. 완성단계에서의 법제 정비 방안
- V. 북한 주거시설 기준 수립 방향 제안
- VI. 결론

I. 서론

북한은 지난 시기 핵·미사일 고도화에 집중해왔으며 이는 현재까지도 미해결 상태에 놓여있다. 2017년 2월까지 ICBM급 미사일 발사가 17회 단행되었다. 아울러 대북제재 국면에도 불구하고 2017년 9월 3일 제6차 핵실험을 감행함에 따라 국제사회의 우려를 자아냈다. 연말인 2017년 11월 29일에는 ‘화성-15형’ 장거리 탄도미사일을 발사하였고, 이후 “국가 핵무력 완성”을 선포함에 따라 한반도 위기 상황을 고조시켰다.

북한의 핵·미사일 고도화는 한반도의 위기 상황뿐만 아니라 동북아 외교환경의 질서를 변화시키고 있다. 북핵 해법에 대한 미국과 중국의 입장차가 뚜렷한 상황에서 북한·중국·러시아 vs 남한·미국·일본의 대결 구도가 형성되고 있는 국면이다. 미국은 트럼프 행정부가 출범함에 따라 북핵 문제 해결에 대해 대북제재 확대·강화와 군사적 억제력을 겸한 ‘최대의 압박과 관여’라는 적극 행동을 취하고 있다. 중국은 시진핑 2기 체제 출범 이후 ‘신형국제관계’ 건설을 위한 주변국과의 관계개선에 치중하면서 북핵 문제를 최대한 대화와 협력의 방향에서 해결하려는 시도를 하고 있다.¹⁾ 동북아 지역 내 국가들의 북핵 문제 해법은 이와 같이 미국과 중국을 중심으로 한 각국의 영향력 확장 시도로 전개되고 있다.

북한은 핵무력 완성에 대한 공식 선포 이후 남북관계 개선과 복원에 집중하고 있으며 남한 정부 역시 이에 호응해 기존 비전으로 제시했던 한반도 정책을 실현하고자 노력하고 있다. 문재인 정부는 평화공존 및 공동번영을 한반도 정책의 큰 틀로 구상한 채 출범했지만 북핵 문제 해법에 있어서만큼은 제재와 압박에 적극 참여하는 두 트랙(2-Track) 전략을 구사하고 있다. 북한은 남한 정부의 북핵 문제 대응에 날선 대립각을 세우면서 남한의 보수정부 출범 이후 단행된 관계 경색 국면을 해제하는 데 난항을 조성하였다. 하지만 북한의 김정은 위원장은 2018년 신년사를 통해 2018년 2월 9일 평창 동계올림픽이 개최되는 것을 계기로 남북관계 개선·복원의 신호를 보냈다.²⁾

남한 정부 역시 이에 호응해 남북 간 고위급 회담 개최를 2년 1개월 만에 신속

1) 경남대학교 극동문제연구소, 『2017-2018년 한반도리포트 한반도 정세: 2017년 평가 및 2018년 전망』, 경남대학교 극동문제연구소, 2017, 4면.

2) 로동신문, “신년사 김정은”, 2018. 1. 1.

추진하면서 남북관계 복원의 정상화 계기를 만들고 있으며, 한반도 평화 정착을 위해 노력하고 있다.³⁾

2018년 4월 27일 3차 남북정상회담을 통해 남북은 비핵화, 평화정책, 남북관계 발전 등에 관한 논의를 다루었으며, 9월 문재인 대통령의 평양방문으로 5차 남북정상회담이 개최되었고, 평양공동선언이 발표되었다. 지난 2000년 1차 남북정상회담은 임기 중반, 2007년 2차 남북정상회담은 임기 마지막 해에 열리면서 추진 동력이 상실되었던 것이 사실이나, 3차 정상회담은 정부출범 초기에 개최되었기 때문에 향후 남북관계에서 다양한 변화와 발전을 야기할 것으로 예상되었다.

한반도의 다양한 변화와 발전 가운데에서 가장 중심적으로 다루어져야 할 것은 ‘사람’의 문제, 즉 남북한 주민의 삶에 관한 문제에 있다. 특히 통일 한반도에서 가장 경계하고 많은 대책이 필요한 부분은 사람(인구)의 이동에 관한 것이다. 북한의 변화속도와 남북관계의 발전에 따라 대규모 인구이동의 발생은 여러 분야의 연구결과에 의해 예측되고 있으며, 그 규모는 기존의 탈북자에 대한 대응방안과는 다른 차원의 대책과 검토를 필요로 한다.

통일 전 단계에서 민간교류 또는 대북정책의 한 축으로서 민생안정화 정책 중 주거환경 개선 등의 사업은 효율적 접근이 요구되는 것이므로 북한의 주거현황 조사와 기술적 방안이 사전 준비되어 있어야 가능하다. 최근 급변하는 한반도 정세에 따라 대북 건축 관련 정책의 수립이 필요하며, 이를 위한 예측 가능한 시나리오 기반의 대응방안 모색이 필요하다. 최근 들어 통일과 관련된 우리 정부의 담론은 남북관계의 상황만큼이나 급격한 변화를 맞이하고 있다. 2019년 6월 30일 남·북·미 정상이 DMZ에서 조우하고, 북·미 정상이 약 53분간 자유의 집에서 단독회동을 가졌다. 향후 급속한 변화가 발생할 것으로 예상된다.

건축도시 인프라는 북한 주민의 생활환경에 직접적인 영향을 주는 요소이며, 통일이나 남북경협이 추진될 때 가장 빠른 성장이 예상되는 산업분야이다. 통일 시 북한에 필요한 신규주택의 수요는 119만~154만 가구로 추정되며, 30년 이상 경과된 노후주택 약 280만 가구를 대상으로 전반적인 개보수 작업이 요구되는 상황이다. 건축물(또는 도시)의 신규

3) 김용현, “[기고] 남북회담을 한반도 안정화의 출발점으로,” 매일경제, 2018. 1. 10.

건설 및 재건 등은 남북 격차를 해소하기 위한 선행조건으로서 북한 건축·도시 인프라 개선 및 구축방향에 대한 선제적·다각적 검토가 필요하다.

특히 인구이동을 대비한 북한주민 주거시설 공급 및 건축인프라 조성 매뉴얼 개발이 필요하다. 통일 이후 최소 140만 명에서 최대 600만 명에 이르는 대규모 인구이동 발생 가능지역을 분석하고 시나리오와 프로그램에 따라 지역의 상황과 주거환경을 고려한 주거 및 건축인프라 조성계획이 필요하다. 또한 통일 시기와 상황에 따라 종합적인 주거수요를 고려한 마스터플랜 수립이 필요하다. 기존의 연구는 북한 내 심각한 주택부족 상황이나, 대규모 이주민 수용계획 등의 문제를 개별적으로 인식하여 하나의 시나리오와 프로그램에 기반한 종합적인 기본계획 수립에 관한 연구가 미비한 상황이다. 통일 전, 통일 과정 및 그 이후 예측가능한 시나리오별 북한 주택수요를 충족하기 위해 단기적 신규 공급에서부터 기존 노후주택의 리모델링과 같은 장기적인 개보수를 동시에 고려할 필요가 있다. 주거시설 공급은 개별 주택 뿐 아니라 주택단지 및 도시적 차원에서의 주거시설 공급을 모두 고려한 단계별 접근이 필요하다. 북한의 열악한 주거성능 개선 및 건축구조물의 안전성 확보를 위한 유지보수 및 리모델링에 대한 수요조사와 통일 이후 신속한 주거환경 정비를 위한 북한 기존 건축물 유효활용의 선제적 대응방안 마련이 필요하다.

북한은 1990년대 말 살림집의 1인당 주거면적을 10~12㎡로 설정하고 있으나, 목표와는 달리 실제로 건설되어 공급되는 주택 규모는 상당히 협소한 것으로 추정된다. 북한의 1인당 주거면적은 남한의 35~44% 규모로 매우 열악한 수준인 것으로 알려져 있다. 북한의 수세식 화장실 보급률은 전국 평균 59.4%, 난방 연료는 석탄(47.1%)과 나무(45.1%) 비율이 높으며, 단열, 오배수 처리시설 등의 기본적인 주택성능을 보유한 주택의 비율이 매우 낮은 것으로 알려져 있다. 특히, 북한의 기존 건축물은 건축자재의 낮은 품질과 공급부족, 대부분 인력에 의존하는 열악한 시공환경 등으로 인해 부실시공의 우려가 높으며, 기존 건축물의 안전성을 담보할 수 없는 상태로 판단된다.

남북한 국민총소득 격차 45배, 1인당 국민총소득 격차 22배인 상황에서 남한의 건축 기술 및 기준을 그대로 북한에 적용하기에는 공급 차원과 수요 차원에서 모두 한계가 분명하다. 따라서 최근 급변하는 북한과 주변정세에 따라 건축 관련 대북정책의 수립이 필요하며, 이를 위해 예측가능한 시나리오에 기반한 대응방안의 모색이 필요한 시점이다.

II. 북한 주거시설 현황 및 공급 사례⁴⁾

북한에서 주택은 국가와 협동단체만이 소유권을 가지며, 주택을 포함하여 모든 생산 및 노동수단에 대한 사적 소유를 금지하고 있다. 따라서 북한의 주택정책은 국유화, 무상분배와 저임대료에 기초하여 배급제 형식의 주택공급 정책을 추진하고 있다. 토지, 주택, 생산수단 등은 모두 국가와 사회협동단체가 소유하고 있다.⁵⁾⁶⁾ 주택의 공급은 국가의 책임(사회주의헌법 제25조, 제28조⁷⁾)이며 토지, 주택 등의 거래는 불법이다(부동산관리법 제28조⁸⁾).

주택은 기본적으로 국가가 책임지고 제공하기 때문에 세부적인 입법을 통해 엄격히 관리할 필요성이 없고, 행정적인 지시로 기관, 기업소, 주민들이 이용하고 관리한다. 북한주민들의 생활을 집단화하기 위해 주택건설 시 ‘설계의 표준화와 규격화’를 추진하여 국가정책에 의한 획일적 주택공급이 이루어진다.⁹⁾

주택배분의 기본원칙은 1세대 1주택 배정이며, 배정받은 주택에 대해 평생이용권을 부여하고 저렴한 사용료를 납부한다. 노동자, 사무원들의 주택사용료는 평균적으로 생활비 지출의 1%가 되지 않으며, 농민들은 무상으로 이용한다. 직장 단위로 주택을 기한 없이 배정받기 때문에 타 직장으로의 변경 또는 이사가 없는 한 배정받은 주택에서 거주한다.

주택은 직장과 직위를 기준으로 1~4호, 특호 등 모두 5개 유형으로 배정하며 주택등급별 규모 및 입주대상은 다음과 같다.

- 4) 대한건축학회, 『일대비 북한 SOC 사용성 건전도 평가기술 및 시나리오 기반 확대구축 전략 개발』, 2018.
- 5) 북한 사회주의헌법 제20조 조선민주주의인민공화국에서 생산수단은 국가와 사회협동단체가 소유한다.
- 6) 북한 토지법 제9조 조선민주주의인민공화국에서 토지는 국가 및 협동단체의 소유이다. 나라의 모든 토지는 인민의 공동소유로서 그것을 누구도 팔고사거나 개인의 것으로 만들 수 없다.
- 7) 북한 사회주의헌법 제25조 국가는 모든 근로자들에게 먹고 입고 쓰고 살 수 있는 온갖 조건을 마련하여 준다. 북한 사회주의헌법 제28조 국가는 협동농장의 생산시설과 농촌문화주택을 국가부담으로 건설하여 준다.
- 8) 북한 부동산관리법 제28조 부동산을 팔고 사는 행위를 하지 말아야 한다.
- 9) 조준현, “북한 주택, 한 주택 2가구 동거…인프라 낙후(3)”, 오마이건설뉴스, 2015. 2. 16.
<http://www.ohmycon.co.kr/news/articleView.html?idxno=14866> (검색일: 2019. 9. 16.)

〈표 1〉 북한의 주택등급별 규모 및 입주대상

주택형	규모	가옥구조	입주대상	비율	
고급단독주택 (특호)	대지: 300-500평 독립식 1-2층 건평: 200평 정도	방 3개이상, 정원, 수세식변소, 냉온방시설	중앙당, 정무원의 부부장급 이상, 군의 소장급 이상 고위간부	15%	
신형 고층아파트(4호)	20-40층, 20-25평	방 2-3개, 목욕탕, 수세식변소, 베란다, 냉온수시설	중앙당 과장급, 정무원 국장급, 대학교수, 문예단체 간부급, 인민군 대좌, 기업소 책임자		
중급아파트 혹은 단독주택(3호)	12-15평	방2개, 부엌, 창고	중앙기관 지도원, 도단위 부부장급, 기업소 부장		
일반아파트 혹은 단독주택(2호)	8-12평	방 1-2개, 부엌1개	인민학교, 고등중학교장, 일반 노동자, 사무원	25%	
1호	집단공영주택	7-10평	방 1-2개, 부엌1개, 공동변소, 공동수도	말단근로자, 사무원	60%
	농촌문화주택	2-5층, 3-5가구용	방 2개, 부엌1개, 창고1개	협동농장원	
	공장미혼자 합숙소	1실 4-5명 수용	시설낙후, 노후화		
	농촌변두리 기존가옥	방 2-3개	초가 또는 기와	변두리 농민	

출처: 통일원, 92 북한개요, 1992, p282

〈조선 민주주의 인민공화국 2008년 인구일제조사 전국보고서〉에서는 주택 형태를 크게 ‘1동 1세대’, ‘1동 다세대’, ‘아파트’ 등 세 가지로 분류하였다. 여기에서 아파트는 북한의 건축법에 따르면, 20세대 이상의 5층 이상 공동주택을 말하며 나머지는 모두 1동 다세대로 분류된다. 따라서 각각은 남한의 단독주택, 연립주택, 아파트로 간주 할 수 있다.

〈표 2〉 북한의 주거 유형 분류

분류	주거유형	층수	구조방식
단독주택	땅집, 하모니카주택, 농촌문화주택	1층	조적식
연립주택	1970년대 이전 건설된 표준주택, 실리카트주택	5층 이하	조적식, 철근 콘크리트 블록 및 패널 조립식
아파트	아파트, 초고층아파트	5층 이상	대형패널조립, 일체식 철근콘크리트조(미끄럼식), 철근콘크리트조

평양은 영구주택이 85%, 직할시는 영구주택이 40%, 일반시와 농촌은 90%이상이 임시주택으로 전체 주택 재고의 약 65%정도가 노후주택일 것으로 추정된다.¹⁰⁾

〈표 3〉 북한 영구주택과 임시주택의 비율

지역	영구주택	임시주택
평양	85%	15%
도급도시	20~40%	60~80%
군급도시	10%	90%
산업지구	10%	90%
농촌지역	-	100%
특정전시지역	남포(와우도), 원산, 단천, 남청진 등 전시효과 높은 지역에 고층아파트군 집중 건설	

출처: 대한주택공사 주택도시연구원, 통일한국의 주택부문 연구, 1996

유엔인구기금(UNFPA)의 재정지원으로 조사한 2008년 북한의 인구센서스에 따르면 북한세대의 2/3가 공동주택(연립주택, 아파트)에 거주하고 있다.

10) 대한주택공사 주택도시연구원, 통일한국의 주택부문 연구, 1996. 17면. 영구주택은 국가투자로 건설된 아파트, 연립식 문화주택을 의미하며, 임시주택은 국가가 투자하지 않은 주택(땅집, 하모니카 주택, 농촌 구 가옥 등)을 의미함.

〈표 4〉 주택의 형태별 가구수

(단위: 가구수)

	계	단독주택	연립주택 ¹¹⁾	아파트	기타
남한 (2010)	17,339,422	6,859,694	1,744,078	8,169,349	566,301
북한 (2008)	5,887,471	1,988,415	2,584,435	1,261,709	52,912

출처: 통계청, 2014 북한통계지표 - (남)통계청 인구주택총조사, (북)UNFPA¹²⁾

아파트에 거주하는 세대는 전국 평균이 21.4%인데 비해 평양은 54.6%로 높게 나타난다. 농촌지역은 단독주택의 거주비율(59.4%)이 연립주택(35.1%)보다 높고, 도시지역은 연립주택에서 49.5%가 거주하고 있다.

〈표 5〉 북한 주택의 형태별 세대수: 2008년

(단위: 세대, %)

구분	단독주택	연립주택	아파트	기타	계
전국	1,988,415	2,584,435	1,261,709	52,912	5,887,471
	33.8	43.9	21.4	0.9	100.0
도시	616,955	1,773,414	1,164,767	24,490	3,579,626
	17.2	49.5	32.5	0.7	100.0
농촌	1,371,460	811,021	96,942	28,422	2,307,845
	59.4	35.1	4.2	1.2	100.0
평양	95,804	266,194	444,672	7,099	813,769
	11.8	32.7	54.6	0.9	100.0

출처: 유엔인구기금(UNFPA), 국가통계포털(www.kosis.kr)

지역별 단독주택 비율은 황해북도가, 연립주택 비율은 평안남도가, 아파트 비율은 도시계획을 추진한 평양시가 가장 높았다.

11) 남한은 연립주택에 다세대 주택을 포함함

12) 남한은 살림개념(한집에 여러 가구가 살 수 있음), 북한은 거주개념임.(한집에 한가구만 살 수 있기 때문에 거쳐수와 가구수가 같음)

〈표 6〉 북한 시도 행정구역별 주택 형태 현황

(단위: 만 가구, %)

구분	일반가구수	단독주택	연립주택	아파트	기타
양강도	18.3	2.1	4.6	1.6	2.3
함경북도	58.8	7.4	13.2	7.6	6.8
함경남도	77.7	13.9	13.7	11.1	13.0
강원도	36.8	5.3	7.2	5.5	12.4
자강도	32.7	6.6	4.9	5.3	3.5
평안북도	68.9	14.8	11.0	8.2	12.5
평안남도	102.8	13.4	21.5	16.0	9.8
황해북도	53.6	19.3	3.8	3.8	8.0
황해남도	57.8	12.4	9.7	5.6	18.3
평양시	81.4	4.8	10.3	35.2	13.4
전체	588.8	100.0	100.0	100.0	100.0

출처: 유엔인구기금(UNFPA), 국가통계포털(www.kosis.kr)

75㎡(23평)이하의 소규모 주택에 90.5%(5,324,765가구)의 가구가 거주하고 있으며, 50~75㎡(15~23평)에 속하는 주택의 거주비율이 73.5%로 가장 많은 비율을 차지했고, 50㎡미만(15평)의 주택에도 17.0%가 거주하는 것으로 나타났다. 50㎡미만의 주택 거주비율의 경우 도시가 20.4%로 농촌의 11.6%에 비해 8.8%p 높게 나타난 반면, 100㎡(30평)이상의 경우 농촌(2.2%)이 도시(1.7%)보다 0.5%p 높았다.

〈표 7〉 북한 주택의 면적별 세대수: 2008년

(단위: 세대, %)

구분	50㎡미만	50㎡~75㎡	76㎡~100㎡	100㎡이상	계
전국	999,387	4,325,378	449,925	112,781	5,887,471
	17.0	73.5	7.6	1.9	100.0
도시	730,695	2,509,034	278,130	61,767	3,579,626
	20.4	70.1	7.8	1.7	100.0
농촌	268,692	1,816,344	171,795	51,014	2,307,845
	11.6	78.7	7.4	2.2	100.0
평양	113,089	553,020	120,963	26,697	813,769
	13.9	68.0	14.9	3.3	100.0

출처: 유엔인구기금(UNFPA), 국가통계포털(www.kosis.kr)

지역별로는 모든 지역에서 주택의 연면적이 50~75㎡(약 15~23평)이 주종을 이루었다. 지역별 주택 연면적 분포 비율은 강원도는 100㎡이상, 함경북도 50㎡미만, 평안남도는 50~75㎡, 평양시는 76~100㎡에서 상대적으로 높은 편이다.

〈표 8〉 북한 시도 행정구역별 주택 연면적 분포 현황

(단위: %)

구분	50㎡미만	50㎡~75㎡	76㎡~100㎡	100㎡이상	계
양강도	19.5	75.4	3.3	1.8	100.0
함경북도	20.6	71.6	6.1	1.7	100.0
함경남도	19.2	68.0	10.9	1.9	100.0
강원도	18.7	70.9	6.8	3.6	100.0
자강도	17.9	77.0	3.6	1.5	100.0
평안북도	16.9	77.2	4.6	1.4	100.0
평안남도	15.3	78.1	5.5	1.1	100.0
황해북도	15.9	76.3	6.3	1.6	100.0
황해남도	16.4	74.2	7.6	1.8	100.0
평양시	13.9	68.0	14.9	3.3	100.0
전체	17.0	73.5	7.6	1.9	100.0

출처: 유엔인구기금(UNFPA), 국가통계포털(www.kosis.kr)

방칸 수 2칸 이하가 전체 주택의 81.9%를 차지하며, 수세식 화장실의 보급률은 전국 평균 59.4%이지만 농촌은 46.2% 수준이다.

〈표 9〉 북한 주택의 방 칸수: 2008년

(단위: 세대, %)

구분	1칸	2칸	3칸	4칸 이상	계
전국	1,013,664	3,808,956	1,003,019	61,832	5,887,471
	17.2	64.7	17.0	1.1	100.0
도시	781,322	2,199,687	560,120	38,497	3,579,626
	21.8	61.5	15.6	1.1	100.0
농촌	232,342	1,609,269	442,899	23,335	2,307,845
	10.1	69.7	19.2	1.0	100.0

출처: 유엔인구기금(UNFPA), 국가통계포털(www.kosis.kr)

〈표 10〉 북한 주택의 위생시설: 2008년

(단위: 세대, %)

구분	수세식개인위생실	수세식공동위생실	전통식개인위생실	전통식공공위생실	계
전국	3,434,306	65,579	2,045,134	342,452	5,887,471
	58.3	1.1	34.7	5.8	100.0
도시	2,374,540	58,629	858,412	288,045	3,579,626
	66.3	1.6	24.0	8.0	100.0
농촌	1,059,766	6,950	1,186,722	54,407	2,307,845
	45.9	0.3	51.4	2.4	100.0

출처: 유엔인구기금(UNFPA), 국가통계포털(www.kosis.kr)

북한은 주택건설 재원과 자재 부족으로 주민들이 요구하는 수준의 주택건설에 미치지 못한 것으로 알려져 있다.¹³⁾ 자력갱생 원칙에 따라 지역별로 노동력을 자체 조달하여 건설인력을 통한 전문화가 되지 못하고, 자재도 지방에서 자체 조달함으로써 중소도시와 농촌주택은 그 질적 수준이 저하되어 있는 것으로 알려져 있다.

〈표 11〉 북한의 경제계획 단계별 주택 건설 계획 및 실적

기간	계획	실적	계획 대비 실적 비율
1차 5개년 계획 (1957~1960)	60만호 (도시 40만+농촌 20만)	15만호	25%
1차 7개년 계획 (1961~1967)+3년 연장	120만호	80만호	67%
1차 6개년계획 (1971~1984)	200만호	88만호	44%
2차 7개년계획 (1978~1984)	140만~210만호 (매년 20만~30만호)	70만~105만호 추정	50%
3차 7개년 계획 (1987~1993)	105만~140만호 (매년 20만~30만호)	16만호	11~15%
계	525만~630만호	269만~304만호	48~51%

출처: 조현식, 북한의 주택현황, 1990.0, p167, 주택도시연구원(2002.11.29.)재인용

13) 조준현, “북한 주택, 한 주택 2가구 동거...인프라 낙후(3)”, 오마이건설뉴스, 2015. 2. 16.
<http://www.ohmycon.co.kr/news/articleView.html?idxno=14866> (검색일: 2019. 9. 16.)

일반적인 주택의 난방 및 취사연료는 구멍탄, 갈탄, 목재, 농작폐기물, 열진(가루로 된 석탄) 등이며, 석유나 가스연료 등을 사용하는 경우는 대도시 고층아파트나 중소도시의 일부 아파트에서만 사용한다. 전기와 수도물이 부족하여 단전, 단수가 빈번하며, 지방아파트나 연립주택의 경우 온수관 자체가 설치되지 않은 곳이 많다.¹⁴⁾ 북한의 주요 난방형태는 석탄(47.1%)과 나무(45.1%)이며, 중앙 및 지방난방과 전기난방은 5.2%에 불과하다. 아파트에서도 나무를 연료로 사용하는 세대가 12.5%에 이른다. 단독주택은 주로 나무(66.8%)를, 연립주택(54.1%)과 아파트(60.0%)는 주로 석탄을 이용 중이며, 중앙 및 지역난방은 평양시를 제외하면 거의 이용되지 않고 있다.

〈표 12〉 북한의 주택 종류별 난방형태

(단위: %)

구분		합계	중앙+지역 난방	전기	전기+다른 난방	석탄	나무	기타
전체			4.5	0.7	0.9	47.1	45.1	1.7
주택별	단독	100.0	0.0	0.2	0.1	30.2	66.8	2.7
	연립	100.0	0.1	0.3	0.2	54.1	44.2	1.1
	아파트	100.0	20.5	2.3	3.9	60.0	12.5	0.7
	기타	100.0	3.1	1.3	0.3	30.0	53.3	11.9
지역별	양강도	100.0	0.0	1.7	1.6	1.0	95.4	0.2
	함경북도	100.0	0.1	0.3	4.0	39.3	55.5	0.8
	함경남도	100.0	0.0	0.4	0.7	38.0	58.3	2.5
	강원도	100.0	0.0	0.3	0.8	36.0	61.5	1.4
	자강도	100.0	0.0	0.9	1.4	20.9	76.7	0.1
	평안북도	100.0	0.0	0.2	0.4	49.2	45.2	4.9
	평안남도	100.0	0.1	0.4	0.1	81.6	17.6	0.3
	황해북도	100.0	0.0	0.1	0.4	41.7	55.9	1.9
	황해남도	100.0	0.0	0.2	0.6	28.6	68.5	2.1
	평양시	100.0	32.2	2.7	0.9	58.6	4.6	1.1

출처: 통계청, 2008년 UNFPA·북한 중앙통계국 인구일제조사 결과 재구성

14) 조준현, “북한 주택, 한 주택 2가구 동거…인프라 낙후(3)”, 오마이건설뉴스, 2015. 2. 16.
<http://www.ohmycon.co.kr/news/articleView.html?idxno=14866> (검색일: 2019. 9. 16.)

1980년에 우리나라에서 주택의 난방시설 현황을 표본조사한 결과에 따르면 연탄을 사용하는 비율이 56.4%, 재래식 아궁이를 사용하는 비율이 37.9%, 중앙난방보일러를 사용하는 비율이 3.0%인 것으로 조사되었다.¹⁵⁾ 1985년에 같은 현황을 조사한 결과에 따르면 연탄을 사용하는 비율은 67.8%로 나타났으며, 재래식아궁이를 사용하는 비율은 24.8%, 중앙난방보일러를 사용하는 비율은 4.2%인 것으로 나타났다.

따라서 2008년 북한의 난방시설 현황은 남한의 1980년에 유사한 수준인 것으로 볼 수 있다.

〈표 13〉 1980년 남한의 난방시설별 주택비율

(단위: %)

건축년도별	난방시설 계	중앙난방 보일러	단독기름 보일러	연탄 아궁이	연탄 보일러	재래식 아궁이	기타
계	100.0	3.0	2.3	42.5	13.9	37.9	0.4
50년 이전	100.0	0.0	0.2	28.1	3.6	67.5	0.6
50-59년	100.0	0.0	0.3	41.4	5.1	52.8	0.4
60-69년	100.0	0.6	1.2	60.2	8.8	28.8	0.3
70-75년	100.0	3.0	3.6	55.8	17.9	19.5	0.3
76-80년	100.0	11.2	6.5	33.0	34.8	14.2	0.2

〈표 14〉 1985년 남한의 난방시설별 주택비율

(단위: %)

계	중앙 난방	기름 보일러	가스 보일러	연탄 아궁이	연탄 보일러	재래식 아궁이	기타
100.0	4.2	2.7	0.3	17.4	50.4	24.8	0.2

지역별 북한의 난방형태를 살펴보면, 도시지역은 석탄(64.3%)이, 농촌은 나무(75.3%)의 비율이 높다. 산간지역에서는 나무가 주연료라고 볼 수 있으며, 식량난으로 인한 경사지 개간과 더불어 땔감용 나무 채취는 심각한 산지 황폐화 문제를 일으키고 있다.

15) 국가통계포털(www.kosis.kr)

〈표 15〉 북한의 난방형태별 세대수

(단위: 세대)

구분	난방형태	계	1동 1세대	1동 다세대	아파트	기타
전체	계	5,887,471	1,988,415	2,584,435	1,261,709	52,912
	중앙+지역난방	263,809	1,315	1,894	258,942	1,658
	전기난방	40,624	3,018	7,415	29,495	696
	전기+다른난방	55,712	1,841	4,575	49,115	181
	석탄	2,773,238	600,671	1,399,295	757,398	15,874
	나무	2,656,866	1,328,122	1,142,644	157,912	28,188
	기타	97,222	53,448	28,612	8,847	6,315
도시	계	3,579,626	616,955	1,773,414	1,164,767	24,490
	중앙+지역난방	263,055	998	1,632	258,769	1,656
	전기난방	35,630	1,860	5,354	27,823	593
	전기+다른난방	45,343	898	3,781	40,523	141
	석탄	2,300,395	352,867	1,205,421	729,042	13,065
	나무	918,583	256,117	549,999	104,366	8,101
	기타	16,620	4,215	7,227	4,244	934
농촌	계	2,307,845	1,371,460	811,021	96,942	28,422
	중앙+지역난방	754	317	262	173	2
	전기난방	4,994	1,158	2,061	1,672	103
	전기+다른난방	10,369	943	794	8,592	40
	석탄	472,843	247,804	193,874	28,356	2,809
	나무	1,738,283	1,072,005	592,645	53,546	20,087
	기타	80,602	49,233	21,385	4,603	5,381

출처: 통계청 북한통계 (2008년 자료)

국토연구원(2008)은 북한의 주택보급률을 2006년 기준 77~83% 수준으로 추정했다. 이는 2006년 북한의 가구당 가구원수를 4.3명으로 가정하고 가구수를 약 537만호로 추정하며 주택수는 412~447만호로 추정된 결과이다.¹⁶⁾ 이러한 인구추계를 반영하면

16) 김근용, “북한의 주거실태와 주택투자 소요 추정”, 『건설경제』 제57권 가을호, 2008, 34면.

북한의 주택보급율은 2013년에 약 74~80% 수준일 것으로 추정된다. 이는 2013년 기준으로 가구수 601만호, 주택수 447~482만호로 추정한 결과이다. 따라서 북한은 주택공급이 부족한 상태로, 신혼부부의 경우 4~5년 정도 기다려야 주택이 배정되는 것으로 알려져 있다. 한 주택에 2가구 동거가 많으며, 주택의 생활 편의시설이 낙후되어 있다.¹⁷⁾

〈표 16〉 각 기관별 주택보급율 추정 결과

구 분	주택도시연구원 (1999)	국토연구원 (2006)	건설산업연구원 (2013)	토지주택연구원 (2015)	대한건축학회 (2018)
가구수	485만호	537만호	588만호	590만호 (동거가구30%)	590만호
주택수	269~304만호	412~447만호	447~482만호	345~472만호	410만호
보급율	55~63%	77~83%	74~80%	58~80%	70%

출처: 대한건축학회 자료(2018) 및 최상희, 북한의 주택현황 및 논의과제, LH 토지주택연구원, 2015.2.6.

게다가 북한은 상당수의 주택이 노후화되어 주민들의 주거수준은 매우 열악하다고 알려져 있으며¹⁸⁾, 일반 시와 농촌지역은 90%이상이 구 가옥과 임시주택이어서 질적으로 매우 열악한 것으로 알려 있고, 주택의 노후화도 심하여 건축 후 30년 이상 경과된 주택이 전체 재고주택에서 다수를 차지하고 있다.¹⁹⁾

북한의 주택수요는 신규주택 공급과 노후주택에 대한 리모델링으로 구분할 수 있다. 국내 연구기관들이 발표한 북한의 주택보급률 추정치는 최저 55%에서 최대 83%수준이다. 2015년 기준 북한의 주택수는 345만~472만호 정도로 추정된다. 북한의 가구수가 590만호임을 감안하면 최대 245만호, 최저 118만호 이상의 신축주택이 필요한 실정으로 판단할 수 있다. 북한의 주택보급률이 70%라고 가정할 경우 북한의 현 주택 수는 약 410만호로 추정할 수 있으며, 이에 따라 가구수 대비 필요한 신축주택 수는 약 180만호인

17) 조준현, “북한 주택, 한 주택 2가구 동거...인프라 낙후(3)”, 오마이건설뉴스, 2015. 2. 16.

<http://www.ohmycon.co.kr/news/articleView.html?idxno=14866> (검색일: 2019. 9. 16.)

18) 김주현, “북한의 생활 인프라 개선을 위한 관련 사업 육성 및 제도화 방안 연구”, 통일부 연구보고서, 2014. 43면.

19) 김주현, 위의 글, 44면.

것을 추정할 수 있다. 북한의 주택건설정책을 살펴보면 1990년 이후 55만 가구 정도가 공급된 것으로 나타나고 있으므로, 410만호에서 이를 제외한 355만호의 주택이 대부분 재건축 내지 리모델링해야하는 실정으로 판단할 수 있다. 기존의 주택 중 약 50%인 180만호를 재건축한다고 가정할 경우, 기존에 모자라던 주택 180만호와 재건축해야하는 180만호를 합한 360만호의 신축과 180만호의 리모델링 수요가 발생하는 것으로 예상할 수 있다. 또한 향후 경제발전에 따른 점유면적의 증가와 구조형식의 변화, 냉난방·급배수·주방 등 편의시설 및 생활환경 수준변화 등에 따른 신축주거의 수요는 훨씬 증가할 것으로 보인다.

고난의 행군 이후, 기존의 배급 경제가 붕괴하고 장마당이 등장하면서 북한의 경제는 새로운 국면을 맞았다. 주거 공급의 경우, 당국의 공급 비율은 20% 수준으로 주택 건설은 제한적인 범위(평양 소재 아파트, 농촌의 협동농장, 제대군인이나 과학자 중심 선전용 주택)에서 이루어졌다. 또한 기존 노후된 주택을 재건축하거나 개인이 자력으로 주택을 짓는 방식(자조주택)으로 주택 수요를 당에서 충당하거나, 기존 가구에 동거하는 형태로 주택 부족 문제를 해결한 것으로 보인다.²⁰⁾

반면, 대부분의 지방 도시에서는 배급 경제 붕괴 이후, 살림집 건설의 확대를 명분으로 소위 ‘돈주(錢主)’라는 민간 건설 자본의 유입을 묵인하여 6~12층 내외의 철근 콘크리트조의 아파트 건설로 주택 수요를 충당하고 있다.

최근 북한에서 아파트는 개인이 장사해 이윤을 남길 수 있는 입지, 즉 목이 좋은 곳을 중심으로 건설되는데, 1990년대 중반까지만 해도 아파트를 완공하는데 최소 5년에서 최대 10년 이상 소요되었으나 최근에는 1~2년 안으로 단축되었다. 그 이유는 배후에 건축자재의 안정적 공급을 뒷받침하는 ‘돈주’가 있기 때문이며, 건설 주기가 단축되어 북한의 당 간부들은 이러한 방식을 상당히 선호한다.²¹⁾

투자처를 모색하는 돈주는 합법적으로 집을 지을 권한을 가진 기관·단위에 접근하여 명의를 빌리고 집을 건설하고는 그 대가로 해당 기관에 주택 몇 채를 제공한다. 이는 기관·기업소의 입장에서 보면 주택공급을 힘들이지 않고 해결하는 동시에 상급단위로부터

20) 최상희 외 4인, 『북한주택 현황조사 분석연구』, 한국토지주택공사 토지주택연구원, 2015, 67면.

21) 정은이, “꿈틀거리는 북한의 부동산 시장”, 『통일시대』 통권 제106호, 2015.

<http://webzine.nuac.go.kr/tongil/sub.php?number=847>

계획을 수행했다는 공로를 인정받는 일석이조의 기회가 된다. 개인 또한 투자에 비해 일만 잘 성사되면 한꺼번에 많은 이윤을 얻을 수 있어 제도의 틈을 활용하고자 한다. 이러한 상호 이해관계에 의해 개인은 회사를 운영할 수 없다는 제도적 진입장벽을 넘고 기관·기업소는 손쉽게 개인을 활용해 계획을 수행한다. 이 과정에서 자금이 부족하면 개인은 사(私)금융시장을 통해 투자자금을 융통받는다.²²⁾

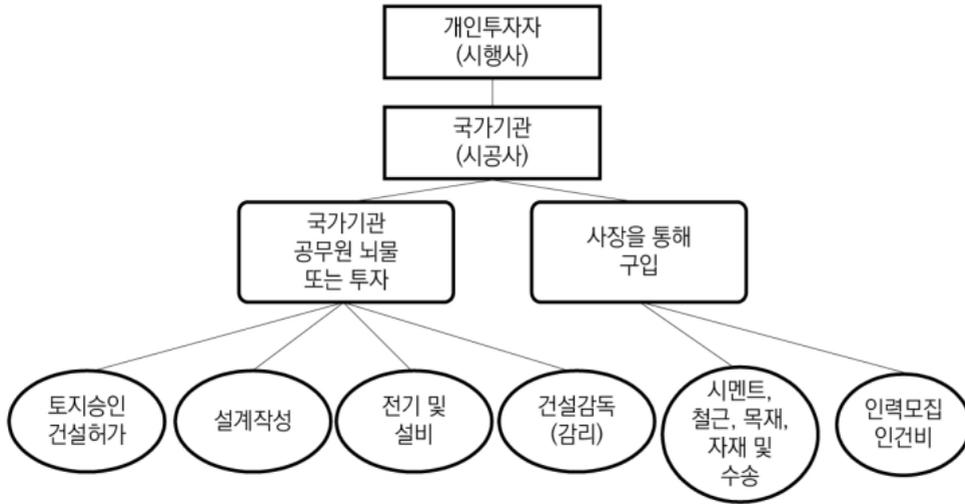
산업연구원에서 발간한 연구보고서에 따르면, 북한의 주택시장 발생 및 확대과정을 시기별로 3단계로 분류할 수 있다.²³⁾ 1980년대는 북한에서 주택시장이 발생하고 확대되는 1단계로 볼 수 있다. 1980년대에는 전후 베이비붐 세대가 결혼 적령기에 접어들면서 주택 거래에서 인구변수에 따른 수요와 공급의 불균형을 발생시켰다. 이와 함께 외화를 보유한 재일조선인 귀국자를 포함하여 중국, 러시아 등 해외연고자들의 주택수요가 급증하였다. 결국 국가계획만으로는 더 이상 주민의 급증하는 주택수요를 충족할 수 없게 된 북한당국은 1980년대에 각 기관·기업소가 자체적으로 집을 지어 노동자들에게 주택을 배정할 수 있는 권한을 주기 시작하였고, 이를 매개로 신규주택에 관한 시장 매매가 이루어지기 시작하였다.

1990년대는 2단계로서, 고난의 행군 시기에 이러한 주택 건설에 대한 권한 이양이 개인에게 침투하였다. 즉 자본을 가진 개인이 기관 명의를 빌리면 집을 지어 팔 수 있게 된 것이다. 특히 1990년대는 노동자들이 식량을 찾아 많은 이동이 시작되면서, 기존 노동자구역에서 빈집 및 인구과소지가 생겨났다.

2000년대 이후는 3단계로서, 고난의 행군 이후 발생한 빈집이 2000년대에 주택시장에 상품으로 등장했다. 1990년대에는 이러한 빈집들이 싼 가격에 나와 주택거래를 더욱 활발하게 하는 동인이 되었는데, 2000년대에는 시장의 폭발적인 증가·팽창으로 인해 주민들 사이에 개인 축재가 생기고 돈주가 부동산 시장에 개입하기 시작하면서 주택가격이 급등했다.

22) 정은이, “북한 부동산 개발업자의 등장과 함의에 관한 분석”, 『KDI 북한경제리뷰』 2016년 9월호, 74면.

23) 이석기·양문수·정은이, 『북한 시장실태 분석』, 산업연구원, 2014, 185-188면.



[그림 1] 개인투자자에 의한 주택건설

출처: 대한건축학회(김민아), 국토교통과학기술진흥원 건설기술연구사업 '통일대비 북한 SOC 현황조사 및 시나리오 기반 주거공급·인프라조성 기본계획' 보고서 및 연구성과물(2018)

돈주에 의해 건설된 대표적인 사례는 평양시 대성구역의 금수산기념궁전과 김일성 종합대학 삼흥역 근처 4층 아파트다. 이것은 기존 살림집을 철거하고 건설되었는데 면적은 한 세대당 80~90㎡이다. 이에 따라 건설주는 철거민에게 언제까지 집을 비우라는 통지와 함께 2년 후 아파트가 신축되면 한 채씩 주겠다는 계약을 맺었다. 그런데 불과 5천 달러에 거래되던 낡은 집이 철거를 앞두고 2015년 현재 1만 달러에 거래되었다. 또 다른 사례는 청진시 포항구역 내 30층 살림집이다. 청진시 중심가 포항구역 내 김일성·김정일 동상 부근에 세워진 살림집으로 각 세대가 100㎡이며, 방도 네 칸짜리 고급아파트다. 청진 앞바다가 펼쳐진 이곳은 조망권이 탁월하여 김정은 집권 후 김일성·김정일 동상을 모신다는 방침이 내려짐과 동시에 이곳에 무역항을 건설한다는 계획이 발표되면서 일대 땅집이 모두 헐리고 바다로 직진하는 도로가 건설되었다.²⁴⁾ 그러나 무역항 건설계획은 곧 무산되고 돈주에 의해 도로 양 옆으로 30층짜리 아파트 7개 동이 나란히 들어섰다.²⁵⁾

24) 정은이, 앞의 논문, 85면.

25) 정은이, 앞의 논문, 86면.



[그림 2] 평양 금수산기념궁전 려명거리 아파트들

출처: 대한건축학회(김민아), 국토교통과학기술진흥원 건설기술연구사업 ‘통일대비 북한 SOC 현황조사 및 시나리오 기반 주거공급·인프라조성 기본계획’ 보고서 및 연구성과물(2018)



[그림 3] 포항구역 아파트 (2006년 8월 30일과 2016년 5월 3일)

출처: 대한건축학회(김민아), 국토교통과학기술진흥원 건설기술연구사업 ‘통일대비 북한 SOC 현황조사 및 시나리오 기반 주거공급·인프라조성 기본계획’ 보고서 및 연구성과물(2018)

나선시 남산 18호동 살림집은 중국 연길에 있는 민간기업 ‘건설부동산개발회사’와 나선 지방정부 산하 건축 설계원 ‘나선 건축도시설계 정보연구소’가 합작 개발한 공동주택이다. 2014년 10월 완공되었으며, 지하 1층, 지상 15층 높이에 총 60세대가 나선시 주민들을 대상으로 분양 공급되었다. 설계자의 말에 따르면 계획된 평면은 한국의 발전된 아파트 평면 모델이 바탕이 되어 최근 중국 연길에 상용되는 형태가 참고 되었다. 그 밖에 실시설계는 ‘나선 건축도시설계 정보연구소’가 진행함에 따라 평면계획을 제외한 구조와 설비 분야는 모두 현지 방식으로 진행되었다. 나선역 인근에 위치한 남산동 일대는 나선

중심부의 입구이자 주요 도로 및 상업시설과 인접해있어 생활에 편리하고, 북측으로는 실개천이 흐르고 있으며, 남측으로는 산과 바다가 내려다보이는 쾌적한 전망 조건을 보유하고 있다.²⁶⁾ 기준층 4세대 중 바깥에 있는 2세대는 100㎡, 중간에 있는 2세대는 120㎡로 계획하였으며, 공동 살림방(거실)을 중심으로 2~3개의 살림방과 부엌 및 식사실, 위생실을 배치하였다.²⁷⁾



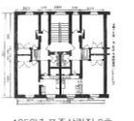
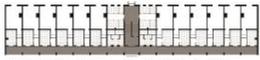
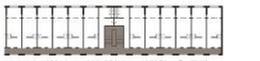
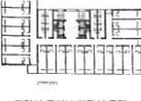
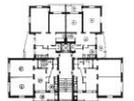
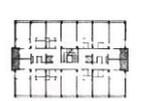
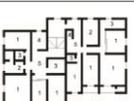
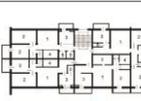
[그림 4] 남산 18호동 살림집 시공현황과 기준층 평면

출처: 대한건축학회(김민아), 국토교통과학기술진흥원 건설기술연구사업 ‘통일대비 북한 SOC 현황조사 및 시나리오 기반 주거공급·인프라조성 기본계획’ 보고서 및 연구성과물(2018)

북한 표준주택의 유형과 건설특징을 시기별로 정리하면 다음과 같다.

26) 문지훈·김세훈, “북한 나선시 도시개발과 남산 18호동 살림집을 통해 본 북·중 합작개발의 특성”, 『국토계획』 제50권 제1호, 대한국토·도시계획학회, 2015, 123면.

27) 문지훈·김세훈, 위의 글, 128면.

시기	유형	평면	적용사례	
김일성 시기 1953~1975	색짜야형	 1956년 표준살림집 1호	 1956년 표준살림집 2호	평양시 노동자아파트(1954) 함흥시 1,3 소구역(1955) 평양시 평천구역(1956) 동평양 59호 계획(1958) 동평양 87호 계획(1959)
	외랑형	 1955년 함흥시 제3 주택소구역 외랑형주택 Typ.56120	 1958년 평양시 도시설계연구소 외랑형 5층 주택	함흥시 제1,3소구역(1955) 흥남시 룡흥리, 류정리 소구역(1955) 동평양 59호 계획(1958) 동평양 62호 계획(1958) 동평양 선교리 삼각지대(1958)
	색짜야형 + 외랑형	 청진시 6층 답형주택	 평양시 중심부 리관식 주택	평양시 중심부 리관식 주택(1962) 중앙표준설계연구소 표준주택(1962) 서평양 86호 모범계획(1963) 서평양 모래터 형성계획(1963) 청진시 중심부 6층 답형주택(1965)
	탑형	 중앙표준설계연구소 7층 답형주택	 중앙표준설계연구소 12층 답형주택	
김정일 시기 1975~1995	툰반형	 문수거리 살림집 툰반형 평면	 문수거리 살림집 어김형 평면	평양시 창광거리(1982) 평양시 문수거리(1983) 평양시 경흥거리(1987) 평양시 북새지구(1987) 평양시 통일거리 (1989) 평양시 광복거리 (1989)
	꽃봉오리형	 경흥거리 초고층살림집 평면	 경흥거리 초고층살림집 평면	
	곡선형	 북새지구 34가동 평면	 통일거리 2-1호 평면	
김정은 시기 ~현재	공동살림방형	 1층2세대형 해방산지구 살림집	 1층4세대형 남산18호동 살림집	평양시 만수대지구(2011) 평양시 해방산지구(2011) 평양시 살림집 형성시안(2011) 나선시 남산18호동(2014)
	연립주택형	 1층2세대 모란46호구획 중층개건 살림집	 1층4세대형 용문64호동 살림집	평양시 모란46호 구획(2010) 평양시 하당살림집(2011) 평양시 서흥살림집(2011) 평양시 용문 살림집(2011)

[그림 5] 북한 표준주택의 시기별 분류

출처: 대한건축학회(김민아), 국토교통과학기술진흥원 건설기술연구사업 '통일대비 북한 SOC 현황조사 및 시나리오 기반 주거공급·인프라조성 기본계획' 보고서 및 연구성과물(2018)

〈표 17〉 북한의 주요 시기별 주택 건설의 특징

		평양	지방도시
1기	김일성시기 (1953-1975년)	<ul style="list-style-type: none"> • 단지계획방식 : 소구역계획 • 주거유형: 연립주택, 아파트 • 층수 : 5층 이하, 15층 이하 • 구조 : 조적식, 조립식 • 주요사업 : 로동자아파트 표준살림집 1, 2호 동평양 17, 18호 소층 살림집 구획 동평양 59호 주택 소구역 보통별(대타령) 주택 계획 	<ul style="list-style-type: none"> • 단지계획방식 : 소구역계획 • 주거유형: 연립주택, 아파트 • 층수 : 5층 이하, 15층 이하 • 구조 : 조적식, 조립식 • 주요사업 : 함흥시 주택 소구역 3호 함흥시 모범 주택 소구역 탑식 살림집 전원형 살림집
2기	김정일시기 (1975-1995년)	<ul style="list-style-type: none"> • 단지계획방식 : 거리개발 • 주거유형: 아파트, 고층아파트 • 층수 : 15층 이상, 41층 이하 • 구조 : 대형판벽조립식, 미끄럼식 • 주요사업 : 천리마거리 락원거리 창광거리 경흥거리 문수거리 북새지구 광복거리 통일거리 	<ul style="list-style-type: none"> • 단지계획방식 : 거리개발, 소구역계획 • 주거유형: 연립주택, 아파트 • 층수 : 6층 이상, 12층 이하 • 구조 : 실리카트벽돌조적식, 판벽조립식, 일체식 철근 콘크리트조(미끄럼식) • 주요사업 : 함흥 사포거리 남포 유리선 거리 남포 와우도 살림집지구 원산 송도원 거리 원산 동명산 살림집지구 청진 남청진지구 신의주 역전거리 개성 청년거리 사리원 강건거리 해주 동해주거리 신단천지구
3기	고난의 행군 이후 김정은 시기 (1995-2018년)	<ul style="list-style-type: none"> • 단지계획방식 : 기존 구역, 거리 재개발 • 주거유형: 초고층 아파트 • 층수 : 최대 46층 • 구조 : 철근콘크리트조 • 주요사업 : 만수대 지구 살림집 여명거리 살림집 미래 과학자 거리 살림집 은정구역 과학자 살림집 	<ul style="list-style-type: none"> • 단지계획방식 : 돈주에 의한 주거 건설 • 주거유형: 아파트 • 층수 : 6층 이상, 12층 이하 • 구조 : 철근콘크리트조 • 주요사업 : 남포 애기산 선물아파트 남포 돈주 아파트 청진 돈주 아파트 신의주 돈주 아파트

출처: 대한건축학회(김민아), 국토교통과학기술진흥원 건설기술연구사업 '통일대비 북한 SOC 현황조사 및 시나리오 기반 주거공급·인프라조성 기본계획' 보고서 및 연구성과물(2018)

Ⅲ. 남북경협 추진 시나리오 기반 북한 주거공급 로드맵

남북한 평화공존 시나리오 기반 단계별 주거공급 및 인프라 공급 세부전략 수립을 위해서는 북한 건축 및 주거 환경에 대한 전반적인 파악이 선행되어야 하지만 북한관련 연구에 있어 제한적인 자료 및 기존 선행연구들의 자료만을 의존하여 연구가 진행되어 온 것이 사실이다. 이에 본 연구는 한반도의 균형적인 국토개발을 위한 미래한반도 인구변화와 미래 산업구조 변화 등을 고려하여 대응전략을 수립하고, 민족공동체 통일방안과 한반도 신경제지도를 기반으로 단계별 주거공급 및 인프라 공급전략 세부내용을 제시하였다.²⁸⁾

〈표 18〉 평화공존 기본계획 시나리오

단계	상황	대응전략	주요기능
PO 준비	평화공존 합의, 계획	한반도의 균형적 경제발전과 공동번영을 위한 선언	임시주거 입지선정
		• 북한 내 주거환경 및 인프라 현황 파악	
		• 남북공동개발, 북방경제협력 관련 정책, 선행연구 파악	
		• '한반도 신경제지도' 구상 및 '한반도 국토종합발전계획' 수립	
		남북경협 재개 관련 준비사항 검토, 기존시설 정비/복구 방안 마련	
		• 추가 공동개발 및 운영을 위한 산업단지 개발방안 수립	
		• 주거공급 입지선정 체크리스트를 통한 임시주거 입지 선정	
		• 남북한 내 산업, 관광단지의 배후 주거단지 입지 검토	
		• 남북한 건설/건축 인프라 공급방안 설정	
		• 주거공급 및 인프라 공급을 위한 법제도 수립 제안	
• 1단계 남북한 주거공급 및 단지조성을 위한 인프라 구축			
▼			

28) 대한건축학회, “통일대비 북한 SOC 현황조사 및 시나리오 기반 주거공급·인프라조성 기본계획”, 국토교통과학기술진흥원, 2018, 299면.

단계		상황	대응전략	주요기능
P1	개시	한반도 신경제 지도 추진	남북경협 재개 및 철도 복원 (남북교류협력지구 정상화 및 남북 철도 연결사업)	남북 접경 지역 개발
			• 남북교류협력지구(개성공단, 금강산) 정상화를 위한 인프라 시설정비, 복구	
			• DMZ인근 남북한 거점도시 개발을 위한 협의 및 추진	
			• 북한 경제개발구 및 경제특구 중 공동개발 우선순위, 추진방향 설정	
			• 1단계 공동개발 및 주거공급 추진	
			• 2단계 남북한 주거공급 및 단지조성을 위한 인프라구축	
P2	전개	한반도 신경제 지도 추진	한반도 국토종합발전계획 추진	남북한 주요거점 도시 발전
			• 남북한 거점도시 외 주거 확대 공급계획 수립	
			• 2단계 공동개발 및 주거공급 추진	
			• 3단계 남북한 주거공급 및 단지조성을 위한 인프라구축	
P3	발전	한반도 신경제 지도 추진	한반도 국토종합발전계획 실현	국토 종합발전
			• 남북한 거점도시 외 각 도별 주거 확대 공급	
			• 북한 주거환경 개선사업 시행(리모델링 포함)	
			• 3단계 공동개발 및 주거공급 추진	
P4	완성	한반도 균형발전	남북한 평화공존 체제의 안정	사회안정
			• 북한 주거환경 개선사업 시행(리모델링 포함)	
			• 국토균형발전 및 주거지 재생사업 시행	

* 개념적인 기간 구분으로 상황에 따라 구체적인 시기는 변경될 수 있음

첫째, 준비단계(P0)는 한반도의 균형적 경제발전과 공동번영을 위한 준비단계로 북한 주거환경 및 인프라 현황을 세밀하게 확인하는 단계이다. 과거 통일독일 사례를 살펴보면

분단국가이지만 어느 정도 왕래가 가능했던 동서독의 상황에서도 주거환경 및 기반시설에 대한 정보 부족으로 특정 동독지역에 주거공급을 위해 막대한 통일비용이 들었던 사례가 있다. 따라서 본격적인 한반도 주거공급 및 인프라 공급에 앞서 북한 주거환경과 건축·건설 인프라 등 각종 기반시설의 현황을 심층적으로 확인하는 과정이 선행되어야 한다.

최근 남북한 4·16 판문점 합의를 시작으로 4·27 남북정상회담을 통해 남북한의 공동변영을 위한 합의가 이루어졌다는 점에서 기존 북한 관련 선행연구에 한정되지 않고, 남북간 협의를 통해 북한 주거환경 및 인프라 현황에 대한 명확한 자료를 얻을 수 있는 계기가 만들어졌다. 남북한 공동변영을 위한 합의서에 담고 있는 유라시아 대륙과 연결되는 남북한 철도 복원사업은 주거공급 및 인프라 공급전략을 계획하는데 매우 중요한 요소로 작용한다. 동해선 및 경의선 철도와 도로의 복원으로 인해 북한 지역 내 남북 공동개발 및 경제협력 우선 지역의 선정이 가능해졌다. 또한, 북방경제협력이 집중될 것으로 예상되는 중국 및 러시아 접경지역을 중심으로 향후 신 거점도시들이 형성될 것으로 보이며, 이러한 신 거점도시 및 기존 거점도시들로 인구유입이 예상되어 신도시 규모의 주거공급이 이루어져야 할 것으로 보인다. 따라서 준비단계에서는 북한의 주거환경 및 인프라 현황에 대해 더욱 신뢰성 높은 자료를 구축하고, 향후 한반도의 변화를 예측할 수 있는 변수에 대한 세밀한 분석을 진행해야 한다.

그러므로 준비단계에서는 한반도 국토종합발전계획의 목적으로 남북경제협력 재개 관련 준비사항 검토 및 추가 공동개발이 가능한 산업단지 방안 수립, 남북한 내 산업, 관광단지의 배후 주거단지 입지검토 등이 이루어져야 한다. 특히 남북접경지역의 경우 남북한 공동개발로 빠른 시기에 제2의 개성공단 조성이 가능하다는 점에서 남북한 건설·건축 인프라 공급방안에 대한 계획 수립이 필요하다. 준비단계에 이루어지는 남북한 공동기초조사를 바탕으로 향후 남북한 주민들의 인구이동 대비하여 남북한지역의 단지 조성을 위한 가용택지에 대한 조사가 이루어져야 한다. 한반도 인구증감 추세를 고려해 볼 때 남한의 생산인구가 급격하게 감소하고 있다는 점과 북한주민들의 일자리 및 주거환경이 좋은 지역으로 이주하는 상황이 발생할 수 있어, 남북한 산업 및 공업 거점지역을 중심으로 단지 조성에 필수요소인 가용택지계획을 수립해야 한다. 또한, 1단계 접경지역 남북한 주거공급 및 단지 조성을 위한 기반시설 구축으로 개시단계에서의 주거공급을 위한 기반시설을 사전에 구축하기 위한 준비가 필요하다.

〈표 19〉 준비단계 개요

P0. 준비단계 _ 주거공급 세부전략	
남한 도별 임시주거 입지후보지 선정	<p>남한지역 임시주거단지 5만 세대 준비</p> <ol style="list-style-type: none"> ① 주거 공급계획 : 주거 타입(조립식 패널, 모듈러, 컨테이너) ② 임시주거 단지의 주거수준 결정 (남한 최소주거 / UN기구 최소주거) ③ 최대 공급규모 : 1cluster=2,500명 지역적 특성 고려(최대 2만명) ④ 급변상황 시 국제연합국의 지원을 위한 임시주거 입지조달 계획 및 물자수송 및 지원 물류창고 계획
<p>P0. 준비기 주거공급 지역 ● 1순위 입지 (약 500명 수용) ● 임시주거단지 입지 (100명)</p>	<p>준비단계 세부계획요소</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 탈북 경로 시나리오 기반 하나원 분원 확충 ● 기존 임시시설 정비 및 복구 ● 이주민들의 일자리 제공을 위한 산업단지 연계방안 계획수립 ● 임시주거 입지선정 체크리스트를 통한 임시주거단지 입지선정 ● 5만 세대(20만 이주민) 대비 임시주거 공급방안 수립 ● 각 도별 지역특성을 반영한 임시주거 단지조성 공급전략 수립 ● 인구유입 상위권 예상 도시 분석
	<p>임시주거 단지의 입지선정</p> <p>각 도별 입지선정 및 인프라 공급계획 수립</p>
	<div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;"> <p>화천 제2하나원</p> </div> <div style="text-align: center;"> <p>안성 제1하나원</p> </div> </div>

둘째, 개시단계(P1)는 남북경협이 재개되어 남북교류협력지구가 정상화되고, 남북한 철도 연결사업을 추진하여 철도가 복원되는 단계이다. 남과 북이 실질적으로 공동으로 지역을 개발하고 주거를 공급하는 1단계로서, 대상 지역은 기존 북한의 개성공업지구, 금강산관광지구, 남한의 파주, 철원, 고성인 것으로 예상된다. 이 단계에서는 원활한 인적교류 및 대규모 지원 교류가 가능해진다. 남북한 철도복원은 단순한 남북한의 철도를 넘어 대륙 간 물류 이동이 가능하다는 점에서 큰 의미가 있다. 개시단계를 거쳐 대륙 간 철도가 복원되면 남한의 자원이 북한지역으로 집중적으로 공급되어 철도 기반시설에 인접한 거점도시를 중심으로 주거공급이 이루어질 것으로 예상된다.

개시단계에서는 남북한 교류협력지구(개성공단, 금강산지구)의 정상화를 위한 인프라 공급 및 시설정비/복구가 신속하게 이루어져야 하며, 특히 DMZ 인근에 남북한 거점도시를 개발하기 위한 남북 간 협의가 이루어질 필요가 있다. 이를 통해 개시단계에서는 남·북 접경지역(또는 북·중 접경지역을 포함)을 대상으로 하는 1단계 공동개발 및 주거공급이 본격적으로 진행해야 한다.

아울러 2단계 개발을 위하여 북한 경제개발구 및 경제특구로 지정된 도시 중에 공동개발 우선 지역을 선정하고, 선정된 후보지의 주거공급 및 인프라 공급을 위한 추진 방향에 대한 연구가 수행되어야 한다. 개시단계 이후인 전개단계에서 철도와 해운을 활용하여 환서해-환동해 경제벨트상의 거점도시를 중심으로 2단계 남북한 주거공급 및 단지조성을 추진하기 위한 선행 작업으로서, 관련 인프라 구축이 진행되어야 한다.

한편, 이 단계에서는 하나원 분원의 배후지에 임시주거단지를 공급하여 증가하는 탈북민을 수용하는 방안에 대한 준비도 필요하다.

〈표 20〉 개시단계 개요

P1. 개시단계 _ 주거공급 세부전략	
<p>각 도별 임시주거 단지조성</p>	<p>임시주거 5만 세대(약 20만 명) 건설</p> <p>① 주거계획 : 임시주거 5만 세대 건설 (임시주거 후보지 10개소 입지검토)</p> <p>② 주거공급 타입 : 조립식 패널, 모듈러 공법, 컨테이너 공법</p> <p>③ 주거수준 : 남한 최소주거</p> <p>④ 공급규모 : 1cluster=2,500명, 지역적 차이 고려 (최대 2만명)</p> <p>⑤ 공급 예상지 : 남한지역(파주, 철원, 고성), 북한지역(개성, 금강산)</p>
<p>남북접경지 임시주거 공급규모 ● 북한 접경지역(각 1만 세대) ● 남한 접경지역(각 1만 세대)</p>	<p>개시 단계 세부계획요소</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 남북접경 파주, 철원, 고성, 개성, 금강산 각 지역 최대 1만 세대 (4만 명) 규모 주거공급 ● 남북교류협력지구(개성공단, 금강산) 정상화를 위한 인프라 / 시설 정비 / 복구 ● DMZ 인근 남북한 거점도시 개발을 위한 협의 및 추진 ● 북한 경제개발구 및 경제특구 중 공동개발 우선순위 / 추진방향 설정 ● 개시단계에 이루어지는 남북 공동개발 지역의 주거공급 추진 ● 1단계 공동개발 및 주거공급 추진 ● 2단계 남북한 주거공급 및 단지조성을 위한 인프라구축
	<p>남한지역의 각 도시별 하나원 분원 배후지 임시주거 단지 건설</p> <p>급변상황별 국가위기 관리시스템을 위한 신속한 임시주거 단지조성을 위한 시스템 임시주거 건축 연구 필요</p>
<p>복층 연립 주거단지 조성</p>	
<p>남북접경 컨테이너 중층공법</p>	

셋째, 전개단계(P2)는 한반도 국토종합발전계획과 한반도 신경제지도에 기초하여 남북한의 주요거점도시를 발전시키는 단계이다. 환서해-환동해 경제벨트 상 거점도시를 중심으로 2단계 남북한 지역에 주거를 공급함과 동시에, 향후 북한지역 거점도시로 집중된 인구를 분산하기 위한 주거공급 정책을 수립하는 단계이다. 전개단계를 거치며 남북한 공동개발지역으로 인구유입이 급속히 증가하게 되면 거점지역의 주거환경이 열악해 지므로 전개단계 이후에는 남북한 거점도시 외 주거확대 공급계획을 통해 인구분산을 위한 주거공급 및 주거환경개선사업(리모델링)이 추진될 필요가 있다. 미래 한반도 인구감소에 따른 특정 지역의 인구절벽문제가 대두되고 있어 이러한 지역들을 중심으로 도시재생 계획 수립이 활발하게 이루어지는 시기이며, 양적 주거확대 공급이 아닌 질적 주거향상을 고려할 필요가 있다. 이러한 3단계 남북한 주거공급 및 단지 조성을 위하여 전개단계에서 각종 건설·건축 인프라 시설을 한반도 전역으로 확대 구축할 필요가 있다.

〈표 21〉 전개단계 개요

P2. 전개단계		
주거공급 예상되는 지역 	북한 거점중심의 배후주거단지	
	주거계획 유형 : 신도시계획 주거공급타입 : 혼합 공법 : RC라멘조 / 모듈러 공법(컨테이너 모듈) 주거수준 : 국제UN 최저주거기준 (15㎡) 최대 공급규모 : 최대 10만명	
	환서해안 벨트	환동해안 벨트
평양, 남포 해주, 신의주 각 2만 세대 x 4개소 = 8만 세대 (32만명)	원산, 함흥, 김책 청진, 라선특별시 각 5천 세대 x 5개소 = 2만5천 세대 (10만명)	주거공급 계획 ● 남북한 거점도시 외 주거확대 공급계획 수립 ● 2단계 공동개발 및 주거공급 추진 ● 3단계 남북한 주거공급 및 단지조성을 위한 인프라 구축

넷째, 발전단계(P3)는 한반도 국토종합발전계획을 실현하는 단계로서 남북한 거점도시 외 각 도별로 주거를 확대공급하고 북한지역을 대상으로 주거환경 개선사업을 시행하는 단계이다. 남북접경지역과 해안지역을 중점으로 개발해왔던 이전과 달리 내륙으로 주거공급 및 주거환경개선을 확대하는 단계이다.

발전단계에서는 주거환경의 질적 개선과 남북한 인구의 안정적 정착을 위하여 주거수준의 향상과 지역적 특성에 맞는 단지를 조성할 필요가 있다. 한반도 국토종합발전을 이룩하기 위해서는 미래 한반도의 주거환경 조성에 대한 거시적 기본방향을 수립할 필요가 있으며, 거대 자본에 잠식되는 무분별한 도시개발이 아닌 체계적이고 균형 잡힌 남북한 주거환경개선이라는 미래지향적 관점으로 북한 주거공급 세부전략을 수립해야 한다.

〈표 22〉 발전단계 개요

P3. 발전단계 : 한반도 국토종합발전 계획 실현		
주거공급 계획지역	<p>남북한 내륙도시 주거공급 (북중 접경도시 포함)</p> <p>주거 유형 : 저렴한 주택공급</p> <p>주거공급타입 : 북한 지역적 특성에 맞게 최적화 (리모델링, 임시주거단지 등)</p> <p>공법 : 1. 모듈러 주택 및 확장형 강관구조 주택 리모델링을 통한 증축 2. RC 라멘조 공동주택 (현지자재 활용) 3. 기존 북한 주택 구조 리모델링</p> <p>공급 규모 : 연평균 약 100만명 (25만 세대 공급)</p> <p>남북한 농어촌 및 산간 지역</p> <p>① 북한의 내륙 거점도시 5개소(각 2만명) ② 남한의 내륙 거점도시 3개소(각 2만명) ③ 남북한 거점도시 확장</p>	<p>주거공급 계획</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 남북한 거점도시 외 각 도별 주거 확대공급 ● 북한 주거환경 개선사업 시행 (리모델링) ● 3단계 공동개발 및 주거공급 추진

다섯째, 완성단계(P4)는 남북한 평화공존 체제가 안정되어 국토균형발전을 추진하는 단계이다. 리모델링 등 북한 주거환경 개선사업을 지속적으로 추진하고, 남북한 전역을 대상으로 주거지 재생사업을 시행하는 단계이다. 특히 농어촌 및 산간지역에 대한 종합적인 국토발전을 꾀하며 지역성을 반영한 주거공급 및 주거환경개선을 추진한다.

〈표 23〉 완성단계 개요

P4. 완성단계		
주거공급 계획지역 	북한 국토종합발전계획 주거계획 유형 : 저렴한 주택공급 주거공급타입 : 북한 지역별 특성 최적화 (리모델링, 통일주거, 임시주거단지 등) 공법 : 종합적 건축공법 공급 규모 : 연평균 약 50만명 (12만5천 세대 공급)	한반도 국토종합발전 주거공급 계획 (주거환경 개선) 주거공급 계획 ● 북한 주거환경 개선사업 시행 (리모델링 포함) ● 국토균형발전 및 주거지 재생사업 시행
	북한	
	단계별 북한 주거공급에 있어 북한 경제특구 및 거점중심의 주거공급이 이루어져, 농어촌 및 산간지역에 대한 종합적인 국토발전을 위한 지역성을 반영한 주거공급을 통해 균형적인 국토발전을 위한 공급전략이 필요	

남북한 공동변영의 기초가 되는 건축·주거환경 개선은 북한지역뿐만 아니라 남한지역에서도 이루어져야 한다. 남한지역의 경우 통계적으로 1998년도에 이미 주택 공급률 100퍼센트를 달성하였고, 최근에는 주거의 양적 공급보다 주거환경의 질적 향상에 초점이 맞추어져 있다. 그럼에도 불구하고 특정지역(산업거점지역, 농어촌지역)의 경우 아직 주거환경의 질적 향상이 필요한 지역이 많이 분포되어 있다. 과거 경제개발위주의 정부정책에 의해 준 공업지역으로 지정된 경우, 일자리 공급을 위한 단지계획 위주로 도시가 정비되면서 주거, 상업 등의 여타 기능이 안정적으로 수용되지 못했기 때문이다.

향후 이러한 취약 지역에 대한 맞춤형 주거환경 개선이 함께 이루어져야 남북한 공동번영을 위한 최종목표인 한반도의 균형적인 국토개발의 완성을 이룩할 수 있다.

남북한 평화공존에 따른 주거공급 및 인프라 공급은 남한과 북한의 주거환경수준 격차를 줄이는 계획과 함께 북한의 전반적인 기반시설 확충 및 안정적인 주거환경조성을 목표로 해야 한다. 남북의 균형적인 국토개발을 위한 첫 단계로서 북한지역의 주거환경과 인프라 현황에 대한 정확한 파악이 필요하다. 기존 북한관련 연구에 있어 보안법 위반으로 북한자료의 확보 및 공개가 힘들다는 이유로 한정적인 정보만으로 연구가 이루어졌다는 점에서, 보다 실질적인 북한의 주거환경 실태 및 인프라 현황에 관한 연구가 이루어져야 한다. 향후 남북한 경협이 본격적으로 추진되면 더욱 명확한 건축데이터를 수집할 수 있을 것으로 보인다.

또한 북한의 지리적, 기후적, 지형적 특성을 고려한 주거공급계획이 필요하다. 평양을 제외하고 지방 도시의 낙후된 기반시설로 인하여 전력 및 에너지 공급이 이루어지고 있지 않은 지역이 상당수 존재하는 것으로 파악되고 있다. 탈북자들의 증언에 따르면 북한의 주거수준이 우리의 1970년대의 시골과 비슷한 상황으로 판단되므로 북한지역에 대한 주거공급계획에 앞서 북한지역에 공급하는 주거수준에 대한 고민이 필요할 것이다.

IV. 주거공급 단계별 법제 정비 방안

Ⅲ장에서 언급한 단계별 주거공급을 위해 필요한 법제 정비 방안을 제안하면 다음과 같다.

1. 준비단계에서의 법제 정비 방안

준비단계는 한반도의 균형적 경제발전과 공동번영을 위한 선언에 입각하여 향후 북한과 추진될 경제협력에 대비하는 단계이다. 따라서 이 단계에서는 북한 내 주거환경 및 인프라 현황의 파악, 기존 정책 및 선행연구의 분석, 주변국과의 협의 등이 진행된다. 이 단계에서

구체적으로 법제를 정비하지는 않으며, 향후 북한과의 경제협력에 대비하기 위한 기존 법제 분석과 다양한 대안 구상이 추진된다.

준비단계에서의 주거공급을 준비하는 과정은 남북경협 재개 관련 준비사항 검토, 기존시설 정비·복구 방안 마련, 추가 공동개발 및 운영을 위한 산업단지 개발방안 수립, 주거공급 입지선정 체크리스트를 통한 임시주거 입지선정, 남북한 내 산업·관광단지의 배후주거지 입지 검토, 남북한 건설·건축 인프라 공급방안 설정, 주거공급 및 인프라 공급을 위한 법제도 수립 제안, 1단계 남북한 주거공급 및 단지조성을 위한 인프라 구축 등이다.

한편, 법제 정비 방안을 구상함에 있어서 선행되어야 할 요건은 남북경협에 대한 남한과 북한의 정책 방향이다. 다시 말하면 남한이 인도적 차원에서 북한에 주거를 공급한다는 관점이 아니라 북한과 경제적으로 협력하기 위하여 필요한 사업을 추진한다는 사항에 대한 견지이다.

그간 북한과의 경협이나 각종 합의의 내용을 살펴보면, 남한 영역과 북한 영역에 대한 구분이 주요하게 작용함을 알 수 있다. 이를 감안한다면, 북한 영역에서 사업이 실시되는 경우에는 기본적으로 북한의 영향 하에 두되, 관련법이 부재하거나 법령의 내용이 사업의 목적에 부합하지 않는 경우에는 남북이 합의하여 공동의 법을 제정하거나 합의를 체결하는 등의 법제 정비가 추진될 것이다. 개성공업지구를 추진하면서 북한이 개성공업지구법을 제정하고, 그 하위의 준칙들은 남한의 건축법 등 법제와 기준을 준용한 것이 대표적인 사례이다. 북한의 준칙으로 준용할 수 있는 남한의 건축분야 법제와 기준들은 다음과 같다.

- 건축법, 시행령, 시행규칙
- 건축물의 설계도서 작성기준
- 건축물의 구조기준 등에 관한 규칙
- 건축물의 설비기준 등에 관한 규칙
- 건축물의 피난·방화구조 등의 기준에 관한 규칙
- 건축구조기준

- 건축물 마감재료의 난연성능 및 화재 확산 방지구조 기준
- 건축물의 냉방설비에 대한 설치 및 설계기준
- 고강도 콘크리트 기둥·보의 내화성능 관리기준
- 내화구조의 인정 및 관리기준
- 벽체의 차음구조 인정 및 관리기준
- 소규모건축구조기준
- 소음방지를 위한 층간 바닥충격음 차단 구조기준
- 자동방화셔터 및 방화문의 기준
- 범죄예방 건축기준
- KCS 41 00 00 건축공사표준시방서
- 실내건축의 구조·시공방법 등에 관한 기준
- 주차장법, 시행령, 시행규칙
- 주택법, 시행령, 시행규칙
- 주택단지 분할 건설·공급 절차 및 방법에 관한 기준
- 주택건설기준 등에 관한 규정, 주택건설기준 등에 관한 규칙
- 주택의 설계도서 작성기준
- 공동주택 결로 방지를 위한 설계기준
- 공동주택 디자인 가이드라인
- 공동주택 층간소음의 범위와 기준에 관한 규칙
- 공동주택 바닥충격음 차단구조인정 및 관리기준
- 건강친화형 주택 건설기준
- 에너지절약형 친환경주택의 건설기준
- 최저주거기준
- 장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률, 시행령, 시행규칙

- 화재예방, 소방시설 설치·유지 및 안전관리에 관한 법률, 시행령, 시행규칙
- 고층건축물의 화재안전기준(NFSC 604)

같은 방식으로 남한 영역에서 사업이 실시되는 경우에는 기본적으로 남한의 법의 영향 하에 두되, 관련법이 부재하거나 법령의 내용이 사업의 목적에 부합하지 않는 경우에는 남북이 합의하여 공동의 법을 제정하거나 합의서를 체결하는 등의 법제 정비가 추진될 것이다.

2. 개시단계에서의 법제 정비 방안

개시단계는 남북교류협력지구(개성공단, 금강산) 정상화를 위한 인프라·시설 정비·복구, DMZ 인근 남북한 거점도시 개발을 위한 협의 및 추진, 북한 경제개발구 및 경제특구 중 공동개발 우선순위·추진방향 설정, 1단계 공동개발 및 주거공급 추진, 2단계 남북한 주거공급·단지조성을 위한 인프라 구축 등이 추진되는 단계이다.

이 단계에서 법제 정비를 위해 필요한 사항으로 먼저, DMZ인근 거점도시 개발에 적용할 수 있는 법을 정비하는 것이 있다. 도시를 개발함에 있어서 법제적으로 접근하는 방법은 2가지가 있다. 하나는 북한의 개성공업지구법, 남한의 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법, 세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법 등 해당 구역을 하나의 특별지역으로 설정하고, 특별지역 건설 또는 설치에 관한 특별법을 제정하는 방안인데, 해당 도시에 대하여 법제적 차원에서 전반적인 사항을 규정할 수 있다는 장점이 있다. 다른 하나는 기존의 법들을 부분 개정하여 현행 법적 상태에서 적용하는 방안이다. 예를 들어 산업입지법 및 개발에 관한 법률에서 대상으로 통일주거단지를 포함하는 등의 개정을 검토할 수 있다.

이 단계에서 법제 정비를 위해 필요한 다른 하나는 북한의 경제개발구법과 경제특구에 대한 개별 특구법들, 그리고 합작·합영·외국인기업법 등 북한의 관련법의 개정을 요청하는 것이다. 현재 북한의 경제개발구법과 경제특구에 대한 개별 특구법들에서는 기업의 경제활동에 대한 권리와 보상 등을 명시하고 있으나, 그 내용의 구체성이 부족하고 신뢰성이 부족한 부분이 있으므로 이러한 부분을 보완할 필요가 있다. 아울러 해당

법들에는 주거공급 등에 관한 부분이 결여되어 있다. 따라서 주거공급과 관련한 법령을 포함하도록 보완할 필요가 있다.

1단계 공동개발 및 주거공급 추진과 관련해서는 주거시설의 수준을 정함에 있어서의 법적 정비가 필요하다. 이는 기술적 기준을 정함에 있어서의 법적정비를 의미한다. 남과 북의 경제격차, 1단계 사업 추진을 위한 막대한 예산소요, 남한 주민과의 형평성 등을 감안하며, 현재 남한의 기술적 기준을 그대로 적용하기에는 무리가 있다. 따라서 주거시설의 수준을 정함에 있어서의 기술적 기준의 내용을 정의하는 법제 정비 방안이 필요하다.

3. 전개단계에서의 법제 정비 방안

전개단계에서는 2단계 공동개발 및 주거공급 추진, 남북한 거점도시 외 주거확대 공급계획 수립, 3단계 남북한 주거공급 및 단지조성을 위한 인프라 구축 협력단계 주거공급 전략 수립 등이 추진된다.

우선 전개단계에서는 개시단계에서 언급했던 법제 정비 방안이 그대로 적용될 수 있다. 그러나 전개단계에서부터는 지역이 달라진 것도 있지만 신도시계획 규모의 주거계획 유형이 추가된다. 따라서 상기에서 언급한 산업입지법 등 기존의 법률을 적용하는 것보다는 ‘(가칭)통일주거단지 공급 및 건설에 관한 법’이나 행복도시건설법 등 특별법을 제정하여 운영하는 방안을 추진할 필요가 있다. 아울러 주거수준이 국내 최저주거기준이 아닌 UN에서 정한 최저주거기준으로 상향되므로 이에 따라 기준을 정비할 필요가 있다.

그러나 북한 영역에 있는 단지들을 대상으로 남한의 법을 적용할 수 없을뿐더러, 화해단계에서 가능했던 북한법 하위 세부기준을 남한법으로 구성하는 방식의 적용은 어려울 수 있다. 이는 개발규모의 문제, 다수의 지역을 대상으로 하는 문제 등에 기인한다. 이 때 구상할 수 있는 방법은 남북이 공동 제정한 법의 적용을 받는 일종의 한시적 분리공간을 조성하는 방안이다. 그러나 이 지역에 대한 북한 주민들의 대량 이주가 발생하는 등 예상치 못한 상황이 발생할 수도 있으므로 북한과의 긴밀한 협조가 필요할 것이다.

4. 발전단계에서의 법제 정비 방안

발전단계에서부터는 사업모델과 소유권 등에 관한 검토가 이루어져야 한다. 북한의 현재 살림집법과 민법에서는 개인의 살림집 소유는 허용하되, 매매는 불가능한 것으로 규정하고 있다. 그러나 실상은 일반주민들이 살림집을 개인소유하기보다는 이용권을 배정받아 생활하고 있으며, 일부 돈주들에 의해 살림집의 매매(건설 포함)도 벌어지고 있다. 민간건설사 또는 공공기관의 주택공급에 소요되는 비용을 회수함에 있어서 북한에의 차관방식 또는 남측 기업부담 방식 또는 북한 주민(혹은 돈주)의 부담 방식 또는 남측 정부의 부담 방식 등 다양한 방식이 검토되고 남북 간 협의에 따라 결정·추진되어야 하며, 이에 따른 북한의 법의 개정을 요청하거나, 국내법을 보완하는 등의 정비가 필요하다.

5. 완성단계에서의 법제 정비 방안

완성단계에서는 남북한 국토균형발전 및 주거지 재생사업이 시행된다. 주거환경의 질적 개선과 남북한 인구의 안정적 정착을 위하여 주거수준의 향상과 지역적 특성에 맞는 단지를 조성함에 필요한 법제적 정비가 이루어져야 한다. 도시재생, 리모델링과 관련한 법제 정비(도시재생 특별법 등)가 필요하며, 이에 대한 기술적 기준의 정비가 필요하다.

아울러 사업예산을 마련하기 위한 대안들의 모색이 필요하며, 이를 지원할 수 있는 법제적 정비가 필요하다.

V. 북한 주거시설 기준 수립 방향 제안

UN에서 발표한 남북한 국민 총소득 및 1인당 국민총소득을 살펴보면 현재 북한의 경제적 상황이 1970년대 중반 남한의 상황과 유사함을 알 수 있다. 즉 거의 40년의 차이가 발생한다.

〈표 24〉 남북한 국민총소득 및 1인당 국민총소득 비교 (출처: UN, 통계청)

연도	북한 국민총소득(US\$)	남한 국민총소득(US\$)	남한/ 북한	북한 1인당 국민총소득(US\$)	남한 1인당 국민총소득(US\$)	남한/ 북한
1970	5,536,461,399	8,950,000,000	1.6	434	280	0.6
1971	6,112,253,385	10,330,000,000	1.7	466	310	0.7
1972	6,747,927,737	11,510,000,000	1.7	501	340	0.7
1973	7,449,712,221	14,530,000,000	2.0	539	430	0.8
1974	8,224,482,293	18,960,000,000	2.3	582	550	0.9
1975	9,079,828,451	23,080,000,000	2.5	630	650	1.0
1976	9,452,101,417	28,730,000,000	3.0	645	800	1.2
1977	9,839,637,575	35,030,000,000	3.6	661	960	1.5
1978	10,243,062,716	47,100,000,000	4.6	680	1,270	1.9
1979	10,663,028,288	62,790,000,000	5.9	699	1,670	2.4
1980	11,100,212,447	70,900,000,000	6.4	717	1,860	2.6
1981	11,510,920,308	78,120,000,000	6.8	733	2,020	2.8
1982	14,458,999,109	80,040,000,000	5.5	907	2,040	2.2
1983	14,444,314,022	85,830,000,000	5.9	891	2,150	2.4
1984	13,765,856,805	93,660,000,000	6.8	836	2,320	2.8
1985	13,567,444,194	99,930,000,000	7.4	812	2,450	3.0
1986	15,341,830,154	116,200,000,000	7.6	904	2,820	3.1
1987	16,170,275,070	145,020,000,000	9.0	940	3,480	3.7
1988	16,128,181,818	187,530,000,000	11.6	868	4,460	5.1
1989	17,720,454,545	225,240,000,000	12.7	911	5,310	5.8
1990	16,705,529,954	272,600,000,000	16.3	835	6,360	7.6

연도	북한 국민총소득(US\$)	남한 국민총소득(US\$)	남한/ 북한	북한 1인당 국민총소득(US\$)	남한 1인당 국민총소득(US\$)	남한/ 북한
1991	15,553,953,488	322,050,000,000	20.7	753	7,440	9.9
1992	13,841,904,762	357,450,000,000	25.8	659	8,170	12.4
1993	11,678,199,052	391,590,000,000	33.5	547	8,860	16.2
1994	9,333,962,264	442,590,000,000	47.4	432	9,910	22.9
1995	5,214,553,991	522,980,000,000	100.3	239	11,600	48.5
1996	10,527,906,977	593,470,000,000	56.4	476	13,040	27.4
1997	10,308,837,209	608,170,000,000	59.0	461	13,230	28.7
1998	10,259,534,884	466,110,000,000	45.4	455	10,070	22.1
1999	10,264,651,163	473,420,000,000	46.1	451	10,160	22.5
2000	10,592,558,140	504,940,000,000	47.7	461	10,740	23.3
2001	11,006,976,744	550,390,000,000	50.0	475	11,620	24.5
2002	10,887,000,000	593,840,000,000	54.5	467	12,460	26.7
2003	11,028,000,000	639,410,000,000	58.0	470	13,350	28.4
2004	11,145,000,000	751,630,000,000	67.4	472	15,630	33.1
2005	13,001,262,595	856,970,000,000	65.9	547	17,790	32.5
2006	13,741,418,190	966,590,000,000	70.3	574	19,950	34.8
2007	14,348,787,042	1,091,730,000,000	76.1	596	22,420	37.6
2008	13,327,334,234	1,118,650,000,000	83.9	550	22,800	41.5
2009	12,043,547,737	1,037,380,000,000	86.1	495	21,040	42.5
2010	13,959,676,365	1,053,300,000,000	75.5	570	21,260	37.3
2011	15,719,337,792	1,125,790,000,000	71.6	639	22,540	35.3
2012	15,961,839,394	1,232,160,000,000	77.2	645	24,550	38.1
2013	16,601,843,464	1,298,960,000,000	78.2	668	25,760	38.6
2014	17,462,290,487	1,360,130,000,000	77.9	699	26,800	38.3
2015	16,386,170,005	1,390,080,000,000	84.8	652	27,250	41.8
2016	16,836,500,418	1,418,910,000,000	84.3	667	27,690	41.5
2017	17,403,539,152	1,460,490,000,000	83.9	686	28,380	41.4

경제적 상황에 대한 남북 간 비교 외에 북한과 남한의 주거시설 수준 현황을 비교해보면, 먼저 <표 12, 13, 14>를 통해 2008년 기준 북한 주택의 난방시설 현황이 1980년의 남한과 유사한 수준이어서 약 28년의 격차가 있다는 점을 알 수 있다.

그리고 <표 10>을 통해 2008년 기준 북한 주택의 위생시설 현황을 살펴보면 수세식 위생시설이 차지하는 비율이 59.4%, 전통식 위생시설이 차지하는 비율이 40.5%로 나타났는데, 이는 1990년 기준 남한의 수세식 화장실 비율이 51.3%, 재래식 화장실 비율이 48.3%인 것을 감안하면 약 15년 정도의 격차가 있다는 점을 알 수 있다.²⁹⁾

또한 아래 <표 25>와 같이 북한의 상수도 보급률이 남한에 비해 약 20년 정도의 격차가 있다는 점을 알 수 있다.

<표 25> 북한의 상수도 보급률 변화

조사 시점	1988년	1994년	1996년	1998년	2000년	2008년	2009년	2010년
북한(%)	74.2	86.0	53.0	75.0	80.1	85.0	87.0	88.0*
남한1(%)	74.2	82.1	83.6	87.1	88.7	90.1	93.5	-
남한2(%)	83.3*	90.3*	90.9	91.5	94.1	96.8	97.4	97.7
북한과 유사한 남한의 시점	해당시점 북한자료의 신뢰성이 낮아 제시하지 않음			1985년 (76.2%)	1987년 (79.1%)	1988년 (83.3%)	1989년 (87.0%)	1990년 (87.5%)
남북한 격차				13년	13년	20년	20년	20년
북한자료 출처	북한 도시 경영성 (1988)	건설관련 장관회의 북한 제시 자료 (2001년 5월)		WHO/ UNICEF (1998)	WHO/ UNICEF (2002)	북한통계청 인구일제 조사 (2009)	WHO/ UNICEF (2009)	WHO/ UNICEF (2012)

주: 남한1은 광역상수도 및 지방상수도 급수인구를 기준으로 산정한 값이며, 남한2는 마을상수도 및 소규모 급수시설로 급수인구를 포함해 산정한 값임. 국제적으로 후자의 기준을 활용하는 경우가 많으므로, 국가 간 비교를 위해서는 후자의 기준을 활용하는 것이 바람직함(*는 추정 값을 의미) 남한 자료 출처: 환경부 환경통계포털

자료: 서울대학교 산학협력단(2013), 통일을 대비한 북한 상하수도 인프라 구축을 위한 연구, 통일부
출처: (재)대한기계설비연구원(류형규), 국토교통과학기술진흥원 건설기술연구사업 '통일대비 북한 SOC 현황조사 및 시나리오 기반 주거공급·인프라조성 기본계획' 보고서 및 연구성과물(2018)

29) 1995년에 남한은 수세식 화장실 비율이 75%, 재래식 화장실 비율이 24.3%로 크게 증가한다. 국토연구원, "주택부문 총량지표 연구", 1999, 16면.

		1961년	1971년	1981년	1991년	2000년	2016년
상수도	보급률[%]	17%	36%	57%	80.1%	87.1%	98.9%
	1인1일 급수량[L]	102L	173L	264L	376L	380L	339L
하수도	보급률[%]			8.3%	35.7%	70.5%	93.2%
	시설용량[천톤/일]			485	5,258	18,400	25,398 (2015년)
전력	1인당 전력소비량[kWh]	46		915	3,297	5,067	9,699
	총발전량[GWh]	1,936			183,366 (1994년)	290,443	560,985
에너지	에너지생산[천toe]			13,031	23,356	32,641	51,682
	*석탄, LNG, 수력, 원자력, 신재생 화력						
난방연료 [단위:%]	연탄			80.5	29.0	0.8	2.6
	석유			4.7	53.2	41.4	22.1
	*난방연료별 표본가구의 분포(2014에너지 지출조사)			-	14.8	50.1	63.2
	열			-	-	5.3	9.8
	*기타:전기 및 신재생에너지 등			14.8	3.0	2.4	2.3
	기타						

[그림 6] 국내 인프라 수준의 변화

출처: (재)대한기계설비연구원(류형규), 국토교통과학기술진흥원 건설기술연구사업 '통일대비 북한 SOC 현황조사 및 시나리오 기반 주거공급·인프라조성 기본계획' 보고서 및 연구성과물(2018)

주거공급계획이 단계별로 변화하고 이에 따라 단계별 주거공급 관련 법제가 정비되므로 주거시설 기준 역시 단계별로 변화하여야 한다. 또한 현재 북한의 주거시설의 수준뿐만 아니라 경제적, 사회적, 문화적 수준 역시 큰 차이가 있으므로 이러한 차이를 극복하는 과정에 따라 주거시설 기준 역시 변화하여야 할 것이다. 아울러 공급과 수요가 가능한 산업적, 경제적, 물리적 상황을 감안하여 주거시설 기준이 수립되어야 할 것이다.

북한은 조선민주주의인민공화국 건설법에서 건설의 원칙들을 명시하고 있으며, 건설총계획의 작성원칙에서는 도시적 차원의 내용들도 명시하고 있다. 또한 건설기준의 제정, 적용에 관하여도 명시하고 있다. 그러나 이는 원칙과 이론적인 내용에 그칠 뿐, 실제 적용에 있어서는 지켜지지 않고 있다는 것이 일반적이다. 건축을 전공한 탈북자의 증언에 따르면 건축물의 내진기준 등 이론적 내용이 타 국가들과 비교하였을 때 질적으로 낙후되지는 않은 것으로 추정할 수 있다. 따라서 최신 기준의 적용에 관한 사항은 결국 북한이 해당 기준에서 명시한 내용을 이행할 수 있는 경제적, 사회적 준비가 되어있는지에 대한 것으로 귀결되어야 함을 알 수 있다.

따라서 남북경협에 대비하여 북한에 주거를 공급하기에 앞서 전제들을 설정할 필요가 있다. 첫째, 거주자가 남한, 북한 사람 중 누구인지, 둘째, 주거공급에 필요한 재원을 남한, 북한, 또는 제3자 중 어느 곳이 조달하는지, 셋째, 주거공급에 필요한 자재나 장비, 기술인력의 조달이 어떠한 방식으로 가능한지가 그것이다.

가령 한반도에너지개발기구(KEDO) 경수로 사업이나 평양 유경체육관, 금강산관광사업 같은 경우 사업에 참여했던 사람들의 증언에 따르면 북한의 자재와 인력을 활용하려고 하였으나 자재의 질과 수급의 문제, 북한 인력의 전문성 부족 및 관리 어려움 등으로 인하여 남한의 자재, 장비, 기술인력 또는 제3국의 근로자를 투입하였다고 한다. 개성공업지구의 경우에도 이와 유사하였으며, 건설에 소요되는 자원 역시 남한에서 공급되었다. 이러한 경우에는 남한의 주거공급을 위한 기준들을 쉽게 적용할 수 있을 것이며, 일례로 개성공업지구에서 사용된 건축준칙을 비롯한 세부지침, 규칙들은 남한의 건축법, 동법 시행령 및 시행규칙, 이하 각종 기준들을 그대로 적용하였다.

이상의 내용은 감안하면, 주거시설 기준을 수립, 운용하는 방법은 다음의 3가지를 구상할 수 있다.

첫째, 해당 지역에 적용하는 특별법을 제정한 경우에 해당 지역에 특화된 주거시설 기준을 수립하는 방안이다. 개성공업지구가 사례이다.

둘째, 북한 전역에 적용할 수 있는 주거시설 기준을 수립하는 방안이다.

셋째, 북한 전역에 적용할 수 있는 범용적인 주거시설 기준을 수립하고, 일부 지역 또는 일부 항목에 특화된 세부 기준을 수립하는 방안이다. 현재 북한의 경우 평양과 평양 이외의 지역, 도시와 지방 간 주거수준 및 인프라 수준의 격차가 상당하고, 지형·기후적 영향과 지역별 경제적 격차가 상당하므로 장기적으로 바람직한 방법일 것이다.

그러나 완전한 통일이 되지 않은 상황에서 두 번째, 세 번째 방법은 북한의 법제를 전반적으로 정비해야하는 방법이므로 적용에 긴 시간이 필요할 것이다.

통일 전 단계에 해당하는 남북경협에 대비한다는 취지에서는 그간의 사례들을 보았을 때 첫 번째 방법만이 적용 가능할 것이며, 재원은 남한 또는 제3자의 지원으로 조달하게 될 것이고, 거주자는 남북한 사람 모두를 대상으로 하되, 시설의 수준을 구분할 수는 있을 것이다. 또한 최대한 북한 내에서 자재를 조달하도록 하되 경제성과 품질을 감안하여

필요한 경우 남한 또는 제3국의 자재를 조달하는 것을 고려할 수 있을 것이다.

따라서 첫 번째 방법을 준비하는 것이 유효할 것으로 판단되는데, 개성공업지구 사례를 살펴보면 건축분야에 대하여 건축준칙, 건축에 관한 세부지침, 건축물의 구조에 관한 세부지침, 건축물의 설비에 관한 세부지침, 건축물의 피난 및 방화구조 등에 관한 세부지침, 설계도서작성에 관한 세부지침, 건설사업자 선정지침을 제정하였다. 지침의 명칭에서 알 수 있듯이 남한의 법제를 기본으로 불필요한 조항들을 일부 삭제 또는 조정하여 그대로 사용하였음을 알 수 있다. 가령 건축준칙의 경우 건축법을 활용하였으며, 건축에 관한 세부지침은 건축법 시행령, 시행규칙을 활용한 것이다.

그런데 이는 개성공업지구처럼 남한이 전적으로 해당 지구를 개발한다는 경우에 한해서 가능하다. 즉, 남한의 자본과 전문인력, 장비, 자재 등이 투입되는 경우에 한해서는 남한의 기존 법제를 활용하여 해당 지역에 특화된 주거시설 기준을 수립하는 것이 가능하다. 만약 해당 지구 또는 일부 시설물에 대하여 북한의 자본이 공동으로 투자되거나, 중국이나 러시아 등 제3국이 개입하거나, 또는 특정 지역을 선정하지 않는 경우에 있어서는 북한의 기준을 따르거나 국제적인 기준을 따르는 등 기준 적용방안을 달리 모색해야할 수도 있을 것이다.

본 연구에서 제안한 주거공급 로드맵은 기본적으로 남북경협에 대비하여 특정지역을 지정하는 것이 전제되어 있다. 따라서 남북경협이 이루어지는 특정지역에서 적용하는 특화된 주거시설 기준을 수립, 운영하는 것이 가능할 것이다. 그 내용은 IV.1에서 언급한 남한의 건축분야 기준들의 내용으로 구성될 것이다.

그 방법은 현재 남한의 건축법과 규칙들이 여러 가지로 존재하듯이 그대로 별개의 기준들로 수립, 운영하는 방법이 있을 것이고, 다른 한편으로는 미국의 국제주거코드(IRC; International Residential Code)처럼 주거시설에 특화된 기준을 제정할 수도 있을 것이다. 해당 기준은 주거시설에 한정하여 행정 등 일반사항, 계획 및 시공, 구조성능, 화재안전, 사용안전, 실내환경, 위생, 복지, 자원효율화, 기계설비, 전기설비 등에 관한 내용을 규정하고 있다. 즉 현재 우리의 건축법이나 주택법의 장별 제목에 해당하는 내용들에 관하여 주거시설에 특화된 세부적인 내용들을 종합하여 단일 기준을 마련하는 것도 가능할 것이다. 현재 남한의 경우 여러 정부부처가 각기 다른 영역성을 지니고

주거시설에 관련된 각 분야별 기준들을 운영하고 있지만, 남북경협지역에서는 남과 북이 공동으로 설립한 기구의 영향 하에 있으므로 부처별 소관에 대한 구분 없이 통합된 기준을 적용하는 것도 대안의 하나가 될 것이다.

기준을 수립, 운용하는 틀이 상기한 바와 같다면, 기준의 수준을 설정하는 방향도 고려가 되어야 한다. 앞서 언급한 것처럼 남북한의 경제적, 지리적, 인프라적, 사회적 격차가 상당한 현실에서 남한의 기준을 현시점에서 그대로 적용하기에는 어려움이 있을 수 있다.

현재 주택법 제35조(주택건설기준)에서는 1. 주택 및 시설의 배치, 주택과의 복합건축 등에 관한 주택건설기준, 2. 세대 간의 경계벽, 바닥충격음 차단구조, 구조내력(構造耐力) 등 주택의 구조·설비기준, 3. 부대시설의 설치기준, 4. 복리시설의 설치기준, 5. 대지조성기준, 6. 주택의 규모 및 규모별 건설비율에 대하여 시행령에서 정하도록 명시하고 있다. 동법 시행령 제45조(주택건설기준 등에 관한 규정)에서는 주택건설기준 등에 관한 규정으로 주택건설에 관한 각 사항을 정한다고 명시하고 있고, 이는 다시 주택건설기준 등에 관한 규칙(국토교통부령 제584호)에서 상세히 다루도록 되어 있다.

주택건설기준 등에 관한 규정을 살펴보면 다음과 같다.

<표 26> 주택건설기준 등에 관한 규정 과거, 현재 비교

1991.01.15. 제정	2018.12.31. 개정
제1장 총칙	제1장 총칙
제1조(목적)	제1조(목적)
제2조(정의)	제2조(정의)
제3조(적용범위)	제3조(적용범위)
제4조(기타 부대시설)	제4조(삭제)
제5조(기타 복리시설)	제5조(삭제)
제6조(단지안의 시설)	제6조(단지안의 시설)
제7조(적용의 특례)	제7조(적용의 특례)
제8조(다른 법령과의 관계)	제8조(다른 법령과의 관계)
제2장 시설의 배치등	제2장 시설의 배치등
제9조(소음등으로부터의 보호)	제9조(소음방지대책의 수립)
	제9조의2(소음 등으로부터의 보호)
제10조(공동주택의 배치등)	제10조(공동주택의 배치)
제11조(지하층의 활용)	제11조(지하층의 활용)
제12조(주택과의 복합건축)	제12조(주택과의 복합건축)
제3장 주택의 구조·설비등	제3장 주택의 구조·설비등

1991.01.15. 제정	2018.12.31. 개정
제13조(기준척도)	제13조(기준척도)
제14조(세대간의 경계벽등)	제14조(세대간의 경계벽등)
	제14조의2(바닥구조)
	제14조의3(벽체 및 창호 등)
제15조(승강기등)	제15조(승강기등)
제16조(계단)	제16조(계단)
	제16조의2(출입문)
제17조(복도)	제17조(복도)
제18조(난간)	제18조(난간)
제19조(마감재료등)	제19조(삭제)
제20조(수납공간등)	제20조(삭제)
제21조(변소등)	제21조(삭제)
제22조(경사로등)	제22조(장애인등의 편의시설)
제23조(장애인전용주택의 시설기준)	제23조(삭제)
제24조(구조내력등)	제24조(삭제)
제4장 부대시설	제4장 부대시설
제25조(진입도로)	제25조(진입도로)
제26조(주택단지안의 도로)	제26조(주택단지 안의 도로)
제27조(주차장)	제27조(주차장)
제28조(관리사무소)	제28조(관리사무소)
제29조(조경시설등)	제29조(삭제)
제30조(수해방지등)	제30조(수해방지등)
제31조(안내표지판등)	제31조(안내표지판등)
제32조(통신시설)	제32조(통신시설)
	제32조의2(지능형 홈네트워크 설비)
제33조(보안등)	제33조(보안등)
제34조(가스공급시설)	제34조(가스공급시설)
제35조(공동저수시설)	제35조(비상급수시설)
제36조(저탄시설등)	제36조(삭제)
제37조(난방설비등)	제37조(난방설비 등)
제38조(쓰레기투입시설)	제38조(폐기물보관시설)
제39조(공중변소)	제39조(영상정보처리기기의 설치)
제40조(전기시설)	제40조(전기시설)
제41조(소방시설)	제41조(삭제)
제42조(텔레비전공동시청안테나)	제42조(방송수신을 위한 공동수신설비의 설치 등)
제43조(급·배수시설)	제43조(급·배수시설)
제44조(배기설비)	제44조(배기설비 등)
제45조(우편물수취함)	제45조(삭제)
제5장 복리시설	제5장 복리시설

1991.01.15. 제정	2018.12.31. 개정
제46조(어린이놀이터) 제47조(상업지역등에서의 어린이놀이터 설치기준의 완화) 제48조(의료시설) 제49조(일반목욕장) 제50조(구매시설) 제51조(생활시설) 제52조(유치원등) 제53조(주민운동시설) 제54조(근린공공시설용 대지) 제55조(노인정등)	제46조(삭제) 제47조(삭제) 제48조(삭제) 제49조(삭제) 제50조(근린생활시설 등) 제51조(삭제) 제52조(유치원) 제53조(삭제) 제54조(삭제) 제55조(삭제)
제6장 대지의 조성	제6장 대지의 조성
제56조(대지의 안전)	제56조(대지의 안전)
제57조(간선시설)	제57조(간선시설)
제7장 주요구조부용 주택자재	제7장 공동주택 바닥충격음 차단구조의 성능등급 인정 등
제58조(주택자재산업의 등록신청등)	제58조(공동주택성능등급의 표시)
제59조(주택자재산업자의 등록말소등의 공고)	제59조(삭제)
제60조(주택자재의 품질검사기관등의 지정)	제59조의2(삭제)
	제60조(삭제)
	제60조의2(바닥충격음 성능등급 인정기관)
	제60조의3(바닥충격음 성능등급 및 기준 등)
	제60조의4(신제품에 대한 성능등급 인정)
	제60조의5(신제품에 대한 성능등급 인정 절차)
	제60조의6(전문위원회)
	제60조의7(공동주택 바닥충격음 차단구조의 성능등급 인정의 유효기간 등)
제61조 (주택자재의 품질검사)	제61조(인정기준의 제정·개정 신청 등)
제8장 우량주택자재	제8장 공업화주택
제62조 (우량주택자재의 인정)	제61조의2(공업화주택의 인정등)
제63조 (인정취소의 공고)	제62조(삭제)
	제62조의2(삭제)
	제63조(인정취소의 공고)
	제9장 에너지절약형 친환경 주택 등
	제64조(에너지절약형 친환경 주택의 건설기준 등)
	제64조의2(삭제)
	제65조(건강친화형 주택의 건설기준)
	제65조의2(장수명 주택의 인증대상 및 인증등급 등)
	제66조(규제의 재검토)

제정 당시인 1991년과 현재 운용 중인 규정의 조문을 비교하면 시대적 변화에 따라 개정된 내용을 파악할 수 있다. 예를 들어, 제정 당시에 존재했던 제36조(저탄시설 등), 제39조(공중변소) 등은 시대변화에 따라 삭제되었다. 하지만 나무나 석탄을 주로 사용하는 현재 북한의 일반적인 실정에는 적합하다.

현재 규정의 하위 행정규칙으로는 지능형 홈네트워크 설비 설치 및 기술기준, 건강친화형 주택 건설기준, 공동주택 결로 방지를 위한 설계기준, 공동주택 등을 띄어 건설하여야 하는 공장업종, 공동주택 디자인 가이드라인, 공동주택 바닥충격음 차단구조인정 및 관리기준, 공동주택의 소음측정기준, 벽체의 차음구조 인정 및 관리기준, 에너지절약형 친환경주택의 건설기준, 중앙집중 난방방식의 공동주택에 대한 난방계량기 등의 설치 기준 등이 있다. 이는 현재 남한의 상황에서는 적합하지만 북한의 현재 상황에는 적합하지 않을 수 있다.

최저주거기준 역시 제정 당시인 2004년 6월에 비하여 현재는 개선되었다. 제4조(구조·성능 및 환경기준)에 “안전한 전기시설과 화재 발생 시 안전하게 피난할 수 있는 구조와 설비를 갖추어야 한다”는 문구가 추가되었으며, 가구구성별 최소 주거면적이 1인 12㎡에서 14㎡로 증가되었고, 2인 20㎡에서 26㎡로, 3인 29㎡에서 36㎡, 4인 37㎡에서 43㎡ 등으로 증가되었다.

2019년 8월 6일에는 건축법 시행령 개정안이 공포되었는데, 어린이나 노약자, 환자 등이 이용하는 건축물에는 가연성 외장재를 사용할 수 없고, 화재에 강한 외부마감재를 사용하는 대상도 높이가 기존 6층 또는 22미터 이상인 건축물에서 3층 또는 9미터 이상인 건축물로 강화하였다. 내진안전성을 강화하기 위하여 필로티 건축물에 대해서도 화재안전성을 강화하고, 계단의 위치를 정하도록 하였다.

한국개발연구원에서는 남북 간 격차에 따른 사회적 부작용을 최소화하기 위한 목적으로 통일 이후 남북한 경제, 노동 분야 등의 한시적 분리 방안을 제안하기도 하였다.³⁰⁾

이에 착안하여 남북한 주거시설기준을 한시적으로 분리하여 운용하는 것도 고려할 수 있을 것이다. 그러나 남한의 주거시설기준은 점차 더욱 선진화될 것이고, 남북경협이 재개되어 북한이나 남한지역을 대상으로 남한이 특구를 개발하는 상황에서 선진화된

30) 전홍택, 『남북한 경제통합 연구: 북한경제의 한시적 분리 운영방안』, 한국개발연구원, 2012.

남한의 주거시설기준을 적용하는 것은 무리가 없겠으나, 향후 북한 지역에 남과 북이 공동으로 본격적인 주거공급을 시작하거나 통일이 완성되는 시점에서는 남북 간 경제, 사회, 문화적 격차로 인하여 기준의 통합 적용이 어려울 수 있으므로 그 격차를 줄이기 위한 선제적인 준비가 필요할 것이다.

VI. 결론

남북관계가 긴장과 완화의 국면을 모두 경험하고 있다. 개성공업지구와 금강산관광지구의 경험의 다시 재개되고, 추가적인 경험을 추진할 수 있는 상황이 전개되길 기대한다.

개성공업지구에서의 전례가 있기 때문에 앞으로 추가적인 경험을 추진함에 있어서 경험지역에 대하여 남한의 건축분야 법제와 기준들을 준용하는 것은 어렵지 않을 것이다. 그러나 북한의 일반지역과 밀접하게 연계되거나 특정 지구로 지정되지 않은 상황에서 우리의 기준들을 준용하는 것은 어려울 것이다. 또한 북한의 주택 구매에 대한 측면도 감안하면 우리의 기준에서 정하고 있는 주거시설의 수준을 그대로 적용하기에는 무리가 있을 것이다. 따라서 사업의 내용이 정해지고 난 이후에 기준의 수준을 조정하는 과정이 필요할 것이다.

연구를 수행함에 있어서 북한에 관한 자료를 입수하지 못하는 어려움이 있었다. 앞으로 경험 재개에 대한 준비가 개시됨에 따라 최신의 자료를 입수하고 이에 따라 관련 연구가 지속적으로 수행되어야 할 것이다.

참고문헌

1. 국내 문헌

- 경남대학교 극동문제연구소 편, 『2017-2018년 한반도리포트 한반도 정세: 2017년 평가 및 2018년 전망』, 경남대학교 극동문제연구소, 2017.
- 김근용, “북한의 주거실태와 주택투자 소요 추정”, 『건설경제』 제57권 가을호, 2008, 34-39면.
- 김용태, “북한지역의 주택문제와 통일과정의 정책방향”, 대한건설협회·대한건축학회 세미나-급변하는 통일시대의 북한 주택 대량공급 방안, 서울, 2014. 3. 24.
- 김주현, “북한의 생활 인프라 개선을 위한 관련 사업 육성 및 제도화 방안 연구”, 통일부 연구보고서, 2014.
- 대한건축학회, “통일대비 북한 SOC 현황조사 및 시나리오 기반 주거공급·인프라조성 기본계획”, 국토교통과학기술진흥원, 2018.
- 대한건축학회, “통일대비 북한 건축산업 인프라 개선을 위한 기술개발 기획”, 국토교통과학기술진흥원, 2016.
- 문지훈·김세훈, “북한 나선시 도시개발과 남산 18호동 살림집을 통해 본 북·중 합작 개발의 특성”, 『국토계획』 제50권 제1호, 2015, 115-134면.
- 송용준, “한반도 통일 후 남한유입 북한주민을 위한 임시주거 입지선정에 관한 연구” 서울대학교 석사학위논문, 2015.
- 이상준 외 3인, 『통일기반 강화를 위한 북한 거점도시 발전모형과 남북협 실천전략 연구』, 국토연구원, 2014.
- 이석기·양문수·정은이, 『북한 시장실태 분석』, 산업연구원, 2014.
- 전홍택, 『남북한 경제통합 연구: 북한경제의 한시적 분리 운영방안』, 한국개발연구원, 2012.

정은이, “북한 부동산 개발업자의 등장과 함의에 관한 분석”, 『KDI 북한경제리뷰』
2016년 9월호, 2016, 51-89면.

최상희 외 3인, 『북한 주택사업 중장기 전략 연구』, 한국토지주택공사 토지주택 연구원,
2018.

최상희 외 4인, 『북한주택 현황조사 분석연구』, 한국토지주택공사 토지주택 연구원,
2015.

2. 북한 문헌

로동신문, “신년사 김정은”, 2018. 1. 1.

3. 기타

국가정보원, 북한법령집, 2017.

국토연구원, “주택부문 총량지표 연구”, 1999.

김용현, “[기고] 남북회담을 한반도 안정화의 출발점으로,” 매일경제, 2018. 1. 10.

정은이, “꿈틀거리는 북한의 부동산 시장”, 『통일시대』 통권 제106호, 2015.

<http://webzine.nuac.go.kr/tongil/sub.php?number=847>

조준현, “북한 주택, 한 주택 2가구 동거…인프라 낙후(3)”, 오마이건설뉴스, 2015. 2. 16.

<http://www.ohmycon.co.kr/news/articleView.html?idxno=14866>

(검색일: 2019. 9. 16.)

통계청, UNFPA·북한 중앙통계국 인구일제조사, 2008.

통계청, 북한통계, 2008.

2019년
남북
법제
연구보고서

4

PART

북한 선박안전체계
현대화 지원형
남북협력모델에 관한 연구

유진호

PhD, JD, 뉴욕주변호사, 한국선급

북한 선박안전체계 현대화 지원형 남북협력모델에 관한 연구

An Inter-Korea Collaboration Model by Supporting
the Modernization of the Ship Safety System of North Korea

유진호 / PhD, JD, 뉴욕주변호사, 한국선급

차 례

- I. 들어가는 말: 해양으로부터의 접근
- II. 통일기반조성 협력모델로서
선박안전체계와 거버넌스
 - 1. 상업적 행위 모델의 한계와 대북제재
국제법제의 포괄성
 - 2. 보편적·공생적 협력공간으로서의 해양
 - 3. 선박안전체계 거버넌스
 - 4. 선박검사의 공익성
- III. 북한의 선박안전검사 현황
 - 1. 북한 선박의 규모, 선원 및 검사조직
 - 2. 북한선박의 안전검사현황
 - 3. 선박안전검사체제 현대화의 시급성
- IV. 남북한 협력모델: 북한 선박안전체계
현대화 지원 사업
 - 1. 선박검사 협력의 규범적 근거
 - 2. 북한선박 안전검사체제 거버넌스 진단과
지원방안
 - 3. 선박안전 남북 민관회의체의 신설
 - 4. 미국 및 유엔안전보장이사회 사전양해 강구
- V. 결어

I. 들어가는 말: 해양으로부터의 접근

분단국가에게 필요한 것은 통일 이전에 우선적으로 분단국가 양자 간 신뢰를 회복하고 공통점을 확대해 나갈 수 있는 평화조성사업을 실행하는 것이다. 평화조성사업은 민간 주도일 수도 있고 정부 주도일 수도 있으나, 진행과정에서 어떤 크고 작은 어려움이 발생한다 할지라도 지속시킬 가치가 있다. 그간 남북한 평화조성사업으로서 한국정부는 개성공단사업과 금강산관광사업을 추진한 바가 있었으나 성공과 아쉬움의 사례로 남아 있다. 두 사례의 공통점은 법적 절차 구축과 경제적 투자에 상당한 경제·사회적 비용이 소요되었다는 점이고 예기치 못한 국내외 정치적 이슈 발생 시 언제든지 해당 사업 전체가 위기에 처할 수 있는 사업이었다는 점이다. 이미 경험한 바와 같이 개성공단과 금강산 관광이 전면 중단됨에 따라 주된 투자를 담당했던 대한민국 정부와 민간 기업은 막대한 경제적 손해를 맛보게 되었다. 과거와 마찬가지로 2019년도에도 남북한 화해협력 무드는 냉온을 반복하고 있으며 그 가운데 멈추어 버린 평화조성사업을 회복하고자 하지만 북한과 미국 간 극적인 타결이 없이는 멈추어 버린 기차와 같은 상황이다.

본 논문에서는 유엔안전보장이사회, 미국연방의회 그리고 미국대통령의 행정명령 등의 제재 범위에서 벗어나면서 남북한 관계를 개선시킬 수 있는 방안, 다른 말로 통일기반조성을 위한 협력사업의 적합한 모델로서 “북한 선박안전체계 현대화 지원사업”을 제시하고자 한다. 이 모델은 지정학적, 정치적, 경제적 리스크 등을 최소화하면서 남북한 화해 분위기를 중장기적으로 조성할 수 있고 더 나아가 주변국(중국, 러시아, 일본)까지도 동참시킬 수 있는 방안으로 사료된다. 본 논문은 그간의 육상으로부터의 상업적 접근법의 한계(규범적, 지리적, 정치적, 사회적 변수에 취약)에 착안하여 새로운 접근법으로서 해양으로부터의 공익적 접근법을 화해협력모델로 제시하고자 한다.

구체적으로는 「상업적 행위」를 매개로 한 협력모델보다는 「공익적 행위」를 매개로 하는 협력모델을 통해 국제사회의 지지를 획득하고 남북한의 규범적·지리적·정치적·사회적 변수로부터 보다 자유로우면서 지속가능한 중장기적 관계 개선을 지향하는 방안이다. 여기에서 공익적 협력모델의 긍정적 효과는 북한뿐만 아니라 남한, 러시아, 중국, 그리고 일본 등의 해역까지 포함된다는 점에서 그 공익성은 확산성과 당위성을 지닌다.

무엇보다도 우리는 이미 세월호 사고와 같은 재난적 성격의 안전사고가 초래하는 막대한 사회적 비용과 국민적 고통을 체험한 바 있다. 향후 남북 경제협력 모드로 전환될 경우 남북한 간 급격한 선박 교통량 증가로 대형 해상사고가 언제든지 발생할 수 있으므로 그 정치적·사회적 악영향을 사전에 고려하고 정책에 예방적 조치를 반영하여야 한다. 본 논문은 남북한 간 해상노선에서 제2의 세월호 사고 예방에 기여하고자 한다.

현대사회의 위험 리스크는 대부분 시스템적 리스크(systemic risk)¹⁾로서 이들은 표면에 명백히 드러나지 않고 숨어 있다는 특징을 가지고 있으며 그 리스크는 한 영역에 국한되지 않고 두 개 이상의 영역에 교차적으로 걸쳐있다(transboundary)²⁾는 점에서 특정 법률, 특정 정책, 특정 기술에 초점을 두기보다는 거버넌스를 전체적으로 파악하는 포괄적 접근법이 보다 효율적이다. 특히 기술의 진보가 해상의 불예측적 위험과 쉴 새 없이 조우하는 해상의 안전의 경우 더욱 그러하다. 따라서 본 논문은 선박안전체계의 거버넌스를 핵심적인 요소로 보았고 북한의 안전 거버넌스를 정상화시키는 데 남한의 거버넌스 구성주체와 기능이 충분히 지원가능하다고 보았다.

1) Renn, Ortwin et al, "Coping with Complexity, Uncertainty and Ambiguity in Risk Governance: A Synthesis" 40:2 *Ambio* 231, 2011, p. 234.

2) Baldwin, Robert et al, *Understanding Regulation 2nd Ed.*, Oxford: Oxford University Press, 2012, p. 84.

II. 통일기반조성 협력모델로서 선박안전체제와 거버넌스

1. 상업적 행위 모델의 한계와 대북제재 국제법제의 포괄성

2017년 9월 유엔 안전보장이사회의 대북제재 결의안 2375호는 90%에 이르는 북한수출 제한뿐만 아니라 심지어 합작회사(joint venture)의 설립마저도 금지³⁾하여 북한이 해외로부터 기술습득 통로까지 차단하였다.⁴⁾ 또한 동년 12월 유엔 안전보장이사회 대북제재 결의안 2397호는 추가적인 정유수입제한, 원유수입한도유지, 해외외화획득인력의 북한송환 등을 강제화하였고 해상분야에서는 유엔제재를 위반하는 북한국적선박에 대하여 유엔회원국이 해당 선박을 검사, 체포 및 억류하는 것을 허락(authorize)하는 내용까지 포함하게 되었다.⁵⁾ 또한 북한국적 선박에 대한 일체의 보험가입까지도 금지하고 있다⁶⁾. 나아가 제재의 효율성을 강화하기 위하여 유엔 안전보장이사회는 해상에서 북한의 수출입과 관련된 무역선박에 대한 감시를 유엔회원국들에게 협조를 요청⁷⁾함으로써 사실상 북한의 수출입 무역활동은 해상봉쇄(북한의 항만, 공항 등의 소유나 지배하는 자에 대한 제재⁸⁾까지 포함) 되었다고 보는 것이 맞는 단계에까지 도달하게 되었다. 이로써 유엔 안전보장이사회의 대북한 제재는 2006년부터 다수⁹⁾의 유엔안전보장이사회 결의안¹⁰⁾에 의해 포괄적이고 전면적인 제재수준에까지 이르게 되었다.¹¹⁾

3) UN Security Council Resolution, “Non-proliferation/Democratic People’s Republic of Korea” UNSCR 2375(2017). 이상 유엔안전보장이사회 결의안은 UNSCR <http://unscr.com/en> 에서 확인 가능함.

4) UN Security Council Resolution, “Non-proliferation/Democratic People’s Republic of Korea” UNSCR 2375(2017). See United Nations, Security Council, “Security Council Imposes Fresh Sanctions on Democratic People’s Republic of Korea, Including Bans on Natural Gas Sales, Work Authorization for Its Nationals”, 2017. UN <https://www.un.org/press/en/2017/sc12983.doc.htm> (검색일: 2019.6.26.)

5) See United Nations, Security Council, “Security Council Tightens Sanctions on Democratic People’s Republic of Korea, Unanimously Adopting Resolution 2397(2017)”, 2017. <https://www.un.org/press/en/2017/sc13141.doc.htm> (검색일: 2019.6.26.)

6) UN Security Council Resolution, “Non-proliferation/Democratic People’s Republic of Korea” UNSCR 2397(2017).

7) *Ibid.*

8) US Executive Order 13810(2017.9.20.)

9) UN Security Council Resolution, UNSCR 1718(2006), 1874(2009), 2087(2013), 2094(2013), 2270(2016), 2321(2016), 2356(2017), 2371(2017), 2375(2017), 2397(2017).

10) See United Nations, Security Council, *supra* note 5.

이러한 상황은 사실상 평화분위기 조성을 위한 남북한의 유연한 협력 사업에 결정적인 제한요소로서 작동하고 있다. 향후 유엔과 미국의 대북한제재는 희망과 절망의 시그널을 반복할 가능성이 상존한다. 규범적으로도 유엔을 통한 제재, 미국의 의회를 통과한 법령을 통한 제재¹²⁾, 미국대통령의 직접적인 행정명령(executive order) 등을 통한 제재 등 3가지 국내적 그리고 국제적 법원(法源)을 모두 활용하고 있는 상태이다.¹³⁾ 따라서 북한에 대한 국제 관계상 법적 제재의 틀은 탄탄하게 갖추어져 있어서 일시적인 제재완화는 언제든 전면적인 제재복구로 현실화될 수 있어서 지속가능하고 중장기적인 남북협력 사업의 구상 자체를 곤란케 하고 있다. 극동아시아의 복잡한 지정학적 역학관계는 대북제재의 범망의 무게감¹⁴⁾을 더 체감토록 하고 있다.

2. 보편적·공생적 협력공간으로서의 해양

가. 국제사회의 공생적 협력

해양은 평화기반조성을 위한 접근영역으로서 고려할 만하다. 오늘날 지구환경보호의 어젠다 강화로 해양은 유엔해양법협약(United Nations Convention on the Law of the Sea; UNCLOS)¹⁵⁾의 조화적 규범력 하에서 인류공통의 유산인 해양의 가치를 함께 실현하는 영역으로 발전하고 있다. 즉 해상 선박안전강화, 해양생태계보호, 해양오염방지

- 11) 북한선박 “와이즈어니스트”호는 2019년 7월 19일 뉴욕남부 미연방법원에서 매각허가가 이루어졌는데 본 선박은 북한 선박을 불법운송하는 데 사용되어 유엔안보리 제재위반 혐의로 인도네시아에서 억류된 후 미국 뉴욕법원에서 압류조치되었던 선박이었다. 연합뉴스, 2019.7.20.
<https://www.yna.co.kr/view/AKR20190720014200504> (검색일: 2019.8.5.)
- 12) 예를 들어, Sec. 104, North Korea Sanctions and Policy Enhancement Act of 2016 (NKSPEA) (22 U.S.C. 9214).
- 13) 유엔안전보장이사회, 미연방의회, 미연방대통령 등의 대북한 제재규범에 대해서는 Congressional Research Service(Updated 2019.6.6.), “North Korea: Legislative Basis for U.S. Economic Sanctions” at 43-60.
- 14) 북한 선박에 대한 제재는 심지어 영해뿐만 아니라 공해상에서도 북한 출입선박에 대한 화물검사를 해야 한다는 주장까지 주변국에서는 제기되어 왔다. 이상 김일경, “일본, 북한출입 선박의 화물검사를 위한 법개정 움직임”, KOTRA 해외시장뉴스, 2009.
- 15) 대한민국은 1983년 3월 14일 서명(signature)하였고, 1996년 1월 29일 비준(ratification)하였음. 북한은 1982년 12월 10일 유엔해양법협약에 서명하였으나 공식적인 비준(ratification)은 하지 않은 상태임. United Nation Treaty Collection, “Law of the Sea”, 2019.8.6.
https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXI-6&chapter=21&emp=mtdsg3&clang=_en#EndDec (검색일: 2019.8.6.)

등을 위해 각국이 함께 협력하는 「공생적 협력 공간」으로 변모해 가고 있는 것이다.¹⁶⁾ 국제사회는 선박의 안전과 해양환경보호를 극대화하기 위하여 유엔 산하의 특별기구인 국제해사기구(International Maritime Organization: IMO)¹⁷⁾¹⁸⁾의 규제 거버넌스를 지속적으로 확대하여 전 세계의 선박 설계, 건조, 관리, 운항에 관한 안전 기준과 환경 기준을 국제협약(international convention)이라는 규제형식¹⁹⁾을 통하여 일원화시켜 왔다. 그리고 국제해사기구(IMO)의 규제 집행력을 확보하기 위해 각국 해사당국은 국제해사기구의 기준에 따른 공인선박검사기관(Recognized Organizations; RO)²⁰⁾을 지정하여 선박검사현장에서 국제적으로 통일되고 일관된 국제협약의 해석과 적용을 도모하였다. 더 나아가 항만을 보유한 지역 국가들 간 양해각서를 체결하여 항만에 입항하는 외국선박의 해사안전 및 해양환경보호에 관한 국제협약 준수여부를 동일한 기준에 근거하여 검사하고, 강제조치를 취함으로써 해상 안전과 환경보호에 관한 인류공통의 가치를 실현하고 국제해사기구(IMO)의 규제활동을 전폭적으로 지원하고 있다.

-
- 16) 규제이론(Regulatory theory)의 관점에서 해양 분야는 각국 정부, 국제기구, 해양기업 등 공·사 이해관계자들의 협력에 의해 어떤 산업 부문보다도 높은 규제 준수성을 보이고 있다. ‘Smart Regulation’에 관하여는 Gunningham, N, Grabosky, P and Sinclair, D, Smart Regulation: Designing Environmental Policy, Oxford: Oxford University Press, 1998. 참조.
- 17) 국제해사기구(IMO)는 1948년 ‘정부 간 해사자문기관 설립을 위한 협약’(Convention establishing the Inter-Governmental Maritime Consultative Organization (IMCO))이 채택되고 10년 후인 1958년 발효되면서 유엔의 특별기구로 설립되었다. 위 협약 제1조는 국제해사기구(IMO)의 목적이 정부 간 협력을 증진하는 기구가 되어 국제 해운무역과 관련된 일체의 기술적 사안에 대한 규칙과 실행에 관여하여 해사 안전, 항해 효율성, 선박기인 오염방지 등에 관한 최고의 표준을 채택하는 것임을 밝히고 있다.
- 18) 국제해사기구(IMO)는 국제해사 거버넌스의 핵심적인 역할을 수행하는 초국가적인 규제기구이다.
- 19) 국제해사기구(IMO)는 1958년 설립 이후 약 60여 년 동안 국제해상인명안전협약(SOLAS)와 국제해양 오염방지협약(MARPOL)을 포함한 약 50여 개의 국제협약과 그 하위규범으로서 안전, 보안, 환경에 관한 1,000개 이상의 코드(Code; 한국어로 규약이라고 번역되기도 함) 및 권고사항(Recommendations)을 제정하여(이상 Kostoglou Georgios-Rafail, “IMO Conventions and Codes”, IMO, 2014, p. 8.) 글로벌 해양 안전과 환경보호에 절대적인 기여를 하였고 174개의 회원국 간 해사안전과 환경보호에 관한 법령의 차이를 최소화하여 규범적 통일화와 보편화를 달성하였다. 더 구체적인 내용은 Chircop, Aldo, (forthcoming in 2019) “5. The quest for universality and uniformity: theory and practice of international maritime regulation” In Jason Chuah (Ed.), Research handbook on Maritime law and Regulation (116-147), Camberley Surrey, UK: Edward Elgar Pub, p. 131.
- 20) 공인선박검사기관의 개념과 요건 그리고 역할에 대해서는 SOLAS의 부속규칙인 국제공인선박검사규칙(IMO RO Code; Resolution MSC.349(92)(Adopted on 21 June 2013) - Code for Recognized Organization)에서 상세히 규정되어 있다. 공인선박검사기관은 각국의 선박검사기관으로서 정부의 승인을 받고 동시에 국제해사기구에도 보고된 단체로서 정부를 대신하여 또는 대리하여 국제협약과 자국법령에 근거하여 선박을 검사하고 적합성 평가를 인증하는 단체이다. 구체적인 설명은 유진호·이상일, “미국 민간위탁법제상 국가사무의 기능적 유형화와 공인선박검사기관(RO)의 지위 일고찰”, 『해사법연구』 제28권 제2호, 2016, 241면, 각주 22번.

나. 안전규제의 국제적 보편성과 통일성

국제해사기구(IMO)의 가장 큰 업적은 안전규제의 국제적 보편성과 통일성을 구축하였다는 점이다. 이는 다만 국제협약이라는 입법행위뿐만 아니라 각국의 항만 등 현장에서의 집행행위까지 포함한다. 국제협약의 보편적 규제 집행력을 강화시키기 위하여 국제해사기구(IMO)의 항만국통제 관련 결의(Resolution)²¹⁾의 공식적 지원 하에 세계 각국은 지역별로 항만국 통제에 관한 양해각서²²⁾를 체결하여 선박의 등록국가(이하 기국; flag state)의 1차적 안전규범 집행력(자국선박에 대한 법정증서 발급 등)을 측면 보완하고 있다. 즉 자국 항만에 입항하는 외국선박에 대하여 2차적인 안전규범 집행력(기준미달 외국선박 출항정지조치 등)을 실행²³⁾함으로써 국제해사기구(IMO)의 국제협약의 보편성과 통일성을 극대화하고 있다. 이러한 외국정부에 의한 항만국 통제제도는 어떤 산업부문에서도 쉽게 발견될 수 없는 독특하고 유일한 제도로서 해사분야에서 인명의 안전과 해양환경보호를 위하여 주권국가의 규범적 누수를 효과적으로 차단하는 주권국가들 사이의 자발적 협력체계인 것이다. 심지어 그간 북극해 주변국의 폐쇄적 규제영역이었던 북극마저도 북극이사회(Arctic Council) 소속국가들의 절대적인 영향력에서 벗어나 극지 선박의 안전과 해양환경보호를 극대화하기 위하여 국제해사기구(IMO)의 규제 거버넌스 안에 포함되어

21) IMO Resolution A.682(17) on Regional Co-operation in the Control of Ships and Discharges Promoting the Conclusion of Regional Agreements.

22) 항만국통제는 국제적으로 동일한 지역을 공유하는 국가들 간 양해각서(MOU) 체결에 의해 실시되는데 현재 9개의 양해각서(유럽 및 북대서양지역의 Paris MoU, 아시아 태평양 지역의 Tokyo MoU, 라틴 아메리카 지역의 Acuerdo de Viña del Mar, 캐리비안 지역의 Caribbean MoU, 서부와 중앙 아프리카 지역의 Abuja MoU, 흑해 지역의 Black Sea MoU, 지중해 지역의 Mediterranean MoU, 인도양 지역의 Indian Ocean MoU, 그리고 바레인, 쿠웨이트, 오만, 콰타르, 사우디아라비아 및 UAE 지역의 the Riyadh MoU)가 체결되어 운용되고 있다. 또한 미국은 미해안경비대를 통하여 독자적으로 항만국 통제제도를 실시함으로써 실제로 10번째에 해당한다. 이상 IMO, "Port State Control", <http://www.imo.org/en/OurWork/MSAS/Pages/PortStateControl.aspx> (검색일: 2019.8.6.)

23) 대한민국의 항만국통제 근거법으로는 선박안전법 제68조와 해사안전법 제55조를 들 수 있다.

선박안전법 제68조(항만국통제) ④ 해양수산부장관은 제1항에 따른 항만국통제 결과 선박의 구조·설비·화물 운송방법 및 선원의 선박운항지식 등과 관련된 결함으로 인하여 해당 선박 및 승선자에게 현저한 위험을 초래할 우려가 있다고 판단되는 때에는 출항정지를 명할 수 있다.

해사안전법 제55조(외국선박 통제) ① 해양수산부장관은 대한민국의 영해에 있는 외국선박 중 대한민국의 항만에 입항하였거나 입항할 예정인 선박에 대하여 선박 안전관리체제, 선박의 구조·시설, 선원의 선박운항지식 등이 대통령령으로 정하는 해사안전에 관한 국제협약의 기준에 맞는지를 확인할 수 있다.

② 해양수산부장관은 제1항에 따른 확인 결과 외국선박의 안전관리체제, 선박의 구조·시설, 선원의 선박운항지식 등이 국제협약의 기준에 미치지 못하는 경우로서, 해당 선박의 크기·종류·상태 및 항행기간을 고려할 때 항행을 계속하는 것이 인명이나 재산에 위험을 불러일으키거나 해양환경 보전에 장해를 미칠 우려가 있다고 인정되는 경우에는 그 선박에 대하여 항행정지를 명하는 등 필요한 조치를 할 수 있다.

2017년 1월부터 국제해사기구(IMO)가 제정한 'Polar Code'의 적용을 받는 개방적 다자 체계로 전환되었다.²⁴⁾ 이러한 현상은 선박사고로 인한 인명사고와 해양기름유출 등으로 인한 해양환경피해는 한 국가만의 문제가 아니라 바다를 공유한 다른 모든 국가들의 공동의 이익 및 이해와 직결된다는 인류 보편적 가치인식이 확산되고 있음을 시사한다.

3. 선박안전체계 거버넌스

가. 거버넌스의 구성주체와 역할

선박안전체계는 ① 국제기구(보편적 안전표준 제정자), ② 기국정부(1차 집행기관)²⁵⁾, ③ 항만국 정부(2차 집행기관), ④ 조선소·기자재업체·선주 등 선박산업계(표준 이행의무자), ⑤ 해상보험·금융산업(약관을 통한 표준이행 강제), ⑥ 시험기관(부품 성능평가), ⑦ 공인선박 검사기관(민간 안전표준 제정, 정부검사 위탁수행, 공적 및 사적 표준 적합성 평가)²⁶⁾ 등 7개의 당사자와 역할로 구성된다. 전체의 이해당사자와 직접적으로 연결되어 활동하는 매개자는 공인선박검사기관으로서 이들은 국제기구, 기국정부, 항만국 정부, 산업계, 해상보험, 시험기관 등과 접촉면을 가지고 표준과 기술 및 정보를 교환하고 순환시키는 역할을 한다.

그러므로 선박안전체계의 거버넌스는 정부와 민간의 긴밀한 협업구조와 산업생태계 내 정보의 순환을 필수적 요소로 한다. 이는 글로벌 거버넌스이면서 그 체계가 국내적

24) 이에 관한 구체적 내용에 대해서는 유진호, “지구온난화에 따른 국제해사기구 Polar Code 발효와 향후의 과제: 북극과 남극의 개방적 규제와 친환경정책 여젠다 확장의 기점”, 한국법제연구원, 2019. 참조.

25) 세월호 사고 후 정부는 첫째, 해사안전감독관제도를 신설하여 직접적인 안전감시를 수행하기 시작하였다. 해양수산부, “2019년 해사안전 시행계획”, 2019. 25면에 따르면 정부의 직접적인 지도감독 실적은 여객선의 경우 1,208회 지도감독, 개선명령 997건, 항행정지 11척을 실시하였고 화물선의 경우 1,604회 지도감독, 개선명령 3,035건, 항행정지 17척, 그의 원양어선의 경우 162회의 지도감독과 개선명령 238건을 실시하였다. 이는 협력을 본질로 하는 해운산업계 내 취약한 이해상충관계 위반가능성을 차단하기 위해 정부가 직접 해사안전감독관을 채용하여 불시점검을 제도화시킨 것이다. 이는 향후에도 한국 해사안전체계에 상당한 기여를 할 것으로 예상된다. 둘째, 여객선의 과적여부를 현장에서 감시하는 해운법상의 선박운항관리자를 해운조합에서 공공기관으로 이전하는 등의 조치를 통해 해운조합과 선박운항관리자의 이해상충관계를 제거하고 정부가 지배하는 공공기관에 의한 직접적인 감시를 실체화한 것으로 볼 수 있어서 마찬가지로 연안여객 및 화물 안전에 상당한 기여를 할 것으로 예상된다.

26) 여객선 선주 등의 화물과적을 감시하는 해운법상의 선박운항관리자는 넓은 의미에서의 선박검사기관에 포함이 가능하다.

차원에서도 유사하게 운용된다는 점에서 국내적 거버넌스이다. 또한 특정 당사자가 전체를 지배하지 못하고 다른 당사자의 기능에 필수적으로 의존하여 자신의 기능을 수행한다는 점에서 당사자 관계는 「상호의존관계」라고 정의할 수 있다.

나. 거버넌스의 동력: 투명성, 견제적 상호협력, 생태계적 교정성

선박안전체계 거버넌스를 움직이는 동력은 무엇일까? 첫째, 투명성이다. 객관적이고 투명한 안전표준의 제정과 공개, 산업계의 표준의 준수와 이행의 객관화, 기국정부와 항만국정부의 일관된 표준의 집행과 강제, 보험 및 금융 내 핵심산업표준의 약관화, 공인선박검사기관을 통한 독립적이고 투명한 선박검사 등이 가장 우선적으로 구조화되어야 한다.²⁷⁾ 선박안전체계의 객관성과 투명성이 약화될 때 위 7개의 거버넌스 당사자들과 거버넌스 기능들이 순차적으로 견제능력을 상실하게 되면서 선박 사고와 재난이 발생할 수 있다. 상호의존관계는 협업을 필수화하지만 동시에 이해상충관계도 발생시키게 된다. 거버넌스 내 이해상충관계의 철저한 제도적 차단²⁸⁾만이 거버넌스의 투명성을 지켜낼 수 있다.

둘째, 견제적 상호협력이다. 도덕불감증과 마찬가지로 안전 불감증은 거버넌스의 결손상태(deficiency)를 인지하면서도 이를 적극적으로 치유하거나 교정하지 못하는 사회적·문화적·제도적 한계상황이라고 평가할 수 있다. 결손상태가 마치 정상적인 것(normal state)으로 습관화되고 관습화되어 문화의 일부가 되는 사회구성원의 문화적 정신상태(cultural psychic)는 안전과 관련된 대부분의 산업 및 제도 안에 정도를 달리하여 형성되어 있다. 기계문명과 통신문명이 고도화되면서 고효율성이라는 미명하에

27) 이런 의미에서 한국해양교통안전공단이 2019.8.7. 한국투명성기구와 반부패 및 청렴도 제고를 위한 업무협약을 체결한 것은 선박안전체계 거버넌스의 관점에서 바람직한 행위이다. 관련 한국해양교통안전공단 보도자료, “한국해양교통안전공단, 한국투명성기구와 업무협약 체결”, 2019.8.9. <https://www.komsa.or.kr/frt/boardView.do?strCurMenuId=468&nTbBoardArticleSeq=600591121> (검색일: 2019.8.10.)

28) IMO RO Code, Part 2, Section 2.3 (Independence) (“The RO and its staff shall not engage in any activities that may conflict with their independence of judgement and integrity”).
IMO RO Code, Part 2, Section 2.4 (Impartiality) (“The personnel of ROs shall be free from any pressures, which might affect their judgement in performing statutory certification and services. Procedures shall be implemented to prevent persons or organizations external to the organization from influencing the results of services carried out”).

초고층대형빌딩이 증가하고 항공기, 여객선, 고속철도 등의 대량운송수단이 발달하며, 에너지생산을 최대화하기 위해 원자력발전소, 화력발전소, 수력발전소 등 대형에너지 생산시설이 증가하여 왔다. 거버넌스를 구성하는 공적 주체들과 사적 주체들은 상호협력을 통해 문명을 뒷받침하는 기술의 발전적 개발뿐만 아니라 안전의 관점에서 견제활동을 통해 기술의 위험을 규제하는 제어행위를 법령, 규칙, 표준 등을 통해 수행한다.

셋째, 생태계적 교정능력이다. 안전 거버넌스를 점진적으로 쇠퇴시키는 결손상태가 발생할 때마다 이를 산업생태계 내에서 식별하여 상호 시정토록 정보가 교환됨으로써 생태계 내에서 안전을 위협하는 결손상태의 교정작업이 지속적으로 순환되어야 한다. 이러한 생태계적 교정능력은 현대문명의 위험사회 생태계의 가장 중요한 내재요소이다. 결손적 한계상황을 돌파하기 위해서는 투명성과 견제성을 통해 하자를 지속적으로 적발하고 생태계적 교정능력을 통해 이를 치유토록 하여야 한다. 가장 기본적인 생태계적 교정능력은 각 산업부문마다 발생하는 이해상충관계를 제도적으로 차단하는 시스템의 지속적인 개발과 보완이다. 해사안전체계는 사고를 최소화하여 인명, 재산, 해양환경을 보호하고자 하는 안전생태계 구성요소 간 긴밀한 협업, 견제, 교정 없이는 불가능하다. 즉, 선박의 안전은 정부 단독으로 해결되지 않으며 국제기구의 국제협약 채택 노력만으로도 해결되지 않는다. 반대로 산업계 자체의 자율적 행위에 의존하는 것도 이윤극대화의 기업메커니즘에 종속되어 안전 외재화의 리스크가 크다. 따라서 안전생태계를 구성하는 요소 간 견제와 균형을 통해 안전을 위협하는 요소를 제거하고 밖으로 배출하는 활동이 지속적으로 이루어져야 한다.

거버넌스의 구조와 기능의 정상화를 위해 남한은 선박안전법이 도입된 1961년부터 반세기이상 동안 많은 시행착오를 겪었고 감당할 수 없는 아픔과 슬픔의 재난의 역사를 체험하였으며 재난 후에 거버넌스를 정상화하고자 하는 정부, 국회, 산업계 등의 교정작업이 수반되었다.²⁹⁾ 북한의 선박안전체계 거버넌스는 주요산업이 대부분 국유화 상태이기 때문에 주체와 기능 등의 분화 및 독립성이 명확하지 않아 공적 주체들 간의 감시적 상호작용이 매너리즘에 고착되어 있을 가능성이 크다. 즉 사부문의 기술혁신과 창의성 그리고 경제적 효율성 및 역동성이 결여되어 있기 때문에 북한의 선박안전체계는

29) 예, 2007년 허베이 스피릿 호 태안기름유출사고, 2014년 세월호 사고.

과거시스템의 답습, 단기적 문제해결, 구성원의 책임회피 등에 초점이 맞추어져 있을 가능성이 있다. 또한 정부, 국유기업들 간 그리고 실무 담당자들 사이에 투명성과 견제성이 상당히 저하된 상태에 놓여 있을 가능성도 배제할 수 없다.

다. 거버넌스의 미시적 기능요소

실무에서 효과적으로 선박안전을 확보하기 위해서는 위 거버넌스 하에서 이하의 미시적 기능요소들이 작동되어야 한다.

첫째, 안전 법령 및 표준을 정비해야 한다.³⁰⁾ 둘째, 이해상충관계가 철저히 배제된 제3자 검사조직의 기술 감시 기능이 도면승인, 기술검토, 현장 검사, 화물 과적검사 등 분야별로 작동되어야 한다.³¹⁾ 셋째, 선주의 선박관리역량으로서 기술 관리와 선원관리 기능이 정상적으로 수행되어야 한다. 선박을 24시간 점유하는 자는 선주이기 때문에 선박안전 관리책임은 선주에게 있다. 넷째, 우수한 자질의 선원을 배출할 수 있는 지속가능한 선원공급 및 훈련 시스템이 갖추어져 있어야 한다. 다섯째, 고령선의 효과적인 대체 시스템이 구축되어야 하는데 특히 내항 및 연안 여객의 경우 다중이용선박의 현대화는 중요한 요소이다. 여섯째, 사고 후 구조시스템은 현장지휘 중심형으로 실무성과 실용성을 구비하여야 한다. 일곱째, 안전사고 위험이 큰 다중이용선박일수록 선주의 경영건전성이 확보되어야 기업적 이윤에 의한 안전 외재화를 차단할 수 있다. 선주의 경영건전성과 운임정상화 등을 위한 공적 개입이 필요하다.

라. 안전 관련 산업 생태계 육성

이처럼 선박안전체계는 단순하거나 일의적이지 않고 생태계 전반을 아우르는 통합적

30) 대한민국은 선박안전법상 선박의 물적 감항성과 안전을 위한 기술기준을 규정하고 선급법인은 물적 감항성과 안전에 관한 민간표준을 제정하고 있다. 선원법과 선박직원법 등은 선박의 인적 감항성에 해당하는 선원에 관한 사항을 규정하고 있다.

31) 기술 분야 검사는 소형 선박은 한국해양교통안전공단, 대형 선박은 선급법인이 수행하고 있으며, 화물분야는 연안여객화물선의 경우 한국해양교통안전공단이 선박운항관리자제도를 운영하고 있다. 그리고 정부는 직접 해사안전감독관제도를 운용하고 있다. 이에 추가하여 선사 내 안전관리책임자 제도를 세월호 이후 신설하여 검사를 강화하였고 시민참여 안전점검제도(국민안전감독관)(2019년 도입예정)를 더함으로써 남한은 4종의 검사제도(정부, 선사, 공인선박검사기관, 시민)를 운영하는 체계를 갖고 있다. 이상 해양수산부, “2019년 해사안전 시행계획”, 2019, 117면.

접근을 요구한다. 중장기적으로 한 국가의 선박안전체계가 제대로 구축되기 위해서는 안전관련 민간주체들(특히, 시험, 검사, 인증기관 등)을 육성하기 위한 정책목표들이 설정되고 정부의 직간접적인 지원행정이 수반되어야 한다. 구체적으로 조선소의 설계와 생산의 표준화, 부품조달업체들의 조선기자재 성능시험과 인증, 선주의 안전운항 및 선박관리 시스템, 공인선박검사기관의 육성과 전문화, 항만국통제의 실효성 확보, 선박 설계·건조·관리를 위한 표준개발, 국가 간 안전규칙의 조화, 기술발전과 표준 간 간격최소화, 실효성 있는 국제협약과 국내법규의 제정 및 개정, 고위험선박에 대한 안전검사강화, 양질의 선원과 검사원 양성체계, 상업적 이해충돌의 차단, 선박안전정보의 공개와 투명화, 선주의 재무적 경영건전화 확보, 기업적 이윤과 안전 타협(안전의 외재화) 차단, 노령선 관리강화 및 선박현대화 지원³²⁾, 적정 선원임금구조의 유지 등이 필요하다.

무엇보다도 복잡하고 다원적 요소가 결합된 선박안전체계는 관련 산업의 생태계와 연결되어 있기 때문에 단기간이 아닌 중장기적으로 육성되어야 한다. 선박안전체계는 직접 이윤을 창출하는 도메인은 아니고 오히려 비용이 지출되는 영역이지만 해운산업의 존속을 지탱하는 기반과 같다고 볼 수 있다. 안전시스템에 대한 투자는 사고로 인한 경제손실을 사전에 차단한다는 점에서 중국적으로는 기업에 이익을 창출하는 행위로 볼 수 있다. 그러므로 한 국가의 해상안전에 대해서는 거버넌스 관리의 관점에서 종합적으로 접근하여 안전 관련 산업 생태계의 안전리스크 취약부분을 지속적으로 찾아내고 그에 대한 선제적인 조치를 취하여야 한다.³³⁾

32) 다중이용선박 뿐만 아니라 화물선의 경우에도 선박의 수출입 경제 지원기능을 고려할 때 일정한 공공성을 부여하는 것이 부당하지 않음.

33) 세월호 사고 이전에 2000년대부터 선사의 과적을 점검하는 선박운항관리자(해운법 제22조)의 소속을 연안해운사와 이해관계를 갖고 있는 한국해운조합에서 다른 기관으로 이관할 것에 대해 정부에 수차례 건의하였으나 여러 가지 이유로 실현되지 못하였던 것이(2009년 의원입법으로 제안된 해양교통안전공단법 신설안도 좌절) 재차 조명되고 있다(이상 사공영호, “세월호 사고와 규제 실패의 성격”, 『규제연구』 제25권 제1호, 2016, 78면). 선박운항관리자는 세월호 사고 이후 선박안전기술공단으로 이관되었으며, 선박안전기술공단은 2018년 12월 31일 비로소 해운법 제22조 개정으로 한국해양교통안전공단이라는 이름으로 변경되어 운항관리자 임무를 수행하는 조직으로 확대 개편되었다. 이러한 일련의 변화는 근본적으로 선박안전체계에서 “이해관계의 상충”을 조기에 차단하는 타협불가의 단호한 제도적 차단벽(chinese wall)의 증대함을 일깨워준다. 안전과 재난 관리에 종사하는 시험, 검사, 인증 조직의 경우 그 독립성, 객관성 그리고 투명성을 법령 기타 제도적으로 보장함으로써 1%의 추호의 공적 또는 사적 이해상충관계도 허용하지 않는 결단이 지속될 필요가 있다. 이러한 점에서, 기술의 진보, 표준의 개발 및 산업적 발전은 사적 경제주체가 이끌되 안전과 재난의 관리는 공적 주체가 대행기관이나 민간위탁단체에 포괄적으로 맡기는 방식보다는 직접적으로 관여할 필요가 높다. 즉, 안전관련 공·사 이행주체 사이에 기능과 책임의 분배를 확정하여 실무상 이행주체 간 역할의 경계를 명확히 할 뿐만 아니라 지속적으로 위험 모호 영역을 식별하여 상응하는 대처조치를 실행하는

4. 선박검사의 공익성

가. 선박검사의 개념

안전 거버넌스 내에서 민간 선박기술표준(선급규칙 등) 및 국제해사기구(IMO)의 50개 이상의 국제협약과 1천개 이상의 하위규범 중 선박에 관한 부분을 현장에서 개별 선박별로 구체적으로 적용하는 행위가 바로 선박검사이다. 본래 선박검사는 선주³⁴⁾가 감항성 유지의무³⁵⁾에 따라 선박을 직접 검사하는 1자 검사 또는 자기 검사로부터 시작되었으나 선박의 경제적 가치 전보를 위한 선주의 해상보험계약 체결의 전제조건으로서 이미 약 260여 년 이전부터 독립된 제3의 기술단체³⁶⁾를 통해 선박의 감항성과 안전을 검사하여 왔다. 이에 따라 선주의 선박검사는 ‘선박관리’에 포함되는 것으로 개념이 정리되었고 통상 선주 이외의 정부 또는 민간기술단체가 제3자의 지위에서 독립성과 객관성을 가지고 검사하는 행위로 정립되게 되었다.

한편 선박검사가 기술규칙에 근거하여 선박의 표준적합성을 평가하는 행위임에 비하여 선주의 전반적인 안전의무 이행여부를 감시하고 감독하는 정부의 행위는 광의의 선박검사 개념³⁷⁾에 포함될 수 있으며 협의의 선박검사인 선박안전법상 선박검사와의 구분을 위해 “안전감독행위”라고 분류하는 것이 적절할 수 있다. 예를 들어, 해사안전감독관의 선박 및 선주 불시점검, 선박운항관리자에 의한 화물적재 감시 등이 그것이다.

적극적인 행정행위가 필요하다. 특히 오늘날 전기전자, 컴퓨터, 통신 등의 기술이 선박과 같은 교통수단과 결합함으로써 과학기술과 인간의 위험인지 사이에는 지속적인 간극이 존재하고 또한 증가하고 있다. 이러한 불확정적 리스크(uncertain risk)를 관리하기 위해서 과학기술 전문 평가·인증기관의 사회적 역할과 책임을 재검토할 필요가 있다. 이에 관하여는 유진호, “전문 평가·인증기관의 불법행위책임에 관한 연구: 과학기술 적합성 평가기관을 중심으로” 한국외국어대학교 박사학위논문, 2017, 233면 이하.

- 34) 선주는 선박의 법상 소유자뿐만 아니라 법상 소유자로부터 선박을 통제로 임차하여 자신의 비용과 책임으로 선박에 선원과 부품을 구비시켜 상업적 운행을 지배하는 자까지 포함하는 넓은 개념임.
- 35) 헤이그 비스비 규칙 제3조 및 유엔해양법협약 제94조.
- 36) 이를 통상 선급법인이라 하나 선급법인이 없는 국가인 경우에도 공공기관 또는 유사의 선박검사기술단체를 설립하여 운영하고 있음
- 37) 최광의, 광의, 협의의 선박검사 개념의 분류는 유진호, “선박안전법상 선박검사의 위탁제도에 관한 입법론적 연구” 한국해양대학교 박사학위논문, 2018, 14-33면. 참조.

나. 선박검사의 구성

선박검사는 민간단체(통상 선급법인)가 직접 자체 개발한 선급규칙에 근거하여 선주와의 계약에 의해 독립적인 검사를 실시하는 ‘선급검사’³⁸⁾와 정부가 강제적인 효력을 가진 국제협약 및 관련 국내 법령에 따라 실시하는 ‘정부검사’로 구성된다. 오늘날 선급검사와 정부검사는 그 구분이 곤란할 정도로 상호 밀접하게 결합되고 있는데 그 이유는 대부분의 국가들이 비용절감, 효율성 및 전문성 제고를 위해 선급법인 등 공인선박검사기관에게 정부 검사권을 위탁하여 실시하고 있기 때문이다.³⁹⁾ 한국뿐만 아니라 대부분의 해외 국가들은 각국 정부와 국제해사기구(IMO)에 의해서 법상 공인된 공인선박검사기관에 정부검사권을 위탁하여 선박검사를 실시하고 있다. 따라서 선박검사는 공인선박검사기관이 선주와의 계약에 의해 수행하는 민간 선급검사와 공인선박검사기관이 정부의 위탁을 받아 실시하는 정부검사가 동시적 그리고 병행적으로 실시됨으로써 ‘공적 규제와 사적 규제가 결합된 기술규칙 적합성 평가행위’로 정의가 가능하다.⁴⁰⁾

다. 선박검사의 해사안전공익성

선박검사는 국제법상 유엔해양법협약 제94조에 규정된 기국정부(flag state)의 기국선박에 대한 감항성 확보 책무를 이행하는 본래적 정부기능(inherently governmental functions)⁴¹⁾의 성격을 가지고 있다. 따라서 선박검사는 선박의 안전과 해양환경 보호를 위한 유엔해양법협약 제94조의 국가적 책무 이행행위로서 고도의 공익성을 가진다. 이러한 이유로 각국 정부는 자국이 승인한 국내 및 외국의 공인선박검사기관에 대한 엄격한 자격심사와 품질감시를 하고 있다.⁴²⁾

38) 전세계 국제항행상선의 90%이상이 국제선급연합회(IACS) 소속 12개 선급법인에 의해 검사를 받기 때문에 선급검사는 일반 용어로 정착됨

39) 물론 일부 국가는 정부가 직접 국제협약과 국내 법령을 적용하기 위하여 공무원인 검사관을 채용하여 선박검사를 실시하기도 한다. 한국정부는 그 간 연안여객선의 경우 소형은 선박안전기술공단에 의한 정부검사, 대형은 선급법인에 의한 정부검사와 선급검사를 실시하여 왔으나 세월호 사고 이후에는 이에 추가하여 해사안전감독관을 해양수산부가 직접 운영하여 여객선사의 안전규정 적합성 여부를 지도하고 감독하는 기능을 추가하였다. 이상 이호춘·류희영, “연안여객 안전 지원을 위해 해상여객안전공단(가칭) 설립 필요”, 『KMI 동향분석』 통권 제83호, 2018, 5면.

40) 유진호, 앞의 한국해양대학교 박사학위논문, 67면 이하.

41) 유진호·이상일, “미국 민간위탁법제상 국가사무의 기능적 유형화와 공인선박검사기관(RO)의 지위 일고찰”, 121면, 146면.

특히 공인선박검사기관의 선박검사는 원래 선급검사 등 민간검사로부터 출발하였지만 대부분 국가 주관청의 정부검사권(유엔해양법협약 제94조상의 기국정부의 선박검사 권한) 위탁에 의해 정부검사와 결합되면서 공인선박검사기관의 검사 공익성은 더욱 배가되었다. 이러한 공익성은 첫째, 선박검사의 주체가 되는 공인선박검사기관은 정부의 직접적 승인과 국제해사기구(IMO)의 간접적 승인(자격요건 확인⁴³)에 의한)을 받아 공적 지위를 획득한다는 점, 둘째, 선박검사 기준은 국제해사기구(IMO) 등 다수의 국제협약과 각국의 유효한 국내 법령 그리고 공인선박검사기관이 자체 개발한 민간표준(선급규칙 등) 등이며 특히 그 민간표준은 개별 국가와 국제해사기구(IMO)에 의해 공규범으로 의제⁴⁴)되어 공공재로 볼 수 있다는 점, 셋째, 공인선박검사기관은 해외 주요 항구에 검사조직을 설치함으로써 자국 정부뿐만 아니라 다수의 외국정부⁴⁵)의 선박안전책무를 위탁받아 이행함으로써 초국가적으로 선박안전공익 이행의무⁴⁶)에 기속된다는 점, 넷째, 공인선박검사기관 중 선급법인들의 연합단체인 국제선급연합회(International Association of Classification Societies: IACS)⁴⁷)는 1969년부터 국제해사기구(IMO)의 자문기관(consultative status)⁴⁸)이자 민간단체로서 유일한 옵저버 지위(observer status)⁴⁹)를

42) REGULATION (EC) No 391/2009 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 23 April 2009 on common rules and standards for ship inspection and survey organisations.

43) IMO RO Code상 공인선박검사기관 자격요건 충족여부 등.

44) 국제해상인명안전협약, SOLAS Ch. II-1, Reg. 3-1은 공인선박검사기관의 민간규칙을 적용하여 선박의 구조, 기계, 전기적 부분에 대해 선계, 건조, 관리가 이루어지도록 규정하고 있기 때문에 이로써 민간규칙이 공규범으로 편입되었다고 볼 수 있다. 또한 선박안전법 제73조도 같은 취지로 선급법인의 선박검사를 받아 입급된 선급등록선박은 해양수산부령이 정하는 선박시설 및 만재할수선에 한하여 선박안전법에 따른 선박검사를 받아 이에 합격한 것으로 본다고 규정하고 있다.

45) 노르웨이독일선급은 약130개국 이상의 정부에 의해 승인을 받아 이들 정부로부터 정부검사권을 수입받아 해당 정부를 대신하여 국제협약 및 정부법령을 적용하는 선박검사를 실시하고 있음. DNVGL, “Flag state services”, online: <https://www.dnvgl.com/services/flag-state-services-3735> (검색일: 2019.8.6.) 한편 한국선급은 약 80개 국가로부터 정부검사권을 수입한 상태이다. 한국선급 홈페이지, http://www.krs.co.kr/kor/gov_infor/list.aspx?s_code=0204020200 (검색일: 2019.8.6.)

46) REGULATION (EC) No 391/2009 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 23 April 2009 on common rules and standards for ship inspection and survey organisations 참조.

47) See IACS, “Classification Societies -What, Why and How?”, 2011.

48) IMO, “Non-Governmental international Organizations which have been granted consultative status with IMO”, <http://www.imo.org/en/About/Membership/Pages/NGOsInConsultativeStatus.aspx> (검색일: 2019.8.6.)

49) 국제선급연합회(IACS)는 정부가 아닌 민간단체로는 유일하게 옵저버 자격을 갖고 있음. 이상 IACS, “Classification societies- what, why and how?”, 2011, p. 4.(본 자료에 따르면 선급법인의 역사는 영국선급의 태동기 조직이 형성된 1760년으로 거슬러 올라가고, 프랑스선급은 1828년, 이탈리아선급 1861년,

갖고 있으며 국제해사기구(IMO)의 국제협약에 대한 통일해석(unified interpretation)을 제공⁵⁰⁾함으로써 국제협약의 이행과 적용의 통일성을 제고시키고 있다는 점 등이다.

라. 공인선박검사기관(Recognized Organization: RO)

국제해사기구(IMO)는 각국의 국제항행선박에 공통적으로 적용되는 선박 안전기준(해양환경오염방지기준 포함)을 국제협약으로 제정하는 역할을 하고 공인선박검사기관은 선박의 안전(특히 감항성)을 위한 선박 설계, 건조, 관리 등을 위한 민간표준을 제정함으로써 공적 규범과 사적 규범의 순환구조를 형성하고 있다. 각국 정부(기국정부; flag state)와 항만국(port state)은 국제협약과 이를 반영한 국내법령을 자국에 등록된 선박과 자국의 항만에 입항하는 일체의 외국선박에 대해 적용하고 강제하는 권한을 행사한다.⁵¹⁾ 이때 공인선박검사기관의 민간표준을 만족한 선박은 선박등록국인 각국 정부(flag state)의 법령 중 감항성(seaworthiness)과 관련된 대부분의 규범요건을 만족한 것으로 간주되고 있다. 국제해사기구(IMO)에서 인정하는 한국의 공인선박검사기관에는 해양교통안전공단(구 선박안전기술공단)⁵²⁾과 비영리단체로서의 선급법인⁵³⁾인 한국선급이 있다. 선급법인은 오랜 역사를 가진 민간자생단체로서 비정치적이고 정부의 권력과 거리를 유지하면서 초국가적인 비영리 해상공익⁵⁴⁾을 추구하는 비영리적 성격을 가진다는 특징이 있다.

미국선급 1862년, 노르웨이선급이 1864년, 독일선급이 1867년, 일본선급이 1899년, 러시아선급이 1913년, 중국선급이 1956년, 한국선급이 1960년 그리고 인도선급이 1975년에 각각 설립되어 지금까지 활동하고 있음

50) IACS, "Unified Interpretations", <http://www.iacs.org.uk/publications/unified-interpretations> (검색일: 2019.8.6.)

51) 1982년 파리MOU 채택이후 대한민국은 선박안전법 등을 개정하여 1986년 9월 부산항과 인천항을 시작으로 1988년 9월부터 전국의 모든 항만에서 항만국통제를 실시하였으며, 1994년에는 아시아 태평양지역 항만국통제 양해각서인 도쿄MOU에 정식으로 가입하였다.

52) 선박안전법상 선박안전기술공단은 2019년 7월 1일부로 해양교통안전공단으로서 확대 개편하여 출범하게 되었다. 해양교통안전공단은 정유섭 의원 대표발의에 의해 2017년 12월 12일 국회에 제시되었고, 그 후 국회의결에 따라 선박안전기술공단은 육상의 한국교통안전공단과 유사하게 해상 안전관리 전담기관으로 확대되어 해상안전문화 정착을 최우선으로 하되 그 간 취약부인이었던 여객선 운항관리와 선박검사 업무를 고도화할 계획이다. 이상 해양수산부보도자료, "한국해양교통안전공단 7월 1일 출범", 2019.7.1. <http://www.mof.go.kr/article/view.do?articleKey=26666&boardKey=10&menuKey=971¤tPageNo=1> (검색일: 2019.8.11.)

53) 선급법인의 자격기준에 대해서는 IACS Charter 3. MEMBERSHIP OF IACS 3.1 IACS' Membership Criteria 참조.

54) 유진호, 앞의 한국해양대학교 박사학위논문, 21면, 23면, 27면, 30면.

그러므로 오늘날 선박검사를 통해서 선박의 안전을 담보하는 행위는 실상 정부의 직접적 행위보다는 민간단체의 행위에 의존하고 있는 것이 국제적인 현실이며 민간단체, 즉 공인선박검사기관은 심지어 자국 등록선박이 타국의 항만국 통제에서 억류되는 것을 최소화하기 위해 선주(shipowner) 및 기국정부를 최대지원하고 있다는 점에서 한 나라의 선박안전에 필수불가결의 역할을 수행하고 있는 것이다.

III. 북한의 선박안전검사 현황

1. 북한 선박의 규모, 선원 및 검사조직

가. 북한 선박의 규모

북한선박의 수는 북한정부에서 직접 공개한 자료가 없기 때문에 알려진 자료를 토대로 살펴본다면 2005년 기준 445척 126만GT(화물선 385척, 원유운반선 3척, 석유운반선 33척, 벌크선 15척, 케미털선 3척, 컨테이너선 2척 등)⁵⁵⁾ 수준이었다. 북한의 연안 선박 수는 불명확하고, 국제항행선박은 2014년 161척, 2015년 143척, 2016년 145척 2017년 161척 등으로 알려져 있었으나 북한산 석탄 금수조치 등 유엔 대북제재 이후에는 80여척 수준으로 감소한 것으로 드러나고 있다.⁵⁶⁾ 2018년 북한선박은 중국에서 21척, 러시아에서 44척이 항만국통제 검사를 받았고⁵⁷⁾ 2019년 언론에 공개된 남북한 보유선박 격차는 남한이 북한 대비 보유선박 4.2배, 선박총톤수 13.1배 등으로 나타났다.⁵⁸⁾

55) 손희두, “북한의 해양관련법제와 남북한 협력방안 연구”, 한국법제연구원, 87면.

56) 북한연구소, “대북제재로 북한 선박 해외 운항 큰 폭 감소…러시아행 운항이 중국행 제쳐”, 2018.7.12.
<http://www.nkorea.or.kr/board/index.html?id=focus&page=2&no=59> (검색일: 2019.8.5.)

57) *Ibid.*

58) SNN취핑뉴스넷, “남북 해운제도 비교 통한 협력방안 연구 발표 관심모아”, 2019.4.14.
<http://www.shippingnewsnet.com/news/articleView.html?idxno=28871> (검색일: 2019.8.5.)

나. 선박검사법령

북한 해사감독법은 여러 영역을 통합한 법률로서 한국의 선박안전법상의 선박감항성과 안전, 선박법상의 등기와 등록, 선원법상의 선원등록, 선박직원법상의 선원면허 및 등급, 해양사고의 조사 및 심판에 관한 법률에 따른 해난사고조사 처리, 해사안전법상의 해사안전관리와 외국선박 통항, 해양환경관리법상 해양오염통제 등에 해당한다.⁵⁹⁾⁶⁰⁾ 특히 남한의 선박안전법에 해당하는 북한 해사감독법 제44조는 선박검사(북한용어로 배검사)를 제조검사와 운항검사로 나누고 다시 제조검사는 건조검사와 예비검사로 구성되며 운항검사는 초기검사, 년차검사, 중간검사, 갱신검사 등으로 규정하여 남한의 선박안전법상의 그것과 상당한 유사성을 띠고 있다.⁶¹⁾

다. 북한선급의 조직과 현황

북한도 북한을 대표하는 공인선박검사기관을 보유하고 있으며 영문명은 'Korea Classification Society'이며 편의상 한국어로는 '북한선급'으로 표현이 가능하다. 북한선급은 국제해사기구(IMO)의 글로벌통합해운정보시스템(Global Integrated Shipping Information System; GISIS)에도 등록되어 있으며⁶²⁾ 평양에 주소지를 두고 있다.⁶³⁾ 북한선급은 한국의 한국해양교통안전공단(구 선박안전기술공단) 또는 한국선급에 상응하는 기술단체로서 1947년 설립되었다. 북한 정부로부터 위탁된 권한범위는 여객선안전검사와 증서 발급, 화물선건조검사와 건조증서 발급, 화물선 기자재검사와 기자재증서 발급, 라디오무선설비검사와 라디오무선설비증서 발급, 국제톤수측정과 톤수증서 발급, 유류오염방지증서(해양오염방지협약 부속서 1) 발급, 산적 유해액체물질

59) 검사에 관한 직접사항과 연관사항을 동일 법률에 규정하여 오히려 법률참고의 실용성은 높은 것으로 판단됨

60) 국민대학교 산학협력단, "남북법제 DB관리 용역 결과보고서-제2권 경제 법제 분야", 법제처, 2017, 100-104면.

61) *Ibid.*, 102면.

62) IMO, GISIS, "Recognized Organization",

<https://gisis.imo.org/Public/RO/BrowseCountry.aspx?Country=PRK> (검색일: 2019.8.5.)

한편 국제해사기구(IMO)의 글로벌통합해운정보시스템(Global Integrated Shipping Information System)에 대해서는 유진호·이상일, "미국 민간위탁법제상 국가사무의 기능적 유형화와 공인선박검사기관(RO)의 지위 일고찰", 『해사법연구』 제28권 제2호, 2016, 23면, 각주 23 참조.

63) 북한선급의 대표는 장철준(영문명: JANG Chol Jun), 주소는 평양시 중앙구 련화동 2번지 사서함 416번(영문주소: Ryonhwa-dong No.2, Central District, P.O.Box 416)이다.

오염방지증서(해양오염방지협약 부속서 2) 발급, 오수오염방지증서(해양오염방지협약 부속서 4) 발급, 선박폐기물오염방지규칙(해양오염방지협약 5) 발급, 만재흡수선증서 발급 등이다.⁶⁴⁾ 이는 북한이 국제해사기구(IMO)의 국제협약의 대부분을 국내적으로 수용⁶⁵⁾하여 준수하고 있음을 보여준다. 한편 북한은 대기오염방지증서(해양오염방지협약 부속서 6)에는 가입당사자가 아니지만 본 부속서 6의 규정을 북한 자국법령에 포함시킴으로서 관련 검사와 증서를 발급하고 있다. 또한 국제안전관리코드(ISM Code)에 따른 검사와 증서 발행, 즉 안전관리적합증서(Document of Compliance; DOC)와 안전관리증서(Ship Management Certificate; SMC)는 발급은 북한정부가 직접 실시하고 있다. 북한 선급의 조직은 검사 수행인원이 42명(현장 36명, 본부 6명), 기술검토인원이 92명(현장 67명, 본부 25명), 행정지원인원이 17명(현장 12명, 본부 5명), 상위관리자가 40명(현장 24명, 본부 16명)으로 나타나 있다.⁶⁶⁾⁶⁷⁾

한편 북한선급은 국제해사기구(IMO)의 공인선박검사기관 자격요건 8가지 기준⁶⁸⁾을 충족한 것으로 나타나고 있다. 구체적인 요건은 1) 기술규칙의 공표와 관리, 2) 북한 정부의 주관청의 기술규칙 제정과정에서의 참여 보장, 3) 윤리적 행위기준에 의한 통제, 4) 기술적·행정적·경영적 역량보유, 5) 북한 정부의 주관청에 대한 관련 정보의 제공, 6) 품질 정책과 목표의 수립, 문서화 및 이행, 7) 유효한 내부 품질시스템의 개발, 이행 및 관리, 그리고 8) 제3의 독립적인 감사기관에 의한 품질시스템의 인증획득 등⁶⁹⁾이다.

64) IMO, GISIS, "Authorizing Administration / Democratic People's Republic of Korea"
<https://gisis.imo.org/Public/RO/ViewAuthorisation.aspx?Country=PRK&Org=162>
 (검색일: 2019.8.5.)

65) 북한 해운법 제10조는 북한이 승인한 해운관련 국제협약이 북한의 법과 같은 효력을 가진다고 규정하고 있다. 이상 국민대학교 산학협력단, 앞의 글, 82면.

66) IMO, GISIS, *supra* note 62.

67) 다른 비공식 자료에 따르면 북한 내 약 12개의 검사조직을 갖고 있으며 외국의 약 10여개의 선급법인과 기술협력관계를 유지하고 있는 것으로 알려져 있고 그 조직은 행정본부, 도면승인본부, 선박검사본부, 검사원훈련본부, 해외관계본부, 회계본부, 정보기술팀, 평양국제해사정보센터 등 8개 조직으로 구성되어 있다. 선박검사본부는 국제항해선박검사팀과 내항선박검사팀으로 나뉘어져 있다.

68) 공인선박검사기관의 자격요건은 2015년 1월 1일부로 발효되고 국제해사기구(IMO)가 해사안전위원회와 해양환경보호위원회의 결의(resolutions MEPC.237(65) and MSC.349(92))로 채택한 국제공인선박검사기관규칙(RO Code) Part 2에서 상세히 규정되어 있다. 그 전신은 국제해사기구(IMO)가 제739차 결의(resolutions A.739(18))로 채택한 "주관청을 대신하는 단체승인을 위한 지침(Guidelines for the authorization of organizations acting on behalf of the Administration)"이다. 국제공인선박검사기관규칙(RO Code)에 대해서는 유진호·이상일, "주요 국제협약상 정부의 선박검사권의 성질과 공인선박검사기관(RO) 위탁제도 일고찰", 『해사법연구』 제29권 제1호, 2017, 240면 이하 참조.

라. 북한선원

북한은 해운법에 따라 공화국선원증을 소지하여야 하고 그 선원증은 공화국여권을 대신한다고 하여 북한 선원의 신분증 역할을 하고 있다.⁷⁰⁾ 또한 북한의 해상침수송법은 한국의 해운법과 마찬가지로 감항능력 주의의무를 요구한다는 점에서 한국과 동일하다.⁷¹⁾ 또한 북한 선원법도 선장, 지휘선원, 일반선원으로 구분하고 선장에게 선원, 여객, 배관리, 항해지휘권, 통제권, 선상 인명과 안전항해보장, 해상환경보호책임을 부여하고 있다는 점에서 국제협약 및 남한과의 유사성을 보이고 있다.⁷²⁾ 전반적인 선박의 노령화와 부품조달의 한계에도 불구하고 북한 선원은 노후화 선박 안전관리에 친숙화 되고 오랫동안 숙달된 경험을 통해 전통적 기계체제에 관하여 상당한 수리 및 조작역량을 가진 것으로 추정된다.

2. 북한선박의 안전검사현황

가. 국제항행선박 항만국통제 수검결과

북한 선주의 선박관리역량과 북한선급의 검사역량은 북한 선주가 관리하고 북한선급의 검사를 받은 북한선박의 항만국통제⁷³⁾ 출항정지율을 통해 추측이 가능할 수 있다. 2018년 아·태 항만국 통제현황 연차보고서에 따르면 북한선급이 검사하고 북한선급에 등록된 북한선박의 실적이 매우 안 좋게 나타나고 있다. 즉 아시아·태평양 지역 국가들의 항만에서 2018년 한 해 동안 북한선박 출항정지 건수는 총 9건이지만 유엔안보리 대북제재 등의

69) IMO, GISIS, *supra* note 62.

70) 국민대학교 산학협력단, 앞의 논문, 87면.

71) *Ibid.*, 104면.

72) *Ibid.*, 108-109면.

73) 항만국 통제는 국제적으로 유효한 다수의 안전, 환경, 선원자격, 선원근로기준 등에 관한 국제협약 적합성 여부를 자신의 항만에 입항하는 외국선박에 대해서 실시하는 항만국의 고유한 주권적 권리로서 국제협약의 기준에 증대하게 미달되는 선박에 대해서는 곧바로 출항자체를 정지시킬 수 있는 강력한 규제수단이다. 국제협약은 1996년 국제만재흡수선협약(LL66), 1974년 해상인명안전협약 및 1978 의정서(SOLAS 74/78), 1973년 해양오염방지협약 및 1978년 의정서(MARPOL) 73/78), 1978/95년 선원의 훈련자격증 및 당직기준에 관한 협약(STCW 78/95), 1972년 국제해상충돌예방규칙(COLREG72), 2004년 선박평형수관리협약(BWM 04), 2006년 해사노동협약(MLC 2006) 등을 포함하며, 이에 상응하는 국내법으로는 선박안전법, 해사안전법, 해양환경관리법, 국제항해선박 및 항만시설의 보안에 관한 법률, 선원법, 선박직원법 등을 들 수 있다.

여파로 절대적으로 감소한 선박수로 인한 항만국통제 검사 수검수가 127건(초기점검(initial inspection)⁷⁴⁾과 확인점검(follow-up inspection)⁷⁵⁾ 포함)에 불과한 점을 고려할 때 검사 수검수 대비 선박출항정지율은 7.9%에 달한다. 이는 북한의 안전검사체계에 상당한 거버넌스의 한계상황을 추측케 한다.

나. 북한 선박안전검사체계의 문제

추측 가능한 북한 선박안전검사체계의 문제는 다음과 같다. 첫째, 선박의 노후화가 공기관인 선주와 북한선급의 노력에도 불구하고 그 안전관리와 안전검사로 해결할 수 없는 심각한 수준에 도달한 것으로 추정이 가능하다. 둘째, 안전검사체계 거버넌스의 하자가 추정된다. 그 하자로서 이해상충위반(공적 기관 간), 선주 경영건전성 악화로 인한 안전 외재화, 시험 및 검사결과의 투명성 및 객관성 확보의 실패, 해상보험사의 약관 강제력의 상실, 공인선박검사기관의 독립성 약화, 노후선박 현대화 시스템의 붕괴 등이 존재하는 것으로 보인다. 셋째, 항만국통제가 선사의 해상운송실적에 치명적임을 알면서도 이러한 결과가 나타난 것은 선사의 자체적인 선박안전관리역량(국제적인 수준에 부합하는)에 상당한 결함이 있는 것으로 볼 수밖에 없다. 넷째, 북한선급 검사원의 자격과 역량, 도면검토 등 기술평가역량 등이 국제적 수준에 미달하는 것으로 볼 여지도 존재한다.

다. 북한선급의 검사역량 지표

2018년 아·태 항만국통제 수검결과, 9건의 선박출항정지 건수 중에서 공인선박검사기관, 즉 북한을 대표하는 선박검사기관인 북한선급의 책임이 원인이 된 건수는 3건이나 차지하여 선박출항 정지수 대비 공인선박검사기관 책임기인 출항정지율이 33.33%에 달한다는 것은 북한 선박의 선주뿐만 아니라 북한정부를 대표하는 공인선박검사기관의 검사역량에 심각한 의문을 품지 않을 수 없다. 도면검토 등 선박설계와 핵심기능(선체, 기관, 전기, 배관 등) 등에 관한 기술해석역량 및 현장 검사원의 국제협약 기술규칙 이해역량 등에 문제가 있을 수 있다.

74) 초기점검은 육안점검, 선박명세, 기타 법정 증서 및 서류 등의 유효성을 검사함

75) 확인점검은 1차 승선 점검시 지적된 결함사항이 시정되지 않은 경우 실시함

이는 공인선박검사기관 중 가장 역사가 깊은 영국선급의 2.92%, 현재 전 세계에서 가장 높은 선박검사 시장점유율을 보유하고 있는 노르웨이독일선급의 1.69%와 비교할 때에 현격한 차이가 나타난다. 이에 비하여 한국의 소형선박 검사기관인 한국해양교통안전공단(구 선박안전기술공단)과 중대형선박 검사기관인 한국선급 등은 검사수검수 대비 RO(공인선박검사기관) 책임기인 선박출항정지율과 선박출항정지수 대비 RO 책임기인 출항정지율이 모두 0%에 해당하여 영국선급이나 노르웨이독일선급 보다도 우수한 성적을 내고 있다.

〈표 1〉 2018년 아·태 항만국통제 주요 공인선박검사기관(약자: RO)별 등록선박 검사 및 출항정지현황⁷⁶⁾

등록선박 검사기관 (RO)	선박항만국 검사수검 (회수)	선박출항정지 (건수)	RO* 책임 기인 ⁷⁷⁾ 선박출항정지 (건수)	검사수검수 대비 선박출항 정지율(%)	검사수검수 대비 RO* 책임기인 선박출항 정지율(%)	선박출항 정지수 대비 RO* 책임기인 출항정지율(%)
북한선급	127	9	3	7.09	2.36	33.33
한국해양교통 안전공단 (구 선박안전 기술공단)	26	0	0	0	0	0
한국선급	3,156	55	0	1.74	0	0
영국선급	4,939	137	4	2.77	0.08	2.92
노르웨이 독일선급	8,353	177	3	2.12	0.04	1.69

* RO는 공인선박검사기관을 가리킴

76) The Tokyo MOU Secretariat, "Annual Report on Port State Control in the Asia-Pacific Region", 2018, p. 31.

77) RO 책임기인이라 함은 공인선박검사기관이 정부를 대신하여 항만국통제국의 해당선박 통제 직전에 선박검사를 수행하고 동시에 법정검사증서(statutory certificate)를 발행한 경우 공인선박검사기관에게 원인이 있는 선박역류성 비적합상태(detainable deficiencies)를 가리킨다. 예를 들어, 부식(corrosion), 마손(wastage), 균열과 휘어짐(cracking and buckling) 등의 심각한 구조적 비적합성 등을 들 수 있다. 그 외 선체구조 뿐만 아니라 부품 또는 비구조 설비상의 심각한 비적합성, 설계도면이나 매뉴얼 등의 미승인, 명백한 증거가 있는 국제안전관리코드(ISM Code)상의 중대한 요건 비적합상태, 명백한 증거가 있는 국제해사노동협약(MLC)상의 중대한 요건 부적합상태 등이 포함된다. 이상 The Tokyo MOU, "Criteria for attribution of RO responsibility", 2019, Section 3. http://www.tokyo-mou.org/inspections_detentions/criteria_for_attribution_of_ro_responsibility.php. (검색일: 2019.9.9.) 참조.

라. 선박이력추적 시스템의 투명성 문제

특히 2018년 12월 국제해사기구(IMO) 해사안전위원회(Maritime Safety Committee) 제100차 회의(session)에서 북한선박의 변칙적인 항해방법이 지적되었다.⁷⁸⁾ 예를 들어, 선박자동식별장치(Automatic Identification System; AIS)⁷⁹⁾의 작동을 의도적으로 멈추거나 조작함으로써 선박의 이동경로를 은폐시키는 행위가 그것이다. 또한 선박명과 선박 고유식별번호인 'IMO번호'⁸⁰⁾를 의도적으로 변경함으로써 제3자에 의한 선박 판별에 혼동을 가하고 있다. 또한 선박 및 화물 문서를 조작하여 화물의 출발지와 목적지 등을 조작함으로써 원유, 정유 및 석탄 등 금지된 화물의 해상운송을 실행하고 있음이 국제해사기구(IMO) 차원에서조차 식별되고 있는 실정이다.⁸¹⁾

선박고유번호인 IMO번호는 선박안전점검의 필수적인 항목으로서 선박검사와 수리 등 일체의 기록을 선박의 건조시점부터 폐선에 이르는 생애주기동안 확인할 수 있는 결정적인 요소이다. 또한 선박의 항해 중 자동식별장치(AIS)는 선박의 자기위치를 중심으로 주변에 운항하는 다른 선박의 위치까지 확인할 수 있는 전자장비로서 선박의 항해 중 안전을 확보하는 핵심적인 기능이다. 북한의 국제항해선박의 상당수가 국제 제재를 회피하기 위하여 IMO번호의 조작 그리고 자동식별장치의 오용 등을 한다고 가정한다면 북한선박의 사고율은 이미 안전확보지점을 넘었다고 판단하는 것도 가능하다.

78) IMO, "DECEPTIVE SHIPPING PRACTICES EMPLOYED BY THE DEMOCRATIC PEOPLE'S REPUBLIC OF KOREA" MSC.1/Circ. 1602. 2019.3.5.

79) *Ibid.*, ("Regulation 19 of chapter V of the SOLAS Convention concerning Automatic Identification Systems, in particular paragraphs 19.2,4,5,7, and regulation 3 of chapter XI-1 of the SOLAS Convention concerning ship identification numbers, in particular paragraph 3.4").

80) 국제해사기구(IMO)가 선박에게 부여한 고유식별번호로서 건조부터 폐선에 이르는 선박생애주기 동안 선박에 관한 일체의 제작, 검사, 수리, 개조 경력 등을 확인할 수 있기 때문에 선박안전상태 확인에 필수적이며 사람에 비유하면 주민등록번호에 상응한다.

81) IMO, *supra* note 78, 2019.3.5.

3. 선박안전검사체제 현대화의 시급성

가. 선박의 노후화와 안전위험

위에서 살펴본 북한의 국제항행선박의 검사실적은 선박의 심각한 노후화와 안전검사시스템의 전반적 점검필요성을 제기한다. 북한선박의 선박검사 현대화는 북한 영토 내의 해상 인명과 재산 그리고 해양환경의 보호뿐만 아니라 주변국의 해양환경 보호를 위해서 필요하다. 북한선박의 노후화 현상은 생각보다 심각하다. 북한이 대외에 공개하고 홍보하는 만경봉 92호와 같은 대형여객선조차도 노령화상태가 심각하다.⁸²⁾ 선박의 노후화는 모든 안전사고의 가장 기초적인 원인으로 작동한다.⁸³⁾ 북한의 노후화된 선박으로부터 발원하는 해양안전사고 및 해양오염 가능성은 남북한 수역에 막대한 경제적 손실⁸⁴⁾ 뿐만 아니라 치유 불가능한 재난을 발생시킬 가능성이 있다. 만일 북한 원유운송선이 동해안이나 서해안에서 엔진고장을 일으키고 결국 악천후가 연이어 영향을 미쳐 선박이 전복되는 경우를 상상한다면 유출 원유는 서해안에서 중국의 해역에까지, 동해안에서 러시아와 일본 해역에까지 영향을 미칠 수 있다.⁸⁵⁾ 선박의 해양사고는 여객 및 선원의 생명을 뺏어갈 뿐만 아니라 해양생태계를 파괴하고 해안 양식업을 전멸시키며

82) 최근 원산 관광을 위해 외국관광객 유치에 공개된 만경봉 92호는 1992년에 함경북도 조선소연합기업소가 건조한 9천700톤급 선박으로서 2018년 평창동계올림픽 때 북한 예술단을 수송한 바 있는 선박이지만 현재 선령 27년에 이른다. 이상 Daum, “북, 만경봉 92호 외국인 관광객에 개방”, 2019.8.5. <https://news.v.daum.net/v/20190805194959186> (검색일: 2019.8.5.)

83) 물론 선박의 노후화가 선박안전에 직접적인 원인을 제공하는 것은 아니다. 선박의 노후화에도 불구하고 선체 및 기관 등 각종 설비에 대한 선박관리가 얼마나 충실하게 이루어져 왔는가가 더 중요한 요소이다. 북한선박의 경우에는 노후화뿐만 아니라 선박관리와 제3자적 선박검사가 객관적으로 승인가능한 수준인지에 대해서 확인할 길이 없기 때문에 외부적으로 노출된 노후화의 지표에 의해 선박안전정도를 가늠하는 것은 타당할 수 있다. 따라서 노령화된 선박일수록 더 면밀한 선박관리와 선박검사가 필요한 것임은 부정할 수 없다. 2014년 세월호 사고의 경우 해당 세월호는 선령이 20년이 넘는 선박으로서 선박의 노후성은 다양한 잠재적 위험의 원인이 될 수 있다. 대한민국 국회, “국회사무처 세월호 침몰사고 대응 T/F-세월호 침몰사고 관련 쟁점별 개선 논의사항”, 2014, 87면.

84) 2008년 5월 허베이 스피리트호 유류오염 사고로 당시 국제기금의 추정피해규모는 약 5,420억~5,770억 원에 달하는 수준이었다. 사고발생 직후 피해지역은 특별재난지역으로 선포되어 중앙정부가 768억 원, 지방정부가 150억 원의 긴급 생계비를 지원하였고 일반국민들도 254억 원의 성금을 모아 지원하였다. 국토해양부, “허베이 스피리트호 유류오염사고 백서-피해보상편 I-”, 2010, 428면, 433면.

85) 2010년 걸프 기름유출 사고는 미국 역사상 최악의 사고로서, 멕시코만(Gulf of Mexico)에서 딥워터 허라이즌 오일추출시설에 폭발사고가 발생하여 11명이 사망하고 사고 후 87일 동안 약 319만 배럴의 기름이 바다로 흘러들어가 사건이다. See Smithsonian, “Gulf Oil Spill”, 2018. <https://ocean.si.edu/conservation/pollution/gulf-oil-spill>. (검색일: 2019.9.9.)

심지어 해안을 중심으로 한 관광업까지 피해를 일으킨다.⁸⁶⁾

노후화가 심할수록 선박검사의 중요성이 크다. 북한의 선박검사 역량강화는 남한의 해양환경과 경제적 이익 보호와 직결될 뿐만 아니라 주변국들인 러시아, 일본, 중국 등의 환경이해와도 긴밀한 관련성을 갖는다. 따라서 향후 북미 관계 개선이 이루어져 유엔 등의 제재대상에서 북한 선박이 갑자기 풀려나 활동을 개시하는 경우, 북한 연안선박 및 국제항행선박 중에 감항성과 안전성능을 유지한 선박이 몇 척이나 될지 매우 의심스럽다. 선박이 오랫동안 국제항행에 종사하지 못하고 연안에 계류되어 있거나 국제적인 수준의 선박검사를 유지하지 못한 경우 사고 발생율은 기하급수적으로 증가한다. 따라서 제재대상이 아닌 북한선박, 제재대상인 북한선박, 북한 연안화물선, 북한 여객선, 북한 중대형 어선, 북한 중대형 화물선 등에 대한 전반적인 선박검사가 남북한 합동점검의 방식으로 이루어질 필요가 있다. 선박검사의 투명성, 객관성, 견제성, 교정성 등이 모두 구현가능한 선박검사체계의 현대화가 시급하다. 이는 상업적 이익행위가 아닌 공익적 비영리행위로서 자체 정당성을 보유할 뿐만 아니라 국제사회의 전반적인 지지를 받을 가능성이 높다.

특히 해양 공익성을 주장하여 유엔 안전보장이사회의 명시적인 제재예외항목으로 인정받고자 하는 노력이 필요하다. 그러므로 제재완화 이전단계부터 북한선박에 대한 체계적인 안전검사와 선박관리가 남북한 공동의 협력 여젠다 내에서 수행될 필요가 있다. 구체적으로 북한 선박안전체계를 현대화하기 위한 선박관리, 검사시스템 강화, 검사원 양성, 선원교육, 선박금융 등의 관점에서 통합적인 협력지원정책이 구조화될 필요가 있다.

86) 2008년 5월 허베이 스피리트호 유류오염 사고로 태안지역 피해면적은 충남, 전남, 전북지역에 걸쳐 34,703.5ha였고 피해어장은 전체어장 면적(257,432ha)의 약 13.5%에 달하였으며, 해안선 375km(충남, 전남, 도서 101개)가 오염되어 해수욕장 15개 및 해안가에서 피해가 발생하였다. 또한 피해자 5,392명이 정부, 삼성중공업, 삼성화재보험, 현대오일뱅크를 상대로 손해배상소송을 제기하였고 청구 건수는 12.5만 건에 달하였으며 여기에는 상당한 보상금 수령에 어려움을 겪고 있는 관광, 맨손어업, 소규모 민박 등 비(非) 수산분야의 피해주민까지 포함된다. 국토해양부, “허베이 스피리트호 유류오염사고 백서-피해보상편 1-”, 2010, 6면, 416면, 442면, 447면. 그 외 구체적인 현황은 국토교통부, “허베이 스피리트호 사고 및 주요 경과”, 2012. http://www.molit.go.kr/USR/policyData/m_34681/dtl?id=252 (검색일: 2019.8.12.)

나. 남북한 해상수송 물동량 증가의 잠재성과 안전위협

남북한 간 해상수송은 남북한 화해무드에 따라 증감을 거듭하였다. 남북해운합의서가 체결된 2005년 이전에 해상물동량(상업적 물자, 식량, 비료 등 지원물자 포함)은 약 1백만 톤 수준(2003년 105만 톤, 2004년 111만 톤)이었지만 체결 이후 대폭 증가(2005년 680만 톤, 2006년 1,631만 톤, 2007년 2,511만 톤)하였다가 다시 2010년 천안함 피격사건으로 남북한 간 운항이 전면 중단되어 2014년 말 선박운항횟수는 1회, 화물수송량은 40.5천 톤에 불과하였고 2015년 254.6천 톤으로 반짝 증가하였으나 2016년부터 2018년까지 남북한 해상물동량은 기록상 공식적인 실적이 존재하지 않는 것이 현실이다.⁸⁷⁾

그러므로 향후 화해무드 조성으로 개선된다면 2008년 이전의 상황을 복구하는 의미(2007년 남북한 선박왕래 편도 횟수는 1만 1,891회에 달함⁸⁸⁾)를 갖게 된다. 당시 북한은 남한과의 해상무역으로 외화를 획득하였고 남한은 제3국보다 더 저렴한 가격으로 모래⁸⁹⁾, 석탄, 아연괴 등 기초자원을 수입할 수 있었다.⁹⁰⁾

이하의 북한국적선의 출항정지수(8건)와 출항정지율(10.13%)을 볼 때 북한국적선의 실적은 아태지역 평균수준(2.96%)에서 크게 벗어났음을 확인할 수 있으며 팔라우, 시에라리온 등의 국가에 상응하는 출항정지율 10%대를 기록하고 있다. 만약 이러한 출항정지율을 가진 북한의 낮은 안전관리를 받은 선박이 대량으로 남한과의 교역에 투여된다고 본다면 10%대의 출항정지율 선박소유국가의 결합선박이 남북항로에 미칠 안전 및 해양환경 위협은 상당한 수준이 될 것임은 자명한 것이다. 왜냐하면 출항정지에 관련되는 결합은 화재안전(fire-dampers), 선박오수처리장치(sewage treatment plant), 선박 및 설비 안전관리(maintenance of the ship and equipment), 구명보트(lifeboat), 오일필터장비(oil filtering equipment), 방화도어 등 화재차단설비(fire doors/openings in fire-resisting divisions), 비상동력장치(emergency source of power - emergency

87) e-나라지표, “남북한 해상수송 물동량 현황”, 2019.5.29.

http://index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1269 (검색일: 2019.8.5.); 손희두, 앞의 글, 88면.

88) 손희두, 앞의 논문, 88면.

89) 2009년 북한모래 반입물량은 1,524천 톤으로 전체 해상물동량의 97%임

90) e-나라지표, 앞의 지표.

generator), 구조보트(rescue boats), 선상 선박작동(shipboard operations) 등이 대부분을 구성하고 있기 때문이다.⁹¹⁾

〈표 2〉 2018년 아·태 항만국통제 주요 국가별 출항정지율⁹²⁾

선박국적	출항정지수	출항정지율(%)	아태지역평균 출항정지율(%)	순위
바베이도스(Barbados)	5	19.23	2.96	1
자메이카(Jamaica)	4	18.18		2
키리바시(Kiribati)	9	13.64		3
몽고(Mongolia)	11	13.25		4
토고(Togo)	51	12.35		5
팔라우(Palau)	8	10.81		6
시에라리온(Sierra Leone)	45	10.77		7
북한(DPRK)	8	10.13		8
이란(Iran)	4	8.33		12
미국(U.S.)	2	3.13		30

따라서 남북한 경제협력 분위기가 조성된다면 남북한 간 해상수송 물동량은 2008년 이전의 수준에 더하여 급격한 자원과 물자의 교역이 예상되는 바⁹³⁾, 북한 선박의 안전성 확보를 위한 사전적 협력은 남북 교역행위 그 자체보다 더 중요성을 갖는다.

91) The Tokyo MOU Secretariat, supra note 76 at 18.

92) *Ibid.*, at 17의 도표를 재구성함.

93) 남북한 해상항로를 통해 서해안 연안과 중국, 동해안 연안과 러시아 및 일본을 연결하는 정기선 운항을 통해 철도와 도로를 보완하고 화물과 여객을 운송하는 안이 제기되고 있다. 구체적으로 환동해 해상 노선은 북한항(나선항, 청진항, 함흥항, 원산항), 남한항, 러시아의 블라디보스톡항, 일본의 후쿠오카, 시모노세키항 등을 아우르고 환서해 항로는 북한의 신의주, 남포항과 남한항(인천, 군산, 목포, 제주), 그리고 중국항(칭다오, 연태, 단둥)을 아우르게 된다. 이상 한국경제, “[북한 비즈니스] 연안항로를 이용한 관광 및 운송사업”, 2019.1.21. <http://snacker.hankyung.com/article/90851> (검색일: 2019.8.5.)

IV. 남북한 협력모델: 북한 선박안전체계 현대화 지원 사업

1. 선박검사 협력의 규범적 근거

북한 해운법은 해운분야에서 다른 나라 국제기구들과의 교류와 협조를 발전시킨다고 규정함으로써 해운연계 남북한 협력의 법적인 근거를 마련하고 있다.⁹⁴⁾ 남북해운합의서 제6조 제1항에는 선박증서 등의 상호인정 조항이 들어 있어서 북한 선박에 대해서 북한 선박검사기관이 검사한 효력을 남한이 인정하고 남한 선박검사기관이 수행한 것도 북한이 인정할 수 있도록 하고 있다. 그러나 본 조항의 현실화 이전에 북한 선박검사체계를 현대화 시켜야 하는 필요성이 높다. 다행히 남북해운합의서 제11조 제2항은 남과 북은 항만시설 개선 및 기타 해상운송분야의 발전을 위한 기술협력을 진행한다고 규정함에 따라 최소한 선박검사기술을 매개로 한 선박검사체계 분야에서의 상호 협력은 법적 근거를 갖고 있다.

북한 경제가 개방체계 모드로 진입하게 되는 경우 남북 간 에너지 부문을 포함한 각종 화물과 여객 운송이 빠른 속도로 증가할 수 있다. 북한의 철도 인프라 개선에 상당한 시간이 소요됨을 고려할 때 가장 빨리 남북한 간 물자의 이동을 가능케 하는 것은 해상의 선박을 통한 무역이 될 것이다. 문제는 북한의 선박의 안전성을 어떻게 확보할 것인가이다. 특히 북한 해운사업이 국가사업이라는 점에서 북한 해운수단의 선박안전체계의 현대화를 위해서는 정부 간 협의가 선행되어야 한다는 절차적 문제가 있는 것은 물론이다. 그러나 해운분야는 북한 정부가 직접 관리하는 분야인 만큼 그 전개속도도 매우 빠를 수 있다는 장점도 있다.⁹⁵⁾

북한의 물류는 철도 의존도가 90%이상으로 높고 해운은 화물운송의 2%를 담당(북한 해운산업 보유선박 266척, 71만여 톤, 선박 평균선령 31년)하여 도로와 함께 철도를 보조하는 것으로 알려져 있다.⁹⁶⁾ 문제는 2004년 체결된 남북해운합의서의 이행에 북한이 아직 적극적으로 나서지 못하고 있는 점이며, 현 상태에서 향후 그 귀추가 주목되고 있다.

94) 국민대학교 산학협력단, 앞의 논문, 120면.

95) 한국해양수산개발원은 2004년도 남북해운협력사업단과 같은 민관 조정기구의 설치운영을 제안한 바 있다. 이상 조계석, “남북해운합의서에 거는 기대”, 『해양수산』 통권 제238호, 2004, 6면.

96) SNN쉬핑뉴스넷, 앞의 기사.

또한 항만 시설과 장비의 노후화 복구에 막대한 투자와 시간이 소요될 것이며 향후 문이 열린다 할지라도 그간 북한이 형성하여 온 중국 및 러시아와의 관계를 고려할 때 이들과의 관계도 풀어야 할 숙제가 될 것이다. 단 가장 시급한 문제로 본 논문은 북한 선박의 안전관리체계의 현대화를 제기한다.

2. 북한선박 안전검사체계 거버넌스 진단과 지원방안

가. 안전검사체계 거버넌스 진단

북한의 선박안전검사체계의 전반적인 개선을 목적으로 포괄적인 관점에서 남북한의 협력요소를 식별하고 타진할 필요가 있다.

첫째, 기업소유의 선주체계가 미약한 북한에서는 정부 또는 공적 단체가 선박을 소유하는바 상업적으로 전문화된 선박관리⁹⁷⁾ 노하우 또는 선박관리체계가 미약한 것으로 보이며 이것이 다수의 선박 출항정지 및 안전하자의 직접적인 원인으로 보인다. 북한 해운법과 사회주의헌법에 따르면 선박은 국가 및 사회협동단체의 소유로 규정되어 있어서 북한 선박에 대한 안전관리도 북한 정부 또는 사회협동단체에 의해 수행되고 있다.⁹⁸⁾ 한국에서 1조 2천억 원 이상의 매출에 달하고 기술관리와 선원관리 등 선박관리기술 노하우를 보유한 선박관리산업⁹⁹⁾ 및 안전관련산업이 북한선박의 안전관리에 기여할 수 있는 방안을 고려할 필요가 있다. 사실 한국적 선박의 경우에도 외국적 선원 고용율이

97) 선박관리는 선박운항에 필요한 서비스와 부대서비스를 제공하는 것으로 승조원 배승, 기술적 관리, 보험업무, 연료보급, 운항업무, 선체유지 수리, 안전구조시스템의 관리, 식료품 관리 등을 포함하며 전세계적으로 선박관리산업 규모는 팽창하여 왔다. 세계 유수의 선박관리회사들은 보다 전문화되고 양질의 선박관리서비스를 선사에게 제공하고 있으며 남한에서도 치열한 경쟁시장인 상태이고 유럽에 비하여 한국은 선박관리기업이 선사의 내부 조직이거나 자회사 등 계열사로 운영되는 경우가 많다. 이상 신한원, “우리나라 선박관리업의 경쟁력 강화방안에 관한 연구”, 『수산해양교육연구』 제30권 제3호, 2018, 784-785면.

98) 국민대학교 산학협력단, 앞의 논문, 83-84면.

99) 남한에는 2018년 기준 한국선박관리산업협회에 가입되어 실제 활동하고 있는 업체가 약 165개사에 달하고 2019년 2월 기준 약 1,896척의 선박에 대해 선주와 위탁계약을 맺고 안전관리 서비스를 제공하고 있다. 이들은 국내 선주뿐만 아니라 외국 선주에게도 안전서비스를 제공하고 있는데 2017년 외국선주로부터의 매출은 8,700억 원, 국내선주로부터의 매출은 4,015억 원으로 총 1조 2715억 원의 매출을 기록하였다. 이상 한국선박관리산업협회, 회원사별 실적, “2019년 2분기 선박현황”; 최영석·윤희성·정인희, “선박관리산업 육성을 통한 청년 일자리 창출 방안 연구”, 한국해양수산개발원, 2018, 30면.

매우 높은 상황이기 때문에 같은 언어의 북한선원을 한국의 선박관리산업에 투여할 수 있다면 한국선박관리산업의 경쟁력은 상당히 강화될 것으로 보인다.

둘째, 북한선급은 선급의 모양새는 갖추고 있으나 국제선급연합회(IACS) 회원선급이 아닌바 사실상 북한 내부에서만 인정되는 단체로서 최근의 국제선급연합회(IACS)의 공통 기술표준(Common Structural Rules), 국제협약 통일해석(Unified Interpretation), 대형선박기술, 친환경 선박기술 등으로부터 분리된 상태에 놓여져 있을 가능성이 높다. 특히 선박의 디지털화(digitalization)에 따른 각종 전기전자장비 및 자동화 기술이 선박에 빠르게 접목되고 탑재되고 있는 것이 현실이기 때문에 북한선급이 최근의 기술흐름에 뒤쳐져 있을 가능성이 높다. 따라서 북한선급의 국제선급연합회(IACS), 아시아선급연합회(Association of Asian Classification Societies: ACS)¹⁰⁰⁾ 및 남한의 공인선박검사기관(한국해양교통안전공단 및 한국선급) 등과의 기술교류 및 지원협력 가능성에 관한 방안을 제시할 필요가 있다.

셋째, 국제항행선박은 북한정부, 북한선주, 북한선급 등이 항만국통제 예방활동에 상당한 주의를 기울임에도 불구하고 저조한 실적이 나오는 점을 고려할 때 내항 및 연안선의 경우에는 안전상태가 심각할 것으로 추정된다. 즉, 어선, 연안화물선, 연안여객선 등의 경우에는 북한선박의 노후화와 관리부족 그리고 검사부실 등의 문제로 선원과 선상 재산 그리고 해양안전에 언제든지 위협이 될 수 있는 상태에 있다고 볼 수 있다. 사실, 일본 해상보안청에 따르면 2017년 일본 해안으로 표류하여 떠내려온 북한 어선은 104척, 2018년은 207척이나 되는 것이 외부에 나타난 현실이다.¹⁰¹⁾ 어선 등 연안선 안전검사를 담당하는 한국해양교통안전공단과의 기술교류, 연계방안, 상호협력 가능성에 관한 방안이 제시될 필요가 있다.

넷째, 국제해사기구(IMO) 환경협약에 따라 2020년 1월 1일부터 선박연료유의 황산화물(SO_x) 함유량 상한선을 3.5%에서 0.5% 미만으로 강제 제한함에 따라 북한의 기존선박의 경우 스크러버 설치 또는 저황함유 선박연료 제공 또는 선박의 LNG추진선

100) 아시아선급연합회(ACS)는 인도네시아선급(BKI), 중국선급(CCS), 인도선급(IRS), 한국선급(KR), 일본선급(ClassNK), 베트남선급(VR), 말레이시아선급(SCM) 등의 회원으로 구성되어 있다. ACS, "Members", <http://www.asiancs.org/html/dh/members01> (검색일: 2019.9.9.)

101) 연합뉴스, "표류해오는 북한 어선 급증에 더 지자체들 처리비용 끌어머리", 2018.12.17. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20181217075800073> (검색일: 2019.8.11.)

교체작업 등이 병행적으로 수행될 필요가 있으며 그렇지 못할 경우 외국 항만국통제에서 언제든지 출항정지 가능성이 상존한다. 이러한 요건을 충족하기 위해서는 경제적 투자(스크리버 설치비용 및 저항함유 선박연료유 구매 등)가 선박에 제공되어야 한다는 점을 고려할 때 북한의 국제항행선박의 국제적 고립화 상태는 더 악화될 수 있다. 왜냐하면 2012년 이후 2018년에 이르기까지 항만국통제 검사수는 매년 3만회를 초과하고 있기 때문에 그만큼 항만국 국가들의 기준미달선 퇴치활동이 활발해졌다고 볼 수 있다.¹⁰²⁾ 이에 북한선박에 대한 고려가능한 경제적·기술적 협력 및 지원 방안은 안전의 관점에서 고려할 가치가 높다.

다섯째, 선박안전의 출발점인 선박 자체의 고령화 문제를 해결할 수 있는 방안은 선박금융의 제공을 통한 선박 현대화이다. 북한 석탄선 등 화물선의 현대화는 선박안전 체계의 가장 핵심적인 부분으로서 북한선주가 친환경 화물선을 남한 조선소로부터 조달받을 수 있는 선박건조금융서비스, 남한 선주로부터의 선박임차서비스 등을 통해서 북한선박의 교체를 앞당길 필요가 있다. 우선적으로 생각해 볼 수 있는 것은 남북한 해역에서의 남북교역 투여선박의 선령을 대폭적으로 낮추고 그 선박을 남북한 공동의 합동검사를 통해 안전합격여부를 승인토록 하는 방안이 있다. 아마도 대부분의 북한선박은 불합격이 예상됨에 따라, 남한의 연안 화물선 및 여객선을 북한에 장기 임차하는 방식에 의해 남북교역상의 안전사고 가능성을 최소화하는 정책방안도 합리성이 있다.

여섯째, 북한선원을 한국의 해기사 교육과 연계하여 최신의 기술과 협약에 친숙화 하도록 하고 역량을 배양시킴으로써 북한선박의 안전에 기여할 수 있는 교육시스템 지원방안이 가능하다. 북한 선원의 기계적 친숙성을 고려할 때 교육효과는 상당할 것으로 예상된다.

나. 공인선박검사기관의 기술규칙, 검사원 교육, 검사프로세스

남한의 연안은 31개의 무역항, 29개의 연안항, 109개의 국가어항이 운영되고 3개의 특정해역 출입항로, 3개의 통항분리항로, 26개의 지정항로 등 법정 지정항로가 있는 집약적 연안 해역인데 한국적 선박만 약 9만 척 이상 왕래하는 특징이 있다.¹⁰³⁾ 여기에

102) The Tokyo MOU Secretariat, supra note 76 at 19.

활발한 해상교역, 각종 해양 및 항만시설의 산재, 연안 양식업, 왕성한 어업활동 등이 모두 3면의 바다에 집중되어 있다. 게다가 해상관광업이 발달하여 해양레저활동 및 여객선 승선여객의 증가현상이 가중되어 있다. 이러한 복잡한 해상환경에서 발달한 선박안전 체계는 1961년 선박안전법 제정 이후 거버넌스의 많은 약점을 지속적으로 보완하여 개선하였다는 장점이 있다.

남한은 2014년 세월호 사고 이후 여객선 안전관리체계에 상당한 노하우를 획득한 상태로서 시스템화된 사회구조의 간극을 파고들어가 현실성 있는 안전을 실체적으로 확보하는 방법을 강구해 왔다.¹⁰⁴⁾ 선박의 안전은 절대로 안심할 수 없는 상시 주의를 요하는 리스크가 큰 영역이다. 한국의 공인선박검사기관의 글로벌 상위 이상에 해당하는 선박안전검사 역량에도 불구하고 해상루트상 절대적으로 증가된 선박량¹⁰⁵⁾으로 인하여 해양사고는 일정한 수치를 계속 유지하고 있다.¹⁰⁶⁾ 남북한 해상교역이 열리는 순간 급속도로 선박통항량이 증가할 것이기 때문에 선박사고는 비례적으로 발생할 가능성이 높다. 실로 선박의 교통량과 사고율은 상관관계를 가진다.¹⁰⁷⁾ 제2의 세월호 사고를 막기 위해서라도 이에 대비한 남북한 공동의 안전검사시스템, 안전검사기준의 통일화, 안전검사증서의 상호인정, 선원교육체계의 통일화, 선원자격의 상호인정, 항만국통제 검사기준의 공유 등을 사전에 준비해야 할 것이다.

103) 박한선 외 4인, “대형 해양사고 예방대책이 우선되어야”, 『KMI 동향분석』 통권 제53호, 2017, 3-4면.

104) 어선뿐만 아니라 연안여객선 등 내항선의 안전관리를 전담하는 공공기관으로서 한국해양교통안전공단을 출범시키고 이 기관에 선박운항관리자의 지위를 맡긴 것은 육상의 한국도로교통안전공단에 상응하는 종합적인 안전대응 전담기구를 둔 것으로서 육상의 도로안전에 상응하는 위험관리인식이 확장된 것으로 평가가 가능하다. 그 외 선장 및 운항관리자 합동점검제, 여객의 신분 확인절차 강화(전승객의 전산발권화), 화물의 전산발권 및 계량증명서 확인 의무화, 연안여객선 항해기록장치(VDR) 탑재대상 확대, 구명설비요건의 최대승선원의 110% 비치, 선장자격을 대형 여객선의 경우 1급으로 강화, 선원 제복착용 의무화, 비상훈련 사진 및 동영상 기록의무 추가, 여객선 안전관리책임자 제도, 여객선 안전관련 정보의 선사 공개, 여객선 생애주기에 따른 이력관리제도 등의 많은 개선이 이루어졌다. 이상 이호춘·류희영, 앞의 글, 5-6면.

105) 2018년 말 기준 대한민국에 등록된 일반선 수는 8,985척이고 2019년 5월 등록 일반선 수는 8,929척에 달한다. 해양수산부통계시스템, “등록선박수” <http://www.mof.go.kr/statPortal/cate/statView.do> (검색일: 2019.8.5.)

106) 2015년~2018년 해양사고는 2,101건~2,671건, 이 중 어선은 1,461건~1,846건, 인명사고는 같은 기간 395명~455명, 어선은 267명~303명의 인명피해를 기록하고 있다. 이상 해양수산부 통계시스템, “해양사고 통계” <http://www.mof.go.kr/statPortal/cate/statView.do> (검색일: 2019.8.5.)

107) Li, Mengxia et al, “Relational Model of Accidents and Vessel Traffic Using AIS Data and GIS: A Case Study of the Western Port of Shenzhen City” 7:6 *J. Mar. Sci. Eng.* 163, 2019, p. 14.

다. 선원 교육시스템 지원

선박은 선원이라는 인적 요소와 선박이라는 물적 요소가 결합된 유기적 혼합체이다. 선박안전의 절대적 수호자는 선원이며 동시에 선원의 과실은 선박의 절대적 사고원인을 차지¹⁰⁸⁾한다는 점에서 선박의 안전관리는 선원의 자격과 훈련으로부터 시작된다. 북한의 선원교육기관은 라선시 라진해운대학 등 주요 해운도시에 지역별, 분야별로 구비되어 있고 북한 선원의 질적 수준은 동남아계 외국인 선원보다 훨씬 훌륭한 것으로 알려져 있어서 북한 선원에 대한 교육지원은 상당한 의미가 있을 수 있다. 특히 이들은 70-80년대 지어진 북한의 노후선박¹⁰⁹⁾을 운영하고 관리하는 데 전문화된 능력, 즉 노후화된 설비의 운용 및 관리 능력이 탁월하기 때문에 선원교육효과는 매우 효과적일 것으로 추정된다. 남한의 한국해양수산연수원, 해양대학교 등의 자체 실습선을 통한 환서해 및 환동해 항로 실 해역 선원교육, 현대상선 등 해운회사와 선박관리회사 보유 자체 시뮬레이터 기반 선원교육시스템, 그리고 한국선급과 한국해양교통안전공단(구 선박안전기술공단) 등 검사기관에 의한 국제협약 안전교육 등은 북한 선원의 질적 수준을 배가시킬 것이다. 이들 선원은 북한 본국으로 돌아가 선박안전시스템 개선에 기여할 것이다.

단, 향후 북한 선원의 해기면허를 남한에서 인정받고 남한 선원이 북한 선박에 승선할 수 있는 해기면허의 상호인정은 조심스럽게 접근할 필요가 있기 때문에 북한의 해기면허 발급제도와 교육제도를 우선적으로 확인¹¹⁰⁾할 필요가 있음은 물론이다.

108) 여지없이 2018년 해양사고 중 사고종류별 해양사고 원인현황(재결분) 기준을 분석한 결과 총 280건의 사고 중 충돌이 133건, 좌초가 18건, 접촉 7건, 화재폭발 16건, 기관손상 10건, 전복 7건, 안전사고 35건, 기타 13건 등을 기록했으며 원인으로는 경계소홀이 75건, 항행법규 위반이 27건, 선내작업안전수칙위반이 29건 등 운항과실이 189건을 차지하여 재결분 기준 사고총계 250건의 75.6%를 차지하였다. 이상 해양수산부 통계시스템, “해양사고현황” www.mof.go.kr/statPortal/cate/statView.do (검색일: 2019.8.5.)

109) SNN쉬핑뉴스넷, 앞의 기사.

110) 해기면허의 상호 인정 이전에 북한 해기면허제도와 시험, 교육훈련제도 등에 대한 실태조사가 필요하다는 견해가 유력하다. 손희두, 앞의 논문, 103면.

3. 선박안전 남북 민간회의체의 신설

북한 선박안전체계 현대화를 위해 고려가능한 틀로서 본 논문은 “(가칭) 환황해 해상노선 및 환동해 해상노선 상 선박사고와 해양재난 예방을 위한 남북공동해양안전이사회(Joint Maritime Safety Council; JSAC)”의 신설을 제안한다. 공동해양안전이사회(JSAC)는 비영리의 비법인사단의 성격을 가진 회의체로 남북한의 정부와 민간 선박 및 해양안전 전문기관으로 구성할 필요가 있다. 구체적으로 남한의 해양수산부와 북한의 해운성, 남한의 공인선박검사기관인 한국해양교통안전공단과 한국선급, 북한의 북한선급 등 5개 당사자를 구성원으로 하여 남북한 및 주변국 해양안전과 해양오염 방지라는 보편적 공익을 수호하기 위한 선박안전검사체계의 현대화 지원사업을 프로젝트로 추진하는 방안이다. 우선적으로는 북한의 선박현황, 노령화 현황, 사고현황, 선박기자재조달현황, 수리 및 검사현황 등을 파악하여야 한다. 둘째, 어떻게 북한 선박의 안전을 증진시킴으로써 해양 인명과 재산을 보호하고 해양환경을 보존할 것인가에 대한 중장기적 로드맵을 남북한 공동의 지혜를 합하여 구축하여야 한다. 셋째, 중장기적 로드맵에 기초하여 북한선박의 안전증진을 위한 인도적 지원방안을 구체화하여야 할 것이다.

4. 미국 및 유엔안전보장이사회 사전양해 강구

연안여객선, 연안화물선, 국제항행선 등 북한선박의 안전사고 가능성에 대한 진지한 대화가 미국 및 유엔안전보장이사회에 보고 및 공유 되어야 한다. 유엔해양법협약상의 해상 인명의 보호와 해양환경의 보전은 보편적 가치이며 보편적 인권이고 국제사회의 공동 책무이다. 이를 위해 유엔해양법협약 제94조 제1항은 명시적으로 기국선박의 행정적·기술적·사회적 사안 전체에 대하여 회원국이 책임있는 조치를 취할 것을 의무화하고 있다. 북한은 이미 대규모 장치산업인 선박산업의 국제적 경쟁력을 상실했을 뿐만 아니라 이를 책임 있게 관리하기 위한 행정적·기술적·사회적 행위능력을 상실한 상태에 처해 있다. 왜냐하면 선박의 안전 확보는 정부의 안전행정, 산업계의 기술력, 생태계의 사회적 협업이 모두 거버넌스 안에서 작동되어야 비로소 가능한 것이기

때문이다. 선박안전에 관한 행위능력을 상실한 북한에게 선박의 안전을 확보하기 위해 지원하는 것은 유엔해양법협약 제94조의 취지에 부합한다. 따라서 북한선박의 안전을 확보하기 위한 선박사고 예방 지원활동은 향후 수백 명의 해상 인명의 구조와 한반도 영구적 해양환경 보호를 실현하는 공익적 활동으로 해석되어야 한다.

“(가칭)환황해 해상노선 및 환동해 해상노선 상 선박사고와 해양재난 예방을 위한 남북공동해양안전이사회(JSAC)”는 우선적으로 남북 공동의 해양공익실현의 도구이기 때문에 북한과의 경제협력, 전략무기나 자원 조달 등과도 전혀 관련성이 없이 순수한 해양안전과 해양오염방지를 위한 공익적 행위임을 주장할 필요가 있다. 그리고 극심한 북한 선박의 노후화로 인하여 언제 어느 때라도 해상에서 대량인명피해 또는 대량의 기름유출이 발생할 수 있으며 그 피해는 러시아, 중국, 일본 등 주변국의 해양생태계까지 위협할 수 있음을 명시적으로 경고할 필요가 있다. 북한에 대한 인도적 지원은 식품과 의료뿐만 아니라 ‘사전적 해상재난 방어시스템’도 포함될 수 있음을 제시하여야 한다.

V. 결어

북한 선박의 고령화와 안전미달선의 증가는 한반도 해역 내에 조만간 해양오염을 포함한 대형 해양재난사태를 초래할 가능성이 매우 높다. 국제해사기구(IMO)가 창설된 이래 해양분야는 어떠한 산업군보다도 국제적인 규제의 통일성과 보편성을 확보하는데 성공하였다. 국제해사기구(IMO)에 가입된 모든 회원국이 선박안전과 환경보호에 관한 규제내용을 공유하고 그 규제를 적용하는 메커니즘을 개발, 개선, 유지하고 있는데 반하여 아태지역 항만국통제 수검결과에서 나타나는 바와 같이 북한은 국제해사기구(IMO)의 회원국¹¹¹⁾임에도 불구하고 선박검사체계 거버넌스가 전반적으로 취약한 상태에 빠져있다. 따라서 본 논문은 지금까지의 남북 경제협력의 방향성에서 시각을 잠시 회전시켜 해양 분야의 공익적 접근법을 제안한다. 특히 2014년 세월호 사고 이후 얻은

111) 북한은 1986년 국제해사기구(IMO)에 가입하였다. 대한민국은 북한보다 24년 더 이른 1962년 가입하였다. IMO, “Member States”, 2019.
<http://www.imo.org/en/About/Membership/Pages/MemberStates.aspx> (검색일: 2019.6.25.)

사회제도 전반에 걸친 변혁과 깨달음은 남북한 공동의 선박안전체계 협력모델을 발전시키는데 밑거름이 될 것이다. 이러한 공동의 선박안전체계 협력모델의 가치와 기대효과는 아래와 같다.

첫째, 생명과 재산과 환경의 보호라는 인류 보편적 공익부합, 둘째, 남한의 선박안전 기술지식을 북한에 이전 및 공유함으로써 창출될 수 있는 지식협력사업, 셋째, 국제화된 시험, 검사, 인증 등의 선박안전시스템을 북한에 이식시킴으로써 해양분야 안전시스템 구축, 넷째, 선박의 안전과 환경에 관한 국제해사기구(IMO) 및 국제선급연합회(IACS)의 각종 위원회 활동에 남북한의 전문가 공동참석을 유도함으로써 해양분야 국제화 선도, 다섯째, 남북한 연안수역의 선박안전강화를 통한 기름유출방지 및 어장보호 등 남북한 연안수역 해양환경보호, 여섯째, 남한의 선원교육체계를 북한에 연계함으로써 이네비게이션(e-Navigation) 등 최신통신장비에 숙달된 북한선원 양성체계수립, 일곱째, 북한의 노령화선박을 점진적으로 신조 선박(화물선, 탱커선, 컨테이너선, 수색구조선 및 중소형 어선 등 포함)으로 대체하되 한국의 조선소를 통해 공급, 장기 임대하여 한국의 제조업(대형 조선과 중소형 조선) 연계 산업상생효과, 여덟째, 국제해사기구(IMO)의 국제협약과 국내적 규제환경을 최신화 하여 반영 및 발전시킨 대한민국의 선박안전법과 선원법 등 핵심법제를 북한에 소개함으로써 남북한 해사안전법제의 통일화 기반 구축, 아홉째, 바다를 연계로 한 남북한 해상 생명, 재산, 환경보호 등 보편적 가치를 중심으로 한 협력구조 창설로 평화분위기 조성효과 등이 그것이다.

참고문헌

1. 국내 문헌

- 국토해양부, “허베이 스피리트호 유류오염사고 백서-피해보상편 I-”, 2010, 1-609면.
- 대한민국 국회, “국회사무처 세월호 침몰사고 대응 T/F-세월호 침몰사고 관련 쟁점별 개선 논의사항”, 2014, 1-148면.
- 박한선 외 4인, “대형 해양사고 예방대책이 우선되어야”, 『KMI 동향분석』 통권 제53호, 2017, 1-21면.
- 국민대학교 산학협력단, “남북법제 DB관리 용역 결과보고서-제2권 경제 법제 분야”, 법제처, 2017, 1-249면.
- 사공영호, “세월호 사고와 규제 실패의 성격”, 『규제연구』 제25권 제1호, 2016, 1-36면.
- 손희두, “북한의 해양관련법제와 남북한 협력방안 연구”, 한국법제연구원, 2008, 1-122면.
- 신한원, “우리나라 선박관리업의 경쟁력 강화방안에 관한 연구”, 『수산해양교육연구』 제30권 제3호, 2018, 783-795면.
- 유진호·이상일, “미국 민간위탁법제상 국가사무의 기능적 유형화와 공인선박검사기관(RO)의 지위 일고찰”, 『해사법연구』 제28권 제2호, 2016, 114-148면.
- 유진호·이상일, “주요 국제협약상 정부의 선박검사권의 성질과 공인선박검사기관(RO) 위탁제도 일고찰”, 『해사법연구』 제29권 제1호, 2017, 69-118면.
- 유진호, “선박안전법상 선박검사의 위탁제도에 관한 입법론적 연구” 한국해양대학교 박사학위논문, 2018.
- 유진호, “전문 평가·인증기관의 불법행위책임에 관한 연구: 과학기술 적합성 평가기관을 중심으로” 한국외국어대학교 박사학위논문, 2017.

- 유진호, “지구온난화에 따른 국제해사기구 Polar Code 발효와 향후의 과제: 북극과 남극의 개방적 규제와 친환경정책 어젠다 확장의 기점”, 한국법제연구원 최신외국법제정보, 2019, 75-91면.
- 이호춘·류희영, “연안여객 안전 지원을 위해 해상여객안전공단(가칭) 설립 필요”, 『KMI 동향분석』 통권 제83호, 2018, 1-18면.
- 조계석, “남북해운합의서에 거는 기대”, 『해양수산』 통권 제238호, 2004, 1-6면.
- 최영석·윤희성·정인희, 『선박관리산업 육성을 통한 청년 일자리 창출 방안 연구』, 한국해양수산개발원, 2018.
- 해양수산부, “2019년 해사안전 시행계획”, 2019, 1-249면.

2. 외국 문헌

- Baldwin, Robert et al, *Understanding Regulation 2nd Ed*, Oxford: Oxford University Press, 2012.
- Chircop, Aldo, (forthcoming in 2019) “5. The quest for universality and uniformity: theory and practice of international maritime regulation” In Jason Chuah (Ed.), *Research handbook on Maritime law and Regulation* (116-147), Camberley Surrey, UK: Edward Elgar Pub.
- Congressional Research Service(Updated 6 June 2019), “North Korea: Legislative Basis for U.S. Economic Sanctions”, 2019.
- Gunningham, N, Grabosky, P and Sinclair, D, *Smart Regulation: Designing Environmental Policy*, Oxford: Oxford University Press, 1998.
- IACS, “IACS Charter 3. MEMBERSHIP OF IACS 3.1 IACS’ Membership Criteria”.
- IACS, “Classification societies- what, why and how?”, 2011.

- IMO, “Deceptive Shipping Practices Employed by the Democratic People’s Republic of Korea” MSC.1/Circ. 1602. 2019. 3. 5.
- Kostoglou Georgios-Rafail, “IMO Conventions and Codes”, IMO, 2014.
- Li, Mengxia, et al, “Relational Model of Accidents and Vessel Traffic Using AIS Data and GIS: A Case Study of the Western Port of Shenzhen City” 7:6 *J. Mar. Sci. Eng.* 163. 2019.
- Renn, Ortwin, et al, “Coping with Complexity, Uncertainty and Ambiguity in Risk Governance: A Synthesis” 40:2 *Ambio* 231, 2011.
- The Tokyo MOU Secretariat, “Annual Report on Port State Control in the Asia-Pacific Region”, 2018.

〈영문법규〉

- US Executive Order 13810 (20 Sep. 2017).
- North Korea Sanctions and Policy Enhancement Act of 2016 (NKSPEA) (22 U.S.C. 9214).
- REGULATION (EC) No 391/2009 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 23 April 2009 on common rules and standards for ship inspection and survey organizations.
- IMO Resolution MSC.349(92)(Adopted on 21 June 2013) - Code for Recognized Organization.
- IMO Resolution A.682(17) on Regional Co-operation in the Control of Ships and Discharges Promoting the Conclusion of Regional Agreements.
- UN Security Council Resolution, UNSCR 1718(2006), 1874(2009), 2087(2013), 2094(2013), 2270(2016), 2321(2016), 2356(2017), 2371(2017), 2375 (2017), 2397(2017).

3. 기타

국토교통부, “허베이 스피리트호 사고 및 주요 경과”, 2012.

http://www.molit.go.kr/USR/policyData/m_34681/dtl?id=252

(검색일: 2019.8.12.)

김일경, “일본, 북한출입 선박의 화물검사를 위한 법개정 움직임”, KOTRA 해외시장뉴스, 2009.

<http://news.kotra.or.kr/user/globalBbs/kotranews/786/globalBbsDataView.do?setIdx=247&dataIdx=90893&pageViewType=&column=&search=&searchAreaCd=&searchNationCd=&searchTradeCd=&searchStartDate=&searchEndDate=&searchCategoryIdxs=&searchIndustryCateIdx=&searchItemCode=&searchItemName=&page=79&row=10>

북한연구소, “대북제재로 북한 선박 해외 운항 큰 폭 감소…러시아행 운항이 중국행 제쳐”, 2018.7.12.

<http://www.nkorea.or.kr/board/index.html?id=focus&page=2&no=59> (검색일: 2019.8.5.)

연합뉴스, 2019.7.20. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20190720014200504>

(검색일: 2019.8.5.)

연합뉴스, “표류해오는 북한 어선 급증에 더 지자체들 처리비용 골머리”,

2018.12.17. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20181217075800073>

(검색일: 2019.8.11.)

한국경제, “[북한 비즈니스] 연안항로를 이용한 관광 및 운송사업”, 2019.1.21.

<http://snacker.hankyung.com/article/90851> (검색일: 2019.8.5.)

한국선급, http://www.krs.co.kr/kor/gov_infor/list.aspx?s_code=0204020200

(검색일: 2019.8.6.)

한국선박관리산업협회, “2019년 2분기 선박현황”, 2019.

<http://kosma2020.or.kr/HP030301.bes#>

한국해양교통안전공단, “한국해양교통안전공단, 한국투명성기구와 업무협약 체결”,
2019.8.9.

<https://www.komsa.or.kr/frt/boardView.do?strCurMenuId=468&nTbBoardArticleSeq=600591121> (검색일: 2019.8.10.)

해양수산부보도자료, “한국해양교통안전공단 7월 1일 출범”, 2019.7.1.

<http://www.mof.go.kr/article/view.do?articleKey=26666&boardKey=10&menuKey=971¤tPageNo=1> (검색일: 2019.8.11.)

해양수산부통계시스템, “등록선박수”

<http://www.mof.go.kr/statPortal/cate/statView.do> (검색일: 2019.8.5.)

해양수산부통계시스템, “해양사고현황”

<http://www.mof.go.kr/statPortal/cate/statView.do> (검색일: 2019.8.5.)

해양수산부통계시스템, “해양사고통계”

<http://www.mof.go.kr/statPortal/cate/statView.do> (검색일: 2019.8.5.)

ACS, “Members”, <http://www.asiancs.org/html/dh/members01>

(검색일: 2019.9.9.)

Daum, “북, 만경봉 92호 외국인 관광객에 개방”, 2019.8.5.

<https://news.v.daum.net/v/20190805194959186> (검색일: 2019.8.5.)

DNVGL, “Flag state services”,

<https://www.dnvgl.com/services/flag-state-services-3735>

(검색일: 2019.8.6.)

e-나라지표, “남북한 해상수송 물동량 현황”, 2019.5.29.

http://index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1269

(검색일: 2019.8.5.)

IACS, “Unified Interpretations”,

<http://www.iacs.org.uk/publications/unified-interpretations>

(검색일: 2019.8.6.)

- IMO, “Member States”, 2019.
<http://www.imo.org/en/About/Membership/Pages/MemberStates.aspx> (검색일: 2019.6.25.)
- IMO, “Non-Governmental international Organizations which have been granted consultative status with IMO”,
<http://www.imo.org/en/About/Membership/Pages/NGOsInConsultativeStatus.aspx> (검색일: 2019.8.6.)
- IMO, “Port State Control”,
<http://www.imo.org/en/OurWork/MSAS/Pages/PortStateControl.aspx> (검색일: 2019.8.6.)
- IMO, GISIS, “Authorizing Administration/Democratic People’s Republic of Korea”,
<https://gisis.imo.org/Public/RO/ViewAuthorisation.aspx?Country=PRK&Org=162> (검색일: 2019.8.5.)
- IMO, GISIS, “Recognized Organization”,
<https://gisis.imo.org/Public/RO/BrowseCountry.aspx?Country=PRK> (검색일: 2019.8.5.)
- Smithsonian, “Gulf Oil Spill”, 2018.
<https://ocean.si.edu/conservation/pollution/gulf-oil-spill>.
(검색일: 2019.9.9.)
- SNN취핑뉴스넷, “남북 해운제도 비교 통한 협력방안 연구 발표 관심모아”, 2019.4.14.
<http://www.shippingnewsnet.com/news/articleView.html?idxno=28871> (검색일: 2019.8.5.)
- The Tokyo MOU, “Criteria for attribution of RO responsibility”, 2019.
http://www.tokyo-mou.org/inspections_detentions/criteria_for_attribution_of_ro_responsibility.php (검색일: 2019.9.09.)

United Nations, Security Council, “Security Council Imposes Fresh Sanctions on Democratic People’s Republic of Korea, Including Bans on Natural Gas Sales, Work Authorization for Its Nationals”, 2017.

<https://www.un.org/press/en/2017/sc12983.doc.htm>

(검색일: 2019.6.26.)

United Nations, Security Council, “Security Council Tightens Sanctions on Democratic People’s Republic of Korea, Unanimously Adopting Resolution 2397(2017)”

<https://www.un.org/press/en/2017/sc13141.doc.htm>(검색일:

2019.6.26.)

United Nation Treaty Collection, “Law of the Sea”, 2019. 8. 6.

https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXI-6&chapter=21&Temp=mtdsg3&clang=_en#EndDec

(검색일: 2019.8.6.)

2019년
남북
법제
연구보고서

5

PART

북한의 외국투자법제상의 회사 설립 및 운영

남한 회사법과의 비교

이 지 현

이지현 법률사무소 변호사



북한의 외국투자법제상의 회사 설립 및 운영

- 남한 회사법과의 비교 -

이 지 현 / 이지현 법률사무소 변호사

차 례

- I. 들어가며
- II. 회사의 설립
 - 1. 북한의 회사
 - 2. 회사의 권리 능력
 - 3. 회사의 종류
 - 4. 회사 설립가능 지역
 - 5. 회사의 설립 요소
 - 6. 회사 설립 절차
 - 7. 회사의 설립 등록
- III. 회사의 기관 및 임원
 - 1. 기관의 종류
 - 2. 합영기업
 - 3. 합작기업
- IV. 회사의 해산 및 청산
 - 1. 회사의 해산사유
 - 2. 회사의 해산 방법 및 절차
- V. 회사 관련 정부의 승인 내지 허가 사항
- VI. 북한 합영, 합작기업 설립 및 운영 사례
- VII. 북한 외국인투자법제상 회사 관련 규정의 개선과제
 - 1. 회사 설립의 절차
 - 2. 회사의 기관

I. 들어가며

2018년 4월 27일 판문점 선언 이후, 남북관계 개선에 대한 기대감 속에서 남한 기업들의 북한에 대한 투자에 대한 관심도 높아졌다. 특히 지난해 고조된 북한투자에 대한 관심은 금강산관광지구, 개성공업지구와 같은 특구를 벗어나 북한의 인프라 시설에 대한 투자, 금융, 에너지 산업 등 북한 전 지역을 대상으로 하는 투자 분야에 대한 관심이 주를 이뤘다고 생각된다. 즉 남북교류협력 증진을 위한 방안으로 추진한 특구 중심, 정부 주도의 남북경제협력의 틀이 북한이라는 하나의 시장에 대한 관심과 기대감이 형성되면서 북한을 중국이나 베트남과 같은 해외투자의 대상으로 보는 시각이 상당했다고 본다.

그런데, 그동안 남북교류협력의 틀 안에서 남한 기업의 북한 진출은 금강산관광지구, 개성공업지구라는 경제특구에의 진출이 주를 이루었기 때문에 대북 투자는 「남북교류협력법」 및 관련 법령, 「개성공업지구 지원에 관한 법률」 및 관련 법령 등 남한 법령과 「금강산관광지구법」, 「개성공업지구법」, 「북남경제협력법」 등 북한 법령이 함께 적용되었다. 따라서 이러한 특구 내 남한기업의 진출은 남한의 기업 경영이 통할 수 있는 부분이 있었다. 그러나 금강산이나 개성과 같은 특정 지역에 대한 투자가 아닌 북한 내륙진출의 경우, 「북남경제협력법」에서 규정하고 있지 않은 많은 사항들에 대해서는 별도로 이를 제·개정하지 않는 한, 북한이 외국의 자본 및 투자를 유치하기 위해 제정한 「합영법」, 「합작법」, 「외국인기업법」 등의 외국투자법제가 적용될 것이다. 따라서 북한의 외국투자법제가 어떤 내용인지, 북한에 진출하는 남한 기업에는 어떻게 적용되는지에 대한 연구는 점점 중요해질 것이다.

북한은 외국인투자를 유치하기 위해 1984년 「합영법」 제정 이후, 1992년 「외국인투자법」, 「합작법」, 「외국인기업법」 등을 제정하여 외국인투자 방식을 합영(공동 투자, 공동 경영)에서 합작(공동 투자, 북측 단독 경영), 단독투자 방식으로 다변화해왔다. 이후 제정한 「라선경제무역지대법」, 「신의주특별행정기본법」, 「개성공업지구법」, 2013년의 「경제개발구법」 등 경제특구 관련법들을 제정하여 외자유치를 위해 법제도를 정비해왔다. 이러한 법제도를 총괄하여 '북한의 외국투자법제'라고 한다. 또한 기존의 북한의 외국투자법제에 대한 연구는 어느 분야보다 활발히 이루어져왔다. 본 연구는 이러한

선행연구를 바탕으로 외국투자법제의 전체적인 조감보다는, 구체적으로 기업이 북한 내륙에 진출하여 회사를 설립하고 운영함에 있어서 어떤 절차로 진행이 되는지를 중점적으로 살펴보고자 한다.

북한에서 회사를 설립하는 절차, 북한 회사의 기관 등의 내용을 살펴보기 위하여 남한의 상법상 회사법 규정과 비교를 통해 외국인투자가가 북한에 회사를 설립하고 경영하는 과정에서 외국투자법제상의 회사법 규정이 어떤 모습으로 현출될 것인지 가늠해보고자 한다. 기존의 선행연구들에서 북한의 상법의 내용과 남한의 상법의 내용을 비교한 연구들¹⁾도 있는데, 이러한 연구는 북한의 ‘기업소법’을 남한의 상법과 비교하거나, 남한의 회사법의 ‘상행위’와 다른 의미를 갖는 북한의 ‘상업’에 관련한 ‘상업법’을 비교하는 것으로 북한에서 회사를 설립하고 경영하는 것에 초점을 맞춘 것은 아니다. 따라서 본 연구는 북한의 회사법 규정에서 실제로 외국인투자자들이 북한에 투자를 하고 회사를 설립할 때 살펴보아야 할 조항들을 검토하고, 자본주의적 회사와 북한의 제도가 어느 정도 다른지를 파악하여 향후 남북교류 및 경제협력이 늘어날 때 활용할 수 있을 것이라 기대된다.

II. 회사의 설립

1. 북한의 회사

북한법에는 남한의 회사법과 같은 법규는 없으며, 회사, 기업과 그 명칭이 유사한 기업소가 있고, 이를 규율하는 「기업소법」이 있다. 기업소란 “일정한 로력, 설비, 자재, 자금을 가지고 생산 또는 봉사활동을 직접 조직진행하는 경제 단위”로 정의되고(기업소법 제2조), 기업소는 “객관적 경제법칙의 요구에 맞게 경제적 공간들을 능숙하게 활용하여 국가에 더 많은 이익을 주기 위한 경제활동”을 그 경영원칙으로 하고 있다(기업소법 제4조).

1) 최상철, “南北 商事法 體系에 關한 比較研究” 전북대학교 박사학위논문, 2006; 박종원, “북한의 상사법”, 『헌법과 통일법』 통권 제1호; 박정원, 『북한법률용어의 분석(4) 상사 및 대외경제개방방법제 편』, 한국법제연구원, 1998.12. 등이 대표적인 연구라고 할 수 있다.

한편, 남한의 상법상 회사란, “상행위나 그 밖의 영리를 목적으로 하여 설립한 법인”을 의미한다고 규정되어 있는데(상법 제169조), 북한의 기업소는 국가에 더 많은 이익을 주기 위한 경제활동을 하는 경제단위이다. 또한, 남한의 회사는 상행위 등 영리를 목적으로 하는 법인을 의미하고, 상행위란 기본적 상행위(상법 제46조) 및 상인이 영업을 위하여 하는 행위인 보조적 상행위(상법 제47조)를 말한다.

따라서 북한의 기업소와 남한의 회사는 경제활동의 목적이 본질적으로 다르고, 그 구성이나 운영절차 등이 다를 수밖에 없어 북한의 기업소를 남한의 회사의 개념과 같은 것으로 보기는 어렵다. 북한의 기업소를 회사라고 칭하는 연구에서도 기업소법의 구체적인 조항의 내용을 보면 북한의 기업소는 남한과 같은 자본주의 사회의 회사의 개념과는 다르다고 하고 있으며²⁾, 북한의 기업소를 “생산수단의 사유화와 모든 개인의 경제활동의 자유를 전제로 영리추구를 본질로 하는 자본주의 기업과는 근본적인 차이가 있다.”고 하는 것이 대체적인 해석이라고 하고 있다.³⁾

기업소 대신, 남한의 회사와 유사한 개념으로서 북한에는 합영기업, 합작기업 등 외국인투자기업을 들 수 있다. 합영기업이란 북한의 기관, 기업소, 단체가 투자관리기관의 승인을 받고 다른 나라의 법인 또는 개인과 창설하는 기업을 말하며(합영법 제2조), 외국인과 북한이 공동으로 투자하고 공동으로 운영하는 형태의 회사를 의미한다. 합작기업이란, 기관, 기업소, 단체가 투자관리기관의 승인을 받고 다른 나라의 법인 또는 개인과 창설하는 기업을 말하며(합작법 제2조), 외국인과 북한이 공동으로 투자하고 북한이 운영하는 형태의 회사를 말한다. 이외에 외국인이 단독으로 투자하고, 외국인이 단독으로 운영하는 외국인기업(외국인기업법 제1조)도 남한의 회사와 유사한 개념으로 볼 수 있다. 즉, 합작기업의 경우, 외국 측 투자자에 대한 투자상환은 기업의 상품으로 하는 것을 원칙으로 하되 이윤분배는 합작당사자들이 계약에서 정한 방법으로 한다든지, 외국인기업은 외국인이 투자한 자본과 기업운영에서 얻은 소득을 법적으로 보호(외국인기업법 제4조)하는 등 기업의 영리추구를 법적으로 보호하고 있다. 이와 같이 외국인이 북한에 설립하는 회사를 외국투자기업이라고 하는데, 이는 위의 합영회사,

2) 박현일, “북한의 기업소법과 상업회사의소법 제정의 의미와 평가”, 『북한의 최근 경제법제의 동향과 평가 워크숍 자료집』, 한국법제연구원, 2012.4.27, 49-66면 참조.

3) 신현윤, “북한의 기업소제도”, 『법조』 제530권, 법조협회, 2000, 87면.

합작회사, 외국인기업과 같은 외국인투자기업, 다른 나라의 기업으로서 북한의 투자관리기관에 등록을 하고 경제활동을 하는 외국기업으로 나눌 수 있다(외국인투자법 제2조).

따라서, 이하에서는 북한의 「합영법」, 「합작법」, 「외국인기업법」상의 외국인투자기업을 자본주의적 회사 개념과 유사한 개념으로 ‘회사’라 칭하고, 이에 대한 북한법상의 규정들을 남한의 회사법의 개념 및 실질과 비교하도록 한다.

2. 회사의 권리 능력

남한의 경우, 회사는 법인격을 가지는 법인으로서 성질상 자연인이 향유하는 생명권, 상속권, 친권, 부양의 의무와 같은 권리의무의 주체가 될 수 없으나, 법인으로서의 권리능력을 가진다. 이러한 회사의 권리능력은 다른 회사의 무한책임사원이 되지 못하는 등 법령상의 제한을 받는다(상법 제173조).⁴⁾

북한 회사의 경우, 「외국인투자법」에 따르면, 외국인투자기업과 합영은행, 외국인은행은 남한과 마찬가지로 법인의 지위를 갖는다(외국인투자법 제14조). 구체적으로 합영기업과 합작기업, 외국인기업 등은 북한에서 민법상 법인⁵⁾으로서 권리능력과 행위능력을 가지나, 기업의 경영활동은 허가 받은 업종의 범위 내에서만 가능하다(합영법 시행규정 제71조, 합작법 시행규정 제63조, 외국인기업법 제14조). 다만, 북한에 있는 외국기업의 지사, 사무소, 대리점, 외국은행지점은 북한의 법인이 아니다(외국인투자법 제14조). 또한 북한 「민사소송법」은 기관, 기업소, 단체와 공민의 소송당사자능력을 인정하고 있고(민사소송법 제23조), 외국투자법제에서도 외국투자기업들의 제소권리 등을 규정하고 있어 소송능력을 갖고 있다고 해석된다.⁶⁾

4) 민법 제34조는 법인은 정관상의 목적의 범위 내에서 권리능력을 가진다고 규정하고 있는데 이를 상법상의 회사에도 적용되는지 여부에 대하여 제한긍정설과 제한부정설로 견해가 나뉘나, 판례는 제한설을 취하면서 목적범위를 넓게 해석함으로써 사실상 무제한설의 입장을 취하고 있으므로(한국상사법학회, 『주식회사법대계1』, 법문사, 2019, 239-243면. 참조), 법령상의 제한만 언급한다.

5) 북한 민법은 법인에게 권리능력과 행위능력을 인정하고 있으며(민법 제12조), 단체의 대표자는 관리책임자이며(민법 제14조 전문), 자기가 관리하고 소유하는 재산으로 직접 민사책임을 진다고 규정하고 있다(민법 제15조).

6) 최상철, “南北 商事法 體系에 關한 比較研究” 전북대학교 박사학위논문, 2006, 121-123면.

3. 회사의 종류

남한의 「상법」상 회사는 합명회사, 합자회사, 유한책임회사, 주식회사, 유한회사의 5종류가 있으며(상법 제170조), 회사는 본점소재지에 설립등기를 함으로써 성립한다(상법 제172조).

북한의 경우는 위에서 언급한 바와 같이 1) 합영기업(외국인과 북한 공동투자, 공동운영), 2) 합작기업(공동투자, 북한 운영), 3) 외국인기업(외국인 단독 투자, 단독 운영) 이하 세 가지 형태가 기본이며, 4) 「라선경제무역지대법」에서는 추가적으로 도급생산경영기업을 설립, 운영할 수 있다고 규정하여 일반적으로 라선경제무역지대라는 경제특구에서는 4가지 형태의 회사를 설립할 수 있다. 도급생산경영기업이란, 외국 측 투자자가 도급생산경영계약을 체결하고, 이에 따라 농업토지, 산림토지, 수역토지개발 및 경영에 필요한 기술과 자본을 투자하여 창설하고 생산경영활동을 하는 기업이며, 단독, 합영, 합작의 방법으로 운영할 수 있는 기업을 말한다(라선경제무역지대 기업창설운영규정 시행세칙 제3조). 한편 「외국인투자법」에서는 외국인투자기업과 합영은행, 외국인은행이 북한 또는 다른 나라에 지사, 사무소, 대리점을 설치하거나, 새끼회사를 세울 수 있다는 규정을 두고 있다(외국인투자법 제13조). 새끼회사는 우리의 자회사에 해당한다고 볼 수 있는데, 중앙경제협조관리기관의 승인을 받으면 위와 같이 자회사도 설립할 수 있는 것으로 해석된다(외국인기업법 시행규정 제25조).

북한의 경우, 투자 및 경영의 형태에 따라 합영기업, 합작기업, 외국인기업으로 회사의 종류가 나뉘나, 주식회사의 설립과 운영에 관한 규정은 확인되지 않는다.

북한에서는, 회사를 사원책임에 따라 합명회사, 합자회사, 유한회사, 주식회사, 유한책임회사 등과 같이 명시적으로 구분하는 규정은 없으나, 합영기업, 합작기업은 한국 상법상의 유한책임회사와 유사하다고 볼 수 있다. 합영기업의 경우, “경영활동과정에서 발생한 채무에 대하여 자기의 등록자본⁷⁾으로 책임진다”고 규정하고 있으며(합영법 제5조), 합작기업의 경우, “합작기업은 자기소유 재산의 범위 안에서 기업의 채무에 대하여 책임을 진다”고 규정(합작법 시행규정 제9조)하고 있다. 참고로 북한에서 나온 투자안내서

7) 등록자본이란, 합영·합작기업이 중앙경제협조관리기관에 등록한 기업의 자기 자본이며, 합영·합작당사자들이 출자할 금액의 총액이다(합영법 시행규정 제45조, 합작법 시행규정 제54조).

(2016)에 따르면, 외국인투자기업은 유한책임회사 형태로 조직되며 외국인투자는 출자 몫의 한도 내에서 책임진다고 안내되고 있다.⁸⁾ 반면, 외국인기업에 대하여는 이러한 사원책임의 범위에 대한 규정이 없다.

〈표 1〉 북한의 외국투자기업 형태

구 분	투 자 형 태	경 영 방 식	분 배 방 식	
			이 익	손 실
합영기업	공동	공동	공동(지분율)	공동(지분율)
합작기업	공동	단독(북한 측)	공동(계약)	단독(북한 측)
외국인기업	단독(외국 측)	단독(외국 측)	단독(외국 측)	단독(외국 측)

4. 회사 설립가능 지역

「합영법」, 「합작법」에는 투자지역에 대한 제한이 없으므로 합자회사, 합영회사의 경우 원칙적으로 회사설립 지역에 제한이 없다고 볼 수 있다. 다만, 외국인이 단독으로 투자하고 운영하는 외국인기업의 경우, 정해진 지역에 설립할 수 있다는 규정이 있어 지역에 제한이 있다고 볼 수 있으나, 정해진 지역에 대한 상세 규정은 확인되지 않는다(외국인기업법 제6조).

한편, 북한은 라선경제무역지대, 황금평·위화도 경제지대를 특수경제지대로 지정하여 외국의 법인이나 개인, 경제조직이 투자하고 회사를 설립할 수 있도록 하고 있고(라선경제무역지대법 제4조, 제37조, 황금평·위화도 경제지대법 제4조, 제32조), 이외에도 신의주특별행정구(신의주특별행정기본법), 특별관광지구인 금강산국제관광특구(금강산국제관광특구법 제4조, 제24조)에 회사를 설립할 수 있다.

또한 북한은 2013년 「경제개발구법」을 제정하여, 외국기업, 외국인, 해외동포가 지정된 경제개발구에 회사를 설립할 수 있도록 하고 있다(경제개발구 제5조). 이에 2013년 11월 13개 경제개발구를 지정하고, 2014년 7월 6개 경제개발구, 2015년 4월 무봉국제관광특구, 같은 해 10월 경원경제개발구, 2017년 12월 강남경제개발구를 지정하였다.

8) 조선대외경제투자협력위원회, 『조선민주주의인민공화국 투자안내』, 2016, 34면.

2018년 북한의 외국문출판사가 발간한 ‘조선민주주의인민공화국 주요경제지대들’ 자료에 의하면, 북한의 경제특구는 경제개발구를 포함하여 총 27개로 소개되고 있고, 이들 경제특구에는 회사의 설립이 가능하다고 볼 수 있다.

〈표 2〉 북한의 경제개발구 지정과 주요 내용

시기	주요 내용
2013년 11월 13개 경제개발구 지정	경제개발구: 청진, 압록강, 만포, 혜산 공업개발구: 흥남, 현동, 위원 관광개발구: 온성섬, 신평 수출가공구: 송림, 와우도 농업개발구: 어랑, 북청
2014년 7월 6개 개발구 추가 지정	강령국제녹색시범구(황해남도), 진도수출가공구(남포시), 은정첨단기술개발구(평양시), 청남공업개발구(평안남도), 속천농업개발구(평안남도), 청수관광개발구(평안북도)
2015년 4월 무봉국제관광특구 지정	위치: 양강도 삼지연구 무봉노동자지구 일부 지역 중국과 국경지역으로 백두산 동쪽에 위치하여 삼지연호수, 리명수폭포등 관광자원 풍부
2015년 10월 경원경제개발구 지정	위치: 함경북도 경원군 류다섬리 일부지역 두만강을 사이로 중국국경지역
2017년 12월 강남경제개발구 지정	위치: 평양시 서남부 위치한 강남구 고읍리 평양을 관통하는 대동강 강변에 위치하여 물류, 조선, 양식 등 산업이 발전했으며 기초 인프라 우수

5. 회사의 설립 요소

남한의 경우, 상법상의 회사 종류 중 주식회사 설립 비중이 전체 회사 설립 비중의 평균 93~95% 정도를 차지하고 있다.⁹⁾ 회사의 종류마다 설립요소가 각각 다른 이유로, 북한에서의 회사 설립 요소 및 절차의 이해를 돕기 위해서 이하에서는 남한에서 설립되는 회사 중 전체의 90% 이상을 차지하는 주식회사의 설립요소와 북한의 회사 설립요소를 비교하고자 한다. 남한의 「상법」상 주식회사의 경우, 정관의 작성, 출자자인 사원(주주)의

9) 법원행정처, 2011년~2017년 사법연감; 한국상사법학회, 『주식회사법대계1』, 법문사, 2019, 305면.

확정, 회사의 기관,¹⁰⁾ 출자에 의한 회사의 재산 형성에 의해 그 설립과정이 이루어지고, 설립등기에 의해 주식회사는 법인격을 취득하고 설립되게 된다.¹¹⁾

가. 정관의 작성

남한의 주식회사는 발기인이 정관을 작성하고(상법 제288조), 목적, 상호, 회사가 발행할 주식의 총수, 액면주식을 발행하는 경우 1주의 금액, 회사의 설립 시에 발행하는 주식의 총수, 본점소재지, 회사가 공고를 하는 방법, 발기인이 성명, 주민등록번호 및 주소를 적고 각 발기인이 기명날인 또는 서명하여야 한다(상법 제289조). 즉, 정관은 남한의 회사 설립에 있어 중요한 요소이다.

북한의 경우에는 정관이라는 용어는 없고, 대신 ‘(기본)규약’이라는 용어를 사용하고 있는데, 그 실질은 정관과 같다. 남한의 「상법」에서 회사의 종류마다 정관의 필수적 기재사항을 규정하고 있는 것처럼, 북한의 합영·합작기업 및 외국인기업의 규약의 필수적 기재사항 역시 북한법에 규정되어 있다.

〈표 3〉 북한의 합영기업, 합작기업, 외국인기업

합영기업	합작기업	외국인기업
1. 기업의 명칭, 소재지	1. 기업의 명칭, 소재지	1. 기업의 명칭, 소재지
2. 출자자명, 소재지	2. 출자자명, 소재지	2. 기업의 창설목적, 경영범위, 생산규모
3. 기업의 조직목적, 업종, 경영활동범위, 규모, 존속기간	3. 기업의 창설목적, 업종, 경영활동범위와 규모, 존속기간	3. 총 투자액, 등록자본, 투자 방식과 기간
4. 총 투자액, 투자단계와 기간, 등록자본, 출자몫, 출자명세, 출자기간, 출자몫의 양도	4. 총 투자액, 투자단계와 기간, 등록자본, 출자몫, 출자액, 출자명세, 출자기간, 출자몫의 양도	4. 기업의 기구 및 그 직능 (이사장, 사장, 회계 책임자, 재정검열원의 임무와 권한)
5. 이사회 구성과 임무, 이사회운영방식, 통지방법, 기업의 최고결의기관 대표자	5. 공동협의기구의 구성과 그 임무, 운영방법	5. 경영기간, 해산 및 청산, 규약의 수정절차, 이 밖의 필요한 내용
6. 경영관리기구 및 관리성원과 그 임무, 기업의 책임자, 종업원수(그 중 외국인수)	6. 기업의 기구 및 관리성원과 그 임무, 기업의 책임자, 종업원수와 그 구성	(외국인기업법 시행규정 제15조)

10) 회사의 기관이란 상법 제361조 이하의 내용을 말하며 주주총회, 이사회, 감사 등이 있다.

11) 神田秀樹, 『會士法』制7版, 弘文堂, 2005, 36面; 한국상사법학회, 『주식회사법대계1』, 법문사, 2019, 306면.

합영기업	합작기업	외국인기업
7. 계획 및 생산(영업 포함)조직, 생산물처리, 설비, 원료, 자재의 구입 8. 직업동맹조직의 활동조건 9. 재정회계, 로력관리 10. 결산과 분배, 기금의 조성 및 이용 11. 해산과 청산 12. 규약의 수정보충 13. 이 밖의 필요한 내용 (합영법 시행규정 제15조)	7. 계획 및 생산(영업 포함)조직, 생산물처리, 설비, 원료, 자재의 구입 8. 회계와 로력관리 9. 결산, 출자몫의 상환, 이윤분배, 기금의 조성 및 이용 10. 해산 및 청산 11. 규약의 수정보충 12. 이 밖의 필요한 내용 (합작법 시행규정 제17조)	

나. 자본금 출자

(1) 등록자본

남한의 경우, 주식회사를 설립하기 위한 절차로서 정관의 작성, 사원의 확정, 그 다음으로 중요한 것이 주식인수 및 그 가액을 납입하여 회사의 자본금을 형성하는 것이다. 그리고 이러한 자본금에는 제한이 없다.¹²⁾

북한에서도 회사를 설립할 때 자본을 등록하는데, 이를 등록자본이라 한다. 즉 외국인투자기업을 설립하기 위하여 투자관리기관에 등록한 자본을 등록자본이라고 정의하고(외국인투자기업재정관리법 제2조 제6호), 합영·합작당사자들이 출자할 금액의 총액을 등록자본이라고 규정하고 있다(합영법 시행규정 제45조, 합작법 시행규정 제54조).

이러한 등록자본의 최소한도에 관하여, 합영기업의 경우 출자하는 몫(출자지분)은 합영당사자들의 합의사항(합영법 제11조)이나, 등록자본은 총 투자액의 30~50% 이상이 되어야 한다는 규정이 있고(합영법 제15조), 합영법 시행규정에서는 총 투자액에서 등록자본의 비율이 20% 이상이 되어야 한다고 규정하고 있다(합영법 시행규정 제45조).

12) 2009년 5월 상법 개정 전에는 주식회사의 자본은 최소 5000만원 이상이 되도록 하였으나, 개정 시에 이 제도를 폐지하여 현행법상 주식의 액면가는 100원 이상이면 족하고(제329조 제3항), 발기인은 1인으로 족하므로(제289조 제1항) 1인의 발기인만으로 발기설립하는 경우 자본금은 100원의 회사도 가능하다(이철송, 『회사법강의』, 2016, 218면.)

단, 위 비율은 중앙경제협조관리기관의 승인을 받으면 달리 정할 수 있다(합영법 시행규정 제45조). 합작기업의 출자금도 합작당사자들이 합의해서 정할 수 있으나 외국투자가는 등록자본의 30% 이상을 출자하여야 한다는 최소한의 출자비율 규정이 있다(합작법 시행규정 제37조). 외국인기업의 등록자본에 대하여는 총 투자액을 기준으로 제한이 있다(외국인기업법 시행규정 제28조).¹³⁾

라선경제무역지대의 경우, 외국 측 투자가는 등록자본의 30% 이상을 출자해야 한다(라선경제무역지대 기업창설운영규정 시행세칙 제37조). 기업은 창설초기 등록자본을 ① 총투자액 100유로까지는 총투자액의 70% 이상, ② 100만 1유로부터 300만유로까지는 60% 이상, ③ 300만 1유로부터 600만유로까지는 50% 이상, ④ 600만 1유로부터 1000만유로까지는 40% 이상, ⑤ 1000만 1유로부터 2000만유로까지는 35% 이상, ⑥ 2000만 1유로 이상부터는 30% 이상으로 해야 한다(라선경제무역지대 기업창설운영규정 시행세칙 제43조).

경제개발구 내의 기업의 경우 등록자본은 기업총투자액의 30% 이상이 되어야 한다(경제개발구 기업창설운영규정 제10조)고 규정하고 있다. 또한, 남한의 경우, 회사에 자본을 조달할 때 신주발행, 회사채 발행 등의 방법을 통해 조달하는데, 북한의 경우에도 등록자본을 추가로 조달할 수 있다. 등록자본을 늘릴 경우 변경등록을 해야 하고(외국인기업법 시행규정 제30조), 외국인기업은 등록자본을 투자할 때마다 해당 검증기관이 발급한 투자확인문건(투자검증보고문건 첨부)을 중앙경제협조관리기관에 제출할 의무가 있다(외국인기업법 시행규정 제36조). 북한의 회사는 등록자본을 늘릴 수는 있으나, 줄일 수는 없다.¹⁴⁾

- 13) 1. 총 투자액 4억 5천만원까지는 총 투자액의 65프로 이상
2. 총 투자액 4억 5천만원이상부터 15억원까지는 총 투자액의 45프로이상
3. 총 투자액 15억이상부터 45억원까지는 총 투자액의 35프로 이상
4. 총 투자액 45억원이상은 총 투자액의 30프로 이상

- 14) 합영기업은 등록자본을 늘린 경우 해당 기관의 변경등록을 하여야 한다. 등록자본은 줄일 수 없다(합영법 제15조), 외국인기업은 등록자본을 늘릴 수 있으나 줄일 수는 없다(외국인기업법 제25조).

(2) 지분의 개념

북한에는 주식회사 제도가 없다. 주식회사 제도 자체가 주식 거래 등 자본거래가 가능한 것으로 자본주의의 대표적인 회사 형태이기 때문이다. 다만, 「외화관리법 시행규정」 제51조에 “기관, 기업소, 외국투자기업이 외화채권, 주식같은 외화유가증권을 발행하려는 경우 해당기관의 승인이나 합의를 받아야 한다”는 규정이 있고, 「금강산국제관광특구 기업창설운영규정」 제26조에 “기업은 규약에서 정한데 따라 주식, 채권 같은 것을 발행할 수 있다. 주식, 채권 같은 것은 양도하거나 류통시킬수 있다.”고 규정하고 있는 점으로 미루어보아, 주식의 존재 및 유통을 인정하는 것으로 추정해볼 수 있다.

한편, 북한이 1984년 처음으로 외국인 투자를 유치하기 위해 제정한 「합영법」에는 ‘지분’의 개념을 도입하였다. 「합영법」 제37조는 “합영기업은 결산문건을 재정검열원의 검열을 받고 리사회에서 비준한 다음 리운을 분배하여야 한다. 리운분배는 결산리운에서 소득세를 바치고 예비기금을 비롯한 필요한 기금을 공제한 다음 출자몫에 따라 합영 당사자들 사이에 나누는 방법으로 한다”고 규정하여 ‘출자몫’ 즉, 지분 개념을 인정하고 있다. 「합작법」 제14조에서도 “합작기업에서 외국측 투자가에 대한 투자 상환은 기업의 생산품으로 하는 것을 기본으로 한다. 리운분배는 합작 당사자들이 계약에서 정한 방법으로 한다”고 하여 이윤분배에 대하여 규정하고 있다. 「외국인투자법」 제2조 제5호에 따르면 합작기업이란 북측 투자가와 외국 측 투자가가 공동으로 투자하고 운영하며 계약에 따라 상대측의 출자몫을 상환하거나 이윤을 분배하는 기업이다. 또한 「합영법」 제5조는 합영회사에 대하여 “합영기업은 당사자들이 출자한 재산과 재산권에 대한 소유권을 가지며, 독자적으로 경영활동을 한다. 합영기업은 경영활동 과정에서 발생한 채무에 대하여 자기 등록자본으로 책임진다”고 규정하고 있고, 「합영법 시행세칙」 제8조는 “합영회사는 합영당사자들이 계약으로 정한 대상에 공동으로 출자하고 공동으로 경영하며 경영활동결과에서 얻은 순소득을 출자비율에 따라 나누어 가지는 기업형태이다. 합영회사는 경영활동과정에서 생기는 회사의 손실에 대하여 합영당사자들이 자기의 출자몫 안에서만 책임을 지는 유한책임회사이다”라고 규정하고 있다.

남한의 주식회사도 사원은 등록자본 내에서 유한책임을 지는데, 북한의 합영회사의 경우에도 출자몫, 즉 지분의 한도 내에서 유한책임을 진다. 다만, 「합영법」 제43조,

제44조에서 보듯이 이사회가 합영기업의 해산을 결정하더라도 투자승인기관의 승인이 있어야 해산될 수 있으므로, 합영기업의 적자가 지속될 경우 투자 승인기관의 해산 승인이 없으면 사실상 출자가 강요될 수 있다는 점에서 유한책임성의 한계가 지적된다.

(3) 지분권 등의 양도

합영·합작기업은 상대방의 동의와 투자관리기관의 승인을 받아 자신의 출자몫(출자지분)을 양도할 수 있다(합영법 제12조, 합작법 제10조). 즉, 합영 당사자는 자기 출자몫의 일부 또는 전부를 제3자에게 양도(판매, 증여에 한함) 또는 상속할 수 있다(합영법 시행규정 제44조). 이 경우 양도하려는 당사자는 상대방 합영당사자의 동의를 받아 이사회 안건으로 논의, 결정해야 하고, 중앙경제협조관리기관의 승인을 받아야 한다(합영법 시행규정 제44조). 한편, 합영당사자가 자신의 출자몫을 판매할 경우, 상대 합영당사자에게 우선매수권이 있다(합영법 시행규정 제44조). 외국인기업은 기업을 양도할 수 있는데, 이 경우 중앙경제협조관리기관의 승인을 받아야 한다(외국인기업법 시행규정 제31조).

(4) 배당 또는 이윤 분배

「외국인투자기업재정관리법」 제57조에서는 외국인투자기업은 분배할 이윤을 투자자들에게 분배하거나, 출자몫을 상환하는데 이용하도록 규정하고 있다. 또한 합영·합작기업, 외국인기업의 이익을 지분별로 배분하거나 해외로 반출하는 것에 대한 방법과 절차 관련 규정이 있으며, 이러한 이윤 등은 제한 없이 북한 외로 송금할 수 있다고 규정되어 있다(합작법 시행규정 제93조-제104조).

〈표 4〉 이윤배분 관련 규정

외국인투자법	제13조 외국투자자가 기업운영 또는 은행업무에서 얻은 합법적리윤과 기타 소득, 기업 또는 은행을 청산하고 남은 자금은 제한없이 우리 나라 영역밖으로 송금할 수 있다.
합영법	제37조 합영기업은 결산문건을 재정검열원의 검열을 받고 리사회에서 비준한 다음 리윤을 분배하여야 한다. 리윤분배는 결산리윤에서 소득세를 바치고 예비기금을 비롯한 필요한 기금을 공제한 다음 출자몫에 따라 합영당사자들사이에 나누는 방법으로 한다.

<p>합영법 시행규정</p>	<p>제119조 리윤분배는 결산리윤에서 기업소득세를 바치고 필요한 기금을 공제한 다음 남은 리윤을 출자몫에 따라 합영당사자들사이에 나누는 방법으로 한다. 제122조 외국측 합영당사자는 기업운영에서 얻은 리윤과 기타 소득, 기업을 청산하고 분배받은 자금을 세금없이 공화국령역밖으로 내갈수 있다.</p>
<p>합작법</p>	<p>제14조 합작기업에서 외국측 투자가에 대한 투자상환은 기업의 생산품으로 하는 것을 기본으로 한다. 리윤분배는 합작당사자들이 계약에서 정한 방법으로 한다.</p>
<p>합작법 시행규정</p>	<p>제98조 외국측 투자가의 출자몫 상환과 리윤분배는 합작제품으로 하는것을 기본으로 하며 합작계약에 따라 다른것으로 할수도 있다. 제100조 출자몫의 상환이나 리윤분배를 제품으로 하는 경우 그 가격은 국제시장가격에 준하여 당사자들이 합의하여 정한다. 제104조 외국측 합작당사자는 출자몫의 상환 또는 리윤분배로 받은 물자, 자금과 기타 합법적으로 얻은 소득을 세금없이 공화국령역밖으로 내갈 수 있다.</p>
<p>외국인투자기업 재정관리법</p>	<p>제58조 합작기업은 외국인투자가의 출자몫 상환과 리윤분배는 기업의 생산품으로 하는 것을 기본으로 한다. 이 경우 생산품의 가격은 국제시장가격에 준하여 당사자들이 합의하여 정한다.</p>

6. 회사 설립 절차

북한에서 회사를 설립하는 절차는 합영·합작기업의 경우, ‘계약→신청→심의→승인→등록’의 절차로 진행이 되고, 외국인기업의 경우, 외국인 단독투자이므로 계약상대방이 없어 ‘신청→심의→승인→등록’의 절차로 진행된다. 합영·합작기업의 설립 절차를 상술하면, 합영·합작당사자들은 계약을 맺고, 투자관리기관에 합영기업창설신청서 (합영계약서사본, 합영기업의 규약사본(정관), 경제기술타산서¹⁵⁾ 등 첨부)를 제출하여 기업창설을 신청한다.

15) 경제기술타산서란, 일반적으로 기업의 명칭과 주소, 당사자들의 이름, 조직목적과 경제기술적 유익성, 업종과 경영범위, 경영기간, 조업예정날짜, 투자관계자료, 건설과 관련한 자료, 생산 및 생산물처리와 관련한 자료, 단계별 수익성 타산자료, 기술적 분석자료, 환경보호, 노동안전, 위생과 관련한 자료 등을 포함한다. 그 요건에 관해서는 해당법률에서 상세한 규정을 두고 있다. 한국법제연구원, 『북한법령용어사전(IV)』, 2005, 21면.

신청을 받은 투자관리기관은 이를 접수한 날부터 30일안에 심의하여 합영·합작기업창설 승인서를 발급하며, 부결하였을 경우 그 이유를 밝힌 부결통지서를 보내야 한다(합영법 제9조, 합작법 제6조). 외국인기업을 창설하려는 경우, 기업창설신청서(기업의 명칭과 주소, 총투자액과 등록자본, 업종, 종업원수, 존속기간 같은 사항을 기재하고, 신청서에 규약사본(정관), 경제기술타산서, 투자가의 자본신용확인서 등 첨부)를 투자관리기관에 제출하여 신청하고(외국인기업법 제7조), 투자관리기관은 외국인기업창설신청문건을 접수한 날부터 30일안에 심의하고 기업창설을 승인(외국인 기업창설승인서 발급)하거나 부결(그 이유를 밝힌 부결통지서 통지)한다(외국인기업법 제8조). 한편, 라선경제무역지대 같은 특수경제지대는 위 규정이 적용되지 아니하고, 「라선경제무역지대법」 등 관련법이 적용된다. 특수경제지대의 경우 회사설립 절차에 관한 규정을 정리하면 다음 표와 같다.

〈표 5〉 회사설립 절차에 관한 규정

<p>라선경제무역 지대법</p>	<p>제37조 산업구에 기업을 창설할 경우 관리위원회에, 산업구 밖에 기업을 창설할 경우 라선시인민위원회에 기업창설신청문건을 내야 한다. 관리위원회 또는 라선시인민위원회는 기업창설신청문건을 받은 날부터 10일안으로 승인하거나 부결하고 그 결과를 신청자에게 알려주어야 한다.</p>
<p>금강산국제관광 특구법</p>	<p>제26조 국제관광특구에서 기업을 창설, 운영하려는 투자는 국제관광특구관리위원회의 기업창설 승인을 받아야 한다. 기업창설승인을 받은 투자는 정해진 기간안에 기업등록과 세무등록, 세관등록을 하여야 한다.</p>
<p>황금평·위화도 경제지대법</p>	<p>제32조 경제지대에 기업을 창설하려는 투자는 관리위원회에 기업창설신청문건을 내야 한다. 관리위원회는 기업창설신청문건을 받은 날부터 10일안으로 승인하거나 부결하고 그 결과를 신청자에게 알려주어야 한다. 제33조 기업창설승인을 받은 기업은 정해진 기일안에 기업등록, 세관등록, 세무등록을 하여야 한다. 관리위원회에 등록된 기업은 우리 나라 법인으로 된다. 제44조 경제지대에 지사, 사무소 같은 것을 설치하려 할 경우에는 관리위원회의 승인을 받고 등록을 하여야 한다. 지사, 사무소는 관리위원회에 등록된 날부터 정해진 기일안에 세무등록, 세관등록을 하여야 한다.</p>

경제개발구법	제38조 경제개발구에 기업을 창설하려는 투자가는 관리기관에 기업창설신청문건을 내야 한다. 관리기관은 기업창설신청문건을 받은 날부터 10일안으로 기업창설을 승인하거나 부결하며 그 결과를 신청자에게 알려주어야 한다.
--------	---

7. 회사의 설립 등록

남한 「상법」의 경우, 회사는 본점소재지에 설립등기를 함으로써 성립한다고 규정하고 있다(상법 제172조). 등기사항은 회사의 종류에 따라 다르나, 기본적으로 회사의 정관에 기재한 사항인 회사의 목적, 상호, 본점소재지 및 회사의 종류에 따라 사원에 대한 내용이나 주식회사의 경우에는 자본금의 액 등(상법 제317조)이라고 법으로 규정이 되어 있다. 또한 남한 「상법」상 등기할 사항은 당사자의 신청에 의하여 영업소의 소재지를 관할하는 법원의 상업등기부에 등기해야 한다(상법 제34조).

북한의 경우에도 기업등록제도가 이와 유사한데, 기업등록은 기업등록부에 한다(외국인투자기업 등록규정 제10조). 기업등록부에 기재하는 사항은 등록날짜, 등록번호, 기업의 명칭, 소재지, 기업의 형태, 등록자본, 경영활동범위, 존속기간, 상주대표사무소인 경우 상주대표사무소의 인원수이다(외국인투자기업 등록규정 제10조 및 제11조).

북한의 기업등록 담당 기관은 해당 도인민위원회, 라선경제무역지대와 같은 특수경제지대안의 인민위원회(외국인투자기업 등록규정 제3조)로 규정되어 있으며, 기업등록 지도기관은 중앙경제협조관리기관(외국인투자기업 등록규정 제6조)으로 규정되어 있으나, 남한의 상업등기처럼 공시된다는 별도의 규정은 없고, 북한에 현재 남한의 상업등기법과 같은 상업등기제도가 있지 않으므로¹⁶⁾ 기업등록부가 상업등기로서 공시되는지 여부는 확실하지 않다.

16) 최상철, “南北 商事法 體系에 關한 比較研究” 전북대학교 박사학위논문, 2006, 103면.

Ⅲ. 회사의 기관 및 임원

1. 기관의 종류

남한의 주식회사의 경우, 회사는 주주총회, 이사, 이사회, 대표이사, 감사 기관으로 구성된다. 주주총회는 주주들로 구성되며 이사·감사의 선임, 정관변경 등 소정의 주요 사항에 관해 회사 내부의 최고의 의사결정을 한다(상법 제361조).

북한의 경우, 합영기업은 최고결의기관으로 이사회가 있으며(합영법 제16조), 이사장 및 부이사장 1~2명으로 구성되고, 이사의 수는 기업의 규약(정관)에서 정할 수 있다고 규정하고 있다(합영법 시행규정 제47조). 이외에 경영관리기구(합영법 시행규정 제56조), 재정검열원 또는 재정검열위원회(감사 또는 감사위원회의 역할)를 두고 있다(합영법 시행규정 제60조, 합영법 제19조).

합작기업은 비상설적인 공동협의기구를 조직, 운영할 수 있고(합작법 시행규정 제32조), 공동협의기구는 최고의결기관은 아니고, 경영자문기구라고 할 수 있다.

외국인기업의 기관으로는 이사장, 사장, 회계책임자, 재정검열원을 두고 있다(외국인기업법 시행규정 제15조). 그리고 외국인기업이 위 기관에 대하여 그 업무와 권한을 규약(정관)에 명시해야 한다(외국인기업법 시행규정 제15조).

2. 합영기업

가. 이사회

(1) 이사회회의 권한

합영기업의 이사회는 최고결의기관이며(합영법 제16조), 규약(정관)의 수정, 기업의 발전대책, 등록자본의 증가, 경영계획, 결산과 분배, 책임자, 부책임자, 재정검열원의 임명 및 해임, 기업의 해산 같은 문제들을 결정한다(합영법 제17조). 이사장은 이사회의

대표자이며, 이사장과 부이사장은 이사회에서 선출하고, 임기는 3년이다(합영법 시행규정 제48조). 부이사장의 역할은 이사장의 사업을 방조하고, 이사장이 결원일 경우 그를 대신하는 역할을 한다(합영법 시행규정 제48조).

남한의 주식회사법에서 이사회란 회사의 업무집행에 관한 의사결정을 위해 이사 전원으로 구성되는 필요적 상설기관으로 정의한다.¹⁷⁾ 이사회는 권한은 업무집행 결정권(상법 제393조 제1항), 이사의 직무집행에 대한 감사권(상법 제393조 제2항) 등이 있으며, 회사의 중요재산의 처분, 대규모 재산의 차입, 지배인의 선임 및 해임, 지점의 설치, 이전, 폐지를 이사회에서 결정하도록 하고 있다(상법 제393조 제1항).

(2) 이사회 소집 절차

이사회는 정기회의와 임시회의를 소집하며, 정기회의는 1년 1회 이상, 임시회의는 이사 정족수의 3분의 1이상의 요구가 있을 경우 필요시마다 소집할 수 있다(합영법 시행규정 제49조). 이사회를 소집하려고 할 경우 정기회의는 30일전에, 임시회의는 15일전에 회의날짜, 장소, 안건을 이사들에게 서면으로 통지하여야 한다(합영법 시행규정 제50조).

(3) 이사회 결의

이사회는 전체 이사 정족수의 3분의 2이상이 참석하여야 성립되며(합영법 시행규정 제51조), 이사회에 참석한 이사들의 전원찬성이 필요한 결의 사안, 기업의 규약에 대한 수정보충, 출자몫의 양도, 업종 및 등록자본의 변동, 존속기간의 연장, 기업해산에 대해서 이사회에서 결정한다. 위 열거되지 않은 사항은 과반수 이상의 찬성으로 채택한다(합영법 시행규정 제52조).

이사회 결의권의 위임 규정이 있는데(합영법 시행규정 제53조), 이사는 대리인을 통하여 결의권을 행사할 수 있고, 이 경우 이사장에게 통지하고 대리권의 범위를 밝힌 위임장을 대리인에게 지참시켜야 한다. 이사회 결의는 거수투표, 비밀투표 또는 서면의 방법으로 한다(합영법 시행규정 제54조).

17) 한국상사법학회, 『주식회사법대계1』, 법문사, 2019, 672면 참조.

〈표 6〉 합영기업 이사회 결의사항에 관한 규정

<p>합영법</p>	<p>제36조(기금의 종류와 조성) 합영기업은 생산확대 및 기술발전기금, 종업원들을 위한 상금기금, 문화후생기금, 양성기금같은 필요한 기금을 조성하여야 한다. 기금의 종류와 규모, 리용대상과 범위는 리사회에서 토의결정한다.</p> <p>제44조(합영기업의 만기전 해산) 합영기업은 존속기간이 끝나기 전에 해산사유가 생기면 리사회에서 결정하고 투자관리기관의 승인을 받아 해산할 수 있다. 이 경우 청산위원회는 리사회가 조직한다.</p> <p>제45조(합영기업의 존속기간연장) 합영기업은 존속기간을 연장할수 있다. 이 경우 존속기간이 끝나기 6개월전에 리사회에서 토의결정한 다음 투자관리기관의 승인을 받아야 한다.</p>
<p>외국인투자기업 재정관리법</p>	<p>제18조(재정계획의 작성) 외국인투자기업의 재정계획은 기업이 자체로 세운다. 재정계획의 토의결정은 해당 기업의 리사회 또는 공동협의기구에서 한다.</p> <p>제30조(고정재산의 폐기, 양도, 저당과 재평가) 외국인투자기업은 리사회 또는 공동협의기구의 결정으로 등록된 고정재산을 폐기하거나 양도, 저당, 재평가할수 있다. 이 경우 해당 재정기관의 합의를 받아야 한다.</p> <p>제51조(재정총화) 외국인투자기업의 연간재정총화는 리사회 또는 공동협의기구에서 한다.</p> <p>제55조(기금의 조성) 외국인투자기업은 결산리윤의 10%까지 범위안에서 생산확대 및 기술발전기금, 상금기금, 문화후생기금, 양성기금 같은 기금을 조성하고 리사회 또는 공동협의기구의 결정에 따라 쓸 수 있다.</p> <p>제61조(청산위원회의 구성) 청산위원회는 외국인투자기업의 해당 리사회가 조직한다.</p>
<p>외국인투자기업 파산법</p>	<p>제10조(기업의 파산제기) 채무상환능력을 잃은 기업은 리사회 또는 공동협의회의 결정에 따라 면책을 목적으로 자기 기업의 파산을 제기할수 있다.</p>

나. 이사의 권한

합영기업의 이사들은 결의권을 행사하지만, 기업의 일상적인 경영활동에는 참가하지 않으므로 이사들은 보수를 지급받지 않는다. 이사장, 부이사장은 이사회에서 선출하며, 임기는 3년이다(합영법 시행규정 제48조).

다. 경영관리기구 및 경영관리성원

합영기업은 경영관리기구를 두고(합영법 시행규정 제56조), 경영관리기구는 일상업무 집행부서로서 기업의 책임자(사장), 부책임자(부사장), 재정회계성원, 기타 필요한 성원으로 구성한다(합영법 시행규정 제56조).

경영관리성원은 겸임금지의무가 있으며(합영법 시행규정 제58조), 자신의 잘못으로 기업에 손해를 끼쳤을 경우 손해배상책임이 있다(합영법 시행규정 제59조). 합영기업의 경영관리성원은 다른 기관이나 기업의 직무를 겸임할 수 없다(합영법 시행규정 제58조).

이러한 합영기업의 경영관리기구는 남한의 주식회사에는 없는 기관으로 보인다. 업무집행기관으로서의 이사회와 이사회를 구성하는 이사 및 대표자를 두면서도, 별도로 일상적 업무집행부서로서 경영관리기구를 두는 것은 합영기업이 외국 측 투자자와 북한 측이 공동으로 투자하고 공동으로 운영하는 형태의 회사임을 염두한 집단적 경영체제를 구성하기 위한 것으로 보인다. 다만, 이러한 경영관리기구가 이사회나 이사, 대표자의 권한 및 역할과 어떻게 구별되어 작용하는지는 법률 규정만으로는 확실하지 않다. 한편, 경영관리성원에 남한의 주식회사 이사에 있는 손해배상책임이나 겸임금지의무(남한의 경우 이사는 이사회의 승인을 받아 경업, 겸직을 할 수 있다. 상법 제397조)를 두고 있는 것이 특징이다.

라. 합영기업의 대표자(사장)

합영기업의 책임자(대표자), 부책임자, 재정책임자는 합영당사자들이 각각 나누어 맡아 할 수 있고(합영법 시행규정 제56조), 합영기업의 대표자는 이사가 아니어도 될 수 있으며(합영법 시행규정 제57조), 대표자는 기업의 규약(정관) 및 이사회의 결정에 따라 기업을 관리운영하며 경영활동결과에 대해 이사회에 대하여 책임을 진다(합영법 제18조, 합영법 시행규정 제57조). 또한 「외국투자기업회계법」에 따르면 책임자는 회계결산서에 수표하며, 수표한 회계결산서에 대하여 책임을 진다(외국투자기업회계법 제34조).

남한의 경우, 대표이사는 회사를 대표하고 업무를 집행하는 권한을 가진 이사이다. 이사 역시 주식회사의 필요적 상설기관이다. 이사회가 원칙적으로 회사의 업무집행결정권을 가지나, 회의체로서 집행을 담당하기는 현실적인 어려움이 있다. 따라서 자연인인

대표이사로 하여금 업무를 실질적으로 집행하도록 하는 것이다. 북한 합영기업의 대표자가 이사가 아니어도 할 수 있다는 것과 다른 점이다. 대표이사는 회사를 대표하고, 영업에 관하여 재판상 또는 재판외의 모든 행위를 할 권한을 갖는다(상법 제389조 제3항). 이는 회사의 권리능력의 범위와 일치한다고 할 수 있다.

마. 재정검열원(감사) 및 재정검열위원회(감사위원회)

합영기업 기관에는 재정검열원(감사)이 있으며, 재정검열위원회 또는 재정검열원은 합영기업의 경영활동을 검열하고, 이사회에 제출하는 회계문서를 검토하여 이사회에 보고할 의무가 있다(합영법 시행규정 제62조). 재정검열원은 이사회에 출석하여 발언할 수 있으며, 자신의 임무를 태만히 하여 기업에 손해를 끼친 경우 그 손해를 배상할 책임이 있다(합영법 제19조, 합영법 시행규정 제62조). 또한 재정검열원은 기업의 다른 직무를 겸임할 수 없다(합영법 시행규정 제61조).

남한의 주식회사의 경우 감사란 회사의 업무감사를 주된 직무로 하는 필요적 상설기관으로서 소규모회사의 경우에는 감사를 두지 않아도 된다는 예외규정이 있다(상법 제409조 제4항). 감사의 권한은 이사의 직무 집행을 감사할 감사권(상법 제412조 제1항), 이사회에 출석하여 의견을 진술할 이사회출석 및 의견진술권(상법 제391조의2 제1항), 이사회이사록의 기명날인권, 회사에 현저한 손해를 미칠 염려가 있는 사실을 발견할 때 이사는 감사에게 이를 즉시 보고해야 하는데 이러한 보고를 수령할 보고수령권(제412조의2), 필요한 경우 회의의 목적사항과 소집이유를 적은 서면으로 이사회 소집권자에게 이사회 소집을 청구할 수 있는 이사회소집청구권(제412조의4 제1항), 주주총회소집청구권(제412조의3 제1항), 유지청구권, 감사해임에 관한 의견진술권, 회사와 대표간의 소송 대표권(제394조 제1항) 등이 있다.

「상법」상 감사를 두는 것이 원칙이지만, 정관에 규정을 둔 경우에는 감사에 갈음하여 감사위원회를 둘 수 있도록 하고 있으며, 감사위원회를 두는 경우에는 감사를 둘 수 없다(제415조의2 제1항).

북한의 경우에는 감사 및 감사위원회로서의 기능을 하는 재정검열원 및 재정검열 위원회에 대한 규정은 있으나 이에 대한 상세한 규정은 부족하다고 평가된다.

3. 합작기업

가. 공동협의기구

(1) 권한

공동협의기구는 비상설기구로서, 등록자본의 증가, 업종변경, 존속 기간의 연장, 기업의 발전대책, 연간 경영활동계획, 출자몫의 양도, 새 기술도입과 제품의 질, 재투자 같은 기업의 경영활동에 대한 협의를 한다(합작법 제17조, 합작법 시행규정 제34조).

(2) 구성 및 회의

공동협의기구는 의장 1명, 부의장 1명, 필요한 수의 성원으로 구성되며, 그 수는 합작당사자들이 합의하여 정한다(합작법 시행규정 제32조). 성원은 합작당사자들과 기업사장이 포함되며, 의장과 부의장을 합작당사자 어느 일방이 다 맡아 할 수는 없다. 공동협의기구는 합작당사자들의 합의에 따라 필요할 때마다 소집하며 회의날짜, 장소, 안건 등은 기업책임자가 회의소집 30일 전에 참가성원에게 고지하여야 한다(합작법 시행규정 제33조).

나. 경영관리기구

합작기업의 경영관리기구에는 기업의 사장과 부사장, 재정회계원, 기타 필요한 성원으로 구성되고, 합작기업의 사장은 합작기업의 법인대표이다¹⁸⁾.

18) 조선대외경제투자협력위원회, 『조선민주주의인민공화국 투자안내』, 2016, 43면.

IV. 회사의 해산 및 청산

1. 회사의 해산사유

합영기업은 존속기간의 만료, 지불능력의 상실, 당사자의 계약의무불이행, 지속적인 경영손실, 자연재해 같은 사유로 기업을 운영할 수 없을 때 해산한다(합영법 제43조). 합작기업은 존속기간의 만료, 계약상의무불이행, 지속적인 경영손실, 자연재해 같은 사유가 있을 경우 서로 합의하고 투자관리기관의 승인을 받아 해산한다(합작법 제20조). 외국인 기업은 존속기간이 끝나면 해산되고 존속 기간이 끝나기 전에 기업을 해산하거나 그 존속기간을 연장하려고 하는 경우에는 투자관리기관의 승인을 받아야 한다(외국인기업법 제27조).

2. 회사의 해산 방법 및 절차

합영기업의 경우에는 존속기간이 끝나기 전에 해산사유가 생기면 이사회에서 결정하고 투자관리기관의 승인을 받아 해산할 수 있다(합영법 제44조). 이 경우 이사회가 청산위원회를 조직하고, 청산위원회는 합영기업의 거래업무를 결속하고 청산을 끝낸 다음 10일안으로 기업등록취소수속을 하여야 한다. 그러나 청산과정에 기업을 파산시키는 것이 옳다고 인정될 경우에는 재판소에 파산을 제기하여야 한다(합영법 제44조, 외국인투자기업파산법 제42조).

합작기업의 경우, 해산사유 발생 시 서로 합의하고 투자관리기관의 승인을 받아 해산할 수 있다(합작법 제20조). 이 경우 합작당사자들은 청산위원회를 조직하여야 하며, 청산위원회는 합작기업의 거래업무를 결속하고 청산을 끝낸 다음 10일안으로 기업등록취소수속을 하여야 하고, 청산과정에 기업을 파산시키는 것이 옳다고 인정될 경우에는 재판소에 파산을 제기한다(합작법 제21조, 외국인투자기업파산법 제42조).

외국인기업은 해산, 파산되는 경우에는 투자관리기관에 해산, 파산신청을 하여야 한다(외국인기업법 제29조).

V. 회사 관련 정부의 승인 내지 허가 사항

기본적으로 북한 정부는 외국인투자기업의 경영활동에 독자성을 부여하고 있다(합영법 제5조, 합작법 시행규정 제8조, 외국인기업법 제2조). 그러나 아래 표에 정리된 바와 같이, 투자관리기관의 승인이 요구되는 행위(기업의 창설, 업종변경, 외국에 계좌개설, 기업의 해산 또는 기업 존속기간의 연장) 및 북한법에서 강제하고 있는 사항(조업기간, 북한 근로자 고용) 등 북한 정부가 회사의 운영, 관리, 해산 등에 관여할 수 있는 법규정이 제정되어 있다.

〈표 7〉 회사 관련 정부의 승인 내지 허가 사항에 관한 규정

합 영 법	제9조(합영기업의 창설신청, 승인) 합영기업을 창설하려는 당사자들은 계약을 맺고 투자관리기관에 합영계약서사본, 합영기업의 규약사본, 경제기술다산서 같은것을 첨부한 합영기업창설신청문건을 내야 한다. 투자관리기관은 합영기업창설신청문건을 접수한 날부터 30일안에 심의하고 승인하였을 경우에는 신청자에게 합영기업창설승인서를 발급하며 부결하였을 경우에는 그 이유를 밝힌 부결통지서를 보내야 한다.
	제21조(합영기업의 조업기간) 합영기업은 기업창설승인서에 지적된 기간안에 조업하여야 한다. 기업창설승인서에 지적된 기간안에 조업할수 없을 경우에는 투자관리기관의 승인을 받아 조업기일을 연장할수 있다. 조업기일을 연장한 기업에는 정해진 연체료를 물린다.
	제25조(합영기업의 업종) 합영기업은 승인된 업종에 따라 경영활동을 하여야 한다. 업종을 바꾸거나 늘이려 할 경우에는 투자관리기관의 승인을 받는다.
	제26조(로력채용) 합영기업은 종업원을 우리 나라 로력으로 채용하여야 한다. 일부 관리인원과 특수한 직종의 기술자, 기능공은 투자관리기관에 통지하고 다른 나라 로력으로 채용할수도 있다.
	제27조(로력의 관리) 합영기업은 외국인투자기업에 적용하는 노동법규에 따라 로력을 관리하여야 한다.
	제28조(합영기업의 돈자리) 합영기업은 우리 나라 은행 또는 외국인투자은행에 돈자리를 두어야 한다. 다른 나라에 있는 은행에 돈자리를 두려 할 경우에는 외화관리기관의 승인을 받는다.
	제44조(합영기업의 만기전 해산) 합영기업은 존속기간이 끝나기 전에 해산사유가 생기면 리사회에서 결정하고 투자관리기관의 승인을 받아 해산할수 있다. 이 경우 청산위원회는 리사회가 조직한다.

	<p>제45조(합영기업의 존속기간연장) 합영기업은 존속기간을 연장할 수 있다. 이 경우 존속기간이 끝나기 6개월전에 리사회에서 토의 결정한 다음 투자관리기관의 승인을 받아야 한다.</p>
합 작 법	<p>제6조(합작기업의 창설신청, 승인) 합작기업을 창설하려는 당사자는 합작계약을 맺고 투자관리기관에 합작계약서사본, 합작기업의 규약사본, 경제기술타산서 같은것을 첨부한 합작기업창설신청문건을 내야 한다. 투자관리기관은 합작기업창설신청문건을 접수한 날부터 30일안에 심의하고 승인하였을 경우에는 신청자에게 합작기업창설승인서를 발급하며 부결하였을 경우에는 그 이유를 밝힌 부결통지서를 보내야 한다.</p>
	<p>제9조(합작기업의 업종) 합작기업은 승인된 업종에 따라 경영활동을 하여야 한다. 업종을 바꾸거나 늘이려 할 경우에는 투자관리기관의 승인을 받는다.</p>
	<p>제10조(출자몫의 양도) 합작당사자는 자기의 출자몫을 제3자에게 양도할수 있다. 이 경우 합작상대방의 동의와 투자관리기관의 승인을 받아야 한다.</p>
	<p>제11조(로력의 채용) 합작기업은 종업원을 우리 나라 로력으로 채용하여야 한다. 특수한 직종의 기술자, 기능공은 투자관리기관에 통지하고 다른 나라 로력으로 채용할수도 있다.</p>
	<p>제20조(합작기업의 해산) 합작당사자들은 존속기간의 만료, 계약상의무불리행, 지속적인 경영손실, 자연재해 같은 사유가 있을 경우 서로 합의하고 투자관리기관의 승인을 받아 해산할수 있다.</p>
	<p>제22조(합작기업의 존속기간연장) 합작기업은 존속기간을 연장할수 있다. 이 경우 존속기간이 끝나기 6개월전에 투자관리기관의 승인을 받아야 한다.</p>
외국인 기업법	<p>제8조(외국인기업창설신청의 심의, 기업의 창설일) 투자관리기관은 외국인기업창설신청문건을 접수한 날부터 30일안에 심의하고 기업창설을 승인하거나 부결하여야 한다.</p>
	<p>제10조(지사, 사무소, 대리점의 설립) 외국인기업은 투자관리기관의 승인을 받고 우리 나라 또는 다른 나라에 지사, 사무소, 대리점같은 것을 내올 수 있다.</p>
	<p>제14조(업종의 변경) 외국인기업은 승인된 업종에 따라 경영활동을 하여야 한다. 업종을 바꾸거나 늘이려 할 경우에는 투자관리기관의 승인을 받아야 한다.</p>
	<p>제27조(기업의 해산 및 존속기간연장) 외국인기업은 존속기간이 끝나면 해산된다. 존속기간이 끝나기 전에 기업을 해산하거나 그 기간을 연장하려 할 경우에는 투자관리기관의 승인을 받는다.</p>

1

2

3

4

PART 5

6

7

8

또한, 북한의 회사, 즉 외국인투자기업은 영업허가를 받아야 영업활동을 할 수 있다. 영업허가는 중앙투자관리기관(특수경제지대의 경우 지대관리기관)이 한다. 영업허가는 외국인투자기업창설신청서에 밝힌 조업예정날짜 안에 받아야 하고, 불가피한 사정이 있을 경우 연장신청을 하여 승인을 받을 수 있다. 중앙투자관리기관은 영업허가신청서를 접수한 날로부터 15일 이내로 영업허가증을 발부하거나 부결해야 하고, 외국인투자기업은 주소등록, 세무등록, 세관등록을 하고 계약에 따르는 투자를 완료한 후 영업허가를 받은 다음날부터 민사법률관계의 당사자로서 독자적으로 경제거래를 할 수 있다.(합영법 시행규정 제63조 내지 제70조)¹⁹⁾

영업허가의 조건으로 다음과 같은 사항이 규정되어 있다.

- 기업창설승인문건에 기재된 출자를 완료하고 투자검증기관의 검증을 받을 것
- 국토환경보호기관의 환경평가에 합격할 것
- 건물을 신축 또는 확장하였을 경우 준공검사에 합격할 것
- 생산기업의 경우, 시운전 후 시제품 생산을 하였을 것
- 서비스부문인 경우 해당 서비스시설 완비 및 시설 완비 후 위생방역기관의 위생검역을 받고 영업준비를 완료할 것
- 해상 및 여객운수부문인 경우 출자하거나 구입한 선박 또는 운수수단에 대한 해당 감독기관의 기술검사를 받고 등록된 다음 해당 증서를 갖추고 안전항해 및 운전준비가 완료될 것
- 기타 경영활동에 필요한 준비를 완료할 것

VI. 북한 합영, 합작기업 설립 및 운영 사례

북한에서의 합영·합작기업 설립 사례를 연구한 “북한 기업의 운영실태 및 지배구조” (박영자 외 4인, 통일연구원)에 따르면, 북한에서 처음 등장한 합영사업은 1986년부터

19) 조선대외경제투자협력위원회, 『조선민주주의인민공화국 투자안내』, 2016, 39면.

시작된 재일 총련 기업들과의 합영시기, 1992년부터 시작된 남한 기업들과의 합영시기, 2002년부터 시작된 중국 기업들과의 합영시기로 나누고 있는데, 초기 재일 총련 기업과의 합영사업 사례들을 보면 이 시기의 북한은 합영 상대방의 권리를 제대로 인정하지 않고, 합영기업을 공동경영체제가 아닌 북한의 단독경영체제인 합작기업처럼 운영하려고 한 것으로 보인다. 그리고 초기의 이러한 행태는 “합영을 통해 외국 기업의 자본과 기술만 끌어들이고 나머지 경영 부문은 자기들 마음대로 하면 된다”는 생각, 더욱이 “그것을 당이 지도할 수 있다”는 의증을 드러낸 것으로 보고 있다. 대표적으로 이사회는 운영이 지적되는데, 합영기업 이사회의 북한 이사들은 생산 활동과 관련이 없는 당의 인사들로 채워졌으며, 재일 총련 기업 측 이사의 의견을 듣지 않고 당의 지시라 하며 제반 문제를 임의로 해결하는 사태가 빈번히 발생했다는 보고이다. 그 결과 「합영법」에서 보장하고 있는 외국 측 투자자의 경영권, 인사권, 소유권에 대한 무시가 빈번했다고 보고되고 있는 것이다.²⁰⁾

이는 1992년 김우중 대우그룹 회장이 북한과 합의서를 체결하고, 1995년 북한과 ‘민족산업총회사’라는 이름으로 합영기업을 등록하고 1996년 3월 영업허가를 완료하여 북한 남포에서 공장을 가동한 사례에서도 마찬가지로의 상황으로 지적된다. 결과적으로 대우는 1999년 3월 남포공장에서 철수하게 되는데, 당시 북한의 ‘반강제적’인 대우 기술자들의 철수조치도 당시 북한이 합영기업을 합작기업처럼 좌지우지 하고 협조를 하지 않은 상황에서 비롯된 것이라고 보고된다.²¹⁾

남한과 북한이 합영기업을 설립하여 성공한 사례로는 평화자동차가 거의 유일한 사례로 알려져 있다. 평화자동차는 1997년 설립되었는데, 남측 투자비율이 70%, 북측 투자비율이 30%였고, 남측의 투자비율이 높아 남측이 주로 경영에 주도적이었다. 평화자동차에서는 경영기구인 이사회가 실질적으로 운영 되었고, 당시 이사회는 이사장 1인, 총사장 1인, 부총사장 3인(일본인 1인, 북한인 2인)으로 구성되어 있었으며, 남측에서 이사장과 총사장을 맡았다.²²⁾

20) 신지호, “朝朝합영사업의 교훈”, 『통일경제』 1996년 9월호, 1996, 51-52면; 박영자 외 4인, 『북한 기업의 운영실태 및 지배구조』, 통일연구원, 2016, 187-189면.

21) 박영자 외 4인, 『북한 기업의 운영실태 및 지배구조』, 통일연구원, 2016, 189-191면.

22) 선한승 외 4인, 『북한인력에 관한 법제, 실태와 활용방안』, 2004, 187-191면, 박영자 외 4인, 『북한 기업의 운영실태 및 지배구조』, 통일연구원, 2016, 193면.

평화자동차에 관한 연구²³⁾에 따르면, 평화자동차의 이사회는 투자지분에 따라 7명의 이사 중 4명은 남측에서 지정했다. 북한 기업의 경영방식은 이사회가 의도하는 대로 경영하기가 어려운데, 그 이유는 이사회가 경영 전반의 일을 이사회 내부 결정에 따라 처리할 수도 없고 사안이 긴급한 경우에도 외부의 의견을 참고해야 하는 경우가 많기 때문이라고 한다. 그 예로서 공장증설 투자 사건을 드는데, 남측 이사회가 공장 증설에 대해 연기 후 재심의하라고 결정해도, 북측 이사들은 국가적 요구 내지 자체 판단을 들어 반드시 증설해야 한다는 반대의견을 제시하고, 결과적으로 국가가 개입하는 사안이 되었다고 한다. 더욱이 북한은 자본주의 기업과 다르게 경영구조가 2개 이상의 결정구조로 이뤄져 있는데, 북한 기업은 법률상 드러나지는 않으나 당위원회라는 국가적 조직의 지도 밑에 모든 경영활동을 하기 때문에 기업의 사장이 회사 자체의 권한으로 운영하는 것이 아니라, 당위원회를 최고 지도기관으로 하여 의사결정을 한다.²⁴⁾

2002년부터 시작된 중국과 북한의 합영기업은 특히 남북관계가 주춤하고 김정은 정권 하에서 적극적인 북한의 외자유치 정책과 맞물린 상황에서 상당히 비약적으로 늘어난 것으로 보고되고 있다. 미국 중앙정보부(CIA)가 운영하는 공개정보분석기관인 오픈소스 센터(Open Source Center)에서 2012년 3월 발간한 북한 합영·합작기업 관련 보고서에 따르면 2011년까지 파악된 북한의 합영·합작기업 가운데 사업상대방 국가가 알려진 총 269개 기업 중 76%인 205개사가 중국 기업으로 확인되었다.²⁵⁾

그리고 이 시기에는 합영회사의 이사회도 과거의 사례와 달리 점차 이사회 역할의 존중하는 쪽으로 개선된 것으로 보고된다. 이사회에서 사업상대방을 변경하는 등의 중요한 의사결정 등이 안건으로 처리되고, 중국의 길림오흥집단이 북한 광산부문에 투자하면서 조직된 합영회사의 경우도 이사회를 열어 합영회사의 생산, 운수, 관리, 인사 등 분야의 구체적인 내용을 토론하고 표결했다는 언론의 보도도 있었다.²⁶⁾

23) 박상권, “평화자동차 재무분석과 남북경협 방향”, 『통일문제연구』 제30권 2호, 평화문제연구소, 2018

24) 박상권, “평화자동차 재무분석과 남북경협 방향”, 『통일문제연구』 제30권 2호, 평화문제연구소, 2018, 26-28면.

25) 박영자 외 4인, 『북한 기업의 운영실태 및 지배구조』, 통일연구원, 2016, 193-194면.

26) 배종명·윤승현, 『길림성의 대북경제협력 실태 분석: 대북투자를 중심으로』, 통일연구원, 2015, 138-139면; 박영자 외 4인, 『북한 기업의 운영실태 및 지배구조』, 통일연구원, 2016, 214-215면.

VII. 북한 외국인투자법제상 회사 관련 규정의 개선과제

1. 회사 설립의 절차

남한의 「상법」상 회사법 관련 규정과 북한의 외국투자법제에 산재한 회사 설립 관련 규정을 비교하여 살펴본 결과, 북한에서 외국인 투자자가 회사를 설립하는 것은 법률적으로는 남한과 유사한 점이 상당하다. 즉, 회사의 설립요소인 정관을 작성하고, 자본을 출자하여 회사의 재산을 형성하고, 회사의 임원을 임명하여 회사의 기관을 구성하고 회사의 업무를 집행·운영하는 구조로 이루어져 있다.

한편, 외국인투자기업은 회사의 설립등기, 즉 기업창설등록 이후에 북한 정부로부터 영업허가를 별도로 받아야 하는데, 이런 점은 북한에서 회사를 설립하고 영업을 하기 위한 절차의 복잡성을 드러내는 것으로서 향후 개선 내지 완화될 필요가 있어 보인다.

2. 회사의 기관

북한의 회사는 합영·합작 기업 모두 투자자의 출자몫, 즉 지분에 한하여 유한책임을 지는 유한책임회사이나, 회사의 기관으로 이사, 이사회, 대표자, 재정검열원(감사) 등을 두고 있어 물적회사로서의 남한의 주식회사와 유사한 기관으로 구성되어 있다. 다른 점은 북한의 합영기업의 경우, 업무집행기관으로서의 이사회와 이사회를 구성하는 이사 및 대표자를 두면서도, 별도로 일상적 업무집행부서로서 경영관리기구를 두고 있다는 점이다. 다만, 이러한 경영관리기구가 이사회나 이사, 대표자의 권한 및 역할과 어떻게 구별되어 작용하는지는 구체적인 법률 규정이 확인되지 않아서 실제로 북한에서 합영기업을 어떤 모습으로 운영할 지 확실하지 않다. 향후 구체적인 법률 조항이 제정되어야 할 것으로 생각된다.

또한 앞 장에서 살펴본 사례에서 본 것과 같이 합영회사의 경우에는 외국 측 투자자와 북측이 공동투자·공동경영하는 형태로서, 업무집행에 관한 의사결정기구로서 이사회의 역할이 중요한데, 과거에는 북한 정부나 당의 개입이 횡행하였고, 심지어 남측 기업이

철수하는 상황까지 있었으나, 중국 기업과 북한 기업의 합영기업들의 공동경영 상황은 점차 개선되고 있는 것으로 보인다. 그러나 여전히 북한에서 회사를 운영함에 있어서 법률적인 부분은 남한의 회사법에 비해 규율되지 않은 사항들이 많아 경영상 논쟁 내지 논란의 여지가 생길 가능성이 높아 보인다. 향후 북한의 외국투자법제상의 회사 설립 및 운영과 관련된 회사의 기관 및 의사결정 구조, 지배구조에 관한 규정들이 조금 더 현실에 맞게 제·개정되어야 할 것으로 생각된다.

참고문헌

1. 국내 문헌

- 박상권, “평화자동차 재무분석과 남북경협의 방향”, 『통일문제연구』 제30권 2호, 평화문제연구소, 2018.
- 박영자 외 4인, 『북한 기업의 운영실태 및 지배구조』, 통일연구원, 2016.
- 박정원, 『북한법률용어의 분석(4) 상사 및 대외개방법제 편』, 한국법제연구원, 1998.12.
- 박종원, “북한의 상사법”, 『헌법과 통일법』 통권 제1호, 서울대 헌법통일법센터, 2012.
- 박현일, “북한의 기업소법과 상업회의소법 제정의 의미와 평가”, 『북한의 최근 경제법제의 동향과 평가 워크숍 자료집』, 한국법제연구원, 2012.4.27.
- 배종령·윤승현, 『길림성의 대북경제협력 실태 분석: 대북투자를 중심으로』, 통일연구원, 2015.
- 법원행정처, 『사법연감』, 2011-2017.
- 선한승 외 4인, 『북한인력에 관한 법제, 실태와 활용방안』, 2004.
- 신지호, “朝朝합영사업의 교훈”, 『통일경제』 1996년 9월호, 1996.
- 신현윤, “북한의 기업소제도”, 『법조』 제530권, 법조협회, 2000.
- 이철송, 『회사법강의』, 2016.
- 최상철, “남북 상사법 체계에 관한 비교고찰” 전북대학교 박사학위논문, 2006.
- 한국법제연구원, 『북한법령용어사전(IV)』, 2005.
- 한국상사법학회, 『주식회사법대계1』, 법문사, 2019.
- 한국상사법학회, 『주식회사법대계1』, 법문사, 2019.

2. 북한 문헌

조선대외경제투자협력위원회, 『조선민주주의인민공화국 투자안내』, 2016.

3. 외국 문헌

神田秀樹, 『會士法』制七版, 弘文堂, 2005, 36面.

2019년
남북
법제
연구보고서

6

PART

남북 방송교류협력
활성화를 위한
법제 개선 방안

정인숙

가천대학교 미디어커뮤니케이션학과 교수

남북 방송교류협력 활성화를 위한 법제 개선 방안

정 인 숙 / 가천대학교 미디어커뮤니케이션학과 교수

차 례

- I. 문제제기 및 연구 목적
- II. 남북방송교류협력 법제 및 쟁점 이슈
 - 1. 남북방송교류협력 정책 및 법제 변화
 - 2. 남북방송교류협력의 유형과 내용에서 나타난 특징과 문제점
- III. 남북 방송교류협력 관련 법제의 현황 및 문제점
 - 1. 「방송법」 관련 조항 및 문제점
 - 2. 「방송통신발전 기본법」 및 시행 관련 조항 및 문제점
 - 3. 기타 관련법의 현황 및 문제점
- IV. 남북방송교류협력 활성화를 위한 법제 개선 방안
 - 1. 「방송법」 및 「방송통신발전 기본법」에 한반도 평화와 통일의 헌법적 가치 부여
 - 2. 국가기간방송 KBS의 통일 관련 책무 강화를 위한 법제 개선
 - 3. 「방송통신발전 기본법」 제22조의 개선
 - 4. 「국가보안법」 제7조 삭제, ‘특수자료 취급지침’의 폐지 및 북한방송의 개방
 - 5. 남북방송교류협력을 위한 새로운 합의서 체결
- V. 결론

I. 문제제기 및 연구 목적

남북한의 체제 이질성을 가장 극명하게 보여주고 있는 분야 중의 하나가 방송제도이다. 북한의 방송은 ‘당과 정부의 정책을 선전하며 인민을 공산주의사회 건설에 동원’하기 위한 선전도구로 규정하고 있는 반면 남한의 방송은 언론의 자유에 기반한 커뮤니케이션의 수단으로 규정된다. 물론 북한 「사회주의헌법」 제67조에 “공민은 언론, 출판, 집회, 시위와 결사의 자유를 가진다”고 명시하고 있지만¹⁾ 이는 자유와 책임을 핵심 가치로 하는 남한의 언론자유와는 근본적인 차이를 가진다. 방송을 규율하는 조직 역시 매우 다르다. 북한은 방송업무 자체를 조정하는 당 차원과 방송국의 시설 기재관리 및 사무를 담당하는 내각차원으로 이원화되어 있다. 남한이 공영방송을 근간으로 하여 자유로운 방송이 가능한 민영방송으로 이원화되어 있는 것과는 비교가 된다.

이렇게 근본적으로 이질적인 남북한의 방송체제를 고려할 때 한반도 평화와 통일이라는 헌법 가치를 실현하기 위해서는 우선적으로 우리 체제 안에서 남북방송교류를 활성화하기 위한 노력을 경주할 필요가 있으며 이를 위한 법제 개선 방안을 모색하는 것이 시급하다. 강대인(2001)²⁾, 황성진·공영일·홍현기·박상주(2009)³⁾, 정보통신정책연구원(2014)⁴⁾, 이준섭(2018)⁵⁾ 등의 연구에서 교류협력의 현황 및 법제 개선방안을 제시하고 있지만 다양한 관점에서 관련 연구의 필요성은 계속될 필요가 있다.

2018년 남북정상회담이 재개되면서 국회에서의 관련법 개정 논의가 활발하게 전개되고 있는 것도 그 때문일 것이다. 2019년 2월 22일 강창일 더불어민주당 의원은 남북방송통신 교류추진위원회(이하 ‘교추위’)의 기능과 역할을 강화하는 내용의 ‘방송통신발전 기본법 일부 개정법률안’(의안번호 2018774)⁶⁾을 대표 발의했다. 이는 정보통신정책연구원(2014)⁷⁾의 연구에서 교추위가 제도상 ‘심의기구’로 한정되어 있다는 점을 지적한 부분에

1) 통일부 통일교육원, 『2018 북한 이해』, 통일부 통일교육원, 2018.

2) 강대인, “남북 방송교류정책의 연원과 추진방향”, 『방송통신연구』 통권 제53호, 2001.

3) 황성진 외 3인, “북한 방송통신부문 및 남북방송통신 교류협력 현황 보고서”, 정보통신정책연구원, 2009.

4) 정보통신정책연구원, “방송통신분야 남북교류협력 사업발굴 및 추진방안연구”, 방송통신위원회, 2014.

5) 이준섭, “남북방송교류의 법제화방안 연구”, 한국법제연구원, 2018.

6) 강창일의원 대표발의(2019.2.22.). ‘방송통신발전 기본법 일부개정법률안’(의안번호 18774).

7) 정보통신정책연구원, “방송통신분야 남북교류협력 사업발굴 및 추진방안연구”, 방송통신위원회, 2014.

대한 개선방안을 수용한 법안이라고 할 수 있다. 2019년 5월 22일 변재일의원도 '방송통신발전 기본법 개정안'(의안번호 2020437)을 발의하여 남북방송·통신교류에 대한 정부의 역할을 구체적으로 명시하고, 교류사업의 활성화를 위한 지원 등에 대해 구체적으로 명시할 필요성이 있다고 주장하였다. 또한 천정배의원은 2018년 10월 29일 통일부 국정감사를 통해 대북제재 해제 이후를 대비한 '남북교류협력 7대 분야 제도개선 방안'을 제안하면서 북한방송의 완전개방을 위한 입법·제도 개선을 주장한 바 있다. 이를 위해 언론·정보통신교류 활성화를 위한 남북 간 별도 합의 추진과 북한 방송·신문·인터넷 개방을 막고 있는 「국가정보원법」(이하 '국정원법')과 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」(이하 '정보통신망법') 및 관련 시행령·지침 등의 개정을 제안하였다 (Break News, 2018.10.30.).⁸⁾

본 연구에서는 최근 들어 논의되고 있는 이러한 법적 개선 논의를 토대로 남북방송 교류협력의 활성화를 위해 필요한 관련법의 개선방안을 제시하고자 한다. 교추위의 기능 및 역할을 법적으로 강화하는 것만으로 남북방송교류협력의 활성화와 지속성을 담보하기는 어렵다. 그동안 남북방송교류가 지속성을 담보하지 못한 원인이 꼭 교추위의 법적 권한이 부족해서만은 아니기 때문이다. 오히려 한반도 평화와 통일이라는 헌법적 가치를 실현하기 위한 방안과 민간부문의 교류 확대를 위한 법적 개선이 더 절실한 측면이 없지 않다.

이 연구는 이러한 문제의식에서 비롯되었으며 남북방송교류협력에서 나타난 문제점을 적시하고 관련된 법적 개선방안을 마련하는 것이 목적이다. 「방송통신발전 기본법」 외에 「방송법」까지를 포함하는 법적 개선방안을 제시함으로써 남북방송통신교류의 헌법적 가치를 부여하고 실질적인 교류를 가져오기 위한 방안을 제시하고자 한다. 이를 통해 학술적 측면에서는 남북방송관련 법제에 대한 연구가 부재한 상황에서 관련 연구의 축적과 활성화에 기여할 수 있으며, 남북한 방송교류에서 나타나고 있는 법적 장애요인을 해소시키고 교류활성화에 기여할 수 있을 것이다.

8) 민주평화당 보도자료, 「천정배 의원 '북한방송 개방 등 남북교류협력 7대 분야 개선방안' 제안」, 2018. 10. 29.

II. 남북방송교류협력 법제 및 쟁점 이슈

1. 남북방송교류협력 정책 및 법제 변화

강대인(2001)⁹⁾과 정보통신정책연구원(2014)¹⁰⁾ 보고서에서는 남북 방송교류정책이 결국 정부의 통일정책기조 하에서 추진되는 것이라는 점을 감안하여 정권의 변화를 중심으로 남북방송교류협력의 내용을 구분하여 설명한 바 있다. 여기서는 그러한 시기 구분에 최근의 시기까지를 추가하여 남북방송교류협력 정책 및 법제의 변화를 <표 1>과 같이 6기로 구분하여 살펴보았다.

<표 1> 남북방송교류협력 정책 및 법제 변화(1980-2019)

시기	주요 정책 및 법제
제1기 (1980-1987; 전두환정부)	- 1982년. '민족화합 민주통일방안'을 발표하고, 사회·문화 분야의 교류와 함께 방송수신, 청취제한장치를 제거하고 쌍방기자의 자유로운 취재를 제의
제2기 (1988-1992; 노태우정부)	- 1988년 7월 7일. '민족자존과 통일번영을 위한 특별선언'을 발표하고, 9월 3일 북한의 노동신문과 TV 및 영상자료 등 북한자료 공개조치를 발표 - 1990년 8월. 「남북교류협력에 관한 법률」, 「남북협력기금법」 제정 - 1991년 12월. 남북한이 <남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서> 채택
제3기 (1993-1997; 김영삼정부)	- 1993년 3월 15일. 남북한 라디오, TV의 상호교류 및 개방 제의 - 1997년 6월. 「남북사회문화협력 사업처리에 대한 규정」을 제정하여 교류협력사업 추진을 위한 제도적 장치 마련
제4기 (1998-2007; 김대중, 노무현정부)	- 2000년 6월 12일~6월 15일. 남북정상회담에 따른 국내 언론 사장단 북한 방문 - 2001년 6월 4일. 방송위원회가 '남북방송교류추진위원회' 구성 - 2001년 12월. 북한 조선중앙방송위원회에 남북 방송교류협력 방안을 협의할 것을 제안 - 2002년 8월. 남한 방송위원회 및 북한 조선중앙방송위원회 간 '방송교류에 관한 기본법 합의' 체결 - 2007년 10월. 노무현 대통령-김정일 위원장 회담

9) 강대인, "남북 방송교류정책의 연원과 추진방향", 『방송통신연구』 통권 제53호, 2001.

10) 1998년 3월 KBS, 중앙일보 방북취재 '최초 답사보고-북녘산하' 등 KBS 2편, MBC 4편, SBS 2편. 정보통신정책연구원, "방송통신분야 남북교류협력 사업발굴 및 추진방안연구", 방송통신위원회, 2014.

시기	주요 정책 및 법제
	- 2007년 11월 14일~16일. 제1차 남북총리회담 개최. 남북 간에 장관급을 위원장으로 하는 '남북사회문화교류협력추진위원회' 구성 합의
제5기 (2008-2017; 이명박, 박근혜정부)	- 2008년 이후 남북관계 경색, 남북한의 인적·물적 사회문화 교류 중단 및 최소화 - 2014년 3월 28일. 박근혜 대통령, 독일 드레스덴에서 남북한 주민의 인도적 문제 해결과 남북 공동번영을 위한 민생 인프라 구축, 남북한 주민 간 동질성 회복 등 평화통일 기반 구축을 위한 3대 제안 발표
제6기 (2017-현재; 문재인정부)	- 2018년 2월 9일~2월 25일. 평창동계올림픽 북한 참가 - 2018년 4월 27일. 남북정상회담, 평화통일을 위한 합의문(판문점 선언) 채택

제1기(1980-1987) : 남북 방송교류의 실질적 성과는 없었으나 정부가 남북 방송교류에 처음으로 관심을 갖기 시작한 시기이다. 1982년 정부는 '민족화합 민주통일방안'을 발표하고, 사회·문화 분야의 교류와 함께 방송수신 및 청취제한장치를 제거하고 쌍방기자의 자유로운 취재를 제의한 바 있다.

제2기(1988-1992) : 남북한이 교류협력에 관한 기본합의서를 체결하고, 정부는 각종 남북교류 관련 입법을 추진한 시기로서 남북 방송교류의 기본틀을 마련한 시기이다. 이 시기에 정부는 1988년 7월 7일 '민족자존과 통일번영을 위한 특별선언'을 발표하고, 9월 3일 북한의 노동신문과 TV 및 영상자료 등 북한자료 공개조치를 발표하였다. 그리고 1989년 봄 개편부터 북한방송프로그램을 녹화하여 방송하는 '남북의창'(KBS), '통일전망대'(MBC) 등 북한 관련 프로그램을 정규적으로 편성하였다. 남북한의 교류를 위한 법적 토대로서 1990년 8월 제정되어 지속적으로 개정되고 있는 「남북교류협력에 관한 법률」(이하 '남북교류협력법')¹¹⁾과 「남북협력기금법」, 그리고 남북한이 1991년 12월 채택한 <남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서>¹²⁾가 마련된 것이 이 시기이다.

제3기(1993-1997) : 이 시기는 민간 차원의 남북 방송교류에 대한 노력이 보다 진전을 보인 시기이다. 1993년 3월 15일 김영삼 대통령은 남북한 라디오, TV의 상호교류 및 개방을 제의하였으며, 1994년 11월 14일 한국기자협회의 '남북기자교류특별위원회'는

11) 김남중, “남북교류협력에 관한 법률’ 개정 배경과 의미”, 대한민국 정책브리핑, 2009. 10. 7.

12) 1991. 12. 13. 제6차 남북고위급회담에서 채택하여 1992. 2. 19.부터 발효

남북보도준칙을 제정기로 결정하였다. 1995년 7월 3일에는 전국언론노동조합연맹, 한국기자협회, 한국방송프로듀서연합회가 공동으로 ‘남북언론회담’을 제의, ‘평화통일과 남북화해를 위한 보도·제작준칙’ 최종안을 발표하였다.

제4기(1998-2007) : 남북한의 실질적·공식적 방송교류가 가장 활발하게 전개된 시기이다. 특히 2000년 6월 13일부터 15일까지 김대중 대통령이 평양을 방문하여 김정일 국방위원장과 가진 남북정상회담으로 인해 남북한 방송교류는 급물살을 타기 시작하였다. 분단사상 최초의 남북정상회담이라는 역사적 의미와 함께 김정일 위원장의 초청으로 남한 언론사장단이 방북하면서 언론인 교류 협력이 자연스럽게 이루어졌다.¹³⁾ 이후 남북한 언론인 간의 접촉은 보다 체계적인 교류협력을 필요로 하였으며, 남북정상회담 1년 후인 2001년 6월에는 방송위원회 주도로 ‘남북방송교류추진위원회’가 구성되었고, 2002년 8월에는 남북방송교류협력 합의서가 채택되었다. 2007년 10월 남북정상회담 후 서울에서 개최된 제1차 남북총리회담(2007.11.14.~16.)에서는 남북 간에 장관급을 위원장으로 하는 ‘남북사회문화교류협력추진위원회’의 구성을 합의하였다.

제5기(2008-2017) : 남북관계 경색기가 이어진 시기로서, 2008년 2월 이명박 정부가 출범한 후 남북한의 대화나 교류는 중단되었으며, 제1차 남북총리회담에서 합의되었던 ‘남북사회문화교류협력추진위원회’의 구성은 무산되었다.¹⁴⁾ 2014년 박근혜 정부에서 남북교류를 활성화하자는 내용의 ‘드레스덴 3대 제안’¹⁵⁾이 있었으나 실질적 교류효과는 나타나지 않았다.

제6기(2018-현재) : 단절되다시피한 남북한의 교류는 문재인 정부가 들어선 이후 여러 차례의 남북한 정상회담(2018.4.27., 5.26., 9.18.-20.)과 평양공동선언이 이어지면서 또다시 급진전되었다. 2018년 4월 24일부터 평양을 방문한 남북방송교류추진위원회 대표단은 북측과 3차례 협상을 통해 4가지 항목에 대해 합의했으며, 방송분야의 협력과 교류를 활성화하고 서로 신뢰를 다져 나가기 위해 방송협력에 관한 남북 기본합의서를 체결하기로 했다. 또한 기본 합의서가 체결되면 2020년 상반기 안에 각 분야별

13) 구체적인 명단 및 교류의 내용은 한국방송진흥원, “남북방송교류 종합정책 연구”, 한국방송진흥원, 2001. 참조.

14) 오양열 외 6인, “남북기본합의서 문화분야 후속의제 개발 및 단계별 협력방안 연구”, 문화체육관광부, 2013.

15) 2014년 3월 28일 독일 드레스덴에서 남북한 주민의 인도적 문제 해결과 남북 공동번영을 위한 민생 인프라 구축, 남북한 주민 간 동질성 회복 등 평화통일 기반 구축을 위한 3대 제안을 발표했다.

방송종사자들간에 토론회를 개최하기로 했으며, 사극과 역사, 자연 다큐멘터리, 애니메이션 프로그램들을 교환 방영하기 위한 견본시를 북한에서 열기로 했다.¹⁶⁾ 또한 방송통신위원회와 과학기술정보통신부도 남북교류활성화를 위한 기본 계획을 수립하여 추진 중에 있다(김여라, 2018)¹⁷⁾.

이상의 내용에서 알 수 있듯이 1980년부터 2019년 현재까지 40여년이 이어져오는 동안 사실상 남북방송교류협력은 법제적 측면에서 매우 제한적인 진전이 이루어졌을 뿐이다. 양측의 합의에 의한 방송교류추진이나 합의서 채택은 제2기, 제4기와 제6기에 나타나고 있을 뿐 나머지 시기는 우리 측의 일방적 개방 제의나 교류경색의 기간이었음을 보여준다.

2. 남북방송교류협력의 유형과 내용에서 나타난 특징과 문제점

정보통신정책연구원(2014) 보고서에서는 남북언론 및 방송교류의 구체적 현황에 대해 기술하고 있는데, 최초의 교류는 1957년 북한 전국기자대회에서 준비위원회가 남한의 언론계 관계자들을 초청하면서 언론분야의 교류가 시작되었다고 적고 있다. 한국 방송의 개시가 1960년부터임을 감안할 때 이는 방송교류가 아니라 신문 영역에서 언론인교류가 처음 이루어졌음을 의미한다.

방송분야의 교류협력은 김대중정부에서 시작되었으며, 남북방송 교류의 공식 출발점은 2000년 6월 제1차 남북정상회담의 개시 이후 이루어진 남북 공동제작이 처음이다. 2000년 9월 12일 KBS와 북한 조선중앙방송위원회가 공동 제작한 <2000년 한민족 특별기획 생방송-백두에서 한라까지>가 한국방송사상 최초의 남북공동제작이자 남북방송교류의 시발점으로서, 백두산, 한라산, 그리고 서울을 연결하는 3원 생방송으로 진행되었다(매일경제, 2000.8.22.). 이에 앞서 1998년과 1999년에 KBS일요스페셜 <북녘산하기행 - 1부(민족시인고은, 금강산을 가다)>(1998.9.6.방영), 2부(가슴으로 만난 북녘당 북녘 사람들)(1998.9.13.방영) 등 북한영상물을 구입하여 국내 방영하거나 북한특별기획

16) SBS뉴스, “남북, 방송분야 교류협력 합의”, 2018. 4. 27.

17) 김여라, “남북 방송교류의 현황 및 개선과제”, 국회입법조사처 이슈와 논점, 2018. 5. 9.

프로그램 등이 다수 제작되는 등 본격적인 남북방송 교류를 위한 사전 작업들이 나타나기도 했다.¹⁸⁾ 이후 2002년 8월 남한의 방송위원회와 북한의 조선중앙방송위원회 간에 처음으로 ‘남북방송교류협력에 관한 합의’가 체결되었으며, ‘남북 언론인 교류’, ‘남북방송프로그램 교류 및 공동제작’, ‘방송기술 및 시스템 지원’의 형태로 남북방송교류가 이어져왔다.¹⁹⁾

실질적인 교류협력이 이루어진 2000년 이후 남북방송교류협력의 주요 유형과 내용을 요약하면 <표 2>와 같다.

<표 2> 남북방송교류협력의 주요 유형과 내용

시기	내용	유형
2000년	- KBS, <2000년 한민족 특별기획 생방송-백두에서 한라까지>(9.12. 방영)	남북한 공동제작
2001년	- KBS, <백두고원을 가다>(8.14. 방영) - MBC, 김현경 기자가 방북하여 북한 소식을 조선중앙TV에서 위성 송출하여 뉴스데스크에 총 9회분이 방송됨 - KBS, <2001 특별기획 ‘여기는 평양입니다’-6시 내고향>(2001.6.1, 8, 15, 22, 29. 방영)	북한 현지에서 방송 송출 등
2002년	- KBS, <민족의 명절 추석맛이 ‘남북 교향악단 연주회’>(9.21. 전국 생방송) - MBC, <‘평양 동백아가씨, 오! 통일코리아’ 평양특별공연>(9.29. 방영)	북한 현지 생방송
2003년	- KBS, <광복절 ‘전국노래자랑’ 평양 편> 제작(8월)	남북한 공동방영
2004년	- KBS, <KBS 스페셜-‘고구려 벽화, 세계와 만나다’>(7.11 방영) - MBC, <MBC 스페셜-‘북녘 전통음식 기행’>(1.31.~2.1. 방영)	북한 관련 특집프로그램 편성
2005년	- SBS, 조용필 평양공연(8월) - MBC, <한반도의 지붕 개마고원을 가다>(3월)	북한 공연 중계
2007년	- MBC, <‘!느낌표’-‘남북어린이 알아맞히기 경연대회’> - MBC, <최초 공개 금강산의 여름>(9.5. 방영) - KBS, <남북합작드라마 ‘사육신’>(8.8.~11.1. 방영)	남북 합작 제작
2015년	- KBS, <슈퍼코리아의 꿈>(8.11.~8.12. 방영(2부작))	한반도 미래 특집
2016년	- KBS, <명견만리-‘먼저 온 미래 어떻게 맞이할 것인가?’>	탈북민 특집

* 박영정 외 5인(2001)²⁰⁾, 방송위원회(2006), 정보통신정책연구원(2014), 박주연(2018)²¹⁾ 등을 토대로 재구성

18) 구체적인 내용은 박영정 외 5인, 『남북문화협정 및 그 후속과제에 관한연구』, 한국문화정책개발원, 2001, 127면 참고.

19) 남북방송교류의 자세한 내용은 정보통신정책연구원, “방송통신분야 남북교류협력 사업발굴 및 추진방안연구”, 방송통신위원회, 2014.에 잘 기록되어 있다.

20) 박영정 외 5인, 『남북문화협정 및 그 후속과제에 관한연구』, 한국문화정책개발원, 2001.

2000년 6.15정상회담 이후 남북방송 교류협력사업은 이전과 달리 직접적인 접촉형태의 교류사업이 자리를 잡았으며 프로그램 교류, 방송제작 교류, 방송 시스템 지원 등 다양한 형태로 확대되었다. 이때의 교류협력에서 나타난 교류의 유형 및 특징은 대략 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 남북방송 교류협력사업의 북한측 사업대상자는 대부분 ‘민화협’이 담당하였으며 남한측 사업자는 대부분 지상파방송사로서 정부 기관이 아닌 민간사업자 간의 교류형태를 보였다는 점이다.²¹⁾

둘째, 남북방송교류협력의 내용을 보면 인적교류, 프로그램 및 제작교류 등이 주로 이루어져왔으며, 프로그램 교류는 주로 문화·역사·자연·스포츠 등의 비정치적인 프로그램 촬영과 제작 분야를 중심으로 이루어졌다.

셋째, 정권의 특성에 따라 교류협력의 부침이 심하고 지속성을 담보하지 못하였다. 남북언론인교류는 2003년부터 시작하여, 2005년 1,122명으로 최고를 기록하였으며, 2007년에는 289명이 방북하였으나, 2011년 이후 언론인 교류가 중단되었다(박주연, 2018).

넷째, 북한과의 인적교류에는 통상 ‘입국세’라고 불리는, 평양방문에 대한 비용을 따로 지불해야 하는 등 교류사업에 소요되는 비용이 높았고, 북한의 외화벌이 수단이었다는 지적 등 교류의 실효성에도 여러 가지 문제가 있었던 것으로 지적된다(정상현, 1998; 김학천, 2000; 심영섭, 2018). 2000년부터 2008년에 이르기까지 진행되었던 남북 간 방송교류에 대해 2009년 정보통신정책연구원(KISDI)과 한국정보통신산업협회(KAIT)가 방송관계자 및 학계 전문가 약 330명을 대상으로 ‘남북방송 교류·협력에 관한 인식 설문조사’를 실시한 결과에 따르면 응답자의 86.4%가 교류협력에 불만족이라는 의견을 제시하였고, 불만족의 이유로는 북한의 과도한 규제(47.4%), 높은 사업비용(26.3%), 방송에 대한 북한의 이해 부족(21.1%), 북한의 미비한 방송설비 및 기술(5.4%)이 언급되었다(황준호·김청희·황지은, 2018)²²⁾.

21) 박주연, “통일대비 방송교류협력의 역할과 과제”, 한국방송학회 세미나 발제문, 2018.5.30.

22) 정보통신정책연구원, “방송통신분야 남북교류협력 사업발굴 및 추진방안연구”, 방송통신위원회, 2014, 11면.

23) 황준호·김청희·황지은, “남북 간 방송미디어 상생협력 및 발전방안 연구”, 정보통신정책연구원, 2018, 99면.

2018년 남북정상회담이 재개된 이후 남북방송교류 역시 활발하게 재개되고 있는 움직임을 보이고 있다. KT스카이라이프는 위성으로 북한의 지상파 방송을 내보내고 장기적으로는 한반도 비전과 통일을 다루는 남북교류 채널을 단계적으로 신설하는 방안을 검토하고 있으며, KBS는 고대영 사장 때 폐지했던 남북교류협력단을 2년 만에 부활시켰다. MBC는 이명박 정부가 들어서면서 축소된 남북교류조직을 확대 개편했으며, 국가기간통신사인 연합뉴스는 통일언론연구소 설립추진단을 만들고 기자 파견을 추진하고 있다(금준경, 2018.5.18.)²⁴⁾.

Ⅲ. 남북 방송교류협력 관련 법제의 현황 및 문제점

「방송법」상 남북방송교류협력과 관련된 조항은 <표 3>에서 보는 것과 같이 「방송법」 제5조, 제6조, 제33조, 제44조, 제97조와 「방송통신발전 기본법」 제22조와 제26조, 시행령 제9조에서 찾아볼 수 있다. 「방송법」에서는 분명하게 남북방송교류라고 명시되어 있지는 않지만 민족문화의 창달, 민족의 동질성, 국제교류 등의 표현을 통해 간접적으로 규정되어 있는 상황이다. 국제교류 부분은 「남북관계 발전에 관한 법률」(이하 ‘남북관계발전법’) 제3조(남한과 북한의 관계) 제1항에서 “남한과 북한의 관계는 국가간의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계”라고 규정하고 있으며, 제2항에는 “남한과 북한간의 거래는 국가간의 거래가 아닌 민족내부의 거래로 본다”는 점에서 엄밀하게 말하면 남북한 교류를 국제교류라고 하기 어려우나 「방송법」 및 뒤에 언급하는 「방송통신발전 기본법」 내에서 이를 명확하게 구분하고 있지 않은 부분이 있어 일단 포함시켰다.

24) 미디어오늘, “한반도에 찾아온 봄, 남북 방송교류도 ‘기지개’”, 2018. 5. 23.

1. 「방송법」 관련 조항 및 문제점

〈표 3〉 「방송법」상 남북방송교류 관련 조항

<p>제5조(방송의 공적 책임) ② 방송은 국민의 화합과 조화로운 국가의 발전 및 민주적 여론형성에 이바지하여야 하며 지역간·세대간·계층간·성별간의 갈등을 조장하여서는 아니된다.</p> <p>제6조(방송의 공정성과 공익성) ⑥ 방송은 지역사회의 균형 있는 발전과 민족문화의 창달에 이바지하여야 한다.</p> <p>제33조(심의규정) 9. 민족문화의 창달과 민족의 주체성 함양에 관한 사항</p> <p>제44조(공사의 공적 책임) ④ 공사는 국내외를 대상으로 민족문화를 창달하고, 민족의 동질성을 확보할 수 있는 방송프로그램을 개발하여 방송하여야 한다 .</p> <p>제54조(업무) ① 공사는 다음 각호의 업무를 행한다. 1. 라디오방송의 실시 2. 텔레비전방송의 실시 3. 위성방송등 새로운 방송매체를 통한 방송의 실시 4. 방송시설의 설치·운영 및 관리 5. 국가가 필요로 하는 대외방송(국제친선 및 이해증진과 문화·경제교류 등을 목적으로 하는 방송)과 사회교육방송(외국에 거주하는 한민족을 대상으로 민족의 동질성을 증진할 목적으로 하는 방송)의 실시 9. 방송문화행사의 수행 및 방송문화의 국제교류</p> <p>제97조(방송의 국제협력) 정부 또는 방송통신위원회는 외국의 방송관련기관·단체와의 국제교류, 방송프로그램의 공동제작, 방송전문인력의 상호교류 및 방송기술의 공동개발등 국제협력을 촉진할 수 있는 사업을 지원할 수 있다.</p>
--

가. 「헌법」의 통일지향적 가치 미반영

「방송법」조항에서 가장 큰 문제점은 「헌법」에서 명시하고 있는 통일지향적 가치가 반영되어 있지 않다는 점이다. 정인숙(2018)²⁵⁾은 남북방송교류가 실효성있게 진행되기

25) 정인숙, “한반도평화와 통일을 위한 공영방송 법제개선방안”, 『방송문화연구』 제30권 제2호, 2018, 7-38면.

위해서는 「방송법」과 「방송통신발전 기본법」의 관련 조항이 헌법적 가치를 실현하기에 적절한 조문을 포함하고 있는지 우선적으로 검토해볼 필요가 있다고 주장한다.

〈표 4〉에서 보는 것과 같이 「헌법」 제4조에서는 ‘통일 지향’과 ‘평화적 통일’을 분명하게 명시하고 있으며, 헌법적 가치를 실현하기 위한 특별법의 형식을 가지는 ‘남북교류협력법’과 ‘남북관계발전법’에 그대로 규정되어 있다. 안보적 측면의 「국가보안법」과 교류협력 절차를 정한 ‘남북교류협력법’이 남북관계를 규정하고 있다면, 2005년 제정된 ‘남북관계발전법’은 ‘남북교류협력법’의 보완 입법으로서 남북관계 전반을 포괄하는 근거법이다(통일뉴스, 2005.12.9.).

〈표 4〉 남북관계 및 교류협력에 대한 헌법적 가치

법률	제·개정일자	규정
헌법	1987.10.29. 전부개정	제4조 대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일 정책을 수립하고 이를 추진한다.
남북교류 협력법	1990.8.1. 제정	제1조(목적) 이 법은 군사분계선 이남지역과 그 이북지역 간의 상호 교류와 협력을 촉진하기 위하여 필요한 사항을 규정함으로써 한반도의 평화와 통일에 이바지하는 것을 목적으로 한다. 제3조(다른 법률과의 관계) 남한과 북한의 왕래·접촉·교역·협력사업 및 통신역무(役務)의 제공 등 남한과 북한 간의 상호 교류와 협력(이하 ‘남북교류·협력’이라 한다)을 목적으로 하는 행위에 관하여는 이 법률의 목적 범위에서 다른 법률에 우선하여 이 법을 적용한다.
남북관계 발전법	2005.12.29. 제정	제1조(목적) 이 법은 「대한민국헌법」이 정한 평화적 통일을 구현하기 위하여 남한과 북한의 기본적인 관계와 남북관계의 발전에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다. 제2조(기본원칙) ① 남북관계의 발전은 자주·평화·민주의 원칙에 입각하여 남북공동번영과 한반도의 평화통일을 추구하는 방향으로 추진되어야 한다. ② 남북관계의 발전은 국민적 합의를 바탕으로 투명과 신뢰의 원칙에 따라 추진되어야 하며, 남북관계는 정치적·파당적 목적을 위한 방편으로 이용되어서는 아니된다.

「헌법」에서 명시하고 있는 통일지향적 가치가 「방송법」에는 분명하게 명시되어 있지 않다. 「방송법」 제6조(방송의 공정성과 공익성)에 명시된 ‘민족문화의 창달’과 「방송법」 제33조(심의규정)에 명시된 민족문화의 창달과 민족의 주체성 함양에 관한 사항, 「방송법」 제44조(공사의 공적 책임)에서 KBS의 책무로 명시한 ‘민족의 동질성 확보’, 「방송통신발전

기본법」 제22조(남북 간 방송통신 교류·협력)에 남북교류협력이 규정되어 있으나 통일이나 평화와 같은 가치에 대한 언급은 전혀 없다.

이는 통일의 단계적 과정에서 볼 때 통일 이전단계에 명시되어야 할 헌법적 가치로서의 통일 지향성은 명시되지 않고 통일 이후 주력해야 할 민족동일성이 우선적으로 제시된 경우라고 볼 수 있다. 「방송통신발전 기본법」 제22조 역시 남북 간 방송통신 교류 및 협력 그 자체를 목적으로 명기하고 있을 뿐 그것이 무엇을 위한 교류협력인가 하는 헌법적 가치가 명시되어 있지 않다.

독일 공영방송의 경우 관련법이나 편성원칙에서 통일, 통합, 평화 등을 규정하고 있는 것과 달리 우리의 「방송법」이나 관련법은 이를 직접적으로 명시하고 있지 않은 것은 문제이다. 정보통신정책연구원(2014)²⁶⁾의 연구를 보면, “서독의 경우에는 제2공영방송사인 ZDF 설치법인 주(州)간 「방송법」 제2조에서 방송 프로그램이 평화와 자유민주주의 기본질서에 입각해 독일의 통일과 민족화해에 기여해야 한다고 규정한 바 있으나 우리 「방송법」에서는 방송의 통일관련 의무조항이 반영되지 못하고 있으므로 이에 대한 적극적인 반영이 시급하다”고 주장한다. 박주연(2018) 역시 독일 공영방송이 분단 현실에 대해 관련 프로그램을 제공할 수 있었던 중요한 기반은 통일에 대한 공적 책무의 명시였다고 설명한다.

나. 국가기간방송 KBS의 책무 모호성 문제

「방송법」에서는 <표 5>에서 보는 것과 같이 국가기간방송 KBS로 하여금 ‘국내외를 대상으로 민족문화를 창달하고, 민족의 동질성을 확보할 수 있는 방송프로그램을 개발하여 방송하여야 한다’는 공적 책임 조항(제44조)과 이에 따른 업무(제45조)를 수행하도록 규정하고 있으며, 「방송법」 제54조 제2항에서는 관련 업무에 대해 국가보조금을 지원할 수 있도록 규정하고 있다. 문제는 이러한 조항들이 국가기간방송이자 공영방송인 KBS로 하여금 남북방송교류의 활성화를 가져오고 통일지향적 가치를 구현하도록 하는데 있어 필요 충분한 조항이 되지 못한다는 점이다.

첫째, 국가기간방송 KBS의 책무에는 남북방송교류와 관련된 책무가 전혀 명시되어 있지 않다. KBS는 ‘민족의 동질성을 확보할 수 있는 방송프로그램을 개발하여 방송해야 한다’는

26) 정보통신정책연구원, “방송통신분야 남북교류협력 사업발굴 및 추진방안연구”, 방송통신위원회, 2014.

책임 규정 하에 실질적인 업무는 「방송법」 제54조 제1항 제5호에 규정되어 있는 ‘국가가 필요로 하는 대외방송’과 ‘사회교육방송’의 업무만이 주어져 있다. 국가기간방송임에도 불구하고 통일을 위한 직접적 책무나 남북방송교류와 관련된 아무런 관련 책무가 명시되어 있지 않은 것이다.

둘째, 「방송법」 제54조 제1항 제5호에 규정되어 있는 ‘국가가 필요로 하는 대외방송(국제친선 및 이해증진과 문화·경제교류 등을 목적으로 하는 방송)과 사회교육방송(외국에 거주하는 한민족을 대상으로 민족의 동질성을 증진할 목적으로 하는 방송)’의 경우에도 명칭이 적절하지 못하다. 사회교육방송은 1948년 대북·대공 방송으로 출발해 1972년부터 사용된 명칭으로서 2007년 8월 15일부터는 ‘한민족방송’으로 명칭이 변경된 상태이다. 게다가 KBS 한민족방송은 사실상 반공 선전을 목적으로 실시하고 있는 한국어 국제방송이라는 점에서 국가기간방송이 수행해야 할 평화통일의 책무에 부합되지 않는다.

셋째, 「방송법」 제54조 제2항에서 지원하도록 규정하고 있는 보조금의 출처와 사용목적이 명료하지 않으며, ‘-지원할 수 있다’는 선택적 규정은 재원확보의 안정성을 확보해주지 못하고 있다. 실제로 2006년 KBS가 “한국방송공사의 대외방송(사회교육방송·국제방송 등 국책방송)을 운영·보조하기 위해 국고 보조가 계속되어야 한다”며 “재정여건을 고려할 때 국책방송이 위축될 우려도 있으므로 재정 지원이 절실하다”고 주장하자 흑자에도 불구하고 보조금 지급을 요구한다는 점에 대해 논란을 가져오기도 했다(중앙일보, 2006.2.16.)²⁷⁾ 당시 방송위원회는 ‘2006년도 예산심사 보고서’를 통해 “대외방송과 사회교육 방송은 국가의 필요에 의해 공사(KBS)에 위탁된 업무로 관련경비에 대한 지원근거가 「방송법」에 명시돼 있음을 고려할 때 사업비 보조는 가능”한 것으로 결정하였으며, 지원금은 송출경비 및 시설투자비 명목으로 지원되고 있다(미디어오늘, 2006.1.4.).

27) 중앙일보, “KBS, 지난해 수백억 흑자 내고도 국고보조금 621억원 달라”, 2006. 2. 16.

〈표 5〉 「방송법」상 KBS의 책무

<p>제43조(설치등) ① 공정하고 건전한 방송문화를 정착시키고 국내외 방송을 효율적으로 실시하기 위하여 국가기간 방송으로서 한국방송공사(이하 이 章에서 “公社”라 한다)를 설립한다.</p> <p>제44조(공사의 공적 책임) ④ 공사는 국내외를 대상으로 민족문화를 창달하고, 민족의 동질성을 확보할 수 있는 방송프로그램을 개발하여 방송하여야 한다.</p> <p>제54조(업무) ① 공사는 다음 각호의 업무를 행한다. 1. 라디오방송의 실시 2. 텔레비전방송의 실시 3. 위성방송등 새로운 방송매체를 통한 방송의 실시 4. 방송시설의 설치·운영 및 관리 5. 국가가 필요로 하는 대외방송(국제친선 및 이해증진과 문화·경제교류 등을 목적으로 하는 방송)과 사회교육방송(외국에 거주하는 한민족을 대상으로 민족의 동질성을 증진할 목적으로 하는 방송)의 실시 6. 「한국교육방송공사법」에 의한 한국교육방송공사가 행하는 방송의 송신 지원 7. 시청자 불만처리와 시청자 보호를 위한 기구의 설치 및 운영 8. 전속단체의 운영·관리 9. 방송문화행사의 수행 및 방송문화의 국제교류 10. 방송에 관한 조사·연구 및 발전 11. 제1호 내지 제10호의 업무에 부대되는 수익사업②국가는 제1항제5호에 해당하는 업무에 대하여 보조금을 지원할 수 있다.</p>	1 — 2 — 3 — 4 — 5 — 6 — 7 — 8 — 9 — 10 — 11 — 12 — 13 — 14 — 15 — 16 — 17 — 18 — 19 — 20 — 21 — 22 — 23 — 24 — 25 — 26 — 27 — 28 — 29 — 30 — 31 — 32 — 33 — 34 — 35 — 36 — 37 — 38 — 39 — 40 — 41 — 42 — 43 — 44 — 45 — 46 — 47 — 48 — 49 — 50 — 51 — 52 — 53 — 54 — 55 — 56 — 57 — 58 — 59 — 60 — 61 — 62 — 63 — 64 — 65 — 66 — 67 — 68 — 69 — 70 — 71 — 72 — 73 — 74 — 75 — 76 — 77 — 78 — 79 — 80 — 81 — 82 — 83 — 84 — 85 — 86 — 87 — 88 — 89 — 90 — 91 — 92 — 93 — 94 — 95 — 96 — 97 — 98 — 99 — 100 — 101 — 102 — 103 — 104 — 105 — 106 — 107 — 108 — 109 — 110 — 111 — 112 — 113 — 114 — 115 — 116 — 117 — 118 — 119 — 120 — 121 — 122 — 123 — 124 — 125 — 126 — 127 — 128 — 129 — 130 — 131 — 132 — 133 — 134 — 135 — 136 — 137 — 138 — 139 — 140 — 141 — 142 — 143 — 144 — 145 — 146 — 147 — 148 — 149 — 150 — 151 — 152 — 153 — 154 — 155 — 156 — 157 — 158 — 159 — 160 — 161 — 162 — 163 — 164 — 165 — 166 — 167 — 168 — 169 — 170 — 171 — 172 — 173 — 174 — 175 — 176 — 177 — 178 — 179 — 180 — 181 — 182 — 183 — 184 — 185 — 186 — 187 — 188 — 189 — 190 — 191 — 192 — 193 — 194 — 195 — 196 — 197 — 198 — 199 — 200 — 201 — 202 — 203 — 204 — 205 — 206 — 207 — 208 — 209 — 210 — 211 — 212 — 213 — 214 — 215 — 216 — 217 — 218 — 219 — 220 — 221 — 222 — 223 — 224 — 225 — 226 — 227 — 228 — 229 — 230 — 231 — 232 — 233 — 234 — 235 — 236 — 237 — 238 — 239 — 240 — 241 — 242 — 243 — 244 — 245 — 246 — 247 — 248 — 249 — 250 — 251 — 252 — 253 — 254 — 255 — 256 — 257 — 258 — 259 — 260 — 261 — 262 — 263 — 264 — 265 — 266 — 267 — 268 — 269 — 270 — 271 — 272 — 273 — 274 — 275 — 276 — 277 — 278 — 279 — 280 — 281 — 282 — 283 — 284 — 285 — 286 — 287 — 288 — 289 — 290 — 291 — 292 — 293 — 294 — 295 — 296 — 297 — 298 — 299 — 300 — 301 — 302 — 303 — 304 — 305 — 306 — 307 — 308 — 309 — 310 — 311 — 312 — 313 — 314 — 315 — 316 — 317 — 318 — 319 — 320 — 321 — 322 — 323 — 324 — 325 — 326 — 327 — 328 — 329 — 330 — 331 — 332 — 333 — 334 — 335 — 336 — 337 — 338 — 339 — 340 — 341 — 342 — 343 — 344 — 345 — 346 — 347 — 348 — 349 — 350 — 351 — 352 — 353 — 354 — 355 — 356 — 357 — 358 — 359 — 360 — 361 — 362 — 363 — 364 — 365 — 366 — 367 — 368 — 369 — 370 — 371 — 372 — 373 — 374 — 375 — 376 — 377 — 378 — 379 — 380 — 381 — 382 — 383 — 384 — 385 — 386 — 387 — 388 — 389 — 390 — 391 — 392 — 393 — 394 — 395 — 396 — 397 — 398 — 399 — 400 — 401 — 402 — 403 — 404 — 405 — 406 — 407 — 408 — 409 — 410 — 411 — 412 — 413 — 414 — 415 — 416 — 417 — 418 — 419 — 420 — 421 — 422 — 423 — 424 — 425 — 426 — 427 — 428 — 429 — 430 — 431 — 432 — 433 — 434 — 435 — 436 — 437 — 438 — 439 — 440 — 441 — 442 — 443 — 444 — 445 — 446 — 447 — 448 — 449 — 450 — 451 — 452 — 453 — 454 — 455 — 456 — 457 — 458 — 459 — 460 — 461 — 462 — 463 — 464 — 465 — 466 — 467 — 468 — 469 — 470 — 471 — 472 — 473 — 474 — 475 — 476 — 477 — 478 — 479 — 480 — 481 — 482 — 483 — 484 — 485 — 486 — 487 — 488 — 489 — 490 — 491 — 492 — 493 — 494 — 495 — 496 — 497 — 498 — 499 — 500 — 501 — 502 — 503 — 504 — 505 — 506 — 507 — 508 — 509 — 510 — 511 — 512 — 513 — 514 — 515 — 516 — 517 — 518 — 519 — 520 — 521 — 522 — 523 — 524 — 525 — 526 — 527 — 528 — 529 — 530 — 531 — 532 — 533 — 534 — 535 — 536 — 537 — 538 — 539 — 540 — 541 — 542 — 543 — 544 — 545 — 546 — 547 — 548 — 549 — 550 — 551 — 552 — 553 — 554 — 555 — 556 — 557 — 558 — 559 — 560 — 561 — 562 — 563 — 564 — 565 — 566 — 567 — 568 — 569 — 570 — 571 — 572 — 573 — 574 — 575 — 576 — 577 — 578 — 579 — 580 — 581 — 582 — 583 — 584 — 585 — 586 — 587 — 588 — 589 — 590 — 591 — 592 — 593 — 594 — 595 — 596 — 597 — 598 — 599 — 600 — 601 — 602 — 603 — 604 — 605 — 606 — 607 — 608 — 609 — 610 — 611 — 612 — 613 — 614 — 615 — 616 — 617 — 618 — 619 — 620 — 621 — 622 — 623 — 624 — 625 — 626 — 627 — 628 — 629 — 630 — 631 — 632 — 633 — 634 — 635 — 636 — 637 — 638 — 639 — 640 — 641 — 642 — 643 — 644 — 645 — 646 — 647 — 648 — 649 — 650 — 651 — 652 — 653 — 654 — 655 — 656 — 657 — 658 — 659 — 660 — 661 — 662 — 663 — 664 — 665 — 666 — 667 — 668 — 669 — 670 — 671 — 672 — 673 — 674 — 675 — 676 — 677 — 678 — 679 — 680 — 681 — 682 — 683 — 684 — 685 — 686 — 687 — 688 — 689 — 690 — 691 — 692 — 693 — 694 — 695 — 696 — 697 — 698 — 699 — 700 — 701 — 702 — 703 — 704 — 705 — 706 — 707 — 708 — 709 — 710 — 711 — 712 — 713 — 714 — 715 — 716 — 717 — 718 — 719 — 720 — 721 — 722 — 723 — 724 — 725 — 726 — 727 — 728 — 729 — 730 — 731 — 732 — 733 — 734 — 735 — 736 — 737 — 738 — 739 — 740 — 741 — 742 — 743 — 744 — 745 — 746 — 747 — 748 — 749 — 750 — 751 — 752 — 753 — 754 — 755 — 756 — 757 — 758 — 759 — 760 — 761 — 762 — 763 — 764 — 765 — 766 — 767 — 768 — 769 — 770 — 771 — 772 — 773 — 774 — 775 — 776 — 777 — 778 — 779 — 780 — 781 — 782 — 783 — 784 — 785 — 786 — 787 — 788 — 789 — 790 — 791 — 792 — 793 — 794 — 795 — 796 — 797 — 798 — 799 — 800 — 801 — 802 — 803 — 804 — 805 — 806 — 807 — 808 — 809 — 810 — 811 — 812 — 813 — 814 — 815 — 816 — 817 — 818 — 819 — 820 — 821 — 822 — 823 — 824 — 825 — 826 — 827 — 828 — 829 — 830 — 831 — 832 — 833 — 834 — 835 — 836 — 837 — 838 — 839 — 840 — 841 — 842 — 843 — 844 — 845 — 846 — 847 — 848 — 849 — 850 — 851 — 852 — 853 — 854 — 855 — 856 — 857 — 858 — 859 — 860 — 861 — 862 — 863 — 864 — 865 — 866 — 867 — 868 — 869 — 870 — 871 — 872 — 873 — 874 — 875 — 876 — 877 — 878 — 879 — 880 — 881 — 882 — 883 — 884 — 885 — 886 — 887 — 888 — 889 — 890 — 891 — 892 — 893 — 894 — 895 — 896 — 897 — 898 — 899 — 900 — 901 — 902 — 903 — 904 — 905 — 906 — 907 — 908 — 909 — 910 — 911 — 912 — 913 — 914 — 915 — 916 — 917 — 918 — 919 — 920 — 921 — 922 — 923 — 924 — 925 — 926 — 927 — 928 — 929 — 930 — 931 — 932 — 933 — 934 — 935 — 936 — 937 — 938 — 939 — 940 — 941 — 942 — 943 — 944 — 945 — 946 — 947 — 948 — 949 — 950 — 951 — 952 — 953 — 954 — 955 — 956 — 957 — 958 — 959 — 960 — 961 — 962 — 963 — 964 — 965 — 966 — 967 — 968 — 969 — 970 — 971 — 972 — 973 — 974 — 975 — 976 — 977 — 978 — 979 — 980 — 981 — 982 — 983 — 984 — 985 — 986 — 987 — 988 — 989 — 990 — 991 — 992 — 993 — 994 — 995 — 996 — 997 — 998 — 999 — 1000 — 1001 — 1002 — 1003 — 1004 — 1005 — 1006 — 1007 — 1008 — 1009 — 1010 — 1011 — 1012 — 1013 — 1014 — 1015 — 1016 — 1017 — 1018 — 1019 — 1020 — 1021 — 1022 — 1023 — 1024 — 1025 — 1026 — 1027 — 1028 — 1029 — 1030 — 1031 — 1032 — 1033 — 1034 — 1035 — 1036 — 1037 — 1038 — 1039 — 1040 — 1041 — 1042 — 1043 — 1044 — 1045 — 1046 — 1047 — 1048 — 1049 — 1050 — 1051 — 1052 — 1053 — 1054 — 1055 — 1056 — 1057 — 1058 — 1059 — 1060 — 1061 — 1062 — 1063 — 1064 — 1065 — 1066 — 1067 — 1068 — 1069 — 1070 — 1071 — 1072 — 1073 — 1074 — 1075 — 1076 — 1077 — 1078 — 1079 — 1080 — 1081 — 1082 — 1083 — 1084 — 1085 — 1086 — 1087 — 1088 — 1089 — 1090 — 1091 — 1092 — 1093 — 1094 — 1095 — 1096 — 1097 — 1098 — 1099 — 1100 — 1101 — 1102 — 1103 — 1104 — 1105 — 1106 — 1107 — 1108 — 1109 — 1110 — 1111 — 1112 — 1113 — 1114 — 1115 — 1116 — 1117 — 1118 — 1119 — 1120 — 1121 — 1122 — 1123 — 1124 — 1125 — 1126 — 1127 — 1128 — 1129 — 1130 — 1131 — 1132 — 1133 — 1134 — 1135 — 1136 — 1137 — 1138 — 1139 — 1140 — 1141 — 1142 — 1143 — 1144 — 1145 — 1146 — 1147 — 1148 — 1149 — 1150 — 1151 — 1152 — 1153 — 1154 — 1155 — 1156 — 1157 — 1158 — 1159 — 1160 — 1161 — 1162 — 1163 — 1164 — 1165 — 1166 — 1167 — 1168 — 1169 — 1170 — 1171 — 1172 — 1173 — 1174 — 1175 — 1176 — 1177 — 1178 — 1179 — 1180 — 1181 — 1182 — 1183 — 1184 — 1185 — 1186 — 1187 — 1188 — 1189 — 1190 — 1191 — 1192 — 1193 — 1194 — 1195 — 1196 — 1197 — 1198 — 1199 — 1200 — 1201 — 1202 — 1203 — 1204 — 1205 — 1206 — 1207 — 1208 — 1209 — 1210 — 1211 — 1212 — 1213 — 1214 — 1215 — 1216 — 1217 — 1218 — 1219 — 1220 — 1221 — 1222 — 1223 — 1224 — 1225 — 1226 — 1227 — 1228 — 1229 — 1230 — 1231 — 1232 — 1233 — 1234 — 1235 — 1236 — 1237 — 1238 — 1239 — 1240 — 1241 — 1242 — 1243 — 1244 — 1245 — 1246 — 1247 — 1248 — 1249 — 1250 — 1251 — 1252 — 1253 — 1254 — 1255 — 1256 — 1257 — 1258 — 1259 — 1260 — 1261 — 1262 — 1263 — 1264 — 1265 — 1266 — 1267 — 1268 — 1269 — 1270 — 1271 — 1272 — 1273 — 1274 — 1275 — 1276 — 1277 — 1278 — 1279 — 1280 — 1281 — 1282 — 1283 — 1284 — 1285 — 1286 — 1287 — 1288 — 1289 — 1290 — 1291
--	---

③ 제2항에 따른 남북방송통신교류 추진위원회의 구성과 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제26조(기금의 용도)

- ① 기금은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업에 사용된다.
 11. 방송통신 관련 국제 교류·협력 및 남북 교류·협력 지원

〈표 7〉 「방송통신발전 기본법 시행령」상 남북방송교류 관련 조항

제9조(교류추진위원회의 심의)

법 제22조제3항에 따른 남북방송통신 교류 추진위원회(이하 “교류추진위원회”라 한다)는 다음 각 호의 사항을 심의한다.

1. 남북 간 교류·협력의 기본방향 및 주요정책의 추진에 관한 사항
2. 남북 간 교류·협력의 지원에 관한 사항
3. 남북 간 방송프로그램의 공동제작에 관한 사항
4. 주요 국제경기의 중계 지원에 관한 사항
5. 그 밖에 남북 간 교류·협력을 위하여 교류추진위원회 위원장이 필요하다고 인정하는 사항

가. 남북방송통신교류추진위원회의 권한 문제

현재 「방송통신발전 기본법」 제22조에서 규정하고 있는 남북방송통신교류추진위원회의 권한 규정이 가장 큰 문제로 지적되고 있다. 정보통신정책연구원(2014)²⁸⁾ 보고서에서는 시행령과 규칙이 모두 기본법에서 제시하고 있는 교추위의 기능과 역할을 제대로 반영하지 못하고 있으며, 본격적인 남북 교류협력사업을 진행하기에 상당한 제약이 있다고 주장한다. 「방송통신발전 기본법」에 근거한 교추위의 존립 목적은 남북 간 방송통신 교류 및 협력 추진을 위한 것임에도 불구하고 (「방송통신발전 기본법」 제22조), 「방송통신발전 기본법 시행령」에서는 교추위의 존재의미에 대한 정의는 내리지 않고 있으며, 단지 제9조에서 교추위의 심의기능만을 명시하고 있다는 지적이다.

2019년 2월 대표발의된 강창일의원안은 이와 유사한 내용의 법률안으로서 교추위가 남북 방송통신의 교류 및 협력과 관련된 정책에 대한 논의·심의 기능만을 수행하고 있어, 남북 간 방송통신의 교류 및 협력을 실질적으로 추진하는 역할을 제대로 하지 못하다는 점을 지적한다. 이에 기본계획에 따라 매년 남북 간 방송통신 교류 및 협력을 위한 세부

28) 정보통신정책연구원, “방송통신분야 남북교류협력 사업발굴 및 추진방안연구”, 방송통신위원회, 2014.

시행계획을 수립·시행하도록 하여 남북방송통신교류 추진위원회의 기능 및 역할을 강화한다는 것이다.

2019년 5월 발의된 변재일의원안도 ‘방송통신발전 기본법 개정안’(의안번호 2020437)을 통해 현행 「남북관계 발전에 관한 법률」은 정부가 남북 간 사회문화분야의 교류협력을 활성화함으로써 민족동질성을 회복하도록 노력해야 한다고 규정하고 있으나 현행 「방송통신발전 기본법」은 남북방송통신교류를 선언적으로 규정하는데 그치고 있어 남북방송·통신교류에 대한 정부의 역할에 대해 구체적으로 명시할 필요성이 있다고 주장하였다.

교추위는 원래 남북의 방송부문 상호교류 및 협력 증진을 위한 정책을 협의·조정하기 위하여 구 방송위원회 산하 특별기구로 2001년 6월 최초로 설치된 ‘남북방송교류추진위원회’가 2005년 8월 법정기구로 격상된 기구이다. 방송위원회는 2005년 8월 1일 「방송법」 제35조의2(남북간 방송 교류협력) 규정을 신설하면서 「남북방송교류추진위원회 구성 및 운영에 관한 규칙」을 제정·공고하였다. 이후 2008년 3월 방송위원회와 정보통신부의 주요기능을 통합하면서 대통령 소속의 방송통신위원회가 설치되고, 남북 간 교류협력을 방송통신분야로 통합하면서 현재의 남북방송통신교류위원회가 된 것이다. 아울러 원래 「방송법」에 있던 관련 규칙은 「방송통신발전 기본법」(법률 제10165호, 2010.3.22.) 및 동법 시행령(대통령령 제22550호, 2010.12.27.) 제정에 따라 남북방송통신교류추진위원회 구성 및 운영에 관한 내용이 법률과 시행령에 규정되면서 「방송법」에서는 폐지되었다. 「방송통신발전 기본법」을 제정하며 부칙 제3조(남북방송통신교류 추진위원회에 대한 경과조치)에서 “이 법 시행 당시 종전의 「방송법」 제35조의2에 따라 설치된 남북방송교류추진위원회는 제22조에 따른 남북방송통신교류추진위원회가 설치될 때까지는 이 법에 따른 남북방송통신교류추진위원회로 본다”고 규정하였다.

나. 남북방송교류협력 주체의 제한성

「방송통신발전 기본법」 제22조(남북 간 방송통신 교류·협력)와 시행령 제9조(교류추진 위원회의 심의)에서 명시하고 있는 남북방송통신교류에 대한 규정은 교류협력의 주체를 정부로 한정하고 교류협력의 내용을 매우 협소하게 규정한다는 문제점이 있다. 이는 관련 근거 규정인 ‘남북교류협력법’이나 ‘남북관계발전법’에서 명시하고 있는 교류협력의 자율성을 반영하고 있지 못함을 의미한다.

‘남북교류협력법’은 기본적으로 통치행위에 해당되지 않더라도 남북왕래와 교류협력을 가능하게 함으로써 국민의 자유와 권익을 확대하기 위한 법률이다(고경빈, 2017). 김경협의원(더불어민주당)은 현재의 ‘남북관계발전법’ 개정안을 발의하면서, 통일에 대한 사회적 공감대를 확산하고 민간교류 활성화를 위해 활동하는 비영리법인 및 비영리 민간단체에 행정적 지원과 비용의 일부를 보조할 수 있는 근거까지 신설했다(노컷뉴스, 2018.5.29.).

‘남북관계발전법’ 제8조(민족동질성 회복) 역시 민간단체의 교류협력에 대해 다음과 같이 명시하고 있다. ① 정부는 사회문화분야의 교류협력을 활성화함으로써 민족동질성을 회복하도록 노력한다. ② 정부는 지방자치단체 및 민간단체 등의 교류협력을 확대·발전시켜 남한과 북한간 상호이해를 도모하고 민족의 전통문화 창달을 위한 시책을 수립·시행한다.

그러나 남북방송교류와 관련된 법률 조항에서는 민간단체의 교류협력에 대한 언급이 없다. 「방송통신발전 기본법」 제8조(방송통신기본계획의 수립)와 제22조(남북 간 방송통신 교류·협력), 제26조(기금의 용도) 제11항에서는 남북방송통신교류협력의 주체를 정부 또는 방송통신위원회로 규정하고 있으며, 이를 위해 남북방송통신교류추진위원회를 구성하고, 방송통신발전기금을 사용할 수 있도록 규정하고 있는 것이다.²⁹⁾

29) 이러한 규정들은 원래 「방송법」 제38조 11호(남북 방송교류·협력 및 남북공동 방송프로그램 제작지원)에 있던 내용을 삭제하여 「방송통신발전 기본법」으로 이관(2010.3.22.) 시킨 것이다. 「방송통신발전 기본법」 제22조 제2항에 따라 구성된 남북방송통신교류추진위원회는 원래 (구)방송위원회에서 산하 특별기구로 ‘남북방송 교류추진위원회’를 설치하였던 것을 2005년 8월 법정기구로 격상시켰고, 이후 「방송통신발전 기본법」 및 동법시행령 제정에 따라 통신이 추가되어 2011년 5월 ‘남북방송통신교류추진위원회’로 확대 개편되었다.

김현귀(2018)는 남북방송교류를 직접 추진하는 주체는 정부가 아니며, 정부가 해야 할 기본적인 역할은 실제 주체들의 이해를 조정하고 대외적으로 이들의 이익을 대표하는 것이 되어야 한다고 주장한다. 정부가 남북방송교류 주체의 독립성과 자율성을 보장해야 한다는 주장이다. 이창현(2018) 역시 교류협력이 정부주도형을 넘어 방송인과 시청자단체 등 접근 주체를 다양화해야 한다고 주장한다. 권은민(2018)은 더 나아가 법령에서 시민단체의 역할을 규정해야 한다고 주장한다. 시민단체에서는 “관 주도의 남북교류로는 전체 남북교류의 0.001%로 채울 수 없으며 시민 참여 없는 행사식 남북교류로는 남북연합 진입을 위한 ‘넓고 깊은 남북교류’를 만들 수도 없다는 점을 더 늦기 전에 당국이 인식하도록 해야 할 책무가 시민사회에 있다”고 지적하는 목소리가 높아지고 있다(미디어오늘, 2018.11.26.).

정인숙(2018)은 결국 자칫 남북방송교류협력의 주체와 권한을 정부로 한정함으로써 한반도 평화와 통일이라는 궁극적 가치의 확산을 제한하고 정부주도형의 교류협력을 규정한다는 문제점이 있다고 주장한다.

다. 방송통신발전기금의 용도 및 사용 문제

〈표 8〉에서 보는 것과 같이 「방송통신발전 기본법」 제26조에서는 방송통신발전기금의 용도를 지정하면서 ‘방송통신 관련 국제 교류·협력 및 남북 교류·협력 지원’에 사용하도록 규정하고 있다. 그러나 방송통신발전기금은 정두남·윤석옥(2019)의 연구에서 지적하고 있듯이 법률상 기금의 용도가 매우 추상적, 포괄적, 나열식으로 제시되어 있는 상황이며, 현재 방송통신발전기금으로 추진하는 지원사업명이 법률상 제시하고 있는 16개 기금의 용도 항목과 매칭이 되고 있지 않다. 과학기술정보통신부장관과 방송통신위원회가 공동으로 관리하는 방송통신발전기금의 사용 목적은 방송과 통신 진흥 지원으로 다소 포괄적인 범위에 걸쳐 있고 기금의 법적 성격이 명확하지 않은 것이다.

〈표 8〉 방송통신발전기금의 용도 (「방송통신발전 기본법」 제26조)

제26조(기금의 용도)

- ① 기금은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업에 사용된다.
1. 방송통신에 관한 연구개발 사업
 2. 방송통신 관련 표준의 개발, 제정 및 보급 사업
 3. 방송통신 관련 인력 양성 사업
 4. 방송통신서비스 활성화 및 기반 조성을 위한 사업
 5. 공익·공공을 목적으로 운영되는 방송통신 지원
 - 5의2. 「방송광고판매대행 등에 관한 법률」 제22조에 따른 네트워크 지역지상파방송사업자와 중소지상파방송사업자의 공익적 프로그램의 제작 지원
 6. 방송통신콘텐츠 제작·유통 및 부가서비스 개발 등 지원
 7. 시청자가 직접 제작한 방송프로그램 및 미디어 교육 지원
 8. 시청자와 이용자의 피해구제 및 권익증진 사업
 9. 방송통신광고 발전을 위한 지원
 - 9의2. 「방송광고판매대행 등에 관한 법률」 제23조제7항에 따른 방송광고균형발전위원회 운영 비용 지원
 10. 방송통신 소외계층의 방송통신 접근을 위한 지원
 11. 방송통신 관련 국제 교류·협력 및 남북 교류·협력 지원
 12. 해외 한국어 방송 지원
 13. 「전파법」 제7조제1항에 따른 손실보상금
 14. 「전파법」 제7조제5항에 따라 반환하는 주파수할당 대가
 15. 「지역방송발전지원 특별법」 제7조의 지역방송발전지원계획의 수행을 위한 지원
 16. 그 밖에 방송통신 발전에 필요하다고 인정되는 사업

예를 들면, 방송통신위원회의 ‘2019년도 예산 및 기금운용계획 개요’(〈표 9〉 참고)를 보면 남북 교류·협력의 주요 내용이 KBS 사회교육방송과 대외방송 운영 지원 및 프로그램 제작 지원으로 구분되고 있음을 알 수 있다. 「방송법」 제54조에 의해 실시하고 있는 한국방송공사의 사회교육 방송과 대외방송 운영비 보조 지원(79억원)과 한민족 문화동질성 회복과 남북 평화통일 기반조성을 위한 사회교육방송 및 국제친선, 이해증진과 문화 경제교류를 위한 대외방송 프로그램 제작 지원(87억원) 등의 사업에 책정되어 있다.

〈표 9〉 방송통신위원회 '2019년도 예산 및 기금운용계획 개요'

(단위 : 백만원)

구분	사업명	'18 예산 (A)	'19 예산 (B)	증감 (B-A)	%		주요 변동 내역
총 계		33,675	44,615	10,940	32.5		
일반회계 (3)	방송통신이용자보호 환경조성	2,319	2,593	274	11.8		<ul style="list-style-type: none"> · 방송통신서비스 이용자 역량강화 (331) · 모바일앱결제 피해예방(△12) · 인터넷불편광고금지행위 모니터링(65) · 인터넷전송구간의 개인정보보호를 통한이용자보호(△110)
	국내외협력업무수행	289	469	180	62.3		<ul style="list-style-type: none"> · 국제협력 업무수행(30) · 국내협력 업무수행(150)
	행정사무정보화	690	1,430	740	107.2		<ul style="list-style-type: none"> · 행정정보시스템 유지관리(150) · 방송통신시장 조사시스템 운영(490) · 방송사무소 국가정보통신망 구축(100)
방발기금 (4)	KBS 대외방송 프로그램 제작지원	7,598	8,712	1,114	14.7		<ul style="list-style-type: none"> · 사회교육방송 프로그램 제작 지원(593) · 대외방송 프로그램 제작지원(521)
	시청자미디어재단 지원	17,092	24,194	7,102	41.6		<ul style="list-style-type: none"> · 인건비(523) · 경상비(80) · 시청자권익증진사업(△420) · 시청자권익증진인프라마련(6,919)
	국악방송 지원	4,417	5,717	1,300	29.4		· 영상채널 프로그램 제작(1,300)
	위치정보산업활성화기반구축	1,270	1,500	230	18.1		<ul style="list-style-type: none"> · 차세대 비즈니스모델 발굴 및 지원 체계 구축(280) · 위치정보산업 맞춤형 컨설팅 지원 (△50)

1
2
3
4
5
PART 6
7
8

3. 기타 관련법의 현황 및 문제점

‘남북교류협력법’ 제3조(다른 법률과의 관계)에서 남한과 북한의 왕래·접촉·교역·협력사업 및 통신 역무(役務)의 제공 등 남한과 북한 간의 상호 교류와 협력을 목적으로 하는 행위에 관하여는 다른 법률에 우선하여 적용한다고 규정하고 있는 원천 규정이 교류협력을 제한하고 있는 것도 문제일 수 있다. ‘남북교류협력법’에 의해 남북방문(제9조), 남북한주민접촉(제9조의2), 반출반입의 승인(제13조), 협력사업의 승인(제17조) 등 사실상 남북교류의 모든 것이 정부의 승인 하에 놓여 있기 때문이다. 김현귀(2018)는 모든 교류활동에 대해 정부의 승인을 요구하는 것은 방송과 관련된 교류와 협력이 가지는 특수성을 반영하지 못하고 있다고 주장한다.

이밖에도 「국가보안법」과 「국가기록원 특수자료 취급 지침」(이하 ‘특수자료 취급지침’) 등도 남북방송교류협력을 억압하는 요인으로서 작동하고 있는 것이 사실이다. 언론인들이 남북교류를 위해 이 두 법의 폐지를 주장하고 있는 것(통일뉴스, 2018.8.17.)이 이를 말해준다. 특히 표현의 자유를 제약할 가능성이 높은 「국가보안법」 제7조(〈표 10〉 참조)는 반국가단체 활동을 찬양하거나, 이적표현물을 소지 및 유포한 경우 처벌하도록 규정하고 있다. 이는 북한의 방송을 언제든지 ‘이적표현물’로 볼 수 있다는 점에서 남북방송교류에 심각한 위축 효과를 가져 올 수 있다. 「국가보안법」은 1991년 일부 개정된 이래 지금까지 8번이나 헌법재판소에 위헌법률 신청이 제기되었으나 헌법재판소는 모두 해당 조항을 합헌이라고 결정한 바 있다(한겨레, 2017.8.11.).³⁰⁾

〈표 10〉 「국가보안법」 제7조

제7조(찬양·고무등)

- ① 국가의 존립·안전이나 자유민주적 기본질서를 위태롭게 한다는 정을 알면서 반국가단체나 그 구성원 또는 그 지령을 받은 자의 활동을 찬양·고무·선전 또는 이에 동조하거나 국가변란을 선전·선동한 자는 7년 이하의 징역에 처한다.
- ② 삭제
- ③ 제1항의 행위를 목적으로 하는 단체를 구성하거나 이에 가입한 자는 1년 이상의 유기징역에 처한다.
- ④ 제3항에 규정된 단체의 구성원으로서 사회질서의 혼란을 조성할 우려가 있는 사항에 관하여 허위사실을 날조하거나 유포한 자는 2년 이상의 유기징역에 처한다.

30) 한겨레, “7전8기’ 가능할까…국가보안법 7조, 8번째 위헌 심판대에”, 2017. 8. 11.

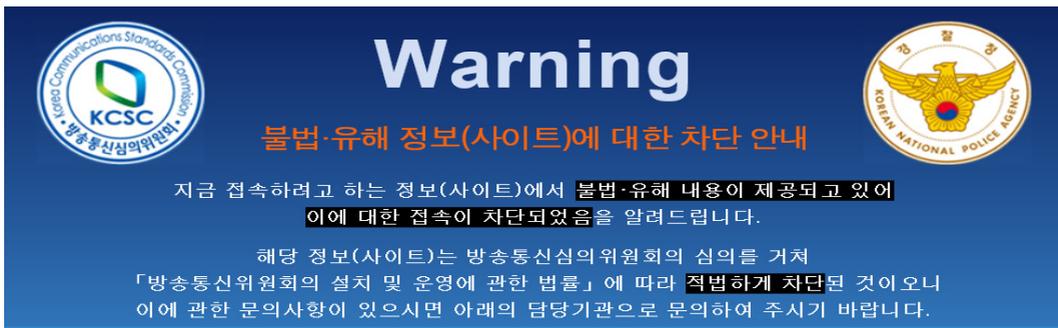
- ⑤ 제1항·제3항 또는 제4항의 행위를 할 목적으로 문서·도화 기타의 표현물을 제작·수입·복사·소지·운반·반포·판매 또는 취득한 자는 그 각항에 정한 형에 처한다.
- ⑥ 제1항 또는 제3항 내지 제5항의 미수범은 처벌한다.
- ⑦ 제3항의 죄를 범할 목적으로 예비 또는 음모한 자는 5년 이하의 징역에 처한다.

또한 <표 11>에서 보는 것과 같이 ‘특수자료 취급지침’에 의해 북한 관련 자료는 사실상 특수자료로 취급되고 있으며, 일반국민들의 북한자료 직접 접촉은 차단되어 있는 상황이다. 예를 들면 북한의 대표적인 종합편성 TV인 ‘조선중앙TV’와 같은 키워드를 치게 되면 [그림 1]과 같이 북한의 방송을 불법·유해 사이트로 규정하여 방송통신심의위원회와 경찰청이 이를 차단한다는 메시지가 뜬다. 이는 직접적으로는 「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」 제12조(위원회의 심의·의결 사항) 제20호 방송통신심의위원회의 심의·의결에 따른 제재 등에 관한 사항에 근거한 차단 조치이다. 그러나 근본적으로는 「국가보안법」 제7조와 ‘특수자료 취급지침’과 연관되어 북한의 방송을 이적표현물로 규정하고 있는 것과 관련되어 있다.

<표 11> ‘특수자료 취급지침’ 제2조

제2조(정의)

- ① ‘특수자료’라 함은 간행물, 녹음테이프, 영상물, 전자출판물 등 일체의 대중전달매체로서 관련기관에서 비밀로 분류한 것을 제외한 다음 각 호에 해당하는 자료를 말한다.
 1. 북한 또는 반국가단체에서 제작, 발행한 정치적·이념적 자료
 2. 북한 및 반국가단체와 그 구성원의 활동을 찬양, 선전하는 내용
 3. 공산주의 이념이나 체제를 찬양, 선전하는 내용
 4. 대한민국의 정통성을 부인하거나 자유민주주의 체제를 부정하는 내용 등



[그림 1] 구글에서 ‘조선중앙TV’ 입력 시 나타나는 메시지

IV. 남북방송교류협력 활성화를 위한 법제 개선 방안

이상에서 지적한 남북방송교류를 위한 법제적 문제점을 개선하기 위해 다음과 같이 다섯 가지 측면에서 대안을 제시하고자 한다.

1. 「방송법」 및 「방송통신발전 기본법」에 한반도 평화와 통일의 헌법적 가치 부여

남북방송교류의 활성화를 위해서는 무엇보다 「방송법」과 「방송통신발전 기본법」에 ‘한반도 평화와 통일’이라는 목적가치를 보다 분명하게 명시할 필요가 있다. 1990년 통일한 독일 사례를 현재 국내 상황에 그대로 적용하는 것은 무리일 수 있지만 교류확대의 측면에서 볼 때 그 과정은 유사하게 나타날 수 있다. 독일의 경우 1972년 체결한 동서독 기본협약에서부터 1986년 동서독 문화협정, 1990년 통일조약³¹⁾에 이르기까지 관련법에서 통일 지향성을 명시하였다.

특히 방송부문에서는 공영방송사의 사회통합 책무와 통일의 가치를 법률에 분명하게 제시하였다. 독일은 통일 이전인 1987년 주간 방송협약(Rundfunkstaatsvertrag)을 체결하였고, 통일 직후인 1991년 ‘통일된 독일 방송에 관한 주간방송협약’으로 대체하였다. 독일 공영방송은 공영방송 연합체인 ARD와 연방정부의 공영방송 채널인 ZDF로 이원화되어 있다. 통일 직후인 1991년 ZDF는 ‘방송협약의 프로그램 편성원칙에 관한 조항’(1991) 제5조 제3항에서 “(ZDF의) 방송은 무엇보다도 통일 독일의 동질성을 증진시켜야 하고, 평화와 자유에 기반한 전체 사회의 통합, 민족간(과거 동서독 국민간) 이해증진에 기여해야 하며, 차별 없는 공존을 촉진시켜야 한다”고 규정하였다.

남북방송교류는 궁극적으로 한반도 평화와 통일이라는 헌법적 가치를 위한 것임을

31) 통일조약(Einigungsvertrag)은 동독 5개주가 서독(연방)에 가입함으로써 통일독일 국가를 수립할 것을 골자로 하는 조약이다. 1990년 8월 31일 양독 정부에 의해 체결되었으며, 이 조약 제6장 제36조에 동독 공산주의 체제의 충실한 선진 홍보도구였던 국영 DFF(Deutsche Fernsenfunk) 체제가 1991년 12월 31일 24시에 전면 해체된다는 규정을 포괄하고 있다. 동독의 방송체제를 통일 후 약 1년 4개월여 한시적으로 유지·운영한다는 의미이다(방정배, 1995).

고려할 때 <표 12>에서 보는 것과 같이 「방송법」 제6조 제6항과 「방송통신발전 기본법」 제22조 제1항에 관련 규정(밑줄 부분)을 추가하는 개선안을 제시한다.

〈표 12〉 「방송법」 및 「방송통신발전 기본법」의 개선안

현 행	개 정 안
<p>「방송법」 제6조(방송의 공정성과 공익성)</p> <p>⑥ 방송은 지역사회의 균형 있는 발전과 민족문화의 창달에 이바지하여야 한다</p>	<p>제6조(방송의 공정성과 공익성)</p> <p>⑥ 방송은 지역사회의 균형 있는 발전과 한반도 평화와 통일, 민족문화의 창달에 이바지하여야 한다</p>
<p>「방송통신발전 기본법」 제22조(남북 간 방송통신 교류·협력)</p> <p>① 정부는 남북 간 방송통신부문의 상호 교류 및 협력을 증진할 수 있도록 노력하여야 한다.</p>	<p>제22조(남북 간 방송통신 교류·협력)</p> <p>① 정부는 한반도 평화와 통일에 이바지하기 위하여 남북 간 방송통신부문의 상호 교류 및 협력을 증진할 수 있도록 노력하여야 한다.</p>

2. 국가기간방송 KBS의 통일 관련 책무 강화를 위한 법제 개선

현재 KBS는 「방송법」 제4장(한국방송공사)에 근거하고 있지만, 「방송법」상 공영방송의 통일 관련 책무에 대한 별도규정이 없는 상황이다. 이에 2018년 8월 24일 김성수 더불어민주당 의원과 추혜선 정의당 의원은 ‘통합방송법 제정안 공청회’를 열고 ‘방송법 전부개정안’과 ‘한국방송공사법 제정안’을 제안했다. KBS를 「방송법」 내에 존치시키든 별도 법으로 규정하든 KBS의 통일 관련 책무 부여는 분명하게 명시될 필요가 있다. 정인숙(2018)은 국가기간방송 KBS가 남북방송교류협력의 실질적 주체로서 기능할 수 있도록 법제를 개선해야 한다고 주장한다.

첫째, KBS의 책무와 관련하여 「방송법」 제43조(공사의 설치 등) 제1항과 제44조(공사의 공적 책임)에 「헌법」 제4조, ‘남북교류협력법’ 제1조, ‘남북관계발전법’ 제1조에서 일관되게 명시하고 있는 ‘한반도 평화와 통일’을 삽입할 필요가 있다. 「방송법」상 국가기간방송의 목적성은 ‘공정하고 건전한 방송문화 정착’과 ‘국내외 방송의 효율적 실시’이다. 여기에 ‘한반도 평화와 통일에 기여’라는 목적성을 추가하는 것이다.

둘째, KBS를 ‘통일주관방송’으로 지정할 필요가 있다. KBS는 「방송법」 제43조 제1항에서 ‘국가기간방송’으로 명시되어 있으며, 「방송통신발전 기본법」 제6장 방송통신

재난의 관리에서 제40조의2(재난방송등의 주관방송사)와 시행령 제28조의2(재난방송 등의 주관방송사의 역할)에 ‘재난방송 등의 주관사’로 규정되어 있다. 국가기간방송이라는 「방송법」상 위상이 있음에도 불구하고 재난 등의 중대사에 대비하기 위해 재난방송 주관방송사를 별도로 규정한 것이다.

이와 같은 논리로 향후 지난한 통일과정에 대비하여 국가기간방송 KBS를 통일주관 방송사로 규정할 필요가 있다. 한반도 평화와 통일은 결코 재난 등의 중대사보다 위중함이 덜하지 않다. 특히 통일 이후의 사회통합 기능을 고려할 때 통일 주관방송사의 규정은 매우 중요하다. KBS 방송문화연구소 주최로 열린 ‘남북교류와 통일시대, KBS의 역할’ 포럼에서 정윤식교수는 국가기간방송으로서의 지위 확대를 위한 사전 대책이 필요하다는 입장에서 KBS 내 국가기간방송본부 신설 또는 국가기간방송국 신설, 국가기간방송 채널 신설(KBS-3), KBS 주도로 재난언론협의체 구성 등을 제안하기도 했다 (한국기자협회보, 2018).

KBS를 통일주관방송사로 규정하는 방안은 두 가지를 고려해볼 수 있다. 하나는 「방송통신발전 기본법」 제22조를 확대하여 별장으로 만들어(예, 제7장 남북간 방송통신 교류·협력) 그 안에 통일주관방송사를 명시하는 방법을 고려해볼 수 있다. 다른 하나는 「방송법」 제54조에 명시한 KBS의 업무 11가지에 한 가지를 더 추가하여 ‘남북방송 교류협력센터’의 운영·관리를 명시하는 안이다.

이는 앞서 지적한 「방송통신발전 기본법」 제22조(남북 간 방송통신 교류·협력)가 관주도의 교류협력만을 명시하고 있다는 비판적 의견을 해소할 수 있는 방안이기도 하다. 「방송법」 제54조 KBS 업무 부분에 남북방송교류협력센터의 운영·관리를 신설하여 거기서 관련 업무를 담당하도록 하는 방안을 검토해볼 수 있다.

뿐만 아니라 「통일교육지원법」³²⁾ 제3조의3(통일교육주간)에는 “국민의 통일의지를 높이기 위하여 매년 5월 넷째 주를 통일교육주간으로 한다”고 규정하고 있다. 이를 실행할 수 있는 방송사로 통일주관방송사를 지정한다면 통일의 헌법적 가치와 이를 실현할 수 있는 정책수단을 효율화할 수 있을 것이다. 통일부 통일교육원(2018)의 자료를 보면

32) 2008년 12월 제정된 「통일교육지원법」은 통일교육이 정부의 통일방안이나 대북정책을 홍보하는 역할을 한다는 비판을 받았으나, 2018년 3월 개정된 동법은 이러한 문제점을 개선하고 실질적인 학교통일교육 및 사회통일교육을 위한 법의 성격으로 바뀌었다.

하향식 통일교육 탈피, 통일교육의 기본 방향 제시, 사회적 합의 형성에 중점을 두는 교육방안을 제시하면서 중요한 목표 중 하나로 ‘균형있는 북한관 확립, 평화의식 함양’을 제시하였다.

셋째, 현행 「방송법」 제44조(공사의 공적 책임)에 ‘민족의 동질성을 확보할 수 있는 방송프로그램을 개발하고 방송하여야 한다’고 규정되어 있지만 여기에 ‘사회통합’의 키워드를 추가할 필요가 있다. 또한 동법 제54조(업무) 제1항 제5호에 ‘통일방송(통일 전후의 사회통합을 위한 방송)’을 추가할 필요가 있다. 홍문기(2018)는 「방송법」 제54조 제5호에 규정되어 있는 ‘국가가 필요로 하는 대외방송, 사회교육방송의 실시’에 ‘통일방송’을 추가해 공영방송 KBS의 책무를 구체화하자고 제안한 바 있다(미디어스, 2018.5.31.). 통일방송의 핵심은 통일 전후의 사회통합이다. 독일의 방송이 통일에 기여하기는 했지만 통일 이후의 사회적 혼란과 갈등을 해소하는데는 크게 기여하지 못했다는 점을 고려할 때(정인숙, 2018), 국가기간방송 KBS의 중요한 책무로서 통일 전후의 사회통합을 위한 통일방송을 부여할 필요가 있다.

넷째, 「방송법」 제54조 제1항 제5호에 규정되어 있는 사회교육방송은 앞서 문제점에서 지적하였듯이 현실에 맞지 않는 용어이므로 ‘한민족방송’으로 수정할 필요가 있다.

다섯째, 남북방송교류의 지속안정성을 확보하기 위해서는 관련 재원이 명확하게 명시될 필요가 있다. 「방송통신발전 기본법」 제26조 제1항 제11호에는 ‘방송통신 관련 국제 교류·협력 및 남북 교류·협력 지원’이 명시되어 있으나 이를 근거로 집행되는 실제적인 항목은 「방송법」 제54조 제1항 제5호에 규정되어 있는 ‘국가가 필요로 하는 대외방송(국제친선 및 이해증진과 문화·경제교류 등을 목적으로 하는 방송)과 사회교육 방송(외국에 거주하는 한민족을 대상으로 민족의 동질성을 증진할 목적으로 하는 방송)’에 한정되어 있다. 남북한 방송교류의 활성화를 위해 KBS의 관련 업무를 강화하는 방안으로 「방송법」 제54조에 명시한 KBS의 업무 11가지에 한 가지를 더 추가하여 ‘남북방송교류 협력센터의 운영·관리’를 명시하는 안을 제시한 만큼 이에 대한 기금 용도도 추가될 필요가 있다.

이상의 내용을 정리하면 <표 13>과 같다. 밑줄 친 부분을 추가하는 개선안이다.

〈표 13〉 국가기간방송 KBS의 남북방송 교류 및 통일 관련 책무 강화를 위한 「방송법」 개선

현 행	개 정 안
<p>제43조(설치등) ① 공정하고 건전한 방송문화를 정착시키고 국내외 방송을 효율적으로 실시하기 위하여 국가기간방송으로서 한국방송공사(이하 이章에서 “公社”라 한다)를 설립한다.</p>	<p>제43조(설치등) ① 공정하고 건전한 방송문화를 정착시키고, <u>한반도 평화와 통일에 기여하며</u>, 국내외 방송을 효율적으로 실시하기 위하여 국가기간방송으로서 한국방송공사(이하 이章에서 “公社”라 한다)를 설립한다.</p>
<p>제44조(공사의 공적 책임) ④ 공사는 국내외를 대상으로 민족문화를 창달하고, 민족의 동질성을 확보할 수 있는 방송프로그램을 개발하여 방송하여야 한다.</p>	<p>제44조(공사의 공적 책임) ④ 공사는 <u>한반도 평화와 통일에 기여하기 위하여</u> 국내외를 대상으로 민족문화를 창달하고, 민족의 동질성 및 <u>사회통합을 가져올 수 있는</u> 방송프로그램을 개발하여 방송하여야 한다.</p>
<p>제54조(업무) ① 공사는 다음 각호의 업무를 행한다. 1. 라디오방송의 실시 2. 텔레비전방송의 실시 3. 위성방송등 새로운 방송매체를 통한 방송의 실시 4. 방송시설의 설치·운영 및 관리 5. 국가가 필요로 하는 대외방송(국제친선 및 이해 증진과 문화·경제교류 등을 목적으로 하는 방송)과 사회교육방송(외국에 거주하는 한민족을 대상으로 민족의 동질성을 증진할 목적으로 하는 방송)의 실시 6. 「한국교육방송공사법」에 의한 한국교육방송 공사가 행하는 방송의 송신 지원 7. 시청자 불만처리와 시청자 보호를 위한 기구의 설치 및 운영 8. 전속단체의 운영·관리 9. 방송문화행사의 수행 및 방송문화의 국제교류 10. 방송에 관한 조사·연구 및 발전 11. 제1호 내지 제10호의 업무에 부대되는 수익사업 ② 국가는 제1항제5호에 해당하는 업무에 대하여 보조금을 지원할 수 있다.</p>	<p>제54조(업무) ① 공사는 다음 각호의 업무를 행한다. 1. 라디오방송의 실시 2. 텔레비전방송의 실시 3. 위성방송등 새로운 방송매체를 통한 방송의 실시 4. 방송시설의 설치·운영 및 관리 5. 국가가 필요로 하는 대외방송(국제친선 및 이해 증진과 문화·경제교류 등을 목적으로 하는 방송)과 <u>한민족방송(외국에 거주하는 한민족을 대상으로 민족의 동질성을 증진할 목적으로 하는 방송), 통일방송(통일 전후의 사회통합을 위한 방송)의</u> 실시 6. 「한국교육방송공사법」에 의한 한국교육방송 공사가 행하는 방송의 송신 지원 7. 시청자 불만처리와 시청자 보호를 위한 기구의 설치 및 운영 8. 전속단체의 운영·관리 9. 방송문화행사의 수행 및 방송문화의 국제교류 10. 방송에 관한 조사·연구 및 발전 11. 제1호 내지 제10호의 업무에 부대되는 수익사업 12. <u>남북방송교류협력센터의 운영·관리</u> ② 국가는 제1항제5호, <u>제12호에</u> 해당하는 업무에 대하여 보조금을 지원할 수 있다.</p>

3. 「방송통신발전 기본법」 제22조의 개선

2019년 7월 현재 「방송통신발전 기본법」 제22조와 관련하여 <표 14>, <표 15>에서 보는 것과 같이 2개의 법률안이 발의되어 있는 상태이다. 강창일의원안은 현재 심의권한만이 있는 남북방송통신교류추진위원회의 권한을 강화하기 위해 제22조 제3항을 신설하여 남북방송통신교류추진위원회의 권한을 관련 세부계획의 수립 및 시행하는 기관으로 강화하고 있다면, 변재일의원안은 과학기술정보통신부와 방송통신위원회의 연구 및 지원을 강화하는 안이다. 남북 간 방송통신부문의 상호교류 및 협력 증진을 위하여 북한의 방송통신 관련 정책·제도 및 현황 등에 관하여 조사·연구하고, 관련 사업자의 협력 요청 및 경비 지원에 대한 항목을 신설하는 안을 제시하고 있다.

<표 14> 강창일 의원안

현 행	개 정 안
제22조(남북 간 방송통신 교류·협력) ①·② (생략)	제22조(남북 간 방송통신 교류·협력) ①·② (현행과 같음)
<신설>	③ 남북방송통신교류 추진위원회는 제8조의 기본 계획에 따라 매년 방송통신의 남북 간 방송통신 교류 및 협력을 위한 세부 시행계획을 수립·시행하여야 한다.
③ 제2항에 따른 남북방송통신교류 추진위원회의 구성과 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	④ ----- 구성·운영 및 제3항에 따른 세부 시행계획의 수립·시행에----- -----.

<표 15> 변재일 의원안

현 행	개 정 안
제22조(남북 간 방송통신 교류·협력) ① (생략)	제22조(남북 간 방송통신 교류·협력) ① (현행과 같음)
<신설>	② 과학기술정보통신부장관 또는 방송통신위원회는 남북 간 방송통신부문의 상호교류 및 협력 증진을 위하여 북한의 방송통신 관련 정책·제도 및 현황 등에 관하여 조사·연구하여야 한다.

현 행	개 정 안
〈신 설〉	③ 과학기술정보통신부장관 또는 방송통신위원회는 대통령령으로 정하는 바에 따라 남북 간 교류 및 협력사업과 조사·연구 등을 위하여 필요한 경우 「방송법」 제2조제3호 및 제27호에 따른 방송사업자 및 외주제작사와 「전기통신사업법」 제2조제8호에 따른 전기통신사업자 또는 관련 단체 등에 협력을 요청할 수 있으며, 이에 사용되는 경비의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.
②·③ (생 략)	④·⑤ (현행 제2항 및 제3항과 같음)

교추위의 권한이 「방송통신발전 기본법」에 명시되지 않고 시행령에 심의 권한으로 한정되어 있는 부분에 대해 문제점을 지적하고 있는 연구들이 많다는 점에서 강창일의원안은 설득력을 가진다. 또한 과학기술정보통신부와 방송통신위원회의 남북교류 관련 연구 및 지원을 강화하는 변재일의원안 역시 남북방송통신교류의 활성화를 가져오는데 실질적인 도움을 줄 수 있는 안이라고 할 수 있다. 따라서 <표 16>과 같이 두 법률안의 통합을 고려해볼 수 있다.

〈표 16〉 남북간 방송통신교류협력 강화를 위한 「방송통신발전 기본법」 제22조의 개선

현 행	개 정 안
제22조(남북 간 방송통신 교류·협력) ① (생 략)	제22조(남북 간 방송통신 교류·협력) ① (현행과 같음)
〈신 설〉	② 과학기술정보통신부장관 또는 방송통신위원회는 남북 간 방송통신부문의 상호교류 및 협력 증진을 위하여 북한의 방송통신 관련 정책·제도 및 현황 등에 관하여 조사·연구하여야 한다.
〈신 설〉	③ 과학기술정보통신부장관 또는 방송통신위원회는 대통령령으로 정하는 바에 따라 남북 간 교류 및 협력사업과 조사·연구 등을 위하여 필요한 경우 「방송법」 제2조제3호 및 제27호에 따른 방송사업자 및 외주제작사와 「전기통신사업법」 제2조제8호에 따른 전기통신사업자 또는 관련 단체 등에 협력을 요청할 수 있으며, 이에

현 행	개 정 안
	사용되는 경비의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다. ④ 남북방송통신교류 추진위원회는 제8조의 기본 계획에 따라 매년 방송통신의 남북 간 방송통신 교류 및 협력을 위한 세부 시행계획을 수립·시행하여야 한다.
②·③ (생략)	⑤·⑥ (현행 제2항 및 제3항과 같음)

그리고 두 개의 법률안에서는 명시하지 않았지만 「방송통신발전 기본법 시행령」 제9조(교류추진위원회의 심의) 역시 수정될 필요가 있다. 교추위의 권한을 강화하게 되면 시행령 제9조는 자연스럽게 삭제 또는 수정되겠지만, 현재의 상태에서도 수정은 불가피하다. 김현귀(2018)는 남북방송교류정책의 중심에 방송프로그램의 남북공동제작을 두는 것이 과연 타당한지에 대해 재검토할 필요가 있다고 주장한다.

‘남북 간 방송프로그램의 공동제작에 관한 사항’을 굳이 교추위에서 해야 할 필요성이 있는지 검토해볼 여지가 있다. 앞서 국가기간방송 KBS를 통일주관방송사로 지정하여 남북방송교류협력센터를 두도록 하는 개정안을 제시하였는데, 남북간 방송프로그램의 공동제작에 관한 사항 등은 그 센터에서 말도록 하는 것이 남북방송교류협력의 자율성 확보 측면에서도 보다 합리적일 것으로 보인다.

또한 ‘주요 국제경기의 중계 지원에 관한 사항’ 역시 삭제될 필요가 있다. 여기서 말하는 국제경기가 ‘남북한간 국제경기’를 의미하는 것인지, 아니면 일반적인 국제경기를 의미하는 것인지 명료하지 않으며, 그 어느 것이라도 적절하지 않은 규정이다. 왜냐하면 남북한간 경기라면 국제경기가 될 수 없다. ‘남북관계발전법’ 제3조(남한과 북한의 관계), ‘남북교류협력법’ 제12조(남북한 거래의 원칙)에서 ‘남한과 북한 간의 거래는 국가 간의 거래가 아닌 민족내부의 거래로 본다’고 규정되어 있기 때문에 남북한간 경기는 국제경기가 될 수 없기 때문이다. 또한 일반적인 국제경기라면 이것을 교추위의 심의조항으로 두어야 할 아무런 이유가 없다. 따라서 이 조항은 반드시 수정 또는 삭제될 필요가 있다(〈표 17〉 참고).

〈표 17〉 「방송통신발전 기본법 시행령」 제9조의 개선

현 행	개 정 안
제9조(교류추진위원회의 심의) 1. 남북 간 교류·협력의 기본방향 및 주요정책의 추진에 관한 사항 2. 남북 간 교류·협력의 지원에 관한 사항 3. 남북 간 방송프로그램의 공동제작에 관한 사항 4. 주요 국제경기의 중계 지원에 관한 사항 5. 그 밖에 남북 간 교류·협력을 위하여 교류추진위원회 위원장이 필요하다고 인정하는 사항	좌 밑줄친 부분 삭제

4. 「국가보안법」 제7조 삭제, ‘특수자료 취급지침’의 폐지 및 북한방송의 개방

언론인들은 남북교류를 위해 「국가보안법」 및 ‘특수자료 취급지침’의 폐지를 강력하게 주장하고 있다(통일뉴스, 2018.8.17.)³³⁾. 특히 ‘특수자료 취급지침’의 경우 이미 1998년 김대중 정부에 들어서면서부터 폐지 검토가 있었다는 점³⁴⁾을 고려할 때 남북교류의 새로운 물꼬를 트고 있는 현 정부 하에서 조속한 폐지가 필요하다.

뿐만 아니라 북한 방송을 포함한 언론에 대한 개방도 필요하다. 독일은 통일 이전에 앞서 이미 1973년 동독 정부가 서독 텔레비전을 볼 수 있도록 허용했으며, 동독 주민의 상당수가 서독 텔레비전을 보고 있는 상황이었다. 독일이 1990년 10월 3일 정치적 통일을 이루기 훨씬 전부터 “방송 미디어가 국경을 넘나들며 시청취자들에게 정보와 문화를 전달하고 매개”함으로써 통일을 촉진할 수 있었던 것이다(방정배, 1995). 북한방송 개방에 대한 논의는 이미 1990년대부터 있었으며(시사저널, 1991)³⁵⁾, “북한 언론과 계정에 대한 차단 조치는 외국의 언론과 정보가 국민들에게 전달되지 않도록 차단하는 북한의 행태와 똑같다는 지적”도 있다. 뿐만 아니라 “단순히 조선중앙TV의 실시간 방송을 보는 것을 「국가보안법」상 이적표현물에 의한 불법행위로 볼 것인지에 대한 논란의 소지는 있다”는

33) 통일뉴스, “정일용 ‘남북언론교류, 당장 특수자료취급지침 없애야’”, 2018. 8. 17.

34) 이영중, “새 정부, ‘특수자료 취급 지침’ 폐지 검토 : 북한 언론 개방 현황과 전망”, 『신문과 방송』 통권 326호, 1998, 86-89면.

35) 시사저널, “북한방송개방”, 1991. 3. 14.

의견도 존재하고 있는 현실이다(미디어오늘, 2013.6.7.)³⁶⁾. 따라서 북한보다 체제 우위에 있는 남한이 먼저 북한방송을 개방하는 것이 남북방송교류 활성화에도 도움이 될 것이다. 이미 천정배의원은 2018년 10월 29일 통일부 국정감사를 통해 대북제재 해제 이후를 대비한 '남북교류협력 7대 분야 제도개선 방안'을 제안하면서 북한 방송·신문·인터넷 개방을 막고 있는 '국정원법'과 '정보통신망법' 및 관련 시행령·지침 등의 개정을 제안한 바 있다.

5. 남북방송교류협력을 위한 새로운 합의서 체결

향후 남북방송교류의 유형과 범주를 확대하고, 교류의 지속성을 담보할 수 있는 수준의 남북한 합의서가 필요할 것으로 보인다. 남북한은 2002년 8월에 처음으로 <표 18>에서 보는 것과 같이 남북방송교류협력 합의서를 채택하였는데, 이 합의서는 당시의 상황을 고려할 때 2003년 남북방송인학술토론회의 실무협의 및 남북 공동제작을 위한 편의 보장 수준에 그치고 있다.

〈표 18〉 2002년 남북대표 간 방송교류 활성화를 위한 합의서

남측 방송위원회와 북측 조선중앙방송위원회는 역사적인 6.15공동선언의 정신에 따라 방송분야에서의 협력을 촉진시키며 민족의 화해와 단합을 실현하는데 적극 기여하기 위한 대책을 협의하고 다음과 같이 합의하였다.

1. 쌍방은 방송분야의 협력과 교류를 활성화하고 서로 신뢰를 다져 나가기 위하여 방송협력에 관한 남북기본합의서를 체결하기로 하였다.
2. 쌍방은 방송을 통하여 남북사이의 화해와 협력을 도모하기 위한 실질적인 대책으로서 2003년 상반기 안에 남북방송인학술토론회를 개최하며 이와 관련한 구체적인 실무협의를 올해 안으로 진행하기로 하였다.
3. 쌍방은 남과 북이 제작한 비정치적분야의 방송편집물목록을 교환하고 방송하기 위해 방송영상물 소개모임을 진행하기로 하였다.
4. 북측은 남측에 방송편집물공동제작에 필요한 편의를 보장해 주며 남측은 북측에 필요한 방송 설비들을 보장지원하며 방송편집물제작에 공동사용하기로 하였다.

36) 미디어오늘, “체제 경쟁 끝난 지금, 북한 방송·출판도 개방해야”, 2013. 6. 7.

이찬호(2017)³⁷⁾는 남북교류협력의 제도개선을 위해 쌍방향성의 제도와 거버넌스를 남북한이 공동으로 구축함으로써 남북한지역에서 공히 통용되는 제도를 창설하고 이를 공동운영하는 방향으로 추진할 것을 제안한다. 남북교류협력에 합의법제 방식을 도입하기 위해서 현행 ‘남북교류협력법’과 북한의 「북남경제협력법」 등 관련 법령에 대한 통합 및 남북교류협력 규율체제 단일화를 위한 남북한 당국 간 협의가 진행되어야 한다는 주장이다. 그리고 남북한의 규범체계를 단일하게 설정하는 방안으로서 합의서 방식과 법령 방식을 제시한다. 합의서 방식은 남북한 당국 간 협의를 통해 남북한 간에 공통으로 적용되는 합의서를 체결하고 이를 발효시키는 방식이며, 법령 방식은 합의 법제를 남북한이 각각 자신들의 법령으로서 제정하여 시행하는 방식을 말한다. 김여라(2018) 역시 북한이 방송통신 교류 추진으로 정책을 전환할 때를 대비하여 체계적이면서도 구체적인 계획들이 준비되어 있어야 하며, 남북이 함께 참여하는 방송통신 교류 협의체를 구성하여 정치적 변화에 관계없이 상시적으로 운영될 수 있도록 남북의 협의가 전제되어야 한다고 지적한다.

남북한의 「방송법」이 가지는 이질성을 고려할 때 통일 이후에도 법령 통합은 어려운 현실이다. 따라서 합의서 방식에 의한 교류확대를 적극적으로 검토할 필요가 있다. 북한에도 「방송법」이 존재하나 우리의 「방송법」과는 이념이나 내용에서 근본적인 차이가 있다. 이는 법령 방식에 의한 합의 법제를 제정하여 시행하기가 사실상 어려움을 의미한다. 북한 「방송법」은 2015년 10월 8일 최고인민회의 상임위원회 정령 제707호로 제정되었으며, 총 7장 55조로 구성되어 있다. 북한의 「방송법」은 방송사업에서 제도와 질서를 엄격히 세워 인민들을 사상문화적으로 교양하여 사회주의 강성국가건설에 적극 참가하는데 기여하는 것을 목적으로 한다(제1조). 남한의 「방송법」이 방송의 자유와 독립, 방송의 공적 책임, 시청자의 권익보호, 민주적 여론형성 및 국민문화의 향상, 방송의 발전과 공공복리의 증진을 키워드로 하는 것과는 확실히 차이가 있다. 우리의 경우 방송의 공적 책임과 시청자의 권익을 강조하고 있다면 북한의 경우 방송이 사회주의 강성국가건설의 도구라는 점을 분명히 하고 있다.

37) 이찬호, “남북교류협력기반강화를 위한 남북교류협력 법 제도화 강화방향”, 남북협회 뉴스레터, 2017.

〈표 19〉 남북한 「방송법」 개요 비교

	남한	북한
제정 연도	2000. 1. 12.	2015. 10. 8.
구성	총 9장 109조	총 7장 55조
목적	방송의 자유와 독립을 보장하고 방송의 공적 책임을 높임으로써 시청자의 권익보호와 민주적 여론형성 및 국민문화의 향상을 도모하고 방송의 발전과 공공복리의 증진에 이바지함을 목적으로 한다.	방송사업에서 제도와 질서를 엄격히 세워 인민들을 사상문화적으로 교양하여 사회주의 강성국가건설에 적극 참가하는데 기여하는 것을 목적으로 한다.
방송의 정의	방송프로그램을 기획·편성 또는 제작하여 이를 공중(개별계약에 의한 수신자를 포함하며, 이하 "시청자"라 한다)에게 전기통신설비에 의하여 송신하는 것	말과 음악, 음향과 화면을 전파 또는 선로수단을 통하여 내보내는 방법으로 사회현실을 알려주는 보도선전 및 사상문화교양수단
방송의 유형	텔레비전방송, 라디오방송, 데이터방송, 이동멀티미디어방송, IPTV ³⁸⁾	소리방송(라디오), TV방송, 인터넷 방송

V. 결론

지금까지 남북방송교류협력 정책 및 법제 변화와 남북방송교류협력의 유형 및 특징을 분석하고, 남북방송교류협력 관련 법제의 현황 및 문제점을 분석한 결과를 토대로 다섯 가지 측면에서 법제 개선안을 제시하였다. 이를 요약하면 다음과 같다.

먼저 가장 중요한 것은 「방송법」 및 「방송통신발전 기본법」에 한반도 평화와 통일의 헌법적 가치를 부여하는 것이다. 남북방송교류의 활성화를 위해서는 무엇보다 「방송법」과 「방송통신발전 기본법」에 헌법적 가치인 ‘한반도 평화와 통일’이라는 목적가치를 보다 분명하게 명시할 필요가 있다.

둘째, 국가기간방송 KBS가 남북방송교류협력의 실질적 주체로서 기능할 수 있도록 KBS의 책무와 관련하여 「방송법」 제43조(공사의 설치 등) 제1항과 제44조(공사의 공적

38) 현재 「방송법」이 아닌 IPTV 별도법으로 분리되어 있으나 「방송법」 규제의 대상이라는 점에서 「방송법」 유형으로 포함시켰다.

책임)에 ‘한반도 평화와 통일에 기여’라는 목적성가치를 추가하고, KBS를 ‘통일주관 방송’으로 지정할 필요가 있다.

셋째, 「방송통신발전 기본법」에서 심의 권한만이 규정되어 있는 남북방송통신교류 추진위원회의 권한을 강화하고, 과학기술정보통신부와 방송통신위원회의 남북교류 관련 연구 및 지원을 강화하는 방향으로 규정이 개정될 필요가 있다.

넷째, 「국가보안법」 제7조 삭제 및 ‘특수자료 취급지침’을 폐지하고 북한방송의 개방을 적극적으로 검토해볼 필요가 있다.

다섯째, 향후 남북방송교류의 유형과 범주를 확대하고, 교류의 지속성을 담보할 수 있는 수준의 새로운 남북방송교류협력 합의를 마련해야 할 것이다.

1980년 이후 지금까지 남북방송교류협력은 정권의 이념적 성향에 따라 부침을 거듭해왔으며, 제도적으로 지속 가능성을 담보해오지 못했다. 새로운 남북관계의 역사를 쓰고 있는 지금이야말로 남북방송교류의 지속가능한 법제를 마련하기 위해 관련법을 재검토하고 개선방안을 마련해야 할 때이다. 뿐만 아니라 「방송법」 전면 개정에 대한 논의가 본격화되고 있는 상황인 만큼 본 연구에서 제안한 ‘한반도 평화와 통일’이라는 헌법적 가치와 국가기간방송 KBS의 책무 강화 등에 대해서는 반드시 「방송법」 개정 논의와 함께 이루어질 필요가 있다.

참고문헌

1. 국내 문헌

- 강대인, “남북 방송교류정책의 연원과 추진방향”, 『방송통신연구』 통권 제53호, 2001, 7-43면.
- 김남중, “‘남북교류협력에 관한 법률’ 개정 배경과 의미”, 대한민국 정책브리핑, 2009.
- 김여라, “남북 방송교류의 현황 및 개선과제”, 국회입법조사처 이슈와 논점, 2018.
- 박영정 외 5인, 『남북문화협정 및 그 후속과제에 관한연구』, 한국문화정책개발원, 2001.
- 방정배, “통독과 독일방송의 구조변동”, 『신문과 방송』 제95/2호, 1995, 115-123면.
- 박주연, “통일대비 방송교류협력의 역할과 과제”, 한국방송학회 세미나 발제문, 2018.
- 오양열 외 6인, “남북기본합의서 문화분야 후속의제 개발 및 단계별 협력방안 연구”, 문화체육관광부, 2013.
- 이영중, “새 정부, ‘특수자료 취급 지침’ 폐지 검토 : 북한언론 개방 현황과 전망”, 『신문과 방송』 통권 326호, 1998, 86-89면.
- 이준섭, “남북방송교류의 법제화방안 연구”, 한국법제연구원, 2018.
- 이찬호, “남북교류협력기반강화를 위한 남북교류협력 법 제도화 강화방향”, 남북협회 뉴스레터, 2017.
- 정보통신정책연구원, “방송통신분야 남북교류협력 사업발굴 및 추진방안연구”, 방송통신위원회, 2014.
- 정인숙, “한반도평화와 통일을 위한 공영방송 법제개선방안”, 『방송문화연구』 제30권 제2호, 2018, 7-38면.
- 통일부 통일교육원, 『2018 북한 이해』, 통일부 통일교육원, 2018.
- 한국방송진흥원, “남북방송교류 종합정책 연구”, 한국방송진흥원, 2001.

황성진 외 3인, “북한 방송통신부문 및 남북방송통신 교류협력 현황 보고서”, 정보통신 정책연구원, 2009.

황준호·김청희·황지은, “남북 간 방송미디어 상생협력 및 발전방안 연구”, 정보통신정책 연구원, 2018.

2. 기타

미디어오늘, “체제 경쟁 끝난 지금, 북한 방송·출판도 개방해야”, 2013. 6. 7.

미디어오늘, “한반도에 찾아온 봄, 남북 방송교류도 ‘기지개’”, 2018. 5. 23.

민주평화당 보도자료, “천정배 의원 ‘북한방송 개방 등 남북교류협력 7대 분야 개선방안’ 제안”, 2018. 10. 29.

시사저널, “북한방송개방”, 1991. 3. 14.

중앙일보, “KBS, 지난해 수백억 흑자 내고도 국고보조금 621억원 달라”, 2006. 2. 16.

통일뉴스, “정일용 ‘남북언론교류, 당장 특수자료취급지침 없애야’”, 2018. 8. 17.

한겨레, “‘7전8기’ 가능할까…국가보안법 7조, 8번째 위헌 심판대에”, 2017. 8. 11.

SBS뉴스, “남북, 방송분야 교류협력 합의”, 2018. 4. 27.

2019년
남북
법제
연구보고서

7

PART

한반도 평화협정과 북한법 연구

평화협정에 따른
수정·보완사항을 중심으로

조 용 재

신영증권 주식회사 변호사



한반도 평화협정과 북한법 연구

- 평화협정에 따른 수정·보완사항을 중심으로 -

조 용 재 / 신영증권 주식회사 변호사

차 례

- I. 서론
- II. 종전선언과 평화협정의 비교
 - 1. 종전선언의 국제법적 성격
 - 2. 평화협정의 역할 및 분류
- III. 북한법의 특성 및 평화체제에서의 조화 가능성
 - 1. 공법분야의 특성
 - 2. 평화체제에서의 조화 가능성
- IV. 한반도 평화협정 내용 및 관련 북한 국내법의 검토
 - 1. 『한반도 평화협정 초안』을 바탕으로
 - 2. 그 밖에 한반도 평화협정의 구현을 위해 필요한 북한의 국내법 - 남한 및 외국인 신변 및 재산의 안전 보장법
- IV. 결론

I. 서론

지난 7월 11일, 미국 하원은 2020회계연도 국방수권법(NDAA) 법안에 ‘외교를 통한 대북문제 해결과 한국전쟁의 공식 종전을 촉구하는 결의’ 조항을 가결하였다. 미국 연방의회가 외교적 방식으로 대북 문제를 해결하고 한국전쟁 종전을 추구하자는 결의를 전체회의에서 표결, 의결한 것은 이번이 처음이다. 이는 ‘북한에 대한 의회의 인식’이라는 제목으로 법안에 삽입되었는데, ‘의회는 다음과 같이 판단한다’는 구절로 시작해 다음의 4개 세부 조항을 담았다.¹⁾

- ① 북한의 불법적인 핵 프로그램을 해결하기 위해서는 외교적 노력이 필수적이다
- ② 북한과의 군사적 충돌은 미군과 미국 시민들, 동맹국 시민들을 포함하는 민간인들, 그리고 지역 안보에 중대한 위협을 줄 수 있기 때문에 이를 피하기 위해 모든 노력을 다해야 한다
- ③ 미국은 북한의 비핵화를 달성하고 69년간 지속한 한국전쟁을 끝내기 위해 지속적이고 신뢰할만한 외교적 노력을 추구해야 한다
- ④ 북한이 미국 또는 동맹국에 더 이상 위협을 주지 않을 때까지, 미국은 동맹국과 협력하여 신뢰할만한 방위와 억지 태세로 북한을 계속 저지해야 한다

‘의회 인식’이라는 위 내용은 법적구속력은 없지만, 미국 연방의회에서 대북 대화와 관계 개선을 추구하고 종전과 평화협정 체결을 추진하자는 주장이 힘을 얻기 시작하였다고 볼 수 있다.

국내에서도 종전선언 및 평화협정에 대한 논의가 진행되고 있는데, 평화협정이 체결되고 이행되기 위해서 현재 북한 국내법이 준비되어 있지 않을 수 있다. 북한법에 대한 연구는 주로 남북한 법제의 비교, 통일을 전제로 하는 남북한 법제통합에 관하여 이루어지는 경향이 있는데, 본 논문은 통일로 가는 가교적인 평화협정 체결·이행단계에서 북한의 국내법에 수반되어야 할 개정 또는 제정 법령에 대하여 다루어 보고자 한다.

1) 연합뉴스, “美하원, 국방수권법안에 ‘한국전 종전 촉구 결의’ 조항 채택”, 2019. 7. 12.
<https://www.yna.co.kr/view/AKR20190712083400071?input=1195m>

북한의 경우 조선민주주의인민공화국 법제정법 제11조 제10호에서 “조국통일 및 북남관계에 대한 사항은 법령이나 정령으로만 규정할 수 있다”고 명시하고 있으므로 평화협정과 직접적으로 연관된 내용은 최고인민회의 또는 최고인민회의 상임위원회에서 승인하여야 할 것이고(사회주의헌법 제91조, 제115조, 제119조), 평화협정의 원만한 이행을 위해 간접적으로 필요한 법적 인프라는 내각에서 규정으로서 제정 또는 수정, 보충할 수도 있을 것이다(사회주의헌법 제124조).

II. 종전선언과 평화협정의 비교

1. 종전선언의 국제법적 성격

가. 종전선언에 대한 국내외적 인식

한국전쟁에 대한 정전협정문이 체결된 지 70여년이 지나면서 남북한 및 주변 국가들은 이미 한국전쟁이 종전상태라고 인식하는 경향이 있다. 그럼에도 불구하고 종전선언은 교전 당사자들이 전쟁상태가 종식되었음을 대내외적으로 천명하는 정치적 선언 또는 신사협정임과 동시에 적대관계를 청산하고 새로운 지평으로 나아간다는 데 의미가 있을 것이다.

2018년 천명된 4.27판문점 선언 제3조 제3항에 따르면 “남과 북은 정전협정 체결 65년이 되는 올해에 종전을 선언하고 정전협정을 평화협정으로 전환하며 항구적이고 공고한 평화체제 구축을 위한 남·북·미 3자 또는 남·북·미·중 4자회담 개최를 적극 추진”해 나가기로 하였다.

4.27판문점 선언 이후에도 종전선언의 필요성, 시기, 파급효과에 대해 논란이 제기되었으나, 2018년 7월 12일 문재인 대통령은 싱가포르 일간지인 ‘The Straits Times’와의 서면 인터뷰에서 “종전선언은 상호 적대관계를 종식하고 평화적으로 공존하는 관계로 나가겠다는 공동의 의지를 표명하는 정치적 선언”이라고 언급하였고²⁾, 청와대 역시 종전선언은 정치적 선언이라는 입장을 여러 차례 밝힌 바 있다.

또한 정부 관계자들은 이러한 성격의 종전선언에 대하여 미국 측과 충분히 논의하였다고 밝혔으며, 문재인 대통령도 2018년 10월 12일 영국 BBC와의 인터뷰에서 “북한이 일정한 조치를 취할 경우에 오랜 북미 간의 적대 관계를 이렇게 종식시키겠다는 하나의 정치적 선언으로 종전선언이 바람직하다”는 점에 대하여 한미간에 공감대가 있었다고 언급하였다.³⁾ 북한 역시 노동신문 등을 통해 정치적 선언으로서의 종전선언 채택을 거론한 바 있다.⁴⁾

나. 종전선언의 한계

현재의 정전협정은 적대행위를 잠정적·일시적으로 정지시킬 뿐 전쟁을 종료시키는 법적 효력을 지니지는 못한다. 1907년 헤이그 제4협약에 부속된 육전 법규와 관례에 관한 규칙(Regulation concerning the Laws and Customs of War on Land) 제36조에 따르면 “교전당사자 간의 상호 합의에 의한 휴전으로 전투행위는 정지된다. 휴전기간이 정하여지지 아니한 경우에는 교전당사자는 언제든지 작전을 재개할 수 있다. 다만, 휴전조건에 따라 합의된 기한 내에 이를 적에게 경고하여야 한다.”고 정하고 있다.

종전선언은 그 나름의 의미를 갖지만, 종전선언과 함께 평화협정까지 체결하는 것이 필요하다는 의견이 있다. 1994년 이스라엘과 요르단 간 공동선언을 보면, 이스라엘과 요르단은 1994년 7월 25일 워싱턴 선언(Washington Declaration)에 서명하여 “양국 간 오랜 충돌이 이제 종료된다”라고 종전선언을 한 후, 3개월 뒤 1994년 10월 26일에 평화조약(Treaty of Peace Between the State of Israel and the Hashemite Kingdom of Jordan)도 체결하였다.⁵⁾

-
- 2) 한겨레, “문 대통령 “올해 종전선언 목표”…북미 갈등국면 기존입장 재확인”, 2018. 7. 12.
http://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/852953.html#csidxb959f11c7fff41fb8fc7de76482e26e
 - 3) 경향신문, “문 대통령 “종전선언, 시기의 문제일 뿐 반드시 될 것””, 2018. 10. 12.
http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?art_id=201810121626001#csidx15b6c563248bfe28a0f19038ca88943
 - 4) 노동신문, “반대파들이 득세하여 대통령이 서명한 싱가포르 공동성명도 외면하고 대통령이 약속한 한갓 정치적 선언에 불과한 종전선언마저 채택 못하게 방해하는데 우리가 무슨 믿음과 담보로 조미관계의 전도를 낙관할 수 있겠는가”, 2018. 8. 18.
 - 5) 김덕주 외 3인, 『한반도 평화협정 특수성과 주요쟁점』, 국립외교원 외교안보연구소, 2018, 8면.

워싱턴 선언(종전선언)은 형식적 측면에서 본다면 법적 구속력이 인정된다고 보기에 충분하지 않았는데, 워싱턴 선언(종전선언)과 평화조약을 합하여 고려하면, 당사자들이 워싱턴 선언에서 전쟁의 공식적 종료를 합의한 것이 명확하게 확인되고 워싱턴 선언 자체로도 법적 구속력 있는 종전선언이 될 수 있었다. 문구를 살펴보면, 평화조약의 전문에는 “양국이 1994년 7월 25일 워싱턴 선언에서 교전상태의 종결을 선언했음을 유념한다”라고 하며, 제1조에서 “이스라엘과 요르단 간의 평화수립은 이 조약의 비준서가 교환됨과 동시에 효력을 발휘한다”고 명시되어 있다.

다. 종전선언과 평화협정의 구분

종전선언과 평화협정을 법적 의미로 구분하여 보면 다음 <표 1>과 같다.

<표 1> 종전선언과 평화협정의 구분⁶⁾

	종전선언	평화협정
법형식	정치적 선언(신사협정)	조약의 일종
성격	강화 예비행위로서 과도적 성격	전쟁의 국제법적 종결 확정성·항구성
규범력	법적 구속력 없음 (정치적 구속력 있음)	법적 구속력 있음
체결절차	서명만으로 발효	조약체결권자의 비준과 국회의 사전 동의 요구
평화관리기구	정치선언의 성격과 내용상 평화관리기구는 불명시	평화지대(혹은 비무장지대) 설정 및 평화관리기구 설치·운영, 국제적 보장 장치 설립가능
군비통제	원칙적·선언적 규정 포함가능	원칙적 및 구체적 규정 마련, 후속협정이나 추가의정서에 의해 보완 가능
법적 또는 정치적 효과	전쟁상태 종결 의지를 대내외에 천명하는 '선언적 효과'(법적 효과 없음) 평화매커니즘 마련 불가, 단, 그 방향 제시는 가능	한국정전협정의 법적 효력 상실, 항구적인 평화구축(전쟁재발 방지) 매커니즘 마련 및 이에 대한 국제법적 뒷받침

6) 제성호, “한반도 평화체제 구축 조건과 추진방향”, 『국가안보전략』 제7권 제5호, 2018, 24면.

종전선언에 평화협정의 내용까지 포함되어 있다면 종전선언만으로도 법적 구속력이 뒷받침 되겠지만, 일반적으로 종전선언과 평화협정은 법적 구속력의 존부에서 차이를 가진다고 보고 있다.

종전선언은 정치적 구속력이 있을 뿐이므로, 각 당사자 국가에서 법에 상응하는 지위를 갖고 유엔 사무국에 등재가 되어 국제법적 뒷받침이 되기 위해서는 평화협정이 수반되어야 한다.

이에 대한 근거로 정전협정 제5조 제62항의 내용을 상기해볼 수 있다. 정전협정 제62항은 “본 정전협정의 각 조항은 쌍방이 공동으로 접수하는 수정 및 증보 또는 쌍방의 정치적 수준에서의 평화적 해결을 위한 적당한 협정 중의 규정에 의하여 명확히 교체될 때까지는 계속 효력을 가진다”라고 기재되어 있다. 즉, ‘정치적 수준에서의 평화적 해결을 위한 적당한 협정’에 의하여 명확히 교체될 때까지는 정전협정이 계속 효력을 갖는다는 것이 정전협정 당사자의 의사인바, 종전선언만으로는 정전협정을 폐기 혹은 효력을 상실시키는 법적 효과를 발생시킬 수 없다.

나아가 평화협정 체결 시에는 반드시 “본 평화협정은 정전협정 제5조 제62항에 의해 기존 정전협정과 배치되는 부분을 교체한다”와 같은 부칙조항을 명기하여 평화협정과 기존 협정 사이의 관계를 확실히 하여야 한다.

2. 평화협정의 역할 및 분류

전쟁을 종료하고 평화를 수립하기 위하여 여러 형태의 문서들이 만들어질 수 있다. Christine Bell은 평화합의서를 “군사적 무력충돌을 종결시키고자 하는 당사자들 간의 일체의 문서”(documents produced after discussion with some or all of the conflict’s protagonists, that address militarily violent conflict with a view to ending it)라고 정의하며 ‘단계-기능(stage-function)’ 기준에 의하여 다음과 같이 분류하고 있다.⁷⁾

7) Christine Bell, *On the Law of Peace: Peace Agreements and the Lex Pacificatoria*, New York: Oxford University Press, 2008, p. 53.

가. 협상준비 단계의 협의⁸⁾

협상준비 단계의 협의란 ‘대화를 시작하기 위한 대화’로서 협상 테이블에 모두가 앉도록 하는 것이다. 당사자들은 자신이 상대방으로부터 군사적 또는 정치적으로 이용되지 않는다는 확신이 필요하다. 대화는 서로가 동의할 수 있을만한 원칙을 정하는 수준의 총론적 접근이며 공식적인 협상절차의 초기단계로서 가치가 있지만, 평화 과정의 시작이라고 보기는 어렵다(평화 과정은 보다 지속적인 것). 이 단계의 합의서는 법적 구속력 있는 합의보다는 정치적 합의의 성격을 띠는 경향이 있으며, 의도적으로 법적 성격을 모호하게 두는 경우도 있다.⁹⁾

협상 준비단계에서의 이슈는 누가 협상을 하는지, 어떤 지위에서 하는지, 시간표(timetable), 안전, 협상자들을 돌려보내는 것, 석방하는 것, 안전장치, 협상 중 전쟁이 어떻게 벌어질지 등이다. 협상 준비단계가 성공적인 경우 정화(ceasefire) 또는 정화 협의, 그리고 실질적인 갈등의 해결을 위한 대화로 이어진다. 간단하고 비공식적인 정화 협의는 사전적 대화에 필요적 기초사항이지만, 보다 실질적인 무기한의 정화협회는 바로 협상준비단계의 마지막에 나타난다. 예비단계 서류들은 상대방이 이해하는 방식이나 행동과 동떨어져 본인이 이해하는 대로만 작성되기도 한다. 법적으로 공식적이지 않다는 특성은 당사자들로 하여금 타협의 약속을 회피하게 만들기도 한다.

중동평화프로세스의 1차 오슬로 협정(Oslo I Accord) 문안을 설계하는데 있어서 ‘원칙선언’은 고의적으로 법적 지위를 모호하게 만들어진 것으로 해석된다. 주된 개요의 내용과 상술된 약속의 내용이 일치하지 않았는데, 이러한 문제는 공식적인 동의절차보다 당사자들의 동의하에 중재자에 의하여 해결될 수 있는 부분이다.

8) *Ibid.*, pp. 56-60.

9) 이에 앞서 Agreements to agree로서 Preliminary agreements를 상정할 수 있음. 모든 당사자들을 포함하지 않고 양자적 협의 후 다음 단계까지 비밀로 유지됨

나. 실질적·체계화된 협의¹⁰⁾

실질적·체계화된 협의는 정화를 지속시키고 갈등의 근본적 원인을 다루는 근간을 제공하여 폭력적인 갈등을 보다 영구적으로 정지시킨다. 정화를 유지하면서 충돌의 근본원인을 다룰 거버넌스의 기본 틀을 제시하는 것을 목표로 하며, 일부 문제를 다루는 부분적 합의서, 모든 문제를 다루는 포괄적 합의서 등으로 세분화 할 수 있다.

이 단계에 이르렀을 때, “평화협정”(peace agreement)이라는 명칭에 걸맞다고 할 수 있다. 공식적으로 기록 및 서명, 미디어 앞에서 조약국들이 악수하는 순간(handshake moment)은 역사적 타협의 순간으로 상징된다. 군사적 적대의 종식으로 가는 비무장화, 동원해제이다. 협의내용을 법률문서화(법률용어, 조약국들, 구속력 있는 의무)한다는 점에 대하여 당사자들 간 공통된 견해가 형성된다. 하지만 전통적인 법적 분류 상 조약(treaty), 국제협약 등에 부합하는 것은 아니다.

다. 이행단계의 협의¹¹⁾

이행단계의 협의는 모든 당사자를 포함하나, 반드시 서류화(법적 문서화)되는 것은 아니다. 오히려 북아일랜드(Northern Ireland), 중동(Middle East)에서 공식적 문서가 없었던 것은 고의적, 즉 자신들의 지지기반에게 다르게 선전하고 타협한 사항을 회피하기 위한 것으로 추측된다고 한다.

이상 살펴본 평화협의 ‘단계-기능’에 대한 Christine Bell의 구분을 표로 정리하면 다음과 같다.

〈표 2〉 평화협정 분류 체계(Peace Agreement Classification System)

1차적 분류	세분화된 분류
협상이전 단계의 협의 (Pre-negotiation agreement)	내용 구상(Exploratory phase/pre-preliminary agreement) 동의를 하는 것에 대한 동의(Preliminary agreement) 향후 절차의 운영(Pre-negotiation agreement)

10) *Ibid.*, pp. 60-62.

11) *Ibid.*, pp. 62-63.

1차적 분류	세분화된 분류
실질적·체계적 협의 (Framework/substantive agreement)	원칙과 절차(Road map agreement) 일부 중요한 이슈를 다루고 해결책을 제시함 (Partial agreement and Protocols) 모든 중요 이슈 다룸(Comprehensive agreement) 하나 정도의 갈등을 다룸(Dyad agreements) • 잠정적 협의(당사자들을 평화절차에 회부하고 잠정적으로 갈등을 약화) • 부수적 협의(특정이슈에 대하여 분리된 보완적 협의)
이행단계의 협의 (Implementation agreement)	분명한 이행 협의 확인 및 모니터링 협의 조약체결을 위한 정형화된 과정 ex) 지역 안정성 협약(Regional stability pacts), 각 조약국의 국내 입법 (legislation)

라. 그 밖에 평화협정 시 고려할 사항

1994년 이스라엘과 요르단 간 평화조약에서는 경계, 지역안보, 외교·영사 관계, 물 관련 문제, 결제관계, 난민 및 실향민, 문화·과학 교류, 교통·도로, 항해·비행, 우편·통신, 관광, 환경, 에너지, 보건, 농업 등 거의 모든 주제가 다루어 졌다. 양국은 명시적으로 상호 국가승인을 하였는데, 한반도 평화협정도 지나치게 자세한 분야까지 규정한다면 서로를 국가로 승인하였다는 평가를 받을 수도 있다.

평화협정을 통한 관계 정상화가 외교관계, 문화교류, 항해와 비행, 무역, 과학교류 등 다양한 영역에서 반향을 일으키므로, 평화협정의 체결이 당사자 상호 간의 묵시적 국가승인을 초래할 수 있다고 주장하는 학자도 있다.¹²⁾ 다만, 이러한 견해는 당사자 간의 관계를 장기간에 걸쳐 포괄적으로 규율하는 평화협정이 체결되는 경우를 전제로 하고 있는 것으로 보인다.

이 점은 대한민국 헌법의 영토조항이나 ‘남북 사이의 화해와 불가침 및 교류 협력에 관한 합의서’ 상 남북한 특수관계론¹³⁾에 배치될 수 있으므로 신중한 접근이 필요하다.

12) Yoram Dinstein, *War, Aggression and Self-Defense, Fourth edition*, Cambridge: Cambridge University Press, 2005, p. 38.

13) 쌍방 사이의 관계가 나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계

마. 소결

본 논문에서 다루고자 하는 평화협정은 Christine Bell의 ‘단계-기능’에 따른 구분 중, 두 번째 유형인 ‘실질·기본 합의서’에 해당한다. 즉, 평화협정은 평화체제 구축의 한 단계로서 평화체제의 법적·제도적 기초를 형성한다. 따라서 평화협정의 체결은 평화체제 구축 과정에서 가장 중요한 단계라고 할 수 있다. 동시에 그 다음 단계인 ‘이행단계의 협의’로 나아가기 위한 기초단계라고 볼 수 있는데, 평화체제 구축을 위해 정형화된 단계를 거쳐야 하는 것은 아닐 것이다.

중요한 것은 평화협정이 단지 소극적인 성격의 문서가 아니라 적극적 성격의 문서라는 점이다.¹⁴⁾ 평화협정은 전쟁을 종료하는 동시에 당사자 간 우호관계를 수립하거나 회복하는 역할을 수행할 수 있어야 한다.

Ⅲ. 북한법의 특성 및 평화체제에서의 조화 가능성

1. 공법분야의 특성

가. 헌법의 특성

자유로운 왕래와 경제협력이 진행되는 평화체제와 관련하여, 북한 사회주의헌법을 대한민국 헌법과 비교해 볼 때, 집단주의 원칙을 강조하는 점이 대표적인 특징이며, 이와 같은 집단주의적 인식은 개인의 기본권에 대하여도 영향을 미치게 된다.

대한민국 헌법의 경우 기본권은 천부인권으로 국가가 보호하여야 하며, 다만 “국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다”(대한민국 헌법 제37조 제2항)고 정하고 있다.

14) 도경옥, “중전선인과 평화협정 2단계 구상의 의미와 과제”, 『통일정책연구』 제28권 제1호, 2019, 35면.

이에 비해 북한의 사회주의헌법은 제8조에서 “조선민주주의인민공화국의 사회제도는 근로인민대중이 모든 것의 주인으로 되고 있으며 사회의 모든 것이 근로인민대중을 위하여 복무하는 사람중심의 사회제도이다. 국가는 착취와 압박에서 해방되어 국가와 사회의 주인으로 된 노동자, 농민, 군인, 지식인을 비롯한 근로인민의 리익을 옹호하며 인권을 존중하고 보호한다”라고 정하고 있다. ‘근로인민대중’이라는 개인이 아닌 집단이 사회제도가 상정하는 ‘주인’이라는 점에서 개별인권에 선행하는 집단이 존재하며, 근로인민대중의 개별인권에 대하여 존중 및 보호를 한다고 천명하고 있지만 제63조에서 공민의 권리와 의무는 “하나는 전체를 위하여, 전체는 하나를 위하여”라는 집단주의 원칙에 기초한다고 하여 기본권의 태생적인 한계를 두고 있다.

나. 형법의 특성

형법의 본래적 기능은 범죄예방과 형벌의 적용이라고 할 것인데, 북한의 형법은 반국가적 범죄와의 투쟁을 강조하고 있다. 이와 같은 이데올로기적 요소는 다음 <표 3>과 같이 북한 형사 관련법의 여러 부분에서 나타나고 있다.

<표 3> 북한 형사 관련 법상 이데올로기적 요소가 반영된 규정

형법 제1조(형법의 사명)

조선민주주의인민공화국 형법은 범죄에 대한 형사책임 및 형벌제도를 바로 세워 국가주권과 사회주의제도를 보위하고 인민들의 자주적이며 창조적인 생활을 보장하는데 이바지한다.

판결·판정집행법 제1조

조선민주주의인민공화국 판결, 판정집행법은 재판소가 내린 판결, 판정을 정확히 집행하여 국가주권과 사회주의 제도를 보위하며 인민들의 자주적이며 창조적인 생활을 보장하는데 이바지 한다.

형사소송법 제2조(계급로선의 관철원칙)

국가는 반국가 및 반민족범죄와의 투쟁에서 적아를 엄격히 가려내어 극소수의 주동분자를 진압하고 다수의 피동분자를 포섭하며 일반범죄와의 투쟁에서 사회적 교양을 위주로 하면서 법적 제재를 배합하도록 한다.

2. 평화체제에서의 조화 가능성

가. 헌법

인권의 실질적 존중이 보장되어야 자유로운 왕래 및 공적·민간 협력이 활발해질 수 있다. 북한 사회주의헌법 제5장에 인권과 관련된 내용이 규정되어 있기는 하지만, 당 우위의 북한 시스템에서 헌법을 비롯한 법 규정은 당의 결정이나 지도자의 교시·말씀 등에 의해 효력을 발휘하지 못하는 경우가 많다. 또한 사회주의헌법상 국민의 기본 권리는 사회주의 혁명의 완수라는 목표를 성취하기 위한 집단적·사회적 인간을 상정한 권리라는 점에서, ‘권리’라고 표현하지만 사회주의 혁명을 통한 권리이며 의무에 가깝다고 해석될 수 있다.

사회주의헌법 제81조는 “국민은 인민의 정치사상적 통일과 단결을 전결히 수호하여야 한다. 국민은 조직과 집단을 귀중히 여기며, 사회와 인민을 위하여 몸바쳐 일하는 기풍을 높이 발휘하여야 한다”라고 규정하고 있고, 제85조는 “국민은 언제나 혁명적 경각성을 높이며 국가의 안전을 위하여 몸 바쳐 투쟁하여야 한다”라고 규정하고 있는데, 개인보다 조직·집단이 우선시 되고 심지어 생명을 바칠 것까지 예정하고 있는 사회에서 개인의 인권이 여타 민주사회에서처럼 존중되기를 기대하기는 어렵다.

베트남 역시 사회주의를 유지하고 있지만 유엔 국가별 인권 현황 정기 검토를 바탕으로 인권에 대한 국제적 공헌을 위해 힘쓰고 있으며 ‘혁명’이 아닌 ‘인민’을 위한 사회주의 국가 건설을 표방하고 있다. 특히 2013 개정헌법¹⁵⁾은 인권과 시민권을 보호하기 위한 중요한 법적 체계를 만들기 위한 노력이 담겨있다는 평가를 받는다.

15) 베트남 헌법(2013년 개정) 중 인권관련 내용

제15조

1. 국민권은 국민의무를 분리하지 않는다.
2. 모든 자는 타인의 권을 존중할 의무가 있다.
3. 국민은 국가와 사회에 대한 의무를 수행할 책임이 있다.
4. 인권, 국민권을 이용하여 국가의 이익, 민족의 이익, 타인의 합법적인 권 및 이익을 침해하면 안 된다.

제20조

1. 모든 자는 신체에 관하여 불가침 권리를 가지며 건강, 명예 및 인품은 법률로 보호받는다. 또한 고문과 폭행 또는 기타 방식으로 인품, 명예, 신체를 침해하는 것을 당하지 않는다.
2. 현행범의 경우를 제외하고, 아무도 인민법원의 판결, 인민검찰원의 결의서 또는 비준 없이 체포 되지 않는다.

헌법에 인권 관련 내용을 넣는 것만으로 실질적으로 인권이 보장되지는 않겠지만, 국가의 방향성을 당 지도부와 인민이 공유하여 실질적 법행정을 이에 맞도록 개선해 나갈 수는 있을 것이다.

나. 형법의 자의적 해석 및 인권보장의 미흡

형법의 이데올로기적 요소는 구성요건이 추상적인 경우 일방적·자의적 해석으로 나아갈 수 있다. 예를 들어, 2009년 3월 미국 여기자 2명이 북한에 억류되었다가 풀려난 사건이 있는데, 북한 중앙재판소는 북한 형법 제69조 조선민족 적대죄, 제23조 비법 국경출입죄에 따라 노동교화형 12년 형을 선고한 바 있다. 조선민족 적대죄는 “다른 나라 사람이 조선민족을 적대시할 목적으로 해외에 상주하거나 체류하는 조선사람의 인신, 재산을 침해하였거나 민족적 불화를 일으킨 경우”라고 구성요건을 정하고 있다. 즉, 외국인이 해외에 상주하거나 체류하는 북한공민의 인신이나 재산을 침해한 경우에 성립이 되는데, 본 사안은 이에 적용될 수 없다. 또한 ‘민족적 불화’라는 개념이 추상적이라서 악용될 가능성이 높다.

IV. 한반도 평화협정 내용 및 관련 북한 국내법의 검토

1. 『한반도 평화협정 초안』¹⁶⁾을 바탕으로

한반도 평화협정이 갖추어야 할 내용은 여러 학자들의 의견에 따라 다르게 주장될 수 있지만, 조성렬 박사의 『한반도 평화협정 초안』은 4+2+2(체결당사자의 숫자)¹⁷⁾ 방식으로 각 당사자들 간의 입장을 포괄적으로 다루고 있으므로 북한의 국내법이 준비해야 할 점을

16) 조성렬, “한반도 평화협정 초안”, 통일연구원 정책토론회 - 한반도 평화협정문 구상, 통일연구원, 2018년 7월 12일.

17) 조성렬, 위의 글 중 “대한민국, 조선민주주의인민공화국, 미합중국, 중화인민공화국 간의 평화협정”(4개 국가), “대한민국, 조선민주주의인민공화국 2자 간의 평화협정”(2개 국가), “조선민주주의인민공화국, 미합중국 간의 평화협정”(2개 국가) 참조.

찾아보기 위한 기준으로서 적합하다고 생각된다. 따라서 『한반도 평화협정 초안』을 살펴보면 이와 관련하여 수정이 필요하거나 또는 마련이 필요한 북한 법령은 무엇이 있을지 고찰해 본다.

가. 전쟁의 종료

1) 『한반도 평화협정 초안』의 내용

전쟁의 종료와 관련된 『한반도 평화협정 초안』의 내용은 <표 4>와 같다.

〈표 4〉 전쟁의 종료 관련 조항¹⁸⁾

제1조(전쟁의 종료)

- 한국, 북한, 미국, 중국(네 당사자를 모두 지칭할 때, 이하 '당사국'이라 지칭)은 1950. 6. 25. 시작하여 1953. 7. 27. 정전협정의 체결로 일시 정지되었던 한반도에서의 전쟁상태가 종료되었음을 확인

제2조(불가침 및 평화적 공존 등)

- 당사국은 서로 상대방의 체제를 인정하고 존중하고 상대방의 내부 문제에 대한 간섭을 배제
- 당사국은 한반도 안에서의 어떠한 전쟁과 상호 적대행위에도 반대
- 당사국은 일체의 분쟁을 평화적인 방법으로 해결
- 당사국은 한반도 및 동북아시아의 평화와 안정을 위해 공동 노력
- 당사국은 상호관계에 있어서 국제연합헌장의 목적 및 국제관계에서 인정된 규정을 준수할 것을 약속

2) 관련 북한 국내법의 검토

북한의 사회주의헌법은 2019년 4월에 개정이 되었다. 사회주의헌법 서문 중 선군사상과 관련한 부분을 살펴보면, 기존에는 김일성이 주체사상과 더불어 선군사상을 창시하고 김정일이 이 둘을 심화 발전시켰다고 되어 있었다가, 개정이 되면서 이 문구에서 선군사상은 삭제되었고, 그 다음에서 김정일은 선군정치를 통해 김일성의 사회주의 전취물을 수호하였다고 설명하고 있다. 또한 사회주의헌법 제3조 지도적 지침, 제59조 무장력의 사명에서도 선군사상이 삭제되었다.

18) 조성렬, 위의 글, 2018.

이에 대하여 여러 해석이 가능하겠지만, 국제사회로부터 정치적·경제적으로 고립된 시기에 선군사상 관련 부분을 개정한 것은 북한이라는 국가는 성립 시부터 선군사상이 내재되어 있었던 것이 아니라 필요에 의해 후대에서 생겨난 것이라는 주장을 하기 위함으로 생각해 볼 수 있다. 선군사상에 대하여 조선사회과학술지¹⁹⁾는 다음 <표 5>와 같이 설명하고 있다.

〈표 5〉 조선사회과학술지에서 설명하는 ‘선군사상’

- 1) 선군정치의 본질로서 군사를 제일의 국가사업으로 내세우고 군대강화에 우선적인 힘을 기울여 조국과 혁명, 사회주의를 보위하는 방식과 군대를 혁명의 주체의 핵심역량으로, 사회주의 건설의 주력부대로 모범으로 삼아 모든 분야에서 혁명적 기상과 전투적 기백이 넘치도록 한다.
- 2) 선군정치의 의의는 사회주의의 기본정치방식으로 보면서 사회주의 정치방식인 인덕정치, 사회주의적 민주주의, 선군정치 가운데 선군정치는 다른 정치방식들의 실현을 군사적으로 확고히 담보함으로써 사회주의적인 목적이 실현될 수 있게 하는 기본정치방식이다.
- 3) 선군정치 구현방법으로는 혁명군대를 강화하는데 큰 힘을 기울이는 것, 선군정치체계를 확립하는 것-국방위원회를 중추로 하는 국가기관체계를 세우는 것, 군민일치의 전통적 미풍을 높이 발양시키는 것, 온 사회에 군사를 중시하는 기풍을 세우는 것, 국방공업발전에 힘을 기울이는 것이다.

위와 같이 선군정치 사상은 모든 정치적 상황에서 전투적 기백을 중시함으로써 분쟁의 평화적 해결(무력 불사용, 적대행위 금지)과는 근본적으로 이념을 달리하며, 평화지대의 설치, 비핵화 등의 평화협정 내용을 실천하는데 걸림돌이 될 수 있다. 북한 역시 국내외적 사정 상 지속적으로 국가가 존속하기 위해서는 국제사회의 신뢰를 구축할 수밖에 없다는 점을 깨달았기 때문에, 비록 자신들이 경제규모에 비해 막대한 국방비를 사용하고 있는 국가이지만 곧바로 전쟁이나 테러를 일삼는 국가는 아니라는 점을 대외적으로 피력하고자 했을 것이다.

19) 리만열, 『조선사회과학술집 63 철학편:위대한 김정일동지혁명사상에 대하여』, 사회과학출판사, 2010, 84-106면. 참조.

나. 한반도의 비핵화

1) 『한반도 평화협정 초안』의 내용

한반도의 비핵화와 관련된 『한반도 평화협정 초안』의 내용은 <표 6>과 같다.

<표 6> 비핵화 관련 조항²⁰⁾

<p>제4조(비핵화 원칙)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 당사국은 한반도에서의 핵전쟁 위험을 제거하고 한반도 및 동북아의 평화와 안전에 이바지하기 위해 비핵화 원칙을 확인 <p>제5조(북한의 비핵화조치에 따른 당사국 조치)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 북한은 이 협정 체결시까지 이행하기로 당사국이 포함된 6자회담에서 비핵화 관련 조치를 완료하였음을 확인 • 나머지 당사국은 북한의 핵포기 절차 진행에 상응하여 6자회담에서 합의된 대북 안전보장 및 에너지, 경제지원을 신속하게 제공 • 당사국은 북한과의 관계를 정상화하고 에너지, 교역 및 투자 분야에서 경제협력을 양자 및 다자적으로 확대, 증진하기로 약속
--

2) 관련 북한 국내법의 검토

한반도 평화체제 구현에 가장 중요한 이슈로 떠오른 핵무장에 대하여 평화협정이 다루지 않기 어려울 것인데, 평화협정 체결 이후 비핵화를 실천하기 위해서는 북한 국내법에도 관련 사항을 규정할 필요가 있다.

① 과학기술법

과학기술법에 “생화학무기, 핵무기를 포함한 대량살상무기에 대한 연구는 평화협정에 위배됨을 인식하고 관련하여 연구된 결과물을 폐기하며 향후 관련 연구를 진행하지 않는다”는 점을 명시하며 이를 위반한 경우 형사적 처벌조항도 마련한다.

② 원자력법

원자력법 제1조는 “원자력을 평화적 목적에 리용하는 것은 조선민주주의인민공화국이 견지하고 있는 일관한 원칙이다. 조선민주주의인민공화국 원자력법은 원자력의 개발과

20) 조성렬, 앞의 논문, 2018.

리용에서 제도와 질서를 엄격히 세워 늘어나는 인민경제의 동력수요를 원만히 보장하고 인민들의 물질문화생활을 향상시키는데 이바지한다”라고 하며 제5조는 “국가는 원자력의 평화적 리용 분야에서 다른 나라, 국제기구들과의 교류와 협조를 발전시킨다”라고 명시하고 있다. 북한은 비핵화와 관련하여 원자력법에 “국제기구들과의 교류와 협조는 국제원자력기구(IAEA)등으로부터의 사찰을 포함한다”는 등의 실천적인 조항을 포함하여 비핵화에 나아가야 할 것이다.

③ 방사성오염방지법

원자력 에너지를 사용하는 단계 뿐 아니라 그 사용을 다하여 폐기물의 단계에 이르게 된 경우에도 위 원자력법의 개정내용이 반영될 필요가 있다. 즉, 방사성오염방지법에도 국제적 사찰을 허용하는 조문을 추가하여 평화협정에서 합의된 비핵화를 예외 없이 실천할 수 있도록 해야 한다.

다. 평화지대의 설치 등

1) 『한반도 평화협정 초안』의 내용

평화지대의 설치 등과 관련된 『한반도 평화협정 초안』의 내용은 <표 7>과 같다.

<표 7> 평화지대 설치 등 관련 조항²¹⁾

제6조(평화지대의 설치)

- 기존 비무장지대(잠정협정상의 배치제한지대)를 평화지대로 전환
- 평화지대의 면적은 기존 비무장지대(잠정협정상의 배치제한지대)보다 축소될 수 없음을 명기
- 평화지대에는 일체 무력을 배치할 수 없으며, 평화지대 내에서는 어떠한 군사훈련도 금지
- 평화지대의 관리는 한반도 평화관리 공동위원회가 담당

제7조(한반도 평화관리 공동위원회)

- 이 협정 체결 이후 한반도의 평화와 안전을 유지하고, 이 협정의 이행과 평화관리를 위하여 한반도 평화관리 공동위원회를 설치
- 동 위원회는 협정의 이행, 준수 과정을 감독하며, 협정에 위반하는 사건을 조사·협의·조정함으로써 평화적으로 해결하는 것이 주임무
- 동 위원회는 남북한 대표 동수로 구성

21) 조성렬, 앞의 논문, 2018.

- 동 위원회에서의 협의에도 불구하고 해결되지 않는 사건은 협정 위반 관련자 혹은 동 위원회에 의하여 한반도 평화관리 국제평화보장위원회에 조정 의뢰가 가능
- 기타 동 위원회의 구성과 운영에 관한 사항은 이 협정에 근거하여 당사국가의 합의에 의하여 결정

제8조(국제평화보장위원회)

- 이 협정의 이행, 준수, 보장과 관련된 한반도 분쟁해결 및 평화관리를 보조, 지원, 조정하기 위해 한반도 평화관리를 위한 국제평화보장위원회 설치
- 동 위원회는 ① 한반도 평화관리 공동위원회가 조정을 의뢰한 사건에 대한 심사, 조정, 권고, ② 이 협정의 이행, 준수 여부에 대한 감시, ③ 한반도에서의 분쟁해결 및 평화관리와 관련하여 당사국 간에 발생한 이견의 조정, ④ 기타 이 협정의 이행을 보장하기 위하여 필요한 임무를 수행
- 동 위원회는 미국 대표자, 중국 대표자, 한국이 추천한 제3국 대표자, 북한이 추천한 제3국 대표자 각 1명으로 구성
- 기타 동 위원회의 구성과 운영은 이 협정에 근거하여 당사국 간의 합의에 의하여 결정

2) 관련 북한 국내법의 검토

① 토지법 및 국토계획법

북한 토지법 제3조는 “북한의 토지가 외래제국주의 침략으로부터 나라를 지키기 위하여 영웅적으로 싸운 인민들의 혁명정신이 깃들어 있으며 국가는 안팎의 온갖 원수들의 침해로부터 혁명의 전취물인 토지를 보위하기 위하여 투쟁한다”라고 하고 있어, 북한의 영토 내에 유엔군의 주둔을 포함하는 평화지대 설치와 상치되는 것이 아닌지 생각해볼 수 있다.

하지만 북한의 외국인 투자 및 경제특수지대 법령이 위 법령과 병존이 가능하듯, ‘평화지대’라는 군사적 특수지대도 반드시 위 법령에 배치된다고 볼 것은 아니다. 오히려 국토계획법 제11조 국토계획작성의 원칙 중 “국가는 국방상 요구를 고려하여야 한다”라는 규정이 있는데, 북한 역시 유엔 회원국으로 가입되어 있으며 구성원들의 출신에 관계없이 지휘체계가 유엔에 있으므로 유엔군의 주둔은 국방상 요구에 부합하는 측면도 있다.

② 각 위원회의 구성 및 운영에 관한 법령 제정

남북한 간에 평화체제가 구축된다면, 그 후 진정한 의미의 통일이 될 때까지 양자간 및 주변국가와의 관계 속에서 평화체제를 유지, 관리할 기구가 필요한지에 대하여 논의가 이루어질 것이다. 이를 위해 비무장지대의 성격을 변화시키고, 이곳에 합의된 다국적

평화유지군을 새로 구성하여 상주하도록 하는 방안 등이 나타날 것이고 관련 위원회에 대한 법령도 필요할 것이다.

한반도 평화보장관리기구, 화해공동위원회, 군사공동위원회 등을 구성하고 운영하는 내용의 법령 제정은 한국 및 주변 국가들과의 협의에 의해 진행되어야 할 것이다. 각 위원회는 종전선언 및 평화협정에 기초하고 있을 것이므로 이와 관련한 내용을 명시함으로써 대내외에 그 법적 효력을 천명할 필요가 있다. 또한 각 위원회를 규율하는 법령을 통해 미래지향적인 우호 관계를 수립하는 것이 보다 중요하다는 점에서 전쟁의 책임과 배상에 대한 내용은 지양하고 전쟁포로나 한국전쟁 이후 납북자 문제, 전쟁으로 인한 이산가족 문제 등 인도적인 문제를 명확히 다루는 것이 바람직해 보인다.

라. 남북 간 경계선 확정

1) 『한반도 평화협정 초안』의 내용

남북 간 경계선 확정과 관련된 『한반도 평화협정 초안』의 내용은 <표 8>과 같다.

<표 8> 경계선 관련 조항²²⁾

제4조(경계선)

- 남과 북의 불가침 경계선과 구역은 1953. 7. 27.자 군사정전에 관한 협정에 규정된 군사분계선과 지금까지 쌍방이 관할해 온 구역으로 함
- 해상 불가침 경계선과 구역은 당사자 간의 합의에 의하여 확정될 때까지 협의 대상 구역을 남북공동어로구역으로 지정하고, 남북 어민들이 공동으로 어로작업을 할 수 있도록 보장
- 남과 북의 공중 경계선과 구역은 지상 및 해상경계선과 관할 구역의 상공으로 설정
- 남과 북은 이상의 지상, 해상, 공중 경계선을 불가침 경계선으로 인정하고 준수

2) 관련 북한 국내법의 검토

1953년 정전협정은 육상 군사분계선을 설정하고 있지만, 해상 군사분계선은 설정하지 않고 있다. 단지 서해에 대하여 “황해도와 경기도의 도계선 북쪽과 서쪽에 있는 모든 도서 중에서 백령도, 대청도, 소청도, 연평도 및 우도의 도서 군들은 유엔군 총사령관의 군사통제하에 둔다”(제2조 제13항 ㄴ목)고 하며 “본 정전협정은 적대 중의 일체 해상군사

22) 조성렬, 앞의 논문, 2018.

역량에 적용되며, 이러한 해상군사역량은 비무장지대와 상대방의 군사통제 하에 있는 한국지역에 인접한 해면을 존중하며…”(제2조 제15항)라는 규정만 두고 있을 뿐이다.

영토에 대한 국내법 조항은 대한민국 헌법상 영토조항과 마찬가지로 법령에 명시하는 것이 대외적인 효력을 갖지 않기에 평화협정을 통해 NLL을 현실화 하더라도 북한의 법령상 반영이 되어야 하는 것은 아니다. 오히려 평화협정 자체를 국제법적으로 강제성 있는 조약으로 유엔 사무국에 등재하고 당사자들간 이의 없는 승인의 증빙을 남기는 것이 중요하다.

마. 과거 행위에 대한 면책

1) 『한반도 평화협정 초안』의 내용

과거 행위에 대한 면책(화해)과 관련된 『한반도 평화협정 초안』의 내용은 <표 9>와 같다.

<표 9> 화해 관련 조항²³⁾

제6조(화해)

- 남과 북은 분단 이후 한국전쟁을 거치고, 상호 체제 경쟁을 하는 과정에서 서로에게 가한 일체의 행위에 대하여 서로 책임을 묻지 않음

2) 관련 북한 국내법의 검토

① 반민족범죄²⁴⁾ 등 남한의 국가보안법에 상응하는 법령

국가보안법상 불고지죄(10조)에 대응되는 북한 형법은 제55조이다. “반국가범죄가 준비되고 있거나 감행된 것을 알면서 그것을 긴급히 막는데 필요한 대책을 능히 세울 수 있었음에도 불구하고 내버려둔 자는 3년 이하의 로동교화형에 처한다”고 규정하고 있다. 달리 말해, 북한에서는 반국가범죄를 알게 되면 그것을 해당기관에 알려야 하며,

23) 조성렬, 앞의 논문, 2018.

24) 북한 형법 제68조(민족반역죄) 조선민족으로서 제국주의의 지배밑에서 우리 인민의 민족해방운동과 조국 통일을 위한 투쟁을 탄압하거나 제국주의자들에게 조선민족의 리익을 팔아먹은 민족반역행위를 한자는 5년 이상의 로동교화형에 처한다. 정상이 특히 무거운 경우에는 무기로동교화형 또는 사형 및 재산몰수형에 처한다. 북한 형법 제69조(조선민족해방운동탄압죄) 다른 나라 사람이 조선인민의 민족해방운동과 조국통일을 위한 투쟁을 탄압한 경우에는 5년 이상 10년이하의 로동교화형에 처한다. 정상이 무거운 경우에는 10년 이상의 로동교화형에 처한다.

반국가범죄에 감행되고 있는 것을 알게 된 때에는 필요한 방지대책을 세워야 한다. 반국가범죄에 대한 불고지죄 및 부작위범 모두 처벌된다. 그리고 가족 등 인적 관계에 의한 예외를 인정하는 규정도 없다.

국가보안법상의 고무찬양죄(제7조)에 대응되는 것은 북한 형법 제46조이다. “공화국을 전복, 문란, 약화시키거나 그밖의 반국가적인 범죄행위를 감행하도록 선전선동한 자는 7년 이하의 로동교화형에 처한다”고 규정하고 있다. 국가보안법 제7조보다 행위양태 면에서 제한(고무찬양, 이적행위)되어 있지만, 두 행위개념이 모두 애매한 것이기에 실제 적용에서 인권을 지나치게 제한한다는 비난을 받는다.

② 정치범의 복권

냉전시대 이념대립의 과정에서 정치범이 된 자를 복권시키는 것은 사회의 성숙도와 관용을 나타내는 상징적 행위이다. 북한 내 정치범수용소의 법적 근거는 형법과 무관하다고 알려져 있는데, 형사재판에 따라 형법의 적용의 결과 정치범수용소에 구금되는 것은 아니고, 국가보위부의 심사와 판단에 따른다고 알려져 있다. 이는 사법처분 이라기보다는 특별행정처분이다.

따라서 정치범 수용소 내 정치범의 석방 및 재발 방지를 위해서는 사회주의헌법 차원에서 ‘인민의 신체의 자유’ 내용을 추가할 필요가 있다. 대한민국 헌법 제12조는 제1항은 “누구든지 법률에 의하지 아니하고는 체포·구속·압수·수색 또는 심문을 받지 아니하며, 법률과 적법한 절차에 의하지 아니하고는 처벌·보안처분 또는 강제노역을 받지 아니한다”라고 규정하고 있다.

사회주의헌법 제8조 2문에 이와 유사한 내용이 존재한다. 즉, “국가는 착취와 압박에서 해방되어 국가와 사회의 주인으로 된 노동자, 농민, 군인, 지식인을 비롯한 근로인민의 리익을 옹호하며 인권을 존중하고 보호한다”라고 기재되어 있는데, 이어서 3문으로 “인민은 형법 및 이에 준하는 법률에 의하지 않고 구금, 수용, 노역에 처해질 수 없다”는 점을 명시하여, 이에 근거하여 정치범수용소 내 정치범들을 석방하고 사회에 적응할 수 있도록 한다면 평화협정의 이행 뿐 아니라 국제사회의 신뢰도 제고될 수 있을 것이다.

평화협정 체결 이후에도 국토를 잠적하거나 국헌을 문란할 목적으로 폭동을 일으키는 행위, 간첩행위 등 정치범은 발생할 수 있으나 형법 및 형사소송법의 제도로 의율할 수

있도록 사법적 권한을 집중시키는 것이 필요할 것이다.

위 평화협정의 내용 중에서 북한 법령에의 반영을 검토할 내용을 표로 정리해 보면 다음과 같다.

〈표 10〉 평화협정 내용 중 북한 법령에 반영해야 할 내용

평화협정 내용	관련 북한 법령	제·개정안	비고
분쟁의 평화적 해결 (무력 불사용, 평화적 해결)	사회주의헌법 선군정치사상	헌법: 선군정치 프레임에서 탈피하여 유연한 정치·외교 노선 창출.	2019년 사회주의 헌법 개정을 통해 선군사상의 순화
한반도 비핵화	방사성오염방지법, 과학기술법, 원자력법	과학기술법 등: 경제적, 평화적 목적으로만 과학기술을 이용해야 하며 국제기술의 사찰을 허용한다.	정치적 합의 우선
평화시대 설치, 한반도 평화보장관리기구 구성·운영, 화해공동위·군사공동위 등 구성·운영	토지법, 국토계획법	관련 특별법의 제정 (평화특수시대에 관한 법률, 각 위원회의 구성 및 운영에 관한 법률 제정)	
경계선 확정 (군사분계선 및 NLL현실화)	사회주의헌법 제9조 통일조항	조선민주주의인민공화국은 자주, 평화통일, 민족대단결의 원칙에서 평화협정에 의거하여 조국통일의 실현을 위하여 노력한다.	자국영토에 대한 명시는 대외적으로 의미를 갖지 못하나, 평화협정에 대한 존중은 국제사회에서 신뢰도를 높일 것
상호 적대행위 금지	형법	형법: 반국가 행위에 대한 구체화를 통한 제도적 불확실성 해소	한국의 국가보안법 중 해당 내용 동시삭제 또는 개정

2. 그 밖에 한반도 평화협정의 구현을 위해 필요한 북한의 국내법

- 남한 및 외국인 신변 및 재산의 안전 보장법

북한을 왕래하거나 그곳에 체류하는 한국인 또는 외국인의 신변안전에 관한 문제는 평화협정이 실천되는데 있어서 반드시 보장되어야 할 기본적인 사항이다. 이와 관련하여 남북한 사이에 2004년 1월 29일 ‘출입체류합의서’가 체결되고 2005년 8월 5일 문본의 교환에 따라 이 합의서가 발효된 바 있다. ‘출입체류합의서’ 제10조는 한국인의 신변안전보장에 대하여 다음과 같이 정하고 있다.

- ① 북측은 인원의 신체, 주거, 개인재산의 불가침권을 보장한다.
- ② 북측은 인원이 지구에 적용되는 법질서를 위반하였을 경우 이를 중지시킨 후 조사하고 대상자의 위반내용을 남측에 통보하며 위반 정도에 따라 경고 또는 범칙금을 부과하거나 남측 지역으로 추방한다. 다만 남과 북이 합의하는 엄중한 위반행위에 대하여는 쌍방이 별도로 합의하여 처리한다.
- ③ 북측은 인원이 조사를 받는 동안 그의 기본적인 권리를 보장한다.
- ④ 남측은 법질서를 위반하고 남측 지역으로 추방된 인원에 대하여 북측의 의견을 고려하여 조사·처리하고 그 결과에 대하여 북측에 통보하며, 법질서위반행위의 재발방지에 필요한 대책을 세운다.
- ⑤ 남과 북은 인원의 불법행위로 인하여 발생한 인적 및 물질적 피해의 보상 문제에 대하여 적극 협력하여 해결한다.
- ⑥ 외국인이 법질서를 위반하였을 경우에는 북측과 해당 국가 사이에 맺은 조약이 있을 경우 그에 따른다.

즉, ‘출입체류합의서’에 따르면 한국인이 북한의 ‘형법’을 위반하더라도 북한은 그 행위를 중지시킨 후 조사 결과에 따라 경고 또는 범칙금을 부과하거나 남측 지역으로 추방할 수 있을 뿐이다. 그렇지만 2009년 3월 30일에 현대아산 직원이 북한에 의하여 체포되어 ‘출입체류합의서’에 명시된 조사를 한다는 명목으로 136일간 억류되기도 하였다.

북한에 체류하는 한국인을 포함한 외국인을 충분히 보호하기 위해서는 북한의 법을 위반하였더라도 평화지역 내에 설치된 구치소에서 기본적인 인권이 보장될 수 있는 환경을 조성한 후 조사를 받도록 할 필요가 있다. 따라서 북한의 '외국인 신변안전 보장법'(가칭)은 '출입체류합의서'의 내용을 차용하되, 외국인의 위법행위를 수사하는 장소 및 조사방법(구금기간, 변호인의 조력 등)에 대하여 구체적으로 기재할 필요가 있다.

IV. 결론

평화협정의 세부내용이 본 논문에서 다루는 것과 다소 차이가 있을 수 있더라도 전인민무장화, 전국요새화 등을 표방하는 북한 사회주의헌법의 선군사상은 평화협정과 근본적으로 배치될 수 있다. 선군사상은 조선반도의 사회주의 해방을 우선적 과제로 상정하고 있고 핵무장도 그 일환으로 볼 수 있기 때문이다.

남북한의 국내법은 평화협정이라는 당사자간의 의사를 반영하는 계약서 작성과 유사하다고 볼 수 있다. 따라서 국내법의 개정을 통해 새로운 관계를 형성한다기 보다, 평화협정의 내용을 실천하는 내부적 가이드라인이 되도록 법적 유연성을 확보하는 것이 필요하다. 평화협정은 단발적으로 완결되는 것이 아니고, 통일을 지향하는 과정에서 수정 보완 될 것이기 때문이다.

그러한 의미에서 남북한은 서로를 바라보는 근본적인 태도를 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계라는 '남북한 특수관계론'에 입각하여 재정립한다면 위에서 다룬 사회주의헌법 및 법령들 뿐 아니라 북한 국내법의 하위법령들까지도 조화롭게 개정해 나갈 수 있을 것이다.

참고문헌

1. 국내 문헌

- 김덕주 외 3인, 『한반도 평화협정 특수성과 주요쟁점』, 국립외교원 외교안보 연구소, 2018.
- 도경옥, “중전선언과 평화협정 2단계 구상의 의미와 과제”, 『통일정책연구』 제28권 제1호, 2019, 27-50면.
- 이규창·박종철·최은석, “남북 법제통합 기본원칙 및 가이드라인”, 통일부 연구용역과제 최종보고서, 2010, 1-147면.
- 조성렬, “한반도 평화협정 초안”, 통일연구원 정책토론회 - 한반도 평화협정문 구상, 통일연구원, 2018년 7월 12일.
- 조재현, “북한 헌법상 기본권조항 변화의 특징과 전개방향”, 통일부 연구용역과제 최종보고서, 2017, 1-82면.
- 제성호, “한반도 평화체제 구축 조건과 추진방향”, 『국가안보전략』 제7권 제5호, 2018, 24-26면.

2. 북한 문헌

- 리만열, 『조선사회과학학술집 63 철학편:위대한 김정일동지혁명사상에 대하여』, 사회과학출판사, 2010.

3. 외국 문헌

- Christine Bell, *On the Law of Peace: Peace Agreements and the Lex Pacificatoria*, New York: Oxford University Press, 2008.
- Yoram Dinstein, *War, Aggression and Self-Defense, Fourth edition*, Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

2019년
남북
법제
연구보고서

8

PART

인도적 문제 해결을 위한
남북 이산가족 교류 활성화
법제 개선 방안

최 은 석

공군사관학교 법학교수

인도적 문제 해결을 위한 남북 이산가족 교류 활성화 법제 개선 방안*

최 은 석 / 공군사관학교 법학교수

차 례

I. 서론

II. 인도적 문제와 남북 이산가족의 현황과 쟁점

1. 이산가족 상봉과 인도적 문제
2. 이산가족 상봉과 신청자 현황
3. 국가적 책무로서 이산가족 문제

III. 남북 이산가족 교류 활성화를 위한 법제개선

1. 남북교류협력법, 남북이산가족 생사확인 및 교류 촉진에 관한 법률
2. 민사관련 법제
3. 남북합의서
4. 북한인권법을 통한 해결방안

IV. 결론

* 본고의 내용은 개인의 학술적 견해이며, 소속기관의 공식 입장이 아님을 밝힙니다.

I. 서론

이산가족이란 가족 구성원이 본인의 뜻과 달리 타율에 의해 흩어지거나 헤어짐으로써 서로 자유롭게 만날 수 없게 된 가족을 말한다.¹⁾ 일반적으로는 혈연으로 맺어진 가족 구성원을 가리킨다. 우리나라는 1950년 6.25전쟁으로 인해 분단이라는 특수한 상황을 맞아 가족이 흩어져 서로의 소식을 모르고 살아가는 이산가족을 대표적인 이산가족으로 이해하고 있다.²⁾ 법률상으로는 「남북 이산가족 생사확인 및 교류 촉진에 관한 법률」(이하 「남북이산가족교류법」) 제2조 제1호에서 남북 이산가족에 대해 이산을 하게 된 사유와 그 경위를 불문하고 군사분계선의 이남지역인 남한과 이북지역인 북한으로 흩어져 살아가는 8촌 이내의 친·인척이거나 배우자 또는 배우자이었던 자로 범위를 정의하고 있다.

지난 70년간 이산가족 문제는 사회적 현상으로 분단과 전쟁의 상처였으나, 현실은 오랫동안 남북 간의 정치적 공방의 문제로 남아 ‘누가 이산가족인가’라는 정의조차 올바르게 내리지 못한 채 오늘을 살아가고 있다.³⁾ 한국 현대사에서 이산가족의 모습은 시기마다 양상이 다르게 나타났다. 예를 들면 1950~60년대에 이산가족이라 하면 한국전쟁 당시 ‘납북자’ 가족을 가리켰고, 1980년대 이후에 오면 ‘월남인’을 가리키게 되었다. 2000년 ‘6·15 남북공동선언’이 체결된 이후 2003년 2월까지 총 여섯 차례에 걸쳐 이산가족이 상봉한 가운데, 북측 이산가족 명단에 월남한 유가족이나 월북한 사람 외에 납북된 자, 국군포로, 납북 어부 등이 포함되면서 이제 이산가족 문제는 단순한 국가적 문제가 아닌 인도적 문제로 대두되기 시작하였다.

- 1) 가족에게 파괴적인 결과를 야기하는 외부적 요인 중 하나가 전쟁이나 무장 갈등이 그 요인이 된다. 가족이 파괴된다는 것은 불행한 일로서 주로 가족 내부의 문제로 생각하기 쉽지만 사실 그렇지 않은 경우가 많다고 해석하기도 한다. 하지만 이여봉은 이산가족이 현재 ‘한국’에서 볼 수 있는 다양하게 살아가는 가족 모습 중 하나라고 설명하고 있다. 김민주, “정권별 남북이산가족 교류의 유형 탐색”, 『인문사회과학연구』 제19권 제3호, 부경대 인문사회과학연구소, 2018, 364면.
- 2) 1945년은 우리나라가 일본으로부터 해방된 뜻깊은 해이다. 그러나 우리나라의 이산가족의 역사가 시작된 해이기도 하다. 해방 후 북쪽의 지식인, 지주, 종교인 등이 공산주의를 피해 남쪽으로 내려왔고, 남과 북은 6.25전쟁을 거치면서 피난, 국군포로, 납북, 탈북 등 다양한 원인으로 국가적 혼란기를 겪었다. 따라서 이산가족은 자연적이라기보다는 인위적으로 발생하였다고 볼 수 있다.
- 3) 법률적으로 이산가족이 누구인가에 대해서는 「이산가족법」상으로 용어 정의를 하고 있으나, 현실에서는 너무 광범위하다는 지적도 없지 않으며, 최근 북한이탈주민과 같이 새로운 유형의 이산가족이 발생하고 있는 부분은 포함하고 있지 않은 점 등 현실과 괴리되어 있다는 지적이다.

이산가족, 납북자, 국군포로 문제는 인도주의적 문제다. 그러나 북한은 정치, 군사문제와 연계해 바라보기 때문에 우리의 기대만큼 진전은 크지 못한 것이 현재의 상황이다. 사상과 이념을 초월한 인도주의적 사안인 이산가족 문제를 인도적 차원에서 해결하기 위한 방법으로 교류 활성화를 꾀한다. 유관기관과 정부는 시대의 부침에 따라 교류가 성사되기도 하고 중단되기도 한 것처럼 남북 간 정치적인 영향보다 인도적인 차원에서 자유롭게 만나고 이산가족 간의 소식을 전할 수는 없을까라는 많은 고심을 해왔다. 보다 안정적인 만남과 교류를 보장하기 위한 대안으로 이산가족 교류와 활성화를 위한 관련 법제의 개선은 그동안 현실적인 뒷받침이 되지 못했다.

또한 그동안 시급한 인도적 문제인 이산가족 문제 해결을 위해 이산가족 상봉과 실향민들의 고향 방문, 성묘 등을 북한에 거듭 제의하여 북한이 호응할 것을 적극 촉구해 왔으나, 북한의 소극적 대응이 지속되어 이산가족 상봉 교류는 간헐적으로 이루어졌다. 남북 이산가족 상봉은 정치사상과 이념을 초월하여 인도주의적 사안으로 남북 간 상호 신뢰 회복과 통일에 대한 국민적 관심을 제고하는 측면에서 매우 중요한 사안이라 할 수 있다. 이산가족의 연령 분포와 그 특성상, 고령층의 비율이 현저히 높을 뿐만 아니라 고령화도 매우 급속하게 진행되고 있는 상황이다. 이들 고령자들이 살아생전에 뿔뿔이 흩어진 이산가족과 상봉할 수 있는 시간은 한계에 다다랐다고 할 것이다. 정부는 비정치적 교류협력 사업으로 이산가족 문제를 바라보고 정치·군사적 상황과 분리해 정책의 일관성을 갖고 추진해 나간다는 입장이다. 특히 이산가족 정책은 인도적 문제로 어떠한 사안보다 우선적으로 해결하는 정부의 지속적인 노력이 요청된다. 북한은 이산가족 상봉 사례를 부각하여 선전한 바 있었다. 1998년 4월 20일 <노동신문>을 통해 6.25전쟁 시 월북했던 남한출신 사촌형제가 「주소안내소」에 편지를 보내 남쪽 이산가족을 50년 만에 상봉하게 되었다고 소개하였는데, 특히 ‘주소안내소가 설치된 지 얼마 되지 않는 기간에도 이곳으로 가족과 친척들을 찾아 달라는 수많은 편지들이 왔다’고 언론을 통해 발표하기도 했다.⁴⁾

그동안 선행연구가 이산가족 문제를 사회적 현상으로 바라보는 관점에서 추진되어 왔다면, 본 연구는 이산가족의 문제를 법적 차원에서 제시하고 이에 대한 해결방안 등을

4) 북한은 1998년 2월 15일 사회안전부에 「이산가족찾기 주소안내소」를 설치하여 3월 1일부터 ‘국내는 물론 해외동포들의 가족, 친척을 찾아주는 사업을 착수한다’고 보도한 바 있다. 북한이 이와 같은 상봉사례를 보도한 것은 그들의 인도주의적 면모를 과시함으로써 「남북당국 대표회담」이 이산가족 문제로 결렬된데 대한 외부의 비판 여론을 희석시키고 ‘수많은 편지가 왔다’, ‘남한의 사촌형제가 50년 만에 상봉했다’는 등을 언급한 바 있다.

모색하려는 차별성을 갖는다. 특히 탈북으로 인해 새로운 유형의 북한이탈주민의 이산가족이 지속적으로 증가하는 문제와 이에 대해 단기적·장기적 법적 과제와 대응책도 제시하고자 한다. 그런데 이산가족 문제는 매우 중요함에도 불구하고 지금까지 다양한 통일 논의 중에서 큰 주목을 받지 못하고 정치적인 차원의 일회성 이벤트 정도로 취급되지 않았나 생각된다.⁵⁾ 그동안 일각에서는 이산가족의 '인도적' 지원 문제에 대해 여러 주장이 개진되었으나, 특히 이산가족의 인권문제와 헌법상 기본권 보장 차원에서의 문제를 다룬 것은 찾기가 매우 어려웠다.⁶⁾

우리 정부는 이산이 장기화 되고 고령자가 증가됨에 따라 이산가족이 사망할 시 향후에라도 가족관계를 확인할 수 있도록 해당 이산가족의 유전자 검사와 유전정보 DB구축사업을 실시하고 있다.⁷⁾ 한편, 이산가족의 개인정보 및 유전정보에 대한 기록을 보존하고 남북 간 정보교환에 대비하여 정부를 비롯한 유관기관에서는 이산가족 영상편지 제작 사업에도 추진하는 등 적극적인 정책을 펴기도 했다. 뿐만 아니라, 법제개선 관련해서는 민간차원의 이산가족 교류 활성화를 위한 경비 지원과 주선단체 지원 강화에도 법적 근거 및 지원을 위한 제도적 뒷받침을 마련하고자 했다.

2017년 문재인 대통령은 인도적 문제인 이산가족 문제 해결을 위해 「베를린 구상」과 8.15 광복절 경축사를 통해 북한의 호응을 촉구해 왔다. 그리하여 2018년 8월 '8.15 계기 남북이산가족 상봉'이 한 차례 추진되었다.⁸⁾ 그러나 현행 이산가족 교류 및 활성화 관련 법제는 여전히 진전되지 못하고 있는 실정이다. 그동안 간헐적으로 추진되어 온 남북 이산가족 교류를 활성화 하고, 이산가족 상봉 정례화와 민간차원의 각종 지원을 보다 안정적으로 추진하기 위한 법제개선이 필요하다.

앞서 언급한 바와 같이 남북 이산가족 문제는 남북 간의 정치적 상황 변화에 큰 영향을 받는다는 측면에서 정치적인 성격을 갖고 있지만, 다른 한편으로는 지극히 인도주의적인 성격을 갖는 양면성을 지니고 있다.⁹⁾ 아직까지 남북 간의 구체적 합의가 없어 안정된

5) 이산가족 문제와 헌법적 고찰에 대해서는 이장희, “이산가족 교류의 헌법적 의미와 과제”, 『공법학연구』 제18권 제4호, 비교공법학회, 2017, 59면 이하 참조 바람.

6) 이장희, “이산가족 교류의 헌법적 의미와 과제”, 『공법학연구』 제18권 제4호, 비교공법학회, 2017, 59면 이하 참조 바람.

7) 김수암 외 3인, 『국내적 통일준비 역량 강화 방안: 신통일대계(3/4년차)』, 통일연구원, 2016 참조.

8) 통일부, 『통일백서』, 2018, 94면.

기반위에서 추진될 수 있는 법적 합의문건이 체결된 바 없는데 공식적인 차원에서 남북 간의 이산가족 교류의 활성화와 법제화에 대해 여러 가지 정치적·법제도적 제약요인이 따르는 데에 그 원인을 찾아 볼 수 있다. 지금은 비록 비공식적이긴 하지만 향후 증가일로에 있는 이산가족 간의 생사확인 문제와 서신교환 및 이산가족 상봉 등 이산가족 관련 교류에 대한 법·제도적 근거규정을 마련하고 장래에 본격화 될 이산가족 교류의 실현에 능동적으로 대비하기 위한 기본적인 사항만이라도 이산가족 교류 관련 법률에 포함시킬 필요성이 제기되고 있다. 특히, 이산가족 교류 등 관련 법제의 단기적·장기적 추진전략과 구체적인 대응방안을 수립하기 위한 여러 가지 요소들을 고려해야 할 것이다.¹⁰⁾ 이에 남북한의 현실적인 상황과 우리 법령의 체계, 그리고 이산가족 교류 관련 법령이 미치게 될 영향 등을 고려하여 몇 가지 제안하고자 한다. 법제개선으로 첫째, 「남북이산가족 기본법」(가칭)을 입법 추진하는 것이며, 둘째, 「남북교류협력법」과 민사관련 법제 및 남북합의서 관련 법제를 개선하는 것이다.

다만, 본고에서 다루고자 하는 시간적 범위는 남북 분단 이후 이산으로 인한 가족 관련 법제에 대한 연구 분석이 주된 것이다. 남한¹¹⁾의 이산가족 관련한 법제와 북한의 이산가족 관련한 법제를 고찰하고자 한다.¹²⁾ 또한 이와 관련하여, 남북 이산가족 교류 관련한 국내의 입법 실태를 파악하고, 법령심사, 법령해석, 법제지원 등 장·단기 정책과제로 나눠 고찰한다.

이하에서는 먼저 이산가족의 문제를 인도적 차원에서 접근하고, 국가적 책무로서 이산가족 문제 해결과 법제도적 쟁점이 되고 있는 북한이탈주민의 이산문제도 간략히 언급하고자 한다. 이에 북한이탈주민 문제는 새로운 유형의 이산가족을 만들어 내고 있음을 인식해야 하고, 이산가족 문제는 국제사회와 공조하여 해결해야 할 인권 문제임을 강조하였다.

9) 문준조, 『이산가족 법·제도 정비방향 연구』, 통일부, 2001, 1면.

10) 최은석, 『남북 이산가족 법제도 정비방향 연구』, 한국법제연구원, 2019, 39면.

11) 본고에서는 문맥 편의상(흐름에 따라) '대한민국'의 국호를 '한국', '남한'으로, '조선민주주의인민공화국'의 국호를 '북한', '북측'으로 표기하기로 한다.

12) 이산가족 제도 관련 정부 및 유관부처의 백서(white paper)를 참고하여 기본 현황을 정리하고, 전문학술지(저널)에 게재된 논문과 참고문헌 등을 분석하였다. 기존의 법제처 발간 남북법제 연구보고서, 통일부, 법무부, 한국법제연구원 등 기존 연구 자료를 참고하여 최대한 반영하고자 했다.

북한 관련 법제에 대해서는 국가정보원, 『북한법령집(상, 하)』, 2017; 통일부, 『개성공업지구 법규집』, 2015; 장명봉 편저, 『2018 최신 북한법령집』, 북한법연구회, 2018; 법률출판사, 『조선민주주의인민공화국 법전(증보판)』, 2016. 발간 자료를 참조하여 종합 정리하였다.

II. 인도적 문제와 남북 이산가족의 현황과 쟁점

1. 이산가족 상봉과 인도적 문제

최근 이산가족 상봉 문제가 다시 제기되고 있는 이유는 이산가족 문제가 단순히 인도적 차원의 문제가 아니기 때문이다. 우리 헌법상 규정된 인권 관련 조항에 근거하여 유엔(UN)을 비롯한 국제사회 및 국제인권기구를 활용하여 북한 정권을 압박해야 한다는 주장이 제기되기도 하였다.¹³⁾ 그동안 이산가족 상봉은 한국전쟁 이후 남북분단으로 헤어진 후 소식을 알지 못하는 일천만(1,000만)¹⁴⁾ 이산가족들이 서로 만나는 것을 의미해 왔다. 이산가족 상봉은 1953년 12월~1954년 3월 동안 「휴전협정」 제3조 제59항에 근거해 설치된 ‘실향민 간 귀향협조위원회’가 인도적 차원에서 남북 이산가족 문제를 해결하기로 한 이후 첫 접촉이 시작되었다.¹⁵⁾

가족과 헤어지게 된 원인이 어디에 있든 관련 당사자들이 겪는 아픔은 같을 것이다. 예로부터 가족주의 문화가 발달한 우리민족은 가족을 위해서라면 어떤 희생도 마다하지 않는 가족애(愛)정신이 남아 있다. 또한 세계인권선언 제16조 제3항에 “가정은 사회의 자연적이며 기초적인 구성단위이고 국가와 사회의 보호를 받는다.”고 규정하고 있으며,

13) 제성호 중앙대 법대 교수는 2017년 9월 14일 서울 글로벌센터 국제회의장에서 개최된 국민대 한반도미래 연구원이 주최한 ‘남북 이산가족교류 활성화를 위한 학술세미나’에서 “유엔인권고등판무관, 국제적십자위원회 등 국제 인권기구와 적극 협력해 이산가족 해결을 위한 대북 압박과 설득을 극대화해야 한다”고 강조했다. 그동안 인도적 문제로 접근해 일회성 행사로 그친 이산가족 문제를 인간의 기본권 침해로 규정하고, 정부가 이에 충실한 해결책을 강구해야 한다는 주장이 제기됐다.

14) 우리나라의 한 민간단체는 남북 이산가족의 숫자를 약 1천만 명으로 추산하는데 여기에는 대략 두 가지의 계산법이 있다. 첫째, 5백만 월남 실향민의 숫자에 견주어 이들이 북한의 각 지역에 각기 한 사람씩의 가족을 두고 있다고 보고 그 배수를 계산한 것이다. 5백만이라는 실향민의 숫자는 8·15 해방 이후 6·25 전쟁 이전까지 남하한 3백50만, 6·25 전쟁 기간 중 남하한 1백만, 남북인사 8만5천, 전쟁 중 행방불명된 30만 명 등을 통산한 것이다. 또한 1970년 월남 실향민의 가호적 신고기준으로 보면 그 숫자가 5백24만4천명에 이르고 있다. 둘째, 월남 실향민이 남한에 자리 잡고 반세기를 살아오는 동안, 자녀손에 이르는 가족의 자연적 확대 현상이 가족단위별로 2~3배에 이르기 때문에 1천만 명이라는 숫자는 전혀 무리한 것이 아니라는 계산이다. 김종희, “남북 이산가족문제 해결을 위한 과제”, 『이산가족 재회를 위한 실천적 접근방법모색』, 창립 제10돌 기념 제24회 심포지움 공개대토론회, 한민족통일여성중앙협의회, 2000.12.16, 29면.

15) 남북 이산가족은 분단의 비극으로 시작된 우리사회의 자화상이다. 이산가족 문제는 남북 이념과 체제의 한계를 뛰어 넘어 인간의 기본권인 가족권을 보장하려는 너무나도 지극히 인도적인 관점에서 해결해야 할 민족적 과제라 할 것이다. 이 시점에서 이산 1세대의 고령화 문제는 이산가족 문제 중 시급히 해결해야 할 사회적 함의를 부여하고 있다.

이산가족의 문제는 인도적 사안 이전에 천부적 인권문제로 인식해야 한다. 대부분의 이산가족들은 남북으로 헤어진 순간부터 지금까지 북쪽에 남아있는 가족과 연락은커녕 생사도 모른 채 세상을 떠나고 있다. 이제 우리는 전 세계 어느 곳에 있어도 실시간 정보가 오가는 정보화 시대인 21세기를 살아가고 있다. 하나의 땅덩어리로 연결되어 반세기가 넘게 가족을 만나지 못하고 생사조차 모른다는 것은 비극이 아닐 수 없다. 이러한 이산가족의 아픔과 비극은 북한에 거주하는 이산가족이라 하여 크게 다르지 않음은 분명하다. 그들도 분리된 가족의 반쪽이기 때문이다.

대한적십자사 최두선 총재는 1971년 8월 12일 특별성명을 통하여 이산가족 문제 해결을 위한 남북적십자회담을 제의했었다. 이에 대한 답신으로 북한 적십자중앙위원회 손성필 위원장이 호응함으로써 8월 20일 판문점 중립국감독위 회의실에서 남북적십자간 첫 회담을 개최한 이래 모두 20여 차례의 예비회담이 진행되었고, '5개항 의제'에 합의했다. 그러나 실질적 진전과 상봉은 없었다. 그리고 1985년 5월 27일부터 30일까지 4일간 개최된 남북적십자회담을 통해 9월 23일부터 8일간 '이산가족 고향방문단과 예술공연단'의 교환방문이 분단 40년 만에 처음으로 추진되었다. 그러나 제8차 남북적십자 실무대표접촉(1989년 11월 21일)에서 북한이 '혁명가극' 공연을 주장하면서 2차 고향방문단 교환이 무산되었고, 3년 후인 1992년에 '이산가족 노부모 방문단 및 예술단' 방문 합의를 이루었으나 북측의 일방적인 거부로 무산되고 말았다. 1998년에도 '남북 차관급 회담'을 통하여 우리 측이 이산가족과 비료지원 문제를 병행하여 협의하려 했으나 북측의 '선(先)비료지원 요구'로 무산되었다. 우리 측의 끊임없는 노력에도 불구하고 북측의 거부로 성사되지 못해 오다가, 2000년 남북정상회담이 계기가 되어 15년 만에 이산가족 생사확인 및 상봉을 할 수 있게 되었다.

그동안 남북 간 이산가족의 교류 현황을 한 눈에 알아 볼 수 있도록 했는데, 최근까지 정리된 당국차원에서 추진된 이산가족 상봉교류 현황을 살펴보면 다음에 있는 [표-1]과 같다.¹⁶⁾

16) 민간차원에서 추진된 이산가족 교류 현황에 대해서는 통일부 '이산가족정보통합시스템'을 참고하기 바란다.

〈표 1〉 남북 이산가족 교류 현황(19.7.31. 기준)

구분 연도	유형	당국차원									
		생사확인		서신교환		방남상봉		방북상봉		화상상봉 ¹⁷⁾	
		건	명	건	명	건	명	건	명	건	명
1985년		65	157			30	81	35	76		
1990년											
1991년											
1992년											
1993년											
1994년											
1995년											
1996년											
1997년											
1998년											
1999년											
2000년		792	5,276	39	39	201	1,720	202	674		
2001년		744	4,937	623	623	100	899	100	343		
2002년		261	1,635	9	9			398	1,724		
2003년		963	7,091	8	8			598	2,691		
2004년		681	5,007					400	1,926		
2005년		962	6,957					397	1,811	199	1,323
2006년		1,069	8,314					594	2,683	80	553
2007년		1,196	9,121					388	1,741	278	1,872
2008년											
2009년		302	2,399					195	888		
2010년		302	2,176					191	886		
2011년											
2012년											
2013년		316	2,342								
2014년								170	813		
2015년		317	2,155					186	972		
2016년											
2017년											
2018년		292	1,996					170	833		
2019년 7월											
합계		8,262	59,563	679	679	331	2,700	4,024	18,061	557	3,748

※ 출처: 통일부 이산가족정보통합시스템
(<https://reunion.unikorea.go.kr/reuni/home/>, 검색일자: 2019.9.2.)

17) 화상상봉은 당국차원에서 2005년, 2006년, 2007년 3년 동안 모두 557건이 추진되어 3,748명이 상봉한 바 있으나, 민간차원에서는 전혀 이루어지지 않았다. 이는 화상상봉을 위한 장비 등의 불비로 인한 추진되지 못한 점이 가장 크다고 할 것이다.

2. 이산가족 상봉과 신청자 현황

1) 이산가족 상봉 현황

남북 이산가족 상봉은 1971년 8월 12일 처음 대한민국의 대한적십자사가 한국 전쟁과 한반도 분단으로 인해 남과 북으로 헤어져 살고 있는 이산가족들의 실태를 확인하였고, 서로 소식을 전하거나 상봉하기 위한 목적으로 실시한 <이산가족찾기 운동>을 계기로 시작되었다. 대한민국과 북한의 적십자사 간의 합의에 의해 1985년 9월 서울과 평양에서 ‘남북이산가족 고향방문단 및 예술공연단’으로 첫 상봉이 이루어졌다. 이 당시 남측 35명과 북측 30명만이 헤어진 가족을 만났다.¹⁸⁾ 제1차 고향방문단 교환 이후 2차 방문단에 대한 실무협회가 있었으나 추진되지 못했다. 첫 상봉 추진 이후 15년이 지난 2000년 ‘6·15 남북공동선언’을 통하여 이산가족 문제를 포함하여 인도적 문제를 조속히 해결하기로 합의했고, ‘남북 적십자회담’을 통해 이산가족방문단 교환을 비롯한 생사·주소 확인, 서신교환 등 여러 가지 시범사업을 논의했다. 그리하여 2000년 8월에 이르러 역사적인 제1차 이산가족방문단 교환이 뒤늦게나마 성사되는 기쁨을 맛았다.

이산가족 상봉은 제3차까지는 남북 이산가족이 서로 남북을 방문하는 형식으로 이루어졌으나, 제4차부터는 금강산에서만 이루어졌다. 2005년 8월 15일에는 분단 후 처음으로 서울과 평양, 그리고 평양과 인천·수원·대전·대구·광주·부산 등 남쪽 도시를 서로 연결한 화상상봉이 이루어졌다. 남쪽에서 상봉자 20명과 그 동반가족 57명이 북쪽 가족 50명을, 북쪽에서는 상봉자 20명이 남쪽 가족 79명을 각각 화상으로 상봉해, 모두 226명이 참여했다. 2006년에는 553명(80건)이 극적인 화상상봉을 하였고, 2007년에는 1,872명(278건)이 화상상봉을 하였다.¹⁹⁾

‘6·15 남북공동선언’에서 남북이 합의한 이산가족 상봉도, 당초 공동선언문 상으로는 1회에 한정된 것이었다. ‘6·15 남북공동선언’ 제3항에서 “남과 북은 2000년 8월 15일에 즈음하여 흩어진 가족, 친척 방문단을 교환하며 비전향 장기수 문제를 해결하는 등 인도적

18) 1985년 9월 20일부터 23일까지 3박 4일의 일정으로 추진된 ‘이산가족 노부모 고향방문 및 예술단 교환 공연’이 서울과 평양에서 동시에 성사(成事)되었던 것이다. 그러나 이 ‘상봉’은 1회성 해프닝으로 끝났고, 본격적인 ‘이산가족 상봉’은 2000년 6월 제1차 ‘남북정상회담’에서 합의한 ‘6·15 남북공동선언’의 결과로 시작되었다.

19) 통일부 이산가족정보통합시스템(<https://reunion.unikorea.go.kr>, 검색일자: 2019.9.2).

문제를 조속히 풀어나가기로 합의한다”는 것이었기 때문이다. 그러나 이렇게 시작된 남북 간의 이산가족 상봉은 남측의 집요하고 지속적인 노력의 결과로 단발로 끝나지 않고 정례화 되지는 않았지만 간헐적인 이산가족 상봉으로 명맥을 이어 왔다. 2014년 2월 금강산 이산가족 상봉시설에서 있었던 제19차 상봉과 1년 8개월 만에 재개된 2015년 10월 20일부터 26일 제20차 상봉²⁰⁾이 있었다. 이후 2년 10개월 만인 2018년 8월 20일~26일까지 금강산에서 실시된 제21차 ‘2018년 8.15계기 남북이산가족 상봉’이 가장 최근에 있었던 마지막 상봉이었다.²¹⁾

2000년 남북정상회담 개최 이후 이산가족 상봉은 다양한 형태로 추진·전개되었다. 당국 차원에서 이산가족의 생사가 확인된 인원은 남북한 총 53,070명이며, 서신교환도 모두 679건이 성사되었다. 이후 21차례의 대면 상봉행사와 7차례의 화상상봉을 개최해 남북한 총 4,742가족(23,676명)이 극적인 상봉을 했다. 또한 금강산 이산가족면회소²²⁾는 2005년 8월 착공하여 2008년 7월 준공하였는데, 금강산 관광객 피격 사건으로 관광이 중단된 후 민간차원의 이산가족교류는 큰 진전을 보지 못하고 있는 상황이다.

2) 이산가족 정보통합의 구축

현재 정부는 1998년 이산가족자료의 체계적 관리를 위해 ‘이산가족정보통합센터’ 데이터베이스를 구축하고 이산가족 찾기를 희망하는 신청자를 받아 관리하고 있다. 현재는 ‘이산가족정보통합시스템’으로 명칭이 바뀌었다. 통일부에서 파악한 인원은 앞서 언급한 1천만 명이라는 숫자와는 훨씬 다르게 나타난다. 통일부 ‘이산가족정보통합시스템’에 기록된 이산가족 등록 현황에 따르면 2019년 7월 31일 기준으로 총 13만 3,320명이

20) 20차 1차 상봉에서 남측 가족 389명, 북측 가족 96명(동반 45명)이 상봉했고, 2차 상봉에서 남측 가족 90명(동반 165명), 북측 가족 188명이 상봉했다.

21) 이번 상봉한 이산가족 인원은 총 89명으로 90세 이상이 37.1%(33명), 80~89세는 49.4%(44명)를 차지하여 80세 이상이 대부분을 차지한 것으로 파악되었다.

22) 이산가족 상봉은 1985년 한 차례 이루어진 후 진전을 보지 못하다가, ‘6·15 남북공동선언’ 이후 이산가족 방문단을 교환하기로 합의하면서 다시 논의되기 시작했다. 남과 북은 이산가족의 상봉 횟수가 늘어나자 2차 남북적십자회담(2000.9.20~23.)에서는 이산가족면회소 설치 문제를 협의해 나가기로 합의하였으며, 4차 적십자회담(2002.9.6~8)에서는 이산가족면회소 설치에 대한 기본방향에 대해 합의를 보았다. 이후 남북은 2002년 10월부터 2003년 1월까지 총 3차례의 실무접촉을 거친 후 5차 적십자 회담(2003.11.4~6)에서 「금강산 이산가족면회소 건설에 관한 합의서」를 채택하였다. 그리고 이후 남북관계 경색으로 인해 착공이 미뤄지다가, 2년여 만인 11차 이산가족 상봉(2005.8.31)이 추진되는 가운데 남북 공동행사로 이산가족면회소의 착공식을 거행하였다.

등록되어 있다. 이중 7만 9,194명이 사망하여 현재 생존자는 5만 4,126명이다.²³⁾



[그림 1] ‘이산가족 찾기’ 신청자 및 생존자 현황(‘19.7.31. 기준)

그러나 2016년 진행된 ‘이산가족 실태조사’²⁴⁾에 따르면 전체 이산가족 중 74.7%는 북한에 거주하는 가족의 생사를 확인하지 못한 것으로 파악되었다. 설사 이산가족 상봉을 원하더라도 신청자가 5만4000여 명이 되는 상황에서 모두 상봉 현장에 갈 수도 없을뿐더러 무엇보다 북측의 협조도 필요하고, 이산가족 상봉을 위한 적십자사와 정부의 협조 및 인력 제공의 한계 등으로 일시에 추진할 수 없는 근본적인 문제와 복합적인 문제가 산적해 있다.²⁵⁾ 따라서 방법론상으로 제기되고 있는 것이 화상 상봉²⁶⁾이다. 화상 상봉은 일시에 다수의 인원이 비대면으로 직접 상봉함으로써 시간 절약을 할 수 있어 대안으로 제시되고 있다.

통일부 「이산가족정보통합시스템」에 기록된 이산가족 등록 현황에 따르면, 2019년 7월 31일 기준으로 현재 이산가족 상봉을 희망하는 신청자는 총 133,320명으로 집계되었다. 정부는 1985년 1차 이산가족 상봉 이후, 1988년부터 공식적으로 이산가족 등록 신청을 받았다. 이후 해마다 등록자 숫자가 꾸준히 증가하는 추세에 있었다. 하지만 이산가족 상봉을 희망하는 신청자 대부분이 고령인 관계로 사망자 또한 해마다 늘어났다. 신청자는 2019년 7월 31일 기준으로 전월 대비 14명 증가했지만 생존자는 277명 감소하고 사망자는 291명이나 증가²⁷⁾하면서 세월의 무상함을 여실히 보여주고 있다.

23) 통일부 이산가족정보통합시스템(<https://reunion.unikorea.go.kr>, 검색일자: 2019.9.2).

24) 「남북 이산가족 생사확인 및 교류 촉진에 관한 법률 시행령」(약칭: ‘이산가족법 시행령’)에 따르면 실태조사는 5년마다 전수조사 또는 표본조사의 방법으로 하도록 되어 규정하고 있다(제2조).

25) 최은석, 『남북 이산가족 법제도 정비방향 연구』, 한국법제연구원, 2019, 7면.

26) 이에 대해서는 후술하기로 한다.

〈표 2〉 이산가족 상봉 신청자 현황 ('88~'19.7.31)

(단위: 명)

구분	신청자	생존자	사망자
전월 대비	14 증가	277 감소	291 증가
'88~현재	133,320	54,126	79,194
'88~전월	133,306	54,403	78,903

※ 출처: 통일부 이산가족정보통합시스템

1988년 이후 2019년 7월 31일 기준으로 등록되어 있는 이산가족 상봉 신청자는 총 133,320명으로 이중 59.4%인 79,194명은 사망했고, 40.6%인 54,126명만 생존해 있다. 이산가족은 50~60대 24.9년, 70~80대 9.9년을 평균 기대여명으로 보아 25년 이내에는 거의 사망할 것으로 보이고, 70세 이상의 고령층은 10년 내에 사망할 것으로 예상하고 있다. 이산가족의 기대여명을 기준으로 추산해본 결과, 현재 생존자들이 생애 한번이라도 이산가족을 상봉하기 위해서는 상봉인원을 매년 최소 6,000명 이상으로 늘리고, 70세 이상의 고령자인 경우 향후 10년간 매년 5,500명 이상이 상봉해야 한다는 결론에 이르게 된다. 더 이상 이산가족 문제를 놓고 남과 북의 정치적인 이해관계에 머물지 말아야 함을 직시해야 한다.

분단 상태가 된지 반세기 넘게 경과함에 따라 혈육 간의 이산가족 상봉의 비원을 풀지 못한 채 유명을 달리하는 이산 1세대들이 앞으로도 증가할 것으로 보이며, 이로 인해 남북으로 흩어진 가족과 친척들의 생사는 물론 개인정보를 파악하는 것이 더욱 힘들어지고 있다. 따라서 이산가족 문제는 인도적 관점에서 접근하고 조건 없이 해결해야 할 인권 차원의 범주에 속하며²⁷⁾ 이런 연유에서 어떤 국가의 체제나 이념적 차원을 넘어 다루어져야 할 사안이다.

그러나 지금까지 남북한은 이산가족 문제를 반세기 이상 외교적이고 정치적인 정략으로 이용해 왔다. 아직까지 분단의 장기화가 진행되는 상황에서 상당부분의 이산가족이 고령인 점을 감안하면 남북은 상봉을 조건으로 한 정치적·경제적 목적 달성을 위해 형식적인 보여주기식 회담만 반복해 왔다. 그동안 민간단체와 전문가들은 이산가족 상봉 문제에

27) 통일부 이산가족정보통합시스템 홈페이지(<https://reunion.unikorea.go.kr/reuni/home>, 검색일자: 2019.9.2).

28) 최은석, 『남북 이산가족 법제도 정비방향 연구』, 법제연구원, 2019, 8면.

중점을 두고 접근한 것이 아닌, 남북관계 개선의 정략적·전략적 수단으로만 이산가족 문제를 다루어 왔다는 점에 문제제기를 해왔다. 근본적인 이산가족 상봉문제 해결을 위해서는 수시 내지 정기적인 남북 간 대화채널 가동이 필요하다고 하겠다.²⁹⁾

3) 이산가족 신청 등록 사망자

다음의 <표 3>에서 나타나는 바와 같이 2019년 7월 31일 기준으로 현재 이산가족 신청 등록자 중 사망자는 총 79,194명(100%)으로 나타났다.³⁰⁾ 각 연령대별 사망자 현황을 보면, 90세 이상이 23.9%(19,004명), 89~80세가 45.1%(35,720명), 79~70세가 24.0%(19,038명), 69~60세가 5.6%(4,478명), 59세 이하가 1.2%(954명)로 나타났다.

<표 3> 이산가족 상봉 신청자 중 연령대별 사망자 현황('19.7.31)

(단위: 명, %)

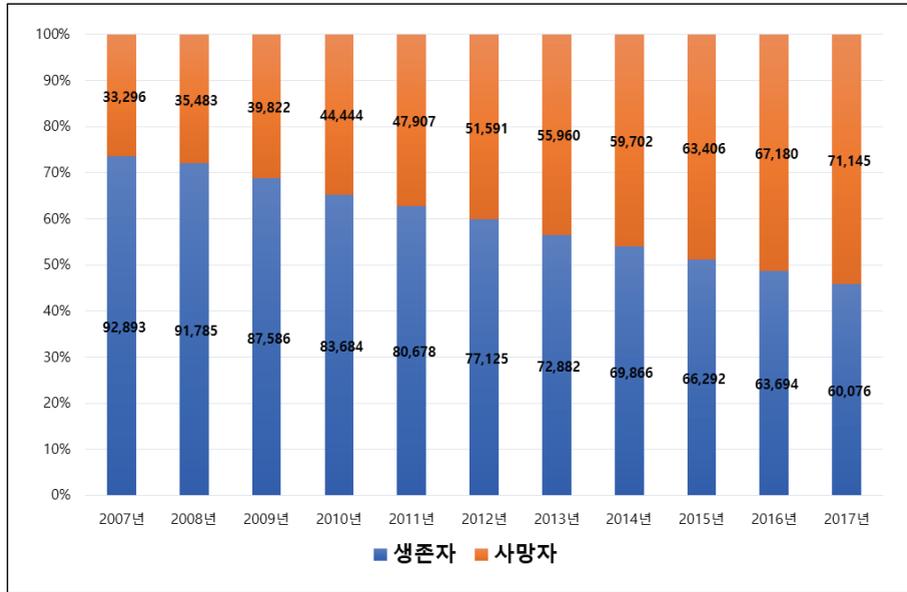
구분	90세 이상	89-80세	79-70세	69-60세	59세 이하	계
인원수(명)	19,004	35,720	19,038	4,478	954	79,194
비율(%)	24.0	45.1	24.0	5.7	1.2	100

※ 출처: 통일부 이산가족정보통합시스템

위의 이산가족 연령대별 생존자와 사망자 비율을 연도별 막대그래프로 살펴보면 다음 [그림 2]의 통계 유형과 같이 나타난다. 지난 2007년부터 2017년 8월말까지 10년 동안 연 평균 3,785여명이 사망한 것을 알 수 있다. 이러한 추세에 2019년 7월 31일까지 생존해 있는 54,126명의 생존자를 기준으로 계산해 보면 향후 15년 후, 즉 2034년 이전에는 이산가족 생존자 전체 인원이 고인이 될 수 있다는 계산이 나온다. 따라서 향후 15년 이전에 반드시 이산가족 문제를 해결해야 하는 정부와 유관으로서는 절박함이 있다.

29) 최은석, 『남북 이산가족 법제도 정비방향 연구』, 법제연구원, 2019, 8면.

30) 통일부 이산가족정보통합시스템(<https://reunion.unikorea.go.kr>, 검색일자: 2019.9.2.)



[그림 2] 이산가족 생존자 및 사망자 비율

※ 출처: 통일부 2007~2017.8.

다음의 <표 4>에서 나타나는 바와 같이 2019년 7월 31일 기준으로 현재 이산가족 상봉을 희망하는 신청자들의 연령 비율³¹⁾을 보면, 총 54,126명(100%) 중 90세 이상이 23.5%(12,725명), 89~80세가 40.5%(21,908명), 79~70세가 21.8%(11,793명), 69~60세가 8.0%(4,307명), 59세 이하가 6.3%(3,393명)로 생존한 것으로 나타났다.

<표 4> 이산가족 상봉 신청자 중 연령대별 생존자 현황('19.7.31)

(단위: 명, %)

구분	90세 이상	89~80세	79~70세	69~60세	59세 이하	계
인원수(명)	12,725	21,908	11,793	4,307	3,393	54,126
비율(%)	23.5	40.5	21.8	8.0	6.3	100

※ 출처: 통일부 이산가족정보통합시스템

31) 통일부 이산가족정보통합시스템 홈페이지(<https://reunion.unikorea.go.kr/reuni/home>, 검색일자: 2019.9.2.)

3. 국가적 책무로서 이산가족 문제

그 동안 21차례의 직접 상봉과 7차례의 화상 상봉이 있었다고 하지만 정례화 되지 못하고 짧은 상봉을 뒤로 한 경우가 많았으며 아직까지 제도적인 해결의 실마리를 찾지 못한 채 현재에 이르고 있다. 이산가족 상봉과는 별개로 최소한 가족의 생사확인 문제와 서신교환은 제도화되어야 할 것이다. 그동안 이산가족 1세대가 간직해 온 평생의 한을 이루기에 너무 늦은 감이 없지 않지만, 이산가족의 문제를 해결하기 위한 우리 정부와 유관기관의 관심과 노력이 줄어서는 결코 안될 것이다. 생의 마지막 순간까지 북에 살아있을 가족의 소식과 만남을 기다리고 있는 이산가족 1세대와 부모님의 꿈을 대신 이루고자 하는 이산가족 2세가 있기 때문이다.

〈표 5〉 남북 이산가족 상봉 일시

일시	차수	장소	상봉 방식	일시	차수	장소	상봉 방식
2000.8.15.~18.	제1차	서울/평양	대면	2005.12.8.~9.	제3차		화상
2000.11.30.~12.2.	제2차	서울/평양	대면	2006.2.27.~28.	제4차		화상
2001.2.26.~28.	제3차	서울/평양	대면	2006.3.20.~25.	제13차	금강산	대면
2002.4.28.~5.3.	제4차	금강산	대면	2006.6.19.~30.	제14차	금강산	대면
2002.9.13.~18.	제5차	금강산	대면	2007.3.27.~29.	제5차		화상
2003.2.20.~25.	제6차	금강산	대면	2007.5.9.~14.	제15차	금강산	대면
2003.6.27.~7.2.	제7차	금강산	대면	2007.8.13.~14.	제6차		화상
2003.9.20.~25.	제8차	금강산	대면	2007.10.17.~22.	제16차	금강산	대면
2003.3.29.~4.5.	제9차	금강산	대면	2007.11.14.~15.	제7차		화상
2004.7.11.~16.	제10차	금강산	대면	2009.9.26.~10.1.	제17차	금강산	대면
2005.8.15	제1차		화상	2010.10.30.~11.5.	제18차	금강산	대면
2005.8.16.~31.	제11차	금강산	대면	2014.2.20.~25.	제19차	금강산	대면
2005.11.5.~10.	제12차	금강산	대면	2015.10.20.~26.	제20차	금강산	대면
2005.11.24.~25.	제2차		화상	2018.8.20.~26.	제21차	금강산	대면

※ 출처: (사)일천만이산가족위원회, 『2015 이산가족 70년』, 2015, 82-83면 자료를 바탕으로 업데이트한 것임

이산가족 문제는 해결될 때까지 지속적으로 노력해야 하는 역사적 과제이다. 남북 이산가족 간의 소통과 교류는 이산가족 당사자만의 기본적 인권일 뿐 아니라 남북 간 인적 교류차원에서도 상호이해를 촉진하는 길이기도 하다. 이산가족 문제 해결은 당사자 개인의 고통을 해소하고 기본적 권리를 찾는 것일 뿐만 아니라 남북 간의 동질성 회복과 통일기반을 조성하는 일이다. 이런 점에 비춰 앞으로 보다 많은 논의와 뜻을 모으고 적실한 실행방안을 찾기 위한 노력이 따라야 한다.

Ⅲ. 남북 이산가족 교류 활성화를 위한 법제개선

1. 남북교류협력법, 남북이산가족 생사확인 및 교류 촉진에 관한 법률

1990년 제정·시행된 「남북교류협력법」은 남북 간의 인적 교류에 대한 내용을 담고 있을 뿐, 특별히 이산가족 관련 법규정을 두고 있지 않다. 하지만 그동안 정부는 동법의 북한주민 접촉과 남북왕래와 같은 인적교류 관련 규정을 이산가족 상봉 및 교류에 적용해 왔다. 이후 남북 간에 이산가족 방북 시 절차 간소화 문제와 이산가족 교류에 대한 경비지원 등 문제가 대두되자, 정부는 통일부 고시 차원에서 관련 하위법규들을 마련함으로써 일회성 대응을 해왔다. 그리하여 이산가족 교류법제는 법적 체계성과 내용적으로도 구체성을 완비하지 못한 채 임기응변식의 태도와 성격을 가질 수밖에 없었다는 모진 비판을 면치 못했다.³²⁾

이후 2000년 11월 당시 민주당 소속의 장성민 의원이 「남북 이산가족 교류 등에 관한 특별법안」을 발의하였는데, 이 시기에 이산가족 문제 해결에 대한 전 국민적인 관심사를 반영하여 성안된 것으로 보인다. 장성민 전 의원은 제안 이유에서 “이산가족 문제의 해결은 민족과 인류의 비극을 종결짓는 역사적 과업으로서 특히 가족 간 상봉·재결합은 인도주의와 동포애의 문제인 바, 많은 이산가족들이 1953년 휴전 당시 20대에서 이제는 생사의 갈림길에 서 있는 70대에 이르는 등 고령화되어 가족의 생사도 모른 채 유명을

32) 최명길, “남북교류협력법제 개선에 관한 연구” 국민대 대학원 박사논문, 2005 참조.

달리할 수밖에 없는 절박한 상황에 있다. ‘6·15공동선언’에 따라 8·15 이산가족 방문단 교환이 성사되는 등 남북교류에 새로운 전기가 마련된 만큼 이를 계기로 전향적인 차원에서 이산가족 교류 등에 대한 기준을 설정하고 기존의 절차를 간소화하는 등 교류의 활성화, 정례화, 제도화를 통해 남북 간의 이산가족 교류를 확대·촉진³³⁾하려는 것이라고 강조한 바 있다. 이러한 입법안 제의는 이산가족이 남북관계 발전의 성패를 좌우하는 불모가 아니라 반드시 해결해야 하는 과제로서 법제도적 접근 필요성을 강조한 것이다. 그리하여 이 법안은 현행 「남북교류협력법」이 미비한 인적교류를 개선하는 효과를 가져올 수 있는 유일하고도 구체적인 입법태도로 보고 있다.

이상의 내용을 종합해 볼 때, 중국과 대만의 양안 간 교류협력법제는 경제교류협력, 사회·문화, 인적교류로 크게 나누어 각 부문별 단행법을 제정하였지만, 남북 간의 교류협력법제를 보면, 「남북교류협력법」의 경우 경제교류협력과 사회·문화교류협력, 그리고 인적교류에 대한 내용을 하나의 법률에 규정하고 있고, 세부 규정은 하위법령인 「남북교류협력법 시행령」에 위임되어 있다. 양안 간 교류협력의 활성화를 촉진하기 위해 각 부문별 단행법을 제정한 것과 같이 남북 간 교류협력의 활성화를 위해서는 경제교류협력, 사회문화, 인적교류 등 부문별 단행법의 제정이 바람직하다는 주장이 제기돼 왔었다.³⁴⁾ 하지만, 앞서 살펴본 바와 같이 「남북 이산가족 생사확인 및 교류 촉진에 관한 법률」(약칭: 이산가족법)이 2009년 9월 제정됨으로써 부문별 단행법 분야 중 다행히도 인적교류 관련한 부분은 일정 정도 해소된 셈이다.

이후 2013년 5월 22일 「이산가족법」의 일부개정이 있었고 2013년 11월 23일 시행되었는데, 개정이유를 보면 이산가족의 고령화와 사망률 증가 등에 대비해 이산가족의 신청이 있는 경우 관련자는 유전자 검사를 실시하고 그 결과를 관련 기관에서 보관할 수 있는 법적 근거를 마련하려고 한 조치였다. 이와 관련한 법률 조항을 보면 제8조의2에서 유전자 검사 조항을 신설했는데, 통일부장관은 남북 이산가족의 가족관계 확인을 위하여 남북 이산가족의 신청이 있는 경우 「생명윤리 및 안전에 관한 법률」 제51조에 따라 검사대상자의 서면동의를 받아 유전자검사를 실시할 수 있도록 했다(법 제8조의2 제1항).

33) 장성민 의원 발의, “남북 이산가족교류 등에 관한 특별법안”, 의안번호 317호, 2000. 11.

34) 장명봉, 『남북교류협력 활성화와 남북관계발전을 위한 국내법제 정비방안 모색 - 중국·대만(양안)의 교류법제와 관련하여 -』, 통일부, 2005, 52면; 최명길, “남북교류협력법제 개선에 관한 연구: 중국·대만 교류법제와의 비교를 중심으로” 국민대 대학원 법학박사논문, 2005, 279-281면.

통일부장관이 유전자검사를 실시한 때에는 「생명윤리 및 안전에 관한 법률」 제41조 제1항 또는 제2항에 따라 인체유래물은행을 개설하여 유전자검사 결과 등 자료를 보관·유지하도록 강행규정을 두었다(법 제8조의2 제2항). 그리고 유전자검사 결과 등 자료를 보관·유지하는 경우에는 개인 식별을 위하여 필요한 사항 외의 정보 또는 인적사항이 포함되어서는 아니 되도록 했다(법 제8조의2 제3항). 유전자검사에 종사하였던 사람은 직무상 알게 된 개인정보 등의 비밀을 누설하거나 도용하여서는 아니 되도록 규정했으며, 통일부장관은 유전자검사에 관한 업무를 대통령령으로 정하는 바에 따라 전문기관에 위탁할 수 있다(법 제8조의2 제4, 5항). 또한 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 유전자검사의 실시 및 신청절차, 자료의 보관·유지 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 했다(법 제8조의2 제4, 6항). 제17조에서는 벌칙 조항을 신설했는데, 제8조의2 제4항을 위반하여 비밀을 누설하거나 도용한 사람은 3년 이하의 징역에 처하도록 했다. 그렇지만, 여전히 이산가족 상봉의 정례화와 화상상봉 및 서신왕래가 상시적·수시적으로 이루어지지 않아 이에 대한 관련 법제의 개선이 필요해 보인다.

2. 민사관련 법제

2000년 6월 남북정상회담이 개최되면서 얻게 된 최대 성과는 역사상 처음 남북정상이 합의하고 서명한 ‘6·15 남북공동선언문’이라는 점이라 하겠다. 공동선언에서 남북 정상들은 “분단 역사상 처음으로 열린 이번 상봉과 회담이 서로 이해를 증진시키고 남북관계를 발전시키며 평화통일을 실현하는데 중대한 의의를 가진다”고 평가하면서 5개 항목에 전격 합의하였다.³⁵⁾

여기서 주목할 만한 부분은 남북공동선언문 제3항의 인도적 문제의 해결에 남과 북 모두 서명하였다는 점이다. 남북정상회담의 가시적 성과의 하나로 주목된 것은 남북이산가족의 생사확인 상봉이 곧 이루어지고 이산가족 교류가 비교적 빠른 시일 내에 정례화·제도화 되는 듯 예상했다. 이와 같은 이산가족간의 생사확인 상봉 문제는 부동산소유권과 같은 재산권 문제와 취적과 호적정정 같은 「호적법」상 문제를 비롯해

35) 아태평화재단, 『남북정상회담 이해의 길잡이』, 2000, 35면.

증혼·상속 등의 「가족법」상의 여러 가지 문제를 어떻게 해결할 것인가라는 무거운 국가적 과제를 던져주었다고 할 것이다. 그러나 이를 규율하거나 적용하기 위한 별도의 특별법이 부재한 상황에서 당시에는 현행법령에 기초한 문제해결을 생각할 수밖에 없었다. 그러나 현행법령은 남북분단이라는 특수한 상황에서 발생할 수밖에 없는 이산가족의 법률문제를 염두에 둔 것이 아닌, 우리가 정상적인 생활관계속에서 발생하는 하나의 법률문제 해결을 그 전제로 삼았다는 한계가 있을 수밖에 없었다.³⁶⁾ 다시 말해 남북이산가족 문제를 법률상의 문제로만 접근했지, 특수한 상황에서 증혼문제나 상속문제를 적극적으로 다루지 못한 감이 없지 않았다.

「가족법」은 일반적으로 사회에서 통용되는 「가족법」 질서를 명시하고 이 질서를 유지함을 근본 목적으로 한다. 이 점에서 「가족법」 관계에서는 사회질서유지라는 큰 틀에서 어느 정도의 정형화된 법적 강제가 필요하다. 이러한 강제는 우리 사회에 오랫동안 지속되어온 생활관습이나 전통적 가족관계에서 증시되는 가치의 범위 내에서 그 틀을 형성하기 마련이다. 따라서 「가족법」과 관련한 사항들은 강한 보수성을 띠기 마련이며, 근본적으로는 그 전통성을 실정법에 의해 일시에 변경시키는 것은 사회적 혼란을 줄이기 위한 불가피한 선택이라는 점을 고려해야 한다.³⁷⁾ 따라서 남북 이산가족과 관련한 가족관계법과 상속법 문제가 자연적으로 대두될 수밖에 없음을 이해해야 한다.

이런 의미에서 남북한 가족관계 관련 법률을 살펴보면, 북한의 「가족법」은 남한의 친족법 및 상속법을 함께 비교해 볼 수밖에 없게 되는데, 그 법체계 자체가 다르더라도 여러 면에서 공통적인 요소가 내포되어 있음을 엿볼 수 있다.³⁸⁾ 북한의 「가족법」은 기본적으로 가족관계 및 가족제도를 규율대상으로 함으로써 남한의 친족법 및 상속법의 내용과 별반 차이가 없다고 할 것이다. 다만, 북한의 「가족법」이 사회주의 실현을 위한 방편으로 모든 생활영역에서 전통과의 단절을 전제하고 있음으로써 북한의 「가족법」 관계는 남한의 「가족법」과는 본질적으로 이질적 요소를 내포하고 있다. 그리하여 다수의 법률 전문가들은 이산가족 상봉과정에서 전혀 예상치 않았던 민사법적 문제가 일시 대두될

36) 신영호, “통일지향적 새 남북관계 정립을 위한 사법적 과제”, 『법제연구』 통권 제19호, 한국법제연구원, 2000.11, 68면 참조.

37) 통일부, 『남북한 법제 정비방안 연구 -남북 기본합의서 이행 대비-』, 1999, 34면.

38) 박정원, 『북한법률용어의 분석: 민사법 편』, 한국법제연구원, 1997 참조.

수 있으므로 이를 규율할 특별법을 제정하는 등 서둘러 대책 마련을 해야 한다는 점을 강조한다.

이것이 계기가 되어 2012년 2월 「남북 주민 사이의 가족관계와 상속 등에 관한 특별법」(약칭: 남북가족특별법)을 제정하기에 이른다. 이 법은 남한주민과 북한주민 사이의 가족관계와 상속·유증 및 이와 관련된 사항을 규정함으로써 남한주민과 북한주민 사이의 가족관계와 상속·유증 등에 관한 법률관계의 안정을 도모하고, 북한주민이 상속이나 유증 등으로 소유하게 된 남한 내 재산의 효율적인 관리에 이바지함을 목적으로 한다(제1조).

그런데 문제는 북한 주민의 상속권을 어디에서 어디까지 보호하고 어떻게 제한할 것인가이다. 남북한 당사자들의 이익과 동시에 정치적 상황도 함께 고려해야 하는 결코 단순하지 않은 문제로서, ‘남북한 특수관계’의 관점에서 타당한가를 함께 고민하고 그 해결책을 찾아야 할 것이다. 이산가족인 북한주민의 상속권을 법적으로 전면 부정하는 것은 우리 대한민국 헌법의 이념에도 반하므로 이산가족에게 상속권을 인정하는 전제에서 이 문제를 풀어가야 한다. 남북가족특별법은 이산가족 당사자의 자유의사와 무관하게 장기간 분단의 지속이라는 ‘특수한 상황’과 ‘남북한 특수관계론’에 입각하여 생각해 볼 때, 이산가족이라고 하더라도 북한주민인 이상 상속권 보호와 법적 안정성을 생각해 조정할 필요가 있을 것이다.³⁹⁾

3. 남북합의서

1) 남북기본합의서의 이행 및 보장

북한이 기본합의서의 틀 내에서 이산가족 교류 관련 내용을 수용할 경우 남한은 이를 토대로 남북기본합의서 체제를 점차 복원해 나가는 것을 예상해 볼 수 있다. 먼저 남북경제협력 공동위원회부터 정상 가동될 것으로 전망되며 단계적으로도 다른 공동위원회의 가동에도 적지 않은 영향을 미치게 될 것으로 전망된다. 제반사항의 연락을 원활히 하기 위한 중간 연락사무소의 기능이 활성화될 가능성이 커 보인다.

39) 이에 대해서는 별도의 「남북가족특별법」에 대한 연구 분석이 필요할 것이다. 다만, 여기서는 이산가족 문제로 인해 발생될 수 있는 법적 문제제기 정도에서 간략히 언급하기로 한다.

구체적으로는 부속합의서에서 ‘인도적 문제의 해결’ 부분의 이행 및 이와 관련한 세부사항의 협의 실천은 쌍방 적십자 단체들이 담당하도록 규정하고 있는바 이와 관련하여 적십자회담이 활성화 되어야 한다. 또한 남북 당국은 이러한 인도적 문제 해결을 위한 적십자간의 합의를 존중하며 순조롭게 실현될 수 있도록 지원하고 보장하도록 규정하고 있다. 이산가족의 범위, 서신거래, 상봉 및 방문, 자유의사에 의한 재결합, 면회소 설치, 재난발생시 상호 지원, 이산가족의 유품 및 유골 처리 등 세부적인 문제까지 적십자를 통하여 전적으로 해결하기 어렵기 때문에 이산가족 교류의 범주에 포함되는 구체적 문제를 협의하기 위한 세부적인 당국 간 회담이 열리게 될 것이다. 뿐만 아니라 이산가족 교류를 계기로 국제금융기구의 대북지원과 투자를 유도하고 이러한 국제기구를 통하여 남북 한 당국 간 긴밀한 협조체제를 구축할 수 있는 기반을 마련해 갈 수 있을 것이다. 이산가족 교류가 구체적으로 진전되면 경제와 체신, 통신 등 다른 분야의 교류협력에도 긍정적인 파급효과를 미치게 될 것으로 전망된다.⁴⁰⁾

2) 남북 이산가족 고향방문 및 예술공연단 교환방문에 관한 합의서

「남북 이산가족 고향방문 및 예술공연단 교환방문에 관한 합의서」는 1985년 8월 22일 북측 개성지역 자남산여관에서 처음 체결되었다. 상봉의 범위에 있어 직계 존속과 비속은 헤어질 당시 가족과 그 이후 출생한 가족을 포함하고, 친척인 경우 방계는 8촌, 처·외가는 4촌까지로 하되, 본인의 희망에 따라 생사확인과 소재가 확인된 친척도 포함했다.

당시 공연 내용은 민족의 전통 가무를 중심으로 하되, 상대방을 비방·중상하지 않고 자극하지 않는 내용으로 선택하였으며, 공연시 사회자는 정치성을 배제한 상대측을 비방·자극하지 않는 원칙하에 공연할 종목만을 소개할 수 있게 했다. 그리고 공연 프로그램 교환과 공연장 사전 답사가 가능하도록 합의했다. 관련하여 남측은 남북적십자회담 수석대표의 위임에 의해 대표 송영대 명의로, 북측은 적십자회 대표단 단장의 위임에 의해 대표 박영수 명의로 서명했다. 또한 방문 7일전에 관계당국의 신변안전보장 성명을 상호 발표하고 그 문본을 상대측에 전달하여 수교하는 것에 합의했다. 이것이 이산가족 고향방문 및 예술공연단 교환방문에 관한 남북 간의 최초의 합의서이다.

40) 최의철 외, 『이산가족 교류가 남북한 통합과정에 미치는 영향과 대책』, 통일연구원, 1999, 20-21면.

3) 남북 이산가족 시범화상상봉에 관한 합의서

「남북 이산가족 시범화상 상봉에 관한 합의서」는 2005년 7월 12일부터 7월 13일까지 북측 개성지역 자남산여관에서 체결하였는데, 이 합의서는 8.15를 계기로 남북 이산가족들의 화상 상봉을 시범적으로 실시하기 위한 것으로 실무접촉을 통해 2005년 7월 19일 전격 합의하였다. 2005년 8월은 광복 60주년이 되는 뜻깊은 해로 화상상봉을 시범적으로 실시하며, 남과 북 각기 20명씩으로 상봉하되, 남과 북은 이산가족 화상상봉 시험과 행사 추진을 위해 서울과 평양의 화상 상봉 장소에 서울~평양 직통전화를 2대씩 설치·운영하기로 합의했다.

4) 남북 이산가족 화상상봉 실시에 관한 합의서

「남북 이산가족 화상 상봉 실시에 관한 합의서」는 2005년 10월 7일 북측 개성지역에 위치한 자남산여관에서 실무접촉을 갖고 다음과 같이 합의했다. 남과 북은 이산가족의 화상상봉 시간을 시범화상 상봉한 때와 같이 정하고 가족별 상봉의 순서는 최종 명단을 상호 교환할 때 서로 협의해 정하고, 상봉에 참가하는 가족의 명단은 성명, 성별, 나이와 가족 및 친척관계를 밝히도록 합의하였다(제4조). 남과 북 쌍방은 이산가족 화상상봉의 규모를 가족 대 가족형식의 상봉원칙에서 각기 40가족씩 정하고, 1가족 당 상봉참가자 수는 2~5명으로 정했다(제2조). 남측은 북측의 화상상봉 준비·실시와 부대시설을 운영하는데 소요되는 비용의 일부를 지원하기로 합의했다(제9조).

남과 북은 이산가족 화상상봉에 참가하는 대상 가족들에 한해 화상상봉 관리운영 프로그램을 이용해 사진을 서로 교환하기로 했다(제5조). 이산가족 화상상봉 설비시험과 원만한 행사를 보장하기 위해 서울과 평양의 화상 상봉의 장소에 개설되어 있는 서울-평양 간 직통전화를 2대씩 설치·운영하며(제6조), 상봉시작 7일전에 서로 화상단말기 연결해 시험통화를 진행하며 매일 9시부터 18시까지 시험통화 시간으로 정했다(제7조). 그리고 기타 화상상봉과 관련한 실무적 절차와 그에 따른 관리운영의 기술적 보장문제는 시범화상 상봉시의 전례에 따르도록 합의하였다(제8조).

앞으로의 과제는 그동안 남북이 체결한 합의서의 내용에 대해 정치적인 영향을 받지 않고 이를 얼마나 충실하게 이행할 것인가에 달려 있다. 남북 간의 직접적인 이산가족

교류가 되기 위해서는 당국 간 긴밀한 협조체제의 기반구축 마련도 매우 중요하다. 구체적으로는 서신교환 관련한 체신, 통신 등의 상호 보장이 우선적으로 이루어질 필요가 있다. 이를 위한 합의서 이행이 급선무이고, 이산가족 고향방문과 예술단 교환방문, 그리고 화상상봉을 통한 만남부터 시작되도록 노력해야 할 것이다.

4. 북한인권법을 통한 해결방안

다소 민감한 문제일 수 있으나, 이산가족 문제의 해결방법을 「북한인권법」에서 구체적으로 찾는 일이다. 「북한인권법」은 북한주민의 인권 보호와 증진을 위해 유엔(UN) 세계인권선언 등 국제인권규약에 규정되어 있는 인간의 자유권과 생존권을 추구함으로써 이에 근거해 북한주민의 인권보호 및 인권증진에 기여함을 목적으로 한다.(제1조). 이 법에서 이산가족 문제를 정하고 있는 것은 이산가족의 문제를 북한주민의 인권 문제 일환으로 보고 있음을 알 수 있다. 예를 들면, 북한인권법에서 규정하고 있는 북한인권 기록센터의 기능과 역할로서 중국군 포로, 납북자와 함께 이산가족 관련된 사항을 함께 담당하도록 하고 있다(제13조 제2항 제2호), 국회보고 사항으로서 국군포로와 납북자의 송환, 그리고 이산가족의 상봉 등에 관한 계획의 수립과 그 추진 상황을 규정하고 있다(제15조 제1항 제3호).

IV. 결론

현재 정부가 운영하고 있는 「이산가족정보통합시스템」에 기록된 이산가족 등록 현황에 따르면 이산가족 찾기 신청자가 총 133,320명⁴¹⁾에 이르고 있으나, 이산가족이 대부분 고령자인 관계로 정부와 적십자사 등 유관기관은 현재 주어진 인력만으로 신속하고 빠르게 대응하는데 한계가 따른다는 지적이다.

41) 통일부 '이산가족정보통합시스템'에 이산가족 등록현황을 보면, 2019.7.31일 기준으로 생존자 54,126명, 사망자 79,194명이다. 통일부 이산가족정보통합시스템(<https://reunion.unikorea.go.kr>, 검색일자: 2019.9.2.)

우리가 이산가족 교류에 중점을 두는 이유는 크게 두 가지다. 첫째, 인도적 차원에서 혈육의 만남을 소중히 하고 이들의 생사를 전하는 아주 기본적이면서도 인간적인 면을 서로 알아가고 상호 소통할 수 있게 하는 하나의 통로 역할을 한다는 점이다. 둘째, 사회학적 관점에서 남북한 사회통합의 긍정적 영향을 미칠 것이라는 점이다.

종합해 정리하자면, 그동안 이산가족 문제는 인도적 문제로 접근하여 일회성 행사로 그쳤다면, 이제는 이산가족 관련 문제를 유엔을 비롯한 국제사회와 우리의 관련 법규에서 인간으로서 갖는 기본권 침해로 규정하고, 정부가 이에 대한 충실한 해결책을 강구하고 실행할 수 있도록 추진해야 할 의무만이 남아 있다. 그러기 위해서는 첫째, 유엔 사무총장과 국제사회에 남북이산가족 문제 해결을 위한 제안으로 특별대표 임명권과 대북교섭을 촉구하도록 요청할 수 있는 관련 법률을 제·개정하는 방안도 검토되어야 할 것이다. 둘째, 매년마다 유엔총회에서 채택되는 북한인권결의안에 이산가족 문제 해결을 위한 구체적인 대북 요구사항을 명시하고 이행을 요구하는 방안도 고려해 볼 필요가 있다. 셋째, 이산가족 문제를 단순 이산가족의 문제로 바라볼 것이 아니라, 실향민 문제로 접근하는 방안을 모색한다면 남북이산가족 문제에 대한 국제사회의 관심을 환기시키는데 매우 유용할 것이다. 넷째, 남북적십자회담과 민간채널을 동시에 활용하는 방안도 검토할 필요가 있다. 그동안 민간 차원에서 제한적으로 추진했던 제3국을 통한 생사확인과 서신교환 및 상봉행사를 보다 활성화해야 한다. 정부는 이 과정에 필요한 실행예산을 증액하여 이산가족 교류를 확대하는 데에 집중해야 한다.⁴²⁾

장기적으로는 이산가족 문제를 국제사회에서 이슈화하는 방안도 함께 모색할 필요가 있다. 이산가족의 고통은 홀연히 역사의 뒀안길로 사라져 없어질 잊고 싶은 과거가 아니라 지구촌 사람들이 함께 기억하고 공감해야 할 사안이다. 전문가들은 중장기적인 안목에서 남북관계가 개선되면 남북적십자회담이라는 가동 채널을 통해 이산가족 전수의 생사확인을 추진하고 이에 바탕하여 과학기술을 접목한 빅데이터를 활용하여 화상상봉, 서신교환, 대면상봉, 고향방문(성묘방문 포함) 등을 단계적으로 추진해야 한다고 강조해 왔다. 앞으로 본 연구 결과가 이산가족 관련 정부(통일부) 및 유관기관(대한적십자사 등)의 이산가족 교류 활성화를 위한 법제개선에 조금이나마 반영되어 시급한 이산가족 문제해결에 활용되길 바란다.

42) 한반도미래연구원, 『남북 이산가족교류 활성화를 위한 학술세미나』, 2017.9.14. 자료집 참조.

참고문헌

1. 국내 문헌

- (사)일천만이산가족위원회, 『2015 이산가족 70년』, 2015.
- 국가인권위원회, 『이산가족 고령화에 따른 문제와 정책방안 모색을 위한 토론회』, 국회인권포럼, 일천만이산가족위원회, 2015.
- 국가정보원, 『북한법령집(상, 하)』, 국가정보원, 2017.
- 김민주, “정권별 남북이산가족 교류의 유형 탐색”, 『인문사회과학연구』 제19권 제3호, 부경대 인문사회과학연구소, 2018.
- 김수암 외 3인, 『국내적 통일준비 역량 강화 방안: 신통일대계(3/4년차)』, 통일연구원, 2016.
- 김중희, “남북 이산가족문제 해결을 위한 과제”, 『이산가족 재회를 위한 실천적 접근방법모색』, 창립 제10돌 기념 제24회 심포지움 공개대토론회, 한민족통일여성중앙협의회, 2000.12.16.
- 문준조, 『이산가족 법·제도 정비방향 연구』, 통일부, 2001.
- 박정원, 『북한법률용어의 분석: 민사법 편』, 한국법제연구원, 1997.
- 신영호, “통일지향적 새 남북관계 정립을 위한 사법적 과제”, 『법제연구』 통권 제19호, 한국법제연구원, 2000.
- 아태평화재단, 『남북정상회담 이해의 길잡이』, 2000.
- 이장희, “이산가족 교류의 헌법적 의미와 과제”, 『공법학연구』 제18권 제4호, 한국비교공법학회, 2017.
- 장명봉 편저, 『2018 최신 북한법령집』, 북한법연구회, 2018.
- 장명봉, 『남북교류협력 활성화와 남북관계발전을 위한 국내법제 정비방안 모색 - 중국·대만(양안)의 교류법제와 관련하여 -』, 통일부, 2005.

- 최명길, “남북교류협력법제 개선에 관한 연구” 국민대 대학원 박사논문, 2005.
- 최은석, 『남북 이산가족 법제도 정비방향 연구』, 한국법제연구원, 2019.
- 최의철 외, 『이산가족 교류가 남북한 통합과정에 미치는 영향과 대책』, 통일연구원, 1999.
- 통일부, 『개성공업지구 법규집』, 2015.
- 통일부, 『남북한 법제 정비방안 연구 -남북 기본합의서 이행 대비-』, 1999.
- 통일부, 『통일백서』, 2018.
- 한반도미래연구원, 『남북 이산가족교류 활성화를 위한 학술세미나』, 2017.9.14.

2. 북한 문헌

- 법률출판사, 『조선민주주의인민공화국 법전(증보판)』, 법률출판사, 2016.

3. 기타

- 장성민 의원 발의, “남북 이산가족교류 등에 관한 특별법안”, 의안번호 317호, 2000.
11.



2019년
**남북
법제**
연구보고서

인 쇄 일 | 2019년 10월

발 행 일 | 2019년 10월

발 행 처 | 법제처 기획조정관실
법제교류협력담당관실

전 화 | 044) 200-6823

편집/인쇄 | (주)경성문화사

이 책자에 수록된 내용은 개인적인 의견으로서
법제처의 공식적인 견해와는 무관함을 양지
하여 주시기 바랍니다.

