

북한 환경법제에 관한 연구

A Study of the Environmental Laws in North Korea

김 상 명*
Kim, Sang-Myeong

목 차

- I. 서 론
- II. 북한의 환경정책 및 국제환경 교류동향
- III. 북한의 환경관련 국토개발법제
- IV. 북한의 환경보호 관련법제
- V. 북한의 환경정책 및 환경법제의 과제
- VI. 결 론

국문초록

북한은 중화학공업 중심의 개발, 연료부족으로 인한 산림황폐화, 경제특구 개발에 따른 산업공해 등 환경문제가 사회적 문제로 대두됨에 따라서 이와 같은 환경문제를 해결하기 위하여 환경보호법(1986년)을 제정하고, 이어 바다 오염방지법(1997), 국토환경보호단속법(1998), 환경영향평가법(2005), 대동강 오염방지법(2005) 등 개별 환경법들이 제정·개정되고, 또한 환경보호를 위한 자연환경보호기금의 설립(2005) 등의 법과 제도를 추진하였다.

또한, 북한은 환경오염문제의 해결을 위한 국제적 교류와 협력을 얻기 위해 유엔 지구온난화방지를 위한 교토의정서에 가입과 유엔환경계획을 비롯한 국

논문접수일 : 2013.09.20

심사완료일 : 2013.10.28

게재확정일 : 2013.10.30

* 법학박사· 제주국제대학교 경찰행정학과 교수

제기관과 더불어 지구온난화 방지와 오존층의 보호, 생물 다양성보호를 목표로 활동하고 있다.

그러나 이러한 노력에도 불구하고 북한 체제의 특성상 환경정책이 지속적이고 일관성 있게 추진되지 못하고 있다. 북한 지역에서 환경오염은 남한 지역에 까지 크게 영향을 미치게 되기 때문에 한반도인 남북한의 통일된 환경정책이 무엇보다 중요하다고 할 수 있다. 따라서 남북한 통일된 환경법을 추진하기 위해서는 우선 독일의 통일 환경법 추진과정을 교훈 삼아 북한의 환경관련법제의 연구와 더불어 남북한 통일 환경법을 점진적으로 추진할 필요가 있다. 이를 위해서 지금으로서는 남북한 간의 통일 환경정책 추진협약을 체결하여 한반도인 남북한이 공동으로 환경문제를 연구할 필요가 있다고 할 것이다.

주제어 : 환경, 환경정책, 환경법, 북한환경정책, 북한환경법, 남북한 통일법

1. 서론

2013년도 여름은 유달리 서울을 비롯한 중부지역은 물바다로 많은 인명피해와 재산피해를 겪은 반면, 남부지역과 제주지역은 강수량이 전년도 대비 20% 밖에 되지 않아 90년만의 최악의 가뭄으로 물 부족현상을 겪으면서 제주도정은 박근혜 정부에 제주지역을 가뭄피해특별재난지역으로 지정해 줄 것을 요청한바 있다.¹⁾ 하지만 제주도정의 건의가 있고 국무회에서 대책을 논의하기로 한 다음날 제주지역에 단비가 내려 제주농심을 달려주었다.²⁾ 이렇듯 자연환경의 감사함을 새삼 느끼게 하는 부분이다. 그렇지만 한반도에서도 북한 지

1) 최근, 제주도정뉴스(2013. 8. 21)에 따르면, 제주지역은 90년만의 최악의 가뭄에 제주 섬이 타들어 가고 있고, 올해 제주지역 가뭄이 지난 6월 28일 이후 기상관측 사상 최대기일인 55 일째를 넘고 있으며, 섭씨 33도를 웃도는 폭염도 39일째 이어지면서 농축산물의 피해확산 예방 및 피해복구를 위한 특별재난지역 선포 및 국고지원을 긴급 건의했다고 한다.

2) 한편, 제주도정뉴스(2013. 8. 23)에 따르면, 제주특별자치도는 제주시 아라동 등 5개 마을은 짝수일, 제주시 해안동 등 6개 마을은 홀수일에만 물을 공급해 왔던 11개 마을을 대상으로 지난 6일부터 시행했던 격일제 제한급수를 23일부터 해제했다.

역은 산업화가 진행되면서 산림녹화 산업 등의 자연환경보전은 뒷전으로 하고 오직 핵무기개발과 군사력 증진에만 몰두하다 식량난에다 물 부족현상까지 겹쳐 주민들의 생활고가 심각한 수준에 이르러 인명피해만이 아니라 자연 파괴까지 발생하고 있다.

종래 북한에서 환경문제가 최초로 제기된 것은 1960년대 제1차 7개년계획으로 중공업우선정책을 강력히 추진하는 과정에서 추진되었다. 특히 중화학공업 위주의 경제개발과 연료부족으로 인한 산림황폐화, 경제특구의 개발 및 촉진으로 인한 산업공해, 광산자원 등의 무질서한 개발로 인하여 대기오염 및 수질오염 등이 심각해지면서 최고지도층으로부터 환경문제에 대한 관심이 촉발되면서부터 환경문제가 제기되었다. 그러나 북한 정부가 정책적으로 환경문제를 다룬 것은 1980년대 중반 이후이며, 북한 환경정책의 기본적인 내용을 담은 환경보호법³⁾은 1986년에 제정되었던 것이다.⁴⁾ 이후 바다오염방지법(1997년), 국토환경보호단속법(1998), 환경영향평가법(2005년), 대동강오염방지법(2005년)과 자연환경보호기금(2005년) 등의 법과 제도를 정비하였다.

한편, 환경문제의 심각화에 따라 국제적 교류협력을 위하여 유엔의 지구온난화방지에 부응하여 교토의정서에 가입하는 등 유엔환경계획(UNEP)회의⁵⁾를 비롯한 국제기관과 함께 지구온난화 방지와 오존층의 보호, 생물 다양성보호를 목표로 하는 활동, 그리고 국제규약에 근거하는 내용을 2005년 개정 환경보호법에 반영하고 있다.⁶⁾

이와 같이 한반도인 북한 지역에서 환경문제가 중요한 문제가 되는 이유는, 남한 지역과 북한 지역은 한반도라는 동일한 지역에 존립기반을 두고 있으며

3) 북한의 환경보호법(1986. 4. 9)은, 3차 [환경파괴현상에 오존층파괴, 지구온난화 신설(제9조), 생물다양성의 보존에 위해행위 금지(제16조), 농약을 비행기로 살포시 국토환경보호기관의 승인 신설(제31조)] 등을 2005. 5. 17.에 수정 보충하였다.

4) 안상현·최성희, "북한의 환경정책과 환경법제", 한국법제연구원, 2009, 200면.

5) 북한은 2004년 8월 27일 유엔환경계획(UNEP)과 유엔개발계획(UNDP)과 함께 북한의 환경 상황에 관한 최초의 보고서인 「북한 : 2003환경생태보고서(DDR Korea: State of the Environment 2003)」를 작성하여 발표한 이후, 대기·수질 등 심각한 환경오염문제의 예방대책과 환경문제의 국제협력을 추진하고 있다.

6) 김정순, "북한 환경보호법의 고찰", 「2010 남북법제 연구보고서(II)」, 한국법제연구원, 2011, 91면.

로 북한 지역의 잘못된 환경정책은 남한 지역에 예상하지 못한 커다란 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 우리가 다른 어떠한 국가보다도 북한의 환경정책과 환경법제에 관하여 관심을 가져야할 필요성 역시 여기에 있다 할 것이다.

따라서 이하에서는 북한지역의 환경정책과 현재까지 제정·개정되어 있는 환경관련법제를 검토한 후 기초자료로 활용하기 위하여 통일 대한민국을 대비한 북한 지역의 환경정책과 환경법제의 정비방안을 검토하고자 한다.

II. 북한의 환경정책 및 국제환경 교류동향

1. 북한의 환경정책의 배경과 변화

풍부한 지하자원을 보유하고 있는 북한지역은 중화학공업의 입지로서 좋은 지역이다. 그렇지만 비교적 일찍부터 중화학공장의 건설과 탄광, 철광, 금광 등의 광산개발이 이루어짐으로써 환경오염이 심각하고 아름다웠던 자연자원 역시 급속도로 훼손되고 있다. 북한의 환경오염실태 가운데 대기·수질·토양·해양 등의 오염과 토양자정능력의 저하, 그리고 동·식물의 남획(濫獲)으로 인한 생태계의 변화에 대하여는 심각하다.⁷⁾ 이러한 현상은 북한이 1960년대부터 추진해 온 '4대군사노선'에 의한 전국토의 요새화, 1976년에 채택된 '자연개조5대방침' 가운데 다락밭 건설사업과 1980년대 10대 전망목표로 추진된 '새땅찾기사업'의 농업진흥책과 같이 양곡양산을 위한 산림파괴 및 토양침식 등 현실적인 경제사정에서 초래되기도 하였다. 그리고 북한 명승지에 새겨지는 김일성·김정일 찬양문구를 '자연바위글밭'이라 하여 기념비 서예의 한 구성분야로서 합리화하고 있는 잘못된 인식에서 기인하지만 무엇보다 근본적인 원인은 소련식 공업화 모델에 입각한 북한의 산업구조와 그에 따른 환경의식

7) 이와 같이 북한지역의 환경오염의 심각성을 언급하고 있는 대표적인 자료는, 손기영, "북한의 환경정책과 환경실태", 「지속적인 성장과 환경보호 정책」, 한국정치학회, 1995; 남영숙, "남북한 환경분야 상호협력방안", 「통일과 환경」, 한국환경기술개발원, 1995; 정희성의, "북한의 환경문제와 통일한국의 환경정책방향", 한국환경기술개발원, 1996. 12.; 안상현·최성희, "북한의 환경정책과 환경법제", 한국법제연구원, 2009.

에서 비롯되었다고 볼 수 있다.⁸⁾

북한의 산업구조는 경공업을 무시한 중화학공업 편중구조로서 환경문제에 관한 한 지극히 위해적인 요인을 원천적으로 간직하고 있다. 이와 같이 중화학공업이 배출하는 각종 오염물질·사회간접자본시설의 부족·환경정화시설의 낙후 등의 현상적인 측면에서 문제가 되어 있다. 또한 북한은 의식적 측면에서는 주민들의 소비부문을 도외시함으로써 야기되는 북한주민의 낮은 환경의식수준이 문제가 되고 있다. 이와 같은 북한의 산업구조와 환경의식수준은 환경문제에 대한 입법적 대체에도 소홀하게 되어 1986년 환경보호법이 제정되기 이전까지는 거의 전무한 실정이었다.⁹⁾

북한은 1960년대까지는 국토건설총계획을 통하여 국토관리사업이나 산림조성사업에 주력하고 있었다. 김일성은 1964년 2월 10일 내무성 및 도시경영성 일군협의회에서 한 연설로 '국토관리사업을 강화할데 대하여'에서 국토건설총계획에 있어서 몇 가지 원칙을 제시하면서 국토관리와 산림조성의 중요성을 강조하고 이를 담당하는 기관으로 내무성을 두었다.¹⁰⁾

위에서 검토한 바와 같이 북한에서 환경문제가 본격적으로 제기된 것은 1960년대 제1차 7개년계획에 따라 중공업우선정책을 강력하게 추진하는 과정에서 중화학공업 단지 건설 등 공업규모의 양적 팽창과 광산자원 등의 무질서한 개발로 인해 대기 및 수질오염 등 산업공해가 심각해지면서부터이다. 이에 따라 1972년 12월에 개최된 '전국자연과학일군대회'에서 김일성은 광공업분야의 공해방지를 언급하면서 공장·기업소를 분산 배치할 것과 주택지구와 공장을 격리 건설하고 각 공장 기업소에 수질오염 및 매연방지설비를 구비하도록 촉구하는 등 환경문제에 관심을 보였다.¹¹⁾ 또한 국토개발과정에서 빚었던 잘못과 그로 인한 환경파괴를 시정하면서 경지면적의 확장과 무절제한 이용을 방지하고, 강·하천 유역의 개발, 토지의 효율적 이용을 위한다는 명분하에

8) 박상철·김창규, 「북한의 문화재보호관계법제」, 한국법제연구원, 1995, 35면.

9) 북한의 환경정책은 환경문제에 대한 인식의 정도 및 그에 대한 대응방안에 따라 크게 두 시기로 구분할 수 있다. 제1기는 해방이후부터 1977년 토지법이 제정에 이르기까지이며, 제2기는 1986년에 환경보호법이 제정되면서부터이다(안상현·최성희, 앞의 논문, 200-201면).

10) 조선로동당, 「김일성 저작선집 18」, 조선로동당출판사, 1982, 168-183면.

11) 조선로동당, 「김일성 저작선집 27」, 조선로동당출판사, 1984, 521-523면.

1976년에 '자연개조5대방침'을 채택하였으며, 바로 다음해인 1977년에는 토지법을 제정하였다. 1980년에는 생활환경보호를 위해 인민보건법을 제정하였다.¹²⁾

한편, 해양자원을 보전·관리하고 개발·이용하며 해양오염을 방지한 경제수역에 관한 정령(1977년)과 경제수역에 있어서 외국인, 외국선박 및 외국항공기의 경제활동에 관한 규정(1978년) 등은 북한이 1970년대 말에 이르러 해양환경오염에 대해서도 관심을 가지기 시작하였음을 보여 준다. 이와 같이 환경정책을 사회와 자연 전반에 걸쳐 총체적·체계적으로 추진할 것이 요구된 70년대는 북한의 환경문제 인식과 그 대책이 본격화되는 환경보호법의 제정이후로 넘어 가는 과도기로 볼 수 있다.

북한은 환경보호법제정을 전후하여 외형적으로 매우 활발한 환경보호정책을 실시하면서 1992년 헌법개정시 이를 명문화하였다. 환경보호법 제정 이후 북한이 시행한 주요한 환경보호시책으로는, ① 환경파괴현상에 오존층파괴 및 지구온난화의 대비(제9조), ② 자연환경보호구 및 특별보호구의 지정(환경보호법 제11조), ③ 10여개의 환경오염 관측소와 기상수문 관측소의 설치, ④ 평양의 평천오수정화장을 비롯한 10여개의 정화장 및 침전지의 설치, ⑤ 순천비닐련합기업소, 남흥청년련합기업소, 상원시멘트련합기업소 등 산업시설에 대한 공해방지시설의 설치, ⑥ 생물다양성의 보존에 위해행위의 금지(제16조), ⑦ 농약을 비행기로 살포시 국토환경보호기관에 사전 승인(제31조), ⑧ 국가환경보호위원회의 설치 등이 있다.¹³⁾

북한은 1990년대에 들어서 경제개방에 대비하여 1980년대 중반부터 외국의 자본과 기술을 유치하기 위해 추진한 합영법¹⁴⁾의 연장선상에서 외국기업의 투자와 기업 활동에 의한 환경오염방지를 위한 법 규정의 정비를 추진하였다. 1992년의 외국인투자법¹⁵⁾과 합영법시행세칙, 1993년의 자유경제무역지대법과

12) 다만 천연자원의 보전과 문화재보호차원에서 1946년의 보물·고적·명승·천연기념물 보존령, 보물·고적 천연기념물 보존에 관한 규정 등을 두었다. 이밖에 1946년 임시인민위원회 보건국 지령으로서 토지·건물의 사용자 또는 관리자의 오물청소 의무, 건물소유자의 배수로 설치 및 수리 의무 등을 규정한 오물청소규칙이 있었다.

13) 정희성의, 앞의 논문, 63면.

14) 북한의 합영법은, 1984. 9. 8. 채택하여 4차에 걸쳐 수정 보충되었다. 2004. 11. 30. 수정 보충된 내용을 보면, 합영기업 창설신청 문건 승인을 50일에서 15일로 단축(제19조)하였으며, 합영기업 창설승인기관으로 도(직할시)인 인민위원회로 단일화(제10조) 하였다

토지임대법, 그리고 1994년의 외국인기업법시행규정과 자유무역항규정 등에 나타는 환경오염 관련규정이 있다. 또한 1995년 12월에는 제5장 제55조로 구성되어 있는 환경보호법시행규정을 채택하였다. 동 규정의 제1장 일반규정에서는 환경보호법 시행규정의 목적과 중요성, 그리고 환경보호사업에 나서는 일반원칙, 제2장은 환경의 보전과 조성이 가지는 특성과 이 사업에 나서는 원칙탐구와 방도 등을 규정하고, 제3장은 환경오염방지사업에 나서는 원칙적인 문제들을, 제4장에서는 환경보호에 관한 지도관리사업이 가지는 중요성과 지도체계, 방법들에 대한 규제를, 제5장에서는 환경피해에 대한 손해배상 및 제재와 관련한 문제들을 규정하고 있다.¹⁶⁾

2. 북한의 국제환경제 교류와 동향

북한은 1963년 5월 국제 자연 및 자연자원보존연맹(IUCN)에 가입하고, 유엔환경계획(UNEP)회의에 1982년부터 참가하고 있다. 그리고 1990년 12월에 평양에서 유엔개발계획(UNDP) 대표 및 환경보호부문 과학자, 기술자들이 참가한 가운데 산업오염의 감시와 예방에 관한 토론회를 개최하였다.¹⁷⁾ 또한 북한은 유엔개발계획이 동아시아 환경사업의 일환으로 대기오염방지 및 재생에너지 기술개발을 위해 동북아환경회의(1991년 7월 몽고 울란바토르)에 한국, 중국, 일본과 함께 참여하였다. 한편 유엔개발계획(UNDP)은 제네바에서 '북한 농업복구 및 환경보호회의(Thematic Roundtable on Agricultural Recovery and Environment Protection in DPR Korea)'(1998년 5월 28~29일)를 주관·개최하였다. 북한은 1992년 6월 브라질 리우데자이루에서 개최되었던 환경과 개발에 관한 유엔대회에 참가해 '리우선언', 2000년까지 지구환경계획을 수록한 '의정21', 대기중 온실효과 가시의 농도를 안정화하기 위한 기후협약, 그리

15) 외국인투자법은, 1992. 10. 5. 채택되어 2004. 11. 30. 2차에 걸쳐 수정 보충되었다. 그 수정 보충 내용으로는 외국인기업은 정해진 지역에 창설운영 가능하도록 하였으며(제3조), 중앙 무역지도기관을 중앙경제협조관리기관으로 개칭하도록 하였다(제16조).

16) 안상현·최성희, 앞의 논문, 202면.

17) 통일부, 「북한개요 2000」, 통일부, 1999, 4780면; 안상현·최성희, 앞의 논문, 202면.

고 생물의 다양성을 보존하려는 생물다양성보존협약에 가담하고 있으나 환경 관련 국제회의에 북한의 활동은 눈에 띄지 않고 있다.¹⁸⁾

북한은 1999년 1월 26일 '유용동물보호법¹⁹⁾을 채택하였는데, 이 법에는 유용동물의 특성, 보호절차와 방법들이 규정되었으며, 특히 보호절차에서 중요한 것으로 유용동물들을 관찰, 등록하고 서식지를 만들어 줄 것을 규정하고 있다. 최근 북한은 세계자연보존연맹 제4차 동아시아 지역회의에 참가하여 북한의 자연환경보전관련 정책 등 현황을 소개하는 '생물다양성협약수행진도(Implementation Progress of the Convention on Biological Diversity in DPRK)'(2002년 3월)라는 제목의 국가보고서를 발표하기도 했다. 또한 국토환경보호 차원에서 1950년대 후반부터 자연보호구역을 설정하여 관리해 오고 있으며, 현재 자연보호구²⁰⁾는 백두산, 묘향산, 오가산, 금강산, 구월산, 칠보산 등 6곳으로 되어 있다. 이 중 백두산은 특별보호구로서 1979년에 국제생물권보호구역으로 확정되어 국제적 보호사업과 연구사업이 진행되고 있다. 이와 함께 동물보호구 15곳, 식물보호구 14곳, 바다새 번식보호구 8곳, 수산자원보호구 4곳, 습지보호구 12곳도 지정하여 관리하고 있다.²¹⁾

Ⅲ. 북한의 환경관련 국토개발법제

북한의 환경법원은 헌법을 정점으로 하고 환경에 관한 기본법인 환경보호법(1986년)을 중심으로 구성되어 있다. 헌법을 비롯한 환경보호법과 국토계획법이 포함될 수 있다. 국토계획법은 2002년 3월 최고인민회의 제10기 5차회의

18) 연합뉴스, 「2002 북한 연감」, 연합뉴스, 2001, 681면.

19) 유용동물이란 사슴, 노루, 산토끼, 산양, 평 등과 같이 '인민경제와 인민생활에 이롭게 쓰이는 동물'을 말한다(『조선말대사전 2』, 사회과학출판사, 1992, 1637면).

20) 『백과전서』(평양: 백과사전출판사): 북한의 자연보호구는 "자연의 모든 요소들을 자연상태 그대로 보호하고 증식시키기 위하여 국가적으로 설정한 구역"을 말한다. 북한은 현재 6개의 자연보호구를 설치하고 있다. 이중 백두산, 묘향산, 오가산 자연보호구는 지난 1959년 3월 내각결정 제29호에 의해서, 금강산, 구월산, 칠보산 자연보호구는 지난 1976년 10월 정무원 결정에 의해서 지정되었다.

21) 통일부, 「북한개요 2000」, 앞의 책, 480면.

에서 채택된 것으로서 국토계획의 작성과 비준, 실행에 있어서 준수되어야 할 제반 절차와 기준을 정한 법률이다. 통상 국토개발과 환경보호의 요구는 상충되는 가치로 인식되고 있는바, 동법에서는 국토개발계획의 수립 및 실행에 있어서 환경문제와의 조화를 모색하기 위하여 개별조항을 두고 있다.

1990년대 들어서면서 경제개방에 대비하여 북한은 80년대 중반부터 외국의 자본과 기술을 유치하기 위하여 추진한 '합영법'의 연장선상에서 외국기업의 투자와 기술활동에 의한 환경오염방지를 위한 법규정의 정비를 추진하였다. 1992년에 제정된 '외국인투자법'과 '합영법시행세칙', 1993년에 제정된 '자유경제무역지대법'과 '토지임대법', 1994년에 제정된 '외국인기업법시행규정'과 '자유무역항규정' 등이 있다. 이들 법령들은 외국인투자관련 법들이라 할 수 있다. 이하에서는 국토계획법을 중심으로 검토하고, 토지법, 산림법, 건설법과 지하자원법, 외국인투자법 등의 주요내용을 검토하기로 한다.²²⁾

1. 국토계획법

북한의 국토계획법²³⁾은 국토계획의 작성과 비준, 실행에서 제도와 질서를 엄격히 세워 국토관리를 계획적으로 하는데 그 목적이 있다(동법 제1조). 국토계획의 범주에 환경관리를 명시하고 있으며 국토계획 작성의 원칙 중 환경파괴금지를 규정하고 있다(동법 제11조). 또한 국토계획 초안의 작성시에는 자연환경의 조성과 보호를 반영하도록 하고(동법 제16조), 국토계획의 실행에서 환경을 국토, 자원과 함께 인민들의 지향과 요구에 맞게 관리하기 위한 대자연개조작업이라는 점을 명시하였다(동법 제23조). 국토를 건설하거나 자원을 개발하려는 기관, 기업소, 단체는 부지조사, 환경영향평가보고서를 환경보호기관에 제출하도록 하고 있다(동법 제26조). 이는 북한이 환경영향평가를 자체적으로 실시하고 있음을 알 수 있으나 환경영향평가의 사례를 찾아볼 수

22) 이하 북한법의 주요내용에서는 우리나라 표기법으로 작성하는 것을 원칙으로 하고, 다만 우리나라 표기법으로 이해하기 어려운 경우에 한하여 북한에서 사용되고 있는 문자로 표기한다.

23) 북한의 국토계획법은 2002년 3월 27일 최고인민회의 법령 제12호로 채택, 2004년 10월 26일 최고인민회의 상임위원회 정령 제742호로 채택하고, 전문 제5장 제41조로 구성되었다.

없어 이러한 규정의 실효성은 없는 것으로 보인다.

2. 토지법

1997년 4월 29일 최고인민회의에서 채택된 토지법은 북한의 토지개혁에서 이룩한 성과와 사회주의적 토지소유관계를 법적으로 고착시키는데 그 주요목적이 있다. 다만 구가는 토지보호, 토지건설사업 등 국토를 개변하며 자연을 정복하기 위한 사업을 국토건설총계획에 따라 전망성있게 조직·진행하여야 하기(토지법 제5조) 때문에 북한이 환경보호정책·수립에 있어서 토지와 관련하여 상당부분 환경보호를 위한 근거법령이 될 수 있고, 토지법을 환경보호법에서 토지와 산림자원을 비롯한 자연환경을 꾸리고 보호관리(환경보호법 제9조)하는 규범으로 규정하기 때문에 토지법은 북한의 환경보호관리법제로 보아야 할 것이다.²⁴⁾ 그러나 토지법 제정 당시 환경보호법을 예견할 정도의 사회경제현실이 아니었기 때문에 반환경보호적 조항도 상당하다. 특히 다락밭²⁵⁾을 만드는 것은 농작물의 수확고를 높이기 위한 중요한 방도의 하나이다 라는 내용은 오늘날 북한의 수해피해 외에 각종 환경오염의 주원인이 되고 있는 것에 비추어 환경보호에 있어서 현실성이 없다고 할 수 있다.

토지법은 국토건설총계획이란 국토를 인민경제발전과 인민들의 복리증진에 맞게 합리적으로 개발이용하고 정리미화하며 나라의 전반적 살림살이를 전망성있게 계획적으로 꾸려나가기 위한 국토건설의 통일적이며 종합적인 전망계획을 말한다. 국토건설총계획을 세우는데서 지켜야할 원칙으로 4가지를 들고 있다(토지법 제15조).

첫째, 국토건설과 자원개발에서 농경지를 침범하지 말며, 그것을 극력 아끼고 보호하도록 한다. 둘째, 도시의 규모를 너무 크게 하지 말며, 작은 도시형태로 많이 건설하도록 한다. 셋째, 나라의 각이한 지대들의 기후풍토적 특성을 고려하도록 한다. 넷째, 나라의 인민경제 발전방향과 각이한 지역들의 경제발

24) 박상철·김창규, 『북한의 환경보호관계법제』, 한국법제연구원, 1995, 28면.

25) 다락밭이라 함은 둔덕이나 비탈진 곳에 층이 지게 만드는 밭을 말한다(조선말대사전 1, 사회과학출판사, 1992, 671면).

전 전망에 맞게 과학적으로 세우도록 한다. 그리고 국토건설총계획의 전망기간을 30~50년으로 하도록 하고 필요에 따라 전망기간을 이보다 짧게 정할 수도 있도록 하고 있다(동법 제16조). 또한 국토건설총계획에 포함되는 내용을 규정하고 있다. ① 혁명전적지, 혁명사적지를 잘 꾸리며 보호하기 위한 대책을 강구한다. ② 토지를 정리개량하고 보호하며, 새땅을 얻어내며 간석지를 개간 이용하기 위한 방향과 대책을 강구한다. ③ 산림조성방향과 보호 및 그 이용과 이로온 동식물을 보호하기 위한 대책을 강구한다. ④ 강하천, 호소, 저수지의 건설 및 정리 방향, 큰물 피해를 막기 위한 시설물의 배치 및 종합적 이용 대책을 강구한다. ⑤ 교통운수, 전기, 체신망과 그 시설물의 합리적 배치를 강구한다. ⑥ 지하자원의 개발구역과 공업, 농업, 기업소들을 배치할 위치와 규모를 강구한다. ⑦ 도시와 마을, 휴양지, 요양지의 위치와 규모, 명승지, 천연기념물 및 문화유적물의 보호대책을 강구한다. ⑧ 연안, 영해를 종합적으로 개발이용하기 위한 방향과 연안을 아름답게 정리하여 수산자원을 보호하기 위한 대책을 강구한다. ⑨ 공해현상을 미리 막기 위한 대책을 강구한다(제17조).

3. 산림법

1990년대 들어서 제정된 북한의 산림법(1992년)²⁶⁾·지하자원법(1993년)²⁷⁾·건설법(1993. 12. 11)은 그 입법목적은, 산림법은 산림조성과 보호, 산림자원이용에서 규율과 질서를 엄격히 세워 국가의 산림정책을 관철하는데 있다고 하고, 지하자원법은 지하자원의 탐사, 개발, 이용에서 규율과 질서를 세워 사회주의경제건설을 다그치고 인민생활을 높이는데 있으며, 건설법은 건설총계획 작성과 실현, 건설 설계와 시공, 건설무의 준공검사에서 규율과 질서를 세워 사회주의적 확대재생산의 높은 속도를 보장하고 인민들의 물질문화생활을

26) 북한의 산림법은, 주체81(1992)년 12월 11일 최고인민회의 법령 제9호로 채택, 3차례의 주체94(2005)년 8월 2일 최고인민회의 상임위원회 정령 제1235호로 수정 보충하였으며, 제5장 제47조로 구성되었다.

27) 북한의 지하자원법은, 주체82(1993)년 4월 8일 최고인민회의 법령 제14호로 채택, 4차 주체86(2007)년 5월 8일 최고인민회의 상임위원회 정령 제2277호로 수정 보충되고, 제5장 제51조로 구성되었다.

높이는데 이바지 하는데 있다고 있는데 이는 환경보호관계법제와는 전혀 무관하지만 토지법과 마찬가지로 이들 내용 중 환경보호규정들이 있기 때문에 넓게 북한의 환경보호법제의 범주에 속하는 것으로 볼 수 있다. 산림토지와 동·식물 자원에 관하여 규정하고 있는 산림법 중 기관, 기업소, 단체와 공민은 산림구역에 도로, 건물, 시설물 같은 건설할 수 없으며 산림구역에서 산을 일구거나 돌을 캐거나 흙을 파내어 산림보호사업에 지장을 주는 행위를 하지 말아야 하며(동법 제25조), 국토의 관리기관, 임업기관과 해당 기관, 기업소, 단체는 무더기비,²⁸⁾ 사태 같은 자연피해로부터 산림을 보호할 수 있게 사방야계공사²⁹⁾를 계획적으로 하고 그 시설물을 정상적으로 보수·정비하여야 한다(동법 제26).

국토관리기관과 임업기관은 자연보호림구에서 전형적인 산림생태지역을 보존하고 희귀한 동식물자원을 보호·증식시켜야 한다. 자연보호림구가 아니라도 동식물자원을 보호·증식시킬 필요가 있을 때에는 일정한 기간 해당 산림구역에서 짐짐승의 방목과 동·식물의 사냥, 채취를 금지시킬 수 있다(동법 제27조). 산짐승, 산새를 사냥하려는 기관, 기업소, 단체와 공민은 국토관리기관의 허가를 받으며 제정된 사냥질서를 지켜야 한다(동법 제37조). 또한 북한은 산림을 보호하기 위하여 화전을 일구하는 것과 산에 불을 놓은 것을 금지하고 있으며 경제림조성사업의 중요성을 강조하고 있다.

4. 건설법과 지하자원법

건설법(1993년)³⁰⁾은 건설총계획을 토지법상 국토건설총계획에 따르도록 하

28) 무더기비란 짧은 시간 동안에 내리는 많은 양의 비, 저기압, 태풍 따위가 지나갈 때에 200 mm 이상 내리는 비를 말한다.

29) 사방야계공사(沙防野溪工事)란 북한어로 여러 원인에 의하여 발생하는 산사태 따위를 예방하고, 토지를 보호하며 홍수의 피해를 막기 위하여 하천을 정리하는 일을 말한다.

30) 북한의 건설법은, 주체82(1993)년 12월 10일 최고인민회의 법령 제20호로 채택, 주체88(1999)년 1월 14일 최고인민회의 상임위원회 정령 제350호로 수정보충, 주체90(2001)년 9월 27일 최고인민회의 상임위원회 정령 제2593호로 채택, 주체91(2002)년 6월 24일 최고인민회의 상임위원회 정령 제3115호로 수정보충, 주체95(2006)년 9월 19일 최고인민회의 상임위원회 정령 제1968호로 수정보충, 주체96(2007)년 12월 11일 최고인민회의 상임위원회 정령 제

고 있으며(제1조) 다음과 같이 주요한 원칙을 규정하고 있다. ① 건설분야의 기본원칙으로, 조선민주주의인민공화국에서는 올바른 건설정책에 의하여 도시와 농촌건설, 항만건설, 관개건설 같은데 큰 힘을 넣어 만년대계의 기념비적 건축물과 현대적인 공장, 기업소, 살림집, 시설물을 수많이 건설하고 인민들에게 자주적이며 창조적인 생활조건을 훌륭히 보장하여주고 있다. 국가는 건설부문에서 이룩한 성과를 공고히 하며 생산적 건설과 비생산적건설의 균형을 보장하면서 도시살림집과 농촌문화주책을 국가부담으로 건설하여 준다(제2조). ② 건설의 계획화원칙으로, 건설은 항구적으로 계속되는 중요한 사업이다. 국가는 건설을 통일적으로 장악하고 전망성있게 계획적으로 진행한다(제3조). ③ 건설의 주체성원칙으로, 건설을 인민들의 지향과 요구에 맞게 하는 것은 국가가 견지하고 있는 일관한 원칙이다. 국가는 건설을 나라의 구체적 현실과 자연지리적조건, 인민들의 수요와 생활감정, 풍습에 맞게 하도록 한다(제4조). ④ 건설의 집중화, 효과성제고 원칙으로, 국가는 건설에서 선하부구조, 후상부구조건설원칙을 철저히 지키며 중요대상건설에 역량을 집중하여 건설물의 조업기일을 보장하고 투자의 경제적 효과성을 높이도록 한다(제5조). ⑤ 건설의 공업화, 현대화원칙으로, 국가는 기술혁명을 다그쳐 건설부문의 물질기술적 토대를 강화하고 건설의 공업화, 현대화수준을 끊임없이 높여나가도록 한다(제6조). ⑥ 건설의 정규화, 정상화원칙으로, 국가는 건설을 정규화, 정상화하여 건설사업에서 제도와 질서를 세우며 건설의 속도와 질을 높이고 건설비를 낮추도록 한다(제7조). ⑦ 건설의 과학화원칙으로, 국가는 건설부문에 필요한 과학기술인재를 전망성있게 양성하며 과학연구사업을 강화하고 건설공법을 비롯한 앞선 과학기술의 성과를 건설에 널리 받아들여도록 한다(제8조). ⑧ 건설분야의 교류와 협조에 대하여, 국가는 건설분야에서 세계 여러 나라, 국제기구들과의 교류와 협조를 발전시킨다(제9조) 등을 규정하고 있다.

한편, 북한의 지하자원을 개발하는 기관, 기업소, 단체와 공민은 지하자원 개발과정에 국토와 자원, 자연풍치를 비롯한 주민들의 생활환경과 동식물의 생태환경을 파괴하는 행위를 하지 말아야 한다(지하자원법 제31조)고 규정하

2482호로 수정 보충하였으며, 제6장 53조로 구성되었다.

고 있는 것과 동시에 시공과정에 자연환경을 파괴하거나 오염시키는 행위를 하지 말아야 한다는 규정을 한 법률들은 건설법 및 주요 환경보호관련법규에 규정되어 있다.

5. 외국인투자법

1992년 북한은 외국인의 투자유치와 기업활동을 위한 대외개발정책의 일환으로 외국인투자법제들을 대대적으로 제정 내지 개정하였는데 향후 예측되는 외국기업의 투자와 기업활동에 의한 환경오염을 방지하기 위하여 관련조항들을 두고 있다. 외국인투자법³¹⁾의 구체적 내용은, 민족경제 발전과 나라의 안전에 지장을 주거나 경제적·기술적으로 뒤떨어지고 환경보호의 요구에 저촉되는 대상의 투자는 금지하거나 제한한다(외국인투자법 제11조). 조선민주주의 인민공화국 영역안에 환경을 오염시키거나 사람과 동식물, 자연자원에 피해를 줄 수 있는 합영기업은 창설할 수 없다(합영법시행세칙 제5조). 북한은 신의주특별행정구역에서 토지와 자연부원의 침해를 허용하지 않는다(신의주특별행정구기본법 제12조). 나라의 안정과 주민들의 건강, 환경보호에 해를 주거나 경제기술적으로 뒤떨어진 부문의 투자는 할 수 없다(동법 제29조). 북한은 환경보호법에서 거의 모든 분야의 환경관련 규정을 두고 있으나 산발적이어서 과연 규범력을 가지는 법령인지가 의문이다.³²⁾

IV. 북한의 환경보호 관련법제

앞에서 검토한 바와 같이 개발관련 법률들과 달리 북한은 중화학공업위주의 경제개발과 연료부족으로 인한 산림황폐화 현상, 경제특구의 개발 및 촉진

31) 북한의 외국인투자법은, 주체81(1992)년 10월 5일 최고인민회의 상설회의 결정 제17호로 채택, 6차에 걸쳐 주체100(2011)년 11월 29일 최고인민회의 상임위원회 정령 제1991호로 수정 보충되고, 전문 제22조로 구성되었다.

32) 김승열·임규홍, 앞의 논문, 238면.

등으로 인한 산업공해의 문제 등 환경오염문제가 심각한 수준으로 대두됨에 따라 이에 대응할 법적·제도적 기반조성이 필요하여 환경보호법(1986년)을 제정한 이후 문화유물보호법(1994년), 바다오염방지법(1997년), 국토환경보호 단속법(1998년), 환경영향평가법(2005년), 대동강오염방지법(2005년) 등이 제정되었고, 이를 시행하기 위하여 자연환경보호기금을 설립(2005년)하였다. 이 하에서 환경보호법을 중심으로 환경보호 관련법제를 살펴보기로 한다.

1. 환경보호법

(1) 구성 및 적용범위

1986년 4월 9일에 최고인민회의 제5기 제7차회의에서 채택한 환경보호법³³⁾은 북한의 환경보호관계법제의 기본법에 해당되는 것으로서, 제1장 환경보호의 기본원칙, 제2장 자연환경과 보존과 조성, 제3장 환경오염방지, 제4장 환경보호에 대한 지도관리, 제5장 환경피해에 대한 손해배상 및 제재 등 총 5장 52개조로 구성되어 있다.

환경법제의 입법방식은 크게 모든 사항을 하나의 법률에 총괄적으로 규정하는 단일법 형태와 오염매체별 또는 규제대상별로 여러 개의 독립된 법을 제정하는 복수법 형태로 구분할 수 있는데 대부분의 선진국들은 복수법 형태를 취하고 있으며 정부가 주도하는 개발도상국의 경우는 대체적으로 단일법 형태를 취하고 있다. 북한의 경우 아직 환경문제에 대한 인식과 법제 수준이 개발도상국형태이어서 환경보호법이라는 단일법 형태를 취하고 있다.³⁴⁾ 다만 토지·산림자원 등과 같은 자연환경에 관하여는 이 법 제9조에서 토지법에서 규정하도록 위임하고 있으나 이 경우도 토지법이 토지·산림자원 등과 같은 자연환경에 대한 개별 환경보호법제이기 보다는 북한의 토지정책에 관한 규정인 토지법 중 관련법령에 불과하다.

33) 북한의 환경보호법의 주요내용에 관하여 자세하게는 김정순, 앞의 논문, 96-116면 참조.

34) 박상철·김창규, 앞의 책, 18면.

환경보호법 적용범위에 대하여는 대기와 물, 토양, 생물을 비롯한 환경을 손상, 파괴 및 오염으로부터 보호하기 위한 원칙과 질서를 규제하는 것으로 규정하고 있으며(동법 제9조), 이 법에서 규제하지 않은 토지와 산림자원을 비롯한 자연환경을 꾸리고 보호·관리하는 질서는 북한의 토지법³⁵⁾에 따르도록 하고 있다.

(2) 환경보호의 기본원칙

북한은 환경보호가 나라의 융성변영이나 민족의 장래와 관련된 중대한 문제의 하나라고 하면서 오늘날 환경을 오염, 손상, 파괴하는 공업의 개발 및 운영, 무기 저장과 사용을 엄격히 금지시키고 있는 것은 보편적인 것이라고 한다. 북한의 환경보호법은 제1장 환경보호의 기본원칙에서 국가의 역할(제1조 내지 제4조, 제6조), 인민의 의무(제5조), 반핵주의(제7조), 환경정책의 국제화(제8조), 적용범위(제9조) 등을 규정하고 있다. 북한에서 환경을 보호하는 것은 인민대중에게 자주적이며 창조적인 생활환경을 보장하여 주기 위한 숭고한 사업이며, 국가는 인민들에게 문화 위생적인 환경과 노동조건을 마련해 주기 위하여 나라의 환경을 보호 관리하는 사업에 깊은 관심을 가지는 것을 기본원칙으로 하고 있다(제1조).

가. 국가의 역할과 인민의 환경보호관리의무

북한의 환경보호법은 환경을 보호하는 사업은 사회주의, 공산주의 건설에서 항구적으로 틀어쥐고 나가야 할 중요한 사업으로 규정하고, 조선노동당의 영도 밑에 경제발전에 따른 환경대책을 따르며 이에 대한 투자를 계속적으로 늘리는 것을 국가의 역할로 정의하고 있다(제1조 및 제2조). 그 구체적이 역할로서 환경보호관리사업의 계획적 전망, 산업시설의 재배치, 공해방지대책의 수립, 환경보호 과학기관에 대한 지도강화 등을 명문화하고 있다(제3조, 제4조 및 제6조). 북한의 환경보호법은 환경을 보호 관리하는 것을 전체 인민의 신

35) 북한의 토지법은, 주체66(1977)년 4월 29일 최고인민회의 법령 제9호로 채택, 주체88(1999)년 6월 16일 최고인민회의 상임위원회 정령 제803-1호로 수정, 제6장 제80조로 구성되었다.

성한 의무로서 천명하고 인민이 조국의 강산과 향토를 사랑하는 사회주의, 애국주의 교양사업들을 국가로 하여금 강력히 추진하도록 권고하고 있다(제5조). 환경보호에 관한 인민의 구체적인 의무가 무엇인지는 알 수 없으나 모든 인민은 자연보호 운동과 국가가 주관하는 환경보호 사업이나 환경교육 프로그램에 자발적으로 참여하도록 하고 있다.³⁶⁾

나. 환경정책의 국제화와 반핵주의

북한은 환경정책의 국제화를 지향하는 의미에서 환경보호법 제8조에서 국가는 북한을 우호적으로 대하는 모든 나라들과 환경보호분야에서 과학 기술 교류와 협조를 발전시킨다고 규정하고 있다(제8조). 북한은 환경관련 국제협약에도 가입하고 있으며, UNEP의 북서태평양해양보전계획(NOWPAP)의 제1차회의(1991. 10. 블라디보스톡)와 제2차회의(1991. 10. 북경)에 북한은 한국, 일본, 중국, 러시아 등과 함께 참가하여 사업추진의 원칙에 합의하기도 했다. 그러나 제3차회의 이후에는 참가하지 않고 있다. 북한은 1992년 6월 리우회의(UNCED)에 참가하여 국가보고서도 제출하였고 리우선언, 의제21, 기후변화 협약, 생물다양성협약 등에 가담하고 있다. 그러나 환경관련 국제회의에서 북한의 활동은 핵무기개발문제가 쟁점화되면서 자취를 감추고 있다.³⁷⁾

북한은 지난 1995년 오존층보호를 위한 비엔나협약(1985년)과 오존층 파괴 물질을 프레온 등에 대한 생산 및 사용규제에 관한 몬트리올 의정서(1989년)를 각각 비준하였으며, 2001년 9월 16일 몬트리올 의정서와 수정안에 포함된 오존층 파괴물질 감축계획을 철저히 실행함으로써 환경보호사업에 있어 민족적 의무와 국제적 의무를 성실히 이행해 나갈 것이라고 강조한바 있다.³⁸⁾

북한의 환경보호법 제7조에서 “핵무기, 화학무기의 개발과 시험, 사용을 금지하며 그로 인한 환경피해를 막는 것은 세계인민들의 한결같은 지향이며 요

36) 북한의 조선자연보호연맹에서는 오존층이 갖는 의의, 오존층 파괴의 원인과 후과(좋지 않은 결과), 오존층의 보호방도 등에 대한 해설과 강연 등 다양한 선전활동을 벌였다(연합뉴스, 2001. 9. 18).

37) 김승열·임규홍, 앞의 논문, 203면.

38) 1987년 9월 오존층파괴물질의 생산 및 소비감축을 내용으로 하는 몬트리올 의정서가 채택되었다. 이 협약의 주요내용으로는 프레온가스 사용을 2000년까지 전면규제 하는 것이었다.

구이다.”라고 규정하고, 환경정책이 반핵주의를 선언과 동시에 “조선민주주의 인민공화국은 조선반도와 그 주변에서 핵무기, 화학무기의 개발과 시험, 사용으로 나라의 환경이 파괴, 오염되는 현상을 반대하여 투쟁한다.”고 규정하고 있다. 그러나 핵무기 개발과 시험, 사용 등을 전제로 한 최근 북한 핵정책을 감안할 때 환경보호법 제7조의 규정은 단순한 선언적 규정을 일탈한 정치적 선전규정으로 보인다.³⁹⁾

(3) 자연환경의 보존과 조성

가. 자연환경보호구 및 특별보호구의 지정

북한의 환경보호법은 제10조 내지 18조에서 우리나라 자연환경보전법에 해당하는 다양한 자연생태계를 보전하고 보호할 가치가 있는 생물종의 멸종을 방지하는 자연환경보존법의 입법목적과 유사한 목적을 갖는 규정들이다. 북한의 환경보호법은 자연환경을 국가적으로 보존하기 위하여 정무원에서 정하는 자연환경보호구와 특별보호구를 두고 국토관리기관과 자연보호과학기관, 지방행정기관은 자연환경보호구와 특별보호구에서 동식물의 변화, 지형과 수질의 변화, 기후변동을 비롯한 자연환경의 변화상태를 체계적으로 조사하여 등록하며 필요한 보호 관리대책을 세우도록 하고 있다. 환경보호법은 자연환경을 보호하기 위하여 자연환경보호구와 특별보호구안에서는 자연환경을 원상태로 보존하고 철저히 보호관리하는데 지장을 주는 행위를 할 수 없도록 하고 있다(제12조).

나. 자연풍치 손상 및 파괴금지

북한의 환경보호법은 제13조에서 “기관, 기업소, 단체 및 공민은 도시와 마을, 도로와 철길주변, 호수가와 강변의 충치림을 베거나 명승지와 바다기슭에 솔밭, 해수욕장, 기암절벽, 우아하고 기묘한 산세, 풍치 좋은 섬을 비롯한 자연 풍치를 손상, 파괴하지 말아야 한다.”고 명시하고 있다.

39) 박상철·김창규, 앞의 책, 19면.

다. 명승고적과 천연기념물의 보호

북한의 환경보호법 제14조에서 “기관, 기업소, 단체 및 국민은 명승지와 관광지, 휴양지에 탄광, 광산을 개발하거나 환경보호에 지장을 주는 건물, 시설물을 짓는 것과 같은 행위를 하지 말며, 동굴, 폭포, 옛 성터를 비롯한 천연기념물과 명승고적을 원상태로 보존하여야 한다.”고 규정하고 있다. 북한의 명승고적과 천연기념물의 보존을 위한 최초의 법률로는 1948년 9월 9일 ‘조선민주주의인민공화국’을 수립하기 이전인 1946년에 북조선임시인민위원회의 김일성 위원장과 강랑욱 서기장의 이름으로 「보물·고적·명승·천연기념물의 보존령」과 그 시행규칙 및 시행수속이 있었다.⁴⁰⁾ 이 후 북한은 내각결정으로 「물질문화유물보존에 관한 규정」을 공포하여 문화유물에 관한 관리체계를 갖추었으나 1970년대 주체사상의 등장으로 민족고유의 문화유산에 대한 북한의 문화구조는 김일성, 위상문화로 변질되기 시작하였다. 북한 전역에 김일성 동상, 혁명전적지, 혁명사적지, 혁명박물관, 혁명관 등 각종 기념관이 세워지고 많은 문화유물이 김일성 숭배 및 사상교양장소로 전락하게 되었다. 1990년대에 들어서 북한은 명승고적과 천연기념물의 보존 등에 관한 규정들을 제정하였는데 1990년에 제정된 「명승지의 보호관리 및 이용에 관한 규정」, 「천연기념물의 보호관리에 관한 규정」과 1992년의 「역사유적과 유물보호에 관한 규정」이 있다. 또한 위 규정들의 기본법적 성격을 가지고 있는 「문화유물보호법」을 1994년 4월 7일에 채택하였는데 동법은 문화유물을 보존·계승발전시켜 인민들의 민족적 긍지와 자부심을 높이는데 그 입법목적을 두고 있다.

라. 지하개발의 제한 및 지하수의 보존 등

북한의 공업화정책에 있어서 채취공업(석탄공업, 광업, 원유 및 가스채굴업, 임업, 어업 등)의 중요성은 매우 크다고 할 수 있다. 그러나 이러한 정책이 환

40) 박상철·김창규, 앞의 책, 23면: 이 영은 건조물, 전적, 고적, 회화, 조각, 공예품 등 역사적 가치가 있거나 폐총, 고적, 사지, 요지, 경승토지, 동식물, 지질, 광물 등 학술연구의 자료가 될 만한 것을 위원장이 고적, 명승 또는 천연기념물로 지정할 수 있도록 하고 있고 동산문화재인 보물 또는 보물에 준할만한 역사적·예술적 중요성이 인정되는 물건을 외국 또는 타도로 수출·반출·파괴·훼손·은닉함을 금지하고 있으며, 이에 위반할 경우 강력한 처벌과 제재를 가하도록 하고 있다.

경에 피해를 줄 때에는 미리 대책을 세우거나 그 개발을 제한하고 있다. 그리고 땅이 꺼져 피해를 줄 수 있는 곳에서는 지하수를 뽑아 쓸 수 없도록 하고 있다(환경보호법 제15조). 그러나 북한은 함경북도 무산공산에서 철광석 폐기물을 그대로 방류하여 두만강을 오염시키는 행태를 볼 수 있다.

또한 북한은 환경을 조성하기 위하여 기르는 날짐승과 길짐승은 잡을 수 없도록 하고 북한에만 있거나 이로운 야생동물과 주중생물은 해당 환경보호 감독기관의 허가없이 잡거나 뜯을 수 없고 모든 공민은 야생동물과 수중생물의 균형을 변화시키며 근로자들의 문화정서생활에 지장을 주는 행위를 할 수 없도록 하고 있다(동법 제16조). 그리고 인민들의 문화휴식터를 조성하고 관리하기 위하여 나무와 잔디를 심어 녹지면적을 늘리도록 의무규정을 두고 있다(동법 제17조).

(4) 환경오염방지

북한의 환경보호법은 제3장에서 환경오염방지에 관하여 일괄적으로 규정하고 있는데 중국의 환경보호관계법제가 대기오염방지법, 수질오염방지법, 환경소음오염방지법 등에 규정하고 있는 것과는 대조적이다. 북한의 환경보호법은 환경오염을 사전에 예방하는 것을 공해방지의 선결조건으로 천명하며 정무원으로 하여금 환경보호한계기준과 오염물질의 배출기준 및 소음, 진동기준을 정하도록 하고 있다. 그러나 그 기준은 알 수 없는 상태이다. 환경오염의 규제대상으로는 대기오염, 물오염(해양오염 포함),⁴¹⁾ 농약오염, 방사성물질오염, 소음·진동공해 등을 규정하고 있다. 이 외에도 환경보호법에서는 수입규제와 공장지역배치 및 국가환경의 개선을 위하여 오염된 물고기, 과일을 비롯한 식료품과 짐짐승 먹이는 수입할 수 없다. 해당 기관, 기업소, 단체 및 공민은 식료품을 생산하거나 취급하는 과정에 그것이 오염되지 않도록 하고 있다(동법 제34조).

또한 지방정권기관과 국토관리기관, 해당기관은 주민들의 건강에 해를 주는

41) 북한의 바다오염방지법은, 주체86(1997)년 10월 22일 최고인민회의 상설회의 결정 제99호로 채택, 주체88(1999)년 1월 14일 최고인민회의 상임위원회 정령 제350호로 수정되었다.

공장, 기업소를 도시 밖으로 나가며 화물수송 도로와 철길을 주민구역 밖으로 돌리거나 지하에 넣어야 하고, 오염피해를 받는 살림집은 생활환경이 좋은 곳으로 옮기도록 하고 있으며, 도시의 중심에는 공해를 일으킬 수 없으며 공해막이시설을 갖추지 않은 건물이나 시설물을 사용할 수 없도록 하고 있다(동법 제37조). 그리고 쓰레기처리와 관련하여 나뭇잎과 오물을 도시주민구역과 주요 도로 주변에는 불태우지 말도록 하고 정해진 곳에 모아 처리하되 도시관리기관과 해당기관이 수시로 운반하도록 하고 있다(동법 제23조). 이 규정으로 미루어 볼 때 북한은 아직 폐기물을 적정 소각장에서 소각하거나 매립하는 것이 아니라 도시 근교에서 이를 태우거나 단순 매립하는 것으로 보인다.⁴²⁾

(5) 환경보호에 대한 지도관리체계

북한은 환경보호정책을 수행하기 위한 행정조직 및 그 체계에 관하여 비교적 상세하게 밝히고 있다. 환경보호에 대한 지도관리체계를 크게 감독사업부문·조직지도사업부문·지도관리협조부문 등 세 부분으로 나누고 있다.

첫째, 환경보호에 대한 조직지도사업부문에 있어서 통일적 지도는 조선노동당 영도하에 내각이 주도하며 환경보호에 대한 집체적 주도를 보장하고 필요한 대책을 제때 세우기 위하여 내각산하에 비상설기구인 환경보호위원회를 두고 있다(동법 제39조). 이에 따라 1993년 2월 국가환경보호위원회를 정무원 산하에 비상설기구로 신설하였으며 1996년 10월에는 동 기구를 정식 정무원기구인 국토환경보호부로 개편하였다. 현재는 1999년 3월에 개편된 도시경영성과 국토환경보호성이 환경정책의 수립과 환경보호업무를 담당하고 있다.

둘째, 환경보호에 대한 감독사업은 국토관리기관과 부문별 환경보호감독기관들인 위생방역기관, 방사선감독기관 및 해당 권한 있는 기관이 한다(동법 제40조). 해당 권한 있는 기관으로는 정무원을 비롯한 중앙기관과 국토관리기관, 지방정권기관, 국토계획기관과 해당 설계심사기관, 준공검사기관과 준공검사에 참가하는 기관, 교육기관과 출판보도기관이 있다. 이들 각 기관의 구체적

42) 김승열, 임규홍, 앞의 논문, 215면.

인 담당업무는 동법 제42조 내지 제46조에 규정하고 있다. 또한 북한에서 환경정책의 실질적인 집행을 담당하는 기구로는 환경보호 및 토지행정총국이 있는데, 이 기구는 환경감시와 감독의 역할을 담당하고 있다.

셋째, 환경보호 지도관리를 위한 협조부문에 대하여 해당 기관, 기업소, 단체는 환경을 보호하기 위한 감독 및 측정 사업과 관련하여 환경보호감독기관과 환경보호측정기관이 요구하는 자료와 필요한 사업조건을 보장하여야 하고 국가계획기관과 자재공급기관, 재정은행기관, 노동행정기관은 환경을 보호하는데 필요한 설비, 자재, 자금, 노력을 제때에 원만히 보장하도록 한다(동법 제41조).

(6) 환경침해에 대한 손해보상 및 제재

북한은 환경피해에 대한 구제 및 제재로서 손해배상, 손실보상, 원상회복, 억류, 벌금, 행정 및 형사적 책임 등 다양하게 규정하고 있으나 법적 책임의 내용과 절차에 대하여는 구체적인 언급이 없다. 동법은 손해보상⁴³⁾ 또는 손실보상⁴⁴⁾이란 용어를 함께 사용하고 있으며 그 개념의 구별도 명확하지 않는 것이 특징이다. 그리고 북한은 외국의 배 또는 사람이 대기과 물을 오염시켰을 경우에도 동법을 적용하여 배 또는 사람을 억류하며 손해를 보상시키거나 벌금을 내도록 하고 있다(동법 제50조). 또한 환경보호감독기관은 환경보호질서를 어기고 진행하는 대상건설, 공장의 운영과 운전기계의 운행 중지시키거나 해당 건물, 시설물을 철수시킬 수 있으며 위법행위를 하는데 쓴 물자 생산물을 회수하며 환경을 심히 손상, 파괴, 오염시켜 엄중한 결과를 일으킨 기관, 기업소, 단체의 일군과 책임있는 공임에게는 정상에 따라 행정적 또는 형사적 책임⁴⁵⁾을 지도록 하고 있다(동법 제51조 및 제52조).

43) 환경을 손상, 파괴, 오염시켜 사람의 건강과 국가 및 사회협동단체, 공민의 재산에 해를 끼친 기관, 기업소, 단체 및 공민은 그 손해를 보상하여야 한다(동법 제47조).

44) 환경보호질서위반으로 손해를 본 기관, 기업소, 단체 및 공민은 손해를 준 기관, 기업소, 단체 및 공민에게 손해보상을 청구할 수 있다. 또한 환경보호시설을 어겨 국토와 자원에 피해를 주었을 때에는 환경보호감독기관이 해당한 손실을 보상시킨다(동법 제48조 및 제49조).

45) 북한 형법은, 주제 98(2009)년 4월 형법 제89조(국가재산몰탈죄) 국가 및 사회협동단체에

2. 문화유물보호법

북한의 문화재보호법제는 문화재 내지 문화유물을 원상태로 보전하는 것을 목적으로 하고 있다. 북한의 문화재보호법은 환경보호와 상당한 연관성을 갖게 된다. 역사유적과 역사유물이 보호·관리에 적용되는 문화유물보호법(1994년)⁴⁶⁾과 기념물(자연물)을 대상으로 하는 천연기념물의 보호관리에 관한 규정(1990년), 그리고 명승지의 보호관리를 위한 명승지의 보호관리 및 이용에 관한 규정(1990년) 등이 있다.

3. 바다오염방지법⁴⁷⁾

북한의 바다오염방지법은 전문 제25조로 구성되어 있으며, 바다오염방지사업에서 일정한 규율과 질서를 엄격하게 세워 바다의 수질과 자원을 보호하는데 그 목적을 두고 있다(제1조) 국토환경보호기관과 해당 기관은 현대적인 물질 기술적 수단을 갖추고 바다오염방지사업을 계획적으로 하도록 하고 있다(제2조). 국가는 바다의 일정한 수역을 특별히 보호하기 위하여 수질보호구역의 사업을 내각이 정하도록 한다(제3조).

해안에 항, 연유저장고, 원자력발전소 같은 것을 건설하려는 기관, 기업소, 단체는 환경영향평가문건을 작성하여 국토환경보호기관에 제출하여야 하고, 국토환경보호기관은 환경영향평가문건을 검토하고 해당 시설물의 건설을 합의해주어야 한다(제5조). 해안에 미광, 광재, 오물 같은 것을 버리려 한 경우 국토환경보

서 재산을 훔친 자는 2년 이하의 노동단련형에 처한다. 장상이 무거운 경우에는 2년 이하의 노동교화형에 처한다. 공모하여 또는 대량의 국가 및 사회협동단체재산을 훔친 경우에는 9년이하의 노동교화형에 처한다. 특히 대량의 국가 및 사회협동단체재산을 훔친 경우에는 9년이하의 노동교화형에 처한다.

- 46) 북한의 문화유물보호법은, 주체83(1994)년 3월 24일 최고인민회의 상설회의 결정 제46호로 채택, 주체88(1999)년 1월 21일 최고인민회의 상임위원회 정령 제372호로 수정, 전문 제6장 제52조로 구성되었다.
- 47) 북한의 바다오염방지법은, 주체86(1997)년 10월 22일 최고인민회의 상설회의 결정 제 99호로 채택, 주체88(1999)년 1월 14일 최고인민회의 상임위원회 정령 제350호로 수정되었다. 이 법은 전문 제25개조로 구성되었다.

호기관의 승인을 받고 지정된 장소에 버려야 한다(제7조). 농약을 사용하는 기관, 기업소, 단체는 농약이 바다로 흘러들어가지 않도록 하여야 한다(제9조).

해당 기관, 기업소, 단체는 배의 종류와 톤수에 따르는 오염방지설비를 갖추어야 한다. 정해진 오염방지설비를 갖추지 않은 배는 항해할 수 없다(제11조). 배로 유독성물질을 운반하는 기관, 기업소, 단체는 유독성물질의 수량과 농도를 항무감독기관에 알려야 한다(제13조).

바다오염방지사업에 대한 지도는 내각의 통일적인 지도밑에 중앙국토환경보호지도기관과 해당 기관이 한다. 중앙국토환경보호지도기관과 해당 기관은 바다오염을 방지하기 위한 사업을 정상적으로 장악하고 지도하여야 한다(제20조). 국토환경보호기관과 해당 감독통제기관은 바다에 대해 감시체계를 바로 세우고 바다오염을 방지하기 위한 감독통제를 강화하여야 한다(제22조). 바다를 오염시켰을 경우에는 원상복구시키거나 벌금을 물리며 해당한 손해를 보상시킨다(제24조). 이 법을 어겨 바다오염방지에 엄중한 결과를 일으킨 기관, 기업소, 단체의 책임있는 일군과 개별적 공민에게는 정상에 따라 행정적 또는 형사적 책임을 지운다(25조).

4. 국토환경보호단속법⁴⁸⁾

북한의 국토환경보호단속법의 국토환경보호단속의 원칙은 국토환경보호질서를 세우는데서 나서는 필수적이며, 국가는 국토환경보호단속에서 공정성과 객관성, 신중성을 보장하도록 한다(제2조). 국토환경보호단속은 국토환경보호감독기관과 해당 감독통제기관이 하고, 국토환경보호감독기관과 해당 감독통제기관은 국토환경보호정형을 정상적으로 감독하고 통제하여야 한다(제3조). 범위반자의 신분이나 위법행위가 확인되지 않을 경우에는 단속된자와 증인에게 해당 기관까지 함께 갈 것을 요구할 수 있으며(제5조, 단속된 자와 증인은 국토환경보호감독기관과 해당 감독통제기관의 요구에 응하여야 한다(제6조).

48) 북한의 국토환경보호단속법은, 주체87(1998)년 5월 27일 최고인민회의 상설회의 결정 제 116호로 채택, 주체94(2005)년 12월 13일 최고인민회의 상임위원회 정령 제1437호로 수정 보충하였다. 이법은 전문 제22조로 구성되었다.

단속조서 또는 확인서는 범위반자나 증인의 자필로 받을 수 있으며, 범위반자가 단속에 응하지 않거나 도주할 경우에는 억류한다(제9조). 억류한 운수수단은 이용할 수 없다. 범위반자의 억류기간은 8시간까지이며, 필요에 따라 단위 책임자의 승인을 받아 범위반자의 억류기간을 24시간까지 연장할 수 있다(제10조). 범위반자를 단속하는데 다른 방법이 없다고 인정되는 경우에는 신변보호기재 또는 무기를 사용할 수 있다(제11조).

범위반자의 처리는 국토환경보호감독기관과 해당 감독통제기관이 결정하고, 국토환경보호감독기관과 해당 감독통제기관은 위법행위의 위험성정도를 참작하여 범위반자를 처리하여야 한다(제13조). 국토와 자원, 환경에 피해를 주었을 경우에는 벌금을 물리거나 해당한 손해를 보상시킨다(제18조). 벌금, 피해보상금의 적용은 국토환경보호감독기관이나 해당 감독통제기관이 하고, 기관, 기업소, 단체에 물리는 벌금, 피해보상금의 적용은 해당 중앙 은행기관에, 개별적 공민에게 물리는 벌금, 피해보상금의 적용은 그가 속한 기관, 기업소, 단체에 통지서를 보내 집행하는 방법으로 한다(제19조). 위법행위의 정상이 무거운 경우에는 국토자원의 리용을 중지시키거나 그 이용권을 박탈한다. 위법행위에 이용된 수단과 부당하게 얻은 생산물, 금액은 몰수한다. 국토환경보호에 엄중한 결과를 일으킨 기관, 기업소, 단체의 책임있는 일군과 개별적 공민에게는 정상에 따라 행정적 또는 형사적 책임을 지운다(제22조).

5. 환경영향평가법⁴⁹⁾

북한의 환경영향평가법은 제1장 환경영향평가법의 기본에서 환경영향평가문건의 신청원칙, 환경영향평가문건의 심의원칙, 환경영향평가결정의 집행원칙, 투자원칙을 규정하고 있다(제3조 내지 제6조).

제2장 환경영향평가문건의 작성과 신청에서는 환경영향평가문건신청의 기본요구, 환경영향평가문건의 작성기관, 환경영향평가문건작성을 위한 조사, 환

49) 북한의 환경영향평가법은, 주체94(2005)년 11월 9일 최고인민회의 상임위원회 정령 제1367호로 채택, 주체96(2007)년 3월 27일 최고인민회의 상임위원회 정령 제2195호로 수정 보충하였으며, 이 법률은 제5장 제33조로 구성되었다.

경영향평가문건의 작성방법, 환경영향평가문건에 반영할 내용(계획, 개발 건설의 특성, 계획, 개발 건설이 진행될 현지의 실태, 계획, 개발 건설이 환경에 주는 영향을 예측평가한 자료, 부정적 영향을 미리 막거나 줄이기 위한 대책), 환경영향평가문건의 신청시기, 환경영향평가문건의 신청 등을 규정하고 있다(제9조 내지 15조).

제3장 환경영향평가문건의 심의에서는 환경영향평가문건심의의 기본요구, 환경영향평가문건의 심의기간, 환경영향평가에서 국토환경보호기관의 의무, 중앙국토환경보호지도기관의 심의관할, 도(직할시)국토환경보호기관의 심의관할, 환경영향평가문건의 심의조건보장, 환경영향평가문건의 심의결정, 심의에서 제기된 의견의 퇴치, 환경영향평가문건의 승인취소 등을 규정하고 있다(제16조 내지 23조).

제4장 환경영향평가결정의 집행에서는 환경영향평가결정집행에서 나서는 기본요구, 설계의 작성, 발생한 부정적 영향에 대한 대책, 환경영향평가결정집행에 대한 검사, 환경영향평가승인을 받지 않은 대상의 부결 등을 규정하고 있다(제24조 내지 29조).

제5장 환경영향평가사업에 대한 지도통제에서는 환경영향평가사업에 대한 지도, 감독통제, 중지, 손해보상, 행정적 또는 형사적 책임 등을 규정하고 있다(제30조 내지 33조).

6. 대동강오염방지법⁵⁰⁾

북한의 대동강오염방지법은 대동강의 보호관리에서 제도와 질서를 엄격히 세워 대동강의 수질과 생태환경을 보존, 개선하는데 이바지한다(제1조). 국가는 대동강오염방지사업에 대한 투자를 계통적으로 늘리며 대동강오염방지사업을 전망성 있게, 계획적으로 하도록 한다(제2조). 대동강오염방지구역은 대동강상류로부터 서해갑문까지의 분류와 지류, 그 유역으로 하며 관리목적에

50) 북한의 대동강오염방지법은, 주체94(2005)년 2월 10일 최고인민회의 상임위원회 정령 제946호로 채택, 주체94(2005)년 7월 19일 최고인민회의 상임위원회 정령 제1189호로 수정보충, 주체96(2007)년 8월 21일 최고인민회의 상임위원회 정령 제2333호로 수정 보충되었으며, 전문 제28개조로 구성되었다.

따라 1급, 2급, 3급, 4급, 5급으로 분류한다(제3조). 대동강에 갑문, 물길, 항, 부두 같은 시설물을 건설하거나 그 유역에서 지하자원을 탐사, 개발하거나 공장을 건설하려는 기관, 사업소, 단체는 해당 국토환경보호기관의 환경영향평가를 받아야 한다(제5조). 기관, 사업소, 단체는 대동강수역과 그 기슭에서 자원을 탐사, 개발하거나 자갈채취 같은 작업과정에 설비와 운전기재의 기름이 대동강으로 흘러들지 않도록 하여야 한다(제9조). 배관리운영기관, 기업소, 단체는 배의 종류와 톤수에 따르는 오염방지시설을 갖추고 환경보호담보증을 발급받아야 한다(제12조). 국토환경보호기관의 승인없이 유독성물질과 기름을 싣거나 부릴 수 없다(제16조). 배관리운영기관, 기업소, 단체는 배의 운항과정에 기름같은 유해물질이 유출되지 않도록 하여야 한다(제17조).

중앙국토환경보호지도기관은 대동강의 수질감시체계를 세우고 수질상태를 정상적으로 조사장악하며 그 자료를 해당기관에 통보하여야 한다(제22조). 국토환경보호기관과 도시경영기관, 도시계획설계기관, 해당 과학연구기관은 대동강의 오염을 막기 위한 과학연구사업을 강화하고 선진과학기술의 성과를 적극 받아들여야 한다(제24조). 승인이 없이 대동강오염방지구역에서 자원을 탐사, 개발, 이용하였거나 시설물을 건설하였을 경우에는 해당 설비를 철수시키거나 손해를 보상시킨다(제26조). 정화하지 않은 버림물, 비료, 농약, 기름, 유독성물질을 대동강에 흘러 보냈거나 미과, 버럭, 오물을 대동강에 버렸거나 그 수역이나 기슭에서 운전기재를 세척하였을 경우에는 벌금을 물린다(제27조). 이 법을 어겨 대동강의 오염방지에 엄중한 결과를 일으킨 기관, 기업소, 단체의 책임있는 일군과 개별적 공민에게는 정상에 따라 행정적 또는 형사적 책임을 지운다(제28조).

V. 북한의 환경정책 및 환경법제의 과제

1. 환경정책의 개선

앞에서 검토한 바와 같이 북한지역은 환경오염과 환경파괴가 심각한 수준에 이르렀음을 볼 수 있다. 이러한 북한지역의 환경실태와 문제점을 정확히

진단하여 환경복구사업을 적극 추진하여야 할 것이다. 특히 식수의 안정성 확보가 시급한 과제라고 보여지며 이를 위해 단시일 내에 상하수도 시설 등 환경기초시설을 확충하여 북한지역주민들에게 기초수요로서 성격을 지니는 생활 환경재를 제공하도록 하여야 할 것이다.

통일 독일에 있어서는 통일 이후 40만 명의 고용창출 해당자 중 약30%에 해당하는 12만 명의 고용이 환경정화사업으로 창출되었다. 기술적으로 낙후된 북한의 주요 환경오염산업들은 남북의 정치적 통합과 동시에 경쟁력을 상실하여 자동적으로 폐쇄될 가능성이 매우 크기 때문에 우선적으로 환경복구사업을 시행해야 할 지역을 선정하여 이들 지역을 환경개선특별대책지역으로 지정하고 집중적인 지원을 하여야 한다.

앞으로의 통일 한국의 환경정책은 오염이 심한 공장과 산업시설의 폐쇄, 공동투자를 확대하여 오염지역을 복구하는 사업, 산업시설의 현대화의 적극적인 추진 등이 병행하여 추진되어야 할 것이다. 우선 환경상의 위해도가 너무 커서 폐쇄가 불가피한 공장을 색출하는 작업과 함께 이에 종사하는 인력에 대한 재교육과 취업알선문제가 검토되어야 할 것이다. 그리고 낙후된 환경오염 배출시설을 조기에 정비하여 환경오염 방지시설을 확충할 수 있도록 적극 지원하는 것이 필요하다. 이 사업은 생산시설의 현대화사업과 함께 추진되어야 하며 이를 위해 용자 등 재정지원제도를 확립하여야 한다. 궁극적으로는 북한 지역 산업의 현대화로 환경문제를 극복하는 전략을 선택하여야 할 것이다.⁵¹⁾

2. 환경협력의 증진

환경문화에 대한 남북한의 인식 및 제반 여건의 차이로 말미암아 환경문제에 대처하는 남북한의 협력 및 교류의 노력에도 많은 어려움이 있을 것으로 예상되므로, 북한의 환경오염이 경제개발에 의해 더욱 심화될 경우 통일 후 북한의 산업시설을 국제적 환경기준에 맞추기 위해서는 막대한 환경관련 투자비용이 소요될 것을 생각한다. 그러므로 남북한의 환경협력관계의 조기 모

51) 정희선 외, 앞의 논문, 104면.

색은 남북통일이 되었을 때에 환경문제의 비용부담을 줄일 수 있다는 점에서 바람직한 연구일 것이다. 이러한 협력관계를 모색해 볼 수 있는 분야는 에너지 공급체계에 관한 협력체계를 비롯한 에너지 관련기술의 교류 및 환경오염 규제기준의 통일화, 대기 오염의 장거리 이동감시 체계구축, 지역환경기준의 설정, 지역환경문제의 공동조사 및 오염감소방안의 수립, 공해산업과 유해폐기물의 지역간 이동 규제를 위한 공동감시체계의 구성, 환경기술협력 및 정보교환, 민간차원의 환경협력 지원 강화 등을 들 수 있다.

이와 같이 남북한 환경부문의 상호협력관계가 이루어질 때 기대되는 효과는 에너지 공급망의 연계는 남북한 간의 에너지 수급구조의 차이를 축소하여 불필요한 중복투자를 피할 수 있으며, 남북한 에너지 수입원을 다원화할 수 있다. 나아가 남북한 환경오염의 규제기준을 통일하고 환경분야의 협력을 강화하면 남북한 통한 후 환경개선부담비용을 줄일 수 있다.

3. 새로운 환경법제 정비

남한의 환경관련법을 북한지역에 그대로 적용하게 되면 우선 북한지역의 산업에 지대한 영향이 미칠 것으로 예상된다. 그러므로 대기, 수질, 토양, 해양, 생태계 전반에 걸쳐 환경기준(Ambient Standards)은 남·북한이 동일하게 하되 북한지역의 기존 산업체에 대한 규제기준을 일정기간 동안에는 남북한이 이원화할 필요가 있다고 생각한다. 북한경제에 대한 충격을 완화하기 위하여 일정기간의 과도기를 설정하여 북한지역의 기존 산업체에 대한 부담을 덜어 줄 필요가 있다. 그러나 신규로 투자되는 사업에 대해서는 남한과 북한을 동일한 규제기준을 적용하여야 할 것이다.

그리고 필요에 따라서는 북한지역의 산업체 기준을 더 강화하는 방안도 검토할 필요가 있다. 이를 위해서는 가칭 '통일환경기본법'의 제정이 필요할 것이다. 이와 같은 준비를 위해서는 '남북한 통일 환경법 추진협약'을 체결할 필요가 있으며, 이에에는 환경기준과 배출허용기준의 적용에 관한 내용, 북한지역의 환경기초시설의 확충에 관한 내용, 에너지전환에 의한 대기오염억제, 산림녹화와 자연환경의 보전, 투자재원의 조달과 배분방식 등의 내용이 포함되어

야 할 것이다.

4. 통일독일의 환경법제의 교훈

종래 동독 헌법(1968년)에서는 환경 및 자연보전에 관한 내용을 명시하였고, 그 후(1970년)에는 동 헌법규정을 시행하기 위하여 '국토문화법'을 제정하여 자연보호 및 국토문화에 관한 규정 외에 토양·산림 및 물의 이용과 보호, 대기정화, 폐기물의 재활용과 무해처리, 소음으로부터 보호에 관한 사항들까지 규정하고 있었다. 이러한 동독의 환경관련 규정은 서독의 환경규정에 비하여 더욱 엄격한 내용을 규정하고 있었으나 실제로는 집행되지 않았던 것이다. 그리고 동독에서는 그 후(1971년)에 환경보전 및 수경제부(Ministry of Environment Protection and Water Economy)'를 설치하였으나 환경문제를 총괄하지 못하였다. 이와 같이 환경관련 계획이 산업 및 에너지관련 부처에서 결정되었고, 환경담당 부처는 그 기능 및 위상이 미약하였기 때문이다.

이와 같이 통일 후 독일은 5개의 연방주에 환경법을 시행할 수 있도록 '환경 및 국토개발부'와 '환경 및 자연보호부'를 조직하였다. 또한 약 2천 여명의 서독 행정인력을 동독지역의 지방자치단체에 파견하여 환경관련 업무를 수행하도록 하였고, 기초자치단체는 각각 환경청을 조직하여 폐기물재활용대책이나 교통대책 등을 수립하여 지역차원의 환경보호 기능을 수행할 수 있도록 하였다. 독일 통일조약에서는 환경영향평가제도를 동독지역에서도 시행하도록 명시하고 있으며, 동 조항에 따라 동독지역의 연방주의 환경영향평가관련 법령을 제정하여 평가제도의 실시근거를 마련하였고 대다수 기초자치단체는 자율적으로 환경영향평가제도를 도입하였다.

따라서 1990년 10월 3일 동서독 통일조약(Einigungsvertrag)이 체결되면서 구 서독의 연방환경규정이 구 동독에서도 적용되게 되었다. 동서독통일조약(Einigungsvertrag) 제34조는 독일 전체의 총괄적인 개발을 위한 항목과 서독 환경법의 구 동독으로의 확대적용에 관한 사항이 규정되어 있기 때문에 구 동독에서도 그 적용이 가능하게 되었다. 기존의 동독 환경법 중 기본법에 명시된 몇 개의 법은 연방주법으로 적용하기로 하였으나, 원칙적으로 통일조약

의 비준과 아울러 서독의 모든 법이 동독에서도 무조건적으로 유효하게 되었던 것이다. 이러한 일방적인 환경법제 통합으로 표면적으로 통일 이후 단기간에 서독의 환경법제 및 환경정책이 동독으로 적용되었다고 볼 수 있다. 그러나 이로써 환경법제의 통합과정 및 적용에서 중앙집권적 체제였던 동독에서 지방분권화된 서독의 새로운 행정체제의 운용에서는 많은 시간과 비용이 소요되었다고 할 것이다.

위와 같은 통일독일의 사례를 검토한바와 같이 환경법제의 급진적인 흡수 통합보다는 남북한의 이질성을 극복할 수 있는 충분한 연구과 고려를 바탕으로 점진적이고 단계적인 통합노력이 필요하다 할 것이다.

VI. 결 론

앞에서 검토한 바와 같이 남북한의 '통일환경법'을 추진하기 위해서는 현재로서는 북한의 환경정책과 환경관련법률을 있는 그대로 살펴 볼 수밖에 없다. 이와 같은 이유는 북한의 경우 정책과 이를 문서화한 법령 등을 체계적으로 파악하는 것이 상당히 어렵다는 현실적인 문제가 있기 때문이고, 이러한 사안을 감안한다면 아직 북한의 환경정책과 환경법제에 관한 분석이 미흡한 지금의 시점에서 남북한의 통일 환경법제방안을 제시한다는 것은 지나치게 성급하다는 비난이 있을 수 있다.

그러나 궁극적으로 남북한의 환경법제의 통합에 대한 차원 높은 논의를 가능하게 하기 위해서는 지금의 북한의 환경정책과 환경법제의 내용을 검토하는 것이 무엇보다도 중요하다. 물론 북한 체제의 특성상 국가운영에 있어서 최고지도자인 김정은의 지시나 당의 결정이 법령에 우선하는 경우가 많기 때문에 북한의 환경법체계를 파악하고 분석하는 작업이 어느 정도 중요성을 갖는지에 대하여 회의적인 견해가 있을 수 있다.

그럼에도 불구하고 북한의 경우에도 법령은 최고지도자나 당이 특정분야에 관한 정책결정 사항을 공식적으로 법령화한 것이라 볼 수 있으므로 북한지역의 전체적인 환경정책방향을 알 수 있는 것은 북한의 환경관련법제가 유용한

자료라 할 것이다. 따라서 그러한 범위에서 충분히 분석할 만한 가치와 중요성이 있다고 생각한다.

나아가 앞에서 검토한 바와 같이 독일의 통일 환경법의 추진과정을 교훈으로 하여 통일 대한민국의 '통일 환경기본법'(가칭)을 추진하기 위해서는 현재로서는 남북한 '통일 환경정책 협약'의 체결을 추진할 필요가 있으며, 급진적인 흡수 통일법제를 추진하는 것보다 단계적이며 점진적인 통일법제를 추진할 필요가 있다고 할 것이다.

참고문헌

- 강광규외, “남북환경 및 에너지협력 활성화 전략연구”, 한국환경정책·평가연구원 평가보고서, 2002. 12.
- 김상명, “통일이후 북한 토지소유권제도의 개편방안”, 「동아시아연구논총」 제14집, 제주대학교 평화연구소, 2003.
- _____, “북한의 토지소유제도에 관한 연구”, 「법학연구」 제15집, 한국법학회, 2004.
- 김정순, “북한 환경보호법의 고찰”, 「2010 남북법제 연구보고서(Ⅱ)」, 한국법제연구원, 2011.
- 김승열·임규홍, “남북한의 환경법제 비교연구”, 「2000년도 남북법제 연구보고서(Ⅱ)」, 법제처, 2000.
- 남영숙, “남북한 환경분야 상호협력방안”, 「통일과 환경」, 한국환경기술개발원, 1995.
- 박상철·김창규, 「북한의 문화재보호관계법제」, 한국법제연구원, 1995.
- 심익섭·신현기, 「북한 정부론」, 백산자료원, 2002.
- 손기영, “북한의 환경정책과 환경실태”, 「지속적인 성장과 환경보호 정책」, 한국정치학회, 1995.
- 안상현·최성희, “북한의 환경정책과 환경법제”, 한국법제연구원, 2009.
- 장명봉, “북한의 최근 법제 동향과 전망: 미국의 두 여기자 사건을 계기로”,

- 「JPI 정책포럼」, 제주평화연구원, 2010.
- 전재경, 「환경책임 법제 연구」, 한국법제연구원, 2003.
- 정희성 외, “북한의 환경문제와 통일한국의 환경정책방향”, 한국환경기술개발원, 1996. 12.
- 조선로동당, 「김일성 저작선집 18」, 조선로동당출판사, 1982.
- 조선로동당, 「김일성 저작선집 27」, 조선로동당출판사, 1984.
- 통일부, 「북한개요 2000」, 통일부, 1999.
- 인터넷 사이트, 세계법제정보센터(<http://newworld.moleg.go.kr>)

[Abstract]

A Study of the Environmental Laws in North Korea

Kim, Sang-Myeong

Professor, Jeju International Univ.

In 1987, the United Nations urged countries to improve their existing improper domestic environmental laws and regulations, which implies that the environmental issue has emerged as a critical global problem awaiting solutions.

The problem of environmental pollution requires prevention rather than post remedy, it is important to examine the environmental policy of North Korea in the dimension of South-North environmental cooperation. Therefore, it is necessary in the long run to prepare for improving environmental laws and regulations in South and North Korea.

The present study attempted to analyze environmental protection laws in North-Korea, to propose an environmental cooperation plan between South

and North Korea as a part of research on the improvement of relevant laws in preparation for the reunification of South and North Korea and to find a strategy for improving environmental laws in the unified Korea. The result of this study is expected to be utilized as a basic material for the proposal of the South-North Korea Reunification Law.

Key words : Environment, Environmental Policy, Environmental Law,
Environmental Policy of North Korea, Environmental Laws of
North Korea, South-North Reunification Law.