

# 건설정책저널

통권 제30호  
RICON Magazine

북한 건설·부동산 특집



# C / o / n / t / e / n / t / s

*Focus* 북한 건설·부동산  
특집

2018년 7월 발행

(통권 제30호)

발행인 김영윤

편집인 서명교

발행처 (재)대한건설정책연구원

[www.ricon.re.kr](http://www.ricon.re.kr)

서울특별시 동작구 보라매로5길 15, 13층

(신대방동, 전문건설회관)

Tel. (02)3284-2600

Fax. (02)3284-2620

기획 / 홍성진 책임연구원, 김정주 연구원

편집·인쇄 / 경성문화사

Tel. (02)786-2999



# 건설정책저널

## “북한 건설·부동산 특집”

통권 제30호

### Intro

“북한 건설·부동산 특집”	2
----------------	---

### 논단

⚙ (기조논단) 김정은 시대의 북한, 그리고 우리의 대응은? (한국교통연구원 안병민 선임연구위원)	4
⚙ 북한 건설수요의 주요 유형과 최우선 건설수요 (한국건설산업연구원 박용석 연구위원)	6
⚙ 남·북한 경험 발전을 위한 건설분야의 정책 제언 (대한건설정책연구원 홍성진 책임연구위원)	19
⚙ 유희 건설기계 대북지원 검토 (대한건설정책연구원 박선구 연구실장)	52
⚙ 북한에서 외국투자기업의 토지이용 실태와 개선방향 (LH토지주택연구원 김미숙 북한연구센터장)	63
⚙ 통일 이후 북한지역 부동산 처리에 관한 입법방향 (제주대학교 김성욱 교수)	73

### 건설동향

⚙ 2018 통일백서 발간 (국토교통부 통일정책실 정책협력과)	84
⚙ 대한민국도 국제철도협력기구 회원국 (국토교통부 철도정책과)	86
⚙ 건협, “건설인이 평화의 밑일이 되길 희망” (대한건설협회 주택 인프라 국제협력실)	88
⚙ 남북철도 연결 속도내나… 철도사업 지원 위한 법안 국회서 마련 (대한전문건설신문)	89
⚙ 북한 비핵화와 부동산 시장 (대한전문건설신문)	90

### 북한 건설·부동산 법제

⚙ 토지법	94
⚙ 국토계획법	101
⚙ 도시계획법	105
⚙ 건설법	109
⚙ 토지임대법	114



# INTRO

---

“북한 건설·부동산 특집”



# INTRO

## “북한 건설·부동산 특집”

2018년 4월 27일 남북 정상회담 및 6월 12일 북미 정상회담이 개최됨에 따라 남북평화와 경제협력의 분위기는 그 어느 때 보다도 높아지고 있습니다. 남북 정상회담과 북미 정상회담은 ‘한반도 비핵화를 통한 북한의 체제 보장과 경제협력’이 핵심이라고 할 수 있습니다. 경제협력의 시작은 경의선 및 동해선 철도와 도로들을 연결하고 현대화하는 교통인프라 건설사업입니다. 이미 2018. 6. 26 남·북한 철도협력 분과회담에서 동해선·경의선 철도 현대화를 위한 공동조사에 대한 합의를 하였고, 도로협력도 이어지고 있습니다.

우리는 이 시점에서 몇가지 화두를 던져야 할 때입니다.

우선, 남북 경제협력에서 건설업의 역할입니다. 건설업은 토지에 정착되어 있는 시설물을 설치·유지·보수·해체 하는공사를 하는 업(業)을 말합니다. 이에 따라 건설업은 철도·도로 등의 교통인프라는 물론 주택, 도시 건설에 이르기까지 광범위하며 부동산과 궤를 함께 합니다. 그렇기 때문에 북한의 경제협력에서 우선적으로 거론되는 산업 이 바로 ‘건설업’이며, 건설업을 남북 경제협력에서 ‘First in-Last out’ 산업으로 명명할 수 있을 것입니다.

다음으로 남북 경제협력에서 북한의 이해입니다. 북한의 폐쇄성으로 인하여 북한의 현실을 알지 못하는 것은 별론으로 하더라도 종래 남북교류 및 다양한 남북한 협력사업이 이루어졌음에도 축적된 데이터가 미흡한 실정입니다. 막연하게 ‘북한의 경제난’, ‘산업의 후진성’, ‘SOC의 노후화’를 상정하고, 우리나라의 시장경제원리에 따라 북한을 발전시킨다는 생각은 위험한 발상일 수 있습니다. 북한 사회를 인정하고 경제, 산업, 문화를 객관적으로 이해하는 것이 중요합니다. 그 이후에 단기적으로는 남·북한 상호 이해 도모 및 민족간 동질성 제고, 중기적으로는 남·북한 산업간 경쟁력 확보 및 이윤 창출, 장기적으로는 통일비용을 절감한다는 측면에서 북한을 이해하고 남북 경제협력을 추진할 필요가 있습니다.

우리 정부는 ‘한반도 신경제지도 구상’을 추구하고 있습니다. 북한의 사회, 경제, 산업, 문화를 객관적으로 바라 보고, 북한의 교통인프라, 주택, 도시, 경제특구 등을 건설할 때, 비로소 ‘한반도 신경제지도 구상’을 성공적으로 완수할 수 있고, 남·북한의 평화와 번영을 기대할 수 있을 것입니다.

현재 많은 산·학·연에서 북한에 대한 연구가 이루어지고 있고, 특히 남북 경제협력에서 각 산업별로 북한의 현황 및 남북 경제협력에 있어 참여 방안을 준비하고 있습니다. 건설 분야에서도 많은 북한 건설 연구가 이루어졌습니다. 다만, 남·북한의 건설과 부동산, 건설 인력·자재·장비, 종래 수행된 개성공업지구와 건설협력사업의 사례, 건설수요와 향후 건설협력사업의 방향 및 정책을 집적한 연구는 전무하다고 할 것입니다.

이러한 남·북한 경제협력을 통하여 한반도 평화에 기여하고자 건설정책저널 통권 제30호에서는 “북한 건설·부동산 특집”으로 구성하였습니다. 구체적으로는 북한 건설·부동산 관련 전문가의 논단, 북한 건설·부동산에 대한 동향, 북한 건설·부동산에 대한 법제를 소개하고자 합니다.

건설정책저널이 남북 경협에 있어 건설분야의 정책 수립에 실질적 제언이 될 수 있기를 기대하며, “북한 건설·부동산 특집”에 도움을 주신 많은 전문가분께 감사를 드립니다.

# 논단

특집

"북한 건설·부동산 특집"

- ⚙️ (기조논단)김정은 시대의 북한, 그리고 우리의 대응은?  
(한국교통연구원 안병민 선임연구위원)
- ⚙️ 북한 건설수요의 주요 유형과 최우선 건설수요  
(한국건설산업연구원 박용석 연구위원)
- ⚙️ 남·북한 경협 발전을 위한 건설분야의 정책 제언  
(대한건설정책연구원 홍성진 책임연구원)
- ⚙️ 유휴 건설기계 대북지원 검토  
(대한건설정책연구원 박선구 연구실장)
- ⚙️ 북한에서 외국투자기업의 토지이용 실태와 개선방향  
(LH토지주택연구원 김미숙 북한연구센터장)
- ⚙️ 통일 이후 북한지역 부동산 처리에 관한 입법방향  
(제주대학교 김성욱 교수)



## (기조논단)김정은 시대의 북한, 그리고 우리의 대응은?

안병민

한국교통연구원 선임연구위원  
speyer1959@naver.com

2015년, 북한의 수도 평양에는 <평양속도>라는 구호가 도시 여러 곳을 장식하고 있었다. <평양속도>라는 것은 1958년에 평양의 건설자들이 7천세대분 주택 건설에 소요되는 노동력과 자금으로 무려 2만세대의 살림집을 건설한 것을 선전하기 위한 정치슬로건이다.

그런데 다시 무려 60여년이 지난 시점에 또 다시 평양속도가 등장하였다. 이것은 평양의 상징인 기념비적인 건축물들을 단기간에 대량으로 건설하고 있다는 의미인 것이다.

<제2의 평양속도> 결과물은 2015년에 완공된 평양순안공항 제2청사와 미래과학자 거리였으며, 2017년에는 려명거리였다. 북한 매체들은 려명거리를 노동당의 핵,경제 병진노선의 위대한 승리이며, 만리마속도 창조 의 고향이라고 보도하였다.

한편 지방에서는 2013년에 원산 마식령 스키장이, 2015년에는 원산 갈마국제공항이 완공되어, 국제적으로 북한은 건설중이라는 신조어도 등장한 바 있다.

당시, 북한의 건설공사 붐을 바라보는 외부 시선은 곱지 않았다. 아마 군대나 청년돌격대를 동원한 날림공사의 연장선으로 평가 절하하는 견해도 존재하였다. 이러한 시각의 이면에는 2014년에 발생한 평양 평천구역 아파트 붕괴 사고가 존재하고 있었을지도 모른다. 무려 300여명의 사상자가 발생하였다고 하는 대참사였다.

북한은 대형사고 이후, 발빠른 대응에 착수하였다. 예전에는 볼 수 없었던 김정은식의 처방이었다. 북한은 체계적인 건설시스템 구축을 위한 법적, 제도적 정비에 착수하였다. 2014년 7월에는 최고인민위원회 상임위원회에서 건설감독법을 새로 채택하였다. 이 법은 건설 설계의 심의, 승인, 건설 승인에 대한 감독, 건설 감독 결과 처리 등 건설물의 안정성과 질을 담보하기 위한 내용을 담고 있다. 시공의 전 과정과 건설주, 시공주, 검사원들의 검사활동을 빠짐없이 감시, 통제한다는 것, 그리고 건설 감독 처리 원칙으로 과학성, 공정성, 신중성 보장을 제시하고 있다. 2015년에는 건설법 수정·보충을 통하여 건설의 전문화, 공업화, 현대화를, 또한 건설의 집중화 효과성 제고 원칙을 명확히 하였다.

주목해야 할 또 하나의 사실이 있다. 지난 수년간 북한은 국경지역의 교량, 국가 간 국경도로, 국경철도 등의 신설, 현대화를 중국과 러시아의 지원으로 건설하였다. 중국 취엔허와 북한 원정을 연결하는 두만강 교량, 중국 단둥과 북한 신의주를 연결하는 신압록강 대교, 중국 지안과 북한 만포를 연결하는 국경 교량, 러시아 하산과 북한 나진을 연결하는 철도, 중국 취엔허와 나진을 연결하는 도로 건설사업이 완료되었다.



이 가운데에는 북한과 러시아의 건설 인력이 직접 건설 현장에 투입되기도 하였다. 북한 인프라에 중국과 러시아식 공법과 표준이 적용되었을 가능성도 배제할 수 없다는 것에 주목해야 할 것이다.

지난 4월, 남북한 정상은 판문점 선언을 통하여 한반도 비핵화와 종전 선언, 평화체제 구축을 위한 남·북·미 정상회담, 남북 간 경제 협력 등에 대한 합의를 한 바 있다. 그 구체적인 내용중 하나는 동해선 및 경의선 철도와 도로들을 연결하고 현대화하여 활용하기 위한 실천적 대책들을 취해나가기로 한다는 것이다. 과거와 같은 단절구간 복원이 아니라 현대화, 실천적인 대책까지 영역이 확대된 것이다. 김정은 국무위원장은 문재인 대통령과의 대화중에 북한의 교통 인프라를 불편하고, 불비하며, 민망한 수준 이라고 평가한 바 있다. 불편, 불비, 민망한 수준의 교통을 포함한 인프라 현대화지원을 완곡하게 요청하는 내용으로 볼 수 있다.

또한 북한은 금년초 평양-원산간 고속도로에 대한 유료화조치를 시행하였으며, 대외 협력을 제안하는 사업제안서에 내부수익율(IRR), 순현재가치(NPV), 할인율을 제시하는 등 변화된 모습을 보여주고 있다. 글로벌 스탠다드에 자신들을 맞추려는 노력이 엿보이고 있는 것이다.

북한은 한국전쟁으로 잿더미가 된 북한 주요 도시들을 당시 소련을 비롯한 사회주의 국가의 지원으로 복구사업을 추진하였다. 함흥는 동독이, 청진은 체코가 도시 복구 전체를 담당하는 방식이었다. 이후 북한은 극심한 경제난으로 적정한 유지 보수를 하지 못했고, 이에 따라 북한 도시들은 도시기반시설들의 정상적인 작동은 멈추게 되었다. 현재는 완전한 전면 교체기에 진입한 상태이다.

북한의 비핵화가 진전되고 북한에 대한 제재가 완화된다고 하면, 북한은 우리 전문건설업계에 새로운 블루오션이 될 수 있다. 그러나 북한이라는 곳은 젖과 꿀이 흐른 약속된 땅은 아니다. 충분히 준비하고 대비한 자에게는 축복일 수 있으나, 그렇지 않은 자에게는 고통과 좌절의 땅이 될 것이기 때문이다. 경제학자 알프레드 마샬의 말한 바와 같이 <뜨거운 가슴, 차가운 머리>처럼 뜨거운 열정과 냉철하고 착실한 준비가 필요한 시점이다.

# 북한 건설수요의 주요 유형과 최우선 건설수요

박용석

한국건설산업연구원 연구위원  
yspark@cerik.re.kr

## I. 들어가는 말 : 남북·북미간 관계 변화<sup>1)</sup>

문재인 대통령과 김정은 국무위원장간의 남북 정상회담(2018.4.27)에 이어 트럼프 대통령과 김정은 국무위원장간의 북미정상회담(2018.5.12.)이 개최되었다. 남북·북미관계가 급속히 변화하고 있으며, 남북평화와 교류협력의 분위기는 그 어느때 보다도 높아지고 있다.

남북정상회담 후 남북정상은 ‘한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언’에서 남북경협을 원칙적으로 추진하며, 북한 인프라 개발에 관한 기본적인 사안을 합의했다. 즉, “남과 북은 당국간 협의를 긴밀히 하고 민간교류와 협력을 원만히 보장하기 위해 쌍방 당국자가 상주하는 남북공동연락사무소를 개성지역에 설치”하고, ‘각계각층의 다방면적인 협력과 교류, 왕래와 접촉을 활성화’하기로 했다. 또한 “남과 북은 민족경제의 균형적 발전과 공동번영을 이룩하기 위해 10·4 선언에서 합의된 사업들을 적극 추진해 나가며, 1차적으로 동해선 및 경의선 철도와 도로들을 연결하고 현대화해 활용하기 위한 실천적 대책들을 취해 나가”기로 합의했다.

북미정상회담 후 북한과 미국은 공동합의문을 발표했다. 첫째, 미국과 북한은 평화와 번영을 위해 새로운 미국-북한 관계를 수립하고, 둘째, 한반도에 항구적인 안정적인 평화 체제를 구축하며, 셋째, 판문점 선언(2018.4.27)을 재확인하고 한반도 비핵화를 위해 노력하고, 넷째, 전쟁포로 및 전시 행방불명자 유해발굴에 나서기로 했다.

북미정상회담 이후, 미국 국무장관과 북한 고위급 인사간의 후속협상이 추진되고 있으며, 금년중 종전선언이 이루어질 가능성이 제기되고 있다. 사실 종전선언이 이루어지기 위해서는 북미간에 ‘완전한 비핵화’를 위한 실질적 장치 마련과 이에 상응한 대북 체제안전보장 등의 조치가 있어야만 가능하다<sup>2)</sup>.

남북·북미정상회담이 종전선언으로 이어지고, 결과적으로 북한의 비핵화가 완료되어 북한과 미국의 국교수립, 북한의 국제금융기구 가입 등이 이루어지게 되면, 한반도의 항구적인 평화 정착과 함께 북한 인프라 건설시장에 대한 전세계의 관심과 투자가 본격화 될 것이다.

이에 따라 북한 인프라 건설시장에 대한 진출 준비를 위해 현재의 북한 도로, 철도, 전력 등 주요 인프라의 현황과 수요방향을 파악하는 것이 필요하다. 본 고에서는 북한 인프라의 전반적 실태를 개괄적으로 살펴보고, 주요 건설수요의 유형과 최우선 건설투자의 방향을 모색해 보고자 한다.

1) 본 고는 “박용석, 한반도 통일이 건설산업에 미치는 영향, 한국건설산업연구원, 2016.12”과 “박용석, 북한 경제 및 건설시장에 관한 기초연구, 한국건설산업연구원, 2012.2”의 일부 내용을 요약·보완하였다.

2) 연합뉴스, '2018.6.18자



## II. 북한의 주요 인프라 현황

### 1. 교통 인프라

남북한 간의 교통 SOC 부문을 비교할 때, 철도는 총량적 측면에서 북한이 한국에 비해 더 많이 보급되어 있고, 북한의 도로 사정은 매우 열악하다.

북한의 철도 연장은 5,226km로 남한의 1.33배이고, 전철화율도 79.8%로 한국에 비해 높다.

하지만 북한의 도로 연장은 2만 6,176km로 남한(10만 8,780km)의 0.24배 수준이며, 고속도로는 0.17배 수준에 불과하다. 항만 하역능력도 북한이 4,157만 톤으로 한국(11억 4,079만 9천 톤)의 0.03배 수준이다.

표 1 | 남북한 간 교통 SOC 비교(2016년 기준)

구분		한국(A)	북한(B)	비교(B/A)
철도	철도 총연장(km)	3,918	5,226	1.33
	전철 총연장(km)	2,873	4,232	1.47
	전철화율(%)	73.3	79.8	1.08
	지하철 총연장(km)	674	34	0.05
도로	도로 총연장(km)	108,780	26,176	0.24
	고속도로 길이(km)	4,437	774	0.17
항만	항만 하역능력(천톤)	1,140,799	41,570	0.03

자료 : 국가통계포털(<http://kosis.kr/>)

북한의 교통 SOC는 소위 주철종도(主鐵從道)로서 철도가 주요 교통수단이고 도로는 철도에 의해 접근되지 않는 곳을 보완하는 기능을 갖고 있다.

표 2 | 북한의 주요 철도 현황

축	노선	구간	연장(km)
서해안축	경의선	개성~신의주	411.3
	황해청년선	사리원~해주	100.3
	평남선	평양~평남 온천	89.6
	평덕선	대동강~덕천~구장청년	192.3
	평북선	정주~청수	120.7
	만포선	순천~만포 국경	303.4
동서횡단축	평원선	평양~고원	212.7
	청년이천선	평산~세포청년	140.9
	해산만포청년선	해산~만포 국경	250.2
	금강산청년선	안변~금강산	102.5
동해안축	평라선	간리~나진	781.1
	강원선	고원~평강	14.1
	신흥선	함흥~부전	91.5
	허천선	단천~홍군	80.3
	금골선	여해진~금골	63.4
	백두산청년선	길주~해산	141.6
	함북선	반죽~회령~나진	326.9
	무산선	고무산~무산	57.9

자료 : 한국정책금융공사, 북한의 산업 2010, p.102

북한의 철도는 여객수송의 62%, 화물수송의 90%를 담당하고 있으며, 10개의 간선철도망과 90여 개의 지선으로 구성되어 있다. 철도망은 경의선(개성~신의주), 평라선(간리~나진), 평원선(평양~고원)에 의해 H자형 간선철도망을 이루고 있으며, 북부 내륙과 중부 지역의 철도 네트워크는 상대적으로 빈약한 실정이다. 국제철도 노선의 경우 중국노선(TCR)은 평양~북경 간 국제열차가 운행되고, 청진~남양~도문 연결 노선은 주로 화물수송 노선이며, 러시아노선(TSR)은 나진~하산 구간이 연결되어 있다.

북한 철도의 98%는 단선으로 철도의 70% 이상이 일제 강점기에 건설되어 개보수 부진에 따라 침목 부식, 노반 침하, 터널·교량·기관차 노후 등으로 운행속도가 느리다. 그리고 전철화율이 높기는 하지만 전력 부족으로 운행 중단이 빈번히 발생하고 있다.

북한의 도로는 5개축(서해축, 동서연결축, 동해축, 북부내륙축, 동서국경축)을 중심으로 구성되어 있다. 중국의 동부 지역과 러시아와 연계(중국 11개 지점, 러시아는 1개 지점)되는 서해축과 동해축, 평양과 원산을 연결하는 동서축 등 북한의 주요 간선도로망은 평양을 중심으로 연결되어 있다.



북한의 도로는 고속도로, 1~6급 도로로 분류되는데, 2급 이하의 도로는 도로 폭이 좁아 차량 2대가 동시에 교행하기가 어려울 정도이며 대부분이 비포장도로이다. 총 774km의 고속도로는 100% 포장되어 있지만, 간선도로로 분류되는 1, 2급 도로는 총연장 6,608km 중 1,204km만 포장되어 있어 포장률이 18.2%로 매우 저조하다.

그리고 북한의 도로망은 고산지대를 지나고 있는 노선이 많은데, 교량과 터널이 많고 도로가 협소하고 포장상태가 좋지 않아 차량 운행이 힘든 것으로 조사되고 있다.<sup>3)</sup>

표 3 | 북한의 주요 도로축별 현황

구분	주요 내용
서해축	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 남한의 국도 1호선, 서해안 고속도로와 연결 가능한 노선으로 중국과 연계</li> <li>• 판문점~개성~평양~정주~신의주 연결 노선과 해주~남포~평양 노선이 존재</li> <li>• 개성~안주까지는 고속도로로 비교적 시설이 양호, 안주~신의주 구간의 확포장에 의해 중국과의 도로망 연계가 가능</li> </ul>
동해축	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 남한의 국도 7호선과 연결 가능한 노선으로 한반도 동해안을 단일 노선으로 연결할 수 있는 도로이며, 북부내륙축 노선이 분기되고 있음.</li> <li>• 나선과 신포경수로사업 지역, 금강산 지역을 경유하는 노선으로 중국 동북부 및 러시아 연계</li> <li>• 경제적, 군사적 특징이 강한 노선</li> </ul>
동서 연결축	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 북한의 동서를 연결하는 도로로 평양~원산 간 고속도로, 장산곶~남포~평양~덕원 간 도로 존재</li> <li>• 북한의 중앙부를 낭림산맥이 관통하고 있기에 도로가 협소하고 구배가 심함.</li> <li>• 경제적, 군사적 특징이 강한 노선</li> </ul>
북부 내륙축	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 북한이 자원개발을 위해 본격적으로 개발한 노선으로 대부분 비포장</li> <li>• 남한의 국도 3호선과 연결되는 평강~초산 간 도로와 평강~후창 간, 신북창~혜산 간, 용잠리~무산 간 도로가 존재</li> </ul>
동서 국경축	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 북한의 중국 국경을 따라 연결되어 있는 신의주~초산~혜산~온성 간 도로는 산악지역과 국경지역을 연결하는 기능 수행</li> <li>• 대부분 비포장 도로이며, 도로 폭은 4~8m, 차선은 1~2차선임.</li> </ul>

자료 : 한국교통연구원, 남북한 교통망 연결을 위한 기초연구 - 육상교통을 중심으로, 2000, p.47 : 한국도로공사, 국제협력기반 북한 도로사업 추진전략 연구, 2015.12, p.43 재인용.

북한에는 32개 항만에 8대 무역항이 있는데 일제 강점기부터 사용되고 있다. 1980년대에 대외 무역 증대 방침에 따라 나진, 청진, 남포, 해주, 송림항 등에 대한 확장 공사가 추진되기도 했다. 북한의 국토는 서해안과 동해안으로 해안선이 연결되지 않아 국내적으로는 항만을 이용한 유기적인 여객 및 물류 수송이 매우 어려운 상황이다.

또한 동해안의 경우 수심이 깊어 무역항으로의 역할을 기대할 수 있으나, 서해안의 경우 조수간만의 차가 심하고, 수심이 얕아 대규모 준설과 같은 항만 정비사업의 필요성이 높은 실정이다.

3) 성낙문 · 김연규 · 안병민, 남북연결 도로 · 철도의 교통수요 및 비용분석 연구, 한국교통연구원, 2005, p.29.



청진항, 남포항, 나진항이 핵심 항만의 역할을 하는데, 나진항 외에는 준설작업이 제대로 되어 있지 않아 대형 선박의 접근이 어려운 실정으로 알려지고 있다. 항만시설의 노후화로 대부분의 항만에서 석탄, 철광석 등과 같은 야적화물이 심각한 정체현상을 보이고 있고, 하역장비의 노후화, 전용부두 시설의 부족, 항만 배후 수송체계의 미비, 전력공급 사정의 악화로 항만이 전반적으로 비효율적으로 운영되고 있다.<sup>4)</sup>

표 4 | 북한의 8대 무역항과 주요 시설

항명	하역 능력 (만 톤)	접안 능력 (만 톤)	최대 수심 (m)	부두 연장 (m)	동시 접안 척수	주요 장비	비고
청진	800	1.5	12	2,695	18	15톤급 크레인	1974년 시설과 장비 보강 1983년 중국의 대일중개무역
흥남	450	1.5	6.7~13	2,061	9	10톤급 일반 / 갠트리크레인	10톤 갠트리크레인 보유 1960년 무역항으로 개항
나진	300	2	11	2,448	15	5~15톤 크레인	1974년 무역항으로 개항 (소련의 대동남아 수출 창고)
원산	360	1	6.1~7.9	3,166	3		1976년 무역항으로 개항 균형으로 이용되고 있음.
남포	1,070	3	11~13.5	1,994	12	5톤급 크레인 / 해상 크레인	평양과 고속도로, 전기철도로 연결, 동항은 석탄부두로 이용
해주	240	0.6	7~12	1,305	4	10톤급 크레인	1974년 무역항으로 개항
송림	160	1	10	400	3	18톤급 크레인	1975년 무역항으로 개항
선봉 <sup>1)</sup>	300	20 (바지선)	7~23 (2~3)	456 (1,180)	3	유류 하역장비	석유 도입항으로 개발 (목재 전용항)
합계	3,680 (3,781) <sup>2)</sup>			14,525	67		

주 1) 웅상항 능력 100만톤 포함. ( ) 내 수치는 웅상항 시설 규모임.

2) 합계란의 ( )는 기타 항을 포함한 북한 전체 하역능력임.

3) 부두연장, 하역능력은 균형, 조선소, 수산(어항) 부두 제외. 4) 남포항의 하역능력 및 부두연장은 최근 건설된 부두능력 포함. 자료 : 강종희 외 7인, 「통일시대 대비 남북한 해양수산 협력방안」, 한국해양수산개발원, 2006, p.448

4) 이상준 외 4인, 한반도 공동번영을 위한 국토분야의 대응 방안, 국토연구원, 2008, pp.34~35 : 박용석(2012.2), p.73 재인용.



공항은 총 33개로 파악되고 있다. 국제공항은 평양 순안공항이 유일하며, 실질적으로 순안공항만이 항공 운송의 중추적인 기능을 수행하고 있다.

전반적으로 북한의 항공시설은 미비한데, 이는 민간 항공 운송 분야의 발전을 위한 노력이 거의 없기 때문이다.

표 5 | 북한의 주요 공항

공항명	소재지	활주로	주변 주요 지역	비고
순안	평양시 순안구역	약 6km	평양에서 20km 남포 등 서해안 주요 지역	평양~순안고속도로 (4~6차선)
어랑	함경북도 어랑군	약 4km	청진 약 40km	나진까지 약 1시간 30분 대형 항공기 이용 가능
혜산	함경남도 혜산시	약 10km	백두산, 스키장	해발 1,000m, 활주로 일부만 포장
황주	황해북도 황주군	약 6km	황해남북도 평양 약 30km	북한의 3대 군용 비행장
갈마	강원도 원산시	약 10km	원산시 약 5km 금강산 길목	

주 : 기타 민항기 이용 가능한 공항은 개천, 신의주, 과일, 선덕, 함흥, 라진, 삼지연 공항 등임.

자료 : 이상준 외, 북한지역의 권역별 발전 구상에 관한 연구, 국토연구원, 2000, p.28 : 한국도로공사(2015.12), p.50 재인용.

## 2. 주택

북한의 주택은 매우 부족한 상태이며, 주택의 수준도 낙후된 것으로 조사되고 있다. 북한 주택 보급률은 55~83% 수준으로 추정되는데, 탈북자의 진술에 따르면 한 주택에 2가구 동거가 많은 등 북한 주택의 수가 절대적으로 부족한 것으로 파악되고 있다.

2008년에 조사된 북한 인구센서스에 따르면, 북한 전체 가구의 81.9%가 방 2개 미만의 주택

에서 거주하고, 수세식 화장실의 보급률도 58.3%에 불과하며, 난방도 석탄과 나무 의존도가 92.2%에 이르고 있는 등 주택 수준이 낙후되어 있다.<sup>5)</sup>

한편, 북한의 도시지역에서는 주택 거래가 활발하고, 신규 및 고급 주택에 대한 소비계층이 형성되고 있으며, 돈주·화교·권력계층 등 신흥 자본가 등에 의한 민간 주택개발사업이 추진되고 있다.

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

표 6 | 선행연구의 주택 수 추정

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

자료 : 최상희, 북한의 주택 현황 및 논의과제, LH 토지주택연구원, 2015.2.6.

### 3. 산업단지

박근혜 정부 때 운영되었던 통일준비위원회는 10년 간 북한에서 100만호에 달하는 주택 개선이 필요하며, 향후 북한 지역에 대한 주택의 대량 공급뿐 아니라 기존 주택의 현대화도 필요하다고 주장했다. 통일준비위원회는 1단계 시범사업으로 상수도, 부엌, 화장실, 지붕 등을 개량하고, 2단계로서 도(道)단위 1만호로 사업 범위를 확장하며, 3단계로 북한 자체 능력을 바탕으로 연간 10만호씩 100만호를 건설해야 한다고 제시하면서, 이에 소요되는 전체 사업비는 약 9조원으로 추정했다.<sup>6)</sup>

북한의 북부 내륙은 주로 군수산업이 발달하였고 남포, 신의주, 해주 등의 서해 연안도시는 경공업이 주로 배치되어 있다. 북한의 최대 공업지역인 평양 주변은 경공업과 중화학공업이 혼재되어 있으며, 원산, 함흥, 청진, 김책, 나진, 선봉 등 동북 연안지역은 기계, 금속, 화학공업 등이 배치되어 있다.

남북한 당국자간에는 개성공단 외에도 북한의 산업단지 개발에 대한 논의가 있었다. 2007년 10월 제2차 남북정상회담에서 개성공단 2단계 개발과 해주항 개발을 포함한 해주경제특구 개발에 합의하였고, 이외에도 금강산, 신의주, 라선(나진·선봉) 등 기존의 경제특구 지역과 남포공단, 단천지역, 백두산 관광특구, 안변 조선단지 등 산업·자원·관광과 관련된 특구개발이 검토되었다.<sup>7)</sup>

6) 연합뉴스, 2014.10.13일자.

7) 원동욱·안병민, 북한 경제특구 개발에 따른 연계 교통망 구축방안 연구, 한국교통연구원, 2008, p.1.



표 7 | 북한의 5대 경제특구 현황

구 분	나선(나진·선봉)	신의주	개성	금강산	황금평·위화도
위 치	함경북도	평양북도	황해남도	강원도	평안북도
면 적	약 470km <sup>2</sup>	132km <sup>2</sup> (국제경제지대 : 38km <sup>2</sup> )	66km <sup>2</sup>	약 100km <sup>2</sup>	황금평 : 16.0km <sup>2</sup> 위화도 : 12.2km <sup>2</sup>
지정일	1991. 12 특수경제지대 2010. 1 경제무역지대 2013.11	특별행정구 2002.9 특수경제지대 2013.11 국제경제지대 2014.4	2002. 11	2002. 11	2010
유 형	경제무역지대	경제무역지대	공업단지	관광특구	경제무역지대
관련 법	라선경제무역 지대법	경제개발구법	개성공업지구법	금강산관광지구법	황금평·위화도 경제지대법
주요 기능	첨단 기술산업, 국제물류업, 장비 제조업, 무역 및 중계 수송, 수출 가공, 금융	총인구 35만여 명의 생산, 물류, 무역, 금융, 관광 등	공업, 무역, 상업, 금융, 관광지 개발	국제 관광지	정보, 관광문화, 현대농업, 경공업
자치권	행정	-	독자적 지도관리	독자적 지도관리	행정
토 지	소유주체	국가	국가	국가	국가
	개발주체	개발업자	개발업자	개발업자	개발업자
	임차기간	50년	최대 50년	50년	50년
사용 화폐	북한 원/외화	북한 원/외화	외화/신용카드	외화/신용카드	북한 원/외화
기업 소득세	면세/감면	14% 장려하는 부문 10%	일반 업종 14% 경공업, 첨단 10%	면세	면세/감면
비자 여부	무비자	-	무비자	무비자	무비자

자료 : 최상희, 북한의 주택 현황 및 논의과제, LH 토지주택연구원, 2015.2.6.

#### 4. 식량 생산

북한 당국은 중앙급 경제특구 및 지방급 경제개발구 개발에 외국자본 유치를 추진하고 있다. 중앙급 경제특구로는 라선, 신의주, 개성, 금강산, 황금평·위화도 등 5대 경제특구가 있으며, 지방급 경제개발구는 와오도수출가공구, 온성섬관광개발구, 현동공업개발구, 은정첨단기술개발구 등 22 여개가 있는데, 대부분 외국자본을 유치하여 해당 지역의 개발을 모색하고 있다.

미국 농무부는 향후 10년 뒤에도 북한의 식량 사정이 아시아에서 가장 저조한 수준에 있을 것으로 전망했다.<sup>8)</sup> 북한 주민 980만명(북한 주민의 40%)이 유엔의 권장량을 섭취하지 못하고 있으며, 10년 후에도 790만명의 북한 주민이 식량 부족에 있을 것으로 예상되고 있다. 북한의 식량 부족분은 2016년 39만톤에서 2026년에는 28만

8) 노컷뉴스, 2016.7.16.



5,000톤으로 줄지만 식량문제를 해결하기는 부족한 수준으로 평가되고 있다.

북한의 식량생산력 제고를 위해 간척사업, 댐 건설 등 건설산업 차원의 검토가 필요하다. 북한은 농업 생산력을 높이기 위해 1981년에 자연개조 4대 방침(간척지 개발, 새 땅 찾기, 서해갭문 건설, 태천 발전소) 제시,<sup>9)</sup> 대계도 간척지(약 87km<sup>2</sup>)와 룡매도 간척지(약 59.5km<sup>2</sup>) 사업을 추진한바 있다.

이에 따라 북한의 농업 생산력 제고를 위해 갭문 설치, 다목적댐 건설과 같은 대규모 프로젝트뿐만 아니라 농업용수 개발, 수리시설 신설 및 개보수, 경지정리, 개간, 배수개선 등의 추진이 필요하다.

### 5. 전력 및 에너지

북한의 1차 에너지 공급은 석탄과 수력 중심으로 구성되는데, 2014년의 에너지 공급 규모는 11.1백만TOE로 1990년 24.0백만TOE의 46% 수준에 불과하다.<sup>10)</sup>

2014년 기준 북한의 발전설비 용량은 725만kw로 한국(9,322만kw)의 7.8% 수준이며, 총발전량은 수력 139억kwh(62.9%), 화력 82억kwh(37.1%) 등 221억kwh로 한국의 총발전량인 5,171억kwh의 4.3%에 불과하다.

북한은 에너지 소비가 높은 군수산업 등 중화학공업이 제조업의 70%를 차지해 생필품 생산 등을 위한 경공업에는 제한적으로 전력을 공급하고 있다. 이와 같은 에너지 부족 현상은 산업가동률 저하로 이어져 대부분의 산업에서 가동률이 30%

내외 수준으로 알려지고 있다.

북한의 경제 개발을 위해서는 안정적인 전력의 확보가 시급한 과제로서, 신규 발전소 건설과 송배전 전력설비 개보수, 남북한 통합 전력망 구성 등의 검토가 필요하다.

### III. 주요 건설수요 현황

본격적인 남북경제협력의 추진되거나 향후 한반도 통일시 북한 지역에서 농어촌, 산업시설, 주택, 노후 도심지 재개발, 도로·철도·항만·공항 등 교통 인프라, 에너지·전원, 수자원, 문화·관광, 자원 개발 등 다양한 분야에서 건설 수요가 발생할 것으로 예상된다.

단기(남북협력시기)와 중장기(남북통일) 시기로 건설 수요를 구분할 때 통일 이전에는 북한 당국과의 협의를 통해 남북한의 이해관계가 상충하지 않고, 북한 경제 재건에 우선적으로 필요한 인프라 공급이 이루어져야 한다. 그리고 한반도 통일 이후는 국토균형발전과 한반도의 글로벌 경쟁력 제고라는 관점에서 북한 지역에 대한 인프라 공급이 필요하다.

9) 김윤근 외 8인, 통일 대비 농림업부문 계획수립을 위한 연구, 한국 농촌경제연구원, 1998.12, pp.71~72.

10) 북한정보포털(<http://nkinfo.unikorea.go.kr/nk>).



표 8 | 북한 내 주요 건설수요의 유형 1

분야 (북한 현황)	주요 건설 수요의 유형	
	통일 이전(단 · 중기)	통일 이후(장기)
<b>교통 인프라 개발</b>  도로·철도·항만·공항 등 교통 인프라 시설의 노후화  물자, 여객 이동 제한  교통 인프라의 부족으로 북한의 지속 발전 제한	<b>[도로]</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>평양 연계 주요도로(평양~개성간 고속도로 등) 정비(선형개선, 포장재 정비 등)</li> <li>서해축(평양, 남포, 신의주 등), 동해축(원산, 흥남, 신포, 나선 등) 주요 산업단지의 내부 도로 및 배후항만, 인접도시 연결도로 정비</li> <li>나진~원정리 도로 개보수 및 현대화</li> <li>개성공단과 인천공항/인천항 연계 도로</li> <li>남북 연결 북측 국도의 현대화(북측 지역 1, 3, 5, 7, 31, 43번 국도 개보수)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>경원축(서울~원산) 고속도로 신설</li> <li>해주~남포~안주 연계한 新서해안고속도로 신설</li> <li>주요 고속도로의 개보수 및 현대화</li> <li>한반도 도로망과 아시아인 하이웨이 연계(AH1, AH6)</li> </ul>
	<b>[철도]</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>주요 간선노선(평양~신의주, 평양~개성, 평양~나진, 나진~두만강, 평산~세포, 원산~금강산)의 긴급 개보수</li> <li>국제철도(신의주~단동간 철도 전용 교량신설, 하산~두만강, 단동역, 남양역, 두만강 철도)의 시설 현대화</li> <li>한반도 종단철도와 대륙철도 연결(TCR, TSR)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>경의선(서울~신의주)재시공/복선전철화</li> <li>서울~신의주 고속철도망 신설</li> <li>경원선(서울~원산) 재시공/복선전철화</li> <li>한반도 종단철도망과 대륙철도망 연계</li> <li>동해축 철도 현대화 및 남한 연계</li> <li>주요 항만 배후철도망 개발</li> <li>평양~나진간 철도 재시공/복선화</li> <li>원산~개성 개보수 및 현대화</li> </ul>
	<b>[항만]</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>서해축(남포, 해주, 신의주 등), 동해축(나진, 청진, 원산, 흥남 등) 거점 항만시설 확충</li> <li>단천항 항만시설 확충</li> <li>환황해축(인천-웨이하이-남포, 해주)국제 직항로 개설</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>주요 거점항만(남포, 나진, 청진, 원산, 흥남, 송림, 선봉 등)의 전면 현대화</li> </ul>
	<b>[공항]</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>순항국제공항 시설 확충 및 현대화</li> <li>삼지연공항 현대화 및 서울~백두산 직항로 개설</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>주요 거점공항(순안, 어람, 삼지연 등) 전면 현대화</li> <li>나진·선봉공항 건설</li> </ul>
<b>농촌 개발</b>  만성적 식량난으로 인한 영양실조 및 기아 발생	<ul style="list-style-type: none"> <li>농경지 복구·개간, 관개수로 개선·확충, 양수장 복구·확충, 축산물 시설의 정비 및 현대화, 간척지 복구·제방 보강</li> <li>비료공장 건설</li> <li>GIS 기반 농촌정보 시범구축사업</li> <li>경제특구 주변 농촌정비 시범사업</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>대규모 간척사업</li> <li>농촌마을 현대화사업</li> </ul>
<b>산업단지 개발</b>  생필품 부족, 북한 산업의 국제 경쟁력 부족	<ul style="list-style-type: none"> <li>기존 경제특구 개발                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 개성공단 2, 3단계 확대</li> <li>- 나진·선봉, 신의주 경제특구 개발</li> <li>- 금강산지구 확대 개발</li> </ul> </li> <li>22여 개 지방급 경제개발구 개발</li> <li>해주특구, 원산특구 공동 개발</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>핵심 산업단지 육성                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 평양·남포, 개성·해주, 신의주, 안주·순천, 함흥·원산, 청진·김책, 나진·선봉 등</li> </ul> </li> <li>북중려 접경지역 산업 공동발전계획 수립</li> <li>강릉-속초-원산 신산업 클러스터</li> <li>접경지역 통일경제특구</li> </ul>
<b>주택/도시개발</b>  주택의 노후화, 주택 부족  노후 도심지 개선 필요	<ul style="list-style-type: none"> <li>경제특구 및 경제개발구 내 근로자기숙사 공급 및 주변 지역 주택개발 공동사업</li> <li>경제특구 및 경제개발구 주변 도시정비 시범사업</li> <li>농어촌 주택개선 프로그램</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>북한 내 연간 10만호 주택 건설, 노후주택 개보수 및 주거지 정비</li> <li>산업 신도시 개발사업</li> <li>주요 도시 재개발사업</li> </ul>

자료 : 박용석(2012.2), p.103~111 ; 이상준 외(2012.10), pp.96~98 ; 통일부, 북한 지하자원 개발 법제연구, 2013.12 등을 참조해 작성.

표 9 | 북한 내 주요 건설수요의 유형 2

분야 (북한 현황)	주요 건설 수요의 유형	
	통일 이전(단·중기)	통일 이후(장기)
<b>전력/에너지/통신개설</b> 전력 및 에너지 부족으로 산업 발전 동력 확보 미흡 주민들의 에너지 부족으로 벌채 남발 등	<ul style="list-style-type: none"> <li>남한 200만kw 전력 북한에 직접 송전</li> <li>경제특구(개성, 신의주, 나진·선봉, 금강산 등) 주변 화력발전시설 개보수</li> <li>남~북~러 가스관 연결사업</li> <li>농촌지역 친환경신재생에너지 시범 개발</li> <li>특구지역 통신망 공동 시범 개발</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>발전소, 송전, 배전, 배전설비 등 전면 개보수 및 현대화</li> <li>남북한 통합 전력망 구축</li> <li>신규 화력발전소 건설</li> <li>신재생에너지 활용</li> <li>통신망 전면 현대화 및 통신망 통합</li> </ul>
<b>수자원개발</b> 공업·농업·생활용수의 안정적 공급 부족 대규모 벌채에 따른 산림자원 부족	<ul style="list-style-type: none"> <li>임진강, 북한강 공동 수자원 협력</li> <li>주요 하천 상류지역의 녹화사업 추진</li> <li>경제특구를 중심으로 주민생활 개선을 위한 상수도사업 시범 추진</li> <li>수력발전시설 시범 현대화 사업</li> <li>하천 준설시범사업</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>기존 댐의 다목적댐화 사업</li> <li>주요 하천유역별 준설, 관개시설의 정비</li> <li>도시 및 농촌 지역 상하수도 현대화</li> </ul>
<b>문화 및 관광개발</b> 자연 관광자원은 잘 보존되어 있으나 기초적인 관광 기반시설 부족 문화유산 보존 및 조사 필요	<ul style="list-style-type: none"> <li>문화재 발굴 및 보존을 위한 기초조사 공동실시</li> <li>백두산, 칠보산, 나선, 금강산-원산 등 국제관광 개발사업</li> <li>개마고원 국제생태공원 조성사업</li> <li>임진강-한강 하구 역사·문화·생태관광 개발사업</li> <li>DMZ역사자원 공동조사</li> <li>개성-평양 연계 관광</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>문화재 발굴 및 관리 종합계획 수립</li> <li>백두대간 환경관리 및 종합관광 개발사업</li> <li>백두산-중국-러시아 연계 국제관광</li> <li>신의주-단동 연계 국제관광</li> <li>서울-평양-원산 3각 관광 개발</li> <li>함흥-부전고원 국제(동계) 관광</li> </ul>
<b>지하자원개발</b> 주요 원료광물 매장량이 풍부하지만, 채광 기반시설의 노후화 및 부족	<ul style="list-style-type: none"> <li>주요 지하자원 개발 후보지에 대한 지질탐사 공동 실시</li> <li>석탄, 철광석 등 주요 광물 생산기지(무산(철), 순천(석탄) 등) 시범 현대화 사업</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>지하자원(철, 석탄, 동, 아연, 마그네사이트, 석회석, 희토류, 금 등)의 개발에 대한 종합계획 수립 및 추진</li> </ul>

자료 : 박용석(2012.2), p.103~111 ; 이상준 외(2012.10), pp.96~98 ; 통일부, 북한 지하자원 개발 법제연구, 2013.12 등을 참조해 작성.



#### IV. 최우선 건설투자 방향

북한 경제는 현재의 낙후 수준에서 벗어나 경제 재건을 위한 성장 동력을 갖추어야 한다. 이는 궁극적으로 남북한 분단 상황에서 평화공존을 가능케 하고 남북한 간 경제적 격차를 줄여 통일비용을 경감시킬 수 있다.

북한은 경제성장을 견인할 수 있는 경쟁력 있는 산업이 거의 없어 북한 경제의 발전을 제약하고 있다. 한편, 북한 주민들은 기본적인 삶을 영위할 수 있는 식량 및 소비재 상품 등 기초 생필품들의 부족으로 어려움을 겪고 있다. 하지만, 이를 조달할 수 있는 자체 생산능력이나 해외로부터 조달할 수 있는 대외결제 능력이 부족한 것이 현실이다.

산업발전을 지원하기 위해서는 전력, 교통인프라, 주택 등 다양한 인프라시설이 충분히 있어야 하는데, 북한은 이를 지원할 수 있는 인프라 시설의 절대 부족으로 북한 경제의 지속적 성장에는 한계가 있다. 이에 따라 북한 경제의 재건을 위한 산업육성과 적절한 인프라 시설을 확충함으로써 북한 경제의 지속적인 성장여건을 마련해야 한다.

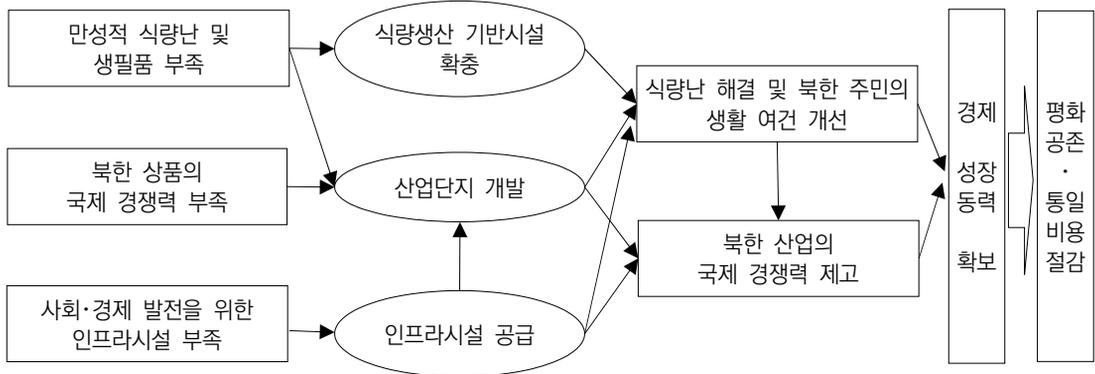
북한의 경제발전과 사회 안정화를 위한 최우선적 건설투자가 필요한 사업으로는 첫째, 식량 생산을 증대시킬 수 있는 농림수산업 기반시설의 확충이 필요하다. 둘째, 북한의 산업경쟁력 향상을 위한 산업단지의 조성이 필요하며, 셋째, 북한의 경제발전을 지원할 수 있는 전력, 통신, 도로·철도·항만 등 각종 인프라 공급이 필요하다.

남북한 간의 경제분야 협력사업은 남북한 상호 윈윈(win-win)이 될 수 있는 사업을 적극 모색해야 한다.

현재 동북아 지역의 중요성이 커지고 있고, 역내 교역량, 자본 및 인적 교류가 증대되고 있다. 한반도는 동북아의 중심지에 위치하고 있고 동북아 경제의 중심축으로 발전할 가능성이 높다. 그런데 남한은 대륙에 있으면서도 남북한 간의 단절로 인해 대륙의 이점을 살리지 못하고 있다. 이에 따라 단절에 따른 입지적 한계를 극복할 수 있는 방안이 마련되어야 한다.

이를 위해 우선 북한과의 협력으로 한반도 중단철도(경의선-경부선, 동해선)와 대륙철도(TCR, TSR, TMR, TMGR)를 연계해야 한다. 한반도 중단철도와 대륙철도가 연계될 경우 교통·물류 효율화로 남한의 경제·사회적 편익과 함께 북한도 경제적 이득(통행료)을 얻을 수 있다. 특히 기차는 북한 지역을 단순 통과하기 때문에 북한 체제에 대한 위협 요인을 제공할 가능성이 적다.

표 10 | 북한 경제재건을 위한 최우선 건설투자 분야 및 기대효과



자료 : 박용석, 북한 경제 및 건설시장에 관한 기초연구, 한국건설산업연구원, 2012.2, p.110.

## V. 맺음말

이상에서 제시한 북한 건설수요를 충족시키기 위한 건설공급을 당장 추진할 수는 없다. 남북경제협력사업은 북한의 비핵화의 수준과 연동되어 있으며, 궁극적으로 국제사회의 대북제재가 해소되어야만 가능하다.

그런데 북한의 비핵화가 완료되기 이전까지 국제사회의 대북제재는 계속되겠지만, 비핵화의 수준에 따라 순차적이며 단계적으로 대북 경제제재는 완화될 것으로 보인다. 한편, 국제사회의 대북제재가 있는 상황에도 불구하고 UN과 미국의 양해가 있으면, 일부 건설분야의 남북협력사업을 추진할 수 있다. UN 결의 2375호에 따르면 “비상업적이고 이윤을 창출하지 않는 공공 인프라 사업”에 한해서는 제재를 적용하지 않고 있다.

이에 따라 임진강, 한탄강과 같은 남북공유하천의 정비, 산림협력과 같이 전략물자의 반출 가능성이

낮은 저항도의 협력사업은 추진이 가능하지 않을까 생각된다.

금번 판문점 선언에서 추진하기로 언급한 10·4 선언에는 많은 건설협력사업이 포함되어 있다. 해주특구건설 및 해주항 활용, 개성~신의주 철도 개보수, 개성~평양 고속도로 개보수, 안변 및 남포 조선협력단지 건설, 백두산 관광 및 백두산~서울 직항로 개설과 같은 사업들을 당장에 추진할 수는 없을 것이다. 하지만 현재의 상황에서 남북한이 합의하고, UN과 미국의 양해를 얻어서 최소한 각 사업에 대한 “타당성 검토”는 가능하지 않을까 생각된다.

여하튼, 현재의 북한은 경제를 우선시 하고 비핵화의 의지가 있는 것으로 보인다. 즉, 북한 건설시장이 완전히 열릴 수 있는 가능성이 점차 높아지고 있는 것 같다. 이에 따라 건설산업 차원에서 향후 북한 건설시장의 본격적인 진출을 다각적인 차원에서 준비해야 할 것이다.



# 남·북한 경험 발전을 위한 건설분야의 정책 제언

홍성진

대한건설정책연구원 산업혁신연구실 책임연구원  
hongsj@ricon.re.kr

## I. 서론

2018년 4월 27일 남북정상회담 및 6월 12일 북미 정상회담이 개최됨에 따라 한반도 비핵화를 통한 평화와 번영을 위한 노력이 기대되는 상황이다. 특히, 북한의 인프라 건설시장이 약 50조로 추정되는 상황에서 건설업계의 기대감은 크다고 할 수 있다.<sup>1)</sup> 그런데 현재 논의되고 있는 분야는 철도, 도로 등 교통인프라 건설사업에 국한되고 있으며, 이마저도 국제사회의 대북 제재로 인하여 신중한 입장이다. 남북한의 교통 인프라 건설사업에 대한 논의가 이루어지는 점은 환영할 만하나, 건설업계는 보다 다양한 측면에서 북한의 건설 수요를 파악하고, 정보를 공유할 필요가 있다.

남북 경험은 남·북한 상호 이해를 도모하고 동질성을 높이며 경제적 혼란에서 벗어나 급격한 경제성장을 이루는데 기여함을 목적으로 한다. 이에 따라 정부 및 건설업계는 남북 경험의 측면에서 교통인프라 건설사업 외에도 현재 중단된 개성공업지구, 북한 지역에서의 농업, 주택, 도시 등 다양한 건설수요를 분석할 필요가 있다.

그런데 우리나라는 이미 개성공업지구, 지방자치단체 및 NGO를 중심으로 건설협력사업이 이루

어졌으며, 모범적인 사례도 존재한다. 향후 남북 건설협력사업을 수행할 경우 관련 사례를 반영한다면 시행착오를 줄일 수 있다. 또한, 관련 사례에서 도출된 문제점을 개선하게 된다면 단기적으로는 남·북한 건설기술 이전, 건설코드 통일 등을 통하여 남·북한 건설산업의 경쟁력 제고할 수 있으며, 장기적으로는 건설인프라 발전을 통하여 향후 통일비용을 절감할 수 있다.

현재 우리 정부가 추구하는 ‘한반도 신경제지도 구상’은 평화체제를 전제로 남·북한이 협력하여 한반도 및 동북아에 새로운 경제권을 창출하는 것을 목표로 한다. 이러한 상황에서 북한의 건설수요를 분석하고 향후 남·북한 건설협력사업을 위한 정책을 수립하는 것은 매우 중요하다고 할 것이다.

본 연구는 북한의 건설 수요를 분석하고 종래에 수행되었던 남·북한 건설협력사업 사례를 통하여 향후 남·북한 경험 발전을 위한 건설분야의 정책적 제언을 목적으로 한다.

## II. 북한의 건설사업 수요 분석

### 1. 북한의 건설사업 유형

북한은 토지를 생산수단이자 사회주의 혁명의 전취물로서 국가의 경제발전과 인민 생활에 큰 영향을 미치는 체제의 중심적인 수단으로 인식하고 있다.<sup>2)</sup> 북한의 국토 계획은 “국토계획법”상 국토

1) MTN, “북한 건설시장 열린다: 최대 50조 북한 인프라 시장 개방에 건설업계 분주”, 2018. 6. 18([http://news.mtn.co.kr/newscenter/news\\_viewer.mtn?gidx=2018061808344166845](http://news.mtn.co.kr/newscenter/news_viewer.mtn?gidx=2018061808344166845)).

2) 박정원·강병운, “북한의 부동산법제도 분석”, 법학논총 제25권 제3호, 국민대학교 법학연구소, 2013, 155면. 이에 따라 북한 토지법 제1조에서는 “조선민주주의인민공화국에서 토지는 전체 농민들이 조선로동당과 인민정권의 현명한 령도밑에(괄호)개발하는 땅은



건설총계획에 의하여 규율되나, 3)국토건설총계획의 내용에 대해서는 “토지법”에서 규율하고 있다. 즉, “토지법”에서는 국토건설총계획의 원칙 및 내용에 대하여 다음과 같이 규율하고 있다.

국토건설총계획의 원칙	국토건설총계획의 내용
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 국토건설과 자원개발에서 농경지를 침범하지 말며 그것을 극력 아끼고 보호하도록 한다.</li> <li>2. 도시의 규모를 너무 크게 하지 말며 작은 도시형태로 많이 건설하도록 한다.</li> <li>3. 나라의 각이한 지대들의 기후풍토특성을 고려하도록 한다.</li> <li>4. 나라의 인민경제발전방향과 각이한 지역들의 경제발전전망에 맞게 과학적으로 세우도록 한다.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 혁명전적지, 혁명사적지를 잘 꾸리며 보호하기 위한 대책</li> <li>2. 토지를 정리, 개량하고 보호하며 새땅을 얻어내며 간석지를 개간리용하기 위한 방향과 대책</li> <li>3. 산림조성방향과 보호 및 그 리용과 리로운 동식물을 보호하기 위한 대책</li> <li>4. 강하천, 호소, 저수지의 건설 및 정리방향, 큰물피해를 막기 위한 시설물들의 배치 및 물의 종합적리용대책</li> <li>5. 교통운수, 전기, 체신망과 그 시설물의 합리적배치</li> <li>6. 지하자원의 개발구역과 공업, 농업기업소들을 배치할 위치와 규모</li> <li>7. 도시와 마을, 휴양지, 료양지의 위치와 규모, 명승지, 천연기념물 및 문화 유적유물의 보호대책</li> <li>8. 연안, 령해를 종합적으로 개발리용하기 위한 방향과 연안을 아름답게 정리하며 수산자원을 보호하기 위한 대책</li> <li>9. 공해현상을 미리 막기 위한 대책</li> </ol>

“토지법”에서는 국토건설총계획에 따라 토지건설사업을 계획적으로 진행하도록 천명하고 있는데, 토지건설사업은 농업건설사업(수리사업 및 토지정리사업, 간석지개간사업 등), 도시건설사업

(살림집, 문화·공원시설, 도로 등), 교통인프라 건설사업(도로·교량·항만 등)으로 구분된다(제5장 토지건설).

북한의 “국토계획법”은 국토계획을 전국국토건설총계획, 중요지구국토건설총계획, 도(직할시)국토건설총계획, 시(구역)·군국토건설총계획으로 구분하고 있고(제2조), “도시계획법”은 도시계획을 도시총계획, 마을총계획과 그에 따르는 세부계획, 구획계획 등으로 구분한다(제2조).

북한의 “국토계획법”과 “도시계획법”은 과거 1990년대 남한의 「국토이용관리법」과 「도시계획법」으로 이원화되어 있던 법제와 유사하다고 할 수 있다. 즉, 북한의 “국토계획법”상 전국국토건

발달이하는 농민에게로)라는 원칙에서 실시한 위대한 토지개혁령에 의하여 민주주의혁명단계에서 이룩한 혁명의 고귀한 전취물이다”고 규정하고 있고, 제3조에서는 “조선민주주의인민공화국의 토지에는 토지개혁을 위하여 고귀한 생명을 바친 혁명선렬들의 붉은피가 스며있으며 외래제국주의침략으로부터 나라를 지키기 위하여 영웅적으로 싸운 인민들의 혁명정신이 깃들어있다. 국가는 인민의 온갖 원수들의 침해로부터 혁명의 전취물인 토지를 보위하기 위하여 투쟁한다”고 규정하고 있다.

3) 북한의 국토계획은 국토와 자원, 환경의 관리에 관한 통일적이며 종합적인 전망계획을 말한다. 국토계획은 전국국토건설총계획, 중요지구국토건설총계획, 도(직할시)국토건설총계획, 시·군국토건설총계획으로 구분된다(“국토계획법” 제2조).

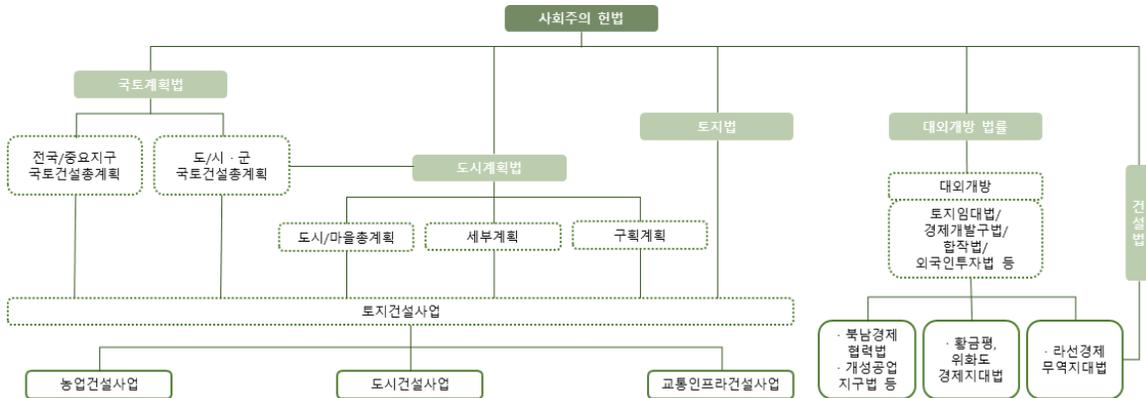


설총계획, 도(직할시)국토건설총계획 및 시(구역)·군국토건설총계획은 「국토이용관리법」의 도시·준도시·농림·준농림·자연환경보전지역과 같은 용도지역과 비견될 수 있다. 또한, “도시계획법”상 도시총계획, 마을총계획과 그에 따르는 세부계획, 구획계획 등과 “국토계획법”상 중요지구국토건설총계획은 「도시계획법」에 따른 도시계획 및 도시계획 가운데 용도지구와 유사한 성격을 갖고 있다고 할 수 있다.<sup>4)</sup>

따라서 북한 전역의 국토건설은 국토건설총계획에 따라 전국, 도시, 시·군의 형태로 농업/도시/교통인프라 건설사업으로 수행된다고 할 것이다.

이 경우 농업건설사업은 “토지법”에 따라 규율되고, 도시건설사업은 “도시경영법”, 교통인프라 건설사업은 “철도법” 등 관련 법률에서 규율하고 있다. 다만, 북한은 대외개방, 외자유치를 통해 경제건설을 도모하기 위한 법제를 별도로 제정·시행하고 있는데, “북남경제협력법”, “토지임대법”, “개성공업지구법” 등이 그것이다. 북한의 건설사업은 건설총계획 → 건설설계 → 건설시공 → 준공검사 등의 절차에 따라 이루어지며, 관련 내용은 “건설법”에 규율되어 있다.

그림 1 | 북한의 건설협력사업 관련 법제의 체계



4) 특히, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제37조 제1항 제5호의 중요시설물보호지구와 개념을 같이 한다고 할 수 있다. 중요시설물보호지구는 중요시설물의 보호와 기능의 유지 및 증진 등을 위하여 필요한 지구를 말한다.

## 2. 북한의 건설 사업 실태

### (1) 농업 건설사업

북한의 경제에서 농업이 차지하는 비중은 매우 높다고 할 수 있다. 북한 사회주의 헌법에서는 “국가는 … 농촌경리를 기업적방법으로 지도하는 농업지도체계에 의하여 경제를 지도관리한다”고 하여 그 이념을 강조하고 있고(제32조), “토지법” 제43조에서는 “국가는 토지건설사업을 전망성있게 조직진행하여 농업의 공업화, 현대화를 다그치고 농업생산을 늘리며 국토의 면모를 개발한다”고 규정하고 있다.

북한의 농림어업이 경제에서 차지하는 비중은 2016년 기준 21.7%로서 7조 8326억원(한국원 기준, 명목 GNI) 규모이다. 농가인구는 1965년 약 5백만명 수준에서 2008년 857만명으로 증가 하였으나, 비중은 감소하고 있는 추세이다. 농지의 면적은 약 191만ha로 추정되는데, 경영 형태 별로 구분하면 대부분 협동농장에 해당한다.

표 1 | 북한의 농장 형태

구분	협동농장	국영농장	종합농장
경지	175만ha	10만ha	6만ha
기능	식량 및 농산물 생산	종자, 종축, 축산물, 특수작물생산	식량 및 농산물 생산, 특수작목 대규모 생산
종류		채종농장, 종축장, 원종장전문농장 (과일, 담배, 양묘), 축산농장(가금류, 돼지, 염소)	일반 농산물, 종합농장, 전문농장(과일, 담배)
소유/관리	공유/협동경영	국유/국영, 도영	국유/국영
소득분배	분배와 국가수매	임금지불과 국가수매	임금지불과 국가수매

출처: 북한통계(kosis.kr/bukhan)

농지의 형태는 크게 논과 밭으로 나뉘며, 논 면적이 32%, 밭 면적이 68%를 차지하고 있다. 북한은 식량자급을 중요한 정책 목표로 설정하고 있다. 제한된 농지에서 식량자급 목표를 이루려다 보니 집약적으로 영농을 할 수밖에 없다.

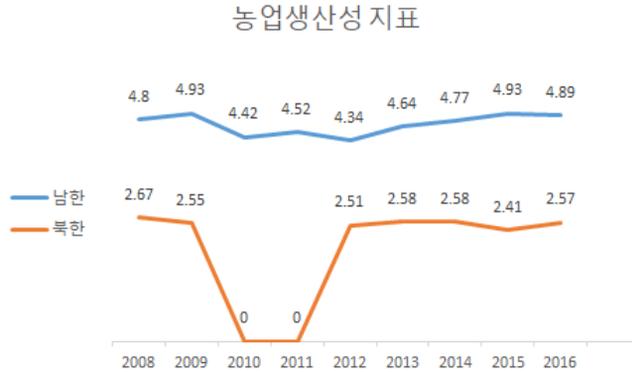
북한의 지형 특성상 농경지 면적이 많은 부분은 경사가 심하고 심지어 나무를 벌채하여 경사지에 농사를 짓는 경우도 있어 비가 많이 오면 토양 유실이 심각 하다.

이에 따라 북한의 농업생산성은 남한에 비하여 1/2 수준에 불과하여, 농업생산성 향상이 절실한 상황이다.<sup>5)</sup>

5) 북한은 2012년 이후 총 식량생산량이 소폭 증가했음에도 불구하고, 전체 가계의 84%가 여전히 열악한 식량소비를 보이는 등 전반적 식량불안이 만연해있다. 2014년 기준 북한의 식량 수입필요량은 34만톤으로 최근 몇 년간 상당히 감소했지만 영양부족을 피하기 위해서는 추가적 식량 구입 및 국제적 지원 필요하다. 유엔식량농업기구 한국협회(<http://www.fao.or.kr/archives/countries.php>).



그림 2 | 북한의 농업생산성 지표



출처: 북한통계(kosis.kr/bukhan)

농업 건설사업은 농업의 생산성 향상에 초점을 맞출 필요가 있는바, 수리시설의 신설 및 개보수, 토지정리사업, 간석지 개간사업 등이 필요한 상황이다. 특히, 대규모 토목사업인 간석지 개간사업을 검토할 필요가 있다. 북한은 2010년 신의주특별행정구

일대의 대계도 간석지사업, 2015년 황해남도 해주만지구 일대의 룡매도 간석지사업을 완공하였으며, 2016년에는 평안북도 선천군 일대의 흥건도 간석지 사업과 룡매도 간석지 4구역 건설 사업을 착수하였다.

표 2 | 북한의 간석지 사업 실태 및 전망<sup>6)</sup>

대계도 간석지사업	룡매도 간석지사업	흥건도 간석지사업
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 평안북도 염주군 다사도~가차도, 소연동도, 대계도, 소계도, 철산반도에 이르는 13여km의 제방 건설, 87여km<sup>2</sup>의 개간 사업</li> <li>• 1997년 서해안 일대의 해일로 방제조 1, 3호 방조제 유실 이후 2010년 간석지 준공</li> <li>• 2002년 설치된 신의주특별행정구역의 일부분이라는 점에서 향후 활용가치가 높음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 황해남도 청단군 룡매도 일대 총 80여km의 방조제 건설, 212여km<sup>2</sup> 목표의 개간 사업</li> <li>• 2015년 총 15km<sup>2</sup> 규모의 6구역 공사 완료, 2016년 간석지 4구역 건설 시작</li> <li>• 북한이 추진중인 간석지 개간사업 중 최남단, 최대규모의 사업인 동시에, 우리 정부가 추진 중인 한반도 신경제지도 구상 및 서해평화협력특별지대의 핵심지역에서 중요한 사업</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 평안북도 선천군 흥건도~동림군 안산리까지 약 12km의 제방을 건설, 45여km<sup>2</sup> 개간 사업</li> <li>• 2016년 1단계 준공식 및 2단계 건설 착수</li> <li>• 대계도-흥건도-곽산으로 이어지는 평북지역 간석지 개간사업의 중심축으로 중요한 사업</li> </ul>

6) <표>의 내용은 최성원, “북한 간석지 개간사업의 현황 및 시사점”, 동북아북한교통물류 이슈페이퍼 18호, 한국교통연구원, 2017, 9~10면을 재구성한 것이다.



이렇듯 농업 건설사업의 일환인 간석지 사업은 갑문 설치, 다목적댐 건설과 같은 농업생산성 향상의 측면에서 대규모 프로젝트는 지속적으로 발생할 것으로 판단된다.<sup>7)</sup>

## (2) 도시 건설사업

도시 건설사업은 도시계획에 따라 이루어진다. 북한의 도시계획은 ‘도시를 너무 크게 하지 말고 인구밀도, 건축밀도를 줄이며 큰 도시주변에 위성 도시를 합리적으로 배치’하도록 규정하고 있다. 또한, 도, 시, 군, 지역별에 따르는 살림집의 층수는 도시 및 마을계획설계기준에 맞게 정하며 거리는 살림집을 위주로 형성하여야 한다(“도시계획법” 제9조 및 제12조).

도시계획에 따라 이루어지는 건설사업은 도시와 마을에 살림집과 문화후생시설, 도로 등을 합리적으로 배치하는 것이다(“토지법” 제52조).

살림집 즉, 주택의 경우 지역별 형태에 따라 도시와 주택으로 구분하면서 국가는 농촌문화주택을 국가부담으로 건설할 것으로 천명하고 있다(“사회주의 헌법” 제28조).<sup>9)</sup> 또한, 소유 형태에 따라 국가, 협동단체, 개인의 소유로 구분하고 있으며, 국가는 주택의 소유권 또는 이용권을 법적으로 보호하고 있다(“살림집법” 제2조). 개인 소유의 주택은 소유권이 보장되나,<sup>10)</sup> 국가 및 협동단체 소유의 주택은 ‘살림집 이용 허가증’을 발급받아 이용권만이 보장된다.

표 3 | 북한의 소유 형태에 따른 주택 유형<sup>8)</sup>

구분	주택 유형	권리
도시	개인 주택	소유권, 이용권
	국가 주택	이용권
농촌	개인 주택	소유권, 이용권
	협동단체 주택	이용권

7) 박용석, “북한 건설시장의 현황과 건설업계의 과제”, 한국건설산업연구원, 2014년 발표자료.

8) 탁용달, “북한의 주택정책과 시장화 현황”, 주택금융월보 제153호, 한국주택금융공사 주택금융연구소, 2017, 32면 <표2> 재인용.

9) 국가 부담으로 농촌문화주택을 건설하도록 천명한 것은 도시와 농촌의 차이, 노동계급과 농민의 계급적 차이를 없애기 위한 것이다(북한 사회주의 헌법 제28조). 다만, 2014년 개정된 북한의 “살림집법”에서는 ‘국가는 현대적인 도시살림집과 농촌살림집을 국가부담으로 지어 인민들에게 보장하여준다’고 규정하면서 주택의 국가 부담 원칙을 확대하고 있다.

10) 개인 소유의 주택은 북한에 사회주의제도가 수립된 1958년 이전에 국가에 몰수되지 않고 개인에게 소유권이 부여된 주택 또는 그 주택이 상속되면서 개축된 주택을 말한다. 이에 따라 북한의 주택은 소수의 개인소유 주택과 대다수의 국가 및 협동단체 소유 주택으로 구분된다고 할 것이다: 문흥안, “북한살림집법을 통해 본 북한부동산시장의 변화와 통일시 시사점”, 비교사법 제24권 제2호, 한국비교사법학회, 2017, 735면.



북한의 주택은 가구수와 동일한 5,887,471호로 수치상 보급률은 100% 수준이다. 유형별로 보면 전국적으로 1동 다세대주택이 43.9%로 가장 많은 비중을 차지하고 있고, 1동 1세대(단독주택) 33.8%, 아파트(공동주택)가 21.4%이다. 평양시의 경우 아파트(공동주택)가 54.6%로 가장 많은 비중을 차지하고 있으며, 1동 다세대, 1동 1세대의 순서를 보이고 있다.

표 4 | 북한의 유형별 주택수

구분	1동 1세대	1동 다세대	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

자료: 유엔인구기금(UNFPA), 북한통계(kosis.kr/bukhan)

그림 3 | 북한의 지역별 주택 형태





북한에서는 주택의 매매 및 임대가 금지되어 있다(“살림집법” 제43조 및 부동산관리법” 제28조, 제30조). 그러나 북한은 1990년 중반 이른바 ‘고난의 행군’이 시작되면서 국가의 식량배급에 문제가 발생하였고, 이를 극복하는 과정에서 주택의 맞교환, 거래 등의 사례가 발생하기 시작했다. 즉, 아사나 가족해체, 지역이동 등으로 도시지역에서 빈집이 증가하고 이들 빈집을 알선해주는 시설 중개인이 등장하면서 개인간 거래가 이루어졌다. 공급의 측면에서, 국가에 의한 주택건설은 위축되었고, 내각 부처별로 주택공급을 위한 자재와 건설 인력 확보가 어려워지는 상황에서 산하 단위(기업소 및 협동농장 등)에 주택공급을 위임하거나 강제로 주택공급 물량을 할당하는 방식으로 변화되었다. 해당 단위에서는 자체로 주택공급을 하지 못하는 것들을 민간(시장)에 의존하기 시작했다. 또한, 자금력 동원이 가능한 개인 이른바 ‘돈주’들이 국가기관으로부터 명의(주택공급 허가권)를 빌리고 건설자금과 인력을 동원하여 건설하는 방식도 발생하였다.

이후 2000년 들어 기업 경영활동의 자율성이 확대되는 일련의 조치로 인해 시장화가 빠르게 확산했다. 특히 주택건설자금, 모래·시멘트·자갈 등 건설 원자재, 건설인력 등을 해결할 수 있는 생산요소 시장이 형성되면서 신규 주택 공급이 급증했다. 2002년 7.1 경제관리 개선조치(시장경제요소 도입)로 인해 주택부문에서 국가가 부담해 온 주택임대료를 주민이 직접 지불하도록 함으로써 주택매매가 본격화되었고, 주택 신축업자가 등장하였다.<sup>11)</sup> 이러한 상황에서 북한에서 제정한 “부동산관리법”은 살림집 즉, 주택의 매매에 대한 통제

대신 재정수입의 증대를 목적으로 제정된 법제라고 볼 수 있다.<sup>12)</sup>

북한의 주택 보급률은 표면상 100%를 나타내고 있으나, 유엔 인구센서스를 통해 확인된 2008년 가구수 기준 주택보급률, 조선중앙연감의 연도별 실적 자료를 기준으로 할 경우에는 약 80~90% 수준으로 파악된다. 그러나 조선중앙연감에서 주요 사업실적으로 제시한 평양 10만호와 2003년 주력사업인 농촌새마을 살림집의 실제 건설실적이 파악되지 않고, 가구당 가구원수 추정기준을 미분가세대를 포함하고 있는지에 따라 실제 주택보급률은 더 낮을 것으로 보인다.<sup>13)</sup>

11) 탁용달, 전개논문, 32면.

12) 문흥안, “북한 살림집법 관련 법제를 통해 본 북한 부동산 시장의 변화”, 북한법연구 제18호, 북한법연구회, 2018, 130면.

13) 최상희외, 「북한주택 현황조사·분석연구」, 토지주택연구원, 2015, 67면.



표 5 | 주요 연구기관별 북한의 주택보급률 추정

구분	주택도시연구원	북한경제포럼	국토연구원	건설산업연구원
가구원수	4.8명(1999년)	4.18명(2002년)	4.3명(2006년)	4.08명(2008년)
가구수	485만호(1995년)	480만호	537만호(2006년)	588만호(2008년)
주택수	269~304만호	288~384만호	412~447만호(2006년)	447~482만호(2013년 기준)
보급률	55~63%	70% 내외	77~83%	74~80%

따라서 향후 주택보급을 위한 주택건설사업이 활발하게 이루어질 것으로 예상되는데, 이 경우 유형별 주택건설은 대규모의 신규 주택건설과 노후 주택에 대한 리모델링 사업이, 지역별 주택건설은 도시와 농촌, 그리고 라선·개성·신의주 등 경제특구에서 북한 근로자 및 근로자 가족을 대상으로 한 주택건설이 이루어질 것으로 판단된다.

### (3) 교통인프라 건설사업

#### 1) 철도

2016년 기준 북한의 철도 총연장은 약 5,226km로 남한의 3,918km보다 더 많은 궤간을 보유하고 있다. 북한 철도노선은 10개의 간선노선과 90여 개의 지선으로 구성되어 있는 것으로 알려져 있다. 서부측으로 대표되는 평부선-평의선(경의선)은 북한 최대 공업지역인 평양, 남포, 개성, 신의주를 이어주는 노선으로 우리나라의 경부선과 연결되어 한반도 최대 경제축을 형성할 수 있다. 또한 이 노선은 아시아 최대 경제대국인 중국의 단둥에서 중국횡단철도(Trans China Railroad: TCR)와 직접 연결되어 유라시아 복합 교통물류네트워크를 형성할 수 있는 중요한 노선이다. 동해측으로는 평라선, 강원선, 금강산청년선 등이 있다. 이 노선들 역시 남한의 동해

선과 연결되면 한반도 전체의 동부축을 이루고 러시아의 하산과 연결되어 시베리아횡단철도(Trans Siberian Railroad: TSR)와 연계되는 한반도 2개 간선축이 된다.

다만, 북한의 중부와 북부의 내륙 지역이 산악 지대로 형성되어 있는 지형적인 요인과 1990년대 이후의 경제난으로 현재 북한의 철도 인프라시설은 노후화된 것으로 알려져 있다. 구체적으로 살펴보면, 우선 동부와 서부를 연결하는 철도노선은 매우 열악하여 평원선, 청년이천선 등 2개 노선에 불과하는 등 북한 동서지역 연계에 문제점으로 지적되고 있다.<sup>14)</sup>

14) 서종원, “일대일로와 유라시아 이니셔티브 연계를 통한 북한 교통인프라 개발전략”, KDI북한경제리뷰 2016년 2월호, 한국개발연구원, 2016, 38면.



그림 4 | 북한의 철도시설<sup>15)</sup>



또한, 북한의 대부분 철도 노선이 단선으로 구성되어 있어 복선을 포함할 경우 남한이 9,364km로 북한보다 더 많은 철도를 보유한 것으로 나타난다.

표 6 | 남·북한 철도연장 및 전철화 현황

구분	남한		북한
	철도키로	궤도연장	
철도연장(km)	3,918	9,364	5,226
전철화율(%)	73.3		79.8

자료 : 북한통계(kosis.kr/bukhan)

마지막으로 북한철도는 경제난으로 인해 적시 유지보수의 어려움으로 철도 궤간에 사용하는 자갈의 다수가 돌을 쪼개 공급하거나, 침묵은 적절한 화학가공 처리 없이 통나무를 사용하는 사례 등 시설의 노후화가 심각한 상태이다.

따라서 향후 북한의 기존 철도망의 현대화 사업을 중심으로 건설수요가 발생할 것으로 보인다. 이를 통하여 궁극적으로 한반도 종단철도(TKR: 경의선, 동해선)와 대륙철도(TCR, TSR, TMR<sup>16)</sup>)와의 연결이 필요할 것이다.<sup>17)</sup>

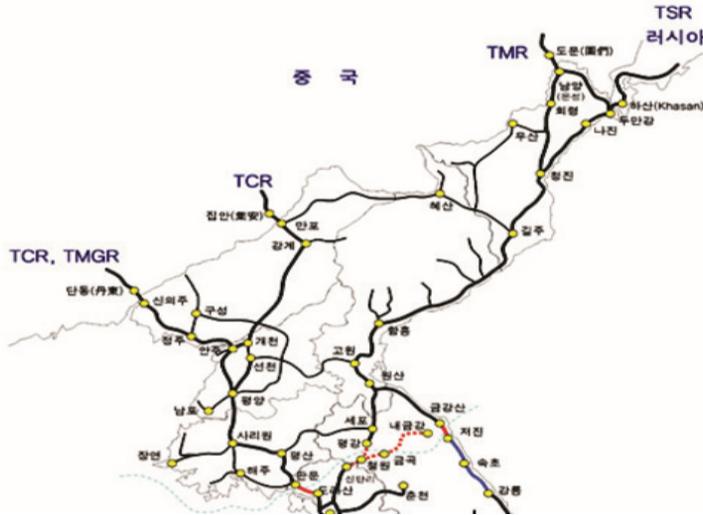
15) 아래의 그림은 서종원, “북한 교통물류인프라 통계의 이해와 한계”, 한국교통연구원, 2016, 5면 <그림2>을 재인용한 것이다.

16) 만주횡단철도(Trans-ManchuriaRailway: TMR).

17) 박용석, “북한 건설시장의 현황과 건설업계의 과제”, 한국건설산업연구원 발표자료, 2014.



그림 5 | 북·중·러 국경지대 연결도<sup>18)</sup>



## 2) 도로

북한의 도로는 철도의 보조 간선기능을 수행하고 있으며, 주로 단거리 노선에 사용되고 있는 것으로 알려져 있다. 북한의 도로는 고속도로와 1~6등급 도로로 구분되어 있는데 이중 6급 도로는 리안의 마을과 마을사이의 도로로서 남한의 기준으로는 도로로 보기 힘든 수준이다.<sup>19)</sup>

북한의 도로체계는 크게 약 5개축으로 분류할 수 있다. 서부축은 개성-사리원-황주-평양-정주-용천-신의주를 연결하는 노선과 해주-재령-남포-평운을 연결하는 노선으로 북한 서부지역의 주요 공업 및 산업 지대를 연결하고 있는데, 향후 우리

나라와 중국을 연결하는 매우 중요한 역할을 할 것으로 기대된다. 동해축은 고성-원산-함흥-청진-라진-웅진-온성을 연결하는 노선과 평강-원산-함흥-청진-후창을 연결하는 노선으로 동부지역의 공업 단지과 항만 등을 연결하고 있다. 이 노선들은 향후 우리나라와 러시아의 시베리아철도, 중국의 창지투(창춘~지린~투먼) 계획 등과 연계하여 화물수송의 중요한 축을 담당할 것으로 예상된다. 동서연결축은 평양-원산 간 고속도로로 대표되는 노선으로 북한의 동서지역을 연결하는 기능을 수행하고 있으나 지형적 요인으로 인해 제 기능을 발휘하지 못하고 있는 실정이다. 그 외 자원개발을 위한 북부내륙축과 국경지역을 연결하는 동서국경축이 있다.<sup>20)</sup>

18) 아래의 그림은 김영윤, “북한 교통인프라 개발과 남북한 연결”, KDR북한개발 제9호, KDR산업은행 통일사업부, 2016, 26면 그림을 재인용한 것이다.

19) 서종원, “북한 교통물류인프라 통계의 이해와 한계”, 한국교통연구원, 2016, 6면.

20) 서종원, “일대일로와 유라시아 이니셔티브 연계를 통한 북한 교통인프라 개발전략”, KDI북한경제리뷰 2016년 2월호, 한국개발연구원, 2016, 40면.

표 7 | 남·북한 도로연장 현황

구분	남한	북한
도로 총연장(km)	108,780	26,183
고속도로 길이(km)	4,437.57	774

자료 : 북한통계(kosis.kr/bukhan)

다만, 북한의 도로는 포장율이 10% 정도로 고속도로와 1급 도로를 제외하면 대부분 비포장도로로 구성되어 있으며, 운행속도도 시속 40km 이하 수준으로 알려져 있다. 고속도로의 경우 포장 이 되어 있더라도 유지보수가 적시에 되지 않아 제 기능이 어려운 실정이다.

또한 산악지대가 많은 북한 지형의 특성상 터널과 교량은 다수 존재하나 대다수 노후화로 인해 안전상의 문제가 심각한 실정이다.

그림 6 | 북한의 철도시설<sup>21)</sup>



이에 따라 주요 간선망을 중심으로 선형 개선, 포장 재정비, 안전시설 확충 등을 정비하는 건설 사업이 추진될 필요가 있다.<sup>22)</sup>

### 3) 항만·공항

항만의 경우 북한은 3,000km에 달하는 해운선을 보유하고 있으나, 남북한이 분단되어 동서해안이 분리된 한계로 인해 지역간 해운운송 발전에 어려움을 가지고 있다. 현재 북한은 서해안 137개(평북 55, 평남 27, 황북 1, 황남 54)항만, 동해안 152개(함북 65, 함남 53, 강원 34) 항만이 있으며, 실제 교역을 하고 있는 항만인 무역항은 9개(남포, 송림, 선봉, 나진, 청진, 단천, 흥남, 원산, 단천)이다.<sup>23)</sup>

21) 아래의 그림은 서종원, “북한 교통물류인프라 통계의 이해와 한계”, 한국교통연구원, 2016, 8면 (그림4)을 재인용한 것이다.

22) 박용석, “북한 건설시장의 현황”, 한국건설산업연구원 발표자료, 2014.



표 8 | 북한 주요 항만시설

항명	하역능력 (만톤)	접안능력 (만톤)	수심 (m)	부두연장 (m)	주요 취급 화물	대외항로	무역비중
남포	1,351	5	9-11	4,000	석탄, 시멘트, 일반잡화	상해, 대련, 동남아, 중동, 아프리카, 유럽	28.9%
청진	800	2	7	2,138	• 동항: 일반화물, 곡물 • 서항: 석탄, 철강	블라디보스토크	24.2%
흥남	400	1	11	1,634	비료, 마그네시아크링커		11.5%
나진	300	1.5	11	2,515	석탄, 비료, 원목, 잡화	속초, 부산	9.3%
선봉	200	0.5	12	1,253	원유, 석유화학제품		10.6%
원산	170	1	7	3,166	시멘트, 수산물	블라디보스토크, 시모네세키	2.8%
해주	240	1	10	1,348	시멘트, 기타광석		9.8%
송림	100	-	11	900	철광석, 석탄		2.9%

표 9 | 남·북한 하역능력 및 보유톤수 현황

구분	남한	북한
하역능력(천톤)	1,140,799	41,570
보유톤수(만G/T)	4,460	1,304

자료 : 북한통계(kosis.kr/bukhan)

북한의 항만인프라는 해상교역의 불안정성, 북한의 폐쇄성 및 제재로 인한 경제악화 등으로 개발, 유지, 관리에서 많은 문제가 있는 것으로 판단된다. 유일하게 러시아 자본이 투자된 나진항 3부두를 제외하고는 1960~70년대 개발된 시설을 그대로 유지하고 있는 상황으로 북한이 개방을 가속화할 경우 최우선적으로 북한의 항만인프라에 대한 투자가 필요할 것이다.<sup>24)</sup>

23) 이성우, “북한의 항만개발 방향과 추진 가능사업”, KDI북한경제리뷰 2018년 3월호, 한국개발연구원, 2018, 94면.

24) 이성우, “북한의 항만개발 방향과 추진 가능사업”, KDI북한경제리뷰 2018년 3월호, 한국개발연구원, 2018, 96면.

그림 7 | 북한의 항만 및 공항 현황



공항의 경우 북한은 약 54개를 보유하고 있는 것으로 추정된다. 54개 공항 중 포장활주로 보유 공항은 31개소, 비포장활주로 보유 공항은 23개소로

파악되며, Boeing 737-500 항공기의 이륙이 가능한 1,615m 이상의 포장활주로를 보유한 공항은 24곳으로 파악된다.<sup>26)</sup>

표 10 | 북한의 주요 공항 현황<sup>25)</sup>

공항	소재지	활주로 길이(m)	주변 환경	비고
(평양) 순안	평양시 순안구역	구) 4,000×60 신) 3,500×70	• 평양에서 22km	• 평양-순안고속도로 4차선
(청진) 어랑	함경북도 어랑군	2,500×61	• 청진에서 약 40km	• 나진까지 약 1시간 30분
삼지연	양강도 삼지연군	3,315×60	• 백두산, 스키장	• 해발 1,000m
황주	함북 황주군	2,500×49	• 평양에서 약 40km	• 북한 3대 군용비행장
원산(갈마)	강원도 원산시	2,438×52	• 원산시 약 5km • 금강산의 길목 • 송도원, 명사십리	-
선덕	항남 정평군	2,500×50	-	• 함흥, 신포(KEDO) 방문루트

자료: 북한정보포털(<http://nkinfo.unikorea.go.kr>)

25) 김연명·임재경·이영균·김연규, 「남북한간 교통·물류체계 정비 확충방안(1단계)」, 한국교통연구원, 2001, 67면.

26) 최성원, “남북 항공협력에 대비한 북한의 비행장 분포 실태 파악”, 동북아·북한교통물류웹진 4호, 한국교통연구원, 2017, 5면.



표 11 | 남·북한 민간항공기 보유 현황

구분	남한	북한
민간항공기(대)	685	24

자료: 북한정보포털(<http://nkinfo.unikorea.go.kr>)

최근 북한은 순안공항의 현대화를 진행하고 있으며, 원산공항을 비롯한 지방공항의 활성화를 위해 다양한 정책을 추진 중으로 알려져 있다. 향후 항공 물동량과 여객 수요를 감안하여 단계적으로 공항 정비 및 개발이 필요할 것으로 보인다. 이에 따라 신규 공항 건설, 공항시설의 개보수 및 현대화 등 공항 인프라 건설사업이 지속적으로 추진될 것으로 판단된다.

### Ⅲ. 남·북한 건설협력사업의 사례 및 시사점

#### 1. 남·북한 건설협력사업의 사례

남·북한 협력사업이란 남한과 북한의 주민(법인·단체 포함)이 공동으로 하는 문화, 관광, 보건 의료, 체육, 학술, 경제 등에 관한 모든 활동을 말한다(「남북교류협력에 관한 법률」 제2조 제4호). 따라서 남·북한 건설협력사업은 남·북한의 주민이 공동으로 참여하는 건설공사에 관한 사업을 말한다.<sup>27)</sup> 협력사업을 하려는 자는 협력사업마다 일정한 요건을 갖추어 통일부장관의 승인을 얻어야 하며, 건설협력사업에 따른 수송장비의 운행, 반출·반입 등을 위해서도 승인을 얻어야 한다(제

17조 및 제20조). 정부는 남북교류·협력을 증진시키기 위하여 필요하다고 인정하면 이 법에 따라 행하는 남북교류·협력을 위한 사업을 시행하는 자에게 보조금을 지급하거나 그 밖에 필요한 지원을 할 수 있는바, 이는 「남북협력기금법」에서 구체적 내용을 규율하고 있다.

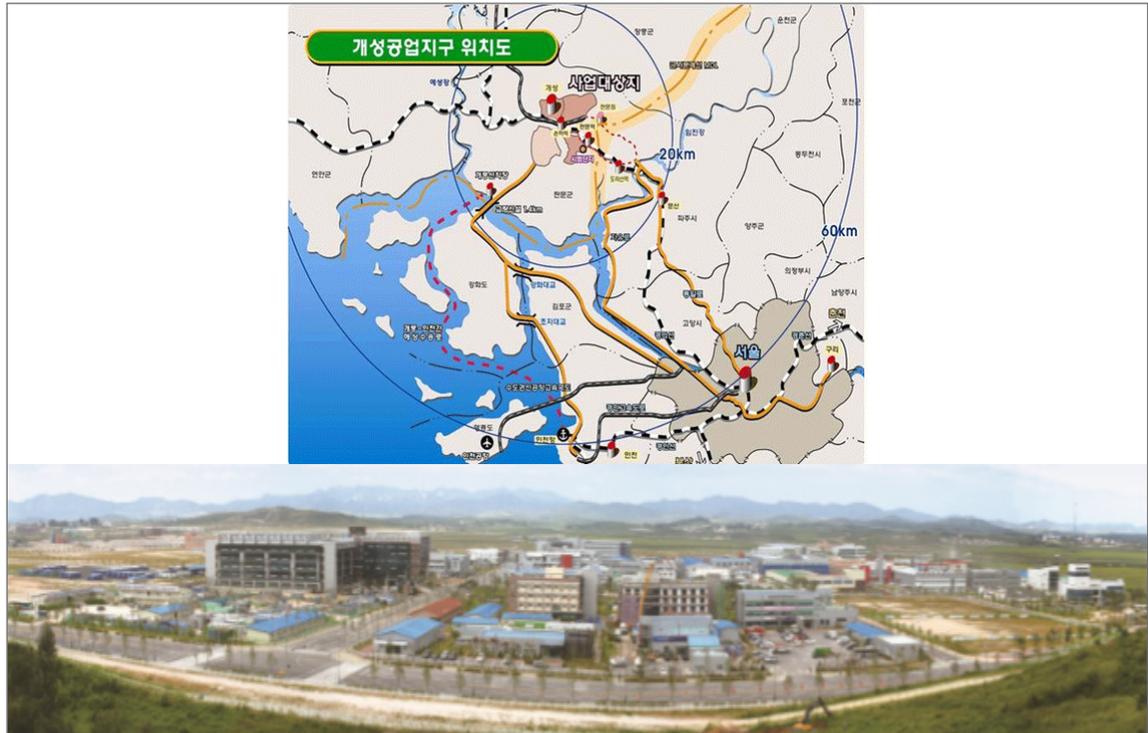
#### (1) 개성공업지구 사례

개성공업지구는 남한의 자본과 기술, 북한의 토지와 인력이 결합한 화해협력과 통일의 경제협력 모델이다. 2000년 현대아산(주)과 북한의 조선아시아태평양평화위원회(‘아태위’)·민족경제협력연합회(‘민경련’)의 “공업지구 건설운영에 관한 합의서” 체결 및 2002년 북한의 「개성공업지구법」 제정을 통하여 개발사업이 추진되었다.

개성공업지구는 황해북도 개성시 봉동리 및 판문군 평화리 일대에 조성되었는데, 이는 서울에서 60km, 인천공항에서 50km, 평양에서 160km에 위치하고 있다.

27) 홍성진·홍성호·정대운, 「남·북한 건설협력사업 검토 및 시사점」, 대한건설정책연구원 연구보고서, 2015, 5면.

그림 8 | 개성공업지구 위치도



개성공업지구는 총 66.1km<sup>2</sup>(2,000만평) 규모로 공장 구역 26km<sup>2</sup>(800만평)과 배후도시 40km<sup>2</sup>(1,200만평)의 토지를 북한이 남한에 50년간 임대하는 방식으로 계획되었다.

구체적으로 살펴보면, 1단계는 남북경제협력 기반 구축을 위한 공단 개발사업, 2단계는 세계적 수출기지 육성, 3단계는 동북아 거점을 개발하는 계획이 수립되었다.



표 12 | 개성공업지구 개발총계획 지표<sup>28)</sup>

구분	지표
개발면적	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2,000만평</li> <li>- 공장구역은 총 800만평 중 경계가 확정된 600만평 우선 개발</li> </ul>
입주기업	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2,000개</li> <li>- 1단계 : 300개(경공업형 공장)</li> <li>- 2단계 : 700개(기술집약형 공장)</li> <li>- 3단계 : 1,000개(대기업형 종합공장)</li> </ul>
생산액	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 8년간 500억불</li> <li>- 2005년 : 연간 1억 3천만불(시범단지)</li> <li>- 2011년 : 연간 160억불</li> <li>• 1인당 생산액 : 80,000불/인</li> <li>- 초기 25,000불/인에서 후기 80,000불/인 수준으로 높아지지만, 평균적으로는 54,000불/인 수준으로 안정됨</li> </ul>
고용인력	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 총 고용인력: 총 35만명</li> <li>- 2005년(시범단지) : 약 7,000명</li> <li>- 2007년(1단계 완료) : 약 10만명</li> <li>- 2011년(3단계 완료) : 총 35만명(입주공장 30만명, 건설 및 봉사업 5만명)</li> </ul>
인구	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 총 인구 : 총 50만명</li> <li>- 고용인력 35만명+피부양인구 15만명</li> </ul>

개성공업지구의 토지이용계획은 다음과 같이 공업·상업·생활·관광구역 개발로 계획되었는데, 실시계획의 경우 1단계는 자족성과 경제성을 갖출 수 있는 100만평을 설정하였으며, 사업의

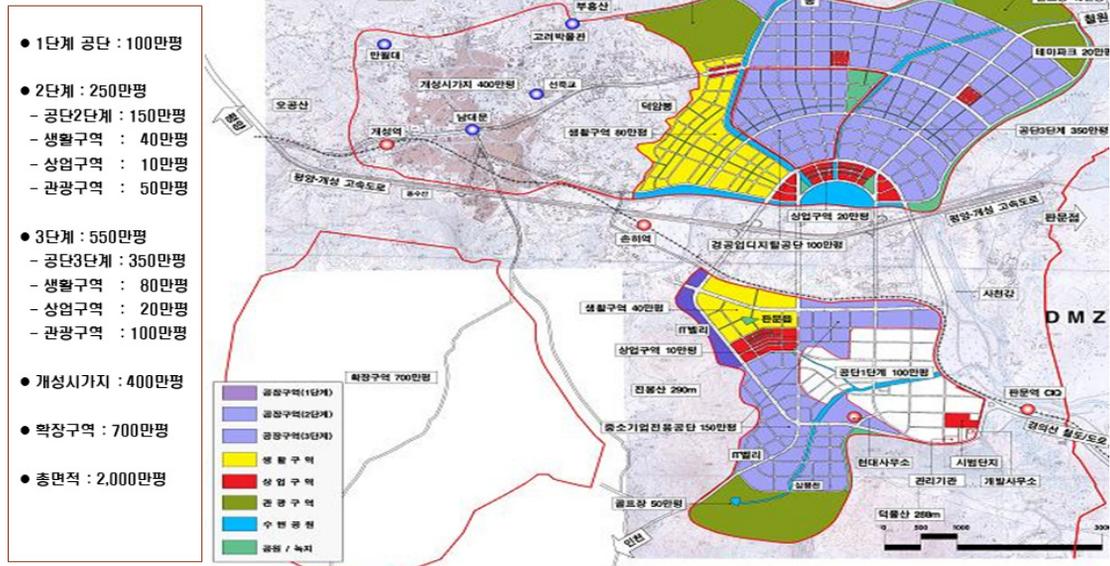
조기 시행을 위해 가급적 지장물이 적고 법면 및 토공량 발생이 최소화될 수 있는 지역을 대상으로 경계를 설정하였다.

표 13 | 개성공업지구 토지이용계획

1단계 100만평	2단계 250만평	3단계 550만평	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공단1단계 100만평</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공단2단계 150만평</li> <li>• 생활구역 30만평</li> <li>• 상업구역 20만평</li> <li>• 관광구역 50만평</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공단3단계 350만평</li> <li>• 생활구역 70만평</li> <li>• 상업구역 30만평</li> <li>• 관광구역 100만평</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기존 시가지: 400만평</li> <li>• 장래 확장지: 700만평</li> </ul>

28) 현대아산(주) 개성공단 개발총계획  
(<http://www.hyundai-asan.com/>).

그림 9 | 개성공업지구 총개발 계획도



개성공업지구의 개발과 관련해서는 LH는 자금 조달·설계·감리·분양을 담당하고, 현대아산은 시공을 각각 담당하되 사업계획 수립, 인·허가, 대북업무 협의는 공동으로 담당하였다.

1단계에 대한 공사비는 총 2,676억원이 소요되었는데, 이는 지장물 이전보상비를 포함한 토지임차료 1,103억원과 정부의 간선시설비용 1,573억원이 포함된 것이다.<sup>29)</sup> 토지임차료의 경우 개성공업지구 내 토지임차료, 가옥 등 지장물 보상에 대한 남·북한 법규 미비, 협의 지연 등으로 오랜 기간이 소요되었는데, 이후 약 7차례의 협상을 거쳐 지장물 이전보상비를 포함한 토지임차료를 1천 6백만불로 결정하고 순수 토지임차료는 1m<sup>2</sup>당

USD 1로 협의하였다.<sup>30)</sup>

일련의 보상업무를 완료한 이후에 북한의 개성공업지구법 하위규정 제정과 출입·체류 합의서 체결로 신변안전 보장 및 토지임대차 계약체결, 협력사업 승인을 통하여 공사에 착수하였다.

건설공사의 경우 부지 조성을 위한 공사, 공단이 조성된 이후의 용수시설·폐기물 처리시설 등 간선시설 공사, 입주를 위한 건설공사 등이 수행되었는데, 공사기간을 단축시키기 위해 설계와 시공을 병행하는 조기착공(fast-track) 방식으로 추진하였다. 간선시설공사에 있어 용수시설은 월고저수지를 통하여 공급하고, 정·배수장은 2005년 12월 토공사를 시작하여 2007년 10월에 완공, 월고저수지로부터 원수를 취수하여 1일 6만톤의 용

29) 허련, “개성공단 개발사업의 성과와 함의”, 대한지리학회지 제46권 제4호, 대한지리학회, 2011, 523면.

30) 이후 USD 5로 상향 조정되었다.



수를 생산할 수 있는 시설을 갖추었다. 개성공업지구 1단계 현재 3만톤의 용수를 생산하여 개성시에 1만5천톤, 공단에 1만5천톤을 공급하고 있다.

개성공업지구는 약 55,000명의 남·북한 근로자(북한 54,988명+남한 820명)가 경제협력사업을 수행하였으며, 근로자는 북한의 인력으로 충원 하되, 관리직·특수기술직·기능공 등은 남한의 인력으로 채용하도록 하였다.

남북협력사업과 관련하여 남북협력기금은 2016년 기준 약 1조6천억원으로써, 개성공업지구와 관련된 집행금액은 약 1천2백억원(13%)이다. 개성공업지구 관련 남북협력기금은 개성공단 기반조성과 개성공단 운영 대출로 구성되었다.

표 14 | 개성공업지구 관련 남북협력기금 집행

(단위: 백만원)

구분(연도)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>총액</b>	<b>2,227,885</b>	<b>1,376,837</b>	<b>1,613,775</b>	<b>1,825,089</b>	<b>1,597,314</b>	<b>1,521,346</b>	<b>1,601,385</b>
구성 (개성공단 기반조성, 개성공단 운영대출)	101,212	92,968	88,800	90,210	115,572	116,333	117,622
집행 (예시)	<ul style="list-style-type: none"> <li>개성공단 소방서 건립을 위한 기금 지원(1,002)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>개성공단 출퇴근버스 주차장 및 자동차 검사소 설치 지원(1,872)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>개성공단 응급의료시설 건립 지원(2,185)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>개성공단 2차 폐기물 소각시설 증설 사업(3,096)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>개성공단 도수터널 보수를 위한 남북협력 기금 지원(930)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>월고저수지 여수로 긴급보수 공사 지원(206)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>(주)0000 등의 유동(재고)자산 피해지원 141건(51,075)</li> <li>개성공단 특별대출 123건(72,806)</li> </ul>

그런데 2016년 2월 10일 박근혜 정부는 북한의 핵실험, 장거리 미사일 발사 등의 도발에 대응하여 개성공업지구를 전면 중단하였다. 이에 따라 오늘날 개성공단의 남북협력기금 집행은 개성공업지구 중단으로 인한 진출기업의 피해지원과 특별대출이 대부분을 차지하고 있다.

현행 개성공업지구는 전체 개발계획 대비 개발 면적은 5%, 업체 수 6%, 고용 인력은 15% 내외에 불과한 수준으로 개발된 상태이다.<sup>31)</sup> 1단계 3.3㎢(100만평) 조성은 2007년에 완료되었으나, 실제 입주기업은 계획(300개) 대비 약 40% 수준인 125개에 불과한 상황이며, 남·북한이 합의한 2단계(150만평) 및 3단계(350만평)의 공단 개발은 시작도 못한 상황이다.

31) 현대경제연구원, “개성공단 가동 10년 평가와 발전 방안”, VIP REPORT 14-44호, 2014.12.10.

## (2) 지방자치단체 및 NGO 사례<sup>32)</sup>

지방자치단체는 정부의 남북교류협력을 지원하고, 남·북한간의 교류협력을 증진하고자 “남북교류협력 조례”를 제정·시행하고 있다. 「강원도 남북교류협력 조례」, 「경기도 남북교류협력의 증진에 관한 조례」, 「서울특별시 남북교류협력에 관한 조례」 등이 그것이다. 해당 조례에 따라 각 지방자치단체는 간헐적으로 남·북한 교류 및 협력사업을 추진하였다. 다만, 지방자치단체는 재정지원과 관리·감독의 업무를 담당하였을뿐 실질적인 협력은 NGO단체를 통하여 이루어졌다. 그러나 이러한 지방자치단체 및 NGO의 남·북한 협력사업은 2010년 이명박 정부의 이른바 ‘5·24 조치’ 이후 지방자치단체의 남·북한 협력사업은 중단되었다.

이에 따라 이하에서는 지금까지 추진되어 온 지방자치단체 및 NGO 사례를 검토하고자 한다.

지방자치단체의 경우 농촌환경개선사업을 중심으로 협력사업을 수행하였다. 서울특별시의 경우 서울시의 경우, 주택 및 진료소 신축과 농업기반 조성 사업 등을 기획하였으나 착수되지 못하였고, 경기도는 우리민족 서로돕기운동과 공동으로 평양 강남군 당곡리의 농촌환경개선사업을 수행하였다. 제천시의 경우 북한의 에너지문제를 해결하기 위하여 삼일포 농장 관리동에 태양전력시설을 건설하였다.

표 15 | 지방자치단체의 남·북한 건설협력사업

지방자치단체	연도	주요 사업
서울시	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주택 및 진료소 신축 등</li> <li>• 농업기반조성 사업</li> </ul>
경기도	2006-2008 2007-2008	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농촌환경개선(평양 강남군 당곡리)</li> <li>• 양묘장 조성</li> </ul>
강원도	2001-2004 2004 2008	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 연어부화장 건립</li> <li>• 농민기술강습소 보수(원산)</li> <li>• 양어사료공장 건립(안변)</li> </ul>
경상남도	2006-2008	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시설온실(24동)</li> <li>• 소학교 건립</li> </ul>
전라북도	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 황남 신천군 농기계 수리공장 건설</li> <li>• 평남 남포시 대대리 양돈장 건설</li> </ul>
전라남도	203-2004	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농기계수리공장(대동군)</li> </ul>
제주도	2008	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 돼지농장 건립(평양)</li> </ul>
충북 제천시	2004 2007	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 과수원 조성</li> <li>• 삼일포 농장 관리동 태양전력시설</li> </ul>

자료 : 한국농촌경제연구원, 맞춤형 대북 농업협력사업 추진방안 연구; 2012; 경기개발연구원, 경기도 남북농업협력사업 성과 분석, 2007, 재구성.

32) 이하의 내용은 홍성진·홍성호·정대운, 「남·북한 건설협력사업 검토 및 시사점」, 대한건설정책연구원 연구보고서, 2015 요약·정리한 것이다.



특히, 경기도는 NGO 단체인 ‘우리민족 서로돕기 운동’과 공동으로 평양 강남군 당곡리의 농촌환경개선사업을 추진하였는데, 농업의 생산성 향상과 함께 도로 보수, 주택 개량, 학교 및 보육원 개축 등 종합적인 농업건설사업을 추진하였다. 이는 향후 북한 지역에서의 농업건설사업의 리딩케이스(a leading case)를 보여준 사례라고 할 수 있다.

표 16 | 경기도의 남·북한 건설협력사업 사례

연도별	1년차(2006년도)	2년차(2007년도)	3년차(2008년도)
추진방향	• 벼농사 및 환경개선 집중투자	• 벼농사 및 환경개선사업 확대	• 농촌 현대화사업 완성
농업 생산성 향상	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 벼농사협력사업 100ha</li> <li>• 이앙기 500대, 콤바인, 경운기 등 18대, 파종기 등 8종</li> <li>• 도정공장 및 창고신축</li> <li>• 채소재배(5종) 등</li> <li>• 농로포장 1.5km</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 벼농사협력 200ha</li> <li>• 트랙터, 파종기 등</li> <li>• 비료, 농약</li> <li>• 채소재배(5종) 등</li> <li>• 농기계 수리센터</li> <li>• 도정공장 마무리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 벼농사협력 100ha</li> <li>• 비료, 농약</li> <li>• 채소재배(5종) 등</li> </ul>
농업 건설사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 진입로 포장 2.2km</li> <li>• 중장비지원 포크레인 등 6종</li> <li>• 주택개보수 59세대</li> <li>• 소학교, 유치원 보수 1개소</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 도로포장 마무리</li> <li>• 주택보수 마무리</li> <li>• 소학교·유치원 보수(계속)</li> <li>• 탁아소 신축</li> <li>• 식수용 관정설치 1개소</li> <li>• 진료소 신축 1개소</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주택신축</li> </ul>

자료 : 경기개발연구원, 경기도 남북농업협력사업 성과 분석, 2007.

한편, NGO에서 수행한 남·북한 건설협력사업의 사례를 살펴보면, 우선 우리민족 서로돕기운동에서는 1997년 농기계 수리센터 건설을 시작으로 2006년부터 2008년까지 평양 강남군 당곡리 협동농장사업의 일환으로 농촌환경개선사업을 수행하였다.

또한, 어린이 어깨동무는 2004년 어린이 병원을 시작으로 병원 신축을 주로 수행하였고 어린이를 위한 문구공장 등의 건설도 수행하였다. 굿네이버스의 경우에는 주로 공장이나 어린이 관련 건축시설의 건설사업을 지원하였다.



표 17 | NGO의 남·북한 건설협력사업 사례

단체명	기간	주요 활동
우리민족 서로돕기운동	1997-2006	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농기계 수리센터 건설</li> <li>• 농촌환경개선(평양 강남군 당곡리)</li> </ul>
어린이 어깨동무	2004-2006	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 어린이 병원</li> <li>• 평양 의약대 병원</li> <li>• 산부인과 병원 및 볼펜·샤프 공장</li> </ul>
굿네이버스	1998	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 남포동사료공장 신축</li> <li>• 남포육아원, 장교리 탁아소 건설</li> <li>• 대동군 제약공장</li> <li>• 강동군 구빈리 젖소현대화사업</li> </ul>
월드비전	1998	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 씨감자 생산 시설 건설</li> </ul>
전남도민 남북교류협의회	2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농기계 수리공장</li> </ul>
농업협동조합중앙회	1997	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 현대적 양돈장 건설</li> </ul>

자료 : 한국농촌경제연구원, 맞춤형 대북 농업협력사업 추진방안 연구, 2012, 재구성

경기도와 우리민족 서로돕기 운동이 공동으로 추진한 평양 강남군 당곡리의 '농촌환경개선사업'을 중심으로 살펴볼 때, 남·북한 건설협력사업은 협동농장사업에서 필요한 공사의 종류 및 필요 자재, 장비 등은 북한의 요청에 따라 계획 및 협의가 이루어진다. 건설공사의 경우 북한의 시공방법에 맞게 설계를 실시하였고, 북한의 인력이 투입되어 시공을 담당하고 국내 건설기술자가 파견되어 전체 공사를 관리하는 형태로 진행된다.



그림 10 | 농로 및 진입로 공사



자료 : 우리민족 서로돕기운동

또한, 인력을 제외한 자재 및 장비는 남한에서 부담하는 체계이다. 이 경우 종래의 대북사업은 현물지원만 가능함에 따라 북한의 시멘트 등을 사용하지 못해 중국산을 사용할 수밖에 없었고,

트럭의 경우에도 바세나르 협약에 따라 10t 미만의 트럭만 반출이 가능한 점도 사업진행에 어려움으로 작용하였다.

그림 11 | 건설기계 지원



자료 : 우리민족 서로돕기운동

이러한 여건을 토대로 북한의 살림집 개보수, 소학교 및 유치원 보수공사, 인민병원과 탁아소의 신축공사 등의 농촌환경개선사업을 수행하였다.



그림 12 | 농촌환경개선사업의 사례



자료 : 우리민족 서로돕기운동



## 2. 시사점

남·북한 건설협력사업의 사례를 통한 시사점은 개발계획, 지속가능성, 법제 정비를 들 수 있다.

### (1) 개성공업지구의 시사점

첫째, 개발계획이다. 개성공업지구는 총 66.1km<sup>2</sup> (2,000만평) 규모로 공장 구역 26km<sup>2</sup>(800만평)과 배후도시 40km<sup>2</sup>(1,200만평)의 토지를 북한이 남한에 50년간 임대하는 방식으로 계획하였다. 이 가운데 공장구역은 1단계 공단, 2단계 생활·상업·관광지역을 포함한 수출기지, 3단계 생활·상업·관광지역을 포함한 동북아 거점으로 계획하였는데, 현재의 개성공업지구는 1단계(약 100만평: 3.3km<sup>2</sup>)에 머물러 있다. 그런데 1단계 개성공업지구는 북한 근로자 약 5만 5천명을 고용한 상태로써, 개성시 전체 인구 약 30만명으로 추정하여 볼 때 개성시의 노동가능인구의 한계에 도달하였다고 볼 수 있다. 북한의 “국토계획법” 등에서는 ‘도시의 규모를 너무 크게 하지 말며 작은 도시형태로 많이 건설하도록 한다’는 원칙을 규정하고 있다. 향후 개발사업은 북한의 수요 및 여건을 감안하여 실행가능한 개발계획이 필요하다고 할 것이다.

둘째, 지속가능성이다. 개성공업지구가 조성된 이래 2008년 북한의 일방적인 출입제한조치, 2010년 ‘5·24 조치’, 2016년 개성공업지구 전면 중단 등은 향후 남·북한 건설협력사업을 추진함에 있어서 해결해야 하는 문제라고 할 것이다. 또한, 개성공업지구에 참여한 종합건설업체 및 전문건설업체가 다수 존재하나, 현황파악이 어렵고 대부분 일회성 참여로 인하여 경험이 공유되지 못하

는 문제가 발생하였다. 이에 따라 향후 개발사업은 안정적·지속적으로 개발사업이 수행됨은 물론 남·북한 건설산업을 육성하는 방안이 마련될 필요가 있을 것이다.

셋째, 법제 정비이다. 개성공업지구 관련 법제는 북한의 법제는 개성공업지구법-개성공업지구규정-시행세칙-사업준칙으로 구성되어 있다. 개성공업지구는 남·북한 최초의 대규모 개발사업으로서 관련 법제는 남한의 입장이 상당부분 반영되어 있다고 할 수 있다. 그러나 2016년 개성공업지구가 전면 중단된 상태에서 향후 개성공업지구의 정상화, 나아가 향후의 대규모 개발사업을 수행할 경우에는 토지 임차료, 조세, 북한근로자의 임금 등에 있어서 많은 변화가 예상된다. 선제적인 관련 법제의 마련 및 정비가 필요하다고 할 것이다. 또한, 남한의 「개성공업지구 지원에 관한 법률」과 향후 추진되는 개발사업 관련 법률에서는 개발계획 수립 및 변경, 협력사업의 승인 절차 등을 구체화할 필요가 있다. 나아가 현재 남한에서 시행예정인 「근로기준법」상 근로시간 단축의 적용 여부 또는 특례에 관한 사항을 남·북한 협의에 의하여 법제화할 필요가 있을 것이다.

### (2) 지방자치단체 및 NGO의 시사점

첫째, 개발계획이다. 종래 남·북한 협력사업의 경우 지방자치단체는 재정지원과 관리·감독의 업무를 담당하였을뿐 실질적인 협력은 NGO단체를 통하여 이루어졌다. 지방자치단체 및 NGO를 통한 남·북한 건설협력사업은 성사확률은 높으나 NGO의 전문성 및 재정적 문제로 인하여 소규모,



국소적 지원사업에 머무르는 한계가 발생하였다. 따라서 향후 지방자치단체 중심의 남·북한 건설협력사업을 수행하기 위해서는 지방자치단체-NGO-건설업체 및 관련 협회의 유기적 협력체계를 구축하여 대규모 프로젝트 사업을 추진할 필요가 있다.

둘째, 지속가능성이다. 종래의 남북경협 및 교류사업시 공장, 교회, 병원, 주거시설, 양묘장 등의 건설을 위하여 건설업체-개인 자격으로 참여한 것이 대부분이지만-가 많은 기여를 하였으나, 대부분은 인도적 지원사업의 협력업체 내지 부대적 성격으로 참여한 것이 대부분이다. 따라서 지방자치단체의 일정규모 이상의 투자가 수반되는 사업은 건설업체가 참여하여 완성도 높은 시설물을 설치하도록 하고, 나아가 남·북한간의 건설기술 공유하여 건설산업의 경쟁력 확보 및 표준화(standard) 작업이 이루어질 필요가 있다.

셋째, 법제 정비이다. 지방자치단체는 정부의 남북교류협력을 지원하고, 남·북한간의 교류협력을 증진하고자 “남북교류협력 조례”를 제정·시행하고 있다. 그런데 조례의 내용은 대부분 남북교류협력기금 및 운용을 위한 남북교류협력위원회의 설치에 관한 사항에 머물러 있다. 향후 북한 지역에서의 남·북한 교류협력 관련 사업의 유형 및 지원제도를 규율할 필요가 있다.

#### IV. 남·북한 경협에 있어 건설분야의 정책 제언

2018년 4월 27일 남북정상회담 및 6월 12일 북미 정상회담이 개최됨에 따라 한반도 비핵화를 통한 평화와 번영을 위한 노력이 기대되는 상황이다. 그러나 기본적으로 북한의 체제 보장이 전제되어 있기 때문에 모든 북한 지역에서의 건설협력 사업을 기대하기는 어렵다고 할 것이다. 따라서 문재인 정부가 추구하는 ‘한반도 신경제지도 구상’을 축으로 개성공업지구, 경제특구, 교통인프라 같은 대규모 건설사업은 중앙정부 중심으로 추진하고, 농업건설사업, 주택건설사업과 같은 북한 주민의 생활밀착형 건설협력사업은 지방자치단체와 NGO, 건설업체 및 협회의 유기적 협력체계를 구축하여 추진할 필요가 있다. 이 경우 개발계획, 지속가능성, 법제 정비의 사항이 수반될 필요가 있다.

##### 1. 농업건설사업

기(既) 수행된 경기도와 우리민족 서로돕기 운동을 벤치마킹할 필요가 있을 것이다. 즉, 평양 강남군 당곡리에서 추진한 농촌환경개선사업을 모범 사례로 적용하여, 농업의 생산성 향상과 함께 도로 보수, 주택 개량, 학교 및 보육원 개축 등 종합적인 농업건설사업을 추진할 필요가 있다. 농업건설사업을 위한 재원 조달은 ‘인도적 측면’을 강조하여 지방자치단체의 남북협력기금을 활용하여 지속적으로 수행할 필요가 있다.

건설공사를 위한 프로세스(process)에 있어 건설인력의 경우 개인 자격의 남한 건설기술자가 파

견되어 전체 공사를 관리하는 형태보다는 남한의 건설업체가 진출하여 북한 주민과 공동으로 건설 공사를 수행할 필요가 있다. 건설자재 및 장비의 경우 탄력적인 대북 제재를 통하여 건설 자재 및 장비를 더 이상 중국에서 수입하는 것이 아니라 남한의 자재, 장비를 동원하여 공사의 효율성을 제고할 필요가 있다.

북한에서의 농업건설사업에 있어 가장 중요한 것은 간석지 개발사업일 것이다. 간석지 사업은 농경지의 총면적을 확보하는 동시에 당의 핵심 사업이라는 점에서 지속될 것으로 보인다. 또한 북한의 간석지 사업은 문재인 정부가 추진중인 한반도 신경제지도 구상의 서해운축과 일치하고 있다는 점이다.

그림 13 | 한반도 신경제지도 구상도



우리 정부가 제시한 한반도 신경제지도 구상은 서해안에서 산업, 물류, 교통벨트를 건설하는 것을 주요 골자로 하고 있는데, 현재 북한에서 건설을 진행중인 주요 간석지 개간사업 대상은 북한이 설치한 신의주국제경제지대(대계도 간석지),

우리 정부가 추진하는 서해평화협력지대(룡매도 간석지) 등 주요 구역에 포함되어 있다. 북한은 체제 보장을 원하면서도 외부 자본의 유입을 통한 경제성장을 끊임없이 도모하고 있는바, 기존 거주민이 전무하며 바다와 접하고 있는 간석지는 좋은 경제협력 대상이 될 수 있다.<sup>33)</sup>

33) 최성원, “북한 간석지 개간사업의 현황 및 시사점”, 동북아북한 교통물류 이슈페이퍼 18호, 한국교통연구원, 2017, 11면.



## 2. 도시건설사업

### (1) 주택건설협력사업

주택건설협력사업은 도시지역의 주택건설과 농촌지역의 주택개량사업으로 접근할 필요가 있다. 이 경우 북한 지역의 주택건설 수요 및 유형에 대한 조사 및 건설협력사업 기획은 지방자치단체가 담당할 필요가 있다. 필요한 경우 NGO를 통하여 축적된 노하우(know-how) 및 인적 네트워크(network)를 활용하여 실질적인 수요 및 현황조사가 이루어져야 할 것이다. 재원 조달의 경우 지방자치단체는 조례에 따라 남북협력기금을 조성하고 있는데, 2017년 기준 서울특별시 약 190억원, 경기도 126억원, 전북 82억원을 보유하고 있는바,<sup>34)</sup> 이를 활용하는 방안이 필요하다.

건설공사에 있어 도시지역의 주택건설은 종래의 대북 건설사업 경험이 있는 종합건설업체를 중심으로 하며, 농촌지역의 주택개량사업은 유경험의 전문건설업체를 중심으로 협력사업이 이루어질 필요가 있다. 이렇듯 주택건설협력사업은 지방자치단체가 북한 지역에서의 건설 수요 파악, 건설협력사업 기획, 재정 지원을 하고, NGO를 통하여 종래 축적된 노하우(know-how) 전수 및 남·북한 우호 증진, 건설업체 및 관련 협회를 통하여 설계, 시공, 감리가 이루어져야 할 것이다.

### (2) 개성공업지구 정상화 및 확대

당초 개성공업지구는 개성공업지구는 총 66.1km<sup>2</sup>(2,000만평) 규모로 공장 구역 26km<sup>2</sup>(800만평)과 배

후도시 40km<sup>2</sup>(1,200만평)의 토지를 북한이 남한에 50년간 임대하는 방식으로 계획하였다. 그런데 1단계 개성공업지구는 북한 근로자 약 5만 5천명을 고용한 상태로써, 개성시 전체 인구 약 30만명으로 추정하여 볼 때 개성시의 노동가능인구의 한계에 도달하였다고 볼 수 있다. 현재 개성공업지구가 전면 중단된 상태에서 개성공업지구를 정상화하기 위해서는 개발계획의 수정이 필요하다고 할 것이다. 이에 따라 개성시 인근 도시(ex: 해주)를 주거·산업·공업·정보통신·문화 등의 기능이 있는 도시개발구역으로 지정 및 사업을 추진하여 근로자를 확보할 필요가 있으며, 남한의 개성공업지구 인근 지역(ex: 파주)을 물류단지로 개발할 필요가 있을 것이다. 이러한 개발계획의 현실화는 북한의 “국토계획법” 등에서 규정하고 있는 ‘도시의 규모를 너무 크게 하지 말며 작은 도시형태로 많이 건설하도록 한다’는 제 원칙과 부합한다고 할 것이다.

다음으로 개성공업지구 건설협력사업의 지속가능성을 확보할 필요가 있다. 현재 개성공단 내 시설 개·보수를 시작으로 개성공단의 정상화/확대가 기대되고 있는 상황이기 때문에 전문건설업체를 협력사업의 직접적인 승인 대상으로 할 필요가 있다. 이 경우 개성공단과 같은 남북경협은 정책적 목적이 크기 때문에, 단순히 시장경제 논리에 의한 건설업의 참여보다는 대북건설사업경험, 시공능력평가 등을 종합적으로 고려할 필요가 있는바, 이를 위해서는 건설협회, 전문건설협회 등 관련 기관과 긴밀한 협의가 이루어지는 것이 필요하다. 또한, 남북 건설협력사업의 정보를 공유하기 위하여 「개성공업지구 지원에 관한 법률」상 정보체계의 구축을 제도화할 필요가 있다. 나아가 추

34) 통일부, “지자체별 남북교류협력기금 보유현황, 2017.



후에는 남북한 합작으로 건설기업을 설립하여 우리나라의 건설기술 이전과 표준화 작업, 나아가 남·북한 건설산업의 발전을 도모하여야 할 것이다.

마지막으로 법제 정비의 경우 2018. 7. 1 시행 예정인 「근로기준법」상 근로시간 단축과 관련하여 북한의 “개성공업지구 노동규정”에 ‘탄력적 근로시간제’를 적용하거나 근로시간 단축을 유예하는 방안을 고려할 필요가 있다.

### (3) 경제특구

북한은 오랜 국제사회의 제재와 압박, 남·북간 긴장관계에 따른 남북경협의 위축으로 경제적 어려움을 겪고 있는바, 경제특구의 개발을 통하여 외국 자본 유치로 이를 극복하고 새로운 경제성장 동력을 모색하고 있다.

표 18 | 북한의 경제특구·개발구 개요<sup>35)</sup>

구분	경제특구		경제개발구	
종류 및 위치	경제	나선(1991) 황금평·위화도(2010)	경제	해산(2013), 만포(2013), 청진(2013), 압록강(2013)
	공업	개성(2002)	공업	위원(2013), 현동(2013), 흥남(2013), 청남(2014)
	관광	금강산(2002)	관광	신평(2013), 온성섬(2013), 청수(2014)
	특별행정	신의주(2002)	수출	송림(2013), 와우도(2013), 진도(2014)
			농업	북청(2013), 여량(2013), 숙천(2013)
			첨단기술	은정(2014)
			국제녹색시범	강령(2014)
법률		특구마다 관련 개별법 적용		경제개발구법 일괄 적용
외환		해당 특구의 외환규정에 따라 국외 송금 제한적		외화의 자유로운 국외 송금 가능

35) 홍성진·홍성호·정대운, 「남·북한 건설협력사업 검토 및 시사점」, 대한건설정책연구원 연구보고서, 2015, 50면.



해당지역은 경제활동에 있어서 관련법에 의거하여 임대료·세금감면 등과 같은 특혜를 부여하고 있는바, 정부의 경제개발구에 대한 협력사업을 기대할 수 있다. 다만, 종래의 개성공업지구 사례에서 볼 수 있듯이 해당 지역에서의 근로자 수급 문제가 발생할 수 있다. 또한, 오늘날 도시는 주거, 상업, 산업, 유통, 정보통신, 생태 등의 기능이 복합적으로 있는 단지 또는 시가지를 조성하는 형태로 개발되고 있기 때문에 정부에서는 수동적으로 북한에서 제시한 경제개발구에 참여하기 보다는 남한의 「도시개발법」(스마트 도시를 포함한 개념)을 수출하여 선제적으로 도시개발을 제안, 관련 도시를 건설하는 것이 바람직 할 것이다.

### 3. 교통인프라 건설사업

사회주의 국가인 북한은 철도중심의 ‘주철종도(主鐵從道)’의 교통 체계를 보유하고 있다.<sup>36)</sup> 이에 따라 북한 교통인프라 건설사업은 철도를 우선적으로 추진하는 것이 바람직하다. 본 연구는 철도 건설사업을 중심으로 정책 제언을 하지만, 관련 내용은 도로, 항만·공항 건설사업에도 유사하게 적용될 수 있을 것이다.

이러한 전제하에서 남·북한 교통인프라 건설사업을 추진하기 위해서는 다음과 같은 정책이 필요하다.

첫째, 정부 주도의 사업 참여이다. 북한 교통인프라 건설사업은 철도를 우선적으로 추진하는 것이 바람직하며, 철도 건설 및 현대화 사업을 위하

여 현지 조사가 필수적이다. 이런 측면에서 2018. 6. 26 남·북한 철도협력 분과회담에서 동해선·경의선 철도 현대화를 위한 공동조사에 대한 합의한 것은 환영할 만하다.<sup>37)</sup> 북한의 교통인프라 건설사업에서 중요한 것은 지속가능성을 위한 정부 주도의 사업 참여이다. 과거 개성공업지구 개발이 현대아산 즉, 민간차원의 개발계획으로 이루어진 후 개발의 신뢰성 확보를 위하여 당시 한국토지공사(현재 LH)와 공동으로 개발하기로 한 것은 그 예이다. 또한, 교통인프라 건설사업은 많은 비용이 소요되기 때문에 정부가 기획하는 구체적인 재원조달 방안이 마련되어야 한다.

둘째, 국제사회의 제재이다. 아직까지 국제사회의 대북 제재가 계속되고 있기 때문에 조속한 교통인프라 건설사업을 수행하기 위해서는 최대한 ‘비상업적이고 이윤을 창출하지 않는 공공 인프라 사업을 강조’하는 것이 필요하다.

마지막으로 건설업체에 대한 정책적 배려이다. 남·북한 교통인프라 건설사업은 경의선부터 착수할 것으로 예상된다.

36) 서종원, “북한 교통물류인프라 통계의 이해와 한계”, 한국교통연구원, 2016, 2면.

37) 연합뉴스, “남북, 北철도 현지 공동 조사키로…7월 24일 경의선부터”, 2018. 6. 26(<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2018/06/26/0200000000AKR20180626171252014.HTML?input=1195m>).

그림 14 | 남북철도망 연결 계획<sup>38)</sup>



경의선은 서울-개성-평양-신의주를 잇는 철도로서, 총 길이 486km다. 경의선 건설공사는 유지 및 보수 문제로 시설 개량 등 현대화 사업이 필요하고, 동해선은 부산-강릉-제진-함흥-김책-나진-하산(러시아)까지 동해안을 잇는 철도로서, 총 길이 192.6km이다.

2016년 기준 남한의 철도궤도공사사업의 등록수가 37개사에 불과한 만큼 대규모 건설공사인 철도 건설공사를 수행하기 위해서는 현지 조사 및 건설공사에 있어 실제 시공을 담당하는 전문건설업체(철도·궤도업체)의 참여를 확대할 필요가 있다.

또한, 남북 철도는 남북한 문제뿐만 아니라 유라시아 철도 문제와도 얽혀 국내 건설사는 물론, 중국, 러시아 등 국가와도 경합해야 하는 상황에 놓일 수 있다. 이 경우 남한의 건설의 공사 시공을 위하여 정부 차원의 지원이 필요할 것으로 보인다.

## V. 결론

북한의 건설수요는 농업, 도시, 교통인프라 건설사업으로 구분하여 분석하였다.

농업 건설사업은 농업의 생산성 향상에 초점을 맞출 필요가 있으며, 수리시설의 신설 및 개보수, 토지정리사업, 간석지 개간사업 등이 필요한 상황이다. 특히, 대규모 토목사업인 간석지 개간사업을 검토할 필요가 있다.

38) 시사저널, “신경제지도, 교통·물류·자원 삼박자”, 2018.6.7. (<http://www.sisajournal-e.com/biz/article/184918>).



도시 건설사업은 주택건설사업을 중심으로 접근할 필요가 있다. 북한 주택의 경우 주택보급률이 80~90%를 하회하는 수준으로 낮고, 주택의 질 역시 노후화, 낙후되어 있다. 이런 상황에서 2002년 7.1 경제관리 개선조치로 인해 주택의 공급, 임대, 매매 등 주택부문에 시장경제원리의 꽃이 피우고 있는 상황이다.

교통인프라 건설사업은 사회주의 국가인 북한의 철도중심 교통 체계로 인하여 철도건설사업을 중심으로 접근할 필요가 있다. 북한의 철도인프라 시설은 지형적인 요인과 1990년대 이후의 경제난으로 현재 노후화된 것으로 알려져있다. 이러한 철도인프라는 향후 한반도의 경제축을 형성할 수 있고(경의선), 중국횡단철도(TCR), 시베리아횡단철도(TSR)와 연계되어 있는데, 이는 우리 정부가 제시한 한반도 신경제지도 구상과 부합하는 것이다.

다음으로 종래 개성공업지구, 지방자치단체 및 NGO의 사례를 검토한 결과 시사점은 다음과 같다.

첫째, 개발계획의 현실화 및 전문성을 제고할 필요가 있는데, 이를 위해서는 정부·지방자치단체-NGO-건설업체 및 관련 협회의 유기적 협력 체계를 구축할 필요가 있다.

둘째, 건설협력사업의 지속가능성 확보를 위해서 남·북한 건설기술 공유하여 건설산업의 경쟁력 확보 및 표준화(standard) 작업 등이 이루어져야 한다.

셋째, 사업의 안정화를 위해서는 법령 정비가 필요한데, 현재 남한에서 시행예정인 「근로기준법」 상 근로시간 단축의 적용 여부 또는 특례에 관한 사항, 남·북한 교류협력 관련 사업의 유형 및 지원 제도 등을 선제적으로 마련·제한할 필요가 있다.

이러한 시사점을 토대로 향후 건설사업을 추진

할 경우 농업건설사업은 지방자치단체 중심으로 농업의 생산성 향상과 함께 도로 보수, 주택 개량, 학교 및 보육원 개축 등 종합적인 건설사업을 추진할 필요가 있으며, 간척지 사업은 정부 중심으로 접근할 필요가 있다.

도시건설사업의 경우 ① 주택건설사업은 지방자치단체가 북한 지역에서의 건설 수요 파악, 건설협력사업 기획, 재정 지원을 하고, NGO를 통하여 종래 축적된 노하우(know-how) 전수 및 남·북한 우호 증진, 건설업체 및 관련 협회를 통하여 설계, 시공, 감리가 이루어져야 한다. ② 개성공업지구는 개발계획을 현실화하고, 지속가능성을 확보할 필요가 있으며, 정상화를 위해서는 법제정비가 수반되어야 한다. ③ 경제특구는 남한의 「도시개발법」(스마트 도시를 포함한 개념)을 수출하여 선제적으로 도시개발을 제안, 관련 도시를 건설하는 것이 타당하다.

교통인프라 건설사업은 정부 주도로 '비상업적이고 이윤을 창출하지 않는 공공 인프라 사업을 강조'하여야 하며, 현지 조사 및 건설공사에 있어 실제 시공을 담당하는 전문건설업체(철도·궤도업체)의 참여를 확대할 필요가 있다.

이는 결국 '한반도 신경제지도 구상'을 기본계획으로 하여 개성공업지구, 경제특구, 교통인프라 같은 대규모 건설사업은 중앙정부 중심으로 추진하고, 농업건설사업, 주택건설사업과 같은 북한 주민의 생활밀착형 건설협력사업은 지방자치단체와 NGO, 건설업체 및 협회의 유기적 협력체계를 구축하여 추진할 필요가 있다는 논리로 귀결된다. 본 연구를 통하여 한반도의 평화와 번영에 기여하고 남북 경협에 있어 건설분야의 정책 수립에 실질적 제언이 될 수 있기를 기대한다.

박선구

대한건설정책연구원 경제금융실 연구실장  
parksungu@ricon.re.kr

## I. 들어가며

최근 남북정상회담과 북미정상회담이 차례로 개최되면서 한반도 비핵화는 물론 남북협력의 새로운 전환점이 마련된 것으로 평가되고 있다. 따라서 그간 중단되었던 남북경협이 재개됨은 물론 사회·경제 다방면으로 남북교류가 확대될 것으로 판단된다. 대표적으로 남·북간 철도, 도로의 연결, 경제협력단지 건설, 농업 및 보건 의료 협력사업 추진 등이 거론되고 있다.

이러한 한반도의 평화무드 하에서 본고는 남북한 경제협력과 지원의 일환으로 국내 유휴 건설기계의 대복지원 가능성을 검토해 보고자 한다. 건설기계는 건설부문의 필수장비이며, 광공업부문 등에 있어서도 광범위하게 활용되기 때문에 향후 인프라 구축 등이 시급한 북한에 큰 도움을 줄 수 있을 것으로 판단된다.

현재 우리나라 건설기계시장의 일부 기종들은 초과공급이 심각한 상황으로 평가되고 있다. 가장 큰 원인은 호황기에 건설기계시장에 진입한 장비가 불황기에 퇴출되지 않고 그대로 남아있기 때문이다. 이에 정부는 건설기계 공급과잉으로 인한 부작용을 방지하기 위하여 영업용 건설기계의 등록을 건설기계 수급위원회 심의를 거쳐 일정기간 제한할 수 있도록 건설기계 수급조절을 시행하고

있다. 그러나 건설기계 수급조절과 관련하여 장비 임대업자, 기계 생산업자, 사용자인 건설업자 등의 이해관계가 서로 상이하기 때문에 수급조절에 따른 사회적 갈등이 상당한 수준이다.

따라서 단기적인 수급조절과 더불어 중장기적으로 건설기계의 초과공급을 해소하기 위한 정부 차원의 유휴건설기계 해소방안이 마련될 필요가 있으며, 유휴 건설기계의 대복지원이 하나의 대안이 될 수 있다. 이는 건설기계 수급조절제도와는 별도로 건설기계 임대시장의 수급 불균형을 해소할 수 있는 좋은 수단이 될 것으로 판단된다.

본고의 구성은 다음과 같다. 먼저 국내 건설기계시장의 전반적인 현황과 정부의 건설기계수급 정책을 살펴본다. 다음으로 북한의 건설산업 및 건설기계시장을 추정해보고자 한다. 북한 시장의 통계자료가 다양하지 않은 관계로 구득가능한 범위 내에서 검토한다. 마지막으로 우리나라 유휴 건설기계의 대복지원 가능성과 재원조달 방안 등에 대하여 검토한다.

## II. 국내 건설기계시장 현황

우리나라 건설기계 등록대수는 492,476대(2018년 3월 기준)로 1990년 이후 연평균 약 1.4만대씩 꾸준히 증가하는 추세를 보이고 있다. 건설경기가 비교적 부진했던 2000년대 중반부터 2014년까지도 건설기계는 늘어났다.

「건설기계관리법」에서 정하는 우리나라 법정 건설기계는 27종이나, 실제로 굴삭기, 지게차, 덤프트럭 등 3개 기종이 전체 건설기계 등록대수 492,476대의 약 80%를 차지하고 있다.<sup>1)</sup> 또한 건



설기계 용도별 등록현황을 보면 영업용이 251,230대로 51.0%를 차지하고 있으며, 자가용은 237,871대로 48.3%를, 관용은 3,375대로 0.7%를 차지하고 있다.

영업용의 경우 굴삭기가 98,498대로 등록대수가 가장 많았으며 그 뒤를 이어 덤프트럭이 47,971대, 지게차 33,465대, 콘크리트믹서트럭 22,219대 순으로 나타났다.

그림 1 | 건설기계 등록대수 추이

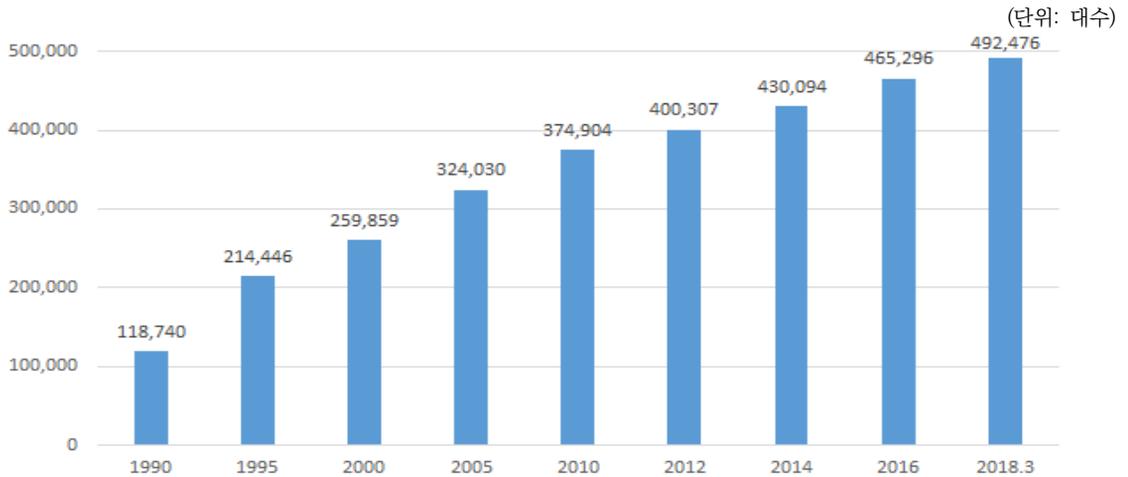


표 1 | 2018년 주요 건설기계 용도별 등록 및 구성비

구분	자가용	영업용	관용	계	비중
총 계	237,871	251,230	3,375	492,476	100.0%
2. 굴삭기	47,933	98,498	1,240	147,671	30.0%
3. 로더	17,004	7,018	550	24,572	5.0%
4. 지게차	149,326	33,465	1,006	183,797	37.3%
6. 덤프트럭	12,448	47,971	387	60,806	12.3%
7. 기중기	896	9,848	23	10,767	2.2%
9. 롤러	856	5,617	58	6,531	1.3%
14. 콘크리트믹서트럭	4,524	22,219	0	26,743	5.4%
15. 콘크리트펌프	355	6,663	0	7,018	1.4%
22. 천공기	2,299	3,583	0	5,882	1.2%
27. 타워크레인	94	6,078	0	6,172	1.3%

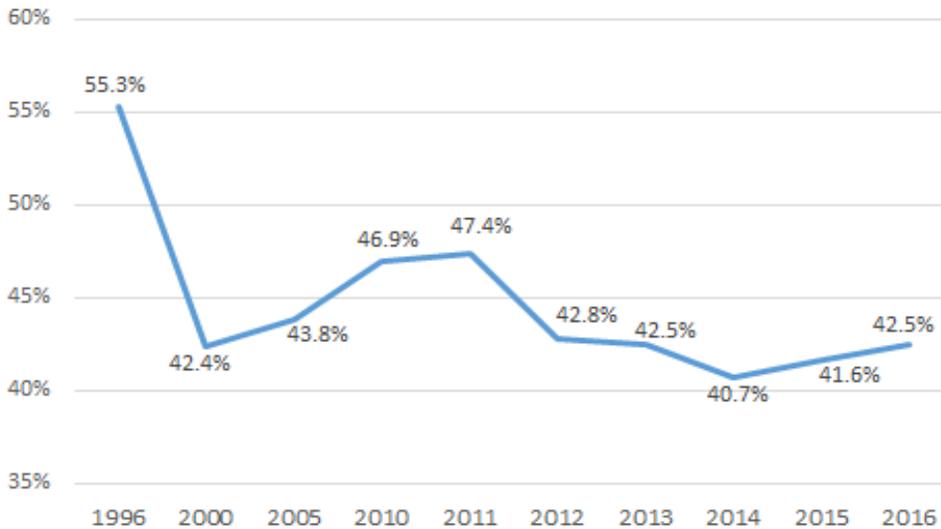
1) 기종별 구성비를 보면 지게차가 전체 등록대수에서 차지하는 비중이 183,797대(37.3%)로 가장 많으며, 다음으로 굴삭기 147,671대(30.0%), 덤프트럭 60,806대(12.3%) 등으로 순으로 나타나고 있음



건설기계 중 영업용에 해당하는 건설기계 임대 시장은 건설기계 가동률이 지속적으로 하락하고 있어 건설기계 임대업자의 어려움이 커지고 있는 상황이다. 건설기계 가동률은 2016년 기준 42.5%를 보이고 있다.

2010년을 전후하여 4대강 사업 등으로 일시적으로 가동률이 상승하였으나, 최근 다시 하락세를 나타내고 있다. 향후 국내 건설경기의 추세적인 상승을 기대하기 어려워 건설기계 임대시장의 활성화는 쉽지 않을 전망이다.

그림 2 | 건설기계 가동률 추이



자료 : 대한건설기계협회

건설기계 시장의 가동률 하락 등의 문제로 정부는 2008년부터 수급조절제도를 시행하여 초과공급이 심각한 건설기계에 대해 일정기간 등록을 제한하고 있다.

현재 영업용 덤프트럭과 콘크리트믹서트럭 2개 기종의 경우 영업용 공급이 제한되고 있으며, 영업용 콘크리트펌프는 전년대비 등록대수를 102%까지 허용하고 있다.



표 2 | 건설기계 수급조절제도 연혁

일시	내용	세부 내용
2007. 4	건설기계관리법 개정	건설기계 수급조절 내용 포함
2008. 4	1차 수급조절위원회	기종별 가동률 및 임대단가 포함하여 재상정
2009. 6	2차 수급조절위원회	덤프트럭, 콘크리트믹서트럭 2개 기종 수급조절 시행
2011. 7	3차 수급조절위원회	덤프트럭, 콘크리트믹서트럭 2개 기종 수급조절 시행
2013. 7	4차 수급조절위원회	덤프트럭, 콘크리트믹서트럭 2개 기종 수급조절 시행
2015. 7	5차 수급조절위원회	덤프트럭, 콘크리트믹서트럭 2개 기종 수급조절 시행 콘크리트펌프는 전년대비 등록대수를 102%로 제한 굴삭기는 재검토 후 재상정
2016. 7	6차 수급조절위원회	굴삭기는 국제통상규범 위배에 따라 불허기종으로 결정
2017. 7	7차 수급조절위원회	덤프트럭, 콘크리트믹서트럭 2개 기종 수급조절 시행 콘크리트펌프는 전년대비 등록대수를 102%로 제한

자료 : 국토교통부(2017), 건설기계 수급조절 연구 재인용

그러나 건설기계 수급정책 만을 통하여 초과공급이 심각한 건설기계시장을 개선하기에는 한계가 존재한다. 건설기계 수급조절과 관련하여 장비 임대업자, 기계 생산업자, 사용자인 건설업자 등의 이해관계가 서로 상이하여 사회적 갈등이 상당한 수준이기 때문이다. 또한 영업용 건설기계의 등록을 제한하면서 자가용 건설기계 비중이 증가하는 풍선효과 역시 일부 발생하며, 수급조절제도의 취지와 다르게 수급조절 대상 기계에 번호판 프리미엄이 형성되고, 자가용의 불법 영업행위가 생겨나는 등의 일부 부작용이 존재하고 있다. 따라서 건설기계 공급과잉 및 임대시장의 과당경쟁을 해소하고, 건설기계사업의 안정을 통한 시장 정상화와 균형 있는 발전을 도모하기 위해 중장기적으로 유희건설기계를 해소하는 방안에 대해 고민할 필요가 있다.

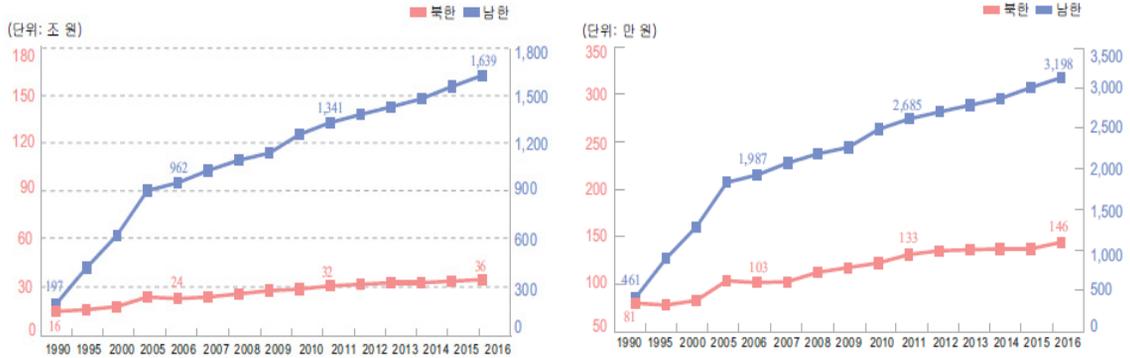
이러한 노력은 건설기계 수급조절제도를 보완할 수 있어 건설기계 임대시장의 수급 불균형을 해소할 수 있는 좋은 수단이 될 수 있다. 유희건설기계 해소를 위해서는 중고기계 해외수출, 해외건설공사에서의 활용 등 다양한 방안이 검토될 수 있으며, 여기서는 대북지원 가능성을 중심으로 살펴본다.

### Ⅲ. 북한 건설기계산업 현황

#### 1. 북한 건설산업 현황

2016년 기준 북한의 국민총소득(GNI, 명목)은 36.4조원으로 남한의 1,639조원 대비 1/45의 수준에 불과하다. 1인당 국민총소득 역시 북한은 146만원으로 남한의 3,198만원에 비해 1/22 수준이다.

그림 3 | 남북한 국민총소득 및 1인당 소득 추이



자료: 통계청(2017), 2017 북한의 주요 통계지표

북한은 대부분 산업이 성장세가 정체된 상황으로 판단된다. 다만, 2016년 북한의 경제성장률은 3.9%로 최근 10년 이래 가장 높은 수준으로 나타나고 있다. 2016년 들어 북한 대부분의 산업이 이전에 비해 성장률이 크게 개선되었다.

특히, 전기가스수도업의 경우 전년 대비 22.3% 성장세를 나타냈다. 북한의 건설업은 2014년 이후 플러스 성장을 지속하고 있으나, 성장률 자체가 높지 않은 수준으로 판단된다.

표 3 | 북한의 산업별 성장률 추이

(단위: %)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
농림어업	-2.1	5.3	3.9	1.9	1.2	-0.8	2.5
광업	-0.2	0.9	0.8	2.1	1.6	-2.6	8.4
제조업	-0.3	-3.0	1.6	1.1	0.8	-3.3	4.8
전기가스수도업	-0.8	-4.7	1.6	2.3	-2.8	-12.7	22.3
<b>건설업</b>	<b>0.3</b>	<b>3.9</b>	<b>-1.6</b>	<b>-1.0</b>	<b>1.4</b>	<b>4.8</b>	<b>1.2</b>
서비스업	0.2	0.3	0.1	0.3	1.3	0.8	1.6
국내총생산(GDP)	-0.5	0.8	1.3	1.1	1.0	-1.1	3.9

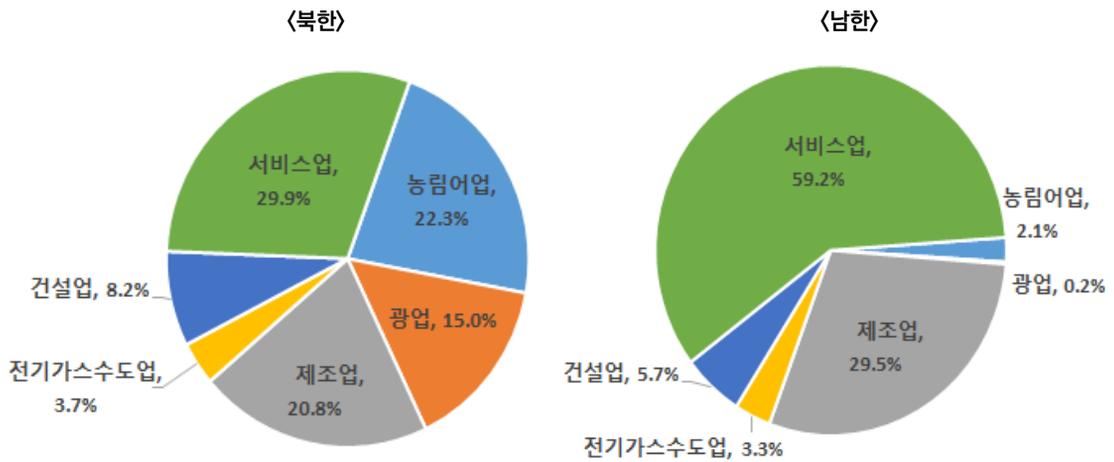
자료 : 한국은행



북한의 경제규모는 남한에 비해 매우 작으며, 산업구조에 있어서도 상당한 차이가 존재한다. 우선 농림어업의 비중이 22.3%로 남한의 2.1%에 비해 높으며, 광업 역시 15%로 남한의 0.2%에 비해 매우 높은 수준이다.

반면, 서비스업과 제조업은 각각 29.9%와 20.8%로 남한에 비해 그 비중이 상당히 낮다. 건설업 비중은 북한이 8.2%로 남한의 5.7%에 비해 소폭 높은 수준이나, 경제규모 등을 감안하면 금액적인 측면에서는 남한이 압도적으로 높다.

그림 4 | 남북한 산업구성비 차이(2016년)



자료 : 한국은행

건설산업과 관련하여 남·북한의 주요 인프라 시설에 대한 비교는 다음과 같다.<sup>2)</sup> 먼저 북한의 철도총연장은 5,226Km로 남한의 3,918Km에 비해 오히려 긴 수준임. 다만, 선로 및 객차의 노후화 등으로 실제 가용철로는 적을 것으로 추정된다.

도로총연장과 항만하역능력 등은 남한이 압도적으로 높은 상황이다. 도로총연장은 남한이 108,780Km로 북한의 26,176Km에 비해 4.1배 길며, 항만하역능력은 무려 27.5배 높은 것으로 나타나고 있다.

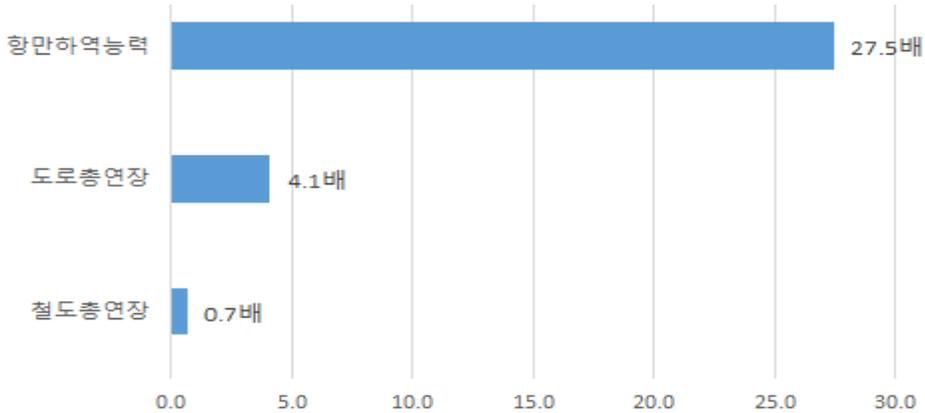
2) 북한의 경우 건설수주액, 기성액 등의 통계자료가 구축되어 있지 못하여 통계청 등에서 제공하는 자료를 위주로 비교함

# 논단 ③

유휴 건설기계 대북지원 검토



그림 5 | 남북한 주요 인프라 비교

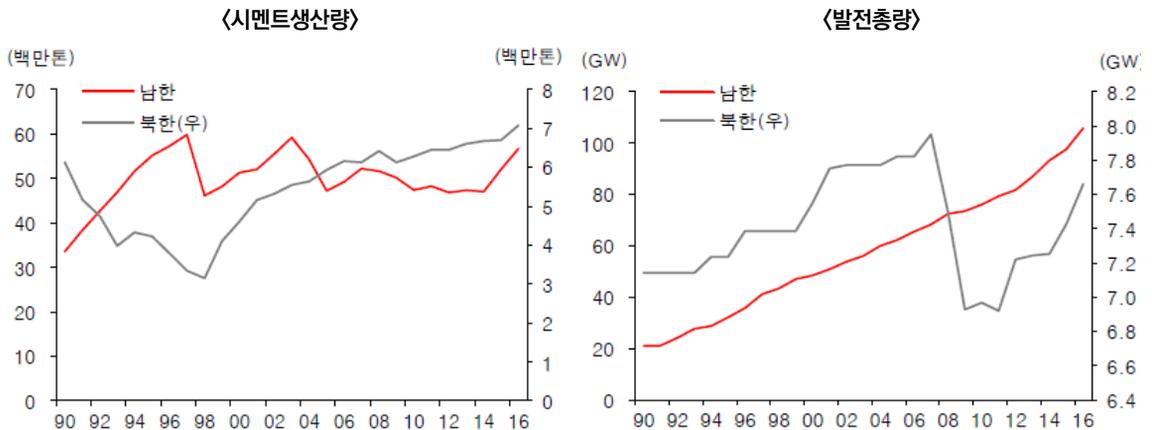


자료 : 통계청

북한의 시멘트생산량은 2016년 말 기준 708만 톤으로 남한의 5,674만톤에 비해 1/8 수준인 것으로 나타났다.

또한 북한의 발전총량은 7.6GW로 남한의 7.2% 수준이며, 이에 따라 1인당 전력소비량 역시 남한의 7.7%에 불과하다.

그림 6 | 남북한 시멘트 생산량 및 발전총량 비교



자료 : 통계청, 유진투자증권



## 2. 북한 건설기계시장 현황

북한은 사회주의 국가로 대부분의 건설기계를 국가가 소유하고 있는 구조로 별도의 임대시장은 존재하지 않을 것으로 판단된다. 따라서 여기서는 북한의 전체적인 건설기계시장 규모를 개략적으로 추정한다.

건설기계는 건설생산에 필요한 생산요소로 건설의 파생수요로 볼 수 있다. 2016년 말 기준 남한은 북한에 비해 GDP 규모가 45배 이상이며, 건설업 생산 역시 남한이 84.7조원으로 북한의 2.6조원에 비해 32.5배 많은 상황이다. 따라서 건설업 비중으로만 추정할 경우 북한 건설기계 시장은 남한의 3% 수준에 불과할 것으로 판단된다. 다만, 북한의 경우 경제규모에 비해 광공업의 비중이 상당히 큰 특성이 있다. 2016년 북한의 석탄 생산량은 3,106만 톤으로 남한의 18배, 철광석 생산량은 53만 톤으로 남한보다 12배 많은 것으로 나타났다. 광공업부문에 상당한 건설기계가 투입되는 것을 고려할 경우 건설기계 시장의 규모는 증가할 수 있다. 또한 농업부문 역시 굴삭기, 지게차 등의 건설기계 사용이 상당함을 감안하면 건설기계시장 규모는 이보다 커질 수도 있을 것으로 판단된다. 이를 종합해볼 때 북한의 건설기계 시장은 남한의 6% 정도로 추정할 수 있다. 이는 북한의 건설생산 규모와 광공업 생산규모 등을 종합적으로 고려한 것이다<sup>3)</sup>.

또한 북한의 건설기계는 건설공사 현장에 투입할 수 있는 적합한 건설기계가 부족하거나 매우

낙후되어 있을 것으로 판단되며, 건설기계를 조정할 수 있는 건설기능인력 역시 상당히 부족할 것으로 예상된다. 북한은 '건설기술' 인력 양성을 위한 체계적인 교육과정은 있으나, '건설기능' 인력의 숙련도 제고를 위한 교육 시스템은 충분치 못한 것으로 판단되기 때문이다.

최근 북한은 해외 건설현장에 북한 노동자를 파견하여 외화 획득 및 시공능력을 증진하고 있으나, 건설에 필요한 건설기계의 숙련도 제고 및 건설기계의 구입에는 한계가 있을 것으로 보인다. 일례로 북한은 리비아, 쿠웨이트, 아랍에미리트 등 중동국가를 중심으로 전 세계 40여개국에 약 6만 5천명의 인력을 파견하고 있으며, 최근에는 중국 건설기업의 근로자 신분으로 해외 파견을 가는 경우도 있는 것으로 알려져 있다.

요약해보면 북한의 건설기계시장은 남한 건설기계시장의 6% 정도에 불과할 것으로 판단되며, 건설기계의 노후도 역시 상당할 것으로 보인다. 향후 북한이 경제개방과 사회인프라 구축 등에 속도를 내기 위해서는 산업 기초 자본재인 건설기계가 필수적이다. 국내 유휴건설기계를 북한에 지원하게 된다면 건설업뿐만 아니라 농업, 광공업부문 등에 있어서도 북한에 긍정적인 영향을 미칠 수 있을 것으로 보인다.

3) 광공업에 건설기계가 많이 이용되기 때문에 광공업 생산의 30% 정도를 건설생산으로 전용하여 추정



## IV. 유휴 건설기계 대북지원 검토

### 1. 대북지원 방안

#### ① 단기적 방안

유휴 건설기계의 대북지원을 위한 단기적 방안으로 「남북교류협력에 관한 법률」상 ‘교역’을 검토할 수 있다. 교역이란 물품, 대통령령으로 정하는 용역 및 전자적 형태의 무체물의 반출·반입을 뜻하며, 반출·반입이란 매매, 교환, 임대차, 사용대차, 증여, 사용 등을 목적으로 하는 남한과 북한 간의 물품 등의 이동을 말한다. 또한 물품 등을 반출하거나 반입하려는 자는 남북교류협력 추진협의회 심의·의결 및 그 물품 등의 품목, 거래형태 및 대금결제 방법 등에 관하여 통일부장관의 승인을 얻어야 한다.<sup>4)</sup> 법령과 지원 취지 등을 고려하면 유휴건설기계의 대북지원은 인도적 차원에서의 “증여”<sup>5)</sup>가 타당하다고 판단된다. 이런 경우 남북교류협력 추진협의회 심의·의결 및 통일부장관의 승인을 거쳐 유휴 건설기계를 북한에 증여할 수 있게 된다.

#### ② 중·장기적 방안

유휴 건설기계의 대북지원을 위한 중·장기적 방안으로 「남북교류협력에 관한 법률」상 ‘협력사업’을 검토할 수 있다. 협력사업이란 남한과 북한의 주민(법인·단체를 포함한다)이 공동으로 하는

문화, 관광, 보건의료, 체육, 학술, 경제 등에 관한 모든 활동을 말하는바, 남·북 건설기계협력사업은 남·북한이 공동으로 건설기계를 활용한 사업을 말한다.<sup>6)</sup>

남·북한 건설기계협력사업은 우선 (가칭)‘남북 건설기계훈련센터’ 설립을 통하여 실현할 수 있을 것으로 판단된다. 이는 남한의 입장에서 유휴 건설기계 활용, 건설공사 현장에서의 부족한 건설기 능력 확보 및 향후 통일비용 절감의 편익이 있다. 북한 역시 현대화된 건설기계 활용법을 숙지하여 노동생산성 향상을 도모할 수 있을 것으로 보인다. (가칭)남북건설기계훈련센터는 남·북 합작으로 설립하는 것이 바람직하며, 남북교류협력 추진협의회 심의·의결 및 그 물품 등의 품목, 거래형태 및 대금결제 방법 등에 관하여 통일부장관의 승인을 얻어야 한다. 이러한 방안은 향후 개성공업지구 확대 및 신규 경제특구·산업단지 개발 등 북한 지역내 건설공사에 대한 수요가 발생한 경우 저임금<sup>7)</sup>의 숙련된 북한 건설기능인력과 우리나라의 건설기계를 투입할 수 있는바, 남·북한 서로에게 윈윈(win-win)할 수 있는 방안이 될 수 있다.

### 2. 재원조달 방안

유휴 건설기계 대북지원 관련 교역 및 협력사

4) 「남북교류협력에 관한 법률」 제4조 및 제13조

5) 증여는 당사자 일방이 무상으로 재산을 상대방에 수여하는 의사를 표시하고 상대방이 이를 승낙함으로써 성립하는 계약을 말한다(「민법」 제554조)

6) 협력사업의 절차는 전술한 「남북교류협력에 관한 법률」상의 교역과 동일함

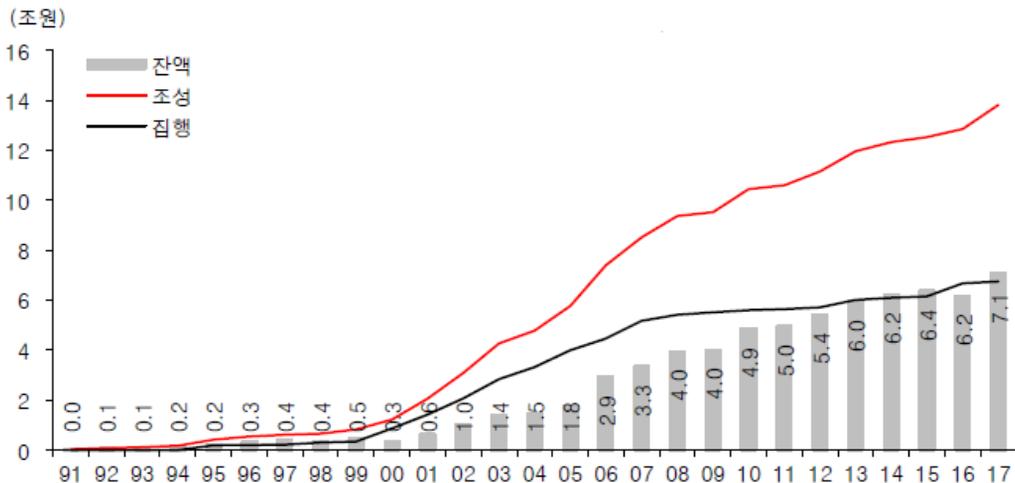
7) 개성공단의 북한 근로자는 2014년 기준 월별 약 70.35달러(사회보장료를 포함한 실질임금의 경우 월별 약 155달러)를 받는 것으로 추정됨



업의 경우 정부는 필요시 남북협력사업에 보조금을 지급하거나 그 밖에 필요한 지원을 할 수 있을 것으로 보인다. 또한 남북 간의 상호교류와 협력을 지원하기 위하여 「남북협력기금법」상 남북협력기금 역시 활용이 가능하다.

남북협력기금은 「남북협력기금법」상 정부출연금, 민간출연금, 운용수익금, 공공자금관리기금예수금 등을 기금의 조성재원으로 명시하고 있다. 정부는 남북협력기금을 연간 3천억원 이상 조성하고 있으며, 현재 누적기준 협력기금 잔액도 7.1조에 달하고 있다.

그림 7 | 남북협력기금 조성 및 집행 현황



자료 : 통일부, 유진투자증권

그간, 대북지원에 있어 “5·24조치” 등으로 2010년 이후 정부차원의 무상지원은 사실상 전무한 실정이었다. 그러나 최근 정상회담 이후 남북협력의 새로운 전환점이 마련되었기 때문에 남북협력기금 등을 통해 대북지원이 충분히 가능할 것으로 보인다. 한편, 교역을 통한 유휴건설기계 무상지원 및 협력사업으로서의 (가칭)남북건설기계훈련센터 설립하는 경우 건설관련 협·단체가 출연한 민간법인이 주도하되, 정부가 남북협력기금을 지원하는 것이 타당할 것으로 판단된다.

### 3. 기대효과 및 시사점

유휴 건설기계를 활용하여 대북 무상지원(교역), 건설기계훈련센터 설립 및 건설공사에 활용(협력사업)하는 방안은 국내 건설기계 공급과잉 해소 및 건설기계업자의 생활 안정화에 기여할 수 있다. 또한 향후 개성공업지구 확대 및 신규 경제특구·산업단지 개발 등 북한 지역내 건설공사에 대한 수요가 발생한 경우 우리나라의 건설기계산업 부양, 저임금의 숙련된 북한 건설기능인력을 활용 등 경제적 이점이 있다.

## 논단 ③

유휴 건설기계 대복지원 검토



최근 남북한 화해무드로 인해 경제협력이 본격적으로 논의되고 있는 시점이다. 건설기계는 건설업, 광공업 및 농업 등의 기초 자본재이다. 시기적으로 건설기계의 대복지원을 적극적으로 검토할 필요성이 크다고 판단된다.

본고에서 제안한 유휴 건설기계의 대복지원은 세부내용과 실행방안까지 포함되지 못하였다. 이러한 방안들이 실행되기 위해서는 현실적으로 지원 타당성 분석과 함께 정부 및 관련 산업 참여자들의 논의가 우선될 필요가 있기 때문이다. 유휴 건설기계의 대복지원에 대한 논의가 곧 이루어지기를 기대해본다.



김미숙

LH토지주택연구원 북한연구센터장  
misuk@lh.or.kr

## I. 서론

지난 6월 12일에 있었던 북한과 미국의 첫 번째 정상회담이 순조롭게 일단락되면서 앞으로 북한이 국제사회에 정상국가로 등장할 가능성이 높아졌다. 북한이 정상국가로 인정을 받으려면 대외적으로 비핵화 추진과 관련된 조치를 취하고, 대내적으로는 경제성장을 통해 북한주민이 인간다운 삶의 질을 영위하도록 하는 것이 과제일 것이다.

북한은 지난 4월 20일 노동당 중앙위원회 전원 회의에서 ‘핵·경제 병진노선을 완성’하고 경제건설에 총력을 집중하겠다고 밝혔다<sup>2)</sup>. 북한 경제건설과정에 외국자본 투자가 필수적이다. 남한에서도 남북통일에 앞서 남북경제통합을 이루는 것이 남북통일에 소요되는 비용을 대폭 줄일 수 있다는 주장이 힘을 받으면서 남북경제협력이 점차 활성화될 것으로 예상된다<sup>3)</sup>.

대부분의 기업활동은 토지 위에서 일어나므로 외국자본은 북한에서 기업활동을 위해 토지를 획득해야 한다. 최근 2-3년간의 엄격한 대북제재가 발효되기 이전까지 중국의 대북투자가 증가하였다. 투자증가와 함께 북한 토지이용권을 취득하는 외국투자기업도 점차 늘어났을 것으로 보인다<sup>4)</sup>. 대표적인 경제협력사례인 개성공업지구에서도 남한투자가가 북한의 외국투자관련 토지제도인 토지임대제도에 따라 토지이용권을 취득하였다.

북한에서 남한의 투자자를 규율하는 법이 여타 외국투자자를 규율하는 법과 다르다. 하지만 주민 토지이용과 제도적, 공간적으로 분리하여, 토지를 임대하여 기업활동을 하도록 한다는 면에서는 남한 자본과 외국자본에 관련된 제도가 유사할 것으로 예상된다. 이 글에서는 북한에서 외국투자기업에게 적용되는 토지제도가 어떤 것들이 있는지, 이 제도를 외국투자기업들이 어떻게 이용해오고 있는지, 향후 보완할 점은 무엇인지 살펴보고자 한다.

## II. 북한에서 외국투자기업관련 토지제도의 도입과 변화

중국을 필두로 사회주의 체제전환국들은 토지 소유권에서 이용권을 분리하여, 토지이용자에게 부여하는 방식을 취하고 있다. 북한도 국가가 소

시대”에서 흡수통일을 전제로 한 ‘통일비용’은 과도한 측면이 있다며 점진적 경제 통합에 의한 ‘통합비용’을 제시하고 있다.

1) 북한에서 외국투자기업이란 외국인투자기업(합작, 합영, 외국인 기업)과 외국기업을 말한다(외국인투자법 제2조 2항-4항). 외국기업이란 투자관리기관에 등록하고 경제활동을 하는 다른 나라 기업이다(법 제2조 8항). 외국인투자법은 외국투자자들의 투자 장려(법 제1조), 토지임대법은 외국투자자와 외국투자기업에 필요한 토지를 임대하고 임차한 토지를 이용하는 질서를 세우고자 함(토지임대법 제1조)을 법의 목적으로 명시하고 있다. 외국투자기업이라는 용어보다 외국투자자가 포괄적인 용어로 보이지만 본 글에서는 편의상 ‘외국투자기업’ 또는 ‘외국투자자’로 표현한다.

2) “김정은 핵·경제 병진노선, 5년만에 ‘경제집중’ 노선에 자리내줘”, 연합뉴스 2018.04.21자

3) 삼성증권 리서치 센터 북한투자전략팀(2018)은 “한반도 ‘CVPI’의

4) 배종렬(2016)에 따르면, 길림성의 대북투자기업수는 2013년에 정점을 이루었다가, 2014년 및 2015년에 감소하였다. (“길림성의 대북투자 : 현황과 유형” 『북한경제리뷰』 (2016년 5월호), KDI)

5) 북한의 연이은 핵실험으로 인한 강도 높은 국제제재로 2016년 이후 전반적인 외국인투자는 대폭 위축되었을 것이며, 2017년 하반기 이후 그 정도는 더욱 심각해졌을 것으로 판단된다.



유하고 있는 토지에서 이용권을 분리하여 외국투자자에게 토지이용권을 설정해주고 있다.

북한에서 외국투자자의 토지이용을 규율하는 것은 합영법에서 시작된다. 제정 합영법(1984)에서는 “외국기업은 토지이용시 토지사용료를 물어야 한다”고 유상사용을 규정하는데 그쳤다. ‘토지이용권’이라는 단어가 처음 등장한 법은 1992년 10월 제정된 외국인투자법이다. “외국투자자와 외국인투자기업 설립에 필요한 토지를 최고 50년까지 임대하여 준다”는 규정(제15조)을 담았다. 이듬해인 1993년 1월에는 「자유경제무역지대법」을 제정하였고, 여기에도 토지임대규정(제20조)을 포함하였다<sup>6)</sup>.

북한에서 토지임대에 관한 기본법이라 할 수 있는 토지임대법<sup>7)</sup>은 1993년 10월 제정되었다. 이 법에서는 토지이용권 임대방법, 이용권의 범위, 임대료 및 사용료 등을 규정하고 있다. 1994년 9월에는 정무원 결정으로 토지임대법 시행과 관련하여 상세한 내용을 담은 토지임대법 시행규정을 제정하였다. 토지임대법에 따르면 토지이용권을 북한 전 영역에서 임대할 수 있다. 그런데 1992년 제정된 외국인투자법에서 외국인기업<sup>8)</sup>은 자유경제무역지대에서만 설립할 수 있었다<sup>9)</sup>. 따라서 외국인 단독투자일 경우는 특수경제지대(라선경제무역지대 등 경제특구와 경제개발구)에서

토지이용권 임대를 하여 기업 활동을 하고, 북한과 합영·합작기업이라면 북한 전역에서 토지이용권 임대가 가능하였다.

북한에서 외국인투자를 유도하고자 2000년대 초반에 특구를 확대 지정함에 따라 외국투자기업은 점차 늘어났다<sup>10)</sup>. 1993년 라진선봉자유무역지대(이하 나선)에 그치던 것을 2002년 9월에는 신의주특별행정구기본법, 11월에는 금강산관광지구법과 개성공업지구법을 제정하여, 신의주특별행정구, 금강산관광지구(이하 금강산), 개성공업지구(이하 개성)에서 토지이용권을 설정할 수 있도록 하였다. 2011년에는 황금평·위화도에서도 토지이용권을 설정할 수 있도록 하였다. 2013년에는 경제개발구법을 제정하여 중앙 또는 지방정부가 내륙에서도 경제특구를 정할 수 있도록 하였고, 토지임대권을 설정할 수 있도록 하였다.

6) 이 법은 6차례 개정을 거쳤고, 가장 최근은 2011.12.3. 최고인민회의 상임위원회 정령 제2007호로 수정보충된 「라선경제무역지대법」으로 알려져 있다.

7) 토지임대보다는 토지이용권설정이 더 정확하다(법무부(2008), 「개성공업지구 토지이용권 보호방안 연구」, p.10)

8) 외국인기업이란 외국투자자가 단독으로 투자하고 운영하는 기업이다. (법 제2조 제7항)

9) 현재 적용중인 2011년 개정법에서는 이러한 제한이 없다.

10) OSC보고서에 의하면 2004~2011년 기간 동안 투자된 합영기업은 총 351개로 과거보다 크게 증가하였다.(Open Source Center Report, “North Korea -- Characteristics of Joint Ventures With Foreign Partners, 2004~2011” (<https://publicintelligence.net/osc-north-korea-joint-ventures-2004-2011/> 검색일 2018.6.22)



표 1 | 외국투자기업의 토지관련 제도의 변천

시기	관련 제도
1980년대	(1984) 합병법 : 외국기업 토지유상사용 규정 “토지이용시 토지사용료를 물어야 한다”
1990년대	(1992) 외국인투자법:자유경제무역지대에서토지사용조건보장 및 최고 50년 임대 규정 (1993) 나선자유무역지대법 및 토지임대법 제정 : 토지이용권 임대를 규정하고, 임차자의 재산권으로 규정(매매, 양도 등 인정) (1994) 토지임대법 시행규정 제정
2000년대	(2002) 개성공업지구 등 각종 특구법 제정 (2003) 금강산관광지구, 개성공업지구 개발규정 제정 (2004) 금강산관광지구, 개성공업지구 부동산규정 제정
2010년대	(2013) 경제개발구법 제정, 나선경제무역지대 개발규정 제정 (2014) 경제개발구 개발규정, 나선경제무역지대 부동산규정 제정 (2015) (추정)나선 토지임대 규정 제정

### III. 외국투자기업 토지이용제도 메커니즘

#### 1. 토지임대법 및 개별법의 토지임대규정

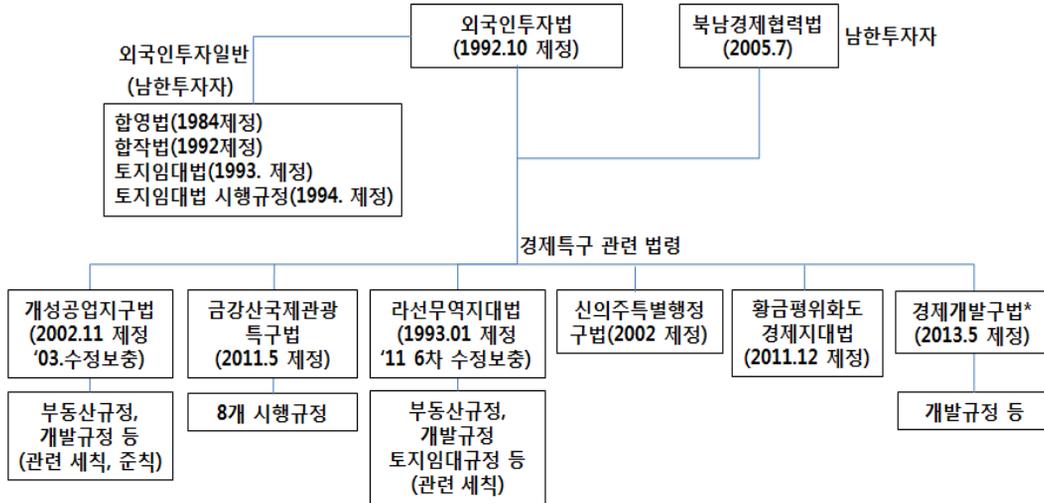
북한에서 토지임대제도는 토지임대법 및 개별 특구법에서 모두 규정하고 있다. 특구에서는 특구법이 토지이용권 설정의 근거법으로 기능하고 토지임대법은 보충적 근거법으로 역할을 한다<sup>11)</sup>. 일부 특구는 부동산규정을 제정하여, 토지이용권 설정을 구체화하고 있는데, 그 내용은 토지임대법 규정과 대동소이하다. 나선, 개성은 별도의 부동산규정을 제정하였고, 금강산국제관광특구, 경제개발구, 황금평·위화도는 별도의 부동산규정을 제정하지 않은 것으로 보인다. 구 금강산관광지구에서는 부동산규정을 제정하였다.

특구법에 따라서는 법적용의 우선 원칙을 제시하고 있기도 한다. 예를 들어 나선법의 규정 가운데에는 “조약이 있다면 특구법 및 하위규정보다 조약에 따른 토지이용 및 개발이 우선한다”고 명시되어 있다(나선법 제10조).

아직까지 별도의 부동산규정을 제정하지 않은 특구가 추후에도 부동산규정을 제정하지 않는다면, 토지임대법이 적용될 것으로 보인다.

11) 1. 법무부, 2008. 「개성공업지구 토지이용권 보호방안 연구」, p.7

그림 1 | 외국인투자기업에게 적용되는 투자 및 부동산관련 규정



주 : 2015년 지정된 무봉경제특구는 경제개발구법 적용

## 2. 토지이용권제도 구조

### (1) 토지이용권 임대차계약

북한에서 외국투자자는 임대차 계약을 거쳐 토지 이용권을 임대기관으로부터 취득하여 토지를 이용할 수 있다. 토지임대기간이 끝나면 토지이용권을 반납하거나 기간을 연장하여 계속 사용할 수 있다.

일반적으로 토지임대방법은 당사자간 협상으로 이뤄지고 있으며, 특수경제지대에서는 입찰과 경매방식으로도 임대차가 가능하다(토지임대법 제9조) 토지이용권 취득대금인 토지임대료는 협상, 경매, 입찰로 결정되는데, 이를 위한 최초 출발가격이 되는 것이 바로 기준임대료이다(임대법 시행규정 제85조). 협상으로 토지를 임대하게 되면 국가가격제정기관이 정한 기준임대료에 기초하여 토지임대기관과 토지임차자가 협의하여 정하게 된다(임대법 시행규정 제86조).

### (2) 개발 및 이용

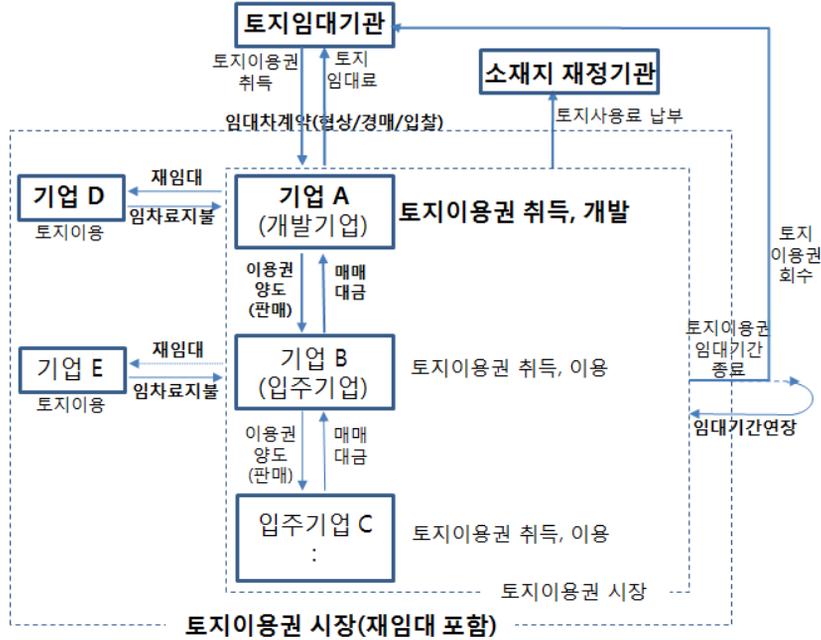
토지임대법 및 시행규정에서는 토지개발과 관련하여 구체적인 내용은 규정하지 않고 있다. 다만 임차자는 토지임대차계약에서 명시한대로 임차한 토지를 이용하도록 규정하고 있다(임대법 시행규정 제8조). 토지이용권을 임대받은 자는 토지를 개발을 하여 직접 이용하거나, 개발한 토지를 제3자에게 양도(매매 등)할 수 있다<sup>12)</sup>. 이용권을 양도하지 않은 채 재임대하는 방식으로 토지를 이용할 수도 있다(토지임대법 제3장)<sup>13)</sup>. 토지이용권을 보유한 자는 매년 1회 소재지 재정기관에 토지 사용료를 납부해야 한다(토지임대법 제33조).

12) 개성에서 LH는 공업지구 토지이용권을 획득하여, 공단을 조성한 후 입주기업에게 분양한 사례가 이에 해당한다.

13) 개성에서 산업단지관리공단이 분양받은 토지에 공장을 건설하여 기업에게 재임대한 사례가 이에 해당한다.



그림 2 | 북한의 토지이용권 임대제도 구조



출처 : 김미숙·김두환·최대식·박진용(2016), p.20을 수정

## IV. 외국투자기업의 북한 토지활용 현황

### 1. 토지이용권 임대제도 적용 실태

토지이용권 임대제도 적용 실태는 북한에 투자한 한 중국 기업들의 사업 16개에 대해 토지이용권의 취득 및 이와 관련된 사례를 조사연구 결과를 소개한다<sup>14)</sup>.

조사 시기는 2016년 8월~11월이며, 면접 및 이메일을 통해 조사가 이뤄졌다.

14) 김미숙·김두환·최대식·박진용(2016), 「북한지역 외자유치 활성화를 위한 토지이용제도 연구」, LH토지주택연구원에서 분석한 조사결과이다. 당초 조사기업수는 17개인데, 본 글에서는 개성공업지구를 제외한 16개 사업에 대해 정리하였다.

조사의 주요 내용은 투자사업을 위한 토지(건물)이용권 취득 및 입차과정, 토지개발과정, 토지(건물)이용권 판매 또는 재임대, 토지사용료 등이다.

#### (1) 투자개요

조사대상 사업의 투자시기는 1990년~2000년이 3개, 2001년~2010년이 4개, 2011년 이후가 9개였다. 투자사업유형은 합영투자 10개, 단독투자 6개로 합영투자가 많았다. 합영투자시 북한의 출자지분이 50%이상 3개, 50%이하 5개, 무응답 2개로 합영투자시 북한의 투자지분이 외국투자자보다 대체로 적은 것으로 보인다. 북한측 투자는



모두 토지를 출자지분으로 하고 있었다. 조사대상 투자사업의 업종별 분포는 건설업 7개, 제조업 7개, 농업, 광업 각각 1개씩였다. 투자계기로는 향후 북한내 사업가능성 및 현재 높은 이익이 기대된다고 응답한 경우가 많아 북한의 사업을 긍정적으로 생각하는 기업이 많았다.

### (2) 토지이용권 활용 실태

#### ① 토지이용권 취득

토지이용권 취득방법에 대한 질문에서는 무응답 1건을 제외하고, 15건이 협상에 의해 취득했다고 답했다. 토지임대법에서는 토지이용권 취득 방법으로 협상, 경매, 입찰을 제시하고 있지만, 주로 협상 방식으로 진행되고 있었다.

토지이용권의 임대기간은 짧게는 10년도 있으나 6개 사업이 30~50년이었다. 1개 사업은 임대기간이 70년으로 현재 적용중인 규정과 맞지 않았다. 토지이용권 취득대금(임대료)의 크기를 응답한 기업은 총 7개였는데, 이 중 4개 기업이 임대료를 일시불로 납부하였다고 응답하였다.

#### ② 토지개발 및 이용권 거래

획득한 토지의 용도는 주로 공장용도가 많았고, 다음으로 봉사업 용도로 사용하고 있었다.

이용권을 취득하여 토지를 개발하여 직접 사용하기도 하지만, 일부는 토지개발 후 토지이용권을 판매하거나, 개발한 토지나 건물을 임대하기도 하였다. 토지임대료(이용권 취득대금)를 묻는 질문에는 7개 기업만이 응답하였다. 임대기간 동안  $m^2$

당 50달러 이하가 3개, 50달러 초과~100달러 미만인 3개, 100달러 이상이 1개였다.

#### ③ 토지이용증 등록 및 토지사용료

토지이용증은 발급받은 후 등록을 하여야만 효력이 있다. 무응답을 제외한 대다수가 토지이용증을 발급받고, 등록하였다고 응답하였다.

임대법에 토지이용자는 토지사용료를 납부해야 한다는 규정이 있어서 납부여부를 질문하였다. 토지이용권을 취득했다고 응답한 사업이 14개였지만, 토지사용료를 납부한다고 응답한 사업의 수는 적었다. 우대정책으로 납부하지 않고 있을 수도 있을 것으로 보인다. 북한 규정에서 합영투자방식으로 토지를 출자한 경우 토지사용료 납부자가 합영기업의 어느 당사자가 납부하는지 분명하지 않은 것도 이유가 될 것이다.

토지사용료를 납부하고 있다고 응답한 4개 기업은 모두 연 1.2달러/ $m^2$ 의 토지사용료를 납부하고 있다고 응답하였다. 이 기업들의 위치는 2개는 평양이고, 2개는 나선으로, 위치가 다름에도 동일한 크기의 토지사용료를 납부하고 있었다. 2015년 하반기에 남북이 합의한 개성공단 입주기업(LH로부터 토지이용권을 매입한 기업)의 토지사용료가 0.64달러/ $m^2$ (통일부 보도자료, 2015)이고, 평양주변의 토지사용료가 1유로(1.06달러)/ $m^2$ (중국 상무부, 2015)인 것을 감안하면, 비교적 높은 것으로 보인다.

#### (3) 조사 함의

북한에서 외국투자자는 규정에 근거하여 토지를 개발 및 이용하고 있어 토지이용권제도가 실제



로 작동하고 있다. 투자자들은 북한 투자의 가능성을 높게 평가하고 있어, 정치상황에 따른 부침은 있겠지만 향후 여건이 허락된다면, 다양한 영역에서 투자가 이루어질 것으로 예상된다. 합영투자시 북한 기관, 기업소, 단체의 토지이용권 보유를 인정하기 때문에 북한측도 토지임대제도에 포괄되고 있다고 볼 수 있다.

## 2. 토지활용 현황<sup>15)</sup>

### (1) 생산활동 공간으로 활용

앞선 조사에서도 제조업이 많은 분포를 차지한 것처럼, 토지이용권 임대를 통한 기업 생산활동공간 확보는 대북투자기업의 가장 기본적인 토지이용 유형일 것으로 판단된다.

북한에서는 외국인 단독투자보다 합영 또는 합작기업을 장려하고, 북측의 출자지분으로 토지이용권을 활용하는 경우가 많다. 배종렬·윤승현(2015)은 대북투자 중국기업들과 북한과 합영기업 방식으로 활동하는 기업 중에서 북한측이 토지를 출자한 사례를 소개하고 있다. 이 기업들의 생산활동은 가구, 담배제조 및 건재, 광산개발 등이다. 이에 따르면 합영기업의 출자지분으로 투자한 토지이용권의 임대기간(합영기간)은 대체로 10~15년으로 토지임대법에서 규정하고 있는 최장 50년보다 짧다.

표 2 | 생산활동 공간으로 활용

회사명	상무부비준일	북한투자내용	합영기간	비고
조선영광기구합영회사	2007. 4.	토지·설비·건축물 등 실물 109.34만 달러	10년	
평양백산연초유한책임공사	2008. 1.	토지·공장 등 부대시설 투자 196만 유로	15년	
청진수성천합작회사	2007. 3	토지 등 실물 78.3만 달러	10년	공업규모 생산, 판매
조선보통강건재합영공사	2007. 8	토지 등 실물투자 466.67만 달러	10년	
평양국제투자합영공사	2007. 6	토지이용권과 현금 400만 달러 투자	15년	광산개발, 광산장비위탁판매 등

### (2) 토지개발 및 시설운영

토지개발 및 시설운영과 관련된 토지이용은 북한의 첫 번째 특구인 나선에서 상대적으로 활발하게 진행되고 있는 것으로 보인다.

나선지대 인프라 개발, 호텔조성 및 운영, 시장 건설 및 운영, 관광지 개발 등이다. 이 기업들은 북한으로부터 토지이용권을 임대하여 토지개발 및 개발 후 임대활동을 하는 것으로 보인다.

15) 이하의 표에서 제시하고 있는 사례들은 배종렬·윤승현(2015), 「길림성의 대북경제협력 실태분석: 대북투자를 중심으로」, 통일연구원 연구결과를 인용한 것이다.

표 3 | 토지개발 및 개발한 시설운영

회사명	상무부비준일	사업내용	비고
나선경제무역구개발투자 유한공사	2013.3	나선경제무역구 개발 : 전력·항구·도로·철도 하부구조 건설, 토지개발, 무역산업협력	
조선나선판사처	2012.9	호텔 건립, 무역시장 건설기획준비, 호텔 내 상업 등	부동산 개발 임대
나진시장합영회사	2013.7	라진시장설립 및 종합시장 운영	
나선강덕산업회사	2012.8	상품판매, 호텔, 부동산 임대, 화물수출입 등	
나선시관광 종합개발회사	2010.3	비파도관광지 개발	

### (3) 인프라 시설 이용권 획득 후 활용

토지를 임대한 것이 아닌 인프라시설 이용과  
관련된 이용권을 부여한 사례들이 있다.

여기에 해당하는 사례기업들은 라진항 1호 부두를  
개조하고 10년 이용권을 획득한 후 2차례 추가 연  
장을 하여 현재 40년 이용권을 획득한 경우이다<sup>16)</sup>.

표 4 | 인프라 시설운영

회사명	상무부비준일	사업내용	비고
조선나선창력국제물류 유한공사	2012.11	- 북한 나선강성무역회사와 라진항 1호 부두 개조이용에 관한 합영계약 체결(2008.7.): 라진항 1호 부두 10년 이용권 확보 및 30년 연장(2011.7.), 이용권 40년 확보(2015년 12월 현재)	
해항합영회사	2013.12.	- 청진항 3·4호 부두 잠정 30년 이용권 획득	

### (4) 농업적 토지이용

나선북대황우호농업회사(羅先北大荒友好農業會  
社)는 2013년 북대황집단이 나선시 두만강리의 2개

협동농장에 투자하여 벼와 채소 재배하였다. 벼모  
집중육성기지의 면적은 6.7정보이다.

표 5 | 농업적 토지이용

회사명	상무부비준일	사업내용	비고
나선북대황우호 농업회사	2013.1	- 북-벼, 옥수수, 채소, 종자, 가축, 식용버섯 등 재배 - 고효율농업시범구 건설	

16) 나선무역지대 개발규정(제26조)에는 도로, 다리 등의 하부구조와  
전기, 난방, 가스공급을 위한 하부구조 건설에서 BOT방식을 도  
입할 수 있다고 규정하고 있다.



## V. 외국투자기업관련 토지제도 평가와 개선방향

### 1. 토지제도 평가

첫째, 북한 토지이용권 활용사례를 보면 제조업 등 생산활동 공간확보 및 인프라 건설, 서비스업 등 다양한 유형으로 토지이용권을 활용하고 있다. 이외에 시설이용권을 임대받아 운영하는 경우도 있었다. 하지만 임대방법, 임대기간, 임대료납부 방법 등이 다양하지 못하다. 임대제도의 기본 요건인 토지가격평가기준 등이 제도화되어 있는지 불분명하다. 합영기업의 북측 출자자본으로 토지 이용권을 출자하는 경우가 매우 많아, 객관적인 가격 산정기준이 필요하다.

둘째, 북 당국은 특수경제지대를 만들어 북한주민과 외국투자자의 토지이용을 공간적으로 분리하고자 하였으나, 이용과정에서 북한내부와 외국투자자 토지이용 분리는 한계에 직면할 것 같다. 실제로 토지이용과정에서 중첩되는 영역이 만들어지고 있다. 이와 관련하여 우선, 북한의 기관, 기업소, 단체도 토지이용권을 보유할 수 있다. 북한 주민까지 확대되지는 않았지만 북한의 기관, 기업소, 단체도 합영·합작기업을 만들어 이 기업에 토지이용권을 출자한다면, 합영·합작기업의 파트너로서 토지이용권을 보유할 수 있다. OSC가 집계한 자료에서도 2004~2011년동안 351개 투자기업 중에서 347개가 합영투자기업이었다. 이 수만큼의 북한 기관, 기업소, 단체가 합영투자자의 파트너로 토지이용권을 보유하였을 가능성이 있다.

다음으로, 외국투자기업에 의해 개발된 토지를 북한주민도 이용하는 것으로 추정된다. 토지이용 사례에 따르면, 나선 시장개발 사업의 경우 중국 투자자 개발 및 임대하고 있었다. 외국투자자가 개발하더라도 개발자가 제3자에게 재임대할 경우 외국인만이 아닌 북한 주민도 이용할 것으로 추정된다.

### 2. 토지제도 개선방향

#### (1) 토지임대법의 합리화

토지임대법에서는 협상을 기본으로 하고, 특구에서는 입찰, 경매 방법을 적용할 수 있으나, 협상에 의해서만 이용권을 설정하고 있다. 상업용지 등 경쟁이 있을 수 있는 토지에 대해서는 경매 또는 입찰방법을 적용하여 토지를 효율적으로 이용하도록 유도할 필요가 있다<sup>17)</sup>.

토지이용특성별로 기본이 되는 임대기간이 정해져 있지 않고, 개별사안별로 토지임대기간을 정하는 것으로 보이는데, 토지이용 특성을 반영할 수 있도록 토지용도별로 임대기간을 구분할 필요가 있다. 이는 투자자의 예측가능성을 높이는 효과도 있을 것이다.

대규모 자금일 것으로 예상되는 토지임대료 납부를 일시불로 하도록 규정하고 있다. 토지임대료 일시납제도가 경제개발 초기에 막대한 인프라 조

17) 중국에서 토지이용의 유상이용을 전면적으로 실시하는 단계에서도 협의 방식을 위주로 토지를 양도하였다. 각 지방에서는 경쟁적으로 토지가격을 낮추었다. ‘영(零) 가격으로 양도하는 경우도 있었다. 이에 따라 중국정부는 토지배치에서 시장화를 실현하기 위해 경영성 토지에 대해서는 공개적인 입찰, 경매, 공시제도를 적용하도록 하였고, 공업용지에 대해서도 적용하기로 하였다.(김미숙·정매화, 2015 : 9)

## 논단 4

기술형 입찰제도의 현황 및 개선대책



성을 위한 재원 등을 마련할 수 있다는 점에서 긍정적인 측면이 있다. 어느 정도 개발이 이뤄지고 나면, 재원조달처가 부족해질 수 있고, 도시관리를 위해 지속적인 재원유입이 필요하므로, 일시납과 연납제도를 적절히 혼합할 필요가 있다.

임대받은 토지이용권을 제3자에게 양도할 경우 토지이용권의 양도차액과 관련한 규정이 없다. 개발이 활성화되어 토지이용권 가격이 상승하게 되면 토지이용권 양도자에게 양도차액이 귀속되는 것을 환수하는 장치가 필요할 것이다.

합영투자시 토지이용권을 출자한 경우 토지이용권이 어디에 속하는지를 분명히 명시할 필요가 있다. 토지이용권 보유자가 토지사용료를 납부하도록 하고 있으므로 분명히 할 필요가 있다.

### (2) 외국투자기업 토지이용관련 제반 제도의 정비

계약과 거래 단계의 기본이 되는 토지이용권 가격산정 등을 위한 토지가격평가관련 제도 보완이 필요하다. 토지이용권 가격(토지임대료) 평가기준이 있다면 공개하고 그렇지 않다면 새롭게 마련할 필요가 있다.

개별 특구마다 별도의 제도의 일관성이 있어야 한다. 현재 개성 및 나선에서는 부동산이용 및 개발과 관련한 다양한 하위규정이 제정되어 토지이용과정에 적용되고 있다. 특구별, 개발구별로 다르게 적용한다면 투자자는 매우 혼란스러울 수 있으므로 일관된 법체계 정비 및 시행이 필요할 것으로 보인다.



김성욱

제주대학교 법학전문대학원 교수, 법학박사  
lawksw@jejunu.ac.kr

## I. 서론

2018년 4월 27일 대한민국 문재인 대통령과 조선민주주의인민공화국 김정은 국무위원장은 판문점 평화의 집에서 남북정상회담을 진행하였다. 양 정상은 한반도에 더 이상 전쟁은 없을 것이며 새로운 평화의 시대가 열리었음을 8천만 우리 겨레와 전 세계에 엄숙히 천명하였다.<sup>1)</sup> 이번 선언문에 따르면 남북은 정전협정체결 65년이 되는 2018년 내 종전을 선언하기로 합의하고 정전협정을 평화협정으로 전환하기 위해 남·북·미 3자 또는 남·북·미·중 4자회담 개최를 추진하기로 하였다. 이러한 일련의 조치로 인하여 남북한은 지난 수차례의 핵미사일 발사로 인한 경색국면에서 완

전히 해소된 것으로 평가되고 있으며, 가까운 미래에는 통일이 현실화될 수 있다는 기대감도 팽배한 실정이다. 물론 종래 남북한은 장기간 동안 정치적 이념과 경제체제가 상이하게 운용되었기 때문에, 실제 통일 후 제도통합의 과정에서는 예측하지 못하였던 문제점들이 발생할 여지가 있지만, 남북한 지역에서 운용되었던 각각의 사회제도의 역사적 변천과정을 면밀하게 분석하면서 제도통합의 문제를 살펴본다면 불합리한 결과의 발생을 최소화하면서 통일문제를 접근할 수 있을 것으로 생각한다.

한편, 분단 이후 상이한 정치체제에 기하여 장기간동안 분단되었던 남북한의 특수한 상황을 고려한다면, 통일 이후 사회제도의 통합과정에서는 적지 않은 문제가 발생할 것으로 예견된다. 특히 단일한 법 체계 속에서 이루어지는 제도통합의 경우와 다르게, 체제전환을 하는 과정에서는 전면적인 개혁조치 등이 필연적으로 수반되는 것이 자연스러운 현상이다. 특히 북한과 같이 사회주의 정치이념을 공고하게 유지하고 있었던 정치체제가 붕괴된 이후에 자본주의 시장경제 체제로 전환될 경우에는 더욱 그러하다. 이러한 점을 고려하여 분단 이후부터 각각의 지역에서 운용되었던 사회제도의 합리적 통합방향에 관한 연구는 꾸준히 진행되고 있는 실정이지만, 그 주장의 내용 및 기본 시각 등을 살펴보면 상당할 정도로 차이가 있다.<sup>2)</sup>

1) 2018년 4월 27일 판문점에서 열린 제3차 남북정상회담에서 문재인 대통령과 김정은 국무위원장이 공동으로 특별한 내용의 선언문을 발표하였다. 선언문에는 완전한 비핵화를 통한 핵 없는 한반도를 실현하고 남북 관계 개선과 연내 종전 선언, 정전협정을 평화협정으로 전환하기 위한 남·북·미 정상회담 개최 추진 등의 내용이 담겼다. 비핵화와 평화 문제를 다뤘다는 점에서 2007년 평양에서 열린 제2차 남북정상회담 당시 발표한 '10·4공동선언'과 맥락을 같이 한다. 그러나 보다 구체적으로 시기와 방식을 명시했다는 점에서 '10·4공동선언'보다 진일보했다는 평가를 받고 있다. 판문점 선언의 주요내용을 살펴보면, 남북 관계 개선과 발전, 남북 간 군사적 긴장 상태 완화와 전쟁 위험의 실질적 해소, 한반도의 평화체제 구축을 위한 협력으로 구분할 수 있다. 남북 관계 개선을 위해서는 앞서 채택된 남북 선언들을 이행하고 남북 간 협력을 위해 남북공동연락사무소를 개성 지역에 설치하기로 하였다. 또한 8.15를 계기로 이산가족과 친척 상봉을 진행하기로 합의하였다. 남북의 경제 협력을 위해 동해선과 경의선 철도 및 도로를 연결하고 현대화하겠다는 내용도 포함되었다.

2) 북한의 부동산제도 및 북한한 민사제도의 통합문제를 검토한 최근의 연구에 대해서는 다음의 것을 참고할 것. 김하중, "통일한국의 북한 몰수토지 처리방안", 『국회도서관』 제53집 제6호, 국회도서관, 2016; 김성욱, "통일이후 북한 국유재산의 해체와 관련한 법적 고찰", 『재산법연구』, 한국재산법학회, 2014; 김원중, "통일 이후 북한 토지 관리방안에 관한 연구 : 토지공공임대제 비판을 중



본고에서는 통일 후에 발생될 수 있는 다양한 법적 문제 중에서 북한지역의 부동산을 어떠한 시각에서 규범적으로 처리하는 것이 합리적인지에 대하여 검토한 것이다.

## II. 통일 후 북한지역 토지 및 주택의 처리에 관한 입법방향

### 1. 토지

부동산 중에서 토지의 처리방향은 다음과 같이 설정하는 것이 타당하다. 첫째, 북한지역의 전체 토지를 국유화하는 것이 통일한국에 유익할 수 있다는 주장도 제시될 여지는 있지만, 남한지역에는 토지와 같은 생산수단의 사적 소유를 원칙적으로 인정하면서, 통일 된 북한지역의 토지 전체를 국유화하는 것은 타당하지 않다. 왜냐하면 한 국가의 특정한 지역이 아닌, 전체면적의 절반수준에 해당하는 지역에 대하여 전혀 상이한 토지소유제도를 유지하고 있는 국가는 거의 존재하지 않은 것으로 보이고, 통일된 국가에서 그와 같은 상이한 토지소유제도를 채택하여 분리해야 할 실익도 크지 않다고 보인다. 통일한국은 일반토지와 농지를 분리하여 토지소유제도의 재편방향을 설정할 필요가 있다. 즉 일반적인 토지의 경우에는 국유

화 원칙을 기본방향으로 설정하는 것이 타당하지만, 농지의 경우에는 사유화 원칙을 기본방향으로 설정하는 것이 타당하다. 왜냐하면 생산수단인 농지의 경우에는 다른 재산권과는 다르게 농민들의 소유욕이 적지 않고, 특히 통일직후의 혼란한 상황에서 북한농민들로부터 즉각적인 정치적 지지를 받는 것이 무엇보다 중요하기 때문이다. 다만, 농지소유권의 귀속시점을 언제로 할 것인지가 문제된다. 이와 관련해서는 우선 즉각적으로 농지소유권을 북한농민으로 귀속시켜주는 방안을 원칙적인 입법방향으로 설정하고, 예외적으로 대한민국에서 시행되었던 1950년의 농지개혁법과 유사하게 일정기간동안 균분상환방식을 통하여 북한농민들이 자본주의 시장경제체제를 어느 정도 이해할 시점까지 농지소유권을 일시적으로 유보하는 방식도 검토의 여지는 있다. 둘째, 북한농민들은 국가기관에 의하여 협동농장에 소속되어 생산 활동을 하고 있기 때문에 개인농업 경영의 의미를 정확하게 이해할 수 없는 상황이다. 이러한 점을 고려한다면 북한지역의 농지를 북한농민의 의사만을 존중하여 단순하게 개인농 중심으로 재편하여 소유권을 귀속시키게 된다면, 오히려 북한농업의 자본화 내지 생산성의 향상은 조속하게 기대할 수 없을 것으로 보인다. 따라서 농업의 기업화를 통하여 생산성을 보다 극대화할 수 있는 경우와 북한주민 개인에게 소규모의 농지를 분배하여도 생산성을 담보할 수 있는 경우를 분리하여 접근하는 것이 타당할 것으로 생각한다. 특히 농업의 기업화를 전제로 농지소유권을 재편할 경우에는 당해 협동농장의 구성원들이 조합체로서 당해 농지를 소유할 수 있도록 관련규정을 신설하는

심으로”, 『통일과 법률』 통권 제17호, 법무부, 2014; 김성욱, “통일한국의 부동산소유제도의 재편방향-주택 및 토지를 중심으로-”, 『법학연구』, 경성대학교 법학연구소, 2013; 석종현, “통일 후 북한의 토지분쟁 해결과 경제개발방안”, 『토지공법연구』 제61집, 한국토지공법학회, 2013; 장철익, “북한의 부동산관리법 제정의 의미와 평가”, 『북한법연구』 제14호, 북한법연구회, 2012; 김환석, “북한 식량난의 해법으로서 농지개혁의 필요성과 방향”, 국가안보전략연구소, 2012; 박인성, 조성찬, 『중국의 토지개혁 경험: 북한 토지개혁의 거울』, 한울, 2011.



것이 타당할 것으로 생각한다. 셋째, 농지를 제외한 일반토지의 경우에는 우선 장기간에 걸친 국토종합개발계획과 단기간에 실시되어야 하는 국토종합계획을 분리하여 마련하는 것이 타당하다. 특히 북한의 경우에는 남한과 다른 지적체계를 유지하고 있기 때문에 전면적인 지적조사가 불가피하고, 남한에 준하는 주민등록제도를 완비하기 까지 상당한 시일이 소요될 것으로 생각한다. 따라서 지적재조사, 부동산등기제도, 토지대장, 주민등록제도 등이 완비되어 사적 소유권의 변경사항이 국가공부에 정확하게 공시될 수 있는 시점까지는 도로, 항만, 철도 등의 사회간접자본에 투여되어야 할 토지 및 주요 도시의 개발을 위하여 투여되어야 할 토지를 중심으로 국공유화 계획을 수립하고 단계적으로 진행할 필요성이 있다. 그리고 소유권의 취득 및 변동사항을 공시할 수 있는 제도가 완비된 이후에는 일정부분의 토지에 대하여 전담기구의 결정으로 사유화를 진행할 수 있도록 관련규정을 신설하는 것이 타당하다.<sup>3)</sup> 넷째, 통일 후 부동산 소유제도의 재편과정에서 가장 문제가 될 수 있는 법적 쟁점이 바로 구소유자의 몰수토지의 원상회복문제이다. 몰수토지의 원상회복 문제<sup>4)</sup>를

해결하기 위해서는 우선 구소유권자가 당해 농지의 소유권자인지를 객관적으로 판정할 수 있는 국가 공부(公簿)의 존재가 전제되어야 한다. 그러나 북한정권은 생산수단의 사적 소유를 근본적으로 부정하는 소유제도를 채택하고 있다. 따라서 농지는 개인이 소유할 수 없으며 또한 거래대상도 될 수 없기 때문에 개인의 사적 소유 및 거래안전을 전제로 하여 마련된 공시제도인 부동산등기제도가 부존재할 가능성이 많다.<sup>5)</sup> 이러한 사실은 원소유자의 소유권 회복방안을 채택할 수 없는 중요한 장애사유라고 보인다. 특히 독일의 경우와 통일한국의 경우에는 역사적 전제사실에 있어서 차이점이 있다는 점에 유의할 필요성이 있다. 즉 독일의 경우에는 근대국가가 성립한 이후에 세계대전으로 분단되었고, 이후 다시 통일국가를 이룩하게 되었다. 이에 반하여 우리나라의 경우에는 1910년 한일병합조약에 기하여 대한제국이 해체된 이후에 1945년 8월 15일 해방을 맞이하였지만, 다시 대한제국으로 회복되지 못하고 무정부상태에서 남북한 각 지역에 다시 이민족이 개입하게 되었던 것이다. 이러한 일련의 사태 후에 남북한 각 지역에서 전혀 상이한 정치사상을 가지는 권력조직이 각 지역에서 헌법에 기한 정부를 수립하고, 70년 이상 남북한의 각 지역을 통치하고 있을 뿐만 아니라, 이미 국제사회에서는 국가로서 인정받고 있다는 점에서 독일과 우리나라는 다소 차이가 있다고 생각한다. 이러한 점을 고려한다면, 북한

3) 김성욱, “한국의 통일과 토지소유제도의 재편”, 『비교사법』, 한국 비교사법학회, 2006, 156면.

4) 몰수재산권 문제를 해결하기 위한 방법으로 통일한국은 원물반환의 방법을 채택하기 보다는 보상권이 보다 더 정의의 관념에 부합하고, 기본적으로 전면적인 보상설에 찬성하되 구체적으로 그 보상기준에 관하여는 농지의 경우에는 남한의 농지개혁의 경우에 준하여 보상하고, 산림(임야)이나 도시토지의 경우에는 국토개발계획의 실시와 더불어 몰수된 당시의 경제적 가치를 기준으로 하여 보상가격 상당의 대토보상 등을 적절하게 활용하는 것이 타당하다는 주장도 있다. 이와 관련한 자세한 내용은 다음의 것을 참고할 것. 이상천, “통일한국의 토지소유제도론”, 『동아법학』, 동아대학교 법학연구소, 2015.

5) 북한에서는 해방 이전의 부동산등기부 등본이나 부동산등기 필증 등을 몰래 소지하고 있다가 발각되는 경우에는, 사형 내지 무기징역에 처하거나 또는 특수수용소에 수용되었기 때문에 관련서류 등을 거의 소각하였다고 한다(법원행정처 편, 『북한의 부동산제도』, 법원행정처, 1997, 187면 각주 404 인용).



지역에서 일제강점기의 토지소유제도를 사회주의 토지소유제도로 변경하기 위하여 시행하였던 다양한 재판행위 등은 그 유효성이 인정될 수 있다고 생각한다.

### 2. 주택

부동산 중에서 주택의 처리방향은 다음과 같이 설정하는 것이 타당하다.<sup>6)</sup> 첫째, 주택소유권 재판 방향에 대하여 다양한 주장이 제시될 수 있겠지만, 북한주민들이 종래대로 당해 주택에서 계속적으로 거주할 수 있는 환경을 마련해주는 것을 기본방향으로 설정할 필요가 있다.<sup>7)</sup> 통일독일의 사례를 살펴보면 실업 내지 실업에 대한 가능성 등의 경제적 요인에 의하여 많은 동독인들이 서독지역으로 이주하였다. 그러므로 북한주민들이 통일 직전에 출근하였던 직장 및 협동농장 등에서 종래와 같은 업무를 계속할 수 있는 환경을 마련해주는 것도 고려되어야 한다. 그리고 종래의 통일독일의 경우와 같이, 생산성 및 효율성 등에만 초점

을 두면서 기업사유화 및 기업폐쇄 등의 결정을 하는 것은 적절하지 않고, 오히려 통일한국은 기업 등의 희생에 보다 초점을 두면서 기업 등의 사유화와 주택사유화의 절차를 통합적인 시각에서 진행한다면 북한주민의 이탈 내지 이주는 문제를 일정부분 해소할 수 있을 것으로 생각한다. 또한 선거 등을 의식하여 북한주민에게 유리할 수 있는 통화통합정책 및 고임금정책 등을 제안하는 것이 적절하지 않다. 왜냐하면 통일독일의 경우에 불합리하게 통화통합(1대 1 비율)을 단행함으로써 결과적으로 동독의 산업 대부분은 급격하게 경쟁력을 상실하였고, 이에 따라 대량실업사태가 발생하여 서독지역으로 이주하는 동독인들이 상당수에 이르렀기 때문이다.<sup>8)</sup> 둘째, 북한의 고위직 정치인, 군인, 상당한 자본을 축적한 개인 등이 다수의 주택을 보유할 가능성이 있는데, 이들이 관리하고 있는 주택 모두를 분급시켜 주는 것은 타당하지 않다. 북한주택의 사유화 문제와 사유화 이후에 소유권의 분급대상과 범위설정의 문제는 다른 차원에서 접근해야 하기 때문에 양자를 분리해서 처리하는 것이 적절하다. 따라서 통일 후 북한주택의 사유화 및 사유화 이후의 주택소유권의 분급대상과 범위를 설정하기 위하여 관련 특별법을 제정할 경우에, 1가구 1주택 원칙을 기본방향으로 설정하는 것이 타당하다. 다만 주택소유권의 귀속을 부정할 필요가 있는 경우도 검토되어야 할 것이다. 예를 들어 북한법률을 위반하면서 다수의 주택을 점유 내지 관리한 경우, 북한당국에 주택이

6) 이하의 내용은 다음의 것을 참고한 것이다. 김성욱, 오미진, “북한주택의 사유화 이후 임차인 보호방향”, 『아주법학』 제10권 제3호, 아주대학교 법학연구소, 2016; 김성욱, 오미진, “러시아의 주택개혁이 통일한국에 주는 시사점”, 『통일과 법률』 제28호, 법무부, 2016.  
7) 상이한 정치체제를 유지하면서 장기간에 걸쳐서 형성된 남북한의 계층별·계급적 현상은 합리적인 이유가 없는 한 통일 당시에도 그대로 인정해 줄 필요가 있으며, 그 대상이 생활의 가장 기본이 된다고 볼 수 있는 주거인 경우에는 더욱 부정될 필요가 없다. 장래 남북한이 통일방식을 합의통일로 할 경우에는 더욱 북한주민의 주거생활을 계속적으로 보장해 줄 필요가 있다. 물론 호화주택에 거주하고 있는 자에게도 주택소유권을 제한 없이 분급할 것인지에 대하여 약간의 검토가 필요한 부분이 있지만, 당해 문제를 해결함에 있어서는 다양한 전제사실을 종합적으로 고려하여 소유권의 제한 내지 박탈하는 것이 적절할 것으로 생각한다(김성욱, “구 동독 주택정책과 사유화지원제도에 관한 고찰”, 『집합건물법학』 제12집, 한국집합건물법학회, 2013, 120면).

8) 김창권, “독일 통일 이후 구동독지역 인구이동 및 인구변화와 한반도 통일에 주는 정책적 시사점”, 『경상논총』, 한독경상학회, 2010, 51면.



용 상황을 등록하지 않고 거주 내지 점유하고 있는 경우가 이에 해당될 수 있다. 그러한 경우에 해당되더라도 거주 내지 점유자의 정치적 지위·경제적 수준·당해 주택의 취득경위 등을 제반사실을 종합적으로 고려하면서 주택소유권의 분급문제를 접근할 필요가 있다.<sup>9)</sup> 셋째, 북한지역의 전체 주택을 대상으로 주택소유권의 재편방향을 모색하는 것은 분명하지만, 사실상 노후화의 심각성을 고려할 경우에 즉각적으로 철거해야 하는 주택도 상당수에 이를 것으로 보인다. 따라서 통일 직후부터 지체 없이 북한주택의 노후화 정도를 조사하여 그 정도가 심각한 경우로 평가된 경우에는 당해 주택에 대하여 신속하게 철거결정을 할 필요가 있다. 그리고 철거예정 주택에 거주하고 있는 북한주민에 대해서는 주택사유화 과정에서 국공유로 귀속되는 주택에 거주할 수 있는 정책방안도 검토될 필요가 있다. 결국 장래 통일한국이 채택해야 할 부동산사유화 정책방향은 ‘선계획 후사유화 원칙’을 기본으로 하면서,<sup>10)</sup> 절차적으로는 북한당국이 관리하고 있는 국가공부상의 주택현황과 실제의 주택현황이 정확하게 일치하고 있는지를 조사하고, 당해 주택의 노후화의 정도와 보수 가능성 및 소요비용 등을 관련문서에 기재하는 것

도 필요할 것으로 생각한다.<sup>11)</sup> 넷째, 북한주택의 재편방향은 현재 당해 주택에서 거주하고 있는 북한주민의 지위를 보호하는 것을 전제로 하여 설정해야 할 것이다. 또한 북한주택의 재편문제는 북한토지의 사유화 문제를 비롯하여 장래 주택건설 문제 등과도 자연스럽게 연결되는 것이므로 거시적인 측면과 함께 사회법적 시각에서 접근하는 것이 무엇보다 필요하다. 그리고 북한지역의 개발을 국가주도로 할 수 없는 재정적 한계를 고려한다면, 주요 도시의 기반시설에 대하여 민간자본을 적극적으로 참여시킬 필요가 있으며, 이 경우에는 한시적인 재정지원 및 세제지원 방안이 모색될 필요가 있다.<sup>12)</sup>

9) 통일 후 주택소유권의 사유화를 위한 특별법의 제정과정에서 북한 정권에 협력한 정도가 현저한 소수의 사람을 대상으로 종래 거주하고 있었던 주택의 이용권 등을 제한하거나, 통일 후 주택소유권의 분급과정에서 제외시키는 것을 내용의 관련규정을 신설할 경우에, 종래 기형성된 권리에 대한 신뢰보호 보다는 더욱 우선해야 하는 중대한 공익상의 사유에 기하여 당해 법률이 제정되었기 때문에, 결국 당해 신설규정은 그 유효성이 인정될 수 있다(김성욱, “구 동독 주택정책과 사유화지원제도에 관한 고찰”, 122면).

10) 최천운, “통일한국의 부동산사유화 정책방향 연구 : 체제전환국 사례를 중심으로”, 『국토계획』, 대한국토·도시계획학회, 2015, 84면.

11) 통일한국이 사회적 및 정치적 안정을 달성하기 위해서는 특히 통일비용을 최소화할 수 있는 방안이 모색되어야 한다. 독일의 경우를 살펴보면, 공공부문의 이전지출을 기준으로 할 경우, 1991년부터 1999년까지 동독의 1인당 GDP가 서독의 33%에서 63%로 증가하는 동안 통일 비용은 약 1조 6천억 마르크가 지출된 것으로 추산된다. 이는 연간 서독 GDP의 약 6%가 동독에 이전되었음을 의미한다. 여기에 민간부문까지 합하면 서독 GDP의 약 7~8%에 이를 것으로 추정된다. 이렇게 대규모 자금이 지출된 것에는 소비성 사회보장지출의 영향이 적지 않았다. 총 이전지출 가운데 사회간접자본 투자는 12% 수준이었던 반면 사회보장은 전체의 51%를 차지하였다. 동독 주민들의 서독 이주를 막고 서독 주민에 대한 상대적 박탈감을 줄이는 과정에서 각종 보험 및 실업급여 등 사회보장 관련 지출이 크게 늘어나게 되었다. 자금조달은 연방정부 및 주정부가 전체 금액의 약 70%를 담당하였다. 연방정부의 재정 수지는 1989년 거의 균형에 가까운 흑자였던 것이 1990년 통일 이후 10년간 GDP의 약 3% 적자로 악화되었다. 부채를 통한 자금조달이 늘면서 연방정부의 이자부담 규모도 GDP의 1.5% 수준에서 약 2.4%로 증가하였다. 연간 정부지출의 10%가 넘는 금액이었다. 이러한 독일의 사례를 참고하여 통일 직후 북한주민을 위한 사회보장지출의 적절범위 및 예산편성의 문제에 대하여 보다 면밀한 접근이 있어야 할 것이다(신민영 외 1인, “독일 통일로 본 통일경제의 주요이슈”, 『LG Business Insight』 1335호, LG경제연구원, 2015, 15~16면).

12) 북한지역의 경제발전에 영향을 미치는 핵심영역은 바로 기반시설이라고 보아야 한다. 기반시설 중에서 북한경제의 회생을 위하여 시급한 과제는 생산과 관련된 산업입지, 에너지 공급시설, 교통시설 등의 개발이다(권기철, “통일을 지향한 북한지역 국토개발 과제”, 『국토계획』 제49권 제5호, 대한국토·도시계획학회, 2014, 11면).



### Ⅲ. 통일 후 북한지역 공동주택 및 건물의 처리에 관한 입법방향

#### 1. 공동주택

부동산 중에서 공동주택의 처리방향은 다음과 같이 설정하는 것이 타당하다. 통일 후 북한지역에 소재한 공동주택에 대하여 사적 소유권을 분급해야 한다는 점에 대하여는 의문이 없지만, 어떠한 기준과 방식으로 사적 소유권 분급의 기본방향을 설정하는 것이 합리적인지에 대하여 다양한 의견이 제시될 수 있다. 생각건대, 통일 후 북한지역의 공동주택의 사유화의 기본방향은 원칙적으로 거주자의 주거환경을 존중해 주면서도, 일정한 예외사유를 설정해주는 것이 적절할 것으로 생각한다. 물론 공동주택의 경우에는 현점유자가 아닌 외부투자자에게 일정한 조건으로 양도하는 방안을 고려해 보는 것이 타당하다는 견해도 제시되고 있다.<sup>13)</sup> 그런데 통일한국은 오랜 기간 동안 북한 지역에서 형성되었던 사회적 및 생활수준의 차이를 그대로 인정해주는 것이 통일직후 조속한 정치적 안정의 차원에서 순기능이 적지 않을 것으로 생각한다. 그러므로 오랜 기간 동안 자신의 신분과 능력에 따라 배분된 공동주택에 대하여, 현재의 거주자에게 소유권을 분급시켜주는 방식을 채택하는 것을 기본방향으로 설정해야 할 것이다. 물론 초대형 평수의 공동주택 내지 호화주택의 경우에도 예외없이 현재의 거주자에게 소유권을 분급하는 것이 타당한 것인지에 대하여 의문을 제기할 여지도 있다. 그런데 특정한 정치이념에 기초

한 사회체제를 유지함에 따라 장기간에 걸쳐서 형성되어진 국가의 사회적 계층별 내지 계급적 현상은 합리적인 이유가 없는 한 그대로 인정될 필요가 있고, 그것이 생활의 가장 기본이 되는 주거상태라고 한다면 더욱 부정될 필요가 없다. 더욱이 남북한이 합의에 기하여 통일을 달성하는 경우에는 더욱 북한주민의 주거생활을 존중해 줄 필요성이 있다. 물론 공동주택에 거주하고 있는 자 중에서 사회적 내지 정치적 지위의 취득경위, 통일과정에서의 역할 등을 종합적으로 고려하면서 소유권의 귀속을 부정해야 하는 경우도 존재할 가능성은 있다. 다만 인적 범위를 어떠한 기준으로 설정하는 것이 타당한 것인지, 그러한 인적청산 이후의 국민갈등을 최소화하기 위해서는 어떠한 기준을 설정해야 하는지에 대하여 다양한 의견이 제시될 수 있다. 그런데 남북한이 통일을 달성한 목적과 국민통합 내지 사회통합의 차원에서 살펴본다면 인적 청산의 범위는 최소한으로 설정하는 것이 적절할 것으로 생각하며, 이와 관련해서는 종래 남한에서 시행되었던 인적 청산사례를 참고한다면 일정한 시사점을 찾을 수 있을 것이다.<sup>14)</sup>

14) 이와 관련해서는 대한제국이 멸망한 이후 일제강점기에 친일행위를 하였던 자의 범위를 어떻게 설정하는 것이 타당한지에 대하여 다양한 의견이 제시될 수 있다. 이와 관련하여 남한에서의 사례를 살펴보면 다음과 같다. 2005년 5월 31일 대한민국 친일반민족행위진상규명위원회는 일제강점하 반민족행위 진상규명에 관한 특별법이 2004년 3월 22일 공포되면서 이 법률의 시행령에 따라 대통령 소속으로 발족한 기구이다. 반민규명위는 일제강점기를 제1기(1904년 러일 전쟁 ~ 1919년 3·1 운동), 제2기(1919년 3·1 운동 ~ 1937년 중일 전쟁), 제3기(1937년 중일 전쟁 ~ 1945년 해방) 세 부분으로 나눠 친일반민족행위 대상자를 조사하였다. 2009년 11월 27일, 반민규명위는 제3기 친일반민족행위자(1937년 중일 전쟁 ~ 1945년 해방) 705인 명단을 발표한 이후 해단식을 가졌으며, 일제강점하 반민족행위 진상규명에 관한 특별법에 따라 4년간의 임무를 완수하고 2009년 11

13) 김연중, "통일이후의 토지소유권 사유화 방안에 관한 연구", 206면.



## 2. 건물

부동산 중에서 건물의 처리방향은 다음과 같이 설정하는 것이 타당하다. 최근까지 계속되고 있는 북한의 재정 위기를 고려한다면, 북한건물은 현대화에 초점을 두면서 건설되기 보다는 종래의 건물을 유지, 보수하는 수준에서 관리되고 있을 것으로 보인다.<sup>15)</sup> 북한과 유사하게 사회주의 이념을 채택하였던 대부분의 국가, 예를 들어 구동독의 경우에도 종래의 주택은 물론이고 건물의 경우에도 상당히 비효율적으로 관리되고 있다. 즉 구동독의 경우에 인구밀집지역으로 볼 수 있는 구시가 지 소재의 주택 및 건물 대부분은 자본주의의 잔재로서 보존가치가 없다고 하면서 방치하였던 사실에 유의할 필요가 있다.<sup>16)</sup> 전술한 점을 고려하면서 북한건물의 재편방향 및 관련규정의 내용을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 현재 북한지역에서 정치적 또는 공익적 목적으로 이용되고 있는 특정 건물은 국가소유로 귀속시키는 것이 타당하다. 예를 들어 당청사, 사회간접자본 등에 이용되는 건물이 이에 해당될 것이다. 그런데 일반적으로 건축은 기계적인 생산과는 다르게 그 속에 이데올로기적인 요소가 내포되어 있다. 이러한 현상은 김

일성 주체사상에 의하여 사회질서가 유지되고 있는 북한의 경우에는 더욱 두드러지게 된다. 즉 북한정권이 건축행위를 통하여 구현하려는 이데올로기는 평등, 계급적 투쟁, 북한체제의 우월, 민족적 정서의 우선이었으며, 김일성 및 김정일 등에 대한 개인우상 숭배적 요소가 강하게 표현되어 있다. 따라서 통일 후에 북한지역에 있는 김일성 부자의 다양한 동상 등과 사회주의 이데올로기를 반영하고 있는 금수산 기념궁전과 주체사상탑, 개선문 및 단군능 등은 건축적 완성도와 관계없이 과거 조선총독부(구 중앙청) 건물의 철거와 유사한 문제가 통일한국에 제기될 것으로 보인다. 전술한 건물 내지 공작물 등을 예외 없이 철거하는 것이 적절한 것인지, 아니면 일부건물 및 공작물 등에 대해서는 역사적 산물로서 보존하거나 아니면 다른 용도로 전용할 것인지를 결정하는 것은 매우 어려운 문제이다. 그런데 사회주의 이념을 찬양하는 것과 김일성 및 김정일 부자를 우상시하면서 인간 개인을 찬양하는 것은 분리하여 취급할 필요가 있다. 따라서 개인을 우상화하기 위하여 설치된 공작물 및 건물 등은 국유화 조치 이후에 즉시 철거하는 방안을 채택하는 것이 타당하다. 둘째, 체제선전 및 개인우상을 위한 건물 등을 제외한 건물의 경우에는 유형화하여 당해 건물을 점유자하고 있는 자에게 소유권을 분급시키는 방식과 일반 사인간의 입찰 등을 통하여 소유권을 분급시키는 방식으로 분리하여 접근하는 것이 타당할 것으로 생각된다. 예를 들어 소규모로 운용되는 상점과 구분소유의 객체로서 인정될 수 있는 경우에는 현재의 점유자에게 법률에 기하여 일정기간 동안 이용할 수 있는 권능을 부여하고, 이후 일정한 자

월 30일 위원회 활동이 종료되었다. 초대 위원장은 강만길에 맡았으며, 2008년부터 성대경 전 성균관대 명예교수가 역임하였다. 2006년 12월 7일 노무현 대통령과 국회에 조사보고서를 제출하면서 친일반민족행위 106인 명단을 확정해 발표하였다.

15) 이하의 내용은 다음의 것을 참고한 것이다. 김성욱, “북한건물의 사유화와 관련한 법적 문제”, 『법학논총』, 조선대학교 법학연구원, 2015.

16) Harmut Haeussermann H, “동독지역의 주거환경 개선을 위한 도시개발 정책”, 『통일 후 도시정책에 관한 한독국제회의자료집』, 국토개발연구원 1997, 79면; 김성욱, “북한건물의 사유화와 관련한 법적 문제”, 382면.



본을 축적하니 이후에는 국가에 대하여 매수청구권을 행사할 수 있는 방안이 검토될 필요가 있다. 그리고 백화점, 고층건물 등의 경우에는 공매 내지 사인간의 입찰 등을 통하여 건물소유권을 분급시키는 방안이 검토될 필요가 있다. 물론 주택소유권의 분급과정에서 고려되었던 것과 유사하게 건물소유권의 분급과정에서도 건물의 노후화 및 보수비용 등에 대해서는 한시적인 재정적 및 세제 지원 정책이 검토되어야 할 것이다. 셋째, 일반건물 중에서도 공익적 기능을 일부 담당하고 있는 건물에 대해서는, 전담기관의 결정에 의하여 국가가 일정한 지분권을 당연히 취득하고, 나머지 지분에 대해서는 사인 등이 공매 내지 입찰 등의 방식으로 참여를 유도하는 것이 적절하다. 이러한 건물로는 은행, 방송사 등이 해당될 것이다. 이들 건물의 사용용도를 고려해 본다면 당해 사업운동을 위한 지분소유의 비율은 현재의 남한의 경우를 참고하면서도, 체제전환이후의 상황이라는 점을 고려하여 통일초기에는 국가가 과반이상의 지분을 취득하도록 하고, 일정기간이 경과한 이후에 당해 지분권을 매각하는 방안도 검토될 필요가 있다.

### 3. 공동주택 및 일반건물 중 일부에 대한 구분소유권 귀속을 위한 기본방향

통일 후 북한지역에 소재하고 있는 공동주택과 일반건물 중에서 일부를 구분소유권의 대상으로 전환시키기 위해서는 다음과 같은 점들을 고려하면서 소유권의 귀속방향을 진행하는 것이 타당하다. 그 주요한 내용을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 공동주택이든 아니면 일반건물 중 일부에 대한 구분건물

로의 전환이든 관계없이, 구분소유권의 귀속방향은 원칙적으로 북한지역의 균형발전과 국민통합에 기여할 수 있는 방향으로 이루어지는 것이 타당하다. 따라서 종래의 공동주택 및 일반건물 중에서 일부를 구분소유권의 객체로 전환하는 것과 병행하여 장기간의 계획하에서 공동주택 내지 집합건물의 신축행위도 면밀하게 진행될 필요가 있다. 특히 보다 많은 북한주민에게 자본주의 시스템을 조속하게 체험하게 하기 위해서는 상업용 구분건물로의 전환비용을 적절하게 설계하는 것도 필요하다. 둘째, 구분소유제도의 재편은 통일한국의 사회적·정치적 안정에 기여할 수 있는 방향으로 추진되어야 하며 그 과정에서 북한주민에 대한 특별한 배려가 입법 정책적으로 반드시 고려되어야 한다. 따라서 북한지역의 공동주택에서 거주하고 있는 자에게는 특별한 법적 지위를 인정해주는 관련규정을 신설할 필요가 있다. 셋째, 통일 후 공동주택 및 일반건물 중에서 일부에 대한 구분건물로의 전환과정에서 시세차액 등 투기문제가 발생할 가능성이 있으므로 이를 해결할 수 있는 방안이 모색될 필요가 있다. 그리고 투기문제의 해결방안으로는 평양시와 같은 대도시와 기타의 지역으로 구분하여 처분권 행사의 제한기간, 담보설정금액의 상한성 등을 획일화하는 방안도 고려될 여지는 있지만, 오히려 각각의 지역에 따라서 차등적으로 적용하는 방안이 보다 적절하면서 실효성이 있을 것으로 생각한다.



## IV. 결 론

전혀 상이한 규범질서에 의해서 장기간 동안 분단되었던 남북한이 통일국가를 달성한 이후에 제도통합의 과정에서 발생할 수 있는 다양한 법적 문제들 중에서, 특히 북한지역에 소재한 부동산을 어떻게 처리하는 것이 합리적인 것인지는 용이하지 않은 문제이다. 종래에는 북한을 불법단체로 전제하면서 통일 이후의 부동산 문제를 논의하던가, 아니면 비교법적 고찰의 방법으로 통일독일 등의 부동산 처리방식을 단순하게 소개한 경우도 적지 않았다. 그런데 남북한의 분단이후부터 최근의 일련의 사건을 고려한다면 북한을 단순히 불법단체로서만 평가할 수 없는 측면이 있으며, 또한 통일독일과 남북한의 분단 상황은 유사한 측면도 있지만, 분단이후의 부동산제도의 변천과정 및 부동산의 관리문제를 살펴보면 다르게 평가되어야 할 부분도 적지 않다고 생각한다. 그러므로 통일 이후 북한지역의 부동산문제를 합리적으로 처리하기 위해서는 과거 북한지역의 부동산제도의 변천과정, 통일독일의 부동산처리 사례, 한반도의 특수성 등을 종합적으로 고려하면서 합리적인 시각에서 그 입법방향을 결정하는 것이 불합리한 결과의 발생을 최소화하는 동시에 실질적인 통합을 이룩하는 것이라고 생각한다.



# 건설동향

---

- ⚙ 2018 통일백서 발간(국토교통부 통일정책실 정책협력과)
- ⚙ 대한민국도 국제철도협력기구 회원국  
(국토교통부 철도정책과)
- ⚙ 건협, “건설인이 평화의 밑알이 되길 희망”  
(대한건설협회 주택 인프라 국제협력실)
- ⚙ 남북철도 연결 속도내나… 철도사업 지원 위한 법안 국회서 마련  
(대한전문건설신문)
- ⚙ 북한 비핵화와 부동산 시장  
(대한전문건설신문)



## 「2018 통일백서」 발간

국토교통부 통일정책실 정책협력과(18.04.13)

통일부는 2017년 한 해 동안 정부가 추진한 대북·통일 정책을 국민들께 설명하고, 국민들의 이해를 돕기 위해 「2018 통일백서」를 발간하였습니다.

- 「2018 통일백서」는 ①대북 정책, ②남북 교류 협력, ③인도적 문제 해결, ④남북 대화, ⑤북한이탈주민 정착 지원, ⑥통일 교육, ⑦정책 추진 기반 재정비 등 총 7장으로 구성되어 있습니다.
- 이번 통일백서에는 △북핵 문제 해결 및 항구적 평화 정착 △지속 가능한 남북 관계 발전 △한반도 신경제공동체 구현 등을 목표로 하는 「문재인의 한반도 정책」을 설명하고, 이를 실현하기 위한 정부의 노력들을 함께 소개하였습니다.
- ※ 통일백서는 1990년 최초 발간(격년), 1993년부터 매년 발간으로 변경하였으며, 1999년과 2011년에는 발간하지 않았음.
- 조명균 통일부장관은 발간사에서 “2017년은 엄중한 안보 상황 속에서 한반도 평화의 회복과 남북관계 복원을 위해 노력한 한 해”로 평가하고,
- “한반도에 구조적 평화를 정착시키고 남북이 함께 번영하는 미래를 열어가기 위해 전력을 다할 것이며, 국민의 힘과 지혜를 모아 남북관계를 지속 가능하게 발전시키고 한반도 비핵화의 선순환을 만들어 나가겠다.”라고 밝혔습니다.

「2018 통일백서」는 총 10,000부를 발간하여 국회, 공공 도서관, 행정 기관, 교육 기관, 언론 기관, 시민 단체 및 관계 전문가 등에게 배포하고, 국민들이 언제든지 편리하게 열람할 수 있도록 통일부 누리집(unikorea.go.kr) 오른쪽 위에 위치한 ‘통일북스’에도 4월 13일부터 게재합니다.



## 「2018 통일백서」 목차

구분	목차
발간사	발간사
제1장	대북정책
제1절	북핵문제와 남북관계
제2절	문재인외의 한반도정책
제3절	통일공감대 확산
제4절	국제사회와의 협력
제2장	남북 교류협력
제1절	남북 교류협력 환경변화
제2절	남북 경제교류
제3절	남북 사회문화교류
제4절	남북 개발지원협력
제5절	개성공단 피해지원
제3장	인도적 문제 해결
제1절	이산가족
제2절	국군포로·납북자·역류자
제3절	인도적 지원
제4절	북한인권
제4장	남북대화
제1절	남북대화 추진
제2절	남북회담 역량 강화
제5장	북한이탈주민 정착지원
제1절	북한이탈주민 입국 동향
제2절	북한이탈주민 사회적응교육
제3절	북한이탈주민 초기 정착지원
제4절	북한이탈주민 자립 기반 마련
제5절	북한이탈주민 협력체계 구축
제6장	통일교육
제1절	통일교육 운영 및 기반 확충
제2절	학교통일교육 지원
제3절	사회통일교육 지원
제4절	한반도통일미래센터 운영
제7장	정책추진 기반 재정비
제1절	정책혁신위원회 활동
제2절	북한정보 서비스 제공 및 연구저변 확대
제3절	법·제도적 기반 구축
제4절	남북협력기금 관리·운영
부록	
I	남북관계 주요 일지
II	남북관계 주요 통계
III	남북협력기금 관련 통계
IV	통일부 국정과제 현황

## ‘대한민국도 국제철도협력기구 회원국’

- 7일 장관회의서 러시아·중국·북한 등 만장일치 -
- 유라시아 철도와 연결하기 위한 국제적 기반 마련 -

국토교통부 철도정책과(2018. 6. 7)

국토교통부(장관 김현미)는 '18년 6월 5일부터 4일간 키르기스스탄 비슈케크에서 진행되고 있는 국제 철도협력기구(OSJD)의 장관회의(회원국의 장관급이 참여하는 OSJD의 최고 의결 회의)에서 대한민국의 가입안건이 만장일치로 의결되어 대한민국이 OSJD의 정회원국이 되었다고 밝혔다.

국제철도협력기구(OSJD)는 유럽-아시아 간 국제철도 운행을 위해 창설된 국제기구로서 국제철도운송 협정을 관장하고 국제운송표준 원칙을 수립한다.

- OSJD는 1956년 6월 러시아(구 소련), 중국, 몽고, 북한 등 12개 국가 간 화물운송협약을 체결하기 위해 창설되었고, 현재는 TSR, TCR, TMGR 등 유라시아 횡단 철도가 지나가는 모든 국가들이 참여하여 총 28개국 정회원으로 가입되어 있다.
- 정회원 국가 외에도 각국의 철도 운영회사 등으로 구성된 44개의 제휴회사와 7개의 옵저버 회사(OSJD 주관 회의참석과 각종 분과위 교류활동이 가능하며, 도이치반, 그리스철도, SNCF, 핀란드철도, 세르비아철도, 헝가리철도, 러시아연방여객회사 7개社)가 OSJD에 참여하여 유라시아 철도운영 및 기술 분야에서 협력하고 있다.

우리 정부는 유라시아 대륙철도망과의 연계 강화를 위해 '15년 이후 가입을 추진해 왔으나, 가입조건으로 기존 회원국의 만장일치 찬성을 요구하는 OSJD의 정관규정 때문에 그 시도가 번번이 무산되어 왔다.

이번 제46차 OSJD 장관회의는 두 차례에 걸친 남북 정상회담을 통해 북한의 기존 태도가 변화될 것으로 예상되는 상황에서 개최되었다.

- 본회의에 참석한 한국 대표단장인 손명수 철도국장은 의제상정에 앞서 공식연설을 통해 회원국에 한국 가입안 지지를 요청하였고, 북한도 찬성 의사를 밝히면서 한국 가입이 최종 결정되었다.

이번 가입으로 우리나라는 OSJD가 관장하고 있는 국제철도화물운송협약(SMGS), 국제철도여객운송협약(SMPS) 등 유라시아 철도 이용에 있어서 중요한 협약들을 타 회원국들과 체결한 것과 같은 효과를 얻게 되었다.



- 또한, 화물운송 통관절차에서도 회원국 사이에는 우대를 받을 수 있어 향후 유라시아 철도를 활용한 물동량 증가 등의 효과를 거둘 것으로 기대된다.
- 이로써 우리나라 철도의 유라시아 철도망과의 연계를 위한 국제적 기반이 마련되었으며, 남북경협 등 향후 남북관계 진전에 따라 OSJD 가입의 효과가 커질 것으로 평가된다.

## 건협, “건설인이 평화의 밑알이 되길 희망”

- 낙후된 북한 인프라 구축에 건설업계가 앞장서 -

대한건설협회 주택 인프라 국제협력실(18. 4. 27)

대한건설협회(회장 유주현)는 200만 건설인들은 한반도 평화 정착의 초석이 될 역사적인 4.27 남북정상회담을 진심으로 환영·축하하며 정상회담을 계기로 본격적인 평화시대가 열리기를 간절히 바란다고 하였다. 아울러 분단이후 70년간 대한민국의 인프라 건설과 주택 건설, 해외 건설 등을 통해 축적한 노하우와 경험을 충분히 살려 남북한이 윈-윈할 수 있는 인프라 건설과 국토 종합개발에 적극 앞장 설 것이라고 하였다.

특히, 남북 두 정상이 회담에서 남북간 철도를 잇자는 얘기를 주고받은 것은 우리 건설업계로서는 크게 환영할 일이며 “건설산업은 다른 어느 산업보다도 남북경협, 나아가 통일에 대한 역할과 책임이 큰 산업”이라고 하였다.

- 그 이유는 남한의 고속성장 계기가 경부고속도로, 각종 댐, 산업단지 건설이었던 점을 상기할 때 낙후된 북한지역의 인프라확충이 통일 대한민국의 초석이 될 것을 확신하기 때문이라고 하였다.

그리고 건설협회는 건설업계, 연구기관, 공기업, 학계, 학회 등 전문가로 구성된 “건설통일포럼”을 구성하고 키포프 회의를 5.8 개최하여 통일 한국의 국토를 재건할 “한반도 개발 청사진”을 제시할 계획이라고 하였다.

- 동 포럼에서 건설업계는 남북한을 잇는 철도 및 도로, 항만 등 교통시설 구축과 산업단지 조성, 발전 시설 확충, 도시개발, 관광단지 개발, 경제특구 조성 등 실질적인 계획과 실행 방안이 제시 될 것으로 보인다.



## 남북철도 연결 속도내나… 철도사업 지원 위한 법안 국회서 마련 윤관석 의원, ‘철도 3종 패키지 법안’ 발의

대한전문건설신문 남태규 기자(18. 6. 6)

남북 철도사업을 체계적으로 지원할 수 있도록 하는 법안이 국회에서 마련된다.

국회 국토교통위원회 소속 윤관석 의원(더불어민주당, 인천 남동을)은 6일 이같은 내용을 담은 △철도 산업발전기본법 개정안 △건설기술진흥법 개정안 △건설산업기본법 개정안 등 ‘남북철도 패키지 3종 법안’을 대표 발의했다고 밝혔다.

윤 의원은 이번 패키지 개정안을 통해 남·북한 건설기술 및 건설 산업 제도 연구 및 표준화 등을 위한 근거를 마련한다는 계획이다.

먼저 철도산업발전기본법 일부개정안에서는 철도산업발전기본계획 및 철도산업위원회의 심의·조정사항에 ‘남북 및 대륙 철도의 연결에 관한 사항’을 포함토록 했다. 또 국토교통부 장관이 남북 및 대륙철도의 연결을 위한 교류협력을 촉진하고 국가는 해당 교류협력 및 관련 조사·연구 등 사업을 지원할 수 있게 했다.

건설기술진흥법 개정안에는 남북 간 건설기술 협력·교류 방안이 포함됐다. 이에 따라 국토부 장관은 남북한 상호 건설기술의 협력 및 교류를 활성화하기 위한 시책을 수립하고, 북한의 건설기술 관련 정책·제도 및 현황 등에 관한 조사·연구, 남북한 건설기술의 공동개발, 남북한 건설기술의 표준화 등의 사업을 추진하게 된다.

아울러 건설산업기본법 개정안에는 정부가 남북한 건설산업부문의 상호교류 및 협력을 증진하는 데 필요한 시책을 추진하고, 건설산업 관련 정책·제도 및 현황 등을 조사·연구·지원하도록 하는 내용을 담았다.

윤 의원은 “남북을 잇는 철도는 남북경협 활성화를 위한 제1과제”라며 “철도길이 열리면 통일 여건 조성 및 고용창출과 경제성장을 제고는 물론 동북아지역 경협의 허브로 도약할 수 있는 기반이 될 것”이라고 말했다.

## <보라매 칼럼> 북한 비핵화와 부동산 시장

대한전문건설신문 배성재 한국일보 기자(18. 5. 7)

‘30분짜리 깔끔한 한 편의 컬러 무성영화’. 지난달 27일 판문점 우리 측 구역인 평화의집에서 열린 제3차 남북정상회담 중 문재인 대통령과 김정은 위원장의 도보다리 회담에 대한 한국일보 논설고문의 감상평이다. ‘깔끔한’이라는 담백한 형용사 외에는 수식어가 없지만 저 간결한 문장에 남북정상회담의 감동과 여운이 고스란히 담겨 있다. 한국일보 외 일부 언론사도 정상회담을 무성영화에 비유했다. 간간이 들리는 청아한 새소리를 배경음악 삼아 두 정상이 도보다리에서 진지한 표정으로 허심탄회하게 이야기하는 모습이 영화적 감동을 뛰어넘을 만큼 인상적이었다는 의미여서 그런 비유를 했을 것으로 생각된다.

70년 가까운 대결 구도를 종식하고 평화로운 한반도를 목표로 동행하겠다는 남북 정상의 적극적 의지가 담긴 ‘판문점 선언’, 북미 회담을 포함해 5월 중 연쇄적으로 열릴 주변국 정상회담 등을 통해 한반도의 항구적 평화 정착과 남북 간 활발한 경제협력에 대한 기대감이 한껏 부풀어올랐다. 항구적 평화가 정착되면 한반도에서 민족끼리 총부리를 겨누는 일은 사라진다. 안보 리스크는 확연히 떨어지고 국민들은 핵무기의 위협에서 벗어난다. 경제협력이 순항하면 북한의 풍부한 저임금 인력이 한국의 자본력·기술력과 결합하면서 엔진이 식어가는 한국 경제에 새로운 도약의 발판이 될 것이다. 당장 2016년 남북관계 경색 국면에서 정부의 개성공단 폐쇄 조치로 엄청난 손실을 입고 쫓겨나다시피 했던 입주기업들은 재입주 희망을 내비치고 있다. 대한상업과 전경련 등 경제계도 남북 경협 재개에 대비해 발 빠르게 몸을 풀고 있다.

경제의 하위 범주인 부동산도 마찬가지. 정상회담 후 접경 인근 지역인 파주, 연천의 공인중개사 사무소에 는 시간당 수십 통에 이르는 전화 문의가 쇄도했다. “부르는 게 값”이라는 공인중개사 전언, 빗발치는 원정 투자 문의도 정상회담 여파다. 오죽했으면 쓸모 없는 땅도 팔리는 분위기라고 한다. 3.3㎡당 15만원인 파주시 문산읍 토지 가격은 호가 기준 25만~30만원으로 두 배 급등했다. 남북관계가 좋지 않을 때 주변에서 “DMZ(비무장지대) 내 땅 사 놓으면 내 때는 누리지 못해도 후대는 혜택을 누릴 것”이라는 농반진반 말을 자주 들었다. 그런데 지금과 같은 분위기면 접경지 부동산 매매 차익의 수혜를 ‘내 때’ 누릴 수 있을지도 모르겠다는 생각이 든다.

정상회담 감동 덕에 남북이 실제 해쳐가야 할 길의 어려움에 비해 미래가 더 희망적으로 다가온 건 사실이다. 남북 관계 회복을 통한 북미 관계 진전, 나아가 북미 수교로 체제 안전을 보장받으려는 북한의 계산은 완전한 비핵화를 어떻게 얼마나 빨리 실현하는지에 달렸다. 비핵화는 유예-동결-불능화를 거쳐



완전한 비핵화 단계에 안착하게 된다. 핵을 내려놓고 개혁개방으로 체제 변화를 꾀하는 김정은 위원장의 진심이 판문점 선언에서 드러났지만 비핵화 이행 과정에서 북미 간 기싸움과 국제원자력기구(IAEA) 참관 수준 등 갈등이 언제든지 튀어나올 수 있다. 정상회담발 훈풍을 타고 접경지 부동산 투자에 대한 관심을 기울이는 건 당연지사다. 다만 분위기에 너무 매몰되지 말고 한반도 운명의 명운이 달린 북한의 비핵화 이행 과정을 단계별로 꼼꼼히 챙기는 것이 현명한 투자 방식이라고 제안 드린다.



# 북한 건설·부동산 법제

---

- ⚙ 토지법
- ⚙ 국토계획법
- ⚙ 도시계획법
- ⚙ 건설법
- ⚙ 토지임대법



## 조선민주주의인민공화국 토지법

1977년 4월 29일 최고인민회의 법령 제9호로 채택

1999년 6월 16일 최고인민회의 상임위원회 정령 제803-1호로 수정

### 제1장 조선민주주의인민공화국의 토지는 혁명의 고귀한 전취물

**제1조** 조선민주주의인민공화국에서 토지는 전체 농민들이 조선로동당과 인민정권의 현명한 령도밑에《발같이하는 땅은 발같이하는 농민에게로》라는 원칙에서 실시한 위대한 토지개혁법령에 의하여 민주주의혁명단계에서 이룩한 혁명의 고귀한 전취물이다.

**제2조** 조선민주주의인민공화국에서는 토지개혁과 농업협동화방침이 철저히 수행되어 농촌에서 봉건적인 토지소유관계와 온갖 착취관계가 영원히 없어졌으며 사회주의적토지소유관계가 전면적으로 확립되었다. 국가는 공화국북반부에서 이룩한 토지개혁과 농업협동화의 성과를 공고발전시키며 전국적농업혁명의 완성을 위하여 투쟁한다.

**제3조** 조선민주주의인민공화국의 토지에는 토지개혁을 위하여 고귀한 생명을 바친 혁명선렬들의 붉은피가 스며있으며 외래제국주의침략으로부터 나라를 지키기 위하여 영웅적으로 싸운 인민들의 혁명정신이 깃들어있다. 국가는 안팎의 온갖 원수들의 침해로부터 혁명의 전취물인 토지를 보위하기 위하여 투쟁한다.

**제4조** 국가는 토지개혁에서 이룩한 성과와 사회주의적토지소유관계를 법적으로 고착시키고 공고발전시키며 국토를 보호개발하고 국가와 사회가 공동으로 리용하여 사회주의의 물질기술적토대를 더욱 튼튼히 하며 나라의 사회주의건설을 힘있게 다그칠수 있도록 필요한 대책을 강구한다.

**제5조** 국가는 토지보호, 토지건설사업 등 국토를 개변하며 자연을 정복하기 위한 사업을 국토건설총계획에 따라 전망성있게 조직진행한다.

**제6조** 국가는 우리 나라에 마련된 자립적민족경제의 토대에 의거하여 국토를 개발하고 농업을 공업화, 현대화하며 특히 토지를 개량하며 그 리용률을 높이기 위한 과학연구사업을 강화하고 여기에 필요한 기술인재를 전망성있게 양성한다.

**제7조** 국가는 토지를 리용하는데 맞게 농업토지, 주민지구토지, 산림토지, 산업토지, 수역토지, 특수토지로 가르고 관리한다. 토지관리와 리용에 대한 감독통제는 내각과 지방정권기관의 지도밑에 국토관리기관이 통일적으로 한다.

**제8조** 토지는 우리 인민의 귀중한 생활밑천이며 후손만대의 번영을 위한 나라의 재부이다. 국가는 전체 인민들과 농업근로자들, 국가기관일군들속에서 사회주의 애국주의 교양을 강화하여 그들이 토지를 잘 보호관리하고 알뜰히 다루도록 한다.

### 제2장 토지소유권

**제9조** 조선민주주의인민공화국에서 토지는 국가 및 협동단체의 소유이다. 나라의 모든 토지는 인민의 공동소유로서 그것을 누구도 팔고사거나 개인의 것으로 만들 수 없다.

**제10조** 국가소유토지는 전체 인민의 소유이다. 국가소유토지의 범위에는 제한이 없다.

**제11조** 협동단체소유토지는 협동경리에 들어있는 근로자들의 집단적소유이다.

국가는 협동단체소유토지를 법적으로 보호한다.



**제12조** 국가는 사회주의적협동경리제도를 공고발전시키며 농업경리제도의 발전과 협동단체에 들어있는 전체 성원들의 자원의의사에 따라 협동단체소유의 토지를 점차 전인민적소유로 전환시킬수 있다.

**제13조** 조선민주주의인민공화국의 토지는 오직 국가만이 지배할수 있으며 그것을 인민의 리익과 행복을 위하여 협동농장을 비롯한 기관, 기업소, 단체 및 공민들이 여러 방면으로 리용할수 있다. 협동농장원들의 터밭리용은 협동농장규약에 의하여 20~30평으로 한다.

### 제3장 국토건설총계획

**제14조** 국토건설총계획은 국토를 인민경제발전과 인민들의 복리증진에 맞게 합리적으로 개발리용하고 정리미화하며 나라의 전반적 살림살이를 전망성있게 계획적으로 꾸러나가기 위한 국토건설의 통일적이며 종합적인 전망계획이다. 국가는 나라를 부강하게 하고 인민들의 생활을 높일수 있도록 국토건설총계획을 적극적이며 동원적으로 세우고 그를 철저히 실현하도록 한다.

**제15조** 국토건설총계획을 세우는데서 지켜야 할 원칙은 다음과 같다.

1. 국토건설과 자원개발에서 농경지를 침범하지 말며 그것을 극력 아끼고 보호 하도록 한다.
2. 도시의 규모를 너무 크게 하지 말며 작은 도시형태로 많이 건설하도록 한다.
3. 나라의 각이한 지대들의 기후풍토적특성을 고려하도록 한다.
4. 나라의 인민경제발전방향과 각이한 지역들의 경제발전전망에 맞게 과학적으로 세우도록 한다.

**제16조** 국토건설총계획의 전망기간은 30~50년으로 한다. 필요에 따라 전망기간을 이보다 짧게 정할수도 있다.

**제17조** 국토건설총계획에는 다음과 같은 내용이 포함된다.

1. 혁명전적지, 혁명사적지를 잘 꾸리며 보호하기 위한 대책
2. 토지를 정리, 개량하고 보호하며 새땅을 얻어내며 간석지를 개간리용하기 위한 방향과 대책
3. 산림조성방향과 보호 및 그 리용과 리로운 동식물을 보호하기 위한 대책
4. 강하천, 호소, 저수지의 건설 및 정리방향, 큰물피해를 막기 위한 시설물들의 배치 및 물의 종합적리용대책
5. 교통운수, 전기, 체신망과 그 시설물의 합리적배치
6. 지하자원의 개발구역과 공업, 농업기업소들을 배치할 위치와 규모
7. 도시와 마을, 휴양지, 료양지의 위치와 규모, 명승지, 천연기념물 및 문화 유적유물의 보호대책
8. 연안, 령해를 종합적으로 개발리용하기 위한 방향과 연안을 아름답게 정리하며 수산자원을 보호하기 위한 대책
9. 공해현상을 미리 막기 위한 대책

**제18조** 전국국토건설총계획과 중요지구국토건설총계획은 최고인민회의의 또는 최고인민회의 상임위원회에서, 지역국토건설총계획은 도인민회의 또는 도인민위원회에서 승인한다.

### 제4장 토지보호

**제19조** 국가는 강하천정리, 산림조성 등 토지보호사업을 힘있게 벌려 토지 류실을 막으며 나라의 물질적부를 늘이고 인민들의 복리를 증진시킨다. 국토관리기관과 농업지도기관, 토지리용기관은 국토건설총계획에 따라 토지보호사업을 책임적으로 조직진행하여야 한다.

## 북한 건설·부동산 법제

- 제20조** 강하천정리사업은 큰물피해로부터 농경지를 비롯한 나라의 귀중한 재산을 보호하며 국토의 면모를 개선하는 중요한 사업이다. 국가는 강하천건설을 해당 지대의 자연지리적조건과 특성에 맞게 관개공사와 병행하여 진행하며 큰 강과 중소하천정리를 다같이 밀고나간다.
- 제21조** 국토관리기관과 농업지도기관은 강하천정리사업을 설계에 근거하여 계획적으로 전망성있게 조직진행하여야 한다. 큰 강과 중요강하천의 정리와 관리는 국토관리기관이 하며 중소하천의 정리는 해당 기관, 기업소, 협동농장이 한다. 강하천정리는 큰물피해가 심한 중요산업지구, 주민지구, 농경지보호면적이 많은 지대부터 먼저 집중적으로 하여야 한다.
- 제22조** 국토관리기관과 지방정권기관을 비롯한 해당 기관, 기업소, 협동농장은 해마다 국가가 정한 시기에 담당하고 있는 강하천의 변동정형과 제방, 시설물의 상태 등을 구체적으로 조사등록하고 해당한 대책을 세워야 한다.
- 제23조** 국토관리기관은 강하천의 통일적인 보수관리체계를 세우고 강하천보수관 리전문기업소의 역할을 높여 보수관리를 전문화, 과학화하도록 하여야 한다. 사회안전기관은 강하천과 제방의 기술상태를 정상적으로 검열하고 해당한 대책을 세워야 한다.
- 제24조** 국토관리기관과 해당 기관, 기업소, 협동농장은 무더기비에도 토지가 류실되지 않도록 강바닥파기와 강줄기 바로잡기, 제방공사, 호안공사, 옹벽공사, 모래잡이언제공사를 질적으로 하여야 한다.
- 제25조** 국토관리기관은 강하천, 호소, 저수지와 제방을 비롯한 시설물을 보호하기 위하여 필요한곳에 보호구역을 정한다. 보호구역안에서는 강하천의 제방과 그 시설물을 못쓰게 만들거나 보호관리에 지장을 주는 행위를 할수 없다.
- 제26조** 강하천과 호소, 저수지에 더러운 물,\* 독이 있는 물질을 정화하지 않고 내려보내거나 오물을 버릴수 없다.
- 제27조** 국토관리기관과 농업지도기관 및 지방정권기관은 강하천의 종합적인 리용계획을 세우고 물을 관개용수, 수력발전, 공업용수, 음료수, 강하운수, 담수양어, 류별 등 인민경제부문과 근로자들의 문화휴식에 다방면적으로 효과있게 리용하도록 하여야 한다.
- 제28조** 농업지도기관과 해당 기업소는 논밭이 물에 잠길 수 있는 지대에 고인물 빼기시설을 완비하며 그에 대한 유지보수사업을 정상적으로 조직진행하여야 한다.
- 제29조** 국영 및 협동 농장은 토지가 류실되지 않도록 강기슭의 논밭머리에 버들을 심거나 돌담을 쌓으며 산경사지의 발머리에는 돌림물길을 만들어야 한다.
- 제30조** 산림건설사업은 토지를 철저히 보호하며 나라의 부강발전과 후손만대의 번영을 위한 만년대계의 대자연개조사업이다. 국가는 토지류실을 방지하며 나라의 자연부원을 늘이기 위한 산림건설사업을 전망성있게 조직진행한다.
- 제31조** 국토관리기관과 해당 기관, 기업소, 단체는 산림설계에 따라 해당 지대의 자연경제적조건에 맞게 제지림, 기름나무림, 섬유원료림, 산과실림, 땔나무림 등을 조성하여 립상을 개조하며 빨리 자라고 쓸모있는 수종을 배치하고 밀식하며 침엽수 및 활엽수의 혼성림을 만드는 등 산림의 단위당 축적을 높여야 한다. 산림설계기관은 이에 맞게 산림설계를 만들어야 한다.
- 제32조** 국토관리기관은 산림조성과 보호사업을 전군중적으로 조직진행하기 위하여 기관, 기업소, 학교, 단체에 담당구역을 설정한다. 기관, 기업소, 학교, 단체 및 공민들은 봄과 가을에 나무심기에 적극 참가하며 산림을 잘 보호관리하여 온 나라의 산을 푸른 락원으로 만들어야 한다.



- 제33조** 국가는 목재생산기지를 튼튼히 꾸리며 목재에 대한 기관, 기업소들의 수요를 충족시키기 위하여 림산공업림과 기관, 기업소의 자체림을 설정한다. 해당기관, 기업소는 여기에 나무를 계획적으로 심고 잘 관리하여 튼튼한 목재생산기지를 꾸려야 한다.
- 제34조** 국가는 농촌주변의 산림을 울창하게 만들며 산림자원과 땔나무에 대한 협동농장의 수요를 충족시키기 위하여 협동농장림과 땔나무림을 설정한다. 협동농장은 여기에 나무를 많이 심고 보호관리하면서 이를 무상으로 리용한다.
- 제35조** 국토관리기관을 비롯한 기관, 기업소, 단체는 산림조성전망계획에 맞게 양묘장을 꾸리며 나무모생산을 앞세워야 한다. 양묘장에서는 인민경제적의의가 크고 빨리 자라는 나무모를 많이 생산하여야 한다.
- 제36조** 산림은 인민경제발전과 인민생활양상의 요구에 맞게 전망적으로, 계획적으로 리용하여야 한다. 산에서 나무를 벨 때에는 국토관리기관과 해당 기관의 허가를 받아 나이먹은 나무, 다 자란 나무, 여러가지 피해를 받은 나무를 먼저 베야 하며 통나무의 순환식채벌을 보장하여야 한다. 나무를 벤 구역과 끌어내린 길에는 나무를 제때에 심어야 한다.
- 제37조** 국가는 혁명전적지, 혁명사적지가 있는 지역의 산림을 보호하기 위하여 특별보호림을 정한다. 산림에 대한 학술연구를 위하여 자연보호림구를 정할 수 있다. 특별보호림과 자연보호림구 안에서는 나무를 벨수 없다.
- 제38조** 국토관리기관은 산불에 대한 감시사업을 강화하며 필요한곳에 산불막이 선을 치거나 인원과 설비의 동원체계를 세우는 등 산불로부터 산림을 보호하기 위한 사업을 조직진행하여야 한다.
- 제39조** 국토관리기관은 송충을 비롯한 병해충에 의한 산림의 피해를 막을 수 있도록 제때에 소독하며 해로운 벌레를 잡아먹는 유익한 동물을 보호증식하는 등 필요한 사업을 조직진행하여야 한다.
- 제40조** 국토관리기관과 농업지도기관을 비롯한 해당 기관, 기업소는 지대적특성에 맞게 방풍림, 사방림, 위생풍치림, 수원함양림 등 보호림을 조성하며 사방야 계구조물을 설치하여 자연재해로부터 국토를 보호하며 나라의 풍치를 아름답게 하여야 한다.
- 제41조** 지하자원을 개발하는 기관, 기업소, 단체는 지하자원개발에서 농경지를 비롯한 국토와 자원에 손상을 주는 일이 없도록 버려처리장과 미광침전지를 먼저 건설하여야 하며 농경지 또는 건물과 시설물밑에서 지하자원을 캐 때에는 땅이 내리앉지 않도록 하여야 한다.
- 제42조** 탄광, 광산들에서는 버력과 박토를 버린 자리와 지하자원을 캐 자리를 제때에 정리하여 농경지 또는 림지로 리용하도록 하여야 한다.

## 제5장 토지건설

- 제43조** 국가는 토지건설사업을 전망성있게 조직진행하여 농업의 공업화, 현대화를 다그치고 농업생산을 늘이며 국토의 면모를 개변한다. 국토관리기관과 농업 지도기관을 비롯한 해당 기관, 기업소, 단체는 토지건설사업을 국토건설총계획에 따라 계획적으로 진행하여야 한다.
- 제44조** 조선민주주의인민공화국에서는 수리화의 력사적과업이 빛나게 실현 되었다. 국가는 논수리화체계를 공고발전시키면서 밭관개체계를 완성한다.
- 제45조** 국토관리기관과 농업지도기관을 비롯한 해당 기관, 기업소, 협동농장은 국토건설총계획에 따라 저수지를 건설하고 저수지제방을 더욱 보강완비하며 지하수를 리용하기 위한 대책을 세우는 등으로 더 많은 물을

## 북한 건설·부동산 법제

확보하며 관개 시설에 대한 보수공사를 정상적으로 하여 물의 도중손실이 없도록 하여야 한다.

**제46조** 토지정리사업은 새땅을 많이 얻어내어 알곡생산을 늘이며 농촌경리의 종합적기계화와 화학화를 실현하기 위한 중요한 사업의 하나이다. 농업지도기관과 국영 및 협동농장을 비롯한 해당 기관, 기업소, 단체는 토지정리사업을 년차별 토지정리계획과 토지정리설계에 따라 진행하여야 한다.

**제47조** 농업지도기관과 국영 및 협동 농장을 비롯한 해당 기관, 기업소, 단체는 토지정리에서 건물과 시설물을 산기슭으로 규모있게 옮기며 필요없는 논두렁과 밭최뚝을 없애고 논밭을 크고 규모있게 만들며 여기에 맞게 관수로, 배수로, 포전도로 등을 건설하여야 한다.

**제48조** 논밭을 기름지게 개량하는것은 알곡생산을 늘이기 위한 중요한 담보의 하나이다. 군농업지도기관과 국영 및 협동농장을 비롯한 토지를 리용하는 기관, 기업소, 단체는 토지의 비옥도 및 매 토층에 대한 분석사업과 토양조사사업을 정기적으로 진행하며 필지별 토층표본과 토양분석표, 토지대장을 갖추고 과학적 리치에 맞게 토지를 개량하여야 한다.

**제49조** 다락밭을 만드는것은 농작물의 수확고를 높이기 위한 중요한 방도의 하나이다. 협동농장과 해당 기관, 기업소, 단체는 비탈진 밭을 다락밭으로 만들며 여기에 반드시 관수체계와 배수체계를 세워야 하며 짐나르기를 적극 기계화 할 수 있도록 하여야 한다.

**제50조** 국가는 새로운 경지면적을 늘이며 나라의 면모를 크게 전변시키는 간석지개간사업에 큰 힘을 넣는다. 농업지도기관과 해당 기관, 기업소, 단체는 자연 지리적조건이 좋고 개간에 유리한 지대의 간석지부터 먼저 집중적으로 개간하여야 한다. 개간된 간석지에는 시루식관수체계, 화학적방법 등을 적극 도입하며 물 갈아넣기를 하여 소금기를 빨리 없애고 농작물을 심도록 하여야 한다.

**제51조** 농업지도기관과 해당 기관, 기업소, 단체는 바다물에 의하여 농경지와 소금밭 등이 피해를 입지 않도록 해당 지대의 특성에 맞게 해안방조제를 건설하며 그에 대한 보수보강사업을 정상적으로 하여야 한다.

**제52조** 국가는 도시와 마을을 현대적이며 문화적으로 건설하여 인민들에게 보다 훌륭한 생활조건을 마련해 준다. 지방정권기관과 도시경영기관을 비롯한 해당기관, 기업소, 단체는 사회주의적생활문화의 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.

**제53조** 도시경영기관은 도시와 그 주변에 공원과 유원지를 비롯한 근로자들의 문화휴식터를 곳곳에 잘 꾸리며 꽃과 나무를 많이 심어 주민들의 훌륭한 생활환경을 조성하여야 한다. 농업지도기관과 협동농장은 마을과 그 주변에 과일나무, 기름나무 등을 심어 마을을 아름답게 꾸려야 한다.

**제54조** 지방정권기관은 도시와 마을을 어지럽히거나 오염시키는 일이 없도록 통제하여야 한다. 건물과 시설물을 건설하는 기관, 기업소, 단체는 건설물이 완공되거나 건설재료의 채취가 끝나는데 따라 파헤친 자리를 알뜰하게 정리하여야 한다.

**제55조** 도로는 인민경제동맥의 중요구성부문이며 나라의 경제발전수준을 보여주는 중요한 척도의 하나이다. 국가는 나라의 모든 지역들에서의 정치, 경제, 문화적연계를 원만히 보장하며 인민들의 복리증진을 위하여 복무하는 원칙에서 도로를 건설하고 관리하도록 한다.

**제56조** 도로는 그 규모와 사명에 따라 고속도로와 1급부터 6급까지의 도로로 나눈다. 도로의 건설과 보호관리는 도로의 등급과 사명에 따라 국토관리기관, 도시경영기관을 비롯한 해당 기관, 기업소, 협동농장이 한다.



- 제57조** 나라의 모든 도로는 세멘트, 아스팔트, 돌 등으로 포장하여 로면의 강도를 높이고 전반적도로의 기술상태를 끊임없이 개선하며 교통의 안전성과 신속성, 도로의 문화성이 보장되어야 한다.
- 제58조** 도로관리기관은 도로량옆에 주의표식, 지시표식, 금지표식, 거리표식 등 여러가지 표식물을 문화성있게 설치하여야 하며 길가에 생활력이 강하고 빨리 자라며 쓸모있는 나무와 과일나무 등을 심으며 잔디를 입히고 꽃밭, 문화 휴식터를 꾸려 길을 항상 알뜰하게 거두어야 한다.
- 제59조** 국토관리기관과 지방정권기관 및 도시경영기관은 계절별, 로선별, 구간별에 따르는 교통량의 변화상태를 정확히 조사장악하여 도로와 다리를 비롯한 구조물과 시설물에 대한 보수정비계획을 세우고 정상적으로 보수정비하며 기관, 기업소, 단체들에 일정한 구간의 길을 정해주어 책임적으로 늘 보호관리하도록 하여야 한다.
- 제60조** 기관, 기업소, 단체 및 공민들은 도로와 그 구조물 및 시설물을 못쓰게 만들거나 길가의 나무를 마음대로 찍는 등 도로보호관리에 지장을 줄수 있는 일을 할 수 없다.
- 제61조** 국가는 연안, 령해를 개발하고 정리하며 항만을 새로 건설하고 확장하며 수로를 개척하는 등 연안, 령해 건설을 추진하여 나라를 부강하게 하고 수상운수를 발전시킨다. 연안령해관리기관을 비롯한 해당 기관, 기업소, 단체는 국토건설총계획에 따라 연안, 령해건설을 전망성있게 조직진행하며 연안, 령해 시설물을 정상적으로 보수정비하며 바다기슭을 아름답게 꾸려야 한다.
- 제62조** 연안령해관리기관과 해당 기관, 기업소, 단체는 연안, 령해의 수산 자원을 보호증식하기 위한 사업을 전망성있게 계획적으로 조직진행하여야 한다.

## 제6장 토지관리

- 제63조** 토지관리사업을 강화하는것은 국토를 철저히 보호하고 농업토지를 주체농법의 요구에 맞게 효과적으로 리용하는데서 나서는 중요한 요구의 하나이다. 토지를 리용하는 협동농장과 모든 기관, 기업소, 단체는 토지 리용에서 제도와 질서를 엄격히 지켜야 한다.
- 제64조** 농업토지에는 오직 경작할수 있는 토지가 속한다. 농업토지의 관리는 농업지도기관과 그것을 리용하는 해당 협동농장 및 기관, 기업소, 단체가 한다.
- 제65조** 논밭은 허가없이 묵이거나 버릴수 없으며 논밭을 묵이거나 버리며 농업생산밖의 목적에 리용하려고 할 때에는 그 규모와 대상에 따라 해당 국토관리기관의 동의를 받은 다음 중앙농업지도기관 또는 내각의 승인을 받아야 한다. 앞항의 경우에 대토확보는 국가계획에 맞물려 할수 있다.
- 제66조** 논밭을 농업생산밖의 목적에 리용하게 될 경우에는 그해에 쓸수 있는 면적을 타산하여 토지리용허가를 받아야 한다. 논밭을 농업생산밖의 목적에 리용하던 기관, 기업소, 단체가 그 토지를 다 리용할 필요가 없게 된 경우에는 다음 파종시기전까지 논밭으로 정리하여 해당 농장에 넘겨주어야 한다.
- 제67조** 기관, 기업소, 단체가 논밭을 부업지로 리용하려고 할 경우에는 내각의 승인을 받아야 하며 지목을 바꾸려고 할 경우에는 중앙농업지도기관의 허가를 받아야 한다.
- 제68조** 협동농장은 논밭을 경작에 편리하게 서로 바꾸어 리용할수 있다. 이 경우에는 해당 상급농업지도기관의 허가를 받아야 한다.

## 북한 건설·부동산 법제

- 제69조** 주민지구토지에는 시, 읍, 로동자구의 건축용지와 그 부속지, 공공 리용지와 농촌건설대지가 속한다. 주민지구토지의 관리는 중앙의 도시경영기관과 지방정권기관이 한다. 주민지구토지를 리용하려는 기관, 기업소, 단체는 해당 도인민위원회 또는 내각의 토지리용허가를 받아야 한다.
- 제70조** 산림토지에는 산림이 조성되어있거나 조성할것이 예정되어있는 산야와 그안에 있는 여러가지 리용지가 속한다. 산림토지의 관리는 국토관리기관과 그것을 리용하는 기관, 기업소, 단체가 한다. 산림토지를 리용하려는 기관, 기업소, 단체는 내각 또는 해당 국토관리기관의 토지리용허가를 받아야 한다.
- 제71조** 국토관리기관은 기관, 기업소, 단체 및 공민들 속에서 산림을 탐벌 하거나 화전을 일구는 일이 없도록 감독 통제하여야 한다.
- 제72조** 산업토지에는 공장, 광산, 탄광, 발전시설 등 산업시설물이 차지하는 토지와 그 부속지가 속한다. 산업토지의 관리는 그것을 리용하는 기관, 기업소가 한다.
- 제73조** 산업토지를 관리하는 기관, 기업소는 공장, 기업소와 산업시설물의 부지를 필요이상 넓게 잡아놓고 토지를 람용하는 일이 없도록 하며 산업토지의 보호관리사업을 철저히 하여야 한다.
- 제74조** 수역토지에는 연안, 령해, 강하천, 호소, 저수지, 관개용수로 등이 차지하는 일정한 지역의 토지가 속한다. 수역토지의 관리는 대상에 따라 국토관리기관 또는 농업지도기관이 한다. 수역토지를 개발리용하거나 거기에 시설물을 설치하려는 기관, 기업소, 단체는 그 대상에 따라 내각 또는 국토관리기관의 허가를 받아야 한다.
- 제75조** 특수토지에는 혁명전적지, 혁명사적지, 문화유적지, 보호구역, 군사용토지 등 특수한 목적에 리용되는 토지가 속한다. 특수토지의 관리는 해당 중앙기관과 지방정권기관 및 그것을 리용하는 기관, 기업소, 군부대가 한다.
- 제76조** 토지리용을 허가하여준 기관은 새로운 국가적요구가 제기되었을 경우에는 그것을 취소할수 있다.
- 제77조** 국토관리기관은 나라의 모든 토지를 통일적으로 장악하고 등록하며 토지관리 및 리용에서 제정된 질서를 엄격히 지키며 토지를 국토건설총계획에 의하여 전망성있게 리용하도록 감독통제하여야 한다.
- 제78조** 농업지도기관은 새로 일군 땅과 토지를 정리하여 얻은 땅을 제때에 등록하며 토지를 리용하는 기관, 기업소, 단체는 토지의 변동정형을 해당 기관에 제때에 알려야 한다.
- 제79조** 농업지도기관과 국영 및 협동 농장을 비롯한 해당 기관들에서는 토지문건을 갖추고 그것을 철저히 보관관리하여야 한다.
- 제80조** 토지를 아끼고 사랑하는것은 전체 인민들과 농업근로자들, 국가기관들의 신성한 의무이다. 전체 인민들과 농업근로자들, 국가기관일꾼들은 토지를 보호하고 건설하며 관리하는 사업에 주인답게 참가하여야 한다. 토지보호건설 및 관리질서를 어긴 경우 책임있는 기관, 기업소, 단체 및 공민은 그 정상에 따라 해당한 법적 책임을 진다.



## 조선민주주의인민공화국 국토계획법

주체91(2002)년 3월 27일 최고인민회의 법령 제12호로 채택  
주체93(2004)년 10월 26일 최고인민회의 절령 제742호로 수정보충

### 제1장 국토계획법의 기본

**제1조** (국토계획법의 사명) 조선민주주의인민공화국 국토계획법은 국토계획의 작성과 비준, 실행에서 제도와 질서를 엄격히 세워 국토관리를 계획적으로 하는데 이바지한다.

**제2조** (국토계획의 분류) 국토계획은 국토와 자원, 환경의 관리에 관한 통일적이며 종합적인 전망계획이다. 국토계획에는 전국국토건설총계획과 중요지구국토건설총계획, 도(직할시)국토건설총계획, 시(구역), 군국토건설총계획이 속한다.

**제3조** (국토계획의 작성원칙) 국토계획을 바로 작성하는것은 자연을 개조하고 만년대계의 창조물을 건설하며 인민들에게 훌륭한 생활환경을 마련하여주기 위한 근본담보이다. 국가는 국토계획작성에서 중앙집권적, 통일적 지도를 확고히 보장하면서 아래단위의 창발성을 높이 발양시키도록 한다.

**제4조** (국토계획의 비주원칙) 국토계획의 비준은 작성한 계획을 심의, 승인하는 중요한 사업이다. 국가는 국토계획의 심의, 승인에서 과학성과 현실성을 보장하도록 한다.

**제5조** (국토계획의 실행원칙) 국토계획을 철저히 실행하는것은 국토의 면모를 개변하기 위한 기본방도이다. 국가는 토지정리와 산림조성, 주민지구와 산업지구건설, 도로건설, 자원개발, 환경보호 같은 국토관리를 국토계획에 엄격히 준하여 하도록 한다.

**제6조** (기본건설계획과 설계의 작성, 실행원칙) 국토계획은 기본건설계획과 설계작성의 기초이다. 국가는 기본건설계획과 설계를 국토계획에 맞게 작성하고 실행하도록 한다.

**제7조** (전인민적인 국토관리의 원칙) 국가는 국토계획사업체계를 바로세우며 인민들속에서 사회주의애국주의교양을 강화하여 그들이 국토를 아끼고 사랑하며 국토관리사업에 적극 참가하도록 한다.

**제8조** (국토계획부문의 기술자, 전문가양성원칙) 국가는 정보산업시대의 요구에 맞게 국토계획부문의 기술자, 전문가들을 전망성있게 양성하며 국토계획사업을 현대화, 과학화하도록 한다.

**제9조** (국토계획부문의 교류와 협조) 국가는 국토계획부문에서 다른 나라, 국제기구들과의 교류와 협조를 강화하도록 한다.

### 제2장 국토계획의 작성

**제10조** (국토계획의 작성기관) 국토계획의 작성은 국토계획사업의 첫 공정이다.

전국국토건설총계획과 중요지구국토건설총계획의 작성은 중앙국토환경보호지도 기관이, 도(직할시), 시(구역), 군국토건설총계획의 작성은 도(직할시)국토환경 보호기관이 한다.

**제11조** (국토계획작성에서 지켜야 할 원칙) 국토계획작성에서 지켜야 할 원칙은 다음과 같다.

1. 부침땅을 침범하지 말아야 한다.
2. 도시규모를 너무 크게 하지 말아야 한다.
3. 해당 지역의 기후풍토적특성을 고려하여야 한다.

# 북한 건설·부동산 법제

- 4. 경제발전전망과 실리를 타산하여야 한다.
- 5. 국방상요구를 고려하여야 한다.
- 6. 환경을 파괴하지 말아야 한다.

**제12조 (국토계획의 전망기간)** 국토계획의 전망기간은 50년이다. 필요한 경우 국토계획의 전망기간을 50년보다 짧게 할수 있다.

**제13조 (국토계획작성의 기준)** 국토계획작성의 기준은 국가의 국토관리정책이다. 중앙국토환경보호지도기관은 국가의 국토관리정책에 근거하여 국토계획작성 과제를 설정하고 지도서를 만들어 해당 기관에 내려보내야 한다.

**제14조 (국토실태의 조사, 장악)** 국토실태를 조사, 장악하지 않고는 국토계획을 작성할수 없다. 국토환경보호기관은 국토계획작성에 필요한 국토실태를 조사, 장악하여야 한다.

**제15조 (필요한 정보자료의 보장)** 국토환경보호기관은 국토계획작성에 필요한 자료를 해당 기관, 기업소, 단체에 요구할수 있다. 기관, 기업소, 단체는 국토환경보호기관이 요구하는 자원상태, 인구수, 경제발전전망, 건설실태, 기상수문예보와 관측자료, 환경실태, 위성사진, 지도 같은 정보자료를 제때에 보장하여야 한다.

**제16조 (국토계획초안의 작성)** 국토환경보호기관은 국토실태를 연구, 분석하고 국토계획초안을 작성하여야 한다. 이 경우 관계기관과 협의하여야 한다. 국토계획초안에는 국토개발전략과 혁명전적지, 혁명사적지의 보호, 부침땅과 산림, 하천, 호소, 바다의 리용, 자원개발, 도시와 마을의 형성, 휴양지구개발, 산업지구와 하부구조의 건설, 자연환경의 조성과 보호, 국토정리와 미화사업 같은 것을 반영하여야 한다.

**제17조 (국토건설총계획작성의 기초)** 전국국토건설총계획은 경제, 문화발전전망 같은것을 고려하여 작성한다. 중요지구국토건설총계획과 도(직할시)국토건설 총계획의 작성은 전국 국토건설총계획에, 시(구역), 군국토건설총계획의 작성은 도(직할시)국토건설총계획에 기초한다.

## 제3장 국토계획의 비준

**제18조 (국토계획비준의 기본요구)** 국토계획의 비준절차를 엄격히 지키는 것은 국토계획의 정확한 실행을 담보하기 위한 중요조건이다. 국토환경보호기관은 작성한 전국국토건설총계획과 중요지구국토건설총계획을 내각에, 도(직할시), 시(구역), 군국토건설총계획을 도(직할시)인민위원회에 제기하여야 한다.

**제19조 (국토건설총계획의 비준 제기)** 내각은 전국국토건설총계획과 중요지구 국토건설총계획을 최고인민회의 또는 최고인민회의 상임위원회의 비준에 제기하여야 한다. 이 경우 전원회의 또는 상무회의에서 토의하여야 한다.

**제20조 (전국, 중요지구 국토건설총계획의 심의승인)** 전국국토건설총계획과 중요지구국토건설총계획은 최고인민회의에서 심의하고 승인한다. 최고인민회의의 휴회기간에 제기된 국토건설총계획은 최고인민회의 상임위원회에서 심의하고 승인한다.

**제21조 (기타 국토건설총계획의 심의승인)** 도(직할시), 시(구역), 군국토건설총계획은 도(직할시)인민회의에서 심의하고 승인한다. 도(직할시)인민회의의 휴회기간에 제기된 국토건설총계획은 도(직할시) 인민위원회에서 심의하고 승인한다.

**제22조 (비준된 국토계획의 시달)** 국토환경보호기관은 비준된 국토계획을 1개월안으로 국가계획기관, 국가건설감독기관, 지방정권기관을 비롯한 해당 기관, 기업소, 단체에 내려보내야 한다.



#### 제4장 국토계획의 실행

**제23조** (국토계획실행의 기본요구) 국토계획의 실행은 국토와 자원, 환경을 인민들의 지향과 요구에 맞게 관리하기 위한 대자연개조사업이다. 국토환경보호기관과 해당 기관, 기업소, 단체는 국토관리를 국토계획에 따라 하여야 한다.

**제24조** (국토계획실행순차의 제정) 국토계획을 시달받은 기관, 기업소, 단체는 국토계획실행을 위한 당면 또는 전망 과제와 년차별, 대상별순차를 바로 정하여야 한다.

**제25조** (기술과제, 건설총계획의 작성) 국토계획실행을 위한 대상과제를 받은 기관, 기업소, 단체는 기술과제와 건설총계획을 작성하여야 한다. 작성한 기술과제와 건설총계획은 국토환경보호기관의 합의를 받아야 한다.

**제26조** (국토건설, 개발신청문건의 제기) 국토를 건설하거나 자원을 개발하려는 기관, 기업소, 단체는 국토환경보호기관에 신청문건을 내야 한다. 이 경우 부지조사보고서 같은 문건을 첨부하여야 한다. 국토환경보호기관은 제기된 신청문건을 제때에 검토하고 승인하거나 부결하여야 한다.

**제27조** (건설위치지정서 또는 국토개발승인서의 발급) 국토환경보호기관은 국토건설과 자원개발을 승인한 경우 건설위치지정서 또는 국토개발승인서를 발급하여야 한다. 건설위치지정서의 발급은 건물, 시설물의 건설 같은 경우에, 국토개발승인서의 발급은 자원의 조성과 개발, 도시 및 산업지구의 건설, 보호구역과 특수구역의 설정 같은 경우에 한다.

**제28조** (건설위치지정서를 발급하지 않는 대상) 도시와 산업지구령역안의 건설대상에 대하여서는 건설위치지정서를 발급하지 않는다.

**제29조** (건설명시와 건설허가, 토지리용허가, 자금지출허가) 건설주기관, 기업소, 단체는 건설위치지정서 또는 국토개발 승인서에 근거하여 건설명시, 건설허가, 토지리용허가, 자금지출허가같은것을 받아야 한다. 그러나 자원을 개발하거나 보호구역을 설정하려는 경우에는 건설명시를 받지 않는다.

**제30조** (국토건설, 자원개발조건) 건설주기관, 기업소, 단체는 건설위치지정서 또는 국토개발 승인서에 지적된대로 국토를 건설하거나 자원을 개발하여야 한다. 정해진 기간에 국토건설, 자원개발에 착수하지 못하였을 경우에는 해당한 승인을 다시 받아야 한다.

**제31조** (국토계획대상과 관련시설의 건설) 해당 기관, 기업소, 단체는 국토계획대상과 그 관련시설을 종합적으로 건설하여야 한다. 이 경우 반복공사를 없애며 노력과 자재, 자금을 낭비하지 말아야 한다.

**제32조** (국토계획실행정형의보고) 국토계획을 실행한 기관, 기업소, 단체는 그 정형을 국토환경보호기관에 제때에 보고하여야 한다. 내각과 국토환경보호기관은 국토계획의 실행정형을 정상적으로 총화하여야 한다.

#### 제5장 국토계획사업에 대한 지도통제

**제33조** (국토계획사업에 대한 지도통제의 기본요구) 국토계획사업에 대한 지도통제를 강화하는것은 국가의 국토관리정책을 정확히 집행하기 위한 확고한 담보이다. 국가는 현실발전의 요구에 맞게 국토계획사업에 대한 지도체계를 바로 세우고 지도통제를 강화하도록 한다.

**제34조** (국토계획사업에 대한 지도) 국토계획사업에 대한 지도는 내각의 통일적인 지도밑에 중앙국토환경보호지도기관이 한다. 중앙국토환경보호지도기관은 국토계획을 바로세우고 어김없이 실행하도록 지도하여야 한다.

## 북한 건설·부동산 법제

- 제35조** (국토계획정보기지의 축성, 변동실태의 보고) 중앙국토환경보호지도기관은 국토계획작성에 필요한 자료를 수집, 보존, 봉사할수 있는 국토계획정보기지를 튼튼히 꾸려야 한다. 지방국토환경보호기관은 국토환경의 변동실태를 정상적으로 장악하여 중앙국토환경보호지도기관에 보고하여야 한다.
- 제36조** (국토건설총계획의 준수의무) 지방정권기관과 해당 기관, 기업소, 단체는 토지와 하천정리, 산림조성, 도로와 중소형발전소건설 같은 사업을 시(구역), 군국토건설총계획에 따라 하여야 한다.
- 제37조** (국토계획사업조건외의 보장) 국가계획기관과 로동행정기관, 해당 기관은 국토계획부문에 필요한 로력, 설비, 자재, 자금을 제때에 보장하여야 한다. 국토계획부문의 로력과 설비, 자재, 자금은 다른 부문에 돌려 쓸수 없다.
- 제38조** (국토계획사업에 대한 감독통제) 국토계획사업에 대한 감독통제는 국토환경보호기관과 해당 감독통제기관이 한다. 국토환경보호기관과 해당 감독통제기관은 국토계획사업정형을 엄격히 감독통제하여야 한다.
- 제39조** (중지) 승인없이 국토건설을 하거나 자원개발을 하는것 같은 행위는 중지시킨다.
- 제40조** (손해보상) 국토계획과 어긋나게 건설명시를 주었거나 토지리용허가를 하여 생긴 손해는 보상시킨다.
- 제41조** (행정적 또는 형사적책임) 이 법을 어겨 국토계획사업에 엄중한 결과를 일으킨 기관, 기업소, 단체의 책임있는 일군과 개별적공민에게는 정상에 따라 행정적 또는 형사적책임을 지운다.



## 조선민주주의인민공화국 도시계획법

주체92(2003)년 3월 5일 최고인민회의 상임위원회 정령 제3627호로 채택  
주체96(2007)년 12월 11일 최고인민회의 상임위원회 정령 제2482호로 채택  
주체98(2009)년 5월 5일 최고인민회의 상임위원회 정령 제37호로 수정보충

### 제1장 도시계획법의 기본

**제1조** (도시계획법의 사명) 조선민주주의인민공화국 도시계획법은 도시계획의 작성과 비준, 실행에서 제도와 질서를 엄격히 세워 도시와 마을을 전망성 있게 건설하고 인민들에게 보다 훌륭한 생활환경을 마련하여 주는데 이바지한다.

**제2조** (도시계획의 분류) 도시계획은 도시와 마을계획영역의 토지를 리용하며 건물, 시설물, 녹지 같은것을 건설, 개진, 정비 하는것과 관련한 통일적 이며 종합적인 계획이다.  
도시계획에는 도시, 마을총계획과 그에 따르는 세부계획, 구획계획 같은것이 속한다.

**제3조** (도시계획의 작성원칙) 도시계획을 바로 작성하는것은 도시를 사회주의 선경으로 꾸리 기 위한 근본담보이다. 국가는 도시계획작성에서 도시성격과 규모, 형성 방향을 정확히 규정하며 도시계획영역을 도시, 마을총계획에서 확정하도록 한다.

**제4조** (도시계획의 심의, 승인원칙) 도시계획의 비준은 작성한 도시계획을 심의, 승인하는 중요한 사업이다. 국가는 도시계획의 심의, 승인에서 과학성과 현실성을 보장하도록 한다.

**제5조** (도시계획의 실행원칙) 도시계획을 정확히 실행하는것은 도시를 전망성있게 계획적으로 건설하는데서 나서는 필수적요구이다. 국가는 도시건설, 개진, 정비사업을 도시계획에 엄격히 준하여 하도록 한다.

**제6조** (도시계획부문에 대한 투자원칙) 국가는 도시계획사업 체계를 바로세우고 도시계획 부문에 대한 투자를 계통적으로 늘이도록 한다.

**제7조** (기술자, 전문가양성, 과학연구사업원칙) 국가는 정보산업시대의 요구에 맞게 도시계획부문의 기술자, 전문가들을 계획적으로 양성하며 과학연구사업을 강화하고 앞선 과학기술의 성과를 적극 받아들이도록 한다.

**제8조** (도시계획분야에서 교류, 협조) 국가는 도시계획 분야에서 다른 나라, 국제기구들과의 교류와 협조를 강화하도록 한다.

### 제2장 도시계획의 작성

**제9조** (도시계획작성의 기본요구) 도시계획의 작성은 도시건설의 선행공정이다. 도시계획작성기관은 도시건설에 앞 세워 도시계획을 작성하여야 한다.

**제10조** (도시계획작성의 기본기준) 국가의 도시건설정책은 도시계획작성의 기본기준이다. 도시계획작성기관은 국가의 정책에 근거하여 도시계획을 정확히 작성하여야 한다.

**제11조** (도시계획의 작성기관) 도시계획의 작성은 도시계획설계기관이 한다. 이 경우 지방정권기관은 도시계획의 작성을 주문한다. 중요대상의 도시계획작성은 내각이 조직한다.

**제12조** (도시계획작성에서 지켜야 할 원칙) 도시계획작성에서 지켜야 할 원칙은 다음과 같다.

1. 혁명전적지와 혁명사적지, 기념비적건축물, 력사유적, 천연기념물을 원상대로 보존할수 있게 하여야 한다.

# 북한 건설·부동산 법제

2. 나라의 경제 문화발전전망을 고려하여야 한다.
3. 주체성과 민족성, 현대성을 옹계 구현하여야 한다.
4. 자연지리적 조건과 기후풍토를 고려하여야 한다.
5. 도시를 너무 크게 하지 말고 인구밀도, 건축밀도를 줄이며 큰 도시주변에 위성 도시를 합리적으로 배치하여야 한다.
6. 경사지와 지하를 최대한으로 리용하며 토지 리용률을 높여야 한다.
7. 나라의 기본도로와 철도는 도시 중심을 통과하지 않게 하여야 한다.
8. 도, 시, 군, 지역별에 따르는 살림집의 층수는 도시 및 마을총계획설계기준에 맞게 정하며 거리는 살림집을 위주로 형성하여야 한다.
9. 도시를 수립화, 원립화하며 자연재해와 공해를 방지할수 있게 하여야 한다.
10. 국방상요구를 지켜야 한다.

**제13조 (도시계획의 작성방법)** 도시, 마을총계획은 국토건설총계획 어, 세부계획은 도시, 마을총계획에, 구획계획은 세부계획에 기초하여 작성한다. 대상의 규모와 특성에 따라 세부계획과 구획계획 같은것을 합쳐 작성할수도 있다.

**제14조 (도시계획의 전망기간)** 도시, 마을총계획의 전망기간은 20년이다. 필요한 경우 도시, 마을총계획의 전망기간을 20년이상으로 할수도 있다.

**제15조 (국토개발의 승인)** 도시, 마을총계획의 작성을 주문하려는 기관은 국토개발승인을 받아야 한다. 도시, 마을총계획령역안의 건설대상에 대하여서는 국토개발승인과 건설위치 지정을 받지 않는다.

**제16조 (도시계획작성자료의 조사, 장악)** 도시계획작성기관은 도시계획작성에 필요한 자료를 조사, 장악하여야 한다. 필요한 자료를 조사, 장악하지 않고는 도시계획을 작성할수 없다.

**제17조 (도시계획작성자료의 요구)** 도시계획작성기관은 도시계획작성에 필요한 자료를 해당 기관, 기업소, 단체에 요구할수 있다. 기관, 기업소, 단체는 도시계획작성기관이 요구하는 인구수, 자원상태, 경제발전전망자료, 환경 실태, 기상수문자료, 지형 및 지질자료, 위성정보자료 같은것을 제때에 보장하여야 한다.

**제18조 (도시계획에 반영할 내용)** 도시, 마을총계획에 반영할 내용은 다음과 같다.

1. 전망인구수
2. 도시계획령역과 건설령역, 보호령역의 규모와 경계
3. 혁명전적지, 혁명사적지, 살림집지역, 공공건물지역, 산업지역, 철도, 항만, 비행장지역, 창고지역, 특수지역, 중요기관, 기업소구획의 규모와 경계
4. 도시중심부의 위치
5. 도로와 광장, 시내교통망, 기술시설망과 그에 따르는 시설물의 배치, 록지의 배치, 지대조성
6. 재해 및 공해방지시설의 배치와 도시계획적 조치

**제19조 (세부계획에 반영할 내용)** 세부계획에는 계획구역의 설정, 기능별대지경계, 건물능력과 층수, 배치, 형성방향, 도로와 기술시설물, 록지의 배치, 지대조성 같은것을 반영하여야 한다.

**제20조 (구획계획에 반영할 내용)** 구획계획에는 대상별대지경계, 건물능력과 층수, 도로와 기술시설물, 록지와 수층 배치, 지 대 조성 같은것을 구체적으로 반영하여야 한다.



### 제3장 도시계획의 비준

**제21조** (도시계획의 비준의 기본요구) 도시계획 비준절차를 지키는것은 도시계획의 실행을 담보하는데서 나서는 중요요구이다.

내각과 국가건설감독기관, 도(직할시)인민위원회는 도시계획을 제때에 심의, 승인하여야 한다.

**제22조** (도시계획초안의 합의) 도시계획작성기관은 작성한 도시계획초안을 관계기관과 합의한 다음 도(직할시)인민위원회에 제기하여야 한다. 도(직할시) 인민위원회는 내각과 국가건설감독기관에서 비준하는 도시계획초안을 국가건설 감독기관에 제기하여야 한다.

**제23조** (도시계획 초안에 대한 검토와 비준) 도시계획비준기관은 도시계획초안이 국가의 도시건설정책과 도시계획 작성원칙에 맞게 작성되었는가를 정확히 검토하여야 한다. 도시계획의 비준은 해당 기관의 상무 회의 또는 간부회의에서 한다.

**제24조** (시급도시총계획과 중요대상의 도시총계획의 심의, 승인) 시급도시총계획과 중요대상의 도시총계획은 내각이 승인한다. 이 경우 국가건설감독기관은 내각이 승인하는 도시총계획초안을 심의하고 내각에 제기하여야 한다.

**제25조** (읍총계획과 시급도시, 읍의 세부계획, 구획계획의 심의, 승인) 읍총계획과 시급도시, 읍의 세부계획, 구획계획은 국가건설감독기관이 심의, 승인한다.

**제26조** (로동자구, 마을총계획과 세부계획, 구획계획의 심의, 승인) 도(직할시)인민위원회는 로동자구, 마을총계획과 세부계획, 구획계획을 심의, 승인한다.

**제27조** (비준된 도시계획의 하달) 내각과 국가건설감독기관, 도(직할시)인민위원회는 비준한 도시계획을 제때에 도시계획작성기관에 내려보내야 한다. 도시계획작성기관은 비준된 도시계획을 중앙도시경영기관과 지방정권기관, 해당 기관에 보내 주어야 한다.

**제28조** (도시계획의 변경) 기관, 기업소, 단체와 공민은 비준된 도시계획내용을 승인없이 변경시키지 말아야 한다. 도시계획을 수정보충하려 할 경우에는 비준한 기관의 승인을 받아야 한다.

### 제4장 도시계획의 실행

**제29조** (도시계획실행의 기본요구) 도시계획의 실행은 비준된 계획의 요구대로 도시를 건설하는 중요한 사업이다. 지방정권기관과 해당 기관, 기업소, 단체는 비준된 도시계획을 어김없이 실행하여야 한다.

**제30조** (도시계획의 실행) 국가건설감독기관과 지방정권기관, 해당 기관, 기업소, 단체는 현실태와 전망적 요구, 투자규모 같은것을 타산하여 선하부구조, 후상부구조건설, 한개 구획 및 한개 거리씩 집중완성하는 원칙에서 도시계획을 실행하여야 한다.

**제31조** (도시 순차 및 년차건설계획의 작성, 하달) 비준된 도시계획을 받은 지방정권기관과 도시계획작성기관은 도시 순차 및 년차건설계획을 작성하여야 한다. 작성한 건설계획은 해당 기관의 승인을 받아 실행 단위에 내려보내야 한다.

**제32조** (건설명시서의 발급) 도시계획을 실행하는 기관, 기업소, 단체는 건설명시서를 발급받아야 한다. 이 경우 건설 및 도시경영과 관련한 문제를 해당 인민위원회와 합의하여야 한다.

건설명시서의 발급은 대상의 규모와 중요성에 따라 국가건설 감독기관 또는 도(직할시)건설감독기관이 한다. 중요대상에 대한 건설명시서 발급은 내각의 비준을 받아 국가건설감독기관이 한다.

# 북한 건설·부동산 법제

- 제33조** (건설명시서의 유효기간) 건설명시서의 유효기간은 3년이다. 대상의 규모와 특성에 따라 건설명시서의 유효기간을 3년 이상으로 할수도 있다. 유효기간안에 대상건설총계획이나 대상설계를 작성하지 못한 대상의 건설명시서는 효력을 상실한다.
- 제34조** (기술과제와 건설총계획, 설계의 작성) 도시계획을 실행하는 기관, 기업소, 단체는 건설명시서에 기초하여 건설 대상에 대한 기술과제와 건설총계획, 설계를 작성하여야 한다.
- 제35조** (대상의 계획화) 지방정권기관과 해당 기관, 기업소, 단체는 도시 순차 및 년차건설계획에 반영된 대상을 인 민경제계획에 맞물려야 한다.
- 제36조** (토지의 리용허가) 도시계획을 실행 하는 기관, 기업소, 단체는 토지리용허가를 받아야 한다. 해당 기관은 건설명시서에 기초하여 토지리용허가를 하여야 한다.
- 제37조** (건설의 허가) 도시계획을 실행하는 기관, 기업소, 단체는 대상건설을 착공하기 전에 건설허가를 받아야 한다. 건설허가는 대상에 따라 국가건설감독기관 또는 해당 건설감독기관이 한다. 국가건설감독기관 또는 해당 건설감독기관은 건설 대상에 대한 하부구조능력을 정확히 검토하고 그것이 보장된 조건에서 건설허가를 하여야 한다.
- 제38조** (건설의 착공) 기관, 기업소, 단체는 허가받은 대상의 건설을 제때에 착공하여야 한다. 도시계획령역안에 립시건물과 시설물을 가지고 있는 기관, 기업소는 허가받은 대상건설을 착공하기전에 그것을 철거하여야 한다.
- 제39조** (도시계획실행정형의 보고, 총화) 지방정권기관은 도시계획 실행정형을 국가건설감독기관에 보고하여야 한다. 국가건설감독기관은 도시계획의 실행정형을 해마다 총화하여야 한다.

## 제5장 도시계획사업에 대한 지도통제

- 제40조** (도시계획사업에 대한 지도통제의 기본요구) 도시계획사업에 대한 지도통제를 강화하는것은 국가의 도시건설정책을 정확히 집행하기 위한 확고한 담보이다. 국가는 현실발전의 요구에 맞게 도시계획사업에 대한 지도통제를 바로세우고 지도통제를 강화하도록 한다.
- 제41조** (도시계획사업에 대한 지도) 도시계획사업에 대한 지도는 내각의 통일적인 지도밑에 국가건설감독기관과 지방정권기관이 한다. 국가건설 감독기관과 지방정권기관은 도시계획을 바로세우고 정확히 실행하도록 지도하여야 한다.
- 제42조** (도시계획작성에 필요한 정보기지의 축성) 국가건설 감독기관은 도시계획작성에 필요한 정보기지를 튼튼히 꾸려야 한다. 지방정권기관은 정보기지를 꾸리는데 필요한 자료를 국가건설감독기관에 정기적으로 보고하여야 한다.
- 제43조** (도시계획사업에 대한 감독통제) 도시계획사업에 대한 감독통제는 국가건설 감독기관과 해당 감독통제기관이 한다. 국가건설 감독기관과 해당 감독통제기관은 도시계획사업 정형을 엄격히 감독통제하여야 한다.
- 제44조** (중지) 건설허가를 받지 않고 건설, 개건, 정비하는것 같은 행위는 중지시킨다.
- 제45조** (손해보상) 도시계획령역안에 건설 위치 지정을 하였거나 또는 도시계획과 어긋나게 건설명시서를 발급하였거나 건설허가, 토지리용허가, 자금공급을 하여 생긴 손해는 보상시킨다.
- 제46조** (몰수 또는 철거) 도시계획과 어긋나게 건설한 대상은 몰수하거나 철거시킨다.
- 제47조** (행정적 또는 형사적 책임) 이 법을 어겨 도시계획사업에 엄중한 결과를 일으킨 기관, 기업소, 단체의 책임 있는 일군과 개별적공민에게는 정상에 따라 행정적 또는 형사적 책임을 지운다.



## 조선민주주의인민공화국 건설법

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 수정보충  
 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 제2482호로 수정보충  
 주체98(2009)년 8월 4일 최고인민회의 상임위원회 정령 제205호로 수정보충  
 주체100(2011)년 10월 25일 최고인민회의 상임위원회 정령 제1917호로 수정보충  
 주체103(2014)년 7월 23일 최고인민회의 상임위원회 정령 제3292호로 수정보충

### 제1장 건설법의 기본

**제1조** (건설법의 사명) 조선민주주의인민공화국 건설법은 건설총계획작성과 실현, 건설설계와 시공, 건설물의 준공 검사에서 규율과 질서를 세워 사회주의적확대재생산의 높은 속도를 보장하고 인민들의 물질문화생활을 높이는 데 이바지한다.

**제2조** (건설분야의 기본원칙) 조선민주주의인민공화국에서는 올바른 건설정책에 의하여 도시와 농촌건설, 항만건설, 관개건설 같은데 큰 힘을 넣어 만년대계의 기념비적건축물과 현대적인 공장, 기업소, 살림집, 시설물을 많이 건설하고 인민들에게 자주적이며 창조적인 생활조건을 훌륭히 보장하여주고 있다. 국가는 건설부문에서 이룩한 성과를 공고히 하며 생산적건설과 비생산적건설의 균형을 보장하면서 도시살림집과 농촌문화주택을 국가부담으로 건설하여 준다.

**제3조** (건설의 계획화원칙) 건설은 항구적으로 계속되는 중요한 사업이다. 국가는 건설을 통일적으로 장악하고 전망성있게 계획적으로 진행한다.

**제4조** (건설의 주체성원칙) 건설을 인민들의 지향과 요구, 편의가 최우선시되게 하며 인민들의 정서와 미감에 맞게 사상예술성과 실용성이 완벽하게 보장되도록 하는것은 국가의 일관한 원칙이다. 국가는 건설에서 인민대중 제일주의를 구현하여 주체성을 확고히 견지하고 민족성과 현대성을 옹기 결합시키며 세계적수준을 평가하고 먼 후날에 가서도 손색이 없는 기념비적건축물들을 비상히 빠른 속도로 일떠세우도록 한다.

**제5조** (건설의 집중화, 효과성제고원칙) 국가는 건설에서 선편리성, 선미학성, 선후대관과 선하부구조, 후상부구조 건설 원칙을 철저히 지키며 중요대상건설에 역량을 집중하여 건설물의 조업기일을 보장하고 투자의 경제적 효과성을 높이도록 한다.

**제6조** (건설의 전문화, 공업화, 현대화원칙) 국가는 기술혁명을 다그쳐 건설부문의 물질기술적토대를 강화하고 건설의 전문화와 공업화, 현대화를 높은 수준에서 실현하도록 한다.

**제7조** (건설의 정규화, 정상화원칙) 국가는 건설을 정규화 정상화하여 건설사업에서 제도와 질서를 세우며 건설의 속도와 질을 높이고 건설비를 낮추도록 한다.

**제8조** (건설의 과학화원칙) 국가는 건설부문에 필요한 과학기술인재를 전망성있게 양성하며 과학연구사업을 강화하고 건식공법, 록색건축, 지능건축 같은 앞선 과학기술의 성과를 건설에 적극 받아들여도록 한다.

**제9조** (건설분야의 교류와 협조) 국가는 건설분야에서 세계 여러 나라, 국제기구들과의 교류와 협조를 발전시킨다.

## 제2장 건설총계획

**제10조** (건설총계획과 그 작성기초) 건설총계획은 건설대상을 합리적으로 배치하고 계획적으로 건설하기 위한 종합적인 전망계획이다. 건설총계획은 국토건설총계획에 따라 세운다.

**제11조** (건설총계획의 작성원칙) 건설총계획을 세우는데서 다음과 같은 원칙을 지켜야 한다.

1. 혁명전적지와 혁명사적지를 영원히 보존할 수 있게 하여야 한다.
2. 력사유적, 유물과 천연기념물을 잘 보존할 수 있게 하여야 한다.
3. 늘어나는 인민들의 물질문화적수요와 경제발전의 요구를 고려하여 건설방향과 규모를 정해야 한다.
4. 공장, 기업소를 원료, 연료원천지와 제품소비지에 가까이 배치하여야 한다.
5. 도시규모를 알맞춤하게 정하며 수도를 비롯한 큰 도시주변에는 위성도시를 합리적으로 배치하여야 한다.
6. 지금 있는 건물과 시설물을 합리적으로 리용하며 앞선 과학기술의 성과를 널리 받아들여야 한다.
7. 자연부원을 보호하며 유용광물 매장지구에 도시와 마을을 배치하지 말아야 한다.
8. 산경사지와 지하를 최대한으로 이용하여 부침땅을 침범하지 않도록 하며 건설부지의 리용률을 높일수 있게 하여야 한다.
9. 민족적특성과 현대성을 결합하며 립체성과 비반복성, 통일성을 보장할수 있게 하여야 한다.
10. 조선식건물보존구획에는 다른 형식의 건물을 배치하지 말아야 한다.
11. 우수망, 상하수도망, 난방망, 가스공급망, 송배전망, 통신망 같은 하부구조 건설을 앞세우며 현대적인 교통망을 합리적으로 배치하여야 한다.
12. 살림집을 비롯한 건물의 형식을 대상별, 지방별로 자기의 특색이 살아날 수 있도록 다양하게 하여야 한다.
13. 건물배치를 울타리식으로 하지 말며 거리쪽에서 건물과 건물사이로 건물뒤쪽이 환히 들여다보일수 있게 하여 도시형성상 립체감이 나도록 하여야 한다.
14. 건물사이에 녹지구획을 합리적으로 조성하여 주민들의 생활에 유리한 자연환경을 조성하며 공해를 막을수 있게 하여야 한다.

**제12조** (건설총계획의 분류) 건설총계획은 산업건설총계획과 도시 및 마을건설총계획, 부문별건설총계획으로 나누어 세운다.

**제13조** (건설총계획의 승인) 국가적으로 중요한 의의를 가지는 건설총계획은 내각이 그밖의 건설총계획은 국가건설감독기관이 승인한다. 승인없이 건설총계획을 변경할 수 없다.

**제14조** (건설순위의 결정) 국가계획기관과 건설주기관, 기업소, 단체는 승인된 산업건설총계획과 도시 및 마을 건설총계획, 부문별건설총계획에 따라 건설순위를 정하고 건설계획을 세워야 한다.

**제15조** (건설위치지정서, 건설명시서의 발급) 건설주기관, 기업소, 단체는 건설위치지정서 또는 건설명시서를 받아야 한다. 이 경우 건설명시서발급신청을 하기 전에 건설 및 도시경영과 관련한 문제를 해당 인민위원회와 합의하여야 한다. 건설위치지정서는 국토환경보호기관이, 건설명시서는 국가건설감독기관이 발급한다. 특별히 중요한 대상에 대한 건설명시서는 내각이 발급한다.

**제16조** (토지의 리용허가) 승인된 건설총계획영역안에 있는 토지는 건설부지로 된다. 건설주기관, 기업소, 단체는 건설순위에 맞게 토지이용 허가를 받아야 한다. 해당기관은 토지이용허가를 건설위치지정서 또는 건설명시서에 근거하여 하여야 한다.



### 제3장 건설설계

**제17조** (설계의 선행) 건설설계를 잘하는것은 건설물의 안전성과 질을 보장하기 위한 선결조건이다. 국가는 건설설계부문의 사업체계를 바로세우고 설계의 과학화수준을 결정적으로 높이며 설계력량을 강화하고 합리적으로 리용하여 설계를 건설에 확고히 앞세우도록 한다.

**제18조** (설계계약) 건설설계는 전문건설설계기관, 기업소가 작성한다. 건설주기관, 기업소, 단체와 해당 설계기관, 기업소는 설계계약을 맺어야 한다.

**제19조** (기술과제와 건설명시서의 보장) 건설주기관, 기업소, 단체는 건설설계기관, 기업소에 기술과제와 건설명시서를 보장하여야 한다. 지하자원을 개발하거나 새로운 기술공정을 받아들이는 건설대상의 기술과제에는 해당기관의 합의를 받은 지하자원탐사자료 또는 중간시험공장의 시험재료를 첨부하여야 한다.

**제20조** (설계작성단계) 건설설계는 과제설계, 기술설계, 작업설계로 나누어 작성한다. 건설설계기관, 기업소는 설계작성에 앞서 측량 및 지질조사를 하며 경제적으로 타산하여 합리적인 설계안을 정하고 새 세기의 요구에 맞게 새롭고 특색있게 창조적으로 대상물을 설계하여야 한다.

**제21조** (설계의 질보장) 건설설계기관, 기업소는 설계에서 민족적형식에 사회주의적내용을 구현하고 설계를 건설대상별, 지방별로 자기의 특색을 살릴수 있게 다양한 형식으로 하며 그 질을 최상의 수준에서 보장하여야 한다.

**제22조** (설계작성에서 대상책임제) 건설설계기관, 기업소는 설계작성에서 대상책임제를 실시하며 설계의 실현에 대하여 책임진다.

**제23조** (설계안의 검토와 합의) 건설설계기관, 기업소는 작성한 설계안을 건설주기관, 기업소, 단체에 넘겨주어야 한다. 건설주기관, 기업소, 단체는 설계안을 검토하고 정해진 기간안에 합의하여야 한다.

**제24조** (설계합평회) 건설설계기관, 기업소는 작성한 설계안을 설계합평회의 의견을 받아 완성하여야 한다. 설계합평회에는 과학자, 기술자, 전문가와 해당부문 일꾼이 참가한다.

**제25조** (설계의 승인) 건설설계는 설계대상의 규모와 중요성에 따라 해당 건설설계심의, 승인기관의 심의, 승인을 받는다, 해당 건설설계심의, 승인기관은 건설대상마다 자기의 특색이 있는 다양한 설계가 제기되게 하며 류사한 설계는 승인하지 말아야 한다. 승인되지 않은 건설설계로 시공하거나 승인된 건설설계를 변경시키는 행위를 할수 없다.

**제26조** (대외건설대상설계와 수출설계, 수입설계) 대외건설대상설계와 수출설계, 수입설계의 승인절차는 따로 정한다.

**제27조** (설계총화) 건설설계기관, 기업소는 대상건설이 끝나는 차제로 완공된 건설물에 대한 설계총화를 정확히 하여야 한다.

### 제4장 건설시공

**제28조** (시공주기관, 기업소의 조직) 건설시공은 건설물을 일떠세우기 위한 중요한 사업이며 건설의 기본공정이다. 국가는 건설부문별로 시공주기관, 기업소를 조직하고 시공에서 책임성을 높이도록 한다.

**제29조** (대상건물계획의 맞물림) 국가계획기관은 건설주와 시공주기관, 기업소, 단체에 대상건설계획을 정확히 맞물려 주어야 한다. 건설계획에 맞물리지 않았거나 건설자재를 50%이상 준비하지 않은 대상은 시공할 수 없다.

**제30조** (건설허가) 건설허가는 국가건설감독기관이 한다. 특별히 중요한 대상에 대한 건설허가는 내각이 한다. 건설허가기관은 대토복구정형과 건설계획맞물림정형, 건설대상의 하부구조능력을 정확히 검토, 확인하고 그것

# 북한 건설·부동산 법제

이 보장된 조건에서 건설허가를 하여야 한다. 건설허가를 받지 않고는 건설을 시작할 수 없다.

**제31조** (건설부지의 정리) 지방정권기관과 건설주기관, 기업소, 단체는 건설허가를 받은 부지 안에 있는 불필요한 건물과 시설물을 철거, 이설하며 도로, 상하수도 같은 시설물의 정상적인 운영을 보장하여야 한다.

**제32조** (시공계약) 건설주와 시공주기관, 기업소, 단체는 건설계획에 근거하여 시공계약을 맺고 그것을 의무적으로 이행하여야 한다.

**제33조** (시공조직과 지도) 시공주기관, 기업소, 단체는 시공조직과 지도를 짜고들어 시공을 설계와 기술 규정, 공법의 요구대로 하며 건설대상의 조업기일을 보장하여야 한다. 공사장주변에는 차단막을 설치하여 교통안전과 문화성을 보장하며 지대정리를 따라세우고 나무심기와 록지조성을 동시에 하여야 한다. 시공과정에 주변환경을 파괴하거나 오염시키는 행위를 하지 말아야 한다.

**제34조** (시공의 점검사) 건설주와 시공주기관, 기업소, 단체, 건설감독기관은 건설현장에 검사원과 감독원을 두고 공정검사, 중간검사, 종합검사 같은 시공의 점검사를 엄격히 하여야 한다.

점검사에 합격되지 못한 경우에는 다음 공정의 공사를 계속할 수 없다.

**제35조** (건설자재, 대상설비의 보장) 국가계획기관과 해당 기관, 기업소, 단체는 질이 보장된 건설자재와 대상설비를 시공에 앞세워 보장하여야 한다.

**제36조** (건설작업의 기계화, 자동화) 시공주기관, 기업소, 단체는 골재 및 부재 생산기지, 건설기계의 생산, 수리기지를 꾸려 골재와 부재생산을 늘이고 건설작업을 기계화, 종합적기계화, 자동화하여야 한다. 해당 기관, 기업소는 건설에 필요한 여러가지 현대적 건설기계설비와 기공구를 생산 보장하여야 한다.

## 제5장 건설물의 준공검사

**제37조** (준공검사의 기본요구) 준공검사는 완공된 건설물을 최종적으로 평가하는 중요공정이다. 국가는 건설물의 준공검사를 건설현장에서 엄격히 진행하도록 한다.

**제38조** (준공검사방법) 건설물이 완공되면 준공검사를 한다. 준공검사는 건설대상의 특성에 따라 부문별 또는 단계별로 할 수 있다.

**제39조** (준공검사신청) 시공주기관, 기업소, 단체는 건설시공과 설비의 무부하시운전을 끝내고 건설주기관, 기업소, 단체에 건설물의 완공에 대하여 통지하여야 한다. 건설주기관, 기업소, 단체는 설비의 부하시운전과 준공검사 준비정형을 확인하고 국가건설감독기관에 준공검사신청서를 내야한다.

**제40조** (준공검사위원회) 국가건설감독기관은 건설주와 시공주기관, 기업소, 단체, 해당 전문부문 일군으로 준공검사위원회를 조직한다. 준공검사위원회는 승인된 건설설계와 기술규정의 요구대로 건설물이 시공되었는가와 건설물의 운영준비상태를 엄격히 검사하여야 한다.

**제41조** (준공검사결과의 평가) 준공검사위원회는 준공검사결과를 합격 또는 불합격으로 평가하여야 한다. 시공주와 건설주기관, 기업소, 단체, 대상설비생산기관, 기업소는 준공검사에서 지적된 내용을 정해진 기간안에 의무적으로 집행하여야 한다.

**제42조** (준공검사합격통지서의 발급) 국가건설감독기관은 준공검사에서 합격된 건설물에 대하여 준공검사합격통지서를 발급하여야 한다. 준공검사 합격통지서를 받은 시공주와 건설주기관, 기업소, 단체는 건설물을 넘겨주고 받아야 한다. 준공검사를 받지 않았거나 준공검사에서 합격되지 못한 건설물은 조업 또는 리용할 수 없다.



**제43조** (건설물의 질보증) 시공주기관, 기업소, 단체와 해당기관, 기업소는 건설물의 질에 대하여 정해진 기간까지 보증하여야 한다. 건설물의 질보증기간에 생긴 사고에 대하여서는 국가건설감독기관의 기술감정결과에 따라 해당 기관, 기업소, 단체가 책임진다.

## 제6장 건설사업에 대한 지도통제

**제44조** (건설사업에 대한 지도통제의 기본요구) 건설사업에 대한 지도통제를 바로 하는 것은 국가의 건설정책을 정확히 관철하기 위한 중요담보이다. 국가는 현실발전의 요구에 맞게 건설사업에 대한 지도체계를 개선하며 통제를 더욱 강화하도록 한다.

**제45조** (건설사업에 대한 지도기관) 건설사업에 대한 지도는 해당 중앙기관과 지방정권기관이 한다. 해당 중앙기관과 지방정권기관은 대상건설의 착공정형과 건설노력, 설비, 자재, 자금의 리용정형을 정상적으로 장악하고 미완성 건설을 줄이며 건설계획을 어김없이 수행하도록 지도하여야 한다.

**제46조** (협동시공) 국가계획기관과 시공주기관, 기업소, 단체는 중요건설대상의 협동시공분담을 정확히 하고 시공에 대한 지휘를 잘하며 협동시공규율을 지켜야 한다.

**제47조** (현물평가제) 재정은행기관과 시공주기관, 기업소, 단체는 시공의 질을 높이고 노력, 자재, 자금을 절약하며 건설기간을 줄일 수 있도록 현물평가제를 실시하여야 한다.

**제48조** (건설과학연구사업) 과학기술행정기관과 해당기관은 건설과학연구사업을 강화하며 건설에서 나서는 과학기술적 문제를 풀어야 한다. 시공주기관, 기업소, 단체와 해당 기관은 건설과학연구사업에서 이룩된 성과를 적극 받아들여야 한다.

**제49조** (건설기준의 제정, 적용) 국가건설감독기관은 건축발전의 추세, 앞선 건설과학기술의 성과와 건설경험에 기초하여 건설기준을 바로정하고 그것을 건설설계와 시공에 정확히 적용하도록 하여야 한다.

**제50조** (건설사업에 대한 감독통제) 건설사업에 대한 감독통제는 국가건설감독기관과 해당 감독통제기관이 한다. 국가건설감독기관과 해당 감독통제기관은 건설총계획의 실현, 건설설계작성과 시공정형을 정상적으로 감독 통제하여야 한다.

**제51조** (건설물 철거, 손해보상) 건설총계획을 위반하고 건설하였거나 건설설계대로 시공하지 않았을 경우에는 건설물을 철거시키거나 해당한 손해를 보상시킨다.

**제52조** (공사중지, 건설물몰수, 자금공급중지) 건설계획, 건설허가 없이 건설하였거나 시공의 질을 보장하지 못하였을 경우에는 공사를 중지시키고 해당 건설물을 몰수하거나 건설자금공급을 중지한다.

**제53조** (행정적 또는 형사적책임) 이 법을 어겨 엄중한 결과를 일으킨 기관, 기업소, 단체의 책임있는 일군과 개별적 공민에게는 정상에 따라 행정적 또는 형사적 책임을 지운다.

## 조선민주주의인민공화국 토지임대법

주체 82(1993)년 10월 27일 최고인민회의 상설회의 결정 제40호로 채택  
주체 88(1999)년 2월 26일 최고인민회의 상임위원회 정령 제484호로 수정보충  
주체 97(2008)년 8월 19일 최고인민회의 상임위원회 정령 제2842호로 수정보충  
주체 100(2011)년 11월 29일 최고인민회의 상임위원회 정령 제1995호로 수정보충

### 제1장 토지임대법의 기본

**제1조** (토지임대법의 사명) 조선민주주의인민공화국 토지임대법은 외국투자자와 외국투자기업에 필요한 토지를 임대하고 임차한 토지를 리용하는 질서를 세우는데 이바지한다.

**제2조** (토지임차자) 다른 나라의 법인과 개인은 토지를 임대받아 리용할수 있다.

**제3조** (임차자의 토지리용권과 그 한계) 토지임차자는 토지리용권을 가진다. 임대한 토지에 있는 천연자원과 매장물은 토지리용권의 대상에 속하지 않는다.

**제4조** (토지임대차계약의 당사자) 토지임대는 중앙국토환경보호지도기관의 승인밑에 한다. 토지임대차계약은 해당 도(직할시)인민위원회 국토환경보호부서가 맺는다.

**제5조** (토지리용권의 출자) 우리 나라의 기관, 기업소, 단체는 합영, 합작기업에 토지리용권을 출자할수 있다. 이 경우 해당 토지를 관리하는 도(직할시)인민위원회의 승인을 받아야 한다.

**제6조** (토지의 임대기간) 토지임대기간은 50 년안에서 계약당사자들이 합의하여 정한다.

**제7조** (토지에 대한 임차자의 재산권) 임대한 토지의 리용권은 임차자의 재산권으로 된다.

**제8조** (임차한 토지의 리용) 임차한 토지는 우리 나라 토지관련법규와 토지임대차계약에 따라 리용한다.

### 제2장 토지의 임대방법

**제9조** (토지의 임대방법) 토지의 임대는 협상의 방법으로 한다. 특수경제지대에서는 입찰과 경매의 방법으로도 토지를 임대할수 있다.

**제10조** (토지임대기관이 제공할 자료) 토지를 임대하는 기관은 토지임차희망자에게 다음과 같은 자료를 제공한다.

1. 토지의 위치와 면적, 지형도
2. 토지의 용도
3. 건축면적, 토지개발과 관련한 계획
4. 건설기간, 투자의 최저한계액
5. 환경보호, 위생방역, 소방과 관련한 요구
6. 토지임대기간
7. 토지개발상태

**제11조** (협상) 협상을 통한 토지의 임대는 다음과 같이 한다.

1. 임차희망자는 제공된 토지자료를 연구한 다음 기업창설승인 또는 거주승인문건사본을 첨부한 토지리용신청문건을 토지를 임대하는 기관에 낸다.
2. 토지를 임대하는 기관은 토지리용신청문건을 받은 날부터 20 일안에 신청자에게 승인여부를 알려준다.



3. 토지를 임대하는 기관과 임차희망자는 토지의 면적, 용도, 임대목적과 기간, 총투자액과 건설기간, 임대료와 그밖의 필요한 사항을 내용으로 하는 토지임대차계약을 맺는다.
4. 토지를 임대한 기관은 토지임대차계약에 따라 토지리용권을 넘겨주는 값을 받은 다음 토지리용증을 발급하고 등록한다.

**제12조 (입찰) 입찰을 통한 토지의 임대는 다음과 같이 한다.**

1. 토지를 임대하는 기관은 토지의 자료와 입찰장소, 입찰 및 개찰날자, 입찰절차를 비롯한 입찰에 필요한 사항을 공시하거나 입찰안내서를 지정한 대상자에게 보낸다.
2. 토지를 임대하는 기관은 응찰대상자에게 입찰문건을 판다.
3. 토지를 임대하는 기관은 입찰과 관련한 상담을 한다.
4. 입찰자는 정한 입찰보증금을 내고 봉인한 입찰서를 입찰함에 넣는다.
5. 토지를 임대하는 기관은 경제, 법률부문을 비롯한 관계부문의 성원을 망라하여 입찰심사위원회를 조직한다.
6. 입찰심사위원회는 입찰서를 심사, 평가하며 토지개발 및 건설과 임대료조건을 고려하여 락찰자를 결정한다.
7. 토지를 임대하는 기관은 입찰심사위원회가 결정한 락찰자에게 락찰통지서를 발급한다.
8. 락찰자는 락찰통지서를 받은 날부터 30 일안에 토지를 임대하는 기관과 토지임대차계약을 맺고 해당한 토지리용권값을 지불한 다음 토지리용증을 발급받고 등록한다. 사정에 의하여 계약체결을 연기하려 할 경우에는 정한 기간이 끝나기 10 일전에 토지를 임대하는 기관에 신청하여 30 일간 연장받을수 있다.
9. 락찰되지 못한 응찰자에게는 락찰이 결정된 날부터 5 일안에 해당 사유를 통지하며 입찰보증금을 돌려준다. 이 경우 입찰보증금에 대한 리자를 지불하지 않는다.
10. 락찰자가 정한 기간안에 토지임대차계약을 맺지 않은 경우에는 락찰을 무효로 하며 입찰보증금을 돌려주지 않는다.

**제13조 (경매) 경매를 통한 토지의 임대는 다음과 같이 한다.**

1. 토지를 임대하는 기관은 토지자료, 토지경매날자, 장소, 절차, 토지의 기준값 같은 경매에 필요한 사항을 공시한다.
2. 토지를 임대하는 기관은 공시한 토지의 기준값을 기점으로 하여 경매를 붙이고 제일 높은 값을 제기한 임차희망자를 락찰자로 정한다.
3. 락찰자는 토지를 임대하는 기관과 토지임대차계약을 맺은 다음 토지리용증을 발급받고 등록한다.

**제14조 (임차한 토지의 리용, 보충계약) 토지임차자는 토지를 임대차계약에서 정한 용도에 맞게 리용하여야 한다. 토지용도를 변경하려는 토지임차자는 토지를 임대한 기관과 용도를 변경하는 보충계약을 맺어야 한다.**

### 제3장 토지리용권의 양도와 저당

**제15조 (토지리용권의 양도, 저당과 그 기간) 토지임차자는 토지를 임대한 기관의 승인을 받아 임차한 토지의 전부 또는 일부에 해당한 리용권을 제 3 자에게 양도(판매, 재임대, 증여, 상속)하거나 저당할수 있다. 토지리용권을 양도하거나 저당하는 기간은 토지임대차계약에 정해진 기간안에서 남은 리용기간을 넘을수 없다.**

**제16조 (토지리용권의 양도조건) 토지임차자는 임대차계약에서 정한 토지리용권을 넘겨주는 값의 전액을 물고 계약에 지적된 투자뭇을 투자하여야 임차한 토지의 리용권을 판매, 재임대, 증여 또는 저당할수 있다.**

# 북한 건설·부동산 법제

**제17조** (토지리용권의 양도범위) 토지리용권을 양도할 경우에는 토지리용과 관련한 권리와 의무, 토지에 있는 건축물과 기타 부착물도 함께 넘어간다.

**제18조** (토지리용권의 판매) 토지리용권의 판매는 다음과 같이 한다.

1. 토지리용권의 판매자와 구매자는 계약을 맺고 공증기관의 공증을 받는다.
2. 토지리용권의 판매자는 계약서사본을 첨부한 토지리용권판매신청문건을 토지를 임대한 기관에 내어 승인을 받는다.
3. 토지리용권의 판매자와 구매자는 해당 토지를 임대한 기관에 토지리용권명의변경등록을 한다.

**제19조** (임대한 토지의 우선구매권) 토지임차자가 토지리용권을 판매하는 경우 토지를 임대한 기관은 우선적으로 그것을 구매할수 있는 권리를 가진다.

**제20조** (임차한 토지의 재임대) 토지임차자는 임차한 토지를 재임대할수 있다. 이 경우 토지임대차계약서사본을 첨부한 재임대신청서를 토지를 임대한 기관에 내어 승인을 받아야 한다.

**제21조** (토지리용권의 저당) 토지임차자는 은행 또는 기타 금융기관으로부터 대부를 받기 위하여 토지리용권을 저당할수 있다. 이 경우 토지에 있는 건축물과 기타 부착물도 함께 저당된다.

**제22조** (토지리용권의 저당계약체결) 토지리용권을 저당하는 경우 저당하는 자와 저당받는 자는 토지임대차계약의 내용에 맞게 저당계약을 맺어야 한다. 이 경우 저당받는 자는 저당하는 자에게 토지의 임대차계약서 또는 양도계약서사본, 토지리용증사본, 토지의 실태자료를 요구할수 있다.

**제23조** (토지리용권의 저당등록) 토지리용권을 저당받은 자와 저당한 자는 저당계약을 맺은 날부터 10일안으로 토지를 임대한 기관에 토지리용권저당등록을 하여야 한다.

**제24조** (저당토지의 처분) 토지리용권을 저당받은 자는 저당한 자가 저당기간이 끝난 다음에도 채무를 상환하지 않거나 저당계약기간안에 기업을 해산, 파산하는 경우 저당계약에 따라 저당받은 토지리용권, 토지에 있는 건축물과 기타 부착물을 처분할수 있다.

**제25조** (처분한 저당토지의 리용) 토지리용권을 저당받은 자가 처분한 토지리용권, 토지에 있는 건축물과 기타 부착물을 가진 자는 공증기관의 공증을 받고 해당 등록기관에 명의변경등록을 하며 토지임대차계약에 맞게 토지를 리용하여야 한다.

**제26조** (저당토지의 재저당 및 양도금지) 토지리용권을 저당한 자는 저당계약기간안에 저당받은 자의 승인없이 저당한 토지리용권을 다시 저당하거나 양도할수 없다.

**제27조** (토지리용권저당등록의 취소) 채무상환이나 기타 원인으로 토지저당계약이 소멸되는 경우 저당받은 자와 저당한 자는 10 일안으로 토지리용권저당등록을 취소하는 수속을 하여야 한다.

## 제4장 토지임대료와 토지사용료

**제28조** (토지임대료의 지불의무) 토지임차자는 정해진데 따라 토지임대료를 물어야 한다. 토지임대료는 해당 토지 임대기관에 문다.

**제29조** (토지개발비) 토지를 임대하는 기관은 개발한 토지를 임대할 경우 임차자로부터 토지개발비를 토지임대료에 포함시켜 받는다. 토지개발비에는 토지정리와 도로건설 및 상하수도, 전기, 통신, 난방시설건설에 지출된 비용이 속한다.

**제30조** (토지임대료의 지불기간) 토지임차자는 토지임대차계약을 맺은 날부터 90 일안에 토지임대료의 전액을 물



어야 한다. 토지종합개발대상 같이 많은 면적의 토지를 임차하였을 경우에는 토지임대기관이 승인한 기간 안에 토지임대료를 나누어 물수 있다.

**제31조** (리행보증금의 지불의무) 협상, 경매를 통하여 토지를 임차한 자는 임대차계약을 맺은 날부터 15일안으로 토지임대료의 10%에 해당하는 리행보증금을 내야 한다. 리행보증금은 토지임대료에 충당할수 있다.

**제32조** (토지임대료의 미납에 대한 연체료) 토지임대기관은 임차자가 토지임대료를 정한 기간안에 물지 않았을 경우 그 기간이 지난날부터 매일 미납금의 0.05 % 에 해당하는 연체료를 물린다. 연체료를 연속 50 일간 물지 않을 경우에는 토지임대차계약을 취소할수 있다.

**제33조** (토지사용료의 지불의무) 외국투자기업과 외국투자은행은 해당 재정기관에 토지사용료를 해마다 물어야 한다. 장려대상에 대하여서는 토지사용료를 10 년까지 낮추어주거나 면제하여줄수 있다.

### 제5장 토지리용권의 반환

**제34조** (토지리용권의 반환과 잔존가치보상) 토지리용권은 계약에서 정한 임대기간이 끝나면 토지임대기관에 자동적으로 반환된다. 이 경우 해당 토지에 있는 건축물과 부착물도 무상으로 반환된다. 토지임대기간이 40 년이상인 경우 그 기간이 끝나기 10 년안에 준공한 건축물에 대하여서는 해당한 잔존가치를 보상하여줄수 있다.

**제35조** (토지리용권등록취소수속) 토지임차자는 임대기간이 끝나면 토지리용증을 해당 발급기관에 반환하고 토지리용권등록취소수속을 하여야 한다.

**제36조** (토지임대기간의 연장) 토지임대기간을 연장하려는 토지임차자는 그 기간이 끝나기 6 개월전에 토지를 임대한 기관에 토지리용연기신청서를 내어 승인을 받아야 한다. 이 경우 토지임대차계약을 다시 맺고 해당한 수속을 하며 토지리용증을 재발급받아야 한다.

**제37조** (임차한 토지의 반환비용과 정리) 토지임차자는 임대기간이 끝난 경우 토지를 임대한 기관의 요구에 따라 건축물과 설비, 부대시설물을 자기 비용으로 철거하고 토지를 정리하여야 한다.

**제38조** (토지리용권의 취소) 토지리용권은 임대기간안에 취소되지 않는다. 부득이한 사정으로 임대기간안에 토지리용권을 취소하려는 경우 토지임대기관은 6개월전에 토지임차자와 합의하고 같은 조건의 토지로 교환해주거나 해당한 보상을 하여준다.

### 제6장 제재 및 분쟁해결

**제39조** (벌금, 회수, 원상복구, 계약무효) 토지리용증이 없이 토지를 리용하였거나 승인없이 토지의 용도를 변경하였거나 토지리용권을 양도, 저당한 경우에는 벌금을 물리고 토지에 건설한 시설물을 회수하거나 토지를 원상복구시키며 양도 및 저당계약을 취소시킨다.

**제40조** (토지리용권의 취소) 임차자가 토지임대차계약에서 정한 기간안에 총투자액의 50% 이 상 을 투자하지 않았거나 계약대로 토지를 개발하지 않았을 경우에는 토지리용권을 취소할수 있다.

**제41조** (신소와 그 처리) 토지임차자는 받은 제재에 대하여 의견이 있을 경우 20일안에 제재를 준 기관의 상급기관에 신고할수 있다. 신소를 접수한 기관은 30일안으로 료해처리하여야 한다.

**제42조** (분쟁해결) 토지임대와 관련한 의견상이는 당사자들사이에 협의의 방법으로 해결한다. 협의의 방법으로 해결할수 없을 경우에는 조정, 중재, 재판의 방법으로 해결한다.



# Future Value Creator in Specialty Construction Industry

대한건설정책연구원은  
글로벌 경쟁력을 갖춘 전문건설업 부문  
최고의 연구·컨설팅 기관 되겠습니다.

※ 본지에 실린 내용은 필자 개인의 의견이며, 본 연구원의 공식적인 견해가 아님을 밝힙니다.  
본지의 내용은 출처와 필자를 밝히는 한 인용될 수 있습니다.

