

북한 「도시계획법」에 대한 고찰

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」과의 비교를 중심으로 -

김 흥 순*

A Study on North Korean Urban Planning Act

- Comparing with National Land Planning and Utilization Act of South Korea -

Heungsoon Kim*

요약 : 본 연구의 목적은 북한 「도시계획법」의 내용과 함의를 검토하는 것이다. 본 연구에서는 북한 도시계획법의 내용을 분석하기 위해 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률(국토계획법)」을 비교 기준으로 삼았다. 도시계획법은 국토계획법과 마찬가지로 국가 전역을 포괄하는 공간계획법으로서의 특성을 가지고 있다. 그러나 대체로 구체적인 내용이 부족하며 규제와 관리에 초점이 맞추어진 국토계획법과 달리 건설관리법으로서의 성격을 일부 갖고 있다. 또한 도시계획법은 토지의 취득 및 예산 관련 세부 사항이 부족하다. 도시계획법의 이러한 특징들은 법적 권한을 넘어서 행정권을 남용하는 경찰국가로서의 북한의 특성을 반영한다. 이는 최근 북한 체제의 시장화 경향에도 불구하고 투자의 불확실성을 높인다고 볼 수 있다.

주요어 : 북한 도시계획법, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률, 경찰국가, 시장화

Abstract : The purpose of this study is to examine the contents and implications of ‘the Urban Planning Act (UPA)’ of North Korea. To analyze the contents, ‘National Land Planning and Utilization Act (NPUA)’ is used as a criterion of comparison. UPA has the characteristics as a spatial planning law encompassing the whole country as well as NPUA. However, it generally lacks concrete contents while it has some characteristics as construction management law unlike NPUA centering on regulation and management. UPA lacks the details of the land acquisition and securing the budget. Those features of UPA show the characteristics of North Korea as a police state which used to abuse administrative authority without legal basis. It might enhance the uncertainty in investment despite the recent marketization trend of North Korea.

Key Words : North Korean Urban Planning Act, National Land Planning and Utilization Act, Police State, Formation of Market Economies

I. 서론

북한에 대한 관심이 증가하고 있는 가운데 북한 도시계획 관련 연구가 늘고 있으나 정작 북한 도시계획법에 대한 연구는 많지 않은 것이 사실이다. 도시계획은 공공이 주도하여 추진하는 행정계획으로 법적인 근거, 즉 합법성이 매우 중요한 준립근거가 된다는 점에서 북

한 도시계획법에 대한 고찰은 매우 중요하다고 할 수 있다. 공화국으로서 북한은 법치를 표방하고 있고, 토지 및 건설행정 전반이 법령에 근거하여 운영되고 있다. 북한은 계획법제로 「국토계획법」과 「도시계획법」을, 건설 및 도시경영법제로 「건설법」, 「살림집법」, 「도시경영법」, 「평양시관리법」 등을, 기반시설법으로 「도로법」, 「상수도법」, 「하수도법」, 「원림법」 등을, 국토의 구성요소에

* 한양대학교 도시공학과 교수(Professor, Dept. of Urban Planning, Hanyang University, soon@hanyang.ac.kr)

대한 개별법으로 「토지법」, 「산림법」 등을, 환경법으로 「환경보호법」, 「환경영향평가법」 등을 제정·운영하고 있다(임성택·민창욱, 2016). 이러한 맥락에서 임성택·민창욱(2016)은 북한이 2000년대 이후 상당한 수준의 국토법제를 구축하였다고 평가한다.

본 연구의 주제인 도시계획법에 있어서 북한은 「조선민주주의인민공화국 도시계획법」(이하 「도시계획법」)을 근거로 도시계획 체제 전반을 운영하고 있다. 「도시계획법」은 2003년 3월 5일 최고인민회의 상임위원회 정령 제3627호에 근거하여 채택(제정)되었고, 이후 두 번의 개정이 이루어졌다.

2009년에 개정된 「도시계획법」 전문은 통일부가 개설한 북한정보포털의 북한법령 사이트¹⁾에서 검색이 가능하다. 하지만 여러 가지 용어와 법체계에 대한 이해가 부족한 관계로 일정한 주석이 필요한 것이 사실이다(최진무 외, 2017). 본 연구에서는 대한민국의 도시계획법인 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 「국토계획법」)과의 비교를 통해 「도시계획법」의 내용과 함의를 고찰해보고자 한다. 이 연구에서 「국토계획법」은 「도시계획법」과의 비교를 위한 준거가 된다. 비교를 통해 두 법의 유사점과 차이점을 살펴봄으로써 북한과 북한 도시계획에 대한 이해를 제고하고 필요한 시사점을 도출하고자 한다.

II. 이론 및 선행연구 고찰

1. 사회주의 도시계획²⁾의 원칙

마르크스는 그의 저술에서 도시 또는 도시계획에 대하여 구체적으로 언급한 적이 거의 없다. 다만 엥겔스의 경우 「영국 노동자계급의 상태(*The Condition of the Working Class in England in 1844*)」에서 19세기 맨체스터의 도시구조에 대해 치밀한 분석을 수행한 바 있으며, 「주택문제(*Housing Question in 1872*)」에서 주택문제의 해결책으로서 사회혁명의 필요성을 강조한 바 있다.

하지만 두 사람의 공저인 「공산당 선언(*Communist Manifesto in 1848*)」은 도시운영에 있어 다음 네 가지 중요한 원칙을 제시하고 있다(김흥순, 2007). 첫째 토지의 사적소유권 부인, 둘째 공동계획에 의한 토지의 개간

및 개량, 셋째, 도시와 농촌의 분절 극복, 넷째, 운송수단의 국가운영. 이후 등장하는 현실 사회주의 국가들은 이러한 원칙을 자신들의 여건에 맞추어 국토와 도시를 운영하게 된다. 이 과정에서 서구의 이상주의자들이 제시했던 전원도시론이나 선형도시, 근린주구론, 그린벨트 등의 개념이 ‘사회주의 도시계획’으로 재탄생되기에 이른다(남영호, 2017).

2. 북한의 도시계획

원론적으로 북한이 사회주의 국가인지는 논쟁의 여지가 있다. 그 성격의 모호성 때문에 일부 학자들은 현실 사회주의를 ‘국가 사회주의’라는 이름으로 호칭하기도 한다(김부현·이승철, 2015). 하지만 분명한 것은 북한이 자본주의 체제가 아닌 집산주의(collectivism)³⁾ 경제체제를 갖는 사회라는 점이다. 본 연구에서는 이후 북한을 통상적인 ‘사회주의’ 대신 ‘집산주의’ 또는 ‘국가 사회주의’라는 명칭으로 부르려고 한다.

도시관리 측면에 있어서 북한은 전술한 「공산당 선언」의 원칙을 근거로 자신들 나름의 도시관리 체제를 운영해 왔다. 북한의 도시계획은 다른 사회주의 국가들 처럼 도시계획 이론이 강조하는 원칙들을 충실히 구현하고자 노력해 왔다. 이러한 측면에서 주종일 외(1992)는 북한의 도시계획에서 지역균형개발, 다농통합, 자족성, 직주근접, 근린주구, 생활권 기반 시설배치 등 도시계획의 이상적 원칙들이 잘 실현되었다고 평가한다. 여기에 덧붙여 북한, 특히 평양의 도시계획은 경관적 측면에서 스탈린 시대에 정립된 ‘사회주의 리얼리즘’을 극대화 했다고 볼 수 있는데(김현수, 2014; 전상인 외, 2015), 이는 지배자의 권위를 강조하는 대규모 건조물과 광장, 광로, 조형물 등을 통해 나타난다(Hall, 1988; Kostof, 1991). 이러한 관점에서 평양은 ‘권위주의적 도시미화’의 극치를 보여주는 도시로 평가할 수 있다(Lang, 2000).

하지만 1990년대 이후 미국의 제재와 홍수피해 등으로부터 시작된 ‘고난의 행군’을 경험하면서, 북한의 도시 시스템은 평양을 제외하고는 거의 작동하지 않는 상태에 처해 있는 것으로 보고된다(장세훈, 2006). 박세훈·송지은(2017)은 1990년대 이후 북한에서 국가 시스템의 붕괴로부터 나타난 빈 자리를 메운 것이 ‘시장화’

라고 설명하는데, 여기서 언급하는 ‘시장화’는 국가중심의 경제운영체계가 사경제 중심의 운영체제로 변화하는 것을 의미한다. 이러한 시장화 경향은 중국만큼은 아니지만 소비부문에 있어서 시장을 형성하고 자본의 일정한 유입을 이끌고 있다. 일각에서는 최근의 건설사업은 대부분 이러한 시장화의 성과라는 진단을 내놓고 있다(홍민, 2015). 본 연구는 기존의 집산주의적 도시관리 및 계획의 원칙과 시장화 경향이 공존하는 북한의 현재 상황에 대한 진단이라고 할 수 있다.

3. 국토의 계획 및 이용에 관한 법률

2003년 1월 1일 공포된 우리나라의 「국토계획법」은 도시계획적 수단을 통해 전국토를 관리하는 공간계획법으로 규제적 성격이 강한 법제이다. 도시·군기본계획, 광역도시계획, 도시·군관리계획(용도지역·지구·구역, 기반시설, 도시개발사업, 정비사업, 지구단위계획), 개발행위허가에 관한 내용을 담고 있다.

주로 언급되는 「국토계획법」의 문제점으로는 타 공간계획 및 부문계획과의 관계 및 정합성(피석현·이명훈, 2003; 대한국토·도시계획학회, 2016), 광역도시계획의 성격 및 위상의 모호성(문채, 2003; 문채·최막중, 2008), 개발행위허가제 운영상의 문제로서 재량권 행사의 문제(권대한 외, 2007), 불충분한 정보 공개, 계획내용의 경직성, 지방의 계획입안 및 결정권 부족(대한국토·도시계획학회, 2016), 취약한 사유재산권 보호(금태환, 2010; 허강무, 2013; 장윤순, 2017) 등이 지적된다.

4. 선행연구 검토

전술한 것처럼 북한 「도시계획법」에 대한 선행연구는 전무한 것이 사실이다. 이는 북한 법에 대한 연구가 활발하게 진행되고 있는 다른 학문분야의 흐름과 매우 상이한 부분이라 할 수 있다. 「도시계획법」에 대한 연구는 전무하지만 북한의 국토 및 부동산법제에 대한 연구와 북한 도시계획에 대한 연구는 상당 부분 진행된 바 있다. 본 장에서는 북한 국토 및 부동산법제와 북한 도시계획에 대한 연구로 구분하여 선행연구를 검토해보고자 한다.

임성택·민창욱(2016)은 북한 국토법제에 대한 검토에서 북한 국토법제가 상당한 수준을 갖고 있으며 우리

나라 국토법제와 유사한 체제를 갖고 있다고 지적한다. 하지만 주체사상을 이념적 근거로 하고 있는 탓에 비민주성이라는 문제점을 안고 있음을 지적한다. 김영삼·이성연(2011)은 북한 국토계획법에 대한 연구에서 국토계획법이 국토를 계획적으로 관리하고 국토, 자원, 환경을 통일적이고 종합적으로 관리하는 계획으로서의 성격을 갖는다고 규정한다. 하지만 북한법의 특성상 노동당의 정책과 이념이 법의 해석과 적용을 좌우하고 있으므로 장래 남북한의 통일을 대비하여 새로운 국토이용관리체제를 수립할 필요성이 있음을 지적한다. 이상 살펴본 바와 같이 북한 국토법제에 대한 연구는 북한의 국토법제에 대하여 제한적이거나 부정적인 평가를 하고 있음을 알 수 있다.

부동산 법제에 있어서 변우주(2015)는 북한 「토지법」의 이념과 개요, 토지이용의 의의에 대해 고찰하였다. 박정원·강병운(2013)은 부동산 소유권과 관리주체를 중심으로 변화하고 있는 북한 사회의 추이를 고찰하였다. 박정원·강병운은 북한 「토지법」과 「부동산관리법」의 내용을 국내 법률과 비교하는 형식으로 분석을 진행하였다. 최천운(2013)은 통일 시 이루어질 수 있는 도시개발에 대비하기 위하여 북한 토지제도를 검토하였다. 문홍안(2017)은 북한의 국가배급시스템이 붕괴되면서 나타난 주택시장의 변화와 이에 대한 북한당국의 대응을 「살림집법」에 대한 검토를 통해 고찰하고 있다. 이상 살펴본 것처럼 다수의 연구가 진행되었지만 부동산법 관련 연구들은 대부분 사적 소유가 인정되지 않는 북한의 특성으로 인해 통일 시 혼란이 나타날 수 있으므로 이에 대한 선제적 대비가 필요하다는 시사점을 제시하고 있어서 본 연구의 관심과는 일정한 차이가 있다고 판단된다.

북한 도시계획과 관련된 연구로는 먼저 북한 도시계획의 이념적 배경과 내용, 수법 등에 대해 소개한 연구를 들 수 있다(주종원 외, 1992; 김현수, 2000; Yang and Kwack, 2014). 또한 북한사회의 변화와 함께 나타난 공간구조적 변화와 도시문제를 다룬 연구들이 있다(이상준, 2001; 장세훈, 2006; 임형백, 2009, 2010; 정일영, 2016). 이와 함께 통일 후 북한지역 국토·도시개발에 대한 구상을 제시한 연구가 수행되었다(주종원 외, 1994; 김현수 외, 2014; 기정훈, 2015). 그 외에 북한의 수도인 평양

을 도시계획적 관점에서 소개한 연구가 있다(김현수, 2014; 전상인, 2015). 끝으로 박세훈·송지은(2017)은 최근 북한에서 이루어지고 있는 시장화에 따른 도시계획 행정의 변화를 검토하고 있다.

이상 살펴본 것처럼 북한 도시계획 관련 연구에 있어서 초기 연구들은 북한의 도시계획을 소개하는 연구가 주종을 이루었으나 이후 북한의 국토공간구조의 변화에 주목한 연구들이 수행되었고 최근에는 통일 후 북한의 도시 및 국토공간을 어떻게 개발할지에 대한 구상과 관련된 연구들이 제시되고 있음을 알 수 있다. 하지만 이상 살펴본 것처럼 북한 「도시계획법」에 대한 검토는 전혀 이루어지지 않았다고 볼 수 있는데, 이는 북한 도시가 어떠한 배경에서 조성되었으며, 통일시대를 대비하여 어떠한 법적 준비가 필요한지를 이해하는데 일정한 장애로 작용할 수 있다고 판단된다.

III. 북한 「도시계획법」의 검토

1. 「도시계획법」의 체계

「도시계획법」은 총 5장 47조로 구성되어 있어서 12장 144조로 구성된 「국토계획법」에 비해 매우 단순한 구조를 갖고 있다. 「도시계획법」은 제1장 도시계획법의 기본(8개조), 제2장 도시계획의 작성(12개조), 제3장 도시계획의 비준(8개조), 제4장 도시계획의 실행(11개조), 제5장 도시계획사업에 대한 지도통제(8개조)로 구성된다.

도시계획의 종류별로 그 내용과 범위를 상세하게 기술하고 있는 「국토계획법」과 달리 「도시계획법」은 대단히 개괄적이고 원칙론적인 언급만을 하고 있는데, 이는 북한법의 일반적인 특성으로 지적된다⁴⁾(최종고, 1992). 「도시계획법」과 달리 「국토계획법」에서는 단순한 원칙의 언급 외에 ‘광역도시계획’과 ‘도시·군기본계획’, ‘개발행위 허가’와 관련된 내용을 상세히 기술하고 있으며, 특히 ‘도시·군관리계획’에 있어서는 용도지역·지구·구역, 도시·군계획시설, 지구단위계획으로 내용을 세분하여 상세히 기술하고 있다. 「국토계획법」이 담고 있는 내용은 사실 도시계획 운영에 필수적인 항목으로 1934년 작성된 「조선시가지계획령」 이래 핵심적으로 포함되어온 내용이다. 이로부터 우리는 「도시계획법」

이 원론적인 기본법의 성격을 갖고 있으며 구체적인 도시계획 행위는 개별 행정집행을 통해 이루어지고 있음을 미루어 짐작할 수 있다. 이후에서는 「도시계획법」의 내용과 특이점을 장별로 검토해보고자 한다.

2. 「도시계획법」의 내용

1) 도시계획의 기본

「도시계획법」 ‘제1장 도시계획의 기본’은 「국토계획법」의 ‘제1장 총칙’에 상응하는 내용을 담고 있다. 특이점은 「국토계획법」과 달리 「도시계획법」에는 용어에 대한 상세한 정의가 포함되어 있지 않다는 것이다. 이는 법조문의 엄정성을 저해하는 측면으로, 법에 근거한 도시계획의 추진에 반하여 의사결정자의 자의적 행위가 개입될 가능성이 높음을 시사한다(박세훈·송지은, 2017). 실제로 북한의 김정은 국방위원회 제1위원장은 2012년 4월 13일 담화(‘사회주의 강성국가 건설의 요구에 맞게 국토관리사업에서 혁명적 전환을 가져올 데 대하여’)에서 북한 국토관리의 방향을 제시한 바 있는데, 이 담화에서 김 위원장은 안보와 관련된 국토정책의 중요성과 식량확보를 위한 국토건설·관리의 중요성을 강조하였다(김현수 외, 2014). 최종고(1992)는 북한 행정의 특징으로 이와 같은 의사결정자의 일상적 지도, 지시 또는 행정책임자의 자의적 판단이 법적인 근거에 우선해서 적용되고 있음을 지적한 바 있다.

이는 법 운영상의 관점에서 문제로 지적될 수 있다. 우리나라 「국토계획법」상 가장 많은 재량권이 부여되고 있는 개발행위허가제의 경우 지방자치단체 공무원들이 오히려 과도한 재량권 부여와 전문성 부족에 대해 문제점을 지적하고 있다는 점(권대한 외, 2007)에서 북한 「도시계획법」의 문제점을 추정할 수 있다. 개발행위허가제는 모두 1개 장, 2개 절, 17개 조로 구성된 비교적 상세한 규제내용을 갖고 있지만, 일선 공무원들은 이에 근거하여 재량적 판단을 하기에는 그 내용이 충분치 못하다는 지적을 하고 있다는 점에서 「도시계획법」의 내용적 부족을 지적하지 않을 수 없다.

제1조 (도시계획법의 사명)은 「도시계획법」이 도시와 마을의 비전을 제시하고 인민들에게 훌륭한 생활환경을 제공하는 것이 목적임을 천명하고 있어서 공공복리 증진과 국민의 삶의 질 향상을 목적으로 하고 있는

「국토계획법」과 유사한 목표 설정이 이루어지고 있음을 확인할 수 있다.

제2조 (도시계획의 분류)는 도시계획이 도시와 마을 계획 영역의 토지를 대상으로 건물, 시설물, 녹지 등을 건설, 개건(改建), 정비하는 종합계획임을 밝히고 있다. 이는 「국토계획법」과 마찬가지로 「도시계획법」이 도시는 물론 농촌부까지를 포괄하는 법으로 그 계획대상이 토지, 건물, 시설물, 녹지의 신설, 재건, 정비에 있음을 밝히고 있는 것이다. 또한 도시계획에는 ‘도시, 마을총계획’, ‘세부계획’, ‘구획계획’이 포함된다고 밝히고 있는데 이는 도시계획의 종류를 지칭하는 것으로, 여기서 ‘도시, 마을총계획’은 「국토계획법」 상의 ‘도시·군기본계획’에 해당되며, ‘세부계획’과 ‘구획계획’은 각각 ‘도시·군관리계획’과 ‘지구단위계획’에 해당되는 것으로 볼 수 있다.

제3조 (도시계획의 작성원칙)에서는 도시계획의 목적이 사회주의 건설에 있음을 밝히고 있으며 도시계획 작성의 주체가 국가임을 밝힘으로써 이념지향적이며 중앙집권적인 북한 도시계획의 성격을 보여주고 있다.

제5조 (도시계획의 실행원칙)과 제9조 (도시계획작성의 기본요구(제2장))에서는 도시건설, 개건, 정비사업이 도시계획에 근거하여야 한다고 명시함으로써 도시계획이 도시건설 및 관리에 있어 기준이 되는 기본계획임을 밝히고 있다. 「국토계획법」 역시 제4조 1항에서 도시·군계획이 다른 법률에 따른 토지의 이용·개발 및 보전에 관한 계획의 기본이 된다고 밝히고 있어서 남북한이 유사한 체계를 유지하고 있음을 알 수 있다.

이상 1장 내용을 종합해서 비교해 보았을 때, 「도시계획법」이 사회주의의 건설을 추구한다고 밝힌 제3조

를 빼고는 두 법이 대동소이한 체계와 내용을 담고 있음을 알 수 있다.

2) 도시계획의 작성

제2장은 ‘도시계획의 작성’으로서 제10조 (도시계획작성의 기본기준)에서는 도시계획이 국가의 도시건설 정책에 근거하여야 함을 밝히고 있는데, 이 역시 「국토계획법」 제4조 2항에서 도시·군계획이 국가계획에 포함되어야 한다고 명시한 내용과 유사한 것으로 볼 수 있다.

제11조 (도시계획의 작성기관)에서는 도시계획설계 기관이 도시계획을 작성한다고 밝히고 있어서 북한에 도시계획을 전담하여 작성하는 전문기관이 있음을 알 수 있다. 지방정권기관(지방자치단체)은 작성기관에 도시계획 작성을 주문하도록 되어 있다. 제7조에서는 도시계획 기술자, 전문가의 육성책임이 국가에 있음을 밝힘으로써 도시계획이 양성과 도시계획 작성기관의 운영이 국가에 의해 체계적으로 주도되고 있음을 알 수 있다. 따라서 국가에 의해 육성되고 운영되는 북한 도시계획 작성기관의 권한과 위상이 상당히 높을 것임을 미루어 짐작할 수 있다⁵⁾(박세훈·송지은, 2017). 제17조 (도시계획 작성자료의 요구)는 도시계획 작성기관은 필요한 각종 자료를 해당 기관에 요구할 수 있고 해당 기관은 이를 보장하여야 한다고 명시하고 있다. 이 역시 국가주도 도시계획의 성격과 도시계획 작성기관의 위상을 반영하는 부분으로 이해할 수 있다.

제12조 (도시계획작성에서 지켜야 할 원칙)에서는 다음과 같은 열 가지의 도시계획작성 원칙을 제시하고 있다: ①혁명전적지와 유적의 보전, ②경제문화발전전망의 고려, ③주체성·민족성·현대성의 구현, ④자연지리 조건과 기후풍토의 고려, ⑤과밀억제 및 위성도시 배치, ⑥경사지 및 지하 등 토지이용률의 제고, ⑦교통로의 도시중심 우회, ⑧살림집(주택)의 층수 등, ⑨도시조림, ⑩국방상 요구. 이상 내용에서 알 수 있는 것처럼 제12조 도시계획의 작성 원칙은 원칙적인 방향성 천명과 상세한 수준의 계획지침이 혼재되어 있다. ②, ③, ④, ⑤, ⑩번 항목은 국토전체를 포괄하는 상위수준의 지침인 반면, ⑧번 항목은 지나치게 지엽적인 지침으로 볼 수 있다. 이러한 내용 위계의 혼재는 「건설법」 제11조 (건설총계

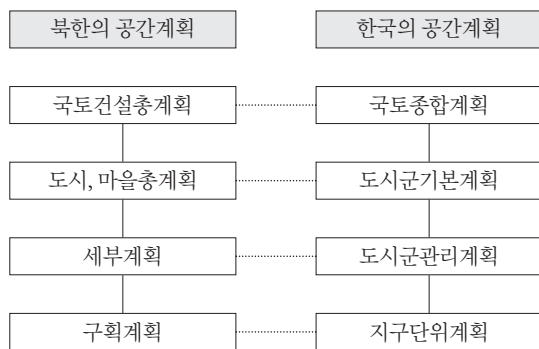


그림 1. 북한의 공간계획 체계를 기준으로 본 남북한 비교

표 1. 도시, 마을총계획과 도시·군기본계획의 내용 비교

「도시계획법」 도시, 마을총계획	「국토계획법」 도시·군기본계획
1. 전망 인구수	1. 지역적 특성 및 계획의 방향·목표에 관한 사항
2. 도시계획영역과 건설영역, 보호영역의 규모와 경계	2. 공간구조, 생활권의 설정 및 인구의 배분에 관한 사항
3. 혁명전직지, 혁명사적지, 살림집지역, 공동건물지역, 산업지역, 철도, 항만, 비행장 지역, 창고지역, 특수지역, 중요기관, 기업소구획의 규모와 경계	3. 토지의 이용 및 개발에 관한 사항
	4. 토지의 용도별 수요 및 공급에 관한 사항
	5. 환경의 보전 및 관리에 관한 사항
4. 도시 중심부의 위치	6. 기반시설에 관한 사항
5. 도로와 광장, 시내교통망, 기술 시설망과 그에 따르는 시설물의 배치, 녹지의 배치, 지대조성	7. 공원·녹지에 관한 사항
	8-1. 경관에 관한 사항
6. 재해 및 공해방지시설의 배치와 도시 계획적 조치	8-2. 기후변화대응 및 에너지 절약에 관한 사항
	8-3. 방재 및 안전에 관한 사항

획의 작성원칙)의 내용⁶⁾과 「도시계획법」 제12조 내용의 상당 부분이 중복된다는 점에서 지적할 수 있다. 건설설계 및 시공과 관련된 사항을 다루는 「건설법」에서는 좀 더 세부적인 내용이 포함되어야 함에도 도시와 관련된 내용이 상당 부분 포함되어 있어서 법의 정교한 분화와 운영이 이루어지고 있지 못함을 알 수 있다.

제13조 (도시계획의 작성방법)에서는 먼저 북한 공간계획의 체계를 밝히고 있다. 공간계획의 최상위계획은 「토지법」 제3장에 근거한 ‘국토건설총계획’이며 그 아래에 ‘도시, 마을총계획’, ‘세부계획’, ‘구획계획’ 순으로 체계가 이루어짐을 밝히고 있다. 한국의 「국토계획법」에는 개별 자치단체를 넘어 광역권을 관리하는 계획인 ‘광역도시계획’이 있으나 북한의 「도시계획법」은 광역권을 관리하는 별도의 계획을 갖고 있지 않다.

제14조 (도시계획의 전망기간)에서는 ‘도시, 마을 총계획’의 계획기간이 20년임을 밝히고 있어서 「국토계획법」 상의 ‘도시·군기본계획’의 목표년도 20년과 동일한 기간을 설정하고 있음을 알 수 있다⁷⁾(국토교통부, 2012). 이는 북한의 ‘도시, 마을 총계획’이 남한의 ‘도시·군기본계획’과 마찬가지로 도시의 장기적인 전망과 개발기준을 제시하는 역할을 담당하고 있음을 의미한다.

「도시계획법」 제18조와 「국토계획법」 제19조⁸⁾는 각각 ‘도시, 마을 총계획’에 반영할 내용과 ‘도시·군기본계획’의 내용을 규정하고 있는데 표 1은 이를 비교한 것이다. 표 1에서는 두 법에서 유사하다고 판단되는 내용을 점선으로 연결하였다.

두 법을 비교하면 다음과 같다. 우선 인구수에 대한

내용은 두 법 모두에 포함되어 있다. 하지만 「국토계획법」과 달리 「도시계획법」은 지역의 특성 및 방향·목표에 대한 내용을 포함하고 있지 않은데, 이는 지역의 특성을 고려하지 않는 「도시계획법」의 하향적 성격을 보여주는 부분으로 해석할 수 있다. 「국토계획법」은 공간구조 및 생활권에 대한 내용을 규정하고 있으나 「도시계획법」은 도시중심부의 위치에 대한 내용으로 한정되어서 전반적으로 공간구조에 대한 내용이 부족하다고 판단된다.

「국토계획법」의 토지이용 및 개발에 관한 사항에 상응해서는 「도시계획법」이 큰 틀에서 개발 및 보전구역 정도만 설정하고 있어서 내용적으로 매우 부족하다고 할 수 있으며, 토지의 용도별 수급처럼 구체적인 항목이 포함되어 있지 않다는 점을 지적할 수 있다.

또한 「도시계획법」은 「국토계획법」이 담고 있는 환경에 대한 고려가 부족해서 재해 및 공해방지시설에 관한 내용이 관련사항의 전부이다. 기반시설과 공원·녹지에 관한 사항은 「도시계획법」에서 비교적 상세히 열거되고 있는데, 이는 북한체제가 경제활동과 연계된 기반시설의 공급에 관심이 높음을 의미한다. 같은 맥락에서 북한의 「도시경영법」은 상하수도, 난방, 도시도로, 하천, 공원녹지 등 기반시설의 관리에 관한 사항을 별도로 기술하고 있어서 국가 차원에서 기반시설의 공급과 관리에 대한 관심이 매우 높음을 알 수 있다. 「국토계획법」은 최근의 사회적 이슈를 반영해서 기후변화나 경관에 대한 내용을 포함하고 있는 반면, 「도시계획법」은 이에 대한 고려가 부재하다.

표 2. 세부계획과 도시·군관리계획의 내용 비교

「도시계획법」: 세부계획		「국토계획법」: 도시·군관리계획
1. 계획구역의 설정		1. 용도 지역·용도지구·용도구역
2. 기능별 대지경계		2. 기반시설
3. 건물능력과 층수, 배치, 형성 방향		3. 도시개발사업 및 정비사업
4. 도로와 기술시설물		4. 지구단위계획
5. 녹지의 배치		
6. 지대조성		

표 1의 내용을 다시 종합하면, ‘도시, 마을총계획(도시기본계획)’과 관련해서 「도시계획법」은 「국토계획법」에 비해 내용적으로 부족한 점이 적지 않다고 할 수 있다. 최근 도시계획 분야의 추세를 충분히 반영하고 있지 못하며, 삶의 질에 대한 고려를 담아내지 못하고 단순히 시설공급에 주력하고 있음을 확인할 수 있다. 이는 북한의 경제수준 및 상황이 반영된 결과로 이해된다. 하지만 「건설법」, 「살림집법」, 「도시경영법」 등 관련법에서 「도시계획법」의 부족한 부분에 대한 보완이 일정하게 이루어지고 있는 것 또한 사실이다. 따라서 법의 실효성을 높이기 위해서는 법체계의 일정한 조정이 필요할 것으로 판단된다.

표 2는 「도시계획법」의 ‘세부계획’과 「국토계획법」상의 ‘도시·군관리계획’의 내용을 비교한 것이다. 각각의 내용은 「도시계획법」 제19조(세부계획에 반영할 내용)와 「국토계획법」 제2조 ‘도시·군관리계획’의 정의를 참조하였다. 표 2에서 볼 수 있듯이 「도시계획법」의 ‘세부계획’은 「국토계획법」의 ‘도시·군관리계획’과 유사한 부분도 있으나 완전히 일치한다고 보기는 어렵다. 유사한 부분은 기반시설에 관한 것이고 용도지역제에 관한 내용은 건물능력⁹⁾ 및 층수라는 명칭으로 내용의 일부분을 담고 있으며 도시개발사업에 관한 내용도 지대조성

이라는 형식으로 일부 내용을 반영하고 있다. 지구단위계획에 관한 사항의 경우 건물능력, 층수, 배치, 형성방향을 통해 반영되고 있다고 볼 수 있다.

「국토계획법」이 제4장에서 ‘도시·군관리계획’의 내용을 상세하게 기술한 반면, 「도시계획법」은 제19조에서 ‘세부계획’의 개괄적인 항목만을 나열하고 있어서 법이 개별계획에 대한 지침 역할을 하기에는 매우 부족한 수준이라는 평가가 가능하다. 이 부분에 있어서는 전문적인 바와 같이 지침 등에 의해서 실질적인 운영이 이루어질 것이라는 판단이 가능하다. ‘세부계획’의 하위계획인 ‘구획계획’의 경우 ‘세부계획’과 동일한 내용(제20조)이 기술되어 있어서 ‘세부계획’의 내용을 구체화시키는 계획으로서 「국토계획법」상의 ‘지구단위계획’과 위상이 유사한 것으로 이해할 수 있다.

한편 용도지역에 상응하는 북한의 토지분류는 농업토지, 주민지구토지, 산업토지, 산림토지, 수역토지, 특수토지 등으로(「토지법」 제7조, 「조선민주주의인민공화국 부동산관리법」 제2조), 남한과는 매우 다른 체계를 가지고 있다(표 3 참조). 특기할 만한 부분은 상업지역이 없다는 점인데 이는 국가 사회주의 체제에서 상업·업무기능이 공공기능으로 분류됨으로써 주민지구토지에 편재되어 있기 때문에 나타난 결과로 추론할 수

표 3. 북한의 토지용도 구분 및 대상(부동산관리법 2조)

구분	대상
농업토지	농업토지에는 오직 경작 할 수 있는 토지가 속함
주민지구토지	시·읍 노동지구의 건축용지와 그 부속지, 공공 이용지와 농촌 건설지대
산림토지	산림이 조성되어 있거나 조성할 것이 예상되는 산야와 그 안에 있는 여러가지 이용지
산업토지	공장, 광산, 탄광, 발전시설 등 산업시설물이 차지하는 토지와 부속토지
수역토지	연안, 령해, 강하천, 호소, 저수지, 관개용수로 등이 차지하는 일정한 지역의 토지
특수토지	혁명전적지, 혁명사적지, 문화유적지, 보호구역, 군사용 토지 등 특수한 목적에 이용되는 토지

출처: 박정원·강병운(2013)

있다.

이상 '제2장 도시계획의 작성'을 종합해서 보았을 때 전반적으로 원칙과 방향을 밝히는 부분은 「국토계획법」과 유사하나, 도시계획의 내용을 다루는 각론에 있어서는 대부분의 서술이 개괄적이고 원칙론적이어서 실무현장에서 지침으로 삼기에는 매우 부족한 수준임을 확인할 수 있다.

3) 도시계획의 비준

「도시계획법」 '제3장 도시계획의 비준'은 도시계획의 심의, 승인과 관련된 거버넌스 체계에 대해 기술하고 있다. 제21조(도시계획의 비준의 기본요구)에서는 도시계획의 심의 및 승인 권한이 내각, 국가건설감독기관, 도(직할시) 인민위원회에 있음을 밝히고 있어서 계획고권이 중앙집권화되어 있는 북한의 실정을 확인할 수 있다. 반면에 「국토계획법」에서는 도지사(특별(광역) 시장)가 도시계획을 승인·결정하도록 하고 있어서 「도시계획법」에 비해서는 상대적으로 분권화가 이루어지고 있음을 알 수 있다.

제22조(도시계획 초안의 합의)에서는 도시계획의 입안권에 대한 설명을 하고 있다. 도시계획 초안은 도시계획 작성기관에서 마련하고 관계기관과의 합의 후 도(직할시) 인민위원회에 제출하도록 하고 있다. 도(직할시) 인민위원회는 국가건설감독기관에 도시계획 초안을 제출하고 이것을 내각과 국가건설감독기관의 상무회의 또는 간부회의에서 비준하도록 하고 있다(제23조). 따라서 「도시계획법」에서 규정하고 있는 도시계획의 입안 및 승인 절차는 그림 2와 같다고 볼 수 있다. 초안

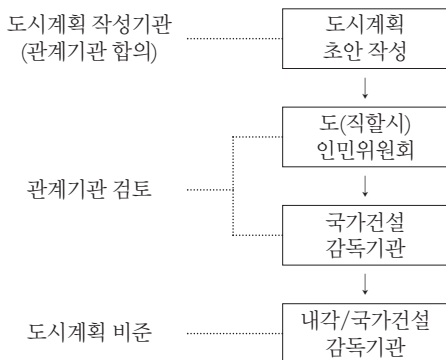


그림 2. 「도시계획법」 상 도시계획의 입안 및 승인 기관

의 비준에 있어서는 상위계획 및 정책과의 부합성을 검토하도록 함으로써 계획·정책의 정합성을 중요시하고 있음을 알 수 있다(제23조).

특기할 만한 사항은 한국의 의회에 해당하는 인민위원회에서 도시계획안을 검토하도록 함으로써 대의기구가 인민의 욕구를 반영하도록 하는 최소한의 장치를 두고 있다는 점이다. 「국토계획법」 제21조와 28조에서도 지방의회의 의견을 청취하도록 하고 있어서 유사한 장치가 마련되어 있다고 볼 수 있다. 문제는 「도시계획법」이 그 외에 주민이 직접 참여하여 의견을 개진할 수 있는 통로를 두고 있지 않다는 점이다. 이는 '경찰국가'¹⁰⁾로서 북한의 성격을 잘 보여주는 단면으로 볼 수 있다.

제24조(시급 도시총계획과 중요대상의 도시총계획의 심의, 승인)에서는 시급 '도시총계획(도시기본계획)'을 특별히 내각에서 승인하도록 규정해서 중요하게 다루고 있음을 알 수 있다. 반면에 '읍의 총계획'과 하위계획인 '세부계획', '구획계획'은 국가건설감독기관이 심의, 승인하도록 규정하고 있다(제25조). 제28조에서는 도시계획을 변경하기 위해서는 비준한 기관의 승인을 얻어야 한다고 명시하고 있다.

이상 '제3장 도시계획의 비준'을 종합해서 보았을 때 북한 도시계획은 매우 중앙집권적이며 하향적인 성격을 갖고 있음을 알 수 있다. 하지만 현재 북한의 지역실정상 도시계획 권한이 지방에 부여될 경우 오히려 사업이 전혀 진행되지 못할 가능성이 높다는 점(장세훈, 2006)에서 이는 일정 부분 이해가 되는 부분이다. 그럼에도 불구하고 일반 인민들이 의견을 피력할 수 있는 기회가 매우 부족해서 계획이 일방적으로 진행되고 있다는 점은 문제로 지적하지 않을 수 없다. 같은 맥락에서 도시계획 관련 심의와 자문을 담당하는 도시계획위원회를 두고 있지 않아서 북한 당국이 의사결정의 효율성만을 우선시하고 있음을 알 수 있다.

4) 도시계획의 실행

제4장에서는 도시계획의 집행에 관한 내용을 다루고 있다. 주목할 만한 사항은 도시계획에서 다루는 내용이 주로 건설사업 및 그 집행에 집중되고 있다는 것으로 이는 「국토계획법」이 직접적인 개발보다 도시관

리와 규제에 치중하고 있는 것과 대비되는 측면이다.

이와 함께 토지의 취득이나 비용의 조달에 관한 사항이 충분히 기술되어 있지 않은 것도 「도시계획법」의 특징이라 할 수 있다. 북한의 「토지법」 제9조와 제10조는 토지가 전인민의 소유라고 밝히고 있으므로 토지취득을 위한 특별한 규정이 없는 것은 당연하다고 볼 수 있다. 이와 함께 토지이용의 변경은 후술할 제36조의 ‘토지의 리용허가’를 통해 집행할 수 있다.

하지만 비용 조달에 대한 규정이 없는 것은 문제라고 할 수 있다. 이는 재량껏 사업을 진행하거나 사업진행을 중도에 포기하는 결과로 이어질 수 있는데, 과거에 사업진행이 지지부진했던 것과 달리 최근 들어 건설사업이 상대적으로 활발해진 것은 북한에 시장이 형성되면서 민간자본이 일정한 역할을 수행했기 때문이라는 분석이 있다(박세훈·송지은, 2017). 이러한 맥락에서 홍민(2015)은 최근의 북한 건설사업은 대부분 국가 재정에 의한 건설의 결과가 아니라 ‘시장화’를 통해 형성된 민간자본에 의해 이루어진 결과라고 지적한다. 민간자본이 건설을 주도하고 있다면 이에 대한 법적인 보장 또는 규제장치가 있어야 하는데 이에 대한 별도의 내용은 없어서 잠재적으로 많은 문제를 양산할 소지가 있음을 알 수 있다.

제30조(도시계획의 실행)에서는 “국가건설감독기관과 지방정권기관, 해당 기관, 기업소, 단체는 현 실태와 전망적 요구, 투자규모 같은 것을 타산하여 선하부구조, 후상부구조건설, 한개 구획 및 한개 거리씩 집중 완성하는 원칙에서 도시계획을 실행하여야 한다”고 규정하고 있다. 이러한 ‘하부구조(infrastructure) 선형원칙’은 북한의 다른 법에서도 중요한 원칙으로 일관되게 천명되는 부분인데, 예를 들어 「살림집법」 제13조에서는 “살림집 건설은 하부구조시설이 완비된 조건에서 진행하여야 한다. 하부구조시설 건설을 하지 않았거나 이미 있는 하부구조시설 능력이 모자라는 지역에는 살림집을 건설할 수 없다”고 밝히고 있으며 「건설법」 제5조에서도 “선하부구조, 후상부구조건설” 원칙을 천명하고 있다.

「도시계획법」의 ‘하부구조 선형원칙’은 현실을 감안하여 사업을 추진하되 우선 기반시설을 건설하고 건축물은 그 이후에 건설하여야 한다는 것과 사업을 동시

다발적으로 추진하지 말고 구역별로 완결성을 갖추어 단계적으로 추진할 것을 명시하고 있는 것으로 해석할 수 있다. 또한 「살림집법」의 원칙은 기반시설의 수용용량에 맞는 개발이 이루어져야 한다는 원칙을 천명한 것으로 볼 수 있다. 따라서 ‘하부구조 선형원칙’은 도시계획 및 도시성장관리의 원칙을 단순히 재확인한 것이기도 하지만, 북한의 어려운 경제사정을 고려할 때 기반시설 건설에 집중하고 사업을 보수적으로 추진할 것을 주문하고 있는 내용으로도 볼 수 있다. 제31조(도시순차 및 년차건설계획이 작성, 하달)에서는 지방정권기관과 도시계획작성기관이 연차별로 도시건설계획을 수립할 것을 명시하고 있다.

제32조~34조에서는 ‘건설명시서’에 대한 내용을 규정하고 있다. 건설명시서는 건축허가나 개발행위에 대한 허가를 의미한다. 건설명시서는 국가건설감독기관이나 도(직할시)건설감독기관에서 발급하는데 유효기간은 3년으로 그 안에 설계를 하지 못할 경우 효력을 상실하도록 규정하고 있다. 도시계획을 실행하는 기관에서는 건설명시서에 기초해서 건설총계획(기본계획)과 설계(실시설계)를 작성하여야 한다.

제35조(대상의 계획화)에서는 전문한 연차 건설계획이 인민경제계획에 부합되어야 한다고 밝히고 있다. 제36조(토지의 리용허가)에서는 도시계획 실행을 위해서 토지이용허가를 얻어야 한다고 밝히고 있는데, 집산주의 국가인 북한의 경우 토지의 사용이나 수용에 따른 제한이 없으므로 비교적 자유롭게 공공의 목적에 따라 토지이용 행위를 할 수 있도록 보장하고 있음을 알 수 있다.

제37조(건설의 허가)에서는 “도시계획 실행 기관에서 대상건설을 착공하기 전에 건설허가를 받아야 한다”고 명시하고 있는데 이를 통해 건축허가에 상응하는 사항이 도시계획법에 포함되어 있음을 알 수 있다. 이는 북한이 건축법과 도시계획법의 내용을 체계적으로 구분하고 있지 않음을 보여주는 측면이다.

제39조(도시계획실행정형의 보고, 총화)에서는 지방정권기관이 매년 도시계획의 집행 실적을 국가건설감독기관에 보고하고 평가받아야 한다고 규정하고 있는데, 이는 계획의 집행에 따른 평가체계를 의무화하고 있다는 점에서 이를 갖고 있지 않은 「국토계획법」보다

우수한 측면으로 볼 수 있다.

이상 '제4장 도시계획의 실행'에 있어서는 앞서 제12조 '작성원칙'에서도 언급한 것과 마찬가지로 도시계획과 건설사업에 대한 내용이 혼재되어 있어서 법의 정교한 분화가 이루어지고 있지 않음을 지적할 수 있다. 또한 북한이 건설사업의 추진에 있어서 기반시설의 선확보를 중시하는 보수적인 접근을 취하고 있음을 알 수 있는데, 이는 현실적 여건을 고려하여 경제에 집중하려는 북한의 실용적 태도를 반영하는 것으로 볼 수 있다.

5) 도시계획사업에 대한 지도통제

'제5장 도시계획사업에 대한 지도통제'에서는 도시계획 사업을 추진하는 책임 소재에 대해 기술하고 있다. 제40조(도시계획사업에 대한 지도통제의 기본요구)에서는 국가가 도시계획 사업의 추진 주체로서 책임을 갖고 있다고 밝히고 있으며, 제41조에서는 구체적으로 국가건설감독기관과 지방정권기관이 도시계획의 실행 책임을 갖는다고 밝히고 있다. 이는 경찰권(police power)에 근거해서 공공이 도시계획 사업을 추진하는 여타의 국가와 유사한 법의 성격을 보여준다.

도시계획과 일치하지 않는 건설행위가 있을 경우 이는 중지하거나(제44조) 몰수 또는 철거(제46조)하는데, 공적인 허가가 이루어져 사업이 진행된 경우 손해보상이 이루어짐을 밝히고 있다(제45조). 이와 함께 도시계획 사업에 차질을 빚게 한 기관, 개인에 대해서는 행정적, 형사적 책임을 부여한다고 밝히고 있다(제47조). 이를 통해 「도시계획법」이 경찰국가에서 볼 수 있는 대단히 엄격한 법으로서 자유민주주의체제에서 흔히 언급하는 경찰권 이상의 권한과 권위를 지닌 법임을 추정할 수 있다.

IV. 결론

북한의 「도시계획법」은 도시는 물론 비도시지역까지 계획을 수립하도록 하고 있어서 대한민국의 「국토계획법」과 마찬가지로 전국토를 포괄하는 공간계획법임을 알 수 있다. 하지만 구체적인 내용이 결여되어 있어서 대단히 개괄적인 기본법의 성격을 갖고 있으며,

규제와 관리를 중심으로 하는 대한민국의 「국토계획법」과 달리 건설관리 측면의 성격도 일부 갖고 있음을 확인하였다. 지역의 특성을 고려하지 않는 하향적 성격이나 비용조달에 관한 구체적 사항이 명시되지 않은 것도 특기할 만한 측면이라 할 것이다. 「도시계획법」의 이러한 특징은 경찰국가로서 북한의 특징을 잘 보여준다. 경찰국가에서는 법적인 근거 없이 행정행위를 남용하는 특징이 있는 바, 북한에서 「도시계획법」의 부족한 부분은 관료들의 재량적 행정조직에 의해 채워질 것으로 추정된다.

「도시계획법」이 일반적인 도시계획법과 달리 건설법적 성격을 일부 갖는 것은 북한의 주된 관심이 관리나 규제에 있지 않고 실제적인 건설에 있음을 보여주는 것으로 북한의 어려운 경제실정이 반영된 측면으로 이해된다. 또한 도시개발 사업에서 중요한 비용의 조달에 관한 내용이 명시되지 않은 것 역시 어려운 경제사정을 반영해서 현장에서 재량적 조치가 취해질 수 있음을 감안한 부분으로 이해되는데 일각에서는 이러한 조치가 북한의 시장화를 가속시키고 있다고 평가한다.

한편 토지취득에 관한 사항이 부재한 것은 집산주의 국가로서 토지의 소유권이 국가 또는 집단에게 있다는 점이 반영된 측면으로 판단된다.¹¹⁾ 용도지역 상의 규제나 개발행위에 대한 상세한 규제내용을 포함하고 있지 않은 것 역시 사적인 개발행위자가 없고 모든 개발행위가 공공에 의해 추진되는 국가 사회주의의 원칙이 반영된 것으로 이해된다. 하지만 현재 개발사업에 있어서 시장화가 활발하게 진행되고 있다는 점에서 향후 행위 규제나 소유권에 대한 상세한 법규정이 마련될 가능성이 있음을 지적할 필요가 있다.

미국 도시계획 실무에서 기원하는 도시계획위원회를 두고 있지 않은 대신, 인민의 대의기구인 인민위원회에서 도시계획을 심의하고 승인하도록 하고 있으나 전문성의 부족과 형식적인 운영의 가능성을 지적하지 않을 수 없다. 「국토계획법」은 공청회 등 주민참여를 통해 일반인들의 참여를 보장하기 위해 노력하고 있으나 「도시계획법」은 이에 대한 장치를 전혀 두고 있지 않아서 권위주의적 경찰국가의 행정으로서 도시계획의 특징을 잘 보여준다고 할 수 있다. 계획고권이 중앙에 집중되어 있는 것도 특기할 만한 측면인데, 이는 경찰국

가로서의 특성 외에 계획추진의 효율성이 고려된 것으로 판단된다.

이상 주로 「도시계획법」의 부정적인 측면을 주로 언급하였으나 긍정적인 측면이 전혀 없는 것은 아니다. 우선 「도시계획법」과 「국토계획법」이 적지 않은 유사성을 갖고 있음을 지적하지 않을 수 없는데, 이는 임성택·민창욱(2016)이 우리나라 국토법제와 북한 국토법제 간의 유사성을 밝힌 부분에서도 확인된 사항이다. 「국토계획법」이 「도시·군기본계획」→「도시·군관리계획」→「지구단위계획」의 체계를 갖고 있는 것처럼 「도시계획법」도 「도시·마을총계획」→「세부계획」→「구획계획」의 체계로 이루어져서 통일시 남북 도시계획 체계의 정합성을 쉽게 찾을 수 있을 것으로 기대된다. 또한 두 법 모두 국토 전체를 대상으로 한다는 점에서 계획 간에 정합성이 있다고 판단된다.

둘째, 계획의 평가 및 연차별 집행에 대한 내용을 포함하고 있어서 계획의 책무성과 현실성이 강조되고 있다고 할 수 있다.

셋째, 국가가 도시계획을 주도하는 것은 권위주의적인 접근으로도 볼 수 있지만 책임성이라는 측면에서는 긍정적인 접근으로 볼 수도 있다.¹²⁾ 같은 맥락에서 도시계획 기술자의 양성 및 지위, 작성기관의 위상 등에 있어서 보다 신뢰감 있고 책임성 있는 정책방향을 견지하고 있다고 평가할 수 있다.¹³⁾

이 연구의 시사점은 다음과 같다. 첫째, 북한의 「도시계획법」은 대단히 개괄적이므로 행정의 재량권이 폭넓게 인정된다는 특징이 있다. 「도시계획법」이 건설행정 전반에 대한 지침으로서 작용한다는 점에서 북한에서의 건설사업은 불확실성이 매우 크다는 점을 인식할 필요가 있다. 따라서 자금의 시장화 추세에도 불구하고 북한건설 사업에의 참여는 보수적으로 고려할 필요가 있음을 추론할 수 있다.

둘째, 북한의 도시계획은 사실상 관과 전문가가 일방적으로 작성하는 계획으로 일반 인민의 의견이 반영될 수 있는 여지가 거의 없다. 따라서 통일 후에는 주민들의 의견을 충분히 수렴하는 상향식 접근을 적극적으로 고려할 필요가 있다.

셋째, 이 연구는 북한 「도시계획법」에 따라 구체적인 사업이 어떻게 진행되는지에 대한 논의를 포함하고 있

지 못하다. 따라서 실제 사례를 통해 사업이 「도시계획법」 하에서 세부적으로 어떻게 진행되는지 알아볼 필요가 있다. 특히 상술한 것처럼 법적인 보장이 불충분한 상황에서 개발사업이 어떻게 진행되는지 그 과정을 구체적으로 확인할 필요가 있다.

넷째, 「국토계획법」은 물론 남한의 도시계획 제도 전반이 도시계획의 평가에 대한 내용을 포함하고 있지 않은데 「도시계획법」은 명시적으로 평가에 대한 사항을 포함하고 있다. 이는 향후 대한민국 법제의 개정이나 계획 작성시 고려해야 할 부분으로 판단된다.

다섯째, 도시계획 작성기관의 운영과 도시계획가의 양성을 국가에서 전담함으로써 공공성과 전문성을 제고할 수 있는 토양을 갖추고 있는 점은 적극 수용할 만한 측면으로 판단된다.

여섯째, 북한과 남한의 도시계획법을 비교한 결과 용어의 상이성이 크게 나타났으므로 통일을 대비하여 우선적으로 남북한 도시계획용어집을 만드는 작업이 필요하다고 판단된다.

본 연구는 북한 공간계획법에 대한 시론적 검토로서 향후 관련 제도 및 하위규정에 대한 검토와 사례 및 사례에 대한 상세한 논의를 통해 보다 많은 시사점을 도출할 필요가 있다. 이를 통해 북한 도시계획에 대한 보다 정교한 이해와 북한 국토·도시개발에 대한 시사점, 통일 후 국토계획의 방향을 도출할 수 있을 것으로 기대된다.

註

- 1) <http://www.unilaw.go.kr/mainIndex.do>
- 2) 엄격한 의미에서 사회주의 도시(계획)의 기원은 토마스 모어(Thomas More), 로버트 오언(Robert Owen), 샤를 푸리에(Charles Fourier) 등에서 찾을 수 있지만, 본 연구의 주제에서 벗어나다고 판단하여 논의를 생략하였다.
- 3) 경제적 개인주의에 대한 반대 개념으로 개인의 자유방임을 부정하고, 사회 전체의 복지를 실현하기 위해 개인의 자유에 제한을 가할 필요성을 인정하는 사상(이종수, 2009).
- 4) 「구체성의 결여」는 모든 북한 법들이 갖고 있는 공통의 특징으로 이는 법 외에 행정 및 현장기능이 상당한 재량적 권한을 갖고 있음을 의미한다. 일례로 북한의 「건설법」은 건설사업에 있어 설계나 시공의 기술적 측면을 전혀 포함하고 있지 않다. 이러한 북한 법의 특징을 최중고(1992)는 “북한에서는 김일성 교시, 노동당정책이 ‘살아있는 법’이요, 법조문은 장식물과 같

- 은 '죽은 법'에 지나지 않는다. 그래서 성문법은 자세하고 복잡할 필요도 없이 그저 적당히 갖추기만 하면 되는 것으로 된다"고 지적한 바 있다.
- 5) 이는 모든 인민이 공공부문 종사자이며, 모든 업무가 국가에 의해 관장되는 북한 체제의 특성이 반영된 것으로도 볼 수 있다.
 - 6) 「건설법」 제11조 '건설총계획의 작성원칙'은 혁명전적지 및 역사유적 보존, 인민의 물질 문화적 수요 고려, 공장입지, 도시 규모, 기존 건물의 합리적 이용, 자연자원의 보호와 도시배치, 산지이용, 건축에 있어 민족적 특성 보장, 합리적 하부구조 건설, 살림집의 다양성 보장, 입체적 건물배치, 합리적 녹지구획 등 14개 항목을 규정하고 있다.
 - 7) '국토건설총계획'의 경우 30~50년 계획기간을 설정해서 남한의 '국토종합계획'과 큰 차이를 보인다.
 - 8) 국토교통부에서 발간한 「도시·군기본계획수립지침」과 「도시·군관리계획수립지침」에서는 도시계획 수립에 대한 상세한 내용을 규정하고 있으나 여기서는 동일한 위계에서의 비교를 위해 「도시계획법」과 「국토계획법」의 비교만을 수행한다.
 - 9) 용적률, 건폐율
 - 10) 경찰국가는 정치·경제·사회·문화의 모든 면에서 국가 권력이 전제적으로 행사되고 국민의 자유와 권리가 법적으로 보장받지 못하는 절대주의(군주) 국가를 의미한다(이종수, 2009).
 - 11) 「토지법」 제9조는 "조선민주주의인민공화국에서 토지는 국가 및 협동단체의 소유이다"라고 규정하고 있다.
 - 12) 재원의 확보 및 집행 등의 측면에서 보았을 때, 현실에서 국가의 책임성이 전혀 발휘되고 있지 못한 것이 사실이지만, 여기서의 언급은 법적인 측면만을 지적하는 것이다.
 - 13) 물론 이를 국가가 모든 사무를 주도하는 '경찰국가'의 특성으로 평가할 수도 있을 것이다.

文獻

국토교통부, 2012, 도시기본계획수립지침.

권대한·김태경·김제국, 2007, "개발행위허가제도 운용 실태 및 개선방향에 관한 연구", 국토계획 42(3): 47-61.

금태환, 2010, "국토의계획 및 이용에 관한 법률 제95조 제1항의 위헌성: 골프장 부지의 수용 근거 규정으로서의 기능과 관련하여", 행정법연구 27: 257-283.

기정훈, 2015, "통일시대를 대비한 남북한 산업협력을 위한 공간계획 연구: 협력적 거버넌스 모형을 통한 대한적인 접근", 국토계획 50(1): 41-56.

김부현·이승철, 2015, "후기 사회주의 체제전환 지리학의 답론: 국가 사회주의 붕괴 이후 10년과 20년", 국토지리학회지 49(4): 517-534.

김영삼·이성연, 2011, "북한의 국토계획법", 토지공법 연구 53: 129-150.

김현수, 2000, "開放·改革에 따른 北韓都市의 空間構造 變化展望", 국토계획 35(4): 23-35.

김현수, 2014, "통일과 북한도시의 변화: 평양을 중심으로", 건축 58(8): 18-26.

김현수·서순탁·김두환·정연우·최대식·조경훈, 2014, "통일 후 북한의 국토·도시계획 과제", 도시정보 389: 3-17.

김흥순, 2007, "사회주의 도시는 어떻게 만들어졌는가?" 국토계획 42(6): 25-48.

남영호, 2017, 변방에서 문화로: 소련의 도시화와 도시 공간의 성격, 서울: 라움.

대한국토·도시계획학회, 2016, 도시계획론 6정판, 서울: 보성각.

문채, 2003, "국토계획법상 비시가화지역 관리제도의 한계와 개선방안에 관한 연구", 국토계획 38(3): 7-20.

문채·최막중, 2008, "국토계획법상 광역도시계획의 개선방안에 관한 연구", 국토계획 43(2): 47-58.

문홍안, 2017, "북한살림집법을 통해 본 북한부동산시장의 변화와 통일시 시사점", 비교사법 4(2): 725-770.

박세훈·송지은, 2017, "북한의 시장화와 도시계획행정의 변화", 국토계획 52(7): 55-71.

박정원·강병운, 2013, "북한의 부동산법제도 분석: 부동산 감정평가제도 도입과 관련하여", 법학논총 25(3): 149-206.

변우주, 2015, "북한의 토지법제와 토지이용제도에 관한 고찰", 법학연구 37: 293-312.

이상준, 2001, "경제체제 개혁에 따른 북한의 도시성장 전망에 관한 연구", 국토계획 36(4): 7-17.

이종수, 2009, 행정학 사전, 대구: 대영문화사.

임성택·민창욱, 2016, "북한 국토법제 분석과 남북한 국토법제 통합의 방향", 통일과 법률 27: 31-74.

임형백, 2009, "북한공간구조의 형성과 변화 전망: 북한내부요인과 통일 이후 경기도와의 관계를 중심으로", GRI 연구논총, 11(3): 85-112.

임형백, 2010, "사회주의 북한 공간구조의 자본주의 공

- 간구조로의 변화 전망 : 북한내부요인과 동북아공간구조의 변화를 중심으로”, 한국정책연구 10(1): 265-290.
- 장세훈, 2006, “전환기 북한 도시화의 추이와 전망 : 지방 대도시의 공간구조 변화를 중심으로”, 한국사회학 40(4): 186-222.
- 장윤순, 2017, “도시·군계획시설사업의 시행자 지정처분 및 실시계획 인가처분의 위법 여부와 그 위법의 정도에 대한 연구 : 대법원 2017. 7. 11. 선고 2016두35120 판결”, 법학논총 39: 213-240.
- 전상인·김미영·조은희, 2015, “국가 권력과 공간: 북한의 수도계획”, 국토계획 50(1): 21-40.
- 정일영, 2016, “북한에서 전시적 도시의 건설과 한계에 관한 연구 : 김정은 시대의 유희오락시설 건설을 중심으로”, 현대북한연구 19(1): 7-43.
- 주중원·김현수·유영욱, 1992, “北韓의 國土 및 都市計劃 研究”, 국토계획 27(3): 79-100.
- 주중원·김현수·유영욱, 1994, “北韓國土 및 都市計劃 研究: 統一에 對備한 國土開發構想 을 中心으로”, 국토계획 29(4): 5-26.
- 최종고, 1992, “北韓法의 構造와 思想: 主體法思想과 社會主義法務生活”, 저스티스 25(1): 103-129.
- 최진무·박우정·김혜미·나유경·홍성연, 2017, “북한식 지명의 우리말 복원 방안에 관한 연구”, 국토지리학회지 51(1): 59-67.
- 최천운, 2013, “통일 이전 북한지역 국유부동산 개발협력 정책방향 연구 : 남북한 농업개발협력 및 도시개발협력을 중심으로”, 통일정책연구 22(2): 249-273.
- 피석현·이명훈, 2003, “국토기본법과 국토계획법에 의한 국토계획체계의 문제점과 개선방안에 관한 연구”, 국토연구 37: 1-17.
- 허강무, 2013, “도시계획시설사업의 수용 및 보상에 관한 법적 쟁점”, 행정법연구 35: 197-219.
- 홍민, 2015, 북한의 시장화와 사회적 모빌리티 : 공간구조·도시정치·계층변화, 통일연구원.
- Hall, P., 1988, *Cities of Tomorrow*, Cambridge: Blackwell.
- Kostof, S., 1991, *The City Shaped*, Boston: A Bulfinch Press Book.
- Lang, J., 2000, Learning from Twentieth Century Urban Design Paradigms in R. Freestone (ed.), *Urban Planning in a Changing World*, New York: Routledge.
- Yang, Sukwoo and Kwack, Dongwha, 2014, The System of City Planning and Development in North Korea : Focused on Development of Kaesong Industrial Complex, *Architectural Research* 16(3): 109-120.

접 수 2017년 12월 28일
 최종수정 2018년 2월 2일
 게재확정 2018년 2월 23일