creative commons

COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

법학석사 학위논문

남북한 환경 교류협력 증진을 위한 법제도 연구

2013년 8월

서울대학교 대학원

법학과

김 태 희

남북한 환경 교류협력 증진을 위한 법제도 연구

지도교수 이 효 원

이 논문을 법학석사 학위논문으로 제출함
2013년 4월

서울대학교 대학원
법학과
김 태 희

김태희의 법학석사 학위논문을 인준함
2013년 7월

위 원 장 _____ (인)

부위원장 _____ (인)

위 원 _____ (인)

국문초록

남북한 간의 통일은 한반도에서 분단 상황을 극복하고 하나의 국가공동체와 헌법체제를 회복하는 과정이다. 이 연구는 평화통일에 대한 헌법규범과 헌법현실이 불일치하는 상황에서, 그 간극을 줄이기 위해 헌법·통일법학이 담당해야 할 역할을 고민하는 과정에서 시작되었다. 평화통일을 달성하기 위해 헌법·통일법학이 담당해야 할 중요한 역할은 남북한 교류협력을 증진할 수 있는 제도화 방안을 제시하는 것이다. 이 연구에서는 남북한 주민의 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 보장하는데 남북한 간의 환경 분야 교류협력이 기여할 수 있다는 관점에서 남북한 환경 교류협력을 증진하기 위한 제도화 방안을 모색하였다.

첫째, 남북한 환경 교류협력의 법적 근거가 되는 남북한 환경 관련 법제도의 주요 내용과 법적 성격을 분석하였다. 남북한의 환경법제도는 헌법, 법률, 남북합의서로 이어지는 남북한 환경 교류협력 법제도의 기반이 된다. 한편, 남북한은 환경분야의 남북합의서를 체결하며 환경 교류협력의 제도화 수준을 높여왔다. 그러나 지금까지 체결된 환경 협력 관련 남북합의서는 교류협력의 주체, 재원조달 방안 등에 대하여 구체적으로 규정하지 않았으며, 한반도의 환경 보전에 대한 장기적 안목이 결여되어 있다는 점이 문제로 지적된다.

둘째, 남북한 환경 교류협력에 대한 시사점을 얻고자 독일의 환경 교류협력 관련 법제도를 통일이전, 통일과정, 통일이후로 나누어 분석하였다. 독일의 환경 교류협력 사례는 남북한 환경교류협력에 대하여 일정한 시사점을 제공함을 확인하였다. 남북한 환경협력의 기본방향은 통일국가의 국토환경을 사전적으로 조성한다는 장기적인 관점에서 진행되어야 하며, 그 절차는 환경분야에 특화된 구체적인 법과 제도에 입각해야 한다. 또한 환경분야 교류협력은 북한지역의 경제재건과 연계하여 진행해야 한다. 그리고 통일비용을 절감하기 위해서는 북한의 환경을 복구하기 위한 교류협력의 시기를 앞당길 필요가 있으며, 그 중에서도 접경지역에서

의 교류협력, 북한 녹화조림, 개성공단 환경보호 등 현안에 우선순위를 두어야 한다. 또한 남북한 환경협력 과정에서 북한의 자생적 생태계를 보존하는데 유의해야 하며, 북한지역이 남한의 환경오염 도피처가 되지 않도록 주의할 필요가 있다.

셋째, 남북한 환경 분야의 교류협력을 증진하기 위하여 구체적인 법제도적 과제를 제시하였다. 남북한 환경 교류협력은 평화통일원칙과 민주주의, 법치주의 등 헌법 원리에 입각하여 진행되어야 한다. 그리고 통일한국의 지속가능한 발전을 위하여 북한지역의 환경을 사전예방적으로 보호한다는 관점에서 법제도 정비가 진행되어야 한다. 구체적으로 임진강, 북한강 등 남북한 공유하천의 공동관리와 북한지역 녹화조림의 지원을 위하여 관련 국제법원칙을 반영한 남북합의서를 체결할 필요성이 있다. 또한 종래 체결된 합의서의 규범력을 제고하기 위해 실체법적, 절차법적으로 이를 정비할 필요성이 있다. 한편, 남북한 교류협력이 진행 중인 개성공업지구의 환경을 보호하기 위해 폐기물 처리와 물 환경보호의 법적 기반을 강화할 필요가 있다. 끝으로 남북한 환경 교류협력의 안정성을 강화하기 위한 수단으로 국제협력체계를 활용할 필요가 있다. 향후 UNDG의 다자적 개발협력 메커니즘을 통해 북한 환경복구에 대한 국제협력을 긴급구호에서 개발협력으로 전환하고, 기후변화협약의 CDM, REDD+ 등 구체적 법제도를 활용하는 과정에 남북한 관계의 특수성을 반영할 수 있는 법제도적 대응방안을 마련할 필요가 있다.

주요어 : 환경 교류협력, 공유하천 공동관리, 북한 녹화조림,
개성공업지구 환경보호, 남북합의서의 규범력제고,
국제협력 증진

학 번 : 2011-21389

목 차

제 1 장 서 론 ····· 1
제 1 절 연구의 목적 ····· 1
제 2 절 연구의 방법과 범위 ····· 3
1. 연구의 방법 ····· 3
2. 연구의 범위 ····· 5

제 2 장 남북한의 환경 교류협력 관련 법제도 분석 ··· 7
제 1 절 남북한 헌법상의 환경보호 ····· 7
1. 남한 헌법상 환경권 보장 ····· 7
2. 북한 헌법상 환경 보호 ····· 12
제 2 절 남북한의 환경법제도 ····· 13
1. 남한의 환경법제도 ····· 13
2. 북한의 환경법제도 ····· 26
3. 남북한 환경법제도의 특징과 문제점 ····· 41
제 3 절 남북한 환경 교류협력의 법적 기초 ····· 46
1. 헌법적 근거 ····· 46
2. 법률적 근거 ····· 47
3. 남북한 환경 교류협력을 위한 남북합의서 ····· 48

제 3 장 분단국가의 환경 교류협력 법제도
- 독일의 사례를 중심으로 ····· 54
제 1 절 동서독의 환경법제도 ····· 54
1. 환경 교류협력 제도화 모델로서의 독일 사례 ····· 54
2. 서독의 환경법제도 ····· 56
3. 동독의 환경법제도 ····· 59

제 2 절 동서독의 환경 교류협력 법제도 ····· 65
1. 통일 전 동서독의 환경 교류협력 법제도 ····· 65
2. 통일 과정에서 동서독의 환경 교류협력 법제도
- 화폐·경제·사회동맹 창설 조약(제1차 국가조약)의 체결 ····· 71
제 3 절 통일 독일의 환경법제도 ····· 78
1. 독일 통일조약(제2차 국가조약) 체결과 환경법제도 통합 ····· 78
2. 기본법상 환경조항 도입 ····· 79
3. 통일독일의 구동독지역에 대한 환경정책 ····· 80
제 4 절 동서독 환경 교류협력 법제도의 시사점 ····· 81
1. 남북한 환경법제도와 동서독 환경법제도의 비교 ····· 81
2. 동서독 환경 교류협력 법제도의 시사점 ····· 82

제 4 장 남북한 환경 교류협력 증진을 위한
법제도적 과제 ····· 88
제 1 절 남북한 환경 교류협력 관련 법제도 정비의 기본 원칙 88
1. 평화통일의 원칙 ····· 88
2. 국민적 합의와 민주적 정당성 ····· 89
3. 법치주의와 적법절차의 원칙 ····· 90
4. 지속가능한 개발의 원칙 ····· 91
5. 사전배려의 원칙 ····· 91
제 2 절 남북한 공유하천 공동관리를 위한 법제도 정비 ···· 92
1. 남북한 공유하천 공동관리의 필요성 ····· 92
2. 남북한 공유하천 공동관리의 법적 기준 ····· 94
3. 공유하천 공동관리를 위한 남북합의서의 체결과제 ····· 98
제 3 절 북한지역 녹화 조림 지원을 위한 법제도 정비 ····· 100
1. 북한지역 녹화조림의 필요성 ····· 100
2. 북한지역 녹화조림 지원을 위한 법제도적 과제 ····· 102
3. 북한지역 녹화조림을 위한 남북합의서 체결 과제 ····· 105

제 4 절 남북한 환경 협력을 위한 합의서 체결과 규범력 제고 ···· 106
1. 절차법적 과제 ····· 106
2. 실체법적 과제 ····· 110
제 5 절 개성공업지구 환경보호법제도의 정비방안 ····· 113
1. 개성공업지구 환경보호법제도의 정비 필요성 ····· 113
2. 개성공업지구에서 발생하는 폐기물의 적정처리를 위한 법제도 정비 ····· 114
3. 개성공업지구의 물 환경 관리 강화를 위한 법제도 정비 ····· 119
제 6 절 남북한 환경 교류협력을 위한 국제협력체계 구축 ···· 123
1. 국제협력의 의미 ····· 123
2. 주요 국제기구의 활용 ····· 125
3. 환경분야 국제협약의 활용 ····· 128
4. 국제협력 법제도의 문제점과 향후 활용방안 ····· 131

제 5 장 결 론 ····· 135

참 고 문 헌 ····· 138
Abstract ····· 151

표 목 차

[표 1] 남한 환경법의 규범체계 ····· 18
[표 2] 북한 환경법의 규범체계 ····· 30
[표 3] 동서독 기본조약 체결 후 환경 교류협력 사례 ····· 76
[표 4] 남한의 산림법체계 ····· 102
[표 5] 북한의 산림법체계 ····· 103
[표 6] 환경 관련 국제기구와 북한과의 협력사업 ····· 126
[표 7] 북한이 가입한 국제환경협약 ····· 129

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 목적

남북한 간의 통일은 한반도에서 분단 상황을 극복하고 하나의 국가공동체와 헌법체제를 회복하는 과정이다. 우리 헌법은 평화통일원칙을 선언하여 통일을 법규범적으로 수용하고 있으며, 통일의 내용에 있어 '자유민주주의', 통일의 방법과 수단에 있어 '평화적 통일', 통일의 방식과 절차에 있어 '법치주의'와 '민주적 정당성'을 각각 규정하여 동 원칙을 구체화하고 있다. 이와 같은 헌법상 평화통일원칙을 구체적으로 실현하는 과정은 입법·행정정책 사안으로서 북한과 통일을 바라보는 이념적·이론적 배경에 따라 다양한 입장차가 존재할 수 있다. 그러나 어떠한 입장을 취하더라도 헌법상 평화통일원칙을 구현하기 위해 법치주의와 민주적 정당성에 입각한 교류협력의 과정을 필수적으로 거쳐야 함은 분명하다.

이 연구는 평화통일에 대한 헌법규범과 헌법현실이 불일치하는 상황에서, 그 간극을 줄이기 위해 헌법·통일법학이 담당해야 할 역할을 고민하는 과정에서 시작되었다. 평화통일을 달성하기 위해 헌법·통일법학이 담당해야 할 가장 중요한 역할은 남북한 교류협력을 증진할 수 있는 제도화 방안을 제시하는 것이다. 지난 20여 년간 남북한 교류협력은 상당 정도 제도화되었지만, 정치관계의 변화가 경제·사회·문화 등 비정치 분야의 교류협력에 직접적인 영향을 미치는 양상은 크게 변화하지 않고 있다. 특히 남북교류협력이 남북한 간의 정치적 협상의 대상으로 취급됨으로써 법치주의에 입각한 안정적 교류협력이 진행되지 못하고 있는 실정이다. 이는 종래 진행된 남북한교류협력의 제도화 수준이 아직 교류협력을 안정화하는 단계에는 이르지 못했다는 사실을 방증한다. 그러나 독일의 통일과정이나 최근 급격하게 발전하고 있는 중국과 대만의 관계를 비교법적으로 판단컨대, 교류협력의 제도화 수준은 분단국의 통일여부와 통일시기를 판단하는 결정적인 기준이라 해

도 과언이 아니다.

이 연구에서는 남북관계의 국면전환에 가장 유력하게 작용될 수 있는 환경 분야를 중심으로 남북한 교류협력을 증진하기 위한 제도화 방안을 모색하고자 한다. 남북한 간의 환경 교류협력을 증진하기 위한 법제도를 연구하는 의미는 다음과 같다. 첫째, 환경 분야는 정치관계로부터 독립적인 영역이라는 점에서 교류협력의 가능성이 높다. 환경 문제는 남북한 주민의 생활조건 향상과 직결되는 문제로서, 남한[1]의 여론이나 남북한 간의 정치적 상황으로부터 비교적 자유롭게 교류협력이 추진될 수 있다. 실제로 환경분야는 종래 남북관계의 정치적 상황에도 불구하고 교류협력이 활발했던 영역이기도 하다. 둘째, 환경 교류협력은 경제·사회·문화 등 다른 분야에서의 교류협력과 연계하여 진행될 수 있어 확장성이 크다. 환경 교류협력은 북한에 대한 식량·에너지 지원 등 인도적 지원 뿐아니라, 공유하천 공동관리, 북한지역 녹화조림, 개성공단 환경보호 등과 연계하여 다양한 인적·물적 교류를 촉발할 수 있다. 셋째, 환경 교류 협력은 국제협약과 국제협력을 통해 규율될 수 있다는 점에서 안정성을 확보할 수 있다. 환경 문제는 지역적 문제임과 동시에 지구공동관심사(global common concerns)로 여겨지는 바, 북한의 환경 문제에 대하여도 다양한 국가와 국제기구가 관심을 갖고 있다. 북한 역시 환경의 중요성을 인식하여 다양한 환경관련 국제협약에 가입하고 국제기구와의 협력을 강화하고 있다. 이와 같은 국제협력체계를 활용하여 남북한 환경 교류협력의 안정성을 확보할 수 있다.

1) 남한의 국호는 '대한민국', 북한의 국호는 '조선민주주의 인민공화국'이나, 남북한의 법제도 등을 비교하는 경우 편의상 각각 남한, 북한으로 표기하고자 한다.

제 2 절 연구의 방법과 범위

1. 연구의 방법

광의의 헌법학(Verfassungslehre, Staatslehre)은 헌법철학[2]과 헌법과학을 포괄하며, 그 연구대상으로 헌법규범은 물론 헌법제도·헌법의식·헌법질서 등 헌법현상까지 포함한다. 그러나 보다 좁은 의미의 헌법학(Verfassungsrechtslehre, Staatsrechtslehre)은 헌법과학을 의미하며, 이는 헌법규범과 헌법현상을 역사적·비교법적·해석학적·사회학적 방법으로 연구하는 학문를 의미한다.[3] 통일법학 역시 헌법규범이 남북한 관계에서 구현되는 양상을 연구하는 학문으로서 협의의 헌법과학적 연구방법론을 따른다. 이러한 관점에서 이 연구는 역사적·비교법적·해석학적·사회학적 방법론을 통해 남북한의 환경분야 교류협력을 규율하는 법제도와 법현상을 규명하고 남북한 환경 교류협력을 증진하기 위한 법제도의 指向點을 모색한다.

이 연구는 남북한의 법령, 합의서 원문에 대한 분석을 바탕으로 남북한의 환경 법제도·교류협력 법제도의 변천과정과 현황을 살펴보고, 이를 통해 남북한 법제도를 역사적·비교법적으로 분석한다. 남한의 환경법령과 교류협력 관련 법령은 남한 법제처의 국가법령정보센터 웹사이트[4]를 참조할 것이며, 남북한 간에 체결된 남북합의서 원문은 남북회담본부 웹사이트[5]를 통해 확보할 것이다. 북한의 환경 법령과 교류협력 관련 법령에 대하여는 통일부 웹사이트[6], 통일부 산하 북한자료센터의 웹사이트[7] 및 법무부 통일법무과에서 발행하는 『통일과 법

---

2) 헌법철학은 헌법학설사·헌법사상사·헌법원리론·헌법가치론·헌법존재론 등을 연구하는 분야로서 법철학의 한 분과로 파악된다(김철수, 『학설판례 헌법학(상)』, 박영사, 2009, 42면).
3) 김철수(주 2), 42면.
4) http://www.law.go.kr
5) http://dialogue.unikorea.go.kr
6) http://www.unikorea.go.kr
7) http://unibook.unikorea.go.kr

률』의 “남북관계 주요 제·개정 법령”을 참조할 것이다. 이처럼 남북한 법제도를 분석한 후, 남북한 법제도와 독일의 법제도에 대한 비교 분석을 시도하여, 남북한 환경 교류협력을 위한 법제도와 통일한국의 환경법제도 구축을 위한 시사점을 도출할 것이다. 독일의 법령 원문은 독일 법무부의 웹사이트[8] 및 법제처의 세계법제정보센터 웹사이트[9]를 참조할 것이다. 그리고 이를 바탕으로 남북한 환경 교류협력을 증진하기 위한 법제도의 규범적 기준을 정립하고 현행 법제도의 개선방안을 모색할 것이다.

한편, 남북한 환경 교류협력 분야에 대한 법제도 연구는 법제도 뿐만아니라 환경 현황에 대한 연구도 병행해야 그 적실성을 기할 수 있다는 점을 염두에 둘 것이다. 즉, 남한의 환경 정책 및 환경 상황에 대하여는 환경부, 산림청, 기상청 등 환경 관련 정부기관이 발간하는 정책자료와 통계자료를 분석하여 그 현황과 문제점을 분석할 것이다. 한편, 북한은 자국의 환경 상황에 대한 공식적인 조사 자료를 발표하지 않아 북한의 환경 상황은 알려진 바가 많지 않았다. 이와 같은 이유로 종래 북한의 환경법, 환경정책 등에 대한 연구는 김일성・김정일의 발언・저작집이나 북한의 방송・신문 내용을 근거로 하는 경우가 많았다. 이와 같은 연구 방법은 북한의 폐쇄성을 감안할 때 불가피한 측면도 있었으나, 북한의 입장에서 서술된 자료들을 바탕으로 했다는 점에서 객관성을 확보하지 못했다는 비판을 피하기는 어렵다.

이러한 상황에서 북한의 환경 상황에 대하여 객관성을 확보한 자료는 유엔환경계획(United Nations Environment Program, UNEP)이 2003년, 2012년에 발표한 보고서이다. UNEP는 2001년부터 3년간 북한 국토환경보호성, 유엔개발계획(United Nations Development Program, UNDP) 등과 협력하여 북한의 환경상태에 대한 조사를 진행하였고, 이를 토대로『북한의 환경상태보고서 2003』(DPRK: State of the Environment 2003)를 발표하였다. 이 보고서는 UNEP의 제안으로 시작되었지만, 북한에서는 국토환경보호성의 주도 아래 북한 농업성, 국

8) http://www.gesetze-im-internet.de/index.html
9) http://world.moleg.go.kr/

가계획위원회, 중앙통계국 등 정부기관과 과학아카데미, 산림과학아카데미 등의 연구기관 등 20개 기관이 참여하였다. 2012년에도 UNEP가 북한 국토환경보호성과 공동으로 북한의 환경 상황을 조사하여 『북한 환경과 기후변화 전망』(DPRK Environment and Climate Change Outlook)이라는 보고서를 발표하였다. 이 두 편의 보고서는 국제 환경 전문가들의 참여 하에 작성되었다는 점에서 객관성이 확보되어 있으며, 북한의 환경 상황 및 환경 관련 법제도를 산림, 토지, 수질, 생물다양성, 기후변화 등으로 나누어 분석하였다는 점에서 남한의 환경 및 환경 관련 법제도와 비교하여 분석할 수 있는 유용한 근거자료가 된다.

2. 연구의 범위

제2장에서는 남북한의 환경 교류협력 관련 법제도의 주요 내용과 법제도적 특징 및 문제점을 분석한다. 먼저, 남북한 헌법이 환경보호를 어떠한 방식으로 규율하고 있는지 검토한다. 이후 남북한 환경법제도의 변천과정, 규범체계, 기본원칙, 분야별 환경법제도, 환경행정조직을 분석하여 이를 토대로 남북한의 환경 법제도의 공통점과 차이점을 도출하고, 환경 교류협력의 제도화 과정과 통일 이후 고려해야 할 법적 쟁점을 도출한다.

제3장에서는 분단국가 중 이미 통일을 달성한 독일의 환경 교류협력 법제도를 비교법적으로 분석한다. 독일의 환경교류협력과 환경법제도 통합과정을 통일이전, 통일과정, 통일이후로 나누어 각 시기의 동서독 환경 법제도와 환경 교류협력 법제도, 환경 교류협력 사례를 비교 분석한다. 먼저, 통일 전 동서독 환경 법제도를 비교하고, 그 결과를 남북한 환경법제도와 종합적으로 비교 분석한다. 또한 통일 과정에서 동서독의 환경 교류협력 제도화 과정을 동서독 기본조약, 제1차 국가조약, 제2차 국가조약 체결 등을 기준으로 구분하여 분석한다. 이를 바탕으로 남북한이 환경 교류협력을 증진하기 위해 고려해야 할 법제도적 시사점을 기본방향, 절차, 방식, 시기, 우선순위, 주의할 점 등으로 나

누어 제시한다.

제4장에서는 제2장과 제3장의 내용을 바탕으로 환경 분야의 교류협력을 증진하기 위해 고려해야 할 법제도적 쟁점을 분야별로 도출한다. 즉, 남북한 환경 교류협력의 현안인 공유하천의 공동관리, 녹화조림 지원, 개성공업지구 환경보호 등의 분야에서 법제도 정비 과제를 도출한다. 또한 남북한 환경 교류협력을 지속적, 안정적으로 진행하기 위한 법제도적 방안으로 남북합의서의 규범력 제고방안, 국제협력 증진방안을 제시한다.

제 2 장 남북한의 환경 교류협력 관련 법제도 분석

제 1 절 남북한 헌법상의 환경보호[10)]

1. 남한 헌법상 환경권 보장

가. 기본권 형식으로의 헌법 수용

헌법에 환경보호를 규정하는 방식은 기본권으로 규정하는 방식, 객관적 법규범으로 규정하는 방식으로 나누어 볼 수 있다. 남한은 1980년 제8차 개정헌법부터 헌법에서 환경권에 대한 조항을 두어 기본권 목록에 포함시켰다. 즉, 남한의 1980년 제8차 개정 헌법 제33조[11)]는 최초로 환경권과 환경보전의무를 명시하였다. 제8차 헌법 개정 전까지 헌법학자들은 환경권을 기본권으로 인정해야 한다는 주장을 펼쳤으며, 그 실정법적 근거로 제7차 개정헌법 헌법 제8조(인간의 존엄과 가치), 제30조(인간다운 생활을 할 권리 등), 제31조(보건권) 등을 제시하였다.[12)13)] 한편, 제8차 개정 헌법의 환경권 조항은 현행 헌법 제35조[14)]에 확대・계승

---

10) 남한에서 헌법은 국민의 기본권을 보장하고 통치구조를 규정하는 국가의 최고 상위규범이다. 특히 남한의 헌법은 환경에 대한 사항도 규정하고 있는데, 이를 가리켜 강학상 '환경헌법'으로 부르기도 한다(박균성・함태성, 『환경법』, 박영사, 2012, 28면).

11) **대한민국 헌법**(1980년 10월 27일 개정)
제33조 모든 국민은 깨끗한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다.

12) **대한민국 헌법**(1972년 12월 27일 개정)
제8조 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 이를 위하여 국가는 국민의 기본적 인권을 최대한으로 보장할 의무를 진다.
제30조 ①모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다.
②국가는 사회보장의 증진에 노력하여야 한다.
③생활능력이 없는 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받는다.
제31조 모든 국민은 혼인의 순결과 보건에 관하여 국가의 보호를 받는다.

13) 박홍우, "환경권의 법적 성질", 『환경법의 제문제(上)』, 재판자료 제94집, 법원도서관, 2002, 13면.

되었다.

그러나 이러한 남한 헌법의 헌법상 환경권 조항에 대하여는 환경권을 기본권 조항으로 헌법에 규정할 경우 발생할 수 있는 문제점을 검토하지 않았다는 지적이 제기된 바 있다. 즉, 환경권은 주체, 보호 법익 등을 확정하기 어려워 권리성을 인정할 수 있는지 여부에 대해 논란이 있는데 이에 대한 고려가 미흡했다는 것이다.[15] 독일이 20여년에 걸친 오랜 논쟁을 거쳐 1994년 10월 27일에야 기본법에 '국가목표조항'으로서의 환경보호를 규정한 점을 감안하면, 남한 헌정사에서 환경권을 도입할 당시의 상황은 환경보호의 필요성을 강조하는 입장에 치우쳐 있었다는 점을 부인하기 어렵다.

나. 환경권의 법적 성격과 효력

환경권은 개인이 누려야 할 건강하고 쾌적한 환경에 대한 침해배제를 청구할 수 있는 자유권적 성격과 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 수 있도록 배려하는 보호·보장청구권의 성격을 동시에 갖고 있다. 이러한 관점에서 환경권의 종합적 기본권으로서의 성격을 인정하는 것이 일반적 견해이며, 헌법재판소의 입장이기도 하다.[16] 다만, 사회권(생존권)의 측면에서 환경권은 그 법적 성격에 대하여 견해가 대립한다. 이에 대하여 헌법규정만으로는 구체적 권리로 행사할 수 없고 입법지침만 된다는 입법방침규정설, 법원에 제소하여 구체적인 법적 책임을 물을 수는 없지만 입법자에게 입법을 요구할 수는 있는 권리라는 추상적 권리설, 환경권이 침해된 경우 헌법상 환경권 조항에 기하여 법원에 제소함으로써 환경권 침해의 배제·예방청구를 할 수 있다는 구체적 권리설이 대립한다.

---

14) **대한민국 헌법**(1987년 10월 29일 개정)
제35조 ① 모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다.
②환경권의 내용과 행사에 관하여는 법률로 정한다.
③국가는 주택개발정책등을 통하여 모든 국민이 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 노력하여야 한다.

15) 홍성방, 『환경보호의 법적 문제』, 서강대학교 출판부, 1999, 102면.

16) 성낙인, 『헌법학』, 법문사, 2013, 792면; 헌재 2008.7.31. 2006헌마711.

생각건대 환경권은 자유권적 성격과 사회권적 성격을 모두 가지며, 국가로부터의 환경침해를 배제한다는 의미에서는 구체적 권리이지만, 국가에 대해 환경개선·보호조치를 청구한다는 의미에서는 추상적 권리로 보는 것이 타당하다. 이것이 학계의 일반적 견해이자 헌법재판소의 입장이기도 하다.[17] 다만, 대법원은 환경권의 법적 성질을 추상적 권리로 이해하고 있는 것으로 평가된다.[18]

이러한 환경권도 헌법상 기본권으로 규정된 이상 대국가적 효력과 대사인적 효력을 가진다. "모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가는 환경보전을 위하여 노력하여야" 하므로(헌법 제35조 제1항), 환경권은 국가권력을 기속한다(대국가적 효력). 또한 "국민은 환경보전을 위해 노력하여야"하므로(헌법 제35조 제1항) 환경권은 사인 상호간에도 적용된다. 다만, 사인에 의해 환경권이 침해된 경우 私法의 일반조항을 통해 사인에게 간접적용된다. 대법원은 환경권을 사법상의 권리로 인정하는데 소극적인 입장이다.[19]

다. 환경권 실현의 규범적 한계[20]

국가가 국민의 환경권을 실현하기 위하여 환경보호의무를 이행할 수 있는지 여부는 일차적으로 국가의 급부능력 및 이를 좌우하는 국민경제의 수준과 같은 사실적 요인에 의해 좌우된다. 그러나 국가는 환경보호의무를 이행함에 있어 민주주의와 권력분립원리로부터 나오는 규범적 한계에 의해 제약을 받기도 한다. 특히 입법부와 헌법재판소에 대하여는 환경보호의무를 이행함에 있어 상이한 규범적 기준이 적용된다.

---

17) 김철수,『헌법학 신론』, 박영사, 2010, 982면; 성낙인(주 16), 792면; 정종섭,『헌법학 원론』, 박영사, 2010, 764면; 헌재 2008.7.31. 2006헌마711.

18) 대법원 1995.9.15. 선고 95다23378 판결 등.

19) 대법원 1995.5.23. 자 94마2218 결정; 대법원 1995.9.15. 선고 95다23378 판결.

20) 이에 대하여는 법원은 민주적 정당성의 한계와 조직상의 한계가 있으므로, 미국과 같이 오랜 기간에 걸쳐 환경법체계가 완비되기 전까지는 국가의 환경보호의무 실현에 있어 사법자제론(司法自制論, Judicial Self-restraint)을 견지하는 것이 바람직하다는 입장을 참조하였다(조홍식, "미국 헌법상의 환경권", 『법조』 제45권 제9호, 법조협회, 1996, 79-91면). 같은 취지로 한수웅, 『헌법학』, 법문사, 2012, 937-939면.

(1) 권력분립 원리

권력분립 원리를 근간으로 하는 헌법질서 하에서 입법부와 헌법재판소는 상이한 헌법적 기능을 담당하여 환경보호의무를 이행한다. 입법부는 헌법의 한계 내에서 정치적 의사결정 과정을 통해 공동체를 형성하는 중심적 역할을 담당하는 반면, 헌법재판소는 헌법에서 입법형성권의 한계를 도출해 냄으로써 입법자의 정치적 의사결정에 대한 한계를 제시한다. 이러한 의미에서 입법부와 헌법재판소는 헌법에 의해 구속받는 정도가 다르다. 헌법은 입법부나 행정부와 같이 적극적인 형성적 활동을 하는 국가기관에 대하여 행위 지침으로 작용하나, 헌법재판소에 대하여는 다른 국가기관의 행위가 합헌적인지를 심사하는 기준이 되어 통제규범으로 작용한다.[21] 따라서 헌법재판소는 입법자의 행위에 대한 심사를 함에 있어 "입법자의 정치적 형성권이 헌법적 한계 내에 머물고 있는지 여부"에 국한시켜야 입법자의 형성의 자유, 궁극적으로 헌법상 권력분립 질서를 보장할 수 있다. 만약 행위규범과 통제규범의 구분이 모호해져 헌법이 입법부에 대해 요청하는 바가 헌법재판소의 심사기준과 일치하는 상황이 벌어진다면, 이는 입법자가 담당하는 사회형성적 기능이 헌법재판소의 현실판단에 구속받는 결과는 의미하게 된다. 이는 헌법재판소가 정치적 형성의 최종 주체가 되는 司法國家가 됨을 의미하고,[22] 이는 곧 헌법상 권력분립원리에 정면으로 반하는 결과를 초래하게 된다.

---

21) 헌법재판소도 이와 같은 취지에서 국가의 기본권 보호의무 위반여부를 심사하는 기준으로 '과소보호 금지원칙'을 제시하고 있다("국가가 기본권에 대한 보호의무를 진다고 하더라도, 그것을 입법자가 어떻게 실현하여야 할 것인가는 원칙적으로 권력분립원칙과 민주주의원칙에 따라 국민에 의해 직접 민주적 정당성을 부여받고 정치적 책임을 지는 입법자의 책임범위에 속하는 것이고, 헌법재판소는 이를 제한적으로만 심사할 수 있을 따름이다. 따라서 국가가 기본권의 보호의무를 다하지 않았는지를 헌법재판소가 심사할 때에는 국가가 국민의 기본권적 법익 보호를 위하여 적어도 적절하고 효율적인 최소한의 보호조치를 취했는가 하는 이른바 "과소보호 금지원칙"의 위반 여부를 기준으로 삼아야 한다")(헌재 1997.1.16. 90헌마110등; 헌재 2008.7.31. 2006헌마711 등 참조).

22) 한수웅(주 20), 937-939면.

(2) 민주주의 원리

민주주의 원리에 따르면 국가의 의사결정은 기본적으로 정치적 논의를 통해 도출되어야 한다. 민주국가에서의 정치적 의사는 다원적인 의사간의 논쟁을 바탕으로 형성되고, 다수결로 매 사안마다 공익을 정의하게 된다. 헌법재판소의 결정은 헌법의 해석을 통하여 헌법규범적으로 타당한 결정을 이끌어내는 사법적 법인식작용이라는 점에서 민주적 합의체에서의 이익 조정 과정과 같은 다원성, 유연성, 민주적 정당성을 기대하기 어렵다. 따라서 사회형성에 관한 결정은 헌법재판소에 의한 사법적 판단에 의해서가 아니라, 원칙적으로 정치적 논의과정에서 이루어져야 한다. 특히 환경을 보호하는 것과 같이 다양한 공사익이 충돌하는 사안에 대한 판단은 민주적 정당성을 바탕으로 하며 자신이 내린 결정에 대하여 정치적 책임을 지는 의회에서 토론과 이익조정을 통하여 결정되어야 할 사항이지, 司法적 심사과정에 맡겨질 것이 아니다.[23]

(3) 사법적극주의에 의한 환경권 실현의 한계

국민경제의 발전과 경기변동을 예측할 수 없다는 관점에서 환경국가의 실현은 헌법재판소나 법원의 결정에 의하여 고착화될 수 없는 미래지향적이고 動的인 것이다. 그럼에도 환경권 실현과 같은 개방적 국가과제의 이행에 있어서 헌법재판소나 법원이 해석을 통하여 헌법규범의 내용을 확정하는 권한을 적극적으로 행사할 경우, 정치적 의사결정 기능이 현저히 저해될 우려가 있다. 구체적으로 살펴보면 첫째, 입법부의 예산결정권이 실질적으로 사법부의 관할에 속하는 결과를 가져올 수 있다. 둘째, 사법부가 환경보호의 수준을 결정할 경우 현재의 경제상황이나 국가재정능력을 기준으로 하여, 소극적인 환경보호 수준을 헌법의 내용으로 확정하게 될 위험이 있다.[24]

---

23) 한수웅(주 20), 937-939면.
24) 한수웅(주 20), 937-939면; 조홍식(주 20), 79-91면 참조.

2. 북한 헌법상 환경보호

가. 국가목표조항 형식으로의 헌법적 수용

북한의 헌법은 1948년 제정된 이후 총 11차례 수정되었다. 그 중 1972년 이전의 수정은 기술적이고 사소한 수정에 불과했으나, 1972년의 수정은 헌법의 명칭을 바꿀 정도의 대대적인 수정이었다. 1972년의 수정으로 북한 헌법의 정식 명칭은 「조선민주주의인민공화국헌법」에서 「조선민주주의인민공화국 사회주의헌법」으로 바뀌었다. 「조선민주주의인민공화국 사회주의헌법」은 이후 1992년, 1998년, 2009년, 2010년, 2012년에 수정 보충되었다.[25]

현행 북한헌법은 "국가는 생산에 앞서 환경보호대책을 세우며 자연환경을 보존, 조성하고 환경오염을 방지하여 인민들에게 문화위생적인 생활환경과 로동조건을 마련하여준다."(제57조)고 규정하여 헌법적 차원에서 국가목표조항 형식으로 환경에 대해 규율하고 있다.[26] 이는 1992년 헌법에서 최초로 규정된 것으로 현행 헌법까지 그대로 계승되고 있다.

나. 북한 헌법상 환경조항의 특징

첫째, "생산에 앞서 환경보호대책을 세우며"라는 조항은 환경을 사전예방적으로 보호할 것을 규정하며 경제와 환경의 조화를 강조한 것이다. 둘째, "환경오염을 방지함으로써 문화위생적 생활환경까지 보호"하도록 규정한 점

---

25) 한철웅, "북한의 헌법", 『헌법과 통일법』 제1호, 서울대학교 헌법・통일법센터, 2012, 50면.

26) 국가목표규정(Staatszielbestimmung)은 법적 구속력을 가지고 국가에게 특정 과제를 지속적으로 이행해야 할 의무를 부과하는 헌법규범이다. 국가목표규정은 기본권적 성격을 띠지 않고 국가기관에 대해 지시와 지침을 규정한다는 점이 특징이다. 국민은 국가목표규정의 실현여부를 소송으로 다툴 수 없고, 다만 사법부는 법관의 위헌제청에 의한 위헌법률심판 등을 통하여 국가목표규정의 실현여부를 심사할 수 있을 뿐이다(국가목표조항의 일반적인 설명에 대하여는 한수웅(주 20), 22-24면 참조. 한편 국가목표조항 형태의 환경헌법을 규정한 입법례에 대하여는 고문현, "환경헌법의 바람직한 규정형태", 『환경법 연구』 제26권 제3호, 한국환경법학회, 2004, 8-11면 참조).

은 북한의 환경개념에 대한 인식의 범위가 '생활환경'에까지 미침을 보여주는 것이다. 셋째, "노동조건을 마련하여준다"는 부분은 환경정책의 목표가 인민의 노동조건을 증진하는데 있다는 점을 시사하는 것으로, 이는 사회주의 헌법인 북한헌법의 특성을 보여주는 부분이라 하겠다. 넷째, 가장 중요한 점은 북한 헌법상 환경보호 조항이 공민의 기본적 권리와 임무를 정한 제5장에 편재된 것이 아니라 사회주의적 문화와 교육 등에 대해 규정한 제3장 문화의 장에 규정되어 있다는 점이다. 이는 북한이 환경보호를 일반적인 국가적 목표로서 규정하고 있을 뿐, 국민의 기본적 권리로서 환경권을 규정하고 있지 않다는 점을 보여준다.

제 2 절 남북한의 환경법제도

1. 남한의 환경법제도

가. 변천과정

남한은 헌법에 환경권을 규정하기 이전인 1960년대부터 법률 차원에서 공해방지 입법을 마련하였고, 이후에도 환경오염에 대응하기 위해 환경보호 법률을 정비하여 왔다. 이러한 남한 환경법제도의 역사는 중요한 환경관련 입법이 이루어진 시점을 기준으로 3단계의 시기로 구분된다.[27][28] 첫째, 1963년 제정된「공해방지법」은 제3공화국의 공업화 정책에

27) 환경법제도는 1960년대 이후 세계 각국에서 환경오염으로 인한 피해가 본격화되면서 발전하기 시작하였다. 19세기 후반부터 진행된 산업화, 공업화로 공해와 환경오염이 심화되면서, 20세기 후반부터 이에 대한 법제도적 대응이 시작되었다. 특히 환경오염피해에 대하여는 과실책임주의를 근간으로 하는 전통적인 私法체계로 대응할 수 없다는 현실인식이 확산됨에 따라 세계 각국에서 환경문제에 대응하기 위한 새로운 법체계와 행정조직이 수립되었다. 국제적으로 다수의 국제회의와 국제협약을 통해 환경문제에 대해 공동 대응하려는 노력도 이어졌다(박균성・함태성(주 10), 4-20면).

28) 이하 남한 환경법의 발전단계에 설명은 한상운 외, 『남북한의 환경법제에 관한 비교 연구: 북한 환경법제의 총론』, 한국환경정책평가연구원, 2007, 26면-28면 참조. 한편, 남한 환경정책의 변천과정에 대하여도 환경정책 태동기(1950-1970년

따른 환경오염에 대처하기 위해 마련된 최초의 환경기본법이었다. 그러나 「공해방지법」은 총 21개 조항으로 구성되었으며, 소극적인 공해방지의 성격에 그쳤다. 더욱이 하위법령 제정이나 집행기관 설치, 예산책정 등의 후속조치가 마련되지 않아 실질적 역할을 담당하지 못하였다.

둘째, 1977년 12월 31일 제정된 「환경보전법」은 종래의 「공해방지법」을 대체한 것으로, 1970년대 이후 중화학공업으로 인해 환경오염이 심각한 사회문제로 대두되자 이에 대응하기 위해 마련된 것이다. 「환경보전법」에서는 환경기준 및 배출허용기준 설정하고, 환경감시제도를 도입하였으며, 방지시설 설치를 의무화하고, 환경영향평가 협의 근거를 마련하는 등 「공해방지법」보다 진일보한 입법적 내용을 포함하였다.

셋째, 1980년대와 1990년대 이후에는 국민의 삶의 질이 강조되면서 대기, 수질, 폐기물 등 각종 소비오염 문제가 대두되었다. 법제적으로는 종래의 「환경보전법」이 기본법인 「환경정책기본법」(1990년 8월 1일 제정) 과 개별대책법으로 분화되었다. 개별대책법은 「대기환경보전법」, 「수질환경보전법」, 「소음·진동규제법」, 「유해화학물질관리법」, 「환경오염피해분쟁조정법」등이며, 「자연환경보전법」, 「환경영향평가법」, 「습지보전법」,「한강수계상수원 수질개선 및 주민지원 등에 관한 특별법」 등이 제정되었다. 이에 따라 환경오염에 따른 피해구제와 비용부담, 환경범죄 처벌, 환경오염방지사업에 대한 공공기관의 역할에 대한 제도적 보완이 이루어졌다. 행정조직상으로는 1980년부터 환경관리 조직으로 환경청이 발족하였고, 1990년 환경처, 1995년 환경부로 승격되었다. 이후「자연공원법」 및 「조수보호 및 수렵에관한법률」이 환경부로 이관되었다.

나. 기본원칙

남한의 환경법 학계에서는 환경법의 일반원칙으로 '지속가능한 개발의

대), 환경정책형성기(1980년대), 환경정책발전기(1990년대 이후) 등 3단계로 구별하고 있는 것이 일반적이다(변병설・윤갑식, 『통일시대에 대비한 국토환경관리방안 I』, 한국환경정책평가연구원, 2001, 34면).

원칙'[29], '사전배려의 원칙', '원인자책임의 원칙', '협동의 원칙' 등을 제시하고 있다. 그 밖에 '환경정보공개의 원칙', '존속보장의 원칙'[30], '공동부담의 원칙'[31]도 환경법의 기본원칙으로 논의된다.

사전배려의 원칙(Precautionary Principle)은 위험이 불확실한 경우에도 그 위험으로 인한 손해가 중대하고 회복할 수 없는 경우에는 그 위험이 확실하게 되기 이전에도 방지・축소하는 사전배려조치를 취할 수 있다는 원칙이다.[32] 이 원칙은 「환경정책기본법」 제1조[33]에 근거를 두고 있다. 원인자책임의 원칙은 환경오염의 원인을 제공한 자가 환경오염의 방지・제거 및 손해전보에 관한 책임을 져야 한다는 원칙으로, 「환경정책기본법」 제7조[34]에 명시되어 있다. 이 원칙은 환경비용의 귀속주체를 정한다는 점에서 오염자부담의 원칙(Polluter Pays Principle)으로 기능하지만, 환경오염의 방지・제거를 위해 오염자에게 일정한 작위・부작위의 무를 내린다는 점에서 일반 경찰법상의 책임원칙으로서의 기능도 한다.[35] 협동의 원칙은 환경보전의 과제를 달성하기 위해 국가, 지방자치단체, 국민 등이 협동해야 한다는 원칙으로, 국가 및 지방자치단체간의 협동 원칙이 「환경정책기본법」 제4조에, 사업자 및 국민(주민)간의 협

---

29) 환경의 가치를 중시하면서 경제적 이익 등 다른 가치와 실천적인 조화를 모색하고, 세대간의 형평과 사회적 평등을 확보하여 환경과 개발을 조정하고 통합시키는 원칙을 의미한다(김상겸, "환경국가와 환경영향평가제도", 『환경법연구』, 제25권 제1호, 2003, 11-13면; 박균성・함태성(주 10), 76면).

30) 현존하는 환경상태의 질적인 보호를 목표로 하는 것으로 '악화금지의 원칙'이라고도 한다.

31) 한상운 외(주 28), 35면

32) 이는 잠재적 위험에 대한 것이라는 점에서 확실한 위험을 대상으로 하는 전통적인 예방의 원칙(Preventive Principle)과 구별해야 한다는 견해도 있다(박균성・함태성(주 10), 63면).

33) **환경정책기본법**(2013년 4월 5일 일부개정)
제1조(목적)이 법은 환경보전에 관한 국민의 권리·의무와 국가의 책무를 명확히 하고 환경정책의 기본이 되는 사항을 정하여 환경오염과 환경훼손을 예방하고 환경을 적정하고 지속가능하게 관리·보전함으로써 모든 국민이 건강하고 쾌적한 삶을 누릴 수 있도록 함을 목적으로 한다.

34) **제7조(오염원인자 책임원칙)** 자기의 행위 또는 사업활동으로 인하여 환경오염 또는 환경훼손의 원인을 야기한 자는 그 오염·훼손의 방지와 오염·훼손된 환경을 회복·복원할 책임을 지며, 환경오염 또는 환경훼손으로 인한 피해의 구제에 소요되는 비용을 부담함을 원칙으로 한다.

35) 박균성・함태성(주 10), 72면.

력 원칙이 「환경정책기본법」 제5조 및 제6조에 규정되어 있다.[36], 한편, 정보공개원칙(Informationprinzip)은 「환경정책기본법」 제15조의 3에 명시되어 있으며, 「공공기관의정보공개에 관한법률」을 통해 구체화되어 있다.[37]

환경법상의 일반원칙은 법과 정치 혹은 법과 정책의 경계선에 놓여 있다는 점에서 그 법적 성격, 법적 근거, 각 원칙간의 상호관계 등에 대한 논란이 많았다. 동 원칙들은 국제 환경정치의 맥락에서 도입되었고, 정책적 지침으로 선언・천명되었으며, 국내적으로도 환경정책의 기본지침으로 수용되고 발전되어 왔다는 점에서 법규범으로서의 성격을 부정하는 견해도 있다.[38] 그러나 헌법상 환경권이 도입되고 다수의 실정법에서 직・간접적으로 이 원칙들을 규정하고 있다는 점에서 적어도 실정화된 원칙들은 법적 구속력을 지닌 법원칙으로서의 지위를 가졌다고 보는 것이 타당

---

36) **환경정책기본법**(2013년 4월 5일 일부개정)

제4조(국가 및 지방자치단체의 책무) ① 국가는 환경오염 및 환경훼손과 그 위해를 예방하고 환경을 적정하게 관리·보전하기 위하여 환경보전계획을 수립하여 시행할 책무를 진다.

② 지방자치단체는 관할 구역의 지역적 특성을 고려하여 국가의 환경보전계획에 따라 그 지방자치단체의 계획을 수립하여 이를 시행할 책무를 진다.

제5조(사업자의 책무) 사업자는 그 사업활동으로부터 야기되는 환경오염 및 환경훼손에 대하여 스스로 이를 방지함에 필요한 조치를 하여야 하며, 국가 또는 지방자치단체의 환경보전시책에 참여하고 협력하여야 할 책무를 진다.

제6조(국민의 권리와 의무) ②모든 국민은 국가 및 지방자치단체의 환경보전시책에 협력하여야 한다.

③모든 국민은 일상생활에 따르는 환경오염과 환경훼손을 줄이고, 국토 및 자연환경의 보전을 위하여 노력하여야 한다.

37)**환경정책기본법**(2013년 4월 5일 일부개정)

제15조의3(환경정보의 보급 등) ① 환경부장관은 모든 국민에게 환경보전에 관한 지식·정보를 보급하고, 국민이 환경에 관한 정보에 쉽게 접근할 수 있도록 노력하여야 한다.

공공기관의 정보공개에 관한 법률(2013년 3월 23일 일부개정)

제1조(목적) 이 법은 공공기관이 보유·관리하는 정보에 대한 국민의 공개청구 및 공공기관의 공개의무에 관하여 필요한 사항을 정함으로써 국민의 알권리를 보장하고 국정에 대한 국민의 참여와 국정운영의 투명성을 확보함을 목적으로 한다.

제5조(정보공개청구권자) ① 모든 국민은 정보의 공개를 청구할 권리를 가진다.

38) 대표적으로 김성수, 『개별행정법』, 법문사, 2004, 253면 이하.

하다.[39] 법적 구속력을 갖는 원칙들은 장래의 환경정책·환경입법적 행위를 지도·규율하고, 입법·행정재량의 한계로 기능하며, 구체적인 경우에는 법률해석의 지침도 제공하게 된다. 다만 환경법상의 원칙들은 형량을 필요로 한다는 점에서 이에 저촉되는 하위규범, 개별행정결정나 법률의 효력을 바로 부정하는 효력을 갖는 것은 아니다.

법원칙으로서의 지위를 갖는 원칙들도, 그 효력의 정도가 모두 동일한 것은 아니다. 사전배려원칙은 다른 원칙과의 형량이 불가능한 법원칙이다. 다만, 비례원칙과 마찬가지로 법규범의 내부에서 가치와 이익의 형량이 이루어지는 '규범내적 형량 법규'에 해당한다. 그러나 원인자책임원칙, 공동부담원칙, 협동원칙은 상호간의 형량이 가능한 '최적화명령'(Optimierungsgebot)이며, 원칙들 상호간에 형량이 이루어진다는 점에서 '규범외적 형량법규'에 해당한다.[40]

다. 규범체계

남한의 환경법은 환경권을 선언한 헌법을 상위규범으로 하며 「환경정책기본법」을 기본법으로 한다. 남한 환경법에는 환경부 소관법률 뿐아니라 정부 내 타 소관부처소관 법률 중 환경과 관련된 법률도 존재한다. 2012년 12월 현재 환경관련 법률 중 환경부 소관의 법률은 50개[41]이다. 절차법적으로는 사전예방적 규율을 담당하는 「환경영향평가법」, 환경범죄를 규율을 담당하는 「환경범죄 등의 단속 및 가중처벌에 관한 법률」, 환경관련 피해에 대한 분쟁조정을 규율하는 「환경분쟁조정법」이 존재한다. 실체법적으로는 규율 대상을 기준으로 생활환경[42](대

39) 박균성·함태성(주 10), 59면; 박정훈, "환경법상 기본원칙들의 법이론적 분석-법적 성격과 방법론적 기능을 중심으로-", 『환경법 특수연구 자료집』, 서울대학교 법학대학원, 2013, 2면.

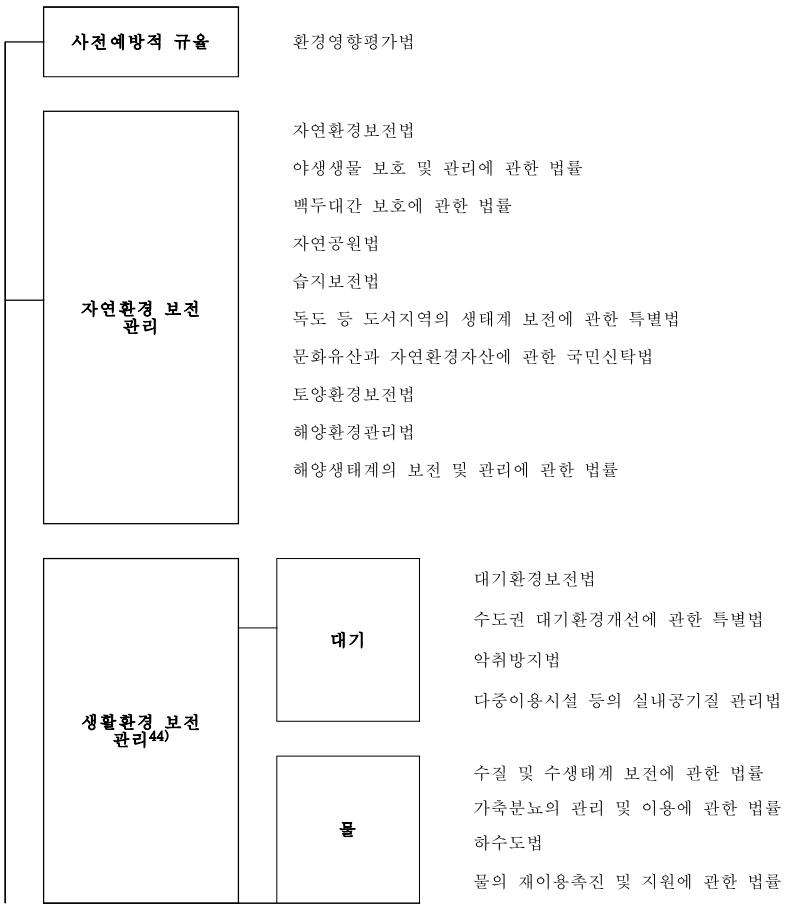
40) 환경법상 원칙들의 법적성격과 지위에 대한 법이론적 설명에 대하여는 박정훈(주 39), 1-10면 참조.

41) 환경부, 『2012 환경백서』, 2012, 766면. 한편, 환경부의 소관에 속하지는 않지만 환경에 대한 사항을 규율하는 법률도 60개에 달한다(환경부, 『2012 환경백서』, 2012, 778면).

42) 환경의 개념에 대하여는 자연환경만 의미한다고 보는 협의설(대표적으로 정종섭

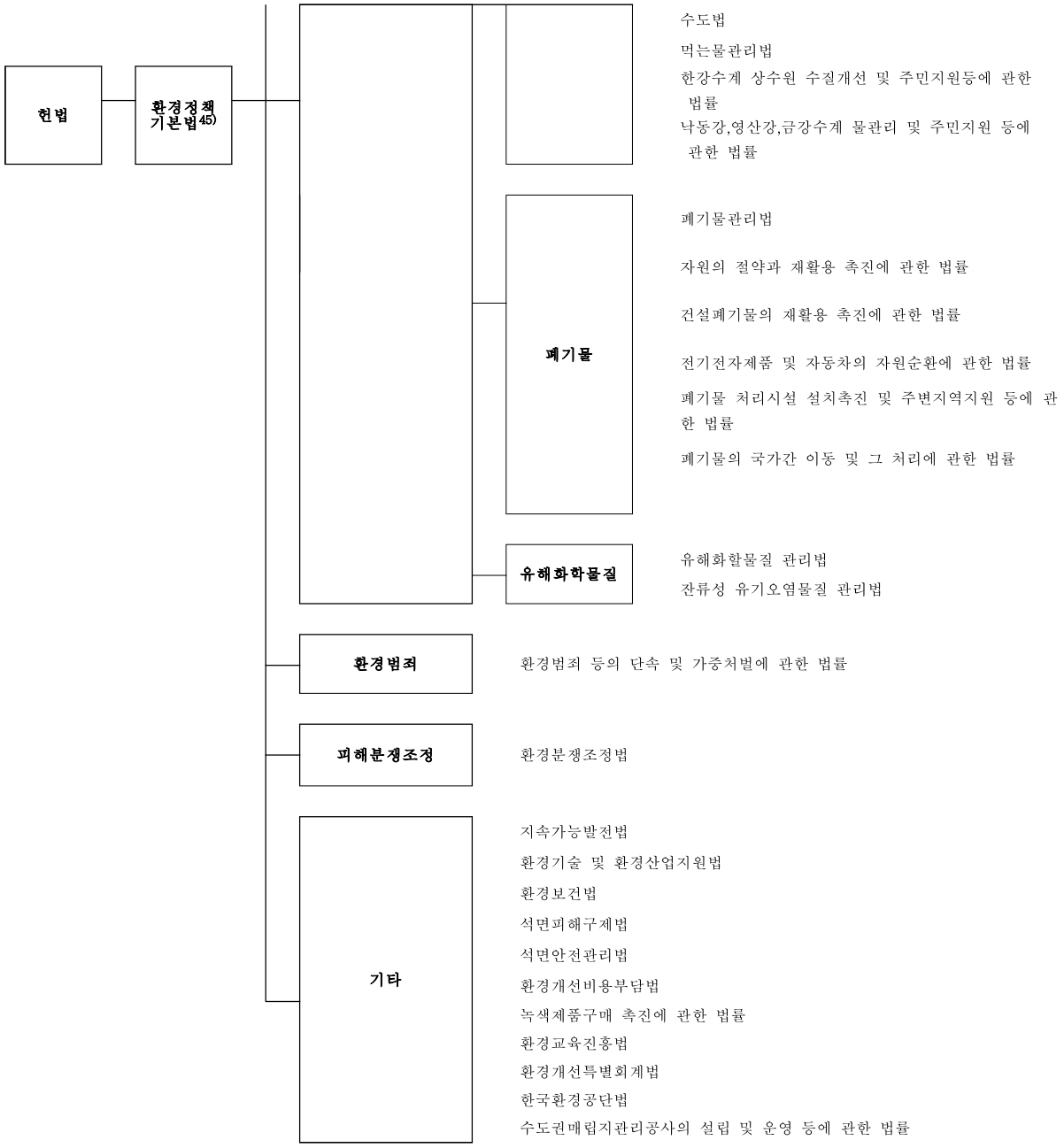
기, 수질, 폐기물, 유해물질의 관리 등)을 규율하는 법률과, 자연환경을 보호하기 위한「자연환경보전법」, 「야생생물보호관리에관한법률」, 「자연공원법, 「독도등도서지역의생태계보전에관한특별법」, 「습지보전법」 등이 존재한다. 이상 남한 환경법의 규범체계를 도식화하면 <표 1>과 같다.

<표 1> 남한 환경법의 규범체계[43)]



(주 16), 845면)도 있지만, 남한 헌법학계의 일반적인 입장은 자연환경 이외에 유적·문화유산과 같은 문화적 환경이나 공원·도로·교육·의료 등의 사회적 환경도 포함된다고 보는 광의설(김철수(주 17), 984면; 성낙인(주 16), 794면)이 일반적 입장이다. 남한의 「환경정책기본법」은 자연환경과 생활환경을 구별하여 정의하고 있다(제3조).

43) 박균성·함태성(주 10), 36면; 김홍균, 『환경법』, 홍문사, 2012, 21면; 환경부, 『환경백서』, 1999, 103면 참조.



44) 먹는 물에 관한 법률(수도법, 먹는물관리법, 한강수계상수원수질개선및주민지원등에관한법률, 그리고 낙동강,영산강,금강수계물관리및주민지원등에관한법률)을 수질과 별도로 분류하는 견해도 있다(김홍균).

45) 환경법상의 기본법에 환경정책기본법 이외에도 지속가능발전법, 저탄소 녹생성장기본법을 포함시킬 수 있는지 논의가 있으나, 아직 논쟁의 여지가 있기에, 이하에서는 두 법의 기본법으로서의 지위를 고려하지 않았다(저탄소녹생성장법과 기존 환경법제도의 정합성 문제에 대하여는 홍준형, 『환경법특강』, 박영사, 2013, 30면; 맹학균, “녹색성장과 환경법제의 정비”, 『녹색성장 법제(I) - 저탄소 녹색

라. 분야별 환경법제도

남한 「환경정책기본법」상 환경은 자연환경과 생활환경의 두 가지 요소로 구성된다(환경정책기본법 제3조 1호). “자연환경”이란 지하·지표(해양을 포함) 및 지상의 모든 생물과 이들을 둘러싸고 있는 비생물적인 것을 포함한 자연의 상태(생태계 및 자연경관을 포함)를 말한다(환경정책기본법 제3조 2호). “생활환경”이란 대기, 물, 토양, 폐기물, 소음·진동, 악취, 日照 등 사람의 일상생활과 관계되는 환경을 말한다(환경정책기본법 제3조 3호). 이러한 정의를 따를 때 환경법제도 역시 자연환경과 생활환경의 두 가지 기준으로 분류하는 것이 가능하다.[46] 그 밖에도 환경매체 또는 대상별로 환경법제도를 분류하거나, 환경오염 원인별로 환경법제도를 분류하는 경우도 있다.[47] 한편, 남한의 환경부는 대기환경보전, 환경보건, 자연환경보전, 물환경, 상하수도 및 토양지하수관리, 폐기물관리, 해양환경보전, 지구환경보전으로 나누어 환경을 관리하고 있다.[48]

(1) 보호 방식별 환경법제도

(가) 환경권의 실체법적 보장

1) 환경 행정법

남한에서 환경보전을 위한 행정법제도와 정책은 공적인 규제나 조성행정 등을 통한 공법적 규율을 주요 내용으로 한다. 환경행정법은 환경행

성장과 법제적 대응』, 법제처, 2010, 204면; 김유향, “기후변화법과 녹색성장법 리뷰”, 『의정연구』 제15권 제1호, 한국의회발전연구회, 2009 참조)

46) 홍준형(주 45), 34면 참조.

47) Breuer, in: Schmidt-Aßmann, Besonderes Verwaltungsrecht, 1995, S. 412ff(홍준형(주 45), 34면, 각주56에서 재인용). 이러한 Breuer의 분류는 환경보호에 있어 생태계보호적 측면을 고려하지 못한다는 비판을 받기도 하지만, 환경법제도를 체계적으로 분류할 수 있는 유용한 기준임은 분명한 만큼, 이하에서 원용하였다.

48) 환경부(주 41) 참조.

정의 조직과 작용 및 구제에 대한 법으로 환경법 규율에 있어 물리적으로 가장 많은 비중을 차지하고 있다. 남한에서 시행 중인 대부분의 환경 관련 법령은 환경행정의 조직, 작용 및 구제에 대한 환경행정법이다.[49]

2) 환경 사법(私法)

환경과 관련된 개인간의 권리의무, 즉 민사상 환경책임에 관한 사항을 규율하는 법영역을 환경사법이라 부른다. 이는 주로 환경침해에 대한 구제수단으로서 중지청구(방해제거청구나 방해예방청구)와 손해배상청구에 대한 것이다. 중지청구에 대하여는 남한 민법상 물권적 청구권 조항이나 상린관계규정이 환경사법 영역에 해당하며, 손해배상청구와 관련하여서는 남한 민법 제750조 이하의 불법행위로 인한 손해배상 규정이 적용된다. 여기에는 고의・과실・위법성・인과관계 등의 일반 요건을 충족시켜야 하지만 환경침해행위의 특성이 고려된다.[50]

한편, 다수의 남한 특별법에서 무과실책임을 확대하고 있으며 책임발생에 고의・과실을 요건으로 하지 않아 민사책임의 일반원리를 수정하고 있다. 「환경정책기본법」제31조, 「토양환경보전법」제10조의 3, 「원자력손해배상법」제3조, 「유류오염손해배상법」제4조, 「광업법」제75조, 「수산업법」 제80조 등이 그 예이다.[51]

3) 환경 형법

환경형법은 환경법규에 위반한 환경범죄를 공권력 주체가 처벌하기 위해 마련한 법이다. 남한 환경법상 환경범죄는 크게 세가지 방식으로 규율되고 있는 것으로 평가된다. 첫째, 「형법」이 환경상의 법익을 부수적으로 보호하고 있다. 음용수사용방해죄(제192조), 수도음용수사용방해죄

---

49) 박균성・함태성(주 10), 28면.
50) 박균성・함태성(주 10), 29면.
51) 김형석, "민사적 환경책임", 『서울대학교 법학』 제52권 제1호, 서울대학교 법학연구소, 2011, 17면.

(제193조), 음용수혼독치사상죄(194조), 가스・전기 등 방류죄(제172조의 2), 과실치사상죄(제266조, 267조) 등이 그 예이다. 둘째, 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」이나 「대기환경보전법」과 같은 분야별 개별 환경법들이 벌칙에 관한 조항에서 법규위반에 대한 행정벌을 규정하고 있다. 셋째, 「환경범죄 등의 단속 및 가중처벌에 관한 법률」이 환경오염행위에 대한 가중처벌, 과실범처벌 등의 규정을 두고 있다.[52]

한편, 개별 법률에 규정되는 형식으로 도입된 환경범죄는 독자적인 환경'형법'의 형태로 입법화된 것이 아니라 개별 환경행정법률의 벌칙 장에 규정된 것이다. 이는 환경범죄를 다룬 구성요건이 행정행위 또는 행정법에 의하여 규정되고, 그 위반에 대한 벌칙만 별도로 부과하는 방식을 취한 것으로 백지형법의 외관을 가져 죄형법정주의의 준수여부가 문제된다.[53] 그러나 환경보호의 영역은 복잡한 자연과학적・기술적 문제로 인해 형법의 독자적 결정에 의한 해결이 적합하지 않다는 점에서 환경행정법상의 결정에 의존하여 환경범죄를 처벌하는 입법형식은 타당하다고 여겨진다(이른바 '환경형법의 행정종속성'). 다만, 형사적 처벌은 물론 행정적 처벌에 있어서도 죄형법정주의의 명확성의 원칙, 유추해석금지원칙 등은 준수되어야 한다.[54]

(나) 환경권의 절차법적 보장

환경권의 법적 성격 중 사회권적 측면에 대하여 헌법・행정법학계의 일반적 견해 및 대법원은 추상적 권리설을 취하고 있다. 그러나 헌법상 환경권에 직접 근거하여 환경침해를 예방하거나 사후구제를 기할 수 없는 상황에서, 종래의 실체법적인 접근만으로는 환경오염피해에 제대로 대처하는 것을 기대하기 어렵다.[55] 이러한 상황에서 환경오염피해에 대한 司法

52) 박균성・함태성(주 10), 29면.
53) 이용식, "환경범죄에 대한 형법적 권리구제 - 법리와 정책", 『2013 환경법 특수연구 자료집』, 서울대학교 법학대학원, 2013, 1-4면.
54) 박균성・함태성(주 10), 109면.
55) 김명길, 김상영, "환경권의 실현을 위한 절차법제", 『재산법 연구』 제15권 제1호, 한국재산법학회, 1998, 24면.

적 구제를 위해서는 환경에 영향을 미치는 공·사법적 행위에 대해 견제할 수 있는 절차적 권리를 국민에게 부여하는 것이 중요하다. 즉, 「환경영향평가법」과 같이 절차권을 보장하는 법률을 실효적으로 집행하여 환경권이 실질적으로 구현될 수 있도록 노력해야 한다. 원고적격의 해석, 입증, 단체소송의 도입문제 등에 대하여 소송법적 관점에서 환경오염문제를 해결하려는 접근방식 역시 중요하다. 환경분쟁 해결에서의 절차권 보장에 관한 법률로는 「헌법재판소법」, 「행정쟁송법」, 「민사소송법」, 「형사소송법」 및 「환경분쟁조정법」등을 들 수 있다.

(2) 보호 대상별 환경법제도

첫째, 대기환경 보호는 대기오염물질의 양, 농도 규율을 주된 목표로 하며[56] 「대기환경보전법」과 「수도권대기환경개선에 관한 특별법」, 「악취방지법」, 「다중이용시설 등의 실내공기질 관리법」등을 준거법으로 하고 있다.

둘째, 물환경 보호는 자연계에 존재하는 물의 양적·질적 관리이용을 위하여 수자원과 수질을 보전하는 분야이다.[57] 주로 「수질·수생태계 보전법」이 규율하고 있으며,「수질·수생태계 보전법」이외에도 이른바 4대강의 수질보호를 위해 「한강수계 상수원 수질개선 및 주민지원등에 관한 법률」, 「낙동강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률」,「영산강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률」,「금강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률」이 시행되고 있다. 해양의 관리는 「해양환경관리법」을 준거법으로 하고 있다.

셋째, 토양환경 보호는 좁은 의미에서 지표면 보호를 의미하지만, 넓은 의미에서는 동물, 식물 등의 생물체 보호를 포함하는 생태계 보호로서의 의미도 지니는 분야이다. 토양환경의 오염방지와 보전에 대하여 「토양환경보전법」이 제정·시행되고 있다. 생태계 보호는 대기, 물, 토양 등의 무기환경뿐아니라 동물, 식물 등의 생명체가 유기적으로 존재하는 생

56) 환경부(주 41), 171면.
57) 홍준형(주 45), 35면

태계를 종합적으로 보호하는 분야이다. 이는 인간의 건강을 직접적 보호 목적으로 하는 것이 아니라, 동・식물의 자연적 생태계를 보호하는 것을 직접적인 목적으로 한다는 점에서 다른 유형과 구별된다.[58] 남한 환경법제는「자연환경보전법」이 주된 준거법이나, 그 밖에도 「야생생물 보호 및 관리에 관한 법률」,「수산법」, 산림기본법 등도 자연환경 보호를 규율한다.

(3) 오염 원인별 환경법제도

남한의 환경법제도는 오염원인에 따라서도 분류할 수도 있는바, 소음・진동규제, 유해화학물질의 관리, 핵 및 방사능의 규제 등이 이 기준에 따라 분류될 수 있다. 구체적으로 살펴보면 핵 및 방사능오염의 방지에 대하여는 「원자력안전법」 등이, 화학물질오염의 방지에 대하여는 「유해화학물질관리법」등이, 생필품・사료・의약품오염의 방지에 대하여는 「식품위생법」, 「비료관리법」, 「농약관리법」 등이, 소음・진동의 규제에 대하여는 「소음・진동관리법」등이, 폐기물 등의 관리에 대하여는 「폐기물관리법」등이 규율하고 있다.

마. 환경행정조직[59]

남한에서 환경 정책의 수립 및 집행주체는 중앙정부, 지방자치단체로 나누어진다. 중앙정부 차원에서는 환경부 및 직・간접적으로 환경관련업무를 담당하는 중앙행정부서가 업무를 분담하고 있고, 그 밖에도 환경부 산하 지방환경관서와 지방자치단체가 환경부가 마련한 기본적인 환경계획을 집행하고 있다. 환경부 소속 기관으로는 중앙환경분쟁조정위원회, 국립환경과학원, 국립생물자원관, 국립환경인력개발원, 온실가스 종합정보센터 및 8개 지방환경관서가 있고, 산하공공기관으로 한국환경공단을 비롯한 4개 기관이 있다. 또한 환경정책에 대한 연구・개발업무를 담당

58) 홍준형(주 45), 35면
59) 환경부(주 41), 742-745면 참조.

하는 한국환경정책·평가연구원이 국무총리실 소속으로 설치되어 있다. 한편, 환경업무의 복잡성, 광범위성으로 인하여 환경업무는 환경부 이외에 교육과학기술부, 농림수산식품부, 지식경제부, 국토해양부, 고용노동부, 문화체육관광부, 농촌진흥청, 산림청 등에 직·간접적으로 분산되어 있다.[60]

그러나 남한의 환경 행정체계에 대하여는 환경부와 환경부 이외의 부처 간의 수평적 관계, 중앙정부와 지방정부 간의 수직적 관계에서 모두 비판이 제기되고 있다. 첫째, 환경부와 그 밖의 정부부처 간에는 환경보호를 위한 통합적인 협력이 이루어지고 있지 않다. 예컨대 산림에 대하여 산림청은 산림의 자원으로서의 가치에 보다 관심을 갖고 있는 반면, 환경부는 생태계 보전 차원에서 접근하고 있다. 기후변화협약과 관련하여서도 에너지 수급 정책 관점에서 접근하는 지식경제부와 대기오염관점에서 접근하는 환경부와의 이견으로 인한 비효율이 발생하고 있는 것으로 알려진다. 둘째, 중앙정부와 지방정부 간에도 역할 분담이 적절히 이루어지고 있지 않다. 환경행정수요가 증가하는 상황에 대처하기 위하여 핵심역량을 지방으로 위임하는 방안이 추진되고 있으며, 실제로 지방자치단체 차원에서는 환경행정조직이 확대되고 있다. 그러나 지방자치단체 차원에는 그에 걸맞게 정책을 집행할 수 있는 전문성이 확보되지 못하고 있는 상황이다. 특히 환경관리업무는 과중한 업무부담으로 인해 공무원의 기피대상이며, 선거직인 지방자치단체장으로 인하여 공해단속업무에 소극적인 것도 문제이다.[61] 이에 중앙정부 차원에서는 각 부처에 분산되어 있는 사전예방적 환경관리기능[62]을 하나의 행정조직으로 통합하는 방안이 주장되고 있고, 지방자치단체 차원에서는 행정구역단위를 넘어 하천 유역등을 통합적으로 관리할 수 있도록 행정조직을 개편하자는 주장이 제기되고 있다.[63]

---

60) 환경부(주 41), 742-746면 참조.
61) 환경부(주 41), 747-749면 참조.
62) 유해화학물질, 도시대기오염관리, 생물다양성보존 및 유전자원의 관리, 오염총량관리제 등을 의미한다.
63) 환경부(주 41), 747-749면 참조.

2. 북한의 환경법제도[64]

가. 변천과정

북한 환경법제의 연혁은 규율 형식에 있어 「환경보호법」의 제정 이전과 이후로 나뉜다. 이 법의 제정 이전에는 「토지법」이나 「인민보건법」 등에 환경보호관련조항을 포함시키거나, 주석명령이라는 법형식으로 환경보호에 관한 명령을 채택하였고, 때로는 내각의 정령 등의 형식으로 환경보호에 관한 사항을 공포하였다. 즉,「환경보호법」 제정 이전에도 북한에서의 환경보호 법규범적은 주석명령에 의하여 구현되고 있었던 것이다.

1986년 「환경보호법」 제정 이후에는 최고인민회의의 법령 또는 최고인민회의상임위원회의 정령 등 형식으로 환경분야의 개별법들이 채택되었다. 이로써 북한에서도 환경을 바라보는 종합적이고 체계적인 규범의 틀이 형성되었다. 최근에는 「환경영향평가법」, 「바다오염방지법」, 「대동강오염방지법」, 「국토환경보호단속법」 등 환경에 관한 개별법들이 채택됨으로써 환경보호관렵법은 단일법 체제하에서 분화(分化)해가는 형태로 전환되고 있다.[65]

나. 기본원칙

북한법은 근본적으로 마르크스·레닌주의와 스탈린주의 등에 바탕을 두고 있는 사회주의법이다. 따라서 북한법은 법을 지배계급이 피지배계급에 대하여 사용하는 억압의 도구이자 당의 정치적 목표를 실

---

64) 북한 환경법제도의 변천과정, 기본원칙, 규범체계에 대하여는 拙稿, “북한의 농업, 수산업, 환경법제와 교육, 문화법제 분석”, 『헌법과 통일법』 제1호, 2012, 178-183면을 바탕으로 하되 연구 분야를 세분화하는 등 이를 수정・보완하였다.

65) 이러한 북한의 환경보호법제의 변천에 대하여 ‘환경보호법’은 공해법적 성격을 생략하고 곧바로 환경법적 성격으로 진입한 것으로 평가하는 입장이 있다(한상운 외(주 28), 29면).

현하기 위한 수단에 불과한 것으로 보는 사회주의 법이론의 도구주의 법률관을 전제로 한다.[66] 사회주의 환경법이론은 마르크스와 앵겔스를 원용하여 인간은 자연의 지배자(Menschen als Naturbeherrscher)로 간주하는데, 이는 사회주의국가에서 당이 인간을 위하여 자연을 제한없이 이용할 수 있는 이론적 근거를 제공하였다. 또한 가치를 형성하는 요인은 인간의 노동뿐이며, 자연은 이용가치를 가지는데 불과하다는 마르크스의 노동가치설(Arbeitswertlehre) 역시 자연을 대가 없이 무한하게 사용할 수 있다는 논거로 활용되었다.[67] 이러한 환경법원리와 더불어 중앙집권적 계획경제라는 구조적 요인 작용하면서 사회주의 국가의 환경 상황은 전반적으로 악화되었다. 즉, 경제 전반의 낮은 효율성, 경제주체의 환경보호에 대한 동기결여, 경직된 환경 관리 조직 등의 요인으로 인해 환경보호가 충분히 고려되지 못하였으며, 결국 심각한 환경오염을 초래한 것이다.[68]

북한법은 사회주의법의 일반적 특성을 가지면서도 자주성의 관점에서 모든 법적 논의를 전개하는 주체의 법이론을 중요한 근거로 삼고 있다. 북한에서의 환경법의 이념은 헌법 제57조와 「환경보호법」 제1조 및 제2조에서 확인할 수 있다. 환경을 보호함으로써 인민대중에게 “자주적이며 창조적인 생활환경을 보장”하고 인민들에게 “문화위생적인 생활환경과 노동조건을 마련”하는 것이 북한 헌법이 정하는 환경보호의 이념이다. 이를 구현하기 위하여 「환경보호법」 제2조는 환경보호사업의 기본적 취지와 환경보호 대책을 밝히고 있으며, 이러한 환경보호사업을 지속적으로 수행하는 것이 사회주의 건설에 있어 필수적임을 강조하고 있다. 그러나 북한 역시 사회주의 법이론 및 사회주의 체제의 구조적 모순으로 인하여 환경오염 문제가 심각한 상황이다.[69]

---

66) 신광휴, “사회주의국가의 법이론과 북한의 헌법이론”, 『한국외국어대학교 논문집』 제25집, 한국외국어대학교, 1992, 704면.
67) 홍성방, “독일통일과 환경보호”, 『강원법학』 제8권, 강원대학교 비교법학연구소, 1996, 364-365면.
68) 홍성방(주 67), 364-365면.
69) 변병설・윤갑식(주 28), 48면.

다. 규범체계

북한의 규범체계는 주체사상과 김일성·김정일 교시, 조선노동당의 강령과 규약,헌법, 내각의 정령 및 지침, 각종 법령의 순서로 규범적 효력을 가지는 것으로 평가된다.[70] 그 중 북한의 통일원칙을 확인할 수 있는 규범은 조선노동당의 강령과 규약, 「조선민주주의인민공화국 사회주의헌법」이다. 북한의 규범체계상 조선노동당의 강령과 규약이 헌법보다 효력 상으로 상위에 있다. 그러나 조선노동당 강령과 규약은 환경에 대한 사항을 규정하고 있지 않다. 따라서 김일성·김정일 교시 및 헌법과 하위 법령이 환경을 규율하고 있다.

북한의 환경법률체계는 헌법 제57조 아래 환경보호에 관한 기본법인 「환경보호법」과 기타 환경법에 대한 개별법으로 구성되어 있다. '환경보호법'은 자연환경보전 및 각종 환경오염방지 등 전반적인 사항을 포괄하는 종합법으로서, 남한에서 환경법의 기본법 성격을 갖는 「환경정책기본법」의 지위와 대등하다고 볼 수 있다.

「환경보호법」은 총 개4장 50개 조문으로 구성되어 있으며, 제1장 환경보호의 기본원칙, 제2장 자연환경의 보존과 조성, 제3장 환경오염방지, 제4장 환경보호에 대한 지도관리에 대한 내용을 담고 있다.

그밖에 개별법률들이 환경보호에 대한 사항들을 규정하고 있으며 그 법령의 목록은 다음과 같다.[71] 「국토계획법」[72], 「국토환경보호단속법」[73], 「오물청소규칙」[74], 「토지법」[75], 「산림법」[76], 「물자원

---

70) 이효원, 『남북교류협력의 규범체계』, 경인문화사, 2006, 24면.

71) 북한 환경법령의 목록에 대하여는 김형철, "북한 환경법의 체계에 관한 연구", 『환경법연구』 제29권 제3호, 한국환경법학회, 2007, 197-202면 참조.

72) 국토계획의 작성과 비준·실행에서 제도와 질서 수립, 계획적 국토관리에 대한 내용을 규정하고 있다.

73) 국토환경보호질서 위반행위 단속, 국토와 자원 및 환경보호, 자주적·창조적 생활환경 마련방법에 대한 내용을 규정하고 있다.

74) 인접도로의 오물청소의무, 배수로 축조 및 수리, 청소사업 등을 규정하고 있다.

75) 토지를 혁명의 고귀한 전취물로 간주하며, 토지보호를 비롯하여 토지소유권, 국토건설총계획, 토지건설, 토지관리에 대한 내용을 규정하고 있다.

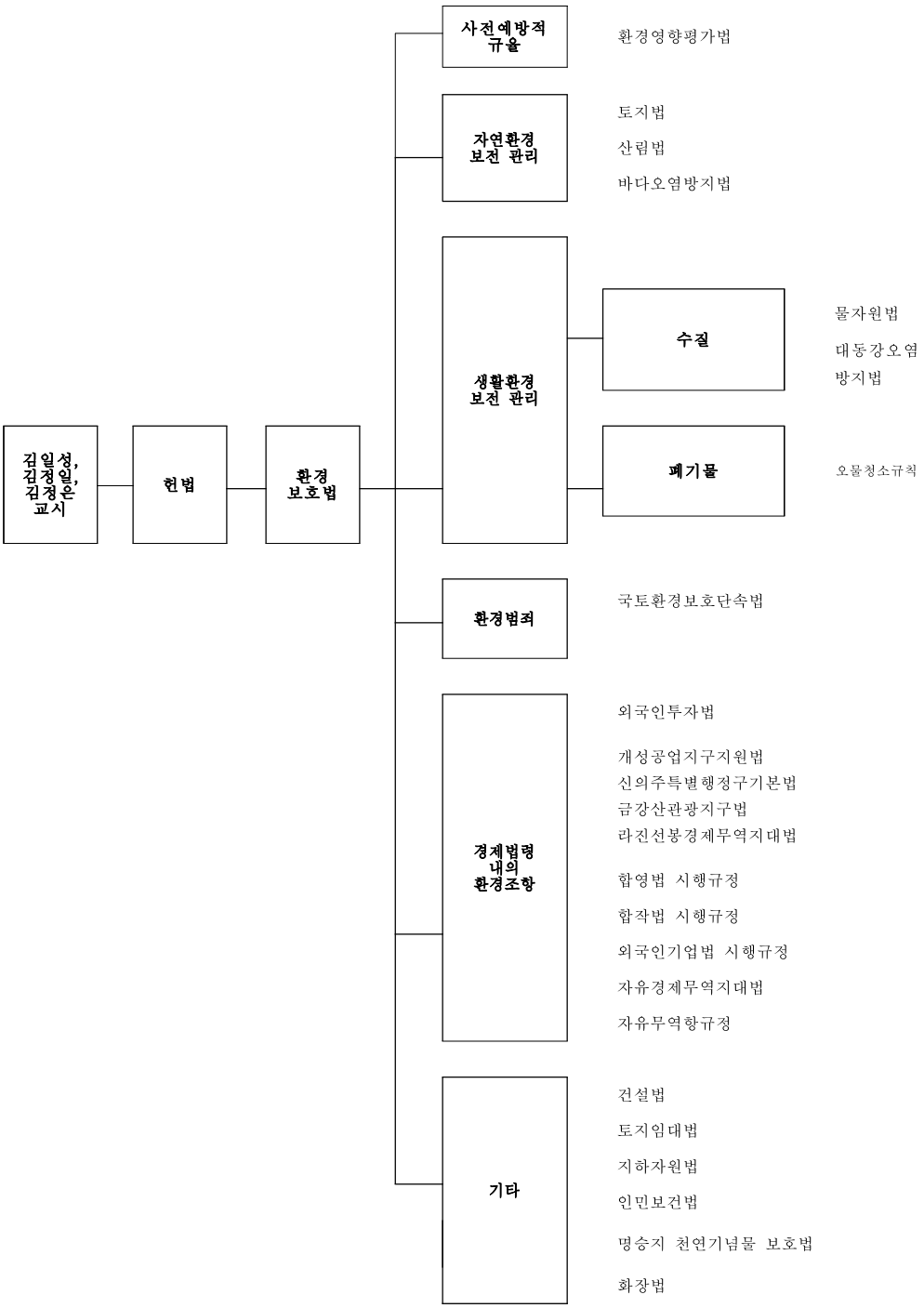
76) 산림보호체계 수립, 산림구역의 동식물보호에 대한 내용을 규정하고 있다.

법」[77], 「바다오염방지법」[78], 「건설법」[79], 「지하자원법」[80], 「인민보건법」[81], 「명승지 천연기념물 보호법」[82], 「조선민주주의인민공화국 화장법」[83], 「외국인 투자법」[84], 「합영법 시행규칙」[85], 「외국인기업법 시행규정」[86], 「자유경제무역지대법」[87], 「자유무역항규정」[88], 「토지임대법」[89], 「금강산관광지구법」[90], 「원자력법」[91] 등이다.[92]

---

77) 물자원의 조사, 개발, 보호, 이용에서의 제도와 질서 수립에 대한 내용을 규정하고 있다.
78) 바다오염방지사업에서의 규율과 질서 수립, 바다 수질과 자원보호에 대한 내용을 규정하고 있다.
79) 시공과정에서의 자연환경파괴 금지조항을 두고 있으며, 그밖에도 인민들의 물질문화생활 고양, 건설총계획의 원칙 등의 내용을 규정하고 있다.
80) 지하자원의 탐사개발이용의 질서와 규율 수립, 지하자원의 개발과정에서 국토환경과 생활환경, 동식무의 생태환경 파괴금지의 내용을 규정하고 있다.
81) 인민의 생명보호와 건강증진, 위생규범준수 등을 규정하고 있다.
82) 나라의 천연기념물과 명승지를 잘 관리하여 자연보호정책의 정당성과 사회주의제도의 우월성 선전을 규정하고 있다.
83) 화장을 장려함으로써 국토와 자연풍치를 보호하는 내용을 규정하고 있다.
84) 환경보호의 요구에 저촉되는 대상의 투자 금지 및 제한을 규정하고 있다.
85) 환경을 오염시키거나 사람과 동식물, 자연자원에 피해를 줄 수 있는 합영기업 창설금지를 규정하고 있다.
86) 인민들의 건강과 국토 및 자원에 피해를 줄 수 있는 경우 외국인 기업창설 금지규정을 마련하고 있다.
87) 국가가 정한 환경보호한계기준을 초과하는 대상의 투자금지 또는 제한, 나라의 안전과 사회도덕생활, 주민들의 건강과 동식물의 생장에 해로운 상품수입 금지를 규정하고 있다.
88) 오염행위에 대한 제재를 규정하고 있다.
89) 임대토지의 천연자원과 매장물 채취이용 금지, 토지임대기관은 토지임차희망자에게 환경보호, 위생방역, 소방과 관련한 자료를 요구할 수 있음을 규정하고 있다.
90) 환경문제를 매우 엄격하게 규율하고 있으며, 자연환경을 훼손하거나 파손하는 행위를 금지하고, 정화처리시설 등의 설치를 규정하고 있다. 관광객 준수사항에서도 환경손상행위의 금지가 명시되어 있으며, 처벌규정도 마련되어 있다.
91) 원자력의 평화적 목적에의 이용을 위한 사항을 규정하고 있다.
92) 한상운, “북한 환경법제의 최근 동향과 과제”, 『북한법 연구』 제11호, 북한법연구회, 2008, 20면.

<표 2> 북한 환경법의 규범체계



라. 분야별 환경법제도

(1) 환경보호법

북한은 중공업 위주의 산업화 경제정책을 추진한 결과 여러 환경문제에 직면하였고, 이에 대처하기 위하여 1970년대부터 환경보호관련 입법을 조금씩 시도하였다. 이후 환경정책의 평가, 요구, 제안 등을 종합적으로 법제화한 법률이 1986년에 채택된 「환경보호법」이다.[93] 「환경보호법」은 1999년, 2000년, 그리고 2005년 3차례에 걸쳐 개정되었으며, 일련의 개정과정을 통하여 환경영역에서의 정책적 변화를 시도하였다. 즉, 「환경보호법」에서 공산주의건설 이념 문구를 삭제함으로써(2000년 개정법 제2조)환경보호영역에서 이념적 색채를 다소 완화하였고, 법의 규제대상으로 "오존층파괴, 지구온난화와 같은 환경파괴현상"(2005년 개정법 제9조)이나, "생태계의 보호, 생물다양성의 보존과 지속적 이용에 지장을 주는 등의 행위"(2005년 개정법 제16조)를 추가하는 등 생물의 다양성보호와 지속가능한 보호라는 국제환경보호규범을 반영하고자 하였다. 「환경보호법」은 제정 당시 총 5개 장 52개 조문으로 구성되었으나, 현재는 환경보호의 기본원칙, 자연환경의 보존과 조성, 환경오염방지, 환경보호사업에 대한 지도통제의 총 4개 장 50개 조로 구성되어 있다.

이 법은 인민대중에게 자주적이며 창조적인 생활을 보장하는 것이 환경보호사업의 근본목적이라고 규정하고 있으며(제1조), 이를 구현하기 위한 수단적 원칙으로 '환경보호의 계획화원칙'(제3조)과 '공해방지대책 선행원칙'(제4조), '전인민적인 환경보호관리원칙'(제5조)과 '환경보호과학연구사업원칙'(제6조), '핵무기, 화학무기의 개발, 시험, 사용금지원칙'(제7조), 및 '환경보호분야의 교류와 협조원칙'(제8조)을 규정하고 있다.

즉, 제3조에서는 환경보호관리사업을 계획적으로 전망성있게 진행한다고 규정하고 있고, 제4조에서는 공해를 방지하기 위하여 생산과 건설에 앞서 공해방지대책을 철저히 세워야 함과 동시에, 환경보호를 위한 물질

93) 윤여창 외, 『남북한 환경정책 비교연구 I』, 서울대학교 출판부, 2008, 92면.

기술적 수단들을 끊임없이 현대화하여야 한다고 규정하였으며, 제5조에서는 환경을 보호관리하는 것은 전체인민의 신성한 의무라고 규정하였다. 제6조에서는 국가가 공해를 사전예방하기 위한 수단으로 과학연구사업을 발전시키며, 환경보호과학 연구기관에 대한 지도를 강화해야 한다고 규정하였다. 제7조에서는 한반도와 그 주변에서 핵무기, 화학무기의 개발과 실험, 사용으로 환경이 파괴, 오염되는 현상을 반대하여 투쟁할 것을 규정하고 있다. 제8조에서는 다른 나라, 국제기구들과 환경보호분야에서 과학기술 교류와 협조를 발전시켜 나갈 것을 규정하였다.

이러한 기본원칙 하에, 자연풍치의 보호(제13조), 문화휴식터건설과 원림, 녹지조성(제17조)에 대한 사항도 규정되어 있다. 환경보호사업에 대한 지도는 내각의 통일적인 지도밑에 중앙국토환경보호지도기관이 하며(제39조), 환경을 파괴시켜 인민들의 건강과 국가 또는 사회협동단체, 공민의 재산에 피해를 주었을 경우에는 해당한 피해를 보상시킨다고 규정하여(제47조), 환경관련 손해배상제도를 정하고 있다. 나아가 “다른 나라의 배 또는 공민이 우리나라의 령역에서 환경을 파괴시키는 행위를 하였을 경우에는 해당 배, 공민을 억류하거나 손해를 보상시키며 벌금을 물린다”고 규정하여(제48조), 외국의 국민 또는 선박에 의한 환경상 피해에 대하여 취할 수 있는 조치를 정하고 있다. 그리고 제50조에서는 “이 법을 어겨 환경보호사업에 엄중한 결과를 일으킨 기관, 기업소, 단체의 책임있는 일군과 개별적 공민에게는 정상에 따라 행정적 또는 형사적 책임을 지운다.”고 규정하여, 이 법 위반행위에 대한 일반적 처벌조항을 담아 이 법의 실효성을 확보하고자 하였다.

(2) 대외 경제개방 법령 내의 환경보호조항

(가) 개성공업지구 환경보호법제도

1) 개성공업지구법

북한은 남북경제교류협력 사업의 핵심인 개성공단사업을 법률적으로 지원하기 위하여 2002년에「개성공업지구법」을 제정하는 등 활발한 입법을 하였다. 「개성공업지구법」은 2002년 11월 20일 최고인민회의 상임위원회 정령으로 채택되었고, 2013년 4월 24일 1차례 개정되었다. 이 법은 개성공업지구를 규율하는 기본법이지만, 환경보호에 대하여도 일부 조항에서 규율하고 있다. 개성공업지구법의 적용대상, 기본원칙 등을 규율한 제1장에서 "주민의 건강과 환경보호에 저해를 주는 영업활동을 할 수 없다"고 규정하여(법 제4조) 개성공업지구 개발과 환경보호와의 조화를 규정하고, 이를 구체화하여 개성공업지구의 실질적 관리기관인 '공업지구관리기관'의 임무 중 하나로 "공업지구의 환경보호"를 규정하고 있다(법 제25조 제7호).

2) 개성공업지구 환경보호규정

북한은 하위규정과 시행세칙을 통해 「개성공업지구법」을 구체화하고 있다. 2003년 「개성공업지구 개발규정」이 제정된 이래 2012년 12월말 현재까지 총 16개의 하위규정이 제정되어 있다.[94] 개성공업지구 하위규정 중 환경보호와 관련된 것으로 「개성공업지구 환경보호규정」을 검토할 만하다. 이 규정은 남북한의 교류협력 과정에서 처음으로 제정된 환경관

---

94) 하위규정 목록은 다음과 같다. 개발규정, 노동규정, 세관규정, 보험규정, 회계규정, 환경보호규정, 기업창설・운영규정, 관리기관 설립운영규정, 외화관리규정, 부동산규정, 회계검증규정, 세금규정, 출입・체류・거주규정, 광고규정, 기업재정규정, 자동차관리규정 등 총 16개이다(통일부, 『2013 개성공업지구 법규집』, 12면).

련규정이라는 점에서 의미가 있다.[95]

「개성공업지구 환경보호규정」은 총 4개 장 39개 조로 구성되어 있다. 제1장 일반규정, 제2장 자연환경의 보존과 조성, 제3장 환경오염의 방지, 제4장 감독통제의 순서로 구성되어 있다. 이 규정은 개성공업지구에서 자연환경의 보존과 조성, 환경오염방지를 위한 질서를 엄격히 세워 주민들로 하여금 생활환경을 마련하기 위해 제정되었다(규정 제1조). 이 규정의 적용대상은 공업지구의 기업과 개인(외국인 포함)이며, 적용대상 기업에는 공업지구의 기업과 지사, 영업소, 사무소, 개인업자가 포함된다(규정 제2조).

이 규정은 개성공업지구의 환경보호를 위해 중앙공업지구지도기관과 공업지구관리기관이 담당해야 할 임무를 구별하여 정하고 있으며, 그 밖에도 공업지구 내에서 활동하는 기업과 개인이 환경보호를 위해 준수해야 할 의무에 대해 정하고 있다. 첫째, 중앙공업지구지도기관은 개성공업지구내 환경보호사업을 전반적으로 관리하고 감독하는 역할을 한다. 즉, 중앙공업지구지도기관은 환경보호기준과 자연환경보호구를 설정하고(규정 제5조 및 제7조), 공업지구관리기관과 개발업자가 작성한 환경영향평가서 또는 환경보호계획을 승인하며(규정 제13조), 공업지구 환경상태의 조사방법을 정한다(규정 제32조). 특히 공업지구에서 나무를 베거나 산림을 개간하는 행위(규정 제8조), 유독성 물질의 취급행위(규정 제26조) 등을 승인하고, 폐기물 처리행위(규정 제30조)에 대한 신청을 받는다.

둘째, 이 규정은 공업지구관리기관으로 하여금 환경보호사업을 담당할 구체적인 책무를 부과하고 있다(규정 제3조). 공업지구관리기관은 개발업자와 함께 공업지구의 개발 등에 따르는 환경영향평가서 또는 환경보호계획을 작성하고(규정 제13조), 중앙공업지구지도기관이 담당하는 공업지구의 환경상태 조사업무 등을 보조하며(규정 제32조), 환경보호계획

95) 송진호・한철웅, “남북한 산림법제의 비교 및 통합방안 연구”, 『통일과 법률』 제10호, 법무부 통일법무과, 2012, 157면. 한편, 환경보호규정은 추상적인 의무규정을 정한 것에 불과하고 구체적인 환경기준이나 환경관리의 내용 및 절차를 규정하고 있지 않다는 평가도 있다(정응기, “개성공단의 환경보호법제와 그 개선방안에 대한 고찰″, 『법학연구』 제19권 제2호, 충남대학교 법학연구소, 2008, 287면 참조).

실행여부를 보고한다(규정 제34조).

셋째, 이 규정은 공업지구 내의 기업과 개인에게도 환경보호의무 및 환경오염 방지의무를 부과하고 있다. 즉, 이 규정은 공업지구 내의 기업과 개인의 산림자원을 보호할 의무(규정 제8조), 동식물자원을 보호할 의무(제9조), 명승지, 천연기념물, 역사유적을 보존할 의무(규정 제10조) 등을 규정하고 있다. 또한 이 규정은 "기업과 개인은 공장, 도로, 철길의 주변과 공지에 환경보호에 유리하고 관상적가치가 있는 나무와 잔디, 꽃을 많이 심어 공업지구의 풍치를 돋구어야 한다"(규정 제12조)고 규정하여, 수림화, 원림화 의무도 부과하고 있다. 또한 오염물질 배출에 있어 환경보호기준 준수의무(규정 제15조), 가스, 먼지, 악취 발생 방지의무(제17조, 제19조), 소음, 진동방지의무(규정 제20조), 오폐수 정화의무(규정 제21조), 토양오염방지의무(규정 제23조) 등 환경오염방지의무도 개인과 기업에게 부과하고 있다.

이 규정은 개인이나 기업이 환경기준에 위배하여 환경오염을 발생켰을 경우의 제재수단에 대하여도 정하고 있다. 즉, 개인이나 기업이 환경을 오염시켰거나 오염방지시설을 파손시켰을 경우에는 원상복구시키거나 해당한 손해를 보상시키거나 또는 벌금을 물리거나 영업을 중지시킨다(규정 제38조). 한편, 이 규정은 환경관련 분쟁이 발생하였을 경우 분쟁해결수단에 대하여도 규정하고 있다. 즉, 협의에 의한 분쟁해결을 원칙으로 하고, 그에 대한 보충적 해결절차로 북남상사중재절차를 규정하였다(규정 제39조).

3) 개성공업지구 환경관련 사업준칙

「개성공업지구법」은 공업지구관리기관으로 하여금 사업준칙을 작성할 임무를 부과하고 있는바(법 제25조 9호), 이 조항에 근거하여 2012년 12월 현재 51개의 사업준칙이 시행되고 있다. 환경과 관련하여서는 「대기환경관리준칙」, 「수질환경관리준칙」, 「폐기물관리준칙」, 「소음·진동관리준칙」 및 「공원・녹지관리준칙」, 「폐수종말처리시설 비

용부담 세부지침」, 「수도시설의 청소 및 위생관리 등에 관한 세부지침」, 「오염물질 배출시설에 관한 실태점검 세부지침」 등이 마련되어 있다.[96]

(나) 기타 대외 경제개방 법령 내의 환경보호조항

개성공업지구 이외에 북한의 경제특구를 규율하는 다른 기본법들도 환경보호조항을 두는 경우가 있다. 「신의주특별행정구기본법」은 "나라의 안전과 주민들의 건강, 환경보호에 저해를 주거나 경제기술적으로 뒤떨어진 부문"의 투자를 금지하고 있다(법 제29조). 「라진선봉경제무역지대법」도 국가가 정한 환경보호한계기준을 초과하는 대상의 투자를 금지 또는 제한하고 있다(법 제13조).[97] 「금강산관광지구법」 역시 "금강산의 자연생태환경을 파괴하거나 변화시킬 수 있는 부문"의 투자를 금지하고 있으며(제22조), 개발업자로 하여금 "환경보호에 지장을 주는 건물시설물을 건설하지 말며 정해진 오염물질의 배출기준, 소음, 진동기준 같은 환경보호기준을 보장하도록' 규정하고 있다(법 제11조). 또한 "관광지구의 환경보호"를 관광지구 관리기관의 임무로 규정하고 있다(법 제13조 7호).

(3) 보호대상별 환경법제도

(가) 대기환경 보호 법제도

북한은 평양과 주변지역에서 지속적으로 대기오염농도를 측정하고 있고, 대기오염을 방지하기 위해 자체적으로 정한 환경보호기준을 시행하고 있는 것으로 판단된다.[98] 특히 북한은 석탄, 중유 등 화석연료의 사용

---

96) 통일부, 『2013 개성공업지구 법규집』, 10면.
97) 정응기(주 95), 288면, 각주 17 참조.
98) UNEP, 『북한의 환경상태보고서 2003』, 2003, 141면. 이 보고서의 원문은 UNEP 홈페이지(http://www.unep.org/PDF/DPRK_SOE_Report.pdf), 환경부 디지털도서관 홈페이지(http://webbook.me.go.kr/DLi-File/020/134282.pdf) 참조(최종

으로 인해 발생하는 아황산가스의 농도 증가가 대기오염을 발생시키는 주된 요인으로 지적되고 있다. 북한도 이를 인식하여 대기환경을 개선하기 위하여 석탄 연소로 인한 오염 방지에 주력하고 있다. 즉, 연소 효율을 높이는 기술, 보일러나 산업용 소각로에서 발생하는 배기가스 정화기술을 도입하고, 가정의 석탄사용을 최소화하기 위한 정책을 시행하고 있다. 그밖에도 평양시 또는 다른 산업도시에서 오염물질을 배출하는 공장을 재배치하였다는 조사결과도 있다.[99]

(나) 물환경 보호 법제도

북한은 물환경과 관련하여 강과 하천관리를 위해 1965년 내각결정 제15호로 「강과 하천관리규정」을 채택하여 강과 하천을 정비하였다. 1997년 6월 18일에는 「수자원법」을 채택하였으며, 1999년 1월 14일 동법을 개정하여 수자원 보호와 개발에 대한 법적 근거를 확립하였다. 또한 「환경보호법」과 「환경보호법시행규칙」을 엄격히 집행하면서 북한 당국은 공장, 기업소의 폐수와 하수에 대한 법적 통제를 강화하였다. 구체적으로는 수질오염의 주원인인 공장, 기업소에 '오염자부담의 원칙'(polluter pays principle)을 적용하였다 조사결과도 있다.[100]

(다) 토양환경 보호 법제도

북한은 1977년 4월 29일 「토지법」을 채택하여 토지자원을 보호·개발하기 위한 법적 근거를 마련하였고, 동법은 1999년 6월 16일 1차례 개정되었다. 「토지법」은 토지 관리, 보호계획, 토지소유에 관한 종합적인 사항을 정한 법률이지만, 산림·수자원 등 환경보호 전반에 관한 법률적 근거를 마련하고 있기도 하다. 구체적으로 살펴보면, 「토지법」은 종합적인 토지관리체계를 정립하고(법 제14조~제18조), 농업 현대화, 산업화

방문일: 2013. 4. 14).

99) UNEP(주 98), 110-111면.

100) UNEP(주 98), 138-139면.

를 통해 작물 수확량 증진과 지력회복을 도모하는 내용(법 제43조~제50조)을 담고 있다. 또한 하천의 수로조정(법 제19조~,제30조) 토지보호를 위한 조림・재조림(법 제37조~제40조) 등 환경보호에 대한 사항도 규정하고 있다. 그리고 「토지법」은 혁명전적지, 혁명사적지, 문화유적지 등 특수한 목적에 이용되는 토지를 특수토지로 분류하여 농지・산림의 이용과 보호에 관한 내용을 명시하고 있다(법 제75조).

(라) 산림환경 보호 법제도

북한은 지속가능한 산림개발을 위하여 1972년 5월 15일 내각 결정으로 「산림보호관리규정」을 채택하였고, 1972년 8월 19일에는 「산림관리규정」등을 채택하였다. 그리고 1992년 12월 11일에는 산림법제도의 기본법인「산림법」을 채택하였고, 동법은 2005년 8월 2일까지 총 4차례에 걸쳐 개정되었다. 「산림법」은 총 5개 장 47개 조로 구성되어 있으며, 제1장 산림법의 기본, 제2장 산림조성, 제3장 산림보호, 제4장 산림자원의 리용, 제5장 산림경영사업에 대한 지도통제 등으로 구성되어 있다.

「산림법」은 산림조성을 위하여 식수월간을 정하고(법 제11조), 심은 나무의 사름률(활착률)을 정해진 기준으로 보장하도록 규정하고 있다(법 제17조). 또한 산림보호를 위하여 산불방지기간을 정하고(법 제20조), 산림에 불을 놓을 경우 해당기관의 허가를 받도록 하였다(법 제21조). 병해충이 발생한 산림구역에서는 산림자원을 가져갈 수 없도록 규정하였다(법 제23조). 산림자원의 이용, 나무베기 등을 하기 위해서도 국토환경보호기관 등의 허가가 필요함을 규정하고 있다(법 제30조, 법 제33조, 법 제35조, 법 제37조). 그리고 심은 나무의 사름률(활착율)을 보장하지 못하거나 허가없이 산림자원을 람벌, 채취하였거나 산불을 일으키는 등의 행위에 대해서는 행정적, 형사적 책임을 지우도록 규정하고 있다(법 제47조).[101]

---

101) **제47조(행정적 또는 형사적책임)** 나무심기계획을 실행하지 못하였거나 심은 나무의 사름률을 보장하지 못하였거나 또는 허가없이 산림자원을 람벌, 채취하였거나 산불을 일으킨 것같은 산림조성, 보호, 리용질서를 어겨 엄중한 결과를 일으

북한은 매년 3월 2일을 식수절로 정하는 등 산림보호를 위한 노력을 지속하고 있다. 그러나 중요한 정책수단은 북한주민에 대하여 조림의 필요성을 홍보하고, 이를 통해 대중을 동원하는 사업에 집중되고 있을 뿐이다. 김일성은 전국적인 조림의 필요성을 인민에게 인식시키기 위하여 1947년 4월 6일 평양시내 문수 언덕에서 植樹행사를 개최한 것이 대표적이다. 심지어 북한 정부는 한국전쟁 기간 동안에도 재조림에 전체인민을 동원한 경우도 있는 것으로 보고되고 있다.[102] 다만, 최근에는 국토환경보호성이 조림, 재조림, 토지관리를 담당하면서 각 시, 도, 농촌 등 하위 행정구역단위에서도 조림, 재조림이 시도되고 있다.[103] 또한 국토환경보호성이 종자생산을 늘리기 위하여 중앙에 종묘원(種苗院)을 설립하면서 조림과 재조림에 필요한 묘목생산 기반을 마련하기도 하였다. 북한 정부는 이를 통해 2백만 ha의 황폐 산림을 복구한다는 조림·재조림 10년 계획을 세운 바 있으나,[104] 북한의 재정적 여건이나 경제의 구조적 문제로 인하여 그 실효성은 담보되지 못하고 있는 상황이다.

(마) 생물다양성 보호 법제도

북한은 1992년 6월에 생물다양성협약에 서명하고, 1994년 10월에 이를 승인하였다. 또한 1998년에는 헌법을 개정하여 생산에 앞서 환경보호대책에 우선순위를 두어야 한다고 규정한 바 있다(제57조). 그리고 「환경보호법」과 함께 영역별 법적 근거를 강화하기 시작하였다. 북한은 1992년 산림자원과 산림생태계의 보호, 관리를 강화하기 위해 「산림법」을 제정한 이후, 1995년 7월 「어업법」. 1997년 6월 「수자원법」 및 1997년 10월 「바다오염방지법」을 채택하여 시행하고 있다. 그리고 1995년 9월에는 「환경보호법 시행규칙」을 마련하여 구체적인 행정조치를 규정하였다. 1998년에는 '국가생물성다양성 전략과 실천계획'을 작성하였고,

---

킨 기관, 기업소, 단체의 책임있는 일군과 개별적공민에게는 정상에 따라 행정적 또는 형사적 책임을 지운다.

102) UNEP(주 98), 129면.

103) UNEP(주 98), 131-132면.

104) UNEP(주 98), 132면.

「유용동물보호법」을 제정하였다. 북한은 법제도를 근거로 매해 봄과 가을 두차례 '국토관리 총동원기간'을 설정, 운영하고 있으며, '국토보호의 달', '조류보호의 달', '조림의 달', '야생동물보호의 달' 등을 시행 중이기도 하다.[105] 그러나 이러한 북한의 법제도는 야생동식물을 포함한 모든 생물자원을 보호하는 데에는 충분하지 못하다는 평가를 받고 있다.[106]

마. 환경행정조직

북한의 환경보호는 '국토환경보호성'이 관장한다. 북한은 환경관련 업무권한 조정할 필요성이 대두됨에 따라 1993년 2월 정무원 산하에 비상설기구로 '국가환경 보호위원회'를 신설하였고, 1996년 10월에 동 기구를 정식 정무원 기구로 개편하여 '국토환경보호부'를 신설하였다. 1998년 9월에는 사회주의헌법을 개정하면서 정무원 명칭을 내각으로 변경하는 등 통치구조를 정비하였고, 환경분야에서는 '도시경영부'와 '국토환경보호부'를 '도시경영 및 국토환경보호성'으로 통합하였다가 1999년 3월에 이를 다시 '도시경영성'과 '국토환경보호성'으로 분리하였다. '국토환경보호성'은 환경보호 행정과 과학연구를 결합하여 환경보호정책을 추진하기 위해 설립되었다. '국토환경보호성'은 환경 교육을 담당하고 있으며, 신문・라디오・TV 등 대중매체를 통해 환경 정보를 공급하는 역할을 담당하고 있다.[107]

한편, 북한의 산림관리체계는 이원화되어 있다. '임업성'과 '건설건재공업성'은 주로 임산공업림을 관리하고, 국토보호림 및 기타산림은 '국토환경보호성' 이 담당하고 있다. 임산물의 주산지인 북부지방 3개 도의 산림관리, 보호, 통제는 '건설건재공업성'이 담당하고, 나머지 지역은 '국토환경보호성'이 담당하고 있다. 이렇게 산림행정이 분리되어 있는 이유는 산업구분에서 임업과 산림업을 구분하여 조림과 관리・감독을 이원화시

105) UNEP(주 98), 154면.
106) UNEP(주 98), 157면.
107) 통일교육원, 『2009 북한개요』, 2009, 376면.

켰기 때문이다.[108]

3. 남북한 환경법제도의 특징과 문제점

가. 남북한 환경법제도의 특징

(1) 환경에 대한 사전예방적 보호 강조

남북한 환경법제도의 기저에 놓인 기본이념・기본원칙은 기본적으로 국민의 건강하고 쾌적한 삶을 보장하기 위한 것이라는 점에서 양자간에 근본적인 차이점을 발견하기 어렵다. 북한 환경법이 환경보호를 노동조건과 결부시킨다는 문언상의 차이는 존재하나 남한에서의 환경권과 근로의 권리도 사회권의 일종으로 밀접한 관련을 맺는다는 점에서 본질적인 차이로 보기기 어렵다. 환경보호의 기본원칙과 관련하여서도 원칙의 목록은 차이가 있지만, 남한과 북한의 환경보호원칙이 전혀 다른 내용을 담고 있다고 보기는 어렵다. 오히려 상당부분 공통적인 점을 발견할 수 있다.

특히 사전배려의 원칙은 북한헌법 제57조가 “국가는 생산에 앞서 환경보호대책을 세우며 자연환경을 보존, 조성하고 환경오염을 방지하여 인민들에게 문화위생적인 생활환경과 로동조건을 마련하여준다.”고 규정한 부분에서 찾아볼 수 있다. 그밖에 북한 「환경보호법」 제2조가 환경을 더 잘 보호관리하기 위한 대책을 세울 것을 규정하고 있다는 점, 동법 제3조가 공장 등을 사전에 합리적으로 배치하도록 규정한 점(환경보호의 계획화원칙), 동법 제4조가 생산에 앞서 환경보호대책을 세우고, 국가는 기관, 기업소, 단체에서 공해방지대책을 먼저 세우고 생산과 건설을 진행하도록 규정한 점(공해방지대책의 선행원칙) 등에서도 사전배려의 원칙을 찾아볼 수 있다. 그 밖에도 존속보장의 원칙, 지속가능한발전의 원칙,

---

108) 이성연・박경석・박소영・오정수・조민성・조한범, 『북한의 황폐산림복구 협력방향 및 과제』, 국립산림과학원, 2010, 16면; UNEP, 『북한의 환경상태보고서 2003』, 2003, 155면.

협동의 원칙 등은 문언의 차이만 존재할 뿐 북한이 이 원칙 자체를 부정한다고 보기 어렵다.

(2) 원인자책임 원칙의 인정여부

남한의 환경법제도에서 채택하고 있는 원인자책임의 원칙은 집단주의에 입각한 사회주의체제의 성격상 인정되기 어려우며, 법규범에도 채택하지 않고 있다. 사회주의체제의 특성상 국가가 환경오염의 회복에 대한 책임은 전적으로 부담하기 때문에, 원인자책임이나 이를 전제로 하는 공동부담의 원칙은 인정될 여지가 없는 것이다. 그러나 앞서 살펴본 바와 같이 북한은 수질오염의 주원인인 공장, 기업소에 '오염자부담의 원칙'(polluter pays principle)을 적용하였다는 조사결과가 있는바, 북한에도 이 원칙이 도입되어 있는지는 추가적으로 검토를 요하는 문제이다. 다만, 이미 살펴보았듯이 오염자부담의 원칙은 환경비용의 귀속주체를 정하는 기준일 뿐아니라, 환경오염의 방지·제거 의무를 오염자에게 부과한다는 점에서 일반 경찰법상 책임원칙으로도 기능한다는 점을 감안하면, 북한에서는 오염자부담의 원칙이 후자의 의미로 적용되고 있을 가능성을 배제할 수 없다.

(3) 행정정보공개 원칙의 인정여부

행정정보공개의 원칙은 북한에서 인정되지 않는다. 북한은 환경정보를 공개하도록 규정한 바 없고, 주민에게 정보공개청구권 역시 인정하고 있지 않다. 다만 환경보호분야의 성과를 보급하도록 「환경보호법」 제45조에서 규정하고 있을 뿐이다.[109]이러한 남북한 환경법제도의 차이점은 특히 북한의 「환경영향평가법」이 주민의 의견수렴절차를 배제하는 것

---

109) **북한 환경보호법**(1986년 채택, 2005년 수정·보충)
제45조 교육기관과 출판보도기관은 여러가지 형식과 방법으로 환경을 보호하기 위한 과학지식보급과 대중교양사업을 진행하며 환경보호분야에서 이룩한 성과를 널리 소개 선전하여야 한다.

으로 귀결된다. 즉, 남한의 환경영향평가절차는 “사업자의 평가서 제출→시장・군수・구청장 등에게 제출→주민공람 및 설명회・공청회 등을 통한 의견수렴→사업자 평가서작성・제출→사업승인기관의 협의요청→환경부장관의 검토요청→한국환경정책・평가연구원(KEI)의 검토의견→환경부장관 협의내용 통보→승인기관의 장의 승인여부 결정”의 절차[110]를 거치는데 반하여, 북한은 “평가문건 작성・신청→국토환경보호기관의 심의・결정”으로 간단히 규정되어 있다. 이는 공고・공람 또는 설명회 개최 등을 통한 주민의 의견수렴 절차를 생략하고 평가서 초안과 평가서를 구분하지 않음으로써, 처음부터 평가문건을 제출하는 것으로 평가를 마무리하기 때문이다. 또한 실질적인 영향심사가 남한과 같이 협의에 의해 이루어지는 것이 아니라, 국토환경보호기관의 심의에 의하여 일방적으로 결정된다. 이는 특정한 사업이 주민에게 환경적으로 영향을 미칠 수 있음에도 주민의 의견을 반영하지 않는다는 점에서 절차적 민주주의, 환경민주주의의 관점에서 문제가 있다.

(4) 환경형법상 죄형법정주의 반영여부

남북한 환경법 체계의 중요한 차이점은 형사·행정적 제재가 죄형법정주의가 반영되는지 여부에서 발견된다. 남한은 법률적 차원에서 행위유형별로 형사·행정적 제재에 대해 상세하게 규정하고 있으나(예컨대 산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률 제71조~79조), 북한의 환경법은 구성요건과 그에 따른 형벌의 범위를 예측하기 어렵게 규정하고 있다. 예컨대 북한의 「산림법」은 제47조에서 “나무심기계획을 실행하지 못하였거나 심은 나무의 사름률을 보장하지 못하였거나 또는 허가없이 산림자원을 람벌, 채취하였거나 산불을 일으킨 것같은 산림조성, 보호, 리용질서를 어겨 엄중한 결과를 일으킨 기관, 기업소, 단체의 책임있는 일군과 개별적공민에게는 정상에 따라 행정적 또는 형사적 책임을 지운다.”고만 규정하고 있는데, 이는 죄형법정주의나 기본권 제한에 대한 과잉금지원

110) 남한 「환경영향평가법」 제14조, 제17조 내지 제20조.

칙(헌법 제37조 제2항)에 위반하였다고 볼 소지가 다분하다.

(5) 국제협력의 필요성 인식

남북한 환경법제도는 환경보호와 환경자원의 조성, 보존, 이용에 있어 국제협력을 강조하고 있다는 점에서 공통점을 찾을 수 있다. 예컨대 남한의 「산림기본법」은 제9조에서 “ 국가 및 지방자치단체는 지구의 산림 보전을 위한 국제협력을 강화하고 통일에 대비하기 위하여 필요한 산림에 관한 시책을 조사·연구하여야 한다.”고 규정하고 있으며, 북한의 「산림법」 제9조에서는 “국가는 세계 여러 나라들과 산림경영분야에서의 과학기술교류와 협조를 적극 발전시킨다.”고 규정하고 있다. 북한의 「환경보호법」 제8조에서도 “국가는 환경보호분야에서 다른 나라, 국제기구들과의 교류와 협조를 발전시킨다.”고 규정하고 있다. 이러한 규정들은 남북한 환경협력사업에 남한의 기관·단체가 참여할 수 있는 법적 근거가 될 수 있다.

나. 남북한 환경법제도의 문제점

(1) 남한 환경법제도의 문제점

남한의 환경법제도는 그 형성과 발전에 있어 민주적 정당성보다는 환경관리의 편의성과 효율성에 방점이 놓여 있다. 남한 환경법은 정부 주도하에 형성되어왔다는 점에서 국민의 환경의식 확립에 따라 환경보호운동이 전개되고, 의회가 이를 반영하여 환경입법을 주도적으로 추진한 미국, 일본 등의 사례와 대조된다.[111] 또한 남한의 환경법제도는 환경적 위기 상황이 발생한 후 사후구제책을 추가하는 방식으로 개정되어 왔으며, 그 결과 2013년 6월 현재 환경부 소관 법률이 55여개에 이르는 상황이다.[112] 더욱이 그 법체계는 수범자인 일반국민은 물론 규제자인 관계

111) 고문현, “환경법의 문제점과 과제”, 『법학논총』 제25권, 숭실대학교 법학연구소, 2011 참조.

공무원도 숙지하기가 어려울 정도로 복잡하게 구성되어 있다. 물론 환경문제의 複雜多岐한 속성상 단순하고 명료한 법제도를 마련하는데 한계가 따르는 것이 사실이지만, 계속되는 법제도의 세분화를 방치하는 것은 환경법제도와 환경행정의 민주적 정당성을 저해하는 요소로 작용할 수 있다. 프랑스와 같은 통합 환경법 제정은 현실적으로 실현하기 어렵다 하더라도 유사한 분야의 법제도를 부분적으로 통합·조정하는 방안을 고려할 필요가 있다.

(2) 북한 환경법제도의 문제점

북한의 환경법제도는 체제 선전을 위한 이념적 성격을 띠고 있는 경우가 많아 현실적 규범력을 확보하지 못한 규정들이 상당수이다. 핵개발을 금지한 「환경보호법」 제7조 규정이 대표적이다. 이는 대외적으로 핵개발 의사를 천명한 북한의 대외정책에 비추어 판단컨대 국제사회에 대한 정치적 선전규정에 다름 아니다. 그리고 환경보호분야의 교류와 협조를 규정한 동법 제8조는 환경정책의 국제화정책을 표방하고 있으나, 이는 실질적으로는 북한과 이념과 체제를 같이하는 일부 국가와의 교류와 협조를 선언한 것에 불과하다. 또한 북한의 환경법은 환경권을 공민의 권리로 규정하지 않은 채 국가 주도의 환경보호정책을 펼쳐 주민의 입장이 반영되지 않는 문제점이 있고, 이는 절차적 민주주의가 반영되지 않은 「환경보호법」 규정에서 여실히 드러난다.

현실적 규범력을 확보하지 못한 북한 환경법제도의 문제점은 북한의 환경상황에서 그대로 드러난다. 북한은 사회주의적 환경보호정책의 우수성을 강조하며, 자국의 환경상황이 선진적이라고 주장해 왔다.[113] 그러나 북한의 환경오염은 심각한 상황이며 북한의 경직된 정치·경제 체제가 환경오염을 야기한 주된 원인으로 지적되고 있다. 또한 환경법제도는

112) 환경부 홈페이지 참조(http://www.me.go.kr)(최종 방문일: 2013. 6. 30).
113) 예컨대 최고인민회의 제7기 제5차 회의(1986년 4월 7일)에서 부주석 이종옥은 연설을 통해 북한은 '공해 없는나라, 공원속의 도시, 인민의 지상낙원'이라고 주장한 바 있다(통일교육원(주 107), 377면 각주 33에서 재인용).

이러한 환경오염을 방지하는데 실질적 역할을 담당하고 있지 못하다. 북한은 중앙집권적 계획경제체제 하에서 지속적인 중공업 정책을 시행한 결과로 금속·화학 공장이나 광산 등 공업지대에서 환경오염이 발생하고 있는 것으로 알려지고 있다. 그러나 공해를 방지하기 위한 자본, 기술, 법제도의 미비로 인해 환경오염은 더욱 악화되고 있는 상황이다.[114]

제 3 절 남북한 환경 교류협력의 법적 기초[115]

1. 헌법적 근거

남북한 환경 교류협력의 헌법적 근거는 대한민국의 영토를 선언한 헌법 제3조, 평화통일원칙을 선언한 헌법 제4조 및 국민의 환경권과 국가의 환경보호의무를 규정한 제35조, 국토의 균형있는 개발과 보호의무를 규정한 제120조 등이다.[116] 남북한 환경 교류협력의 물적 대상에 포함되는 북한지역은 헌법 제3조가 규정하는 바와 같이 대한민국의 영토범위에 포함된다. 남북한 환경 교류협력은 북한지역을 아우르는 한반도 전체의 국토와 자원을 균형있게 개발, 이용 및 보호해야 할 국가의 의무를 이행하는 과정일 뿐아니라, 북한지역 주민의 환경권을 보장하는 수단이 된다는 점에서 헌법적 정당성을 갖는다. 또한 남북한 환경 교류협력은 북한의

---

114) 통일교육원(주 107), 377면.

115) 남북한 환경분야 교류협력의 법적 근거에 대하여는 한반도 산림복원 및 국제산림협력 연구 사업단, "북한 녹화조림사업을 위한 남북합의서의 체결과 국제협력의 법적 쟁점", 지속적인 북한산림 복원을 위한 추진전략 연구 - 제3차년도 보고서, 1-4세부과제, 2012, 2-4면 참조.

116) **헌법**(1987년 10월 29일 개정)

제3조 대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다.

제4조 대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일 정책을 수립하고 이를 추진한다.

제35조 ① 모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다.

제120조 국토와 자원은 국가의 보호를 받으며, 국가는 그 균형있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립한다.

자생적 생태계를 복원하고 남북한 교류협력의 인프라를 구축한다는 점에서 헌법 제4조에서 규정하는 “평화적 통일”에 부합하는 정책수단이다. 환경 교류협력 분야는 북한이 남한에 대한 적화통일을 목표로 하는 반국가단체로서가 아니라 평화통일을 위한 대화와 협력의 동반자로서 활동하는 규범영역에 해당한다.[117]

2. 법률적 근거

남북 환경 교류협력의 법률적 근거는 「남북관계발전에 관한 법률」, 「남북교류협력에 관한 법률」 및 「남북협력기금법」등이다. 「남북관계발전에 관한 법률」(이하 「남북관계발전법」)은 2005년 12월 29일 제정된 법률로 남북관계의 급속한 발전에 상응하여 대북정책의 법적 기초를 마련함으로써 남북관계의 안정성과 일관성을 확보하기 위한 목적에서 제정되었다.[118] 이 법은 특히 남북합의서에 법적 실효성을 부여하기 위하여 남북회담대표의 임명 및 권한, 남북합의서의 체결·비준 절차 등에 대하여 상세하게 규정하고 있다. 이 법률 중에서 특히 북한에 대한 지원의 근거를 규정한 법 제10조, 국제사회에서의 협력증진에 대해 규정한 법 제11조, 재정상의 책무에 대해 규정한 법 제12조 등이 남북한 환경 교류협력의 법률적 근거가 된다. 1990년 8월 1일 제정된「남북교류협력에 관한 법률」(이하 「남북교류협력법」)도 남북한간의 교류협력을 증진하기 위해 인적・물적 교류와 협력에 대한 승인・신고절차 등을 규정한다는 점에서 남북 환경 교류협력의 근거가 된다. 그 밖에 「남북교류협력법」을 재정적으로 지원하는 「남북협력기금법」도 남북한 환경 교류협력을 재정적으로 지원하는 법률적 근거가 된다.

---

117) 이 경우 북한의 실체를 규범적으로 인정해야 하고, 원칙적으로 국제법 원칙을 적용하여야 한다. 따라서 이와 관련된 각종 남북합의서도 북한을 평화통일을 위한 대화와 협력의 동반자로 인정하고 제정된 것으로서 법적 효력을 갖는다(이효원(주 70), 152면 참조).

118) 남북관계 발전에 관한 법률 제정 이유 참조 (http://www.law.go.kr, 최종 방문일: 2013. 6. 30).

한편, 북한의 법률 중에는 남북교류협력을 규율하는 「북남교류협력법」, 「개성공업지구법령」, 「금강산관광지구법령」등이 남북한 환경협력의 법률적 근거가 된다. 「북남교류협력법」은 협력사업의 승인, 남북한간 인적·물적 교류, 세금과 결제방식 등 남북교류협력 분야의 전반을 규율하고 있다. 다만 「북남교류협력법」은 구체적인 절차규정이 미비하고, 현실적으로 그 시행여부가 불분명하여 규범력이 확보되지 않았다는 문제가 있다. 「개성공업지구법」과 「금강산관광지구법」은 개성공업지구와 금강산관광지구에서의 '경제활동'에 대하여 다른 북한 법률의 적용을 배제한 채 이 법률에 따를 것을 규정하고 있다. 이 두 법령은 현실적으로 규범력을 가지고 적용되고 있으며, 하위규정 등 관련법령이 대부분 남한과 사전협의를 통해 제정되고 있기도 하다. 그러나 이 두 법령은 그 내용이 개괄적이고 불명확할 뿐만 아니라 규율하는 규범영역도 매우 제한되어 있어서 양적으로나 질적으로 남북교류협력을 규율하는 법규범으로서 기능하는 데에는 한계가 있다는 평가를 받고 있다.[119]

3. 남북한 환경 교류협력을 위한 남북합의서

가. 체결경과[120]

남북한 환경 교류협력의 가장 직접적인 근거는 남북한이 교류협력의 증진을 위하여 체결한 합의서이다. 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」(이하 '남북기본합의서') 와 「남북교류협력의 이행과 준수를 위한 부속합의서」는 남북한 환경협력 추진의 근거를 규정정하였다. 이후에도 남북한은 「남북농업협력위원회 제1차 회의 합의문」, 「남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언」(10·4 선언)의 후속합의서인 「제1차 남북총리회담 합의서」, 「남북교류협력위원회 제1차 회

119) 이효원, 『판례로 보는 남북한 관계』, 서울대학교 출판문화원, 2012, 24면.
120) 이하 남북합의서의 체결경과 및 합의서 원문은 남북회담 본부 홈페이지 참조 (http://dialogue.unikorea.go.kr, 최종방문일: 2013. 6. 30).

의 합의서」, 「남북보건의료・환경보호협력분과위원회 제1차 회의 합의서」등을 통하여 환경분야 교류협력에 대한 사항을 지속적으로 규범화하였다.

(1) 남북기본합의서

1991년 12월 체결된 「남북기본합의서」는 남북한관계가 "나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계"(동 합의서 전문)라는 점을 전제로 남북한 간의 화해(동 합의서 제1장), 불가침(동 합의서 제2장), 교류협력(동 합의서 제3장)에 관한 기본 원칙을 선언하였다. 특히 동 합의서는 "남과 북은 과학·기술, 교육, 문화·예술, 보건, 체육, 환경과 신문, 라디오, 텔레비전 및 출판물을 비롯한 출판·보도 등 여러 분야에서 교류와 협력을 실시한다"(제16조)고 규정하여 환경분야에서의 교류 협력에서도 초석을 마련한 것으로 평가할 수 있다. 다만, 「남북기본합의서」는 그 법적 성격을 조약으로 인정하여 법적 구속력을 인정할 수 있는지에 대하여 논란이 있다. 특히 헌법재판소와 대법원은 「남북기본합의서」를 단지 '정치적 공동성명' 또는 '신사협정'에 불과하다고 판단하여 그 법적 효력을 인정하지 않고 있다.[121]

한편, 남북한은 2000년 6월 15일 최초로 정상회담을 개최하여 「6.15 남북공동선언」을 발표하였고, 2007년 10월 2일부터 10월 4일까지 제2차 정상회담을 개최하여 「남북관계발전과 평화번영을 위한 선언」을 발표하였다.[122] 「6・15 남북공동선언」은 "남과 북은 교류협력을 통하여 민족경제를 균형적으로 발전시키고, 사회, 문화, 체육, 보건, 환경 등 제반 분야의 협력과 교류를 활성화하여 서로의 신뢰를 다져 나가기로 하였다"(동 선언문 제4항) 고 규정하여 환경분야에 있어서 교류 협력에 대한 원칙적인 합의 내용을 명시하였다. 「남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언」에서도 "……농업, 보건의료, 환경보호 등 여러 분야에서의 협력사

121) 헌재 2000.7.20. 98헌바63; 대법원 1999.7.23. 선고 98두14525; 이효원(주 119), 15면.
122) 이효원(주 119), 14-15면.

업을 진행해 나가기로 하였다”(동 선언문 제5항)고 규정하여 남북한 환경 보호 분야 교류협력에 대한 합의를 다시 한번 확인하였다. 두 차례에 걸친 정상회담 선언문은 그 내용, 형식, 절차 등에 비추어 남북한 사이에 국제법상 법적 효과를 창출하려는 의도를 가진 조약으로 인정하기는 어렵다.[123] 그러나 이 선언문들은 이후의 환경 교류협력에 관한 후속 합의를 촉발하는 계기가 되었고, 그 내용이 이후의 후속합의서를 통해 구체화되었다는 점에서 교류협력의 규범적 기준을 형성하는 과정에서 검토할 의미는 충분히 인정할 수 있다.

(2) 남북한 환경 교류협력을 위한 후속합의서

남한과 북한은 「남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언」의 후속 절차로 2007년 11월 14일부터 16일까지 서울에서 남북총리회담을 개최하고 「남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언 이행에 관한 제1차 남북총리회담 합의서」를 발표하였다. 이 합의서를 통해 남북한은 “민족경제의 균형적 발전과 공동번영을 위한 경제협력을 적극 추진”하는 것에 합의하였다(동 합의서 제3조). 남북한은 도로 및 철도 등 교통분야(동 합의서 제3조 1), 개성공단 등 경제협력(동 합의서 제3조 1)과 함께 “산림녹화 및 병해충방제, 환경오염방지를 위한 협력사업”도 추진하기로 합의하였다(동 합의서 제3조 4)-⑤항). 또한 남북경제협력공동위원회 산하에 환경보호 등을 담당하는 분과위원회 구성에 합의함으로써 환경교류협력을 실질화하는 수단도 규정하였다(동 합의서 제3조 4)-⑥항).

이후 남한과 북한은 「남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언 이행에

---

123) 조약은 국가 또는 기타의 국제법 주체 상호간에 법적 구속력이 있는 권리·의무의 발생, 변경, 소멸이라는 법적 효과의 창출을 목적으로 하는 국제적 합의를 의미하며, 명칭을 불문하고 실질적 기준에 의하여 조약성을 결정한다. 그 실질적 기준은 ①복수의 국제법 주체의 존재, ②당사자간 의사의 합치, ③복수의 법주체에 귀속되는 의사의 합치, ④법적 효과를 창출하려는 의도, ⑤국제법상 법적 효과의 발생 등 5가지의 요소이다(이효원, “남북합의서의 법적 성격과 효력”, 『북한법연구』 제7호, 북한법연구회, 2004, 309-310면; 김대순, 『국제법론』, 삼영사, 2013, 66-74면).

관한 제1차 남북총리회담 합의서」의 후속조치로 2007년 12월 4일부터 12월 6일까지 서울에서 남북경제협력공동위원회 제1차 회의를 개최하고 「남북경제협력공동위원회 제1차 회의 합의서」를 발표하였다. 동 합의서는 보건의료 및 환경보호분야 협력사업의 내용을 구체화하였는바, “양묘장 조성과 이용, 산림녹화 및 병해충방제 사업” 및 “생태계보존과 환경오염저감”이라는 협력의 분야를 명시하였고(제6조 제2항), 특히 “양묘장 조성과 이용, 산림녹화 및 병해충방제 사업”에 대하여는 “2008년”부터 협력을 추진하도록 그 시기를 명시하였다(제6조 제2항).

남북한은 「남북경제협력공동위원회 제1차 회의 합의서」의 후속조치로 2007년 12월 20일부터 21일까지 개성에서 남북보건의료·환경보호협력 분과위원회 제1차 회의를 진행하고 「남북보건의료·환경보호협력 분과위원회 제1차 회의 합의서」를 발표하였다. 남북한은 “양묘생산능력과 조림능력강화를 위한 산림녹화협력사업”을 “단계적으로 추진”할 것에 합의하고, 구체적으로 “사리원 지역”에 “양묘장을 조성”하기로 합의하였다(동 합의서 제2조 제4항). 또한 이를 위한 공동조사를 2008년 3월 중에 진행하기로 합의함으로써(동 합의서 제2조 제4항) 북한지역 산림녹화의 목적, 방법, 시기에 대하여 구체적으로 규정하였다. 또한 동 합의서 제2조 제5항에서는 “남과 북은 산림병해충 피해를 막기 위한 조사와 구제를 공동으로 진행하기로 하고 남측이 농약, 설비 등을 제공하기 위한 실무접촉을 2008년 3월 중에 개성에서 진행하기로 하였다”고 규정하여 북한 병해충 피해 방지와, 녹화조림을 위한 공동조사의 착수 단계까지 접근하였다. 그러나 이후 남북관계 경색에 따라 북한지역 녹화조림을 위한 추가적인 합의나 활동은 진행되지 않았다.

나. 평가

남북한의 교류협력이 남북한의 정치·군사적 관계에 의해 영향을 받을 수밖에 없다는 점은 분명한 사실이다. 그러나 남북 합의서의 체결을 통하여 남북한 교류협력을 규범화하는 작업이 남북 교류협력을 법치주의와 적법절차원칙에 입각하여 안정적으로 추진하는 최소한의 수단이라는 점을 부인하기는 어렵다. 남북한이 교류협력을 추진하는 과정에서 문제될 수 있는 남북한 당국의 권리와 의무, 인적·물적 교류협력의 방식과 절차, 분쟁해결수단 등을 합의서로 구체화하는 작업은 남북한의 불필요한 오해와 갈등을 사전에 예방함으로써 교류협력의 이행가능성과 안정성을 높이는 주요한 수단이 되기 때문이다. 더욱이 정치적 관계로부터 자유로운 환경분야의 남북합의서에서 이러한 사항을 구체적으로 정하는 작업은 향후 재개될 정치·경제·사회·문화적 교류협력을 촉발하는 기폭제가 될 가능성이 농후하다. 종래 체결된 환경분야 남북합의서의 의미와 한계를 검토하는 작업은 이러한 측면에서 의미가 있다.

남북한이 환경분야에서 체결해 온 남북합의서의 내용과 형식을 통해 판단컨대 남북한의 환경분야 교류협력의 제도화 수준은 상당한 정도이다. 실제로 남북한은 「남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언」(10·4 선언) 이후 체결한 「제1차 남북총리회담 합의서」, 「남북교류협력위원회 제1차 회의 합의서」, 「남북보건의료·환경보호협력분과위원회 제1차 회의 합의서」등 일련의 후속합의서를 통하여 환경분야 교류협력의 목적과 내용, 시기, 방법 등에 대하여 세밀하게 규정하였다. 더욱이 남북경제협력공동위원회 산하에 남북보건의료·환경보호협력 분과위원회를 설치함으로써 합의의 이행을 위한 규범력을 확보하기도 하였다.

그러나 지금까지 체결된 환경협력 관련 남북합의서는 교류협력의 주체, 재원조달 방안 등에 대하여는 구체적으로 규정하지 않았다는 문제점이 지적된다.[124] 각종 환경협력 관련 합의서는 협력사업의 주체를 “남과

---

124) 이규창, 『한반도 녹색성장을 위한 남북한 산림협력 법제 개선 방안 예비연

북"이라고만 규정하였는바, 이는 남측에서는 통일부, 환경부, 산림청, 녹생성장위원회 간의 권한과 책임에 대한 문제를 야기할 수 있다. 북한의 경우에도 국가환경조정위원회, 국토환경보호성, 국가과학원, 산림과학원, 임업성, 농업성 등 다양할 수 있는바, 현재 합의서의 문언만으로는 협력사업의 주체가 불분명하여 향후 협의와 사업을 안정적으로 진행하는데 장애요인으로 작용할 수 있다.

또한 종래의 환경협력 관련 남북합의서에는 통일이후 한반도의 환경을 보전한다는 남북한 공동의 장기적 안목이 결여되어 있다. 남북한의 환경분야 교류협력은 그 자체가 목적이라기보다 통일한국의 환경적으로 지속가능한 국토를 사전적으로 조성하는 것에 초점을 두어야 한다. 그러나 남북한 당국은 장기적인 안목을 공유하기보다 단기간에 교류협력에 관한 성과를 내는데 치중하였기에 교류협력의 안정성과 지속성이 담보되지 못하였다는 생각이다. 남북한 당국이 한반도 기후변화 문제, 중국의 황사, 일본의 방사능 유출 등 동북아의 환경문제 등에 공동으로 대응한다는 장기적 안목을 공유하였다면, 남북한 간의 환경분야 교류협력은 보다 지속적으로 진행될 수 있었을 것이다.

구』, 통일연구원, 2010, 45면 참조.

제 3 장 분단국가의 환경 교류협력 법제도 - 독일의 사례를 중심으로

제 1 절 동서독의 환경법제도

1. 환경 교류협력 제도화 모델로서의 독일 사례

남북한은 분단국가(分斷國家, divided nations)로 여겨지지만, 분단국가의 개념, 요건에 대하여 국내법적으로 합의된 견해는 없으며, 국제법적으로 확립된 원칙도 존재하지 않는다. 다만, 헌법과 국제법을 연구하는 학자들은 분단국가에 대하여 "법적으로 지속되는 하나의 전체국가가 국제법상 주체로서 동등한 지위를 가지는 두 개의 부분국가로 잠정적으로 분단되어 있는 국가"[125], 또는 "국제사회에서는 두 개의 국가로 존재하지만, 주관적으로는 분단 당사자들이 하나의 국가임을 주장하며 정통성 경쟁을 하고, 각자 자기중심의 통일을 추구하는 특수한 형태의 국가"[126]등으로 설명한다. 또한 분단구성국 관계는 민족자결성, 대등성, 잠정성, 동태적 발전성 등의 규범적 성격을 가진다.[127] 이러한 개념적 징표와 특성을 갖는 분단국 관계의 예로 종래 남북한, 동서독, 중국과 대만, 베트남, 예멘 등이 제시되었다. 그러나 독일은 1990년, 베트남은 1975년, 예멘은 1994년에 각각 통일을 이루었고, 현재 남북한과 중국-대만이 분단국 관계로 남아있다.[128]

분단국 관계의 사례 중 남북한 환경 교류협력 법제도 마련을 위해 비

---

125) 대표적으로 김철수, "분단국헌법과 통일문제", 『법학』 제18권 제1호, 서울대학교 법학연구소, 1978, 45면.

126) 배재식, "남북한의 법적 관계," 『국제법학회논총』제21권 제1·2호, 대한국제법학회, 1976, 234-235면; 제성호, "북한의 법적 지위 재검토 -국내법(헌법) 및 국제법적 측면의 종합적 이해를 위하여-", 『법조』 제60권 제4호, 법조협회, 2011, 51-52면.

127) 이효원(주 70), 155-164면.

128) 통일연구원, 『2012 통일문제 이해』, 2012, 153면.

교법적으로 연구할 가치가 있는 것은 독일이다. 일반적으로 분단국가의 부분국가들은 잠재화된 전체국가의 대표권을 획득하기 위해 치열한 체제경쟁을 벌이기 때문에 정치적·군사적으로 대립하기 십상이지만, 통일 전 동·서독은 오랜 기간 교류협력을 제도화하는 과정을 거치며 이러한 긴장관계를 완화하여 왔다. 동·서독은 인적·물적 교류협력을 활성화하기 위해 분야별로 다수의 협정을 체결하였고, 이에 상응하여 국내법제도의 정비도 진행하였다.[129][130] 특히 동·서독은 통일 과정에서 동독지역의 환경오염과 산림훼손을 방지하기 위한 환경협력을 지속하였다. 이처럼 동·서독은 법제도를 통해 평화질서를 공고하게 유지하려 노력하였고, 소기의 성과를 이루었다는 점에서 분단국가인 남북한이 교류협력을 제도화하는 방식과 정도를 설정하는 데에도 많은 시사점을 줄 수 있다.[131]

---

129) 조은석 외, 『남북한교류·협력 활성화를 위한 법·제도적 개선방안 연구』, 통일연구원, 2000, 18면.

130) 일반적으로 분단국가는 상호간의 합의, 일방적 법제화, 또는 국제협력체계를 활용하여 교류협력을 제도화할 수 있다. 실현가능성과 효율성의 측면에서는 일방적 법제화 방식이 바람직하나, 규범적 측면에서는 상호간의 합의에 의한 방식이 가장 바람직하다. 분단국 구성국간의 정치적 관계가 우호적일 경우에는 상호간의 합의가 원활하게 체결될 것이나, 긴장·갈등관계에 놓일 경우에는 일방적 법제화나 국제협력체계를 활용하게 될 것이다(이찬호, "남북한 합의 법제 방식에 의한 남북교류협력법 법제 구축 방안", 『2012년 남북법제연구보고서』, 법제처, 2012, 68-69면 참조).

131) 한편, 중국-대만 역시 양안간의 회담이나 국내법제도 정비를 통해 교류협력을 제도화하고 있으나, 주목할 만한 환경 교류협력은 진행되지 않았다는 점에서 본 연구에서는 다루지 않는다. 그밖에 베트남은 무력에 의한 일방적인 통일사례였다는 점에서, 예멘은 합의 통일 후 무력에 의해 재통일한 사례였다는 점에서, 교류협력의 제도화, 활성화를 통해 평화적 통일을 도모하는 것을 목적으로 하는 본 연구에서는 다루지 않는다. 베트남과 예멘 통일의 역사적 과정에 대한 설명은 이효원(주 70), 91-99면; 통일연구원(주 128), 157-162면 참조.

2. 서독의 환경법제도

가. 서독 기본법상 환경 조항 도입 논의

통일 전 서독 헌법인 「독일연방공화국기본법(Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 이하 '서독 기본법')」은 1949년 5월 23일에 제정되었다.[132] 「서독 기본법」에는 제정당시부터 환경권이나 환경보장의무를 직접 규율한 명문 규정이 존재하지 않았다. 서독에서는 1960년대부터 학계를 중심으로 기본법에 환경에 대한 조항을 두어야 한다는 주장이 제기되었으나 실현되지 못하였고, 1990년 8월 31일 체결된 「통일조약(Einigungsvertrag, 또는 '제2차 국가조약')」 제5조가 환경보호를 국가목적조항으로서 도입하도록 규정하고, 통일 이후 1994년 기본법이 환경보호에 대한 국가목적조항을 규정함에 따라 비로소 헌법에 환경조항을 두게 되었다.[133]

독일 학계에서는 환경보호를 기본법에 규정하는 방식에 대하여 환경권 형태로 규정하자는 견해와, 국가목표조항 형태로 규정하자는 견해가 대립되었다. 환경권으로 규정하자는 입장에서는 환경권이 입법, 행정, 사법권을 기속하는 효력을 갖도록 해야 하며, 이미 각 주에 환경보호에 대한 조항을 두고 있다는 점을 근거로 들었다. 그리고 다른 기본권조항에서 환경권의 근거를 찾으려 하였다. 기본법 제2조 제1항의 인격권 조항, 기본법 제2조 제1항의 생명·신체불가침 조항, 기본법 제1조와 제2조의 사회국가 사상, 기본법 제14조 제1항, 제2항의 재산권 조항 등이 그 예이다. 그러나 기본권 조항으로 규정하는데 반대하는 입장에서는 환경권이

---

132) 김철수, 『독일통일의 정치와 헌법』, 박영사, 2004, 23면

133) 한편, 1972년 4월 12일의 개정 기본법 제72조 제24호에서 연방의회가 "폐기물 관리, 대기 오염 및 소음 제어 등 환경보호"를 위한 입법을 할 수 있도록 하는 규정을 두었고 이는 2012년 7월 11일 개정된 독일 기본법에도 그대로 유지되고 있다. 또한 기본법 제72조 제29호 역시 자연보호 및 자연경관보호에 대한 연방의 입법권한을 규정하였다 그러나 이는 환경에 대하여 헌법상 효력을 가지는 기본권을 규정하거나 국가의 입법의무를 정한 것은 아니다.

헌법차원에서 규정됨으로써 입법, 행정, 사법권을 기속하게 될 경우 발생할 경직성의 문제, 환경권은 실효성을 담보할 수 없는 정치적, 선언적 조항에 불과하다는 점 등을 근거로 이를 비판해 왔다.

그러나 이러한 학계의 논쟁이 무색하게도 서독 기본법상 환경조항 도입 논의는 정치적 상황에 따라 변동되었다. 1973년 1월 18일 브란트(Brandt) 수상이 시정연설에서 환경에 관한 기본권이 아닌 "환경을 개발하고 형성하는 적극적 행위"를 강조함으로써, 이후 기본법상 환경조항 도입논의는 국가목표조항을 도입하는 방향으로 진행되었다.[134] 그러나 이마저도 서독의회의 관문을 통과하지 못하였고, 특히 1990년 9월 21일 환경보호를 국가목표로 선언하려는 시도도 기본법 제79조 제2항의 정족수를 충족시키지 못하여 좌절되었다.[135]

나. 서독 환경 관련 법령의 내용과 문제점

통일 전 서독은 대기, 수질, 토양, 폐기물 등 매체별로 환경법제도를 마련하였다. 서독은 환경문제가 인간에게 미치는 영향을 인식하고 환경법제도를 발전시켰지만, 환경법령과 조직이 체계적으로 구성되지 못하였다는 점이 문제로 지적되었다. 특히 환경매체별로 입법의 세분화가 진행되면서 환경분야 전체를 체계적으로 규율하지 못하는 점이 문제였다. 환경오염이 발생할 때마다 임기응변식으로 대처함에 따라 환경법제도 전체를 일관된 원칙 하에 규율하지 못하게 되었고, 다양한 법령에서 동일한 내용을 중복적으로 규율하는 문제도 발생하였다.[136]

---

134) 김철수, "환경권", 『환경법 연구』 제3권, 한국환경법학회, 1981, 10면.

135) 서독 기본법상 환경 조항 도입에 대한 논의는 홍성방, "독일의 헌법과 행정법에 있어서의 환경 보호", 『안암 법학』 제4호, 안암법학회, 1996, 51면 이하; 홍준형, "환경법의 기본원리로서 지속가능한 개발의 원칙", 『공법연구』 제25집 제2호, 한국공법학회, 1997, 250-251면; 명재진, "환경권의 헌법적 의의와 개정필요성 - 법적 성격을 중심으로-", 『2013 환경법 특수연구 자료집』, 서울대학교 법학대학원, 2013, 40-41면; 조은래, "환경권의 법적 성질에 관한 연구", 『비교법학』 제11권, 부산외국어대학교 비교법연구소, 2000 참조.

136) 서독 환경법의 문제점 및 개선방안으로서의 독일 환경법 통합작업에 대한 논의

이러한 서독 환경법의 구조적인 문제점은 독일의 대표적인 환경법인 「수자원관리법(Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts, WHG)」의 제정과정을 통해 살펴볼 수 있다. 「수자원관리법」은 1950년대에 제정되었지만, 1970년대에는 현대적 환경법령이 다수 제정되었고, 1990년대에는 유럽환경법의 영향도 받았다. 그 결과 환경법의 법이론과 규제수단이 시대적, 정치적 상황에 따라 임기응변식으로 대응하는 양상으로 변천되었다.[137] 그 밖에도 1986년의 Sandoz 화학공장의 화재를 진화하는 과정에서 발생한 수질오염으로 「환경책임법(Umwelthaftungsgesetz)」이 제정되었던 사례, 체르노빌원전사고가 발생한 이후에야 비로소 환경문제를 총괄하는 조직인 연방환경부를 창설한 사례 등은 이러한 서독 환경법의 구조적인 문제점을 보여주는 좋은 예이다.[138]

서독 환경법제도의 문제점은 환경문제가 본질적으로 과학적 불확실성을 수반하는 리스크(risk; Risiko)[139]로서의 성질을 갖는다는 점, 서독이 연방국가로서 체계적인 환경법제도를 구축하기 어려웠다는 점에서 불가피한 측면이 있다. 그러나 환경문제가 불확실하다고 해서 이를 규율하는 법제도에 체계성이 불필요한 것은 아닌 바, 이러한 구조적 문제점을 해소하기 위한 법제도적 개선방안을 마련하는 것이 바람직할 것이다. 이러

는 송동수, "환경법제의 통합과제-독일 통합환경법전의 제정과 그 시사점", 『공법연구』 제37권 제1호, 한국공법학회, 2008, 245-246면; 안성경, "통합환경법 입법모델에 관한 연구-독일 환경법전(Umweltgesetzbuch=UGB)을 중심으로", 『토지공법연구』 제46권, 한국토지공법학회, 2009, 343-344면; 고문현(주 111), 18-21면 참조.

137) Kloepfer, *Sinn und Gestalt des kommenden Umweltgesetzbuches*, UPR 2007, S. 162(송동수(주 136), 246면에서 재인용)

138) 송동수(주 136), 246면.

139) 리스크는 사회학자인 울리히 벡(Ulrich Beck)이 도입한 개념으로 "인위적인 계획에 수반하여 피해나 불이익이 발생할 가능성"을 의미한다. 이는 환경법에서 환경문제의 과학적 불확실성을 통제하는 대응원리로서 사전배려원칙을 정당화하는 법적 개념으로 사용되고 있다(리스크의 개념과 성질에 대한 자세한 내용은 Ulrich Beck, *Risikogesellschaft: Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Suhrkamp, 1986; 울리히 벡 저, 홍성태 역, 『위험사회: 새로운 근대(성)를 향하여』, 새물결, 1997; 조홍식, "리스크 법 - 리스크관리체계로서의 환경법-", 『법학』 제43권 제4호, 서울대학교 법학연구소, 2002; 박종원, 『환경리스크 대응법제 연구』, 한국법제연구원, 2009, 13면 참조.

한 관점에서 통일 독일에서도 통합환경법전 제정 논의가 이어지고 있다.[140]

3. 동독의 환경법제도

가. 동독 헌법상 환경 조항

(1) 동독 헌법의 개정과정

동독에서는 1949년 10월 7일 「독일민주공화국헌법」이 제정되고, 독일민주주의공화국(DDR)이 성립되었다. 이 헌법은 이후 1968년 4월 9일에 전면 개정되었고, 1974년 10월 7일 대폭 개정되었다. 1949년 동독 헌법은 노동자・농민계급의 독재를 인민민주주의를 선언하였다. 특히 국가권력은 인민의 대의기구인 인민회의(Volkskammer)에 집중하고 각 권력기관은 인민회의의 지시와 감독을 받게 하여(제48조) 민주적 중앙집권주의를 규정하였다. 동독헌법은 기본권 조항을 통해 사회권을 보장하는데 비중을 두었으나, 이는 사회주의 국가의 특성상 사회주의 사회의 복리를 위하여 행사할 의무의 성격도 동시에 지니는 것이었다.

한편, 동독은 인민민주주의 단계를 벗어나 사회주의단계에 진입하였다고 하여 종래의 헌법을 1968년 4월 6일 「사회주의헌법」으로 개정하였다. 1968년 「사회주의헌법」은 공산당 독재 뿐 아니라 많은 기본권 규정을 두고 있었고, 북한헌법의 모델이 되기도 하였다. 이 헌법은 1974년에 발전된 「사회주의헌법」으로 개정되었다. 이 헌법은 전문에서 “발전된 사회주의를 달성하였다”고 규정하였고, 통일의 의지에 관한 조항을 삭제하여 노동자・농

140) 통합환경법을 제정하기 위하여 독일통일을 전후하여 1990년에 교수안이, 1997년에 전문가위원회안이 통합환경법전의 초안으로 제시되었다. 이후 연방정부를 중심으로 통합환경법안을 통과시키려는 노력이 진행되었지만, 연방참사원의 동으를 거치지 못하여 법률로 성립하지는 못한 상황이다(고문현, “지속가능한 발전을 위한 통합환경법-프랑스통합환경법과 독일통합환경법안을 중심으로”, 『공법학연구』 제13권 제1호, 한국비교공법학회, 2012, 477-478면).

민의 사회주의 국가로서 동독의 독자성을 강조하였다(제1조). 그러나 1989년 동독시민혁명에 의하여 동독헌법은 다시 개정되었고, 이후 동독이 서독연방에 가입함에 따라 동독헌법의 효력은 상실되었다.[141]

(2) 동독 헌법상 환경 조항

1968년의 동독 헌법 제15조 제2항은 "시민의 안녕을 위하여 국가와 사회는 자연보호에 유념한다. 물과 대기를 깨끗하게 유지하고 동·식물계와 조국의 자연경관적 미를 보호하는 것은 해당 기관과 시민의 임무이다."라고 규정하여 환경권과 환경보호의무를 명시하였고, 이는 1974년 개정헌법에서도 그대로 유지되었다.[142]

이러한 동독 헌법상 환경보호 조항에 대하여는 헌법에 환경보호에 대한 사항을 규정했다는 것 자체를 긍정적으로 평가하는 견해도 있었으나[143], 이 규정으로부터 주관적 청구권을 도출할 수 없고, 동독에 헌법재판이나 행정재판을 위한 절차가 마련되어 있지 않았다는 점을 근거로 실질적인 규범력을 지니지 못하였다고 보는 것이 일반적 평가였다.[144] 더욱이 동독 헌법은 당의 결정을 우위에 두는 사회주의헌법(동독 헌법 제1조 제1항 참조)이었다는 점에서, 이러한 환경보호 조항은 환경보호 자체를 위해 규정된 것이라기보다는 사회주의 발전을 이루기 위한 국가의 객관적인 의무의 일부로 규정한 것이었다고 평가할 수 있다.[145]

---

141) 이상 동독 헌법의 개정 略史에 대하여는 김철수(주 132), 34-41면; 김철수, "동독헌법과 통독헌법", 『미국헌법연구』 제8호, 미국헌법학회, 1997, 461-467면; Mampel Siegfried, *Das Ende der sozialistischen Verfassung der DDR.* in : Deutschland-Archniv, 1990, S. 1377ff. 참조.

142) 홍성방(주 67), 366면.

143) E. Oehler, *Umweltschutz und Umweltrecht in der DDR,* DVRl. 1990, S. 1326.

144) J. Lücke, *Das Umweltschutzrecht der DDR*, in : W. Thieme(Hrsg.), Umweltschutz im Recht, 1988, S. 166ff. (168); ders., *Umweltschutz und Verfassung in der DDR*, in : P. Selmer/I. von Münch(Hrsg.), Gedächtnisschrift für W. Martens, 1987, S. 153ff.

145) 이상 동독 헌법의 환경보호조항에 대한 독일학계의 평가에 대하여는 홍성방(주

나. 동독 환경법제도의 내용과 문제점

동독 환경법제도에서는 사전배려의 원칙, 협동의 원칙, 공동 부담의 원칙이 인정되었다. 서독 환경보호법의 기본원칙 중 하나였던 오염자 책임의 원칙은 사회주의 계획경제와는 부합하지 않았기에 책임귀속의 의미만 인정할 뿐, 비용귀속의 의미로는 인정되지 않았다.[146]

동독은 동독 헌법 제15조의 헌법 위임규정을 구체화하여 많은 특별법과 명령 및 시행규칙을 제정하였다.[147] 동독은 1960년대부터 토지, 광물, 자원, 물, 산림 등 천연자원을 보호하기 위한 법률을 마련하여 시행하였다. 가장 중요한 법령은 1970년 제정된 「자연보호법(Landeskulturgesetz)」으로, 이 법은 종래 시행되고 있던 환경 관련 법률들을 정비함과 동시에 이미시온 방지, 폐기물 관리 등 새로운 규율 영역을 추가하였다. 이 법은 사회주의 자연보호의 계획과 지도, 경치 조성, 토지 보호, 삼림 보호, 물 보호, 대기 청정 유지, 폐기물 처리 및 소음 방지에 대한 포괄적인 규율을 담고 있었다.[148] 「자연보호법」이 제정된 이후에는 동법에 근거하여 각 부문별로 법률과 행정명령이 제정되었다. 예컨대 1982년에 「수질법(Wassergesetz)」, 1981년에 「토지이용령(Bodennutzungsverordnung)」, 1983년에 「원자력법(Atomenergiegesetz)」, 1984년에 「원자력안전 및 방사능 보호령(Atomsicherheits und Strahlenschutzverordnung)」등이 제정・시행되었

---

67), 367면 참조.

146) E. Oehler, *op. cit.*, S. 23(홍성방(주 67), 369면 각주 37에서 재인용).

147) 동독 실정법의 규범 체계는 헌법, 법률, 의결, 명령, 결정의 순이었다. 동독헌법 제89조 제3항은 하위 법령이 헌법에 저촉되어서는 아니된다고 규정하였고, 국가평의회가 법률의 합헌성심사도 할 수 있도록 규정하였다. 헌법의 하위에는 동독의 인민의회가 제정하는 법률과 의결이 자리하였고, 각료회의(행정부)가 동독헌법 제 78조제 2항에 따라 법률과 의결의 범위 내에서 발할 수 명령과 결정이 자리하였다(김승조, "통일조약의 의의와 내용", 『2004년도 남북법제개선 연구보고서』, 법제처, 2004, 258면).

148) 홍성방(주 67), 368-369면.

다.[149]

동독 환경관련 법령의 문제점은 법이론적 차원, 법제도적 차원에서 찾을 수 있다. 첫째, 법이론적 차원에서 동독의 법이론인 사회주의 법이론은 법의 정치에 대한 종속성[150], 인간의 자연에 대한 우월성을 전제함으로써 당의 정책에 따라 자연을 착취할 수 있는 기제를 마련하였다. 마르크스・엘겔스의 법이론은 인간과 환경의 관계에 대하여는 인간을 자연의 지배자로 상정하였고(Menschen als Naturbeherrscher), 마르크스의 노동가치설(Arbeitswertlehre)은 자연에 이용가치만 있을 뿐 교환가치가 없다는 논리를 펼쳐, 자연을 무분별하게 이용하는 이념적 근거가 되었다. 이는 당의 정책이 실정법에 대해 우선한다고 보는 사회주의 법이론과 결합하여 동독의 환경법제도의 존재의미를 사실상 무력화하였다고 볼 수 있다.

둘째, 법제도적 차원에서 동독의 환경보호 관련 법령들은 환경규제나 처벌에 대한 구체적인 내용을 담고 있지 않았고, 환경보호절차에 대한 주민의 참여권 역시 보장하지 않았다. 즉, 「자연보호법」과 같은 환경보호의 기본법은 원칙적・추상적 규정 중심으로 구성되어, 환경 침해에 대한 구제가 제대로 이루어지지 못하였다. 더욱이 예외규정이 많이 규정되어 법령의 실효성을 기하기 어려웠다. 물론 폐기물 방지나 수질관리 분야 등 일부 영역에서는 동독의 환경보호법제도가 서독의 그것에 못지않게 잘 정비되어 있었다는 평가도 받지만[151], 법제도의 체계성, 실효성 측면에서 동독의 환경관리 법제도・정책은 실패한 것으로 판단된다. 실제로 1989년 11월 9일 베를린 장벽이 무너진 이후 드러난 동독의 환경실태는 “비극적(Umweltmiserie)”[152]인 것으로 평가되었고, 동독지역은 “하나의 거대한 오염지역”[153]으로 불렸다. 동독은 유럽연합 중에서도 수질, 대

149) J. Lücke, *aaO.* SS. 175-196 참조

150) 신광휴, “사회주의국가의 법이론과 북한의 헌법이론”, 『한국외국어대학교 논문집』 제25집, 한국외국어대학교, 1992, 704면; 민경배, “체제전환국 법제의 특징과 구조”, 『통일문제연구』 통권 제46호, 평화문제연구소, 2006, 223-224면.

151) J. Lücke, *aaO.* S. 196 참조

152) W. Kahl, *Staatsziel Umweltschutz und die Vereinigung Deutschlands*, ZRP 1991, S. 10ff(홍성방(주 67), 364면 각주 14에서 재인용).

기, 토양, 산림의 전 영역에 걸쳐 환경오염이 가장 심한 상태였다. 통일 전 동독의 환경실태는 동독의 환경법제도의 문제점을 드러내는 지표가 된다는 점에서 살펴볼 필요가 있는 바 아래 항에서 서술한다.

다. 동독 환경법제도의 실효성과 동독의 환경 상황[154]

1990년 당시 동독지역의 환경은 심각한 상태였으며, 경제상황의 악화로 인해 복구를 위한 재원, 복구 기술도 전무한 상태였다. 대기, 수질, 토양, 폐기물 등에 대한 환경복구 수요가 존재하였지만, 실제 복구를 할 수 없는 여건이었다.

첫째, 대기환경 측면에서 구 동독에서의 대기오염은 유럽 내에서 가장 심각한 수준이었다. 아황산가스의 배출은 연간 500만-600만 톤으로 주민 1인당 세계 1위였고, 이산화탄소 배출량도 구 동독지역 주민 1인당 분진 발생량이 2배 수준이었다. 서독과 비교하여 종합적인 대기오염도는 15배의 수치에 달하였다. 특히 대기오염의 원인은 갈탄 사용으로 지목되는데, 동독에서는 유황 함량이 높은 갈탄이 주요 에너지 공급원이었는바, 이로 인한 아황산가스의 배출이 많았다.

둘째, 수질의 경우에는 광산, 공업지구 인근지역에서의 수질오염이 심각하였다. 예를 들어 화학콤비나트가 있는 비터펠트(Bitterfeld) 지구, 우라늄 채굴광이 있는 아우에(Aue)의 인근 하천에서는 오염이 심각하여, 정화과정을 거치지 않은 칼륨염 및 폐수가 베라강(Fluss Werra)으로 유입되기도 하였다. 공업폐수의 95%이상이 정상적인 처리과정을 거치지 않은 채 하천으로 흘러들어갔다. 또한 유수(流水)나 저수(貯水)의 90%이상이 생태학적으로 오염된 상태였다. 특히 유수의 42%, 저수의 24%는 식수로 사용이 불가능한 상태였다. 서독지역 주민의 90%가 정수(淨水)시

153) 박수혁, “북한의 환경법과 남북한 환경협력”, 『통일논총』 제20호, 숙명여자대학교, 2002, 87면.

154) 통일부, 『독일의 통일·통합 정책 연구 - 제2권 부처 지방정부 연구』, 2011, 731면 이하; 박수혁(주 153), 87면 참조.

설의 혜택을 받았으나, 동독은 36%만 그 혜택을 받았다.

셋째, 토양환경 측면에서는 폐기물 매립지에서의 오염이 심각하였다. 갈탄을 채광한 후 동굴을 폐기물 매립지로 활용하였는데, 그로 인해 지하수를 포함한 수질, 토양 오염 등의 문제가 발생하였고, 회복에 많은 시간과 비용이 투입되었다. 또한 과거 소련 병력이 주둔하였던 군사지대의 폐기물로 인한 오염이 심각하였다.[155]

넷째, 환경보건 측면에서는 작센주(Sachsen) 및 튀링엔주(Thüringen) 내 우라늄광산에서 일했던 노동자의 폐암 발병이 문제되었다. 우라늄 채굴은 제2차 세계대전 후 대부분 소비에트연방 독일 주식회사인 비스무트(SDAG 비스무트)를 통하여 이루어졌고, 1946년부터 1989년 사이 약 500,000 명의 노동자가 우라늄 채굴에 종사한 것으로 알려져 있다. 그런데 최근 조사결과 우라늄 채굴 과정에 대한 방사능방호규정이 불충분하였고, 그나마도 준수되지 아니하여 다수의 광부들이 높은 방사능 위험에 노출되었던 것으로 밝혀졌다. 그리고 광부 중 상당수에게서 폐암이 발병한 것으로 드러났다.[156]

---

155) Kurz-Scherf, Ingrid · Winkler, Gunnar, “Sozialreport 1994: Daten und Fakten zur sozialen Lage in den neuen Bundeslandern”, Berlin, 1994, S. 249(통일부(주 154), 746면에서 재인용).

156) 2010년 연방방사능방호청(Bundesamt für Strahlenschutz, BfS)과 독일산재보험조합(Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung, DGUV)이 작센주 및 튀링엔주 내에서 우라늄 광석 채굴에 종사하였던 노동자들의 방사능 노출 정도 및 암 질환에 대한 건강조사를 실시하였다. 1999년까지 우라늄 광산의 광부 중 7,695명에게서 폐암이 발병하였고, 매년 약 200명의 사례가 추가적으로 보고되고 있다.
(독일 연방 방사능 방호청 홈페이지, http://www.bfs.de/de/bfs/forschung/Wismut)
(최종 방문일: 2013. 4. 27); 통일부(주 154), 794면 참조.

제 2 절 동서독의 환경 교류협력 법제도

1. 통일 전 동서독의 환경 교류협력 법제도

가. 동서독 환경 교류협력의 헌법적 근거

동·서독이 환경 분야에서 교류협력을 진행한 것은 규범적으로 양독의 헌법상 통일관련 조항을 바탕으로 한 것이었다. 1949년 5월 23일 제정된 「서독 기본법」과 1949년 10월 7일에 제정된 「동독헌법」은 독일 통일의 목표와 방법에 대한 사항을 각각 헌법에 규정하고 있었다. 「서독 기본법」과 「동독 헌법」은 이후 개정되었지만, 개정 이후에도 해석상으로는 통일의 목표와 방법에 대하여 규정한 것으로 볼 수 있다. 1949년 「서독 기본법」은 전문에서 "전 독일국민이 자유로운 민족자결로 독일의 통일과 자유를 완성할 것을 요청"하고 있었고, 제146조에서는 "이 기본법은 독일민족이 자유로운 결단에 의하여 제정한 헌법이 효력을 발생하는 날에 효력을 상실한다"고 규정함으로써 기본법이 잠정헌법임을 선언하고 있었다. 그 밖에도 제23조에서 "독일의 기타 지역에는 연방에의 가입(Beitritt)에 의하여 효력을 발생한다"고 하여 다른 지역의 연방가입을 예정하고 있었다.[157]

「동독 헌법」은 1949년 헌법에서는 통일에 관한 조항을 두지 않았다. 1949년 「동독 헌법」 제1조는 "독일은 불가분의 민주주의공화국이다"라고 규정하였는데, 이는 통일된 독일을 전제로 한 것이었다. 「서독기본법」이 잠정헌법임을 강조한 것과 달리 동독헌법은 영구적인 완성헌법임을 강조한 것이라고 볼 수 있다. 1968년 헌법에서는 제8조 제2항에서 "동권의 기반 위에 양독일국가의 정상관계의 수립과 공동협력의 유지는 독일민주주의공화국의 국가적 과업이다. 독일민주주의공화국과 그 시민은 한걸음 나아가 독일민족의 제국주의자에 의하여 강요된 독일분단을 극복하고 두

157) 김철수(주 132), 109-115면.

독일국가의 단계적인 접근을 통하여 민주주의와 사회주의의 기반위에 통일이 이룩되도록 노력한다"라고 규정하여 민주주의와 사회주의에 입각한 통일원칙을 천명하였다. 다만, 1974년 헌법에서는 이 조항을 삭제하여 통일에 관하여 침묵하였다. 이에 대하여는 1972년 「동・서독 기본조약」(Vertrag über die Grundlagen der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deuschen Demokratischen Republik: Grundvertrag, 이하 '동서독기본조약') 체결과 유엔가입에 따라 외국으로부터 국가적 승인을 얻어 외교관계를 개설하였기 때문에 더 이상 독일통일을 헌법상으로 규정할 필요가 없다는 해석이 있었다.[158]

나. 동서독 기본조약을 체결하기 전

(1) 동서독의 법적 지위에 대한 법이론적 논쟁

양독이 「동・서독 기본조약」을 체결하기 전 서독에서는 동독을 국가로 인정하는 문제와 관련하여 일련의 논쟁이 진행되었는데, 이 논쟁에서 제시된 견해들 중 동・서독 환경협력의 근거가 되었던 것을 살펴본다. 서독정부는 1969년 10월 28일 성명서에서 "설사 독일에 두 개의 국가가 존재한다고 할지라도 이들은 서로에게 외국이 아니다. 따라서 이들의 관계는 특수할 수밖에 없다"라고 발표함으로써 양독관계를 "특수관계"(sonderbeziehung) 로 규정하였다. 그러나 이는 서독기본법에 근거를 두지 않은 것이었기에 이론적 논쟁을 촉발하였다.

이에 대하여 ①독일제국이라는 잠정적인 전체국가가 계속 존재하는지 여부, ②동서독이 별개의 국제법주체인지 여부에 대하여 학설이 대립하였다.[159] ①의 쟁점을 기준으로 불계속설(몰락설, 해체분해설), 계속설(부

158) Hacker, *J. Deutsche Unter Sich, Politik mit dem Grundvertang*, 1976; 김철수(주 132), 109-115면 참조.

159) 동・서독의 법적 지위에 대한 견해대립은 이효원(주 70), 74-83면; 김철수(주 132), 137-143면 참조.

분국가설[160], 동일설(국가수축이론[161], 핵심국가설[162])이 주장되었고, ②의 쟁점을 기준으로는 1국가설(국가수축이론), 2국가설(등가설, 핵심국가설), 3국가설(지붕이론[163])이 주장되었다.

서독정부는 「동·서독 기본조약」체결 전까지는 동일성 이론 중 핵심국가이론을 취하여 독일에는 오직 하나의 독일 국민과 독일 국적만이 존재하며, 서독만이 전체 독일을 대표하여 국제사회에서 단독대표권을 가진다고 보았다. 서독은 이 입장에 따라 동독을 국가와 유사한 사실상의 단체로 간주하여 국가로 인정하지 않았다. 동독과 외교관계를 맺는 제3국과는 외교관계를 단절한다는 할슈타인 원칙(Hallstein Doctrine)은 이 입장에 근거한 것이다. 반면, 동독 정부는 몰락설, 해체분해설 등의 입장을 취하며 동·서독은 독립적인 국가로서 국제법에 근거하여 법률관계를 맺어야 한다고 주장했다.[164]

(2) 환경 교류협력에 대한 동서독의 입장 차이

「동·서독 기본조약」을 체결하기 전에 동·서독 정부는 상호간의 국제법적 주체성을 인정하지 않았고 이에 따라 교류협력을 위한 법이론적 기초도 확보되지 못하였다. 환경분야 협력도 동·서독 정부의 입장차로 인하여 활발하게 진행되지 못하였다. 지형과 기상학적 요인으로 동독에서 발생한 하천오염과 대기오염은 서독에게 직접적인 피해를 야기하였기에 서독 정부는 동독 정부에 대하여 오염을 줄일 수 있는 재원과 기술을 제

160) Teilstaatslehre. 독일제국은 국제법주체로 존속하고 행위능력도 있지만, 독일영토 위에 동·서독이라는 두 개의 법적 공동체가 성립하여 하나의 지붕 밑에 상호 공존한다고 보는 입장이다. 국제법적 주체의 수에 있어서는 3국가설인 지붕이론으로 분류된다.

161) Schrumpfstaatstheorie. 독일제국이 서독기본법의 효력범위인 11개 지방으로 축소되었다는 입장으로 국제법적 주체의 수에 있어서는 1국가설로 분류된다.

162) Kernstaatstheorie. 독일제국은 그대로 존속하며 서독은 독일제국의 핵심국갈서 독일제국의 모든 권한을 행사할 수 있고, 동독에도 서독기본법의 효력이 미친다는 견해이다. 국제법적 주체의 수에 있어서는 2국가설로 분류된다.

163) Dachtheorie im eigentlichen. 부분국가이론(Teilstaatslehre)과 동일한 내용이다.

164) 이효원(주 70), 77면.

공할 의사를 지속적으로 표명하였다. 그러나 동독 정부는 국경을 넘는 환경오염을 해결하는 것이 서독에게만 일방적으로 이익을 준다는 이유로 환경보호조치에 미온적이었고, 서독과 공동으로 환경문제를 해결하기보다는 서독으로부터 피해제거비용을 지원받거나 환경보호기술을 취득하는 데에만 관심을 두었다.[165] 요컨대 이 시기의 서독은 동독과의 협력을 통해 독일 전체의 환경문제를 해결하겠다는 시도를 계속하였지만, 동독은 환경문제를 정치적 협상의 대상으로만 여겼고, 이는 동독의 환경상황을 악화하는 원인으로 작용하였다고 평가할 수 있다.

다. 동서독 기본조약을 체결한 이후 동서독의 환경 교류협력

(1) 동서독의 선린관계(gutnachbarliche)

동・서독은 1972년 12월 21일「동・서독 기본조약」을 체결하였다. 「동・서독 기본조약」은 동독의 국제적 지위가 높아지는 상황에서 서독의 브란트(Brandt) 정부가 동방정책(Ostpolitik)을 통해 대동독정책의 전환을 모색하며 체결한 것이다. 이 조약은 전문과 10개 조항으로 구성되어 있으며[166], 동・서독의 교류협력과 통일의 초석을 놓았다는 점에서 매우 중요한 의미를 갖는 조약으로 평가된다. 특히 서독정부는 이 조약을 통해 동독의 국가성을 사실상 인정하면서도 국제법 주체로서 승인하지 않는다는 점을 분명히 하여,[167] 동 조약이 통일을 지향하는 과정에서 잠정적인 현상유지를 위한 잠정협정(modus vivendi)이라는 점을 강조하였다. 이 조약 제1조의 “동등권”, “정상적인 선린관계”, 제2조의 “주권동등, 독립, 영토보전, 자결권존중, 평등”, 제4조의 단독대표권을 포기하여 할슈타인 원칙의 근거를 폐기한 부분 및 제6조의 주권존중을 규정한 부

165) 손기웅, 『남북한 환경분야 교류・협력방안 연구: 다자적・양자적 접근』, 민족통일연구원, 1996, 37-38면.
166) 동・서독 기본조약 전문은 김철수(주 132), 154-155면.
167) 이효원(주 70), 78면.

분 등은 동독의 국가성을 사실상 인정한 근거가 된다. 반면, 전문에서 "…국가지위를 포함한 양독의 기본문제에 대한 독일연방공화국과 독일민주공화국의 견해차에도 불구하고…"라고 규정한 부분, 제8조에서 대사관이 아니라 상주대표부를 설치하기로 한 부분은 동서독관계를 국제법의 범위 내에서 잠정적 특수관계로 바라본 시각을 반영한 것으로 평가할 수 있다.

한편, 바이에른주정부가 1973년 5월 제기한 이 조약의 합헌성 심사청구에 대하여 서독연방헌법재판소는 이 조약이 동독의 법적 지위를 국제법상 독립한 주체로 확정하지 않았다는 점을 전제로 재통일의무 등을 규정한 서독기본법에 반하지 않는다고 판시하였다. 특히 "…기본조약의 특성은 … 이중적인 성격을 가지고 있다. 이는 그 본성에서 보아 국제법적 조약이며 특수한 내용에서 보면 국가자체 내의 관계를 규율하는 조약이다…"라고 판시하여 동・서독관계를 단지 국제법이나 국내법관계로 보지 않는 입장을 취하였다.[168]

(2) 동서독 환경보호기본협정 체결

「동서독 기본조약」 제7조는 환경분야에 관련한 후속 협정체결의 근거를 마련하였고,[169] 세부적인 환경분야 협력을 추가의정서로 위임하였다. 동서독 환경보호 교류협력이 본격적으로 활성화된 것은 「동서독 기본조약」의 후속조약인 「환경보호분야에서 포괄적인 관계형성에 관한 동서독정부간 합의서」(Regierungsvereinbarung zwischen

---

168) 동・서독 기본조약의 합헌성에 대한 연방헌법재판소 판결의 주요부분은 김철수(주 132), 162-165면 참조.

169) **동서독 기본조약**(1972년 12월 21일 체결)
제7조 독일연방공화국과 독일민주공화국은 그들의 관계를 정상화하는 과정에서 실제적이고 인도적 문제를 논의할 용의가 있음을 선언한다. 쌍방은 본 조약의 원칙에 입각해서 상호 이익을 위하여 경제, 학술, 기술, 교통, 사법, 우편, 전신업무, 보건, 문화, 스포츠, 환경보호 등의 분야의 협력을 발전시키고 촉진시키기 위해 협정을 체결할 것이다. 세부사항은 추가의정서에 규정한다.

Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die weitere Gestaltung der Beziehungen auf dem Gebiet des Umweltschutzes), 이른바 '환경보호기본협정'(Unweltschutzrahmenabkommen)이 체결되면서부터이다. 1987년 9월 8일 정식으로 서명된 이 협정은 대기정화, 산림훼손방지, 폐기물처리, 하천보호 및 자연보호 등 환경보호와 관련된 모든 분야에서의 협력을 망라하였으며, 동서독 쌍방에 제한 없는 구속력을 가지는 것이었다.[170] 동서독은 이 협약에서 산림훼손의 원인 규명 및 훼손 방지 문제가 동서독이 공동으로 해결해야 할 사안이라는 점에 대해 합의하였고(협정 제2조), 환경협력사업을 위하여 기관・전문가간 연구결과를 교류할 것에도 합의하였다(협정 제2조). 또한 환경보호협력계획의 수립주체와 협정 이행을 위한 세부규정의 발령권한을 각각 서독연방환경부와 동독 환경보호 및 수경제부로 특정하여(협정 제3조 및 제4조), 환경협력을 추진하기 위한 양독의 주무기관을 명확히 하였다. 또한 동서독 당국으로 하여금 각각 3년간의 협력계획(Arbeitsplan)을 수립하도록 의무화(협약 제3조)하여[171] 안정적인 환경협력사업을 추진하기 위한 규범적 수단을 마련하였다.

(3) 동서독 환경 교류협력 사례

양독의 환경협력의 기초는 1972년 「동서독 기본조약」이 체결되면서 마련되었다. 「동・서독 기본조약」과 이 조약의 체결을 전후하여 동독의 법적 지위에 대해 표명한 서독정부와 서독연방헌법재판소의 해석론은 동・서독간 환경・산림 교류협력을 추진하는 법제도적・법이론적 근거로 작용하였다. 더욱이 「동서독 기본조약」 제7조는 환경분야에서의 후

170) Christian Matern, "Umweltschutz", Werner Weidenfeld und Karl-Rudolf Korte, eds., *Handwörterbuch zur deutschen Einheit*(Bonn, 1991), SS. 700-701.

171) 이상 환경보호기본협정의 번역본은 박건우, "북한의 녹화조림사업을 위한 남북합의서의 체결방향", 『헌법과 통일법』제2호, 서울대학교 헌법・통일법센터, 2013, 287-288면 참조.

속 협정체결의 근거를 마련하였고, 1980년대 초반에 개별 환경문제에 대한 협상이 재개되어 양독이 공유하는 하천의 오염방지를 위한 합의가 이루어졌다. 특히 1982년 9월 28일 서베를린의 하천이 동독의 비료남용에 의해 오염되는 것을 억제하기 위해 동베를린지역의 세 곳에 화학적 정화시설을 설치하는 사안에 관하여 최초의 동서독간 환경합의가 이루어졌다. 여기에 소요되는 시설비용 중 6,800만DM을 서독이 부담하기로 하였다. 이어 1983년 10월 12일 동독의 튀링겐 주와 서독의 바이에른 주의 경계를 통과하여 흐르는 뢰덴(Röden)강의 정화를 위한 합의가 이루어졌고 동독지역에 하수처리시설을 설치하는 비용으로 서독은 1,800만DM을 부담하였다. 또 1984년 12월 13일 양독은 베라(Werra)강 지역의 칼륨염 감소를 위한 규정에 합의하였다.[172] 한편, 「환경보호기본협정」을 체결한 이후에는 1989년 7월 이후 서독의 연방환경부와 동독의 환경보호 및 수경제부는 서독의 재정적 지원을 바탕으로 엘베강의 중금속 오염감소사업 및 공업지역의 스모그 감소사업 등 동독지역에 대한 6개 환경복구 협력사업을 공동으로 실시하였다.

2. 통일 과정에서 동서독의 환경 교류협력 법제도 -화폐・경제・사회동맹 창설 조약(제1차 국가조약)의 체결

가. 제1차 국가조약 체결과 동서독의 경제・사회 통합

1990년 5월 18일 동서독간에 체결된 「화폐・경제・사회동맹을 창설에 관한 국가 조약(Vertrag über die Schaffung einer Währungs-Wirschafts-und Sozial Union, 이하 '제1차 국가조약(Staatsvertag)')」은 동서독간의 협력 수준을 높이려는 동・서독 정부의 이해관계와 동・ 서독 주민의 의사가 드러난 결과 체결되었다.[173] 「제

172) Maria Haendcke-Hoppe und Konrad Merkel, eds., *Umweltschutz in beiden Teilen Deutschlands* (Ost-Berlin, 1986), SS. 123-130.

173) 서독에서는 1990년 3월 선거에서 수상은 동독과의 경제·통화동맹의 체결, 서

1차 국가조약」은 전문과 총 38개 조문, 지도원칙에 관한 공동의정서 및 부속서로 구성되어 있다.[174] 이 조약의 본문은 화폐·경제·사회통합 및 그 밖의 예산·재정 등에 관한 규정을 두고 있다. 이 조약은 동서독 통합의 기본원칙으로 "평화적, 민주적, 연방주의적· 법치국가적인 사회적 기본질서"를 선언하였고(제2조 제1항 전단), "계약의 자유, 영업의 자유, 거주이전의 자유, 직업선택의 자유, 직업선택의 자유, 근로조건과 경제조건의 보장과 향상을 위한 결사의 자유, 부동산 및 생산수단에 있어 사적 투자가의 소유권"등의 권리도 보장해야 함을 규정하였다(제2조 제1항 후단). 통합의 방식으로 동독이 서독기본법 제23조에 따른 서독연방가입방식으로 통일할 것을 규정하고(전문), 동독헌법 중 이 조약에 저촉되는 규정은 효력을 상실함을 규정하였다(제2조 제2항).[175] 이 조약에 따라 서독의 경제법, 노동법, 사회보장법 영역에서의 법률통합이 진행되었고, 동독의 사회주의적 계획경제가 서독식 사회적 시장경제로 통합된 것으로 평가된다.[176]

독마르크와 동독마르크의 1대 1로 교환을 공약으로 내건 서독의 콜(Helmut Kohl) 수상의 기민당계 국민연합이 대승을 거두었다. 동독에서도 1990년 3월 18일 치러진 인민의회선거 결과 동독인들이 서독연방에 가입하는 방식에 의한 통일을 지지한다는 의사가 확인되었다. 이후 서독의 콜 수상와 동독의 드 메지에르(Lothar de Maiziere) 수상간 합의에 따라 제1차 국가조약이 체결되어 1990년 6월 효력이 발생하였다(김철수(주 132), 267-268면; 신용호, 『동일통일에 따른 법적문제』, 전주대학교출판부, 1996, 75면).

174) 제1차 국가조약의 배경과 주요내용과 의미에 대하여는 법제처, 『독일통일관계법 연구』, 1991, 67-84면; 김철수(주 132), 267-273면 참조. 조약의 원문은 김철수(주 132), 268-272면 또는 법무부, 『동서독 교류협력 법제연구』, 2008, 446-474면 참조.

175) 법제처(주 174), 72-74면.

176) 김철수(주 132), 272-273면.

나. 제1차 국가조약 체결과 동서독의 환경 통합

(1) 환경통합의 기본원칙 - 환경보호를 고려한 사회적 시장경제질서

「제1차 국가조약」은 동서독간 환경분야 통합의 기본원칙, 방법, 내용에 대하여 상세한 내용을 규정하였다. 이 조약의 목적 중 하나가 "환경에 대한 사회적 조정, 사회적 보장, 사회적 책임"을 사회적 시장질서 내에서 구현하는 데 있다는 점을 명시하였고(전문), 구체적으로 사회적 시장경제 질서에 입각한 경제동맹을 형성함에 있어 환경보호의 필요성을 고려하도록 규정하였다(제1조 제3항 3문). 이에 따라 동독 헌법과 법령 중 환경보호에 부합하지 않은 것은 효력을 상실하게 되었다(제2조 제2항).

(2) 환경통합의 내용

이 조약은 제16조에서 환경통합을 위해 고려해야 할 구체적인 사항을 규정하였다.[177] 이 조약에 따른 동서독 환경분야 통합의 목적은 자연보호 및 문화 보호이다. 특히 환경보호의 대상에 인간 뿐 아니라 동식물을 포함하였고, 환경보호의 영역도 토지, 물, 공기 뿐 아니라 기후, 경관

---

177) **동서독간 통화·경제·사회보장동맹의 창설에 관한 조약**(1990년 5월 18일 체결)

제16조(환경보호) ① 유해한 환경작용으로부터 인간, 동식물, 토지, 물, 공기, 기후, 경관 등의 환경보호 및 문화와 그 밖의 유형재화를 보호하는 것은 쌍방의 주요목표이다. 쌍방은 사전예방원칙, 가해자책임의 원칙, 그리고 협력원칙에 따른다. 쌍방은 독일환경연맹설립의 조속한 실현을 추구한다.

② 동독은 이 조약 발효와 더불어 동독에서의 새로운 설비나 시설에 관해 서독에서 현재 요구되어지는 안정성과 환경보호가 환경법상 허가부여의 전제가 되어야 한다는 규칙을 제정한다. 동독은 현재 조업중인 설비나 시설을 지체없이 기준에 적합하도록 하는 규칙을 제정한다.

③ 동독은 주(州)차원에서의 연방구조의 정착과 행정재판 관할지역의 설정과 더불어 서독의 환경법을 계수한다.

④ 공동 환경법을 계속 형성·발전시킴에 있어 서독과 동독의 환경보호의 요구는 가능한 조속히 높은 수준에서 상호 조정되고 계속 발전될 것이다.

⑤ 동독은 환경보호조치의 국가적 장려규칙을 서독의 것과 조화시킨다.

까지 포함시켰다(제16조 제1항 전단). 또한 환경보호를 규정한 조항에 문화, 유형재화까지 포함함으로써 환경과 문화를 통합적으로 고려하는 시각을 표현하였다.

이러한 동서독 환경분야 동맹의 기본원칙은 사전예방원칙, 가해자책임원칙, 협력원칙이다(제16조 제1항 후단). 이는 종래 동독 환경법제에서 인정되지 않던 원인자부담원칙은 배제하고 행위책임의 측면에서의 가해자책임원칙만 규정한 것으로, 동서독 환경통합에 있어 점진적 방식을 간접적으로 표현한 것으로 볼 수 있다.

(3) 환경 통합의 방식

이 조약에 따라 동독 헌법과 법령 중 환경보호에 부합하지 않은 것은 효력을 상실하게 되었다(제2조 2항). 또한 이 조약은 동독에서 시행되고 있던 환경기준을 서독의 환경기준에 부합하도록 개정할 의무를 부과하였다. 이 조약은 국가 조약의 발효 이후 동독이 서독의 환경법령을 적용하여 새로운 시설과 설비를 허가하도록 규정하였고(제16조 제2항 전단), 오래된 시설과 설비에 대하여는 조속한 시일 내에 서독의 환경기준에 상응하는 설비를 갖출 수 있도록 하는 규정을 제정할 의무를 부과하였다(제16조 제2항 후단). 또한 이 조약은 “동독은 주차원에서의 연방구조의 정착과 행정재판 관할지역의 설정과 더불어 서독의 환경법을 계수한다”고 규정하여(제16조 제3항), 서독의 환경법을 계수할 것을 규정하면서 서독의 연방구조 정착과 행정재판 관할설정 등과 체계정합성을 기할 것을 요구하였다. 또한 동서독의 환경통합이 계속해서 진행되고, 가능한 한 높은 환경보호의 수준을 향할 것이라는 점을 규정하였다(제16조 제4항).

(4) 환경윤곽법(Umweltrahmengesetz)[178]

「제1차 국가조약」이 체결되기 전인 1989년 12월 20일부터 동서독간에는“공동환경보호위원회(die gemeinsame Umweltkommission)”가 구성되어 환경보호업무 계획수립 및 환경보호 대책법안 입안을 공동으로 진행하기 시작하였다. 특히 위원회는 동독에 서독환경법을 수용하기 위한 법제도적 장치로서의 「환경 윤곽법(Umweltrahmengesetz)」을 마련하였다. 위원회 산하에 양국의 공무원 및 법학자로 구성된 “환경법 및 행정조직 연구반”이 환경윤곽법 초안을 마련하였고, 이는 1990년 6월 29일 동독 인민의회를 통과하여 1990년 7월 1일부터 효력을 갖기 시작하였다. 이 법은 전문과 총 9개의 조문으로 구성되었으며, 이미시온 방지, 수질관리, 핵기술상의 안전과 방사능 보호, 자연 보호와 자연 경치 조성, 환경영향 평가 등에 대하여 규정하였다. 이 법은 동독 지역에 직접적으로 적용되었지만 대부분의 내용이 통일 조약에 따라 효력을 상실하였기 때문에 1990년 7월 1일부터 1990년 10월 2일까지만 효력을 가진 한시법으로 평가된다.

(5) 동서독 환경 교류협력 사례

동서독은 1989년 12월 20일부터 공동환경보호위원회를 구성하여 환경보호업무에 대하여 공동으로 계획을 수립하고 공동으로 환경보호 대책법안을 입안하였다. 그 성과로 동독이 서독환경법을 수용하는 내용을 담은 환경윤곽법 초안을 작성하기도 하였다. 이후 1990년 5월 18일 체결된 「제1차 국가조약」 제16조는 환경보호 공동협력사항을 명시하였는데, 이를 바탕으로 1990년 3월 2일에는 원자로 기술안전 및 방사선보호 관련 공동위원회가 조직되었고, 동독 환경부에도 원자로안전부가 조직되었으며, 동 위원회의 위원장은 양독 환경부장관이 공동으로 맡았다.

---

178) 환경윤곽법의 제정과정 및 주요내용에 대하여는 홍성방(주 67), 374면 참조.

한편, 통일과정에서는 서독 연방정부와 동독정부간의 환경보호협력뿐 아니라 서독 주정부와 동독정부 또는 양독의 특정지역이나 개별도시 간에도 진행되었다. 예컨대 니더작센(Niedersachsen)주는 1989년 7월 동독정부와 공동 환경보호 프로젝트 지원을 위해 환경기금을 조성하기로 합의하였고, 함부르크(Hamburg)시는 1989년 12월 동독과의 합의하에 드레스덴(Dresden)의 하수보호 프로젝트에 자금을 지원하는데 대해 승인하였다. 지방자체단체 차원에서는 동서독의 60개 이상의 자매도시가 결연관계를 맺음으로써 환경교류협력이 지속적으로 활기를 띠었다.[179]

<표 3> 동서독 기본조약 체결 후 환경 교류협력 사례[180]

일자	협 력 명	협 력 내 용
1972. 12.21.	동서독간 기본조약 체결	환경보호분야 및 기타분야에서 공동협력 합의
1973. 9.20.	국경지역에서 발생한 공동재난에 관한 협정	국경지역에서 화재·홍수·산사태 발생, 산림이나 농경지에 병충해 발생, 수자원의 오염 등으로 인해 상대편 지역에 영향을 미치게 될 경우 이를 상대편에게 신속히 알리고 공동 대처하기로 합의
1974.	쓰레기 처리조약 체결	서베를린에서 발생된 일정 양의 쓰레기를 동독으로 수출하고 이에 대한 대가로 연간 3천 3백만 마르크를 지불하기로 합의
1982. 9.28.	서베를린의 하천보호에 관한 협정	서베를린의 하천이 동독의 비료남용 등에 의해 오염되는 것을 억제하기 위해 동베를린 소재 세 곳의 정화소에 화학적 정화시설을 설치하는데 관한 최초의 동서독간의 환경합의
1984. 12.13.	베라강지역의 수산화칼륨 감축을 위한 규정에 합의	동독지역 칼륨공장에서 방출된 하수로 인해 오염된 베라강과 인근 지하수가 오염되자 이의 개선을 위해 수산화칼륨 방출의 감축을 합의
1987. 9.8.	환경보호기본협정 체결	환경보호와 관련된 모든 분야 즉, 대기정화, 산림훼손방지, 폐기물처리, 자연보호, 하천보호 등에서 협력을 추진하기로 합의.

179) 손기웅(주 165), 42면

180) Institut für Umweltschutz, Umweltbericht der DDR, SS. 84-86; 손기웅(주 165), 42면; 변병설·윤갑식(주 28), 65-66면 참조.

1989. 2.22.	국경하천에 대한 수리적 조치에 관한 국경위원회의 각서	동독은 국경하천에 대한 합의에 의해 1989년 중 98개의 조치를 시행, 하수에 대한 적절한 처리를 통해 하천오염을 감소시킴
1986. 7.6.	동독내 환경보호프로젝트 실행에 관한 서독환경, 자연보호 및 원자력안전성 장관과 동독 내각자문회의장대행 및 환경보호 및 수리성 장관의 공동성명	서독의 재정지원에 의해 6개 환경보호프로젝트를 수행, 수은 및 염화탄소수소로 오염된 엘베강을 정화하고 대기를 정화. 이러한 조치를 통해 서독과 서베를린의 환경개선, 적절한 오염측정시설 및 송신시설을 설치하여 스모그현상과 같은 극심한 오염상황시 정보교환을 통해 대기오염의 감소를 위한 보호조치 실시
1989. 7.8.	동독과 서독 니더작센주의 환경공채발행에 관한 성명	공채의 발행을 통하여 국경을 통과하는 하천 및 대기정화계획을 수행. 동독의 몇몇 화학단지에 수은제거시설 및 다단계 정화시설 건립
1989. 11.2.	동독 내각자문회의장대행 및 환경보호 및 수경제부 장관과 자유한자시 함부르크의 공동성명	함부르크는 자매도시인 드레스덴 지원의 일환으로 Solidor Dresden 공장에서의 중금속배출을 감소시키기 위한 시설과 장비를 제공
1989. 12.20.	서독수상 콜과 동독수상 모드로우의 공동성명	동서독 공동 환경보호위원회 발족. 위원장은 양국 환경부장관으로 하며 임무는 환경보호 공동계획수립, 환경오염방지를 위한 구체적 대책 수립, 사전합의된 환경보호대책 실시를 위한 법안작성
1989. 12.22.	동독 환경보호 및 수경제부와 서베를린시발전 및 환경보호담당 의회담당부간 서베를린에서 나오는 하수의 배출 및 처리에 관한 합의의 지속과 변화에 관한 합의	동독은 10년간 서베를린에서 나오는 하수에 대한 인산염제거를 포함한 정화를 실시

제 3 절 통일 독일의 환경법제도

1. 독일 통일조약(제2차 국가조약) 체결과 환경법제도 통합

1990년 8월 31일에 서독과 동독 사이의 통일을 이루기 위한 제2차 국가조약인 「독일통일조약」(이하 '통일조약')이 체결되었다. 이는 1990년 3월 선거에서 기독교민주당계를 중심으로 구성된 동독의회가 1990년 8월 23일 서독기본법 제23조 방식에 의한 통일안을 가입안 가결함에 따라 가능하였다. 1990년 10월 3일 이 조약의 발효되면서 동독이 서독에 가입함에 따라 동독 지역에 새롭게 구성된 5개 주에서 종래 시행되던 법은 서독법에 의해 부분적으로 혹은 전면적으로 대체되었다.[181]

「독일통일조약」이 발효됨에 따라 동독지역에도 서독의 연방환경규정이 적용되었다. 통일조약 제34조는 독일전체의 총괄적인 개발을 위한 항목과 서독 환경법[182]의 동독 지역으로의 확대적용에 관한 사항을 규정하였다[183] 이로써 예방적 환경정책 수단인 환경영향평가제도를 비롯한 서독의 환경정책수단이 동독지역에까지 적용되었다. 물론 통일과정에서 「환경윤곽법」이 마련되어 구서독의 환경법령을 구동독에 적용할 수 있는 근거가 있었지만, 이 법은 독일통일통일조약에 따라 사실상 효력을 상실하였음은 이미 살펴본 바와 같다. 한편, 「통일조약」은 제1차 국가조약에도 규정되었던 예방의 원칙, 협력의 원칙을 규정함과 동시에, 제1

---

181) 김철수(주 132), 290-302면.

182) 환경윤곽법(Umweltrahmengesetz), 환경침해방지법(Immisionschutzgesetz), 하천보호법(Gewasserschutzgesetz), 방사선 보호법(Strahlenschutzrecht), 환경영향평가법(UVP Gesetz) 등이 그 예이다.

183) **독일통일조약**(1990년 8월 31일 체결)

제34조(환경보호) ① 제1국가조약과 동독 환경기본법에 의거 달성된 독일 환경통합에 입각하여, 예방의 원칙, 원인유발자부담의 원칙, 협력의 원칙을 존중하는 가운데 인간의 자연적 삶의 원천을 보호하고 생태학적 생활여건들을 최소한 서독이 도달한 수준으로 향상시키는 것은 입법기관의 임무이다.

② 조약 제3조에 열거한 지역 내에서 제1항에서 언급된 목표들을 촉진시키기 위해 환경정화프로그램과 개발프로그램이 기본법의 권한규정 범위 내에서 수립된다. 국민의 건강을 위한 위험방지대책이 최우선적으로 세워져야 한다.

차 국가조약과 달리 원인유발자부담원칙을 규정함으로써(제34조 제1항) 서독의 사회적 시장경제질서가 환경법제도에 완전히 반영됨을 선언하였다.

2. 기본법상 환경조항 도입

1960년대부터 진행된 독일기본법상 환경조항 도입 논의는 1994년 10월에 「통일조약(Einigungsvertrag)」 제5조에 따라 기본법이 개정되면서 비로소 일단락되었다. 독일기본법의 20조a에"국가는 장래세대에 대한 책임을 다하기 위한 책임으로서, 헌법질서의 범위 내에서 입법을 통하여, 그리고 법률과 법률이 정하는 바에 따라 행정 및 사법을 통하여 자연적 거주지와 동물을 보호한다."는 조항이 도입되었다.[184] 이 조항은 2012년 7월 11일 개정된 독일 기본법에도 그대로 유지되고 있다.

기본법 20a조의 법적 성격에 대하여는 개인의 주관적 청구권을 인정한 것은 아니고, 국가를 기속하는 객관적 의무를 규정한 것으로 보는 것이 일반적이다. 한편, 학설상으로는 기본법의 다른 조항을 토대로 환경권을 도출하고 있다. 환경권을 도출하는 근거조항은 인간의 존엄권(제1조 제1항)과 방어권(제2조 제2항) 그리고 인격권(제2조 제1항)과 재산권 조항 등이다.[185][186] 독일연방헌법재판소는 기본법 제2조 제2항의 방어권 조

---

184) **독일연방공화국 기본법**(2012년 7월 11일 개정)
제20a조 국가는 미래 세대를 위한 책임으로서, 헌법질서의 범위에서 입법을 통하여 그리고 법률이 정하는 바에 따라 행정과 사법을 통하여 자연적 거주지와 동물을 보호한다.

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
Art 20a
Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.

185) 김세규, "독일기본법상의 환경보호의 명확화-제20조a를 중심으로-", 『한국헌법학의 현황과 과제』, 금랑 김철수교수 정년기념논문집, 박영사, 1998, 632-641면 참조; 명재진, 위의 글, 41면.

항에 대하여 “국가행위에 대한 방어권으로서 뿐만 아니라, 국가기관이 이들 생명권, 신체불가훼손권 등을 보호하고 신장해야 할 의무를 지는 것”으로 보아 건강권과 환경권도 이 규정을 통해 도출할 수 있다고 판시하였다.[187]

한편 독일의 각 주(州)헌법에서도 환경권이 입법되고 있다. 대표적으로 바이에른(Bayern)주 헌법은 제141조 제3항에서 "개인은 국가의 자연경관을 향수할 권리와 야외에서 여가를 구할 권리를 가지고 있다."고 규정하고 있으며, 1984년부터 1986년까지 각 주(州)는 헌법을 개정하여 헌법에서 자연 및 경관을 보호하고 증진할 것을 명령하거나 정부에 의무화하였다.[188]

3. 통일독일의 구동독지역에 대한 환경정책

「통일조약」 제34조 제3항의 규정에 따라 통일독일은 다양한 환경정화 프로그램과 개발프로그램을 마련하였고, 특히 국민의 건강을 위한 위험방지대책을 수립하였다. 통일 직후인 1991년에 독일연방환경부가 “구 동독의 생태적 재건계획”이라는 시행계획과 재정지원책을 시행함에 따라구 동독지역에는 환경오염정화를 위한 대규모 투자가 진행되었다. 이후 동독지역의 환경이 점차 개선되었으나 환경정화비용은 지속적으로 소요되었고 이는 국가재정에 큰 부담으로 작용하였다. 실제로 독일 연방환경성은 1990년

---

186) **독일연방공화국 기본법**(2012년 7월 11일 개정)

제1조 ① 인간의 존엄성은 침해되지 아니한다. 모든 국가권력은 이 존엄성을 존중하고 보호할 의무를 진다.

제2조 ① 누구든지 다른 사람의 권리를 침해하거나 헌법질서 또는 도덕률에 반하지 않는 한 자기의 인격을 자유로이 실현할 권리를 가진다.

② 누구든지 생명권과 신체적 훼손을 받지 않을 권리를 가진다. 신체의 자유는 침해되면 아니 된다. 이 권리는 오직 법률에 근거하여 침해될 수 있다.

187) BVerfGE 56, 54(73ff).

188) 예를 들면, Baden-Württemberg헌법 제86조, Bremen헌법 제11a조, 제26조 제5호, Hamburg헌법 전문, Nordrhein-Westfalen헌법 제29a조 등이다(조은래(주135), 주51에서 재인용).

부터 1994년까지 동독지역에서 추가적인 환경 오염을 방지하기 위하여 총 63개 프로젝트에 4억 9천6백만DM(약 2580억원)을 투입하였다. 그런데 이는 기존에 발생한 환경오염을 정화하기 위한 비용이 아니라 추가적인 비용발생을 방지하기 위한 비용이었다는 점에서 환경통합비용의 방대한 규모를 짐작할 수 있다. 이러한 환경정화비용은 독일 전체의 통일비용 중 약 20%의 비중을 차지한 것으로 평가된다.[189]

제 4 절 동서독 환경 교류협력 법제도의 시사점

1. 남북한 환경법제도와 동서독 환경법제도의 비교

통일 전의 서독 환경법이 분야별로 세분화가 심화되면서 체계성을 결여했다는 점, 예기치 않게 발생하는 환경문제에 대하여 임기응변식으로 대응하는 과정에서 형성되었다는 점은 남한 환경법제의 성격과 유사한 부분이다. 한편, 동독 환경법이 원칙적·선언적 규정만 두었다는 점, 사회주의 법이론으로 인해 실질적 규범력을 갖지 못하면서, 환경오염을 적절히 예방하지 못했던 상황은 북한과 유사하다. 중앙집권적 경제구조의 비효율이 생산요소, 에너지의 낭비와 환경파괴를 가져왔고, 경제적 비효율은 환경을 회복하기 위한 역량을 축적하는 것도 저해하였다는 점[190] 역시 구 동독과 북한의 공통점이라고 할 수 있다. 수질, 토양, 산림, 보건 등의 영역에서 오염이 발생한 양상도 동독과 북한이 유사하다. 즉, 동독의 공업지구에서 발생한 폐수가 제대로 정화되지 않은 채 하천으로 흘러가 수질오염을 야기했다는 점, 상수도시설이 완비

---

189) Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, *Umwelt - Sonderteil: Bilanz und Perspektiven der ökologischen Entwicklung in den neuen Bundesländern*, 1995. 9, S. XI 참조(손기웅(주 165), 27면에서 재인용)

190) 황해봉, 손대수, “통일 후 동독의 노동법관련제도의 개편”, 『2004년도 남북법제개선 연구보고서』, 법제처, 2004, 217-218면.

되지 않았던 점은 현재 알려진 북한의 상황과 흡사하다.

한편, 분단국 상호간에 하천을 공유하며 수계협력을 강화한 것은 남북한이 환경교류협력을 추진하는 과정에서 참고할 점이다. 또한 북한의 우라늄, 갈탄 광산의 토양오염 현황, 북한의 군사기지 내 환경오염에 대하여는 아직 정확하게 알려진 바가 없으나, 통일전후 동독의 상황을 고려한다면 북한 내 광산, 군사기지의 지역의 토양오염도 심각하게 진행되었을 것으로 예상된다. 특히 우라늄 광산 근로자의 건강문제는 매우 시급하게 관심을 가져야 할 문제라고 생각된다.

2. 동서독 환경 교류협력 법제도의 시사점

동서독은 통일 이전부터 지속적으로 환경 분야의 교류협력을 제도화했고, 통일 이후에도 훼손된 환경을 복구하기 위해 지속적으로 노력하고 있다. 특히 통일의 과정에서 대기, 하천, 원자력 등 환경문제 전반에 관하여 정보공유와 기술지원을 진행하는 등 포괄적인 환경협력단계를 거치면서 다수의 협약들을 체결하였다.[191] 이러한 독일의 환경협력사례에 드러난 경험과 시행착오는 남북한이 환경협력을 진행하는데 있어 고려해야 할 규범적 과제를 도출하는데 중요한 시사점을 줄 수 있다.

가. 환경 교류협력의 기본방향 - 통일국가의 국토환경 조성

환경분야 교류협력은 바람직한 통일국가의 국토환경을 사전적으로 조성한다는 관점에서 진행되어야 한다. 독일은 교류협력을 진행하는 과정에서 환경에 대해 고려할 것을 규범화하였음에도, 정작 통일 이후에는 전 독일의 환경을 통합적으로 규율하는 정책을 마련하지 못했다는 비판을 받고 있다. 환경정책의 우선순위가 경제나 사회분야에 비해 뒤로 밀리면서 동독 환경을 구조적으로 변화시킬 수 있는 중장기적인 환경계획을

191) 통일부, 『독일의 통일・통합정책연구』, 제2권, 2011, 743면.

마련하는데 실패했다는 것이다. 통일 직후에는 급속한 체제전환에 따른 후유증을 해소하거나 경제적으로 낙후된 지역을 개발하는데 정책적 관심이 집중될 가능성이 크기 때문에 환경에 대한 고려가 간과되기 십상이다. 남북한도 환경 교류협력을 추진하는 과정에서 통일국가의 국토환경을 조성한다는 관점에서 북한의 도시화 속도 조절을 통한 난개발 방지, 북한의 친환경적인 에너지체계 구축 등 장기적인 계획을 수립할 필요가 있다.

나. 환경교류협력의 절차 - 법치주의와 적법절차

환경분야의 교류협력은 환경분야에 특화된 구체적인 법과 제도에 입각하여 추진해야 지속적, 장기적으로 진행될 수 있다. 동서독은 통일과정에서 교류협력을 진행하기 위해 다양한 합의와 협약을 체결하였고, 이에 상응하여 국내법제도를 정비하였다. 그러나 법적 구속력이 없는 정치적 합의나 환경분야에 특화되지 않은 포괄적 협약만으로는 환경교류협력이 원활하게 진행되지 않았다. 양독간의 관계개선에 크게 기여한「동서독기본조약」이 체결된 이후에도 양독간의 정치적 긴장이 계속되어 실질적으로 환경분야 교류협력이 추진되지는 못하였던 점이 이를 방증한다. 특히 서독이 환경분야에서 협력을 제의했음에도, 동독은 환경보호 자체보다 서독으로부터의 재정적·기술적 지원에 더욱 관심이 있었기에 환경분야 협력은 실질적으로 진행되기 어려웠다. 환경보호를 위한 정치적 합의나 환경에 대해 언급한 포괄적인 협약이 있었음에도 실질적 환경협력은 진행되지 못한 것이다.

양독이 환경협력을 본격화된 것은 동서독간 「환경보호기본협정」이 체결되면서부터였다는 점을 주목할 필요가 있다. 이 협정에서 환경보호를 위해 필요한 기준을 명시하고 이를 구체화함에 따라 양독간의 환경분야 교류협력은 보다 안정적으로 진행되는 양상을 보였다. 이 협정에서 환경보호협력계획의 수립주체와 협정 이행을 위한 세부규정의 발령권한을 각각 서독연방환경부와 동독 환경보호 및 수경제부로 특정하여(협정

제3조 및 제4조) 환경협력에 있어 권한과 책임소재를 분명히 하였고, 협력계획 수립조항을 의무화하는 조항(협정 제3조) 을 마련하였다. 동서독은 이러한 합의사항을 이행하면서 환경협력을 안정적으로 진행하였다. 남북한도 환경협력을 강화하기 위해 환경분야에서 구체적 합의를 도출할 필요성이 제기되는 대목이다.

다. 환경교류협력의 방식 - 경제재건을 고려한 환경복구

남북한의 환경분야 교류협력은 북한지역의 환경복구와 북한의 경제재건을 연계하는 것을 전제로 진행되어야 한다. 서독은 동독지역의 환경을 복구할 수 있도록 기술과 자원을 제공하였고, 통일이후에도 독일은 동독지역의 환경복구를 위하여 다양한 프로그램을 전개하였음은 이미 살펴본 바와 같다. 이는 동독지역이 환경적으로 지속가능한 성장을 할 수 있도록 법제도적 기술적 인프라를 구축하기 위함이었다. 남북한의 환경교류협력을 규율하는 환경법제도, 환경정책도 단순히 북한지역의 환경보전 및 환경 복원에만 초점을 둘 것이 아니라, 북한지역이 환경복구를 통해 경제적 역량을 증진할 수 있도록 장기적인 경제정책과 연계할 필요가 있다. 예컨대 통일과정에서는 북한지역의 산업시설에서 배출되는 환경오염물질을 저감할 수 있도록 시설과 재원을 지원하고, 장기적으로 환경, 관광 산업 중심으로 산업구조를 재편할 수 있도록 유도할 필요가 있다. 궁극적으로는 북한지역에서도 남한 수준의 환경보호가 가능하도록 환경보호기준을 강화해야 할 것이나, 경제성장과의 상관관계를 고려하여 환경보호기준을 단계적으로 강화하거나, 강화된 환경기준을 적용하는 것에 일정정도 유예하는 방안을 고려할 필요가 있다.

라. 환경교류협력의 시기

독일 통일 사례가 우리에게 주는 시사점 중 하나는 통일 비용을 사전적으로 감축하는 작업이 통일 이후 경제성장을 좌우할 정도로 중요한 문제라는 점이다. 동서독 당국이 통일의 전 과정에 걸쳐 동독지역의 환경오염문제를 해결하기 위해 노력하였음에도, 통일 이후에 환경문제로 천문학적인 비용을 지출하였다는 점은 전술한 바와 같다. 특히 환경은 일단 훼손되면 이를 복구하는 것이 사실상 불가능하거나, 가능하더라도 상당한 시간적·경제적 비용이 소요되는바, 훼손되기 전에 사전예방적으로

보호하는 것이 필수적이다. 이러한 관점에서 향후 환경분야에서의 통일비용을 절감하기 위해서는 북한의 환경을 복구하기 위한 교류협력사업을 조속히 추진할 필요가 있다.

북한의 환경문제는, 특히 산림황폐화는 식량난 타개를 위한 과도한 농경지 개발 및 에너지난 타개를 위한 무분별한 벌채로 인해 발생한 것으로, 가뭄 및 홍수와 같은 자연재해로 인한 큰 피해를 초래하였고, 이는 다시 농업생산성을 약화시켜 식량난을 가중시키는 악순환을 반복하게 하고 있다.[192] 북한지역의 환경훼손에 따라 야기되는 식량난, 에너지난, 자연재해의 규모와 빈도가 지속적으로 증가하고 있다는 점을 감안하면,[193] 이를 복구하기 위한 통일비용은 향후에도 지속적으로 증가할 가능성이 높다. 따라서 통일이후 북한지역 환경복구비용을 절감한다는 관점에서 인도적 지원사업, 사회문화적 교류사업 등과 병행하여 환경협력을 조속히 추진할 필요가 있다. 다만, 환경협력은 대규모 비용이 소요되고 그 효과가 단기간에 드러나지 않는다는 점에서 이른바 퍼주기 논란이 야기될 가능성도 있기에, 환경협력을 지속적으로 추진한 통일독일의 사례를 바탕으로 북한에 지원하는 물자와 자원의 분배과정을 모니터링하여 환경협력에 대한 국민적 동의를 확보하는 과정이 필요할 것으로 판단된다.

마. 환경교류협력의 우선순위

남북한 환경협력이 중요하고 시급한 과제이기는 하나 모든 환경분야에서 동시적으로 협력을 진행할 수 없다. 동서독의 경우, 환경교류협력의

---

192) 박경석 외, 『북한 산림복구 지원·협력을 위한 국제기구 활용방안』, 국립산림과학원, 2011, 3면; 박경석· 이성연· 박소영, “1990년대 경제난 이후 북한 산림관리 변화 연구”, 『통일문제연구』, 통권 제51호, 2009, 488면; 김영훈, “북한의 농업복구 및 환경보호(AREP)계획과 남북한 농업교류협력방향” 한국환경정책평가연구원 남북환경포럼발표자료, 2002. 9.; UNDP/FAO, AREP Working paper (Ⅳ) 등 참조.

193) 이종운・홍이경, “북한 환경문제의 실태와 국제사회의 지원 방안”, 『KIEP 지역경제 포커스』 제6권 제38호, 대외경제정책연구원, 2012.11.19, 3면.

최우선순위를 국경지역 혹은 접경지역에서의 교류협력에 두었다. 동서독은 1973년 9월 국경지역에서 화재·홍수·산사태의 발생, 산림이나 농경지의 병충해 발생, 수자원의 오염, 매연의 방출, 폭발물 사고, 교통사고나 방사선 누출사고의 발생으로 상대편 지역에 영향을 미치게 될 경우 이를 상대편에게 신속히 알리고 공동 대처하기로 합의하였고(<표 3> 참조), 이를 기점으로 상호에게 영향을 미칠 수 있는 환경적 위험에 대한 정보를 공유하기 시작하였다. 남북한의 경우에도 남북한을 관통하는 임진강, 북한강 등 공유하천 유역에서 수해가 반복되고 있고 이는 공유하천의 특성상 남한이 단독으로 수해방지 대책을 수립하더라도 그 실효성에는 한계가 있다는 점이 문제이다. 북한 역시 공유하천 유역의 농경지가 여러 차례 침수피해를 겪은 바 있다는 점에서 공유하천의 수해방지를 위한 남북한 협력은 남북한 모두에게 매우 필요한 작업이다. 향후 남북한이 공유하천을 공동으로 관리하기 위해서는 동서독이 접경지역에서 발생하는 자연재해를 공동으로 관리하기 위해 협력한 내용을 참고할 필요가 있다.

바. 환경교류협력 추진 시 주의할 점

(1) 북한의 자생적 생태계 보존

남북한 환경협력을 통한 북한의 환경복구는 북한의 자생적 생태계를 보존하는 것을 전제로 추진되어야 한다. 독일에서는 통일 후 환경통합의 과정에서 동독의 자생적 생태계의 가치가 간과되었다는 비판이 제기되고 있다. 서독 중심으로 환경법제도와 환경행정체계의 통합이 진행되면서 구동독이 확보하고 있던 자원절약적 시스템 등 생태친화적인 제도와 시설이 보존되지 못한 채 서독모델로 전면적으로 대체되었다는 것이다.[194] 동독은 도시화율이 낮고, 교통체계가 에너지 절약적이었으며, 자원재생과 재활용

194) 북한경제포럼, 『한반도생명공동체를 위한 남북한 환경협력체제 구축방안 연구』, 2001, 139면 참조.

체계가 생태적 관점에서 잘 갖추어져 있어 오히려 서독에 도입할 만 한 부분이 많았지만, 통합과정에서 전혀 고려되지 못하였다. 더욱 큰 문제는 독일이 서독의 성장주의 모델 중심으로 통합되면서 서독 환경분야의 문제점이 동독지역에서도 그대로 재현되었다는 점이다. 즉, 서독에서 동독으로 지원된 막대한 재원이 동독의 소비수준을 증대시키면서, 동독지역에서도 소비를 원인으로 하는 오염이 단기간 내에 급증하였다. 또한 경제구조의 변화에 따라 자원과 에너지 소비가 증가하면서 동독에서도 교통량, 쓰레기량이 급증하는 등, 동독의 환경오염 양상이 서독의 그것을 닮아가게 되었다.[195] 이러한 독일의 사례에 비추어보건대 남북한 환경협력과 환경통합과정에서는 원칙적으로 남한의 환경법제도를 북한지역에 도입하되 북한의 자생적 생태계와 환경보전방식이 유지될 수 있도록 유념할 필요가 있다. 이를 위해 교류협력 또는 법제도 통합 준비 단계에서 북한의 자생적인 환경법제도나 환경생태계도 등에 대한 연구를 진행할 필요가 있을 것이다.

(2) 북한의 환경오염 도피처화 방지

동서독은 쓰레기 처리 조약 체결을 체결하여 서독의 폐기물을 동독으로 수출하여 처리한 바 있다(<표 3> 참조). 이는 외화를 필요로 하던 동독과 쓰레기 문제의 해결책을 찾던 서독의 이해관계가 맞아 떨어졌기에 가능했다. 그러나 동독의 열악한 쓰레기 처리 기술로 인하여 쓰레기처리장 인근의 토양과 지하수가 오염되었고, 이는 다시 서독 지역의 지하수까지 오염시키는 결과로 이어졌다. 결국 독일은 통일 이후에도 환경 복구 비용 중 토양 오염 정화에 상당한 비용과 시간을 투자할 수밖에 없었다. 이를 통해 보건대 남북한 환경협력 과정에서도 북한지역이 남한의 환경오염 도피처가 되지 않도록 주의할 필요가 있다. 특히 개성공업지구 등을 통해 북한이 대외경제협력을 확대하는 과정에서 폐기물의 발생이 증가할 가능성이 있는바, 이를 처리할 수 있는 법제도적・기술적 방안을 마련해야 한다.

---

195) 변병설・윤갑식(주 28), 75면.

제 4 장 남북한 환경 교류협력 증진을 위한 법제도적 과제

제 1 절 남북한 환경 교류협력 관련 법제도 정비의 기본 원칙

1. 평화통일의 원칙

남북한 환경 교류협력은 남한 헌법이 천명한 평화 통일의 원칙에 입각하여 진행되어야 한다. 평화통일원칙은 한반도가 분단되어 있다는 역사적 현실을 인정하고, 여러 상황적 제약에도 불구하고 통일을 달성하겠다는 의지를 표현[196]함과 동시에 무력에 의한 통일을 추진해서는 안된다는 헌법적 결단을 규범적으로 표명한 것이다. 평화통일원칙은 헌법을 지배하는 지도원리로서, 국가기관 및 국민이 준수해야 할 최고의 가치규범이고, 헌법의 각 조항을 비롯한 모든 법령의 해석기준이며, 입법권의 범위와 한계 및 국가정책결정의 방향을 제시한다.[197] 현행헌법의 전문, 제4조 등 통일관련 헌법조항에 비추어 현행헌법이 추구하는 통일은 무력에 의한 것이 아닌 평화적 수단과 방법에 의한 통일이다.[198] 정치・군사적으로 대립하고 있는 남북한 관계에서 남북한 환경협력은 현재 시점에서 한반도의 안보를 안정적으로 관리할 수 있는 평화유지의 수단이자, 장기적으로는 북한지역의 황폐화된 환경을 복구하고 통일비용을 절감함으로써 평화통일을 달성하는 수단이 된다. 따라서 남북 환경교류협력의 이념과 목표는 교류협력 그 자체가 아닌 평화통일이 되어야 한다.

---

196) 이효원(주 70), 31면; 허영, 『한국헌법론』, 박영사, 2010, 178면.
197) 성낙인(주 16), 128면.
198) 성낙인(주 16), 295면; 이효원(주 70), 30면.

2. 국민적 합의와 민주적 정당성

평화통일원칙에 입각하여 남북한 환경 교류협력을 추진할 헌법적 의무는 기본적으로 대통령을 비롯한 국민의 대의기관에게 있다. 특히 대한민국 헌법은 대통령의 국가원수이자 국정의 최고책임자로서의 지위를 인정하여, 통일정책을 수립하고 책임지는 최종적인 권한과 책임을 대통령에게 부여하고 있다.[199] 그러나 대한민국 헌법은 국민으로 하여금 통일정책에 관한 최종적인 결정권을 행사할 수 있는 헌법상 권한을 부여하고 있다. 통일정책의 수립과 추진의무를 대의기관에 부여하면서도, 통일정책에 관하여 예외적으로 국민투표를 통해 민주적 정당성을 확보할 수 있는 길을 마련해두고 있는 것이다. 특히 통일을 한반도에서 분단상황을 극복하고 하나의 국가공동체와 헌법체제를 회복하는 과정으로 관념할 때[200], 그 과정에서 남한주민의 동의 뿐 아니라 북한주민의 동의도 받아야 한다는 점에서 민주적 정당성을 부여하는 절차는 매우 중요하다.

특히 남북 환경협력사업 중 막대한 재원이 요구되는 대북 지원사업에 있어서는 남한의 국민적 공감대를 형성하는 것이 급선무이다. 대북 환경교류협력이 북한의 환경복구를 통한 남북한 생태환경 격차 해소와 이를 통한 통일기반조성을 목표로 하지 않고, 단지 남한의 일방적 지원을 통해 일시적으로 남북간의 긴장을 완화하려는 對症적 수단으로 활용된다면 이는 국민적 동의를 이끌어내기 어려울 것이다. 따라서 남북한 환경 교류협력의 목적을 장기적 안목에서 분명히 설정하고 의회에서의 의사결정과정 뿐 아니라 공청회 등을 통하여 광범위한 사회적 합의를 도출할 필요가 있다.

---

199) 대한민국 헌법 제66조 제3항, 제69조는 대통령으로 하여금 평화통일을 위해 노력할 의무를 부과하고 있으며, 제72조는 대통령에게 통일정책에 관한 국민투표부의권을 부여하고 있다. 또한 제92조 제1항은 평화통일정책을 수립함에 있어 대통령이 자문을 받기 위해 민주평화통일자문회의를 둘 수 있도록 규정하고 있다(이효원(주 70), 37면; 성낙인(주 16), 295면 참조).

200) 이효원(주 70), 28면.

3. 법치주의와 적법절차의 원칙

남북한 환경 교류협력은 헌법 및 법률을 바탕으로 추진해야 하며, 환경 교류협력 과정에서 발생할 수 있는 국민의 기본권 제한도 반드시 헌법과 법률에 근거해야 한다. 이는 국민의 기본권 보장을 위하여 헌법이 기본원리로 선언하고 있는 법치주의의 요청에서 비롯된다.[201] 남북한 환경 교류협력 과정에서는 불가피하게 국민의 기본권이 제한되는 상황이 발생할 수 있는 바, 이 경우 법치주의의 내용인 적법절차의 원칙은 반드시 준수되어야 한다.

남북교류협력과 관련된 행위는 외형상 「국가보안법」이 금지하는 행위양태와 유사한 경우가 많기에, 추진과정에서 교류협력주체와 행정당국 사이에 이해관계가 상충할 가능성이 많다. 또한 남북한 교류협력사업이 환경에 영향을 미칠 우려가 있는 경우, 남북한 교류협력사업에 대한 승인권을 가지고 있는 통일부 뿐 아니라 "남북 경협 환경가이드라인" 과 같은 권고기준을 마련하고 있는 환경부가 사업의 추진과정에서 규제권한을 발동할 수도 있다. 그리고 개성공업지구의 관리권한을 가진 중앙공업지구지도기관 및 공업지구관리기관이 개성공업지구 환경보호규정이나 개성공업지구의 환경관련 사업준칙에 근거하여 개성공업지구에서 활동하는 기업이나 개인의 기본권을 제한하는 경우가 발생할 수 있다.

이처럼 환경 교류협력을 진행하는 과정에서 남한주민과 남한 행정당국, 남한 주민과 북한 행정당국, 또는 남한 행정당국과 북한 행정당국 간에 이해관계가 상충할 수 있다. 이 경우 발생할 수 있는 분쟁을 사전에 예방하고 환경 교류협력에 참여하는 개인과 단체의 기본권을 보호하기 위해서는 교류협력과 관련하여 발생할 수 있는 분쟁의 해결기준과 방식을 관련 법령 또는 합의서에 명시해야 한다. 남북한 환경 교류협력 과정에서 특히 중요한 절차적 요청은 남북한 교류협력 과정에 적용될 환경기준을 명확히 설정하고, 환경 관련 규제를 할 경우에도 당사자에게 적정한 고지가 이루어져야 하며, 자료제출 및 의견제출의 기회가 부여되어야 한다는 점이다.[202]

---

201) 김철수(주 17), 233면; 헌재 2004.5.14. 2004헌나1.

202) 법치주의에 따른 절차적 요청에 대하여는 헌재 1994.7.29. 93헌가3 등; 헌재 2002.6.27. 99헌마480; 헌재 2008.1.17. 2007헌마700 등 참조.

4. 지속가능한 개발의 원칙

남북한 환경교류협력은 지속가능한 개발의 원칙에 입각하여 진행되어야 한다. 지속가능한 개발은 자연의 환경용량 내에서 이루어지는 발전을 의미하며, 이는 자연자원이 발전과정에서 다소 손상을 입더라도 그 손상의 정도는 자연계가 지탱할 수 있는 범위 내에 머물러야 함을 의미한다.[203] 이러한 지속가능한 개발의 원칙은 남북한 주민의 환경권의 헌법적 보장, 남북한 환경자원의 이용에 있어 환경에 대한 우선적 고려, 환경혜택의 향유에 있어 남북한 주민간의 사회적 형평 및 현재세대와 미래세대간의 형평 등을 포함한다.[204] 이는 특히 개성공업지구와 같은 남북한 경제교류협력사업에서 환경보호를 통합적으로 고려해야 한다는 주장의 근거로 작용할 수 있다. 즉, 남북한 교류협력에 환경보호를 강조하는 것이 남북교류협력 추진의 장애요소로 인식될 여지도 없지 않으나, 남북한 교류협력을 추진하는 초기단계에서부터 환경적 고려를 강화하는 것이 장기적으로는 환경자원이 지속가능한 이용을 가능하게 하고, 남북한 경제교류협력의 지속적・장기적 발전에도 기여할 것임을 인식해야 한다.

5. 사전배려의 원칙

환경은 일단 파괴되면 원상회복하는 것이 사실상 불가능하며, 설사 이를 복구할 수 있다 하더라도 막대한 경제적 비용을 치러야 한다. 따라서 환경을 보전하기 위한 국가작용은 환경이 침해되기 전단계, 즉 환경침해 발생의 위험이 있는 상황에서 사전예방적으로 이루어져야 한다.[205] 환경을 사전예방적으로 보전하기 위한 중요한 법제도적 수단으로 행정계획, 환경영향평가제도 등이 있는바, 남북한 환경교류협력을 위한 법제도 정비과정에서도 이를 적절히 활용할 필요가 있다. 특히 현재 남북한 공유

---

203) 박균성・함태성(주 10), 76-77면 참조.
204) 홍준형(주 45), 20면 참조.
205) 박경철, “환경법의 근본이념과 기본원칙”, 『강원법학』 제22권, 강원대학교 비교법학연구소, 2006, 80-81면; 김해룡, “사전예방원칙의 이행을 위한 국토환경법제에 관한 연구”, 『법제연구』 제31호, 한국법제연구원, 2006, 39면.

하천이나 비무장지대와 같은 남북한 접경지역을 관리하는 행정계획이 체계정합적이지 않다는 평가가 있고[206], 개성공단사업을 추진하는 과정에서 동 사업이 비무장지대에 대하여 환경적 영향을 미칠 수 있음에도 사전환경성검토협의나 환경영향평가가 전혀 이루어지지 않았다는 지적이 있다.[207] 향후 남북한 환경교류협력 추진 과정에서는 접경지역에 대한 행정계획을 행정부처별로 체계정합적으로 정비하고, 교류협력사업을 추진하는 과정에서 환경영향평가 등 사전예방적 법제도를 의무적으로 활용하도록 법제도를 정비할 필요성이 있다.

제 2 절 남북한 공유하천 공동관리를 위한 법제도 정비

1. 남북한 공유하천 공동관리의 필요성

국제하천(international river)은 일반적으로 2개 국가가 공유하는 하천을 의미한다.[208] 그러나 남북한을 가로질러 흐르는 하천을 가리키는 개념으로는 공유하천(joint river)이라는 용어가 보다 일반적으로 사용되는 바[209], 이는 남북한관계를 일반적인 국가 간의 관계로 볼 수 없다는 특수성이 반영된 결과라고 생각된다. 한편, 최근에는 하천연구에 있어 하천자체 뿐 아니라 하천 유역 전반을 대상으로 하는 것이 일반적이며, 이에 따라 공유하천의 개념도 단지 하천에 한정하지 않고 호수, 지류, 지하수 및 유역 전체를 포함하는 넓은 개념으로 확대하여 해석하고 있다.[210] 공유하천은 접경국가 간에 공동으로 교류협력을 할 수 있는 여지도 크지만, 상

206) 전재경, 『보호구역 관리실태 및 법제정비 방안연구』, 한국법제연구원, 2005, 50면 참조.
207) 정응기(주 95), 302면 .
208) 소병천, “국제하천의 비항행적 사용에 관한 국제법적 소고,” 『국제법학회논총』 제54권 제3호, 대한국제법학회, 2009, 219면.
209) 손기웅, 『남북한 공유하천 교류협력 방안』, 통일연구원, 2006; 김익재 외, 『남·북한 공유하천의 관리 현황과 물안보 구축방향』, 한국환경정책평가연구원, 2009; 이규창, “남북공유하천의 평화적 이용을 위한 법제도 대응방안과 과제 : 3대 공동체 통일구상의 관점에서”, 『국방연구』 제54권 제1호, 국방대학교 안보문제연구소, 2011 등 참조.
210) 손기웅(주 209), 7면

류국과 하류국의 대립으로 인해 군사적·환경적 갈등이 발생하는 경우도 많다. 접경국간에 갈등이 발생하는 경우 주된 쟁점은 상류국의 수문조작, 유역개발 등으로 하류지역의 수량이 줄어들거나 수질이 악화되는 경우이다.[211]

남북한 사이에는 군사분계선을 가로질러 흐르는 하천으로 임진강, 북한강이 존재하며, 두 강 모두 북한으로부터 발원한다. 임진강과 북한강은 비무장지대를 관통하여 흐르기 때문에 오랜 시간에 걸쳐 수질, 생물다양성 등 자연환경이 잘 보전되어 왔다. 동시에 풍부한 수자원이 분포하고 있어 전력생산, 농업·공업·생활용수의 공급에 있어 남북한이 공동으로 협력할 여지가 크다. 더욱이 경의선철도, 경원선철도, 국도 제1호, 제3호, 제5호 등의 교통망이 임진강 유역을 통과하여 남북한의 교류협력을 진행하기 위한 여건을 갖추었다.[212]

그러나 남북한의 공유하천에서의 교류협력은 남북한 관계의 경색과 함께 踏步상태에 놓여 있다. 특히 2000년 10월 북한강 상류에 임남댐과 황강댐이 완공되면서 공유하천 상류국과 하류국간의 발생하는 분쟁양상이 남북한 간에도 발생하고 있다. 즉, 북한의 수문조작으로 남한 하류지역에서 유량이 감소하여 어업피해가 발생하고 있으며, 이는 하류에 있는 댐의 전력 생산과 용수 공급에도 차질을 야기하고 있다. 수질측면에서도 임남댐 건설로 팔당댐 하류수질이 악화되고 있는 것으로 조사된 바 있다.[213] 임진강의 경우 북한은 2001년 이후 다섯 차례 댐 방류를 했지만 우리 측에 사전예고를 한 경우는 두 차례에 불과하여 어업도구가 유실되는 등의 피해를 수차례 야기하였다. 특히 2009년 9월 6일에는 북한 측의 황강댐 무단방류로 인해 6명의 남한주민이 사망하는 인명피해가 발생하였다. 이러한 점에서 남북한 공유하천에서의 교류협력은 수량과 수질통제를 통한 물안보(water security)[214]의 관점에서 접근할 필요성이 제기된다.

---

211) 김익재 외(주 209), 9면 참조.

212) 김영봉, 손기웅, 『남북협력을 통한 임진강유역의 평화적 활용방안에 관한 연구』, 국토연구원 , 2002, 60-63면; 손기웅 외, 『접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(Ⅱ): 접경지역 평화적 이용을 위한 기존 제안 검토』, 통일연구원, 2009, 157-167면.

213) 김익재 외(주 209), 27면.

2. 남북한 공유하천 공동관리의 법적 기준

남북한 공유하천에서의 환경 교류협력을 추진하기 위해서는 공유하천을 공동으로 관리하기 위한 법적기준을 정립할 필요가 있다. 현재 남북한 간에는 공유하천 공동관리의 기준으로 적용할 수 있는 명시적인 남북합의서나 조약, 국제관습법이 존재하지 않는다.

가. 남북합의서

(1) 체결경과

남북한은 「제2차 남북장관급회담 공동보도문」(2000년 9월 1일 합의)을 통해 공유하천 교류협력에 대한 공감대를 확인한 이래,[215][216] 일련의 합의를 거쳐 임진강수해방지를 위한 단독조사 및 공동조사의 방식과 내용, 시기에 대한 「임진강수해방지와 관련한 합의서」(2004년 3월 5일 합의)를 체결하였다. 남북한은 「임진강수해방지와 관련한 합의서」를 체결하기 전 임진강에서의 수해방지를 위해 실무협의회, 공동조사단 등을 구성하기로 합의한 바 있고[217], 임진강유역, 한강하류에 대한 현지조

---

214) 물안보 개념은 2000년 제2차 세계 물 포럼(World Water Forum, WWF) 부터 등장하기 시작한 것으로 알려진다. 물안보는 물이 인간의 생계유지와 밀접하게 관련되어 있다는 점에 착안하여 물을 환경적 관점에서 뿐 아니라 사회 안보, 경제 안보, 식량 안보, 건강 안보 및 군사 안보의 관점에서 관리해야 한다는 보는 것이다(김익재 외(주 209), 21면).

215) **제2차 남북장관급회담 공동보도문**(2000년 9월 1일 합의)
5. 남과 북은 조속한 시일 내에 임진강 수해방지 사업을 공동으로 추진한다.

216) 이하 남북합의서 원문은 남북회담 본부 홈페이지(http://dialogue.unikorea.go.kr, 최종 방문일: 2013. 6. 30).

217) **남북경제협력추진위원회 제1차 회의 합의문**(2001년 1월 30일 합의)
3. 남과 북은 임진강수해방지사업의 협력을 위해 남북경제협력추진위원회 산하에 임진강수해방지실무협의회와 임진강수해방지공동조사단을 구성·운영한다.
임진강수해방지실무협의회는 각기 남북경제협력추진위원회 위원을 책임자로 하여 3~5명 범위에서 구성하며 임진강수해방지실무협의회 제1차 회의는 2001년 2월 21일부터 24일까지 평양에서 개최한다.

사, 기상수문자료 통보, 홍수예보시설 설치, 임진강 상류의 치산치수에 필요한 묘목 제공 등을 협의하였다.[218] 그리고 「임진강수해방지실무협의회 제3차 회의 공동보도문」(2003년 4월 10일 합의)에서 수해방지를 위한 조사에 있어 남측이 북측에 제공해야 할 현지조사용 기자재, 북측이 제공해야 할 자료 등에 대하여 상세하게 합의하였다.[219] 이에 따라 남한은 북한에 기자재를 제공하였고, 북한 역시 북한의 단독조사자료를 제공받았다.

경제협력추진위원회가 2005년 7월 10차 회의에서 쌍방의 조사 결과를 교환하고 유역에 대한 공동조사를 하기로 합의하였으나, 그 해의 일시적인 임진강 방류계획통보만으로 합의내용이 제한되었다. 이후 남북한관계가 악화되면서 논의가 중단되었다가, 2007년 4월에 남북한은 다시 경제협력추진위원회를 열어 「임진강 수해방지에 관한 합의서」를 채택하기로 시도하였으나, 합의서는 채택되지 못하였다.[220] 북한강에 대하여도 2002년 9월 18일에 임남댐 공동조사를 위한 실무접촉을 금강산에서 개최하였으나, 역시 합의를 도출하는데 실패하였다.

(2) 법제도적 문제점

남북한은 공유하천 협력을 위한 공동조사단 구성이나 물자와 자료공유에 대한 사항을 합의하면서 법제도화의 수준을 높여왔으나, 남북한 관계의 정치적 관계의 영향으로 지속적인 협력을 이루지는 못하였다. 가장 상세하게 규정된「임진강수해방지와 관련한 합의서」역시 조사의 내용, 방식 등에 대한 사항만 규정하였을 뿐, 공유하천 관리에 적용될 원칙적 기준이 마련되어 있지 않았다. 또한 조사기간 역시 장기간에 걸쳐 규정

임진강수해방지공동조사단은 각기 국장급을 책임자로 하여 7~10명 범위에서 편리한 대로 구성하며, 임진강수해방지 공동조사는 3월중에 착수한다.

218) 손기웅(주 209), 53면.

219) 북한이 제공하기로 합의한 자료는 관측소 현황, 관측소 위치도, 1981년~2003년의 기상관측자료, 1997년~2003년까지의 수문관측자료, 수리시설물 현황자료 등이다. 남한이 북한에 제공하기로 한 현지조사용 기자재도 수심측정기, 고무보트를 비롯하여 43개에 이른다.

220) 김익재 외(주 209), 28면.

되지 않고 당해 연도에 그친 경우가 있어 교류협력의 지속성을 확보하지 못하였다. 무엇보다 공유하천의 협력을 수해방지 분야에 국한시켰다는 한계가 있다.

나. 공유하천 이용에 관한 국제법적 기준

남북한이 공유하천에 관한 교류협력을 추진하는 경우, 여기서 남북한 관계는 국내법적 규범영역 중 대화와 협력의 동반자로서의 규범영역에 해당할 것이다. 따라서 북한의 법적 실체를 인정하는 것을 전제로 국제법원칙이 적용된다. 헌법 제3조[221], 제4조와 「남북교류협력에 관한 법률」 등 국내 법률 및 각종 남북합의서도 그대로 적용된다. 그러나 이들 법규범에는 공유하천에서의 교류협력을 비롯하여 그 이용에 관한 구체적 내용이 규정되어 있지 않기 때문에, 관련된 국제법규범을 참고할 필요가 있다.

(1) 국제수로의 비항행적 사용법에 관한 협약

남북한이 공유하천의 수량이나 수질에 관하여 공동관리를 시도하는 등, 공유하천 유역에서의 환경교류협력을 진행할 경우, 이는 공유하천의 非航行的 이용에 해당한다. 그런데 국제하천의 항행적 이용에 대하여 많은 양자조약과 지역협정이 체결되었던 것과 달리, 국제하천의 비항행적 이용에 대하여는 많은 조약이 체결되지 않았고, 국제관습법도 확립되지 않은 상태이다.[222] 다만, 국제하천의 비항행적 이용을 규율하는 조약으로 1997년 5월 21일 유엔총회에서 채택된 「국제수로의 비항행적 사용법에 관한 협약」(Convention on the Law of Non-Navigational Uses of International Watercourses, 이하 '뉴욕협약')이 존재한다. '뉴욕협약'은 기존의 국제관습법을 성문법전화함과 동시에 기존 국제관습법에서 규율하지 않았던 내용을 규정하여 국제법의 점진적 발전에 해당하는 내용도

221) 이 경우 헌법 제3조는 평화통일을 위한 목적적'가치적 근거로서의 성격을 띤다.
222) 소병천(주 208), 224면.

규정했다는 평가를 받는다.[223] 그러나 남북한은 이 협약의 당사국이 아니어서[224] 남북한이 상호 합의하지 않는 한 이 조약의 내용이 남북한 공유하천 교류협력에 적용될 여지는 없다.

(2) 국제하천수 사용에 관한 헬싱키규칙

한편, 국제법협회(International Law Association: ILA)는 1966년 「국제하천수 사용에 관한 헬싱키규칙」(Helsinki Rules on the Uses of the Waters of International Rivers, 이하 '헬싱키 규칙')을 채택하였다.[225] 헬싱키규칙은 유역국가에서의 분쟁해결에 대한 원칙과 절차를 규정하고 있지만, 이 규칙은 민간단체에서 채택된 것으로 엄밀한 의미에서 법적 구속력을 갖지 않는다는 점에서 남북한 공유하천의 교류협력에 직접 적용하기 어렵다.[226]

(3) 국제관습법

결국 남북한 공유하천의 공동관리에 적용될 법적 기준은 국제관습법에서 찾을 수밖에 없다. 공유하천의 평화적 이용에 대한 국제법원칙으로

---

223) 뉴욕협약은 제2장에서 "형평스럽고 합리적인 사용, 중대한 손해를 야기하지 않을 의무, 자료와 정보의 정기교환을 포함한 협력의 의무"를 규정하여 종래의 국제관습법을 성문법전화하는 한편, 제3장에서 "유역국 일방이 의도하는 수로이용, 개발계획 및 기존의 관리체제변경 시 다른 유역국에의 사전 통고 및 협의절차", 제4장에서 "생태계보존 및 오염 방지 등 환경보호 내용"을 규정하여 국제법의 점진적 발전으로 평가되는 내용이 병존하고 있다(노명준, 『신국제환경법』, 법문사 2003, 154-155면; 이규창(주 209), 105면 참조).

224) 이규창(주 209), 105면.

225) 헬싱키규칙은 유역국가가 자신의 영토상에서 합리적이고 형평스런 방식으로 국제하천의 이용에 참여할 권리가 있다고 규정하고(제4조), 다른 유역국가에 중대한 손해를 주어서는 안 되며(제5조), 분쟁을 예방하기 위하여 유역국가들은 상세한 정보를 제공해야 하고 상대방 국가가 검토할 합리적 기간을 미리 주어 그 의견을 들어야 한다(제29조)는 등의 내용을 규정하고 있다.

226) 박기갑, "북한의 행위와 국제법: 대한민국 국적인 피해사례와 황강댐 무단방류 사건을 중심으로"『안암법학』 제31호, 안암법학회, 2010, 374면.

①상류국이 공유하천을 이용함에 있어 하류국에 심각한 손해를 끼쳐서는 안된다는 점[227], ②하류국에 심각한 손해를 끼칠 우려가 있는 경우에는 관련 조치를 허가하거나 취하기 전에 하류국에 적시에 통고해야 할 의무가 있다는 점, ③만일 하류국에 심각한 손해를 끼쳤다면 적절한 배상을 해야 한다는 점 등은 공유하천과 관련한 국제분쟁과 양자·다자조약을 통해 국제관습법으로 발전되어 왔다.[228] 그러나 국제관습법은 당해 관습의 존재를 주장하는 당사자가 타방 당사자에게도 구속력 있는 동일한 관습이 수립되었다는 것을 입증해야 한다는 점에서 국제관습법의 내용을 주장하는 것에는 일정한 한계가 있다.[229]

3. 공유하천 공동관리를 위한 남북합의서의 체결과제

향후 남북한 간에 공유하천 교류협력을 추진할 경우 그 방식은 남북한 당국 간에 남북합의서를 체결하는 형태가 될 것이다. 다만, 종래 체결된 남북합의서도 공유하천에서의 수해방지를 위한 조사의 내용과 절차, 지원물품과 공유자료목록을 상세하게 규정하였는바, 이를 바탕으로 추가적으로 규율해야 할 사항을 보완하는 형식으로 후속합의서(안)이 마련되어야 할 것이다. 공유하천의 공동관리 및 공유하천 유역에서의 교류협력을 위한 합의서(안)의 실체법적, 절차법적 쟁점은 다음과 같다.

---

227) 이는 1928년 Palmas Island Case에서 Max Huber 중재관이 모든 국가는 자국의 관할권내에서 타국이나 타국민에게 권리침해가 가해지지 않게 할 국제법적 의무가 있다고 판시한 이래, 국제사법재판소 역시 1949년 Corfu 해협사건에서도 "여하한의 국가도 자국의 영토가 타국의 권리를 침해하는 방법으로 사용되지 아니할 의무가 있다"고 확인한 바 있다(소병천(주 208), 235면).

228) 박기갑(주 226), 374면; 조정현, "DMZ의 평화적 이용에 대한 국제환경법적 고찰", 『국제법평론』 제32권, 국제법평론회, 2010, 128면.

229) 김대순(주 123), 59면; 이규창(주 209), 107면 참조.

가. 실체법적 과제

실체법적으로 합의서(안)의 본문에는 공유하천의 평화적 이용에 관한 국제관습법의 원칙을 성문화해야 한다. 즉, ①상류국인 북한이 공유하천을 이용함에 있어 하류국인 남한에 심각한 손해를 끼쳐서는 안된다는 점, ②하류국에 심각한 손해를 끼칠 우려가 있는 경우에는 관련 조치를 허가하거나 취하기 전에 하류국에 적시에 통고해야 할 의무가 있다는 점을 명시해야 한다. 특히 ①의 내용을 구체화함에 있어 급격한 방류량 증가를 제한하는 내용을 규정함과 동시에 방류량의 최저 기준에 대한 내용도 명시해야 한다. 북한이 수문통제를 통해 방류량을 줄일 경우 남한의 연천, 파주, 경기 서북부 지역에 농업용수, 생활용수, 발전용수 등의 물 부족 현상이 초래될 우려가 있기 때문이다. 부수적으로 부칙에서는 발효절차 및 경과조치, 다른 환경관련 합의서와의 관계, 후속합의서의 체결에 대한 사항을 규정해야 한다.

장기적으로는 수량 통제기준 뿐 아니라 수질오염 방지에 대한 내용도 합의서에 명시할 필요가 있다. 더불어 단지 수해방지를 위한 내용 뿐 아니라 교류협력의 발전단계에 따라 공유하천 인근 생태계의 보전 및 공동관리, 경제교류협력과의 병행, 공유하천 인근의 문화・역사자원의 공동발굴 및 공동복원, 수자원의 공동 활용 등[230]으로 교류협력을 확대해 나갈 수 있다는 내용도 규정하는 것이 교류협력의 지속성을 담보할 수 있다는 점에서 바람직하다.

나. 절차법적 과제

절차법적인 쟁점으로는 공유하천에 관한 합의를 도출함에 있어 임진강과 북한강에 대한 사항을 별도로 합의할 것이 아니라 하나의 합의서를

230) 이상의 교류협력 영역에 대하여는 손기웅 외, 『접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(Ⅱ): 접경지역 평화적 이용을 위한 기존 제안 검토』, 통일연구원, 2009, 157-167면 참조.

통해 규율할 필요성이 있다. 또한 북한이 방류계획을 수립하거나 변경할 경우 이를 사전에 통보할 것 등을 규정하고 통보시간, 방법 및 비상시 통신 방법 등에 대하여도 상세히 규정해야 한다. 더불어 공유하천에서의 교류협력에 관한 문제를 상시적으로 다룰 남북한 공동기구를 수립하는 것이 선결적으로 필요하다. 이를테면 '남북한 공유하천 공동관리 위원회'를 설립하기 위하여 위원회의 법적 지위와 구성, 임무, 활동, 신분보장, 재정적 지원 등에 관한 사항을 규정할 필요가 있다.

제 3 절 북한지역 녹화 조림 지원을 위한 법제도 정비

1. 북한지역 녹화조림의 필요성

북한은 국토의 80%가 산지이지만, 북한의 산림면적은 최근 크게 감소하는 추세이다.[231] 북한의 산림면적이 감소한 원인은 첫째, 경제난으로 북한의 식량배급 시스템이 붕괴되면서 주민들이 식량을 확보하기 위하여 산림을 농경지로 개간하였기 때문이다. 실제로 북한 주민 대다수는 1990년대 이후 텃밭, 뙈기밭, 다락밭 등에서 '부업 농사'를 하고 있다. 2009년 북한 인구조사에 따르면 북한주민 중 16세 이상 경제활동 인구의 56%에 해당하는 900만 명 이상이 가정단위로 채소 및 과수 재배에 참여하고 있다.[232] 두 번째 원인은 농촌 지역의 북한 주민들이 난방과 취사를 위해 濫伐을 하고 있기 때문이다. 현재 북한 농촌인구의 대부분은 땔나무를 통해 에너지 수요를 충당하고 있다.[233] 셋째, 계속된 가뭄으로 인한 해충

231) 북한의 산림면적은 1945년에 약 970만 ha였고, 당시 총 산림축적량은 1,308백만㎥, ha당 산림축적량은 14.2㎥였다. 그러나 1990년대 경제적 위기를 겪으며 북한의 산림면적은 빠른 속도로 감소하였다. 1993년 산림면적은 821만 ha였고, 2005년 북한의 산림면적은 810만 ha까지 감소하였다(이종운・홍이경(주 193), 3면; UNEP(주 98), 129면, 150면).

232) 이종운・홍이경(주 193), 4면.

233) 이종운・홍이경(주 193), 4면.

피해, 산불, 산사태 등이 북한의 산림 생태계를 파괴하고 있다. 2000년부터 2002년 동안 솔나방 등의 해충으로 인해 3만 ha의 산림이 피해를 입었고, 같은 기간 365건의 산불이 발생하여 13만 ha의 산림이 피해를 입은 것으로 보고되고 있다.[234]

산림은 水源涵養・대기정화・재해방지 등의 공익적 기능을 담당할 뿐 아니라, 임산물을 생산하는 기반으로서의 산업적 가치도 크다는 점에서 보호의 가치가 크다. 그런데 최근 북한 지역의 산림이 황폐화되면서 북한 산림은 홍수조절기능, 환경보호기능 등을 상실하고 있다. 이는 산사태, 농지 매몰, 토지 유실 등이 반복되면서 농업생산성 저하와 식량난을 악화시키는 요인으로 작용하고 있다.[235] 북한의 산림황폐화는 대기, 수질, 토양, 생물다양성 파괴 등 자연환경의 파괴로 연쇄적으로 이어질 뿐 아니라, 식량난까지 악화시켜 북한주민의 기본권에까지 위협을 가하고 있는 상황이다. 따라서 다른 어떤 환경분야보다 교류협력이 시급하게 요청되는 분야라고 하겠다. 또한 북한지역 산림녹화는 개성공업지구 상수원 보호, 공유하천 인근의 산림복구와도 밀접한 관련을 맺는바, 사실상 남북한 환경교류협력의 전 영역을 포함하는 분야라 해도 과언이 아니다.

---

234) 이종운・홍이경(주 193), 4면.

235) UNEP(주 98), 108면; 박경석· 이성연· 박소영, “1990년대 경제난 이후 북한 산림관리 변화 연구”, 『통일문제연구』 제21권 제1호, 평화문제연구소, 2009, 488면.

2. 북한지역 녹화조림 지원을 위한 법제도적 과제

가. 남북한의 산림법제도[236)]

(1) 남한의 산림법제도

남한의 산림법제도는 「산림기본법」(2011년 5월 24일 제정)을 기본법으로 하고, 산림자원의 조성, 산림의 보호, 산지의 관리, 임업의 육성 등 분야에 대하여 세부법이 제정되어 있다. 종래 기본법 역할을 담당하던 「산림법」(1961년 12월 27일 제정)은 2005년 8월 4일 폐지되고, 이 법은 「산림자원 조성 및 관리에 관한 법률」로 대체되어 역할이 축소되었다. 남한은 현행 산림법제 하에서 산림을 산림의 소유자에 따라 국유림, 공유림, 사유림으로 구분하여 관리하고 있으며(산림기본법 제4조), 산림의 기능, 용도에 따라 산지를 임업용 산지, 공익용 산지로 구분하여 관리하고 있다(산지관리법 제4조).

<표 4> 남한의 산림법체계[237)]

산림기본법

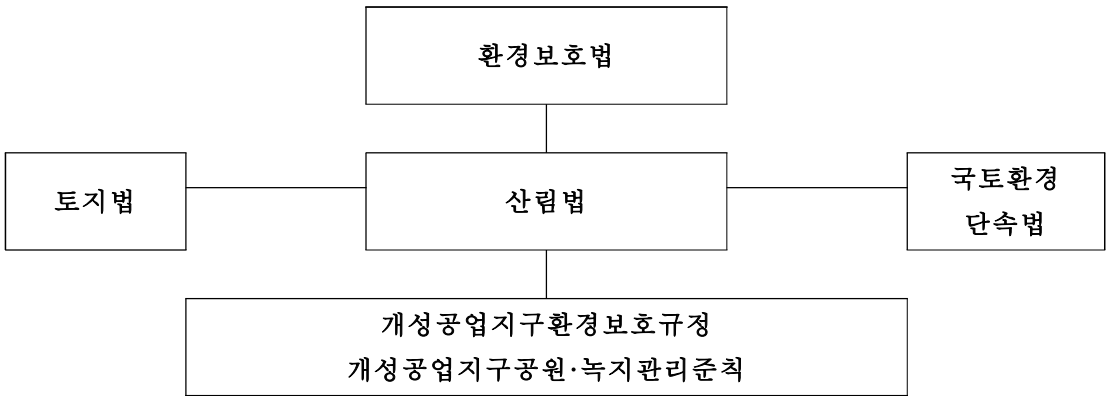
산림자원	산지이용	산림보호	기타
• 산림자원의조성및관리에관한법률 • 탄소흡수원유지및증진에관한법률 • 목재의지속가능한이용에관한법률	• 산지관리법 • 국유림의경영및관리에관한법률 • 민간인통제선이북지역산지관리특별법 • 산림문화·휴양에관한법률	• 산림보호법 • 백두대간보호에관한법률 • 수목원조성및진흥에관한법률 • 사방사업법 • 소나무재선충병방제특별법 • 청원산림보호직원배치에관한법률	• 임업및산촌진흥촉진에관한법률 • 산림교육의활성화에관한법률 • 산림조합법 • 산림조합의구조개선에관한법률

236) 산림법제도는 산림보호 뿐 아니라 산림자원, 산지이용 등 산업적 측면도 동시에 규율한다는 점에서 환경보호법제도의 하위법제도로 논의하기는 어렵다. 현재 남한의 산림관리를 총괄하는 산림청이 농림축산식품부의 외청으로 설치되어 있고, 사안에 따라 환경부와 협의하고 있다는 점이 이를 방증한다.

(2) 북한의 산림법제도

북한의 산림법제도는 1992년 12월 11일 제정된 「산림법」이 기본법이며, 그 밖에 「토지법」, 「환경보호법」, 「국토환경보호단속법」이 「산림법」을 보완하고 있다. 그리고 개성공업지구와 관련하여 「개성공업지구 환경보호규정」, 「개성공업지구 공원·녹지 관리준칙」 등에 산림보호에 관한 내용을 규정하고 있다. 북한은 산림을 그 기능에 따라 특별보호림, 일반보호림, 목재림, 경제림, 땔나무림으로 구분하여 관리하고 있다(산림법 제3조).

<표 5> 북한의 산림법체계[238)]



나. 북한지역 녹화조림 지원을 위한 법제도 정비 과제

북한 녹화조림 등 산림분야에서 남북한이 교류협력을 진행하기 위해서는 한반도의 산림을 통합적으로 관리할 수 있는 법제도 구축을 준비할 필요가 있다. 이를 위하여 남한의 산림법제도에 남북한 산림 교류협력, 북한지역 녹화조림 지원, 북한지역 산촌 및 임업 진흥지원에 대한 구체

237) 산림청 홈페이지의 산림정책, 법령정보 메뉴 참조 (http://www.forest.go.kr)(최종 방문일: 2013. 6. 30).
238) 송진호・한철웅(주 95), 154면을 바탕으로 재구성

적인 근거조항을 마련할 필요가 있다. 또한 남한에 비하여 상대적으로 未分化된 북한의 산림법제도를 체계적으로 정비할 수 있도록 지원할 필요가 있다. 산림자원, 산지이용, 산림보호, 산촌 및 임업 진흥 등 분야에서 남한이 축적해 온 산림 법제도 인프라는 한반도 산림을 통합적으로 관리하기 위한 기반이 될 것이다.

첫째, 산림보호 분야에서는 남한의 산림보호구역제도 등이 법치주의에 입각하여 북한 녹화조림을 추진할 수 있는 법제도적 근거가 될 수 있다. 예컨대 「백두대간 보호에 관한 법률」의 백두대간보호지역 지정제도(법 제6조), 「산림보호법」의 산림보호구역 지정제도(법 제7조), 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」의 특별산림보호구역 지정제도(법 제48조) 등 남한의 산림 관련 법령은 산림보호구역 내에서 제한되는 행위와 위반의 효과에 대해 명시하고 있는바, 이 같은 제도들은 한반도 산림을 법치주의 원칙에 입각하여 규율할 수 있는 토대가 될 수 있다. 그 밖에 「산림보호법」상의 산림병해충 예찰조사 의무화(법 제23조), 산불방지 장기대책수립 의무화(법 제28조) 및「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」의 입목벌채 허가 및 신고제도(법 제36조) 등도 북한지역을 포함한 한반도 산림을 보호함에 있어 유용한 법제도적 수단이 될 것이다.

둘째, 산촌 진흥과 임업 진흥 분야의 산림법제도는 북한지역을 포함하여 임업과 산촌지역의 장기적인 발전을 도모하는데 기여할 수 있다. 즉, 「임업 및 산촌 진흥촉진에 관한 법률」이 규정하는 임업의 소유구조, 경영구조, 유통구조 등에 대한 개선방안(법 제5조~제11조)이 북한의 장기적인 임업 발전을 위한 법제도적 방안으로 기능할 수 있을 것이다. 또한 산촌개발사업비 지원(법 제27조), 산촌진흥지역의 국・공유 임산물에 대한 무상 양여(법 제28조) 등도 남북한 산촌지역의 소득 수준의 균형을 유지하기 위한 법제도적 수단으로 기능할 수 있다.

한편, 산림보호를 위해 주민의 재산권 행사를 제한하는 상황이 발생할 가능성이 있는 바, 산림보호구역 인근 주민 또는 재산권 소유자의 권리를 보호하는 규정을 정비할 필요가 있다. 특히 북한지역의 다락밭 복구는 이를 생활근거지로 삼았던 북한 주민들의 생계보호와 연계하여 이

루어질 필요가 있는바, 토지매수청구제도(백두대간 보호에 관한 법률 제10조의2), 주민지원사업(백두대간 보호에 관한 법률 제11조의2) 등에 향후 북한지역 다락밭 인근 주민의 생계지원, 소득보전 등에 대한 사항을 규정할 필요가 있다.

셋째, 북한의 산림 보전 및 복구지원을 위한 재원확충 방안을 모색할 필요가 있다. 이와 관련하여 현실적으로 활용 가능한 것은 산림청이 운영하고 있는 녹색자금제도이다(산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률 제58조). 이 자금은 산림환경 보호 및 산림기능 증진과 해외산림자원 확보 등을 목적으로 설치되었지만, 향후 북한지역 산림녹화 재원으로 활용할 수 있도록 기금의 목적 조항을 개정할 필요가 있다.

3. 북한지역 녹화조림을 위한 남북합의서 체결 과제

남한의 산림법제도를 북한에 적용하는 것이 현실적으로 불가능한 상황에서 북한지역의 산림을 효과적으로 관리할 수 있는 방안은 남북한 산림협력분야의 내용을 구체적으로 규율하고 이를 제도적으로 뒷받침할 수 있는 남북합의서를 체결하는 것이다. 종래 체결된 환경·산림 분야 남북합의서에서 북한지역의 녹화조림 지원에 관한 사항을 일부 규정하였으나 규율대상이 단기과제에 국한되었고, 후속조치가 미비했다는 점은 이미 살펴본 바와 같다. 따라서 향후 북한지역 녹화조림을 장기적으로 추진하기 위해서는 공유하천 인근의 수해방지를 위한 산림녹화, 개성공단 인근의 산림녹화, 문화 역사 유적지 발굴 등과 연계하여 교류협력 분야를 다양화할 필요가 있다. 또한 북한지역 조림사업의 목적과 원칙, 사업기간, 사업의 물적 범위 등에 대한 기준을 상세히 명시하고, 남북한 접경지역 산림 공동관리 위원회를 구성하는 등 합의서의 규범력을 확보할 필요가 있다.

제 4 절 남북한 환경 협력을 위한 합의서 체결과 규범력 제고

1. 절차법적 과제

가. 합의서 체결의 방식

남북한이 환경 협력을 진행하기 위해서는 남북합의서 체결이 필요하다. 남북합의서 체결 방식은 대상에 따라 공유하천의 공동관리, 북한 녹화조림 등을 아우르는 하나의 환경 관련 합의서를 체결하는 방안과 구체적인 사안에 따라 별개의 합의서를 각각 체결하는 방안이 가능하다. 그러나 기본적인 내용을 규정하는 가칭 '남북한 환경 교류협력에 관한 합의서'를 기본합의서로 체결하고 이후 각각의 협력 분야별(대기, 물, 산림, 토양, 폐기물 등)로 부속합의서를 체결하는 방식이 가장 현실적인 방안일 것이다. 또한 협력이 시급한 공유하천 공동관리, 북한지역 산림재해방지 등에 대한 부속합의서를 우선적으로 체결하는 방식을 고려할 수 있다.

나. 남북합의서의 국내법상 효력 부여 절차 준수

(1) 일반적 절차

남북합의서에 법적 효력을 부여하기 위해서는 남한 헌법상 국회의 동의절차 규정(헌법 제60조 제1항), 대통령의 조약체결·비준권 규정(헌법 제73조), 국무회의의 조약안 심의권 규정(헌법 제89조 제3호) 이외에도 「정부조직법」, 「법령등공포에관한법률」, 「남북관계발전에관한법률」 등 관련 법률이 규정하고 있는 법적 절차를 준수해야 한다. 한편, 북한 헌법은 조약에 관하여 '내각'이 다른 나라와 조약을 맺으며 대외사업을 하는 임무와 권한을 가지며(제125조 제11호), '최고인민회의'가 조약의 비준, 폐기를 결정할 권한을 가짐을 규정하고 있다(제91조 제17호). 또한

‘최고인민회의 상임위원회’가 다른 나라와 맺은 조약을 비준 또는 폐기할 임무와 권한을 가짐을 규정하고 있다(제116조 제14호). 남북합의서에 법적 효력을 부여하기 위해서는 북한 역시 이처럼 내부 법령이 정하는 법적 절차를 준수해야 한다. 한편, 북한은 각 기관의 공식적 행위형식에 대하여 ‘내각’은 ‘결정과 지시’(제129조), ‘최고인민회의’는 법령과 결정(제97조), 최고인민회의 상임위원회는 정령과 결정, 지시(제120조)를 낸다고 각각 규정하고 있다.[239] 남북합의서가 실질적인 법규범으로 기능하기 위해서는 남북한이 상호주의에 따라 남북한 내부적으로 남북합의서를 수용하는 절차와 형식에 대하여도 합의할 필요가 있다.

(2) 이행법률의 필요성 여부

남한 헌법 제6조 제1항은 “헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다.” 규정하고 있는 바, 조약성이 인정되는 남북합의서[240]는 별도의 이행법률을 제정하지 않고 국내법체계로 수용할 수 있다. 다만, 조약성이 인정되지 않는 남북합의서에 대하여는 이행법률을 제정하여 국내법으로 수용하자는 주장도 국내법적 규범력을 확보하기 위한 방안으로 원칙적으로 가능하다. 그러나 남북합의서는 유형에 따라 조약으로서 성격을 가지지만 헌법에 따른 국회의 동의절차가 필요 없는 경우도 있어 모든 남북합의서에 대하여 국내법적 효력을 부여하기 위하여 이행법률을 제정하는 것은 적당하지 않다. 또한 행정부가 체결한 조약의 내용에 따라 국회가 이행법률을 제정하는

239) 이효원, 『통일법』, 서울대학교 법학전문대학원, 2012, 390면.

240) 남북 간 투자보장, 이중과세방지, 청산결제, 상사분쟁해결절차에 관한 4개 경협합의서와 그 후속조치로 체결된 ‘개성·금강산지구 출입체류합의서’ 등 9개 합의서가 이에 속한다. 이들 합의서는 국회동의절차를 거친 후 통지문을 교환함으로써 발효되어 조약에 준하는 법적 효력을 부여받고 있다. 9개 경협합의서는 ‘남북 사이 차량의 도로운행에 관한 기본합의서’, ‘개성공업지구 통신에 관한 합의서’, ‘개성공업지구 통관에 관한 합의서’, ‘개성공업지구 검역에 관한 합의서’, ‘남북해운합의서’, ‘남북 상사 중재위원회 구성 운영에 관한 합의서’, ‘개성공업지구와 금강산 관광지구의 출입 및 체류에 관한 합의서’, ‘남북 사이의 열차운행에 관한 합의서’, ‘남북해운합의서의 이행과 준수에 관한 부속합의서’ 등이다(신현윤, “남·북 교류협력 활성화를 위한 법제 정비방안”, 『저스티스』 제106호, 한국법학원, 2008, 150면; 최수영, 『북·중 경제관계와 남북경협의 대북 파급효과 비교분석』, 통일연구원, 2010, 13-19면 참조).

것은 국회의 입법권을 침해할 우려가 있다는 점도 문제로 지적된다.[241]

(3) 국회의 비준동의 필요성 여부

남한 헌법 제60조 제1항은 "국회는 상호원조 또는 안전보장에 관한 조약, 중요한 국제조직에 관한 조약, 우호통상항해조약, 주권의 제약에 관한 조약, 강화조약, 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 조약 또는 입법사항에 관한 조약의 체결·비준에 대한 동의권을 가진다"고 규정하여 중요한 조약에 대하여는 반드시 국회의 동의를 받도록 하고 있다. 헌법에 따라 체결·공포된 조약은 헌법 제6조 제1항에 의하여 국내법과 같은 효력을 가져 국회의 입법권에 대한 예외로 인정되는바, 헌법 제60조 제1항은 이에 대하여 권력분립의 원칙에 따라 일정한 경우 대통령의 조약체결권을 국회의 동의를 통해 통제하려는데 그 취지가 있다. 다만, 행정협정과 같이 조약의 실시 또는 조약의 위임에 관한 사항을 정하는 경우, 이러한 통제의 요청은 약화되므로 국회의 동의를 요하지 않는다고 하겠다.[242][243] 「남북관계발전법」은 남북합의서 체결·비준에 있어 국회의 동의절차를 규정하고 있다. 즉, 동법은 남북합의서의 체결 비준에 있어 "국회는 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 남북합의서 또는 입법사항에 관한 남북합의서의 체결·비준에 대한 동의권을 가진다"(법 제21조 제3항)고 규정하는 한편, "대통령이 이미 체결·비준한 남북합의서의 이행에 관하여 단순한 기술적·절차적 사항만을 정하는 남북합의서는 남북회담대표 또는 대북특별사절의 서명만으로 발효시킬 수 있다"(법 제21조 제4항)고 규정하고 있다.[244]

---

241) 같은 취지에서 우리 정부도 4개 경협합의서에 대하여 별도의 이행법률을 제정하지 않았다(이효원(주 239), 390-391면; 이효원(주 123), 319면).

242) 이효원(주 239), 396면.

243) 다만, 국회는 헌법 제60조 제1항이 열거하는 중요한 조약이 아니라도 정부의 협조를 얻은 경우에는 권력분립의 원칙을 위반하지 않고 동의권을 행사할 수 있다는 점을 고려하여 남북한관계에서 발생하는 중요한 정책입안과 집행에 대하여는 민주적 정당성을 강화하기 위해 가급적 폭넓게 국회의 동의절차를 받는 것이 바람직하다는 견해로 이효원(주 70), 251-253면 참조.

(4) 남북한 환경 교류협력 합의서의 경우

남북한 환경협력이 본격화될 경우 대기, 물, 산림, 토양, 폐기물, 해양 등 다양한 분야에서 교류협력을 위한 남북합의서가 체결될 것이다. 남북합의서의 부문에 따라 그 내용과 형식, 절차가 달라질 것이므로 법적 효력 역시 일률적으로 판단하기는 어렵다. 다만, 남북한의 경제 교류협력 과정을 통해 판단컨대 법률적 효력을 갖는 9개 경협합의서와 같이 남한 주민의 권리와 의무에 영향을 미치거나, 남한에 재정적 부담을 부과할 수 있는 남북합의서의 경우에는 조약에 상응하는 효력부여절차를 거쳐야 할 것이다. 예컨대 환경복구 지역에 대한 남한주민의 출입・체류에 대한 사항, 환경분쟁해결을 위한 위원회 구성 등의 사항을 규율하는 남북합의서 등이 이에 속할 것이다.

구체적으로 살펴보면, 환경분야 남북합의서의 규범력을 확보하기 위해서는 대통령의 조약체결・비준권 규정(헌법 제73조), 국무회의의 조약안 심의권 규정(헌법 제89조 제3호) 이외에도 「정부조직법」, 「법령등공포에관한법률」, 「정부대표및특별사절의임명과권한에관한법률」등 관련 법률이 규정하고 있는 법적 절차를 준수해야 한다. 또한 북한의 환경복구 지원에는 남한의 인적・물적 지원이 요구될 것이므로 헌법 제60조 제1항 및「남북관계발전법」제21조 제3항에 근거하여 그 체결・비준에 국회의 동의를 얻어야 한다.

또한 남북 합의서 체결시 환경 교류협력을 주관하는 남북한의 기관을 분명히 하여 권한과 책임소재를 분명히 할 필요가 있다. 지금까지 체결된 환경협력 관련 남북합의서에서는 협력사업의 주체를 “남과 북”이라고만 규정하고 있었다는 점은 이미 지적한 바와 같다. 환경 교류협력사업

---

244) **남북관계 발전에 관한 법률**(2005년 12월 29일 제정)

제21조 (남북합의서의 체결·비준) ③국회는 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 남북합의서 또는 입법사항에 관한 남북합의서의 체결·비준에 대한 동의권을 가진다.

④대통령이 이미 체결·비준한 남북합의서의 이행에 관하여 단순한 기술적·절차적 사항만을 정하는 남북합의서는 남북회담대표 또는 대북특별사절의 서명만으로 발효시킬 수 있다.

을 효과적으로 추진하기 위해서는 북한과의 관계에서 발생할 수 있는 절차적인 문제를 법제도로 규율하는 것이 가장 핵심적인 쟁점이겠으나, 남한 내부의 부처 간에 발생할 수 있는 입장 차이를 조율하는 것도 이에 못지않게 중요하다. 통일부, 환경부, 산림청 등 중앙정부와 지방자치단체 등이 협의체를 구성하여 사안 및 분야에 따라 그 권한을 분배할 필요가 있다. 북한에 대하여도 임업성 또는 국토환경보호성 등 실질적인 환경보호 인력과 경험을 갖춘 기관이 참여하도록 남북합의서를 체결할 필요가 있다.

그 밖에도 독일의「환경보호기본협정」제3조와 제4조를 참조하여 환경보호협력계획의 수립주체와 협정 이행을 위한 세부규정의 발령권한을 특정하고 민간기업 및 사회단체, 국제기구 등 다양한 행위자가 참여할 수 있는 가능성도 열어둘 필요가 있다. 특히 UN 국제기구들은 국제사회의 대북활동에서 재원마련과 지원 모니터링 등 중심적인 역할을 하고 있다는 점에서 참여를 보장해야 할 필요성이 크다.

2. 실체법적 과제

가. 남북합의서의 일반적 모델

분야별로 체결될 남북합의서들을 하나의 체계를 갖춘 법제도로 발전시키기 위해서는 개별적으로 체결된 남북합의서 상호간의 체계정합성을 확보하고, 이를 통해 남북합의서의 규범력을 강화할 필요가 있다. 남북합의서의 일반적인 모델을 정립하는 것은 남북합의서의 체계적인 제도화를 위한 필수적인 작업이라 해도 과언이 아니다. 종래 체결된 대표적인 남북합의서의 입법례와 법제처의 법령안 입법심사기준 등을 참고하여 일반적인 남북합의서의 체계와 형식을 도출하면 다음과 같다. 첫째, 남북합의서는 전문에는 당해 사안에 적용되어야 할 기본이념과 기본원리 등을 선언한다. 둘째, 본칙에는 합의서의 주된 규율 내용을 정하되 기본원칙·정

의규정·의무규정·남북한 특수관계에 대한 규정·수정과 보충 방법 등을 반드시 포함해야 한다. 셋째, 부칙은 합의서가 잠정적・일시적 성격을 가지는 조치 등을 규율하는 부분으로, 공포·시행·경과조치 등이 규정된다.[245]

나. 남북한 환경 교류협력 합의서의 형식 체계 및 내용[246]

위의 남북합의서 모델을 남북 환경 교류협력에 대한 합의서에 적용한다면 다음과 같은 형식과 체계가 되어야 할 것이다. 첫째, 전문에는 평화통일, 법치주의 및 상호주의 원칙 등을 선언한다. 기존의 남북합의서들은 대체로 "6·15남북공동선언에 따라", "경제교류와 협력이 나라와 나라 사이가 아닌 민족 내부의 거래임을 확인하고" 등을 언급하고 있으나, 개별 사안에서 남북합의서가 체결되는 경위, 역사적 의미, 평화통일을 위한 의지와 노력을 보다 구체적으로 규정함으로써 본 남북합의서의 규범으로서의 의미를 강화할 필요가 있다.[247] 환경 교류협력에 분야에서는 평화통일과 남북 교류협력에 관한 일반적인 가치질서적 내용 뿐 아니라 지속가능한 발전, 한반도 기후변화 대응, 한반도의 국토환경조성과 같은 환경법적 가치를 반영할 필요가 있다.

둘째, 본칙에는 정의규정·의무규정·남북한 특수관계에 대한 규정·수정과보충 방법 등을 규정한다. 정의규정에서는 환경 교류협력사업 추진시 사용되는 기술적인 용어나 남북 간에 다른 의미로 사용되는 용어의 의미를 밝힌다. 남북한 간에 사용하는 자연과학 분야의 전문용어에 대하여 남북한 간의 용법 차이를 합의서에 부록 형식으로 명시할 필요가 있다. 의무규정에서는 환경 교류협력사업이 남북간의 정치적 상황과 무관하게 안정적으로 추진될 수 있도록 주관기관의 중장기 협력계획수립의무를 규

---

245) 남북합의서의 일반적인 체계와 형식에 대하여는 이혜진, "남북합의서의 규범력 확보 방안", 『통일과 법률』 제7호, 법무부 통일법무과, 2011, 22-23면 참조.
246) 산림분야 교류협력을 위한 남북합의서의 형식, 체계, 내용에 대하여는 한반도 산림복원 및 국제산림협력 연구 사업단(주 115), 10-11면 참조.
247) 이혜진(주 245), 22면, 각주73

정하는 것을 고려해야 한다 독일의 「환경보호기본협정」 제3조의 협력계획 수립 의무 조항을 참고할 만하다.

그 밖에도 남북 환경 교류협력의 인적·물적 적용범위, 사업기간, 재원조달에 대한 사항도 필수적으로 규정해야 한다. 특히 북한지역 녹화조림사업에 필요한 재원조달을 위해 이미 설치·운영되고 있는 "녹색자금"(산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률 제58조)의 활용방안을 모색할 필요가 있다. 이를 위해 이 법률의 목적조항에 북한지역 녹화조림사업을 추가하는 방안도 고려할 만하다.

한편, 남북 환경 교류협력에 참여한 남한 주민이 북한지역에 출입·체류할 경우 발생할 다양한 민·형사 분쟁을 해결하기 위한 절차도 규정해야 한다. 이를 위해 분쟁 발생 시 해결주체, 절차 등을 남북합의서 안에 명시적으로 규정해야 한다. 사안에 따라서 「남북상사중재위원회 구성·운영에 관한 합의서」에 따라 설치된 분쟁해결절차인 남북상사중재위원회를 이용하거나, '개성공업지구와 금강산관광지구 출입 및 체류에 관한 합의서'에 따라 설치된 공동위원회와 같은 별도 기구를 구성하는 방법이 가능할 것이다.

셋째, 부칙에는 시행일·경과조치 등을 규정한다. 법령이나 남북합의서의 부칙에는 그 효력의 범위와 적용의 우선순위를 밝혀, 해당 합의서와 다른 법률 또는 남북합의서와의 관계를 명확히 하고 타 법령과의 체계정합성을 높인다. 남북 환경 교류협력의 경우 대북 식량, 에너지 지원사업을 비롯한 인도적 지원사업이나, 교류협력사업과 병행 또는 중복될 여지도 있기에, 이들 사업에 대한 합의서가 체결될 경우 부칙에서 관계를 조정할 필요가 있다.

제 5 절 개성공업지구 환경보호법제도의 정비방안

1. 개성공업지구 환경보호법제도의 정비 필요성

개성공업지구는 2003년 6월 착공을 시작하여 2007년 1단계 분양이 완료되면서 본격적으로 가동되기 시작하였다.[248] 개성공업지구는 남북한 경제교류협력 발전의 시금석일 뿐 아니라, 남북한의 정치적 관계를 안정화하는 안전판이기도 하다. 동시에 남북 교류협력 과정이나 통일 이후에 북한지역에서 발생할 수 있는 환경문제와 그 대응방안에 대하여 살펴볼 수 있는 매우 중요한 실험공간이기도 하다. 실제로 개성공업지구의 규모가 확대되고 환경 負荷량이 증가하면서 개성공단에는 환경관리를 위한 폐수종말처리장, 폐기물매립장, 폐기물소각장 등 물적 인프라가 마련되고 있다.[249]

이에 더불어 개성공업지구의 환경을 관리하기 위한 법제도적인 정비도 지속적으로 이어져 왔다. 특히 개성공업지구법의 환경관련 규정, 개성공업지구 환경보호규정, 공업지구관리기관이 제정한 환경분야 사업준칙은 대기, 수질, 폐기물, 소음・진동관리, 공원・녹지관리뿐아니라 식품위생 및 전염병 예방 등 보건 분야에 이르기까지 광범위한 분야에서 환경관리를 위한 법제도적 근거를 마련하고 있다. 이는 개성공업지구와 인근지역의 환경보호를 위하여 개인이나 단체의 영업의 자유, 재산권 등 기본권을 제한할 수 있는 법적 근거를 마련한 것으로서, 기본적으로 법치주의 원칙, 지속가능한 개발의 원칙, 사전예방의 원칙 등에 부합하는 법정비라고 평가할 수 있다. 그러나 공업지구관리기관이 제정한 6개의 환경관련

---

248) 개성공업지구는 현재 제1단계 3.3km^2 개발을 완료한 상태이며, 단계별 개발계획에 따르면 앞으로 제2단계(공단: 5km^2, 배후도시: 3.3km^2), 제3단계(공단: 11.6km^2, 배후도시: 6.6km^2) 개발을 거쳐 완공될 계획이다. 제1단계는 노동집약적 중소기업지구, 제2단계는 기술집약적 수출기지, 제3단계는 첨산산업을 기반으로 한 복합공업단지로 개발될 예정이다(개성공업지구관리위원회 홈페이지, http://www.kidmac.com, 최종 방문일: 2013. 6. 30).

249) 한국환경정책・평가연구원, 『개성공단 환경시설 운영 및 비용부담규정 제정안 작성』, 통일부 연구보고서, 2007, 1면 참조.

사업준칙과 3개의 환경관련 세부지침만으로 복잡다기한 환경문제를 규율하는 데에는 현실적인 한계가 있다. 이하에서는 현행 법제도 중에서도 폐기물 처리에 대한 법제도를 중점적으로 살피고 그 정비과제를 제시하고자 한다.

2. 개성공업지구에서 발생하는 폐기물의 적정처리를 위한 법제도 정비

가. 개성공업지구 토양오염 방지의 중요성

토양오염은 다른 환경오염과 달리 오염이 상당히 진전될 때까지는 오염사실을 알기 어렵다는 잠재성을 갖는다. 특히 토양오염은 지하수오염을 통하여 인간에게도 피해를 유발한다는 점에서 피해가 장기간에 걸쳐 나타난다. 아울러 토양오염은 대기나 수질오염에 비교할 때 그 정화에 더 많은 시간과 비용을 필요로 한다는 특징을 가진다.[250] 독일의 경우에도 동독지역의 폐기물 매립장에서 야기된 토양 및 지하수 오염 정화문제가 환경통합의 중요한 쟁점이었다는 점을 감안하면[251], 남북한의 환경협력과정에서도 토양오염의 사전예방은 매우 중요하게 고려해야 할 쟁점이다.

나. 개성공업지구에서의 폐기물 처리 현황

개성공업지구에서는 현재 발생하는 폐기물[252]의 대부분을 현대아산과 북한 중앙특개발지도총국의 합의에 따라 북한이 직접 처리하고 있다. 일정한 양의 폐기물이 축적되면 입주기업의 요청에 따라 현대아산이 폐기물을 수거하고 북한의 개성 인민위원회 환경보호국에서 이를 처리하는

250) 환경부(주 41), 541-542면.
251) 통일부(주 154), 736면 참조.
252) 남한의 현행 폐기물관리법에서는 폐기물을 '사람의 생활이나 사업활동에 필요하지 아니하게 된 물질'로서, '쓰레기, 연소재, 오니, 폐유, 폐산, 폐알카리, 동물의 사체 등'을 예시하여 정의하고 있으며(폐기물관리법 제2조), 발생원 및 발생량에 따라 '생활폐기물'과 '사업장폐기물'로 크게 구분하고 있다. 사업장폐기물은 다시 사업장 일반폐기물, 건설폐기물, 지정폐기물로 구분된다(환경부(주 41), 573면).

방식이다.[253] 현재는 대부분의 폐기물을 북한에서 소형 소각시설을 통해 소각하거나 매립하고 있다. 재활용가능 폐기물의 경우 종이, 나무파래트, 병 등 일부는 북한이 수거하여 재활용하고 있으며, 남한의 일부 사업체는 고철, 폐스테인레스, 폐전선 등을 남한으로 운반한 후 재활용업체에 판매하고 있다.[254] 그러나 모든 사업체가 재활용 폐기물을 판매할 수 있는 여건이 갖추어진 것은 아니며, 폐유 등 지정폐기물[255]은 개성공업지구 내에서 처리할 수 있는 시스템이 갖추어져 있지 않아 사업체 내에 적積置해 두고 있는 상황이다.[256]

다. 남북한 간의 폐기물 이동을 위한 법제도 정비방안

(1) 법제도적 문제점

현행 개성공업지구의 환경보호법제도 하에서 지정폐기물이 적절하게 처리되지 않고 있는 원인은 이를 처리할 시설이나 처리업자가 미비하다는데 있다. 장기적으로는 북한지역에 남한과 같은 수준의 폐기물 처리시설을 확충하고 폐기물 처리업자의 개성공업지구내 입주를 장려하는 것이 근본적인 처방이겠으나, 현재로서는 개성공업지구 내에서 이를 수집하여 남한으로 운반하는 것이 가장 현실적인 방안이다.

개성공업지구에서 발생한 폐기물을 남한으로 운반하는 절차를 규율하는 법제도는 일반 물자의 반출입을 규율하는 법제도(남북교류협력에 관한 법률, 남북교역물품 통관에 관한 고시, 개성공업지구 반출입 물품 및 통행차량 통관에 관한 고시) 및 폐기물 관련 법제도로 구분할 수 있다. 일반 물자의 반출입 절차에 따르는 경우, 통일부장관의 승인을 받아야 하고(남북교류협력에 관한 법률 제13조). 세관장에게 신고하여야 한다(남

253) 한국환경정책・평가연구원(주 249), 9-10면 참조.
254) 한국환경정책・평가연구원(주 249), 118면.
255) 폐유・폐산 등 주변 환경을 오염시킬 수 있거나 인체조직의 적출물과 실험동물의 사체 등 의료기관이나 시험・검사기관 등에서 배출되는 것으로 인체에 위해를 줄 수 있는 폐기물을 의미한다(환경부(주 41), 573면).
256) 한국환경정책・평가연구원(주 249), 21면

북교역 물품 통관 관리에 관한 고시 제5조, 개성공업지구 반출입 물품 및 통행차량 통관에 관한 고시 제2-2-1조)[257]. 일반 물자의 반출입과 관련한 법제도에서 폐기물에 관한 특별한 규율을 하고 있지 않은 바, 폐기물도 일응 일반 물자의 반출입절차에 의해 운반할 수 있다고 볼 여지가 있다. 그러나 폐기물의 반출·반입은 일반 물자의 반출입과 달리 폐기물의 국가 간 이동에 관한 국내법·국제법이 적용될 수 있다는 점에서 이에 대하여는 남북한관계의 특수성을 고려하여 추가적인 검토를 요한다.

(2) 남북한 간 폐기물 이동의 법적 근거

(가) 남북한 관계의 규범적 의미와 북한의 법적 지위

남북한 관계는 국내법적으로나 국제법적으로 단일한 규범적 기준을 적용할 수 없는 특수성을 가진다. 남북한 관계의 문제를 구체적 사안에 따라 타당하게 해결하기 위해서는 남북한관계가 적용되는 규범영역을 국내법적 규범영역과 국제법적 규범영역으로 구분하여 개별적으로 적용되는 법원칙을 달리 판단할 필요가 있다. 첫째, 남북한관계가 국내법적 규범영역에서 적용될 경우 그 소극적인 의미는 남북한관계가 나라와 나라 사이의 관계가 아니라는 선언적인 의미를 가진다. 둘째, 남북한 관계가 국내법적 규범영역에서 적용될 경우 그 적극적인 의미에서는 북한의 이중적 지위가 반영된다. 즉, 북한이 반국가단체로서 활동하는 규범영역에서는 헌법 제3조와 국가보안법 등 국내법이 적용되고, 그러한 범위에서는 국제법원칙이 적용되지 않는다. 또한 북한의 실체를 인정함을 전제로 하는 헌법 제4조와 「남북교류협력에 관한 법률」 등 국내 법률 및 각종 남북합의서도 적용될 여지가 없다. 반면, 국내법적 규범영역 중 북한이 평화통일을 위한 대화와 협력의 동반자로서 활동하는 규범영역에서는 원칙적

---

257) **남북교역물품 통관관리에 관한 고시**(관세청고시 제2013-38호, 2013년 5월31일 일부개정)
제5조(반입절차) ① 북한에서 물품을 반입하려는 자는「수입통관사무처리에 관한 고시」에서 정하는 바에 따라 세관장에게 신고(수입신고서 양식 사용)를 하고 그 신고수리를 받아야 한다.

으로 북한의 법적 실체를 인정하여 국제법원칙이 적용된다. 이러한 규범영역에서는 헌법 제3조[258], 제4조와 「남북교류협력에 관한 법률」 등 국내 법률 및 각종 남북합의서도 그대로 적용된다. 셋째, 남북한 관계가 국제법적 규범영역에서 적용될 경우, 즉 남북한 일방 또는 쌍방이 각각 특정한 제3국 또는 국제기구와 법률관계를 형성할 경우에는 국제법원칙이 적용된다.[259]

(나) 남북한 간의 폐기물 이동 가부

개성공업지구 입주업체로부터 발생한 폐기물을 남한으로 운반하는 경우는 남북한 관계의 규범영역 중 국내법적 규범영역, 그 중에서도 북한이 평화통일을 위한 대화와 협력자로서 활동하는 규범영역에 속한다. 이 경우 원칙적으로 북한의 법적 실체를 인정하여 국제법원칙이 적용된다. 또한 북한의 법적 실체를 인정하는 전제에서 헌법 제3조, 제4조 및 「남북교류협력에 관한 법률」 등 국내 법률 및 각종 남북합의서가 남북한 관계에 그대로 적용된다.

이에 따르면, 「유해폐기물의 국가 간 이동 및 그 처리의 통제에 관한 바젤협약」(Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal, 이하 '바젤협약')이 개성공단 반출 폐기물의 운반에도 원칙적으로 적용된다.[260] 바젤협약은 규제대상 폐기물의 반입 및 반출을 금지하고 있으나(바젤협약 제4조 제1항)[261], 폐기물의 국가 간 이동이 허용되는 경우로 "수출국이 문제

---

258) 이 경우 헌법 제3조는 평화통일을 위한 목적적·가치적 근거로서의 성격을 띤다.

259) 이효원, "개성공단의 법률체계와 남한 행정법 적용 여부", 『법조』 제57권 제12호, 법조협회, 2008, 8-13면; 이효원(주 70), 13-164면.

260) 바젤협약은 선진국으로부터 후진국으로의 폐기물 밀수출을 방지하기 위해 1989년 3월 20일 체결되었으며, 남한도 1994년 2월 28일 이에 가입하였다(한국환경정책·평가연구원(주 249), 120면; 환경부(주 41), 878면).

261) **유해폐기물의 국가 간 이동 및 그 처리의 통제에 관한 바젤협약**(조약 제1221호, 1994년 5월 29일 발효)

제4조 일반적 의무

1. 가. 처리를 위한 유해 폐기물 또는 그 밖의 폐기물의 수입 금지권을 행사하는 당사자는 제13조에 따라 자신의 결정사항을 다른 당사자에게 통보한다.

의 폐기물을 환경적으로 건전하고 효율적인 방식으로 처리하기 위한 기술적 역량과 필요한 시설·용량 또는 적당한 처리장을 가지고 있지 않은 경우"(협약 제4조 제9항)[262]를 제시하고 있다. 따라서 개성공업지구 내에서 지정폐기물 등을 처리할 기술적 역량이 부족한 상황에서 이를 남한으로 운반하여 처리하는 것은 바젤협약에 저촉되지 않는다. 한편, 남한은 이 조약을 이행하기 위해 「폐기물의 국가 간 이동 및 그 처리에 관한 법률」도 제정하였는데, 이 역시 개성공단으로부터의 폐기물 반출에 적용되므로 이 법률이 정하는 폐기물의 수출입관리 절차도 적용된다. 또한 「폐기물 관리법」이 적용됨에 따라 개성공업지구의 입주업체들은 폐기물 배출자로서 사업장폐기물의 처리의무, 처리결과 전산입력의무 등을 이행해야 하고(폐기물 관리법 제18조), 폐기물 처리자 역시 처리내용의 공무원에 대한 통지의무 등을 이행해야 한다(폐기물 관리법 제19조). 그리고 「개성공업지구 폐기물 국내반입 처리 절차 등에 관한 업무처리지침」(통일부 예규 제38호, 2012년 4월 19일 제정)에 따라 개성공업지구에서 발생한 폐기물을 남한으로 반입할 경우 거쳐야 할 신고절차, 승인절차 및 기록보존 의무도 준수해야 한다.

나. 당사자는 가호에 따라 통지받았을 경우, 유해 폐기물 및 그 밖의 폐기물의 수입을 금지한 당사자에 대하여 이러한 폐기물의 수출을 허가하지 아니하거나 금지한다.

다. 당사자는 수입국이 이러한 폐기물의 수입을 금지하지 않았을 경우, 만약 수입국이 특정 수입에 대하여 서면으로 동의하지 않으면 유해 폐기물과 그 밖의 폐기물의 수출을 허가하지 아니하거나 금지한다.

…(후략)…

262) **유해폐기물의 국가 간 이동 및 그 처리의 통제에 관한 바젤협약**(조약 제1221호, 1994년 5월 29일 발효)

제4조 일반적 의무

9. 당사국은 유해 폐기물과 그 밖의 폐기물의 국가 간 이동이 다음과 같은 경우에만 허가되도록 적절한 조치를 취한다.

가. 수출국이 문제의 폐기물을 환경적으로 건전하고 효율적인 방식으로 처리하기 위한 기술적 역량과 필요한 시설·용량 또는 적당한 처리장을 가지고 있지 않는 경우

…(후략)…

(3) 남북한 간의 폐기물 이동 관련 법제도 정비방안

이상에서 살펴본 바와 같이 폐기물을 남한으로 반입하는 절차에 관한 법제도는 정비가 되어 있으나, 개성공업지구로부터 반출하는 절차에 대해서는 법제도적 근거가 부족하다. 이는 향후 남북한의 정치적 관계에 따라 개성공업지구 입주업체의 폐기물의 반출이 영향을 받을 수도 있음을 의미한다. 따라서 향후「폐기물 관리준칙」의 개정을 통해 폐기물의 남한으로의 반출근거를 마련할 필요가 있다. 「폐기물 관리준칙」은 "사업장폐기물배출자는 그의 사업장에서 발생하는 폐기물을 스스로 처리하거나 관리기관에서 지정한 위탁자에게 위탁하여 처리하여야 한다."(준칙 제8조)고만 규정하고 있을 뿐, 그 위탁자에 남한 측 위탁업자도 포함할 수 있는지 여부를 명시적으로 규정하고 있지 않다. 남북한 간의 정치적 관계에 관계없이 개성공단 입주업체들이 남한 측 폐기물 처리업자에게 폐기물의 처리를 위탁할 수 있도록 하기 위하여 「폐기물 관리준칙」에 폐기물의 남북한 이동에 관한 규정을 명시할 필요가 있다.

3. 개성공업지구의 물 환경 관리 강화를 위한 법제도 정비

가. 개성공업지구 물 환경 관리 강화의 필요성

북한은 만성적인 수자원 부족과 수질 오염에 시달리고 있다. 북한의 수자원 부족은 이상고온, 가뭄 및 수자원의 비효율적 관리 등의 요인이 복합적으로 작용한 결과이나, 북한의 수질오염을 유발하는 주원인은 공장이나 광산에서 발생되는 폐수이다. 또한 도시지역에서 하수정화시설이 완비되어 있지 않기 때문에 정화되지 않고 배출되는 분뇨, 생활하수가 수질오염을 가속화하는 것으로 알려져 있다.[263] 이러한 수질 오염은 북한 주민에게 각종 수인성(水因性) 질병도 야기하는 등 환경보건의 측면에서도 더욱 큰 문제를 야기하고 있다.[264]

---

263) 통일교육원(주 107), 378면; UNEP(주 98), 108-110면.
264) UNEP(주 98), 137면.

수질오염은 다양한 유형의 배출원인이 작용하기 때문에 대기오염과 같은 '배출구 통제'로는 적절하게 관리하기 어렵다.[265]이러한 원인으로 북한 당국도 물 자원을 효율적으로 관리하기 위해 여러 대응을 시도하였지만 실패한 바 있다. 즉, 북한도 하수처리시설을 설치하였으나, 처리능력의 한계로 그 혜택을 보지 못하는 지역이 많은 실정이다. 또한 대부분의 공장과 기업에 폐수 정화시설이 설치되어 있으나 제대로 작동하지 않고 있어 대부분의 오폐수가 강으로 처리되지 않은 채 강으로 흘러들고 있다.[266]

개성공업지구의 수자원과 수질 현황은 북한의 일반적인 사정에 비하여 상당히 양호하다. 용수공급시설 및 하수 및 폐수처리시설이 완공됨에 따라,[267] 물의 자연정화능력을 초과하는 오염물질의 배출이 적절히 제어되고 있다. 개성공업지구의 생활용수 및 공업용수를 공급하기 위해 건설된 월고저수지 역시 수질이 양호한 상태로 유지되고 있으나, 도로 신설과 인근지역의 개간으로 인한 산사태, 토사유출 등으로 수질이 악화될 우려가 제기되고 있다.[268] 이러한 월고저수지의 문제는 비단 개성공업지구만의 문제가 아니라 북한지역 상수원 상황의 일반적인 예라고 해도 큰 무리가 없을 것이다. 개성공업지구의 물 자원을 적절히 관리하는 법제도를 마련하는 것은 통일 전후 북한지역이 수자원과 수질을 개선하는 초석이 될 수 있다는 점에서 의미가 있다. 더욱이 개성공업지구는 비무장지대의 수계와도 인접해 있다는 점에서 그 보호가 매우 중요하다.

나. 개성공업지구 물 환경 관련 법제도의 문제점

개성공업지구에는 수자원과 수질환경을 관리하기 위한 사업준칙으로

---

265) 박균성・함태성(주 10), 362면.

266) 예컨대 2003년 당시 평양 부근의 12개 공장은 매일 3만 ㎥의 폐수를 대동강으로 직접 흘려보냈고, 중국과 경계를 이루고 있는 압록강 하류 지역에서는 신의주시에서 배출되는 산업용 폐수가 하루 평균 10만 ㎥, 중국 단동시에서 배출되는 산업용 폐수가 하루 평균 21만 ㎥씩 흘러들고 있는 것으로 보고되었다(UNEP(주 98), 137면).

267) 한국환경정책・평가연구원(주 249), 120면.

268) 한국환경정책・평가연구원(주 249), 139면.

「수질환경관리준칙」, 「폐수종말처리시설 비용부담 세부지침」, 「수도시설의 청소 및 위생관리 등에 관한 세부지침」 등이 시행되고 있다. 이 중에서 「수질환경관리준칙」은 폐수의 배출허용기준을 정하고(제3조 제1항), 이에 위반할 경우 시설의 폐쇄(제7조), 개선명령(제10조), 조업정지명령(제12조) 등을 명할 수 있음을 규정하고 있다. 특히 별표 5에서는 ㎎/ℓ, 개/100㎖를 단위로 하는 오염물질의 최대허용농도를 정하여 배출허용기준을 규정하고 있다. 이러한 배출허용기준(permissible emission standards)은 법적구속력을 갖는 규제기준으로 작용한다.[269] 그러나 이와 같은 농도규제 방식의 배출허용기준은 오염원이 많을 경우 환경보전의 효과를 기대할 수 없다는 문제점이 있다. 또한 배출량을 줄이지 않아도 물을 부어 희석시키는 방법으로 배출허용기준을 회피할 수 있다는 문제점이 있다.[270]

다. 개성공업지구 물 환경 관련 법제도의 정비방안

개성공업지구에서의 물 환경의 중요성을 감안하면, 농도규제 방식의 대안으로 총량규제 방식을 도입할 필요가 있다. 총량규제방식은 일정 시간 또는 기간을 단위로 최대허용량을 설정하고 이를 바탕으로 오염물질의 배출량을 통제하는 방식이다.[271] 총량규제방식은 환경허용량 산정이 어렵다는 점에서 현실적 한계가 지적되기도 하지만[272], 농도규제에 비해 오염원 통제효과가 우수함은 일반적으로 인정되고 있다. 이러한 맥락에서 남한의 「수질·수생태계 보전법」도 특별대책지구 내 사업장에서의 총량규제를 인정하고 있다. 개성공업지구는 이미 심각하게 오염된 북한의 하천에 영향을 미칠 수 있다는 점에서, 「수질·수생태계 보전법」상 총량규제방식과 같은 규제가 충분히 정당화될 수 있다고 본다.

개성공업지구의 상수원인 월고저수지의 경우 상류지역을 보호구역으로

269) 홍준형(주 45), 256면.
270) 홍준형(주 45), 255면.
271) 홍준형(주 45), 62면.
272) 홍준형(주 45), 62면.

설정할 필요가 있다. 보호구역을 설정하는 방식은 하천 인근 지역에 대하여 오염을 야기하는 일정한 행위를 제한하거나 입지를 제한하는 것으로, 남한의 오염 예방적 물 환경 보호 법제도의 근간이 된다. 예컨대 「환경정책기본법」에 의한 수질보전특별대책지역, 「수도법」에 의한 상수원보호구역, 「4대강특별법」에 의한 수변구역, 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」에 의한 배출시설 설치제한지역이 대표적이다. 그 밖에도 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의한 자연환경보전지역 및 개발제한구역, 「수도권정비계획법」에 의한 자연보전권역, 「산업집적 활성화 및 공장설립에 관한 법률」에 의한 자연보전지역, 「산업입지의 개발에 관한 통합지침」에 의한 상수원 상류 일정거리 공장입지 제한, 「산림법」에 의한 보전임지·보안림 등이 같은 취지의 법제도이다.[273] 특히 수변구역(Riparian Buffer Zone)[274]은 규제 지역을 최소화하면서 수질과 하천생태계에 민감한 지역을 집중적으로 관리하기 위한 제도인바, 개성공업지구의 상수원인 월고저수지 인근지역을 이러한 보호구역으로 지정하여 인근 지역에서의 오염유발행위를 통제하는 방안도 고려해볼 만하다.

---

273) 환경부(주 41), 426면

274) 수변구역은 자정작용을 거치지 않은 오염물질이 하천으로 바로 흘러드는 것을 막기 위해 하천에서 일정구간에 설정한 구간이다. 남한 환경부는 수변구역에서는 음식점, 숙박시설, 목욕탕, 공장, 축사 등의 고농도 수질오염원의 신규입지를 제한하여 점오염원 및 비점오염원으로부터의 수질오염영향을 줄이도록 노력하고 있다. 또한 수변구역 내의 토지는 토지소유자와의 협의를 통해 단계적으로 매수해 나가고 있다(환경부(주 41), 440면).

제 6 절 남북한 환경 교류협력을 위한 국제협력체계 구축[275]

1. 국제협력의 의미

가. 지구공동관심사로서의 북한 환경문제

북한에서 발생한 환경오염은 그 효과가 국경을 초월하여 이어진다는 점에서 북한만의 문제가 아닌 지역적 문제이며, 나아가 지구공동관심사(global common concerns)이기까지 하다.[276] 북한의 환경오염은 남한에 대기오염, 수질 오염이나 홍수 등 자연재해를 유발할 수 있다는 점에서 지역적 문제이며, 기후변화, 생물다양성 감소, 사막화 등의 관점에서는 전 지구적인 영향을 미치기도 하는 것이다.[277] 실제로 지구온난화, 생물다양성의 감소, 산림파괴 및 사막화 등의 환경문제가 전 지구적으로 영향을 미치고 있음을 입증하는 과학적 증거들도 지속적으로 제시되고 있다. [278] 북한의 환경오염을 저감하고, 황폐화된 환경을 복구하는데 국제협력을 활용할 수 있는 근거는 북한 환경 문제가 지구공동관심사라는 점에서 찾아볼 수 있다.

---

275) 산림분야에서 남북한 교류협력을 증진하기 위한 국제협력체계 구축방안에 대하여는 한반도 산림복원 및 국제산림협력 연구 사업단(주 115), 11-17면 참조.

276) Patricia W. Birnie & Allen E. Boyle, *International Law and the Environment*, 2nd ed.(Oxford: Clarendon Press, 2002), pp. 97-98; Editors of The Harvard Law Review, *Trends of International Environmental Law*, 1992, pp. 9-10.

277) 박병도, 『국제환경책임론』, 집문당, 2007, 17면.

278) 대표적인 예로 IPCC(Intergovernmental Panel on Climate Change) 제4차 보고서 (4th Assessment Report; AR4) 는 기후변화에 대한 관측적 자료를 바탕으로 인간 활동이 기후변화의 가장 중요한 원인이라는 결론을 '90 % 이상 명백'하다는 정량적인 수치를 제시하면서까지 도출하였다(송창근, "기후변화에 대한 과학적 접근", 『기후변화포럼 2007 정책자료집』, 한국환경정책평가원, 2007, 99면; 서원상, "기후변화협상의 최근 동향과 전망", 『기후변화와 녹색성장 I 총론 』, 한국법제연구원, 2012, 146면 각주 4).

나. 국제협력의 정책적 의미

북한 환경문제 해결을 위한 국제협력을 통해 다음과 같은 정책적 효과를 기대할 수 있다. 첫째, 북한 환경복구 지원에 대한 국제사회의 관심을 확대시키고, 북한을 국제사회의 규약에 구속시켜 남북 간 환경협력의 안정성을 확보할 수 있다.[279] 둘째, 국제금융기구, ADB의 특별신탁기금 등을 활용하여 남북 환경 교류협력에 소요되는 대규모 재원을 안정적으로 조달할 수 있다. 셋째, 남북이 공동으로 가입한 국제기구나 국제협약을 통하여 동북아지역의 환경문제 해결을 위한 공동입장을 내거나 협력적 대응을 할 수 있다. 특히 황사, 산성비와 같이 중국으로부터 발생하여 국경을 넘는 대기오염물질 문제와 발해만 및 황해 오염문제, 일본 방사능 유출 등에 관한 문제는 남북한이 공동의 이해관계를 가지는 분야라는 점에서 의미 있다.[280]

다. 국제협력의 법규범적 의미

첫째, 남북 환경 교류협력 과정에서 국제협력을 활용하는 것은 국내법적으로 헌법에 정합한다. 남북한 환경 교류협력을 위한 국제협력은 북한을 국제사회의 일원으로 편입시키는 기회를 제공하여 통일을 위한 초석이 된다는 점에서 헌법상 평화통일원칙에 부합한다. 또한 국제기구, 국제조약을 통해 남북 환경 교류협력을 지원하고 한반도평화를 확보한다는 점에서 헌법상 국제평화주의, 국제법존중주의에도 부합한다.

둘째, 남북 환경 교류협력을 위한 국제협력은 국제법적으로 일반국제환경법 원칙에도 부합한다. 상당수의 국제환경선언과 조약에서 越境 환경오염에 효과적으로 대처하기 위한 각국의 협력의무를 규정하고 있다. 예컨대 1972년 '스톡홀름 인간환경선언'에서 "환경보호와 개선에 대한 국

---

279) 백영옥, "국제기구에서의 남북한 협력방안 모색", 『북한연구학회보』 제5권 제1호, 북한연구학회, 2001, 218-219면(박경석 외(주 192), 7면에서 재인용).

280) 서원상, 『기후변화시대의 남북환경협력을 위한 국제,국내법적 과제』, 통일부 용역보고서, 2010, 6면.

제문제 있어 협력의 원칙"이 규정된 이래[281], 1972년 12월 15일의 UN총회결의 제2995호와 1982년 세계자연헌장에서 이 원칙이 재확인되었고, 이후 1985년 오존층보호를 위한 비엔나협약, 1992년 생물다양성협약과 같은 국제환경조약, 그리고 1982년 UN해양법협약에까지 도입되어 국제사회의 법원칙으로서 보편화되었다. 이러한 국제협력의 원칙은 구체적으로 사전고지의무, 환경영향평가, 협의의 의무 등을 그 주요 내용으로 한다.[282] 국제협력을 통해 북한녹화조림사업을 지원하는 방안은 이 같은 국제협력의 원칙에 부합하는 수단으로 볼 수 있다.

2. 주요 국제기구의 활용

가. 북한과 국제기구의 환경 협력 현황

2011년 12월 현재 북한은 4개의 유엔 산하기구, 12개의 유엔 전문기구, 18개의 정부 간 기구에 가입하는 등 총 34개의 국제기구에 가입하여 활동 중이다.[283] 북한은 식량난, 에너지난을 타개하기 위하여 UNDP(유엔개발계획), WFP(세계식량계획) 등 국제기구와의 협력관계를 유지하고 있으며 최근에는 농업과 환경분야 전문기구와의 관계를 확장하고 있다. 2012년 현재 WFP(세계식량계획), UNDP(유엔개발계획), UNICEF(유엔아동기금), WHO(세계보건기구), FAO(식량농업기구), UNFPA(유엔인구기금) 등이 북한에 상주대표부를 설치하여 활동하고 있다.[284]

이들 국제기구는 북한이 자체 역량을 강화하여 경제를 회복하고 지속가능한 성장을 달성할 수 있도록 환경 부문의 기술·자금을 지원하고 있으며, 북한에 지원된 자원이 전용되는지 여부를 모니터링 하는 등 역할

---

281) 스톡홀름선언(1972) 제24원칙은 "환경의 보호와 개선에 관한 국제문제는 국가의 대소를 불문하고 평등한 입장에서 협조적인 정신에 따라 취급되어야 한다. 다자간 규정, 양자간 규정 또는 그 밖의 적당한 방법에 의한 협력은 주권과 이익을 충분히 고려하여 모든 분야의 활동에서 생기는 환경에 대한 악영향을 예방, 제거, 감소시키고 효과적으로 규제하기 위하여 불가결하다"고 선언하였다.

282) 박균성・함태성(주 10), 10-17면.

283) 외교통상부, "2012 남북한 국제기구 가입현황" 참조

284) 이종운・홍이경(주 193), 7면 이하 참조.

을 담당하고 있다. 국제기구와 북한의 환경 협력은 대기(오존층 보호, 온실가스감축), 토양(토질 저하, 사막화, 가뭄 방지), 폐기물(폴리염화비페닐 관리), 생물다양성 보호 등 다양한 분야 걸쳐 진행되었다(<표 6> 참조).

<표 6> 환경 관련 국제기구와 북한과의 협력사업[285)]

기간	활동	수행기관
1995	북한 내 오존층 보호 사업	유엔공업개발기구(UNIDO), 유엔환경계획(UNEP)
1998	생물다양성 전략 준비	유엔개발계획(UNDP), 세계야생생물기금(WWF)
1999	아시아 최소 비용 온실가스 감축 전략	지구환경기금(GEF), 아시아태평양경제사회위원회(ESCAP), 유엔개발계획(UNDP)
2000	북한에서 유엔 기후변화협약하의 첫 번째 보고 준비	유엔환경계획(UNEP), 유엔기후변화협약 사무국
2002	묘향산에서 생물다양성 보호 사업	유엔개발계획(UNDP), 유엔환경계획(UNEP)
2003	환경보호를 위한 국가 능력배양 사업	유엔개발계획(UNDP), 유엔환경계획(UNEP)
2006	토질 저하, 사막화, 가뭄 방지를 위한 국가활동계획(2006~10년)	유엔환경계획(UNEP)
2006	지속가능한 의사결정을 위한 환경 감시기능과 정보 기술 강화	유엔개발계획(UNDP), 유엔환경계획(UNEP)
2008	북한 내 잔류성 유기 오염물질 관리를 위한 국가 이행 계획	유엔훈련조사연수원(UNITAR)
2010	북한 내 폴리염화비페닐 관리 계획	유엔훈련조사연수원(UNITAR)

285) United Nations Environment Programme and DPRK Ministry of Land and Environment Protection, "Democratic People's Republic of Korea Environment and Climate Change Outlook", 2012, p.14.

나. 북한과 국제기구와의 구체적인 환경 협력 내용

첫째, 유엔개발계획(UNDP)은 UN기구 중 최초로 북한에 사무실을 개설하였고, UN기구의 대북사업 총괄 및 대표 역할을 담당하였다. 특히 북한의 국가환경조정위원회, 국토환경보호성, 국가과학원, 산림과학원, 임업성, 농업성 등과 협력을 진행한 구체적인 경험을 갖고 있다. UNDP의 협력체계는 유엔새천년발전목표(Millenium Development Goals, MDGs)(이하 'MDGs')와 연계되어 실행되고 있으며, 북한의 사회·경제적 발전에도 관심을 두고 있다. 그러나 UNDP는 2007년 1월에 제기된 북한의 UN 자금 전용 및 외화 불법송금 의혹 등으로 대북사업을 중단하기도 하였다.[286]

UNDP는 농업재건 및 에너지 공급, 환경 등 개발지원 사업 등 다양한 분야의 협력사업을 수행한바 있다. 특히 UNDP의 對 북한농업복구프로그램(Agricultural Recovery and Environmental Protection Program, AREP)(이하 'AREP')은 1995년 대규모 자연재해를 겪은 북한이 국제사회에 긴급지원, 특히 식량지원을 UNDP에 요청함에 따라 시작되었다. 지난 2000년 AREP의 사업에서 FAO의 집행 하에 산림부문으로 양묘장 복구, 천연림 및 산림경영 등에 대규모 자금이 지원되었고, 이 과정에서 동북아 산림포럼도 기금을 지원하기 시작하였다. 동북아산림포럼의 자금은 북한의 임업성에 의해 운영되는 양묘장 복구와 연료림 조성에 사용되었다.[287]

둘째, 세계식량농업기구(Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAO)(이하 'FAO')는 1995년 이후 단독 혹은 UNDP와 공동으로 농업개발 중심의 대북 지원 사업을 진행하고 있다. FAO는 북한의 식량 안보를 위하여 대규모 자연재해가 발생한 이후 농업 생산 재

---

286) 이성연・박경석・박소영・오정수・조민성・조한범, 『북한의 황폐산림 복구 협력방향 및 과제』, 국립산림과학원, 2010, 202면; 박경석・이성연・김일한, "UN체계를 활용한 북한 산림개발 협력 방안에 관한 연구", 『북한학연구』 제7권 제1호, 동국대학교 북한학연구소, 2011, 164-167면; 박경석 외(주 192), 63-64면.

287) 박경석 외(주 192), 48면; 이상준, 이상수, 『국제적 협력을 통한 북한의 지역개발사업추진방안』, 국토연구원, 2002, 60면.

개를 위한 활동을 전개하고 있으며, 북한의 황폐화된 산림을 복구하는 문제에 대해서도 관심을 보이고 있다. FAO는 기구 내부에 산림각료회의 및 산림위원회 등을 가지고 있으며 북한 산림문제에 대해 직접적으로 관심을 표명하고 있다.[288]

셋째, 국제농업개발기금(International Fund for Agricultural Development, IFAD)(이하 'IFAD')은 개도국의 농업개발을 촉진하고 식량생산을 증대할 수 있게 지원하기 위하여 설치된 UN전문기관으로 1995년부터 북한의 농업개발을 위하여 잠업개발사업, 작물 및 축산 복구사업, 그리고 전작지대 식량안보사업 등 세 가지 사업을 중심으로 지원을 수행하였다. 2001년부터 진행한 환경보호프로젝트에서 협동농장에서 제공하는 노동력으로 경사지와 황폐지에 대한 연료림 조성한 성과가 있다. [289]

3. 환경분야 국제협약의 활용

가. 북한의 국제 환경협약 가입 현황

북한은 환경 관리의 중요성을 인식함에 따라 다자간 환경협약에도 관심을 표명하고, 유엔 생물다양성 협약, 유엔 기후변화 협약, 오존층 보호를 위한 비엔나 협약 등 대기와 생물다양성을 보호하기 위한 다수의 국제환경협약에 가입하고 있다(<표 7>참조).

288) 박경석 외(주 192), 48면, 66-67면; 박경석・이성연・김일한(주 286), 163-166면.
289) 박경석 외(주 192), 48면; ; 박경석・이성연・김일한(주 286), 163-166면.

<표 7> 북한이 가입한 국제환경협약[290]

국제 협약	가입일
유엔 생물다양성 협약	1994년 10월 26일
유엔 기후변화 협약	1994년 12월 5일
오존층 보호를 위한 비엔나 협약	1995년 5월 5일
오존층 파괴물질에 관한 몬트리올 의정서	1995년 5월 6일
잔류성 유기오염물질에 대한 협약	2002년 8월 19일
바이오 안정성에 대한 카르타헤나 의정서	2003년 7월 29일
유엔 사막화방지 협약	2004년 3월 28일
국제무역의 대상이 되는 특정유해화학물질 및 구제제에 대하여 사전정보에 근거한 동의 수속에 관한 로테르담 조약	2004년 2월 6일
유엔 기후변화협약하의 교토 의정서	2005년 4월 27일
유해물질의 국경이동 및 그 처분 규제에 관한 바젤 조약	2008년 7월 10일

나. 유엔기후변화협약(UNFCCC)

「기후변화에 관한 국제연합 기본협약」(United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC)(이하 '유엔기후변화협약')은 인간활동에 따른 온실가스 농도를 증가와 그에 따른 온실효과가 자연생태계 및 인간에게 미치는 부정적 영향을 줄이기 위한 목적에서 체결되었다(협약 전문 참조). 이 협약은 1992년 6월 브라질 리우 유엔환경개발회의(UNCED)에서 채택되었고, 1992년 5월 9일 뉴욕에서 체결되었다.[291]

290) UNEP(주 98), 14면.

291) 기후변화협약은 기후변화와 그 악영향이 인류의 공동관심사(common concern of humankind)임을 선언하고, 형평(equity), 차별적 공동책임(common but differentiated responsibility), 사전주의적 접근(precautionary measures) 등의 일반원칙을 하에 온실가스 감축을 위한 각국의 의무, 재정·기술지원 사항에 대하여 규정하고 있다(서원상(주 278), 147면). 협약 원문은 외교부 홈페이지 참조(http://www.mofa.go.kr)(최종방문일: 2013. 6. 30).

1997년 12월 개최된 제3차 당사국 총회(Conferences of the Parties, COP)에서는 온실가스 배출량을 줄이기 위하여 협약 회원국에게 구속력이 있는 온실가스 감축의무를 부과하고, 경제적 성격의 의무이행수단을 규정한 「기후변화에 관한 국제연합 기본협약에 대한 교토의정서」(Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change: Kyoto Protocol)(이하 '교토 의정서')를 도입하였다.[292] 남한과 북한 모두 「기후변화협약」과 「교토의정서」에 가입하였다.[293]

「교토의정서」는 부속서 I(Annex I)에 해당되는 EU, 미국, 일본 등 선진국들이 2008-2012년 동안의 제1차 공약기간동안 1990년 대비 평균 5.2%의 온실가스를 감축할 의무를 부담하도록 규정하였다. 그리고 이러한 의무를 이행하기 위한 수단으로 배출권 거래 제도(Emission Trading, ET), 공동이행 제도(Joint Implementation, JI), 청정개발체제(Clean Development Mechanism, CDM)를 도입하였다.[294] 「교토의정서」는 2012년 말로 제1차 공약기간이 만료될 예정이었으나, 2012년 12월 카타르 도하에서 열린 제18차 당사국 회의에서 제2차 공약기간이 8년으로 설정됨에 따라 교토의정서에 규정된 제도들은 2020년까지 효력을 유지하게 되었다.[295] 그러나 캐나다는 교토의정서에서 탈퇴하였고, 미국, 러시아,

---

292) 박균성・함태성(주 10), 13면; 장현숙, "포스트교토체제와 녹색성장의 향후 과제", 『기후변화와 녹색성장(법제의 성과와 전망) I』, 한국법제연구원, 2012, 36-38면.

293) 남한은 1992년 6월 13일 「기후변화협약」에 서명하였고, 「기후변화협약」은 국회비준동의, 비준서 기탁 등의 절차를 거쳐 1994년 3월 21일부터 발효되었다. 또한 남한은 1998년 9월 25일 「교토의정서」에 서명하였고, 「교토의정서」은 국회비준동의, 비준서기탁 등의 절차를 거쳐 2005년 2월 16일부터 발효되었다(외교부 홈페이지 참조)(http://www.mofa.go.kr, 최종방문일: 2013. 6. 30). 북한은 1994년 12월 5일에 「기후변화협약」을 승인하였고, 2005년 4월 27일에 「교토의정서」에 가입하였다(이규창(주 124), 25면 각주 34 참조).

294) 공동이행제도는 부속서 I 국가 상호간에 공동으로 온실가스 감축사업을 시행한 경우 탄소배출권을 각국의 감축의무 달성에 활용할 수 있도록 한 것이다(교토의정서 제4조 참조). 배출권거래제도는 온실가스의 총배출한도 및 국가별 배출한도를 설정하고 각국에게 온실가스를 배출할 수 있는 권리를 부여한 뒤, 각국이 시장원리에 따라 이 배출권을 거래할 수 있도록 허용한 제도이다(교통의정서 제6조 참조). 청정개발체제는 부속서 I 국가가 비부속서 I 국가에서 온실가스 감축사업을 시행하여 온실가스가 감축된 경우 그 감축량의 일부를 선진국의 온실가스 감축의무 이행량으로 인정하는 제도이다(교토의정서 제12조 참조).

일본, 뉴질랜드는 중국, 인도 등 주요 개도국의 불참을 이유로 감축의무 이행을 거부하였다. 이처럼 전세계 온실가스 배출량의 85%를 차지하는 국가들이 감축의무 이행을 거부함에 따라 기후변화협약 체제는 그 실효성이 의심되는 상황이다.[296]

4. 국제협력 법제도의 문제점과 향후 활용방안

가. 문제점

현재 북한 환경복구를 위해 추진되고 있는 국제협력에는 다음과 같은 문제가 있다. 국제기구들은 북한 환경복구 문제를 장기적인 개발협력 차원에서 접근하지 않고, 긴급구호 시각에서 접근하고 있다. 특히 환경을 전문적으로 다루는 국제기구가 북한 환경복구를 주도하는 것이 아니라 농업이나 경제개발 전반을 담당하는 국제기구가 다른 사업과 북한의 환경복구 지원을 병행하고 있고, 그마저도 산발적으로 진행하고 있다. 그 결과 1990년 이후 진행된 북한에 대한 국제사회의 환경복구 지원은 지속적, 안정적으로 진행되지 못하였다. 그밖에도 북한의 UN자금 전용 등 지원물자의 분배검증 방안이 확립되어 있지 않다는 점도 문제이다. 또한 북한환경복구를 위한 재원확보에 있어서도 법적 강제력 없는 공여국에 의한 지원에 의존하여 재원의 안정성을 확보하지 못한 상황이다.

나. 국제협력 법제도의 활용방안

(1) 국제기구의 활용방안

첫째, 북한 환경복구문제에 접근하는 시각을 긴급구호에서 개발협력으로 전환하여 UNDG를 활용한 다자적 개발협력 메커니즘을 적극 활용할 필요가 있다. 환경분야의 교류협력은 장시간의 사업기간을 필요로 하기

295) 김대순(주 123), 1287면.
296) 서원상(주 278), 163-164면 참조.

때문에, 장기적인 개발협력 관점에서 접근해야 한다. 더욱이 환경복구를 통한 대북지원은 중·장기적으로는 북한을 개방으로 이끌어 시장경제 활성화, 국제무역 체계 편입과 같은 효과를 수반할 수 있다는 점에서도 시각 전환의 필요성이 있다.

둘째, 국제협력을 통해 남북한 환경 교류협력사업의 지속성을 확보하기 위해서는 재원을 안정적으로 마련할 수 있는 방안을 모색할 필요성이 있다. 이러한 방안의 하나로 다자간 신탁기금을 활용하는 것이 가능하다. 신탁기금은 특정한 사업 목적을 위해 일국 또는 다수의 국가들이 출연한 자금으로 설립되며, 세계은행 또는 국제금융기구에 의해 관리되고 있다.[297] 신탁기금을 통해 북한의 환경복구를 위한 재원을 마련하는 것은 북한의 환경문제에 대한 국제사회의 관심을 환기한다는 장점이 있을뿐 아니라, 자금을 출연한 국가들이 환경복구 사업의 경과를 점검할 수 있어 지원의 투명성을 확보할 수 있다는 장점도 있다. 특히 남한 정부는 2007년에 북한지역의 환경개선 사업을 추진하기 위하여 UNEP와 신탁기금 설립 협정을 체결하였고, 2012년 10월에는 인천에 녹색기후기금(Global Climate Fund, GCF)을 유치한 바 있어, 이러한 기금을 통해 남북 환경 교류협력의 안정적 재원을 마련할 필요성이 있다.

(2) 국제법규범의 활용방안

첫째, 남북한 환경 교류협력을 증진하기 위해서는 남북한의 교류협력 과정 전반에 국제환경법 규범을 적극 반영할 필요가 있다. 예컨대 국제환경협력에 있어서의 사전고지의무, 협의의무, 환경영향평가의무 등 절차적 의무 등을 북한과의 협상에 활용하는 것이다. 특히 북한이 가입하고 있는 유엔 생물다양성 협약, 유엔 기후변화 협약, 유엔 사막화방지 협약 상의 법적구속력 있는 규제조치에 관심을 기울여야 한다.

둘째, 북한에 대한 환경 복구 사업을 장기적, 안정적으로 진행할 수 있도록 '유엔기후변화협약' 상의 구체적 법제도를 활용할 필요성이 있다.

297) 이종운・홍이경(주 193), 7면 이하 참조.

이와 관련하여 신규조림과 재조림을 통한 청정개발체제(Afforrestation/Reforestation CDM, A/R CDM) 및 개발도상국의 산림전용 및 산림황폐화 방지를 통한 온실가스 감축(Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation plus, REDD+)[298]이 논의되고 있다. 북한은 2005년에 교토의정서를 비준하였고, 수력발전을 통한 CDM사업을 추진하기 위하여 이미 국가승인기구(DNA)를 설립한 바 있어 기본적으로 남북한은 교토의정서 상의 CDM제도를 활용하여 교류협력하는 것이 가능하다.[299] 다만, 남한은 기후변화협약 부속서 I의 당사국에 속하지 않는바, 현재로서는 북한의 녹화조림을 지원한다 하더라도 온실가스의 감축을 인정받기 어려운 상황이다. 더욱이 남한 정부의 기본입장은 법적인 온실가스 감축의무를 지지 않고, 감축목표를 스스로 정하여 자발적으로 준수하는 방안을 선호하는 것으로 알려져 있다.[300] 그러나 향후 남한이 기후변화협약 부속서 I 당사국에 포함될 경우에는 북한에 대한 산림녹화 사업을 통해 온실가스 감축의무를 이행할 수 있다.[301] 이 경우 CDM, REDD+ 등의 시행 과정에서 남북한 관계의 특수성을 반영하여 탄소배출권을 인정받을 수 있도록 국내법적·국제법적 대응방안을 준비할 필요성은 있다.

한편, REDD+는 CDM에 비하여 측정·보고·검증(Measurement,

298) '개발도상국의 산림전용 및 산림황폐화에 따라 발생하는 온실가스를 감축'을 의미하며 2007년 12월 제13차 당사국 총회의 발리 행동계획(Bali Action Plan)을 통해 도입되었다. 이는 산림을 그대로 보존하는 경우, 농업 등 다른 경제활동을 하지 못함에 따른 기회비용을 국제사회가 보존하는 메커니즘이다. 최초 산림전용과 산림황폐화 방지가 논의되었으나, 이후 산림보존, 지속가능한 산림관리, 탄소량 증대활동까지 포함하는 의미에서 REDD plus(REDD+)로 그 의미가 확장되고 있다(박미선, 윤여창, "산림탄소배출권 확보를 위한 REDD+ 사업 전략 개발", 『환경정책』 제20권 2호, 한국환경정책학회, 2012, 22-23면; 조장환,구자춘,윤여창, "북한 산림전용 방지수단으로서의 REDD 사업의 경제적 타당성 분석", 『한국임학회지』 제100권 4호, 한국임학회, 2011, 550-552면; 엄단비, 엄정섭, "MRV 관점에서 UN-REDD 등록 가능성 분석- 개성시의 사례를 중심으로", 『환경법연구』 제33권 3호, 한국환경법학회, 2011, 31면 참조).

299) 김재한·엄태일, "기후변화대응 CDM과 DMZ 남북한협력". 『국가안보전략연구소 정책연구』제10권 제1호, 국가안보전략연구소, 2010

300) 조정현, "DMZ의 평화적 이용에 대한 국제환경법적 고찰", 『국제법평론』 제32권, 국제법평론회, 2010, 133면, 각주 53; 장현숙(주 292), 44-45면.

301) 조정현(주 299), 133면

Reporting, Verification: MRV) 요건이 완화되어 있어 남북한 간에 활용 가능성이 높은 제도로 평가된다. 그러나 REDD+는 기저선(baseline)[302], 재정(financing) 등에 대한 구체적인 메커니즘이 아직 확립되지 않아 남북한 관계에서 활용할 수 있는 가능성이 유보적이다. 이러한 한계에도 불구하고 CDM, REDD+ 는 북한과의 환경 교류협력이 단지 일방적인 지원에 그치는 것이 아니라 남북한 모두에게 긍정적인 경제적 효과를 가져올 수 있다는 가능성을 제시한다는 점에서 국민적 정당성을 확보하는 근거가 될 수 있음은 분명하다.

302) 아무런 조치 없이 산림전용과 훼손이 진행되고 있는 현 상태에서 발생되는 탄소배출량을 의미한다(엄단비, 엄정섭(주 300), 43-44면).

제 5 장 결 론

남북한 간의 통일은 한반도에서 분단 상황을 극복하고 하나의 국가공동체와 헌법체제를 회복하는 과정이다. 이 연구는 평화통일에 대한 헌법규범과 헌법현실이 불일치하는 상황에서, 그 간극을 줄이기 위해 헌법·통일법학이 담당해야 할 역할을 고민하는 과정에서 시작되었다. 평화통일을 달성하기 위해 헌법·통일법학이 담당해야 할 가장 중요한 역할은 남북한 교류협력을 증진할 수 있는 제도화 방안을 제시하는 것임은 서두에서 언급한 바와 같다. 이러한 문제의식 하에 이 연구에서는 남북한 주민의 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 보장하기 위하여 가장 시급한 과제인 환경 분야를 중심으로 남북한 교류협력을 증진하기 위한 제도화 방안을 모색하였다.

제2장에서는 남북한 환경 교류협력의 법적 근거가 되는 남북한 환경 관련 법제도의 주요 내용과 법적 성격을 분석하였다. 남북한의 헌법은 각각 기본권 조항, 국가목표 조항 형태로 환경보호를 규정하여 규율 형식을 달리하지만, 환경을 보호해야 할 국가의 의무를 헌법차원에서 인정한다는 점은 공통적이다. 또한 남북한 모두 헌법을 바탕으로 대기, 물, 토양, 산림 등 분야별로 환경을 보호하기 위한 규율원리를 마련하고 있다는 점도 공통적이다. 이러한 남북한의 환경법제도는 헌법, 법률, 남북합의서로 이어지는 남북한 환경 교류협력 법제도의 기반이 된다. 한편, 남북한은 환경분야의 남북합의서를 체결하며 환경 교류협력의 제도화 수준을 높여왔다. 그러나 지금까지 체결된 환경 협력 관련 남북합의서는 교류협력의 주체, 재원조달 방안 등에 대하여 구체적으로 규정하지 않았으며, 한반도의 환경 보전에 대한 장기적 안목이 결여되어 있다는 점이 문제로 지적된다.

제3장에서는 남북한 환경 교류협력에 대한 시사점을 얻고자 독일의 환경 교류협력 관련 법제도를 통일이전, 통일과정, 통일이후로 나누어 분석하였다. 동서독은 통일 과정에서 대기, 하천, 원자력 등 환경문제를 규율하는 협약을 체결하며 환경협력을 단계적으로 제도화하였다. 통일 이후

에도 동독지역의 훼손된 환경을 복구하기 위하여 환경법제도의 통합을 진행하였다. 독일의 사례는 남북한 환경교류협력에 대하여 다음과 같은 시사점을 제공한다. 남북한 환경협력의 기본방향은 통일국가의 국토환경을 사전적으로 조성한다는 장기적인 관점에서 진행되어야 하며, 그 절차는 환경분야에 특화된 구체적인 법과 제도에 입각해야 한다. 또한 환경분야 교류협력은 북한지역의 경제재건과 연계하여 진행해야 지속성과 안정성을 확보할 수 있다. 그리고 통일비용을 절감하기 위해서는 북한의 환경을 복구하기 위한 교류협력의 시기를 앞당길 필요가 있으며, 그 중에서도 접경지역에서의 교류협력, 북한 녹화조림, 개성공단 환경보호 등 현안에 우선순위를 두어야 한다. 또한 남북한 환경협력 과정에서 북한의 자생적 생태계를 보존하는데 유의해야 하며, 북한지역이 남한의 환경오염 도피처가 되지 않도록 주의할 필요가 있다.

제4장에서는 남북한 환경 분야의 교류협력을 증진하기 위한 법제도적 과제를 제시하였다. 남북한 환경 교류협력은 평화통일원칙과 민주주의, 법치주의 등 헌법 원리에 입각하여 진행해야 한다. 그리고 통일한국의 지속가능한 발전을 위하여 북한지역의 환경을 사전예방적으로 보호한다는 관점에서 법제도 정비가 진행되어야 한다. 구체적으로 임진강, 북한강 등 남북한 공유하천의 공동관리와 북한지역 녹화조림을 지원하기 위하여 관련 국제법원칙을 반영한 남북합의서를 체결할 필요성이 있다. 또한 종래 체결된 합의서의 규범력을 제고하기 위해 실체법적, 절차법적으로 이를 정비할 필요성이 있다. 한편, 남북한 교류협력이 진행 중인 개성공업지구의 환경을 보호하기 위해 폐기물 처리와 물 환경보호의 법적 기반을 강화할 필요가 있다. 끝으로 남북한 환경 교류협력의 안정성을 강화하기 위한 수단으로 국제협력체계의 활용방안을 모색하였다. 북한은 환경 관리의 중요성을 인식함에 따라 국제기구와의 협력을 확대하고, 국제환경협약에도 참여하고 있다. 향후 UNDG의 다자적 개발협력 메커니즘을 통해 북한 환경복구에 대한 국제협력을 긴급구호에서 개발협력으로 전환하고, 기후변화협약의 CDM, REDD+ 등 구체적 법제도를 남북한 관계에 활용할 수 있는 법제도적 대응방안을 마련할 필요가 있다.

남북한 환경 교류협력을 진행함에 있어 주의해야 할 점이 있다. 이는 북한의 환경법제도, 환경 행정조직체계 등을 남한의 그것으로 대체하려는 시각이다. 현재의 남한의 환경관련 법제도와 정책은 형성·발전하는 과정에 있기에 이것을 가리켜 완전한 형태의 것으로 보기에는 무리가 있다. 오히려 남북한 환경 교류협력과 환경 통합은 남한의 환경법제도와 북한의 환경법제도를 발전적으로 재구성하여 통합하는 과정으로 보아야 한다. 즉, 생태적으로 지속적 발전이 가능한 통일국가의 환경을 구상하고 이를 달성하기 위한 규범적 수단으로 통일국가의 환경 법제도를 준비할 필요가 있는 것이다. 사안에 따라서는 북한의 환경 법제도, 행정조직체계라 할지라도 잠정적으로 그 효력을 유지할 필요성이 발생할 것이다.

독일이 통일 후 가장 역점을 두었던 부분은 다름아닌 양독 주민의 소득격차를 줄이는데 있었다는 점을 감안하면, 남북한이 통일된 이후에도 상당기간 동안은 북한지역의 경제개발이 중점과제가 될 가능성이 높다. 이 예상이 타당하다면, 남한의 환경보호수준을 북한지역에 그대로 적용하는 것은 통일 직후 북한지역의 경제발전에 장애물로 작용할 가능성도 배제할 수 없다. 그렇다면 통일 이후 북한지역에서 달성하고자 하는 환경보호의 수준을 시간적·공간적 단위로 세분화 하여 이를 단계적으로 높이는 방안을 모색할 필요가 있다. 이러한 관점에서 북한의 산업구조를 중화학공업이 아닌 관광산업 위주로 추진하는 등의 정책적 다변화도 고려할 필요가 있다. 향후 남북한 환경 교류협력과 환경 통합을 안정적으로 진행하기 위해서는 남북한 관계의 振幅에 관계없이 남북한의 환경 관련 법제도와 행정조직체계 등에 대한 연구를 정밀하게 지속할 필요가 있다는 과제를 지적하며 연구를 마무리하고자 한다.

참 고 문 헌

1. 국내문헌

가. 단행본

김대순, 『국제법론』, 삼영사, 2013

김성수, 『개별행정법』, 법문사, 2004

김영봉, 손기웅, 『남북협력을 통한 임진강유역의 평화적 활용방안에 관한 연구 』, 국토연구원 , 2002

김익재 외, 『남·북한 공유하천의 관리 현황과 물안보 구축방향』, 한국환경정책평가연구원, 2009

김철수, 『학설판례 헌법학(상)』, 박영사, 2009

_____, 『헌법학 신론』, 박영사, 2010

_____, 『독일통일의 정치와 헌법』, 박영사, 2004

김홍균, 『환경법』, 홍문사, 2012

노명준, 『신국제환경법』, 법문사, 2003

박경석 외, 『북한 산림복구 지원·협력을 위한 국제기구 활용방안』, 국립산림과학원, 2011

박균성・함태성, 『환경법』, 박영사, 2012

박병도, 『국제환경책임론』, 집문당, 2007

박종원, 『환경리스크 대응법제 연구』, 한국법제연구원, 2009

법무부, 『동서독 교류협력 법제연구』, 2008

법제처, 『독일통일관계법 연구』, 1991

변병설・윤갑식, 『통일시대에 대비한 국토환경관리방안 I』, 한국환경정책평가연구원, 2001

북한경제포럼, 『한반도생명공동체를 위한 남북한 환경협력체제 구축방안 연구』, 2001

서원상, 『기후변화시대의 남북환경협력을 위한 국제,국내법적 과제』, 통일부 용역보고서, 2010

성낙인, 『헌법학』, 법문사, 2013

손기웅, 『남북한 공유하천 교류협력 방안』, 통일연구원, 2006

손기웅 외,『접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(Ⅱ): 접경지역 평화적 이용을 위한 기존 제안 검토』, 통일연구원, 2009

손기웅, 『남북한 환경분야 교류・협력방안 연구: 다자적・양자적 접근』, 민족통일연구원, 1996

신용호, 『동일통일에 따른 법적문제』, 전주대학교출판부, 1996

울리히 벡 저, 홍성태 역, 『위험사회: 새로운 근대(성)를 향하여』, 새물결, 1997

UNEP, 『북한의 환경상태보고서 2003』, 2003

이규창, 『한반도 녹색성장을 위한 남북한 산림협력 법제 개선 방안 예비연구』, 통일연구원, 2010

이상준, 이상수,『국제적 협력을 통한 북한의 지역개발사업추진방안』, 국

토연구원, 2002

이성연・박경석・박소영・오정수・조민성・조한범, 『북한의 황폐산림 복구 협력방향 및 과제』, 국립산림과학원, 2010

이효원, 『남북교류협력의 규범체계』, 경인문화사, 2006

_____, 『판례로 보는 남북한 관계』, 서울대학교 출판문화원, 2012

_____, 『통일법』, 서울대학교 법학전문대학원, 2012

_____, 『North Korea Reforestation』, 정민출판사, 2012

전재경, 『보호구역 관리실태 및 법제정비 방안연구』, 한국법제연구원, 2005

통일부, 『2013 개성공업지구 법규집』

_____, 『독일의 통일・통합정책 연구 - 제1권 분야별 연구』, 2011

_____, 『독일의 통일・통합 정책 연구 - 제2권 부처 지방정부 연구』, 2011

_____, 『독일의 통일・통합정책 연구 - 제3권 참고자료』, 2011

통일교육원, 『2009 북한개요』, 2009

_____, 『2012 통일문제 이해』, 2012

한국환경정책・평가연구원, 『기후변화포럼 2007 정책자료집』, 2007

_____, 『남북환경포럼 2007 정책자료집』, 2007

_____, 『개성공단 환경시설 운영 및 비용부담규정 제정안 작성』, 통일부 연구보고서, 2007

한상운 외, 『남북한의 환경법제에 관한 비교 연구: 북한 환경법제의 총

론』, 한국환경정책평가연구원, 2007

한수웅, 『헌법학』, 법문사, 2012

허영, 『한국헌법론』, 박영사, 2010

홍성방, 『환경보호의 법적 문제』, 서강대학교 출판부, 1999

홍준형, 『환경법특강』, 박영사, 2013

환경부,『2012 환경백서』, 2012

_____, 『환경백서』, 1999

나. 학술 논문

고문현, “환경헌법의 바람직한 규정형태”, 『환경법 연구』 제26권 제3호, 한국환경법학회, 2004

_____, “환경법의 문제점과 과제”, 『법학논총』 제25권, 숭실대학교 법학연구소, 2011

_____, “지속가능한 발전을 위한 통합환경법-프랑스통합환경법과 독일 통합환경법안을 중심으로”, 『공법학연구』 제13권 제1호, 한국비교공법학회, 2012

김명길, 김상영, “환경권의 실현을 위한 절차법제”, 『재산법 연구』제15권 제1호, 한국재산법학회, 1998

김상겸, “환경국가와 환경영향평가제도”, 『환경법연구』, 제25권 제1호, 2003

김세규, “독일기본법상의 환경보호의 명황화-제20조a를 중심으로-”, 『한

국헌법학의 현황과 과제』, 금랑 김철수교수 정년기념논문집, 박영사, 1998

김승조, “통일조약의 의의와 내용”, 『2004년도 남북법제개선 연구보고서』, 법제처, 2004

김영훈, “북한의 농업복구 및 환경보호(AREP)계획과 남북한 농업교류협력방향” 한국환경정책평가연구원 남북환경포럼발표자료, 2002. 9

김유향, “기후변화법과 녹색성장법 리뷰”, 『의정연구』 제15권 제1호, 한국의회발전연구회, 2009

김재한·엄태일, “기후변화대응 CDM과 DMZ 남북한협력”. 『국가안보전략연구소 정책연구』 제10권 제1호, 국가안보전략연구소, 2010

김철수, “동독헌법과 통독헌법”, 『미국헌법연구』 제8호, 미국헌법학회, 1997

_____, “분단국헌법과 통일문제”, 『법학』 제18권 제1호, 서울대학교 법학연구소, 1978

_____, “환경권”, 『환경법 연구』 제3권, 한국환경법학회, 1981

김태희, “북한의 농업, 수산업, 환경법제와 교육, 문화법제 분석”, 『헌법과 통일법』 제1호, 2012

김해룡, “사전예방원칙의 이행을 위한 국토환경법제에 관한 연구”, 『법제연구』 제31호, 한국법제연구원, 2006

김형석, "민사적 환경책임", 『서울대학교 법학』 제52권 제1호, 서울대학교 법학연구소, 2011

김형철, “북한 환경법의 체계에 관한 연구”, 『환경법연구』 제29권 제3호, 한국환경법학회, 2007

맹학균, “녹색성장과 환경법제의 정비”, 『녹색성장 법제(I) - 저탄소 녹색성장과 법제적 대응』, 법제처, 2010

명재진, “환경권의 헌법적 의의와 개정필요성 - 법적 성격을 중심으로-”, 『2013 환경법 특수연구 자료집』, 서울대학교 법학대학원, 2013

민경배, “체제전환국 법제의 특징과 구조”, 『통일문제연구』 통권 제46호, 평화문제연구소, 2006

박건우, “북한의 녹화조림사업을 위한 남북합의서의 체결방향”, 『헌법과 통일법』제2호, 서울대학교 헌법・통일법센터, 2013

박경석· 이성연· 박소영, “1990년대 경제난 이후 북한 산림관리 변화 연구”, 『통일문제연구』 제21권 제1호, 평화문제연구소, 2009

박경석・이성연・김일한, “UN체계를 활용한 북한 산림개발 협력 방안에 관한 연구”, 『북한학연구』 제7권 제1호, 동국대학교 북한학연구소, 2011

박경철, “환경법의 근본이념과 기본원칙”, 『강원법학』제22권, 강원대학교 비교법학연구소, 2006

박기갑, “북한의 행위와 국제법: 대한민국 국적인 피해사례와 황강댐 무단방류사건을 중심으로”『안암법학』제31호, 안암법학회, 2010

박미선, 윤여창, “산림탄소배출권 확보를 위한 REDD+ 사업 전략 개발”, 『환경정책』 제20권 2호, 한국환경정책학회, 2012

박수혁, “북한의 환경법과 남북한 환경협력”, 『통일논총』 제20호, 숙명여자대학교, 2002

박정훈, “환경법상 기본원칙들의 법이론적 분석-법적 성격과 방법론적 기능을 중심으로-”, 『환경법 특수연구 자료집』, 서울대학교 법학대학원, 2013

박홍우, “환경권의 법적 성질”, 『환경법의 제문제(上)』, 재판자료 제94집, 법원도서관, 2002

배재식, “남북한의 법적 관계,” 『국제법학회논총』 제21권 제1・2호, 대한국제법학회, 1976

백영옥, “국제기구에서의 남북한 협력방안 모색”, 『북한연구학회보』 제5권 제1호, 북한연구학회, 2001

서원상, “기후변화협상의 최근 동향과 전망”, 『기후변화와 녹색성장 I 총론 』, 한국법제연구원, 2012

소병천, “국제하천의 비항행적 사용에 관한 국제법적 소고,” 『국제법학회논총』 제54권 제3호, 대한국제법학회, 2009

송동수, “환경법제의 통합과제-독일 통합환경법전의 제정과 그 시사점“, 『공법연구』 제37권 제1호, 한국공법학회, 2008

송진호・한철웅, “남북한 산림법제의 비교 및 통합방안 연구”, 『통일과 법률』 제10호, 법무부 통일법무과, 2012

송창근, “기후변화에 대한 과학적 접근”, 『기후변화포럼 2007 정책자료집』, 한국환경정책평가원, 2007

신광휴, “사회주의국가의 법이론과 북한의 헌법이론”, 『한국외국어대학교 논문집』 제25집, 한국외국어대학교, 1992

신현윤, “남・북 교류협력 활성화를 위한 법제 정비방안”, 『저스티스』 제106호, 한국법학원, 2008

안성경, “통합환경법 입법모델에 관한 연구-독일 환경법전 (Umweltgesetzbuch=UGB)을 중심으로”, 『토지공법연구』 제46권, 한국토지공법학회, 2009

엄단비, 엄정섭, “MRV 관점에서 UN-REDD 등록 가능성 분석- 개성시

의 사례를 중심으로", 『환경법연구』 제33권 3호, , 한국환경법학회, 2011

외교통상부, "2012 남북한 국제기구 가입현황"

이규창, "남북공유하천의 평화적 이용을 위한 법제도 대응방안과 과제 : 3대 공동체 통일구상의 관점에서", 『국방연구』제54권 제1호, 국방대학교 안보문제연구소, 2011

이용식, "환경범죄에 대한 형법적 권리구제 - 법리와 정책", 『2013 환경법 특수연구 자료집』, 서울대학교 법학대학원, 2013

이찬호, "남북한 합의 법제 방식에 의한 남북교류협력법 법제 구축 방안", 『2012년 남북법제연구보고서』, 법제처, 2012

이혜진, "남북합의서의 규범력 확보 방안", 『통일과 법률』 제7호, 법무부 통일법무과, 2011

이효원, "남북합의서의 법적 성격과 효력", 『북한법연구』 제7호, 북한법연구회, 2004

_____, "개성공단의 법률체계와 남한 행정법 적용 여부", 『법조』 제57권 제12호, 법조협회, 2008

_____, "개성공단의 법질서 확보방안", 『저스티스』제124호, 한국법학원, 2011

_____, "한반도 통일과 DMZ의 효율적 관리를 위한 법제도화",『통일전략』제12권 제1호, 한국통일전략학회, 2012

장현숙, "포스트교토체제와 녹색성장의 향후 과제", 『기후변화와 녹색성장(법제의 성과와 전망) I』, 한국법제연구원, 2012

정응기, "개성공단의 환경보호법제와 그 개선방안에 대한 고찰", 『법학연구』 제19권 제2호, 충남대학교 법학연구소, 2008

정종섭,『헌법학 원론』, 박영사, 2010

제성호, “북한의 법적 지위 재검토 -국내법(헌법) 및 국제법적 측면의 종합적 이해를 위하여-”, 『법조』 제60권 제4호, 법조협회, 2011

조은래, “환경권의 법적 성질에 관한 연구”, 『비교법학』 제11권, 부산외국어대학교 비교법연구소, 2000

조은석 외, 『남북한교류·협력 활성화를 위한 법·제도적 개선방안 연구』, 통일연구원, 2000

조장환, 구자춘, 윤여창, “북한 산림전용 방지수단으로서의 REDD 사업의 경제적 타당성 분석”, 『한국임학회지』 제100권 4호, 한국임학회, 2011

조정현, “DMZ의 평화적 이용에 대한 국제환경법적 고찰”, 『국제법평론』 제32권, 국제법평론회, 2010

조홍식, “미국 헌법상의 환경권”, 『법조』 제45권 제9호, 법조협회, 1996

_____, “리스크 법 - 리스크관리체계로서의 환경법-”, 『법학』 제43권 제4호, 서울대학교 법학연구소, 2002

최수영, 『북・중 경제관계와 남북경협의 대북 파급효과 비교분석』, 통일연구원, 2010

한반도 산림복원 및 국제산림협력 연구 사업단, "북한 녹화조림사업을 위한 남북합의서의 체결과 국제협력의 법적 쟁점", 지속적인 북한산림 복원을 위한 추진전략 연구 - 제3차년도 보고서, 1-4세부과제, 2012

한상운, “북한 환경법제의 최근 동향과 과제”, 『북한법 연구』제11호, 북한법연구회, 2008 윤여창 외, 『남북한 환경정책 비교연구 I』, 서울대학교 출판부, 2008

한철웅, “북한의 헌법”, 『헌법과 통일법』 제1호, 서울대학교 헌법・통일법센터, 2012

홍성방, “독일통일과 환경보호”, 『강원법학』 제8권, 강원대학교 비교법학연구소, 1996

_____, “독일의 헌법과 행정법에 있어서의 환경 보호”, 『안암 법학』 제4호, 안암법학회, 1996

홍준형, "환경법의 기본원리로서 지속가능한 개발의 원칙", 『공법연구』 제25집 제2호, 한국공법학회, 1997

황해봉, 손대수, “통일 후 동독의 노동법관련제도의 개편”, 『2004년도 남북법제개선 연구보고서』, 법제처, 2004

2. 외국문헌

Breuer, in: Schmidt-Aßmann, Besonderes Verwaltungsrecht, 1995

Christian Matern, "Umweltschutz", Werner Weidenfeld und Karl-Rudolf Korte, eds., Handwörterbuch zur deutschen Einheit(Bonn, 1991)

E. Oehler, *Umweltschutz und Umweltrecht in der DDR,* DVRl. 1990

Editors of The Harvard Law Review, *Trends of International Environmental Law*, 1992

European Nations, "The EC-DPRK Country Strategy paper 2001-2004", 2002

Hacker, *J. Deutsche Unter Sich, Politik mit dem Grundvertang*, 1976

International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, "Revised Plan 2011: Democratic People's Republic of Korea.", 2011

J. Lücke, *Das Umweltschutzrecht der DDR*, in : W. Thieme(Hrsg.), Umweltschutz im Recht, 1988

James Salzman and Barton H. Tompson, Jr. *Environmental Law and Policy*, West, 2007

Kloepfer, *Sinn und Gestalt des kommenden Umweltgesetzbuches*, UPR 2007

Kurz-Scherf, Ingrid · Winkler, Gunnar, "Sozialreport 1994: Daten und Fakten zur sozialen Lage in den neuen Bundeslandern", Berlin, 1994

Maria Haendcke-Hoppe und Konrad Merkel, eds., Umweltschutz in *beiden Teilen Deutschlands* (Ost-Berlin, 1986)

Mampel Siegfried, *Das Ende der sozialistischen Verfassung der DDR.* in : Deutschland-Archniv, 1990

Patricia W. Birnie & Allen E. Boyle, *International Law and the Environment*, 2nd ed.(Oxford: Clarendon Press, 2002)

Stuart Bell and Donald McGillivray, *Environmental Law*, Oxford, 2006

Ulrich Beck, *Risikogesellschaft: Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Suhrkamp, 1986

UNDP External Independent Investigative Review Panel, "Confidential Report on United Nations Development ProgrammeActivities in the Democratic People's Republic of Korea, 1999-2007.",

2008

United Nations, “Overview of Needs and Assistance: The Democratic People’s Republic of Korea,”, 2008

United Nations, "Strategic Framework for Cooperation between the United Nations and the Government of the Democratic People's Republi of Korea 2011-2015", 2010

United Nations, "Overview of Needs and Assistance", The Democratic People's Republic of Korea", 2011

United Nations Environment Programme and DPRK Ministry of Land and Envrionment Protection, "Democratic People's Republic of Korea Environment and Climate Change Outlook", 2012

W. Kahl, *Staatsziel Umweltschutz und die Vereinigung Deutschlands*, ZRP 1991

3. 웹사이트

개성공업지구관리위원회 홈페이지(http://www.kidmac.com)

남북회담 본부 홈페이지(http://dialogue.unikorea.go.kr)

독일 법무부 홈페이지(http://www.gesetze-im-internet.de)

독일 연방 방사능 방호청 홈페이지
(http://www.bfs.de/de/bfs/forschung/Wismut)

법제처 국가법령정보센터 홈페이지(http://www.law.go.kr)

법제처 세계법제정보센터 홈페이지(http://world.moleg.go.kr)

산림청 홈페이지(http://www.forest.go.kr)

통일부 북한자료센터 홈페이지(http://www.unikorea.go.kr)

환경부 디지털도서관 홈페이지(http://webbook.me.go.kr)

환경부 홈페이지(http://www.me.go.kr)

UNEP 홈페이지(http://www.unep.org)

Abstract

A Study on the Legal System to Promote Environmental Exchange and Cooperation Between South and North Korea

Kim, Tae-Hee
College of Law
The Graduate School
Seoul National University

In situations where inconsistency exists between constitutional reality and constitutional norms with respect to peaceful reunification, the main role of constitutional law and unification law is to provide institutionalized methods in order to increase the exchange and cooperation between South and North Korea. The aim of this thesis is to provide institutionalized ways to increase exchange and cooperation with respect to environmental issues between South and North Korea, from the perspective that inter-Korean cooperation and exchange can guarantee the environmental rights of both South and North Koreans.

First, the thesis includes a thorough analysis concerning the content and legal characteristics of the legal systems for

environmental protection in South and North Korea, which will be the legal grounds for environmental exchange and cooperation between South and North Korea. The legal foundation for inter-Korean environmental cooperation and exchange is the environmental legal systems of South and North Korea. However, the current Inter-Korean Agreements with respect to environmental cooperation and exchange does not specify the institutions involved, financing, etc. The agreements also lack long-term vision for the conservation of environment in the Korean peninsula.

Second, the author analyzed the German environmental exchange and cooperation before, during and after its unification to give insight to the Korean environmental exchange and cooperation. The main objective of such cooperation is to create the foundation for an environmentally sound and sustainable unified Korea. Such efforts should be done based on specific and concrete environmental rules and regulations.

There is a need to enter into an inter-Korean agreement reflecting international principles in order to co-manage joint rivers between South and North Korea, and to support reforestation of North Korean region. In order to protect the environment in Gaesong International Free Economic Zone, there is a need to improve the legal system concerning the disposal of waste matter and the protection of water supply and quality in the region. As a means to promote the inter-Korea exchange and cooperation, and to make sure that such effort is not suspended unilaterally by any one of the two parties, there is a need to utilize a mechanism for international cooperation. The development cooperation mechanism of UNDG in the future

should change from emergency relief to development cooperation. There is also a need to consider the special relationship between South and North Korea when using the mechanisms under the UNFCCC, such as CDM and REDD+.

keywords : inter-Korean environmental exchange and cooperation, co-management of joint rivers, North Korea reforestration, environmental law of Gaesung International Free Economic Zone, enhancing the legal effectiveness of Inter-Korean Agreements, international cooperation

Student Number : 2011-21389