

【연구논문】

북한의 입법이론과 체계 분석*

A Study on the Legislative Theory and Structure of North Korea

박 정 원**

- I. 머리말
- II. 북한 입법의 이론적 기초
 - 1. 사회주의법무생활의 강화
 - 2. 북한의 '사회주의법제사업'의 본질과 내용
 - 3. '사회주의법치국가론'의 내용과 전개
- III. 북한 입법의 체계 및 절차
 - 1. 북한법의 형식과 국가법률체계
 - 2. 법의 제정절차
 - 3. 법의 공포와 효력
- IV. 북한의 입법기관 분석
 - 1. 현행 사회주의헌법상 입법기관
 - 2. 북한의 입법기관에 대한 평가
- V. 북한 입법체계의 과제와 전망

* 이 연구는 필자가 2012년 10월 11일 한국입법학회, 한국법제연구원과 국민대 북한법제연구센터가 공동으로 개최한 학술대회(대주제: “통일법제 인프라 구축을 위한 입법과제”, 국민대 학술회의장: 본부관 401호)에서 발표한 “북한의 국가법률체계와 입법체계 분석”이란 제목의 논문을 수정 보충한 것이다.

** 국민대학교 법과대학 교수, 법학박사

논문 투고일: 2013. 9. 15 논문 심사일: 2013. 9. 17 게재 확정일: 2013. 9. 30

I. 머리말

북한의 법을 바라보는 시각은 여러 가지 면에서 가능하다. 더욱이 이념과 체제를 달리하는 우리가 북한의 법을 보는 시각은 다를 수밖에 없다. 그래서 시각에 따라 북한법을 이해하는 정도와 내용도 다르게 나타나게 된다. 일면 북한의 ‘일인지배체제’의 특수한 상황 아래 수령의 교시와 지도자의 말씀에 의해 지배되는 사회에서 법이란 존재의미가 없다는 평가가 있다. 이는 법이 사회에서 실질적으로 기능하고 본질적으로 정의, 법적 안정성, 합목적성이란 법의 이념이 실현되는 바를 기준으로 볼 때 북한에서 법의 실효성이 없다는 판단에 기인한다. 이에 비해 북한도 하나의 국가와 정부체제를 갖추고 법제도를 통하여 국정운영의 원칙과 방향을 제시하여 왔다는 점에서 형식적인 법의 존재를 인정하고 일부 법의 규범성을 실현하고 있다는 입장이 있다.

현실적으로 북한에서 김정일에 이은 김정은체제에서도 법제는 꾸준히 정비되고 있음을 주목할 필요가 있다. 북한에서 김정은에로의 세습적인 권력승계가 이루어지는 과정에서도 북한헌법의 개정을 통해 최고권력자의 지위를 변경하는 것은 형식적이나마 권력체제의 현실과 헌법규범의 일치라는 현상을 보여주는 것이다.¹⁾ 아울러 북한의 법령도 국정운영의 법제도화라는 변화를 반영하고 있음을 유의하여 보아야 할 필요가 있

1) 김정일국방위원장의 사망(2012. 12. 17) 이후 김정은이 권력체제를 승계하면서 북한헌법은 일부 개정되었다. 북한은 최고인민회의 제5기 제5차회의(2012. 4. 14)에서 헌법을 개정하여 국방위원회 국방위원장을 제1위원장으로 변경하고, 김정은을 이 직위에 추대하였다. 1994년 7월 김일성 주석이 사망한 후에도 북한은 1998년 9월 열린 최고인민회의 10기 1차회의에서 헌법을 수정, 주석제를 폐지하고 김 주석을 ‘영원한 주석’으로 추대했던 관례에 따라 김정일을 ‘영원한 국방위원장’으로 남겨두었다. 이에 앞서 김정은은 2011년 12월 30일 노동당 정치국회의에서 군 최고사령관으로 추대되고, 2012년 4월 11일 노동당 대표자회에서는 김정일을 ‘영원한 총비서’로 추대하고 당규약을 개정하여 ‘제1비서’ 직을 신설하여 이 자리에 추대되었다.

다.²⁾ 북한은 대내외적 환경변화에 대응하고 권력세습체제의 정당성을 확보하기 위해서라도 일인 명령체제의 헌법적 제도화를 통한 국정운영체제의 개선을 도모하여 왔다.

북한의 입법이론과 체계를 분석하는 일은 북한법을 이해하는 지표의 하나로 법제를 통한 북한을 파악하는 방법의 하나이다. 최근 북한은 대내외적 정책추진의 법제도적 근거를 제시하고³⁾ 있고 국제사회의 북한의 인권침해에 대한 비판에 대한 대응책으로 관련법령의 정비와 적용이라는 점을 강조하고 있다.⁴⁾ 더욱이 남북의 통일 구상은 통합의 최종단계에서 법제적 통합으로 완성된다는 점을 인식할 필요가 있다. 이를 위해서는 북한 법제에 대한 이해와 분석이 전제되어야 한다. 북한이 설명하고 있는 법률체계 및 입법체계에 대한 이해는 북한법 전반에 대한 이해를 위한 사전적 연구로서의 의미가 크다.

이에 여기서는 북한의 법의 존재를 형식적인 면과 실질적인 면에서 인정하고 북한 법령에서 규정하고 있는 입법의 형태와 내용을 분석해본다. 북한의 입법이론과 체계를 분석하되, 북한이 강조하는 사회주의법무생활강화, 사회주의법제사업과 사회주의법치국가론을 중심으로 그 이론적 토대와 실재를 파악해본다. 이어 북한의 입법기관과 입법절차를 살펴봄으로써 북한의 입법체계와 그 특징을 고찰하여 북한법제 이해를 위한 기초자료를 제공하고자 한다. 북한의 입법기관과 입법절차에 관해서는 사회주의헌법의 관련 규정을 통해 살펴본다. 알다시피 북한은 1992년과 1998년 사회주의헌법개정에 의해 각기 ‘권력승계의 포석’ 및 ‘김정일체제의 공식출범’을 이룬 데에⁵⁾ 이어 2009년 헌법개정을 통해 김정일의 선군영도체제

2) 김정일체제 아래 이루어진 북한법제의 정비내용에 관해서는 박정원, “김정일체제의 북한법제 정비동향과 전망”, 『2007년 남북법제연구 실무자료집』(법제처, 2007), 3~172면.

3) 김정일 국방위원장의 사망 시기에 즈음한 북한법령의 정비내용에 관해서는 「북한의 최근 경제법제의 동향과 평가」, 2012 ‘북한법제 동향’ 특별학술세미나 발표논문집, 북한법연구회/한국법제연구원, 2012. 4. 27 참조.

4) 북한의 형법개정과 함께 아동복지법, 장애인복지법, 노동보호법, 여성보호법 등의 제정 및 개정의 사실의 공표는 북한의 대외에 대한 법령개선을 통한 인권개선의 지와 자세를 보이고 있는 부분이라 할 수 있다.

5) 북한의 1998년 사회주의헌법의 개정내용에 관해서는 張明奉, “최근의 북한사회주

를 헌법적으로 제도화하였다.⁶⁾ 그리고 김정일의 사망 이후 2012년 김정은체제에 적응한 헌법개정을 통해 국방위원회 제1위원장이란 직위를 만들었다.⁷⁾ 또한 2013년에도 일부 규정을 개정하였다.⁸⁾ 이렇듯 사회주의헌법에 근거한 국가기관체계의 개편내용을 반영하여 북한의 입법체계를 살펴본다.⁹⁾

북한은 김정일체제에 이은 김정은체제 아래에서도 주요 부문의 법제정비가 활발하게 이루어지고 있다. 최근 북한의 법령변화와 정비내용은 북한에서 2004년 발간되고 2005년 증보된 대중용 법전 및 2년 주기의 법전 발간을 통해 알 수 있다.¹⁰⁾ 따라서 북한의 법률체계와 입법절차를 알아보는 것은 북한법의 현재와 미래를 조망하는 데에 유용한 것이다. 특히 김정은체제의 출범 이후 북한의 변화에 대한 전망이 이루어지는 만큼 북한법의 체계와 입법현황을 살펴봄으로써 북한법의 정비내용과 방향에 대해 전망해볼 수 있다.

의헌법 개정(1998. 9. 5)의 분석”, 『統一研究論叢』, 제7권 2호(민족통일연구원, 1998), 1~40면.

- 6) 북한은 최고인민회의 제12기제2차회의(2010. 4. 9)에서 헌법개정이 있었는데, 최고재판소, 최고검찰소와 같은 자구 수정에 국한되어 있다.
- 7) 김일성과 함께 김정일을 포함하여 명기하고 있으며, 김정일을 영원한 국방위원장으로 명시하고, 핵보유국임을 천명하였다.
- 8) 서문에 “김일성동지와 김정일동지께서 생전의 모습으로 계시는 금수산태양궁전은 수령영생의 대기념비이며 전체 조선민족의 존엄의 상징이고 영원한 성지”라고 명시하고, 제45조에서 ‘전반적 11년제의무교육’을 ‘전반적12년제의무교육’으로 개정하였다. 이에 따라 북한은 교육법을 개정하였다.
- 9) 북한은 1998년 개정된 사회주의헌법에 대하여 주체98(2009)년 4월 9일 최고인민회의 제12기 제1차회의에서 수정보충, 주체99(2010)년 4월 9일 최고인민회의 제12기 제2차회의에서 수정, 주체101(2012)년 4월 13일 최고인민회의 제12기 제5차회의에서 수정보충, 주체102(2013)년 4월 1일 최고인민회의 제12기 제7차회의에서 수정보충하였다.
- 10) 2004년 이후 발간된 북한법전은 북한의 이른바 사회주의법제완비를 위한 구체적인 노력의 성과라고 할 수 있다. 특히 2006년과 2008년 법전(대중용) 증보판이 발간되어 있다. 이에 관해서는 『조선민주주의인민공화국 법전(대중용)』(평양: 법률출판사, 2004). 이들 법령에 대한 분석은 장명봉, “북한의 최근 법제동향과 평가 - 대중용법전 증보판(2006) 발간에 즈음하여-”, 『북한법연구』, 제9호(북한법연구회, 2006), 12~16면; 장명봉, “북한의 법전발간 지속과 최근 법제동향”, 『2010년 남북법제연구보고서(II)』(법제처, 2010), 183~212면.

Ⅱ. 북한 입법의 이론적 기초

북한에서 사회주의법무생활 및 그 지도위원회에 대해서는 일찍부터 강조되어 왔으며, 최근 이와 함께 이른바 ‘사회주의법제사업’ 강화론과 ‘사회주의법치국가론’을 제기하고 있다. 법제정비와 관련한 북한의 움직임은 실질적으로 북한법제의 정비과정에 반영되고 있음을 알 수 있다. 실제로 북한이 강조하고 있는 이러한 법제도적 이론적 논거는 북한법제 정비를 위한 이론적 토대를 형성하고 있다.

다음에 이에 대한 내용과 특징을 살펴본다.

1. 사회주의법무생활의 강화

(1) 사회주의법무생활론의 형성

북한에서 주체사상의 독창성을 강조하는 논리가 그러하듯 사회주의법무생활론도 김일성이 창시하고 김정일이 집대성하였다고 한다. 사회주의법무생활론은 김일성이 1977년 12월 15일 열린 최고인민회의 제6기 제1차회의에서 행한 “인민정권을 더욱 강화하자”라는 연설¹¹⁾에서 제기되었다. 그 골자는 사회주의적민주주의의 기본내용, 사회주의적민주주의의 실시방법, 관료주의와의 투쟁 등이었다. 이후 ‘사회주의법무생활론’은 북한 사회에서 법분야의 독특한 이론으로 발전되었으며,¹²⁾ 김일성이 이를 이론화하였다는 점이 부각되었다.¹³⁾

11) 『조선중앙년감 1978』(평양: 조선중앙통신사, 1988), 72~82면.

12) 북한에서 ‘사회주의법무생활’이란 “사회주의사회에 사는 모든 사회성원들이 법규범과 규정을 철저히 지키고 그 요구대로 활동하는 사회생활”이라고 한다. 『김일성저작집』, 제2권(평양: 조선노동당출판사, 1980), 219면; 김억락 외, 『국가와 법의 이론(법학부용)』, 3판(평양: 김일성종합대학출판사, 1991), 208면; 리명일 “새로 수정보충된 사회주의헌법은 사회주의위업을 옹호고수하고 완성하기 위한 강력한 법적 무기”, 『김일성종합대학학보- 역사·법학』, 제40권 제1호(평양: 김일성종합대학출판사, 1994), 40면 참조.

13) 북한에서 ‘사회주의법무생활’에 관한 이론은 김일성이 밝힌 “국가와 법에 관한 이론의 중요 구성부분을 이루고 있으며 온사회에 혁명적 제도와 법질서를 철저

한편 김정일도 법분야에서 ‘사회주의법무생활’의 강화론을 내세워 사회주의헌법을 비롯한 국가의 법규범과 규정의 철저한 준수를 위한 이른바 ‘혁명적준법기풍’의 확립을 강조하였다.¹⁴⁾ 이에 따르면, 사회주의법무생활은 “국가의 법질서에 따르는 근로인민대중의 자각적인 규율생활이며 법규범과 규정에 기초하여 사람들을 통일적으로 움직이고 공동행동을 실현해 나가는 국가적인 조직생활”¹⁵⁾이라고 한다.

이러한 논의는 북한의 1992년 헌법개정으로 ‘사회주의준법성’을 강조한 조항에서 “국가는 사회주의법률제도를 완비하고 사회주의법무생활을 강화한다”는 규정(제18조제3항)을 추가 신설하여 헌법적 근거를 명시하여 헌법적으로 제도화하였다. 실제로 사회주의법무생활의 강화를 통해 북한은 사법적 통제 이전에 준사법적 행정통제에 의해 북한주민을 통제하여 왔다.

(2) 선군시대의 ‘사회주의법무생활’ 강화

북한에서는 김정일시대에 현시기를 ‘선군시대’라 하고 사회주의법무생활을 더욱 강화할 것을 강조하였다. 그러면서 북한에서 사회주의법무생활을 강화하는 것이 선군시대 혁명과 건설의 중요한 요구로 되는 이유로서 다음의 세 가지를 들고 있다.¹⁶⁾

히 세우고 사회주의, 공산주의건설을 성과적으로 보장하는 위력한 사상이론적 무기”라고 한다. 김영철, 『위대한 수령 김일성동지께서 밝혀주신 사회주의법무생활에 관한 이론』(평양: 과학 백과사전출판사, 1980), 4면.

14) 1982년 12월 15일 김정일은 “사회주의법무생활을 강화할데 대하여”라는 논문을 통해 사회주의법무생활에 관한 이론과 사회주의법무생활지도위원회의 임무와 기능을 체계화하였다. 김정일 “사회주의법무생활을 강화할데 대하여”, 『조선중앙년감 1983』(평양: 조선로동당출판사, 1984), 174~183면.

15) 김정일, 앞의 논문; 김억락 외 앞의 책, 208면; 리명일, 앞의 논문 40면 참조. 이에 관하여 보다 상세한 것은 리명일, “위대한 령도자김정일동지께서 밝히신 사회주의법무생활에 대한 이론은 주체의 법리론을 더욱 완성시킨 독창적인 이론”, 『김일성종합대학학보- 역사·법학』, 제43권제1호(평양: 김일성종합대학출판사, 1997), 38~42면.

16) 즉, “현시기 사회주의법무생활을 더욱 강화하는 것은 인민대중중심의 우리식 사회주의제도를 철저히 옹호고수하고 국가사회생활의 모든 분야에 혁명적 제도와

첫째, 인민대중중심의 우리식 사회주의제도를 철저히 옹호고수하기 위한 것이다. 북한에서 “선군시대 우리군대와 인민이 벌리고 있는 혁명투쟁과 건설사업은 본질에 있어서 선군의 위력으로 제국주의자들의 반사회주의, 반공화국 고립 압살책동을 짓부시고 인민대중중심의 우리식 사회주의제도를 옹호고수하며 더욱 공고발전시키기 위한 투쟁”이라고 한다. 그러면서 북한의 법은 사회주의에 대한 인민의 지향과 염원의 반영이며 인민대중중심의 우리식 사회주의제도를 옹호고수하기 위한 계급투쟁의 위력한 무기라고 한다.

둘째, 국가사회생활의 모든 분야에 혁명적인 제도와 질서를 세우기 위한 것이다. 선군시대의 요구에 맞게 국가사회생활의 모든 분야에 혁명적인 제도와 질서를 세우자면 모든 단위, 모든 부문에서 사회주의법무생활을 결정적으로 강화하여야 한다는 것이다.

셋째, 오늘의 경제강국 건설투쟁의 당면한 과업을 위한 것이다.

북한은 정치사상강국, 군사강국의 지위에 맞게 경제강국건설을 당면목표로 삼고 사회주의법무생활을 강화하여 왔다. 북한에서 국가의 경제조직자적 기능실현의 중요한 수단은 법이며, 따라서 사회주의법을 떠나 인민경제의 계획적·균형적 발전에 대하여 또 경제강국건설에 대하여 생각할 수 없다고 한다.¹⁷⁾ 여기서 북한에서 선군시대는 선군정치실현의 위력한 수단인 사회주의법을 더욱 강화할 것을 절박하게 요구하고 있다는 이유를 엿볼 수 있다. 현재 북한이 주체사상과 함께 선군사상을 국가이념으로 제기하고 있는 만큼 선군시대에 사회주의법무생활의 강화를 통해 결국 체제강화론의 기초로 삼고 있음을 알 수 있다.

아울러 북한에서는 법규범과 규정이 사회주의법무생활의 기초인 만큼 법제정사업을 잘 하는 것은 선군시대의 요구에 맞게 법무생활을 강화해 나아가는 데에 있어 중요한 의의를 갖는 것이라고 강조하고 있다.¹⁸⁾ 이로

질서를 세우며 당면한 경제강국건설을 최대한으로 다그쳐나가기 위한 선군시대의 중요한 요구”라고 한다. 김경현 “사회주의법무생활을 강화하는 것은 선군시대 혁명과 건설의 중요한 요구”, 『김일성종합대학학보- 역사·법학』, 제55권제2호 (평양: 김일성종합대학출판사 2009), 104~106면.

17) 강천복 “사회주의법은 선군정치의 한 표현형식이며 위력한 실현수단”, 『정치법률연구』, 2005년 제3호 (평양: 과학백과사전출판사 2005), 30~31면.

부터 사회주의법무생활과 사회주의법제정사업의 연관성을 강조하고 있음을 알 수 있다. 특히 경제회생을 위한 대내외적인 경제관련법령의 정비는 그러한 북한의 입장을 잘 보여주는 예라 할 것이다.

2. 북한의 ‘사회주의법제사업’의 본질과 내용

북한은 ‘입법’에 대하여 사회주의법제사업 내지 국가법률체계와 관련하여 이른바 ‘주체의 법사상과 이론’에 입각하여 설명하고 있다. 다음에 사회주의법제사업과 국가법률체계와 관련하여 북한이 주장하는 사회주의법제사업과 입법체계를 살펴본다.

(1) ‘사회주의법제사업’의 본질

북한은 이른바 ‘사회주의법제사업’을 사회주의법건설에서 가장 처음 이루어지는 과정으로 강조한다. 사회주의법제사업의 의미를 국가가 인민대중의 의사를 행위준칙으로 규범화하는 것이라고 하고, 이는 인민대중의 의사와 요구를 국가적인 의사로 전환하여 전 사회적인 생활규범, 행위규범으로 만드는 사업이라고 한다.¹⁹⁾ 다시 말해 사회주의법제사업은 인민대중의 의사와 요구를 국가적인 의사로 전환시키는 사업임을 강조하고 있다. 좀 더 보면, 사회주의사회에서 대중의 의사와 요구는 국가·정당·사회단체조직을 통해 반영되며 당정책이나 국가의 법, 문화예술의 형식으로 표현되는데, 그 가운데 사회주의법제사업은 전국가적 범위에서 인민대중의 의사와 이해관계를 일반화·조직화하여 국가적 의사로 전환시키는 중요한 사업이라고 강조한다.²⁰⁾

그러면서 사회주의법제사업의 범위를 다음과 같이 설명한다.

18) 럽종남, “법체계의 본질과 그 연구적 의의”, 『정치법률연구』, 2008년 제1호(평양: 과학백과사전출판사, 2008), 20면.

19) 진유현, “사회주의법제사업의 본질과 기본내용”, 『김일성종합대학학보: 역사·법학』, 제43권 제3호(평양: 김일성종합대학출판사, 1997), 49면.

20) 위의 글, 같은 면.

첫째, 인민대중의 의사와 요구를 국가적인 의사로 표현하는 방식으로 규범적 문건과 비규범적 문건을 들고 있는데, 그 형식상 확정적이며 명확한 행동규범으로 표현되는 규범적 문건을 제정하는 사업을 법제사업으로 규정하고 있다.²¹⁾

둘째, 이 사업은 인민대중의 의사와 요구에 국가권력에 의해 담보되는 전반적인 의무성을 부여하는 것이라고 한다. 즉, 사회주의국가는 법제사업을 통해 그 준수를 국가권력적으로 보장하는 권력적 성격을 갖게 되며, 이에 따라 국가의 법규범과 규정들은 사회성원들이 지켜야 하는 국가적 의무력을 가진 규범이 된다는 것이다.²²⁾

이를 정리하면, 북한의 사회주의법제사업은 인민대중의 의사와 요구를 국가적 의사와 행동규범으로 만들고, 여기에 전반의무성과 권력적 성격을 부여하는 것이라 할 수 있다.

사회주의법제사업의 본질은 “사회주의국가가 사회의 주인으로서의 인민대중의 지위와 역할을 제도적으로 고착시키고 공고화하며 보호하기 위한 사람들의 행위규범, 활동준칙을 제정하는 활동”²³⁾이라는 데에 있다고 한다. 일정한 계급 또는 사회적 집단이 국가주권과 생산수단의 소유자로 된 다든지 혹은 국가와 사회의 주인으로 되는 것은 국가주권의 법적 규제와 보장하에 형성되고 실현되는 정치법률적 및 제도적 현상이라는 것이다. 이를 좀 더 보면, 인민대중의 지위와 역할은 사회주의적 사회관계에 대한 제도적 고착에 의해 실현되며, 일정한 유형의 사회제도의 형성과 수립과정은 국가의 법적 규제와 담보를 필수적으로 요구한다는 것이다.²⁴⁾ 결국 북한에서 말하는 사회주의법제사업은 인민대중의 지위와 역할을 높이기 위한 법적 보장을 마련하는 국가의 활동으로 설명되며, 이것을 법제사업

21) 국가의 정책, 국가의 보고문, 호소문 등의 비규범적문건의 발행은 인민대중의 의사와 요구를 국가적인 의사로 전환시키는 사업의 하나이지만, 법제사업은 아니라고 한다. 위의 글, 같은 면.

22) 바로 국가권력에 의해 보장되는 전반의무성이 부여된다는 점에서 사회주의법제사업이 정당·사회단체조직들의 규약이나 활동규범을 만드는 사업과 구별된다고 설명한다. 위의 글, 같은 면.

23) 위의 글, 50면.

24) 위의 글, 같은 면.

의 본질과 특징으로 강조되고 있다.

이와 관련하여 북한은 1992년 헌법개정으로 사회주의법률제도의 완비와 사회주의법무생활의 강화에 관한 조항(제18조제3항)을 신설하였다. 사회주의법률제도의 완비의 강조는 1990년대 이루어진 법제정비가 활발해진 것과 깊은 연관이 있다. 북한은 이른바 사회주의법제정사업을 한마디로 “사회주의법을 만들고 완성하는 사업”이라고 하고, 법질서를 세우기 위한 입법과정의 첫 공정이며, 권한있는 국가기관이 국가사회생활의 모든 분야에 필요한 법규범과 규정을 만들고 수정, 보충, 완성하는 것이라고 말하고 있다.²⁵⁾

(2) 사회주의법제사업의 기본내용

1) 새로운 법규범의 채택

북한에서 법은 사회경제제도 내지 정치제도와 관계 속에서 설명되며, 따라서 사회제도 및 정치제도의 변화에 의해 법의 변화도 이루어지게 되며 이에 따른 법제사업이 뒤따르게 된다고 설명한다. 그래서 사회주의법제사업이란 새로운 법규범을 창설하고, 변화된 현실에 적응하여 수정 보충되거나 개정 또는 폐정되는 것을 기본내용으로 한다고 설명하고 있다.²⁶⁾ 아울러 인민적이고 혁명적인 성격을 가진 사회주의법이 정한 바에 따른 인민대중의 사상의식과 법의식은 끊임없이 변화발전하며, 여기에 입법활동의 필연적인 과정이라고 한다.²⁷⁾ 그래서 법은 신비로운 존재도 아니며 자연발생적으로 생성되는 것이 아니라 국가에 의하여 만들어지는 것이라고 한다. 그런데 국가에 의해 만들어지는 법은 사회주의혁명과 건설과정에서 새롭게 형성되거나 근본적으로 변화발전된 사회관계를 법률적으로 규제하여야 할 필요성에 따라 진행되는 것이다.

25) 김원출, “법제정사업이 합리외에 대한 법률조종학적 고찰”, 『김일성종합대학학보: 력사 법학』, 제54권 제2호(평양: 김일성종합대학출판사, 2008), 62면.

26) 『김일성저작집』, 제12권(평양: 조선로동당 출판사, 1990), 217~218면; 진유현, “사회주의법제사업의 본질과 기본내용”, 앞의 글, 51면.

27) 진유현, “사회주의법제정의 합법칙성”, 『김일성종합대학학보: 력사·법학』, 제43권 4호(평양: 김일성종합대학출판사, 1997), 49~50면.

북한은 이러한 새로운 법규범 제정의 사례로 생산관계의 사회주의적 개조가 진행되던 시기에 형성된 사회주의적 사회관계를 규율하는 「농업협동조합기준규약」(잠정 1959. 1. 19), 「조선생산협동조합 기준규약」(1955. 2. 15)을 들고, 또한 생산관계의 사회주의적 개조가 완성되고 사회주의혁명의 승리에 따른 사회주의적 사회관계를 법적으로 규제하는 1972년 「사회주의헌법」과 이에 기초한 「사회주의로동법」(1978. 4. 19), 「토지법」(1977. 4. 29), 「인민보건법」(1980. 4. 3) 등의 제정을 들고 있다. 더욱이 최근 북한의 경제개방정책을 법적으로 뒷받침하는 「라진-선봉 자유경제무역지대법」(1993. 4. 8), 「외국인투자법」(1992. 12. 10) 등의 대외경제관계법의 제정은 새로운 법제사업의 주요한 사례로 제기되고 있다.²⁸⁾

2) 수정보충과 개정

이미 제정된 법은 사회관계의 변화발전에 상응하여 변화하는 만큼 이에 따라 수정 보충되거나 개정되는 법제사업이 진행하게 된다. 북한에서 법의 수정보충과 개정은 해당 법규범의 규제내용의 변경이라는 점에서 동일한 의미로 파악한다. 그러나 변경되는 규제내용의 범위와 관련하여 양자를 구별한다. 개정은 본래 법전의 전반적인 구성체계의 변경을 가져오는 데에 비해, 수정보충은 법전의 구성체계의 변경을 가져오지 않는다는 점에서 구별된다.

첫째, 법규범의 개정은 해당 법규범의 전반내용을 변경하는 것으로, 그 범위에서 종래 법전의 편·장·절 체계를 벗어나게 되어 종래의 법규범을 확대 또는 축소하는 방법으로 이루어지게 된다. 그 사례로서 1987년 형법개정과 1992년 형사소송법의 개정을 들고 있다.²⁹⁾

둘째, 법규범의 수정보충사업이다. 법규범의 수정은 개별 법규범이나 법문구를 삭제 또는 변경하는 것이라면, 보충은 새로운 법조문이나 법문구

28) 진유현, “사회주의 법제사업의 본질과 기본내용”, 앞의 글, 5면.

29) 북한은 1972년 12월 19일 최고인민회의 결정으로 형법(5편 17장 215개조문)과 형사소송법(8장 215개조문)을 채택하였는데, 1987년 2월 5일 8장 161개조문으로 형법을 개정한 데 이어, 1992년 1월 15일 10장 305개조문으로 형사소송법을 개정하였다. 위의 글, 51~52면.

를 첨부하는 것을 말한다. 수정보충하는 주로 ‘조’와 ‘항’에 국한하여 이루어지며, 수정·보충은 동시에 또는 별도로 진행되어 본래 법전의 구성내용에 포함된다. 북한에서 수정의 예로는 1992년과 1998년 사회주의헌법의 수정을 들고, 수정보충의 예로는 1995년 형법과 1996년 형사소송법의 수정보충을 들고 있다.

3) 폐정(폐지와 제정)

법규범의 폐정에는 법규범의 폐지와 그에 대응하는 새로운 법규범의 제정으로 나뉜다. 먼저 폐지는 시대에 뒤떨어지거나 낙후된 사회관계나 법률관계, 위헌적인 법규범, 상급기관이 낸 법규범에 저촉되는 하급기관의 법규범적 문건을 법적으로 무효화하는 것을 말한다. 이는 관계당사자들에게 허용 또는 금지하던 행위를 반대로 금지 또는 허용하게 함으로써 그 자체로서 법제사업과 밀접한 관계를 이룬다고 한다. 그래서 법규범의 폐지는 국가기관의 일반이 아니라 입법권을 부여받은 특정한 국가기관의 권력행사에 의해 실현되는 것이다.³⁰⁾

한편 폐지에 대응한 새로운 법규범의 제정은 법규범의 폐지에 따른 법적 규제의 공백을 방지하기 위하여 필요에 따라 동일한 규제대상에 대하여 새로운 법규범을 만드는 것을 말한다. 이는 법규범의 수정과 보충, 개정에서의 계승과 혁신의 관계가 아니라 부정과 변혁의 관계로 설명된다. 즉, 폐지된 법규범에 대한 새로운 법규범의 제정의 효력은 본래 법규범의 효력이 무효인 상태에서 새롭게 발생하는 것이다.³¹⁾

4) 법규범에 대한 규범적 해석

북한에서 국가의 규범적 해석에 관하여 입법적 의의를 가진다고 설명한다. 규범적 해석이란 법규범의 기본정신을 규범적 형식으로 해설한 것으로서 법조문 자체에 해석을 붙이거나 별도로 법전형식의 유권적 해석

30) 사례로는 「세금제도를 완전히 없앨테 대하여」(1974. 3. 21)라는 법령을 들고 있다. 위의 글, 52면.

31) 사례로는 북한에서 인민정권의 수립에 의해 일제의 「치안유지법」이 철폐되고 새로운 형사법규들이 제정 실시된 것을 들고 있다. 위의 글, 같은 면.

을 하는 방식으로 진행되기 때문에 본래 법규범의 부속법적 의의를 가지며 본래의 법규범과 같은 효력을 가진다고 한다.³²⁾

3. ‘사회주의법치국가론’의 내용과 전개

(1) 사회주의법치국가론의 개요

북한은 ‘사회주의법치국가건설’에 대한 이론을 다음과 같이 설명하고 있다. 사회주의법치국가론이 우리가 말하는 법치국가론과는 많은 차이를 보이지만, 북한에서 ‘법치’라는 용어를 사용하고 이를 법제정비의 이론적 기초로 삼고 있음은 주목된다.

북한의 설명에 따르면, 김정일이 “주체사상에 기초하시여 역사상 처음으로 당의 령도밑에 법치국가를 건설하여야 한다는 독창적인 사회주의법치국가건설사상을 새롭게 제시”하였다고 하고, “사회주의법치국가건설사상은 사회주의국가는 왜 법치국가로 되어야 하며 사회주의법치국가는 어떤 국가이고 어떻게 건설하여야 하는가 하는 법치국가건설의 기본문제들에 과학적인 해답을 주고 있다”고 한다.³³⁾

여기서 강성대국건설을 위한 전제로서 사회주의법치국가론이 제기되고 있음을 알 수 있다. 북한은 사회주의법치국가로 되어야 강성대국건설도 성과적으로 수행해 나갈 수 있고 한다. 강성대국건설은 치밀하게 짜여진 법률제도와 질서를 전제로 하며 그에 의하여 담보된다. 법을 중시하고 법치를 하여야 온갖 적대분자들과 불순분자들의 침해로부터 당과 국가, 사회주의제도의 안전을 지킬 수 있고 일꾼들의 세도와 관료주의, 월권행위와 직권남용을 방지하고 사회에 일심단결을 이룩할 수 있으며, 정치강국으로서 위용을 떨칠 수 있다고 한다.

또한 북한은 법치를 하여야 경제강국건설도 성과적으로 진행할 수 있다고 주장한다. 그것은 법률적 담보 밑에서만 사회주의경제제도를 강화발

32) 위의 글, 같은 면.

33) 진유현, “사회주의법치국가건설에 대한 주체의 이론”, 『김일성종합대학학보- 력사·법학』, 제51권 제1호(평양: 김일성종합대학출판사, 2005), 45~49면.

전시켜 나갈 수 있으며 인민경제계획을 법화하여 무조건 수행할 수 있기 때문이라는 것이다. 이와 함께 구체적인 경제관계를 다 법으로 규제하여야 생산을 정상화하고 경제관리를 잘할 수 있으며 나라살림살이를 알뜰히 해 나갈 수 있다고 한다.³⁴⁾ 이러한 주장에 비추어 보면, 현실적으로 북한의 최근 경제관련법제의 정비배경과 의미를 살펴볼 수 있다.

북한은 사회주의국가가 법을 강화하고 법치를 하여야 사회주의적 민주주의를 원만히 실현하고 인민들의 이익을 철저히 옹호할 수 있으며, 사회주의제도를 지키고 사회주의강성대국을 성과적으로 건설해 나갈 수 있다고 한다. 사회주의법치국가건설에서 중요한 것은 법제사업을 강화하여 사회주의법체계를 완비하는 것이다. 법없이 법치를 생각할 수 없고 법제정사업은 법치의 선결조건이며, 법치를 하자면 법이 있어야 하는 것인 만큼 사회주의법치국가를 건설하기 위해서는 법제정사업을 강화하여 법체계부터 완비하여야 한다고 주장한다.

(2) 사회주의법치국가론의 전개

북한에서는 ‘사회주의법치국가건설론’을 제기하면서 사회주의법치국가건설에서 중요한 것은 법제사업을 강화하여 사회주의법체계를 완비하는 것이라고 한다. 북한은 사회주의법체계를 완비하는 데서 중요한 것은 사회관계의 모든 분야를 법으로 세밀히 규정하는 것이며, 사회관계를 법의 형식으로도 규정하고 (시행)규정과 세칙의 형식으로도 규정하여 사회관계를 빠짐없이 전면적으로 법제화하는 것이며, 이로써 사회주의법치국가건설의 기틀을 마련할 수 있다고 한다.

북한의 사회주의법치국가건설의 방도는 법제사업 강화로 사회주의법체계 완비, 준법교양강화와 온 사회의 혁명적 준법기풍 수립, 법적통제강화와 법질서 수립으로 요약된다.³⁵⁾ 이와 함께 북한은 선군정치적 성과적 실현을 확고히 담보하기 위해 모든 공민들의 자각적인 국가의 법존중과 준

34) 위의 글.

35) 진유현 “사회주의법치국가건설에 대한 주체의 이론”, 앞의 논문, 48면.

수를 강조한다.³⁶⁾ 이는 사회주의법무생활의 강화를 통해 달성될 수 있다. 이러한 북한의 주장에서 사회주의법률제도완비를 위해 법제정사업을 강화해 나아갈 것임을 알 수 있다. 물론 북한의 사회주의법치국가건설론이 우리의 법치국가 개념과 본질적으로 차이가 나지만, 북한사회에서도 입법 형식면에서 볼 때 점차 법에 의한 통치(rule by law)로의 변화를 기대하게 한다.

Ⅲ. 북한 입법의 체계 및 절차

1. 북한법의 형식과 국가법률체계

(1) 북한법의 기본형식

북한에서 말하는 사회주의법의 기본형식인 규범적 문건은 국가로부터 권한을 부여받은 국가기관에 의하여 마련된다. 이것은 성문화된 문건을 말하는데, 북한헌법에서 밝힌 그 규범적 문건들은 다음과 같이 구분해 볼 수 있다.

북한의 1998년 헌법은 1972년 및 1992년 헌법에 비해 범형식상 다른 명칭을 쓰고 있다. 이를 보면, 헌법(제91조 1호), 부문법(제91조 2호), 최고인민회의 법령·결정(제97조), 국방위원회 결정·명령(제104조), 최고인민회의 상임위원회 정령·결정·지시(제114조), 내각 규정(제119조 2호), 내각의 결정·지시(제123조), 내각 위원회·성의 지시(제130조), 지방인민회의의 결정(제138조), 지방인민위원회의의 결정·지시(제144조) 등을 들 수 있다.³⁷⁾

36) 김은경 “국가의 법을 존중하고 그것을 자각적으로 지키는 것은 어길 수 없는 공민적 의무”, 『정치법률연구』, 2005년 제1호(평양: 과학백과사전출판사, 2005), 30~31면 참조.

37) 북한의 1992년 개정헌법에 의하면, 헌법(제91조 1호), 최고인민회의 법령·결정(제91조 2호), 최고인민회의 상설회의 결정·지시(제102조), 주석 명령(제108조), 국방위원회 결정·명령(제115조), 중앙인민위원회 정령·결정·지시(제121조), 정무원

여기서 2012년 헌법개정에 의해 국방위원회 및 국방위원장의 지위의 강화에 의해 변화가 있었다. 이를 보면, 헌법(제91조 1호), 부문법(제91조 2호), 중요 부문법(제91조 3호), 최고인민회의 법령·결정(제97조), 국방위원회 제1위원장 명령(제104조), 국방위원회 결정·지시(제110조), 최고인민회의 상임위원회 법령·결정·지시(제120조), 내각 규정(제125조 2호), 내각의 결정·지시(제129조), 내각 위원회·성의 지시(제136조), 지방인민회의의 결정(제144조), 지방인민위원회의의 결정·지시(제150조) 등이다.

북한에서 최고법적 효력을 갖는 것은 헌법이며, 모든 법규범들은 헌법에 기초하여야 하며 헌법상 요구와 원칙을 벗어나서는 안된다고 한다. 또한 북한에서 이러한 규범적 문건들은 사회주의사회의 모든 사람들에게 일정한 권리를 주고 의무를 지우는 법규범으로 이루어 졌으며, 이 법규범들은 사회주의사회의 발전과 함께 끊임없이 새롭게 개선되어야 한다³⁸⁾고 강조되고 있다.

아울러 북한의 법체계는 일반적으로 해당 사회제도와 상응하게 이루어진다고 하고 새로운 사회관계들이 형성됨에 따라 새로운 법제도의 보충의 필요성을 강조하였다. 이 같은 사회주의법체계의 보충완성은 사회주의 사회 발전의 합법칙적인 결과로서 법규범의 체계화사실이라고 하였다. 그리고 이것은 법규집편집과 법전편찬의 방법으로 달성될 수 있다³⁹⁾고 설명하였다.

이러한 북한의 설명에서 근자에 이루어지고 있는 북한법의 제정 및 개정의 근거를 찾을 수 있으며, 그러한 법제정비는 당연히 현시점의 북한의 변화와 정책전개의 양상을 반영하고 있다는 것을 알 수 있다.

북한에서 법은 여러 국가기관에 의해 마련되고 있다. 북한의 사회주의 헌법에 의하면, 그 중 가장 중요한 입법기관은 최고인민회의와 최고인민회의 상임위원회라 할 수 있다(제88조, 제106조). 북한헌법상 최고주권기

결정·지시(제129조), 지방인민회의의 결정(제140조), 지방인민위원회의 결정·지시(제144조), 그리고 지방행정경제위원회 결정·지시(제150조) 등을 들 수 있다. 1998년 헌법개정으로 국가기관 재편에 따라 각 국가기관의 기능도 재편되었다.

38) 김억락 외, 『국가와 법의 이론』(평양: 김일성종합대학출판사, 1991), 170~171면.

39) 위의 책, 178면.

관이며 입법기관인 최고인민회의는 헌법을 수정하고, 부문법을 제정 또는 수정, 보충하며, 최고인민회의 휴회 중에 이 회의 상임위원회가 채택한 중요부문법을 승인하며(제91조 1, 2, 3호), 법령과 결정을 내는 권한이 있다(제97조).

그리고 최고인민회의 휴회중의 최고주권기관인(제112조) 최고인민회의 상임위원회는 최고인민회의 휴회중에 제기된 새로운 부문법과 규정안, 현행 부문법과 규정의 수정, 보충안을 심의·채택하며 채택실시하는 중요 부문법을 다음번 최고인민회의의 승인을 받는다(제116조 제2호). 또한 헌법, 최고인민회의 법령·결정, 국방위원회 제1위원장 명령, 국방위원회 결정·지시, 최고인민회의 상임위원회 정령·결정·지시에 어긋나는 국가기관의 결정·지시를 폐지하며 지방인민회의의 그릇된 결정집행을 정지시킨다(제110조제6호). 그리고 최고인민회의 상임위원회는 정령과 결정, 지시를 낸다(제120조).

그 밖의 국방위원회 제1위원장의 명령(제104조)과 국방위원회 결정·지시(제110조), 최고인민회의 상임위원회 정령·결정·지시(제120조), 내각 규정(제125조 2호), 내각의 결정·지시(제129조), 내각 위원회·성의 지시(제136조), 지방인민회의의 결정(제144조), 지방인민위원회의의 결정·지시(제150조) 등도 주요 입법과정에 속하는 것이라 할 수 있다.

이와 함께 간과할 수 없는 것은 북한의 입법과정과 관련하여 북한헌법에는 규정되어 있지 않지만, 수령의 유일지배체제하에서 김일성의 교시와 김정일의 말씀은 실질적인 입법권행사의 기준으로 제기되어 왔다는 점이다. 그렇지만 형식상 북한의 주요 입법은 최고인민회의와 최고인민회의 상임위원회를 중심으로 이루어지고 있음을 알 수 있다.⁴⁰⁾ 북한에서 1990년에 들어서서 이루어진 주요 법제정비는 1992년 헌법상 최고인민회의 또는 최고인민회의 상설회의와 1998년 헌법개정 이후에는 최고인민회의와 최고인민회의 상임위원회를 통해 이루어지고 있으며, 경제관련 법령의 경우 내각 결정으로 이루어지고 있다.⁴¹⁾

40) 북한의 입법형식과 법제정의 유형과 특징에 관한 상세한 사항은 유욱, “북한의 법체계와 북한법 이해방법 - 북한헌법상의 법령·정령·결정 등 입법형식을 중심으로-”, 『統一과 法律』, 제6호(법무부, 2011), 62~97면.

(2) 북한의 국가법률체계와 입법체계

1) 개요

북한의 문건에 의하면, 북한의 입법체계는 이른바 법률조종학⁴²⁾의 중요한 연구대상의 하나로서 국가법률체계의 부분체계의 하나로 설명되고 있다. 일반적으로 북한도 법은 국가가 있는 한 존재하며, 법에 의해 국가와 사회질서를 유지할 수 있다는 인식 하에 국가와 함께 발생하여 발전하여 왔다고 강조한다.⁴³⁾

이에 의하면, 국가법률체계는 종래 국가기관체계 또는 법체계와 구별되는 새로운 개념으로서 국가기관과 법규범을 구성요소로 한다. 그리고 이 체계는 국가와 법, 종 더 구체적으로 국가기관과 법규범을 구성요소로 하고 있을 뿐만 아니라 이 요소들의 전일적인 결합체라는 데에 그 특성이 있다고 한다.⁴⁴⁾

이러한 국가법률체계는 구조적으로 입법체계, 재판체계, 검찰체계, 법무체계, 행정체계 등으로 구분될 수 있다. 이러한 부분체계들은 법률활동의 내용에 따라 상대적인 독자성을 가진다. 넓은 의미에서 사회주의국가의 법률활동은 법의 제정과 집행의 활동의 총체이지만, 구체적으로는 입법활동, 재판활동, 검찰활동, 법무활동, 행정활동 등을 내용으로 한다.⁴⁵⁾ 그리고 바로 이러한 활동에서 서로 다른 입법체계, 재판체계, 검찰체계, 법무

41) 이에 관해서는 장명봉 편, 『2011 최신 북한법령집』(북한법연구회, 2011) 참조.

42) 북한에서 법률조종학은 법학과 조종학, 수학, 정보이론 등이 서로 결합하여 형성된 새로운 경제과학이라고 한다. 여기서는 국가와 법을 서로 연관된 하나의 전일적인 조종학적체계로 보고 이 체계의 구조와 기능수행과정을 통하여 국가와 법의 연관작용과정을 연구대상으로 한다고 설명한다. 김원출, “법률조종학적체계에서 국가법률체계의 본질과 내용”, 『김일성대학종합대학학보: 력사·법학』, 제43권 4호(평양: 김일성종합대학출판사, 1997), 76면.

43) 『김일성저작집』, 제32권, 210면; 김원출, 위의 글, 76면.

44) 김원출, 위의 글, 77면.

45) 북한의 설명에 의하면, 입법활동에 의하여 법이 제정되고 해석되며, 재판활동에 의하여 법이 구체적으로 적용 집행되며, 행정활동에 의하여 국가의 법집행이 실현되며, 법무활동에 의하여 법이 준수 담보되며, 검찰활동에 의하여 법집행에 대한 국가의 감독통제가 실현된다고 한다. 위의 글, 78면.

체계, 행정체계 등으로 구분된다는 것이다.

여기서 입법체계는 국가법률체계상 여타 체계와 독자성을 가지되, 그 체계안에서 서로 밀접한 연관속에서 기능하게 된다. 입법체계는 법제정체계와 법해석체계로 그 부분체계를 나눌 수 있다.⁴⁶⁾

이러한 설명에서 보듯이 북한에서 입법체계는 국가법률체계의 전일체적인 부분체계이면서 그 독자성이 인정되고 있음을 알 수 있다. 그리고 이 법체계는 법제정작용과 법해석작용을 그 주요내용으로 하고 있음을 엿볼 수 있다.

(2) 법제정체계

북한에서 말하는 법제정체계는 넓은 의미에서 입법체계의 범주에 속하는 것으로 볼 수 있다.⁴⁷⁾ 북한은 법제정체계의 목적을 규범적 문건을 작성하고 법을 채택함에 있어 수학적 및 조종학적 원리와 방법, 현대적인 정보처리 수단들을 받아들여 그 효과성을 높이고 합리화하는 것이라고 한다.⁴⁸⁾ 또한 그 기능은 현실적인 사회관계를 규제하여 법률관계를 발생, 변경, 소멸시키기 위한 규범적 법문건을 합리적으로 작성하고 채택하는 입법기술을 갖는 데에 있다는 것이다.⁴⁹⁾ 여기서 법체계란 규제대상 및 방법에 따라 일정한 유형으로 구분되는 법규범, 즉 현재 효력을 발휘하는 국내법규범의 통일체로 이루어진다. 그리고 법규범들은 하나의 통일체를 이루면서도 그 규제대상과 방법에 따라 여러 유형으로 나누어질 수 있다.⁵⁰⁾

46) 아울러 재판체계는 형사재판체계와 민사재판체계로, 검찰체계는 준법성감시체계와 범죄수사체계로 그 부분체계를 나눌 수 있다고 설명한다. 위의 글, 78면.

47) 김원출, “국가법률체계의 부분체계들에 대한 법률조종학적고찰”, 『김일성종합대학학보: 력사 법학』, 제46권 제1호(평양: 김일성종합대학출판사, 2000), 56면; 최은석, “북한의 사회주의 법제정의 합리화와 규범적 문건의 입법기술”, 『立法學研究』, 제8집(한국입법학회, 2011), 77면.

48) 김원출, 위의 글, 57면.

49) 위의 글, 같은 면.

50) 럽종남, 앞의 글, 20면.

이에 북한에서도 법제정과 관련하여 부분법의 존재, 특정 부분법의 제정여부 등에 따라 정책적인 법체계의 본질과 연구의 필요성이 제기되고 있다.⁵¹⁾ 그러면서 사회주의법 제정의 중요문제는 법을 옳게 제정하는 입법에 있다고 하였다.⁵²⁾ 여기서 북한의 법제정활동은 일정한 사회관계를 규율하는 법규범의 제정과 함께 법의 수정, 보충, 폐지 등에 의한 법률활동을 말하고 있음을 알 수 있다.

(3) 국가법률체계로서 법률조종학적 체계

앞서 언급한 바에 의하면, 북한의 법제정체계는 법제정의 활동부문에서 기능하는 이른바 법률조종학적 체계의 일부분으로 파악된다. 북한에 말하는 법률조종학 체계는 우리에게 생소한 개념이지만,⁵³⁾ 넓게 입법체제로 이해될 수 있다. 무릇 북한에서도 법은 국가가 사회의 성원들의 행위를 규제하기 위하여 만든 사회적 규범으로 인식하고 있다. 다만, 계급적 성격에서 법은 국가와 함께 발전하고 국가는 법을 통치수단으로 보고 있다는 특성을 보이고 있다. 계급사회에서 국가와 법은 서로 유기적인 결합으로 상호 작용하는 전일체를 이루고 있다고 본다. 그러면서 국가와 법의 관계는 양자 사이에만 있는 것이 아니라 국가기구 상호간, 법부문, 법제도, 법규범 상호간에도 존재하고 있다고 한다.

북한에서는 국가와 법은 서로 연관되어 있는 전일체이며, 국가법률체계는 국가기구체계나 법체계의 단순한 기계적 결합을 의미하지 않는다고 한다. 그래서 북한의 사회주의법은 당국에 의해 제정 공포되고 해석 적용되어 주민들에게 정치적 자각과 당국의 권력적 담보에 의해 준수 집행된다고 한다.⁵⁴⁾ 이로써 북한에서는 사회주의준법성에 의해 국가기관에게 법

51) 위의 글, 같은 면.

52) 김원출, “국가법률체계의 부분체계들에 대한 법률조종학적고찰”, 앞의 글, 56면.

53) 법률조종학은 법학과 조종학, 수학, 정보이론 등이 상호 결합되어 형성된 새로운 경제과학으로 설명된다. 북한에서는 법률조종학이 새로운 과학의 영역으로 출현하고 법학의 다른 부문과 같이 고유한 연구대상을 설정하고 있고, 그 본질과 내용을 과학이론적으로 명백히 할 것을 요구하고 있다고 한다. 최은석, 앞의 논문, 79면.

의 제정 및 해석 적용의 권한을 부여하는 한편 주민들에게는 준법교양과 법적 통제를 강화하기 위한 기구의 필요성이 제기된다.

2. 법의 제정절차

북한도 합리적이고 효율적인 법제정사업을 위하여 과학적인 입법절차의 수립을 강조하고 있다. 법제정 과정에서 특정인이나 소수의 이익만을 위한 자의적인 법을 만든다면 주민의 의사와 요구를 법에 반영할 수 없다고 한다. 그래서 인민대표들이 법초안을 심의하고 다수가결로 채택하는 과정을 필수적으로 거침으로써 법에 인민의 의사가 반영되고 그 법의 효력을 인정하게 된다고 말한다.⁵⁵⁾ 이에 북한은 법령의 제정의 단계를 ‘입법제-법안심사-법안가결-법령 공포’의 단계를 거친다고 설명하고 있다.⁵⁶⁾ 이는 일반적인 법률제정의 단계와 다르지 않다. 북한의 사회주의헌법을 중심으로 법령제정 과정을 단계별로 살펴본다.

(1) 법안제출

법률안제출에 관하여 북한의 사회주의 헌법은 법률안제출권에 관하여 명시하지 않고 있다. 법안제출은 입법절차의 첫 단계에 해당하며 입법제안이라고 한다. 북한헌법상 법률안을 최고인민회의에서 토의할 의안의 일종으로 본다면, 이를 제출할 권한은 국방위원회 제1위원장, 국방위원회, 최고인민회의 상임위원회, 내각과 최고인민회의 부문위원회가 가지며, 최고인민회의 대의원도 이 권한을 행사할 수 있도록 하고 규정하고 있다(제95조). 최고인민회의 대의원의 법률안제출권은 임의적 권한에 속하는 것이다. 이는 1992년 헌법에서 주석, 국방위원회, 최고인민회의 상설회의, 중앙인민위원회, 정무원과 최고인민회의 위원회에 의안제출권을 부여하

54) 김원출, “국가법률체계의 부분체계들에 대한 법률조종학적고찰”, 앞의 글, 56면.

55) 리경철, “사회주의국가의 입법절차에 대한 일반적이해”, 『김일성종합대학학보: 력사 법학』, 제51권 제2호(평양: 김일성종합대학출판사, 2005), 63면.

56) 『법학사전』(평양: 사회과학출판사, 1971), 279면.

고, 최고인민회의의 대의원도 의안제출권을 행사할 수 있음을 규정하고 있었던 것(제95조)과 다른 점이다. 또한 국가기관의 개편에 의해 당연히 개정된 부분이 있지만, 국방위원회에 부여하였던 의안제출권을 1998년 개정 헌법은 삭제하였다가⁵⁷⁾ 2012년 헌법개정에 의해 다시 규정하였다.

(2) 법안심의

법안작성과 심의에 관한 사항이다. 법안심의는 법초안에 대해 최고주권기관이 정식으로 토론하고 검토하는 것을 의미한다. 이는 입법절차의 민주주의적 성격을 보여주는 징표라고 하여 입법절차 가운데 가장 중요한 것으로 강조된다.⁵⁸⁾ 북한헌법은 최고인민회의의 상임위원회가 새로운 부문법안과 규정안, 현행 부문법과 규정의 수정·보충안을 심의 채택하도록 하고 있으며(제116조 제2호), 법안작성과 심의에 관하여 최고인민회의의 부문위원회⁵⁹⁾의 임무로 규정하고 있다(제98조). 따라서 법안작성과 심의는 최고인민회의의 부문위원회를 거치도록 함으로써 부문위원회로서 법제위원회에서 법률안 심의가 주로 다루어지고 있다.⁶⁰⁾

북한의 설명에 의하면, 법안심의회에서 최고주권기관의 전원회의⁶¹⁾가 법

57) 북한은 정권수립 이전에는 북조선인민회의의 법전초안작성위원회에서 법전초안의 준비작업을 하였다. 1948년 헌법상 내각에 소속되어 있던 사법성에 관한 규정을 보면 “공화국의 법전(형법, 형사소송법, 민법, 친족법, 상속법, 민사소송법 등)의 정비 및 초안에 대한 준비사업을 한다(1952. 내각 결정 「사법성에 관한 규정승인에 대하여」 제3조제14호)”라고 명시되어 있었던 점에서 당시 중요한 법률안 준비작업이 여기에서 이루어졌던 것으로 짐작할 수 있다. 그러나 사법성은 1956년 폐지되었다.

58) 리경철, 앞의 글, 64면.

59) 부문위원회는 법제위원회와 예산위원회를 명시하고 있다(제98조). 1992년 헌법상 외교위원회, 통일정책위원회를 삭제하였다(제98조).

60) 북한의 1972년 헌법은 제83조에서 “최고인민회의는 예산심의위원회, 법안심의위원회 등 필요한 위원회들을 조직할 수 있다”라고 하여 임의적 설치기구로 규정하고 있었으며, 1992년 헌법은 제98조에서 “법제위원회, 예산위원회, 외교위원회, 통일정책위원회 같은 필요한 위원회를 둔다”라고 개정하였다. 현행헌법은 법제위원회, 예산위원회 같은 부문위원회를 둔다(제98조)고 규정하고 있다.

61) 최고인민회의의 상임위원회는 전원회의와 상무회의로 구성되는데, 전원회의는 위원 전원으로 구성되며, 상무회의는 위원장, 부위원장, 서기장들로 구성된다(헌법

안심의 기본단위가 되고, 회의형식으로 활동하며 회의기간은 짧다. 회의기간이 짧기 때문에 전원회의에의 정식 심의 이전에 소관 부문위원회에서 사전심의를 하도록 하고 있다. 부문위원회는 법초안의 내용과 형식에 전면적 검토를 하며 특히 법초안의 이법기술적 측면에 대해 책임을 지고 심의하도록 하고 있다.⁶²⁾ 이러한 법안심의의 단계를 설명하는 내용을 보면, 다음과 같다.⁶³⁾

먼저 법초안의 사전심의회는 부문위원회와 법제위원회에 제출되어 진행된다. 이 때 법제위원회와 부문위원회는 법초안제출기관을 소환하여 설명을 듣거나 자료를 요구할 수 있다. 법제위원회는 법초안 제출자의 설명과 전문가 및 군중의견, 부문위원회의 심의의견에 기초하여 충분한 토론을 하고 법초안을 수정완성하여 전원회의 심의에 회부하도록 하고 있다.

다음 전원회의에서 최종적으로 법초안에 대한 심의를 한다. 여기서의 심의는 법초안에 대한 발표, 기본보고, 보충보고, 토론의 순서로 진행되는 것으로 알려지고 있다.

법안심의회는 공개방식으로 진행되어 투명성원칙이 강조되지만, 국가기밀 보호와 당국의 안전보위의 경우는 비공개심의방법을 채택할 수 있다. 현실적으로 북한의 법이 우리에게 알려지는 것이 비공식적 경로를 거쳐 입수되는 과정에서 그 객관성이 검토되어야 하는 현실에서 북한의 법안심의 과정의 공개는 보다 북한법을 이해하는 데에 도움이 될 수 있다.

(3) 법채택

법안가결절차로서 법령결정에 관한 내용이다. 북한헌법은 최고인민회의가 내는 법령과 결정은 거수가결의 방법으로 하며, 그 채택 의결정족수는 참석 대의원 과반수의 찬성으로 정하고 있다(제97조). 다만, 헌법의 수정

제118조). 전원회의는 상임위원회의 임무와 권한을 실현하는데서 나서는 중요한 문제들을 토의결정하고, 상무회의는 전원회의에서 위임한 문제들을 토의결정한다(헌법 제119조).

62) 최은석, 앞의 논문, 83~84면.

63) 리경철, 앞의 글, 65면.

과 보충은 최고인민회의의 대의원 전원의 3분의 2 이상의 찬성을 요구하고 있다(동조). 북한에서도 법의 채택은 대의원들이 법초안에 대한 표결을 진행하고 법이 정한 수 이상의 찬성표를 던짐으로써 정식으로 법으로 결정되는 것을 말한다고 한다.⁶⁴⁾ 북한헌법상 법 채택에 대한 권한(입법권)은 최고주권기관인 최고인민회의에, 그 휴회 중에는 최고인민회의 상임위원회가 행사한다(제88조). 표결에는 공개와 비밀의 방법이 있다. 전자는 손들기, 일어서기, 이름부르기 등이 있으며, 후자에는 무기명투표 방법이 있다. 이른바 다수결원칙이 적용된다고 볼 수 있다.

종래 북한에서 법안통과의 예를 보면 그렇게 간단하지만은 않다. 북한에서는 필요한 경우 입법과정을 군중동원과 선전의 장으로 삼아 왔었다. 예컨대 1948년 헌법 제정 당시 헌법제정위원회가 헌법초안을 작성하고 전국적인 토의를 거친 후에 통과시켰다. 1972년 사회주의헌법은 김일성이 직접 초안을 작성하여 당중앙위원회 전원회의에서 토의하도록 하고, 다시 「조국통일 민주주의전선 중앙위원회」에서 심의한 후에 당 중앙위원회 전원회의에서 재차 토의를 거쳐서 최고인민회의에 제출되었었다.⁶⁵⁾ 이러한 입법과정은 법령의 경우에도 나타났는데, 「토지개혁법」, 「중요산업국유화법」 및 「노동법」의 제정과정에서 소위 ‘법령침투사업’이라는 명분하에 법령에 대한 적극적인 홍보가 이루어졌었다. 이는 대부분 체제강화를 위한 수단으로 나타났으며, 오히려 대외적인 공포의 역효과가 예상되는 법령에 대해서는 대내외에 공표하지 않은 방법으로 법령이 준비되기도 하였다. 1974년 북한의 형법 및 형사소송법이 대표적인 사례로 지적될 수 있다.

그러나 북한이 대중용 법전의 발간으로 일반법령의 경우 대내외에 공표하고 있다는 점에서 자세의 변화를 보여준다. 그럼에도 불구하고 체제에 민감한 사안을 포함한 법령의 경우 그 공표를 미루고 있다. 최근 북한 법령의 정비과정에서 법안제출, 심의, 채택 등의 절차가 보다 분명하게 나타나게 되면, 북한의 입법절차에 대한 이해와 함께 북한법의 실효성을 높이는 계기가 될 것으로 보인다.

64) 위의 글, 66면.

65) 서창섭, 「법건설경험」(평양: 사회과학출판사, 1984), 16면.

3. 법의 공포와 효력

(1) 공포

법의 공포는 일반적으로 입법절차의 최종단계에 이루어지는 것으로 법의 효력 발생과 관련되어 있다. 북한에서도 법 공포권은 법의 제정기관이나 국가수반이 행사한다고 설명한다.⁶⁶⁾ 그러나 법령의 공포에 관하여 1998년 헌법은 1992헌법상 규정된 조항을 삭제함으로써 법령공포권에 관하여 모호한 입장을 보이고 있다. 1992년 헌법은 최고인민회의의 법령, 최고인민회의 상설회의의 결정, 중앙인민위원회의의 중요 정령과 결정의 공포를 주석이 한다고 규정하고 있었다(제107조제3호). 그 이전 1948년 헌법은 최고인민회의가 제정한 법령은 최고인민회의 상임위원회 위원장 및 서기장이 지명하여 공포하도록 하였으며, 5일 이내에 공포하도록 하고 있었다(제41조). 북한의 1948년 헌법상 법령공포규정과 1972년과 1992년 헌법에서 주석의 법령공포권에 관한 규정에 비해 1998년 헌법은 법령의 공포에 관하여 공포의 주체와 공포기간 내지 기일 등에 관하여 명확한 규정을 두지 않고 있다. 현재에도 마찬가지이다.

다만, 1992년 헌법상 주석과 중앙인민위원회의의 권한과 기능이 최고인민회의 상임위원회에 이관되었다는 점에서 법령공포권은 과거 주석에 의한 국가대표권이 최고인민위원회 상임위원장에게 있는 만큼 주석에 의해 행사되었던 법령공포권이 최고인민회의 상임위원장에게 부여되고 있음을 추론해볼 수 있다.⁶⁷⁾

한편 북한의 법령공포방법에 관하여 8·15 해방 후 북한에서는 법령공보가 발행되기도 하였다. 1946년 9월에 나온 북조선임시인민위원회 결정인 「법령공보에 관한 건」은 북조선임시인민위원회 및 각국·부의 결정·법

66) 리경철, 앞의 글, 67면.

67) 사실상 최고인민회의 상임위원회의의 권한을 보면, 새로운 부문법과 규정, 현행 부문법과 규정의 수정·보충안의 심의채택권과 함께 그 채택실시를 상임위원회에서 정할 수 있는데(제116조제2호), 법령의 실시 전 단계에 공포를 해야 한다는 점에서 상임위원회에서의 법령공포가 이루어져야 할 것임을 지적할 수 있다.

령·지령 등을 신속히 각 기관·정당·사회단체 및 인민들에게 주지시키기 위하여 법령공포를 발령한다고 하였다. 이 공포는 일간이며, 편집에 관한 책임은 사범국장에게 위임되어 있었다(제3조).

이에 비해 현재 북한의 법령 공포방법은 그 종류에 따라 달리 나타나고 있다. 법령의 공포에 관한 명시적인 규정은 알려지지 않고 있으나 실제적인 법령공포의 방식을 통해 그 유형을 살펴볼 수 있다. 예컨대 1972년 사회주의 헌법상 최고인민회의가 채택한 ‘법령’은 『로동신문』, 내지 『민주조선』 등에 게재됨으로써 그 주요내용을 파악할 수 있었으나,⁶⁸⁾ 최고인민회의 상설회의에서 채택한 법령은 기관지에 게재하지 않기 때문에 그 내용을 알 수 없는 경우가 많았다.⁶⁹⁾

그러나 이러한 유형설정은 현시점에서 그대로 맞지 않다. 1990년대에 들어서서 북한의 입법과정 중 그 공표형태를 보면, 비교적 중요한 법령에 대한 대내외적 공표를 하고 있다. 예컨대 합영법을 포함한 대외경제개방 법령과 그 관계법령 등은 『민주조선』 등의 법규해설을 통해 그 내용을 고지하는 경우가 많았다.⁷⁰⁾ 아울러 종래와 달리 해당 법령의 조문을 방송과 인쇄매체를 통해 신속히 공표하고 있는 점은 북한의 법제에 대한 입장변화를 보이고 있는 부분이다. 더욱이 북한은 『인민경제계획법』을 채택하면서 바로 이 법을 방송을 통해 보도함으로써 신속한 공포를 하기도 하였다.⁷¹⁾ 한편 대중용법전의 발간은 법령공표의 변화를 보이는 면모이다.

(2) 효력

법령이 공포된 후에 효력이 생기는 시점에 대하여 초기에는 각각의 법규에서 부칙으로 정하도록 하고 있었으나 부칙규정이 없어 혼란이 초래

68) 그 예에 속하는 법률로는 어린이 보육교양법, 토지법, 사회주의로동법, 인민보건법, 환경보호법 등을 들 수 있다.

69) 북한의 형법, 형사소송법, 지방주권기관구성법, 민사소송법, 재판소구성법, 항만법, 철도법, 과학기술법 등이 이에 속한다.

70) 민법, 가족법, 인민경제계획법 등이 그 예이다.

71) 『인민경제계획법』에 관한 분석은 朴井源, “北韓의 『人民經濟計劃法』에 관한 研究”, 『법제연구』, 제17호(한국법제연구원, 1999), 181~204면.

되었다. 그래서 1947년 2월 「북조선임시인민위원회」는 결정으로 「법령시행기일에 관한 결정서」를 채택하여 “법령에 시행기일이 없는 때에는 공포일부터 시행”하도록 하였다. 이후 북한의 법령들은 대부분 공포와 발효가 동시에 이루어지도록 하였으나 그 시점의 차이가 있는 경우도 많이 있었다. 예컨대 1977년의 「토지법」은 약 한달간의 주지기간(4.30~5.31)을 두고 있었으며, 1950년의 「학령아동취학에 관한 규정」은 1월에 제정하고 그 해 9월 1일부터 시행하도록 하였다.

그러나 경우에 따라서는 시행일을 정하지 않거나 소급적용하는 예도 있었다. 전자의 예는 1986년의 「환경보호법」을 들 수 있는데, 「환경보호법을 채택함에 대하여」에서 “정무원은 이 법을 집행하기 위한 구체적인 대책을 세울 것이다”라고 규정함으로써 그 실시방안을 정무원에 일임시키고 있다. 후자의 예는 1945년 12월 29일의 상업국 포고로서 이에 의하면 “상업국임시 행정조치요강은 8월 15일로 소급실시”한다고 규정하고 있었으며, 1946년의 「사회보험법」도 12월 19일에 제정하면서 그 시행일은 6월 24일자로서 소급한다고 규정하였다. 이렇듯 북한의 법령의 효력의 시기에 대해 개별법규에 정해져 왔지만, 북한헌법은 법령의 효력에 관한 어떠한 규정도 두지 않음으로써 북한법령의 실시와 발효 및 효력에 관한 일반원칙을 내세우지 않고 있다.

이와 관련하여 최근 북한법은 부칙규정을 두어 그 발효 실시에 관한 규정을 둠으로써 법령 효력에 관하여 명백한 입장을 보여주고 있다.⁷²⁾

IV. 북한의 입법기관 분석

1. 현행 사회주의헌법상 입법기관

사회주의 하에서 입법활동이란 “계급의 의사를 법적으로 형성하는

72) 신의주특별행정구법(2002. 9. 12), 개성공업지구법(2002. 11. 20), 금강산관광지구법(2002. 11. 13) 등은 부칙에서 “이 법은 채택한 날부터 실시한다”는 규정을 두고 있다.

것”⁷³⁾이라고 정의된다. 즉, 입법이란 지배계급의 의사를 문서화하는 것으로, 이러한 권한은 법령에 의하여 인정된 국가기관만이 향유할 수 있다. 따라서 당이 입법과정에서 지침을 내리거나 지도적인 역할을 행하지만, 당을 엄밀한 의미의 입법기관이라고 할 수 없다. 당에서 결정한 사항이라도 이에 상응하는 권한을 가지는 입법기관에 의하여 범규범으로 변형되어야만 비로소 법으로서의 기능을 할 수 있는 것이다.⁷⁴⁾ 사회주의국가의 정부는 서방 국가의 경우와는 달리 위임에 의한 입법권이 아니라 직접 헌법에 의하여 수권된 입법권을 가진다. 따라서 정부의 입법은 강력한 힘을 지니며 전국적인 범위에서 효력을 가진다. 여기에는 결정, 명령, 지시 등이 모두 포함된다.⁷⁵⁾

북한에서도 최고인민회의의 입법권의 예외가 되는 광범위한 행정입법을 허용하고 있는데, 이것은 헌법적인 수권의 성격을 지니고 있는 만큼 권한사항에 대한 엄격한 제한은 없다.⁷⁶⁾ 따라서 북한의 1972년 사회주의 헌법상 “입법권은 최고인민회의만이 행사한다”(제73조)라고 규정하고 있으나 실제로 최고인민회의의 입법활동은 상대적으로 저조한 것으로 평가되었다.

북한은 1998년 9월 5일 헌법을 개정하여 국가기관체계(통치구조)의 변화를 가져왔으며,⁷⁷⁾ 현행헌법도 국방위원회와 그 제1위원장에 대한 규정

73) V. Chirkin, Yu. Yudin, O. Zhidkov, *Fundamentals of the Socialist Theory of the State and Law* (Progress Publishers, 1979), p. 248; 송주명 역, 『맑스주의 국가와 법이론』(새날, 1990), 230면.

74) V. Chirkin, et. al., *ibid.*, p.324 ; 송주명 역, 위의 책, 301면.

75) V. Chirkin, et. al., *ibid.*, p.326; 송주명 역, 위의 책, 304면.

76) 예컨대 1958년 프랑스헌법은 입법사항의 범위는 축소된 반면, 명령사항이 오히려 증가 되는 현상을 보여준다. 모리스 뒤베르제 저, 金圭圭 역, 『정치제도와 헌법』(삼영사, 1980), p.272 이하 참조. 구소련에서도 각료회의의 입법사항은 매우 광범위하며, 각료회의가 오히려 입법부보다 더 활발한 입법활동을 하였다. W. E. Butler, *Soviet Law* (London: Butterworths, 1988), p.158; 이윤영 역, 『소비에트法』(대륙연구소, 1990), 210면.

77) 북한의 1998년 국가기관체계의 주요개편내용은 주식제 폐지, 국방위원회의 지위와 권한 강화, 최고인민회의 상설회의를 개편한 최고인민위원회 상임위원회의 지위와 권한 강화, 중앙인민위원회의 폐지와 정무원의 개편에 의한 내각체제로의 복귀, 지방행정경제위원회의 폐지에 의한 지방행정체계의 일원화 등으로 요약할 수 있다. 보다 구체적인 개편내용에 관해서는 張明奉, “最近의 北韓 社會主

을 제외하고 크게 다르지 않다. 북한헌법상 국가기관체제의 개편은 입법기관의 기능도 함께 변화시켜왔다. 북한의 현행헌법상 입법기관에 대한 설명을 다음과 같다.

첫째, 입법권에 대하여 최고인민회의는 입법권을 행사한다고 하고, 최고인민회의 상임위원회는 최고인민회의 휴회 중에 입법권을 행사할 수 있다고 규정하였다(제88조). 1992년헌법에 비해 최고인민회의 상임위원회의 입법권행사의 범위를 보다 명확히 하였다. 입법권은 최고인민회의에서 행사하는 것을 원칙으로 하고, 최고인민회의 휴회중에 최고인민회의 상임위원회도 입법권을 행사할 수 있음을 규정한 것이다.

둘째, 최고인민회의는 입법과 관련하여 헌법을 수정·보충하며(제91조 제1호), 부문법을 제정 또는 수정·보충하며(동조 제2호), 최고인민회의 휴회중에 최고인민회의 상임위원회가 채택한 중요부분법을 승인한다(동조 제3호). 이 규정은 1992년 헌법에 비해, 헌법의 보충이 추가되고, 법령⁷⁸⁾을 부문법으로 명칭을 변경한 것이다. 아울러 최고인민회의가 조약의 비준과 폐기의 결정권(제91조제17호)을 가지고 “법령과 결정을 낸다”고 규정하고 있다(제97조).

셋째, 1998년 헌법에는 국방위원회⁷⁹⁾의 결정과 명령권을 규정하고 있었는데(제104조), 이는 1992년 헌법규정 내용(제115조)과 다름없다. 그러나 2010년 헌법에서 국방위원장의 지위가 강화되면서 국방위원장이 명령을 내도록 하여(제104조), 국방위원회는 결정·지시를 내도록 변경되었다(제11조). 2012년 헌법개정으로 국방위원장은 국방위원회 제1위원장으로 바

義憲法 改正(1998. 9. 5)의 分析”, 앞의 논문, 3~13면.

78) 이에 대해 “법의 한 종류로서 우리 당의 로선과 정책을 실현하기 위하여 초고주권기관인 최고인민회의에서 채택되는 법문건”이라고 정의하고, 이는 최고인민회의에서만 채택되며 최고의 법적 효력을 갖는다고 하고, 다른 법규범들은 법령에 기초하여 채택되거나 그를 집행하기 위하여 제정된다고 하였다. 법령에는 기본법령(헌법)과 보통법령(민법, 형법, 인민경제계획에 관한 법령, 국가예산에 관한 법령 등)으로 구분된다고 설명하였다. 『법학사전』, 앞의 사전, 278~279면.

79) 국방위원회는 1972년 헌법상 중앙인민위원회의 부문위원회의 하나로 규정하고 있었으나, 1992년 헌법개정으로 김정일권력승계와 관련하여 독립적인 국가기관으로 승격시키고 국방위원장에 김정일을 추대한 것은 군사권의 장악을 통해 김정일체제를 구축하는 포석을 마련한 셈이었다.

뛰었다.

넷째, 최고인민회의 상임위원회는 입법권에 관하여 광범위한 권한을 행사할 수 있도록 규정하고 있다.

1) 최고인민회의 휴회 중에 제기되는 새로운 부문법안과 규정안, 현행 부문법과 규정의 수정·보충안을 심의 채택하며, 채택 실시하는 중요부문법을 다음 번 최고인민회의의 승인을 받는다(제116조제2호). 이는 사실상 최고인민회의 상임위원회가 실질적인 입법권을 행사하고 있음을 보여주는 것이다. 최고인민회의의 중요부문법의 승인권은 형식적 권한에 속하는 것이다. 1년에 고작 며칠간 개최되는 최고인민회의인 만큼 입법에 관한 실질적 기능을 최고인민회의 상임위원회에서 행사하게 된다.

2) 불가피한 사정으로 최고인민회의 휴회중에 제기되는 국가의 인민경제계획, 국가예산과 그 조절안을 심의 승인한다(제116조제3호). 북한에서 법령에는 인민경제계획과 예산이 포함되는 만큼 비록 불가피하고 최고인민회의 휴회기간이라는 전제조건을 달았지만, 최고인민회의의 권한으로 규정된 국가의 인민경제발전계획 및 국가예산의 실행 및 집행행정의 보고·심의·승인권은 최고인민회의 상임위원회에서 행사할 수 있도록 한 것이다.⁸⁰⁾

3) 헌법과 현행부문법, 규정에 대한 해석권을 갖는다(제116조제4호). 앞서 설명하였듯이 북한의 입법체계의 주요 구성요소로 법규범해석권이 포함된다는 점에서 최고인민회의 상임위원회의 법규범해석권의 의미를 엿볼 수 있다. 1992년 헌법상 최고인민회의 상설회의는 법령해석권이 규정되어 있었는데(제101조제3호), 과거 법령이라는 부분을 헌법과 현행부문법, 규정으로 구체적으로 명기하였다.

4) 헌법, 최고인민회의 법령·결정, 국방위원회 제1위원장 명령, 국방위원회 결정·지시, 최고인민회의 상임위원회 정령·결정·지시에 위배되는 국가기관의 결정·지시의 폐지와 지방인민회의의 그릇된 결정집행을 정지하는 권한을 갖는다(제116조 제6호). 이는 법규범을 무효화시키는 것으

80) 1992년 헌법상 최고인민회의 상설회의의 권한에 없었던 규정이다. 실제로 북한 법령의 정비과정을 보면 최고인민회의 상임위원회의 정령을 통해 이루어지고 있음을 알 수 있다.

로 앞서 살펴본 북한의 법제사업 중 법규범의 폐지에 속하는 내용이라 할 수 있다.⁸¹⁾

5) 국제조약의 비준·폐기권을 행사한다(제116조 제14호). 1992년 헌법상 이 규정도 중앙인민위원회의 권한에 속한 것이었다(제120조 제9호). 현행헌법은 국방위원회 제1위원장은 중요조약에 대한 비준·폐기권을 행사한다고 하고 있다(제103조 제4호).

6) 정령과 결정, 지시를 낸다(제120조). 1992년헌법상 최고인민회의 상설회의가 결전과 지시를 낸 것에 비해 정령이 추가되었는데, 이는 중앙인민위원회의 권한에 속하는 것이었다(제121조). 여기서 정령은 1948년 헌법상 김일성의 교시와 당의 노선과 정책을 실현하기 위하여 최고인민회의의 휴회기간 중에 최고인민회의 상임위원회가 채택하는 법문건이라고 설명한다.⁸²⁾ 정령을 내는 것은 1972년 헌법에서는 중앙인민위원회에서 행사하였으며, 1998년 헌법개정에 의해 이는 다시 최고인민회의 상임위원회가 행사하게 되었다.⁸³⁾

다섯째, 최고주권의 행정적 집행기관이며 전반적 국가관리기관으로서 내각(제123조)의 입법에 관한 권한이다. 먼저 헌법과 부문법에 기초하여 국가관리와 관련한 규정의 제정 또는 수정·보충권을 행사한다(제125조 제2호). 또한 내각의 결정과 지시에 어긋나는 행정경제기관의 결정·지시를 폐지하는 권한을 행사한다(동조 제12호). 그리고 내각은 결정과 지시를 내며(제129조), 내각의 부문별집행기관이며 중앙의 부문별 관리기관인 내각 위원회와 성은 지시를 낸다(제160조)고 규정하고 있다. 이는 1992년 헌법상 정무원의 권한에 해당하는 것으로 볼 수 있다.

여섯째, 지방주권기관으로서 지방인민회의(제137조)와 해당 인민회의의 휴회중의 지방주권기관이며 해당 지방주권의 행정적 집행기관인 지방인민위원회(제145조)의 입법관련 규정이다. 먼저 지방인민회의는 지방의 인

81) 1992년 헌법상 이 규정은 중앙인민위원회의 권한으로 규정하고 있었다(제120조 제5호).

82) 『법학사전』, 앞의 사전, 431면.

83) 정령은 국가의 근간을 형성하는 중대사항에 대한 결정 또는 명령으로 이해할 수 있으며, 이에 '정령권'을 누가 행사하느냐에 따라 북한의 권력구조의 내용을 파악할 수 있다. 이에 관해서는 유욱, 앞의 논문, 95~99면 참조.

민경제발전계획과 그 실행정형·지방예산과 그 집행에 대한 보고·심의·승인권을 가지고(제140조제1,2호), 해당 인민위원회와 하급 인민회의·인민위원회의의 그릇된 결정·지시를 폐지할 권한이 있다(동조 제6호). 또한 지방인민회의는 결정을 낸다(제144조).

다음 지방인민위원회는 하급 인민위원회의의 그릇된 결정·지시를 폐지하며 하급 인민회의의 그릇된 결정의 집행을 정지시키는 권한을 가지며(제147조 제11호), 결정과 지시를 내는 권한을 행사한다(제150조).

2. 북한의 입법기관에 대한 평가

북한 헌법상 입법기관은 최고인민회의, 국방위원회 제1위원장, 국방위원회, 최고인민회의 상임위원회, 내각, 지방인민회의와 지방인민위원회 등을 들 수 있다. 그런데 과거 북한의 기관들은 그 입법활동에 있어 반드시 상위법에 근거가 있어야만 하위법을 제정하는 ‘위임입법의 원칙’에 입각하여 활동하는 것이 아니다. 왜냐하면 상위법의 수권이 없이도 상급기관 혹은 이에 상당하는 기관의 행위에 “기초하며 이를 실행할” 때에는 하위법을 제정할 수 있었기 때문이라는 평가에 근거한다.⁸⁴⁾ 이에 따라 북한의 입법방식은 우리와 같이 모든 중요한 사항은 법률로써 정하고 세부사항을 대통령령이나 부령, 시행규칙 등으로 보충하는 것과는 큰 차이가 있다.

그러나 실제의 입법내용을 보면 각 기관에 따라 입법대상에 대한 나름대로의 기준을 찾아볼 수 있으며, 최근 사회주의헌법상 입법관련규정을 과거보다 구체적인 내용을 담고 있음을 알 수 있다. 다음에 그 내용을 간략하게 살펴본다.

첫째, 최고인민회의와 최고인민회의 상임위원회가 입법권을 행사한다. 북한헌법상 입법권은 최고인민회의가 행사하는 헌법의 수정·보충, 부분법의 제정 또는 수정·보충과 함께 최고인민회의 상임위원회가 행사하는 새로운 부문법안과 규정안, 현행 부문법과 규정의 수정·보충안의 심의·채택을 주요 내용으로 하고 있다. 북한에서 입법권의 행사는 최고인민회

84) W. E. Butler, *op. cit.*, p.43; 이윤영 역, 앞의 책, 76면.

의만이 행사하며 최고인민회의 휴회 중에는 최고인민회의 상임위원회 입법기능을 수행한다고 강조하고 헌법에 명시하고 있다(제88조).⁸⁵⁾

둘째, 최고인민회의와 상임위원회는 이른바 ‘부문법’이라고 지칭하는 전통적인 의미의 법률을 제정하는 기능을 수행한다. 부문법에는 형법, 형사소송법, 민법, 민사소송법, 재판소구성법, 토지법, 사회주의노동법, 인민보건법, 환경보호법, 과학기술법, 해운법 등과 조세제도 및 교육제도 등에 관한 중요한 법령을 포함하고 있다.

셋째, 1972년 및 1992년 헌법상 국가주석에 의해 행하여진 입법활동은 주로 역사적인 의미가 있거나 정책적으로 중요한 과제들에 대하여 명령을 내렸음을 알 수 있다.⁸⁶⁾ 1998년 헌법에서 주석제가 폐지됨에 따라 과거 주석에 의해 주도된 입법기능은 최고인민회의 상임위원회에서 이루어졌다.

넷째, 종래 중앙인민위원회가 제정하는 법령의 내용은 그의 헌법적 권한과 관련된 것이었음을 엿볼 수 있었다. 즉, 1972년 헌법상 그의 권한이었던 ‘훈장, 명예칭호, 군사칭호 및 외교직급에 관한 사항’(제103조제10호), ‘대사의 실시’(동조 제11호) 및 ‘행정구역의 신설 혹은 개편’(동조 제12호) 등에 관한 규정이 중앙인민위원회의 법령에 의해 제정되었었다. 역시 1998년 헌법에서 중앙인민위원회가 폐지되었는데, 중앙인민위원회의 입법기능이 1998년 헌법상 최고인민회의 상임위원회에 이관되었음을 감안하면, 종래 중앙인민위원회의 입법기능이 최고인민회의 상임위원회에 의해 실현되고 있었다. 그러나 2010년 헌법개정에 의해 국방위원장이 이를 행사하게 되었으며, 현재에는 국방위원회 제1위원장의 권한으로 되어 있다.

다섯째, 종래 정무원의 결정을 살펴보면, 주로 “공업, 농업, 건설, 운수, 체신, 상업, 무역, 국토관리, 도시경영, 교육, 과학, 문화, 보건, 환경보호, 관광 그 밖의 여러 부문의 사업”(1992년 헌법 제126조제5호) 등에 관한

85) 「법학사전」, 앞의 사전, 203~204면.

86) 그 사례로는 「자원보호사업을 더욱 강화할 데 대하여」, 「벌금을 올바르게 적용할 데 대하여」, 「남남협조와 대외경제사업을 강화하며 무역사업을 더욱 발전시킬 데 대하여」 등을 들 수 있다. 「北韓法制概要」, 法制資料 第157號(法制處, 1991), 39~40면.

사항과 “사회질서의 유지, 국가 및 협동단체의 소유와 이익의 보호, 국민의 권리보장을 위한 대책”(동조 제8호) 등의 내용을 중심으로 행하여졌음을 알 수 있다.

1990년대 들어서서 북한의 대외경제개방조치를 뒷받침하는 규정, 특히 자유경제무역지대에 관한 법제가 정무원의 결정에 의해 마련되었음을 이를 잘 보여주는 예이다. 대외무역정책의 실무를 담당하는 정무원의 기능에 따른 것이라 할 수 있다. 이러한 정무원의 결정은 1998년 헌법에 의해 내각으로 개편됨에 따라 내각결정에 의해 이루어지게 되었다.⁸⁷⁾

V. 북한 입법체계의 과제와 전망

북한의 입법체계는 우리의 그것에 비교할 때, 미비하며 그 절차 및 효력 면에서 명확하지 않다. 비록 최근 북한의 문건이 입법절차에 대하여 설명하고 있지만, 여전히 북한법의 실질적 규범력의 확보에 대한 판단은 어려운 실정이다. 그것은 북한헌법상 입법과정에 관한 규정에서 보듯이 명확하지 않은 절차와 한계에 기인한다. 물론 북한의 법체계가 갖는 특유한 논리에 의한다고는 하지만, 객관적인 면에서 쉽게 이해할 수 없는 부분이 많다. 그것은 본질적으로 수령의 일인지배체제에 따른 권력체제와 연관되어 있다고 할 수 있다. 김일성 주석에 의해 입법권도 장악되어 있었던 것이 지금은 국방위원회 제1위원장의 권한으로 되어 있다는 점에서 그러한 모습을 읽어볼 수 있다.

첫째, 북한헌법상 북한에서 입법권을 행사하는 기관은 최고인민회의와 최고인민회의 상임위원회이며, 최고의 중요한 입법기관으로는 최고인민회의, 국방위원회 제1위원장, 국방위원회, 최고인민회의 상임위원회, 내각 등을 들 수 있다. 알다시피 1998년 헌법에서 주석 및 중앙인민위원회의

87) 북한의 외국인투자 및 대외경제법제의 하위규정(시행규정)은 내각 결정에 의해 제정 및 수정되고 있다. 그러나 개성공업지구의 경우 기본법은 최고인민회의 상임위원회 정령으로, 그 하위규정은 최고인민회의 상임위원회 결정으로 정비되고 있다.

폐지, 최고인민회의 상임위원회의 위상 강화, 정무원의 내각으로의 개편에 이어 2010년, 2012년 헌법개정으로 국방위원장 및 국방위원회 제1위원장의 권한강화 등의 국가기관체계의 개편에 의한 입법관련규정의 개정이 이루어졌다. 그럼에도 북한의 입법절차의 단계, 예컨대 법령의 공포절차 등이 명확하지 않아 북한의 입법체계에 대한 평가는 쉽지 않다. 형식적으로는 체계를 갖춘 듯하지만, 그 실제에 대한 판단은 명확하지 않다.

둘째, 북한법제도 형식상 단계구조를 형성하는 점에서 헌법, 법령, (중요)부문법, 규정, 명령, 정령, 결정, 지시 등의 개념과 효력범위 등을 파악하여 볼 수 있으나 그 명확한 설명은 찾아보기 어렵다. 다만, 북한헌법상 그 단계구조를 추론할 수 있다. 최고인민회의 상임위원회의 권한 가운데 국가기관의 결정·지시의 폐지 및 지방인민회의의 결정집행의 정지의 전제요건으로 헌법, 최고인민회의의 법령·결정, 국방위원회 제1위원장 명령, 국방위원회 결정·지시, 최고인민회의 상임위원회 정령·결정·지시의 위배를 명시하고 있는 규정에서이다(제116조 제6호). 이에 의하면, 법규범의 형식면에서 헌법이 최상위에 있으며, 그 아래로 헌법상 국가기관의 명문화된 순서에 따른 입법활동(최고인민회의의 법령·결정, 국방위원회 제1위원장 명령, 국방위원회 결정·지시, 최고인민회의 상임위원회 정령·결정·지시 등)을 예시하고 있다. 그 이하로는 내각 결정·지시, 지방인민회의의 결정, 지방인민위원회 결정·지시 등으로 추론된다.⁸⁸⁾

한편 북한에서 법체계상 단계구조에서 김일성의 교시와 김정일의 말씀, 그리고 당의 노선과 정책이 최고법규의 권위와 효력을 점하고 있음을 간과할 수 없다. 그러나 북한에서 당의 노선과 정책도 법률화됨으로써 실현되고, 김일성과 김정일의 교시도 법률화의 형식을 통해 이루어지고 있다는 점에서 북한에서도 법제의 중요성을 인식하고 있음을 보여준다.⁸⁹⁾

88) 물론 북한은 당우위의 정치체제하에서 노동당도 중요한 입법기능을 수행하고 있다는 점을 간과할 수 없으며, 또한 수령의 유일영도체제인 북한에서 김일성의 교시와 김정일의 말씀이 실질적인 면에서 북한사회와 주민의 생활양식을 규율하는 최고규범으로서 권위를 지니고 있음을 무시할 수 없다. 이점은 김정은체제로의 변화에도 불구하고 그러한 양상은 큰 변화가 없어 보인다.

89) 북한의 국가정책은 대부분 김일성과 김정일의 교시를 통해 공포되고 강화되는 조치를 취하였는데, 1970년대 들어서면서 내각결정, 정무원결정 등을 통해 김일

북한은 1990년대에 들어서면서 다방면에 걸쳐 법제 개선 및 정비사업을 진행하여 왔다. 그 배경은 1980년 말 구소련방의 해체와 동구사회주의 국가들의 변혁에 따른 사회주의권의 대변혁에 의한 북한의 대내외적 환경 변화에 대한 법적 대응에 있었다. 1992년과 1998년에 있었던 북한헌법의 개정은 대표적인 예이다. 특히 김정일 국방위원장은 북한의 법제정비에 대해 적극적인 자세를 보여주었다. 1992년 외국인투자법제 및 대외경제법제의 제정 이래 변화된 환경에 따라 이들 법령의 수정작업을 지속함으로써 일부이지만 대외경제개방정책을 계속 추진한다는 의지를 표명하였다. 북한의 대외적 환경변화에 대한 대응책의 마련과 대내적으로 김정일체제의 공고화라는 시대적 과제를 안고 있는 북한의 현실은 바로 북한법제의 변화과정을 통해 살펴볼 수 있다. 이러한 움직임을 김정은체제에서도 이어지고 있다. 앞서 살펴본 대로 2011년 김정일 사망 이후 이루어진 경제법제의 개선, 외국인투자법제의 개편, 특수경제지대법제(라진선봉경제무역지대법의 개정, 황금평/위화도경제지대법의 제정 등)의 정비 등은 그러한 움직임을 잘 보여주고 있는 사례이다.

그러나 북한의 법제정비의 과정 속에 북한의 입법체계가 명확하게 드러나지 않고 있다는 점은 아쉽다. 최근의 북한의 법제개선 사업은 넓은 분야에 걸쳐 기존 법규범을 개정하거나 새로운 법규범을 채택하고 있다. 그럼에도 불구하고 북한의 입법과정에 관한 정확한 분석이 이루어지지 않는 것은, 북한이 입법을 국가정책적인 목표하에 일부의 권력집단에 의해 주도하고 있다는 점에 기인한다. 그래서 입법목적에 해당하는 제한된 범위에서 추진되거나 한정된 집단에 대해 적용되는 북한의 입법은 한계를 가질 수밖에 없다. 이런 점에서 북한의 입법이 구체적으로 공개되지 못하는 원인을 찾을 수 있다. 특히 체제와 관련한 법령의 경우 그 공표가 늦어지거나 미공개 내지 비밀로 남아 있는 것은 여전히 북한 입법의 낙후된 환경을 보여주고 있다.

한편 최근 북한법령의 정비와 관련하여 주목되는 것은 이른바 개성공

성과 김정일의 교시를 “관철할데 대하여”라는 형식을 빌어 법제화하였다. 이에 관해서는 최종고, 『북한법』(博英社, 1997), 52~54면.

단법제의 입법과정에서 나타나고 있는 북한의 자세이다.⁹⁰⁾ 우여곡절 끝에 중단되었던 개성공단은 다시 새로운 도약을 위한 법제도적 과제를 남기고 있다.⁹¹⁾ 북한도 법이 시대적 변화에 따라 발전되고 변화한다고 설명하고 있다. 이에 따라 앞으로 북한법제는 외국인투자 및 대외경제법제와 관련 대내법제의 정비내용을 보면, 사회경제제도의 발전적 방향에 대응하여 변화해나갈 것이다. 특히 김정은체제의 북한이 나아가야 할 방향을 경제부문에서의 개혁과 개방으로의 길로 확대하는 경우 이에 관련한 법령의 정비는 가속화될 것이다. 이로부터 북한이 추진하는 사회주의법제사업의 내용과 방향에 대한 보다 심층 연구는 중요한 과제로 대두하게 된다. 북한 입법과정과 절차의 투명성과 객관성의 확보는 남북법제의 이해의 폭을 넓히는 동시에 남북통합의 제도적 방안을 모색하는 데에 도움이 될 것이다. 최근 북한법을 이해하는 연구방법에 대한 다양한 접근은 매우 바람직한 일이다.⁹²⁾ 궁극적으로 남북한의 법제통합의 토대를 형성하는 일이기 때문이다.

90) 북한의 개성공업지대에 대한 법령체계의 구성과 내용, 입법과정은 또 다른 분석작업이 필요한 부분이다. 남북의 경험의 실험장으로서 개성공단법제에 대한 북한의 학습은 여러 방면에서의 연구과제로 떠오르고 있다.

91) 남북은 개성공단이 재가동에 합의하면서 남북공동위원회를 설치하고 이를 통해 개성공단의 국제화, 3통문제의 개선 등의 구체적 방안을 마련하기로 하였는데, 이 과정에서 북한의 입법에 대한 발전적 계기를 마련하여 나아갈 수 있을 것이다.

92) 북한법의 체계와 이해방법으로 북한의 입법형식을 심층 분석하고 있고(유옥, 앞의 논문), 북한의 연구물을 통해 북한의 사회주의법제정의 내용과 특징을 분석하고(최은석, 앞의 논문), 북한법을 이해하기 위한 새로운 모델로서 북한법의 분류와 체계방법을 모색하는(송진호, “북한법 이해의 새로운 모델: 분류와 체계”, 『남북법제분과: 한중수교 20주년 기념 특별세미나』, 제2회 아시아법제포럼 발표논문집, AFOLIA, 2012, 6. 27, 104~122면) 것은 의미가 있다.

【참고문헌】

(국내문헌)

- 모리스 뒤베르제 저, 金秉圭 역, 『정치제도와 헌법』(삼영사, 1980).
- 박정원, “김정일체제의 북한법제 정비동향과 전망”, 『2007년 남북법제연구 실무자료집』(법제처, 2007).
- 朴井源, “北韓의 『人民經濟計劃法』에 관한 研究”, 『법제연구』, 제17호(한국법제연구원, 1999).
- 『北韓法制概要』, 法制資料 第157號(法制處, 1991).
- 송주명 역, 『맑스주의 국가와 법이론』(새날, 1990).
- 송진호, “북한법 이해의 새로운 모델: 분류와 체계”, 『남북법제분과: 한중 수교 20주년 기년 특별세미나』, 제2회 아시아법제포럼 발표논문집, AFOLIA, 2012, 6. 27.
- 유옥, “북한의 법체계와 북한법 이해방법 - 북한헌법상의 법령·정령·결정 등 입법형식을 중심으로-”, 『統一과 法律』, 제6호(법무부, 2011).
- 張明奉, “최근의 북한사회주의헌법 개정(1998. 9. 5)의 분석”, 『統一研究論叢』, 제7권 2호(민족통일연구원, 1998).
- 장명봉, “북한의 최근 법제동향과 평가 - 대중용법전 증보판(2006) 발간에 즈음하여-”, 『북한법연구』, 제9호(북한법연구회, 2006).
- 장명봉 편, 『2011 최신 북한법령집』(북한법연구회, 2011).
- 장명봉, “북한의 법전발간 지속과 최근 법제동향”, 『2010년 남북법제연구 보고서(Ⅱ)』(법제처, 2010).
- 최은석, “북한의 사회주의 법제정의 합리화와 규범적 문건의 입법기술”, 『立法學研究』, 제8집(한국입법학회, 2011).
- 최종고, 『북한법』(博英社, 1997).

(북한원전)

- 『김일성저작집』, 제2권(평양: 조선로동당출판사, 1980).
- 『김일성저작집』, 제12권(평양: 조선로동당출판사, 1990).
- 서창섭, 『법건설경험』(평양: 사회과학출판사, 1984).

『법학사전』 (평양: 사회과학출판사, 1971)

강천복 “사회주의법은 선군정치의 한 표현형식이며 위력한 실현수단”,

『정치법률연구』, 2005년 제3호 (평양: 과학백과사전출판사 2005).

김경현 “사회주의법무생활을 강화하는 것은 선군시대 혁명과 건설의 중요

한 요구”, 『김일성종합대학학보- 역사·법학』, 제55권 제2호(평양: 김

일성종합대학출판사 2009).

김억락 외, 『국가와 법의 이론(법학부용)』, 3판(평양: 김일성종합대학출판사, 1991).

리경철, “사회주의국가의 립법절차에 대한 일반적이해”, 『김일성종합대학

학보: 역사 법학』, 제51권 제2호(평양: 김일성종합대학출판사, 2005).

리명일 “새로 수정보충된 사회주의헌법은 사회주의위업을 옹호고수하고

완성하기 위한 강력한 법적 무기”, 『김일성종합대학학보- 역사·법학』,

제40권 제1호(평양: 김일성종합대학출판사, 1994).

리명일, “위대한 령도자김정일동지께서 밝히신 사회주의법무생활에 대한

이론은 주체의 법리론을 더욱 완성시킨 독창적인 이론”, 『김일성종합

대학학보- 역사·법학』, 제43권제1호(평양: 김일성종합대학출판사, 1997).

김영철, 『위대한 수령 김일성동지께서 밝혀주신 사회주의법무생활에 관한

이론』(평양: 과학 백과사전출판사, 1980).

김원출, “법제정사업이 합리왕에 대한 법률조종학적 고찰”, 『김일성종합대

학학보: 역사·법학』, 제54권 제2호(평양: 김일성종합대학출판사, 2008).

김원출, “법률조종학적체계에서 국가법률체계의 본질과 내용”, 『김일성대

학종합대학학보: 역사·법학』, 제43권 4호(평양: 김일성종합대학출판사,

1997).

김원출, “국가법률체계의 부분체계들에 대한 법률조종학적고찰”, 『김일성

종합대학학보: 역사·법학』, 제46권 제1호(평양: 김일성종합대학출판사,

2000).

김은경 “국가의 법을 존중하고 그것을 자각적으로 지키는 것은 어길수없

는 공민적 의무”, 『정치법률연구』, 2005년 제1호(평양: 과학백과사전

출판사, 2005).

김정일 “사회주의법무생활을 강화할데 대하여”, 『조선중앙년감 1983』(평

양: 조선로동당출판사, 1984).

럼종남, “법체계의 본질과 그 연구적 의의”, 『정치법률연구』, 2008년 제1호(평양: 과학백과사전출판사, 2008).

진유현, “사회주의법제사업의 본질과 기본내용”, 『김일성종합대학학보: 력사·법학』, 제43권 제3호(평양: 김일성종합대학출판사, 1997).

진유현, “사회주의법제정의 합법칙성”, 『김일성종합대학학보: 력사·법학』, 제43권 4호(평양: 김일성종합대학출판사, 1997).

진유현, “사회주의법치국가건설에 대한 주체의 이론”, 『김일성종합대학학보- 력사·법학』, 제51권 제1호(평양: 김일성종합대학출판사, 2005).

(외국문헌)

V. Chirkin, Yu. Yudin, O. Zhidkov, *Fundamentals of the Socialist Theory of the State and Law* (Progress Publishers, 1979).

W. E. Butler, *Soviet Law* (London: Butterworths, 1988); 이윤영 역, 『소비에트法』(대륙연구소, 1990).

【국문초록】

북한의 입법이론과 체계 분석

북한의 김정은체제에서도 북한법제는 꾸준히 정비되고 있음을 주목할 필요가 있다. 김정은에로의 권력승계가 이루어지는 과정에서도 북한헌법의 개정을 통해 최고권력자의 지위를 변경하는 것은 형식적이거나 권력체제의 현실과 헌법규범의 일치라는 현상을 보여주는 것이다. 북한의 법령이 국정운영의 법제도화라는 변화를 반영하고 있음을 유의하여 보아야 할 필요가 있다. 실제로 북한은 대내외적 환경변화에 대응하고 권력세습체제의 정당성을 확보하기 위해서라도 일인 명령체제의 헌법적 제도화를 통한 국정운영체제의 개선을 도모하여 왔다.

북한의 법률체계와 입법체계를 분석하는 일은 북한법을 이해하는 지표의 하나로 법제를 통한 북한을 파악하는 방법의 하나이다. 최근 북한은 대내외적 정책추진의 법제도적 근거를 제시하고 있고 국제사회의 북한의 인권침해에 대한 비판에 대한 대응책으로 관련법령의 정비와 적용이라는 점을 강조하고 있다. 남북의 통일 구상은 통합의 최종단계에서 법제통합으로 완성된다는 점을 인식할 필요가 있다. 이를 위해서는 북한 법제에 대한 이해와 분석이 전제되어야 한다. 북한이 설명하고 있는 법률체계 및 입법체계에 대한 이해는 북한법 전반에 대한 이해를 위한 사전적 연구로서의 의미가 크다.

여기서는 북한의 법의 존재를 형식적인 면과 실질적인 면에서 인정하고 북한 법령에서 규정하고 있는 입법의 형태와 내용을 분석해본다. 북한의 법률체계와 입법체계를 분석하되, 북한이 강조하는 사회주의법무생활강화, 사회주의법제사업과 사회주의법치국가론을 중심으로 그 이론적 토대와 실재를 파악해본다. 북한의 입법기관과 입법절차를 살펴봄으로써 북한의 입법체계와 그 특징을 고찰하여 북한법제 이해를 위한 기초자료를 제공하고자 한다. 북한의 입법기관과 입법절차에 관해서는 사회주의헌법의 관련 규정을 통해 살펴본다.

북한법령의 정비와 관련하여 주목되는 것은 이른바 개성공단법제의 입법과정에서 나타나고 있는 북한의 자세이다. 우여곡절 끝에 중단되었던 개성공단은 다시 새로운 도약을 위한 법제도적 과제를 남기고 있다. 북한도 법이 시대적 변화에 따라 발전되고 변화한다고 설명하고 있다. 앞으로 북한법제는 외국인투자 및 대외경제법제와 관련 대내법제의 정비내용을 보면, 사회경제제도의 발전적 방향에 대응하여 변화해나갈 것이다. 특히 김정은체제의 북한이 나아가야 할 방향을 경제부문에서의 개혁과 개방으로의 길로 확대하는 경우 이에 관련한 법령의 정비는 가속화될 것이다.

【주제어】

김정은체제, 국가법률체계, 입법체계, 사회주의법무생활, 사회주의법제사업, 사회주의법치국가(론), 개성공단, 사회주의헌법

【ABSTRACT】

A Study on the Legislative Theory and Structure of North Korea

Park, Jeong Won

Professor, Ph.D. in Law, College of Law, Kookmin University, Korea

There is a need to pay attention to the North Korean legislations in the Kim Jong-un's regime in North Korea is maintained steadily. In the process of the succession to Kim Jong-un, a revision of the highest power in Constitution to amend the status of formal constitutional norms albeit is to show the phenomenon of the match between the constitutional norm and the reality of the power system. The North Korean current statutes is noted in terms of the reflection of legal institutionalization of the state administration in North Korea. In fact, North Korea has to promote the improvement of the operating system in response to changes in internal and external environment and ensure the legitimacy of succession to monolithic command system through the constitutional institutionalization.

There is one of the indicators to understand a North Korean legislations and one of the determination of North Korea to analyze the national legal system and legislative structure of North Korea. Recently, North Korea is based on the legal aspects of internal and external policy, promoted on the revision and maintenance of the relevant laws and regulations as a response of the international criticism of the violations of human rights.

It need to be aware that reunification initiative of the two Koreas in the final stage will be completed by the legal integration. To do this, it is assumed to be understand and analysis on the legal system of

North Korea. The understanding of the national legal system and the legislative structure which are described by North Korea refers to a prior study with greater to understand North Korean legislations overall.

In this study, it is recognized the existence of the North Korean laws and regulations in a formal and real aspects, analyzed in the form and content of the North Korean legislations. While researching the national legal system and legislative structure of North Korea, it analyze to emphasize the theoretical underpinnings and practical based on the strengthen of 'the socialist law-abiding life,' 'the legislative task of socialism' and 'the theory of the constitutional state of socialism'. Moreover, by looking at the legislative body and the legislative process and searching of the legislative structure and its characteristics of North Korea, it will be provide basic data for understanding of the North Korean legislations. The legislative body and the legislative process with regard to the relevant provisions of the Socialist Constitution of North Korea.

We are noted North Korea's stance appears in the legislative process with regard to the maintenance of the Gaeseong Industrial Complex related laws. Gaeseong Industrial Complex confront new law and institutional challenges. North Korean authority also have been described the law developed in accordance with the change of current situation. North Korean legislation will continue change in response to the direction of the progressive social and economic system in the light of legal maintenance of the foreign investment, foreign economic laws and inward look at the contents in the future. If Kim Jong-un's regime, especially a way forward of the reform and opening-up in the economic sector zoom in, the maintenance of its legislation will accelerate.

【Keywords】

North Korea, Kim Jong-un's regime, national legal system, legislative structure, 'the socialist law-abiding life,' 'the legislative task of socialism,' 'the theory of the constitutional state of socialism,' Gaeseong Industrial Complex, monolithic command system, reform, opening-up, unification, socialist constitution

법학연구소 조직표

(2013. 10. 현재)

연구 소장 박 민
연구부소장 정 철

가. 북한법제연구센터

명예 연구 위원 : 고문 장명봉
상임 연구 위원 : 박정원(센터장), 김성배
비상임연구위원 : 최은석(간사), 성민섭, 박재수, 이영진, 전택윤, 김병구,
전현준, 유영학, 민병웅, 이석범, 손행선, 심재철, 윤영환,
장창수, 장소영
선 임 연 구 원 : 신유리

나. 토지법제연구센터

상임 연구 위원 : 김동훈(센터장)
비상임연구위원 : 김명연, 박 신, 강우원, 김현동
선 임 연 구 원 : 백승민, 김 팽

다. 사회법연구센터

상임 연구 위원 : 이광택(센터장)
비상임연구위원 : 박승두, 현천옥, 오현환
선 임 연 구 원 : 유정엽(간사), 홍성암

라. 세법연구센터

상임 연구 위원 : 박 민(센터장), 안경봉
비상임연구위원 : 장기락(간사), 오 윤, 전진관, 김홍균
선 임 연 구 원 : 김유석, 최영우, 손영철, 홍순기, 장월하, 정미나

마. EU법 연구센터

상임 연구 위원 : 이호선(센터장), 정진석
선 임 연 구 원 : 강화원(간사), 강선애

바. 공익법연구센터

상임 연구 위원 : 정 철(센터장), 황승흠, 박종현

사. 비교사법 연구센터

상임 연구 위원 : 남윤삼(센터장), 안경희, 채승우
비상임연구위원 : 남원식, 임영덕, 정연문, 정성철, 나 강, 이익선
선 임 연 구 원 : 신찬호(간사), 정은봉, 김항중

아. 민간조사연구센터

상임 연구 위원 : 강구철(센터장)
비상임연구위원 : 박상준, 남궁영훈, 이동섭, 이강웅
선 임 연 구 원 : 김민섭, 류원호, 유인자, 전병준