

북한의 입법체계 및 법제정비에 관한 연구*

허 인, 김두수

(한국지식재산연구원 미래전략연구실 실장 / 한국외국어대학교 외래교수)

요 약 문

북한과 같은 잠재적인 경제체제전환국에게는 ‘정치체제’는 기존의 형태를 그대로 유지하면서 ‘경제 부문에서만’ 계획경제로부터 시장경제로 전환한 성공 또는 시행착오에 대한 사례 연구가 필요하다. 그런데 사회주의 일인독재체제나 세습체제에는 민주적 의사 결정의 한계가 있기 때문에 결정적인 순간에 남북교류협력에서도 한계에 봉착할 수밖에 없으므로, 법적 안정성, 예측 가능성, 투명성, 사법적 분쟁해결 절차 등 ‘법치’를 기반으로 한 남북교류협력을 도모해야 할 것으로 여겨진다. 지금까지의 체제전환국 연구는 중부 및 동유럽 국가들에 집중되어 있었는데, 이들은 냉전의 종식, 즉 소련의 붕괴라는 중요한 사건 때문에 정치와 경제를 ‘동시에’ 전환한 국가들이다. 그렇기 때문에 북한이 추구하는 경제체제의 전환과는 다르다고 할 수 있다. 이러한 측면에서 중국, 베트남의 경제체제전환은 북한에 시사하는 바가 많다. 중국과 베트남이 경제성장에 성공하게 되면서 당-국가가 주도하는 ‘점진주의적’ 개혁이 국제사회로부터 주목받게 되었다. 그리고, 국내 연구에서는 중국 모델을 북한 체제에 적용할 수 있을 것인가 또는 북한이 중국 모델을 수용할 것인가에 대해 높은 관심을 표명한 바 있다.

중국, 베트남의 사례를 볼 때 경제체제전환을 추진하게 된 배경은 북한의 경우에도 동일하게 적용되고 있으며, 북한이 ‘우리식 경제관리방법’이나 법제개혁을 추진하는 모습은 중국이나 베트남과 유사한 형식으로 경제체제를 전환하려는 것으로 보인다. 북한이 2018년 4월 ‘핵·경제 병진로선’의 역사적 임무의 완성을 선언하고, 전 당과 전국의 모든 역량을 집중하여 사회주의 경제건설을 진행하는 ‘경제건설중심로선’의 실시를 결정함과 동시에 2018년 신년사에서 적극적으로 국제관계 개선을 하겠다고 밝힌 것은 역시 북한이 경제체제전환을 위한 여러 가지 노력을 하고 있는 것으로 여겨진다. 그런데, 한편으로는 UN 중심의 강력한 대북제재가 북한 경제가 이에 적응하고 내구성이 향상되고 있다는 주장도 있고, 2018년 한 해에만 중국인 방문 인원 수가 약 120만 명에 달하고 있다고 한다. 북-미 정상회담도 계속적으로 서로 간의 이견을 좁히지 못하고 교착 상태에 있는 가운데 북한이 생각보다 느리게 경제체제의 전환을 할 가능성도 염두에 둘 수 있다.

그런데, 북한이 중국식 경제개혁을 통한 단일전환의 방식으로 ‘경제체제만을 전환’할 경우에 한반도의 통일은 요원한 일이 될 수 있다. 따라서 북한 체제의 변화는 ‘정치체제의 전환’과 시장경제체제의 도입에 따른 ‘경제체제의 전환’이 동시에 이루어져야(이중전환) 할 것이다. 또한 북한의 체제전환은 내부 능력으로는 한계가 있을 수 있으므로 외부 지원이 필요할 수도 있다. 이 경우 남북교류협력도 민감한 부분이 아닌 기본적 내용을 다루는 순수 부문에서 먼저 진행되고, 점차 점진적으로 세세한 내용에 대하여 남한과 북한 간 교류협력을 진행한다면 보다 효과적으로 지원이 이루어질 수 있을 것이다.

주제어

북한, 경제체제전환, 입법체계, 법제정비, 남북교류협력, 중국, 베트남

【目次】

- | | |
|---------------------------|---------------------------------------|
| I. 서언 | 4. 북한의 2013년 이후 최근 제·개정법에 대한 평가 및 시사점 |
| II. 북한의 법제사적 변천과 법제 동향 | |
| 1. 북한의 변화와 남북관계 | III. 중국·베트남의 법제정비와 시사점 |
| 2. 「조선민주주의인민공화국 법제정법」의 제정 | 1. 중국의 법제정비 |
| 3. 북한의 「법제정법」에 대한 평가 | 2. 베트남의 법제정비 |
| | IV. 결론 |

I. 서 언

북한은 김정은 국무위원장 집권 이후로 권력 수호 정책 및 법제정비를 통한 대내외 정책 변화를 시도하고 있다. 2016년 제7차 ‘조선로동당’ 대회에서 당의 목표를 재정비하고 권력 장악을 대내외에 과시한 바 있으며, 헌법상 최고권력의 승계를 통해 형식적으로 권력체계를 현실적으로 확인하고 정당성을 확보하였다. 과거의 통상적인 북한의 법제정비는 사회주의법제사업 강화에 입각하여 이루어졌다면, 최근의 법제정비는 국정운영의 법제도화 및 개선을 도모하기 위한 차원에서 진행되고 있다는 특징이 존재하며, 북한은 김정은 정권에 들어서서 북한의 입법체계와 내용을 보다 체계화하고 있는

모습을 확인할 수 있다.

한편 남북한은 1971년 남북적십자회담을 계기로 협력을 전개하여 왔으며, 2018년 남북정상회담이 재전환점이 되어 최근 남북 간 교류협력 및 분야별 회담이 보다 활발히 진행되고 있다.¹⁾ 남북한 간 교류협력은 분단 이후에 지속된 상호 간 불신의 해소 및 민족 동질성의 회복에 있어서 전인차의 역할을 충분히 수행할 수 있으며, 나아가 최근 평화 기류 및 미래 대응을 위한 관련 법·정책의 수립 역시 중요한 과제로 주목받고 있다. 중장기적으로 남북 공동 연구 및 대응이 필요한 분야가 확장되는 추세이나, 남북교류협력의 경우 국가의 법 체제 내에서 합법적인 절차에 의하여 이루어져야 하는 바, 교류협력을 위한 상호 간의 법체계에 대한 인식 및 합의점 도출이 중요한 과제라 할 것이다.

이러한 현실 속에서 북한의 입법 절차와 법체계를 분석하는 것은 큰 의미를 지닌다고 할 것이다. 선행 연구로 송인호·최귀일 교수는 “북한의 법체계에 대한 고찰”에서 북한의 법체계와 위계에 대하여 분석하여 실질적 규범체계 효력의 순위를 비교 분석하였다. 박정원 교수는 “북한의 법제정(입법) 체계의 분석 및 전망”에서 북한의 「법제정법」에 비추어 북한의 법체계를 분석하고 중국의 「입법법」과의 비교 검토를 통해 북한 입법의 의미를 보여주었다. 북한은 사회주의국가론에 기초한 입법 절차를 가지고 있는 바, 우리나라와 큰 차이를 지니고 있다. 특히 북한의 법제정비 동향과 관련하여 「조선민주주의인민공화국 법제정법」(이하 ‘법제정법’이라 한다)은 북한의 입법체계 및 절차를 파악하는 데에 중요한 내용을 포함하고 있으며, 일정 부분은 향후의 방향성까지 예측 가능케 하기 때문에 분석의 필요성이 커진다. 이전 북한의 입법은 입법기관이 부재하고 현실에서 규범력을 발휘하지 못하는 명목적·장식적 법으로서 법령체계가 모호하다는 비판을 받았으나, 2012년 「법제정법」의 제정은 북한의 입법을 체계적으로 구축해 나가려는 진일보한 조치로 보인다.

* 이 논문은 2019년 법제처의 지원으로 작성한 보고서(북한의 입법체계 및 최근의 법제 동향에 관한 연구 - 체제전환기 법제정비를 중심으로)의 내용을 일부 발췌하여 수정·보완한 것이다.

1) 2018년 남북정상회담은 4월 27일(1차), 5월 26일(2차), 9월 18일(3차) 회담이 진행된 바 있으며, 정상회담 이외에도 남북고위급회담(1월 9일, 3월 29일, 6월 1일, 8월 13일, 10월 15일), 남북장성급군사회담(10월 26일), 남북산림협력분과회담(10월 22일), 남북체육분과회담(11월 2일), 남북보건의료협력분과회담(11월 7일) 등 각 분야별 회담이 활발하게 진행된 바 있다.

따라서 추가적으로 「법제정법」에서 나타나는 개별 개념을 국내법에 대응하여 비교·분석하며, 역사적 관점의 추적, 명칭과 입법 형식, 제정 방법, 체계와 위계질서 등을 파악하면서 향후 법제 통합에 있어서의 대응 논리를 구축할 필요가 있다. 그리고 이와 관련하여 중국, 베트남 등의 체제전환국들의 입법체계 및 정치·정책의 개선 등은 향후 북한이 사회주의에서 자본주의로 이동함에 있어 필요한 시사점을 줄 수 있을 것이다. 이에 개별 국가에서 체제전환기에 나타난 주요 법률의 변화 동향을 파악하고, 향후 북한의 입법 방향성을 예측할 필요가 있다.

II. 북한의 법제사적 변천과 법제 동향

1. 북한의 변화와 남북관계

북한법의 변화 연혁을 살펴보면 인민민주주의법에서 사회주의법으로, 사회주의법은 다시 우리식사회주의법으로 변모해왔음을 알 수 있다. 1972년 헌법 제10조는 “조선민주주의인민공화국은 프롤레타리아독재를 실시하며 계급로선과 군중로선을 관철한다”라고 규정하였으나, 1992년 헌법 제12조는 “국가는 계급로선을 견지하며 인민민주주의독재를 강화하여 내외적대분자들의 파괴책동으로부터 인민주권과 사회주의제도를 굳건히 보위한다”라고 규정하여 ‘프롤레타리아독재’라는 용어를 ‘인민민주주의독재’로 수정하였는 바, 이는 2012년 헌법 서문에서 스스로 ‘세계사회주의체제의 붕괴’라는 표현을 사용한 것과 맥을 같이한다고 볼 수 있다.²⁾ 즉, 1990년에 ‘세계사회주의체제의 붕괴’를 목격한 후 자구책을 강구하였는 바, 헌법 수정과 ‘우리식 사회주의’를 강조하였다. 다만 이러한 용어 수정이나 문구 수정을 북한 사회와 북한법의 변화와 연계시키기에는 다소 무리가 따른다. 그러나 ‘프롤레타리아독재’가 노동자계급에 중점을 둔 개념이라면 ‘인민민주주의독재’에서는 근로인민, 근로인민대중으로 그 범주가 확대되었다고 볼 수 있으며, 이에 따라 북한법도 적용 대상이나 주체가 모든 분야에서 당연히 근로인민대중으로 확대되었다고 볼 수 있다.³⁾ 그러나 이러한 용어 사용의 변화가 실질 사회의 반

2) 북한 헌법의 개정은 인민민주주의헌법 제정(1948년 9월 8일)으로부터 김일성-김정일 헌법 개정(2016년 6일)까지 총 13차례의 제·개정상 변천사이다. 조재현, “북한 헌법 개정의 배경과 특징에 관한 헌법사 연구”, 미국헌법연구, 제29권 제3호, 2018. 12., 276면.

영이라고 단정지을 수는 없을 것이다. 1990년대 냉전이 와해되고 국제사회에서 기존의 사회주의가 실패로 끝났음을 인정하게 되자, 북한은 온전한 사회주의체제 유지를 위해 주체사상을 강조하여 주민들을 결속시키고 있는 것으로 볼 수 있다. 따라서 북한법이 근본적으로 변화하였다고 보기에는 다소 이르며 변화하는 국제사회에 맞추어 체제 유지를 위해 일면 변경하였다고 보는 것이 옳을 것이다. 그렇다면 결국 남북교류협력의 측면에서도 우리나라가 이러한 북한에 대하여 큰 기대를 하기보다는 북한이 체제 유지를 더욱 굳건히 하기 위하여 일면의 변화를 시도하고 있는 것으로 보고 관망하는 것이 적절할 것이다.⁴⁾ 북한의 근본적인 변화는 국제사회에 대한 동조 즉 국제법 사회로 나아오는 것에서 시작된다고 보아야 할 것이며, 북한 스스로 변화하기를 기대하기란 쉽지 않을 것이다. 북한에 대해 선불리 낙관하기보다는 북한이 국제사회에 자신을 개방하는 모습을 보이고 있느냐를 우선 주시해야 할 것이고, 북한이 국제공동체에 적극 나선다면 체제는 서서히 변화의 기류를 따를 것으로 여겨지며 이에 맞추어 법 제·개정을 포함한 모든 분야에서 변화가 일어날 것이다.⁵⁾ 남북교류협력⁶⁾도 남북한의 범주만으로는 어디까지나 한계가 있고,⁷⁾ 결국 국제공동체 속에서 남북교류협력을 추구하는 방법을 모색하는 것이 현상황에서는 바람직할 것이다.⁸⁾

3) 김동한, “남북분단 70년: 북한법의 변화와 전망”, 북한법연구, 제17호, 2017. 12., 103-104면.

4) 한편, 남북한 간 인적 교류 확대를 위한 법·제도적 개선 방안으로 정부로부터 위임을 받은 ‘민간협상기구’의 설립과 운용의 필요성, ‘정경분리’의 원칙에 입각한 ‘실리적인’ 인적 교류 방안의 모색, 남북한 간의 인적 교류의 협력을 위한 관련 법제의 후속 조치의 필요성, ‘남북 구제 사법공조’ 논의의 필요성 등이 제시되기도 한다. 양효령, “남북 간 인적교류 확대를 위한 법·제도적 개선방안 - 중국 해협 양안의 인적교류 경험을 중심으로”, 통일과 법률, 제39호, 2019. 8., 14-23면.

5) 그런데, 북한의 국제기구 가입 등에 의한 경제개방 및 국제협력체계 구축이 곧 정치체제의 변화로 이어진다는 의미는 아니며, 오히려 이것이 북한 체제의 안정적인 유지 및 이를 기반으로 하는 한반도 평화체제의 구축에 기여할 수도 있을 것이다. 권숙도, “베트남의 체제전환 과정이 북한에 주는 함의: 정치변동과 국제협력체계를 중심으로”, 동서연구, 제24권 제2호, 2012. 6., 33면 참조.

6) 남북교류협력법은 규율의 불완전성을 내포하고 있는데, 이는 남한 내의 규범에 불과하므로 남북경협 참여자는 북한 관련 규율을 동시에 적용받아야 하는 이중고를 겪어야 하기 때문에, 차후 남북한 간 합의에 의한 단일의 남북경협법제 마련이 필요하다고 할 수 있다. 이찬호, “남북경협의 경험과 법적 과제”, 아주법학, 제10권 제1호, 2016. 5., 315면.

7) 남북 간 합의가 충실히 이행되지 않았던 금강산 관광 및 개성공단의 전례를 답습해서는 아니 될 것이며, 향후 남북관계의 큰 발전을 위해서라도 관련 법적 토대를 다져놓을 필요가 있을 것이다. 최은석, “남북경협 활성화를 위한 북한의 법제 개선방향”, 통일과 법률, 제40호, 2019. 11., 7면 참조.

8) 그동안 남북 간 인적·물적 교류가 양안 간 교류와 달리 주로 남한 주민이 일방적으로 북한 지역인 개성공단 및 금강산 국제관광특구에 방문 또는 체류하여 경제적 교류를 하는 방식으로 이루어졌다는 한

2. 「조선민주주의인민공화국 법제정법」의 제정

김정은 시대의 법제정비는 대부분 김정일 시대에 근간을 마련했다는 점에서 정책의 연속성을 강조하는 차원에서 법제정비가 이루어졌다.⁹⁾ 김일성 시대의 교시통치 체제에서 김정일 시대의 법률에 의한 통치 체제로 변화한 것은 분명히 획기적인 변화라 평가할 수 있으며, 김정은 시대에는 법에 의한 통치를 보다 강화하는 모습을 보이고 있으며 향후의 방향성을 단언할 수는 없지만, 김정일 시대의 법률에 의한 통치 체제를 계승·발전시키면서 법제정비를 활발히 할 것으로 예상된다. 이러한 예측이 가능한 배경에는 2012년 채택된 「법제정법」이 자리하고 있다.

북한은 2012년 「조선민주주의인민공화국 법제정법」을 채택하였고, 2013년 7월 1일부터 시행하여 새로운 체계와 효력에 대하여 규정하고 있다. 「법제정법」은 총 8장 76조 및 부칙으로 구성되어 있다.

[표 1] 「법제정법」의 기본구성

| 장 | 주요 조문 내용 |
|---------------------------------|---|
| 제1장 (「법제정법」의 기본) | 목적, 정의, 원칙, 규제 범위 |
| 제2장 (최고인민회의와 최고인민회의 상임위원회의 법제정) | 입법권, 최고인민회의의 법제정, 최고인민회의 상임위원회의 법제정 |
| 제3장 (내각의 법제정) | 권한, 기간, 심의 및 채택 절차, 공포 |
| 제4장 (내각위원회, 성의 법제정 권한) | 세칙의 제정, 기간, 심의, 공포 |
| 제5장 (도(직할시)인민회의의 권한) | 법제정 권한, 세칙의 심의, 공포, 해석 |
| 제6장 (효력과 등록) | 헌법의 효력, 부문법의 효력, 특별법과 일반법 사이의 효력, 법문건의 폐지 등 |
| 제7장 (법작성과 법체계화) | 요구사항, 법문건의 명칭, 구분 단위, 조문, 법제정계획, 법규집편집 |
| 제8장 (법적책임) | 행정적 책임 |
| 부칙 | 법의 시행일 |

「법제정법」의 구체적인 내용을 살펴보기 이전에 법제정과 입법에 대하여 명확히 구

제도 있었다. 한명섭, 통일법제 특강, 2016, 380면 참조.

9) 김동한, 앞의 논문, 128면.

분할 필요가 있다. 「법제정법」에서 말하는 ‘법제정’이란 북한 내의 권한 있는 국가기관이 부문법과 규정, 세칙을 비롯한 일반의무적인 법문건을 만들거나 수정, 보충하는 활동이라고 규정하고 있다.¹⁰⁾ 한편, 북한 헌법 제88조는 “최고인민회의는 립법권을 행사한다. 최고인민회의 휴회 중에는 최고인민회의 상임위원회도 립법권을 행사할 수 있다”라고 하여, 최고인민회의와 최고인민회의 상임위원회에 대해서만 ‘립법권’이란 용어를 사용하고 있고, 「법제정법」역시 제2장 제1절의 제목을 ‘립법권’이라 하면서 제8조에서 “립법권은 최고인민회의가 행사한다. 최고인민회의 휴회 중에는 최고인민회의 상임위원회도 립법권을 행사할 수 있다”라고 하여, 입법이라는 용어를 최고주권기관인 최고인민회의와 최고인민회의 상임위원회에 대해서만 사용하고 있다. 다만, 「법제정법」제10조는 “최고인민회의의 상임위원회는 최고인민회의 휴회 중에 부문법을 제정하거나 수정, 보충하며 주권부문, 인민보안부문, 사법검찰부문, 그밖에 필요한 부문과 관련한 규정을 제정하거나 수정, 보충¹¹⁾한다”라고 규정함으로써 입법권의 범위에 헌법과 부문법 외에 ‘규정’을 포함시키고 있다. 결국, 북한의 내각, 지방인민회의도 역시 법제정 활동을 하기는 하나, 이때는 입법이라는 용어를 사용하지 않고, 입법과 입법권은 최고인민회의와 최고인민회의 휴회 중 활동하는 최고인민회의 상임위원회에 사용하여 ‘법제정’과 ‘입법’을 구분하여 ‘법제정’을 ‘입법’보다 광의의 개념으로 사용하는 것으로 보인다.¹²⁾

한편 「법제정법」과 같은 형태의 입법은 삼권분립을 전제로 한 민주주의 국가에서는 찾아보기 힘든 형태인 바, 이러한 법제정법의 의도와 내용을 분석하는 것은 향후 북한이 나아가고자 하는 방향성을 예측하는 데 중요하다 할 것이다.

3. 북한의 「법제정법」에 대한 평가

북한 「법제정법」은 우리나라와 비교할 때 상대적으로 체계나 그 구체적 내용이 부족하고, 절차 및 효력이 모호한 부분이 존재하며, 실질적인 규범력 확인에 의문이 있다.

10) 「법제정법」 제2조 제1호.

11) 우리나라의 ‘개정’에 해당한다.

12) 송인호·최귀일, “북한의 법체계에 대한 고찰 - 북한의 「법제정법」을 중심으로”, 법학연구, 제27권 제1호, 2019. 1., 232면.

그러나 「법제정법」을 통하여 북한이 과거 인치 중심의 사회주의 법제에서 벗어나고자 하는 일련의 동향을 보이고는 있다. 우리나라의 체제와 비교하기보다는 「법제정법」 자체를 통해 북한의 입법체제와 절차를 파악하는 것이 의미가 있을 것이다. 「법제정법」의 내용은 북한 입법의 체제(體裁)와 절차 등이 보다 체계적으로 정리되어 나아가는 과정을 보여준다.

「법제정법」에 대한 북한 내부적 평가와 우리나라에서의 평가를 각각 살펴보기로 한다.

가. 「법제정법」에 대한 북한에서의 평가

첫째, 법의 효력과 「법제정법」의 역할에 관한 것이다. 법의 효력은 사람들의 행위와 사회관계에 대한 법의 구속력이다. 효력을 가지지 못한 법은 사실상 법이라고 말할 수 없다. 법이 효력을 가지고 자기의 사명과 역할을 다하도록 하자면 법의 효력에 영향을 미치는 요인들에 대하여 잘 아는 것이 필요하다. 법의 효력은 법을 어떻게 집행하고 공민들의 법의식이 얼마나 높은가 하는 것과도 관계되지만, 법이 어떻게 제정되는지와도 관련이 있다. 결국 법을 어떻게 제정하는가 하는 데에 따라 그 법이 효력을 가지는 지 못 가지는지, 가진다면 어느 정도의 효력을 가지는지가 크게 좌우되는 바, 법이 기능과 역할을 제대로 수행하기 위해서는 효력을 가져야 하고, 이러한 효력을 공고히 하는 것이 「법제정법」이라고 할 수 있다고 하고 있다.¹³⁾ 물론 법의 효력과 관련해서는 법의 실효성과 적법타당성을 모두 갖추어야 할 것인데, 여기에서는 적법타당성을 논하지는 아니하고자 한다.

그리고 김일성의 교시에 따르면 “사회주의헌법에 의하여 법적 효력을 가지는 결정은 오직 중앙인민위원회와 정무원만이 채택하여 아래에 내려 보낼 수 있다”¹⁴⁾라고 하였는 바, 법이 제 기능과 역할을 원만히 수행하기 위한 효력을 갖기 위하여 법제정기관들을 구속하는 것이 중요한 과업이며, 이에 「법제정법」은 법 효력을 위한 형식적인 조건과 실질적인 조건을 제시하고 있다는 점에서 의미가 있는 것으로 보고 있다.

먼저 법의 ‘형식적인 요건’으로서 첫째, 법은 권한 있는 국가기관이 법적으로 부여받

13) 허경일, “법제정이 법의 효력에 미치는 영향”, 김일성종합대학학보, 제59권 제3호, 2013, 101면.

14) 김일성전집, 제56권, 298면.

은 권한 범위 내에서 제정하여야 효력을 가진다. 법에 인민대중의 의사와 요구를 정확히 반영하기 위해서는 최고주권기관이 입법권을 부여하고 인민이 직접 선거한 대의원들로 구성된 최고주권기관에서 법을 제정하는 것이 바람직할 것이나, 인민대표기관이 회의 형식으로 존재하며 회의 기간이 짧기 때문에 모든 법 문건을 최고주권기관에서 제정하는 것은 불가능하고, 따라서 국가는 필요한 법과 규정을 적재적소에 맞게 제정하기 위하여 주권기관과 행정기관, 중앙과 지방 사이에 법제정 권한을 적절히 분담하는 것이 중요한데, 이러한 사항을 헌법 및 「법제정법」에서 규정하고 있는 것이라고 보고 있다.¹⁵⁾ 둘째, 법은 규정된 절차를 거쳐서 제정되어야 효력을 가질 것인데, 「법제정법」에서 법제정 권한의 분담과 함께 법제정 절차에 대해서도 법적으로 규정하고 그것을 엄격히 지키도록 통제하는 것은, 인민대중의 의사와 요구가 정확하게 반영될 수 있도록 함이라는 것이다. 그런데 이를 반대로 해석하면, 「법제정법」에 의하여 제정된 모든 법은 인민들의 의사와 요구를 모두 반영한 법이라고 주장할 여지가 있다. 이렇듯 법적으로 규정된 절차를 지키는 것은 제정된 법이 효력을 갖기 위한 조건의 하나가 되는 것으로 보고 있다.¹⁶⁾ 셋째, 「법제정법」을 통하여 서로 다른 시기에 각각의 국가기관에 의하여 제정된 법들 사이의 모순과 저축을 없애고 통일성을 보장할 수 있도록 하고, 「법제정법」을 통하여 과거부터 규정되어 온 범규범의 방향과 질서, 기준을 제시하고 있는 것이라고 평가하고 있다.¹⁷⁾

한편, 「법제정법」을 통하여 법의 ‘실질적인 효력’을 보장하고 있음을 계속하여 강조하고 있다는 점이 특징적이다. 법의 실질적인 요건에 대하여 여러 번 강조하여, 법이 실질적인 효력을 가지려면 법의 준수가 국가권력에 의하여 담보되어야 하며, 사회 대다수 성원이 해당 법을 정당한 것으로 인정하고 그것을 지키는 데 이해관계를 가져야 한다고 주장한다. 법의 준수가 국가권력에 의하여 실질적으로 담보되지 않으면, 적지 않은 사람들이 법대로 움직이지 않게 되며, 이 경우 법은 형식적으로는 효력을 가질 수 있어도, 실질적으로는 효력을 가지지 못하는 문제가 발생한다고 보고 있다. 한편 대다수의 사회 구성원들이 법을 정당한 것으로 인정할 때 법의 규제력이 강화되는 바,

15) 허경일, 앞의 논문, 101-102면 참조.

16) 위의 논문, 102면 참조.

17) 위의 논문, 102면 참조.

사회의 구성원들이 법에 대한 옳은 태도를 가지고 존중하며 자각할 때 옳은 법의식이 형성된다는 것이다.¹⁸⁾

이러한 시각에 따르면 「법제정법」은 민주주의 사회에서의 법규범과 마찬가지로 그 형식과 절차 등의 민주성, 또한 사회구성원을 대표하는 성격으로서의 법을 만들기 위해서 「법제정법」을 제정한 것처럼 표현하고 있기도 하여,¹⁹⁾ 이를 보면 「법제정법」을 통하여 북한이 정상국가화하려는 모습을 보이고 있는 것처럼 여겨지기도 한다. 「법제정법」은 민주주의 국가의 어느 법제정과 비교하여도 그 우수함을 내포하고 있음을 주장하는 대목도 엿보이는데, 민주주의 사회라고 하더라도 소수의 지배, 권력층에 의한 입법이 충분히 이루어질 수 있는 데 반해 북한의 「법제정법」은 사회주의 사회의 특성상 모든 인민의 요구에 의해 모든 인민의 이익을 위해 만들어지는 법이라고 주장하고 있다. 예컨대 “국가주권이 인민의 손에 장악되어 있는 사회주의 사회에서는 법이 인민의 의사와 요구를 반영하며 인민에 의하여 만들어진다”²⁰⁾ 등의 대목이 그러하다.

둘째, 김정은 체제의 공고화 수단으로서의 「법제정법」이다. 김일성과 김정일의 업적을 옹호·고수하고 계승·발전시키면서 주체의 법제정 전통과 고귀한 법제정 경험들을 종합체계화하고 고착시키는 가장 합리적인 방식이라고 주장하는 견해²¹⁾에서 이러한 경험들을 종합체계화하고 고착시키는 가장 합리적인 방식으로서 「법제정법」의 중요성을 인식하고 있는 것으로 보인다. 법을 제정하는 데에도 의거할 규범이 있어야 하는데, 기존에 있던 규범들은 법제정과 관련한 가장 원칙적이고 기본적인 문제들만 규제하고 있기 때문에 그것만으로는 법제정사업의 세부적인 고리들까지 규제하기 힘들다는 것이다.²²⁾ 북한이 법제정사업을 법에 따라 진행하고자 한다면 법제정과 관련한 제반 문제들을 법에서 미리 규제하여야 할 것이다.

그리고 법제정사업의 규범화 수준을 한 단계 높이기 위해서 「법제정법」이 필요했다

18) 위의 논문, 102-103면 참조.

19) 명금철, “사회주의법제정사업의 본질과 필요성”, 사회과학원보, 2016년 제1호(루계 제90호), 2016, 33면.

20) 위의 논문, 33면(각주 19).

21) 리경철, “법제정법을 제정하는 것은 현시기 법제정사업을 개선하기 위한 중요한 방도”, 정치법률연구, 2013년 제2호(루계 제42호), 2013, 38면.

22) 위의 논문, 39면.

는 것인데, 북한의 경우 수십 년 동안 법을 제정해 본 역사와 경험, 전통이 있으며 그러한 역사적 경험들을 종합체계화하여 정립한 과학적인 법제정리론이 있고, 이런 조건에서 법제정과 관련한 제반 문제들을 전면적으로, 체계적으로 규제하는 법전을 제정하는 것은 선군 시대의 요구에 맞게 법제정사업의 규범화를 한 단계 높일 수 있는 방도가 되는 것이며, 이에 「법제정법」을 통하여 법제정사업이 정연한 제도와 질서 아래에서 진행될 수 있도록 하였다는 것이다.²³⁾

이렇게 보면 북한이 코먼로법계가 아닌 대륙법계의 입장에서 법을 체계적으로 제·개정하는 실체를 보여주려고 하는 것으로 볼 수 있다. 그렇다면 과연 향후에 제반 문제들에 관하여 우리나라의 법률, 시행령, 시행규칙 수준으로 일사정연하게 법을 제정할 수 있는지, 매우 다양한 부문들의 법을 커버할 수 있는지가 의문이다. 「법제정법」을 통하여 절차적인 준비는 갖추었다고 하더라도, 결국 형식적 바탕 위에서 실질적인 제반 문제들을 다루는 실생활과 밀접한 수없이 많은 실체법들을 완비해 나갈 수 있느냐 하는 것이 북한의 가장 중요한 과제가 될 수 있다. 이러한 측면에서 보여 주기식의 「법제정법」의 행보가 아닌 실질적 생활을 규율하는 법규범을 형성해 나가는 데 있어 북한 자체적으로는 한계가 있을 수 있으므로, 우리나라가 상당한 부분에서 협력 또는 지원을 할 상황도 도래할 수 있을 것이다. 국제사회에서도 이러한 현상은 다분하고, 이러한 이유로 역량 강화의 측면에서 지원을 필요로 하는 국가들이 많다. 가령 국제조약을 국내 이행하는 과정에서 약소국들은 국내 이행을 위한 법제를 마련할 여력이 없는 경우가 많은데, 이 경우에는 선진국들의 법을 참조하거나 법제적 측면에서 지원을 받을 수도 있다. 북한의 경우 체제전환이 급박하게 진행될 가능성이 많기 때문에 더욱 난관에 봉착할 수도 있는데, 결국 이질적인 면이 없진 않으나 같은 언어를 사용하는 단일 민족에 속하는 남한의 관여가 불가피할 것이다. 따라서 북한의 법제적인 측면에서 우리나라의 수많은 분야의 법제들은 매우 중요하게 작용할 것이다. 다만, 북한의 체제가 변하더라도 그 수준이나 정도에 따라 법제 수준이나 내용이 결정될 것이기 때문에 그리 쉬운 일은 아닐 것이다. 어쩌면 원하는 수준의 법제에 도달하기 위해 몇 개의 단계별 접근 방식을 취하게 될 수도 있을 것이다.²⁴⁾ 점진적 체제변환을 시도하는 경우 이에

23) 위의 논문, 38-39면 참조.

24) 예컨대, 통일 후의 남북한 상속법 통합 방안에 관한 연구를 보더라도 북한 상속법의 향후 전망을 충

맞추어 점진적 지원 체계가 필요할 수도 있다. 이는 아무리 체제가 전환되더라도 실생활이 동일한 수준으로 기계적으로 변하는 것은 아니기 때문이다. 동서독 통일의 경우 동독의 수준을 감안하여 서독이 많은 부분에서 배려하고 양보하였고, 이것이 전혀 문제가 없는 것은 아니지만 현재의 통일 독일의 이르고 있는 것이라고 볼 수 있다. 결국 중요한 것은 만들어진 형식(틀)에 알찬 내용을 담는 것이라고 할 수 있다. 북한이 체제 전환을 하더라도 중국·베트남과 유사하게 정치체제보다는 경제체제만의 전환을 우선 시도할 가능성이 크고, 체제전환의 영역(부문)과 속도는 점진적일 가능성을 배제할 수 없으며, 아래로부터가 아닌 당-국가가 주도하는 방식으로 진행할 것으로 예상된다. 따라서 우리나라도 남북교류에 있어서 이와 같은 점들을 고려할 필요가 있을 것이다.

셋째, 사회주의 국가에서 「법제정법」이 가지는 의미에 관한 것이다. 법이 국가정치 실현수단으로서의 자기의 기능과 역할을 다하자면 사람들의 다종다양한 활동을 최대한 구체적으로 치밀하게 규제하여야 하며 사회생활의 모든 부문, 모든 분야를 전면적으로 규제하여야 하는데, 이러한 법을 만드는 사업이 바로 법제정사업이며, 법제정사업을 잘하지 못하여 사회생활에 필요한 법규범과 규정들이 제대로 마련되지 못하면 사회생활의 모든 분야에 혁명적 제도와 질서를 철저히 세울 수 없다고 하였다.²⁵⁾ 문제는 북한의 법체계가 법제정비를 통하여 하위법령인 규정과 세칙에서 북한의 실질 사회생활의 방대한 내용을 법치로 구체화할 수 있느냐 하는 것인데, 형식적 법치에서 실질적 법치로 발전하는 데에는 상당한 시간이 필요하며, 남북교류에 있어서도 시간을 갖고 이를 지켜보며 대응할 필요가 있을 것이다.²⁶⁾

분히 논의에 반영하지 못할 수 있다는 한계를 보이게 된다. 이처럼 남북한 부문별 법제 통합의 연구는 특히 부문별 북한 법제의 향후 발전 방향을 유연한 시각을 갖고 대할 필요가 있다고 하겠다. 문선혜, “통일 이후 남북한 상속법 통합 방안에 관한 연구”, 통일과 법률, 제38호, 2019. 5., 87면; 통일 대비 남북한 국토법제의 통합에 관하여는 임성택·민창욱, “북한 국토법제 분석과 남북한 국토법제 통합의 방향”, 통일과 법률, 제27호, 2016. 8., 31-70면 참조; 남북한 간 환경 부문의 협력도 기대되는데, 비준국이 123개국을 넘어선 생물다양성협약(Convention on Biological Diversity: CBD) 부속 나고야의정서(Nagoya Protocol)을 북한도 2019년 10월 1일 비준하여 동 의정서 당사국이 되었다. 김두수, “나고야의정서상 주요 이용국들의 접근 및 이익 공유(ABS) 법제 분석과 우리나라 유전자원법에 대한 법적 검토”, 국제경제법연구, 제17권 제3호, 2019. 11., 85면.

25) 리경철, 앞의 논문, 39면 참조.

26) 뿐만 아니라, 우리나라도 남북교류에 있어 상당한 준비가 필요한데, 예를 들면 남북경제협력사업보험의 도입과 관련하여, 남북경협보험이 투자금 전액을 보험금으로 지급하는 것이 아니라 최고 70억 원을 한도로 하는 등 대북투자금의 90%까지만 지급하도록 하고 있는 바, 실질적 피해보상을 위한 보장

한편, 준법교양은 대체로 법규범과 규정을 놓고 진행하는 교양인 만큼 준법교양에서 성과를 거두자면 무엇보다도 법규범과 규정이 잘 만들어져야 한다고 한다.²⁷⁾ 한편에서 보면 결국 북한의 「법제정법」의 목적은 실제로는 체제 유지를 위한 것으로 인민의 기본권 보장과 강화를 그 목적으로 한다고 보기 힘들 수 있다. 왜냐하면 결국 중요한 것은 내용이지 형식이 아니기 때문이다. 형식은 내용을 담기 위한 수단이기 때문이다. 물론 형식이 없으면 내용을 담을 수 없지만, 형식으로 가기 위해 내용이 있는 것이 아니라 내용으로 가기 위해 형식이 있는 것이기 때문이다. 형식과 내용 모두 중요한데 북한의 경우에는 내용보다는 형식에 비중을 두고 있는 것으로 비추어질 수 있다. 기존에도 「법제정법」이 없어서 실생활에서 권리가 담보되지 못했던 것으로만 볼 수는 없을 것이다. 법은 그 내용상 권리와 의무를 중심으로 한 법률관계가 핵심인데 사회주의 국가일수록 주로 의무 중심의 성향을 보일 가능성이 크기 때문에 이러한 측면에서 법의 목적을 재음미할 필요가 있을 것이다.

그런데 법제정사업을 통하여 모든 법규범과 규정을 내용과 형식에 있어서 당과 혁명의 이익, 인민대중의 이익에 철저히 부합되게 하면 사람들이 법규범과 규정 학습을 통하여 사회주의법의 혁명성과 인민성, 우월성을 깊이 인식하도록 할 수 있으며, 법을 철저히 지켜나가려는 자각적인 태도를 가지도록 할 수 있다고 보고 있다. 또한 법제정사업을 통하여 모든 부문, 모든 단위에 필요한 법규범과 규정들을 체계적으로, 전면적으로 갖추어 놓고 모든 법 문구를 정확하고 쉽게 이해할 수 있게 만들어 놓으면 사회성원들이 자기 부문, 자기 단위에서 사업과 생활을 법규범과 규정의 요구대로 철저히 진행해 나갈 수 있다고 한다.²⁸⁾

이러한 법제정사업은 법적 통제를 강화할 수 있게 함으로써 혁명적 법질서를 확립하고 사회주의법무생활을 강화하는 데 이바지하며, 법적 통제는 위법 현상에 대하여 제재를 가하는 사업으로 법의 정확한 준수집행을 보장하기 위하여 진행된다고 한다.

한도의 확대 및 간접수용의 담보위험에의 포함 등의 조치가 필요하며, ‘경험보험법’의 제정이나 ‘경험보험 공사’의 설립 등에 관하여 검토할 필요가 있다. 허인, “남북한의 경제교류와 경험보험제도 개선을 위한 소고”, 통일과 법률, 제33호, 2018. 2., 84면.

27) 명금철, “공화국법제정사업이 가지는 중요성”, 정치법률연구, 2014년 제2호(루계 제46호), 2014, 34면 참조.

28) 위의 논문, 34면(각주 27) 참조.

사람들의 사회생활과 활동에 대한 법적 통제는 그에 대한 법적 규제를 전제로 하고, 국가기관들이 법 준수집행에 대한 검열감독사업을 강화하자고 하여도 법적 기준이 있어야 하며 나타난 위법 현상에 대하여 법적 제재를 옳게 가하자고 하여도 위법 현상에 따르는 제재 규범이 구체화되어 있어야 한다는 것이다. 사회생활의 이모저모에 대한 법적 규제가 전혀 되어 있지 않거나 불분명하게 규제되고 법규범들이 서로 저촉되는 것이 있다면 법적 통제에서 공간이 생기게 되며 그것을 제대로 진행할 수 없게 된다는 것이다. 이에 법제정사업을 통하여 구체적인 정황에서 일정한 행동의 지시, 허용, 금지, 위법 현상의 표현 형태와 종류, 매 위법 현상에 대한 제재가 똑똑히 규제되어야 법적 통제를 올바른 기준에 따라 실속 있게 진행할 수 있으며 법적 통제에서 빠져나갈 수 있는 틈을 없앨 수 있다고 한다.²⁹⁾

더불어 법제정사업은 현실 발전의 요구에 맞게 혁명과 건설을 추진시키고 사람들의 생활을 안전·향상시키는 데 이바지함으로써 혁명적 법질서를 확립하고 사회주의법무생활을 강화하는 데 이바지하고, 법규범은 고정불변한 것이 아니며 혁명이 끊임없이 높은 단계로 발전하면 법규범과 규정들도 그에 맞게 고쳐져야 하며 같은 혁명 단계에서도 환경과 조건이 달라지면 거기에 맞게 법규범과 규정들이 달라져야 한다고 한다. 현실의 요구가 옳게 반영되지 못한 법규범과 규정들은 혁명 위업 수행에 이바지할 수 없으며, 사회주의 강성국가건설과 인민생활에 지장을 주게 되고, 이러한 법에 대하여 사람들은 주인다운 태도를 가질 수 없으며, 따라서 자각적인 법 준수집행에 대하여서도 기대할 수 없다는 것이다.³⁰⁾ 따라서 법제정비가 위로부터 시도되는지 아니면 아래로부터

29) 위의 논문, 34면(각주 27) 참조.

30) 모든 법규범과 규정들이 사회주의 헌법과 현실 발전의 요구, 모든 부문, 모든 단위의 구체적 실정에 맞게 제정되어야 사회의 모든 성원들이 법을 자기의 것으로 받아들이고 자각적으로 철저히 지켜나갈 수 있다. 법의 해석적용은 법규범과 규정들을 구체적인 정황에서 올바르게 집행해나가기 위한 중요한 사업이다. 법의 해석과 적용을 잘하기 위해서는 선결조건으로 법규범과 규정들이 잘 만들어져 있어야 한다. 법규범과 규정들을 변화하는 현실의 요구에 맞게 제때 수정·보충하여야 법을 해석하는 구성원들이 법규범과 규정의 진실한 의도를 정확히 파악하고 현실에서 제기되는 다양한 문제들을 그에 맞게 정확히 해결해나갈 수 있을 것이다. 또한 법제정사업을 통하여 당의 정책적 요구를 정확히 구현하여야 제기되는 사건들을 철두철미하게 당적, 계급적 입장에서 당과 혁명의 이익, 인민의 이익에 맞게 처리해나갈 수 있다. 이에 「법제정법」을 통하여 모든 법규범과 규정들이 정확하고 명백하고 통속적이며 구체적으로 되어 해석하고 적용하는 입장에서 통일성을 보장할 수 있도록 하는 것이다. 위의 논문, 34-35면(각주 27).

터 시도되는 것인지 즉 그 동력이 어디에 있느냐가 중요하다고 할 수 있다.

사회주의 사회에서 법제정사업의 본질은 노동계급을 비롯한 근로인민대중의 의사와 요구를 규범적 법문건의 형식을 법제화하는 활동이며, 즉 인민대중의 의사와 요구에 따라 법을 제정하는 것은 인민대중이 법건설의 주인으로 되기 위한 필수적인 요구로 보고 있다. 다만 전체의 인민대중이 법제정기관의 성원이 된다는 것을 의미하는 것은 아니며, 사회주의 하에서도 법을 제정하는 국가기관 구성원들의 고유한 활동과 분담은 따로 있게 되지만, 그들의 모든 활동은 인민대중의 의사와 요구에 기초하여 진행되며, 결국 입법자는 인민대중의 의사와 요구를 법에 반영하여야 한다는 것이다.³¹⁾ 이러한 북한 내부의 평가에서 살펴볼 수 있는 점은 「법제정법」이 김일성, 김정일의 통치와 업적을 유지하고 공고히 하는 것을 그 본질적인 목표로 하고 있으며, 「법제정법」을 통하여 현실적 요구에 따른 혁명과 건설, 인민의 생활 안전, 법질서의 확립, 사회주의법무생활을 강화하는 데 기여하는 것으로 보고 있다는 것이다.

나. 「법제정법」에 대한 우리나라에서의 평가

북한의 입법체계는 우리나라 등의 선진 입법체계와 비교해 미비하고, 관련 절차와 효력의 측면에서 명확하지 않다. 비록 최근에 북한의 문건 및 법제정법이 입법 절차에 관하여 설명하고는 있지만, 북한법은 그 실질적 규범력과 적법타당성에 대하여는 여전히 의구심을 갖게 하고 있다. 이는 북한 헌법상 입법 관련 규정에서 보듯이 불분명한 절차 및 한계에서 비롯된다. 북한의 법체계는 객관적 측면에서 쉽게 이해할 수 없는 부분들이 많아 보인다. 본질적으로 수령의 일인지배체제에 의한 권력체제와 관련이 있다. 종래 김일성 주석에 의해 북한의 입법권이 장악되어 있었던 현상이 현재 김정오 체제 하에서 그대로 국무위원장의 권한이 되어 있는 가운데 그대로 나타나고 있다.³²⁾

북한의 입법과 관련된 변화 내용을 간략하게 정리하면 다음과 같다. 첫째, 북한 헌법상 북한 내에서 입법권을 행사할 수 있는 기관은 최고인민회의와 최고인민회의 상임위원회이며, 제일 중요한 북한 내 입법기관으로는 최고인민회의, 국무위원장, 국무위원

31) 명금철, 앞의 논문, 33면(각주 19).

32) 박정원, “북한의 법제정(입법) 체계의 분석 및 전망”, 법제연구, 제53호, 2017. 12., 49면.

회, 최고인민회의 상임위원회, 내각 등이라 할 수 있다. 주지하듯이 북한은 1998년 헌법에서 주석 및 중앙인민위원회를 폐지하고, 최고인민회의 상임위원회의 위상을 강화하고, 정무원의 내각으로 개편함에 이어서, 2010년, 2012년 헌법 개정으로 국방위원장 및 국방위원회 제1위원장의 권한을 강화하였으며, 2016년 헌법 개정으로 국방위원회를 국무위원회로 개편하였다. 이와 같은 개편은 명칭상의 변화만을 가져온 것으로 기존의 북한의 국가기관이 가지고 있었던 입법에 관한 규정에는 큰 변화가 없다고 볼 수 있다. 둘째, 북한 법제도 형식상으로는 단계 구조를 형성하고 있다는 점에서 헌법, 법령, (중요)부문법, 규정, 명령, 정령, 결정, 지시 등의 개념 및 효력 범위 등에 관해 파악해 볼 수 있었다. 그러나, 지금껏 이에 관한 명확한 설명을 찾아보기는 어려웠다. 하지만 현재는 북한 헌법 및 법제정법상의 규정들을 통해 입법의 단계 구조를 알 수 있게 되었다. 특히 「법제정법」을 통하여 북한에서의 법문건의 형식으로 부문법, 규정, 세칙 등에 관한 내용을 과거보다는 더 명확히 알 수 있다. 법규범의 형식 면에서 북한 헌법이 최상위에 있으며, 그 아래로 북한 헌법상 국가기관의 명문화된 순서에 의한 입법 활동에 기인한 단계 구조를 볼 수 있다. 물론 북한은 당 우위의 정치체제 하에서 ‘조선로동당’도 주요 입법 기능을 수행한다는 점을 간과할 수는 없으며, 또한 수령의 유일영도 체제를 가진 북한 내에서 김일성 교시 및 김정일의 말씀이 실질적 측면에서 북한 사회 및 주민의 생활 양식을 규율하는 북한 내 최고규범으로서의 권위를 갖고 있다는 것을 무시할 수는 없다. 이러한 점은 김정은 체제 하에서도 큰 변화가 없다고 할 수 있다. 한편 북한의 법체계상 단계 구조에서 김일성 교시 및 김정일의 말씀, 그리고 당의 노선 및 정책이 최고법규의 권위를 갖고 효력을 발생시키고 있다는 점을 간과할 수 없다. 그러나 북한에서 이제 당의 노선과 정책도 법률화됨으로써 실현되고, 김일성과 김정일의 교시도 법률화 형식을 통하여 진행되고 있다는 점에서는 다행히 북한도 법제의 중요성을 차츰 인식하고 있다는 것을 보여주고 있다.³³⁾

그리고 김정은 체제 하에서도 2011년 김정일 사망 후 진행된 경제법제의 개선, 외국인투자법제의 개편,³⁴⁾ 특수경제지대법제(라진선봉경제무역지대법의 개정, 황금평·위화

33) 위의 논문, 49-50면 참조; 다만 전통적인 사회주의 국가의 법이론에서 말하는 법의 기능과 자본주의 법학에서 일반적으로 논하는 법의 기능과 북한의 법이론이 설파하는 법의 기능의 대비 작업도 필요하다. 권영태, “북한법의 변화에 대한 고찰”, 통일과 법률, 제29호, 2017. 2., 176면.

도경제지대법의 제정 등)의 정비 등은 북한이 지속적으로 입법개선의 자세를 취하고 있다는 것을 보여준다. 최근 북한은 사회주의 법제개선 사업을 통해 많은 분야에 걸쳐 기존 법규범을 개정하거나 또는 새로운 법규범을 채택하고 있다. 이를 통하여 북한 내 입법 활동이 국가정책적 목표 하에 일부 권력집단에 의하여 주도되고 있다는 점을 알 수 있다. 다시 말해서 위로부터의 체제개혁인 것이다. 김정은 정권에서 2016년 증보판 법전의 발간을 통하여 최근까지 정비된 법령들을 공표한 것은 현행 북한 법령의 현황을 파악하는 데에 매우 중요한 자료인데, 이는 이미 민주조선의 법령해설을 통하여 알려진 북한 법령의 내용을 확인해 주기 때문이다. 그러나 여전히 북한 체제와 관련된 법령들의 경우 공표가 지연되거나 미공개 또는 비밀로 남아 있는 것은 변화되어야 할 부분이라고 할 수 있다.³⁵⁾ 또한 북한 내 상위기관은 하위기관의 제정법을 직권으로 폐지할 수 있도록 하고 있고, 여전히 국무위원회 위원장의 명령에 대한 초헌법적 지위를 인정하고 있는 등의 ‘수령의 유일 영도의 원칙’에서 벗어나야 하는 한계도 있다고 할 수 있다.³⁶⁾

한편 북한에서도 법은 시대적 변화에 따라 발전되고 변화하기 마련이다. 특히 외국 인투자 및 대외경제법제와 관련 대내법제의 정비 내용을 보면, 사회경제체제의 발전적 방향에 대응하여 변화하고 있음을 발견하게 된다. 김정은 체제가 나아가야 할 방향을 경제 부문에서의 개혁과 개방으로의 길로 확대하는 경우 이에 관련한 법령의 정비는 앞으로 가속화될 것이다.³⁷⁾ 그러나 이는 북한이 투자유치나 국제조약의 당사국인 경우에 국한된 것에 불과하며, 북한이 당사국이 아닌 많은 주요 국제조약이 있음에 유의해야 하며, 북한의 법제정이 북한의 실질적 내실화에 얼마나 근접했는가를 기준으로 북한의 법제정 노력을 평가하는 것이 바람직할 것이다.³⁸⁾

34) 공정하고 효과적인 국제분쟁해결 절차의 마련을 통한 국가 및 기업의 참여 보장과 유도에 관하여는 최승환, “유엔 대북 비확산결의 이후 지속가능한 동북아 지역개발 프로젝트의 주요 유형과 과제”, 국제경제법연구, 제16권 제3호, 2018. 11., 205-206면.

35) 박정원, 앞의 논문, 50면 참조.

36) 송인호·최귀일, 앞의 논문, 243면.

37) 박정원, 앞의 논문, 51면.

38) 북한의 투자보장협정 체결의 필요 및 확대의 필요성과 지속가능성에 관하여는 이주형, “북한 투자보장협정에 있어서의 지속가능발전 요소 도입방안”, 통상법률, 통권 제143호, 2019. 5., 76면 참조.

4. 북한의 2013년 이후 최근 제·개정법에 대한 평가 및 시사점

가. 입법량 증가에 따른 북한 내부의 실질적 변화의 필요

북한에서는 2012년부터 2015년 사이의 단기간 동안 많은 수의 법령이 제정 및 개정된 것을 파악할 수 있다. 법률의 수를 기준으로 보아 4년 동안 31개의 법률을 새로 제정하고, 기존 187개 중 81개의 법률을 개정하여 전체적으로 43.3%의 법률을 정비하였다.³⁹⁾ 특히 2012년부터 2015년은 시기적으로 김정일 사망 후 김정은이 권력을 승계하고 체제를 공고화한 시기에 해당한다. 이 시기의 입법은 결국 김정은 체제의 공고화를 위한 시대적 과제를 반영한 법률정비라고 평가할 수 있다. 새로운 법령의 채택과 기존 법령의 개정은 김정은 체제에서의 정책적 변화의 범위가 크다는 점을 보여준다. 문제는 제정되거나 개정된 법률 하나하나의 내용을 면밀하게 파악 및 검토하여 이것이 북한 실생활과 어떠한 관련이 있는지를 살펴보아야 한다는 것이다. 북한의 이러한 변화가 체제유지를 넘어 새로운 변화를 위한 시도인지는 더 지켜보아야 할 것이다.

나. 북한의 법에 의한 통치(rule by law) 방식으로의 전환과 우리나라의 기여 필요

2016년 법전을 통해 나타난 법률정비의 동향을 보면, 다양한 분야에서의 정책 변화를 반영한 법률정비라고 할 수 있다. 이러한 활발한 법률정비는 북한 정권의 통치 방식의 변화를 엿볼 수 있는 부분이다. 이미 김정일 시대에 시작된 것이기는 하지만 김정은 정권에서는 선대에서 이루어진 교시에 의한 통치에서 형식상이나마 ‘법치’에 의한 통치로 변화하는 양상을 엿볼 수 있다. 우리의 법치주의(rule of law)에 비할 수 없는 것이지만 초보적인 형태의 통치의 법제도화를 이루는 과정에 있다고 볼 수 있다. 이것이 형식적인 변화에만 그치는 것인지 아니면 실질적인 변화를 가져오는 것인지 지켜볼 필요가 있으며, 단지 시대의 흐름에 맞춘 단순한 동조적 자세인지 여부를 냉정하게 평가할 필요가 있어 보인다. 왜냐하면 동일한 목적을 추구하는 통치자들은 제각기 다른 다양한 방법에 의해서도 소정의 목적을 달성할 수 있는 바, 북한의 법률 상황이 변화하였다고 하여 우리가 예측하는 바와 같이 실질적인 구조와 내용이 모두 변화

39) 박정원, 앞의 논문, 13면 참조.

하고 있다고 보기는 어렵기 때문일 것이다. 또한 어느 사회 어느 주체든 시대의 흐름 속에서는 일면 변화가 있기 마련이므로 북한의 법제 동향에 대하여는 차분하게 목도할 필요도 있다.

그럼에도 불구하고 추후 이러한 추세는 확대될 것으로 예상된다. 북한의 일부 법령이 제정된 후 단기간 내에 폐지되거나 개정되는 것은 법적 안정성의 측면에서 부정적으로 평가될 수 있다. 이는 대외적 측면에서도 ‘법적 안정성’ 및 ‘예측 가능성’의 차원에서 북한에 불리하게 작용할 우려가 있는 것이다.

한편 헌법 등에서 김일성-김정일을 지우고 김정은의 시대임을 강조하면서 법치를 구현하고자 하는 것이 향후 체제전환을 위한 포석일 수 있다고 생각된다. 김일성-김정일의 시대를 지우는 것에서 더 나아가 앞선 시대를 비판하면서 그들이 못한 개방을 통해 개혁을 단행하여 인민들의 지지를 끌어내고 권력을 안정화한다면 남북 화해 협력도 실질적으로 진행되고 북한 인민경제의 개선, 나아가 김정은 정권 역시 안정화될 가능성이 높다고 볼 수 있다.⁴⁰⁾ 그러나 이것이 보여 주기의 행태라면 북한의 진일보를 기대하기란 어려울 것이다. 그런데 북한으로서는 대륙법계 국가들의 법체계에 관심을 보일 가능성이 크며,⁴¹⁾ 표면화하지는 않더라도 동일 언어를 사용하는 우리나라의 법제에 관심을 갖지 않을 수 없을 것이다. 비록 정치체제가 다르고 그 실생활상 운영되는 내용이 다르다 하더라도 형식과 내용의 측면에서 상당 부분 차용할 여지도 있기 때문이다. 따라서 당장에 남북통일의 달성이 어렵다면, 우리나라로서는 거시적 차원에서 미래를 내다보고 쉽지 않겠지만 북한의 법제정비에 관여할 수 있는 어떤 영향력 있는 방법이 없는지 큰 관심을 갖고 시도할 필요가 있을 것이다. 이것이 통일 시대를 대비한 선진 법치주의 국가로서 우리나라가 미래 통일 시대를 대비해 할 수 있는 일 중의 하나일 것이다.⁴²⁾

40) 이지수, “체인징 파트너스: 사회주의 체제의 이행경험과 북한에서의 함의”, 정치와 평론, 제23권, 2018, 67면.

41) 사회주의 체제전환국에 대한 양자 간 협력 방식을 통한 법제개혁상의 비교적 활발한 활동을 전개한 이전의 미국, 일본, 독일, 스웨덴의 법제정비지원 사업의 분석 및 북한 법제정비에 대한 개별국의 법제지원 가능성에 관하여는 민경배, “체제전환국 법제개혁에 대한 개별국의 국제협력과 북한”, 세계지역연구논총, 제27권 제1호, 2009. 4., 274-278면 참조.

42) 향후 남북한 간 교류협력 과정상 경제 부문의 교류 외에도 다양한 부문의 남북한 간 법제 분야의 공동

다. 법제의 체계정합성 개선을 넘어선 실질적 내용 반영의 필요

종래 북한법에서 미비점으로 지적되었던 법령의 미분화 현상이 일부나마 해소되는 과정을 확인할 수 있다. 예를 들면 방송시설법과 방송법은 종래 체신법의 일부이었으나 통신 관련 법령의 정비와 함께 방송 관련 법의 제정으로 분화의 과정을 거치고 있다. 일종의 법령의 분화이며 이는 북한 내에서도 이들 분야의 발전에 따라 다양한 체계를 정비하여야 한다는 요구를 반영한 것이라 할 수 있다. 시대가 발전하면 새로운 내용을 담아야 하고, 담고 있던 내용의 변경도 필요하기 마련이다. 따라서 북한도 예외가 될 수 없고, 어찌 보면 당연한 상황일 수 있으므로 이러한 북한의 변화에 특별히 민감하게 바라볼 필요는 없을 수도 있다. 북한의 법제 동향에 대하여 모든 부문들에 우리가 민감하게 바라볼 필요는 없을 것이며, 그 안에 어떤 내용을 담고 있는가를 중점적으로 검토하는 것이 바람직할 것이다.

그리고 북한은 일부 법령의 전면 개정을 통해 그 구성체계와 조문의 개선 면모를 보이고 있다. 전면 개정 법령으로는 2012년에는 1개(도서관법), 2013년에는 6개(과학기술법, 도로교통법, 상품식별부호법, 장애인보호법, 출입국법, 소프트웨어산업법), 2014년에는 5개(기업소법, 바다오염방지법, 발명법, 자금세척방지법, 환경보호법), 2015년에는 10개(무역법, 보험법, 배안전법, 산림법, 선원법, 전력법, 축산법, 품질감독법, 형법, 외국인투자기업 및 외국인세금법)의 법령을 들 수 있다.

이들 전면 개정된 법령의 특징으로는 다음을 들 수 있다. 첫째, 법령 구성체계상 장의 신설로 내용을 구체화하고 있다. 예를 들어, 2012년 개정 도서관법은 제2장 도서관의 조직운영 부분을 신설하여 도서관 운영을 구체화하였다. 이에 비해 분리되어 있던 장을 통합시킨 법령으로는 2015년 개정 배안전법을 들 수 있는데, 동법은 각 장으로 분리되어 있던 배의 검사와 배의 설계 및 건조의 부분을 제2장으로 통합시켜 법령의 불필요한 부분을 간략화하여 체계화하고 있다. 둘째, 처벌 규정을 체계화하였다. 즉, 민사적, 행정적, 형사적 책임의 근거를 명확하게 적시하고 있다. 조문의 세분화와 행정적 체계화 부문을 개선하고 있다. 행정적 책임에 관한 규정으로는 개정 전 배안전법의 경

학술대회 등의 교류협력 시도를 예상할 수 있으며, 점진적인 법치주의의 발전을 도모하기 위해서 북한 법제 동향에 대한 지속적인 관심 및 연구가 필요할 것이다. 송인호·최귀일, 앞의 논문, 244면 참조.

우 제72조에서 11개의 호로 규정하던 것을 2015년 개정 배안전법 제56조에서 16개의 호로 더 세분화하였다. 산림법의 경우에는 개정 전 법령에서 행정적 또는 형사적 책임을 제47조에서 1개의 항으로 묶어서 설명한 것을, 2015년 개정법에서 제47조(행정적 책임)와 제48조(형사적 책임)로 분리하고 행정적 책임의 부분을 18개의 호로 나누어 구체적으로 그 범위를 제시하여 규정하였다.

그러나 여기에서도 우리가 주목해야 할 것은 북한 법제상 북한 주민들의 권리 보호와 증진 및 복지의 측면 등에 관한 부분이어야 할 것이다. 북한이 사회주의 국가에서 자본주의 사회로 변모하고 수없이 변화하는 국제사회에 대응하기 위해서는 형식적 변화와 함께 실질적인 체질의 변화가 병행되어야 할 것이다. 아래로부터의 동력에 의한 실질적 내용의 법제정비가 필요하다고 할 수 있는 바, 형식과 내용의 측면에 있어서 보다 혁신적인 변화를 추구해야 할 것이다.

라. 법제정비 목적에 대한 진정한 평가와 체계화를 넘어서 내실화의 필요

북한의 법제정비는 1980년대에 들어서면서 본격적으로 사회주의법제사업의 강화 내지 사회주의법치국가론을 내세우면서 많은 법을 제정 또는 개정하는 과정을 통해 이루어졌다. 특히 김정은 시대에 북한의 대내외적 상황에 따라 발생하고 있는 정책 변화는 이를 법적으로 뒷받침할 필요성에 따른 것임을 알 수 있다. 물론 북한의 권력 승계와 체제 수호를 위한 법적 논거를 확보하는 것도 법제정비 내용을 이루고 있다. 사실 김정은의 세습적 권력 승계는 헌법상 최고권력의 승계를 통해 이루어지고, 그 권력의 강화는 헌법 개정에 의해 최고권력자로서의 직위를 변경하는 것에서 확인되었다. 비록 형식적이거나 권력체제의 현실과 헌법규범의 일치는 북한에서도 권력의 정당성 확보의 절차를 보여주는 면일 수도 있다. 최근 김정은 체제 아래에서 북한 법령은 국정운영의 법제도화의 일환으로 이루어지고 있음을 알 수 있다. 대내외적 환경 변화에 대응하고 권력세습체제의 정당성을 확보하기 위해서라도 일인명령체제의 헌법적 제도화는 일면 국정운영체제의 개선을 도모하기 위한 것이기도 하다.

이와 같이 북한 사회의 모든 법은 국가목적을 달성하기 위한 것으로 국가 자체가 지향하는 목적, 구체적으로는 헌법보다 상위의 개념인 당규약 또는 최고지도자의 초법적인 교시와 말씀은 국가 내 규범 위에 존재하는 것이 현실이고, 최고권력자가 지향하

는 국가건설을 위한 기능으로 법이 작동되고 있는 현실에서 북한에서의 법적 평등이나 법치주의는 여전히 요원할 수밖에 없을 것이다.⁴³⁾ 하지만 이러한 불구하고 지속적인 헌법 개정이나 「법제정법」의 제정, 대중용 법전의 발간 등의 흐름은 북한이 발전된 국가로 한 걸음 더 나아가려는 모습을 보이는 것이 아닌가 하는 기대심을 갖게 하는 부분이라 할 것이다. 물론 이러한 현상들이 ‘사회주의법무생활의 강화’의 일환이며 법치주의의 강화나 발전된 국가로 나아가려는 것으로 보는 것은 무리한 해석이라는 견해도 있으나, 실제 북한이 최근에는 과거에 비하여 법에 의한 통치와 내부 통제를 강조하는 것도 사실이다. 따라서 이러한 상황에서 남한 법학자들과의 교류협력을 통하여 실질적인 내용을 갖추는 데 도움을 제공하고, 미비하겠지만 북한이 실질적인 법치주의를 실현하는 데 우리가 기여할 수 있을 것이다. 북한의 심층을 고려하면서 북한의 법제 동향에 대한 형식적 발전을 긍정적으로 평가하면서 동시에 실생활과 관련된 실질적인 내용을 법에 반영하도록 지원할 수 있을 것이다. 먼저 남북 간 이해관계가 있는 부문에 대하여 법의 형식적 측면과 실질적 측면에서 협력할 수 있을 것이며, 그 다음으로는 북한의 실생활과 관련된 부문을 단계적으로 지원하여 협력할 수 있을 것이다.

북한은 입법체계와 절차 등에 관한 내용을 「법제정법」을 통해 밝히고 있다. 다만, 그 구체적인 현황은 여전히 비밀 및 법령의 미공개에 의해 명확하지 않은 부분도 있다. 형식상 사회주의헌법상의 입법권에 관한 규정은 「법제정법」을 통해 구체화되었다고 볼 수 있다. 이로써 북한의 법제정(입법) 체계도 알 수 있지만 아직 그 구체적인 분석에 관해서는 북한 자료의 미비로 확인하기 어려운 실정이다. 그럼에도 불구하고 「법제정법」의 제정과 북한 법령의 동향을 보면 북한 법제의 체계와 내용은 향후 보다 명확하게 제시될 가능성이 있다고 평가할 수 있다. 구체적으로는 기본법률을 구체적으로 실현하기 위한 하위법령 체계의 보완과 실현이 중요하게 다루어지게 될 것을 예상할 수 있다. 북한 법령에 있어서도 하위법령 체계의 공개를 예상할 수 있다. 제한된 범위 이기는 하지만 이미 ‘외국인투자법령’의 경우에는 기본법률과 하위규정들이 함께 정비되고 있고 이것이 대외에 공포되어 있다. 그런데 반드시 필요한 현실적 사안이 아닌 경우 이러한 준비가 미비하다는 것으로, 북한이 필요 목적에 의하여 원하는 부문에 대

43) 조재현, 앞의 논문, 297면.

해서만 법제정비를 하고 있다는 측면으로 비추어질 수 있다. 예상컨대 북한이 추진하는 경제발전전략과 경제계획에 따라 경제 관련 법제의 수정과 보충은 확대될 것으로 보인다. 특히 북한 경제의 시장화 조치가 확대되어 갈수록 경제 환경의 변화에 따라 헌법상 경제 조항의 수정 가능성을 지적해왔는데, 이번 2019년 헌법상 경제 조항의 일부 개정을 통하여 그러한 변화를 감지할 수 있다. 북한 법제의 개선과 체계적 발전은 궁극적으로 남북 법제의 통합 기반을 이루는 것임을 인식할 필요가 있다. 따라서 북한이 대륙법계 국가의 법체계를 선택하여 법제 변화 및 발전을 시도하고 있고, 남북한이 동족으로 동일 언어를 사용하고 있다는 점은 향후 모든 분야에서 남북한의 법제 통일화에도 매우 큰 장점으로 작용할 것이다. 그러므로 이제는 북한의 제·개정의 법 하나 하나에 대하여 우리나라의 법제와 비교 분석하는 작업에 매우 큰 관심을 가져야 할 필요가 있다. 이것이 미래 통일한국을 대비하는 법제 분야의 남북교류 및 협력 지원의 과제라고 여겨진다. 통일한국 시대에 갑작스레 통일된 단일의 법체계를 형성하는 것은 매우 혼란스러울 수 있으므로, 이러한 혼란을 예방하거나 방지하는 차원에서도 남북 법제 비교 분석은 필요할 것이다. 우리나라도 상당히 많은 부문에서 수십 년 넘게 외국 법제와 우리나라 법제를 비교 분석하여 우리 실정에 맞게 반영해 왔듯이, 이제는 남북한 법제 비교 분석에 많은 노력을 기울여야 할 것이다. 무엇보다 북한이 법치주의를 표명하기 시작하였기 때문에 앞으로는 법제의 체계화에 따른 많은 법령들이 공개될 가능성이 크므로, 거시적 차원에서 남북한 법제 비교 분석에 관심을 가져야 할 필요가 있다. 그동안 우리나라는 많은 선진국들의 선진 법제에 관심을 가져왔던 것이 사실이다. 그러나 이제는 이와 동시에 별도의 업무 분장을 마련하여 남북한 법제 비교 분석을 다방면으로 준비하고 시도할 필요가 있어 보인다. 강조컨대 북한을 이해하는 방법으로서 최근 북한 법제정비 내용의 분석은 북한의 국정 방향과 내용을 파악하는 매우 유용한 것이다. 북한의 법령이 지속적으로 정비되어 나아간다면 다시 북한 법전도 보충되어 발간될 것이다. 각 방면에서의 북한 법령의 입법 동향에 대한 지속적인 연구와 분석은 대북 정책과 통일 정책에서의 구체성을 보장하는 하나의 방법이 될 것이다.

Ⅲ. 중국·베트남의 법제정비와 시사점

1. 중국의 법제정비

가. 중국 사회주의 계획경제

중국은 1978년 12월 덩샤오핑이 사회주의 계획경제에서 사회주의 ‘시장경제’로의 이행을 본격화할 것을 선언한 이후, 국가 주도의 경제개발계획을 통해 ‘점진적’ 개혁개방을 시행하였다. 국가는 시장에 개입하는 수준에 머무는 것이 아니라 경제성장전략을 수립하고 추진하는 데에 있어 적극적인 역할을 수행하였다.⁴⁴⁾ 이에 중국은 농업개혁, 국유기업에 대한 경영자율권 확대, 지방정부의 분권화와 인프라 구축, 자율적 가격 체계의 점진적 확대, 금융 및 외환 부문의 개혁, 지속가능한 성장을 위한 개혁 등을 추진하였다.⁴⁵⁾ 또한 국영기업의 소유권과 경영권을 분리하여 기업의 생산성을 제고하고자 하였으며, 사유재산 보호를 위한 법제도 정비 등을 통해 해외직접투자를 유도하였다. 공업기업법에 독립채산제와 이윤추구 원칙을 명시하였고, 이를 통해 국영기업의 경영자율권을 보장하고 생산성 향상을 시도하였다. 1982년 헌법에서는 사유재산을 명시하고 시장경제를 국가 정책의 기본 방침으로 공식화하였으며, 1992년 사회주의 시장경제라는 개념을 공식적으로 승인하였다. 1997년 사기업을 공식적으로 인정하였고, 1999년 계약법을 통과시켜 몰수 및 징발의 위험성을 배제하였다. 2004년 헌법에서 사유재산권을 법률화하였으며, 2007년 사유재산도 국유 및 공유재산처럼 동등하게 보호한다는 원칙을 천명한 물권법을 제정하였다.⁴⁶⁾ 또한 개혁개방 이전까지 중앙은행이 수행하던 상업 및 정책금융의 역할을 분리하여 상업은행을 설립하고 1995년에 중국인민은행법 및 상업은행법을 제정하였다. 이처럼 점진적인 사회주의적 시장경제 관련 일련의 개혁개방 정책을 실시한 중국은 그 상황에 따라 중요한 외국인투자법제, 노동법제, 금융법제, 토지이용법제, 변호사법제, 분쟁해결법제 등을 제·개정한 바 있다. 북한이 중국과 같이

44) 윤철기, “북한경제의 저발전 극복을 위한 대안적 체제전환 모델의 모색: 아래로부터의 체제전환 모델 구상과 북한체제에 적용가능성 및 성공조건”, 통일문제연구, 제30권 제1호, 2018. 5., 222면.

45) 조은영·김상미, “중국과 베트남 사례의 북한 경제성장에 대한 시사점”, NABO 산업동향&이슈, 통권 제13호, 2018, 44면.

46) 위의 논문, 45면.

‘점진적’ 개혁개방 정책을 추진하고 국가의 개입을 최소화하며 ‘시장경제’를 도입하여 사유재산을 인정하는 체제로 전환할지 주시해야 할 것이며, 특히 북한의 법의 제정 및 개정 등의 최근 동향에서 형식보다는 실질 생활과 관련된 내용의 측면에서 어떠한 변화나 체질 개선을 시도하고 있는지 주목해야 할 것이다.

이렇듯 중국은 1978년 개혁개방 이후 생산수단의 사유화, 가격 자유화, 국유기업 및 경제특구 중심의 경제개발, 대외무역 확대 등을 통해 주목할 만한 경제성장을 달성하였으며, 국가가 관리하는 계획경제 시스템에 대한 위기가 지속되면서 시장개혁은 불가피한 것으로 받아들여졌으며, 이 과정에서 중국은 공산당의 개혁과 개방을 추진하면서 ‘중국 특색의 사회주의’로 규정하며 경제개혁을 주도하고 있다. 이러한 체질 개선의 결과 세계무역기구(World Trade Organization: WTO)에 가입한 후 상당한 경제발전을 달성하게 되었다.⁴⁷⁾

또한 중국은 일관되고 분명한 목소리로 사회주의 법치국가를 형성하겠다고 주장하고 있으나, 이 과정에서도 여러 문제점들이 노출되면서 향후의 개선 과제로 지적되고 있는 바, 이러한 부분 역시 북한에서 유사한 노선으로 법제정비를 진행할 경우 동일한 고민을 할 수 있는 부분으로 생각된다. ① 위로부터 아래로의 한결같은 하향식 법치는 국민들의 주목을 받지 못하고 심지어 국민들에게 피로감을 줄 수도 있다. 국가기관에서 지속적으로 법치를 강조하며 추진하고 있어도 국민들은 그에 상응하는 관심과 지지가 별로 없는 것이 현재의 실정이다. 따라서 선언적 구호로만 끝나는 것이 아니라 법치를 추진하는 과정에서 국민들의 관심과 참여를 실제 끌어낼 수 있는 기제가 마련되어야 할 것이다. ② 법치국가를 이루기 위해서는 법치사회가 밑바탕이 되는 것이 선행되어야 하는데 일반 사회의 법 준수 상황은 여전히 낙후된 상황이다. 중국공산당의 일당독재에서 형성된 무조건적인 피지배 의식 속에서는 법치적 법의식이 제대로 자라

47) 다만 중국은 경제개혁을 국가가 주도하면서 관료들의 렌트추구(rent seeking)와 부패가 정치사회적 문제로 대두되고 있다. 경제적 자유화가 실시된 이래로 오히려 중국에서 부패가 증가했다는 점을 강조하는데, 관료들은 경제성장과 발전 과정에서 직·간접적으로 개입하면서 자신들의 권력과 특권을 이용해서 사익을 추구하게 된다. 여전히 시장의 자율성이 제한되어 있는 상황에서 관료의 후견관계 형성은 매우 중요한데, 정치권력은 반복적으로 부패를 척결할 것을 선언하지만 국가의 권한이 막강한 상황에서 법적인 처벌만으로 렌트추구를 막기는 어렵게 된다. 결국 이는 경제사회적 불평등을 악화시키는 주요한 원인이 되기도 한다. 윤철기, 앞의 논문, 223면.

날 수 없겠으나, 이러한 불리한 상황을 극복하고 국민들의 법의식을 개선하는 것이 무엇보다 필요하다고 할 수 있다. 북한의 경우 하향식 법치가 아닌 상향식 법치가 실현되기 위해서는 주민들의 자발적인 법치에의 참여가 보장되어야 할 것인데, 이는 「법제정법」 등 입법적인 방법을 통해 주민들의 입법권이 보장되지 않고서는 불가능한 일일 것이다. 남북교류도 북한 주민들의 실질적인 의식에서 비롯되어 입법되어야 의미가 있을 것이다. 어찌 보면 법치주의보다 먼저 추구되어야 하는 것이 실질적인 북한 주민의 민주주의라고 할 수 있다. 이러한 전제 조건이 이루어질 경우 남북교류는 일회성 사건⁴⁸⁾에서 벗어날 수 있을 것이다.

나. 시사점

북한은 현재 대외개방 미흡과 자원 부족 등으로 인하여 오랜 기간 경제성장이 부진한 상황이다. 해외 자본 유입 및 무역 활성화를 통한 경제성장을 위해서 북한은 시장경제 도입과 대외관계 개선 그리고 정부 주도 개발의 효율성 제고 등을 우선적으로 고려할 필요가 있다. 자원 배분의 효율성을 달성하기 위해 생산수단의 사유화, 가격 자유화, 무역 개방화를 통한 시장경제 메커니즘 구축이 필요하고, 국내 자본이 부족한 상황에서 개혁개방을 성공적으로 수행하기 위해서는 대외관계 개선을 통한 해외 자본 유입이 중요하다고 할 수 있다.⁴⁹⁾

북한은 저임금 노동력을 바탕으로 경제개발특구 중심의 해외 자본 투자 유입을 통한 경제성장을 도모하였다. 그러나 국제연합(United Nations: UN) 중심의 대북제재⁵⁰⁾와 북한 내 외국인의 통행·통신 제한 등 외국인 기업 활동에 불리한 여건으로 인해 외자유치가 어려웠다. 북한 사회가 전반적으로 변화하지 아니하고, 경제특구 중심의 단편적이고 극히 제한적인 경제성장 정책에는 한계가 있을 수밖에 없으므로 시장경제를 도입하기 위해서는 북한의 체질을 바꿀 준비를 하는 것이 필요한데, 그러한 측면에서 북한 법제의 실질적인 변화가 필요하다고 할 수 있다.⁵¹⁾ 향후 북한의 비핵화가 이루어지

48) 한상돈, “중국 사회주의 법체의 발전과 과제”, 저스티스, 통권 제158-3호, 2017. 2., 208면.

49) 조은영·김상미, 앞의 논문, 43면.

50) UN 안전보장이사회의 대북제재 결의의 주요 내용, 동 결의에 위배되거나 합치되는 남북교류협력의 요건 등에 관하여는 최승환, “국제연합 안보리 대북제재 결의 이후의 남북교류협력 방안”, 통일과 법률, 제34호, 2018. 5., 99-111면 참조.

고, 미국과의 관계가 개선되어 대북제재가 완화된다면 북한의 개혁개방 속도는 가속화될 수도 있다. 그런데 북한이 외국과의 신뢰를 바탕으로 하여 대외관계를 개선하기 위해서는 우선 법치가 보장되어야 한다. 중국이 개혁개방을 하는 과정에서 헌법에 ‘의법치국’임을 명시하고 실행한 것처럼 북한도 법에 의해 정책을 수행하고 분쟁을 해결해야 할 것이다. 이것이 북한이 실체법과 절차법 양 측면에서 실질적인 변화 및 발전을 해야 하는 이유가 될 것이다. 또한 중국이 개혁개방을 하는 상황에 맞게 외국인투자법제, 노동법제, 금융법제, 토지이용법제, 변호사법제, 분쟁해결법제 등을 제정하거나 개정하는 것처럼 북한도 개혁개방을 진행하면서 발생하는 문제점, 분쟁 등을 해결할 수 있는 관련 법제를 제·개정할 것으로 생각된다.⁵²⁾ 이에 북한이 「법제정법」을 통해 입법의 신뢰성을 확보하고, 입법권 및 입법 절차 등에 대해 명시적인 규정을 두고 있음은 과거에 비해 형식적이거나 법치국가로의 진입을 위한 초기 수준의 실천적 입법이라는 점에서 긍정적인 면을 보여준다고 할 수 있다.⁵³⁾ 남북한 교류협력의 측면에 있어서도 북한이 형식적 차원을 넘어 실질적인 차원에서 법제정비를 행하고, 나아가 국제사회에서 보편화된 시장경제 도입 및 사유재산의 인정 등을 실생활에 도입한다면 남북한의 다양한 부문에서의 교류협력에서도 실질적인 진전을 가져올 것이다.

2. 베트남의 법제정비

가. 베트남의 개혁개방

베트남과 중국은 정치적으로는 사회주의체제를 유지하면서 경제체제만 전환하였다는 점에서 공통점이 있지만, 중국은 ‘내자 동원’을 기반으로, 베트남은 ‘외자 유치’⁵⁴⁾를

51) 이와 관련된 북한 외국인투자관계법의 문제점과 과제에 관하여는 박승일·만연교, “북한의 외국인 투자법제 현황과 과제 - 중국의 외국인투자법제와의 비교를 중심으로”, 일감법학, 제43호, 2019. 6., 102-108면 참조.

52) 북한의 국제무역 분쟁해결 방법으로는 북한의 민법, 민사소송법, 대외경제중재법, 대외민사관계법 등에 의한 소송 또는 중재, 그리고 이 이외에 협의 화해 또는 조정의 의한 해결방법이 있다. 최은석, 앞의 논문, 27면; 남북경제협력과 분쟁해결에 관한 분쟁해결기구로서의 남북상사중재위원회의 조속한 구성 및 운영의 필요성에 관하여는 한명섭, “북한의 금강산 관광지구내 자산 동결 몰수 조치와 법적 대응 방안”, 제153회 북한법연구 월례연구발표회, 2010. 5. 27., 27면 참조.

53) 박정원, 앞의 논문, 49면.

54) 베트남의 투자보장협정의 체결과 국내 외국인 투자유치법의 제정과 법인세 감면 등에 관하여는 이주

기반으로 개혁개방에 성공하였다는 점에서 차이가 있다.⁵⁵⁾ 중국은 내자 동원을 기본으로 경제개발을 이룩하였고 소수의 수출 주도형 특구에 외자 유치를 위임하였다. 이에 반해 베트남은 내수·수출을 모두 지향하는 다수의 특구·공단 개발로 외자 유치를 통한 경제개발을 추진하였다. 이에 비해 북한은 축적된 내자가 부족하기 때문에 베트남과 같이 외자 유치를 통한 경제개발을 추진할 수밖에 없다. 결국 공산주의 일당체제를 유지하면서도 외국인 투자를 유치하여 경제발전을 이루었다는 점에서 베트남식 개혁개방은 북한에게 유의미하다 할 것이다.⁵⁶⁾ 또한 북한의 경우 주체 사회주의라는 역사적 유제, 수령제와 자력갱생의 자립경제노선이라는 제도적 제약, 대중의 조직적 저항은 없지만 급격한 개혁개방이 체제 안정을 위협할 것이라는 우려, 미국의 대북 체제전환 시도라는 안보 위협, 남북관계라는 대외적 요인 등으로 볼 때 급격한 체제전환보다는 점진주의를 선호할 것으로 전망되는 바, 베트남의 체제전환의 사례를 검토하는 것에 의미가 있다.⁵⁷⁾ 따라서 남북교류도 점진적으로 진행하되 체계적으로 구상하고 진행해야 할 것이다. 이러한 측면에서 2013년 이후 최근 보인 북한의 법제 동향은 형식적 변화이기는 하지만 실질적 체질 변화로 가기 위한 출발점 또는 전환점이라는 점에서는 긍정적인 평가 요소라고 볼 수도 있다. 어쩌면 남북교류협력도 이러한 형식적 변화를 기반으로 한 실질적 협력 도모의 측면에서 차분하게 바라보아야 할 수도 있다. 남북한이 통일을 염두에 둔 잠정적 그리고 특수성에 기반한 관계이기는 하지만, 사회주의와 시장경제라고 하는 본질적으로 대립된 양 당사자 간의 관계이기 때문에 상당한 난관에 봉착할 수밖에 없는 구조임은 인정해야 할 것이다. 따라서 북한이 실질적인 체질 개선을 하지 아니하고 체제 유지를 위한 형식적인 방법론적 접근만 지속함으로써 계속하여 미개방 사회를 고집한다면 중국이나 베트남과 같은 체제전환을 통한 국가 발전을 도모하는 것은 요원할 것이다.

형, 앞의 논문, 62-63면 참조.

55) 베트남 경제구조의 변화는 1986년 ‘도이머이’부터로 이후 경제개혁 및 국제사회와의 교류협력이 가속화되었고, 1989년 8월 캄보디아 주둔의 베트남군 철수로 서방의 양자 간 지원의 증대, 특히 1994년 2월 베트남에 대한 미국의 경제제재조치 해제로 국제사회의 지원이 확대되었다. 권숙도, 앞의 논문, 18면.

56) 오일석·조은정, “베트남 사법제도 개혁의 북한에 대한 시사점”, 입법과 정책, 제11권 제2호, 2019. 8., 75면.

57) 하능식·이선영, 체제전환국의 정부 간 재정관계 변화 분석, 2018, 129면.

나. 유사점과 차이점

베트남의 개혁개방 당시와 현재의 북한 상황을 비교할 때 유사한 측면도 있지만, 구조적으로 상이한 면도 있어 베트남 방식을 준용하되 변형된 방식으로 개방이 진행될 수밖에 없을 것이라고 예상한다. 경제 규모나 발전 수준 등에서 약소국이며 경제발전을 위해 외국 자본 의존도가 높을 수밖에 없는 현재의 북한 상황은 당시 베트남의 상황과 유사한 측면이 있다. 베트남은 개방 직전 구소련, 중국, 동유럽 등 사회주의경제 국가 위주의 대외경제협력 구조를 서방 자본주의 국가들과의 교류로 적극 전환하였고, 북한도 중국 일변도의 대외경제구조를 바꿔 한국, 미국, 유럽연합(European Union: EU) 등 자본주의 국가들과의 경제협력을 넓히고자 하고 있다. 하지만 북한은 세습 권력, 한국이라는 특수관계국의 존재, 실질적인 핵보유국, 국제금융기구의 비회원국이라는 점에서 베트남과 차이가 있다. 그만큼 남북교류뿐만 아니라 국제사회에서 일반적 교류를 하기 위해서는 북한 사회가 획기적으로 변화해야 할 것이며, 이는 북한이 국가 대업의 마지막으로 삼고 있는 경제대국으로 가는 길이기도 할 것이다.

한편, 통상적으로 외국 민간 자본 유치를 위한 외국 투자보장 관련 법령, 주요 선진국의 공적개발원조(Official Development Assistance: ODA) 등을 받기 위한 법제도가 마련되어야 시장 투명성, 법적 안정성, 예측 가능성, 비차별적 대우에 대한 우려를 불식할 수 있을 것이다. 이외에도 외국인 투자의 의사 결정에 큰 영향을 미치는 투자 유치국의 경제적 안정성 확보, 체제전환으로 인한 혼란의 최소화, 적극적인 물가 안정 정책, 안정적인 환율 정책을 통하여 거시경제의 불안정성을 낮추고 미래의 사업 기회를 기대할 수 있도록 소득 수준과 성장률을 높이려는 노력이 필요하다.⁵⁸⁾ 그러나 현실적으로 이러한 것들을 당장 기대하기란 상당히 어려워 보인다.

베트남의 사례를 살펴볼 때 북한을 수출 기지로 활용하기 위한 외국인의 투자는 북한과 미국 및 주요 선진국 간의 무역협정이 체결된 이후 본격화될 것으로 보인다. 문제는 북한이 개혁개방 정책으로 시장경제를 도입하지 않고, 나아가 WTO의 당사국이 아닌 이상 대외적으로 포괄적 경제협력을 기대하기란 쉽지 않을 것이라는 점이다. 북한이 WTO에 가입하는 데에도 상당한 시간이 소요될 수밖에 없는데, 이는 WTO에 가

58) 최유정·임재환, “체제전환국에서 외국인 투자 결정요인”, 사회과학연구, 제44권 제3호, 2018. 12., 38면.

입하기 위해서는 WTO 협정을 준수할 정도로 북한 체제가 체질 개선을 해야 가능하기 때문이다. 중국의 WTO 가입에도 10년 이상이 소요되었다는 점은 북한의 WTO 가입이 상당히 힘들 것임을 보여준다.⁵⁹⁾ 결국 대미관계의 개선과 개방에 대한 실질적이고 투명한 의지 여부에 따라 외국 자본의 본격 유입 시기가 빨라질 수도, 늦어질 수도 있을 것이다. UN 안보리 제재 및 미국의 테러지원국 지정 해제, 국제금융기구의 가입, 대미 수교 및 무역협정 등 해결할 과제가 산적한 상황에서 미국의 대북 정책이 변화할 경우 경제제재의 해제 및 국제금융기구의 지원 허용 등이 조기에 실현될 수도 있을 것이다.⁶⁰⁾ 또한 베트남 등의 동남아 체제전환국들이 현재까지도 체제전환을 위한 노력을 진행 중인 것을 고려한다면, 향후 북한의 개혁개방 시에 시의적절하고 유의미한 시사점을 제공해 줄 수 있는 부분이 많다 할 것이다.⁶¹⁾ 결국 열쇠는 북한 스스로가 쥐고 있다고 할 수 있고, 북한이 체제전환을 맞아 법제정비를 기반으로 실질적인 체질 개선을 실현하는 것이 중요하다고 할 수 있다. 남북교류협력도 과거와 같이 개성공단이나 금강산 관광 사업 등과 같이 극히 제한된 영역에서 불안정하게 진행되기보다는, 북한의 법제도에 기초하여 많은 부문들에서 전반적으로 법적 안정성 및 예측 가능성이 담보된 상태에서 진행될 필요가 있을 것이다. 특히 남북교류는 그 동안의 사건들을 고려해 볼 때 법적 구속력 있는 ‘구체적이고 체계적인 분쟁해결 절차’가 마련된 후에 진행되어야 할 필요가 있다고 할 수 있다.

IV. 결 언

북한과 같은 잠재적인 경제체제전환국에게는 ‘정치체제’는 기존의 형태를 그대로 유지하면서 ‘경제 부문에서만’ 계획경제로부터 시장경제로 전환한 성공 또는 시행착오에 대한 사례 연구가 필요하다. 그런데 사회주의 일인독재체제나 세습체제에는 민주적 의

59) WTO 가입 희망국은 필요한 WTO 의무를 모두 수락하여야 하며 자국의 관련 법과 규칙을 WTO 의무에 합치되도록 해야 한다. 신규 회원국에 대한 가입 결정은 각료회의(Ministerial Conference)의 결정(회원국 2/3의 찬성)으로 이루어진다. WTO 설립협정 제12조 제2항; WTO 신규 가입 절차에 관한 상세한 내용은 한국국제경제법학회, 신국제경제법, 2018, 32면 참조.

60) 오영일, “북한이 선호하는 베트남식 개혁·개방, 그 특징은 무엇인가”, POSRI 이슈리포트, 2019, 10면.

61) 최유정·임재환, 앞의 논문, 38면.

사 결정의 한계가 있기 때문에 결정적인 순간에 남북교류협력에서도 한계에 봉착할 수밖에 없으므로, 법적 안정성, 예측 가능성, 투명성, 사법적 분쟁해결 절차 등 ‘법치’를 기반으로 한 남북교류협력을 도모해야 할 것으로 여겨진다. 지금까지의 체제전환국 연구는 중부 및 동유럽 국가들에 집중되어 있었는데, 이들은 냉전의 종식, 즉 소련의 붕괴라는 중요한 사건 때문에 정치와 경제를 ‘동시에’ 전환한 국가들이다. 그렇기 때문에 북한이 추구하는 경제체제의 전환과는 다르다고 할 수 있다.⁶²⁾ 이러한 측면에서 중국, 베트남의 경제체제전환은 북한에 시사하는 바가 많다. 중국과 베트남이 경제성장에 성공하게 되면서 당-국가가 주도하는 ‘점진주의적’ 개혁이 국제사회로부터 주목받게 되었다. 그리고, 국내 연구에서는 중국 모델을 북한 체제에 적용할 수 있을 것인가 또는 북한이 중국 모델을 수용할 것인가에 대해 높은 관심을 표명한 바 있다.⁶³⁾

중국, 베트남의 사례를 볼 때 경제체제전환을 추진하게 된 배경은 북한의 경우에도 동일하게 적용되고 있으며, 북한이 ‘우리식 경제관리방법’이나 법제개혁을 추진하는 모습은 중국이나 베트남과 유사한 형식으로 경제체제를 전환하려는 것으로 보인다. 북한이 2018년 4월 ‘핵·경제 병진로선’의 역사적 임무의 완성을 선언하고, 전 당과 전국의 모든 역량을 집중하여 사회주의 경제건설을 진행하는 ‘경제건설중심로선’의 실시를 결정함과 동시에 2018년 신년사에서 적극적으로 국제관계 개선을 하겠다고 밝힌 것은 역시 북한이 경제체제전환을 위한 여러 가지 노력을 하고 있는 것으로 여겨진다. 그런데, 한편으로는 UN 중심의 강력한 대북제재가 북한 경제가 이에 적응하고 내구성이 향상되고 있다는 주장도 있고, 2018년 한 해에만 중국인 방북 인원 수가 약 120만 명에 달하고 있다고 한다.⁶⁴⁾ 북-미 정상회담도 계속적으로 서로 간의 이견을 좁히지 못하고 교착 상태에 있는 가운데 북한이 생각보다 느리게 경제체제의 전환을 할 가능성도 염두에 둘 수 있다.

그런데, 북한이 중국식 경제개혁을 통한 단일전환의 방식으로 ‘경제체제만을 전환’할 경우에 한반도의 통일은 요원한 일이 될 수 있다. 따라서 북한 체제의 변화는 ‘정치체

62) 조시준·강성진, “산업연관분석을 통한 중국, 베트남, 캄보디아 산업구조 비교 연구”, 국제통상연구, 제 24권 제1호, 2019. 3., 103면.

63) 윤철기, 앞의 논문, 221면.

64) 정은이, “북미정상회담의 ‘컨벤션 효과’와 ‘무역의 수치’”, 현안분석-온라인시리즈, 2019-04호, 2019, 7면.

제의 전환'과 시장경제체제의 도입에 따른 '경제체제의 전환'이 동시에 이루어져야(이 중전환) 할 것이다. 또한 북한의 체제전환은 내부 능력으로는 한계가 있을 수 있으므로 외부 지원이 필요할 수도 있다. 이 경우 남북교류협력도 민감한 부분이 아닌 기본적인 내용을 다루는 순수 부문에서 먼저 진행되고, 점차 점진적으로 세세한 내용에 대하여 남한과 북한 간 교류협력을 진행한다면 보다 효과적으로 지원이 이루어질 수 있을 것이다.

(논문접수: 2020. 1. 22. 심사개시: 2020. 1. 22. 게재확정: 2020. 1. 30.)

참고 문헌

1. 국내 문헌

가. 단행본

하능식·이선영. 체제전환국의 정부 간 재정관계 변화 분석. 한국지방세연구원, 2018.

한국국제경제법학회. 신국제경제법. 박영사, 2018.

한명섭. 통일법제 특강. 한울, 2016.

나. 논문

권속도. “베트남의 체제전환 과정이 북한에 주는 함의: 정치변동과 국제협력체계를 중심으로”, 동서연구, 제24권 제2호. 2012.

권영태. “북한법의 변화에 대한 고찰”, 통일과 법률, 제29호. 법무부, 2017.

김동한. “남북분단 70년: 북한법의 변화와 전망”, 북한법연구, 제17호. 북한법연구회, 2017.

김두수. “나고야의정서상 주요 이용국들의 접근 및 이익 공유(ABS) 법제 분석과 우리나라 유전자원법에 대한 법적 검토”, 국제경제법연구, 제17권 제3호. 2019.

문선혜. “통일 이후 남북한 상속법 통합 방안에 관한 연구”, 통일과 법률, 제38호. 법무부, 2019.

민경배. “체제전환국 법제개혁에 대한 개별국의 국제협력과 북한”, 세계지역연구논총, 제27권 제1호. 2009.

박승일·만연교. “북한의 외국인 투자법제 현황과 과제 - 중국의 외국인투자법제와의 비교를 중심으로”, 일감법학, 제43호. 2019.

박정원. “북한의 법제정(입법) 체계의 분석 및 전망”, 법제연구, 제53호. 한국법제연구원, 2017.

- 송인호·최귀일. “북한의 법체계에 대한 고찰 - 북한의 「법제정법」을 중심으로”, 법학연구, 제27권 제1호, 2019.
- 양효령. “남북 간 인적교류 확대를 위한 법·제도적 개선방안 - 중국 해협 양안의 인적교류 경험을 중심으로”, 통일과 법률, 제39호, 법무부, 2019.
- 오영일. “북한이 선호하는 베트남식 개혁·개방, 그 특징은 무엇인가”, POSRI 이슈리포트, 포스코경영연구원, 2019.
- 오일석·조은정. “베트남 사법제도 개혁의 북한에 대한 시사점”, 입법과 정책, 제11권 제2호, 국회입법조사처, 2019.
- 윤철기. “북한경제의 저발전 극복을 위한 대안적 체제전환 모델의 모색: 아래로부터의 체제전환 모델 구상과 북한체제에 적용가능성 및 성공조건”, 통일문제연구, 제30권 제1호, 평화문제연구소, 2018.
- 이주형. “북한 투자보장협정에 있어서의 지속가능발전 요소 도입방안”, 통상법률, 통권 제143호, 법무부, 2019.
- 이지수. “체인징 파트너스: 사회주의 체제의 이행경험과 북한에서의 함의”, 정치와 평론, 제23권, 한국정치평론학회, 2018.
- 이찬호. “남북경협의 경험과 법적 과제”, 아주법학, 제10권 제1호, 2016.
- 임성택·민창욱. “북한 국토법제 분석과 남북한 국토법제 통합의 방향”, 통일과 법률, 제27호, 법무부, 2016.
- 정은이. “북미정상회담의 ‘컨벤션 효과’와 ‘무역외 수지’”, 현안분석-온라인시리즈, 2019-04호, 통일연구원, 2019.
- 조시준·강성진. “산업연관분석을 통한 중국, 베트남, 캄보디아 산업구조 비교 연구”, 국제통상연구, 제24권 제1호, 한국국제통상학회, 2019.
- 조은영·김상미. “중국과 베트남 사례의 북한 경제성장에 대한 시사점”, NABO 산업동향&이슈, 통권 제13호, 국회예산정책처, 2018.
- 조재현. “북한 헌법 개정의 배경과 특징에 관한 헌법사 연구”, 미국헌법연구, 제29권

제3호. 2018.

최승환. “국제연합 안보리 대북제재 결의 이후의 남북교류협력 방안”, 통일과 법률, 제34호. 법무부, 2018.

_____. “유엔 대북 비확산결의 이후 지속가능한 동북아 지역개발 프로젝트의 주요 유형과 과제”, 국제경제법연구, 제16권 제3호. 2018.

최유정·임재환. “체제전환국에서 외국인 투자 결정요인”, 사회과학연구, 제44권 제3호. 경희대학교 사회과학연구원, 2018.

최은석. “남북경협 활성화를 위한 북한의 법제 개선방향”, 통일과 법률, 제40호. 법무부, 2019.

한명섭. “북한의 금강산 관광지구내 자산 동결 몰수 조치와 법적 대응 방안”, 제153회 북한법연구 월례연구발표회. 북한법연구회, 2010.

한상돈. “중국 사회주의 법체의 발전과 과제”, 저스티스, 통권 제158-3호. 한국법학원, 2017.

허인. “남북한의 경제교류와 경협보험제도 개선을 위한 소고”, 통일과 법률, 제33호. 법무부, 2018.

2. 북한 문헌

리경철. “법제정법을 제정하는 것은 현시기 법제정사업을 개선하기 위한 중요한 방도”, 정치법률연구, 2013년 제2호(루계 제42호). 2013.

명금철. “공화국법제정사업이 가지는 중요성”, 정치법률연구, 2014년 제2호(루계 제46호). 2014.

_____. “사회주의법제정사업의 본질과 필요성”, 사회과학원보, 2016년 제1호(루계 제90호). 사회과학원학보편집위원회, 2016.

허경일. “법제정이 법의 효력에 미치는 영향”, 김일성종합대학학보, 제59권 제3호. 김일성종합대학, 2013.

Abstract

**A Study on the Legislative System and Legal System
Improvement of North Korea**

Huh, In & Kim, Doosu

(Korea Institute of Intellectual Property / Hankuk University of Foreign Studies)

Potential economic transition countries such as North Korea need a case study of the success or trial and error of the transition from a planned economy to a market economy, in the economic sector only, while the political regime remains intact. However, since the socialist dictatorship or hereditary system has limitations in democratic decision-making, there is bound to be a limit in exchange cooperation between South Korea and North Korea at the decisive moment. Therefore, it is necessary to promote exchange and cooperation between South Korea and North Korea based on 'laws' such as legal stability, predictability, transparency, and judicial dispute resolution procedures. Previous studies of transition economies have focused on central and eastern European countries, which have simultaneously transformed politics and economy because of the important event of the end of the Cold War, the collapse of the Soviet Union. For this reason, it is different from North Korea's pursuit of economic system. In this regard, the transition of China and Vietnam's economic system has many implications for North Korea. As China and Vietnam succeeded in economic growth, the 'gradual' reforms led by the party-state attracted attention from the international community. In addition, domestic research has expressed high interest in whether the Chinese model can be applied to the North Korean system or whether North Korea will accept the Chinese model.

In the case of China and Vietnam, the background for promoting economic system change is the same for North Korea, and North Korea's 'our economic management method' or legislative reform is similar to that of China and Vietnam. In April 2018, North Korea declared the completion of the historic mission of the Nuclear and Economic Translation Line, and

decided to implement the Economic Construction Center Line, which proceeds with socialist economic construction by concentrating all the capacities of the party and the nation. At the same time, the 2018 New Year's announcement that it will actively improve international relations also indicates that North Korea is making various efforts to transform its economic system. On the other hand, there are some arguments that strong UN sanctions on North Korea have led to the North's economy adapting to it and improving its durability. In 2018 alone, there were about 1.2 million Chinese visitors to North Korea. North Korea-US summit may not be able to narrow the disagreement, but stalled, and the possibility of North Korea's transition to the economic system is slower than expected.

However, reunification of the Korean peninsula can be far-flung if North Korea 'transforms its economic system only' through a single transformation through Chinese economic reform. Therefore, the change in the North Korean system should be carried out at the same time (dual change) by the 'transition of political system' and the 'conversion of the economic system' following the introduction of the market economy system. In addition, North Korea's transition may require external support as its internal capacity may be limited. In this case, South-North exchange cooperation will also be implemented more effectively in the pure sector dealing with the basic contents, rather than in the sensitive areas, and if the exchange cooperation between South Korea and North Korea is gradually progressed in detail, the support will be more effective.

Key Words

North Korea, Economic Transition, Legislative System, Legal System Improvement, Exchange and Cooperation between South Korea and North Korea, China, Vietnam