

북한 법이념의 변화와 남북한 법제협력

손희두

KOREA
LEGISLATION
RESEARCH
INSTITUTE



연구보고 2014-07

북한 법이념의 변화와 남북한 법제협력

손희두

북한 법이념의 변화와 남북한 법제협력

Change of Legal Ideology in North Korea
and Inter-Korean Legal Cooperation

연구자 : 손희두(선임연구위원)
Son, Hee-Doo

2014. 10. 31.

요 약 문

I. 배경 및 목적

□ 연구의 배경

- 북한의 통치이념이 마르크스레닌주의로부터 주체사상으로 전환되고, 1990년대 중반 이후 다시 선군사상이 가세하여 변화과정을 경험하는 동안 법에 대한 관념도 유사한 변화를 겪음
- 북한법제는 여전히 사회주의이념의 외피를 벗어던지지는 못했지만 사회주의법치국가를 논할 수 있을 정도로 형식적 법치주의의 발전이라는 측면에서는 상당한 진전을 보여주고 있음
- 이러한 변화추세를 종합적으로 개관해 보면, 사회주의적 법치주의라는 법이념과 법현실간의 긴장관계가 매우 높아진 상황이라고 할 수 있음
- 즉, 북한의 법이념에서 외견상 사회주의에 대한 집착은 더욱 공고해졌다고 할 수 있으나, 입법의 내용과 절차, 그리고 행위주체들의 인식은 보다 현실적으로 진화함으로써 형식적 법치주의에 수렴하는 다소 모순적이고 과도기적인 상황을 연출하고 있음

□ 연구의 목적

- 이 연구는 북한 법이념의 변화동향에 유의하면서, 대내·외적 입법환경에 대응한 법령관리측면의 수용과 법의식의 변화에 이르기까지 체계적인 연구를 통해 북한법제의 전반적인 현황과 실태를 고찰함

- 법령관리와 관련해서는 북한의 법체계, 입법절차 및 법령 관리를 둘러싼 최근의 변화 동향을 검토하고 그 시사점과 과제를 도출함
- 법의식의 변화와 관련해서는 사회주의법무생활, 사회주의적 준법의식을 강화하고, 사회주의법치국가 건설을 강조하는 배경과 실태, 그리고 관련 기관 및 인민들의 법현실과 의식 등에 대한 관심과 변화 양상을 분석함

II. 주요 내용

□ 북한의 통치이념과 법이념의 변화

- 북한은 국제적으로 마르크스레닌주의가 급격히 퇴조한 1980년대 이후 대외적으로 마르크스레닌주의와의 단절을 선언하고 ‘주체사상’이 북한의 통치이념으로 자리잡았으며, 2009년 헌법 개정에서는 ‘선군사상’도 통치이념의 하나로 병기함
- 이 과정에서 통치이념은 사회체제의 변화에 상응하는 위상변화 과정을 겪어왔고, 이에 수반하여 법이념도 이와 유사한 변화양상을 보임
- 북한의 통치이념은 외견상 변화를 보이고 있음에도 불구하고 법이념은 거의 변화하지 않고 있는 것처럼 보이는 것은 근본적으로 사회주의가 가진 계급적 성격 때문이며, 정치와 법이 불가분의 관계를 맺고 있기 때문
- 북한이 사회주의헌법을 「김일성-김정일헌법」으로 명명한 것은 소위 위대한 수령의 직접적 영도가 헌법에 의해 그 후계자에게 그대로 이어지고 있음을 강조하기 위한 것

- 사회주의헌법이 「김일성헌법」에서 「김일성-김정일헌법」으로 대를 이어 승계됨으로써 헌법의 권위는 새로운 차원의 국가적 상징으로 전변하였고, 이에 따라 헌법뿐만 아니라 법에 대한 인식도 비례하여 높아지게 되었음
- 김정일체제가 들어선 이후 북한에서는 사회주의법무생활이라는 것을 매우 강조하였고, 또한 사회주의법치국가 개념도 등장
- 북한이 법이념적으로는 사회주의와 주체사상을 여전히 내세우고 있지만, 법의 기능적 측면에 있어서는 중대한 인식의 전환이 이루어지고 있음

□ 북한의 법체계와 관리의 변화

- 법 제정절차를 정비하여 사회에 정연한 법질서를 수립하기 위하여 2012년 12월 「법제정법」을 제정하고 2013년 7월부터 시행
- 「법제정법」의 제정으로 ‘법치’의 필요성에 대한 인식과 의지를 보여주고 있어 형식적 법치주의의 발전에 관한 분명한 징표가 되고 있음
- 북한의 입법절차는 다른 나라들과 같이 법안 제출, 심의, 채택, 공포의 네 단계로 되어있음
- 북한에서도 법제정사업의 계획성에 대한 깊은 이해와 관심을 보이고 있는데, 이는 점증하고 있는 법제정사업의 중요성과 위상을 상징하고 있음
- 최근 북한에서는 법령관리의 정보화와 법규정리를 통해 법제도적 발전을 도모하고 있음

- 한편으로 법규범에 쓰이는 법률적 개념과 법령용어에 관한 학문적 해명을 통해 법규범의 정확성과 보편성, 통일성을 보장하는데도 관심을 기울이고 있음

□ 북한의 입법과 법의식의 변화

- 북한은 2004년과 2012년 두 차례에 걸쳐 법령집을 발간함으로써 입법에 대한 변화된 의식을 보여주고 있음

- 2012년 법전에는 2004년 법전보다 75개의 부문법이 추가되어 있는데, 이는 8년 동안에 부문법이 양적으로 거의 2배 가까이(83%) 증가했음을 보여주고 있어, 입법활동이 매우 활발했다는 것을 알 수 있음

- 북한의 법규범은 외견상의 변화뿐만 아니라 내용적으로도 공·사법 및 대외경제 관련 법을 가리지 않고 점진적으로 변화를 거듭하고 있음

- 즉, 사회주의법치국가라는 제약 속에서도 사회현실과 실무에 필요한 법규범을 광범위하게 제정하기 위해 노력하고 있음

- 북한 법령은 1990년대 이후 대외 통상이나 국제협력의 필요에 따라 일정한 범위에서 상당히 국제화된 모습을 보여주고 있음

- 북한 법령상 국제화에 관한 내용은 대체로 국제규범의 일반적 수용, 국제규범의 국내법적 수용, 국제적 교류협력의 권고 등 세 가지의 형태를 보임

□ 북한의 법현실과 법의식의 변화

- 최근에는 법제정사업을 개선하고 사회주의법의 기능과 역할을 높여 규제력 있게 만들기 위한 노력을 기울이고 있음

- 북한당국은 사회주의법치국가 실현에 대한 의지를 표출하면서 준법의식 강화를 위한 사상교양과 함께 법적통제를 강화해 나가고 있음
- 과거와 비교할 때 의견상 법에 대한 인식이 상당부분 개선되고 있는 점은 매우 긍정적임
- 다만, 북한당국의 법치에 대한 형식적, 실질적 관심과 지식이 동반되고, 수범자들의 법의식이 성장하여 양자 간의 접점을 찾기까지는 아직도 상당한 시일과 노력이 필요할 것임

□ 북한법제의 변화와 남북한 법제협력

- 북한 법령의 실질적, 형식적 발전을 지원하기 위해서는 북한 법령에 대한 형식적인 관리측면의 개선과 법제인력의 교류라는 두 가지 접근이 필요
- 북한 법령의 형식적인 관리를 개선하기 위해서는 양측의 법령에 대한 정보의 교류가 선행되어야 하며, 이를 바탕으로 법령을 수집, 입법, 관리하는 기술적 지식과 시스템의 교류 추진
- 법제도 발전을 위해서는 관련 인력의 확보와 질적 개선이 선행되어야 하며, 북한도 법제정을 위한 인력의 중요성에 대해 관심을 기울이고 있기 때문에 법제인력의 교류는 실현 가능성이 높음
- 경제특구는 북한의 다른 지역과 차단되어 있고, 또한 일반법제와는 다른 법규범이 적용되고 있기 때문에 북한으로서는 법제를 조심스럽게 시험하고 교류하기에는 가장 최적의 장소

- 개성, 황금평, 나선 등 북한의 경제특구에 참여하고 있는 중국, 러시아와 남북한이 국제적 협력네트워크를 구축하여 보다 공고한 법제협력구조를 형성할 필요
- 북한법제의 발전과 국제화를 지원하기 위해서는 두 가지 방법에 의한 국제적인 공조가 필요
 - 국제기구와 공동으로 북한에 대한 지원을 하는 방식으로 법제의 발전을 도모할 수 있음
 - 또한, 국제기구에 동시에 가입하거나 북한의 가입에 협조함으로써 해당 분야의 법제 발전에 기여
- 한국은 이제 막 법제정비지원에 관심을 가지기 시작한 단계로, 법제정비지원에 관한 별도의 법적, 제도적 장치를 두고 있지 않음
 - 북한에 대해 ODA지원을 시행하는 것은 통일에 대비한 전략으로서도 매우 중요하며, 통일비용 마련과 북한 재건을 위한 국제적 공조체제를 구축하는 데도 기여

Ⅲ. 기대효과

- 북한 통치이념의 변화에 따른 법이념의 변화를 고찰하고, 북한의 사회주의법치국가에 대한 분석을 도모함으로써 북한법제의 이론적 기초를 제공함
- 북한의 법제정기관과 입법절차, 법령용어, 법령정보 등 전반적인 입법과 법령관리체계를 이해하고, 북한법의 부문별 변화 추

세 및 법의식에 대한 분석을 통해 남북한 법제 통합을 위한 기초자료를 제공함

- 북한법제의 변화에 대한 분석을 기반으로 북한법제 발전을 위한 실질적 협력방안과 국내·외적 지원방안을 모색함

▶ 주제어 : 북한, 입법, 법체계, 법이념, 주체사상, 선군정치, 사회주의 법치국가, 남북한 교류협력, 통일, 북한법령

Abstract

I . Background and Purpose of Research

Background of Research

- While North Korea has gone through the process of changes as its ruling ideology had been changed from Marxism-Leninism to the ‘Juche’ thought and the ‘Songgun (Army First)’ policy was adopted to accelerate changes in the mid-1990s, it had to experience similar changes in its conception of law as well.
- Although the legal system of North Korea has not pulled off the shell of the ideology of socialism, it has shown a considerable advance in the aspect of development of the rule of law in formalities up to the stage at which the socialist rule of law may be discussed.
- As a comprehensive overview of the trend of such changes, it can be summarized that the tension between the legal ideology of so-called the socialist rule of law and legal realities is very high at present.

Purpose of Research

- The purpose of this study is to examine the current situation and conditions of the general legal system of North Korea through systematic research on the acceptance of the idea of management of statutes in response to changes in the internal and external environments of legislation and the change of legal consciousness.

II. Main Contents

Changes in Ruling Ideology and Legal Ideology of North Korea

- North Korea externally declared the severance of its relationship with Marxism-Leninism in 1980s as Marxism-Leninism rapidly declined throughout the world, replaced Marxism-Leninism with the ‘Juche’ thought as its ruling ideology, and added the ‘Songun’ policy as part of its ruling ideology through the amendment in 2009 to the Constitution.
- The reasons why the legal ideology of North Korea seems hardly changed, although its ruling ideology looks changed, are basically the hierarchical nature that socialism has and the inseparable relationship between politics and law.
- The intention of North Korea when it put the title ‘Kim Il-sung-Kim Jong-il Constitution’ on its socialist constitution was to emphasize that the direct leadership of the so-called great leader had been conveyed to his successor without any change under the constitution.
- Although North Korea still advocates socialism and the ‘Juche’ thought as legal ideology, a remarkable paradigm shift has occurred in the functional aspect of law.

Changes in Legal System of North Korea and Management of Statutes

- In order to rearrange the procedures for the enactment of statutes and establish a coherent legal system in the society, North Korea enacted the Legislation Act in December 2012, which entered into force in July 2013.

- The enactment of the Legislation Act shows its awareness of necessity of the 'Rule of Law' and its commitment to it as an obvious sign of the development of rule of law in formalities.

- Recently, North Korea has promoted the development of legal system through informatization of management of statutes and rearrangement of laws and regulations.

Changes in Legislation and Legal Consciousness of North Korea

- North Korea has shown its changed attitude toward legislation by publishing collections of statutes in 2004 and 2012 respectively.
- Legal norms of North Korea have been gradually changed not only in appearance but also in substance, regardless of whether a statute is concerned with public law, private law, or foreign economic affairs.

Changes in Legal Realities and Legal Consciousness of North Korea

- Recently, North Korea has made efforts to enhance enforceability of its statutes by improving legislation process and by enhancing the functions and roles of socialist statutes.

- It seems very positive that its consciousness of law in appearance has been substantially improved, compared with its past consciousness.
- Changes in Legislation of North Korea and Inter-Korean Cooperation in Legislation
 - In order to assist North Korea in the development of statutes in substance and formalities, two approaches are necessary; the one is the improvement of management of formalities of statutes of North Korea, and the other is the exchange of legislative experts.
 - The special economic zone is the best place for North Korea to try and exchange legislation, since the zone is isolated from other area of North Korea and legal norms different from ordinary legislation have been applied to the zone.
 - In order to assist North Korea in the development and internationalization of legislation, it is necessary either to assist North Korea jointly with international organizations or to seek international cooperation to help North Korea join in international organizations.

III. Major Lessons

- This study will provide a theoretical basis for legislation of North Korea by reviewing the change of legal ideology in North Korea according to the change of its ruling ideology and by conducting an analysis of North Korea as a socialist rule of law state.

- This study will provide basic information helpful for the understanding of the general system of legislation and management of statutes, including the legislature of North Korea, the procedure for legislation, legal terms, and other legislative information and for the unification of Korea in legislation through the analysis on the trend of changes in each sector of law of North Korea and its legal consciousness.
- This study will seek measures for substantive cooperation and domestic and international assistance for the development of legislation of North Korea, based on the analysis on the changes in legislation of North Korea.

▶ Key Words : North Korea, Legal System, Legal Ideology, 'Juche' Thought, 'Songun' (Army First) Policy, Socialist Rule of Law State, Inter-Korean Exchange and Cooperation, Unification, North Korean Law

목 차

요 약 문	3
Abstract	11
제 1 장 서 론	21
제 2 장 북한의 통치이념과 법이념의 변화	25
제 1 절 통치이념의 변화와 법이념	26
1. 통치이념의 변화	26
2. 주체사상과 법이념	35
3. 통치이념의 변화와 법이념	39
4. 헌법상 법인식의 변화	43
제 2 절 사회주의법치국가의 의의와 특징	45
1. 사회주의국가의 법과 법체계	46
2. 사회주의법치국가의 의의	49
3. 사회주의 규범적 법문건체계의 특징	53
제 3 장 북한의 법체계와 관리의 변화	57
제 1 절 법규범과 제·개정절차	57
1. 법제정법의 제정	57
2. 법규별 제·개정절차	63
제 2 절 입법권과 법적 책임	71
1. 입법권과 법제정 관련 조직	71
2. 법적 책임	76

제 3 절 입법절차	78
1. 법안제출	79
2. 법안심의	80
3. 법의 채택	80
4. 법의 공포	82
제 4 절 법제정계획	83
1. 법제정계획의 원칙	84
2. 법제정계획 작성순서와 방법	85
3. 법제정계획의 집행	86
제 5 절 법령관리와 법규정리	87
1. 법령관리의 정보화	87
2. 법규정리	89
제 6 절 법률적 개념과 법령용어	90
1. 법률적 개념	90
2. 법령용어	92
제 4 장 북한의 입법과 법의식의 변화	99
제 1 절 입법 관리상의 변화	99
1. 입법 관리상의 변화 동향	99
2. 2004년 법전의 내용과 특징	100
3. 2012년 법전의 내용과 특징	101
4. 입법 관리의 시기별 변화	104
5. 입법 관리상의 과제	109

제 2 절 법령 내용상의 변화	113
1. 공법상의 변화	114
2. 사법 및 대외경제법 상의 변화	123
제 3 절 법령의 국제화	129
1. 법령 국제화의 형태	129
2. 법령 국제화의 한계	133
제 5 장 북한의 법현실과 법의식의 변화	135
제 1 절 북한법령의 규범성과 법해석	135
1. 북한법령의 규범성	135
2. 법의 해석	141
제 2 절 법의식의 변화	142
1. 준법의식	142
2. 법률봉사와 법의식	144
제 6 장 북한법제의 변화와 남북한 법제협력	147
제 1 절 법령 관리의 교류와 지원	147
1. 법령 관리 협력방안	147
2. 경제특구를 통한 법제 교류의 확장	149
제 2 절 북한법제의 발전과 국제협력	151
1. 국제기구와의 공조	152
2. ODA를 통한 법제교류지원	153

참 고 문 헌 157

<참고자료> 남북한 합의서상 용어대비표 169

제 1 장 서 론

북한의 통치이념이 마르크스레닌주의로부터 주체사상으로 전환되고, 1990년대 중반 이후 다시 선군사상이 가세하여 복잡한 변화과정을 경험하는 동안 이론상 정치의 부속물인 법에 대한 관념도 유사한 변화를 겪지 않을 수 없었다. 따라서 북한법제는 여전히 사회주의이념의 외피를 벗어던지지는 못했지만 사회주의법치국가를 논할 수 있을 정도로 형식적 법치주의의 발전이라는 측면에서는 상당한 진전을 보여주고 있다. 김정일 국방위원장도 법규율의 중요성에 관하여 “국가의 법규률도 강하게 세워야 합니다. 국가의 법규률은 그 누구도 어길 수 없습니다. 공화국령토안에서 사는 사람은 누구를 물론하고 다 국가의 법규률에 복종하여야 합니다”라고¹⁾ 지적한 바 있다.

특히, 북한법제는 1990년대 이후 개혁개방정책을 시도하면서 많은 변화를 겪어 왔으며, 법령 관리적 측면에서도 법전의 발간, 입법의 체계화 및 신속한 제·개정 등 상당한 변화를 보여주고 있다.²⁾ 북한이 2004년 처음으로 법령집 형태로 발간하여 외부에 공개한 「조선민주주의인민공화국 법전(대중용)」(법률출판사, 2004. 8. 25)과 그 증보판들은 이러한 변화를 대표하는 상징물이라고 할 수 있다.³⁾

2011년 김정일 국방위원장의 사망으로 김정은에 의한 3대 세습이 이루어졌지만 2012년에 다시 「조선민주주의인민공화국 법전」(법률출판사, 2012. 7. 30)이 발간되었고, 법 제정절차를 정비하여 법질서를 수립하기 위한 목적으로 「법제정법」을 제정한 것으로 알려져⁴⁾ 이러한

1) 『김정일선집』 제17권(증보판), 조선로동당출판사, 2012, 175면.

2) 줄고, “북한의 법령관리와 법의식의 변화”, 법제처, 『남북법제연구보고서』, 2013, 63면.

3) 줄고, 앞의 논문, 63면.

4) 북한 문헌(리경철, “법제정법을 제정하는 것은 현시기 법제정사업을 개선하기 위

추세는 변함없이 지속될 것임을 대변해주고 있다.

이러한 변화추세를 종합적으로 개관해 보면, 북한의 법이념에서 외견상 사회주의에 대한 집착은 더욱 공고해졌다고 할 수 있으나, 입법의 내용과 절차, 그리고 행위주체들의 인식은 보다 현실적으로 진화함으로써 형식적 법치주의에 수렴하는 다소 모순적이고 과도기적인 상황을 연출하고 있다. 즉, 법이념과 법현실의 긴장관계가 매우 높아진 상황이라고 할 수 있는데, 그것은 사회주의법치국가의 이념적 특성일 뿐만 아니라 법질서에 대한 강조가 고난의 행군시기 이후 사회질서의 문란과 더불어 나타났다는 점에서 이해될 수 있다.

이러한 변화를 통해 북한의 법제는 질적으로 또한 양적으로 상당한 발전을 보였다고 평가할 수 있는데, 특히 경제관련 법령의 증가, 내용상 이념적 요소의 완화, 현실주의적 입법 등을 그 중요한 특징으로 들 수 있다.⁵⁾ 또한 입법과 관련된 제도와 절차도 과거에 비해 상당히 정형화되고 대체로 잘 준수되고 있는 것으로 관찰되고 있다.

여기서는 이러한 북한 법이념의 변화동향에 유의하면서, 예측할 수 없는 국면을 연출한 대내·외적 입법환경에 대응한 법령관리측면의 수용과 법의식의 변화에 이르기까지 체계적인 연구를 통해 북한법제의 전반적인 현황과 실태를 고찰해 보고자 한다.⁶⁾

먼저 법령관리와 관련해서는 북한의 법체계, 입법절차 및 법령 관리를 둘러싼 최근의 변화 동향을 검토하고 그 시사점과 과제를 도출해 보고자 한다.⁷⁾ 또한, 법의식의 변화와 관련해서는 사회주의법무생활,

한 중요한 방도”, 『정치법률연구』 제2호, 과학백과사전출판사, 2013, 39면)에 따르면 법 제정절차를 정비하여 사회에 정연한 법질서를 수립하기 위하여 2012년 12월 19일 「법제정법」을 제정하고 2013년 7월 1일부터 시행하고 있다고 하는데, 아직까지 그 구체적 내용은 알려져 있지 않다.

5) 참고, 앞의 논문, 63면.
6) 참고, 앞의 논문, 63면.
7) 참고, 앞의 논문, 63면.

사회주의적 준법의식을 강화하고, 사회주의법치국가 건설을 강조하는 배경과 실태, 그리고 관련 기관 및 인민들의 법현실과 의식 등에 대한 관심과 변화 양상을 분석해 보고자 한다.⁸⁾

8) 참고, 앞의 논문, 63면.

제 2 장 북한의 통치이념과 법이념의 변화

지금까지 북한은 마르크스레닌주의 이념의 바탕 위에서 이데올로기의 목표문화를 강조하면서 동원체제를 밀고 나가기 위해 전이문화를 최대한 활용해 왔다.⁹⁾ 북한체제에서 강조되는 목표문화는 다른 사회주의국가들의 경우와 마찬가지로 마르크스레닌주의의 이념적 원칙에서 연유된 계급없는 공산주의사회의 추구에 있었으며, 전이문화는 주체사상이 그 근간을 이루어왔다.¹⁰⁾

그러나 북한은 내부적으로 1970년대 초부터 마르크스레닌주의를 배제하고 주체사상을 유일한 지도이념으로 정립하여 이를 체제유지의 도구로 이용해 왔으며, 국제적으로 마르크스레닌주의가 급격히 퇴조한 1980년대 이후 대외적으로도 이를 표방하여 마르크스레닌주의와의 단절을 선언하였다.¹¹⁾ 지금과 같이 주체사상이 북한의 주된 통치이념으로 자리 잡는 과정에서는 사회체제의 변화에 상응하는 위상변화과정들을 겪어왔고, 국가의 통치이념에 수반하여 법이념도 이와 유사한 변화양상을 보였던 것이다.¹²⁾

9) 이 모형은 윌러스가 정의하는 두 가지 문화개념에서 출발하고 있다. 즉, 일정한 정치체제가 혁명적 이데올로기를 표방하는 경우, 첫째, 그 이데올로기가 궁극적으로 추구하는 유토피아적 영상으로서 목표문화(goal culture)를 가지게 되고, 둘째, 이 목표문화에 접근하기 위한 정책규범적 내용을 지닌 전이문화(transfer culture)를 가진다는 것이다. Anthony Wallace, *Culture and Personality*(New York: Random House, 1961), p.148. 줄고, 앞의 논문, 64면에서 재인용.

10) 줄고, 앞의 논문, 64면.

11) 줄고, 앞의 논문, 64면.

12) 줄고, 앞의 논문, 64면.

제 1 절 통치이념의 변화와 법이념

1. 통치이념의 변화

(1) 마르크스레닌주의의 제도화

공산주의정권과 비공산정권을 구별하는 기준, 즉 공산주의정권을 특징짓는 것은 결코 간단한 일이 아니지만, 그 결정적 지표는 집권당 및 정권이 마르크스레닌주의라는 이념을 고수하는 데 있다. 북한의 경우 1948년 9월 9일 「조선민주주의인민공화국」의 출범과 동시에 제정된 소위 ‘인민민주주의헌법’에는 사회주의적 요소를 많이 도입하기는 했지만 ‘민주주의인민공화국’이라는 표현 이외에 아무런 공식 이념의 규정이 없으며, 최초의 「조선로동당 규약」에도 마찬가지로 마르크스레닌주의를 공식 이념으로 선언하지는 않았다.¹³⁾ 그것은 당시 조선노동당이 북한 내의 다른 정당들과 통일전선을 형성하고 있었기 때문이다.¹⁴⁾

1956년 조선노동당 제3차 당대회에서 개정된 당규약의 전문에 “조선로동당은 맑스-레닌주의를 자기활동의 지도적 지침으로 삼는다”라고 천명함으로써 비로소 마르크스레닌주의가 당의 공식 이념으로 제도화되었다. 1961년 제4차 당대회에서도 마르크스레닌주의는 조선노동당의 공식 이념의 지위를 계속 유지하고 있었을 뿐만 아니라, “당은... 모든 수정주의와 교조주의에 반대하며, 맑스-레닌주의의 순결성을 강력히 고수한다”는 문구를 추가 삽입하여 공산주의의 이념적 정통성에 대한 강한 집착을 보였다.¹⁵⁾

13) 참고, 앞의 논문, 64면.

14) 참고, 앞의 논문, 64-65면.

15) 참고, 앞의 논문, 65면.

(2) 주체사상의 등장과 제도화

1970년대 초에 들어오면서부터 공식 이념으로서의 마르크스레닌주의의 위상에 변화의 조짐이 나타나기 시작했다. 1970년 제5차 당대회에서 다시 개정된 당규약은 ‘김일성동지의 주체사상’과 마르크스레닌주의를 함께 당의 공식 이념으로 채택하였고, 1972년 사회주의헌법 제4조는 “조선민주주의인민공화국은 맑스-레닌주의를 우리나라의 현실에 창조적으로 적용한 조선로동당의 주체사상을 자기활동의 지침으로 삼는다”라고 명문화하여 두 이념을 하나의 사상체계로 통합하였던 것이다. 나아가 1980년에 개정된 당규약에서는 “조선로동당은 오직 위대한 수령 김일성동지의 주체사상, 혁명사상에 의해 지도된다”고 단순히 하고 명확하게 천명함으로써 당의 공식 이념이 마르크스레닌주의보다는 오히려 주체사상인 듯한 인상을 주었다.¹⁶⁾

북한의 주체사상 속에는 마르크스의 자본주의분석, 계급투쟁론, 프롤레타리아독재론, 레닌의 민주적 중앙집중주의, 주의주의(主意主義), 제국주의론 등의 마르크스레닌주의적 요소를 상당부분 내포하고 있다.¹⁷⁾ 김일성보다 주체사상의 독창성을 한층 강조하는 김정일도 마르크스 탄생 165돌 및 서거 100돌을 기념하는 논설을 통해서 “위대한 수령 김일성동지께서 밝히신 주체적인 입장과 원칙은 공산주의원리와 마르크스레닌주의의 원칙에 부합된다”고¹⁸⁾ 완곡하게 표현한 바와 같이 주체사상을 마르크스레닌주의와는 근본적으로 다른 완전히 독창적인 사상으로 간주하고 있지는 않은 듯이 보인다. 그러나 이러한 김정일의 표현은 다른 사회주의국가들과의 관계를 고려한 대외적 선전이

16) 졸고, 앞의 논문, 65면.

17) 졸고, 앞의 논문, 65면.

18) 김정일, 「맑스-레닌주의와 주체사상의 기치를 높이 들고 나아가자: 칼 맑스 탄생 165돌 및 서거 100돌에 즈음하여」(동경: 시대사, 1983), 16면.

있을 가능성이 높다.¹⁹⁾ 왜냐하면 주체사상은 김정일에 의해서 이미 ‘김일성주의’로 정식화된 바 있기 때문이다. 북한에서 「김일성주의원리」를 세상에 처음 내놓은 것은 김일성 탄생 60주년을 기념하는 1972년이다.²⁰⁾ 김일성의 사상체계를 ‘주의’의 차원으로까지 격상시켰다는 것은 곧 주체사상을 마르크스레닌주의와 동격 내지는 상위의 이념으로 공식화하고 있음을 반증하는 것이다.²¹⁾

헌법에서 주체사상이 유일적 지도사상으로 명문화된 것은 이보다 훨씬 늦었는데, 1992년 헌법 제3조에서 “조선민주주의인민공화국은 사람중심의 세계관이며 인민대중의 자주성을 실현하기 위한 혁명사상인 주체사상을 자기활동의 지도적 지침으로 삼는다”고 규정하였다. 그 이후 북한의 헌법은 주체사상을 실현하는 정치현장이 되었다. 북한의 사회주의헌법이 주체의 정치현장으로 되는 것은 무엇보다도 그것이 당의 최고강령인 온 사회의 주체사상화를 국가활동의 최종목표로 하며 그 실현을 위한 원칙적 문제들과 과업들을 법화하고 있기 때문이라고 주장한다.²²⁾

북한에서도 한동안(1955년부터 1970년 제5차 당대회 이전까지)은 마르크스레닌주의는 ‘순수이데올로기’로, 주체사상은 ‘실천이데올로기’로서의 성격을 갖고 있었다. 따라서 두 이념 간의 위상변화는 특이한 현상이다.²³⁾ 레닌주의와 마르크스주의의 관계가 계승성을 기본으로 하고 이에 독창성을 결합시킨 것이라고 한다면 북한이 주장하는 ‘김일성주의’와 마르크스주의의 관계는 독창성을 기본으로 하여 계승성은 다소 약화된 것이라고 할 수 있다.²⁴⁾

19) 졸고, 앞의 논문, 65-66면.

20) 통일혁명당 중앙위원회 선전부, 『김일성주의 원리』, 1972.

21) 졸고, 앞의 논문, 66면.

22) 안효식, “우리 나라 사회주의헌법은 주체의 정치현장”, 『김일성종합대학학보 - 력사 법률』 제3호, 김일성종합대학출판사, 2012, 91면.

23) 최완규, “이데올로기의 위상변화: 마르크스레닌주의와 김일성주의”, 고현욱 외, 『북한사회의 구조와 변화』, 경남대 극동문제연구소, 1987, 13-16면.

북한이 이처럼 주체사상을 당과 국가의 유일적 지도사상으로 내세우고 있는 것이 사실이지만, 그렇다고 해서 마르크스레닌주의 이념으로부터 완전히 탈피했다고는 볼 수 없다. 비록 북한이 주체사상의 독창성을 강조하고 있기는 하지만, 김정일도 인정한 바와 같이 주체사상은 마르크스레닌주의를 바탕으로 형성된 이념체계로서 여전히 마르크스레닌주의와 분리될 수 없는 많은 이론적 배경을 공유하고 있기 때문이다.²⁵⁾ 즉, 「조선노동당 규약 전문」(2010년 9월 28일 제3차 당대표자회에서 수정보충)에도 나타나 있는 바와 같이 북한은 여전히 마르크스레닌주의적 역사발전론에 근거를 둔 사회주의 건설을 당면목적으로 하고 있으며, 조선노동당은 “주체사상교양을 강화하며 자본주의 사상, 봉건유교 사상, 수정주의, 교조주의, 사대주의를 비롯한 온갖 반동적 기회주의적 사상조류들을 반대 배격하며 맑스-레닌주의의 혁명적 원칙을 견지한다”고 천명하고 있어 마르크스레닌주의로부터 완전히 벗어나지 못했음을 자인하고 있다.²⁶⁾

(3) 선군사상과 선군정치

북한의 2009년 헌법 개정에서는 제3조에서 “조선민주주의인민공화국은 사람중심의 세계관이며 인민대중의 자주성을 실현하기 위한 혁명사상인 주체사상, 선군사상을 자기활동의 지도적 지침으로 삼는다”라고 규정하여 주체사상 이외에 ‘선군사상’도 통치이념의 하나로 병기하여²⁷⁾ 동일한 위상에 있는 것처럼 보이게 되었다.

북한은 2009년의 헌법 수정보충이 ‘선군정치’를 법적으로 확고히 담보하는 중대조치라고 평가하고 있는데,²⁸⁾ 무장력의 사명을 새롭게 명

24) 한국정신문화연구원, 『북한통치이데올로기 연구』, 1984, 332면의 김갑철, “『주체사상』의 이론구조와 그 비판연구 방향”에 대한 토론 내용 참조.

25) 줄고, 앞의 논문, 66면.

26) 줄고, 앞의 논문, 66-67면.

27) 줄고, 앞의 논문, 67면.

백히 밝히고, 국방위원회 위원장이 지니는 법적 지위, 임무와 권한을 새롭게 뚜렷이 명시하고 있으며, 국방위원회의 특수한 권능을 새롭게 규정하고 있다는 것이다.²⁹⁾ 즉, 헌법 제59조에서 무장력의 사명으로 “선군혁명로선을 관철하여 혁명의 수뇌부를 보위”하도록 하는 내용을 추가하였고, 제6장(국가기구)의 제2절에 국방위원회 위원장의 임무와 권한에 관한 내용을 신설하였으며, 제3절에서 국방위원회의 기능을 크게 강화하는 등의 조치를 취한 것이다.³⁰⁾ 이에 따라 새로 수정보충된 사회주의헌법은 “혁명무력과 국방사업전반에 대한 당과 수령의 유일적령도를 확고히 담보하고 나라의 전반적국력을 끊임없이 강화해나가는 우리 당의 선군정치실현의 위력한 무기”로 인식되고 있다.³¹⁾

이처럼 선군정치를 수용한 2009년 헌법에서는 국방위원회의 법적 지위와 권한을 새롭게 규정함으로써 국방중시의 국가관리체계를 확립하게 되었다. 이러한 국방중시의 국가관리체계 하에서는 “국방위원회 위원장의 명령, 국방위원회의 결정, 지시는 그 내용에 있어서 국가의 전반사업에 대한 최고사령관의 령도, 전쟁의 승패와 싸움준비의 완성, 나라의 국력강화와 관련되는 매우 중요한 것으로서 최고의 법적 효력을 가지며, 그 집행에서 최대의 긴급성과 절박성을 요구”하며, 따라서 국방위원회 위원장의 명령과 국방위원회의 결정, 지시에 어긋나는 국가기관의 결정, 지시는 국가의 기본법인 헌법에 저촉되는 것으로서 그 어떤 효력도 가질 수 없다는 것이다.³²⁾

28) 선군정치는 1990년대 세계 정치구도에서 제국주의세력들에 위협당한 북한이 총대중시·군사중시사상 및 주체사상을 사상이론적 기초로 하고, 군사를 제일의 과제로, 군대를 핵심 주력으로 내세우는 정치방식이라고 해설하고 있다. 전덕성, 『선군정치에 대한 이해』, 평양출판사, 2004, 1-64면.

29) 리명일, “새롭게 수정보충된 사회주의헌법은 선군정치실현을 확고히 담보하는 위력한 법적무기”, 『김일성종합대학학보 - 력사 법학』 제2호, 김일성종합대학출판사, 2010, 113-118면.

30) 줄고, 앞의 논문, 67면.

31) 리명일, 앞의 글. 118면.

32) 최청송, “우리의 국가관리체계는 국방중시의 국가관리체계”, 『정치법률연구』 제4호,

이로써 북한의 “사회주의헌법에서는 군사를 국사 중의 제일국사로 내세우는 우리 당의 선군혁명노선을 주권건설에 빛나게 구현하여 우리의 국가주권실현체계에서 국방위원회 제1위원장이 국방위원회사업을 직접 지도할 뿐만 아니라 국가의 전반사업을 지도하는 공화국의 최고령도자로, 국방위원회는 국가주권의 최고국방지도기관으로 규정” 되게³³⁾ 된 것이다.

선군정치는 ‘선군후로(先軍後勞)’의 사상에 기초한 독창적인 정치방식이라는 설명이 말해 주는 바와 같이³⁴⁾ 선군정치의 사상적 핵심요소는 사회주의 수행에서 군대를 노동계급보다 앞에 내세운다는 것이다. 지난 시기 마르크스는 노동계급의 혁명이론에서 유물사관의 원리에 기초하여 노동계급을 혁명의 주력군으로 보았으며, 레닌은 마르크스의 노동계급중시이론을 바탕으로 노동계급과 같이 무산자인 농민을 혁명의 2대 역량으로 내세웠다. 그러나 지나온 사회주의혁명과 사회주의건설의 역사적 경험은 군대의 우선적인 강화와 그 역할에 관한 문제의 해결 없이는 인민대중의 자주위업을 성과적으로 실현할 수 없다는 교훈을 남겼으며, 선군후로사상은 변화된 사회계급관계에 대한 깊은 분석에 기초한 독창적인 사상이라고 설명하고 있다.³⁵⁾

하지만 헌법 제3조에서 ‘선군사상’이라고 표현하고 있다고 해서 이를 주체사상에 버금가는 이념체계로 이해하기에는 다소 무리가 따른다.³⁶⁾ 북한의 ‘선군정치’는 주체사상에 뿌리를 두고 있는데, 이것은 “선군정치가 주체사상에서 출발하고, 주체의 혁명원리와 원칙, 방법으로 일관되어 있으며, 주체사상의 기치따라 전진하여온 우리 혁명의

과학백과사전출판사, 2011, 36면.

33) 안효식(2012), 93면.

34) 전덕성, 앞의 책, 86면.

35) 전덕성, 앞의 책, 86-87면. 혁명과정에서 총대의 중요성을 강조하고 있다는 점에서 선군사상이라는 것은 ‘권력은 총대에서 나온다’는 중국 모택동의 신념과도 유사하다.

36) 줄고, 앞의 논문, 68면.

력사적 업적과 고귀한 경험에 기초하고 있는 정치방식”이라는 설명에서 잘 알 수 있다.³⁷⁾

북한은 ‘선군정치’를 “주체사상이 밝힌 이러한 혁명의 원리를 반영하여 군사중시, 군사선행의 원칙에서 나라의 국방력을 강화하고 정치, 경제적 위력을 강화함으로써 제국주의침략세력을 제압하고 나라와 민족, 인민대중의 생명인 자주성을 수호하고 실현할 수 있게 하는 가장 혁명적인 사회주의정치방식”이며, 또한 “자기 운명의 주인은 자기 자신이며 자기 운명을 개척하는 힘도 자기 자신에게 있다는 주체사상의 근본원리를 구현”하고 있다고 설명하고 있다.³⁸⁾ 2010년 9월 개정된 당규약 전문에서도³⁹⁾ “조선로동당은 선군정치를 사회주의기본정치방식으로 확립하고 선군의 기치 밑에 혁명과 건설을 령도한다”고 명시하여 ‘선군정치’를 정치방식의 하나로 기술하고 있다. 그리고 김정일도 “선군정치는 사상론을 구현한 정치, 모든 사회성원들을 혁명적 군인정신으로 무장시키고 그 위력으로 사회주의를 고수하고 발전시켜 나가는 정치”라고 지적하고 있다.⁴⁰⁾

37) 김봉덕, “선군정치는 우리 식의 새롭고 독특한 정치방식”, 『김일성종합대학학보 - 력사 법학』 제3호, 김일성종합대학출판사, 2009, 95-96면.

38) 전덕성, 앞의 책, 52면.

39) 북한은 2010년 9월 28일 개최된 제3차 당 대표자회에서 노동당 규약을 전면 개정했다. 북한은 1946년 8월 30일 북조선노동당 창립대회(현재의 조선노동당은 남로당과 북로당이 합당한 1949년 6월 30일 창립) 시 당 규약을 제정한 후 2차 당대회(1948년)부터 매번 당 대회 때마다 당 규약을 개정해 왔다. 그런데 1980년 제6차 당대회 이후 당대회가 열리지 않아 당규약도 개정되지 않았기 때문에 2010년 개정은 30년 만에 개정한 셈이 된다.

『조선중앙통신』에 따르면 조선노동당 규약은 2012년 4월 11일 평양에서 개최된 조선노동당 제4차 당대표자회에서도 다시 개정된 것으로 알려져 있는데, 그 전문만 『로동신문』에 공개되었다. 『로동신문』(2012. 4. 12)이 게재한 당규약 전문은 “조선로동당은 위대한 김일성동지와 김정일동지의 당이다”라고 명시돼 있어, 2010년 개정된 전문의 “조선로동당은 위대한 수령 김일성동지의 당이다”와 비교할 때 ‘김정일동지의 당’이 추가된 것을 알 수 있다.

40) 전덕성, 앞의 책, 53면. ‘사상론’은 혁명투쟁과 건설사업에서 사람들의 사상이 기본이며 사람들의 사상의식에 의하여 모든 것이 결정된다는 이론으로, 사람들의 사상적 힘을 발동하여 혁명과 건설에서 나서는 모든 문제를 풀어나가는 데 대한 혁

이러한 점을 감안하면 ‘선군사상’은 통치이념의 하나라기 보다는 주체사상의 연장선상에서 통치이념을 보조하고 실현하기 위한 수단이자 실천전략의 하나로 보는 것이 옳을 것이다. 또한 이렇게 군대를 앞세우는 정치노선이 대두된 것은 시기적으로는 북한 핵문제로 촉발된 외부세계의 제재와 압박에 대한 내부적 위기감과 그 대응이 군을 우선하는 선군정치라는 형태로 응집되고 표출된 것으로 보인다.⁴¹⁾ 어쨌든 “로동계급의 계급의식, 혁명정신의 최고표현인 혁명적 군인정신을 근본바탕으로 하는 독창적인 정치방식”이라고 하는⁴²⁾ 사회주의정치, 선군정치의 출현과 헌법 규정화는 법치라는 관점에서 보면 커다란 위협요소로 작용할 가능성이 있다고 하겠다.⁴³⁾

“혁명발전의 요구에 맞게 국가의 법규률을 강화하는 데서 나서는 중요한 문제는 무엇보다도 선군시대의 요구에 맞게 법규범과 규정들을 끊임없이 개선완성하는 것”⁴⁴⁾이라는 설명은 법의 실효성을 보장하기 위해서는 일면 타당하지만, “선군시대의 요구에 맞게 범무사업에 대한 당적 지도를 강화하는 것이 강성국가건설을 법적으로 보장할 수 있게 하는 중요한 담보”로서, 수령보위, 정책보위, 제도보위는 법의 근본사명이며, 혁명의 수뇌부결사옹위는 범무기관들과 일군들의 첫째가는 임무라는 주장은⁴⁵⁾ 선군정치 하에서 법이 처한 위치를 극명하게 보여주고 있다.

명이론이며, ‘주체사상’은 역사상 처음으로 사상의식의 본질과 혁명투쟁에서 자주적인 사상의식이 노는 역할을 밝힘으로써 ‘사상론’을 정립했다고 한다. 전덕성, 앞의 책, 같은 면.

41) 줄고, 앞의 논문, 69면.

42) 전덕성, 앞의 책, 92면.

43) 줄고, 앞의 논문, 69면.

44) 현용삼, “국가의 법규률을 강화하는데서 나서는 중요한 문제”, 『정치법률연구』 제2호, 과학백과사전출판사, 2014, 35면.

45) 권승일, “선군시대의 요구에 맞게 범무사업에 대한 당적지도를 강화하는 것은 강성국가건설을 법적으로 보장하기 위한 중요한 담보”, 『김일성종합대학학보 - 역사법률』 제3호, 김일성종합대학출판사, 2011, 102면.

새로운 법규범과 규정들을 만들며 이미 있는 법규범과 규정들을 완성하는 데서 견지하여야 할 원칙은 “위대한 수령님과 경애하는 장군님의 혁명사상, 선군혁명로선과 정책, 사회주의헌법에 기초하여” 법규범과 규정들을 만드는 것이라는⁴⁶⁾ 결론으로 자연스럽게 연결될 수밖에 없기 때문이다.

<표1> 북한 통치이념 규정의 변화

	조선노동당 규약	헌 법
1956.4.23	- 조선로동당은 맑스-레닌주의를 자기활동의 지도적 지침으로 삼는다.	
1970.11.2	- 조선로동당은 맑스-레닌주의를 창조적으로 적용한 김일성동지의 위대한 주체사상을 자기활동의 지도적 지침으로 삼는다.	
1972.12.27		- 조선민주주의인민공화국은 맑스-레닌주의를 우리나라의 현실에 창조적으로 적용한 조선로동당의 주체사상을 자기활동의 지침으로 삼는다.
1980.10.13	- 조선로동당은 오직 위대한 수령 김일성동지의 주체사상, 혁명사상에 의해 지도된다.	
1992.4.9		- 조선민주주의인민공화국은 사람중심의 세계관이며 인민대중의 자주성을 실현하기 위한 혁명사상인 주체사상

46) 현웅삼(2014), 35면.

	조선노동당 규약	헌 법
		을 자기활동의 지도적 지침으로 삼는다.
2009.4.9		- 조선민주주의인민공화국은 사람중심의 세계관이며 인민대중의 자주성을 실현하기 위한 혁명사상인 주체사상, 선군사상을 자기활동의 지도적 지침으로 삼는다.
2010.9.28	<ul style="list-style-type: none"> - 조선로동당은 위대한 수령 김일성동지의 혁명사상, 주체사상을 유일한 지도사상으로 하는 주체형의 혁명적당이다. - 조선로동당은 주체사상을 당 건설과 당 활동의 출발점으로, 당의 조직사상적 공고화의 기초로, 혁명과 건설을 령도하는데서 지도적 지침으로 한다. - 조선로동당은 선군정치를 사회주의기본정치방식으로 확립하고 선군의 기치밑에 혁명과 건설을 령도한다. 	

* 줄고, 앞의 논문, 70면 참조.

2. 주체사상과 법이념

칸트(I. Kant, 1724~1804)와 라드브루흐(G. Radbruch, 1878~1949)의 법철학에 관한 논의 이래로 법의 이념은 정의(Gerechtigkeit)를 본질로

하여 합목적성(Zweckmäßigkeit)과 법적 안정성(Rechtssicherheit) 등을 포괄하고 있으며, 정의는 형식적 원칙으로, 합목적성은 내용상의 원칙으로, 법적 안정성은 효력상의 원칙으로 설명되고 있고,⁴⁷⁾ 이러한 법이념을 실현하기 위하여 국민주권, 민주주의, 법치주의 등의 기본원리가 제시되고 있다.

한편, 북한법은 기본적으로 사회주의법계에 속한다고 할 수 있는데, 사회주의법계의 이념적 기초는 주지하다시피 마르크스레닌주의의 변증법적 유물론과 역사발전론을 따르고 있다. 마르크스레닌주의는 유산자와 무산자간의 계급대립에 대한 이해로부터 출발하였으며, 하부구조인 경제관계의 기능적 상부구조인 ‘법’도 같은 방식으로 이해되고 있는 것은 사회주의이론에 근거하고 있는 이상 당연한 귀결이라고 할 수 있다. 이에 따라 북한의 ‘법’에 대한 사전적 정의도 “지배계급에게 유리한 생산관계와 사회질서를 유지 공고화하기 위하여 국가가 제정·공포하고 국가의 강제력에 의하여 그의 준수가 담보되는 행위준칙의 총체”와 같이 계급적 성격을 띠고 있다.⁴⁸⁾

이러한 북한의 법에 대한 이해는 앞에서 본 바와 같이 1972년 사회주의헌법 제4조에서 마르크스레닌주의와 더불어 주체사상을 통치이념으로 규정하면서부터 ‘주체의 법이론’으로 전화하게 된다. ‘주체의 법이론’은 법에 관한 모든 문제를 체계화된 사람, 근로인민대중을 중심에 놓고 고찰하는 새로운 법이론이라고 주장한다.⁴⁹⁾ 또한 ‘사회주의 법’은 “사회주의국가의 출현과 함께 태어난 새 형의 법이다. 사회주의 법은 근로인민대중이 국가와 사회의 주인으로 된 사회주의사회의 본성적 요구를 반영한 가장 혁명적인 법이며 근로인민대중의 자주성을 실현하는데 복무하는 인민적인 법으로서 착취자국가의 법들과는 비할

47) 라트브루흐/최종고(역), 『법철학』, 삼영사, 1982, 111면.

48) 사회과학원 법학연구소, 『법학사전』, 사회과학출판사, 1971, 276-277면.

49) 심형일, 『주체의 법리론』, 사회과학출판사, 1987, 51면.

바 없이 가장 우월한 법”이라고 설명하고 있다.⁵⁰⁾

그리고 일반적으로 사회주의에서 헌법은 “일정한 계급 또는 집단이 국가사회생활을 자기의 근본리익에 맞게 조직운영하기 위하여 만들어 낸 정치수단의 하나”이며, “부르쵸아법률은 부르쵸아제도와 자산계급의 리익을 옹호하며, 사회주의법률은 사회주의제도와 노동계급을 비롯한 근로인민의 리익을 옹호한다. 계급관계의 견지에서 볼 때 사회주의는 노동계급에 의하여 대표되며 따라서 사회주의헌법은 철저히 노동계급적 성격을 띤다”고 이해되고 있다.⁵¹⁾ 하지만 북한의 소위 ‘주체의 헌법이론’은 “사회주의헌법의 노동계급적 성격을 강조하면서 그 근본목적은 새롭게 밝힘으로써 사회주의헌법의 사회정치적 본성에 대한 완벽한 리해를 확립”하고 있다고 주장하고, “사회주의헌법은 사회주의적 민주주의를 실현하고 프로레타리아독재를 실시하는 문제와 뿔수 없는 련관 속에 있는 것만은 사실이다. 그러나 사회주의적 민주주의와 프로레타리아독재는 그 자체에 목적이 있는 것이 아니라 인민대중에게 자주적이며 창조적인 생활을 원만히 마련해주자는데 최종목적이 있는 것”이라고 밝히고 있다.⁵²⁾

사회주의법이론과 주체사상이 결합된 ‘주체의 법이론’은 주체적인 인민대중의 자주적이며 창조적인 법생활을 상정하고 있고, 이러한 희망은 사회주의법무생활을 통해 사회주의법치국가 건설로 이어지고 있는 것으로 보인다.⁵³⁾ 이에 따른 법질서의 본질적인 특징은 첫째, 계급성을 띠는 국가적 질서이며, 둘째, 권력의 담보 밑에 이루어지는 의무적이며 무조건적인 질서이며, 셋째, 포괄성을 띠는 전사회적인 질서로 이해되고 있다.⁵⁴⁾ 또한 사회의 필수적인 질서로서 법질서는 사회의

50) 장춘식, “사회주의적준법의식의 형성발전단계”, 『정치법률연구』 제4호, 과학백과사전출판사, 2008, 36면 참조.

51) 심형일, 『주체의 사회주의헌법리론』, 사회과학출판사, 1991, 7-9면.

52) 심형일(1991), 7-9면.

53) 줄고, 앞의 논문, 72면.

54) 진명현, “법질서의 본질적특징과 역할”, 『김일성종합대학학보 - 력사 법률』 제4호,

존립과 관리운영에 있어, 첫째, 계급사회의 통치와 관리를 보장하고, 둘째, 국가권력의 조직과 행사를 보장하며, 셋째, 정상적인 경제활동을 보장하고, 넷째, 일상적인 사회생활의 안전을 유지옹호하는 등의 큰 역할을 담당한다고 설명하고 있다.⁵⁵⁾

한편, 북한의 선군시대를 맞은 사회주의법이론은 사회주의 적대세력에 대응한 체제보위적 성격을 노골적으로 드러내고 있다.

먼저, 북한의 사회주의국가주권실현체제와 관련하여 “무엇보다도 그것이 위대한 수령님과 경애하는 장군님의 혁명사상, 주체사상과 선군사상을 구현하여 세워지고 시대와 혁명발전의 요구에 맞게 더욱더 발전완성되는 국가주권실현체제”라고 하면서,⁵⁶⁾ 김정일은 “사회주의헌법을 수정보충하시어 우리의 사회주의국가주권실현체제를 아버지수령님을 공화국의 영원한 주석으로 높이 모시고 국방위원회 위원장을 수위로 하는 국방위원회를 중추로 하여 국가주권을 실현해나가는 체제로 심화발전”시켰다고 주장하고 있다.⁵⁷⁾

또한 김정일은 사회주의법의 규제적 특성과 선군시대 사회주의법이 준수, 집행되는 환경과 조건을 과학적으로 분석한 데 기초하여 수령보위와 함께 제도보위, 정책보위를 사회주의법의 기본사명으로, 법무일군들의 기본임무로 규정했다고 한다.⁵⁸⁾ 그리고 “사회주의법이 고착하는 혁명의 전취물 가운데서 가장 귀중한 재부는 수령이 간고한 혁명투쟁의 불길 속에서 마련하여 주고 끊임없이 공고발전시켜 나가는 사회주의제도” 그 자체이며, “결국 사회주의법은 사회주의제도와 로동

김일성종합대학출판사, 2012, 102-103면.

55) 진명현(2012-1), 103-105면.

56) 안효식, “우리 나라 사회주의국가주권실현체제의 우월성”, 『김일성종합대학학보 - 력사 법률』 제2호, 김일성종합대학출판사, 2011, 102면.

57) 안효식(2011), 104면.

58) 안효식, “위대한 령도자 김정일동지께서 사회주의법무생활을 강화할데 대한 사상을 심화발전시키신 불멸의 업적”, 『김일성종합대학학보 - 력사 법학』 제3호, 김일성종합대학출판사, 2009, 87면.

계급의 당의 정책을 보위하고 실현하는 강력한 무기”라고 설명하고 있는 바와 같이 선군시대에 있어서 사회주의법은 이념적 도구로서의 성격을 더욱 강하게 표출하고 있다.

이에 따라 아이러니하게도 법의 제정완성은 선군시대 혁명적 법질서확립의 중요방도로 여겨지고 있는데, 그 이유는 첫째, 사회주의국가의 법질서가 법규범과 규정에 기초하여 이루어지는 국가사회관리질서이기 때문이며, 둘째, 법자체의 인식교양적 역할을 높여 법질서를 튼튼히 세울 수 있게 하기 때문이며,⁵⁹⁾ 셋째, 법규범과 규정이 법질서확립의 통제수단이기 때문이며, 마지막으로, 혁명발전의 합법칙적 요구이기 때문이다.⁶⁰⁾

3. 통치이념의 변화와 법이념

앞에서 살펴본 바와 같이 북한의 통치이념은 외견상 변화를 보이고 있음에도 불구하고 법이념은 거의 변화하지 않고 있는 것처럼 보이는 것은 근본적으로 사회주의가 가진 계급적 성격 때문이며, 정치와 법이 불가분의 관계를 맺고 있기 때문이다.⁶¹⁾

북한의 법이념은 ‘법의 기본정신’이라고 표현되고 있으며, 법의 기본정신은 김일성이 일찍이 밝힌 법의 기본정신에 바탕을 두고 있는데,

59) 사회주의법은 수령의 혁명사상과 그 구현인 당정책과 사회주의도덕의 요구를 근로자들 속에 깊이 인식시키며 그들을 법준수집행에 자각적으로 동원되도록 하는 적극적인 작용을 하며, 이러한 인식교양적 작용은 법자체의 내용과 형식을 어떻게 잘 꾸미는가 하는 데 직접 의존한다고 설명하고 있다. 김상열, “선군시대 법의 제정완성은 혁명적법질서확립의 중요한 방도”, 『정치법률연구』 제1호, 과학백과사전출판사, 2010, 37면.

60) 김상열, 앞의 글, 37면 및 39면.

61) 김일성도 “우리는 법조문을 따지지 말라는 것이 아니라 정치와 떨어져서 법의 기본정신을 외곡하지 말라는 것입니다”라고 하면서 법과 정치의 불가분적 관계를 설명하였다. 김일성, “우리 당 사법정책을 관철하기 위하여” 전국 사법, 검찰일군들 회의에서 한 연설(1958.4.29.), 『김일성 저작집 12(1958.1 - 1958. 12) CD-ROM』, 조선로동당출판사, 1981 참조.

이는 바로 법에 구현된 노동계급의 당과 국가의 정책적 요구를 말하며, 이 요구는 다름 아닌 근로인민대중의 의사이고 요구이다.⁶²⁾ 그렇기 때문에 부르조아법이론에서 논의되는 ‘법의 정신’에 관한 문제와⁶³⁾ 김일성이 밝힌 법의 기본정신에 관한 문제는 그 계급적 성격에 있어서 본질적으로 구별되며, 정치와 법의 관계에 있어서도 정치 위에 법을 올려놓는 부르조아적 관점과는 달리 법에 대한 정치의 우위의 관계로 본다고 하는데, 이러한 법의 기본정신에 관한 사상은 앞선 노동계급의 혁명이론가들이 법을 지배계급의 의사를 「국가적 의사」로 끌어올린 것이라고 규정함으로써 정치와 법의 관계를 간접적으로 제기한 것과는 달리 정치와 법의 상호관계에 관해 직접적으로 제기하고 완벽하게 해명한 것이라고 주장한다.⁶⁴⁾

따라서 앞선 이론가들이 내놓은 「국가적 의사」라는 개념은 주로 법의 계급적 성격과 본질의 측면에서 법이란 무엇인가를 해명하기 위해서 사용된 것과 달리, ‘법의 기본정신’이라는 개념은 법의 계급적 성격과 본질을 해명함에 있어서는 물론, 법의 제정목적과 내용에 대한 인식, 그리고 해석과 적용 등 법과 관련된 제반 현상을 고찰하기 위하여 사용되었다는 것이다.⁶⁵⁾

북한의 사회주의헌법이 사회생활에서 정치생활이 차지하는 주도적 지위와 결정적 역할 때문에 역사상 처음으로 정치제도를 헌법의 독립

62) 한석봉, “위대한 수령 김일성동지께서 밝히신 법의 기본정신에 관한 사상”, 『사회과학원 학보』 제2호, 사회과학출판사, 2011, 8면.

63) 부르조아법학계에서 자연법학을 중심으로 논의되어 왔던 「법의 정신」은 자연상태에 있는 인간들이 가지는 이성의 발현을 의미하는데, 계급적 입장을 떠난 ‘순수’한 인간의 이성은 다름 아닌 부르조아지들의 이성이며, 부르조아법이론에서 정치와 법의 관계에 관한 주장을 직접 내세운 적은 없지만 정치보다 법이 우위에 있다고 보는 부르조아 「법치주의」를 부르조아적 관점의 실례로 들면서 부르조아법의 계급적 본질을 은폐하려는 것이 그 본질이라고 비판하고 있다. 한석봉(2011), 8면.

64) 한석봉(2011), 8-9면.

65) 한석봉(2011), 9면.

적인 장으로 설정하였으며, 국가의 성격과 임무, 활동원칙이 정치분야에서 나서는 헌법적 규제의 기본내용을 이룬다는 것을 밝히고, 정치분야의 제 원칙에 대하여 전면적으로 법화하였다고⁶⁶⁾ 주장하고 있는 것도 같은 맥락으로 이해된다. 모순적으로 보이는 민주주의와 중앙집권제를 묶어 “인민대중의 창발성과 중앙집권적인 통일적지도를 유기적으로 결합시킨 사회주의정치조직들과 기구들의 활동원칙”이라고 하는⁶⁷⁾ ‘민주주의중앙집권제’도 헌법 제1장 정치 항목의 제5조에 규정되어 있다. 사회주의사회에서 참다운 민주주의는 바로 노동계급의 당의 영도 밑에 여러 정치조직들의 중앙집권적 지도가 실시되는 조건 하에서만 보장될 수 있다는 것이다.⁶⁸⁾

이처럼 김일성이 밝혔다고 하는 법의 기본정신에 관한 사상은 노동계급을 비롯한 근로인민대중이 국가주권을 틀어쥐고 정치의 주인으로 된 사회역사적 환경을 배경으로 하고 있다고 설명하고 있는데, 북한이 “오늘 우리나라 사회주의 하에서 모든 국민들이 누리고 있는 권리는 그 어떤 구속과 예속도 받음이 없이 자기들의 요구와 지향을 마음껏 실현할 수 있는 자주적 권리를 법적으로 확고히 보장받고 있는 권리”라고 주장하고 있음에도 불구하고,⁶⁹⁾ 그 논리적 귀결은 정치의 한 표현 형식으로서의 법은 어디까지나 노동계급의 당의 정치를 실현하는 데 복무하며, 또한 그 법은 “본질에 있어서 수령의 사상과 의도를 법화한 것”이다.⁷⁰⁾ 수령의 사상과 의도는 당의 노선과 정책에 구현되며 당의

66) 백성일, “정치, 경제, 문화, 국방에 대한 우리 나라 사회주의헌법의 규제적특징”, 『김일성종합대학학보 - 역사 법률』 제4호, 김일성종합대학출판사, 2011, 102면.

67) 현웅삼, “민주주의중앙집권제를 강화하는것은 인민민주주의독재를 강화하는데서 나서는 원칙적문제”, 『김일성종합대학학보 - 역사 법률』 제4호, 김일성종합대학출판사, 2011, 106-107면.

68) 현웅삼(2011), 109면.

69) 최홍락, “국민의 권리는 자주적권리의 법적표현”, 『사회과학원 학보』 제2호, 사회과학출판사, 2011, 26면.

70) 한석봉(2011), 9면.

영도에 의하여 관철된다.⁷¹⁾ 그러므로 사회주의사회에서 법을 철저히 지키기 위하여서는 그 법에 관통되어 있는 기본정신 즉, 당의 정책적 요구를 정확히 이해하는 것이 필수적인 요구이며, 또한 ‘투철한 혁명적 수령관’에 기초하는 것이 필수적인 요구로 제기된다는 것이다.⁷²⁾

이러한 설명은 북한의 통치이념이 외견상 마르크스레닌주의에서 주체사상으로 변화하고, 법이론도 공산주의법이론에서 주체의 법이론으로 전화하였다고 주장하지만, 사회주의의 계급적 성격에서 출발한 법이념 즉, 법의 기본정신이 북한에서는 여전히 당의 유일적 영도와 혁명적 수령관의 틀에서 벗어나지 못하고 있음을 보여주고 있다.

그러나 한편으로, 최근 북한의 법학 논문들에서는 내용상 이념적 요소를 완화하거나 탈피하려는 노력도 감지되고 있다. 물론 여전히 일부에서는 “공화국법학이 우리 당의 주체적인 국가와 법에 관한 사상을 철저히 옹호하고 널리 해설선전하기 위한 본신임무를 성과적으로 수행하자면 무엇보다도 법학연구에서 주체적연구방법론의 순결성을 확고히 보장하여야 한다”고 주장하는⁷³⁾ 이념주의적 학자들도 존재한다. 이것은 이념주의적 법학자와 실용주의적 법학자, 또는 노장법학자와 신진법학자들이 공존하는 과도기적 현상으로 이해된다. 체제의 성격상 실용주의적 법학자 또는 신진법학자라고 해서 이념을 완전히 배제한 논문을 작성하는 일은 있을 수 없지만, 최소한도로 한정하려는 그들의 노력은 인정되어야 할 것이다. 이러한 점을 감안할 때 단순히 문헌상의 표현만으로 이념적 요소를 과대평가하고 역으로 북한법제상의 변화를 과소평가할 수 있다는 우려도 배제할 수 없다.

71) 김남송, “당과 수령의 영도는 사회주의의 우월성과 불패성의 근본담보”, 『사회과학원 학보』 제2호, 사회과학출판사, 2011, 18면.

72) 한석봉(2011), 9면.

73) 한석봉, “ 법학연구에서 <대비>와 <비교>의 개념에 대한 정확한 인식과 활용이 가지는 의의”, 『정치법률연구』 제2호, 과학백과사전출판사, 2008, 29면.

4. 헌법상 법인식의 변화

북한의 헌법상 조문에서도 법에 대한 인식은 꾸준히 변화하고 강화되는 추세를 보여주고 있다.

(1) 1948년 헌법

먼저, 1948년 소위 ‘인민민주주의헌법’에서는 법 자체에 대한 특별한 수식이 없이 제27조에서 “국민은 헌법 및 법령을 준수하여야 한다. 헌법에 규정한 법적 질서를 변경 또는 파괴하기 위하여 헌법에서 부여한 권리를 악용함은 국가에 대한 중대한 죄악이며 법적으로 처벌을 받는다”고 규정하여, 비교적 단순하게 국민의 헌법과 법령에 대한 존중과 준수 의무만을 강력하게 천명하고 있다.

(2) 1972년 헌법

이와 달리 1972년 사회주의헌법에서는 제17조에서 “조선민주주의인민공화국의 법은 노동자, 농민을 비롯한 근로인민의 의사와 이익을 반영하고 있으며, 모든 국가기관, 기업소, 사회협동단체 및 국민들에 의하여 자각적으로 준수된다”고 규정하여 사회주의이론에 따른 법의 연원에 대한 설명을 덧붙여 행위주체들에 의한 자발적 준수를 유인하고 있다. 또한 제67조에서는 “국민은 국가의 법과 사회주의적생활규범, 사회주의적행동준칙을 철저히 지켜야 한다”고 규정하여 국민을 겨냥한 준법 의무를 부여하고 있는데, 법 뿐만 아니라 사회주의헌법의 특징에 맞게 사회주의적 생활규범과 행동준칙을 강조하고 있는 점도 주목할 점이다.

(3) 1992년 헌법과 그 이후

1992년 헌법에서는 제18조에서 “조선민주주의인민공화국의 법은 근로인민의 의사와 리익의 반영이며 국가관리의 기본무기이다. 법에 대한 존중과 엄격한 준수집행은 모든 기관, 기업소, 단체와 공민에게 있어서 의무적이다. 국가는 사회주의법률제도를 완비하고 사회주의법무생활을 강화한다”고 규정하여, 법의 연원뿐만 아니라 국가관리상의 기능적 측면에 대해서도 언급하고 있으며, 국가 전체가 사회주의이념에 따른 법체계와 법무생활로 규제될 것임을 선언하고 있다. 공민의 권리의무와 관련된 제81조에서도 “공민은 국가의 법과 사회주의적 생활규범을 지키며 조선민주주의인민공화국의 공민된 영예와 존엄을 고수하여야 한다”고 규정하여 법과 규범의 준수에 관한 사회주의적 원칙을 일관되게 강조하고 있다.

1998년 이후의 헌법 개정에서도 조문번호의 변화는 있었지만 제18조 및 제81조(1998년 헌법 이후 제82조로 됨)의 취지는 동일하게 유지되었다. 다만, 1998년 헌법 개정으로 헌법 서문이 새로이 추가되면서⁷⁴⁾ “사회주의헌법은 위대한 수령 김일성동지의 주체적인 국가건설사상과 국가건설업적을 법화한 김일성헌법”이라고 선언하였고, 김정은 세습 이후인 2012년 헌법 개정에서는 ‘김일성-김정일헌법’으로까지 승격한 점은 북한의 법 인식에 결정적인 변화의 계기로 되고 있음을 지적하지 않을 수 없다.

74) 북한은 이러한 헌법 서문의 독창성을 매우 강조하고 있는데, “위대한 수령님을 우리 공화국의 영원한 국가주석으로 높이 모시며 사회주의헌법을 명실공히 어버이 수령님의 존함으로 빛나는 김일성헌법으로 정식화하기 위하여 서문을 헌법의 중요한 구성부분으로 설정한 것”을 그 특징으로 설명한다. 백성일, “우리 나라 사회주의헌법서문의 독창성”, 『김일성종합대학학보 - 력사 법률』 제1호, 김일성종합대학출판사, 2012, 83면.

“사회주의헌법제정에서 수령의 결정적 역할은 수령의 후계자의 결정적 역할로 이어지고 빛나게 실현된다”고 묘사하고⁷⁵⁾ 있는 바와 같이 북한이 사회주의헌법을 「김일성-김정일헌법」으로 명명한 것은 소위 위대한 수령의 직접적 영도가 헌법에 의해 그 후계자에게 그대로 이어지고 있음을 강조하기 위한 것으로 이해된다. 사회주의헌법이 「김일성헌법」에서 「김일성-김정일헌법」으로 대를 이어 승계됨으로써 헌법의 권위는 새로운 차원의 국가적 상징으로 전변하였고, 이에 따라 헌법뿐만 아니라 법에 대한 인식도 비례하여 높아지게 되었음을 부인할 수 없다.

제 2 절 사회주의법치국가의 의의와 특징

김정일체제가 들어선 이후 북한에서는 사회주의법무생활이라는 것을 매우 강조하였고, 또한 북한의 법학분야 관련 논문에서도 「사회주의법무생활」 외에도 「사회주의법」, 「사회주의법치국가」, 「사회주의법적통제」와 같은 용어들이 빈번하게 등장하였다.⁷⁶⁾

이러한 용어들의 등장과 법의 역할에 대한 강조는 비록 법이념적으로는 사회주의와 주체사상을 여전히 내세우고 있지만, 법의 기능적 측면에 있어서는 중대한 인식의 전환이 이루어지고 있음을 상징적으로 보여준다.

75) 오진혁, “사회주의헌법제정에서 수령이 차지하는 역할”, 『정치법률연구』 제2호, 과학백과사전출판사, 2013, 42-44면 참조.

76) 진유현, “사회주의법치국가건설에 대한 주체의 리론”, 『김일성종합대학학보 - 력사 법학』 제1호, 김일성종합대학출판사, 2005, 45-49면 및 『위대한 령도자 김정일동지의 사상리론 - 법학3』, 사회과학출판사, 1998 등 참조.

1. 사회주의국가의 법과 법체계

(1) 사회주의국가와 법

국가관리과정은 법과 법적 통제, 법질서의 공간을 통하여 이루어진다. 법이 국가관리의 기본수단이라면 법적 통제는 국가관리의 기본방식이며, 법질서는 국가관리의 실현절차이다.⁷⁷⁾ 사회주의사회에서 전사회적인 행위규범은 사회주의법이며, 그에 의하여 세워진 질서가 사회주의법질서이다. 사회주의사회에서 국가관리와 사회관리는 전적으로 법질서에 따라 진행되며, 법과 법질서를 떠난 인민정권의 국가관리, 사회관리를 생각할 수 없다.⁷⁸⁾ 사회주의사회에는 정치, 경제, 문화분야에 걸쳐 여러 가지 질서들이 있지만, 이러한 질서들 가운데서도 사회주의법질서는 기본질서이다.⁷⁹⁾

법률적 견지에서 보면 사회주의제도를 세우고 관리운영하며 옹호고수하고 강화발전시키는 과정은 곧 사회주의법을 제정하고 개선완성하며 그에 기초하여 법질서를 세워나가는 과정이다.⁸⁰⁾ 사회주의제도의 수립과 강화발전 그리고 사회주의건설은 사회주의법의 담보 밑에서만 성과적으로 진행될 수 있으며, 사회주의법 건설을 떠나 사회주의제도 수립과 사회주의건설에 대하여 생각할 수 없다.⁸¹⁾

하지만 북한에서 말하는 사회주의는 근본적으로 계급투쟁에 기반을 두고 있으며, “사회주의건설과정에는 제국주의자들과 적대분자들의 반

77) 손철남, “인민정권의 법적통제기능을 강화하는 것은 사회주의국가관리의 필수적 요구”, 『정치법률연구』 제1호, 과학백과사전출판사, 2011, 31면.

78) 손철남, 앞의 글, 33면.

79) 진명현, “사회주의법질서는 사회의 기본질서”, 『정치법률연구』 제2호, 과학백과사전출판사, 2012, 30면.

80) 진유현, “사회주의법건설의 본질”, 『정치법률연구』 제1호, 과학백과사전출판사, 2010, 35면.

81) 진유현, “사회주의법건설은 사회주의국가관리와 건설의 합법칙적요구”, 『정치법률연구』 제3호, 과학백과사전출판사, 2010, 37면.

사회주의적 책동이 존재하게 되며, 그의 과도적 성격으로 하여 일부 사람들속에서 국가의 법규범과 규정을 어기는 위법현상들이 나타나게 된다. 때문에 사회주의사회에서는 적대요소, 위법적 요소들과의 계급투쟁이 계속되게 된다”는 것이다.⁸²⁾

그리고 사회주의법은 인민대중의 의사와 요구를 반영한 것으로서 사회의 모든 성원들이 의무적으로, 무조건적으로 지켜야할 행위규범이며, 국가의 권력에 의하여 그 준수가 담보되는 위력한 행위규범이기 때문에 계급투쟁의 강력한 무기, 사회주의국가관리의 기본수단으로 되고 있다는 것이다. 그러므로 인민대중의 의사와 요구가 반영된 사회주의법은 사회생활의 모든 분야, 사회의 모든 성원들에게 미치며, 그것은 근로자들의 준법의식에 기초하여 자각적으로 준수된다고 설명하고 있다.⁸³⁾

사회주의법의 근본사명은 인민대중의 자주성 실현에 이바지하는 것이며, 사회주의법이 자기의 근본사명을 다하자면 법에 철저히 인민대중의 의사와 요구를 반영하여야 한다. 인민의 요구와 이익을 법에 정확히 반영하자면 인민대중 자신이 직접 법을 제정하여야 하며, 그러자면 인민대중에게 법제정권이 부여되어야 하며 그것을 실질적으로 행사하여야 한다.⁸⁴⁾ 따라서 사회주의법 건설은 본질에 있어서 인민의 법을 제정하고 그에 기초하여 인민을 위한 법질서와 법집행규율을 세우고 강화하는 사업이다. 목적의 견지에서 보면 인민의 법을 인민 자신이 건설하는 사업이며, 징표의 견지에서 보면 법제정과 법질서를 세우는 사업을 포괄한다.⁸⁵⁾

82) 손철남, 앞의 글, 31면.

83) 손철남, 앞의 글, 31면.

84) 리광준, “사회주의법제정제도수립과 공고발전의 중요성”, 『정치법률연구』 제2호, 과학백과사전출판사, 2009, 31면.

85) 진유현(2010-2), 35-36면.

(2) 사회주의법체계

법체계는 규제대상과 규제방법에 따라 일정한 모임으로 구분되는 법규범들의 통일체를 말하며, 여기서의 법규범은 해당 국가에서 현재 효력을 가지는 국내법규범을 의미한다.⁸⁶⁾ 그런데 북한의 사회주의법체계는 표현 그대로 사회주의이념에 기반을 둔 법체계이다.

사회주의법체계에 대한 과학적 이해에서 중요한 것은 법과 법규범의 개념에 대한 정확한 인식을 가지는 것이라고 주장하고 있는데, 즉, ‘법’이 지배계급의 국가적 의사로서 사회의 모든 성원들이 의무적으로 지켜야 할 행동준칙의 총체라면, ‘법규범’은 법의 구성요소로서 일정한 환경과 조건에서 사회성원들이 지켜야 할 구체적인 행동준칙이며, 법과 법규범의 관계는 총체와 구성요소, 전체와 부분의 관계이다.⁸⁷⁾ 그리고 법과 법규범의 이러한 관계로부터 사회주의법체계는 무수한 법규범들의 전일적인 체계와 법규범의 시행체계로 되어있다는 것이다.⁸⁸⁾

이처럼 사회주의법체계는 무수한 법규범들의 내적 전일체인 법규범체계, 법규범의 제정절차와 방법의 전일체인 법제정체계, 법규범의 준수와 집행, 법질서 확립의 전일체인 법시행체계를 자기의 내용으로 한다.⁸⁹⁾ 국가의 모든 법규범들이 하나의 전일적인 체계를 이룬다는 것은 법규범을 제시하는 법문건들 사이에서 중복이나 모순관계가 나타나지 않고 내적으로 밀접히 연관되도록 한다는 것이다.⁹⁰⁾

그런데, 일반적으로 법규범들의 내부구조와 체계는 기본법, 부문법 및 개별 법체계로 되어 있어 나라마다 기본적으로 공통적이지만, 사

86) 럽종남, “법체계의 본질과 그 연구적의의”, 『정치법률연구』 제1호, 과학백과사전출판사, 2008, 20면.

87) 진유현, “사회주의법체계에 대한 일반적리해”, 『정치법률연구』 제2호, 과학백과사전출판사, 2010, 31면.

88) 진유현(2010-3), 31면.

89) 진유현(2010-3), 35면.

90) 리광준(2009-1), 33면.

회주의법체계의 혁명적 본질은 그것이 인민을 위한 인민의 법체계라는데 있으며, 인민대중의 자주적이며 창조적인 생활을 담보하는 법률체계를 완비하는 것이 사회주의법체계 건설의 목적이며 사명이라고 한다. 그래야 사회주의법체계가 인민대중이 주인으로 되어 있는 사회주의제도를 옹호고수하고 강화발전시키는 데 적극 이바지하는 인민적인 법체계가 될 수 있다는 것이다.⁹¹⁾

2. 사회주의법치국가의 의의

(1) 법제정사업과 사회주의법무생활

북한에서 입법, 즉, 법을 마련하는 사업을 법제정사업이라고 한다. 법제정사업은 혁명적 법질서 확립과 사회주의법무생활 강화의 선행공정으로서,⁹²⁾ 혁명적 법질서를 확립하고 사회주의법무생활을 강화하는데 이바지하는 역할을 담당한다.

사회주의법무생활이란 모든 사회성원들이 사회주의국가가 제정한 법규범과 규정의 요구에 기초하여 진행하는 사회생활이다.⁹³⁾ 북한의 사회주의법무생활에 대한 개념은 김정일이 헌법공포 10주년 기념(1982. 12. 15)으로 「사회주의법무생활을 강화할 데 대하여」라는 논문을 발표하면서 처음으로 제시되었으며, 그 후 1992년 헌법 개정으로 제18조 제3문에 “국가는 사회주의법률제도를 완비하고 사회주의법무생활을 강화한다”고 규정함으로써 공식화되었다.

‘법무생활’이란 법규범과 규정에 기초한 생활이며, 법을 실생활에 구현하기 위한 규범생활의 한 형태라고 정의되고 있는데, 법이 존재

91) 진유현(2010-3), 31면.

92) 명금철, “공화국법제정사업이 가지는 중요성”, 『정치법률연구』 제2호, 과학백과사전출판사, 2014, 34면.

93) 최일복, “사회주의법무생활은 사회주의적민주주의의 법적실현과정”, 『정치법률연구』 제1호, 과학백과사전출판사, 2013, 34면.

하고 실현되는 모든 사회에는 법규범과 규정의 요구대로 진행되는 생활인 법무생활이 있지만, 해당사회의 성격에 따라 법무생활의 성격이 서로 다르다고 한다.⁹⁴⁾ 즉, 착취사회에서 법무생활은 지배계급의 이익을 실현하기 위한 통치수단인 법의 강압과 강요에 기초한 강압적인 법무생활이지만, ‘사회주의법무생활’은 국가와 사회의 주인인 근로인민대중의 참다운 법무생활이라는 것이다. 따라서 국가의 법질서에 따르는 근로인민대중의 자각적인 규율생활이며, 법규범과 규정에 기초하여 사람들을 통일적으로 움직이고 공동행동을 실현해나가는 국가적인 조직생활이라고 한다.⁹⁵⁾

또한 사회주의사회는 조직적인 사회로서 사회의 조직화는 법에 의하여 담보되기 때문에 사회주의법무생활을 강화하는 것은 온 사회의 주체사상화를 위해 중요한 문제로 간주된다. 그러므로 사회주의법무생활을 강화하기 위해서는 온 사회에 혁명적 준법기풍을 세워야 하며, 사회의 모든 성원들이 법무생활에 주인답게 참가하도록 준법교양을 강화하여야 한다.⁹⁶⁾ 준법교양은 사회의 모든 성원들이 높은 준법의식을 가지고 법규범과 규정을 자각적으로 지키도록 하기 위한 사상교양이라고 할 수 있는데, 준법교양에서 중요한 것은 사람들이 사회주의법에 대한 관점과 태도를 바로 가지고 국가의 법규범과 규정을 똑똑히 알도록 하는 것이라고 한다.⁹⁷⁾

또한 사회주의법무생활을 조직·지도하는 것은 인민정권의 주되는 기능의 하나이며, 법무생활에 대한 인민정권기관의 지도에서 사회주의법무생활지도위원회의 기능과 당적으로 지도하는 당의 임무는 매우 중요시되고 있다.⁹⁸⁾

94) 사회과학원 법학연구소, 『민사법사전』, 사회안전부출판사, 1997, 256면.

95) 사회과학원 법학연구소, 『민사법사전』, 256-257면.

96) 사회과학원 법학연구소, 『민사법사전』, 257면.

97) 명금철, 앞의 글, 34면.

98) 사회과학원 법학연구소, 『민사법사전』, 257면.

북한에서는 사회주의법무생활을 강화하고 법집행을 담당하는 인력들의 법률지식을 교육하기 위하여 2009년 「법투쟁부문 일군들을 위한 참고서」를 발간한 바 있다. 이 책은 “인민보안기관 안의 법투쟁부문 일군들의 법지식을 높이는데 도움을 주기 위하여” 발간한다고 그 목적을 밝히고,⁹⁹⁾ 김일성과 김정일이 법의 준수·집행과 관련하여 한 교시와 모범을 보인 사례, 법의 해석적용에서 제기되는 정황과 그 해답, 법에 관련한 일화와 상식 등을 주요 내용으로 하여 편집되어 있다.¹⁰⁰⁾ 이 책에서는 또한 “범죄와 위법행위와의 투쟁을 법의 요구와 절차대로 옹기 진행함으로써 사소한 인권유린행위와 편향도 없이 법의 수호자, 집행자로서의 본분을 다하여야 할 것”이라고¹⁰¹⁾ 선언하고 있어 법 집행에 대한 그들의 의지와 변화된 의식을 실감하게 한다.

(2) 사회주의법무생활과 사회주의법치국가

북한이 개혁개방정책을 부분적으로 추진한 1990년대 이후, 외견상 북한법제의 변화는 대체적으로 법의 중시, 준법의식의 고양, 인치로부터 법치로의 변화, 통치시스템의 법화 등을 시사하고 있는 것으로 해석될 수 있고, 최근의 입법동향을 보아도 헌법을 제외한 개별법에서는 상당부분 이념성이 완화되었으며 실용주의적인 입법경향을 관찰할 수 있다.¹⁰²⁾

그러나 그럼에도 불구하고 여전히 헌법에서는 영생불멸의 주체사상과 사회주의원칙에 기초한 헌법관을 고수하고 있고, 일상생활에서도 사회주의법무생활이라는 것을 매우 강조하고 있다는 점에 대해서는

99) 『법투쟁부문 일군들을 위한 참고서』, 인민보안성출판사, 2009, 1면 서문 참조.

100) 이 책의 서문에서는 또 이 책이 처음으로 출판되어 미흡한 점이 적지 않다는 점을 인정하면서, 인민보안사업과정에 실재한 사건, 사정들과 있을 수 있는 정황들에 기초하여 해답을 주는 방법으로 서술함으로써 인민보안기관 안의 법투쟁부문 일군들의 사업과 실무수준을 높이는 데 도움이 되기를 기대한다는 뜻을 밝히고 있다. 『법투쟁부문 일군들을 위한 참고서』, 1면 서문 참조.

101) 『법투쟁부문 일군들을 위한 참고서』, 1면 서문 참조.

102) 줄고, 『북한 법령의 국제화 추세에 관한 연구』, 한국법제연구원, 2010, 115면.

유의하지 않을 수 없다.¹⁰³⁾ 왜냐하면 사회주의법치주의, 사회주의법치 국가라는 것은 그 출발부터 계급적 차별에 기초하고 있다는 점에 있어서 변함이 없기 때문이다.¹⁰⁴⁾

이것은 결국 사회주의사회에서 법의 기본정신에 관한 문제가 사회주의법무생활분야에서 특히 사법, 검찰분야에서 당의 유일사상체계를 철저히 확립하는 문제와 직접 연관되어 있음을 의미한다.¹⁰⁵⁾

사회주의법이념을 관찰할 때 나타나는 사회주의법의 외부사회와 사상에 대한 경계심은 북한에서도 지금까지 크게 달라지지 않은 것처럼 보인다. 북한은 “사회주의사회에서 낡은 사상잔재의 부식작용이 계속되고 외부로부터 제국주의자들과 반동들의 사상문화적 침투책동이 끈질기게 벌어지고 있는 조건에서 사람들 속에서 준법의식을 높이고 부단히 공고발전시키기 위한 사업을 소홀히 한다면 사람들이 점차 사상정신적으로 병들게 되고 준법의식령역에서 사회주의적이며 혁명적인 것이 완전히 마비되게 된다”고 주장하고 있다.¹⁰⁶⁾

김정일 위원장의 저작에서도 사회주의법의 본질에 대한 이해에 대하여 사회주의법이 노동계급적인 법으로부터 초계급적인 법으로 전환되었다는 견해는 근로인민대중을 위한 민주주의를 침해하고 혁명의 전취물을 파괴하려는 적대분자들의 책동이며, 사회주의법은 노동자, 농민을 비롯한 광범한 인민대중에게는 민주주의적 자유와 권리를 주지만 극소수의 계급적 원수들에게는 독재를 실시한다고 하고 있으며,¹⁰⁷⁾ “법규범과 규정은 사회주의법무생활의 기초인 것만큼 법제정사업을 잘하여야 법무생활을 강화해나갈 수 있습니다”라고¹⁰⁸⁾ 주장하고 있다.

103) 줄고(2010), 115면.

104) 줄고(2010), 115면.

105) 한석봉(2011), 9면.

106) 장춘식, 앞의 글, 38면.

107) 김정일, 『사회주의국가와 법의 노동계급적이며 인민적인 성격에 대하여(1962년 7월 13일)』, 조선로동당출판사, 2003, 5-6면 참조.

108) 『김정일선집』 제10권(증보판), 조선로동당출판사, 2011, 146면.

또한 사회주의법치국가에 대한 북한의 저작에서도 i) 사회주의법치국가는 법을 가지고 나라를 다스리는 국가이다, ii) 사회주의법치국가는 모든 국가기관, 기업소, 단체, 국민들이 사업과 생활을 철저히 법이 정한대로 해나가는 국가이다, iii) 사회주의법치국가는 인민을 위하여 복무하는 법치국가이다, 라고 하면서 법치주의의 외양을 노출하고 있다. 하지만, 그 기본 전제로서 사회주의법치국가는 우선 당이 영도하는 법치국가라는 점을 강조하고, 당의 영도를 받는 여기에 사회주의법치가 「법지상주의」를 떠들면서 법을 정치의 우위에 놓는 부르조아 「법치주의」와 근본적으로 구별되는 본질적 특징이 있다고 설명하고 있어¹⁰⁹⁾ 사회주의법치국가가 실질적 법치주의와는 거리가 있음을 자백하고 있다.

이러한 주체사상과 사회주의라는 이념적 배경, 사회주의법무생활을 지속적으로 강조하고 있는 사회적 현실 등을 감안한다면, 북한법제의 긍정적인 변화도 한편으로는 상당히 제한적으로 평가할 수밖에 없고, 앞으로도 이처럼 개별법에서 나타나는 변화와 사회주의법치국가의 근본적인 이념성 간의 긴장관계를 유념하면서 북한법제를 관찰해야 할 것이다.

3. 사회주의 규범적 법문건체계의 특징

북한과 같은 사회주의에서는 법이 계급적 성격을 띠기 때문에 규범적 법문건체계도 계급적 성격을 띠지 않을 수 없으며, 이에 따라 부르조아 규범적 법문건체계와 구별되는 본질적 특징을 가진다고 설명하고 있는데, 즉, 성문화된 규범적 법문건인 법조문들에는 인민의 의사와 요구, 당의 노선과 정책이 반영되어 있다는 것이다.¹¹⁰⁾

109) 진유현(2005), 47-48면 참조.

110) 송성달, “규범적법문건의 조문에 대한 논리학적분석”, 『정치법률연구』 제1호, 과학백과사전출판사, 2013, 35면.

사회주의 규범적 법문건체계의 본질적 특징은 먼저, 체계의 구성부분을 이루는 때 규범적 법문건들이 사회관리의 기본무기인 법을 강화해 나가는 데서 중요한 것이라는 인식이다. 사회주의사회에서 규범적 법문건체계를 이루는 규범적 법문건형식들은 사회주의국가가 인민의 복무자로서의 자기의 사명과 임무를 원만히 수행하기 위하여 법을 끊임없이 강화해 나가는 방향에서 합리적으로 설정된다는 것이다. 즉, 사회주의국가는 법을 튼튼히 틀어쥐고 그것을 끊임없이 강화해 나갈 때 인민대중의 자주적이며 창조적인 활동을 목적지향성있게 조직진행해 나갈 수 있고, 사회의 질서를 정연하게 유지해 나갈 수 있으며, 인민의 복무자로서의 사명과 임무를 다해 나갈 수 있다는 것이다.¹¹¹⁾

다음으로 주권기관의 규범적 법문건과 행정적집행기관의 규범적 법문건의 상호관계에서 주권기관의 규범적 법문건의 우선적 효력을 절대화한다는 것이다. 북한에서 주권기관은¹¹²⁾ 최고인민회의 및 그 상설기관인 최고인민회의 상임위원회를 말하고, 행정적집행기관이란 내각 및 그에 소속된 행정기관들을 의미한다. 사회주의사회에서 행정적집행기관의 규범적 법문건에 비해 주권기관의 규범적 법문건의 우선적 효력을 절대화하는 것은 사회주의적민주주의가 사회주의국가활동의 기본방식이라는 사정과 관련되어 있다. 즉, 사회주의사회에서 인민대중의 진정한 대표기관은 주권기관이며, 오직 주권기관만이 인민대중의 의사를 직접적으로 대변한다는 것이다.¹¹³⁾

111) 이에 반해, 자본주의사회에서는 규범적법문건들이 잡다하고 때 규범적법문건들의 존재가치가 뚜렷하지 않으며 그로 하여 규범적법문건체계가 복잡하고 산만하다고 주장한다. 김정혁, “사회주의규범적법문건체계의 본질적특징”, 『정치법률연구』 제3호, 과학백과사전출판사, 2012, 34면.

112) 사회주의이론에서 주권기관의 건설은 정권건설의 가장 중요한 구성부분이라고 할 수 있다. 북한에서도 주권기관은 국가기관체계에서 가장 높은 지위에 있는 최고 국가기관으로 행정기관과 사법검찰기관들을 조직하고 그 활동을 통일적으로 지휘통제한다. 김봉철, “위대한 수령 김일성동지께서 창시하신 주체의 인민주권기관 건설에 관한 독창적인 사상리론”, 『사회과학원 학보』 제2호, 사회과학출판사, 2012, 13면.

113) 김정혁, 앞의 글, 34-35면.

그리고 이와 관련하여 자본주의사회에서는 행정적집행기관의 규범적 법문건이 입법기관의 규범적 법문건이 담아야 할 법규범들을 담고 있으며, 행정적집행기관의 규범적 법문건과 입법기관의 규범적 법문건이 법적 효력에서 동등한 것으로 취급되고 있다고 비판하고 있으나,¹¹⁴⁾ 이는 권력분립의 원칙과 법령간의 위계질서를 잘못 이해한 결과로 생각된다.

114) 김정혁, 앞의 글, 35면.

제 3 장 북한의 법체계와 관리의 변화

제 1 절 법규범과 제·개정절차

1. 법제정법의 제정

(1) 법제정법의 의의

북한에는 법규범의 제정과 관련한 대체적인 규정들이 있었지만 그 절차를 명확하게 규정한 절차법은 없었는데, 문헌에 따르면 법 제정절차를 정비하여 사회에 정연한 법질서를 수립하기 위하여 2012년 12월 19일 「법제정법」을 제정하고 2013년 7월 1일부터 시행하고 있다고 한다.¹¹⁵⁾ 북한에서 법제정사업규범의 제정 필요성에 관한 논의는 일찍이 2008년부터 제기되어 왔는데, 국가기관들의 법제정권한의 분담관계, 국가기관들의 법제정권한의 행사절차와 매 단계들에서의 활동방법, 법제정감독제도, 법제정사업의 기본적인 기술실무적 요구 등을 규정할 것을 제시하였으며,¹¹⁶⁾ 이에 따라 몇 년에 걸친 준비를 거쳐 마침내 채택된 것으로 보인다.

「법제정법」은 “법제정과 관련된 사회관계를 규제하는 법규범들의 총체”라고 정의하고 있는데, 법제정과 관련된 법규범들이 일정하게 있지만 그와 관련한 법전이 없기 때문에 「법제정법」의 제정은 바로 법제정과 관련된 법전을 제정한다는 것을 의미한다는 것이다. 그리고 현시기 인민정권기관들의 법제정사업을 개선하기 위한 중요한 방도의 하나가 바로 「법제정법」을 제정하는 것이라고 그 기본목적은 밝히고 있다.¹¹⁷⁾

115) 리경철, “법제정법을 제정하는 것은 현시기 법제정사업을 개선하기 위한 중요한 방도”, 『정치법률연구』 제2호, 과학백과사전출판사, 2013, 39면.

116) 강남철, “법제정사업규범의 본질과 그 제정의 필요성”, 『정치법률연구』 제1호, 과학백과사전출판사, 2008, 18-19면.

117) 리경철(2013-1), 38면.

또한 「법제정법」의 제정에 관한 의의를 다음과 같이 설명하고 있다.

먼저, 「법제정법」을 제정하는 것은 우수한 법제정전통과 고귀한 법제정경험들을 고착시켜 앞으로의 법제정사업에 구현할 수 있게 하는 가장 확고한 담보라고 한다. 즉, 「법제정법」을 제정하는 방식이 아니라 보고서나 논문, 기타 형식을 통하여서도 고귀한 법제정경험들을 총화, 반영, 고착시킬 수 있지만 이런 방식으로 고착시킨 법제정경험들은 법으로 고착시킨 것만큼 공고하지 못하다는 것이다.¹¹⁸⁾ 이러한 언급은 「법제정법」의 제정을 통해 법제정에 관한 절차를 개선할 뿐만 아니라 ‘법’의 형태로 채택함으로써 그 절차의 준수를 위한 확고한 의지와 집행력을 보장하고자 하는 것으로 평가될 수 있다.

다음으로, 「법제정법」을 제정하는 것은 그것이 법제정사업의 규범화 수준을 한 계단 높일 수 있게 하는 것이라고 한다. 현재에도 법제정과 관련한 문제들을 규제하는 법규범들이 있지만, 이러한 규범들은 법제정과 관련한 가장 원칙적이고 기본적인 문제들만을 규제하고 있기 때문에 그것만으로는 법제정사업의 세부적인 고리들까지 규제하기 힘들다는 점을 인정하면서, 「법제정법」의 제정이 법제정사업의 규범화수준을 한 계단 높이는 효과적인 방식이라는 것이다.¹¹⁹⁾

현재 우리나라에는 법규범의 제·개정과 관련하여 통일된 법률은 없고, 헌법 아래에 「국회법」과 「행정절차법」, 「법령 등 공포에 관한 법률」, 그리고 대통령령으로 된 「법제업무 운영규정」 등에서 각각 해당 사항을 규정하는 방식을 취하고 있다. 법 제·개정의 절차에 관한 통일법을 가지고 있는지 여부에 따른 평가는 그 나라의 전반적인 법체계에 따라 달라질 수 있겠지만, 북한의 경우 「법제정법」이라는 단일법의 제정이 형식적 법치주의의 발전에 관한 분명한 징표라는 점이 있어서는 의문을 제기할 수 없을 것이다. 법제정사업규범을 바로 제

118) 리정철(2013-1), 39면.

119) 리정철(2013-1), 39면.

정하고 그 요구를 엄격히 지키는 것은 나라의 법체계를 완비하기 위한 중요한 요구이며, 법체계를 완비한다는 것은 사회생활의 모든 분야를 빠짐없이 법으로 규제하고 모든 법들이 하나의 전일체를 이루도록 한다는 것을 의미한다는 설명은¹²⁰⁾ 이러한 변화를 잘 대변하고 있다.

북한에서도 「법제정법」의 제정을 ‘법치’와 연결짓고 있는데, “선군시대의 요구에 맞게 사회에 정연한 법질서를 세우자면 법치를 하여야 하며 사회의 모든 성원들 특히 국가기관 일꾼들과 법일꾼들이 높은 법의식을 가져야 한다”고 하면서, “법치는 행정활동과 사법활동이 철저히 법에 따라 진행될 것을 요구할 뿐 아니라 국가기관의 법제정활동도 법에 따라 진행할 것을 요구한다”는 것이다.¹²¹⁾ 비록 ‘선군시대의 요구에 맞게’라는 수식어가 붙어 사회주의법치국가의 틀을 벗어난 모습을 보여주지는 못했지만, 「법제정법」의 제정을 통해 ‘법치’의 필요성에 대한 인식과 정착 의지가 어느 때보다 두드러지고 있는 것으로 평가된다.

(2) 법제정법에 따른 법의 효력

어느 나라나 법규범을 특정 시기와 목적에 따라 다양하게 광범위하게 제정하다 보면 법규범간에도 모순, 저촉, 그리고 불일치가 생겨날 수 있으며, 이런 경우를 대비하여 법규범들 간에는 위계질서와 효력에 관한 원칙이 필요하게 된다. 새로 제정된 북한의 법제정법에서도 법의 효력에 관해서 규정하고 있는데, 이에 따라 법의 효력순위와 효력관계가 명백히 규제됨으로써 법문건과 법규범들 사이의 저촉과 불일치가 해결될 수 있게 되었다고 한다.¹²²⁾

120) 강남철(2008), 19면.

121) 리경철(2013-1), 39면.

122) 허경일, “공화국법제정법에 규제된 법의 효력순위와 효력관계”, 『정치법률연구』 제3호, 과학백과사전출판사, 2013, 35면.

1) 법문건의 효력순위

먼저 법제정법에서는 법문건들이 내용에서 서로 저촉되는 경우 상위기관의 법문건의 효력을 인정해주는 형식적 효력의 원리에 기초하여 법문건들의 효력순위를 규정하였다고 한다.¹²³⁾ 이는 ‘상위기관 제정법 우선의 원칙’을 채택하고 있는 것으로 볼 수 있다.¹²⁴⁾

첫째, 헌법은 최고의 법적 효력을 가지며 모든 법적 문건은 헌법과 저촉되지 말아야 한다(제45조).

둘째, 부문법의 효력은 규정, 세칙보다 높다(제46조). 이는 북한 법에 따르면 부문법은 최고인민회의와 최고인민회의 상임위원회가 입법권을 행사하고, 규정은 최고인민회의 상임위원회와 내각이 내며, 세칙은 내각 위원회, 성이나 도(직할시) 인민회의 및 인민위원회가 내도록 되어 있는 것과 관련된다.

셋째, 규정 가운데서 최고인민회의 상임위원회가 낸 규정의 효력은 내각이 낸 규정보다 높다(제47조). 이것은 국가기관체계에서 최고인민회의 상임위원회가 내각보다 높은 지위를 차지하고 있기 때문이다.

넷째, 내각이 낸 규정의 효력은 내각 위원회, 성과 도(직할시) 인민회의 및 인민위원회가 낸 세칙보다 높다(제48조). 이와 관련하여 내각과 도(직할시) 인민회의는 각기 중앙집행적집행기관과 지방주권기관으로서 서로 다른 계통에 속하는 국가기관들이지만, 법제정법에서는 헌법 제156조제2호¹²⁵⁾에 근거하여 내각 규정의 효력이 도(직할시) 인민회의 세칙보다 높다고 규정하였다고 한다.¹²⁶⁾

123) 허정일(2013-1), 35면.

124) 우리나라는 같은 시행규칙의 경우 총리령과 부령 간의 우선순위에 대해 동순위라는 설과 총리령이 우선한다는 설로 나뉘어 학설간에 대립이 있기 때문에 상위기관 제정법 우위의 원칙이 완전히 확립되어 있는 것은 아니라고 볼 수 있다.

125) 「헌법」 제156조제2호는 검찰소 임무의 하나로 “국가기관의 결정, 지시가 헌법, 최고인민회의 법령, 결정, 조선민주주의인민공화국 국방위원회 제1위원장 명령, 국방위원회 결정, 지시, 최고인민회의 상임위원회 정령, 결정, 지시, 내각 결정, 지시에 어긋나지 않는가를 감시한다”고 규정하고 있다.

126) 허정일(2013-1), 35면.

다섯째, 도(직할시) 인민회의가 낸 세칙의 효력이 해당 인민위원회가 낸 세칙보다 높다(제50조). 이것은 도(직할시) 인민위원회가 해당 도(직할시) 인민회의의 휴회중의 지방주권기관이며 해당 지방주권의 행정적집행기관이라는 것과 관련되어 있다.¹²⁷⁾

북한의 법규범에 있어서 과거에는 헌법 아래에 있는 법령, 명령, 정령, 결정, 지시 등의 규범 간에 엄격한 상하관계에 따른 단계성이 적용되지 않는 측면이 있었으나, 김정일체제 이후 최소한 성문의 법규에 관한 한 그런 혼란은 많이 해소되고 있었다.¹²⁸⁾

하지만 최고인민회의에서 법령의 형식으로 채택된 부문법과 승인된 중요부문법과 최고인민회의 상임위원회에서 정령으로 채택된 부문법, 그리고 최고인민회의 상임위원회에서 결정으로 채택된 규정과 내각 결정으로 채택된 규정 등의 사이에 각각 실질적 위계질서와 취급상의 차이가 있는지 여부는 여전히 관심의 대상이었으나¹²⁹⁾ 「법제정법」의 채택으로 이러한 의문은 대부분 해소될 수 있게 되었다.

2) 법문건의 효력관계

북한 법제정법에서는 법의 형식적 효력의 원리에 기초하여 상급기관과 하급기관의 법문건 사이의 모순과 저촉은 ‘상위기관 제정법 우선의 원칙’에 따라 해결할 수 있지만, 동급의 법문건들 사이의 모순과 저촉은 해결할 수 없기 때문에 제51조에서 이를 규정하고 있다고 한다.¹³⁰⁾

우선, ‘후법 우월의 원리’인데,¹³¹⁾ 그것은 후에 제정된 법이 전체 제정된 법보다 현행 당정책과 현실의 요구를 더 잘 반영하고 있기 때문이다.

127) 헌법 규정과 이러한 논리를 따르자면, 최고인민회의가 법령의 형태로 낸 법의 효력이 최고인민회의 상임위원회가 정령으로 낸 법보다 높다고 명시해야 한다. 그런데 아직까지 이와 관련한 언급은 확인할 수 없었다.

128) 참고, 앞의 논문, 79면.

129) 참고, 앞의 논문, 79면.

130) 허정일(2013-1), 35면.

131) 우리는 이를 ‘신법 우선의 원칙’이라고 표현한다.

다음으로, ‘특별법우선의 원리’인데, 같은 사항에 대하여 효력등급이 같은 둘 이상의 법규범이 있으면 그것들이 특별법과 일반법의 관계에 있는 경우 특별법을 우선적으로 적용하는 원리이다. 다만, 일반법은 특별법에 규정되지 않은 사항에 대하여 보충하는 의미에서 적용할 수 있다.¹³²⁾

한편, 일반법과 특별법의 구분은 다른 법문건 상호간에서 인정될 뿐만 아니라 동일한 법문건 안에 있는 법조문들 사이에서도 인정될 수 있다고 설명하면서, 「형법」 제210조(직무집행방해죄)와 제81조(군사임무수행방해죄), 제237조(직무태만죄)와 제134조(국가재산의 부패변질, 류실죄)가 각각 일반법조와 특별법조의 관계에 있다고 사례로 들고 있다.¹³³⁾

그리고 ‘후법 우월의 원리’와 ‘특별법우선의 원리’가 서로 저촉하는 경우, 즉, 새로운 일반법과 낡은 특별법이 서로 다르게 규정하는 경우에는 두 가지 원리로도 해결할 수 없기 때문에 권한있는 국가기관이 어느 것을 적용할 것인가에 대하여 결정할 수밖에 없으며, 권한있는 국가기관으로는 일반적으로 해당 법문건을 낸 법제정기관이 될 수 있다고 한다.¹³⁴⁾ 그리고 이 방법은 효력순위가 같은 법문건들 사이에 같은 사항에 대한 규제내용이 서로 다를 경우에도 적용할 수 있다고 설명하고 있다.¹³⁵⁾

(3) 법제정법에 따른 입법의 시한

북한의 법제정법에서는 이밖에도 입법의 시한을 두고 있는 것으로 알려지고 있다.

즉, 법제정법 제28조에 따르면, 내각은 부문법이 공포된 후 그 집행을 위하여 필요한 규정을 1년 안에, 부문법집행을 위한 규정이 여러 개 필요한 경우에는 부문법이 공포된 후 2년 안에 제정하여야 한다. 또한

132) 리경철, “일반법과 특별법의 효력관계”, 『정치법률연구』 제4호, 과학백과사전출판사, 2013, 34면.

133) 허경일(2013-1), 36면.

134) 리경철(2013-2), 35면.

135) 리경철(2013-2), 35면.

부문법이 수정, 보충되었을 경우에는 관련 규정들을 6개월 안에 수정, 보충하여야 한다.¹³⁶⁾

다음으로, 법제정법 제35조에 따르면, 내각 위원회, 성은 부문법이나 규정이 공포된 후 그 집행을 위하여 필요한 세칙을 6개월 안에 제정해야 하며 부문법이나 규정이 수정, 보충되었을 경우에는 관련 세칙들을 3개월 안에 수정, 보충하여야 한다.¹³⁷⁾

이처럼 부문법과 규정 및 세칙의 제·개정에 관한 입법의 시한을 법제정법에서 명시한 것은, 법령간의 위임과 시행의 필요에 따라 최대한 빠르고 적정한 시일 내에 하위 법령이나 행정규칙들을 제·개정해야 하는 것이 당연하게 여겨지는 우리 법체계에서는 다소간 생소한 점도 있으나, 지금까지 북한 입법의 관행을 감안하면 장족의 발전을 보인 것이라고 할 수 있다.

그리고 부수적으로, 법제정법 제62조제3호에서 부문법이나 규정을 집행하기 위하여 내는 규정 또는 세칙을 작성하는 경우 해당 부문법이나 규정에서 이미 명확히 서술한 내용을 그대로 반복하지 말아야 한다고 규정한 것으로 알려진 점도¹³⁸⁾ 입법의 문제점을 스스로 정확하게 파악하고 개선점을 제시한 것으로 평가된다.

2. 법규별 제·개정절차

북한의 법제정법에 따르면 법규별 제·개정절차들을 보다 정확하게 정리할 수 있겠지만, 아직 공식적으로 전문이 입수되지 않고 있기 때문에 알려진 내용과 기존의 자료들을 바탕으로 입법절차에 대하여 검토해 보기로 한다.¹³⁹⁾

136) 허경일, “법을 규제력있게 만들기 위한 기술실무적요구”, 『정치법률연구』 제1호, 과학백과사전출판사, 2014, 32면.

137) 허경일(2014), 32면.

138) 허경일(2014), 32면.

139) 법제정법의 제정에 관한 북한 문헌(리경철(2013-1), 39면)에 따르면 “우리 공화

(1) 법

북한에서 ‘법’은 최고주권기관이 일정한 부문의 사회관계와 관련하여 원칙적 문제를 규제하는 규범적 법문건의 명칭을 말하며, 그것을 구체화하여 행정기관이나 지방국가기관이 제정하는 규범적 법문건(이들의 명칭은 보통 ‘규정’이나 ‘세칙’)들과 구별한다.¹⁴⁰⁾ ‘법’이라는 명칭으로 된 규범적 법문건 안에 담겨져 있는 법규범들은 법체계에서 원칙적이며 본원적인 지위를 차지하는 법규범들이다.¹⁴¹⁾

2012년 4월 개정된 헌법에 따르면 북한의 법규범과 제·개정에 관한 전반적인 사항은 <표2>와 같이 정리될 수 있다.

북한에서 ‘법령’이라고 하면, 넓은 의미에서는 헌법, 부문법, 규정의 세 가지가 포함된다고 할 수 있으나, 좁은 의미로는 최고주권기관이자 최고입법기관인 최고인민회의가 발하는 명령의 형식인데, 최고인민회의가 채택하는 법문건에 붙이는 명칭이라고 할 수 있다. 즉, 최고인민회의는 ‘법령’의 형식으로 부문법(즉, ‘법’) 등을 제·개정하고, 최고인민회의 상임위원회는 ‘정령’의 형식으로 하고 있다.¹⁴²⁾

실제로 최고인민회의의 법령이나 최고인민회의 상임위원회의 정령으로 채택되는 경우에는 법이 아니더라도 법과 같은 지위를 갖게 되는데, ‘인민경제계획’이 바로 그런 경우이다. 즉, 인민경제계획이 국가

국에는 수십 년 동안 법을 제정해 본 력사와 경험, 전통이 있으며 그러한 력사적 경험들을 종합체계화하여 정립한 과학적인 법제정리론이 있다”고 언급한 것으로 보아 법제정법의 제정으로 법 제정절차 자체가 크게 달라진 것은 아닌 것으로 보인다. 다만, 그동안 관행적으로 인정되던 부분이 보다 상세하게 법에 규정되는 방식으로 내용이 구성되었을 것으로 추정된다.

140) 리경철, “사회주의국가에서 최고주권기관과 그 상설기관의 법제정권한에 대한 리해”, 『김일성종합대학학보 - 력사 법학』 제4호, 김일성종합대학출판사, 2005, 53면.

141) 리경철(2005-1), 53면.

142) 예를 들면, 「건설법」의 경우 1993. 12. 10 최고인민회의 ‘법령’ 제20호로 채택되었고, 그 이후 수 차례에 걸쳐 최고인민회의 상임위원회의 ‘정령’으로 수정보충되었다.

의 법이라는 것은 그것이 당의 경제정책을 구현하여 최고인민회의에서 법령으로 채택되거나 또는 최고인민회의 상임위원회에서 정령, 결정으로 채택되기 때문이다.¹⁴³⁾

최고인민회의 법령의 형태로 채택되는 것은 주로 ‘부문법’이라고 할 수 있는데,¹⁴⁴⁾ ‘부문법’은 ‘규정’과는 달리 최고인민회의에서 제정 및 수정·보충되며, 최고인민회의 휴회 중에는 최고인민회의 상임위원회(1998년 헌법 이전에는 상설회의)에서도 채택될 수 있는데, 중요부문법은 휴회 중 최고인민회의 상임위원회에서 채택되더라도 차후에 최고인민회의의 승인을 받도록 규정하고 있다.

<표2> 북한의 법규범과 제·개정

기 관	제·개정 내용	헌법 조문
최고인민회의	- 헌법 수정, 보충 - 부문법 제정 또는 수정, 보충 - 중요부문법(최고인민회의 휴회중 최고인민회의 상임위원회가 채택) 승인	제91조
	- 법 령 - 결 정	제97조
국방위원회	- 명령(국방위원회 제1위원장)	제104조
	- 결 정 - 지 시	제110조
최고인민회의 상임위원회	- 부문법 제정 및 수정, 보충(최고인민회의 휴회중) - 규정 제정 및 수정, 보충 - 헌법, 현행부문법, 규정의 해석	제116조

143) 김홍철, “인민경제계획화사업에 대한 법적통제를 강화하는 것은 사회주의경제강국건설의 필수적요구”, 『정치법률연구』 제4호, 과학백과사전출판사, 2012, 35면.

144) 헌법 제97조에서 최고인민회의는 법령과 결정을 낸다고 규정하고 있는데, 최고인민회의에서 제·개정하는 것은 헌법 제91조제2호에서 규정하고 있는 바와 같이 부문법이다.

제 3 장 북한의 법체계와 관리의 변화

기 관	제·개정 내용	헌법 조문
	- 정 령 - 결 정 - 지 시	제120조
내 각	- 규정 제정 또는 수정, 보충	제125조
	- 결 정 - 지 시	제129조

2004년에 발간된 북한법전에 수록된 부문법들을 기초로 통계를 내어본 결과, 헌법을 제외한 총 111건의 법 중 <표3>에서 보는 바와 같이 최고인민회의의 법령으로 채택한 것이 10건,¹⁴⁵⁾ 최고인민회의 상임위원회 정령(또는 최고인민회의 상설회의 결정¹⁴⁶⁾)으로 채택한 것이 101건이었다.¹⁴⁷⁾

<표3> 최고인민회의의 채택 법령

법	제정주체	제정년도
어린이보육교양법	- 최고인민회의의 법령 제7호로 채택	1976
토지법	- 최고인민회의의 법령 제9호로 채택	1977
사회주의로동법	- 최고인민회의의 법령 제2호로 채택	1978
인민보건법	- 최고인민회의의 법령 제5호로 채택	1980
환경보호법	- 최고인민회의의 법령 제5호로 채택	1986
산림법	- 최고인민회의의 법령 제9호로 채택	1992

145) 이 숫자는 2012년 법전에서도 동일하다.

146) 『변호사법』의 경우 1993년 당시 헌법에 의거 최고인민회의 상설회의 결정에 의해 채택되었다.

147) 줄고, 『북한의 회계법제에 관한 연구』, 한국법제연구원, 2005, 37면 참조.

법	제정주체	제정년도
지하자원법	- 최고인민회의 법령 제14호로 채택	1993
건설법	- 최고인민회의 법령 제20호로 채택	1993
인민경제계획법	- 최고인민회의 법령 제2호로 채택	1999
국토계획법	- 최고인민회의 법령 제12호로 채택	2002

그리고 <표4>에서 보는 바와 같이 최고인민회의의 휴회로 최고인민회의 상임위원회 정령으로 채택한 법 중에서도 교육법, 대외경제중재법, 민용항공법, 가공무역법, 갑문법, 저작권법, 군사복무법, 기구법, 하천법, 도시계획법, 회계법 등 11개 법은 다시 최고인민회의의 승인을 받은 것으로 다른 자료에서 확인되었다.¹⁴⁸⁾ 다만, 이들 법령이 북한 헌법에서 규정하고 있는 바와 같이 최고인민회의의 승인을 받아야 할 중요부문법이기 때문에 승인을 받은 것인지 여부는 확인할 수 없었다.

그러나 이들 부문법의 승인이 제10기 최고인민회의 회기 중에만 집중적으로 이루어지고, 그 이후의 제11기, 제12기 최고인민회의 회기 중에는 헌법의 개정이나 부문법을 채택한 사례¹⁴⁹⁾ 이외에 최고인민회의 상임위원회에서 채택한 부문법을 승인한 사례는 발견할 수 없기 때문에, 최고인민회의에 의한 중요부문법의 승인이라는 절차는 그 의미를 상실한 것이 아닌가 생각된다. 그 이유로는 ‘중요부문법’ 구분의 모호성,¹⁵⁰⁾ 입법의 신속성, 최고인민회의 권위의 하락 등 여러 가지를

148) 『조선신보』, 『연합뉴스』 및 『KDI 북한경제리뷰』 2013년 5월호, 86-87면 등 참조.

149) 최고인민회의 제12기 제7차회의(2013.4.1)에서는 「금수산태양궁전법」과 「우주개발법」을 채택한 것으로 되어있다. 『조선중앙통신』 및 『조선신보』, 2013. 4. 1일자.

150) ‘중요부문법’에 대하여 북한 내부적으로 어떠한 기준을 설정하고 있는지는 알 수 없으나, 실제로 최고인민회의 상임위원회에서 채택되고 최고인민회의에서 승인된 부문법들을 살펴보면 어떠한 공통점이나 중요성의 징표를 발견할 수 없을 뿐만 아니라, 북한의 관련 문헌에서도 이에 대한 근거를 찾을 수 없었다.

생각해볼 수 있겠으나, 무엇보다도 최고인민회의가 상설이 아니고 부정기적으로 단기간 개최되기 때문에 상설기관인 최고인민회의 상임위원회의 정령에 의한 법 채택이 보다 정례화되어, 최고주권기관이라는 상징성 이외에는 굳이 다시 승인을 받아야 할 현실적 필요성이 줄어들었기 때문이라고 보아야 할 것이다. 2012년 법전에 수록된 총 186건의 법 중에서도 최고인민회의의 법령으로 채택한 부문법은 변동이 없었다.

부문법의 개정에 관하여는, 2004년 법전의 경우 총 84건의 법에서 수정, 보충이 있었으나 모두 최고인민회의 상임위원회 정령(또는 최고인민회의 상설회의 결정)에 의해 이루어졌고,¹⁵¹⁾ 수정, 보충에 관해 최고인민회의에서 의결되거나 사후 승인을 받은 사례는 확인되지 않았으며,¹⁵²⁾ 이러한 형태는 2012년 법전에 수록된 법들에서도 변함이 없었다.

<표4> 최고인민회의의 법령 승인

최고인민회의	승인 부문법
제10기 최고인민회의의 3차 회의 (2000.4.5.)	- 교육법 - 대외경제중재법 - 민용항공법
제10기 최고인민회의의 4차 회의 (2001.4.5.)	- 가공무역법 - 갑문법 - 저작권법
제10기 최고인민회의의 6차 회의 (2003.3.26.)	- 군사복무법 - 기구법

151) 다만 「사회주의로동법」의 경우 1986년 중앙인민위원회 정령(제2494호)으로 수정된 것으로 나타나 있으나, 당시 헌법(1972년 사회주의헌법) 상으로는 중앙인민위원회는 정령을 채택할 권한은 있으나 법을 수정, 보충하는 권한은 주어지지 않았던 것으로 나타나 있어 확인이 필요하다. 『조선민주주의인민공화국 법전(대중용)』, 법률출판사, 2004, 464면 및 『조선민주주의인민공화국 법전』, 법률출판사, 2012, 342면 참조.
152) 줄고(2010), 121면.

최고인민회의	승인 부문법
	- 하천법 - 도시계획법 - 회계법

법의 경우에도 헌법상의 규정에 따라 엄밀히 구분한다면 최고인민회의에서 ‘법령’의 형식으로 채택되는 부문법, 최고인민회의 휴회 중 최고인민회의 상임위원회의 ‘정령’으로 채택되는 부문법, 그리고 그 중에서 다시 최고인민회의의 승인을 받아야 하는 중요부문법 등으로 나누어질 수도 있다. 그러나 북한법전에서도 이들 간의 위계는 보이지 않고,¹⁵³⁾ 그 실제 적용에 있어서도 구분되고 있는 것 같지 않으며, 그 제 · 개정과정도 대체로 정형화되어 있다는 사실은 앞에서 살펴본 바와 같다. 이러한 조사결과는 김정일체제 이후 제 · 개정된 법들은 북한 헌법이 규정한 절차를 대체로 충실히 따르고 있다는 것을 보여 주고 있다.¹⁵⁴⁾

(2) 규정과 세칙

법보다 하위에 있는 규범으로는 ‘규정’과 ‘세칙’이 있는데, 규정이나 세칙이라는 명칭으로 된 규범적 법문건 안에 담겨져 있는 법규범들은 법체계에서 세부적이며 파생적인 지위를 차지하는 것들이다.¹⁵⁵⁾

규정은 헌법 또는 부문법에 기초하여 제정 및 수정 · 보충하는 ‘시행령’에 해당한다고 할 수 있는데, 헌법상 최고인민회의 상임위원회에

153) 새로 제정된 「법제정법」 제50조의 논리에 따르면 어떤 형태로든 최고인민회의가 관여한 부문법이 최고인민회의 상임위원회가 정령으로 낸 부문법보다 효력이 우선하는 것이 당연한 귀결인 것으로 보인다.

154) 참고, 앞의 논문, 78면.

155) 리경철(2005-1), 53면.

서 채택하거나, 내각(1998년 헌법 이전에는 정무원)에서 제정 또는 수정, 보충하도록 되어 있다. 규정은 일반적으로 ‘규정’ 또는 ‘시행규정’이라는 이름으로 제정된다.¹⁵⁶⁾

앞서 살펴본 바와 같이 「법제정법」에 따르면 내각은 부문법이 공포된 후 1년 내에, 규정이 여러 개 필요한 경우에는 2년 내에 규정을 제정하여야 하며, 부문법이 수정, 보충되었을 경우에는 6개월 내에 규정을 수정, 보충하여야 한다.

규정의 제·개정 사례를 살펴본 결과 대부분의 규정들이 내각(또는 정무원)의 결정으로 채택되고 있으나, 다른 규정들과 달리 유독 금강산관광지구 및 개성공업지구와 관련된 많은 규정들이 최고인민회의 상임위원회의 결정으로 채택되고 있는 점이 특이한 점이다. 이것은 다른 경제특구들과 달리 금강산관광지구와 개성공업지구가 남측을 대상으로 하고 있기 때문에 대남경제협력문제의 민감성과 중요성을 반영한 결과로 해석된다.¹⁵⁷⁾

세칙은 규정에 기초하여 제정 및 수정·보충하는 ‘시행규칙’에 해당한다고 할 수 있는데, 내각 위원회, 성이나 도(직할시) 인민회의 및 인민위원회가 제·개정하도록 되어 있다.

그 동안 북한의 법체계상 ‘규정’과 ‘세칙’ 간의 관계나 구분이 명확하지는 않았으나, 「법제정법」에서 ‘상위기관 제정법 우선의 원칙’을 채택하고 있기 때문에, 규정의 효력은 당연히 세칙보다 높고, 규정과 세칙 내에서도 제정기관에 따라 효력의 순위를 갖게 되었다. 내각 위원회, 성은 부문법이나 규정이 공포된 후 6개월 내에, 필요한 세칙을 제정해야 하며, 부문법이나 규정이 수정, 보충되었을 경우에는 관련 세칙들을 3개월 안에 수정, 보충하여야 한다.

156) 대부분 ‘규정’이라는 명칭을 쓰고 있으나, ‘시행규정’이라는 명칭은 「합영법 시행규정」, 「외국인기업법 시행규정」, 「토지임대법 시행규정」, 「외화관리법 시행규정」 등 외국인투자와 관련한 법규범들에서 주로 발견할 수 있다.

157) 줄고(2010), 99면, 각주 참조.

제 2 절 입법권과 법적 책임

1. 입법권과 법제정 관련 조직

(1) 입법권과 법제정기관

1) 입법권의 의의

일반적으로 법제정제도는 법제정권한의 분담 및 행사와 관련한 사회관계를 법적으로 규제함으로써 형성되는 제도이다. 사회주의법제정제도는 국가와 사회의 주인인 근로인민대중이 법제정권을 장악하고 행사하도록 하는 제도라고 설명하고 있는데, 이는 사회주의사회에서 법제정권을 행사하는 국가기관들이 인민의 요구와 이익을 대표하는 인민대중 자신의 국가기관이기 때문이라고 한다.¹⁵⁸⁾

북한에서는 일정한 부문의 사회관계와 관련한 원칙적 문제들을 규제하는 ‘법’이라는 명칭의 규범적 법문건을 제정하거나 수정보충하는 권한을 일반적으로 입법권이라고 한다.¹⁵⁹⁾ 북한 헌법 제88조는 최고인민회의에 입법권을 부여하고, 최고인민회의 휴회 중에는 최고인민회의 상임위원회도 입법권을 행사할 수 있도록 규정하고 있다. 따라서 입법권을 가진 최고인민회의와 그 상설기관(최고인민회의 상임위원회)이 법제정기관이다.

2) 법제정권한의 특징

북한의 최고주권기관인 최고인민회의와 그 상설기관인 최고인민회의 상임위원회가 가진 입법권, 즉, 법제정권한은 몇 가지 특징을 가지고 있다.

158) 리광준, “사회주의법제정제도의 본질”, 『정치법률연구』 제1호, 과학백과사전출판사, 2009, 35면.

159) 리경철(2005-1), 53면.

가. 최고인민회의

먼저, 인민대표제 최고주권기관(최고인민회의)은 국가기관체계에서 주도적 지위를 차지하는 주권기관 가운데서도 가장 높은 지위를 차지하며, 중앙행정적 집행기관과 중앙검찰재판기관을 조직하고 그들의 활동을 지도통제한다. 이러한 특성에서 최고주권기관은 법제정분야에서 가장 높은 권한, 가장 폭넓고 기본적인 권한, 가장 독립적인 권한을 행사한다.¹⁶⁰⁾

최고의 법제정권을 행사한다는 것은 헌법을 제정하거나 수정보충하는 권한을 말한다. 가장 폭넓고 기본적인 법제정권한을 행사한다는 것은 헌법은 물론 행정법, 민법, 형법을 비롯하여 법체계를 이루는 모든 부문법들을 다 제정할 수 있다는 것이다. 최고주권기관이 행사하는 법제정권한의 범위에는 제한이 없지만 실제로 최고주권기관은 모든 부문의 사회관계와 관련하여 주로 원칙적이고 지도적이며 본원적인 의의를 가지는 법규범만을 제정한다.¹⁶¹⁾

가장 독립적인 법제정권한을 행사한다는 것은 다른 국가기관의 제약을 받지 않는다는 것이다. 최고주권기관이 채택한 법은 오직 최고주권기관(그 상설기관 포함)만이 수정보충하거나 폐지할 수 있으며 다른 국가기관은 최고주권기관이 채택한 법을 폐지할 수 없다. 또한 정부는 최고주권기관이 채택한 법에 대하여 거부권을 행사할 수 없다.¹⁶²⁾

160) 리경철(2005-1), 52면.

161) 원칙적 문제와 세부적 문제를 규제하는 것을 최고주권기관이 다 맡는 것은 법제정의 속도와 효율성을 보장할 수 없으며 법체계를 완비하기 힘들다. 리경철(2005-1), 53면.

162) 최고주권기관에 의하여 조직되며 최고주권기관의 법을 집행할 의무를 가지고 있으며, 최고주권기관 앞에 자기 사업을 책임지게 되어 있는 정부가 최고주권기관에서 채택한 법에 대하여 거부권을 행사할 수 없다는 것은 자명한 이치라는 것이다.(리경철(2005-1), 54면.) 이것이 입법, 사법, 행정의 삼권분립을 추구하고 있는 국가와의 중요한 차이라고도 할 수 있겠다.

나. 최고인민회의 상임위원회

인민대표제 최고주권기관에 못지않게 그 상설기관(최고인민회의 상임위원회)도 법제정분야에서 매우 중요한 권한을 행사한다. 사회주의 국가에서 최고주권기관은 회의형식으로 존재하며, 대의원의 지위는 직업화되어 있지 않아 회의기간이 자본주의국회의 기간보다 훨씬 짧기 때문에 최고주권기관이 현실발전의 요구에 맞게 법을 제때에 제정하고 국가주권을 일상적으로 실현하며 국가기구 전반에 대한 통일적이며 중앙집권적인 지도를 하는 데 영향을 주기 때문이다.¹⁶³⁾

최고주권기관의 상설기관이 행사하는 법제정권한은 일정한 특징을 가지는데, 최고주권기관의 휴회 중에만 입법권을 행사하며, 그 입법권에는 일정한 제한이 있다. 즉, 헌법을 제정하거나 수정보충할 수 없으며, 최고주권기관의 상설기관이 채택한 법은 최고주권기관의 승인을 받아야 한다. 그것은 상설기관이 제정한 법에 인민의 의사가 완전하게 담보되도록 하기 위함이며, 두기관이 제정하는 법들이 서로 저촉되거나 불일치가 조성되지 않도록 하기 위해서이다. 다만, 최고주권기관의 상설기관이 채택한 법에 대하여 최고주권기관이 승인권을 행사하는 경우 모든 법에 대하여 행사할 수도 있고, 일부 법에 대해서만 행사할 수도 있다.¹⁶⁴⁾ 그런데 최고인민회의의 승인 대상이 되는 법의 선택기준에 대하여는 언급이 없는데, 승인된 법들 간에 있어서도 그 중요도라든지 성격이라든지 외견상 별다른 공통점을 찾을 수 없었다는 것은 앞에서 설명한 바와 같다.

북한에서 최고주권기관과 함께 그 상설기관도 입법권을 행사하게 된 것은 1992년 헌법부터이며, 최고주권기관의 휴회 중에 상설기관이 채택한 법을 모두 승인하는 방식으로부터 중요부문법에 대해서만 승인하는 방식으로 이전된 것은 1998년 헌법부터이다. 이로써 입법권

163) 리경철(2005-1), 54면.

164) 리경철(2005-1), 55-56면.

행사의 일상성과 법의 안정성을 다같이 보장할 수 있고, 짧은 회의기간 안에 제기된 법안들을 제때에 원만히 심의·채택할 수 있게 되었다고 한다.¹⁶⁵⁾

이처럼 비상설기관인 최고인민회의가 아니라 상설기관인 최고인민회의 상임위원회가 입법기능을 실질적으로 담당하게 된 것은 입법의 신속성과 효율성, 양 기관의 위상 변화 등을 감안하면 현실적으로 불가피한 선택이라고 할 수 있다.

(2) 법제정기구

1) 법제정기구의 조직

북한에서 법제정권한이 있는 국가기관은 법제정과 관련된 임무를 원만히 수행하기 위하여 내부에 법제정부서를 두는데, 최고인민회의, 국방위원회, 최고인민회의 상임위원회는 법제정권한을 가지고 있으므로 법제정부서를 둘 수 있다.¹⁶⁶⁾ 그리고 부문별 관리기관인 위원회나 내각의 각 성에도 법제정부서가 설치될 수 있으며, 법제정 관련 업무량이 많지 않을 경우에는 법제정기구가 독립적으로 조직되지 않고 이미 있는 부서에 법제정사업을 함께 맡아하는 경우도 있다.¹⁶⁷⁾

법제정기구는 그 존재형식에 따라 상설적인 법제정기구와 임시적인 법제정기구로 구분할 수 있다. 상설적인 법제정기구는 법제정기관이 자기의 중요한 직능으로 되어있는 법제정사업을 원만히 수행하기 위하여 내부에 설치하는 기구를 말한다. 상설적인 법제정기구는 다시 법제정사무만을 전문적으로 맡아보는가 아닌가에 따라 다시 전문적 법제정기구와 겸임적법제정기구로 구분할 수 있다. 임시적인 법제정

165) 리경철(2005-1), 56면.

166) 송승일, “법제정기구에 대한 일반적리해”, 『정치법률연구』 제4호, 과학백과사전출판사, 2010, 33면.

167) 송승일, “법제정기구조직에서 나서는 중요한 요구”, 『사회과학원 학보』 제1호, 사회과학출판사, 2010, 27면.

기구는 법제정기관이 특정한 법제정사업을 수행하기 위하여(예를 들어 어떤 특정한 법초안을 작성하거나 법규정리 및 체계화사업을 집중적으로 진행할 때) 설치하는 일정한 시기에만 존재하는 기구이다.¹⁶⁸⁾ 북한에서는 새 헌법초안을 작성하는 경우 흔히 이렇게 하는 것이 관례로 되어있다고 한다.¹⁶⁹⁾ 헌법은 국가의 기본법으로서 국가사회제도 전반을 규제하므로 어느 한두 개 국가기관에 초안작성을 맡기는 것은 적합하지 않기 때문이다.

법제정기구는 또한 그것이 설치되는 기관의 등급에 따라 중앙국가기관의 법제정기구와 지방국가기관의 법제정기구로, 그것이 설치되는 국가기관의 성격에 따라 주권기관의 법제정기구와 행정기관의 법제정기구로, 법제정기구의 조직형식에 따라 위원회제의 법제정기구와 비위원회제의 법제정기구로 구분할 수 있다.¹⁷⁰⁾

2) 법제정기구 조직의 원칙

북한에서는 법제정기구를 조직함에 있어 필요성의 원칙, 효율성의 원칙, 정간화의 원칙 등 세 가지 원칙을 내세우고 있다.¹⁷¹⁾

첫째, 필요성의 원칙은 법제정기구를 사업상 필요에 따라 조직하는 것이다. 즉, 법제정사업을 진행하기 위하여 제기되는 객관적이며 현실적인 수요에 근거하여 법제정기구를 설치한다는 것이다.

둘째, 효율성의 원칙은 법제정기구를 효율성을 보장할 수 있게 합리적으로 조직하는 것이다. 즉, 법제정사업의 질과 속도, 양과 객관적인 효과를 충분히 보장할 수 있도록 법제정기구를 설치한다는 것을 의미한다.

168) 송승일(2010-1), 33면.

169) 김진영, “법제정기구의 조직원칙”, 『사회과학원 학보』 제1호, 사회과학출판사, 2013, 39면.

170) 송승일(2010-1), 33면 및 37면.

171) 김진영(2013-2), 39면.

셋째, 정간화의 원칙은 법제정기구에 당에 충실하고 높은 실력을 가진 사람들을 배치하며 법제정기구를 간소화한다는 것을 의미한다.

3) 법제정기구의 기능

법제정기구는 법제정을 위한 자료의 수집 및 분석, 법초안 작성, 법규정리, 법규집 편집, 법에 대한 해석과 같은 사업을 전문으로 진행하기 때문에 그 사업은 행정실무적 성질과 함께 과학연구적 성질도 가진다.¹⁷²⁾ 그 중에서도 법제정기구의 가장 중요하고 주된 활동은 법초안 작성과 심사이며, 수행하는 업무량의 절대다수를 차지한다.

법제정기구 내부에는 법제정연구부서나 자문부서 같은 것도 둘 수 있는데, 법초안작성을 비롯하여 법제정사업에서 제기되는 문제들 가운데에는 해당 초안작성자나 법제정일군들의 경험만으로는 해결하기 힘든 문제들이 존재하기 때문이다.

그러므로 북한에서도 해당 분야의 경험과 높은 지식을 지닌 일군들로 하여금 국가의 현행법제도와 자기 단위의 법제정사업에서 제기되는 문제들, 국내외의 법제정사업들에 대한 연구를 진행하게 하거나, 또는 법제정에 종사하는 일군들과 법학자들로 각종 형태의 자문기관을 설치하여 연구를 진행하고 합리적인 의견을 제시하도록 하는 것 등을 법제정사업의 효율성을 높이기 위한 방안으로 삼고 있다.¹⁷³⁾

2. 법적 책임

(1) 법적 책임의 설정

북한에서는 법의 규범성을 강화하기 위해 법적 책임의 설정을 중요하게 다루고 있다. 법적 책임을 설정한다는 것은 법제정기관들이 법을 제정하면서 그것을 위반하는 경우에 어떤 법적 책임을 지게 된다

172) 송승일(2010-2), 27면.

173) 송승일(2010-2), 28면.

는 것을 명문화하는 것을 말한다.¹⁷⁴⁾ 법적 책임을 설정하는 것은 법제정기관들의 임무이며 법제정의 중요한 내용을 이룬다. 법제정기관들이 법적 책임을 올바르게 설정하지 못하면 법문건의 실효성과 법체계의 통일성을 제대로 보장할 수 없으며, 법을 규제력 있게 만들 수 없기 때문이다.¹⁷⁵⁾

법적 책임의 설정에서 견지하여야 할 원칙은 다음과 같다.¹⁷⁶⁾

첫째, 법제정기관들이 각자 자기의 권한범위 안에서 법적 책임을 설정하는 것이다.

북한에는 법제정권한의 분담에 대하여 사회주의헌법과 일련의 국가기관조직법에서 규제하고 있으며 그에 따라 각 법제정기관들은 자기의 권한범위 내에서 법적 책임을 설정하고 있다. 이에 따라 형사적 책임은 입법기관인 최고인민회의와 그 휴회중에 최고인민회의 상임위원회가 법령이나 정령을 통하여 설정하며, 민사적 책임과 행정적 책임의 기본적인 부분도 역시 최고인민회의와 최고인민회의 상임위원회가 설정한다. 내각이나 부문별국가관리기관, 지방국가기관들도 일련의 경우 민사적 책임과 행정적 책임을 설정한다. 입법기관이 아닌 국가기관들은 국민의 인신적 자유를 제한하거나 박탈하는 문제와 관련한 행정처벌을 자기의 법문건에서 설정할 수 없다.

둘째, 각이한 법문건 속에서 규제되는 법적 책임들이 서로 맞물리도록 하는 것이다. 이것은 법체계의 완비와 통일을 보장하기 위한 중요한 요구이다.

셋째, 위법행위와 법적 책임이 서로 대응되도록 하는 것이다. 이것은 법규범의 구조를 완비하기 위한 중요한 요구이다. 이 원칙을 구현하는 데서는 위법행위의 위험성 정도와 법적 책임의 폭이 적응되도록

174) 이정준, “법적책임의 설정에서 견지하여야 할 원칙”, 『정치법률연구』 제2호, 과학백과사전출판사, 2010, 32면.

175) 이정준, 앞의 글, 32면.

176) 이정준, 앞의 글, 32-33면.

하며, 법적 책임 조문 속에서의 위법행위에 대한 서술표현과 의무부과조문에서의 언어표현을 일치시키는 것이 중요하다.

(2) 법적 책임의 조문작성

법질서 위반현상을 엄격하게 단속하고 그에 해당하는 법적 책임을 추궁하는 데서 중요한 문제는 법적 책임에 관한 조문을 구체적으로 잘 작성하는 것이다.

먼저, 법적 책임 조문작성에서 중요한 것은 그것을 구체화하여 작성하는 것이다. 법적 책임 조문을 구체화하려면 법적 책임 조문에서 어떤 내용이 서술되어야 하는가를 정확히 분석해야 하는데, 법적 책임을 발생시키는 위법행위, 법적 책임을 추궁하는 기관, 책임 추궁의 대상, 법적 책임의 형태와 양 등을 규정하여야 한다. 또한 이외에 법적 책임의 집행이 방해되는 경우에 발동되는 강제조치, 법적 책임을 지는 당사자들이 부당하다고 인정되는 법적 책임에 대하여 신소나 상소를 할 수 있도록 규정할 수 있다.¹⁷⁷⁾

다음으로 법적 책임 조문작성에 중요한 것은 작성순차를 바로 지키는 것이다. 작성순차는 법적 책임 조문의 장절제목, 의무부과조문에 대한 분류, 법적 책임의 형태와 내용, 책임있는 당사자, 법적 책임을 추궁하는 기관 확정 등의 순으로 규정하며, 이밖에 필요한 경우 강제집행이나 신소 또는 상소에 대하여 규정할 수 있다.¹⁷⁸⁾

제 3 절 입법절차

다른 사회주의국가들과 같이 북한의 입법절차는 법안제출, 법안심의, 법채택, 법공포의 네 단계로 되어있다.

177) 리경철, “법적책임조문작성에서 나서는 중요한 문제”, 『정치법률연구』 제4호, 과학백과사전출판사, 2010, 34면.

178) 리경철(2010), 34-35면.

1. 법안제출

법안제출은 권한있는 기관이나 일군이 입법기관에 법의 제정, 수정보충, 폐지와 관련한 의안과 법초안을 제출하는 것을 말한다. 법안제출을 일명 입법제안이라고도 한다.¹⁷⁹⁾

법안제출권은 법의 제정, 수정보충, 폐지와 관련한 의안을 입법기관에 제기할 수 있는 권한이다.¹⁸⁰⁾ 현재 북한 헌법 제95조에 따르면 법안제출권은 국방위원회 제1위원장, 국방위원회, 최고인민회의 상임위원회, 내각, 최고인민회의 부문위원회, 그리고 대의원에게 부여하고 있다. 우리 헌법 제52조에서 국회의원과 정부가 법률안을 제출할 수 있다고 규정한 것과 비교하면 일견 법안제출권을 상당히 폭넓고 다양하게 인정하고 있는 것 같지만, 실제로는 정부기관과 의회에 법안제출권을 부여한 점에 있어서는 큰 차이가 없는데, 다만, 국방위원회와 그 제1위원장에게 법안제출권을 부여한 점이 특이한 사항이라고 할 수 있다.¹⁸¹⁾

그런데 북한 문헌에서는 법안제출권을 누가 행사하는가 하는 것은 법안제출제도의 성격을 규정하는 중요한 요인이라고 하면서, “자본주의국가들에서 의회에 제출되는 법안들은 정부의 적극적인 간섭과 조종 하에서 법안제출로 이어지는 것으로 하여 정부가 추구하는 목적에 부합되는 법안들만이 의회에서 취급될 수 있도록 하고 있다”고 비판

179) 리경철, “사회주의국가의 입법절차에 대한 일반적리해”, 『김일성종합대학학보 - 력사 법학』 제2호, 김일성종합대학출판사, 2005, 63면 참조.

180) 최석경, “자본주의법안제출제도의 반동성”, 『정치법률연구』 제4호, 과학백과사전출판사, 2012, 53면.

181) 국방위원회의 최고인민회의에 대한 법안(의안)제출권은 1992년 헌법에서 국방위원회를 설치할 때부터 규정되었으나(당시 헌법 제95조), 주석제를 폐지하고 국방위원회의 지위가 격상된 1998년 헌법에서는 오히려 삭제되었다가, 2009년 수정보충된 헌법에서 국방위원회 위원장의 권한으로 부활되었다. 이후 2012년 수정보충된 헌법에서 다시 국방위원회 제1위원장 및 국방위원회의 권한으로 변경되었다.

하고 있다.¹⁸²⁾ 즉, 자본주의국가들에서의 법안제출은 민주주의를 표방하며 각이한 당사자들에게 법안제출권을 부여하고 그것이 심중하게 입법기관의 정식 안건으로 들어가는 것처럼 표방되지만 실지에 있어서 주된 역할을 하는 것은 정부라는 것이다.¹⁸³⁾ 우리나라 입법의 현실에 비추어보아도 쉽사리 부정할 수 없는 비판이라고 할 수 있겠지만, 최고주권기관인 최고인민회의의 입법권이 사실상 상실되고 그 상설기관인 최고인민회의 상임위원회가 입법권을 비롯한 주요 업무를 전담하는 북한의 실정을 감안하면 북한에도 동일하게 적용되어야 할 논리가 아닌가 생각된다.

2. 법안심의

법안심의를 회의의제에 든 법초안에 대하여 최고주권기관이 정식으로 토론하고 검토하는 것을 말한다. 법안심에서 중요한 것은 최고주권기관의 전원회의가 법안심의를 기본단위가 되게 하는 것이며, 법제위원회는 법초안을 심의하여 최고인민회의에 제기하는 임무를 수행한다. 법초안심의를 먼저, 법초안과 관련있는 부문위원회와 법제위원회에서 사전심의를 하고, 최고주권기관의 전원회의에서 최종적으로 심의되는데, 법초안에 대한 발표, 기본보고, 보충보고, 토론의 순서로 진행된다. 법초안심에서 중요한 것은 공개심의를 원칙으로 하면서 필요한 경우에 비공개심의를 배합하는 것이다.¹⁸⁴⁾

3. 법의 채택

법의 채택은 대의원들이 법초안에 대한 표결을 진행하고 법이 정한 수 이상의 찬성표를 얻음으로써 법초안이 정식 법으로 되는 것을 말한다.

182) 최석경(2012-1), 53-54면.

183) 최석경(2012-1), 54면.

184) 리경철(2005-2), 65-66면.

표결방법은 공개표결방법으로 손들기, 일어서기, 이름부르기가 있고, 비공개표결방법으로 무기명투표가 있는데, 북한을 비롯한 사회주의국가에서는 일반적으로 손들기방법을 취한다고 한다.¹⁸⁵⁾ 북한 헌법 제97조에서도 최고인민회의가 내는 법령과 결정은 거수가결의 방법으로 그 회의에 참석한 대의원의 반수 이상이 찬성하여야 채택된다고 규정하고 있다. 우리나라 「국회법」 제112조(표결방법)에 따르면, 표결은 전자투표에 의한 기록표결로 하고, 기기의 고장 등 특별한 사정이 있을 때는 기립표결에 의하도록 하고 있어 기본적으로 공개표결로 하는 점에 있어서는 동일하다. 다만, 중요한 안건으로서 의장의 제의 또는 의원의 동의로 본회의의 의결이 있거나 재적의원 5분의 1 이상의 요구가 있을 때에는 무기명투표로 표결할 수 있고, 또한 대통령으로부터 환부된 법률안과 기타 인사에 관한 안건은 무기명투표로 표결하도록 하여 공개표결로 인한 문제점을 보완하도록 하고 있다. 북한과 같이 거수가결의 방법에만 의하도록 하는 경우 중요한 결정에 대해 자유로운 의지로 반대의견을 표출하기가 매우 어려울 것이다.

북한의 한 저작에서는 일반적으로 많은 국가의 의회에서 법 채택시에 사용하는 다수가결제에 대해서 개회법정인수의 과반수로 통과하는 것은 실제로 입법기관성원의 1/3 또는 1/4이 찬성하여도 법으로 채택되는 결과가 될 수 있다고 비판하고 있는데,¹⁸⁶⁾ 북한의 경우에도 헌법 제93조에 따르면 최고인민회의는 대의원전원의 3분의 2 이상이 참석하여 성립하도록 정하고 있고, 제97조에 따라 참석한 대의원 반수 이상의 찬성에 의해 법령이 채택되도록 되어 있기 때문에 전체 대의원 중 1/3의 찬성만으로 법안이 채택될 수 있다는 점에서 비판으로부터 자유로울 수 없는 것으로 보인다.

185) 리경철(2005-2), 66면.

186) 최석경, “자본주의법채택제도의 반동성”, 『정치법률연구』 제3호, 과학백과사전출판사, 2012, 49면.

4. 법의 공포

법의 공포는 법공포권이 있는 기관이 채택된 법을 정식으로 내외에 널리 알리는 것을 말한다. 법의 공포는 법의 효력발생과 밀접한 관련이 있다. 법공포권은 일반적으로 그것을 제정한 기관이나 국가수반이 행사한다. 북한은 1998년 헌법에서 주석제를 폐지한 이후 헌법상 법령의 공포에 관한 규정이 함께 삭제되어 이에 관한 흠결을 보이고 있었다.¹⁸⁷⁾

그런데 북한 문헌의 설명에 따르면, 이치적으로 볼 때 법은 그것을 제정한 기관이 공포하여야 하며, 북한에서도 법을 제정한 기관이 그 공포권도 가진다는 원칙에서 공포문제를 해결하고 있고, 따라서 헌법에서 공포권을 누가 가진다고 따로 규정하지 않았다고 한다.¹⁸⁸⁾ 이에 의하면, 북한의 경우 현재 법을 제정하는 기관인 최고인민회의 또는 최고인민회의 상임위원회가 그 공포권도 가지는 것으로 이해된다.

법의 공포는 신문, 방송, TV 등을 통하여 여러 가지 형식과 방법으로 진행할 수 있으며, 법의 권위성과 정확성을 보장하기 위하여 법을 공포하는 간행물을 법적으로 규정하고 그를 통하여 법을 공포할 수도 있다.¹⁸⁹⁾ 북한의 경우 해방 직후인 1946년 9월, 북조선임시인민위원회 결정으로 「법령공보에 관한 건」을 채택하여 법령공보를 발행하도록 하였으나, 현재는 우리의 「법령 등 공포에 관한 법률」에 따른 ‘관보’

187) 법령공포권은 국가수반이 국가를 대표하는 조건에서는 국가수반에게 부여할 수도 있다. 북한의 1972년 헌법에서는 국가주석이 최고인민회의 법령과 중앙인민위원회 정령을 공포한다고 규정하였는데, 이것은 “모든 법을 오직 위대한 수령님의 존함과만 결부시켜 공포하고 싶어하는 우리 인민들의 한결같은 요구를 반영한 규정”이었다고 한다.(리정철(2005-2), 67면) 이러한 설명으로 주석제의 폐지와 함께 법령의 공포에 관한 규정이 삭제된 이유가 충분히 해명되게 되었다.

188) 리정철(2005-2), 67면.

189) 리정철(2005-2), 67면.

와 같이 공식적으로 법령의 제·개정 여부를 공시하는 제도는 알려져 있지 않다. 최근에는 필요에 따라 「조선중앙통신」, 조선노동당 기관지인 「노동신문」, 내각 기관지인 「민주조선」의 법규해설이나 조총련의 「조선신보」 등을 통해 공개되는 경우가 많아지고 있다.

제 4 절 법제정계획

우리나라에서도 법제처에서 매년 정부 각 부처의 입법계획을 수합·정리하여 「정부입법계획」을 세우고 추진하고 있는데, 이것과 유사하게 북한에서도 법제정사업을 계획적으로 진행하는 것에 많은 관심을 기울이고 있다.

북한에서는 법제정사업을 계획적으로 진행하는 것의 효과를 다음과 같이 매우 다양하게 설명하고 있다.¹⁹⁰⁾

- ① 법제정사업의 효율을 높일 수 있다.¹⁹¹⁾
- ② 법제정사업에서의 중복과 누락현상을 훨씬 줄일 수 있다.
- ③ 사회주의법체계를 완비하는 사업을 보다 효과적으로 진행할 수 있다.
- ④ 법제정일군들이 전반적이며 발전적인 견지에서 매 법규들 사이의 유기적인 연계와 맞물림을 보장하면서 법을 제정하게 된다.
- ⑤ 법제정사업의 질적 수준을 높이는 데도 의의가 있다.¹⁹²⁾
- ⑥ 이론과 실천을 결합시켜 법학연구사업의 효과성도 높일 수 있다.

190) 리경철(2002), 55-56면.

191) 즉, 제정하거나 수정, 보충하여야 할 각종 법항목들을 전면적으로 연구하고 선 후차를 잘 가려 계획을 작성한 다음 그에 따라 법을 제정함으로써 산만함을 없애고 법제정사업이 혁명과 건설에 더 잘 복무할 수 있다는 것이다. 리경철, “법제정사업을 계획적으로 진행하는 것은 법제정사업개선의 중요한 방도”, 『김일성종합대학학보 - 력사 법학』 제3호, 김일성종합대학출판사, 2002, 54면 참조.

192) 법규범과 규정들을 질적으로 잘 만든다는 것은 당정책적 요구와 구체적 실정에 맞는 내용과 세련된 형식을 갖춘 훌륭한 법으로 되게 하는 것이라고 한다. 리경철(2002), 55면.

이처럼 법제정사업의 계획성에 대한 깊은 이해와 관심은 북한에서 점증하고 있는 법제정사업의 중요성과 위상을 상징하고 있는 것으로 여겨진다.

1. 법제정계획의 원칙

북한에서 법제정계획 작성에서 견지해야 할 원칙은 당성의 원칙, 과학성과 객관성의 원칙, 균중노선의 원칙 등 세 가지로 요약된다.¹⁹³⁾

첫째, 당성의 원칙은 계획에 당정책적 요구를 정확하게 반영하는 것이다. 사회주의사회에서 법은 수령의 사상과 그 구현인 당정책을 관철하기 위한 수단이다. 그러므로 법제정계획에 넣을 법항목들과 그 선후차는 철저히 수령의 사상과 그 구현인 당정책에 기초하여 정하여야 한다.

둘째, 과학성과 객관성의 원칙은 계획의 과학성과 현실성을 철저히 보장하는 것이다. 법제정계획의 과학성과 현실성을 보장한다는 것은 어떤 주관적 욕망에 의해서가 아니라 객관적인 사회발전법칙의 요구와 현실적 조건을 엄밀히 타산한 데 기초하여 계획을 세운다는 것이다.

셋째, 균중노선의 원칙은 계획작성에서 균중노선을 철저히 관철하는 것이다. 법제정계획 작성에서 균중노선을 관철한다는 것은 광범한 대중을 계획작성사업에 널리 참가시킨다는 것을 말한다. 이것은 입법과정에서 수요자나 국민의 의사를 널리 반영하려는 노력은 우리나라에서도 「행정절차법」이나 입법과정에서 중요하게 취급되는 원칙이라고 할 수 있다.

193) 리경철(2002), 56-57면.

2. 법제정계획 작성순서와 방법

북한에서 법제정계획의 작성은 일반적으로 다음과 같은 순서와 방법으로 진행된다.¹⁹⁴⁾

(1) 법제정항목의 제기

법제정항목은 새롭게 제정하여야 하거나 수정, 보충하여야 한다고 생각되는 법규범과 규정을 말한다. 법제정항목의 제기를 법제정계획 작성의 첫 번째로 하는 것은 군중노선의 구현이라고 할 수 있는데, 당사자의 범위에는 특별한 제한이 없이 광범위한 대중이 제기할 수 있도록 한다.¹⁹⁵⁾

북한에서 법제정항목을 접수하는 당사자는 그 항목을 제정할 권한이 있는 국가기관이다. 헌법, 부문법, 최고주권기관이 제·개정하여야 하는 규정에 관한 항목은 최고인민회의나 최고인민회의 상임위원회가, 헌법과 부문법에 기초하여 국가관리와 관련한 규정이나 세칙을 제·개정하는 항목은 내각과 그 위원회, 그리고 각 성이, 지방국가기관의 법규의 제·개정과 관련한 항목은 해당 지방의 권한 있는 주권기관이 접수한다.¹⁹⁶⁾

(2) 법제정항목의 심사

법제정항목의 심사는 제기된 항목이 접수한 국가기관의 법제정권한 범위에 속하는가를 먼저 심사하고, 다음으로 제기된 항목의 실현가능성을 따진다.¹⁹⁷⁾

194) 리경철(2002), 58-59면.

195) 법제정항목의 제기는 우리나라의 ‘입법청원’과 유사한 성격을 가지고 있는 것으로 보인다.

196) 리경철(2002), 58-59면.

197) 리경철(2002), 58-59면.

(3) 법제정항목의 조절

법제정항목을 조절한다는 것은 항목에 대한 심사를 한 다음 매개 항목들 사이의 관계와 위치를 법체계 전반을 고려하는 관점에서 과학적으로 정하는 것이다. 조절방법에는 필요없거나 미성숙한 항목을 취소하는 것, 항목들을 소관하는 적절한 상·하위기관으로 올리거나 내려 보내는 것, 중복되는 항목들을 합치거나 다른 항목으로 분리시키는 것 등이 포함된다.¹⁹⁸⁾

(4) 법제정계획초안의 작성

초안 작성에 있어 기본은 당정책과 현실적 조건에 기초하여 계획에 넣을 항목들과 그것들의 순차와 중심고리를 옹기 정하는 것이다. 이때 계획작성자들의 집체적 토의를 많이 하여야 하며 초안에 대한 각 분야의 의견을 많이 들어야 한다.¹⁹⁹⁾

(5) 법제정계획의 비준

법제정계획초안을 작성하는 것은 일반적으로 법제정기관의 내부부서이다. 법제정계획은 그것을 작성하는 부서의 계획이 아니라 법제정기관의 사업계획이므로 법제정기관의 명의로 비준, 발표되어야 한다. 법제정기관은 법제정계획초안을 최종적으로 심의하고 비준한다.²⁰⁰⁾

3. 법제정계획의 집행

법제정사업을 계획적으로 진행하기 위해서는 작성된 법제정계획의 집행이 매우 중요하다. 법제정계획에 포함되어 있는 항목들을 결정하

198) 리정철(2002), 58-59면.

199) 리정철(2002), 58-59면.

200) 리정철(2002), 58-59면.

는 것은 법제정기관이지만, 그 입법 초안을 준비하고 작성하는 것은 많은 경우 법제정기관 이외의 해당 단위와 일군들이다. 그러므로 입법 초안 작성에 동원되어야 할 단위와 일군들에게 임무와 과제를 정확히 알려서 동원하여야 하며, 법제정계획의 집행정형을 정기적으로 검열하여 걸린 문제를 제때에 발견하여야 한다.²⁰¹⁾

법제정기관은 계획에 들어 있는 매 항목을 제정하기 위한 초안작성 위원회(일명 기초위원회라고도 한다)나 초안작성소조(초안작성그루빠라고도 한다)를 조직하고 필요한 인원들을 동원하기 위한 조치를 취한다.²⁰²⁾

제 5 절 법령관리와 법규정리

최근 북한에서는 법령관리의 정보화와 법규정리를 통해 법제도적 발전을 도모하고 있는 것을 확인할 수 있다.

1. 법령관리의 정보화

북한은 최근 들어 법령집 발간과 같은 사례에서도 알 수 있는 바와 같이 법령관리제도에 있어 커다란 변화를 보여 왔다. 이와 관련하여 김정일도 정보산업시대의 요구에 맞게 법무사업을 현대화, 정보화하는데 대한 사상을 제시했다고 한다. 즉, 법무사업을 현대화, 정보화하여 법률자료통보와 복잡한 법관계 업무처리에서 신속성, 정확성을 보장하며 그 실효성을 결정적으로 높이는 데 대하여 지시했다는 것이다.²⁰³⁾

최근에는 법률정보화와 관련된 많은 자료와 문헌들이 나오고 있는데,²⁰⁴⁾ 법률정보연구를 옹호 방법론을 가지고 새 세기의 요구에 맞게

201) 리경철(2002), 59면.

202) 리경철(2002), 59면.

203) 안효식(2009), 88면.

204) 윤춘미, “법률정보학의 연구대상”, 『정치법률연구』 제4호, 과학백과사전출판사, 2009, 윤춘미, “법률정보학의 연구방법”, 『정치법률연구』 제2호, 과학백과사전출판사,

과학적으로, 합리적으로 별려나가는 것은 현시기 매우 중요한 문제라는 점을 강조하고 있다.²⁰⁵⁾ 법률정보화는 법률정보학에 의해 뒷받침되고 있는데, 법률정보학은 새로운 법률정보의 발생효율을 높이는 것과 함께 이미 있는 법률정보의 이용률을 최대한 높이는 것을 사명으로 하고 있다.²⁰⁶⁾

북한에서는 또한 법률통계조사방법을 적용하여 법제정사업을 과학화할 것을 제안하고 있는데, 법제정의 준비단계, 즉, 법초안작성단계에서 필요한 자료(입법정보)들을 수집하고 분석처리하는데 컴퓨터를 비롯한 정보처리수단들과 통계학적 방법을 이용하여 사업의 효과성을 높이고 과학화한다는 것을 의미한다.²⁰⁷⁾

이처럼 법령관리의 정보화가 강조되고 있는 것은 다양하고 복잡한 사회생활, 사회관계를 규제하는 법을 제때에 질적으로 만들기 위해서는 그와 관련한 법률정보를 장악하는 것이 필수적이기 때문이다. 따라서 법제정 관련 업무를 담당하는 법제정기구에서 법률정보의 수집과 분석을 맡아보는 부서를 강화하도록 촉구하고 있다.²⁰⁸⁾

그리고 법률전문가체계를 적극 개발하고 이용하여 이 분야의 과학화, 정보화를 적극 도모해야 한다고 주장하고 있는데, 법률전문가체계는 법연구사업과 법률활동에서 제기되는 각이한 문제들을 풀기 위한 법률전문가나 실무일군들의 사업을 도와주는 프로그램체계를 말한다. 즉, 법률전문가들이 가지고 있는 문제해결방식을 컴퓨터에 기입하고

2010, 윤춘미, “법률정보처리과정과 그 방법에 대한 일반적리해”, 『정치법률연구』 제2호, 과학백과사전출판사, 2011, 계남철, “정성적 및 정량적분석방법에 의한 법률정보연구”, 『정치법률연구』 제4호, 과학백과사전출판사, 2011, 김원출, “법률모형화의 기본단계”, 『정치법률연구』 제4호, 과학백과사전출판사, 2010 등 참조.

205) 계남철(2011-2), 43면.

206) 윤춘미(2009), 41면.

207) 김금철, “법률통계조사방법에 의한 법제정의 과학화”, 『정치법률연구』 제3호, 과학백과사전출판사, 2009, 39면.

208) 송승일, “법제정기구조직에서 나서는 중요한 요구”, 『사회과학원 학보』 제1호, 사회과학출판사, 2010, 28면.

컴퓨터가 전문가수준에서 정보처리를 진행할 수 있게 만든 프로그램 체계를 작성하고 이용함으로써 법률전문가가 문제해결의 효율이나 신뢰도의 향상을 기할 수 있고, 비전문가나 능력이 낮은 전문가가 이용하는 경우에는 법률전문지식을 가질 수 있게 한다는 것이다.²⁰⁹⁾

2. 법규정리

이와 더불어 북한에서는 법제정기관들에 의한 법령 정비, 즉 ‘법규정리’에 대한 관심 자체가 상당히 고양된 것으로 보인다. 북한문헌에 따르면 ‘법규정리’는 “법제정권한이 있는 국가기관이 일정한 시기와 분야의 규범적 법문건(법규)들에 대하여 심사하고 그것들의 법적 효력을 다시 확인하는 활동”이라고 정의하고 있다.²¹⁰⁾

이러한 법규정리는 오랜 기간 법규정리를 하지 못한 경우에 시행하는 집중정리와 정기적으로 진행하는 정기정리로 구분되는데, 정기정리는 법제정사업부서, 즉 최고인민회의 상임위원회 법제부나 내각 사무국 법규과 등이 담당한다. 집중적인 법규정리를 하는 경우에는 그 사업량이 방대하고 복잡하기 때문에 많은 노력과 시간이 필요하게 되며 법규정리를 위한 조직적인 역량이 필요하며, 이런 경우에는 법규정리위원회와 같은 임시기구를 설치할 수 있다.²¹¹⁾

그리고 법규정리의 단계는 법규정리안 작성단계, 법규정리안 심사단계, 법규정리안에 기초한 법규처리단계 등 3단계로 구분되는데, 법규정리안 심사에서는 법규정리안에 들어있는 매개 법규항목들이 현행 당정책에 맞는가, 효력상 높은 순위에 있는 법규와 저촉되지 않는가,

209) 김금철, “법률전문가체계에 대한 일반적리해”, 『정치법률연구』 제2호, 과학백과사출판사, 2009, 32면.

210) 리경철, “법규정리에 대한 일반적리해”, 『김일성종합대학학보 - 역사 법학』 제3호, 김일성종합대학출판사, 2004, 60면 참조.

211) 김진영(2013-2), 39면.

다른 나라와 체결하였거나 또는 참가한 국제조약과 저촉되지 않는가, 현실에 맞는가 하는 것을 검토하도록 하고 있다.²¹²⁾

북한의 법규정리는 우리의 법제처 법령심사 또는 최근 관심을 끌고 있는 입법평가와 유사한 기능을 수행하고 있어서 법령 제·개정 및 관리과정 자체가 상당히 조직화, 체계화되고 있는 것을 알 수 있다.²¹³⁾

제 6 절 법률적 개념과 법령용어

북한은 한편으로 법규범에 쓰이는 법률적 개념과 법령용어에 관한 학문적 해명을 통해 법규범의 정확성과 보편성, 통일성을 보장하는데 관심을 기울이고 있다.

1. 법률적 개념

북한은 법규범과 규정을 구체적인 정황에서 올바르게 집행하고 법을 옳게 해석하기 위해서는 무엇보다 규범적법문건에 쓰이는 법률적 개념의 특성을 정확히 인식해야 한다는 점을 강조하고 있다.²¹⁴⁾ 법문건에 쓰이는 개념들을 정확히 규정하고 이해할 때 법조문의 정확성과 보편성, 해석적용의 통일성을 보장할 수 있기 때문이다.

즉, 법률적 개념은 일반개념들이 가지는 속성들을 다 가지고 있지만 다음과 같이 일반개념과 구별되는 고유한 특성도 가지고 있다고 설명한다.²¹⁵⁾

먼저, 법률적 개념의 특성은 그 내포와 외연이 국가가 법으로 규정한 것으로서 주관적인 규정성을 가지고 있다는 것을 들고 있다. 일반

212) 리경철(2004), 62-64면 참조.

213) 줄고, 앞의 논문, 87면.

214) 송성달, “법률적개념의 특성”, 『정치법률연구』 제4호, 과학백과사전출판사, 2012, 32면.

215) 송성달(2012), 32-33면.

개념과는 달리 법률적 개념은 국가가 법으로 그 개념의 내포를 규정
한 것으로 주관적인 규정성을 가지는데, 북한 형법 제16조의 ‘긴급피
난’을 그 사례로 제시하고 있다.²¹⁶⁾ 또한 법률적 개념은 그 외연도 일
반개념과는 달리 국가의 의사를 반영하여 명백하게 규정하게 되는데,
형법 제19조의 친척이라는 개념은 모든 친척이 아니라 혈족은 4촌,
인척은 2촌이라는 그 개념의 외연을 규정하고 있다는 것이다. 이처럼
법률적 개념이 국가가 법으로 정한 주관적 규정성을 가지는 것은 법
규범이 주권을 쥔 지배계급의 의사를 반영한 사회적인 행동규범인 것과
관련된다고 설명하고 있다. 법률적 개념이 다른 일반개념과는 달리 법
규범 자체에 의해 또는 법이론적 배경에 의해 특별한 규정성을 가진
다는 점에 대한 이해는 남북한간에 별 차이가 없으나, 그 근거로서 법
규범이 주권을 쥔 지배계급의 의사를 반영한 행동규범이기 때문으로
보는 것은 법에 대한 관념에 커다란 괴리가 있음을 실감하게 한다.

다음으로, 법률적 개념의 특성은 그것을 표현하는 단어가 국가에 의
하여 통일적으로 정해지며 법률적 개념과 대응관계를 유지한다는 것
을 들고 있다. 즉, 일반개념들은 동일한 개념이 서로 다른 단어에 반영
되기도 하며, 서로 다른 개념이 동일한 단어에 반영되기도 하지만, 법
률적 개념을 반영하고 있는 단어는 국가의 입법기관이 그 개념을 표
현하는 여러 가지 단어들 중에서 세심하게 골라서 선정한 것이기 때문
에, 법률활동에서 그것을 다른 동의어로 바꾸어 쓸 수 없다는 것이다.

그리고 법률활동에서는 법률적 개념만이 아니라 일반개념도 그것을
반영하고 있는 여러 가지 단어 중에서 어느 하나로 고착시켜 쓸 것을
요구하고 있다는 점을 지적하면서, 이것은 법집행에서 혼잡성을 피하
기 위하여 필요한 일반적인 요구의 하나라고 설명하고 있다. 원칙적
으로는 옳고 바람직한 설명이기는 하지만, 우리 법령의 경우 「법령용

216) 즉, ‘긴급피난’이란 “적은 리익을 희생시켜 위험에 처한 국가와 사회의 리익 또
는 다른 사람이나 자기자신의 적법적리익을 구원하는 행위를 의미한다”고 그 개념
의 내포를 규정하였다는 것이다. 송성달(2012), 32-33면.

어정비사업』이나 『알기 쉬운 법령 만들기』 사업 등을 통해 같은 개념에 대해 다른 용어나 표현으로 대체되거나 병존하는 경우도 있다는 점에서 비교된다.

2. 법령용어

(1) 법령용어의 사용원칙

북한의 법질서와 법제정사업에 대한 관심은 법령용어의 사용에 이르기까지 확대되고 있다. 법질서 수립과 법제정사업에서 기술실무적 요구를 철저히 지켜야 하며, 그 중 중요한 내용의 하나가 어휘를 법의 특성과 업무의 사명에 맞게 사용하여야 한다는 것이다.²¹⁷⁾ 즉, 법에서의 어휘 하나, 표현 하나가 사람들의 운명과 관련되기 때문에 언어표현의 정확성을 보장하는 것이 그 어느 문체에서 보다 더 중요하다는 점에서 법초안을 작성하는 일군들 특히 법초안작성과 법초안의 입법 기술적 측면을 책임진 일군들은 특별히 글쓰기능력이 높아야 한다는 것이다.²¹⁸⁾

북한의 규범적 법문건에서 어휘 사용의 원칙으로 제시되고 있는 내용들은 다음과 같다.

1) 법의 특성에 맞지 않는 어휘 사용 지양

북한에서 규범적 법문건에서의 어휘 사용과 관련하여 첫 번째 지켜야 할 원칙은 법의 특성에 맞지 않는 어휘부류들을 사용하지 않는 것을 들고 있다. 즉, 규범적 법문건에서는 감정정서적 색깔을 띠는 어휘를 사용하지 말고 논리적 의미만을 가지는 어휘를 사용하여야 한다.

217) 리경철, “규범적법문건에서의 어휘사용과 관련한 기술실무적 요구”, 『김일성종합대학학보 - 력사 법학』 제3호, 김일성종합대학출판사, 2003, 57면 참조.

218) 송승일, “공화국법제정일군에 대한 일반적리해”, 『정치법률연구』 제3호, 과학백과사전출판사, 2010, 38면.

또한 방언을 사용하지 말고 북한의 표준어인 문화어를 사용하는 것이 중요하며, 낡은 어휘를 사용하지 말고 현대어를 사용하여야 한다는 것이다.²¹⁹⁾

2) 어휘의 특성에 맞게 사용

두 번째 원칙으로는 규범적 법문건에서 사용되는 각종 어휘들을 그 특성에 맞게 적절하게 사용하는 것을 들고 있다. 규범적 법문건에서 사용되는 어휘는 사용되는 분야에 따라 일반어휘(일반용어)와 전문용어의 두 가지로 구분하고 있다.

가. 일반어휘

일반어휘는 사회의 거의 모든 사람들 속에서 보편적, 일상적으로 사용되며 의미가 비교적 알기 쉽기 때문에 보편성, 상용성, 통속성을 띠는 만큼 규범적 법문건에서는 일반어휘를 많이 사용하여야 한다. 일반어휘를 사용할 때는 우선 고유어어휘를 적극 살려 쓰며, 한자어와 외래어를 될수록 우리말로 바꾸어 써야 한다. 그 이유는 사회주의법은 그 인민적 성격으로부터 규범적 법문건의 글이 인민들에게 알기 쉽게 될 것을 요구하기 때문이다. 그리고 규범적 법문건에서는 국제 공용어는 그대로 표기하여야 한다.²²⁰⁾

규범적 법문건에서 일반어휘를 사용할 때 지켜야 할 요구는 또한 글말어휘(문어체)를 위주로 사용하면서 입말어휘(구어체)를 적절하게 배합하는 것이다. 규범적 법문건에서 쓰이는 일반어휘는 문체론적 측면에서는 글말어휘(문어체)와 입말어휘(구어체)로 구분되는데 법률문체는 글말문체이며, 공식성을 중요한 표현적 특성으로 한다. 북한의 규범적 법문건에서는 글말어휘와 함께 입말어휘도 사용할 수 있다고

219) 리정철(2003), 57-58면.

220) 리정철(2003), 58-59면.

설명하고 있는 점은 상당히 주목할 만하다. 그 이유로는 입말어휘는 글의 통속성이나 간결성, 명료성과 같은 표현적 질을 가지고 있기 때문에 공식성과 정확성을 보장하는 범위 안에서 법문이 보다 알기 쉽고 부드럽게 되도록 활용할 수 있다는 것이다.²²¹⁾ 우리나라의 「알기 쉬운 법령 만들기」 사업에서도 “어색한 문어체나 번역체 문장을 일상 생활에서 사용하는 친숙하고 매끄러운 문체로 다듬는다”와 같은 기본 원칙을 세우고 있는데²²²⁾ 일맥상통하는 취지라고 볼 수 있다.

규범적 법문건에서 일반어휘를 사용할 때 지켜야 할 요구는 또한 일반어휘를 본뜻으로 사용하는 것이다. 일반어휘는 법문을 알기 쉽게 해주는 반면에 다의성을 띠기 때문에 법문에 대한 이해의 정확성과 통일성을 보장하는 데 장애가 되며, 본뜻으로 사용해야 규범적 법문건의 통속성, 즉, 대중성을 보장하면서도 정확성과 공식성을 다 같이 보장할 수 있다는 것이다.²²³⁾

나. 전문용어

전문용어는 일정한 분야에서 전문적 의미를 가지고 사용되며 규범적 법문건에서도 해당 분야에서 쓰이는 전문적 의미대로 사용되는 단어를 말한다. 규범적 법문건 작성에서 전문용어를 사용하게 되는 것은 법이 사회생활의 각이한 분야를 규제하며 사회생활의 각 분야들에는 고유한 전문용어들이 있기 때문이다. 규범적 법문건에서 전문용어를 사용하는 경우에 중요한 것은 우선 그것을 철저히 해당분야에서 쓰는 특수한 의미대로 사용하며, 갈라진 뜻으로 쓰거나 대치하지 않는 것이다. 규범적 법문건의 공식성과 명료성, 통속성, 간결성을 다같이 보장할 수 있도록 일반어휘와 전문용어를 적절하게 배합하여 사용

221) 리정철(2003), 59-60면.

222) 법제처, 『알기 쉬운 법령 정비기준(제3판)』, 2009, 16면.

223) 리정철(2003), 60면.

하는 것은 법제정일군이 터득하여야 할 법제정기술의 중요한 내용을 이룬다.²²⁴⁾

전문용어 가운데서 특별히 중요한 자리를 차지하는 것은 법률용어이다. 법률용어는 규범적 법문건에서 전문적으로 사용되는 단어를 말한다. 법률용어는 두 가지로 구분된다. 하나는, 다른문체에서는 거의 쓰이지 않고 규범적 문건에서만 전문적으로 사용되는 법률용어인데, ‘시효’, ‘법률관계’, ‘관리능력’, ‘행위능력’, ‘공증’, ‘소급’ 등을 들 수 있다. 이런 법률용어들은 보통 특정하고 정확한 의미와 적용범위를 가지고 있다. 다른 하나는 법률문체에서 쓰일 뿐 아니라 동시에 다른 문체에서도 쓰이는 법률용어인데, 「문헌법」에서 쓰이는 ‘문헌’을 예로 들 수 있다. 이런 법률용어들은 다른 문체에서 사용되는 경우에는 대체로 상용적 의미로 쓰이지만 규범적 법문건에서 사용될 때에는 전문적 의미로 사용된다는 점에서 일반어휘(일반용어)와 구분된다.²²⁵⁾

다른 문체에서는 상용적 의미로 사용되는 일반어휘에 전문적 의미를 부여하여 법률용어를 만드는 데는 두 가지 방법이 있다. 하나는 일정한 어휘나 용어에 대하여 규범적 법문건에서는 어떤 의미로 사용하는가를 법일군들 상호간에 약속하는 방법인데, ‘이상’, ‘이하’, ‘미만’과 같은 용어들이다. 다른 하나는 어떤 특정한 어휘나 용어가 해당 규범적 법문건(또는 어떤 법조문)에서는 어떤 의미로 사용되는가를 규범적 법문건 속에서 직접 규정하는 방법으로 하는 것이다.²²⁶⁾ 이러한 방법은 우리의 법안 작성 실무와 「법령 입안·심사 기준」에서도 활용하고 있는 것과 동일하다.²²⁷⁾

224) 리경철(2003), 60-61면.

225) 리경철(2003), 61-62면.

226) 리경철(2003), 62-63면.

227) 상세한 내용은 법제처, 『법령 입안·심사 기준』, 2012 참조.

(2) 법령용어 사용의 남북한 비교

북한의 규범적 법문건에 관한 어휘 사용의 원칙들은 우리나라 법제처에서 「법령 입안·심사 기준」²²⁸⁾ 또는 법령용어정비사업에서 제시하고 있는 용어 사용의 원칙들과도 대체로 같은 맥락에서 진행되고 있는 것으로 보인다.

북한 법령의 내용이나 관리방식에 있어서는 우리나라와 비교할 때 전반적으로 뒤떨어진 부분이 적지 않게 있지만, 고유어의 사용과 문체 등 법령용어 및 법문 구성에 관한 사항들은 서로 교류를 통해 참고하고 활용해야 할 부분이 매우 많이 있을 것으로 생각된다.²²⁹⁾

이와 관련하여 남북한간의 법령용어를 공식적이고 직접적으로 비교해보기는 쉽지 않으나, 남북한간에 지금까지 체결된 합의서들에는 양측간에 문안 해석의 오류나 차이를 방지하기 위해 용어대비표를 부록으로 첨부해 둔 것들이 있는데 이를 활용하는 방법도 시도해 볼 수 있을 것이다. 조사해본 바로는 <표5>에서 보는 바와 같이 지금까지 대략 14건의 합의서에서 총 275건의 용어에 대해 비교를 하고 있는데, 중복된 사례를 제외하면 모두 233건에 이른다.²³⁰⁾

이 대비표에 나타난 용어들에서는 상호 합의한 문건이기 때문에 개념상 내포 자체가 크게 다르거나 이해가 어려운 단어는 「남북사이의 투자보장에 관한 합의서」에서 ‘법인’을 ‘실체’로 표현한 것²³¹⁾ 이외에는 거의 없지만, 북한측의 용어에서는 고유어를 많이 사용하고 있는 점이 두드러진다. 즉, 남측에서 쓰는 귀책사유, 부과하거나, 주거, 송

228) 법제처가 발간하는 『법령 입안·심사 기준』 및 법령용어정비사업과 관련해서는 법제처 홈페이지(www.moleg.go.kr) 참조.

229) 참고, 앞의 논문, 90면.

230) 그 자세한 용어대비목록은 뒤에 자료로서 제시하기로 한다.

231) 북한에서도 ‘법인’이라는 용어를 사용하고 있다. 사회과학원 법학연구소, 『민사법사전』, 261면 참조.

화인, 수화인, 유효장, 컨테이너, 폐색구간, 화주 등의 용어를 북한측에서는 각각 잘못, 물리거나, 살림집, 짐보내는 사람, 짐받는 사람, 쓸 길이, 짐함, 길차지구간, 짐임자 등으로 표현하여 우리말을 잘 살리고 있다. 다만, 우리 법령에서는 「알기 쉬운 법령 만들기」나 법령용어정비사업 등을 통해 개선한 바 있는 ‘말한다’, ‘따라야 한다’, ‘본다’와 같은 표현을 북한측에서는 오히려 ‘의미한다’, ‘복종한다’, ‘인정한다’와 같이 한자어로 표기하고 있는 것도 찾아볼 수 있다.

<표5> 용어 대비된 남북합의서 목록

연 번	합의서명	대비 용어수	체결일
1	남북사이의 청산결제에 관한 합의서	13	2000. 12. 16
2	남북사이의 소득에 대한 이중과세방지 합의서	31	2000. 12. 16
3	남북사이의 투자보장에 관한 합의서	15	2000. 12. 16
4	남북사이의 상사분쟁 해결절차에 관한 합의서	13	2000. 12. 16
5	남북사이 차량의 도로운행에 관한 기본 합의서	16	2002. 12. 06
6	개성공업지구 검역에 관한 합의서	5	2002. 12. 08
7	개성공업지구 통관에 관한 합의서	19	2002. 12. 08
8	남북사이에 거래되는 물품의 원산지 확인 절차에 관한 합의서	22	2003. 07. 31
9	남북상사중재위원회구성·운영에관한합의서	22	2003. 10. 12
10	개성공업지구와 금강산관광지구 출입 및 체류에 관한 합의서	13	2004. 01. 29
11	남북사이의 열차 운행에 관한 기본 합의서	25	2004. 04. 13
12	남북해운합의서	21	2004. 05. 28
13	‘남북해운합의서’의 이행과 준수를 위한 부속 합의서	29	2004. 05. 28

제 3 장 북한의 법체계와 관리의 변화

연 번	합의서명	대비 용어수	체결일
14	남북사이의열차운행에 관한 기본합의서의 부속서	31	2007. 11. 21
계		275	

제 4 장 북한의 입법과 법의식의 변화

제 1 절 입법 관리상의 변화

1. 입법 관리상의 변화 동향

북한의 입법 관리상 외형적인 가장 큰 변화는 법 채택의 형식이 바뀐 것과 법전을 발간한 것을 들 수 있다.

먼저, 법 채택의 형식은 수령의 교시를 앞세우는 형식으로부터 지금의 일반적인 입법형식으로 변화한 것이다. 즉, 1972년 1월 11일 내각 결정 「우리 당과 전체 조선인민의 경외하는 수령 김일성동지께서 조선로동당 중앙위원회 제5기 제3차 전원회의에서 기계공업부문에 주신 교시와 전원회의결정 <3대기술혁명 과업수행에서 기계공업부문 앞에 나서는 과업에 대하여>를 철저히 관철할데 대하여」를 채택한 이후 1980년대까지는 각종 정령에서 법령의 형식을 「김일성수령의 교시를 실천하는데 대하여」라는 형식으로 채택하였다. 이는 법을 통한 사회주의 주체화란 성격을 강조하는 이념적 입법형태라고 할 수 있는데, 중요한 법이 새로 제정되는 경우 대부분 「민법을 채택함에 대하여」와 같이 김일성주석의 전문이 붙어 있었다. 그러나 1980년대 후반부터는 이러한 이념적 성격과 형식을 탈피하여 보편적인 입법형식을 취하고 있어 법규범이 사회주의의 이념적 도구로서의 외형을 탈피하는 경향을 보이고 있다.

다음으로 법전을 발간한 점도 입법 관리상 대단히 중요한 변화라고 할 수 있다. 북한은 이전에 「사회주의로동법」 등 개별 법이나 대외경제협력 관련 법 등에 관한 분야별 법령집은 여러 차례 발간했지만, 「법전」이라는 이름으로 헌법과 부문법들을 일괄적으로 수록하여 발간한

것은 2004년과 2012년 두 차례인 것으로 알려져 있고, 그 외에 부정기적으로 증보판을 발간하고 있다.

아래에서는 북한의 입법 관리의 변화에 관하여 신뢰성 있는 통계와 분석을 하기 위하여 2004년 및 2012년 두 법전의 비교를 통해 접근해 보고자 한다.

2. 2004년 법전의 내용과 특징

먼저, 2004년 법전은 “국민들이 법을 알고 스스로 지키는데 도움을 주기 위하여 사회주의헌법과 현행 부문법들을 자모순으로 수록한 「조선민주주의인민공화국 법전」(대중용)을 편찬하여 발행”한다고 밝히면서,²³²⁾ 헌법과 총 111개의 부문법들을 수록하고 있다. 비슷한 시기에 우리나라에서 발간된 「북한법령집」에는²³³⁾ 중복된 것을 제외하고 약 125개의 부문법이 수록되어 있는 것과 비교해보면, 10여 개의 법들이 적게 수록되어 있는 것이다.

그 가운데에는 「판결, 판정 집행법」, 「검찰감시법」, 「형민사감정법」, 「중재법」, 「사회안전단속법」, 「기밀법」 등 체제 유지를 위한 사법제도 관련 법들과 「발권법」, 「가격법」, 「통계법」, 「사회주의재산관리법」, 「귀금속관리법」 등 사회주의재산 관리를 위한 법들, 그리고 「문헌법」 및 「출판법」 등 언론출판 관련 법들이 집중적으로 포함되어 있기 때문에 단순한 착오가 아니라 대외공개를 꺼려서 의도적으로 누락한 것임을 짐작하게 한다.²³⁴⁾ 북한이 법전에서 모든 부문법을 수록하고 있지 않다

232) 『조선민주주의인민공화국 법전(대중용)』, 앞의 책, 속표지의 「출판사로부터」 참조.

233) 장명봉 편, 『김정일체제하의 북한법령집』, 북한법연구회, 2005.

234) 북한법의 폐지 여부는 거의 확인하기 어렵기 때문에, 「신의주특별행정구 기본법」 처럼 사실상 실패로 끝나 사문화된 법도 일단 포함시킬 수밖에 없고, 따라서 누락된 법들 가운데 일부는 실제로 폐지되었을 가능성도 배제할 수 없다. 이들 법들은 2012년 법전에도 역시 포함되어 있지 않다. 다만, 이 법들 가운데 「판결, 판정집행법」의 경우는 2011년 발간된 북한 논문(조용봉, “민사판결, 판정집행에서 견지하여야 할 원칙”, 『김일성종합대학학보 - 력사 법률』 제2호, 김일성종합대학출판사,

는 것은 법전 발간 바로 직전인 제10기 최고인민회의의 6차 회의(2003. 3.26.)에서 승인되었다고 알려진 5건의 부문법²³⁵⁾ 중 「군사복무법」과 「기구법」이 수록되어 있지 않은 점을 보아도 알 수 있다.

3. 2012년 법전의 내용과 특징

2012년 법전에서 가장 눈에 띄는 변화는 법들을 18개의 부문으로 나누어 부문별로 수록하고, 자모순으로 찾아보기를 달아 한층 발전된 편집과 검색방식을 채택한 것이다.²³⁶⁾ 2004년 법전에서는 단순히 자모순으로 부문법들을 수록하였기 때문에 찾아보기는 쉬웠으나, 법들을 체계적으로 이해하고 참조하기는 매우 불편한 방식이었기 때문에, 법령관리적 측면에서 진일보한 것으로 평가된다.

<표6>에서 알 수 있는 바와 같이 2012년 법전에는 2004년 법전보다 75개의 부문법이 추가되어 있는데, 이는 8년 동안에 부문법이 양적으로 거의 2배 가까이(83%) 증가했음을 보여주고 있어, 입법활동이 매우 활발했음을 알 수 있다.

그런데 우리나라에서 비슷한 시기에 출판된 북한법령집에서 헌법을 제외하고 총 203개의 부문법을 수록하고 있는 것과 비교하면²³⁷⁾ 2013년 채택된 「경제개발구법」을 제외하더라도 여전히 약 16개 정도의 부문법이 적게 수록되어 있으며, 이 가운데에는 2004년 채택된 「행정처벌

2011, 116면.)에서 언급하고 있고, 「통계법」, 「출판법」 등도 2014년 발간된 논문(김경현, “공화국 행정법률제도의 본질과 내용”, 『김일성종합대학학보 - 역사 법률』 제 1호, 김일성종합대학출판사, 2014, 105-107면.)에서 언급하고 있기 때문에 시행되고 있는 법규범이 확실한 것으로 보인다.

235) 통일부, 「주간북한동향」 제636호(2003.3.21.~2003.3.27.) 참조.

236) 우리나라 법령정보관리원에서 발간하는 「대한민국 현행법령집」에서는 조약을 제외하면 총 44개의 편으로 분류하고 있고, 이는 법제처가 제공하는 「국가법령정보센터」에서도 같은 분류방식으로 운영되고 있다.

237) 장명봉 편, 『2013 최신 북한법령집』, 북한법연구회, 2013 참조. 다만, 2009년 채택된 「흑색금속법」은 북한의 2012년 법전에는 수록되어 있으나, 북한법연구회 법령집에는 빠져 있다.

법」을 비롯하여, 「가격법」, 「검찰감시법」, 「귀금속관리법」, 「기밀법」, 「문헌법」, 「발권법」, 「사회주의재산관리법」, 「인민보안단속법」, 「주민행정법」, 「중재법」, 「출판법」, 「통계법」, 「판결, 판정집행법」, 「형민사감정법」 등이 포함되어 있어,²³⁸⁾ 이를 누락한 사유는 2004년 법전의 경우와 같은 것으로 짐작하게 한다.

이 기간 동안에 기존 부문법도 활발하게 개정되기는 했지만, 폐지된 것은 남북관계 악화로 인해 「금강산관광지구법」이 폐지되고 「금강산국제관광특구법」으로 대체된 한 건에 불과하다.²³⁹⁾

<표6> 북한의 법전 수록 부문법 통계

분 야	2004년	2012년	증 감
주권부문	5	5	-
행정부문	2	4	2
형민사부문	8	9	1
재판, 인민보안부문	4	9	5
계획, 노동, 재산관리부문	4	11	7
에너지, 금속, 지하자원부문	4	10	6
교통운수부문	8	14	6
농업, 수산부문	6	10	4

238) 앞서 언급한 「판결, 판정집행법」, 「통계법」, 「출판법」 뿐만 아니라 「인민보안단속법」, 「행정처벌법」 등도 2014년 발간된 논문(김경현, “공화국 행정법률체도의 본질과 내용”, 105-107면.)에서 적시하고 있어 시행되고 있는 법규범인 점은 확실한 것으로 보인다.

239) 법명이 개정된 것도 「수도 평양시관리법」이 ‘수도’를 뺀 「평양시관리법」으로 개칭된 한 건밖에 없다. 그렇다고 평양시가 수도의 지위를 상실한 것은 아니고, 제1조제1문에서 “평양은 주체의 성지이고 조선인민의 심장이며 조선민주주의인민공화국의 수도이다”라고 천명하고 있어, 그 지위는 기존의 “평양시는 혁명의 성지이며 조선민주주의인민공화국의 수도이다”라는 표현과 비교할 때 더욱 격상되었다.

분 야	2004년	2012년	증 감
계량, 규격, 품질감독부문	7	9	2
인민봉사, 건설, 도시경영부문	6	10	4
국토, 환경보호부문	10	17	7
재정, 금융, 보험부문	5	10	5
과학기술, 지적소유권, 체신부문	9	16	7
교육, 문화, 체육부문	6	8	2
보건부문	7	9	2
사회복지부문	1	6	5
북남경제협력부문	2	2	-
외교, 대외경제부문	17	27	10
계	111	186	75

양적 측면에서는 외교, 대외경제부문(27건), 국토, 환경보호부문(17건), 과학기술, 지적소유권, 체신부문(16건), 교통운수부문(14건) 등 대외경제협력과 경제발전을 위한 인프라 구축과 관련된 부문법들의 비중이 높은 것으로 나타나 있다.

또한 같은 기간의 양적 증가율 측면에서는 사회복지부문(6배), 계획, 노동, 재산관리부문(2.75배), 에너지, 금속, 지하자원부문(2.5배), 재판, 인민보안부문(2.25배) 등의 부문에서 2배를 훨씬 넘는 정도로 증가하여 상대적으로 정책적 관심이 집중된 분야가 어디인지를 알 수 있게 해준다.

4. 입법 관리의 시기별 변화

(1) 시기별 부문법의 제정

북한의 입법 관리에 관해 시기별(5년 단위)로 좀 더 자세히 분석해보면, 부문법의 제정이 활발해지기 시작한 시기는 아무래도 사회주의 권의 몰락과 함께 개혁개방정책이 본격화된 1990년대 초부터라고 할 수 있는데, <표7>에서 볼 수 있는 바와 같이 1991년부터 1995년 사이에 29건의 부문법이 제정되어 1990년 이전과 비교하여 눈에 띄게 늘어나기 시작했다.

그 이후 부문법의 제정이 특히 많았던 시기는 1996년부터 2000년 사이, 그리고 2006년부터 2010년 사이로 각각 나타나고 있다.

먼저, 1996년부터 2000년 사이는 북한 핵문제로 인한 국제적 제재조치와 잇따른 자연재해 발생으로 소위 ‘고난의 행군’시기라고 불리는 기간인데, 이 기간 동안에는 1998년 헌법 개정을 전후하여 산적한 대내외적 과제들을 해결하기 위해 많은 법들의 제정이 필요했던 것으로 보인다. 이 기간에는 총 47건의 부문법이 제정되었는데, 교통운수, 농업·수산부문, 계량·규격·품질감독, 과학기술·지적소유권·체신, 그리고 외교·대외경제 등 경제분야 부문법의 기반을 닦았다고 할 수 있을 정도로 경제분야에 집중된 입법경향을 보였다. 한편, 이 기간에는 물자원법, 도로법, 바다오염방지법, 유용동물보호법 및 국토환경보호단속법 등 국토·환경보호부문과 의료법, 전염병예방법, 의약품관리법, 식료품위생법, 공중위생법 등 보건부문의 입법이 두드러진 특징을 보이고 있는데, 다른 요인들도 있겠지만 당시 경제난으로 인한 식료품 부족 등으로 자연환경의 훼손과 수많은 아사자들이 발생한 사정과는 무관하지 않은 것으로 보인다.

다음으로, 2006년부터 2010년 사이는 2002년 7·1경제관리개선조치 이후 기존의 자력갱생노선과 사회주의적 경제관리방식에서 벗어나 새로운 경제의 활력소와 돌파구를 모색하던 시기라고 할 수 있는데, 계획·로동·재산관리, 에너지·금속·지하자원, 인민봉사·건설·도시경영 및 사회복지 등의 분야에서 총 49건의 부문법이 제정되었다. 특히 이 기간에 제정된 부문법 중에서는 중소형발전소법, 연유법, 흑색금속법, 유색금속법, 주물품협동생산법, 석탄법 등의 에너지와 지하자원 관련 부문법, 살림집법, 상수도법, 하수도법 등 주거관리 관련 부문법, 그리고 적십자회법, 사회보장법, 년로자보호법, 아동권리보장법, 여성권리보장법 등 사회복지 관련 부문법의 입법이 관심을 끄는데, 경제관리의 자율성과 효율성을 도모하기 위한 다양한 측면의 시도들이 입법적으로 구체화된 기간이라고 할 수 있다.

이 기간을 뒤이은 2011년과 2012년은 정치적으로 김정일 국방위원장의 사망과 김정은 3대 세습이 이루어진 격동의 시기이지만, 입법과 관련해서는 이전 시기와 맞물려 비교적 짧은 기간임에도 활발한 입법 동향을 보여주고 있다는 점에서 주목할 만하다.

<표7> 북한 부문법의 시기별 제정 현황

년도 부문	1985 이전	1985- 1990	1991- 1995	1996- 2000	2001- 2005	2006- 2010	2011- 2012	총 계
주권부문	2	-	3	-	-	-	-	5
행정부문	-	-	1	2	-	1	-	4
형민사부문	1	3	1	1	2		1	9
재판, 인민보안부문	1	-	2	1	3	2	-	9

제 4 장 북한의 입법과 법의식의 변화

년도 부문	1985 이전	1985- 1990	1991- 1995	1996- 2000	2001- 2005	2006- 2010	2011- 2012	총 계
계획, 노동, 재산관리부문	1	-	-	1	2	7	-	11
에너지, 금속, 지하자원부문	-	-	3	1	-	6	-	10
교통운수부문	1	2	-	4	2	5	-	14
농업, 수산부문	-	-	1	4	1	3	1	10
계량, 규격, 품질감독부문	-	-	1	5	1	2	-	9
인민봉사, 건설, 도시경영부문	-	-	3	3	-	4	-	10
국토, 환경보호부문	1	1	1	5	4	3	2	17
재정, 금융, 보험부문	-	-	3	1	3	3	-	10
과학기술, 지적소유권, 체신부문	-	1	-	4	7	1	3	16
교육, 문화, 체육부문	1	-	2	3	-	-	2	8
보건부문	1	-	-	5	3	-	-	9
사회복지부문	-	-	-	-	1	5	-	6
북남경제협력 부문	-	-	-	-	2	-	-	2
외교, 대외경제부문	2	-	8	7	-	7	3	27
총 계	11	7	29	47	31	49	12	186

(2) 시기별 부문법의 개정

시기별 부문법의 개정도 <표8>에서 보는 것처럼 1990년대 초부터 급격하게 늘어나기 시작하여 1996년부터 2000년까지, 그리고 2006년부터 2010년까지 두 기간에 활발하게 이루어졌다는 점에서 추세적으로는 부문법의 제정과 큰 차이를 보이고 있지 않다.

다만, 부문법의 제정이 대체로 경제분야에 집중된 것과는 달리 개정의 경우에는 주권, 행정, 형·민사, 재판·인민보안 등 행정관리 및 형사사법분야에서도 다른 분야와 마찬가지로 눈에 띄게 증가했다는 점을 관찰할 수 있었다는 점에서 특징적이다. 그것은 이 분야가 기초적인 법질서 유지와 사회 통제를 위해 1990년대 이전에 이미 상당부분이 제정되어 있었던 입법적 배경 때문이라고 설명될 수 있는데, 그럼에도 불구하고 1990년대 이후에 활발하게 개정되었다는 것은 경제사정의 악화로 행정관리와 주민통제의 필요성이 크게 증가하였기 때문이라고 볼 수 있다. 또 한편으로는 1990년대 이후 사회주의법무생활의 강조에 따라 비록 형식적 법치주의에 치우칠 지라도 법질서에 대한 인식이 전반적으로 개선되어 이 분야에서도 현실에 맞는 입법노력이 지속되었다는 측면도 간과할 수 없다.

개별법 가운데 가장 많이 개정된 부문법은 특이하게도 무려 10차례나 개정된 국기법이다. 이는 대체로 권위주의사회가 이념적 상징을 통한 사회통합에 집착하는 경향을 보이는 것과 무관하지 않은 것으로 해석된다.

그 다음으로는 9차례 개정된 재정법, 8차례 개정된 합영법, 7차례 개정된 합작법, 건설법, 6차례 개정된 무역법, 외국인투자법, 외국인기업법, 외국투자기업 및 외국인세금법, 라선경제무역지대법 등 재정·경제관련 부문법들이 뒤를 잇고 있는 것은 전체적인 입법흐름을 감안할 때 자연스러운 현상이라고 할 것이다. 다만, 이외에 민사소송법이

7차례, 형법 및 지방주권기관법 5차례, 재판소구성법 4차례 등으로 사법제도 관련 부문법들이 비교적 자주 개정된 것은 앞에서 설명한 바와 같이 법질서 유지에 대한 의지와 법에 대한 인식이 개선된 데 대한 중요한 표징으로 보인다.

<표8> 북한 부문법의 시기별 개정 현황

년도 부문	1985 이전	1985- 1990	1991- 1995	1996- 2000	2001- 2005	2006- 2010	2011- 2012	총 계
주권부문	-	-	1	7	2	6	1	17
행정부문	-	-	-	2	-	4	1	7
형민사부문	-	-	3	2	7	7	5	24
재판, 인민보안부문	-	-	-	4	1	6	2	13
계획, 노동, 재산관리부문	-	1	-	1	2	5	1	10
에너지, 금속, 지하자원부문	-	-	-	5	2	9	2	18
교통운수부문	-	-	-	6	4	4	4	18
농업, 수산부문	-	-	-	3	2	3	1	9
계량, 규격, 품질감독부문	-	-	-	7	3	8	2	20
인민봉사, 건설, 도시경영부문	-	-	-	6	6	9	2	23
국토, 환경보호부문	-	-	-	10	7	8	5	30
재정, 금융, 보험부문	-	-	-	3	7	9	3	22

년도 부문	1985 이전	1985- 1990	1991- 1995	1996- 2000	2001- 2005	2006- 2010	2011- 2012	총 계
과학기술, 지적소유권, 체신부문	-	-	-	5	5	2	8	20
교육, 문화, 체육부문	-	-	-	5	1	3	2	11
보건부문	-	-	-	7	4	5	2	18
사회복지부문	-	-	-	-	-	2	3	5
북남경제협력 부문	-	-	-	-	1	-	-	1
외교, 대외경제부문	-	1	2	12	13	25	18	71
총 계	-	2	6	85	67	115	62	337

5. 입법 관리상의 과제

앞에서 본 바와 같이 북한의 입법 관리는 그 형식면에서는 많은 부분에서 발전과 변화를 보였다. 더구나 「법제정법」의 제정으로 앞으로 더욱 장족의 발전을 거듭할 것으로 보인다. 「법제정법」의 내용이 알려지고 이것이 제대로 시행된다면 과제들의 많은 부분이 해결될 수 있을 것으로 예상되지만, 현재까지 드러나 있는 부분을 중심으로 남은 과제들을 정리해 보기로 한다.

(1) 공포 및 공시제도

먼저, 법규범의 입법 후 공포 또는 공시하는 제도에 관한 것이다. 북한측은 공포에 관하여 과거 헌법에 명시하고 있었으나 주석제를 폐지한 후 삭제된 데 대하여 법제정기관이 공포권도 가진다는 원칙에

의하여 해결하고 있다고 밝혔으나, 과거에 국가수반인 주석이 공포하도록 규정했던 것을 더 이상 명시하지 않게 되었다거나 새로운 원칙을 내세운 사유는 여전히 궁색하며, 집행기관이나 수범자들로서도 불분명하고 알기 어려운 상황에 놓여 법규범의 실효성을 떨어뜨리는 커다란 원인이 될 수 있다. 따라서 법규범의 채택에 관한 공포절차를 명시하고, 이를 과거와 같이 ‘공보’(우리의 ‘관보’) 등을 통해 공시하여 투명하게 법규범을 집행하고 준수할 수 있도록 할 필요가 있다.

(2) 법령집의 출판 방식

다음으로, 법령집의 출판 방식에 관한 것이다. 북한은 현재 외부로 알려진 바로는 책자형태로 법령집을 2004년, 2012년 발간하고 필요에 따라 증보판을 발간하고 있다. 현재 그 법령집은 내용상 현행 법규범 전부가 게재된 것이 아니라 필요에 따라 일부를 누락시키고 있는 것이 사실이다. 그리고 그 법령집에도 법(헌법과 부문법) 이외에 규정이나 세칙은 수록되어 있지 않기 때문에 법규범 전체를 이해하기에는 여전히 문제가 있다. 법규범을 명확하게 시행하기 위해서는 규범의 대강과 원칙적인 사항을 정한 법보다는 세부적인 사항을 정한 규정이나 세칙의 내용이 더욱 실질적이고 중요한 의미를 갖는 경우가 많기 때문이다.

또한 현재 법령집은 책자형태로 발간되고 있기 때문에 제·개정이 되더라도 새로운 법령집이 출간되기 전에는(비록 증보판이 발간되고 있지만) 현행 법령으로 갱신되지 않으며, 또 현행 법령이 무엇인지 알기 어렵기 때문에 법의 규범성이라는 측면에서 상당한 문제점을 내포하고 있다. 따라서 그 출판방식을 영미식의 「추가삽입식」으로 하거나, 우리나라가 채택하고 있는 「가제식」²⁴⁰⁾ 등 둘 중 하나를 택하여 관리

240) 현재 국가표준법령집인 「대한민국 현행법령집」은 법령정보관리원이 법제처로부터 수탁을 받아 가제식으로 발간하고 있다.

할 필요가 있다. 생각건대 현재 북한의 법령 관리 현황이나 장래 남북한 법령의 교류와 통합 등을 감안할 때 「가제식」을 선택하는 것이 바람직하며, 이러한 관리방식의 도입에 관해서는 남북한이 법제협력과 지원을 통해 해결해 나갈 수 있는 부분이다.

(3) 부칙의 부존재

다음으로, 북한 법규범이 「부칙」을 규정하지 않고 있기 때문에 법령의 시행에 따른 부수적 조치들에 관한 사항들을 알기 어렵게 되어 있다. 우리나라 법제처의 「법령 입안·심사 기준」에 따르면 ‘부칙’은 본칙에 부수하여 그 법령의 시행에 따라 필요한 다른 법령의 개정 사항 등을 규정한 부분을 말한다.²⁴¹⁾ 부칙에는 법령의 시행일, 유효기간, 기존 법령의 폐지, 법령 시행을 위한 준비행위, 법령 시행에 따른 적용례, 법령 시행에 따른 특례, 법령 시행에 따른 경과조치, 법령과 관련된 다른 법령의 개정에 관한 규정, 다른 법령과의 관계 등 매우 다양하고 중요한 사항들을 규정하게 된다.²⁴²⁾

따라서 부칙이 없다는 것은 이러한 중요한 사항들을 알기 어렵다는 것이다. 물론 법제일꾼들이 내부적으로는 이러한 사항들을 어떠한 형태로든 관리하고 있을 것으로 생각되지만, 법규범을 접하는 모든 관련자들이 이를 공유하고 이해하기 쉽도록 하기 위해서는 부칙을 명시하는 것이 필요하다.

부수적으로 단순히 법령의 폐지에 관한 것도 투명하게 공개되도록 할 필요가 있는데, 우리나라의 경우에는 부칙에 명확하게 규정하거나, 법령의 ‘폐지에 관한 법령(법률, 대통령령, 부령 등)’의 공포를 통해 시행하고 있는 점을 참고할 수 있을 것이다.

241) 법제처, 『법령 입안·심사 기준』, 516면 참조.

242) 상세한 내용은 법제처, 『법령 입안·심사 기준』, 2012, 517면 참조.

(4) 법규범의 명칭과 기관의 특정문제

다음으로 북한의 법규범에서는 인용되는 법규범이나 기관의 명칭을 특정하지 않음에 따라 문제를 발생시킬 소지가 있다는 것이다. 인용되는 법규범이나 기관의 명칭을 특정하지 않으면 법을 집행하고, 해석하고, 심판하고, 준수하는 데 규범성, 통일성, 정확성을 확보하기가 매우 어려워진다.

북한의 「환경보호법」을 예로 들면 제42조에서 ‘중앙국토환경보호지도기관’, 제45조에서 ‘국가계획기관과 로동행정기관, 자재공급기관, 재정은행기관’, 제46조에서 ‘국토환경보호기관’, 제48조에서 ‘중앙통계기관’ 등과 같이 기술하여 기관명을 특정하지 않고 통칭으로 표기하고 있다. 이러한 문제들은 북한 법규범이 지금까지 신속하고 엄밀하게 규정되거나 개정되지 않음으로써 변경되는 기관명이나 책임범위를 특정하여 반영할 수 없었기 때문이라고 생각된다. 물론 북한 행정기구 내에서는 이러한 통칭으로도 충분히 인지, 특정 가능할 것으로 이해되지만, 일반 국민 또는 이해관계자 모두가 이를 당연히 알 수 있는 것은 아니기 때문에 시정될 필요가 있다.

또한 법규범에서 다른 관련 법률이 있더라도 그 법규범의 명칭이나 조항을 특정하고 있지 않은 것도 법 시행상 상당한 문제를 내포하고 있다. 예를 들면, 「환경보호법」 제55조에서 “이 법을 어겨 환경보호사업에 엄중한 결과를 일으킨 기관, 기업소, 단체의 책임있는 일군과 개별적국민에게는 정상에 따라 행정적 또는 형사적 책임을 지운다”고 규정하고 있으나 그 ‘행정적 또는 형사적 책임’에 관한 법규범의 명칭이나 조문이 특정되어 있지 않기 때문에 죄형법정주의나 책임의 범위라는 점에서 투명성을 상실하고 있는 것이다. 또한 북한도 「법제정법」의 채택으로 앞으로 보다 신속하고 엄밀한 입법이 가능할 것으로 생각되기 때문에, 법규범의 규범성을 확보하고 규범간의 정합성을 제고

하기 위하여 정확한 법규범의 명칭과 조문 등을 특정하여 명시한다면 법제의 발전도 더욱 가속화될 수 있을 것이다.

(5) 위임입법

마지막으로 위임입법에 관하여 명확하게 규정하지 않고 있는 점이 다. 북한의 부문법, 규정, 세칙 간에는 상호간 위임에 관한 사항과 그 범위에 관한 규정을 두지 않고 있다. 따라서 위임의 범위가 불명함으로 인해 법체계상 문제를 초래할 뿐만 아니라, 서로 중복적으로 규정하거나, 다르게 규정하는 경우도 발생하고 있다.

이것은 위임입법의 문제뿐만 아니라 입법상 ‘체계 정당성의 원리’와도 관련된다. ‘체계 정당성의 원리’는 법령체계의 정합성의 요청이라고 할 수 있는데, 법령 상호간에는 규범 구조나 규범 내용면에서 서로 상치되거나 모순되어서는 안 된다는 것을 말한다. 체계 정당성의 요청은 동일 법령 내에서는 물론 상이한 법령 간에도 그것이 수직적이건 수평적이건 반드시 존중되어야 한다.²⁴³⁾

이 문제는 「법제정법」 제62조제3호에서 부문법이나 규정을 집행하기 위하여 내는 규정 또는 세칙을 작성하는 경우 해당 부문법이나 규정에서 이미 명확히 서술한 내용을 그대로 반복하지 말아야 한다고 규정한 것으로 알려져²⁴⁴⁾ 어느 정도의 개선은 이루어질 것으로 보인다.

제 2 절 법령 내용상의 변화

북한의 법규범은 외견상의 변화뿐만 아니라 내용적으로도 공·사법 및 대외경제 관련 법을 가리지 않고 점진적으로 변화를 거듭하고 있는 것으로 보인다. 즉, 사회주의법치국가라는 제약 속에서도 사회현실과 실무에 필요한 법규범을 광범위하게 제정하기 위해 노력하고 있다.

243) 법제처, 『법령 입안·심사 기준』, 8면.

244) 허경일(2014), 32면.

1. 공법상의 변화

(1) 행정법상의 변화

북한에서 행정법은 사회생활의 모든 분야에 대한 사회주의국가의 통일적 지도기능 실현의 위력한 수단으로서 국가기관을 일방으로 하고 사회의 모든 기관, 기업소, 단체 및 공민들을 타방으로 하는 명령지시, 복종집행관계를 규제하며 사회생활을 폭넓고 다양하게 그리고 구체적으로, 세부적으로 규제한다고 설명하고 있다.²⁴⁵⁾ 그래서 행정법은 다른 법들과는 달리 그 규제대상이 방대하고 구체적이며 입법자가 다양하기 때문에 통일적인 법전이 없이 수많은 법형식과 법문건으로 존재하며 변화발전하는 현실을 민감하게 직접적으로 반영한다는 것이다.²⁴⁶⁾

모든 법률관계에 있어서 국가의 기능과 역할이 극대화되어 있는 북한체제의 특성상 사회주의법제 가운데서도 행정법제도의 중요성은 매우 강조되고 있다. 그렇기 때문에 당정책과 근로인민대중의 지향과 요구를 반영하고 있는 국가의 행정법규범과 규정, 세칙들과 그에 기초하여 확립된 북한의 행정법률제도는 “당의 로선과 정책을 철저히 집행하며 선군시대 강성국가건설을 힘있게 추동하는 위력한 법적 무기”라고 표현된다.²⁴⁷⁾ 이러한 정치적, 체제보안적 성격과 기능 때문에 그 부문법 중 「행정검열법」, 「인민보안단속법」, 「행정처벌법」 등 일부 법규는 북한이 발간한 법령집에도 수록하지 않고 있다.

그러나 이처럼 사회주의의 이념적 요소가 강하게 작용하는 분야이지만, 행정법제도 전반적으로는 법의 지배를 반영한 변화의 조짐들을 반영하고 있다.

245) 김경현, “행정법의 기능과 역할을 높이는 것은 선군시대 강성국가건설의 중요한 요구”, 『김일성종합대학학보 - 력사 법률』 제4호, 김일성종합대학출판사, 2012, 93면.

246) 김경현(2012-1), 93면.

247) 김경현, “공화국행정법률제도는 당의 로선과 정책집행의 위력한 법적무기”, 『정치법률연구』 제2호, 과학백과사전출판사, 2013, 44면.

1) 행정위법행위

행정법상에서는 먼저 행정위법행위에 대한 관심이 증대하고 있다. 행정법률관계는 국가기관들과 사회협동단체 또는 국민들과의 행정관계를 규제하는 행정법에 의하여 맺어지는 법률관계이다. 행정법률관계의 당사자는 “행정법에 의하여 규제되는 권리의 향유자와 의무의 리행자로서 행정권을 행사하는 국가기관일군뿐만 아니라 그 대상자인 기타 조직이나 국민들도 포함”된다.²⁴⁸⁾

행정위법행위는 행정법을 위반하는 행위 다시 말하여 행정법률관계 당사자가 행정법위반으로 사회에 일정한 손해를 주는 범위반행위이다. 즉, 행정위반행위는 바로 행정법률관계를 침해함으로써 국가과 사회, 국민에게 인적 및 재산적 손해를 일으키는 범위반행위이다. 행정위법행위들을 정확히 구분하는 것은 개개의 위법행위의 사회적 위험성을 바로 평가하고 그에 따르는 법적 책임을 정확히 추궁하는 데서 매우 중요한 의의를 가진다는²⁴⁹⁾ 것이다.

행정위법행위는 해당 위법행위자가 누구인가에 따라 행정담당자위법행위와 행정상대방위법행위로 구분된다.²⁵⁰⁾ 북한에서도 행정담당자의 위법행위에 대한 관심이 커지고 있는데, 이는 행정담당자의 위법행위가 행정상대방의 위법행위보다 사회적 위험성이 더 크고, 행정담당자가 국가권능의 담당자인 것과 관련되어 있다. 이에 따라 공무원의 법적 책임제도가 공무원의 직무상위법행위와 그에 대한 법적 책임을 규제한 법규범들에 의하여 확립되어 공무원의 직무상 활동에서 엄격한 규율과 질서를 세울 수 있게 하고 있다고 설명하고 있다.²⁵¹⁾

248) 허명혁, “행정위법행위의 본질과 형태”, 『정치법률연구』 제4호, 과학백과사전출판사, 2011, 36-37면.

249) 허명혁, 앞의 글, 36-37면.

250) 김경현, “행정위법행위에 대한 이해”, 『김일성종합대학학보 - 력사 법률』 제1호, 김일성종합대학출판사, 2012, 91면.

251) 강은길, “공무원제도에 대한 일반적리해”, 『김일성종합대학학보 - 력사 법률』 제1호,

또한 행정법은 그 특성 때문에 “실체법과 수속법이 단독법전으로 제정되어 있지 않지만 행정위법행위를 실체법적 위법행위와 수속법적 위법행위로”²⁵²⁾ 구분하여 보고 있는데, 이는 해당 행정위법행위의 내용과 형식을 정확히 인식하는 데서 매우 중요하게 다루어지고 있다.

2) 행정조직

다음으로 행정조직법적 측면에서는 국가기구의 기준에 대한 제도들이 중요하게 대두되고 있는데, 국가기구의 기준에는 표준기구와 정원 기준, 일군대우기준 등의 제정이 필요하다는 것이다.

표준기구는 국가활동의 부문별, 단위의 유형별로 국가기구들의 부서들과 직제와 같은 조직구조를 표준화하여 정해놓은 것을 말하고, 정원기준이란 해당한 국가기관 안에서 일할 수 있는 일군의 수 또는 그 한계를 표준화하여 정해놓은 것이며, 일군대우기준이란 국가기관 일군들이 국가로부터 보장받게 되는 대우를 표준화하여 정해놓은 것을 말한다.²⁵³⁾

국가기구의 기준을 정확히 제정하고 현실발전의 요구에 맞게 끊임없이 갱신해 나가는 것은 사회주의국가기구사업의 선차적 공정으로, 국가기구의 조직과 정리에서 통일성과 균형성을 보장하며 국가기구를 간소화하기 위한 중요한 요구라는 것이다.²⁵⁴⁾

3) 환경법

북한의 환경문제에 대한 관심이 직접적으로 표출된 것은 「환경보호법」이 1986년에 제정되고 1992년 채택된 헌법 제57조에 환경보호규정

김일성종합대학출판사, 2012, 98면.

252) 허명혁, 앞의 글, 37면.

253) 김진영, “국가기구의 기준제정에서 나서는 중요한 문제”, 『정치법률연구』 제1호, 과학백과사전출판사, 2013, 36-37면.

254) 김진영(2013-1), 36면.

을 명문화하면서부터라고 할 수 있다. 이는 「공해방지법」을 모태로 한 우리나라 「환경보전법」이 1977년, 중국의 「환경보호법」이 1979년에 제정된 것과 비교할 때 상당히 늦은 것으로서 북한의 사회경제발전 정도와 환경문제를 사회전반적인 문제로 인식하고 대처할 필요성이 그만큼 미흡한 상태에 머물러 있었음을 나타내고 있다.²⁵⁵⁾

북한 환경법제는²⁵⁶⁾ 우리 환경법제와 직접 비교한다면 그 체계와 내용에 있어서 상당히 미흡하고 뒤떨어졌다고 평가할 수밖에 없으나, 북한의 다른 법제와 비교한다면 체제 유지와 직결되는 사회안전 관련 법제와 경제 및 대외개방 관련 법제를 제외하고는 가장 체계적이고 정치하게 제도화된 법제분야 중의 하나라고 평가할 수 있다.

그 중에서도 북한이 환경관리를 국토계획과 연관지어 입법하고 있는 점은 주목할 만하다. 우리나라에서도 국토의 이용·개발 및 보전을 위한 계획의 수립 및 집행 등에 관하여 규정한 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」이 있는 것처럼 북한에서도 국토계획의 작성과 비준, 실행 등에 관한 사항을 규정함으로써 국토관리를 계획적으로 하기 위하여 「국토계획법」을 두고 있다. 북한에서 국토계획은 국토와 자원, 환경의 관리에 관한 통일적이며 종합적인 전망계획이며,²⁵⁷⁾ 국가는 토지정리, 산림조성, 주민지구와 산업지구 건설, 도로건설, 자원 개발, 환경보호와 같은 국토관리를 국토계획에 따라 엄격히 하도록 하는 원칙을 천명하고 있다.

북한 환경법제의 또 다른 특징 중의 하나는 환경범죄를 형사범죄와 구분하여 「형법」 상에 처벌규정을 두지 않고 개별 법률상 처벌규정과

255) 졸고(2010), 53면.

256) 북한의 환경 관련 법제로는 기본법이라고 할 수 있는 「환경보호법」을 중심으로 하여 「바다오염방지법」, 「환경보호법 시행규정」, 「환경영향평가법」, 「국토환경보호 단속법」, 「폐기폐설물취급법」, 「자연보호구법」, 「명승지, 천연기념물보호법」 외 다수의 법령을 두고 있고, 「공중위생법」, 「산림법」, 「도로법」, 「농업법」, 「국토계획법」 등에서도 부분적으로 환경보호 규정들을 두고 있다.

257) 「국토계획법」 제2조 참조.

「환경범죄 등의 단속 및 가중처벌에 관한 법률」을 특별히 두고 있는 우리 법제와는 달리, 북한 「형법」 제182조에 환경보호질서위반죄를 두고 있고, 행정처벌에 관한 일반법인 「행정처벌법」에도 제75조(정화질서를 어긴 행위), 제76조(오수관을 우수망에 연결한 행위), 제77조(하천, 호소, 바닷물오염 행위), 제78조(대기오염 행위), 제79조(폐기물수입 행위) 등 처벌규정을 두고 있는 점이라고 할 수 있다. 이는 북한법제의 특성에 기인한 것이기도 하지만, 환경범죄를 국가와 공공재에 대한 범죄로 보다 엄중하게 인식하고 있다는 점을 나타내는 징표로도 생각된다.

북한 환경법제는 내용상 우리 법령이 수질, 대기 등 매체 위주의 오염방지를 위한 단순한 환경보호정책에서 생태계와 인간 등 수용체 중심의 환경보호와 지속가능한 이용개념으로 변화해 가고 있는 추세인데 반해 북한의 법령상으로는 아직도 종전의 환경보호개념에서 크게 벗어나지 못하고 있다.²⁵⁸⁾

보다 근원적으로는 헌법에서 환경보전에 관한 사항을 규정하는 방식에 차이가 있다. 북한의 헌법 제57조에서는 “국가는 생산에 앞서 환경보호대책을 세우며 자연환경을 보존, 조성하고 환경오염을 방지하여 인민들에게 문화위생적인 생활환경과 노동조건을 보장하여준다”고 규정하고 있는데, 이것은 환경보호에 관한 국가의 책무를 규정하고 있는 선언적 성격이 강하다. 그러나 남한의 헌법²⁵⁹⁾은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리, 즉 환경권을 인정하고 있어 환경보전과 향유에 관한 국민의 권리를 실체적으로 보장하고 있다는 점에서 북한과는 다르다고 할 수 있다.

258) 북한의 환경보호법에도 2005년 이후 수정보충된 내용에서는 기후변화와 생태계에 대해 관심을 보이는 등 점차 변화의 조짐을 보이고 있다.

259) 「헌법」 제35조 ① 모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다.

② 환경권의 내용과 행사에 관하여는 법률로 정한다.

③ 국가는 주택개발정책등을 통하여 모든 국민이 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 노력하여야 한다.

그러나 북한에서도 최근에는 자원절약과 재생에너지, 경제의 저탄소화, 녹색상품의 개발과 이용 등 에너지 절약과 녹색성장에 대한 논문들이 다수 나오는 등 환경문제에 대한 적극적인 관심을 표출하고 있는 것도 사실이다. 따라서 전반적으로 열악한 북한 환경 현실과 환경법제의 실효성과는 별도로, 북한이 환경문제에 커다란 관심과 정책적 우선순위를 두고 있는 것은 향후의 남북한 환경협력, 나아가 환경법제의 통합에 있어서도 중요한 디딤돌이 될 것으로 보인다.

4) 정보법의 정비

행정법상 또다른 중요한 변화는 새로운 법영역으로서 정보법과 관련한 법제가 비교적 신속하고 광범위하게 정비되어가고 있다는 것이다. 대표적인 정보 관련 법으로는 정보의 생산과 관련된 「저작권법」, 「발명법」, 「공업도안법」, 「상표법」, 「원산지명법」 등이 있고, 정보의 유통·이용과 관련된 「소프트웨어산업법」, 「컴퓨터소프트웨어보호법」, 「전파관리법」, 「컴퓨터망관리법」, 「전자인증법」 등이 제정되어 있다.

정보법은 북한에서 “정보활동과 관련하여 맺어지는 모든 사회관계를 규제한 법규범들의 총체”라고 정의되고 있으며,²⁶⁰⁾ 정보법에 의하여 발생하는 법률관계당사자와 대상, 그리고 내용을 정확히 인식해야 하며, 당사자들 사이의 지위를 민사법적, 행정법적 관계로 규제한다는 특징을 갖고 있다고 지적하고 있다.²⁶¹⁾ 또한 정보법은 정보의 소유관계, 거래관계, 상속관계 등 재산관계를 규제하면서 당사자들의 독자성에 기초하여 그들의 지위를 민사법률관계에서와 같이 대등한 지위에 세우며, 정보의 등록과 이용관계를 규제할 때에는 당사자들 사이에 행정법률관계를 이루게 한다는 점, 그리고 이를 위반한 경우 행정처

260) 계남철, “정보법에 대한 일반적리해”, 『정치법률연구』 제3호, 과학백과사전출판사, 2011, 36면.

261) 계남철(2011-1), 36-37면.

벌과 함께 형사적 및 민사적 책임을 적용한다는 점 등을 중요한 특징으로 설명한다.²⁶²⁾

5) 행정처벌

북한에서는 준법의식을 높이기 위해 행정처벌의 중요성을 강조하고 있다. 행정처벌은 법기관과 검열감독통제기관들에서 제기된 사건을 취급처리하는 과정에는 민·형사책임을 추궁할 정도에 이르지 못한 위법행위를 발견하였거나, 민·형사책임을 추궁할 정도의 범죄행위라 하더라도 범죄자의 개준성 정도를 고려하여 적용된다.²⁶³⁾

형사적 처벌은 반드시 법이 정한 소송절차에 따라 수사, 예심기관에 의한 사건조사, 검찰기관의 기소와 재판소의 심리 및 판결에 의하여 국가의 이름으로 적용된다. 그러나 행정처벌은 특별한 수속절차가 없이 해당 권한 있는 국가기관이 행정적인 명령과 지시의 방법으로 직접 적용하기 때문에 행정법규범을 어긴 범위반자들에게 해당한 법적 제재를 제때에 적용할 수 있게 하며 범죄를 미연에 방지하고 국가기관들의 사업권위를 보장하는데 의의가 있다고 한다.²⁶⁴⁾

북한의 문헌에서 주장하는 바대로 행정처벌이 경미한 범위반자들에 대한 행정적 제재를 간소한 절차로 진행하여 준법의식을 높인다는 점에서는 장점이 있을 수 있지만, 형사법상의 엄격한 절차에 의하지 않고 행정기관의 자의적 판단으로 처벌할 수 있다는 점에서 인권보호라는 측면에서는 문제점도 드러내고²⁶⁵⁾ 있다.

262) 계남철(2011-1), 37면.

263) 리철광, “행정처벌의 본질과 특징”, 『정치법률연구』 제3호, 과학백과사전출판사, 2010, 40면.

264) 리철광, 앞의 글, 42면.

265) 북한이 2004년 「행정처벌법」을 채택하여 여러 차례에 걸쳐 개정된 것으로 알려졌음에도 불구하고, 2004년 법전 및 2012년 법전에서 이를 수록하지 않고 있는 이유도 이러한 비판을 의식했기 때문으로 보인다. 북한 문헌(김경현(2012-1), 96면.)에서 “선군시대 현실발전의 요구에 맞게 새로 수정보충된 행정처벌법은 국방관리질서위반행위의 구체적 형태들과 그에 대한 행정처벌에 대하여 구체적으로 규제함으

(2) 형사법상의 변화

일반적으로 형법규범의 효력은 형법규범이 사람들의 행위와 사회관계에 미치는 구속력이다. 다시 말하여 사람들의 행위가 형법규범의 요구대로 수행되게 하는 형법규범의 힘이다. 모든 법규범의 효력과 마찬가지로 형법규범의 효력도 국가주권, 국가권력의 법적 표현이다.²⁶⁶⁾

하지만 북한에서는 형법규범의 효력은 철저히 계급적 성격을 띤다. 형법은 국가주권을 장악한 계급의 이해관계에 맞게 제정되는 것으로 하여 형법규범의 효력은 철저히 계급적 성격을 띠게 된다는 것이다.²⁶⁷⁾

이와 관련하여 형법규범의 효력의 특징으로, 첫째, 국가사회제도와 법질서를 침해한 범죄자에 대한 폭력적 성격의 법적 구속력이라는 것,²⁶⁸⁾ 둘째, 자국의 국가적 및 법적 이익을 침해한 범죄자에 대하여서는 범죄지 및 국적에 관계없이 자국의 형법을 적용하는 법적 구속력이라는 것, 셋째, 해당 사건에 재판 당시의 형법규범을 적용하는 것이 아니라 행위 당시의 형법규범을 적용하는 것을 원칙으로 하는 구속력이라는 것 등을 들고 있다.²⁶⁹⁾

하지만 북한의 형사법상에도 중요한 변화의 조짐이 나타나고 있는데, 앞서 언급한 인민보안기관 법집행 인력을 위한 참고서를 발간한 것, 형사재판에서 변호인 활동에 대해 관심을 보이고 있는 것, 그리고 형벌집행에 대한 의식의 변화 등을 들 수 있다.

로써 자위적군사강국건설에 적극 이바지하고 있다”고 설명한 것으로 보아 「행정처벌법」이 현행 법으로 시행되고 있음은 명확한 사실이다.

266) 리광일, “형법규범효력의 본질과 특징”, 『정치법률연구』 제1호, 과학백과사전출판사, 2011, 32면.

267) 리광일, 앞의 글, 32면.

268) 이에 대비하여, 민법규범의 효력은 재산적 성격의 법적 구속력으로 되며, 행정처벌법규범의 효력은 규율적 성격의 법적 구속력이라고 설명하고 있다. 리광일, 앞의 글, 32면.

269) 리광일, 앞의 글, 33면.

먼저, 2009년 발간한 「법투쟁부문 일군들을 위한 참고서」는 형사법 분야의 변화를 상징하는 중요한 한 걸음으로 생각된다. 즉, 이 책의 서문에서 인민보안기관의 인력들이 “범죄와 위법행위와의 투쟁을 법의 요구와 절차대로 옹계 진행함으로써 사소한 인권유린행위와 편향도 없이 법의 수호자, 집행자로서의 본분을 다하여야 할 것”이라고²⁷⁰⁾ 밝히고 있는 바와 같이 법에 대한 지식을 널리 교양함으로써 법에 의거하여 판단하고 집행하고자 하는 의지를 명확하게 읽을 수 있었기 때문이다.

다음으로, 형사재판에서 변호인 활동에 대해 관심을 보이고 있는 것도 중요한 변화의 조짐으로 여겨진다. 북한은 1993년 변호사법을 제정한 바 있는데, 형사재판에서 변호인의 활동은 “피소자의 법적권리가 충분히 보장되도록 하면서 증거의 수집확인, 검토를 비롯한 적극적인 증명활동을 통하여 사건의 공정한 해결에 직접적 영향을 줄 뿐 아니라 재판의 교양적 목적 달성에도 적극적인 작용을 한다”고²⁷¹⁾ 설명하고 있다. 다만, 변호사들이 형사재판에 참가하여 법률상 조력을 요구하는 피소자에게 법적으로 부여된 권리와 이익이 보장되도록 노력하는 것을 통하여 재판심리에서 인권을 옹호하며 재판소가 공정한 판결을 내리도록 하는데 이바지한다고 하면서도, 여전히 변호활동에서 계급적 원칙과 균중노선을 튼튼히 틀어쥐고 나가며 형사사건취급처리에서 과학성과 객관성, 신중성, 공정성을 확고히 보장하고 인권을 옹호하는 것을 통하여 당사법정책의 철저한 옹호자, 관철자로서의 책임과 본분을 다하여야 한다고 주장하는 것에서는 아직도 이념적 한계를 노출하고 있다.²⁷²⁾

270) 『법투쟁부문 일군들을 위한 참고서』, 1면 서문 참조.

271) 문병갑, “공화국형사재판에서 변호인활동의 특징”, 『정치법률연구』 제2호, 과학백과사전출판사, 2014, 40면.

272) 조병친, “공화국형사소송에서 변호사의 지위”, 『정치법률연구』 제2호, 과학백과사전출판사, 2012, 36면.

마지막으로, 형벌집행에 대한 의식도 점차 변화하는 추세를 보이고 있다. 형벌집행은 재판을 통하여 판결확정된 형벌을 구체적 범죄자들에게 정확히 실시하는 것을 말한다. 즉, 형사재판에서 개별적 범죄자들에게 확정하여준 형벌을 실현하는 형벌집행기관들의 권력적 활동이 바로 형벌의 집행인데, 형벌의 목적이 달성되기 위해서는 형법에 대한 해석적용을 잘하여야 한다는 점이 강조되고 있다.²⁷³⁾

2. 사법 및 대외경제법 상의 변화

(1) 민사법상의 변화

북한에서도 민사관계의 안정은 민사관계당사자들의 초보적인 요구이며 민사거래의 활성화, 나아가서 경제발전에서 중요한 문제로, 법률 특히 경제관련법이 매우 중시하는 문제라고 한다. 그리고 이런 민사관계의 안정을 보장하는 것은 이론적으로만 논의되는 문제가 아니라 민법에서도 민사관계의 안정을 보장하는 것을 중시하고 구체적인 법규범들에 구현하고 있다고 한다.²⁷⁴⁾

1) 민사법률관계의 독자성

사회주의국가가 경제관계를 법으로 규제하는데는 국가가 경제를 계획적으로 관리하면서 국가기관, 기업소, 사회협동단체들을 행정적으로 지도관리하는 행정법률관계와 당사자들이 독자성을 지니고 서로 대등한 지위에서 이루어지는 민사법률관계가 있다.²⁷⁵⁾ 북한 민법 제2조에 서는 “민법은 기관, 기업소, 단체, 공민들사이에 서로 같은 지위에서

273) 장성철, “형벌집행에 대한 일반적리해”, 『정치법률연구』 제1호, 과학백과사전출판사, 2013, 38면.

274) 김명철, “법정의무를 위반한 일반계약의 법적효력결정에서 견지해야 할 원칙”, 『정치법률연구』 제3호, 과학백과사전출판사, 2013, 39면.

275) 윤중철, “민사법률관계당사자들의 대등한 지위와 독자성에 대한 리해”, 『김일성종합대학학보 - 력사 법률』 제4호, 김일성종합대학출판사, 2011, 114면.

이루어지는 재산관계를 규제한다. 국가는 기관, 기업소, 단체, 국민들에게 민사법률관계에서 당사자로서의 독자적인 지위를 보장한다”고 규정하고 있다.

당사자들이 서로 상하급간의 지시하고 복종하는 행정법률관계와 달리 소유관계나 거래관계와 같은 민사법률관계는 당사자들사이의 대등한 지위와 독자성이 보장된 조건하에서만 설정되고 운영될 수 있는 권리의무관계이다.²⁷⁶⁾ 민사법률관계에서 당사자들사이의 대등한 지위와 독자성을 원만히 보장하려면 당사자들이 지니는 소유권과 그밖의 재산권상의 독자적인 지위를 옹계 보장하고 여기에 법적근거없는 온갖 행정권력적인 요소가 개입되지 못하게 하여야 한다.²⁷⁷⁾

민사법률관계와 관련하여 북한 저작에서 주목할 만한 지적은 “특히 중요하게는 당사자 일방과 상대방간에 존재하는 행정법적인 관계가 그들간의 민사법률관계에 사소한 영향도 미치지 못하게 하여야 한다”고²⁷⁸⁾ 강하게 기술하고 있어 북한의 민사법률관계에 대한 인식과 적용에 관한 의의를 새롭게 하고 있다는 점이다.

그리고 계약의 효력에 대해서도, 일반적으로 국가기관, 기업소, 협동단체들 사이의 경제거래나 개별적 국민들 사이의 대부분의 재산관계는 계약과 같은 민사관계를 통해 이루어지며, 계약공간을 통해 이루어지는 민사관계에서 계약이 인민경제계획 수행과 인민생활 향상에 이바지하는 수단으로 되자면 체결된 계약의 정확한 이행이 법적으로 확고히 담보되어야 한다는 점을 지적하고 있다.²⁷⁹⁾

또한 민사소송제도에 대한 인식도 개선되고 있다. 즉, 민사소송법에 규제된 소송보장제도는 재판소에 제기된 민사상분쟁문제를 신속정확

276) 윤종철, 앞의 글, 114면.

277) 윤종철, 앞의 글, 116면.

278) 윤종철, 앞의 글, 117면.

279) 서철웅, “계약해제의 특징에 대한 일반적 리해”, 『김일성종합대학학보 - 력사법률』 제3호, 김일성종합대학출판사, 2012, 111면.

히 해결하도록 보장하여 줌으로써 근로인민대중의 법적 권리와 이익을 철저히 보장하는 데 이바지한다고 하면서,²⁸⁰⁾ 민사소송의 최종목적은 소송당사자들로 하여금 그들의 법적 권리와 이익을 원만히 보장하여 줄 수 있는 합리적인 재판구조를 가지게 하는 데 있다는 점을 강조하고 있다. 민사재판의 기본제도에 대한 올바른 이해를 가지고 민사사건처리를 철저히 구현하는 것은 재판의 과학성과 객관성, 공정성을 보장하고 대중 속에 준법의식을 높이는 데 중요하다는 점을²⁸¹⁾ 이해하고 있음을 알 수 있다.

2) 민사집행상의 원칙

또한 북한은 민사집행에서 견지해야 할 원칙으로 다음과 같은 사항들을 제시하면서²⁸²⁾ 법에 의거한 진행을 보장하도록 하고 있다.

첫째, 집행활동을 법에 철저히 의거하여 진행하는 것이다. 집행활동을 법에 의거하여 진행한다는 것은 집행을 응당 민사소송법과 해당 집행과 관련하여 규제한 법규범이 정한대로 하여야 한다는 것이다.

둘째, 일련의 집행대상에 대하여 제한하는 것이다. 집행대상에서 제한이 있어야 한다는 원칙은 다음과 같은 내용을 담고 있다. 즉, 집행대상이 재산 혹은 행위에 국한되어야 하며, 의무자의 인신은 집행의 대상이 될 수 없다는 것이다. 또한 재산집행범위에 대한 제한을 두는 것이다. 국민의 재산을 집행하는 경우 의무자와 함께 그에 의하여 부양되는 가족에게 필요한 생활비용과 필수생활용품을 제외하여야 하며, 기관, 기업소, 단체의 재산에 대한 집행은 화폐재산에 대하여 집행하는 원칙을 견지하는 것이다.

280) 박철남, “공화국민사소송보장제도의 역할”, 『정치법률연구』 제1호, 과학백과사전출판사, 2013, 42면.

281) 조용봉, “우리 나라 민사재판의 기본제도”, 『김일성종합대학학보 - 력사 법률』 제4호, 김일성종합대학출판사, 2012, 98면.

282) 조용봉(2011), 115-117면.

셋째, 당사자의 집행신청과 재판소의 직권에 따라 주동적으로 집행하는 것을 서로 결합하는 원칙을 견지하는 것이다.

넷째, 집행활동에서 집행당사자들에 대한 교양과 강제를 결합하는 것이다. 즉, “법을 집행하는 일꾼들은 우리 당의 정책과 국가의 모든 방침을 실행하는 정치일꾼인것만큼 법집행을 위한 사업에서도 정치사업을 확고히 앞세우는 원칙”을²⁸³⁾ 견지하도록 하고 있다.

3) 물권에 대한 관심

북한 민법에서는 지금까지 소유권 이외의 물권은 따로 인정하지 않는 태도를 보였다. 북한 『민사법사전』의 ‘물권’ 항목에서는 “물건을 직접 지배하는 것을 내용으로 하는 권리. 주로 부르조아민법에서 쓰이고 있는 용어로서 채권과 함께 재산권의 주요부분을 이룬다”고 설명하면서, “물권은 자본가, 지주와 부자들에게 물건에 대한 절대적인 지배권을 부여하기 위하여 만들어낸 권리이다. 우리나라 민법에서는 물권이라는 개념을 따로 설정하지 않고 있다”고 서술하고 있다.²⁸⁴⁾

북한에서는 대외경제사업을 위해서 외국의 경제관련 법규범에 대하여 연구해야 하며, 내부적으로도 물권 개념의 변화가 필요하다는 사회·경제적 요구를 반영한 탓인지, 근래 물권에 대한 연구가 상당히 늘어나고 있는 것으로 보인다.²⁸⁵⁾

283) 조용봉(2011), 117면.

284) 사회과학원 법학연구소, 『민사법사전』, 225-226면.

285) 외국 민법상 물권의 효력에 대해 소개한 한철룡, “외국민법에 규제되어있는 물권의 대외적효력에 대한 이해”, 『김일성종합대학학보 - 력사 법률』 제3호, 김일성종합대학출판사, 2013, 118-121면, 용익물권을 소개한 같은 연구자의 “외국민법에 규제된 용익물권에 대한 일반적리해”, 『정치법률연구』 제2호, 과학백과사전출판사, 2014, 48-49면, 유치권, 저당권, 전당권과 같은 담보물권에 대해 용익물권과 비교하면서 소개한 장철진, “외국민법상 담보물권의 본질과 특성”, 『정치법률연구』 제2호, 과학백과사전출판사, 2011, 41-42면, 같은 연구자의 전당권 연구논문으로 “외국민법에 규제된 전당권에 대한 일반적리해”, 『김일성종합대학학보 - 력사 법률』 제1호, 김일성종합대학출판사, 2011, 120-124면, 지역권제도를 상세히 설명한 한철룡, “외국민법상의 지역권제도에 대한 이해”, 『정치법률연구』 제1호, 과학백과사전출판사, 2012, 39-40면, 저당권제도를 소개한 리철민, “저당의 개념과 특징”, 『정치법률연구』

최근 한 문헌에서는 지난 시기 사회주의민사법률실천에서는 특정물에 대한 재산권문제를 소유권의 각도에서만 고찰하여 왔으나, 오늘날 사회주의사회에서 특정물에 대한 소유권 이외에 ‘물적재산권’이 관할하는 범위가 커짐에 따라 당사자들은 소유권 이외의 ‘물적재산권’에 기초하여서도 자기의 권리를 향유하고 있다고 설명하고 있어²⁸⁶⁾ 물권의 개념이 점차 폭넓게 인정되는 과도기적 추세를 보이고 있다.²⁸⁷⁾

북한의 민사법률관계에서 이루어지는 ‘물적재산권’으로는 소유권 이외에 ‘국가재산리용과 관련된 물적재산권’,²⁸⁸⁾ ‘채권을 담보하기 위한 물적재산권’²⁸⁹⁾ 등으로 구분하고 있다.

(2) 대외경제 관련 법령상의 변화

김정일체제 이후 북한의 대외경제 관련 법령의 제·개정은 다른 분야와 비교하여 더욱 활발하게 이루어진 점이 중요한 특징 중의 하나라고 볼 수 있다. 그리고 외국인투자에 대한 법률적 이해도 매우 심도 있게 진행되고 있다.²⁹⁰⁾

제3호, 과학백과사전출판사, 2012, 41-43면 등이 대표적이다.

286) 박경일, “공화국 민사법률관계에서의 물적재산권에 대한 이해”, 『정치법률연구』 제4호, 과학백과사전출판사, 2009, 38면 참조.

287) 같은 논문에서도 “우리는 선군시대의 요구에 맞게 사회주의원칙을 지키면서 실리를 보장할 수 있도록 물적재산권에 대한 법적규제를 개선함으로써 민법의 기능과 역할을 부단히 강화해나가야 된다”고 주장하여, 북한 민사법률관계에서 물권에 대한 인식이 전환되어야 함을 강하게 시사하고 있다. 박경일, 앞의 글, 38면.

288) ‘국가재산리용과 관련된 물적재산권’은 특정한 국가소유의 재산을 국가기관, 기업소, 사회협동단체, 국민들이 맡아서 자기의 이름으로 관리, 이용할 수 있는 배타적이며 절대적인 권리로 설명하면서, 경영상관리권, 국가토지사용권, 국가자원이용권, 국가건물이용권, 국가소유고정재산에 대한 협동농장의 이용권 등을 들고 있다. 박경일, 앞의 글, 42면 참조.

289) ‘채권을 담보하기 위한 물적재산권’으로는 유치권과 저당권, 전당권을 들고 있다. 박경일, 앞의 글, 42면 참조.

290) 대표적으로 김금호, “공화국 외국인투자법에 규제된 외국투자기업에 대한 법률적리해”, 『김일성종합대학학보 - 력사 법률』 제1호, 김일성종합대학출판사, 2012, 99-103면을 들 수 있다.

외국투자와 관련한 인식도 점차 중립적으로 변하고 있는데, 무턱대고 외국의 자본을 많이 이용하려는 것이 결코 좋은 것이 아니며 외국 자본의 이용에 대해 부정적인 태도로 이해해서는 안된다는 것이다. 즉, 자본수입국들은 외국자본의 이용에서 적극적 조건들에 대한 장려 조치와 소극적 조건들에 대한 제한조치들을 옹기 배합하여 취함으로써 자기의 권리와 이익을 철저히 지켜야 하며, 이러한 이해를 가지고 외국투자관계법을 정비해야 한다고 주장한다.²⁹¹⁾

북한은 독자적인 외국투자관계법이 전면적으로 제정됨으로써 외국 투자자들이 투자한 자본의 보호, 외국투자의 장려부문과 그에 따르는 우대 및 특혜조건들에 대한 법적담보가 마련되게 되었다고 평가하면서, 이에 대해 “당의 대외경제정책의 표현형식이며 실현수단”일 뿐, 외부에서 개혁개방의 시초, 정책에서의 변화로 받아들이는 데 대해서는 심한 거부감을 나타내고 있다.²⁹²⁾

외국투자관계법체계와 관련하여, 사회주의헌법이 국가와 사회생활의 기본원칙들에 대하여 규제한 국가의 기본법으로서, 제37조에서 “국가는 우리나라 기관, 기업소, 단체와 다른 나라 법인 또는 개인들과의 기업합영과 합작, 특수경제지대에서의 여러가지 기업창설운동을 장려한다”고 외국투자의 기본원칙도 규제하고 있는 점을 강조하고 있다.²⁹³⁾

그리고 외국투자관계법체계를 구체화한 부문법으로서의 외국투자관계법의 기본법으로서의 「외국인투자법」, 외국투자관계를 부문별로 전개한 법과 규정들로서 첫째, 외국투자의 직접투자실현을 담보하는 법과 규정들, 둘째, 특수경제지대관계를 규제하는 법과 규정, 셋째, 부동

291) 전경진, “외국투자에 대한 법률적고찰”, 『정치법률연구』 제4호, 과학백과사전출판사, 2010, 50면.

292) 리현철, “공화국외국투자관계법제정에 대한 고찰”, 『김일성종합대학학보 - 력사법률』 제2호, 김일성종합대학출판사, 2011, 127면.

293) 전경진, “공화국외국투자관계법체계에 대한 이해”, 『정치법률연구』 제1호, 과학백과사전출판사, 2011, 42면.

산임대관계를 규제하는 법과 규정, 넷째, 외국투자기업 및 외국인세금 관계를 규제하는 법과 규정들로 구분하고, 마지막으로 개별적인 법규범을 포함하고 있는 법과 규정들을 들고 있다.²⁹⁴⁾

구체적으로는 대외경제 관련 법령에서 당사자 의사를 존중하는 태도의 변화가 가장 두드러진 점 중의 하나이다. 예를 들면, 이전 대외경제중재법에서는 중재사건을 취급처리할 중재원의 수를 결정하는 것과 관련해서만 당사자들의 합의를 우선적으로 인정하는 규정을 두었으나(제21조), 2008년 7월 수정보충을 통해 문건통지의 효력발생시기, 중재합의, 중재부의 중재원수의 결정, 중재원의 선정절차, 중재원의 배제절차, 중재의 시작날짜, 중재장소, 중재절차 등 전반적인 문제들을 당사자들의 합의에 따라 결정하도록 하고, 합의가 없는 경우에만 중재법의 규정에 따르도록 하였다.²⁹⁵⁾

제 3 절 법령의 국제화

1. 법령 국제화의 형태

북한 법령은 1990년대 이후 대외 통상이나 국제협력의 필요에 따라 일정한 범위에서 상당히 국제화된 모습을 보여주고 있다. 북한 법령상 국제화에 관한 내용은 대체로 국제규범의 일반적 수용, 국제규범의 국내법적 수용, 국제적 교류협력의 권고 등 세 가지의 형태로 나타나고 있다.

294) 전경진(2011), 42-43면.

295) 림영찬, “수정보충된 대외경제중재법에서 새로운 몇가지 문제”, 『사회과학원 학보』 제1호, 사회과학출판사, 2010, 51면.

(1) 국제규범의 일반적 수용

국제규범의 일반적 수용은 해당 분야의 국제기구 또는 다자간조약에 가입함으로써 관련된 국제기준을 포괄적으로 수용하면서, 국제질서, 국제법 규범, 국제조약의 존중에 관한 내용을 법령 조문으로 규정하는 것이다.²⁹⁶⁾

이러한 사례는 매우 다양한 분야의 법령에서 나타나는데, 「저작권법」 제5조(우리나라가 체결한 조약에 가입한 다른 나라의 법인 또는 개인의 저작권은 그 조약에 따라 보호한다. 그러나 체결국이 아닌 다른 나라의 법인 또는 개인이 우리나라에서 처음으로 저작물을 발표하였을 경우에는 이 법에 따라 보호한다), 「적십자회법」 제3조(적십자회는 국가의 해당 법규와 적십자회의 규약, 국제적십자 및 적반월운동의 근본원칙과 공화국이 가입한 제네바협약과 보충의정서에 준하여 활동하도록 한다), 「자금세척방지법」 제4조(이 법은 기관, 기업소, 단체와 국민에게 적용한다. 공화국령역안의 외국기관, 외국투자기업, 외국인에게도 이 법을 적용한다. 우리나라가 자금세척방지와 관련하여 다른 나라, 국제기구와 맺은 조약이 있을 경우에는 그에 따른다), 「유전자전이생물안전법」 제8조(유전자전이생물안전사업과 관련하여 이 법에서 규제하지 않은 사항이 우리나라가 승인한 국제조약에 있을 경우에는 그에 따른다), 「민용항공법」 제9조(민용항공사업과 관련하여 조선민주주의인민공화국이 승인한 국제협약은 이 법과 같은 효력을 가진다), 「해운법」 제10조(조선민주주의인민공화국이 승인한 해운관계의 국제협약은 이 법과 같은 효력을 가진다) 등을 들 수 있다.

296) 줄고(2010), 57면.

(2) 국제규범의 국내법적 수용

국제규범의 국내법적 수용은 국제규범상 일반적으로 인정되는 원칙을 자국의 사정에 맞게 변형하여 국내법에 다시 규정함으로써 이를 수용하는 것이다. 즉, 국제규범과 기준을 수용할 필요가 있으면서도 대외관계에 통상적이고 직접적으로 적용되고 참조되어야 할 규범인 경우, 대외관계뿐만 아니라 국내 법률관계에서도 상시적으로 적용되는 규범인 경우, 그 외 국제규범과 기준을 근거로 하지만 국내의 실정에 맞게 약간의 변형을 통해 적용해야 할 경우 등에 속하는 법령에서 주로 나타난다.²⁹⁷⁾

이와 관련하여 북한 문헌에서는 “만일 국가가 국제적인 문제와 관계가 있는 국내법을 제정함에 있어서 국제적으로 공인된 규범 즉, 국제법적 원칙을 무시하고 제멋대로 한다면 나라들 사이에 복잡한 문제들이 발생하게 되며 결국 정상적인 대외관계를 유지할 수 없는 결과를 빚어낼 수 있게 된다. 따라서 매개 나라는 국제적으로 관계가 있는 국내법을 규정할 때에는 그와 관련한 국제법규범을 고려하지 않으면 안된다”고 설명하고 있다.²⁹⁸⁾

이러한 방식은 대체로 대외개방과 관련된 분야의 인프라를 규정하고 있는 법령들이 취하고 있는 형태이다. 즉, 대외개방을 조성·관리하는 법령들인 「대외경제계약법」, 「대외민사관계법」, 「대외경제중재법」, 「외화관리법」, 「회계법」, 그리고 통상을 위한 인프라 구축과 관련된 「민용항공법」, 「해운법」, 「수로법」 등을 대표적인 사례로 들 수 있다. 그리고 「저작권법」, 「발명법」, 「공업도안법」, 「상표법」 등 지적소유권 관련법, 「국적법」과 같이 국내외에 공통적으로 적용되는 법령과, 국내

297) 졸고(2010), 64면.

298) 윤중선, “본인의사존중의 원칙은 국적법제정실시에서 견지하여야 할 근본원칙”, 『정치법률연구』 제4호, 과학백과사전출판사, 2012, 48면.

적용을 목적으로 하지만 국제기준의 참조가 필요한 「계량법」 같은 법령도 이에 속한다.²⁹⁹⁾ 다만, 통상과 관련된 법들은 경우에 따라 북한이 가입 또는 승인한 국제협약 등의 효력 존중에 관한 규정을 함께 두고 있는 경우가 많다.

(3) 국제적 교류협력의 권고

국제적 교류협력의 권고는 법령 조문에서 관련 분야에 관한 국제기구 또는 외국과의 교류와 협조를 강조하는 규정을 둠으로써 북한의 관련 분야 발전을 도모하고자 하는 것이다. 이는 과학기술분야의 법령에서 주로 나타나며, 그 외에도 대외적인 정보교류와 전문적인 기술을 요구하는 분야에서는 많은 법령들이 상투적으로 이러한 문구를 삽입하고 있다.³⁰⁰⁾

이러한 방식의 대표적인 사례로는 「과학기술법」 제32조(중앙과학기술행정지도기관과 해당 기관은 과학기술분야에서 다른 나라, 국제기구들과 교류와 협조를 발전시켜야 한다. 필요에 따라 과학기술분야에서 다른 나라와 여러 가지 형식의 공동연구를 조직할 수 있다), 「원자력법」 제5조(국가는 원자력의 평화적리용분야에서 다른 나라, 국제기구들과의 교류와 협조를 발전시킨다), 및 「기상법」 제7조(국가는 기상분야에서 다른 나라, 국제기구들과의 교류와 협조를 발전시킨다) 등을 들 수 있고, 「저작권법」 제7조(저작권분야의 교류와 협조)도 “국가는 저작권 분야에서 다른 나라, 국제기구들과의 교류와 협조를 발전시킨다”고 규정하여 같은 방식을 취하고 있다.

299) 「계량법」은 이와 관련하여 “계량단위는 계량의 정확성을 보장하기 위한 기초이다. 국가는 계량단위를 국제단위계에 근거하여 우리나라의 실정에 맞게 정한다”는 규정(제3조)과 “중앙계량지도기관과 계량원기를 가지고 있는 기관, 기업소는 계량원기를 국제계량원기나 다른 나라 계량원기와 주기적으로 대비검정하여야 한다”는 규정(제20조)을 두고 있다.

300) 줄고(2010), 65면.

2. 법령 국제화의 한계

북한의 개별 법령에 반영되어 있는 국제화 관련 조항들을 살펴보면, 북한핵문제나 마약, 위조지폐 등의 불법행위, 인권문제 등으로 인한 국제적인 제재나 의혹으로부터 회피하기 위해 관련 법령이나 국제 협력에 관한 조항을 삽입하는 사례도 상당수 발견할 수 있다.³⁰¹⁾

북한은 2006년 금융거래의 투명성에 관한 국제사회의 의심을 피하기 위해 「자금세척방지법」을 제정하고, 제4조(법의 적용대상)에서 “이 법은 기관, 기업소, 단체와 국민에게 적용한다. 공화국령역안의 외국기관, 외국투자기업, 외국인에게도 이 법을 적용한다. 우리나라가 자금세척방지법과 관련하여 다른 나라, 국제기구와 맺은 조약이 있을 경우에는 그에 따른다”고 규정하고 있다.

또한 국제적으로 마약수출국이라는 비난을 피하기 위해 「마약관리법」 제5조(마약의 수출입원칙)에서 “마약은 필요에 따라 수출, 수입할 수 있다. 국가는 마약의 수출과 수입을 정해진 무역질서와 국제질서에 맞게 하도록 한다”고 규정하고, 제6조(마약관리분야의 교류와 협조)에서는 “국가는 마약관리분야에서 다른 나라, 국제기구와의 교류와 협조를 강화하도록 한다”고 밝히고 있다.

그리고 「원자력법」(1992. 2. 12 최고인민회의 상설회의 결정 제15호로 채택, 1999. 3. 18 최고인민회의 상임위원회 정령 제519호로 수정) 제5조에서 “국가는 원자력의 평화적리용분야에서 다른 나라, 국제기구들과의 교류와 협조를 발전시킨다”고 규정하고 있으나, 국제협약의 준수에 관한 규정은 두지 않고 있다. 이는 국제적인 핵의혹에도 불구하고 IAEA나 NPT 등과 관련하여 가입과 탈퇴를 반복하는 등 국제적인 조치에 순응하지 않을 것임을 나타내고 있다.³⁰²⁾

301) 출고(2010), 118면.

302) 출고(2010), 118면.

또한 대외개방 또는 통상과 관련된 법령이라고 하더라도 자국의 이익과 관련된 부분에 있어서는 국제협약이나 관습을 따르지 않는 경우도 관찰할 수 있다.

통상인프라와 관련해서 살펴보더라도, 해운법은 여전히 자국화물 우선적취제도와 자국선박에 대한 자국화물 유보를 명시한 ‘자국선 우선주의’를 표방하고 있다. 이것은 자국 선박과 화물에 대한 수요와 공급을 일정수준에서 보장하려는 노력의 일환이라고 할 수 있지만 자국 외의 선박 및 화물에 대한 차별대우를 의미함으로써 공정한 경쟁을 기초로 하는 외국의 선박회사들이 불리한 지위에 놓일 수 있다는 것이다.³⁰³⁾

또한 해상물류관련법에서는 외국선박에 대해서 선박대리기관 이용을 의무화하고 있다. 즉, 외국선박의 영업에 대한 일반적인 대리업무(해운법 제63조), 외국선박의 수리(해사감독법 제11조), 외국선박의 운항검사(해사감독법 제23조), 외국선박의 해난사고 보고(해사감독법 제41조) 등의 경우 외국선박은 선박대리기관을 통해서만 할 수 있도록 규정하여 외국선박의 업무에 대해 불합리한 제한을 가하고 있는 것이다.

북한의 「대외경제계약법」은 대외경제계약에서도 상당부분 국가의 후견적 지위를 규정화하고 있다. 즉, 대외경제계약의 체결과 이행에 대한 감독통제는 중앙무역지도기관이 하며, 계약대상에 따라 해당기관도 감독통제를 할 수 있다고 규정(제7조)하고 있다.

이러한 사례들을 감안할 때 법령의 정비 및 국제화와 더불어 가장 필요한 것은 관련 부문의 전문가들이 교육과 연수 등을 통해서 관련 지식과 국제적인 현실 감각을 키우는 것이 제도의 개선보다 더 우선적으로 해결해야 할 과제라고 할 수 있다.³⁰⁴⁾

303) 출고(2010), 119면.

304) 출고(2010), 120면.

제 5 장 북한의 법현실과 법의식의 변화

제 1 절 북한법령의 규범성과 법해석

1. 북한법령의 규범성

(1) 규범성 개선 노력

북한의 법령이 법전 또는 언론을 통해서건, 개성공업지구와 같은 경제특구의 경우 직접적 접촉을 통해서건 본격적으로 공개되기 시작함으로써 이제는 법령의 존재 여부에 관심이 머무는 차원을 넘어, 법학본연의 자세인 규범의 현실성과 합리성 여부에 그 학문적 초점을 맞출 수 있게 되었다.³⁰⁵⁾ 즉, 북한 당국도 지금까지 법령을 비공개함으로써 누릴 수 있었던 보호막에서 벗어나 그들의 정치, 경제, 사회구조가 법령에 근거하여 정당하게 운영되고 있음을 입증할 책임을 지게 되었다.³⁰⁶⁾ 그리고 우리 법학자들도 북한에 관한 제한된 정보량에도 불구하고 북한의 법령이 현실성 있는 규범인지, 아니면 장식적인 규범에 불과한지를 끊임없이 분석하고 감시해야 하는 과제를 안게 되었다.³⁰⁷⁾

물론 어느 국가에서나 규범과 현실이 일치하도록 입법하는 것이 법치주의의 궁극적인 지향점이기는 하지만 이는 이상에 불과할 뿐, 어느 정도의 규범과 현실의 괴리는 불가피한 것이다. 법치주의를 표방하는 대부분의 국가에서는 보통·평등·직접·비밀선거에 기초한 대의민주주의제도, 견제와 균형의 원리에 기초한 권력분립, 언론의 자유, 다양한 시민단체의 존재 등을 통해 규범의 형해화를 견제하고 있다.³⁰⁸⁾ 하지만 북한의 경우는 이러한 조건들이 아직 미성숙한 것으로

305) 참고, 앞의 논문, 91면.

306) 참고, 앞의 논문, 91면.

307) 참고, 앞의 논문, 91면.

308) 참고(2010), 116면.

평가되기 때문에 과연 법치주의라는 관점에서는 많은 규범들이 얼마나 현실과 일치하고 있는가에 관심을 가지지 않을 수 없다.³⁰⁹⁾

최근에는 북한에서도 법을 규제력 있게 만들어 규범성을 갖추기 위한 노력을 기울이고 있으며, 법제정사업을 개선하고 사회주의법의 기능과 역할을 높이기 위한 중요한 문제로 다루고 있다. 그래서 법을 규제력 있게 만들기 위한 기술실무적 요구들을 다음과 같이 제시하고 있다.

첫째, 법을 철저히 행동준칙으로 만드는 것이다. 법을 철저히 행동준칙이자 행위규범으로 만들기 위해서는 법조문에서 법적 권리와 의무, 법적 제재, 법적 권리의무의 당사자와 대상, 법률사실을 명확하게 규정하여야 한다는 것이다.³¹⁰⁾

둘째, 제재규범을 구체화하는 것이다. 제재규범을 구체화하는 데서 중요한 것은 위법행위의 각종 형태, 법적 책임의 종류와 량, 법적 책임을 추궁할 수 있는 국가기관, 법적 책임을 져야할 대상 등에 대하여 빠짐없이 규정하는 것과 함께 위법행위의 형태와 정상에 따라 그에 대응되는 법적 책임의 종류와 량을 구체적으로 맞물려주는 것이다.³¹¹⁾

셋째, 부문기본법들을 잘 만들고 그에 기초하여 부속되는 법과 규정, 세칙들을 구체적으로 만들어 부문법체계를 완비하는 것이다. 부문기본법은 해당 부문에서 기본을 이루는 법전을 의미하는데, 예를 들면, 민사부문에는 민법, 민사소송법, 가족법, 상속법, 손해보상법, 대외민사관계법 등이 있는데, 여기서 부문기본법은 민법과 민사소송법이다. 부문법체계를 완비하기 위해서는 부문기본법이나 그에 부속되는 단행법들이 나온 수 그 시행을 위하여 구체화해야 할 필요가 있는 법조문의 내용을 구체화한 규정과 세칙들을 신속하게 내는 것이 중요하

309) 참고, 앞의 논문, 91면.

310) 허경일, “법을 규제력있게 만들기 위한 기술실무적요구”, 『정치법률연구』 제1호, 과학백과사전출판사, 2014, 31면.

311) 허경일(2014), 32면.

며, 또한 시행규정과 시행세칙에서 부문법의 내용을 반복서술하는 방식을 고치는 것이 필요하다고 지적하고 있다.³¹²⁾

법의 규범성을 제고하기 위해 이러한 기술실무적 요구들을 비교적 정치하게 제시하고 있는 것은 북한의 법을 대하는 태도가 얼마나 달라지고 있는지를 단적으로 보여주고 있다.

(2) 법의 제정과 효력

북한은 법을 어떻게 제정하는가에 따라 법의 효력 유무와 범위, 그리고 순위에 영향을 미친다는 점을 인식하고, 최근에는 효력을 가지지 못한 법은 사실상 법이라고 말할 수 없다고 표현할 정도로³¹³⁾ 규제력 있는 법을 만들기 위해 노력하고 있다.

1) 법의 효력 유무

법의 효력은 사람들의 행위와 사회관계에 대한 법의 규제력(구속력)으로서, 법이 효력을 가져야 사람들의 행위와 사회관계를 조절통제하는 수단으로서의 역할을 할 수 있으며 사회에 정연한 질서를 확립하는데 이바지할 수 있다고 하면서,³¹⁴⁾ 제정된 법이 효력을 갖게 하기 위해서 다음과 같은 조건을 제시하고 있다.

가. 법의 효력의 형식적 근거

법 효력의 형식적 근거는 국가기관이 제정한 법이 효력을 가진다고 형식적으로나마 인정되자면 적어도 법을 제정할 때 당사자합법, 권한합법, 절차합법, 내용합법이라는 조건을 구비하여야 한다는 것이다.³¹⁵⁾

312) 허경일(2014), 32면.

313) 허경일, “법제정이 법의 효력에 미치는 영향”, 『김일성종합대학학보 - 력사 법률』 제3호, 김일성종합대학출판사, 2013, 101면.

314) 허경일(2013-3), 101면.

315) 허경일(2013-3), 101-102면.

첫째, 법은 권한있는 국가기관이(당사자합법), 법적으로 부여받은 권한범위 내에서 제정하여야(권한합법) 효력을 가진다는 것이다.

둘째, 법은 규정된 절차를 거쳐서 제정되어야(절차합법) 효력을 가진다는 것이다.

셋째, 법은 헌법과 상급기관의 법문간에 저촉되지 말아야(내용합법) 효력을 가진다.

나. 법의 효력의 실제적 근거

법이 형식적 조건을 만족했다 하더라도 국가권력에 의하여 그 준수가 실제적으로 담보되지 않거나 사회의 대다수 성원들이 그것을 부당한 것으로 인정하면서 준수를 거부한다면 그런 법은 실제적으로 효력을 가지지 못하게 되는데, 법이 실제적 효력을 가지기 위한 일련의 조건을 법의 효력의 실제적 근거라고 한다.³¹⁶⁾

첫째, 법의 준수가 국가권력에 의하여 실제적으로 담보되어야 한다는 것이다. 국가권력으로 법의 준수를 담보하자면 법적통제기능을 강화하여 범죄와 위법행위를 빠짐없이 적발하고 엄격히 처리하여야 하는데, 이렇게 하기 위해서는 먼저, 법기관들의 기능과 역할을 높여야 하며, 다음으로, 법을 제정하면서 제재규범을 구체화하여야 한다.³¹⁷⁾

둘째, 사회의 대다수 성원들이 해당 법을 정당한 것으로 인정하고 그것을 지키는데 이해관계를 가져야 한다는 것이다. 즉, 사회의 모든 성원들이 사회주의법에 대한 옳은 태도를 가지고 존중하며 자각적으로 준수하도록 하자면 법을 인민대중의 의사와 요구, 당정책, 현실의 요구와 법칙을 옳게 반영하여 잘 만들어, 결과적으로 그들이 옳은 법의식을 가지도록 하여야 한다고 주장하고 있는 것이다.³¹⁸⁾ 법의 실제적 효력은 법에 대한 사람들의 태도와 밀접한 관계에 있다는 점을 지적하고 있는

316) 허정일(2013-3), 102-103면.

317) 허정일(2013-3), 103면.

318) 허정일(2013-3), 103면.

데, 이러한 주장이 나온 것은 북한에서 법에 대한 인식이 획기적으로 개선되고 있다는 점을 반영하고 있는 것으로 높이 평가받을 만하다.

2) 법의 효력 범위

법의 제정은 법의 효력 범위에도 영향을 미치는데, 법의 효력 범위는 법의 효력이 미치는 시간과 장소, 사람의 범위를 말한다.³¹⁹⁾ 국가기관들은 법을 제정하면서 대체로 그 시간적, 공간적, 대인적 효력 범위를 규정하는데, 이에 따라 국가기관들과 국민들이 법을 정확히 준수하고 집행할 수 있기 때문이다.

법의 시간적 효력과 관련하여 중요한 것은 두 가지인데, 하나는 효력의 발생시기와 소멸시기이며, 다른 하나는 효력의 불소급과 소급에 대하여 명확히 규정하는 것이다.³²⁰⁾

법의 명칭, 제정기관, 제정날짜, 적용범위조문, 시행기일조문, 소급조문 등은 해당 법문건의 효력범위를 규정하고 표현하는 수단들이다.³²¹⁾

3) 법의 효력 순위

법의 제정은 법의 효력 순위에도 영향을 미치는데, 법의 효력 순위는 법체계의 통일을 보장하는 데 중요한 문제이다. 법체계의 통일을 보장하기 위해서는 법의 효력 순위를 정해놓고 효력상 아래에 있는 법은 우위에 있는 법과 저촉되지 않도록 하여야 하며 저촉되면 무효로 하여야 한다.³²²⁾ 법의 효력 순위에 관해서는 새로 제정된 「법제정법」(제45조-제50조)에서 법적으로 명확하게 규정하고 있다고 한다.

319) 허경일, “법의 효력범위를 규정하는 방법”, 『김일성종합대학학보 - 력사 법률』 제4호, 김일성종합대학출판사, 2013, 136면.

320) 허경일(2013-2), 136면.

321) 허경일(2013-3), 104면.

322) 허경일(2013-3), 104면.

(3) 법제분야별 규범성 검토

북한 법의 규범성에 관해 각 부문별로 간단하게 살펴보면, 우선 헌법 및 형사법제 분야에서는 권력구조나 사회안전과 관련된 법령들의 규범성은 어느 정도 인정할 수 있으나 기본적인 인권 보장을 위한 법령들의 경우 얼마나 현실성이 있는지 의문이 아닐 수 없다. 즉, 사법제도인 재판소구성법, 형사소송법, 변호사법이나 신소청원법 등 국민들의 권리구제와 그 절차를 규정한 법률들이 그 대표적인 사례가 될 것이다.³²³⁾

행정법제 분야에서는 대체로 다른 분야보다는 규범성이 담보되는 것으로 짐작되지만 북한이 대외적으로 과시하고 있는 사회복지 및 보건 관련 법령들이 오히려 실효성면에서 의문의 대상이 되고 있다. 즉, 어린이보육교양법, 인민보건법, 의료법, 장애인보호법 등을 그 대표적인 사례로 들 수 있다.³²⁴⁾

경제관련법제 분야는 최근 북한에서 가장 활발하게 제·개정되었기 때문에 가장 규범성이 높은 분야라고 할 수 있다. 경제관련법제를 대내경제분야와 대외경제분야로 분류해서 살펴보면 대내경제분야의 법령들은 「7·1 경제관리개선조치」를 비롯하여 주민들의 사적 경제활동 욕구와 현실을 정책과 규범이 뒤쫓아가는 입법경향을 보여주고 있다.³²⁵⁾

반면, 대외경제분야의 법령들은 북한정권의 대외경제협력에 대한 관심을 반영하듯 비교적 신속하고 양적으로 풍부한 입법경향을 보여주고 있기는 하지만, 북한체제가 기본적으로 견지하고 있는 체제수호적인 태도 때문에 외국투자가의 입맛에 맞는 전향적인 경제개방을 추진하는 입법을 하기에는 한계를 보이고 있다. 따라서 남측의 기업을 대

323) 출고(2010), 117면.

324) 출고(2010), 117면.

325) 출고(2010), 117면.

상으로 한 개성공업지구법을 제외하고는 아직까지 그 많은 법령들이 실효를 거두지 못하고 있다고 하겠다.³²⁶⁾

2. 법의 해석

법규범은 모든 사회현상을 예견하여 구체적으로 규정할 수 없기 때문에 대체로 일반적이고 추상적으로 규정하게 되며, 이에 따라 어떤 사실에 대하여 구체적으로 적용하기 위해서는 법문에 대한 해석이 필요하다.

북한에서 ‘법의 해석’은 “법의 기본 정신과 요구를 해명하는 활동이며 입법자의 의도를 밝히는 활동”이다.³²⁷⁾ 이는 우리나라에서 ‘법령해석’이란 법령의 구체적 적용을 위하여 법령의 의미를 체계적으로 이해하고 그 제정목적에 따라 규범의 의미를 명확히 하는 이론적·기술적인 작업을 말하는 것으로³²⁸⁾ 설명되고 있는 것과 일견 큰 차이가 없는 것으로 보인다.

그러나 북한에서 법의 기본정신과 요구를 밝혀내는 활동은 다시 말하여 법에 구현되어 있는 지배계급의 정치적 요구, 입법자의 의도와 구체적인 사실과의 적용관계를 밝혀내는 활동이라고 부연하고 있어³²⁹⁾ 법의 해석이 법문 그 자체나 입법취지에 따라 객관적, 논리적으로 해석되는 것이 아니라 정치적, 이념적으로 재해석되고 왜곡될 여지를 남기고 있다.

그것은 북한의 법해석이 계급적 성격을 띠기 때문이다. 즉, 법이 정권을 장악한 계급의 정치적 지배의 수단으로서 복무하며, 법에 대한 해석이 정권을 장악한 계급의 요구와 이익에 맞게 진행된다는 것을 의미한다.³³⁰⁾ 북한에서는 이를 법해석의 목적지향성이라고 부르고 있다.

326) 참고, 앞의 논문, 92면.

327) 사회과학원 법학연구소, 『민사법사전』, 265면.

328) 박재욱, “『법제업무 운영규정』 해설”, 법제처, 『법제』 1995년 9월호, 1995, 95면.

329) 최석경, “법해석의 본질”, 『정치법률연구』 제2호, 과학백과사전출판사, 2013, 40면.

330) 최석경(2013), 40면.

매개 법규범에 담겨진 목적과 이해관계는 다른아닌 해당 사회에서 정권을 장악한 계급의 요구와 이익을 실현하는 것으로 보고 있다.³³¹⁾

북한에서도 ‘사회주의법해석’에 관하여 “사회주의법은 문법적으로, 논리적으로, 체계적으로, 역사적으로, 조문그대로, 확장, 축소방법으로 해석한다”고 여러 가지 해석방법에 대해 적시하면서, 특히 논리적으로 해석하는 방법이 매우 중요한 의의를 가진다고 설명하고 있어³³²⁾ 법에 대한 논리적 해석의 중요성을 인식하고 있는 점은 고무적이다. 법제정사업을 잘하여 법규범과 규정들을 변화되는 현실의 요구에 맞게 제때에 수정보충하여야 법을 해석하는 일꾼들이 법규범과 규정의 진의도를 똑똑히 파악하고 현실에서 제기되는 다종다양한 문제들을 그에 맞게 정확히 해결해 나갈 수 있도록 법을 해석할 수 있다는 설명에서도³³³⁾ 법의 실효성을 높이기 위한 의지를 엿볼 수 있다. 다만, “론리와 론법의 형식, 법칙과 방법을 적용하여 법규범의 내용과 그 규범의 정치적 목적을 깊이 있게 해석하자는 데 논리적 해석의 목적이 있다”고 하면서³³⁴⁾ 규범의 정치적 목적을 연계시키는 것은 여전히 북한의 사회주의적 법해석이 가진 한계를 보여준다.

제 2 절 법의식의 변화

1. 준법의식

법령의 규범성 강화는 실효적인 입법과 함께 국가기관, 기업소, 단체 그리고 공민을 포함한 수범자들의 법의식의 발전이 요구된다. 북한이탈주민을 대상으로 한 법의식 조사에서도 법을 지켜야 하는 이유

331) 강남철, “법해석의 특징”, 『정치법률연구』 제4호, 과학백과사전출판사, 2013, 36면.

332) 임강순, “사회주의법해석의 논리적방법의 본질과 특징”, 『정치법률연구』 제2호, 과학백과사전출판사, 2013, 41면.

333) 명금철, 앞의 글, 35면.

334) 임강순, 앞의 글, 41면.

에 대하여는 ‘사회질서의 안정’(63.6%), ‘강한 처벌’(16.6%), ‘인민과 국가의 합의’(16.6%), ‘국가의 권위’(12.8%) 등의 순서로 답해 다른 사회와 큰 차이를 보이지 않았으나, 법의 기능에 대하여는 ‘사회질서의 유지’(29.1%), ‘지배자의 통치를 위한 도구’(24.3%), ‘범죄자 처벌’(20.6%), ‘자본가와 반동분자의 처벌을 위한 수단’(12.5%) 등의 순서로 답해 ‘정의 실현’(2.9%)이나 ‘약자 보호’(3.0%)에 비해 우선시함으로써 개방된 사회와의 법의식 차이를 극명하게 보여준 바 있다.³³⁵⁾ 이러한 상황에서 주민들의 준법의식을 크게 기대하기는 어려울 것이다.

하지만, 북한 당국의 법에 대한 관심과 사회주의법치국가 실현에 대한 의지가 표출되고 있는 만큼 준법의식 강화를 위한 노력을 기울이고 있다. 북한은 준법의식의 강화를 위해 특히 사상교양을 강조하고 있는데, 이는 그들의 ‘주체의 법이론’과도 일맥상통하고 있는 바가 있다. 북한의 문헌에 따르면 “일반적으로 사람들의 모든 행동은 그들의 사상의식에 의하여 규제된다. 사람은 자주성, 창조성과 함께 의식성을 본질적 속성으로 하고 있는 것만큼 그들의 활동은 곧 의식적인 행동이다. 사상의식의 한 형태인 준법의식은 사람들의 준법활동을 규제하며 자각적인 준법활동은 높은 준법의식을 요구한다”고 하면서,³³⁶⁾ “물론 사회주의사회에서 근로자들의 준법의식을 높이는 데는 이러저러한 통제적 방법도 필요하다. 그러나 통제적 자극은 준법의식을 키우는데서 주되는 방법으로 될 수 없다. 사회주의사회에서 사람들의 준법의식을 높이는 가장 주되는 선차적 방도는 오직 교양사업”³³⁷⁾이라고 강조한다. 따라서 교양의 방법으로 사람들을 일깨워주고 동원하며 사람들을 동원하여 모든 사업을 풀어나가는 것은 공산주의자들의 고유한 사업원칙이며 사회주의사회의 본성에 맞는 가장 혁명적인 사업방법이라고 주장하고 있는 것이다.³³⁸⁾

335) 윤대규, 『북한주민의 법의식 연구』, 한국법제연구원, 2005, 33-34면.

336) 심형일(1991), 137면.

337) 심형일(1991), 138면.

338) 줄고, 앞의 논문, 92-93면

북한에서는 온 사회에 혁명적 준법기풍을 철저히 세우고 사회주의 법무생활이 옹건하게 이루어지도록 하자면 무엇보다도 ‘사회주의적 준법 의식’의 형성발전단계를 잘 알고 그에 맞게 준법교양을 진행해야 한다고 설명하면서, 다음과 같이 세 단계를 제시하고 있다. 첫째, 사회주의법의 본질과 우월성을 인식하는 단계, 둘째, 사회주의법을 적극 지지하고 옹호하는 사상감정을 가지는 단계, 셋째, 사회주의법을 철저히 준수집행하려는 혁명적 각오와 의지를 가지는 단계 등이다. 그리고 사람들 속에서 일단 준법의식이 형성된 다음에는 그것을 더욱 공고발전시켜 나가는 것이 중요한 문제라고 지적하고 있다.³³⁹⁾

또한 준법의식을 가지도록 하기 위하여 준법교양과 함께 법적통제를 강화해 나가고 있다. 법적통제가 준법의식형성발전에서 주는 심리적 영향은 첫째, 사람들이 낯은 사상의 침습과 부식작용을 극복하고 언제나 제정된 법과 질서대로만 생활하여야 하겠다는 자각을 가지도록 하며, 둘째, 위법현상의 위험성을 깨달은데 기초하여 국가의 법을 자각적으로 성실하게 지켜나가야 하겠다는 지향을 가지도록 한다는 것이다.³⁴⁰⁾

2. 법률봉사와 법의식

모든 사람들이 전문적인 법률교육을 받지 못하고 제기된 복잡한 법률적 문제들을 올바르게 처리할만한 법지식을 소유하지 못한 조건에서 그것을 원만하게 해결하기 위해서는 법률봉사단체를 통한 법률적 도움이 필수적으로 제기되는데, 이러한 법률적 도움을 북한에서는 ‘법률봉사’라고 한다.³⁴¹⁾ ‘법률봉사’는 우리식으로는 ‘법률서비스’, 즉 변호사업 등의 법률대리업무를 의미한다고 볼 수 있다.

339) 장춘식, 앞의 글, 36면 및 38면.

340) 림혁, “준법의식형성발전에서 법적통제의 심리적영향”, 『김일성종합대학학보 - 역사 법학』 제1호, 김일성종합대학출판사, 2009, 124-126면.

341) 김태원, “법률봉사”, 『정치법률연구』 제4호, 과학백과사전출판사, 2012, 표지3면 개념해설 참조.

이러한 법률봉사의 목적은 기관, 기업소, 단체, 개별적 공민들 사이의 거래과정에 제기되는 법률적 문제에 도움을 줌으로써 그들의 이익 보호를 기본으로 하는데, 오늘날 그에 대한 수요가 늘어나고 있으며, 그 범위도 법률상담과 각종 법률문건의 작성 및 심의, 소송 및 중재와 같은 민사법률행위의 대리, 기관, 기업소의 법률고문 등의 형태로 확대되고 있다고 한다.³⁴²⁾

북한에서는 「변호사법」에 의하여 법률봉사활동이 진행되고 있는데, 대표적인 법률봉사단체로는 조선변호사회, 평양대외민사법률상담소, 고려법률사무소 등이 있다.³⁴³⁾ 이처럼 변호사제도가 어떠한 형태로든 제도화되고 점차 활발하게 이용되고 있다는 것은 공민의 법의식 발전, 형식적 법치주의를 넘어선 실질적 법치주의 정착에도 긍정적인 기반이 될 수 있을 것으로 보인다.

한 사회에서 법령의 실효성 확보와 법의식의 고양은 법치주의로 나아가기 위한 가장 중요한 과제라고 할 수 있다. 법이 한 사회의 규범으로서 자리잡기 위해서는 국가이념과의 정합성을 무시할 수는 없겠지만, 법치주의가 추구하는 본래적 가치의 합목적성을 몰각한 채 이념의 도구로만 기능하는 것은 법의 존재가치 자체를 상실할 위험성이 높다.³⁴⁴⁾ 북한의 경우 과거와 비교할 때 외견상 법에 대한 인식과 위상이 상당부분 개선되고, 입법의 다양화와 더불어 형식적 법치주의를 향한 다양한 시도들을 하고 있다는 점은 매우 긍정적이다. 다만, 북한당국의 법치에 대한 형식적, 실질적 관심과 지식이 동반되고, 수범자들의 법의식이 성장하여 양자 간의 접점을 찾기까지는 아직도 상당한 시일과 노력이 필요할 것으로 보인다.³⁴⁵⁾

342) 김태원, 앞의 글.

343) 김태원, 앞의 글.

344) 줄고, 앞의 논문, 93면.

345) 줄고, 앞의 논문, 93면.

제 6 장 북한법제의 변화와 남북한 법제협력

제 1 절 법령 관리의 교류와 지원

1. 법령 관리 협력방안

최근 들어 북한법령은 형식적인 측면에서는 많은 발전을 이룩한 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 북한법제는 이념적 측면에서나 법의 실효성 측면에서는 상당한 과제를 남기고 있음은 위에서 살펴본 바와 같다. 따라서 북한법령의 실질적, 형식적 발전을 지속적으로 추진할 수 있도록 지원하기 위해서는 북한 법령에 대한 형식적인 관리측면의 개선과 법제인력의 교류라는 두 가지 측면에서 접근이 필요하다.³⁴⁶⁾

(1) 법령관리시스템의 교류

먼저, 북한 법령의 형식적인 관리를 개선하기 위해서는 양측의 법령 내용에 대한 정확한 정보의 교류가 선행되어야 하며, 이를 바탕으로 법령을 수집, 입법, 관리하는 데 대한 기술적인 지식과 시스템의 교류가 추진되어야 할 것이다.³⁴⁷⁾

이를 위해서는 쌍방 각종 법령집의 정기적 교환과 법령관리시스템 및 관련 기술에 대한 정보의 교류가 1차적인 과제이다. 구체적으로는 북한측의 입법 및 법령 정보와 우리나라 국회와 법제처가 수행하고 있는 법령 제정절차 및 입법기술, 법제처와 법령관리원의 법령집 발간시스템과 법령DB시스템, 법령입안시스템, 한국법제연구원의 법령영역, 영문법령집 발간 및 DB시스템, 법령용어 정비 및 법령정보시소러스 등에 대한 자료와 정보를 상호간에 교류하는 작업이 필요하다.³⁴⁸⁾

346) 참고, 앞의 논문, 94면.

347) 참고(2010), 122면.

현재까지 파악된 바로는 북한측은 법령의 관리와 정보화에 대한 관심은 매우 고양되어 있으나 가제식이 아닌 책자형 법령집 발간에 머무르고, 법령DB시스템의 개발도 활발하지 않은 것으로 알려져 있어 협력의 여지는 매우 크다고 생각된다. 북한은 지금까지 법령의 내용에 관해 비공개원칙을 견지해 왔지만 2004년 법전의 공개 이후 일부 법령을 제외하고는 공개하고 있기 때문에 커다란 장애는 없을 것으로 보인다.

이러한 법령정보와 자료의 순차적이고 체계적인 교류가 선행된다면, 2차적으로 법령을 수집, 입법, 관리하는 데 대한 기술적인 지식과 시스템의 교류, 그리고 북한측 입법 및 법령관리시스템 개선을 직접 지원하는 사업을 추진해 볼 수 있다. 법제기술적인 대북한 지원 방안으로는 법령집(가제식) 발간 지원, 북한 법령DB 구축 지원, 법령입안시스템 구축 지원, 법령영역 및 영문법령집(가제식) 발간, 영문법령DB 구축 지원, 법령정보시소러스 구축 지원 등이 시도될 수 있다. 또한 이에 선행하여 우리 측에서 먼저 북한법제 및 통일에 대비한 정책 수립과 연구를 위해 북한의 현행법령 및 연혁에 관한 데이터베이스를 구축하고,³⁴⁹⁾ 향후 법제교류협력을 통해 이러한 시스템을 북한에 제공 또는 이전하는 방법도 검토해 볼 수 있을 것이다.

이러한 법제기술적인 교류와 지원은 쌍방의 체제와 이념에 관련되는 법령의 구체적인 내용과는 무관하게 실무적이고 기술적인 측면에서 시도될 수 있기 때문에 더욱 실현 가능성이 높은 것으로 보인다.³⁵⁰⁾

348) 참고(2010), 122면.

349) 현재 법제처, 통일부 등이 홈페이지를 통해 북한법령에 관한 정보를 제공하고 있으나 이는 검색기능이 없고, 법령의 연혁도 제공되지 않기 때문에 질적, 양적 측면에서 데이터베이스라고는 할 수 없다.

350) 참고, 앞의 논문, 94면.

(2) 법제인력의 교류

다음으로는 법제인력의 교류이다. 형식적 측면이든, 실질적 측면이든 법제도의 발전을 도모하기 위해서는 관련 인력의 확보와 질적 개선이 선행되어야 한다. 북한도 「법제정법」의 제정을 통해 입법절차와 방법을 체계화하고 있고, 북한의 문헌에서도 법제정을 위한 기술과 인력의 중요성에 대해 관심을 기울이고 있기 때문에 법제인력의 교류는 매우 실현 가능성이 높을 것으로 보인다.

다만, 법제인력의 교류는 북한측의 우려를 감안하여 개성공업지구나 금강산관광지구를 포함하는 북한지역 내에서의 교류, 중국을 포함한 제3국에서의 교류, 남한방문을 통한 교류 등이 단계적으로 진행될 필요가 있다. 교류의 내용으로는 학술회의나 세미나와 같은 쌍방향 교류도 단시간 내에 가능하기 때문에 고려해 볼 수 있으며, 보다 장기적으로는 교육과 연수프로그램으로의 발전이 필수적이다. 또한, 이러한 프로그램의 수행방법으로는 ODA 또는 국제기구와의 공조 등 여러 방안들이 검토될 수 있을 것이다.³⁵¹⁾

남북한간의 법제교류와 지원을 위해서는 무엇보다도 ‘남북기본합의서’(1991)의 부속합의서에 따라 남북화해공동위원회 산하에 법률실무협의회를 구성하기로 되어있다는 점을 감안하여 관련된 논의가 남북한 간에 무엇보다 먼저 시도되고, 지속적으로 추진되어야 할 것이다.

2. 경제특구를 통한 법제 교류의 확장

경제특구는 북한의 다른 지역과 차단되어 있고, 또한 일반법제와는 다른 법규범이 적용되고 있기 때문에 북한으로서는 법제를 조심스럽게 시험하고 교류하기에는 가장 최적의 장소라고 할 수 있으며, 이것이

351) 줄고(2010), 123면.

북한이 경제특구를 중심으로 지속적으로 개방을 시도하는 중요한 이유이다. 현재 북한은 남한 방향으로 개성공업지구,³⁵²⁾ 중국 방향으로 황금평·위화도경제지대, 러시아 방향으로 라선경제무역지대 등을 열어두고 이를 활성화하기 위해 노력하고 있다.

그 중에서도 개성공업지구는 현재 때로는 남북한간의 갈등을 증폭시키고, 때로는 긴장을 중화하고 해소시키는 완충지대 역할을 수행하고 있지만, 법제도적 측면에서도 남북한이 교류하고 반응하는 리트머스 시험지이자 통로임에 틀림없다. 즉, 북한은 체제에 대한 큰 위협없이 개성공업지구에서 자본주의적 법제, 또는 국제기준에 근접하는 법제를 구현해보고 실험해 볼 수 있는 특별구역이자 관문의 역할을 수행하고 있는 것이다.³⁵³⁾

개성공업지구관리위원회는 현재 북한측의 개성공업지구에 관한 기본법인 「개성공업지구법」 아래 「개성공업지구 개발규정」과 같이 부동산, 기업, 관리기관, 세금, 노동 등 각 분야에 걸친 하위규정과 세칙, 관리위원회가 제정하는 「개성공업지구 기업창설·운영준칙」과 같은 준칙 등 많은 법규들을 관리하고 있다.³⁵⁴⁾

이러한 법령과 하부 규정, 세칙, 준칙들은 남북한간 당국 및 개성공업지구관리위원회의 긴밀한 협의를 통해 제, 개정되고 있기 때문에 이러한 협의체계를 활용하여 법제의 교류와 지원 확대를 위한 방안을 모색하여야 할 것이다. 우선 법령정보자료 및 기술적 관리시스템 교류에서부터 출발하여 법령정보의 관리 지원, 나아가 법제인력의 교류로까지도 나아갈 수 있을 것이다.³⁵⁵⁾

352) 금강산관광지구는 2008년 충격사건으로 사업이 중단된 이후 북한측이 2011년 「금강산국제관광특구법」을 채택하는 등 법적, 정치적 분쟁으로 인해 담보상태에 놓여 있다.

353) 줄고(2010), 123면.

354) 상세히는 개성공업지구관리위원회 홈페이지(www.kidmac.com) 참조.

355) 줄고, 앞의 논문, 95면.

또한 2013년 개성공단 가동중단사태를 해결하기 위해 구성된 개성공단 남북공동위원회 등이 본격적으로 활동을 시작하여 교류협력의 제도적 기반을 확대해 간다면 궁극적으로는 개성공업지구를 법제적 측면에서 문자 그대로 특별구역으로 삼아 남북한 법제통합의 시험대로도 확장해 나갈 수 있을 것이다.³⁵⁶⁾

이와 더불어 개성공단 정상화를 위한 실무회담에서 합의한 개성공단의 국제화와 안정적 운영을 위해서는 나진선봉이나 황금평 등의 경제특구 지정과 관련 법규 제정에 참여한 중국과의 삼각협력, 보다 광범위하게는 최근 나진선봉에 적극 투자하고 있는 러시아가 참여하는 다자간 국제적 협력네트워크를 통해 보다 공고한 법제협력구조를 구축할 필요가 있을 것이다. 즉, 남북한과 중국, 러시아 등 경제특구에 적극 참여하고 이해관계를 가진 4개 당사자들이 개성, 황금평, 나진선봉 등 북한의 전반적인 경제특구에서 적용될 법제도적 기반 구축을 위한 다자간 국제적 협력을 시도해야 한다는 것이다. 이를 통해 북한의 경제특구들에 적용되는 공통적 법적 기반을 조성함으로써 경제특구를 보다 실효성 있고 안정적인 구조로 정착시키기 위한 정보 교류와 연구, 그리고 법제도 개선을 도모할 수 있을 것이다. 또한 이를 통해 북한측 법제 관련 인력과도 교류함으로써 질적 향상에 기여할 수 있을 것으로 보인다.

제 2 절 북한법제의 발전과 국제협력

남북한 교류협력을 원활하고 안정적으로 추진하고 그 효과를 극대화하기 위해서는 국경을 접하고 직접적인 이해관계를 가진 중국, 러시아를 비롯한 동북아 주변 국가들과의 협력과, 그 동안 북한에 대한 지원에 적극적으로 나섰던 국제기구들과의 협력이 매우 중요하다.

356) 참고, 앞의 논문, 95면.

현 정부의 통일정책인 「한반도신뢰프로세스」에서도 3대원칙의 하나로 ‘국제사회와의 협력’을 들고 있고, 그 네 번째 추진과제인 ‘한반도 평화통일과 동북아 평화협력의 선순환 모색’을 위하여 통일에 대한 국제사회의 지지 확대와 북방 3각협력 추진, 관련 국제기구와의 협력도 적극 모색 등의 세부과제들을 설정해 두고 있다.³⁵⁷⁾

1. 국제기구와의 공조

남북한은 상당히 많은 국제기구에 동시에 가입하고 있고, 북한은 국제기구를 통한 대북한 지원에 대해서는 대체로 거부감을 덜 가지고 있기 때문에 북한의 발전, 그 중에서도 북한법제의 발전과 국제화를 지원하기 위해서도 국제적인 공조가 필요하다.

북한의 법제 발전에 관한 국제기구와의 공조는 두 가지 측면에서 진행될 수 있다.

먼저, 국제기구와 공동으로 북한에 대한 지원을 하는 방식으로 법제의 발전을 도모하는 것이다. 북한의 체제에 대한 보안의식 때문에 현실적으로 국제기구와 외국 민간단체들은 남쪽의 단체들보다 훨씬 다양한 지역과 분야에서 지원사업을 수행해 왔다. 특히, 세계보건기구(WHO), 유엔아동기금(UNICEF), 유엔인구기금(UNFPA) 등 국제기구들은 보건의료 분야 지원에서 지금까지 중요한 역할을 담당해 왔기 때문에, 이들 국제기구들과의 연대 하에 북한의 해당 분야에 대한 법제 지원을 더욱 체계화하는 방안이 모색되어야 할 것이다.³⁵⁸⁾

다음으로는, 국제기구에 동시에 가입하거나 북한의 가입에 협조함으로써 해당 분야의 법제 발전에 기여하는 것이다. 예를 들면, 해운법제는 다른 법제분야와 달리 북한의 법제도 중에서도 가장 국제화된 법

357) 통일부 「한반도신뢰프로세스」 홈페이지(<http://www.trustprocess.kr>) 설명 및 통일부, 「한반도신뢰프로세스」, 2013, 22-23면 참조.

358) 줄고(2010), 128면.

영역이라고 할 수 있는데, 그것은 해운법제가 대외교역의 제도적 인프라 역할을 담당하고 있고, 항공 또는 육상을 통한 대외교역이 원활하지 않은 북한으로서는 해양을 통한 교류가 질적, 양적으로 더욱 중요한 위상을 차지하고 있기 때문이다. 따라서 해운물류 전반에 관한 남북 상호간의 협력과 구속력을 담보하고 법제의 발전을 가속화하기 위해서는 국제운송협약 등에 공동으로 가입하는 방안도 추진할 필요가 있다. 즉, 아직 북한이 가입하지 않은 해운 및 국제물류와 관련한 국제협약인 「컨테이너에 관한 관세협약(CCC)」, 「안전한 컨테이너를 위한 국제협약(CSC)」, 「국제도로운송에 관한 관세협약(TIR)」 등과 국제규정인 「국제철도연맹규정(UIC)」 등에 북한이 가입하도록 함으로써³⁵⁹⁾ 북한 법제를 발전시키고 교류협력에 관한 규범적 실효성을 제고하는 방안을 추진할 수 있을 것이다.

2. ODA를 통한 법제교류지원

법제의 실효성과 존재양식에 대한 국가간의 간극을 매우고자 하는 국제사회의 노력이 법제정비지원사업이라고 할 수 있다. 법제정비지원(Legal Assistance 또는 Legal Cooperation)은 문자 그대로 법제도에서의 발전을 지원하는 사업을 의미한다고 간략하게 설명할 수 있지만, 그 구체적인 대상, 방법 그리고 이념에 관해서는 이 사업에 참여하는 국가, 시기, 목적에 따라 매우 다양하게 나타나고 있다.

한국은 미국, 일본, 유럽 등 선진 각국에 비해 시기적으로나 사업에 임하는 전반적 체제와 재정적 측면에서 이제 막 법제정비지원에 관심을 가지기 시작한 단계라고 할 수 있으며, 법제정비지원에 관한 별도의 법적, 제도적 장치를 두고 있지 않다.³⁶⁰⁾ 다만, 법무부, 법제처 등

359) 김영운·나희승·황진희, 『남북 물류·운송 활성화 및 협력방안 연구』, 통일연구원, 2007, 126면.

360) 줄고(2010), 129면.

정부나 법제연구원 등의 공공기관에서 단편적으로 법제교류와 법제정비지원사업을 시행하고 있을 뿐이다.

대체로 외국에서 법제정비지원에 관한 사업을 담당하는 ‘국제개발협력(ODA)’³⁶¹⁾의 실시도 이전까지는 「한국국제협력단법」 및 「대외경제협력기금법」 등 개별 ODA사업의 시행에 관한 법령에 의거하여 시행되어 왔다. 그러나 2009년 11월 OECD 개발원조위원회(DAC) 가입 이후 ODA 선진화를 위한 방안 마련에 박차를 가해, 2010년 1월 25일에는 「국제개발협력기본법」이 제정되어 시행에 들어감으로써 ODA에 대한 인식과 관심이 비약적으로 늘어났다. 「국제개발협력기본법」 제3조(기본정신 및 목표)에서는 ‘개발도상국의 발전 및 이를 위한 제반 제도·조건 개선’(제2항제2호)을 목표의 하나로 제시하고 있어 법제도적 개선에도 중점을 두고 있음을 천명하고 있다. 그러나 현실적으로는 아직 ODA사업의 기본계획이나 예산 등의 비중이 있어서 법제도적 지원에 크게 관심을 기울이지 못하고 있는 것으로 보인다.

일본의 경우 법정비지원사업을 매우 집중적으로 수행하고 있는 나라 중의 한 곳인데, 주로 정부개발원조(ODA)사업의 일환으로 전개하고 있다. 정부개발원조의 근간이 되는 사항을 정하고 있는 「정부개발원조대강」에서도 법제도적 지원의 중요성을 강조하고 있다.³⁶²⁾

361) 한국에서는 공식적으로는 ODA에 관한 용어도 통일되어 있지 않아서 대체로 ‘공적개발원조’로 번역하여 사용되어 왔으나, 「국제개발협력기본법」이 제정되었으므로 ‘국제개발협력’으로 통칭하고, 외국의 경우는 자국의 표현을 사용하기로 한다.

362) 「정부개발원조대강」에서는 ODA를 전략적으로 수행하기 위한 기본방침의 첫 번째로 개발도상국의 ‘자조노력지원’을 들면서, “좋은 통치(굿 거버넌스)에 기초한 개발도상국의 자조노력을 지원하기 위하여 이들 나라의 발전의 기초가 되는 인재 양성, 법·제도 구축이나 경제사회기반의 정비에 협력하는 것은 우리나라 ODA의 가장 중요한 사고방식이다. 이 때문에 개발도상국의 자주성(오너쉽)을 존중하고, 그 개발전략을 중시한다. 이 때 평화, 민주화, 인권보장을 위한 노력이나 경제사회의 구조개혁을 향한 대처를 적극적으로 수행하고 있는 개발도상국에 대해서는 이를 중점적으로 지원한다”고 밝혀 법제도 구축이 ODA의 중요한 요소가 되고 있음을 제시하고 있다.

북한에 대해 ODA를 적용할 수 있는지, 그리고 그 중에서도 법제정비지원사업이 그 대상이 될 수 있는지에 관해서는 논란의 여지가 있을 수 있다. 북한에 대해 ODA를 지원하는 방안은 남북협력기금을 ODA로 전환하는 것을 의미하게 되고, 이렇게 되면 그 집행에 정부의 정책적 고려가 개입될 여지가 사실상 제한되기 때문이다. 실제로 남북협력기금을 ODA자금으로 편입하는 것은 국가간 사업과 민족내부적 사업을 구분하지 못하는 혼란을 초래할 수 있으나, 결국 관건은 재원의 규모와 지원사업의 내용에 달린 것이기 때문에 대북 인도적 지원사업에 한정하여 남북협력기금을 재원으로 충당하는 방안을 모색해 볼 수 있을 것이다.

또한 북한에 대한 ODA지원을 시행하는 것은 통일에 대비한 전략으로서도 매우 중요하다. 즉, 북한에 대한 ODA지원 경험은 향후 통일 이후에 북한지역 개발에 대한 국제사회의 ODA자금을 유치하여 통일비용에 충당하거나 북한 재건 지원을 위한 국제적 공조체제를 구축하는 데도 유리하게 작용할 수 있기 때문이다.

그리고 앞으로의 법제정비지원은 선진국-개발도상국, 공여국-수원국의 구분에 따른 일방적 관계를 넘어선 다자간의 협력이 필요하다. 북한의 법제 발전을 위한 교류와 지원에 있어서도 다자간 협력체제의 논의와 구축은 매우 중요한 협력방식의 하나로 생각된다.³⁶³⁾ 이를 위해서는 OECD 개발원조위원회(DAC)나 다른 국제기구, 또는 미국, 일본 등 관심있는 국가들을 통해 법제정비지원을 포함한 대북지원사업을 공동으로 수행하는 방안을 제안해 볼 필요가 있다.

363) 줄고(2010), 129-130면.

참 고 문 헌

- 김영운·나희승·황진희, 『남북 물류·운송 활성화 및 협력방안 연구』, 통일연구원, 2007.
- 『김일성 저작집 12(1958.1 - 1958. 12) CD-ROM』, 조선로동당출판사, 1981.
- 김정일, 『맑스-레닌주의와 주체사상의 기치를 높이 들고 나아가자: 칼 맑스 탄생 165돌 및 서거 100돌에 즈음하여』, 동경: 시대사, 1983.
- 김정일, 『사회주의국가와 법의 로동계급적이며 인민적인 성격에 대하여 (1962년 7월 13일)』, 조선로동당출판사, 2003.
- 『김정일선집』 제10권(증보판), 조선로동당출판사, 2011.
- 『김정일선집』 제17권(증보판), 조선로동당출판사, 2012.
- 라드브루흐/최종고(역), 『법철학』, 삼영사, 1982.
- 법제처, 『법령 입안·심사 기준』, 2012.
- 법제처, 『알기 쉬운 법령 정비기준(제3판)』, 2009.
- 사회과학원 법학연구소, 『민사법사전』, 사회안전부출판사, 1997.
- 사회과학원 법학연구소, 『법학사전』, 사회과학출판사, 1971.
- 손희두(2005), 『북한의 회계법제에 관한 연구』, 한국법제연구원, 2005.
- 손희두(2010), 『북한 법령의 국제화 추세에 관한 연구』, 한국법제연구원, 2010.
- 심형일(1987), 『주체의 법리론』, 사회과학출판사, 1987.
- 심형일(1991), 『주체의 사회주의헌법리론』, 사회과학출판사, 1991.
- 『위대한 령도자 김정일동지의 사상리론 - 법학3』, 사회과학출판사, 1998.

참고문헌

- 장명봉 편, 『김정일체제하의 북한법령집』, 북한법연구회, 2005.
- 장명봉 편, 『2013 최신 북한법령집』, 북한법연구회, 2013.
- 전덕성, 『선군정치에 대한 이해』, 평양출판사, 2004.
- 『조선민주주의인민공화국 법전(대중용)』, 법률출판사, 2004.
- 『조선민주주의인민공화국 법전』, 법률출판사, 2012.
- 통일혁명당 중앙위원회 선전부, 『김일성주의 원리』, 1972.
- 한국정신문화연구원, 『북한통치이데올로기 연구』, 1984.
- 강남철(2008), “법제정사업규범의 본질과 그 제정의 필요성”, 『정치법률연구』 제1호, 과학백과사전출판사, 2008.
- 강남철(2013), “법해석의 특징”, 『정치법률연구』 제4호, 과학백과사전출판사, 2013.
- 강은길, “공무원제도에 대한 일반적리해”, 『김일성종합대학학보 - 역사법률』 제1호, 김일성종합대학출판사, 2012.
- 계남철(2011-1), “정보법에 대한 일반적리해”, 『정치법률연구』 제3호, 과학백과사전출판사, 2011.
- 계남철(2011-2), “정성적 및 정량적분석방법에 의한 법률정보연구”, 『정치법률연구』 제4호, 과학백과사전출판사, 2011.
- 권승일, “선군시대의 요구에 맞게 법무사업에 대한 당적지도를 강화하는 것은 강성국가건설을 법적으로 보장하기 위한 중요한 담보”, 『김일성종합대학학보 - 역사법률』 제3호, 김일성종합대학출판사, 2011.
- 김경현(2012-1), “행정법의 기능과 역할을 높이는 것은 선군시대 강성국가건설의 중요한 요구”, 『김일성종합대학학보 - 역사법률』 제4호, 김일성종합대학출판사, 2012.

- 김경현(2012-2), “행정위법행위에 대한 이해”, 『김일성종합대학학보 - 력사 법률』 제1호, 김일성종합대학출판사, 2012.
- 김경현(2013), “공화국행정법률제도는 당의 로선과 정책집행의 위력한 법적무기”, 『정치법률연구』 제2호, 과학백과사전출판사, 2013.
- 김경현(2014), “공화국 행정법률제도의 본질과 내용”, 『김일성종합대학학보 - 력사 법률』 제1호, 김일성종합대학출판사, 2014.
- 김금철(2009-1), “법률전문가체계에 대한 일반적리해”, 『정치법률연구』 제2호, 과학백과사전출판사, 2009.
- 김금철(2009-2), “법률통계조사방법에 의한 법제정의 과학화”, 『정치법률연구』 제3호, 과학백과사전출판사, 2009.
- 김남송, “당과 수령의 령도는 사회주의의 우월성과 불패성의 근본담보”, 『사회과학원 학보』 제2호, 사회과학출판사, 2011.
- 김명철, “법정의무를 위반한 일반계약의 법적효력결정에서 견지해야 할 원칙”, 『정치법률연구』 제3호, 과학백과사전출판사, 2013.
- 김봉덕, “선군정치는 우리 식의 새롭고 독특한 정치방식”, 『김일성종합대학학보 - 력사 법학』 제3호, 김일성종합대학출판사, 2009.
- 김봉철, “위대한 수령 김일성동지께서 창시하신 주체의 인민주권기관 건설에 관한 독창적인 사상리론”, 『사회과학원 학보』 제2호, 사회과학출판사, 2012.
- 김상열, “선군시대 법의 제정완성은 혁명적법질서확립의 중요한 방도”, 『정치법률연구』 제1호, 과학백과사전출판사, 2010.
- 김원출, “법률모형화의 기본단계”, 『정치법률연구』 제4호, 과학백과사전출판사, 2010.

참고문헌

- 김정혁, “사회주의규범적법문건체계의 본질적특징”, 『정치법률연구』 제3호, 과학백과사전출판사, 2012.
- 김진영(2013-1), “국가기구의 기준제정에서 나서는 중요한 문제”, 『정치법률연구』 제1호, 과학백과사전출판사, 2013.
- 김진영(2013-2), “법제정기구의 조직원칙”, 『사회과학원 학보』 제1호, 사회과학출판사, 2013.
- 김태원, “법률봉사”, 『정치법률연구』 제4호, 과학백과사전출판사, 2012.
- 김홍철, “인민경제계획화사업에 대한 법적통제를 강화하는 것은 사회주의경제강국건설의 필수적요구”, 『정치법률연구』 제4호, 과학백과사전출판사, 2012.
- 럼종남, “법체계의 본질과 그 연구적의의”, 『정치법률연구』 제1호, 과학백과사전출판사, 2008.
- 리경철(2002), “법제정사업을 계획적으로 진행하는 것은 법제정사업개선의 중요한 방도”, 『김일성종합대학학보 - 력사 법학』 제3호, 김일성종합대학출판사, 2002.
- 리경철(2003), “규범적문건에서의 어휘사용과 관련한 기술실무적 요구”, 『김일성종합대학학보 - 력사 법학』 제3호, 김일성종합대학출판사, 2003.
- 리경철(2004), “법규정리에 대한 일반적리해”, 『김일성종합대학학보 - 력사 법학』 제3호, 김일성종합대학출판사, 2004.
- 리경철(2005-1), “사회주의국가에서 최고주권기관과 그 상설기관의 법제정권한에 대한 리해”, 『김일성종합대학학보 - 력사 법학』 제4호, 김일성종합대학출판사, 2005.

- 리경철(2005-2), “사회주의국가의 립법절차에 대한 일반적리해”, 『김일성종합대학학보 - 력사 법학』 제2호, 김일성종합대학출판사, 2005.
- 리경철(2010), “법적책임조문작성에서 나서는 중요한 문제”, 『정치법률연구』 제4호, 과학백과사전출판사, 2010.
- 리경철(2013-1), “법제정법을 제정하는 것은 현시기 법제정사업을 개선하기 위한 중요한 방도”, 『정치법률연구』 제2호, 과학백과사전출판사, 2013.
- 리경철(2013-2), “일반법과 특별법의 효력관계”, 『정치법률연구』 제4호, 과학백과사전출판사, 2013.
- 리광일, “형법규범효력의 본질과 특징”, 『정치법률연구』 제1호, 과학백과사전출판사, 2011.
- 리광준(2009-1), “사회주의법제정제도수립과 공고발전의 중요성”, 『정치법률연구』 제2호, 과학백과사전출판사, 2009.
- 리광준(2009-2), “사회주의법제정제도의 본질”, 『정치법률연구』 제1호, 과학백과사전출판사, 2009.
- 리명일, “새롭게 수정보충된 사회주의헌법은 선군정치실현을 확고히 담보하는 위력한 법적무기”, 『김일성종합대학학보 - 력사 법학』 제2호, 김일성종합대학출판사, 2010.
- 리정준, “법적책임의 설정에서 견지하여야 할 원칙”, 『정치법률연구』 제2호, 과학백과사전출판사, 2010.
- 리철광, “행정처벌의 본질과 특징”, 『정치법률연구』 제3호, 과학백과사전출판사, 2010.
- 리철민, “저당의 개념과 특징”, 『정치법률연구』 제3호, 과학백과사전출판사, 2012.

참고문헌

- 리현철, “공화국외국투자관계법제정에 대한 고찰”, 『김일성종합대학학보 - 력사 법률』 제2호, 김일성종합대학출판사, 2011.
- 림영찬, “수정보충된 대외경제중재법에서 새로운 몇가지 문제”, 『사회과학원 학보』 제1호, 사회과학출판사, 2010.
- 림혁, “준법의식형성발전에서 법적통제의 심리적영향”, 『김일성종합대학학보 - 력사 법학』 제1호, 김일성종합대학출판사, 2009.
- 명금철, “공화국법제정사업이 가지는 중요성”, 『정치법률연구』 제2호, 과학백과사전출판사, 2014.
- 문병갑, “공화국형사재판에서 변호인활동의 특징”, 『정치법률연구』 제2호, 과학백과사전출판사, 2014.
- 박경일, “공화국 민사법률관계에서의 물적재산권에 대한 이해”, 『정치법률연구』 제4호, 과학백과사전출판사, 2009.
- 박재욱, “『법제업무 운영규정』 해설”, 법제처, 『법제』 1995년 9월호, 1995.
- 박철남, “공화국민사소송보장제도의 역할”, 『정치법률연구』 제1호, 과학백과사전출판사, 2013.
- 백성일(2011), “정치, 경제, 문화, 국방에 대한 우리 나라 사회주의헌법의 규제적특징”, 『김일성종합대학학보 - 력사 법률』 제4호, 김일성종합대학출판사, 2011.
- 백성일(2012), “우리 나라 사회주의헌법서문의 독창성”, 『김일성종합대학학보 - 력사 법률』 제1호, 김일성종합대학출판사, 2012.
- 서철웅, “계약해제의 특징에 대한 일반적 이해”, 『김일성종합대학학보 - 력사 법률』 제3호, 김일성종합대학출판사, 2012.
- 손철남, “인민정권의 법적통제기능을 강화하는 것은 사회주의국가관리의 필수적요구”, 『정치법률연구』 제1호, 과학백과사전출판사, 2011.

- 손희두, “북한의 법령관리와 법의식의 변화”, 법제처, 『남북법제연구보고서』, 2013.
- 송성달(2012), “법률적개념의 특성”, 『정치법률연구』 제4호, 과학백과사전출판사, 2012.
- 송성달(2013), “규범적법문건의 조문에 대한 논리학적분석”, 『정치법률연구』 제1호, 과학백과사전출판사, 2013.
- 송승일(2010-1), “법제정기구에 대한 일반적리해”, 『정치법률연구』 제4호, 과학백과사전출판사, 2010.
- 송승일(2010-2), “법제정기구조직에서 나서는 중요한 요구”, 『사회과학원학보』 제1호, 사회과학출판사, 2010.
- 안효식(2009), “위대한 령도자 김정일동지께서 사회주의법무생활을 강화할데 대한 사상을 심화발전시키신 불멸의 업적”, 『김일성종합대학학보 - 력사 법학』 제3호, 김일성종합대학출판사, 2009.
- 안효식(2011), “우리 나라 사회주의국가주권실현체계의 우월성”, 『김일성종합대학학보 - 력사 법률』 제2호, 김일성종합대학출판사, 2011.
- 안효식(2012), “우리 나라 사회주의헌법은 주체의 정치헌장”, 『김일성종합대학학보 - 력사 법률』 제3호, 김일성종합대학출판사, 2012.
- 오진혁, “사회주의헌법제정에서 수령이 차지하는 역할”, 『정치법률연구』 제2호, 과학백과사전출판사, 2013.
- 윤종선, “본인의사존중의 원칙은 국적법제정실시에서 견지하여야 할 근본원칙”, 『정치법률연구』 제4호, 과학백과사전출판사, 2012.
- 윤종철, “민사법률관계당사자들의 대등한 지위와 독자성에 대한 리해”, 『김일성종합대학학보 - 력사 법률』 제4호, 김일성종합대학출판사, 2011.

참 고 문 헌

- 윤춘미(2009), “법률정보학의 연구대상”, 『정치법률연구』 제4호, 과학백과사전출판사, 2009.
- 윤춘미(2010), “법률정보학의 연구방법”, 『정치법률연구』 제2호, 과학백과사전출판사, 2010.
- 윤춘미(2011), “법률정보처리과정과 그 방법에 대한 일반적리해”, 『정치법률연구』 제2호, 과학백과사전출판사, 2011.
- 임강순, “사회주의법해석의 논리적방법의 본질과 특징”, 『정치법률연구』 제2호, 과학백과사전출판사, 2013.
- 장성철, “형벌집행에 대한 일반적리해”, 『정치법률연구』 제1호, 과학백과사전출판사, 2013.
- 장철진(2011-1), “외국민법상 담보물권의 본질과 특성”, 『정치법률연구』 제2호, 과학백과사전출판사, 2011.
- 장철진(2011-2), “외국민법에 규제된 전당권에 대한 일반적리해”, 『김일성종합대학학보 - 력사 법률』 제1호, 김일성종합대학출판사, 2011.
- 장춘식, “사회주의적준법의식의 형성발전단계”, 『정치법률연구』 제4호, 과학백과사전출판사, 2008.
- 전경진(2010), “외국투자에 대한 법률적고찰”, 『정치법률연구』 제4호, 과학백과사전출판사, 2010.
- 전경진(2011), “공화국외국투자관계법체계에 대한 리해”, 『정치법률연구』 제1호, 과학백과사전출판사, 2011.
- 조병천, “공화국형사소송에서 변호사의 지위”, 『정치법률연구』 제2호, 과학백과사전출판사, 2012.

- 조용봉(2011), “민사판결, 판정집행에서 견지하여야 할 원칙”, 『김일성
종합대학학보 - 력사 법률』 제2호, 김일성종합대학출판사, 2011.
- 조용봉(2012), “우리 나라 민사재판의 기본제도”, 『김일성종합대학학보 -
력사 법률』 제4호, 김일성종합대학출판사, 2012.
- 진명현(2012-1), “법질서의 본질적특징과 역할”, 『김일성종합대학학보 -
력사 법률』 제4호, 김일성종합대학출판사, 2012.
- 진명현(2012-2), “사회주의법질서는 사회의 기본질서”, 『정치법률연구』
제2호, 과학백과사전출판사, 2012.
- 진유현(2005), “사회주의법치국가건설에 대한 주체의 이론”, 『김일성중
합대학학보 - 력사 법학』 제1호, 김일성종합대학출판사, 2005.
- 진유현(2010-1), “사회주의법건설은 사회주의국가관리와 건설의 합법칙적
요구”, 『정치법률연구』 제3호, 과학백과사전출판사, 2010.
- 진유현(2010-2), “사회주의법건설의 본질”, 『정치법률연구』 제1호, 과학
백과사전출판사, 2010.
- 진유현(2010-3), “사회주의법체계에 대한 일반적리해”, 『정치법률연구』
제2호, 과학백과사전출판사, 2010.
- 최석경(2012-1), “자본주의법안제출제도의 반동성”, 『정치법률연구』 제4호,
과학백과사전출판사, 2012.
- 최석경(2012-2), “자본주의법채택제도의 반동성”, 『정치법률연구』 제3호,
과학백과사전출판사, 2012.
- 최석경(2013), “법해석의 본질”, 『정치법률연구』 제2호, 과학백과사전
출판사, 2013.
- 최완규, “이데올로기의 위상변화: 마르크스레닌주의와 김일성주의”, 고
현욱 외, 『북한사회의 구조와 변화』, 경남대 극동문제연구소.

참고문헌

- 최일복, “사회주의법무생활은 사회주의적민주주의의 법적실현과정”, 『정치법률연구』 제1호, 과학백과사전출판사, 2013.
- 최청송, “우리의 국가관리체계는 국방중시의 국가관리체계”, 『정치법률연구』 제4호, 과학백과사전출판사, 2011.
- 최홍락, “공민의 권리는 자주적권리의 법적표현”, 『사회과학원 학보』 제2호, 사회과학출판사, 2011.
- 한석봉(2008), “법학연구에서 <대비>와 <비교>의 개념에 대한 정확한 인식과 활용이 가지는 의의”, 『정치법률연구』 제2호, 과학백과사전출판사, 2008.
- 한석봉(2011), “위대한 수령 김일성동지께서 밝히신 법의 기본정신에 관한 사상”, 『사회과학원 학보』 제2호, 사회과학출판사, 2011.
- 한철룡(2012), “외국민법상의 지역권제도에 대한 이해”, 『정치법률연구』 제1호, 과학백과사전출판사, 2012.
- 한철룡(2013), “외국민법에 규제되어있는 물권의 대외적효력에 대한 이해”, 『김일성종합대학학보 - 역사 법률』 제3호, 김일성종합대학출판사, 2013.
- 한철룡(2014), “외국민법에 규제된 용익물권에 대한 일반적리해”, 『정치법률연구』 제2호, 과학백과사전출판사, 2014.
- 허경일(2013-1), “공화국법제정법에 규제된 법의 효력순위와 효력관계”, 『정치법률연구』 제3호, 과학백과사전출판사, 2013.
- 허경일(2013-2), “법의 효력범위를 규정하는 방법”, 『김일성종합대학학보 - 역사 법률』 제4호, 김일성종합대학출판사, 2013.
- 허경일(2013-3), “법제정이 법의 효력에 미치는 영향”, 『김일성종합대학학보 - 역사 법률』 제3호, 김일성종합대학출판사, 2013.

- 허경일(2014), “법을 규제력있게 만들기 위한 기술실무적요구”, 『정치법률연구』 제1호, 과학백과사전출판사, 2014.
- 허명혁, “행정위법행위의 본질과 형태”, 『정치법률연구』 제4호, 과학백과사전출판사, 2011.
- 현웅삼(2011), “민주주의중앙집권제를 강화하는것은 인민민주주의독재를 강화하는데서 나서는 원칙적문제”, 『김일성종합대학학보 - 력사 법률』 제4호, 김일성종합대학출판사, 2011.
- 현웅삼(2014), “국가의 법규률을 강화하는데서 나서는 중요한 문제”, 『정치법률연구』 제2호, 과학백과사전출판사, 2014.

참 고 자 료

<참고자료>

남북한 합의서상 용어대비표

순번	남한	북한	합의서명
1	2000년	주체 89(2000)년	남북사이의 청산결제에 관한 합의서
2	각호	조항	남북사이 차량의 도로운행에 관한 기본 합의서
3	감안하여	장악하여	남북사이의 열차운행에 관한 기본합의서 의 부속서
4	개장	개봉	개성공업지구 통관에 관한 합의서
5	개최	진행, 조직	남북사이의 열차 운행에 관한 기본합의서
6	거주자 판정	거주자 확정	남북사이의 소득에 대한 이중과세방지 합 의서
7	건널목	건널길	남북사이의 열차운행에 관한 기본합의서 의 부속서
8	건축장소, 건설, 설치, 조립공사	건설장, 설치, 조립장	남북사이의 소득에 대한 이중과세방지 합 의서
9	검색	검열	‘남북해운합의서’의 이행과 준수를 위한 부속합의서
10	경제적 가치를 가지는 사업권	기업리권	남북사이의 투자보장에 관한 합의서
11	계중기	차관저울	남북사이의 열차운행에 관한 기본합의서 의 부속서
12	고정사업장	고정영업장	남북사이의 소득에 대한 이중과세방지 합 의서

참 고 자 료

순번	남한	북한	합의서명
13	과반수의 찬성으로 판정	다수가결의 방법으로 채택	남북사이의 상사분쟁 해결절차에 관한 합의서
14	관계도서	관련문서	남북사이의 열차운행에 관한 기본합의서의 부속서
15	관행	관례	남북해운합의서
16	교류·협력	협력	남북해운합의서
17	교부	제시	남북상사중재위원회 구성·운영에 관한 합의서
18	교원과 연구원의 소득	교원과 연구사의 소득	남북사이의 소득에 대한 이중과세방지 합의서
19	교통수단	운수수단	개성공업지구와 금강산관광지구 출입 및 체류에 관한 합의서
20	구난	구조	‘남북해운합의서’의 이행과 준수를 위한 부속합의서
21	구배표	물매표	남북사이의 열차운행에 관한 기본합의서의 부속서
22	구성	조직	남북상사중재위원회 구성·운영에 관한 합의서 개성공업지구와 금강산관광지구 출입 및 체류에 관한 합의서
23	구성하다	내오다	남북사이의 상사분쟁 해결절차에 관한 합의서
24	구조·구난	구조	남북해운합의서 ‘남북해운합의서’의 이행과 준수를 위한 부속합의서
25	국공채	공채	남북사이의 투자보장에 관한 합의서

순번	남한	북한	합의서명
26	국제법의 일반원칙	공인된 국제법의 기본원칙	남북사이의 상사분쟁 해결절차에 관한 합의서
27	국제적인 경영체	국제적인 운영체	남북사이의 소득에 대한 이중과세방지 합의서
28	국채	정부유가증권	남북사이의 소득에 대한 이중과세방지 합의서
29	권한있는 당국	해당기관	남북사이의 소득에 대한 이중과세방지 합의서
30	귀속	이전	남북사이의 소득에 대한 이중과세방지 합의서
31	귀책사유	잘못	남북사이 차량의 도로운행에 관한 기본 합의서
32	근무일	로동일	‘남북해운합의서’의 이행과 준수를 위한 부속합의서
33	급여	로임	남북사이의 소득에 대한 이중과세방지 합의서
34	기상악화	일기불량	‘남북해운합의서’의 이행과 준수를 위한 부속합의서
35	기피신청	거부신청	남북상사중재위원회 구성·운영에 관한 합의서
36	냉동	랭동	남북사이에 거래되는 물품의 원산지 확인 절차에 관한 합의서
37	냉장	랭장	남북사이에 거래되는 물품의 원산지 확인 절차에 관한 합의서
38	노선	로정	남북사이 차량의 도로운행에 관한 기본 합의서
39	다만	그러나	‘남북해운합의서’의 이행과 준수를 위한 부속합의서

참 고 자 료

순번	남 한	북 한	합의서명
40	다음의 사항을	아래의 조항을	‘남북해운합의서’의 이행과 준수를 위한 부속합의서
41	당해 물품	해당물품	남북사이에 거래되는 물품의 원산지 확인 절차에 관한 합의서
42	당해 연도	해당 년도	남북사이의 청산결제에 관한 합의서
43	대 가	료 금	남북사이의 소득에 대한 이중과세방지 합의서
44	대리점	대리인	남북해운합의서
45	대 응	대 책	‘남북해운합의서’의 이행과 준수를 위한 부속합의서
46	도선사	수로안내원	‘남북해운합의서’의 이행과 준수를 위한 부속합의서
47	도 측	도 살	남북사이에 거래되는 물품의 원산지 확인 절차에 관한 합의서
48	독립적 인적용역	전문봉사 활동	남북사이의 소득에 대한 이중과세방지 합의서
49	독립적 인적용역을 수행이용	독자적인 개인봉사활동 리용	남북사이의 소득에 대한 이중과세방지 합의서
50	동력차	기관차	남북사이의 열차운행에 관한 기본합의서의 부속서
51	따라야 한다	복종한다.	남북사이의 열차운행에 관한 기본합의서의 부속서
52	따른다.	준한다.	남북사이의 열차 운행에 관한 기본합의서
53	말한다	의미한다	개성공업지구 검역에 관한 합의서 개성공업지구 통관에 관한 합의서
54	명 부	명 단	개성공업지구 통관에 관한 합의서
55	명시된	지적된	남북사이의 열차 운행에 관한 기본합의서

순번	남한	북한	합의서명
56	명시하여	담아	‘남북해운합의서’의 이행과 준수를 위한 부속합의서
57	무기부품	무기부분품	‘남북해운합의서’의 이행과 준수를 위한 부속합의서
58	무사귀환	안전송환	남북해운합의서
59	문본	문건	남북사이의 청산결제에 관한 합의서 남북사이의 상사분쟁 해결절차에 관한 합의서 개성공업지구 검역에 관한 합의서 개성공업지구 통관에 관한 합의서 남북상사중재위원회 구성·운영에 관한 합의서 개성공업지구와 금강산관광지구 출입 및 체류에 관한 합의서
60	문본	원문	남북사이 차량의 도로운행에 관한 기본 합의서
61	문서보관소	문서보관장소	남북상사중재위원회 구성·운영에 관한 합의서
62	물품	물건	개성공업지구 통관에 관한 합의서
63	미달리화	미달라	남북사이의 청산결제에 관한 합의서
64	발급일자	발급날자	남북사이에 거래되는 물품의 원산지 확인 절차에 관한 합의서
65	발생	조성	남북사이의 소득에 대한 이중과세방지 합의서
66	발생하는	제기되는	개성공업지구와 금강산관광지구 출입 및 체류에 관한 합의서
67	발효	효력발생	남북사이의 청산결제에 관한 합의서 개성공업지구 검역에 관한 합의서 개성공업지구 통관에 관한 합의서

참 고 자 료

순번	남한	북한	합의서명
68	방제	방지	‘남북해운합의서’의 이행과 준수를 위한 부속합의서
69	방제	제거	남북해운합의서
70	범칙금	벌금	개성공업지구와 금강산관광지구 출입 및 체류에 관한 합의서
71	법령	법	남북사이의 투자보장에 관한 합의서 남북사이의 상사분쟁 해결절차에 관한 합의서
72	법인	실체	남북사이의 투자보장에 관한 합의서
73	변호사, 기술사, 회계사	법률가, 공학가, 부기원	남북사이의 소득에 대한 이중과세방지 합의서
74	별송품	발송품	남북사이에 거래되는 물품의 원산지 확인 절차에 관한 합의서
75	별표	붙임표	남북사이의 열차운행에 관한 기본합의서의 부속서
76	보장	보호	남북사이의 투자보장에 관한 합의서
77	포장의 수 및 종류	포장/표식	남북사이에 거래되는 물품의 원산지 확인 절차에 관한 합의서
78	보좌인원	보장성원	남북상사중재위원회 구성·운영에 관한 합의서
79	보호조치	구원조치	남북해운합의서
80	본다	인정한다	남북상사중재위원회 구성·운영에 관한 합의서
81	봉인의 이상유무	봉인의 상태	개성공업지구 통관에 관한 합의서
82	부과하거나	물리거나	개성공업지구와 금강산관광지구 출입 및 체류에 관한 합의서
83	부속서	부속합의서	남북사이의 열차운행에 관한 기본합의서의 부속서

순번	남한	북한	합의서명
84	부속서	보충합의서 (부록)	남북사이 차량의 도로운행에 관한 기본 합의서
85	부속서	부 록	남북사이에 거래되는 물품의 원산지 확인 절차에 관한 합의서 남북사이의 열차 운행에 관한 기본합의서
86	부여한	있 는	남북사이의 열차 운행에 관한 기본합의서
87	부 착	표 기	남북사이 차량의 도로운행에 관한 기본 합의서
88	분쟁해결절차	사건심리	남북상사중재위원회 구성·운영에 관한 합의서
89	사 실	정 형	남북사이 차량의 도로운행에 관한 기본 합의서 남북사이의 열차 운행에 관한 기본합의서
90	사업활동	경영활동	남북사이의 소득에 대한 이중과세방지 합 의서
91	사용료	지적소유권 사용료	남북사이의 소득에 대한 이중과세방지 합 의서
92	사 유	리 유	남북사이에 거래되는 물품의 원산지 확인 절차에 관한 합의서
93	사 항	문 제	남북사이 차량의 도로운행에 관한 기본 합의서 남북사이의 열차 운행에 관한 기본합의서
94	사후처리	차후처리	‘남북해운합의서’의 이행과 준수를 위한 부속합의서
95	상시출입증	고정출입증	남북사이의 열차 운행에 관한 기본합의서
96	상 호	호 상	개성공업지구 통관에 관한 합의서 남북사이에 거래되는 물품의 원산지 확인 절차에 관한 합의서 개성공업지구와 금강산관광지구 출입 및 체류에 관한 합의서

순번	남한	북한	합의서명
			남북사이의 열차 운행에 관한 기본합의서 ‘남북해운합의서’의 이행과 준수를 위한 부속합의서
97	상호주의 원칙	호상성의 원칙	남북사이 차량의 도로운행에 관한 기본 합의서
98	상 황	정 황	개성공업지구와 금강산관광지구 출입 및 체류에 관한 합의서 남북사이의 열차 운행에 관한 기본합의서
99	생산장소	생산지	남북사이에 거래되는 물품의 원산지 확인 절차에 관한 합의서
100	생활하는 주거	생활하는 살림집	남북사이의 소득에 대한 이중과세방지 합 의서
101	서 류	문 건	남북상사중재위원회 구성·운영에 관한 합의서
102	서 면	문서교환 방식	남북상사중재위원회 구성·운영에 관한 합의서
103	서 명	수 표	남북사이의 청산결제에 관한 합의서 남북사이의 투자보장에 관한 합의서 남북사이의 상사분쟁 해결절차에 관한 합 의서 개성공업지구 검역에 관한 합의서 개성공업지구 통관에 관한 합의서 남북사이에 거래되는 물품의 원산지 확인 절차에 관한 합의서 남북상사중재위원회 구성·운영에 관한 합의서
104	선석 배정	배자리 선정	‘남북해운합의서’의 이행과 준수를 위한 부속합의서
105	소 요	소 비	‘남북해운합의서’의 이행과 준수를 위한 부속합의서

순번	남한	북한	합의서명
106	소요비용	소비비용	남북사이 차량의 도로운행에 관한 기본 합의서
107	소지	소유	남북해운합의서
108	송장	짐부침표	남북사이의 열차운행에 관한 기본합의서의 부속서
109	송품장	적선문건	남북사이에 거래되는 물품의 원산지 확인 절차에 관한 합의서
110	송하인	송화인	개성공업지구 통관에 관한 합의서
111	송하인	판매자	남북사이에 거래되는 물품의 원산지 확인 절차에 관한 합의서
112	송화인	짐보내는 사람	남북사이의 열차운행에 관한 기본합의서의 부속서
113	쇠고기	소고기	남북사이에 거래되는 물품의 원산지 확인 절차에 관한 합의서
114	수령	문서접수 날자	남북상사중재위원회 구성·운영에 관한 합의서
115	수용	몰수	남북사이의 투자보장에 관한 합의서
116	수익적 소유자	수익자	남북사이의 소득에 대한 이중과세방지 합의서
117	수정·보완	작업과정	남북사이의 열차운행에 관한 기본합의서의 부속서
118	수취인	수납인	남북사이의 소득에 대한 이중과세방지 합의서
119	수하인	구매자	남북사이에 거래되는 물품의 원산지 확인 절차에 관한 합의서
120	수하인	수화인	개성공업지구 통관에 관한 합의서
121	수화인	짐받는 사람	남북사이의 열차운행에 관한 기본합의서의 부속서

참 고 자 료

순번	남한	북한	합의서명
122	시점	순간	남북사이의 열차운행에 관한 기본합의서의 부속서
123	시행	집행	남북사이의 열차 운행에 관한 기본합의서
124	실질적인 관리장소	실제적인 경영지	남북사이의 소득에 대한 이중과세방지 합의서
125	양·적하	양도, 상하선	‘남북해운합의서’의 이행과 준수를 위한 부속합의서
126	어획물	물고기	남북해운합의서
127	업무수행에 필요한 범위	본신업무에 맞는 범위	남북상사중재위원회 구성·운영에 관한 합의서
128	여행자	려행자	남북사이에 거래되는 물품의 원산지 확인 절차에 관한 합의서
129	역사적인 남북공동 선언	력사적인 공동선언	남북사이의 청산결제에 관한 합의서
130	연락관	련락대표	남북상사중재위원회 구성·운영에 관한 합의서
131	열거	지적	남북상사중재위원회 구성·운영에 관한 합의서
132	열차·차량 운행사무소	련운, 차량운행사무소	개성공업지구 통관에 관한 합의서
133	열차안전 사고	열차운전 사고	남북사이의 열차운행에 관한 기본합의서의 부속서
134	영위	진행	남북사이의 소득에 대한 이중과세방지 합의서
135	외환시장	외국환자시장	남북사이의 투자보장에 관한 합의서
136	용역	봉사	남북해운합의서

순번	남 한	북 한	합의서명
137	용역거래 대금	봉사거래 대금	남북사이의 청산결제에 관한 합의서
138	운 송	수 송	개성공업지구 통관에 관한 합의서 남북사이의 열차운행에 관한 기본합의서 의 부속서
139	운송수단	수송수단	남북사이에 거래되는 물품의 원산지 확인 절차에 관한 합의서 남북사이의 열차 운행에 관한 기본합의서
140	운송인	수송자	개성공업지구 통관에 관한 합의서
141	운전시각	열차다님표	남북사이의 열차운행에 관한 기본합의서 의 부속서
142	운전정리실	운전지휘실	남북사이의 열차 운행에 관한 기본합의서
143	원거리	먼거리	‘남북해운합의서’의 이행과 준수를 위한 부속합의서
144	원 본	원 문	남북상사중재위원회 구성·운영에 관한 합의서
145	위 해	오 염	남북사이 차량의 도로운행에 관한 기본 합의서
146	유효장	쓸길이	남북사이의 열차운행에 관한 기본합의서 의 부속서
147	의장권	공업도안권	남북사이의 투자보장에 관한 합의서
148	의장중재인	책임재결원	남북사이의 상사분쟁 해결절차에 관한 합 의서
149	이의신청	반대의견 제기	남북상사중재위원회 구성·운영에 관한 합의서
150	이 하	이 아래부터	남북상사중재위원회 구성·운영에 관한 합의서
151	인도·인수	인수도	남북사이의 열차 운행에 관한 기본합의서

참 고 자 료

순번	남 한	북 한	합의서명
152	인 력	노 력	남북사이의 열차운행에 관한 기본합의서의 부속서
153	인 명	사 람	남북사이의 열차 운행에 관한 기본합의서
154	인 장	공 인	남북사이에 거래되는 물품의 원산지 확인 절차에 관한 합의서
155	인적용역을 제공	봉사활동을 진행	남북사이의 소득에 대한 이중과세방지 합의서
156	일 시	날자, 시간	‘남북해운합의서’의 이행과 준수를 위한 부속합의서
157	일 일	일간, 일	남북사이의 열차 운행에 관한 기본합의서
158	임 차	용 선	남북해운합의서
159	입환작업	차같이작업	남북사이의 열차 운행에 관한 기본합의서
160	자본의 이동	자금이동	남북사이의 청산결제에 관한 합의서
161	자연인	개별적인 사람	남북사이의 투자보장에 관한 합의서
162	자유태환성	통화전환성 화폐	남북사이의 투자보장에 관한 합의서
163	장관급회담	상급회담	남북사이의 청산결제에 관한 합의서
164	재 화	물 품	남북사이의 소득에 대한 이중과세방지 합의서
165	적재화물	신는 화물	남북사이 차량의 도로운행에 관한 기본합의서 남북사이의 열차 운행에 관한 기본합의서
166	전 북	침 물	남북해운합의서
167	정 관	규 약	남북사이의 투자보장에 관한 합의서
168	정 산	청 산	남북사이의 열차 운행에 관한 기본합의서 남북사이의 열차운행에 관한 기본합의서의 부속서

순번	남한	북한	합의서명
169	정의	총칙	남북사이 차량의 도로운행에 관한 기본 합의서 남북사이의 열차 운행에 관한 기본합의서
170	조정	조절	남북사이의 소득에 대한 이중과세방지 합 의서 남북사이의 열차 운행에 관한 기본합의서
171	주거	주택	개성공업지구와 금강산관광지구 출입 및 체류에 관한 합의서
172	주소, 거소, 관리장소	거류지, 거주지, 운영지	남북사이의 소득에 대한 이중과세방지 합 의서
173	준용	적용	남북해운합의서
174	증량	무게	남북사이에 거래되는 물품의 원산지 확인 절차에 관한 합의서
175	중재인	재결원	남북사이의 상사분쟁 해결절차에 관한 합 의서 남북상사중재위원회 구성·운영에 관한 합의서
176	중재인명부	재결원명단	남북사이의 상사분쟁 해결절차에 관한 합 의서 남북상사중재위원회 구성·운영에 관한 합의서
177	중재판정	재결	남북사이의 상사분쟁 해결절차에 관한 합 의서 남북상사중재위원회 구성·운영에 관한 합의서
178	중재판정부	재결원 협의회	남북사이의 상사분쟁 해결절차에 관한 합 의서 남북상사중재위원회 구성·운영에 관한 합의서

순번	남 한	북 한	합의서명
179	지 급	휴 대	남북사이의 열차운행에 관한 기본합의서의 부속서
180	지급받은 보수	로동의 대가로 받은 보수	남북사이의 소득에 대한 이중과세방지 합의서
181	지 배	관 리	남북사이의 소득에 대한 이중과세방지 합의서
182	지배관계	종속관계	남북사이의 소득에 대한 이중과세방지 합의서
183	지 분	출자몫	남북사이의 투자보장에 관한 합의서
184	지 원	방 조	남북사이 차량의 도로운행에 관한 기본 합의서
185	진 위	진실성	남북사이에 거래되는 물품의 원산지 확인 절차에 관한 합의서
186	처리상황	처리정형	남북사이의 열차운행에 관한 기본합의서의 부속서
187	천연자원	자연부원	남북사이의 투자보장에 관한 합의서
188	철도직원	철도일군	남북사이의 열차 운행에 관한 기본합의서
189	청산결제 기간	청산결제 주기	남북사이의 청산결제에 관한 합의서
190	청산계정	청산돈자리	남북사이의 청산결제에 관한 합의서
191	체류하는 동안	머무르는 기간	남북사이의 열차 운행에 관한 기본합의서
192	총포류	총기류	남북사이의 열차 운행에 관한 기본합의서
193	추진운전	밀기운전	남북사이의 열차운행에 관한 기본합의서의 부속서
194	출입심사	출입검사	개성공업지구와 금강산관광지구 출입 및 체류에 관한 합의서
195	출입장소	출입지점	개성공업지구와 금강산관광지구 출입 및 체류에 관한 합의서

순번	남한	북한	합의서명
196	취급버튼	취급단추	남북사이의 열차운행에 관한 기본합의서의 부속서
197	컨테이너	짐 함	남북사이의 소득에 대한 이중과세방지 합의서 개성공업지구 통관에 관한 합의서 남북사이의 열차운행에 관한 기본합의서의 부속서
198	탑승인원	열차에 신는 인원	남북사이의 열차 운행에 관한 기본합의서
199	탑승인원	차량에 신는 인원	남북사이 차량의 도로운행에 관한 기본합의서
200	탑재	적선	‘남북해운합의서’의 이행과 준수를 위한 부속합의서
201	통관	세관통과	개성공업지구 통관에 관한 합의서
202	통관	통과	남북해운합의서
203	통관절차	세관수속과 검사	개성공업지구 통관에 관한 합의서
204	통행차량, 차량	운수수단	개성공업지구 통관에 관한 합의서
205	통행차량등	수송수단	개성공업지구와 금강산관광지구 출입 및 체류에 관한 합의서
206	퇴행운전	뒷걸음운전	남북사이의 열차운행에 관한 기본합의서의 부속서
207	투자자산	투자재산	남북사이의 투자보장에 관한 합의서
208	폐색구간	길차지구간	남북사이의 열차운행에 관한 기본합의서의 부속서
209	폐차	폐기	남북사이의 열차운행에 관한 기본합의서의 부속서
210	표지	표식	남북사이 차량의 도로운행에 관한 기본합의서

참 고 자 료

순번	남한	북한	합의서명
211	피난	대피	‘남북해운합의서’의 이행과 준수를 위한 부속합의서
212	하역	상하선	남북해운합의서
213	학술연구 기관	과학연구 기관	남북사이의 소득에 대한 이중과세방지 합의서
214	학술연구 용역	학술연구 사업	남북사이의 소득에 대한 이중과세방지 합의서
215	한글	조선어	남북사이에 거래되는 물품의 원산지 확인 절차에 관한 합의서
216	항계	항경계선	‘남북해운합의서’의 이행과 준수를 위한 부속합의서
217	항비	항만비	‘남북해운합의서’의 이행과 준수를 위한 부속합의서
218	항행경보	항해경보	남북해운합의서
219	항행통보	항행경보	‘남북해운합의서’의 이행과 준수를 위한 부속합의서
220	해사당국	해운당국	남북해운합의서 ‘남북해운합의서’의 이행과 준수를 위한 부속합의서
221	해상운송	해상수송	남북해운합의서
222	해상운송 회사	해상운수 기관	남북해운합의서 ‘남북해운합의서’의 이행과 준수를 위한 부속합의서
223	해양사고	해상사고	‘남북해운합의서’의 이행과 준수를 위한 부속합의서
224	해양사고	해상재난	남북해운합의서
225	해역	수역	남북해운합의서 ‘남북해운합의서’의 이행과 준수를 위한 부속합의서

순번	남한	북한	합의서명
226	현시	표시	남북사이의 열차운행에 관한 기본합의서의 부속서
227	협조	방조	남북사이의 열차운행에 관한 기본합의서의 부속서
228	화주	짐임자	남북사이의 열차운행에 관한 기본합의서의 부속서
229	확정판결과 동일하게 집행	집행제도에 따라 집행을 보장	남북사이의 상사분쟁 해결절차에 관한 합의서
230	활동보장	사업보장	남북사이의 상사분쟁 해결절차에 관한 합의서
231	효력을 발생한다	효력을 가진다	남북사이의 청산결제에 관한 합의서 개성공업지구 검역에 관한 합의서 개성공업지구 통관에 관한 합의서
232	훼손	오손	개성공업지구와 금강산관광지구 출입 및 체류에 관한 합의서
233	훼손	피해	‘남북해운합의서’의 이행과 준수를 위한 부속합의서