

# 북한의 경제법제와 거시경제정책의 이중성: 중국과 베트남 경제법과의 비교를 중심으로

이 정 철 | 송실대학교

북한의 경제법제는 시장화 촉진과 체제 단속의 강화를 동시에 추구하는 특징이 있다. 90년대 이후 제정 정비된 북한의 법제는 대체로 90년대 이후 북한에서 시작된 자생적 시장화를 법률화하는 경향이 있으면서도, 동시에 법제화가 개혁을 선도하기 보다는 대부분의 기본법제들이 사회주의 계획경제에 복무한다는 규정을 삽입하는 등 체제 유지 목적을 동시에 추구하는 경향도 관찰되고 있다. 이는 북한 경제의 두 가지 특수성 즉 구획경제 디자인이라는 내생적 요소와 대북 제재라는 외생적 요소의 작용에 따른 거시경제정책의 이중성을 법제가 반영하는 것이라 하겠다.

비교법의 관점에서 보면 북한의 경제(관련)법 영역의 경우, 법제의 변화 수준이 중국이나 베트남의 개혁 초기 단계임을 알 수 있다. 현재의 북한 법제가 변화를 수용하는 측면과 변화를 저지하는 측면 양자 모두를 지닌 전시용 법제임을 감안하더라도, 북한 법제가 베트남과 중국의 초기 국면을 뒤따르고 있다면 선진적인 법제화의 경향이 높은 경제법에서만큼은 중국이나 베트남의 법제 발전과정에서 나타난 역사적 경로를 유사하게 반복할 가능성 또한 무시할 수 없을 것이다.

**주제어:** 비교법, 경제법, 구획경제, 시장화, 법치

## I. 들어가며

최근 화폐 개혁을 단행한 북한 당국은 뒤이어 경제관련법을 손보았다. 조선중앙통신에 따르면 작년 12월 16일 북한의 최고인민회의 상임위원회는 부동산관리법, 물자소비기준법, 종합설비수입법 등 경제관련 법률을 새로 제정 공표하였다. 또한 올해 1월 14일자 '민주조선'은 로동정량법, 수출품원산지법의 채택 사실을 발표하였다. 정황 논리에 따르면 동 법률들의 제정은 화폐 개혁을 동반한 거시경제정책의 변화를 반영하고 있고, 재정을 확충하고

경제 부문에 대한 통제를 강화하기 위한 의도에서 출발하였다고 볼 수 있다.

북한은 사실 2005년 10월 배급제 회귀 시도, 2006년 3월 개인고용금지제, 2007년 8월 30세 이하 여성의 장사 금지령,<sup>1)</sup> 2007년 12월 무역회사 재정리, 2008년 11월 시장 내 식량과 공산품 판매 금지, 2010년 1월 종합시장을 농민시장형식의 10일장으로의 전환 등 일련의 시장 통제를 진행해왔다. 이런 흐름만을 주목한다면 북한 당국이 구 사회주의 체제들의 일반적인 체제 전환 과정에 비해 역행하는 듯한 시장 통제를 시도하고 있고 이에 따라 북한의 여러 가지 법 제도들이 반시장적으로 재정비되고 있다는 정황론 역시 사실일 가능성이 높다.

어쨌든 그런 정황론 역시 북한의 거시 경제 정책과 법제 변화가 같은 방향으로 진행된다는 논거를 갖고 있다면, 이는 북한 체제가 구식의 '전제정'이거나 '신정적 군사체제'이지만은 않은 '법에 의한 통치'(rule by law)<sup>2)</sup>를 추구하고 있다는 결이 다른 주장에서 출발하고 있다고 볼 수 있다. 이는 어떤 점에서는 북한 당국의 정책 변화를 법제도로부터 유추하는 방법론의 적실성을 높여 줄 수 있고 결과적으로 북한 연구의 방법적 다양성에 기여하게 될 여지가 있다는 점에서 고무적이다.

이런 기대 하에서 본 연구는 1차적으로 북한의 경제법을 일별하고, 최근 북한의 법 제도, 개정의 성격과 방향을 중국, 베트남 경제법과 비교하고자 한다. 나아가 이를 북한의 거시경제정책 변화와 연결 짓고 그 방향과 성격을 추론하여 법과 거시정책 간의 상호관계를 해명하는 단초를 제시한다면 본 연구는 또 다른 장기 과제에 도달 할 수 있는 초석을 마련한다는 2차적 목표에 접근하였다고 할 것이다.

## II. 동아시아 개혁 사회주의 체제에서의 법치와 경제법<sup>3)</sup>

사회주의 체제 전환 과정에서 법의 지배는 거시경제정책과 밀접한 연관을 지니고 있다

- 1) 초기에 30세 이하였으나 곧 이어 40세로 확대되었다고 전해진다.
- 2) 입헌주의적 법치(rule of law)라면 권력 분립을 전제로 한 견제와 균형이 작동하는 체제를 의미한다. 그러나 당과 지도자의 인격적 직접적 통치를 법률의 의한 간접적 통치와 병행하려는 중국이나 북한 같은 국가들의 시도를 이런 의미의 법치라 부르는 어렵다는 점에서 특히 북한이 시도하는 법제화를 '법에 의한 통치'(rule by law)라고 개념화한다. 이에 관한 중국의 논의는 李龍主(2002, 1-35)를 참조.
- 3) 이하 2~3장은 2008년 통일부 용역 보고서인 「북한의 거시경제 운용체계 연구」에 실린 일부분을 수정하였음.

(Hoff and Stiglitz 2004, 761). 사회주의 체제의 개혁 과정에서 법치의 불확실성이 자산박탈(asset stripping)현상을 부추기고 그것이 결과적으로 다시 법치의 정착을 방해하는 악순환을 초래하곤 했기 때문이다. 실제로 사유화 이후에는 안정화(stabilization)를 위해서 긴축적 통화정책을 사용하는 것이 불가피하고 고이자율을 중심으로 하는 긴축적 통화정책은 결과적으로 법치를 약화시키는 경향과 결합되어 나타나곤 했음이 사실이다. 따라서 개혁 사회주의 체제는 이행 과정에서 당에 의한 지배를 청산하고 입헌주의적 법치 체제로 전환하고자 하지만, 체제 안정화를 위한 거시 정책이 역으로 법치의 존재 기반을 뒤흔드는 역설적 현상을 초래하곤 했다.

동유럽국들은 동아시아에 비해 상대적으로 법치의 원칙으로 돌아가는 것이 손쉬웠다. 법치의 전통이 잠재해 있었다는 이점과 경제 회복 과정에 주변국들이 제시한 제도적 인센티브가 작용하였다는 점 때문에, 이들 국가들은 신속하게 법의 지배를 회복할 수 있었다. 유럽연합(EU)에의 조건부 가입이라든지, 유럽안보협력기구(OSCE)의 정치 경제 안보적 보장, 비정부기구(NGO) 조직의 안정적 활동 등과 같은 조건이 충족된 것이 중요했다는 것이다.<sup>4)</sup> 따라서 동구 사회주의 국가에서 법의 지배는 법치 국가 전통의 '재현과 회귀'라는 방식을 띠었다. 사회주의 계획경제를 폐기하고 급진적인 시장경제원칙을 도입하는 과정에서, 국유화 자산의 급속한 '재사유화 법제화'라는 특성을 지녔던 것이다.

반면 동아시아 개혁 사회주의들의 경우 '신 법제 건설 방식'을 띠고 법치가 이루어지고 있다. 동아시아에서는 서구적 의미의 법치 경험이 없었던 관계로 과거 경험으로의 회귀 방식에 의한 법치가 아니라 새로운 형태의 법치 체제로의 진화가 불가피하다. 동구와는 달리 체제전환 과정도 점진적이고, 이념적으로도 사회주의를 포기하지 않고 있어 '사회주의 시장경제'라는 애매한 지향점을 설정하고 있다. 이들의 법치가 공산체제하에서 발전한 제도와 신규 법률 간의 상호 공존을 추진하는 과정에서 나타나는 진화태일 가능성이 높은 이유이다.

예를 들어 중국의 법치화는 공산당의 지도를 전제로 하는 의법치국(依法治國) 개념 하에서 진행되고 있다. 3권 분립과 상호 견제를 법률에 의해 실현하는 입헌주의적 법치와는 달리 당의 통치를 법률에 의해 실현하려는 의법치국을 지향하는 것이다. 이는 법치(rule of law)보다는 법에 의한 통치(rule by law) 체제를 의미한다(전병곤 2004, 279).

사실 동아시아 개혁 사회주의 국가 즉 중국과 베트남의 경제법의 경우 근본적으로는 사회주의 법계의 틀을 벗어나지 못한 상태이다. 구소련의 법체계를 상당부분 탈피하고 있는

4) 크빅(Cviic 2006, 11)을 참조할 것. 그는 동구의 법치를 기본적으로 회귀(the road back to the rule of law)의 관점에서 접근하고 있다.

것이 사실이나 여전히 구소련의 법과 입법경험을 토대로 성립, 발전한 구법 체계를 근간으로 하고 있어 구소련법의 잔재가 여전히 관찰되고 있다. 더구나 법학의 발전 정도가 일천하고 각 법 부문을 총괄할 만한 기본적 법령의 제정이 상대적으로 미비한 실정인 점은 이들 국가들의 법제의 한계로 나타나고 있다. 최근에 들어 상법, 민법, 회사법 등 각종 기본법들이 제정되고 있지만 기본법과 하위법령과의 관계도 불명확하고 기본법마저도 수시로 개정되고 있어 법적 안정성이나 법 체계 유지의 문제에서 한계점이 노정되고 있다고 볼 수 있다.

일반적으로 경제 관련 법규는 헌법의 경제 조항, 경제 사법 즉 민법, 외국인 투자관련법 그리고 기타 경제행정 관련법들로 나누어 볼 수 있다. 이하에서는 이같은 순서에 의해 중국과 베트남 그리고 북한의 경제법들을 비교 고찰할 것이다.

## 1. 중국의 경제법

중국은 본격적인 개혁 개방 헌법인 82년 헌법 체계<sup>5)</sup>를 중심으로 4차에 걸쳐 헌법 수정을 진행하였다. 82년 헌법의 기본 정신은 경제반우(經濟半右) 정치반좌(政治半左)의 관점에서 사회주의 초급단계론의 기초를 유지하는 내용이었다. 93년 2차 헌법 개정안에서 “공유제 기초위에서 계획경제를 실시한다.”는 규정을 “사회주의 시장경제를 실행한다.”로 수정하여 비로소 계획경제 체제를 포기하고 ‘사회주의시장경제’를 명기하였다. 99년 3차 수정안은 “개인경제, 사영경제 등 비공유제 경제는 사회주의시장경제의 중요한 구성부분이다”라고 규정하여 사회주의 시장경제 기초상 개인경제와 사영경제가 사회주의 경제 질서 속에서 존재 발전할 수 있도록 규정하였다. 82년 헌법에서 99년 개헌까지 총 17개 조항의 개헌과정에서 경제관련 규정이 11개조를 차지하여, 이 시기 개헌에서 경제 규정의 변화가 압도적이었다. 2004년 개정 시에는 3개 대표론을 국가의 지도이념으로 규정하고 혼합소유제를 정식화하였다. 동 헌법에서는 “인민의 사유재산은 침해받지 않는다.”고 규정하고, 동시에 국가 법률에 따라 사유재산을 수용하는 경우 보상의 제공을 의무화함으로써 사유재산 보호를 명문화하였다.

5) 49년 공동강령을 모태로 해서 54년에 첫 헌법이 제정되었고, 75년에 4인방이 주도하여 ‘무산계급 독재 하의 계속혁명’을 강조하는 좌경 헌법으로 개정되었다. 78년 화국봉 주도 헌법에 이어, 본격적인 개혁 개방 이후인 덩소평 주도 헌법이 82년에 제정되었다. 동 헌법은 엄밀한 의미에서는 개정이지만 통상적으로 제정이라고 호칭되고 있다. 이후 88년, 93년, 99년, 2004년까지 4차례 부분 개헌(수정)이 이루어졌다.

중국은 통일적이고 종합적인 민법전을 갖지 않고, 통칙(1986년 4월)만을 제정한 상태이다. 통칙은 양적으로는 민법전보다 작고 총칙보다는 큰 정도로서 중국의 통칙이란 우리 민법체제에서의 총칙 또는 통칙과는 다른 의미이다(박춘호 1988, 13). 완전한 민법전도 아니고 민법총칙과도 다른 중간적인 성격으로 일반적인 민법의 전통적 입법형식과는 다른 특유한 태도로서 장래에 민법전이 제정되면 흡수될 것으로 예상되는 과도적 입법이다. 법률의 규정이 없는 경우 국가정책을 법적 준거로 삼는다는 점에서 사회주의 공법적 요소를 지니고 있어서 시장경제에 비해 사적 자치의 원칙이 약하다는 평가를 면하기 어렵다.<sup>6)</sup> 최근(2007년 3월 6일) 중국은 물권법을 제정하여 민법상 물권제도를 공고히 하고 있다. 동 법은 저당권, 유치권, 도급경영권 등을 인정하여 상대적으로 다양한 물권제도를 규정하고 있다. 물권법 제정 이후 토지사용권의 유상화, 사유권의 법적 보장, 토지사용권 담보 제공과 같은 처분권의 확대 등 다양한 물권적 요소가 확장되고 있다(김영규 2008, 165).<sup>7)</sup>

외국인 투자 관련 법제의 여러 입법 중 가장 기본이 되는 것은 79년 중외합자경영기업법, 86년 외자기업법, 88년 중외합작경영기업법의 '삼자기업법'이다. 통일성이 상당히 결여되어 있고 기본법 보다는 각 성, 시 단위 사정에 따라 처리되는 경우가 많아 일괄적인 평가가 어려운 실정이다.

기타 주요 경제법 중 노동법<sup>8)</sup>은 국가에 의한 노동배치제를 전면적으로 폐지하고 자유로운 노사간의 근로계약제도를 채택하고 있는 등 시장경제의 노동법에 유사하나 공회라고 불리는 노동조합만은 국가노동행정체제의 일부에 속하는 행정 기관적 성격이 강하여 여전히 사회주의적 잔재로 평가받는다. 최근에는 외자기업에도 공회 설립을 의무화하고 있다(법무부 2005, 423-424).

토지관계법으로는 헌법과 민법통칙, 토지관리법과 토지관리법 실시조례, 기타 지방조례

- 
- 6) 중국 계약법은 계약 자유가 아니라 계약자원(自願)의 원칙을 인정(계약법 4조)하고 있다. 이는 국가의 행정적 간섭이 내재되어 있는 원리라는 점에서 계약자유 원칙과 차이가 있다. 다만 계약당사자인 보통사람을 공민(公民)이 아닌 자연인(自然人)으로 다루어, 한계 내에서 당사자의 자율을 상당부분 인정하는 취지를 최대한 살리고 있다고 보면 된다.
  - 7) 청약의 취소와 철회에서 UN의 통일매매법에 일치하는 입법태도를 보여 섬유경제계약에 있어 분쟁이 발생할 경우 소위 비엔나협약을 수용하겠다는 의지를 밝히고 있는 점도 고무적이다. 중국은 UN 통일매매법에 관한 협약인 비엔나협약에 가입하여 1988년부터 국내법적 효력이 발생한 것을 수용한 취지의 입법이다.
  - 8) 주석령 제28호로 1994년 7월 5일 노동법을 공포하여 1995년 1월 1일부터 시행되고 있다. 전문 없이 제13장, 총 107개 조문으로 구성되어 있다.

와 법규가 있다. 중국은 토지소유권과 토지사용권을 분리하여 토지소유권은 국가에게, 토지사용권은 개인이나 법인에게 부여하는 이중적 토지제도를 취하고 있다. 즉 국가와 집체(근로대중)에 한하여 소유권을 인정하고 있을 뿐이고, 인민 개인이나 법인에게는 토지사용권만을 인정하고 있는 것이다.<sup>9)</sup> 도시 국유토지의 토지사용권 시장을 중심으로 형성되어 있던 토지거래가 2009년 이후에는 농토를 포함해 모두 가능해졌다. 2008년 10월 개혁·개방 30주년을 기념하는 회의인 '제17기 당 중앙위원회 3차 전체회의(제17기 3중대회)'가 개최되어 '농민'의 토지사용권 거래를 허용하였기 때문이다. 이번 토지관리제도 개혁안의 초점은 '농민 수익, 농업 발전, 농촌 진보'(삼농 개혁)라는 말로 요약되는 바 농민의 토지사용권의 도급계약, 임대나 매매 혹은 교환 내지 농장에 대한 공동지분단위 등도 허용하였다. 이번 '결정'에 따라 중국 농촌 지역의 토지승포(위탁)경영권(土地承包經營權·경작권 또는 사용권)과 농가주택 및 주택용지에 대한 양도가 가능해지고, 임대와 저당, 출자 등도 모두 허용되게 되었다. 사실상 농민들에게 '사유재산권'을 부여하는 것으로서 농촌의 내수 창출을 목표로 하는 조치라 할 수 있다.

## 2. 베트남의 경제법<sup>10)</sup>

베트남은 1980년 11월 18일 통일 사회주의 헌법을 공포하였다.<sup>11)</sup> 그러나 1986년 도이모이를 시작한 이후 1992년과 2001년에 헌법을 재수정하여 '사회주의 지향의 시장경제체제'(Socialist-Oriented Market Economy) 규정을 신설하여 80년 제정된 사회주의 헌법을 짧은 기간 만에 개정하였다. 92년 개헌 시 '국가가 관리하는 시장제도에 따른 대부분의 상품경제' 규정을 신설(15조)하고, 2001년 개정 헌법에서는(15조) "국가는 사회주의를 지향하는 시장경제를 발전시키는 정책을 일관성 있게 추진"한다고 규정하여 공식적으로 시장사회주의 규정을 채택하였다.

베트남 민법은 개혁 이후인 1995년 제정되고 1996년 7월 1일부터 효력을 발휘하였다. 민

9) 중국 헌법은 1988년 4월 헌법 수정안 제2조에서 "토지사용권은 법률에 따라 양도할 수 있다."고 개정하여 토지사용권제도의 헌법적 근거를 마련하여, 현재까지는 국유토지만 토지사용권의 양도를 허용하였는데 2008년 이후부터는 농업용 토지인 집체토지에까지 이를 허용하고 있다.

10) 법무부(2005) 참조.

11) 당시 헌법 15조는 베트남 사회주의 공화국은 자본주의 단계를 생략한 채 소규모 생산체제 사회에서 바로 사회주의로 이행한다고 규정하고, 16조에서는 공익을 위해 사유재산을 징발 매입할 수 있다고 규정하였다.

법의 규율 범위가 행정법의 일부, 경제법, 무체재산권과 국제사법에 이르는 등 광범위하고, 시장경제 법리를 수용하여 상속법을 민법에 포함시켜 규정하고 있다. 베트남 민법은 전 인민소유, 정치·사회조직의 소유, 집단소유, 개인소유, 사회조직, 사회·직업조직의 소유, 혼합소유, 공동소유의 7개 형식을 규정(제179조)하여 개인 소유를 강조하고 있다(법무부 2005, 334). 개인 소유에 속하는 재산으로는 합법적인 수입, 재물, 주택,<sup>12)</sup> 생활도구, 자본, 수확물, 소득 및 개인의 기타 합법적인 재산 등이며, 이는 수량, 가치에 관하여 제한을 받지 않는다(제221조 제1문).

베트남 현행 민법은 민사계약에 대한 일반적 규정만을 두고 있을 뿐 채권채무관계 및 물건관계에 대한 구체적 규정이 결여되어 있다. 따라서 실제 사인간의 법률관계를 모두 규율하기에는 아직 미흡하다. 그러나 베트남 민법은 아시아 사회주의 국가들 중에서 가장 선진적이고 체계적인 민법임은 분명하다. 사적 자치의 원리를 명문으로 규정하고 있는 점, 개인간의 민사교류를 폭넓게 인정하고 있는 점, 지적소유권·섭외관계 등에 대한 규정을 강화하고 있는 점 등 상당 부분 시장경제질서 요소를 법적으로 수용하고 있기 때문이다. 물론 대부분의 사적 분쟁이 법원을 통한 사법적 해결이 아니라 인민의회, 관련 관청 등의 조정, 지시 등을 통한 비규범적 수단에 의해 해결되고 있는 등의 문제로 인해, 규정의 선진성이 현실적으로 유용한가에 대해서는 의문이 있다(법무부 2005, 351).

외국인 투자관련 법제의 경우 기본법에 가까운 외국인투자법이 87년 제정된 이후 2000년 3차 개정된 상태이다. 전체 6장, 68개조로 구성된 외국인투자법의 제정은 1980년 헌법 제21조에서 천명한 대외무역의 국가독점원칙의 폐기를 의미한다. 베트남 외국인투자법은 민법처럼 사회주의 국가로서는 가장 개방적이고 모범적인 형태의 법규범이나 한계는 여전하다. 외국인투자의 가장 큰 장애물인 계획투자부와 지방인민회의의 강제적 승인절차 때문에 외국인투자자들이 법적 안정성에 대해 깊은 회의를 느끼고 있기 때문이다(법무부 2005, 383-384).

기타 주요 경제법 중 노동법은 1994년 6월에 제정되어 2003년 1월 1일부터 개정 노동법을 시행하고 있다. 17장 198개조로 구성된 노동법은 1994년 전문에서는 '인민의 변영, 국가의

12) 베트남은 헌법에서 국가가 토지를 소유한다고 규정하고 있으므로, 개인의 토지소유는 허용되지 않는다. 그러나 개인의 주택 건물에 대한 소유는 민법에 의하여 인정되기 때문에, 사실상 개인은 주택 소유를 통하여 주택 부지에 대하여 소유권에 가까운 권리를 행사할 수 있다. 반면 외국인에게는 주택 등 건물에 대한 소유 자체를 인정하고 있지 않기 때문에 외국인은 주택이나 공장 건물 등을 장기 임대할 수 있을 뿐이다.

부장, 공정한 문명사회' 지향이라는 국가목표만 표기했으나, 2003년에는 '민주적인 사회'를 추가하는 등 베트남 노동법 역시 아시아 사회주의국가로서는 가장 선진적이고 우수한 노동법 체제라 불릴만하다. 그러나 민법이나 외국인 투자법이 선진적인 이유와는 달리 베트남 노동법이 자본주의국가에서의 노사관계법의 기본적인 구성과 가까운 것은 베트남이 아세안(ASEAN)에 가맹하여 거기에서 공동보조를 맞추어야 한다는 환경적 조건으로 보는 것이 설득력 있다.<sup>13)</sup>

한편 베트남의 개혁 개방 성과가 농축되어 있는 법률인 토지법은 1993년에 제정되고 2004년에 개정 시행 중이다. 동 법은 토지소유권과 토지사용권을 분리하고 있고 또한 토지와 건물을 분리된 부동산으로 규정하여 건물의 경우 소유권을 인정하고 있다는 점이 특징이다. 토지법 역시 실질적인 법적 권위를 갖기에는 한계가 여전한데, 전 국토에 대한 토지 사정의 진척도가 미흡하고 농민들의 토지 사용 관련 법 인식이 미비하기 때문이다. 토지사용권 관련 분쟁이 사적으로 해결되고 있고 실제 거래가와 공식 가격의 격차가 큰 등 토지법상의 토지 시장과 실제 토지 시장의 괴리가 막대한 현실이다(법무부 2005, 451).

### III. 북한의 경제법과 법제 정비

#### 1. 북한의 경제법: 의미와 구조

북한법은 중국 및 베트남과 함께 동아시아 사회주의 법제로 분류되면서도 특수성을 유지하고 있다. '조선노동당규약'이 헌법에 우선하는 독특한 법체제이고 사실상 노동당의 결정이나 수령의 교시가 모든 것에 우선하는 체계이기 때문이다. 따라서 각종 성문법보다도 최고위층 교시와 지시, 노동당의 지침·강령, 내각의 정령 또는 결정이 최고의 법규범으로서 국가와 사회단체 및 주민들을 직접 규율, 통제하고 있다(법무부 2007, 3-4).

북한은 1977년 이래 사회주의 법무생활론<sup>14)</sup>을 제기하기 시작했는데, 그것은 일반적인 입

13) 한국국제노동재단. 2005. "아시아투자진출국의 노동환경." 『해외노동정보』 제84호, 40.

14) "사회주의 법무생활이란 모든 사회성원들이 사회주의 국가가 제정한 법규범과 규정의 요구대로 일하며 생활하는 것입니다. 사회주의 법무생활은 국가의 법질서에 따르는 근로인민대중의 자각적인 규율생활이며 법규범과 규정에 기초하여 사람들을 통일적으로 움직이게 하고 공동생활을 실현해 가도록 하는 국가적인 조직생활입니다." (김정일 1985)



헌주의에 기반 한 '법치(rule of law)'라기보다는 형식적 법치주의인 '법률주의(legalism)'의 한 형태에 유사할 뿐이다(김도균 2005, 486-490). 특히 북한의 법제는 행위자를 위하여 특정한 행위를 금지하고 처벌하는 것은 언제나 도덕적으로 정당하다는 법후견주의(legal paternalism)와 개인의 자유를 제한하고 특정 행위를 금지하여 시민의 품성을 개량 또는 완전하게 할 수 있다면 자유제한이나 금지는 정당하다는 법완전주의(legal perfectionism)의 입장에서 접근하기 때문에 북한의 법은 유사종교적 법체계 혹은 전시입법체계(demonstrative legislation)라고 볼 수 있다는 비판 앞에서 무력하기도 한 실정이다(김도균 504-512). 물론 2002년 이후 경제법 분야에서 일정한 변화를 보이고는 있으나 이를 입헌주의적 법치로 볼 수 없다는 점에서 법에 의한 통치 기제의 강화라 할 수 있을 것이다.

북한의 법체계는 북측 최고위층 교시가 최상위 법원(法源)이고 다음으로 노동당규약, 노동당강령·지침이 있고 이어서 사회주의 헌법이 자리하고 있고 그 다음이 성문법률이다. 법률 등 법령은 총 1,300여 개에 달하나 공개된 법령은 많지 않다. 다만 경제관련법률의 경우 상대적으로 많이 공개되어 있어 북한의 대중용 법전에 공개된 법률의 절반 이상이 경제법이다.<sup>15)</sup>

북한 경제법의 최고 법원인 헌법은 1948년 조선민주주의인민공화국 헌법 공포 후 5차례 개정, 1972년 조선민주주의인민공화국 사회주의헌법 채택 이후 3차례 개정된 상태로 누계 9차 개헌 상태라 할 수 있다. 특히 1992년과 1998년의 7, 8차 개정 헌법은 다양한 경제 규정을 개정하여 개혁, 개방 관련 선행 조치라는 인식을 심어주었고, 이후 헌법 규정에 근거하여 각종 부문별 기본법들이 제정, 개정되는 추세로 특히 다른 부문에 비해 경제법의 경우 거의 전 영역이 법제화되고 있다고 해도 과언이 아닐 정도이다.

심지어 형법에서도 경제형법 내용이 대폭 강화되고 2년 이하 형에 해당하는 행정처벌법에서도 경제관련 규정이 대규모로 신설되고 있다. 예를 들어 경제관련 조항의 경우 구법에서는 41개였으나 신법에서는 104개로 대폭 늘어나고 특히 경제 관리를 침해한 범죄(5장 2절)가 종전 18개 조문에서 74개로 확대된 것은 7·1조치에 따른 사회변화와 깊은 관련이 있다고 할 수 있을 것이다.

15) 북한은 2000년에 각 부문의 법률 103개를 종합한 법전을 대외비로 발간한 바 있으며, 2004년 8월에는 시행중인 법률 111개를 수록한 「조선민주주의인민공화국 법전(대중용)」을 발간하였다.

## 2. 부문별 경제 관련법 분석과 중국 베트남과의 비교

### 1) 헌법 경제 규정

북한은 1998년 사회주의 헌법 2차 개정 이후, 11년만인 2009년 4월에 3차 개정(누계 9차 개정)을 단행하였다. 1948년 9월 8일 제정된 인민민주주의 헌법 하에서만 5차례 개정이 있었고 1972년 10월 27일 6차 개헌을 통해 인민민주주의헌법을 사회주의헌법으로 대체하였다. 이후 1992년 4월 9일 사회주의헌법 1차(누계 7차) 개정을 통해 종전 헌법 11장 149조를 7장 171조로 대폭 개정하였고, 1998년 9월 5일에는 8차 개정을 통해 7장 166조로 그 구성을 수정하였다.

9차 개정에서는 8차 개정과 같이 특정 장을 경제에 관한 장으로 독립시켜 규정<sup>6)</sup>하는 등과 같이 경제 관련 규정에 특화된 수정 사항은 없었다. 98년 헌법 기초를 유지하는 가운데 권력 구조 개편에 초점을 둔 인상이었다. 동 개정에서는 <표 1>에서 보듯이 국방위원장의 권한을 신설, 세부화하고 그 권한을 강화하였다. 국방위원회와 독립된 권한 기구로서의 국방위원장이라는 평가를 받을만큼 국방위원장의 지위와 역할을 특화한 개정안이었다. 선군 사상을 공식화하고 주권 소재에 군인을 명기하는 등과 같은 체제 보위 규정을 강화하는 동시에 공산주의 이념을 삭제하는 등 비현실적인 이념 구호도 삭제하는 실용성을 보이고 있다. 전반적으로는 경제 문제 등에서 기존 기초를 유지한 채, 국방위원장을 중심으로 하는 지도 기관의 권능과 책임 소재를 더욱 명확히 하는 것을 목적으로 한 헌법 개정이라고 볼 수 있다.

요컨대 헌법의 경우 대체로 시장사회주의 개념을 담는 경향이 있는데, 북한 헌법은 시장 사회주의 개념을 수용하지 않고 있어 베트남이나 중국 헌법에 비해 계획경제를 상대적으로 강조하고 있는 법제이다. 중국(93년)과 베트남(01년) 헌법이 '시장사회주의' 개념을 규정하고 이같은 거대 담론 하에서 (개인적) 소유 형태를 명기함으로써, 재산권과 소유권의 각론

16) 98년 헌법에서는 기존의 국가 및 협동단체 외에 '사회단체'를 생산수단의 소유주체로 추가(20조)하고 개인 소유의 주체를 노동자에서 공민으로 수정(24조)하였다. 그리고 터발경리를 비롯한 개인부업경리에서 나오는 생산물 외에 '합법적 경리활동을 통하여 얻은 수입'도 개인소유로 인정하여 경제의 시장화 추세를 반영하였다. 그 외에도 경제활동의 자유 보장(거주여행의 자유 신설 보장, 75조)과 외국인 투자유치에 대한 적극성(특수경제지대에서의 기업창설 운영을 장려, 37조) 등 개방과 개혁을 강화하는 내용의 개헌안을 담고 있었다.

〈표 1〉 북한의 2009년 개헌과 신구헌법 비교

		구 헌법 (이전 헌법 대비 변화내용)	신 헌법	분 석
일자		1998. 9. 5. 개정	2009. 4. 9 개정	총 9차 개정
구성		서문 및 7장 166조로 구성 (서문 신설)	서문 및 7장 172조로 구성	국방위원장 관련 조문 증설
서문		김일성은 사회주의 조선의 시조 이며 영원한 주석	동일	김일성 헌법론 유지
정치	3조	주체사상	주체사상, 선군사상	지도적 지침으로 선군사상 추가
	4조	로동자, 농민, 근로인텔리	근인 추가	주권 소재에 근인추가
	8조	근로인민의 리익을 옹호	리익을 옹호하며 인권을 존중 하며	국가 의무에 인권 추가
경제	20조	국가 및 협동단체에 '사회단체' 추가	동일	생산수단 소유주체 확대 기 조 유지
	24조	'합법적 경리활동을 통하여 얻 은 수입' 추가		개인소유 범위 확대 기조 유지
	28조	농업 공업화에 '농업 현대화' 추 가		-
	33조	'독립채산제 및 원가, 가격, 수익 성' 개념 도입		경제관리형태 규정은 동일
	37조	'특수경제지대에서의 기업창설 운영 장려' 신설		외자 우대 기조 유지
문화 및 기본권	29조 40조	사회주의, 공산주의	공산주의 삭제	이념으로서 공산주의 삭제
	43조	공산주의적 새 인간	주체형의 새 인간	
	59조	혁명의 전취물을 보위	선군혁명로선을 관철해 혁명의 수뇌부를 보위	선군혁명이 추가되고 혁명 의 수뇌부 보위로 수정
	61조	관병일치, 군민일치만 규정	'혁명적 영군체계, 군풍 확립'과 '군정배합'	'혁명적 영군체계, 군풍 확 립과 '군정배합'을 추가
	75조	거주 여행자유 신설	동일	-
기타 기구	116조	1-18항	19. 국제의회 기구들과의 사업 을 비롯한 대외 사업을 한다	최고인민회의의 특사권을 빼고, 19항 대외사업권 추가
	123조	정무원을 내각으로 개칭	동일	'행정적 집행기관'외에 '전 반적 국가관리' 권한 부여
	126조	내각총리의 정부대표권	동일	내각총리에게 경제를 비롯 한 내치의 책무 부여 기조 유지

〈표 1〉 계 속

		구 헌법 (이전 헌법 대비 변화내용)	신 헌법	분석
국방 위원장	100조	일체 무력 지휘 통솔 외 '국방사업 전반 지도권' 추가	위원장은 조선민주주의 인민 공화국의 최고령도자이다	국방위원장 권한과 의무 신설/ 강화
	101조	무	위원장의 임기는 최고인민회의 임기와 같다	
	102조	무	전반적 무력의 최고사령관이자 일체 무력 지휘통솔	
	103조	110조 17항 최고인민회의 특사권	1. 국가 전반사업 지도 2.국방 위원회 사업 지도 3.국방 중요 간부 임명 또는 해임 4.조약 비 준 폐기 5.특사권 6.비상사태, 전시상태, 동원령 선포권	
	104조	무	위원장은 명령을 낸다	
	105조	무	위원장은 자기사업에 대하여 최고인민회의 앞에 책임진다	
국방 위원회	106조	100조 '전반적 국방관리기관' 추가	최고국방지도기관	지도와 관리
	109조	103조 1호 전반적무력과 국방건설지 도 2호 국방 중앙기관 건폐권 4호 군사칭호 제정 수여권	1.국가의 중요정책 수립 2.전반 적 무력과 국방 건설 지도 3.위원장 명령, 위원회 결정, 지 시 집행 감독 대책 수립 4.국가기관 결정, 지시 폐지 5.국방 중앙기관 건폐권 6. 군사칭호 제정 수여	1, 3, 4호 신설
	110조	결정과 명령	결과와 지시	명령·지시

을 거론하지 않고도 자유권의 문제를 해결하는 스마트한 방식을 활용한 것에 비하면 북한은 아직 경직된 것이라고 볼 수밖에 없다.

북한은 김일성 헌법과 유혼통치 개념을 강조하여 상당기간 헌법 개정이 어려운 상황을 자초하여 헌법 변화를 통한 개혁 조치의 실행을 기대하기는 어렵게 되었다. 지난 해 9차 개헌 과정에서 경제 관련 규정에 대한 개정이 없어 이같은 부정적 전망은 한층 강화되었다. 따라서 향후 개혁 개방을 실행하더라도 현행 헌법 규정을 그대로 둔 채 하위법을 제·개정하여 적용하는 방식을 택할 수밖에 없게 되었다. 사실상 홍콩식 특구에 해당되는 수준의 시장경제조항을 담고 있는 것으로 평가받던 신의주특구법이 헌법 개정 없이도 발표되었던

〈표 2〉 베트남/중국/북한 헌법 조항 비교

	베트남	중국	북한
기본원칙	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1992년 개헌 시 '국가가 관리하는 시장제도에 따른 다부문의 상품경제' 규정을 신설(15조)</li> <li>- 2001년 헌법에서 '사회주의를 지향하는 시장경제 질서'라는 개념을 공식화(15조)</li> <li>- 주거의 자유, 거주 이전의 자유, 재산권 행사 보장 규정을 명시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1993년 '사회주의 시장경제' 조항을 삽입</li> <li>- 2004년 '3개 대표론'을 삽입하고 '혼합소유제'를 정식화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 시장사회주의 개념을 거부하고 사회주의 계획경제를 강조</li> <li>- 1992년과 1998년 개헌에서 부분적으로 원가, 수익성, 개념 등을 도입하는 수준</li> </ul>
평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 헌법에는 모든 토지의 국유화 등 사회주의 잔재가 있으나 토지법, 민법 등 하위법을 통해 개인적 소유를 보장하는 방식 정착</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1982년 이후 4차례 개헌으로 총 17개 조항이 수정되었는데 그중 11개 조항이 경제관련 법제</li> <li>- 3개 대표론으로 붉은 자본가 개념까지 허용하며 개혁을 강조</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 부분 개혁 사회주의 체제의 헌법에 머무르고 있음</li> <li>- 김일성 유혼을 강조하는 김일성 헌법으로 규정되어, 상당한 규정력을 가지는 헌법으로 인정됨</li> </ul>

것이 유사 사례로 될 것이다.

## 2) 경제 사법과 민법

시장경제에서 민법은 재산법과 가족법을 중심으로 하여 사법의 일반법으로서의 지위를 가지고 있는데 반해, 사회주의 체제에서 민법은 시장경제체제와는 달리 공법의 한 영역으로 규정되어 있었다. 따라서 별도의 총괄적 민법전을 채택하지 않는 관행이 자리하고 있었다.<sup>17)</sup> 민법을 공법으로 규정하고 있는 이런 체제에서는 순수 사법영역인 가족법이나 상속법 등만을 순수 사법의 영역으로 두고 있었다.<sup>18)</sup> 그러나 최근 개혁사회주의 체제에서는 민법을

17) 사회주의 체제에서 민법은 비신스키(Andrei Yanuar'vich Vyshinskii)의 이론을 채택하여 사실상 공법의 한 부문 영역이자 잔여 영역으로 규정되어 왔음(법무부 2005, 316)

18) 물론 구 체코나 구 동독 등은 민법 일반을 사법의 영역으로 보아 개개인과 개인 사이 또는 개인과 사회주의적 기관 사이의 경제 관계는 민법에서 그리고 기업 등 사회주의적 기관 사이의 경제관계

〈표 3〉 베트남/중국/북한 민법 기본원칙 비교

	베트남	중국	북한
기본 원칙	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국가·공공의 이익, 타인의 합법적 권리의 존중 원칙</li> <li>- 법률준수의 원칙</li> <li>- 선량한 전통, 도덕존중의 원칙</li> <li>- 신의성실의 원칙</li> <li>- 민사책임부담 원칙</li> <li>- 화해의 원칙</li> <li>- 민사권리의 보호</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 평등의 원칙</li> <li>- 자원·공평·등가유상·성실신용의 원칙</li> <li>- 민사권리의 법률 보호의 원칙</li> <li>- 법률·정책 준수 원칙</li> <li>- 권리남용 금지 원칙과 공서양속의 원칙</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 생산수단에 대한 사회주의적 소유의 원칙</li> <li>- 사회주의 공공재산보장 원칙</li> <li>- 중앙집권제의 원칙</li> <li>- 국가와 사회이익 우선 원칙</li> </ul>
평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국가정책준수의 원칙을 규정하고 있지 않아 사적 자치의 원칙 강조</li> <li>- 법률의 규정이 없을 경우 당사자 간의 합의에 의한다고 규정하여 국가정책보다 합의를 중시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- “법률의 규정이 없을 경우 국가 정책을 준수하여야 한다”고 규정</li> <li>- 베트남에 비해, 당사자 간의 합의나 관습에 우선하여 국가 정책을 우위로 삼고 있음이 드러남</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 집단주의적(사회주의적) 색채가 가장 강함</li> </ul>

사법화시켜 민법전 일반을 제정하고자 하는 흐름이 나타나고 있다.

북한은 1990년 민법을 제정하고, 이후 이와 별개로 상속법과 가족법을 제정하였다.<sup>19)</sup> 일반적인 사회주의 민법과 달리 상속에 관한 규정을 민법전에서 제외하여 가족법전에 규정하고 또한 독자적으로 상속법을 제정한 것이다. 다만 중국과 달리 독자적인 계약법이 없이 민법 3편 채권 채무관계에서 계약(법)에 관한 내용을 서술하고 있다.

민법에서는 종래 전형적인 사회주의적 소유 관념을 형식적으로나마 일부 완화하여 개인 소유권의 범위를 확대하는 조치를 담았다. 58조에서 “개인소유는 로동에 의한 사회주의분배, 국가 및 사회의 추가적 혜택, 터발경리를 비롯한 개인부업경리에서 나오는 생산물, 공민이 샀거나 상속, 증여받은 재산, 그 밖의 법적 근거에 의하여 생겨난 재산”으로 규정하고

는 민법의 규율대상에 포함시키지 않고 경제법의 규율대상으로 삼아야 한다는 입장을 취하였다. (신영호 2003, 167)

19) 1990년 9월 5일 최고인민회의 상설회의 결정 제4호로 민법을 제정하였다. 전 4편 271개조, 제1편 일반제도, 제2편 소유권제도, 제3편 채권채무제도, 제4편 민사책임과 민사시효제도로 구성되어 있다. 가족법은 1990년 10월 24일, 상속법은 2002년 3월 13일 제정하였다.

“공민은 살림집과 가정생활에 필요한 여러 가지 가정용품, 문화용품, 그 밖의 생활용품과 승용차 같은 기재를 소유할 수 있다”고 하여 개인 소유권을 명확히 규정하였다.

1999년 개정 민법은 시장경제 체제와의 유사성 조항을 도입하기 시작했다. 사인을 대상으로 하는 보관계약, 빌리기 계약, 위임 계약에 대하여 언제나 무상으로 하는 원칙을 삭제하여 사회주의 이념을 강조하는 종래 태도로부터 실용주의적 입법으로의 전환을 반영하고 있다. 정신적 위자로 관련 조항을 신설하여 기존 민사책임제도에서 일대 변혁을 도입한 외에도 채권 계약 전반에서 당사자 주의를 강조하는 경향이 나타났다(김영규 2008, 178).

대외관계를 보다 적극적으로 고려하는 태도도 드러나는 데, 99년 개정 민법 10조에서 “조선민주주의인민공화국 민법은 국제조약이나 협정으로 달리 정하지 않는 이상 공화국의 기관, 기업소, 단체, 공민과 공화국령역 간에 있는 외국의 기관, 기업소, 단체, 공민에게 적용된다”로 규정하고 있었던 것을 “민사활동과 관련하여 우리나라와 다른 나라 사이에 맺어진 조약에서 달리 정하였을 경우에는 그에 따른다”로 수정하여 대외적인 재산거래관계에서 국제법을 중시하는 태도를 보인 것이 그것이다.

한편 상속법 제정이 갖는 법적 의의는 상속 그 자체보다는 상속을 통한 개인소유권의 승계에 있는 바 자본주의 경제원리를 부분적으로 인정하기 시작한 것으로 볼 수 있다. 특히 주택에 관한 상속을 민법 외에 상속법에서 다시 명문화한 것은 90년대 초반부터 개인들 사이에 이루어진 국가소유 주택의 암거래를 현실로 인정하고 국가소유 주택에 대한 임대 권리를 상속할 수 있게 한 것으로 볼 수 있다.

요컨대 북한의 경제사법 중 민법은 여전히 공법으로 분류되어 사적 자치, 심지어는 사적 자원<sup>20)</sup> 원칙도 인정되지 않고 있다. 베트남의 민법이 ‘사적 자치’를 명시적으로 인정하는 등 매우 선진적으로 규정되어 있어 향후 북한이 벤치마킹하기에 좋은 형태이긴 하지만 실제 운영 면에서는 중국의 경험이 더 풍부한 것으로 평가되고 있다는 점은 참고할 점이다. 실제로 베트남의 민법 역시 여전히 공법적 잔재가 많아, 사법의 일반법으로 자리하지 못하고 여러 사법 중 하나의 지위를 가질 따름이라는 평가 역시 귀담아 들을만하다.<sup>21)</sup> 다만 북한에서도 상속법과 가족법을 독립 제정하여 사법 영역을 확장한 것은 주목할 부분으로 향후 사법

20) 계약자원의 원칙은 사회공공의 이익 및 공중도덕과 상충되지 않는 범위 안에서의 당사자의 의사를 존중하는 원리이다.

21) 예를 들면 가족법은 민법과 별개의 “혼인과 가족법”으로 되어 있고, 상속법은 민법 내에 포함되어 있는 식이다. 북한의 경우 민법은 여전히 공법으로 분류되기 때문에, 상속법과 가족법은 민법에 포함되지 않고 별개로 되어 있다.

의 영역이 확장될 여지가 있다는 근거가 될 수 있다.

### 3) 외국인 투자관련법

외국인 투자관련법은 80년대에는 합영법 체제였으나, 90년대 들어 60여 개 이상이 제정, 정비되어 있다. 외국인 투자의 경우 동 관련법에 없는 경우 민법에 의한다고 되어 있으나 민법에 의할 경우가 없을 정도로 대부분의 분야가 외국인 투자 관련법으로 법제화된 상황이다.

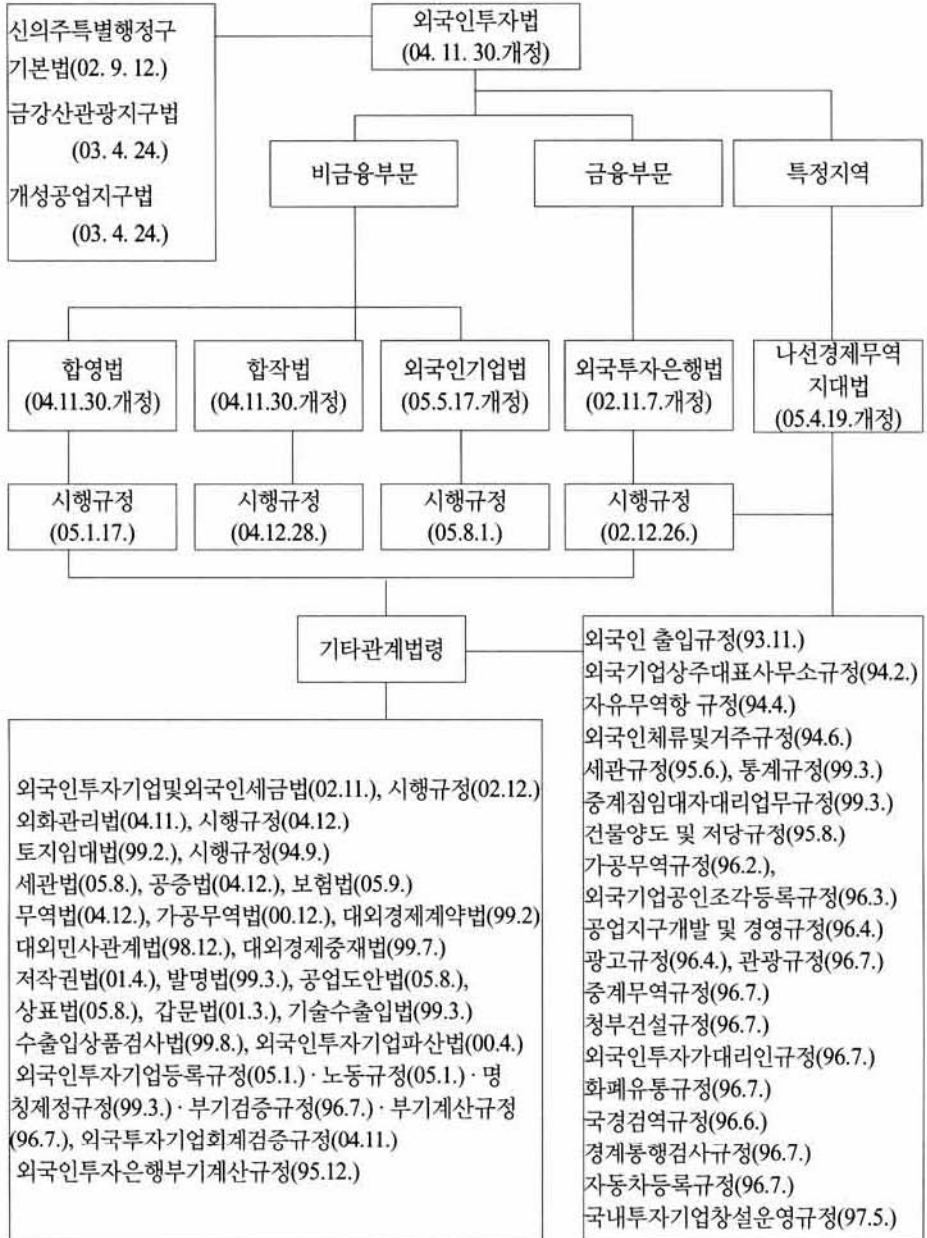
외국인 투자관련 법제의 경우, 1992년 7차 헌법 개정 시 북한 내 외국인의 합법적 권리와 이익 보장(제16조), 외국법인 또는 개인들과의 기업합영과 합작 장려조항(제37조) 등과 같이 대외경제개방정책의 법적 토대를 마련한 후 대외경제관련 법률 정비 사업을 꾸준히 진행하였다. 북한은 1992년 10월부터 1994년 9월 사이에 외국인투자법 등 관련 법규와 시행세칙을 집중적으로 제정하였다. 1998년 개헌 이후에도 외국인투자법을 비롯한 관련 법령을 재정비하였다. 1999년 2월 26일 외국인투자법, 자유경제무역지대법, 외국인기업법, 합작법, 합영법, 외국투자기업및외국인세금법, 외화관리법, 외국투자은행법, 토지임대법 등 9개 법률을 개정하였고 1999년 5월 8일 내각 결정으로 외국인투자기업 노동규정 등 5개 규정을 개정하였다. <그림 1>에서 보듯이 이후에도 지속적으로 동 분야의 법령을 정비하고 있다.

북한에서 외국 투자관련 기본법은 1992년에 수립된 “조선민주주의 인민공화국 외국인투자법”이다. 80년대에 합영법 체제만으로 경제개방정책을 유지했으나(김동한 2008, 6) 92년 이후 외국인 투자법이 제정됨으로써, 외국 투자 기업에 대한 다양한 개념이 구분되고 이로부터 외국인 투자에 대한 법적 보장 장치가 작게나마 마련되었다고 평가되고 있다.

99년 외국인 투자법 수정 과정에서 북한은 한국기업과 투자자가 본 법에 적용되지 않는다는 것을 분명히 하였다. 따라서 한국 기업, 개인의 대북경협 특히 북한 내 투자협력 사업 관련해서 외국인 투자법이 적용되는 것은 아니다. 한국 기업의 경우 건별로 판단하게 되어 사실상 해외동포에 비해 남한 기업에 대한 투자의 법적 보장에서 차별이 존재하는 꼴이었다. 물론 개성공단 내에서는 개성공업지구법이 있어 한국 기업은 법적 보장을 받을 수 있지만, 북한 국내에서의 보장 규정은 미흡하였다. 이를 보완하는 것이 바로 2005년 7월 제정된 북남경제협력법이었다. 따라서 남북경협과 대북투자협력사업은 외국인 투자법이 아니라 북남경제협력법에 의해 규정되게 되어, 한계는 있으나 법 적용의 흠결은 탈피할 수 있게 되었다.

한편 외국인투자기업 파산법을 제정하여 외국인투자자와 채권자의 지위를 법으로 보장하였다. 북한은 2000년 4월 최고인민회의 상임위원회에서 6장 54조로 이루어진 「외국인 투





자료: 법무부. (2007, 848) 『통일법무기본자료(북한법제)』, 법무자료 247집.

〈그림 1〉 북한의 주요 대외경제관련 법령 체계도



## 외국 투자 기업

주: 외국 투자 기업 = 외국인 투자 기업 + 외국 기업

외국인 투자 기업 = 합영 + 합작 + 외국인 기업(나진지대 한정)

외국 기업: 북한 영역 안에서 소득원천이 있는 다른 나라 기관, 기업체, 개인 등

〈그림 2〉 북한의 외국인 투자법 기본 개념

자 기업 파산법(이하 파산법)을 제정하였다. 북한의 외국인 투자 관련법에는 분쟁 절차나 기업 청산 등의 절차에 관한 규정이 별도로 없다는 비판에 대한 대응책으로 제정되어, 북한의 파산법은 중국의 파산법과는 달리 국내 기업의 파산에 대해서는 적용되지 않는다.

파산법은 기본적으로 사회주의 체제에서는 채권자를, 자본주의 체제에서는 채무자를 보호하는데 초점을 두고 있으므로, 북한의 파산법 제정은 과거에 비해 외국인 채권자의 지위가 상대적으로 안정화되는 것을 의미한다.<sup>22)</sup> 북한의 파산법은 중국 파산법에 비해 절차상의 신속함에서는 뛰어나지만 실질적인 채권자 보호와 채무자의 불법행위 방지에 대해서는 뒤쳐져 있다. 그러나 과거에 비해 단행 법률로 이같은 규정을 신설함으로써 외국인 투자자 보호의 의지를 밝히고 있는 점은 중요한 변화의 대목으로 볼 수 있다.

요컨대 북한의 외국인 투자 관련법은 그 자체로는 완결적이고 국내의 다른 경제 기본법에 비해 완성도나 구체성이 가장 높으나, 구체적 규정 내용 즉 임금, 계약제도 등에서 중국

22) 자본주의 체제의 경우 파산법은 부도신고를 통해 파산자, 즉 채무자가 채권자로부터 보호받고 재기를 가능하게 해 주는 측면에 의의가 있는 반면, 중국 등 사회주의 체제의 파산법은 국영기업도 파산시킬 수 있다는 점에서 채권자에게 유리한 법이다.

〈표 4〉 베트남/중국/북한 외국인 투자 관련법 비교

	베트남	중국	북한
기본 원칙	- 1987년 12월 7일 베트남 외국인투자법을 공포 - 2000년 3차 개정으로 각종 세제혜택 및 우대조치 부여	- 1979년 중외합자경영기업법, 1986년 외자기업법, 1988년 중외합작경영기업법의 '삼자기업법'이 중심	- 1980년대엔 합영법 체제 - 1992년 이후 외국인 투자법 제정으로 기본법 마련
평가	- 사회주의 국가로서는 가장 개방적이고 모범적인 형태 - 형식은 가장 선진적이나 운용면에서 중국에 뒤처짐 - 강제적 승인절차 때문에 외국인투자자들이 법적 안정성에 대해 회의를 느끼는 실정	- 통일성이 상당히 결여 - 기본법 보다는 각 성, 시 단위 사정에 따라 처리되는 경우가 많아 일괄적인 평가가 어려움 - 그러나 운용면에서는 가장 다양한 경험을 가지고 있음	- 1992년 이후 외국 투자 기업에 대한 다양한 개념이 구분되고 이로부터 외국인 투자에 대한 법적 보장 장치가 작게나마 마련 - 체제 면에서는 북한도 뒤지지 않으나 자본 유치 경쟁력이 없음

이나 베트남에 비해 경쟁력이 없는 수준이라고 볼 수 있다.

#### 4) 기타 주요 경제법

한편 북한은 2004년 '최고인민회의 정령 432호'를 통해 형법을 전면 개정(6차 개정)하면서, 시장활동 증대에 따른 경제범죄 관련 조항을 대거 신설하였다. 동 형법 개정은 '죄형법정주의' 채택, 유추해석 규정 삭제 및 구성요건 강화, '노동단련형' 도입, 사법기관의 불법행위 처벌 강화, 단순 탈북자 처벌 완화 등 인권 측면에서 진일보한 변화를 보여주었다고 평가되는 개정이다. 특히 동법 2절(경제관리질서를 침해한 범죄)은 종전의 18개 조항을 74개 조항으로 확대하여 전면 개정한 것으로 증권위조·위조증권사용죄(제101조, 제102조), 탈세죄(제108조), 법인가장 경제거래죄(제112조), 상표권침해죄(제113조), 거간죄(제114조), 수출입질서위반죄(제117조), 고리대죄(제118조), 불법외화벌이죄(제125조), 계약규율위반죄(제131조), 상품공급빛판매질서위반죄(제156조, 제157조), 밀주죄(제159조, 제160조), 가격사업질서위반죄(제170조) 등 자본주의 시장경제질서의 요소가 포함되어 있는 새로운 유형의 범죄를 처벌하는 조항을 다수 신설하거나 구체화하여 경제 형법의 의미를 강화하였다(윤대규 외 2007, 21).

한편 사회주의 계획경제질서의 수호를 위한 체제단속 강화에 해당하는 법규도 동시에 강

화하였는데, 인민계획경제계획의 수립·시행과 관련한 책임일군의 불법적 행위를 세분화하여 처벌하고 대외경제활동을 무책임하게 한 죄, 계획에 없는 제품생산·건설죄, 비법적 경제관리죄, 품질감독질서위반죄, 실리없는 시설건설·기계설비제작죄, 국가소유 살림집의 비법적 거래죄, 주체농법위반죄, 양어·양식질서위반죄, 상품공급·판매질서위반죄, 가격사업질서위반죄 등을 신설하였다. 이는 북한이 경제분야에서의 개방개혁정책과 식량난 등에 따른 주민생활의 새로운 변화상을 반영하면서도 사회주의 계획경제질서를 수호할 것을 강조함으로써 경제개방개혁은 이러한 범위와 한계 내에서만 추진한다는 것을 간접적으로 밝히고 있는 것으로 판단된다. 이는 결국 경제개방에 따른 새로운 범죄현상에 대처하고, 경제악화로 인한 주민생활의 새로운 현실을 반영하기 위한 것으로 볼 수 있다.

한편 2004년에는 '조선민주주의인민공화국 행정처벌법'을 채택하여 경제형법을 더욱 보완하고 있다. 이는 '행정법적 제재'에 의한 경제법 처벌 법규로 볼 수 있는데, "형법을 적용할 정도에 이르지 못한 위법행위를 한 기관, 기업소, 단체와 공민에게 지우는 행정적 제재"(제7조)라 하여 재판절차 없이 국가기관의 심의에 의해 결정된다는 점에서 한국의 경범죄법에 해당되는 법이라 할 수 있다. 다만 2년 이하의 형기들이므로 한국 경범죄에 비해 중한 형이라 할 수 있다.<sup>23)</sup> <표 5>에 구체적인 내용이 서술되어 있듯이, 동 법은 시장 상황이 확대됨에 따라 나타날 수 있는 다양한 경범죄에 대한 형법의 흠결을 보완하기 위한 것이다. 이를 마치 시장 탄압을 위해 입법한 것이라는 취지로 이해하는 것은 중국에서도 행정처벌법이 동일한 목적으로 기능하고 있음을 이해하지 못한 데 기인하는 것이다.

북한 내 노동관련 규정은 「사회주의 노동법」(1978. 4. 18 제정, 99년 개정)과 「외국인투자기업로동규정」(1999. 5. 8)의 이원구조를 채택하고 있다. 두 법규는 별개의 지도 원리에 의하여 규율되고 있으나, 기본적으로는 사회주의 노동법의 성격을 지니고 있어서 집단주의에 기초한 노동강제법제를 채택하고 있다. 그러다보니 법률규정이 선언적이고 추상적·포괄적인 용어를 사용해 의미가 불명확한 규정이 대부분이다. 그마저도 당의 정책과 방침을 우선하고 있는 실정이다. 사실상 노사관계의 성립을 부인하며 노동자가 주인이기 때문에 노동 3권 등 기본권 자체가 불필요하다고 주장하고 있다. 사용자와 근로자간의 자유의사에 따른 계약이라는 관념을 부인하고 국가에 대한 사용자의 노동력 신청과 이에 대한 국가의

23) 중국에서도 마찬가지로 형법 외에 행정처벌법이 있는데 중국에 비해서도 북한 행정처벌법의 처벌 내용이 위중하다. 위법의 경중에 따라 경고, 엄중경고, 무보수노동(1개월 이상 6개월 이하), 노동교양(5일 이상 6개월 이하), 강직, 해임, 철직, 벌금, 중지, 변상, 몰수, 자격정지(1개월 이상 6개월 이하), 강급, 자격박탈 등이 실행된다.

〈표 5〉 행정처벌법의 내용

분야	범 죄 내 용
경제관리질서를 어긴 행위	경제조직과 지휘 무책임하게 해 경제계획 수행 미달시 설비·원료·자재를 비법으로 바꾸거나 팔거나 넘겨준 경우 보관·관리 중인 국가나 사회협동 단체 재산 횡령시 전력공급에 지장을 주거나 전력을 낭비한 경우 무역·합영·합작계약 등 대외경제계약 잘못맺거나 이행 어긴 경우 비법적으로 상행위를 한 자 6개월 이상 직장을 들어가지 않거나 1개월 이상 직장 이탈시
문화질서를 어긴 행위	돈이나 물품을 받고 가정교사 행위를 한 자 시험성적을 부당하게 평가해 교육발전에 지장을 준 자 전염병 예방 사업을 무책임하게 해 전염병 발생위험을 조성한 자 비법적으로 아편을 재배하거나 마약·독약을 제조·보관·이용자 퇴폐·추잡한 녹음·사진·도서를 유포할 경우
일반행정질서를 어긴 행위	거주·퇴거·숙박·결혼등록질서를 어긴 자 세도와 전횡을 부렸거나 특전·특혜를 요구해 물의를 일으킨 경우 뇌물을 주거나 받거나 중개한 자 위법행위에 대해 거짓신고나 거짓진술한 경우
공동생활질서를 어긴 행위	부모·시부모·계자녀를 학대 팔시해 사회적 물의를 일으킨 경우 암거래·고리대·거간행위로 이득을 얻은 자 얻은 돈이나 물품을 국가에 바치지 않고 가진 자 매음을 하였거나 그것을 조장시킨 자 부당한 동기와 목적으로 이혼·파혼하거나 부화방탕한 생활한 자 사회주의 생활양식에 맞지 않는 옷차림이나 행동으로 물의 빛은 자 개인재산을 흠쳤거나 빼앗았거나 속여서 가져가는 행위

노동력 배치 제도를 유지, 강화하고 있는 실정이다. 이 점에서 중국과 달리 외자기업들의 경우에도 노동 관련 계약이 원활치 않다(법무부 2007, 1034-1035).

토지법의 경우 1977년 제정 이후 1999년 수정하였지만, 나라의 모든 토지는 인민의 공동 소유로, 사고팔거나 개인의 것으로 만들 수 없음을 명기, 확인(9조)하고 있어 “밭갈이하는 땅은 밭갈이하는 농민에게로”라는 기존 원칙을 재확인(1조)하고 있다. 토지는 국가만이 지배할 수 있다고 하여 소유권에 대한 전일적 지배권을 재확인하면서도 협동농장, 기관, 기업소 단체 및 공민들의 이용권을 명기하여 변화의 조짐도 제시(13조)하고 있는 것이 개정법의

특징이다. 1993년 10월 27일 토지법에 대한 특별법적 지위를 지닌 「토지임대법」을 제정하여, 이용권에 국한되기는 하지만 사인간의 토지에 대한 거래권을 처음으로 인정하였다. 외국투자자와 외국투자기업에만 적용되기 때문에 한계는 있으나 토지에 대한 소유권 외에 토지를 사용·수익할 권리와 담보에 제공하거나 처분할 권리의 활용 가능성을 제시하여 북한사회의 변화를 보여주는 제도적 조치의 하나로 반길만한 입법이었다.

상업법 역시 중요한 입법이었다. 북한은 1992년 4월 9일 사회주의 상업법을 제정한 후 두 차례 개정(서재진 외 2006, 19)하였는데, 2004년 6월 개정된 사회주의 상업법은 전문 9장 89조로 구성되어 상업의 기능을 대민 보급에서 제품의 유통과 판매로 전환하고(윤대규 외 2008, 184) 시장 유통 방식을 제한적으로 허가하는 내용을 담고 있다. 86조에서는 구법의 “중앙상업지도기관과 지방정권기관은 사회주의 상업의 보충적 형태인 농민시장을 옹계 관리운영하여야 한다”는 규정 내용을 “중앙상업지도기관과 지방정권기관은 시장을 꾸리고 잘 운영하여야 한다. 시장관리운영에 대한 지도는 해당 상업지도기관이 한다.”로 보완 수정하였고, “수매하는 자의 신분을 확인하거나 물건의 출처를 따지지 말아야 한다.”는 규정을 신설(제38조)하여 자유로운 상거래 활동을 보장한다는 내용을 병기하였다. 광고의 관리를 중요한 것으로 인식하고 상품 광고에 대한 승인제를 규정(66조)한 것도 새로운 입법이었다. 개인 상거래 활성화조치를 취하면서, 이와 병행하여 국가가 개인 영업활동을 관리·통제할 수 있는 근거를 동시에 마련하였다는 것이 상업법에 대한 일반적 평가이다.

99년에는 ‘인민경제계획법’을 제정하고 2001년에 개정(5. 17)하였다. 북한은 인민경제계획에 관하여 김일성과 김정일의 교시를 통해 통제해왔으나 김정일 정권의 공식 출범 이후 최초의 입법으로 「인민경제계획법」을 제정하였다. 동 법의 제정은 사회주의계획경제원칙을 거듭 확인하고 이에 의한 경제적 발전을 도모하고자 시도<sup>24)</sup>한 것이라는 점에서 별다른 변화라고 볼 수 없으나, 이를 법제화한 것 자체가 유의미하고 볼 수 있다.

이 외에도 북한은 97년 가격법을 제정하여 가격사업에 대한 통제를 강조하면서도 상품의 수요와 공급관계, 제품의 질에 따른 가격책정에 대한 인식을 강화한 점이 눈에 띈다. 가격법 제정은 장기화된 경제침체로 인한 비정상적 유통거래로 말미암아 국정가격과 암거래가격으로 이원화되는 등 가격질서가 문란해진 데 따른 법적 대응으로 보이나 2차 개정을 통해 ‘판매할 수 있는 최고가격’인 시장한도가격을 고시, 해당 범위 내에서의 임의적 가격조장 권한을 생산자에게 부여한 점은 특징적이다.

24) 이 법에 관한 상세한 것은 박정원(1999, 183-184) 참조.

전체적으로 경제법 전반에서의 법제화 수준은 아시아 사회주의 국가 중 베트남이 가장 선진적이나 실제 법 관행이나 시장 운영 경험 등은 베트남 역시 중국 법 관념을 따라가기 어려운 상황이라는 점은 앞에서 확인한 바 있다. 북한의 경우 90년대 이후 집중적 법제화가

〈표 6〉 베트남/중국/북한 기타 주요법(노동법과 토지법) 비교

	베트남	중국	북한
노동법	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1994년 노동법 제정(2002년 전면 개정), 이전에는 노동조합법만 존재</li> <li>- 베트남 노동법은 조문의 체계나 구조면에서 중국 노동법보다 선진적</li> <li>- 2003년 노동법에는 '민주적인 사회'를 목표로 명기</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1994년 노동법을 공포</li> <li>- 자본주의 국가의 노동법과 대동소이하다는 평가를 받음</li> <li>- 국가에 의한 노동배치제를 폐기하고 자유로운 근로계약제를 채택하고 해고제도 인정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1978년 사회주의 노동법 제정</li> <li>- 사회주의적 공업화를 목표로 하는 법으로 중국, 베트남과 근본적 차이 존재</li> <li>- 자유 근로계약 부인, 노동력 배치 제도 유지</li> <li>- 노동시장의 존재를 부인</li> </ul>
토지법	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1993년 제정, 2004년 개정</li> <li>- 소유권과 사용권이 분리되어 있고 사용권확장으로 대체효과누림</li> <li>- 토지법은 유명무실한 상태</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 일관된 토지법이 없고 헌법과 민법통칙, 토지관리법 등에 분산 규정</li> <li>- 도시소유권과 사용권 분리</li> <li>- 현재까지 도시 토지사용권 거래만 허용되었으나, 2009년부터 농촌 토지 사용권 거래도 허용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1977년 제정, 1999년 수정으로 이른 시기에 토지법을 제정</li> <li>- 국가소유와 협동단체 소유만 인정하여 개인의 토지소유를 부인</li> <li>- 토지사용제도도 발전되어 있지 않았으나, 7·1 조치 이후 국유토지에 대한 토지사용료를 받기 시작하여 소유권과 사용권 분리</li> <li>- 최근 부동산관리법은 토지법 확장과 관련이 있는 것으로 평가됨</li> </ul>
평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 법제화 수준은 가장 선진적이나 법 규범이나, 법 관념 및 관행이 중국에 미치지 못함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중국은 토지법에 있어서 획기적인 변화가 예상</li> <li>- 농업토지의 사용권 거래를 합법화함으로써 내수 시장의 활성화를 기대하여 명실공히 모든 토지의 거래를 허용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 토지법이나 노동법 등 기타 기본법 법제는 부분별로 갖추어져 있으나 사회주의 계획경제에서 내용적 변화를 도모하는 수준임</li> </ul>

시작되어 부문별 법제화 정도는 기타 국가들에 뒤쳐지는 않는 상황이 되었으나, 매개 법들이 사회주의 계획경제에 복무한다는 원칙을 강조하고 있는 상황이어서 그 한계는 분명하다. 다만 북한의 법들이 사회주의 원칙을 강조하고 있으나 적용 과정에서 과거에 비해 시장경제에 조응하는 이중성도 있다는 점은 향후 개혁 개방 전망에 부합하는 요소라고 할 수 있을 것이다.

## IV. 북한의 거시경제 운용 기초의 진동과 북한 경제법 제, 개정의 이중성

### 1. 거시경제 운용 기초의 이중성

북한 경제가 구획화된(compartmentalized) 경제라는 데 대해서는 이견이 없다. 당군경제와 일반경제로 구획화된 경제이기 때문에 일반적인 의미의 순환 고리를 가진 국민경제라는 것을 상정하기 어렵다는 것이다. 다만 북한의 당군경제는 그 실상이 정확하게 알려져 있지 않고 그 비중이 전체 경제의 30~60% 사이를 점할 것이라는 증언과 이를 바탕으로 한 추정 자료들로 그 규모가 추론되고 있을 따름이다. 따라서 북한 경제를 보는 데서 구획현상을 고려하지 않고 특정 현상에만 초점을 두면 국가 정책이나 경제 추세 변화에 대해서 일면적인 인식에 그치기 쉽다. 일반경제 부문에만 초점을 맞추면, 북한이 시장경제로 전환했다고 흥분하다가도 계획 경제의 잔재를 확인하고는 시장통제체제로 회귀한 듯 실망하게 마련이다. 물론 당군경제만을 보면 북한은 한번도 구체제에서 이탈한 적이 없는 철옹성같은 계획 경제이다. 장님 코끼리 다리 만지기 식 평론이 횡행한 이유이다. 상식과는 달리 북한은 7·1 경제개혁조치를 실시하면서 동시에 국방공업을 강화하는 조치를 공표해왔다. 당시 우리는 북한의 7·1 조치나 신의주 개방, 개성공업지구 지정 등의 민간부문의 개혁과 개방에만 관심을 집중하였기 때문에 북한 경제가 마치 시장경제화하고 있는 듯이 흥분하였다. 이듬해 북한이 '선군경제노선'을 정식화하고 국방공업 우위 노선을 대외적으로 공표하기 시작하자 다시 개혁 퇴행이라는 비판이 쏟아졌다. 그러나 그 시점에는 박봉주 총리가 개혁 조치를 추가 제기하면서 개혁에 박차를 가하고 있었음에도 불구하고(한기범 2009, 174-185) 국방공업 우위 노선에 가려져 개혁 조치는 보이지 않았던 것이다.

우리가 흔히 아는 7·1 조치는 민간 경제 부문에서 스탈린식 물량 공급제 사회주의 체제



를 탈피하고 유통, 가격, 재정 등 경제 전 분야에 걸쳐 가격 지표형 시장경제 체제를 착근시키고자 한 시도였다. 그러나 그것은 일면적 인식으로서 그 이면에서 계획과 명령방식이라는 기존의 운영 체제를 고수하는 국방공업과 당군경제 부문이 일반경제부문과 동시에 그리고 독자적으로 구획되고 있었음을 간과해서는 안 된다.

앞서 보았듯이 북한은 화폐 개혁 등 다양한 시장 통제 조치를 취하고 있다. 최근의 시장 통제는 그러나 개혁이 체제 안정을 위협하여 시장화를 후퇴한다는 정통적 사회주의 개혁론의 진퇴론(oscillation)에 따른 것만이 아니라, 대외 관계의 악화가 개혁 효과를 반감시키고 결과적으로 시장이 구매력을 상실함으로써 암시장으로 비정상화되는 것을 사전에 차단하기 위한 조치라는 성격을 동반하고 있다. 필자는 전자를 강조하는 견해보다는 후자의 메카니즘이 북한 상황을 설명하는 데 더욱 적실하다고 보고 있다.

즉 오랜 대북 제재와 남북관계의 악화에 따른 쌀 부족으로 국가의 재정 상황이 악화되고 인플레이와 이에 따른 환율 폭등이 심화되며 연쇄적으로 일반 주민들의 구매력 저하 현상이 일상화되는 등 일반경제 부문의 거시 경제에 불안정이 심화되자 북한 당국이 취할 수 있는 유일한 조정 수단인 시장통제가 재등장했다는 것이다. 외환 시장에 개입해 환율을 안정시키는 등과 같은 금융적 조정 수단이 여의치 않기 때문에 북한 당국이 의지할 수 있는 경제 조정 수단은 현물경제적 통제이다. 결국 시장통제 더 정확히 말하면 소비통제를 통해 안정화를 이루고자 하는 북한 당국의 개입 방식이 심화되고 있는 상황이다. 화폐 개혁 등과 같은 행정 유사 수단이 동원되긴 했지만 아직은 북한이 90년대 중반과 같이 전면적인 현물경제로의 회귀를 선언하지는 않고 있다는 점은 다행스러운 점이다. 시장통제에 대한 레토릭과는 달리 여전히 시장 거래를 인용하는 식의 조정책을 취하고 있다는 정황이 유력하기 때문이다. 따라서 현 국면을 계획 복귀 시도로 보기보다는 조정국면이자 제재에 대한 자구책으로 보는 것이 더 적절하다는 것이 필자의 판단이다. 이같은 시각은 7·1 조치에서 시작된 구획 디자인을 완전히 폐기하지 않는 한, 북한당국은 대외관계와 여건이 허락하는 시점이 되면 다시 시장 현상을 활용할 것이라는 전망인 셈이다.

요컨대 북한 당국은 두가지 이유 때문에 일면 통제와 일면 개혁이라는 양날개식 경제 운용을 지속하는 것으로 볼 수 있다. 그 하나는 구획경제 디자인 즉 당군경제와 일반경제의 이중적 운용이라는 측면 때문이다. 다른 하나는 제재에 대한 조정이라는 측면 때문이다. 전자는 북한 당국의 거시경제운용이 전향적으로 시장화되지 않는 내생적 변수이고 후자는 거시경제정책이 이중적으로 운용되는 외삽적 변수라고 할 수 있을 것이다.

## 2. 경제법 개정의 두 양상

북한의 경제법제 개혁이 부문별로 지속되고 있지만 동시에 형식상에서는 보수성의 레토릭을 구사하고 있는 이중성 역시 이와 동일한 견지에서 해석할 수 있을 것이다.

먼저, 전자 즉 거시경제의 구획경제 현상에 주목해보자. 북한에 당군 경제가 남아 있는 한 모든 일반 경제는 당군경제의 후순위에 놓이게 된다. 따라서 제 법제들이 일반경제를 겨냥하고 있겠지만 법 제정 역시 이같은 순위의 문제를 내재적으로 반영하지 않을 수 없을 것이다. 결국 북한 경제법들이 일반경제의 활성화를 위해 사적 자치와 시장 요소를 강조하면서도 이를 전적으로 담지하는 데는 근본적 한계가 있다는 점을 알 수 있다.

동시에 제재 국면의 지속은 체제 유지 요소를 강조할 수밖에 없기 때문에, 대외 관계의 확대를 절실히 요하면서도 이의 부정적 효과에 대한 경계를 심화시킬 수밖에 없다. 이는 후자 즉 북한의 거시경제정책이 제재에 대한 조정 국면을 상시적으로 도입하게 만드는 요소로 된다. 결국 북한의 법제 역시 이같은 상황을 반영하지 않을 수 없는 것이다.

이같은 논의를 전제로 북한 법제가 개혁을 장려하고 또 이를 견제하는 두 측면을 각각 살펴보도록 하자.

먼저 북한 경제가 경제법 개정을 통해 개혁을 장려하고 개혁 의지를 드러내는 측면을 보도록 하자.

사실 90년대 이후 헌법에서부터 형법, 행정법에 이르기까지 다양한 법제에서 시장 경제 현상을 반영한 입법화가 시도되어 왔다. 헌법에서는 원가, 가격, 수익성 개념이라든가, 소유권의 확대 규정 등 다양한 형태의 소유권, 점유권 확대를 예비하는 규정이 제정되어 왔고 이에 조응하여 가족법, 상속법 등 사법 관련 법제, 중앙은행법, 상업은행법 등 금융관련법제, 외국인투자법 등 외국인투자관련 법제 등 다양한 부문 법제를 정비하여 부문별 기본법을 제정해 왔던 것이다. 이는 그 내용의 개혁성 외에도 법에 의한 통치를 강화해나가야 한다는 필요성에서 볼 때도 고무적인 것이었다.

법치의 관점에서 보면 특히 형사법제의 정비는 매우 두드러진 조치이다. 형법에서 유추해석 원칙을 삭제하고 죄형법정주의를 도입한 것은 인권 보호에 매우 중요하고, 국제사회의 인권개선을 촉구하는 압력에 대한 반응으로도 중요하다. 동시에 경제형법의 구성요건을 명확히 한 것은 범죄 유형을 사전에 고지하는 것이기 때문에 법적 안정성 실현에도 적합한 것이다. 경제형법의 변화는 북한의 경제법제 변화에서 매우 고무적이다.

반면 민법의 경우 공법적 성격을 완화시키는 수준에 머무르고 있어 그 개혁 속도는 느린 편이다. 그러나 민법을 포함하여 전체적인 경제 사법이 사법적 성격을 강화하고 특히 상속법은 소유권의 상속을 가능케 하는 법제인 만큼 법 제정 자체가 갖는 개혁적 의미가 중요하다 하겠다.

한편 손해보상법, 상업법, 농업법 등은 시장 확산과 시장을 통한 생계 유지 현상을 반영하고 소유권 보호 법률의 의미를 지니고 있어서 자본주의 경제 원리의 부분적 인정이라고 볼만한 내용이다. 특히 회계법, 화폐유통법, 재정법, 중앙은행법, 무역법, 국가예산수입법에 이어 2006년에 통과된 상업은행법 등 재정 금융 관련법은 시장 경제화에 매우 큰 기대를 갖게 하는 법제들이다. 전반적으로 북한의 금융개혁이 중국의 80년대 중후반 수준이나 중국식 개혁의 방식을 뒤따르고 있는 점은 분명하다는 점 역시 새겨보아야 한다. 경제난 악화와 재정적 부담 때문에 실효성에 의문이 있지만 장애자보호법, 인민보건법 등 사회보장관련 법률이나 환경관련 법률도 제정되고 있는 점 역시 간과해서는 안된다. 한편 그 실효성 논란을 제한한다면 경제특구 관련 법령과 남북교류협력법 역시 선진적 내용임은 부인할 수 없다.

다음으로는 북한 당국의 반개혁적 의사가 감지되고 있는 측면이다.

정치적 체제 변혁이 경제 개혁에 선행되거나 최소한 동시에 추진되어온 동구와는 달리 북한은 경우 정치 체제에는 변화가 없다. 오히려 선군 정치를 표방하여 경제 개혁보다는 체제 안정에 우선순위를 두고 있는 상태이기 때문에 그들의 법제 변화에서 진실성을 발견하기 어렵다는 주장은 설득력이 있다.

또한 북한에서 범무생활론을 내거는 등 법치가 강화되고 있다지만 성문법의 역할이 당 강령이나 규약 그리고 최고 지도자의 교시에 뒤 처지는 상황이 지속되는 등 비실정법을 위주로 하는 '법원(法源)의 우선 순위'가 그대로 유지되고 있어 권력 당국의 자의성이 개입할 여지는 상존하고 있다. 이에 더해 북한 당국은 모든 기본법에서 명시적으로 사회주의 계획 경제질서의 고수 의지를 표현하고 있다. 많은 신규 제, 개정법에서 시장 경제적 현상을 반영 하더라도 반드시 사회주의 계획경제질서 유지라는 규정을 삽입하여 통제의 의지를 표명하고 있다. 예를 들면 상업법에서 개인 상거래 활성화조치를 취하면서도, 이와 병행하여 국가가 개인 영업활동을 관리·통제할 수 있는 근거를 동시에 마련하는 등과 같은 식이다.

민법에서도 북한은 사유화법을 공식적으로 입법화하지 않은 상태이고 당분간은 사유화 법제를 채택할 의지가 없는 상태로 보인다. 일부 점유권의 확대 현상이 있었으나 본격적인 사유화 관련 법제는 도입되지 않고 사유화를 추진한다는 확고한 의지가 전달되지 않고 있다.

결론적으로 보면 북한의 법제는 다부문에서 정비되고 있으나 운영 주체로서의 사법부의

독립 과정이 병행되지 않고 있는 등 체제 전환국의 기본적 원칙의 실현을 위한 사법 제도의 제도적 개선이 미비하다는 점은 북한의 법제 정비에 마이너스 효과를 낳고 있다.

## V. 결론

북한의 경제법제는 시장화 촉진과 체제 단속의 강화를 동시에 추구하는 특징이 있다. 90년대 이후 제정 정비된 북한의 법제는 대체로 90년대 이후 북한에서 시작된 자생적 시장화를 법률화하는 경향이 있으면서도, 동시에 법제화가 개혁을 선도하기보다는 대부분의 기본법제들이 사회주의 계획경제에 복무한다는 규정을 삽입하는 등 체제 유지 목적을 동시에 추구하는 경향도 관찰되고 있다. 이는 앞서 본 것과 같은 두가지 요소 즉 구획경제 디자인이라는 내생적 요소와 대북 제재라는 외삽적 요소의 작용에 따른 거시경제정책의 이중성을 법제가 반영하는 것이라 하겠다.

한편 비교법의 관점에서 보면 북한의 경제(관련)법 영역의 경우, 법제의 변화 수준이 중국이나 베트남의 개혁 초기 단계임을 알 수 있다. 현재의 북한 법제가 변화를 수용하는 측면과 변화를 저지하는 측면 양자 모두를 지닌 전시용 법제임을 감안하더라도, 북한 법제가 베트남과 중국의 초기 국면을 뒤따르고 있다면 그것이 중국이나 베트남의 법제 발전과정에서 나타난 역사적 경로를 유사하게 반복할 가능성 또한 무시할 수 없을 것이다. 그렇다면 이는 북한법에 대한 연구가 북한 체제의 역사와 현실을 보여주는 방법론이 될 수 있다는 희망이 되기도 한다.

그러나 입헌주의적 법치가 확립되지 않은 북한의 법을 보고 현실을 추정하는 방법론의 한계는 분명하다. 특히 성문법의 역할이 당 강령이나 규약 그리고 최고 지도자의 교시에 뒤쳐져 있는 상황이 지속되는 상태에서 법무생활에 대한 강화라는 북한의 주장에 기대어 법제를 현실로 치환하는 것은 레토릭과 현실을 구분하지 못하는 오류를 범하기 쉽다.

다만 북한 당국의 구획경제 디자인과 이로부터 연유하는 거시경제정책의 이중성에 기반해서 추론한다는 것을 전제로 할 때, 기타 영역에 비해 선진적인 법제화의 경향이 높은 경제법에서만큼은 북한 당국의 의도를 추론하는 것이 방법론적으로 시도해볼 만한 것이라는 점이 본 연구가 조심스럽게 던지는 잠정적 결론이다.

## 참고문헌

- 강기원. 2004. “중국 경제헌법의 변천과 경제질서의 형성 궤적.” 『공법학연구』 5권 2호, 327-363.
- 김광진. 2008. “북한외화관리시스템의 변화와 외화의존도의 증대.” 수출입은행, 『수은북한경제』 봄호.
- 김도균. 2005. “북한 법체계에서의 법개념론과 법치론에 관한 고찰.” 『서울대학교 법학』 46권 1호, 446-513.
- 김동한. 2008. “최근 북한의 법제동향.” 북한연구회 월례세미나 발표원고.
- 김영규. 2006. “중국, 북한 민법상 계약일반과 그 성립그 성립.” 『법학연구』 21집, 67-93.
- 김영규. 2008. “최근 북한 민법의 변모와 그 특색.” 『법학연구』 29집, 158-180.
- 김정일. 1982. “사회주의 법무생활을 강화할 데 대하여.” 『김정일 선집』 7권. 조선로동당출판사 (1985).
- 민경배·류길재. 2008. “북한의 체제전환의 성격과 기본적 법제.” 『공법학연구』 8권, 4호, 111-137.
- 박정원. 1999. “북한의 인민경제계획법에 관한 연구.” 『법제연구』 통권 제17호(한국법제연구원).
- 박춘호. 1988. 『중국의 현대화와 법』. 건국대학교 중국문제연구소.
- 법무부. 2005. 『베트남 개혁개방법제 개관』. 법무자료 263집.
- 법무부. 2007. 『통일법무기본자료(북한법제)』. 법무자료 247집.
- 서재진 외. 2006. 『북한 제·개정 법률분석을 통해본 북한변화와 남북관계발전방안』. 통일부 수탁연구보고서.
- 신영호. 2003. “북한 민법의 변화와 전망.” 『북한정권 55년: 북한법제의 변화와 전망』. 북한법학회.
- 윤대규·김근식. 2007. “체제전환 국가의 기본법 원칙의 구현 및 집행에 관한 연구.” 『통일문제연구』 통권 47호, 5-42.
- 윤대규·김근식. 2008. “북한의 시장경제제도로의 이행에 따른 경제관련 법제의 변화.” 『공법연구』 36집 3호, 171-199.
- 이정철. 2010. “북한 구획경제의 한계와 가격제도 개혁.” 현대경제연구원. 『통일경제』 겨울호, 89-99.
- 양문수 외. 2008. 『북한의 거시경제 운용체계 연구』. 통일부 용역보고서.
- 전병근. 2004. “중국의 사회주의 법제화 구상과 영향.” 『국제지역연구』 8권 2호, 277-301.
- 차문석. 2009. “북한 경제의 동학(動學)과 잉여의 동선(動線) — 특권경제를 중심으로.” 『통일문제연구』 21권 1호 통권 51호, 1-26.

- 최은석. 2007. "북한의 법제 동향과 체제전환 관점에서 본 북한 법제의 개혁방향." 『통일문제연구』 통권 48호, 263-310.
- 한국국제노동재단. 2005. "아시아투자진출국의 노동환경." 『해외노동정보』 제84호.
- 한기범. 2009. "북한 정책결정과정의 조직행태와 관료정치." 경남대학교 박사학위논문.
- 李龍主 編. 2002. 『依法治國方略』. 武漢大學出版社.
- Hoff, Karla & Joseph E. Stiglitz. 2004. "After the Big Bang? Obstacles to the Emergence of the Rule of Law in Post-communist Societies." American Economic Association, *American Economic Review* 94, No. 3.
- Cviic, Christopher. 2006. "Central Europe's Democratic Transition." EBRD, 2006, *Law in Transition on line 2006 - Focus on Central Europe*.

ABSTRACT

---

## The Oscillation of the Macro Economic Policy and Rule by Law in North Korea

Jung-chul Lee | Soongsil University

Newly Enacted laws concerning economic system in North Korea have mutually conflicting implication. First of all, socialist principles are still stressed and directly prescribed in the provisions of the laws. Simultaneously, many clauses of them indirectly imply marketization is inevitable, which could be accelerated by enforcing 'rule by law' principle,

Interestingly NK's macro economic policies in 2000s have dual implication too. Compartmentalized economic system in NK have fundamentally two kinds of macro economic policy orientations, one of which is market friendly and the other, for socialist regime survival.

This paper shows the relationship between law in change and economic policies in oscillation. The conclusion is that contradictory provisions of the laws are the mirror image of the conflicting macro economic policy orientations.

**Keywords:** comparative law, compartmentalization, marketization, regime survival, rule by law