

북한의 법이론 및 법체계 고찰

이은영

북한의 법이론 및 법체계 고찰

이 은 영

(법무법인 송인 변호사)

Contents

I	연구목적 및 범위		1
II	북한의 법이론	1. 사회주의 법이론의 계승 2. 북한 문헌 및 헌법에 나타난 법개념 3. 북한 고유의 법이론 정립	1 2 5
III	북한의 법제정사에 나타난 법이론	1. 1980년대 이전 시기 2. 1980년대 이후 시기	11 23
IV	북한의 법제정법을 통해 본 법체계	1. 북한법의 법원(法源) 2. 북한의 법체계 재고찰	31 36

I. 연구목적 및 범위

- 이 글에서는 남북한이 분단된 이후 70여 년이 넘는 현재에 이르기까지 북한이 정립하고 지속적으로 정비해 온 북한의 법체계 및 그 바탕이 되는 법이론에 대해 고찰해보고자 한다. 이를 위해 이 글에서는 먼저, 북한의 법이론을 살펴보고(II), 다음으로 북한의 법제정사 문헌에 나타난 법이론을 살펴보며(III), 마지막으로 2012년 제정된 법제정법을 바탕으로 북한의 법체계에 관해 새롭게 살펴보고자 한다(IV).

II. 북한의 법이론

1. 사회주의 법이론의 계승

- 북한은 기본적으로 사회주의 법이론을 따르고 있다. 1972년 이래 헌법도 ‘사회주의헌법’이라 부르고 있다. 북한은 정권 수립 초기부터 유물사관과 마르크스-레닌주의의 절대적인 영향을 받아 왔으므로 그것이 곧 북한의 기본사상으로 작용하였고, 북한 정권이 수립될 당시 구소련은 스탈린의 지배 하에 있었으므로 스탈린 시대의 법에 대한 일반적 인식이 북한법의 형성과정에 많은 영향을 미쳤다고 평가된다.¹⁾
- 구체적으로, 마르크스-엔겔스의 유물사관에 따르면 공산주의 사회가 도래하면 국가와 법은 분쇄·사멸된다는 것이었지만, 스탈린 시대에는 프롤레타리아 독재국가의 강화와 법의 강화를 주장하였고, 북한 역시 그 이론을 따랐던 것으로 보인다.
- 이 점은 다음과 같은 김일성 교시에서도 분명히 드러난다. 즉 “법은 사회경제제도의 반영이며 정치의 한 표현형식이다. 일정한 사회경제제도와 계급투쟁을 떠난 법이란 있을 수 없다. 우리의 법은 사회주의사회의 법이며 프롤레타

1) 법무부, 위의 책, 4~10면; 법원행정처, 『북한의 헌법』, 법원행정처, 2010, 13~19면, 법원행정처, 『통일사법정책연구(3)』, 법원행정처, 2016, 256~266면 참조

리아독재의 기능을 수행하는 우리 국가주권의 법이다.”²⁾ 라고 하고 있다.

2. 북한 문헌 및 헌법에 나타난 법개념

(1) 북한 법학사전에서의 법개념

- 1971년 발간된 북한의 『법학사전』에 보면, ‘법’에 관해서 다음과 같이 정의되어 있다.
- 즉, ‘법’은 “지배계급에게 유리한 생산관계와 사회질서를 유지공고화하기 위하여 국가가 제정공포하고 국가의 강제력에 의하여 그의 준수가 담보되는 행위준칙의 총체이다. 법은 사회의 계급으로의 분렬과 함께 발생한 계급사회의 산물이다.”라고 하고 있다.³⁾
- 또한, ‘법규범’은 “국가에 의하여 제정비준되고 국가의 강제력에 의하여 그 준수가 보장되는 행위준칙”으로 “법규범의 계급적성격과 사명은 해당 사회의 경제제도와 정치제도에 의하여 규정된다.”고 하고 있다.⁴⁾ 그리고 ‘법률관계’란 “지배계급의 의사를 표현한 법규범이 사회관계를 규제함으로써 그 참가자들 사이에 맺어지는 권리, 의무관계”로서 “사회주의적법률관계는 인민적이며 호상협조하는 집단주의적 성격을 띠고 있다.”라고 정의하고 있다.⁵⁾
- 그리고 표현의 차이는 있으나 법에 관한 모든 정의에서 반복적으로 등장하는 문구는, “공화국법규범은 경애하는 수령 김일성동지의 위대한 혁명사상과 그 구현인 우리 당의 로선과 정책을 표현하며 그 실현을 위한 강력한 수단”⁶⁾이라는 내용이다. 위 법학사전이 발간될 당시, 북한의 법에 대한 인식을 한 문장으로 표현하면 위와 같다고 할 수 있다.

2) 김일성 교사의 내용은 법제처, 『북한법제개요』, 북한법제자료 제1호, 법제처, 1991, 225면, 법무부,

『북한법의 체계적 고찰(2-형사관계법)』, 법무부, 1993, 573면에서 재인용

3) 사회과학원 법학연구소, 『법학사전』, 사회과학출판사, 1971, 276면

4) 사회과학원 법학연구소, 앞의 책, 278면

5) 사회과학원 법학연구소, 앞의 책, 279면

6) 사회과학원 법학연구소, 앞의 책, 279면 등 참조

(2) 북한 헌법에서의 법개념

- 「조선민주주의인민공화국 헌법」은 1948년 9월 8일 최고인민회의 제1기 제1차 회의에서 채택되어 성문법으로 처음 제정되었다.
- 이후 주체사상의 구현을 목표로 하여, 「조선민주주의인민공화국 사회주의헌법」(이하 ‘북한 헌법’ 또는 ‘사회주의헌법’)이 1972년 12월 27일 최고인민회의 제5기 제1차 회의에서 채택(제정)되었다. 이 사회주의헌법에서 처음으로 법에 대한 북한의 인식이 명문으로 규정되기에 이르렀다.

제17조 조선민주주의인민공화국의 법은 노동자, 농민을 비롯한 근로인민의 의사와 이익을 반영하고 있으며 모든 국가기관, 기업소, 사회협동단체 및 공민들에 의하여 자각적으로 준수된다.

- 이후 1992년 위 사회주의헌법이 수정·보충(개정)되었으며, 법에 대한 위 규정의 내용도 아래와 같이 변화하였다. 그 후 1998년, 2009년, 2010년, 2012년, 2013년, 2016년에도 북한 헌법이 수정·보충되었는데, 법에 관한 규정은 1992년 이래 변함이 없다.

제18조 조선민주주의인민공화국의 법은 근로인민의 의사와 이익의 반영이며 국가관리의 기본무기이다. 법에 대한 존중과 엄격한 준수집행은 모든 기관, 기업소, 단체와 공민에게 있어서 의무적이다. 국가는 사회주의법률제도를 완비하고 사회주의법무생활을 강화한다.

- 1992년 개정된 북한 헌법 제18조 규정을 통해 변화된 북한의 법의식을 짐작해볼 수 있다. 즉, 북한은 “법은 근로인민의 의사와 이익의 반영이며 국가관리의 기본무기”임을 선언하고, “법에 대한 존중과 엄격한 준수집행은 모든 기관, 기업소, 단체와 공민에게 있어 의무적”임을 명시하고 있으며, 국가 역시 “사회주의법률제도를 완비하고 사회주의법무생활을 강화”해야 할 책무를 가지고 있음을 밝히고 있다. 1972년의 헌법과 달리 1992년 헌법에서부터는 법이 “국가관리의 기본무기”라는 것을 추가함으로써 국가가 정책을 실행

함에 있어 법을 수단으로 적극 활용하겠다는 의지를 밝힌 것으로 볼 수 있고, 종래 법은 자각적으로 준수되는 것이었다면 이제는 “법에 대한 존중과 엄격한 준수집행”이 “의무적”임을 강조하고 있다. 이는 북한 헌법의 명문상으로는 적어도 법의 규범성을 강화하는 쪽으로 변화해왔다고 평가할 수 있다.

(3) 국민의 법령준수의무 강조

- 북한 헌법은 국민의 ‘법령준수의무’도 규정하고 있다.

1948년 헌법

제27조 국민은 헌법 및 법령에 준수하여야 한다. 헌법에 규정한 법적 질서를 변경 또는 파괴하기 위하여 헌법에서 부여한 권리를 악용함은 국가에 대한 중대한 죄악이며 법적으로 처벌을 받는다.

1972년 헌법

제67조 국민은 국가의 법과 사회주의적 생활규범, 사회주의적 행동준칙을 철저히 지켜야 한다.

1992년 헌법

제81조 국민은 국가의 법과 사회주의적 생활규범을 지키며 조선민주주의인민공화국의 공민된 영예와 존엄을 고수하여야 한다.

- 1948년 헌법에서부터 “국민은 헌법 및 법령에 준수하여야 한다.”고 하였고 (제27조), 1972년 사회주의헌법에서는 “국민은 국가의 법과 사회주의적생활규범, 사회주의적행동준칙을 철저히 지켜야 한다.”고 규정하여(제67조) 법뿐만 아니라 사회주의적 생활규범과 행동준칙도 준수대상에 포함시켰다. 1992년 헌법에서부터는 “국민은 국가의 법과 사회주의적 생활규범을 지키며 조선민주주의인민공화국의 공민된 영예와 존엄을 고수하여야 한다.”고 규정하고 있다(제81조).
- 북한의 『법학사전』은 국민의 ‘법령준수의무’를 정의하면서 “공화국인민정권이 제정공포한 헌법, 법령 기타의 법규들을 정확히 지킬데 대한 국민의

의무는 국민의 기본의무들중에서도 가장 중요한 자리를 차지한다.”⁷⁾고 설명하여 법령준수의무의 중요성을 강조하고 있다.

3. 북한 고유의 법이론 정립

(1) 주체사상

- 북한은 1972년 헌법에서부터 ‘주체사상’이 등장하였다. 1972년 사회주의헌법 제4조는 “조선민주주의인민공화국은 맑스-레닌주의를 우리나라의 현실에 창조적으로 적용한 조선로동당의 주체사상을 자기활동의 지침으로 삼는다.”고 하여 주체사상을 처음 헌법에 명문화하였다.
- 이후 1992년 헌법은 제3조에서 “조선민주주의인민공화국은 사람중심의 세계관이며 인민대중의 자주성을 실현하기 위한 혁명사상인 주체사상을 자기활동의 지도적 지침으로 삼는다.”고 규정하여 맑스-레닌주의를 삭제하고 주체사상을 유일적 지도사상으로 명문화하였다.
- 주체의 법이론은 “법에 관한 모든 문제를 체계화된 사람, 근로인민대중을 중심에 놓고 고찰하는 새로운 법이론”⁸⁾이라고 한다. 그에 따르면 법은 객관적인 사회적 요인(마르크스-엔겔스가 말하는 하부구조)의 영향을 받으면서도 궁극적으로는 근로인민대중의 결정적 역할에 의하여 발전한다고 한다. 그러면서 법은 온 사회가 주체사상화되어 근로인민대중의 자주성이 완전히 실현될 때까지 인민대중의 혁명투쟁 요구에 맞게 끊임없이 개선되어야 하는 것으로 보았다.⁹⁾

7) 사회과학원 법학연구소, 앞의 책, 279면

8) 심형일, 『주체의 법이론』, 사회과학출판사, 1987, 51면, 손희두, 『북한 법이념의 변화와 남북한 법제협력』, 한국법제연구원, 2014, 34면에서 재인용

9) 법원행정처, 『통일사법정책연구(3)』, 법원행정처, 2016, 266면

(2) 선군사상

- 2009년 헌법부터는 주체사상 외에 ‘선군사상’도 북한의 지도적 지침으로 등장하였다. 2009년 북한 헌법 제3조는 “조선민주주의인민공화국은 사람중심의 세계관이며 인민대중의 자주성을 실현하기 위한 혁명사상인 주체사상, 선군사상을 자기활동의 지도적 지침으로 삼는다.”고 규정하여 통치이념으로 ‘선군사상’을 추가한 이래로 이 규정은 현재까지 유지되고 있다. 또한 2009년 헌법에서 국방위원회의 법적 지위와 권한을 새롭게 규정함으로써 국방중시의 국가관리체계를 확립하게 되었다.¹⁰⁾
- 그에 따르면 “선군시대의 요구에 맞게 법규범과 규정들을 끊임없이 개선완성”¹¹⁾해야 하고, “선군시대의 요구에 맞게 법무사업에 대한 당적 지도를 강화하는 것이 강성국가건설을 법적으로 보장할 수 있게 하는 중요한 담보”로서 “수령보위, 정책보위, 제도보위는 법의 근본사명이며, 혁명의 수뇌부결사옹위는 법무기관들과 일군들의 첫째가는 임무”라고 한다.¹²⁾
- 한편, 2016년 헌법 개정으로 “국방위원회”의 명칭을 “국무위원회”로 변경하고, 국무위원회는 “최고정책적지도기관”임을 명시하고, “선군혁명로선”, “국방” 등의 용어를 삭제하였다.
- 국무위원장이 최고령도자이자 전반적 무력의 최고사령관으로서 국가의 일체 무력을 지휘 통솔함에는 변함없으나, 그 역할이 “국방”에 한정되지 않음을 밝힌 것으로 볼 수 있다. 그리고 전시에는 별도로 “국가방위위원회”를 조직할 수 있도록 규정하였다.

10) 손희두, 앞의 책, 28면

11) 현웅삼, “국가의 법규율을 강화하는데서 나서는 중요한 문제”, 『정치법률연구』 제2호, 과학백과사전출판사, 2014, 35면, 손희두, 앞의 책, 31면에서 재인용

12) 권승일, “선군시대의 요구에 맞게 법무사업에 대한 당적지도를 강화하는 것은 강성국가건설을 법적으로 보장하기 위한 중요한 담보”, 『김일성종합대학학보-역사법률』 제3호, 김일성종합대학출판사, 2011, 102면, 손희두, 앞의 책, 31면에서 재인용

- 그러나 헌법 서문과 제3조에서 여전히 “선군사상”을 명시하고 있어, 국방위원회를 폐지하고 국무위원회를 신설한 것을 두고 선군사상의 후퇴로 볼 수는 없을 것이다.

(3) 수령관

- 북한은 1998년 헌법 개정시 ‘헌법 서문’을 새로이 추가하면서 “사회주의헌법은 위대한 수령 김일성동지의 주체적인 국가건설사상과 국가건설업적을 법화한 김일성헌법”이라고 선언하였고, 김정은 승계 이후인 2012년 헌법 개정에서는 “김일성-김정일헌법”으로까지 명명하였다. 이를 두고 수령의 직접적 영도가 헌법에 의해 그 후계자에게 그대로 이어지고 있음을 강조하기 위한 것으로 이해되며, 이에 따라 헌법의 권위뿐만 아니라 법에 대한 인식도 비례하여 높아졌다고 평가하는 견해가 있다.¹³⁾
- 또한, 2013년 북한 헌법에서는 “조선로동당의 령도밑에 위대한 수령 김일성동지를 공화국의 영원한 주석으로, 위대한 령도자 김정일동지를 공화국의 영원한 국방위원회 위원장으로 높이 모시며”라고 되어 있던 것을, 2016년 북한 헌법에서는 “위대한 김일성 동지와 김정일 동지를 주체조선의 영원한 수령으로 모시고 조선로동당의 령도밑에”로 개정하였다.
- 즉, 김정은 체제가 들어선 이후 2016년 헌법 개정에서는 서문에 김일성·김정일 앞의 수식어인 ‘수령’, ‘령도자’ 표현을 삭제하였고, 김일성을 ‘주석’으로, 김정일을 ‘국방위원회 위원장’으로 칭하던 것을 모두 ‘수령’으로 통일하였고, 조선로동당의 영도보다 김일성과 김정일을 수령으로 모신다는 것을 앞에 두으로써 유훈통치를 보다 강조하였다.

13) 이 문단의 내용은 손희두, 앞의 책, 42면 참조

(4) 사회주의법무생활

- 사회주의법무생활(Socialist Law-Abiding Life)이 처음 제시된 것은 1977년 12월에 진행된 최고인민회의 제6기 제1차회의에서 한 김일성주석의 보고 『인민정권을 더욱 강화하자』에서 였다. 이 보고에서 김일성은, 관료주의를 없애기 위해서는 국가, 경제기관 지도일군들 속에서 사회주의법무생활을 강화하여야 하며 사회주의법무생활지도위원회의 중요한 임무는 국가, 경제기관 지도일군들이 권력을 남용하지 않도록 법적으로 통제하며 온 사회에 혁명적 준법기풍을 세우는 것이라고 밝혔다(『김일성저작집』 32권, 541-2페이지).¹⁴⁾
- 이는 사회주의법무생활의 1차적 대상이 국가경제기관 일군들이라는 것을 말한다. 법무생활은 권력행사의 남용을 감시하는 것, 즉 국가기관 일군들의 법준수가 중점에 있었다. 그런데 오늘날 북한의 사회주의법무생활은 국가와 사회의 주인으로 된 근로대중이 자기의 권리와 의무를 다하기 위하여 국가의 법과 규정을 철저히 지키며 그 요구대로 활동하는 규범생활로 되고 있다. 북한 헌법 제18조 2항에서 “법에 대한 존중과 엄격한 준수집행은 모든 기관, 기업소, 단체와 공민에게 있어서 의무적이다”라고 규정하고 있는 것이 그것을 잘 말해준다.¹⁵⁾
- 김정일 체제가 들어선 이후 북한에서는 ‘사회주의법무생활’이라는 것을 매우 강조하였다. 1992년에 개정된 북한 헌법 제18조에서 “국가는 사회주의법률 제도를 완비하고 사회주의법무생활을 강화한다”는 문장을 추가하였다. 또한 북한의 법학 논문에서도 ‘사회주의법무생활’, ‘사회주의법’, ‘사회주의법치국가’, ‘사회주의법적통제’와 같은 용어들인 빈번하게 등장하였다.
- 이러한 용어들의 등장과 법의 역할에 대한 강조는 북한이 비록 법이념적으로는 사회주의와 주체사상을 여전히 내세우고 있지만 법의 기능적 측면에서는

14) 오우찌 노리아끼, 『조선사회주의법연구-조선민주주의인민공화국 헌법에 대한 역사적 고찰, 이론적 특징 및 구조』, 평양:사회과학출판사, 2005, 138면

15) 오우찌 노리아끼, 위의 책, 138면

중대한 인식의 전환이 이루어지고 있음을 상징적으로 보여준다고 평가하는 견해¹⁶⁾가 있다.

- 변화된 북한의 법인식을 보여주는 예로서 “법질서의 본질적 특징과 역할”에 관한 북한 법학자의 글을 소개한다. 즉, “법질서의 본질적 특징은 첫째, 계급성을 띠는 국가적 질서이며, 둘째, 권력의 담보 밑에 이루어지는 의무적이며 무조건적인 질서이며, 셋째, 포괄성을 띠는 전사회적인 질서이다. 또한 법질서는 사회의 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 담당하고 있다.”¹⁷⁾는 것이다.
- 위 글에서, 법질서의 역할로 국가의 권력작용 측면뿐만 아니라 국민의 경제활동과 사회생활의 보장을 함께 고려한 것을 볼 때, 정치에 종속적이고 이념에 봉사하는 수단으로서의 법만이 아닌 법의 일반적 기능에 대한 인식이 상당히 제고되었음을 알 수 있다. 실제로 1990년대 이후 북한은 대외 경제협력의 활성화라는 구체적이고 실용적인 목표를 가지고 기존의 북한법을 개정하거나 새로운 법률들을 상당수 제정·시행하고 있다. 김정은 집권 이후인 2012년부터 2016년 말까지를 기준으로 보면, 112개의 주요 법률이 제·개정되었다¹⁸⁾고 한다.

16) 손희두, 앞의 책, 42~43면 참조

17) 이하의 내용은 진명현, “법질서의 본질적특징과 역할”, 『김일성종합대학학보 -력사법률』 제4호, 김일성종합대학출판사, 2012, 102~103면, 손희두, 앞의 책, 35면에서 재인용

18) 법무부, 『통일법무기본자료(북한법제)』, 법무부, 2018, 3면 참조. 이를 두고 법무부는 최근 외형적으로는 국정운영의 법제도화를 표방한 것이라고 평가하고 있다.

III. 북한의 법제정사에 나타난 법이론

1. 1980년대 이전 시기

- 북한은 일제시대에 제정되었던 법령 등을 포함하여 종래의 모든 규범의 실효를 선언한 후 그 터전 위에 사회주의라는 새로운 혁명적 질서를 지향한 개별적 법령의 제정작업에 들어가게 되었다¹⁹⁾. 구체적으로는 1945년 8월 15일 일제로부터 해방을 맞고, 이튿날 ‘이북5도 인민위원회’가 결성되고, 10월 28일에는 ‘북조선5도 행정국’이 발족되었다. 여기에서 각국(各局)이 결정, 포고, 지시, 지령, 규칙 및 규정의 형식으로 법령을 발표하였는데, 이것이 북한법의 출발이다.²⁰⁾
- 북한법이 1945년 이래 현재까지 어떠한 역사적 형성과정을 거쳐왔는지에 대해서는, 북한에서 1986년 발간한 『조선민주주의인민공화국 법제정사』²¹⁾가 중요한 참고자료가 된다. 이 문헌에서는 근로대중의 의사와 요구를 반영하여 법을 제정하고 그들의 지향과 요구에 맞게 법을 실시하였다는 점이 공화국 법제정사의 본질적 특징이라고 밝히고 있다.²²⁾ 이 문헌은 1980년 전까지의 시기를 7단계로 소개하고 있다.²³⁾

(1) 제1단계: 「영광스러운 항일혁명투쟁시기」

- 제1단계는 「영광스러운 항일혁명투쟁시기」로 명명되고 있다. 저자는 “법사상을 정확히 밝히는 것은 법제정에 나서는 선차적인 문제”임을 밝히면서, “로동계급과 인민대중은 정확한 법사상을 가져야 혁명에 리해관계를 가지는 모든 계급과 계층들의 의사와 요구를 정확히 반영하고 그들의 리익을 옹호보

19) 법무부, 『북한법의 체계적 고찰(1-민사관계법)』, 법무부, 1992, 21면 참조

20) 최종고, “북한법의 역사적 형성과 변화”, 서울대학교 법학 제46권 제1호, 2005. 3, 372-373면

21) 홍극표, 『조선민주주의인민공화국 법제정사』, 평양 사회과학출판사, 1986

22) 홍극표, 위 책, 4면

23) 이하의 설명은 최종고, 위 논문, 375~397면과 홍극표, 위 책의 내용을 참고하여 정리하였다.

장하는 법을 제정할 수 있다.”고 한다. 저자는 이를 “인민민주주의 법제정상”이라고 명명하고 있다.²⁴⁾

- 이 시기 김일성이 교시한 법제정에 관한 사상은 다음과 같다. “일본제국주의 자들에 의하여 만들어진 일체 법률과 규정들을 무효로 선언하고 광범한 인민 대중의 리익을 옹호하는 새 법률과 규정들을 만들어 국가건설의 새 질서를 세워야 한다.”(김일성저작집 1권, 162페이지)²⁵⁾
- 저자는 북한의 법(인민민주주의법)은 “착취자국가의 법과는 근본적으로 다르며 사회주의법과도 구별되는 새형의 법”이라고 밝히고 있다.²⁶⁾
- 그러면서 이 시기에 대해 “아직 인민혁명정부에서 법규들을 널리 제정실시하지 못하고 있었으므로 많은 법적문제들을 법의식에 기초하여 해결하였으며 법규를 제정실시하기 시작한 이후에도 법규들이 없는 부문에 대해서는 법의식에 기초하여 해결하였다.”고 평가하면서, “간첩을 비롯한 반혁명분자들을 처리하기 위한 군중심판”을 그 대표적 사례로 소개하고 있다.²⁷⁾
- 저자는, “1932년 말부터 1933년 초에 걸쳐 두만강 연안지역에 해당지구형태의 근거지들이 창설되고 여기에 인민혁명정부가 수립”되었으며 여기에서 제정, 실시된 법이 북한법의 기원이 된다고 보았다.²⁸⁾
- 인민혁명정부의 당면과업을 구체화한 『정부정강』이 중요한 의의를 갖는다. 저자가 소개하는 정강의 기본내용을 보면 다음과 같다.²⁹⁾

24) 홍극표, 위 책, 5면

25) 홍극표, 위 책, 5면

26) 홍극표, 위의 책, 5면

27) 홍극표, 위의 책, 8면

28) 홍극표, 위의 책, 9면

29) 홍극표, 위의 책, 9면

(...) 인민혁명정부의 통제구역에 있는 모든 노동자, 농민, 유격대 병사, 지휘관 및 학생, 상인 기타 반일, 반만, 반제 대중 및 그들의 가족은 남녀, 종족, 종교, 신앙의 차별없이 다같이 혁명정부의 공민으로서 평등권을 가지며 16세이상은 모두 선거권과 피선거권을 가지며 다만 매국적인족반역자, 일본제국주의 및 괴뢰(만주국)의 주구배, 반혁명분자들에게는 선거권 및 피선거권이 없으며 또 정치상 자유가 없다.

그리고 일본 및 모든 제국주의와 매국노의 은행, 철도, 광산, 기업소, 토지 및 기타 재산을 몰수하여 반일군비로 충당하며 일부분은 빈곤한 인민들에게 분배한다. 일본을 반대하는 모든 피압박민족과의 공동전선을 결성한다. 인민의 무장으로 반만 항일하며 가렴잡세를 폐지하고 통일루진세제를 실시하며 언론, 출판, 집회, 결사, 독서 및 파업의 자유를 보장한다.

그리고 8시간로동제와 최저임금제를 실시하며 실업자 및 리제민을 구제하며 소작농민들에게 2.8제 소작제를 실시하며 소수민족의 자결권을 확립한다.

- 인민혁명정부는 이 정강을 실현하기 위하여 정치, 경제, 문화, 군사 등 모든 분야에 걸쳐 개별법들을 제정, 실시하였다. 정강을 실현하기 위하여 인민혁명정부가 제정, 실시한 법에는 결정, 지시, 명령, 선언, 포고 등 여러 가지 형식들이 있었다. 이 결정, 지시, 명령, 선언, 포고 등은 해당 인민혁명정부가 관할하는 유격구역내에서 법적 의무성을 띠고 준수집행되었다.³⁰⁾

(2) 2단계 : 「반제반봉건민주주의 혁명시기」

- 제2단계는 「반제반봉건민주주의 혁명시기」로 불린다. 이 시기는 남북분단 후 북한지역에서 사회주의 정권을 세우면서 과감히 혁명적 조치들을 실시한 1946년까지의 역사에 해당된다.³¹⁾
- 저자는, “법은 혁명의 무기이며 권력실현수단인것만큼 그의 성격과 임무는 혁명의 성격과 권력의 성격에 의하여 규정된다”고 하면서, 이 시기의 “기본혁명과업은 제국주의 잔재와 봉건적인 관계를 숙청하고 제반민주주의적인 사회개혁을 실시하며 인민생활을 안정시키고 혼란된 사회질서를 바로 세우는 것”이라고 한다.³²⁾

30) 홍극표, 앞의 책, 10면

31) 최종고, 앞의 논문, 375-6면

32) 홍극표, 앞의 책, 13면

- 이 시기의 입법에 대해 저자는, 1)민주주의적인 사회정치개혁, 2)민주주의적인 사회경제개혁, 3)사회 및 문화생활의 민주화, 4)인민생활안정, 5)일제잔재 세력과 모리간상배들과의 투쟁을 보장하기 위한 법규의 제정으로 구분한다. 그 중 입법과 관련된 내용을 소개하면 다음과 같다.
- 1945년 11월에 북조선 사법국은 포고 제2호로 『북조선에서 시행할 법령에 관한 건』을 발표하였는데, 이 포고는 일본식민통치 하에서 실시되던 모든 법과 규정들이 영원히 효력을 상실하였다는 것과 새 조국건설과 조선인민의 이익에 배치되는 어떤 질서도, 법도 허용하지 않는다는 것을 선포하였다.³³⁾
- 저자는 “정치제도에서 (중략) 법제정체계를 어떻게 세우는가 하는데 따라 법에 인민대중의 의사를 정확히 반영하는가 못하는가, 민주주의를 정확히 보장하는가 못하는가 하는 것이 좌우된다”면서, “새로운 인민적이며 민주주의적인 법문건은 지방인민위원회에서부터 제정 실시하였다”고 밝히고 있다. 또한 이러한 “지방인민위원회의 수립과 그에 의한 성문법문건의 제정 실시는 인민들의 혁명적법의식으로부터 성문법단계에로 넘어가는 력사적계기로 되었다”고 밝히고 있다.³⁴⁾
- 즉, 1단계는 법의 공백을 상당 부분 ‘법의식’에 의존하였었다면, 2단계에 이르러서는 ‘지방인민위원회의 성문법 제정’으로 법제정 체계가 달라졌음을 스스로 밝히고 있다.
- 그리고, “북조선행정국들에서 결정, 포고, 지시, 규칙, 규정 등 여러 가지 형식의 법문건들을 제정 실시하기 시작”하였는데, “이것은 해방후 법제정체계의 발전에서 또 하나의 새로운 전환을 의미”한다고 밝히고 있다. “그것은 지방인민위원회의 성문법문건들이 해당 지방의 범위에서만 법적 효력을 가지는 것이었다면 북조선행정국들의 성문법문건들은 북조선전지역에서 해당 부문별로 법적효력을 가지는 법문건이었다는 사정과 관련되었다”고 밝히고 있다.³⁵⁾

33) 홍극표, 앞의 책, 16면

34) 홍극표, 앞의 책, 17면

35) 홍극표, 앞의 책, 17-8면

- 즉, 2단계에서는 법의식에서 성문법 제정으로의 변화뿐만 아니라, 지방인민 위원회와 북조선행정국이라는 법제정 주체가 따로 존재하고 제정된 성문법의 효력 범위도 달라졌음을 보여주고 있다.
- 한 걸음 더 나아가, 이 시기 “북조선림시인민위원회의 수립과 그에 의한 법규의 제정실시”가 있었는데, 1946년 2월 8일에 북한의 정당, 사회단체, 행정국, 인민위원회 대표협의회가 모여 북한의 중앙정권기관으로 『북조선임시인민위원회』를 결성하였다. 이 북조선임시인민위원회는 “인민민주주의 독재의 기능을 수행하면서 북조선 전지역에 걸쳐 법적 효력을 가지는 통일적 법규들을 제정실시하는 립법기관”이었다.³⁶⁾
- 이어 북한은 『북조선림시인민위원회구성에 관한 규정』과 『북조선 도, 시, 군, 면, 리 인민위원회에 관한 규정』을 제정하여 주권기관을 조직을 정비하였다.

(3) 3단계: 『사회주의에로의 과도기 첫시기』

- 사회주의에로의 과도기 첫시기는 “법제정분야에서 주되는 방향은 “우선 인민민주주의독재정권을 프로레타리아독재정권으로 강화발전”시키는 시기로, 1) 프로레타리아독재정권의 수립과 공화국 창건과 관련된 법규들, 2)인민경제에 대한 관리운영사업을 개선강화하기 위한 법규들, 3)인민들의 물질문화생활을 보장하기 위한 법규들, 4)민주주의적헌법과 형사법전들을 제정하는 시기였다.³⁷⁾
- 북한은 “프로레타리아독재정권으로 강화발전시키기 위하여 북조선림시인민위원회를 북조선인민회의와 북조선인민위원회로 개편하기 위한 법규”를 제정, 실시하였다.³⁸⁾ 북조선인민회의의 창설을 위하여 1947년 2월 4일 『북조선 도, 시, 군 인민위원회대회 대표 선거에 관한 규정』을 제정, 실시하였고, 도, 시, 군 인민위원회대회에서는 『북조선인민회의 대의원선거절차에 관한

36) 홍극표, 앞의 책, 18면

37) 홍극표, 앞의 책, 70면

38) 홍극표, 앞의 책, 71면

규정』을 승인하였다. 이리하여 1947년 2월 『북조선인민위원회에 관한 규정』이 제정, 실시되었다.³⁹⁾ 이 선거규정들은 “주권기관선거에 대한 공화국 헌법의 해당조항에 의하여 제정”되었다.⁴⁰⁾

- 이 시기 “정권기관을 강화하기 위하여 사법검찰기관들의 역할을 높이기 위한 법규들”도 제정, 실시되었다. 그 법규로는 1948년 『북조선 재판소 및 검찰소에 관한 규정』, 1947년 『변호사에 관한 규정』 등이 있다.⁴¹⁾
- 이 시기 가장 주목할 것은 바로 『조선민주주의인민공화국 헌법』의 제정이다. 북한은 1948년에 들어와서 “반제반봉건민주주의혁명의 성과를 공고히 하며 혁명과 건설을 더욱 전진시키기 위하여” 헌법제정 사업을 추진하였다.⁴²⁾ 과정을 살펴보면 다음과 같다. 1948년 2월초 북조선인민회의에서는 「헌법제정위원회」를 조직하고 거기에서 만든 임시헌법초안을 전인민의 토의에 회부하였고, 1948년 7월 9일 북조선인민회의 제5차 회의에서 지체없이 실시할 것을 결정하였다. 1948년 9월 8일 최고인민회의 제1차 회의에서는 북조선에서 이미 실시하던 헌법초안을 『조선민주주의인민공화국 헌법』으로 정식 승인하고 그것을 즉시 전조선 지역에서 실시할 것을 결정하였다.
- 또한, 북한은 과도기에 들어와서 부문법전들을 제정하는 사업도 활발히 펼쳤다. 1947년 11월 19일 북조선인민회의는 「조선법전초안작성위원회」를 조직하고 재판소구성법, 형법, 형사소송법의 제정사업을 추진하였다.⁴³⁾
- 저자는 이 시기의 법의 제정, 실시에서의 중요특징은 “인민민주주의법을 사회주의혁명에 복무하는 법으로 확인한 것”이라고 평가한다.⁴⁴⁾ 즉, “민주주의 혁명시기에 제정실시한 모든 법령들을 완전히 민주주의적 형식을 갖춘 인민의 법으로 만들며” 그간의 “제반 민주개혁들을 전체 인민의 법적 승인을

39) 홍극표, 앞의 책, 71-6면

40) 홍극표, 앞의 책, 76면

41) 홍극표, 앞의 책, 76면

42) 홍극표, 앞의 책, 93-94면

43) 홍극표, 앞의 책, 97-8면

44) 홍극표, 앞의 책, 100면

받게 하기 위한” 입법이었다는 것이다.

- 북한은 이 시기를 통해, 선거를 통해 정권(입법)기관을 구성하고 그 기관을 통해 법을 제정하여 혁명시기의 개혁 입법들을 승인하게 함으로써 전 인민에게 적용될 수 있는 법의 효력, 즉 규범성을 확보하였다. 이를 통해 사회주의로 나아가는 법적 토대를 마련하고자 하였다.

(4) 4단계: 「위대한 조국해방전쟁시기 법의 제정실시」

- 북한은 6·25동란을 ‘조국해방전쟁’으로 명명하고 법을 전시체제로 바꾸어 지원했다. 구체적으로 1)국가사업을 전시체제로 개편하고 인민정권기관의 기능과 역할을 높이기 위한 법규들, 2)해방된 공화국 남반부지역에서 제반 민주개혁의 실시를 보장하기 위한 법규들, 3)전선의 수요와 전시생산을 보장하기 위한 법규들, 4)후방인민들의 생활안정을 보장하기 위한 법규들을 제정, 실시하였다.⁴⁵⁾ 일부 내용을 살펴보면 다음과 같다.
- 1950년 6월 26일 최고인민회의 상임위원회정령 『군사위원회 조직에 관하여』를 채택하여 김일성을 위원장으로 한 군사위원회가 구성되고, 국내의 일체의 주권이 군사위원회의 수중에 집중·장악되었으며, 전체공민들과 일체 주권기관, 정당, 사회 단체 및 군사기관들이 군사위원회에 절대 복종하는 중앙집권적 체계가 수립되었다.⁴⁶⁾
- 1950년 7월 14일 정령 『공화국 남반부 해방지역의 군, 면, 리(동)인민위원회 선거 실시에 관하여』를 제정하고, 1950년 7월 4일 정령 『공화국 남반부지역에 토지개혁을 실시함에 관하여』와 내각결정 『공화국 남반부지역에 토지개혁을 실시함에 관한 정령시행세칙』을 제정하였다. 그 외에도 남반부 노동자, 사무원들을 위한 노동법령과 교육제도 등에 관한 규정들도 제정하였다.

45) 홍극표, 앞의 책, 102면

46) 홍극표, 앞의 책, 103면

(5) 5단계: 「전후 인민경제복구 발전과 사회주의의 기초건설시기」

- 북한은 전후 경제질서와 사회질서를 복구하기 위하여 다음과 같은 몇 가지 방면으로 법제를 정비하였다. 구체적으로, 1)국가기관의 기능과 역할을 높이기 위한 법규들, 2)생산관계의 사회주의적 개조와 협동경리의 공고화를 보장하기 위한 법규들, 3)사회주의공업화의 기초축성사업을 보장하기 위한 법규들, 4)교육사업을 개선하기 위한 법규들, 5)인민생활의 안정 향상을 촉진하기 위한 법규들을 제정하였다. 그중 입법과 관련된 내용을 살펴보면 다음과 같다.
- 먼저, 1950년 6월 26일 채택된 『군사위원회조직에 관하여』의 효력을 폐지하면서 군사위원회와 지방군정부들을 폐지하고, 1954년 12월 11일 채택한 정령에 의하여 주권기관과 행정기관, 재판기관과 검찰기관들을 활동을 정상화하였다.⁴⁷⁾
- 1956년 하반기부터 주권기관 대의원선거사업을 본격적으로 진행하였다. 이를 위하여 1956년 9월 3일 『조선민주주의인민공화국 도, 시, 군(구역) 인민회의선거에 관한 규정』, 1957년 6월 27일 정령 『조선민주주의인민공화국 최고인민회의 대의원선거에 관한 규정』 등을 제정하였다.⁴⁸⁾
- 또 전후 사회주의적 건설의 기초로서 법의 중요성을 고양하기 위하여 1954년 10월 30일 법령 『조선민주주의인민공화국 지방주권기관구성법』, 1955년 3월 22일 법령 『조선민주주의인민공화국 내각구성법』, 1960년 4월 29일 내각비준 『도, 시, 군 인민위원회에 관한 잠정적 규정』을 제정하였다.⁴⁹⁾
- 저자는 “국가기관의 사업을 정규화, 규범화하는 것은 사회주의국가관리발전의 기본방향의 하나이며 국가관리를 개선하기 위한 중요한 방도의 하나이다”라고 하면서 “국가기관사업의 정규화, 규범화는 오직 법규범에 기초해서만

47) 홍극표, 앞의 책, 140면

48) 홍극표, 앞의 책, 141면

49) 홍극표, 앞의 책, 145면

실현할 수 있다”라는 견해를 밝히고 있다.⁵⁰⁾ 이 대목을 통해 사회주의국가인 북한에서도 법을 통해 국가사업의 정규화, 규범화를 지향하고 있음을 분명히 알 수 있다.

(6) 6단계: 「사회주의의 전면적 건설 시기」

- 이때부터 북한은 본격적으로 사회주의를 전면적으로 정착시키는 법적 장치를 정비하였다. 이 시기 법제정의 기본방향은 1)인민정권기관을 강화하고 그 기능과 역할을 높이기 위한 법규들, 2)인민경제에 대한 지도관리사업을 개선완성하기 위한 법규들, 3) 근로자들에 대한 교육교양사업을 강화하기 위한 법규들, 4)사회주의공업화를 완성하고 전면적 기술 개선을 다그치기 위한 법규들, 5)인민생활을 획기적으로 높이기 위한 법규들을 제정, 실시하는 데 있었다.⁵¹⁾
- 정권기관을 강화하고 그 기능과 역할을 높이기 위해 중요한 것은 “주권기관의 대의원대렬을 튼튼히 꾸리기 위한 선거법규”들로 보고, 1962년 8월 8일 정령 『조선민주주의인민공화국 최고인민회의대의원선거에 관한 규정』을 제정하고 근로대중이 민주적 선거절차를 통하여 자기들의 대표들로 최고주권기관의 대의원선거를 실시하도록 보장하였다.⁵²⁾
- 다음으로 행정기관 중 특히 “내각의 조직과 운영 사업을 개선하기 위한 법규”도 중요하다고 보고 이를 위해 헌법과 내각구성법을 개정하였다. 1962년 10월 22일 법령 『조선민주주의인민공화국 헌법일부조항 등을 수정, 보충, 폐지함에 관하여』, 1961년 10월 18일 정령 『조선민주주의인민공화국 내각구성법을 개정함에 관하여』를 채택함으로써 내각 수상의 유일적 지도를 강화하고 내각의 조직과 운영사업을 개선, 강화할 수 있도록 하였다.⁵³⁾

50) 홍극표, 앞의 책, 145면

51) 홍극표, 앞의 책, 187면

52) 홍극표, 앞의 책, 188면

53) 홍극표, 앞의 책, 189면

- 또한, 검찰기관의 기능과 역할을 높이기 위하여 1962년 8월 23일 정령 『조선민주주의인민공화국 검찰기관에 관한 규정』을 제정, 실시하였고⁵⁴⁾, 인민들의 신소청원을 위하여 1962년 6월 12일 내각결정 『신소, 청원에 관한 규정』과 1968년 10월 24일 당중앙위원회 비서국회의결정 『소처리 사업을 강화한 데 관하여』를 제정, 실시하였다.⁵⁵⁾
- 한편, 공장, 기업소에 대한 성, 관리국의 지도체계를 전면적으로 확립하기 위한 입법을 하였고, 사회주의사회에서 ‘공산주의적 인간’, ‘자주적이며 창조적인 존재’로 키우기 위한 교육을 강화하기 위한 입법을 하였다.

(7) 7단계: 「사회주의의 완전한 승리를 앞당기기 위한 투쟁시기」

- 이 시기 북한은 1)사회주의헌법을 채택하였고, 2)국가경제기관을 강화하고 그 기능과 역할을 높이기 위한 법규들, 3)사상혁명을 심화시키기 위한 법규들, 4)기술혁명을 새로운 높은 단계로 전진시키기 위한 법규들, 5)문화혁명을 계속 힘있게 밀고나가기 위한 법규들을 제정, 실시하였고, 사회주의헌법에 기초한 부문법전들을 제정, 실시하였다.⁵⁶⁾
- 먼저, 1972년 『조선민주주의인민공화국 사회주의헌법』이 제정되었다. 사회주의헌법은 총 11장 149개조로 되어 있는데, 김일성은 이에 대하여, “새로 작성된 사회주의헌법은 우리나라에서의 사회주의혁명과 사회주의건설의 성과들을 정확히 반영하고 있으며 사회주의사회에서의 정치, 경제, 문화 분야의 제 원칙들과 공민의 기본 권리와 의무를 규정하고 있으며 국가기관들의 구성과 임무, 활동원칙을 규제하고 있습니다”라고 교시하였다(〈김일성저작집〉 27권, 604페이지).⁵⁷⁾

54) 홍극표, 앞의 책, 190면

55) 홍극표, 앞의 책, 193-4면

56) 홍극표, 앞의 책, 224면

57) 홍극표, 앞의 책, 226면

- 사회주의헌법은 “조선민주주의인민공화국을 전체 조선인민을 대표하는 자주적인 사회주의국가로 선포”하였고 “공화국은 항일혁명투쟁시기에 이룩된 빛나는 전통을 이어받은 혁명적인 정권으로서 주체사상을 자기 활동의 지도적 지침으로 삼으며 공화국 북반부에서 사회주의의 완전한 승리와 조국의 평화적 통일과 완전한 민족적 독립을 이룩하기 위하여 투쟁한다”는 것을 밝히고 있다.⁵⁸⁾
- 사회주의헌법에 기초하여 주권기관의 새로운 정비가 뒤따랐다. 1974년 8월 3일 중앙인민위원회 결정으로 『중앙인민위원회 법제위원회를 조직함에 대하여』를 채택하고 중앙인민위원회 법제위원회를 설치하였고, 1974년 12월 19일 최고인민회의 상설회의 결정 『지방주권기관 구성법을 채택함에 대하여』를 채택하고, 『도인민위원회에 관한 규정』, 『도인민위원회사업규정』을 제정하였다.⁵⁹⁾
- 주권기관의 법적 통제 체계를 확립하면서 북한은 사회주의법무생활에 대한 주권적 지도와 통제를 강화하기 위한 법규들도 제정, 실시하였다. 중앙인민위원회, 도인민위원회, 시·군인민위원회별로 『사회주의법무생활 지도위원회 규정』을 제정하여, 사회주의법무생활 지도위원회를 기관, 기업소, 협동단체 일군과 공민들이 사회주의법무생활을 잘하도록 지도, 통제하는 비상설 기관으로 규정하고, 그 구성과 임무, 권한과 활동절차, 위법현상에 대한 심의절차와 제재형태를 규정하였다.⁶⁰⁾
- 다음, 이 시기 사상혁명을 심화시키기 위하여 북한은 사회주의법무생활을 강조하고 이를 보장하기 위한 법규들을 제정, 실시하였다.⁶¹⁾ 법무생활의 기초는 법규범과 규정이므로 법무생활을 강화하자면 법규범과 규정들을 끊임 없이 개선, 완성하여야 한다. 이를 위해 북한은 1972년 2월 2일 내각결정

58) 홍극표, 앞의 책, 227면

59) 홍극표, 앞의 책, 238면

60) 홍극표, 앞의 책, 240면

61) 홍극표, 앞의 책, 244면

『혁명의 위대한 수령 김일성동지께서 조선로동당 제5차 대회에서 자본주의적 관리법과 규정들을 없애고 새로운 사회주의적 관리법과 규정들을 완성할 데 대하여』와 이 결정으로 승인된 『사회주의적 관리법과 규정들을 완성하기 위한 사업요강』을 채택하였다.⁶²⁾

- 이 내각결정에서는 당, 중앙기관들과 도, 시, 군, 면 기관들에서 관리법과 규정을 완성하는 사업을 맡아 보는 일군들을 기구정원에서 조절 배치하여 법규정리 및 작성(各省) 사업을 집중적으로 진행하도록 하였고, 수령의 교시와 그 구현인 당 정책을 제때에 법제화하여 아래 기관, 기업소들과 관할지역 안에 있는 기관, 기업소들의 법규정리 작성사업을 책임적으로 장악·지도하여 그 정령을 분기, 연간별로 내각에 보고할 의무를 성, 중앙기관들을 비롯한 국가, 경제기관들에게 부과하였다. 또 이미 있는 법전들을 사회주의 제도의 현실에 맞게 고치는 한편 새로운 부문법들을 만들기 위한 대책들을 취하여 법규의 원활한 준수·집행을 위한 해설선전사업과 단속도제사업을 강화할 의무를 내각사무국에 부과하였다.⁶³⁾
- 내각결정에 의해 승인된 요강에서는 “수령님의 교시와 당의 결정과 지시를 정확히 법화하여 법규범과 규정들에 당의 유일사상체계가 꼭 들어차게” 법규범과 규정을 제정할 것을 규정하였다.⁶⁴⁾ 또한, 사회주의법무생활을 강화하기 위하여 “법의 준수집행에 대한 통제사업을 강화하기 위한 법규들”도 제정, 실시하였다.⁶⁵⁾ 나아가, “법위반 현상에 대한 제재를 위한 법규들”도 제정, 실시하였다.⁶⁶⁾ 제재 규범들 중에서 특히 중요한 것은 벌금에 관한 규정이고, 1972년 4월 17일 내각결정으로 『벌금에 관한 규정』을 승인하고 1975년 4월 11일 정무원결정으로 이를 개정하였다.⁶⁷⁾

62) 홍극표, 앞의 책, 245면

63) 홍극표, 앞의 책, 245-6면

64) 홍극표, 앞의 책, 246면

65) 홍극표, 앞의 책, 246면

66) 홍극표, 앞의 책, 247면

67) 홍극표, 앞의 책, 248면

- 또한, 사회주의제도를 확립하기 위하여 부문법전의 중요성을 의식하여 김일성은 “사회주의국가의 기능을 높이고 사회주의사회를 더욱 공고히 발전시키 나가기 위하여는 사회주의헌법에 기초하여 그것을 부문별로 전개하고 구체화한 법들이 있어야 합니다.”고 하였고, 김정일도 “수령님께서는 법제정사업이 가지는 중요성을 깊이 통찰하시고 우리 국가의 기본법인 사회주의헌법을 친히 작성하여 주시었으며 어린이 보육교양법과 인민보건법, 사회주의 노동법, 토지법을 비롯한 여러 분야의 법규범들을 마련하여 주시었습니다.”고 하였다.
- 이러한 요구를 반영하여 1950년부터 제정, 실시하여 오던 형법전과 형사소송법전을 전면적으로 개정하기 위한 입법과정을 거쳐 1974년 12월 19일 최고인민회의상설회의 결정으로 『조선민주주의인민공화국 형법』, 『조선민주주의인민공화국 형사소송법』을 법전형식으로 채택하여 1975년 2월 1일부터 실시하였다. 또한, 1976년 1월 10일 최고인민회의 상설회의에서는 새로운 『재판소구성법』과 『민사소송법』을 채택하여 3월 1일부터 실시하였다. 1977년 4월 29일 최고인민회의는 『조선민주주의인민공화국 토지법』을, 1978년 4월 18일에는 최고인민회의 법령 『조선민주주의인민공화국 사회주의노동법』을, 1980년 4월 3일 최고인민회의는 『조선민주주의인민공화국 인민보건법』을 채택하였다.

2. 1980년대 이후 시기

- 1980년대부터 현재에 이르기까지, 북한법이 어떻게 변화해왔는지 그에 따라 북한의 법이론 및 북한 주민들의 법의식이 어떻게 달라졌는지를 고찰하기 위해 북한에서 발간된 『조선사회주의법연구 - 조선민주주의인민공화국 헌법에 대한 역사적 고찰, 이론적 특징 및 구조』⁶⁸⁾를 살펴보고자 한다.

68) 오우찌 노리아키, 『조선사회주의법연구-조선민주주의인민공화국 헌법에 대한 역사적 고찰, 이론적 특징 및 구조』, 평양:사회과학출판사, 2005

- 이 책의 저자는 일본간토가꾸인대학 교수 오우찌 노리아끼이다. 그는 2004년 5월 7일 외국인으로서 처음으로 북한에서 법학박사학위를 수여받았고, 이 책이 바로 그의 법학박사 학위논문이다. 이 논문에서는 일제강점기 시절의 법부터 1998년 헌법까지 검토하고 있는데 앞서 본 문헌과 중복되지 않는 선에서 살펴볼 것이다. 관련하여 국내 법학자들의 북한법 연구에 관한 논문도 함께 본다.

(1) 북한 사회주의법의 기초적 요인

- 북한의 헌법은 1948년 제정된 후 1972년 사회주의헌법이 된다. 오우찌 노리아끼 교수는 1972년 이전의 헌법을 “인민민주의헌법”으로, 1972년부터의 헌법을 “사회주의헌법”으로 구분한다.⁶⁹⁾
- 저자는 1972년 사회주의헌법을 통해 북한의 사회주의법의 특징을 다음과 같이 정리하고 있다. 먼저, 사회주의사회에서 정치는 전위당의 정책으로 표현되고 당은 사회주의국가의 영도적 핵심이지만 당조직의 활동자체는 헌법의 틀안에 엄격히 한정시키는 경향이 강하다. 그러나 북한의 조선노동당은 그러한 헌법적 제약이 없다. 즉, 조선노동당의 영도성은 수령관과 일치하여 강화되고 있다. 또한, 사회주의국가의 지도사상을 되어 오던 맑스-레닌주의가 북한에서는 주체사상이라는 독자적인 사상체계로 바뀌어져 있다. 주체사상은 김일성동지혁명사상 혹은 김일성주의라고도 불린다.⁷⁰⁾
- 법과 ‘정치’의 측면을 보면, 사회주의사회에서는 수령과 당의 영도에 의하여 법에 대한 정치의 주도적인 작용이 비상히 강화되게 된다. 법에 대한 주도적 역할이란 정치가 법의 존재를 직접 규제한다는 것을 말한다. 정치와 법은 불가분리의 연관을 가지고 있지만 서로 동등한 위치에 있는 것이 아니라 주종관계에 놓여 있다.⁷¹⁾

69) 오우찌 노리아끼, 위의 책, 74면

70) 오우찌 노리아끼, 앞의 책, 77-8면

71) 오우찌 노리아끼, 앞의 책, 79면

- 법과 ‘주체사상’의 측면을 보면, “주체를 세운다는 것은 혁명과 건설의 모든 문제를 독자적으로, 자기 나라의 실정에 맞게 그리고 주로 자체의 힘으로 풀어나가는 원칙을 견지한다는 것을 의미한다”(김일성저작집, 19권, 304-5페이지). 주체사상의 이 자주적 입장과 창조적 입장은 북한 사회주의법의 이론 연구에도 강조되고 있다. 주체사상의 지도적 원칙은 사상에서의 주체, 정치에서의 자주, 경제에서의 자립, 국방에서의 자위이다.⁷²⁾
- 법과 ‘수령관’ 측면에서 보면, 혁명의 주체는 수령, 당, 대중의 통일체이며 수령은 사회정치적 집단의 생명의 중심, 집단의 최고뇌수이기 때문에 수령에 대한 충실성은 노동계급성, 인민성의 최고표현이며⁷³⁾, 이 수령관은 법학 영역에서도 강조되고 있다. 수령은 혁명의 지도사상을 창시하고 그 사상으로 인민대중을 무장시키며, 혁명정권 수립후에도 인민적이고 혁명적인 법과 법률제도를 마련하고 법기관(인민보안기관, 사법검찰기관)을 창설하며, 국가의 기본법과 중요한 부분법을 몸소 마련하고 국가기관의 전반적인 입법활동을 통일적으로 지도한다.⁷⁴⁾ 특히, 1972년 헌법에서 국가주석제의 창설에 의한 수령의 유일적 영도체계가 확립되었고, 이 영도체계는 국가주권의 최고지도기관인 중앙인민위원회(위원장은 국가주석이 겸임)의 설치에 의해 보완되고 있다.⁷⁵⁾

(2) 헌법의 개정

- 1948년 헌법은 반제반봉건민주주의혁명의 성과를 규정한 사회주의에로의 과도기에 들어가는 단계의 헌법이었지만, 1972년 헌법은 북한이 사회주의가 완전히 승리한 사회를 건설하는 단계의 헌법이다.⁷⁶⁾ 1972년 헌법에서는 주

72) 오우찌 노리아끼, 앞의 책, 81면

73) 김정일, 『주체사상교양에서 제기되는 몇 가지 문제에 대하여』, 1986. 7. 15, 오우찌 노리아끼, 앞의 책, 82면에서 재인용

74) 심형일, 『주체의 법리론』 2권, 과학백과사전출판사, 1986, 26-32면, 오우찌 노리아끼, 앞의 책, 82-3면에서 재인용

75) 오우찌 노리아끼, 앞의 책, 83면

76) 오우찌 노리아끼, 앞의 책, 94면

체적 입장의 견지, 당의 노선과 정책의 반영이 법제정의 기본원칙으로 되어 있고 그것이 법규범으로 정립되어 있다.⁷⁷⁾ 또한, 1948년 헌법 체제가 내각책임제에 의한 지도체제였다면, 1972년 헌법 체제는 수령에 의한 유일적 영도체제라고 말할 수 있다.⁷⁸⁾

- 북한은 1992년 4월 9일 최고인민회의에서 『사회주의헌법』을 개정하였다. 1972년 제정 후 약 20년 만의 개정이다. 신 헌법의 주요내용을 보면, 1972년 헌법에서 주체사상을 ‘맑스-레닌주의’를 승계하여 현실에 적용한 것이라고 규정한 데서 ‘맑스-레닌주의’를 삭제하고 ‘인민대중의 자주성을 실현하기 위한 혁명사상’으로 규정하였다.⁷⁹⁾
- 1992년의 헌법의 개정내용에 대하여 북한의 문헌을 더 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 당의 영도를 국가활동의 기본원칙의 하나로 새롭게 규정했다(수정헌법 제11조). 둘째, 국가의 정치적 기반을 강화하고 국가를 지지하는 계급과 계층의 폭을 확대했다(수정헌법 제4조). 셋째, 국가의 계급적 성격에 대하여 종래의 프롤레타리아독재라는 규정을 삭제하고 인민민주주의독재라고 규정했다(수정헌법 제12조). 넷째, 사회주의경제에 대한 지도관리원칙을 새롭게 규정했다(수정헌법 제32조). 다섯째, 국방문제를 독립적인 장으로 설정하고 국방위원회를 새로운 기구로 설치했다.⁸⁰⁾
- 이후 김정일 체제가 시작되면서 북한은 1998년 9월 5일에 다시 헌법을 개정하였다. 신 헌법의 주요내용을 보면, ‘서문’이 추가되었고, 헌법을 ‘김일성헌법’이라고 명명하였다. 또한 국가주석제가 폐지되고, 국방위원회의 지위가 강화되어 김정일 국방위원장의 권력이 더욱 실질적으로 절대화되었다. 중앙인민위원회를 폐지하고 정무원을 개편하여 내각 체제로 복귀하였다.⁸¹⁾ 한

77) 오우찌 노리아끼, 앞의 책, 94면

78) 오우찌 노리아끼, 앞의 책, 95면

79) 최종고, 앞의 논문, 398면

80) 리명일, “새롭게 수정보충된 사회주의헌법은 사회주의위업을 옹호고수하고 완성하기 위한 강력한 법적 무기”, 『김일성종합대학학보』 역사법학, 40권, 1994, 오우찌 노리아끼, 앞의 책, 117-9면에서 재인용

81) 최종고, 앞의 논문, 399면

편, 1992년 헌법에서는 재판소와 검찰소였던 것을, 1998년 헌법에서는 검찰소와 재판소로 순서를 바꿨는데, 이는 준법성 감시에 중점을 둔 것으로 평가된다.⁸²⁾

(3) 민법과 가족법 제정

- 북한은 민법전의 제정을 미루어 오다가 1990년 9월 5일 최고인민회의 상설회의 결정 제4호로 『조선민주주의인민공화국 민법』을 채택하였다. 남한의 민법에 비해서는 소략한 법전이지만, 북한 사회에 민법이 존재하기 시작했다는 것은 상당한 변화이고 상징적 의미가 큰 것이라 평가된다.⁸³⁾
- 북한은 남한과 달리 가족법이 민법에 포함되지 않고 독립되어 있는데, 『조선민주주의인민공화국 가족법』은 1990년 10월 24일 최고인민회의 상설회의 결정 제5호로 채택되었다.

(4) 형법과 형사소송법 개정

- 북한 형법은 1987년과 1995년, 2004년에 이르기까지 개정되었다. 특히 2004년에는 대대적인 형법개정을 실시하였는데, 종래 161조에서 303조로 조문이 대폭 확대되었다. 유추규정이 삭제되고, 특별구성요건의 명확화가 이루어짐으로써 죄형법정주의의 관점에서 획기적 진전을 이루고 있다고 평가된다.⁸⁴⁾
- 또한, 북한의 형사소송법도 1992년 개정되었다.

(5) 사회주의상업법 채택

- 북한은 1992년 4월 9일 최고인민회의에서 『사회주의상업법』을 채택하였다. 그 내용을 보면, 상업주체에서 사기업이 배제되고, 국가가 이를 독점하고

82) 오우찌 노리아끼, 앞의 책, 150면

83) 최종고, 앞의 논문, 399면

84) 최종고, 앞의 논문, 400면

있다. 그리고 상업은 국가가 국민에게 필요한 물품을 공급하는 사업으로 규정되어 있다.⁸⁵⁾

(6) 합영법 등 채택⁸⁶⁾

- 1980년대와 90년대에 들어 북한이 가장 중점을 둔 입법 분야는 역시 대외관계법의 영역이다.
- 1984년 9월 8일 최고인민회의는 『합영법』을 제정하여 외국기업의 유치를 시도하였다. 또 1992년 11월 5일 최고인민회의 상설회의에서 전문 22조로 된 『외국인투자법』, 21조로 된 『합작법』, 또 31조의 『외국인기업법』을 동시에 채택하였다. 1993년 1월 31일에는 총 43조의 『자유경제무역지대법』과 총 31조의 『외화관리법』을 채택하였고, 같은해 10월 27일에는 총 42조의 『토지임대법』을 채택하였다. 이어서 1993년 11월 24일에는 『세관법』을 제정하였다.
- 이와 같은 외국인의 투자 관련 법령을 제정한 것은 외국투자의 유치를 위한 법제도 기반을 조성하기 위한 조치의 일환으로 보인다. 예컨대 북한도 대외투자의 제도적 환경의 개선을 홍보하기 위해서 관계 영문법령집, 두만강개발투자법규해설집, 법률문답집 등을 출간하기도 하였다.

(7) 민사소송법 개정

- 1994년 5월 25일에는 『민사소송법』을 개정하였다. 이것은 1976년 1월 18일에 채택된 이 법을 시행 18년만에 전면 개정한 것이다. 개정 민사소송법은 대내외적 환경 변화에 대응하면서 개혁적 사회주의로의 이행을 보여주고 있다.⁸⁷⁾

85) 최종고, 앞의 논문, 401면

86) 최종고, 앞의 논문, 402-3면 참조

87) 최종고, 앞의 논문, 403면

(8) 대외경제법 등 채택

- 외국인투자와 대외개방에 관련하여 1995년 2월 22일에는 『대외경제계약법』을 제정하였고, 같은해 9월 6일에는 『대외민사관계법』을 제정하였다. 이밖에 1995년 3월에는 『중재법』을, 4월 6일에는 『보험법』을, 8월 30일에는 『재정법』을 제정하였고 1998년 3월에는 『무역법』을 제정하였다. 이처럼 북한은 대외경제개방에 관하여 최대한 입법적으로 대처하는 면모를 보여주고 있다.⁸⁸⁾
- 개성공업지구의 개발과 함께 일련의 법규가 제정되었다. 2002년 11월 20일에 『개성공업지구법』이 제정되었고, 이어서, 개성공업지구 개발규정(2003. 4. 24.), 기업창설 운영규정(2003. 4. 24.), 세금규정(2003. 9. 18.), 노동규정(2003. 9. 18.), 관리기관 설립운영규정(2003. 12. 11.), 출입, 체류, 거주규정(2003. 12. 11.), 세관규정(2003. 12. 11.), 외환관리규정(2004. 4. 25.), 광고규정(2004. 4. 25.), 부동산규정(2004. 7. 29.), 보험규정(2004. 9. 21.) 등이 채택되었다.⁸⁹⁾

(9) 사법제도 개정

- 1998년 11월 19일 『조선민주주의인민공화국 재판소구성법』(1976)이 개정되었다. 1997년 1월 23일 최고인민회의 상설회의 결정 제80호로 『조선민주주의인민공화국 판결, 판정 집행법』이 채택되었고, 1998년 11월 19일 개정되었다. 『조선민주주의인민공화국 검찰감시법』은 1985년 9월 19일에 최고인민회의 상설회의 결정 제15호로 채택되고, 1998년 11월 19일에 개정되었다.⁹⁰⁾

88) 최종고, 앞의 논문, 403면

89) 최종고, 앞의 논문, 403-4면

90) 최종고, 앞의 논문, 404면

(10) 소결

- 최종고 교수(2005)는, 1980년 이후의 북한법의 변화에 대해 “정치적으로 북한식 사회주의체제, 즉 주체사상에 입각한 폐쇄국가로서의 성격을 공고히 유지하면서, 경제적으로는 부분적인 대외개방을 지향하는 것이라 할 수 있다. 이것은 어쩌면 북한으로서 경쟁적 국제사회에서 살아남기 위한 생존전략이라고 할 수밖에 없을 것”이라고 평가하고 있다.⁹¹⁾
- 한편, 오우찌 노리아키 교수(2005)는, 오늘날 북한의 사회주의는 “모든 사람들이 흰쌀밥에 고기국을 먹으며 비단옷을 입고 기와집에서 살게 하는 것”이라는 창건 첫날부터의 목표를 “독자적인 자립적 민족경제건설 노선과 대외경제관계의 확대발전을 결합시키는 것으로 실현하려 하고 있다”고 평가한다.⁹²⁾ 그러면서 “공화국의 대외경제관계의 확대발전은 세계경제의 〈일체화〉 속에서 진행되는 것인만큼 신중할 필요가 있다”고 하면서, “주체사상과 선군사상, 선군정치, 강력한 군사력”과 “조선로동당과 인민정권, 사회주의자립적민족경제”와 “수령의 두리” 안에서 위와 같은 목표를 달성해 나가야 한다고 첨언하고 있다.⁹³⁾

91) 최종고, 앞의 논문, 405면

92) 오우찌 노리아키, 앞의 책,

93) 오우찌 노리아키, 앞의 책, 180-2면 참조

IV. 북한의 법제정법을 통해 본 법체계

1. 북한법의 법원(法源)

- 북한의 헌법이 1948년 제정되고, 1972년 다시 사회주의헌법이라는 이름으로 새롭게 제정된 이래 이 사회주의헌법으로 2016년까지 7차례에 걸쳐 수정·보충(개정)되었음은 앞에서 본 바와 같다.
- 북한의 성문법 형식에 관하여, 종래 헌법을 비롯하여 법령·명령·정령·결정·규정·지시·규칙 및 그 밖의 여러 형식으로 다양하게 제정되고 있고 이들 형식은 주로 그 제정기관이 무엇인가에 따라 구별되는 것이라는 견해⁹⁴⁾가 있었다. 그런데, 북한 헌법에서는 헌법, 부문법(중요부문법), 규정이라는 용어를 사용하면서도, 아래 표와 같이 각 제정기관별로 낼 수 있는 법의 형식을 법령·결정·정령·명령·지시로도 표현하고 있었다.

[표1] 북한의 성문법 제정기관 및 성문법의 형식⁹⁵⁾

① 최고인민회의	: 헌법, 법령, 결정(헌법 제97조)
② 국무위원회 위원장	: 명령(헌법 제104조)
③ 국무위원회	: 결정, 지시(헌법 제110조)
④ 최고인민회의 상임위원회	: 정령, 결정, 지시(헌법 제120조)
⑤ 내각	: 결정, 지시(헌법 제129조)
⑥ 내각 위원회, 성	: 지시(헌법 제136조)
⑦ 지방인민회의	: 결정(헌법 제144조)
⑧ 지방인민회의위원회	: 결정, 지시(헌법 제150조)

94) 법무부, 『북한법의 체계적 고찰(1-민사관계법)』, 법무부, 1992, 18~19면

95) 이 표는 법무부, 위의 책, 19면을 기본으로 하여, 2013년 북한 헌법(국방위원회 제1위원장, 국방위원회의 순위가 최고인민회의 상임위원회보다 앞서는 것으로 변경) 및 2016년 현행 헌법(국방위원회 폐지 및 국무위원회 신설, 국방위원회 제1위원장이 국무위원회 위원장으로 변경)을 반영하여 제정기관의 명칭 및 순서, 각 기관이 제정할 수 있는 성문법의 형식을 수정하였다.

- 북한 헌법이 말하는 법령·결정·정령·명령·지시의 의미에 관하여, ‘법령’은 우리의 ‘법률’에 해당하는 것으로 최고입법기관인 최고인민회의가 제정하는 최고의 법률적 효력을 가진 법문건을 말하고⁹⁶⁾, ‘결정’은 국가 또는 주민의 태도와 행동방향 등을 정한 규범을 말하며⁹⁷⁾, ‘명령’은 상급기관이 하급기관에 대하여 특정한 업무를 의무적으로 집행하도록 내리는 지시를 말하며⁹⁸⁾, ‘지시’는 상급기관이 하급기관의 업무 등에 대하여 일정한 내용의 명령을 부과하는 조치를 의미한다⁹⁹⁾고 해석해왔다.
- 북한에서는 1972년 이른바 주체사상의 구현을 지향한 「조선민주주의인민공화국 사회주의헌법」이 제정된 이래 모든 법 영역에 있어서 이를 세부적으로 실천하기 위한 부문법들이 제정되기 시작하였다.¹⁰⁰⁾ 예를 들어, 민사법 분야를 살펴보면 1976년에 「조선민주주의인민공화국 민사소송법」이 제정되고, 1990년에 「조선민주주의인민공화국 민법」과 「조선민주주의인민공화국 가족법」이 단일법령으로 제정되었다. 물론 이러한 단일법령들이 제정되기 전부터 북한은 나름대로 여러 사항에 대한 개별법령의 제정과 구소련법의 해석 등을 통하여 민사관계를 규율하여 왔다.¹⁰¹⁾
- 북한은 성문법 형식 중 헌법에서 ‘부문법’ 내지 ‘법령’이라 불리는 것들을 『조선민주주의인민공화국 법전』¹⁰²⁾(이하 ‘북한 법전’)이라는 책으로 출판하여 대외적으로 공개하고 있다. 그 책의 서문에서, 북한은 2004년 “공민들이 법을 알고 스스로 지키는데 도움을 주기 위하여” 법전을 출판하고, 이후 2012년에 “김일성동지의 탄생 100돐”과 “김정일동지의 탄생 70돐”에 즈음하여 제2판을 편찬하여 발행하게 되었다고 밝히고 있다. 국내에는 2012년에 출판된 북한 법전이 입수되어 있고, 또 최근에는 중국에서 편저한 2016년 『조선

96) 한국법제연구원, 『북한법률용어의 분석(Ⅰ)-헌법편』, 한국법제연구원, 1995, 274면

97) 한국법제연구원, 앞의 책, 271면

98) 한국법제연구원, 앞의 책, 301면

99) 한국법제연구원, 같은 책, 292면

100) 법무부, 『북한법의 체계적 고찰(1-민사관계법)』, 법무부, 1992, 3면

101) 이 부분의 내용은 법무부, 위의 책, 3면 참조

102) 법률출판사, 『조선민주주의인민공화국 법전』, 법률출판사, 2012

민주주의인민공화국 법률편집』¹⁰³⁾(이하 ‘중국 편저 북한 법전’)이 입수되었다. 중국 편저 법전은 북한 법률을 중국어와 한글, 두 언어로 소개하고 있다. 그 외 국내의 <통일과 북한법연구회>에서도 매년 북한법령을 입수하여 『최신 북한법령집』¹⁰⁴⁾(이하 ‘국내 편저 북한 법전’)을 발간하고 있다.

- 2012년 북한 법전을 보면, 헌법을 제외하고 18개 부문별로 법률을 제시하고 있다. 그 부문으로는, ①주권, ②행정, ③형민사, ④재판·인민보안, ⑤계획·로동·재산관리, ⑥에네르기·금속·지하자원, ⑦교통운수, ⑧농업·수산, ⑨계량·규격·품질감독, ⑩인민봉사·건설·도시경영, ⑪국토·환경보호, ⑫재정·금융·보험, ⑬과학기술·지적소유권·체신, ⑭교육·문화·체육, ⑮보건, ⑯사회복지, ⑰북남경제협력, ⑱외교·대외경제 부문이 있다. 가나다순(북한 법전에서는 ‘자모순’)으로는, 사회주의헌법, 가공무역법으로 시작하여 회계법에 이르기까지 총 187개의 법률이 제정되어 있음을 알 수 있다.
- 2016년 중국 편저 북한 법전에서는 부문을 ①헌법과 행정법, ②민사법, ③형사법, ④경제법으로만 나누고, 사회주의헌법부터 세관법에 이르기까지 총 28개의 북한 법률을 소개하고 있다. 반면, 2018년 국내 편저 북한 법전에 따르면, 부문을 ①헌법 관련 및 행정, ②사법(司法), ③형사 및 치안, ④민사 및 상업, ⑤재정경제·금융, ⑥통상·외국투자, ⑦산업자원 및 재산관리, ⑧국토·건설·교통, ⑨농림·해양·수산, ⑩교육·문화·과학, ⑪보건·의료, ⑫환경, ⑬정보통신, ⑭지식재산권, ⑮노동·복지·인권, ⑯경제특구 및 남북경협 등 16개 부문으로 북한 법률을 구분하고 있다. 또한 이 책에서는 북한 법전에는 없는 분야별 시행규정으로, 외국투자 관련법 시행규정, 라선경제무역지대법 시행규정, 금강산관광지구법 시행규정, 금강산국제관광특구법 시행규정, 개성공업지구법 시행규정 등도 소개하고 있다.

103) 법률출판사, 『조선민주주의인민공화국 법률편집』, 법률출판사·북경, 2016

104) 장명봉 편, 『최신 북한법령집』, 북한법연구회, 2018

[표2] 북한의 주요 법률¹⁰⁵⁾

헌법과 행정법

- 조선민주주의인민공화국 사회주의헌법
- 조선민주주의인민공화국 각급 인민회의 대의원선거법
- 조선민주주의인민공화국 지방주권기관법
- 조선민주주의인민공화국 국적법
- 조선민주주의인민공화국 신소청원법
- 조선민주주의인민공화국 사회주의로동법
- 조선민주주의인민공화국 교육법
- 조선민주주의인민공화국 환경보호법
- 조선민주주의인민공화국 토지임대법
- 조선민주주의인민공화국 공증법
- 조선민주주의인민공화국 변호사법
- 조선민주주의인민공화국 재판소구성법

민사법

- 조선민주주의인민공화국 민법
- 조선민주주의인민공화국 민사소송법
- 조선민주주의인민공화국 가족법
- 조선민주주의인민공화국 상속법
- 조선민주주의인민공화국 손해보상법
- 조선민주주의인민공화국 대외민사관계법

형사법

- 조선민주주의인민공화국 형법
- 조선민주주의인민공화국 형사소송법

경제법

- 조선민주주의인민공화국 합작법
- 조선민주주의인민공화국 합영법
- 조선민주주의인민공화국 외국인기업법
- 조선민주주의인민공화국 외국인투자법
- 조선민주주의인민공화국 외국인투자기업파산법
- 조선민주주의인민공화국 외국투자기업 및 외국인세금법
- 조선민주주의인민공화국 대외경제계약법
- 조선민주주의인민공화국 세관법

105) 이 표는 중국 편저 법전의 분류를 따라, 4개 부문, 28개의 법률의 명칭만을 나열한 것이다.

- 북한에서는 이러한 성문법에 더하여 김일성·김정일의 유훈, 김정은의 교시·지시, 노동당의 지침·강령이 법규범으로서의 역할을 한다.¹⁰⁶⁾ 노동당의 법규범으로 대표적인 것은 바로 「조선로동당 규약」이다. 조선로동당 규약은 1946년 처음 채택되어, 1980년, 2010년, 2012년, 2016년에 각각 개정되었다. 조선로동당 규약은 전문, 총 9장, 60개조로 구성되어 있고, 전문에서는 노동당의 이념과 목표 등을 명시하고 있고(헌법 서문과 유사), 제1장 당원, 제2장 당의 조직원칙과 조직구조, 제3장 당의 중앙조직, 제4장 당의 도, 시, 군 조직, 제5장 당의 기층조직, 제6장 조선인민군안의 당조직, 제7장 당과 인민정권, 제8장 당과 근로단체, 제9장 당마크, 당기 등의 내용으로 구성되어 있다.¹⁰⁷⁾
- 그 외 불문규범으로서, 전통적 대륙법계를 취하고 있는 나라들은 ‘관습법’을 법원의 하나로 삼는 데에 별다른 이견이 없지만, 북한을 포함한 사회주의국가들은 일반적으로 관습법의 법원성을 부정하고 있다. 또한 ‘관례’의 법원성에 대하여도 마찬가지로 사회주의국가들은 일반적으로 부정적 입장을 취하고 있다.
- 그러나 ‘조리’를 법원의 하나로 인정하는 것은 대부분의 사회주의국가가 법의 유동성의 원칙을 존중하는 데서 오는 당연한 결과로서, 특히 혁명의 과정에서 법률의 공백이 많은 북한과 같은 사회에서는 법원으로서의 조리가 기능하는 범위가 대단히 넓다고 한다.¹⁰⁸⁾ 북한은 성문법의 불비를 보충하기 위하여 어떤 해석기준이 필요했는데 이때 사용된 것이 ‘법의식’, ‘민주적 의식’, 또는 ‘민주적 법의식’ 등으로 표현¹⁰⁹⁾되는 조리이고, 이는 북한에서 매우 중요한

106) 법무부, 『통일법무 기본자료(북한법제)』, 법무부, 2018, 3면 참조. 이와 관련하여 법무부는, 이러한 김일성·김정일의 유훈 등이 북한에서는 최고의 법규범이며, 북한의 실정법이 제정·개정되어도 법이 현실적으로 적용되는 규범적인 기능은 매우 미미하며 대부분 선언적·형식적 규정에 불과하다고 평가하고 있다.

107) 「조선로동당 규약」에 관한 자세한 내용은, 법무부, 『통일법무기본자료(북한법제)』, 2018, 20면 이하 참조. 참고로 2016년에 개정된 조선로동당 규약은 1980년 이후 36년만의 개정으로, 전문에서 ‘김일성-김정일주의’ 용어가 등장하고, 당의 최고 직책을 ‘조선노동당 위원장’으로 규정하였으며, 전문에 ‘김정은’이 등장하여 ‘노동당과 조선인민의 위대한 영도자’로 규정함으로써, 권력의 3대 세습을 명문화하였다. 또한, ‘핵무력건설-경제 건설 병진노선’을 명문화한 것도 주요한 변화이다. 법무부, 위의 책, 21면 참조

108) 최달근·신영호, 『북한법 입문』, 세창출판사, 1998, 94면

109) 1946년 3월 6일자 북조선임시인민위원회 결정 제3조의 2 「북조선 임시인민위원회 사법국·재판소·검찰소의 구성과 직분에 관한 기본원칙」 제20조에 의하면 판사는 “법률에 의하여 독립하여” 재판을 하되 “법률

법원으로 인정되고 있다.¹¹⁰⁾

2. 북한의 법체계 재고찰

- 그런데 북한이 2012년 「조선민주주의인민공화국 법제정법」(이하 ‘법제정법’)을 채택하였음이 밝혀졌고(2013년 7월 1일부터 시행), 그 법의 내용을 통해 북한법의 체계와 효력에 관해 상당 부분 이해할 수 있게 되었다.
- 북한의 법제정법에 따르면, ‘부문법’은 최고주권기관이 헌법에 기초하여 일정한 부문의 사회관계를 일반적으로 규제하는 기본적인 법형식이고(법제정법 제2조 2호), ‘규정’은 부문법을 전국적 범위에서 집행하기 위하여 그 내용을 더 구체화하거나 부문법을 제정할 조건이 아직 성숙되지 않은 부문에서 법적 통제를 보장하기 위하여 실무적인 내용들을 구체적으로 규제하는 법형식이며(제2조 3호), ‘세칙’은 부문법이나 규정을 일정한 부문이나 지역의 특성에 맞게 집행하기 위하여 그 내용을 보다 상세하게 규제하는 법형식이다(제2조 4호).
- 따라서 우리의 경우 헌법-법률-대통령령-시행규칙의 규범체계가 있다면, 북한에서는 헌법-부문법-규정-세칙의 규범체계가 이에 대응한다고 볼 수 있다.
- 또한, 법제정법은 그동안 북한 헌법에서 성문법 형식으로 제시한 법령·명령·정령·결정·규정·지시 등으로 정할 수 있는 사항이 무엇인지에 관해서도 규정하고 있다.
- 먼저, 최고인민회의는 법령과 결정을 낼 수 있고(헌법 제97조), 최고인민회의 상임위원회는 정령과 결정, 지시를 낼 수 있는데(헌법 제120조), 법제정법은 “법령과 정령의 전속관할사항”이라는 제명 아래, “1. 국가형태, 국적, 국가령역, 국가상징 같은 국가주권의 사항, 2. 각급 주권기관, 행정적집행기관, 사법

에 규정이 없을 때에 있어서는 판사는 그 민주주의적 의식과 조선인민의 리익에 립각하여 재판하여야 한다.”라고 하여 조리의 법원성을 직접 명문으로 규정하기도 하였다. 법무부, 『북한법의 체계적 고찰(1-민사관계법)』, 1992, 24면 참조

110) 법무부, 위의 책, 24면

검찰기관의 조직과 권한, 3. 범죄와 형벌, 4. 공민에 대한 정치적권리의 박탈, 인신의 자유를 제한하는 강제조치와 처벌, 5. 민사기본제도, 6. 소송과 중재 제도, 7. 경제관리 및 특수경제지대의 기본제도, 8. 교육, 보건 등 문화의 기본제도, 9. 국방, 국가안전 및 외교의 기본제도, 10. 조국통일 및 북남관계, 11. 그밖에 반드시 최고인민회의의 및 최고인민회의 상임위원회가 법령이나 정령으로 규정하여야 할 사항”은 반드시 법령이나 정령으로만 규정할 수 있다고 명시적으로 밝히고 있다(법제정법 제11조).

- 우리의 경우, 반드시 법률로 정해야만 하는 사항 혹은 헌법재판소 결정 등에서 밝히는 “자유민주적 기본질서”의 내용이 북한의 법제정법에서 말하는 법령과 정령의 전속관할사항에 견줄 수 있을 것이다.
- 둘째, ‘규정’으로 정할 사항은 부문법을 집행하기 위하여 그 내용을 더 구체화할 필요가 있는 사항, 부문법에서 내각이 정하도록 위임한 사항, 헌법 제125조에서 내각관한에 속하는 사항이 해당되고, 규정의 제정권한은 ‘내각’이 갖는다(법제정법 제26조). 그리고 규정은 내각의 ‘결정’으로 공포한다(법제정법 제31조).
- 셋째, ‘세칙’으로 정할 사항은 부문법이나 내각규정을 집행하기 위하여 그 내용을 더 구체화할 필요가 있는 사항, 부문법이나 내각규정에서 해당 기관이 정하도록 위임한 사항이며, 세칙의 제정권한은 ‘내각 위원회, 성’이 갖는다(법제정법 제33조). 그리고 세칙은 내각 위원회, 성의 ‘지시’로 공포한다(법제정법 제38조).
- 한편, ‘세칙’으로는 부문법과 규정을 해당 지역의 실정에 맞게 집행하기 위한 사항을 정할 수 있고, 그 제정권한은 ‘도(직할시) 인민회의’와 ‘인민위원회’(인민회의 휴회중)가 갖는다(법제정법 제40조, 제41조). 이때의 세칙은 도(직할시) 인민회의, 인민위원회의 ‘결정’으로 공포한다(법제정법 제43조).

북한 법제정법

제11조 (법령과 정령의 전속적관할사항)

다음의 사항은 법령이나 정령으로만 규정할 수 있다.

1. 국가형태, 국적, 국가령역, 국가상징 같은 국가주권의 사항
2. 각급 주권기관, 행정적집행기관, 사법검찰기관의 조직과 권한
3. 범죄와 형벌
4. 공민에 대한 정치적권리의 박탈, 인신의 자유를 제한하는 강제조치와 처벌
5. 민사기본제도
6. 소송과 증재제도
7. 경제관리 및 특수경제제대의 기본제도
8. 교육, 보건 등 문화의 기본제도
9. 국방, 국가안전 및 외교의 기본제도
10. 조국통일 및 북남관계
11. 그밖에 반드시 최고인민회의 및 최고인민회의 상임위원회가 법령이나 정령으로 규정하여야 할 사항

- 북한의 법제정법에서 살펴본 대로, 북한의 규범체계는 헌법-부문법-규정-세칙의 위계구조를 가지는데, ‘헌법’과 ‘부문법’은 최고인민회의가 입법권을 가지고(헌법 제91조, 법제정법 제9조), 최고인민회의 상임위원회는 최고인민회의 휴회중에 ‘부문법’을 제정하거나 수정, 보충하며, 주권부문, 인민보안부문, 사법검찰부문, 그밖에 필요한 부문과 관련한 ‘규정’의 입법권을 갖는다(헌법 제116조 2호, 법제정법 제10조). 또한, 내각은 ‘규정’의 입법권을 가지며(법제정법 제26조), 내각위원회와 성은 ‘세칙’의 입법권을 가지며(제33조), 도(직할시)인민회의는 ‘세칙’의 입법권을(법제정법 제40조), 도(직할시)인민위원회는 도(직할시)인민회의의 휴회중에 ‘세칙’의 입법권을 가진다(법제정법 제41조).
- 그렇다면 그동안 북한의 성문법 제정형식으로 보았던 법령·명령·정령·결정·규정·지시 등과 위 규범체계와의 관계에 의문이 드는데, 법제정법은 법령·명령·정령·결정·규정·지시 등이 ‘법의 공포 형식’임을 밝히고 있다.
- 먼저, 최고인민회의에서 채택된 헌법과 부문법은 최고인민회의의 ‘법령’으로 공포하고(법제정법 제16조), 최고인민회의 상임위원회에서 채택된 부문법은 최고인민회의 상임위원회 ‘정령’으로 규정은 최고인민회의 상임위원회 ‘결정’

으로 공포한다(법제정법 제23조). 또한, 내각이 제정한 규정은 내각 ‘결정’으로 내며(법제정법 제31조), 내각위원회와 성이 제정한 세칙은 해당 내각 위원회, 성의 ‘지시’로 낸다(법제정법 제38조). 그리고 도(직할시)인민회의와 인민위원회에서 채택된 세칙은 도(직할시)인민회의 또는 인민위원회의 ‘결정’으로 낸다(법제정법 제43조).

- 또한, 북한 법제정법은 규범 간 효력순위에 관해서도 규정하고 있다.
- 먼저, 헌법은 최고의 법적 효력을 가지며, 모든 법문건은 헌법과 저촉되지 말아야 한다(법제정법 제45조). 둘째, 부문법의 효력은 규정, 세칙보다 높다(법제정법 제46조). 셋째, 규정 중에서는 최고인민회의 상임위원회가 낸 규정의 효력이 내각이 낸 규정보다 높다(법제정법 제47조). 넷째, 내각이 낸 규정의 효력은 내각 위원회, 성과 도(직할시)인민회의 및 인민위원회가 낸 세칙보다 높다(법제정법 제48조). 다섯째, 내각 위원회와 성이 낸 세칙은 동등한 효력을 가지며, 각기 자기 권한 범위 안에서 시행한다(법제정법 제49조 1항). 여섯째, 내각 위원회, 성이 낸 세칙의 효력은 도(직할시)인민위원회가 낸 세칙보다 높다(법제정법 제49조 2항).
- 이상의 내용을 바탕으로 법제정법에 따라 북한법의 체계를 정리하면 아래 표와 같다.

[표3] 북한법의 체계

북한의 규범체계(명칭)	제정기관(공포형식)
헌법	최고인민회의(법령)
부문법 (조선민주주의인민공화국 ...법)	최고인민회의(법령), 최고인민회의 상임위원회(정령)
규정 (법시행규정 또는 규정)	최고인민회의 상임위원회(결정) 내각(결정)
세칙 (법시행세칙 또는 규정시행세칙 또는 세칙)	내각 위원회, 성(지시) 도(직할시)인민회의(결정) 인민위원회(결정)

- 또한, 규범의 효력과 관련하여 북한의 법제정법은 특별법 및 신법 우선의 원칙을 규정하고 있다. 즉, 한 기관이 낸 법문건에서 같은 사항에 대하여 특별법규범과 일반법규범이 서로 다를 경우에는 특별법규범을 적용하며, 후에 나온 법규범과 먼저 나온 법규범이 서로 다를 경우에는 후에 나온 법규범을 적용한다(법제정법 제51조).
- 북한의 법제정법은 법의 효력의 불소급원칙도 규정하고 있다. 즉, 법문건의 효력은 소급하지 않는다. 그러나 기관, 기업소, 단체, 국민의 권리와 이익을 더 잘 보호하기 위하여 예외적으로 소급하도록 규정할 수 있다(법제정법 제53조).
- 규범통제와 관련한 규정도 있다. 먼저, 기관, 기업소, 단체와 국민은 내각이 낸 규정이나 도(직할시)인민회의가 낸 세칙이 헌법과 부문법에 저촉된다고 인정하는 경우 최고인민회의 상임위원회에 적법성 심사를 제기할 수 있다(법제정법 제57조, 제58조). 또한, 법문건을 폐지, 취소, 집행정지할 수 있는 사유와 권한도 규정하고 있다(법제정법 제59조, 제60조).
- 한편, 부문법 또는 최고인민회의 상임위원회가 낸 규정에서 같은 사항에 대하여 후에 나온 일반법규범과 먼저 나온 특별법규범이 서로 다를 경우에는 최고인민회의 상임위원회가 어느 것을 적용할 것인가에 대한 결정을 한다(법제정법 제54조 1항). 내각이 낸 규정에서 같은 사항에 대하여 후에 나온 일반법규범과 먼저 나온 특별법규범이 서로 다를 경우에는 내각이 어느 것을 적용할 것인가에 대한 결정을 한다(법제정법 제54조 2항). 내각 위원회와 성, 도(직할시)인민회의가 낸 세칙에서 같은 사항에 대한 규제내용이 서로 다를 경우에는 1) 한 기관이 낸 세칙의 경우 그 기관이 어느 것을 적용할 것인가 결정하고, 2) 도(직할시)인민회의가 낸 세칙과 내각 위원회, 성이 낸 세칙의 경우, 내각의 제의에 따라 최고인민회의 상임위원회가 어느 것을 적용할 것인가 결정하고, 내각 위원회, 성의 세칙의 경우 내각이 어느 것을 적용할 것인가 결정을 한다(법제정법 제55조).

- 또한 법제정법은 법문건의 명칭 등 법작성에 있어 준수해야 할 여러 사항들에 관해서도 자세히 규정하고 있다(법제정법 제61조부터 제72조까지).¹¹¹⁾
- 북한의 법제정법은 그동안 의문이 있었던 북한법의 체계와 효력에 관해 상당한 정보를 제공하고 있다는 점에서 중요한 의미가 있다. 또한, 형식면에서는 장과 절로 구분하고 부칙까지 둔 구성과 75개조에 이르는 조문의 양 등을 볼 때 기존의 북한법보다 발전된 형식을 갖추었음을 여실히 보여주고 있다. 이는 변화된 북한의 법인식을 보여주는 것이기도 하다.

111) 「법제정법」의 의의에 관한 북한의 입장을 참고하려면 리경철, “법제정법을 제정하는 것은 현시기 법제정 사업을 개선하기 위한 중요한 방도”, 『정치법률연구』 제2호, 과학백과사전출판사, 2013를 참조. 위 논문은 손희두, 앞의 책, 53쪽 이하에 소개되어 있다. 일부만 소개하면, “선군시대의 요구에 맞게 사회에 정연한 법질서를 세우자면 법치를 하여야 하며 사회의 모든 성원들 특히 국가기관 일군들과 법일군들이 높은 법의식을 가져야 한다”고 하면서, “법치는 행정활동과 사법활동이 철저히 법에 따라 진행될 것을 요구할 뿐만 아니라 국가기관의 법제활동도 법에 따라 진행할 것을 요구한다.”고 하여(리경철, 위 논문, 39면), 북한 스스로 ‘법치’에 대한 필요성을 인식하고 있다고 평가하고 있다.

통일법제 Issue Paper 18-19-⑤

북한의 법이론 및 법체계 고찰

발행일 2018년 12월 31일

발행인 이 익 현

발행처 한국법제연구원

세종특별자치시 국책연구원로 15

(반곡동, 한국법제연구원)

전화 : (044)861-0300

팩스 : (044)868-9913

등록번호 : 1981.8.11. 제2014-000009호

<http://www.klri.re.kr>

1. 本院의 承認없이 轉載 또는 譯載를 禁함. ©
2. 이 보고서의 내용은 본원의 공식적인 견해가 아님.

KLRI

KOREA LEGISLATION
RESEARCH INSTITUTE



공공누리 공공저작물 자유이용허락