통일법제 연구 18-19-①-05

KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

남북관계의 법제화 방안 연구

개성공단 발전적 정상화를 위한 법제도 개선방안

– 북한 법률을 중심으로 –

김광길

한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

통일법제 연구 18-19-①-05

남북관계의 법제화 방안 연구

개성공단 발전적 정상화를 위한 법제도 개선방안

- 북한 법률을 중심으로 -

김 광 길

한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

남북관계의 법제화 방안 연구

개성공단 발전적 정상화를 위한 법제도 개선방안

- 북한 법률을 중심으로 -

Improvement of legal system for developmental normalization of Kaesong Industrial Complex - Focusing on North Korean Law -

연구책임자 : 김광길(법무법인 수륜아시아 변호사)
Kim Kwanggil

2018. 8. 31.

한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

연 구 진

연구책임	김광길 법무법인 수륜아시아 변호사
심의위원	이상모 연구위원 최경호 부연구위원 신옥주 전북대학교 교수

요 약 문

▶ 핵문제의 진전에 따라 대표적 남북경협사업인 개성공단 사업의 재개와 정상화도 현실화될 것임. 개성공단의 재개와 관련하여 안정적이고 발전적인 개성공단사업을 위해서 남북합의 및 남북법률의 보완과 정비가 필요함. 개성공단의 발전적 재개를 위해서는 개성공단 운영을 위한 북한의 법제도의 개선과 운영이 중요함. 북한의 법제도를 발전시키고 신뢰성을 높이는 것은 개성공단의 정상화의 전제조건임. 법률체계, 관리기구, 부동산제도, 기업제도, 세금회계제도, 노동제도, 신변안전제도, 분쟁해결절차제도 등의 분야에서 개성공단 법제도는 성과도 있었지만 문제점도 있었음. 나선경제무역지대와 경제개발구는 북한이 개성공단의 경험을 바탕으로 부족하거나 개선이 필요하다고 생각되는 부분을 찾아 제도를 변경하였음. 이 중에는 개정이라 평가할 수 있는 부분도 있고, 투자기업에게 불리하게 변경된 사항도 있음. 나선경제무역지대와 경제개발구의 법제도는 개성공단의 재개 시 법제도의 변경에 대한 북한의 의도를 추측할 수 있는 중요한 참고사항임. 북한의 나선무역지대법 등 다른 특구법과 비교하여 개성공단 법제발전의 과제와 전망을 추출할 수 있음.

▶ 중국에서의 법치주의 요구는 대외개방 및 시장경제 발전을 반영한 것으로 북한의 법치주의 발전 역시 장차 북한의 경제 건설 진행에 따라 비슷하게 제기될 수 있을 것임. 중국의 의법치국은 공산당 일당체제를 인정한 상태에서 국가 통치방식을 개혁하려는 정치개혁으로, 북한의 변화과정에서도 수용할 가능성이 있는 개념임. 북한은 법치(rule of law)가 아니라 국가권력의 행사의 근거를 법률에서 구하는 법률에 의한 통치(rule by law)를 위해서도 갈 길이 멀며, 중국 정도의 법치 수준을 구현하기 위해서도 갈 길이 멈. 북한으로 하여금 과도한 군사적 자주노선에 대한 집착에서 벗어나도록 하기 위해서는, 북한을

법치주의로 유도해야 하고, 북한 인권 개선 요구에 핵무기로 대응하는 북한의 과도한 피해의식을 극복하고 개방의 길로 나가도록 격려하면서 법치주의를 구현할 수 있도록 하는 것이 평화를 위해 필요한 일임.

▶ 개성공단 북한법제 정비는 북한 스스로 발전전략과 단계에 따라 하는 것이 원칙. 다만 효율적 제도 구축을 위해 남한 등 외부에서 북한의 실정에 맞는 촉구와 지원이 필요함. 북한특구를 매개로 한 북한법제도 발전을 적극 모색할 필요가 있음. 이외에도 개성공단 법제 발전을 위해서는 개성공단 입법절차 정비, 개성공단의 법치행정 확립, 행정분쟁 해결절차의 마련, 신변안전절차에서 법원 역할의 도입 등이 필요함.

▶ 주제어 : 개성공단, 발전적 정상화, 남북합의서 제도화, 남북관계와 통치행위, 북한의 법제발전

Abstract

▶ With the progress in nuclear negotiations, Gaeseng Industrial Complex (GIC), the representative project of economic cooperation between South and North Korea, seems to reopen soon. To ensure the stable and successful development of GIC, it is necessary to align South-North Agreements and Legislations. Especially, it is of importance to reformulate and solidify North Korea´s GIC-related legal systems. The enhancement of North Korea´s legal system and accountability for it constitute a prerequisite for the normalization of GIC. Notwithstanding many strengths, there are still a lot of limitations in the current GIC legal system such as organizations of management, real estate, corporation, tax, labor, security, dispute settlement, and so on. Based upon GIC experiments, the government of North Korea has made some changes in their own legal system so as to further its projects of Rasun special economic trade zone and economic development zone. For the potential participating businesses, some changes appear to be positive while others negative. The legality of Rasun special economic trade zone and economic development zone may provide some important clues to anticipate North Korea´s legal intention upon the reopening GIC in the future. By comparing them with other laws on special zone, we may be able to draw several subjects for the development of GIC legal system.

▶ Considering that the demand for constitutionalism in China was a product of the adoption of open foreign trade and market economy, the development of North Korea´s constitutionalism may follow a similar trajectory. North Korea may also adopt China´s ´ruling in accordance with law´ in so far as it may guarantee the communist party´s monopoly power. There are a lot of remaining for North Korea to arrive at the rule by law and not of law as well as the level of China´s constitutionalism. North Korea´s break away from the excessive military policy for national independence may hinge on the establishment of constitutionalism which is also indispensible for the peace in Korean peninsula.

▶ Of course, North Korea will arrange laws on GIC in accordance with her own developmental strategies. Neighbouring countries including South Korea should only support and encourage North Koreas´ construction of effective and practical systems. In addition to the advances in legal systems via North Korea special zones, there are many works to be done including alignment of legislative proceedings, shaping of GIC´s consitutional administration, preparing for administrative disputes settlement, introduction of courts for security issues, and so on.

▶ Key Words : Gaeseng Industrial Complex, Stable and successful development, Institutionalization of South-North Korea agreement, Relationship and ruling between South-North Korea, Development of North Korea legislation

CONTENTS

목차

요 약 문 ····· 5
Abstract ····· 7

제1장 서 론 / 11

제2장 개성공단 법제도 평가와 북한 경제특구와의 비교 / 17

제1절 법률체계 ····· 24
제2절 관리기구 ····· 33
제3절 부동산제도 ····· 39
제4절 기업제도 ····· 45
제5절 노동제도 ····· 50
제6절 세금제도 ····· 56
제7절 신변안전제도 ····· 59
제8절 분쟁해결제도 ····· 63
제9절 소 결 ····· 67

제3장 중국의 경험 / 69

제1절 개혁·개방 이전 중국 법제 ····· 71
제2절 개혁·개방의 결정과 법제 발전(1978년~1989년) ····· 73
제3절 장쩌민 시대의 법제 발전(1990년부터 2001년까지) ····· 95
제4절 후진타오 시대의 법제 발전(2002년부터 2010년까지) ····· 119

제4장 개성공단 북한법제 문제점 극복 방안 / 129

제1절 개성공단 법제도 발전가능성 ····· 131
제2절 개성공단 북한법제 정비지원 ····· 134
제3절 개성공단 입법절차 정비 ····· 135
제4절 개성공단의 법치행정 확립 ····· 139
제5절 행정분쟁 해결절차의 마련 ····· 144
제6절 신변안전절차에서 법원 역할의 도입 ····· 147

제5장 결 론 / 149

참고문헌 ····· 153

제1장

서 론

제1장 서 론

전쟁위기 일보직전까지 갔던 한반도가 2018년 평창올림픽을 계기로 화해와 평화로 갈 수 있는 가능성이 열리고 있다. 2019년 4월의 남북정상회담과 6월의 북미정상회담, 그리고 연달아 이어지는 다양한 채널의 대화는 한반도의 전쟁위기를 극복하고 남북의 평화와 동북아의 평화를 위한 가능성을 높이고 있다. 물론 한국과 미국이 요구하는 북한의 완전한 핵폐기와 북한이 요구하는 단계적 동시적 조치 사이에는 조정해야 할 이견이 있으며, 한반도 평화를 위한 종전선언과 평화협정 또한 순조롭게만 진행되지 않을 것이다. 여러 어려움에도 불구하고 비핵화와 평화체제, 북미수교에 관해 남북을 비롯한 당사국들이 성공적으로 합의하고 이행이 시작된다면 북한의 경제발전을 위한 국제적 협력이 시작될 수 있을 것이다. 이와 같은 상황이 되면 문재인 정부의 한반도신경제지도 구상의 현실화가 앞당겨질 것이며 대표적 남북경협사업인 개성공단 사업의 재개와 정상화도 현실화될 것이다.

개성공단의 재개와 관련하여 안정적이고 발전적인 개성공단사업을 위해서 남북합의 및 남북법률의 보완과 정비가 필요하다. 개성공단을 재개하기 위해서는 기존 개성공단의 한계를 극복하고 발전적 모델을 구축할 필요가 있다. 기존 개성공단 운영시 나타난 문제점을 극복할 수 있는 방안이 필요하며, 개성공단 재개는 단순 재개를 넘어 발전모델 구축이 필요하다. 개성공단 폐쇄와 같은 사태를 막고 안정적인 교류를 위한 장치의 마련이 절실히 필요하다. 이를 위해서는 「남북교류협력에 관한 법률」 등 남북교류관련 법률의 정비가 필요하다. 또한 남북합의의 제도화와 규범력 확보가 필요하다. 헌법은 외교안보분야에 있어서도 모든 정치권력을 구속할 수 있다는 원칙은 헌법상의 법치주의 원리의 본

질이다. 남북관계에 있어서도 아무런 법적 통제 없이 정책을 결정할 수 있다는 위헌적 주장에서 벗어나 남북관계를 헌법을 비롯한 법제도의 틀 내에서 결정한다는 원칙이 확립될 필요가 있다. 통치행위라는 명목으로 법률에 아무런 근거 없이 행해지는 정책결정에 대한 예방이 필요할 것이다. 남북관계를 규율할 남한의 법률이 현실에 적합하게 정비되고 법률의 집행이 자의적이 되지 않도록 해야 한다. 또한 남북 간 합의의 법규범화가 필요하며 이를 위해 남북합의에 대해 「남북관계발전에 관한 법률」에 따른 국회비준동의가 필요하다. 이와 같은 남한법률과 남북합의에 관한 법제도화 부분은 “개성공단 피해보상과 정상화 관련 법적 쟁점에 대한 연구”(김광길, 2017. 10. 한국법제연구원)에서 다룬 바 있다.

개성공단의 발전적 재개를 위해서는 남한의 법률과 남북합의의 개선과 더불어 개성공단 운영을 위한 북한의 법제도의 개선과 운영이 또한 중요하다. 북한의 법제도를 발전시키고 신뢰성을 높이는 것은 개성공단의 발전의 필수적 요소이다. 이 글에서는 출입, 세금회계, 노무, 분쟁해결 등 기존 개성공단 운영시 노출된 문제점을 분석하고, 북한의 나선무역지대법 등 다른 특구법과 비교하여 기존 개성공단의 북한 법제도의 성과와 문제점 그리고 대안을 살펴본다.

개성공단 재개는 핵문제 진전에 따라 본격화될 대북경제협력과 같이 할 것이다. 대북투자는 북미수교를 넘어 북한의 IMF가입, 미국과의 정상무역관계(NTR) 수립, 세계무역기구(WTO) 가입 등이 필요하다. 이를 위해서는 외환보유고, 은행자본, 산업 등에 관한 신뢰성 있는 통계 제출이 필수사항이며, 신뢰성 있는 통계는 북한의 시장 경제적 법제도 정비가 수반되어야 한다. 또한 대북경협 초기단계에서는 세계은행, 아시아개발은행, AIIB 등의 국제기구를 통한 인프라 건설지원에 집중될 것이다. 북한 인프라 건설시 세계은행, 아시아개발은행, AIIB 등의 국제기구는 인프라 혜택을 해당국가가 전체적으로 누릴 수 있는 좋은 거버넌스 구축을 촉구하고 지원하는 절차를 인프라 건설과 병행하여 추진한다. 개성공단을 비롯한 경제특구에 북한이 해외투자를 유치하기 위해서는 투자보장(국유화 금지 및 국유화시 보상)이나 이익금의 자유로운 송금보장 등의 법규정을 넘어서 사회의 거의 모든 분야에서 시장경제 친화적 법정비가 필요하다. 해외투자 유치를 위한 북한법제

의 정비는 법규범력에 대한 신뢰성이 확보되지 않는다면 법규정은 형식적이고 장식적인 의미에 불과할 것이다. 따라서 개별적인 법규정의 정비를 넘어선 법치주의(rule of law) 또는 적어도 법률에 근거한 사회(rule based society)로의 변화가 필요하다. 북한의 법제 발전의 미래를 전망하기는 쉽지 않다. 개성공단의 법제의 발전은 북한 법제발전의 시험장이라 할 수 있다. 개성공단 법제발전을 전망하기 위해서 중국의 개혁개방법제의 변화를 먼저 살펴본 후 북한에의 적용가능성을 살펴볼 필요가 있다. 이와 같은 분석을 바탕으로 개성공단에서의 북한 법제도 발전을 위한 전망과 이를 위한 정책적 제안을 하고자 한다.

이 연구는 “문재인 정부 국정운영 5개년 계획” 100대 국정과제중 “90. 한반도 신경제지도 구상 및 경제통일 구현”에 도움을 줄 것이다. 개성공단 재재를 위해서 북한과 협상이 진행 될 것인데, 이 연구는 개성공단 재개시 북한과 협상에 활용되어 개성공단 발전적 전망을 위한 북한법제 발전에 기여하여 남북관계 제도화에 기여할 것이다.

이 연구는 필자가 개성공업지구 관리위원회 법무팀장으로 근무한 경험과 자료를 참조하여 이루어졌다. 필자는 2012년 12월 경남대학교 출판부에서 “개성공업지구 법제의 진화와 미래”라는 단행본을 발간한 바 있는데, 당시에 필자 명의가 아닌 개성공업지구 법제연구회라는 명의로 발간된 바 있다. 이 연구는 이 “개성공업지구 법제의 진화와 미래”의 연구결과를 발전시킨 것이다.

korea
legislation
research
institute

제2장
개성공단 법제도 평가와 북한 경제특구와의 비교

제1절 법률체계
제2절 관리기구
제3절 부동산제도
제4절 기업제도
제5절 노동제도
제6절 세금제도
제7절 신변안전제도
제8절 분쟁해결제도
제9절 소 결

제2장 개성공단 법제도 평가와 북한 경제특구와의 비교

개성공단의 법제도를 나선경제무역지대 등 여타 북한 경제특구의 법제 정비와 비교하면서 현재 상태와 수준에 대하여 평가하도록 하겠다.

구분	개성공업지구	나선경제지대	경제개발구
법규 적용	• 법, 규정(+세칙, 준칙)의 적용; 단, 준칙의 범위 불명확 • 남북합의서 내용은 이 법과 같은 효력 • 법, 16개 규정, 17개 세칙, 50여개 준칙	• 법, 규정, 세칙, 준칙의 적용; 준칙의 범위 명확 • 국가 간 체결된 협정, 량해문, 합의서 같은 조약 우선 적용 • 법, 15개 규정, 3개 세칙	• 법, 규정, 세칙(준칙)의 적용; 준칙의 범위 명확 • 합의서와 조약에 대한 규정 없음 (신변안전 조약 우선 적용) • 법, 8개 규정
개발 방식	• 개발업자에 의한 토지 종합개발방식	• 토지종합개발방식, 특별경영허가방식, 도급생산경영방식 등 여러 방식 허용	• 경제개발구 창설 (최고인민회의 상임위) • 해당 경제개발구별 맞춤형
관리방식	• 개성공단 남북공동위 • 북한 총국과 남한 관리위원회	• 연합지도위원회 • 연합공작위원회 • 북중공동관리위원회	• 중앙특수지도기관 • 도 인민위원회 • 관리기관(인민위원회 임명, 전문가 초빙)
토지	• 임대기간 : 50년	• 임대기간 : 50년	• 임대기간 : 50년

구분	개성공업지구	나선경제지대	경제개발구
이용권 등 부동산	• 토지이용권 및 건물 소유권 양도, 임대, 저당 가능 • 규정에 부동산 등록 명시 • 저당권 경매 기관 : 관리 위원회	• 토지이용권 및 건물 소유권 양도, 임대, 저당 가능 • 토지등록대장과 지적도, 건물등록대장 명시 • 저당권경매기관 : 재판소	• 토지이용권 및 건물 소유권 양도, 임대, 저당 가능 • 토지등록대장과 지적도, 건물등록대장 명시여부 확인 안됨 • 저당권 경매기관 : 재판소
경제활동 조건 보장	• 노력채용, 토지이용, 세금 납부 같은 분야에서 특혜적인 경제활동 조건 보장	• 노력채용, 토지이용, 세금 납부, 시장진출 같은 분야에서 특혜적인 경제활동 조건 보장	• 노력채용, 토지이용, 세금 납부, 시장진출 같은 분야에서 특혜적인 경제활동 조건 보장
투자장려	• 하부구조, 경공업, 첨단 과학기술 부문 투자 특별히 장려	• 하부구조, 첨단 과학기술, 국제시장 경쟁력 높은 상품생산부문 투자 특별히 장려	• 하부구조, 첨단 과학기술, 국제시장 경쟁력 높은 상품생산부문 투자 특별히 장려
투자보호 (몰수, 국유화)	• 투자가 권리와 이익 보호, 투자재산 상속권 보장, 국유화 금지 • 사회공동이익 관련 불가피시 사전협의 후 그 가치 보상	• 투자가 재산, 합법적 소득, 권리 법적보호, 국유화 금지 • 사회공동이익 관련 불가피시 사전 통지, 해당한 법적 절차, 차별 없이, 그 가치를 제 때에, 충분하게 보상	• 투자가 재산, 합법적 소득, 권리 법적보호, 국유화 금지 • 사회공동이익 관련 불가피시 사전 통지, 해당한 법적 절차, 차별없이, 그 가치를 제 때에, 충분하게 보상
기업제도 (기업권리)	• 기업형식 : 주식회사 포함 여러 형식 • 기업설립 절차 : 기업의 창설 신청, 기업창설	• 기업형식 : 주식회사 포함 여러 형식 • 기업설립 절차 : 기업의 창설 신청, 기업등록,	• 기업형식 : 주식회사 포함 여러 형식 • 기업설립 절차 : 기업의 창설 신청, 기업등록,

구분	개성공업지구	나선경제지대	경제개발구
	신청의 처리, 투자, 기업 등록 신청과 처리 • 회사설립, 경제활동 자유 보장 • 기업제재 규정 없음.	투자, 영업허가 절차 • 독자적인 기업 경영활동 보장 (경영 및 관리 질서, 생산계획, 판매계획, 재정계획, 근로자 채용 및 노임기준과 지불 형식, 생산물의 가격, 이윤 분배 방안), 기업 경영활동에 대한 비법적 간섭 배제, 비법적 비용 징수 금지 • 기업 위법행위 제재 : 벌금, 몰수, 영업활동 중지 및 회수	투자, 영업허가 절차 • 기업 가격결정권 명시 (6·28조치와 기업소법) • 기업 위법행위 제재 : 벌금, 영업활동 중지 및 회수
노동제도	• 노력보장기관 : 노력알선 기업 • 직업동맹 X; 종업원대표 • 노력알선계약(노력알선 기업), 노동규칙(종업원 대표), 노력채용 계약 (개별 노동자) • 해고절차 : 노력알선 기업에 통지 • 1년 이상자만 퇴직보조금 지급 • 최저임금 : 월 최저 임금은 총국과 관리위원회 협의, USD 73.87 (2015. 6.말 기준) • 노동보수 지불 방법 :	• 노력보장기관 : 나선시 인민위원회 • 직업동맹 존재 • 노동계약(직업동맹), 노력채용계약(개별 노동자) • 해고절차 : 직업동맹과 토의, 나선시 인민위원회에 통지 • 1년 미만자 퇴직보조금 지급 • 최저임금 : 나선시 인민위원회가 관리위원회와 협의, EUR 75.2 이상 • 노동보수 지불방법 : 화폐불	• 노력보장기관 : 해당 도 인민위원회 • 직업동맹 존재 • 노동계약(직업동맹), 노력채용계약(개별 노동자) • 해고절차 : 직업동맹과 토의, 관리기관에 통지 • 1년 미만자 퇴직보조금 지급 • 최저임금 : 중앙특수경제지대지도기관이 인민위원회와 관리 기관과 협의하여 결정 • 노동보수 지불방법 : 화폐불 • 제재 : 손해보상, 원상복구,

구분	개성공업지구	나선경제지대	경제개발구
	직접불, 화폐불 • 제재 : 벌금, 영업중지	• 제재 : 손해보상, 원상복구, 연체료, 벌금, 영업중지, 몰수	연체료, 벌금, 영업중지, 몰수
세금제도	• 세금종류 : 기업소득세, 개인소득세, 재산세, 상속세, 거래세, 영업세, 자동차이용세, 도시경영세 등 6개 • 기업소득세 : 결산이윤의 14% (장려 부문은 10%), 4년 면제와 3년 50% 감면 • 개인소득세, 재산세, 상속세, 거래세, 영업세, 자동차이용세, 도시경영세 세율표	• 세금종류 : 기업 소득세, 개인소득세, 재산세, 상속세, 거래세, 영업세, 자동차이용세, 도시경영세, 자원세 등 7개 • 기업소득세 : 결산이윤의 14% (장려 부문은 10%), 5년 면제와 3년 50% 감면 • 개인소득세, 재산세, 상속세, 거래세, 영업세, 자동차이용세, 도시경영세 → 개성공단에 비해 세금부담 2배정도 가중되고 세분화	• 세금종류와 세율에 관한 세금규정 미발표 • 기업소득세 : 결산이윤의 14% (장려 부문은10%)
관세	• 수입관세 면제 : 가공을 위한 물자 • 수출관세 면제 : 반출 및 북한 기업소 위탁가공 물자	• 수입관세 면제 : 지대개발, 생산설비와 물자, 가공·중계·보상무역 목적 물자 • 수출관세 면제 : 지대 내 가공, 생산제품 • 북한 내부용 판매 물자나 북한 수산물의 수출물자에 대해서는 약 3%의 관세	• 수입관세 면제 : 개발구 개발, 생산설비와 물자, 가공·중계·보상무역목적 물자 • 수출관세면제 : 개발구내 가공, 생산제품
유통화폐	• 유통화폐는 전환성 외화,	• 유통화폐는 조선원 또는	• 유통화폐는 조선원 또는

구분	개성공업지구	나선경제지대	경제개발구
	유통화폐의 종류와 기준 화폐는 관리기관이 지도기관과 합의하여 결정 • 미달러화, 유로화	정해진 화폐로 함. • 위안화, 루블화, 유로화, 달러화 모두 유통	정해진 화폐로 함.
기업 돈자리 (계좌)	• 공업지구설립 은행에 돈자리 개설 • 관리기관에 알리고 공업지구 밖의 남한 또는 외국 은행 계좌 개설 가능	• 경제지대에 설립된 북한 은행이나 외국투자은행에 돈자리 개설 • 관리위원회의 승인을 얻어 지대 밖 다른 나라 은행 돈자리 개설 가능	• 계좌 관련 규정 없음.
소득송금	• 자유로운 외환 반출입, 기업 이윤 세금 없이 송금	• 제한없이 소득 송금 가능	• 제한없이 소득 송금 가능
보험회사 설립과 보험 가입	• 공업지구 보험 회사는 중앙공업 지구지도기관이 결정 및 공업지구 보험회사에 보험가입 (보험규정) → 북한 KNIC를 유일 보험사로 지정	• 투자가는 보험회사, 외국보험회사는 지사, 사무소 설립, 운영 가능 • 지대 기업과 개인은 북한 영역 안에 있는 보험회사에 가입 (의무보험은 정해진 보험회사)	• 보험규정 내용 미확인
신변안전 제도	• 남북 간 출입체류 합의서 : 조사 후 추방	• 북중 간 합의서 없음 인민보안기관의 단속과 처벌	• 신변안전 조약 우선 적용
분쟁해결 제도	• 당사자 협의, 남북 상사분쟁해결절차, 중재, 재판	• 신소, 조정, 중재, 재판(행정소송 포함)	• 신소, 조정, 중재, 재판(행정소송 미포함)

제1절 법률체계

개성공업지구와 관련된 법률은 먼저 2005년 7월 6일 최고인민회의 상임위원회 정령 제1182호로 제정한 「조선민주주의인민공화국 북남경제협력법」을 들 수 있다. 이 법은 북한 전체에서 남북 간 경제협력을 규율하는 일반법이고, 「개성공업지구법」은 개성공업지구라는 제한된 지역의 경제활동에 적용되는 특별법이라 할 수 있다. 북한은 개성공업지구의 개발을 위하여 2002년 11월 13일 최고인민회의 상임위원회 정령으로 <조선민주주의인민공화국 개성공업지구를 내옴에 대하여>를 채택하여 개성공업지구를 지정했다. 그리고 같은 달 20일에 최고인민회의 상임위원회 정령으로 「개성공업지구법」을 제정하였다. 북한은 최고인민회의 상임위원회 결정으로 「개성공업지구 부동산규정」을 비롯한 16개의 하위규정을 제정했는데, 「개성공업지구법」은 그 하위법규로 중앙공업지구지도기관이 제정하는 시행세칙(법 제22조 제3호)과 공업지구관리기관이 제정하는 사업준칙(법 제25조 제9호)의 제정을 예정하고 있다.

「개성공업지구법」 하위규정은 2003년 4월부터 2006년 11월까지 모두 16개가 제정되었다. 하위규정에는 개발규정, 기업창설・운영규정, 세금규정, 노동규정, 관리기관설립・운영규정, 출입・체류・거주규정, 세관규정, 외화관리규정, 광고규정, 부동산규정, 보험규정, 회계규정, 기업재정규정, 회계검증규정, 자동차관리규정, 환경보호규정 등이 있다.

「개성공업지구법」은 위에서 설명한 하위규정의 시행을 위하여 중앙공업지구지도기관에 공업지구 법규의 시행세칙을 작성하도록 위임하고 있다(「개성공업지구법」 제22조 제3호). 이 중 자동차세칙은 현재 시행중이지만, 나머지 세칙에 대해 남한이 이견을 제출해 둔 상태이다.

시행세칙 제정 통지 현황 (2014. 12.)		
번호	세칙명	통지일
1	출입, 체류, 거주규정 시행세칙	2006년 11월 29일

2	세금규정 시행세칙	2006년 12월 8일
3	광고규정 시행세칙	2008년 2월 15일
4	자동차관리규정 시행세칙	2008년 7월 31일
5	환경보호규정 시행세칙	2008년 9월 15일
6	로력채용 및 해고세칙	2008년 10월 1일
7	로동시간 및 휴식세칙	2008년 10월 1일
8	로동보호세칙	2008년 10월 1일
9	로동보수세칙	2008년 11월 20일
10	기업재정규정 시행세칙	2008년 12월 10일
11	화약류취급세칙	2008년 12월 23일
12	소방세칙	2009년 4월 19일
13	하천세칙	2010년 7월 22일
14	도로세칙	2010년 7월 22일
15	로동규정위반에 대한 제재 및 중재해결세칙	2010년 7월 22일
16	식료품위생 및 전염병예방세칙	2011년 9월 1일
17	개성공업지구 기업창설운영규정시행세칙	2014년 9월 2일

「개성공업지구법」은 공업지구관리기관의 임무로 “공업지구관리기관의 사업준칙 작성(제25조 제9호)”을 규정하고 있다.

개성공업지구 사업준칙 현황 (2014. 12.)	
1. 기업창설 및 부동산	
1. 2. 3. 4.	개성공업지구 기업창설·운영준칙 개성공업지구 기업책임자회의 조직·운영에 관한 준칙 개성공업지구 부동산등록준칙 개성공업지구 부동산집행준칙

5.	개성공업지구 관리위원회 집행기구 구성 및 운영 세부지침
6.	개성공업지구 지적준칙
7.	개성공업지구 토지계획 및 이용에 관한 준칙
8.	개성공업지구 하부구조시설관리준칙
9.	개성공업지구 건축물의 분양에 관한 준칙
10.	개성공업지구 신탁준칙
2. 건축	
11.	개성공업지구 건축준칙
12.	개성공업지구 건축에 관한 세부지침
13.	개성공업지구 건축물의 구조에 관한 세부지침
14.	개성공업지구 건축물의 설비에 관한 세부지침
15.	개성공업지구 건축물의 피난 및 방화구조 등에 관한 세부지침
16.	개성공업지구 설계도서작성에 관한 세부지침
17.	개성공업지구 건설사업자 선정지침
3. 안전관리	
18.	개성공업지구 가스안전관리준칙
19.	개성공업지구 노동안전준칙
20.	개성공업지구 소방준칙
21.	개성공업지구 전기안전관리준칙
22.	개성공업지구 승강기안전관리준칙
4. 환경 및 보건·위생	
23.	개성공업지구 대기환경관리준칙
24.	개성공업지구 소음·진동관리준칙
25.	개성공업지구 수질환경관리준칙
26.	개성공업지구 폐수종말처리시설 비용부담 세부지침
27.	개성공업지구 수도시설의 청소 및 위생관리 등에 관한 세부지침
28.	개성공업지구 폐기물관리준칙
29.	오염물질 배출시설에 관한 실태점검 세부지침
30.	개성공업지구 공원·녹지 관리 준칙
31.	개성공업지구 식품위생 및 전염병예방준칙

5. 외화관리, 광고 및 자동차	
32.	개성공업지구 외화관리준칙
33.	개성공업지구 광고준칙
34.	개성공업지구 야외광고물기준 세부지침
35.	개성공업지구 자동차등록준칙
36.	개성공업지구 자동차등록번호부여와 자동차등록번호판 부착 및 봉인에 관한 세부지침
37.	개성공업지구 출퇴근버스 관리 및 운영에 관한 준칙
38.	개성공업지구 주차장관리준칙
6. 일반관리	
39.	개성공업지구 준칙제·개정절차 및 공포에 관한 준칙
40.	개성공업지구 행정절차 운영준칙
41.	개성공업지구 통계자료 등에 관한 준칙
42.	개성공업지구 출입증발급준칙
43.	개성공업지구 주요물자관리준칙
44.	개성공업지구 석유판매업준칙
45.	개성공업지구 수수료징수 등에 관한 준칙
46.	개성공업지구 공과금 징수에 관한 준칙
47.	개성공업지구 행정대집행 준칙
7. 기업회계·감정평가·회계검증	
48.	개성공업지구 기업회계기준
49.	개성공업지구 감정평가기준
50.	개성공업지구 회계검증준칙
51.	개성공업지구 회계검증기준

「개성공업지구법」 및 16개의 하위 규정, 17개의 시행세칙은 북한의 법규이지만, 관리기관 또는 개발업자, 즉 남한 측의 의견을 상당 부분 반영하였다. 또한 준칙의 제정은 남한 기업에 친숙한 남한법 질서를 기본틀로 하되, 이미 발표된 「개성공업지구법」 및 하위 규정에 어긋나지 않도록 제정되었다.

북한은 중국과 2010년 「조선민주주의인민공화국 정부와 중화인민공화국 정부사이의 라선경제무역지대와 황금평, 위화도 경제지대 공동개발 및 공동관리에 관한 협정」을 체결했다. 이 협정에 따라 설립된 조중공동지도위원회는 2011년 「조중라선경제무역지대와 황금평경제지대 공동개발계획 요강」을 작성하였다.

이러한 북한과 중국 간 합의 이후 북한은 2011년 12월 3일 「나선경제무역지대법」(이하 '개정 나선법')을 제정에 가까운 수준으로 전면 개정하였다. 개정 전 나선법은 총 7장 45개조로 구성되어 있었는데 비하여, 개정 나선법은 총 8장 83개조로 구성되어 있고, 개별 조문도 구법에 비하여 상세하고 구체적으로 보충되었다. 개정 나선법은 지대법의 기본, 지대의 개발, 지대의 관리, 기업 창설 및 경제 · 무역 활동, 관세, 통화 및 금융, 장려 및 특혜, 신소 및 분쟁해결에 대해 규정하고 있다.

북한은 개정 나선법의 하위법규로, 최고인민회의 상임위원회 결정 형식을 이용해, 2013년 2월 6일 「라선경제무역지대 인민보안단속규정」, 2013년 6월 6일 「라선경제무역지대 도로교통규정」, 2013년 9월 12일 「라선경제무역지대 관리위원회 운영규정」, 「라선경제무역지대 개발규정」, 「라선경제무역지대 기업창설운영규정」, 「라선경제무역지대 외국투자기업 노동규정」, 2014년 7월 23일 「라선경제무역지대 환경보호규정」, 2014년 8월 7일 「라선경제무역지대 벌금규정」, 2014년 9월 25일 「라선경제무역지대 세금규정」, 2014년 12월 24일 「라선경제무역지대 부동산규정」, 20015년 4월 8일 「라선경제무역지대 기업재정관리규정」, 「라선경제무역지대 기업회계규정」, 2016년 9월 21일 「라선경제무역지대 관광규정」 등 13개의 하위규정을 제정하였다. 그 외에 2015년에 「라선경제무역지대 검역규정」과 「라선경제무역지대 세금징수관리규정」 등 2개의 규정을 신규로 제정하였다고 알려져 있으나, 현재 그 전문이 외부에 알려져 있지 않다.

이 규정들의 하위법규로 2014년 5월 5일 「라선경제무역지대 기업창설운영규정 시행세칙」, 2014년 11월 17일 「라선경제무역지대 외국투자기업 노동규정 시행세칙」, 2014년 12월 29일 「라선경제무역지대 세금규정 시행세칙」이 나선시인민위원회 결정으로 제정되었

다. (「라선경제무역지대 관리위원회 운영규정 시행세칙」이 존재한다고 하는데, 그 내용을 입수하지는 못하였다.)

이 세칙의 하위법규로 관리위원회가 작성하는 준칙(나선법 제27조 제1호)이 있다. 「라선경제무역지대 기업창설운영규정」 제3조 등과 같이 개별규정에 준칙 작성권을 위임하고 있는 경우도 있으나, 현재 나선경제무역지대에서 제정된 준칙은 없는 것으로 보인다.

북한은 북중접경지역, 동해와 서해 연안지역, 그리고 남북접경지역(개성) 등에 19개 경제개발구를 지정하여 이를 추진하고 있다. 이를 위해 북한은 2013년 5월 29일 최고인민회의 상임위원회 정령 제3192호로 「경제개발구법」을 채택하였다. 「경제개발구법」의 제정 이후 「경제개발구 창설규정」, 「관리기관운영규정」, 「기업창설운영규정」, 「개발규정」, 「노동규정」, 「환경보호규정」, 「부동산규정」, 「보험규정」 등 하위규정을 순차적으로 제정하였다. 이 규정의 하위법규로 도인민위원회가 제정하는 세칙(경제개발구법 제34조 제2호)과 관리위원회가 제정하는 준칙(경제개발구법 제36조 제1호)이 제정될 것이 예정되어 있으나, 현재 제정된 것은 없다.

중국의 심천경제특구와 비교하면 북한의 경제특구의 입법권은 제한되어 있다. 중국 심천경제특구에서 수권입법권이라 함은 중국 전국인민대표대회 상무위원회에서 경제특구에 부여한 특별지방입법권을 말한다. 중국 경제특구의 수권입법권 하에서는 헌법, 법률 및 행정법규의 기본원칙이 적용되는 전제에서, 개개의 법률, 행정법규와 다른 내용의 법규를 제정할 수 있었다. 이를 통해 중국 심천특구에서의 입법실험은 한층 더 자유롭게 할 수 있어, 심천경제특구의 성공에 도움이 되었다. 이에 반해 북한의 경제특구에서는 법과 하위규정 모두 북한의 중앙기관인 최고인민회의 상임위원회의를 거쳐야 하므로 중국 심천에서의 입법권보다는 매우 제한적이다. 예외적으로 시행세칙(총국 또는 인민위원회 제정)이나 준칙(관리위원회 제정)을 통해 일부 다양한 제도를 실험할 수 있을 뿐이다.

북한의 경제특구의 성공을 위해서는 더 넓은 범위의 입법권이 특구 자체에 주어질 필요가 있다. 그런데 현재 중국의 넓은 영토에 비해 작은 영토를 가진 북한이 경제특구에

전적인 입법권을 수권할 가능성은 현실적으로 낮은 것으로 생각된다. 북한의 경제특구에서의 경제실험은 작은 영토라는 북한의 특성상 중국에 비해 중앙의 통제를 더 받는 형태를 띨 수밖에 없을 것이다. 현재 북한 경제특구에서는 중앙에서 제정한 법과 규정이라는 범위 내에서 시행세칙(총국 또는 인민위원회 제정)이나 준칙(관리위원회 제정) 제정을 통해 제한적인 실험을 하고 있다. 법제도의 발전이 투자 확대를 가져오고 투자 확대가 법제도의 발전을 가져올 수 있는 선순환적 과정이 필요할 것이다.

경제특구에서의 법제도 실험의 성과를 위해서 개성공단 등 경제특구에 당장 수권입법권과 유사한 권한을 부여하는 것이 불가능하다면, 경제특구 내에 남북 합동 또는 남북중 합동으로 법제연구소와 같은 기관을 설립하여 공동으로 북한 특구에 적용될 법률을 연구하는 방안을 검토할 필요가 있을 것이다. 심천경제특구도 1993년 2월 심천시 법제국 산하에 심천시 법제연구소를 설립하여 심천의 입법을 전문적으로 연구하도록 하였다.

개성공업지구가 개발되기 전 북한의 1998년 헌법에 나오는 입법 관련 규정을 정리하면 아래와 같다:

① 최고인민회의: 헌법 수정・보충, 부문법 제정 또는 수정・보충, 중요부문 법승인(제91조), 법령, 결정(제97조)

② 조선민주주의인민공화국 국방위원회: 결정, 명령(제104조)[1)]

③ 최고인민회의 상임위원회: 부문법안과 규정안 심의 채택, 수정(제110조 제2호), 정령, 결정, 지시(제114조)

④ 내각: 규정(제119조), 결정, 지시(제123조)

⑤ 내각위원회와 성: 지시(제130조)

⑥ 지방인민회의: 결정(제138조)

⑦ 지방인민위원회: 결정, 지시(제144조)

1) 2012년 개정된 북한의 헌법은 국방위원회 결정과 명령 대신에 국방위원회 제1위원장의 명령을 규정하고 있다.

「개성공업지구법」 하위법규는, 「개성공업지구법」 시행규정으로 최고인민회의 상임위원회 결정, 시행세칙으로 중앙특구개발지도총국의 지시, 사업준칙으로 개성공업지구관리위원회로 구분된다. 개성공단에서는 부동산규정 제9조, 기업창설・운영규정 제7조, 출입체류거주규정 제8조, 회계규정 제8조, 회계검증규정 제6조와 같이 개별 규정에 명시된 준칙 제정권에 따라 관리위원회가 부동산등록준칙, 기업창설・등록준칙, 기업회계기준, 출입증발급준칙과 회계검증준칙을 제정하였다. 관리위원회가 개별 규정에 의해 명시적으로 위임되지 않은 사항에 대해서도 준칙을 작성할 수 있는가에 대해 논란이 있었다. 북한의 본격적인 시행세칙 작성이 2009년까지 미루어졌다는 점, 개성공단 하위법규는 남한기업에 친숙한 법질서를 기본틀로 하여야 한다는 점, 관리위원회가 제정한 준칙은 시행세칙의 제정을 위한 초안의 역할을 할 수 있을 것이라는 점 때문에 「개성공업지구법」의 하위법규는 처음에는 주로 관리위원회가 작성하는 준칙의 형태로 제정되었으며, 2014년 12월 현재까지 총 51개의 준칙이 제정되었다. 북한은 그 동안 '준칙이란 관리위원회 기관 내부를 규율하는 것으로 기업 등 외부에는 의무를 부과할 수 없으나 총국의 승인을 받는 경우에는 외부적 효력이 있다'는 정도의 원칙적 입장을 표명하면서도, 이미 시행되고 있는 관리위원회 준칙의 실제적인 효용성을 묵시적으로 어느 정도 인정하는 것처럼 보였다.

나선법 제10조로 "경제지대의 개발과 관리, 기업운영 같은 경제활동에는 이 법과 이 법 시행을 위한 규정, 세칙, 준칙을 적용한다"고 규정하여, 북한은 개성공업지구에서 논란이 있었던 준칙이라는 하위법규의 형식에 대해 그 유효성을 명시적으로 인정하고 하위법규의 효력에 대해서도 규정-세칙-준칙의 법 단계를 규정하였다. 「개성공업지구법」의 준칙 관련 조항은 제25조의 각 호 중 마지막에 해당하는 제9호로 "공업지구관리기관의 사업준칙 작성"을 규정하고 있다. 개성공단 개발초기에는 사업준칙이 관리기관의 내부 업무 분장등을 규정한 정관이나 규약에 한정되는 것인지 아니면 공단의 개발과 운영에 관한 사항까지 확대될 것인지에 대해 논란이 있었다. 나선법 제27조는 각 제1호로 "경제지대의 개발과 관리에 필요한 준칙 작성"을 규정하면서 동 조항 제9호로 "관리위원회의 규약작성"을 별도로 규정하여, 관리위원회의 규약과는 별도로 '준칙'이라는 형식의 하위법규의 제정을 명확하게 인정한 것이다.

이러한 점을 반영하여 2013년 9월에 제정된 「라선경제무역지대 관리위원회 운영규정」은, 「개성공업지구 관리기관 설립운영규정」과 다르게, 제18조 “관리위원회는 규약을 상무회의에서 토의결정하고 라선시인민위원회에 등록하여야 한다. 관리위원회 규약은 공개한다” 및 제19조 “관리위원회는 지대의 법규를 집행하기 위한 준칙을 작성한다. 준칙은 관리위원회 상무회의에서 토의 결정한다”라고 하여 준칙과 규약 작성 권한에 관한 별도의 조항을 명확히 규정하였다. 다만 준칙은, 위에서 본 본 바와 같이 북한이 개성공단에 대하여 표명한 준칙에 대한 입장(“관리위원회 기관 내부를 규율하는 것으로 기업 등 외부에 대해 의무를 부과할 수 없으나 총국의 승인을 받는 경우에 외부적 효력이 있다”)과 동일한 맥락에서, 제20조에서 “관리위원회는 준칙을 라선시인민위원회에 등록한 다음 공포하여야 한다”라고 규정하고 있다.

북한이 2013년 9월 제정한 「경제개발구법」에서도, 2012년 개정된 나선법과 동일하게, 경제개발구에서의 관리기관의 임무로 “경제개발구의 개발, 관리에 필요한 준칙작성”(경제개발구법 제36조 제1호)과 “관리기관의 규약작성”(같은 조 제10호)을 규정하여 준칙을 하위법규로서 명확히 인정하고 있다. 다만 적용법규를 규정한 「경제개발구법」 제9조에서는, 나선법 제10조과 다르게, “관리기관이 제정하는 준칙”에 대해 규정하고 있지 않고, “이 법과 이 법에 따르는 시행규정, 세칙”만을 규정하고 있다.

법규의 조문 형식과 관련하여 2004년 개성공업지구가 개발될 무렵에 발간된 「대중용법전」의 각 법률의 조문들에는 조문 명칭이 없었다. 개성공업지구 입법 과정에서 보면 「개성공업지구법」 자체는 조문의 명칭이 없었으나, 개성공업지구 개발 시작 이후 본격적으로 제정되기 시작한 「개성공업지구 개발규정」 등 모든 하위규정, 「개성공업지구 출입, 체류, 거주규정 시행세칙」 등 모든 시행세칙, 그리고 관리위원회가 제정하는 모든 준칙에는 각 조문에 그 명칭을 기재하였다. 그 이후 2013년 북한에서 발간한 법전의 각 법률의 조문들에는 헌법을 제외한 모든 법률에 각 조문 명칭을 부가하고 있다.

현재 중국의 법률들에도 조문 명칭이 부가되어 있지 않는 점에 미루어 보아, 북한의 법률에 조문 명칭이 부가된 것은 개성공업지구 입법 경험을 통해 북한 스스로 조문 명칭

을 부가하는 것의 필요성과 편리성에 대해 공감하면서 상당한 인력과 시간이 필요한 대폭적 개정 작업을 통해 모든 법률에 조문 명칭을 부가하는 사업을 한 것으로 추측된다.

한편 「개성공업지구법」은 부칙 제1조로 "이 법은 채택된 날부터 실시한다"는 등 법의 시행시기 등에 대해 규정하였다. 하위규정에는 부칙을 둔 경우는 없으나, 시행세칙의 경우 자동차관리규정 시행세칙, 노동세칙 등 다수의 경우 부칙을 두고 있으며, 준칙의 경우 예외 없이 시행시기 등에 대해 부칙을 두어 규정하였다. 북한의 일반 법률에서 부칙을 규정한 사례는 아직 찾아볼 수 없으나, 2011년 12월 3일 개정된 나선법과 「경제개발구법」은 부칙으로 시행일 등에 대해 규정하였다. 그러나 나선법과 「경제개발구법」의 하위규정이나 시행세칙에는 부칙을 두고 있지 않다. 부칙을 규정하는 입법형식이 「개성공업지구법」과 나선법을 넘어서 북한의 다른 일반 법률에도 확산될지 여부는 미지수이다.

제2절 관리기구

개성공업지구의 관리체계는 개성공업지구관리위원회와 북한 당국인 중앙특구개발지도총국을 중심으로 형성되어 있다. 관리위원회는 2002년 11월 20일 제정된 북한의 「개성공업지구법」 제21조 "공업지구에 대한 관리는 중앙공업지구지도기관 밑에 공업지구관리기관이 한다"라는 조항에 기본적 근거를 두고 있다. 관리위원회는 투자조건의 조성과 투자유치, 기업의 창설·승인·등록·영업허가, 건설허가와 준공검사, 토지이용권·건물·윤전기재의 등록, 기업의 경영활동에 대한 지원, 하부구조 시설의 관리, 공업지구의 환경보호·소방대책, 남한지역에서 공업지구로 출입하는 인원과 수송수단의 출입증명서 발급, 공업지구관리기관의 사업준칙 작성, 이밖에 중앙공업지구지도기관이 위임하는 사업 등을 임무로 하고 있다.

북한은 관리위원회의 설립과 운영에 관한 구체적 사항을 규정하기 위해 2003년 12월 17일 「개성공업지구법」의 하위 규정으로 「개성공업지구 관리기관 설립운영규정」을 발표하였다. 관리위원회의 구성원은 남한의 개발업자가 추천하는 인사들로 구성되며, 북한

구성원은 관리위원회의 요구에 따라 관리위원회에 파견된다.[2] 즉, 관리위원회는 북한의 행정기관이지만, 남한 인원이 주도하여 권한을 행사하는 기관이라 할 수 있다.

당초 「개성공업지구관리기관 설립운영규정」에는 관리위원회를 대표하는 위원장의 선임은 관리위원회의 사업준칙에 따르되 초대위원장의 임명은 개발업자가 하도록 규정되어 있었다.[3] 그러나 현대아산의 자금난에 따라 개성공업지구의 정상적 개발이 어렵게 되어 남한 정부가 개성공업지구 사업에 깊숙이 개입할 수밖에 없는 사정이 되자, 결국 남한 정부가 관리위원회의 구성 및 운영을 주도하게 되었다. 이런 과정을 거쳐 남한의 「개성공업지구 지원에 관한 법률」 제19조에 따라 설립된 개성공업지구 지원재단의 이사장이 관리위원회의 위원장을 겸임하게 되었다.[4]

「개성공업지구법」 제5조에 "공업지구의 사업에 대한 통일적 지도는 중앙공업지구 지도기관이 한다"라고 명시된 바에 따라 북한 당국인 중앙공업지구 지도기관이 개성공업지구 사업에 관여하고 있다. 「개성공업지구법」 제22조는 중앙공업지구지도기관의 임무로 개발업자의 지정, 공업지구관리기관의 사업에 대한 지도, 공업지구 법규의 시행세칙 작성, 기업이 요구하는 노동력 · 용수 · 물자의 보장, 대상건설 설계문건의 접수 · 보관, 공업지구에서 생산된 제품의 북한 지역 판매 실현, 공업지구의 세무 관리, 이 밖에 국가로부터 위임받은 사업을 명시하고 있다. 「개성공업지구법」에 명시된 중앙공업지구지도기관은 중앙특구개발지도총국(이하 '총국')이란 명칭으로 설립되었다. 총국은 산하에 세무소, 보안서 등을 두고 있다. 「개성공업지구 노동규정」 제8조는 공업지구에 대한 노동력 공급을 하는 노동력 알선기업을 두도록 규정하고 있으나, 실제로는 총국이 스스로 그 역할을 수행하고 있다. 이외에도 공단 출입통로 지정 및 출입증명서 발급 등의 업무를 수행하는

2) 「개성공업지구법」 제24조.

3) 「개성공업지구관리기관 설립운영규정」 제4조 및 제5조.

4) 지원재단의 이사장은 「개성공업지구 지원에 관한 법률」 제19조 및 동법 시행령 제22조에 따라 통일부 장관이 임명하고, 관리위원회의 위원장은 관리위원회 정관이라 할 수 있는 「개성공업지구 관리위원회 **사업준칙**」 제5조 및 제6조에 따라 지원재단 이사들로 구성된 위원장 선임위원회에서 임명하도록 규정되어 있으며, 실제로는 겸임하고 있다.

출입국사업부와 인원 및 차량의 통행을 관리하는 통행검사소, 물자반출입・세관검사・보세구역 관리 등의 업무를 수행하는 세관 등의 기관이 설립되어 운영되고 있다.

개성공업지구의 일상적 사업은 관리위원회와 중앙공업지구지도기관과의 협의에 의해 진행되었다. 한편 남북 장관급회담 등 부정기적인 회담을 통해 개성공업지구 사업이 협의되었지만, 2013년 잠정적으로 중단되기 전까지는 개성공업지구 사업만을 위한 남북 정부 간 정기적이고 공식적인 협의틀은 없었다. 그 이후 2013년 8월에 중단된 개성공업지구를 재가동하면서 남북 정부 간 대화채널로 “개성공단 남북공동위원회”가 구성되었다.

2012년 11월 개정 전 나선법 제9조는 나선경제무역지대 지도기관을 중앙의 지도기관으로, 나선시 인민위원회를 현지의 집행기관으로 규정하고 있다. 이에 반해 2012년 개정된 나선법은 독자성이 인정되는 관리위원회를 새로이 설치하였다. 2012년 11월 개정 전 나선법에 따르면 투자유치, 예산 편성・집행, 투자신청 접수 및 승인, 기업의 창설등록과 영업허가, 토지와 건물의 임대 또는 양도 등의 권한은 나선시인민위원회에 속하는 것이었으나(2012년 11월 개정 전 나선법 제13조), 이와 같은 권한이 모두 관리위원회로 이관되어 관리위원회가 현지 관리, 운영을 실질적으로 담당하게 되었다. 이러한 2012년 개정된 나선법의 “관리위원회”는 개성공단의 “관리기관”에 상응하는 기관으로 이해된다.

아울러 나선법 제8조은 “이 법에서 정한 경우를 제외하고 다른 기관은 관리위원회의 사업에 관여할 수 없다”고 규정하고 있다. 이는 「개성공업지구법」 제6조 “지도기관과 합의하면 타기관의 관여가 가능함”을 규정하고 있는 것과 차이를 보인다. 현재 개성공단과 관련된 북한 기관 및 기업으로는 중앙특구개발지도총국(「개성공업지구법」 제5조의 중앙공업지구지도기관을 의미함), 출입국사업부, 통행검사소, 세관, 조선민족보험총회사(KNIC)가 있으나, 인민보안부나 환경성 등 북한의 다른 기관이 영역 확장을 시도하기도 했다. 북한은, 이러한 개성공단의 경험에 비추어, 특구 및 특구 관리기관의 독자성을 보장하는 것이 특구 개발에서 중요하다는 인식을 갖게 된 것으로 생각된다. 2013년 9월 제정된 「라선경제무역지대 관리위원회 운영규정」 제5조는, 개성공단의 경험을 통해 가지게 된 인식을 바탕으로, “관리위원회는 관할지역에 대한 투자, 개발, 건설, 관리에서 독자성

을 가진다. 우리나라의 해당기관들은 중앙특수경제지대 지도기관과 라선시인민위원회를 통하여 관리위원회의 사업을 협조한다"라고 규정함으로써 관리위원회의 독자성을 명문으로 보장하는 특징을 보이고 있다.

2012년 개정된 나선법 제25조는 "관리위원회는 위원장, 부위원장, 서기장과 필요한 성원들로 구성한다. 관리위원회에는 경제무역지대의 개발과 관리에 필요한 부서를 둔다"고 규정하고, 「라선경제무역지대 관리위원회 운영규정」 제7조는 "관리위원회 위원장, 상무부위원장, 부위원장, 서기장은 라선시인민위원회가 임명 또는 해임한다. 그 밖의 성원은 관리위원회 상무회의에서 자격심의를 한 다음 위원장이 비준한다"라고만 규정하여, 중국 구성원에 의한 관리위원회 주도에 대해서는 명시하고 있지 않다. 현재 관리위는 중국이 관리위 위원장을 맡고 북한이 상무부위원장을 맡도록 업무가 분장되어 있고, 중국은 3명의 부위원장을 파견하고 북한은 부위원장 1명, 서기장 1명을 파견하며, 업무는 동일한 업무를 두 명이 수행하는 방식(중국식 표현으로 소위 "AB角")으로 하는데, 구체적으로 중국주임의 업무에 대해 북한은 1명의 주임협력관을 배치하는 식으로 진행되고 있다고 한다.

관리위 내 기구를 보면, 현재 관리위에는 행정종합국, 계획건설국, 재정국, 경제협조국, 항만관리국 등의 부서가 있으며(「라선경제무역지대 관리위원회 업무규정」 제12조) 모든 국에는 중국과 북한 쌍방이 1명의 국장을 파견한다고 한다. 현재 관리위는 아직 재정수입이 없으므로, 길림성 재정차관에서 관리위의 정상적인 운전자금 지출을 보증하고 있는 것으로 알려져 있다. 이러한 나선지역 관리위 구성을 보면, 나선지대 관리위원회의 경우 개성공업지구에 비해 북한의 관여가 더 큰 것으로 생각된다. 이는 남북합작사업인 개성공단과 다르게, 나선경제무역지대는 북한의 건국기념일 등의 행사에 중국이 참여하는 등 비교적 정치 문화적 동질감이 존재하는 중국과 북한의 합작이라는 특징을 반영하는 것으로 보인다.

나선지대를 공동으로 개발하고 관리하는 나선경제무역지대 관리위원회가 2012년 10월 26일부터 북한과 중국 합작으로 운영 개시(2015년 10월 나선시에 관리위원회 건물 완공)

되었다. 관리위원회의 관할지역에 대해 2013년 9월 제정된 「라선경제무역지대 관리위원회 운영규정」 제3조는 "관리위원회의 관할범위는 지대종합개발총계획에 따라 라선시인민위원회가 관리권한을 넘겨준 지역으로 한다. 지대개발이 진척되는데 따라 관리위원회의 관할지역은 확장된다"라고 규정하고 있는 바, 현재 관리위원회가 나진지역의 12만㎡ 정도를 관할하고 있고, 나진인민위원회가 나머지 나진지역을 관할하고 있다고 한다. 그러나 실제로는 현재 나선관리위원회가 제도 구축 등 북한과의 협의 업무 일부를 수행하고 있고, 시작 구역에서도 나선법에 규정된 행정권을 실제로 행사하지 못하고 있어, 그 대신 나선시인민위원회가 행정권을 행사하고 있는 것으로 보인다.

참고로, 북한과 중국이 나선경제무역지대 및 황금평경제지대를 개발함에 있어 작성한 문건인 <라선경제무역지대와 황금평 경제지대 공동개발 총계획요강>(이하 '총 요강')[5] 제34항 내지 제36항은 나선·황금평 지대 관리체계에 관해 설명하고 있다. 나선법에는 총 요강에서 제시된 중국 중앙정부와의 공동 거버넌스 구조 및 개발 방식은 명시되지 않고 있으나, 법 집행 합작은 3개 단위에서 이루어지고 있다. 국가 단위의 합작으로, 중국 상무부와 북한 대외경제성은 연합지도위원회를 구성하고, 정기적으로 연합회의를 소집하며, 북중합작전략과 입법사항에 관하여 연구지도 및 추진을 책임진다. 성 및 도 단위 합작으로, 연합지도위원회의 지도를 받아 중국의 길림성 인민정부와 북한의 나선시인민위원회는 연합공작위원회를 구성하고, 부정기적으로 연합회의를 소집하거나 상호 방문하며, 지도위원회 회의의 결의사항, 합작목표, 법 계획 등 사항에 관한 연구 실현을 책임진다. 그 밑으로 나선경제무역지대의 북중 합작으로 그 집행기구인 중조나선경제무역지대 관리위원회를 두고 있다.

개성공단에서도 원래는 정규적인 정부 간 협의틀이 존재하지 않았으나, 2013년 8월 28일 남북한이 체결한 <개성공단 남북공동위원회 구성운영합의서>에 의해 운영되는 개성

5) 이 총 요강은 중국과 북한 간에 2010년 11월 19일 체결한 "라선경제무역구와 황금평위화도 경제구에 대한 공동개발과 공동관리협정" 제1조 제2항 "합작개발계획 요강은 양당사자의 승인을 받은 후 본 협정의 별첨 서류로 동등한 법적 효력을 갖는다."라는 조항에 의하면 양국 사이의 조약과 동등한 효력이 있는 것으로 판단된다.

공단 남북공동위원회라는 정부 간 협의틀을 갖추었다. 이 합의로 개성공단에서도 나선·황금평 지대와 같이 양국 정부 협의틀, 즉 관리위원회 체계를 갖추게 된 것으로 생각된다.

북한이 2013년에 제정한 「경제개발구법」에 따르면, 경제개발구 창설 관련 실무 전체는 중앙특수경제지도기관이 하되(「경제개발구법」 제4조), 경제개발구의 관리는 경제개발관리기관이 하는 것으로 되어 있다(「경제개발구법」 제31조). 관리기구 운영을 위해, 북한은 2013년 11월에 「경제개발구 관리규정」을 제정하였다. 이는 나선경제무역지대나 개성공단에서 관리기관이 해당 지구의 관리를 담당하는 것과 유사하며, 그 임무도 비슷하다.

다만 「경제개발구법」 제34조 제1호는 "도(직할시)인민위원회의 사업내용으로 관리기관의 조직"을 규정하고 있어, 개발업자가 추천하는 성원들로 관리기관을 구성하도록 한 「개성공업지구법」 제24조나 명문으로는 없지만 실제로 중국과 공동으로 관리위원회를 구성하고 있는 나선경제무역지대와는 차이를 보인다. 관리기관 구성주체의 차이로 볼 때, 경제개발구는 개성공단보다는 자율성이 적은 것으로 판단되나, 경제개발구의 특성에 따라 개발업자 등에게 관리기관의 구성을 위탁할 가능성을 배제할 수 없다.

개성공업지구에서의 관리위원회의 역할을 북한의 다른 경제특구의 그것과 비교해볼 필요가 있다. 비록 실행단계에까지 이르지 못했지만 북한의 신의주특구는 입법, 행정, 사법권이 부여된 특수 행정단위로서, 특구 자체에 구성된 입법회의, 장관, 행정부, 검찰소, 재판소 등이 관리운영기구를 담당하고, 특구에 오직 기본법과 입법회의가 제정한 법규만이 적용되도록 하고 있었다. 개성공단은 제한된 범위의 행정업무를 담당한다는 점에서 신의주특구에 비하면 자치 수준이 제한적이라고 할 수 있다. 한편 2011년 12월 23일에 개정되기 전의 기존의 「라선경제무역지대법」에 따르면 라선경제무역지대는 북한이 자체로 제정한 법규가 적용되고, 라선시인민위원회 등 북한 인사로 구성된 북한 기관이 지대의 관리·운영을 담당하도록 되어 있다. 개성공업지구는 라선경제무역지대에 비하면 자치 수준이 확대되어 있다고 할 수 있다. 결국 개성공업지구는 신의주특구와 구 라선자유경제무역지대의 중간쯤의 자치 수준을 가지고 있다고 할 수 있다.

그런데 2011년 12월 23일에 제정된 북한의 「라선경제무역지대법」은 경제지대의 관리운영을 관리위원회가 하되 관리위원회를 중앙특수경제지대 지도기관과 해당 인민위원회가 지도하도록 규정하면서, 북한의 다른 기관은 관리위원회 사업에 관여할 수 없도록 규정하고 있다. 2011년 개정된 「라선경제무역지대법」에서 경제지대의 직접적인 관리 및 운영을 인민위원회 대신에 관리위원회가 하도록 한 것은, 북한이 개성공업지구의 경험을 통해 관리위원회의 효용성을 높이 평가하여 북한 입법에 반영한 것으로 볼 수 있을 것이다. 「라선경제무역지대법」은 라선의 경제지대 관리기관 구성과 운영에 대해 「개성공업지구법」 제24조와 같은 개발업자의 추천권을 명시하지 않고 있으나, 중국 측 자본에 의해 개발되는 라선·황금평 지역의 관리기관은 중국 측이 주도하여 구성하였다.

북한의 일반적 지방행정기관은 지방인민위원회이다(북한 2012년 개정헌법 제145조). 총국과 관리위원회의 존재와 구성은 여타 사회주의 국가에서 볼 수 없는 개성공업지구 특유의 현상인 것으로 보인다. 중국이나 베트남 등 여타 사회주의 국가의 공단에는 총국과 유사한 역할을 하는 조직이 존재하지 않는다. 이들 국가에서는 중앙정부나 지방정부가 독자적으로 또는 해외자본 등 외부의 참여를 통해 공단을 개발했고, 개발 후에는 대체적으로 자국민으로 구성된 관리기관을 설치하였으며, 이러한 관리기관은 공단 관리, 투자유치, 기업 지원 등의 업무를 수행한다. 반면에 개성공단 등 북한 경제특구의 관리위원회 구성은 남한 또는 중국 등 외부 투자자가 주도하도록 되어 있다. 국제적 경제제재, 북한의 낮은 신뢰도 등으로 인해 외국자본 유치가 어려운 상황에서 공단의 개발과 운영에 있어서 관리기구로 하여금 어느 정도 독립성을 갖도록 한 것으로 생각된다.

제3절 부동산제도

「개성공업지구법」은, 북한의 일반 지역과 나선 지역의 토지 임대에 대하여 규정하고 있는 북한의 「토지임대법」에 대해 특별법적 의미를 갖는다. 따라서 개성공업지구 토지에 관한 권리의 설정과 처분 등에 대해서는 「토지임대법」이 적용되는 것이 아니라 「개성공

업지구법」, 개발업자와 중앙공업지구 지도기관이 체결한 토지임대차계약, 그리고 「개성공업지구 부동산규정」과 하위법규인 「부동산등록준칙」과 「부동산집행준칙」이 적용된다. 「개성공업지구법」은 토지 임대기간이 50년인 토지 임대차 계약에 대해서 간단히 규정하고(제11조 및 제12조), 건물소유권을 인정하며, 토지이용권과 건물소유권의 취득, 양도, 임대, 저당이 가능하도록 「개성공업지구법」의 하위법규인 「개성공업지구 부동산규정」에서 규정하고 있다.

「개성공업지구법」은 개성공단 전체의 토지에 대해 개발업자가 중앙공업지도기관과 토지임대차 계약을 체결하여 임대하며(법 제11조), 개발한 토지에 기업을 배치하도록 되어 있다(법 제18조). 개성공단 내에서는 남한의 지상권과 유사한 토지이용권과 건물소유권이 인정된다(법 제18조 및 부동산규정). 토지이용권이나 건물소유권을 등록한 자는 그 전부 또는 일부를 양도・임대・저당할 수 있고, 부동산 등록임차권을 가진 자는 그것을 저당할 수 있다(부동산규정 제23조). 토지이용권과 건물소유권을 같이 소유한 자가 양도・임대・저당할 경우에는 토지이용권과 건물소유권이 함께 양도・임대・저당되고, 건물소유자는 토지이용권을 가진 자의 동의를 받아야 건물에 대한 양도・임대・저당이 가능하다(부동산규정 제27조).

개성공업지구에서는 「개성공업지구 지적준칙」에 따라 개성공업지구 토지의 특정을 위한 토지대장과 지적도 작성이 이루어졌다. 지적도의 작성을 위해 대한지적공사가 2007년 하반기에 북한에서 제공한 기준점을 기준으로 측량을 수행하였다. 「개성공업지구 부동산규정」 제9조는 “공업지구관리기관은 토지이용권, 건물별로 개발업자와 기업, 개인의 부동산관계를 정확히 등록하여야 한다. 부동산의 등록준칙은 공업지구관리기관이 작성하여 시행한다”라고 규정하고 있다. 관리위원회는 이 규정에 따라 남한의 「부동산등기법」을 참조하여 「개성공업지구 부동산등록준칙」을 제정하였고 이에 따라 부동산등록을 시행하고 있다.

개성공업지구의 토지이용권과 건물소유권에 대해서는 저당권을 설정할 수 있다. 저당권자는 채무자가 채무상환기간에 상환을 하지 못하였거나 저당자가 채무상환기간 전에

사망하여 상속자가 없을 경우 공업지구관리기관에 저당물의 경매를 신청할 수 있다(부동산규정 제52조). 개성공업지구 저당권의 구체적인 실행을 위하여, 관리위원회는 「개성공업지구 부동산집행준칙」을 제정하여 시행하고 있다. 부동산집행준칙에 따르면 관리위원회는 집행기구와 집행관을 두며, 남한에서의 저당권 실행 절차와 유사하게 경매신청, 경매개시결정, 경매개시결정기입등록, 경매준비(현황조사, 감정, 최저경매가결정), 경매기일지정 및 공고, 경매기일의 실시, 경락기일, 경락허가결정, 대금지급기일 대금납부, 배당표작성, 배당기일지정, 배당표에 대한 이의와 확정, 배당금지급 또는 공탁의 절차에 따라 부동산 집행을 수행한다. 실제로 토지이용권에 대한 경매가 실시되어 성공적으로 완료되었으며, 건물에 대한 경매도 시작되었으나 당사자 간의 합의로 경매 중 경매신청이 취하된 사례도 있다.

2011년 12월 개정 전 나선법은 「개성공업지구법」과 거의 비슷하게 제20조에서 "외국투자기업과 외국인은 라선경제무역지대 안에서 필요한 토지를 임차할 수 있으며 토지를 임대한 기관의 승인 밑에 토지임차기간을 연장 받을 수 있다"라고만 규정하고 있었다. 그러나 2011년 12월 개정 나선법은 토지 임대기간이 50년인 토지 임대차계약을 규정하고(제15조 및 제16조), 이어서 나선법 자체에 부동산의 취득과 토지이용증 등의 해당증서의 발급을 규정하고 있다(법 제17조). 또한 토지이용권 및 건물소유권은 양도, 임대, 저당할 수 있으며 이 경우 등록을 하여야 한다는 것을 나선법 자체에 구체적으로 명시하였다(법 제19조). 부동산 권리에 관한 내용은 공단 또는 특구의 기본에 관한 사항으로 하위법규인 시행규정 대신에 법률 자체에 그 주요 내용을 규정할 필요가 있다. 북한도, 개성공업지구 지역을 운영한 경험을 바탕으로, 하위법규인 시행규정에서 부동산 권리에 관한 내용을 규율하는 대신 법률로써 토지이용권을 구체적으로 규율할 필요성을 이해하고 있는 것으로 보인다.

또한 「라선경제무역지대 부동산규정」 제3장은 부동산 등록이라는 별도의 장을 두고 제15조에서 제22조까지 총 8개의 조문에서 부동산등록절차에 관해 비교적 자세히 규정하고 있다. 특히, 제18조는 "토지등록대장과 지적도, 건물등록대장"에 대해 규정하고 있

다. 나선경제무역지대의 토지등록대장과 건물등록대자의 실체는 아직 공개되지 않았다. 나선경제무역지대의 토지이용권과 건물소유권에 대해서는 저당권을 설정할 수 있다. 저당권자는 채무자가 채무상환기간에 상환을 하지 못하였거나 저당자가 채무상환기간 전에 사망하여 상속자가 없을 경우 재판소에 저당물의 경매를 신청할 수 있다(부동산규정 제38조).

「경제개발구법」은 제24조부터 제30조에 나선경제무역지대법과 유사하게 토지임대차계약, 토지임대기간, 토지이용권 및 건물소유권의 등록 등에 대해 개성공단에 비해 더 구체적으로 규정하고 있다. 2015년 7월에 「경제개발구 부동산규정」이 제정되었다고 하나, 그 구체적 내용은 확인되지 않고 있다. 「경제개발구법」의 내용으로 보아 경제개발구의 부동산제도는 나선경제무역지대의 부동산 제도와 유사할 것으로 추측된다.

중국에서는 심천경제특구에서의 토지사용권 제도의 선도적 실험과 그 성과에 힘입어 중국 전역으로 토지사용권 제도를 확대하는 과정을 거쳤다. 북한의 부동산 제도가 중국에서와 같이 경제특구에서의 실험 및 그 확대라는 동일한 과정을 거치고 있는지 판단하기에는 아직 이르다. 그러나 다음에서 살펴보는 바와 같이, 부동산등록 제도나 부동산경매 제도 등에서 개성공단의 경험이 나선지대 등 북한의 다른 특구 또는 북한 전체를 관리하는 법률에 분명히 일정한 영향을 주고 있는 것으로 판단된다.

먼저 부동산등록 제도에 대해 살펴본다. 토지이용권이 활발하게 이용되기 위해서는 대상토지가 정확히 측량되어 완성된 지적도가 정비되어야 하고, 등기와 같은 공시시스템이 정비되어야 한다. 그러나 개성공단이 본격적으로 개발된 2004년 전에는 북한에 이와 같은 공시시스템이 없었다. 개성공단에서는 2004년부터 위에서 설명한 부동산규정과 부동산등록준칙에 따른 부동산등록제도를 운영하였다.

그런데 북한은 2009년 부동산의 등록과 실사, 이용 등에 관한 법률인 「부동산관리법」을 제정하고, 2011년 동법을 개정하였다. 「부동산관리법」에 따르면, 부동산은 토지와 건물, 시설물, 자원으로 나뉘고(제2조), 토지는 토지등록대장과 지적도에 등록을 하고(제17

조), 건물과 시설물은 건물등록대장과 시설물대장에 각 기입하도록 규정하였다. 또한 기업소와 공민 등이 부동산을 이용하려는 경우 부동산의 위치, 용도, 면적 등이 기재된 허가신청서를 해당기관에 제출하고 이용 허가를 받아야 하는데(법 제25조, 제23조), 허가를 받은 기업소 등은 해당기관의 승인 없이 부동산을 다른 기업소 등에게 넘겨주거나 빌려줄 수 없도록 규정하고 있다. 「부동산관리법」에 따른 토지등록대장과 지적도 등의 실상에 대해서는 현재 구체적으로 알려지지 않고 있다. 그러나 지적도에는 지목, 지번, 면적 등을 표시하고(제17조), 건물등록대장에는 이용자명, 이용면적, 건물수명, 보수주기 같은 것을 표시하도록 규정하고 있다(제18조). 북한의 토지등록대장은 우리의 토지대장과 임야대장에 해당하고, 북한의 지적도는 우리의 지적도 및 임야도와 유사한 것으로 보인다.[6] 이로 미뤄 볼 때, 북한도 초보적 수준이기는 하지만 한국의 지적도나 등기부와 유사한 부동산 공시방법을 규정한 것으로 생각된다. 현재 북한의 「부동산관리법」에 따른 부동산 관리가 부동산 등기제도와 국·공유재산 관리제도를 포괄하고 있다고 하지만, 부동산 등기제도로서의 기능을 어느 정도 담당하고 있는지는 아직 잘 알려져 있지 않다.[7] 현재 중국은 우리와 같이 토지와 건물을 부동산등기법에 근거하여 통일적으로 등기하는 시스템을 가지고 있는 것이 아니라, 「토지등기판법(土地登记办法)」 등 개별법령에 따라 주택과 토지로 구별하여 별도의 기관에서 각 지역별로 자체적인 부동산 등기 시스템을 운용하고 있다. 중국의 부동산 등기 제도는 주택과 토지 등 부동산 형태에 따라서 전국적으로 종합적인 관리가 불가능해 통일된 등기제도 도입의 필요성이 꾸준히 제기되어 왔으며, 현재 통일 부동산등기법의 제정을 위해 노력하고 있는 실정이다. 이에 비추어 보면, 북한이 우리의 부동산 등기와 같은 시스템을 당장에 도입할 것이라고 기대하기는 무리일 것이다. 다만, 개성공업지구의 경험에 이어 「부동산관리법」에 공시제도를 규정한 것이 토지이용권 제도의 전국적 확대 실시로 나타날지에 대해 그 추이를 주의 깊게 지켜볼 필요가 있다.[8] 현재 나선경제무역지대의 부동산 등록 제도의 실제적 모습이 충분히 확인되지 않고

6) 장철익, 북한의 '부동산관리법' 제정의 의미와 평가, 북한법연구회, 2012, p.24.
7) 손희두, 북한의 부동산관리법제와 남북한 협력방안 연구, 한국법제연구원, 2012, p.62-63.
8) 「부동산관리법」에서는 '토지이용권'이란 용어는 사용하지 않고 있고, 「부동산관리법」에 따른 토지이용에 관한

있으나, 위에서 설명한 바와 같이 나선법 및 부동산규정을 살펴보면 토지이용권 제도 운영의 전제인 지적도와 부동산 공시시스템의 정비의 필요성에 대해 북한의 이해가 진전된 것으로 생각된다.

개성공업지구가 개발되기 전에 저당권 실행절차의 규정과 그 의미에 대한 북한의 이해는 초보적 수준에 머물러 있었던 것으로 보인다. 즉, 1999년 북한의 「토지임대법」 제24조는 "토지리용권을 저당받은 자는 저당한 자가 저당기간이 끝난 다음에도 채무를 상환하지 않거나 저당 계약기간 안에 기업을 해산, 파산하는 경우 저당계약에 따라 저당받은 토지리용권, 토지에 있는 건축물과 기타 부착물을 처분할 수 있다"라고 규정하고 있다. 나선법의 하위법규로 보이는 「자유경제무역지대 건물양도 및 저당규정(1995년 8월 30일 정무원 결정)」의 2002년 개정판 제55조는 "저당권자는 저당자가 저당기간 안에 저당채무를 리행하지 못하였거나 저당자가 사망한 다음 상속자가 없을 경우 저당한 건물을 마음대로 처분할 수 있다. 저당건물의 처분절차는 건물의 양도절차와 같다"고, 제56조는 "저당건물을 처분하여 얻은 소득은 처분비용의 지출, 세금의 납부, 저당채무, 이 밖의 채무순위로 처리하고 나머지는 저당자에게 주어야 한다"고 규정하고 있었다.

북한의 「토지임대법」 등에 의한 저당권 실행절차는 일종의 유저당 계약이나 임의환가약정과 유사한 것으로, 넓은 의미에서 자력구제에 해당하는 것이라 할 수 있다. 북한의 「토지임대법」 등에서 유저당이나 임의환가와 같은 자력구제를 저당권 실행절차로 규정한 것은, 자금조달 편의성이라는 시장의 요청에 의해서라기보다, 담보권 제도와 집행 제도가 발달되어 있지 않아 국가에 의해 담보권 실행절차를 진행할 수 인적 · 물적 준비가 되어 있지 않은데 그 원인이 있었던 것으로 생각된다. 중국의 물권법도 저당권의 실행방법으로서 경매절차 외에 평가취득(換價)이라고 하는 임의매각을 인정하고, 이 때 시장가격을 참조하도록 하고 있다(제195조). 경매절차의 통일이나 경매시설의 정비가 되어 있지

권리는 양도나 임대가 금지되어 있다는 점에서 개성공업지구 등 경제특구 지역의 토지이용권과 차이가 있다. 그러나 「부동산관리법」에 지적도와 토지대장, 건물대장 등 부동산의 공시에 관한 사항을 규정한 것으로 미루어 보아, 토지이용권의 전국적 확대를 염두에 둔 것으로 추측해 볼 수 있다.

않기 때문에 이를 보완함으로써 실제적인 편의를 도모한 것으로 생각된다. 북한은 개성공업지구를 운영하는 과정에서 실제 부동산 담보권 실행절차가 진행되는 것을 보면서 담보권 실행절차에 대한 초보적인 관심을 표명하였다. 이와 같은 과정을 통해 판단할 때, 「라선경제무역지대 부동산규정」 제38조(저당물의 처분)에서 "저당권자는 저당자가 채무상환기간에 채무상환을 하지 못하였거나 또는 채무상환 기간 전에 사망하였으나 상속자가 없을 경우 재판소에 저당물의 처분을 신청할 수 있다"라고 저당권 실행절차로서 저당물 처분신청을 명확히 규정한 것은 북한의 저당권 제도에 대한 이해의 깊이가 진전되었다는 추정을 가능하게 한다.

제4절 기업제도

북한은 외국인투자와 관련하여 1984년에 「합영법」을 제정한 이후 1992년에 「외국인투자법」, 「합작법」, 「외국인기업법」을 제정하여 외국투자기업 관련 법규들을 정비해왔다. 개성공단에서도 기업 관련 법규를 「개성공업지구법」 제35조 내지 제40조에 규정하였고, 하위법규로 「개성공업지구 기업창설운영규정」(이하 '개성기업규정')과 「개성공업지구 기업창설운영준칙」(이하 '개성기업준칙')이 있다. 북한은 개성공단 기업관련 법규로 「개성공업지구 기업창설운영 시행세칙」을 우리 측에 통지하였다.

기업 형식과 관련하여, 개성기업규정 제4조는 "공업지구에서 투자가는 단독 또는 다른 투자가와 공동으로 투자하여 여러 가지 형식의 기업을 창설할 수 있다"고 규정하고 있고, 개성기업준칙에서는 주식회사제도에 대해 자세하게 규정하고 있다. 이 법규들에 따라 개성공단 현지에 설립된 기업들은 주식회사 형태로 설립되었다. 개성공단에서 기업설립절차는 기업의 창설신청(개성기업규정 제8조)과 처리(동 규정 제9조), 투자(동 규정 제10조), 기업등록신청과 처리(동 규정 제12조 내지 제14조) 순서로 이루어진다. 이러한 절차에 대해, 주식회사 설립등기 한번이면 설립절차가 완료되는 우리의 주식회사 설립제도와 비교하여, 개성공단에서 기업창설절차와 별도로 기업등록절차를 두는 것이 이중규제가 아닌지에 대한 논란이 있었다.

「개성공업지구법」 제3조는 “투자가는 공업지구에 기업을 창설하거나 지사, 영업소, 사무소 같은 것을 설치하고 경제활동을 자유롭게 할 수 있다”라고 하여, 지사, 영업소, 사무소 등 3가지의 기업형식을 규정하였다. 지사의 개념은 비교적 이해하기 쉬었으나, 영업소와 사무소의 구별에 대해서는 논란이 있었다. 영업소는 개인사업자를 의미하는 것이라는 주장에서부터 서비스업종의 기업이 영업소라는 주장까지 여러 논란이 있었고, 현재까지도 이러한 논란이 완전히 정리되지는 않고 있다.

개성기업규정은 제25조 내지 제30조에서 기업의 해산과 청산절차에 대해 규정하고 있으나, 현실적으로 적용하기에는 구체화되어 있지 못했다. 예를 들어, 개성기업규정 제26조는 기업 스스로 청산위원회를 조직해야 하는 것으로 규정하고 있으나, 기업이 스스로 청산위원회를 조직하지 못한 경우에 대해서는 아무런 규정을 두고 있지 않았다.

나진경제무역지대에서도 「라선경제무역지대법」제36조 내지 제52조에서 기업에 대해 규정하고, 라선경제무역지대 기업창설운영규정」(이하 ‘나선기업규정’)을 제정하였다. 이어「라선경제무역지대 기업창설운영규정시행세칙」(이하 ‘나선기업세칙’)을 제정하였다.

먼저 나선기업규정 제3조도 “지대에서는 여러 가지 형식의 기업을 창설 운영할 수 있다. 기업조직형식은 해당 세칙 또는 준칙으로 정한다”고 규정하고 있고, 나선기업세칙 제3조에 기업의 종류를 외국인투자기업(합영, 합작, 외국인기업)과 동급 생산경영기업으로 규정하고 있다. 그런데 나선지대에서 주식회사 형태의 회사가 설립 가능한지 여부는 법규상으로는 불명확하다. 그러나 북한의 「조선경제특구 법규 해독」[9]에 따르면 “나선경제무역지대에서 주식회사(이 책에서는 중문표현으로 “股份公司”로 표현되어 있음)가 설립될 수 있느냐”는 질문에 대하여 “주식회사를 설립하여 운영할 수 있다. 나선경제무역지대에서 주식회사의 설립운영에 관한 법규가 가까운 시기에 제정될 수 있을 것이라 생각한다”라고 답하고 있다. 이러한 점에 비추어 보면 북한도 주식회사 제도에 대해 이해하고, 나선지역에서 주식회사에 관한 구체적 법규를 제시할 것으로 예상된다.

9) 李春日・康正男, 朝鲜经济特区 法规解读, 延边大学出版社, 2013, p.19.

다음으로 나선기업규정에는 기업설립절차에 대해 나선기업규정 제7조(기업의 창설신청), 제8조(기업의 창설승인 및 부결), 제9조(기업등록증의 발급과 기업창설일)를 규정하면서도, 기업등록은 개성공단과 달리 출자완료 이후에 수행하는 별도의 인·허가 절차가 아닌 단순한 행정처리 절차로서 규정하였다. 그러나 나선기업규정 제15조(영업허가)는, 개성기업규정 제13조(기업등록신청내용)가 "기업등록신청서에는 기업의 명칭, 투자가의 이름과 주소, 총투자액과 등록자본, 업종 및 규모, 조업예정일, 관리성원 및 종업원 수 같은 것을 밝히며 기업창설승인서 사본, 토지리용권등록증사본, 투자실적확인문건 같은 것을 첨부한다"라고 규정하고 있는 것과 유사하게, "기업은 조업전에 기업창설승인기관에 영업허가신청서를 내고 영업허가를 받아야 한다. 이 경우 투자실적확인문건, 준공검사확인문건, 생산공정 및 시설물의 안전성담보문건, 환경영향평가문건과 이밖에 필요한 자료를 함께 낸다"고 규정하고 있다. 결국 나선자유무역지대에서의 영업허가절차는 개성공단에서의 기업등록절차에 대응하는 절차인 것으로 생각된다.

나선법 제5조는 "투자가는 경제무역지대에 회사, 지사, 사무소 같은 것을 설립하고 경제활동을 자유롭게 할 수 있다"라고 "영업소"에 대해 별도로 규정하지 않고 있다. 위 「조선경제특구 법규 해독」에서는 "지사는 법률실체는 아니고 본사를 대신하여 본사 명의로 활동하는 경제활동 실체"이고, "사무소는 본사와 관련하여 통신업무, 자문업무, 경제기술자료 소개 등의 업무를 수행하며 지사와는 영리활동가능여부가 차이난다"라고 설명하고 있다. 개성공단에서 영업소에 대해 논란이 된 것은, 영업소가 사실상 기업의 일종이란 점에서 영업소를 기업과 구별하여 따로 규정할 필요가 없다는 점에서 기인한 것으로 생각된다. 이번 나선법 제5조의 규정은 이런 논란이 종식될 수 있도록 경제활동 주체를 분류한 것으로 생각된다. 참고로 1992년의 「외국인기업법」에는 지사나 영업소에 대해 아무런 규정이 없었던 반면 2011년 「외국인기업법」 제10조는 "지사, 사무소, 대리점" 이렇게 3가지 형태를 규정하고 있는 바, 대리점과 지사가 어떻게 구별되는지 의문이다. 우리 상법은 지점에 대해서만 규정하고 있다(법 제38조).

나선기업규정 제30조는 "2중장부를 리용하는 행위를 할 수 없다"라고 규정하고, 제34조는 "기업은 지대에 적용되는 세금을 정해진 세률에 따라 정확히 납부하여야 한다"라고

규정하고 있다. 이 조항은 법률을 지켜야 한다는 정도의 의미인 당연한 조항이나, 개성공단 운영과정에서 북한이 제기한 탈세 의혹에 대한 불만과 보완책이 이 규정에 반영된 것으로 생각된다. 아울러 나선기업규정에서는 기업의 등록자본이나 출자액을 변경하였을 경우에는 해당 증명자료를, 규약을 수정한 경우에는 수정한 규약사본 등을 제출하여 기업변경등록을 하도록, 제35조(기업의 변경등록신청과 기일), 제36조(기업변경등록신청문건에 첨부할 자료), 제37조(기업등록증의 재발급), 제38조(특수업종의 기업변경등록) 등을 구체적으로 규정하고 있다. 개성기업규정에는 변경등록에 관한 조항이 없다. 북한이 개성공단 경험을 통해 기업 설립 후 사후 감독기능을 강화할 필요성을 느낀 것으로 생각된다.

또한 「외국인기업법」 제27조와 제29조에서 아주 간단히 추상적으로 정리하고 있는 기업의 해산과 청산절차에 대해서, 나선기업규정은 제39조 내지 제46조에서 구체적으로 규정하고 있다. 나선기업규정 제40조는 “채권자는 청산위원회가 제때에 조직되지 않을 경우 기업창설승인기관에 청산위원회를 조직해 줄 것을 요구할 수 있다”고 규정하고 있다. 우리 상법 제531조 제2항도 “청산인이 없는 때에는 법원은 이해관계인의 청구에 의하여 청산인을 선임한다”라고 규정하고 있다. 이외에도 나선기업규정 제42조(청산안작성과 기업재산의 처리), 제43조(파산선고의 제기), 제44조(청산보고서의 제출)는, 우리 상법에서의 청산절차의 법원 감독기능과 유사하게, “재판소”의 감독기능을 명시하고 있다. 개성공단에서 청산절차를 진행해본 경험을 통해 관련 규정을 구체화시킨 측면이 있는 것으로 생각된다.

마지막으로 개성기업규정에는 전혀 규정되어 있지 않던 위법행위에 대한 제재 관련 조항을, 나선기업규정에서는 제47조(벌금), 제48조(몰수), 제49조(영업활동의 중지 및 회수) 등 3개 조항에서 상당히 구체적으로 적시하고 있다.

경제개발구의 경우 「경제개발구법」 제38조 내지 제51조에서 기업에 대하여 규정하고, 「경제개발구 기업창설운영규정」을 제정하였다. 경제개발구의 기업제도는 나선경제무역지대와 유사하다. 나선기업규정 제20조 “기업은 자기가 생산한 제품이나 제공하는 봉사에 대한 가격을 자체로 정할 수 있다. 이 경우 알곡류와 중요대중생활용품의 가격, 공공봉

사비용은 라선시인민위원회가 정한 기준가격보다 높게 정할 수 없다"와 같은 규정은 없으나, 「경제개발구법」 제43조는 나선법 제40조(기업 독자성)와 제44조(상품가격 독자 산정)와 유사하게, "경제개발구에서는 기업들 사이에 거래되는 상품가격, 봉사가격, 경제개발구안의 기업과 개발구 밖의 우리나라 기관, 기업소, 단체사이에 거래되는 상품가격을 국제시장가격에 따라 당사자들과 협의하여 정한다"라고 하여 기업활동의 독자성을 규정하고 있다. 이와 같은 규정은, 북한이 최근 실시하고 있는 소위 '6 · 28 조치'인 시장 활성화와 기업 경영활동의 독자성을 강조하는 소위 "우리식 사회주의 경제관리방법"과도 맥락을 같이 하는 조항인 것으로 평가된다.

경제특구에서의 기업제도를 규율하는 법규들은, 외국인기업, 즉 "외국투자가가 기업운영에 필요한 자본 전부를 투자하여 창설하며 독자적으로 경영활동을 하는 기업"에 대해 규율하고 있는 「외국인기업법」과 유사한 체계를 갖추고 있다. 「외국인기업법」의 하위법규도 있을 것으로 예상되는데, 현재 입수할 수 있는 「외국인기업법」의 하위법규에는 1994년 3월 29일 정무원 결정 제13호로 제정된 「외국인기업법 시행규정」이 있다.

개성공단의 기업제도와 나선지대 등 북한 다른 특구에서의 기업제도는 거의 동일한 것으로 판단된다. 예를 들어, 위에서 설명한 바와 같이 개성공단에서는 기업창설절차 중 '영업허가'라는 명칭을 가진 절차는 없으나 '기업등록절차'라는 명칭의 절차가 나선지대의 영업허가 절차와 동일한 내용을 담고 있으므로, 결국 개성공단과 나선경제무역지대의 기업설립절차는 차이가 없는 것을 판단된다. 다만, 나선기업규정에서 개성기업규정에는 없는 탈세 금지나 사후 기업 감독 규정을 신설한 것은 특구 지역 운영 시 북한이 느낀 불만을 법규에 반영한 것이라 생각한다. 이는 기업의 변경등록절차와 관련하여 설명한 것과 유사하게, 북한이 특구 내 기업들에 대한 감독기능을 강화할 필요성을 반영하여 입법한 것으로 생각된다. 또한 2014년 5월 5일에 제정한 「라선경제무역지대 기업창설운영규정시행세칙」과 2014년 9월 북한이 통지한 「개성공업지구 기업창설운영 시행세칙」을 보면, 상당히 많은 조문에서 기업의 설립과 운영에 관한 세부적 사항을 구체적으로 규율하면서(개성세칙 73조, 나선세칙 135조) 기업의 위법행위에 대한 제재를 강화하고 있는 점이 특징이다.

제5절 노동제도

개성공단에서는 일반규정, 노력의 채용과 해고, 노동시간과 휴식, 노동보수, 노동보호, 사회문화시책, 제재 및 분쟁해결 등 7개장 49개의 조문으로 구성된 「개성공업지구 노동규정」이 제정되었다. 2008년에는 「로력채용 및 해고 세칙」, 「로동시간 및 휴식 세칙」, 「로동보호 세칙」, 「로동보수 세칙」이 통지되었고, 2010년에는 「제재 및 노동중재절차 세칙」이 통지되었다.

『개성공업지구 노동규정』에 따르면 개성공업지구에서의 근로자 채용은 ①기업과 노력알선기업의 노력알선계약 체결, ②노력알선기업의 노력알선, ③기업의 선발, ④기업과 근로자의 채용계약 체결, ⑤노력알선료 지급, ⑥종업원 대표와 협의하여 노동규칙 작성 등의 순서로 이루어지게 되어 있다[10]. 개성공업지구에서 노력알선이란 기업이 채용공고와 선발을 통해 자체적으로 필요한 근로자를 채용하는 것이 아니라, 기업이 북한 기업(노력알선기업)에 근로자 공급을 신청하면 노력알선기업이 북한 다른 지역의 행정기관과 교섭한 후 개성공업지구로 배치되는 근로자를 공급받아 기업에게 배치해주는 체계라 할 수 있다.

「개성공업지구 노동규정」은 제13조와 제21조에서 노동규칙의 작성과 연장 작업의 시행 시 종업원대표와 협의 또는 합의하여야 한다는 규정을 두고 있고, 그 밖에 종업원 대표의 선임과 그 권한에 대해서는 특별한 규정이 없다. 그러나 실제 개성공업지구에서의 기업 내 노동조직은 종업원대표를 중심으로 형성되어 있으며, 남한 인원에 의한 북한 근로자의 통제는 주로 종업원대표를 통해 이루어진다. 「개성공업지구 노동규정」은 해고나 사직을 엄격하게 제한하고 있다. 근로자를 채용하여 기술을 교육하던 중 적성이 맞지 않는 근로자들에 대해 사전에 당사자들의 부적격 사유를 스스로 납득하게 하거나 객관적 자료를 수집하여 직장장 등 북한 스스로가 그 근로자가 미흡함을 증명하여 해고시킨 경우는 있으나, 해고와 사직은 아주 제한적 범위 내에서 이루어지고 있다.

10) 이 절차는 「개성공업지구 노동규정」 제9조, 제10조, 제11조, 제13조에 규정되어 있다.

「개성공업지구 노동규정」 제19조는 “기업의 사정으로 1년 이상 일한 종업원을 내보내는 경우에는 보조금을 준다. 보조금의 계산은 3개월 평균월로임에 일한 해수를 적용하여 한다”라고 규정하여 노동년한이 1년 미만인 경우에는 보조금을 주지 않도록 되어 있다. 하지만 북한은 2009년경부터 해고 노임 또는 해고자 노임이라는 항목으로 노동년한이 1년 미만인 근로자를 해고하는 경우에도 30일간의 노임의 지급을 요구하고 있어 논란이 되고 있다.

「개성공업지구 노동규정」 제20조는 1일 근로시간제한을 설정하는 대신 1주 48시간이라는 주당 근로시간만을 기준으로 정하고 있다. 기업의 경영상황에 따라 1주 48시간의 범위 내에서 기업과 종업원 대표와의 합의를 거쳐 일정한 범위에서 남한 「근로기준법」 제51조 소정의 탄력적 근로시간제와 유사한 제도가 운영되고 있는 것이다. 개성공업지구에서 휴가는, 해마다 14일 간의 정기휴가가 주어지고, 중노동이나 유해노동을 하는 근로자의 경우에는 2~7일간의 보충휴가가 주어진다. 이와 함께 산전 60일과 산후 90일의 휴가가 보장되도록 규정되어 있다. 「개성공업지구 노동규정」 제22조는 북한의 명절과 공휴일에 휴식을 보장하도록 규정하고 있다.

「개성공업지구 노동규정」 제24조는 노동보수의 종류로 노임, 가급금, 장려금, 상금을 제시하고 있다. 또한 견습공의 경우 기본금의 70%, 기업의 귀책사유로 인한 휴업수당의 경우 기본금의 60%를 지급하도록 하고, 연장 또는 야간근로의 경우 기본금의 50%, 휴일근무와 연장 야간근로인 경우 기본금의 100%를 추가로 지급하도록 규정하고 있다. 「개성공업지구 노동규정」 제25조는 월 최저 노임을 50달러로 하되 매년 관리위원회와 총국이 합의하여 5%의 범위 내에서 최저임금을 인상할 수 있도록 규정하고 있다. 그러나 2015년에 북한이 이 규정을 일방적으로 개정하여 논란이 되었다. 「개성공업지구 노동규정」 제32조는 “기업은 노동보수를 화폐로 종업원에게 직접 주어야 한다. 이 경우 상금은 상품으로 줄 수도 있다”라고 하여 임금직불제도를 규정하고 있으나, 실제로는 기업이 총국에 간접지급하고, 총국이 근로자에게 생필품과 조선 원화를 제공하는 방식을 취하고 있다.

「개성공업지구 노동규정」은 산업위생조건 보장(제33조), 여성노력보호(제34조), 탁아소(제35조), 노동안전기술교육(제36조), 노동보호물자의 공급(제37조), 산재사고 발생 시 조치(제39조)를 규정하고 있다. 노동분쟁의 해결을 위해 「개성공업지구 노동규정」 제48조는 노동중재절차를 두도록 규정하고 있으나 실제 구성되지는 못했다. 노동 법규의 집행력을 위해 「개성공업지구 노동규정」 제46조는 "공업지구관리기관은 이 규정을 어기고 엄중한 결과를 일으킨 기업에 100~2,000US$까지의 벌금을 물리거나 영업을 중지시킬 수 있다. 벌금 및 영업중지는 사전에 경고하였으나 시정하지 않을 경우에 적용한다"라고 규정하고 있다.

2011년 개정된 나선법 제49조 및 제50조는 "기업은 우리나라의 로력을 우선적으로 채용하여야 한다. 필요에 따라 다른 나라 로력을 채용하려 할 경우에는 관리위원회에 통지하여야 한다" 및 "경제지대의 기업에서 일하는 종업원의 월로임최저기준은 인민위원회가 관리위원회와 협의하여 정한다"라고 규정하고 있다. 그 이후 북한은 「라선경제무역지대 외국투자기업로동규정」을 제정하였고, 이어 「라선경제무역지대 외국투자기업로동규정시행세칙」을 제정하였다.

「개성노동규정」 제6조는 "기업의 경영활동과 관련이 없는 일에는 종업원을 동원시킬 수 없다"라고 명시하고 있는바, 외국기업노동규정 제4조와 외국기업 노동법 제6조에도 동일한 취지의 규정이 있다. 반면에 나선노동규정에는 이와 같은 규정은 없고, 대신에 제8조에서 "지대에서 기업은 법규에 정한 범위에서 로력채용, 로임기준과 지불형식, 로동조건 보장과 같은 사업을 독자적으로 결정할 권리를 가진다"라고 규정되어 있다.

개성노동규정에는 명시되어 있지 않은 직업동맹에 관하여, 나선노동규정은 제7조(직업동맹조직과 종업원대표의 보장), 제14조(로동계약의 체결 상대방), 제19조(종업원의 해고와 관련한 통지 상대방), 제25조(연장근로시 합의) 등 여러 개의 조항을 두고 있다. 「나선경제무역지대 외국투자기업노동규정 시행세칙」 18조에는, 이러한 규정에서 더 나아가, 직업동맹의 활동조건과 활동자금 보장에 대해 설명하면서, '종업원 500명 이하는 노동보수 총액의 2%, 500명부터 1,000명 이하는 노동보수 총액의 1.5%, 1,000명 이상은 노동보

수 총액의 1%의 직업동맹의 활동자금을 기업이 보장해야 한다'고 규정하고 있다. 개성공단에서도 실제는 직업동맹과 유사한 조직이 활동 중이라는 추측은 일반적이다. 개성공단과 나선경제무역지대 두 곳 모두에서 실제로는 직업동맹이 활동 중이지만, 직업동맹과 같은 사회주의 노동조직에 거부감이 덜한 중국과의 합작사업인 나선경제무역지대에서는 나선노동규정에 직업동맹에 대해 명시하고, 직업동맹과 같은 사회주의 노동조직에 거부감이 강한 남한과의 합작사업인 개성공단에서는 개성공단 노동규정에 그것을 명시하지 않은 것으로 생각된다.

개성노동규정은 제9조에 기업과 노동력 알선기업 간 노동력 알선계약 체결을 규정하고 있고, 제13조에 우리의 취업규칙 또는 단체협약과 유사한 노동규칙의 작성을 규정하고 있으며, 제10조에 기업과 종업원과의 노동력 채용계약 체결을 규정하고 있다. 나선노동규정은 제14조에 기업과 직업동맹조직 또는 종업원대표와의 노동계약(개성공단 노동규칙에 해당) 체결에 대하여 규정하고 있고, 제13조에 기업과 종업원 간의 노동력 채용계약 체결에 대하여 규정하고 있다. 아직 노동시장과 개별적 노사관계가 발달하지 않은 북한에서 관련 용어가 다소 혼란스럽게 사용되고 있으나, 나선노동규정에 비추어 볼 때, 직업동맹과는 단체계약의 일종인 노동계약을 체결하고, 종업원과는 개별적인 채용계약을 체결하며, 노동력 알선기업과는 노동력 알선계약을 체결하는 것으로 수렴해 갈 것으로 생각한다.

종업원의 해고에 대해 나선노동규정 제19조는 "종업원을 내보내려는 기업은 직업동맹 조직 또는 종업원대표와 토의하며 30일 전에 해당 사유를 당사자에게 알려주어야 한다. 종업원을 내보냈을 경우에는 그 정형을 라선시인민위원회 또는 관리위원회에 통지하여야 한다"라고 규정하여 종업원을 해고할 때 직업동맹과의 '합의' 대신에 직업동맹과의 '토의'를 규정하고 있다. 종업원 해고는 개성노동규정-나선노동규정-외국기업노동규정 및 외국기업노동법 순서로 경직되어 있다고 할 수 있다. 그러나 실제 개성공단에서도 근로자 해고를 위해서는 북한과의 협의가 필요하며, 2008년 이후 근로자 공급의 부족이 만성화된 후에는 해고가 더욱 어려워졌다는 사실에 비추어 보면 큰 차이는 없는 것으로 생각한다.

퇴직보조금에 대해 나선노동규정 제38조는 기업 사정으로 종업원을 내보내는 경우 1년 경과 여부를 따지지 않고 퇴직보조금을 주도록 규정하고 있다. 나선노동규정은, 위 퇴직보조금 조항과 같이, 기업에게 더 유리하도록 규정된 개성노동규정의 조항을 원래의 노동자 보호 수준으로 되돌리거나 아니면 오히려 기업에게 더 불리하게 규정한 조항을 여럿 두고 있다. 개성노동규정 제22조는 명절일과 공휴일에 노동을 하게 한 경우 15일 안으로 대체휴가를 주도록 규정하고 있는 반면 나선노동규정 제26조는 7일 안으로 대체휴가를 주도록 규정하였다. 개성노동규정 제23조는 중노동을 하는 종업원에게는 2~7일간의 보충휴가를 주도록 규정하고 있는 반면, 나선노동규정 제27조와 외국기업노동법 제20조는 7~21일간의 보충휴가를 주도록 규정하고 있다. 개성노동규정 제27조는 산전산후 휴가를 받은 여성 종업원에게는 60일 임금에 해당한 휴가비를 지불하도록 규정하고 있으나, 나선노동규정 제30조는 90일 임금에 해당하는 휴가비를 지불하도록 규정하고 있다. 개성노동규정은 연장근로에 대하여 아무런 제한을 두고 있지 않으나, 나선노동규정 제24조는 하루 3시간까지만 노동시간을 연장할 수 있도록 규정하고 있다. 북한 입장에서 개성공단은 남한 기업을 위해 일종의 특혜를 제공한 것이며, 나선지대에서는 그러한 특혜를 제공하지 않겠다는 의미인 것으로 생각된다.

최저노임의 기준에 대해 나선노동규정 제6조는 나선시인민위원회가 관리위원회와 협의하여 종업원 월로임 최저기준을 정한다고 되어 있고, 구체적인 최저임금 기준을 「나선경제무역지대 외국투자기업노동규정 시행세칙」 제9조에서 75.2유로( ) 이상으로 정하고 있다. 노동보수 지불에 대해 나선노동규정 제37조는 직접불에 대한 언급 없이 화폐불만 규정하고 있다. 상품시장과 외환시장이 발달하지 못한 상황에서는 법규에 직접불이 규정되어 있더라도 실제로 직접불이 실현되기는 힘들 것이며, 이와 같은 현실을 반영한 것이 나선노동규정 제37조인 것으로 생각된다.

노동규정을 어긴 자에 대한 제재에 관하여 나선노동규정은 제52조(손해보상, 원상복구), 제53조(연체료), 제54조(벌금 대상과 벌금액 한도), 제55조(영업중지), 제56조(몰수) 등 다양한 제재수단과 방법에 대해 구체적으로 규정하고 있다. 개성공단 경험을 통해 노

동규정에 대하여 엄격한 법 집행이 요구된다는 점과 노동규정에 제재 관련 규정이 없으면 제재 부과 시 정당성에 의문이 제기된다는 점을 인식한 결과, 나선노동규정에 제재 관련 사항이 상당히 구체적으로 규정된 것으로 판단된다.

「경제개발구법」은 제41조와 제42조에서 북한 및 외국 노력 채용, 직접 채용방식이 아닌 알선에 의한 노력채용방식, 월최저로임 확정절차 등에 대해서만 규정하고, 나머지 경제개발구의 노동 관련사항은 「경제개발구 노동규정」에서 규정하고 있다. 경제개발구의 노동제도는 나선노동규정과 유사하게 규정되어 있으며, 개성노동규정에 비해 북한이 원래 가지고 있던 제도를 더 많이 반영하여 입법된 것으로 판단된다. 다만 경제개발구의 특성을 반영하여 나선시인민위원회의 역할이 해당 도(직할시)인민위원회로 대체되어 있는 정도의 차이가 있다.

나선노동규정과 경제개발구규정은 개성노동규정에 비해 종업원을 더 두텁게 보호하거나, 개성노동규정에 명문으로는 있지만 실제로 집행되지 못하는 사항에 대해 북한이 원래 가지고 있던 제도 그대로를 반영하여 입법되었다. 북한은 사회주의 계획경제체제이기 때문에 노동시장이 형성되어 있지 않다. 그 대신 국가가 계획적으로 노동력을 배치하고 관리하고 있다. 노동시장의 부존재와 이로 인한 경직된 노동자의 채용과 해고, 그리고 직업동맹에 의한 노동자 관리는 특구 투자기업의 큰 불만사항 중 하나이다. 그러나 사회주의 계획경제의 특징인 국가에 의한 노동력 배치 및 종신고용제로부터 노동시장을 전제로 한 노동계약제로의 변화는, 국가와 기업, 노동자 모두에게 있어 사회 시스템의 근본적 변화를 의미하는 것이므로, 이를 위해서는 더 많은 시간이 필요할 것으로 생각된다.

중국에서는 심천경제특구에서의 노동계약제 도입 등 기업 친화적 노동제도의 실험과 그 성과에 힘입어 1986년 7월「국영기업이 노동계약제를 실행하기 위한 잠정규정」을 공포하여 국영기업에 근로계약제도를 도입하였고, 1989년 9월 「사영기업 노동관리 잠정규정」을 공포하여 사영기업의 근로계약 체결을 의무화 하였으며, 1992년 <전원 근로계약제 시행의 확대에 관한 통지>를 공포하여 모든 단위의 사업자에게 근로계약제도를 확대 적용하였다. 이에 반해 현재 북한의 경제특구에서는 노동시장을 전제로 한 노동제도를 도입

하지 않는 경직성을 보이는 한계가 있다. 다만, 노동시장 미형성 문제는 심천 등과 같이 노동력이 풍부했던 중국의 초기 특구와 관련된 측면이 있는 것으로 판단된다. 1980년 7월 26일 중국 국무원이 공포한 「중외합자경영기업 노동규정」을 살펴보면, 심천의 경우 비록 노동조합인 공회가 노동자를 대표하여 근로계약을 체결하도록 하기는 했지만 근로계약이 인정되었고, 이후 1980년 8월 26일 채택된 「광동성경제특구조례」는 "특구 기업이 중국 국적의 사무원과 노동자를 고용하려면 현지 노동서비스회사의 소개를 받거나 광동성 경제특구관리위원회의 동의를 받은 후 객상이 스스로 모집할 수 있다. 어떤 경우이든 기업이 심사하여 채용하고, 노동자와 노동계약을 체결"할 수 있도록 규정되어 있다.[11] 규정을 통한 분석이라는 한계를 인정하더라도, 심천의 경우 풍부한 노동력을 바탕으로 일정 수준의 노동시장이 이미 형성되어 있어, 기업의 자체적인 근로자 모집 및 심사가 가능했던 것으로 보인다.

제6절 세금제도

개성공업지구에서는 2003년 9월 최고인민회의 상임위원회 결정으로 「개성공업지구 세금규정」이 제정되었는데, 이 규정은 일반규정, 기업소득세, 개인소득세, 재산세, 상속세, 거래세, 영업세, 지방세, 제재 및 신소 등 9개장 86개의 조문으로 구성되어 있다. 이 규정에 이어 2005년 6월 최고인민회의 상임위원회 결정으로 「개성공업지구 회계규정」과 「개성공업지구 기업재정규정」이 채택되었고, 이어 2005년 9월에는 「개성공업지구 회계검증규정」이 채택되었다. 이 규정의 하위법규로 총국은 세금규정시행세칙과 기업재정규정시행세칙을 통지하였으며, 관리위원회 준칙으로 개성공업지구 기업회계기준, 개성공업지구 감정평가기준, 개성공업지구 회계검증준칙, 개성공업지구 회계검증기준이 제정되었다.

「개성공업지구 회계규정」은 기업이 회계처리과정에서 지켜야 할 일반적인 사항을 규정하고 있다. 「개성공업지구 회계규정」과 「개성공업지구 기업회계기준」에 따르면 회계장부

11) 유욱 · 권대식, 중국심천경제특구 초기 노동법제 및 사회보장법제와 개성공단법제에 대한 시사점, 2006. 12. 5.

는 미 달러화로 작성되어야 하고, 회계연도는 1월 1일부터(최초 회계연도는 조업개시일) 12월 31일까지 한다. 기업은 대차대조표, 손익계산서, 손익처분계산서, 현금류동표로 구성된 결산서와 결산서주해, 재정상태설명서가 포함된 회계결산서를 작성하여야 한다.

기업은, 위와 같이 작성된 회계결산서를, 「개성공업지구 회계검증규정」에 따라 개성공업지구 회계검증사무소로 관리위원회에 의해 선정된 남한 회계법인의 회계검증을 받도록 해야 한다. 「개성공업지구 회계검증규정」에 따르면 총 투자액 100만US$ 이상 등록기업 또는 전년도 판매봉사수입금 300만US$ 이상인 영업소 등은 회계검증을 받아야 하고, 회계검증을 회피할 경우에는 1만US$까지의 벌금을 물리도록 규정되어 있다.

개성공업지구에서는 회계규정이 제정된 2005년 6월 28일 최고인민회의 상임위원회 결정 제57호로 「개성공업지구 재정규정」이 제정되었다. 이 규정에 북한의 국가나 기관이 기업 재정에 직접 관여할 수 있도록 한 조항은 없다. 이 규정은 제9조와 제10조에서 유형재산의 내용연한과 감가상각을 규정하고 있고, 제16조에서 원가 및 비용계산의 금지대상을 규정하고 있으며, 제25조에서 대외사업비(남한 용어로는 '접대비')의 지출한도를 정하는 등 우리의 법인세법에 해당하는 사항을 주로 규정하고 있다. 이와 같이 개성공업지구의 재정 규정은 기업의 자율성을 보장하면서 세금 계산을 위해 비용에 포함되는 항목의 제한 등을 규정한다는 점에서 세무조정을 위한 규정이라고 할 수 있다.

「개성공업지구 세금규정」에는 기업소득세, 개인소득세, 거래세, 영업세, 도시경영세, 자동차리용세, 재산세, 상속세 등 총 8가지 종류의 세금이 규정되어 있다. 기업소득세는 남한의 법인세에 해당하며, 세율은 결산이윤의 14%(하부구조건설부분 등은 결산이윤의 10%)이다. 세금규정 제29조는 기업소득세에 관한 감면제도를 규정하고 있는데, 장려부문과 생산부분에 투자하여 15년 이상 운영하는 기업에 대하여서는 이윤이 나는 해부터 5년간 면제하고 그 다음 3년간 50%를 덜어주고, 봉사부분에 투자하여 10년 이상 운영하는 기업에 대하여서는 이윤이 나는 해부터 2년간 면제하고 그 다음 1년간 50%를 덜어준다. 개인소득세의 부과대상인 개인소득은 로동보수, 리자소득과 배당소득, 고정재산임대소

득, 재산판매소득, 지식재산권과 기술비결의 제공에 의한 소득, 경영봉사소득, 증여소득 등이 속한다. 「남북사이의 소득에 대한 이중과세방지 합의서」가 체결되어 있다. 거래세는 생산물의 판매수입금에 부과하며, 일반적 물품의 경우 생산물 판매액의 1% 정도이다. 영업세는 봉사부문 기업의 봉사수입금에 부과되며, 수입금의 1~2% 정도이다. 재산세는 개성공업지구에 있는 영구건물에 부과하며, 세율은 건물가격의 0.1% 정도이다. 재산세는 건물을 등록한 날로부터 5년간 면제된다.

나선경제무역지대의 세금에 대해 나선법은 제67조와 제68조에서 기업소득세율과 기업소득세 감면조항만 두고 있다. 북한은 나선경제무역지대의 세금과 관련하여 「라선경제무역지대 세금규정」, 「라선경제무역지대 세금규정 시행세칙」, 「라선경제무역지대 기업재정관리규정」, 「라선경제무역지대 기업회계규정」을 제정하였다. 이외에도 2015년 「라선경제무역지대 세금징수관리규정」이 제정되었다고 하는데, 아직 전문을 입수하지는 못하였다. 나선경제무역지대의 회계와 관련한 회계제도 및 재정관리제도는 개성공단과 유사하다. 그런데 나선경제무역지대에서 세금은 기업소득세, 개인소득세, 재산세, 상속세, 거래세, 영업세, 자동차이용세, 도시경영세, 자원세 등 7개 항목으로, 개성공단에 없는 자원세가 추가된 것이 특징이다.

기업소득세는 결산이윤의 14%(장려부분은 10%)이다. 장려부문은 이윤이 나는 해부터 4년간 면제하고 그 후 3년간 50% 감면해 주고, 그 외 생산부문 투자는 3년 면제하고 2년간 50% 감면하며, 건설 부문 등의 투자는 1년 면제하고, 2년간 50% 감면한다. 개성공단에서는 기업소득세를 5년간 면제하고, 3년간 50% 감면하도록 한 것에 비해, 세제 혜택이 줄고 세분화된 것이 특징이다. 개인소득세 중 노동보수에 대한 세금은 소득액의 5~30%로서 개성공단의 개인소득세에 비해 구간이 세분화되고 공제가 없어지는 등 부담이 전체적으로 상향되었다. 재산세의 경우도 건물은 1%, 선박은 1.4%로 개성공단의 0.1~1%에 비해 상향되었고, 상속세의 경우도 구간이 세분화되고 공제가 없어지는 등 부담이 전체적으로 상향되었다. 거래세와 영업세는 품목별 세분화가 개성공단에 비해 현저히 구체화되었다. 거래세는 개성공단에 비해 2배 정도로 상승했고, 영업세는 개성공단에 비해 4배 이상

큰 폭으로 상승한 것이 특징이다. 개성공단의 경우 월 노임의 0.5%로 규정된 도시경영세도 1%로 상승했으며, 자동차이용세도 개성공단에 비해 2배 정도로 상승했다.

경제개발구의 세금제도에 관해 「경제개발구법」 제44조는 경제개발구에 적용되는 회계는 일차적으로 "경제개발구에 적용하는 재정회계관련 법규"에 따르되 보충적으로 "국제적으로 인정되는 회계관습"을 따르도록 규정하고, 동법 제45조는 기업소득세율을 14%(장려부문은 10%)로 규정하고 있다. 아직 경제개발구와 관련하여 하위 법규인 세금규정 등이 제정되지 않았다.

한 국가의 조세제도가 제대로 기능하기 위해서는 과세대상(개별 거래, 기간 소득 또는 자산의 보유상황)을 과세당국이 정확히 파악할 수 있는 과세 인프라를 구축하는 일이 중요하다. 그러나 우리나라는 말할 것도 없고 미국과 같이 조세제도가 발달한 나라에 있어서도 과세 인프라의 구축은 정부의 풀기 어려운 숙제라 할 수 있다. 과세대상은 그것 자체가 정확히 법적으로 규정되어야 하며, 계량적으로 파악할 수 있어야 한다. 민상법 체계가 확립되어야 하고 회계제도도 갖추어져야 하는 것이다. 사회주의 국가는 이론상으로 세금이 없는 제도이고 중국에서도 개혁・개방 이래 여러 시행착오를 거치면서 세금제도를 정비해왔다. 북한 개성공업지구에서의 세금제도는 이제 걸음마 단계를 지나고 있으며, 나선지대 등 북한의 다른 경제특구의 세금제도 또한 초보적 단계에 있다고 할 수 있다.

제7절 신변안전제도

「개성공업지구법」 제8조는 "법에 근거하지 않고는 남한 및 해외동포, 외국인을 구속, 체포하거나 몸, 살림집을 수색하지 않는다. 신변안전 및 형사사건과 관련하여 북남사이의 합의 또는 공화국과 다른 나라사이에 맺은 조약이 있을 경우에는 그에 따른다"라고 규정하고 있다. 「개성공업지구 출입, 체류, 거주규정」 제28조는 같은 취지에서 "공업지구에 체류, 거주하는 자는 인신과 주택의 불가침권, 서신의 비밀을 보장 받는다. 법에 근거하지 않고서는 체류자, 거주자를 구속, 체포할 수 없으며 몸이나 살림집을 수색할 수 없다(.)"

라고 명시하고 있다.

남북 당국 간 합의서에는 신변안전제도와 관련하여 더 구체적인 사항이 규정되어 있다. 남북은 2004년 1월 29일 남한 주민 등이 개성공업지구와 금강산 지구에 출입·체류하는 절차와 그 인원 등에 대한 신변안전보장에 관해 「개성공업지구와 금강산관광지구의 출입 및 체류에 관한 합의서」(이하 '출입·체류합의서')를 체결하였다. 남한은 이 합의서 제16조 제1항에 따라 이 합의서에 대해 2004년 9월 23일 남한 국회의 동의 절차를 거쳤고, 남북이 2005년 8월 5일 그 문본을 교환함으로써 이 합의서가 발효되었다. 「개성공업지구법」 제8조[12]와 출입·체류합의서 제14조[13]의 규정에 따라 개성공업지구 신변안전 문제에 대해서는 출입·체류합의서가 「개성공업지구법」 등 북한 법규에 우선하여 적용된다고 할 수 있다.

출입·체류합의서 제10조는 개성공업지구에 출입하거나 체류하는 남한의 주민 및 해외동포, 외국인의 신변안전을 위하여 다음과 같이 규정하고 있다.

- 제1항 : 북측은 인원의 신체, 주거, 개인재산의 불가침권을 보장한다.
- 제2항 : 북측은 인원이 지구에 적용되는 법질서를 위반하였을 경우 이를 중지시킨 후 조사하고 대상자의 위반내용을 남측에 통보하며 위반정도에 따라 경고 또는 범칙금을 부과하거나 남한 지역으로 추방한다. 다만 북과 남이 합의하는 엄중한 위반행위에 대하여는 쌍방이 별도로 협의하여 처리한다.
- 제3항 : 북측은 인원이 조사를 받는 동안 그의 기본적인 권리를 보장한다.
- 제4항 : 남측은 법질서를 위반하고 남측지역으로 추방된 인원에 대하여 북측의 의견을 고려하여 조사, 처리하고 그 결과에 대하여 북측에 통보하며, 법질서위반 행위의 재발방지에 필요한 대책을 세운다.

12) "신변안전 및 형사사건과 관련하여 북남사이의 합의 또는 공화국과 다른 나라사이에 맺은 조약이 있을 경우에는 그에 따른다."

13) "인원과 통행차량 등의 출입 및 체류와 관련한 문제는 이 합의서가 우선적으로 적용된다."

- 제5항 : 남과 북은 인원의 불법행위로 인하여 발생한 인적 및 물질적 피해의 보상 문제에 대하여 적극 협력하여 해결한다.

위 출입・체류합의서 규정에 따르면 북측은 엄중한 위반행위를 제외한 일반적인 위반행위에 대해서는 조사 등의 기본적 절차만 진행하고, 형사처벌 등은 남한에서 진행하도록 되어 있다. 사실상 북한의 형사주권을 개성공단에서 일부 포기하고 있다고도 할 수 있다.

나선법 제9조는 "경제무역지대에서 공민의 신변안전과 인원은 법에 따라 보호된다. 법에 근거하지 않고는 구속, 체포하지 않으며 거주장소를 수색하지 않는다. 신변안전 및 형사사건과 관련하여 우리나라와 해당 나라 사이에 체결한 조약이 있을 경우에는 그에 따른다"고 규정하고 있다. 그러나 현재 북중 간에는 남북한 간의 「개성공업지구와 금강산 관광지구의 출입 및 체류에 관한 합의서」와 같은 신변안전에 관한 합의서가 체결되어 있지는 않다.

또한 앞서 설명한 바와 같이, 나선경제무역지대에 활동 중인 중국인의 신변안전 문제와 밀접한 관련이 있는 「라선경제무역지대 인민보안단속규정」, 「라선경제무역지대 도로교통규정」의 시행 여부에 대해 북중 간에 이견이 있는 것으로 추측된다. 특히 「라선경제무역지대 인민보안단속규정」은 나선경제무역지대에서 법질서 위반행위에 대한 인민보안단속을 규정하고 있는데, 적용대상으로는 외국투자기업과 외국인도 포함하고 있다. 그런데 이 인민보안 단속규정은 법질서 위반자에 대해 영장 없이 3~10일 간의 억류(제27조), 변호인 조력권 미보장, 법원 결정 없이 인민보안기관에 의한 로동교양 등의 처벌결정(제37조 및 제38조) 등 근대 사법원칙에 부합되지 않는 문제점이 있다. 이에 대한 개선이 이뤄지지 않는다면, 외국인이 나선경제무역지대에서 안심하고 각종 활동을 하기는 어려울 것으로 판단된다.

「경제개발구법」 제8조는 "경제개발구에서 개인의 신변안전을 조선민주주의인민공화국 법에 따라 보호된다. 법에 근거하지 않고는 구속, 체포하지 않으며 거주장소를 수색하지 않는다. 신변안전과 관련하여 우리나라와 해당 나라 사이에 체결된 조약이 있을 경우에는 그에 따른다"고 규정하고 있다.

개성공단의 경험에서도 드러나듯이, 북한 사법체계의 불투명성과 이에 대한 국제사회의 불신 때문에 북한 특구지역에 대한 투자 시 투자당사자측 인원의 신변안전보장이 중요하다. 개성공단의 경우 신변안전보장을 위해 체결된 출입·체류합의서에 따르면 북한은 엄중한 위반행위를 제외한 일반적인 위반행위에 대해서는 조사 등의 기본적 절차만 진행하고 형사처벌 등은 남한에서 진행하도록 되어 있다. 사실상 북한의 형사주권을 개성공단에서 일부 포기하고 있다고 할 수 있다.「외교관계에 관한 비엔나협약」(Vienna Convention on Diplomatic Relations)도 제한된 범위의 외교관에 대해서만 면책특권을 부여하고 있는 것과 비교할 때, 북한이 개성공단이라는 특정지역에서 북한의 형사사법 주권을 일부 포기하고 있는 것은 일응 파격적인 면이 있고, 북한이 다른 경제특구에서도 이와 유사한 취지의 합의서를 체결하기는 쉽지 않을 것으로 생각된다.

물론 개성공단의 출입·체류합의서도 부족한 부분이 있다. 대표적으로 출입·체류합의서 제10조 제3항은 피조사자의 기본적 권리가 보장된다고 규정하고 있으나, 변호인 접견권 등 "기본적 권리"가 구체적으로 어떤 내용인지는 규정하지 않고 있다. 현재 북한은 개성공단에서 총국(보안)의 교통사고 조사 등에 있어 남한 인원으로 구성된 관리위원회의 참관권을 보장하고 있고, 또한 출입국사업부가 조사하는 출입체류질서 위반 사안에 대해서도 원칙적으로 참관권을 보장하고 있으나, 남한 인원을 조사할 때 관리위원회의 참여를 완벽하게 보장하지는 않고 있다. 중국 형사소송법 제96조는 "범죄피의자는 수사기관에 의하여 제1차 심문 또는 강제조치를 받은 날로부터 변호사를 초빙하여 그에게 법률자문을 제공하고 불복신청, 고소를 대리할 수 있다. (…)위임받은 변호사는 수사기관으로부터 범죄피의자가 혐의를 받고 있는 죄명을 요해할 권리가 있으며 구금된 범죄 피의자를 면회할 수 있으며 범죄피의자로부터 사건의 관련 상황을 요해할 수 있다. 변호사가 구금된 범죄피의자를 면회할 때 수가기관은 사건의 상황과 필요에 따라 수사 인원을 면회에 입회시킬 수 있다. 국가비밀과 관련되는 사건에서 변호사가 구금된 범죄피의자를 면회할 경우 수사기관의 비준을 받아야 한다"고 규정함으로써 수사 중 변호인 접견권을 제한적으로만 허용하고 있다. 이와 같이 개혁·개방이 많이 진전된 중국에서도 수사 중

변호인 접견권이 제한되고 있는 점을 고려하면, 개성공단에서 소위 북한에 대한 반체제범죄에 관한 조사에게 변호인 접견권이 완전하게 보장되기는 쉽지 않을 것으로 예상된다.

중국의 경우 심천경제특구 등 경제특구를 개발하면서 개성공단 신변안전제도와 같이 형사주권을 일부 포기한 사례는 없다. 중국은 경제특구의 외국인만을 위한 특별한 형사사법절차를 두지는 않았지만, 개혁·개방과 더불어 형사사법 절차의 개선을 위해 초기부터 부단히 노력해왔다. 1979년 「중화인민공화국 체포구류조례」를 통과·공포하고, 1954년 12월 20일 공포한 「중화인민공화국 체포구류조례」를 폐지하였다. 또한 1979년에는 근대적 형법을 제정하였다. 1982년 9월 5일 6대 전국인민대표대회 상위회 17차 회의는 「중화인민공화국 치안관리처벌조례」를 통과시켰다. 2000년대에는 앞에서 설명한 바와 같이 인권침해 논란이 많던 노동교양제도를 폐지하고 사형의 공개집행을 금지하기도 하였다(중국 형사소송법 212조).

결론적으로 우리가 개성공단을 넘어서 나선경제무역지대와 경제개발구에 투자할 경우 신변안전에 관한 합의서를 새로 체결하든지 아니면 적어도 경제특구의 사법절차가 근대사법의 일반원칙에 부합되도록 개선을 요구하여야 할 필요성이 클 것으로 생각된다.

제8절 분쟁해결제도

개성공단에서 발생하는 분쟁 건수는 적다. 그렇지만 개성공단의 확대는 동시에 분쟁발생 가능성의 확대를 의미하기도 한다. 현재 개성공단에서는 남북 간 보험, 세무, 노무 등 여러 가지 형태의 분쟁이 발생하고 있으며, 개성공단의 지속적인 성장을 위해서는 이러한 분쟁을 효율적이고 신속하게 해결하는 것이 필요하다. 「개성공업지구법」 제46조는 “공업지구의 개발과 관리운영, 기업 활동과 관련한 의견 상이는 당사자들 사이의 협의의 방법으로 해결한다. 협의의 방법으로 해결할 수 없을 경우에는 북남사이에 합의한 상사분쟁해결절차 또는 중재, 재판절차로 해결한다”라고 규정하고 있다.

위 「개성공업지구법」 제46조와 별도로 남북은 「남북사이의 상사분쟁 해결절차에 관한 합의서」, 「남북상사중재위원회 구성·운영에 관한 합의서」를 체결하여 발효시켰다. 이러한 합의서들은 남북경협에 있어서 발생하는 상사분쟁에 대하여 상당히 체계적인 분쟁해결절차를 규정하고 있으므로, 합의서 체결 당시에는 개성공단 관련 분쟁이 남북상사중재위원회에서 위 합의서에 따라 해결될 것으로 생각되었다.

그러나 개성공단에서 2004년 12월 15일 첫 제품이 생산된 이후 10년이 흘렀고 법제정비를 위한 노력이 지속되어 왔음에도 불구하고, 이 합의서들에 따른 남북상사중재위원회는 원활하게 구성되고 운영되지 못했다. 이에 2013년 잠정 중단된 개성공단의 재가동을 위한 남북협의 과정 중 2013년 9월 11일 제2차 개성공단 남북공동위원회에서 남북상사중재위원회가 가동되기 이전까지 개성공단과 관련한 상사분쟁을 신속, 공정하게 해결하기 위하여, 개성공단 상사중재위원회를 구성하기로 하는 「개성공단에서의 남북상사중재위원회 구성·운영에 관한 합의서 이행을 위한 부속합의서」를 체결하였다. 이 개성공단 상사중재위 합의서에 따르면 남과 북은 이 합의서가 발효된 날부터 3개월 내에 개성공단중재위원회를 구성하고, 6개월 내에 중재인 명부를 교환하며, 당사자들의 투자 및 경제활동이 투명하고 공정하게 이루어지도록 중재규정을 마련하도록 규정되어 있다.[14] 이러한 합의에 따라 남과 북은 2014년 3월 제1차 개성공단 상사중재위원회 회의를 개최하기도 했으나, 현재 더 이상의 진전을 보이지 못하고 있다.

2012년 개정된 나선법 제80조 내지 제83조는 신소와 그 처리, 조정에 의한 분쟁해결, 중재에 의한 분쟁해결, 재판에 의한 분쟁해결 등 분쟁해결절차에 대해 비교적 자세히 규정하고 있다. 2012년 개정된 나선법은, 「개성공업지구법」에 비하면, 분쟁해결절차를 구체적으로 세분화하여 규정하고 있다. 북한은 "신소"에 대해 "개인이나 집단의 권리와 리익에 대한 침해를 미리 막거나 또는 침해된 권리와 리익을 회복시켜 줄 데 대하여 당 및 국가기관, 기업소, 근로단체에 제기하는 인민의 요구"라고 정의하고 있는바,[15] 신소란 남

14) 개성공단 상사중재위 합의서 제5조.
15) 조선말대사전1, 북한사회과학출판사, 1992, 1916면.

한의 행정처분에 대한 민원 제기 절차와 유사한 것으로 보인다. 북한은 신소절차에 대해 「신소청원법」을 제정하여 규율하고 있다. 또한 "조정"과 "중재"에 대해 북한은 "조정"은 "대립되는 둘 사에서 조절하여 그치게 하거나 또는 서로 타협할 수 있는 점을 찾아 화해하게 하는 것"이고,[16] "중재"란 "계획에 기초하여 맺은 계약을 리행하는 과정에 기관, 기업소, 단체들 사이에서 생기는 문제에 대하여 시비를 가리는 중재기관의 활동으로 국내중재, 무역중재, 해사중재, 국제중재가 있다"고 설명하고 있다.[17] 남한법에서 조정은 "중립적인 제3자가 당사자의 동의를 얻어 당사자가 쉽게 협상할 수 있도록 도와주는 분쟁해결방법"을 의미하고,[18] 중재제도는 "당사자 간의 합의로 사법상의 분쟁을 법원의 재판에 의하지 아니하고 중재인의 판정에 의하여 해결하는 절차"를 의미하므로,[19] 북한의 사전적 설명도 우리와 유사한 측면이 있다. 이번 나선법은 "관리위원회 또는 해당 기관은 분쟁당사자들의 요구에 따라 분쟁을 조정할 수 있다. 이 경우 분쟁당사자들의 의사에 기초하여 조정안을 작성하여야 한다. 조정안은 분쟁당사자들이 수표하여야 효력을 가진다"고 규정하여 조정이 당사자들의 동의에 의하여 그 효력이 발생하는 것임을 명확히 하고 있다(나선법 제81조). 또한 나선법 제82조 및 황금평법 제73조는 "분쟁당사자들은 합의에 따라 경제무역지대에 설립된 우리나라 또는 다른 나라 국제중재기관에 중재를 제기할 수 있다"고 규정하고 있다.

이번 2013년 개정된 나선법의 분쟁해결절차에서 특이한 사항은 제83조에 "분쟁당사자들은 경제무역지대의 관할재판소에 소송을 제기할 수 있다. 경제무역지대에서의 행정소송절차는 따로 정한다"라고 "행정소송절차"를 규정하고 있다는 점이다.

북중은 「남북사이의 투자보장에 관한 합의서」와 유사한 내용으로 2005년 3월 22일 「북중간 투자 증진 및 보호조약」(이하 '북중투자보호조약')을 체결하였다.[20] 북중투자보호조

16) 조선말대사전1, 242면.
17) 조선말대사전2, 북한사회과학출판사, 1992, 330면.
18) 법원행정처, 『법원실무제요 민사소송 III』, 2005, 509면.
19) 중재법 제3조 제1호.
20) http://arbitrationlaw.com(방문일자 2014. 8. 24.). 참고로, 2013. 5. 8. EU 관보(Official Journal of the EU)에 실린

약 제8조(조약 체결당사국간의 분쟁에 대한 해결) 및 제9조(조약 당사국과 상대국 투자자 간의 분쟁에 대한 해결)는 임시중재기관(ad hoc arbitral tribunal)을 활용하도록 규정하고 있다. 그러나 실제 북중 간에 분쟁이 발생하더라도 대부분의 분쟁 해결은 개인 간 교섭을 통하여 시도되고 있다.[21]

「경제개발구법」도, 나선경제무역지대의 분쟁해결제도와 유사하게, 제59조, 제60조, 제61조, 제62조를 통하여 신소, 조정, 국제중재, 재판을 구분하여 규정하고 있다. 다만 나선법 제83조 및 제74조의 행정소송절차의 별도 마련 조항을 삭제한 것은 특구로서의 성격이 약한 경제개발구의 성격을 드러내는 것으로 판단된다.

중국에서의 중재제도는 역사적으로 유래가 길다. 중국의 섭외중재는 국내중재와 구별되어 독립적으로 발전되어 왔다. 중국은 1952년 5월 반관조직인 중국국제무역촉진위원회[China Council for the Promotion of International Trade, CCPIT; 현재의 중국국제상회(China Chamber of International Commerce, CCIC)]를 두어 외국과의 경제교류에 대비하였다. CCPIT는 중국 경제무역계의 대표적인 인원, 기업 및 단체로 구성된 민간대외 무역기구로 대외무역 촉진, 외자유치 등을 위해 활동하는 단체이다. CCPIT가 설립된 후 많은 중국회사와 외국회사 간 상업 합동과 협의를 주도하고 촉진하였다. CCPIT가 설립된 지 2년 후인 1954년 5월 중국은 <중국국제무역촉진위원회 산하에 대외무역중재위원회를 설립할 것에 대한 결정>을 하고 대외무역위원회(Foreign Trade Arbitration Commission, FTAC)를 설비하였다. FTAC는 설립된 후 중국의 개혁・개방이 본격화되기 전까지는 거의 유명무실해 1980년까지 26년간 12개의 중재재판만이 있었을 뿐이다.

중국의 개혁・개방 이후 1980년 2월 FTAC는 중국 국제 경제무역중재위원회(China International Economic and Trade Arbitration Commission, CIETAC)로 개칭하면서 그 역

'List of the bilateral investment agreements referred to in Article 4(1) of Regulation (EU) No 1219/2012 of the European Parliament and of the Council establishing transitional arrangements for bilateral investment agreements between Member States and third countries (1)'에는 북한과 덴마크(1996), 불가리아(1999), 체코(2008), 루마니아(2008), 슬로바키아(2009) 사이에 체결된 투자보호협정이 소개되어 있다.

21) 尹太顺, 对中朝投资贸易纠纷解决机制的探讨, 2014, 두만강포럼, 2면.

할을 강화하였고, 심천경제특구 등 중국 경제특구에서의 상사분쟁에 대한 중재 등에 주로 활용되었다. 이어 중국은 1986년 뉴욕협약에 가입했고, 1990년 워싱턴협약에도 가입하였다. 아울러 중재를 위한 입법도 정비했는데, 1982년 민사소송법 시범 실시를 거쳐 1991년 민사소송법을 제정하였고, 1994년에는 중재법이 제정되었다.[22)]

북한에서도 중재제도의 정비는 개성공단 등 특구의 발전과 함께 할 것으로 생각한다. 개성공단과 다르게, 나선지대와 경제개발구에서는 당사자들 사이의 분쟁을 중재에 의하여 해결하고자 하는 합의가 있는 경우 제3자인 국제중재기관에 중재를 신청할 수 있음을 분명히 규정하고 있다는 점에 그 의의가 있다. 이러한 규정은 종전의 「개성공업지구법」에 비하여 진일보한 것으로, 분쟁해결 시스템을 보완한 것으로 평가될 수 있다.

제9절 소 결

개성공단의 법제도를 법률체계, 관리기구, 부동산제도, 기업제도, 노동제도, 세금제도, 신변안전제도, 분쟁해결제도로 나누어 평가하였다. 나선경제무역지대와 경제개발구는 북한이 개성공단의 경험을 바탕으로 부족하거나 개선이 필요하다고 생각되는 부분을 찾아 제도를 변경하였다. 이 중에는 개정이라 평가할 수 있는 부분도 있고, 투자기업에게 불리하게 변경된 사항도 있다. 나선경제무역지대와 경제개발구의 법제도는 개성공단의 재개시 법제도의 변경에 대한 북한의 의도를 추측할 수 있는 중요한 참고사항으로, 개성공단 법제발전의 과제를 전망하는데 도움을 준다.

22) 许进胜, etc., 中国商事涉外仲裁指引(Practical Guide to China Foreign Related Commercial Arbitration), 法律出版社, pp.17-21.

korea
legislation
research
institute

제3장

중국의 경험

제1절 개혁·개방 이전 중국 법제
제2절 개혁·개방의 결정과 법제 발전(1978년~1989년)
제3절 장쩌민 시대의 법제 발전(1990년부터 2001년까지)
제4절 후진타오 시대의 법제 발전(2002년부터 2010년까지)

제3장 중국의 경험

제1절 개혁 · 개방 이전 중국 법제

중국의 고대 전통사상에는 법률의 강제작용보다는 도덕의 교화작용을 중요시하여 덕치와 예치를 강조하는 '유가'와 도덕의 교화작용을 경시하고 국가폭력이 뒷받침하는 법률을 유효한 통치방법으로 생각하여 힘으로 사람을 복종시키는 의미(以力服人)에서의 법치를 중요시하는 '법가'가 있었다.[23] 진나라의 법치사상은 국가 통일을 추진하는데 일정 부분 공헌하였으나, 엄격한 형벌로 민중과 정치적 반대자를 진압하고, 심지어는 '분서갱유'라는 극단적 조치를 통해 사상을 통일하려 하였다. 이는 중국 역사상 유례없는 대재난으로 중국인의 마음에 중대한 영향을 미쳐, 이후 이천년 동안 중국사회의 법치 논의를 변색시키고 진정한 법치사상을 크게 왜곡하게 되었다.[24] 진나라의 뒤를 이은 한나라 이후 주류적 사상이 된 유가는 고대의 종법혈연가정과 자연경제가 결합된 농업사회를 배경으로 출현한 사상으로, 가족주의, 민본주의, 군주주의 및 중용주의 등의 윤리적 원칙을 가지고 있었다. 유가의 법률사상은 교화와 범죄예방, 관리의 도덕소질을 중시하며, 형벌의 신중한 부과를 주장하였다.[25]

서양에서 근대 자유주의적 법치주의 형성에 큰 영향을 준 로크와 몽테스키외 같은 계몽주의 사상가들이 활동하였던 17세기에 중국에서도 명말청초의 황종의, 고염무, 왕부지

23) 丁凌华, 中国法律思想史, 科学出版社, 2009, p.82.
24) *Ibid.*
25) *Ibid.* pp.22-23.

같은 사상가들은 자본주의 맹아의 탄생과 시민계층의 발생을 배경으로 봉건전제주의를 비판하고 민주와 평등을 핵심적 가치로 하는 "새로운 법치"를 주장하기도 했다.[26] 이러한 계몽주의적 주장은 19세기 후반 강유위, 양계초 등에 의해 주도된 중국의 변법개혁운동에 커다란 영향을 미쳤다. 그러나 명의 멸망과 청의 지배, 1840년 아편전쟁 이후 이어진 서구 열강의 중국 쟁탈전과 이에 대한 중국의 각종 개혁과 혁명의 소용돌이는 중국에서 "새로운 법치"의 발전을 가로막았다. 이 과정에서 19세기 후반 청조 말기에 근대 서구식 법제도를 도입하려는 시도가 있었고, 20세기 초 신해혁명 이후 국민당에 의한 법제개혁이 추진되기도 했으나, 성과를 이루지 못하고 좌절하였다.

전쟁과 내전의 시기를 거쳐 1949년에 중국공산당 주도로 중화인민공화국이 건국되었다. 그 무렵에는 법제가 완전히 무시되지 않았으나, 1957년 반우파투쟁 및 1960~70년대 문화대혁명 기간 동안에는 인치가 법제를 대신하였다.[27] 중국은 1949년 중화인민공화국을 건국한 후 1954년 제정헌법을 제정할 때까지 약 5년 동안 중국의 임무, 공민의 기본권 및 의무, 기관, 군사, 경제, 문화, 민족 등 시정(施政)에 대하여 규정하고 있는 「중국 인민정치협상회의 공동강령」[28]으로 하여금 헌법적 역할을 수행하도록 하였다. 이어 1954년 9월 20일 제1기 전국인민대표대회 제1차 회의에서 「중화인민공화국 헌법」을 제정하였다.[29]

중국은 1958년 마오쩌둥의 주도 하에 농·공업 생산의 증대를 목표로 '대약진' 운동을 시작하였으나, 결과적으로 대규모의 노동력과 자원이 쓸모없이 소비되면서 국민경제가 파탄에 이르렀고 같은 시기 자연재해까지 겹치면서 수많은 인민이 아사하였다. 결국 1960년대 말 대약진운동은 중단되었으며, 이 운동을 주도했던 마오쩌둥은 정치적 위기에 처하게 되었다. 마오쩌둥은 자신에 대한 거센 비판을 '우경화'로 반격하여 대규모 정치적 숙청을 단행하였고, 더 나아가 실추된 정치적 입지를 '문화대혁명'이라는 초법률적 정치

26) *Ibid.* p.175.

27) 조영남, 중국의 법치와 정치개혁, 창비, 2012, 49면.

28) 1949월 9월 29일 중국인민정치협상회의 제1기 전체회의에서 제정되었으며, 서언, 제1장 총강, 제2장 정권기관, 제3장 군사제도, 제4자 경제정책, 제5장 교육문화정책, 제6장 민족정책, 제7장 외교정책 등 총 7개 장, 60개 조문으로 구성되었다.

29) 법무부, 중국의 공법분야 법제 변천 연구, 법무부, 2012 참조.

운동으로 회복하고자 하였다. 문화대혁명은 당, 정부, 군대, 문화 등 사회 모든 영역에 자본주의 사상이 침투해 있으므로 문화대혁명을 통해서 모든 대중이 공개적・전면적으로 이들과 투쟁을 벌여 자본가계급으로부터 권력을 탈취하여 무산계급(프롤레타리아) 독재를 건설해야 한다는 것을 내용으로 하였다. 문화대혁명은 1966년 5월부터 1976년 9월 9일 마오쩌둥이 사망할 때까지 무려 10년 동안 지속되었다.

대약진운동과 뒤따른 문화대혁명의 정치경제적 상황 하에 사회 전체의 이익이 개인의 이익에 우선시 되었고, 사회구성원은 정부의 명령에 복종하는 초법률적 관계가 형성되었다. 사회 내부의 법치의식은 낮았고, 법제도 역시 성숙할 수 없었다. 헌법 제정 이후 약 20년 만에 최초로 단행된 1975년 헌법 개정은 문화대혁명을 지원하기 위한 목적으로 단행된 것이었으며, 공민의 기본권 신장이나 법제도 발전과는 거리가 멀었다. 또한 이 기간 동안 개별 법률의 발전도 거의 이루어지지 않았다. 예를 들어 형법을 만들려는 시도는 1954년부터 있어왔으나, 1957년 6월 형법전 초안이 완성된 후에도 좌우파의 사상 대립이라는 정치적 상황으로 인하여 제정에 이르지 못하였고, 이후 대약진운동과 문화대혁명을 거치면서 형법 입법 작업은 좌초되었다.

제2절 개혁・개방의 결정과 법제 발전(1978년~1989년)

마오쩌뚱 사망 후 1976년 10월 4인방을 축출하고 성립된 화궈펑 체제는 경제발전 10개년 계획(1976~1985년)을 추진했으나, 목표가 지나치게 과대하고 현대화를 위한 경제 토대가 취약해 여러 가지 문제를 야기하였다. 1978년 중국공산당 제11기 중앙위원회 제3차 전체회의(이하 “중국공산당 제11기 3중전회”)에서 화궈펑을 중심으로 하는 문화대혁명 잔존 세력과 덩샤오핑을 중심으로 하는 실천파가 대립했으며, 덩샤오핑의 실용주의 노선이 승리했다. 이 회의에서는 농업생산책임제, 인민공사 개편 등 농촌개혁을 결정했다.[30]

30) 외교부, 2013 중국 개황, 2013, 45면.

덩샤오핑은 중국공산당 제11기 3중전회 보고를 통해 사상해방은 당면한 하나의 중대한 정치문제이며, 민주는 사상해방의 중요한 조건이라고 지적했다. 이는 과거 인민의 생활 일체를 구속해왔던 이른바 '마오쩌뚱 사상'으로부터의 탈피와 해방을 의미하는 것이었다. 중국공산당 제11기 3중전회 개막 성명서에서는 4개 현대화 실현을 위한 필요 조치로 관리방식, 활동방식, 사고방식의 변화를 제시했으며, 과거와 같은 군중노선에 입각한 계급투쟁의 종식을 선언하고, 민주와 법제의 보장을 강조했다.

마오쩌둥 이후 권력을 잡게 된 덩샤오핑은 중국공산당 제11기 3중전회에 앞서 1978년 12월 13일 소집된 중앙공작회의 폐막회에서 '사상해방, 실사구시, 일치단결해서 앞을 바라보자'라는 제목의 총괄발언을 하였다. 이 연설에서 덩샤오핑은 "인민민주를 보장하기 위해서는 법제를 반드시 강화해야만 한다. 민주의 제도화와 법률화, 이러한 제도와 법률이 지도자의 변동으로 인해 변경되어서는 안 되고, 지도자의 관점과 주의력의 변화로 인해 변경되어서는 안 된다. 현재의 문제는 법률이 완비되지 않았고, 많은 법률이 제정되지 않았다는 점이므로, 역량을 집중해서 형법, 민법, 소송법과 기타 각종 필요한 법률을 제정하고, 민주적 절차를 통해 토론하고 통과시켜야 하며, 검찰기관과 사법기관을 강화하여, 근거가 되는 법률이 있어야 하고, 법률이 제정되어 있다면 반드시 이에 근거해야 하고, 집행은 엄격하여야 하고, 법위반은 반드시 추궁되어야만 한다. 현재의 입법과제는 많지만 인력은 부족하여, 법률내용이 처음에는 조악할 수 있겠지만, 점차 완비해야 한다. 일부 법규의 경우 지방에서 먼저 시행하여, 결과를 확인하여 효과가 있으면, 전국적으로 시행할 법률을 제정하면 된다"라고 말했다.[31]

이와 같은 중국공산당의 법제에 대한 정책 변화는 문화혁명 시기 4인방의 권력남용에 대한 반성에서 나온 것이다. 위 중앙공작회의 폐막회에서 예젠잉 전국인민대표대회 상무위원회 위원장이 "신 중국 성립 이래 우리 사회주의 법제는 매우 좋은 상태가 아니었다. 그래서 임호와 4인방은 제 맘대로 할 수 있었으며 우리 빈틈을 뚫고 나올 수 있었다. 우리

31) 全国人大常委会办公厅研究室, 中国特色社会主义法律体系形成大事记(1978-2010), 中国民主法制出版社, 2011, p.1.

는 이로부터 국가는 법률과 제도가 없으면 존재할 수 없다는 피어린 교훈을 얻어야 한다" 라고 발언한 것은, 중국공산당의 법제 정책이 변화한 배경을 잘 설명해준다[32].

이어 1978년 12월 18일부터 12월 22일까지 개최된 중국공산당 제11차 3중전회는 위 중앙공작회의 폐막회에서의 덩샤오핑 연설을 거의 그대로 추인하면서 입법 업무가 최고 인민대표대회와 그 상무위원회의 중요 임무임과 헌법상 기본권의 보장과 불가침성, 법 앞의 평등과 특권의 불인정을 강조하는 결정문을 채택하였다.[33]

덩샤오핑을 중심으로 한 중국 지도부는 1979년 4월 중앙공작회의를 개최해 '조정(調整), 개혁(改革), 정돈(整頓), 제고(提高)'라는 8자방침 경제정책을 시행하기로 결정했다. 여기에서 가장 앞서 나오는 '조정'은 산업구조의 조정을 의미하며, 투자 우선순위를 사회주의 계획경제 시기와는 반대로 농업, 경공업, 중공업 순으로 두는 것을 뜻했다.

1979년 2월 15일 예젠잉 전국인민대표대회 상무위원회 위원장이 '법제건설에 대한 담화'를 발표하여 전국인민대표대회 상무위원회가 중국의 법제 완비를 위한 역량 조직화에 착수하였음을 공표하였고, 같은 해 2월 23일 5대 전국인민대표대회 상무위원회 6차 회의에서는 법제위원회를 설치하여 전국인민대표대회 상무위원회의 법률제정 업무에 협조할 것을 결정하였다. 동일 「중화인민공화국 삼림법」이 통과되었고, 「중화인민공화국 체포구류조례」도 통과・공포되었다.[34]

1979년 7월 5대 전국인민대표대회 2차 회의에서는 중국 헌법에 관해 현급 이상 지방각급 인민대표대회의 상무위원회 설립, 현의 인민대표대회대표 직접선거, 지방 각급 혁명위원회를 지방 각급 인민정부로 고치는 등의 내용으로 일부 수정하였다. 중국은 중국공산당 제11기 3중전회 전인 1978년 3월 5일 문화대혁명의 잔재를 청산하기 위해 헌법을 개정하였으나 성급히 이루어진 까닭에 계급투쟁강령을 유지하는 등의 한계가 있었다.[35]이

32) *Ibid.* p.2.
33) *Ibid,* p.3.
34) 이와 동시에 1954년 12월 20일 공포된 「중화인민공화국 체포구류조례」는 폐지되었다.
35) 법무부, 앞의 책 참조.

5대 전국인민대표대회 2차 회의에서는 「중화인민공화국 중외합자경영기업법」(합영기업 설립, 출자, 조직, 경영관리, 이익분배, 합영계약기간 등 15개 조)이 통과・공포되는 등 외국투자 관련법 분야의 입법이 시작되었다.[36] 또한 이 회의를 통해 문화대혁명 등 정치적 상황으로 인하여 30년간 좌초되었던 형법의 입법 작업이 완료되어,[37] 중국 최초의 「중화인민공화국 형법」(형법의 지도사상, 임무와 활용범위, 범죄, 형벌, 형벌의 구체적 운영을 다룬 5개 장의 총칙과 반혁명죄, 위해공안안전죄, 사회주의경제파괴죄, 국민의 기본권 및 민주권리침해죄, 재산죄, 사회관리질서 침해죄, 혼인가족관계 침해죄, 독직죄 등 8개장의 각칙으로 이루어짐)이 통과・공포되었으며, 이와 동시에 「중화인민공화국 형사소송법」(총칙, 입안・수사와 공소제기, 심판, 집행 등 4편 17장으로 이루어졌다)이 통과・공포되었다.[38]

그런데 제정형법은 형법의 목적을 사회주의 혁명 및 사회주의건설사업의 순리적 진행을 보장하는 것이라고 규정하는 등 중국 건국 이후 사회주의 건설 초기단계에 있던 중국에서 사회질서를 유지하기 위한 수단으로서의 형법의 성격을 강하게 드러냈고, 구체적 범죄를 규정한 각칙의 조문 수가 많지 않아 현실에서 실제로 발생하는 다양한 범죄를 규율하기에는 한계가 있었다. 또한 동법 시행 직후인 1980년대 초부터 중국이 본격적인 개혁・개방정책을 시행하기 시작하였으므로 정치경제적으로 상당한 변화가 나타났는데 그러한 변화를 규율하기에도 역부족이었다. (때문에 1979년 제정 형법이 1997년 개정될 때까지 형법 이외에 형사범 처벌에 관한 25개의 단행법이 제정되어 이러한 형법의 한계를 보충하게 되었다) 더 나아가 제정 형법은 죄형법정주의 원칙을 채택하지 않았을 뿐 아니라 오히려 범죄와 형벌에 대해 법률 규정이 없는 경우 유사한 규정에 근거하여 처벌할 수 있도록 규정함으로써 오히려 죄형법정주의에 배치되는 방침을 취하고 있었다. 제정 형사소송법 또한 같은 한계를 가지고 있었다.

---

36) 全国人大常委会办公厅研究室, supra note 20, p.10.

37) 형법 입법 작업은 1978년 10월 재개되었으며, 1979년 2월 성립한 전국인민대표대회 상무위원회 법제위원회를 중심으로 여러 단계의 논의와 심의를 거쳐 제정되었다.

38) 법무부, 앞의 책 참조.

또한 이 회의에서는 「중화인민공화국 지방각급 인민대표대회와 지방각급 인민정부 조직법」(총칙, 지방인민대표대회, 현급 이상 인민대표대회 상무위원회, 지방인민정부 등 4개 장으로 이루어짐), 「중화인민공화국 전국인민대표대회와 지방각급 인민대표대회 선거법」,[39] 「중화인민공화국 인민법원 조직법」(총칙, 법원의 직무와 권한, 판사정원 등을 규정하면서 법원의 독립성을 규정함[40]), 「중화인민공화국 인민검찰원 조직법」(총칙, 검찰권 행사 절차, 검찰기구와 인원 등 3개장으로 이루어짐) 등 정부 조직, 법원, 검찰 등의 조직과 선거에 관한 법 등이 통과·공포되는 등 공법 분야에서의 입법 작업이 진전되었다.

1979년 9월 13일 5대 전인대 상무위원회 제11차 회의에서 「중화인민공화국 환경보호법」이 통과되었다. 같은 해 11월 29일 5대 전국인민대표대회 상무위원회 제12차 회의는 5대 전국인민대표대회가 제정한 헌법과 현행 법률에 저촉되지 않는 이전 법령의 효력은 유지된다고 결의하였다. 또한 이 회의에서는 1957년 국무원이 제정한 <노동교양문제에 관한 결정>을 일부 개정하였다. 노동교양제도는 중국이 1957년 옛 소련으로부터 도입한 것으로, 경미한 범죄나 사회 질서를 해친 사람을 노동교양관리소에 강제로 수용해 노동을 통해 교화하려는 것이었다. 그러나 법원 판결 절차 없이 지방정부와 공안당국의 행정 처분만으로 최대 4년까지 인신을 구속할 수 있다는 점에서 대표적인 인권 침해 제도라는 지적을 받았으며, 결국 2013년에 폐지되었다.

1980년 들어 중국은 정부의 법제 업무 강화를 위하여 국무원 판공청 법제국을 설립하였고, 1981년에는 국무원 경제법연구센터를 설립하였다.[41] 그리고 연이어 전국의 각 성·시·현에 모두 법제업무기구를 설립하고 정부 법제업무에 대한 네트워크를 형성하였다. 해당 기구들은 설립 초기 법규의 제정을 주로 담당하였다. 1980년 12월 25일 덩샤오핑은 중공중앙 공작회의에서 11기 3중전회 이후 사회주의민주와 법제를 발전시키려는

39) 인민대표자는 공산당, 민주당, 기타 각 인민단체가 추천하여 국민이 선거로 뽑도록 되어 규정되어 있으나, 현실은 자유선거라 보기는 어려웠다.

40) 현실에서는 법원의 독립성에 한계가 있었다.

41) 1986년 국무원 판공청 법제국과 국무원 경제법연구센터를 국무원 법제국으로 통합하였고, 1998년 국무원 업무기구의 하나로 법제판공실을 설치하였다.

중앙의 방침은 변함없다는 점을 강조하면서 “제도화와 법률화를 위해 체계 있는 법률, 법령, 조례를 제정하며, 과거의 정치사업 방식에서 탈피하여 사회주의 법제원칙을 존중하여야 한다”고 말했다.

한편 같은 해 2월 12일에는 5대 전국인민대표회의 상임위원회 제13차 회의에서 「중화인민공화국 학위조례」[42]를 통과시켰다. 2월 23~29일에 개최된 중국공산당 제11차 중앙위원회 5중전회에서는 군중이 당정 지도자에게 건의와 비평을 할 수 있는 권리와 기회를 보장하지만, 과거의 경험상 중화인민공화국 헌법 제45조의 “大鳴・大方・大辯論・大字報”의 소위 “四大” 권리는 정상적인 민주적 권리의 행사를 방해하므로 전국인민대표회의에 폐지할 것을 건의하기로 하여[43] 문화혁명 시기의 군중 동원에 의한 정책 결정을 경계하였다.

같은 해 4월 16일에 열린 5대 전인대 상임위 제14차 회의에서는 1980년 말까지 극소수 교통이 불편한 변경지역을 제외하고 전국 각지에서 점진적으로 형사소송법을 전면 실시하도록 결의했다. 같은 해 8월 26일 5대 전인대 상임위 제15차 회의에서는 국무원이 제출한 「광동성 경제특구조례」[44]를 비준하였다. 그리고 같은 날 5대 전인대 상위회 제15차 회의에서 「중화인민공화국 변호사 임시조례」[45]가 통과되었다. 8월 30일~9월 10일에 개최된 5대 전인대 3차 회의에서는 헌법 제54조의 ‘大鳴・大方・大辯論・大字報를 운용할 권리’에 관한 규정을 취소할 것을 결정하였다. 이 회의에서 「중화인민공화국 국적법」,[46] 「중화인민공화국 혼인법」,[47] 「중화인민공화국 외국과의 합자경영기업소득세법」,[48] 「중

42) 학위의 종류, 수여단위, 수여절차, 학위관리 등 20조로 구성되어 있다.

43) 全国人大常委会办公厅研究室, supra note 20, p.10.

44) 총칙, 등록 및 경영, 우대조치, 노동관리, 조직관리, 부칙 등 6장 26조로 구성되어 있다.

45) 변호사의 임무와 권리, 변호사자격, 변호사기구, 부칙 등 4장 21조로 구성되어 있다.

46) 국적의 취득, 상실, 가입, 퇴출, 회복, 주관기관 등 18조로 구성되어 있으며, 중화인민공화국은 통일된 다민족국가로서, 각 민족의 인민들은 모두 중국 국적을 보유하고 이중국적을 허용하지 않음을 규정하고 있다.

47) 총칙, 결혼, 가족관계, 이혼, 부칙 등 5장 37조로 구성되어 있다. 1950년 5월 1일 공포・시행한 「중화인민공화국 혼인법」은 폐지하였다. 新혼인법은 혼인의 자유, 일부일처제, 남녀평등의 혼인제도를 규정하였고, 부녀와 아동 및 노인의 합법적 권익을 보호할 것을 규정하였다. 또한 산아제한계획(計劃生育)을 실시하였다. 결혼연령에 대하여는 남자는 22세 이상, 여자는 20세 이상으로 규정하였다. 늦게 결혼하고 늦게 출산하는 경우(晩婚晩育)도 격려하였다.

48) 납세대상 소득, 세율, 우대조치, 감면, 징수관리 등 18조로 구성되어 있다.

화인민공화국 개인소득세법」[49]이 통과되었다. 5대 전인대 상위회 16차 회의에서는 국무원의 「노간부의 퇴직과 휴양에 관한 임시규정」을 비준하였다.

1981년 6월 열린 중국공산당 제11기 6중전회에서는 마오쩌뚱 사후 과도정권을 유지해 오던 화궈펑 체제가 붕괴되고 문화대혁명 및 마오쩌뚱에 대한 재평가가 이뤄졌다. 덩샤오핑은 이 회의에서 공산당 중앙군사위원회 주석에 선출됨으로써 그를 중심으로 하는 신지도체제가 확립됐다. 중국공산당은 이 회의에서 <건국 이래 약간의 역사 문제에 대한 결의>를 채택했는데, 이를 통해 마오쩌뚱에 대해 "공(功) 제1, 과오(過誤) 제2"라고 평가하면서, 문화대혁명은 마오쩌뚱의 잘못된 이론으로 커다란 재해를 초래한 내란으로 평가하였다.[50] 이 회의에서는 "여러 오래된 역사적 이유로 인해 당내의 권력이 개인에게 집중되고, 당내의 개인이 독단적 결정을 하거나 개인숭배의 현상이 생겨, 당과 국가가 문화대혁명의 발생과 진행을 막기 어려웠던 것이다. 인민민주 독재(專政)를 공고히 하고, 국가의 헌법과 법률을 완비하여, 어떠한 개인도 이를 준수해야 하는 역량이 되도록 하여야 한다. 그리하여 사회주의 법제가 인민의 권리를 보호하고, 생산질서, 근무질서, 생활질서를 보장하고, 범죄행위에 제재를 가하며, 계급적 적대세력의 활동을 타격하는 강력한 무기가 되도록 해야 한다"라고 결정하여, 법제 정비의 필요성을 다시 한 번 강조하였다.

1981년 3월 6일 5대 전인대 상위회 17차 회의에서 국무원의 「근로자의 친지방문대우에 관한 규정」을 비준하고 1958년 2월 9일 제정된 「국무원의 노동자, 직원의 귀성, 친지방문의 휴가와 임금 대우에 관한 임시규정」을 폐지하여 근로자 보호를 강화하였다. 같은 해 6월 10일 5대 전인대 상위회 19차 회의에서 <법률해석업무의 강화에 관한 결의>를 통과시켰다. 이 결의에서 법률 자체의 명확성 여부는 전국인민대표자대회 상임위가, 법원의 재판에서의 법률 해석은 최고법원이, 검찰권 행사에서의 법률 해석은 최고검찰원이, 최고법원과 최고검찰원 간 해석이 다른 부분은 전국인민대표자대회 상임위가, 최고법원과 최고검찰원에 속하지 않은 법률 해석은 국무원 주관부분이, 지방성법규 해석은 지방인대

49) 납세대상 소득, 세율, 우대조치, 원천징수, 징수관리 등 15조로 구성되어 있다.
50) 외교부, 앞의 책, 45면.

상임위 또는 지방인민정부 주관부분이 담당하도록 하였다. 이는 법률 해석의 최종 권한을 법원이 갖는 우리 사법체계와 다른 부분이다.

1981년 11월 26일 5대 전인대 상위회 21차 회의에서는 광동성, 복건성 인민대표대회 및 상무위원회에 소속 경제특구의 구체적 정황과 실제수요를 참작하여 경제특구에 각종 단행경제법규의 제정할 권한을 수권하면서 동시에 경제법규 준비안을 전국인대상임위와 국무원에 보고하도록 하는 결의를 통과시켰다. 같은 해 11월 30일~12월 13일에 개최된 5대 전국인민대표대회 4차 회의에서는 「중화인민공화국 경제계약법」,[51] 「중화인민공화국 외국기업소득세법」[52]을 통과시켰다. 1982년 3월 8일 5대 전국인민대표대회 상무위원회 22차 회의에서 중국 최초의 민사소송법인 「중화인민공화국 민사소송법」[53]이 통과되었다.

1982년 9월에 열린 중국공산당 제12차 대회에서는 근본적으로 문화대혁명 이전의 정상적인 당 체제로 복귀하는 당 규약을 채택하였다. 이와 함께 기존의 당 주석제를 폐지하고 당 중앙위원회 총서기제를 부활시켰는데, 1945년 이래 38년 간 존속된 당 주석제를 폐지한 것은 마오쩌뚱 시기에 있었던 개인 우상화 등의 재발을 방지하고, 당 총서기제 하에서 집단지도체제를 굳히는 기초를 마련하기 위한 것이었다. 이어 중국은 1982년 12월 전인대 5차회의에서 신헌법을 채택함으로써 덩샤오핑을 중심으로 하는 집단지도체제를 공고히 했다. 주요 개정 내용은 △주요 지도자 임기제 채택, △국가주석제의 부활, △국가중앙군사위원회의 신설, △전국인민대표대회의 권한 강화, △특별행정구 설치 규정(홍콩, 마카오, 대만 적용 예상) 등이었다.[54]

1982년 중국공산당의 새로운 당 규약에서는 “당은 정치와 사상, 그리고 조직의 영도”에만 책임이 있고 “반드시 헌법과 법률의 범위 안에서 활동해야 한다”며 당의 권한을 법

51) 총칙, 계약의 성립과 이행, 계약의 변경과 해제, 계약위반책임, 분쟁 조정 및 중재, 계약관리, 부칙 등 7장 57조로 구성되어 있다.
52) 납세대상소득, 세율, 우대조치, 원천징수, 징수관리 등 19조로 구성되어 있다.
53) 총칙, 제1심 절차, 제2심 절차와 심판감독절차, 집행절차, 섭외사건처리절차 등 5편 23장 205조로 구성되어 있다.
54) 외교부, 앞의 책, 46면.

테두리 안으로 제한하였다. 그러나 이와 같은 명문의 규정에도 불구하고 현실적으로 당이 헌법과 법률의 범위 안에서만 활동하지는 않았던 것으로 평가된다. 이를 이해하기 위해서 중국공산당의 정책과 법률이 충돌할 경우의 처리에 대해 살펴볼 필요가 있다. 중국은 공산당의 정책과 법률의 관계에 대해 "공산당의 정책 특히 당의 총정책과 기본정책에 근거하여 법률이 제정되어야 하며, 법률의 시행에 있어 당의 지도를 벗어날 수 없고, (…) 법률 명문 법규가 없는 상황에서는 당의 정책이 일을 처리한다"[55]고 한다. 그러면서도 "법률과 공산당의 정책은 통일적이므로 양자 간에 어떤 모순도 발생하지 않는다. 중국에서는 헌법 및 법률은 모두 공산당의 총정책 및 기본정책을 제정한 것이므로 양자는 당연히 일치한다. 그러나 실제 생활 중에서는 객관형세가 변화하기 때문에 원래는 법률과 일치했던 공산당의 정책이 먼저 변화하여 당연히 그에 따라 법률의 개정이 있어야 했으나 법률이 개정되지 않은 경우에, (공산당의 정책과 법률) 양자 간 모순이 발생할 가능성이 있다"라고 하여 공산당의 정책과 현실의 법률이 모순될 가능성을 인정하고 있다. 이 경우의 처리 방안에 대해 "중국에서는 다음 두 가지를 고려하여 이 문제를 처리한다. 첫째 공산당은 인민이 제정하는 헌법과 법률의 제정을 영도하고 당은 반드시 헌법과 법률의 범위 내에서 활동해야 하며 의법집정(依法執政)을 견지해야 한다. 둘째 구체문제를 처리할 때는 실제에서 출발하되 구별해서 취급한다. 정책이 잘못되거나 부당한 것으로 실천에서 증명된다면 즉시 정책을 변경해야 하며, 법률이 시기를 벗어나 변화된 형세에서 활용할 수 없다면 즉시 절차를 거쳐 법률을 개정하거나 보충하여야 한다. 그러나 당연히 개정되어야 할 법률이 아직 개정되지 않아 원래 법률의 효력이 실효되기 전에 정책으로 법률을 대체하는 것은 간단하지 않다. 이런 상황에서는 한편으로는 법률에 의거하여 업무를 처리하는 원칙을 존중하면서, 다른 한편으로는 새로운 정책의 정신에 근거하여 법률을 활용하여 실사구시적으로 양자관계가 결합하도록 처리해야 한다"라고 서술하고 있다.[56] 이와 같은 중국의 설명은 "당의 령도를 떠나서 법에만 복종하겠다고 하는 것은 사실상 법에 복종하려는 것이 아니라 법을 왜곡하자는 것"[57]이라는 식의 북한의 법률관과는 달리, 정

55) 长文显, 法理学, 北京大学出版社, 2013, p.297.
56) 长文显, *supra* note 47, p.298.

부가 법에 의하여 행동해야 한다고 하여 법률의 일정한 지위를 인정하고 있는 점에 그 의의가 있으나, 정부가 법률을 벗어나서 일정한 행위를 할 가능성을 열어둔 점에 한계가 있다.

한편 전인대 5차회의에서 통과된 '六五計劃'(1981~1985)에는 농업과 소비재 공업을 크게 육성하고 에너지, 교통운수 등 사회간접자본 시설투자를 강화한다는 내용이 포함되었다.[58] '七五計劃'(1986~1990)에서는 대외개방에 의한 외국기업의 중국 진출로 가공업의 과열과 기반시설의 부족현상 문제가 제기되어, 에너지와 원자재 공업의 발전과 동시에 일반 가공업의 적절한 생산조정이 원칙에 포함되어 있지만, 이전과 마찬가지로 계속해서 농업과 소비재 공업을 크게 육성하고, 사회간접자본 시설투자를 강화하며, 기계전자공업을 육성하기로 하였다.[59]

1982년 3월 8일 5대 전인대 상위회 22차 회의에서는 <전국인민대표대회 상무위원회의 심각한 경제파괴 범죄에 대한 엄중처벌에 관한 결정>[60]을 통과시키고 공포하였다. 4월 13일 국무원은 「중화인민공화국 공증 임시조례」[61]를 선포하였다. 4월 22일부터 5월 4일까지 개최된 5대 전인대 상위회 23차 회의에서는 전국인민대표대회 상무위원회의 「중화인민공화국 헌법개정초안」을 통과시켜 공포와 의견수렴 절차를 거치도록 하였으며, 아울러 국무원의 「국가건설토지수용조례」를 비준하고, 1958년 공포된 「국가건설토지수용법」을 폐지하였다. 8월 23일 5대 전인대 상위회 제24차 회의에서 「중화인민공화국 해양환경보호법」,[62] 「중화인민공화국 상표법」[63]이 통과되었다. 11월 19일 5대 전인대 상위회 제

57) 김일성, 김일성 저작집 12권, 221면.

58) 김용선, 중국 산업정책의 전개과정과 당면과제: 공업구조를 중심으로, 중국학연구회, 중국학연구, 제27권, 2004, 261면.

59) 앞의 책, 261면.

60) 이는 형법상 밀수, 외화암거래, 투기폭리, 절도, 마약판매, 귀중문화재 절도 및 반출, 수뢰, 직권남용(徇私舞弊罪), 비호, 위증, 권력남용보복(报复陷害罪), 독직 등의 규정과 적용에 대하여 보충수정한 것으로, 대외개방에 따른 부작용인 경제범죄의 증가에 따른 대응이었다.

61) 총칙, 공증업무, 공증업무 조직과 영도, 관할, 공증절차, 부칙 등 39조로 구성되어 있다.

62) 총칙, 해안개발의 오염방지, 해양석유개발의 오염방지, 내륙오염불의 오염방지, 선박의 오염방지, 폐기물의 해양오염방지, 법률책임, 부칙 등 8장 48조로 구성되어 있다.

63) 총칙, 상표등록신청, 상표등록심사와 결정, 등록상표의 갱신·양도와 사용허가, 등록상표분쟁의 재정, 등록상

25차 회의는 「중화인민공화국 문화재보호법」,[64] 「중화인민공화국 식품위생법」[65]을 통과시키고, 이전의 「중화인민공화국 식품위생관리조례」를 폐지하였다.

1982년 11월 26일부터 12월 10일까지 개최된 5대 전국인민대표대회 5차 회의에서 「중화인민공화국 헌법」이 통과, 공포・시행되었다. 개정헌법은 총칙, 공민의 기본권과 의무, 국가기구(전국인민대표대회, 주석, 국무원, 중앙군사위원회, 지방인민대표대회 및 지방인민정부, 민족자치기구, 인민법원 및 인민검찰원), 국기, 국가휘장, 수도 등의 138조로 구성되어 있다. 이 헌법 개정을 위해 설립된 헌법개정위원회의 헌법개정제안서에는 '착취계급이 사라져 계급투쟁이 사회의 주요모순이 아니고 사회의 현대화건설이 국가의 근본임무이므로, 사회주의적 민주를 발전시키고, 사회주의 법제를 건실화하며, 국가의 기본제도를 공고히 하여 인민권리를 확실히 보장하기 위하여 헌법을 개정할 것'을 제안하였다.[66] 1982년 헌법은, 1954년 헌법 제정, 1975년 헌법 개정, 1978년 헌법 개정 이후 최초로 전면 개정된 헌법으로 "중국 근대헌법의 원형"이라 불릴만한 것이었다.[67] 특히 1982년 헌법은 인민은 법률 규정에 따라 국가의 사무와 경제 및 문화사업 그리고 사회의 사무를 관리하도록 하고(제2조), 국가는 사회주의 법제의 통일과 존엄을 수호하여야 하며, 모든 국가기관과 군부, 각 정당 및 사회단체, 각 기업 사업조직은 모두 헌법과 법률을 준수하여야 하고, 어떠한 조직이나 개인도 모두 헌법과 법률을 초월한 특권을 가질 수 없다는 점을 명시적으로 규정함으로써(제5조) 법치주의와 관련하여 의미 있는 진전을 이루었다. 또한 1982년 헌법에서는 중국의 경제발전과 이로 인해 복잡해진 사회관계의 실상을 반영하여 경제와 관련된 조문이 대폭 증가하였다. 1982년 헌법은 사회주의 공유재산제의 우월을 인정하는 한도 내에서 사유재산제를 인정하였고(제13조), 계획경제의 우월을 인정하는 한도 내에서 시장경제의 보조적 역할도 인정하였다(제15조). 또한 국영기업의 경영관리

표관리, 등록상표전용권의 보호, 부칙 등 8장 43조로 구성되어 있다.

64) 총칙, 문화재보호단위, 고고발굴, 박물관보유문화재, 사인보유 문화재, 문화재반출, 장려와 벌칙, 부칙 등 8장 33조로 구성되어 있다.

65) 총칙, 식품위생, 식품첨가물위생, 식품용기, 포장재료・식품공구・설비의 위생, 식품위생표준과 관리방법제정, 식품위생관리, 식품위생감독, 법률책임, 부칙 등 9장 45조로 구성되어 있다.

66) 全国人大常委会办公厅研究室, supra note 20, p.31.

67) 법무부, 앞의 책 참조.

자주권과 집체경제조직의 경제활동 자주권을 최초로 규정하였다(제17조). 이로써 재산권과 시장경제체제가 서로 결합하여 생산성 향상을 추진하는 자원분배수단으로서 기능하게 되었고, 이와 같이 변화된 헌법상의 경제관념을 반영하여 개정헌법은 외자기업의 설립을 허용하였다(제18조).

헌법상의 이러한 변화기조는 관련 후속 법규에 고스란히 반영되었다. 1983년 4월 국무원은 「국영공업기업 임시조례」와 「도시·농촌 집체소유제 경제의 약간의 정책문제에 관한 국무원 임시규정」을 공포하였는데, 이에 따르면 국영기업은 국가가 배당한 것 이외의 물자나 상품을 스스로 선택하여 구매할하는 것이 허용되었고, 집체경제조직은 국가가 아니라 스스로 가격을 정하거나 국가와 협의하여 정할 수 있는 경영자주권이 허용되었다. 5대 전국인민대표대회 5차 회의에서는 「중화인민공화국 인민대표대회 조직법」,[68] 「중화인민공화국 국무원 조직법」[69]이 통과되었고, 「중화인민공화국 지방 각급인민대표대회와 지방 각급인민정부 조직법」[70]과 「중화인민공화국 전국인민대표대회와 지방각급 인민대표대회 선거법」이 개정되었다.

1983년 8월 22일에 국무원은 「중화인민공화국 경제계약중재조례」[71]를 공포하였다. 9월 2일 6대 전국인민대표대회 상위회 2차 회의에서 <사회치안을 엄중침해하는 범죄분자의 엄중처벌에 관한 결정>과 <사회치안을 엄중침해하는 범죄분자의 신속처리 절차에 관한 결정>을 통과시키고, 「중화인민공화국 인민법원조직법」, 「중화인민공화국 인민검찰원법」 일부를 개정하였으며, <국가안전기관이 행사하는 공안기관의 수사, 구류, 예심과 체포집행의 권한에 관한 결정>을 통과시켰다. 또한 「중화인민공화국 해상교통안전법」[72]을 통과시키고, 「중화인민공화국 중외합작경영기업 소득세법」을 개정하였다. 12월 8일

68) 전인대, 전인대상무위, 전인대조직, 전인대각 위원회, 전인대대표 등 46조로 구성되어 있다. 특히 법률초안에 대한 법률위원회의 통일적 심의에 관한 규정을 두고 있다.

69) 국무원 성원, 조성부문, 회의제도, 활동준칙제정 등 11개 조항으로 구성되어 있다.

70) 개정내용은 지방성 법규초안은, 시에서 초안을 작성하여 성과 자치구 인민대표대회에서 심의·제정하도록 하고, 지방성법규 제안을 전인대와 국무원에 보고하도록 하고 있다.

71) 총칙, 관할, 조직, 절차, 부칙 등 5장 38조로 구성되어 있다.

72) 총칙, 선박검사 및 등기, 선박과 시설의 인원, 운항 및 정박·작업, 안전보장, 위험화물운송, 해난구조, 인양제거, 사고조사처리, 법률책임, 부칙 12장 53조로 구성되어 있다.

6대 전국인민대표대회 상위회 3차 회의에서 「중화인민공화국 통계법」[73]을 통과 및 공포하였고, 12월 17일 국무원이 「도시사유가옥 관리조례」[74]를 공포하였다.

1984년 10월 있었던 중국공산당 제12기 3중전회에서는 사회주의 계획경제체제를 대폭 개혁하는 조치를 채택하고 이를 1985년 1월부터 시행한다고 예고하였다. 그 주요 내용은 기업경영의 자율권 강화, 차등책임제 실시 등인데, 이는 종전의 사회주의 계획경제체제를 그대로 유지하면서 일부 자본주의 경영방식을 도입함으로써 새로운 사회주의 상품경제의 추진을 도모하는 것을 목적으로 하였다.[75] 위 회의에서는 <중공중앙의 경제체제개혁에 관한 결정>을 통과시켰다. 그 주요 결정내용은 "도시를 중심으로 한 모든 경제체제 개혁의 속도를 높이는 것이 중국의 상황상 시급히 필요하다. 개혁의 기본적 임무는 중국 특색의 충만한 활기와 생기를 보유한 사회주의 경제체제를 건설해 가는 것으로, 사회주의 경제는 공유제를 기초로 하는 계획적인 상품경제이다. 또한 사회주의 국가기구는 반드시 계획과 경제 · 행정 · 법률적 수단으로 기업에 대해 필요한 관리 · 검사 · 지도 및 조정을 해야 한다. 경제체제의 개혁과 국민경제의 발전은 더욱 더 많은 경제관계와 경제활동을 법률적 형식으로 정해야만 한다"였다.[76]

1984년 1월 17일 흑룡강성 6대 상위회 5차 회의에서 「흑룡강성 농작물 종자 관리조례」[77]를 통과시켰다. 3월 12일 6대 전국인민대표대회 상위회 4차 회의에서 「중화인민공화국 특허법」[78]을 통과시켰다. 5월 11일 6대 전국인민대표대회 상위회 5차 회의에서 「중화인민공화국 수질오염 방제법」[79]을 통과시켰고, 「중화인민공화국 소방조례」를 비준하고

73) 총칙, 통계조사계획 및 통계제도, 통계자료관리와 공포, 통계기관과 인원, 법률책임, 부칙 등 6장 28조로 구성되어 있다.

74) 총칙, 소유권 등기, 매매, 임대, 위탁관리, 부칙 등 6장 28조로 구성되어 있다.

75) 외교부, 앞의 책, 46면.

76) 全国人大常委会办公厅研究室, supra note 20, p.43.

77) 총칙, 육종연구, 품종판정, 종자생산, 종자경영, 구황종자준비, 종자실험 및 검역, 종자가공과 저장, 장려와 벌칙, 부칙 등 10장 46조로 구성되어 있다.

78) 총칙, 특허조건, 특허권신청, 심사와 비준, 특허권기한과 종료 · 무효, 특허권 강제실시, 특허권보호, 부칙 등 8장 69조로 구성되어 있다.

79) 총칙, 수질환경표준과 오염배출표준제정, 수질오염방지 감독관리, 지표수 오염방지, 지하수 오염방지, 법률책임, 부칙 등 7장 46조로 구성되어 있다.

1957년의 소방감독조례를 폐지하였다. 5월 15일에서 5월 31일까지 개최된 6대 전국인민대표대회 2차에서 「중화인민공화국 민족구역자치법」,[80] 「중화인민공화국 병역법」[81]을 통과시켰다. 1984년 9월 11일에서 20일까지 개최된 6대 전국인민대표대회 상위회 7차 회의는 국무원이 국영기업의 '利改稅'(이윤에 근거한 세금을 징수하는 정책)와 공상세제의 개혁을 위해 관련 세수 조례를 입안하여, 초안의 형식으로 공포 및 시범 시행한 후 전인대 상무위원회의 심의를 제청할 수 있도록 수권하였다.[82] 또한 이 회의에서는 「중화인민공화국 삼림법」,[83] 「중화인민공화국 약품관리법」[84] 도 통과시켰다. 같은 날 국무원은 「중화인민공화국 상품세조례(초안)」, 「중화인민공화국 부가가치세조례(초안)」, 「중화인민공화국 소금세조례(초안)」, 「중화인민공화국 국영업세조례(초안)」, 「중화인민공화국 자원세조례(초안)」, 「중화인민공화국 국영기업소득세조례(초안)」 등 6개 세수 관련 조례의 초안과 「국영기업 조정세금 징수방법」을 공포하였다. 11월 15일 국무원은 「경제특구와 연해 14개 항구도시의 기업소득세 감세, 면세와 공상통일세에 관한 임시규정」을 공포하여 경제특구 등의 외자합영기업 등에 대한 세금우대조치를 결정하였다.

중국은 1985년 9월에 열린 공산당 제12기 4중전회 및 5중전회, 특별 당대회를 통해, 경제개혁 및 대외개방을 지지하는 혁명 제3세대를 당 및 정부 요직에 대거 등용하고 당내 원로보수세력을 퇴진시킴으로써, 실용주의 노선 지도체제 구축 및 덩샤오핑 사후에 대비한 후계 체제의 기반을 조성했다.[85]1985년 9월 23일 중국공산당 전국대표회의에서는 "경제체제개혁의 진행과 국민경제의 진일보한 발전은 경제관계와 경제활동의 준거를 법률의 형식으로 확립하여서, 법률이 경제관계와 경제활동을 조정하는 주요한 수단이 되도록

80) 서언, 총칙, 민족자치지방의 건립과 자치기구 구성, 자치권, 민족자치지방의 법원과 검찰원, 내부 민족관계, 상위 국가기관의 영도와 방조, 부칙 등 7장 67조로 구성되어 있다.

81) 총칙, 평시징집, 사병의 현역과 예비역, 군관의 현역과 예비역, 군사학교 모집, 민병, 현역 및 예비역의 군사훈련, 중고교 학생의 군사훈련, 전시병력동원, 현역군인 우대조치 및 퇴역, 징벌, 부칙 등 12장 65조로 구성되어 있다.

82) 이 조례 초안은 중외합자경영기업과 외자기업에는 적용되지 않았다.

83) 총칙, 산림경영관리, 산림보호, 식수조림, 삼림채벌, 법률책임, 부칙 등 7장 42조로 구성되어 있다.

84) 총칙, 약품생산기업관리, 약품경영기업관리, 의료단위의 조제관리, 약품관리, 약품포장, 특수관리약품, 약품상표와 광고, 약품감독, 법률책임, 부칙 등 11장 60조로 구성되어 있다.

85) 외교부, 앞의 책, 47면.

할 필요가 있다. 국가의 기업에 대한 관리도 점진적으로 직접적인 통제에서 간접적 통제를 위주로 하는 방식으로 전환하고, 주로 경제수단과 법률수단을 운용하고, 필요한 행정적 수단을 채택하여, 경제를 컨트롤하고 조정하여야 한다"라고 결정했다.[86]

1985년 1월 21일 6대 전국인민대표대회 상위회 9차 회의에서 「중화인민공화국 회계법」[87]이 통과되었다. 3월 7일 국무원이 「중화인민공화국 수출입관세조례」[88]와 「중화인민공화국 세관수출입세 규칙」을 공포하였다. 3월 21일 6대 전국인민대표대회 상위회 10차 회의에서 「중화인민공화국 섭외경제계약법」[89]이 통과되었다.

1985년 3월 26일 펑전 전국인민대표대회 상임위원장이 6대 전국인민대표대회 3차 회의 예비회의에서 "과거 혁명전쟁 시기에는 근거지, 해방구 등에서 정책에 의해서 일을 처리하고 지도를 했었다. 그러나 건국 이후에는 전국 범위에서 인민은 스스로 정권을 갖게 되었고, 정황도 근본적인 변화를 맞게 되었다. 이에 단지 정책에 의할 수는 없고, 성숙한 정책과 경험을 법률로 제정하게 되었다. 법제를 건설하고 완비하는 것은 법에 의해 일을 처리하는 것을 말한다. 법제건설은 정책에 의한 지도에서 법률을 제정하는 단계로의 이행을 말하는 것이다"라고 말하여 중국에서의 법제 건설의 필요성과 당위성을 강조하였다.

같은 해 3월 27일부터 4월 10일까지 개최된 6대 전국인민대표대회 3차 회의에서는 「중화인민공화국 상속법」[90]이 통과되었다. 이 회의에서는 경제체제개혁과 대외개방 업무의 순조로운 진행을 위하여 국무원에게 경제체제 개혁과 대외개방 방면의 문제에 대하여, 필요할 시에 헌법에 근거하고 관련 법률과 전인대와 그 상위회가 결정한 기본원칙에 저촉하지 않는 전제 아래, 임시규정 또는 조례를 제정하고 반포・실시하면서 전인대 상위회에 보고하도록 하는 결정을 채택하였다. 이 회의에서는 1984년 12월 19일 자오즈양 총

86) 全国人大常委会办公厅研究室, supra note 20, p.49.
87) 총칙, 회계결산, 회계감독, 회계기구와 인원, 법률책임, 부칙 등 6장 31조로 구성되어 있다.
88) 총칙, 세율, 가격판정, 관세납부, 환급, 관세환급절차, 신소절차, 벌칙 등 7장 37조로 구성되어 있다.
89) 총칙, 계약성립, 계약이행과 계약위반책임, 계약양도, 계약변경・해제와 해지, 분쟁해결, 부칙 등 7장 43조로 구성되어 있다.
90) 총칙, 법정상속, 유증, 유산처리, 부칙 등 5장 37조로 구성되어 있다.

리가 중국 정부를 대표해서 서명한 「중화인민공화국정부와 대영제국정부의 홍콩 문제에 관한 연합성명」을 비준하고 중화인민공화국 홍콩특별행정구에 관한 기본법 기초위원회를 성립하여 홍콩특별행정구기본법의 기초작업을 할 것을 결정하였다. 1985년 4월 11일 국무원은 「중화인민공화국 집체기업 소득세 임시조례」[91]를 공포했다. 6월 18일 6대 전국인민대표대회 상위회 11차 회의에서 「중화인민공화국 초원법」[92]이 통과되었고, 9월 6일 6대 전국인민대표대회 상위회 12차 회의에서 「중화인민공화국 계량법」,[93] 「중화인민공화국 거민신분증조례」[94]가 통과되었다. 11월 22일 6대 전국인민대표대회 상위회 13차 회의에서 「중화인민공화국 외국인 출입경 관리법」,[95] 「중화인민공화국 공민 출입경 관리법」[96]을 통과시켰고, 공민의 법률상식의 보급과 교육을 확대하기로 결의하였다.

1986년 1월 17일 덩샤오핑은 중국공산당 중앙정치국 상무위원회에서 "4개 현대화에는 두 개의 손이 필요한데, 하나가 건설이고 다른 하나는 법제이다"라고 말했다. 6월 28일 덩샤오핑은 중앙정치국 상위회에서 "부정행위를 바로잡고, 범죄활동을 처벌하는 것은 법률범위에 속한 문제이고, 법제를 통해서 해결해야 하고, 당이 직접적으로 관여하는 것은 부적당하다. 당은 당내 규율의 문제를 관리하고, 법률에 속한 문제는 마땅히 국가와 정부가 관리해야 한다. 당이 지나치게 관여하면, 전체 인민의 법제 관념을 수립하는 데 좋지 않다. 법제교육은 어린 시절부터 시작해서 사회교육에 이르기까지 계속되어야 한다"라고 법제의 중요성을 강조했다.[97]1986년 9월 중국공산당 제12차 중앙위원회 제6차 전체회의는 <중공중앙의 사회주의 정신문명건설 지도방침에 관한 결의>를 통과시켰다. 이 결의의 주요 내용은 "고도의 민주는 사회주의의 위대한 목표중 하나이고, 사회주의 정신문명이 국가와 사회생활 중의 중요한 실현이기도 하다. 민주와 법제, 기율은 불가분이다. 사회주

91) 집체기업 납세의무자, 납세근거, 부과절차, 감면 등 21조로 구성되어 있다.
92) 초원에 대한 권리, 사용, 건설, 보호, 관리 등 23조로 구성되어 있다.
93) 총칙, 계량기준용구·계량표준용구와 계량검정, 계약용구관리, 계량감독, 법률책임, 부칙 등 6장 35조로 구성되어 있다.
94) 거민신분증신고, 발급, 사용, 관리 등 20조로 구성되어 있다.
95) 총칙, 입경, 거주, 여행, 출경, 관리기구, 벌칙, 부칙 등 8장 35조로 구성되어 있다.
96) 총칙, 출경, 입경, 관리기구, 벌칙, 부칙 등 6장 20조로 구성되어 있다.
97) 全国人大常委会办公厅研究室, supra note 20, p.55.

의 법제는 인민의 의지를 실현하고, 인민의 합법적 권리와 이익을 보장하며, 사람들 간의 관계를 조정하고, 사람들의 행동을 규율하고 구속하며, 각종 사회를 해하는 불법적 행동을 제재하고 타격한다. 사회주의 민주가 없는 법제는 절대로 사회주의 법제가 아니고, 사회주의 법제가 없는 민주는 절대로 사회주의 민주가 아니다. 사회주의 민주와 법제 건설을 강화하는데, 근본적인 문제는 사람을 교육하는 것이다"였다.[98]

1986년 1월 17일 국무원은 「중화인민공화국 은행관리임시조례」[99]를 공포하였다. 1월 20일 6대 전국인민대표대회 상위회 14차 회의에서 「중화인민공화국 어업법」[100]이, 3월 19일 6대 전국인민대표대회 상위회 15차 회의에서 「중화인민공화국 광산자원법」[101]이 통과되었다. 1986년 3월 25일부터 4월 12일까지 개최된 6대 전인대 4차 회의에서 왕한빈 법제공작위원회 주임이 <「중화인민공화국 민법통칙 초안」에 관한 설명>을 보고하였다. 왕한빈 주임은 이 보고에서 "1979년 법제위원회는 민법기초소조를 구성해서, 1982년에 이르기까지 민법초안 제4고를 기초했었다. 민법의 범위가 광범위하고 복잡하고, 중국의 경제체제가 개혁을 막 시작하였고, 경험이 아직 일천하고, 완비된 민법전을 제정하는 것은 조건이 성숙되지 않았으므로, 우선 급히 필요하고 조건이 성숙한 부분을 단행법으로 제정하여 왔다. 중국 민법은 사회주의적 민법이므로, 사회주의 경제기초를 위해 기능하여야 한다. 민법통칙의 규정은 중국의 실제상황에서 출발하여 사회주의 원칙을 실현하고, 민사활동에서 공통적으로 준수해야 하는 원칙을 규정하고, 사회주의경제의 특색을 구현해야 한다"라고 보고하였다. 그리고 이 회의에서는 「중화인민공화국 민법통칙」,[102] 「중화인민공화국 의무교육법」,[103] 「중화인민공화국 외자기업법」[104]이 통과되었다.

98) 全国人大常委会办公厅研究室, 앞의 책, p.57.

99) 총칙, 중앙은행, 전문은행, 기타금융기구, 화폐발행관리, 신용대출, 이자율, 입금 · 대출 · 결산, 위법처리, 부칙 등 10장 63조로 이루어져 있다.

100) 총칙, 양식업, 어업, 수산자원의 증식과 보호, 법률책임, 부칙 등 6장 35조로 이루어져 있다.

101) 총칙, 광산자원 탐사 등기 및 개발심사, 광사자원탐사, 광산자원개발, 지방집체광산 및 개인광산, 법률책임, 부칙 등 7장 50조로 이루어져 있다.

102) 기본원칙, 공민, 법인, 법률행위와 대리, 민사권리, 민사책임, 소멸시효, 섭외민사관계, 부칙 등 9장 156조로 구성되어 있다.

103) 의무교육연한, 대상, 법정책임, 보장조치, 교사자격 등 18조로 구성되어 있다.

104) 설립 · 기한 · 조직 · 관리에 관한 24조로 구성되어 있다. 이 법은 외자기업에 대해 국유화하지 않으며 공공이

1986년 4월 21일 국무원은 「중화인민공화국 세수 징수 관리 임시조례」[105]를 공포하였다. 6월 25일 6대 전국인민대표대회 상위회 16차 회의는 「중화인민공화국 토지관리법」[106]을 통과시키고 1982년 2월 13일 국무원이 공포한 「촌과 진의 건물용지 관리조례」와 1982년 5월 14일 국무원이 공포한 「국가건설용 토지조례」를 폐지시켰다. 같은 해 9월 5일 6대 전국인민대표대회 상위회 17차 회의는 「중화인민공화국 치안관리처벌조례」[107]와 「중화인민공화국 외교특권과 면제조례」[108]를 통과시켰다. 같은 해 9월 15일 중공 중앙 및 국무원은 「전민 소유제 공업기업 공장장 업무조례」, 「중국공산당 전민 소유제 공업기업 기층조직 업무조례」, 「전민 소유제 공업기업 직공대표대회조례」의 3개 조례를 공포하였다. 같은 날 국무원은 「중화인민공화국 부동산세(房産稅) 임시조례」, 「중화인민공화국 차량선박 사용세 임시조례」를 공포하였다. 국무원은 이어 9월 25일 「중화인민공화국 개인수입조절세 임시조례」[109]와 10월 11일 「외상투자의 격려에 관한 규정」[110]을 각 공포하였다. 12월 2일 6대 전국인민대표대회 상위회 18차 회의는 「중화인민공화국 기업파산법(시범실시)」,[111] 「중화인민공화국 국경위생검역법」,[112] 「중화인민공화국 우정법」[113]을 통과시켰다.

1987년 10~11월 치러진 제13차 당대회와 제13기 1중전회에서는 대폭적인 세대교체를 통해 개혁・개방 지도체제의 기반을 구축했다. 80대인 소위 혁명 제1세대 전원과 70대인 보수파 원로 대부분이 정치 일선에서 퇴진했고, 덩샤오핑 등도 정치국원 및 중앙위원 직

익 등을 위해 국유화할 경우 보상하겠다고 규정하고 있다.

105) 총칙, 세무등기, 납세검정, 납세신고, 세금징수, 장부와 영수증관리, 세무조사, 위법처리, 부칙 등 9장 44조로 구성되어 있다.

106) 총칙, 토지소유권과 사용권, 토지의 이용과 보호, 국가건설용지, 향촌건설용지, 법률책임, 부칙 등 7장 57조로 구성되어 있다.

107) 총칙, 벌칙의 종류와 운영, 치안위반행위 처벌, 재결과 집행, 부칙 등 5장 45조로 구성되어 있다.

108) 주중외교관의 외교특권과 면제 등 29조로 구성되어 있다.

109) 중국 공민의 개인소득세 납부에 관한 18조로 구성되어 있다.

110) 합작・합영・외자기업 등 외상투자기업에 대한 투자우대조치 등 22조로 구성되어 있다.

111) 총칙, 파산신청과 수리, 채권자회의, 화해와 조정, 파산선고와 청산, 부칙 등 6장 43조로 구성되어 있다.

112) 총칙, 검역, 전염병 감독, 위생감독, 법률책임, 부칙 등 6장 28조로 구성되어 있다.

113) 총칙, 우정기업 설치, 우정업무, 배달위탁, 운수, 조사와 검역, 손실보상, 벌칙, 부칙 등 8장 44조로 구성되어 있다.

에서 은퇴했다. 개혁 · 개방 정책을 지지하는 60대 이하 인사들이 대거 요직에 등용됐다. 이 회의에서 중국은 당시를 생산성이 낮고 상품경제가 발달하지 못한 '사회주의 초급단계'에 처해 있다고 규정하며 생산력 증대를 통한 현대화 건설이 급선무라고 강조하는 등 개방정책 추진을 위한 이론적 근거를 제시했다.[114]

1987년 1월 22일 6대 전국인민대표대회 상위회 19차 회의에서 「중화인민공화국 세관법」[115]을 통과시켰고 법제교육 강화에 관한 결의를 통과시켰다. 4월 11일 6대 전국인민대표대회 5차 회의에서 「중화인민공화국정부와 포르투갈정부간의 마카오 문제에 관한 연합성명」을 비준하였다. 4월 21일에 국무원은 「행정법규 제정절차 임시조례」[116]를 공포하였다.

같은 해 6월 23일 6대 전국인민대표대회 상위회 21차 회의에서 「중화인민공화국 기술계약법」[117]을 통과시켰고, 이 회의에서 <중화인민공화국이 체결 또는 참가하는 국제조약이 규정하는 범죄행위의 형사관할권에 관한 결정>을 통과시켰다. 9월 5일 6대 전국인민대표대회 상위회 22차 회의에서 「중화인민공화국 대기오염방지법」[118]과 「중화인민공화국 공문서법」[119]을 통과시켰다. 같은 해 11월 24일 6대 전국인민대표대회 상위회 23차 회의에서 「중화인민공화국 촌민위원회조직법(시범시행)」,[120] 「중화인민공화국 전국인민대표대회 상무위원회 의사규칙」[121]을 통과시켰다. 이 회의에서 1978년 말 이전에 반포한 법률의 정리 상황(134개 법률 중 111개가 실효되고[122] 23개가 유효함)에 대한 전인대 법

114) 외교부, 앞의 책, 47면.
115) 총칙, 출경운수기구, 출경화물, 출경물품, 관세, 법률책임, 부칙 등 7장 61조로 구성되어 있다.
116) 총칙, 계획과 초안, 결정과 공포, 부칙 등 21조로 구성되어 있다.
117) 총칙, 기술계약성립 · 이행 · 변경 및 해제, 기술개발계약, 기술양도계약, 기술자문계약 및 기술복무계약, 기술계약분쟁의 중재 및 소송, 부칙 등 7장 55조로 구성되어 있다.
118) 총칙, 대기오염방지의 감독과 관리, 매연방지, 폐기체방지, 악취방지, 법률책임, 부칙 등 6장 41조로 구성되어 있다.
119) 총칙, 공문서기구와 직책, 공문서의 관리, 공문서의 이용 및 공포, 법률책임, 부칙 등 6장 26조로 구성되어 있다.
120) 촌민위원회의 성질, 임무, 조직, 활동규칙, 정부지도 등에 관한 21조로 구성되어 있다.
121) 회의개시, 의안제출 및 심의, 청문 및 심의보고, 질문, 발언과 표결 등 5장 34조로 구성되어 있다.
122) 신법으로 폐지된 것 11건, 신법으로 대체된 것 41건, 적용 대상이나 상황 변화로 활용되지 않아 실효된 것

제위원회의 보고를 듣고 이 보고를 비준하였다. 같은 해 12월 29일 광동성 6대 인민대표대회 30차 회의에서 「심천경제특구 토지관리조례」[123]를 통과시켜 특구 내에서의 국유토지 유상사용과 유상양도제도를 명확히 하였다.

1988년 1월 21일 6대 전국인민대표대회 상위회 24차 회의에서 「밀수죄의 처벌에 관한 보충규정」과 「횡령, 뇌물죄의 처벌에 관한 보충규정」을 통과시켰다. 3월 9일 국무원은 「중화인민공화국 도로교통관리조례」[124]를 공포하고, 1955년 공포한 「도시교통조례」를 폐지하였다. 같은 해 3월 25일부터 4월 13일까지 개최된 7대 전인대 1차 회의에서 「중화인민공화국 헌법개정안」[125]이 통과되었다. 이 회의에서 「중화인민공화국 전민소유제 공업기업법」[126]과 「중화인민공화국 중외합작경영기업법」[127]이 통과되었고, <전국인민대표대회의 중화인민공화국 마카오 특별행정구 기본법 기초위원회 성립에 관한 결정>과 <전국인민대표대회의 하이난 경제특구의 건설과 입법수권에 관한 결의>를 결정하였다. 같은 해 5월 31일 국무원 판공실은 「행정법규 공포사무의 개선에 관한 통지」[128]를 공포하였다. 6월 25일 국무원은 「중화인민공화국 사영기업 임시조례」[129]와 「중화인민공화국 사영기업 소득세 임시조례」를 공포하였다. 같은 해 7월 1일 7대 전인대 상위회 제2차 회

29건, 특정사안에 관련되어 시일경과로 실효된 것 30건.

123) 총칙, 토지의 유상사용, 토지사용권의 유상양도, 토지행정관리, 법률책임, 부칙 등 6장 38조로 구성되어 있다.

124) 총칙, 교통신호, 교통표지와 교통선, 차량, 챠량운전자, 차량장비, 차량운행, 행인과 승차인, 도로, 처벌, 부칙 등 10장 93조로 구성되어 있다.

125) 헌법 제11조에 "국가는 사영기업이 법률규정의 범위 내에서 존재하고 발전하는 것을 허용한다. 사영경제는 사회주의 공유경제의 보충이다. 국가는 사영경제의 합법적인 권리와 이익을 보호하고, 사영경제에 대하여 지도, 감독과 관리를 행한다." 라는 문구를 추가하였고, 헌법 제10조 제4관을 "어떤 조직과 개인도 토지를 침해하거나 매매하거나 기타 형식으로 불법적인 양도를 할 수 없다. 토지의 사용권은 법률의 규정에 의하여 양도할 수 있다." 라고 개정하였다.

126) 총칙, 기업의 설립 · 변경 · 종료, 기업의 권리와 의무, 공장장, 직공 및 공회, 기업과 정부의 관계, 법률책임, 부칙 등 8장 69조로 구성되어 있다.

127) 합작기업의 설립, 출자, 조직, 경영관리, 수익과 손실부담, 투자회수, 종결 등 28조로 구성되어 있다.

128) 국무원이 공포하는 행정법규는 국무원 총리가 서명하여 令을 공포하고, 국무원의 비준을 거쳐 부문(部, 委, 行, 署, 직속기구, 국가국 포함)이 공포하는 행정법규는 당해 부문의 주요 영도자가 서명해서 令을 공포한다. 국무원 총리가 공포하는 행정법규는 신화사를 거쳐 원고를 발송한다. 『국무원공보』, 『인민일보』는 전문을 게재해야 하고, 국무원의 각 부문과 지방 각급 인민정부 및 그 소속기구는 모두 그대로 집행해야 한다.

129) 총칙, 사영기업종류, 사영기업의 개시와 폐지, 사영기업의 권리와 의무, 사영기업의 노무관리, 사영기업의 재무와 세금. 감독 및 처벌, 부칙 등 8장 48조로 구성되어 있다.

의는 「중국인민해방군 군관 및 군계급 조례」, <「전국인민대표대회 상무위원회의 중앙군사위원회의 군대퇴직간부의 중국인민해방군 공훈영예장 수여에 관한 결정」의 비준에 관한 결정>을 통과시켰고 중앙군사위원회는 이를 공포·시행하였다. 8월 6일 국무원은 「중화인민공화국 인지세 임시조례」를 공포하였다. 9월 5일 7대 전인대 상위회 제3차 회의는 「중화인민공화국 국가기밀보호법」,[130] 「중국인민대표대회 상무위원회의 국가기밀누설범죄의 처벌에 관한 보충규정」, 「중국인민해방군 현역군관복무조례」를 통과 및 공포하였다. 같은 해 9월 27일 국무원은 「중화인민공화국 城鎭토지사용세 임시조례」를 공포하고, 각 지방에서 독자적으로 제정한 '토지 사용비' 관련 법률의 집행을 정지하였다. 11월 8일 7대 전인대 상위회 제4차 회의는 「중화인민공화국 야생동물보호법」[131]을 통과시키면서, 「국가가 주요 보호하는 진귀하고 멸종위기 야생동물을 포획하는 범죄의 징벌에 관한 보충규정」을 결의하였다. 11월 30일 국무원은 「중화인민공화국 회계감사조례」[132]를 공포하고 이와 동시에 1985년 8월 29일 공포한 「국무원의 회계심사업무에 관한 임시규정」을 폐지하였다. 12월 29일 7대 전인대 상위회 제5차 회의는 「중화인민공화국 표준화법」[133]을 통과시켰고, 「중화인민공화국 토지관리법」을 개정하였다.

1989년에는 개혁주의자였던 후야오방의 사망으로 정치개혁을 요구하는 목소리가 확산되면서 전국의 대학생들과 시민 중심의 민주화 운동으로 전개되었다. 이에 국무원 총리 리펑은 베이징에 계엄령을 선포하고 천안문 광장에서 시위하는 군중을 무력으로 진압하여 만 오천 명 이상의 사상자를 낳는 유혈사태, 이른바 '천안문 사태'가 발발하였다. 1989년 3월 4일 덩샤오핑은 중앙책임자와의 담화에서 "중국의 4개 현대화와 개혁·개방을 실시함에 있어 관건은 안정이다. 중국의 문제 중에서 일체를 압도하는 것은 바로 안정이 필수적이라는 점이다. 안정을 방해하는 일에 대하여는 적극 대응하여야 하고, 양보하거나 끌려가서는 안 된다. 설사 외국에서 무어라고 말하든, 중국이 아직 개명하지 못하였다고

130) 총칙, 국가기밀의 범위와 비밀취급, 비밀보호제도, 법률책임, 부칙 등 35조로 구성되어 있다.
131) 총칙, 야생동물보호, 야생동물관리, 법률책임, 부칙 등 5장 422조로 구성되어 있다.
132) 총칙, 회계감사기관과 인원, 회계감사기관의 임무, 회계감사기관의 주요권한, 감사절차, 내부감사 외부감사, 법률책임, 부칙 등 9장 40조로 구성되어 있다.
133) 총칙, 표준의 제정, 표준의 실시, 법률책임, 부칙 5장 26조로 구성되어 있다.

하더라도, 중국의 문제는 중국이 스스로 해결해야 하는 것이다. 혼란은 절대로 허락할 수 없다"라고 말했다. 이어 같은 해 6월 9일 덩샤오핑은 수도 계엄부대군 이상의 간부를 접견한 자리에서 "중국의 기본적인 문제 제기는 발전전략에서 방침이나 전략에 이르기까지 개혁·개방을 포함하여 모두 옳은 것이다. 만약 부족하다면, 개혁·개방의 정도가 부족한 것이다. 개혁 중 만나는 여러 문제들은 개방의 과정에서 만나는 문제들보다 더 많을 것이다. 정치체제 개혁 방면에서 단언할 수 있는 것은 중국은 인민대표대회제도를 흔들리지 않고 해야 한다는 것과 미국식 3권분립제도는 적합하지 않다는 점이다. 확고부동하게 당의 11대 3중전회 이래의 노선과 방침, 정책을 시행해서, 경험을 진지하게 총괄평가하고, 옳은 것은 지속하고, 실책은 바로잡고, 부족한 것은 더욱 노력해야 한다"라고 하여 서구식 민주주의와 법치주의에 대한 거부를 분명히 하였다.

6월 24일 쟝쩌민은 중국공산당 제13대 중앙위원회 제4차 전체회의에서 "각종 민주제도와 법률제도는 지속적으로 완비되고 발전하여야 하고, 이로써 당과 국가의 정책과 활동이 인민의 이익을 실현할 수 있게 될 것이고, 각급 간부를 인민대중의 유효한 감독의 아래에 둘 수 있을 것이다. 다만, 우리의 민주법제 건설은 사회주의의 방향과 궤도를 벗어나서는 안 되고, 서방 자본주의 계급의 소위 '민주', '자유'라는 제도를 도입할 수는 없다. 중국 근대사는 그것들이 중국의 파산을 초래했음을 증명했다"라고 말했다.

1989년 2월 21일 7대 전인대 상위회 제6차 회의는 「중화인민공화국 수출입상품 검사법」[134]을 통과시키면서, 1984년 1월 28일 국무원이 공포한 「중화인민공화국 수출입상품 검사조례」를 동시에 폐지하였다. 이 회의에서 「중화인민공화국 전염법방지법」[135]이 통과되었고, 「중화인민공화국 홍콩특별행정구 기본법(초안)」의 공포가 결의되었다. 같은 해 3월 20일부터 4월 4일까지 개최된 7대 전인대 2차 회의에서 「중화인민공화국 행정소송법」,[136] 「중화인민공화국 전국인민대표대회 의사규칙」[137]을 통과시켰고, "전국인민대

134) 총칙, 수입상품검사, 수출상품검사, 감독관리, 법률책임, 부칙 등 6장 32조로 구성되어 있다.
135) 총칙, 예방, 전염보고와 공표, 격리, 감독, 법률책임, 부칙 등 7장 41조로 구성되어 있다.
136) 총칙, 범위, 관할, 소송참가인, 증거, 소제기와 수리, 심리와 판결, 집행, 불법행위손해배상, 섭외행정소송, 부칙 등 11장 75조로 구성되어 있다. 법원이 행정법규간 불일치가 있음을 발견한 경우에는 최고법원을 통해 국무원의

표대회의가 심천시 인민대표대회와 상무위원회의 선출 구성 후 국무원이 심천시의 경제특구 법규와 규장의 제정 권한을 시에 수권하는 안건을 심의제청"하도록 결의하였다. 같은 해 6월 17일 국무원은 「인민조정(調解)위원회 조직조례」[138]를 공포하였다. 10월 31일 7대 전인대 상위회 10차 회의에서 「중화인민공화국 집회 행진 시위법」[139]을 통과시켰다. 12월 26일 7대 전인대 상위회 11차 회의에서 「중화인민공화국 도시주민위원회 조직법」[140]을 통과시키는 동시에 1954년 12월 31일 전인대 상위회에서 통과시킨 「도시주민위원회 조직조례」를 폐지하였고, 「중화인민공화국 환경보호법」[141]을 통과시키는 동시에 「중화인민공화국 환경보호법(시행)」을 폐지하였으며, 「중화인민공화국 도시계획법」[142]을 공포하는 동시에 국무원이 공포한 「도시계획조례」를 폐지시켰다.

제3절 장쩌민 시대의 법제 발전(1990년부터 2001년까지)

천안문 사태를 통해 덩샤오핑에 이어 중국공산당의 총서기가 된 장쩌민은 공산당 영도, 사회주의 노선, 프롤레타리아 독재 및 맑스・레닌주의・마오쩌뚱 사상 등 4개 기본원칙이 중국의 기본임을 확인하면서도 덩샤오핑의 정신을 계승해 개혁・개방정책의 지속적 추진 및 과거 폐쇄노선으로 복귀하지 않을 것이라고 강조했다.[143]

해석이나 재결을 요청해서 재판한다는 점에서 우리 법과 차이가 있다. 행정소송법이 제정되기 전에도 행정청의 처분에 대해 이의를 제기하는 방법이 없지는 않았다. 1982년 제정된 「중화인민공화국 민사소송법」은 중국 내에서 진행되는 민사소송은 동법을 준수하여야 하며, 인민법원이 심리를 하는 행정사건에도 동법이 적용되도록 규정하였다(제3조). 또한 「중화인민공화국 해양환경오염법」, 「중화인민공화국 해관법」, 「중화인민공화국 공민입출경관리법」, 「중화인민공화국 상표법」, 「중화인민공화국 집시법」 등 개별법에서 행정재심의에 대한 사항을 규정하고 있었다. 그러나 구제수단이 제각각이었고 그 실효성 또한 높지 않았다.

137) 회의, 의안의 제출과 심의, 심의보고, 국가예산심사, 국가기구구성원 선거・파면・임면과 사직, 자문과 질문, 조사위원회, 발언과 표결 등 7장 54조로 구성되어 있다.

138) 촌인민위원회와 거민위원회 산하에 설치하여 민간분규를 조정하는 군중조직(인민정부와 인민법원 지도)에 관한 사항에 관해 17조로 구성되어 있다.

139) 총칙, 집회행진시위의 신청과 허가, 집행시위행진의 진행, 법률책임, 부칙 등 5장 36조로 구성되어 있다.

140) 위원회 성질, 임무, 활동규칙, 정부지도 등 23조로 구성되어 있다.

141) 총칙, 환경감독관리, 환경보호와 개선, 환경오염 및 공해의 방지, 법률책임, 부칙 등 47조로 구성되어 있다.

142) 총칙, 도시계획제정, 도시신개발과 재개발, 도시계획실시, 법률책임, 부칙 등 6장 46조로 구성되어 있다.

143) 외교부, 앞의 책, 51면.

장쩌민은 덩샤오핑이 추진한 개혁·개방 정책을 충실하게 따랐던 중국의 최고지도자였다고 평가할 수 있다. 장쩌민은 소련과 동유럽 공산주의권이 붕괴함으로써 사회주의 국가의 맏형이 된 중국을 이끌며 덩샤오핑 시대의 개혁·개방 정책이 야기한 문제들을 해결해야 했다. 장쩌민은 덩샤오핑 시대의 개혁·개방이 고속 경제발전의 기틀을 닦았지만 경제발전과 자연자원의 결핍 및 인민의 수용능력 간 불균형, 재산 사유화 과정 중에 나타난 분배관계의 문제, 시장의 법제화와 비규범적인 행위 간의 모순, 이데올로기와 집권목표와의 갈등 등의 문제에 직면했다.[144]1990년 3월 18일 쟝쩌민은 7대 전인대 3차 회의와 전국 정협 7대 3차 회의의 관계당원 회의에서 "사회주의 민주정치 건설의 제일 중요한 부분은 인민대표대회제도의 견지와 정비이다. 인민대표대회제도는 중국의 기본적인 정치제도로, 중국공산당이 인민정권 건설을 장기적으로 진행해 온 경험의 결정체이며, 당의 국가사무를 실시하고 지도함에 있어서 일대 특색이자 장점이다. 건국 이래, 특히 근 10년 내에 중국의 입법사무는 큰 성과를 내어서, 정치, 경제, 사회생활의 주요방면에서 기본적으로 근거법률이 있지만, 아직도 완비되지 못했고, 입법상의 임무는 막중하다고 할 수 있다. 시급한 부분으로는 공민의 권리 보장 및 사회 안전과 인민의 정상적 생활을 보호할 법률의 제정 및 정비, 개혁·개방과 경제의 거시조정방면을 보증할 법률의 제정 및 농업·교통·에너지·교육·과학기술 방면의 법률의 발전, 그리고 범죄행위의 처벌과 청렴한 정치 건설의 촉진 등의 방면의 법률을 제정하는 것 등이다"라고 말했다.

1990년 2월 18일 국무원은 「법규, 규장 검토규정」[145]을 공포하였다. 2월 23일 7대 전인대 상위회 12차 회의에서 「중화인민공화국 군사설비보호법」[146]을 통과시켰다. 3월 20일부터 4월 4일까지 개최된 7대 전인대 3차 회의에서 「중화인민공화국 홍콩특별행정구기본법」[147]이 통과되었고, 「중화인민공화국 중외합자기업법」[148]이 개정되었다. 4월 15일

144) 吳國光·王兆軍, 鄧小平之後的中國: 解析十個生死攸關的問題』, 世界書局, 1994, p.61.

145) 지방성법규, 국무원부문규장, 지방인민정부규장은 모두 국무원에 보고하여 심사를 받아야 하고, 검토 심사 및 처리 절차를 명확히 규정하였다.

146) 총칙, 군사금지구역, 군사관리구역의 계획, 군사금지구역보호, 군사관리구역보호, 군사금지구역 출입금지·군사관리구역의 군사설비보호, 관리의무, 법률책임, 부칙 8장 37조로 구성되어 있다.

147) 부속문건으로 부속문건 1. 홍콩특별행정구 행정장관의 생성방법, 부속문건, 2. 홍콩특별행정구 입법회의 생성방법과 표결절차, 부속문건, 3. 홍콩특별행정구에서 실시할 전국성 법률 및 홍콩특별행정구의 旗, 徽章 도안이

중앙군사위원회는 「중국인민해방군 입법절차 임시조례」[149]를 공포하였다. 5월 19일 국무원은 「중화인민공화국 도시농촌(城鎭) 국유토지사용권 양도 임시조례」[150]와 「외상투자개발경영토지 임시관리방법」을 공포하였다. 6월 3일 국무원은 「향촌집체소유제기업조례」를 제정하였다.

같은 해 6월 28일 7대 전인대 상위회 14차 회의에서 「중화인민공화국 국기법」과 <국기 국가휘장 모욕죄의 처벌에 관한 결정>을 통과시켰다. 9월 7일 7대 전인대 상위회 15차 회의에서 「중화인민공화국 저작권법」,[151] 「중화인민공화국 철도법」,[152] 「중화인민공화국 귀국교포와 교포가족 권익보호법」[153]을 통과시켰다. 같은 해 10월 30일 7대 전인대 상위회 16차 회의에서 「중화인민공화국 영사특권과 면제 조례」를 통과시켰다. 국무원은 12월 9일 「중화인민공화국 행정감찰조례」[154]를, 12월 24일 「행정 재의 조례」[155]를 각 공포하였다. 12월 28일 7대 전인대 상위회 17차 회의에서 「중화인민공화국 장애인보장법」,[156] 「중화인민공화국 조약 체결 절차법」[157]을 통과시키고, <마약금지에 관한 결정>과 <음란물의 밀수·제작·판매·전파 등의 범죄분자의 처벌에 관한 결정>을 통과시켰다. 12월 30일 중국공산당 제13대 중앙위원회 제7차 전체회의는 <중공중앙의 국민경제와 사회발전 8차 5개년 계획의 제정에 관한 건의>에서 "경제 법제 건설에 박차를 가하고, 경제조정의 규범화 및 제도화를 촉진하여 향후 계획법, 예산법, 은행법, 투자법, 공사법, 가격법, 시장법, 노동법, 공장법 및 회계심사법 등의 기본경제법률을 정비"하기로 결정하였다.

있다. 1997년 7월 1일부터 시행되었다.

148) 국유화 불허, 심사절차, 사장, 세금우대, 합영기한, 외국환반출, 기업종료 등 7조를 신설하였다.

149) 총칙, 계획, 초안, 심의와 결정, 공포, 개정과 폐지, 부칙 등 7장 44조로 구성되어 있다.

150) 총칙, 토지사용권 출자, 양도, 임대, 저당, 종료, 토지사용권 대체, 부칙 등 8장 54조로 구성되어 있다.

151) 총칙, 저작권, 저작권 사용계약, 출판·연출·녹음녹화·방송, 법률책임, 부칙 등 6장 56조로 구성되어 있다.

152) 총칙, 철도운수영업, 철도건설, 철도안전과 보호, 법률책임, 부칙 등 6장 74조로 구성되어 있다.

153) 귀국교포의 범위, 권익보호, 이익보호, 권리구제 등 22조로 구성되어 있다.

154) 총칙, 감찰기관과 인원, 관할, 직분, 감찰절차, 벌칙, 부칙 등 7장 51조로 구성되어 있다.

155) 총칙, 재의신청범위, 관할, 재의기구, 재의참가인, 신청과 수리, 심리와 결정, 기간과 송달, 법률책임, 부칙 등 10장 57조로 구성되어 있다.

156) 총칙, 건강회복, 교육, 취업, 문화생활, 복리, 환경, 법률책임, 부칙 등 9장 54조로 구성되어 있다.

157) 헌법에 근거하여 외국과 조약을 체결하는 권한, 명의, 비준절차, 공포 등 21조로 구성되어 있다.

1991년 시작된 '八五計劃'은 농업과 기초산업 육성을 강조하면서도 지역 간 불균형 해소를 위해 내륙지역과 소수민족자치구의 지역 경제를 발전시킨다는 내용을 추가하였다. 이어진 '九五計劃'(1996~2000년)은 1차 산업을 강화하고 2차 산업을 조정・향상시키며 3차 산업을 적극 육성한다는 것을 골자로 하였고, 특이할 사항으로 기계, 전자, 석유화학, 자동차, 건설 등 5가지 자본집약 산업이 경제성장을 이끄는 국가기간산업으로 지정・육성되고, 제조업의 구조조정과 경영 효율성 향상을 통해 국가경쟁력을 강화시킨다는 것이 있었다.[158]

1991년 3월 2일 7대 전인대 상위회 18차 회의에서 「중화인민공화국 국가휘장법」과 <사회치안 종합관리 강화에 관한 결정>, <법제선전교육의 심화전개에 관한 결의>을 통과시켰다. 3월 22일 국무원은 「도시가옥 철거이주 관리조례」[159]를 공포하였다. 같은 해 3월 25일부터 4월 9일까지 개최된 7대 전인대 4차 회의에서 「중화인민공화국 민사소송법」[160]이 통과되었다. 또한 이 회의에서는 「중화인민공화국 외상투자기업과 외국기업소득세법」[161]을 통과시켰고, 「중화인민공화국 중외합자경영기업 소득세법」과 「중화인민

158) 中國對外經濟貿易年鑑 1996/97, p.21.

159) 총칙, 철거일반규정, 철거보상, 절치안전, 벌칙, 부칙 등 6장 44조로 구성되어 있다.

160) 민사소송법의 기본원칙은 다음과 같다.
① 인민법원은 법률규정에 의하여 민사사건에 대하여 독립적으로 재판을 진행하고, 행정기관, 사회단체 그리고 개인의 간섭을 받지 않는다.
② 사실을 증거로 하고, 법률을 표준으로 한다.
③ 당사자는 평등한 소송상의 권리를 지닌다. 이는 당사자의 민사상 권리의 평등을 보장하는 중요한 규정이고, 사안의 공평한 심리를 보장하고, 당사자의 합법적 권익을 실질적으로 보호하는 것이다.
④ 당사자의 의사와 헌법적 원칙에 의해서 조정 절차를 진행한다. 조정의 방법으로 민간의 분쟁과 민사사건을 해결하는 것은 중국의 司法업무의 뛰어난 전통이다. 그러나 조정은 강제로 해서는 안 되고, 법률의 규정을 위반하여서는 안 되며, 당사자가 조정을 원하지 않거나, 조정이 성립하지 않으면, 바로 재판으로 진행한다.
⑤ 법률규정에 의해 합의, 회피, 공개재판, 이심제(兩審終審制度)를 실시한다.
⑥ 각 민족은 모두 자기 민족의 언어와 문자를 사용해서 민사소송을 진행할 권리를 가진다.
⑦ 당사자는 변론을 할 권한을 지닌다. 당사자가 소송 중에서 사안에 대해서 충분한 변론을 하는 것은, 당사자의 중요한 권리 중 하나이고, 법원이 사실을 분명히 하여 시비를 가리고, 정확한 심리를 하는 중요한 절차이다.
⑧ 당사자는 법률의 범위 내에서 자신의 민사상 권리와 소송상의 권리를 처분할 수 있는 권한이 있다. 이것은 민사소송이 형사소송이나 행정소송과의 중요한 차이점이다. 그러나 이러한 처분은 국가와 사회의 공공이익을 해할 수 없고, 법률이 허용하는 범위에 국한된다.
⑨ 인민검찰원은 인민법원의 민사심판활동에 대하여 법률상 감독을 실시한다.

161) 외자투자기업(합영기업, 합작기업, 외자기업)과 외국기업에 통일적으로 적용되는 세율, 세금기준, 세금징수, 과도조치 등의 30조항으로 이루어져 있다.

공화국 외국기업 소득세법」은 동시에 폐지하였다. 6월 4일 국무원은 「컴퓨터 소프트웨어 보호조례」[162]를 공포하였다. 같은 해 6월 29일 7대 전인대 상위회 18차 회의에서 「중화인민공화국 연초전매법」[163]을 통과시키고, 1983년 9월 23일 국무원이 공포한 「연초전매조례」는 동시에 폐지하였다. 또한 이 회의에서 「습지보호법」[164]이 통과되었다. 같은 해 9월 4일 7대 전인대 상위회 21차 회의에서 「중화인민공화국 미성년자 보호법」[165]이 통과되었고, <매음윤락행위의 엄벌에 관한 결정>과 <부녀 아동의 인신매매 및 납치 범죄분자의 엄벌에 관한 결정>을 통과시켰다. 10월 21일 국무원은 「국가예산관리조례」[166]를 공포하였다. 10월 31일 7대 전인대 상위회 22차 회의에서 「중화인민공화국 출입국동식물 검역법」[167]을 통과시켰고, 1982년 6월 4일 국무원이 공포한 「중화인민공화국 출입국동식물 검역조례」는 동시에 폐지하였다. 12월 29일 7대 전인대 상위회 23차 회의에서 「중화인민공화국 입양법」[168]을 통과시켰다.

1992년 10월 열린 공산당 제14차 대회에서 중국은 경제개혁의 최종목표로서 '사회주의 시장경제' 체제 확립을 강조한 장쩌민 총서기의 정치 보고를 승인했으며, 당 고문위 폐지 및 덩샤오핑이 주창한 '중국식 사회주의 건설' 이론을 삽입한 당 규약 개정안을 심의・채택했다. 당시 장쩌민 총서기는 1978년부터 추진되어온 개혁・개방정책을 통한 경제발전이 중국적 특색의 사회주의 건설에 크게 기여했고, 경제발전 촉진을 위해서는 사회주의와 자본주의에 대한 추상적 이념 논쟁을 버리고 사상해방, 개혁・개방을 가속화할 필요가 있다고 역설했다. 이와 함께 중국은 개혁・개방과 현대화 건설에 유리한 국제환경을 조성하는 데 주력할 것이라고 밝혔다.[169]

162) 총칙, 컴퓨터 소프트웨어 저작권, 컴퓨터 소프트웨어 등기관리, 법률책임, 부칙 등 5장 40조로 구성되어 있다.
163) 총칙, 연초종자, 연초제품생산, 연초제품 운송, 연초전용기구생산 및 판매, 대외기술합작, 법률책임, 부칙 등 46조로 구성되어 있다.
164) 총칙, 예방, 관리, 감독, 법률책임, 부칙 등 6장 42조로 구성되어 있다.
165) 총칙, 가정보호, 학교보호, 사회보호, 사법보호, 법률책임, 부칙 등 7장 56조로 구성되어 있다.
166) 총칙, 예산관리권한, 예산수지범위, 예산편제, 예산집행과 감독, 예산조정, 결산, 법률책임, 부칙 등 9장 78조로 구성되어 있다.
167) 총칙, 입국검역, 출경검역, 통과검역, 휴대품 및 우편물검역, 운수공구검역, 법률책임, 부칙 등 8장 50조로 구성되어 있다.
168) 총칙, 입양관계의 성립, 입양효력, 입양관계해제, 법률책임, 부칙 등 6장 33조로 구성되어 있다.
169) 외교부, 앞의 책, 52-53면.

1992년 1월 18일부터 2월 21일까지의 기간 동안 덩샤오핑은 무창, 심천, 주해, 상해 등지를 시찰하며 “당의 11차 3중전회 이래의 노선, 방침, 정책을 견지해야 하고, 관건은 ‘1개의 중심, 2가지의 기본사항’을 견지하는 것이다. 사회주의를 견지하지 못하고, 개혁·개방을 하지 않고, 인민의 생활을 개선하지 못하면, 죽음의 길 한가지 밖에 없다. 기본노선은 100년 동안 가야하고 동요하면 안 된다. 계획이냐 시장이냐는 사회주의와 자본주의의 본질적 구별이 아니다. 계획경제는 사회주의와 같은 뜻이 아니고, 자본주의에도 계획이 있고, 시장경제는 자본주의와 같은 의미는 아니고, 사회주의에도 시장은 있다. 계획과 시장은 모두 경제수단이다. 사회주의의 본질은 생산력을 해방하고, 생산력을 발전시키고, 착취를 없애고, 양극화를 해결하며, 최종적으로 같이 부유해지는 것이다”라는 담화[170]를 발표하여 개혁·개방의 일관성을 강조하였다.

같은 해 7월 1일 완리 위원장이 7대 전인대 상위회 제26차 회의에서 “경제입법의 중요성에 대하여 인식하고 있으나, 아직 전문적인 법률을 제정하지 못하고 있다. 회사법은 아직까지 제정되지 못하였다. 요컨대, 경제입법에 대한 절박감이 아직 부족하다. 시장경제를 시작한 후, 무슨 수단으로 관리와 컨트롤을 하겠는가? 먼저 법률을 통하여 개체경제, 사영경제, 삼자기업 등의 각종 경제를 관리해야 한다. 동시에 은행의 역할을 잘 활용하고, 이율, 세율, 환율 등 재정금융수단을 이용하여 경제를 조정한다. 법률수단을 어떻게 활용하여 사회주의 시장경제의 순조로운 발전을 보장해야 한다”[171]라며 경제발전에서 중국 법치의 필요성에 대해 강조하였다. 같은 해 10월 12일부터 18일까지 열린 중국공산당 제14차 전국대표대회에서 장쩌민은 “경제체제개혁을 하면서 어떤 목표와 모델을 정할 것인가 하는 점은 사회주의 현대화건설의 전체국면에서 중대한 문제이다. 이 문제의 핵심은 계획과 시장의 관계를 정확하게 인식하는 것인데, 경제체제 개혁의 목표를 사회주의시장경제체제의 건설을 통해 사상을 해방하고 생산력을 발전시키는 것을 목표로 삼아야 한다. 법제건설을 더욱 중시해야 한다. 입법작업에 박차를 가해서, 특히 개혁·개방을 보장하

170) 全国人大常委会办公厅研究室, supra note 20, p.93.
171) 全国人大常委会办公厅研究室, supra note 20, p.97.

고, 거시경제 관리를 강화하며, 미시경제행위를 규율할 법률과 법규를 제정 및 보완하는 일에 집중하는 것은 사회주의 시장경제체제의 건설에 있어 긴급한 요구이다"라고 말하여 입법작업의 중요성을 강조하였다.

1992년 2월 25일 7대 전인대 상위회 24차 회의에서 「중화인민공화국 영해 및 인접지구법」을 통과시켜, 대만, 조어도, 남사군도 등 분쟁지역 주변해역에 대한 주권행사를 명확히 했다. 3월 20일~4월 3일에 개최된 7대 전인대 5차 회의는 「중화인민공화국 전국인민대표대회와 지방각급인민대표대회 대표법」,[172] 「중화인민공화국 노동조합(工會)법」[173](1950년 6월 29일 중앙인민정부가 반포한 「중화인민공화국 노동조합법」을 동시에 폐지), 「중화인민공화국 부녀의 권익보장법」[174]을 통과시켰다. 7대 전인대 상위회 제26차 회의에서는 「중화인민공화국 인민경찰 계급조례」[175]와 <심천시 인민대표회의 및 그 상무위원회와 심천시 인민정부가 각각 법규와 규장을 제정하여 심천시 경제특구에서 실시하도록 수권하는 결정>[176]을 통과시켰다. 7월 23일 국무원이 「전민소유제 공업기업이 경영기구로의 전환에 관한 조례」[177]를 공포하였다. 같은 해 9월 4일 7대 전인대 상위회 제27차 회의에서 「중화인민공화국 세수징수관리법」[178](1986년 4월 21일 국무원에서 공포한 「중화인민공화국 세수징수관리임시조례」를 동시에 폐지), 「탈세, 납세거부범죄의 처벌에 관한 보충규정」을 통과시켰다. 11월 7일 7대 전인대 상위회 제28차 회의에서 「중화인민공화국 해상법」[179], 「중화인민공화국 광산안전법」[180]을 통과시켰고, 12월 28일 7대 전인대

172) 총칙, 대표의 회의 기간 내 업무, 대표의 폐회 기간 내 활동, 대표직무보장, 대표직무의 정지와 자격상실, 부칙 등 6장 44조로 구성되어 있다.

173) 총칙, 공회조직, 공회의 권리와 의무, 기층공회조직, 공의의 경비와 재산, 부칙 등 6장 42조로 구성되어 있다.

174) 총칙, 정치권리, 문화교육권익, 노동권익, 재산권익, 인신권익, 혼인가정권익, 법률책임, 부칙 등 9장 54조로 구성되어 있다.

175) 총칙, 계급설치, 계급의 우선부여, 계급보급, 계급보류 · 강등 · 취소, 부칙 등 6장 26조로 구성되어 있다.

176) 전인대, 국무원, 광동성 인대에 보고하는 것을 전제로 심천특구지역에 실시할 심천시 인대와 인민정부에 법규와 규장 제정권을 부여하였다.

177) 총칙, 기업경영권, 기업의 부담과 책임, 기업의 변경과 종료, 기업과 정부의 관계, 법률책임, 부칙 등 7장 54조로 구성되어 있다.

178) 총칙, 세무관리, 세금징수, 세무조사, 법률책임, 부칙 등 6장 62조로 구성되어 있다.

179) 총칙, 선박, 선원, 해상화물운송계약, 해상여객운송계약, 용선계약, 해상예인계약, 해상충돌, 해난구조, 공동해손, 배상책임제한, 해상보험계약, 시효, 섭외관계, 부칙 등 15장 278조로 구성되어 있다.

180) 총칙, 광산건설안전, 광산개발안전, 광산기업 안전관리, 광산안전감독, 광산사고처리, 법률책임, 부칙 등 8장

상위회 제29차 회의에서 「중화인민공화국 측량제도법」,[181] <항공기 납치 범죄분자의 처벌에 관한 결정>을 통과시켰다.

1993년 3월 열린 전인대 제8기 1차회의에서 중국 지도부는 장쩌민 총서기의 국가주석 겸임으로 덩샤오핑 후계체제를 구축했으며, 특히 장쩌민은 마오쩌뚱 이후 처음으로 중국의 당・정・군을 모두 장악하게 되었다. 이 회의에서 중국은 경제개발을 국가의 최대목표로 설정하고 이를 달성하기 위한 국내외적 여건 조성 노력을 경주하기로 했으며, 60대로 비교적 젊은 엘리트들이 차지하고 있던 외교부장과 대외경제무역부장을 부총리로 승진시켰다. 또한 헌법 개정을 통해 △계급투쟁 개념의 삭제, △최초로 '시장경제' 명기, △국가는 소유만 하고 경영은 민간에 맡기는 '국유경제' 개념의 삽입 등을 통해 사회주의 시장경제체제를 확립했다. 이 회의에서 이붕 총리는 업무보고를 통해 사회주의 시장경제체제 건설을 위한 개혁을 가속화하겠다며, 중국 경제체제 개혁의 목표인 사회주의 시장경제체제 건설(제8차 5개년 계획)의 경제성장률을 연 6%에서 연 8~9%로 상향 조정하고, 향후 5년 이내 1980년 GNP의 4배 달성을 목표로 제시하였다.[182]

1993년 3월 15일부터 31일까지 개최된 8대 전인대 1차 회의에서 8대 전인대 상임위원회 위원장으로 당선된 챠오스는 "8대 전인대의 5년은 개혁을 심화하고, 개방을 확장하며, 사회주의 시장경제체제를 건설하는 일을 둘러싸고, 개혁의 정신으로 입법 작업에 박차를 가해야 하며, 특히 경제입법을 가장 중요한 임무로 두어야 한다"라고 말했다. 이어 4월 1일 챠오스 위원장은 8대 전인대 상위회 1차 회의에서 "본 임기의 전인대 상무위원회는 경제입법에 박차를 가하는 것을 제1의 임무로 삼아, 사회주의 시장경제 방면의 제반 법률을 신속히 제정하도록 하여야 한다. 이는 고도로 집중된 계획경제가 행정수단에 의해 관리되는 것과는 근본적인 차이점이 있다. 현대국가의 경제발전의 역사는 완비된 법률규제와 보장이 없고, 각종 사회경제 활동이 준수할 룰이 없으면 필연적으로 혼란이 발생한다

50조로 구성되어 있다.

181) 총칙, 측량기준과 계통, 측량계획과 실시, 경계측량, 측량성과관리, 측량표지보호, 법률책임, 부칙 등 8장 34조로 구성되어 있다.

182) 외교부, 앞의 책, 54면.

는 점을 증명해 주고 있다. 사회주의 시장경제 방면의 법률을 제정하는 것은 새로운 과제이다. 먼저 사회주의 시장경제 법률체계에 대하여 전체적, 법리적으로 연구를 진행하여야 하고, 그 다음 법률을 기초하여, 전체국면과 인민의 근본적 이익에서 출발하고, 부문의 이익에서 출발하는 것을 피해야 한다. 세 번째, 입법시스템의 진일보한 정비를 위하여, 법률의 기초 초안 작업에 박차를 가해야 한다. 네 번째, 외국의 입법 경험을 좀 더 과감하게 흡수하여 참조하여야 한다"라고 경제입법의 중요성을 강조했다.

1993년 2월 22일 7대 전인대 상위회 제30차 회의에서 「중화인민공화국 국가안전법」,[183] 「등록상표 위조범의 처벌에 관한 보충규정」, 「중화인민공화국 상품질량법」[184]을 통과 및 공포하여, 이를 1993년 9월 1일부터 시행하였다. 같은 해 3월 29일 8대 전인대 1차 회의는 「중화인민공화국 헌법 개정안」을 통과시켜 1982년 헌법 중 9개 조문[185]을 개정했다. 3월 31일 8대 전인대 1차 회의는 「중화인민공화국 마카오특별행정구 기본법」(부속문건 1 마카오특별행정구 행정장관의 생성방법, 부속문건 2 마카오특별행정구 입법회의 생성방법, 부

183) 총칙, 국가안전기구, 공민의 국가안전보호의무와 권리, 법률책임, 부칙 등 5장 34조로 구성되어 있다.
184) 총칙, 상품 질량감독관리, 생산자와 소비자의 책임과 권리, 손해배상, 벌칙, 부칙 등 6장 51조로 구성되어 있다.
185) ① 헌법 서문의 제7단락의 두 구절을 다음과 같이 수정함: 우리나라는 사회주의 초급단계에 처해 있다. 국가의 근본적인 임무는 중국 특색의 사회주의 이론에 입각하여, 사회주의 현대화 건설에 역량을 집중하는 것이다. 중국 인민은 중국공산당의 영도 아래, 마르크스 레닌주의, 모택동사상의 지도를 따라, 인민민주독재를 견지하고, 사회주의의 길을 견지하며, 개혁·개방을 견지하고, 사회주의의 여러 제도를 끊임없이 정비하고, 사회주의 민주를 발전시키며, 사회주의 법제를 건전하게 하고, 자력갱생 및 어려움과의 투쟁, 공업· 농업· 국방· 과학기술의 현대화를 점진적으로 실현하여 국가건설을 통하여 부강하고 민주적이며 문명적인 사회주의 국가 건설을 한다.
② 헌법 서문 제10단락 말미에 다음을 추가함: 중국공산당이 영도하는 다당합작과 정치협상제도는 장기적으로 존재하고 발전할 것이다.
③ 헌법 제7조를 다음과 같이 수정함: 국유경제 즉 전민소유제 경제는 국민경제의 주도적 역량이다.
④ 헌법 제8조 1관을 다음과 같이 수정함: 농촌의 공동생산, 승포를 위주로 하는 책임제와 생산, 공급 판매, 신용, 소비 등 각종 형식의 합작경제는 사회주의 노동군중집체경제이다. 농촌집체경제조직에 참가하는 노동자는 법률 규정의 범위 내에서 자류지, 자류산, 가정부업과 사육하는 자류가축을 운영할 수 있는 권한이 있다.
⑤ 헌법 제15조를 다음과 같이 수정함: 국가는 사회주의 시장경제를 실행한다. 국가는 경제입법을 강화하고, 거시조정을 정비한다. 국가는 어떤 조직이나 개인도 사회경제질서를 혼란시키는 것을 금지한다.
⑥ 헌법 제16조를 다음과 같이 수정함: 국유기업은 법률의 범위 내에서 자주경영을 할 권한을 갖는다. 국유기업은 법률 규정에 따라 직공대표대회와 기타 형식으로 민주관리를 실행한다.
⑦ 헌법 제17조를 다음과 같이 수정함: 집체경제조직은 유관법률을 준수한다는 전제 아래, 경제활동을 독립적으로 진행할 수 있는 자주권을 갖는다. 집체경제조직은 민주관리를 실행하고, 법률의 규정에 의해서, 인원을 선거, 파면 및 관리하고, 경영관리의 중대문제를 결정한다.
⑧ 헌법 제42조 제3관을 다음과 같이 수정함: 노동은 노동능력을 가진 모든 공민의 영광스러운 직책이다.
⑨ 헌법 제98조를 다음과 같이 수정함: 성, 직할시, 현, 시, 시할구의 인민대표대회의 매 임기는 5년이다. 향, 민족향, 진의 인민대표대회의 매임기는 3년이다.

속문건 3 마카오특별행정구에서 실시하는 전국성 법률 및 마카오 旗, 휘장 도안을 포함)을 통과시켰다. 4월 22일 국무원은 「주식발행과 거래관리 임시조례」[186]를 공포하였다.

같은 해 7월 2일 8대 전인대 상위회 2차 회의에서 챠오스 위원장은 "이번 상임위의 임기 내에 사회주의 시장경제 법률체계의 골격을 대체적으로 형성해야 하는데, 이는 상당히 어렵고 막중한 임무다. 계획경제에서 시장경제로 안정된 상황 속에 이행하는 것은 세계적으로 성공한 사례도 없으므로, 스스로 탐색하여야 하고, 어떻게 법률체계의 골격을 짤 것인가 하는 문제도 형성된 모델이 없으므로, 역시 스스로 탐색하여야 한다. 상황 상 시급히 시행하여야 하는 법률은 다음의 몇 개 방면이다. 1. 시장주체를 규율한 법률로서, 시장주체의 권리와 의무를 보장하고 명확히 하며, 그들이 자주경영을 하고, 이득과 손해를 스스로 책임지며, 스스로 발전하고, 스스로 규율하는 것을 보장해야 한다. 상위회는 현재 회사법을 신속히 제정하려고 하고 있다. 2. 시장주체관계를 조정하고, 공정경쟁을 보호할 법률로서, 심의하고 있는 반부정당경쟁법과 경제계약법개정 초안이 이 방면의 중요한 법률 초안이다. 또한 증권법, 어음법, 중재법, 담보저당법, 부동산법, 소비자권익보호법 등의 법률도 서둘러 제정해야 한다. 3. 거시조정을 개선하고 강화해야 하고, 경제협조발전 방면의 법률을 촉진해야 한다. 시장은 약점과 소극적인 면이 있기 때문에, 국가는 시장경제에 대해 거시적 조정을 강화 및 개선해야 한다. 4. 사회보장방면의 법률을 건설하고 건전화해야 한다. 시장경쟁이 유발하는 파산, 실업 등은 상응한 사회구제가 있어야 하고, 사회적 반향을 감소시켜야 한다. 그러므로 사회보장과 관련한 노동법, 보험법 같은 법률은 모두 중시해야 한다"라고 하면서 향후 법제정비 계획을 밝혔다.

8대 전인대 상위회 2차 회의에서 「중화인민공화국 과학기술진보법」,[187] 「중화인민공화국 농업기술 보급법」,[188] 「중화인민공화국 농업법」,[189] <위조저질상품 생산, 판매범죄

186) 총칙, 주식발행, 주식양도, 상장회사의 매입, 보관, 청산과 명의변경, 공시, 조사와 처리, 분쟁해결, 부칙 등 9장 84조로 구성되어 있다.

187) 총칙, 과학기술과 경제사회발전, 첨단기술, 기초 및 응용연구, 연구기구, 과학자, 기술진보보장장치, 과학기술장려, 법률책임, 부칙 등 10장 62조로 구성되어 있다.

188) 총칙, 농업기술보급체계, 보급과 응용, 보장조치, 부칙 등 5장 30조로 구성되어 있다.

189) 총칙, 경영체제, 농업생산, 유통, 농업인, 농업기술과 교육, 농업자원과 환경보호, 법률책임, 부칙 등 9장 66조

의 처벌에 관한 결정>, <전국인민대표대회 상무위원회 구성인원 수칙>을 통과시켰다. 1993년 8월 14일 국무원은 「국가공무원 임시조례」[190]를 공포하였다. 9월 2일 8대 전인대 상위회 3차 회의에서 「중화인민공화국 반부정당경쟁법」[191]을 통과하였다. 같은 해 10월 31일 8대 전인대 상위회 4차 회의에서 「중화인민공화국 소비자권익보호법」을 통과시키고, <「중화인민공화국 개인소득세법」 개정에 관한 결정>을 통과하면서 1986년 1월 7일 국무원이 공포한 「중화인민공화국 도농 개체공상업자 소득세 임시조례」와 1986년 9월 25일 국무원이 공포한 「중화인민공화국 개인수입조절세 임시조례」는 동시에 폐지하였다. 또 이 회의에서 「중화인민공화국 공인회계사법」을 통과시키고 1986년 7월 3일 국무원이 공포한 「중화인민공화국 공인회계사조례」는 동시에 폐지하였다. 이 회의에서는 또한 「중화인민공화국 홍십자회법」, 「중화인민공화국 교사법」을 통과시켰다. 같은 해 12월 13일 국무원은 「중화인민공화국 부가가치세 임시조례」, 「중화인민공화국 소비세 임시조례」, 「중화인민공화국 영업세 임시조례」, 「중화인민공화국 기업소득세 임시조례」, 「중화인민공화국 토지부가가치세 임시조례」 등 5개 조례를 공포하였다.[192] 이어 12월 25일 국무원은 「중화인민공화국 자원세 임시조례」를 공포하였다. 같은 해 12월 29일 8대 전인대 상위회 5차 회의에서 「중화인민공화국 회사법」,[193] <전국인민대표대회 상무위원회의 외상투자기업과 외국기업에 적용되는 부가가치세, 소비세, 영업세 등 세수 임시조례에 관한 결정>을 통과시켰다.

1994년 3월 10일부터 22일까지 개최된 8대 전인대 2차 회의에서 톈지윈 부위원장은 '전국인민대표대회 상무위원회 업무보고'에서 "경제입법을 지속적으로 가장 중요한 업무로 놓고, 사회주의 시장경제에 적응하는 법률체계를 점진적으로 건설해야 한다. 상위회는 5년의 입법계획을 이미 세워놓고 있다. 그 중에는 시장주체를 규율하고, 시장질서를 보호

로 구성되어 있다.

190) 총칙, 권리와 의무, 직위, 임용, 고과, 장려, 기율, 승진, 임면, 훈련, 교류, 회피, 복리, 사직, 퇴직, 신소, 관리와 감독, 부칙 등 18장 88조로 구성되어 있다.

191) 총칙, 불공정행위, 감독검사, 법률책임, 부칙 등 5장 33조로 구성되어 있다.

192) 이와 동시에 1984년 국무원이 발표한 「부가가치세 조례」, 「상품세 조례」, 「영업세 조례」는 폐지되었다.

193) 총칙, 유한책임회사의 설립과 기구, 주식회사의 설립과 기구, 주식회사의 주식발행과 양도, 공사채권, 재무와 회계, 합병과 분할, 파산과 해산, 외국회사의 지점, 법률책임, 부칙 등 11장 230조로 구성되어 있다.

하며, 거시경제 조정을 강화하고, 사회보장의 정비 등의 방면의 주요 입법사항은 입법작업의 중점사항이다. 동시에 사회주의 민주정치 건설의 강화, 국가기구조직 및 제도의 정비, 각종 범죄의 처벌, 사회치안의 유지, 과학교육문화사업의 발전의 촉진, 환경보호와 국방건설강화 등의 방면의 일련의 법률도 계획하고 있다. 이 계획이 실현되면, 사회주의 시장경제 법률체계의 골격이 대체적으로 형성되는 것이고, 기타 방면의 법률제도 또한 대체적으로 완비되는 것이다"라고 중국 법제의 과제를 제시하였다.

1994년 3월 5일 8대 전인대 상위회 6차 회의에서 「중화인민공화국 타이완동포 투자보호법」, 「전국인민대표대회 상무위원회의 타인이 국경을 몰래 넘는 행위를 조직하거나 운송하는 범죄의 처벌에 관한 보충규정」을 통과시켰다. 같은 해 3월 22일 8대 전인대 2차 회의는 「중화인민공화국 예산법」, <샤먼시 인민정부가 각각 법률과 규장을 샤먼경제특구에서 실시하도록 수권함에 관한 결정>을 통과시켰다. 5월 12일 8대 전인대 상위회 7차 회의에서 「중화인민공화국 대외무역법」, 「중화인민공화국 국가배상법」을 통과시켰다. 6월 24일 국무원은 「중화인민공화국 회사등기관리조례」를 공포하였다. 같은 해 7월 5일 8대 전인대 상위회 8차 회의에서 「중화인민공화국 노동법」,[194] 「중화인민공화국 도시부동산관리법」,[195] <전국인민대표대회 상무위원회의 저작권 침해 범죄의 처벌에 관한 결정>을 통과시켰다. 8월 18일 국무원은 「기본농지(農田) 보호조례」를 공포하였다. 같은 해 8월 31일 8대 전인대 상위회 9차 회의에서 「중화인민공화국 중재법」, 「중화인민공화국 회계감사법」을 통과시키고, 1988년 11월 30일 국무원이 공포한 「중화인민공화국 회계감사조례」를 동시에 폐지하였다. 10월 27일 8대 전인대 상위회 10차 회의에서 「중화인민공화국 모성영아 보건법」, 「중화인민공화국 광고법」을 통과시켰고, 12월 29일 8대 전인대 상위회 11차 회의에서 「중화인민공화국 감옥법」을 통과시켰다.

1995년 9월 공산당 제14기 5중전회에서 중국은 '당 중앙의 국민경제 및 사회발전 9.5계획 및 2010년의 장기 목표에 관한 건의'를 통과시켰다. 그 주요 내용은 경제체제를 전

194) 총칙, 취업촉진, 노동계약 및 단체협약, 노동시간 및 휴식휴가, 임금, 노동안전위생, 여성과 미성년자보호, 직업훈련, 사회보험과 복리, 노동쟁의, 감독검사, 법률책임, 부칙 등 13장 107조로 구성되어 있다.

195) 총칙, 도시부동산개발용지, 부동산개발, 교역, 등기관리, 법률책임, 부칙 등 7장 72조로 구성되어 있다.

통적인 계획경제체제에서 사회주의 시장경제체제로 전환하고 경제발전 방식을 개발형식에서 집양형으로 전환해야 한다고 강조한 것이다.

1995년 2월 28일 8대 전인대 상위회 12차 회의에서 「중화인민공화국 법관법」, 「중화인민공화국 검찰관법」, <회사법위반 범죄의 처벌에 관한 결정>, 「중화인민공화국 인민경찰법」[196]을 통과시켰다. 3월 5일 ~ 3월 18일 개최된 8대 전인대 3차 회의에서 「중화인민공화국 교육법」, 「중화인민공화국 중국인민은행법」을 통과시켰다. 5월 10일 8대 전인대 상위회 13차 회의에서 「중화인민공화국 상업은행법」, 「중화인민공화국 예비역 군관법」, 「중화인민공화국 어음법」을 통과시켰다. 6월 30일. 8대 전인대 상위회 14차 회의에서 「중화인민공화국 담보법」,[197] 「중화인민공화국 보험법」,[198] <금융질서파괴범죄의 처벌에 관한 결정>을 통과시켰다. 같은 해 7월 6일 국무원은 「중화인민공화국 출입경 국경수비검사조례」[199]를 공포하였다. 8월 29일 8대 전인대 상위회 15차 회의에서 「중화인민공화국 체육법」[200]을 통과시켰다. 10월 30일 8대 전인대 상위회 16차 회의에서 「중화인민공화국 민용항공법」, <부가가치세 전용영수증의 허위발급, 위조, 불법판매 범죄의 처벌에 관한 결정>, 「중화인민공화국 고체폐품 오염환경 방지법」, 「중화인민공화국 식품위생법」[201]을 통과시켰다. 같은 해 12월 25일 국무원은 「주식유한회사의 경내 상장 외자주식에 관한 규정」[202]을 공포하였고, 12월 28일 8대 전인대 상위회 17차 회의에서 「중화인민공화국 전력법」을 통과시켰다.

196) 1957. 6. 25. 공포한 「중화인민공화국 인민경찰조례」 동시에 폐지함. 총칙, 권한, 의무와 기율, 조직관리, 경무보장, 감독, 법률책임, 부칙 등 8장 52조로 구성되어 있다.

197) 총칙, 보증, 저당, 질권, 유치, 계약금, 부칙 등 7장 96조로 구성되어 있다.

198) 총칙, 보험계약, 보험회사, 보험경영규칙, 보험업 감독, 보험대리인, 법률책임, 부칙 등 8장 152조로 구성되어 있다.

199) 이와 동시에 1952년 7월 29일 중앙인민정부 정무원이 비준 실시한 「출입국경 치안검사 임시조례」와 1965. 4. 30. 국무원이 공포한 「국경수비 검사조례」 동시에 폐지하였다. 총칙, 인원검사와 관리, 교통운수수단의 검사와 감호, 휴대품 및 물품검사, 처벌, 부칙 등 6장 47조로 구성되어 있다.

200) 총칙, 사회체육, 학교체육, 경기체육, 체육사회단체, 보장조건, 법률책임, 부칙 등 8장 56조로 구성되어 있다.

201) 「중화인민공화국 식품위생법(시범시행)」을 동시에 폐지하였다.

202) 1991년 「중국인민은행과 상해시인민정부가 공포한 상해시 인민페특수복표관리방법」과 1991년 「중국인민은행과 심천시인민정부과 공포한 심천시인민페특수복표잠정관리방법」을 동시에 폐지하였다.

1996. 2. 8. 쟝쩌민이 중공중앙이 개최한 법제강좌에서 “법치주의를 실시하고 견지하는 것은 사회주의 민주의 제도화, 법률화를 점진적으로 실현하는 길이다. 세계경제의 실천을 통해서 성숙한 시장경제는 필연적으로 정비된 법제를 필요로 하고, 갖추어야 한다는 점이 증명되었다”라고 말했다. 1996년 10월 10일『인민일보』에 쟝쩌민의 기고문이 발표되었는데, 그 내용은 “법치국가 이념을 실행하고 견지하는 것은, 당의 영도 아래 국가의 각 업무를 법제화, 규범화하는 것이다. 당의 정치영도를 견지하는 것은, 기본적 방면에서 당의 주장이 법에서 정한 절차를 거쳐 국가의 의지로 전환되고, 당 조직의 활동과 당원의 모범적인 작용을 통해, 인민 군중을 이끌고 당의 노선, 방침, 정책을 실현하는 것이다. 당이 인민을 영도해 헌법과 법률을 제정하고, 또한 스스로도 헌법과 법률의 범위 안에서 활동하고, 엄격하게 법에 의해 일을 하고, 법에 의해 국가를 관리하는 것은, 당과 국가 인민의 의지를 통일하고, 법률의 존엄과 당 중앙의 권위를 지키는 데에, 크고 깊은 의의를 가진다. 각급지도자 간부는 법률지식을 열심히 공부해야 한다”와 같다.

1996년 1월 8일 국무원은 「외환관리조례」[203], 「중화인민공화국 컴퓨터정보네트워크 국제네트워킹관리 임시규정」을 공포하였다. 3월 1일 8대 전인대 상위회 18차 회의에서 「중화인민공화국 계엄법」[204]을 통과시켰다. 3월 5일~3월 17일 8대 전인대 4차 회의에서 「중화인민공화국 행정처벌법」,[205][206] <「중화인민공화국 형사소송법」개정에 관한 결정>,[207] <산터우시와 주하이시 인민대표대회 및 그 상무위원회, 인민정부가 각각 법규와 규장을 제정하여 각자의 경제특구에서 실시하도록 수권하는 사항에 관한 결정>을 통과시켰다. 같은 해 5월 15일 8대 전인대 상위회 19차 회의에서 「중화인민공화국 변호사법」,[208]

203) 1980년 12월 18일 국무원이 공포한 「중화인민공화국 외환관리 임시조례」 및 **부속세칙을** 동시에 폐지하였다.
204) 총칙, 계엄실시, 계엄조치, 계엄집행인원의 직무, 부칙 등 5장 32조로 구성되어 있다.
205) 총칙, 행정처법의 종류, 실시기관, 관할과 활용, 처벌결정, 집행, 법률책임, 부칙 등 8장 64조로 구성되어 있다.
206) 차오즈자이 전인대 상위회 비서장은 이 법에 대해 “행정처벌제도는 (형사책임, 민사책임, 행정책임을 포함하여) 국가법률책임제도의 중요한 구성부분으로, 행정기관의 법치행정의 수단 중 하나이다. 법률제도상으로 정부의 행정처벌행위를 규범화하고, 혼란스러운 처벌이나 벌금부과현상을 제지하고, 공민과 법인 또는 기타 조직의 합법적 권익을 보호하기 위하여, 행정처벌법의 제정이 필요하다”라고 말했다.
207) 「중화인민공화국 체포구류조례」, <사회치안을 엄중히 위해하는 범죄분자의 신속한 처벌에 관한 결정>, <형사사건 처리기한에 관한 결정>을 동시에 폐지하였다.
208) 1980년 8월 26일 5대 전인대 상위회 15차 회의에서 통과된 「중화인민공화국 변호사임시조례」를 동시에 폐지

「중화인민공화국 과학기술성과 전환 촉진법」,[209] 「중화인민공화국 직업교육법」[210]을 통과시켰고, 「중화인민공화국 영해 및 연접지구법」에 근거하여 중화인민공화국 대륙영해의 부분기서와 남사군도의 영해기선을 선포하였다. 7월 5일 8대 전인대 상위회 20차 회의에서 「중화인민공화국 경매법」[211]을 통과시켰다. 8월 29일 8대 전인대 상위회 21차 회의에서 「중화인민공화국 노인권익보장법」[212]과 「중화인민공화국 석탄법」[213]을 통과시켰다. 같은 해 10월 29일 8대 전인대 상위회 22차 회의에서 「중화인민공화국 향진기업법」, 「중화인민공화국 환경소음방지법」,[214] 「중화인민공화국 인민방공법」[215]을 통과시켰고, 12월 30일 8대 전인대 상위회 23차 회의에서 「중화인민공화국 홍콩특별행정구 군대주둔법」을 통과시켰다.

덩샤오핑 사망 이후인 1997년 3월 열린 전인대 제8기 5차회의에서 중국은 덩샤오핑의 중국 특색 사회주의 지속 추진 및 당의 기본노선과 기본방침을 견지할 것을 천명하고, 개혁・개방정책을 지속 추진하면서도 가속하겠다고 강조했다. 또한 지역간・계층간 균형발전 및 안정속의 발전 방침과 부정부패 추방운동 지속 추진을 역설했다. 특히, 이 회의에서는 홍콩 반환 후 '1국 2체제' 및 '항인치항(港人治港)'을 재확인했다.[216]

1997년 9월 치러진 공산당 제15차 당대회 및 제15기 1중전회에서 장쩌민 총서기는 보고를 통해 2010년까지 GNP를 2000년의 2배로 증대시키고, 사회주의 시장경제체제를 대략 완성하겠다고 밝혔다. 장쩌민은 이어 2020년까지 국민경제를 더욱 발전시키고 각종 제도를 완비하며, 2050년까지 현대화를 기본적으로 실현시키고 부강하고 민주적인 문명

하였다.

209) 총칙, 조직실시, 보장조치, 기술권익, 법률책임, 부칙 등 6장 37조로 구성되어 있다.

210) 총칙, 직업교육체계, 직업교육실시, 보장조건, 부칙 등 5장 40조로 구성되어 있다.

211) 총칙, 경매목적물, 경매당사자, 경매절차, 법률책임, 부칙 등 6장 69조로 구성되어 있다.

212) 총칙, 가정부양, 사회보장, 사회발전에 참여, 법률책임, 부칙 등 6장 50조로 구성되어 있다.

213) 석탄광산기업의 안전조치 강화 등 8장 81조로 구성되어 있다.

214) 1989년 9월 26일 국무원이 공포한 「중화인민공화국 환경소음방지조례」는 동시에 폐지하였다.

215) 총칙, 방호중점, 방공공정, 통신과 경보, 해산, 군중방공조직, 방공교육, 법률책임, 부칙 등 9장 53조로 구성되어 있다.

216) 외교부, 앞의 책, 55면.

사회주의 국가를 건설하겠다는 목표를 제시했다. 이 회의에서 중국은 덩샤오핑의 이론을 공산당의 지도사상을 확립하며 중국의 정확한 현실이 '사회주의 초급단계'임을 특히 강조하면서 모든 역량을 사회생산력 발전에 집중시켜야 한다고 역설했다. 공유제를 주로 하되 다양한 형식의 소유제를 병용하여 생산력 발전을 촉진해야 한다고 결정했다. 국유경제는 주요 업종 및 관건적 분야에서 지배적 지위를 차지하되 기타 영역에서는 국유경제 축소도 가능하며, 공유제 실현방식도 주식제 도입 등으로 다양화할 필요가 있다고 제시했다. 이와 관련해 중국은 이 회의에서 연합, 합병, 임대, 하청경영, 주식합작제, 매각 등의 실시를 의미하는 국유기업에 대한 전략적 개편 필요성을 강조했으며, 노동분배를 주로 하되 여러 형태의 분배방식을 병행할 수 있다고 결정했다.[217]1997년 2월 27일 쟝쩌민은 8대 전인대 5차 회의에서 "사회주의 법제건설의 강화는 사상 도덕 문화 건설의 강화와 함께 긴밀히 결합하여야 한다. 중국역사상 도덕과 법률은 보완관계였다. 법은 타율이고 도덕은 자율이며 두 개를 병용해야 한다"라고 하여 법률 외에 도덕에 의한 통치의 가능성을 열어놓았다. 1997년 9월 12일부터 9월 18일까지 개최된 중국공산당 제15차 전국대표대회에서 쟝쩌민은 "등소평이론이 20여년의 개혁・개방성공의 주요 방책이었다. 의법치국과 사회주의민주를 발전시키되, 공산당영도와 노농연합인민독재를 견지하고 인민대표자대회와 공산당 영도 하에 다당합작과 정치협상제를 건설해야 한다"라고 말하여 소위 중국 특색의 사회주의민주정치를 강조하였다.

1997년 1월 2일 국무원은 「출판조례」[218]를 공포하였다. 2월 23일 8대 전인대 상위회 24차 회의에서 「중화인민공화국 합명회사법」[219]을 통과시켰다. 3월 14일 「중화인민공화국 형법 전면개정안」[220]과 「중화인민공화국 국방법」이 통과되었다. 3월 25일 국무원은 「중화인민공화국 덤핑 및 보조금 규제조례」를 공포하였고, 4월 5일 「중화인민은행 화폐정책위원회 조례」를 공포하였다. 5월 9일 8대 전인대 상위회 25차 회의에서 「중화인민공

217) 외교부, 앞의 책, 56면.
218) 공민의 출판권리를 보장하되, 출판은 헌법과 법률을 존중하여야 하며 국가와 사회의 이익을 해치지 말아야 한다는 내용을 포함하여 7장 57조로 구성되어 있다.
219) 공동출자, 합명경영, 이익공유, 무한연대책임을 내용으로 하는 9장 78조로 구성되어 있다.
220) 1979년 형법이 전면 개정되어 2편 15장 452조로 구성되었다.

화국 행정감찰법」[221] 을 통과시켰다. 같은 해 3월 14일 챠오스 위원장은 8대 전인대 5차 회의 폐막회에서 “사회주의 민주법제 건설을 강화하는 것의 관건은 결연히 헌법과 법률의 규정에 따라 일하는 것, 즉 법에 의해 나라를 다스리는 것에 있다. 헌법은 중국의 일체의 권력은 인민에 있다고 규정하고 있다. 공산당은 줄곧 어떤 조직, 어떤 자라도 헌법과 법률을 넘어서는 특권을 가질 수 없다는 점을 강조해 왔다. 모든 국가기관은 모두 엄격히 법에 의해 권력을 행사해야 하고, 지도층 간부는 특히 헌법을 숙지하고, 이행하는 직책이 필요로 하는 법률지식을 장악하고, 스스로 법률의 규정과 법에서 정한 절차에 따라 일처리를 해야 한다. 결정을 내릴 때도 유관법률에 부합하는지 고려해야 한다. 업무관행과 업무방법이 헌법과 법률에 부합하지 않을 때에는 반드시 고쳐야 한다. 전사회 내에 헌법을 숭상하고, 법률을 존중하며, 법제의 정세를 보호하도록 해야 한다”라고 연설했으나, 현실에서 한계가 있었다.

같은 해 7월 3일 8대 전인대 상위회 26차 회의에서 「중화인민공화국 도로법」, 「중화인민공화국 동물방역법」을 통과시켰다. 8월 3일 국무원은 「국무원행정기구 설치 및 편제관리조례」[222]를 공포하였다. 같은 해 8월 29일 8대 전인대 상위회 27차 회의에서 「중화인민공화국 홍수방지법」이, 11월 1일 8대 전인대 상위회 28차 회의에서 「중화인민공화국 에너지절약법」과 「중화인민공화국 건축법」이 통과되었다. 12월 29일 8대 전인대 상위회 29차 회의에서 「중화인민공화국 가격법」, 「중화인민공화국 헌혈법」, 「중화인민공화국 지진 및 재난방지법」을 통과시켰다.

1998년 3월 열린 전인대 제9기 1차회의에서 중국은 1997년 9월 제15차 당대회에서 제시한 21세기 국가정책 목표를 지속적으로 추진해야 한다고 결정했다. 특히 이 회의에서는 정부기구의 축소 및 개편이 이뤄졌는데, 이는 사회주의 시장경제의 요구에 따라 정부기능을 변화시켜 ‘정부’와 ‘기업’의 분리를 실현하고 간소화 · 통일 · 효율의 원칙에 따라 정부 조직구조를 조정해 인원 정리를 통한 기구 축소를 실행하기 위한 것이었다. 이에

221) 1990년 12월 9일 국무원이 공포한 「중화인민공화국 행정감찰조례」를 동시에 폐지하였다.
222) 총칙, 기구설치관리, 편제관리, 감독검사, 부칙 등 5장 25조로 구성되어 있다.

따라 국무원 조직 중에서 기존에 6명이던 부총리를 4명으로, 7명이던 국무위원을 5명으로, 40개였던 부처를 29개로 축소했다.[223]1998년 10월 제15기 3중전회에서 중국은 '농업과 농촌문제에 대한 결정'을 토의해 통과시켰으며, 농촌개혁 20년 간 달성한 성취에 대해 평가하고, 2010년까지 중국 특색의 사회주의 신 농촌 건설을 목표로 제시했다. 특히, 중국은 이 회의에서 개혁·개방 20년 성과 평가 및 향후 국정 추진 방향을 제시했는데, 문화대혁명 후 국민경제 붕괴 직전 상황에서 놀랄만한 경제성과가 달성됐다고 자평했다. 또한 사회주의 시장경제의 기본 틀이 만들어졌고, 당과 국가의 중점 업무를 경제 건설로 전환한 것으로 평가됐다. 이를 토대로 중국은 향후 국정운영 추진방향으로 맑스사상 견지, 중국 특색의 사회주의 건설, 공산당 영도 원칙 견지 및 강화, 개혁·개방의 확대 추진, 개혁·개방 및 사회주의 현대화 건설을 위한 장기적·안정적 국제환경 유지 등을 제시했다. 홍콩(1997. 7. 1.)과 마카오(1999. 12. 20.) 반환과 관련해서는 1국 2체제 유지 및 특별행정구 설치가 결정됐는데, 외교·국방을 제외한 분야에서 고도의 자치를 유지하며 현행 자본주의 체제와 생활양식이 50년간 불변한다고 결정했다.[224]1998년 12월 18일 쟝쩌민은 중공11차 3중전회 개최 20주년 기념회에서 "세계의 민주는 모두 구체적이고 상대적이며, 추상적이고, 절대적인 것이 아니다. 여하한 민주의 본질, 내용, 형식은 모두 본국의 사회제도가 결정한 것이고, 본국의 경제문화의 발전에 따라 발전한 것이다. 중국의 사회주의 민주도 전국 각민족 인민이 향유하는 광대한 민주이고 그 본질은 인민이 주인이 되는 것이다"라고 하면서 중국 정치제도의 특수성을 강조하였다.

1998년 3월 21일 9대 전인대 상위회 1차 회의에는 "상위회는 법률초안을 심의할 때, 일반적으로 삼심제[225]를 실시" 하기로 결정했다. 4월 29일 리펑 위원장이 9대 전인대 2차 회의에서 "공산당 15차 당대회에서는 2010년까지 중국 특색의 사회주의 법률체계를

223) 외교부, 앞의 책, 57-58면.

224) 외교부, 앞의 책, 58면.

225) 1심에서는 제안자가 법률초안에 대하여 설명하고, 초보적인 심의를 하고, 2심에서는 2개월 또는 더 장기간이 경과한 후, 위원들은 초안에 대하여 충분한 조사와 연구를 한 후에, 법률초안의 중점, 난점과 의견이 갈리는 부분에 대하여 더욱 심화된 토론을 한 후, 3심에서는 전문위원회에서 위원들의 심의의견에 근거하여 법률초안에 대한 수정과 제출된 심의결과보고의 기초 위에서 재차 심의를 한 후, 의견이 크게 다르지 않으면, 그 자리에서 표결을 한다.

형성할 것을 요구하고 있다. 이 요구에 따라, 전인대는 이번 임기 내에, 중국 특색의 사회주의 법률체계를 초보적으로 형성하여야 한다. 이 임무를 실현하기 위해, 입법업무를 강화하고, 입법의 수준을 높여야 한다. 입법업무는 계획과 우선순위가 있어야 하고, 점진적으로 진행하여야 한다. 연도별 계획, 5개년 계획, 장기 요강이 있어야 한다. 이미 전인대 상위회 1998년도 법률초안심의계획을 원칙적으로 비준하였고, 그 다음 상임위원회는 빨리 5년간의 입법계획을 연구하여 제정해야 한다."라고 말하면서 법제정비사업의 촉진을 강조하였다.

같은 해 4월 29일 9대 전인대 2차 회의에서 「중화인민공화국 소방법」[226]을, 6월 26일 9대 전인대 3차 회의에서 「중화인민공화국 개업의사법」, 「중화인민공화국 전속경제구와 대륙붕법」을 통과시켰다. 7월 20일 국무원은 「도시부동산 개발경영관리조례」[227]를 공포하였다. 8월 29일 9대 전인대 4차 회의에서 「중화인민공화국 고등교육법」, 「중화인민공화국 토지관리법」[228]을 통과시켰다. 11월 4일 9대 전인대 5차 회의에서 「중화인민공화국 촌민위원회 조직법」[229]을 통과시켰다. 12월 29일 9대 전인대 6차 회의에서 「중화인민공화국 증권법」[230], <외화편취, 외화도피, 불법외환매매범죄의 처벌에 관한 결정>을 통과시켰다.

1999년 3월 열린 제9기 전인대 2차회의에서 중국은 '덩샤오핑 이론'을 헌법 전문에 명기했고, '사영경제 등 비공유 경제'를 사회주의 시장개혁의 중요구성 부문으로 인정했다. 또한 '다양한 소유제와 분배 방식'을 인정하고 '사회주의 법치국가'라는 용어를 처음으로 헌법에 도입했다. 6개월 뒤 열린 제15기 4중전회에서 중국은 국유기업 개혁을 2010년까

226) 1984년 5월 11일 6대 전인대 상위회 5차 회의에서 비준하고, 1984년 5월 13일 국무원이 공포한 「중화인민공화국 소방조례」를 동시에 폐지하였다.

227) 총칙, 부동산개발기업, 부동산개발건설, 부동산경영, 법률책임, 부칙 등 6장 43조로 구성되어 있다.

228) 총칙, 토지 소유권과 사용권, 토지이용전체계획, 경작지보호, 건설용지, 감독검사, 법률책임, 부칙 등 8장 86조로 구성되어 있다.

229) 「중화인민공화국 촌민위원회 조직법(시범시행)」을 동시에 폐지하였다.

230) 총칙, 증권발행, 중권양도, 상장회사, 중권거래소, 증권회사, 증권등기결산기구, 증권매매기구, 증권협의회, 증권감독관리기구, 법률책임, 부칙 등 12장 214조로 구성되어 있다.

지 장기목표로 설정해 추진한다고 강조했으며, 급진적 개혁보다는 안정 위주의 점진적 개혁 정책을 채택했고, 후진타오 국가부주석을 당 중앙군사위 부주석으로 임명하면서 장쩌민 후계체제를 갖추어 나갔다.[231]

1999년 1월 22일 국무원은 「실업보험조례」[232], 「사회보험비 징수 임시조례」를 공포하였다. 3월 5일~3월 15일 개최된 9대 전인대 2차 회의에서 「중화인민공화국 헌법수정안」[233]을 통과시켰다. 3월 15일 「중화인민공화국 계약법」(1999. 10. 1. 시행)[234]을 통과시켰다. 같은 해 4월 23일 9대 전인대 상위회의 제8차 법제강좌에서 왕웨이청 전인대 법률위원회

231) 외교부, 앞의 책, 59면.

232) 1993년 4월 12일 국무원이 공포한 「국유기업 직공 미취업 보험규정」을 동시에 폐지하였다.

233) 1982년 헌법의 6개 조항을 개정하였다. 그 내용은 다음과 같다.
① 헌법 서문 제7단락을 다음과 같이 수정함: 중국의 신민주주의혁명의 승리와 사회주의사업의 성취는 중국공산당이 중국 각족민족을 영도하여, 마르크스 레닌주의, 모택동사상의 지도 아래, 진리를 지키고, 착오를 수정하며, 많은 어려움과 좌절에서 승리하고 취득한 것이다. 우리나라는 장기적으로 사회주의 초급단계에 처해 있을 것이고, 국가의 근본적인 임무는 중국 특색의 사회주의 건설의 길을 따라서, 사회주의 현대화 건설을 진행하는 데에 역량을 집중하는 것이다. 중국 각족 인민은 계속적으로 중국공산당의 영도 하에, 마르크스 레닌주의, 모택동사상, 등소평이론의 인도 아래, 인민민주독재를 견지하고, 사회주의의 길을 견지하고, 개혁 · 개방을 견지하고, 사회주의의 각 제도를 끊임없이 정비하고, 사회주의 시장경제를 발전시키고, 사회주의 민주를 발전시키고, 사회주의 법제를 완비하고, 자력갱생과 어려운 조건 속에서도 투쟁하여, 점진적으로 공업, 농업, 국방과 과학기술의 현대화를 실현하고, 우리나라를 부강하고, 민주, 문명의 사회주의 국가로 건설한다.
② 헌법 제5조에 1관을 추가하여 제1관으로 한다: 중화인민공화국은 의법치국을 실행하고, 사회주의 법치국가를 건설한다.
③ 헌법 제6조를 다음과 같이 개정함: 중화인민공화국의 사회주의 경제제도의 기초는 생산자료의 사회주의 공유제, 즉 전민소유제와 노동군중의 집체소유제이다. 사회주의 공유제는 사람이 사람을 착취하는 제도를 소멸시키고, 각자가 능력을 다하여 일하고, 노동에 따라 분배하는 원칙을 가지고 있다. 국가는 사회주의 초급단계에 있고, 공유제를 주요부분으로 , 다양한 소유제를 경제의 공동발전의 기본경제제도로 견지하고, 노동에 따른 분배를 주요부분으로, 다양한 분배방식이 병존하는 분배제도를 견지한다.
④ 헌법 제8조 제1관을 다음과 같이 개정함: 농촌집체경제조직은 가정승포경영을 기초로 하고, 통일분배를 결합한 이중 경영체제를 실시한다. 농촌의 생산, 공급과 판매, 신용, 소비 등 각종 형식의 합작경제는 사회주의 노동군중의 집체소유제 경제이다. 농촌집체경제조직에 참가하는 노동자는 법률이 규정하는 범위 내에서 자류지, 자류산, 가정부업과 사육자류가축을 경영할 권한이 있다.
⑤ 헌법 제11조를 다음과 같이 개정함: 법률이 규정하는 범위 내의 개체경제, 사영경제 등 비공유경제는 사회주의 시장경제의 중요구성부분이다. 국가는 개체경제, 사영경제의 합법적 권리와 이익을 보호한다. 국가는 개체경제, 사영경제에 대하여 지도, 감독과 관리를 실시한다.
⑥ 헌법 제28조를 다음과 같이 개정함: 국가는 사회질서를 보호하고, 나라를 배반하고 국가안전에 위해를 가하는 범죄활동을 진압하며, 사회치안에 위해를 가하고, 사회주의경제를 파괴하는 등 기타 범죄활동을 제재하고, 범죄분자를 처벌하고 개조한다.

234) 「경제계약법」, 「섭외경제계약법」, 「기술계약법」을 동시에 폐지하고 계약법 하나로 통일하였다. 총칙(일반규정, 계약성립, 계약효력과 계약이행, 계약의 변경과 양도, 계약 종료, 위약책임, 기타규정 등 8장)과 분칙(매매, 공공전기계약등, 증여 등 15장) 등 23장 428조로 구성되어 있다.

주임위원은 중국의 법률체계를 ① 헌법 및 헌법관련법, ② 민상법, ③ 행정법, ④ 경제법, ⑤ 사회법, ⑥ 형법, ⑦ 소송·비송절차법 등 7개로 나누었다.

4월 29일 9대 전인대 상위회 9차 회의에서 「중화인민공화국 행정재심법」[235][236]을 통과시켰다. 5월 10일 국무원 판공청은 <행정법규 해석권한과 절차문제에 관한 통지>를 공포하였다. 6월 28일 9대 전인대 상위회 10차 회의에서 「중화인민공화국 미성년자 범죄예방법」, 「중화인민공화국 마카오특별행정구 군대주둔법」, 「중화인민공화국 공익사업기부법」을 통과시켰다. 8월 30일 9대 전인대 상위회 11차 회의에서 「중화인민공화국 개인소유기업법」, 「중화인민공화국 입찰공고 및 입찰법」[237]을 통과시켰다. 같은 해 9월 18일. 국무원은 「도시주민 최저생활보장조례」를 공포하였다. 10월 31일 9대 전인대 상위회 12차 회의에서 「중화인민공화국 기상법」, 「중화인민공화국 회계법 개정안」, <사교조직의 취소명령과 사교활동의 방비 및 처벌에 관한 결정>을 통과 및 공포하였다. 같은 해 11월 8일 국무원은 <법에 의한 행정의 전면추진에 관한 결정>을 통해 "법치행정은 법치국가의 중요한 구성부분으로, 법치국가의 기본계획의 실행에 결정적인 의의를 가지고 있다. 정부의 입법사무를 더욱 강화해야 하고, 정부입법의 수준을 적절하게 제고하며, 법치행정을 위하여 견실한 기초를 닦아야 한다. 등소평이론으로 정부입법의 실천을 지도하고, 전체적이고 본질적 면에서 중국 특색의 사회주의 법률체계의 내부적 패턴을 파악하고, 정부입법 작업 중에 발생하는 보편적, 공통적인 문제를 해결할 수 있도록 연구해야 한다"라고 하면서 법치행정을 강조하였다. 같은 해 12월 25일 9대 전인대 상위회 13차 회의에서 「중화인민공화국 해사소송특별절차법」, <중앙예산심사감독의 강화에 관한 결정>을 통과시켰다.

2000년 2월 25일 쟝쩌민이 광저우에서 광동성위원회 업무보고 때 "공산당 70여 년의 역사를 종합평가하여, 한 가지 중요한 결론을 도출할 수 있다. 그것은, 공산당이 인민의

235) 총칙, 범위, 신청, 수리, 결정, 법률책임, 부칙 등 7장 43조로 구성되어 있다.
236) 행정심사에 불복하는 경우 법률로 행정심사가 최종결정이라고 규정한 것 외에는 행정소송을 제기할 수 있도록 하였다.
237) 총칙, 입찰공고, 입찰, 개찰, 종료, 법률책임, 부칙 등 6장 68조로 구성되어 있다.

지지를 얻을 수 있었던 것은 당이 혁명, 건설, 개혁의 각 시기에 늘 중국 선진 생산력의 발전요구를 대표하고, 중국선진문화의 전진방향을 대표하고, 중국의 광대한 인민의 근본이익을 대표하여, 정확한 노선 정책을 제정함으로써, 국가와 인민의 근본이익을 실현하기 위하여 나태하지 않고 투쟁해 왔기 때문이다. 인류는 새로운 세기, 새로운 천년의 교체기에 이르렀다. 새로운 역사적 조건 아래 '3개 대표'를 잘 해내는 것은, 전 당원 특히 고급간부들이 깊이 사고해야 하는 중대한 과제라고 할 수 있다"라고 하여 '3개 대표론'을 공식화했다. 2000년 6월 28일 장쩌민은 중앙사상정치공작회의에서 "법치는 사회구성원의 행위를 강제하는 권위라면 도덕은 설복과 설득의 구성원과 사상과 도덕각성을 높이는 것이다"라고 말하여 법치와 도덕의 병용을 다시 강조하였다.

같은 해 10월 11일 중국공산당 15차 중앙위원회 5차 전체회의에서 <중공중앙의 국민경제와 사회발전 제10차 5개년 계획에 관한 건의>를 통과시켰다. 같은 해 11월 2일 리펑 위원장이 전인대 상위회가 소집한 입법업무회의에서 "지난 20여년 간의 입법업무의 경험 위에서, 공산당 15대 그리고 15대 5중전회의 웅대한 목표를 전면적으로 실현해야 한다. ① 입법업무도 '3개 대표'사상을 지도이념으로 삼아야 한다. ② 입법업무도 개혁, 발전, 안정의 대국을 위해 이루어져야 한다. ③ 입법업무는 군중노선의 길을 유지해야 하고, 입법의 민주화, 과학화의 수준을 높여야 한다. ④ 입법업무는 엄격하게 입법법의 규정을 집행해야 하고, 국가법제의 통일을 보증해야 한다. ⑤ 입법업무는 스스로 당의 영도를 받아들여야 한다"라고 말하여 입법업무에 대한 방향을 제시했다.

2000년 1월 15일 국무원 판공청은 <현행 행정법규 정리업무의 전개에 관한 통지>[238]를 공포하여 개혁·개방초기 과정에서 무분별하게 양산된 행정법규의 정리를 강조했다.

238) 통지는 현행 행정법규에 대하여 아래의 원칙에 의하여 전면적인 정리를 진행하였다:
① 주요 내용이 새로운 법률 또는 개정법률, 당과 국가의 새로운 정책 또는 이미 조정한 정책과 서로 조화되지 않는 것은 명확하게 폐지한다.
② 새로운 법률 또는 행정법규에 의해 대체된 것은 명확하게 폐지한다.
③ 적용기한이 이미 지나거나, 조정대상이 이미 소멸했거나, 실제상 이미 실효한 것은 선포한다.
④ 법률, 행정법규가 명확히 폐지된 것은 통일적으로 공포한다. 上述한 네 가지 경우 외에, 수정이 필요한 행정법규는 법정한 절차에 따라 조속히 개정한다.

3월 5일~3월 15일 9대 전인대 3차 회의에서 「중화인민공화국 입법법」[239][240]을 통과시켰고, 6월 8일 국무원은 <「중화인민공화국 입법법」 실시의 관철에 관한 통지>를 공포하였다. 7월 8일 9대 전인대 상위회 16차 회의에서 「중화인민공화국 종자법」을 통과시켰다. 같은 해 8월 25일 9대 전인대 상위회 17차 회의에서 <우리나라의 세계무역조직 가입에 관한 결정>을 통과시켰다. 9월 25일 국무원은 「중화인민공화국 전신조례」[241], 「인터넷 정보서비스 관리방법」[242]을 공포하였다. 10월 31일 9대 전인대 상위회 18차 회의에서 「중화인민공화국 통용언어문제법」을 통과시켰다. 12월 28일 9대 전인대 상위회 19차회의에서 「중화인민공화국 인도법」[243](공포일 시행), <인터넷 안전의 보호에 관한 결정>[244]을 통과시켰다.

중국은 2001년 11월 11일 쟝쩌민이 서명한 '비준서'를 전달하고, 아울러 '중화인민공화국 세계무역기구 가입 의정서'에 서명하여 WTO에 가입하는 절차를 마쳤다. 중국은 2001년 11월 WTO 가입을 계기로, 2001년 시작한 '十五計劃'의 목적을 산업구조를 고도화하여 국제경쟁력을 강화하는 것에 맞췄다. 이와 함께 농업 부문 및 지역 균형 개발도 강조하였는데, 특히 서부 대 개발을 국가 핵심 사업으로 계획하는 등 지역 간 경제력 격차를 줄이려는 중국 정부의 강력한 의지를 엿볼 수 있다.[245]2001년 3월 5일부터 3월 15일까지 개최된 9대 전인대 4차 회의에서 리펑 위원장은 "의법치국에 근거하여 사회의 법치국가를 건설한다는 15차 당대회의 요구에 따라 2010년까지는 중국 특색의 사회주의 법률체계를 완성해야 한다"고 강조하였다. 이 회의에서 <중화인민공화국 국민경제와 사회발전 제10차 5개년계획 강요>를 통과시켰다. 같은 해 10월 27일 리펑 위원장은 9대 전인대 상위

239) 총칙, 법률, 행정법규, 지방성법규 · 자치조례와 단행조례 · 규장, 적용과 심사준비, 부칙 등 6장 94조로 구성되어 있다.

240) 법률 법규 및 규장의 제정에 대하여 통일적 규정을 부여하여, 규범화, 제도화를 시도하여 국가법제의 통일성을 보호하기 위하여 제정되었다.

241) 총칙, 통신시장, 통신복무, 전신건설, 전신안전, 벌칙, 부칙 등 7장 81조로 구성되어 있다.

242) 중국 내에서 인터넷 정보 서비스 때는 반드시 이 방법을 준수해야 한다.

243) 총칙, 중국에 대한 인도청구, 외국에 대한 인도청구, 부칙 등 4장 55조로 구성되어 있다. 범죄인인도에 관한 법률이다.

244) 인터넷을 이용한 범죄와 처벌에 관한 규정이다.

245) 김용선, 앞의 논문, 265면.

회 24차 회의에서 “중국이 머지않아 세계무역기구에 가입하게 되는데, 유관법률의 정리, 수정, 정비를 계속해야 하고, 중국의 실제에 부합하고, 세계무역기구의 규범과도 연결되는 섭외법률체계를 완비하도록 해야 한다”고 말하여 중국의 WTO가입에 따른 법률정비를 강조하였다.

2001년 2월 28일 9대 전인대 상위회 20차 회의에서 「중화인민공화국 약품관리법」이 개정되었고, 「중화인민공화국 민족구역자치법」이 개정되었다. 이 회의에서 1997년 10월 27일 중국정부가 서명한 「경제적 · 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제인권규약」이 비준되었다. 같은 해 4월 28일 9대 전인대 상위회 21차 회의에서 「중화인민공화국 국방교육법」, 「중화인민공화국 세수징수관리법 개정안」, 「중화인민공화국 신탁법」을 통과시켰다. 6월 13일 국무원은 「도시 부동산 철거관리조례」[246]를 공포하였다. 6월 30일 9대 전인대 상위회 22차 회의에서 「중화인민공화국 법관법」, 「중화인민공화국 검찰관법」을 개정하였다. 8월 31일 9대 전인대 상위회 23차 회의에서 「중화인민공화국 사막방지 및 사막토지정비법」[247]을 통과시켰다. 같은 해 10월 27일 9대 전인대 상위회 24차 회의에서 「중화인민공화국 저작권법」, 「중화인민공화국 상표법」, 「중화인민공화국 노동조합법」을 개정하고 「중화인민공화국 직업병예방치료법」을 통과시켰다. 같은 해 11월 16일 국무원은 「행정법규 제정절차조례」[248], 「규장 제정절차조례」[249], 「중화인민공화국 반덤핑조례」, 「중화인민공화국 반보조금조례」, 「중화인민공화국 보장조치조례」[250]를 공포하였다. 12월 14일 국무원은 「법규 규장 심의준비 조례」[251]를 공포하였다. 12월 28일 상해시 제11대 인민대표대회 상위회 35차 회의에서 「상해시 정신위생조례」[252]를 공포하였다. 12월 29일 9대

246) 1991년 3월 22일 국무원이 공포한 「도시 부동산 철거관리조례」를 동시에 폐지하였다.
247) 총칙, 사막화방지계획, 사막화예방, 사막화토지의 관리, 보장조치, 법률책임, 부칙으로 구성되어 있다.
248) 1987년 4월 21일 국무원이 비준하고 국무원 판공청이 공포한 「행정법규제정절차 임시조례」는 동시에 폐지하였다. 총칙, 입안, 초안, 심사, 결정과 공포, 행정법규해석 등 7장 37조로 구성되어 있다.
249) 총칙, 입안, 초안, 심사, 결정과 공포, 해석, 부칙 등 7장 39조로 구성되어 있다.
250) 이는 긴급무역구제조치(세이프가드)에 관한 사항이다.
251) 1990년 2월 18일 국무원이 공포한 「법규, 규장 심의준비규정」은 동시에 폐지하였다. 법규와 규장의 준비안 범위, 기한, 절차, 준비안 심사 등 22조로 구성되어 있다.
252) 총칙, 정신건강상담 및 정신질환예방, 간호와 의료, 정신병치료, 정신병회복, 법률책임, 부칙 등 7장 49조로 구성되어 있다.

전인대 상위회 25차 회의에서 「중화인민공화국 인구 및 가족계획(計劃生育)법」[253]을 통과시켰다.

제4절 후진타오 시대의 법제 발전(2002년부터 2010년까지)

2002년 11월 잇달아 열린 공산당 제16차 대회 및 제16기 1중전회에서 중국은 후진타오를 총서기로 선출하고 공산당 정치국 상무위원을 7명에서 9명으로 충원하는 등 당 중앙지도부를 개편하고 이른바 '제4세대' 지도부를 출범시켰다.[254]2002년 11월 8일부터 11월 14일까지 열린 중국공산당 16차 전국대표대회에서 쟝저민은 "사회주의 민주정치를 발전시키고, 사회주의 정치문명을 건설하는 것은 샤오캉(小康) 사회의 전면건설의 중요목표이다. 사회주의 민주정치를 발전시키는 가장 근본적인 것은, 당의 영도를 견지하는 것, 인민이 주인이 되는 것과 법에 의해 나라를 통치하는 것을 유기적으로 통일하는 것이다. 사회주의시장경제의 발전, 세계무역조직에 가입하는 등 새로운 형국의 전개에 적응하고, 입법작업을 강화하고, 입법의 수준을 높여서 2010년까지는 중국 특색의 사회주의 법률체계를 형성하여야 한다"라는 "샤오캉(小康) 사회를 전면적으로 건설하고, 중국 특색의 사회주의 사업의 새로운 국면을 시작하자"라는 제목의 보고를 하였다.

2002년 4월 4일 국무원은 「의료사고 처리조례」[255]를 공포하였다. 6월 29일 9대 전인대 상위회 28차 회의에서 「중화인민공화국 정부구매법」, 「중화인민공화국 중소기업촉진법」, 「중화인민공화국 청결생산촉진법」, 「중화인민공화국 안전생산법」, 「중화인민공화국 과학기술보급법」을 통과시켰다. 8월 29일 9대 전인대 상위회 29차 회의에서 「중화인민공화국 농촌토지승포법」[256]을 통과시켰다. 같은 해 8월 29일 9대 전인대 상위회 29차 회의에

253) 총칙, 인구계획 제정과 실시, 가족계획, 장려와 사회보장, 가족계약기술업무, 법률책임, 부칙 등 7장 47조로 구성되어 있다.

254) 외교부, 앞의 책, 60면.

255) 총칙, 의료사고예방, 의료사고기술감정, 의료사고 행정처리 및 감독, 의료사고배상, 벌칙, 부칙 등 7장 63조로 구성되어 있다.

256) 「농촌토지승포법」은 국가가 다음과 같이 농촌토지의 승포경영제도(경작권 관계)를 실시함을 명확히 규정하고

서 「중화인민공화국 측량제도법」을 통과시켰고, 10월 28일 9대 전인대 상위회 30차 회의에서 「중화인민공화국 환경영향평가법」을 통과시켰다. 12월 28일 9대 전인대 상위회 31차 회의에서 「중화인민공화국 사립교육촉진법」, 「중화인민공화국 농업법개정안」, 「중화인민공화국 초원법 개정안」을 통과시켰다.

2003년 2월 26일 후진타오가 중공 16대 2중전회에서 “정치문명건설을 추진하는 일에 가장 근본적인 것은 당의 영도를 견지하는 것과 인민이 주인역할을 하는 것, 법치국가를 유기적으로 통일하는 것이다. 이는 정치문명건설의 추진에서 필수적으로 지켜야 할 방침이고, 중국의 사회주의 정치문명이 자본주의 정치문명과 구별되는 본질적인 특징이기도 하다. 법에 의한 통치, 법에 의한 행정을 견지하고, 사회주의 법제건설을 강화하는 것은 당과 국가의 여러 항목의 업무, 사회 각 생활방면에서 제도화 법률화의 길로 가는 것이다. 헌법과 법률은 당의 주장과 인민의 의지가 통일된 체현이다. 당은 인민을 영도하여 헌법과 법률을 제정했고, 헌법과 법률의 범위 내에서 활동한다. 당원과 간부 특히 지도층 간부는 반드시 헌법과 법률을 준수하는 모범이 되어야 한다”라고 말했다. 2003년 4월 26일 우방궈 위원장이 10대 전인대 상위회 2차 회의 폐막식에서 “본 임기 내에 우리는 중국 특색의 사회주의 법률체계의 기본적인 형성을 해야 하는데, 3가지의 표준이 있다. ① 각 방면 법률부문을 포함하여, 헌법과 헌법 부속법률, 민법과 상법, 행정법, 경제법, 사회법, 형법, 소송 및 비송절차법 등 7개 부분의 법률을 완비해야 한다. ② 각 법률부분 중, 기본적이고 주요한 법률을 완비하여서 근거할 법률이 있도록(有法可依) 해야 한다. ③ 법률이 중심이 되어, 상응한 행정법규, 지방성 법규, 자치조례와 단행조례가 제정되어, 서로 조합이 되어야 한다”라고 말했다. 2003년 10월 11일부터 14일까지 개최된 중국공산당 제16대 3중전회에서 후진타워는 “전면적 발전, 발전의 조화, 지속가능한 발전의 과학적 발전관을 수립하고 구체화하는 것은, 우리가 발전을 지속하는 확고한 원리라는 중요한 의미를 갖는다. 과학적 발전관을 수립하고 구체화하는 것은 20여년 간의 개혁・개방 실천의 결론이

있다: 농촌토지는 승포 후에 토지의 소유권 성질은 변하지 않는다. 승포지는 매매를 할 수 없다. 농촌집체경제조직의 구성원은 법에 의거해 집체경제조직이 경작권을 부여한(發包) 농촌토지를 법에 의해 경작할(承包) 권한이 있다. 어떤 조직이나 개인도 농촌집체경제조직 구성원의 경작토지의 권리를 박탈하거나 불법적으로 제한할 수 없다.

고, 샤오캉 사회의 전면건설을 추진하는데 절박한 요구이다"라고 과학적 발전관을 제시하였다.[257]

2003년 2월 28일 9대 전인대 상위회 32차 회의에서 「중화인민공화국 세관계급조례」를 통과시켰다. 4월 27일 국무원은 「산재보험조례」, 「돌발공공위생사건 응급조례」[258], <도시 생활하는 무연고 유랑걸인 구조관리 방법>(2003. 8. 1. 시행)[259]을 공포하였다. 같은 해 6월 28일 10대 전인대 상위회 3차 회의에서 「중화인민공화국 주민신분증법」[260], 「중화인민공화국 항구법」, 「중화인민공화국 방사성오염 예방법」을 통과시켰다. 7월 21일 국무원은 「법률원조조례」[261]를 공포하였다. 8월 27일 10대 전인대 상위회 4차 회의에서 「중화인민공화국 행정허가법」[262](2004. 7. 1. 시행)이 통과 및 공포되었다. 같은 해 10월 28일 10대 전인대 상위회 5차 회의에서 「중화인민공화국 도로교통안전법」, 「중화인민공화국 증권투자기본법」을 통과시켰다. 12월 27일 10대 전인대 상위회 6차 회의에서 「중화인민공화국 은행업 감독관리법」, 「중화인민공화국 중국인민은행법」, 「중화인민공화국 상업은행법」을 개정하였다.

2004년 3월 개최된 제10기 전인대 2차회의에서 중국은 '양적' 위주의 발전전략에서 '질적'인 측면을 중시하는 전략으로 궤도를 수정하면서 그동안 추진해 온 개혁·개방 정책의 기본적인 기조는 유지해 나가되, 과거보다 내실화를 도모하겠다는 의지를 표출했다. 이와 함께 중국은 이 회의에서 '법치강화(法治强化)' 및 '집정위민(執政爲民)'을 강조하였는데, 이는 그동안 중국 사회의 문제점으로 상존하고 있는 부정부패, 치안불안 등의 지속적 해결 노력을 통해 사회 안정과 통합을 도모해 나가겠다는 의지를 천명한 것으로 풀이된다.[263]

257) 全国人大常委会办公厅研究室, supra note 20, p.212.
258) 총칙, 예방과 응급준비, 보고와 공표, 응급처리, 법률책임, 부칙 등 6장 54조로 구성되어 있다.
259) 1982년 5월 12일 국무원이 공포한 「도시유랑걸인 수용송환 방법」을 동시에 폐지하였다.
260) 「중화인민공화국 주민신분증조례」는 이와 동시에 폐지되었다.
261) 총칙, 법률원조범위, 법률원조신청과 심사, 법률원조실시, 법률책임, 부칙으로 구성되어 있다.
262) 총칙, 행정허가설정, 행정허가실시기관, 행정허가실시절차, 행정허가비용, 감독검사, 법률책임, 부칙 등 8장 83조로 구성되어 있다.
263) 외교부, 앞의 책, 61~62면.

2004년 3월 14일 10대 전인대 2차 회의에서 「중화인민공화국 헌법개정안」[264]을 통과시켰다. 3월 22일 국무원은 <법치행정실시의 전면추진 강요>를 공포하였다. 4월 6일 10대 전인대 상위회 8차 회의에서 「중화인민공화국 대외무역법 개정안」을 통과시켰다. 4월 26일 10대 전인대 상위회 9차 회의에서 <홍콩특별행정구 2007년 행정장관과 2008년 입법회 생성 방법과 유관방법에 관한 결정>을 통과시켰다. 4월 30일 국무원은 「중화인민공화국 도로운수조례」[265]를 통과시켰다. 6월 25일 10대 전인대 상위회 10차 회의에서 「중화인민공화국 농업기계화촉진법」을 통과시켰다. 같은 해 8월 28일 10대 전인대 상위회 11차 회의에서 「중화인민공화국 전자서명법」, <인민배심원제도의 완비에 관한 결정>을 통과시켰고, 「중화인민공화국 공로법」, 「중화인민공화국 회사법」, 「중화인민공화국 증권법」, 「중화인민공화국 어음법」, 「중화인민공화국 경매법」, 「중화인민공화국 야생동물 보호법」, 「중화인민공화국 어업법」, 「중화인민공화국 종자법」, 「중화인민공화국 학위조례」, 「중화인민공화국 토지관리법」 등 10개 법률을 개정하였다. 같은 해 11월 1일 국무원은 「노동보장감찰조례」[266]와 「종교사무조례」[267]를 공포하였다. 11월 11일 저쟝성 10대 인민대표대회 상임위원회 제14차 회의에서 「저쟝성 농민전문합작사 조례」[268]를 통과시켰다.

2005년 2월 19일 후진타오가 성부급 주요 영도간부 사회주의 조화사회 건설능력 제고 전문토론회에서 "공산당이 제의한 사회주의 조화사회건설은 중국의 개혁·개방과 현대화건설 경험의 과학적 결론이며, 새로운 국내외 상황 아래서 당의 집정능력을 제고하고, 과학발전관의 관철과 실현, 중국의 경제사회발전을 추진하는 전략적 조치이다"라고 조화사회론을 주장했다.[269]

264) 마르크스 레닌주의, 모택동 사상, 등소평 이론과 '3개 대표' 중요사상을 지도이념으로 삼는다는 점을 명시하는 등 14조를 개정하였다.

265) 총칙, 도로운수경영, 도로운수관련업무, 국제도로운수, 집법감독, 법률책임, 부칙 등 7장 83조로 구성되어 있다.

266) 총칙, 노동보장감찰권한, 노동보장감찰 실시, 법률책임, 부칙 등 5징 36조로 구성되어 있다.

267) 1994. 1. 31. 국무원이 공포한 「종교활동장소 관리조례」 동시에 폐지함. 총칙, 종교단체, 종교활동장소, 종교인원, 종교재산, 법률책임, 부칙 등 7장 48조로 구성되어 있다.

268) 등기 후 독립법인이 되며, 사원은 출자한도 내에서 유한책임을 지는 농민 합작기업에 대해 최초로 규정하고 있다.

269) 全国人大常委会办公厅研究室, supra note 20, p.232.

2005년 1울 10일 국무원은 「信訪조례」(2005. 5. 1. 시행)[270]를 공포하였다. 2월 28일 10대 전인대 상위회 14차 회의에서 <전국인민대표대회 상무위원회의 司法감정관리문제에 관한 결정>, 「중화인민공화국 재생가능 에너지법」을 통과시켰다. 같은 해 3월 14일 10대 전인대 3차 회의에서 「반국가분열법」[271]을 통과시켰다. 4월 27일 10대 전인대 상위회 15차 회의에서 「중화인민공화국 공무원법」을 통과시켰다. 8월 28일 10대 전인대 상위회 17차 회의에서 「중화인민공화국 치안관리처벌법」(2006. 3. 1. 시행),[272][273] 「중화인민공화국 공증법」[274]을 통과시켰다. 10월 25일 10대 전인대 상위회 18차 회의에서 「중화인민공화국 외국중앙은행재산 사법강제조치 면제법」을 통과시켰다. 12월 29일 10대 전인대 상위회 19차 회의에서 「중화인민공화국 축산법」을 통과시켰다. 12월 29일 10대 전인대 상위회 19차 회의는 제1대 전인대 상위회 96차 회의에서는 1958년 6월 3일 통과시킨 「중화인민공화국 농업세 조례」를 2006년 1월 1일자로 폐지하였다.

2006년 3월 제10기 전인대 4차회의에서 중국은 사회주의라는 정치체제를 유지한 채 경제체제의 개혁을 통한 급속한 경제발전을 추진해 온 바, 향후 야기될 수 있는 사회·정치체제의 불안정을 염두하고 사전에 이를 방지하기 위한 정책을 대폭 채택했다. 이는 2005년 약 87,000건의 집단 소요가 발생한 것에 기인한 조치였는데, 구체적인 정책으로는 농촌 발전 중점 추진 등 지역 및 계층 간 소득 불균형 축소, 국민 다수의 중대이익 관련 문제 우선 해결 등이 있었다. 또한 중국은 내부적 불안과 소요사태 대응 능력도 강화하기 위해 인민무장경찰 부대 신설 등을 결정했다.[275]

2006년 4월 28일 국무원은 「중화인민공화국 담뱃잎세 임시조례」를 공포하였다. 4월 29일 10대 전인대 상위회 21차 회의에서 「중화인민공화국 농산품 질량안전법」, 「중화인

270) 행정부의 민원과 유사한 신방처리절차에 대해 규정하고 있다.
271) '타이완 독립' 세력을 반대하고 억제하기 위한 법률이다.
272) 총칙, 벌절종류와 활용, 치관리위반행위 및 처벌, 처벌절차, 집법감독, 부칙으로 구성되어 있다.
273) 국무원이 1986년 9월 5일 공포하고 1994년 5월 12일 개정공포한 「중화인민공화국 치안관리처벌조례」 동시에 폐지하였다.
274) 총칙, 공증기구, 공증원, 공증절차, 공증효력, 법률책임, 부칙 등 7장 47조로 구성되어 있다.
275) 외교부, 앞의 책, 63면.

민공화국 여권법」을 통과시켰다. 5월 18일 국무원은 「정보네트워크 전파권 보호조례」를 공포하였다. 같은 해 8월 27일 10대 전인대 상위회 23차 회의에서 「중화인민공화국 각급 인민대표대회 상무위원회 감독법」,[276] 「중화인민공화국 기업파산법」[277]을 통과시켰다. 같은 해 10월 31일 10대 전인대 상위회 24차 회의에서 「중화인민공화국 반 자금세탁법」(2007. 1. 1. 시행), 「중화인민공화국 농민전업합작회사법」을 통과시켰다. 11월 11일 국무원은 「중화인민공화국 외자은행 관리조례」를 공포하였다.[278] 12월 29일 10대 전인대 상위회 25차 회의에서 「중화인민공화국 미성년자보호법」을 통과시켰다. 12월 29일 국무원은 「중화인민공화국 차선박세 임시조례」를 공포하였다.[279]

2007년 3월에 열린 제10기 전인대 5차회의에서 중국은 급속한 경제성장에 따른 사회문제를 치유하고 지속적인 성장 기반을 마련하기 위한 조치들을 채택했다. 농촌, 농민, 농업으로 대표되는 이른바 '3농문제', 사회보장, 실업문제 등 '민생문제' 해결의 중요성을 반복해 강조했으며, 균형발전을 위한 조화로운 사회건설 정책을 촉진하는 동시에 경제성장의 모멘텀 유지와 고용확대 등 사회안정을 확보하기 위한 적절한 수준의 성장률 유지 정책을 견지하겠다고 결정했다. 이 회의에서는 「중화인민공화국 물권법」과 「중화인민공화국 기업소득세법」 등 주요 경제 관련 법안이 마련됐는데, 물권법 제정으로 중국은 재산권의 기초인 물권에 대한 체계적이고 종합적인 법률을 갖추게 됐으며, 내·외자 통합기업 소득세법 제정으로 기존의 외자우대 정책으로부터 내·외자 평등정책으로 전환하는 등 중국 사회주의 시장경제 제도의 발전에 있어서 중요한 전기가 마련된 것으로 평가할 수 있다.[280]

---

276) 총칙, 인민정부·법원·검찰원 업무보고 청취 및 심의, 결산 심사 및 비준, 국민경제사회발전계획 심의 및 예산집행상황 보고, 회계감사보고의 심사, 법률실시정황검사, 규범성문건안 심사, 자문 및 질의, 특정문제조사, 해임안 심의와 결정, 부칙 등 9장 48조로 구성되어 있다.

277) 「중화인민공화국 기업파산법(시범시행)」은 이와 동시에 폐지되었다.

278) 2001년 12월 20일 국무원이 공포한 「중화인민공화국 외자금융기구 관리조례」를 동시에 폐지하였다.

279) 1951년 9월 13일 원정무원이 공포한 「차선박 사용면허세 임시조례」와 1986년 9월 15일 국무원이 공포한 「중화인민공화국 차선박사용세 임시조례」를 동시에 폐지하였다.

280) 외교부, 앞의 책, 64면.

2007년 10월 개최된 공산당 제17차 대회와 제17기 1중전회를 통해 중국에서는 시진핑 지도부가 후진타오 후계 체제로 공식 등장했으며, 중국 특색의 사회주의를 계속 발전시키기 위해 사회주의 초급단계론에 기초해 공산당을 중심으로 부강하고 민주적이며 문명적인 조화로운 사회주의 현대화 국가 건설을 강조했다. 이를 위해 중국 지도부는 성장 위주의 전략과 지속가능한 발전 전략의 조화를 지향한다고 밝혔는데, 이는 개혁·개방과 발전을 강조하는 동시에 공평한 분배, 지속적인 성장, 도시와 농촌 간, 지역 간, 사람과 자연 간 균형적인 발전을 강조한 것으로 풀이된다.[281]

2007년 3월 16일 10대 전인대 5차 회의에서 「중화인민공화국 물권법」, 「중화인민공화국 기업소득세법」[282] 을 통과시켰다. 4월 5일 국무원은 「중화인민공화국 정부정보공개조례」를 공포하였다. 6월 29일 10대 전인대 상위회 28차 회의에서 「중화인민공화국 노동계약법」[283]을, 8월 30일 10대 전인대 상위회 29차 회의에서 「중화인민공화국 반독점법」, 「중화인민공화국 취업촉진법」, 「중화인민공화국 동물방역법」을 각각 통과시켰다. 같은 해 10울 28일 10대 전인대 상위회 30차 회의에서 「중화인민공화국 도농계획법」[284]을 통과시켰고, 12월 1일 국무원은 「중화인민공화국 경지점용세 임시조례」[285]를 공포하였다. 12월 29일 10대 전인대 상위회 31차 회의에서 「중화인민공화국 마약금지법」[286], 「중화인민공화국 노동쟁의조정중재법」을 통과시켰고, 「중화인민공화국 도로교통안전법」, 「중화인민공화국 국경위생검역법」, 「중화인민공화국 문물보호법」, 「중화인민공화국 개인소득세법」, 「중화인민공화국 과학기술진보법」을 개정하였다.

2008년 3월 19일 우방궈 위원장이 11대 전인대 상위회 1차 회의에서 "중국의 법률체계는 중국 특색의 사회주의 법률체계이라는 점이다. 3가지를 주의하여 잘 장악해야 한다.

281) 외교부, 앞의 책, 65면.

282) 1991년 4월 9일 7대 전인대 4차 회의에서 통과한 「중화인민공화국 외상투자기업과 외국기업소득세법」과 1993년 12월 13일 국무원이 공포한 「중화인민공화국 기업소득세 임시조례」는 동시에 폐지하였다.

283) 총칙, 노동계약의 성립, 이행과 변경, 해제와 종료, 특별규정, 감독검사, 법률책임, 부칙 등 8장 98조로 구성되어 있다.

284) 「중화인민공화국 도시계획법」을 동시에 폐지하였다.

285) 1987년 4월 1일 국무원이 공포한 「중화인민공화국 경지점용제 임시조례」를 동시에 폐지하였다.

286) <전국인민대표대회 상무위원회의 마약금지에 관한 결정>을 동시에 폐지하였다.

① 서방의 법률체계로 중국의 법률체계를 삼을 수는 없다. ② 우리나라의 정세에서 출발하여야 한다는 점을 주의해야 한다. ③ 법률 외에 행정법규, 지방성법규의 3단체계로서 중요한 구성부분이다. 법률로서 대응할 수 없는 부분은 먼저 행정법규나 지방성법규로 대응할 수 있다. 또한 법률로서 대응하여야 하는 부분인지를 잘 구분해야 한다"라고 하여 서방과 다른 중국의 법률체계의 정비를 강조하였다.[287]

2008년 1월 15일 국무원은 <국무원의 부분 행정법규의 폐지에 관한 결정>을 공포함으로써 2006년 말까지의 현행 행정법규 총 655건에 대한 전면적 정리를 실시하여 폐기 또는 실효된 행정법규를 정리했다. 4월 23일 국무원은 「증권회사 감독관리조례」, 「증권회사 위험처치조례」를 공포하였다. 같은 해 8월 29일 11대 전인대 상위회 4차 회의에서 「중화인민공화국 환경순환경제촉진법」, 8월 29일 11대 전인대 상위회 5차 회의에서 「중화인민공화국 기업국유자산법」[288]을 통과시켰다.

2009년 3월 열린 제11기 전인대 2차회의에서 중국은 거시조정을 강화・개선함으로써 경제의 안정적이고 빠른 발전을 유지하겠다고 공언했다. 이를 위해 적극적인 재정정책을 실시하고, 적절하고 완만한 통화정책을 실시하겠다고 밝혔다. 또한 내수 및 소비 수요를 적극적으로 확대하기 위해 주민소비와 투자를 확대한다고 강조했다. 농업의 기초적 지위를 공고히 하고 안정적 발전 및 농민 수입의 지속적 증가를 추구하며, 산업구조 조정의 중점적 진행, 과학기술 혁신의 적극적 추진, 에너지 절약과 오염물질 방출 축소 및 생태환경보호 추진, 제품의 품질과 안전수준 제고, 지역 발전 전략의 지속적 추진 등을 통해 경제발전 방식의 전환을 가속화하고 경제구조의 전략적 조정을 적극 추진할 것임을 천명했다.[289]

2009년 2월 17일 11대 전인대 상위회 위원장 제18차 회의에서 <법률 부속법령의 제정에 관한 업무절차>를 결정했다. 2월 28일 11대 전인대 상위회 7차 회의에서 「중화인민공

287) 全国人大常委会办公厅研究室, supra note 20, p.264.
288) 국가가 출자한 기업의 국유자산의 관리에 관한 법률이다.
289) 외교부, 앞의 책, 66면.

화국 식품안전법」을 통과시켰다. 같은 해 6월 27일 11대 전인대 상위회 9차 회의에서 「중화인민공화국 농촌토지 승포경영 분쟁조정중재법」[290]을 통과시켰고, 10월 31일 11차 전인대 상위회 11차 회의에서 「중화인민공화국 주외 외교인원법」을 통과시켰다. 12월 26일 11차 전인대 상위회 12차 회의에서 「중화인민공화국 침권책임법」,[291] 「중화인민공화국 해도(海島)보호법」을 통과시켰다.

중국은 2010년 3월 열린 제11기 전인대 3차회의에서 경제체제 개혁과 현대화의 기본조건으로서 정치체제 개혁의 필요성을 적시했다. 이를 위해 중국은 기층 민주주의를 확대하고, 언론의 정부 감독 기능을 강화하겠다는 의지를 표명했다. 또한 경기부양정책 기조 유지 및 인플레이션 억제와 실업률 감소에 중점을 둘 것이며, 부실기업 인수합병을 통한 구조조정, 첨단 분야 중심의 중점 신흥산업 육성, 서비스 산업 발전 촉진 등 양적 성장보다 질적인 산업구조 고도화에 역점을 둘 것을 결정했다. 중국의 부상에 우호적인 국제사회 환경 조성을 위해 안정적인 대외관계 관리 및 국제사회의 평화와 발전에 대한 기여 의지 또한 표명하였다.[292]

2010년 2월 26일 11차 전인대 상위회 13차 회의에서 「중화인민공화국 국방동원법」을 통과시켰다. 6월 25일 11차 전인대 상위회 15차 회의에서 「중화인민공화국 석유천연가스관 보호법」을 통과시켰다. 8월 28일 11차 전인대 상위회 16차 회의에서 「중화인민공화국 인민조정법」[293]을, 10월 28일 11차 전인대 상위회 17차 회의에서 「중화인민공화국 사회보험법」,[294] 「중화인민공화국 섭외민사관계 적용법」을 각 통과시켰다. 12월 25일 11차 전인대 상위회 18차 회의에서 「중화인민공화국 수질토양 유지보호법」을 통과시켰다. 같은 해 11월 11일 왕자오궈 부위원장이 제16차 전국지방입법 연구토론회에서 "중국 특색의 사회주의 법률체계의 형성과정을 살펴보면, 3개 방면에서 상호 적응을 충분히 실현하

290) 총칙, 조정, 중재, 부칙 등 4장 53조로 구성되어 있다.
291) 불법행위로 인한 손해배상을 규정한 12장 92조로 구성되어 있다.
292) 외교부, 앞의 책, 67면.
293) 총칙, 인민조정위원회, 인민조정위원, 조정절차, 조정협의, 부칙 등 6장 35조로 구성되어 있다.
294) 총칙, 기본요양보험, 기본의료보험, 산재보험, 실업보험, 생육보험, 사회보험료징수, 사회보험기금, 사회보험업무, 감독, 법률책임, 부칙 등 98조로 구성되어 있다.

였다. ① 사회주의 초급단계의 국가상황에 적응하였고, ② 개혁·개방과 사회주의 현대화건설 진행과정에 적응하였으며, ③ 법률자체의 발전규율과 서로 적응하였다. 법률 자체에서 보면, 중국 특색의 사회주의 법률체계의 형성을 이해하는 데에는 4개 측면을 파악해야 한다. ① 사회관계 각 방면의 법률부문을 포괄하여 정비를 해야 하고, ② 각개 법률부문 중 기본적이고 주요한 법률이 제정되어야 하는 것이며, ③ 법률이 주가 되어서, 행정법규, 지방성 법규, 자치조례와 단행조례가 제정되어 서로 결합되어야 하며, ④ 법률체계 내부에서도 응당 과학·조화·통일이 달성되어야 한다"라고 말했다.

korea
legislation
research
institute

제4장
개성공단 북한법제 문제점 극복 방안

제1절 개성공단 법제도 발전가능성
제2절 개성공단 북한법제 정비지원
제3절 개성공단 입법절차 정비
제4절 개성공단의 법치행정 확립
제5절 행정분쟁 해결절차의 마련
제6절 신변안전절차에서 법원 역할의 도입

제4장 개성공단 북한법제 문제점 극복 방안

제1절 개성공단 법제도 발전가능성

1990년대 이후 북한은 여러 방면에서 법률을 정비하고 주민들의 준법생활을 강조(김정일 "사회주의 법무생활을 강화할데 대하여")하고 있으며, 특히 외국투자유치와 관련한 많은 법률의 제정과 개정작업을 활발하게 진행하고 있다. 이는 사회주의 건설시기의 초법적인 공권력 행사를 통해 권력을 안정시킨 후에는 국가의 안정적 통치를 위해서 법률의 효용성을 일정부분 인정할 수 밖에 없었으며, 경제개발을 위한 외자유치를 위해서 법제도의 정비가 필요하다는 점이 반영된 결과인 것으로 평가된다. 특히 개성공업지구와 나선경제무역지대 등의 경제특구에서의 법률의 제정과 개정작업이 활발하다. 그러나 북한은 법에 대한 당정책의 우위성을 명백하게 하고 있으므로 법률의 규범력은 한계가 있으며, 제정된 법률의 수준이나 제정된 법률에 따른 집행 등에 있어 문제점이 있는 것도 사실이다. 향후 북한은 부동산(지적, 등기, 저당권, 경매 등), 세금회계, 금융제도(보험, 은행 등), 분쟁해결제도(중재, 행정소송 등), 각종 행정법, 노동관련 제도, 형사법체계 등의 분야에서 정비가 필요할 것이다.

사회주의 법이론에 따르면 일반적으로 법은 정의를 실현하는 중립적인 제도가 아니라 유산계급이 무산계급을 착취하기 위한 도구이자 동시에 지배계급에 봉사하는 수단이라고 본다. 그러나 사회주의 건설기를 지나면서 북한은 법의 본질에 대해 "사회적 질서는 인간생활의 필수적 조건"이라고 규정하게 된다.[295] 착취사회의 법은 근로인민대중의 자

295) 심형일, 주체의 법리론, 북한 사회과학출판사, 1987, 58면.

주성에 대한 법적 구속이라는 일반적 특징을 가지는 반면에[296] 사회주의 법은 인민대중을 위하여 복무하고[297] 국가사회제도를 튼튼히 지키는 위력한 수단이며 사람들을 공산주의적으로 개조하고 온 사회를 혁명화, 노동계급화 하는 강력한 수단이고 경제문화건설을 추동하는 중요한 수단 등의 작용을 한다고 강조한다.[298] 이러한 논리에 따라 "모든 일군들과 근로자들이 국가의 법규범과 규정들을 존엄 있게 대할 요구", "모든 공민들이 국가의 법규범과 규정들을 철저히 지키도록 하며 국가기관들의 모든 활동이 법규를 정확하게 무조건적으로 집행하는 기초위에서 수행되도록 하는 요구", "법위반에 대하여 단호한 법적 투쟁을 벌릴데 대한 요구"를 내용으로 하는 소위 사회주의 준법성을 강화하고 사회주의 법무생활을 강화할 것을 강조하고 있다.[299]

북한은 1948년 인민민주주의 헌법에서는 공민의 헌법 및 법령 준수 의무만을 일방적으로 강조하였으나, 2012년 북한의 헌법 제18조는 "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"라고 규정하고 있다. 아울러 2012년 북한의 헌법 제82조는 "공민은 국가의 법과 사회주의적생활규범을 지키며 조선민주주의인민공화국의 공민된 영예와 존엄을 고수하여야 한다"라고 규정하고 있다.

이와 같은 일견 모순되는 듯한 북한의 준법성 요구 태도에 대해, 북한은 "지난날 사법부문에 잠입했던 반혁명 종파분자들이 들고 나온 이른바 준법성의 구호의 우경투항주의적 본질"에 대해 말하면서 "준법성에 대하여 말하더라도 법으로 다스릴 사람을 법으로 다스리는 것이 준법성이지 범죄자들을 다스리지 않는 것이 준법성은 아닐 것이다"[300]라는 다소 이해하기 힘든 주장을 하고 있다.

296) 심형일, 앞의 책, 100면.
297) 심형일, 앞의 책, 178면.
298) 심형일, 앞의 책, 263면.
299) 심형일, 앞의 책, 302-304면.
300) 심형일, 앞의 책, 304면.

위와 같이 북한에서는 법에 대한 당정책의 우위성을 명백하게 하고 있으므로 법률의 규범력에는 한계가 있을 수밖에 없다. 그러나 법이론에 관한 북한 나름대로의 설명이 법치주의에서 벗어나 있음에도 불구하고, 1990년대 이후 북한은 여러 방면에 걸쳐 법제 정비작업을 활발히 진행하고 있는바, 법의 정치 종속적 성격이 완화되고 그 대신 실용적인 측면이 강화되어 법의 보편성이 다소나마 회복되는 경향을 엿보이기도 한다.[301]

앞서 살펴본 바와 같이 중국에서의 법치주의 요구는 대외개방 및 시장경제 발전을 반영한 것으로 평가되며,[302] 이러한 점은 장차 북한의 경제 건설 진행에 따라 북한에서도 유사하게 제기될 수 있을 것이다. 북한이 법치라는 용어를 사용하고 대외투자법제 등에서 중국의 법제를 참조하고 있다는 점에서, 우리가 중국의 법치 건설에 대해 구체적으로 연구하는 것이 북한의 법률을 이해하는데 도움이 될 것이다.

중국은 1978년 개혁・개방을 결정한 후 의법치국을 중요한 국가과제로 일관되게 설정하고 있지만, 그 의미에 관해서는 약간의 변화를 겪었던 것으로 보인다. 이러한 변화에 대해 한 미국학자는 2005년 이후 중국공산당은 1990년대 후반과 2000년대 초반을 특징지웠던 법의 지배의 담론을 냉각시켜 왔다고 평가한다.[303]위와 같은 중국 법치의 구체적 전개는 북한에서의 법치주의 정착 가능성을 진단하는 데 매우 중요한 사례와 경험이 될 것이다.

물론 아직 북한은 법치(rule of law)가 아니라 국가권력의 행사의 근거를 법률에서 구하는 법률에 의한 통치(rule by law)를 위해서도 갈 길이 멀며, 중국 정도의 법치 수준을 구현하기 위해서도 갈 길이 멀다. 북한으로 하여금 과도한 군사적 자주노선에 대한 집착에서 벗어나도록 하기 위해서는, 북한을 법치주의로 유도해야 하고, 북한 인권 개선 요구에 핵무기로 대응하는 북한의 과도한 피해의식을 극복하고 개방의 길로 나가도록 격려하

301) 법원행정처, 북한의 헌법, 2010, 21면.
302) 刘哲昕, 依法治国理论与实践, 人民出版社, 2012, p.33.
303) Carl Minzner, What Direction for Legal Reform under Xi Jinping, China Brief Volume: 13 Issue: 1, January 4, 2013.

면서 법치주의를 구현할 수 있도록 하는 것이 평화를 위해 필요한 일이다. 개성공단 등 북한 특구는 남한 등과 함께 투자하여 운영하는 곳으로 입주기업의 투자환경 개선요구 등을 통해 법제도 발전의 촉구가 가능하다. 개성공단 등 북한특구의 법제도 정비 협의와 공동연구를 통해 북한의 법제도 정비와 운영능력이 제고될 수 있다.

제2절 개성공단 북한법제 정비지원

개성공단의 발전적 재개를 위해서는 북한의 법제도를 발전시키고 신뢰성을 높이는 것은 중요하다. 기존 개성공단 운영시 노출된 문제점을 보완하고 개성공단의 법제도를 발전시켜야 한다. 개성공단의 법제도를 포함하여 북한의 시장경제적 법제도 정비는 북한 스스로 발전전략과 단계에 따라 하는 것이 원칙이다. 미국 국제개발기구, 포드 재단 등은 1960년대에 미국 하버드대, 예일대 등의 교수 등과 함께 아시아, 아프리카, 라틴 아메리카 등지 각 국의 사법시스템과 중요 법률을 개선하여 개발을 촉진하려는 취지로 『법과 개발 운동(Law and Development Movement)』을 추진하였다[304]. 이 정책은 대다수가 실패했다는 평가이다. 실패의 원인으로는 개혁을 추진할 현지의 법률가나 전문가의 참여가 저조하였다는 점, 현지에서 삶의 방식으로 이미 존재하고 있는 관습법이나 비공식법을 배제하고 공식적인 법률시스템에만 초점을 맞추었다는 점이 지적되고 있다. 세계은행, 아시아개발은행, UNDP의 경험에 의하더라도 거버넌스의 구축은 지원을 받는 해당 국가가 나서서 수행했을 때만 성과가 있다는 것이 다수의 평가이다.

다만 효율적 제도 구축을 위해 남한 등 외부에서 북한의 실정에 맞는 촉구와 지원이 필요할 뿐이다. 먼저 개성공단 등 북한 특구는 남한 등과 함께 투자하여 운영하는 곳이므로 이를 이용하여 북한 법제도 발전을 촉구하거나 지원할 수 있다. 개성공단 등 북한 특구는 실제 사업이 진행되는 곳으로 특구의 운영을 위한 전문가 교류나 훈련기회 제공 등이 가능하다. 실제 2005년에 개성공단 운영에 필요한 북한 회계인력에 대한 연수가 중

304) 김광길, 김정은 집권 이후 북한의 주요법제 변화 동향 분석 및 향후 전망, 2013

국심천에서 진행되었다. 등기와 경매, 회계와 세무, 소송 등 북한 인력의 북한내 또는 해외 훈련지원도 검토할 필요가 있다. 북한은 2015년 중국 연변대 등에 회계인력 훈련 등을 요청하였고, 독일, 미국 등에서 북한 인력의 학습이 진행되고 있다.

북한법제의 발전은 입법에 그치는 것이 아닌 Institution(제도, 기관)의 구축이다. 부동산 등기법과 아울러 등기소가 있어야 하고 등기전문인력이 있어야 한다. 세법등과 아울러 세무서가 설립되어야 하고 세금회계 전문인력이 있어야 한다. 따라서 행정시스템(각종 인허가 업무 등), 입법시스템(법률공포 등의 입법절차), 사법시스템(등기, 재판 등)의 실제 운영을 위한 물적 지원이 필요하다. 아울러 기관 구축을 위한 각종 시설과 기관 운영에 필요한 자료와 운영방법 등 지원도 필요하다. 개성공단의 북한법제 발전을 위해서는 일개 부처나 몇몇의 전문가가 아닌 우리의 범정부적 지원과 관심이 필요한 이유이다.

남한 전문가에 의한 북한법연구와 비평, 남북공동학술대회 개최, 남북공동법제연구소 운영 등 추진될 필요가 있다. 북한의 시장경제적 법제도에 대한 북한 스스로의 연구가 상당수 공개되고 있다. 이러한 연구논문에 대한 남한 전문가의 연구와 비평은 남북교류일환으로 추진될 필요가 있다. 물론 이러한 남한 전문가의 연구와 비평은 북한의 실정에 맞게 진행되어야 하며, 또한 장기적이고 일관되어야 북한에 영향을 줄 수 있을 것이다. 이러한 교류를 바탕으로 한다면 북한 특구법제에 대한 남북공동학술대회와 남북공동법제 연구소의 추진도 가능할 것으로 생각한다.

제3절 개성공단 입법절차 정비

현재 개성공단 법체계는 법-규정-세칙-준칙(개성공업지구법 제25조)로 이루어져 있다. 「나선경제지대법」 제10조도 법-규정-세칙-준칙의 법체계를 명시하고 있고, 개성공단에 비해 준칙의 법적 지위 및 역할을 명확화 하였음은 앞에서 설명한 바와 같다.

개성공단 법규의 입법권한과 입법형식에 관하여 보면, 법은 최고인민회의 상임위원회 정령으로, 규정은 최고인민회의 상임위원회 결정으로, 세칙은 중앙특구개발지도총국 지

시로, 준칙은 개성공업지구 관리기관이 각 정하게 되어 있다. 나선경제무역지대의 입법권한과 입법형식에 관하여 보면, 법은 최고인민회의 상임위원회 정령으로, 규정은 최고인민회의 상임위원회 결정으로, 세칙은 나선시인민위원회 결정으로, 준칙은 나선경제무역지대 관리위원회가 각 정하게 되어 있다.

개성공단에서 입법권한을 가진 입법기관이 입법을 하는 절차를 살펴보면 다음과 같다. 먼저 2004년 제정된 「개성공업지구법」은 남한 사업자인 개발업자가 초안을 제안하고, 남한 개발업자와 북한의 협의를 거쳐, 북한 최고인민회의 상임위원회 정령으로 제정되었다. 현재 제정된 하위규정 대부분은 개발업자가 초안을 제안하고, 남한 개발업자 또는 관리위원회와 북한의 협의를 거쳐, 북한 최고인민회의 상임위원회 결정으로 제정되었다. 구체적으로, 16개 규정 중 개발, 기업창설, 세금, 노동, 관리기관, 출입체류, 세관, 외화관리, 광고, 부동산, 보험 규정은 북한과 개발업자가 협의하여 제정되었다. 관리위원회가 설립된 2004년 11월 이후에 제정된 회계, 기업재정, 회계검증, 자동차, 환경보호 규정은 북한과 관리위원회와 협의하여 제정되었다. 세칙은 북한이 초안을 제안하면, 남한당국 및 관리위원회와 북한 총국의 협의를 거쳐, 총국이 제정하였다. 준칙은 관리위원회가 초안을 제안하면, 남한 당국의 협의를 거쳐, 관리위원회가 제정하여 이를 총국에 통지하였는데, 북한 총국은 2011년 무렵부터 준칙 제정을 위해서 북한 총국의 사전 승인을 받을 것을 요구하기도 하였다.

이러한 개성공단 입법절차에 대한 남한의 현재 입장은, 남북은 2013년 개성공단 중단과 재개과정에서 체결한 「개성공단의 정상화를 위한 합의서」(2013. 8. 14.) 제3조 제2항에서 “남과 북은 개성공단 내에서 적용되는 노무・세무・임금・보험 등 관련 제도를 국제적 수준으로 발전시켜 나간다”고 하면서 이를 위해 “개성공단 남북공동위원회를 구성운영”하기로 합의하였으므로, 개성공단의 관련제도를 변경시키기 위해서는 “개성공단 남북공동위원회”의 협의를 거쳐야 한다는 것으로 요약될 수 있다.

그러나 북한은, 위와 같은 우리의 입장과 반대로, 개성공단 관련 법률은 자신의 입법주권 사항이므로 자신들이 입법할 수 있다는 입장에서, 자동차세칙을 제외한 16개 세칙 제

정안과 세금세칙 등의 개정안이나 노동규정개정안 등을 일방적으로 제・개정하여 우리에게 통보하고 있다. 이러한 북한의 일방적 입법권 행사는 개성공단의 안정적 운영을 저해하는 행위로서, 남북이 공동으로 협의하여 운영한다는 개성공단의 운영 취지에 배치되는 일이다.

개성공단 등 경제특구의 성공을 위해서는 도로 등 각종 인프라 구축, 우호적 국제정치적 환경에 더하여 법제도의 발전이 필요하다. 이 점에 대하여는 북한도 대체로 인정하고 있다. 법제도의 발전은 투자보장, 세금특혜, 신변안전, 각종 제도 보장을 법규로서 입법하는 것이 그 출발점이나, 법제도의 입법보다 더 중요한 것은 입법된 법이 준수되고 입법된 법이 일관성을 가질 것이라는 법에 대한 신뢰 확보가 선행되어야 한다는 점이다.

법의 일관성 확보는 투자의 안정성과 예측가능성과 관련하여 매우 중요하다. 법이 애초 입법취지와 전혀 다르게 갑자기 개정된다든지 하면 투자가는 불안을 느낄 수밖에 없다. 법의 일관성 확보를 위해 투자 관련 법규의 일정기간 개정 불가 조항을 두거나[305] 투자 관련 법규를 개정할 때 기존 투자자의 기득권을 보장하기 위해 기존투자자에게는 개정전 법률을 적용하거나 기존 투자자에게 일정한 보상을 하는 방안 등이 활용된다. 그러나 현재 개성공단은 이러한 조항이 없어 법의 일관성 확보를 보장하기 위한 대책이 필요하다.

이와 같이 북한의 일방적인 법 제・개정을 제어하고 개성공단 법규의 일관성을 확보하기 위해서는, 개성공단 입법절차를 마련하고, 이를 공개하며, 공개된 입법절차에 따라 개성공단 입법이 이루어지도록 할 필요가 있다. 아울러 개성공단 내 입법절차의 마련과 준수는 북한 내부의 입법절차 정비에 도움을 줄 수 있을 것이며, 이는 중국 개혁개방의 경험으로 미루어 볼 때 북한 법치 발전의 출발점이 될 수 있을 것이다.

남한에서 법령은 법률, 대통령령, 총리령 및 부령을 의미하며, 입법절차의 대략을 설명하면 다음과 같다.

305) 북한 신의주특구법 제3조는 신의주특구법 제도를 50년간 변경하지 않는다고 규정하고 있다.

법률	입안-관계기관협의-입법예고-규제심사-법제처심사-차관회의-국무회의-대통령재가-국회제출-국회의결-대통령공포
대통령령	입안-관계기관협의-입법예고-규제심사-법제처심사-차관회의-국무회의-대통령재가-공포
총리령[306]	입안-관계기관협의-입법예고-규제심사-법제처심사-관보게재의뢰-공포
부령	입안-관계기관협의-입법예고-규제심사-법제처심사-관보 게재의뢰-공포

중국의 입법절차는 「중화인민공화국 입법법」에 자세히 규정되고 있다. 중국 입법법은 총칙, 법률(입법권한, 전국인민대표대회 입법절차, 법률해석, 기타규정), 행정법규, 지방성법규・자치조례 및 단행조례・규장, 적용과 등록, 부칙 등 6개장으로 구성되어 있으며, 2000년 3월 15일 제정되어 2015년 3월 15일에 최종 개정되었다. 중국 입법법은 2000년 제정된 후 사회 변화에 따라 수차례 개정되었으며, 2015년 최종 개정될 때에는 세율 등 법률유보사항 증가, 수권입법권 제한, 입법절차 세분화 등이 주요 개정사항이었다. 중국 입법법에 따른 중국 입법절차는 대략적으로 '입법의 예측-입법계획의 수립-입법정책의 결정-법률안의 제출-법률안의 심의-법률안에 대한 표결-법률안의 승인과 공포'로 구분해 볼 수 있다.

북한의 입법절차는 대략적으로 '법안 제출-법안 심의-법 채택-법 공포'의 순서로 이루어진다. 특히 법안 심의는 공개하는 것이 원칙이나, 제국주의자와의 투쟁을 위해 비밀엄수와 국가안전 보장 목적으로 비공개로 할 수 있다고 한다. 또한 법 공포에 대해 북한은 1970년대 초까지 『최고인민회의 공보』를 통해 공포하였으나, 최근에는 법을 공포하는 간행물을 발간하지 않고 그 대신 방송, 신문 등을 통해 법을 공포하고 있는 것으로 보인다.[307] 북한은 2012년 12월 19일 「법제정법」을 제정하여 2013년 7월 1일부터 시행하고 있다.

306) 총리령의 경우 국무총리의 결재를 거친 후 관보게재를 의뢰한다.
307) 사회주의법제정리론(조선사회과학학술집 154 법학편), 북한 사회과학출판사, 2010.

개성공단에서 북한의 일방적 법 제·개정을 막고 법의 일관성을 확보하기 위해서 개성공단 입법절차를 마련하고 이를 준수하도록 할 필요가 있다. 개성공단의 입법절차의 마련을 위하여 다음 두 가지 방안이 가능할 것으로 생각된다.

첫째, 가칭 "개성공단 입법절차에 관한 합의서"를 남북당국이 체결하는 것이다. 이 합의서에는 개성공단 입법은 남북 당국 간 합의를 통해 채택한다는 내용을 담을 수 있다. 이 방안은 북한에 의한 일방적 개성공단 입법을 확실히 제어할 수 있다는 장점이 있으나, 북한의 사법주권을 현저하게 제한하므로 북한의 수용 여부가 불확실하다는 것이 단점이다.

둘째, 가칭 "개성공단 입법절차에 관한 규정"을 북한이 제정하도록 요구하는 것이다. 이 규정에는 우리의 입법절차에 규정되어 있는 '관계기관 협의-입법예고-규제심사나 공보에 의한 공포'가 명확히 규정되도록 할 필요가 있다. 이를 통해 남한이 전혀 알 수 없는 상태에서 입법이 완료되는 것을 막을 수 있다. 또한 규제심사 등에 남한 인사의 참여를 제도화 하고, 법규 제정 시 규제심사위원회의 심의와 의결을 의무화하는 방식 등을 통해 남한의 의사가 반영되는 통로도 확보할 수 있을 것이다.

제4절 개성공단의 법치행정 확립

법치주의는 인권보장을 목적으로 하여 모든 국가작용은 법에 기하여 행하여져야 한다는 원리이다. 법치주의는 연혁적으로 행정법 성립의 전제조건이 되었을 뿐만 아니라 또한 현대행정의 기본원리를 이루고 있다. 근대 이전은 법의 지배가 아니라 인(人)의 지배가 이루어진 시대라고 할 수 있다. 봉건영주나 전제군주가 포고나 칙령 등의 수단에 의하여 통치하더라도 그것은 신민만을 구속할 뿐 영주나 군주에게는 그 구속력이 미치지 않았다. 그러나 프랑스 혁명 이후의 근대국가에 있어서는, 자유주의적인 권력분립 원칙이 채택되고 행정권의 발동도 법에 따라 행해져야 한다는 법치주의 원리가 점차 형성·발전되기에 이르렀다. 행정 측면에서의 법치주의의 표현인 "법에 의한 행정" 또는 광의의 법치행정원

리는, 기본적으로 행정권도 법에 기속되며, 위법한 행정작용에 대한 사법심사를 통하여 국민의 권리를 보장하는 것을 그 내용으로 하는 것이다.[308]

개성공단에서 투자의 안정성과 예측가능성을 보호하기 위해서는 법치행정의 확립이 필요하다. 현재 개성공단에서는 총국과 관리위원회 외에도 세무서, 보안소, 세관, 통행검사소, 출입국사업부 등 여러 행정기관이 행정업무를 담당하고 있고, 이들 행정기관의 업무양태와 관계는 일률적이지 않다. 관리위원회와 총국은 개성공업지구의 운영을 위해 노동력 알선, 기반시설 운영 등 제반 분야에서 기본적으로 업무 협의를 원활하게 수행하고 있다. 총국과 관리위원회는 법률상으로는 북한법에 의하여 설립된 북한기관이지만, 전자는 북한 인원이 주도하고 후자는 남한 인원이 주도하기 때문에, 그 실제는 남북 간 협의의 모습을 띨 수밖에 없다.

북한이 「개성공업지구 세금규정」을 제정하였지만, 북한에서는 조세제도가 발달하지 않았기 때문에 개성공업지구 세금제도를 운영하는 데 익숙하지 않았다. 이에 관리위원회가 세무회계사업을 총국을 대신하여 수행함으로써 초기에 발생할 수 있었던 혼란을 예방할 수 있었던 것으로 생각된다. 이와 같은 체계는 2007년에 세무소가 본격적으로 활동을 하면서 종료되었다. 관리위원회는 잠정사업절차에 따른 집행기간 동안의 사업을 위해 세금준칙을 제정하였는데, 북한은 이 준칙을 기초로 2006년 겨울에 세금세칙을 발표하였고, 이어 2009년 세금세칙 개정안을 통지하였으나, 남한에서는 세금세칙을 인정하지 않고 있다. 현재 세무소와 관리위원회의 관계에서, 남한에서는 세금세칙을 공식적으로 인정하지 않고 있지만, 북한은 세금규정과 세금세칙에 따라 세무행정을 집행하고 있다고 주장하고 있다. 북한의 주장 중 일부는 북한이 세금규정과 세금세칙의 내용을 잘못 이해한 것이 있고, 또 일부는 북한 논리 자체는 일리가 있지만 세금법규 자체가 완전하지 않아 잘못된 주장처럼 보이는 것도 있다. 명문화되고 완전한 세금법규의 마련이나 법규 해석에 관한 기준의 축적은, 북한의 자의적인 세무행정을 예방하고 예측 가능한 세무행정을 하게 함으로써, 기업활동의 안정성에 도움을 줄 것으로 판단된다. 한편 체계적인 세금법규의 정비

308) 김동희, 행정법 Ⅰ, 박영사, 1998, 29면.

나 세금제도에 관한 지식을 북한에게 전달하는 것보다는 개별 사안이 발생할 때마다 협의를 통해 문제를 해결하는 것이 적절하다는 견해도 있으나, 세무행정의 법치행정이란 관점에서 적절하지 않은 것으로 판단된다.

관리위원회는 출입국사업부, 통행검사소, 세관과도 밀접한 연관을 가지고 있다. 남한의 꾸준한 문제 제기에도 불구하고, 개성공업지구 초기부터 다른 북한 기관과 달리 북한의 출입국사업부, 통행검사소, 세관은 상당히 엄격하게 운영되었다. 관리위원회는 사업 초기부터 출입국사업부, 통행검사소 및 세관에 차량과 냉·난방을 위한 유류 및 전기, 사무용품 등 사업을 위한 기본적 물자를 지원하고 있다. 관리위원회는 이러한 지원과 더불어 원활한 출입을 위하여 몇 가지 개선을 이루어냈다. 다만, 이러한 개선이 제도적 수준으로 안착되지는 못했고, 「개성공업지구법」에 명시된 수준의 제도 운영에서 일부 후퇴한 측면도 있다. 대표적인 사례로, 출입·체류규정 제8조 및 제9조는 관리위원회가 출입증을 심사·발급하고 그 사후에 그 발급정형을 북한의 출입국사업부에 통보하도록 규정하고 있으나, 관리위원회는 북한의 사전 승인을 받아 출입증을 인쇄하였던 것이다.

한편 「개성공업지구 세관규정」 제41조는 "세관은 이 규정을 어긴 반출입물자와 운수수단, 개인의 휴대품을 억류할 수 있다. 고의적으로 이 규정을 위반한 자에게는 벌금을 물릴 수 있다"고 규정하면서도 그 구체적 벌금 부과사유와 벌금액에 대해서는 규정하지 않고 있다. 북한은 구체적 벌금 부과사유와 벌금액을 규정하고 있는 「개성공업지구 출입, 체류, 거주규정 시행세칙」의 제정을 위한 협의를 요구하였고, 남북 간 수차례 협의를 거치기도 했으나 의견 차이를 좁히지 못했다. 이에 북한은 2006년과 2007년에 「개성공업지구 출입, 체류, 거주규정 시행세칙」을 통보하였지만, 남한은 이를 인정하고 있지 않고 있다. 하지만 북한은 출입질서를 위반한 남한 인원에게 벌금을 징수하고 있다. 구체적으로 살펴보면, 세관은 반출입신고서 미제출, 신문지 반입, 음란물 반입, 체제비판물 반입, 휴대폰 소지, 신고서 내역 부정확, 검사표 분실 등을 이유로 벌금을 부과하고 있다. 통행검사소는 출입일시 미준수, 증명서 미소지, 통행계획 누락, 통행 검사 시 라디오 청취나 초병의 지시 불이행 등을 이유로 벌금을 부과하기도 한다. 이러한 벌금 부과 사유 중 일부는 세칙

에 명시되지 않은 사항도 있고, 동일한 사안이라 하더라도 개인의 협상력이나 관리위원회의 개입 등에 따라 벌금액이 달라지는 경우도 있는 것으로 관찰된다. 비교적 경미한 출입질서 위반자에게 출입을 금지시키는 것보다는 벌금을 부과하도록 하는 것이 남한 인원에게 유리할 것이라는 점에서 벌금 부과 제도 자체를 부정할 필요는 없을 것이다. 다만 세칙 협의를 통해 벌금 부과 사유와 벌금액을 공식적으로 명시한다면, 북한의 자의적 집행을 예방하고 남한 인원들에게 예측 가능성을 줄 수 있을 것이다.

관리위원회는 남한의 경찰에 해당하는 북한 보안기관(이하 '보안')과도 관계를 맺고 있다. 보안은 교통질서 단속, 질서유지, 소방대 인원관리, 경비원 관리 등의 업무를 수행하고 있다. 교통단속의 필요성은 사업 초기부터 제기되었으나 원활히 진행되지 못하였다. 교통신호 무시로 인한 교차로 사고 발생 등 교통단속의 필요성이 제기되면서, 북한 보안은 교통단속을 개시하게 되었고, 이를 위해 「개성공업지구 자동차규정」과 「개성공업지구 자동차세칙」이 제정되어 집행되고 있다. 이 자동차세칙에는 교통질서 준수 의무와 의무 위반 시 벌금액에 대해 자세한 규정을 두고 있으며, 실제로 이 법규에 입각하여 교통단속 업무가 수행되고 있다. 중앙선 침범, 신호위반, 안전띠 미착용, 자전거도로 침범 등이 주요 단속 사유이다. 북한은 임시번호판 미부착에 대하여 단속의 필요성이 있으나 자동차세칙에 벌금을 규정하고 있지 않다는 이유로 벌금을 부과하지 않고, 그 대신 이와 관련한 자동차세칙의 개정 필요성을 관리위원회에 제기하면서 세칙 개정 후 임시번호판 미부착에 벌금을 부과하겠다는 입장을 밝히기도 하였다. 법규에 근거가 있는지 여부를 중요하게 생각한다는 점에서 출입 관련 기관과 차이를 보이고 있는 부분이다.

1996년 3월 5일부터 17일까지 열린 중국 8대 전인대 4차 회의에서 「중화인민공화국 행정처벌법」을 제정하였는데 이 법은 총칙, 행정처법의 종류, 실시기관, 관할과 활용, 처벌결정, 집행, 법률책임, 부칙 등 8장 64조로 구성되어 있다. 이 법에 대해 차오즈자이 전인대 상위회 비서장은 "행정처벌제도는 (형사책임, 민사책임, 행정책임을 포함하여) 국가법률책임제도의 중요한 구성부분으로, 행정기관의 법치행정의 수단 중 하나이다. 법률제도상으로 정부의 행정처벌행위를 규범화하고, 혼란스러운 처벌이나 벌금부과현상을 제

지하고, 공민과 법인 또는 기타 조직의 합법적 권익을 보호하기 위하여, 행정처벌법의 제정이 필요하다"라고 말했다. 1999년 11월 8일 국무원은 <법에 의한 행정의 전면추진에 관한 결정>을 통해 "법치행정은 법치국가의 중요한 구성부분으로, 법치국가의 기본계획의 실행에 결정적인 의의를 가지고 있다. 정부의 입법사무를 더욱 강화해야 하고, 정부입법의 수준을 적절하게 제고하며, 법치행정을 위하여 견실한 기초를 닦아야 한다. 등소평 이론으로 정부입법의 실천을 지도하고, 전체적이고 본질적 면에서 중국특색의 사회주의 법률체계의 내부적 패턴을 파악하고, 정부입법작업 중에 발생하는 보편적, 공통적인 문제를 해결할 수 있도록 연구해야 한다"면서 법치행정을 강조하였다. 심천경제특구는 중앙이 <1999년 결정>에서 구체적인 실행 가능한 정책을 제시하지 않은 상황에서 심천 지역 상황에 맞는 새로운 정책으로 '정부 행정의 9개 법정화 정책' 등을 적극 추진하였다. 또한 이러한 심천경제특구의 능동적이고 구체적인 대응은 중앙에 의법행정의 실행 가능성과 그 로드맵의 구체적인 모습을 중앙에 보여주는 역할을 했으며, 중앙은 이러한 심천의 경험을 참고삼아 구체적인 지침에 불과했던 의법행정 지침을 구체화할 수 있었다. 현실에서 중국에서의 법치행정은 국민의 기본권 보장을 위해 모든 국가권력이 법에 의해 구속받아야 한다는 근대적 의미의 법치행정에는 아직 미치지 못하고 있으나, 행정기관의 자의적인 행정에 일정한 제약을 가하는 방향으로 발전해가고 있는 과정에 있다고 판단된다.

개성공단에서 법치행정을 발전시키기 위한 과제로 먼저 개성공단에 적용될 입법의 정비가 완료되어야 할 것이다. 현재 17개의 세칙이 통지되었으나 그 중 16개가 합의에 이르지 못해 제대로 시행되지 못하고 있다. 또 북한은 2014년 노동규정 개정안을 일방적으로 통지하기도 하였다. 이와 같이 법규의 제정 여부가 불분명한 상태를 남북 간 합의를 통해 해소할 필요가 있다. 다음으로 중국의 경험에서 본 바와 같이, 북한은 법치행정의 초보단계에 불과한 상황에 있으므로, 관리위원회가 개성공단을 운영함에 있어 준칙 등에 근거한 법치행정의 모범을 보일 필요가 있다. 마지막으로 개성공단의 법치행정을 위해서는 행정청의 행위에 대해 이의를 제기할 수 있는 절차의 마련이 필요하다.

제5절 행정분쟁 해결절차의 마련

개성공단의 경험을 보면, 경제특구 내에서 발생할 것으로 예상되는 분쟁 중 투자 안정성과 관련하여 가장 문제가 되는 것이 바로 행정분쟁이다. 예를 들어, 북한이 운영하는 개성공단 세무서가 개성공단 현지 법인에 부과한 세금 항목이나 액수에 대해 해당 법인의 이의가 있을 수 있다. 또한 개성공단 관리위원회가 건축법규에 위반된 건물에 대해 철거명령을 하였으나 이를 해당 기업이 거부한 경우 이를 둘러싼 분쟁이 있을 수 있다. 기업이 개별근로자와 채용계약을 체결하지 못하고 종업원대표를 중심으로 근로관계가 형성되어 있는 개성공단의 현실상, 북한 근로자와 기업 간의 임금체불 등 노동 관련 분쟁도 남한 기업과 북한 당국 사이에서 실제로 발생하고 있다. 따라서 개성공단과 같은 경제특구에서 이러한 행정분쟁을 해결할 수 있는 절차의 필요성이 매우 크다.

중국과 대만은 최근까지 중국과 대만 간 교류과정에서 생긴 분쟁해결에 대해 각자의 단독입법에 의해 규율해왔다. 구체적으로, 중국의 경우, 대만 투자자와 중국 정부 간 투자분쟁과 관련하여 「대만동포 투자보호법 실행세칙」제27조 및 제28조에서 중국 내 행정재의절차 또는 행정소송절차를 통한 해결을 규정하고 있었다. 그런데 중국과 대만은 2010년 6월 29일 체결하고 2011년 1월 1일 발효한 「해협양안경제협력기본협정」(Economic Cooperation Framework Agreement, ECFA) 제5조 및 제10조에 따라 2014년 8월 9일 양안투자보장합의서를 체결하였는데, 이 양안투자보장합의서는 「남북사이의 투자보장에 관한 합의서」(이하 '남북투자보장합의서')와 유사한 내용을 담고 있고, 특히 제13조부터 제14조에서 분쟁해결절차에 대해 규정하고 있다. 중국과 대만은 양안투자보장합의서에서 투자자와 투자상대국 정부와의 투자분쟁은 투자상대방 지역의 행정재의(行政復议) 또는 사법질서(司法程序)에 따른 해결에 따르되(양안투자보장합의서 제13조 제5호), 중국과 대만 쌍방의 인원으로 구성하는 양안투자분쟁해결기구의 조정방식을 택할 수 있도록 하고 있다(양안투자보장합의서 제13조 제4호). 다만, 2014년 10월 현재까지 양안투자분쟁해결기구 구성이 완료되지 않아, 아직까지 양안투자보장합의서에 따른 분쟁해결 사례는 없다.

개성공단은 중국과 달리 투자분쟁을 상사중재위에서 해결하도록 규정하고 있다. 개성공단 상사중재위원회의 관할은 상사분쟁 해결절차합의서에 명시되어 있는데,[309] 이에 따르면 상사중재위는 중재합의된 상사분쟁[310]과 남북투자보장합의서 제7조 제1항에 규정된 분쟁사건[311]을 관할 범위로 한다. 남북투자보장합의서 제7조 제1항의 분쟁은 "상대방 투자자와 일방 사이에 발생되는 분쟁"으로, 투자자가 투자상대국 정부의 정책 등으로 인해 피해를 봤을 때 해당 국가를 상대로 분쟁을 해결하도록 하는 투자자-국가 간 분쟁해결절차(Investor-State Dispute Settlement, ISDS) 절차와 유사하다.

또한 남북투자보장합의서는 안전보장,[312] 최혜국대우(MFN) 의무,[313] 보상 없는 수용 금지 의무,[314] 자유로운 송금 허용 의무[315] 등을 규정하고 있다. 특히 행정소송제도가 없는 개성공단에서 북한 당국의 행정처분으로 불이익을 받은 기업은 ISDS 중재 사례에서 차용되는 간접수용 논리 등을 활용하여 개성공단 상사중재절차를 이용할 가능성을 모색해볼 수 있을 것이다. 예를 들어, 북한이 법의 일반원칙인 소급입법으로 인한 재산권 침해 금지를 위반하여 소급입법을 통해 남한 기업에 과세조치를 하면, 남한 기업은 그 조치가 남북투자보장합의서 제4조 제1항 "남과 북은 자기 지역 안에 있는 상대방 투자자의 투자 자산을 국유화 또는 수용하거나 재산권을 제한하지 않으며 그와 같은 효과를 가지는 조치를 취하지 않는다"에서 투자자산을 수용하는 것과 같은 효과를 가지는 것이라고 주장하면서 그 구제를 구할 수 있다.

개성공단에서 북한 세무소가 위법하게 세금을 부과한 경우 또는 북한 행정당국이 각종 인·허가 및 제재규정에 근거하기는 하였으나 위법한 행정처분을 한 경우도 이를 남북상

309) 개성공단 상사중재위 합의서 제4조는 "본 합의서에 규정되지 않은 사항 중 투자자산 보호와 관련한 부분은 남북사이의 투자보장에 관한 합의서, 상사분쟁 해결절차와 관련한 부분은 남북 사이의 상사분쟁 해결절차에 관한 합의서, 상사중재위원회와 관련한 부분은 남북상사중재위원회 구성·운영에 관한 합의서를 준용한다"고 규정하고 있어, 개성공단 상사중재위 관할 범위는 상사분쟁해결절차 합의서에 따르게 된다.

310) 상사분쟁해결절차 합의서 제8조 제1항.

311) 상사분쟁해결절차 합의서 제8조 제2항.

312) 남북투자보장합의서 제2조.

313) 남북투자보장합의서 제3조. 내국민대우(NT)는 규정하지 않고 있다.

314) 남북투자보장합의서 제4조. 이 중 무력충돌의 경우에는 내국민대우(NT)도 규정하고 있다.

315) 남북투자보장합의서 제5조.

사중재절차에서 다툴 수 있는지 검토될 필요가 있다. 행정처분의 위법성을 다투는 사안이나 그 행정처분이 투자자산을 수용하는 것과 사실상 동일하다고 볼 수 없는 경우에는 해당 행정처분을 상사분쟁해결절차에 따라 다투기 어려울 것으로 판단된다. 따라서 현재는 이와 같은 행정처분의 위법성은 개성공업지구 세금규정 제86조 등에서 규정하고 있는 "신소"를 통해 다툴 수밖에 없다. 북한은 "신소"에 대해 "개인이나 집단의 권리와 리익에 대한 침해를 미리 막거나 또는 침해된 권리와 리익을 회복시켜 줄 데 대하여 당 및 국가기관, 기업소, 근로단체에 제기하는 인민의 요구"라고 말하는데,[316] 남한의 행정처분에 대한 민원제기 절차와 유사한 것으로 보인다. 북한은 신소절차에 대해 「신소청원법」을 제정하여 규율하고 있다.

그러나 이러한 신소는 행정처분 기관이 행정처분에 대해 심사하는 절차라는 점에서 권리구제수단으로 한계가 있다. 그런데 2011년에 개정된 나선법 제83조는 "분쟁당사자들은 경제무역지대의 관할재판소에 소송을 제기할 수 있다. 경제무역지대에서의 행정소송절차는 따로 정한다"라고 하여 "행정소송절차"를 규정하고 있다. 따라서 이러한 나선법 규정을 참조하여 개성공단에서도 행정소송절차의 도입을 검토할 필요가 있다. 현재 북한에서는 행정소송절차를 규율하는 법 자체가 아예 없다.

시민이 불법적이며 부당한 행정작용에 의해 권리를 침해받은 경우 그 행정행위에 불복하여 사법부에 소송을 제기하여 그 시정을 요구하는 행정소송은, 북한은 물론이고, 중국에서도 최근에야 도입된 낯선 개념이다. 중국에서는 1989년 행정소송법의 제정, 1990년 행정소송법의 시행으로 행정소송이 시작되어 공안국을 기소하는 치안사건, 도시건설, 사회보장, 환경, 국가배상 등 매년 10만 건 정도의 행정소송 사건이 처리되고 있다고 한다.[317] 1980년대 후반 중국에서 행정소송 도입 시 사법부에 의한 행정의 통제가 적절한 것인가에 대해서 여러 논란이 있었고, 현재에도 행정소송의 승소율이 높지 않는 등 행정소송을 통한 권리구제에 어려운 점이 많다고 한다. 이와 같은 중국의 경험에 비추어 보면

316) 조선말대사전1, 북한사회과학출판사, 1992, 1916면.
317) 다카미자와 오사무 외, 중국법의 역사와 현재, 한울, 2013. 154면.

북한에서 행정소송절차가 도입되어 본격적으로 시행되기 위해서는 상당히 많은 시간과 우여곡절이 있을 것을 어렵지 않게 예상할 수 있다. 또한 개성공단에서 행정소송절차가 도입되더라도 법원의 독립성이 보장되지 않은 북한의 실정상 행정작용에 대한 통제기능을 완전하게 발휘하기 어려울 것이다. 그러나 행정처분 기관이 아닌 제3의 기관에서 행정처분의 적법성을 다툴 가능성을 두는 것은 행정처분 기관의 지나친 자의적 행정을 견제하는 기능을 일부 수행할 수 있을 것으로 생각된다. 따라서 2012년 나선법이 행정소송절차를 규정하고 있다는 점과 중국에서도 시행착오 끝에 행정소송절차가 마련되어 시민의 권익과 외국투자가의 권익이 보호되고 있고, 이를 통해 외국투자자의 투자 안정성이 제고되고 있다는 점을 고려하여, 개성공단에서도 행정소송절차의 도입을 검토할 필요가 있다고 생각한다.

제6절 신변안전절차에서 법원 역할의 도입

출입·체류합의서 제10조 제2항은 "북측은 인원이 지구에 적용되는 법질서를 위반하였을 경우 이를 중지시킨 후 조사하고 대상자의 위반내용을 남측에 통보하며 위반정도에 따라 경고 또는 범칙금을 부과하거나 남측 지역으로 추방한다"고 규정하고 있고, 이 규정에 따라 북한은 위법행위자에게 범칙금을 부과할 수 있다. 또한 음주운전 등 도로교통질서를 위반한 자에 대해, 북한은 「개성공업지구 자동차관리규정」 제44조 및 시행세칙에 따라 벌금을 부과할 수 있다. 그런데 이 벌금 부과는 법원이나 제3의 독립적 기관의 심사 없이 북한의 행정기관이 부과하고 징수한다.

벌칙의 부과에 있어 법원의 심사 없이 행정기관이 단독으로 이를 집행하는 것은 행정기관의 재량의 남용을 초래할 우려가 있으며, 위법행위자가 법원의 재판절차를 통해 자신을 변호할 권리를 박탈하는 결과를 가져온다. 이는 경제특구에 투자하는 투자자의 신변안전에 대한 우려를 증가시킨다. 따라서 개성공단에서 경제특구의 성공을 위하여 투자자에게 벌칙을 부과하는 경우 법원의 심사를 거치도록 하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다.

중국의 경우 심천경제특구 등 경제특구를 개발하는 과정에서, 개성공단 신변안전제도와 같이 형사주권을 일부 포기한 사례는 없지만, 개혁·개방과 더불어 형사사법절차의 개선을 위해 초기부터 부단히 노력해왔다. 나선경제무역지대의 「라선경제무역지대 인민보안단속규정」은 법질서 위반자에 대해 영장 없이 3~10일 간의 억류(제27조), 변호인 조력권 미보장, 법원 결정 없이 인민보안기관에 의한 로동교양 등의 처벌결정(제37조 및 제38조) 등 근대 사법원칙에 부합되지 않는 문제점이 있다. 이에 대한 개선이 이뤄지지 않는다면 외국인이 나선경제무역지대에서 안심하고 각종 활동을 하기는 어려울 것이다.

벌금 등 제재조치를 부과하는 경우 법원 등 제3의 독립기관의 심사를 거치도록 하는 것이 행정기관의 재량권 남용을 예방하고, 이와 동시에 투자자의 불안을 덜어줄 수 있는 방법이다. 또한 이와 같이 경제특구에서 법원의 역할을 강화하는 것은 북한 사회의 인권 개선을 위한 첫걸음이 될 수도 있다. 북한 형사소송법을 보면, 북한의 형사절차는 수사기관에 의한 수사, 예심원의 예심, 검사의 기소, 재판소에 의한 재판, 판결의 집행 순으로 이루어지도록 규정되어 있다. 북한의 형사절차는 다른 여러 가지 문제점도 있지만, 특히 재판소에 의한 재판이 피고인의 방어권이 보장된 실질적인 재판절차가 아니라 검사의 기소에 대한 형식적인 추인절차에 불과하다는 비판을 받고 있다. 따라서 개성공업지구의 벌칙 부과 절차에서 법원의 역할 강화를 시도하는 것을 통해 북한 전체에서 법원의 역할 강화에 기여하도록 하는 방안을 적극 검토해볼 필요가 있는 것으로 생각된다.

제5장

결 론

제5장 결 론

핵문제의 진전에 따라 대표적 남북경협사업인 개성공단 사업의 재개와 정상화도 현실화될 것이다. 개성공단의 재개와 관련하여 안정적이고 발전적인 개성공단사업을 위해서 남북합의 및 남북법률의 보완과 정비가 필요하다. 개성공단의 발전적 재개를 위해서는 개성공단 운영을 위한 북한의 법제도의 개선과 운영이 중요하다. 북한의 법제도를 발전시키고 신뢰성을 높이는 것은 개성공단의 정상화의 전제조건이다. 법률체계, 관리기구, 부동산제도, 기업제도, 세금회계제도, 노동제도, 신변안전제도, 분쟁해결절차제도 등의 분야에서 개성공단 법제도는 성과도 있었지만 문제점도 있었다. 나선경제무역지대와 경제개발구는 북한이 개성공단의 경험을 바탕으로 부족하거나 개선이 필요하다고 생각되는 부분을 찾아 제도를 변경하였다. 이 중에는 개정이라 평가할 수 있는 부분도 있고, 투자기업에게 불리하게 변경된 사항도 있다. 나선경제무역지대와 경제개발구의 법제도는 개성공단의 재개시 법제도의 변경에 대한 북한의 의도를 추측할 수 있는 중요한 참고사항이다. 북한의 나선무역지대법 등 다른 특구법과 비교하여 개성공단 법제발전의 과제와 전망을 추출할 수 있다.

중국에서의 법치주의 요구는 대외개방 및 시장경제 발전을 반영한 것으로 이러한 점은 장차 북한의 경제 건설 진행에 따라 북한에서도 유사하게 제기될 수 있을 것이다. 중국의 의법치국은 기본적으로 공산당 일당이라는 현행 정치체제를 인정한 상태에서 국가 통치방식을 개혁하려는 정치개혁으로, 북한도 수용할 가능성도 있는 개념이다. 중국 법치의 구체적 전개는 북한에서의 법치주의 정착 가능성을 진단하는 데 매우 중요한 사례와 경험이 될 것이다. 북한은 법치(rule of law)가 아니라 국가권력의 행사의 근거를 법률에서

구하는 법률에 의한 통치(rule by law)를 위해서도 갈 길이 멀며, 중국 정도의 법치 수준을 구현하기 위해서도 갈 길이 멀다. 북한으로 하여금 과도한 군사적 자주노선에 대한 집착에서 벗어나도록 하기 위해서는, 북한을 법치주의로 유도해야 하고, 북한 인권 개선 요구에 핵무기로 대응하는 북한의 과도한 피해의식을 극복하고 개방의 길로 나가도록 격려하면서 법치주의를 구현할 수 있도록 하는 것이 평화를 위해 필요한 일이다.

개성공단 북한법제 정비는 북한 스스로 발전전략과 단계에 따라 하는 것이 원칙이다. 다만 효율적 제도 구축을 위해 남한 등 외부에서 북한의 실정에 맞는 촉구와 지원이 필요할 뿐이다. 북한특구를 매개로 한 북한법제도 발전을 적극 모색할 필요가 있다. 이외에도 개성공단 법제 발전을 위해서는 개성공단 입법절차 정비, 개성공단의 법치행정 확립, 행정분쟁 해결절차의 마련, 신변안전절차에서 법원 역할의 도입 등이 필요하다.

참고문헌

참고문헌

1. 국내논문

손희두, 북한의 부동산관리법제와 남북한 협력방안 연구, 한국법제연구원, 2012.

유욱 · 권대식, 중국심천경제특구 초기 노동법제 및 사회보장법제와 개성공단법제에 대한 시사점, 2006. 12. 5.

장철익, 북한의 '부동산관리법' 제정의 의미와 평가, 북한법연구, 2012.

2. 국내단행본

김동희, 행정법 I , 박영사, 1998

다카미자와 오사무 외, 중국법의 역사와 현재, 한울, 2013

법무부, 중국의 공법분야 법제 변천 연구, 법무부, 2012

법원행정처, 북한의 형사법, 2006

법원행정처, 『법원실무제요 민사소송 III』, 2005

외교부, 2013 중국 개황, 2013

조영남, 중국의 법치와 정치개혁, 창비, 2012

3. 북한문헌

김일성, 사회주의 건설에서 혁명적 고조를 일으키기 위하여 - 조선로동당 중앙위원회 전원회의에서 결론, 1956. 12. 31., 김일성 저작집 제10권

김일성, 김일성 저작집 12권

“당의 통일과 단결을 더욱 강화할 데 대한 조선로동당중앙위원회 부위원장 박금철 동지의 보고”, 로동신문, 1958. 3. 6.

사회주의법제정리론(조선사회과학학술집 154 법학편), 북한 사회과학출판사, 2010

심형일, 주체의 법리론, 북한 사회과학출판사, 1987

조선말대사전1, 2, 북한사회과학출판사, 1992

4. 외국문헌

吳國光・王兆軍, 鄧小平之後的中國: 解析十個生死攸關的問題』, 世界書局, 1994

刘哲昕, 依法治国理论与实践, 人民出版社, 2012

尹太顺, 对中朝投资贸易纠纷解决机制的探讨, 2014, 두만강포럼

李春日・康正男, 朝鲜经济特区 法规解读, 延边大学出版社, 2013

长文显, 法理学, 北京大学出版社, 2013

全国人大常委会办公厅研究室, 中国特色社会主义法律体系形成大事记(1978-2010), 中国民主法制出版社, 2011

丁凌华, 中国法律思想史, 科学出版社, 2009

许进胜, etc., 中国商事涉外仲裁指引(Practical Guide to China Foreign Related Commercial Arbitration), 法律出版社,

Carl Minzner, What Direction for Legal Reform under Xi Jinping, China Brief Volume: 13 Issue: 1, January 4, 2013

통일법제 연구 18-19-①-05

남북관계의 법제화 방안 연구

개성공단 발전적 정상화를 위한 법제도 개선방안

- 북한 법률을 중심으로 -

2018년 8월 29일 인쇄
2018년 8월 31일 발행

발 행 인 | 이 익 현

발 행 처 | 한국법제연구원
세종특별자치시 국책연구원로 15
(반곡동, 한국법제연구원)
전 화 : (044)861-0300

등록번호 | 1981.8.11. 제2014-000009호

홈페이지 | http://www.klri.re.kr

값 8,000원

1. 본원의 승인없이 전재 또는 역재를 금함. ⓒ
2. 이 보고서의 내용은 본원의 공식적인 견해가 아님.

ISBN : 978-89-6684-851-5 93360

저자명
김 광 길

학 력
서울대 물리학과 졸업
사법연수원 제30기
(현) 법무법인 수륜아시아 변호사

연구실적 및 논문
개성공업지구 부동산에 대한 강제집행의 실무상 문제점과 개선방안
남북합의서 체결절차
개성공단내 남측 투자자산에 대한 권리 확보방안
나선경제무역지대 조사 및 장마당 현대화 방안

남북관계의 법제화 방안 연구

개성공단 발전적 정상화를 위한 법제도 개선방안

– 북한 법률을 중심으로 –

KLRI KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

OPEN 출처표시
공공누리 공공저작물 자유이용허락

9 788966 848515 93360
ISBN 978-89-6684-851-5
값 8,000원