

북한의 법제정(입법) 체계의 분석 및 전망*

- ‘법제정법’을 중심으로 -

박 정 원**

차 례

- I. 머리말
- II. 북한 김정은정권의 법제정비 동향 및 입법이론
 - 1. 사회주의헌법 개정과 입법 동향
 - 2. 북한의 법제정 이론의 기초
- III. 북한 입법의 체계 및 절차
 - 1. 북한의 입법체계와 법제정체계
 - 2. 북한법의 형식
 - 3. 법제정 절차
 - 4. 법의 공포와 효력
 - 4. 법해석 및 적법성 심사
- IV. 북한의 입법권과 입법기관
 - 1. 입법권과 입법기관
 - 2. 북한의 입법기관에 대한 평가
- V. 중국의 ‘입법법’과 북한의 법제정법
 - 1. 중국 입법법 개관
 - 2. 중국의 입법절차
 - 3. 중국과 북한의 입법의 의미와 과제
- VI. 맺음말

* 이 논문은 박정원, “북한 입법 체계의 변화와 과제”, 「북한법제의 최근 동향과 통일 정책의 법제화 방안」, 2017년도 법무부·통일부·법제처 공동학술대회 발표논문집, 2017. 12. 8, 59~100쪽의 내용을 보완한 것임. 특히 이 논문은 한국법제연구원의故 손희두 박사의 북한법 및 통일법 연구에 기여한 업적을 기리며 앞으로 이 분야의 연구에 정진할 것을 다짐하는 의미를 담고 있다.

** 국민대학교 법과대학 교수

접수일자 : 2017. 11. 30. / 심사일자 : 2017. 12. 11. / 게재확정일자 : 2017. 12. 13.

I. 머리말

북한의 김정은은 김일성주석, 김정일 국방위원장의 권력을 승계하였으며 현재 ‘조선로동당’의 위원장이며 헌법상 ‘최고령도자’로서 국무위원장으로 최고직위에 올라 있다. 김정은은 당국가체제의 특성을 가진 북한에서 2016년 제7차 ‘조선로동당’ 대회를 개최하여 당의 목표를 재정비하여 권력장악을 대내외에 과시하였다. 이어 최고인민회의에서 헌법을 개정하여 김정은 권력체제를 법제도화하였다. 그는 김정일 국방위원장의 위업을 계승하면서도 독자적인 권력체제를 구축하는 데에 주력하여 왔다. 김정은 위원장은 집권 후 핵과 미사일 도발을 하면서도 대내적으로 권력수호를 위한 정책을 추진하면서 법제정비를 통해, 즉 적극적인 입법으로 뒷받침하여왔다.

북한에서 법제정비는 본격적으로 이른바 사회주의법제사업의 강화 내지 사회주의법치국가론에 입각하여 많은 법을 제정하거나 개정하면서 이루어졌다.¹⁾ 북한의 대내외적 상황에 따른 정책변화를 시도하고 이를 법적으로 뒷받침할 필요성을 배경으로 하는 것이었다.²⁾ 아울러 북한의 권력승계와 체제수호를 위한 법적 논거를 확보하는 과정에서 드러났다. 사실 김정은의 세습적 권력승계는 헌법상 최고권력의 승계를 통해 이루어지고, 그 권력의 강화는 헌법개정에 의해 최고권력자로서의 직위를 변경하는 것에서 확인된다. 형식적이거나 권력체제의 현실과 헌법규범의 일치는 북한에서도 권력의 정당성 확보의 절차를 보여주는 면일 수도 있다.³⁾ 최근 북한 법령은 국정운영의 법제도화의 일환으로 이루어지고 있음을 알 수 있다. 대내외적 환경변화에 대응하고 권력세습체제의 정당성을 확

1) 김정일 국방위원장의 사망 시기에 즈음한 북한법령의 정비내용에 관해서는 「북한의 최근 경제법제의 동향과 평가」, 2012 ‘북한법제 동향’ 특별학술세미나 발표논문집, 북한법연구회/한국법제연구원, 2012. 4. 27 참조.

2) 김정일체제 아래 이루어진 북한법제의 정비내용에 관해서는 박정원, “김정일체제의 북한법제 정비동향과 전망”, 「2007년 남북법제연구 실무자료집」, 법제처, 2007, 3~172쪽 참조.

3) 김정일 국방위원장의 사망(2012. 12. 17) 이후 김정은으로의 권력체제가 승계되면서 북한헌법은 일부 개정되었다. 최고인민회의 제5기 제5차회의(2012. 4. 14)에서 국방위원회 국방위원장은 제1위원장으로 개칭되고, 이 자리에 김정은이 추대되었다.

보하기 위해서라도 일인 명령체제의 헌법적 제도화는 일면 국정운영체제의 개선을 도모하기 위한 것이다.

북한의 법제 정비는 양적으로 증가하고 있고 종래 체제정합성이 미비하다는 평가에 대한 개선 면모를 보여준다. 이른바 입법의 체계와 내용이 보다 체계화하고 있다는 점에서 그러하다. 과거 북한 입법은 입법기관의 기능과 역할의 부재, 법령체계의 애매모호 등으로 부정적으로 비판되었으나 최근 이러한 평가를 달리 하는 현상이 나타나고 있다. 특히 북한의 법제정비 동향과 관련하여 새로 채택한 ‘법제정법’⁴⁾은 북한의 입법체계와 절차를 파악하는 데에 중요하고 명확한 내용을 담고 있다. 법제정법의 내용은 북한입법의 체재(體裁)와 절차 등이 보다 체계적으로 정리되어 나아가는 과정을 보여주는 법률임을 엿보게 한다.

기실 북한법령은 김정은체제 하에서의 대내외적 정책추진의 법제도적 근거를 제시해준다. 북한은 핵문제에 집중되어 있어 정작 다른 부분에 대해서는 정보가 제한되어 있는 상황이다. 이를 감안하여 여기서는 북한의 입법이론과 체계를 알아보되, 북한이 강조하는 사회주의법무생활 강화, 사회주의법제사업과 사회주의법치국가론을 중심으로 그 이론적 토대를 개관한다. 또한 북한의 입법이론과 체계에 비추어 실제의 법제정비의 내용을 파악해본다. 이어 북한의 입법기관과 입법절차 등을 살펴봄으로써 북한의 입법체계와 그 특징을 고찰한다. 아울러 북한의 입법기관과 입법절차에 관해서는 중국의 ‘입법법’의 내용을 비교하여 그 특징을 알아본다. 그리고 북한의 입법체계에 대한 과제를 살피고 앞으로의 입법 방향과 관련하여 전망해본다.

4) 이 법은 2012년 12월 19일 최고인민회의 상임위원회 정령 제2874호로 채택되고 부칙에 따라 2013년 7월 1일부터 시행되었다. 「조선민주주의인민공화국 법전(증보판)」, 평양: 법률출판사, 2016. 6. 15.

II. 북한 김정은정권의 법제정비 동향 및 입법이론

1. 사회주의헌법 개정과 입법 동향

김정은체제에서 이루어진 입법은 기본적으로 김정일시대부터 추진되어 온 법제정비의 방향과 내용의 연장선상에서 파악된다. 일련의 사회주의헌법의 개정은 김정일에서 김정은으로 승계되는 정권의 정책방향을 반영하여 이루어졌다.⁵⁾ 요컨대 1992년과 1998년의 사회주의헌법 개정은 김일성으로부터의 ‘권력승계의 포석’ 및 ‘김정일체제의 공식출범’과 관련한 내용이 주를 이루고 있다. 이후 2009년 헌법개정은 김정일의 선군영도체제를 헌법적으로 제도화한 것이었다. 이른바 수령의 일인지배체제는 헌법에 의해 제도화되었고 세습적 승계를 통해 권력의 정당성이 포장되어 왔다. 김정일시대의 선군정치는 ‘선군사상’으로 강조되고 급기야 ‘주체사상’과 함께 통치이념으로 헌법에 명시되었다.⁶⁾

이후 2011년 12월 17일 김정일 사망으로 김정은에게로의 정권승계가 이루어진 후 2012년 헌법개정은 김정은에 의해 김정일을 김일성과 같은 성군과 영웅으로 만드는 동시에 김정은의 권력체제를 정당화하였다. 즉, 김일성-김정일헌법으로 개칭하고, 김정일을 ‘영원한 국방위원장’으로 추대하고 국방위원장을 국방위원회 제1위원장으로 개칭하여 김정은을 추대하였다. 또한 서문에서 핵보유국임을 명시하였다. 2013년에도 일부 규정을 개정하였는데, 금수산태양궁전을 찬양하고 12년제 의무교육제를 규정하였다.⁷⁾ 전술하였듯이 2016년에는 국방위원회를 국무위원회로 개칭하여 명

5) 북한은 1998년 개정된 사회주의헌법에 대하여 주체98(2009)년 4월 9일 최고인민회의 제12기 제1차회의에서 수정보충, 주체99(2010)년 4월 9일 최고인민회의 제12기 제2차회의에서 수정, 주체101(2012)년 4월 13일 최고인민회의 제12기 제5차회의에서 수정보충, 주체102(2013)년 4월 1일 최고인민회의 제12기 제7차회의에서 수정보충하였다.

6) 2009년 개정헌법은 명실공히 김정일시대를 헌법적으로 강화하는 것으로써 국방위원회와 국방위원장의 권한을 강화하여 김정일의 일인지배체제를 제도화하였다. 실제로는 김정일시대의 헌법을 의미하는 것이지만 이 헌법을 ‘김일성헌법’이라고 명명하였다. 또한 북한은 최고인민회의 제12기 제2차회의(2010. 4. 9)에서 헌법을 개정하였는데, 최고재판소, 최고검찰소와 같은 명칭변경에 국한되었다. 보다 자세한 내용으로는 박정원, “북한의 2009년 개정헌법의 특징과 평가”, 「헌법학연구」, 제15권 제4호, 한국헌법학회, 2009, 253-289쪽 참조.

실공히 김정은체제를 공고히 하는 내용으로 헌법을 개정하였다.⁸⁾

한편 김정은 정권은 대내외적인 환경변화에 대응한 정책을 추진하면서 관련법령을 적극적으로 정비하고 있다. 이미 북한의 법령변화와 정비내용은 북한에서 2004년 발간되고 2005년 증보된 대중용 법전 및 2년 주기의 법전 발간을 통해 알 수 있다.⁹⁾ 특히 김정은정권 들어서서도 꾸준히 법령정비를 해왔음은 2016년 법전(증보판)을 통해 알 수 있다. 이 법전은 2012년부터 2015년 사이에 31개의 새로 제정된 법률과 기존 187개 법률 중 81개의 개정된 법률을 수록하였다. 이는 전체 공개 법률의 40%에 달하는 법제 정비로써 광범위하다. 형식상이나마 북한의 통치방식에서 국정의 법제도화라는 추세를 엿볼 수 있는 부분이다. 아울러 북한주민의 생활 관련 법제와 경제발전을 위한 경제관련 법령 및 행정관련 법제의 정비가 두드러진다. 시장화 조치와 농업 및 기업소 경영에 대한 개선조치를 위한 법률을 수정 보충하였다. 이를 두고 북한이 우리와 같이 법치주의를 구현하는 것이라고 말할 수 없으나 형식상 법에 의한 통치를 위한 초보적 기반을 만드는 과정에 들어서고 있다고 볼 수 있다.¹⁰⁾

- 7) 서문에 “김일성동지와 김정일동지께서 생전의 모습으로 계시는 금수산태양궁전은 수령영생의 대기념비이며 전체 조선민족의 존엄의 상징이고 영원한 성지”라고 명시하고, 제45조에서 ‘전반적 11년제의무교육’을 ‘전반적12년제의무교육’으로 개정하였다. 이에 따라 북한은 금수산태양궁전법을 제정하고 관련 교육법제를 정비하였다.
- 8) 1994년 7월 김일성 주석이 사망한 후에도 1998년 9월 열린 최고인민회의의 10기 1차회의에서 헌법을 수정하여 주석제를 폐지하고 김 주석을 ‘영원한 주석’으로 추대했던 전례가 있었다. 이에 따라 김정일도 ‘영원한 국방위원장’으로 추대하였다. 이에 앞서 김정은은 2011년 12월 30일 노동당 정치국회의에서 군 최고사령관으로 추대되고, 2012년 4월 11일 노동당 대표자회에서는 김정일을 ‘영원한 총비서’로 추대하고 당규약을 개정하여 ‘제1비서’ 직을 신설하면서 이 자리에 추대되었다. 한편 2016년 제7차 당대회(2016. 5.6~9)에서 김정은은 당 위원장으로 추대되었고, 이어 개최된 제14기 제4차 최고인민회의(2016. 6. 29.)에서 헌법개정을 통해 국방위원회를 국무위원회로 개편하고 국무위원장으로 추대되었다.
- 9) 2004년 이후 발간된 북한법전은 북한의 이른바 사회주의법제완비를 위한 구체적인 노력의 성과라고 할 수 있다. 특히 2006년과 2008년 법전(대중용) 증보판이 발간되어 있다. 이에 관해서는 「조선민주주의인민공화국 법전(대중용)」, 평양: 법률출판사, 2004 참조. 이들 법령에 대한 분석은 장명봉, “북한의 최근 법제동향과 평가 - 대중용법전 증보판(2006) 발간에 즈음하여-”, 「북한법연구」 제9호, 북한법연구회, 2006, 12~16쪽; 장명봉, “북한의 법전발간 지속과 최근 법제동향”, 「2010년 남북법제연구보고서(II)」, 법제처, 2010, 183~212쪽.
- 10) 이에 관해서는 박정원, “2016년 북한법전(증보판)의 내용과 특징”, 제231회 북한법연

특히 여기서는 김정은체제에서 발간한 2016년 법전(증보판)을 통해 공개된 법제정법을 분석하면서 북한의 법제정(입법)의 체계와 내용을 분석해본다. 아울러 북한의 사회주의헌법상 입법 관련 규정과 법제정법에서 명시한 내용을 비교하면서 살펴본다.

2. 북한의 법제정 이론의 기초

북한은 사회주의법무생활 및 그 지도위원회의 기능과 역할에 대해 강조하고 이른바 ‘사회주의법제사업’ 강화와 ‘사회주의법치국가’에 대한 논의를 강화하여 왔다. 이런 논의는 북한 입법의 이론적 토대를 이룬다. 최근 북한의 법제정비는 실제로 이론적 논거에 근거하여 이루어지고 있다.¹¹⁾

(1) 사회주의법무생활의 강화

북한에서 주체사상의 독창성을 강조하는 논리가 그러하듯 사회주의법무생활론도 김일성이 창시하고 김정일이 집대성하였다고 한다. 사회주의법무생활론은 김일성이 1977년 12월 15일 열린 최고인민회의 제6기 제1차회의에서 행한 “인민정권을 더욱 강화하자”라는 연설¹²⁾에서 제기되었다. 그 골자는 사회주의적민주주의의 기본내용, 사회주의적민주주의의 실시방법, 관료주의와의 투쟁 등이었다. 이후 ‘사회주의법무생활론’은 북한 사회에서 법분야의 독특한 이론으로 발전되고,¹³⁾ 김일성이 이론화하였다는 점이 부각되었다.¹⁴⁾

구회 월례발표회(2016. 11. 24) 발표문, 1~32쪽 참조.

- 11) 북한의 법제사업에 대한 이론적 논의에 대해서는 박정원, “북한의 입법이론과 체계”. 「법학논총」 제26권 제2호, 국민대 법학연구소, 2013 참조.
- 12) 『조선중앙년감 1978』, 평양: 조선중앙통신사, 1988, 72~82쪽.
- 13) 북한에서 ‘사회주의법무생활’이란 “사회주의사회에 사는 모든 사회성원들이 법규범과 규정을 철저히 지키고 그 요구대로 활동하는 사회생활”이라고 한다. 『김일성저작집』 제2권, 평양: 조선노동당출판사, 1980, 219쪽; 김억락 외, 『국가와 법의 이론(법학부용)』 3판, 평양: 김일성종합대학출판사, 1991, 208쪽; 리명일 “새로 수정보충된 사회주의헌법은 사회주의위업을 옹호고수하고 완성하기 위한 강력한 법적 무기”, 『김일성종합대학학보- 력사·법학』 제40권 제1호, 평양: 김일성종합대학출판사, 1994, 40쪽 참조.
- 14) 김영철, 「위대한 수령 김일성동지께서 밝혀주신 사회주의법무생활에 관한 이론」, 평

또한 김정일도 법분야에서 사회주의법무생활 강화론을 내세워 사회주의헌법을 비롯한 국가의 법규범과 규정의 철저한 준수를 위한 이른바 ‘혁명적준법기풍’의 확립을 강조하였다.¹⁵⁾ 이에 따르면, 사회주의법무생활은 “국가의 법질서에 따르는 근로인민대중의 자각적인 규율생활이며 법규범과 규정에 기초하여 사람들을 통일적으로 움직이고 공동행동을 실현해 나가는 국가적인 조직생활”¹⁶⁾이라고 한다. 이는 북한의 1992년 헌법 개정으로 ‘사회주의준법성’을 강조한 조항에서 “국가는 사회주의법률제도를 완비하고 사회주의법무생활을 강화한다”는 규정(제18조제3항)을 추가 신설하여 헌법적으로 제도화하였다.

(2) ‘사회주의법제사업’과 법제정

1) ‘사회주의법제사업’의 본질

‘사회주의법제사업’은 사회주의법건설에서 가장 처음 이루어지는 과정으로 강조된다. 이 사업은 국가가 인민대중의 의사를 행위준칙으로 규범화하는 것이고, 이는 인민대중의 의사와 요구를 국가적인 의사로 전환하여 전 사회적인 생활규범, 행위규범으로 만드는 사업이다.¹⁷⁾ 사회주의사회에서 대중의 의사와 요구는 국가·정당·사회단체조직을 통해 반영되며 당정책이나 국가의 법, 문화예술의 형식으로 표현된다. 그 가운데 이 사업은 전국가적 범위에서 인민대중의 의사와 이해관계를 일반화·조직화하여 국가적 의사로 전환시키는 중요한 사업이다.¹⁸⁾ 그 본질은 “사회주의

양: 과학 백과사전출판사, 1980, 4쪽.

15) 1982년 12월 15일 김정일은 “사회주의법무생활을 강화할데 대하여”라는 논문을 통해 사회주의법무생활에 관한 이론과 사회주의법무생활지도위원회의 임무와 기능을 체계화하였다. 김정일 “사회주의법무생활을 강화할데 대하여”, 『조선중앙년감 1983』, 평양: 조선로동당출판사, 1984, 174~183쪽.

16) 리명일, “위대한 령도자김정일동지께서 밝히신 사회주의법무생활에 대한 이론은 주체의 법리론을 더욱 완성시킨 독창적인 이론”, 『김일성종합대학학보: 역사·법학』 제43권제1호, 평양: 김일성종합대학출판사, 1997, 38~42쪽.

17) 진유현, “사회주의법제사업의 본질과 기본내용”, 『김일성종합대학학보: 역사·법학』 제43권 제3호, 평양: 김일성종합대학출판사, 1997, 49쪽.

18) 위의 글, 같은 쪽.

국가가 사회의 주인으로서의 인민대중의 지위와 역할을 제도적으로 고착시키고 공고화하며 보호하기 위한 사람들의 행위규범, 활동준칙을 제정하는 활동”¹⁹⁾이라는 데에 있다.

북한은 1992년 헌법을 개정하면서 사회주의법률제도 완비를 명시하였는데(제18조제3항), 실제로 1990년대 이루어진 법제정비를 통해 실현되어 왔다. 이 사업은 한마디로 “사회주의법을 만들고 완성하는 사업”이고, 법질서를 세우기 위한 입법과정의 첫 공정이며, 권한있는 국가기관이 국가 사회생활의 모든 분야에 필요한 법규범과 규정을 만들고 수정, 보충, 완성하는 것이다.²⁰⁾

2) 사회주의법 제정 이론(법제정과 입법의 구별)

북한은 시대 및 당정책적 요구에 맞게 법제정사업을 개선 강화하기 위하여 사회주의법제정이론을 강조한다. 법제정사업은 법질서를 세우기 위한 첫 공정이라고 하면서 법제정의 본질은 권한있는 국가기관의 활동, 지배계급의 의사를 법화하는 활동, 지배계급의 의사를 규범적 법문건의 형식으로 법화하는 활동이라도 강조한다.²¹⁾

그리고 법제정과 입법을 구별한다. 법이론과 법실천에서는 법제정과 입법의 용어가 동의어로 사용하여 법제정학 내지 입법학이라고 하는 경우가 있다. 그러나 북한에서는 입법이라는 표현은 최고주권기관과 그 상설기관의 법제정에 한하여 사용한다고 하여 법제정과 구별한다. 북한의 정부나 지방국가기관은 일정한 범위에서 법제정활동을 하지만 이를 두고 입법이라는 표현을 사용하지 않는다. 북한에서 법제정과 입법은 다음의 원칙에 따라 사용한다. 즉, 법제정은 입법보다 더 넓은 의미로 사용되며, 입법, 입법권, 입법절차라는 용어는 최고주권기관과 그 상설기관이 ‘……법’이라는 명칭으로 된 규범적 문건을 제정하는 활동에 한하여 사용한다.²²⁾

19) 위의 글, 50쪽.

20) 김원출, “법제정사업이 합리외에 대한 법률조종학적 고찰”, 「김일성종합대학학보: 력사 법학」 제54권 제2호, 평양: 김일성종합대학출판사, 2008, 62쪽.

21) 「사회주의법제정리론」 제2판, 조선사회과학학술집 154 법학편, 평양: 사회과학출판사, 2010, 7~9쪽.

22) 내각이나 성, 지방인민회의 등과 같은 국가기관들이 법제정활동을 하지만 그것은 입

3) 사회주의법제정의 유형(제정, 수정 보충, 폐지)

북한에서 법은 사회제도 및 정치제도의 변화에 따라 법제사업을 통해 변화를 반영한다. 사회주의법제정 사업이란 새로운 법규범을 창설하고, 변화된 현실에 적응하여 수정 보충되거나 개정 또는 폐정되는 것을 기본 내용으로 한다.²³⁾ 아울러 인민적이고 혁명적인 성격을 가진 사회주의법이 정한 바에 따른 인민대중의 사상의식과 법의식은 끊임없이 변화 발전하며, 여기에 입법활동의 필연적인 과정에 있다.²⁴⁾ 그래서 법은 신비로운 존재도 아니며 자연발생적으로 생성되는 것이 아니라 국가에 의하여 만들어지는 것이라고 한다.

법제정의 내용은 다음의 유형으로 분류하여 설명한다.²⁵⁾

첫째, 새로운 법규범의 채택으로 법을 새로 만드는 활동이다. 정권을 장악한 계급이나 사회적 집단은 새롭게 형성된 사회관계에 맞게 새로운 법을 만들어 내는 필요성과 배경에 따른 것이다. 그 예로 정보산업발전에 따라 전자상업거래와 같은 새로운 법의 제정을 든다.

둘째, 이미 있는 법을 수정 보충하는 활동으로 법의 개정이라 한다. 사회관계의 변화발전에 상응하여 변화하는 만큼 이에 따라 수정 보충되거나 개정되는 법제사업이 진행하게 된다. 북한에서 법의 수정보충과 개정은 해당 법규범의 규제내용의 변경이라는 점에서 동일한 의미로 파악한다. 1972년 사회주의헌법 채택 이후 1992년과 1998년의 헌법개정을 예로 든다

셋째, 이미 있던 법을 폐지하는 활동을 포함한다. 다시 말해 이미 있는 법의 효력을 소멸시키는 것이다. 이것도 권한 있는 국가기관이 규범적 법문건의 형식으로 진행된다는 점에서 법제정에 포함한다. 해방후 식민지악

법이라고 하지 않는다. 위의 책, 11~12쪽.

23) 『김일성저작집』 제12권, 평양: 조선로동당 출판사, 1990, 217~218쪽; 진유현, “사회주의법제사업의 본질과 기본내용”, 앞의 글, 51쪽.

24) 진유현, “사회주의법제정의 합법칙성”, 『김일성종합대학학보: 력사·법학』 제43권 4호, 평양: 김일성종합대학출판사, 1997, 49~50쪽.

25) 「사회주의법제정리론」, 앞의 책, 12~14쪽. 종래 수정보충의 구분과 폐정이라는 분류를 단순하게 정리하여 설명하고 있다.

법철폐와 세금제도 폐지가 예이다.

4) 사회주의법제정의 기본원칙

사회주의사회에서 법이 혁명적이고 인민적인 성격을 고수하고 그 사명과 역할을 다하기 위해서는 법제정사업에서 주체적 입장을 견지하고 당의 로선과 정책을 철저히 구현하며 군중노선을 관철하고 헌법에 기초하여 법을 제정하여야 한다.²⁶⁾ 먼저 주체를 철저히 세울데 대한 원칙으로는 혁명과 인민의 이익에 맞게, 나라의 실정에 따라 풀어야 하며 법제정전통을 살려야 한다는 점을 강조한다. 여기서 사회주의법무생활의 원칙과 방도의 지도를 따라야 하며, 법체계완비를 위하여 법전을 편집하였다는 점이 강조된다. 또한 수령의 사상과 당정책의 구현원칙으로는 법제정계획으로부터 실천되어야 하며 법초안작성과 심의 채택의 전 과정을 거쳐 실현되어야 함을 강조한다. 그리고 군중노선의 관철은 법제정사업에 광범위한 대중의 참가를 통해 실천되어야 한다는 점을 강조한다. 헌법에 기초하는 원칙으로는 방대한 법제정사업에서 통일성과 정연성을 보장하기 위한 것임을 내세우고 있다.

(3) ‘사회주의법치국가론’

북한의 사회주의법치국가론이 우리가 말하는 법치국가론과는 많은 차이를 보이지만, 북한에서 ‘법치’라는 용어를 사용하고 이를 법제정비의 이론적 기초로 삼고 있음은 주목된다. 북한의 설명에 따르면, 김정일이 “주체사상에 기초하시여 역사상 처음으로 당의 령도밑에 법치국가를 건설하여야 한다는 독창적인 사회주의법치국가건설사상을 새롭게 제시”하였다고 하고, “사회주의법치국가건설사상은 사회주의국가는 왜 법치국가로 되어야 하며 사회주의법치국가는 어떤 국가이고 어떻게 건설하여야 하는가 하는 법치국가건설의 기본문제들에 과학적인 해답을 주고 있다”고 한다.²⁷⁾

26) 위의 책, 21쪽.

27) 진유현, “사회주의법치국가건설에 대한 주체의 이론”, 『김일성종합대학학보- 역사·법

북한은 사회주의법치국가로 되어야 강성대국건설과 경제강국건설도 성과적으로 수행해 나갈 수 있다고 한다.²⁸⁾ 사회주의국가가 법을 강화하고 법치를 하여야 사회주의적 민주주의를 원만히 실현하고 인민들의 이익을 철저히 옹호할 수 있으며, 사회주의제도를 지키고 사회주의강성대국을 성과적으로 건설해 나갈 수 있다는 것이다. 여기서 중요한 것은 법제정사업을 강화하여 사회주의법체계를 완비하는 것이다. 법없이 법치를 생각할 수 없고 법제정사업은 법치의 선결조건이며, 법치를 하자면 법이 있어야 하는 것인 만큼 사회주의법치국가를 건설하기 위해서는 법제정사업을 강화하여 법체계부터 완비하여야 한다고 주장한다. 여기서 강성대국건설을 위한 전제로서 사회주의법치국가론이 제기되고 있다.

Ⅲ. 북한 입법의 체계 및 절차

북한의 사회주의헌법은 입법기관과 체계에 관하여 기본사항을 정하고 있다. 그러나 종래에는 북한의 설명이 미비하여 구체적인 입법절차와 내용에 관하여 알지 못하였다. 이러한 궁극증은 북한의 법제정법을 통해 일부 해소할 수 있다.

1. 북한의 입법체계와 법제정체계

(1) 입법체계

북한의 문건에 의하면, 북한의 입법체계는 국가법률체계의 부분체계의 하나이다. 북한도 법은 국가가 있는 한 존재하며, 법에 의해 국가와 사회 질서를 유지할 수 있다는 인식 하에 국가와 함께 발생하여 발전하여 왔다고 한다.²⁹⁾ 국가법률체계는 종래 국가기관체계 또는 법체계와 구별되는 새

학」 제51권 제1호, 평양: 김일성종합대학출판사, 2005, 45~49쪽.

28) 위의 글.

29) 「김일성저작집」, 제32권, 210쪽; 김원출, “법률조종학적체계에서 국가법률체계의 본질과 내용”, 『김일성대학종합대학학보: 력사·법학』 제43권 4호, 평양: 김일성종합대학출판사, 1997, 76쪽.

로운 개념으로서 국가기관과 법규범을 구성요소로 한다. 그리고 이 체계는 국가와 법, 좀 더 구체적으로 국가기관과 법규범을 구성요소로 하고 있을 뿐만 아니라 이 요소들의 전일적인 결합체라는 데에 그 특성이 있다.³⁰⁾

국가법률체계는 구조적으로 입법체계, 재판체계, 검찰체계, 법무체계, 행정체계 등으로 구분된다. 이러한 부분체계들은 법률활동의 내용에 따라 상대적인 독자성을 가진다. 넓은 의미에서 법률활동은 법의 제정과 집행의 활동의 총체이지만, 구체적으로는 입법활동, 재판활동, 검찰활동, 법무활동, 행정활동 등을 내용으로 한다.³¹⁾ 그리고 바로 이러한 활동에서 서로 다른 입법체계, 재판체계, 검찰체계, 법무체계, 행정체계 등으로 구분된다. 여기서 입법체계는 국가법률체계상 여타 체계와 독자성을 가지되, 그 체계안에서 서로 밀접한 연관속에서 기능하게 된다. 입법체계는 법제정체계와 법해석체계로 그 부분체계를 나눌 수 있다.³²⁾

(2) 법제정체계

북한에서 말하는 법제정체계는 넓은 의미에서 입법체계의 범주에 속한다.³³⁾ 북한은 법제정체계의 목적을 규범적 문건을 작성하고 법을 채택함에 있어 수학적 및 조종학적 원리와 방법, 현대적인 정보처리 수단들을 받아들여 그 효과성을 높이고 합리화하는 것이라고 한다. 또한 그 기능은 현실적인 사회관계를 규제하여 법률관계를 발생, 변경, 소멸시키기 위한 규범적 법문건을 합리적으로 작성하고 채택하는 입법기술을 갖는 데에 있다는 것이다. 여기서 법체계란 규제대상 및 방법에 따라 일정한 유형으

30) 김원출, 위의 글, 77쪽.

31) 입법활동에 의하여 법이 제정되고 해석되며, 재판활동에 의하여 법이 구체적으로 적용 집행되며, 행정활동에 의하여 국가의 법집행이 실현되며, 법무활동에 의하여 법이 준수 담보되며, 검찰활동에 의하여 법집행에 대한 국가의 감독통제가 실현된다. 위의 글, 78쪽.

32) 아울러 재판체계는 형사재판체계와 민사재판체계로, 검찰체계는 준법성감시체계와 범죄수사체계로 그 부분체계를 나눌 수 있다. 위의 글, 78쪽.

33) 김원출, “국가법률체계의 부분체계들에 대한 법률조종학적고찰”, 「김일성종합대학학보: 력사 법학」 제46권 제1호, 평양: 김일성종합대학출판사, 2000, 56쪽; 최은석, “북한의 사회주의 법제정의 합리화와 규범적 문건의 입법기술”, 「立法學研究」 제8집, 한국입법학회, 2011, 77쪽.

로 구분되는 법규범, 즉 현재 효력을 발휘하는 국내법규범의 통일체로 이루어진다. 그리고 법규범들은 하나의 통일체를 이루면서도 그 규제대상과 방법에 따라 여러 유형으로 나누어질 수 있다.

이에 북한에서도 법제정과 관련하여 부분법의 존재, 특정 부문법의 제정여부 등에 따라 정책적인 법체계의 본질과 연구의 필요성이 제기되고 있다.³⁴⁾ 그러면서 사회주의법 제정의 중요문제는 법을 옳게 제정하는 입법에 있다고 하였다.³⁵⁾ 여기서 북한의 법제정활동은 일정한 사회관계를 규율하는 법규범의 제정과 함께 법의 수정, 보충, 폐지 등에 의한 법률활동을 말하고 있음을 알 수 있다.

이와 관련하여 법제정법은 법제정이란 “권한있는 국가기관이 부문법과 규정, 세칙을 비롯한 일반의무적인 법문건을 만들거나 수정, 보충하는 활동”이라고 정의한다(제2조1호). 물론 법제정사업은 사회주의법체계의 완비에 있다고 할 것이다.

2. 북한법의 형식

(1) 북한법의 기본형식과 명칭

북한 사회주의법의 기본형식인 규범적 문건은 국가로부터 권한을 부여 받은 국가기관에 의하여 제정된다. 북한헌법에서 밝힌 그 규범적 문건들로서 성문법으로 구성되는데, 헌법 개정에 의해 명칭이 달라진 경우가 있다. 예컨대 북한의 1998년 헌법은 1972년 및 1992년 헌법에 비해 법형식상 다른 명칭을 쓰고 있다. 이를 보면, 헌법(제91조 1호), 부문법(제91조 2호), 최고인민회의 법령·결정(제97조), 국방위원회 결정·명령(제104조), 최고인민회의 상임위원회 정령·결정·지시(제114조), 내각 규정(제119조 2호), 내각의 결정·지시(제123조), 내각 위원회·성의 지시(제130조), 지방인민회의의 결정(제138조), 지방인민위원회의의 결정·지시(제144조) 등을 들 수 있다.

한편 2012년 헌법개정에 의해 국방위원회 및 국방위원장의 지위의 강화에 의해 변화가 있었다. 이를 보면, 헌법(제91조 1호), 부문법(제91조 2

34) 위의 글, 같은 쪽.

35) 김원출, “국가법률체계의 부분체계들에 대한 법률조종학적고찰”, 앞의 글, 56쪽.

호), 중요 부문법(제91조 3호), 최고인민회의 법령·결정(제97조), 국방위원회 제1위원장 명령(제104조), 국방위원회 결정·지시(제110조), 최고인민회의 상임위원회 정령·결정·지시(제120조), 내각 규정(제125조 2호), 내각의 결정·지시(제129조), 내각 위원회·성의 지시(제136조), 지방인민회의의 결정(제144조), 지방인민위원회의의 결정·지시(제150조) 등이다. 국방위원회와 제1위원장 부분은 2016년 헌법개정에 따라 국무위원회와 국무위원장으로 개칭되었다.

북한에서 최고법적 효력을 갖는 것은 헌법이며, 모든 법규범들은 헌법에 기초하여야 하며 헌법상 요구와 원칙을 벗어나서는 안된다고 한다. 또한 북한에서 이러한 규범적 문건들은 사회주의사회의 모든 사람들에게 일정한 권리를 주고 의무를 지우는 법규범으로 이루어 졌으며, 이 법규범들은 사회주의사회의 발전과 함께 끊임없이 새롭게 개선되어야 한다.³⁶⁾

아울러 북한의 법체계는 일반적으로 해당 사회제도와 상응하게 이루어진다고 하고 새로운 사회관계들이 형성됨에 따라 새로운 법제도의 보충의 필요성이 강조된다. 이 같은 사회주의법체계의 보충완성은 사회주의사회 발전의 합법칙적인 결과로서 법규범의 체계화사실이라고 한다. 이것은 법규집편집과 법전편찬의 방법으로 달성된다.³⁷⁾

이로부터 북한법의 제정 및 개정의 근거를 찾을 수 있으며, 그러한 법 제정비는 당연히 현시점의 북한의 변화와 정책전개의 양상을 반영하고 있다. 북한에서 법은 여러 국가기관에 의해 만들어진다. 북한의 사회주의헌법에 의하면, 그 중 가장 중요한 입법기관은 최고인민회의와 최고인민회의 상임위원회이다(제88조, 제106조). 북한헌법상 최고주권기관이며 입법기관인 최고인민회의는 헌법을 수정하고, 부문법을 제정 또는 수정, 보충하며, 최고인민회의 휴회 중에 이 회의 상임위원회가 채택한 중요부문법을 승인하며(제91조 1, 2, 3호), 법령과 결정을 내는 권한이 있다(제97조). 그리고 최고인민회의 휴회중의 최고주권기관인(제112조) 최고인민회의 상임위원회는 최고인민회의 휴회중에 제기된 새로운 부문법과 규정안, 현행

36) 김억락 외, 『국가와 법의 이론』, 평양: 김일성종합대학출판사, 1991, 170~171쪽.

37) 위의 책, 178쪽.

부문법과 규정의 수정, 보충안을 심의·채택하며 채택실시하는 중요 부문법을 다음번 최고인민회의의 승인을 받는다(제116조 제2호). 또한 헌법, 최고인민회의 법령·결정, 국무위원장 명령, 국무위원회 결정·지시, 최고인민회의 상임위원회 정령·결정·지시에 어긋나는 국가기관의 결정·지시를 폐지하며 지방인민회의의 그릇된 결정집행을 정지시킨다(제110조제6호). 그리고 최고인민회의의 상임위원회는 정령과 결정, 지시를 낸다(제120조).

그 밖의 국무위원장의 명령(제104조)과 국무위원회 결정·지시(제110조), 최고인민회의 상임위원회 정령·결정·지시(제120조), 내각 규정(제125조 2호), 내각의 결정·지시(제129조), 내각 위원회·성의 지시(제136조), 지방인민회의의 결정(제144조), 지방인민위원회의 결정·지시(제150조) 등도 주요 입법과정에 속하는 것이라 할 수 있다.

이를 보면, 북한의 주요 입법은 형식상 최고인민회의와 최고인민회의 상임위원회를 중심으로 이루어지고 있다.³⁸⁾ 1990년대의 주요 법제는 최고인민회의와 최고인민회의 상임위원회를 통해 정비되고 있으며, 경제관련 법령의 경우 내각 결정으로 이루어지고 있다.³⁹⁾

이러한 북한법의 기본형식에 대한 설명은 법제정법에서 분명하게 법문건의 명칭을 규정하고 있다. 이에 따르면, 법문건의 명칭은 일반적으로 《법》, 《규정》, 《세칙》으로 하고, 부문법의 명칭은 《조선민주주의인민공화국 …법》으로 하며 최고인민회의와 최고인민회의 상임위원회만 사용할 수 있다(제63조).⁴⁰⁾ 최고인민회의 상임위원회와 내각이 내는 규정의 명칭은 《법시행규정》 또는 《규정》으로 한다.⁴¹⁾ 내각 위원회, 성과도(직할시)인민회의 및 인민위원회가 내는 세칙의 명칭은 《법시행세칙》,

38) 북한의 입법형식과 법제정의 유형과 특징에 관한 상세한 사항은 유육, “북한의 법체계와 북한법 이해방법 - 북한헌법상의 법령·정령·결정 등 입법형식을 중심으로-”, 「統一과 法律」 제6호, 법무부, 2011), 62-97쪽.

39) 이에 관해서는 장명봉 편, 「2011 최신 북한법령집」, 북한법연구회, 2011 참조.

40) 법제정법은 부문법에 대해 “최고주권기관이 헌법에 기초하여 일정한 부문의 사회관계를 일반적으로 규제하는 기본적인 법형식”이라고 한다(제2조 2호).

41) 법제정법은 규정에 대해 “부문법을 전국적범위에서 집행하기 위하여 그 내용을 더 구체화하거나 부문법을 제정할 조건이 아직 성숙되지 않은 부문에서 법적통제를 보장하기 위하여 실무적인 내용들을 구체적으로 규제하는 법형식이다.”라고 한다(제2조3호).

《규정시행세칙》, 《세칙》으로 한다고 명시하고,⁴²⁾ 잠정적인 법문건의 명칭에는 《잠정》이라는 표현을 덧붙인다고 하여 법문건을 구분하여 적시하고 있다.

법제정법은 그 규제범위에 대해 최고인민회의, 최고인민회의 상임위원회, 내각과 내각 위원회, 성을 비롯한 행정관리기능을 수행하는 중앙기관(이 아래부터 내각 위원회, 성이라고 한다), 도(직할시)인민회의 및 인민위원회의 법제정사업과 관련한 사항을 규제한다고 하고 그 밖의 국가기관의 법제정사업은 따로 정한다고 하고 있다. 그 구체적인 범위에 대해서는 별도의 규정으로 정하도록 하고 있다.

(2) 법문건의 형식과 내용

법제정법은 북한법문건의 체재와 형식을 규정하는데, 다음에 간략하게 살펴본다.

첫째, 구분단위는 편, 장, 절, 조, 항, 호, 단으로 구분하며, 편, 장, 절에 제목을 붙이고 조에도 제목을 달수 있다(제65조).

둘째, 총칙규정은 법규범들에 대한 해석의 정확성과 통일성, 법규범들의 유기적인 통일을 보장하기 위하여 해당 법문건의 원칙적이며 일반적인 내용을 규정하는 법조문이며, 법문건의 사명(목적), 용어정의, 적용범위, 원칙 같은 것을 규정한다(제66조).

셋째, 각칙은 구체적인 정황 속에서 당사자들이 지닐 권리와 의무, 법적 책임에 대하여 규정하는 법조문으로서 법적권리와 의무, 당사자, 대상, 법적 책임, 법률사실에 대하여 빠짐없이 명확하게 확정적으로 규정한다(제67조).

넷째, 부칙은 해당 법문건의 시행을 위하여 첨부하는 내용들을 규정하는 법조문이며, 해당 법문건의 시행날자, 폐지 또는 수정하여야 할 법규, 경과조치, 효력이 끝나는 날자, 소급하는 범위 등을 규정한다(제68조).

다섯째, 법문건의 중복을 피하기 위하여 다른 조문을 인용할수 있다(제69조).

42) 법제정법은 세칙을 “부문법이나 규정을 일정한 부문이나 지역의 특성에 맞게 집행하기 위하여 그 내용을 보다 상세하게 규제하는 법형식”이라고 한다(제2조3호).

여섯째, 법문은 조선어로 하며 언어표현은 알기 쉽고 정확하고 간단명료하고 공식적인 것으로 하며, 법문건상 동일개념에 대하여 일관하게 하나의 단어를 사용하며 서로 다른 개념은 서로 다른 어휘로 표현하여야 한다. 중요한 용어나 일상생활에서와 다른 의미로 사용되는 용어는 해당 법문건에서 그 의미를 정의하여야 하며, 법이나 규정을 집행하기 위하여 내는 규정이나 세칙에서 사용되는 용어의 의미는 해당 법이나 규정에서 사용되는 용어의 의미와 같다(제71조).

3. 법제정 절차

북한도 합리적이고 효율적인 법제정사업을 위하여 과학적인 입법절차의 수립을 강조하고 있다. 법제정 과정에서 특정인이나 소수의 이익만을 위한 자의적인 법을 만든다면 주민의 의사와 요구를 법에 반영할 수 없다고 한다. 그래서 인민대표들이 법초안을 심의하고 다수가결로 채택하는 과정을 필수적으로 거침으로써 법에 인민의 의사가 반영되고 그 법의 효력을 인정하게 된다고 말한다.⁴³⁾ 이에 법령의 제정은 ‘입법제의-법안심사-법안가결-법령 공포’의 단계를 거친다.⁴⁴⁾ 일반적인 법률제정의 단계와 다르지 않음을 보여준다. 다만, 북한의 사회주의헌법상 입법과정의 미비점은 법제정법에서 보충하고 있다.

(1) 법안제출

법안제출에 관하여 북한의 사회주의 헌법은 법률안제출권에 관하여 명시하지 않고 있다. 법안제출은 입법절차의 첫 단계에 해당하며 입법제안이라고 한다. 북한헌법상 법률안을 최고인민회의에서 토의할 의안의 일종으로 본다면, 이를 제출할 권한은 국무위원장, 국무위원회, 최고인민회의 상임위원회, 내각과 최고인민회의 부문위원회가 가지며, 최고인민회의 대의원도 이 권한을 행사할 수 있다(제95조). 최고인민회의 대의원의 법률

43) 리경철, “사회주의국가의 입법절차에 대한 일반적 이해”, 「김일성종합대학학보: 력사법학」 제51권 제2호, 평양: 김일성종합대학출판사, 2005, 63쪽.

44) 「법학사전」, 평양: 사회과학출판사, 1971, 279쪽.

안제출권은 임의적 권한에 속하는 것이다. 이는 1992년 헌법에서 주석, 국방위원회, 최고인민회의 상설회의, 중앙인민위원회, 정무원과 최고인민회의 위원회에 의안제출권을 부여하고, 최고인민회의 대의원도 의안제출권을 행사할 수 있음을 규정하고 있었던 것(제95조)과 다른 점이다. 또한 국가기관의 개편에 의해 당연히 개정된 부분이 있지만, 국방위원회에 부여하였던 의안제출권을 1998년 개정헌법은 삭제하였다가⁴⁵⁾ 2012년 헌법 개정에 의해 다시 규정하였다.

이에 대해 법제정법은 입법기관별로 구분하여 법제정절차에 대해 법안 제출기관에 대해 비교적 상세하게 규정하여 헌법상 규정을 보충하고 있다.

첫째, 최고인민회의에서 토의할 법안은 조선민주주의인민공화국 국방위원회 제1위원장(국무위원장), 국방위원회(국무위원회), 최고인민회의 상임위원회, 내각과 최고인민회의 부문위원회가 제출한다.⁴⁶⁾ 최고인민회의의 대의원들도 최고인민회의에 법안을 제출할 수 있다(제12조).

둘째, 최고인민회의 상임위원회에서 토의할 법안은 내각, 최고인민회의 부문위원회, 최고인민회의 상임위원회 부문위원회, 최고인민회의 대의원이 제출한다. 최고인민회의 상임위원회에서 토의할 규정안은 최고인민회의 상임위원회 부문위원회, 최고검찰소, 최고재판소, 인민보안부, 도(직할시)인민위원회를 비롯한 해당 기관이 제출한다(제18조).

셋째, 내각은 헌법과 부문법에 기초하여 국가관리와 관련한 규정을 제정하거나 수정, 보충한다. 내각은 부문법을 집행하기 위하여 그 내용을 더 구체화할 필요가 있는 사항, 부문법에서 내각이 정하도록 위임한 사항, 헌법 제125조에 규정된 내각권한에 속하는 사항에 대하여 규정을 낼 수 있다(제26조).

45) 북한은 정권수립 이전에는 북조선인민회의 법전초안작성위원회에서 법전초안의 준비 작업을 하였다. 예컨대 1948년 헌법상 내각에 소속되어 있던 사법성에 관한 규정을 보면 “공화국의 법전(형법, 형사소송법, 민법, 친족법, 상속법, 민사소송법 등)의 정비 및 초안에 대한 준비사업을 한다(1952. 내각 결정 「사법성에 관한 규정승인에 대하여」 제3조제14호)”라고 명시되어 있었다. 당시 중요한 법률안 준비작업이 여기에서 이루어졌던 것으로 추론된다. 그러나 사법성은 1956년 폐지되었다.

46) 헌법개정에 의해 국무위원장과 국무위원회로 하는 것이 마땅하며 현재의 법제정법도 개정될 것으로 보인다.

넷째, 내각 위원회, 성은 부문법과 내각규정에 기초하여 해당 기관의 권한범위 내에서 세칙을 제정하거나 수정, 보충한다. 내각 위원회, 성은 부문법이나 내각규정을 집행하기 위하여 그 내용을 더 구체화할 필요가 있는 사항, 부문법이나 내각규정에서 해당 기관이 정하도록 위임한 사항에 대하여 세칙을 낼 수 있다(제33조). 또한 두개이상의 내각 위원회, 성의 권한범위와 관련되는 사항은 해당 위원회, 성들이 공동으로 세칙을 제정할 수 있도록 하였다(제34조).

다섯째, 도(직할시)인민회의는 부문법과 규정을 해당 지역의 실정에 맞게 집행하기 위하여 세칙을 제정하거나 수정, 보충할 수 있다(제40조). 또한 도(직할시)인민위원회는 도(직할시)인민회의의 휴회 중에 부문법과 규정을 해당 지역의 실정에 맞게 집행하기 위하여 세칙을 제정하거나 수정, 보충할 수 있다(제41조).

(2) 법안심의

법안작성과 심의에 관한 사항이다. 법안심의는 법초안에 대해 최고주권 기관이 정식으로 토론하고 검토하는 것을 의미한다. 이는 입법절차의 민주주의적 성격을 보여주는 징표라고 하여 입법절차 가운데 가장 중요한 것으로 강조된다.⁴⁷⁾ 북한헌법은 최고인민회의 상임위원회가 새로운 부문법안과 규정안, 현행 부문법과 규정의 수정·보충안을 심의 채택하도록 하고 있으며(제116조 제2호), 법안작성과 심의에 관하여 최고인민회의 부문위원회⁴⁸⁾의 임무로 규정하고 있다(제98조). 따라서 법안작성과 심의는 최고인민회의 부문위원회를 거치도록 함으로써 부문위원회의 하나로서 법제위원회에서 법률안 심의가 주로 다루어지고 있다.⁴⁹⁾

47) 리정철, 앞의 글, 64쪽.

48) 부문위원회는 법제위원회와 예산위원회를 명시하고 있다(제98조). 1992년 헌법상 외교위원회, 통일정책위원회를 삭제하였다(제98조).

49) 북한의 1972년 헌법은 “최고인민회의는 예산심의위원회, 법안심의위원회 등 필요한 위원회들을 조직할 수 있다”(제83조)라고 하여 임의적 설치기구로 규정하고 있었으며, 1992년 헌법은 “법제위원회, 예산위원회, 외교위원회, 통일정책위원회 같은 필요한 위원회를 둔다”(제98조)라고 개정하였다. 현행헌법은 법제위원회, 예산위원회 같은 부문위원회를 둔다(제98조)고 규정하고 있다.

북한의 설명에 의하면, 법안심의에서 최고주권기관의 전원회의⁵⁰⁾가 법안심의의 기본단위가 되고, 회의형식으로 활동하며 회의기간은 짧다. 회의기간이 짧기 때문에 전원회의에의 정식 심의 이전에 소관 부문위원회에서 사전심의를 하도록 하고 있다. 부문위원회는 법초안의 내용과 형식에 전면적 검토를 하며 특히 법초안의 입법기술적 측면에 대해 책임을 지고 심의하도록 하고 있다.

이에 대해 법제정법은 제출법안의 심의에 대해 다음과 같이 규정하고 있다.

첫째, 최고인민회의에 제출할 법안은 최고인민회의 법제위원회에서 먼저 심의하고, 법제위원회는 법안에 대한 심의를 한 다음 그것을 최고인민회의에 제출하겠다는 것을 결정하여야 하도록 하고 있다(제13조). 그리고 최고인민회의에서 법안심의를 보고, 초안낭독, 토론의 방법으로 진행하되, 대의원들에게 법초안을 미리 배포한 경우에는 법초안을 낭독하지 않을 수 있다(제14조).

둘째, 최고인민회의 상임위원회에 제출할 법안과 중요규정안은 최고인민회의 법제위원회에서 먼저 심의하고, 법제위원회는 법안과 중요 규정안에 대한 심의를 한 다음 그것을 최고인민회의 상임위원회에 제출하겠다는 것을 결정하여야 한다(제19조). 최고인민회의 상임위원회의 법안심의관할은 최고인민회의 상임위원회에 제출된 법안과 규정안은 전원회의 또는 상무회의에서 심의하도록 하고 있다. 전원회의에서는 새로 채택하려고 하는 법안을, 상무회의에서는 법수정보충안과 규정안, 규정수정보충안을 심의한다(제20조). 최고인민회의 상임위원회 전원회의와 상무회의에서 법안, 규정안에 대한 심의는 초안을 낭독하고 토론하는 방법으로 진행하되, 위원들에게 초안을 미리 배포한 경우에는 초안낭독을 하지 않을 수 있다(제21조).

북한에서 최고인민회의가 연간 고작 두 차례 며칠 동안만 개최된다는

50) 최고인민회의 상임위원회는 전원회의와 상무회의로 구성되는데, 전원회의는 위원 전원으로서 구성되며, 상무회의는 위원장, 부위원장, 서기장 들로 구성된다(헌법 제118조). 전원회의는 상임위원회의 임무와 권한을 실현하는데서 나서는 중요한 문제들을 토의 결정하고, 상무회의는 전원회의에서 위임한 문제들을 토의결정한다(헌법 제119조).

점에서 최고인민회의 상임위원회가 상시적인 입법권을 행사하고 있다. 이를 보면 최고인민회의 상임위원회의 입법심의과정이 비교적 상세한 것은 당연해 보인다. 법안심의를 공개방식으로 진행되어 투명성원칙이 강조되지만, 국가기밀보호와 당국의 안전보위의 경우는 비공개심의방법을 채택할 수 있다. 현실적으로 북한의 법이 우리에게 알려지는 것이 비공식적 경로를 거쳐 입수되는 과정에서 그 객관성이 검토되어야 하는 현실에서 북한의 법안심의 과정의 공개는 보다 북한법을 이해하는 데에 필요하다.

(3) 법안채택

법안가결절차로서 법령결정에 관한 내용이다. 북한 헌법은 최고인민회의가 내는 법령과 결정은 거수가결의 방법으로 하며, 그 채택 의결정족수는 참석 대의원 과반수의 찬성으로 정하고 있다(제97조). 다만, 헌법의 수정과 보충은 최고인민회의의 대의원 전원의 3분의 2 이상의 찬성을 요구하고 있다(동조). 북한에서도 법의 채택은 대의원들이 법초안에 대한 표결을 진행하고 법이 정한 수 이상의 찬성표를 던짐으로써 정식으로 법으로 결정되는 것을 말한다.⁵¹⁾ 북한헌법상 법 채택에 대한 권한(입법권)은 최고주권기관인 최고인민회의에, 그 휴회 중에는 최고인민회의 상임위원회가 행사한다(제88조). 표결에는 공개와 비밀의 방법이 있다. 전자는 손들기, 일어서기, 이름부르기 등이 있으며, 후자에는 무기명투표 방법이 있다. 이른바 다수결원칙이 적용된다고 볼 수 있다.

북한의 법제정법은 법안채택의 과정을 입법기관별로 구분하여 규정하고 있다.

첫째, 최고인민회의에서의 법안심의과정에서 법초안에 대한 수정, 보충의견이 제기되면 그에 근거하여 정리한 다음 표결에 붙이도록 한다(제14조3항). 그리고 법안은 거수가결의 방법으로 그 회의에 참석한 대의원의 반수 이상이 찬성하여야 채택된다. 헌법상 규정과 같다.

둘째, 최고인민회의 상임위원회는 심의과정에 초안에 대한 수정, 보충의견이 제기되면 그에 근거하여 초안을 정리한 다음 표결에 붙이도록 하

51) 위의 글, 66쪽.

고 있다(제21조3항). 최고인민회의 상임위원회 전원회의와 상무회의에서 법안과 규정안은 그 회의에 참석한 위원의 반수이상인 찬성으로 채택된다(제22조).

셋째, 내각은 내각의 규정안의 심의와 채택하는 절차를 정하며(제30조), 내각 위원회와 성이 세칙안을 심의하고 채택하는 절차도 정한다(제37조).

넷째, 도(직할시)인민회의와 인민위원회에서 토의할 세칙안의 제출, 심의, 채택절차는 지방주권기관법의 해당 규정에 따르도록 규정하고 있다(제42조).

종래 북한에서 법안통과의 예를 보면 그렇게 간단하지만은 않았다. 북한에서는 필요한 경우 입법과정을 군중동원과 선전의 장으로 삼아 왔기 때문이었다.⁵²⁾ 그러나 북한이 대중용 법전의 발간으로 일반법령의 경우 대내외에 공포하고 있다는 점에서 자세의 변화를 보여주었다. 그럼에도 불구하고 체제에 민감한 사안을 포함한 법령의 경우 그 공포를 미루고 있다. 최근 북한법령의 정비과정에서 법안제출, 심의, 채택 등의 절차가 보다 분명하게 나타나게 되면, 북한의 입법절차에 대한 이해와 함께 북한법의 실효성을 높이는 계기가 될 것이다.

4. 법의 공포와 효력

(1) 공포

법의 공포는 일반적으로 입법절차의 최종단계에 이루어지는 것으로 법의 효력 발생과 관련되어 있다. 북한에서도 법 공포권은 법의 제정기관이나 국가수반이 행사한다고 설명한다.⁵³⁾ 그러나 법령의 공포에 관하여 1998년 헌법은 1992헌법상 규정된 조항⁵⁴⁾을 삭제함으로써 법령공포권에

52) 예컨대 1948년 헌법 제정 당시 헌법제정위원회가 헌법초안을 작성하고 전국적인 토의를 거친 후에 통과시켰다. 1972년 사회주의헌법은 김일성이 직접 초안을 작성하여 당중앙위원회 전원회의에서 토의하도록 하고, 다시 「조국통일 민주주의전선 중앙위원회」에서 심의한 후에 당 중앙위원회 전원회의에서 재차 토의를 거쳐서 최고인민회의에 제출되었었다. 서창섭, 『법건설경험』, 평양: 사회과학출판사, 1984, 16쪽.

53) 리경철, 앞의 글, 67쪽.

54) 1992년 헌법은 최고인민회의의 법령, 최고인민회의 상설회의 결정, 중앙인민위원회의

관하여 모호한 상태이다. 1998년 헌법은 법령의 공포에 관하여 공포의 주체와 공포기간 내지 기일 등에 관하여 명확한 규정을 두지 않고 있다.⁵⁵⁾

2한편 북한의 법령공포방법에 관하여 8·15 해방 후 북한에서는 법령공보가 발행되었다. 1946년 9월에 나온 북조선임시인민위원회 결정인 「법령공보에 관한 건」은 북조선임시인민위원회 및 각국·부의 결정·법령·지령 등을 신속히 각 기관·정당·사회단체 및 인민들에게 주지시키기 위하여 법령공보를 발행한다고 하였다. 이 공보는 일간이며, 편집에 관한 책임은 사법국장에게 위임되어 있었다(제3조).

이에 비해 현재 북한의 법령 공포방법은 그 종류에 따라 달리 나타나고 있다. 법령의 공포에 관한 명시적인 규정은 알려지지 않고 있으나 실제적인 법령공포의 방식을 통해 그 유형을 살펴볼 수 있다. 예컨대 1972년 사회주의 헌법상 최고인민회의가 채택한 ‘법령’은 「로동신문」 내지 「민주조선」 등에 게재됨으로써 그 주요내용을 파악할 수 있었으나,⁵⁶⁾ 최고인민회의 상설회의에서 채택한 법령은 기관지에 게재하지 않기 때문에 그 내용을 알 수 없는 경우가 많았다.⁵⁷⁾

그러나 1990년대에 들어서서 북한의 입법과정 중 그 공표형태를 보면, 비교적 중요한 법령에 대한 대내외에 공표를 하고 있다. 예컨대 합영법을 포함한 대외경제개방법령과 그 관계법령 등은 「민주조선」 등의 법규해설을 통해 그 내용을 고지하는 경우가 많았다.⁵⁸⁾ 아울러 종래와 달리 해당 법령의 조문을 방송과 인쇄매체를 통해 신속히 공표하고 있는 점은 북한의 법제에 대한 입장변화를 보이고 있는 부분이다. 더욱이 북한은 「인민

중요 법령과 결정의 공포를 주석이 한다고 규정하고 있었다(제107조제3호). 그 이전 1948년 헌법은 최고인민회의가 제정한 법령은 최고인민회의 상임위원회 위원장 및 서기장이 지명하여 공포하도록 하였으며, 5일 이내에 공포하도록 하고 있었다(제41조).

55) 사실상 최고인민회의 상임위원회의 권한을 보면, 새로운 부문법과 규정, 현행 부문법과 규정의 수정·보충안의 심의채택권과 함께 그 채택실시를 상임위원회에서 정할 수 있는데(제116조제2호), 법령의 실시 전 단계에 공포를 해야 한다는 점에서 상임위원회에서의 법령공포가 이루어져야 할 것임을 지적할 수 있다.

56) 그 예에 속하는 법률로는 어린이보육교양법, 토지법, 사회주의로동법, 인민보건법, 환경보호법 등을 들 수 있다.

57) 북한의 형법, 형사소송법, 지방주권기관구성법, 민사소송법, 재판소구성법, 항만법, 철도법, 과학기술법 등이 해당하는 법률이다.

58) 민법, 가족법, 인민경제계획법 등이 그 예이다.

경제계획법』을 채택하면서 바로 이 법을 방송을 통해 보도함으로써 신속한 공포를 하기도 하였다.⁵⁹⁾ 한편 대중용법전의 발간은 법령공포의 변화를 보이는 면모이다.

북한에서 법의 공포에 대한 추론은 법제정법의 공포규정에 의해 그 절차의 구체성이 보다 명확하게 제시되고 있다.

첫째, 최고인민회의에서 채택된 헌법과 부문법은 최고인민회의 법령으로 공포한다(제16조). 그 구체적 내용을 알아보기 위해서는 법제정법상 법령과 정령의 전속적 관할사항을 살펴보면 된다(제11조).⁶⁰⁾

둘째, 최고인민회의 상임위원회에서 채택된 부문법은 최고인민회의 상임위원회 정령으로, 규정은 최고인민회의 상임위원회 결정으로 공포한다(제23조).

셋째, 규정은 내각결정으로 낸다(제31조).

넷째, 내각 위원회, 성에서 채택된 세칙은 해당 내각 위원회, 성의 지시로 낸다(제38조).

다섯째, 도(직할시)인민회의, 인민위원회에서 채택된 세칙은 도(직할시)인민회의 또는 인민위원회의 결정으로 낸다(제43조).

(2) 효력

법령이 공포된 후에 효력이 생기는 시점에 대하여 초기에는 각각의 법규에서 부칙으로 정하도록 하고 있었으나 부칙규정이 없어 혼란이 초래되었다. 그래서 1947년 2월 「북조선임시인민위원회」는 결정으로 「법령시행기일에 관한 결정서」를 채택하여 “법령에 시행기일이 없는 때에는 공

59) 「인민경제계획법」에 관한 분석은 朴井源, “北韓의 「人民經濟計劃法」에 관한 研究”, 「법제연구」 제17호, 한국법제연구원, 1999, 181~204쪽.

60) 이에 의하면, ① 국가형태, 국적, 국가영역, 국가상징 같은 국가주권의 사항, ② 각급 주권기관, 행정집행기관, 사법검찰기관의 조직과 권한, ③ 범죄와 형벌, ④ 공민에 대한 정치적 권리의 박탈, 인신의 자유를 제한하는 강제조치와 처벌, ⑤ 민사기본제도, ⑥ 소송과 중재제도, ⑦ 경제관리 및 특수경제지대의 기본제도, ⑧ 교육, 보건 등 문화의 기본제도, ⑨ 국방, 국가안전 및 외교의 기본제도, ⑩ 조국통일 및 북남관계, ⑪ 그밖에 반드시 최고인민회의 및 최고인민회의 상임위원회가 법령이나 정령으로 규정하여야 할 사항 등이다.

포일부터 시행”하도록 하였다. 이후 북한의 법령들은 대부분 공포와 발효가 동시에 이루어지도록 하였으나 그 시점의 차이가 있는 경우도 많이 있었다. 예컨대 1977년의 「토지법」은 약 한달간의 주지기간(4.30~5.31)을 두고 있었으며, 1950년의 「학령아동취학에 관한 규정」은 1월에 제정하고 그 해 9월 1일부터 시행하도록 하였다.

그러나 경우에 따라서는 시행일을 정하지 않거나 소급적용하는 예도 있었다. 전자의 예는 1986년의 「환경보호법」을 들 수 있는데, 「환경보호법을 채택함에 대하여」에서 “정무원은 이 법을 집행하기 위한 구체적인 대책을 세울 것이다”라고 규정함으로써 그 실시방안을 정무원에 일임시키고 있었다. 후자의 예는 1945년 12월 29일의 상업국 포고로서 이에 의하면 “상업국입시 행정조치요강은 8월 15일로 소급실시”한다고 규정하였으며, 1946년 「사회보험법」도 12월 19일에 제정하면서 그 시행일은 6월 24일자로 소급한다고 규정하였다. 이렇듯 북한의 법령의 효력의 시기에 대해 개별법규에 정해져 왔지만, 북한헌법은 법령의 효력에 관한 어떠한 규정도 두지 않음으로써 북한법령의 실시와 발효 및 효력에 관한 일반원칙을 내세우지 않고 있다.

이와 관련하여 최근 정비되는 북한법은 부칙규정을 두어 그 발효 실시에 관한 규정을 둠으로써 법령 효력에 관하여 명백한 입장을 보여주고 있다.⁶¹⁾ 법제정법은 법의 시행날자에 대하여 법령에 시행일을 명시하도록 하고 그렇지 않은 경우에는 공포 후 15일 지난 다음날부터 발효한다고 규정하고 있다(제52조). 이에 더하여 북한에서 법령의 효력에 관하여 명확한 규정이 없었는데 법제정법은 법령체계에 따른 법령의 효력의 구조와 기준을 제시하고 있다. 이에 의하면, 법령의 효력의 순서는 최고의 법적 효력을 갖는 헌법을 필두로 하여 부문법, 규정, 세칙으로 되어 있다(제45조, 제46조). 보다 구체적으로는 규정의 경우 내각 규정보다 최고인민회의 상임위원회의 규정의 효력이 앞서며(제47조), 내각 규정은 내각위원회, 성과 도(직할시)인민회의 및 인민위원회가 낸 세칙보다 높다(제48조). 또한 내각 위원회, 성이 낸 세칙은 동등한 효력을 가지며 각기 자기

61) 신의주특별행정구법(2002. 9. 12), 개성공업지구법(2002. 11. 20), 금강산관광지구법(2002. 11. 13) 등은 부칙에서 “이 법은 채택한 날부터 실시한다”는 규정을 두고 있다.

권한 범위안에서 시행하며, 내각 위원회, 성이 낸 세칙의 효력은 도(직할시)인민위원회가 낸 세칙보다 높다(제49조). 그리고 도(직할시)인민회의가 낸 세칙의 효력은 해당 인민위원회가 낸 세칙보다 높다(제50조). 아울러 법의 효력과 관련하여 특별법우선원칙과 신법우선원칙(제51조), 법효력의 불소급의 원칙(제53조)을 명시하고 있다.

(3) 법규범에 대한 규범적 해석

북한에서 국가의 규범적 해석에 관하여 입법적 의의를 가진다고 설명한다. 규범적 해석이란 법규범의 기본정신을 규범적 형식으로 해설한 것으로서 법조문 자체에 해석을 붙이거나 별도로 법전형식의 유권적 해석을 하는 방식으로 진행되기 때문에 본래 법규범의 부속법적 의의를 가지며 본래의 법규범과 같은 효력을 가진다고 한다.⁶²⁾ 종래 북한은 법규범의 상위법 저촉여부에 대한 적법성 판단 내지 심의에 대해 구체적인 설명을 하지 않고 있었다. 그러나 법제정법은 법문건의 효력과 관련하여 해석의 기준과 적법성 심사의 절차 및 효과에 대해 규정하여 이를 명확히 하고 있다.

5. 법해석 및 적법성 심사

법제정법은 법문건의 해석 및 적법성심사에 관한 규정을 두고 있는데 이는 법의 효력과 관련되어 있다. 법규범간 효력의 차이는 법규범의 단계적 체계에 따라 상위법에 저촉되는 하위법의 효력을 제한하거나 무효로 하게 되는 것은 당연하다. 역시 동급의 법문건에 대한 효력문제에 대하여 법제정법은 그 기준을 제시하고 있다.

(1) 규범간 상충문제 해결기관

법제정법은 부문법과 규정, 세칙의 특별법우선원칙과 신법우선원칙 하에서 발생할 수 있는 선후 규범간의 효력상의 문제가 발생하는 경우 그

62) 위의 글, 같은 쪽.

결정을 하는 기관을 특정하여 규정하고 있다. 예컨대 부문법과 최고인민회의 상임위원회가 낸 규정에서 동일사항에 대해 선행 특별법과 후행 일반법과의 상충문제의 결정은 최고인민회의 상임위원회의 권한이며, 내각의 규정에서 후행 일반법과 선행 특별법상의 저촉문제에 대한 결정기관은 내각이 하도록 하였다(제54조). 또한 내각 위원회, 성과 도(직할시) 인민회의의 세칙상 상충규범에 대한 결정기관에 대해서는 사안에 따라 다르다. 즉, 한 기관의 세칙이 후행 일반법규범과 선행 특별법규범간 상충문제의 결정을 당해 기관이 한다. 도(직할시) 인민회의의 세칙과 내각 위원회, 성의 세칙간 상충문제는 내각의 제의에 의해 최고인민회의 상임위원회가 결정한다. 그리고 내각 위원회, 성의 세칙간 상충문제는 내각이 결정하도록 하고 있다(제55조).

(2) 규정과 세칙의 적법성 심사

이는 하위법의 상위법 저촉에 대한 효력심사의 절차에 해당한다. 당연히 상급 입법기관이 하위 입법기관에서 만든 법규범의 적법성에 대한 심사를 하고 있다고 볼 수 있다. 이에 대해 법제정법은 다음과 같이 규정한다.

첫째, 법규범의 적법성심사를 제기하는 절차로는 기관, 기업소, 단체와 공민은 내각이 낸 규정이나 도(직할시)인민회의가 낸 세칙이 헌법과 부문법에 저촉된다고 인정하는 경우 최고인민회의 상임위원회에 심사를 제기할 수 있다(제57조). 또한 기관, 기업소, 단체와 공민은 내각 위원회, 성이나 도(직할시)인민위원회의가 낸 세칙이 내각규정에 저촉된다고 인정하는 경우 내각에 심사 제기할 수 있도록 하고 있다(제58조). 이와 관련하여 법문건을 작성하는 기관은 초안작성단계에서 관계기관, 기업소, 단체와 공민들의 의견을 충분히 받아들여야 한다는 규정을 두고 있다(제72조).

둘째, 법문건의 폐지, 취소, 집행정지사유로는 다음을 들고 있다. 즉, ① 법문건의 내용이 국가의 노선과 정책에 어긋날 경우, ② 권한 밖의 법문건을 채택한 경우, ③ 법제정절차를 위반한 경우, ④ 효력이 낮은 법문건의 내용이 효력이 높은 법문건의 내용에 저촉되는 경우, ⑤ 효력이 동등한 법문건들 사이에 같은 사항에 대한 규제내용이 서로 다를 경우 등을

들고 있다(제59조).

셋째, 법규범의 폐지, 취소, 집행정지를 할 수 있는 권한을 가진 기관은 다음과 같다. 즉, 최고인민회의는 최고인민회의 상임위원회가 낸 법과 규정에 대해 폐지 또는 취소권을 가지며, 최고인민회의 상임위원회는 내각 규정, 내각 위원회, 성과 도(직할시)인민위원회의 세칙을 폐지 또는 취소할 수 있으며 도(직할시)인민회의의 세칙집행을 정지시킬 수 있다(제60조 1,2호). 내각은 내각 위원회, 성과 도(직할시)인민위원회의 세칙을 폐지 또는 취소할 수 있으며(동조 3호), 도(직할시)인민회의는 해당 인민위원회의 세칙을 폐지 또는 취소할 수 있다(동조 4호).

이와 관련하여 법제정법은 규정과 세칙을 법채택 30일 이내에 당해 기관은 최고인민회의 상임위원회와 내각에 등록하도록 하고 있다(제56조). 공포와 법효력의 형식적 요건 내지 실질적 요건인지에 대해서는 분명하지 않다. 법의 제명 밑에 제정기관과 제정일을 명시하도록 하고 있고(제64조) 시행일자를 따로 정하고 있다는 점에서(제52조) 이를 알 수 있다.

IV. 북한의 입법권과 입법기관

1. 입법권과 입법기관

북한에서 입법활동이란 “계급의 의사를 법적으로 형성하는 것”⁶³⁾을 말한다. 즉, 입법이란 지배계급의 의사를 문서화하는 것으로, 이러한 권한은 법령에 의하여 인정된 국가기관만이 향유할 수 있다. 따라서 당이 입법과정에서 지침을 내리거나 지도적인 역할을 행하지만, 당을 엄밀한 의미의 입법기관이라고 할 수 없다. 당에서 결정한 사항이라도 이에 상응하는 권한을 가지는 입법기관에 의하여 법규범으로 변형되어야만 비로소 법으로서의 기능을 할 수 있다.⁶⁴⁾ 사회주의국가의 정부는 서방 국가의 경우와는

63) V. Chirkin, Yu. Yudin, O. Zhidkov, *Fundamentals of the Socialist Theory of the State and Law*, Progress Publishers, 1979, p.248; 송주명 역, 『맑스주의 국가와 법이론』, 새날, 1990, 230쪽.

64) V. Chirkin, et. al., *ibid.*, p.324; 송주명 역, 위의 책, 301쪽.

달리 위임에 의한 입법권이라기 보다 직접 헌법에 의하여 수권된 입법권을 가진다. 따라서 정부의 입법은 강력한 힘을 지니며 전국적인 범위에서 효력을 가진다. 여기에는 결정, 명령, 지시 등이 모두 포함된다.⁶⁵⁾

북한에서도 최고인민회의의 입법권의 예외가 되는 광범위한 행정입법을 허용하고 있다. 이는 헌법적인 수권의 성격을 지니고 있는 만큼 권한 사항에 대한 엄격한 제한은 없다.⁶⁶⁾ 따라서 북한의 1972년 사회주의헌법상 “입법권은 최고인민회의만이 행사한다”(제73조)라고 규정하였으나 실제로 최고인민회의의 입법활동은 상대적으로 저조하였다. 이후 수차 헌법을 개정하여 국가기관체계(통치구조)의 변화를 보였는데 현행헌법도 국무위원장에 대한 규정을 제외하고 크게 다르지 않다. 북한의 현행 헌법상 입법기관에 대한 설명은 다음과 같다.

2첫째, 최고인민회의는 입법권을 행사한다고 하고, 최고인민회의 상임위원회는 최고인민회의 휴회 중에 입법권을 행사할 수 있다(제88조). 이에 대해 법제정법은 입법기관으로서 최고인민회의의 위상과 그 입법권에 대해 헌법과 같은 규정을 두고 있다(법제정법 제8조, 제9조).

둘째, 최고인민회의는 입법과 관련하여 헌법을 수정·보충하며(헌법 제91조제1호), 부문법을 제정 또는 수정·보충하며(동조 제2호), 최고인민회의 휴회중에 최고인민회의 상임위원회가 채택한 중요부분법을 승인한다(동조 제3호). 이 규정은 1992년 헌법에 비해, 헌법의 보충이 추가되고, 법령⁶⁷⁾을 부문법으로 명칭을 변경한 것이다. 아울러 최고인민회의가 조약의 비준과 폐기의 결정권(제91조제17호)을 가지고 “법령과 결정을 낸다”

65) V. Chirkin, *et. al.*, *ibid.*, p.326; 송주명 역, 위의 책, 304쪽.

66) 1958년 프랑스헌법은 입법사항의 범위는 축소된 반면, 명령사항이 오히려 증가 되는 현상을 보여준다. 모리스 뒤베르제 저, 金秉圭 역, 『정치제도와 헌법』, 삼영사, 1980, 272쪽 이하 참조. 구소련에서도 각료회의의 입법사항은 매우 광범위하며, 각료회의가 오히려 입법부보다 더 활발한 입법활동을 하였다. W. E. Butler, *Soviet Law*, London: Butterworths, 1988, p.158; 이윤영 역, 『소비에트法』, 대륙연구소, 1990, 210쪽.

67) 이에 대해 “법의 한 종류로서 우리 당의 로선과 정책을 실현하기 위하여 초고주권기관인 최고인민회의에서 채택되는 법문건”이라고 정의하고, 이는 최고인민회의에서만 채택되며 최고의 법적 효력을 갖는다고 하고, 다른 법규범들은 법령에 기초하여 채택되거나 그를 집행하기 위하여 제정된다고 하였다. 법령에는 기본법령(헌법)과 보통법령(민법, 형법, 인민경제계획에 관한 법령, 국가예산에 관한 법령 등)으로 구분된다고 설명하였다. 『법학사전』, 앞의 사전, 278~279쪽.

고 규정하고 있다(제97조).

셋째, 1998년 헌법에는 국방위원회⁶⁸⁾의 결정과 명령권을 규정하고 있었는데(제104조), 이는 1992년 헌법규정 내용(제115조)과 다름없다. 그러나 2010년 헌법에서 국방위원장의 지위가 강화되면서 국방위원장이 명령을 내도록 하여(제104조), 국방위원회는 결정·지시를 내도록 변경되었다(제11조). 2012년 헌법개정으로 국방위원장은 국방위원회 제1위원장으로 바뀌었다. 이는 2016년 헌법개정으로 국방위원장은 국무위원장으로 다시 개칭되었다.

넷째, 최고인민회의 상임위원회는 입법권에 관하여 광범위한 권한을 행사할 수 있도록 규정하고 있다. 다음에 구체적 내용을 살펴본다.

① 최고인민회의 휴회 중에 제기되는 새로운 부문법안과 규정안, 현행 부문법과 규정의 수정·보충안을 심의 채택하며, 채택 실시하는 중요부문법을 다음 번 최고인민회의의 승인을 받는다(헌법 제116조제2호). 이는 사실상 최고인민회의의 상임위원회가 실질적인 입법권을 행사하고 있음을 보여준다. 최고인민회의의 중요부문법의 승인권은 형식적 권한에 속한다. 1년에 고작 며칠간 개최되는 최고인민회의인 만큼 입법에 관한 실질적 기능은 최고인민회의의 상임위원회에서 행사하게 된다.

이와 관련 법제정법은 최고인민회의의 상임위원회의 입법권 규정에서 “최고인민회의의 휴회중에 부문법을 제정하거나 수정, 보충하며 주권부문, 인민보안부문, 사법검찰부문, 그밖에 필요한 부문과 관련한 규정을 제정하거나 수정, 보충한다”고 하여 보다 구체적인 범위를 보충하여 규정하고 있다(제10조).

② 불가피한 사정으로 최고인민회의의 휴회중에 제기되는 국가의 인민경제계획, 국가예산과 그 조절안을 심의 승인한다(헌법 제116조제3호). 법령에는 인민경제계획과 예산이 포함되는 만큼 비록 불가피하고 최고인민회의의 휴회기간이라는 전제조건을 달았지만, 최고인민회의의 권한으로 규정

68) 국방위원회는 1972년 헌법상 중앙인민위원회의의 부문위원회의 하나로 규정하고 있었으나, 1992년 헌법개정으로 김정일권력승계와 관련하여 독립적인 국가기관으로 승격시키고 국방위원장에 김정일을 추대할 것은 군사권의 장악을 통해 김정일체제를 구축하는 포석을 마련한 셈이었다.

된 국가의 인민경제발전계획 및 국가예산의 실행 및 집행형태의 보고·심의·승인권을 최고인민회의 상임위원회에서 행사할 수 있도록 한 것이다.⁶⁹⁾

③ 헌법과 현행부문법, 규정에 대한 해석권을 갖는다(제116조제4호). 앞서 설명하였듯이 북한의 입법체계의 주요 구성요소로 법규범해석권이 포함된다는 점에서 최고인민회의 상임위원회의 법규범해석권의 의미를 찾아볼 수 있다. 1992년 헌법상 최고인민회의 상설회의는 법령해석권이 규정되어 있었는데(제101조제3호), 과거 법령이라는 부분을 헌법과 현행부문법, 규정으로 구체적으로 명기하였다.

④ 헌법, 최고인민회의 법령·결정, 국무위원장 명령, 국무위원회 결정·지시, 최고인민회의 상임위원회 정령·결정·지시에 위배되는 국가기관의 결정·지시의 폐지와 지방인민회의의 그릇된 결정집행을 정지하는 권한을 갖는다(제116조 제6호). 이는 법규범을 무효화시키는 것으로 앞서 살펴본 북한의 법제사업 중 법규범의 폐지에 속하는 내용이다.⁷⁰⁾

⑤ 국제조약의 비준·폐기권을 행사한다(제116조 제14호). 1992년 헌법상이 규정도 중앙인민위원회의 권한에 속한 것이었다(제120조 제9호). 현행 헌법은 국무위원장이 중요조약에 대한 비준·폐기권을 행사한다(제103조 제4호).

⑥ 정령과 결정, 지시를 낸다(제120조). 1992년헌법상 최고인민회의 상설회의가 결전과 지시를 낸 것에 비해 정령이 추가되었는데, 이는 중앙인민위원회의 권한에 속하는 것이었다(제121조). 여기서 정령은 1948년 헌법상 김일성의 교시와 당의 노선과 정책을 실현하기 위하여 최고인민회의의 휴회기간 중에 최고인민회의 상임위원회가 채택하는 법문건이라고 설명한다.⁷¹⁾ 정령을 내는 것은 1972년 헌법에서는 중앙인민위원회에서 행사하였으며, 1998년 헌법개정에 의해 이는 다시 최고인민회의 상임위원회

69) 1992년 헌법상 최고인민회의 상설회의의 권한에 없었던 규정이다. 실제로 북한법령의 정비과정을 보면 최고인민회의 상임위원회의 정령을 통해 이루어지고 있음을 알 수 있다.

70) 1992년 헌법상 이 규정은 중앙인민위원회의 권한으로 규정하고 있었다(제120조 제5호).

71) 『법학사전』, 앞의 사전, 431쪽.

가 행사하게 되었다.⁷²⁾

다섯째, 최고주권의 행정적 집행기관이며 전반적 국가관리기관으로서 내각(제123조)의 입법에 관한 권한이다. 먼저 헌법과 부문법에 기초하여 국가관리와 관련한 규정의 제정 또는 수정·보충권을 행사한다(제125조제2호). 또한 내각의 결정과 지시에 어긋나는 행정경제기관의 결정·지시를 폐지하는 권한을 행사한다(동조 제12호). 그리고 내각은 결정과 지시를 내며(제129조), 내각의 부문별집행기관이며 중앙의 부문별 관리기관인 내각 위원회와 성은 지시를 낸다(제160조).

여섯째, 지방주권기관으로서 지방인민회의(제137조)와 해당 인민회의 휴회중의 지방주권기관이며 해당 지방주권의 행정적 집행기관인 지방인민위원회(제145조)의 입법관련 규정이다. 먼저 지방인민회의는 지방의 인민경제발전계획과 그 실행정형·지방예산과 그 집행에 대한 보고·심의·승인권력을 가지고(제140조제1,2호), 해당 인민위원회와 하급 인민회의·인민위원회의 그릇된 결정·지시를 폐지할 권한이 있다(동조 제6호). 또한 지방인민회의는 결정을 낸다(제144조).

다음 지방인민위원회는 하급 인민위원회의 그릇된 결정·지시를 폐지하며 하급 인민회의의 그릇된 결정의 집행을 정지시키는 권한을 가지며(제147조 제11호), 결정과 지시를 내는 권한을 행사한다(제150조).

2. 북한의 입법기관에 대한 평가

북한 법령상 입법기관은 최고인민회의, 국무위원장, 국무위원회, 최고인민회의 상임위원회, 내각, 지방인민회의와 지방인민위원회 등을 들 수 있다. 그런데 과거 북한의 기관들은 그 입법활동에 있어 반드시 상위법에 근거가 있어야만 하위법을 제정하는 ‘위임입법의 원칙’에 입각한 것이 아니다. 왜냐하면 상위법의 수권이 없이도 상급기관 혹은 이에 상당하는 기관의 행위에 “기초하며 이를 실행할” 때에는 하위법을 제정할 수 있었기

72) 정령은 국가의 근간을 형성하는 중대사항에 대한 결정 또는 명령으로 이해할 수 있으며, 이에 ‘정령권’을 누가 행사하느냐에 따라 북한의 권력구조의 내용을 파악할 수 있다. 이에 관해서는 유육, 앞의 논문, 95~99쪽 참조.

때문이다.⁷³⁾ 이에 따라 북한의 입법방식은 우리와 같이 모든 중요한 사항은 법률로써 정하고 세부사항을 대통령령이나 부령, 시행규칙 등으로 보충하는 것과는 큰 차이가 있다.

그러나 실제의 입법내용을 보면 각 기관에 따라 입법대상에 대한 나름대로의 기준을 찾아볼 수 있으며, 최근 사회주의헌법과 법제정법상 입법관련규정은 구체적인 내용을 담고 있다. 다음에 그 내용을 간략하게 살펴본다.

첫째, 최고인민회의와 최고인민회의 상임위원회가 입법권을 행사한다. 북한헌법상 입법권은 최고인민회의가 행사하는 헌법의 수정·보충, 부문법의 제정 또는 수정·보충과 함께 최고인민회의 상임위원회가 행사하는 새로운 부문법안과 규정안, 현행 부문법과 규정의 수정·보충안의 심의·채택을 주요 내용으로 하고 있다.⁷⁴⁾

둘째, 최고인민회의와 상임위원회는 이른바 ‘부문법’이라고 지칭하는 전통적인 의미의 법률을 제정하는 기능을 수행한다. 부문법에는 형법, 형사소송법, 민법, 민사소송법, 재판소구성법, 토지법, 사회주의노동법, 인민보건법, 환경보호법, 과학기술법, 해운법 등과 조세제도 및 교육제도 등에 관한 중요한 법령을 포함하고 있다.

셋째, 1972년 및 1992년 헌법상 국가주석에 의해 행하여진 입법활동은 주로 역사적인 의미가 있거나 정책적으로 중요한 과제들에 대하여 명령을 내렸음을 알 수 있다.⁷⁵⁾ 1998년 헌법에서 주석제가 폐지됨에 따라 과거 주석에 의해 주도된 입법기능은 최고인민회의 상임위원회에서 주로 이루어졌는데, 지금은 국무위원장이 행사한다.

넷째, 종래 중앙인민위원회가 제정하는 법령의 내용은 그의 헌법적 권한과 관련된 것이었다. 즉, 1972년 헌법상 그의 권한이었던 ‘훈장, 명예칭호, 군사칭호 및 외교직급에 관한 사항’(제103조제10호), ‘대사의 실시’(동

73) W. E. Butler, *op. cit.*, p.43; 이윤영 역, 앞의 책, 76쪽.

74) 『법학사전』, 앞의 사전, 203~204쪽.

75) 그 사례로는 『자원보호사업을 더욱 강화할 데 대하여』, 『벌금을 올바르게 적용할 데 대하여』, 『남남협조와 대외경제사업을 강화하며 무역사업을 더욱 발전시킬 데 대하여』 등을 들 수 있다. 『北韓法制概要』, 法制資料 第157號, 法制處, 1991, 39~40쪽.

조 제11호) 및 ‘행정구역의 신설 혹은 개편’(동조 제12호) 등에 관한 규정이 중앙인민위원회의 정령에 의해 제정되었다. 1998년 헌법에서 중앙인민위원회는 폐지되어 최고인민회의 상임위원회에 의해 실현되다가 현재는 국무위원장이 당해 권한을 가진다.

다섯째, 내각은 종래 정무원의 결정과 같은 부분을 행사한다. 이를 보면, 주로 “공업, 농업, 건설, 운수, 체신, 상업, 무역, 국토관리, 도시경영, 교육, 과학, 문화, 보건, 환경보호, 관광 그 밖의 여러 부분의 사업”(1992년 헌법 제126조제5호) 등에 관한 사항과 “사회질서의 유지, 국가 및 협동단체의 소유와 이익의 보호, 국민의 권리보장을 위한 대책”(동조 제8호) 등의 내용을 중심으로 행하여졌음을 알 수 있다.

1990년대 들어서서 북한의 대외경제개방조치를 뒷받침하는 규정, 특히 자유경제무역지대에 관한 법제가 정무원의 결정에 의해 마련되었음을 이를 잘 보여주는 예이다. 대외무역정책의 실무를 담당하는 정무원의 기능에 따른 것이라 할 수 있다. 이러한 정무원의 결정은 1998년 헌법에 의해 내각으로 개편됨에 따라 내각결정에 의해 이루어지게 되었다.⁷⁶⁾

V. 중국의 ‘입법법’과 북한의 법제정법

1. 중국 입법법 개관

중국에서 입법은 특정 주체가 일정한 직권과 절차에 따라 사회의 질서를 위한 활동을 법률로써 제정하거나 인가하는 작업을 말한다. 중국의 입법체제는 중앙에서 통합하여 이루어지는 과정과 수권받은 주체가 법적으로 정해진 범위 내에서 입법을 진행하는 방식으로 이루어지며 전국인민대표대회 및 그 상무위원회의 입법, 국무원 및 그 부서의 입법, 일반 지방의 입법, 민족자치지방의 입법, 경제특구와 특별행정구의 입법으로 구분된다. 1999년 중국 헌법이 중국식 법치주의라고 할 수 있는 의법치국

76) 북한의 외국인투자 및 대외경제법제의 하위규정(시행규정)은 내각 결정에 의해 제정 및 수정되고 있다. 그러나 개성공업지구의 경우 기본법은 최고인민회의 상임위원회 정령으로, 그 하위규정은 최고인민회의 상임위원회 결정으로 정비되고 있다.

(依法治國)을 강조하고 2000년 3월 입법법을 제정하여 입법체제와 입법관련 제도들을 입법화하였다. 이로써 중국은 일정한 기준과 틀에 따라 입법 활동을 함으로써 국내법령간의 모순과 충돌 현상을 제거하고 대외적으로 법적 투명성을 높이는 조치를 취하였다.⁷⁷⁾ 중국의 입법법은 ‘조산법(助產法)’, ‘법을 관리하는 법(管法的法)’ 등으로 말하면서 ‘법률의 법률’, ‘헌법성 법률’로서 중국의 모든 입법행위를 규율하는 입법기본법으로 평가되고 있다. 이 법은 중국의 법체계, 입법기관과 입법권한, 법률해석, 활용방법, 입법기술 등 전반적인 사항을 폭넓게 규율한다. 한편 이 법은 2015년 3월 15일 제12기 전국인민대표대회 제3차 회의에서 15년 만에 처음 개정되었다.⁷⁸⁾

2. 중국의 입법절차

중국의 헌법, 전국인민대표대회조직법, 전국인민대표대회의사규칙과 전국인민대표대회상무위원회의사규칙 및 입법법의 규정에 따라 입법절차를 살펴볼 수 있다. 중국의 입법법도 입법절차는 법률안제출, 법안심의, 포결 및 공포의 단계를 거쳐 이루어지는 것으로 되어 있다. 다음에 이에 대해 간략하게 살펴본다.

77) 문준조, 「중국의 입법관련제도 및 입법기준에 관한 연구」, 한국법제연구원, 2002. 12, 54~60면.

78) 2013년 시진핑 주석 등장 이후 반부패운동과 사회변동에 따른 실효성있는 법적용을 위하여 입법체계의 정비를 위한 조치가 개정 배경이었다. 주요 개정내용은 조세법률주의원칙 도입, 지방정부의 법규제정권한 확대, 지방정부 규칙의 권한범위 명확화, 다른 기관의 수권 엄격화, 사법해석에 대한 규제 등이 골자를 이루었다. 이번 개정은 법률 조항의 미비점 보충과 15년 동안 중국의 정치, 경제, 사회, 문화 등 다방면에 걸친 입법 환경의 변화를 반영한 것으로서 입법의 영역에서는 헌법의 개정에 견줄 수 있는 중요한 개혁의 하나로 평가한다. 그 핵심적 내용으로는 전인대의 입법 활동에서의 주도적인 역할의 규범화, 전인대 대표(代表)의 대표권 확립, 수권입법(授權立法)의 규범화, 구가 있는 시(設區的市) 등에 지방성법규 제정권 부여에 따른 지방입법권 확대, 조세법정주의(‘稅收法定’) 명문화, 부분규장과 지방정부규장의 규율사항 명확화, 법규의 등록심사(備案審査)제 강화, 사법기관의 사법해석(司法解釋) 규범화, 입법평가(立法評估)제도의 명문화 등을 들 수 있다. 김준영, “중국 2015년 ‘입법법’ 개정의 쟁점 연구 : ‘법치’ 개혁의 관점에서” 26권, 「중국법연구」, 한중법학회, 2016, 1~46쪽 참조.

(1) 법률안 제출 및 심의

입법법에 의하여 전국인민대표대회 및 그 상무위원회는 전속적인 입법권을 행사한다(제8조). 전국인민대표대회는 중국의 입법기관이자 국가 최고의 권력기관이며 전국인민대표대회의 상무위원회는 사실 상의 입법기관으로써 법률을 수정할 헌법적 권한을 갖고 있다. 전국인민대표대회와 전국인민대표대회 상무위원회는 입법법과 유관 법률의 규정에 근거하여 법률을 제정하고 공포한다. 전국인민대표대회에 법률안을 제출할 권리가 있는 주체는 먼저 전국인민대표대회 주석단, 전국인민대표대회 상무위원회, 국무원, 중앙군사위원회, 최고인민법원, 최고인민검찰원, 전국인민대표대회의 각 전문위원회로서 이와 같은 국가의 유관기관은 전국인민대표대회에 법률안을 제출하여 주석단이 회의일정에 상정여부를 결정할 수 있다. 그 외에도 대표단 또는 30명 이상의 대표가 연명하여 법률안을 제출할 수 있으며 주석단이 회의 의사일정의 상정여부를 결정한다.

1) 전국인민대표대회의 법률안 심의 절차

전국인민대표대회의 법률안 심의의 주요 절차는 다음과 같다.

첫째, 회의개최 한달 전 법률안을 각 대표에게 발송하여 대표들이 연구하고 의견을 준비한다.

둘째, 대회의 전체 회의 상에서 제안인의 법률안에 관한 설명을 청취한다.

셋째, 각 대표단의 전체회의 또는 분조(소그룹)회의에서 법률안에 대한 심의를 진행한다.

넷째, 관련 전문위원회가 법률안에 대해 심의하고 심의의견을 제출한 후 법률위원회가 각 대표단과 관련 전문위원회의 심의의견에 근거하여 법률안에 대해 종합적이고 통일적인 심의를 진행하고 주석단에게 심의결과에 관한 보고서를 제출하고 법률초안의 수정본을 제출한다.

전국인민대표대회의 법률안의 심의는 일반적으로 1차회의 심의를 통과한 후 즉시 표결에 교부되며 법률안을 심사하는 과정에서 중대한 문제로 인해 더욱 연구할 필요성이 있다고 여겨질 경우 주석단이 제출하고 전국

인민대표대의회의 전체회의가 결정하여 상무위원회에 심의를 수권하여 결정하게 하며 결정내용을 전국인민대표대의회의 차기회의에서 보고하거나 상무위원회에 수권하여 대표들의 의견에 근거하여 심도깊은 심의를 진행하고 수정방안을 제출하여 전국인민대표대의회의 차기회의에서 심의 결정하도록 제청할 수 있다.

2) 전국인민대표대회 상무위원회

전국인민대표대회 상무위원회에 대한 법률안의 제출은 위원장회의, 국무원, 중앙군사위원회, 최고인민법원, 최고인민검찰원, 전국인민대표대의회의 각 전문위원회와 같은 국가기관과 상무위원회 구성인원 10인 이상이 연명하여 상무위원회에 법률안을 제출하는 형식이 있다.

전국인민대표대회 상무위원회의 법률안 심사의 주요 절차는 다음과 같다.

첫째, 상무위원회 회의 개최 7일 전에 법률초안을 각 상무위원회 구성인원에게 배포하여 상무위원회 구성인원들이 연구하고 의견을 준비한다.

둘째, 상무위원회의 전체회의 상에서 제안인의 법률초안에 대한 설명을 청취하고 제안인이 위탁한 사람의 해당 법률 제정의 필요성, 타당성, 입법의 지도사상과 기본원칙 및 법률초안의 주요 내용에 대한 설명을 청취한다.

셋째, 상무위원회의 분조회의의 법률초안에 대한 심의를 진행하는데 심의에 있어 필요할 시 연석회의를 개최할 수 있다.

넷째, 관련 전문위원회가 법률초안에 대해 심의를 진행하고 심의의견을 제출한 후 법률위원회가 각 상무위원회의 구성인원, 관련 전문위원회의 심의의견과 그 밖의 각 측의 의견에 근거하여 법률초안에 대해 종합적인 심의를 진행하고 상무위원회에 심의의견을 보고하거나 심의결과를 보고하고 법률초안의 수정본을 제출한다.

3) 전국인민대표대회 상무위원회 삼심제

전국인민대표대회 상무위원회의 법률안 심사의 중요한 특징으로 삼심제를 들 수 있는데 삼심제란 하나의 법률안은 세 차례의 상무위원회 회

의의 심의를 거친 후에야 비로소 표결에 부칠 수 있다는 제도이다. 삼심제의 실시는 민주적인 정신을 충분히 발양하고 상무위원회 구성인원들이 충분한 시간을 갖고 법률안에 대해 심도깊은 심의를 진행하여 입법품질의 향상을 보장한다는데 중요한 의의가 있다. 그리고 중국의 입법법은 현실적인 정황에 따라 삼심을 거치지 않아도 되는 예외상황을 규정하였다.

첫째, 각 측의 법률안에 대한 의견이 비교적 일치하는 경우 두 차례의 회의 심의만으로도 표결에 부칠 수 있다.

둘째, 일부 개정에 속하는 법률안에 대하여 각 측의 의견이 비교적 일치하는 경우에는 한 차례의 심의만을 거친 후에도 즉시 표결에 부칠 수 있다.

셋째, 법률안이 상무위원회의 세 차례 회의심의를 거친 후에도 여전히 중요한 문제에 대해 연구가 필요한 경우 위원장회의에서 연석회의 또는 전체회의의 동의를 거쳐 잠정적으로 표결에 부치지 않고 법률위원회와 관련 전문위원회에 교부하여 심도깊은 심의를 진행할 것을 제기할 수 있다. 삼심의 업무분장은 다음과 같다.

먼저 1심은 상무위원회 전체회의 상에서 제안인의 법률초안에 대한 설명을 청취한 후 분조회의 상에서 법률초안에 대한 초보 심사를 진행하는 것이다. 1심에서는 해당 법률을 제정해야 하는 필요성, 타당성과 법률의 프레임구조의 합리성 여부에 관해 주로 심의한다.

또한 2심은 상무위원회의 전체회의에서 법률위원회의 법률초안의 수정 상황과 주요 문제에 대한 보고를 청취하고 그 후에 분조회의 상에서 법률위원회가 제출한 법률초안 수정본(“2차심사본”으로 칭한다)에 대해 전방위적인 심의를 진행한다. 2심은 법률초안의 2차심사본의 일부 주요한 문제에 관한 규정에 대해 적합성, 타당성 여부를 중점적으로 심의한다.

그리고 3심은 상무위원회의 전체 회의 상에서 법률위원회의 법률초안 심사결과에 대해 보고를 청취하고 그 후에 분조회의 상에서 법률위원회가 제출한 새로운 법률초안 수정본(“3차심사본”으로 칭한다)에 대해 심도깊은 심의를 재차 진행한다. 3심의 심의의 중점은 각 측이 제출한 법률초안 중 일부의 중요한 문제에 대한 의견이 합리적으로 해결되었는지, 채택

되지 않은 의견에 대해 충분하고 합리적인 해석과 설명이 있었는지 여부에 대한 것이다. 상무위원회의 분조회의 심의의견에 근거하여 법률위원회는 해당 회의 중 재차 회의를 개최하여 법률초안에 대해 필요한 수정작업을 진행하고 법률초안의 표결건의본을 제출하며 분조회의가 최후의 심의를 하도록 교부한다. 만약 상무위원회 구성인원이 표결건의본에 대해 큰 의견차가 없으면 위원장회의에서 상무위원회 전체회의에 표결을 부쳐 전체 상무위원회 구성인원의 과반수 통과하도록 제청한다.

(2) 표결과 공포

전국인민대표대회의의 심의에 성정된 법률안은 법률위원회가 제출한 법률초안 수정본에 대한 심의과정을 거쳐 각 대표단이 심의하도록 교부한 후 법률위원회가 각 대표단의 심의의견에 근거하여 수정하고 법률초안 표결건의안을 제출하며, 주석단이 전국인민대표대회 전체회의에 표결을 제청하고 전체대표의 과반수로 통과한다.

전국인민대표대회 상무위원회 심의에 상정된 법률안은 법률위원회가 제출한 법률초안 수정본에 대한 심의과정을 거쳐 상무위원회가 심의하도록 교부하면 법률위원회가 상무위원회 구성인원의 심의의견에 근거하여 개정하고 법률초안 표결건의본을 제출하며, 위원장회의에서 상무위원회 전체회의가 표결하도록 제청하면 전체 상무위원회 구성인원의 과반수로 통과된다.

법률안 공포는 입법의 최종 과정으로 법률적 효력이 발생하는 필요조건으로써 전국인민대표대회 및 그 상무위원회가 통과시킨 법률은 국가 주석이 서명하고 주석령으로 공포한다. 서명 공포한 법률의 주석령에는 해당 법률의 제정기관, 통과와 시행일자가 명기되며 법률은 서명된 후 적시에 전국인민대표대회 상무위원회 관보와 전국적 범위 내에서 발행하는 신문에 게재한다.

3. 중국과 북한의 입법의 의미와 과제

1990년대 이후 북한의 법제는 일반적으로 중국의 법제를 답습하고 있음을 알 수 있다. 특히 중국이 경제개혁을 위한 헌법과 관련 법령의 정비 과정과 내용은 북한의 헌법과 외국인투자법제 및 대외경제법제에 큰 영향을 미쳤다. 중국과 북한의 체제는 동일하다고 할 수 없지만 사회주의국가로서의 정치체제를 유지하고 있고 경제적 측면에서 대외개방을 통한 경제발전을 이루고자 하는 면에서 공통성을 가지고 있다.

특히 중국과 북한은 정치의 안정성을 유지하면서 경제발전을 위한 정책을 추진하는 가운데 보다 체계적인 법제도적 뒷받침을 확고히 하고 정책의 신뢰성을 확보하기 위해서도 명확한 입법의 필요성을 긴절하게 요청하는 상황이라는 점에서도 공통인식이 있음을 알 수 있다. 중국에서 취한 사회주의시장경제와 사회주의초급단계론에 관한 입법적 조치는 물론 국제사회에 대중국투자의 확대를 위한 기초로서 투자에 대한 권익보장조치가 중요하였다. 북한의 경우에도 수령체제의 승계를 통해 권력체제의 수호를 달성하는 동시에 경제난을 타개하기 위해서 외국기업의 합영 합작 장려, 외국인의 합법적 권익보장, 경제특구개발 등의 법제적 보장조치를 위한 입법의 수요가 확대되는 가운데 입법법과 법제정법이 제정되었다는 점에서도 그 유사성을 찾아볼 수 있다. 실제로 두 법은 체계와 내용면에서 상당히 닮아 있다.

더욱이 입법법과 법제정법을 보면, 법제정(입법)절차는 법안제출 및 심사, 토의와 표결, 공포의 단계를 거쳐 이루어진다는 면에서 기본적인 체계를 같이 하고 있다. 시기적으로 중국이 경제개발의 성과를 이루고 국제경제규범으로서 WTO 체제로의 가입을 위한 법제정비를 구체화하는 2000년대에 들어선 상황에서 입법법을 제정하였다. 북한의 경우에도 김정은 체제의 권력승계초기에 법제정법을 만들었지만 이미 경제개신과 개방을 준비하였던 김정일시대에서 입법이 준비되어왔다. 이 점에서 북한의 법제정법은 중국과 유사하게 대내외환경을 반영한 법제정법이라는 공통성을 엿볼 수 있다.

그러나 중국은 북한에 비해 권력체제가 다르고 법령체계도 복잡하다는

점에서 양자의 입법에 관한 법의 내용은 다르다. 법제정권한에 있어 중국은 단일제국가의 법제정체계를 가지지만 지방분권적인 특성을 가지고 있어 중앙집권적 특징을 가진 북한과는 그 특성상이 다른점을 발견하게 된다. 민주주의 국가는 권력분립의 원칙이 적용되는 상황에서 입법법 내지 법제정법의 형태의 입법이 없다. 이에 비해 중국과 북한의 입법에 관한 법률은 사회주의국가의 특성에서 나오는 권력융합적 차원에서 볼 수 있는 일사분란한 입법권과 입법절차의 확실성을 보여준다. 그럼에도 불구하고 북한이 법제정법을 통해 입법의 신뢰성을 확보하기 위해 입법권 및 입법절차 등에 대해 명시적인 규정을 두고 있음은 과거에 비해 형식적이거나 법치국가로의 진입을 위한 초보적 수준의 실천적 입법이라는 점에서 긍정적인 명을 보여준다고 할 수 있다,

VI. 맺음말

북한의 입법체계는 우리의 그것에 비교할 때, 미비하며 그 절차 및 효력 면에서 명확하지 않다. 비록 최근 북한의 문건 및 법제정법이 입법절차에 대하여 설명하고 있지만, 북한법은 그 실질적 규범력에 대해서는 여전히 의구심을 가지게 한다. 이는 북한헌법상 입법에 관한 규정에서 보듯이 불분명한 절차와 한계에 기인한다. 북한의 법체계는 객관적인 면에서 쉽게 이해할 수 없는 부분이 많다. 본질적으로 수령의 일인지배체제에 따른 권력체제와 연관되어 있다. 종래 김일성 주석에 의해 입법권이 장악되어 있었던 현상은 지금의 김정은체제 아래에서 그대로 국무위원장의 권한으로 되어 있는 가운데 그대로 나타난다.

다음에 북한의 입법과 관련한 변화의 내용을 간략하게 언급한다.

첫째, 북한헌법상 북한에서 입법권을 행사하는 기관은 최고인민회의와 최고인민회의 상임위원회이며, 최고의 중요한 입법기관으로는 최고인민회의, 국무위원장, 국무위원회, 최고인민회의 상임위원회, 내각 등을 들 수 있다. 알다시피 1998년 헌법에서 주석 및 중앙인민위원회의 폐지, 최고인민회의 상임위원회의 위상 강화, 정무원의 내각으로의 개편에 이어 2010

년, 2012년 헌법개정으로 국방위원장 및 국방위원회 제1위원장의 권한을 강화하였고, 2016년 헌법개정으로 국방위원회를 국무위원회로 개편하였다. 이러한 개편은 명칭의 변화만 가져온 것이었고 기존의 국가기관이 가졌던 입법관련규정은 큰 변화가 없음을 알 수 있다.

둘째, 북한법제도 형식상 단계구조를 형성하는 점에서 헌법, 법령, (중요)부문법, 규정, 명령, 정령, 결정, 지시 등의 개념과 효력범위 등을 파악하여 볼 수 있었다. 그러나 이에 대한 명확한 설명은 찾아보기 어려웠다. 그렇지만 현재는 북한의 헌법과 법제정법의 규정을 통해 입법의 단계구조를 알 수 있다. 특히 법제정법을 통해 북한에서의 법문건의 형식으로 부문법, 규정, 세칙 등의 내용을 보다 명확히 알 수 있다. 아울러 법안제출과 심의, 공포 등의 절차적 과정도 비교적 확실한 체계를 갖추고 있다. 법규범의 형식면에서 헌법이 최상위에 있으며, 그 아래로 헌법상 국가기관의 명문화된 순서에 따른 입법활동에 따른 단계구조를 엿볼 수 있다.⁷⁹⁾

한편 북한에서 법체계상 단계구조에서 김일성의 교시와 김정일의 말씀, 그리고 당의 노선과 정책이 최고법규의 권위와 효력을 점하고 있음을 간과할 수 없다. 그러나 북한에서 당의 노선과 정책도 법률화됨으로써 실현되고, 김일성과 김정일의 교시도 법률화의 형식을 통해 이루어지고 있다는 점에서 다행히도 북한도 법제의 중요성을 인식하고 있음을 보여준다.⁸⁰⁾

김정은체제 하에서도 2011년 김정일 사망 이후 이루어진 경제법제의 개선, 외국인투자법제의 개편, 특수경제지대법제(라진선봉경제무역지대법의 개정, 황금평/위화도경제지대법의 제정 등)의 정비 등은 북한의 지속적인 입법개선의 자세를 보여주는 사례이다. 최근 북한의 사회주의 법제개선 사업은 넓은 분야에 걸쳐 기존 법규범을 개정하거나 새로운 법규범을 채

79) 물론 북한은 당우위의 정치체제하에서 ‘조선로동당’도 중요한 입법기능을 수행하고 있다는 점을 간과할 수 없으며, 또한 수령의 유일영도체제인 북한에서 김일성의 교시와 김정일의 말씀이 실질적인 면에서 북한사회와 주민의 생활양식을 규율하는 최고규범으로서 권위를 지니고 있음을 무시할 수 없다. 이 점은 김정은체제에서도 그러한 양상에는 큰 변화가 없다.

80) 북한의 국가정책은 대부분 김일성과 김정일의 교시를 통해 공표되고 강화되는 조치를 취하였는데, 1970년대 들어서면서 내각결정, 정무원결정 등을 통해 김일성과 김정일의 교시를 “관철할데 대하여”라는 형식을 빌어 법제화한 사례가 많다. 이에 관해서는 최종고, 『북한법』, 博英社, 1997, 52~54쪽.

택하고 있다. 이를 통해 북한에서 입법이 국가정책적인 목표 하에 일부의 권력집단에 의해 주도하고 있다는 점을 알게 된다. 김정은 정권에서 2016년의 증보판 법전의 발간을 통해 최근까지 정비된 법령을 공포한 것은 현행 북한법령 현황을 파악하는 데에 중요한 자료이다. 이미 민주조선의 법령해설을 통해 알려진 법령의 내용을 확인하여주기 때문이다. 그러나 여전히 북한체제와 관련한 법령의 경우 그 공포가 늦어지거나 미공개 내지 비밀로 남아 있는 것은 여전히 낙후된 입법의 잔영이라 할 수 있다.

한편 북한에서도 법이란 시대적 변화에 따라 발전되고 변화한다. 특히 외국인투자 및 대외경제법제와 관련 대내법제의 정비내용을 보면, 사회경제제도의 발전적 방향에 대응하여 변화하고 있음을 발견하게 된다. 김정은체제가 나아가야 할 방향을 경제부문에서의 개혁과 개방으로의 길로 확대하는 경우 이에 관련한 법령의 정비는 가속화될 것이다. 북한 입법과정과 절차의 투명성과 객관성의 확보는 남북법제의 이해의 폭을 넓히는 동시에 남북통합의 제도적 방안을 모색하는 데에 도움이 될 것이다. 앞으로 북한법제에 관한 심층연구는 궁극적으로 남북의 통일법제의 형성을 위한 토대라는 점에서 강조된다.

참고문헌

1. 국내문헌

- 김준영, “중국 2015년 '입법법' 개정의 쟁점 연구 : '법치' 개혁의 관점에서” 26권, 「중국법연구」, 한중법학회, 2016.
- 모리스 뒤베르제 저, 金秉圭 역, 「정치제도와 헌법」, 삼영사, 1980.
- 문준조, 「중국의 입법관련제도 및 입법기준에 관한 연구」, 한국법제연구원, 2002. 12.
- 박정원, “김정일체제의 북한법제 정비동향과 전망”, 「2007년 남북법제연구 실무자료집」, 법제처, 2007.
- 朴井源, “北韓의 「人民經濟計劃法」에 관한 研究”, 「법제연구」 제17호, 한국법제연구원, 1999.
- 박정원, “북한의 입법이론과 체계”. 「법학논총」 제26권 제2호, 국민대법학연구소, 2013.
- 박정원, “2016년 북한법전(증보판)의 내용과 특징”, 제231회 북한법연구회 월례발표회 발표문(2016. 11. 24).
- 박정원, “북한 입법 체계의 변화와 과제”, 「북한법제의 최근 동향과 통일정책의 법제화 방안」, 2017년도 법무부·통일부·법제처 공동학술대회 발표논문집, 2017. 12. 8.
- 「北韓法制概要」, 法制資料 第157號, 法制處, 1991.
- 「북한의 최근 경제법제의 동향과 평가」, 2012 ‘북한법제 동향’ 특별 학술세미나 발표논문집, 북한법연구회/한국법제연구원, 2012. 4. 27.
- 송주명 역, 「맑스주의 국가와 법이론」, 새날, 1990.
- 송진호, “북한법 이해의 새로운 모델: 분류와 체계”, 「남북법제분과: 한중수교 20주년 기년 특별세미나」, 제2회 아시아법제포럼 발표논문집, AFOLIA, 2012, 6. 27.

- 유욱, “북한의 법체계와 북한법 이해방법 - 북한헌법상의 법령·정령·결정 등 입법형식을 중심으로-”, 「統一과 法律」, 제6호(법무부, 2011).
- 張明奉, “최근의 북한사회주의헌법 개정(1998. 9. 5)의 분석”, 「統一研究論叢」 제7권 2호, 민족통일연구원, 1998.
- 장명봉, “북한의 최근 법제동향과 평가 - 대중용법전 증보판(2006) 발간에 즈음하여-”, 「북한법연구」 제9호, 북한법연구회, 2006.
- 장명봉 편, 「2011 최신 북한법령집」, 북한법연구회, 2011.
- 장명봉, “북한의 법전발간 지속과 최근 법제동향”, 「2010년 남북법제연구보고서(Ⅱ)」, 법제처, 2010.
- 최은석, “북한의 사회주의 법제정의 합리화와 규범적 문건의 입법기술”, 「立法學研究」 제8집, 한국입법학회, 2011.
- 최종고, 「북한법」, 博英社, 1997.

2. 북한원전

- 「김일성저작집」 제2권, 평양: 조선로동당출판사, 1980.
- 「김일성저작집」 제12권, 평양: 조선로동당출판사, 1990.
- 서창섭, 「법건설경험」, 평양: 사회과학출판사, 1984.
- 「법학사전」, 평양: 사회과학출판사, 1971.
- 강천복 “사회주의법은 선군정치의 한 표현형식이며 위력한 실현수단”, 「정치법률연구」 2005년 제3호, 평양: 과학백과사전출판사 2005.
- 김경현 “사회주의법무생활을 강화하는 것은 선군시대 혁명과 건설의 중요한 요구”, 「김일성종합대학학보- 역사·법학」 제55권제2호, 평양: 김일성종합대학출판사 2009.
- 김억락 외, 「국가와 법의 이론(법학부용)」 3판, 평양: 김일성종합대학출판사, 1991.

- 리경철, “사회주의국가의 립법절차에 대한 일반적이해”, 「김일성종합대학학보: 력사 법학」 제51권 제2호, 평양: 김일성종합대학출판사, 2005.
- 리명일 “새로 수정보충된 사회주의헌법은 사회주의위업을 옹호고수하고 완성하기 위한 강력한 법적 무기”, 「김일성종합대학학보-력사·법학」 제40권 제1호, 평양: 김일성종합대학출판사, 1994.
- 리명일, “위대한 령도자김정일동지께서 밝히신 사회주의법무생활에 대한 이론은 주체의 법리론을 더욱 완성시킨 독창적인 이론”, 「김일성종합대학학보- 력사·법학」 제43권제1호, 평양: 김일성종합대학출판사, 1997.
- 김영철, 「위대한 수령 김일성동지께서 밝혀주신 사회주의법무생활에 관한 이론」, 평양: 과학 백과사전출판사, 1980.
- 김원출, “법제정사업이 합리외에 대한 법률조종학적 고찰”, 「김일성종합대학학보: 력사·법학」 제54권 제2호, 평양: 김일성종합대학출판사, 2008.
- 김원출, “법률조종학적체계에서 국가법률체계의 본질과 내용”, 「김일성종합대학학보: 력사·법학」 제43권 4호, 평양: 김일성종합대학출판사, 1997.
- 김원출, “국가법률체계의 부분체계들에 대한 법률조종학적고찰”, 「김일성종합대학학보: 력사·법학」 제46권 제1호, 평양: 김일성종합대학출판사, 2000.
- 김은경 “국가의 법을 존중하고 그것을 자각적으로 지키는 것은 어길수 없는 공민적 의무”, 「정치법률연구」 2005년 제1호, 평양: 과학백과사전출판사, 2005.
- 김정일 “사회주의법무생활을 강화할데 대하여”, 「조선중앙년감 1983」, 평양: 조선로동당출판사, 1984.
- 럼중남, “법 체계의 본질과 그 연구적 의의”, 「정치법률연구」 2008년 제1호, 평양: 과학백과사전출판사, 2008.

- 진유현, “사회주의법제사업의 본질과 기본내용”, 『김일성종합대학학보: 력사·법학』 제43권 제3호, 평양: 김일성종합대학출판사, 1997.
- 진유현, “사회주의법제정의 합법칙성”, 『김일성종합대학학보: 력사·법학』 제43권 4호, 평양: 김일성종합대학출판사, 1997.
- 진유현, “사회주의법치국가건설에 대한 주체의 이론”, 『김일성종합대학학보- 력사·법학』 제51권 제1호, 평양: 김일성종합대학출판사, 2005.

3. 외국문헌

- V. Chirkin, Yu. Yudin, O. Zhidkov, *Fundamentals of the Socialist Theory of the State and Law*, Progress Publishers, 1979.
- W. E. Butler, *Soviet Law* (London: Butterworths, 1988); 이윤영 역, 『소비에트法』, 대륙연구소, 1990.

<국문초록>

최근 북한의 법제 정비의 양상은 양적으로 증가하고, 종래 체제정합성이 미비하다는 평가에 대한 개선 면모를 보여준다. 과거 북한 입법은 입법기관의 기능과 역할의 부재, 법령체계의 애매모호 등으로 부정적으로 비판되었으나 최근 이러한 평가를 달리 하는 현상이 나타나고 있다. 특히 북한의 법제정비 동향과 관련하여 새로 채택한 ‘법제정법’은 북한의 입법체계와 절차를 파악하는 데에 중요하고 명확한 내용을 담고 있다. 법제정법의 내용은 북한입법의 체재와 절차 등이 보다 체계적으로 정리되어 나아가는 과정을 보여주는 법률임을 엿보게 한다.

기실 북한법령은 김정은체제 하에서 대내외적 정책추진의 법제도적 근거를 제시해준다. 북한은 핵문제에 집중되어 있어 정작 다른 부분에 대해서는 정보가 제한되어 있는 상황이다. 이를 감안하여 여기서는 북한의 입법이론과 체계를 알아보되, 북한이 강조하는 사회주의법무생활 강화, 사회주의법제사업과 사회주의법치국가론을 중심으로 그 이론적 토대를 개관한다. 또한 북한의 입법이론과 체계에 비추어 실제의 법제정비의 내용을 파악해본다. 이어 북한의 입법기관과 입법절차 등을 살펴봄으로써 북한의 입법체계와 그 특징을 고찰한다. 아울러 북한의 입법기관과 입법절차에 관해서는 중국의 ‘입법법’의 내용을 비교하여 그 특징을 알아본다. 그리고 북한의 입법체계에 대한 과제를 살피고 앞으로의 입법 방향과 관련하여 전망해본다.

김정은 정권에서 2016년의 증보판 법전의 발간을 통해 최근까지 정비된 법령을 공표한 것은 현행 북한법령 현황을 파악하는 데에 중요한 자료이다. 이미 민주조선의 법령해설을 통해 알려진 법령의 내용을 확인하여주기 때문이다. 그러나 여전히 북한체제와 관련한 법령의 경우 그 공표가 늦어지거나 미공개 내지 비밀로 남아 있는 것은 여전히 낙후된 입법의 잔영이라 할 수 있다. 북한에서 법이란 시대적 변화에 따라 발전되고 변화한다. 특히 외국인투자 및 대외경제법제와 관련 대내법제의 정비내용을 보면, 사회경제제도의 발전적 방향에 대응하여 변화하고 있음을 발견

하게 된다.

김정은체제가 나아가야 할 방향을 경제부문에서의 개혁과 개방으로의 길로 확대하는 경우 이에 관련한 법령의 정비는 가속화될 것이다. 북한 입법과정과 절차의 투명성과 객관성의 확보는 남북법제의 이해의 폭을 넓히는 동시에 남북통합의 제도적 방안을 모색하는 데에 도움이 될 것이다. 앞으로 북한법제에 관한 심층연구는 궁극적으로 남북의 통일법제의 형성을 위한 토대라는 점에서 강조된다.

주제어 : 북한, 입법, 법제정법, 사회주의헌법, 법제정절차, 사회주의법치국가, 중국, 입법법, 입법권, 입법기관

Analysis and Prospect of North Korean Legislation System - Focused on the 'Legislation Law' of North Korea -

Park, Jeong-Won*

Recently, the aspect of regulating the legal system in North Korea has increased in quantity and shows the improvement of the evaluation of the lack of systematic consistency in the past. North Korean legislation has been negatively criticized for its lack of function and role of the legislative body and ambiguity of the legal system. In particular, the newly adopted "Legislation Law" in relation to the revision of the legislative system of North Korea contains important and clear contents to understand the legislative system and procedures of North Korea. The contents of the "Legislation Law" can be found a glimpse of the process by which the framework and procedures of the North Korean legislative process are organized more systematically.

The North Korean legislation provides legal and institutional grounds for promoting internal and external policies under the Kim jong-un's regime. North Korea is focused on the nuclear issue, so there is limited information on other areas. In light of this, the purpose of this study is to examine the legislative theory and system of North Korea, and outline the theoretical basis of North Korea's emphasis on strengthening socialist judicial life, the socialist legal system, and the state theory of socialist rule of law. In addition, it can be analysed the content of actual legal reform in light of North Korea's legislative theory and system. In the study, it will examine the legislative system of North Korea and its characteristics by examining the legislative process and legislative process of North Korea. Moreover, it can be compared the contents of the Legislative Law of China with the legislative process of the DPRK and examine its characteristics. We will look at the challenges to the legislative system in North Korea and look into the future direction of the legislation.

* Prof. Ph. D in Law, College of Law, Kookmin Univ., Seoul, Korea

Kim jong-un's announcement of the revised legislation until recently through the publication of the 2016 Supplementary Codes is an important data for the current state of the North Korean legislation. This is because it confirms the content of the laws and regulations already known through “Democratic Chosun(a newspaper issued by North Korea Cabinet)'s statutory interpretation.” However, in the case of laws and regulations related to the North Korean political system, it is still a remnant of the lagging legislation that the announcement is delayed, or it remains undisclosed or confidential.

North Korean laws are developed and changed according to the changes of the times. In particular, the contents of the maintenance of foreign investment and the foreign economic law system and related internal legal system are found to change in accordance with the development direction of the socioeconomic system. If the direction of Kim jong-un's regime is to be expanded to the path of reform and opening up in the economic sector, the revision of the related laws and regulations will accelerate. Securing the transparency and objectivity of the North Korean legislative process and procedures will help to broaden the understanding of the inter-Korean legal system and to seek institutional measures for inter-Korean integration. In the future, in-depth research on the North Korean legal system will be emphasized as a basis for ultimately forming a unified Korea's legal system.

Key Words : North Korea, legislation, Socialist Constitution, law establishment procedure, legislature, the state theory of socialist rule of law, China, Legislation Law