

# 남북한 통합을 위한 법제도 인프라 확충방안

이철수 윤대규 유 욱 정종섭  
입성택 오기형 박정훈 박은정

Korea  
Institute for  
National  
Unification

kinu

주관연구기관 : 통일연구원

협력연구기관 : 대전대학교, 북한대학원대학교, 이화여자대학교

## 남북한 통합을 위한 법제도 인프라 확충방안

인 쇄 2005년 12월

발 행 2005년 12월

발 행 처 통일연구원

발 행 인 통일연구원장

편 집 인 기획조정실

등 록 제2-2361호 (97.4.23)

주 소 (142-887) 서울특별시 강북구 수유6동 535-353

전 화 (대표) 900-4300 (직통) 901-2566 (팩시밀리) 901-2544

홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

가 격 10,000원

© 통일연구원, 2005

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.  
(구입문의) 정무간행물판매센터 · 매장: 734-6818 · 사무실: 394-0337

### 국립중앙도서관 출판사도서목록(CIP)

남북한 통합을 위한 법제도 인프라 확충방안 / 이철수 ... [등지음].

— 서울 : 통일연구원, 2005

p. : cm. — (경제·인문사회연구회 협동연구 총서 ; 05-08-04)

참고문헌수록

ISBN 89-8479-302-7

340.911-KDC4

320.9519-DDC21

CIP2005002842

남북한 통합을 위한  
법제도 인프라 확충방안 ▶▶▶

본 서는 『경제·인문사회연구회 2005년도 협동연구사업』의 일환으로 경제·인문사회연구회 소관 1개 국책연구기관과 3개 외부단체가 협동으로 수행한 연구과제 중 하나입니다.

본 서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며 당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

## 요 약



## I. 서론

지금까지의 남북통합 관련 법제연구들은 ‘법제통합 로드맵’이라는 거시적이고 전략적인 관점을 결하여 법제통합을 위한 인적·조직적 인프라에 대한 논의를 빠뜨리고 있다. 법제통합의 과정이 이미 진행되고 있다는 사실에 동의한다면, 우선 법제통합을 위한 인적·조직적 인프라 현황 진단 및 현시점에서 우리 정부의 법제통합 방안(전략)에 대한 평가를 서둘러야 할 것이다. 이에 따라 본 연구에서는 남북한의 법제통합을 위한 인프라의 구축과 관련하여 여러 가지 문제를 검토하고 향후 나아가야 할 방향을 제시하고자 한다. 그리고 이러한 연구목적에 따라서, 본 연구는 거시적이고 전략적 관점에서 법제통합의 로드맵을 설정하고자 한다. 여기에서 법제의 규범적 내용을 연혁적·정태적으로 분석하기 보다는 법제통합을 이루어 내기 위한 동태적인 실천전략이 모색되어야 할 것이다. 그리고 이 경우 개성공업지구의 경험과 국제금융기구의 등의 법제정비 지원 사례는 매우 유의미한 시사점을 제공할 것이라고 생각되기 때문에 본문에서는 이러한 경험과 사례에 대하여 검토해보고자 한다.

## II. 기초적 논의

1) 현재 남·북한과 관련된 법제에 있어서 학계의 주된 모토(motto)는 크게 현실화, 종합화, 체계화라고 요약할 수 있다. 남북 간의 경제교류협력은 분단이후 지속되어 온 불신을 해소하고 민족의 동질성을 회복해 나가는데 있어 가장 중요한 견인차 역할을 해왔으며, 남북 간 긴장을 완화하고 평화분위기를 조성함으로써 실질적인 남북관계 개선을 선도해 왔다. 이러한 남북 간의 교류와 협력은 2000년 남북정상회담을 계기로 남한과 북한은 ‘신뢰와 화해’라는 급격한 진전을 보았음에도 불구하고 남북 관계법령들의 정비 수준은 큰 진전이 없었다. 제정당시 임시법으로 제정되었던 국가보안법은 오랜 기간 동안 북한을 반국가단체로 규정해 오면서 북한과의 관계개선에 적지 않은 걸림돌이 되어 왔으며 1990년에 제정

되었던 「남북교류협력법」은 두드러진 수정을 거치지 않은 채 다양화되고 다변화된 남북교류의 현실을 규제함으로써 현실과 동떨어진 법체계가 구성되어 있었다. 국가보안법을 폐지하여 북한의 반국가단체성을 제거하고 「남북교류협력에 관한 기본법」(가칭)을 제정하여 남북 간의 교류 현실을 보다 충실히 반영하는 법률의 정비를 주장하는 것들은 현실화를 위한 노력이라고 할 수 있다. 또한 그간 학계와 관례를 통하여 확립된 의견들과 남북 간의 합의사항의 기본적 내용을 법규로 명확히 규정을 하고 각 분야별로 기본적 성격을 지니는 법률을 제정하고자 남북관계 법령에 대한 종합화, 체계화의 노력도 함께 진행되어 왔다.

법령의 정비는 정치적, 경제적 관계를 최종적으로 확정시키고 양자 사이에 일종의 계약관계를 형성시킨다는 점에서 중요한 의미를 지니고 있다. 그러한 계약관계가 오랫동안 누적되면 양자 간에 일종의 견고한 관계를 형성하는 데에도 도움을 줄 것이다. 이러한 관계는 한반도를 둘러싼 강대국들조차 쉽게 파기시키기 어려울 정도로 공고하게 될 수 있으며, 이는 남북한의 통일에 분명히 도움을 줄 수 있다. 법령을 정비하기 위해서는 먼저 현재의 법령의 구조와 내용을 상세히 분석하여야 할 것이다. 이를 위해서는 남한의 법령뿐만 아니라 북한의 법령에 대한 상세한 분석이 필요함은 두말할 나위도 없다. 법령에 대한 분석이 이루어졌다 해도 그 결과를 바탕으로 하여 개정 방안을 공개적으로 논의하여야 한다. 이러한 정비 사업은 시간과 경비가 많이 드는 사업이므로 꾸준한 인내심이 요구되며, 국가의 일정 다수에 의한 졸속 입법을 추진하거나 정치적으로 악용한다면 부작용을 일으키기 쉬우며 남북관계 자체에 큰 부담을 줄 수 있다. 법령의 연구와 정비는 적시에 신속하게 진행되어야 하는데 현재 추진되는 법령에 대한 정비의 노력은 다소 늦은 감은 없지 않으나 남북관계의 개선을 위한 큰 힘이 될 수 있으며 앞으로도 지속적으로 관심을 기울여야 할 것이다.

2) 남북한 통일법제를 위한 준비의 주체 및 현황을 살펴보면, 먼저 통일관련 정부기관으로는, ① 통일정책의 기관차 역할을 하는 자로서 대통령이 있고, 대통령의 정책적 판단을 돕기 위한 기관으로는 대통령의 국



정수행 보좌에 관한 사무를 관장하는 청와대의 보좌진이 있으며, 자문기관으로 국가안전보장회의와 민주평화통일자문회의가 있다.

② 행정부처에서 대북 및 통일정책을 전담하는 주무부서는 통일부이다. 하지만 대북 및 통일정책, 그리고 그에 따른 광범위한 업무의 성격상 통일부가 혼자서 이를 모두 다 처리하기는 불가능하다. 이에 외교통상부, 국방부, 법무부 등 일반 행정부처와 특수행정기관이라 할 수 있는 국가정보원과의 협조 하에서 대북 및 통일정책이 이루어지고 있다. 한편, 통일부에는 개성공단법률자문회의를 두고 개성공단의 운영에 필요한 법률자문활동을 실시하고 있다.

③ 통일관련 업무를 수행하는 범정부적 기관 및 위원회는 국가안전보장회의 상임위원회, 통일관계장관회의, 남북교류협력추진협의회 및 실무위원회, 경수로사업지원기획단, 북한이탈주민대책협의회, 통일교육심의위원회가 있고, 통일정책에 관한 국민의견을 수렴하기 위한 기구로는 민주평화통일자문회의와 통일부 내에 통일고문회의, 통일정책자문위원회 등을 두고 있다.

다음으로 법제전문관련기관으로서, ① 통일대비 법무계획의 수립·추진, 남북한 교류협력사업에 대한 법적 지원, 북한법제 및 통일관련 외국 법제에 대한 연구 등 업무를 담당하는 법무부 특수법령과가 있다.

② 또한 법원 내의 조직으로서 북한의 사법제도 및 통일대비 사법정책에 관한 조사·연구 등에 관한 업무를 담당하는 사법정책담당관이 있다.

③ 통일연구기관에는 반관반민의 국책연구기관과 순수 민간연구기관이 있는데, 국책연구기관으로는 통일연구원과 국방연구원, 외교안보연구원 등이 있고, 민간연구기관으로는 세종연구소, 경남대학교 극동문제연구소, 연세대 통일연구원, 이화여대 통일연구원, 북한연구소, 평화문제연구소 등이 있다.

3) 북한법의 변화흐름을 살펴보면, ① 북한정권 초기부터 1960년대까지의 ‘인민민주주의 법이론’의 시기, ② 1972년 사회주의 헌법을 필두로 한 ‘사회주의 법이론’의 시기, ③ 주체사상의 독창성 논리를 법이론에 적용시키는 ‘주체의 법이론’시기, ④ 개혁과 개방을 위한 1990년대 이후 대

외개방관련 법제정비시기 그리고 ⑤ 대외경제개방정책이 이루어진 시점의 법제정비시기로서 1998년 헌법의 개정을 기준으로 한 ‘김정일시대’의 입법시기이다.

한편 북측은 2004년 8월 현재 시행중인 법률을 수록한 “조선민주주의 인민공화국 법전(대중용)”을 발간하였는데, 북측이 ‘대중용’임을 명기한 법전을 발간한 목적은 일반 주민들에게 법에 대한 관심을 환기시켜 사회·경제질서를 유지·확립함으로써 사회의 규범적 통제를 위한 토대를 마련하고자 하는 것으로 보인다. 그리고 여기에서 새롭게 제·개정된 것으로 확인된 법률이 모두 38개인데, 그 가운데 경제관련 분야가 25개로 가장 많은 비중을 차지하고 있다.

4) 여기에서 사회주의적 시장경제법률체계의 기본 구조를 살펴볼 필요가 있다고 생각되는 바, 중국의 경험에 비추어 이를 알아보고자 한다. 중국의 체제전환 진행과정은 ① 계획경제 틀 안에서의 수정모색기(부분 개혁체제. 1978~1984), ② 과도적 단계로서의 상품경제기(사회주의 상품경제. 1984~1992), ③ 사회주의 시장경제모델의 채택·발전기(사회주의 시장경제. 1992~현재)로 구분할 수 있다. 그리고 이 체제전환이 진행되는 과정에서 요구되는 법률체계의 개혁은 크게 ① 시장 주체를 규율하는 법률(회사법, 조합기업법, 독자기업법, 주식합작기업법, 상업은행법, 파산법 등), ② 시장 행위를 규율하는 법률(어음법, 증권법, 거래법, 부동산거래법, 보험법 등), ③ 시장 질서를 규율하는 법률(반독점법, 반부정당 경쟁법, 소비자권익보장법, 광고법, 상품질량검사법 등), ④ 거시적 조절을 규율하는 법률(물가법, 예산법, 중앙은행법, 가격법, 세금법 등), ⑤ 노동과 사회보장을 규율하는 법률(실업보험법, 양노보험법, 의료보험법, 사고보험법, 사회구제법 등), ⑥ 대외개방 및 섭외 경제를 규율하는 법률(대외무역법, 관세법, 외국인투자기업법 등)로 구분된다. 그리고 이러한 범영역에 대하여 각각의 요구와 과제가 부과되고 있다.

### Ⅲ. 남북한의 법제통합

1) 남북간 법제통합이란 남측과 북측의 법제도의 이질성과 차별성을 극소화하고 동질성과 통일성을 확보하기 위한 동태적 과정으로 이해할 수 있다. 지금까지 통일과 관련한 통합 담론은 주로 경제적, 사회적 분야에 집중되어 왔다고 할 수 있다. 이러한 사회경제적 통합의 반영물이 법제통합이라는 인식이 깔려 있는 듯하다. 그러나 무릇 법은 사회의 변화를 반영하기도 하지만(mirror) 다른 한편으로 사회의 변화를 추동하고 견인하는 역할(motor, 법의 선도적 기능)의 기능을 수행한다. 후자의 기능을 법의 '선도성' 또는 법의 '상대적 자율성'으로 표현하기도 한다. 법의 선도성은 각 나라의 정치·문화적 수준과 법치관념 등에 따라 현실적으로 많은 편차를 보이는데, 체제전환국에 있어서는 그 중요성이 더욱 강조된다. 중국의 사회주의 시장경제를 법제경제라고 진단하는 예에서 보듯, 새로운 질서를 실험하는 공간에서는 법과 정치가 행위의 준칙을 마련하고 이를 제도할 필요성이 보다 절실히 요구되기 때문이다.

남북간 법제통합은 법률을 체계적으로 정비하는 것에 국한되지 않는다. 법이 안정적으로 집행될 수 있도록 인적조직을 정비하고 지원하는 하는 일은 물론, 남북간의 현격한 법인식·법감정·법치관념 상의 차이를 극소화하는 일도 매우 중요하다. 따라서 법제통합과정은 바로 이 시점부터 시작되어야 한다.

본 보고서에서는 법제통합의 단계를 편의상 현재의 과도기적 단계와 먼 훗날의 통일 시점으로 나누어, 과도기 단계에서 법제통합 방안을 어떻게 마련하는가에 초점을 맞추고 있다. 서론에서 언급한 바대로 우리의 문제의식은 현재 북한이 부분개혁체제에 있다는 사정을 고려하여 법제통합의 우선적 영역을 시장관련법-시장경제로의 개혁에 필요하거나 국가의 시장정책 등과 밀접한 관련이 있는 법영역-에 두고 있다. 현재 개성공업지구에서 행해지는 구체적 법률행위를 규율하는 법률들을 상정하면 될 것이다. 본 보고서에서 개성공업지구의 실험을 중시하고 개선방안을 구체적으로 제시하는 것은 이런 연유에서이다. 아울러 남북한의 특수한

지위를 감안하면 법률충돌을 해소하기 위해 특별한 준비가 필요한 바, 이에 관한 법리적 분석 및 개선방안을 제시하고자 하였다. 이미 준거법을 둘러싼 법률문제가 발생하고 있는 사정을 감안하면 남북한 신뢰를 유지·강화하기 위해 무엇보다도 시급히 서둘러야 작업이기 때문이다. 아울러 국제금융기구나 일본 등에서 적극적으로 시도하고 있는 개발도상국 또는 체제전환국의 법정비사업을 소개한 이유는, 남측이 북측의 법개혁을 유도하기 위해 필요한 know-how를 탐색하기 위한 것이다.

2) 개성은 남북분단 이래 최초의 남북통합의 공간으로서 법제도적인 측면에서도 남과 북 모두에 남북통합의 실험공간으로서의 성격을 갖는다. 북한의 입장에서 보면, 그간 유지하여 온 사회주의 법제와는 전혀 성격을 달리하는 새로운 법제를 경험한다는 점에서, 남한의 입장에서는 기존 교류협력법제 전반과 남북통합에 대비한 법제 구축의 준비상황을 점검하는 기회가 된다는 점에서 남북 모두에 실험의 공간이 되는 것이다. 나아가 개성의 시도가 성공할 경우 중국 심천경제특구의 경우처럼 북한이 타지역에 개성과 같은 방식의 개발을 시도하거나 개성법제를 전국적으로 확대적용할 가능성이 있으므로 개성의 실험은 중요한 의미를 갖는다. 과거 라진경제무역지대법이 입주기업에 친화적인 법제구축을 하지 못한 것과 달리 개성공업지구법은 주식회사의 설립을 북한에서 최초로 허용하고, 일정요건 하의 해고, 토지이용권 및 건물의 양도, 임대, 저당 및 개발업자에 의한 행정기관의 구성 등을 규정하여 과거 북한에서 볼 수 없었던 입주기업에 친화적이고 어떤 면에서는 중국 심천 등 경제특구의 경우보다 더 나아간 입장을 취하고 있다. 특히 관리위원회가 행정권을 가지면서 실질적인 입법권을 가진다는 것은 심천 등 경제특구에 비하여도 대단히 차별적인 점이다. 즉, 관리위원회의 설립을 개발업자가 하고, 개발업자가 추천하는 성원으로 구성하며, 그 조직에 아무런 제한이 없어서 개발업자에게 구성과 조직의 자율성이 보장된다. 이와 같이 행정기관인 관리위원회의 구성과 운영을 민간개발업자로 백지위임하고 그 위에 입법권까지 인정하는 것은 중국 심천 등 경제특구는 물론 최근 입법된 우리 기업도시개발특별법 등과 비교하여 보더라도 유례를 찾기 어

려운 차별적인 입법이다.

한편, 개성공업지구법과 하위규정의 입법은 남측 개발업자의 의견을 상당히 반영하여 만들어진 것인바, 남과 북이 북한의 특정지역의 법제 인프라 구축작업을 공동으로 진행한 것은 사상 초유의 일로서 역사적인 의미가 크다고 할 수 있다. 비록 남과 북이 입법 작업을 담당하는 기구를 구성하는 등 공식적으로 작업을 진행한 것은 아니지만, 실질적으로 남측의 관여 가운데 입법이 이루어진 점은 향후 남북법제통합의 과정에서 중요한 이정표가 된다고 하겠다. 개성법제의 이와 같은 특수성은 향후 남북통합에 대비한 법제구축작업을 준비함에 있어서 남한 교류협력법제 정비와 남북 공동으로 적용되는 법제 준비작업 뿐 아니라 북측의 법제를 남북이 공동으로 준비하고 이를 남측이 지원하는 일도 중요한 과제로 포함하여야 한다는 점을 보여주는 것이다.

2004년 10월 이후 현재까지 개성공업지구 법제 인프라 구축작업은 관리위원회의 주도로 이루어지고 있는바, 관리위원회는 부동산등록준칙을 포함 27개의 사업준칙을 만드는 등 입주기업에 친화적인 법제 인프라 구축작업을 진행하고 있다. 통일부에는 개성공단 지원을 위하여 개성사업 지원단이 구성되었고, 2005년 초경 개성사업지원단에 법률전문가로 구성된 개성법률자문회의가 발족하여 각종의 하위 법규입법을 지원하고 있다. 그러나, 개성 법제 인프라 구축은 북한 사회에 완전히 새로운 법제 인프라를 구축하는 방대하면서도 고도의 전문성을 요하는 일이므로, 그 작업에는 체계적인 중장기 계획(로드맵)의 설정, 각 영역별 외부전문가 풀의 구성과 활용, 적절한 외부용역의 활용 등 중심에서 체계적인 준비를 할 전문가 그룹이 필요하다. 따라서 궁극적으로 이 문제는 통일부 내에 개성공업지구 법제 인프라 구축 지원을 위한 전문가팀을 구성하고 이들로 하여금 지속적으로 법제 인프라 구축작업을 주도하도록 할 필요가 있다. 또한 개성 법제 인프라 구축은 물리적 인프라 구축과 마찬가지로 민족 공동체 회복을 위한 필수적인 전제이므로 그에 소요되는 재원 역시 남북협력기금의 지원대상이라고 보아야 할 것이며, 남북협력기금이 개성의 법제 인프라 구축을 위한 지원사업에도 사용될 수 있도록 관련 남

북협력기금법의 해석 운용이 필요하다. 좀더 장기적인 관점에서 남북통합의 시대를 법제도적으로 준비하려면 통일부 내에 법률전문가들로 구성된 준비조직을 만들고 이들로 하여금 전문적이고 종합적인 연구는 물론 체계적인 로드맵의 설정, 각 영역별 외부전문가 풀의 구성과 활용 등 통일법제 준비의 중심축 역할을 하도록 하여야 할 것이다.

한편, 이와 관련하여 최근 개성을 포함하여 남북경제협력교류를 지원하기 위한 반관반민(半官半民) 기구 구성에 관한 논의가 본격화하고 있는바, 현재 통일부 개성사업지원단이 수행하고 있는 지원기능과 관련하여 KOTRA와 같은 민간기구가 수행할 경우 보다 전문적이고 효율적인 지원이 가능할 수도 있으므로 적극적인 검토가 필요할 것이다. 반관반민 기구가 구성될 경우 대만 해기회 6개 부서 중 하나로 법률서비스처가 있는 것에 비추어, 의당 법률지원부서가 설치되어 법제 인프라 구축 및 지원기능을 담당하여야 할 것이다.

개성 법제 인프라 구축작업은 앞서 본 것처럼 이미 남북의 공동작업으로 진행되고 있다고 할 수 있다. 향후에는 남북 개성법제 실무협의회 등을 구성하여 직접 만나 의견을 교환하는 방식으로 진행되어야 효과가 극대화될 것이다. 개성공단이 심천의 경우처럼 실험 확산의 모델이 되려면 개성법제 구축 작업이 북한의 법제역량 구축 지원이라는 차원에서도 접근할 필요가 있다. 관련 법제의 필요성, 의미, 기능과 효과 등을 충분히 이해할 수 있도록 섬세한 배려가 필요하다.

3) 개성 법제 인프라의 성공적인 구축을 위해서는 중국 심천의 경험을 연구할 필요가 있다. 심천은 사회주의 국가에서 경제특구를 설치하여 성공한 거의 유일한 선례이기 때문이다. 중국의 경우 1980년대에 심천 등 4곳에 경제특구를 설치한 이래 현재까지 약 25년이 경과하였는데, 그간 심천 등 경제특구는 각종 정책과 법제도의 실험실 역할을 하였다. 토지관련법, 회사법, 노동법 등 주요한 입법이 대부분 심천 등 경제특구에서 먼저 도입되어 실험과정을 거친 다음 전국적인 법제로 입법되는 경로를 밟아 왔다. 심천에서 최초로 토지사용권의 유상양도가 허용되었고, 이를 기초로 1988년 중국 개정헌법에 토지사용권의 유상양도가 규정되었으며

노동계약제 도입을 중심으로 한 노동법제의 변화가 외국인투자를 유치하기 위한 목적으로 심천의 외국인투자기업을 중심으로 시작되어 전국적으로 확산되었다. 또한 중국회사법은 심천주식회사조례를 모범으로 삼아 입법되었는데, 이와 같은 주요한 입법의 준비가 이루어지기까지 10년이 넘는 기간이 소요되었으며 많은 시행착오가 있었다. 따라서 중국의 법제 특히 경제특구의 법제가 어떠한 과정을 거쳐서 입법되고 변화되어 왔는가, 어떤 시행착오를 겪어왔는가 살펴보는 것은 개성법제를 준비하고 또 발전시켜나가는 데에 중요한 의미를 갖는다. 특히 1992년 심천시가 수권입법권을 부여받은 이후 법제 인프라 구축이 체계적으로 이루어진 것이 1990년대 이후 심천경제특구 급속한 발전의 기초가 된 점은 주목을 요한다. 이와 같은 수권입법권이 주어지기까지 12년이라는 시간이 걸린 점과 중국이 12년이 걸려 도달한 결론이 수권입법권 즉 독자적이고 차별적인 법질서의 구축이라는 점은 중요한 시사점이다.

심천의 경험은 사회주의 사회가 자본주의적인 법제를 받아들여 적응하고 운영하여 가는 데에 많은 시간이 소요된다는 것을 알려 준다. 개성의 법제 인프라 구축작업도 거의 모든 영역을 포괄하는 독자적인 법질서를 창출하는 작업이므로 단기간 내에 끝낼 수 있는 일이 아니다. 긴 안목으로 심천의 예를 기초로 입법의 로드맵을 정하고 경중에 따른 우선순위를 명확히 하여 중장기 입법전략을 수립할 필요가 있다. 개성의 경우 심천의 선례와 라선의 경험을 기초로 하고 거기에 남한의 풍부한 법제 인프라의 경험과 노하우를 체계적으로 활용하여 법제 인프라 구축에 소요되는 시간을 단축하도록 하여야 할 것이다. 따라서 라선과 심천의 선례를 면밀히 분석하여 개성 법제 인프라 구축의 전략으로 활용할 필요가 있다.

한편, 심천시는 1985년 법제국을 설치하고 1993년 법제연구소를 설치하여 법제 인프라 구축을 전문적이고 체계적으로 진행하였는데, 이처럼 심천시가 시 차원에서 법제 연구소를 설치한 것은 법제 구축 작업의 중요성을 보여주는 것이라 하겠으며, 이러한 점은 향후 개성법제 인프라 준비를 함에 있어 참고하여야 할 사항이라 하겠다.

4) 사회주의 경제체제에서 시장경제체제로 전환하는 경우 가장 주목을 받고 있는 것이 바람직한 거버넌스 (good governance) 문제이다. 새로운 전환을 위한 다양하고 복합적인 정책을 효과적이고 공정하게 수립하고 집행하는 총체적인 능력을 거버넌스라고 부른다면, 이때 거버넌스의 핵심적인 분야의 하나가 법적 인프라 구축과 운영이다. 바람직한 거버넌스는 공행정의 책임성, 투명성과 더불어 법의 지배가 확립되고 부정 부패가 통제될 때만 가능하기 때문이다. 법의 지배가 확립된다는 것은 개인의 활동이 보장되고 계약을 비롯한 법적 행위의 집행이 보장되어 법적 안정성과 예측가능성이 확보되어야 함을 의미한다. 자연히 법을 집행하는 사법기관의 효율성과 공정성이 중요해진다.

사회주의 법체제에 기반하고 있는 북한이 시장경제체제로 이행할 때 자연히 상행위의 주체는 개인이나 기업 중심으로 이동할 수밖에 없고, 이는 자연히 법의 지배의 확대로 이어지게 된다. 국가중심의 사회주의 법체제가 개인의 자유로운 활동을 보장하고 공정하게 집행하는 법의 지배로의 이행이 없이는 시장경제체제가 확립될 수 없기 때문이다. 국가의 역할은 축소되고 보다 개방적이고 자유로운 사적 경제 영역이 확대되어야 하는 것이다. 따라서 이러한 방향으로의 전환을 위한 법제도 개혁이 중요한 국가적 과제가 된다. 건전하고 효율적인 법적 인프라를 구축하지 않고서는 시장제도의 성공을 기대할 수 없다.

북한이 세계은행의 회원국이 아니기 때문에 현재로서는 국제금융기구의 기술적 지원을 받기가 쉽지 않아 보인다. 그러나 법제정비 등을 통해 무상지원의 선행조건을 충족시키려는 노력을 독려하고 지원함으로써 국제사회에 등장하게 하는 일은 법제통합의 중요한 전략이 될 수 있다. 개성공업지구도 외국인에 대한 투자를 열어 놓고 있기 때문에 이와 관련한 법제정비는 국제적 협력 하에서 진행하는 것이 보다 바람직하다. 무엇보다도 국제금융기구가 체제전환국을 대상으로 행하는 법제정비지원사업의 구체적 방법에 관심을 가져야 할 것이다. 특히 법률전문가나 공무원들의 인력양성에 대해서는 저항도 적을 뿐만 아니라 북측으로도 가장 절실한 분야이다. 이 점에서 일본이 동남아 등의 개발도상국이나 체제전환



국을 대상으로 행하는 법정비지원 사업의 know-how도 우리에게 직접적 유용성을 가진다. 다만 북한은 개발도상국과는 다른 특성을 지니고 있고 개성공업지구에서 색다른 실험을 하고 있는 점 등을 감안하면, 법개혁 지원의 명분과 형식에 있어 특별한 배려와 관심이 필요할 것이다.

5) 남북관계처럼 분단을 잠정적, 사실적 상태로만 인정하고, 규범적으로 상대 체제를 부정하는 상황에서는 법률의 충돌이 불가피하다. 이에 따라 법률의 충돌을 해소하기 위한 방안이 필요하다 할 것인데, 우선 헌법상 영토 및 통일조항에 있어서의 충돌을 해소하기 위한 단초를 1992년 2월 19일에 체결된 『남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서(이하 ‘남북기본합의서’라고 함)』에서 찾아볼 수 있을 것이다. 즉 남북기본합의서는 남과 북의 관계를 나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계라고 표현하면서, 남과 북은 서로 상대방의 체제를 인정하고 존중할 뿐만 아니라(제1조), 상대방의 법질서와 당국의 시책에 대하여 간섭하지 아니한다고 규정하고 있는 것이다. 남북이 합의한 이러한 원칙을 우리 헌법의 해석에서도 적용하여, 적어도 ‘남북이 통일을 위하여 교류하고, 협력하는 과정과 공간’에 대하여는 상대방의 법률을 인정할 수 있을 것이다.

한편, 법률충돌의 문제는 헌법의 영역에서 뿐만 아니라 민사법적 관계(남북의 경제교류를 둘러싼 사법관계가 어느 곳에서 판단되며(이른바 ‘재판관할’의 문제), 어떠한 법률에 의하여 해석·적용되는지(이른바 ‘준거법’의 문제)), 형사법적 관계(형사사건에 있어서의 속지주의·속인주의·보호주의 등의 문제, 피해보상과 증거능력인정에 관한 문제 등), 행정법적 관계(다만 행정법적 영역에서의 법률충돌문제는 현재 개성공업지구 이외에서는 문제될 가능성이 거의 없을 것 같다), 노동법적 관계 등에서도 발생할 가능성이 있다. 그러므로 이를 개별적으로 검토하여 법률충돌을 해소할 가능성을 강구하여야만 한다.

6) 통일은 우리 헌법상의 요청이기 때문에 장기적 관점에서 헌법 및 실정법의 통합을 고려하지 않을 수 없다. 본 보고서에서 주로 과도기적 상황에서 시장관련법을 중심으로 실질적인 법체제비 지원 사업을 살펴

보았지만, 이러한 작업들도 중국적으로는 우리 헌법이 추구하는 평화통일에 기여해야 한다.

법률의 통합은 남북한에 적용되고 있는 법률들을 어떻게 통합하느냐 하는 문제이지만 실질은 남북한에 형성되어 있는 서로 다른 삶의 질서를 어떻게 하나의 합의된 질서로 만들어내느냐 하는 문제이다. 따라서 통일의 시기와 방법을 예단하기 보다는 대화와 타협을 통해 너무나 이질적인 남과 북의 간격을 좁혀나가는 노력이 우선적으로 필요하다. 본 보고서에서 북측에 시장이 확산되고 이를 법제도화하는 것을 희망하는 것도 이러한 연유에서이다.

헌법 통합과 관련하여 현재 상태에서 구체적인 내용을 언급하는 것은 시기상조이다. 지금으로서는 향후 우리의 통일이 독일식의 급진적 흡수통일이 될지 중국식의 점진적 체제전환 방식이 될지 예측하기 어려우며, 국가연합·연방국가·단일국가의 선택 문제도 규범적 결단에 의해서가 아니라 체제 변환의 정도·방향 및 속도와 연관된 사회정치적 요인에 따라 규정되기 때문이다. 따라서 남한과 북측은 통일국가의 기본이념과 원리에 관한 최소한의 합의를 형성하고 각기 헌법에서 통일을 상정한 개방규정을 신설하는 방법을 생각해 볼 수 있다. 보다 구체적인 내용의 헌법통합은 개별 실정법의 통합논의를 통한 성과물을 반영하는 형식으로 진행되어야 할 것이다. 이 경우 먼저 상호 교류를 통하여 남북 쌍방이 서로의 사정과 형편을 알아야 하고, 다음으로 전문가들에 의한 해당부문의 실태 조사가 필수적이다.

이를 위해 다음과 같은 방식으로 통합논의가 진전되어야 할 것이다.

- ①헌법과 법적 통합을 실현시키기 위해서는 상호교류가 필요하다.
- ②상호교류가 실현되면 남북한이 상호 사회실태조사를 하여야 한다.
- ③헌법통합과 법률통합에서는 법률통합의 작업을 먼저 진행시켜야 한다.
- ④법통합의 작업을 시작하기 전에 우선 헌법에 헌법통합을 가능하게 하는 근거규정을 두는 것이 필요하다. 남북한 쌍방이 각각 이에 맞게 헌법을 개정한다.

- ⑤남북쌍방이 헌법을 개정할 때에는 통일에 장애가 되는 규정을 없애야 한다.
- ⑥법률통합은 합의가 쉬운 부분부터 진행시켜 간다.
- ⑦북한의 개별법분야에 있어서는 해당분야 전문가들이 연구하여 우리 법과 비교하여 통일에서 문제가 될 부분을 찾아낸다.
- ⑧통일법제에 관한 연구와 논의를 전체적으로 관장하고, 인적 인프라를 구축하기 위하여 이를 관장하는 기구를 통일부에 설치한다.

#### IV. 인프라 구축을 위한 제언

1) 법제 개혁의 전문성과 통합성 및 장기성을 고려해 보면, 보다 본격적이고 체계적인 연구와 지속적인 논의가 요구될 뿐만 아니라 이를 위한 물적·인적 인프라의 구축이 필요하다. 현재 정부 부처 또는 연구원 등에서 통일에 대비한 나름의 준비를 하고 있지만, 그 수준과 범위가 부족할 뿐 아니라 성과가 공유되지 않고 있어 시너지 효과를 기대하기 어렵다. 더구나 법통합은 사회의 모든 영역의 변화를 수용하는 점진적 과정이기 때문에, 장기적 관점에서 통합적이고 전략적인 접근을 행할 필요가 있다.

아울러 북한의 법제 개혁 유도는 남측의 지원과 의지만으로는 부족하고, 북측에 대한 설득과 배려 및 북측의 인식태도의 변화가 함께 수반되어야 하기 때문에, 전반적인 남북관계 진전 상황이나 북측의 요구사항 등을 종합적으로 고려하여 구체적인 실천 내용을 단계적으로 보완해 나가야 한다. 이른바 ‘관계의 동태학’(dynamics of relations)을 정확히 이해하고 시의적절한 해결방안을 제시할 수 있기 위해서는 통일부의 현장 성과 법무부·법원의 전문성이 상시적으로 결합할 수 있는 기구의 정비가 요구된다.

그러나 북한문제와 통일문제를 종합적·체계적으로 연구하는 통일연구원에서조차 법제연구를 전담하는 센터나 부서가 없다는 사실에서 단적으로 드러나듯, 통일관련 입법정책을 전문적으로 연구하는 국책연구원·민간연구원이 전무하다고 할 수 있다. 그나마 국민대학교의 법학연구

소, 법무부 특수법령과, 법원 사법정책연구실 등에서 지속적인 관심을 가지고 관련법제의 연구 및 외국법제의 소개 등을 행해왔지만, 독일의 예 등에 비하면 연구의 양과 질이 태부족인 데다 연구의 방식이 정태적·이론적 분석에 치중하고 있어 통일적이고 종합적인 통일법제를 준비하기에는 역부족이라 할 수 있다. 무엇보다도 통일부와 업무의 역할분담과 협조체계가 모호하여 정부간, 연구기간 간 정보교류가 원활하지 않아 정책형성 과정에 시너지 효과를 기대하기 힘든 실정이다.

2) 남북간 경험이 활성화 되고 가속도가 붙게 되면 법제통합의 필요성은 더욱 증대될 것이기 때문에 기존의 방식으로는 한계가 있을 수밖에 없고 물질·인적 인프라의 대폭적인 확충과 재정비가 요구된다. 이 점에 관해서는 관련전문가들이 대부분 동의하고 있는 듯하다.

이를 위해 우선 통일부의 조직 정비가 필요하다.

정부조직법에 따르면 통일법제 준비와 관련된 주무부서는 통일부인데, 통일법제 연구를 위한 전문적 인력이 부족할 뿐만 아니라 법무부·외교통상부·재정경제부·국방부 등과의 업무분장과 협조도 여의치 않은 실정이다. 통일부가 인적·물질 조직을 확대하여 통일법제를 연구하고 준비하는 준담부서를 설치하여 이를 통해 법무부 등의 유관기관으로부터 자문과 지원을 받아 통일적이고 체계적인 법제 수립을 도모하여야 할 것이다.

이와 관련하여 법무부가 법률제도 분야에 대한 업무를 총괄하여 주도하고 통일부는 필요한 행정적 지원업무를 담당하는 것으로 업무를 조정하는 방안을 비교하여 실질적이고 효율적인 조직개편을 마련하는 방안도 생각해 볼 수 있을 것이다. 후자의 법무부 주도 방식은 독일과 일본의 경험에서 찾아볼 수 있다. 그러나 급속한 흡수통일이 진행되었던 독일과 달리 우리는 북측과의 지속적인 대화로 점진적인 개혁을 유도하며 현장성에 초점을 맞추어야 하며, 일본의 경우는 개발도상국에 대해 주로 기능적 차원의 법제정비지원사업을 하고 있으므로 민족적 과업인 통일을 지향하는 우리와는 차이가 있다. 따라서 범부처 차원의 종합적 대책이 필요한 상황임을 고려할 때 통일부 주도 방식이 보다 타당하다고 생각된다.

아울러 남북통일과 남북한 관계의 통일법제에 대해서는 고도의 전문

성이 요구되므로 이에 대한 전문가를 양성하는 한편, 이들에 대해서는 일반적인 순환보직의 대상에서 제외하여 장기간의 연구성과와 경험을 효율적으로 활용할 수 있는 현실적인 대안을 강구할 것이 요청된다.



# 목 차

<b>I. 서론: 연구의 목적 및 방법론</b> .....	1
1. 연구의 목적 .....	3
2. 본 연구의 방법: 로드맵 설정의 필요성 .....	4
<b>II. 통합법제 모색을 위한 기초적 사실의 확인</b> .....	11
1. 기초적 사실의 확인 .....	13
2. 통일법제 준비의 현황 .....	45
3. 북측의 법제도 발전 .....	62
4. 사회주의적 시장경제법률체계의 기본 구조: 중국의 경험 .....	84
<b>III. 외국의 경험: 중국과 베트남을 중심으로</b> .....	93
1. 중국: 심천을 중심으로 .....	95
2. 베트남: 개혁개방 정책과 법제도의 변화 .....	122
<b>IV. 법제통합방안의 구체적 검토</b> .....	135
1. 개성공업지구의 활용 .....	137
2. 북측에 대한 법정비지원 .....	179
3. 법률의 충돌을 해소하기 위한 방안 .....	224
4. 장기적인 법제통합의 방법론 .....	263
<b>V. 법제도 인프라 확충을 위한 로드맵의 정비 및 개선방안</b> .....	283
1. 개선방안 .....	285
2. 인프라 구축을 위한 제언 .....	293

참고문헌 ..... 299

최근 발간자료 안내 ..... 311

## 그림 목차

<그림 I-1> 남북한 통합을 위한 법제도 인프라 확충을 위한  
로드맵 ..... 8



# I

## 서론: 연구의 목적 및 방법론



## 1. 연구의 목적

통일은 본질이 남북한간에 있어 국민들 간의 의지와 정책의 문제이지만 결국에는 법적인 처리의 과정을 관통하지 않을 수 없으므로 통일에 대한 법적인 인식은 중요하다. 통일작업이 처음부터 마무리될 때까지 법적인 작업을 거치지 않는 것이 없다. 서로 대화의 단계에서도 그와 관련된 법적인 문제가 정비되어야 하고, 상호 교류의 단계에서도 법적인 틀이 마련되어야 교류행위가 가능하다. 또 통일을 마무리하는 단계에서도 결국 법적 통합의 절차를 거쳐야 통일된 하나의 국가질서가 형성될 수 있다.

따라서 법제통합 논의는 경제통합·정치통합·사회통합 논의와 내적 연관성을 가질 수밖에 없고, 통일을 위한 법제정비의 방법과 내용은 인접 사회과학의 관련 논의성과와 정합적으로 검토되고 분석되어야 한다.

이런 점에서 통일연구원이 시행하고 있는 협동연구는 때늦은 감이 있지만 매우 긴급하다고 할 수 있다. 본 연구가 제3차년도 사업의 일환으로, 제1차년도의 통일인프라 실태연구와 2차년도의 통일인프라 개선방안 연구를 토대로 행하는 연구인만큼, 보다 구체적이고 종합적인 처방이 요구된다. 따라서 특정 법률쟁점 또는 법제도와 관련한 미시적 분석보다는 점진적이고 장기적인 통일과정에 대비해 우리가 무엇을 어떻게 접근할 것인가를 고민하고 해법을 모색하고자 하는 전략적 관점이 요구된다.

지금까지 그러하여 왔듯 앞으로도 통일로 향하는 과정에서 대내외적으로 수많은 우여곡절을 경험할 것이기 때문에 본 연구에서 제시하고자 하는 법제통합방안은 부득불 가설적 성격을 지닐 수밖에 없다. 그러나 우리가 추구하는 화해협력·남북연합·통일국가의 3단계 통일방안을 포기하지 않고 법제통합이 이러한 민족적 과업에 필수적인 과정이라는 문제의식에 동의한다면, 법제통합의 실천전략과 청사진을 마련하여 장기적 관점에서 본격적이고 지속적인 노력을 경주하여야 할 것이다.

## 2. 본 연구의 방법: 로드맵 설정의 필요성

다음 장에서 살펴보게 될 바와 같이, 이제까지 남북통합 관련 법제연구들은 남북교류협력지원을 위한 남측 법제정비와 북한법 특히 최근의 경제개방과 관련한 입법의 분석에 초점이 맞추어져 왔다. 그리고 독일통일이나 베트남 등의 체제전환국의 경험을 원용하여 남북통일 이후의 법제통합 문제를 주로 다루어 왔다.

이는 임가공 중심의 교류 정도에 불과한 현실적인 여건상 불가피한 측면도 없지 않겠지만, 논의의 주제가 남북 중 어느 일방 법제의 연구 및 정비에 국한되고 논의수준도 총론적이었다는 지적을 받을 만하다. 또한 독일통일 등 다른 나라 사례 연구는 향후 통일단계에서는 유의미할 수 있으나, 통일로 가는 과도기에 있는 우리 현실에 바로 적용하기는 어려워 이러한 분석을 기초로 한 남북 법제통합 논의는 추상적인 수준에 머무르고 있다.

요컨대 남측과 북측의 법제가 각기 분리된 채로 단편적으로 검토되어 통일에 대비하기 위한 미래적 관점이 투영될 여지가 없었고, 먼 훗날을 대비한 독일 이야기만 강조됨으로 인해 우리가 처한 현실을 외면하고 만 결과가 되었다.

무엇보다도 이제까지의 남북통합 관련 법제연구들은 ‘법제통합 로드맵’이라는 거시적이고 전략적인 관점을 결하여 법제통합을 위한 인적·조직적 인프라에 대한 논의를 빠뜨리고 있다.

법제통합의 과정이 이미 진행되고 있다는 사실에 동의한다면,<sup>1</sup> 우선

---

<sup>1</sup> 본 보고서에서는 과도기에서의 법제통합의 의미를, ‘남측과 북측의 법제도의 이질성과 차별성을 극소화하고 동질성과 통일성을 확보하기 위한 동태적 과정(process)’으로 이해하고자 한다. ‘상태’(status)로서의 법제통합은 법제도의 융합을 통해 새로운 ‘어떤 법제’를 형성하는 것을 의미하지만, ‘과정’으로서의 법제통합은 각 통일단계마다 존재하는 차별성과 이질성을 줄여나가기 위한 실천적 활동에 초점을 맞춘다. 따라서 현재 북측이 시장경제를 확산하고 이를 법제화하는 과정에 있는 만큼, 남측에서 북측의 법제정비나 개혁을 지원하는 작업은 법통합의 한 과정으로 포섭될 수 있다. 결국 과도기 단계에서의 법제통합의 기본 전략은, 북측의 법제 정비와 개

법제통합을 위한 인적·조직적 인프라 현황 진단 및 현시점에서 우리 정부의 법제통합 방안(전략)에 대한 평가를 서둘러야 할 것이다. 현시점에서 법제통합의 과제를 누가 담당하고 있는지, 법제통합을 위한 준비가 제대로 되고 있는지, 법제통합과제 추진에 주된 장애요인은 무엇인지 등의 현실적 여건에 대한 정확한 진단이 선행되지 않고서는, 우리의 미래를 설계할 수 없기 때문이다.

아울러 정부의 통일정책방안, 경제적 통합방안 등과의 정합적 연계 속에서 거시적이고 장기적인 법제통합의 청사진을 그려내어야 할 것이다. 이 경우 3단계 통일방안을 부정하지 않는다면 단계적 접근은 불가피하다. 이러한 점을 고려하여 통일대비 법질서에 관한 기존의 연구는 대체로 남북한의 교류협력과 신뢰회복을 촉진하기 위한 법제정비의 단계, 남북연합의 안정적 공존을 위한 법제정비의 단계 및 1국가 1체제의 통일 이후의 법제정비의 단계로 구분하는 것이 일반적인 것 같다.

그러나 법제통합과정이 통일전략을 기계적으로 반영하는 것(mirror)이 아니고 경우에 따라서는 통일과정에 영향을 미칠 수 있다는 사실(motor)에 동의한다면, 위의 삼단계 접근방식에 엄매일 필요는 없을 것이다. 중국의 예에서 보듯 심천을 통한 시장원리의 확산과 이를 수용한 실험적 법개혁이 중국 전체의 변화를 촉진할 수도 있다. 법제통합과제를 누가, 어떻게, 어떤 방법으로 추진할 것인가라는 실천적 관점에서 이 문제를 접하게 되면, 현재 우리가 예상할 수 있는 시나리오에 맞게 판을 짜는 것이 보다 현실적이다.

결국 ‘시장’이 ‘체제’를 변화시킬 것이라는 명제에 이의를 달지 않는다면, 시장을 열게 하고 그 결과 변화된 체제를 정비하는 것이 법제통합의 기본 전략이 되어야 할 것이다. 사회주의 체제에서 가지는 시장의 사회적 속성을 감안하면 시장관련법의 영역은 매우 넓다. 부분개혁체제인 북한의 현 상태를 감안하면, 시장경제로 진행하기 위해 법개혁이

---

력을 지원하는 작업과 이를 효과적으로 수행하기 위해 로드맵을 설정하거나 인프라를 구축하는 작업에 모아져야 할 것이다.

필요하거나 국가의 시장정책과 밀접한 관련이 있는 법영역이 여기에 해당될 것이다.<sup>2</sup> 남한이 주도하든, 북한과의 협력을 통하든 법제통합의 일차적 대상은 바로 이러한 시장관련법이 되어야 할 것이다.

체제전환의 속도와 방법은 ‘규범적 선택·결단’의 문제라기보다는 여러 가지로 제약된 역사적·정치적·사회경제적 상황조건들에 의하여 규정되는 측면이 많다. 따라서 현 상태에서 독일식의 급속한 통일이나 아니면 중국식의 점진적 개혁이나의 논의는 우리의 법제통합 과정에서 선결문제가 될 필요는 없다. 남측 제도의 부분적 전이와 북측 법제의 자체 개혁을 통하여 법감정 또는 법문화의 이질성과 차별성의 줄여나가고 법치관념을 확산하려는 작업이 일차적으로 요구된다.

시기적으로는 현재의 교류·협력단계에서 연합단계로의 이행을 준비하기 위한 과정 또는 장래의 점진적 연합과정이 될 것이다. 보다 장기적 안목에서 연합단계 또는 통일단계를 대비하여 체제 통합과 관련된 공법적 논의도 필요함은 물론이다. 그러나 이와 별도로 현재의 과도기적 상황을 법제통합의 계기로 활용하는 지혜가 보다 시급하다. 일례로 제외국의 예에서 보듯 소유권에 관한 법제가 통합적으로 작동되지 않더라도 시장주체들 간에 점유·사용·처분의 법적 현상들이 발생하게 되는 바, 오히려 이러한 법현상들을 합리적이고도 시의적절하게 규율하고 그 과정에서 남북간의 법인식을 좁혀나가려는 실천적 노력이 법제통합의 출발점이 되어야 할 것이다. 더구나 기이하게도 우리의 북한법 논의는 먼훗날의 체제연합 또는 통일단계부터 시작되었고, 이 부문에서의 관련연구는 이미 어느 정도 진척되어 있는 사정을 감안하여 본 연구에서는 과도기 단계의 시장관련법의 통합에 특별한 관심을 두고자 한다.

본 연구의 목적이 거시적이고 전략적 관점에서 법제통합의 로드맵을

---

<sup>2</sup> 구체적으로 계약법, 재산권법, 회사법, 토지법, 파산, 청산법, 금융관련법, 세법, 예산법, 회계법, 외국인투자법, 기술이전관련법, 지적재산권법, 수출입법, 법원조직법, 집행제도법, 관련 형사법제도, 공정거래법, 구매관련법, 반부패법, 사회보장법, 환경법, 통계법 등을 들 수 있다

설정하는 데에 있기 때문에, 규범 내용을 연혁적·정태적으로 분석하기 보다는 법제통합을 이루어 내기 위한 동태적인 실천전략을 모색하여야 할 것이다. 통일부의 관계자가 지적하듯<sup>3</sup> 물적 인프라 구축은 ‘돈’과 ‘의지’가 있으면 가능하지만 법제통합을 위한 인프라 구축은 ‘북한’이라는 상대에 대한 설득과 배려, 그리고 북측의 인식 및 태도 변화가 함께 수반되어야 하기 때문에 보다 전략적이고 종합적인 사고가 필요하다. 이 경우 개성공업지구의 경험과 국제금융기구의 등의 법제정비 지원 사례는 매우 의미있는 시사점을 제공할 것이다.

주지하다시피 개성은 남의 자본과 북의 노동력이 결합하는 공간으로서 남북 통합의 일대실현장이며 향후 남북한 통합의 시금석이다. 개성공업지구가 성공하기 위해서는 물리적 인프라의 구축과 함께 충실한 법제도적 인프라의 구축이 요구되는 바, 현재 개성법제가 처한 현실을 냉철히 분석하여 개선방안을 검토하는 것은 남북한 통합을 위한 법제도 인프라 확충방안을 모색함에 있어 가장 중요하고 시급한 과제가 될 것이다.

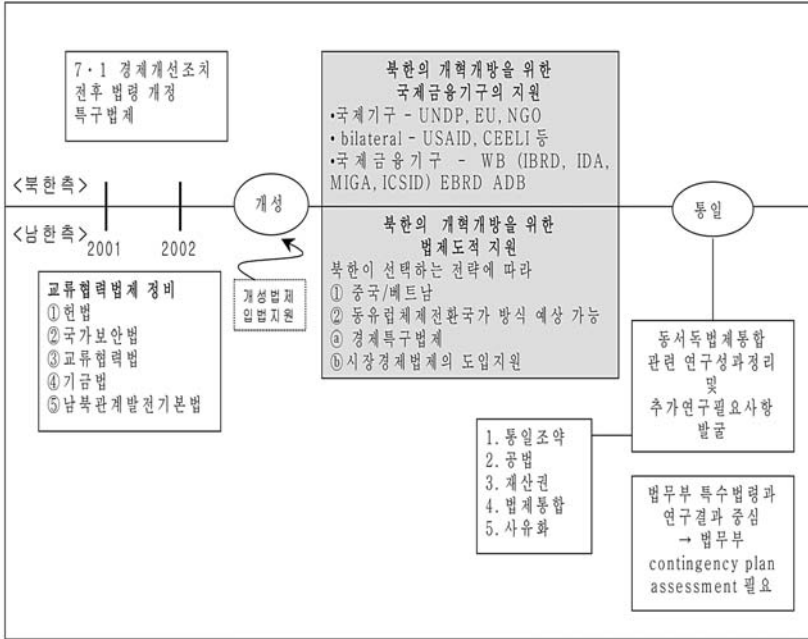
법제통합을 앞당기기 위해서는 무엇보다도 북한의 자체 개혁을 유도하는 것이 가장 효과적이다. 이러한 개혁 조치를 북한 스스로 필요에 따라 취할 수도 있으나, 그동안의 국제적 경험에 비추어 보면 국제금융기구들의 역할이 매우 중요했음을 알 수 있다. 국제금융기구는 체제전환 시 소요되는 자본조달의 중요한 원천이 될 뿐만 아니라 그동안 국제금융기구가 오랫동안 축적해 온 노하우를 제공할 수 있기 때문이다. 국제금융기구의 지원을 받기 위해 우리 정부가 취할 수 있는 방안을 강구하고 국제금융기구의 기술지원의 노하우를 벤치마킹하여 시장경제법률에 관한 자문이나 교육·훈련 서비스를 북측에 제공하는 방법도 필요하다.

본 연구에서 구상하고 있는 법제통합의 전체적인 흐름도는 다음과 같다. 이런 과정을 전제할 때, 어떤 기구가, 어떤 영역을 대상으로, 어떠한 방법으로 법제통합과제를 수행하는 것이 바람직할 것인지를 검토해

<sup>3</sup> 이상민, 『통일부 내부 토론회 자료』(통일부, 2005. 7. 29), p. 3.

보고자 한다.

<그림 I -1> 남북한 통합을 위한 법제도 인프라 확충을 위한 로드맵



본 보고서는 다음과 같은 순서로 구성된다.

II장에서 남측에서의 통일법제의 논의현황을 살펴보고 통일법 연구의 성과를 소개하고자 한다. 아울러 북측의 법제도 변화를 개관해 보고자 한다. 이는 남북한 통합법제 로드맵을 형성하는 데 필요한 기초조건을 점검하기 위해서이다. 또한 중국의 사회주의 시장경제의 법률체계를 간략하게 언급하고 있는데, 북측의 법제개혁의 방향성을 가늠하기 위한 것이다.

III장에서는 심천, 베트남의 경험을 소개하고자 한다. 심천이 시장경제를 실험하고 이를 중국에 확산해 온 과정은 개성공업지구와 북측의 법정비에 직접적 유용성을 가질 것으로 보이기 때문이다. 북한의 현 상



황은 1970년 후반의 베트남의 상황과 유사하다는 진단이 우세한 바, 베트남이 도이모이를 거치면서 법제도가 진화해 온 과정을 통해 유의미한 시사점을 발굴하기 위해서이다.

IV장에서는 구체적인 법제통합방안을 분석하고자 한다. 개성공업지구의 경우 현재 남측과 북측이 협의하여 규범을 창설하고 있는 바, 이러한 법제통합 과정을 성공적으로 수행하기 위한 구체적 개선방안을 제시하고자 한다. 현재 상태에서 남북간의 법제도상의 간격을 줄일 수 있는 유력한 방안은 북한이 시장경제를 확대하고 이를 법제화하도록 유도·장려하는 것이기 때문에, 국제금융기구 등의 법정비지원 사업을 통해 그 know-how를 모색하고자 한다. 아울러 남북관계는 특수관계라는 사실을 감안할 때, 남측과 북측의 규범 내용이 충돌할 경우 국가간에 적용되는 일반적인 원칙으로는 풀기 어려운 문제가 발생하기 때문에 이에 대비한 입법론적·해석론적 준비가 필요하다. 이와 관련하여 보다 자세한 법리적 분석을 시도하고자 한다. 마지막으로 법통합은 민족의 통일을 지향하고 있기 때문에 언젠가는 헌법과 실정법의 통합을 염두에 두지 않을 수 없는 바, 이를 위한 실천 전략을 제시하고자 한다.

이상의 분석을 통해 추출된 관점을 토대로 남북한통합을 위한 법제도 인프라 확충방안을 모색하고 필요한 정책적 제언을 하고자 한다.



## II

# 통합법제 모색을 위한 기초적 사실의 확인



## 1. 기초적 사실의 확인

### 가. 통일법제에 관한 종래 논의 개관

1980년대까지의 남북관계는 남북사이의 정치군사적 대립과 갈등으로 인해 이산가족찾기 등 일부 인도주의적 교류를 제외하고는 답보상태에 머물렀다. 당시 헌법상 평화통일에 관한 조항을 제외하고는 남북통일 또는 남북교류협력을 구체적으로 뒷받침하는 법규는 존재하지 아니하였다. 1980년대 후반 국제적으로는 구소련 및 동구사회주의권 국가들이 체제변혁을 추진하고 국내적으로도 평화적 통일에 대한 요구가 거세지자, 정부는 한편으로 구소련 및 동구사회주의권 국가들과의 외교관계를 정상화하는 이른바 북방정책을 추진하였고, 다른 한편으로 1988년 7월 7일 남북민간교류를 일정정도 수용하는 취지의 “민족자존과 통일번영을 위한 특별선언(이른바 7.7 선언)”을 발표하였다. 나아가, 정부는 남북교류를 일정한 제도의 틀 안에서 규율할 목적으로 1990년 8월 1일 <남북교류협력에관한법률(법률 제4239호)> 및 <남북협력기금법(법률 제4240호)>을 제정하는 한편으로 1991년 9월 17일 북한과 유엔에 동시 가입하였으며, 1991년 12월 13일 북한과의 사이에 <남북사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서(이하 ‘남북기본합의서’)>를 체결하였다.<sup>4</sup>

남북기본합의서는 그 전문 및 제1조에서 남북관계를 “나라와 나라사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성하는 특수관계”로 규정하고 “서로 상대방의 체제를 인정하고 존중”하기로 하는 등 남북관계에 대한 획기적이고 포괄적인 사항들을 담고 있으나, 국회로부터 체결·비준에 관한 동의를 받지 못하였다. 이러한 이유로 대법원 및 헌법재판소는 남북기본합의서를 남북 당국간의 신사협정 또는 일종의 공동성명에 준하는 성격을 가진 것으로 판단하고 그 법적 효력

<sup>4</sup> 남북기본합의서는 1992. 2. 19. 발효되었다.

을 인정하지 아니하였다.<sup>5</sup> 따라서 4대 경협합의서들<sup>6</sup>이 발효되기 전까지의 기간 동안 남북관계는 기본적으로 국가보안법 및 남북교류협력에 관한 법률 등에 의해 규율되었다. 그런데, 남북교류협력에 관한 법률 제3조에서 동법은 “남북교류와 협력을 목적으로 하는 행위에 관하여는 정당하다고 인정되는 범위 안에서 다른 법률에 우선하여 적용”된다고 규정하고 있으므로, 실무에서는 위 “정당하다고 인정되는 범위 안에서”라는 규정을 해석·집행함에 있어서 국가안보에 중점을 두고 정부의 통제 밖에서 이루어지는 남북교류에 대하여 국가보안법을 우선 적용하는 경향이었으며, 이러한 실무관행과 맞물려 국가보안법의 개폐논의가 지속적으로 제기되어 왔다.

한편, 정부는 남북교류협력에 관한 법률 및 남북협력기금법을 시행하기 위해 동법 시행령들과 시행규칙들, 그리고 각종 고시 및 훈령들을 발령하고 이러한 법규들에 근거하여 남북 사이에 이루어지는 각종 교류협력행위들을 규율하여 왔으며, 1995년 이후 북한의 기아사태로 인하여 대두된 탈북자문제에 대응하기 위해 종래 귀순북한동포보호법에 갈음하여 1997년 1월 13일 <북한이탈주민의보호및정착지원에관한법률(법률 제5259호)>을 제정하였고, 1999년 2월 5일 <통일교육지원법(법률 제5752호)>을 제정하였다. 1990년대 이후 최근까지 남북관련법규들은 상황의 전개에 따라 또는 남북한 간에 새로운 이슈들이 등장할 때마다 필요에 의해 제정·개정되었다.

그런데, 2000년 남북정상회담 이후 북한이 신의주, 개성 및 금강산 등지를 경제특구로 지정하는 방식으로 제한적이거나 적극적인 개혁·개방정책을 추진함과 아울러 남북 사이의 교류와 협력이 일상화되고 다

<sup>5</sup> 대법원 1999. 7. 23. 선고 98두14525판결; 헌법재판소 2000. 7. 20.자 98헌바63 결정.

<sup>6</sup> 4대 경협합의서란 남북당국자들 사이에 2000. 12. 16. 체결된 남북사이의 투자보장에 관한 합의서, 남북사이의상사분쟁해결절차에 관한 합의서, 남북사이의청산결제에 관한 합의서 및 남북사이의소득에 대한 이중과세방지합의서를 지칭한다. 국회는 남북기본합의서와는 달리 2003. 6. 30. 4대 경협합의서에 대한 체결동의안을 가결하였다.

면화됨에 따라 종래와 같은 단편적인 법규만으로는 남북관계에서 나서는 제반 법률문제를 제대로 규율할 수 없게 되자, 남북관련 법규들을 전면적으로 재정비하자는 의견들이 제시되었다.<sup>7</sup> 이와 함께 남북 사이에 안정적이고 예측가능한 경제교류를 보장하기 위해 체결된 4대 경제협약의서에 대해 법률적 효력을 부여하여야 할 필요성도 대두되었다. 국회에서도 이러한 점을 반영하여 2000년대 이후 <남북교류협력에 관한 법률 일부개정법률안>, <남북관계발전기본법안>, <국가보안법 폐지법안>, <통일경제특별구역의 지정 및 운영에 관한 법률안>, <북한주민의 인도적 지원 및 인권 증진에 관한 법률안>, <남북협력기금법 일부개정법률안>, <북한이탈주민의 보호 및 정착 지원에 관한 법률 일부개정법률안> 등 각종 법률안이 제안 또는 발의된 바 있으며, 위 법률안들 중 남북 사이의 교류절차를 보다 간소화하는 내용의 <남북교류협력에 관한 법률 일부개정법률>이 2005년 5월 19일 발효되었다. 또한 남북 사이에 체결된 각종 합의서 중 4대 경제협약의서들이 남북 양측 입법기관들의 동의절차를 거친 이후인 2003년 8월 18일 발효되었으며, 9개 부속경제협약의서들<sup>8</sup>도 남북 양측 입법기관들의 동의절차를 거쳐 2005년 8월 5일 발효되었다. 이하에서는 최근에 진행된 남북관련 법제에 관한 주요 논의들을 중심으로 살펴본다.

<sup>7</sup> 종래 논의 동향에 대해서는 제성호 외 5인, 『법·제도분야 통일인프라 실태연구』(서울: 통일연구원, 2003) 및 제성호 외 5인, 『통일관련 법제 인프라 정비 및 개선방안』(서울: 통일연구원, 2004)에서 자세히 다루고 있다.

<sup>8</sup> 9대 부속경제협약의서란 최근에 발효된 ① 남북사이 차량의 도로운행에 관한 기본합의서(2002. 12. 6. 체결), ② 개성공업지구 통선에 관한 합의서(2002. 12. 8. 체결), ③ 개성공업지구 통관에 관한 합의서(2002. 12. 8. 체결), ④ 개성공업지구 검역에 관한 합의서(2002. 12. 8. 체결), ⑤ 남북상사 중재위원회 구성·운영에 관한 합의서(2003. 10. 12. 체결), ⑥ 개성공업지구와 금강산관광지구의 출입 및 체류에 관한 합의서(2004. 1. 29. 체결), ⑦ 남북사이의 열차운행에 관한 기본합의서(2004. 4. 13. 체결), ⑧ 남북해운 합의서(2004. 5. 28. 체결), 및 ⑨ 남북해운합의서의 이행과 준수를 위한 부속합의서(2004. 5. 28. 체결)을 말한다.

## 나. 주요 쟁점의 검토

### (1) 헌법상 이중적 대북관

헌법 제3조는 “대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서”라고 규정하고 있으므로(이하 ‘영토조항’이라 함), 휴전선 이북지역을 불법으로 점령하고 있는 북한은 반국가단체에 해당되며, 북한 및 그 추종자들의 대한민국 체제전복활동을 규율하기 위해 제정된 국가보안법은 헌법 제3조(영토조항) 및 제37조 제2항에 근거한 것으로 해석되고 있다. 반면, 헌법 전문 및 제4조 등에서는 자유민주적 기본질서에 입각한 조국의 평화적 통일을 규정하고 있는바(이하 ‘평화통일조항’이라 함), 대한민국은 반세기 동안 휴전선 이북지역을 실효적으로 지배하고 있는 정치적 실체인 북한과의 관계에서 평화적인 방법으로 통일을 추진하여야 하므로, 북한을 법률상 승인하는 것이 불가피한 것으로 보인다. 이와 같이 일응 상호 모순된 것으로 보이는 영토조항과 평화통일조항과 관련하여 헌법해석론상 여러 가지 견해들이 제시된 바 있다.<sup>9</sup> 그런데, 일견 모순된 것으로 보이는 두 조항도 각각 헌법제정 및 개정권자의 의사가 투영되어 있다는 인식하에 실효성의 원칙 및 규범조화적인 해석론에 따를 경우 두 조항은 병존할 수 있다고 보아야 한다.<sup>10</sup> 즉, 헌법 개정<sup>11</sup> 전까지는 영토조항의 효력을 부인할 수는 없으나, 평화적인 통일

<sup>9</sup> 여러 견해들에 대한 자세한 검토의견에 대해서는 후술하는 (3) 우리헌법의 해석론- 영토조항과 통일조항의 관계 부분 참조

<sup>10</sup> 규범조화적인 해석론에 입각하더라도 남북분단은 사실상의 분단일 뿐 법률상의 분단은 아니며 통일조항의 통일은 사실상의 통일을 뜻하고 법률상의 통일을 의미하는 것은 아니라는 견해(김명기, “북한주민을 대한민국 국민으로 본 대법원 판결의 법이론” 『저스티스』, 제30권 제2호(서울: 1996), p. 206), 통일조항에서 말하는 통일은 영토와 국민을 제외한 남과 북에 존재하는 2개의 정부와 분열된 법질서의 통일(정치권력의 통일)이라는 견해(제성호 외 5인, 『법·제도분야 통일인프라 실태연구』, pp. 77~78), 영토조항은 역사성의 표현이고 평화통일조항은 가치지향개념으로 보는 견해 등 다양한 견해가 제시되고 있다.

<sup>11</sup> 영토조항 및 평화통일조항의 개정방안에 대한 논의는 제성호 외 5인, 『법·제도분야 통일 인프라 실태연구』, pp. 77~89 참조. 정동영 통일부 장관



이라는 헌법적 요청을 고려할 때 북한정권을 오로지 반국가단체로만 볼 수는 없고 오히려 그 정치적 및 법적 실체를 인정하고 대화와 협력의 대상으로 이해하여야 한다. 헌법재판소도 이러한 견지에서 “헌 단계에서 북한은 조국의 평화적 통일을 위한 대화와 협력의 동반자임과 동시에 대남적화노선을 고수하면서 우리 자유민주체제의 전복을 획책하고 있는 반국가단체라는 성격도 함께 갖고 있음이 엄연한 현실”이며, “우리헌법이 지향하고 있는 통일은 평화통일이기 때문에 자유민주적 기본질서에 입각한 통일을 위하여 때로는 북한의 정치적 실체를 인정함도 불가피하게 된다”는 입장을 밝힌 바 있다.<sup>12, 13</sup>

도 2005. 10. 24. 국회 대정부질문에 대한 답변에서 “1991년 북한의 유엔 가입과 1992년 남북기본합의서를 통해 북한을 사실상의 정부로 인정하고 있다”고 전제하면서 ‘진전된 남북 관계 반영’을 그 이유로 “대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다”는 헌법 제3조의 영토 조항을 손질해야 한다는 견해를 밝힌 바 있다.

<sup>12</sup> 헌법재판소 1990. 4. 2.자 89헌가113 결정, 헌법재판소 1993. 7. 29.자 92헌바48 결정 등 참조. 특히, 헌법재판소 1993. 7. 29.자 92헌바48 결정에서 “헌 단계에 있어서의 북한은 조국의 평화적 통일을 위한 대화와 협력의 동반자임과 동시에 대남적화노선을 고수하면서 우리자유민주주의체제의 전복을 획책하고 있는 반국가단체라는 성격도 함께 갖고 있음이 엄연한 현실인 점에 비추어, 헌법 제4조가 천명하는 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책을 수립하고 이를 추진하는 한편 국가의 안전을 위태롭게 하는 반국가활동을 규제하기 위한 법적 장치로서, 전자를 위하여는 남북교류협력에관한법률 등의 시행으로써 이에 대처하고 후자를 위하여는 국가보안법의 시행으로써 이에 대처하고 있는 것이다”라고 판시하였다. 위와 같은 헌법재판소의 입장을 ‘북한정권의 이중적 성격론’으로 부르기도 한다(박진환, “가변적이고 예측 불가능한 상황에서의 헌법해석”, 『헌법실무연구』제2권, (서울: 헌법실무연구회편 2001), p. 623). 박진환 교수는 자유민주적 기본질서를 침해하는 것에 대해서 방어하여야 하지만, 자유민주적 기본질서의 유지를 위한 또 다른 측면에서의 평화정착을 위한 시도으로써 북한과의 대화와 접촉이 필요하며, 북한과의 대화와 접촉은 “피를 흘리지 않고 통일하기 위한 것”이라는 점을 강조하고 있다.

<sup>13</sup> 대법원도 북한이 반국가단체인지 여부와 관련하여 남북기본합의서가 체결되기 전에 국가보안법위반사건에서 “영토조항을 근거로 북한지역에서는 대한민국의 주권과 부딪치는 어떠한 국가단체도 인정할 수가 없는 것이므로 비록 북한이 국제사회에서 하나의 주권국가로 존속하고 있고, 우리 정부가 북한 당국자의 명칭을 쓰면서 정상회담 등을 제의하였다 하여 북한이 대한민국의 영토고권을 침해하는 반국가단체가 아니라고 단정할 수 없다”고 판시하였고(대법원 1990. 9. 25.선고90도1451판결), 4대 투자보장합의서가 발효된 이후 국가보안법위반사건에서 “북한이 여전히 우리나라

한편, 위와 같이 북한이 이중적 성격을 가진 것으로 파악하더라도 북한이 어떠한 경우에 대화와 협력의 대상이 되며 또한 어떠한 경우에 반국가단체로 되는지에 대한 구체적이고 객관적인 기준을 마련하기는 쉽지 아니하다. 실제 구체적인 사안과 관련하여 국가보안법과 남북교류협력에관한법률 중 어떠한 법률을 적용할 것인지 등에 대한 판단이 상당부분 정부(검찰, 국가정보원 및 통일부)와 법원에 맡겨져 있다고 볼 수 있다. 그리고 과거 정부의 법집행에 대해 남북교류와 협력을 조장하기 보다는 규제중심으로 이루어져왔으며, 관련법령의 적용·집행과 관련하여 일관성도 없다는 지적과 함께 국가보안법 개폐론<sup>14</sup> 및 남북교류협력에관한법률 등 관련법령 개정론이 제기되었다. 이러한 지적이 일면 타당한 것이기는 하나 남북관계가 통일을 이루어가는 과정에서 잠정적으로 형성된 특수한 관계이며 무단히 변화발전하고 있다는 점을 고려할 때 정부가 1990년대에 규제중심으로 법을 집행한 데에는 불가피한 측면이 있었다는 점도 부인하기 어렵다.

---

와 대치하면서 우리나라의 자유민주주의 체제를 전복하고자 하는 적화통일노선을 완전히 포기하였다는 명백한 징후를 보이지 않고 있고, 그들 내부에 뚜렷한 민주적 변화도 보이지 않고 있는 이상, 북한은 조국의 평화적 통일을 위한 대화와 협력의 동반자임과 동시에 적화통일노선을 고수하면서 우리의 자유민주주의 체제를 전복하고자 획책하는 반국가단체라는 성격도 아울러 가지고 있다고 보아야 한다”고 판시한 바 있다(대법원2004. 8. 30. 선고2004도3212판결).

<sup>14</sup> 국가보안법의 존폐에 관한 견해를 간략히 살펴보면 다음과 같다. 존치론(시기상조론)에 의하면 북한의 형법 중 반국가범죄와 처벌조항은 우리 국가보안법에 비하여 구성요건이 지나치게 포괄적이며 형량이 매우 가혹하다는 점, 형법 적용에 있어 유추해석이 허용되며 변호사제도가 정착되지 못하여 인권침해의 소지가 많다는 점, 북한의 노동당 규약에서 볼 수 있듯이 여전히 대남적화목표를 공언하고 있다는 점을 들고 있다. 폐지론에 따르면 국가보안법이 그동안 정권의 안정을 위하여 지나치게 남용되었다는 점, 구성요건이 매우 불명확하여 인권보장의 걸림돌이 되어왔다는 점, 국가보안법을 폐지하더라도 형법에 의하여 규율할 수 있다는 점, 국가보안법은 UN인권규약에 위반된다는 점을 근거로 제시하고 있다. 개정론은 기본적으로 국가보안법의 문제점을 인식하고 있다는 점에서 폐지론과 궤를 같이한다고 할 수 있다. 그러므로 국가보안법의 규정 중에서 몇 가지 조문을 삭제하거나 구성요건을 엄격히 하면서 국가보안법을 존치시키자는 견해이다. 국가보안법 정비방안에 대한 의견은 제성호 외 5인, 『통일관련 법제 인프라 정비 및 개선방안』, pp. 90~101 참고.

최근 정부는 수년간 남북 사이의 교류와 협력을 규제하기 보다는 적극적으로 촉진하는 방향으로 관련법령을 집행하고 있으며, 법원도 남북 사이에 새롭게 제기되는 관련 법률문제를 구체적 타당성에 초점을 두고 판단하는 경향인 것으로 보인다. 즉, 대법원은 ① 남한주민인 원고가 월북작가의 작품을 출판·판매하는 것을 금지하는 행정처분에 대한 무효확인을 구하는 소송에서 ‘남한의 저작권법제가 영토조항에 따라 북한지역에도 미치고 월북작가의 작품에 대해 어떠한 권리도 없는 원고는 위 행정처분의 효력을 다룰 법률상 이익이 없다’고 판단한 바 있고,<sup>15</sup> ② 북한이탈주민인 원고가 외국인보호소장을 상대로 제기한 강제퇴거명령처분무효확인소송에서 ‘원고가 북한법에 따라 북한국적을 취득하였다고 하더라도 북한지역에 대한민국의 주권이 미칠 뿐이고 대한민국의 주권과 부딪치는 어떠한 국가단체나 주권을 법리상 인정할 수 없어 원고가 대한민국의 국적을 상실한 것이 아니므로 대한민국국민인 원고에 대한 강제퇴거명령처분은 무효’라고 판단하였는데,<sup>16</sup> 이러한 판례는 영토조항을 근거로 북한의 법률상 실체를 부정하고 대한민국의 법이 북한에도 미친다는 취지의 것이지만, 결론에 있어서는 북한주민의 정당한 권리를 보호하기 위한 것으로서 수긍할만한 것으로 이해된다.

또한 ③ 서울가정법원은 2004년 2월 6일 북한이탈주민이 북한거주 배우자를 상대로 제기한 이혼청구소송에서 북한에서의 결혼이 유효함을 전제로 민법상 이혼사유가 있다고 보아 이혼청구를 인용하였는데,<sup>17</sup>

<sup>15</sup> 대법원 1990. 9. 28. 선고 89누6396 판결.

<sup>16</sup> 대법원 1996. 11. 12. 선고 96누1221 판결.

<sup>17</sup> 서울가정법원 2004. 2. 6. 선고 2003드단58877 판결. 이 판결과 관련하여 대한변호사협회는 2004. 3. 22. “북한이탈주민의 남한정착과정상 법적 문제점 및 그 개선방안”에 관한 세미나를 개최한 바 있고, 이 판결의 주요 쟁점에 대한 논의는 문홍안, “북한이탈주민의 남한정착과정상 법적 문제점 및 그 개선방안-호적문제를 중심으로,” 『인권과 정의』, 제334권 (대한변호사협회, 2004) 및 민경식, “북한이탈주민의 남한정착과정상 법적 문제점 및 그 개선방안-호적문제를 중심으로,” 『인권과 정의』, 제334권 (대한변호사협회, 2004) 등이다.

이는 북한법에 따른 결혼이 대한민국에서도 유효하다는 점을 전제로 하는 것으로서 일단 북한법제를 인정하는 것으로 해석될 수도 있으나, 실질적으로는 북한이탈주민이 남한에서 새로이 가정을 꾸릴 수 있도록 한 것이어서 법리의 일관성 여부에 대한 판단과는 별개로 그 결론에 있어서 타당한 것으로 보인다. 다만, 법원의 위와 같은 해석론이 이하에서 살펴보는 바와 같이 남북합의서에 대해 법적 효력을 부여한 이후에도 여전히 유지될 수 있는 것인지에 대해서는 향후 별도의 검토가 필요하다.

이제는 남북 사이의 교류가 간헐적으로 일회성의 행사로 그치는 것이 아니라 경제적 협력방안을 중심으로 일상적이고 전면적으로 이루어지고 있다는 점을 감안할 때, 앞으로는 보다 체계적으로 남북 사이의 경제협력을 뒷받침하고 일상적인 남북교류과정에서 발생하는 제반 법률적 문제점을 시의적절하게 해결하는데 필요한 관련법령의 제정 및 개정이 이루어져야 한다. 다만, 남북 사이에서 제기되는 제반 사항을 모두 법규로 규율할 수도 없고, 북한이탈주민의 대한민국 국적 취득 여부 등 일부 사항에 있어서는 실무에서의 법해석에 맡겨야 할 영역도 있을 것이다.

## (2) 남북간 합의서

남과 북은 그 동안 남북기본합의서, 4대 경협합의서, 9개 부속경협합의서를 포함한 수많은 합의서를 체결하였는데, 그 중 상당수가 남북정상회담 이후에 체결된 것들이다. 남북합의서들은 남북 사이에서 발생하는 제반 정치적·법률적 사항들을 규율하기 위해 체결되었으며, 향후에도 남북관계에서 발생하는 제반사항을 규율하기 위해 보다 많은 남북합의서들이 체결될 것으로 예상되는데, 남북관련법제에서 남북합의서는 남북관계를 규범의 영역으로 포섭하여 제도화함에 있어서 중요한 역할을 할 것으로 기대된다.

먼저, 남북기본합의서는 본래 동서독 사이에 체결된 기본조약과 유사한 목적으로 체결되었으며, 남북 사이의 관계가 분단국가 사이에서

발생하는 특수한 유형의 관계임을 밝히기 위해 남북 사이의 관계를 “나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 특수한 관계”로 규정함과 아울러 평화적 통일을 위한 과정에서 제반 남북관계를 규율하기 위해 필요한 기본적인 사항들을 담고 있다. 특히 정부의 3단계 통일전략에 입각하여 살펴보면, 남북한 사이의 관계는 (i) 1단계: 분단국가 사이에서 평화체제를 구축하기 위한 단계인 화해·협력단계, (ii) 2단계: 평화체제를 제도화하여 남북연합을 구성한 단계, (iii) 3단계: 정치적 통일에 의한 민족통일단계로 나눌 수 있는데, 남북기본합의서는 통일을 향한 과정의 제1단계인 남북한간의 ‘화해·협력단계’의 남북관계를 규율하는 기본규범이라고 할 수 있다.<sup>18</sup>

이와 관련하여, 동서독 기본조약을 살펴보면 동서독 기본조약은 동서독 입법기관으로부터 각 비준동의를 받아 발효되도록 규정되어 있었고, 서독연방헌법재판소는 이와 같이 절차를 거쳐 발효된 기본조약의 법적 효력을 승인하였으며, 동서독 기본조약은 독일통일 전까지 동서독 관계를 규율하는 기본규범으로서 기능하였다. 반면, 남북기본합의서의 경우 남측에서 국회의 비준동의절차를 거치지 아니한 채 발효되었고 이와 관련하여 헌법재판소나 대법원은 남북기본합의서의 법적 효력을 부인하고 단순히 신사협정이나 남북 사이의 공동성명에 준하는 것으로 판단하였으며,<sup>19</sup> 정치권에서도 남북기본합의서에 법적 효과를

<sup>18</sup> 이는 통일부 남북회담사무국의 입장이다(남북회담사무국, 남북기본합의서의 법적 성격. 참조). 이 견해에 따르면 남북한관계는 1단계의 경우 남북기본합의서에 의해 규율되고, 2단계의 경우 공동체헌장에 의해 규율되며, 3단계의 경우 통일헌법에 의해 규율된다는 것이다.

<sup>19</sup> 헌법재판소는 “남북사이의화해와불가침및교류협력에관한합의서(이하 ‘남북기본합의서’라 함)는 한민족 공동체 내부의 특수관계를 바탕으로 한 당국간 합의로서 남북당국의 성의 있는 이행을 상호 약속하는 일종의 공동성명 또는 신사협정에 준하는 성격을 가짐에 불과”하다는 입장이고(헌법재판소 1997. 1. 16.자 92헌바6 결정), 대법원도 “남북기본합의서는 남북한 당국이 각기 정치적 책임을 지고 상호간에 그 성의 있는 이행을 약속한 것이기는 하나 법적 구속력이 있는 것이 아니어서 이를 국가간의 조약 또는 이에 준하는 것으로 볼 수 없고, 따라서 국내법과 동일한 효력이 인정되는 것도 아니다.”는 입장이다(대법원 1999. 7. 23. 선고 98두 14525판결).

부여하기 위한 노력을 제대로 기울이지 아니함에 따라 남북기본합의서는 최근까지 남북관계를 규율하는 기본 규범으로서의 제 기능을 발휘하지 못하였다.<sup>20</sup>

한편 4대 경협합의서는 남북정상회담 이후에 체결된 것으로서 남북 경제교류와 관련하여 투자보장, 분쟁해결절차, 이중과세방지 등에 관한 사항을 담고 있는데, 이는 북한의 외국인·동포 투자유치법제와 함께 남한주민의 북한에 대한 투자를 보호·촉진하기 위한 것이자 북한에 투자한 남한주민의 재산권을 보장하기 위한 것이다. 정부와 국회는 4대 경협합의서에 대한 법적 효력을 부여하는 방안과 관련하여 국회가 이행법률을 제정하는 방안이나 남북합의서를 조약 또는 조약에 준하는 것으로 보아 국회의 비준동의절차를 거친 후 발효시키는 방안 등을 검토하였는데, 결국 4대 경협합의서는 조약 또는 조약에 준하는 것으로 이해되어 비준동의의 절차를 거쳐 2003년 8월 18일 발효되었다.<sup>21</sup> 4대 경협합의서가 발효됨에 따라 대한민국은 최초로 북한 및 북한의 체제를 법률적으로 승인한 것으로 볼 수 있다. 북한과 체결한 합의서에 법적

<sup>20</sup> 이효원 검사는 “남북기본합의서가 동서독 기본조약에 비하여 남북한 특수관계를 명확히 규정하고 규범적 내용을 보다 구체화하고 있음에도 불구하고 법적 효과를 부여하려는 노력을 기울이지 않음으로써 결과적으로 남북관계를 범치주의의 규범영역으로 이끌지 못한 것은 매우 안타까운 일”로 평가한 바 있는데(이효원, “남북합의서의 최근 현황과 법적 과제,” (제86회 북한법 연구회 월례회 발표자료, 2004. 4. 29), p. 7 참조), 타당한 지적이다.

<sup>21</sup> 이효원 검사에 따르면, “남북합의서는 그 명칭 여하에 불구하고 남북 당국이 당사자로서 국제법상 법적 효과를 창출하고자 하는 의도가 있었는지 여부에 따라 그 조약성 인정 여부가 결정될 것이며, 만약 합의서상에 그러한 의도가 명백히 규정되어 있는 경우에는 다툼이 없을 것이나, 합의서상 그러한 의도가 명백히 규정되어 있지 아니할 경우에는 합의서의 구체적인 내용을 중심으로 하여 합의서 체결 절차와 형식, 그리고 합의서 체결 이후의 후속조치 여부와 그 내용 등을 종합하여 판단하여야 하고”, “남북합의서를 위와 같은 기준에 따라 구별하면, 현재까지 체결된 합의서는 조약으로서의 성격을 갖지 못하는 것이 대부분이나 4개 경협합의서와 비교하여 최소한 그와 유사한 법적 효력을 부여할 것을 예정하고 있거나 그 내용에 국민의 권리·의무에 관한 입법사항을 포함하고 있는 합의서의 경우에는 조약으로서의 성격을 인정하여 법적 효력을 부여해야 할 것”이라고 한다(이효원, “남북합의서의 최근 현황과 법적 과제,” pp. 4~5 참조).

효력을 부여한다는 것은 합의의 상대방인 북한의 법인격 인정을 전제로 하는 것이기 때문이다. 또한 투자보장합의서 제2조 제1항의 경우 “남과 북은 자기 지역 안에서 상대방 투자자의 투자에 유리한 조건을 조성하고 각자의 법령에 따라 투자를 허가한다”고 규정하고 있는바, 이에 따르면 북한은 현행 북한법령이 유효함을 전제로 북한주민뿐만 아니라 북한지역내의 남한주민도 규율할 수 있게 된다. 이에 따라, 남한의 법령이 일방적으로 북한에도 미친다는 점을 전제로 한 종래 대법원 판례는 변경되거나 새로운 법리구축이 필요할 것으로 보인다.<sup>22</sup> 9개 부속경협합의서도 앞서 살펴본 바와 같이 2005년 8월 5일 발효되었는데,<sup>23</sup> 통신, 통행, 통관, 검역, 분쟁해결 및 형사절차에 관련된 사항을 규율한다. 이후 이들 남북합의서에 따라 이후 남북 사이에는 남북상사 중재위원회, 해사 당국간 협의기구, 도로운영공동위원회, 철도운영공동위원회, 출입·체류공동위원회 등 공동기구를 구성·운영하고, 각 공동기구는 남북간 상설 연락통로를 유지하게 될 예정이다.

여기서 남북합의서가 남한뿐만 아니라 북한에서도 법률로서의 효력을 지니고 있다는 점도 주목할 필요가 있다. 특히, 개성공업지구법 부칙 제2조에 따르면 개성공업지구와 관련하여 체결된 남북합의서가 동법과 동일한 효력을 가지며, 금강산관광지구법 부칙 제2조에 따르면 금강산관광지구와 관련하여 맺은 남북합의서의 내용도 동법과 동일한 효력을 가진다. 즉, 적법한 절차에 따라 체결·발효된 남북합의서는 북한

<sup>22</sup> 종래 대법원 판결이란 앞서 살펴본 저작권관련 사건 판결(대법원 1990. 9. 28. 선고 89누6396 판결) 및 북한이탈주민의 국적확인사건(대법원1996. 11. 12. 선고 96누1221 판결)을 지칭한다. 그리고 대법원 2004. 8. 30. 선고 2004도3212 판결은 4대 경협합의서가 발효된 이후에 선고된 것이기는 하나 북한의 이중적 지위를 다시 확인하고 현행 국가보안법이 여전히 합헌이라는 취지로 판시한 것으로 이해된다. 다만, 종래 남북기본합의서가 신사협정에 불과하다는 점을 이유로 국가보안법이 합헌이라는 주장은 더 이상 성립하기 어려우며, 남북한관계의 특수성을 고려하더라도 북한과의 경제협력을 법적으로 보장하고 있는 시점에서조차 여전히 북한을 반국가단체로 규정한 법령을 존치시키는 것이 적절한지는 의문이다.

<sup>23</sup> 통일부 2005년 8월 5일 보도자료 및 보도참고자료 참조.

의 법제로 편입되므로, 이미 발효된 4대 경협합의서 및 9개 부속경협합의서는 개성공업지구 및 금강산관광지구의 법제를 구성한다. 따라서, 남한주민이나 외국인이 북한에 투자하기 전에 북한의 법제 외에도 남북합의서의 내용 및 남북합의서가 제대로 시행되는지 여부에 대해서도 살펴볼 필요가 있다고 하겠다.

이상과 같이 남북합의서는 남북 사이에 남북연합 이전 단계에서 남북 사이에 안정적이고 예측 가능한 관계를 형성·발전시킴에 있어서 필수불가결한 법제일 뿐만 아니라 북한에서의 법치주의의 형성·발전과정에서 중요한 기능을 할 수 있을 것으로 기대된다. 그런데, 최근까지 체결된 남북합의서들은 남북기본합의서를 바탕으로 각 분야별로 체계적인 검토와 종합적인 고려의 결과 작성된 것이라기보다는 대부분 남북관계의 진행과정에서 대두된 현안들을 해결하는 협의의 산물이기 때문에 경우에 명칭이나 용어 사용상에 일관성이 없다는 지적이 있고,<sup>24</sup> 이미 법적 효력이 부여된 남북합의서의 경우에도 상호간 및 남북한 관련 법령과의 관계에서 체계적 정합성에 부합하지 않는 것으로 보이는 규정들도 보인다.<sup>25</sup> 이와 함께 남북합의서의 체결주체, 체결절차와 발효방안, 특히 국민의 권리·의무에 관한 사항을 규율하고 있는 경우에는

<sup>24</sup> 이효원, “남북합의서의 최근 현황과 법적 과제,” p. 12. 참조.

<sup>25</sup> 가령 개성공업지구법 부칙 제2조 및 제3조에 따르면 개성공업지구와 관련하여 남북 사이에 체결된 합의서는 동법과 동일한 효력이 있으며, 공업지구법의 해석은 북한 최고인민회의 상임위원회가 한다. 그런데, 개성공업지구와 금강산관광지구의 출입 및 체류에 관한 합의서 제13조에서는 “이 합의서의 해석 및 적용과 관련하여 발생하는 문제는 남북경제협력추진위원회 또는 그가 위임하는 기관에서 협의하여 해결한다.”라고 규정하고 있고, 제14조에서는 “인원과 통행차량의 출입 및 체류와 관련한 문제는 이 합의서가 우선적으로 적용된다.”고 규정하고 있다. 결국 인원과 통행차량의 출입 및 체류와 관련한 문제(남측 인원의 신변안전문제 포함)에 대하여 개성공업지구법이 규정하는 해석주체와 위 합의서가 규정하는 해석주체 사이의 충돌(최고인민위원회 상임위원회인지, 아니면 남북경제협력추진위원회 또는 그가 위임하는 기관인지 여부)이 생길 소지가 있는 바, 향후 남북한 당국간 협의를 통해 ‘출입체류합의서가 공업지구법에 우선한다’는 점을 명확히 할 필요가 있다. 법무법인 태평양, 『개성공업지구 법규 및 제도 해설』(서울: 로앤비, 2005), p. 86.



국회의 비준동의절차 등에 대한 정비가 필요하다는 지적이 제기되었으며, 이를 반영하여, 이하에서 살펴보는 바와 같이 남북관계발전기본법안이 제안된 바 있다. 우리정부로서는 향후 남북관계 발전에 대한 종합적인 계획에 근거해서 법제정비의 로드맵을 준비할 필요가 있고, 남북합의서는 남북관계 관련법제 중 중요한 부분이므로 남북합의서의 협의 초기단계부터 남북한 관련법제에 대한 종합적인 고려 가운데에서 체계적 검토가 이루어질 수 있도록 하여야 하며, 이를 위해 필요한 역량을 확보할 필요가 있다.

### (3) 남북관계발전기본법 등의 제정논의

그 동안 남북관계가 급속하게 발전하여 다양한 남북합의서가 체결되었음에도 불구하고 그 구체적 이행 및 실천을 담보할 마땅한 제도적 장치가 결여된 상태에서 대통령의 통치행위적 결단에 기초한 대북정책 추진 방식만으로는 남북관계의 안정성과 일관성을 확보하기 어렵다는 지적이 꾸준히 제기되었다. 이에 따라 대북정책 추진과정에서 노정된 각종 행정체제상 문제점을 해소하고 다양한 남북합의서 및 행정행위에 대한 법적 실효성을 보장하기 위한 입법적 대응방안으로, 기존의 남북교류협력에관한법률을 남북관계의 제반사항을 규율하는 기본법제로 수정·보완하는 방안과 새로운 남북관계기본법을 제정하는 방안이 논의된 바 있는데,<sup>26</sup> 국회에서는 현재 <남북관계발전기본법안><sup>27</sup> 및 <남

<sup>26</sup> 박정원, “남북관계발전을 위한 법제도 정비- ‘남북관계발전기본법(안)’ 제정을 중심으로” (국회공청회발표자료, 2004년 6월 22일), p. 6 참조.

<sup>27</sup> 남북관계발전기본법안은 원래 2003년 4월 28일 16대 국회에서 임채정 의원 등 36명의 국회의원에 의해 발의되었으나 16대 국회폐회와 함께 자동 폐기된 바 되었으며, 다시 2004년 8월 3일 17대 국회에서 임채정 의원 등 125명의 국회의원에 의해 발의되었으며 현재 통일외교통상위원회에 의안번호 238호로 계류 중이다. 남북관계발전기본법안의 제안이유를 살펴보면, “남북관계가 급속하게 발전함에 따라 대북정책을 법적 기초 하에 투명하게 추진할 필요성이 증대되고 있으며 특히 남북간 합의서의 법적 실효성 부여를 통한 남북관계의 안정성과 일관성 확보가 중요한 과제로 되고 있어, 남한과 북한간의 기본적 관계를 규정하고 남북관계의 발전을 촉진하기 위하여 필요한 사항들을 규정하는 남북관계발전기본법을 제정

북관계기본법안><sup>28</sup>을 중심으로 새로운 기본법을 제정하는 방안을 추  
진중이다.

<남북관계발전기본법안>은 4개의 장과 23개조로 구성되어 있으며,  
남북통일의 기본원칙, 남북관계의 성격, 다른 법률과의 관계, 남북관계  
발전을 위한 정부의 책무, 남북관계발전기본계획의 수립, 남북관계발  
전위원회의 설치·운영, 남북회담대표 등의 임명, 공무원의 파견, 남북합  
의서의 체결·비준·공포 및 효력정지 등에 관한 사항을 다루고 있다.<sup>29</sup>

---

하고자 하는 것”이라고 한다(임채정 의원 등 125명 국회의원이 2004년 8  
월 3일 발의한 남북관계발전기본법안 의안원문, p. 2 참조).

<sup>28</sup> 남북관계기본법안은 정문헌 의원 등 18명의 국회의원에 의해 2004년 11  
월 4일 발의되었으며, 현재 통일외교통상위원회에서 의안번호 제718호로  
계류 중이다. 남북관계기본법안의 제안이유도 “남북관계의 안정적 관리와  
자유민주주의적 기본질서에 입각한 평화적 통일을 구현하기 위하여 남한  
과 북한 사이의 기본적 관계와 국가의 책무를 규정하고, 남북관계 발전  
에 필요한 남북회담의 대표임명과 남북합의서 체결 등에 관한 사항을 정  
함으로써 대북정책이 법률적 기반과 국민적 합의 아래에서 투명하게 추  
진되도록 하려는 것”이라고 한다(정문헌 의원 등 18명 국회의원이 2004  
년 11월 3일 발의한 남북관계기본법안 의안원문, p. 1 참조).

<sup>29</sup> 위 남북관계발전기본법안 의안원문에서 제시하는 동 법안의 주요내용은  
다음과 같다. 가. 남북관계를 나라와 나라사이의 관계가 아닌 통일을 지  
향하는 과정에서 잠정적으로 형성된 특수관계로 규정함(안 제3조제1항).  
나. 북한은 이를 외국으로 보지 아니하며 남북간 거래는 민족내부의 거  
래로 봄(안 제3조제2항). 다. ‘한반도 평화증진’, ‘남북경제협력’, ‘민족동질  
성 회복’, ‘인도적 문제 해결’, ‘대북지원’, ‘국제사회에서의 협력증진’ 등을  
남북관계 발전을 위한 정부의 책무로 규정함(안 제6조 내지 제11조). 라.  
정부는 남북관계발전의 중·장기적인 비전제시를 위해 5년마다 남북관계  
발전기본계획을 수립하며 남북관계발전위원회에서 이를 심의함(안 제13  
조 및 제14조). 마. 남북회담대표와 대북특별사절은 통일부장관이 국무총  
리를 거쳐 임명제청을 하고 대통령이 임명하도록 하며 실무적인 회담대  
표는 통일부장관이 임명하도록 함(안 제15조). 바. 남북관계의 발전을 위  
해 필요한 경우 공무원을 일정기간 북한에 파견하여 근무할 수 있도록  
함(안 제17조제1항). 사. 입법적 사항을 규정하는 남북합의서에 대해서는  
대통령이 체결·비준하되, 국무회의 심의를 거쳐야 하며 헌법 제60조제1항  
의 내용에 해당하는 경우에는 국회의 동의를 얻도록 함(안 제21조). 아.  
남북합의서는 남북간에 한하여 적용되며, 남북관계의 특수성상 대통령은  
일정한 요건 하에서 그 효력의 일부 또는 전부를 정지시킬 수 있도록 함  
(안 제23조). 참고로 법제연구원, 앞의 자료, pp. 103~119에서는 위 법안  
에 대하여 상세히 검토하고 있는데, 검토의견의 상당부분이 남북관계기  
본법안 의안원문과 유사한 것으로 보인다.

<남북관계기본법안>은 5개의 장과 32개조로 구성되어 있는데, 남북관계발전기본법안에서 다루고 있는 사항 중 대부분을 다루고 있으며, 추가로 (i) 북한의 체제위협에 대한 대책수립의무조항, (ii) 북한에 대한 직접지원 중 일정규모 이상의 것에 대한 국회의 사전승인조항, (iii) 남북국회회담에 관한 조항, (iv) 남북 상호 상주대표부 설치 등에 관한 조항, (v) 한국군사정전예관협정 이후에 이루어진 모든 남북한간의 회담, 특별사절의 접촉, 합의서의 체결 등을 동 법에 의한 것으로 간주하는 조항들이 포함되어 있다.<sup>30</sup> 위 두 법안은 모두 남북관계를 제도의 틀 안에서 규율함에 있어서 필요한 기본적인 사항을 담고 있다는 점에

<sup>30</sup> 위 남북관계기본법안 의안원문에서 요약하고 있는 동 법안의 주요내용은 다음과 같다. 가. 남북관계의 안정적 관리와 자유민주주의적 기본질서에 입각한 평화통일을 구현하기 위하여 남한과 북한 사이의 기본적 관계와 국가의 책무를 규정하고 남북관계 발전에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 함(안 제1조). 나. ‘통일 대한민국’을 상정하여 남한을 ‘통일 이전의 대한민국’으로 하여 헌법 제3조 조항을 고려하고, 이를 바탕으로 북한을 ‘조선민주주의인민공화국’으로 하여 그 실체를 인정함(안 제2조). 다. 북한을 헌법규정에 따른 대한민국의 일부이며, 남북한간의 관계는 국가사이의 관계가 아닌 민족내부의 관계이자 특수 관계로 봄(안 제3조). 라. 국가는 북한에 대해 통일을 위한 대화와 협력을 추진함과 동시에 체제위협에 대한 충분한 대책을 세우도록 함(안 제5조). 마. 국가는 북한주민의 인권개선과 경제자립 및 개방을 위해 노력해야 하며, 북한 직접 지원 중 일정규모 이상의 것은 국회의 사전 동의를 받도록 함(안 제9조 및 11조). 바. 국가는 민간 부문의 남북한간 교류와 협력을 촉진하고 지원하도록 함(안 제12조). 사. 국가는 공청회를 거쳐 남북관계기본계획을 수립하고 이를 국회에 보고하도록 함(안 제13조 내지 제16조). 아. 남북정부간 회담대표 및 대북특별사절은 통일부장관의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임명하며, 북한과의 교섭 및 합의사항을 지체 없이 국회에 보고하도록 함(안 제19조 및 제22조). 자. 정부는 필요할 경우 북한지역에 상주대표부를 설치할 수 있으며, 공무원을 일정기간 파견할 수 있도록 함(안 제23조 및 제24조). 차. 남북합의서의 비준은 대통령이 하며, 국회는 남북합의서의 내용이 헌법 제60조제1항의 내용에 해당하는 경우에 체결·비준에 대한 동의권을 갖도록 함(안 제28조). 카. 남북합의서는 남북한간에 한하여 적용되며, 대통령은 일정한 요건 하에서 그 효력의 전부 또는 일부를 정지시킬 수 있도록 함(안 제30조). 타. 이 법에 의하지 아니하고 남북회담의 대표 또는 대북특별사절로서 정부를 대표할 수 없으며, 이를 위반한 자에 대해서는 2년 이하의 징역 또는 200만 원 이하의 벌금에 처하도록 함(안 제31조). 파. 한국군사정전예관협정 이후 체결된 모든 남북한간의 회담, 특별사절의 접촉, 합의서 체결 등은 이 법에 의한 것으로 봄(안 제32조).

서 일용 기본법으로서의 체제를 갖추고 있는 것으로 보이며, 내용면에서 남북관계기본법안이 남북관계발전기본법안의 주요내용을 다루면서도 국회에 의한 정부통일정책에 대한 견제수단을 규정하고 있다는 점에서 보다 포괄적이다.

위 법안들과 관련하여 제기되는 몇 가지 논의를 살펴보면 다음과 같다.

먼저 이들 법안에서는 남북관계의 성격을 “나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계”(남북관계발전기본법안 제3조 제1항) 또는 “국가 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 민족내부의 특수 관계”(남북관계기본법안 제3조 제2항)로 규정하고 있는데, 이는 남북기본합의서 전문에서 명시한 남북관계의 성격과 동일한 것이다. 여기서 ‘특수관계’는 기존 법논리로는 설명하기 어려운 분단국가의 특수성을 법적으로 표현한 개념이다. 즉, 남북관계는 급격히 변화하고 있고, 이를 기존 법체계가 제대로 수용하지 못하고 있음은 물론 현실적으로 이를 제대로 반영할 만한 법적인 개념도 개발되지 아니한 시점에서 ‘특수관계’는 발전적이고 동태적인 접근을 가능하게 하여주는 개념으로 일용 이해하여야 한다. 헌법상 영토조항 및 통일조항의 규범조화적 해석론에 근거할 때 북한은 외국도 아니고, 교류협력의 상대방이면서 동시에 반국가단체라는 모순을 법에 담아 이를 기초로 하여 그 내용을 정립하여 나갈 필요가 있는데, ‘특수관계’라는 규정은 북한에 대해 교류협력의 상대방으로서 법적 실체를 인정하는 근거규정으로서 의미를 갖는다고 할 것이며, 특수관계의 구체적 내용은 법해석의 영역으로 남겨둘 필요가 있다. 한편, 남북관계발전기본법안 또는 남북관계기본법안은 통일이 될 때까지 남북관계를 특수관계로 규정하고 적용하고자 하는 한시법적인 성격이 있으므로 북한을 외국으로 간주하느냐 하는 문제도 특수관계와 마찬가지로 법해석의 방식으로 해결하는 것이 보다 적절하다고 할 것인바, 남북관계발전기본법안 제3조제2항에서와 같이 “북한

을 외국으로 보지 아니한다.”라고 규정하는 것은 불필요하다고 할 것이다. 남북관계기본법안 제3조 제2항에서는 “북한은 헌법 제3조에 따른 대한민국의 일부”라고 규정함으로써 한편으로는 북한의 실체를 인정하면서 다른 한편으로는 북한의 법적 실체를 부정하고 있는바, 이러한 규정은 동 법안의 제정취지에 반하는 것이라고 할 것이다.

둘째, 다른 법률과의 관계를 살펴보면, 남북관계발전기본법안 제5조 제1항에서는 “남북회담대표, 대북특별사절 및 파견공무원에 관한 사항”에 한하여 다른 법률에 우선하여 적용한다고 규정함으로써 동 법안에서 규정한 남북관계의 성격 등 총칙규정의 적용범위를 제한하고 있는 반면, 남북관계기본법안 제8조에서는 동 법률은 “남한과 북한 관계를 규정하는 기본법으로서 남북간의 관계설정 및 발전에 관하여서는 다른 법률에 우선하여 적용한다”고 규정함으로써 동 법안의 기본법적 성격을 보다 명확하게 규정하고 있다. 따라서 법안의 제정취지에 비추어 볼 때 남북관계기본법안의 규정방식이 보다 적절하다고 할 것이다.

셋째, 현행 정부대표의 임명 등에 관한 사항은 ‘정부대표및특별사절의임명과권한에관한법률’에서 규정하고 있으나, 그 동안 남북회담대표는 위 법률과 달리 대통령의 통치행위에 근거하여 임명·운영되어 왔다. 위 법안들은 이러한 문제점을 해소하기 위해 각종 남북회담대표의 임명 및 운영절차를 규정함과 아울러 남북회담대표가 서명하는 각종 남북합의서의 법적 효력발생근거를 제시하고 있다. 나아가, 남북관계기본법안 제22조는 ‘남북 회담대표 또는 특별사절이 북한과 중요한 사항에 관하여 교섭하거나 합의한 경우 지체 없이 국회에 보고’하도록 하고 있는데, 이는 남북관계의 투명성을 제고하기 위한 것이기는 하나 어느 범위 내에서 ‘지체 없이’ 보고를 하여야 하는지가 불분명하고 기존 국회법상 정부로부터 필요한 정보보고를 받을 수 있으므로 기존 절차와 별도로 위 규정을 둘 필요가 있는지는 의문이다. 다음으로, 개성공단의 건설·운영과정에서 북한 개성공업지구법에 따라 설립된 개성공업지구관리위원회는 북한 법제상 북한행정기구와 같은 기능을 하지만 실질

적으로 남한 인력에 의해 구성·운영되고 있는바, 개성공업지구관리위원회에 파견된 인력의 각종 행위를 국가보안법의 적용대상이라 할 수는 없는 것임에도 입법적 미비로 인하여 논란의 소지가 없지 않았다. 위 법안들은 ‘공무원 또는 공무원이 아닌 자로 하여금 북한에 파견하여 근무’할 수 있도록 규정하여 입법적 미비점을 적절히 보완하고 있는 것으로 평가된다.

넷째, 앞서 살펴본 바와 같이 남북합의서에 대하여 규범력을 부여하기 위한 절차법규가 마련되지 아니한 상태에서, 국회는 논란을 거쳐 국제조약에 대한 비준동의절차에 준하여 현재까지 13개의 남북합의서들에 대한 비준동의안을 의결한 바 있다. 위 법안들은 이와 같은 관행을 바탕으로 남북합의서의 체결·비준, 공포 및 정지절차에 대하여 규정하고 있다. 특히 남북합의서의 내용이 헌법 제60조 제1항에 해당되는 경우에는 국회의 비준동의권을 규정하고 있으며, 대통령은 국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요하다고 판단하거나 남북관계에 중대한 변화가 발생할 경우에는 남북합의서의 전부 또는 일부의 효력을 중지시킬 수 있도록 하되, 다만 국회의 비준동의를 얻은 합의서에 대해서는 효력정지를 시키고자 할 경우 국회의 동의를 다시 얻도록 하고 있다. 여기서 대통령의 남북합의서 효력정지권한은 남북관계의 특수상황에 효과적으로 대처하기 위한 것이므로 국회의 비준동의대상인 남북합의서의 효력정지와 관련하여 대통령으로 하여금 사전동의절차 대신 사후동의절차(가령 헌법 제76조 대통령의 긴급명령권 및 긴급처분권 조항에서 규정하는 바와 같이 대통령으로 하여금 사후에 필요적으로 국회의 승인을 받도록 하거나 헌법 제77조 계엄권 조항에서 규정하고 있는 바와 같이 국회가 효력정지조치에 대한 해제를 요구하는 경우에 이에 따르도록 한다는 등)를 거치도록 하는 것이 보다 적절할 것으로 보인다. 그리고, 북한과의 관계에서 효력정지조치의 내용 및 그 이유를 통지하는 절차를 거치도록 하는 것이 남북관계의 신뢰유지를 위해서도 적절할 것으로 보인다. 한편, 위 법안들이 제정될 경우 그 이

전에 체결된 남북합의서의 효력과 관련하여 효력을 부여하기 위한 경과규정을 둘 필요가 있다는 의견이 있었고, 남북기본관계법안 제32조에서는 한국군사정전예관협정 이후 이루어진 모든 남북한 간의 회담, 특별사절의 접촉, 합의서의 체결 등은 이 법에 의한 것으로 본다는 취지로 규정하고 있다. 그러나 각종 남북합의서의 내용 및 경중에 따라 그 체결·비준·공포절차가 다르다는 점에 비추어 보면 위와 같이 일률적으로 동법에 의해 처리된 것으로 간주하는 입법방식은 적절하지 않고 오히려 기존 남북합의서 중 국회의 비준동의대상인 남북합의서(가령 남북기본합의서, 이미 비준동의한 13개 남북합의서 등)를 구체적으로 열거하는 방식이 적절할 것으로 보인다.

다섯째, 남북관계기본법안에서는 ‘국가는 북한주민의 인권개선을 위해 노력’하여야 하고 남북관계발전기본계획의 내용에도 북한인권 개선에 관한 사항을 다루도록 하고 있다(안 제9조 및 제14조 제4항). 인권의 보편적 가치를 고려할 때 북한주민의 인권문제를 제기하는 것이 중요한 사항이기는 하나 전반적인 대북관계를 고려할 때 입법의 형식으로 제기하는 것이 반드시 적절한 것이라고 보기는 어려우므로 신중을 요한다고 할 것이다. 또한 동 법안 제11조에서는 북한에 대한 직접지원 중 일정규모 이상의 것에 대한 국회의 사전동의를 받도록 하고 있는데, 이는 남북협력기금에 대한 국회의 심의·의결과 중복되는 절차이므로 수정·삭제하는 것이 적절하다고 본다.

이상에서 간략히 살펴본 남북관계발전기본법안 및 남북관계기본법안의 주요내용은 오래 전부터 국회의 공청회 등을 통해 논의된 바 있으며, 대부분의 사항에 대해 일정한 수준의 공감대가 형성되어 있으므로 조속한 시일 내에 법제정이 이루어지는 것이 보다 중요하다.

#### (4) 개별법령의 제·개정 및 기타 논의

##### (가) 남북교류협력에관한법률의 개정

남북교류협력에관한법률은 제정 초기부터 현재까지 남북교류를 규

율하는 기본법으로서 기능하였으나 그 내용이 추상적일 뿐만 아니라 규제위주로 운영된 측면이 강하므로 발전된 남북관계를 규율하기에는 한계가 있으므로, 동법을 대폭 개정하거나 또는 동법에 갈음하여 <(가칭)남북교류협력기본법>을 제정하자는 주장이 지속적으로 제기되었다.<sup>31</sup> 이와 관련하여 17대 국회에서는 8개의 남북교류협력에 관한 법률 개정법률안이 발의되었는데 상임위 심의절차에서 하나의 개정법률안으로 통합되었고, <남북교류협력에 관한 법률 개정법률(법률 제7539호)>은 2005년 5월 19일 국회의 의결을 거친 후 2005년 5월 31일 제정·공포되었다. 동 법률에서는 남북교류협력추진협의회에 민간전문가들이 참여할 수 있도록 하고, 남·북한 왕래, 북한주민접촉, 교역 및 협력사업 등의 절차를 간소화하며, 남한과 북한간의 거래가 민족내부거래임을 명시하는 등 남·북간의 교류와 협력에 대한 법적·제도적 지원을 강화하고, 남·북한방문증명서 발급결정의 취소사유와 협력사업의 승인요건과 취소사유 등 국민의 권익을 제한하는 사항을 법률에 규정하고 있다.<sup>32</sup>

<sup>31</sup> 제성호 외 5인, 『통일관련 법제 인프라 정비 및 개선방안』, pp. 120~133에서는 임종석 의원이 발의한 남북교류협력에 관한 법률 개정법률안에 대한 검토의견을 제시하면서 중장기적으로 남북교류협력기본법의 제정이 필요하다고 주장하고 있다.

<sup>32</sup> 동 개정법률의 주요내용은 다음과 같다. 가. 동 법률이 한반도의 평화와 통일에 기여함을 목적으로 함을 명시함(제1조). 나. ‘정당하다고 인정되는 범위 안’에서 동 법률을 다른 법률에 우선하여 적용하도록 하던 것을 ‘동 법률의 목적 범위 안’에서 다른 법률에 우선하여 적용도록 명확히 규정함(제3조). 다. 남북교류협력추진협의회의 위원수를 종래 15인 이내에서 18인 이내로 확대하고, 민간전문가를 3인 이상 위촉하도록 함(제5조제1항 및 제3항). 라. 수사방문증명서를 발급받은 경우 최초 방문 이후 유효기간 내에 북한 또는 남한을 다시 방문하고자 하는 때에는 방문신고를 하도록 하고, 방문증명서 발급결정의 취소사유를 규정함(제9조). 마. 북한주민접촉에 대한 승인제를 신고제로 개정하고, 부득이한 경우 접촉 후 신고할 수 있도록 함(제9조의2 신설). 바. 교역대상자 통일부 장관 지정제를 폐지하고, 남한과 북한간의 거래가 민족내부거래임을 명시함(제12조). 사. 통일부장관은 물품의 반출·반입을 승인함에 있어 물품 또는 대금결제방법 등을 포괄적으로 승인할 수 있도록 함(제13조제2항 신설). 아. 통일부장관은 남·북한의 합의에 의하여 이루어지는 사업 등에 대하여 협력사업자 승인의 절차와 협력사업 승인의 절차를 동시에 진행할 수 있도록



## (나) 남북교류협력기본법 및 남북경제협력에관한특별법 제정논의

한편, 남북관련법제를 정비함에 있어서 남북교류협력기본법을 제정하고 부문법으로 남북경제협력에관한특별법, 남북사회문화협력에관한특별법<sup>33</sup> 등을 제정하자는 주장이 있는데, 이러한 주장은 중국과 대만 사이의 교류법제를 모델로 한 것으로 보인다.<sup>34</sup> 중국·대만의 경우는 동서독 기본조약이나 남북기본합의서와 같은 분단국 사이의 조약 또는 이에 준하는 합의가 결여된 상태에서 상호 교류와 협력이 확대되자 이

---

함(제17조제3항 신설). 자. 민간인이 협의회의 위원으로 위촉됨에 따라 벌칙 적용에서 이들을 공무원으로 의제하도록 함(제26조의2 신설). 차. 과태료 규정을 신설하여 각종 신고의무 위반과 교역 및 협력사업 시행내용 보고의무 위반에 대하여 300만원 이하의 과태료를 부과하도록 함(제27조의2 신설).

<sup>33</sup> 최성 의원 등 22명의 의원은 2005년 9월 23일 <남북사회문화교류 진흥에 관한 법률안(의안번호 2724호)>을 발의하였고, 동 법률안이 현재 국회 통일외교통상위원회에 계류 중이다. 동 법률안의 주요내용은 다음과 같다. 가. 통일부장관은 남북사회문화교류에 관한 정책을 총괄하고 중·장기 기본계획을 수립·시행함(안 제5조). 나. 남북사회문화교류의 진흥을 위한 정책을 심의하기 위하여 통일부에 남북사회문화교류진흥위원회를 둠(안 제7조 내지 제11조). 다. 남북사회문화교류진흥사업을 지원하기 위하여 남북사회문화교류진흥원을 설립함(안 제12조 내지 제22조). 라. 통일부장관은 남북사회문화교류진흥사업의 촉진, 성장·발전을 위하여 남북사회문화교류의 기획·제작·시행자에게 필요한 지원을 하고, 참여활성화를 위하여 방송·인터넷 등을 통한 홍보활동, 국내외 시민 참여, 협력체계 구축 등의 사업을 지원할 수 있음(안 제23조 및 제24조). 마. 통일부장관은 남북사회문화교류의 진흥에 필요한 인력양성을 위하여 연구소·대학 등을 전문인력 양성기관으로 지정함(안 제25조). 바. 정부는 남북사회문화교류 진흥에 관한 시책과 동향에 대한 보고서를 매년 정기국회 개최 전까지 국회에 제출함(안 제27조).

<sup>34</sup> 장명봉, 『남북한 교류협력법제와 중국·대만(양안)관계법제의 비교』(통일부용역보고서, 2002. 11.), pp. 11~12에서는 다음과 같이 주장하고 있다. “양안간의 교류협력법제는 대만의 교류협력법에 관한 기본법이라 할 수 있는 「兩岸關係條例」를 비롯하여 크게 경제교류협력, 사회·문화교류협력, 인적교류로 나누어 각 부문별 단행법으로 이루어졌음을 알 수 있다. 남북한의 교류협력법제를 살펴보면, 현재 남한의 「남북교류협력법」의 경우 경제교류협력, 사회·문화교류협력, 인적교류에 관한 내용을 하나의 법률로 규정하고 있고, 이에 대한 세부 규정은 하위법령인 「남북교류협력에관한법률시행령」에 위임되어 있다. 남북간의 교류협력활성화를 위해서 「남북교류협력기본법」(가칭)의 제정과 부문별 단행법(경제교류협력, 사회·문화교류협력, 인적교류 등)의 제정이 바람직하다고 할 수 있다.”

를 규율하기 위해 각 독자적인 법령을 마련한 경우이다. 따라서 남북관련법제를 정비함에 있어서 중국·대만의 경험을 일응 고려할 수는 있으나 중국·대만의 법제를 그대로 답습할 필요는 없다고 할 것이다. 또한 남북관계발전기본법, 남북교류협력기본법 및 남북경제협력에관한법률의 제정을 동시에 주장하는 경우에 있어서 각 법률안의 내용이 상호 중복될 뿐만 아니라 구체적인 내용이 결여되어 있어 법률안으로 성안되기 위해서는 추가적인 연구검토가 필요할 것으로 보인다.

#### (다) 통일경제특구법 제정논의

임태희 의원과 파주시가 2005년 6월 27일 주최한 통일경제특구법 제정안 공청회에서 제성호 교수가 발표한 <통일경제특구법안>은 경기도 파주시 북부 군사분계선 이남 접경지역에 개성공단에 상응하는 통일경제특구를 설치하고 그 개발 및 투자, 운영을 위해 감세와 규제완화 등 지원방안을 마련토록 규정, 남북교류협력의 범위를 확대하고 중장기적으로는 개성공단과 파주시 북부를 합친 대규모 경제특구가 설치될 수 있도록 하자는 내용이다.<sup>35</sup> 통일경제특구법안은 주로 경제자유구역의 지정및운영에관한법률, 제주국제자유도시특별법, 외국인투자촉진법을 바탕으로 제안된 것으로 보이는바, 통일경제특구는 장기적인 관점에서는 개성공단의 발전과 결부시켜 고려해볼만한 사항일 수 있으나, 개성공단 자체의 성공여부가 불투명하고 개성공단성공을 위한 지원에 정책의 우선순위가 있는 현 시점에서 통일경제특구 논의는 이른 감이 없지 않아 통일경제특구 자체가 과연 현시점에서 필요한 것인지, 또 현실적으로 실현 가능한 것인지에 대하여 근본적인 검토가 필요하다.

<sup>35</sup> 제성호, '통일경제특구'설치의 타당성과 법률안 시안, 통일경제특구법 제정안 공청회 발표문 참조.

## (라) 남북협력기금법개정논의-남북협력재단 또는 남북협력공사 설립논의

남북협력기금은 남북한 사이의 각종 교류협력을 지원하기 위한 것으로서 대부분 정부의 출연금으로 충당되어 왔다. 2000년 남북정상회담 이후 남북관계의 발전에 따라 남북협력기금에 대한 수요는 매년 증가되어 온 반면, 정치권에서는 대북정책 논란으로 인하여 남북협력기금에 대한 정부출연금은 2001년 5천억 원을 기점으로 감소하기 시작해 2004년에는 1,714억 원에 불과하였다. 이에 남북협력기금의 안정적 확충방안의 하나로 대북지원민간단체협의회는 2004년 4월 정치권에 정부 예산의 1%를 매년 남북협력기금에 출연하는 방안을 건의한 바 있다. 즉 정부출연금의 규모를 2005년도 정부 예산의 0.5% 부터 시작하여 매년 0.1%를 증가시키면 2010년도에 정부 예산의 1%가 될 수 있도록 하자는 것이다.<sup>36</sup> 그러나 이와 같은 방안을 법률로 규정하는 것이 입법정책적으로 적절한지는 의문이다.<sup>37</sup>

<sup>36</sup> 이종무, “남북협력 관계 발전을 위한 17대 국회의 과제,” 『17대 국회에서의 남북협력 법제도 정비 방안』(민족화해협력범국민협의회, 우리겨레하나되기운동본부, 우리민족서로돕기운동 공동주최한 공청회 자료집, 2004. 6. 22), p. 11 참조.

<sup>37</sup> 이와 관련하여 남북관계발전기본법안 당초 초안 제12조(재정상의 조치)에는 “①정부는 제6조 내지 제11조에 규정된 정부의 책무를 이행하기 위하여 필요한 재원을 안정적으로 확보하여야 한다. ②정부는 제1항에서 정한 안정적 재원 확보를 위해 매년 정부일반회계 예산의 1% 이상을 남북협력기금에 출연한다.”라고 규정되어 있었다. 그러나 매년 정부일반회계예산의 1% 이상을 남북협력기금에 출연한다는 규정과 관련하여, 입법정책적으로 적절한지에 대한 의문이 제기된 바 있다. 즉, 통상의 입법에서 재정지원에 관한 사항은 위에서 본 것처럼 일반적인 확보의무조항을 규정하거나 특별회계 또는 기금을 설치하는 것이 일반적인 예인데, 거기서 한걸음 더 나아가 기금출연규모를 퍼센티지로 특정한 입법은 그 예를 찾아보기 어렵다는 것이다. 독일의 경우 “독일통일기금”이 있었는데, 당초 동독지역에 대한 재정지원규모를 낮게 예상하여 독일통일기금을 책정하였다가 현저하게 부족하여 결국 동독으로의 공공재정지원을 주로 연방예산에서 지원하게 된 선례가 있다(얀프리베·루돌프히켈, 『독일통일비용』(대륙연구소, 1994), p. 171 및 이태욱, 『두 개의 독일: 독일통일과 경제·사회적부담』(삼성경제연구소, 2001), p. 139). 이러한 지적을 감안하여 앞서 살펴본 입재정 의원이 대표로 발의한 남북관계발전기본법안에서는

다음으로, 남북협력기금은 그 동안 교류협력, 인도적 지원 및 경수로 사업을 위해 지출되었는데, 남북경제협력이 확대될 것으로 예상되므로 기금 중 일부를 남북한경제의 통합이라는 전략적 견지에서 공적개발원조기금으로 출연하자는 제안이 있다. 본래 공적개발원조(ODA: Official Development Assistance)는 선진국의 개도국에 대한 경제개발지원의 하나이며 외교통상부 산하 한국국제협력단에서 이와 같은 업무를 수행하고 있는데, 북한과의 인도적 지원과 개발협력사업의 발전을 위해 통 일부 산하에 (가칭)남북평화변영재단<sup>38</sup> 또는 (가칭)남북협력재단<sup>39</sup>을 설립하여 북한에 대한 공적개발원조사업을 수행하도록 하자는 것이다. 한편, 정부는 2005. 11. 현재 (가칭)남북협력공사의 설립을 검토하고 있다고 한다.<sup>40</sup> (가칭)남북협력공사는 당국과 민간의 중간영역에서 기업 경영방식에 따라 남북경협사업을 추진할 반관반민 성격의 공사라고 하며, 이는 민간으로부터의 재원조달과 남북간 경제협력이 당국간 공적협력위주에서 민간위주로 나아가도록 하기 위한 것이라고 한다. 남북협력공사에 대하여는 선례로 들고 있는 대만의 해협교류기금회나 서독의 신탁대표부의 조직, 기능 등에 대하여 면밀한 사전검토를 거쳐 준비되어야 할 것이다(이 부분은 아래에서 다시 논의함).

#### (마) 이산가족 및 북한인권 관련 법률안

16대 국회에서는 <남북이산가족교류등에관한특별법안><sup>41</sup>이 제안

---

1%출연규정이 삭제되었다.

<sup>38</sup> 제성호 외 5인, 『통일관련 법제 인프라 정비 및 개선방안』, p. 159 참조

<sup>39</sup> 이종무, “남북협력 관계 발전을 위한 17대 국회의 과제”, pp. 11~15 참조. 이 제안에 의하면, (가칭)남북화해협력재단은 첫째, 북한에 대한 인도적 지원과 긴급 재난 구호, 둘째, 북한의 개발협력사업 지원, 셋째, 남북간의 교류사업 지원, 넷째, 대북지원정보센터와 긴급 재난 구호 시스템의 구축 등의 사업을 할 수 있다는 것이다.

<sup>40</sup> 정부가 밝힌 ‘남북협력공사’ 설립검토배경에 대하여는 “남북협력공사설립에 관한 정부의 입장” <www.unikorea.go.kr> (검색일: 2005. 11. 25) 참조.

<sup>41</sup> 이 법안에 대한 검토의견은 제성호 외 5인, 『통일관련 법제 인프라 정비 및 개선방안』, pp. 144~154 참조

된 바 있으나 법 제정으로 나아가지는 못하였다. 17대 국회에서는 현재 통일외교위원회에는 김문수 의원 등 26명의 의원이 2005년 9월 28일 발의한 <남북 이산가족 생사확인 및 교류 촉진에 관한 법률안(의안번호 2824호)>, 최성 의원 등 53명의 의원이 2005년 10월 12일 발의한 <남북이산가족 교류촉진에 관한 특별법안(의안번호 2914호)> 및 이은영 의원 등 15명의 의원이 2005년 10월 19일 발의한 <이산가족재회 촉진에 관한 법률안(의안번호 2984호)>등이 현재 통일외교통상위원회에 계류중이다. 이들 3개 법률안의 주요내용 및 제안이유는 매우 유사한데, 이은영 의원이 대표발의한 법률안의 제안이유를 살펴보면, “이산가족의 재회 등을 촉진하기 위한 법률은 남북이산가족 재회의 근본적이고 체계적인 해결을 위하여 현재 「남북교류협력에 관한 법률」 등의 적용을 받아온 이산가족문제의 특수성에 비추어 이산가족 재회에 관한 독자적이고 종합적인 법제화를 통하여 이산가족 재회의 강력한 의지와 실천노력을 표명하고, 이산가족 교류 등에 관한 근거의 마련과 기준의 합리적 설정 및 절차의 간소화 등을 규정하여 이산가족 재회를 촉진하기 위함”이라고 한다.<sup>42</sup> 이들 법률안에서 정의하고 있는 이산가족이란

<sup>42</sup> 이은영 의원 등 15명 국회의원이 2005년 10월 19일 발의한 <이산가족재회 촉진에 관한 법률안(의안번호 2984호)> 의안원문, p. 2 참조. 위 법률안의 주요내용은 다음과 같다. 가. 이산가족은 이산의 사유와 경위를 불문하고, 현재 남한과 북한으로 흩어져 있는 8촌 이내의 친·인척 및 배우자 또는 배우자이었던 자로 함(안 제2조). 나. 이산가족재회를 촉진하기 위한 법적·제도적 장치의 마련과 민간이 행하는 이산가족교류협력의 증진·지원 및 이산가족 재회의 실현에 필요한 재원의 확보 등에 대한 국가의 책무를 규정하고 이산가족재회를 촉진·지원하기 위한 기본계획을 수립하도록 함(안 제5조 및 제6조). 다. 이산가족재회 방안수립 등의 기초 자료수집에 필요한 이산가족실태조사와 이산가족에 관한 정보의 수집·관리·이용 등을 위해 이산가족 정보통합센터를 두도록 함(안 제7조). 라. 남한과 북한에 있는 이산가족의 생사와 주소를 서로 확인할 수 있도록 노력하고, 이산가족의 생사·주소확인 및 이산가족찾기의 서류 및 절차 등에 관하여는 통일부장관이 정하게 하여 간소화를 도모할 수 있도록 함(안 제8조). 마. 이산가족간의 자유로운 서신교환과 전화통화가 이루어지도록 노력하고, 서신교환을 위한 별도의 우체국과 지정된 장소에서의 전화 또는 전산망에 의한 통화를 위한 전화교환소 등을 설치할 수 있도록 함(안 제9조). 바. 남한과 북한 주민이 이산가족교류를 위하여 남·북한을

“이산의 사유와 경위를 불문하고 현재 남한과 북한으로 흩어져 있는 8촌 이내의 친·인척 및 배우자 또는 배우자였던 자”를 말하므로, 그 이산가족에는 고향에 가족을 두고 온 실향민, 미귀환 국군포로, 납북억류자, 비전향장기수 등도 포함되는 것으로 이해된다.<sup>43</sup> 나아가, 이산가족의 재결합시에는 민사상 중혼(重婚) 및 상속의 문제, 형사상 간통죄 및 공소시효의 문제가 대두될 수 있는데, 이러한 문제를 해결하기 위한 입법조치도 병행되어야 할 것이다.

한편, 17대 국회에서는 북한인권 상황을 지속적으로 점검하여 적극적으로 대처할 필요가 있다는 여론을 배경으로 황진하 의원 등 97명의

---

왕래하는 경우에 「남북교류협력에 관한 법률」 등의 규정에도 불구하고 대통령령으로 따로 정하도록 하여 남·북한 왕래에 따른 서류 및 승인절차 등을 간소화할 수 있도록 함(안 제10조). 사. 이산가족간의 방문이 자유로이 이루어지도록 노력하고, 이산가족 중 남한과 북한에 가족을 두고 있는 60세 이상의 이산가족과 부모, 자녀 등의 사망 또는 위독한 병환 등 긴급한 가사사정이 있는 자는 상호방문을 신청할 수 있도록 함(안 제11조). 아. 남한과 북한의 주민이 이산가족교류를 위하여 공동으로 행하는 이산가족교류협력사업과 남한주민의 이산가족교류주선 등이 효율적으로 추진될 수 있도록 지원하며, 이산가족교류협력사업 및 이산가족교류주선 등에 관한 요건과 절차 등에 관하여 따로 정하도록 함(안 제13조 및 제14조). 자. 이산가족교류를 촉진하기 위하여 이산가족에 대하여 일정한 경비를 지급할 수 있도록 함(안 제15조). 차. 이산가족교류기금을 설치하여 이산가족 재회를 위하여 사용할 수 있도록 함(안 제17조). 카. 남한의 이산가족이 북한에 있는 이산가족에게 송금 및 경제적 지원을 할 수 있게 하고, 장래 자신의 재산을 이전하기 위해 금융기관에 재산을 신탁할 수 있게 함(안 제16조 및 제18조). 타. 이산가족 중 사망자가 있을 때에는 사망자의 유품처리 등을 위해 상호 편의를 제공하도록 함(안 제19조). 파. 이산가족이 자유의사에 따라 정착할 수 있도록 노력하고, 70세 이상인 이산 1세대 및 실향민, 국군포로 및 납북자, 남파 중 체포되어 장기복역 후 출소한 자와 그 배우자 및 직계존비속 등은 남한 또는 북한에서의 정착을 신청할 수 있도록 함(안 제20조). 하. 이산가족의 자유의사에 의한 재결합이 실현될 수 있도록 노력하고, 정착가족에 대하여도 재결합이 이루어지도록 필요한 지원책을 강구하도록 함(안 제21조).

<sup>43</sup> 제성호 외 5인, 『통일관련 법제 인프라 정비 및 개선방안』, p. 151. 이러한 견지에서 볼 때 김문수 의원이 2005년 9월 28일 대표발의한 <남북 이산가족 생사확인 및 교류 촉진에 관한 법률안(의안번호 2824호)>과 김문수 의원이 2005년 6월 24일 대표발의한 <남북피해자 지원 등에 관한 법률안(의안번호 2109호)>은 일부 내용이 중복되므로 법률안 검토단계에서 수정이 불가피한 것으로 보인다.

의원이 2005년 6월 27일 발의한 <북한주민의 인도적 지원 및 인권증진에 관한 법률안(의안번호 2112호) 및 김문수 의원 등 29명의 의원이 2005년 8월 11일 발의한 <북한인권법안(의안번호 2378호)>이 각 통일외교통상위원회에 계류중이다.<sup>44</sup> 황진하 의원이 대표발의한 법률안의 제안이유를 살펴보면, “식량·의약품의 제공 등 북한에 대한 인도적 지원을 활성화하고 그 지원이 필요한 북한주민에게 전달될 수 있도록 전달과정의 투명성을 확보하며, 북한주민의 인권증진을 위한 국제적 협력체계를 구축하는 등 북한주민이 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가질 수 있도록 북한주민의 기본적 생존권 확보와 이들의 인권증진을 위한 제도적 장치와 수단을 마련하려는 것”이라고 한다. 법률안에서는 통일부 장관 소속 하에 북한주민지원·인권증진위원회의 설치(안 제4조), 매년 북한주민에 대한 인도적 지원과 인권증진에 관한 기본계획의 수립 및 시행(안 제5조), 북한인권 관련 국제사회 및 북한당국의 북한인권 개선활동에 협의·협력하기 위해 외교통상부에 북한인권대사 설치(안 제8조), 북한주민에 대한 인도적 지원의 투명성확보(안 제9조), 북한주민의 인권증진을 위하여 인적교류·정보교환 등 관련 국제기구·국제단체 및 외국정부 등과의 협력체계 구축(안 제10조), 북한이탈주민의 북한에의 강제송환금지, 북한이탈주민의 난민 지위 인정, 북한이탈주민에 대한 인신매매 등 비인간적 범죄의 근절 등을 포함하여 북한이탈주민의 인권보호를 위한 외교적 노력 강화 및 관련 지역 국가와의 협력체계 구축(안 제11조), 북한 내의 인권실태에 대한 정확하고 객관적인 정보를 수집·분석하여 체계화 및 자유민주

<sup>44</sup> 참고로 미국은 2003년 북한자유법(North Korean Freedom Act of 2003)을 제정한 바 있다. 동법에 따르면 북한의 정치범을 수용하는 감옥과 수용소에 대한 보고서 작성을 시작하고, 북한이탈주민의 보호를 위해 중국, 일본, 러시아, 한국 등에 인도적 임시입국과 유사한 조치의 제정을 권장하며, 북한 아동의 입양을 촉진하고, 북한이탈주민의 인도적 임시 입국을 허용함과 아울러 영주권을 부여하며, 북한을 탈출하려는 주민을 지원하고, 북한 주민의 미국입국을 지원하는 단체에 보조금을 지급하며, 자유아시아방송 및 미국의 소리 방송을 포함하여 북한에 하루 24시간 라디오를 방송하도록 하는 등에 관한 사항을 규정하고 있다.

주의 세계에 관한 정보가 북한주민에게 전달·유통되기 위한 방안을 마련·시행(안 제13조 및 제14조), 북한주민에 대한 인도적 지원 또는 북한주민인권증진 관련 민간단체의 활동을 적극 지원 및 그 활동에 필요한 경비의 전부 또는 일부를 보조(안 제17조) 등에 관하여 규정하고 있다. 김문수 의원이 대표발의한 <북한인권법안>은 위 황진화 의원이 대표발의한 법률안과 주요 부분에 있어서 유사하며, 추가로 정부로 하여금 북한인권 실태를 조사하고 중요사항에 대한 보고서를 국회에 제출하도록 하고(안 제10조), 또한 통일부에 국군포로 및 납북자 문제 해결을 위한 기획단을 설치하고 정부는 납북자·국군포로·이산가족 문제를 각급 남북회담에서 주요의제로 다루도록 하고 있다(안 제11조).

남북통일의 과정에서 북한의 인권문제는 반드시 해결하여야 할 과제 중의 하나이다. 다만, 정부차원에서는 북한의 인권문제만 독립적으로 제기할 수는 없으므로 종합적인 대북정책의 맥락에서 북한 인권문제의 제기방식에 대해 신중하고 심층적인 검토가 필요하다.

## (5) 소결

남북관계가 비약적으로 발전하면서 다양한 남북 사이의 교류와 협력을 보다 촉진하고 뒷받침하기 위한 기존의 남북관련법제를 개선하자는 논의가 진행되고 있다. 일각에서는 남북관계기본법-남북교류기본법-부문 교류법 등의 제정을 추진하자는 주장도 있고, 남북합의서의 규범력 확보, 북한이탈주민이나 이산가족의 재결합 등 당면 주요과제를 중심으로 남북교류법제를 정비하자는 주장도 있다. 그런데, 남북관련법제에서 남과 북이 상호 법과 제도에 의해 결합되고 그 법과 제도를 준수하도록 하는 것이 특히 중요하다는 점을 감안할 때, 남북합의서의 규범력을 확보하고 남북합의서를 중심으로 남북관련 각종 법제를 정비하는 방안도 적극 고려해볼 필요가 있다. 북한에 대하여 대화와 협력의 상대방이자 반국가단체로서 인식하는 사회적 여론이 상당히 존재하는 현실에서 북한관련법제를 일시에 하나의 방향으로 정비하는 것은 불가



능하다고 할 것이고, 남북의 교류와 협력을 강화하는 방향으로 기본적인 법제를 중심으로 정비해나갈 필요가 있다. 이러한 견지에서 볼 때 남북관계발전기본법안 또는 남북관계기본법안의 조속한 제정과 남북기본합의서의 규범력 확보가 시급하다고 할 것이다. 특히 각종 남북합의서는 통일법제의 기초를 구성하고 북한의 법치주의도입을 촉진하는 역할을 하므로, 정부 차원에서 기존에 체결된 것이거나 향후 체결될 남북합의서에 대한 보다 종합적인 검토 및 준비가 필요할 것으로 보인다. 나아가 법제의 정비과정에서 중요한 또 다른 사항은 법규범의 집행력을 확보하는 것인바, <남북사이의상사분쟁해결절차에관한합의서> 및 <남북상사 중재위원회 구성·운영에 관한 합의서>에 따라 설립될 남북상사중재위원회의 구성 및 운영에 보다 관심을 가질 필요가 있으며, 향후 북한의 사법제도를 개선하기 위해 필요한 다양한 인적·물적 지원방안에 대해서도 논의를 시작할 필요가 있다.

#### 다. 논의의 종합

현재 남·북한과 관련된 법제에 있어서 학계의 주된 모토(motto)는 크게 현실화, 종합화, 체계화라고 요약할 수 있겠다. 남북 간의 경제교류협력은 분단이후 지속되어 온 불신을 해소하고 민족의 동질성을 회복해 나가는데 있어 가장 중요한 견인차 역할을 해왔으며, 남북 간 긴장을 완화하고 평화분위기를 조성함으로써 실질적인 남북관계 개선을 선도해 왔다. 이러한 남북 간의 교류와 협력은 2000년 남북정상회담을 계기로 남한과 북한은 '신뢰와 화해'라는 급격한 진전을 보았음에도 불구하고 남북관계법령들의 정비 수준은 큰 진전이 없었다. 제정당시 임시법으로 제정되었던 국가보안법은 오랜기간 동안 북한을 반국가단체로 규정해 오면서 북한과의 관계개선에 적지 않은 걸림돌이 되어 왔으며 1990년에 제정되었던 「남북교류협력법」은 두드러진 수정을 거치지 않은 채 다양화되고 다변화된 남북교류의 현실을 규제함으로써 현실과 동떨어진 법체계가 구성되어 있었다. 국가보안법을 폐지하여 북한의

반국가단체성을 제거하고 『남북교류협력에 관한 기본법』(가칭)을 제정하여 남북 간의 교류현실을 보다 충실히 반영하는 법률의 정비를 주장하는 것들은 현실화를 위한 노력이라고 할 수 있다. 또한 그간 학계와 관례를 통하여 확립된 의견들과 남북 간의 합의사항의 기본적인 내용을 법규로 명확히 규정을 하고 각 분야별로 기본적인 성격을 지니는 법률을 제정하고자 남북관계 법령에 대한 종합화, 체계화의 노력도 함께 진행되어 왔다.

법령의 정비는 정치적, 경제적 관계를 최종적으로 확정시키고 양자 사이에 일종의 계약관계를 형성시킨다는 점에서 중요한 의미를 지니고 있다. 그러한 계약관계가 오랫동안 누적되어 양자 간에 일종의 견고한 관계를 형성하는 데에도 도움을 줄 것이다. 이러한 관계는 한반도를 둘러싼 강대국들마저 쉽게 파기시키기 어려울 정도로 공고하게 될 수 있으며, 이는 분명히 남북한의 통일에 도움을 줄 수 있다. 법령을 정비하기 위해서는 먼저 현재의 법령의 구조와 내용을 상세히 분석하여야 할 것이다. 이를 위해서는 남한의 법령뿐만 아니라 북한의 법령에 대한 상세한 분석이 필요함은 두말할 나위도 없다. 법령에 대한 분석이 이루어졌다 해도 그 결과를 바탕으로 하여 개정 방안을 공개적으로 논의하여야 한다. 이러한 정비 사업은 시간과 경비가 많이 드는 사업이므로 꾸준한 인내심이 요구되며 국가의 일정 다수에 의한 졸속적 입법을 추진한다든지 정치적으로 악용한다면 부작용을 일으키기 쉬우며 남북관계 자체에 큰 부담을 줄 수 있다. 법령의 연구와 정비는 적시에 신속하게 진행되어야 하는데 현재 추진되는 법령에 대한 정비의 노력은 다소 늦은 감은 없지 않으나 남북관계의 개선을 위한 큰 힘이 될 수 있으며 앞으로도 지속적으로 관심을 기울여야 할 분야라고 생각된다.

지금까지 기존의 통일법제 논의를 정리하면서 법제인프라 구축과 관련된 연구 결과물이 많이 부족한 상태임을 알게 되었는데, 그와 관련하여 다음과 같은 점을 지적할 수 있다.

첫째, 정부의 통일 관련 법제인프라의 구축미비로 말미암아 이에 대

한 연구의 양과 질도 부족하다는 점이다. 서독의 경우 법을 제정할 때부터 통일에 대한 예상과 고려가 있었기 때문에 관련 조항의 문언을 개방적으로 열어 두는 등 통합으로 야기될 충격의 최소화 노력을 일찍부터 기울여 왔는데, 우리 법의 경우 위에서 살펴본 바와 같이 북한에 대한 최소한의 기본적인 입장조차 일치하지 않아 아직도 혼선이 남아 있는 상태이다. 분단 후 반 세기가 지났는데도 우리의 통일 계획은 지극히 추상적이고 원론적인 것에 지나지 않아 전쟁 재발 가능성에 전전긍긍하는 수준을 벗어나지 못하고 있는 것이다.

이는 분단이 너무 오랜 시간 고착화됨에 따라 통일에 대한 국민의 합의나 의지가 약화된 점, 그리고 핵문제 등 외교적으로 유난히 일관성 없는 태도를 고수하고 있는 북한의 비협조적 자세 등 법률 외적인 정치적 상황에서도 기인한다고 본다. 그러나 이런 현실에도 불구하고 국가 정책의 분야 중 상대적으로 가장 중립적일 수 있는 법제 인프라 구축의 중요성은 결코 간과할 수 없을 것이다.

둘째, 기존 통일법제 연구가 형식적이고 이론적인 수준에 머무르고 있다는 느낌을 지울 수 없다. 단적인 예로, 통일법제 관련 정부간행물 및 학술서적들의 목차는 대동소이한데, 대부분 현행 통일관련 법령의 현황, 적용 실태, 그에 대한 문제제기 및 해결방안의 순서로 구성되어 있다. 이러한 구성은 통일문제의 특수성 및 현실과의 강한 연관성을 고려할 때 별다른 성과가 없다고 보인다.

셋째, 기존의 연구에서 가장 많은 비중을 차지하고 있는 것이 헌법의 영토조항과 통일조항 해석 논의인데, 이 문제는 결국 북한과의 교류협력에 있어 방해가 되지 않도록 우리의 안보에 지장이 없는 방향으로 미래 지향적 해석을 내리면 충분한 것임에도 불구하고 사소한 학설들까지 전부 나열한 경우가 많았다. 또한, 현재의 시점에서 통일과 관련된 법적 연구의 대부분은 사실상 새로운 특별법을 제정함으로써 모든 문제를 해결하고자 하고 있다고 해도 과언이 아니다. 그러나 통일법은 어디까지나 국민적 합의가 전제되어야 한다. 그러므로 학설에 근거한 법이

아니라, 직접적인 이해관계당자간의 목소리가 반영된 통일법의 논의가 이루어져야 할 것임에도 불구하고 현재 그러하지 못하다는 문제점을 지적할 수 있다. 특히 법적 연구에서 많은 비중을 차지하고 있는 헌법이나 국가보안법 등 공법적 영역에 속하는 법률분야에 대한 논의는 통일법의 형성이라는 점에 있어서 직접적인 영향을 끼친다기보다는 대단히 정치적인 방향으로 흘러갈 수밖에 없다는 문제점을 가지고 있다. 그러므로 지금부터는 남북교류협력법과 기금법의 실무로부터 우리나라 현실적 문제점 분석 및 정비방안, 합의서 내용의 실현을 위한 후속조치, 기타 이산가족이나 탈북자 문제 등 현재 입법 불비상태인 많은 분야들의 특별법 제정 등 당면과제가 쌓인 쪽으로 눈을 돌려야 할 것이다.

결국 이러한 문제점들을 인식하였을 때, 향후 통일법제의 연구는 그 방법론에 있어 연역적 방식보다는 귀납적 방식이 훨씬 도움이 될 것이라고 생각한다. 기존의 이론이나 학설을 기준으로 현실을 대하는 것이 아니라 통일문제라는 총체적, 다면적 현실을 다양한 방법으로 접근하고 실험해서 얻은 결과물을 법과 절차로 정비하는 방법을 취해야 한다는 것이다.

이와 관련하여 통일 연구의 각 주체간 네트워킹 부족도 또 하나의 문제점으로 지적할 수 있다. 정부 부처간 결과물의 교류가 이루어지지 못하고 있는 것은 물론, 정부와 민간부문의 교류 부족은 더 큰 문제다. 직접 탈북자들을 만나고, 북한 관련 실무에 관여하고 있는 시민단체가 상당히 존재함에도 불구하고, 이러한 활동이 아래에서부터 위로 전달되어 법제 정비에 도움이 되려면 다양한 상호간 의사소통과 의견수렴의 창구가 필요하다. 그렇지만 현실에서 이러한 기회는 상당히 부족하다.

그러므로 본 연구보고서는 이러한 현실에 직면하여, 법제통합의 실험장으로서의 개성공업단지를 중심으로 III에서부터 그 연구를 진행하여 보고자 하는 것이다.

## 2. 통일법제 준비의 현황

통일법제란 “남북한 통일과 통일을 달성하기 위한 남북한의 교류협력에 관한 모든 법제도”를 의미하는 것으로 정부의 통일법제 준비는 정부조직법에 따라서 통일부 등 해당법률의 소관부처를 중심으로 진행되고 있는데, 이는 남북교류협력에관한법률 등 관련법률의 제·개정 등 법률적 분야와 남북교류협력추진협의회 등 관련기구의 설치·운영 등 제도적 분야로 구분될 수 있다.

여기서는 통일관련 정부기관 및 법제전문 관련기관과 연구기관의 현황과 함께 법무부와 법원 등 정부차원에서의 법률적 분야에 관한 준비를 중심으로 그 현황을 소개하고 연구결과 등을 정리하고자 한다.

### 가. 통일관련 정부기관 등의 현황

#### (1) 통일관련 정부기관 및 기구

##### (가) 대통령과 보좌기관 및 자문기관

통일정책의 기관차 역할을 하는 자는 대통령으로 대통령의 통일철학에 따라 그를 보좌하는 인물들이 결정되며, 또 이들에 의해 통일정책의 기본방향이 정해지기 때문에 대통령의 통일철학은 매우 중요하다. 대통령의 정책적 판단을 돕기 위한 기관으로는 대통령의 국정수행 보좌에 관한 사무를 관장하는 청와대의 보좌진이 있으며, 자문기관으로 국가안전보장회의와 민주평화통일자문회의가 있다.

국가안전보장회의(National Security Council: NSC)는 국가안전보장에 관련되는 정책수립에 관한 대통령 자문기관으로 대통령의 자문기관인 동시에 국무회의의 전심기관으로, 국가안전보장에 관련된 대외정책·대북정책·군사정책 및 국내정책 사항은 국무회의의 심의에 앞서 될 수 있는 한 이 회의의 자문을 거쳐야 한다. 국가안전보장회의는 대통령·국무총리·통일부장관·외교통상부장관·국방부장관·국가정보원장과

대통령이 정하는 약간의 위원으로 구성하며, 대통령이 의장이고 회의 사무를 처리하기 위하여 사무처를 둔다.

민주평화통일자문회의는 평화통일정책의 수립에 관한 대통령의 자문에 응하기 위하여 설치된 자문기관으로, 국내외 통일여론 수렴, 통일에 관한 국민적 합의 도출, 범민족적 통일의지와 역량의 결집, 그 밖에 대통령의 평화통일정책에 관한 자문·건의를 위하여 필요한 사항을 수행한다. 대통령이 민주평통의 의장이 되고, 그 밖에 19명의 부의장이 있으며, 능률적인 운영을 위해 운영위원회와 상임위원회, 지역회의 및 지역협의회<sup>45</sup>가 있으며 그 법적 성격으로는 헌법기관, 대통령 자문기관, 중개기관(특수한 성격의 국가기관)의 성격을 갖는다.

#### (나) 행정부처

행정부처에서 대북 및 통일정책을 전담하는 주무부서는 통일부이다. 하지만 대북 및 통일정책, 그리고 그에 따른 광범위한 업무의 성격상 통일부가 혼자서 이를 모두 다 처리하기는 불가능하다. 이에 외교통상부, 국방부, 법무부 등 일반 행정부처와 특수행정기관이라 할 수 있는 국가정보원과의 협조가 불가피하다.

통일부는 통일 및 남북대화·교류·협력에 관한 종합적 기본정책의 수립, 이에 관한 기획의 종합 및 조정, 통일교육, 기타 통일에 관한 사무를 관장하는 중앙행정기관으로 2실(기획관리실, 통일정책실), 3국(정보분석국, 교류협력국, 사회문화교류국), 1외국(外局)과 1외원(外院), 2사무소 등으로 구성되어 있다. 또한 통일부는 통일교육원을 운영하는데, 통일문제 및 국민정신교육에 관한 전문가와 교육자를 훈련·양성하고, 통일에 대비한 정부기관·공공기관·사회단체의 간부 및 요원에 대한 교육을 실시하며, 통일정책에 대한 국내외 지지기반 확산을 위한 교육·홍

---

<sup>45</sup> 현재 시·도별로 모두 16개 지역회의가 구성되어 있다. 지역협의회는 경우 총 255개가 있는데, 국내에는 232개 지역협의회가 그리고 해외에 23개의 지역협의회가 있다.

보, 통일문제 및 국민정신문제에 관련되는 교육에 관한 연구 및 자문의 업무를 담당하는 외에, 사이버통일교육센터<sup>46</sup>를 운영한다. 이 밖에도 통일부는 탈북자 국내 정착지원, 경수로기획단 관련 업무 등을 수행하며, 탈북자 정착지원을 위해 북한이탈주민정착지원사무소를 운영하고 있다.

외교통상부는 외교, 외국과의 통상교섭, 조약, 기타 국제협정, 재외국민의 보호, 국제사정 조사 및 이민에 관한 사무를 관장하는 중앙행정기관으로 장·차관과 3실(기획관리실, 외교정책실, 의전장실), 11국(아시아태평양국, 북미국, 중남미국, 구주국, 아중동국, 조약국, 문화외교국, 재외국민영사국, 다자통상국, 지역통상국, 국제경제국)으로 구성되고, 하부조직으로 12담당관실과 통상교섭본부 및 45과가 있다. 통일 및 남북관계 관련 업무를 수행하는 부서로는 외교정책실 산하의 특수정책과가 있다. 북미국의 북미1과는 한·미관계 및 북·미관계를 다루고 있다. 그리고 인권사회과는 북한인권 관련 대외업무를 수행한다. 외교안보연구원의 아태통일연구부에 속한 교수와 연구관(외교관)들은 대북정책 및 통일외교에 관한 연구를 통해 정책 수립에 직·간접으로 이바지하고 있고, 재외공관들에서도 한국의 대북정책에 대한 현지국의 입장 및 태도, 현지국과 북한의 관계, 국제기구 및 외교무대에서의 북한의 동향 등을 파악하여 외교통상부 본부에 보고하며, 업무협조 차원에서 이를 청와대 및 관계부처 등에 통보해 주고 있다.

국방부는 국방에 관련된 사무를 관장하는 중앙행정기관으로 2실 5국 34과를 두고 있다. 국방부에서 남북관계 업무를 수행하는 부서는 군비통제관실이고, 군비통제관 밑에 군비기획담당관·대북협상담당관·국제군축담당관 및 회담운영담당관 각 1인을 둔다.

국가정보원은 국가안전보장에 관련되는 정보·보안 및 범죄수사에 관한 사무를 담당하는 대통령 직속하의 국가 정보기관으로, 원장 산하에 3개 처가 있으며, 차장(차관급)이 각 처를 담당하고 있다. 1차장은

<sup>46</sup> <<http://www.uniedu.go.kr>> (검색일: 2005. 9. 10).

해외분야, 2차장은 국내분야, 3차장은 북한분야를 담당하고 있고, 차관급의 기획조정실장은 지원분야를 담당하고 있다. 3처에서는 대북정책 수립, 남북회담 지원, 북한정보 수집, 대북공작 등의 업무 등을 수행한다. 법집행과 관련해서 국가정보원 3처는 남북교류협력법의 집행에 관여하며, 북한이탈주민법도 일부 집행하고 있다.

#### (다) 기타

통일관련 업무를 수행하는 범정부적 기관 및 위원회로는 국가안전보장회의 상임위원회, 통일관계장관회의, 남북교류협력추진협의회 및 실무위원회, 경수로사업지원기획단, 북한이탈주민대책협의회, 통일교육심의위원회가 있고, 통일정책에 관한 국민의견을 수렴하기 위한 기구로는 민주평화통일자문회의와 통일부 내에 통일고문회의, 통일정책자문위원회 등을 두고 있다.

### (2) 법제전문 관련 기관

#### (가) 법무부 특수법령과

1980년대 후반 독일이 통일을 달성하게 되자, 남북한의 통일은 우리에게도 현실적인 문제로 다가오게 되었다. 이에 법무부는 자유민주적 기본질서와 법치주의에 입각한 평화적 통일을 준비하기 위하여 남북통일과 남북한교류협력에 대한 법제도 연구를 전담하는 부서를 설치할 필요성을 느끼고 1991년 6월 법무부 산하에 “통일법연구단”을 발족하였으며, 1992년 2월 법무실에 “특수법령과”를 창설하였다. 특수법령과는 현재 부장검사인 과장 1명과 검사 3명 등 총 11명으로 운영되고 있으며, 통일대비 법무계획의 수립·추진, 남북한 교류협력사업에 대한 법적 지원, 북한법제 및 통일관련 외국법제에 대한 연구 등 업무를 담당하고 있다(법무부와 그 소속기관 직제 제9조, 시행규칙 제5조 제7항).

법무부는 통일부 등 유관부처와 협조하여 남북한 교류협력에 관한



각종 법령의 제정과 개정작업에 참여하고 있으며, 1991년 이후 법무자료집으로 “통일법 기본자료 1(1991)·2(1993), 통일법무 기본자료(1999, 2003), 남북교류협력관련 판례집(2003), 남북교류협력 법제연구(2005)” 등을 발간하여 관련 부처와 연구기관 등에 배포하였다. 또한, 통일부에 검사 1명을 법률자문관으로 파견하고 있으며, 대북 경수로사업과 관련하여 KEDO 본부에 검사 1명을 파견하여 경수로사업과 관련한 법적 지원업무를 담당하고 있다.

특히, 1992년 법무부 법무자문위원회 산하에 위원장 1명과 위원 9명으로 구성된 “남북법령연구특별분과위원회”를 설치하여 매년 2회에 걸쳐 세미나 등 회의를 개최하고, 법무부 특수법령과에 근무한 경력이 있는 검사를 중심으로 “통일법무지원단”을 창설하여 통일관련 법무분야에 대한 법적 자문과 연구활동을 진행하고 있다.

법무부는 통일부 등 유관부처와 협조하여 남북합의서의 법적 효력을 부여하기 위한 법제도적 방안을 마련하는 한편, 경제협력 분야를 비롯한 다양한 분야에서 체결되는 남북합의서에 대하여 법적 자문을 하고 있다. 또한, 법무부는 개성공단사업과 금강산관광사업이 계속적으로 추진되어 남북한주민의 인적 교류가 확대되고 있으며, 현실적으로 남한주민의 형사사건이 발생하고 있는 상황을 고려하여 2005년 3월 14일 “개성공업지구 및 금강산관광지구에서 발생한 형사사건 처리지침(법무부훈령 제512호)”을 제정하여 시행하고 있다.

## (나) 법원

1980년대 이전의 경우 사법부 차원의 독자적인 북한법제에 대한 연구는 거의 없었는데, 1990년대 들어 동서화해무드의 확장과 남북교류 및 접촉이 빈번함에 따라 사법부 차원에서도 북한법 및 북한사법제도에 대한 연구의 필요성이 대두되기 시작하였다.

대법원은 1991년 4월 사법행정제도개선위원회에서 북한법 전문가의 의견을 청취하였으며, 법원행정처 조사국에서 미비하나마 북한법 및

사법제도에 대한 연구에 착수, 기존의 사법개혁을 담당하던 「사법정책 연구심의관실」을 「사법정책연구실」로 확대 개편하고, 그 관장사무에 ‘북한사법제도 및 통일대비 사법정책에 대한 조사연구’를 명시하여 북한법제에 대한 본격적인 조사·연구 업무를 추진하였다.

사법부의 북한법제에 대한 연구는 법원행정처 사법정책실에서 주관하고 있는데, 사법정책실은 1990년 3월 1일 법원사무기구에관한규칙 제2조 제3항에 의하여 설치된 「사법정책연구심의관실」을 모태로 하고 있으며, 사법발전을 위한 외국 사법제도의 연구, 통일에 대비한 북한 사법제도 및 사법정책 연구의 필요성이 대두됨에 따라 1994년 7월 21일 「사법정책연구실」로 확대 개편된 바 있고, 2005년 8월 1일부터는 「사법정책실」로 그 실명을 변경하여 오늘에 이르고 있다.

사법정책실은 실장(고등법원 부장판사) 1명, 사법정책심의관 4명, 사법정책담당관 1명, 국제담당관 1명으로 구성되어 있으며, 사법정책심의관 또는 사법정책담당관의 1명이 북한법제에 관한 연구를 전담하여 왔고, 최근에는 사법정책담당관이 북한의 사법제도 및 통일대비 사법정책에 관한 조사·연구 등에 관한 업무를 전담하고 있으나, 위 업무 이외에도 각종 사법제도 및 사법정책에 관한 조사·연구 업무를 겸임하고 있다.

북한법제에 관한 연구로는 북한의 토지제도와 신분제도 연구, 이산가족재결합에 따른 법적 문제 해결방안, 부동산등기제도 및 호적제도 복구방안, 통일 대비 법원조직통합방안, 북한법 및 북한 사법제도에 대한 연구 등이 있다.

### (3) 연구기관 등

통일연구기관에는 반관반민의 국책연구기관과 순수 민간연구기관이 있다. 대표적인 국책연구기관의 하나인 통일연구원은 1991년 4월 9일 개원했다. 당시는 민족통일연구원이라는 이름으로 출발하였다가 1999년 초에 통일연구원으로 바뀌었다. 통일연구원은 남북관계연구실, 북

한연구실, 동북아연구실, 북한경제연구센터, 북한인권연구센터, 통일학술정보센터, 기획조정실, 사무국으로 구성되어 있으며, 북한문제와 통일문제를 종합적·체계적으로 연구하는 세계적인 싱크탱크를 지향하고 있다.<sup>47</sup> 또한 통일연구원은 통일문제연구협의회 구성을 주도함으로써 관련 국책연구기관 및 민간연구기관과의 북한 및 통일문제 연구 네트워크를 구축하고 있다.

이 밖에도 통일연구를 담당하는 주요 국책연구기관으로는 한국국방연구원, 외교안보연구원이 있다. 전자는 국방부 산하 연구기관으로서 반관반민적 성격을 갖는데 비하여, 후자는 외교통상부 소속의 공무원(연구직 또는 교수직)으로 구성되어 있는 정부기관이다. 전자는 국방에 관한 사항을 종합적·체계적으로 연구하는 기관으로서 북한 핵문제와 남북간 군사적 긴장완화문제, 남북불가침 이행문제 등 군사·안보 문제에 관하여 깊이 있는 연구결과를 계속 축적해 나가고 있다. 후자도 외교분야를 중심으로 대북 및 통일 관련문제를 연구하고, 수시로 외교통상부에 정책건의를 하고 있다.

한편 민간연구기관으로는 세종연구소, 경남대 극동문제연구소, 연세대 통일연구원, 이화여대 통일학연구원, 북한연구소, 평화문제연구소 등이 있다.

국제정치나 사회과학의 범주에서 통일문제를 폭넓게 연구하는 대학 내 연구소들은 더러 있지만 북한이나 통일문제를 전문적으로 연구하는 국·공·사립대학 내 연구소는 10개 미만이다. 아직 국립대학교에 북한학과가 설립된 곳은 없다.<sup>48</sup>

## 나. 법무부 및 법원에서의 통일법제준비현황

이하에서는 위에서 살펴본 통일관련정부기구등 가운데에서, 특히 통

<sup>47</sup> <<http://www.kinu.or.kr/about/about6.asp>> (검색일: 2005. 9. 10).

<sup>48</sup> 정세현, “남북관계개선과 북한의 변화: 현황과 대처방안,” 『통일학연구원 개원기념 학술대회』 『이화여자대학교 통일학연구원, 2005. 6. 10), p. 3.

일법제의 형성과 관련하여 중요한 역할을 담당하고 있는 법무부와 법원의 현황 및 연구결과에 대하여 정리해보고자 한다. 이와 같은 정리작업은 현재 국가 중앙기관 차원에서 이루어지고 있는 통일법제의 준비가 어느 정도 이루어지고 있는지, 앞으로 준비해나가야 할 과제는 무엇인지 등을 밝혀주는 의미를 지닐 것이다.

## (1) 법무부<sup>49</sup>

### (가) 조직현황

1980년대 후반 이념과 체제의 냉전이 종식되고, 소련을 비롯한 사회주의국가들이 체제전환을 시도하고, 특히 동독의 민주화혁명 과정에서 독일이 통일을 달성하게 되자, 남북한의 통일은 우리에게도 현실적인 문제로 다가오게 되었다. 이에 법무부는 자유민주적 기본질서와 법치주의에 입각한 평화적 통일을 준비하기 위하여 남북통일과 남북한교류협력에 대한 법제도 연구를 전담하는 부서를 설치할 필요성을 느끼고 1991년 6월 법무부 산하에 “통일법연구단”을 발족하였으며, 1992년 2월 법무실에 “특수법령과”를 창설하였다. 특수법령과는 현재 부장검사인 과장 1명과 검사 3명 등 총 11명으로 운영되고 있으며, 통일대비 법무계획의 수립·추진, 남북한 교류협력사업에 대한 법적 지원, 북한법제 및 통일관련 외국법제에 대한 연구 등 업무를 담당하고 있다(법무부와 그 소속기관 직제 제9조, 시행규칙 제5조 제7항).

### (나) 통일법제 준비 현황

#### 1) 남북한 교류협력 관련 법제 정비

현재 남북한 교류협력에 관한 법령으로는 남북한 교류협력에 관한

---

<sup>49</sup> 이효원, “정부의 통일법제 준비와 평가,” 『남북한 통일법제 및 그 과도기적 과정』(이화여자대학교 통일학연구원 심포지엄 자료집, 2005. 9. 28), pp. 3~15의 내용으로부터 크게 도움을 받았다.

기본법적 성격을 가지는 것으로서 1990년 8월 1일 제정된 남북교류협력에관한법률을 비롯하여 남북협력기금법, 북한이탈주민의보호및정착지원에관한법률, 통일교육지원법 등과 그에 관한 시행령 등을 들 수가 있다. 특히, 최근 개성공단사업의 추진과 관련하여 “개성공업지구방문 및협력사업승인절차에대한특례” 등 법령을 제정함으로써 성공적인 사업추진을 법제도적으로 뒷받침하고 있으며, 남북한관계의 진전과 확대에 따라서 남북한관계의 현실을 반영할 수 있도록 관련법령의 내용을 지속적으로 개정하고 있다.

법무부는 통일부 등 유관부처와 협조하여 남북한 교류협력에 관한 각종 법령의 제정과 개정작업에 참여하고 있으며, 1991년 이후 법무자료집으로 “통일법 기본자료 1(1991)·2(1993), 통일법무 기본자료(1999, 2003), 남북교류협력관련 판례집(2003), 남북교류협력 법제연구(2005)” 등을 발간하여 관련 부처와 연구기관 등에 배포하였다. 또한, 통일부에 검사 1명을 법률자문관으로 파견하고 있으며, 대북 경수로사업과 관련하여 KEDO 본부에 검사 1명을 파견하여 경수로사업과 관련한 법적 지원업무를 담당하고 있다.

특히, 1992년 법무부 법무자문위원회 산하에 위원장 1명과 위원 9명으로 구성된 “남북법령연구특별분과위원회”를 설치하여 매년 2회에 걸쳐 세미나 등 회의를 개최하고, 법무부 특수법령과에 근무한 경력이 있는 검사를 중심으로 “통일법무지원단”을 창설하여 통일관련 법무분야에 대한 법적 자문과 연구활동을 진행하고 있다. 남북한 교류협력 법제에 대한 남북법령연구특별분과위원회의 주요 연구실적으로는 “통일법 연구의 기본방향 및 향후 연구과제(1992), 남북한 통일과정에서의 몰수재산 처리(1993), 남북법령 제정 방향(1994), 남북한 화해협력단계에서의 인적왕래에 따른 민형사문제 처리방안(1994), 남북이산가족 재결합시 신분 및 재산관계 처리방향(1997), 금강산관광사업 관련 법적 문제 검토(1998), 대북 경수로건설사업 관련 법적 문제점 검토(1999), 가칭 ‘남북관계기본법’ 제정 관련 법적 문제점(2001), 해외탈북자의 법적 지위 및 처리

방향(2002), 남북한 주민의 왕래에 따른 신변안전보장 방안(2003), 남북한 경험과정에서 예상되는 상사분쟁해결의 바람직한 방향(2004), 남북한 평화협정 체결과 관련된 법적 문제점(2004)” 등을 들 수 있다.

법무부 이외에 정부 내에서 통일법제의 준비를 위하여 연구전담기구를 설치하여 활동하고 있는 것으로는 통일부의 통일연구원과 개성공단 법률자문회의, 법제처의 남북법제연구반, 대법원의 특수사법제도연구위원회 등을 들 수가 있고 민주평화통일자문회의 등에서도 통일법제에 대하여 세미나를 개최하는 등 연구활동을 진행하고 있다.

## 2) 남북합의서 체결에 대한 법적 지원

또한 법무부는 통일부 등 유관부처와 협조하여 남북합의서의 법적 효력을 부여하기 위한 법제도적 방안을 마련하는 한편, 경제협력 분야를 비롯한 다양한 분야에서 체결되는 남북합의서에 대하여 법적 자문을 하고 있다. 특히, 개성공단사업을 비롯한 남북한 경제교류협력에 있어서 “개성·금강산지구 출입·체류합의서,” “남북 상사분쟁 해결절차 합의서,” “남북상사중재위원회 구성·운영합의서” 등 법무분야에 관한 남북합의서를 체결함에 있어서 통일부·재경부 등과 함께 남한 대표단으로 참석하여 현장에서 직접 법적 지원업무를 수행하고 있다. 또한, 법무부는 개성공단사업과 금강산관광사업이 계속적으로 추진되어 남북한주민의 인적 교류가 확대되고 있으며, 현실적으로 남한주민의 형사사건이 발생하고 있는 상황을 고려하여 2005년 3월 14일 “개성공업지구 및 금강산관광지구에서 발생한 형사사건 처리지침(법무부훈령 제 512호)”을 제정하여 시행하고 있다.

한편 법무부는 북한 헌법·형사법제·민사법제·개성공단 등 특구법령과 하위규정 등 북한법제를 체계적으로 연구하여 법무자료로서 “북한법의 체계적 고찰 1(1992)·2(1993)·3(1997), 신의주특별행정구기본법 분석(2002), 북한 금강산관광지구법 분석(2003), 북한 개성공업지구법 분석(2003), 개정 북한형사소송법 해설(2004), 개정 북한형사법제 해설

(2005)” 등을 발간하였다. 또한, 남북법령연구특별분과위원회는 북한법제에 대하여 “남북한 법률통합시 분야별 고려사항(1996), 북한 개방관련 법제의 현황 및 문제점(2000), 신의주특별행정구기본법의 내용과 법적 문제점(2002), 북한 개성공업지구법 및 금강산관광지구법 문제점(2003)” 등에 대하여 연구하였다.

### 3) 북한법제 및 통일관련 외국법제의 연구

그리고 법무부는 향후 남북통일의 다양한 통일방안의 유형을 대비하여 통일과 관련된 외국법제에 대하여 심층적으로 연구하여 법무자료로서 “독일법률·사법통합 개관(1992), 통일독일·동구제국 몰수재산처리 개관(1994), 통일독일의 구동독 체제불법청산 개관(1995), 중국과 대만의 통일 및 교류협력법제(1995), 동구제국 체제개혁 개관(1996), 독립국가연합 체제개혁 개관·신헌법(1998), 폴란드 체제개혁 연구(1999), 유럽연합의 통합체제(2000), 독일통일 10년의 법적 고찰(2000), 독일과 미국의 연방제(2000), 베니스위원회 개관(2002)·연례보고서 1(2004)·2(2005), 홍콩·마카오 특별행정구기본법 해설(2003), 키프로스 통일방안 연구(2004), 중국 형사소송법 해설(2004), 베트남 개혁개방법제 개관(2005), 중국 경제특구법제 연구(2005)” 등을 발간하였다. 또한, 남북법령연구특별분과위원회는 통일에 관한 외국법제에 대하여 “동구제국 체제전환과 법발전 동향(1996), 스위스와 독일의 연방제 검토(1999), 체제전환국가에 대한 연구결과의 활용방안(2001)” 등에 대하여 연구하였다.

## (2) 법원<sup>50</sup>

### (가) 조직현황

1980년대 이전의 경우 사법부 차원의 독자적인 북한법제에 대한 연

<sup>50</sup> 이영진, “법원의 통일법제 준비와 평가,” 『남북한 통일법제 및 그 과도기적 과정』(이화여자대학교 통일학연구원 심포지엄 자료집, 2005. 9. 28), pp. 16~30 으로부터 크게 도움을 받았다.

구는 거의 없었는데, 1990년대 들어 동서화해무드의 확장과 남북교류 및 접촉이 빈번함에 따라 사법부 차원에서도 북한법 및 북한사법제도에 대한 연구의 필요성이 대두되기 시작하였다.

대법원은 1991년 4월 사법행정제도개선위원회에서 북한법 전문가의 의견을 청취하였으며, 법원행정처 조사국에서 미비하나마 북한법 및 사법제도에 대한 연구에 착수, 기존의 사법개혁을 담당하던 「사법정책연구심의관실」을 「사법정책연구실」로 확대 개편하고, 그 관장사무에 ‘북한사법제도 및 통일대비 사법정책에 대한 조사연구’를 명시하여 북한법제에 대한 본격적인 조사·연구 업무를 추진하였다.

1995년 7월 특수사법제도연구위원회를 설치하고 제1차 회의를 개최하여 북한법제에 대한 연구계획을 검토하였으며, 이후 2005년 6월 1일까지 총 15차례 회의를 개최하였고, 1995년 사법정책연구실 안에 특수자료실을 설치하여 북한법 관련 자료 수집·비치하였다. 또한, 1995년 4월 및 1996년 4월에 북한귀순인사에 대한 면접 및 서면조사 실시하였으며 2000년부터 현재까지 통일부와의 협의 하에 법관을 해외에 파견하여 통일 관련 사법정책 수립을 위한 각종 해외 사례를 연구해 왔다.

1995년~2004년까지 1995년 『북한의 개정 민사소송법』, 『북한의 새로운 변호사제도』, 『북한의 중재제도』, 『독일통일과 사법통합』, 1996년 『북한사법제도개관』, 1997년 『북한의 부동산제도』, 1998년 『북한의 가족법』, 2001년 『북한대외경제교류법령의 주요 논점』, 2002년 『남북교류와 관련한 법적 문제점[1]』, 2003년 『남북교류와 관련한 법적 문제점[2]』, 2004년 『남북교류와 관련한 법적 문제점[3]』 등 각종 북한법 관련 연구 서적을 발간해 왔다.

사법부의 북한법제에 대한 연구는 법원행정처 사법정책실에서 주관하고 있는데, 사법정책실은 1990년 3월 1일 법원사무기구에관한규칙 제2조 제3항에 의하여 설치된 「사법정책연구심의관실」을 모태로 하고 있으며, 사법발전을 위한 외국 사법제도의 연구, 통일에 대비한 북한 사법제도 및 사법정책 연구의 필요성이 대두됨에 따라 1994년 7월 21



일 『사법정책연구실』로 확대 개편된 바 있고, 2005년 8월 1일부터는 『사법정책실』로 그 실명을 변경하여 오늘에 이르고 있다. 사법정책실은 실장(고등법원 부장판사) 1명, 사법정책심의관 4명, 사법정책담당관 1명, 국제담당관 1명으로 구성되어 있으며, 사법정책심의관 또는 사법정책담당관의 1명이 북한법제에 관한 연구를 전담하여 왔다. 최근에는 사법정책담당관이 북한의 사법제도 및 통일대비 사법정책에 관한 조사·연구 등에 관한 업무를 전담하고 있으나, 위 업무 이외에도 각종 사법제도 및 사법정책에 관한 조사·연구 업무를 겸임하고 있다.

#### (나) 사법부의 북한법제 연구활동과 성과

사법정책연구실의 연구 대상은 화해협력 단계에 대비한 연구, 남북연합 단계에 대비한 연구, 과도기 헌법의 개정 및 통일헌법의 제정에 대비한 연구, 남북연합단계에서의 사법제도운영 방안, 통일국가에 대비한 연구가 있는데, 그 중 우선적 연구대상으로 북한의 토지제도와 신분제도 연구, 이산가족재결합에 따른 법적 문제 해결방안, 부동산등기제도 및 호적제도 복구방안, 통일 대비 법원조직통합방안을 설정하였다.

북한의 사법제도에 관한 실상과 내용에 대한 파악이 시급하다는 인식하에 북한법제 중 사법부와 밀접히 관련이 있는 민사소송제도, 사법제도 등에 관한 연구를 우선적으로 수행하여 1995년에 『북한의 개정 민사소송법』, 『북한의 새로운 변호사제도』, 『북한의 중재제도』, 1996년에 『북한사법제도개관』을 각 발간함으로써 북한의 사법조직, 민·형사소송절차, 법조인력 등 사법제도 전반에 대한 연구를 마무리 짓고, 이로써 조기통합에 따른 법원조직통합방안의 수립에 필요한 기초자료를 완성하였다.

1997년 『북한의 부동산제도』를 발간함으로써 북한 부동산제도의 변천 및 내용을 파악하고, 통일 후 몰수토지의 소유권 회복방안과 부동산등기제도 복구방안을 수립하는 데 필요한 기초자료를 제공하였고,

1998년 『북한의 가족법』을 발간함으로써 북한의 현행가족법의 내용 및 우리 가족법과의 이질성을 파악하고 이산가족재결합에 따른 법적 문제의 해결방안과 호적제도 복구방안을 수립하는 데 필요한 기초자료를 제공하였다.

그리고 급변하는 한반도 통일상황에 대비하여 독일 등 우리보다 앞서 통일을 성취한 제외국에 있어서의 통일과 이에 수반하는 사법제도 및 조직통합의 선례에 대한 조사 연구를 계속한 결과, 남북한 사법통합에 대한 비교법적 연구자료 확보를 위하여 1995년 4월 독일통일에서의 사법통합과정을 법원의 입장에서 정리·분석하여 그 결과를 『독일통일과 사법통합』이란 책자로 발간하였고, 1995년 4월 26일 근대사법 100주년 기념 심포지엄으로 「통일에 대비하는 법조」라는 주제하에 독일 연방법무부 사법국장, 작센-안할트주 주헌법재판소장 겸 고등법원장의 초청강연회를 사법연수원에서 개최하고, 그 결과보고서를 책자로 발간하였다.

한편, 1997년 북한의 사법제도와 현행법, 독일의 사법통합 현황에 대한 연구결과를 토대로 사법부 독자적으로 통일의 도래에 대비한 법원 조직통합방안 등에 관한 연구를 수립하기 시작하였는데, 사법통합방안 연구에 있어서는 「북한지역 법원조직 개편방안」, 「북한지역 법조인력 통합방안」, 「사법제도의 특례」등에 관한 연구가 주안점이 되었으며, 부동산등기제도복구방안과 호적제도복구방안 등에 관하여도 연구를 수행하였다. 그 외 남북한 교류 및 통일에 상충되는 남·북한 법률의 조정과 정비, 통일헌법, 민법, 형법 등의 제정 등 대한민국법과 북한의 법과의 동화(同化) 방안, 특별재판절차, 준거법, 실질민사법 또는 실질형사법의 제정 등 남북한의 인적·물적 교류에 따라 발생하는 분쟁과 범죄 등을 처리하는 방안이 강구되고, 통일의 각 단계별 사법제도 및 사법조직 재편방안, 통일 후 몰수재산처리에 관한 방안 수립 등에 관하여도 유의하였다. 한편, 사법통합방안의 연구와 관련하여 해외 자료의 수집이 필요한 경우에는 독일, 미국 등에 법관을 파견하여 필요한 자료를

수집하게 하거나 그에 관한 구체적인 방안수립 등에 관한 연구를 수행하게 하였다.

#### (다) 특수사법제도연구위원회의 설치 및 가동

1995년 4월 사법정책및제도개선등에관한위원회규칙 제2조 제1항에 의하여 북한법 및 북한의 사법제도, 통일대비 사법정책 등에 관한 사항을 조사·연구할 목적 하에 법원행정처장의 자문을 위한 상설위원회로 설치한 특수사법제도연구위원회는 ① 북한법 및 사법제도 연구에 관한 사항, ② 통일대비 사법정책 연구에 관한 사항, ③ 외국의 사법제도 연구에 관한 사항, ④ 위원장이 부의하거나 위원이 안건으로 제출한 사항을 다루도록 하였다.

또한 1995년 7월 제1차 회의를 개최한 이래 매년 1~3회의 정기회의를 개최하여 왔으며, 남북교류의 확대에 따른 분쟁해결 방안 등 당시의 남북관계의 현안과 관련된 시의성있는 주제를 가지고 토의하여 왔고, 2005년 6월 1일에는 제15차 회의를 개최한 바 있으며, 그동안의 발표내용과 토론내용 등을 모은 연구성과물로서 『남북교류와 관련한 법적문제점』이라는 서적을 연속간행물로서 발간하여 오고 있다.

법원이 독자적으로 북한법 연구를 충실히 추진하기 위해서는 이에 필요한 북한서적과 국·내외 관련자료의 독자적인 수집이 필요하다고 판단한 결과, 1995년부터 사법정책연구실 안에 특수자료실을 설치하고 법관의 해외출장과 유관기관의 협조 등을 통하여 관련자료 2005년 2월까지 약 3,500점을 수집·보관중이다. 보관자료에는 특수자료(북한원전)와 북한법 관련 국내자료·일본자료·독일자료 등이 있으며 자료마다 관리번호를 부여하고 있고, 로동신문과 김일성종합대학학보(력사법학)를 정기구독하고 있다.

기타의 활동으로는 통일에 대비하여 북한법 및 사법제도의 내용을 보다 현실적으로 파악하기 위해서는 북한의 실상을 잘 아는 귀순인사들로부터 생생한 정보와 경험을 청취하여 그 결과를 “북한 사법제도

개관”의 내용 작성에 반영하기 위한 귀순인사 상대의 면접 및 서류 조사가 있고, 매년 미국, 독일, 일본, 중국 등으로 해외연수를 떠나는 판사에게 북한법제에 관한 연구과제를 부여하거나 해당국에서 발간된 북한법 관련 자료를 수집하는 것이 있다.

2005년 1월 1일부터 통일부 산하 개성공단지원사업단의 법률자문회의에 사법정책담당관이 정기적으로 참석하고 있는데, 남북한 경험사업의 대표적이라고 할 수 있는 개성공단사업의 운영에 필요한 각종의 준칙제정과 그 운영과정에서 발생하는 각종 문제에 대하여 법률적인 자문을 해 오고 있다.

#### 다. 통일법제 준비에 대한 평가<sup>51</sup>

지금까지의 남북통일과 남북한관계는 서로 상대방의 존재를 규범적으로 인정하지 않아 규범적으로 규율되지 못하였으며, 남북한 교류협력의 과정에서 발생하는 다양한 문제에 대하여도 이를 정치적 고려를 통하여 해결하였을 뿐, 문제해결을 위한 법제도적인 장치를 마련하지 못하였다. 그 결과 남북통일과 남북한관계는 법규범이 아닌 정치논리에 따라 규율되어 올 수 밖에 없었고, 이러한 악순환으로 인하여 남북한관계는 남북한간 교류협력의 진전에 따라 법제도적인 규율의 필요성과 당위성이 보다 강력하게 요구됨에도 불구하고 오히려 법치주의 원칙으로부터 이탈되어 법제도적 규율에서 방기되는 결과를 초래하였다. 지금까지 남북교류협력에관한법률 등 남북한관계를 규율하는 법령의 제·개정과 남북합의서의 체결을 통하여 남북한관계를 규율하기 위하여 노력하여 왔지만, 남북한관계를 법치주의 원칙에 따라 규범의 틀 속으로 포섭하기에는 부족하였던 것이 현실이었다.

따라서 우리 헌법이 지향하는 “자유민주적 기본질서에 바탕을 둔 평

---

<sup>51</sup> 이효원, “정부의 통일법제 준비와 평가,” pp. 9~13으로부터 많은 도움을 받았다.

화적 통일”과 “법치주의” 원칙에 따라서 남북한관계에 대하여 헌법을 정점으로 한 규범체계를 정립하는 것이 우선적으로 요구된다고 할 것이다. 그 동안 이러한 문제의식을 바탕으로 학계와 헌법재판소·대법원의 판례를 중심으로 남북한특수관계이론 또는 북한의 이중적 지위를 제시하였으나, 이는 지극히 총론적이었고 원칙적인 논의에만 머물러 왔으며 남북한관계를 비롯한 남북한간 교류협력의 과정에서 발생하는 다양한 법률적 쟁점들에 대하여 이를 법리적으로 해결할 수 있는 규범적인 기준을 제시하지는 못하고 있다. 남북한관계는 남한과 북한 각각의 관점, 남북한 상호관계의 관점, 국제적 관점을 포괄하고 있으며 각각의 관점에 따라서 상이한 규범적 의미를 가진다고 할 수 있고, 북한 법제도의 민주화, 남북한관계의 진전, 국제정세의 변화 등에 따라서 그 내용이 가변적이므로 이러한 특성을 고려하여 남북한관계의 현실을 정확하게 반영하는 동시에 이를 우리 헌법이념에 부합하도록 법규범적으로 규율할 수 있는 규범체계를 확립하여야 할 것이다.

정부의 통일법제의 준비와 관련하여 통일부가 정부조직법의 업무분장에 따라서 주무부처로서 총괄적인 업무를 담당하고 있다. 통일부 이외에 남북한관계를 전담하는 부서를 두고 있는 부처로서는 법무부를 비롯하여 외교통상부, 재정경제부, 국방부 등 일부에 불과하며 대부분의 부처에서는 실무담당자 1~2명이 고유업무와 함께 남북한관계에 관한 업무를 수행하고 있는 실정이다. 통일부 역시 인적 자원 및 전문성 부족으로 인하여 남북통일 및 남북한관계에 관한 업무를 수행함에 있어서 해당 부처의 전문인력의 지원을 받지 않을 수 없는 것이 현실이다. 즉, 남북통일과 남북한관계에 있어서 통일부의 역할과 기능에 대하여 정치·군사분야에서의 남북회담, 북핵과 관련한 6자회담, 경제분야에서의 남북합의서 체결 등 일련의 과정에서 관련 행정부처와의 업무분장과 협조에 있어서 통일성·일관성이 부족하다는 문제점이 지적되어 왔다. 향후 남북교류협력의 확대와 진전에 따라서 통일부와 관련 행정부처간의 업무분장, 기능과 역할에 대하여는 장기적인 안목에서 전

문성을 바탕으로 조직을 정비할 필요가 있을 것이다. 그 과정에서 공무원들의 순환보직으로 인한 전문화의 장애요소를 제거할 수 있는 방안도 함께 마련되어야 할 것이다.

정부의 통일법제의 준비에 있어서도 통일부가 통일법제에 대하여 총괄업무를 담당하고 있으며, 법무부는 통일부 업무를 자문 또는 지원하고 있어 통일적이고 체계적인 통일법제의 수립에 한계가 있는 것이 현실이다. 향후 통일부와 법무부 등 관련부처와의 관계에 있어서도 통일부가 인적·물적 조직을 확대하여 통일부 내에 통일법제를 연구하고 준비하는 전담부서를 설치하여 실질적으로 조직을 체계화하는 방안과 법무부가 법률제도분야에 대한 업무를 총괄하여 주도하고 통일부는 필요한 행정적 지원업무를 담당하는 것으로 업무를 조정하는 방안을 비교하여 실질적이고 효율적인 조직개편을 마련할 필요가 있는바, 궁극적으로 남북관계의 주무부서인 통일부 내에 개성공업지구 법제 인프라 구축을 포함하여 통일법제 준비를 담당할 법률전문가팀을 구성하고 이들로 하여금 지속적으로 법제 인프라 구축작업을 주도하도록 할 필요가 있다고 본다. 이와 함께 남북통일과 남북한관계의 통일법제에 대하여는 고도의 전문성이 요구되므로 이에 대한 전문가를 양성하는 한편, 이들에 대하여는 일반적인 순환보직의 대상에서 제외하여 장기간의 연구성과와 경험을 효율적으로 활용할 수 있는 현실적인 대안을 강구할 것이 요청된다.

### 3. 북측의 법제도 발전

근래의 북한의 심각한 경제난과 과거 사회주의 진영으로부터의 원조 감소 및 소련·중국 등의 시장경제체제로의 이행과 같은 대내·외적 요인으로 인하여 1990년을 전후하여 본격적인 개방정책을 취하기 시작한 북한에서는, 법에 있어서 많은 변화를 가져왔고, 여기에서는 법을 통하여 북한의 변화를 바라보고자 한다. 물론 법을 통하여 한 사회의 변화

를 바라본다는 것은 일정한 한계를 가지는 것은 분명하다. 이를테면, 법이라는 것이 어디까지나 운용자의 자의에 따라 적용에 있어서 변용 가능하다는 점, 이와 관련하여 법이 가지는 선언적인 성격으로 말미암아 법이 현실을 왜곡 없이 반영하고 있다고 볼 수 없다는 점을 고려할 때 법의 변화가 곧 그 사회의 모든 변화를 대표하고 있다고 말할 수는 없다. 더구나 북한법의 경우, 그것이 체계적으로 대외에 알려진 것이 아니기 때문에, 대외에 공표된 법을 통하여 북한 사회의 모습을 본다는 것은 일정한 한계가 있을 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고, 첫째, 법의 보수성을 고려해 보았을 때 법의 변화는 장기적 변화의 방향 혹은 최소한 그러한 방향으로의 의지를 읽어낼 통로를 제공한다고 볼 수 있다. 그리고 둘째, 경로야 어떠하든 현재 외국인투자관련법이 공식적으로 발표되었고 북한에서 투자하는 기업들은 그 법의 적용을 받고 있다는 점, 그리고 셋째, 법과 정책이 가지는 유기적 관련성에 따라 정책의 변화가 법에 반영되고, 법의 변화는 정책의 변화를 추측할 수 있게 하며, 따라서 법의 변화는 북한 대외정책의 변화를 판단하게 하는 하나의 기준이 될 수 있다는 점 때문에, 북한법을 통한 북한의 변화를 바라보는 것이 의미를 가질 수 있다고 생각된다.

특히 최근 북한법제의 변화와 관련하여 중요한 의미를 가진다고 생각되는 것은 1998년 헌법 개정과 더불어 이어진 각종 외국인투자관계 법령의 재정비와, 2002년 7월 1일의 경제개선관리조치를 통한 사회주의 계획경제하에서의 구조조정에 더불어 법제의 재정비, 그리고 2004년 처음으로 이루어진 『조선민주주의 인민공화국 법전(대중용)』의 편찬이다. 이하에서는 이러한 이정표적 사실들과 함께 북한의 개방과 관련하여 변천되어 온 북한의 법을 살펴봄으로서 북한의 개방 방향을 살펴보고, 앞으로의 변화 가능성을 예측해 보고자 한다.

## 가. 북한법의 특징<sup>52</sup>

### (1) 북한법의 특징

한 사회의 법은 그 사회의 구성원의 생활양식과 대표적인 이념, 사회·경제체제를 나타낸다. 북한의 법은 북한사회가 기본적으로 채택한 사회주의체제의 성격을 드러내고 있으며, 이에 따라 사회주의법계에 속한다. 법이 사회에서 어떤 의미를 가지는가는 그 사회의 성격에 따라 큰 차이를 보인다. 예를 들어, 노동법의 경우, 자본주의 사회의 노동법제는 노동력의 매매를 전제로 하면서 노동자의 기본3권이라는 권익보호에 그 주안점을 두고 있는 반면, 사회주의 사회의 노동법제는 노동자의 권리를 당연히 쟁취된 것으로 보고, 노동자의 권익보호보다는 근로대중을 동원하고 당의 정책을 합리화하는 수단으로서의 역할이 강조된다. 말하자면, 국가를 지배하는 이데올로기적 기반에 따라 법의 역할과 성격도 달라진다는 것이다.

실제로 북한법의 의의와 특징에 대하여 북한의 한 문헌은 다음과 같이 말하고 있다. 첫째, 북한의 법은 그것이 발생한 이후부터 오늘날까지 치열한 계급투쟁과 새사회 건설을 위한 사업에서 당의 노선과 정책을 철저하게 관철시키며 인민정권의 기능을 실현하는 강력한 수단으로 복무하여 왔고,<sup>53</sup> 이것은 당의 노선과 정책을 법률적으로 표현한 것으로 당의 정책을 관철하고 수행하는 중요한 수단인 것이다.<sup>54</sup> 둘째, 북한법의 특징에 대하여, “법은 정치, 경제, 문화, 군사 분야에서의 우리 당의 정책과 당이 제기하는 과업을 구체적인 명확한 행위규범의 형식으로 표현...(하는)...특수한 사회적 행위규범의 체계”<sup>55</sup>라고 하면서, “법의

<sup>52</sup> 이하 북한법의 특징에 대해서는 박은정, 『북한 노동법에 관한 연구』(서울: 이화여자대학교 석사학위 청구논문, 1998), p. 13; 박은정·이승길, 『북한의 노동법제』(서울: 한국경영자총협회, 2000)를 참조한 것이다.

<sup>53</sup> 방계문, “공화국 법은 우리 당 정책실현을 위한 강력한 수단,” 『공화국 법은 사회주의 건설의 강력한 무기』(평양: 과학원출판사, 1964) p. 1.

<sup>54</sup> 위의 책, p. 2.

<sup>55</sup> 위의 책, p. 3.



특성은 당의 노선과 정책, 당이 제기하는 정치, 경제, 문화, 군사 등 제반 과업의 실행을 법적 의무로 규정함으로써 당 정책의 철저한 관철을 보장한다는 데 있다.”<sup>56</sup> “법은 전적으로 당의 정책을 옹호하기 위하여 제정된 것이며 법은 정치의 표현이기 때문에 정치에 복종되어야 하며 그것과 분리될 수 없다”<sup>57</sup>고 하고 있다. 따라서 북한의 법은 “당의 정책을 실현하는 수단인 만큼 법은 어디까지나 당 정책에 복종되어야 하며 당 정책 실현에 충실히 복무”<sup>58</sup>하여야 하는 것이다.

이와 같이 북한법의 가장 큰 특징은 법이 정치에 종속된다는 점일 것인데, 북한의 법이 정치에 종속된다는 것, 즉 법에 대한 정치의 우위에 대한 언급은 김일성의 저작 중에서도 자주 발견할 수 있다.<sup>59</sup>

위와 같이 정치가 법에 우선하고 있고, 법 전체를 이끄는 지도적 이념이 법에 있어서는 외재적인 정치이념으로서 존재한다는 것<sup>60</sup>은 사회주의 국가에 있어서의 일반적인 법의 특징이라고도 말할 수 있을 것이다.

그러나 이러한 북한 법의 특징에 대하여 어느 정도 인식의 전환을 가져올만한 사건이 최근 있었다. 그것은 지금까지 법령의 존재 여부에 대하여 공개를 꺼려하던 북한이(이에 따라 지금까지 북한법의 연구라는 것이 북한법의 내용을 입수하고 그것을 알리는 작업이었다고 해도 과언은 아닐 것이다) 스스로 『조선민주주의 인민공화국 법전(대중용)』을 공개하고, 여기에서 “법은 모든 공민들이 의무적으로 지켜야 할 행

<sup>56</sup> 위의 책, p. 5.

<sup>57</sup> 김일성선집 제5권 pp. 452~453; 위의 책, p. 8에서 재인용.

<sup>58</sup> 위의 책, p. 8.

<sup>59</sup> 예를 들어, 김일성은 한 저작물에서 “법은 사회·경제제도의 반영이고, 정치의 한 표현형식이다. 일정한 사회·경제제도와 계급투쟁을 분리시킨 법이란 있을 수 없다,” “공화국 법은 국가의 정책을 표현하기 위한 중요한 무기이다. 국가의 정책은 우리 당의 정책이다,” “법은 정치의 표현이기 때문에 정치에 복종되어야 하며, 정치와 분리될 수 없다,” “우리의 법 자체가 당의 정책을 옹호하며 당의 정책을 실현하기 위한 것”이라고 하고 있다(김일성, “우리 당의 사법정책을 관철하기 위하여,” 『김일성저작집12』(평양: 조선로동당출판사) pp. 218~222.

<sup>60</sup> 土岐茂, “中國社會主義法,” 『アジアの社會主義法』(社會主義法研究年譜 No.9 社會主義法研究會 編, (京都: 法律文化社, 1989), pp. 21~22.

동준칙”이라고 밝히고 있는 것이다.

물론 법전의 공개를 통하여 북한법이 지니고 있던 특징 자체가 변화하였다고는 말할 수 없겠지만, 북한 법의 기본적인 특징으로서 정치가 법에 우선하게 되는 현상은 북한의 외국인투자유치와 관련하여 변화하게 될 가능성을 내포하고 있다고는 말할 수 있을 것이다.

## (2) 북한 외국인투자관련법규의 특징

북한은 대외개방정책에 따라 현재 외국인투자와 관련된 많은 법규들을 제정·정비하고 있다. 1984년의 합영법 제정 이후 1991년의 경제특구 설치와 함께 1992년 헌법개정을 통해 합영과 합작에 관한 규정을 신설하였고, 외국인투자법과 합작법, 외국인기업법 등의 제정, 합영법시행세칙의 개정 등의 행해졌고, 1993년 외국인투자기업 및 외국인세금법, 외화관리법, 자유경제무역지대법, 토지임대법 및 외국투자기업에만 적용되는 외국투자기업노동규정 등이 제정되었다. 이후 1994년에는 10년 만에 합영법이 개정되었는가 하면, 민사소송법을 개정하여 외국투자기업과의 민사분쟁을 해결하기 위한 노력을 보였고, 1995년에는 합영법 시행규정을 제정하였다. 또한 1998년 9월의 헌법개정에서는 나진-선봉 특수경제지대에 대한 내용을 두어 외자도입에 대한 북한의 의지를 표명하고 있다. 그리고 1999년 2월 이후 외국인투자법을 비롯한 14개의 개방관련 법령을 재정비하였고, 6·15 공동선언 이후에도 이러한 개방관련 법제의 재정비는 이어져 경제개혁을 위한 보다 능동적인 정책과 입법을 추진해오고 있다. 즉 대내적 경제개혁을 위한 조치로서 2002년 7월 경제관리개선조치를 통해 배급제를 단계적으로 축소하고, 수요와 공급에 의한 시장기능을 강화하면서 독립채산제를 위한 규정과 회계법 등을 제정하여 기업의 경영자율권을 부분적으로 인정하는 방향으로 나아가고 있는 것이다. 이와 함께 대외적 경제개방조치의 일환으로서 2002년 9월 신의주특별행정구를 지정한데 이어 기본법을 제정하였고, 2002년 11월에는 금강산관광지구와 개성공업지구를 지정하고 그 기본

법을 제정하였다. 또한 2003년 4월 개성공업지구 기업창설운영규정, 2003년 5월에는 금강산관광지구 기업창설운영규정을 제정하여 남한기업의 자본과 기술의 유치를 통한 강력한 경제회생의 의지를 나타내고 있다.<sup>61</sup> 한편 2004년 이후에는 개성공업지구에 대한 남북한공동관리위원회를 구성하고 개성공업지구의 법제를 공동으로 형성·추진해 나가고 있다.<sup>62</sup>

이러한 북한 외국인투자관련법규는 기본적으로는 기존의 사회주의 법원리를 유지하면서, 외국인의 투자를 유인·촉진하기 위하여 자본주의 법원리를 일부 수용하는 이원적인 법제를 채택하고 있다고 볼 수 있다. 즉 외국인투자기업의 유입에 따라 기존의 법이 일괄적으로 적용될 수 없는 법률관계가 발생하게 되어, 불가피하게 예외적으로 규정할 수밖에 없는 부분들을 외국인투자관련법규에 포함시키고 있는 것이다. 예를 들어, 고용에 있어서 북한 내부에서는 노동자의 수요와 공급이 노동자의 신청에 의하여 노동관리국이 적절한 곳에 배치하는 배치제에 의하고 있고, 북한 사회 내부에서는 개별 노동자들과 사업주와의 근로계약형태가 이미 사라졌지만, 외국투자기업의 경우에는 직업동맹과의 계약을 통하여 북한의 노동자를 채용할 수 있도록 하고 있고, 필요한 경우 외국인력을 수입할 수 있도록 하고 있다. 또한 북한의 주장에 따르면 모든 인민이 일하는 실업이 없는 국가로서 채용된 노동자를 해고할 수 있는 경우가 극히 제한되어 있고 법 상에서는 해고에 관한 규정을 찾아볼 수도 없는 반면에, ‘외국투자기업로동규정’에서는 일정한 경우 기업은 종업원을 해고할 수도 있고 종업원은 스스로 사직을 할 수도 있도록 하고 있는, 기존의 법제에서는 찾아볼 수 없는 규정들을 외국인투자관련법규에서 발견되고 있는 것이다.

<sup>61</sup> 이상의 최근 북한의 경제개방관련 입법현황은 신현윤, “6·15 이후 북한 민사법의 변화와 전망 - 북한의 경제개혁·개방관련조치와 법률을 중심으로,” 『6·15 이후 북한법의 변화와 전망』, 아사연학술포럼시리즈 2003-4(2003년 12월) (서울: 아시아사회과학연구원, 2003) p. 4 참조.

<sup>62</sup> 이것의 의미에 대해서는 본 연구보고서의 IV장의 1에서 자세하게 논하고 있으므로 여기에서는 생략하도록 하겠다.

또한, 외국인투자관련법규에서는 기존의 법들에서 나타나고 있는 이데올로기적 성격의 완화, 예를 들어 북한사회의 지배이데올로기로서의 주체사상에 대한 표현을 배제하고 있는데, 이것은 외국인투자유치를 위한 정책적 고려의 산물이라고 볼 수 있을 것이다.

## 나. 북한의 개방정책과 관련된 주요법제의 정비동향

북한에서 대외적 경제개방과 관련된 법제정비는 1984년 합영법의 제정에서 이미 시작되었다고 볼 수 있다. 북한은 정부 수립 이후 경제성장을 비교적 성공적으로 수행하였으나, 이념 지향적 계획경제체제의 결함과 동구권 및 중국으로부터의 원조감소, 과도한 군사비지출 등의 요인으로 경제가 침체하기 시작함에 따라, 경제침체국면을 타개하기 위하여 1970년대 이후 미미하나마 외국자본의 도입을 시도하였지만 실패하였고,<sup>63</sup> 여기에서 좀 더 적극적인 정책으로 합영법을 제정하여 ‘우리식’의 대외개방을 꾀하였던 것이다.<sup>64</sup>

이러한 초기의 시도와의 일련선상에서, 1990년대 들어 더욱 심각해진 북한의 경제난에 따라 대외개방을 통한 외국자본의 투자를 유치하기 위한 일련의 법제정비가 이루어지게 된다. 기존의 법 내에 외국자본 유치를 위한 근거조항을 신설함은 물론, 합작법·외국인기업법과 같은 외국인투자관련법을 제정하게 되는 것이다.

<sup>63</sup> 김일성은 1979년 신년사에서 대외무역의 중요성을 처음으로 공식적으로 인정하고 수출품 생산의 증대를 강조한 바 있다.

<sup>64</sup> 한 문헌에 따르면, 북한의 한 당국자는 이 합영법이 북한에서 오랜 기간 동안 연구되어 자주적·독창적으로 국내의 실정에 맞추어 작성된 것이고, 철저하게 ‘우리식’임을 강조하고 있다고 한다(大內憲昭, 『法律からみた北朝鮮の社會-朝鮮民主主義人民共和國基本法令集付』(東京: 明石書店, 1995), p. 34). 그러나 이러한 북한의 주장과는 달리, 이 당시의 법제정비는 물론, 이후의 법제정비과정을 지켜볼 때 북한이 중국의 개혁·개방정책으로부터 큰 영향을 받았음은 부인할 수 없을 듯 하다. 간접적인 증거로, 1997년 10월 15일 세계경제포럼에서 북한의 한 당국자는 대외개방 및 시장개혁과 관련하여 더 이상 중국의 예를 따르지 않겠다고 밝힌 바 있다. 『세계일보』, 1997년 10월 15일.

이하에서는, 헌법 등의 기존 법체계 내에서 개방정책을 어떻게 수용하고 있는지와 함께, 현재의 북한 외국인투자관련법을 일람하고자 한다.

### (1) 헌법 및 헌법관련법제

북한의 헌법에 경제개방과 관련된 내용이 포함되기 시작했던 것은 1992년 이른바 ‘우리식 사회주의 헌법’<sup>65</sup>(이하, 1992년 헌법이라고 함)부터 라고 볼 수 있다. 이것은 1948년 북한의 첫 공식헌법인 ‘조선민주주의인민공화국 헌법’이 제정된지 24년만에 새롭게 채택된 1972년의 ‘사회주의 헌법’ 제정 이후 20년만에 이루어진 헌법개정이었다. 이 법은 기본적으로 ‘우리식 사회주의’의 이념을 강조하는 한편, 사회주의권의 변혁과정을 인정함으로써 국제질서의 변화를 수용하는 자세를 보여주고 있다.<sup>66</sup>

1992년 헌법에서는, 대내적으로 맑스-레닌주의이념(1972년 헌법 제3조)을 폐기하면서 주체사상을 전면에 내세우고, 국가에 대한 당의 영도를 강조하였다(제11조). 이와 동시에, 대외적으로는 ‘자주·평화·친선’의 이념 밑에 세계 모든 나라들과 평등과 호혜의 원칙에서 교류를 진행한다고 하여(제17조, 제36조) 외교면에서의 개방노선을 밝히고 있고, 대외경제개방을 위하여 외국의 자본과 기술을 유치하기 위한 법적 근거를 두고 있다(제16조, 제37조).

그리고, 이후 대외개방정책으로 인하여 변화한 현실을 수용하여 6년

<sup>65</sup> 1992년의 헌법을 ‘우리식 사회주의헌법’이라고 표현하는 것은, 북한이 1995년 12월 27일 한 담화를 통하여 사회주의헌법을 ‘주체의 사회주의헌장’이라고 규정한 후, 이를 ‘우리식 사회주의헌법’이라고 표현한 것에서 연유하는 것이다(통일원, 『주간북한동향』(통일원 정보분석실, 1995. 12. 24~1996. 1. 3), p. 37).

<sup>66</sup> 장명봉, “대내외적 환경변화와 북한의 법제정비동향,” 『국민대 법학논총』 제9호 (서울: 국민대학교 출판부, 1997년 11월), p. 74. 이것은 1972년 헌법이 “맑스-레닌주의와 프로레타리아 국제주의 원칙에서 사회주의 나라들과 단결”(제16조)할 것을 규정하고 있는 것과는 달리, 1992년 헌법에서는 “자주성을 옹호하는 세계인민들과 단결”(제17조)하도록 규정함에서 엿볼 수 있다.

후인 1998년 헌법개정이 이루어졌다. 헌법의 개정이 이루어지게 된 배경으로는, 정치적으로는 김일성 사후 김정일 권력승계 절차의 공식적인 마무리란 점에서 찾을 수 있고, 경제적으로는 경제회생을 위하여 그간의 경제활동의 변화를 반영하는 등 실용주의적 경제정책을 펼 필요성에서 찾아볼 수 있다.<sup>67</sup> 따라서 1998년의 헌법 개정은 내부적으로는 사상과 군사의 강국을 내세워 내부 통제를 강화하는 동시에 경제체제에서는 개방과 제한적 시장경제원리의 수용이라는 방향으로 움직이고 있다는 큰 특징을 지니고 있다. 이 헌법개정은 여러 가지 점에서 상당히 많은 의미를 담고 있는데, 경제부문에서는 소유구조의 조정과 개인소유의 범위 확대, 경제관리운용의 자율성 확대, 대외경제개방의 확대 등과 관련된 진일보한 내용을 담고 있으며, 주된 내용을 요약하여 보자면 다음과 같다.<sup>68</sup>

1) 생산수단의 소유주체를 ‘국가와 협동단체’에서 ‘국가와 사회·협동단체’로 규정하여(제20조), ‘사회단체’를 추가함으로써 북한에서 경제활동의 주체로서 사회단체의 영역이 확대되었다. 또 국가소유의 대상을 축소하고(제21조, 예를 들어 종전의 ‘교통운수’ 부문을 ‘철도·항공운수’로 한정), 사회·협동단체 소유의 대상을 확대하였다(제22조, 예를 들어 종전의 ‘농기구’, ‘고기배’에서 ‘농기계’, ‘배’로 규정).

2) 개인소유의 주체를 ‘근로자’에서 ‘공민’으로 바꾸고(제24조), 동시에 개인소유의 대상 중에 ‘협동농장원들의 터밭경리를 비롯한 주민의 개인부업경리에서 나오는 생산물’을 ‘터밭경리를 비롯한 개인부업경리에서 나오는 생산물’로 수정하여(제24조), 터밭경리 가능성을 북한의 모든 주민들에게 열어 놓았다. ‘그 밖의 합법적인 경리활동을 통하여 얻은 수입’도 개인소유에 속한다(제24조)고 하여 개인소유의 대상을 확

<sup>67</sup> 장명봉, “최근의 북한사회주의헌법 개정의 분석 : 배경·내용·평가 및 정책전망,” 『통일연구논총』 제7권 제2호, (서울: 민족통일연구원, 1998), pp. 3~15 참조.

<sup>68</sup> 이하 1998년 북한개정헌법의 주요 내용은 장명봉, “김정일체제하의 법제 정비의 동향과 평가,” 『분단 60년 : 북한 법의 어제와 오늘』 (광복 60주년 기념 통일대비 학술대회 자료집, 2005. 8. 30), p. 9에서 인용한 것임.

대하였는데, 이는 묵인되어왔던 주민의 상거래 등의 사적 경제활동을 부분적으로 허용하는 것으로 볼 수 있다. 이와 관련하여 1990년에 처음 제정된 북한민법은 ‘살림집’(주택)이라든가 ‘승용차’ 같은 기재도 개인 소유의 대상에 포함시키고 있다(제59조).

3) 국가는 경제관리에서 ‘대안의 사업체계’의 요구에 맞게 ‘독립채산제’를 실시하며 ‘원가’ ‘가격’ ‘수익성’ 같은 경제적 같은 경제적 공간을 옹계 이용하도록 한다는 규정을 신설하였다(제33조). 북한에서 독립채산제는 국영공장·기업소 중심에서 농업부문과 비생산적 부문인 유통부문으로 확대되어 왔으며, 이로 인해 경제관리운영에서 자율성도 확대될 것으로 보인다. 또한 원가, 가격, 수익성 같은 시장경제개념의 도입은 북한 경제에 활력소가 되도록 하려는 정책의지를 보여주는 것이다.

4) 대외무역은 “국가 또는 사회·협동단체가 한다”(제36조)로 수정하여 대외무역의 주체로 국가 외에 ‘사회·협동단체’를 추가함으로써 대외무역의 국가독점에서 벗어나 다방면의 무역활성화를 통해 경제활로를 모색하고자 하고 있다.

5) ‘특수경제지대’에서의 다양한 기업창설·운영의 장려를 추가하였다(제37조). 이는 북한이 경제특구를 설정하여 특구 내에서의 자유로운 경제활동을 보장함으로써 외국 및 남한의 투자를 적극 유치하여 북한 경제의 활로를 찾으려는 의도라고 할 수 있다.

6) 농업부문에서 농업의 공업화에 ‘현대화’를 추가하였다(제28조). 이는 농업부문의 생산성 향상을 제고함으로써 인민의 생활수준을 높이고 식량난의 위기를 극복하기 위해 북한이 농업정책을 ‘현대화’하려는 의지를 보여주는 것이다.

7) 과학분야에서 종전의 저작권과 발명권의 보호에 추가하여 ‘특허권’의 보호를 규정하였는데(제74조), 이는 북한사회에서도 지적재산권에 대한 보호의 필요성이 제기되고 있다는 사회변화의 반영이기도 한 것이다.

## (2) 형사법제

### (가) 형법

북한의 형법은 1950년 제정되고, 1974년 1차개정<sup>69</sup>을 거쳐서 1987년, 1995년 그리고 1999년에 이어 2004년 4월 다시 개정됨으로써 모두 다섯 차례 형법을 개정하였다. 북한에서 개혁·개방과 관련하여 외국인투자관련법제의 정비를 준비하고 있던 시점인 1987년의 형법 개정에 대해서는 북한의 형법이 비민주적·비인도주의적이라는 국제적 비난이 제기되고 있던 상황에서, 경제개방과 함께 국제적 고립을 탈피하고자 했던 정책적 방향의 일환으로서 형법규정의 전근대성을 지양하고 정치적·이데올로기적 성격을 완화하는 한편, 국가적 이익을 보호하기 위한 형법법규로서의 발전된 면모를 보여주고 있다고 평가된 바 있다.<sup>70</sup> 1987년의 개정형법에서는, 우선 그것의 임무에 대하여 “범죄와의 투쟁을 통하여 국가주권과 사회주의제도를 보위하여 인민들의 자주적이며 창조적인 생활을 보장”라는 것이라고 밝히는 한편, ‘반혁명적 범죄’(1974년 형법 제51~66조)를 ‘반국가범죄’(1987년 형법 제44조~55조)로 바꾸어 규정하고 있고, 형벌법규의 유추적용제도에 관한 제한규정을 설치함으로써 남용에 대한 최소한도의 억제장치를 마련하였다(제102조).

그런데 1987년 이후 북한의 형법은 세 차례나 개정이 더해지게 되었는데, 이와 같이 북한이 형법을 수차례 개정하는 이유는 북한의 개혁·개방과 관련이 있는 것으로 생각된다. 특히 2004년의 북한대중용법전의 편찬과 함께 최초로 공식적으로 공개된 북한의 형법<sup>71</sup>은 개정 전과

<sup>69</sup> 이때의 개정은 1972년 헌법의 채택에 수반된 법제정비의 일환이었다고 보여지는데, 이때의 법 내용은 외부에 공표되지 않아 그것의 내용에 대한 의혹을 불러 일으킨 바 있다. 1974년 형법의 내용은, 북한의 간행물 등을 통하여 간접적으로 유추할 수 있을 뿐이다.

<sup>70</sup> 장명봉, “김정일체제하의 법제정비의 동향과 평가,” p. 78 참조.

<sup>71</sup> 이하의 2004년 북한 형법개정의 주요한 내용은 주로 윤대규, “북한 형법의 동향과 평가,” 『분단 60년 : 북한 법의 어제와 오늘』(광복 60주년 기념 통일대비 학술대회 자료집, 2005. 8. 30) 및 윤대규, 『통일로』(2005년 1



비교해 볼 때 조문의 수가 대폭적으로 증가하였다. 특히 제4장 제2절의 ‘경제관리질서를 침해한 범죄’와 제6장의 ‘사회주의문화를 침해한 범죄’, 그리고 제8장의 ‘사회주의 공동체 생활질서를 침해한 범죄’ 부분에 새로운 유형의 범죄가 많이 추가됨으로써 조문 수가 크게 늘어났다. 새로이 추가된 범죄의 유형만 일별하여도 북한사회가 어떻게 변화하고 있는가를 쉽게 추측할 수 있을 정도이다. 계획경제의 붕괴 후 경제활동 분야에 많은 변화가 초래되고 있는 만큼 이 분야에 많은 변화가 있음은 일반법인 형법이 이제 주민들의 경제활동질서까지도 규율하는 기본법으로 등장하고 있음을 알 수 있다.

또한 이기적인 개인주의의 발호와 시장제도의 폐해 및 이로 인한 사회통제의 이완으로부터 사회주의질서와 문화를 보호하기 위하여 풍속 범죄를 비롯한 여러 유형의 범죄를 많이 신설한 것도 주목할 만한 것이다. 그 주된 내용은 두 가지의 범주로 구분해볼 수 있다. 우선 그 첫째 범주는, 사회주의체제 수호를 위한 것이다. 개정형법은 상행위 자유를 비롯한 경제활동과 관련하여 많은 규정이 추가되었으나 규정의 내용을 보아서는 원칙적으로는 시장경제제도를 수용하고자 하는 입장에서라기보다는 오히려 시장경제적 요소를 최소화하며 가능한 한 사회주의 계획경제를 수호하고자 의도하는 것으로 보인다. 북한은 2002년 7월 경제관리개선조치 이후 시장경제제도의 일부도입 등으로 개혁·개방 분위기가 확산되었는데, 이에 따라서 과거에는 발생하지 않은 비사회주의적이고 반사회주의적 행동 및 사회주의를 기초부터 흔드는 반사회주의적 행위를 강력히 단속하기 위하여 형법을 개정한 것으로 보인다.<sup>72</sup> 그래서 개정형법은 여전히 헌법에 규정된 사회주의경제체제를 보호하기 위한 방어적인 시도로 보아야 할 것이다. 따라서 개정형법은 북한

월 31일의 기사를 주로 인용한 것이다. 북한의 2004년 형법 개정에 대한 내용은 이 외에도, 한인섭, “2004년 북한형법 개정의 내용과 그 의미,” 『제93회 북한법연구회 월례발표회 발표논문』(북한법연구회, 2004. 12. 9)을 통해 알아볼 수 있다.

<sup>72</sup> 남성욱, “‘2004년 법전’ 발행과 북한 경제개혁 전망,” 『KDI 북한경제리뷰』 2005년 4월호, (한국개발연구원, 2005), p. 4.

당국의 근본적인 체제전환의 일환으로 마련된 것이 아니라 심각한 경제난 해결을 위하여 제한적으로 허용한 상행위와 단위조직의 자율성 강화로 발생하는 부작용에 대한 대대적인 대책으로 보아야 할 것이다. 적어도 헌법상의 근본적인 변화가 없는 지금의 단계에서는 국가의 주도에 의한 새로운 방향 전환의 산물이라기보다는 개별단위의 활동영역의 확대에 따른 사회적 혼란의 확산을 막기 위한 방어적 대책물이라고 보아야 할 가능성이 높다. 또한 반대로 전혀 다른 가능성도 존재한다. 북한 당국의 체제변화에 대한 장기적 프로그램의 일환으로 개정형법이 마련된 것일 수도 있다. 만약 이러한 방향에서라면 속도조절의 필요상 지금의 정도에 그칠 수 있다. 앞으로 변화의 추이에 따라 개정이 계속 이어질 수 있기 때문이다. 금년 신년사에서 사회주의체제수호와 선군정치를 강조하면서도 농업혁명을 강조하는 것을 보면 어느 정도 현실의 방향을 짐작할 수 있다.

한편, 두 번째의 범주는 대외교류 확대와 함께 대외적 공세에 대한 방어를 위한 규정이다. 사회주의 형제국가들과의 대외무역 붕괴 후 북한의 최대 과제는 경제 회생에 필요한 외국 자본과 기술을 도입하는 것이다. 당연히 대외 접촉이나 무역이 확대될 수밖에 없다. 개정형법은 이와 같이 점점 확대되어가는 대외경제교류에 대비하기 위한 사전 대책으로 볼 수 있다. 대외교류와 관련해 대비한 조문이 많이 발견되기 때문이다.

예를 들면, 신용카드 관련죄(제103조), 외국화폐 매매죄(제104조), 공화국화폐를 다른 나라로 내간 죄(제105조), 외화관리 위반죄(제106조), 비법적으로 설비와 물자를 외화로 팔고 산 죄(제107조) 등이 신설되었다. 이러한 범죄행위는 이미 많이 발생하고 있는 것들로 이에 대한 강력한 대처로 그 확산을 차단하고 앞으로 확대될 대외교류에 더욱 적극적으로 대응하고자 하는 것으로 보인다. 따라서 북한의 형법개정은 현재 확대일로에 있는 경제특구의 운영과도 무관하지 않아 보인다.

북한의 2004년 형법개정은 현재 북한사회가 어떠한 상황에 처해 있

는가를 상징적으로 보여주고 있으며, 또한 이를 어떻게 극복할 것인가에 대한 국가의 대책도 잘 보여주고 있다고 하겠다. 북한이 새로이 형법을 개정하였다고 하여 이것이 곧 현실에서 그대로 집행된다고 단정할 수는 없다. 그러나 법적인 측면에서 본다면, 죄형법정주의의 명시, 구성요건의 명확화, 형벌체계의 일원화 등으로 적어도 과거에 비하여 형사처벌에 대한 당국의 재량권이 그만큼 제한되었다고 볼 수 있다. 또한 개정형법은 실제 현실에서 나타나고 있는 일탈현상을 규제하기 위한 실용적인 의도의 결과물이기도 한 만큼 더 적실성 있고, 따라서 집행가능성이 높다는 점에서 과거에 비하여 큰 진전을 이룬 것이라고 평가해야 할 것이다.

#### (나) 형사소송법

한편, 북한의 형사소송법은 1950년 3월 3일 25장 281개조로 제정되었고, 1972년의 사회주의헌법 채택과 아울러 이에 맞추기 위해 1976년 1월 10일 전면 개정된 한편, 1992년 1월 15일 다시 개정되었고, 이어 1995년, 1996년 1977년 1999년에 부분적으로 수정보충되다가 2004년 5월 6일 전면 개정되었다.

1992년의 개정 이전에는 자백의 증거능력 제한에 대한 규정을 두지 않고, 소추기관과 심판기관이 제대로 분리되지 않는 등 여러 가지 면에서 근대적 형사소송법으로서의 역할을 하지 못했지만, 1992년 개정에서는 1992년 개정된 형사소송법은 전체적으로 형사소송절차의 전근대성을 벗어나, 인권보장(제4조, 제11조, 제66조)과 재판의 공정성확보(제35조, 제93조, 제94조 등)에 중점을 두고 있다.

가장 최근에 이루어진 개정형사소송법은 형법에서와 마찬가지로 조문 수가 증가하고 장과 절도 늘어나면서 편제가 종전보다 훨씬 체계화되게 되었다. 이 개정형사소송법의 특징을 몇 가지로 나타내볼 수 있는데, 가장 눈의 띄는 부분은 인권보장을 강화한 부분이다. 이것은 아마도 북한의 인권상황에 대한 국제적 관심에 대한 고려와 외자유치를 위

한 목적에 따른 것이라고 보인다. 즉, 우선 형사소송법의 목적을 “수사, 예심, 기소, 재판에서 제도와 질서를 엄격히 세워 형사사건을 정확히 취급처리하는데 이바지”하는 것으로 함으로써 종전에 “범죄와의 투쟁을 통하여 국가주권과 사회주의 제도를 보위하고 인민들의 자주적이며 창조적인 생활을 보장한다”고 규정하였던 이념적·선언적 규정으로부터 벗어남을 볼 수 있다. 또한 피심자·피소자를 구금할 수 있는 기간을 단축하고, 기소 및 재판을 위한 구류기간을 명시하였으며, 체포영장제도를 밝히고 있고, 강압에 의한 진술뿐 아니라 유도에 의한 진술도 증거로 쓸 수 없도록 하는 등의 규정들을 도입하였다.

### (3) 민사법제

#### (가) 민법

1950년과 1958년부터 민법초안을 마련하고, 개별법령을 통하여 민사관계를 규율하여 오던 북한이 독립된 민법을 채택한 것은 1990년의 일이다. 북한 당국은 민법의 제정과 관련하여, “종래의 민사법과 가족법 제도를 사회주의 발전의 현실적 요구에 부응하기 위하여”<sup>73</sup> 제정한 것이라고 밝히고 있다. 당시 민법의 제정은, ①북한의 사회적 여건의 변화를 반영한 것으로서 특히 외부적인 국제사회의 개방요구에 대응하는 한편 내부적으로 주민의 경제난에 따른 불만을 해소하여야 할 난국에 봉착하게 됨으로써 이를 타개하는 대응책을 마련하여야 할 필요에 따라서 경제적 난국을 극복하고 체제유지를 위한 대안마련에 주안점을 두었고, 그 일환으로 민법체계의 개편을 시도한 것으로서 국제질서변화와 북한의 대내외적 환경변화에 따른 소산물이었다.<sup>74</sup> ②외국기업과의 교역확대에 따라 발생할 것으로 예상되는 법률분쟁과 관련하여 그

<sup>73</sup> 최고인민회의 양형섭 의장의 의안상정보고 중 정재길, “북한민법해제,” 『북한연구』 제6집, (북한연구, 1991. 12), p. 190에서 재인용.

<sup>74</sup> 최달곤, “북한민법의 체계와 특색,” 『북한민법의 체계와 특색』 (세종연구소, 1994), p. 332.

해결을 위한 법적 근거로서 민법이 규율대상을 확대하는 조치를 마련한 것이라고 할 수 있는데, 특히 민사관계의 당사자로서 ‘법적으로 등록된 합영회사’를 포함함으로써 민사관계 당사자의 범위가 확대되었다(제11조). 이것은 북한의 대외경제개방정책의 추진과 관련하여 외국인 및 외국기업과의 민사관계의 법적 문제해결을 위한 대비책의 일환으로서 마련된 것이었다고 볼 수 있다.<sup>75</sup> ③사회주의적 소유에 관하여 국가 소유권, 협동단체소유권, 개인소유권 등 세가지로 나누어 규정하고 있는데 특히 개인소유권의 범위에 가정용품, 문화용품, 그밖의 생활용품과 승용차 같은 기재를 포함시킴으로써 개인소유권의 대상을 과거에 비하여 확대시켰다(제58조, 제59조). 이러한 개인소유권의 확대에 따라서 2002년 3월 13일에는 최초로 개인소유재산의 상속권을 보장하는 “조선민주주의인민공화국 상속법”이 채택된 바 있다.<sup>76</sup>

한편, 1990년의 북한민법은 종래의 민사관계법 규정과는 달리 계획적 계약의 범위를 축소하고 계획에 기초하지 않는 계약, 즉 일반계약의 범위를 확대하였는데, 이것은 북한경제활동의 변화를 반영하고 변화를 수용하는 차원에서 민사법 영역의 확대라는 현실을 대폭 수용하는 조치였다고 말할 수 있다.<sup>77</sup> 그리고 이러한 계약범위의 확대에 따라 계약 당사자의 권리를 보호하기 위하여 2001년 8월 22일 “조선민주주의인민공화국 손해보상법”이 제정되었다.

1990년의 민법은 다시 1993년과 1999년에 일부 개정된 바 있다.

한편 북한은 2002년 7월 1일의 경제개선관리조치<sup>78</sup>를 통하여 사회주

<sup>75</sup> 장명봉·박정원, 『북한의 대외경제개방과 관련법제 정비동향』(한국경제연구원, 2001) p. 76.

<sup>76</sup> 물론, 북한에서의 상속에 관한 규정은 2002년 상속법이 제정되기 이전에도 1990년의 “조선민주주의인민공화국 가족법”에서 찾아볼 수 있기는 하였지만, 상속에 관한 내용이 독립된 법전으로 채택된 것은 상당히 획기적인 사건이었다고 말할 수 있겠다.

<sup>77</sup> 장명봉·박정원, 『북한의 대외경제개방과 관련법제 정비동향』, p. 77.

<sup>78</sup> 그 주요 골자는 다음과 같다. ① 원가개념의 도입을 통한 물가의 현실화 및 이에 상응한 임금인상, ② 독립채산제의 강화와 연계한 기업경영의 자율성 보장, ③ 성과급 확대 및 능력급제의 도입을 통한 분배의 실질적

의 계획경제하의 구조조정을 시도하고 있는데, 이것이 민법의 직접적인 개정을 가져오지는 않았지만 이 조치에서는 자본주의 시장경제요소를 접목한 경제관리방법을 추진하고 있는 바, 민사관계법제에는 많은 영향을 미친 것으로 보인다. 특히 최근에는 컴퓨터사용으로 인한 지적 재산에 관한 권리의 보호에 눈을 뜨게 된 것으로 보이는데, 2003년 6월 “컴퓨터소프트웨어보호법”이 제정되는가 하면, 2004년에는 “소프트웨어산업법”이 제정되기도 하였다.

#### (나) 민사소송법

북한 최초의 민사소송법은 1976년 1월 10일 북한 최고인민회의 상설회의 결정 제18호로 채택된 “조선민주주의인민공화국 민사소송법”이다. 이 법은 1994년 5월 25일 수정·보충되었다가 다시 2002년 10월 24일에 개정되어 오늘에 이르고 있다. 물론 민사소송법 이외에도 검찰감시법(1985년 제정, 1997년 및 1998년 개정), 판결·판정집행법(1997년 제정 및 개정), 재판소구성법(1998년 제정 및 개정) 등에 의하여 세부적인 사항이 정해지고 있기도 하지만, 북한의 민사소송법은 총182개조로 구성된 비교적 간단한 체계를 갖추고 있다.

#### (4) 상사법제

1992년 제정된 북한의 ‘사회주의 상업법’은, 상품의 생산과 소비의 균형(제1조 및 제2조)과 외국과의 상업교류와 협력의 증진 등을 규정함으로써 개방에 대비하려는 의도가 강하게 내포되어 있음을 볼 수 있다.<sup>79</sup> 이 ‘사회주의 상업법’은 1999년, 2002년, 2004년 개정되었다. 2004년 개정시에는 14개의 조문이 수정·보충되었는데, 특히 안면 또는 직권을 남

---

형평성 보장 등이다. 이때 식량배급제가 사실상 중단되었지만, 최근 다시 배급제가 부활되었다는 소식을 접할 수 있었다. 『세계일보』, 2005년 10월 3일.

<sup>79</sup> 장명봉, “김정일체제하의 법제정비의 동향과 평가,” p. 82.

용하여 판매공급행위를 하는 것을 금지(제27조)하는 한편, 구매자의 신분과 물건의 출처를 확인하지 말 것(제38조) 등을 규정하였다.

한편, ‘사회주의 상업법’과 함께 채택된 ‘도시경영법’에서는, 도시경영 분야에서의 외국과의 친선·협조의 강화 도모를 강조하고 있고, 1995년 채택된 ‘보험법’에서는 ‘나라의 경제발전과 인민생활의 안정에 이바지’함을 목적으로 한다고 밝히면서(제1조) 외국인투자기업이 보험계약의 당사자가 될 수 있다고 인정하고 있어, 특히 보험법은 2002년 제2차 개정을 통하여 27개 조문을 증설하였는데, 여기에서는 인체보험과 재산보험을 장별로 구성(제3장과 제4장)하여 상세하게 규정하는 한편, 책임보험제도를 신설하였고(제2조), 보험회사도 보험사업이 가능할 수 있도록 하는 등(제5조), 여러 가지의 면에서 새로운 시도를 도모하고 있다. 이것은 외국인투자 등의 증대 및 경제체제의 변화에 따른 필요성에 의한 것으로 보이고, 외국인투자관련법제에서 외국인투자기업이 가입하여야 하는 보험기관을 북한의 보험기관으로 하도록 함으로써 간접적 경제효과를 누리기 위한 조치로 보여진다.

### (5) 외국인투자 및 대외개방관련법제

1992년의 헌법 개정으로 마련된 외국인투자에 대한 헌법적 근거에 따라 체계화된 외국인투자관련법제는, 그 기본법으로서 ‘외국인투자법’을 두고 있고, 합영·합작기업과 외국기업의 설치·운영방법을 규정한 ‘합작법’과 ‘합영법’ 및 ‘외국인기업법’ 등의 제법의 하위법으로 정하는 동시에, 각 법률의 시행세칙을 두어 구체적인 시행조치를 마련하고 있다.

이러한 외국인투자관련법제는 기본적으로는 외국인의 투자에 대한 내용을 담고 있는 것이지만, “공화국령역 밖에 거주하는 조선동포들도 이 법에 따라 투자할 수 있다”(개정전 외국인투자법 제5조, 합영법 제7조, 합작법 제5조 등)고 규정하는 한편, 1999년 개정된 ‘외화관리법’에서는 남한인도 북한의 영역 내에서 외화를 이용할 경우 외화관리법의

적용을 받도록 하고 있는 것에서 유추해 볼 때<sup>80</sup> 북한 당국은 묵시적으로나마 남한기업의 투자를 용인·유도하고 있다고 해석할 수 있다.

또한 1999년의 외국인투자관련법제에 대한 개정<sup>81</sup>에서는, ‘외국인투자’로부터 ‘해외조선동포투자’를 분리하여 해외조선동포투자에 관한 법규를 마련하고 있다(외국인투자법 제5조, 해외조선동포투자에 관한 법규는 아직 공포되지 않음).

이러한 외국인투자관련법제는 2002년 7월 1일 경제관리개선조치 이후 다시 한번 수정·보충되게 되었다.

## (6) 대외경제계약법 및 대외민사관계법

1995년 북한의 대외개방과 관련된 일련의 법제정비과정에서 큰 의미를 갖는 두 개의 법, 즉 대외경제계약법과 대외민사관계법이 제정되었다(양법은 각각 1999년 및 1998년 수정·보충되었다). 양법은 북한이 외국과의 인적·물적교류를 확대할 수 있는 길을 보장하고 있다는 점에서 중요한 의미를 지닌다 할 수 있다. 즉 대외경제계약법은 북한기업과 외국기업간 대외경제계약의 체결과 이행을 규율하고 계약당사자의 권익 보호, 북한과 외국과의 경제적 협조와 교류의 확대·발전을 목적으로 하면서(제1조), 북한기업과 외국기업간의 국제상사거래를 위한 대외경제계약, 즉 모든 형태의 무역·투자·봉사 등에 관한 계약을 그 적용대상으로 하고 있으며(제2조), 대외민사관계법은 대외민사관계에서 당사자들의 권익보장과 대외경제협력 및 교류의 발전에 기여함을 목적으로 하

<sup>80</sup> “공화국령역 안에서 외화를 리용하는.... 조선동포에게도 본 법을 적용한다.”(개정 외화관리법 제10조)

<sup>81</sup> 개정된 법규정은, 1999년 2월 26일 최고인민회의상임위원회 정령으로 ① 외국인투자법, ② 자유경제무역지대법, ③ 외국인기업법, ④ 합작법, ⑤ 합영법, ⑥ 외국투자기업 및 외국인세금법, ⑦ 외자관리법, ⑧ 외국투자은행법, ⑨ 토지임대법 등 9개의 법률이 개정되었고, 이후 5월까지 내각 결정으로 외국인투자기업노동규정, 외국인투자기업등록규정, 라진-선봉경제무역지대 통계규정, 라진-선봉경제무역지대 중계집임자대리업무규정, 외국인투자기업 명칭제정규정 등 5개 규정이 개정되었다.



면서(제1조) 대외민사관계의 당사자로서 북한의 법인·공민과 외국법인·외국인 사이의 재산 및 가족관계에 적용되는 준거법이 되고 있다(제2조, 제16조).

## 다. 북한법제의 변화

위와 같은 개방을 위한 제반의 법제정비 시기까지, 북한법제는 각 시기마다의 입법지침이 존재하였고, 그것을 충실하게 법제에 반영하고 있었다. 여기에서 북한법의 변화흐름을 살펴보면, 다음과 같이 네 시기로 구분해 볼 수 있다.<sup>82</sup>

첫째, 대략 북한정권 수립 초기부터 1960년대까지로서, 법이 인민대중의 의사와 이익을 반영한 것이라는 ‘인민민주주의 법이론’에 입각한 북한법제형성시기이고, 이 시기에는 맑스-레닌주의를 법의 기초 이념으로 삼고 있었다. 그리고 1948년에 제정된 북한 헌법은 스탈린헌법의 ‘민주적인 특성’을 계승하였음을 밝히고 있다.<sup>83</sup>

둘째, 소위 사회주의 승리를 위한 법제 정비기인 ‘사회주의 법이론’의 시기로, 이 시기에는 주체사상의 형성·정립에 따라 법에서도 맑스-레닌주의와 함께 주체사상을 수용하게 된다. 이러한 흐름을 대표하는 것이 1972년 헌법으로서, 거기에서는 “공화국은 맑스-레닌주의를 우리나라의 현실에 창조적으로 적용한 조선로동당의 주체사상을 자기활동의 지도적 지침으로 삼는다”(1972년 헌법 제4조)고 하였다. 이와 함께 1974년 형법, 1976년 형사소송법, 1976년 민사소송법 등의 제반 법률이 주체사상을 그 이념으로 내세우게 된다. 이 시기부터 북한에서의 법은

<sup>82</sup> 아래에서 첫 번째 내지 네 번째의 단계는 장명봉, “김정일체제하의 법제정비의 동향과 평가”로부터 인용한 것이고, 다섯 번째의 단계는 본고를 작성하면서 임의로 새롭게 추가한 것임을 밝힌다.

<sup>83</sup> 북한헌법공포 제4주년 기념식에서 당시 법무상 이용의 연설, 미해외방송정보국 참고노트 16, 177(1952. 9) ; 강구진, “북괴법에 대한 소련 및 중공의 영향,” 『국토통일』(국토통일원, 1975. 11), p. 28, 법제처, 『북한법제개요』(법제처, 1991) p. 5에서 재인용.

권력구조의 재편성을 통한 ‘수령의 유일지배체제’의 확립을 위한 토대로서 작용하게 되며, 여타 사회주의국가의 법제와는 다른 차별성을 강조하게 된다.<sup>84</sup>

셋째, 주체사상을 맑스-레닌주의의 창조적 적용이라고 하면서 그것을 최고의 지배이데올로기로 승격시킴에 따라 주체사상의 독창성 논리를 법이론에 적용시키는 ‘주체의 법이론’시기이다. 우선 조선로동당 규약 전문은 제6차 당대회(1980. 10. 13)에서 “조선로동당은 오직 위대한 수령 김일성동지의 주체사상, 혁명사상에 의해 지도된다”라고 개정되어 주체사상을 당의 유일한 지도이념으로 설정하고 있다.<sup>85</sup> 그리고 1992년 헌법은 북한이 “사람중심의 세계관이며 인민대중의 자주성을 실현하기 위한 혁명사상인 주체사상을 자기활동의 지도적 지침으로 삼는다”(제3조)고 하여 맑스-레닌주의를 배제하였다.

넷째, 법의 이념상 또는 이론상의 변화는 없으나 동구 사회주의권의 몰락과 함께 중국의 사회주의 시장경제체제로의 이행 그리고 북한경제의 침체와 같은 대내외적 요인에 따라 개방의 필요성을 느끼게 되면서 외국자본의 유치를 위하여 법제를 정비하게 되는 시기로서, 1990년대 이후의 대외개방관련 법제정비시기를 의미한다. 이때는 형법이나 형사소송법, 민사소송법 등의 개정을 통하여 주체사상에 대한 표현을 삭제함으로써 법의 이데올로기적 성격을 최대한 배제함과 함께 대외개방의 법적 근거를 마련하는 한편, 대외개방을 위한 일련의 외국인투자관련 법을 정비하였다.

다섯째, 본격적인 대외경제개방정책이 이루어진 시점의 법제정비시기로서 1998년 헌법의 개정을 기준으로 한 ‘김정일시대’의 입법시기라고 할 수 있다. 이때에는 ‘원가’ ‘가격’ ‘수익성’과 같은 개념이 헌법 안으

<sup>84</sup> 김일성이 최고인민회의 제5기 1차회의에서 행한 “우리나라 사회주의제도를 더욱 강화하자”라는 연설에 이러한 내용이 포함되어 있다 ; 『조선민주주의인민공화국 사회주의헌법 해설』(평양: 인민과학사, 1973) ; 신광휴, “사회주의국가의 법이론과 북한의 헌법이론,” 『한국외국어대학교 논문집』 제25집, (외대출판부, 1992) p. 25에서 재인용.

<sup>85</sup> 장명봉, “김정일체제하의 법제정비의 동향과 평가,” p. 88.

로 들어가게 되는 한편, 헌법에서 ‘특수경제지대’에 대한 국가적 원조활동에 대한 근거를 마련하였다. 또한 형법, 형사소송법, 재판소구성법, 토지법, 토지임대법, 세관법 등의 행정 및 형사관계법제와 민법, 민사소송법, 사회주의상업법 등 민·상사관계법제와 같은 국내 적용관계법제가 개정되었고, 신의주특별행정구기본법, 금강산관광지구법, 개성공업지구법과 같은 경제특구법제가 신설되었고, 저작권법, 컴퓨터소프트웨어보호법, 소프트웨어산업법과 같은 지적재산과 관련된 법제가 최근 제정되었다는 것을 2004년 8월에 발간된 북한의 『조선민주주의인민공화국 법전(대중용)』을 통해 확인할 수 있다.

그런데 1990년대 이후의 법제의 변화는 하나의 현상을 나타내주고 있다. 그것은 단단하게 폐쇄되어 있던 북한의 법제가 점차 개방되고 있다는 것이다. 법제도 내에서 중국이 ‘사회주의 시장경제’라는 일정한 수정된 형태의 사회주의경제정책을 채택하면서 나타났던 입법의 변화와 같이, 헌법에서 새로운 경제체제의 모델을 흡수하기 위한 자발적 노력과 특정 지역에 국한된 특별법제의 제정을 필두로 하여 그로 인하여 북한내법이 조금씩 바뀌어가는 양상을 나타내고 있다. 아울러 그러한 국내법의 변화를 기화로 하여 특별경제지구의 확산을 또한 기대하고 있는 모습이다.

특히 2004년 하반기 개성공업지구 시범단지 입주가 시작되면서 남북간의 경제협력은 새로운 단계에 돌입하고 있고, 법제와 관련하여서도 남한이 북측의 법제환경을 조성을 지원하여 주어야 하는 획기적인 국면을 맞이하고 있다. 개성공업지구의 향후 성패에 따라 이 국면에 대한 평가가 달라질 수 있기는 하겠지만 그리고 개성이라는 지역에 국한된 국면이기는 하지만, 이러한 북한입법태도의 변화는 북한의 남한과의 경제협력사업에 대한 의지를 나타내는 것이다. 그러므로 개성을 둘러싼 변화의 모습들을 자세히 살펴보는 것은 곧 북한 사회 전체의 변화의 모습을 예견하는 의미를 가질 수도 있다.

한편 북한은 2004년 8월 현재 시행중인 법률을 수록한 『조선민주주

의인민공화국 법전(대중용)』을 발간하였는데, 북한이 스스로 법전을 발간함으로써 시행중인 법률을 공개한다는 것은 그 자체로 큰 의미를 지니는 것이다. 지금까지의 북한의 법제 연구가 어떤 면에서는 베일에 가려진 북한의 법조문과 그 내용을 확인함으로써 북한 사회의 변화의 모습을 유추하는 형태로 진행되었었다는 점을 환기하여 보면, 법전의 발간은 북한연구자들의 입장에서 하나의 전환점이 될 수도 있는 것이다.

북한이 ‘대중용’임을 명기한 법전을 발간한 목적은 일반 주민들에게 법에 대한 관심을 환기시켜 사회·경제질서를 유지·확립함으로써 사회의 규범적 통제를 위한 토대를 마련하고자 하는 것으로 보인다. 그리고 여기에서 새롭게 제·개정된 것으로 확인된 법률이 모두 38개인데, 그 가운데 경제관련 분야가 25개로 가장 많은 비중을 차지하고 있는 바, 이는 북한이 7·1조치를 전후하여 경제분야의 관련법 재정비를 위해 노력하고 있다는 것을 의미하는 것으로 보인다. 또한 여기에서는 ‘상속법’이 제정되고, ‘사회주의상업법’이 개정되었음을 확인할 수 있고, 이를 통해 재산권의 범위를 부분적으로 확대하고 상거래 활동의 자유를 위한 규정을 명시하고 있는데, 이것은 개인의 생산의욕을 고취하고 경제개혁에 따른 변화를 반영하기 위한 것으로 보인다.<sup>86</sup>

#### 4. 사회주의적 시장경제법률체계의 기본 구조: 중국의 경험

##### 가. 중국의 체제전환 단계

중국은 독일과 달리 체제전환을 점진적·단계적으로 진행하여 왔는 바, 구체적 진행과정을 다음 세 시기로 나누어 설명하는 것이 일반적이다.

##### ① 계획경제 틀 안에서의 수정모색기

<sup>86</sup> 이상의 북한 법전 발간에 대한 의미는 통일부 홈페이지의 북한분석관련 자료 가운데 2005년 1월 31일 등재된 “북한 법전(대중용) 발간” 분석자료를 인용함. 또한 남성욱, “2004년 법전’ 발행과 북한 경제개혁 전망,” p. 5를 참조할 수 있다.

(부분 개혁체제. 1978~1984)

② 과도적 단계로서의 상품경제기

(사회주의 상품경제. 1984~1992)

③ 사회주의 시장경제모델의 채택·발전기

(사회주의 시장경제. 1992~현재)

첫번째 단계는<sup>87</sup> 농가생산책임제를 중심으로 한 “아래에서 위로”의 농촌경제개혁기로서, 계획경제체제를 중심으로 하되 부분적·시험적으로 시장조절기능의 도입이 확산되었다. 이 시기에는 계획경제체제하에 시장조절이 보충·병존하는 상황에서, “계획”과 “시장”을 여하히 결합할 것인가 하는 문제가 크게 논란되었다. 이 제1단계의 경제체제는 “계획경제를 위주로 하되, 시장조절로써 이를 보충한다”는 표현이라든가, “새장 속에 새를 가두어(계획), 새장 안에서만 날도록 한다(시장)”는 이른바 “새장경제론(鳥籠經濟論)”에서 잘 요약되고 있다

두번째 단계는 각종 기업경영책임제가 다양하게 실험되던 “위에서 아래로”의 도시경제개혁기로서, 공유제의 양적·질적 주도성이 유지되면서도 경제조절·자원배분면에서 시장기능에 의거하는 부분이 획기적으로 늘어났다. 비국유경제에 대한 시장화개혁 및 국유경제에 대한 각종 기업경영책임제의 도입이 진행되었다. 이데올로기적인 한계로 말미암아 직접 “시장경제”라는 표현을 사용하지 못하고 “상품경제”라는 표현을 사용하기는 하였지만, 시장과 계획의 결합문제는 결국 시장이 자원배분의 주된 수단이 되는 “시장경제체제” 하에서만 해결가능한 것으로 사실상 판가름났다. 이 시기의 경제체제는 흔히 “계획있는 상품경제”라는 말로 압축·표현되고 있다.

세번째 단계는 국유제·대형기업에 대한 개혁이 과감하게 추진된 국

<sup>87</sup> 이하의 내용은 신우철, “‘체제전환’과 국가 - ‘제 3의 길’에 대한 비교헌법학적 한 모색,” 『법과 사회』 제19호, (법과사회인문학회, 2000. 11), pp. 18~19 (페이지는 <http://yu.ac.kr/~erectus>(신우철 교수 홈페이지)에서 수록된 글에 따름)에 전적으로 의존하였다.

유경제개혁기로서, 시장경제체제가 확립된 기초위에서 다양한 기업소유제의 혼재·발전이 모색되기 시작하였다. 이 시기에는 주식제(股份制)의 도입이라든가 기업집단화의 추구 등, 국유제·대형기업에 대한 “소유제개혁”이 본격적으로 이루어지기 시작하였다. 과거 제2단계에서의 기업개혁이 국가소유권과 기업경영권의 분리하는 이른바 “양권분리”의 방침에 입각하여 제한적 범위에서 시도된 것이라면, 이 시기에 와서 기업개혁은 “양권통합”의 방침을 적극 수용하여, “법인소유권”을 국가소유권에서 독립화·합법화하는 방향으로 확대·진행되었다.

두 번째 단계에서 세 번째 단계로 진입하는 데에 있어서 뒤에서 살펴보는 심천의 실험과 확산은 매우 중요한 역할을 수행하였다.

## 나. 사회주의 시장경제의 법률체계

중국의 사회주의 시장경제모델은 시장경제의 자연적 속성<sup>88</sup>과 사회적 속성을 구별하고 자본주의적 시장경제와의 차별성은 후자의 사회적 속성에서 찾을 수 있다는 것이다. 즉 시장경제의 사회적 속성은 사회제도와의 연관성 속에서 이해되어야 하고 따라서 사회주의 시장경제는 인민의 물질적·문화적 수요를 만족시키고 향상시킬 것을 지향하고 국유경제가 시장경제 중에서 중요한 역할을 한다는 것을 의미한다.<sup>89</sup> 요컨대 사회주의 시장경제는 자본주의적 시장 기능을 인정하면서도 국가의 거시적 통제 시장질서가 형성될 것을 예정한다고 할 수 있다. 따라서 “시장경제는 법제경제이다”라고 표현될 만큼 법률제도 또는 법률체계의 발전은 사회주의 시장경제의 내재적 요구이고 건전한

<sup>88</sup> 중국의 문헌에 따르면 (董洪日, 『社會主義市場經濟概論』(中國: 山東大學出版社, 2003. 5), pp. 30~42; 李同明編著, 『中國特色社會主義經濟的理論與實踐』(北京: 中國人民大學出版社, 1994. 3), pp. 28~32 참조)시장의 자연속성으로 개방성, 자주성, 평등성, 등가유상성을 들고 있는데 그 내용은 자본주의 사회에서의 시장의 속성과 다를 바 없다.

<sup>89</sup> 王維燈·李連中, 『社會主義市場經濟教程』(北京: 北京大學出版社, 1997. 3), pp. 58~61.

법제의 정비는 사회주의 시장경제를 확립하는데 필수불가결한 수단으로<sup>90</sup> 이해되고 있다.

그리고 이러한 사정을 반영하여 사회주의시장경제에 있어서의 법체계를 시장경제와의 연관성 하에서 다음과 같이 유형화하고 있다. 즉 ① 시장 주체를 규율하는 법률, ② 시장 행위를 규율하는 법률, ③ 시장 질서를 규율하는 법률, ④ 거시적 조절을 규율하는 법률, ⑤ 노동과 사회보장을 규율하는 법률, ⑥ 대외개방 및 섭외 경제를 규율하는 법률이다.<sup>91</sup> 우리나라 법률과 거칠게 대비하여 보면, ①, ②는 민법과 상법, ③은 경제법, ④는 주로 예산·물가·세제 등과 관련되는 행정법 영역에 해당한다고 볼 수 있다. 이러한 유형에 기초하여 사회주의시장경제에 있어서 요구되는 법률체계의 내용을 살펴보면 다음과 같다.<sup>92</sup>

### (1) 시장 주체를 규율하는 법률

시장의 주체를 규율하는 법은 기업의 설립·변경과 소멸(終止)을 규율하는 법률, 예를 들면, 회사법(公司法)·조합기업법(合夥企業法)·독자기업법·주식합작기업법·상업은행법·파산법 등이라고 할 수 있다. 문제는 사회주의시장경제에 있어서의 시장의 주체가 자본주의시장경제에 있어서의 그것과 다르다는 것일 텐데, 그에 따라서 사회주의 시장경제에 있어서의 시장의 주체를 규율하는 법의 가장 큰 과제와 역할은 과거 국가의 전유물이었던 시장의 주체가 다양화됨에 따라 국가 이외의 시장주체의 독립적 재산권리를 보호하는 것이 될 것이다. 이를 위하여 시장주체를 규율하는 법에서는 첫째, 시장 주체의 법적 지위를 명확하게 해주어야 하고, 둘째, 물권법을 주 핵심으로 하는 민법전을 제정·

<sup>90</sup> 全國幹部培訓教材編審指導委員會組織編寫, 『社會主義市場經濟概論』(北京: 人民出版社, 2002. 2), p. 324 참조.

<sup>91</sup> 白和金, 『社會主義市場經濟體制若干重要問題研究』(北京: 中國計劃出版社, 2002. 12), p. 45 이하 참조.

<sup>92</sup> 이하의 내용은 조동제, 『중국 사회주의 시장경제 법제개혁에 관한 연구』(법제연구원, 2004. 11), pp. 18~21.

공포하여 국가·법인·자연인의 재산소유권·용익물권·담보물권의 취득·소멸·이전·보호에 관한 법적 근거가 마련되어야 하며 셋째, 지적재산권과 기타 무형재산권 범위와 보호에 대한 법률제도를 정비하여 재산권 귀속의 불명확·보호능력 부족으로 인하여 존재하는 권리침해(侵權) 행위를 방지하고 지적재산권 등 무형재산권의 거래시장을 규범할 필요가 있다.<sup>93</sup>

## (2) 시장 행위를 규범하는 법률

시장의 주체로서 기업이 활동을 함에 있어서 지켜나가야 할 각종의 원칙과 가치 등에 관한 규율이 요구되는 바, 등가교환의 법칙이라든가 평등하나 경쟁에 근거한 수익의 법칙 등이 여기에 해당되게 될 것이다. 어음법·증권법·거래법·부동산거래법·보험법 등이 이러한 범주에 해당되게 될 것이고, 또한 이 범주에 속하는 법률에서는 기업이 시장에서 활동을 함에 따라 얻게 되는 권리와 함께, 그 권리에 상응하는 의무와 법적 책임 등이 규율되어야 한다.

## (3) 시장 질서를 규범하는 법률

반독점법, 반부정당경쟁법, 소비자권익보장법, 광고법, 상품질량검사법 등 시장의 질서를 규범하는 법률체계가 요구된다. 여기에서는 사회주의 시장경제질서를 규범하고 보호하는 것과 관련된 법률제도를 완비하고, 동시에 사회주의 경제가 시장경제에 적응하는데 필요한 여러 가지 기초적인 요소들, 특히 생산요소 시장의 새로운 발전과 관련된 법규정들을 조정하거나 형성시켜나가야 한다.

## (4) 거시적 조절을 규범하는 법률

거시적 조절을 규범한다는 것은, 총체적인 경제의 균형을 유지하면

<sup>93</sup> 白和金, 『社會主義市場經濟體制若干重要問題研究』, pp. 47~48.



서 체계적인 경제의 활성화를 통하여 국민 경제의 지속적이면서 원활한 발전을 보장한다는 의미이다. 이를 위해서는 정부의 기능이 경제에 대한 규제적 기능으로부터 자율성의 보장과 함께 균형의 유지라는 기능으로 전환될 것을 요구하고, 이를 위하여 경제적 및 법률적 그리고 행정적 수단이 병행되어야 할 필요가 있다. 이를 위하여 중국은 물가법, 예산법, 중앙은행법, 가격법, 세금법 등 법률을 제정함으로써 법적 수단을 정비하였다.

### (5) 노동과 사회보장을 규범하는 법률

경제체제의 변화는 근로자의 권리의 내용과 범위, 그 실현방식 등에 대한 시각의 전환을 요구하는데, 특히 사회주의 시장경제의 수립과 발전 과정 중에서 근로자의 권리의 내용과 범위, 그 실현방식 등에 대한 구체화가 요구되는 한편 사회적 주체로서의 근로자 보호를 위한 사회보장제도의 수립이 요구된다. 이 가운데에서도 특히 사회보장제도는 사회주의 시장경제의 수립과 발전을 위하여 필요한 조건을 제공하며, 또한 사회공평을 촉진하는데 도움을 주며, 동시에 사회 안전을 보호하는 중요한 수단으로서 요구된다.<sup>94</sup> 이에 따라 실업보험법, 양로보험법, 의료보험법, 사고보험법, 사회구제법 등의 법률 법규의 제정이 요구되고 있다.<sup>95</sup>

### (6) 대외개방 및 섭외 경제를 규범하는 규율

중국은 이미 지난 20여년간의 개혁개방정책을 통하여 주요 산업부문에서 일정한 경쟁력을 갖추게 되었다고 평가할 수 있고, 특히 WTO에 가입한 이후에는 적극적으로 경제의 세계화에도 참여하고 있다. 경제의 세계화가 이루어지기 위해서는 국제사회에서 규범으로 확립된 경제

<sup>94</sup> 全國幹部培訓教材編審指導委員會組織編寫, 『社會主義市場經濟概論』, p. 338.

<sup>95</sup> 白和金, 『社會主義市場經濟體制若干重要問題研究』, p. 50.

규칙에 따른 경제교류가 이루어져야 하는 바, 여기에서 섭외제도 및 대외무역체제, 외국인투자이용과 대외투자확대 등과 관련된 법률의 정비가 요구된다. 이와 관련한 법률 법규는 대외무역법, 관세법, 외국인투자기업법 등이 있다. 동시 기초공업과 환경자원보호 등 여러 방면의 법률이 제정·개선될 필요가 있다.<sup>96</sup>

## 다. 북한법제에의 함의

비국영부문 확대, 기업의 자율권 확대, 경제특구 설치 등 현 단계의 다양한 경제개혁 조치를 보면 70년대 말~80년대 초의 중국·베트남 개혁·개방 초기 「부분 개혁체제」<sup>97</sup> 와 유사하다고 볼 수 있다.<sup>98</sup> 북한의 현 단계에 대한 진단은 논자마다 다소 상이할 수 있지만 시장경제 영역을 확대하고 고전적인 사회주의 모델을 탈피하려는 변화를 흐름을 되돌리기에는 어려울 것이다. 정세현 전 통일부장관이 진단한 바대로, 북한은 상징적 변화(symbolic change)에서 중대한 변화(significant change)를 거쳐 근본적 변화(fundamental change)로 이행하고 있다고<sup>99</sup> 평가할 수 있기 때문이다.

작금의 부분개혁 또는 중대한 변화가 향후 어느 정도 범위에서 어떠한 속도로 진전될 지는 정확히 예측하기는 힘들 것이다. 그러나 그간의 과정을 볼 때 중국식의 사회주의 시장경제 모델과 방법론을 차용할 가능성이 높다.

북한은 현재 “사회주의원칙을 확고히 지키면서 가장 큰 실리를 얻을 수 있는 경제관리방법을 시행”하고자 하는 이른바 실리사회주의 노선을 취하고 있는 것으로 평가된다.<sup>100</sup> 이는 아직도 북한의 개방관련 법

<sup>96</sup> 위의 책, p. 50.

<sup>97</sup> 통일부도 현재 북한의 단계를 수익성 중시, 자율성 확대 등의 들어 부분 개혁단계로 진단하고 있는 듯하다. 통일부, 『최근 북한 동향 총괄』(통일부, 2005. 8. 15) 참조

<sup>98</sup> 위의 책, 참조.

<sup>99</sup> 정세현, “남북관계개선과 북한의 변화: 현황과 대처방향,” p. 9 참조

제가 북한 대내외 정책의 종속변수에 머물러 있다는 것을 의미한다. 그러나 북한의 시장경제가 확산되면 시장화 요구가 역으로 정부관리부분을 개혁하고 정부 직능과 법률제도를 전환시킬 것이라는 추측이 가능하다.

현재 상태로 북측의 태도나 남측 자본의 의지 등을 감안하면 단기적으로는 우리의 개성이 중국의 심천과 유사한 기능을 수행하리라고 기대하기는 무리지만, 북측의 시장경제의 확산과 이를 제도화하는 과정이 우리의 법제통합 논의와 동일한 맥락이라는 사실에 동의한다면, 중국과 베트남의 사회주의 시장경제 법제에 관한 인식은 필요하다 할 것이다.

---

<sup>100</sup> 한국진보운동연구소, 『7.1 경제관리개선조치의 평가와 전망』(한국진보운동연구소, 2004. 7). 실리사회주의의 이중전략성(dual strategy)에 관해서는, 『북한의 개혁개방』(서울: 선인, 2004), p. 180 이하 참조



# III

## 외국의 경험: 중국과 베트남을 중심으로



## 1. 중국: 심천을 중심으로

북한의 경제개혁개방 관련 입법을 보면 중국의 영향을 상당히 받고 있는 것으로 보인다. 북한에서의 신의주특별행정구법의 입법이 중국과 홍콩, 마카오의 일국양제 법제의 기본틀에 따라 이루어진 점이나 개성공업지구, 금강산관광지구, 신의주특별행정구, 라선경제무역지대 등 경제특구별로 당해 특구에만 적용되는 법과 시행규정을 입법하는 방식을 취하고 있는 점, 개성공업지구의 토지리용권 제도 등이 대표적인 것들이다. 북한의 입장에서 보면 남한 입법을 그대로 따르기 어렵고, 그렇다고 사회주의를 포기한 러시아나 동부유럽국가들의 법제를 도입하기도 어려운 상황에서 그래도 사회주의 국가의 틀을 유지하면서 점진적인 경제발전을 이루어가고 있는 중국을 어느 정도 인정하지 않을 수 없기 때문인 것으로 추측된다.<sup>101</sup>

중국의 경우 1980년대에 심천 등 4곳에 경제특구를 설치한 이래 현재까지 약 25년이 경과하였는바, 그간 심천 등 경제특구는 각종 정책과 법제도의 실험실 역할을 하였다. 아래에서 보는 것처럼 토지 관련법, 회사법, 노동법 등 주요한 입법이 대부분 심천 등 경제특구에서 먼저 도입되어 실험과정을 거친 다음 전국적인 법제로 입법되는 경로를 밟아 왔다. 따라서 중국의 법제 특히 경제특구의 법제가 어떠한 과정을 거쳐서 입법되고 변화되어 왔는가, 특히 어떤 시행착오를 겪어왔는가 살펴보는 것은 개성법제를 준비하고 또 발전시켜나가는 데에 중요한 의미를 갖는다. 주목을 요하는 것은 사회주의 사회가 어떻게 외부의 투자를 유인하기 위한 법제를 갖추어 왔느냐 하는 것으로, 개성공업지구의 경우 남한 기업을 주된 대상으로 하는 것이므로 남한 기업에 친화적인 남한 법제에 유사한 법제를 만드는 것이 이상적이겠으나, 사회주의

<sup>101</sup> 최근 북한 박봉주 총리는 중국방문시 중국 개혁개방의 성공적인 제도경험과 노하우 전수와 시장경제 도입 이후 인플레이 대처방안, 재정금융제도 운영에 필요한 전문가 파견 등을 요청한 것으로 알려졌다. 『한겨레 21』, 2005년 4월 19일, p. 23.

의 특수성을 고려하지 않을 수 없어 상당한 변형이 불가피한바, 이러한 수정작업을 함에 있어 중국특구의 경험은 중요한 참고가 되는 것이다. 중국은 이러한 작업을 20여년에 걸쳐 하여 왔으므로 예컨대 토지 사용권 관련 법제와 그 효과를 분석하여 보는 것은 향후 개성 토지법제의 입법방향을 정하는 데에 중요한 시사점을 제공하여 줄 것으로 기대된다.

한편, 이와 같은 중국 경제특구법제의 연구는 개성법제의 입법과정에서 북측을 설득하는 데에도 효과가 있을 것으로 기대된다. 북측에서 개성공업지구를 하는 데 주저하였던 가장 큰 이유는 남측의 영향력 때문이고 현재에도 이를 가장 경계하고 있는바, 남한법을 그대로 도입할 것을 기대하기는 어렵다. 따라서 중국특구 법제에 대한 연구성과를 근거로 중국특구 법제에서 제도를 도입하는 과정에서 있는 어려움과 제도 도입의 효과 등을 충분히 설명하면 북한측의 이해를 돕는데 도움이 될 것이다.

## 가. 중국 경제특구의 개요

중국의 경제특구는 특별경제구 가운데 하나의 유형인데, 특별경제구라는 것은 어떤 한 나라가 설립하는 것으로 대외경제무역활동에 있어 특수한 개방정책을 실시하고, 조세감면 등의 특혜 및 융통성 있는 조치를 사용하여 외자를 끌어들이고 기술을 도입하여 대외무역을 발전시키고, 경제발전을 촉진하는 경제적 성질의 구역을 의미하는 것으로 해석되고 있다.<sup>102</sup> 중국에 설립되어 있는 경제관련구역 중 특별경제구라고 할 수 있는 것으로는 경제특구, 경제기술개발구, 상해의 포동신구, 보세구, 첨단기술산업개발구, 관광휴양구, 변경경제합작구 등이 있는데, 이중 경제특구가 가장 먼저 설립된 특별경제구의 형태이다. 경제특구가 다른 특별경제구에 비하여 가지는 특징은, 바로 수권입법권(授權立法

<sup>102</sup> 법무부, 『중국 경제특구법제 연구』(서울: 법무부, 2005), p. 10.



權)을 가진다는 점이다. 여기에서의 ‘수권입법권’이라 함은 원칙적으로 국가의 헌법에 반하지 않는 범위 내에서 특구의 사정에 따라 다른 지역에는 적용되지 않는 특별자치법 형태의 법률을 제정할 수 있는 권한<sup>103</sup>을 의미하는 것이고, 기존의 법률, 행정법규 또는 지방자치법제와 동일한 문제에 대하여 다른 규정이 있을 때에는 수권입법이 우선적으로 적용되게 된다. 따라서 경제특구에 부여된 수권입법권으로 인하여 경제특구는 새로운 시스템을 만드는데 선구적인 역할을 담당할 수 있게 되었고, 이에 따라서 수권입법은 중국 개혁개방의 시범지역 또는 전초지역이라 할 수 있는 경제특구에 대하여 새로운 시스템을 형성할 수 있는 전제조건이 되었던 것이었다고 말할 수 있다.<sup>104</sup>

중국이 경제특구의 설정을 검토하기 1979년 7월의 일로서, 당시 광둥성 정부는 심천시를 “수출특구”로 지정하여 특수한 정책과 융통성 있는 조치를 시행하겠다는 보고서를 국무원에 제출한 바 있다. 이로부터 시작하여 1980년 8월 26일 전국인민대표대회 상무위원회가 국무원에 제출된 “광둥성 경제특구조례”를 비준·공포하고 심천·주해·산둥 등 광둥성에 소재하는 3개시에 각각 일정구역을 구획하여 경제특구를 설치한다고 공개선포되게 되었다. 이러한 중국의 경제특구는 두가지 성격을 가지고 있다. 첫째, 그 사회적 성질이 자본주의가 아닌 사회주의라는 것이고,<sup>105</sup> 둘째, 경제특구는 외국인투자기업의 도입을 목적으로 한다는 것이다. 이에 따라서 경제특구에는 여러 가지의 경제가 병존하게 되는데, 경제특구에는 전민소유제의 국유기업, 외상투자기업(중외합자

<sup>103</sup> ‘자치법’의 형태를 가진다는 의미이지, 수권입법이 곧 지방입법 등의 자치입법에 해당된다는 의미는 아님을 주의하기 바란다. 수권입법은 지방적 특색을 가지고는 있지만 지방입법에는 속하지 않는다.

<sup>104</sup> 黎學玲, 『特別經濟區法』(北京: 中國法律出版社, 1997), p. 76.

<sup>105</sup> 이 성격은 지금도 변함없다. 중국 심천 법제위원회의 법제위원들과의 인터뷰자리에서, 그들은 중국의 경제특구에 대하여 ‘자본주의화’라는 성격을 부여하는 것에 대하여 대단히 큰 거부감을 느끼고 있음을 알 수 있었다. 중국은 여전히 ‘사회주의’를 기조로 한 ‘시장경제화’의 경제정책을 진행하고 있는 것에 불과하다는 것이다. 외부에서 보이기엔 어떨지는 모르겠지만 적어도 그들 내부적으로는 여전히 중국은 ‘사회주의국가’이다.

경영기업, 중외합작경영기업, 외자기업),<sup>106</sup> 사영기업, 개인공사업자, 전문업자 등이 존재하고 이들이 공동으로 특구경제를 구성하고 있는 것이다.<sup>107</sup>

중국의 경제특구가 설립 이래 중국의 개혁개방과 사회주의현대화 건설에 있어서 담당할 역할은 크게 3가지로 설명된다.<sup>108</sup>

첫째, ‘창구작용’으로서의 역할이다. 즉 중국 경제체제의 개혁을 위한 방법의 모색 및 시범 실시의 역할을 하였다는 것이다.

둘째, ‘선구자’ 및 ‘시범작용’으로서의 역할이다. 즉 외국의 자본과 선진기술 및 선진적 관리경험 등을 도입하고 무역확대와 외화획득을 통해 중국의 경제발전을 촉진시키는 전진기지 역할을 하였다는 것이다.

셋째, ‘확산작용’으로서의 역할이다. 경제특구는 일종의 교량 또는 창구역할을 수행함으로써, 중국 전체의 대외개방을 확대시키는 역할을 하였다.

이와 같은 역할과 의의를 가지는 경제특구 가운데 본고는 심천시의 경험에 대하여 주목하고자 한다.

## 나. 심천경제특구 개요

심천특구의 초기 계획 면적은 60km<sup>2</sup>였으나, 점차 확장되어 현재까지 327km<sup>2</sup>를 개발하였고, 향후 700km<sup>2</sup>까지 개발 계획이 있다고 하며(시 전체 면적은 2,020km<sup>2</sup>), 인구는 초기 3만명에서 557만명(유동인구 포함시 1,100만명)으로 증가하였다. 2004년 성장률 17.3%, 1인당 GDP 3,442달러, 수출 778억달러로 중국내 경제성장률 12년 연속 1위이며, 외자유치

<sup>106</sup> 중국의 중외합작경영기업, 중외합작경영기업, 외자기업이라는 세 가지 형태의 기업형태는 북한의 합영기업, 합작기업, 외국인기업이라는 개념과 거의 유사하다.

<sup>107</sup> 법무부, 『중국 경제특구법제 연구』, p. 27.

<sup>108</sup> 이하의 설명은 법무부, 『중국 경제특구법제 연구』, pp. 28~30 참조. 다만 여기에서는 ‘선구자’로서의 역할과 ‘시범작용’으로서의 역할을 따로 구분하였지만 결과적인 내용에 있어서 크게 차이가 나지는 않는다고 보여, 이것을 크게 세 가지로 본문에서는 구분하였다.

규모는 400억달러(65개국 22,050개 기업)이다. 기업 분포는 외국투자기업 75%, 국영기업 5%, 개인기업 20%로서 주요 생산품은 컴퓨터 부품, 제약, 가구, 시계, 의류 등이며, 전자공업이 공업생산의 90% 차지한다. 심천은 중국의 개혁개방 선도지역이며, 홍콩 인접의 유리한 지역적 이점을 활용하여 20년간 비약적으로 발전하였다. 심천에 기업투자가 본격화된 시기는 90년대부터이며, 80년대 초에는 주로 홍콩의 중소기업이 임가공형식으로 투자하였다. 심천은 홍콩의 제도와 질서, 국제적 도시모형을 모방하여 계획도시로 개발되었다. 공업생산액은 초기 1억위안(약 1200만달러)에서 현재 6,500억위안(약 800억달러)으로 광주·홍콩과 함께 주장삼각지를 형성, 중국내 최대 공업단지로 발전하였다.

경제특구의 역할에 대하여 위에서 언급한 바 있는데, 특히 심천에 대하여 다양한 문헌에서는 심천을 다음과 같이 역할하고 있음을 말하고 있다.<sup>109</sup>

- ① 창구: 자금, 기술, 선진적 경영관리 및 인재의 창구
- ② 실험장: 고용, 부동산제도, 증권시장 등 국제관례를 실행하기 위한 실험장<sup>110</sup>
- ③ 확산: 자금, 기술, 관리 등 심천의 영향력은 전국으로 확산. 특구에서 성장한 인재들이 타 지역으로 진출하여 창업
- ④ 연결: 홍콩의 반환연결, 경제적 변영 유지

위의 역할은 경제특구의 일반적인 역할과 크게 다르지 않다. 그러나 심천은 중국의 다른 경제특구와는 다른, 우리의 시각에서 바라보았을 때 우리가 북측과의 통합법제를 마련하기 위한 로드맵을 건설함에 있어서 주의하여 바라보아야 할 몇 가지 중요한 내용을 담고 있다. 그것은 심천이 수권입법권을 가지게 되는 경위와 수권입법권을 가지게 되

<sup>109</sup> 후자오량, 『차이나 프로젝트』(서울: 휴머니스트, 2003), p. 407.

<sup>110</sup> 한중사회과학연구회, 『현대중국』(서울: 이채, 2005), p. 127 참고

기 전까지의 경제규율과정, 수권입법권을 가지게 된 후 수권입법제정 과정 등이다. 그 주요한 내용에 대하여 다음에서 살펴보고자 한다.

## 다. 심천의 주요 입법과정

### (1) 입법의 단계 구분

심천시의 입법은 크게 세 단계로 구분된다. 제1단계는 1979년 1월부터 1992년 6월까지로 심천시가 1992년 7월 1일 중국 전국인민대표대회 상무위원회가 수권입법권을 부여하기 이전의 단계이고, 제2단계는 1992년 7월 수권입법권을 부여받은 이후부터 2000년 7월 중국입법법 실시이전이며, 제3단계는 2000년 7월 중국입법법 실시 이후로 이 단계에서 심천시는 경제특구의 수권입법권과 함께 시입법권을 행사하게 되었다.<sup>111</sup>

#### (가) 제1단계

1981년 11월 26일 전국인민대표대회 상무위원회에서 “광둥성, 복건성 인민대표대회 및 그 상무위원회에 그 소속 경제특구의 각종 단행경제법규를 제정할 권한의 수여에 관한 결의”에 의하여 광둥성에 수권입법권을 부여하였으나, 광둥성 차원에서 심천과 광둥성내 경제특구를 위하여 입법한 법안은 1992년 심천시가 수권입법권을 받기까지 불과 20여건에 불과하여 심천의 급속한 경제발전에 따른 입법수요에 현저히 못 미치는 것이었으며 심천의 실정을 제대로 반영하지 못한 것이었다고 한다.<sup>112</sup> 이 시기에 비록 심천시에 입법권이 없고, 정부법제기구도 없었으나, 법규의 기초작업을 진행하여 광둥성경제특구조례의 기초가 된 <심천경제특구조례>와 토지관리에 관한 <심천경제특구토지잠행규정>(1981. 8), 기업제도에 관한 <심천경제특구 외상투자조례>, 노동

<sup>111</sup> 深圳市人民政府, 『法制辦公室年報』(深圳市人民政府, 1985~2004), p. 29.

<sup>112</sup> 張建國·周成新(편), 『深圳經濟特區市場經濟立法的理論與實踐』, pp. 4~5.

에 관한 <광둥성경제특구기업노동임금관리잠행규정>(1981.11) 등의 초안을 단독 또는 공동으로 작성하여 경제특구의 기본틀을 갖추었다. 이 시기는 경제특구의 초기이고 새로운 경제체제가 아직 형성되지 않은 상태였기 때문에 적극적으로 홍콩, 대만 등 외부시장경제의 경험을 받아들여 개혁개방에 필수적인 기본적인 경제제도의 틀을 구축하는 데에 주안점이 있었다. 주로 지리적 인접성으로 홍콩법과 홍콩법률가들과의 접촉이 용이하였기 때문에 홍콩 변호사, 대학교수를 법률고문으로 위촉하고, 홍콩법에 대한 학습을 위하여 홍콩 소재 로펌에 공무원을 파견하는 등의 방법으로 홍콩법을 수용하였다. 1983년 11월 광둥성에서 입법된 <심천경제특구상품부동산관리규정>이나 초기의 회사법 관련 입법들은 심천시가 홍콩입법을 참고로 기초한 것이었다. 심천시에는 법제국이 1985년 12월 설치되어 위와 같은 초기 법제에 관한 업무를 담당하였다.

한편, 이 단계에서 광둥성의 입법이 불과 20여건에 불과하여 심천의 급속한 경제발전에 따른 입법수요에 현저히 못 미치고 심천의 실정을 제대로 반영하지 못함에 따라 입법의 수요를 대체하여 간 것이 소위 규범성 문건인데, 이는 정부 각 부문이 필요에 따라 공문 형식으로 시행하는 것이었다. 그러나 이러한 규범성 문건은 정부 각 부문이 시행하고, 법률과 모순되는 경우도 있으며 공포되지 않는 경우도 있는 등 명확성과 투명성을 갖추지 못하여 많은 혼란을 불러 일으켜 이후 사전심사제도 등 통제절차가 마련되면서 그 수가 현저하게 감소하였다.<sup>113</sup>

## (나) 제2단계

제1단계에서 경제특구의 기본적인 법제가 마련되기는 하였으나, 심천의 급속한 경제발전에 따른 입법수요에 현저히 못 미치고 심천의 실정을 제대로 반영하지 못함에 따라 중국 전국인민대표대회 상무위원회가 1992년 7월 1일자로 “심천시 인민대표대회 및 그 상무위원회와 심천

<sup>113</sup> 深圳市人民政府, 『法制辦公室年報』, p. 20.

시 인민정부에 각각 법규와 규장을 제정하여 심천경제특구에서 시행할 권한의 수여에 관한 결정”을 통과시켜 심천시에 수권입법권을 부여하였는바, 이후 심천 경제특구는 2004년 12월까지 152개의 법규 제정, 101회의 법규수정, 법규폐지 15건, 규장 제정 165건, 규장수정 65회, 규장폐지 46건 등 많은 입법을 하여 심천경제특구 발전의 기초가 된 법제 인프라 구축을 성공적으로 수행하여 왔다.<sup>114</sup> 특히 심천시는 전국 최초의 정부법제기구로서 1993년 심천시 법제연구소를 설립하여 심천시 법제 입법을 전문적으로 연구하도록 하였다. 1992년 심천시가 수권입법권을 부여받은 이후 법제 인프라 구축이 체계적으로 이루어짐에 따라 법적 안정성이 제고되었고, 이는 심천경제특구의 1990년대 이후 급속한 발전의 기초가 되었다.

## (2) 수권입법권

1992년 중국 심천시가 중국 중앙으로부터 받은 수권입법권의 의미에 대하여 좀더 살펴볼 필요가 있다. 중국의 입법체계는 크게 헌법, 법률, 행정법규, 부문규장, 지방성법규, 지방정부규장, 자치조례 및 단행조례, 특별행정구의 법규 및 경제특구 수권입법 등 여러 가지로 나뉘는 바, 간략히 그 입법기관과 효력을 정리하면 아래와 같다.

- ① 헌법 - 전국인민대표대회에서 제정 및 개정
- ② 법률 - 전국인민대표대회 또는 그 상무위원회에서 제정 및 개정  
형사, 민사 및 국가기구에 관한 기본법률은 전국인민대표대회에서 제정하고, 기본법률 이외의 법률은 상무위원회에서 제정
- ③ 행정법규 - 국무원이 헌법과 법률에 따라 제정 및 개정
- ④ 부문규장 - 국무원 소속 각 부, 위원회가 그 직권범위 내에서 제정 및 개정
- ⑤ 지방성법규 - 성, 자치구, 직할시 및 국무원의 비준을 받은 비교적

---

<sup>114</sup> 위의 책, p. 27.

큰 도시의 인민대표대회 및 그 상무위원회가 당해 지방의 구체적인 상황과 실제수요에 근거하여 헌법, 법률, 행정법규와 저촉되지 않는 범위 내에서 제정 및 개정

- ⑥ 지방정부규장 - 성, 자치구, 직할시, 국무원의 비준을 받은 비교적 큰 도시의 정부가 제정 및 개정
- ⑦ 자치조례와 단행조례 - 자치구, 자치주, 자치현의 인민대표대회가 제정 및 개정
- ⑧ 특별행정구의 법규 - 중국 헌법 제31조는 “국가는 특별한 경우에 특별행정구를 둘 수 있다. 특별행정구에서 실시되는 제도는 구체적인 상황에 따라 전국인민대표대회가 법률로 정한다”고 규정하고, 홍콩특별행정구기본법 제2조는 “전국인민대표대회는 홍콩특별행정구에 이 법에서 규정하는 바에 따라 고도의 자치를 실시하며, 행정관리권, 입법권, 독립적 사법권을 향유하는 권한을 부여한다”고 규정한 데 따라 특별행정구가 가지는 입법권<sup>115</sup>
- ⑨ 경제특구 수권입법 - 전국인민대표대회 및 그 상무위원회의 수권에 따라 경제특구 소재지의 성, 시의 인민대표대회 및 그 상무위원회가 제정 및 개정

경제특구의 수권입법권은 지방정부의 법규가 헌법, 법률 및 행정법규에 저촉되어서는 아니되는 것과 달리 헌법 및 법률과 행정법규의 기본원칙의 범위 내에서는 개개의 법률, 행정법규와 다른 법규의 제정을 할 수 있는 강력한 권한으로서,<sup>116</sup> 앞서 본 중국 입법의 위계질서에 반하는 지극히 예외적인 것이다. 이와 같은 권한을 경제특구에 인정한 이유는 경제특구의 실제수요에 부합하는 입법을 적기에 하도록 함으로써 경제특구의 발전을 도모하고 그렇게 함으로써 경제특구의 실험을 성공시키기 위한 것이었다고 할 것이다. 그런데, 이와 같은 수권입법권이 심천시에 주어지기까지 12년이라는 오랜 시간이 걸린 점은 주목을 요

<sup>115</sup> 임규홍, 『중국의 입법과정』(서울: 법제, 2001), pp. 24~27.

<sup>116</sup> 張建國·周成新(편), 『深圳經濟特區市場經濟立法的理論與實踐』, pp. 6~9.

한다. 법치주의의 경험이 없고, 자본주의 법제도의 경험이 없는 상태에서 이러한 수권입법권의 필요성을 이해하고 또 설득하는 작업이 지난하다는 것을 의미하는 것으로 보더라도 무리가 아닐 것이다. 아쉬운 것은 이 12년의 기간 동안 슬하계 반복하였을 시행착오의 과정에 대하여 아직 조사하지 못한 점으로 이 시행착오의 과정에서 교훈을 추출하여 이를 개성 법제 인프라 구축을 함에 있어 반면교사로 삼을 필요가 절실하다. 다른 한편, 앞서 언급한 바와 같이 중국이 12년이 걸려 도달한 결론이 수권입법권이라는 점은 놓치면 안 될 중요한 교훈으로 강조되어야 할 것이다. 북한도 과거 나진선봉 실패의 경험을 토대로 어느 정도 독자적인 입법의 필요성을 인정하고 있기 때문에 개성공업지구법 제9조에 “공업지구에서 경제활동은 이 법과 그 시행을 위한 규정에 따라 한다. 법규로 정하지 않은 사항은 중앙공업지구지도기관과 공업지구관리기관이 협의하여 처리한다”고 하여 개성공업지구에 일반적인 북한법이 아니라 독자적인 법질서가 적용되도록 규정하고 있으나, 아직 명시적인 수권입법권을 인정하는 단계에 있다고 말하기는 어렵다. 중국 심천이 1992년 수권입법권을 받기까지의 과정과 시행착오는 남북이 개성을 발전시키기 위하여 머리를 맞대고 심도 있게 고민하여야 할 사항임이 분명하다.

### (3) 주요 입법의 입법경과

#### (가) 토지관련법<sup>117</sup>

1949년 이전 중국은 토지사유제를 채택하였으나, 공산화 이후 토지사유제가 폐지되어 1982년 헌법 제10조는 “도시의 토지는 국가소유에 속한다. 농촌과 도시 교외의 토지는 법률상 국가소유로 규정된 것 외에는 집체소유에 속한다. 택지와 자류지(自留地), 자류산(自留山)도 집체소유에 속한다. 어떠한 조직이나 개인도 침범 또는 매매할 수 없으며

<sup>117</sup> 박인성, 『중국 선전경제특구의 토지관리개혁에 관한 연구』(국토연구원, 2000-8), pp. 18~22.



기타 어떠한 형식으로도 토지를 양도할 수 없다”고 규정하였다. 이러한 체제 하에서 도시의 토지사용희망자는 정부가 발급하는 토지사용행정 명령만 받으면 무상, 무기한으로 토지를 사용할 수 있었다. 이처럼 토지가 행정적인 분배의 대상이 된 결과 토지사용희망자는 토지의 이용 효율을 전혀 고려하지 아니한 채 필요 이상의 토지를 점유하려고 하였고 그 결과 토지의 이용효율은 거의 고려되지 않아 토지자원이 대량으로 낭비되는 현상이 발생하였으며, 국가는 토지사용자로부터 토지개발과 기반시설건설비용을 회수할 수 없게 되어 도시기반시설 건설을 위한 재원부족이라는 문제에 직면하게 되었다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 중국이 선택한 토지관리제도 개혁의 방향은 토지소유권의 국가 독점은 유지하되 토지사용권만을 사유화, 상품화하여 시장가격으로 유통시킨다는 것이었다.<sup>118</sup>

심천에서는 아래와 같이 토지관리제도가 진화하였고, 이를 기초로 중국정부는 헌법을 개정하고 토지 관련법을 입법하였다.

- ① 1981. 11. 광둥성 인민대표대회 상임위원회 “심천경제특구토지관리잠행규정” 공포. 정부의 행정 배분(원어로는 “劃撥”이라고 함)에 의하여 규정된 사용기간내에 고정적 사용비를 징수하고 토지 사용하도록 하나, 토지사용권의 양도, 임대 및 저당이 불가함을 명시함.<sup>119</sup>
- ② 1984. 12. 25. “심천경제특구 토지사용비 조절 및 우대, 감면조치”
- ③ 1987. 9. 9. 중국 최초로 토지사용권 유상양도<sup>120</sup>

<sup>118</sup> 위의 책, p. 18~22.

<sup>119</sup> 深圳市人民政府, 『法制辦公室年報』, p. 28.

<sup>120</sup> 심천 법제연구소 방문시 실무담당자는 “1987년에 전국을 깜짝 놀라게 하는 토지사용권 양도가 있었는데, 이는 당시 헌법규정에 비추어 보면, 명백히 근거가 없는 것이었으나, 이러한 실천이 중국 헌법을 개정하는 계기가 되었다”고 설명함.

- ④ 1988. 1. 3. 광동성정부 “심천경제특구 토지관리조례” 공포. 토지사용권 양도, 상속, 증여, 저당 가능함 명시
- ⑤ 1988. 4. 12. 헌법 개정. “토지사용권은 법률에 의해 양도할 수 있다”고 명시
- ⑥ 1988. 12. 중국 토지관리법 공포
- ⑦ 1989. 양도소득세에 해당하는 토지증치세 징수, 부동산 가치평가소 설립
- ⑧ 1991. 중국 국무원 “국유재산 평가관리지침” 공포
- ⑨ 1993. 심천의 토지증치세 징수경험에 기초하여 “중국 토지증치세 잠정조례” 공포
- ⑩ 1994. 6. 심천시 “심천경제특구토지사용권 출양조례” 제정
- ⑪ 1994. 7. 중국 “도시부동산관리법” 공포. 부동산가격의 평가제도와 평가인원의 자격인증제도 시행 규정
- ⑫ 1995. 10. 1. 중국 담보법 실시
- ⑬ 1998. 2. “심천경제특구토지사용권입찰경매규정”

이상에서 알 수 있는 것은 우선 토지사용권의 유상양도가 허용되기 까지 7년여의 시간이 걸렸다는 점과 1988년 중국 개정헌법에 토지사용권의 유상양도가 가능하다는 규정이 포함된 점, 그리고 심천의 경험을 기초로 전국적인 토지사용권의 유상양도에 관한 법제도가 정비되어 시행된 점을 들 수 있다. 특히 심천의 경험을 기초로 하여 헌법이 개정되고 전국적인 토지법제가 정비된 것은 개혁개방의 추진에 관한 중국 중앙정부의 적극적인 의지를 잘 보여주는 것이라 하겠다.

이러한 중국의 경험과 북한의 경우를 대비하여 보면, 북한은 1993년 토지임대법을 제정하여 토지이용권의 유상양도를 허용하여 시기적으

로만 보면 중국에 약 6년 가량 늦은 정도인 바, 이 토지임대법은 중국 국무원이 1990년 5월 19일 공포한 “中華人民共和國城鎮國有土地使用權出讓和轉讓暫行條例”를 참고한 것이라고 한다.<sup>121</sup> 그러나 토지임대법은 그 목적을 “외국투자가와 외국투자기업에 필요한 토지를 임대하고 임차한 토지를 리용하는 질서를 세우는 것”이라고 한정하고, 북한의 기업, 기업소, 단체는 “합영, 합작기업에 토지를 출자하려는 경우 도인민위원회 또는 라진선봉인민위원회의 승인을 받아 해당 토지리용권을 가질 수 있다.”고 규정하여 적용대상을 엄격히 제한하였다. 또한 토지임대법의 시행 이후 북한의 헌법이나 토지관련 법규에 중국에서 본 것과 같은 변화는 일어나지 않았고, 그 적용대상도 확대되지 않았다. 라진선봉에 주로 적용된 토지임대법은 중국의 경우와 달리 12년이 지난 현재까지 북한의 토지제도에 별다른 영향을 미치지 못한 것이다. 다만, 2004년 제정된 개성공업지구 부동산규정에서 토지임대법을 기초로 하여 그 법률관계를 보다 상세하고 규정하고 있는 점은 변화라고 하겠다.

북한이 1993년 토지임대법을 제정한 이후 중국과 같은 가시적인 성과를 만들어내지 못한 점은 아쉽지만, 그러나 여전히 중국이 심천의 법제실험을 기초로 헌법을 개정하고 전국적인 토지법제 정비를 하여 온 경험은 개성의 토지제도 정비 및 이를 기초로 한 북한 토지제도 정비에 큰 시사점을 제공할 것이므로 이에 대한 보다 깊은 연구가 필요하리라 할 것이다.

### (나) 노동법<sup>122</sup>

개혁개방 이전의 중국은 노동력을 국가가 행정적, 통일적으로 관리 할당하였는바, 이러한 국가의 완전고용정책은 특정한 자리에 필요 이상으로 많은 인원이 배치되는 과잉고용의 문제점을 야기했으며, 과잉

<sup>121</sup> 법원행정처, 『북한의 부동산제도』(법제처, 1997), p. 205의 각주 442 참고.

<sup>122</sup> 문무기, 『중국 노동법제분석을 통한 북한노동법제 변화전망』(서울: 한국노동연구원, 2002), pp. 40~48.

고용은 노동력이 불안전하게 활용되는 불안전고용문제를 낳게 되었다. 개인의 입장에서는 역량을 무시한 정책이고 기업의 입장에서도 원하는 노동력을 적절한 위치에 배치하지 못함으로써 비효율성이 나타나게 되었는데, 이러한 폐해를 제거하기 위하여 중국은 ‘3결합’을 실시하여 개인이 스스로 노력하여 직업을 구하고 기업은 근로자를 자유롭게 채용하며, 국가는 직업소개를 실시함으로써 3자가 협력하여 취업을 촉진하는 정책을 취하게 되었으며 이러한 정책은 심천의 외자기업에 우선적으로 시행되었다. 결국 중국에서는 경제특구에서의 개방과 함께 근로계약제가 실시되었다고 말할 수 있는데, 특히 심천시에서는 <심천시 근로계약제 시행에 관한 잠정규정> 제2조에서 “심천시의 모든 국영기업, 사업단위, 국가기관, 단체 및 현(구) 이상의 집체소유제 단위에서 새로 모집하는 근로자는 모든 근로계약제를 실시한다”라고 규정하여 근로계약제를 제일 먼저 규정하였다.<sup>123</sup> 이후 1994년 8월 <심천경제특구 근로계약조례>를 통과시켜 자체적인 특구의 노동관련법제를 한층 더 발전시켜 나갔다.<sup>124</sup>

- 1979.                   중외합자경영기업법에서 근로계약제도의 시행 규정
- 1980.                   “중외합자경영기업노동관리규정”에서   근로계약제도의 시행 규정
- 1980.                   광둥성경제특구조례에서 근로계약제도의 시행 규정
- 1981. 11.               “광둥성경제특구기업 노동임금관리 잠정규정” 시행
- 1982. 2.               중국 노동인사부 “적극적으로 노동계약제를 시행하기 위한 통지”
- 1983. 8.               “심천시실행 노동계약제 잠정판법”을 시행하여 국가기관, 사업단위, 외상투자기업, 국영기업 모두에

<sup>123</sup> 이때 심천에서의 근로계약제의 실시는 매우 성공적이었던 것으로 평가되고 있고, 이에 고무된 중국은 중앙정부차원에서 근로계약제를 적극 추진하였던 것으로 알려지고 있다.

<sup>124</sup> 법무부, 『중국 경제특구법제 연구』, p. 372 참조.

일률적으로 노동계약제를 시행하였다. 이는 심천시 최초의 노동력시장관리에 관한 법규였다.

이후 “심천시전인민소유제단위실행퇴휴(退休)기금총괄잠행규정,” “심천시 실행 ‘선훈련, 후취업’의 시행판법,” “심천시임시공사회노동보험 시행판법,” “심천시직공대업(待業)구제금지급방법,” “심천경제특구임금조절세잠행규정,” “심천경제특구외상투자기업노동관리잠행규정,” “심천경제특구사용외지임시공실행<임시공노동수첩> 관리판법” 등의 규범성문건으로 노동시장을 관리하였으나, 이들 규범성 문건은 법률적 강제성이 없어서 위반시 제재방법이 없었다.

이후 홍콩의 “고용조례”를 참고하여 국가노동과학연구소의 전문가와 광둥성노동국과 합동으로 “심천경제특구노동조례”를 기초하였고, 이를 1년여 주하이와 산떠우경제특구에 적용하여 본 다음 1988년 8월 19일 “광둥성경제특구 노동조례”를 반포하였다. 이 조례는 홍콩, 마카오, 대만의 경험을 참고하여, 노동계약, 노동시간, 노동보수, 훈련, 노동보험, 안전과 위생, 노동쟁의처리 등의 사항을 전반적으로 규정하였다.

1992년 수권입법권을 부여받은 이후 심천시는 과거 제정한 규범성문건의 경험에 기초하여 “노동공조례,” “노동계약조례,” “최저임금조례” 등 일련의 법규를 제정하였다.<sup>125</sup>

한편, 중국 중앙정부차원에서는 노동법과 관련하여 아래와 같은 입법들이 이루어졌다.

- 1986. 7. 국무원 “국영기업이 노동계약제를 실행하기 위한 잠정규정” 공포
- 1989. 9. “사영기업노동관리잠정규정” 공포하여 근로계약의 체결 의무화

<sup>125</sup> 張建國·周成新(편), 『深圳經濟特區市場經濟立法的理論與實踐』, pp. 537~539.

1992. “전원근로계약제 시행의 확대에 관한 통지” 공포  
 1994. 7. 5. 중국 노동법 제정(1995. 1. 1. 시행)<sup>126</sup>

이상에서 알 수 있는 것은 노동계약제 도입을 중심으로 한 노동법제의 변화가 외국인투자를 유치하기 위한 목적으로 심천의 외국인투자기업을 중심으로 시작되어 전국적으로 확산된 점, 전국적인 노동법의 입법이 있기까지 개혁개방 이후 15년이 걸린 점, 홍콩, 마카오, 대만의 법제와 경험이 초기 노동법제를 정비하는 데 중요한 참고가 된 점 등이다.

이러한 중국의 경험과 북한의 경우를 대비하여 보면, 북한은 사회주의 법제를 유지하면서도 외국인투자를 유치하기 위하여 자본주의 노동법원리를 상당부분 수용하는 입장을 보이고 있는바, 이는 중국의 개혁개방 초기와 유사한 점이 있다. 1993년 12월 제정되어 1999년 5월 일부 수정된 “외국인투자기업노동규정”은 노동력을 채용할 경우 직업동맹과 노동계약을 체결하도록 하여 직접계약을 금지하고, 일정요건하에 해고를 인정하기는 하나 이 경우 직업동맹조직, 해당 로력알선기관과의 합의가 있어야 하며, 종업원의 월급여기준을 중앙노동기관이 정하도록 되어 있는 등 그 내용상으로 보면 사용자의 권한을 상당히 제한하고 있다.<sup>127</sup> 2003년 9월 제정된 개성공업지구 노동규정은 인력과 직접 노동계약을 체결하고 임금을 직접 지불하며, 로력알선기관이나 직업동맹조직과 합의 없이 해고가 가능하며 노동중재제도를 도입하는 등 진일보한 측면이 있다.<sup>128</sup> 흥미로운 것은 중국노동법제 분석을 통한 북한 노동법제 변화전망을 다룬 어떤 글에서 향후 북한 노동법의 변화방향

<sup>126</sup> 중국 노동법은 1979년부터 제정작업을 시작 10년이 넘는 기간 동안의 조사연구와 논쟁을 통하여 30여편의 초고를 작성하는 과정을 거쳐 입법되었다고 한다. 한대원 외 14인 공저, 『현대중국법개론』(서울: 박영사, 2002), p. 719.

<sup>127</sup> 이철수, “북한 노동법제의 현황과 전망,” (북한법연구회 창립 10주년 기념 학술대회 발표논문집, 2003. 11. 2), p. 277.

<sup>128</sup> 법무법인 태평양, 『개성공업지구 법규 및 제도해설』(서울: 로앤비, 2004), pp. 173~174.

을 근로계약제의 도입 및 고용형태의 다양화, 경영상 이유에 의한 해고의 인정, 임금근로시간 및 휴일휴가제도의 다양화, 각종 근로자조직의 형성, 노동분쟁해결 시스템의 구축 등으로 제시하였는데,<sup>129</sup>이 중 상당 부분이 개성공업지구 로동규정에 포함된 점이다. 그러나 앞서 토지관련법제에서 본 것처럼 1993년 외국인투자기업로동규정이 제정된 이후 12년이 경과한 현재에 이르기까지 개성공업지구 로동규정 외에 별다른 노동법제의 개혁이 이루어지지 않은 것은 북한 개혁개방정책의 한계를 보여주는 것이다. 그럼에도 중국 노동법제의 진화과정과 그 경험은 향후 북한이 노동법제를 정비하여 가는 데에 중요한 참고가 된다고 하겠으며, 향후 개성에서의 노동법제의 성공적인 정착과 진화가 또한 북한 당국이 입장을 결정하는 데에도 중요한 관건이 될 것이다.

#### (다) 회사법

##### 1) 심천시에서의 회사제도 도입경과

심천시는 경제특구 초기에 회사제도를 도입하였는바, 도입의 경과를 살펴보면 아래와 같다.<sup>130</sup>

##### 가) 1985년 중국 최초 섭외회사조례 시행

광둥성 인민대표대회 상임위원회를 통해 중국에서 처음으로 “섭외회사조례”가 통과되어 시행되었는바, 이 조례는 창조적으로 당시 시행되던 3자기업법과 회사법률제도의 기본제도와 주요규범을 절충한 것이었다. 1980년 제정된 광둥성경제특구조례는 외국인투자기업이 등록하도록 규정하였으나 기업의 조직형식에 대하여는 아무런 규정도 하지 않았다. 심천시는 외국과 특히 홍콩의 입법경험을 참고로 하여 “심천경제특구외상투자조례,” “심천경제특구섭외회사조례,” “심천경제특구섭

<sup>129</sup> 문무기, 『중국 노동법제분석을 통한 북한노동법제 변화전망』, pp. 198~200.

<sup>130</sup> 深圳市人民政府, 『法制辦公室年報(1985~2004)』, p. 13.

외기업파산조례”를 기초하여 이를 광동성 인민대표대회에서 통과되도록 함으로써 특구내 외국인투자기업의 발전을 보장하였다.<sup>131</sup>

나) 1986년 주식회사제도 실험 시작

1986년 국영기업에 대한 주식제 개혁을 시작하여 “심천경제특구 국영기업 주식제 실험기주 임시규정”을 공포하였고, 1987년에는 심천발전은행이 주식을 공개모집하였으며 심천증권회사 및 주식제 상업은행인 심천초상(招商)은행이 설립되었다.<sup>132</sup> 이와 같은 주식회사제도의 실험이 시작되자 주식회사는 신속하게 심천경제특구의 중심이 되었고 심천경제특구경제발전에 중요한 작용을 하였다. 그러나 근거 규정이 없거나 불합리하였기 때문에 회사제도의 발전은 지체되었고 많은 문제가 발생하였다.<sup>133</sup> 한편, 1986년 11월에는 심천경제특구 협회회사 파산조례가 제정되었다.

다) 1988년 회사조례 입법작업 시작

전국인민대표대회에서 심천경제특구에 입법권을 수여할 것이 논의됨에 따라 심천은 즉시 경제특구회사조례의 입법작업을 시작하였다.

라) 1993년 4월 “심천경제특구주식유한회사조례” 및 “심천경제특구유한책임회사조례” 시행

홍콩과 대만의 회사법을 참고하고 홍콩 경제계 및 법률전문가의 의견을 충분히 들은 이후 이에 기초하여 심천시인민대표회의가 반포·시행. 이 조례는 현대기업법률제도의 틀을 정리한 것으로 이후 “심천경제특구 국유기업의 주식유한회사 혹은 유한책임회사로의 변경방법,” “심천경제특구유한책임회사조례 실시세칙” 등의 규장이 제정되었는데, 이

<sup>131</sup> 위의 책, p. 29.

<sup>132</sup> 박인성, “선전경제특구의 건설배경과 경험,” p. 127.

<sup>133</sup> 張建國·周成新(편), 『深圳經濟特區市場經濟立法的理論與實踐』, p. 56.



들 입법은 중국 회사법 제정을 위하여 선행탐색적 작용을 하였다.

## 2) 중국 중앙정부차원에서의 회사법 진화과정

한편, 중국 중앙정부 차원에서 진행된 회사법의 진화과정은 아래와 같다.<sup>134</sup>

### 가) 1979년 중외합자경영기업법 제정

1979년 중국이 개혁개방 정책을 표방한 이후 외국인투자의 유치를 위해서는 투자보장과 우대혜택 등 투자환경을 조성하는 것이 급선무였으므로 전국인민대표대회 상무위원회는 외상투자를 위한 최초의 법률인 중외합자경영기업법(中外合資經營企業法)을 공포하였다. 제정 당시 민법, 회사법 등 기본적인 법이 갖추어져 있지 않은 상태였으므로 회사의 설립부터 해산까지 포괄하여 회사법의 기능을 하도록 중외합자경영기업법에는 법적 형태, 설립, 출자규칙, 기간, 지분의 양도, 청산 등에 관한 사항이 비교적 상세히 규정되었다. 중외합자경영기업은 유한책임 회사로서 합자 쌍방은 합영기업에 대한 책임을 그 납입한 출자액을 한도로 하며, 공동투자, 공동경영, 공동위험부담, 공동손실분담을 하되 쌍방의 투자가 일정한 투자비율로 환산되어 이윤분배 및 위험부담의 근거가 된다.

### 나) 1982년 헌법개정

1982년 중국은 헌법을 개정하여 외상투자와 각종 형식의 경제교류협작에 대한 규정을 두었다. 즉 “중국은 외국의 기업 및 기타 경제조직 또는 개인이 중국 법률의 규정에 따라 중국에 투자하고 중국의 기업 또는 기타 경제조직과 각종 형식의 경제협작을 진행하는 것을 허용하며, 중국 경내의 외국기업과 기타 외국 경제조직 및 중외합자경영의 기업은

<sup>134</sup> 이하 중국 회사법 입법의 개요에 관한 부분은 법무부, 『중국 경제특구법제 연구』를 주로 참고하였다.

모두 반드시 중국의 법률을 준수해야 하고, 그들의 합법적인 권리와 이익은 중국 법률의 보호를 받는다”고 명시하여(중국헌법 제18조), 외상투자 및 대외경제 합작과 교류에 대한 헌법상의 근거를 마련하였다.

다) 1986년 외자기업법(外資企業法) 제정

외자기업법에서 말하는 외자기업은 모든 자본을 외국투자자가 투자하는 기업으로서 출자자가 출자액에 한하여 책임을 지는 유한책임회사이다.

라) 1988년 중외합작경영기업법 제정

중외합작경영기업법(中外合作經營企業法)은 1988년 입법된 것으로서 중외합작기업은 계약식 기업으로, 출자비율에 따라 수익분배 및 위험부담을 하는 것이 아니라 계약에 의하여 출자조건, 경영관리방식, 수익분배와 위험부담을 정하는 기업이다.

마) 1993년 12월 회사법 제정

1983년 중앙정부는 회사법 기초소위를 구성하여 연구를 거듭하였고, 1992년 국가경제체제개혁위원회가 전국적으로 적용되는 “주식회사규범의견”과 “유한회사규범의견”을 제정하였다. 1993년 12월 29일 제정된 회사법은 1994년 7월 1일 시행되었으며 유한책임회사와 주식유한회사의 두가지 형태만을 규정하였다. 중국회사법은 심천주식회사조례를 모범으로 삼았다고 한다.<sup>135</sup>

이처럼 초기에는 외자기업에 관한 법제 입법에서 시작하여 심천 등 경제특구에서의 주식회사 제도 실험과 10여년의 검토 끝에 1993년 회사법의 입법이 이루어졌는바, 이러한 중국 회사법의 진화과정은 북한

<sup>135</sup> 김종길, “중국의 주식회사법률제도,” 『법실천의 제문제(동천김인섭 변호사 화갑기념논문집)』~동천 김인섭변호사 화갑기념논문집 발행위원회 편 (서울: 박영사, 1996), p. 611.

회사법에도 시사점을 준다.

북한의 경우 주요 회사관련 입법은 아래와 같다.

1984년 합병법

1992년 합작법, 외국인투자법, 외국인기업법

1993년 라선경제무역지대법

2000년 합병법 시행규정, 합작법 시행규정, 외국인기업법 시행규정

개성공업지구에서는 주식과 사채의 발행과 양도를 허용함으로써(기업창설, 운영규정 제5조, 제17조), 북한 최초로 주식회사의 설립을 허용하였고 현재 개성에서 설립된 회사들은 모두 주식회사의 형식을 취하고 있다. 개성은 바로 북한이 최초로 주식회사를 경험하는 실험공간으로서 기능하고 있는 것이다. 북한이 비록 한정된 지역이기는 하나 개성에 주식회사 제도를 도입하였다는 것은 참으로 중요한 의미를 갖는 것이라 아니할 수 없으며 이와 관련하여 앞서 본 것처럼 심천에서 주식회사제도의 실험이 시작되자 주식회사가 신속하게 심천경제특구의 중심이 되었던 점은 중요한 시사점을 제공한다. 다른 한편, 심천에서 주식회사 제도의 도입에도 불구하고 그 제도를 뒷받침하는 법제 인프라가 구축되지 않음에 따라 회사제도의 발전이 지체되고 많은 문제가 발생한 점에 비추어 개성에서의 회사법제 발전과 관련하여 충실한 하위입법의 보완이 필요함을 알 수 있다. 나아가 중국이 그러했던 것처럼 북한 역시 국유기업 개혁을 포함하여 기업법제 정비에 나서지 않을 수 없을 것인 바, 심천의 경우처럼 개성에서 실험된 주식회사 법제가 중요한 역할을 하게 될 가능성이 있다. 개성을 통하여 주식회사 법제에 대한 충분한 이해가 이루어지도록 하고 이러한 과정이 향후 북한의 기업법제 정비의 토대가 될 수 있도록 지원할 필요가 있다.

## (라) 규범성 문건

과거 법률이 완비되지 않은 상황에서 문건으로 행정규제 및 정비를 하였는바, 이를 표제가 빨간색이라고 해서, 빨간색 문건이라고도 하였다(빨간색 문건: 상급기관에서 하달된 지시 문건을 의미). 1992년 수권 입법권을 받기 이전까지는 빨간 문건이 법률을 대신했다고도 볼 수 있다. 그러나 이 규범성 문건은 통일된 규범이 없기 때문에 행정기관 임의로 만들어져 법률에 부합하지 않거나 불법으로 행해지기도 하였다. 빨간 문건을 반포할 수 있는 기관이 너무 많았고, 공개되지 않아 알기 어려워서 외국 투자자들에게는 가장 골치 아픈 문제 중 하나였다. 법제 인프라가 구축되어 있지 않은 공간을 채웠다는 점에서는 의미가 없지 않으나 법적 안정성과 예측가능성이라는 측면에서 문제가 많았기 때문에 심천시 정부는 1992년 12월 “심천시규범성문건비안규정”을 제정하여 시정부 각 부문 및 구정부에 규범성문건 반포 이후 20일 이내에 시정부 법제기구에 비안을 보고하여 법률 및 기술심사를 받도록 하였다. 1999년 8월에는 “규범성문건관리업무강화 의견”에 의하여 시정부 각 부문이 규범성 문건 제정시 통일심사 및 통일반포제도를 거치도록 규정하여 사전에 합법성 심사를 받도록 하였다.<sup>136</sup> 개성공단의 초기 단계에는 심천의 경우와 마찬가지로 완벽한 법제 인프라를 정비하는 것이 사실상 불가능하므로 상당 부분 심천의 규범성 문건과 같은 방식으로 법의 공백을 메워가는 것이 불가피하다. 개성공단의 성공적인 운영을 위한 체계적인 법제 인프라 구축 노력을 하면서 어쩔 수 없는 부분에 대하여는 규범성 문건과 같은 방식의 행정운영을 하여 가는 운영의 묘를 살려 나가야 할 것이다.

## (마) 통행과 신변안전보장

홍콩과 심천간의 출입은 80년대 초반에 평균 2시간 이상이 소요되었

<sup>136</sup> 深圳市人民政府, 『法制辦公室年報(1985~2004)』, p. 20.

던 것이(1일 통관 8,000명 수준) 현재 5개소의 출입경사무소를 통하여 약 30분에 불과할 정도로 감소되어 자유로운 통행이 이루어지고 있다(평일 30만명 출입하며 차량의 경우 24시간 통행 가능). 개성에서 원활한 기업 활동이 이루어지려면 자유로운 통행과 물자의 반입반출이 이루어져야 하는바, 현재까지 시범단지 운영과정에서 통행과 물자반입은 입주기업들이 가장 고충을 겪고 있는 문제로 제기되고 있다. 심천의 통행관련 제도의 진화과정은 개성에 중요한 시사점을 제공하고 있는바, 이러한 진화과정을 알기 쉽게 정리하는 것은 향후 북측의 이해와 입장 변화를 유도하는 데에 도움이 될 것이다.

#### (바) 행정기관 운영

심천경제특구는 초기에 광둥성경제특구조례 제25조에 근거하여 심천경제특구발전공사(深圳經濟特區發展公司)를 설립하고 시 정부의 일부 경제특구 관리기능을 부여하여 자금모집과 신탁투자업무, 특구 관련 기업경영 또는 외상투자자와의 합자경영, 특구 투자자와 내지의 무역거래 구입 및 판매 대리업무, 자문서비스 등을 담당하게 하였으나, 실제에 있어 행정적인 성질의 회사는 특구발전에 부합되지 않는다는 결론에 따라 그 기능을 다시 시 정부로 환수하여 특구 관리와 행정구역 관리체제를 합친 하나의 관리모델을 만들었다.<sup>137</sup>

한편, 심천경제특구 성공의 요인 중 하나는 경제특구를 관리하는 행정기구에 자율성을 부여하였다는 점을 들 수 있다. 과거 교조적 사회주의의 사고와 제도를 그대로 둔 채 개혁개방은 불가능하므로 한정된 지역에 새로운 시도와 실험이 가능하도록 하기 위하여 특구 개발과 운영의 자율성 부여는 불가피하다. 이와 관련하여 광둥성경제특구 조례가 광둥성 경제특구 관리위원회에 부여한 권한은, (1) 특구발전계획의 수립 및 시행, (2) 외상투자자의 특구 내에서의 투자항목의 심사와 비준, (3) 특구 공상등기 사무처리 및 토지의 심사, 배분, (4) 특구내에 설립된

<sup>137</sup> 법무부, 『중국 경제특구법제 연구』, p. 37.

은행, 보험, 세무, 해관, 검역, 체신 등 기구의 업무관계 조정, (5) 특구 기업을 위한 근로자 공급원의 제공 및 근로자의 정당한 권익보호, (6) 특구의 교육, 문화, 위생 및 각종 공익사업의 창설, (7) 특구의 치안유지와 신체 및 재산이 침해받지 않도록 보호하는 것 등이었다. 경제특구가 발전함에 따라 경제특구의 행정기관으로부터 더 많은 자율성의 요구가 있었고, 이는 앞서 본 수권입법권의 형태로 제도화되기에 이르렀다. 개성공단의 경우 관리위원회를 개발업자가 구성하도록 하고 그 조직을 백지위임한 것은 중국 경제특구 보다 한 걸음 더 나아간 시도라고 하겠다. 다만, 현재 수권입법권을 부여받는 단계에까지 이른 것은 아니므로 지도기관과의 관계에서 개성공단 운영의 자율성이 저해될 가능성은 배제할 수 없다. 또한 관리위원회가 담당하고 있는 하위입법의 효력에 대하여도 향후 문제가 제기될 가능성이 있으므로 궁극적으로 앞서 본 수권입법권과 같은 형태를 보장받는 방안을 추진할 필요가 있다. 다른 한편, 심천경제특구의 경우 초기의 시행착오에도 불구하고 1990년대에 비약적으로 성장할 수 있었던 원동력 중 하나는 시행착오를 통한 역량 축적을 들 수 있는바, 현재와 같이 거의 전원 남측 인사들로 관리위원회를 구성하는 것이 바람직한 것인지 중장기적인 관점에서 검토하여 볼 필요가 있다. 초기 단계가 정리되면서 북측 인사들이 관여하여 자연스럽게 자체역량을 길러갈 수 있도록 방안을 강구할 필요가 있다. 마지막으로 관리위원회는 향후 개성공단개발이 본격화되어갈 경우 엄청난 행정수요를 감당하여야 할 것인바, 그에 상응하는 전문성을 갖출 수 있도록 인적 구성과 조직구조를 준비하여야 할 것이다. 이와 관련하여 심천의 경우 1981년부터 1992년까지 사이에 5차례 걸쳐 심천경제특구 운영조직의 개혁이 이루어졌고, 그 결과 경제적 의사결정의 분권화, 행정의 효율성제고, 기업활동의 자율성 보장 등 시장경제체제에 부합하는 운영관리체제로 변경할 수 있었고, 법률제도를 확립하고 민주적인 방법으로 감독함으로써 행정의 투명성을 보장하였다고 하는 바, 참고할 필요가 있다.<sup>138</sup>

### (3) 홍콩법 및 홍콩법률가의 역할

사회주의 사회에서 경제를 발전시키려면 기업의 유치가 필요하고, 기업을 유치하려면 기업이 안심하고 투자할 수 있도록 기업친화적인 법제 인프라 구축이 필수적인 바, 그러한 법제 인프라 구축의 경험과 노하우가 없는 사회주의 국가가 전혀 새로운 법제도를 구축한다는 것은 현실적으로 불가능하며 다른 자본주의 국가의 법제도를 어느 정도 모방하는 것은 불가피한 일이다. 심천은 법제 인프라를 구축하여 감에 있어서 인접한 홍콩법제를 연구하였고 중요한 참고로 삼아 법제 인프라를 구축하였는바, 홍콩의 법제도는 한마디로 등대 역할을 하였다고 할 수 있다. 홍콩은 아시아 금융의 중심도시로서 법제 인프라를 거의 완벽하게 구축한 상태였으므로 그 모든 영역의 법제도는 심천 법제도를 구축함에 있어서 중요한 참고가 되었다. 한편, 심천 법제 인프라 구축작업에 있어서 홍콩법률가들도 중요한 작용을 한 것으로 보인다. 향후 보다 심도 있는 연구가 있어야 하겠으나, 초기 단계에서부터 홍콩법률가들을 방문하거나 초청하여 그들의 의견을 들어가며 심천 법제도가 준비되었으며, 특히 1988년 홍콩정부의 법제업무경험을 참고하기 위하여 홍콩의 저명한 변호사인 陳子鈞, 翁余阮 변호사를 고문으로 위촉한 것을 시작으로 1992년 홍콩 변호사 5인을 고문으로 위촉하였으며, 1996년에는 10인의 홍콩 변호사 및 전문가를 고문으로 위촉하여 홍콩의 경험을 법제 인프라 구축작업에 반영하기 위하여 노력하였다.<sup>139</sup> 다른 한편, 심천의 공무원들을 홍콩 변호사 사무실 등에 파견하여 일정 기간 근무하는 등의 방법으로 홍콩의 경험을 배우기 위하여 노력을 하여 온 점도 주목을 요한다. 홍콩법의 영향은 특정 법영역에 한정되는 것이 아니고 전영역에 걸친 것으로 보인다. 즉, 회사제도, 부동산 제도, 노동법 및 사회보장법제, 도시계획 및 환경법제 등 거의 모든 영역의

<sup>138</sup> 이영선·이태정·정형곤, 『대북투자, 어디에 어떻게: 대북투자의 입지 및 업종선정과 관리전략』(서울: 해남, 2003), pp. 156~168.

<sup>139</sup> 深圳市人民政府, 『法制辦公室年報(1985~2004)』, pp. 65~66.

법제를 구축함에 있어서 홍콩의 법제와 그 운영상황을 면밀하게 연구, 검토하는 가운데에 심천의 법제가 준비된 것이다.

## 라. 심천법이 중국의 전국적인 입법에 미친 영향

이미 앞서 본 것처럼 심천의 경험을 기초로 하여 헌법이 개정되고 전국적인 토지법제가 정비되었으며, 노동계약제 도입을 중심으로 한 노동법제의 변화가 심천의 외국인투자기업을 중심으로 시작되어 전국적으로 확산되었고, 중국회사법은 심천주식회사조례를 모범으로 삼았는바, 이는 중국 중앙정부가 심천을 새로운 법제도의 실험실로 하여 일정기간 실험을 거친 후 이를 기초로 하여 전국적인 입법을 하였기 때문이다. 중앙정부는 입법과정에서 심천특구의 법률을 중시하여 심천시에 조언을 구하고 있고, 이에 응하여 심천시는 중앙정부 입법에 관여하여 도움을 주고 있는바, 중앙정부와 심천시 간에 전국적인 입법과 관련하여 긴밀한 교류가 있고, 또 천연가스조례, 헌혈조례, 변호사 조례, 경매와 입찰 관련 조례, 산재보험조례 등의 경우 중앙정부가 입법시 심천의 선례를 많이 참고하고 있다고 한다.<sup>140</sup>

## 마. 심천의 경험이 주는 교훈

### (1) 전략적, 체계적 접근의 필요성

심천의 경우 1979년부터 1992년 수권입법권을 받기 이전까지의 단계는 법제 인프라를 체계적으로 구축하였다고 보기 어려운 시행착오와 학습의 시기였다고 할 수 있다. 선례가 없는 상황에서 새로운 법제를 학습하고 기본적인 틀을 수용하는 데에 10여 년이라는 많은 시간이 소요된 것이다. 개성의 경우 앞서 본 것처럼 라선과 심천의 선례를 기초로 하여 남한의 풍부한 법제 인프라의 경험과 노하우를 체계적으로 활

<sup>140</sup> 심천시 법제연구소 방문시 실무담당자와의 인터뷰조사 결과 내용임.



용할 수 있다면 법제 인프라 구축에 소요되는 시간을 많이 단축할 수 있을 것이다. 따라서 라선과 심천의 선례를 면밀히 분석하여 개성 법제 인프라 구축의 전략으로 활용할 필요가 있다.

## (2) 중장기 전략의 수립

사회주의 사회가 자본주의적인 법제를 받아들여 적응하고 운영하여 가는 데에 많은 시간이 소요된다는 것을 심천의 예는 알려 준다. 개성의 법제 인프라 구축작업도 거의 모든 영역을 포괄하는 독자적인 법질서를 창출하는 작업이므로 단기간 내에 끝낼 수 있는 일이 아니다. 긴 안목으로 심천의 예를 기초로 입법의 로드맵을 정하고 경중에 따른 우선순위를 명확히 하여 중장기 입법전략을 수립할 필요가 있다.

## (3) 담당조직의 정비

심천시가 1985년 법제국을 설치하고 1993년 법제연구소를 설치하여 법제 인프라 구축을 전문적이고 체계적으로 진행한 것은 참고할 필요가 있다. 앞서 본 것처럼 개성법제 인프라 구축이 체계적으로 이루어지려면 통일부 내에 전문가팀을 구성하고 이들로 하여금 중심역할을 하도록 할 필요가 있다.

## (4) 북한의 법제 인프라 구축역량 제고방안 강구 필요

개성법제 입법과정은 앞서 본 것처럼 이미 남북의 공동작업으로 진행되고 있다고 할 수 있다. 향후에는 남북 개성법제 실무협의회 등을 구성하여 직접 만나 의견을 교환하는 방식으로 진행되어야 효과를 극대화할 수 있을 것이다. 보다 많은 북측인사들이 막연한 의구심이나 경계심을 극복하고 외부자본의 유치를 통하여 경제성장을 하려면 개성법제와 같은 법제정비가 중요하다는 인식을 가질 수 있도록 전략적으로 접근할 필요가 있다.

## 2. 베트남: 개혁개방 정책과 법제도의 변화

### 가. 베트남 연구의 필요성

과거 사회주의 국가들이 이전의 계획경제에서 개방화, 자유화 과정을 거쳐 자본주의 시장경제로 이행하는 과정을 “체제전환”이라고 정의한다면, 그 체제전환의 양상은 크게 동유럽식과 아시아식의 두 종류로 분류할 수 있다. 동유럽의 체제전환은 자본주의로의 경제체제 변화와 급진적인 정권교체라는 정치적 변화를 동반한 반면, 아시아 사회주의 국가들의 체제전환은 정권은 그대로 유지하면서 정책을 통해 점진적으로 경제의 후진성을 극복하는 형태로 나타나고 있다.

아시아 사회주의 국가들 중 이러한 방식의 경제발전 성과를 보이고 있는 대표적인 나라들로는 중국과 베트남을 꼽을 수 있다. 그 중에서도 베트남은 중국의 장기적인 점진 개혁모델을 참조하여 최근 급속한 경제발전을 이룩하고 있다는 점에서 관심의 대상이 된다. 그 성과의 가장 중요한 배경은 베트남 성장의 분수령으로 평가되는 1986년의 개혁개방 정책(Doi moi, 刷新)이다. 개혁개방 정책의 골자는 사회주의 이데올로기를 유지하면서도 경제분야에 있어서는 과감하게 실용성을 추구하며 다양한 소유제를 인정하고, 외자유치 및 산업 활성화를 위한 법제도분야의 조치들을 취한 것으로 요약된다.

베트남은 남북분단과 전쟁, 체제대립, 미국과 전쟁의 경험 등 역사적인 측면에서나 경제발전 수준, 인구와 국토의 규모 등 여러 측면에서 북한과 유사하므로 그 개혁개방의 경험은 북한에 많은 시사점을 제공할 것으로 기대된다.<sup>141</sup> 따라서 법제의 측면에서도 베트남의 개혁개방정책을 뒷받침한 법제도의 변화 내용을 살펴보고 평가하는 것은 향후 북한의 개혁개방법제를 준비하는 데에 유익한 시사점을 제공할 것이다.

<sup>141</sup> 법무부, 『베트남 개혁개방법제 개관』(서울: 법무부, 2005), 서문 중 인용.

## 나. 베트남 개혁개방 정책 개관

### (1) 개요

베트남은 1986년 12월 제 6차 당대회에서 니웬 반 리(Nguyen Van Lin) 서기장을 중심으로 한 개혁체제를 출범시키고 경제재건을 위한 도이모이 정책을 채택하였다. 이전에도 이미 1976년부터 3차에 걸친 5개년 경제개발계획이 있었으나, 근본적인 문제해결을 위한 개혁조치가 아니어서 별다른 성과를 거두지 못하였다. 그러나 도이모이 정책은 ‘전시 공산주의체제의 수정’이라는 점에서 이전 정책들과는 질적으로 달랐으며, 시장기구와 대외무역 의존도를 점차 높여감에 따라 초기 계획 이상의 변화를 가져오게 되었다. 기본방향은 ① 시장경제체제의 도입을 통한 국민경제구조 및 투자구조의 조정, ② 소유제도의 다양화, ③ 경제관리 메카니즘의 개혁, ④ 국가행정조직의 재구축, ⑤ 대외경제관계의 다변화 등으로 요약된다.<sup>142</sup>

### (2) 개혁개방 정책의 성격

#### (가) 시장경제요소의 적극적, 정책적 도입

베트남은 시장경제요소를 도입하기 위한 입법을 적극적으로 추진하였다. 개인기업법·국내투자촉진법 등의 제정을 통해 사기업부문 활성화에 적극적인 노력을 보였으며, 국영기업의 구조조정, 토지사용권의 점진적인 소유권화, 헌법 개정을 통한 개인 재산권에 대한 적극적인 보호 등 자본주의적 성격이 강한 입법활동을 지속해 나갔다. 이러한 흐름은 초기에는 사회주의 통제경제의 보완을 위한 것이었으나, 결국 시장경제의 발전과 함께 확대, 재생산되어 사회 전반의 보다 근본적인 변화를 초래하였다.

<sup>142</sup> 조명철·홍익표, 『중국·베트남의 초기 개혁·개방정책과 북한의 개혁방향』 (서울: 대외경제정책연구원, 2000), p. 20.

## (나) 적극적인 대외 개방

도이모이 정책의 성공 이유 중 중요한 것은 베트남 정부가 대내적 개혁과 대외적 개방정책을 동시에 추진했다는 점이다. 외국인 직접투자를 유도하기 위한 외국인투자법 제정 및 정비에 특별히 노력을 기울였으며, 미국과의 국교 정상화 및 무역협정 체결, ASEAN 및 아시아 신흥공업국, 서방측과의 경제관계 확대 등 세계시장에 적극 참여하려는 의지를 보여 왔다.

## 다. 개혁개방 관련 법제개혁의 내용<sup>143</sup>

개혁개방 관련 주요법제의 연혁은 다음과 같다.<sup>144</sup>

연도	내용	관련법제
1987	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 공식가격과 시장가격과의 격차를 축소</li> <li>· 배급제도를 다수 철폐</li> <li>· 상거래 자유화</li> <li>· 외국인투자법 제정, 관련부처 ‘국제협력 및 투자에 대한 국가위원회’ 신설</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 외국인투자법 제정</li> </ul>
1988	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 농민에게 15년 이상의 장기 토지사용권 부여 및 자율적인 농업생산을 허용</li> <li>· 국영기업의 경영자율화 확대</li> <li>· 은행제도 개혁 (중앙은행과 상업은행의 분리 시작)</li> </ul>	
1989	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 공식가격과 시장가격 구분 철폐, 실질금리화, 공식환율 평가절하</li> <li>· 사영부문의 수출상품 생산 및 대외무역 허용</li> <li>· 재정개혁 (조세기반 확대, 세율균등화)</li> </ul>	
1990	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 개인기업법 및 회사법 제정</li> <li>· 국영기업 구조조정(재등록제 실시)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 개인기업법</li> <li>· 회사법 각 제정</li> </ul>
1991	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 외환거래소 설립</li> <li>· 외국은행의 베트남 내 지사 설립을 허용</li> </ul>	

<sup>143</sup> 이하 개혁개방정책 관련 법제개혁의 내용은 법무부, 『베트남 개혁개방법제 개관』에 크게 의존했음을 밝힌다.

<sup>144</sup> 표 내용은 법무부, 『베트남 개혁개방법제 개관』, pp. 260~264 요약

연도	내용	관련법제
1992	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 재산권 및 기업활동의 자유를 헌법 개정으로 보장</li> <li>· 다부문 상품경제 확립</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 헌법 개정</li> </ul>
1993	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 국영기업에 대한 재허가 및 금융지원을 철폐</li> <li>· 토지사용자세 도입, 기존 세율 50% 인하</li> <li>· 토지법을 제정하여 토지사용권을 장기적으로 부여</li> <li>· 미국이 국제금융기관의 대베트남 융자재개 전면 허용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 토지법 제정</li> </ul>
1994	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 파산법 제정, 공포</li> <li>· 경제재판소 설립</li> <li>· 노동법 제정, 공포</li> <li>· 국내투자 촉진법 제정</li> <li>· 외환시장 개설</li> <li>· 미국 경제제재 전면 해제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 파산법</li> <li>· 노동법</li> <li>· 국내투자 촉진법 각 제정</li> </ul>
1995	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 민법 제정 및 시행</li> <li>· 국영기업법, 저작권법 제정, 공포</li> <li>· 미국과 국교정상화</li> <li>· ASEAN, AFTA 에 회원국으로 가입</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 민법</li> <li>· 국영기업법</li> <li>· 저작권법 각 제정</li> </ul>
1996	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 예산법, 협동조합법, 광산법 등 입법작업 지속</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 예산법</li> <li>· 협동조합법</li> <li>· 광산법 각 제정</li> </ul>
2000	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 외국인투자법 개정</li> <li>· 미국과의 무역협정에 서명</li> <li>· 최초의 주식시장 개소</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 외국인투자 개법정</li> </ul>
2001	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 1992년 헌법 일부 개정·보완</li> <li>· 기업법 발효 (150개 업종에 대한 사업허가제 전면 철폐, 국내기업 설립요건 완화)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 헌법</li> <li>· 기업법</li> </ul>
2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 제반 세법의 일괄정비(법인세법, 특별소비세법, 부가가치세법)</li> <li>· 노동법 개정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 법인세법</li> <li>· 특별소비세법</li> <li>· 부가가치세법</li> <li>· 노동법</li> </ul>

베트남의 경우 미국과의 국교정상화와 그에 따른 국제금융기구가입 등이 이루어진 1995년을 전후로 주요한 입법이 정비되기 시작한 것으로 보이는데, 초기단계에 중국이나 북한의 경우처럼 외국인투자법제를 출발점으로 회사법, 토지법, 노동법 및 헌법 등 기본적인 법제를 구축하였다. 이와 관련하여 북한에 주는 시사점을 찾으려면 주요 법제의 입법

과정, 중국의 개혁개방 입법의 영향, 국제금융기구 가입에 따른 국제금융기구의 입법지원의 규모와 영향, 미국과의 국교정상화가 법제 정비에 미친 영향 등 여러 쟁점들이 검토될 필요가 있다. 또한 중국과 베트남 개혁개방법제의 유사점과 차이점도 반드시 검토되어야 할 대상이다. 그러나 안타깝게도 아직까지 이러한 논점들에 대한 연구는 찾기 어렵다. 향후 그러한 연구가 있기를 기대하고 아래에서는 베트남의 헌법, 토지법, 노동법, 외국인투자법 등을 중심으로 해당 법제의 제정 또는 개정의 배경과 주요 내용 및 북한법과의 비교 등을 중심으로 간략히 정리한다.

## (1) 헌법

### (가) 헌법개정의 배경

도이모이 정책으로 인해 일어난 사적 민간경제부문의 확대, 외국자본의 국내 유입, 시장경제질서 요소들의 확산 등 자본주의적 변화는 기존 사회주의 이념과는 배치되는 것으로서 사회의 기본적인 질서에 변화를 가져오는 것이었는 바, 이러한 변화는 1992년 헌법 개정에 반영되었다.

### (나) 주요 내용

#### 1) 헌법의 기본원리

베트남 헌법 전문은 “베트남 인민은 마르크스·레닌주의와 호치민 사상으로 사회주의 과도기에서 국가건설 강령을 실천하면서……”라고 규정하고 있는바, 현재 베트남의 국가발전단계를 “사회주의 건설의 과도기”로 설정함으로써 생산력 발전을 위해 시장경제질서요소를 도입할 수 있는 이념적 여지를 제공하였다. 이는 중국의 사회주의 초급단계론과 일맥상통하는 것이라 할 수 있다.<sup>145</sup>

<sup>145</sup> 법무부, 『베트남 개혁개방법제 개관』, p. 306의 각주 287 및 288 참조.

## 2) 헌법상 경제제도

### 가) 생산수단에 대한 사유 인정

베트남 헌법 제15조는 “국가는 사회주의를 지향하는 시장경제를 발전시키는 정책을 일관성 있게 추진한다. 여러 구성원의 경제구조는 전 인민의 소유, 집단 소유, 개인소유제도에 입각하여 다양한 생산, 경영으로 조직되며 이 중 전 인민의 소유와 집단소유가 그 토대이다”라고 규정하고, 제21조는 “개별경제, 개인자본경제는 제한을 받지 않고 국민경제에 이로운 분야에 있어 생산경영형식을 선택하고 기업을 설립할 수 있다.”고 하여 사유재산 및 생산수단에 대한 사적 소유를 인정하고 있다. 또한 헌법상 베트남 내 모든 토지는 국가 소유이며 사적 소유가 허락되지 않지만, 개혁개방정책 추진 이후 토지의 생산성과 효율적 이용 가능성을 높이고 농업경제의 활성화 등을 위하여 토지법, 민법 등 하위 법규범을 통하여 토지사용권의 매매, 저당 및 상속을 폭넓게 인정하여 사실상 일정 범위 안에서는 토지에 대한 사적 소유가 현실적으로 인정되게 되었다.

### 나) 다부문 경제구조(Multi-sector economic structure)

다부문 경제체제의 구축은, 기존의 집단소유제에서 ① 국영, ② 집체 경영, ③ 공사합영, ④ 자본주의적 합영, ⑤ 개인경영의 5가지 경제형태가 병존하는 체제로 변화한 것을 의미한다. 이는 1992년 개정헌법에서 나타난 변화인데, 국가 영도이념을 여전히 사회주의로 명시하면서도 체제의 근간인 소유제에 사적 소유가 가능하도록 함으로써 다양한 경제주체들에 의한 시장경제활성화가 가능하도록 하였다.

## (다) 평가

### 1) 중국의 영향과 헌법의 진화

중국이 심천 등 경제특구의 성공을 기초로 하여 사회주의 시장경제

론을 정립하여 가는 과정을 지켜 본 베트남은 중국의 개혁개방을 모델로 하여 개혁개방을 추진하여 왔는데, 이와 같은 중국의 영향은 1992년 베트남의 개정헌법 및 2001년 개정헌법에도 상당한 영향을 준 것으로 보인다.<sup>146</sup>

## 2) 1998년 북한의 개정헌법과 비교

1992년 베트남 헌법은 1998년 북한의 개정헌법과 많은 차이가 있다. 특히 생산수단의 소유와 사기업의 허용여부라는 점에서 근본적인 차이가 있다. 북한은 외국기업과의 합작기업, 합영기업 및 외국인기업 외에는 사기업을 허용하지 않으며 생산수단의 사적 소유도 허용하지 않고 있다. 중국과 베트남의 개혁개방이 성공으로 귀결될 수 있었던 공통적인 요인은 바로 생산수단의 소유와 사기업의 허용여부에 있다고 하더라도 과언이 아닌바, 이 점에서 생산수단의 소유와 사기업의 헌법상 허용은 북한이 개혁개방을 성공하려면 언젠가는 수용하여야 할 기본적인 전제조건 중 하나라 할 것이다.<sup>147</sup>

### (2) 토지법

#### (가) 배경

도이모이 이전의 베트남의 토지소유제는 구소련을 모델로 하는 철저한 통제정책에 기반한 것이었다. 과거 중국의 경우처럼 토지는 행정적인 할당의 대상이었고, 양도가 금지되었기 때문에 토지의 효율적인 이용은 이루어지지 않았다. 따라서 토지 소유제도의 개선을 통한 토지의 효율적 이용과 농업생산성의 제고는 개혁개방의 추진과정에서 시급한 국가적 과제가 아닐 수 없었다.

도이모이 이후 베트남정부는 토지의 효율적인 활용을 도모하고 시장

---

<sup>146</sup> 위의 책, pp. 307~308.

<sup>147</sup> 위의 책, pp. 523~532 참조.



수요에 부응하기 위한 방안을 모색하여 왔는바, 그 결론은 중국의 경우와 같이 토지소유권과 분리된 토지사용권의 저당, 상속 및 양도였다. 이와 같은 토지사용권의 확장은 사회주의 토지소유제도와 토지에 대한 시장경제의 수요를 절충한 것이라 할 수 있다. 앞서 본 바와 같이 중국의 심천경제특구 등에서 토지사용권의 양도, 저당, 상속이 실험된 것이 1987년이고 1988년에 같은 취지를 담은 헌법개정이 있었던 것을 고려할 때 중국 토지법과 헌법이 베트남에도 상당한 영향을 주었을 것으로 짐작되는바, 이러한 점에 대하여는 추후 심도 있는 검토가 필요하다.

#### (나) 1993년 토지법의 제정

베트남에서 토지와 건물은 명백히 구별되고 토지에 대한 개인의 소유는 인정되지 않지만 건물에 대한 개인 소유는 인정된다. 토지의 소유권은 국가가 독점하고, 개인이나 사조직은 토지사용권을 통하여 토지를 이용할 수 있다. 따라서 베트남 토지법은 주로 토지사용권의 범위, 대상, 제한 등을 그 주된 법적 규율대상으로 하고 있다. 기본적으로 베트남 토지법상 토지사용권은 점유권을 의미하며, 일정 정도의 용익물권과 담보물권을 포함하는 개념으로 볼 수 있다. 1993년 토지법 제정 이전에는 토지사용권은 마치 1987년 심천의 토지사용권 유상양도 이전과 같이 토지에 대한 점유와 물리적인 사용권한만을 의미하였으나, 1993년 토지법 제정에 따라 양도, 저당 및 상속의 대상이 되었다.<sup>148</sup> 이러한 토지법의 진화는 중국 토지법의 진화과정과 대단히 유사한 것으로 보이는데, 베트남 토지법의 진화과정에 미친 중국법의 영향에 대하여는 향후 추가적인 연구가 필요하다.

#### (다) 평가

베트남 토지법은 최근 개정되어 2004년 7월 1일부터 시행되고 있는

---

<sup>148</sup> 위의 책, p. 437.

바, 현행 토지법은 그 동안 베트남 토지법의 문제점으로 지적되어 왔던 토지사용권의 범위와 내용의 불명확성, 토지사용권 관련절차에 대한 미비, 분쟁해결방법의 모호함 등에 대하여 상당한 수준의 개선이 이루어진 것이라고 한다. 그러나 이와 같은 법규정의 정비와 개선에도 불구하고 베트남 토지법은 지적제도의 미비 등으로 인하여 당초 의도한 대로 시행되지 못하고 있으며 토지사용권 및 토시 주택가격의 폭등 등의 문제가 발생하고 있다고 한다.<sup>149</sup> 이러한 토지법제의 진화과정은 이제 개성 등 특구지역에서 토지사용권을 중심으로 하여 토지법제를 정비하여 가고 있는 북한에게 향후 토지 및 부동산법제의 발전방향을 가늠하여 볼 수 있는 좋은 선례가 되므로 보다 깊은 연구가 필요하다.

### (3) 노동법

#### (가) 제정 배경

이전의 베트남에는 사회주의국가의 특성상 노동자의 권익과 인권보장을 위한 별도의 법규범인 노동법에 대한 요구가 없어 1957년 노동조합법을 제외하고는 별도의 노동법규가 없었다. 1990년대 중반부터 국유기업이 민영화되고 외국기업이 들어오면서 1990년 4월 호지민시 임시노동조례와 같은 해 6월 외국인투자법상 노사관계에 관한 노동계약조례 및 근로규정이 만들어졌고, 1994년 6월 노동법이 입법되었다. 1994년 6월 노동법이 제정되기 전의 노동문제와 그에 대응한 임시적인 법제의 상세에 대하여는 향후 상세한 검토가 있어야 할 것이나, 위 호지민시의 임시노동조례 등의 사례는 중국 심천 등 경제특구의 경우와 유사하게 임시적인 규범성 문건과 같은 것들이 법규 역할을 하였을 것이라는 추측을 가능케 한다. 베트남에서 1990년대 중반 이후 노동법과 제반 노동법제가 구축된 배경은 다음과 같다.

첫째, 개혁개방조치에 따라 노동력의 자유로운 이동으로 인한 노동

<sup>149</sup> 위의 책, pp. 450~452.

가치의 불평등 문제와 고용주 대 노동자의 노동조건을 둘러싼 갈등문제 등 자본주의 사회에서 나타나는 전형적인 노동문제들이 나타나기 시작하였는바, 어떠한 방법으로든 이러한 문제들에 대처하여야 했다.

둘째, 외국기업들이 시장경제질서에 맞는 노동법제의 정비를 요구함에 따라 외국기업 유치를 위하여 노동법제를 정비하여야 했다.<sup>150</sup>

### (나) 주요 내용 및 특기사항

1994년 제정된 노동법은 2002년 4월 전면 개정되어 2003년 1월 1일부터 개정 노동법이 시행되고 있다.

① 베트남 노동법은 중국 노동법과 같이 근로자나 사용자에게 자유로운 노동계약 체결권을 인정한다. 북한 노동법이 근로계약(채용계약)이라는 제도를 인정하지 않고 노동력의 채용이 오로지 신청에 의한 배치제로 이루어지는 것<sup>151</sup>에 비하여 베트남의 노동법은 훨씬 시장경제적이라고 할 수 있다. 사회주의 사회에서 노동계약제로의 전환은 전체 사회구조의 전환을 요구하는 정도의 근본적인 변화를 수반하는 것인바, 향후 북한도 어느 시점에는 노동계약제를 도입하여야 할 것이므로 이를 위한 준비로서 베트남에서의 노동계약제로의 전환과정에 대하여 보다 깊은 검토가 필요하다.

② 베트남 노동법은 우리 법상 인정되는 정리해고를 인정하지 않고 해고시 노동조합의 동의를 얻도록 하는 등 중국의 경우에 비하여 해고요건을 엄격하게 규정하고 있다. 베트남 노동법 제38조는 해고사유를 업무능력부족에 따른 해고와 징계해고 등 몇 가지로 한정하고 해고시 사용자가 사전에 노동조합집행부의 동의를 얻어야 한다고 규정하며, 정리해고에 대하여는 아무런 규정도 두고 있지 않다.<sup>152</sup> 반면 중국 노동법은 제27조에서 “사용자가 파산에 직면하여 법정정리기간으로 진

<sup>150</sup> 위의 책, pp. 387~388.

<sup>151</sup> 이철수, “북한 노동법제의 현황과 전망,” (북한법연구회 창립 10주년 기념 학술대회 발표논문집, 2003. 11. 2), p. 263.

<sup>152</sup> 법무부, 『베트남 개혁개방방법제 개관』, pp. 756~757.

행 중에 있거나 생산경영상황으로 인해 심각한 곤란에 처하게 될 경우 인원을 감축할 수 있다”고 하여 과잉노동력에 대한 정리해고가 가능하도록 규정하고 있고, 법제상 명시적으로 인정되는 것은 아니나 하강(下崗)이라는 제도를 통하여 정리해고의 목적을 달성하고 있다.<sup>153</sup> 향후 베트남 경제의 성장을 위하여 노동시장의 유연성에 대한 요구가 증대될 경우 정리해고를 인정하는 방향으로 노동법제가 변화할 가능성이 있을 것이다. 북한이 개혁개방에 나설 경우 그 노동법제가 이러한 중국과 베트남의 노동법제의 변화과정과 유사하게 변화되어 갈 가능성이 높으므로 이에 대하여 준비하려면 이들 선례에 대한 심도 있는 연구가 필요하다.

#### (4) 외국인투자법 및 기업법

도이모이 정책의 가장 주요한 과제 중 하나는 외국인의 직접투자를 유도하는 것이었는바, 미국과의 국교정상화가 이루어지기 전까지 국제 금융기구로부터 지원을 받을 수 없었던 베트남의 입장에서 외국인 직접투자의 유치는 개혁개방정책의 사활이 걸린 중대한 문제였다. 더구나 중국과 비교하여 해외동포자본의 지원이나 내수시장의 규모와 전망 등 외국자본을 유인할 만한 요소가 많지 않은 베트남의 입장에서 외국인투자의 안전성을 보호하기 위한 외국인투자법제의 정비는 시급한 과제였다. 이를 위하여 1987년 제정된 외국인투자법은 1990년 6월, 1992년 12월 및 2000년 6월 세 차례 개정되었다. 외국인투자법의 제정은 1992년 개정헌법 제24조에서 규정한 대로 “국가가 외국 개인 및 조직이 베트남 법률에 부합하는 베트남에 대한 자본 및 기술투자를 장려하며 외국 개인 및 조직의 합법적인 자본 소유권 및 기타 권리를 보장”하게 되는 원천이 되었다.

한편, 1990년 12월 21일 회사법과 개인기업법이 공포되어 1991년부

<sup>153</sup> 문무기, 『중국 노동법제분석을 통한 북한 노동법제 변화전망』, p. 92 및 pp. 97~101.

터 시행되었으며, 이 두 법을 통합한 기업법이 2000년 1월 1일부터 시행되고 있다. 총 124개 조문으로 구성된 기업법은 기업의 형태를 유한 책임회사, 주식회사, 합자회사, 개인기업 등 네 가지로 규정하고 있다.

앞서 중국 심천경제특구를 중심으로 한 회사법제에서 살펴 본 것처럼 베트남의 경우에도 주식회사 등 회사제도의 도입과정에 여러 어려움과 문제가 있었을 것으로 추측되는 바, 베트남이 모델로 삼은 법제가 무엇인지, 도입과정에서 가장 문제가 된 것은 무엇이며 이러한 문제들을 어떻게 극복하여 갔는지 등의 문제에 대하여 향후 보다 심도 있는 검토가 필요하다.

#### (5) 베트남 법제가 개성법제에 주는 시사점

이미 앞서 살펴본 것처럼 베트남 법제에 대한 심도 있는 연구가 없는 상황에서 개성법제에 주는 시사점에 대하여 성급하게 결론 내리기는 어렵다. 다만, 앞에서 본 것처럼 베트남의 개혁개방방법제는 중국의 개혁개방방법제를 모델로 하고 있고, 양자 사이에는 공통된 사항이 있음을 알 수 있다. 사유재산의 인정과 사기업의 헌법적 허용, 토지사용권의 양도, 저당, 상속을 통한 토지사용의 효율성 촉진, 노동계약제도의 도입을 통한 기업활동의 보장 등을 그 대표적인 예로 들 수 있다. 이와 같이 양국의 개혁개방방법제에서 공통적으로 확인되는 사항들은 북한의 입장에도 개혁개방정책을 성공시키려면 언젠가 수용하여야 할 사항으로 보더라도 그다지 무리는 아닐 것이다.

한편, 베트남의 개혁개방방법제가 중국의 개혁개방방법제와 다른 점에 대하여도 주목할 필요가 있다. 중국의 선례를 보며 시행착오를 줄일 수 있는 후발주자로서의 장점이 있는가 하면 (i) 인구나 국토의 규모상 차이, (ii) 남베트남에서 자본주의 제도가 시행되었던 경험, (iii) 화교자본과 같은 강력한 지원이 없다는 점, (iv) 외국투자를 유인하기에는 시장의 규모가 그다지 크지 않다는 점 등 여러 차이점들이 베트남 개혁개방방법제가 형성된 기본적인 전제요 환경이므로 중국 개혁개방방법제와 차이

를 살펴보는 것은 개성과 북한의 법제를 준비하여 가는데 좋은 시사점을 제공하여 줄 것이다.

마지막으로 베트남의 경우 미국과의 국교정상화와 그에 따른 국제금융기구가입 등이 법제정비에도 많은 영향을 미친 것으로 보이는 바, 향후 북한이 미국과 국교정상화를 하는 상황을 염두에 두고 이러한 점에 대하여도 심도 있는 연구를 할 필요가 있다.

# IV

## 법제통합방안의 구체적 검토





## 1. 개성공업지구의 활용

2005년 9월 19일 6자회담의 공동성명은 50년 넘게 계속되어 온 한반도의 대결구조를 변화시켜 남북 상생의 화해협력시대의 문을 연 것으로 평가되고 있다. 앞으로 적지 않은 난관이 있겠지만, 위 공동성명을 출발점으로 하여 북핵문제가 성공적으로 정리될 경우 북한은 개혁개방을 적극 추진할 것이고 그에 따라 남한은 물론 국제사회의 지원과 투자가 본격화될 것으로 보인다. 이제까지 이론으로만 들렸던 남북연합의 길이 어렵פות하게나마 가시권에 들어온 것이다. 한편, 2005년 7월 우리 정부는 북한에 매년 200만kw의 전력을 공급하겠다는 제안을 하였고, 그에 이어 남북경제협력추진위원회 제10차 회의에서는 “민족경제의 균형적 발전을 도모하기 위해 쌍방이 갖고 있는 자원, 자본, 기술 등 경제요소를 결합시켜 새로운 방식의 경제협력사업을 추진해나가기로” 하고, “앞으로 경제협력사업 대상을 단계적으로 확대하는 방안을 연구, 검토”하기로 하였는바, 이러한 일련의 흐름은 남북간의 경제협력이 이제 단순교역의 차원을 뛰어넘어 북의 자원과 노동, 남의 자본과 기술을 결합한 전면적인 교류관계에 들어가게 되었음을 보여준다.

이러한 흐름 가운데에서 개성공단은 중요한 의미를 갖고 있다. 그 이유는 개성이 남북분단 이래 최초의 남북통합의 공간이기 때문이다. 그간 남북간 경제교류는 대부분 남측이 원자재를 제공하면 북측이 가공하여 물품을 제공하는 단순한 임가공방식에 불과했고, 금강산관광지구의 경우 남한 관광객들이 많이 찾고는 있으나, 이는 관광객으로서의 단기방문에 그쳐 이러한 경우를 남북의 본격적인 통합의 장이라고 보기는 어렵다. 반면 개성공업지구는 현재 28,000평의 시범단지에 8개 공장이 가동 중이고, 4개 기업의 공장이 건축 중이며, 100만평 1단계 부지조성작업이 진행되고 있는 바(2005년 9월, 조성율 83%), 남측 인원 460명, 북측 인원 4,000여명이 함께 생산활동을 영위하고 있고<sup>154</sup> 조만간 수

<sup>154</sup> 통일부, 『개성공단사업추진현황』 <[www.unikorea.go.kr](http://www.unikorea.go.kr)> (검색일: 2005. 9. 21).

만명이 생산활동을 영위하여 나가게 될 본격적인 남북통합의 공간이다. 임가공방식의 교역이나 금강산관광지구의 관광에 관하여는 주로 출입, 반출 등의 문제를 중심으로 제한된 범위의 법률문제가 발생하나, 개성의 경우는 남북이 최초로 생산활동을 공동으로 하는 공간이기 때문에 우리 사회에서 발생하는 민사, 형사, 회사, 노동, 행정, 환경 등 모든 법률문제가 발생할 것이 예상된다. 또한 개성은 법제도적인 측면에서 남과 북 모두에 남북통합의 실험공간으로서의 성격을 갖는다. 북한의 입장에서 보면, 그간 유지하여 온 사회주의 법제와는 전혀 성격을 달리하는 새로운 법제를 경험한다는 점에서, 남한의 입장에서는 기존 교류협력법제 전반과 남북통합에 대비한 법제 구축의 준비상황을 점검하는 기회가 된다는 점에서 남북 모두에 실험의 공간이 되는 것이다. 나아가 개성의 시도가 성공할 경우 중국 심천경제특구의 경우처럼 북한이 타지역에 개성과 같은 방식의 개발을 시도하거나 개성법제를 전국적으로 확대적용할 가능성도 있으므로 이러한 점에서도 개성의 실험은 중요한 의미를 갖는다.

이와 같이 개성은 법제도적인 측면에서 실험공간으로서의 성격을 가지고 있으므로 이제까지 경과와 현황을 살펴보고 문제점과 개선책을 찾아보는 것은 개성의 실험을 성공적으로 만들기 위하여 필수적임은 물론 남북통합에 대비한 법제 준비를 함에 있어서도 필요한 부분이라고 하겠다.

### 가. 개성공업지구에 적용되는 법률<sup>155</sup>

개성공업지구는 남과 북이 공동으로 협력하여 개발하는 곳으로, 개성공업지구의 안정적 발전을 위해 여러 법규와 제도가 준비되어 왔다. 개성공업지구의 운영과 관련하여 적용되는 법을 법제정 주체에 따라

<sup>155</sup> 이하의 내용은 김광길, “개성공업지구 법제정비 사업의 현황, 의의 및 과제,” pp. 46~49의 내용을 크게 인용한 것이다.

분류해 본다면 남북당국간의 합의서, 남한의 법, 북한의 법, 국제법으로 분류할 수 있을 것이다. 개성공업지구는 그 동안의 협력사업과는 달리 서로 다른 제도와 법률을 가진 남과 북이 단순한 상품교류의 단계를 넘어 전면적으로 관계를 맺고 서로를 상대하게 되어 그 동안 예측하지 못했던 여러 가지 법률문제가 발생하게 될 가능성이 있으며, 이러한 문제의 해결을 위해 개성공업지구에는 남북간의 합의서, 남측의 법, 북측의 법, 국제법이 서로 충돌과 조화 속에서 적용될 것이다.

### (1) 남북당국간 합의서

개성공업지구의 개발은 1990년대의 나선자유경제무역지대에서의 경우와는 달리 남북간 쟁점사항에 관하여 당국간 적지 않은 합의서를 채택하여 이에 대해 법적 효력을 부여하고 있는 바, 개성공업지구에 적용될 가능성이 있는 남북당국간 합의서는 다음과 같다. 먼저 남북사이의 투자보장에관한합의서, 남북사이의소득에대한이중과세방지합의서, 남북사이의상사분쟁해결절차에관한합의서, 남북사이의청산결제에관한 합의서 등 4개의 경험합의서가 채택되어 2003년 8월 20일 문본 교환을 거쳐 발효되었다.

또한 개성공업지구와 관련하여 개성공업지구통신에관한합의서, 개성공업지구 통관에관한합의서, 개성공업지구검역에관한합의서, 개성공업지구와금강산관광지구의출입및체류에관한합의서 등의 4개의 합의서와 남북상사중재위원회 구성·운영에관한합의서, 남북사이차량의 도로운행에관한기본합의서, 남북사이의열차운행에관한기본합의서가 채택되어 2005년 8월 5일 문본교환을 거쳐 발효되었다. 이외에도 개성공업지구에 적용되는 남북당국간 합의서로는 남북사이에거래되는물품의원산지확인절차에관한합의서와 동·서해지구남북관리구역임시도로통행의군사적보장을위한잠정합의서 등이 있다.

위와 같은 남북당국간 합의서는 쌍방이 서명하고 각기 발효에 필요한 절차를 거쳐 그 문본을 교환한 날로부터 효력을 발생한다. 학설상으

로 남북간의 합의서가 남측에서 법적 효력을 가지려면 국회의 비준절차를 거쳐야 한다는 것이 다수의 견해이며, 이에 따라 위 합의서들은 남측 국회의 동의절차를 거쳐 문본이 교환되었다.

이와 같이 발효된 합의서는 쌍방의 관련 법규와 같은 효력을 발생하거나(통관합의서등), 쌍방의 법규에 우선하여 적용되게 된다(출입체류 합의서). 쌍방의 관련 법규와 남북당국간 합의서가 충돌하는 경우에 우선 적용되도록 명문화되어 있는 사항은 물론이고, 합의서와 법규가 동일한 효력을 가지고 있다고 규정하고 있더라도 남북공동개발운영이라는 개성공업지구의 특성을 반영하여 합의서의 내용이 존중되도록 관련 법규의 개정 또는 해석이 이루어져야 할 것으로 생각된다.

## (2) 남측의 법

개성공업지구와 관련하여 적용될 남측의 법 중 가장 중요한 것은 남북교류협력에관한법률과 그 시행령, 시행규칙 고시가 있다. 중요한 의미를 갖는 통일부 고시로는 남북경제협력사업처리에관한규정, 남북협력기금운용관리규정, 개성공업지구방문및협력사업승인절차에대한특례와 같은 것이 있다. 그 밖에도 속인주의 등의 원칙에 따라 형법을 비롯한 각종 형사법률이 적용될 수 있다.

한편 헌법 제3조의 영토조항의 해석에 따라서는 남측의 모든 법령이 개성공업지구에도 적용된다고 볼 여지가 있다. 즉 헌법 제3조의 영토조항을 해석하기 따라서는 북측은 반국가단체에 불과하고 북측 지역에도 대한민국의 주권이 미치게 되므로 개성공업지구의 근거가 되는 북측 법과 북측 주권은 부정될 수도 있다. 그러나 이와 같은 해석에 따르면 개성공업지구법과 하위규정에 따라 이루어진 행위나 결과의 효력을 남측에서 인정할 수 있는 지에 관하여 상당한 혼란이 있을 수 있는 바, 이러한 혼란과 불확실성을 제거하는 것이 개성공업지구의 성공을 위해서 필요한 일이다. 이에 대해서는 이 글의 주된 대상이 아니기 때문에 상론을 생략하고 문제제기하는 것에 그친다.

### (3) 북측의 법

북측은 개성공업지구의 개발을 위하여 2002년 11월 13일 최고인민회의 상임위원회 정령인 “조선민주주의인민공화국 개성공업지구를 내움에 대하여”를 통하여 개성공업지구를 지정하고, 같은 달 20일에 개성공업지구법을 제정하였다. 또한 북측은 최고인민회의 상임위원회 결정으로 개성공업지구부동산규정을 비롯한 13개의 하위규정<sup>156</sup>을 제정하였으며, 개성공업지구법에는 그 하위법규로 중앙공업지구지도기관이 제정하는 시행세칙(개성공업지구법 제22조 제3호)과 공업지구관리기관이 제정하는 준칙(개성공업지구법 제25조 제9호)의 제정을 예정하고 있다.

### (4) 국제법

남측과 북측이 국제법상의 주체이기 때문에 다른 외국이 남북간의 거래를 민족내부거래로 인정할 것인가에 대해 논란이 될 수 있는 바, 관세나 원산지 문제가 대표적인 예이다. 또한 북측이 전략물자수출통제를 받는 국가라는 점 등 때문에 바세나르협정 등의 국제협정이 적용될 것이며, 외국인이 개성공업지구에 투자할 경우 외국인 투자자의 국내법이 적용되는 경우도 있을 것이다.

---

<sup>156</sup> 13개의 하위규정은 다음과 같다. 개성공업지구 개발규정(2003. 4. 24), 개성공업지구 기업창설운영규정(2003. 4. 24), 개성공업지구 세금규정(2003. 9. 18), 개성공업지구 노동규정(2003. 9. 18), 개성공업지구 관리기관설립운영규정(2003. 12. 11), 개성공업지구 출입, 체류, 거주규정(2003. 12. 11), 개성공업지구 세관규정(2003. 12. 11), 개성공업지구 외화관리규정(2004. 2. 25), 개성공업지구 광고규정(2004. 2. 25), 개성공업지구 부동산규정(2004. 7. 29), 개성공업지구 보험규정(2004. 9. 21), 개성공업지구 회계규정(2005. 6. 28), 개성공업지구 기업재정규정(2005. 6. 28).

## 나. 개성공업지구법제(북측법) 현황<sup>157</sup>

### (1) 개성공업지구법

개성공업지구법은 개성공업지구법의 기본, 개성공업지구의 개발, 개성공업지구의 관리, 개성공업지구의 기업창설·운영, 분쟁해결 등 본문 5장 46개조, 부칙 3개조로 구성되어 있다. 개성공업지구법에 의하면 개성공업지구는 공화국의 법에 따라 관리 운영하는 국제적인 공업, 무역, 상업, 금융, 관광지역으로서(제1조), 북측의 주권이 전면적으로 적용되는 지구이다. 그러나 개성공업지구법은 위와 같이 개성공업지구에 북측의 주권이 전면적으로 적용된다고 규정하면서, 개성공업지구에서 이루어지는 경제활동은 이 법과 그 시행을 위한 규정에 따라 하며 법규로 정하지 않은 사항은 중앙공업지구 지도기관과 공업지구관리기관이 협의하여 처리한다(제9조)고 규정하여 경제활동에 관하여는 북측법의 적용을 배제하겠다는 취지를 명시하고 있다.

또한 개성공업지구법은 “개성공업지구에 대한 관리는 중앙공업지구 지도기관(실제 명칭은 ‘중앙특구지도총국’이다)의 지도 밑에 공업지구 관리기관(실제 명칭은 ‘개성공업지구관리위원회’이다)이 한다(제21조)”고 규정하여, 남측 인사가 주축이 되어 구성된 공업지구관리기관에 공업지구 관리업무를 담당시키고 있다. 그 이외에도 개성공업지구법은 공업지구 토지이용권 부여, 공업지구의 개발, 공업지구의 기업창설과 운영, 유통화폐, 출입질서 및 분쟁해결에 관한 규정을 두고 있다.

이와 같은 개성공업지구법은 입법, 행정, 사법권이 부여된 특수행정 단위로서 특구 자체에 구성된 입법회의, 장관, 행정부, 검찰소, 재판소 등이 관리운영기구를 담당하며 특구에 오직 기본법과 입법회의가 제정한 법규만이 적용되도록 한 신의주특구법에 비하면 지구의 자치가 제한적으로 허용된다고 할 수 있다. 그러나 북측의 일반법규가 경제무역

---

<sup>157</sup> 이하의 내용은 김광길, “개성공업지구 법제정비 사업의 현황, 의의 및 과제,” pp. 49~59의 내용을 크게 인용한 것이다.

지대법과 동일하게 적용되며, 북측의 인원으로 구성된 관리운영기구가 지대의 운영을 담당하도록 되어 있는 라선경제무역지대법에 비하면 지구의 자치의 폭이 확대되어 있다고 할 수 있다. 즉 개성공업지구는 신의주특구와 라선경제무역지대의 중간쯤 되는 법적 지위를 가지고 있다고 할 수 있다.

## (2) 하위규정

북측은 2003년 4월부터 최근까지 최고인민회의 상임위원회의 결정을 통해 개성공업지구 개발규정을 비롯하여 13개의 하위규정을 순차적으로 발표하였으며, 개성공업지구관리위원회와의 협의를 통해 회계검증규정의 발표를 예고하고 있다.

### (가) 개성공업지구개발규정

공업지구개발총계획은 중앙공업지구지도기관이 선정한 개발업자가 작성하여 중앙공업지구지도기관의 승인을 받아 확정된다. 이와 같이 승인된 공업지구개발 총계획과 단계별 계획에 기초하여 공업지구관리기관은 연간지구개발계획을 자체로 작성하고 실행하게 된다. 또한 공업지구의 하부구조건설은 개발업자가 하며, 필요에 따라 다른 투자자와 공동으로 또는 양도, 위탁하여 하부구조를 건설할 수 있다.

한편 중앙공업지구지도기관은 개발공사에 지장이 없도록 건물과 부차물을 제때에 철거, 이설하고 주민을 이주시키며, 공업지구개발에 지장이 없도록 인원의 출입과 생활상 편의보장, 물자의 반출입조건을 보장하며, 개발업자가 요구하는 북측의 노력, 물자, 용수 같은 것을 제때에 보장하여야 한다.

### (나) 개성공업지구기업창설·운영규정

개성공업지구에서 기업의 창설승인, 등록은 공업지구관리기관이 하

며, 공업지구관리기관은 기업의 창설승인, 등록과 관련한 준칙을 작성한다. 공업지구에서는 여러 가지 형식의 기업을 창설할 수 있으며, 기업은 규약에서 정한데 따라 주식, 채권과 같은 것을 발행하여 양도하거나 유통시킬 수 있다. 투자는 화폐재산이나 현물재산, 재산권 같은 것으로 할 수 있으며, 기업은 반년 및 연간을 주기로 회계결산을 하며 연간회계결산서는 회계검증을 받아야 한다. 기업은 결산이윤에서 기업소득세를 납부하고 예비기금을 조성한 다음 순소득금을 출자자들에게 배당할 수 있다.

해산하려는 기업은 이사회 또는 출가총회에서 토의결정을 거쳐 해산 신고서를 공업지구관리기관에 제출한 후 청산위원회를 조직하여 청산 사업을 수행하게 된다. 공업지구에서 지사, 영업소, 개인이 영리활동을 하려 할 경우에도 공업지구관리기관에 등록하여야 한다.

#### (다) 개성공업지구세금규정

세금과 관련하여 남북간에 맺은 합의서가 있는 경우에는 그에 따르며 세금의 부과와 징수는 공업지구세무소가 한다. 기업 및 개인은 세무서에 세무등록을 하며, 세금의 계산과 납부는 US\$로 한다. 세금의 종류로는 납축의 법인세에 해당하는 기업소득세, 소득세에 해당하는 개인소득세, 건물에 부과되는 재산세, 상속세, 생산물의 판매수입금에 부과되는 거래세, 봉사부분의 수입금에 부과되는 영업세, 도시경영세와 자동차이용세로 구성된 지방세 등 7종류가 있다. 전체적으로 세금의 종류 및 세율에 있어 납축보다 부담이 작다고 할 수 있다.

한편 북측은 사회주의 체제의 특성상 세금제도운영의 경험이 적어, 개성공업지구 입주기업의 편의를 위해 당분간 개성공업지구관리위원회에 세무등록, 세금징수, 회계검증 등의 업무를 위임하고, 회계처리와 세금계산은 납축 기준을 적용하도록 하는 “개성공업지구세금규정 집행을위한잠정사업절차”를 2005년 3월 7일 발표하였다. 북측은 이 잠정사업절차는 개성공업지구회계규정, 검증규정, 세금규정시행세칙



이 발표되고 이에 따르는 준칙들이 완성되어 개성공업지구세무소가 자기의 사업을 원만히 수행할 수 있다고 인정되는 시점에서 효력이 중지된다고 하였다.

#### (라) 개성공업지구노동규정

기업에 필요한 노력은 공화국의 노력으로 채용하되, 필요시 남측 및 외국인을 채용할 수 있으며, 기업은 노력알선기업을 통해 노력을 알선 받아 노력채용계약을 체결한다. 기업의 종업원노동시간은 주48시간으로 하며, 종업원월최저노임은 50US\$이며, 연장작업 또는 야간작업을 한 종업원에게 일당 또는 시간당 노임액의 50%에 해당하는 가급금을 준다. 기업은 북측 주민인 종업원에게 지불하는 월노임총액의 15%를 사회보험료로 북측에 납부하여야 한다.

기업의 경영활동과 관련이 없는 일에 종업원을 동원할 경우에는 기업의 동의를 받아야 하며, 기업은 기업의 경영 또는 기술조건의 변동으로 종업원이 남을 경우 등에는 노력채용기간이 끝나기 전에 종업원을 해고할 수 있으며, 기업의 사정으로 1년 이상 일한 종업원을 내보내는 경우에는 3개월 평균월노임에 일한 해수를 적용하여 계산한 퇴직보조금을 지급한다.

#### (마) 개성공업지구관리기관설립운영규정

개성공업지구에 대한 관리를 위해 공업지구관리기관을 구성하며, 공업지구관리기관은 개발업자가 추천하는 성원들로 구성하되, 공업지구관리기관의 요구에 따라 중앙공업지구지도기관이 파견하는 성원들도 공업지구관리기관의 성원이 될 수 있다.

공업지구관리기관은 투자조건의 조성과 투자유치, 기업의 창설승인과 등록, 건설허가와 준공검사, 토지이용권, 건물, 운전기재의 등록, 기업의 경영활동에 대한 지원, 하부구조시설의 관리, 공업지구의 환경보호, 소방대책, 남측 지역에서 출입하는 인원과 수송수단에 대한 증명서

발급, 공업지구관리기관의 사업준칙작성, 이 밖에 중앙공업지구지도기관이 위임하는 사업을 수행한다.

#### (바) 개성공업지구출입체류거주규정

남측 지역에서 지구에 출입 및 체류하는 남측의 주민 등과 통행차량의 출입 및 체류와 관련한 문제는 개성공업지구출입체류거주규정에 앞서 우선적으로 개성공업지구와금강산관광지구의출입및체류에관한합의서가 적용된다.

출입증, 사업자증, 관광증과 자동차통행증은 공업지구관리기관이 발급하며, 남측 주민 등은 해당증명서를 가지고 개성공업지구에 출입하게 된다. 공업지구에 7일 이상 체류하거나 거주하고자 하는 자는 북측의 공업지구출입사업기관에 등록하여야 하며, 공업지구에서 공업지구 밖의 공화국 영역으로 가려는 자는 사증을 발급받아야 한다. 공업지구에서 체류, 거주하는 자는 인신과 주택의 불가침권을 보장받는다.

한편 개성공업지구와금강산관광지구의출입및체류에관한합의서에는 남측주민등이 공업지구에 적용되는 법질서를 위반하였을 경우 북측은 이를 중지시킨 후 조사하고 대상자의 위반내용을 남측에 통보하며 위반정도에 따라 경고 또는 범칙금을 부과하거나 남측 지역으로 추방하되, 다만 남과 북이 합의하는 엄중한 위반행위에 대하여는 쌍방이 별도로 합의하여 처리하도록 규정하고 있다.

#### (사) 개성공업지구세관규정

공업지구에서 물자의 반출입은 신고제이며, 공업지구에서 반출입물자와 북측의 기관, 기업소, 단체에 위탁가공하는 물자에 대하여는 관세를 부과하지 않는다. 세관신고없이 외화반출입이 허용되며, 공업지구에서 반출입물자와 우편물, 개인의 휴대품, 운수수단에 대한 세관검사와 감독은 공업지구 세관이 한다.

### (아) 개성공업지구외화관리규정

공업지구에서 외화관리는 공업지구관리기관이 하며, 공업지구에서는 전환성외화현금을 유통시킨다. 현재는 US\$가 유통화폐로 사용되고 있다. 기업은 공업지구에 설립된 은행에 외화돈자리를 두며, 남측 또는 다른 나라에 있는 은행에도 공업지구관리기관에 신고서를 내고 외화돈자리를 둘 수 있다. 공업지구에서 기업과 개인은 외화를 제한없이 들여 오거나 나갈 수 있으며, 공업지구에 설립된 투자는행은 반년마다 돈자리별로 외화입출금변동보고서를 작성하여 공업지구관리기관에 내야한다. 기업과 개인은 외화현금이나 신용카드, 외화돈자리를 리용하여 거래에 따르는 지불 및 결제를 할 수 있다.

### (자) 개성공업지구광고규정

자유로운 광고활동은 보장되며, 야외광고물의 설치에 공업지구관리기관의 승인을 받아야 한다.

### (차) 개성공업지구부동산규정

공업지구에서 기업과 개인은 토지이용권을 취득하거나 건물을 소유할 수 있으며, 남측의 부동산등기에 해당하는 부동산의 등록업무는 공업지구관리기관이 부동산등록준칙을 제정하여 시행한다. 공업지구의 토지임대기간은 토지이용증을 발급한 날로부터 50년으로 하되, 연장이 가능하며 부득이한 경우에 토지이용기간이 연장되지 않는 경우에는 중앙공업지구지도기관은 토지에 달린 건물이나 그 밖의 부착물에 대하여 해당한 보상을 하여야 한다.

공업지구관리기관에 토지이용권, 건물소유권을 등록한 자는 그 전부 또는 일부를 이용기간 안에 제한 없이 양도, 임대, 저당할 수 있고, 부동산의 등록임차권을 가진 자는 그것을 저당할 수 있다. 부동산의 양도, 임대, 저당은 공업지구관리기관에 등록을 하여야 효력을 가지며, 당사자 사이에서만 효력을 갖는 임대차는 임대등록을 하지 않을 수도 있다.

저당권자는 채무자가 채무상환기간에 채무상환을 하지 못하였거나 저당자가 채무상환기간 전에 사망하여 상속자가 없을 경우 공업지구관리기관에 저당물의 경매를 신청할 수 있다. 공업지구관리기관은 저당물을 공정하게 처분하여 얻은 대금에서 우선공제대상금을 우선 납부하고 남은 자금을 등록순위에 따라 임차자와 저당권자에게 분배하고 나머지가 있으면 저당자에게 주어야 한다.

### (카) 개성공업지구보험규정

개성공업지구의 여타 하위 규정들에 대해 북측은 개발업자 또는 개성공업지구관리위원회 협의를 거쳐 발표하여 왔으나, 보험규정만은 남측과의 충분한 협의가 없이 발표되었다. 보험규정은 화재보험, 가스보험, 자동차보험, 종업원 재해보험 등을 의무보험으로 규정하고 이 의무보험을 중앙공업지구지도기관이 지정한 공업지구보험회사에 가입하지 않는 자에게는 1만US\$까지의 벌금을 물리도록 규정하고 있는 등 보완하거나 수정해야 할 사항이 있다. 현재 북측과 보험규정의 수정 또는 보완에 관해 협의가 진행 중이다.

### (타) 개성공업지구 회계규정과 기업재정규정

개성공업지구세금규정집행을위한잠정사업절차에 의해 기업의 회계처리와 세금계산에 대해 남측 기준을 잠정적으로 적용하던 상황에서 북측은 개성공업지구관리위원회와의 협의를 거쳐 2005년 6월 28일 개성공업지구 고유의 회계규정과 기업재정규정을 발표하고 회계검증규정의 발표를 예고하고 있다.

회계규정은 회계처리원칙, 회계서류 작성, 재무제표 작성, 회계문건, 회계의 감독통제 등으로 구성되어 있으며, 각각 그 해당내용을 자세히 규정하기 보다는 개략적으로 틀만 잡고, 상세사항은 관리위원회가 공업지구기업회계기준과 회계문건의 양식을 작성하도록 위임하고 있다.

기업재정규정에는 남측의 상법(기업의 자본조성과 이용, 이윤분배,

자본청산 등과 관련된 규정)과 세법(세금산정시 결산이윤을 확정하기 위한 수익과 비용인식과 관련된 규정) 및 기업회계기준(자산, 부채 등의 평가기준과 관련된 규정)등에 해당하는 규정들이 혼합되어 있다.

### (3) 시행세칙

개성공업지구법은 위에서 설명한 하위규정의 시행을 위하여 중앙공업지구지도기관이 공업지구 법규의 시행세칙을 작성하도록 규정하고 있다(개성공업지구법 제22조 제3호). 그 동안 중앙공업지구지도기관은 여러 가지 현실적인 이유로 시행세칙의 작성을 하지 않아 오다가 최근에 남측의 산업안전보건법에 해당하는 노동안전세칙을 개성공업지구관리위원회에 제시하여 왔다. 이에 개성공업지구관리위원회는 법규로 정하지 않는 사항에 대해 중앙공업지구지도기관과 공업지구관리기관이 협의하여 처리하도록 한 개성공업지구법 제9조의 취지에 따라 이 노동안전세칙에 대해 중앙공업지구지도기관과 협의를 진행하고 있다.

향후 중앙공업지구지도기관이 시행세칙의 제정권을 적극적으로 행사할 지 여부는 현재로서는 미지수이며 좀 더 추이를 지켜봐야 할 것이다.

### (4) 준칙

개성공업지구법 제9조에 따라 개성공업지구의 경제활동에는 북측의 일반법의 적용이 배제되며, 개성공업지구법과 하위법규만이 적용된다. 그런데 위에서 설명한 바와 같이 개성공업지구법은 본문 5장 46개조, 부칙 3개조로 구성된 원칙적 규정이며, 13개의 하위규정 또한 기본적인 사항만을 규정하고 있다. 또한 그 동안 중앙공업지구지도기관은 여러 가지 현실적인 이유로 시행세칙의 작성을 하지 않았다.

이와 같이 개성공업지구법 및 하위규정만으로 개성공업지구를 법적, 제도적으로 뒷받침하기에는 많이 부족하다. 이에 개성공업지구관리위원회는 법의 공백상태를 막기 위하여 남측의 개성공단사업지원단등의 정부당국과 개성공단사업지원단 법률자문회의 등 여러 전문가들의 도

움을 받아 개성공업지구법 제25조 제9호에 따른 사업준칙의 제정권에 따른 여러 준칙을 작성하였다. 이 준칙중에는 북측과의 협의를 거쳐 확정되어야 하는 절차가 남아있는 부분이 존재하나, 개성공업지구관리위원회는 법적 미비상태가 발생하지 않도록 우선적으로 준칙에 따라 개성공업지구 관리사업을 수행하고 있다.

개성공업지구관리위원회는 다음과 같은 준칙을 이미 작성하여 시행중이거나 북측과 협의를 진행하고 있다.

- 부동산등록준칙
- 부동산집행준칙
- 지적준칙
- 기업창설,등록및운영준칙
- 건축준칙
  - 건축에관한세부지침
  - 건축물피난및방화유도등에관한세부지침
  - 건축물설비에관한세부지침
  - 건축물구조에관한세부지침
  - 설계도서작성에관한세부지침
- 대기환경관리준칙
- 수질환경관리준칙
- 폐기물관리준칙
- 건설안전준칙
- 소방준칙
- 하부구조시설관리준칙
- 광고준칙
  - 옥외광고물설치기준
- 전기안전관리준칙
- 주요물자관리준칙

- 토지계획및이용준칙
- 자동차등록준칙
- 노동준칙
- 세금준칙
- 보험준칙
- 가스안전관리준칙
- 기업회계기준

또한 다음과 같은 준칙을 작성중이거나 북측과의 협의과정을 보면서 작성할 예정이다.

- 산업안전보건준칙
- 식품위생 및 전염병 예방준칙
- 원가계산준칙
- 지적재산관련준칙
- 개인정보보호관련준칙
- 기업의 정리, 파산등에관한준칙
- 은행의설립및운영관련준칙
- 외화관리준칙
- 사무관리,부당이득,불법행위관련준칙
- 관리위원회배상관련준칙
- 회계검증기준
- 질서유지대설치준칙
- 도로교통등질서유지관련준칙
- 출입체류거주관련준칙
  - 출입증, 자동차통행증,관광증 발급세부지침
- 물자반출준칙
- 제수수료및부담금징수준칙

개성공업지구에 투자하는 기업들은 대부분 남측기업일 것이며 외국 기업이 투자하더라도 시장경제에 익숙한 기업들일 것이므로, 위 준칙들은 남측 기업에 친숙한 법질서를 기본틀로 하되 이미 발표된 개성공업지구법 및 하위규정에 어긋나지 않게 특수성을 고려하여 작성되었다.

## 다. 개성공업지구법제의 성격과 의미

### (1) 경제특구법

사회주의 국가가 체제변화를 위하여 시도하는 방법은 크게 러시아, 폴란드 등 동유럽 국가들이 1990년대 이후 취한 자본주의로의 급진적인 체제전환이 있고, 중국이나 베트남이 사회주의의 근간을 유지하면서 경제특구를 도입하는 등의 방법으로 진행하고 있는 점진적 개혁 두 가지가 있다. 1980년대 초반 가장 먼저 경제특구를 설치함으로써 개혁 개방을 시도한 중국이 경제특구의 성공을 기반으로 비약적인 경제성장을 하고 있음은 주지의 사실이며 베트남 역시 그와 같은 길을 걸어가고 있다.<sup>158</sup> 사회주의 사회에서 경제특구는 전혀 새로운 제도를 도입하여 실험하는 실험실 역할을 하게 된다. 중국 심천의 경우를 보면 중국에서 최초로 토지이용권의 양도가 허용되고, 노동계약제도 및 주식회사제도가 도입되는 등 과거 사회주의 사회에 없었던 새로운 제도가 도입되어 실험되었다. 이와 같은 새로운 제도는 실질을 보면 자본주의 선진국에서 발전된 것 그대로 이거나 또는 그 실질을 사회주의 사회의 특수성에 맞게 일부 수정한 것인바, 이러한 제도를 경제특구가 채택하는 이유는 외부자본과 기술을 유치하고 국내자본을 육성하기 위한 것임은 물론이다. 이와 같이 자본주의 사회에서 발전된 제도를 사회주의 사회가 일시에 전면적으로 도입하는 것은 어려우므로 일단 경제특구라는 제한된 공간에서 일정기간 실험을 거친 후 전국적으로 확대 적용하여 온 것이

<sup>158</sup> 조명철 외, 『북한경제개혁의 추진현황과 남북한 및 국제사회의 역할』 (대의경제정책연구원, 2003), pp. 88~154 참조.



중국의 예이다. 기존 제도와 차별적인 제도가 도입되려면 상응하는 법률제도가 마련되어야 하는바, 중국 중앙은 심천에 1992년 헌법과 법률의 기본원칙에 반하지 않는 한 법률의 효력을 갖는 법을 입법할 수 있는 독자적인 수권입법권을 부여함으로써 독자적인 법질서를 구축할 수 있도록 하였다. 중국 중앙이 이와 같은 입법권의 특례를 심천경제특구에 인정한 이유는 외부자본과 기술의 유치를 위한 새로운 법제 인프라 조성이 그만큼 절실하였기 때문이었다.<sup>159</sup> 이처럼 심천의 경험은 경제특구의 성공조건 중 하나가 새로운 제도 도입을 위한 차별적인 법제 인프라 구축임을 알려 준다.

북한의 경우 이제까지 시도된 경제특구로 1993년 설치된 라진선봉자유무역지대가 있다. 주목을 요하는 것은 중국의 심천과 같이 자유경제무역지대법(2002년 라선경제무역지대법으로 변경)이라는 특별법을 입법하고 자유경제무역지대 외국인출입규정(1993년 제정), 자유경제무역지대 건물양도 및 저당규정(1995년 제정) 등 20여개의 하위규정을 입법하여 기존 법질서와 차별적인 법제 인프라 구축을 시도하였다는 것이다.<sup>160</sup> 그러나 안타깝게도 이와 같은 노력에도 불구하고 라선의 실험은 실패하였는바, 그 이유는 여러 가지가 있겠으나<sup>161</sup> 법제 인프라의 측면에서 보면 외부자본을 유인할 수 있을 만한 내용을 갖추지 못하였기 때문이라고 할 수 있다. 다시 말하여 독자적인 법제 인프라구축의 외관은 갖추었으나, 실질은 그다지 차별적이지 못하여 입주기업들에 친화적인 법제 인프라 구축에 실패한 것이다. 그 단적인 예가 주식회사의 창설이 허용되지 아니하고, 임금의 직접지불이 허용되지 않으며 해고를 하려면 북한당국의 동의를 받아야 하는 등 입주기업에 친화적인 법제도가 마련되지 아니한 것으로,<sup>162</sup> 이는 독자적인 법제 인프라 구축의

<sup>159</sup> 深圳市人民政府, 『法制辦公室年報(1985-2004)』, p. 27.

<sup>160</sup> 장명봉 편, 『김정일체제하의 최근 북한법령집』(서울: 북한법연구회, 2005)에는 25개의 라선경제무역지대법 시행규정이 소개되어 있다.

<sup>161</sup> 라진선봉의 실패원인에 대하여는 홍익표, 『북한의 경제특구 확대가능성 및 발전방향』(서울: 대외경제정책연구원, 2001), pp. 58~64 참조.

핵심이 입주기업에 친화적인 법제구축이라는 점을 충분히 이해하지 못하였거나 또는 받아들이지 않았기 때문이라고 할 수 있다. 요컨대 라선의 법제 인프라는 외관상 별도입법의 형식을 취하였음에도 불구하고 진정한 의미의 경제특구법이라고 보기 어렵다.

반면, 개성공업지구법은 북한 최초의 진정한 경제특구법이라고 할 수 있다. 우선 개성공업지구법은 형식적인 면에서 기존 법질서와는 차별적인 것임을 명시하고 있다. 즉, 개성공업지구법 제9조는 “공업지구에서 경제활동은 이 법과 그 시행을 위한 규정에 따라 한다. 법규로 정하지 않은 사항은 중앙공업지도기관과 공업지구 관리기관이 협의하여 처리한다”고 규정함으로써 개성공업지구의 경우 경제활동에 관하여 일반적인 북한법의 적용을 차단하고 개성공업지구법과 하위규정이라는 독자적이고 차별적인 법제가 적용됨을 명시하고 있는 것이다. 특히 법규로 정하지 않은 사항을 ‘공화국의 법과 규정에 따른다’고 하지 아니하고 ‘지도기관과 관리기관이 협의하여 처리한다’고 규정한 것은 주목을 요하는 것으로 과거 경제무역지대법 (1993년 1월 31일 제정)이 “자유경제무역지대 안에서 모든 경제활동은 이 지대와 관련한 공화국의 법과 규정에 따른다. 자유경제무역지대와 관련한 법과 규정에 규제되어 있지 않은 사항은 공화국의 해당 법과 규정에 준한다”고 규정한 것이나 중국 심천 등 경제특구 설치의 근거가 된 광둥성 경제특구 조례 (1980년 제정) 제2조가 “특구내의 기업과 개인은 중국의 법률, 법령 및 관계규정을 준수하여야 한다. 본 조례에 특례규정이 있는 경우 본 조례의 규정에 따라 집행한다”고 규정한 것과 다르다.<sup>163</sup> 요컨대 위 규정은 경제활동에 관하여 일반적인 북한법이 개성공업지구에 적용되는 것을 차단하고 독자적인 법제 인프라를 구축할 것을 명시하고 있는 것이다.

<sup>162</sup> 법무법인 태평양, 『개성공업지구 법규 및 제도 해설』, pp. 173~174.

<sup>163</sup> 한편, 비슷한 시기에 입법된 신의주특별행정구법 기본법은 그 부칙 제2조에서 신의주특별행정구는 “국적, 국장, 국기, 국가, 수도, 명해, 명공, 국가안전에 관한 법규 밖의 다른 법규를 적용하지 않는다”고 규정하고, 라선경제무역지대법 제6조도 “라선경제무역지대 안에서 대외경제무역활동은 이 법과 지대관련법규에 따라 한다”고 규정하고 있다.

나아가 실질적인 면에서도 개성공업지구법은 경제특구법으로서의 특성을 가지고 있다. 즉, 과거 라진경제무역지대법이 입주기업에 친화적인 법제구축을 하지 못한 것과 달리 개성공업지구법은 주식회사의 설립을 북한에서 최초로 허용하고(기업창설·운영규정 제17조), 일정 요건 하의 해고(노동규정 제14조), 토지이용권 및 건물의 양도, 임대 및 저당(부동산규정 제3장) 및 개발업자에 의한 행정기관의 구성(개성공업지구법 제24조, 관리기관설립·운영규정 제2조) 등을 규정하여 과거 북한에서 볼 수 없었던 입주기업에 친화적이고 어떻게 보면 중국 심천 등 경제특구의 경우보다 더 나아간 입장을 취하고 있는 바, 입주기업에 친화적인 차별적인 법제라는 면에서 경제특구법의 성격을 가지는 것이다.

## (2) 개성법제 입법의 특수성: 남북 공동의 작업

개성공업지구법 및 11개 하위규정은 북측이 일방적으로 만든 것이라기보다는 남측 개발업자가 초안을 만들거나 또는 남측 개발업자의 의견을 상당히 반영하여 만들어진 것으로 북한 법이기는 하지만 남북이 공동의 작업으로 만든 것이라고 하더라도 과언이 아니다.<sup>164, 165</sup> 당초 개발업자인 현대아산은 “개성특구법”이라는 명칭으로 법초안을 만들어 북한에 제시하였고 이를 기초로 북한, 현대아산 및 남한정부간에 논의가 진행되어 현재의 개성공업지구법이 입법되었는바, 그 과정에서 과거 라진선봉의 경험, 금강산관광지구의 경험 및 중국 경제특구의 사례 등을 참고하여 입주기업에 보다 친화적인 법제 인프라의 틀이 준비되었다. 이와 같이 남과 북이 북한의 특정지역의 법제 인프라 구축작업

<sup>164</sup> 현대가 제안한 초안 중 일부는 법원행정처, “남북교류와 관련한 법적 문제점(3)” 특수사법제도연구위원회 제10·11·12차 회의 결과보고(서울: 법원행정처, 2005) 중 정봉렬 한국산업은행 조사부장의 지정토론문(pp. 77~86)에 소개되어 있다.

<sup>165</sup> 다만 보험규정과 출입체류규정은 예외로 북측이 일방적으로 작성하거나 남측의 의견을 거의 반영하지 아니하고 공포하였다.

을 공동으로 진행한 것은 사상 초유의 일로서 역사적인 의미가 크다고 할 수 있다. 비록 남과 북이 공동의 입법작업을 합의하고 그것을 담당하는 기구를 구성하는 등 공식적으로 작업을 진행한 것은 아니지만, 실질적으로 남측의 관여 가운데 입법이 이루어진 점은 향후 남북법제통합의 과정에서 중요한 이정표가 된다고 하겠다. 개성법제의 이와 같은 특수성은 향후 남북통합에 대비한 법제구축작업을 준비함에 있어서 남한 교류협력법제 정비와 남북공동에 적용되는 법제 준비작업 뿐 아니라 북측의 법제를 남북이 공동으로 준비하고 이를 남측이 지원하는 일도 중요한 과제로 포함하여야 한다는 점을 보여주는 것이다. 특히 6자 회담이 성공하여 핵문제가 해결될 경우 최근 우리 정부가 한 중대제안을 비롯하여 북한경제개발을 위한 남한과 국제사회의 참여가 본격화될 것으로 예상되는바, 북한경제개발을 본격화하려면 외부자본의 투자가 필요하고 외부자본의 투자를 위하여서는 북한내부 법제 인프라 구축이 선행되어야 하는바, 이를 염두에 둔 전략적 관점에서의 북한 법제 인프라 구축 지원작업을 위한 준비가 필요한 것이다.

이와 같이 남한의 관여 가운데 입법이 이루어졌다는 점에서 개성공업지구법은 신의주특별행정구법이나 라선경제무역지대법과는 성격을 달리 한다. 신의주특별행정구법은 홍콩, 마카오법을 기본 틀로 만들어진 것으로 홍콩, 마카오 및 중국법률가들이 상당한 역할을 하였고,<sup>166</sup> 라선경제무역지대법은 남한의 관여 없이 북한이 독자적으로 입법하였다. 또 개성은 중국의 경우와도 다르다. 중국 심천 등 경제특구의 경우 홍콩, 대만 등의 선례를 참고하고 홍콩 법률가들의 조력을 받기는 하였으나, 외부의 도움은 어디까지나 도움의 차원을 벗어나지 않았던 것으로 보인다. 이와 관련하여 중국 심천의 경우 경제특구로 지정된 이후

<sup>166</sup> 關山, 『김정일과 양빈』~황의봉·정인갑 옮김 (고양: 두우성, 2004), p. 21에 따르면 신의주특별행정구법의 초안은 동련파(修連發) 라오닝법학원부원장, 루웨이젠(駱偉健) 마카오법학원 교수, 양다용(楊大勇) 중국 변호사, 추이양(崔揚) 중국 변호사, 리잉저우(黎瀛洲) 홍콩 변호사 홍콩기본법, 마카오기본법 등 입법에 참여한 경험이 있는 홍콩, 마카오, 중국의 법률가들이 작성하였다.

독자적인 입법권한을 수여받은 1992년까지 12년간 법제 인프라가 제대로 갖추어지지 않았고 그 때문에 독자적인 입법권을 받기 위하여 노력하였으며, 독자적인 입법권을 얻은 이후에 비로소 법제 인프라 구축작업을 본격적으로 진행할 수 있었는데, 이러한 과정에서 수많은 시행착오를 겪고 많은 학습의 비용과 시간이 들었던 것으로 보인다. 그에 비하여 개성의 경우 남북이 공동으로 법제 인프라를 구축함으로써 남한의 풍부한 법제 인프라 구축 경험과 노하우를 쉽게 활용할 수 있으므로 시행착오를 줄이고 학습의 시간 및 비용을 절감하는 것이 가능하여 중국 심천에서 법제 인프라 구축에 20년이 소요되었다면 개성에서는 그 시간을 크게 단축하는 것이 가능할 것으로 기대되는 것이다.

그러나 다른 한편, 중국 심천 등 경제특구의 경우 스스로 학습하고, 시행착오를 거치느라 많은 시간이 걸리기는 했으나, 그 과정은 동시에 내적인 역량의 축적과정이었어서 이러한 역량이 일정 수준으로 축적된 이후에는 가속도를 내서 법제 인프라 구축작업을 신속히 수행할 수 있었던 것으로 보이는데, 개성 법제 인프라 구축작업에 있어서도 북한의 법제 인프라 구축역량을 높이는 방안을 강구할 필요가 있다. 남측의 일방적인 주도로 북측이 제대로 이해하지도 못한 채 수동적으로 수용할 경우 북측의 법제 인프라 구축역량 제고에 하등 도움이 되지 않고 또 이를 타 지역에 확산시켜나가는 데에도 전혀 도움이 되지 않을 것이다. 따라서 남북이 법제를 공동으로 만들어 나가는 과정은 반드시 북측의 법제 인프라 구축역량 축적에 도움이 되는 교육, 입법 노하우의 전달 등이 수반되어야 하며, 이러한 부분 역시 남북 통합에 대비한 법제 인프라 준비를 함에 있어서 간과하여서는 아니 되는 중요한 부분인 것이다. 이와 관련하여 세계은행(World Bank), 아시아개발은행(ADB), 유럽 부흥은행(EBRD) 등 국제금융기구의 주요 기술적 지원(Technical Assistance) 프로그램으로 지원대상국에 제공되는 입법지원 프로그램이 단순한 입법작업에 그치지 아니하고 법집행기구의 구성, 담당인원에 대한 교육 등의 프로그램도 포함하고 있는 점을 참고할 필요가 있다.<sup>167</sup>

### (3) 관리위원회의 입법권

앞서 본 것처럼 개성공업지구에 관하여는 개성공업지구법과 13개 하위규정이 북한 최고인민회의에서 입법되었고 관련 남북간 합의서가 있다. 개성공업지구에 이제까지 입법된 규정은 건물에 비유하자면 기초 골조 정도에 불과하여 개성공업지구에 법제 인프라를 갖추려면 향후 많은 세부 하위입법이 필요하다. 중국 심천 경제특구의 경우 1992년 심천시가 중앙정부로부터 입법권을 부여받은 이래 2004년 12월까지 152개의 법규 제정, 101회의 법규수정, 법규폐지 15건, 규장<sup>168</sup> 제정 165건, 규장수정 65회, 규장폐지 46건 등 많은 입법작업이 진행되었는데,<sup>169</sup> 이러한 예에 비추어 향후 개성공업지구에도 수백 개의 하위입법이 필요할 것으로 보인다. 개성공업지구법은 일종의 자치법규에 해당하는 <시행세칙>과 <사업준칙>에 의하여 입법의 공백을 보완할 것을 예정하고 있으나, 시행세칙에 대하여 지도기관의 임무 중 하나로 열거하고, 사업준칙에 대하여 관리기관의 임무 중 하나로 규정할 뿐 그 성격, 입법절차, 입법의 대상 및 상호간의 효력관계 등에 관하여 아무런 규정도 하고 있지 않다(동법 제22조, 제25조). 다만, 개성공업지구법상 “공업지구에 대한 관리는 지도기관의 지도 밑에 공업지구 관리기관이 한다.”고 되어 있고(제21조), 지도기관의 임무에 “공업지구 개발사업에 대한 지도”가 포함되어 있어(제22조 제2호), 지도기관이 관리기관보다 상위기관에 해당하므로 시행세칙이 사업준칙 보다 상위의 규범이라는 정도의 해석이 가능할 뿐이다. 개성의 세부입법을 시행세칙 형식으로 할 것인지 혹은 사업준칙으로 할 것인지도 법상 명확하지 않으나, 현재 개성의 행정업무를 담당하는 개성공업지구 관리위원회가 사업준칙의 형태로

<sup>167</sup> World Bank, “Legal and Judicial Reform Strategic Directions,” (2002. 7), pp. 40~41, World Bank 홈페이지; European Bank, “Law in Transition, Ten Years of Legal Transition” 중 “David Bernstein, Process drives success: Key lessons from a decade of legal reform,” p. 7. EBRD 홈페이지 참조.

<sup>168</sup> 우리 법체계상 행정규칙에 해당한다.

<sup>169</sup> 深圳市人民政府, 『法制辦公室年報(1985-2004)』, p. 27.

거의 모든 세부입법을 담당하고 있다. 이는 입주기업이 거의 남한기업인 점, 단기간 내에 입주기업에 친화적인 법제 인프라를 구축하여야 하는 점 등을 고려할 때 현 시점에서 불가피할 뿐 아니라 바람직한 것이다(물론 앞서 본 것처럼 향후에는 북한의 법제 인프라 구축역량을 제고할 수 있는 방안이 모색되어야 할 것이다).

문제는 이상 살펴 본 정도의 규정으로 개성법제 입법의 권한이 충분히 보장되는가 하는 점이다. 이와 관련하여 1992년 중국 심천시가 중국 중앙으로부터 받은 수권입법권을 살펴볼 필요가 있다. ‘수권입법권’은 헌법을 위반하여서는 아니 되나 법률과 행정법규의 기본원칙의 범위 내에서는 개개의 법률, 행정법규와 다른 법규의 제정을 할 수 있는 입법권한이다.<sup>170</sup> 이러한 수권입법권과 비교하여 개성공업지구의 지도기관이나 관리위원회가 입법하는 시행세칙과 사업준칙은 북한법체계상 법률의 효력을 부여받지 못하였으므로 입법권 보장의 정도가 미흡하다고 볼 수 있다. 그러나, 앞서 본 것처럼 심천의 경우와 달리 개성공업지구내 경제활동에 대하여는 개성공업지구법과 하위규정이 적용되고 일반적인 북한법률이 적용되지 아니하므로 그 실질은 법률의 효력에 크게 다를 것이 없다고 보더라도 무리가 아닐 것이다. 다만, 향후 북한이 시행세칙이나 사업준칙에 우선하는 규정(개발규정, 노동규정과 같은)을 추가로 입법하거나 사업준칙과 배치되는 시행세칙을 입법 또는 관리위원회를 배제한 채 일방적으로 시행세칙을 입법하는 경우 등이 있을 수 있으므로 이 점에서는 입법권 보장이 미흡하다고 할 수 있다.

한편, 관리위원회가 행정권을 가지면서 실질적인 입법권을 가진다는 것은 심천 등 경제특구에 비하여도 대단히 차별적인 점이다. 즉, 관리위원회의 설립은 개발업자가 하고(관리기관설립·운영규정 제2조), 개발업자가 추천하는 성원으로 구성하도록 되어 있으며(공업지구법 제24조), 그 조직에 관하여 아무런 제한이 없어서 개발업자에게 구성과 조직의 자율성이 보장된다.<sup>171</sup> 관리위원회는 공업지구내 기업의 승인 및

<sup>170</sup> 張建國·周成新(편), 『深圳經濟特區市場經濟立法的理論與實踐』, pp. 6~9.

등록, 건설허가 및 준공검사, 토지이용권·건물·차량의 등록, 납측인원 및 수송수단의 출입증명서 발급, 공업지구의 환경보호 및 소방대책 등 개성공업지구내의 제반행정업무(세무와 치안업무 제외)를 수행하게 되므로 개성공업지구내 행정기관의 성격을 갖는바,<sup>172</sup> 행정기관의 구성과 운영을 민간개발업자로 백지위임하고 그 위에 입법권까지 인정한다는 것은 중국 심천 등 경제특구는 물론 최근 입법된 우리 기업도시개발특별법 등과 비교하여 보더라도 유례를 찾기 어려운 차별적인 입법으로서 개성공업지구에 대한 북한의 의지와 절박함을 엿볼 수 있게 하는 것이라 하겠다.

#### 라. 개성법제 하위입법의 문제점

앞서 본 바와 같이 현재 관리위원회가 사업준칙의 형태로 개성공업지구의 거의 모든 세부입법을 담당하고 있는바, 개성공업지구 관리위원회는 초기 시범단지의 행정수요에 상응하여 30명 정도의 납측 인원으로 구성되어 있으며 변호사 1인, 회계사 1인이 포함되어 있다. 관리위원회는 2004년 10월 구성된 이래 현재까지 부동산등록준칙 등 27개의 사업준칙을 만들어 그중 17개를 시행 중이고 노동준칙 등 5개 준칙은 북측과 협의 중이며, 부동산집행준칙 등 5개 준칙은 초안을 기마련, 북측과 협의준비 중이다.<sup>173</sup> 부동산등록준칙에 의하여 북한에서 최초로 남한의 등기부에 해당하는 부동산등록부가 창설되었고, 기업창설및 운영준칙에 의하여 역시 최초로 상업등기부가 창설되는 등 입주기업에 친화적인 법제도가 속속 도입되고 있다.

한편, 통일부에는 개성공단 지원을 위하여 개성사업지원단이 구성되었고, 2005년 초경 개성사업지원단에 판사, 검사, 변호사, 법학교수 등

<sup>171</sup> 법무법인 태평양, 『개성공업지구 법규 및 제도 해설』, p. 15.

<sup>172</sup> 위의 책, p. 17.

<sup>173</sup> 통일부, 『개성공단사업추진현황』 <www.unikorea.go.kr> (검색일: 2005. 9. 21).



법률전문가로 이루어진 개성법률자문회의가 발족하여 개성공업지구 관리위원회와 긴밀한 협조를 하는 가운데 부동산등록준칙 등 각종의 법규입법을 지원하고 있다. 개성공업지구 법제 인프라 구축작업은 통일부 개성법률자문회의의 자문 하에 관리위원회의 주도로 진행되고 있는 것이다.

### (1) 법제 인프라 구축의 중요성에 대한 인식부족

우선 지적되어야 할 문제는 법제 인프라 구축의 중요성에 대하여 인식이 부족하다는 점이다. 전기, 통신, 용수, 도로, 철도 등 물리적인 인프라가 갖추어지더라도 법제 인프라가 갖추어지지 아니할 경우 투자의 안전성이 보장되지 않으므로 외부자본의 투자를 유치하기 어렵다는 것은 자명하다. 그럼에도 개발업자나 우리 정부가 개성의 법제 인프라 구축을 위하여 체계적인 준비를 한 흔적은 거의 찾아보기 어렵다. 우리 정부와 개발업자는 앞서 본 법, 13개 규정 및 관련 합의서 이외 법제 인프라 구축을 위하여 몇 개나 되는 세부입법을 어떤 순서에 따라 언제까지 입법할 것인지에 관한 법제 인프라 구축 로드맵을 준비한 적도 없고 이를 위한 예산을 책정한 바도 없는바, 이는 법제 인프라의 중요성에 대한 인식의 결여 때문이라고 하겠다.

### (2) 법제 인프라 담당 전문조직의 부재

개성이 남북통합의 실험공간이고 그 법제 역시 남북통합에 대비한 법제구축 작성에서 중요한 의미를 갖지만, 충분한 지원이 이루어지지 못하고 있는 이유는 정부의 개성담당주무부서인 통일부에 법제 담당 전문가가 없다는 데에서 찾을 수 있다. 개성공업지구 사업의 진행은 주무부서인 통일부의 주도하에 진행되고 있는데, 통일부의 조직표에는 법제 담당 전문부서가 없음은 물론 법률전문가가 없다.

개성공단을 위한 정부의 법률지원체계가 제대로 작동하고 있는지도 검토할 필요가 있다. 법무부에는 남북통합에 대비하여 1992년부터 특

수법령과가 설치되어 매년 검사 수 명이 전문적인 연구를 하여 왔고 특히 독일통일의 선례, 중국과 대만 양안간 교류 이슈, 동유럽체제전환 국가와 베트남의 사례 및 북한법 등을 연구하여 왔으며 그간 발간한 자료집이 30여권에 달할 정도로 많은 연구성과를 축적해왔다. 개성공업지구법 및 일부 규정의 입법과정에도 관여하여 왔고, 특히 출입체류에 관한 합의서와 남북상사중재에 관한 합의서 등에 관하여는 주도적으로 협상을 담당하고 있다. 그러나 개성공업지구 법제 인프라 구축과 관련한 법무부의 역할은 여전히 통일부가 맡기거나 과거부터 수행하여 온 출입체류, 중재 등 특정사항에 한정되고 법제 구축의 로드맵 설정과 체계적인 준비 등 주도적인 역할과는 거리가 먼 것으로 보인다. 그 이유는 통일부와 법무부 사이에 유기적인 업무분담과 협조체계가 구축되지 않고 있기 때문이다. 통일부는 법률전문성이 부족하고 법무부는 현장성이 부족하여 현장의 법률문제에 대한 충분한 준비가 이루어지지 못하고 있는 것이다.

결국 법제 인프라 담당 전문조직이 없다보니 법제 인프라 구축의 필요성과 중요성에 대한 인식이 거의 없었고 그 결과 법제 인프라 구축작업을 누가 어떤 계획 하에 수행하여야 하는지에 대하여 거의 준비가 없었던 것이다. 이러한 문제는 개성공업지구 관리위원회에 변호사 1인이 근무하고 또 외부전문가들로 구성된 개성법률자문회의가 구성되어 일정한 자문기능을 수행함으로써 어느 정도 보완되기는 하였으나, 여전히 근본적으로 해결되었다고 보기는 어렵다. 충실한 법제 입법이 이루어지려면 전문가의 책임 있는 참여가 있어야 하고 그러려면 재정적인 뒷받침이 필수적이지만, 그러한 준비가 제대로 이루어지지 않고 있는 것이 현실이기 때문이다. 또한 과연 외부전문가들의 자문 혹은 외부용역 정도로 이 문제가 해결할 수 있는 성질의 문제인지에 대하여도 좀더 깊이 있는 검토가 필요하다. 북한 사회에 전혀 새로운 법제 인프라를 구축하는 것은 방대할 뿐 아니라 고도의 전문성을 요하는 작업인 만큼 그 지원작업에는 체계적인 중장기 계획(로드맵)의 설정, 각 영역

별 외부전문가 풀의 구성과 활용, 적절한 외부용역의 활용 등 중심에서 체계적인 준비를 할 전문가 그룹이 필요하다. 따라서 궁극적으로 이 문제는 통일부 내에 개성공업지구 법제 인프라 구축 지원을 위한 전문가 팀을 구성하고 이들이 지속적으로 법제 인프라 구축작업을 주도하도록 함으로써 해결하여야 할 문제라고 본다.

좀 더 장기적인 관점에서 보면, 10년 혹은 20년 이상의 장기적인 관점에서 남북통합을 준비하여야 하는 정부의 주무부서인 통일부에 법률전문가가 한 사람도 없고 남북통합에 대비한 법제준비를 위한 예산도 거의 책정된 바 없다는 것은 단적으로 법제의 측면에서 남북통합이 준비되고 있지 않다는 것을 보여주는 것이다. 남북통합의 시대를 법제도적으로 준비함에 있어서 근간이 되어야 할 것은 통일부 내에 법률전문가들로 구성된 준비조직을 만들고 이들로 하여금 전문적이고 종합적인 연구는 물론 체계적인 로드맵의 설정, 각 영역별 외부전문가 풀의 구성과 활용 등 통일법제 준비의 중심축 역할을 하도록 하여야 할 것이다. 이렇게 되면 현장성과 전문성을 결합한 통일법제 전문가가 양성되어 통일법제 준비작업의 중심 역할을 할 수 있을 것이다.

### (3) 재정적인 지원의 미비

예산과 관련한 문제도 중요하다고 할 수 있다. 물론 입법과 관련한 예산의 문제는 개성공업지구 법제 인프라에만 국한되는 문제는 아니지만, 앞서 본 것처럼 개성이 성공하려면 도로, 전기, 통신 등 물리적 인프라 외에 법제 인프라의 구축이 필수적임에도 그 법제 인프라 구축지원을 위한 예산배정이 거의 없다는 것은 심각한 문제이다. 이와 관련하여 현재 개성공업지구 1단계 기반시설 건설과 관련하여 남북협력기금에 의하여 무상지원이 이루어지고 있는바,<sup>174</sup> 이는 남북협력기금법 제8조

<sup>174</sup> 통일부, 『개성공단 사업추진』, 2004년 9월 30일에 따르면, 정부가 1단계 100만평 내부기반시설 건설을 위하여 국내공단에 준하여 1,095억원을 무상지원하고 있다.

제5호가 정한 “기타 민족의 신뢰와 민족공동체 회복에 이바지하는 남북교류·협력에 필요한 자금의 융자·지원 및 남북교류·협력을 증진하기 위한 사업의 지원”에 해당하는 것으로 인정받아 남북협력기금법 시행령 제8조 제2호 및 남북협력기금운용관리규정 제9장에 따라 남북교류협력추진협의회의 의결을 받아 이루어진 것이다. 개성 법제 인프라 구축은 앞서 본 것처럼 물리적 인프라 구축과 마찬가지로 민족 공동체 회복을 위한 필수적인 전제이므로 그에 소요되는 재원 역시 남북협력기금의 지원대상이라고 보아야 할 것이나, 현재 이에 대하여는 선례가 없고 법제 인프라 구축에 대한 인식 부족 등의 이유 때문에 실무부서에서는 부정적인 의견을 가지고 있는 것으로 보인다. 남북협력기금법령을 개정하여 개성의 법제 인프라 구축을 위한 지원사업에도 기금이 사용될 수 있도록 명시적으로 규정할 필요가 있다.

나아가 개성공업지구 기반시설 건설을 무상으로 지원하고 북측에 전력 200만kw 제공을 내용으로 하는 중대제안이 공표되는 등 이제 남북교류협력이 단순한 물자지원방식을 벗어나 북한경제의 개발지원으로 중점이 옮겨지고 있으므로 이러한 부분에 대한 지원요건을 보다 명확하게 규정하는 내용으로 남북협력기금법을 개정하는 방안이 검토되어야 할 것이다.<sup>175</sup>

## 마. 개성법제 정비방안

### (1) 개성법제 하위입법 지원

앞서 살펴본 바와 같이 중국 심천 경제특구의 경우 1992년 심천시가 중앙정부로부터 입법권을 부여받은 이래 2004년 12월까지 152개의 법규 및 165건의 규장 등 300개가 넘는 입법을 하였는바, 이러한 예에 비추어 향후 개성공업지구에도 수백 개의 하위입법이 필요할 것으로 보인다. 법제 인프라의 구축은 몇 개의 규정을 만든다고 되는 것이 아니

<sup>175</sup> 제성호 외, 『통일관련 법제 인프라 정비 및 개선방안』, p. 158.

며 자기완결적인 법질서를 총체적으로 구축하는 것이므로 많은 시간과 노력이 소요된다. 개성에서 관건은 얼마나 빠른 시간 내에 기업친화적인 법제 인프라 환경을 구축해낼 수 있느냐 하는 것이다.

#### (가) 중국 심천의 경험 연구 필요

중국의 경우 1980년대에 심천 등 4곳에 경제특구를 설치한 이래 현재까지 약 25년이 경과하였는바, 그간 심천 등 경제특구는 각종 정책과 법제도의 실험실 역할을 하였다. 토지 관련법, 회사법, 노동법 등 주요한 입법이 대부분 심천 등 경제특구에서 먼저 도입되어 실험과정을 거친 다음 전국적인 법제로 입법되는 경로를 밟아 왔다. 따라서 중국의 법제 특히 경제특구의 법제가 어떠한 과정을 거쳐서 입법되고 변화되어 왔는가, 특히 어떤 시행착오를 겪어왔는가 살펴보는 것은 개성법제를 준비하고 또 발전시켜나가는 데에 중요한 의미를 갖는다. 주목을 요하는 것은 사회주의 사회가 어떻게 외부의 투자를 유인하기 위한 법제를 갖추어 왔느냐 하는 것으로 개성공업지구의 경우 남한 기업을 주된 대상으로 하는 것이므로 남한 기업에 친화적인 남한 법제에 유사한 법제를 만드는 것이 이상적이겠으나, 사회주의의 특수성을 고려하지 않을 수 없어 상당한 변형이 불가피한바, 이러한 수정작업을 함에 있어 중국특구의 경험은 중요한 참고가 되는 것이다. 중국은 이러한 작업을 20여년에 걸쳐 하여 왔으므로 예컨대 토지사용권 관련 법제와 그 효과를 분석하여 보는 것은 향후 개성 토지법제의 입법방향을 정하는 데에 중요한 시사점을 제공하여 줄 것으로 기대되는 것이다. 따라서 심천의 경험을 면밀히 분석하여 개성 법제 인프라 구축의 전략으로 활용할 필요가 있다.

한편, 이와 같은 중국 경제특구법제의 연구는 개성법제의 입법과정에서 북측을 설득하는 데에도 효과가 있을 것으로 기대된다. 북측에서 개성공업지구를 하는 데 주저하였던 가장 큰 이유는 남측의 영향력 때문이고 현재에도 이를 가장 경계하고 있는바, 남한법을 그대로 도입할 것을 기대하기는 어렵다. 따라서 중국특구 법제에 대한 연구성과를 근

거로 중국특구 법제에서 제도를 도입하는 과정에서 있는 어려움과 제도 도입의 효과 등을 충분히 설명하면 북한측의 이해를 돕는데 도움이 될 것이다.

#### (나) 중장기 로드맵 설정 필요

심천의 경험은 사회주의 사회가 자본주의적인 법제를 받아들여 적용하고 운영하여 가는 데에 많은 시간이 소요된다는 것을 알려 준다. 개성의 법제 인프라 구축작업도 거의 모든 영역을 포괄하는 독자적인 법질서를 창출하는 작업이므로 단기간 내에 끝낼 수 있는 일이 아니다. 긴 안목으로 심천의 예를 기초로 입법의 로드맵을 정하고 경중에 따른 우선순위를 명확히 하여 중장기 입법전략을 수립할 필요가 있다.

#### (다) 법제담당조직 정비

심천시는 1985년 법제국을 설치하고 1993년 법제연구소를 설치하여 법제 인프라 구축을 전문적이고 체계적으로 진행하였는바, 이처럼 심천시가 시 차원에서 법제 연구소를 설치한 것은 법제 구축 작업의 중요성을 보여주는 것이라 하겠다.<sup>176</sup> 앞서 본 것처럼 개성법제 인프라 구축이 체계적으로 이루어지려면 통일부 내에 전문가팀을 구성하고 이들로 하여금 중심역할을 하도록 할 필요가 있다.

이와 관련하여 최근 개성을 포함하여 남북경제협력교류를 지원하기 위한 반관반민(半官半民) 기구 구성에 관한 논의가 본격화하고 있다. 이에 관하여는 과거부터 논의가 있어왔는바,<sup>177</sup> 이번 정기국회에서는 좀더 구체적으로 열린우리당 임종석 의원이 가칭 “남북경제협력공사”라는 남북경제협력전담기구를 구성하자는 제안을 하였고 이에 대하여 통일부장관은 통일부는 정책기획, 재원배분, 관리평가에 주력하고 구

<sup>176</sup> 深圳市人民政府, 『法制辦公室年報(1985-2004)』, pp. 3~4.

<sup>177</sup> 정형근, “남북한 동시발전을 위한 경제협력모델,” 김연철·박순성 편, 『북한경제개혁연구』(서울: 휴머니타스, 2002), p. 270.

체적인 집행은 별도 전담기구가 담당하는 방안이 바람직하며 구체적인 검토를 하겠다는 답변을 하였다.

반관반민기구의 선례로는 대만의 해협교류기금회(海峽交流基金會, 이하 “해기회”)와 과거 서독의 신탁대표부(Treuhandstelle für den Interzonenhandel)가 거론되고 있다. 서독의 신탁대표부는 1949년에 연방경제성 산하의 민간단체인 독일 상공회의소 내에 설치되었으며 양독 간의 교역관계를 관장하고 서독정부의 대동독 경제협상창구 역할을 했다고 한다.<sup>178</sup>

대만의 해기회는 대만정부가 3불정책(불접촉, 불담판, 불타협)에 입각 정부차원의 교류를 하지 않는다는 원칙을 취함에 따라 민간 차원의 교류협력에 수반되는 제반업무를 수행하도록 하기 위하여 정부와 민간 단체가 공동출자하여 설립한 비영리 재단법인으로서 대만 행정원 대륙 위원회로부터 권한을 위임받아 대만 정부를 대신하여 아래 업무를 처리하고 있다.

해기회의 주요업무는,

- (i) 양안주민의 상호 방문과 관련된 서류의 접수 심사 및 관련서류의 발급
- (ii) 중국에서 발급한 서류의 심사, 신분관계 증명 및 소송서류의 송달, 양안간 범죄인 인도 등과 관련한 업무협조
- (iii) 중국내 경제무역 관련 정보수집·배포, 양안의 간접무역 투자상의 분류해결 협조
- (iv) 양안주민의 문화교류 지원
- (v) 대만주민의 중국체류기간 중 합법적인 권익 보호
- (vi) 양안의 인적 교류에 관한 자문
- (vii) 정부의 위탁업무 수행 등이다.

해기회는 최고정책결정기구로서 이사회를 두고, 이사장, 부이사장

<sup>178</sup> 위의 책, p. 270에 간략한 언급이 있으나, 그 구체적인 조직, 수행역할 등을 소개하는 자료를 찾기 어렵다. 향후 반관반민 논의가 본격화될 경우 심도 있는 검토가 필요할 것이다.

1-2인, 이사 43인으로 구성되며, 그 산하에 문화서비스처, 경제무역서비스처, 법률서비스처, 여행서비스처, 종합서비스처, 비서처 등 6개부서가 있다.<sup>179</sup>

양안관계의 경우 남북관계와 여러 면에서 상이하고<sup>180</sup> 또 그 공과에 대하여는 아직 상세한 검토자료가 없으므로 해기회가 반관반민기구의 필요성에 대한 충분한 선례가 된다고 하기는 아직 이른 감이 없지 않다.

다만, 현재 통일부 개성사업지원단이 수행하고 있는 지원기능과 관련하여 KOTRA와 같은 민간기구가 수행할 경우 보다 전문적이고 효율적인 지원이 가능하여 질 가능성이 있다고 생각되는바, 이러한 점에 대하여 적극적인 검토가 필요할 것이다.

한편, 해기회 6개 부서 중 하나로 법률서비스처가 있는 것은 주목을 요한다. 대만의 경우 대만정부가 1987년 간접교역 및 인적 교류를 허용한 이후 홍콩 등지를 통한 간접투자가 급증하고 인적 교류가 왕성하게 전개되어 1987년부터 1991년 12월까지 4년 동안에 상호방문이 240만명을 넘었고, 서신왕래는 누계 4,300만건을 넘었다.<sup>181</sup> 이와 같이 인적 교류가 활발히 전개됨에 따라 여러 문제들이 발생하게 되었고 이를 해결하는 방안으로 해기회를 구성하고 법률서비스처를 두게 된 것이었다. 이러한 예에 비추어 보더라도 개성사업지원단 및 통일부에 법률지원 담당부서를 설치할 필요는 크다 할 것이고 반관반민기구가 구성될 경우에 의당 법률지원부서가 있어야 할 것이다.

<sup>179</sup> 법무부, 『중국과 대만의 통일 및 교류협력법제』~법무자료 제192집, (서울: 법무부, 1995), pp. 55~56에 개괄적으로 소개되어 있으나, 해기회의 조직, 수행역할의 상세, 정부와의 관계, 문제점 등에 대하여는 소개된 자료를 찾기 어렵다. 향후 심도 있는 검토가 필요하다.

<sup>180</sup> 문홍호, “양안관계와 남북한관계,” 『동아시아역사연구』~제2집, pp. 129~143. 중국대만관계는 중국정부와 대만의 민간투자가 주도한 반면, 남북한관계는 남한정부가 주도하고 있으며, 대만중국 정부간에는 공식적인 관계를 부정하고 있어 합의서를 체결한 적이 없으나, 남북한간에는 정부간 직접 협상이 진행되어 정부간 합의서가 다수 체결되고 있다.

<sup>181</sup> 林淑閔, “해기회의 기능과 조직,” 『중국대만(양안)과 남북한의 교류법제의 동향과 전망 자료집(번역문)』~한대국제학술회의, 2005), p. 46.



## (라) 북한의 법제역량 구축 지원

법제 입법과정은 앞서 본 것처럼 이미 남북의 공동작업으로 진행되고 있다고 할 수 있다. 향후에는 남북 개성법제 실무협의회 등을 구성하여 직접 만나 의견을 교환하는 방식으로 진행되어야 효과를 극대화할 수 있을 것이다. 보다 많은 북측인사들이 막연한 의구심이나 경계심을 극복하고 외부자본의 유치를 통하여 경제성장을 하려면 개성법제와 같은 법제정비가 중요하다는 인식을 가질 수 있도록 전략적으로 접근할 필요가 있다. 나아가 개성공단이 심천의 경우처럼 실험 확산의 모델이 되려면 개성법제 구축 작업이 북한의 법제역량 구축 지원이라는 차원에서 접근할 필요가 있다. 관련 법제의 필요성, 의미, 기능과 효과 등을 충분히 이해할 수 있도록 섬세한 배려가 필요하다.

## (2) 준거법에 관한 문제

개성공업지구와 관련하여 민사적 분쟁이 발생할 경우 어떠한 법을 준거법으로 할 것인지 문제된다.<sup>182</sup> 개성공업지구와 관련하여 발생하는 분쟁은 주로 남측 법원 또는 남북상사중재위원회에서 처리될 것으로 보이는데, 그 경우 준거법 선택의 방안으로는 해석에 맡겨놓고 국제사법에 따라 처리하도록 하는 방안, 남북간 합의서에 의하여 준거법 선택의 원칙을 정하는 방안, 대만의 양안조례의 경우처럼 남한에서 별도의 입법을 하는 방안 등이 고려될 수 있다.

독일의 경우 동독은 서독을 국가로서 인정하였으므로 동서독간의 민사법적 분쟁의 준거법을 정하는 데에 동독의 국제사법을 직접 적용하였으나, 서독은 동독을 외국으로 보지 않고 독일 국가 내에서 지역마다

<sup>182</sup> 북한법이 준거법이 될 수 있는지에 대하여는 근본적으로 헌법적 차원에서 논의가 있을 수 있으나, 이 글에서는 이러한 헌법적인 문제에 관하여 상세히 논의하지 아니하고 준거법이 될 수 있다는 전제에서 논의함. 이에 관하여는 이효원, “북한법률의 국내법적 효력: 개성공단에서의 적용가능성과 범위·한계를 중심으로,” 『법조』 제54권 제4호 통권 제583호 (서울: 법조협회, 2005. 4). pp. 19~65 참조.

달리 적용되고 있는 여러 법영역간의 관계를 규율하는 지역간사법적용법(Interlokales Privatrecht)을 적용하여 해결하였는데, 실질적으로 지역간사법적용법은 국제사법의 준거법 결정원칙을 준용하고 있었다고 한다.<sup>183</sup> 이처럼 독일의 경우 동서독간에 합의서를 체결하거나 별도 입법을 하지 아니한 채 각자의 관련법에 의하여 준거법을 결정하였지만, 그 결정의 기본원칙은 국제사법이었다고 할 수 있다.

반면, 대만의 경우에는 1992년 9월 18일 “대만지구와 대륙지구의 인민관계조례”(이 글에서 “양안조례”라 함)를 공포하고 그 제3장에 23개 조문(제41조 내지 63조)을 두어 준거법 결정의 원칙을 규정하고 있다.<sup>184</sup> 이와 같이 대만이 입법을 통하여 준거법 원칙을 정리한 배경에는 중국과의 관계에서 하나의 중국에 엄연히 두 개의 40년간 분리된 지구가 있으며 상호 다른 법률규범을 가지고 있다는 소위 “일국이구론(一國二區論)”이 있다.<sup>185</sup> 반면, 중국의 경우에는 “일국양제(一國兩制)”의 통일방안에 따라 하나의 국가 내에 대만이라는 다른 법역이 존재하는 것으로 파악하고 양법역간에 발생하는 법률충돌을 일종의 특수한 구제(區際)법률충돌로 보아 대만주민을 같은 중국인으로 간주하고, 대륙인과 동등한 대우를 하며 대만과 관련한 문제도 중국의 현행법 적용을 원칙으로 하여 특별법규나 규정을 별도로 마련하지 않고 있으며, 다만 양안교류의 특수성을 고려하여 최고인민법원이 약간의 사법해석과 처리원칙을 마련하고 있으며 행정부문의 유관기관이 내리는 행정명령이나 지령을 보완적인 법체계로 활용하고 있다.<sup>186</sup>

이처럼 동서독과 중국, 대만의 입장이 각기 다른 이유는 준거법 적용

<sup>183</sup> 이주현, “동서독간의 민사분쟁 해결방식,” 『남북교류와 관련한 법적 문제점(3)』~특수사법제도연구위원회 제10·11·12차 회의 결과보고 (서울: 법원행정처, 2004), pp. 20~34.

<sup>184</sup> 법무부, 『중국과 대만의 통일 및 교류협력법제』, pp. 726~743.

<sup>185</sup> 위의 책, p. 299.

<sup>186</sup> 이은정, “중국과 대만의 교류협력실태 및 법적 분쟁의 해결,” 『남북교류와 관련한 법적 문제점(2)』, 특수사법제도연구위원회 제8·9차 회의 결과보고 (서울: 법원행정처, 2003), p. 87.

에 관한 문제는 상대방이 만든 법을 명시적으로 인정할 것인가 라는 문제이고 이는 결국 상대방을 어떻게 인식하느냐 라는 근본적인 문제와 결부되어 있기 때문인 것으로 보인다. 남북간 적용법의 문제를 정함에 있어서도 명확한 정리를 하려면 합의서를 체결하여야 할 것이나 현실적으로 이와 같은 방식을 북한이 받아들일지는 미지수이다. 주로 문제되는 상황은 남한 법원에서 재판이 있는 경우가 될 가능성이 높으므로 국내 입법을 통해 해결하는 방안도 고려할 수 있으나 이 경우 국내 법상 북한법을 명시적으로 인정하는 데에서 오는 문제 때문에 입법의 추진 역시 용이하지 아니할 것으로 예상된다. 합의서 체결이나 입법이 이루어지지 아니할 경우 남한법원에서 결국 국제사법을 준용하는 방식으로 준거법 문제를 정리할 가능성이 높을 것이다. 개성공업지구법과 하위규정의 경우 이를 준거법으로 인정하지 아니할 경우 그것을 근거로 형성된 법률관계를 판단할 기준이 없어져 연관성이 없는 다른 법으로 판단하는 불합리한 결과가 발생할 것이기 때문이다.

### (3) 남북 사법공조의 필요성

개성공단 사업과 관련하여 발생이 예상되는 분쟁은 초기에는 주로 남한 투자자간 다툼일 가능성이 높다. 예컨대 개성등록법인의 남측 투자자간 다툼으로 회사법상 분쟁이 발생하거나 또는 개성공업지구내의 부동산에 관하여 남한 투자자간 분쟁이 발생하는 경우 등을 생각할 수 있다. 이러한 경우 분쟁해결은 분쟁당사자간에 합의가 있는 경우에는 남북상사중재 또는 합의된 법원에 의하여, 합의가 없는 경우에는 남한 민사소송법 및 회사법 등에 의하여 관할이 인정되는 경우에는 남한 법원에 의하여, 남한 법원에 관할이 인정되지 않는 경우에는 북한 법원에 의하게 된다.

그런데 현재 남한 법원에서 얻은 확정판결을 받았다 하더라도 이를 북한에서 집행하는 것은 어려울 것으로 보인다. 개성공업지구는 북한의 사법권이 적용되는 공간인데, 북한과 남한 간에 판결의 집행에 관한

어떠한 합의나 법적 장치가 존재하지 아니하고, 북한의 대외민사관계법 제59조는 “다른 나라 해당기관의 판결은 그것을 서로 인정할 데 대한 국가적 합의가 있는 경우에만 인정한다”고 규정하고 있으므로 남한 판결을 북한에서 집행하는 것은 불가능하기 때문이다. 따라서 남한에서 얻은 확정판결을 기초로 하여 개성공업지구내 재산에 대하여 강제 집행 하는 것은 허용되지 아니한다. 이처럼 남한 법원의 판결을 북한에서 집행할 수 없다면 개성공업지구에 대한 재산은 담보가치를 인정받지 못하게 될 것이고 그렇게 되면 개성 소재 자산을 담보로 한 본격적인 투자유치는 곤란하게 될 것인바, 이러한 점은 개성공업지구의 발전에 큰 장애가 될 것이다. 그 밖에도 개성공업지구를 통하여 항시적이고 전면적인 교류가 이루어지게 되면 남측법원에서 재판하는 경우에도 개성공업지구 내에 증거조사, 송달을 하여야 하는 경우가 발생할 것이다.

궁극적으로 이 문제는 남북 민사사법공조를 통하여 해결할 필요가 있다. 동서독간<sup>187</sup>에는 수십 년, 중국대만<sup>188</sup>간에도 약 20년 가까운 사법공조의 경험이 있는바, 이들 선례는 상호 합의 또는 조약에 의한 것이 아니라 내부 입법 또는 해석을 통한 것이었다. 이는 앞서 준거법에 관하여 본 바와 같이 나름대로의 역사적, 연혁적인 이유가 있었기 때문이다. 준거법의 경우처럼 남북간에 사법공조에 관한 합의를 체결하는 것은 그리 용이하지 아니할 것으로 예상되나, 남북간에 상사중재에 관한 합의서가 체결된 바 있으므로 민사사법공조에 관한 합의를 체결하는 방안을 추진할 필요가 있다. 한편, 위와 같은 사법공조가 이루어진다 하더라도 북한 법원이 집행과정에서 제대로 역할을 못한다면 문제가 될 것인바, 현재로서는 북한 법원이 그러한 역할을 해줄 것으

<sup>187</sup> 동서독간 사법공조의 상속에 대하여는 이주현, “동서독간의 민사분쟁 해결방식,” pp. 34~40 참조.

<sup>188</sup> 중국대만간 사법공조의 상속에 대하여는 법무부, 『중국과 대만의 통일 및 교류협력법제』, pp. 201~216; 문준조, “중국과 대만의 인적교류법제,” 『남북교류와 관련한 법적 문제점(2)』, 특수사법제도연구위원회 제8·9차 회의 결과보고 (서울: 법원행정처, 2003), pp. 65~69; 이은정, “중국과 대만의 교류협력실태 및 법적 분쟁의 해결,” pp. 134~138 참조.

로 기대하기는 어렵다. 이 문제는 결국 남북 사법부간 교류를 통하여 사법시스템 전반에 대한 개선이 이루어지도록 하여야 해결될 수 있을 것이다.

## 2. 북측에 대한 법정비 지원

그런데 지금까지 말한바와 같이 개성공업지구에서의 법제도개혁 및 법제통합에 대한 시도와 노력에서뿐만 아니라, 그러한 시도와 노력이 북한 전체로 확산되고 개성공업지구가 그것을 위한 ‘교량’으로서의 역할을 진정으로 담당할 수 있기 위해서는 그것을 지원해줄 수 있는 외부적 기제의 작용이 요구된다. 여기에서 그러한 외부적 지원의 한 방법으로서, 국제금융기구에 의한 지원과 주변 국가에 의한 지원을 생각해볼 수 있다.

이에 여기에서는 북측의 법제정비를 위한 국제금융기구의 지원방식 및 가능성의 검토와 함께, 현재 일본에서 이루어지고 있는 체제전환국에 대한 법정비지원사업에 대한 검토를 해보고자 한다.

### 가. 국제금융기구의 지원

#### (1) 국제금융기구의 지원방식 개관

##### (가) 지원의 방식

국제금융기구가 수혜국에 지원하는 방식은 여러 가지가 있다. 일반 금융기관에서와 같은 대부의 형식, 장기 저리의 차관, 무상 원조 등 다양한 방식이 있다. 또한 그러한 금융지원의 목적도 다양하다. 예를 들면 공장이나 상하수도 시설 등을 건설하기 위한 프로젝트 수행을 위하여 용자를 해준다거나, 교육제도 개선과 같은 특정한 프로그램을 수행하기 위한 용자 등이 전형적인 예이다. 또는 수혜국의 빈곤한 재정 자체를 지원하기 위한 프로그램도 있다.

수혜국의 경제개발이나 빈곤퇴치는 위와 같은 가시적인 프로젝트나 프로그램의 수행만으로 이루어질 정도로 쉽게 이루어지는 것이 아니다. 이러한 공장이나 시설 또는 재정을 운영할 수 있는 능력이 갖추어져 있지 않다면 무용지물에 불과하게 된다. 또한 이러한 프로젝트나 프로그램의 수행을 위한 여러 제도적 기반이 갖추어져 있지 않으면 예상하는 성과를 거둘 수 없게 된다.

따라서 국제금융기구는 자신이 달성하고자 하는 수혜국의 경제개발을 촉진하기 위하여, 예를 들면, 필요한 다양한 분야의 자문이나 현장실습, 또는 인력양성 등 여러 가지 부대적 요건이나 환경을 갖추기 위하여 다양한 지원을 하게 된다. 이러한 지원을 통틀어 ‘기술지원(technical assistance)’이라고 한다.<sup>189</sup> 오히려 국제금융기구의 초기 개입 단계에는 대규모의 금융지원 이전에 기술지원 형태의 개입이 먼저 이루어지는 것이 보통이다.

#### (나) 법제도 개혁을 위한 기술지원

국제금융기구의 설립 목적에 비추어 볼 때 원래 법제도 개혁분야는 경제개발과 무관한 것으로 국제금융기구의 업무범위 밖에 있는 것으로 생각되어 왔다. 국제금융기구는 그 현장에 명시되어 있는 바와 같이 수혜국의 국내정치문제에는 개입할 수 없게 되어 있다. 법제도란 국가기관의 의지의 표현으로 가장 정치성이 강한 분야의 하나이기 때문에 자연히 법제도 개혁에 직접 개입하는 것은 업무범위 밖으로 여겨졌다.

그러나 그동안의 국제금융기구의 개발경험은 한 국가의 경제개발은 그 국가의 법제도와 불가분의 관계에 있다는 것을 새삼 확인해 주었다. 관련 분야에 대한 법제도 개혁이 수반되지 않는 경제개발은 그 성과를

---

<sup>189</sup> 이러한 점에서 technical assistance loan을 institution/capacity building loan이라고도 부른다. Ibrahim F. I. Shihata, “*Contemporary Reform: Essays on Legal, Judicial and Other Institutional Reforms Supported by the World Bank*” (Kluwer Law International, The Hague, 1997), p. 17 참조.

기대할 수가 없음은 자명하였다. 따라서 여전히 경제개발과 직접적인 관련이 없거나 거리가 먼, 예를 들면 통치구조나 선거법, 형사관계법 등에는 관계할 수 없겠지만, 경제개발과 직접 또는 간접적으로 관련이 있는 경제관련 분야나 외국인 투자관계에 관한 분야에는 국제금융기구도 관심을 갖지 않을 수 없었다. 따라서 이제 국제금융기구의 활동범위를 규정하고 있는 현장의 관련 조문에 대한 해석을 통하여 이러한 법분야에 대한 제도개선이나 개혁도 국제금융기구의 업무범위에 속한다고 보고 있는 것이다. 나아가서 사실상 수혜국의 법제도 개혁은 국제금융기구의 기술지원 분야의 가장 중요한 분야의 하나가 되어가고 있다고 하여도 과언이 아닐 정도로 계속 확대되고 있다.<sup>190</sup>

여기서 살펴보고자 하는 것도 바로 이러한 법제도 개혁을 위한 국제금융기구의 기술지원에 관한 것이다. 법제도 개혁을 비롯한 여러 형태의 기술지원이 국제금융기구에 의해서만 이루어지는 것은 아니다. UNDP, EU 등과 같은 국제기구나 국제적인 NGO 에 의하여 수행될 수도 있다. 또는 다자적인 국제기구가 아니라 수혜국과 지원국의 양자간의 합의에 의하여 이루어질 수도 있다. 그러나 여기서는 앞서 강조한 바와 같이 국제금융기구가 갖는 역할의 중요성에 비추어 국제금융기구의 기술지원을 중심으로 논의할 것이며, 그것도 특히 세계은행(The World Bank)의 경험을 바탕으로 진행할 것이다. 세계은행은 현존하는 어느 국제금융기구보다도 오랜 역사와 다양한 경험을 가지고 있을 뿐만 아니라 지금도 가장 적극적이고 광범위한 개발지원기관이기 때문이다. 특히 향후 북한의 개발에서도 중요한 역할을 할 것으로 예상되기 때문이기도 하다.

## (2) 법제도 개혁을 위한 기술지원의 유형

세계은행의 법제도 개혁을 위한 기술지원(technical assistance for

<sup>190</sup> *Ibid.*, p. 13~15 참조. 지금은 심지어는 형사분야에 속한다고 할 수 있는 부정부패 퇴치를 위한 프로그램도 지원할 정도로 법적 분야의 지원 범위를 확대해 나가고 있다.

legal and judicial reform), 또는 법적 기술지원(legal technical assistance)은 크게 두가지로 나눌 수 있다. 직접 법제도의 개선이나 개혁 자체를 목적으로 하여 이루어지는 기술지원과, 다른 프로젝트나 프로그램을 수행하기 위한 조건이나 수단으로, 말하자면 간접적으로 법제도 개선이나 개혁을 지원하는 기술지원으로 나누어 볼 수 있다. 전자는 ‘투자 자금지원(Investment Lending)’의 형식이며, 후자는 ‘구조조정 정책 자금지원(Structural Adjustment Policy Lending)’의 형식으로 이루어진다. 지원의 명칭이 융자(loans)든 차관(credits)이든 어떤 형식으로 이루어지든지 모두 빌려주는 것이며(lending) 또한 양허성(concessional)인 점은 동일하나 지원의 목적, 형식, 기간 등에 차이가 있다.<sup>191</sup> 그러나 가장 근본적인 차이는 ‘직접’ 법제도 개혁을 목적으로 하는 기술지원이냐 아니면 ‘간접적’으로 법제도 개혁을 수행하게 되는 기술지원이냐 하는 것으로 구분되는 것이다.<sup>192</sup> 말하자면 ‘투자 자금지원’은 법제도 개혁 자체가 지원의 목적으로 되어 그 지원금으로 법제도 개혁을 수행하게 된다. 이에 반하여 ‘구조조정정책 자금지원’의 경우에는 특정 경제분야의 지원을 할 때 그의 효율적인 성과를 위해 관련 법제도 분야의 개혁이 필요한 경우가 많다. 이때 그러한 분야의 지원을 위한 선행조건으로 법제도 개혁이 필요할 때 이를 지원하는 것이다. 따라서 ‘투자 자금지원’의 형식으로 이루어질 때는 직접 입법을 하거나 수정하는 데 참여하지만, ‘구조조정정책 자금지원’ 형식으로 이루어질 때는 원래의 지원 프로그램의 목적을 달성하는데 필요한 이행조건으로 수혜국이 제시한 법제도 개혁을 수행할 수 있도록 정보를 제공하거나 자문하는 등의 지원을 하게 된다. 그러나 이러한 지원형식도 최근 변화

<sup>191</sup> Loans과 credits의 구별은 지원 주체에 따른 것이다. 즉 IBRD가 제공하는 금융지원은 loan, IDA가 제공하는 금융지원은 credit라고 부른다. 자연히 IBRD와 IDA의 설립목적에 따라 지원의 용도와 수혜조건이 달라지는 것은 당연하게 된다.

<sup>192</sup> The World Bank and Legal Technical Assistance: Initial Lessons (1995), pp. 2~7; Initiatives in Legal and Judicial Reform (2004), Legal Vice Presidency, The World Bank, pp. 6~7.



고 있다. 특히 시장친화적 환경을 수립한다거나 공적 분야의 개선을 위하여 ‘구조조정정책 자금지원’ 형식의 지원이 이루어지고 있음에도 불구하고 법제도 개혁이나 반부패 제도를 마련하기 위하여 ‘직접’ 지원하는 경우도 있다.<sup>193</sup> 또한 이러한 두 가지처럼 빌려주는 것이 아니라 무상으로 지원(grant)하는 경우도 있다. 상세한 내용은 이하에서 살펴볼 것이다.

법적 기술지원의 내용을 살펴보면 대부분의 경우 크게 다음의 세가지 형식으로 이루어 지고 있다. 첫째, 자문(advisory service)의 형식이다. 경제관련 분야의 법에 대한 입법 등을 비롯한 다양한 자문이 이루어지고 있다. 둘째, 훈련과 교육(training and educational service)의 형식이다. 새로운 법제도를 수행하기 위한 관련 공무원의 훈련, 외국의 법제도나 국제규범에 대한 교육, 나아가서는 공감대 확대를 위한 일반 국민에 대한 교육도 포함될 수 있을 것이다. 셋째, 수용능력제고 및 제도구축 서비스(capacity/institution building service)이다. 수혜국 정부는 입법활동이나 관련 분야의 활동을 효과적으로 수행하기 위하여 관련제도를 개선하고 관련분야의 데이터 베이스를 구축하거나 또는 그러한 정보를 관련 당사자나 일반 국민에게 전달하는 등 법제도에 대한 수용능력 제고를 위한 여러 활동과 법제도 구축 지원 등이 포함된다.

### (가) ‘투자 자금지원’ 형식의 기술지원

투자 자금지원 형식의 용자나 차관(loans and credits under the investment lending)은 다양한 목적을 수행하기 위하여 이루어진다. 일반적으로 흔히 볼 수 있는 특정한 목적을 위한 시설이나 프로그램을 수행하기 위한 자금지원이 바로 이러한 유형에 속한다. 따라서 이를 “프로젝트 자금지원(project lending)”이라고 부를 수 있다. 이때 특정

---

<sup>193</sup> Program Document, Programmatic Adjustment Loan, Bulgaria (the World Bank, 2003); Second Programmatic Structural Adjustment Loan for Latvia (the World Bank, 2001) 참조

한 목적에 바로 제도개혁이나 수용능력 강화(institution/capacity building) 또는 법제도 개혁을 위한 기술지원이 포함될 수도 있는 것이다. 특정 프로젝트나 프로그램의 일부로 법제도 개혁을 위한 기술지원이 포함되는 경우가 많지만 때로는 법제도 개혁만을 위한 자금지원이 독립적으로 이루어지는 경우도 있다. 뒤에서 설명하는 구조조정 자금지원의 경우에는 이행조건(conditionality)이 선행되어야 하는데 반하여, 이때는 금융지원 자체가 법제도 개혁을 위한 것임으로 사전적인 조건이 될 수 없고 사후에 그러한 계획을 실천하는 방식이 될 수밖에 없다.<sup>194</sup>

이러한 형식의 지원은 다양한 명칭으로 세분화되고 있으나 법적 기술지원 가운데 대표적인 것은 i) 특정투자 자금지원(Specific Investment Loan/Credit, SIL/C), ii) 프리스탠딩 기술지원 자금지원(Freestanding Technical Assistance Loans, FTA), iii) 수용능력제고 및 제도구축 자금지원(Capacity/Institution Building), iv) 학습 및 혁신 자금지원(Learning and Innovation Loan, LIL), v) 적응 프로그램 자금지원(Adaptable Program Loan, APL) 등이다. 어떤 경우에는 몇 가지 성격을 동시에 지니기도 한다. 아래에서는 주요한 유형을 살펴본다.

### 1) 특정 투자 자금지원

‘특정 투자 자금지원’이라는 것은 일반적으로 특정한 분야나 프로젝트, 예를 들면, 농업, 보건, 교육, 환경, 에너지, 과학기술, 산업, 무역, 사법제도 등의 특정 부문을 위해서 자금을 지원하는 것이다. 이때 법제도 개혁을 위한 기술지원 자금도 이러한 ‘특정 투자 자금지원’의 일부분을 구성하는 경우가 있다. 말하자면 자금을 제공하는 세계은행이 이러한 자금의 일정부분은 관련분야의 법적 기술지원을 위하여 사용해야 한다고 명시적으로 할당하고 있는 것이다.

예를 들면, 농업 분야의 개발을 위한 자금을 지원하는 경우 관련 분

<sup>194</sup> The World Bank and Legal Technical Assistance: Initial Lessons (the World Bank, Legal Department, 1995), p. 5.

야인 토지소유권이나 이용에 관한 법적 정비가 없이는 목적하는 바의 농업 분야의 개발이 제대로 이루어지지 않을 가능성이 높다. 따라서 이때 토지등기제도를 비롯한 관련 분야의 필요한 입법을 포함한 여러 법적 제도 정비를 위한 자금을 함께 지원하여 효율적인 농업 개발을 도모하고자 하는 것이다.<sup>195</sup>

이러한 분야에 속하는 예를 몇 가지 소개하면, 러시아의 조세행정 근대화 프로젝트(Second Tax Administration Modernization Project for Russian Federation for US \$100 million), 우크라이나의 농촌토지 소유권 개발 프로젝트(Rural Land Titling and Cadastre Development Project for Ukraine in amount of US \$ 193.15 million), 키르기즈의 토지 및 부동산 등록 프로젝트(Land and Real Estate Registration Project for Kyrgyz Republic in amount of US \$ 9.42 million), 중국의 통신 프로젝트(Telecommunications Project to China in amount of US \$ 250 million), 러시아의 사유화 지원 프로젝트(Privatization Implementation Assistance Project for Russia in the amount of US \$ 90 million), 조지아의 운송재건 프로젝트(Transport Rehabilitation Project to Georgia in the amount of US \$ 12 million), 베트남의 전력 개발 프로젝트(Power Development Project to Vietnam in amount of US \$ 180 million), 러시아의 관세개발 프로젝트(Customs Development Project for Russia in amount of US \$ 140 million) 등이 있다.

때로는 특정 부문이 법제도 분야 자체일 수도 있다. 이때는 투자 용자금 전체가 전적으로 법제도 개혁을 위한 자금으로 사용되어야 함은 물론이다. 이러한 유형에 속하는 몇 가지 예를 소개하면, 알바니아의 법제도개혁 프로젝트(Legal and Judicial Reform Project for Albania for the amount of US \$ 9.5 million), 아르메니아의 사법개혁 프로젝트(Judicial Reform Project for Armenia for the amount of US \$ 11.4

---

<sup>195</sup> National Land Administration (Supplemental) Project for Bolivia (the World Bank, approved in 2001) 참조.

million), 페루의 사법개혁 프로젝트(Judicial Reform Project for Peru for the amount of US \$ 22.5 million), 스리랑카의 법제도개혁 프로젝트(Legal and Judicial Reform Project for Sri Lanka for the amount of US \$ 18.2 million) 등이 있다.

## 2) 프리스텐딩 기술지원 자금지원

이 유형의 기술지원은 성공적인 시장경제 제도로의 개혁을 위하여 필요한 제도를 구축하고 강화하기 위하여 특별히 마련된 것이다. 농업이나 에너지 등과 같은 특정 분야(sectors)가 아니라 특정한 제도(institutions), 즉 시장경제제도를 확립하기 위한 것이다. 이러한 경우 자연히 법제도 분야의 개혁이 다수 포함되게 된다. 때로는 전적으로 법제도 개혁 자체를 위한 목적으로 지원이 이루어지기도 한다.

시장경제도로의 개혁의 일환으로 이루어지는 지원 가운데 법적 기술 지원이 포함되어 있는 대표적인 예를 보면, 루마니아의 제2차 사경제영역 제도구축 용자(Second Private Sector Institution Building Loan for Romania in the amount of US \$ 25 million), 러시아의 지방예산 기술 지원 프로젝트(Regional Fiscal Technical Assistance Project for Russia in the amount of US \$ 30 million), 러시아의 사유화 지원 프로젝트(Privatization Implementation Assistance Project for Russia in the amount of US \$ 90 million), 러시아의 자본시장개발 프로젝트(Capital Market Development Project for Russia in the amount of US \$ 89 million), 중국의 재정분야 기술지원 프로젝트(Financial Sector Technical Assistance Project to China in the amount of US \$ 60 million), 알바니아의 재정분야 제도구축 기술지원 프로젝트(Financial Sector Institution Building Technical Assistance to Albania in the amount of US \$ 6.5 million), 아르메니아의 제2차 구조조정 기술지원 차관(Second Structural Adjustment Technical Assistance Credit to Armenia in the amount of SDR 3.6 million) 등이 있다.

이 유형으로 전적으로 법제도 개혁 자체를 목적으로 이루어진 기술 지원 대표적인 사례가 중국과 러시아에 대한 지원이다.

중국의 경제법개혁 프로젝트(Economic Law Reform for People's Republic of China for US \$ 10 million credit)는 이 유형의 최초의 법적 기술지원이었다. 1994년에 승인되어 2005년에 완료되는 이 프로젝트는 중국에 대한 최초의 포괄적인(comprehensive) 법적 기술지원이기도 하다. 이 프로젝트는 세 가지 주요 부분, 즉 입법부분(legislative component), 훈련부분(training component), 제도강화부분(institutional strengthening component)으로 구성되어 있는데, 중국의 여러 국가기관이 이른바 '사회적 시장경제제도(social market economic system)'의 성공적 수립을 통하여 세계화하고 있는 국제경제 추세에 잘 부응해 나갈 수 있도록 지원하는 것이다. 이 프로젝트에 의하여 세계은행은 중국 정부를 도와 경제관련 법규를 입안하고, 법학자나 법운용자, 사법관리 등에게 새로운 법체계의 이론과 실재를 훈련하며, 경제개혁의 성공을 위한 건전한 법체계 구축을 위한 경제법의 제정과 집행을 담당하는 핵심제도의 역량을 강화해 나갈 수 있도록 지원해 오고 있다. 경제관련 법규정비만 보드라도 오늘날 시장경제제도를 위한 기본법이라고 할 수 있는 계약법, 재산법, 파산법, 지적 재산권법 등을 비롯하여 신탁법, 시장법, 조합법, 기업법, 세법, 반독점법, 변호사법, 국채법, 대외무역법, 외환법 등 광범위한 분야를 포함한다. 이러한 방대한 작업을 위해 세계은행이 다양한 방법으로 지원하여 중국이 안정적인 시장경제를 확립할 수 있도록 지원하는 것이다.<sup>196</sup>

이러한 유형의 지원 가운데 가장 규모가 크고 유명한 것은 러시아에 대한 지원 프로젝트이다. 1996년에 승인된 5,800만불 규모의 러시아 법 개혁 프로젝트(Legal Reform Project for Russia in the amount of US \$ 58 million)는 1992년 이래 본격적인 시장경제 제도로의 전환이 이루어

---

<sup>196</sup> Implemeatation Completion Report, Economic Law Reform Project, People's Republic of China(the World Bank, 2005), p. 13.

지면서 법제도 전반은 대규모의 개혁을 필요로 함에 따라 이를 지원하기 위한 것이었다. 가격 자유화, 무역 자유화, 사유화, 사금융제도의 허용 등은 사유재산권의 보호, 계약자유 보장 및 이행을 위한 제도적 장치 등 이른바 계획경제체제에서 시장경제체제로의 체제전환이 이루어지면서 전반적인 광범위한 법제도 개혁을 불가피하게 하였다. 건전한 법제도의 확립과 사법부의 독립이 없이는 시장경제제도를 효과적으로 운용할 수 없기 때문에 사법제도 개혁도 중요한 부분이 될 수밖에 없다.<sup>197</sup>

이 프로젝트에 의한 러시아에 대한 법적 기술지원은 크게 네 부분으로 이루어진다. 첫째, 입법부분(legal drafting component)이다. 많은 입법이 새로이 필요하게 됨으로써 입법절차를 개선하고, 나아가서는 중요 경제관련법 분야인 부동산법, 세법, 파산법 등의 입안을 직접 지원하기도 하였다. 둘째, 법정보부분(legal information component)이다. 새로운 법의 변화에 대하여 관련 공무원이나 법전문가는 물론 일반 국민들에게도 알리는 것이 중요하였다. 이제 일반 국민들도 자신의 권리를 스스로 행사하고 보호해야 하기 때문에 더욱 그러한 것이다. 셋째, 법교육 캠페인부분(legal education and public education campaign component)이다. 법과대학의 교육과정을 새롭게 만들고 원거리 교육을 제공하며, 언론인이나 나아가서는 일반 시민에게도 새로운 법에 대한 교육을 제공하는 것이다. 넷째, 사법개혁과 대체적 분쟁해결방안 부분(judicial reform and alternative dispute resolution component)이다. 사법관리들에 대한 훈련, 사례연구 및 해결방안 교육, 사법행정교육, 중재인교육 등 다양한 부분이 포함된다.

### 3) 학습 및 혁신 자금지원

이것은 비교적 새로운 유형의 투자 자금지원의 방식의 하나로, 대규모의 개발지원을 시작하기 전에 수혜국 정부의 수용능력을 시험하고

---

<sup>197</sup> Technical Annex to the Memorandum of the President of Russian Federation, Legal Reform Project(the World Bank, 1996) 참조.

제고하기 위한 소규모의 지역적 차원의 단기적인, 말하자면 파이롯트 프로젝트의 하나로 시행되는 기술지원의 일종이다.<sup>198</sup> 이 유형은 신속하게 개입해야 할(rapid intervention) 필요가 있음에도 세계은행이나 당사국이 폭넓은 전반적인 개혁 프로그램을 마련할 수 있는 시간적 여유가 없는 경우에 자주 사용될 수 있다. 이를 통하여 세계은행은 수혜국이 앞으로 보다 근원적인 개혁을 할 준비가 되어 있는가를 테스트할 수 있고, 또 수혜국의 경제구조나 사정을 보다 더 잘 이해할 수 있게 된다.<sup>199</sup>

이 유형으로 법적 기술지원이 이루어질 때도 대부분 독립적 기술지원 프로젝트나 특정 분야 프로젝트의 방식으로 진행된다. 최근의 예를 보면, 몽고의 법제도개혁 프로젝트(Legal and Judicial Reform Project to Mongolia in the amount of US \$ 5 million), 크로아티아의 법원 및 파산 행정 프로젝트(Court and Bankruptcy Administration Project to Croatia in the amount of US \$ 5 million), 스리랑카의 토지소유권 및 관련 서비스 프로젝트(Land Titling 물 Related Services Project to Sri Lanka in the amount of US \$ 5 million), 예멘의 법제도 발전 프로젝트(Legal and Judicial Development Project to Yemen in the amount of US \$ 2.5 million), 브라질의 연금제도개혁 기술지원 프로젝트(State Pension Syaten Reform Technical Assistance Project to Brazil in the amount of US \$ 5 million) 등이 있다.<sup>200</sup>

#### (나) 구조조정 정책 자금지원

위에서 본 ‘투자 자금지원’이 장기적인 자본투자나 제도적인 발전, 또

---

<sup>198</sup> Initiative in Legal and Judicial Reform, Legal Vice Presidency, (The World Bank, 2004), p. 7.

<sup>199</sup> Project Appraisal Document, Court and Bankruptcy Administration Project to Croatia, (the World Bank, 2001), p. 9.

<sup>200</sup> Initiatives in Legal and Judicial Reform, Legal Vice Presidency, (The World Bank, 2004), p. 7.

는 분야별 수용능력을 강화하기 위한 제도임에 반하여, 여기서 말하는 ‘구조조정 정책 자금지원(Structural Adjustment Policy Lending)’은 특정 프로젝트나 프로그램을 지원하기 위한 것이 아니라 어느 국가가 수지 불균형이나 재정상의 문제로 금융적인 어려움에 봉착해 있을 때 정책적 판단 하에 신속하게 지원하는 금융(quick-disbursed policy-based financing)을 말한다.

원래 이러한 형식의 지원이 처음 실시되던 1980에는 지속가능한 성장을 촉진하기 위한 정책개혁 또는 제도적 개혁을 수행하고 있는 국가가 직면한 단기적인 금융수요를 신속하게 지원(quick-disbursing assistance)하기 위하여 만들어졌다. 그러나 80년대의 이러한 단기적 안정화 내지는 정책 왜곡 개선 또는 방지라는 애초의 방향이, 90년대에 들어서는 빈곤감축, 제도구축, 사회구조적 개혁 실현 등과 같은 보다 장기적인 전망에 입각한 개발로 전환되어 왔다. 지금은 그 초점이 오히려 공적 영역이나 금융 등의 운영에 관한 제도개혁을 위한 국가주도(country-driven)의 개발전략으로 이전해 오고 있다.

세계은행의 개발지원 역사를 통해 볼 때 80년대 이후에는 이 구조조정 정책 자금지원의 형태로 이루어지는 용자나 차관이 사실상 가장 흔한 지원 방식이다. 동시에 이러한 형태의 지원에 수반되는 엄격한, 때로는 비현실적이기도 한, ‘이행조건(conditionality)’ 때문에 수혜국들로부터 많은 비난을 받아오고 있는 것도 사실이다. 이러한 이행조건의 불이행은 프로젝트의 자금지원의 지연이나 나아가서는 프로젝트 자체가 철회되게 하기도 한다.<sup>201</sup> 이때 이행조건에 법제도 개혁이나 새로운 입법 등이 포함되는 경우 결국 법적 기술지원에 해당한다. 법제도 개혁

---

<sup>201</sup> 이러한 이행조건이 90년대 중반까지는 주로 수혜국이 일정한 행위를 한다는 미래의 약속 형식이었으나 그후에는 이행조건의 수립에 수혜국의 입장이 많이 반영되고 이에 맞추어 그러한 조건을 먼저 이행하지 않으면 다음의 지원이 이루어지지 않는 방식으로 변화되고 있다. 특히 후술하는 ‘프로그램적 구조조정 자금지원’ 형식의 도입이 그러하다. Adjustment Lending Retrospective: Final Report, Operations Policy and Country Services (the World Bank, 2001), p. 11.



이 자금지원을 받기 위한 선행조건이 되기 때문에 수혜국은 그만큼 개혁의 실현을 위해 노력해야 한다. 반면에 수혜국의 사정이 충분히 반영되어 있지 않다면 그만큼 불만의 여지도 높아지고, 따라서 이행조건인 개혁의 실현 가능성도 그만큼 낮아 질 수 있다.

최근의 경향은 이러한 정책적 자금지원을 투자 자금지원과 연계하여 진행하는 것이다. 정책 자금지원으로는 농업이나 사경제 영역, 법제도, 재정 분야 등과 같은 경제의 핵심분야에 관한 기본적인 법적 제도적 틀을 마련하는 기본 정책 환경을 조성하고, 투자 자금지원으로는 그러한 틀 위에서 구체적인 정책 목표를 실현할 수 있도록 지원하는 것이다.<sup>202</sup> 예를 들면 투자 자금지원은, 선행하는 정책 자금지원에 의해 수립된 기본적인 입법의 바탕 하에서, 이를 실현하기 위한 구체적인 실제적 절차적 규정을 만든다거나 새로운 기본입법과 다른 기존의 법을 개정 또는 폐지하는 사업에 활용할 수 있을 것이다. 두 가지 자금지원 방식을 연계하여 운영함으로써 보다 효과적으로 목적을 달성할 수 있게 될 것임은 물론이다.

이러한 구조조정 정책 자금지원의 형태에 속하는 것들을 세분화해 보면, i) 구조조정 자금지원(Structural Adjustment Loan/Credit, SAL/C), ii) 분야별 조정 자금지원(Sector Adjustment Loan/Credit, SECAL/SECAC), iii) 프로그램적 구조조정 자금지원(Programmatic Structural Adjustment Loan/Credit, PSAL/C), iv) 특별 구조조정 자금지원(Special Structural Adjustment Loan, SSAL), v) 반국가적 조정 자금지원(Subnational Adjustment Loan, SNAL), vi) 빈곤감축 지원 차관(Poverty Reduction Support Credit, PRSC) 등이 있다. 그러나 지난 1980년부터 2000년까지의 통계를 보면 i)과 ii)의 구조조정 자금지원과 분야별 조정 자금지원 두 가지 유형이 전체 조정 자금지원의 88퍼센트를 차지하고 있을 정도로 압도적으로 많다. 중요한 개별 유형은 아래

<sup>202</sup> Program Document, Development Policy Loan to Ukraine (the World Bank, 2005, p. 16; Project Performance Assessment Report, Structural Adjustment Credit to Albania (the World Bank, 2004), pp. 16~17.

서 살펴보기로 한다.

세계은행은 지난 2004년 이러한 다양한 조정 관련 자금지원 형태 가운데 ‘빈곤감축 지원 차관’을 제외한 다른 모든 것을 하나의 새로운 명칭 하에 통합하였다. 그것이 바로 ‘개발 정책 자금지원(Development Policy Loan/Credit, DPL/C)’이다. 따라서 ‘빈곤감축 지원 차관’을 제외한 과거의 모든 조정 자금지원(adjustment lending)은 이제 개발 정책 자금지원(development policy lending)이라는 이름으로 단순화되었다.<sup>203</sup>

### 1) 구조조정 자금지원

대체로 수차례에 나누어 지원되는 이 구조조정 용자는 중장기적 관점에서 경제성장, 자원의 효율적 이용, 수지의 균형을 촉진하기 위한 개혁을 지원하는 제도이다.<sup>204</sup> 이것은 후술하는 분야별 조정 용자에 비하여 범위가 넓고 여러 분야에 걸쳐 있는 경우가 많은 것으로, 따라서 체제전환경제(transition economies)나 신생시장경제(emerging markets)를 지원하기 위하여 자주 활용된다. 이때 이행조건 가운데 법제도 개혁은 중요한 부분을 차지하게 된다. 경제개발을 위해서는 법제도의 역할이 중요하다는 사실이 경험적으로 입증되면서 법적 분야의 이행조건은 더욱 중요성을 더 얻어 가고 있다. 따라서 법과 관련된 이행조건은 더욱 구체적이고 더욱 빈번하게 활용된다.<sup>205</sup> 예를 들면, 투자 촉진을 위한 법제도 정비, 노사관계의 합리화를 위한 법제도 정비, 상행위 활성화를 위한 법제도 정비, 공정 경쟁을 위한 법제도 정비 등이 자금지원을 받기 위한 이행조건으로 제시되기도 한다.<sup>206</sup> 특히 체제전환국가에 제

<sup>203</sup> From Adjustment Lending to Development Policy Lending: Update of World Bank Policy (the World Bank), p. 39.

<sup>204</sup> Adjustment Lending Retrospective; Final Report, Operation Policy and Country Services(OPCS), (the World Bank, 2001), pp. 7~12.

<sup>205</sup> The World Bank and Legal Technical Assistance: Initial Lessons, The World Bank Legal Department (the World Bank, 1995), pp. 1~2; See also The World Bank and Private Sector Development, Shiata, The World Bank in a Changing World (1992).

시되는 법적 분야의 이행조건은 광범위하게 된다. 아르메니아에 대한 구조조정 자금지원 제공시 제시된 법적 분야의 이행조건을 보면, 비즈니스 환경개선을 위한 법제도 구축, 사유화를 위한 법제도 구축, 기업 구조조정과 청산을 위한 법제도 구축, 부동산, 토지 사유화 및 시장 구축을 위한 법제도, 사회간접자본 규제제도, 재정 및 자본시장 제도구축, WTO 가입준비, 사회부조와 보험제도구축, 노동시장의 효율성 제고를 위한 제도구축 등 경제 전반에 걸친 것이다.<sup>207</sup>

## 2) 분야별 조정 자금지원

이것은 특정 분야에 대한 정책 변경이나 제도 개혁을 위하여 지원되는 것으로, 이때는 관련 기관도 수혜국의 특정 부서에 국한되는 경우가 많다. 이때는 자연스럽게 이행조건도 더욱 특화될 수밖에 없을 것이다. 예를 들면 재정분야 조정 용자를 하면서 재정 관련법 개혁을 이행조건으로 한다거나, 특정 산업 분야 조정 용자를 하면서 관련 분야의 법제 정비를 이행조건으로 하는 것 등이다.

그러나 이 유형의 지원은 1990년 이래 계속 줄어들고 있다. 왜냐 하면 체제전환 국가들의 경우에는 보다 포괄적인, 여러 분야에 걸친 개혁을 필요로 하는 경우가 더욱 증대하고 있기 때문이다.

이 유형의 지원에 속하는 몇 가지 예를 보면, 방글라데시에 대한 재정분야 조정 차관 (Financial Sector Adjustment Credit to Bangladesh, 1990), 방글라데시에 대한 제2차 산업 분야 조정 차관 (Second Industrial

<sup>206</sup> 이 구조조정 자금지원 형식 하에서 이루어진 법적 이행조건의 종류에 관한 Benin과 Uganda의 예(1991)는 The World Bank and Legal Technical Assistance: Initial Lessons, Annex 1, pp. 37, 81 참조.

<sup>207</sup> 최근에 이루어진 Armenia에 대한 예가 대표적이다. Implementation Completion Report, Fourth Structural Adjustment Credit (the World Bank, 2003), Fifth Structural Adjustment Credit (the World Bank, 2003); Implementation Completion Report, Second Structural Adjustment Technical Assistance Credit, Armenis (the World Bank, 2003); Project Information Document, Judicial Reform Project for Armenia (the World Bank, 2000) 참조.

Sector Adjustment Credit to Bangladesh, 1992), 스리랑카에 대한 공기업 조정 차관 (Public Manufacturing Enterprises Adjustment Credit to Sri Lanka, 1990) 등이 있다.<sup>208</sup>

### 3) 프로그램적 구조 조정 자금지원

1998년에 처음 도입된 이 유형의 자금지원제도는 수혜국의 정책개혁과 제도구축을 위한 중기적인(medium-term) 개발 프로그램을 지원하는 다년도 지원 프로그램(multi-year framework of phased support)이다. 즉 3년 내지 5년에 걸쳐 이루어지는 일련의 단계적 조정 자금지원이다. 이때 앞 단계의 계획이 수행되지 않으면 다음 단계를 수행하기 위한 자금이 지원되지 않는다. 과거의 이행경력이 좋은 국가나 체제전환 국가에 자주 사용되는 방식이다. 구조조정 지원의 경우에도 가능하며, 분야도 특정 분야에 한하지 않고 여러 분야에 걸쳐 진행되기도 한다.<sup>209</sup>

이러한 지원의 경우 법제도 개혁이 이행조건으로 되어 있는 경우 수혜국은 이러한 단계별 조건을 이행하지 않으면 다음 단계의 지원을 받을 수 없게 된다. 말하자면 이행조건이 사후의 약속이 아니라 사전이행이 된다. 세계은행은 조건으로 되어 있는 법제도 개혁을 위한 기술지원도 아울러 하게 될 것이다.

이 형식의 자금지원을 통하여 이루어진 법적 기술지원의 예를 보면, 불가리아에 대한 프로그램적 조정 융자 (Programmatic Adjustment Loan to Bulgaria, 2003),<sup>210</sup> 아르메니아에 대한 제4차 구조조정 차관

<sup>208</sup> The World Bank and Legal Technical Assistance: Initial Lessons, Annex, pp. 35, 36, 77 참조.

<sup>209</sup> 1999년에 처음으로 작동한 이 지원 형식은 2000년부터 2003년 사이에 세계은행의 전체 915개의 지원 가운데 5% 정도에 지나지 않으나 그후 점점 더 증대되고 있다. Programmatic Adjustment Lending Retrospective, OPCS (the World Bank, 2003), p. 3 of Executive Summary.

<sup>210</sup> Implementation Completion Report, Programmatic Adjustment Loan, Bulgaria (the World Bank, June 2004), Table 2: Completed Actions and Outputs, pp. 8~12.

(Fourth Structural Adjustment Credit to Armenia),<sup>211</sup> 우크라이나에 대한 제1차 및 제2차 프로그램적 조정 융자 (First and Second Programmatic Adjustment Loan) 등이 있다.<sup>212</sup>

#### 4) 빈곤감축 지원 차관

이 유형은, 앞의 프로그램적 구조조정 차관의 형식으로 제출되나, 저소득국가(IDA 이용가능국가)의 ‘빈곤감축전략(poverty reduction strategies)’과 이에 관련된 사회적 구조적 개혁을 지원하기 위한 것이다. 이 차관은 수혜국의 ‘빈곤감축전략 보고서(Poverty Reduction Strategy Paper, PRSP)’에 근거하여 이루어지는데, 이 보고서는 세계은행이 아닌 수혜국 자신이 만든다. 세계은행은 보고서에 제시된 전략과 여러 이행조건의 적실성을 평가하여 지원 여부를 결정하게 된다. 이 보고서는 수혜국이 직접 만들기 때문에 자금 제공자인 세계은행이 제시하는 이행조건(conditionality)과 구별하여 ‘선행행위(Up Front Actions 또는 Prior Actions)’라고 불러 진다. 이 형식의 지원은 대부분 몇 차례로 나누어 지원을 하는데 이때 선행행위의 이행이 이루어지지 않으면 다음 단계의 지원이 이루어지지 않는다.<sup>213</sup>

이 유형의 경우에는 계획서를 수혜국이 직접 만들기 때문에 그만큼 수혜국의 입장이 많이 반영되고 이행조건의 실현 가능성도 높아진다. 수혜국에 대한 주도권(ownership) 부여로 인해 과거 이행조건을 둘러싼 수혜국과 세계은행 간의 불협화음은 그만큼 줄어들었다고 볼 수 있다. 법제도 개혁이 선행행위로 이행조건이 되어 있는 경우 그러한 법제도

<sup>211</sup> Implementation Completion Report, Fourth Structural Adjustment Credit, Republic of Armenia (the World Bank, 2003), Annex 1 참조.

<sup>212</sup> “Loan and Program Summary,” Program Document, Proposed Second Programmatic Adjustment Loan (PAL II) (the World Bank, 2003). See also Implementation Completion Report, Programmatic Adjustment Loan (PAL I) (the World Bank, 2003), p. 2.

<sup>213</sup> Adjustment Lending Retrospective: Final Report, OPCS (the World Bank, 2001), pp. 11~12.

개혁에 대한 책임은 바로 그 개혁을 입안한 수혜국에 있게 된다. 따라서 세계은행의 역할은 다소 제한적인 형태를 띠 수밖에 없다. 예를 들면, 자문이나 감독적 기능 같은 것이 될 것이다. 개혁의 수행 중에 세계은행은 수혜국이 성공적으로 조건을 이행할 수 있도록 수혜국의 요청에 따라 다양한 협조를 하여 다음 단계의 자금지원을 받을 수 있도록 기술지원을 하게 된다.

최근에는 앞서의 프로그램적 개발정책 자금지원과 더불어 이 형식의 지원이 체제전환국가에 자주 제공되고 있다. 이 형식의 지원으로 제일 먼저 이루어진 것이 2001년에 세계은행 이사회에서 승인된 우간다와 베트남에 대한 지원이다. 2002년에는 알바니아에 대한 지원이 제시되기도 하였다. 가장 성공적인 예로 지적되고 있는 베트남의 경우를 살펴본다.

베트남의 사례를 보면 여기서 보는 빈곤감축 지원이나 앞서의 프로그램적 조정 지원과 같은 정책 지원(policy lending)이 일반적인 프로젝트 지원(project lending), 즉 투자 자금지원(investment lending)과 함께 하여 훌륭한 시너지 효과를 내고 있음을 알 수 있다. 즉 단기적인 차원으로 대규모의 종합적인 정책금융지원이 장기성의 소규모로 특정 분야를 겨냥한 프로젝트 지원, 즉 투자 지원 형태와 결합하여 진행되는 것이다. 다시 말해 빈곤감축지원차관은 근본적인 정책개혁을 위하여 제공되고, 투자차관은 그것을 실현하기 위한 구체적인 프로젝트로 여러 분야의 개별적인 프로그램들을 지원하는 것이다. 이는 수혜국이 직접 실현하고자 하는 개혁프로그램을 더욱 효율적으로 수행할 수 있게 해 준다.<sup>214</sup>

베트남은 지금까지 네 차례의 빈곤감축지원차관을 받았다. 즉 2001년 제1차의 2억5천만불(First Poverty Reduction Support Credit of 250 Million USD for the Socialist Republic of Vietnam), 2003년, 2004년의 제2, 3차의 1억불(Second and Third Poverty Reduction Support

---

<sup>214</sup> Program Document, Fourth Poverty Reduction Support Operation to Vietnam in the amount of US \$100 million (the World Bank, 2005), p. 34.

Credit of US \$100 million for each for Socialist Republic of Vietnam), 2005년의 제4차 1억불(Fourth Poverty Reduction Support Credit of US \$100 million to Vietnam)을 받았거나 받을 예정이다. 제4차 지원이 성공적으로 끝나면 제5차의 지원도 받을 수 있을 것이다. 이와 같이 지원이 계속될 수 있는 것은 제시한 개혁프로그램을 성공적으로 수행했기 때문임은 물론이다.

베트남이 이러한 지원을 통하여 달성하고자 하는 궁극적인 목적은 물론 경제개발과 빈곤퇴치이다. 이를 위하여 제시된 보다 구체적인 방안은, 사적영역의 활성화를 위한 환경 조성, 국영기업체 개혁, 건전한 금융시스템 구축, 노동집약적 수출을 통한 국제경제로의 통합, 공공재 정치출구조개선 등이었다. 이러한 목적을 실현하기 위하여 베트남은 수많은 법을 새로이 제정하거나 기존의 법을 수정해야 했다. 여러 과정을 거쳐야 하는 입법자체에도 시간이 요구되고 하나의 법제도가 정착하는 데는 더욱 장기적인 시간이 요구된다. 따라서 세계은행은 베트남 정부가 자신이 수립한 과정을 계획대로 수행해 가는지를 감독하고 그 결과에 따라 계속 지원을 하는 것이다. 시간의 경과에 따라 진행되는 내용은 점점 더 구체화되고 심화되는 것이다. 아마 제5차 지원이 이어진다면 이는, 예를 들면 WTO에서 요구하는 요건들을 갖추어 가는 단계가 될 것이다.<sup>215</sup>

#### (다) 무상 지원

앞서 본 두 가지의 개발정책 지원이나 투자 지원은 융자(loans)나 차관(credits)의 형식으로 빌려주는 것인데(lending) 반하여, 여기서 말하는 무상지원(grant funding)은 상황이 필요 없는 그저 주는(non-lending) 형식의 지원이다. 이러한 무상의 지원을 법제도 개혁을 위하여 회원국은 물론 비회원국에게도 제공될 수 있다.<sup>216</sup> 이 형식의 지원

<sup>215</sup> Ibid. 참조.

<sup>216</sup> The World Bank and Legal Technical Assistance: Initial Lessons,

은 지원 신청 당시에 특별히 규정되어 있지 않는 한 수혜국이 독자적으로 집행한다. 세계은행의 역할은 자체적인 금융운용지침(Procurement and Financial Management Guidelines)에 따라 프로그램을 집행하는 최소한의 수탁자로서의 감독책임만 진다.<sup>217</sup> 그러나 이 무상지원 프로그램의 구조는 프로그램의 목적에 따라 다른 유상 금융지원의 방식, 예를 들면 선행조건 이행을 요하는 프로그램적 자금지원이나 일반적인 투자 자금지원 방식을 따른다.

무상지원의 유형을 보면, 기술협력합의(Technical Cooperation Agreement, TCA), 제도개발기금(Institution Development Facility, IDF), 개발공여기금(Development Grant Facility, DGF), 신탁기금공여(Trust Fund Grant, TFG) 등이 있다.

## 1) 기술협력합의

여기에 속하는 대표적인 예는, 구소련 말기 당시의 개혁을 지원하기 위하여 1991년 세계은행은 ‘기술협력합의’의 이름으로 당시 비회원국이던 소련에 3,000만 불 규모의 무상지원을 한 것이다. 이때의 합의 내용에는 법적 기술지원도 포함되어 있었다. 구소련이 붕괴된 후에도 새로이 출현한 독립국가들인 러시아, 카자흐스탄, 키르기즈, 벨라루스 등에 계속 지원되었다. 이때의 법적 기술지원은 이러한 독립국가들이 시장경제체제로 잘 전환할 수 있도록 필요한 입법을 하는데 주로 집중되었다. 예를 들면 은행법, 외국인투자법, 사유화법 등이다.

## 2) 제도개발기금

이 유형은 지리적 위치에 관계없이 모든 회원국을 대상으로 무상의

---

Legal Department(The World Bank, 1995), p. 5.

<sup>217</sup> Eligibility Criteria, Development Grant Facility(DGF) (The World Bank); Guidelines and Operating Procedures for Application, Approval, and Execution of Grant, Japan Social Development Fund(JSDF) (The World Bank, last updated 2004) 참조.



기술지원(technical assistance grants)을 제공하기 위하여 1992년에 처음 도입되었다. 법제도 개혁을 위해 제공된 경우만 해도 2004년까지 60건 이상 되었다.<sup>218</sup> 몇 가지 예를 보면, 아르헨티나의 사법제도 개선을 위한 지원, 이집트의 반독점 및 반덤핑 입법 준비를 위한 지원, 알바니아의 문화재 보호 입법을 위한 지원, 인디아의 부가가치세작업을 위한 지원, 라트비아의 사적 영역 발전 입법을 위한 지원, 우즈베키스탄의 반독점 및 경쟁 제도 개선을 위한 지원 등이 있다.

### 3) 개발공여기금

이것은 앞서 본 제도개발기금과 세계은행의 행정 예산으로부터 직접 지원되는 전후복구기금(Post Conflict Fund, PCF)을 포함하여 세계은행의 모든 무상지원 프로그램을 그 전반적인 전략이나 할당, 또는 운영에 걸쳐 통합하기 위하여 1997년에 만들어졌다. 이 형식의 기금을 지원받기 위해서는 기존의 방식을 통해서는 지원을 받을 수 없는 경우라야 한다. 또한 이것이 특정한 한 국가를 대상으로 하는 경우에는 개별 국가지원전략(Country Assistance Strategy)과 일치하는 방향으로 수용능력(capacity building)을 제고하는 것이어야 하고, 세계은행의 다른 조직이나 다른 자금 공여국으로 부터도 지원을 받지 못하게 된다.<sup>219</sup> 이 방식의 지원을 받을 때도 이행해야 할 선행행위가 완료되지 않으면 자금제공이 되지 않는다는 점에서는 앞서 본 프로그램적 자금지원과 유사하다.

여기에 해당하는 최근의 예는 동티모르가 2002년 IBRD의 회원국이 되고난 뒤 전환기 지원 프로그램을 위해 받은 500만불의 개발공여기금(Post Conflict Grant in amount of US \$ 5 million to East Timor for Transition Support Program)이다.<sup>220</sup> 동티모르에 대한 지원 가운데

<sup>218</sup> Initiatives in Legal and Judicial Reform 2004, Legal Vice Presidency (the World Bank, 2004), p. 8.

<sup>219</sup> Eligibility Criteria, Development Grant Facility(DGF) (the World Bank) 참조.

법적 기술지원과 관련된 부분은 개방적인 민주정부와 사적 영역에 우호적인 환경을 마련하기 위한 법적 제도적 틀을 창설하는 것이다.

#### 4) 신탁기금공여

이 신탁기금공여는 말 그대로 기금 공여자로부터 신탁을 받아 세계은행이 관리하는 기금이기 때문에 세계은행 자체의 계정으로부터도 분리되어 따로 관리된다. 이것은 특별한 개발 필요성(high priority development needs), 즉 기술지원이나 자문, 채무구제, 전후 복구 전환, 공동 재정지원 등을 지원하기 위해서 수탁된 기금의 관리자(administrator)로서 기금 공여자를 대신하여 특정한 프로젝트나 활동을 수행하게 된다. 대부분 세계은행의 조식을 통하여 정상적으로 지원이 되지 않는 경우에 활용되는 방식이다.<sup>221</sup>

세계은행이 관리하는 가장 중요한 신탁기금공여 프로그램의 세 가지 예는, 세계환경기금(Global Environmental Facility, GEF), 일본 사회개발 기금(Japan Social Development Fund, JSDF), 빈곤 감축전략 신탁기금(Poverty Reduction Strategy Trust Fund, PRSTF) 이다. 이 세 가지 중에 법적 기술지원은 주로 첫 번째의 세계환경기금 프로그램을 통하여 제공되었다. 그러나 2001년 이래는 법제도 개혁에 대한 시민의 참여도 지원하는 일본 사회개발 기금 프로그램에 의해서도 다수 지원되고 있다.<sup>222</sup> 예를 들면 스리랑카와 요르단의 빈곤 여성과 어린이에 대한 법률구조 서비스, 에콰도르의 사회적 약자나 원주민을 위한 대체적 분쟁해결방식을 제공하는 NGO에 대한 지원이 있다.<sup>223</sup>

---

<sup>220</sup> Program Appraisal Document, Post Conflict Grant, Transition Support Program, East Timor(the World Bank, 2002) 참조.

<sup>221</sup> Guidelines and Operating Procedures for Application, Approval, and Execution of Grant, Japan Social Development Fund (JDSF) (the World Bank, last updated in 2004) 참조.

<sup>222</sup> <http://www.worldbank.org/rmc/jsdf/index.htm> 참조.

<sup>223</sup> Initiatives in Legal and Judicial Reform 2004, Legal Vice Presidency (the World Bank, 2004), p. 8.

이 지원방식의 가장 큰 특징의 하나는 비회원국에도 지원할 수 있다는 점이다. 특정한 비회원국에 대하여 긴박한 개발자원 필요성이 있고, 또한 자금 공여국이 별도의 신탁계정을 만들어 지원하기를 원할 때는 특별재정(Special Financing)이라는 이름으로 지원할 수가 있다. 이러한 방식으로 West Bank & Gaza 지구와 Kosovo에 대한 법적 기술지원이 이루어졌다.

신탁기금공여 방식에 의한 지원의 예를 보면, 코소보의 제3차 경제지원공여(Third Economic Assistance Grant to Kosovo in the amount of US \$ 5 million, Special Financing), 중국의 재생에너지 지원 프로그램(Renewable Energy Scale-up Program for China in amount of US \$ 40 million, GEF), 크로아티아의 카르스트 에코시스템 보호 프로젝트(Karst Ecosystem Conservation Project for Croatia in the amount of US\$5.07 million, GEF), 크로아티아의 재생에너지 자원 프로젝트(Renewable Energy Resources Project to Croatia in the amount of US\$ 5.5 million, GEF), West Bank와 Gaza 지구의 NGO 신탁기금 프로젝트(NGO Trust Fund for West Bank & Gaza Project in the amount of US \$ 10 million, Special Financing), 코소보의 사적영역 개발 기술지원 활동(PSD TA Operation for Kosovo in the amount of UD \$ 3 million, Special Financing), West Bank와 Gaza 지구의 토지행정 프로젝트(GZ-Land Administration Project for West Bank & Gaza in the amount of US \$ 3 million, Special Financing) 등이 있다.<sup>224</sup>

---

<sup>224</sup> Program Document, Proposed Fourth Economic Assistant Grant for Kosovo (the World Bank, 2003); Project Appraisal Document, Proposed Private Sector Development Technical Assistance(PSD TA) Grant to Kosovo, Federal Republic of Yugoslavia (Serbia and Montenegro) (the World Bank, 2001); *Project Appraisal Document*, Proposed Learning and Innovation Lending (Grant) to West Bank and Gaza for Land Administration Project (the World Bank, 2005); *Supplemental Trust Fund Grant Document*, Proposed Supplemental Trust Fund Grant to West Bank and Gaza, Second Emergency

### (3) 구체적 사례의 검토 - 러시아에 대한 IBRD의 지원

IBRD의 러시아에 대한 지원은 정부의 전반적인 개혁 프로그램을 효과적으로 실행 및 완성할 수 있도록 지원하고, 성장을 지속하는 데 있어 내포된 잠재적 위험을 완화할 수 있도록 하며, 개혁 과정에서 발생하는 기회들을 많은 다양한 러시아인들에게 확대되도록 하는 것을 목표로 하는 것이었다. 그리고 이러한 목표의 달성을 위하여 세가지 주요한 전략을 세웠는데, 그것은 다음과 같다.

#### (가) 사업 환경의 개선 및 경쟁의 촉진(Improving the business environment and enhancing competition)

이 목표는, 천연자원 부문에 대한 과잉 신뢰를 줄이기 위해 경제 다양화를 위한 여건 조성하고, 재산권 보호를 개선하며, 행정적 통제, 특권 및 특혜를 제한함으로써 경쟁을 촉진하여 사업간 수준을 향상 시키고자 한 것이었다. 또한 새로운 회사의 설립과 성장을 위한 효율적인 재정 증개 및 기회를 증진하며, 현대적이고 유연한 교육의 개발과 전수 및 훈련, 경제학을 발전시키고 러시아의 과학과 기술 자산을 효과적으로 이용하고자 하였다.

#### (나) 공공부분 관리의 강화 (Strengthening public sector management)

이 목표는 정책의 일관성을 확보하고 부패 유인을 제거하기 위해 정부간 정보의 흐름 강화하고, 중앙 및 지방 정부 차원에서 재정관리 개선하며, 투자 분위기를 조성하고 장기 성장을 이루기 위해 결정적인 공공 서비스의 질을 개선시키고자 함이었다.

---

Service Support Project (the World Bank, 2003) 참조.

(다) 사회 환경의 위험을 완화 (Mitigating social and environmental risks)

이 목표는 빈곤의 감소 및 소득 불안정의 부정적 결과를 완화시키고, 보건 특히 전염병에 대한 보건의 질과 교육서비스의 질을 개선하며, 사회 보호 프로그램의 기획·목표설정·행정 능력 및 재정을 개선하고, 환경적 위험에 대처할 관리 능력을 확보하고자 하기 위함이었다.

이러한 목표에 따라서 현재 진행중인 프로젝트는 다음과 같다.

프로젝트 명칭 및 목적	기간	비용 (만달러)	지원목적	지원내용	지원부문
토지대장 개발 프로젝트 (Cadastrre Development Project)	2005년 7월 5일 - 2010년 6월 30일	129.47	- 부동산 토지대장의 단일화를 위한 정보흐름의 개선 및 표준적 절차과정의 합리화	- 부동산 토지대장의 제도적 개발 (입법, 개정, 사업 체계 분석 등) - 시스템 내, 외부자 간의 정보 호환을 위한 토지대장 시스템 상호관계 구축 - 부동산 세제 개발을 통해 토지측량 방법론 개선 - 프로젝트 모니터링 및 운영	- Law and justice and public administration (General public administration sector)(70%) - Law and justice and public administration (Law and justice) (15%) - Finance (Housing finance and real estate markets) (15%)
수리기상 시스템 근대화 프로젝트(Hydro-meteorological System Modernization Project)	2005년 3월 17일 - 2010년 9월 30일	133.33	- 기초 기술의 핵심 요소의 현대화를 통해 수리기상 시스템의 재구축	- 계산 및 전송 시스템의 근대화 - 방법론 및 관측 네트워크의 핵심 요소 근대화 - 전세계의 경험으로부터 도입된 새로운 작동 원리 개발 및 테스트 - 재정 관리 및 감독, 모니터링 및 평가	- Law and justice and public administration (Central government administration) (100%)
카잔 지역 개발 프로젝트 (Kazan Municipal Development Project)	2005년 9월 24일 - 2006년 12월 31일	125	- 카잔의 지속적 발전을 위한 지역 개발	- 예산 및 재정 관리 - 사회적 보호 시스템 지원 - 주거 및 공공 서비스 개선	- Law and justice and public administration (Sub-national government administration) (50%) - Health and other social services (Other social services) (20%) - Industry and trade (Housing construction) (10%) - Energy and mining (District heating and energy efficiency services) (10%) - Water, sanitation and flood protection (General water, sanitation and flood protection sector) (10%)

프로젝트 명칭 및 목적	기간	비용 (만달러)	지원목적	지원내용	지원부문
사이버 교육 지원 프로젝트 (e-Learning Support Project ) (APL #1)	2004년 3월 2일 - 2008년 6월 30일	145.44	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 글로벌 정보 사회에서 교육 시스템 오리엔테이션을 통한 정부 지원 및 러시아 전역에 정보통신기술 (ICT) 사용 확충</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 높은 질과 적절하고 유연한 학습 자료를 생산하기 위한 지속가능한 능력의 개발 및 그러한 프로그램 지원</li> <li>- 현장 학습에서 ICT의 교육을 위한 선생님 교육 훈련</li> <li>- ICT센터 네트워크 구축</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Law and justice and public administration (Central government administration) (30%)</li> <li>- Education (Vocational training) (30%)</li> <li>- Education (Secondary education) (20%)</li> <li>- Education (Primary education) (20%)</li> </ul>
상트 페테르부르크 경제개발 프로젝트 (St. Petersburg Economic Development Project)	2003년 5월 15일 - 2009년 8월 31일	239.8	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 장기적으로 도시의 지속가능한 경제 성장을 위한 핵심 요소의 실행을 촉진</li> <li>- 러시아의 문호로써 지위를 더욱 확고히 선전하기 위한 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 부동산에 대한 사적 소유 및 거래 증가 유도 및 토지 사용 계획 개선을 통해 사적 부문 기업의 재건</li> <li>- 도시의 재정 관리 강화 및 장기적으로 안정적인 재정 확보</li> <li>- 주요 문화유산 및 관광 자원의 부흥을 통한 문화 예술의 핵심적 지위 보존</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Industry and trade (General industry and trade sector) (30%)</li> <li>- Health and other social services (Other social services) (30%)</li> <li>- Finance (Housing finance and real estate markets) (20%)</li> <li>- Law and justice and public administration (Sub-national government administration) (20%)</li> </ul>
관세 개발 프로젝트 (Customs Development Project)	2003년 4월 22일 - 2009년 6월 30일	187.2	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 러시아 관세 행정의 개혁과 근대화</li> <li>- 투자 여건을 조성하고 국내외 투자에서 이익을 향유할 수 있도록 국제적으로 수용가능한 절차 마련</li> <li>- 경제 안정성 및 투명성, 연방 예산의 적정한 운용, 납세에서 공평성과 예측가능성을 확보하기 위해 고른 재정 활용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 관세 운영, 조직 설계 및 운영, 정보 기술의 세 가지 분야로 컨설팅 서비스 훈련</li> <li>- 각 분야는 관세 통제 및 납부, 무역 촉진, 재정 정책, 관세 운영을 위한 법체계 개선, 조직 구조와 운영 관리, 재정 관리, 인적 관리 및 훈련, 관세 서비스의 통합 개선, 정보 기술 발전의 9가지 분야로 구분됨</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Law and justice and public administration (Central government administration) (100%)</li> </ul>
결핵 및 에이즈 방지 프로젝트 (Tuberculosis & AIDS Control Project )	2003년 4월 3일 - 2008년 12월 31일	286.18	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 단기적으로 결핵과 에이즈 전염의 확대를 억제</li> <li>- 중장기적으로 이들 전염의 경로를 차단</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 치료 방법의 업데이트 및 보급</li> <li>- 효과적인 계획, 모니터링, 평가를 위한 판단</li> <li>- 진단과 치료의 기술적 질을 개선하기 위해 필요한 장비의 공급</li> <li>- 프로젝트 모니터링과 평가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Health and other social services (Health) (100%)</li> </ul>

프로젝트 명칭 및 목적	기간	비용 (만달러)	지원목적	지원내용	지원부문
보건 개선 이행 프로젝트 (Health Reform Implementation Project)	2003년 3월 18일 - 2008년 6월 30일	41.21	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 보건 분야에서 연방법 체계의 구축</li> <li>- 지정된 지역에서 보건 분야에 대한 전략 개발 및 이행</li> <li>- MOH의 제도적 능력 강화</li> <li>- 보건 시스템의 구축을 위해 효과적인 계획의 개발 및 이행(보건 서비스의 질과 유효성 및 이용을 증대 등)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국가, 지역의 재정 모델 분석 기구 개발 원조</li> <li>- 경제 재정 분석 훈련프로그램 개발</li> <li>- 재정 운영과 사업 계획을 위한 최상의 방법과 매뉴얼 개발</li> <li>- 과학적인 평가를 위한 제도 개발</li> <li>- 병원 이용과 지불에 대한 새로운 접근법 개발 원조</li> <li>- 보건 분야에 대한 연방의 통제 및 지역의 이행을 위한 일관된 법 규정 마련</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Health and other social services (Health) (70%)</li> <li>- Finance (Health insurance) (10%)</li> <li>- Law and justice and public administration (Central government administration) (10%)</li> <li>- Law and justice and public administration (Sub-national government administration) (10%)</li> </ul>
조세 행정 근대화 프로젝트 (Tax Administration Modernization 2 Project)	2002년 10월 24일 - 2008년 6월 30일	158	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 조세 행정의 근대화 및 시스템 개혁</li> <li>- 행정의 효율성 증대 및 집행 능력 강화</li> <li>- 세법 개선</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방 세무서 재조직 및 연방 차원의 조직 개발 및 분석</li> <li>- 법과 규제 체계 개발</li> <li>- 프로젝트 이행 과정 분석 등 운영 관리 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Law and justice and public administration (Central government administration) (100%)</li> </ul>
재무 개발 프로젝트 (Treasury Development Project)	2002년 6월 6일 - 2007년 12월 31일	444	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 예산의 효과적인 이행 여건 확보 및 재정부의 예산 감독 역할 수행</li> <li>- 정부의 재정 이용 상태를 보여주는 투명한 회계 시스템 제공 및 회계 감사 운영</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 예산 집행과 관련한 자문 서비스</li> <li>- 재정 설비 및 소프트웨어 제공</li> <li>- 교육훈련 제공</li> <li>- 프로젝트 운영과 관리에 대한 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Law and justice and public administration (Central government administration) (100%)</li> </ul>
북부 지방 개혁 프로젝트 (Northern Restructuring Project)	2001년 6월 7일 - 2006년 12월 31일	95.24	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 북쪽 지역의 경제 재건을 위한 국가적 전략 개발 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 특정 지역에 특정 그룹의 이주 원조 계획</li> <li>- 황폐하고 사용되지 않는 주택을 감소시키고, 주택 개조 및 이용가능한 기술적 원조</li> <li>- 재구축의 경제적 결과 및 이주의 사회적 효과 등 프로젝트 과정과 결과 평가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Health and other social services (Other social services) (88%)</li> <li>- Law and justice and public administration (Central government administration) (8%)</li> <li>- Law and justice and public administration (Sub-national government administration) (4%)</li> </ul>
모스크바 운송 프로젝트 (Moscow Urban Transport Project)	2001년 2월 6일 - 2005년 12월 31일	123.2	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 도시 이동성 촉진을 위한 교통 체계의 기획, 실행, 운영에 대한 제도 개선</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 교통 관리 센터의 설치</li> <li>- 주요 경로의 확충</li> <li>- 실행 가능한 연구 및 상세한 기술안의 완성</li> <li>- 다리 확장 및 교통 프로그램 시행</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Law and justice and public administration (Sub-national government administration) (74%)</li> <li>- Transportation (Roads and highways) (26%)</li> </ul>

프로젝트 명칭 및 목적	기간	비용 (만달러)	지원목적	지원내용	지원부문
지방 용수 및 폐수 프로젝트 (Municipal Water & Wastewater Project)	2000년 12월 21일 - 2006년 6월 30일	168.9	- 용수 감소 및 폐수의 억제	- Immediate Investment Program(IIP) 시행 - 기술적 개혁, 물리적 시스템 운영 및 재정 운용 개선 및 원조(거대 계량 측정, 누수 관리, 물공급 네트워크 최적화 등) - 최종 설계, 조달, 감독, 평가 개발	- Water, sanitation and flood protection (Water supply) (50%) - Water, sanitation and flood protection (Sewerage) (50%)
석탄 및 산림보호 설비 (Coal & Forestry Guarantee Facility)	2000년 9월 12일 - 없음	200	- 해당 분야에서 생산, 수출 및 고용을 회복하기 위한 자산의 활용 및 러시아 확립된 재정 구축	- 사적 거래 허용, FCPF(Federal Center of Project Finance)의 활용	- Agriculture, fishing, and forestry (Forestry) (50%) - Energy and mining (Mining and other extractive) (50%)
지속가능한 산림 보호 프로젝트 (Sustainable Forestry Pilot Project)	2000년 3월 23일 - 2007년 9월 30일	74.5	- 산림에 대한 공적 관리 개선 - 사적 투자를 위한 여건 조성 - 정책적 토지 개혁	- 정책 개혁(토지이용 계획 개선, 산림 보호, 재생 관리) - 산림산업 재건을 위한 지역 행정 지원 (산림 운영 및 수확의 극대화 훈련 프로그램, non-timber 생산의 활용) - 프로젝트 운영과 재정 관리 및 모니터링	- Law and justice and public administration (Central government administration) (90%) - Agriculture, fishing, and forestry (Forestry) (8%) - Industry and trade (Agro-industry) (2%)
통계 시스템 개발 프로젝트 (Development of State Statistical System Project)	1999년 3월 13일 - 2006년 12월 31일	38.5	- 러시아 경제위원회의 국가 통계 시스템의 재구축 및 데이터 수집 기관의 강화	- 경제위원회의 제도적 기능 강화(조직 및 전략 관리 개선, 표준과 방법론의 지식 강화, 통계인프라 구축) - 데이터 수집 기관의 기술적 지원 및 제도적 강화 (재정통계 및 편집 시스템 개선, 평균 지출비용과 질의 균형 개선) - 프로젝트 운영 및 관리	- Law and justice and public administration (Central government administration) (100%)
교육개혁 프로젝트 (Education Reform Project)	2001년 5월 24일 - 2006년 12월 31일	71.1	- 일반 및 직업 교육의 질을 개선시키기 위한 교육부 지원 - 교육에서 부족한 공공 자원의 효율적이고 공평한 사용 촉진 - 교육 시스템의 근대화 - 직업 교육의 유연성 개선	- 연방 차원 : 정책, 서비스, 절차 개발을 통한 교육 개혁 전략 구축 (교육 정책 개혁, 모니터링 및 통계, 교육과 재훈련, 새로운 교사법 개발) - 지역 차원 : 실제 교육에서 본질적 개혁 추진 - 프로젝트 운영 및 관리	- Education (General education sector) (35%) - Education (Vocational training) (25%) - Law and justice and public administration (Central government administration) (20%) - Law and justice and public administration (Sub-national government administration) (10%) - Education (Primary education) (10%)



프로젝트 명칭 및 목적	기간	비용 (만달러)	지원목적	지원내용	지원부문
지역 난방 프로젝트 (Municipal Heating Project)	2001년 3월 27일 - 2006년 6월 30일	127.88	지역 난방을 통해 지방 정부의 재정적 부담을 경감	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 석탄 대신 근대가스 보일러로 낮은 열파이프관 대신 절연파이프 등으로 대체</li> <li>- Central Project Development Unit(CPDU) 지원</li> <li>- 프로젝트 재정 보고서 감사 수행비 및 프로젝트 주기적 평가 비용 지원</li> <li>- 지역 난방과 공공 서비스 부문의 전반적 발전 추진</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Energy and mining (District heating and energy efficiency services) (97%)</li> <li>- Law and justice and public administration (Central government administration) (3%)</li> </ul>
지방재정 기술 원조 프로젝트 (Regional Fiscal Technical Assistance Project)	1999년 12월 22일 - 2008년 12월 31일	30			<ul style="list-style-type: none"> <li>- Law and justice and public administration (Central government administration) (50%)</li> <li>- Law and justice and public administration (Sub-national government administration) (42%)</li> <li>- Law and justice and public administration (Law and justice) (8%)</li> </ul>
전기 부문 개혁 지원 프로젝트 (Electricity Sector Reform Support Project)	1997년 6월 5일 - 2005년 12월 31일	70.3			<ul style="list-style-type: none"> <li>- Energy and mining (Power) (80%)</li> <li>- Law and justice and public administration (Central government administration) (20%)</li> </ul>
사법 개혁 프로젝트 (Legal Reform Project)	1996년 6월 13일 - 2005년 12월 31일	100			<ul style="list-style-type: none"> <li>- Law and justice and public administration (Law and justice) (65%)</li> <li>- Education (Tertiary education) (35%)</li> </ul>
자본 시장 개발 프로젝트 (Capital Market Development Project)	1996년 3월 30일 - 2006년 12월 31일	106.8			<ul style="list-style-type: none"> <li>- Law and justice and public administration (Central government administration) (76%)</li> <li>- Finance (Capital markets) (17%)</li> <li>- Law and justice and public administration (Law and justice) (7%)</li> </ul>

#### (4) 북한의 법제도 개혁에 주는 함의

이상의 국제금융기구의 법제도 개혁 기술지원이 북한에 주는 함의는 여러 가지가 있다. 물론 그동안의 지원을 보면 주로 사적 영역을 어떻게 확대할 것인가 하는 것이 방향의 초점이었다. 사적 영역의 확대가

없이는 경제성장이 불가능하다고 보기 때문이다. 그러나 구체적인 지원은 지원을 받는 수혜국의 사정과 이에 대한 국제적인 평가에 따라 다양한 변수가 고려될 것이고 이에 따라 지원의 방식과 규모가 결정될 것이다. 물론 북한의 특수성을 고려한 법 개혁 지원이 이루어질 때 그 이행의 효과가 극대화 될 수 있을 것이나 반면에 국제사회의 요구에 대한 수용의 범위가 낮을수록 그만큼 지원의 범위도 낮아질 것이다. 여기서는 북한 사회가 갖는 특수성을 고려하면서 국제금융기구가 북한의 법제도 개혁을 위한 기술지원을 할 때 야기될 수 있는 문제점들을 살펴본다.

### (가) 북한에 대한 지원가능성

우리의 가장 큰 관심사는 북한이 과연 국제금융기구로부터 언제 어떠한 지원을 받을 수 있는가이다. 특히 지금 북한은 세계은행의 회원국이 아니기 때문에 통상적인 방법으로 제공되는 지원을 받을 수는 없을 것으로 보인다. 북한이 만약 국제금융기구로부터 지원을 받는다면 가장 먼저 기대할 수 있는 것은 기술지원분야이다. 법제도 개혁을 위한 기술지원도 당연히 포함된다.

북한에 대한 국제금융기구의 지원은 무엇보다도 정책적인 고려에서 이루어 질 가능성이 높다. 북한문제가 갖는 국제적인 특수한 성격 때문이다. 북한 문제는 북한 자체 또는 한반도만의 문제가 아니라 동북아 나아가서는 세계적인 문제이다. 따라서 지원 시기나 방식, 규모 등은 극히 유동적이다. 당면하고 있는 핵문제의 해결과 직결되어 있는 고도의 국제적인 정치적 사안이기 때문에 얼마든지 지금까지와는 다른 새로운 방식에 의한 지원도 가능할 것으로 보인다.

그러나 지금까지 앞서 본 논의를 바탕으로 본다면 북한이 회원국이 되기 전이라도 받을 수 있는 지원은 무상지원, 그 가운데에서도 신탁기금 방식이다. 이것은 비회원국에게도 지원하는 프로그램이기 때문이다. 북한의 경우는 핵문제 해결의 진전에 따라 국제사회의 정치적 고려

에 의해 이 방식에 의한 지원이 일차적으로 가장 실현가능성이 높은 방안이다. 법개혁 분야의 기술지원을 위한 신탁기금의 설치 등을 통해서 회원국으로 가입하기 전에 지원이 가능할 것이다. 또한 구소련이 회원국이 되기 전에 받았던 무상지원의 다른 방식인 ‘기술협력합의’도 가능할 것으로 보인다.

회원국이 되고 난 후에는 여러 가지 방식이 가능할 것이나 초기에는 정책적 고려에서 주어지는 구조조정 정책 자금지원의 형식 가운데 방안이 이용될 가능성이 높다. 특히 빈곤감축 지원 차관 방식이 고려될 것이다. 북한의 입장에서도 빈곤감축 지원 차관과 같은 유형의 이용을 선호할 것이다. 왜냐하면 이것은 수혜국 스스로 제안서를 만들기 때문이다. 그러나 빈곤감축 전략 보고서가 승인을 받기 위해서는 사전에 국제금융기구와 더불어 충분한 논의가 되어야 함은 물론이다. 투자 자금 지원 방식 가운데도 초기에는 ‘학습 및 혁신 자금지원’ 방식이 북한의 태도와 능력을 테스트하고 북한의 실정을 파악하기 위하여 소규모의 파이롯트 프로젝트로 진행될 수도 있다. 그 뒤 대규모로는 시장경제제도의 국축을 위한 프리 스탠딩 기술지원 방식으로 이루어질 수도 있을 것이다.

#### (나) 법제도의 성격상 정치와의 연관성

법제도가 갖는 고유한 성격상 법제도 개혁은 수혜국의 국내정치와 직접 관련을 가질 수밖에 없다. 물론 분야에 따라 다소 다를 수 있으나 특히 북한과 같이 체제유지가 지상과제인 나라에서는 더욱 민감할 수밖에 없다. 따라서 그만큼 많은 저항이 예상된다. 체제유지에 부정적인 영향이 최소화하는 방향으로 개혁이 수행될 것으로 보인다. 정치권력 자체에 변화가 있을 때 법제도 개혁은 직접적인 영향을 받게 될 것이다. 국제금융기구의 지원 시 북한이 가지고 있는 특수한 정치적 상황과 국제금융기구가 가지고 있는 그동안의 경험과 이론을 어떻게 절충할 수 있는가 하는 것이 어려운 난관이 될 것이다.

#### (다) 수혜국의 주도권(ownership) 문제

따라서 법제도 개혁에는 수혜국의 실천의지가 무엇보다도 중요하다. 수혜국이 어느 정도 주도권을 가지고 개혁을 수행할 수 있는냐는 여러 가지 변수가 작용할 것이지만 북한 사회의 특수한 성격을 고려할 때 주도권을 강하게 주장할 것으로 보인다. 그동안 이행조건을 둘러싼 여러 논란, 이행조건외 이행여부 등을 고려하여 수혜국의 주도권을 점차 강화해 가는 것이 최근의 추세이다. 북한이 법제도 개혁의 주도권을 행사하기 위해서는 이를 행사할 수 있는 여건 마련을 위하여 사전 준비를 철저히 해야 할 것이다. 특히 법제도 개혁이 갖는 장기적 성격과 정책의 일관성을 고려할 때 최고 권력자들의 개혁에 대한 확실한 의지가 무엇보다도 중요하다. 북한의 경우는 당분간 정치권력의 교체를 전제할 필요가 없는 강력한 일인독재 국가이기 때문에 지금으로서는 정치권력 교체로 인한 혼란을 예상할 필요는 없을 것으로 보인다. 이러한 점에서 본다면 일관성 있고 안정적인 개혁을 수행하는데 유리한 입장에 있다고도 볼 수 있다. 그러나 반면에 이러한 개혁이 독재권력을 약화하는 방향일 가능성이 높기 때문에 지배층의 소극적인 수행이 예상될 수 있다.

#### (라) 법개혁의 범위와 우선순위결정

북한은 국내 정치, 경제 등 전반적인 상황을 고려하여 법개혁의 범위와 순서를 전략적으로 결정해야 할 것이다. 예를 들면, 지금 진행되고 있는 국내의 상행위 활성화를 위한 방안을 심화하고 건전한 상거래 질서를 확립해야 할 것이다. 높은 인플레이션 방지, 세금제도 개혁을 통한 국가재정 확보 등 거시경제 안정화를 위한 법적 장치도 마련되어야 한다. 또한 국내 자본이 거의 전무한 북한의 입장에서는 해외 자본 유치를 위한 법제도 개혁에 우선순위를 두어야 할 것이다. 농업부문을 비롯한 개혁, 토지의 효율적 이용 방안, 국영기업체의 민영화 등도 시급한 과제가 될 것이다. 이러한 새로운 법제도를 실현할 수 있는 사법제도와

관련 형사법제도도 재정비되어야 할 것이다. 그렇다고 하여 인류의 보편적 가치인 인권관련 법제도와 같이 경제와 직접적으로 관련이 없는 분야도 전혀 무시할 수는 없을 것이다. 그러나 이 모든 개혁도 이를 직접 수행하는 인력의 양상이 없이는 불가능할 것이다.

#### (마) 개혁수행기구의 설치문제

북한의 법제도 개혁은 점진적이긴 하지만 체제전환 모델로 광범위한 변화를 수반할 수밖에 없다. 비록 체제의 안전을 위하여 속도조절을 한다고 하더라도 계획경제에서 시장경제로의 전환을 의미하기 때문에 그 변화는 근원적이고 복합적인 것이다. 따라서 이러한 변화를 기획 조정할 수 있는 중심기관을 두는 것이 효과적일 것이다. 새로운 기관을 신설하든지 기존의 기관 가운데 하나에게 그 역할을 맡길 수도 있을 것이다.

#### (바) 참여범위와 효과

법제도 개혁의 효과를 극대화하기 위하여 관련기관과 이해관계자, 나아가서 일반시민도 참여할 수 있는 기회를 주어야 할 것이다. 최근 북한의 대중용 법전 편찬도 이러한 관점에서 볼 때 고무적인 현상이다. 시장경제제도는 사회의 구성원 각자가 자기책임 하에서 행위를 수행한다는 전제에 입각하고 있다. 따라서 새로운 제도에 대한 국민적 이해도가 높을수록 그 제도의 효용은 크게 될 것이다. 특히 개혁으로 인해 손해를 보는 집단들을 어떻게 설득하느냐가 중요할 것이다.

#### (사) 장기적 성격

법제도의 개혁은 성격상 장기적인 성격을 지니고 있다. 단순히 입법만으로 종결되는 것이 아니다. 새로운 법은 기존의 법과 연관성을 가질 뿐만 아니라 일단 법으로 성립하여 효력을 발생하게 되면 그 이행으로 지속되기 때문에 장기적인 관점에서 개혁을 수행하여야 한다. 일시적인 목적을 위한 법제도 개혁은 오히려 국가에 대한 국민적 국제적 신뢰

를 잃게 될 것이다. 장기적 성격을 고려한 정책 수행을 위해서 가장 중요한 것이 정치권의 안정이다. 공산당 일당독재를 하고 있는 중국이나 베트남이 동구나 구소련 국가들에 비하여 비교적 안정적인 전환을 하고 있는 것도 바로 이러한 이유 때문이다. 정치권력의 변화는 이해관계의 변화를 의미하고 따라서 정책의 변화를 가져올 가능성이 많기 때문이다. 이러한 점에서 본다면 북한의 정치적 안정은 장기성을 요하는 법 개혁에 유리한 점이 될 것이다. 그러나 중국이나 베트남과 달리 김정일 개인에 의존하는 일인독재체제이기 때문에 김정일 개인의 신상에 대한 변화가 치명적인 정치적 불안정을 초래할 위험성이 있다.

#### (아) 한국변수의 고려

북한이 다른 체제전환국가와 다른 중요한 차이의 하나는 분단국으로 형제국인 한국이 존재한다는 점이다. 언어를 비롯하여 상당한 부분을 서로 공유하고 있는 한국은 북한의 법제도 개혁에 크게 기여할 수 있을 것이다. 이미 개성공업단지의 관련법 제정 과정에서 나타난 남북의 협력 경험은 북한 법제도 개혁에 관한 남북의 협력 가능성을 예고해 주고 있다. 한국의 과거 개발 경험의 상당 부분이 북한의 개발 과정에 원용될 가능성이 높으며, 그만큼 한국의 법제도가 북한에 의해 참조될 가능성도 높아진다. 북한이 많은 관심을 갖고 있는 남한의 성공적인 개발독재의 경험과 한 민족으로서 높은 문화적 공통성을 공유하고 있다는 점을 고려한다면 남북의 협력은 북한의 개발에 결정적인 역할을 할 수 있을 것이다. 경험남북경험의 확대를 비롯하여 남북은 상호 신뢰증진에 더욱 매진해야 할 것이다.

## 나. 일본의 법정비지원사업<sup>225</sup>

일본의 법정비지원사업의 현황을 검토하는 것은 우리나라가 추진해야 할 지원사업의 내용과 방법을 이해하는데 도움이 될 것이다. 왜냐하면 첫째, 일본은 동북아시아협력의 주도국으로서 일본이 아시아지역에서 추진하는 협력과 지원사업의 내용을 의식하면서 그들과 협조하고 역할분담을 해나가야 우리나라의 지원사업이 의미 있고 효율적인 것이 될 것으로 본다. 둘째, 일본은 이미 이 사업에 대한 다양한 경험을 가지고 있다. 일본은 제2차 세계대전 이후의 빠른 경제성장과 민주화를 배경으로 미국 다음으로 체제전환국의 법정비지원에 적극적인 태도를 보이고 있다.

물론 일본이 체제전환국의 법정비지원에 처음부터 적극적인 태도를 보였던 것은 아니다. 이러한 “법분야에서의 국제지원활동”을 가장 먼저 시작한 것은 스웨덴의 SIDA였지만, 일본 또한 JICA(국제협력기구)를 통하여 법무성, 최고재판소, 일본변호사연합회 등과 협력하여 1996년 12월 베트남에 대한 지원을 시작으로 하여 캄보디아, 라오스, 우즈베키스탄, 몽골, 인도네시아 등 국가에 대한 법정비지원사업을 본격적으로 전개하기 시작하였다.<sup>226</sup> 그 지원의 내용에는 입법지원, 법조양성지원, 법학교육지원 등이 포함된다.

### (1) 일본의 법정비지원사업 개요

일본에서의 법정비지원이란, “개발원조라는 맥락 하에서 이루어지는 법분야에서의 국제지원활동”이라고 정의되고 있다.<sup>227</sup> 여기에는 구체적인 법령안 작성에 대한 조언과 참여, 입안담당자의 양성, 법령의

<sup>225</sup> 이 내용은 법무부, 『체제전환국-법정비지원의 현황과 과제』를 토대로 한 것임.

<sup>226</sup> あい京正訓, “法整備支援からみた比較法・基礎法研究の課題,” 『法律時報』(東京: 日本評論社, 2005년 8월호), p. 73.

<sup>227</sup> 山田洋一, “法と發展との關係'再考-法整備支援の正當化根據としての効率性の意義” 『比較法研究の新段階 - 法の繼受と移植の理論』(成文堂, 2005), p. 38.

적용과 집행을 위해 필요한 체제의 정비, 이에 종사하는 법률전문가의 양성이 포함되며, 효과적인 지원을 위해 지원대상국의 법과 제도 및 그 운용실정, 그리고 그 배경을 이루는 사회, 경제, 정치의 실정 등에 관한 조사연구도 활동의 중요한 일부가 된다고 한다.<sup>228</sup>

일본의 법정비지원사업은 주로 정부주도로 이루어지며 개발원조의 일환으로서 체계적으로 진행되고 있는데, 주로 베트남, 캄보디아, 라오스 등 인도차이나반도를 대상으로 하여 지원사업이 행해지고 있다. 일본의 법정비지원사업은 몇가지 원칙 하에서 이루어지고 있는데, 그 내용은 다음과 같다.

① 일본의 법정비지원은 대상국의 문화와 가치를 존중하면서 대상국 법률가와의 파트너십에 의하여 추진하는 것을 원칙으로 하고 있다. 이러한 관점에서 대상국의 필요를 파악하여 그에 대해 철저히 평가하고, 역사분석과 현지실태조사 등의 방법으로 각 나라의 법문화와 법의식의 연구를 체계적으로 실시하고자 하는 노력이 이루어지고 있다.<sup>229</sup> 아울러 이를 위하여 지원대상국의 언어와 문화를 이해하는 것이 반드시 요구되는 바, 현지어의 습득이 강조되고 있다.<sup>230</sup>

② 법률가의 양성 등 인재양성을 위한 프로그램의 개발이 요구되는 바, 지원대상국 법률가의 양성을 위한 프로그램은 일본 법무성에 의해 시작되어 ‘국제민사사법센터’의 설립과 함께 JICA(Japan International Cooperation Agency: 일본국제협력사업단)와의 협조 하에 방법론이 확립되어 가고 있고, 지원대상국 법률가들의 일본연구 또는 지원대상국에서의 세미나 등 연구회의 개최, 변호사와 현직 재판관 및 검사 등

<sup>228</sup> 尾崎道明, “法整備支援の新たな展開—国際協力部の新設,” 『法律のひろば』(2001. 10), p. 5.

<sup>229</sup> 佐々木雄太, “大學による国際協力の一例としてアジア法整備支援,” 『法律のひろば』(2001. 10), p. 34. 이와 같은 관점에서 일본은 4명의 법률전문가를 베트남에 장기 파견한 바 있으며, 현장중심의 지원사업을 추진해 왔다.

<sup>230</sup> 이점에 관하여 일반적으로, 三々月 章, “アジア諸國の法整備に對する支援と協力—法學者による若干の感想と展望,” 『法律のひろば』(2001. 10), p. 52 참조.



일본 법률가들의 지원대상국 체류프로그램 등이 실시되고 있다. 지원 대상국 법률가들의 일본연수프로그램은 대개 4-5주 동안 일본의 법률과 사회제도 그리고 풍속 등에 익숙하게 하는데 초점을 두고 있다. 또한 지원대상국에서 세미나 형식의 연구회를 개최하여 접근하는 방법도 활용되고 있다. 현지에서 각종 조사를 실시하기 위하여 본국법률가들을 지원대상국에 장기간 체류시키는 프로그램도 실시하고 있다. 현재 변호사와 현직 재판관 및 검사의 장기체류가 실시되고 있다. 또한 개별국가 연수 이외에도 베트남, 캄보디아, 라오스, 중국, 몽골, 미얀마 등 다수국가의 법률가 15-16명이 수 주간 함께 기거하면서 이루어지는 다수국가 연수도 행하고 있다.<sup>231</sup>

③ 법정비지원대상국의 전통법에 대한 연구가 요구된다. 이것은 지원대상국에 대한 이해 및 존중, 그리고 일본과의 연대성 강화 등을 위해서라고 보여지고, 또한 전통법의 이식과 그 구체적인 영향을 예측하고 분석하는데 유용한 것으로 평가되고 있다.

④ 법정비지원사업은 법의 영역에만 국한되는 것이 아니라 법과 관련된 제반 구조(통치기구, 사법제도전반, 입법과정, 법조양성제도, 법학교육의 현황 등)에 대한 포괄적 접근이 요구된다.<sup>232</sup>

⑤ 다른 지원 주체 및 지원대상국과의 협력과 네트워크의 구축이 필요하다. 이것은 법정비지원을 하는 주체가 어느 한 국가에만 국한되는 것이 아니기 때문에, 다른 지원 주체들과의 협력관계와 조율이 필요하다. <sup>233</sup> 그리고 법정비지원을 위해서는 대상국의 역사, 문화, 정치 등에 대한 기초데이터와 각종 법률정보의 상시 수집과 정리 및 비치가 필요하기 때문에 대상국과의 지속적인 교류나 협력관계를 유지해야 한다는 것이다.<sup>234</sup>

<sup>231</sup> 三々月 章, “アジア諸國の法整備に對する支援と協力—法學者による若干の感想と展望,” pp. 45-49 참조.

<sup>232</sup> 佐々木雄太, “大學による國際協力の一例としてアジア法整備支援,” pp. 34-36.

<sup>233</sup> 三々月 章, “アジア諸國の法整備に對する支援と協力—法學者による若干の感想と展望,” p. 9.

## (2) 일본의 법정비지원의 주체와 지원프로그램의 내용

### (가) 개요

일본의 아시아 각국에 대한 법정비지원사업은 상당부분 정부주도로 진행되고 있다고 파악된다. 일본 법무성과 JICA가 법정비지원사업의 중추를 이루고 있다는 점이나 일본최고재판소가 이 사업에 동참하고 국립대학인 나고야대학 등이 막대한 국가자금으로 각종의 프로그램을 운영하고 있다는 점 등에서도 그러하다. 또한 재단법인의 외양을 갖춘 국제민상사법센터의 운영도 대부분 JICA의 자금으로 법무성의 프로그램을 위탁받아 운영하는 경우가 많다. 그러나 일본변호사연합회와 같은 민간기구도 이 작업에 참여하고 있다.

일본의 아시아각국에 대한 법정비지원사업에서, NGO의 자발적 활동이 큰 비중을 차지하지 못하고 있다는 점이 하나의 특색이다.

어쨌든 민관의 각 기관에 의한 법정비지원사업은 현재 까지 피지원국 법률가의 일본연수, 해외세미나에 일본 전문가 파견, 법안의 기초를 위한 지원, 장기 전문가 파견, 공동연구 및 공동연수, 외국 유학생 유치 등의 방법으로 진행되어 왔다. 이하 각 주체별로 진행된 법정비지원사업에 대해 구체적으로 검토해 보기로 한다.

### (나) 일본법무성에 의한 법정비지원<sup>235</sup>

일본 법무성은 1961년 이래, UN 과의 협정에 의해, ‘UN아시아극동 범죄방지연구소(UNAFEL)’를 운영하여 아시아지역의 형사사법 분야 법률교류에 경험을 쌓아왔다. 1994년부터 일본 법무성은 베트남 법률가 연수를 실시한 것을 비롯하여 아시아 개발도상국의 법률가를 초청, 연수하는 프로그램을 실시해 왔고, 2001년에는 법정비지원사업을 본격적으로 실행하기 위하여 ‘법무총합연구소 (우리의 법무연수원에 해당)’

<sup>234</sup> 佐々木雄太, “大學による國際協力の一例としてアジア法整備支援,” pp. 36~37.

<sup>235</sup> 이하 法務省, 『法務總合研究所』 2005년 4월 발행집 참조.

에 ‘국제협력부(International Cooperation Department)’를 설치하여 형사 사법 분야뿐 아니라 민상사법 분야에서도 국제적인 지원을 본격적으로 할 수 있는 체계가 구축되었다.

## 1) 법무총합연구소의 활동

일본법무성 법무총합연구소는 JICA와 함께 일본의 아시아 각국 법정비지원사업을 총괄하고 조정하는 역할을 하고 있다. 국제협력부와 함께 법무총합연구소는 일본의 ODA(Official Development Assistance)의 방향에 대한 논의와 관련하여 법정비지원이라고 하는 원조의 방향에 관하여 어떠한 국가에 어느 정도, 어떠한 법률, 어떻게 지원할 것인가, 그 평가는 어떻게 할 것인가, 전체로서의 법정비지원의 이념을 어디에 둘 것인가 하는 등의 논의사항을 위하여 「법정비지원연락회」를 정기적으로 개최하여 국가적 법정비지원사업에 대한 정책 조율을 행하고 있다.

## 2) 국제협력부의 활동

국제협력부는 ‘외국이 실시하는 법제의 유지 및 정비에 관한 국제협력’을 소관업무로 하고 있으며(법무총합연구소 조직규칙 제16조 제1호) JICA와 협력하여 법안의 기초지원(Assistance in drafting specific law), 법집행제도화 지원(Assistance in systematizing law enforcement) 및 인적자원의 개발지원(Assistance in human resource development) 사업을 중점적으로 수행해 나가고 있다.

일본 법무성 국제협력부의 구체적인 지원활동은 다음과 같다.

### 가) 일본 내 대상국 법률가 연수

지원대상국의 입법관계자, 재판관, 검찰관, 변호사등을 일본에 초청하여, 강의형식으로 일본의 법제도 소개 및 대상국의 법제도의 운용에 관한 논의, 사법관계기관의 견학 등 다양한 프로그램을 실시하고 있다. 연수 프로그램은 1개국 집중프로그램 연수와 여러 나라를 초청하여 연

수케 하는 다수국가 프로그램이 있는데, 지금까지 베트남, 캄보디아, 라오스, 몽골, 우즈베키스탄, 인도네시아가 1개국 집중프로그램 연수에 참여하였다.

나) 해외 세미나에 일본전문가 파견

지원대상국에 각종 법제(민법, 상법, 민사소송법 등) 및 그 운용에 있어서 관련된 세미나에서 국제협력기구(JICA)의 전문가를 파견하였다. 그 외, 대학, 재판소, 검찰청, 변호사회 등의 협력을 얻어 국제협력부 이외로부터 전문가를 선임하여 그들을 강사로써 연결하였다.

다) 대상국 법안 기초의 지원

국제협력부는 현재까지 베트남과 캄보디아의 민법과 민사소송법을 기초하는 데 지원하였다. 기초위원회는 법학교수로 구성되고, 법무총합연구소가 연락, 조정 등 필요한 사무를 총괄한다.

라) 대상국에 전문가 장기파견

최고재판소와 협력하여 1년간 이상 현지로 연임한 JICA 장기전문가 직원을 베트남에 2인, 라오스에 1인 파견하였다. 이들 장기전문가는 지원대상국의 법제와 그 운용에 관한 조사연구 및 필요한 지원의 기획 입안, 현지 세미나 실시 등에 있어서 관계 기관과의 연락 등을 행한다.

파견에서는 몽골, 캄보디아, 우즈베키스탄, 인도네시아 등으로 수주 일 또는 수개월 단위의 단기전문가를 파견하여 각종 조사에 참여시키기도 하였다.

마) 기타 활동

이 외에도 국제협력부는 국제심포지엄의 개최 및 연구활동을 하고 있다. 아시아태평양지역에서부터 전문가를 초청하여 파산, 재판외분쟁 해결제도(ADR, Alternative Dispute Resolution), 지적재산권 등에 관

한 심포지엄 등 국제심포지엄을 개최하고, 한국과의 공동연수과정(The Training Course for Partnership between Korea and Japan)연구<sup>236</sup> 등에도 관여하고 있다.

#### (다) 일본최고재판소의 법정비지원사업 참여<sup>237</sup>

##### 1) 대상국 연수생의 초청

대상국 법률가들을 초청하여 일본의 사법제도 등에 대해서 설명하고 논의하는 것이 최고재판소가 실시하는 법정비지원의 주요한 형태<sup>238</sup>이다.

##### 2) 강사의 파견

일본최고재판소는 본국에서 실시되는 연수 때 법무성으로부터 요청을 받아, 예를 들면 사법제도와 그 운영, 민사소송법의 개정과 그 운용의 실제, 형사소송제도 등에 대해 강의하기 위한 재판관을 파견해 왔다. 그 뿐 아니라, 현지에서 개최되는 연수에 대해서도 강사를 파견<sup>239</sup>해 왔다.

##### 3) 국내지원위원회 등への 참가

베트남 및 캄보디아의 법정비지원을 위하여 대상국의 국내 지원위원회가 조직되는 경우, 최고재판소는 재판관들을 파견하여 이에 참여하

<sup>236</sup> 이 연수에서는 일본 법무성 및 재판소와 한국 법원의 직원이 등기에 관한 이견교환과 실무연구를 진행하고 있다.

<sup>237</sup> 이하 일반적으로 竹内 努, “最高裁と法整備支援—現地報告を兼ねて,” 『法律のひろば』(2001. 10), pp. 25~31 참조.

<sup>238</sup> 지금까지 최고재판소는 베트남(1994년부터), 캄보디아(1995년부터, 최고재판소, 법무성 및 일본변호사연합회가 공동으로 실시), 라오스(1998년부터) 등의 2국간연수, 또는 국제민상사법연수(1992년부터), 부패방지, 형사·사법지원연수(1998년부터) 등의 멀티연수(다수국 연수)로 여러 나라의 연수생을 초청해 오고 있다.

<sup>239</sup> 현재까지의 예를 보면, 베트남에서 개최되었던 민사집행법, 경매법제, 민사소송법, 도산법제의 세미나에 대해, 인도네시아에서 개최되었던 도산법의 세미나에 대해 재판관을 강사로 파견했다.

도록 하고 있다. 베트남의 위원회에 대해서 법무성, 외무성, 일본변호사 연합회, 나고야대학 등과 같이 1998년부터 협력기관으로 참가하여, 법정비지원의 방향이나 지원체제 등에 대해 적절한 정보를 교환하고, 의견을 나누고 있다. 또한 캄보디아의 국내지원위원회에는 민법부회와 민사소송법부회가 있는데, 각각 재판관 1명씩 위원으로 참가하고 있다.

#### 4) 지원을 위한 재판관의 장기 파견

최고재판소는 2000년 10월부터 재판관을 1명, 베트남에 장기파견하고 있다. 재판관을 동 국가에 장기 파견할 것인가의 문제는 당초 의견의 분열이 있었으나 최고재판소의 지원이 필요한 법률가의 양성제도에 대해서 현지의 상황과 지원의 필요성 등에 관해 조사와 검토를 거듭한 뒤 장기파견이 실현되었다.

##### (라) 일본변호사 연합회에 의한 법정비지원<sup>240</sup>

일본변호사연합회<sup>241</sup>(이하 일변련이라고 함)는 1996년 이래 법정비 지원사업에 참여해 왔다. 일변련의 법정비지원사업은 아직은 일본 정부의 시책에 협조하는 정도라고 할 수 있으나, 독자적인 지원의 노력도 있었다. 일변련의 활동은 거의 유일한 일본 NGO에 의한 법정비지원이라는 점에서 주목할 필요가 있다.

#### 1) 공적개발원조(ODA)에 대한 협력 및 JICA 프로젝트에의 참여

일변련은 1995년부터 매년 JICA가 주최하는 캄보디아 법률가의 일본연수, 나아가 캄보디아, 베트남, 라오스, 등에 대한 정부개발원조(이하 ODA라고 함)에 협력해 왔다. 일변련의 참여는 주로 대상국 법률가

<sup>240</sup> 이하 일반적으로 矢吹公敏, “日弁連における法整備支援,” 『法律のひろば』(2001. 10), pp. 18~24 참조.

<sup>241</sup> 1999년 9월에 만들어진 국제사법지원활동변호사 등록제도를 통해 현재 90인 정도의 변호사가 등록되어 있다.

의 일본 연수회에 강사 파견, 대상국 국내위원회나 단기전문가에 소속 변호사의 파견, 장기전문가의 파견 등의 형태로 이루어져 왔다.

## 2) 대상국의 변호사 및 변호사회에 대한 지원활동

일본련은 캄보디아 변호사회에 대한 변호사 양성 세미나 실시 및 법률부조제도의 구축을 내용으로 하는 협력 외에, ODA 프로젝트인 베트남 및 라오스에 대한 법정비지원 활동으로, 변호사규칙이나 변호사제도 구축에 관한 조언을 실시해 왔다.

## 3) 소속 변호사가 설립한 NGO의 활동

일본련 소속 변호사가 참여하여 설립한 일본 캄보디아 법률가의 모임(JJ 리그)은 1992년 이래 캄보디아에 대해 독자적인 지원 활동을 해 오고 있는데, 1998년부터는 일본의 형법 기본서 및 민법 기본서를 크메르어로 번역하고 제본해서, 캄보디아의 대학이나 법원에 기증하고 있다. 또, JILD는 2000년부터 캄보디아 사법부에 대해 여성 및 아동의 인신매매금지법 제정을 위한 입법 작업에 조언을 해왔다.

### (마) 국제민상사법센터의 법정비지원<sup>242</sup>

법무성은 아시아 여러 나라 중에서 사회주의적 계획경제로부터 시장경제로의 이행을 추진하기 시작한 베트남 등의 나라들의 요청에 응해서 민·상사법 분야에서도 법정비지원 활동을 추진하기 위해, 1994년부터 베트남의 연수생을 대상으로 국제 민·상사 연수를 본격적으로 실시했다. 그런데, 시장경제화에 나선 국가들의 요청에 따라 실효성 있는 연수를 실시하고 법정비지원의 목적을 효과적으로 달성하기 위해서는, 시장경제의 담당자이며 경제거래, 국제거래의 실무에 정통하며, 풍부

<sup>242</sup> 이하 일반적으로 岡村泰孝, “(財)國際民商事法センターの法整備支援活動,” 『法律のひろば』(2001. 10), pp. 38~43 참조.

한 지식과 경험을 축적하고 있는 기업의 협력이 요구된다. 한편 기업 측에서도 아시아 각국의 법제도의 안정은 바람직한 것이기 때문에 기업이 참여하고 법학자, 변호사도 협력하는 법지원연수기관으로서 1996년에 재단법인 ‘국제민상사법센터’가 출범하게 되었다.

이 국제민상사법센터의 활동은 크게, 법정비지원연수, 세미나 등의 개최 그리고 각국의 민·상사법에 관한 자료의 수집, 조사연구 등과 각국의 법전 초안 작성을 위한 일본 내 위원회와 부회의 운영 등으로 요약할 수 있다. 국제민상사법센터는 주로 법무성과 JICA의 활동 중 위탁받은 업무를 수행하는 것이 보통이다. 연수를 할 때 개별국가 연수는 그 국가의 언어로, 다수국 연수는 영어로 진행하게 된다.

## (바) 문부과학성 및 대학에 의한 법정비지원

### 1) 문부과학성의 법정비지원 노력<sup>243</sup>

문부과학성은 법정비지원이라고 하는 법학의 새로운 과제에 대응하기 위하여 2001년부터 5년간 예정으로 과학연구비특정영역연구 「아시아 법정비지원-체제이행국가에 대한 법정비지원 패러다임 구축」 프로젝트를 발족시킨바 있다. 이 프로젝트는 「법정비지원학」의 구축을 지향하고 있으며, 법에 있어서 원조론, 국제협력개발을 목적으로 하는 것이지만 동시에 아시아 여러 나라의 법의 정신까지도 명확히 하는 것을 과제로 하고 있다. 대학들은 이러한 배경을 바탕으로 아시아법 연구에 관심을 집중시키고 있는데, 나고야대학, 동경 대학, 중앙대학, 조도전대학, 북해도대학 등이 적극적으로 활동하고 있다.

---

<sup>243</sup> 심동섭, “세계화와 법의 교류-체제전환국가에 대한 법제개혁지원을 중심으로,” 『법무연수원 연구위원 논문』(서울: 법무연수원, 2004), p. 33.



## 2) 나고야대학의 법정비지원 노력<sup>244</sup>

### 가) 법정비지원사업의 시작

나고야대학 법학부는 1990년대부터 교육 연구의 대상으로서 아시아를 적극적으로 바라보고 법정비지원사업을 시작했다. 대학의 1개의 학부가 조직적으로 법정비지원에 임하는 것은 나고야대학 법학부가 일본에서는 최초이다. 나고야대학 법학부는 1998년에 두개의 학술심포지엄을 개최함으로써 법정비지원사업을 시작하였다. 하나는 일본 내 각 기관의 법정비지원사업의 경험을 알기 위한 것이고, 다른 하나는 대상국가의 법정비 책임자를 초대하여 그 나라의 필요를 알기 위한 것이었다.

나고야대학에서 법정비지원사업을 담당하고 있는 것은 대학원법학연구과로서, 여기에서는 법정비지원사업 가운데 대학이 수행해야 할 원조로서 법학연구·교육지원이 중요하다는 점을 인식하고 지원사업대상국가의 학생들을 위하여 영어교육코스를 개발하는 등의 노력을 하고 있다.<sup>245</sup> 그리고 이러한 경험으로부터 법정비지원사업분야에서의 세가지 과제가 도출되었다고 말해지는 데, 그것은 첫째 법정비지원을 위한 네트워크의 거점을 구축하는 것이 필요하다는 점, 둘째 지원대상국의 관청·연구기관과의 네트워크를 확립할 것이 필요하다는 점, 셋째 각국의 법·판례정보를 번역하여 소개하는 것이 필요하다는 점 등이다. 이를 한마디로 표현하자면 결국 “법정비지원을 위한 실무로서, 연구융합형 비교법 거점의 형성”이라고 할 것이다.<sup>246</sup>

아시아의 국가들, 특히 베트남, 캄보디아, 라오스, 우즈베키스탄, 몽골 등의 체제이행국에 대한 법학연구·교육기관은 물론 존재하지만, 시장경제화를 비롯한 분야에서의 법학연구·교육의 경험이 부족하기 때문에 특히 나고야 대학은 이러한 국가들로부터의 연수생이나 유학생을

<sup>244</sup> 이하 일반적으로 佐々木雄太, “大學による國際協力の一例としてアジア法整備支援,” pp. 32~37 참조.

<sup>245</sup> あい京正訓, “法整備支援からみた比較法・基礎法研究の課題,” p. 75 참조.

<sup>246</sup> あい京正訓, “法整備支援からみた比較法・基礎法研究の課題,” p. 75 참조.

받아 들여서 그에 대한 교육을 하고 있는 것이다. 이에 따라 나고야대학의 지원활동은, 크게 3개의 분야로 나누어진다. 첫째, 라오스로부터의 단기 연수생 초청, 둘째, 지원 대상국에의 전문가의 파견, 셋째, 장기적인 인재양성을 목적으로 한 유학생의 수용이다.

#### 나) 라오스 단기연수생 교육

나고야대학 법학부는 1999년 이래, JICA나 법무부 법무총합연구소와 연대하면서, 라오스를 대상으로 하는 연수사업을 실시해 왔다. 1999년 2월 18일로부터 1개월에 걸쳐서 'JICA 프로젝트 국별 특설: 라오스 법정비지원'으로서 실시되었던 최초 연수에는, 라오스사법부와 라오스 국립대학으로부터 17명의 연수생을 초청해, 기념강연과 7개의 주제에 대한 강의를 실시했다. 이 연수에서는 나고야변호사회, 나고야시청, 도요다자동차주식회사, 나고야철도주식회사의 협력을 얻어, 일본의 사법제도에 관한 연수, 시청견학과 지방자치단체에 관한 연수, 나고야항의 시찰과 환경법에 관한 학습, 도요다자동차의 공장견학과 기업 법무의 실제에 관한 연수, 메이지 마을 견학에 의한 일본 근대화에 관한 학습 등 다채로운 프로그램을 실시하였다.

#### 다) 지원대상국에의 전문가 파견

나고야대학 법학부 연구과는, 대부분 JICA의 파견사업에 협력하는 형태로, 베트남, 라오스, 캄보디아, 몽골에 전문가를 파견하고, 현지에서의 세미나를 해왔다. 우즈베키스탄에는 시범적으로 장기전문가 파견을 실시하였다. 파견된 전문가는 타쉬켄트 법과대학에 적을 두고, 법학 교육개혁에 관계된 동 대학의 요청에 답하고, 동시에 법률조언자로서 우즈베키스탄 경제재판소나 사법부로부터의 요청에 답하고 있다.

#### 라) 대상국 유학생의 수용

나고야대학 법학부는 1999년부터 문부성의 이해를 얻어, 법정비에

도움이 되는 장기적인 인재의 양성을 목적으로 하는 유학생 특별 코스를 법학연구과에 설치하고, 국비유학생 및 JICA 장기연수생(2000년부터는 유학생 무상 지원에 의한 장학생)을 대학원생으로서 받아들여, 학위취득을 목표로 교육을 시작하였다. 현재 베트남, 캄보디아, 라오스, 몽골, 우즈베키스탄의 5개 국가로부터 40명가량의 유학생이 이 코스에서 공부하고 있다.

### (3) 국가별 법정비지원의 실제- 베트남과 캄보디아의 경우<sup>247</sup>

일본의 법정비지원사업은 지금까지 인도차이나반도 제국가에 노력을 집중하여왔다. 베트남, 캄보디아 및 라오스가 일본의 법정비지원사업의 일차적인 대상이 되었다고 할 수 있다. 특히 베트남과 캄보디아에서의 경험은 오늘날 일본 법정비지원사업의 방향을 정함에 있어서 매우 중요한 것이었다. 양국에 대한 법정비지원의 개요만을 검토해 보기로 한다.

#### (가) 베트남에 대한 법정비지원

일본의 체제전환국 법정비지원사업은 1990년대 중반 베트남에 대한 지원으로부터 출발하였다. 베트남에 대한 지원사업은 일본 법무성과 JICA가 공조하여 시행하였다.

JICA는 베트남 정부와의 사이에서 1년 정도 예비 절충을 실시한 뒤에, 1996년 말부터 베트남 사법부를 카운터파트로 하여 법정비지원사업을 개시하였다. 사업내용은, 입법 지원을 위한 장기 및 단기 전문가의 파견, 현지 및 일본에 있어서의 연수프로그램 실시 등이 주를 이루는 것이었다. 사법부를 대상으로 하는 3년간의 제1단계를 끝내고, 2000년 말부터는 파트너를 최고인민재판소, 최고인민검찰원으로 확대하고, 사업내용도 입법지원을 중심으로 하여 민법개정작업을 지원하였다. 이

<sup>247</sup> 이하 일반적으로 森島昭夫, “法整備支援の理念とそ課題,” 『法律のひろば』(2001. 10), pp. 14~16 참조.

러한 사업을 개시하면서 장기전문가의 수도 4명으로 확대되었다.

베트남의 법정비지원은 JICA 및 일본의 법률가에 있어서 첫 경험이었으므로, 일본측으로서도 지원의 이념과 방법에 대해 명확한 비전을 가지고 있지 못하였다. 그러나 일본은 자신의 서구법계수의 경험에 입각하여 베트남에 대한 법정비지원에 있어서 시장경제법의 기술적인 정보를 전하는 것뿐 아니라, 각각의 법제도가 서구사회의 어떠한 사회적 필요에 근거해서 생겨났는지, 그것이 베트남 사회에도 존재하는지, 또는 장래의 베트남 사회에 유용할 것인지 등의 문제에 대해, 베트남의 법률가와 논의하고 검토를 진행하여, 법제도의 단순한 이식이 아니라, 사회에 수용되는 법제도를 도입하고자 노력하였다.

법과 사회의 상호관계를 중시하는 사고방식을 기본으로, 1996년에 실행된 민법의 운용상황을 조사하는 실태조사를 프로젝트의 일환으로 실시한 것에 대해서는 전술한 바 있다.

베트남 사회와 베트남 법률가의 주체성을 중시하는 이러한 접근법은 베트남 측의 큰 신뢰를 얻게 했으며 제2단계에서는, 제1단계의 접근법을 더욱 진척시켜 민법 개정을 위해 일본의 법학자가 베트남의 법률가와 공동연구를 실시하는 프로그램을 만들었다. 나아가, 법조 인재육성이나 유학제도의 확충 등 보다 장기적인 지원사업이 전개되고 있다.

2단계에서 특기할 것은, JICA, 법무성, 최고재판소 및 일변련이 각 1명의 전문가를 파견하고 있다는 점이다. 이렇게 충실한 지원체제는 베트남 법정비지원을 위해 4명이나 되는 법률가를 현지에 파견하고 있는 나라는 일본을 제외하고는 없다.

2단계의 법정비지원은 ① 각종 법규범 정립 시의 조언, ② 베트남 법체계 전체에 대한 조감도의 작성 및 민법 개정에 관한 공동 연구, ③ 베트남의 법률가 양성을 중심으로 하고 있다.

#### (나) 캄보디아에 대한 법정비지원

캄보디아의 법정비의 필요는 베트남에 비해 더욱 절실하였다고 한

다. 베트남과 같이 장기의 전쟁에 의해 경제가 피폐해 있는 것뿐 아니라, 1970년부터 75년에 걸쳐 계속된 폴포트정권에 의해, 그때까지의 사회제도는 전부 파괴되고 지식인은 살육되었다. 1993년 ‘유엔캄보디아 임시행정기구(United Nations Transitional Authority for Cambodia : UNTAC)’를 중심으로 총선거가 실시되어, 제헌의회가 성립했으나, 법률을 기초할 수 있는 인재가 극히 드물어서 민법, 형법 등의 기본적인 법률조차 존재하지 않는 상태였다. 법률을 만들고자 하면, 국제기관이나 외국 정부의 자금공여를 받아 외국인 컨설턴트에게 법률의 기초를 시작부터 끝까지 의뢰하는 수밖에 없는 상황이었다.

JICA는 1999년부터 법정비지원 프로젝트를 개시했다. 일본이 의뢰 받은 것은 민법과 민사소송법의 기초였다. 민사소송법에 대해서는 형법, 형사소송법과 같이 구 중주국 프랑스 정부에 기초를 의뢰했지만 프랑스는 모든 법안에 대해 프랑스 국내에서 프랑스법을 모방해서 프랑스어로 기초한 뒤, 캄보디아 사법부에 건네주었다. 그러나 캄보디아 사법부에 프랑스어를 이해할 수 있는 인재는 한두 명밖에 없었고, 그것도 기초과정에 참가했던 캄보디아의 법률가가 없었기 때문에, 이들의 법안은 크메르어로 번역된 것을 캄보디아 사법부 내부에서 심의하는 것조차 어려웠다. 또한 일본이 민법의 기초작업을 하는 것으로 되었기 때문에, 민사소송법에 대해서도 일본에 기초를 의뢰하게 되었다. JICA는 3년간 크메르어로 된 법안을 준비하는 것으로 하여, 일본 측이 기안하는 규정안을 일본의 법률가와 같이 검토하는 회의를 캄보디아 사법부내에 설치해서, 그 운영비용에 대해서도 지원하는 것을 캄보디아 사법부와 의 사이에서 합의했다. 이러한 합의에 기초해서 일본 측에서는 민법부회와 민사소송법부회를 설치하고, 각각 10여명의 학자, 재판관, 법무성 검사가 참가해서 일본 국내에서 월례로 연구회를 개최하였다. 나아가 각 부회는 매회 2, 3명의 부회 멤버를 프놈펜에 파견해서, 법전의 기초안을 캄보디아의 재판관, 관계 행정청 직원들과 같이 검토하는 워크숍을 개최하였다. 프놈펜에서는 2명의 장기 전문가가 상주하

여 캄보디아 사법부의 직원을 지휘하고 조사를 행하거나, 캄보디아에서 개최하는 용어확정회의에 출석하여 법규정의 크메르어를 검토하였다. 또 용어확정회의의 멤버는 일본에서 열리는 연수(연 2회, 각 2, 3주)에 출석하여 기초작업에 참여하였다.

#### (4) 일본의 경험으로부터의 교훈

일본의 법정비지원 사업의 전략과 우리의 법제통합 전략과는 차이가 날 수 밖에 없을 것이다. 왜냐하면 우리의 경우 민족간 통일이라는 장기적 목표를 염두에 두고 남북간 법제통합방안을 종합적이고 전략적으로 모색하는 데 반하여, 일본의 경우는 민주주의·인권이라는 보편적 요구 또는 시장질서의 확산이라는 특수이익을 고려하여 현실적이고 기능적인 접근을 선호하기 때문이다. 따라서 법정비 지원의 방향과 우선 순위, 내용 및 방법, 정부의 정책의지 및 속도 등에서 편차를 보일 수밖에 없다. 또한 북한은 개발도상국과는 다른 특성을 지니고 있고 개성공업지구에서 색다른 실험을 하고 있는 점 등을 감안하면 법개혁 지원의 명분과 형식에 있어 특별한 배려와 관심이 필요할 것이다.

그러나 북측에 시장경제 요소를 확산시키고 이를 제도적으로 정착시키는 작업이 법제통합의 출발점이라는 사실을 상기한다면, 작금 일본이 구사하는 know-how는 직접적 유용성을 가질 수 있다. 일본이 현재로서는 주로 법무성 등의 정부 중심으로 법률전문가 양성 및 훈련을 지원하는데 초점이 맞추어져 있긴 하지만, 지원사업이 법제와 관련하여 포괄적 구조의 개혁을 지향하고 있고 나고야 대학 등 연구기관에서의 참여가 증가하면서 법제연구 차원에서도 상호 교감이 진전되고 있는 점은 시사하는 바가 많다.

아울러 일본에서는 법정비지원사업과 관련하여 법학이 풀어가야 할 몇가지 과제를 제시하고 있는바, 다음에서 말하게 될 과제의 내용은 우리가 북한에 대한 법정비지원사업을 펼침에 있어서 많은 교훈을 제공하고 있다고 생각된다.<sup>248</sup>

첫째, 법정비지원을 하기 위해서는 현지의 법을 제대로 이해하여야 한다는 점이다. 법정비지원사업을 하면서 현지 법을 이해해 나가면 된다고 생각할 수도 있겠지만, 법정비지원사업과 현지법의 이해가 병행되는 것은 꽤 어려운 일이라고 평가하고 있다. 이에 이미 해당 국가에 대한 선행 지식을 쌓은 다른 국가들과의 학술연대, 국제학술네트워크 등의 발전이 요구된다.

둘째, 법정비지원에 수반될 국가에 대한 법연구 방법론을 심화시켜야 한다는 점이다. 특히 법연구방법론은 법정비지원 그 자체의 ‘이념’을 어떻게 생각할 것인가에 대한 관점이 정립되어야 하는데, 법정비지원의 대상국들 대부분이 사회주의체제로부터의 체제전환이 이루어지고 있는 국가인 만큼 해당 국가의 법제도개혁에 대한 지원이 시장경제화를 위한 것인지 아니면 법치주의를 위한 것인지 아니면 인권이나 민주주의, 인간의 존엄 등을 위한 것인지를 먼저 파악해야 할 필요가 있다는 것이다.

셋째, 지원대상국가의 ‘전통법’에 대한 연구가 필요하다. ‘전통법’이란 오랜 기원을 가지고 있는 그 국가 고유의 법을 의미하는 것으로서, 우리나라의 예를 들자면 고려시대나 조선시대로부터 유래되는 법제도를 의미하는 것으로 이해하면 될 듯하다. 이러한 전통법에 대한 연구가 필요한 이유는, 법정비지원대상국가 가운데 많은 국가들에서 과거 중앙정부의 통제력이 미치지 못하던 부족사회의 전통법을 중앙정부가 적극적으로 활용함으로써 전국민적 통합을 시도하고 있기 때문인 것으로 보여진다. 베트남의 경우 1945년 혁명 이후 봉인되었던 ‘자치법규’가 도이모이정책의 과정 가운데 부활되기도 하였다.

---

<sup>248</sup> 아래 법정비지원사업에 있어서 법학의 과제에 대해서는, あい京正訓, “法整備支援からみた比較法・基礎法研究の課題,” p. 73 이하 참조.

### 3. 법률의 충돌을 해소하기 위한 방안

1945년 일제로부터 해방된 한반도의 남측에는 대한민국이, 북측에는 조선민주주의인민공화국이 수립되었다. 이처럼 남과 북이 서로 다른 체제와 법률을 가지게 된 것이 남북 사이에 법률이 충돌하는 출발점이다.

분단국가라고 해도 서로 교류하지 않는 동안에는 법률의 충돌이 현실화되지는 않는다. 서로 자신이 지배하고 있는 영역에서는 자신의 법률이 효력을 가지고 있고, 상대방이 이를 간섭하기 어려우므로 법률의 충돌문제는 드러나지 않는다. 또한 분단국가라고 해도 서로를 국가로 인정하고 서로의 체제와 법률을 인정하는 상황이라면, 나라와 나라의 관계로 법률 문제를 풀면 되기 때문에 법률의 충돌이 있을 수 없다. 즉 민사분야에서는 국제사법을 적용하면 되고, 형사분야에서는 국제적으로 인정되고 있는 속지주의, 속인주의, 보호주의의 원칙에 따르면 되고, 행정 분야에서는 외국간의 관계처럼 풀어나가면 그만이다. 그러나 남북관계처럼 분단을 잠정적, 사실적 상태로만 인정하고, 규범적으로 상대 체제를 부정하는 상황에서는 법률의 충돌이 불가피하다. 이하에서는 남북 법률충돌의 현상과 원인, 그 해결을 위한 헌법해석의 필요성을 살펴보고, 법률충돌에 관한 다른 분단국가의 사례를 참고한 후, 민사·형사·행정으로 영역을 나누어 법률충돌의 원인과 해결방법을 검토하기로 한다.

#### 가. 남북의 법률 충돌

##### (1) 한반도에서의 법률 충돌과 그 원인

우리 헌법 제3조에는 “대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다”고 규정하고 있어, 북측 지역도 대한민국의 영토에 속한다는 뜻을 분명히 하고 있다. 이 영토조항을 해석하기 따라서는 북측은 반국가단체에 불과하고, 북측 지역은 미수복지구이며, 북측 지역에도 대한민국



의 주권이 미칠 뿐이다.

한편 1992년 개정 전의 북측 헌법 제5조에는 “조선민주주의 인민공화국은 북반부에서 사회주의의 완전한 승리를 이룩하며 전국적 범위에서 외세를 물리치고 민주주의적 기초 위에서 조국을 평화적으로 통일하며 완전한 민족적 통일을 달성하기 위하여 투쟁한다”고 규정하고 있었다. 여기에서 ‘전국적’ 범위에서 외세를 물리친다는 부분은 북측이 적화통일을 지향하고 있는 근거규정이라고 지적되고 있었다. 북측은 1992년 헌법 개정을 통해 이를 삭제했다. 그 대신 1992년 개정 헌법 제9조에서 “조선민주주의 인민공화국은 북반부에서 인민 정권을 강화하고 사상기술문화의 3대 혁명을 힘있게 벌려 사회주의의 완전한 승리를 이룩하며 자주 평화통일 민족대단결의 원칙에서 조국통일을 실현하기 위하여 노력한다”고 규정하였다. 그러나 이러한 표현상의 차이에도 불구하고 남측의 일반적인 견해는 북측이 남측을 ‘해방되어야 할 곳’으로 인식하고 있다고 본다. 1992년 개정 헌법 제1조에서 “조선민주주의 인민공화국은 전체 조선 인민의 이익을 대표하는 자주적인 사회주의 국가이다”라고 규정하여 북측이 전체 조선인을 대표하는 정통성 있는 국가임을 나타내고 있는 것만 보아도 그러하다는 것이다.

이처럼 남북은 모두 자신이 한반도 또는 조선인을 대표하는 유일하게 정통성을 가진 국가이고, 상대방을 ‘국가’가 아니고 ‘불법적 상태를 형성하고 있는 존재’로 인식하고 있다.<sup>249</sup> 이렇게 상대방을 규범적으로 부정하는 한 법률의 충돌은 불가피하다. 상대방을 규범적으로 부정하는 것은 두 가지 양상으로 나타나는데 하나는 상대방의 주권과 법률의 효력을 부정하는 것이고, 또 하나는 상대방의 지역에 자신의 주권과 법

<sup>249</sup> 이에 관해 사실상 각자의 권력이 상대방 지역에는 미치지 않고, 상대방이 국제적인 승인을 얻고 있는 국가라는 현실에도 불구하고, 이에 배치되는 규정을 유지하고 있는 것은 결국 법률 실효성 있는 구체적 규범으로 보다는 선언적 규범으로 인식하는 법 문화의 차이, 남북한 적대적 대치상황, 입법 세력들의 분단 상황의 이용등에서 기인한 것이라 하겠다라는 평가가 있는데 적절하다고 생각된다. 오수근, 남북한간의 국제사법적 문제, 『국제사법연구』(서울: 국제사법연구회, 1998), p. 568.

률의 효력이 미친다고 보는 것이다. 그 결과 같은 지역에서 두 개의 법률이 충돌하게 된다.

이하에서는 우리 헌법상 영토조항과 통일조항의 관계에 대한 해석론을 살펴보고, 북측 및 북측 법률의 효력에 대하여 우리 대법원과 헌법재판소가 어떤 견해를 취하고 있는지 정리해본다. 이러한 고찰은 남측에서 법률 충돌 문제를 푸는 열쇠를 제공할 수 있을 것이다.

## (2) 우리 헌법의 해석론 - 영토조항과 통일조항의 관계

### (가) 우리 헌법상 영토조항 및 통일조항의 변천

1948년 건국 헌법에서 대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다고 규정한 이후, 영토조항은 조문의 순서만 제4조에서 제3조로 바뀌었을 뿐 현재까지 계속 유지되고 있다. 이른바 제3공화국 헌법(1962년)의 부칙에는 국토수복 후의 국회의원 수는 따로 법률로 정한다(부칙 제8조)라는 조항이 삽입되어 북측 지역이 미수복 상태이라는 것을 명시하기도 했다.

한편 통일문제가 헌법에 명시적으로 규정된 것은 1972년의 이른바 유신헌법이 처음이었다. 심지어 유신헌법의 부칙에는 “이 헌법에 의한 지방의회는 조국통일이 이루어질 때까지 구성하지 아니한다”는 규정을 두기도 했다. 나아가 1980년 헌법에서는 대통령이 필요하다고 인정할 때 국가안위에 관한 중요정책을 국민투표에 붙일 수 있도록 하는 규정에 ‘통일에 관한 정책’도 포함시켰으며(제47조), 대통령의 자문기구로 평화통일정책자문회의를 둘 수 있도록 했다(제68조). 1987년 헌법은 이전의 헌법을 대체로 승계하였고, 대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책을 수립하고 이를 추진한다는 통일조항을 제4조로 신설하였다.

## (나) 관련 학설의 정리

우리 헌법 제3조 영토조항과 제4조 통일조항은 서로 모순되는 것으로 보이기 때문에 그 해석을 둘러싸고 여러 견해가 나뉘고 있다. 특히 남북관계가 개선되고 북측이 통일을 위해 협력하는 동반자가 되었고 볼 수 있는 상황이 전개되면서 영토조항과 통일조항의 해석을 둘러싼 논란은 가중되고 있다.<sup>250</sup>

우선 영토조항을 근거로 대한민국의 헌법은 북측 지역을 포함한 한반도 전체에 효력을 미친다는 견해가 있다.<sup>251</sup> 이 견해에 의하면 대한민국은 한반도에서 유일한 합법 정부이고, 북측 지역은 불법단체에 의하여 점령되어 있는 미수복지역으로 대한민국의 주권이 당연히 미치지지만 통치권이 현실적으로 미치지 못하고 있을 뿐이라고 본다.

다음으로 평화통일조항을 영토조항보다 우월한 효력을 가진다고 보는 견해가 있다. 두 조항이 충돌한다면 어느 한 조항에 우선적 효력을 인정함으로써 그 상충을 해결할 수 있다는 것이다. 이 견해에는 구법(영토조항)에 대한 신법(통일조항) 우선의 원칙, 비현실(분단사실과 국제법상의 원칙의 외면)에 대한 현실(남북분단사실 인식과 영토범위는 국가권력이 미치는 공간까지라는 국제법상의 원칙 수용) 우선의 원칙에 따라 해결해야 한다는 설,<sup>252</sup> 일반법과 특별법의 관계에 따라 제4조가 우선한다는 설,<sup>253</sup> 평화통일은 우리 헌법이 지향하는 이념이고 통일정책의 기본 성격이므로 헌법이념과 헌법정책상 평화통일조항의 효력

<sup>250</sup> 도회근, “헌법 제3조(영토조항)의 해석,” 『헌법규범과 헌법현실 : 권영성 교수 정년기념논문집』(서울: 법문사, 2000) (이하 각 학설에 관한 각주는 도회근 교수가 정리한 것을 재인용하는 것임을 밝혀둔다. 따라서 위 논문이 작성된 2000년 이후의 입장 변화가 반영되지 않았을 수도 있다.)

<sup>251</sup> 김철수, 『헌법학개론』(서울: 박영사, 2000), p. 104; 구병석, 『신헌법원론』(서울: 박영사, 1998), p. 82; 강경근, 『헌법학』(서울: 법문사, 1998), p. 102; 육중수, 『한국헌법학』(서울: 형설출판사, 2000), p. 138; 문홍주, 『제5공화국 한국헌법』(서울: 해암사, 1985), p. 146 등.

<sup>252</sup> 권영성, 『헌법학원론』(서울: 법문사, 1998), p. 122. 그러나 권 교수는 1999년판 이후부터 학설을 바꾼 듯하다(제8설 참조).

<sup>253</sup> 계희열, 『헌법학(상)』(서울: 박영사, 1996), p. 163.

이 우선한다는 설,<sup>254</sup> 영토조항이 헌법의 변천으로 인하여 본래의 의미는 더 이상 유지될 수 없게 되었다는 설,<sup>255</sup> 헌법의 영토조항이 평화통일조항과 상호 모순되므로 헌법을 개정하여야 한다는 설<sup>256</sup> 등이 있다.

마지막으로 영토조항과 평화통일조항이 조화된다고 보는 견해도 있다. 즉 북측 지역은 장애로 인하여 대한민국의 주권적 권력의 실현이 방해되고 있으나 장애요인이 소멸할 경우 당연히 대한민국의 주권이 북측 지역에도 미치는 것이고, 나아가 헌법은 통일의 책무를 대한민국 정부에 부과하고 있는 것이라고 본다. 이렇게 해석하는 한 통일방안으로 무력통일을 포함한다면 그 한에 있어서는 영토조항과 평화통일조항이 충돌하지만, 그것이 평화적 통일방안이라면 두 조항은 상충되지 아니하고 상호 조화된다는 것이다.<sup>257</sup> 그밖에도 남북분단은 ‘사실상의 분단’일 뿐 ‘법률상의 분단’이 아니고, 헌법 제4조 등의 ‘통일’은 ‘사실상의 통일’을 뜻하며 ‘법률상의 통일’을 뜻하는 것이 아니라고 해석하는 견해도 있다.<sup>258</sup> 또 영토조항은 역사성의 표현이고 평화통일조항은 가치지향 개념으로 보거나,<sup>259</sup> 영토조항은 명목적·선언적 규정이고 평화통일

<sup>254</sup> 장명봉, “남북한 기본관계정립을 위한 법적 대응,” 『유엔가입과 통일의 공법문제』(서울: 한국공법학회, 1991), p. 133.

<sup>255</sup> 장명봉, “남북한 기본관계정립을 위한 법적 대응,” pp. 133~134; 양건, 『헌법연구』(서울: 법문사, 1995), pp. 725~726.

<sup>256</sup> 장명봉, “남북한 기본관계정립을 위한 법적 대응,” pp. 131~148; 이장희, “남북합의서의 법제도적 실천과제,” 『남북합의서의 후속조치와 실천적 과제』(아시아사회과학연구원 제1회 통일문제 학술세미나, 1992), p. 3; 윤명선·김병목, 『헌법체계론』(서울: 법지사, 1998), p. 156; 홍성방, 『헌법』(서울: 현암사, 1999), p. 46.

<sup>257</sup> 최대권, 『통일의 법적 문제』(서울: 법문사, 1990), pp. 8~9; 허전, “남북 기본합의서와 헌법,” 『법학연구』제5권 (충북: 충북대학교 법학연구소, 1993), pp. 200~201; 계희열, 『헌법학(상)』(서울: 박영사, 1996), p. 163; 이성환, “대한민국 국민의 범위,” 『법학논총』제9집 (서울: 국민대학교 법학연구소, 1997), pp. 272~273.

<sup>258</sup> 김명기, “북한주민을 대한민국 국민으로 본 대법원 판결의 법이론,” 『저스티스』제30권 제2호(서울: 한국법학원, 1997.6), p. 206. 김 교수는 또 다른 책에서 양 조항의 모순을 피하기 위해서는 ‘제4조의 통일’은 영토를 제외하고 국민과 정부의 통일’ 그 중에서도 정부의 통일로 이해할 수밖에 없다라는 견해를 밝히기도 하였다. 김명기, 『북방정책과 국제법』(서울: 국제문제연구소, 1989), p. 143.

조항은 통일의 방법을 명시한 조항으로 보는 견해,<sup>260</sup> 영토조항을 평화 통일조항의 최종 목적규정으로 보거나,<sup>261</sup> 영토조항은 통일을 향한 하나의 정치적·선언적 규정이고 평화통일조항은 그 수단으로 보아 서로 상충되지 않는다고 해석하는 견해<sup>262</sup> 등이 있다. 한편 남북관계의 이중성이 영토조항과 통일조항을 통해 반영되고 있다고 보고, 모순되는 두 조항의 효력을 모두 인정하는 견해도 제기되고 있다.<sup>263</sup> 이 설은 북측을 평화적 통일을 위한 대화와 협력의 동반자임과 동시에 반국가단체로서의 성격을 함께 갖고 있다고 한 헌법재판소의 결정(1997. 1. 16. 92헌바6·26, 93헌바34·35·36병합)을 ‘북한정권의 이중적 성격론’이라고 지칭하면서 헌법 제3조와 제4조의 규범조화적 해석을 시도한 견해라고 평가한다.<sup>264</sup>

<sup>259</sup> 허영, “장명봉의 앞의 글에 대한 토론,” 『유엔가입과 통일의 공법문제』, p. 162. 다만 허 교수는 구시대적 냉전논리를 내세워 북한 지역을 현실적으로 우리의 영토라고 주장하는 경직된 사고를 버려야 한다고 하면서도 “영토조항을 고쳐 북한은 우리 영토에 속하지 않는다고 명문화하면 북한이 우리 영토라는 전제 아래 만든 우리의 많은 실정법은 헌법상의 근거를 잃게 된다”고 주장한다(“북한을 ‘법적 외국’으로?,” 『조선일보』, 2000년 6월 26일), p. 7.

<sup>260</sup> 제성호, “헌법상 통일정책과 자유민주주의: 제3조 영토조항과 제4조 통일조항,” 『자유공론』, 322호 (서울: 한국자유총연맹, 1994.1), p. 210. 그러나 제성호 박사는 이후 저서(제성호, 『남북한 특수관계론』(서울: 한울아카데미, 1995))에서 남북한관계를 대외적으로는 1민족 2국가, 대내적으로는 1민족 1국가 2체제라는 특수관계로 인식하고 기존의 대법원판례의 태도를 인정하는 전제에서 논리를 전개하고 있다.

<sup>261</sup> 최창동, “통일을 앞둔 남북한의 법적 지위,” 『분단국가의 법적 지위』, 디터 블루멘비 저 최창동 편 (서울: 법률행정연구원, 1996), pp. 186~187.

<sup>262</sup> 최경옥, “한국헌법 제3조와 북한과의 관계,” 『공법학연구』(장간호 (부산: 한국비교공법학회, 1999), pp. 202~206. 최대권 교수는 1972년에 이미 이와 같은 논리를 발표한 바 있다.

<sup>263</sup> 김선택, “헌법과 통일정책,” 『한국 법학 50년: 과거, 현재, 미래』(서울: 한국법학교수회, 1998), pp. 366~369; 권영성, 『헌법학원론』(서울: 법문사, 2000), p. 126.

<sup>264</sup> 권영성, 『헌법학원론』, p. 126. 권 교수는 이처럼 분명하게 해석변경을 밝히지는 않았지만 제3설의 주장을 신판 교과서에서 삭제하고 헌법재판소의 견해를 우호적으로 소개한 것은 양 조항의 현실적 효력을 동시에 인정하는 견해로 변경하였다고 볼 수 있을 것 같다. 윤명선, 김병목 교수도 궁극적으로 제2설을 취하면서도 남북관계의 2중적측면을 인정한

### (다) 대법원과 헌법재판소의 입장

대법원은 헌법상 영토조항과 통일조항은 서로 모순되는 것이 아니라 는 입장을 가지고 있다. 즉 대법원은 “우리 헌법이 전문과 제4조, 제5조 에서 천명한 평화통일의 원칙과 국제평화주의는 자유민주적 기본질서 라는 대전제 하에서 추구되어야 하는 것이므로 아직도 북한이 우리의 자유민주적 기본질서에 대한 위협이 되고 있음이 분명한 상황에서 국 가보안법이 북한을 반국가단체로 본다고 하여 국제평화주의 등의 원칙 과 모순되는 법률이라고 볼 수 없다”고 판시하고 있다.

다만 대법원은 “남북사이의 교류협력이 활성화되자 북한의 지위에 관하여 북한은 통일을 위한 동반자임과 동시에 반국가단체라는 성격도 함께 가지고 있다”는 이른바 ‘이중적 지위론’을 펼치고 있다.<sup>265, 266</sup>

헌법재판소는 헌법 제3조의 의미와 북한의 지위에 대하여 대법원과

---

헌법재판소의 판례를 긍정적으로 보고 있다.

<sup>265</sup> 대법원은 “남북 사이에 정상회담이 개최되고 그 결과로서 공동선언이 발표되는 등 평화와 화해를 위한 획기적인 전기가 마련되고 있다 하더라도, 그에 따라 남북관계가 더욱 진전되어 남북 사이에 화해와 평화적 공존의 구도가 정착됨으로써 앞으로 북한의 반국가단체성이 소멸되는 것은 별론으로 하고, 지금의 현실로는 북한이 여전히 우리 나라와 대치 하면서 우리 나라의 자유민주주의 체제를 전복하고자 하는 적화통일노 선을 완전히 포기하였다는 명백한 징후를 보이지 않고 있는 이상, 북한 은 조국의 평화적 통일을 위한 대화와 협력의 동반자임과 동시에 적화 통일노선을 고수하면서 우리의 자유민주주의 체제를 전복하고자 획책하 는 반국가단체라는 성격도 아울러 가지고 있다고 보아야 하고, 남북정상 회담의 성사 등으로 북한의 반국가단체성이 소멸하였다고 볼 수는 없 다”는 입장을 밝히고 있다(대법원 2004. 8. 30. 선고 2004도3212 판결).

<sup>266</sup> 나아가 대법원은 “북한 주민의 국적에 관한 판결에서 북한법의 규정에 따라 북한 국적을 취득한 자라 하더라도 북한 지역 역시 대한민국의 영 토에 속하는 한반도의 일부를 이루는 것이어서 대한민국의 주권이 미칠 뿐이고, 대한민국의 주권과 부딪치는 어떠한 국가단체나 주권을 법리상 인정할 수 없는 점에 비추어 볼 때, 그러한 사정은 그가 대한민국 국적 을 취득하고 이를 유지함에 있어 아무런 영향을 끼칠 수 없다고 한 원 심판결을 수긍”한 적이 있다(대법원 1996. 11. 12. 선고 96누1221판결). 또한 대법원은 우리 저작권법의 효력이 북한에도 미치는지에 대하여 법규정 의 효력은 대한민국 헌법 제3조에 의하여 여전히 대한민국의 주권 범위 내에 있는 북한 지역에도 미치는 것이라라고 판시한 바 있다(대법원 1990. 9. 28. 선고 89누6396판결).

동일하게 이중적 지위론을 취하고 있다. 즉 “현 단계에 있어서의 북한은 조국의 평화적 통일을 위한 대화와 협력의 동반자임과 동시에 대남 적화노선을 고수하면서 우리 자유민주체제의 전복을 획책하고 있는 반국가단체라는 성격도 함께 갖고 있음이 엄연한 현실인 점에 비추어, 헌법 제4조가 천명하는 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책을 수립하고 이를 추진하는 한편 국가의 안전을 위태롭게 하는 반국가 활동을 규제하기 위한 법적 장치로서, 전자를 위해서는 남북교류협력에 관한 법률 등의 시행으로써 이에 대처하고 후자를 위해서는 국가보안법의 시행으로써 이에 대처하고 있는 것”이라는 입장을 보이고 있다(헌법재판소 전원재판부1993. 7. 29.92헌바48). 그후 헌법재판소는 남북교류가 활성화되고 있으므로 위 결정을 변경할 필요성이 있다는 문제제기에 대하여 이를 변경할 사정변경이 있지 않다고 판시하기도 했다(헌법재판소2003. 5. 15.2000헌바66전원재판부).

### (3) 법률 충돌 문제 해결을 위한 헌법해석의 필요성

남과 북이 상대방의 주권과 법률을 부정하고 규범적으로 대처하는 상황에서는 법률의 충돌을 피할 수 없다. 그렇다고 남과 북이 서로를 국가로 인정하고 국제법적 관계로 서로의 법률관계를 풀어 가는 것은 바람직하지 않다고 생각된다. 그럼 법률의 충돌 문제를 푸는 단초는 무엇인가?

법률의 충돌문제에 대한 실마리를 찾기 위해서는 우선 남북 사이에 체결된 합의서를 살펴볼 필요가 있다. 1992년 2월 19일 체결된 역사적인 「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서(이하 ‘남북기본합의서’라고 함)」에서는 남과 북의 관계를 나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계라고 보았다. 나아가 남북기본합의서에서는 “남과 북은 서로 상대방의 체제를 인정하고 존중할 뿐만 아니라(제1조), 상대방의 법질서와 당국의 시책에 대하여 간섭하지 아니한다”고 하였다. 그밖에 경협에 관한

각종 합의서에서도 상대방의 법률이 각각의 지역에 적용된다는 것을 인정하고 있다.

남북이 합의한 이러한 원칙을 우리 헌법의 해석에서도 적용하여, 적어도 ‘남북이 통일을 위하여 교류하고, 협력하는 과정과 공간’에 대하여는 상대방의 법률을 인정할 수 있다는 논의가 유력하게 제기되고 있다. 즉 남북기본합의서에서 천명하고 있는 것처럼 남북 관계를 나라와 나라 사이의 관계가 아닌 특수관계로 보면서, 북한의 이중적 지위를 인정하고 남북한 사이에서 발생하는 구체적인 법적 영역에서 북한의 지위에 따라 국내법 또는 국제법이 상이하게 적용되는 관계라고 설명하는 견해이다.<sup>267</sup> 이 견해는 적어도 우리 대법원이나 헌법재판소의 기존 논리의 연장선상에서도 받아들일 수 있는 장점이 있다. 다만 이 견해는 북한을 여전히 이중적으로 평가함에 따라 여전히 논리모순에 빠져있다는 한계가 있다.

사건으로는 우리 헌법상 영토조항을 개정하거나, 변화된 현실에 맞게 평화통일조항과 조화롭게 해석하는 것은 남북 법률통합의 첫걸음이 될 것이라 판단된다.

---

<sup>267</sup> 이효원, “북한법률의 국내법적 효력: 개성공단에서의 적용 가능성과 범위·한계를 중심으로,” p. 61.

이 견해에 따르면 법적용의 일반적 기준으로서 남북관계를 국내법적 관계와 국제법적 관계로 구분할 수 있고, 국내법적 관계는 다시 북한의 지위에 따라서 불법단체로서의 북한과 평화통일을 위한 대화와 협력의 동반자로서의 북한과의 관계로 구분할 수 있다고 한다. 나아가 각 경우에 적용되는 법규범의 기준은, 국제법 관계에서는 북한도 국제법상 주체이므로 국제법 원칙이 적용되며, 국내법적 관계에서는 원칙적으로 북한은 불법단체이므로 남한의 법률이 적용되는 것이 원칙이나 북한을 평화통일을 위한 대화와 협력의 동반자로 인정하여야 할 규범영역에서는 북한의 국가로서의 실체를 인정하여야 하므로 원칙적으로 국제법 원칙을 적용하여야 한다고 한다.



## 나. 다른 분단국가의 사례 연구

### (1) 독일의 사례

#### (가) 동서독기본조약과 양국 관계

2차 대전 후 분단국이 된 동독과 서독은 화해와 통합을 위한 노력을 통해 1972년 12월 동서독기본조약을 체결하고 교류를 진행하였다. 동서독기본조약은 국제법상 조약으로 체결되었는데 “동서독 중 어느 한 국가도 다른 국가를 대표할 수 없다”고 규정하였다(제4조). 또한 양국의 주권을 각기 자신의 지역에 국한시킨다고 하고, 제11조는 동서독의 관계를 ‘상호 동등성에 기초한 정상적인 선린관계’로 표시하는 등 상대방을 국가를 본다는 규정을 두었다.<sup>268</sup>

그러나 양국의 입장에는 미묘한 차이가 있었다. 동독은 1974년 개정 헌법으로 서독을 국가로 승인하고 외국으로 간주하였다.<sup>269</sup> 따라서 서독과의 교역(이른바 ‘내독교역’) 중에 발생한 법률문제에 관하여 동독의 국제사법을 그대로 적용하였다. 반면 서독은 동서독기본조약에도 불구하고 동독을 결코 외국이나 독립된 정부로서 해석하지 않았다. 그래서 동독에서는 동서독기본조약 제11조의 ‘정상적인 선린관계’를 상호 국제법적 승인을 포함한 동등한 주권관계로 파악하여 동서독 관계를 ‘내독관계’라고 표현하는 것을 거부한 반면, 서독에서는 ‘정상적’이라는 표현이 국제법적 ‘승인 또는 인정’을 의미하는 것이 아닌 단순한 실체 ‘존중’을 말하며, ‘선린’이란 단지 ‘밀접한, 공간적인, 인간적인 관계’를 지칭하는 것이라고 해석했다.

이와 관련하여 1973년 6월 18일 서독 연방헌법재판소는 ‘동서독간의 기본 조약을 어떤 법질서에 귀속시켜야 하는가’라는 판결에서 “양독 관

<sup>268</sup> 엄승재, “동서독기본조약이 우리에게 주는 시사점,” 『민족화해』 제10호 (서울: 민족화해협력범국민위원회, 2004. 9).

<sup>269</sup> 오수근, “남·북측의 교류에 따른 준국제사법적 문제해결을 위한 서론적 연구,” 『90년도 신진학자 북측·통일연구논집』 (서울: 통일원, 1990), pp. 65~68.

계는 가깝고도, 특수한 관계로 포기할 수 없는 법적 지위를 부여받은 관계”라고 판시하였다. 이러한 바탕 위에서 서독은 동·서독의 관계를 이른바 준국제사법적 관계(quasi private international law; inter-local private international law; inter-regional conflict of law), 즉 일국 수법국(一國 數法國)의 불통일 법역(法域) 간에 발생하는 섭외적 사법관계로 보아, 일부 영역에 대하여 동독 법률의 적용과 효력을 사실상 인정하였다.<sup>270</sup> 다만 서독은 그와 같은 ‘준국제사법’을 따로 제정하지는 않았고 법원이 해석론으로 이를 인정하였다. 서독 법원은 동독의 법률을 적용한다고 하더라도 그것이 서독법의 본질적 원칙에 어긋난다면 그 적용을 거부하였다고 한다.

#### (나) 교류협력사업의 전개

기본조약 제7조에서 동서독은 양국의 관계정상화 과정에서 현실적인 인도적 문제들을 타결할 용의가 있음을 천명한다. 양국은 이 조약의 원칙에 입각하여 상호이익을 도모하기 위하여 경제·학문·기술·통행·법률부문의 교류, 우편·전화·보건·문화·스포츠·환경보호 등의 분야에서 협력을 촉진시키고 발전시키는 협정을 체결하기로 한다. 또 그 실행을 위해서 제8조에서 상주대표부를 설치하였다. 서독이 동베를린에 설치한 상주대표부는 환자와 어린이의 송환을 포함한 여행 및 방문 문제, 동독 감옥에 수감된 서베를린 출신의 죄수 보호문제 및 증명서 조달, 혼인관계 증명서, 토지대장 등 각종 서류의 발급 등의 문제를 처리하여 인도주의적 차원에서 실질적인 접근이 이루어졌다. 이러한 노력으로 동서독기본조약이 체결된 다음 해인 1973년에는 동독 방문인원이 2,270,000명으로 증가하였고, 1989년 탈동독 사태가 일어나기 전까지 환경보호에서부터 청소년 교류, 엄청난 규모의 학문 및 기술 협력, 문화 교류 업무가 이루어졌다. 1974년에서 1980년까지 동서독 사이에 총 17

<sup>270</sup> 김명기, “남·북측간 교역의 사법관계의 적용법에 관한 연구,” 『통상법률』 제21호 (서울: 법무부, 1998. 6), p. 47.

개의 조약적 성격을 갖는 협정이 체결되었다.<sup>271</sup>

동서독 사이에는 개성공업지구 협력사업과 같은 대규모의 경제협력 사업은 벌이지 못하였지만, 서로의 관계를 준국제사범 관계라는 개념을 도입하여 해결하려고 한 점, 사안에 따른 각종 협정을 통해 법률문제를 구체적으로 해결한 점 등은 우리에게도 시사하는 바가 크다.

## (2) 중국대만의 사례

### (가) 중국과 대만의 통일정책

1949년 10월 중국대륙에는 공산당 정권이, 대만에는 국민당 정권이 수립되었다. 양측은 동·서독 및 남·북과 마찬가지로 처음에는 서로를 인정하지 않았다. 중국 공산당정부는 1949년 2월 국민당 통치하의 법원 및 6법전서의 폐지를 선언하였고, 대만 국민당 정부는 1948년 5월 10일 「동원감란시기임시조관」을 선포하여 공산정권을 ‘반란단체’로 간주한 다음 ‘공산주의에의 견결한 반대’를 기본국책으로 삼아왔던 것이다.

그러나 대만정권이 1987년 7월경 계속되어 온 계엄령을 해제하고 이를 ‘국가안전법’으로 대체하면서, 대중국정책도 획기적인 전환이 이루어졌다. 즉 1987년 7월 16일부터는 홍콩·마카오 등에 대한 관광여행금지조치를 해제함으로써 대만인의 대중국교류의 창구를 개방하는 한편, 같은 해 11월 2일부터는 현역군인과 공무원을 제외한 대륙에 친척을 둔 대만인의 대륙방문을 공식적으로 허용하면서, 양안(兩岸) 간의 교류에 물꼬가 트이기 시작한 것이다. 1991년 4월 30일에는 「동원감란시기

<sup>271</sup> 예를 들어 1974년 4월 건강·보건 분야 협정과 비상업적 지불 청산에 관한 협정, 1975년 12월 베를린과 마리에보른간 고속도로 건설 협정, 1976년 3월 우편 및 통신 협정, 1976년 5월 상대편 국경을 넘어선 갈탄 채취에 관한 협정, 1978년 11월 베를린과 함부르크간 고속도로 및 베를린 텔토프 운하 건설에 관한 협정, 1979년 12월 수의사 협정, 1980년 바르타와 헬레스하우젠 사이의 고속도로 연결 협정, 1982년 6월 상호 지불 거래 협정, 서베를린 시민의 동베를린과 동독 일일 방문에 관한 협정, 1982년 9월 청소년 여행 및 상호 교류에 관한 협정 등이 있었다. 김영윤, 『통일전 서독의 대동독 정책』(서울: 프리드리히 에베르트 재단, 1998).

임시조관』마저 폐지하고, 중국정부를 ‘반란단체’에서 ‘대륙 당국’이라는 호칭으로 개선하면서, 양국 관계는 획기적인 전환시기를 맞았다. 그 결과 양안간 교류가 빈번해졌고 양안의 법률관계가 충돌하는 경우의 수도 급증하게 되었다.

### (나) 법률충돌 문제의 해결

중국은 기본적으로 대만과의 법률충돌문제를 ‘1국 2제도’에 의한 법률조정문제로 보고 있다. 즉 중국 대륙과 대만을 하나의 국가이되 독특한 법률제도를 가진 다른 지역간의 법률 문제(이를 중국대륙에서는 ‘구제(區際)간 법률충돌’ 문제라고 한다)라는 것이다. 이러한 제도는 1997년과 1999년에 회수된 홍콩과 마카오에도 적용된 방식인데, 향후 50년간은 기존 제도를 인정하겠다는 것이다.

이에 반하여 대만은 1991년 3월 14일 제정한 『국가통일강령』에 의하여 중국과의 관계를 정하고 있는데, 여기서 대만은 ‘1국 2지구’, 즉 하나의 중국 안에 2개의 대등한 정부로 볼 의향을 밝히고 있다. 이에 따라 대만은 1992년 7월 17일 『대만지구와 대륙지구주민관계법』(이하 ‘양안관계법’이라고 함)을 제정하여 양안간 법률충돌해결에 관한 대만의 기본적 입장을 집대성하게 된다. 결국 대만은 이 법률에 따라 중국 법률제도와 대만 법률제도의 충돌을 사실상 인정하면서 이 문제를 준국제사법적 방법으로 해결하려고 하였다. 그리고 분단국이므로 특수하게 법적 규율을 하여야 하는 부분, 즉 방문, 이주, 혼인, 상속, 사법공조, 형사, 행정 등의 문제에 대해서는 양안관계법에서 특별한 규정을 두거나, 특별입법을 통해서 실정에 맞게 대처하고 있다.

대만이 전향적으로 자체 입법을 통하여 대륙과의 법률관계에 관한 해결을 모색한 점, 법률의 내용에는 민사뿐만 아니라 행정, 형사 분야에 관한 해결방안도 찾고 있는 점 등은 우리에게 시사하는 바가 크다.

## 다. 민사법의 충돌과 해결

### (1) 남북 교류와 관련된 사법상 법률관계의 문제점

남북의 교류가 활발하게 진행될수록 남북 주민 사이는 물론 남측 주민 사이, 남측 및 외국기업 사이에 복잡하고 다양한 사법상 법률관계가 성립하고 그에 관한 법률분쟁도 발생할 개연성이 높다. 이러한 법률관계에 어떠한 법률이 적용되어 어떤 법률효과가 생기는지에 대해 예측이 가능해야 하지만 현실은 그렇지 못하다.

이러한 문제는 결국 개성공업지구를 둘러싼 사법관계에 어떠한 법률이 적용되는지(이른바 ‘준거법’), 어느 곳에서 재판을 받는지(이른바 ‘재판관할권’)의 문제로 귀결된다. 이하에서는 우선 현재의 상황에서 소송이나 중재 등 분쟁이 발생할 경우 발생할 수 있는 문제점을 법정지(法廷地) 별로 나누어 짚어본다.

#### (가) 남측 법원에서 재판되는 경우

앞에서 본 것처럼 남측 법원은 북측도 대한민국의 영토이고 북측 정부는 반국가단체이므로, 북측지역 및 북측 주민들에 대하여도 남측법의 효력이 미치고, 남북관계를 국제법적 관계로 보지 않는다.<sup>272</sup> 예를 들어 남측 법원은 북측 주민도 한국 국적법에 의한 한국 국민이라고 판결하고 있으며(대법원 1996. 11. 12. 선고 96누1221 판결), 남북·월북 작가들의 저작권도 한국 저작권법에 따라 보호된다고 판결하고 있다(대법원 1990. 9. 28. 선고 89누6396 판결). 이 입장을 관철하게 되면, 북측에서 발생한 문제이거나 북측과의 교류과정에서 발생한 문제라도 원칙적으로 남측 법만이 적용되고, 북측 법은 적용될 여지가 없게 된다. 다만 상대방이 제3국의 국민이거나 제3국의 영토와 관련된 법률관계의 경우에 한하여, 국제사법에 따라 그 제3국의 법률이 준거법으로 검토될

<sup>272</sup> 임성권, “남북측 사이의 국제사법적 문제,” 『국제사법연구』 제4호 (서울: 한국국제사법학회, 1999. 12).

수 있을 뿐이다. 그러나 이러한 결론은 다음과 같은 문제가 있다.

- ① 북측 및 북측 주민에 대하여 남측정부의 힘이 사실상 미치지 않는다.
- ② 그렇기 때문에 이렇게 일방적인 원칙을 강요할 경우 남북의 상호 인정과 협력을 전제로 한 협력사업은 그 목적을 달성하기 어렵다.
- ③ 국제법상 북측은 독립한 국가로 평가되고 있는 것이 현실인데, 이렇게 국제법상 독립한 국가의 영역과 주민에 관하여 남측 법률을 적용하여 판결할 경우, 그러한 판결이 제3국 법원에서 승인되거나 그에 관하여 집행판결을 받기 어렵게 된다.

#### (나) 북측 법원에서 재판되는 경우

북측의 기본적인 입장 역시 남측 정부 및 남측 정부의 남측 지역 점령을 인정하지 않고 있다. 북측 민법 제10조도 “조선민주주의 인민공화국의 민법은 국제조약이나 협정으로 달리 정하지 않는 이상 공화국 영역 안에서 이루어진 모든 민사관계에 적용한다”라고 정하고 있다. 이러한 북측의 원칙적인 입장에 따르면, 북측과 관련된 법률문제는 북측 법이 적용될 수밖에 없다.

다만 개성공업지구의 경우 개성공업지구법을 통해 “경제활동에 대하여는 북측 법의 적용을 배제하겠다”는 취지를 명시하고 있다. 그러나 개성공업지구법 및 그 시행규정은 여전히 북측 법령의 일부이므로, 위와 같은 규정만으로 한계가 있다. 특히 위 법에서 정한 ‘경제활동’의 범위가 어디까지인지 불분명하다. 나아가 경제활동에 관한 법률관계라고 하더라도, 개성공업지구법 및 그 시행규정에 공백이 있는 경우에는 여전히 어떤 기준과 절차에 따라서 해결해야 하는지 논란이 남는다. 결국 남북 사이의 교류와 관련한 법률관계가 북측 법원에서 재판을 받게 될 경우, 다음과 같은 문제가 있다.

- ① 먼저 남측 법원에서 재판을 하게 되는 경우와 동일한 문제가 그대로 있다. 남측 지역과 남측 주민에 관한 분쟁을 주관적으로 재판

하게 되는 문제, 그로 말미암아 재판의 집행은 물론 교류협력관계에 장애가 발생하는 문제, 그리고 그러한 판결이 제3국에서 유효하게 승인되고 집행될 수 있는지에 관해 논란의 여지가 남는다는 문제가 있다.

- ② 여기에 더해 북측은 사회주의 체제이고 개성공업지구에서만 예외적으로 자본주의적 법률관계를 허용하고 있다. 따라서 자본주의적 법률관계에 근본적으로 맞지 않거나 상충되는 법률을 가지고 있다는 문제가 있다. 예컨대 북측에서는 원칙적으로 ‘회사’라는 법인격이 인정되지 아니한다.
- ③ 나아가 그와 같은 북측 법률을 남측 주민·기업은 물론 제3국의 투자자들이 잘 알지 못하여 투자와 거래에 불안요소가 작용한다.
- ④ 개성공업지구의 경우에도 개성공업지구법 및 그 시행규정이 미비한 경우에 어떻게 처리될 것인지 예측하기 어렵다.

#### (다) 남북상사중재위원회에 의하여 중재되는 경우

남북은 「남북사이의 상사분쟁 해결절차에 관한 합의서」(이하 ‘분쟁해결합의서’)를 체결하였다. 따라서 ‘남북 사이의 경제교류·협력 과정에서 생기는 상사분쟁’으로(합의서 제1조) 당사자들이 합의한 경우에는 남북상사중재위원회를 통한 중재로 분쟁을 해결할 수 있다. 이 경우 ① 당사자가 합의한 법령이 있을 경우에는 그에 따라, ② 합의된 준거법이 없는 경우에는 남 또는 북의 관련법령, 국제법의 일반원칙, 국제무역거래관습에 따라 중재판정을 하게 된다.

그런데 ‘합의된 준거법이 없는 경우’가 문제이다. 분쟁해결합의서는 포괄적으로 남 또는 북의 관련법령, 국제법의 일반원칙, 국제무역거래관습에 따른다고 되어 있을 뿐, 그 4가지 법원(法源) 중 어느 것이 우선하는지에 대한 설명이 없다. 따라서 구체적으로 남·북간의 법령이 충돌하는 경우나 국제법의 원칙, 국제무역거래관습, 그리고 남북의 법령이 다른 경우 어떤 법률에 따라서 판단될지 여전히 미지수이다.

### (라) 제3국 법원에서 재판되는 경우<sup>273</sup>

제3국에서 남북 교류와 관련된 사건을 재판하게 될 경우 그 나라의 입장에서는 섭외적 법률관계에 해당하므로 ‘국제사법’에 따라 준거법이 정해진다. 그런데 제3국의 국제사법에 따라 북측에서 활동하는 개인 또는 법인의 본국법이 적용되어야 하는 경우가 있을 수 있다. 그런데 이때 남측 법을 적용하여야 하는지, 북측 법을 적용하여야 하는지 문제이다.

이 문제는 다시 그 제3국이 남측과 북측 중 어느 나라를 승인하고 있는가 여부에 따라서 결론이 복잡해 질 수 있다. 예를 들어 북측만 국가로 승인하고 있는 나라(예 : 쿠바)는 법률관계 구성요소의 일부가 남측과 관계되더라도 남측을 국가로 인정하지 아니하므로 일률적으로 북측 법을 적용할 가능성을 배제할 수 없다. 그 반대의 경우(예 : 미국)도 마찬가지이다. 반면, 남과 북을 모두 승인한 국가(예 : 러시아, 중국 등)의 경우에는 더욱 복잡해진다. 따라서 현재 남북 사이의 법률관계에 대하여 제3국 법원이 어느 나라 법을 준거법으로 판단하게 될 것인지를 예측하는 것은 쉽지 않다.

### (마) 국내·외 중재기관 혹은 중재판정부에 의하여 재판되는 경우

또 하나 생각해 볼 수 있는 것은 국가기관에 의한 재판절차가 아니라, 사적 재판기구인 중재기관 또는 중재판정부에 의하여 심리되는 경우이다. ICC 중재 등이 그것이다. 이러한 경우 해당 법률관계에 대한

<sup>273</sup> 이런 경우도 드물지 않게 발생할 수 있다. 우선 북측에 남측 주민·기업 뿐만 아니라 해외동포 및 다른 나라의 법인 등이 투자할 수 있기 때문에 그러한 자들이 제기하거나 혹은 그들에 대한 소송은 그 나라 법원에서 제기될 가능성이 높다. 한편 북측에서 생산된 제품이나 서비스를 제3의 국가로 공급하거나 혹은 그러한 제품과 서비스에 관하여 제3국에서 문제가 발생한 경우에는 그와 같은 제3국의 법원에서 재판이 진행될 가능성이 있다. 따라서 남북교류의 법률관계에 관한 국제사법적 문제를 검토함에 있어서는 이를 단순히 ‘남북측’ 사이의 문제로 좁혀서 보아서는 아니 되며, 제3의 외국적 요소와 법원이 개입할 여지가 있다는 점을 항상 감안하여야 한다.



준거법 약정이 있다면 그것에 따르게 될 가능성이 크지만, 그러한 약정이 없거나 혹은 약정에 관한 것이 아닌 사법관계는 위에서 본 바와 동일한 준거법 문제가 생기게 된다.

## (바) 소결

이상에서 살펴본 것과 같이 현재의 남북측의 법률제도 및 법원의 태도, 그리고 남북합의서의 체결상태로는 어떤 법률관계가 어느 나라의 법률에 따라 어떠한 효력을 가질지 분명하지 않다. 더욱이 분쟁이 계류되는 국가나 지역이 어디냐에 따라서 달라질 수도 있다. 일부 쟁점이나 법률문제에 관하여 법적 공백이나 모순도 있을 수 있다.

## (2) 남북 민사법의 충돌에 관한 해결방법

### (가) 국제사법 또는 준국제사법적 해결의 가능성

대법원 및 헌법재판소의 입장을 엄격히 관찰시킨다면, 동·서독이나 중국·대만의 사례처럼 ‘1국가 2법제’(일국양제) 방식에 의한 준국제사법적 해결이 어렵다고 볼 수 있다. 그러나 이미 살펴 본 것처럼 우리 헌법의 해석상 북측의 체제와 법 제도를 상당 부분 정치적·법률적으로 인정할 여지가 있다. 뿐만 아니라 설사 북측을 반헌법적 단체로 보더라도 최소한 헌법 제4조가 규정하는 통일정책의 수립 및 추진 방법과 수단을 준수하는 한도에서는 북측을 남북교류협력의 동반자이자 평화통일을 위한 협력자로서 인정해 줄 여지가 있다. 대법원이나 헌법재판소도 원칙적으로 이를 인정하고 있다. 따라서 이러한 범위에서는 북측을 국제법적으로 독립한 주체로서 인정할 수 있다고 본다.

이와 관련하여 최근 북측에서 한 결혼의 유효성을 전제로 한 하급심 판결이 나와 주목을 끌고 있다(서울가정법원 2004. 2. 6. 선고 2003드단 58877 판결). 서울가정법원은 북한을 탈출해 남측에 정착한 30대 여성이 북에 있는 남편과 이혼을 구한 소송에서 북측배우자와 이혼하

라는 판결을 선고했다. 이 판결은 북측에서의 혼인에 대한 남측법원의 재판관할권, 적용 법률 기타 여러 가지 법률적 쟁점과 논란을 낳는데, 적어도 북측 법률에 의하여 성립한 혼인이 유효하게 성립함을 전제로 이혼할 것을 명했다는 데서 적지 않은 의미를 갖는다. 만일 북측 법이 무효라면 ‘이혼’을 명하는 대신 ‘혼인무효’를 선언하는 게 마땅하기 때문이다.<sup>274</sup>

그밖에도 국제법상 남북은 거의 이견 없이 별개의 독립한 주권국가로 취급받고 있는 것이 현실이며, 남북측 UN 동시가입에 서로 동의한 바도 있다. 따라서 남북간의 사법적 법률관계에 대하여 준국제사법적 방식으로 북측 법의 적용과 그에 따른 효력을 인정하는 것이 타당하다고 생각된다. 이러한 전제 아래 민사법의 충돌문제를 해결하는 구체적인 방안을 살펴보기로 하자.

#### (나) 구체적 해결 방법

첫째, 별도의 입법없이 국제사법을 적용하는 방법이 있다. 이 방법은 남북을 각각 별개의 독립한 주권국가로 인정하고, 남북측 각각의 국제사법을 적용하는 방법이다. 이 방법에 따르면 별도의 입법이나 조치가 필요 없게 된다. 그러나 이 방법은 ① 남북이 대치하는 상황에서 서로를 대등한 주권국가로 인정하는 것이 현실적으로 쉽지 않고, ② 이에 명백히 반하는 판결들과 선례가 존재하는 상황에서 법률의 제정이나 합의서의 체결과도 같은 대외적 확인 절차 없이 이론적 가능성만 제시해서는 당사자들이 갖는 법적 불안을 해소하기 어렵다는 문제가 있다.

<sup>274</sup> 이 판결은 북측 법에 따른 혼인의 유효성을 인정하는 근거로, 「북측이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률(이하 ‘탈북자 보호법’)」이 탈북자들에 대하여 취적을 허용하면서, 취적허가신청서에 북측에서의 본적·가족관계·경력 등을 적게 하고 있고, 이에 따라서 북측 법에 따라 결혼한 배우자가 남측에 새로 편재된 호적상 배우자로 등재된다는 점을 들고 있다. 이는 좁게 보면, 남측 호적법상 호적에 등재된 배우자이므로 이혼해 주지 않으면 안 된다는 의미로 해석될 수도 있지만, 조금 더 깊게 생각해 보면, 탈북자보호법이 북측 법에 의한 혼인이 유효함을 전제로 하고 있다고 볼 여지가 있는 것이다.

둘째, 별도의 입법 없이 준(準) 국제사법관계로 풀어 가는 방법이 있다. 별도의 입법을 하지 않는 것은 같지만 남북이 서로를 독립된 국가로 이해하는 대신 하나의 국가 내에 상이한 법률지역이 존재하는 것으로 보아, 국제사법을 준용하자는 견해이다. 이 견해에 따르면 국제사법의 조문 중 ‘국가’를 ‘지역’ 혹은 ‘지구’로 해석하게 된다. 이 방법은 법률이론적으로 ‘국제사법’의 적용대상이 되는 ‘국가간의 관계’로 보거나, ‘준국제사법’이 적용되는 ‘1국 2체제’인가의 문제일 뿐 실천적으로는 위(1)항에서 열거한 문제를 그대로 갖는 한계가 있을 수 있다.

셋째, 일방에 의한 특별법 제정 방식이 있다. 대만이 제정한 양안관계법과 같은 법률을 남측에 제정하여 일시적으로 북측 법률의 일부 적용을 승인하자는 견해이다. 이 방법은 ① 남측이 단독으로 진행할 수 있다는 점에서 실행이 용이한 반면, ② 남측이 단독으로 북측의 체제를 인정하거나 법률의 적용을 허용하는 것이 국내정치적으로 가능할지 의문이 있고, ③ 법률관계에 대한 법적 불안을 해소하는데 절반의 해결책(북측의 입장이 공백으로 남는 문제)밖에 되지 못한다는 문제가 있다.

넷째, 쌍방 각자에 의한 특별법 제정 혹은 남북 합의서 체결 방식이 있다. 남북교류의 법률관계에 관하여 쌍방이 각자 동일 또는 유사한 법률을 제정하거나 혹은 그와 같은 내용의 남북 합의서를 체결하는 방식이다. 이 방법에 따르면 앞서 본 일방적인 특별법 제정방식이 갖는 문제를 해결할 수 있다. 상호주의의 문제도 해결되고 남북의 법률관계에 대한 법적 불확실성을 제거하는 가장 확실한 방법이다. 그러나 남북 사이에 쟁점별로 구체적 합의를 이끌어 내야 하는데, 남북의 입장 차이와 정치적 고려, 복잡하고 급변하는 국제 정세, 광범위한 법률적 쟁점 등으로 인하여 단기간 내에 쉽게 합의에 이르기 어렵다는 단점이 있다.

이상의 방법 중에는 별도의 입법없이 법원에 의한 법률해석론으로 남북 사이의 사법관계를 국제사법 또는 준국제사법관계로 인정하는 방법은 가장 용이한 것이라 평가될 수 있다. 하지만 그 방법이 가장 적절한 해결책이라거나 혹은 적극적인 해결방법이라고 보기는 어렵다. 특

히 명시적으로 반대취지의 판례가 확립되어 있는 상황에서 전향적이고 새로운 판결이 나온다고 하더라도, 그것만으로는 남측의 주민과 외국인들의 법적 불안을 해소하기에는 부족하다. 게다가 경우에 따라서는 남측 법률을 적극적으로 적용하여 남측 기업이나 투자자들을 보호해야 하는 경우도 적지 않을 터인데, 적극적인 입법이나 합의 없이는 이러한 보호조치도 취할 수 없다. 따라서 이 문제는 적극적인 입법이나 합의서 체결을 통해 명백히 밝히고 넘어가는 것이 불가피하다고 판단된다. 이론적으로 볼 때에는 남북이 각자 입법이나 합의를 체결하는 방식이 가장 좋다고 할 수 있겠다. 하지만 앞에서 살펴본 것과 같이 남북의 합의를 도출하고 각자 입법이나 합의서 체결을 유도하는 것은 실천적으로 여러 가지 어려움이 있을 수 있다. 따라서 필요하다면 적용대상을 엄격하게 제한하고, 최소한의 법률관계에 관하여 최소한의 합의 또는 단독입법을 추진하는 단계적 방식도 적극적으로 고려해 볼 만하다.

#### (다) 남측에서 특별법을 제정할 경우의 구체적 방안

남측에서 특별법을 제정할 경우에는 첫째, 교류협력의 전체 관점에서 접근하는 방안과 개성공업지구와 같은 특구에 한하여 제한적으로 접근하는 방안이 있을 수 있다. 후자의 방식은 전자의 방식보다 적용범위가 제한된다는 점에서 입법과정에서 법률적 논란과 정치적 고려의 문제를 최소화할 수 있다는 장점이 있는 반면, '무엇이 특구에 관한 법률문제냐'라는 문제가 남을 수 있다.

둘째, 남북이 서로 상대방의 법률의 효력을 포괄적·명시적으로 인정하는 방안과 쟁점별·이슈별로 열거하는 방안이 있을 수 있다. 남북 상호간에 상대방의 법률이 일정한 경우 효력을 갖는다는 내용을 포괄적으로 명시적으로 선언하는 것은, 개별적 규정 제정할 때 빠뜨릴 수 있는 법률관계를 없게 한다는 점에서 유용하다. 다만 이러한 방식은 불필요한 정치적 논란을 낳거나 충분히 검토되지 않은 영역에 대하여 북측 법이 적용됨으로 인하여 발생할 수 있는 문제가 생길 수 있다는 단

점이 있다. 한편 쟁점별로 제한하여 남북 상호의 법률이 적용될 수 있다고 선언하는 방식은 위에서 말한 문제를 피해갈 수 있다는 점에서 실천적 의미가 있다. 다만 이러한 개별적 열거에 포함되지 않은 법률관계는 어떻게 할 것인가 하는 문제를 남겨두게 된다.

셋째, 특별법 제정 방식과 기존 법률 중 일부 조항을 추가·개정하는 방식이 있을 수 있다. 즉 새로이 특별법을 제정하는 방식(예컨대 「남북 교류협력의 법률관계에 관한 특별법(가칭)」을 제정하는 방식)과, 기존의 「남북교류협력에 관한 법률(이하 ‘교류협력법」)에 일부 조항을 추가·수정하는 방법을 생각할 수 있다.

사건으로는 아직까지 남북 간 교류와 그에 따른 상호 법제 인정이 결음마 단계에 있다는 점을 고려할 때 개성공업지구와 같은 특구에 한하여 법률을 제정·개정하거나 남북간 합의를 제정하는 방법으로 실험적 모색을 도모하고, 그 경험과 결과가 축적되고 남북측 주민들 사이에 공감대가 형성되었을 때 일반적·포괄적 법률이나 합의로 나아가는 방법이 타당하다고 판단된다. 그러한 점에서 상호 법제에 대한 인정 방식도 가능하면 개별적 쟁점·이슈에 따라서 정하는 방식이 보다 낫지 않은가 싶다. 다만 그러한 입법을 위해 기존의 교류협력법에 일부 조항을 수정·추가하는 방식을 취할 것인지, 특별법을 제정할 것인지는 개성공업지구를 둘러싼 여러 가지 정치적·사회적 상황을 고려하여 선택할 수 있는 문제가 아닌가 싶다.

## 라. 형사법의 충돌과 해결

### (1) 남북 형사법의 충돌 문제

남북의 교류가 빈번해지면 북측에서 범죄를 범하는 남측 주민이 있을 수 있다. 그리고 이들에게는 북측의 형법 등이 적용될 수 있다. 북측의 형법은 제8조에서 대인적 및 공간적 효력원칙을 정하고 있는데, 대인적으로는 범죄를 저지른 공화국 국민에게 적용하고, 공간적으로는

공화국 영역 안에서 범죄를 저지른 다른 나라 사람에게도 적용한다. 특히 공화국을 반대하였거나 공화국 공민을 침해한 다른 나라 사람에게도 적용한다고 규정하고 있다.<sup>275</sup> 이처럼 북측의 형사법률도 남측과 마찬가지로 속지주의,<sup>276</sup> 속인주의,<sup>277</sup> 보호주의<sup>278</sup>를 채택하고 있는 것이다. 따라서 속지주의의 원칙에 따라 북측에서 일어난 형사사건은 북측의 형사법률이 적용된다. 뿐만 아니라 북측의 입장에서는 남측 주민을 외국인으로 보지 않기 때문에 속인주의의 원칙에 의하더라도 북측에서 일어난 형사사건에 관하여 북측 형사법률을 적용할 수 있다.

한편 개성공업지구법 제8조는 신변안전 및 형사사건에 관해서 남북사회의 합의가 우선 적용된다고 규정하고 있지만, 북측 법이 적용될 가능성을 배제하지 않고 있다. 따라서 개성공업지구의 남측 주민 등에게는 북측의 형사법률이 적용될 수 있다.

남측의 형사법률에 의하면 속인주의, 보호주의의 원칙에 따라 북측에서 일어난 ‘남측 주민의 범죄’와 ‘남측 주민에 대한 범죄’에 대하여 남측의 형사법률을 적용할 수 있다. 뿐만 아니라 남측 헌법에 의하면 북측 지역도 대한민국의 영토로서 남측의 헌법과 법률이 효력이 미치는 지역이므로, 속지주의의 원칙상으로도 남측 형사법률이 적용될 수 있고, 나아가 ‘북측 주민의 범죄’에 대하여 남측 형사법률을 적용할 수

<sup>275</sup> 조선민주주의인민공화국 형법 제8조 (형법의 대인적 및 공간적 효력원칙) 이 법은 범죄를 저지른 공화국 공민에게 적용한다. 공화국 령역 밖에서 범죄를 저지른 공화국 공민에게도 이 법을 적용한다. 공화국 령역 안에서 범죄를 저지른 다른 나라 사람에게도 이 법을 적용한다. 그러나 외교특권을 가진 다른 나라 사람에 대한 형사책임은 그때마다 외교적 절차에 따라 해결한다. 다른 나라에서 공화국을 반대하였거나 공화국 공민을 침해한 다른 나라 사람에게도 이 법을 적용한다.

<sup>276</sup> 자기 나라의 영역 안에서 발생한 모든 범죄에 대하여 범죄인의 국적을 묻지 않고 자기 나라의 형법을 적용한다는 원칙이다.

<sup>277</sup> 자기 나라 국민의 범죄에 대하여는 범죄지가 어디인지를 불문하고 자기 나라의 형법을 적용하는 원칙이다.

<sup>278</sup> 자기 나라 또는 자기 나라 국민의 법익을 침해하는 범죄에 대해서는 누구에 의하여 어느 곳에서 발생하였는가에 관계없이 자기 나라의 형법을 적용하는 원칙이다.

있다.

이처럼 형사분야에 있어서도 남과 북의 형사법률이 충돌할 수 있다. 그런데 남북간 경제협력이 성공을 거두고 남북교류가 발전하여 통일을 앞당기기 위해서는 북측에 투자하는 투자자나 기업, 근로자들에게 형사법률의 적용에 관한 예측을 가능하게 해야 한다. 따라서 남, 북의 형사법률의 충돌 문제에 관한 해결이 시급히 요구된다.

그런데 이러한 형사충돌 문제를 해결하기 위한 중요한 시도가 이루어져 있다. ‘개성공업지구와 금강산관광지구 출입 및 체류에 관한 합의서’(이하 ‘출입체류합의서’)가 바로 그것이다. 이 합의에 따르면 남측 주민이 북측에서 범죄를 범한 경우에 북측은 조사권과 추방권을 가지지만 기소 및 재판권 등은 남측에게 맡겨두고 있다. 이러한 합의는 남과 북의 형사법률의 충돌을 해결하는 중요한 전기가 될 것으로 판단된다. 이하에서는 출입체류합의서의 내용과 한계, 남과 북의 형사법률의 적용과 한계에 관하여 살펴보기로 한다.

## (2) 개성공업지구 및 금강산관광지구에서의 신변안전과 형사 문제에 관한 남북 간의 합의

출입체류합의서에는 신변안전 및 형사문제에 대하여 일정한 규정을 두고 있다. 즉 남측 주민이 개성공업지구 및 금강산관광지구(이하 ‘지구’라 함)에 적용되는 법질서를 위반하였을 때 북측은 위반행위를 중지시킬 권리와 조사할 권리를 가지며, 나아가 경고, 범칙금 부과, 추방의 조치를 취할 수 있다. 다만 남과 북이 합의하는 엄중한 위반행위에 대하여는 별도의 합의에 따라 처리하도록 하였다.

출입체류합의서는 지구에 대해서만 적용되므로 지구 이외의 북측 지역에서 범죄가 일어난 때에는 북측의 형사법률에 따라 북측이 형사사법권을 행사하게 된다. 다만 출입체류합의서는 북측의 주권이 미치는 지구에서 일어난 남측 주민의 범죄에 대하여 북측이 기소 및 재판권, 형을 집행할 권리를 포함한 형사사법권능을 포기하고 남측에 이를 맡기

고 있다는 점에서 매우 중요한 의미가 있다. 그리고 이러한 방법은 남북 형사법률의 충돌문제를 푸는 매우 획기적인 방법이라고 볼 수 있다.

다만 출입체류합의서의 해석상 제기되는 몇 가지 문제가 있다. 그리고 아직 공백으로 남아 있는 영역들이 있다. 이러한 문제를 파악하고 해결하는 것은 남북 형사충돌 문제의 해결을 위하여 중요한 전제가 될 것으로 판단되므로 이하에서는 이에 관하여 살펴보기로 한다.

우선 출입체류합의서에서 말하는 ‘지구에 적용되는 법질서’가 무엇인지 문제가 된다. 이에 관해서는 당연히 북측 법을 의미하는 것은 아니며 남북이 별도로 적용법률을 정할 수 있는 여지를 남겨둔 것이라는 견해<sup>279</sup>도 있으나, 개성공업지구는 현실적으로 북의 권력과 법질서가 미치는 곳으로서 북측의 개성공업지구법에 따라 조성된 것이므로 ‘지구에 적용되는 법’은 북측의 법으로 보는 견해<sup>280</sup>가 타당하다고 생각된다.

또한 위 규정에서는 남과 북이 합의한 엄중한 위반행위에 대하여는 별도로 합의하여 처리하도록 하였으나, 아직 그에 관한 합의는 이루어지지 않았다. 북측은 개성공업지구에 북측 형사법률이 적용되므로 북측 법률에 따른 수사 및 소추가 가능하다는 입장을 보일 수 있으나, 개성공업지구가 남북 사이의 합의에 의하여 조성된 지구라는 특성을 고려할 때 합의 이전에는 엄중한 범죄행위에 대하여도 경고, 범칙금 부과, 추방만이 가능하다고 보아야 할 것이다.

나아가 북측은 법을 위반한 남측 주민에 대하여 행사할 수 있는 조사권이 범위와 한계, 절차도 문제가 될 수 있다.

마지막으로 남측이 추방된 남측 주민에 대하여 형사절차를 진행할

---

<sup>279</sup> 이효원, “북한법률의 국내법적 효력: 개성공단에서의 적용 가능성과 범위·한계를 중심으로,” p. 28. 이효원 검사는 개성공단 지역에 있어서 적용되는 법률에 대하여는 남북한이 별도로 정할 수 있는 여지를 남겨둠으로써 남한 주민에 대하여 당연히 북한법률이 적용되는 것은 아니라는 것을 선언하고 있는 의미가 있으며, 이 때 법질서란 형법 등 형사법률을 의미한다고 해석된다고 밝히고 있다.

<sup>280</sup> 법무법인 태평양, 『개성공업지구 법규 및 제도 해설』, p. 119는 지구에 적용되는 법을 당연히 북한법이라고 전제하고 설명하고 있다.



때 어떤 법률을 적용하여 처리할 것인지도 문제로 된다. 출입체류합의서에서 이를 명시하고 있지 않지만, 위 합의의 근본취지는 남측 주민의 범죄는 남측 당국이 처리하는 이른바 속인주의의 정신에 따르기로 한 것이라는 점, 합의서에서는 북측의 의견을 고려하도록 하고 있을 뿐 북측의 의견에 구속되는 것은 아닌 점 등을 감안할 때 남측의 법률을 적용하는 것이 타당하다고 생각된다. 따라서 북측의 법률을 위반하였지만, 남측의 법률에는 위반되지 아니하는 행위에 대하여 어떻게 처리할 것인가가 향후 풀어야 할 과제로 남게 될 것이다. 관련하여 남측은 자신의 형사사법권능을 행사하는 것이므로 북측의 법률에 따라 사법처리를 하는 것은 가능하지 않다고 판단된다. 오히려 문제는 행정법령에 위반되어 형사처벌을 하여야 하는 경우에 남측의 행정형벌법규를 적용할 수 있는지 여부가 문제로 될 것이다.

### (3) 남북 형사법률 충돌문제의 해결방안

앞에서 살펴본 것처럼 현재 개성공업지구 및 금강산관광지구를 제외하고는 출입 및 체류 과정에서 발생하는 형사문제에 관한 남북의 합의는 존재하지 않는다. 따라서 북측의 형사사법권능이 미치는 북측 지역에서 남측 주민이 범죄를 범한 때에는 북측은 형법 및 형사소송법에 따라 처리할 수 있다. 그런데 남북교류가 활발해지는 것을 감안할 때 개성 및 금강산 이외의 지역에서 일어날 수 있는 형사문제에 관한 포괄적 합의를 통해 형사법률의 충돌 문제를 해결할 필요성이 높다. 이처럼 개성공업지구 및 금강산관광지구에 한하여 체결된 형사합의는 북측 전체로 확대될 가능성이 있으므로, 그 문제점을 분석하고 대안을 찾는 것은 결국 남북 형사충돌의 문제를 해결하는 시발점이 될 것이다. 따라서 여기서는 출입체류합의를 체결한 개성 및 금강산 지역에서의 법률충돌 문제에 대한 해결방법을 위주로 검토하기로 한다.

## (가) 출입체류합의서의 후속합의에 의한 방안

우선 출입체류합의서와 개성공업지구법상의 문제점을 해결하기 위하여 후속합의를 할 필요성이 있다. 이 때 출입체류합의서의 내용을 존중하되 남측 투자자와 주민의 요구를 최대한 반영하여 명확성 등을 확보하는 방안과 기존 합의의 내용을 수정하여 KEDO 관련 영사보호에 관한 의정서와 유사한 신변안전보장 합의를 체결하는 방안<sup>281</sup> 등이 있을 수 있을 것이다. 이하에서는 전자의 방안을 중심으로 살펴보고자 하겠다.

### 1) 북측 조사권의 범위와 절차

앞서 본 것처럼 북측이 수사를 함에 있어서는 북측의 형사소송법이 적용된다고 이해되는바, 이를 부정하는 내용의 추가합의를 하는 것은 북측이 받아들일 가능성이 낮을 것이다. 따라서 북측의 형사소송법을 적용하더라도 조사권의 범위와 행사절차에 구체적인 제한을 가하여 남측 주민의 권리를 최대한 보장받는 것이 필요하다고 생각된다. 다만 남측 주민의 권리를 보장하기 위하여 북측의 조사권을 제한한 나머지 초동 수사가 미진해지거나 기소를 위한 증거확보가 되지 않아 소추 및 형사사법권 행사가 사실상 불가능해질 수 있는 문제점을 어떻게 해결할 것인지도 고려되어야 할 것이다.

이에 따라 북측이 행사할 수 있는 조사권의 범위는 경고, 범칙금 부과, 추방 여부를 판단하기 위한 최소한의 수준에서 이루어지는 것이 바람직하다는 견해와 기소를 위하여 필요한 증거를 확보하는 범위에서 일정한 수사권을 인정하는 것이 불가피하지만 수사절차상 인권보호절차를 구체적으로 마련하는 것이 필요하다는 견해가 나뉘어질 수 있다.

아울러 조사권의 내용으로 체포, 구속, 압수, 수색과 같은 강제수사권이 포함되는지 여부를 정하는 것도 중요하다. 이에 관해서는 영사 보호

---

<sup>281</sup> 법무법인 태평양, 『개성공업지구 법규 및 제도 해설』, p. 121.

의 수준에 준하여 강제수사권을 부정하는 방안을 생각해볼 수 있으나 북측이 이를 받아들일지 의문이다. 다만 범행진압을 위한 현행법 체포와 그에 수반되는 압수, 수색을 넘어서는 강제수사권은 인정하지 않는 방안, 강제수사권을 인정하되 남측 형사소송법이 보호하는 수준과 절차를 요구하는 방안이 있을 수 있다. 최소한 장기간 구속이 가능한 북측 형사소송법을 제한할 필요성이 있으며, 구속체포에 대한 적부심 절차를 비롯한 이의절차, 변호인을 선임할 권리 등을 보장하는 것이 바람직하다고 판단된다.

## 2) 중대한 위반행위의 처리문제

출입체류합의서에서는 남과 북이 합의하는 엄중한 위반행위에 대하여는 쌍방이 별도로 합의하여 처리한다고 규정하였기 때문에 이에 관한 추가합의가 필요하다. 그런데 남북 사이에 쉽게 합의할 수 없는 부분은 살인, 방화 등과 같은 중대범죄가 아니라 체제를 부정하거나 모독하는 것과 같은 유형의 범죄일 것으로 추측된다. 이 경우 북측 법률에는 위반되지만 남측 법률에는 위반되지 않는 것들이 대부분일 것이다. 북측 법률을 위반한 자를 남측이 형사절차에 붙이는 것은 가능하지 않다고 판단되므로, 남북 협력사업에 참여할 권리를 박탈하거나, 개성·금강산 지구에 출입하는 것을 금하는 등의 제재를 가하는 방향으로 합의를 하는 것을 생각해볼 수 있을 것이다. 아울러 개성공업지구에서 북측의 법률에는 위반되지 않지만 남측의 법률에 위반되는 행위를 한 자가 있는 경우, 특히 남측의 국가적 범죄를 범한 경우의 처리문제도 합의할 필요성이 있다고 생각된다.

## 3) 북측이 취하는 조치의 구체적 요건 문제

북측은 법을 위반한 자에 대하여 경고, 범칙금 부과, 추방의 조치를 취할 수 있는데, 어느 경우에 어떠한 처분을 할 수 있는지 기준이 없으므로, 이를 구체화하는 합의가 필요하다고 판단된다. 이와 관련하여 범

칙금의 액수와 상한 등도 행위 유형에 따라 명확히 할 필요가 있다.

#### 4) 추방된 사람에 대한 남측의 처리

북측이 남측으로 위반행위자를 추방한 이후 남측이 적용할 형사법률이 남측 법률인지 여부도 논란의 대상이 되나, 남측이 속인주의 등에 따라 남측의 형사법률을 적용하여 처리하여야 할 것으로 생각된다. 이는 법률해석론으로 해결하면 될 문제이고, 남북 사이의 합의를 통해 명백히 할 문제는 아니라고 판단된다.

#### 5) 신변안전보장 관련 협의기구

출입체류합의서 제13조에서는 이 합의서의 해석 및 적용과 관련하여 발생하는 문제는 남북경제협력추진위원회 또는 그가 위임하는 기관에서 협의하여 해결한다고 규정하고 있다. 그런데 신변안전 및 형사사건에 관한 문제를 남북경제협력추진위원회가 처리하는 것보다는 관련 전문가 및 당국자들을 포함하는 별도의 협의기구를 만드는 것이 바람직하다고 생각된다.

##### (나) 출입체류합의서의 이행을 위한 남측 법률의 정비방안

#### 1) 출입체류합의서의 이행

출입체류합의서에서는 수사권과 소추, 처벌과 같은 권한의 배분에 관한 문제 이외에도 북측이 추방한 남측 주민에 대하여 남측이 처리한 결과를 북측에 통보하고 법질서 위반행위의 재발방지에 대한 대책을 세우며, 남과 북은 불법행위로 인하여 발생한 인적 및 물질적 피해의 보상문제에 대하여 적극 협력하여 해결할 것을 합의하고 있다. 이러한 합의사항의 이행을 위한 남측 법률의 정비도 필요하다고 판단된다. 이는 북측이 형사사법기능을 포기하고 남측에서 이를 행사하도록 한 합의의 취지를 공고히 하기 위해서도 필요하다.

## 2) 남측이 처리한 결과의 통보 등에 관한 절차규정

추방된 남측 주민에 대한 형사절차에서 남측 수사기관 및 재판기관이 그 결과를 북측에 통보하는 절차를 법률로 마련하는 것이 좋을 것이다. 언제 통보를 하도록 할 것인지가 문제인바, 종국적인 처리가 종결된 때에 통보하는 것도 가능하지만, 수사기관이 기소 또는 불기소 여부를 결정한 때, 법원이 재판을 한 때에 심급별로 그 처리결과를 통보하는 것이 피해자의 알 권리 등을 위해서도 바람직할 것으로 생각된다.

## 3) 피해보상에 관한 규정

출입체류합의서에서는 남과 북은 인원의 불법행위로 인하여 발생한 인적 및 물질적 피해의 보상문제에 대하여 적극 협력하여 해결한다고 규정하고 있다. 이와 관련하여 남북 분단의 현실 때문에 북측 주민이 실효성 있는 배상신청이나 피해자구조를 받지 못하는 점을 감안하여 아래와 같은 방안을 모색해보는 것이 좋을 것 같다.

우선 형사배상명령제도를 활용하는 방안을 모색할 필요가 있다. 남측의 소송촉진등에관한특례법에 의하면 가해자에 대한 형사절차에서 법원은 직권으로 또는 피해자나 그 상속인의 신청을 받아 범죄피해에 대한 배상명령을 할 수 있다. 그런데 범죄 피해자가 북측 주민이고 가해자인 남측 주민인 경우에 피해자가 남측 법원에 직접 민사소송을 제기하여 손해배상을 받는 것은 사실상 불가능한 일이다. 따라서 남측의 배상명령제도를 이용하여 피해자인 북측 주민의구제를 받을 수 있도록 하는 것을 검토할 필요가 있다.

다음으로 범죄피해자구조법의 적용을 모색해볼 필요가 있다. 남측의 범죄피해자구조법에 의하면 국가가 일정한 경우 범죄피해자에게 유족구조금과 장해구조금을 지급하도록 하고 있다. 위 법상 ‘범죄피해’라 함은 대한민국의 영역 안 또는 대한민국의 영역 밖에 있는 대한민국 선박 또는 항공기안에서 행하여진 사람의 생명 또는 신체를 해하는 죄에 해당하는 행위로 인한 사망 또는 중장해를 말하므로, 북에서 행하여진 범

죄로 인한 피해에도 적용이 된다고 해석된다.<sup>282</sup> 따라서 위 법상 피해자의 범위에 북측 주민을 포함시키는 하는 방안을 전향적으로 고려해 볼 만하다.

#### 4) 북측의 조사자료의 증거능력 인정에 관한 규정

북측이 초동수사를 하여 조사한 각종 조서나 증거자료의 증거능력을 인정하는 것이 필요하다. 북측이 만든 피의자 신문조서나 참고인 신문조서를 비롯한 각종 조서와 북측이 제공한 각종 증거자료를 남측의 형사절차에서 증거로 사용할 수 없게 된다면 공소유지에 커다란 어려움이 따를 것이므로, 증거능력을 인정하는 방안을 마련할 필요성이 있다.

북측 수사기관이 작성한 조서의 증거능력을 남측 사법경찰관리가 작성한 조서에 준하여 증거능력을 인정할 것인지, 기타 범죄 피해자 등의 작성한 진술서의 증거능력을 인정할 것인지, 개성공업지구 관리위원회 등이 작성한 문서의 증거능력을 남측 공문서에 준하여 증거능력을 인정할 것인지 여부가 논의되어야 할 것이다.

### 마. 행정법의 충돌과 해결

#### (1) 행정법의 충돌 개요

북측은 우리 헌법 제3조에 따라 대한민국의 영토에 해당하고 관념적으로는 대한민국의 주권이 미칠 뿐만 아니라 남측 법률이 효력을 갖는 곳이라 볼 수 있다. 그러나 현실적으로는 북한의 주권이 미치며 북한의 법률이 구속력을 발휘하고 있다. 이처럼 행정분야에서도 남북의 법률이 충돌하는 문제가 발생한다.

다만 개성공업지구를 제외한 북측의 지역에 남측의 행정법이 적용된

<sup>282</sup> 범죄피해자구조법은 외국인이 피해자이거나 유족인 경우에는 상호의 보증이 있는 경우에 한하여 적용한다고 규정하고 있으나, 북측 주민이 피해자인 경우 외국인이 아니므로 북측 당국과의 사이에 상호 보증이 없더라도 적용된다고 해석될 여지가 많다.

다고 보는 것은 현실적인 가능성이 낮은 편이다. 그렇지만 개성공업지구의 경우는 좀 다르다. 즉 개성공업지구가 본격적으로 조성되면서 남측 인사들로 공업지구 관리기관이 구성되었고 조직체계를 정비하였으며, 이렇게 꾸려진 공업지구 관리기관은 각종 행정사항에 관한 사업준칙을 제정하고 있다. 따라서 개성공업지구에서 사업을 영위하거나 일하고 있는 남측 주민들에게 남측의 행정법이 적용되는 것은 아닌지 현실적으로 문제가 된다. 이하에서는 북측 전역이 아니라 개성공업지구를 중심으로 행정법의 충돌과 해결방안에 대하여 검토해보기로 한다. 우선은 개성을 중심으로 이 문제가 나타나지만, 교류협력이 확대될 경우 북측 전역의 문제로 확대될 수 있으므로 이 연구는 중요한 의미를 갖는다고 생각된다.

## (2) 개성공업지구에서의 행정법의 충돌

개성공업지구에서 남측 및 북측 근로자를 고용하여 사업장을 운영하는 남측 사업자에게 어떠한 행정적 의무가 부과되는지를 살펴보자. 예를 들어 사업주에게 남측의 산업안전보건법이 적용되는지, 아니면 북측의 노동규정이 적용되는지 문제로 될 수 있다. 만일 남측의 산업안전보건법이 적용된다면 사업주는 산업안전보건법이 규정하고 있는 자세한 의무 사항들을 모두 이행하여야 한다. 그런데 개성공업지구법의 하위 규정으로 만들어진 노동규정은 남측의 산업안전보건법에 대응하는 규정들을 두고 있는데 남측의 산업안전보건법과는 사뭇 그 내용이 다르다. 나아가 건축기준은 남측 건축법을 준수하여야 하는지 북측 규정을 따라야 하는지, 각종 환경기준은 어느 쪽의 것을 준수하여야 하는지 등도 쉽게 생각해볼 수 있는 문제이다.

다음으로 북측의 개성공업지구법과 그 하위규정에 따라 이루어진 행위나 결과의 효력을 인정할 수 있는지도 문제로 된다. 예를 들어 남측 상법에 따르면 회사는 본점소재지에서 설립등기를 함으로써 성립하고, 상업등기는 영업소의 소재지를 관할하는 법원의 상업등기부에 한다.

그런데 개성에 설립하는 법인은 개성공업지구법과 기업창설·운영규정에 따라 공업지구 관리기관에 기업 창설 및 등록 신청을 하고, 관리기관이 기업의 등록업무를 담당한다. 이렇게 남측 등기소가 아닌 공업지구 관리기관에 의하여 등록된 기업이 남측 상법상의 회사로서 인정받을 수 없다는 것은 오히려 논란의 없을 듯하지만, 적어도 외국에서 설립된 외국법인과 같은 지위는 인정될 수 있을지 문제이다. 만일 개성공업지구법과 그 하위규정에 따라 이루어진 행위나 행정작용의 효력을 모두 부정한다면, 개성에서 설립된 기업은 외국법에 따라 설립된 외국법인의 지위조차도 인정되지 못하는 기형적인 결과가 초래될 수 있다.<sup>283</sup>

이상에서 살펴본 바와 같이 개성공업지구에 적용될 행정법률이 무엇인지, 또한 개성공업지구법과 하위규정에 따라 이루어진 행위나 결과의 효력을 남측에서 인정할 수 있는지에 관하여 상당한 혼란이 있을 수 있다. 따라서 이러한 혼란과 불확실성을 제거하는 것은 개성공업지구의 성공을 위해서도 반드시 필요한 일이다.

### (3) 개성공업지구에서 생기는 남북 행정법률 충돌의 문제점

우리 헌법상의 영토조항을 앞세워 북한 및 북한 법률의 효력을 부정하는 입장을 일관하다 보면, 개성공업지구법과 하위 규정들의 효력은 모두 부정된다. 뿐만 아니라 개성공업지구의 행정기관은 모두 반국가 단체의 하부조직에 불과한 것으로 취급되며, 심지어 남측 인사들로 구성된 공업지구 관리기관도 그 실체를 인정할 수 없게 된다. 나아가 관리기관에 취임한 행위는 국가보안법상 반국가단체 가입한 죄에 해당된다고 주장할 여지도 있다. 또한 공업지구에서 이루어진 각종 행정작용과 행정행위의 효력이 부정된다. 예를 들어 공업지구 세무서가 남측 기업에게 한 세금부과와 징수는 무효가 되고, 관리기관이 한 각종 행위

<sup>283</sup> 부동산 등기도 남측은 부동산등기법에 따라 관할 법원의 등기소에서 부동산등기부에 하지만, 북측은 부동산규정에 따라 공업지구 관리기관에 등록하는데, 이렇게 설정된 토지용권, 건물소유권도 그 효력을 인정할지가 문제로 된다.



즉 사업준칙의 작성, 각종 행정적 인허가 및 승인행위, 각종 권리의 등록 행위가 모두 부정된다. 이에 따라 공업지구에 진출한 남측 기업은 공업지구의 각종 규정을 준수한 것만으로는 결코 안심할 수 없게 된다.

또한 우리 헌법상의 영토조항을 앞세우면 개성공업지구에도 남측의 주권, 행정권이 미치며, 남측의 각종 행정법규가 효력을 가진다는 논리가 성립한다. 앞서 본 것처럼 산업안전보건법을 비롯하여 남측의 각종 행정법규가 효력을 미친다. 이에 공업지구에 진출한 기업들은 산업안전, 건설, 환경을 비롯한 남측의 각종 행정규제를 모두 준수하여야 한다.

그러나 이러한 견해는 다음과 같은 문제를 가지고 있다. 첫째, 개성공업지구는 남북이 합의하여 개설한 경제특구이다. 즉 남과 북은 북측의 주권이 미치는 개성에 북측의 법에 따라 공업지구를 설치하는 것을 원칙적으로 인정하지만, 경제활동에 관한 한 북측 법률의 적용을 배제하고 공업지구에 특유한 법령에 따라 규율하기로 하며, 공업지구의 관리는 남측의 개발업자가 추천한 남측의 성원이 맡아 남측의 요구와 제도적 적응성을 높하기로 한 것이다. 그런데 헌법상 영토조항을 앞세운 위 견해는 이러한 남북 합의에 반하는 것이다. 둘째, 영토조항을 앞세운 위 견해를 일관할 경우 오히려 남측 기업이 개성공업지구에서 성공하는 것이 어렵게 된다. 즉 개성에 진출한 남측 기업에게 남측의 복잡하고 까다로운 행정규제가 모두 적용되고, 해당 기업이 개성에서 한 각종 행위(예컨대 회사 설립, 건물 소유권의 취득, 저당권의 설정, 근로계약의 체결 등)의 효력이 남측에서 완전히 부정된다면 개성에 투자할 기업은 아무도 없을 것이다.

이하에서는 이러한 문제의식에 기초하여 첫째, 개성공업지구와 관련된 북측 행정법규 및 행정행위의 효력을 인정할 수 있는지, 인정한다면 그 내용은 무엇인지, 둘째, 개성공업지구와 관련하여 남측의 행정법규를 적용할 수 있는지, 적용할 수 있다면 그 방법과 한계는 무엇인지에 관하여 차례로 살펴보기로 한다.

#### (4) 개성공업지구에서의 행정법률 충돌의 해결방안

##### (가) 북측 법령의 효력을 제한적 범위에서 인정하는 방안

개성공업지구에서 사업을 영위하거나 체류하는 남측 기업 및 주민에게 개성공업지구법과 하위규정, 사업준칙이 규범력을 가지고 있으며, 공업지구 관리기관을 비롯한 기관들이 행정기관으로서 그 실체가 인정될 수밖에 없음은 앞서 살펴본 바와 같다.

개성공업지구와 관련된 북측의 행정법령이 효력이 있음을 인정하더라도, 개성공업지구가 아닌 남측에서 남측 법률과 동일한 규범력을 가지는 것은 아니다. 즉 북측 법률은 합의서를 통하여 남측에도 규범력을 얻게 된 부분을 제외하고는 사실상 외국 법률과 동일한 규범적 의미를 가지게 될 뿐이다. 예컨대 개성공업지구법과 하위규정에 의하여 기업 등록을 한 경우 우리 상법상 법인격을 인정할 수는 없고 외국법인과 유사하게 그 실체를 인정할 수 있을 뿐이다.<sup>284</sup>

이처럼 개성공업지구법 등의 효력을 남측에서 인정하는 방법은 무엇일까? 첫째, 우리 헌법과 법률의 해석상 당연히 외국법인으로서의 지위를 인정할 수 있다고 보는 방법도 있을 수 있고(해석론에 의한 해결방법), 둘째, 개성공업지구 관련 특별법에서 관련 북측 법령의 효력을 인정하는 규정을 두어 입법적으로 해결하는 방법이 있을 수 있다(입법론적 해결방법). 두 번째의 입법론적 해결방법도 관련 북측 법령을 모두 열거하거나 일반적으로 효력을 수공하는 입법을 하는 방법과 필요한 사안에 관하여 개별적으로 효력을 인정하는 방법이 있을 것이다. 그러나 우리 헌법의 해석상 개성공업지구와 관련한 북측 법률의 효력을 인정할 수 있다고 생각되고, 입법론적 방법은 오히려 논란을 불러일으킬 가능성이 높다고 생각된다.

개성공업지구와 관련된 북측의 법률과 행정작용의 효력을 인정할 수 있다고 하더라도 개성공업지구에서 남측 주민에게 규범력을 가진다는

<sup>284</sup> 이효원, “북한법률의 국내법적 효력: 개성공단에서의 적용 가능성과 범위·한계를 중심으로,” p. 61.

의미이고, 남측에서 남측의 법과 같은 규범력을 가진다는 것은 아니므로, 개성공업지구의 법률 또는 그에 기초한 행위의 효력이 남측에서 문제되었을 때에는 남측의 공서양속(公序良俗)과 헌법원칙에 비추어 그 효력을 제한할 수 있다고 생각된다.

## (나) 개성공업지구에 남측 행정법규가 적용될 가능성과 적용방법

### 1) 적용가능성

개성공업지구에 남측의 행정법규가 적용될 수 있는지에 대하여 개성공업지구는 북측의 주권이 미치는 개성에서 운영되는 특구인 점, 비록 관리기관을 구성하는 인사들이 남측 주민들이지만 남측의 행정권이 미치고 있다고 볼 수는 없는 점, 북측의 행정권을 완전히 배제하려고 한 신의주와는 달리 북측의 주권을 어느 정도 인정하고 만들어진 점을 근거로 남측의 행정 법령이 적용된다고 보는 것은 타당하지 않다는 견해가 있을 수 있다. 특히 남측의 행정법규가 개성공업지구에 진출한 남측 기업과 주민들에게 전면적으로 미친다고 하면, 규제 완화라는 특구의 장점이 완전히 없어지게 되고 까다롭고 복잡한 행정규제를 고스란히 받게 되므로 남측 기업이 개성에 투자할 유인이 상당히 사라지게 되고 개성공업지구의 성패에도 영향을 줄 수 있다는 점도 무시할 수 없다.

또 하나의 견해는 헌법상 영토조항 이외에도 개성공업지구의 행정 법령들이 아직 완전히 갖추어져 있지 않아 행정의 공백과 무질서가 발생할 수 있는 점, 특히 환경친화적인 공단 개발이나 부실공사 방지를 위해서는 엄격한 남측의 환경기준이나 건설기준을 적용하는 것이 좋을 수 있는 점, 규제행정의 영역이 아닌 급부행정<sup>285</sup>이나 사회보장행정<sup>286</sup>의 영역에서는 남측의 행정 법규를 남측의 주민들에게 적용하는 것이 오히려 유리할 것이라는 점을 근거로 적어도 개성공업지구의 남측 주민에 대하여는 남측의 행정 법규를 적용하는 것이 바람직하다고 주장

<sup>285</sup> 국민의 복지를 증진시키기 위해 행하는 행정작용을 말한다.

<sup>286</sup> 사회보장, 사회복지를 위하여 행하는 행정을 말한다.

하는 견해이다. 사실 우리 헌법 제3조의 영토조항을 근거로 남측의 행정 법규를 개성공업지구에 적용하는 것이 불가능한 것은 아니며, 비록 개성에서는 행정권을 행사하여 집행하기 어렵지만 남측에 돌아온 남측 주민에 대해서는 행정권을 행사할 수 있다는 것도 유력한 근거가 될 수 있다.

그런데 남측의 행정법규가 개성공업지구에 전면적으로 적용될 수 있다는 견해는 남북 공동의 이익을 위해 남북이 합의하여 개성공업지구를 만들고 운영하고 있는 점, 개성공업지구에는 엄연히 북측의 행정권이 미치고 있으며 남측의 행정권은 미치지 못하고 있는 점, 위 견해를 관철할 경우 북측이 크게 반발할 수 있고 개성공업지구사업에 난관이 조성될 수 있는 점 등에 비추어 볼 때 옳지 않다고 생각된다. 한편 규제 행정의 영역에서 입법의 공백을 남측의 법률로 메울 수 있다는 견해도 물론 경청할 만하지만, 그 견해를 관철할 경우 개성에 진출한 남측 기업에게 예측할 수 없는 광범위한 규제가 가능해지며, 그러한 문제점이 규제의 필요성보다 더 크다고 판단된다. 따라서 행정규제의 공백은 관리기관이 사업준칙을 조속히 만드는 방법으로 해결하는 것이 바람직할 것이라 생각된다(엄격한 환경규제, 건설기준 등이 필요하다면 남측의 관련 법령과 동일한 내용으로 사업준칙을 만들면 될 것이다). 사회보장 행정이나 급부행정의 영역에서는 남측 법률을 적용하는 것이 바람직하다는 견해는 고려할만하다고 생각된다.

## 2) 남측 법규의 적용방법

개성공업지구와 관련하여 남측의 행정법규를 적용하는 방법으로는 해석론에 의한 방법, 입법에 의한 방법, 남북합의에 의한 방법을 생각해 볼 수 있다.

첫째, 해석론에 의한 방법은 개별적 사안에서 남측 행정기관이나 법원이 해석론으로서 남측의 행정법규를 적용하는 방법이다. 예를 들어 개성에 진출한 남측 기업에서 안전사고가 발생하였을 때, 남측의 산업

안전보건법이 적용될 수 있는 것으로 해석하여 남측의 수사기관 또는 법원이 기소를 하거나 재판을 하는 것이다. 다만 이러한 해석론은 앞서 본 것처럼 법리상·사실상 논란의 여지가 많다는 문제점이 있다.

둘째, 입법에 의한 방법은 남측에서 법률을 제정하여 남측의 행정법률을 개성공업지구와 관련하여 적용시키는 방법이다. 구체적으로는 남측의 행정법률 중 개성공업지구에 적용할 필요성이 있는 법률과 내용을 확정하여 입법을 하거나, 반대로 적용을 배제할 남측 행정법규를 확정하여 규정하는 방법이 있다. 후자의 방법은 우리 헌법과 행정법규의 해석상 남측 행정법규가 개성공업지구에도 모두 적용된다는 전제하에 공업지구 관리기관이 사업준칙을 만든 영역에 대해서는 남측 행정법규가 적용되지 않음을 명백히 하기 위하여 적용이 배제되는 법률을 특정하여 규정하는 방식이다. 그런데 이런 입법방식은 남측의 행정법령이 모두 개성공업지구에 적용된다는 것을 전제로 하는 것이어서 북측이 반발할 가능성이 높고, 그러한 전제에 대하여 논란이 많기 때문에 적절한 해결방안이 되지 못한다고 판단된다. 따라서 전자의 방식으로 해결하는 것이 바람직하다고 생각된다. 특히 재정지출이 필요한 급부행정의 영역에서 재정지출의 근거를 만들기 위해서도 이 같은 방식의 처리가 바람직하다고 생각된다. 이러한 방식은 법률을 통하여 남측 법률의 적용을 명확히 할 수 있으므로 남측 국민들에게 예측가능성을 높여 준다는 장점이 있으나, 필요한 경우 매번 법률을 만들어야 하는 번거로움이 있으며 입법에서 제외된 법률은 그럼 적용될 수 없는 것인가에 대한 논란을 불러일으킬 수 있는 단점이 있다.

셋째, 남북합의에 의한 방법은 남측의 행정법규 중 적용할 필요성이 있는 것을 남북 사이의 합의서로 체결하는 것이다. 이렇게 되면 가장 확실하게 규범력을 가질 수 있으나, 북측이 남측의 행정법규의 적용을 인정할 가능성이 낮고, 만에 하나 인정할 수 있다고 하더라도 그 내용은 매우 제한적일 것으로 생각된다.

## 바. 결론

남북 사이의 교류협력이 활발해지면서 민사, 형사, 행정의 모든 영역에서 각종 법률문제가 발생할 개연성이 매우 높다. 그런데 우리 헌법상의 영토조항을 근거로 북한과 북한 법률의 효력을 모두 부정할 경우 남북의 법률이 심각하게 충돌하게 된다. 또한 남과 북은 서로 상대방을 나라와 나라의 관계로 보지 아니하므로 섭외사법이 적용될 여지가 없어 준거법의 공백도 발생할 수도 있다.

그런데 남북기본합의서를 비롯한 남북의 합의서에서는 남과 북의 체제를 존중하며, 서로의 법률을 인정하는 내용의 합의를 한 바 있다. 또한 우리 헌법의 해석상으로도 남과 북이 통일을 위하여 협력하는 범위에서는 상대방의 법률을 인정할 수 있으며 이러한 견해가 유력하다는 것을 확인할 수 있었다.

따라서 민사법의 영역에서는 독일, 대만의 예에서처럼 상대방의 법률을 인정하는 기초 위에서 준국제사법적인 해결을 모색하는 것이 바람직하다고 판단된다.

형사법의 영역에서는 개성과 금강산에 한하여 체결된 남북 사이의 출입체류합의서를 보완하고 발전시켜 남북 사이의 형사사법에 관한 합의서를 만들 필요가 있다.

행정법의 영역에서는 개성과 같은 특수상황에서 법률의 충돌이 발생한다. 그런데 개성공업지구는 북측의 행정권 아래 있고 남측의 행정권이 미치지 아니하므로, 기본적으로 북측의 법률이 적용되는 것으로 보는 것이 옳다고 생각된다. 한편 남측의 행정법률 중 규제적 성격의 법률들이 개성공업지구에 적용된다고 본다면, 개성에 진출한 기업들에게 커다란 부담이 될 수 있어 문제이다. 다만 급부행정의 영역에서는 남측 법률의 적용이 가능하다고 보며 이는 개성공업지구에 투자하는 남측 기업에게도 필요하다고 판단된다.

이와 같은 법률충돌 문제를 해결하기 위해서 남북이 합의서를 체결하거나, 남측만이라도 관련 법률을 만들 필요가 있다. 남측이 법률을

만들 때에는 특별법을 제정하거나, 남북교류협력법을 개정하는 방법이 가능하다고 판단된다. 그런데 대만이 먼저 양안관계법을 제정하여 민사, 형사, 행정의 각 영역에서 법률충돌 문제를 해결해나간 것을 참고하여, 『남북교류협력의 법률관계에 관한 특별법(가칭)』을 제정하는 것도 좋을 듯하다.

## 4. 장기적인 법제통합의 방법론

### 가. 통일에서의 정책과 법

통일은 본질이 남북한간에 있어 국민들간의 의지와 정책의 문제이지만 결국에는 법적인 처리의 과정을 관통하지 않을 수 없으므로 통일에 있어 법적 문제에 대한 인식과 이의 실천은 무엇보다 중요하다. 통일작업은 처음부터 마무리될 때까지 모두 법적인 작업을 거치지 않는 것이 없다. 서로 대화의 단계에서도 그와 관련된 법적인 문제가 정비되어야 하고, 상호 교류의 단계에서도 법적인 틀이 마련되어야 교류행위가 가능하다. 그리고 본격적으로 통일을 추진하는 단계에서도 그에 필요한 법적 장치가 필요하고, 통일을 마무리하는 단계에서도 법적 통합의 절차를 거쳐야 통일된 하나의 국가질서가 형성될 수 있다.

통일은 사실로 이루어지는 것이지만, 결국에는 모든 것이 법으로 완성되고 구체화된다. 통일은 그 실질에서 입법정책인 셈이다.<sup>287</sup>

이 점과 관련해서는 독일의 통일에서 법률가와 법학자들이 큰 기여를 한 것에서 하나의 교훈을 얻을 수 있다. 독일의 통일은 흡수식방식을 취하였지만 통일을 위하여 헌법부터 잠정적인 것으로 설정하여 그 전제하에서 통일을 위한 준비를 차근차근 진행시켜 왔다. 물론 실제에서는 이러한 준비들이 계획적으로 차근차근 행해진 것은 아니고 정치적

<sup>287</sup> 최대권, “통일의 제원칙,” 『통일의 법적문제』(서울: 법문사, 1990), p. 138 이하 참조.

인 환경과 여건에 따라 속도와 범위에서 변동도 있었지만, 현실에서의 여러 변수들이 작용함에도 전체적인 틀에서 통일의 문제를 진척시킬 수 있었던 것은 실정법이 이를 수용할 수 있었기 때문이다.

그런데 사전에 이렇게 준비된 통일의 경우에도 통일이후 법적인 문제는 여러 영역에서 다양하게 산적해 있었고 통일의 완성 작업은 결국 공동체의 통합에 대한 법적 정비를 완수하는 것으로 종료된다. 예컨대 독일 통일의 경우 동독의 토지에 대하여 서독에 사는 사람들의 소유권을 인정한 것이 법적으로는 타당하더라도 공동체의 통합에서는 많은 문제를 발생하고 있다. 이러한 점은 한국의 경우 통일한 경우에 북한에 소재하는 토지에 대하여 분단전의 소유권을 찾아 주는 것이 타당한가 하는 문제로 연결되고, 통일 후 대한민국의 국민이 북한영역의 토지를 자유롭게 구매 소유할 수 있게 할 것인가 하는 문제로 연결된다. 이 문제 역시 간단하지 않다. 이 문제도 결국 법적인 정비로 종결된다.

통일에 있어 북한의 체제와 모든 실정법규범을 불법으로 간주하고 남한의 법제하에 통일을 하는 경우에 아무런 문제가 없다면 법의 통합은 중요하지 않을 수도 있으나 실상은 그렇지 않다. 가령 남한의 법제하에 통일하더라도 과연 지금의 법제로 남북의 통합을 이루어내는 데 장애요소가 없느냐, 현행 남한의 법제가 통일한국에 적용될 경우 남북한 주민간에 갈등을 초래할 여지는 없는가, 남한의 법제를 북한에 적용하는 경우에도 이를 실행하기 위한 인프라가 어떻게 구축되어야 하는가 하는 등등의 문제는 많은 조사와 연구, 그리고 실천적인 논의들을 거쳐야 한다. 북한이 갑작스레 붕괴되고 남한에 의해 흡수통일이 이루어진다고 해도 법의 통합이 자동적으로 이루어지는 것은 아니다. 왜냐하면 법의 통합이 단순한 법전의 문구통합이 아니라 새로운 질서의 형성이고, 거기에는 새로운 제도가 요구되고, 남북한 주민이 다같이 수용하는 질서가 요구되기 때문이다. 흡수통일이 갑자기 발생하였다고 하여 서로 전혀 다른 질서 속에 살아온 북한주민이 남한의 법질서를 자연스럽게 받아들이지는 않기 때문이다. 이런 점은 통일에 대비해간 독일의



경우에도 통일이후까지 법의 진정한 통합은 아직도 진행 중인 사실을 보더라도 알 수 있다. 독일의 경우 서독중심의 흡수통일의 방식을 취하였지만 서독의 법을 동독의 주민에게 그대로 확대 적용하는 것은 심각한 문제임을 알고 통일조약에서 이를 고려한 부분은 통일이 어떤 형태를 취하든 헌법 및 법률의 통합은 항상 심각한 문제로 등장함을 유의할 필요가 있다.<sup>288</sup>

독일 통일 후 우리나라에서 통일에 관한 논의는 독일의 경우를 참조하여 진행된 것이 주류를 이루고 있지만 과연 독일식 통일이 우리에게 적합성을 가지는 것이냐에 대해서는 논란이 있다. 현재까지 진행된 논의들을 보면, 각 나라의 조건과 상황이 다르기 때문에 독일의 모델을 우리에게 바로 적용하고자 하는 것은 적합하지 않다는 것이 대체적인 흐름으로 관찰된다. 그러나 독일의 경우가 이른바 일방이 타방의 질서에 가입(Beitritt)을 하는 ‘흡수방식’(Beitrittslösung)에 의한 통일이었기 때문에 우리의 경우 흡수방식에 의한 통일을 취하지 않는 한 그 방법에 있어서는 큰 도움을 얻을 수 없다고 하더라도 통일 이후 법적 통합에서 이를 실행에 옮긴 실무작업은 면밀히 연구할 필요가 있다. 이를 정당화시키는 이론의 개발과 제도구축의 문제뿐만 아니라 이를 추진해 나갈 인적인 인프라를 구축하는 것에 이르기까지 법제통합에서 생겨날 모든 문제들을 미리 점검하고 이에 대응하여 적합한 준비작업을 해가는 것이 필요하고, 이러한 면에서 독일 통일의 구체적인 작업에 대한 조사와 연구는 중요한 의미를 가진다.

현재까지 남북한간의 이해와 교류를 활성화하는 단계에서 상호 오해가 없어야 하기 때문에 역대 정부는 흡수통일의 방식을 부정하고 있기는 하지만 통일의 방식은 상황의 변화에 따라 변하는 것이고, 또 현실의 상황이 흡수방식에 의한 통일을 강요하게 될 경우도 배제하기 어려우므로 이론적인 논의와 연구에서는 흡수방식에 의한 통일을 빼놓을

<sup>288</sup> F. Ossenbühl, “Rechtseinheit als Problem und Aufgabe der Wiedervereinigung Deutschlands,” 『공법연구』 제22집 제1호 (한국공법학회, 1994. 4), p. 73 이하, p. 81 이하 참조.

수도 없다. 흡수식통일이라고 하더라도 우리의 경우가 독일의 경우와 같은 것이 될 것이라고 단정하기는 어렵다. 분단의 과정에서 그리고 분단이후 역사의 전개에서 국제법적으로나 국내법적으로 그 상황에서 차이가 있기 때문이다.

헌법 및 법률의 통합은 실정법의 통합을 의미한다. 이러한 실정법의 단일한 형태로의 통합은 일방이 타방의 법규범을 불법으로 규정하는 것을 부정하는 것을 전제로 하는 것이며, 통일의 방식에 있어 국가연합(Konföderation)의 형태를 부정하는 것을 의미한다. 국가연합의 상태에서는 각각의 국가가 대외적인 독립성을 가지므로 서로의 법규범체계를 유지하기 때문이다. 분단된 나라의 당사자가 국가연합의 길로 가는 것은 실질에서 통일을 추구하지 않는 것이다. 이는 통합의 단계로 나아가기 보다는 분단의 고착화와 각기 독립국가로 나아가는 것이기 때문에 통합의 모델은 아니다. 분단을 기정사실화하고 주권에서 서로 분리되어 각기 독자적 국가를 형성하는 것이다. 이런 독립된 국가가 사후에 서로 결합한다는 것은 거의 불가능하다. 국가연합의 단계를 통합에 있어 거쳐야 하는 하나의 단계로 보고 접근하는 것은 통합이 기획자의 뜻대로 차질 없이 진행된다는 것을 전제로 한 일종의 만화같은 생각이다. 통합은 결코 어떤 기획자가 그린 그림대로 모두가 따라가는 것이 아니라 서로 쉽게 합의하기 어려운 이익과 의사를 조정하여 통합의 길을 만들며 나아가는 것이기 때문에 「국가연합→연방국가→단일국가」와 같은 단계론은 일종의 공상에 지나지 않는 것이다. 이는 그 본질에서 통일을 저해하고 분단을 고착화시키는 논리이다.

아무튼 분단국이 통일하는 작업에서 국가연합의 형태가 아닌 이상 통일국가의 형태는 연방국가나 단일국가의 형태를 띠게 되는데 어느 경우이든 상방이 가지고 있는 실정법의 통합은 필수적으로 요청된다. 통일에 있어 요구되는 실정법의 통합이란 상호 다른 성질을 가지고 서로 다른 지역에서 적용되어 온 실정법을 같은 법역에서 단일의 실정법으로 적용되게 하기 위하여 단일화하는 것을 말한다. 다만 그 단일화의

수준은 연방국가나 단일국가나에 따라 다를 수 밖에 없다. 연방국가에서는 연방수준에서 적용되는 연방헌법과 연방법령들에서만 단일화가 요구되고, 주단위에서는 주의회가 연방헌법과 연방법령에 위반되지 않는 범위에서 주법률을 제정하며, 여기서는 단일화의 요구를 받지 않는다. 그러나 단일국가에서는 법의 통합에서 모든 실정법의 단일화가 요구된다. 여기서는 법제의 전면적인 재조정과 재입법이 필요하므로 각 분야마다 그에 필요한 시나리오가 필요하다.

헌법 및 법률의 통합이란 법치주의를 전제로 할 때만 가능한 것이다. 따라서 이런 논의는 통일 한국이 법치주의를 국가의 구조원리로 받아들인다는 것을 의미한다. 통일국가의 헌법의 기본이념과 원리에 대하여는 다양한 견해가 나타나고 있지만 법치주의는 어느 의견에서도 부정되고 있지 않다. 따라서 우리가 어떠한 형태의 통일방식을 취하든 실정법의 통합은 필요하고, 이 문제는 반드시 해결되어야 한다. 그러나 법의 지배 또는 법치주의라고 할 때 이를 보는 시각이나 이해에서 남북한간에 차이가 없는 것이 아니다. 자유민주주의와 사회주의에서 법치주의는 그 의미가 다르다. 사회주의에서는 법치주의는 권력작용의 단순한 외피에 지나지 않지만, 자유민주주의에서 법치주의는 권력의 자의적 행사를 통제하고 국민의 자유와 권리를 보장하는 원리이다. 이것은 남한과 북한이 형식상으로는 법치주의를 취하면서도 남한은 권력의 분립을 전제로 하고 있지만, 북한은 권력의 집중을 전제로 하고 있다. 법치주의의 경우에도 그 실질에 대한 합의에 있어서는 이 문제가 정리되어야 한다. 이 문제는 헌법통합의 수준에서 결정되는 성질의 것이다.

남한의 통일정책은 그간 여러 번 변경되었다. 현 단계에서도 국제환경의 변화와 남북상황의 변화에 따라 통일정책이 어떻게 변화될지 알 수 없으므로 현재의 남북양쪽의 통일정책만을 전제로 하여 논의하는 것은 바람직하지 않다고 본다. 특히 통일이 결국에 헌법과 법률의 통합으로 이루어진다는 점과 이런 헌법과 법률의 통합에는 사전에 풀어나가야 할 엄청나게 많은 과제들이 있음을 감안한다면 이제까지 남북양

쪽이 논의하거나 실제 작업을 한 것은 극히 초기단계의 작업들이다. 현재까지의 남북의 논의와 상황의 전개를 보면, 특별한 돌발사태가 발생하지 않는한 아직도 통일은 먼 훗날의 일이다. 진정으로 통일을 하고자 하는 실천의지가 있으면 통일을 위한 평화체제의 구축과 상호 이해를 위한 작업들이 이루어져야 한다. 그러나 북한은 여전히 핵을 담보로 하여 체제를 보장받고 남한보다는 미국이나 일본과 수교하여 국제사회에서 상대적 우위를 점하려는 힘의 문제에 집중하고 있다. 이런 점에서 보면, 개성공업단지의 실험은 통일에서 중요한 의미를 가진다. 일부 지역을 중심으로 통일의 실질적인 작업인 법제의 통합이 가능한가 하는 점을 실험하는 장이기도 하기 때문이다. 따라서 통일의 관점에서는 개성공업단지가 단순히 공업단지로서 경제적으로 역할을 수행하는 것에 그치는 것이 아니라 남북의 분단상황에서 법제의 조정과 정비를 구체적으로 어떻게 할 수 있는지를 실험하는 통일법제의 실험장이 되도록 하는 것이 더 중요하다.

남북양쪽이 진정으로 통일을 이루고자 한다면 지금까지 보여준 것과 같이 통일을 위한 준비를 이처럼 게을리해서는 안된다. 통일을 위한 구체적인 쟁점에서 하나씩 논의를 하여 합의점을 찾아가는 것은 둘째치더라도 쌍방이 서로의 사회가 어떤 상태에 있는지 조차도 조사가 되어 있지 않기 때문이다. 남한은 이미 개방된 사회이기 때문에 사회의 모든 것이 공개되어 있어 정보를 얻기에 충분하지만 북한은 철저히 폐쇄되어 있어 그 사회의 모습을 제대로 알기 어렵다. 사회의 실태를 올바르게 알아야 통합에 필요한 조치를 할 수 있으며 통합으로 나아가기 위하여 필요한 작업을 효율적으로 진행할 수 있다. 사회에 대한 실제적인 조사나 확인을 할 수 없게 하고 지금까지 핵문제로 시간을 보낸 것이거나 쌍방이 전의가 없음을 확인시키는 일에 너무 많은 시간을 보내고 있는 것은 통일의 작업에 있어 사실상 진척을 방해하거나 시간을 끌기 위한 작전에 지나지 않는다.

개성공업단지를 설치하고 이를 운영해보면서 법제의 통합이라는 구

체적인 일을 경험하게 되었다. 법제의 통합을 이론적으로 논의하는 것이 실제에서 발생하는 문제들을 해결하기 위하여 해결의 방법을 찾는 과정에서 논의되는 것이기 때문에 보다 실천적이고 구체성을 가진다. 개성공업단지의 법제와 이의 운용은 남북통일에 있어 법제통합을 위한 하나의 실험에 지나지 않지만, 통일에 있어 법제의 통합은 전체적으로 헌법과 법률의 통합이라는 형태로 나타난다.

## 나. 헌법의 통합

### (1) 법적 통합을 준비하고 있지 않은 남북한 헌법

남한과 북한이 분단된 후 헌법의 상황을 보면 남한에서는 1948년 7월 7일 최초의 ‘대한민국헌법’이 제정되었다. 그 후 1987년 헌법까지 모두 9차례의 개정이 있었다. 북한에서는 1948년 9월 9일 최초의 ‘조선민주주의 인민공화국헌법’이 제정되었고, 그 후 1998년 헌법까지 여러 차례 개정이 있었다. 그러나 이는 모두 독립된 단일국가의 모습을 띤 헌법이었고 상호 통일을 전제로 한 모습을 가진 것은 아니었다. 남북 쌍방은 모두 지금까지 각각 한반도의 유일한 정부임을 선언해왔다. 그래서 헌법도 모두 통일까지 효력을 가지는 잠정적인 것이 아니라 항상 그 자체 완결적인 것으로 만들었다. 남한과 북한의 헌법은 통일때까지만 효력을 가진다는 것을 규정한 조항은 없다.

현재 대한민국 헌법은 통일에 관하여 다음과 같은 조항을 두고 있다. 헌법전문에 “우리 대한민국인은 ..... 조국의 평화적 통일의 사명에 입각하여.....”라고 하여 대한민국국민이 통일을 부정하지 않는다는 것을 천명하고 있다. 따라서 현행 헌법하에서 통일을 부정하는 행위는 헌법과 합치되지 않는다. 제4조는 “대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책을 수립하고 이를 추진한다”라고 하여 남한정부도 통일을 지향하는 성격의 정부임을 분명히 하고 있다. 제5조 제1항은 “대한민국은 국제평화의 유지에 노력하고 침략적 전쟁

을 부인한다”라고 하고 있고, 제66조 제3항에 “대통령은 조국의 평화적 통일을 위한 성실한 의무를 진다”라고 규정하고 있다. 제69조는 “조국의 평화적 통일.....에 노력하여 대통령으로서의 직책을 성실히 수행할 것을 국민 앞에 엄숙히 선서합니다”라고 하여 대통령에게 평화통일을 위한 책무를 부과하고 있다. 제92조 제1항은 “평화통일정책의 수립에 관한 대통령의 자문에 응하기 위하여 민주평화통일자문회의를 둘 수 있다”고 규정하고 있다.

이런 조항에서 발견할 수 있는 것중 가장 주목되는 것이 대한민국 정부가 취하고 있고 또 취해야 하는 통일이 무력통일을 부정하는 평화통일임과 자유민주주의에 입각한 통일이라는 것이다. 그런데 이것은 통일 때까지 잠정적인 것이 아니기 때문에 대한민국이 현행 헌법을 고수하고 북한이 자유민주주의를 부정하고 사회주의를 고수하는 한 통일에 관한 논의는 공허한 것으로 견줄 수 있다. 이러한 상태가 고착된 것이라면 논리적으로 한반도에서의 통일은 어느 일방이 다른 일방을 흡수하는 흡수식통일밖에는 다른 별다른 방법이 없다는 것으로 귀결된다.

헌법적 수준에서의 문제는 체제의 문제가 걸려 있기 때문에 통일작업에서 이 문제를 먼저 조정하는 것은 쉽지 않고 타당하지도 않다. 물론 과거 공산주의국가와 사회주의국가가 붕괴되면서 과거 이들 나라들은 현재 모두 자유민주주의체제로 체제전환을 하고 있고, 중국에 자유민주주의체제로 나아가겠기에 북한 역시 자유민주주의체제를 수용하지 않을 수 없지만 현재 체제가 사회주의체제인만큼 이 문제부터 먼저 거론하는 것은 통일의 실천적인 면에서 적합성이 떨어진다고 보인다. 아무튼 헌법수준에서의 통합의 문제는 실제적으로 이와 같은 내용을 담고 있으므로 이는 통합을 위한 나머지 문제들이 상당히 정리된 다음에 하는 것이 타당하다. 그래서 헌법통합에서는 우선은 이런 실제적 내용과는 무관한 통일에 필요한 절차규정의 성격만 지니는 조항을 쌍방 헌법에 설치하는 것도 유용하다고 보인다. 즉 쌍방 헌법에 통일을 위한 통로를 만드는 작업이다. 헌법통합을 가능하게 하는 통로이다. 이 문제

를 해결하는 데 있어서는 독일 국민의 아이디어를 들여다 볼 가치가 있다.

분단된 서독은 헌법을 만들 때 하나의 완결된 정치적 통일체를 전제로 하는 헌법을 만들지 않았다. 그들은 헌법(Verfassungsrecht)이라는 말 대신 기본법(Grundgesetz)라는 개념을 설정하고, 그 기본법은 전문에서 서독에 속한 주에만 미치는 것으로 하였다. 헌법은 확정적인 것이고 기본법은 잠정적인 것이라는 생각을 하였다. 우리의 경우 남북 쌍방이 서로 상대방의 지역에 자기의 헌법의 효력이 미친다고 한 것과는 비교가 되는 태도이다. 통일 전 서독기본법 전문에 “.....각주의 독일 국민은 과도기의 국가생활에 새로운 질서를 형성하기 위하여 헌법제정권력을 행사하여 독일연방공화국의 기본법을 제정한다.”라고 하였다. 통일 후 개정된 기본법이 통일된 국가질서에 적용될 수 있었을 때 비로소 모든 국민에게 적용된다고 하였다. 기본법 전문의 “.....각 주의 독일 국민은 자결권을 행사하여 독일의 통일과 자유를 완성하였다. 이로써 독일기본법은 전체 국민에게 적용된다”라는 규정이 바로 그것이다. 물론 독일도 외형적으로는 통일이 되었지만 동독지역을 어떻게 할 것이냐 하는 문제가 완전히 해결되지 않았기 때문에 개정된 기본법중 일정한 규정의 효력을 구동독지역에 적용하는 것을 1992년 말 또는 1995년 말 까지 유예시켰다(당시 독일기본법 제143조 제1항, 제2항). 그리고 그들은 통일을 위하여 그에 필요한 근거조항을 기본법에 규정하여 놓았다. 과거 서독기본법이 제23조에서 “이 기본법은 우선..... 각 주에 적용된다. 이 기본법은 독일의 다른 지역에는 가입후 효력을 발생한다”라고 한 것과 제146조에서 “이 기본법은 독일 국민이 자유로운 결정권을 행사하여 제정하는 새로운 헌법이 효력을 발생하는 날 효력을 상실한다”고 한 규정이 바로 그것이다. 물론 독일의 통일은 흡수식 방식을 취했으므로 위 기본법 제23조에 따라 행해졌다. 독일은 지금도 실질적인 사회의 통합을 진행하고 있으므로 새로 형성된 통일국가의 질서에 대하여 국민의 합의가 새로이 형성되면 그때 다시 완전한 형태의 통일헌

법을 정해야 할지도 모른다. 그래서 기본법을 개정하면서 제146조를 폐지한 것이 아니라 내용을 수정하여 “이 기본법은 독일의 통일과 자유가 완성된 후 전체 독일 국민들에게 적용되며, 독일 국민들의 자유로운 결정에 의해서 새로운 헌법이 효력을 발생하는 날 효력을 상실한다”라고 규정하였다.<sup>289</sup>

이런 점을 고려해 볼 때 남·북한이 통일을 진정으로 원한다면 법통합의 구체적인 작업이 복잡하고 어려워 시작하기가 쉽지 않을 때에도 이와 같은 잠정적 효력규정을 쌍방 헌법에 두는 것을 고려해볼만하다.

## (2) 헌법통합의 방법

### (가) 헌법통합의 길을 기존 헌법에 마련하는 방법

남북통일에 있어 통일헌법을 제정하는 방법으로 남북에서 일정수의 제헌의원을 선출하여 헌법제정의회를 구성하고, 제헌의원들이 헌법을 기초하게 하여 남북주민들이 국민투표로 헌법을 통과시키는 방법이 있다. 그런데 이 방법은 국가의 존재가 없는 상태에서 새로이 국가를 창설하는 과정의 형태이고, 이런 과정을 거칠 때 오는 혼란은 이미 ‘해방정국’의 체험에서 확인할 수 있다. 특히 이 단계에서 한국전쟁에 대한 책임문제로 전쟁을 수행한 사람들을 어떻게 처리할 것인가 하는 문제가 제기되면 통일논의는 매우 복잡한 양상을 띠게 될 공산이 크다.<sup>290</sup>

따라서 통일헌법에서는 헌법통합이 문제가 되고, 헌법통합은 이미 존재하는 남북의 헌법을 어떻게 손질하여 하나의 헌법으로 만드느냐 하는 문제이다. 이러한 방법의 하나로 구상되는 것이 기존의 헌법에 헌법통합의 근거를 미리 마련하여 통일시 헌법의 통합을 법적으로 용이

<sup>289</sup> 독일 통일에 있어 헌법 및 법률의 통합에 관해서는 법무부, 『독일 법률·사법통치 개관』(서울: 법무부, 1992); 허영, “독일통일과 법질서통합과정,” 『독일통일의 법적조명』(서울: 박영사, 1994), p. 81 이하 참조.

<sup>290</sup> 통일에 있어 한국전쟁의 책임문제는 거론되어야 하고, 관련 책임자에 대해서는 책임을 물어야 한다는 견해가 있다. 자세한 것은 최대권, “통일의 제원칙,” p. 152 이하 참조.



하게 하는 방법이다. 이런 형태의 한 예를 독일에서 발견할 수 있다. 앞에서 본 독일 기본법 23조, 146조의 규정이 그것이다. 물론 독일통일은 제23조의 규정에 따른 흡수식 통일을 달성했지만, 헌법통일의 한 방식으로 독일기본법 제146조는 참조할 가치가 있다. 이 문제는 우리의 통일이 독일통일의 방식으로 이루어질 것이냐 아니냐 하는 문제와는 직접적인 차이가 없다.

이 방법은 먼저 현행 우리 헌법을 개정하여 헌법통합을 위한 근거규정을 두는 것이 필요하다. 헌법통합의 창을 마련하는 것이다. (1) 흡수식 통일의 경우를 대비하는 경우에는 그 경우에 필요한 헌법통합의 규정을 두면 된다. (2) 그렇지 않을 경우에는 흡수식이 아닌 형태의 헌법통합규정을 둔다. 이런 규정은 통일헌법을 제정한다는 전제하에 통일헌법이 제정될 때까지 무리없이 현행 헌법을 적용시키는 것을 의미한다(내용을 수정하거나 일부 규정의 적용을 배제시키는 것을 포함한다). 이것은 흡수식 통일을 취하지 않을 때를 대비하는 것이다. 우리 헌법에 헌법통합을 위한 근거규정을 마련하는 것이 남한중심의 흡수식 통일을 상정하는 것이 아님을 알 수 있다. 헌법에 두는 통일의 창을 어떤 내용으로 할 것이냐에 따라 흡수식 통일을 취할 수도 있고, 그렇지 않을 수도 있기 때문이다. 우리 헌법에 헌법통합규정을 두면서 기존의 헌법 내용을 수정할 수 있다고 하는 내용을 명시하는 방법도 그 한 방법이다.

#### (나) 국제조약을 통한 헌법통합의 방법

국제조약을 통하여 헌법을 통합하는 방법은 헌법이론상 문제가 있다. 이것은 국제법과 국내헌법의 효력우선의 문제를 관통하여야 하기 때문이다. 왜냐하면 남북양쪽의 헌법에 일정한 내용상의 수정을 가하여야 할 경우가 있을 때 국제조약으로 남북양쪽의 헌법의 내용을 수정할 수 있느냐 하는 문제가 생겨나기 때문이다. 현재의 우리 헌법학계의 통설은 국제조약으로 우리 헌법의 내용을 수정할 수 없다는 것이며, 우리 헌법의 개정방법이 국민투표를 통한 헌법개정을 인정하고 있기 때

문에 통설의 설명이 타당하다고 생각된다. 따라서 헌법통합의 국제조약만으로 헌법을 통합하려는 것은 문제점이 있다고 보인다. 이때의 조약은 헌법의 통합근거를 마련하고 그 전제하에서 헌법통합을 실현시키기 위하여 남북이 상호 합의를 체결하는 것과는 구별되는 것이다. 여기서 말하는 헌법통합을 위한 상호합의는 쌍방의 헌법을 결합시키기 위한 합의를 의미한다.

#### (다) 헌법통합의 실제상의 순서

헌법의 통합에 있어 방법상의 문제가 해결되어도 그 내용의 통합은 매우 어렵고 장시간을 요한다. 통일국가의 기본이념과 국가운영의 기본원리에 대하여 합의를 하여야 하기 때문이다. 그런데 중요한 것은 이런 기본이념과 기본원리에 대한 합의는 바로 하위법령체계를 지배하는 것이 되므로 국가이념과 국가운영의 원리에서 오랜 기간 서로 다른 형태의 것을 취해온 남과 북이 합의점을 찾는 작업은 처음부터 이념과 원칙에서 출발할 것이 아니라, 법령의 사항이 될 것에서부터 출발하지 않으면 안 된다.

이런 문제는 법의 통합을 작업함에 있어, 실제에 있어서는 법령의 통합작업이 구체적으로 행해진 다음 그 합의된 내용을 수용하는 형태의 헌법을 찾는 순서를 취하게 된다. 물론 통일국가에서도 민주주의원리와 법치주의원리가 헌법의 기본원리가 되어야 한다는 점에서는 합의가 된 것을 전제로 한다. 그러나 연방국가의 원리를 취할 것이냐 아니냐, 단일국가를 취할 경우에도 지방자치단체의 권한과 중앙정부의 권한을 어떻게 배분할 것이냐 하는 것은 구체적으로 통일국가에서 재산의 소유문제, 경제활동, 교육문제, 문화활동 등에서 어떤 생활모습을 취하는 것이 가장 바람직한 것이냐 하는 문제가 해결되어야 정해질 수 있는 것이다.

## 다. 법률의 통합

### (1) 법률통합의 절차

법률의 통합은 통일한국의 내용을 이루게 되는 구체적 정책의 규범적 표현에 다름 아니다. 법률의 통합은 지금 남북한에 적용되고 있는 법률들을 어떻게 통합하느냐 하는 문제이지만 실질은 남북한의 형성되어 있는 서로 다른 삶의 질서를 어떻게 합의된 하나의 질서로 만들어내느냐 하는 문제이다. 여기에는 자연 물적인 통합과 인적인 통합이 요구되므로 법률통합은 실제에 있어서는 물적통합과 인적통합을 포함하고 있다. 예컨대 남북한의 교육문제를 통일시킨다고 할 때 서로간 공통된 부분은 그대로 두게 되겠지만 어느 하나를 고집하는 경우 타협이 불가능할 경우에는 서로 수용가능한 내용의 교육정책을 생각해내어야 한다. 이것은 법률의 통합이라는 형식의 문제 이전에 교육통합이라는 실질의 문제이다. 이렇듯이 법률통합의 실질은 사회·국가활동의 각 부문별 내용의 통합이다. 이런 통합에는 기존의 것을 모두 포기하고 새로운 형태의 것을 추구하는 것도 포함된다.

이런 통합에는 반드시 상호 교류를 먼저 통하여 남북 쌍방이 서로의 사정과 형편을 알아야 하고, 그 다음 전문가들에 의해 해당부문의 실태 조사를 하여야 한다. 조사의 결과를 두고 통일한국에 알맞는 질서가 어떠한 것인가를 구상해내고 합의점에 도달하여야 한다. 이 작업은 합의하기 쉬운 것부터 진행시킨다. 합의된 내용은 되는대로 문서화하여야 한다. 법률의 통합에는 다음과 같은 순서로 작업이 진행되어야 한다.

- ① 해당 부문 상호 교류를 가능하게 만들어야 한다.
- ② 남북한 전문가들의 합동으로 해당 부문에 대한 실태 조사를 하여야 한다.
- ③ 해당 부문에 있어 통일한국에 합당한 정책모델을 찾아내야 한다.
- ④ 해결하기 쉬운 부문부터 합의에 들어가고, 합의에 도달한 부문에 있어서는 문서화를 하여야 한다.

- ⑤ 각 부문에 있어 합의가 도출되고 문서화가 이루어진 다음에는 그런 정책을 수용할 수 있는 쌍방의 헌법을 개정한다.
- ⑥ 헌법통합의 규정을 통하여 단일헌법을 제정한다.
- ⑦ 통일헌법에 따른 입법부에서 기존의 문서화된 합의내용을 법률로 제정한다.
- ⑧ 이 상태에서 통합된 법률을 시행해가면서 통일한국의 질서에 합당하지 않은 부분은 계속 개정을 해 나간다. 이 과정에서 다시 헌법을 개정하여야 할 필요가 생길지도 모르므로 헌법개정의 방법을 국민투표를 요하는 경우와 국회가 헌법개정법률을 통하여 헌법을 개정할 수 있게 하는 방법으로 이원화하는 것이 통일한국의 법질서를 형성하는데 탄력성을 가지고 적절히 대응할 수 있다.

이런 순서를 따라야 하는 것은 통일에 따르는 남북한 주민의 생활의 급격한 변화에서 오게 될 혼란과 충격을 최소화하는 것이다. 즉 통일에 있어서 법적인정성을 추구하고, 동시에 남북한 주민의 생활에 가장 합당한 방안 찾아내어 남북한 주민의 이익의 조화를 통하여 구체적 타당성을 실현시키는 것이다. 법률통합에도 정의, 법적인정성, 구체적타당성이라는 법의 이념이 적용된다.

상호 교류를 가능하게 한 다음 남북한 실태조사를 하고, 정책모델을 찾아내는 작업을 정부에서는 해당 부처에서 주관하여 진행시켜야 하겠지만, 민간부문의 활동을 활성화시켜 가장 수용하기 쉬운 합리적인 방안을 찾도록 해야 할 것이다.

따라서 법률통합은 선거법 등 정치관계법, 민사법, 상사법, 형사법, 각종 행정법의 통합을 포함하고, 민사소송제도, 형사소송제도, 행정소송제도 등 사법제도의 통합을 포함한다. 이런 작업은 행정부의 각 소관 부처와 사법부에서 작업이 행해져야 한다. 국회에서도 법률통합에 대비한 준비를 하여야 할 필요가 있다. 가령 법률통합을 위한 특별위원회 같은 기구를 설치하여 법률통합에 적절하게 기능을 수행하도록 하여야

한다.

그런데 이러한 각 부처에서의 작업이 하나의 일관된 모습을 갖추고, 통합이라는 전체 구도하에 추진되기 위해서는 이를 통합하고 관장하는 하나의 기구가 필요하다. 이러한 기구는 통일부에 설치하는 것이 바람직하다. 각 부처, 기관의 연구를 바탕으로 법제통합의 전체 구도를 잡고 이러한 구도하에 세부적인 일들을 하나씩 점검하고 추진하는 컨트롤타워를 통일부에 설치한다는 구상이다.

## (2) 법률통합의 내용

법률통합의 내용은 결국 통일국가의 법질서와 운영에 대한 정책적 결정을 의미한다. 국가의 각 영역의 합의된 정책이 법률의 형태로 나타난다. 이를 법의 영역별로 나누어 보면 다음과 같다.

### (가) 통치구조와 정치관계법의 통합

통치구조의 문제는 통일국가의 통치구조를 어떻게 정할 것이냐 하는 것이다. 이 문제는 새로운 체제에 대한 합의이기도 하는 것이고, 상호 전혀 이질적인 부분이 많으므로 합의에서 상당한 어려움을 겪을 부분이다. 우선 대의제도를 취할 것이냐 하는 문제가 우선 해결되어야 정부 형태, 입법부, 사법부, 그에 관한 법률과 선거법이나 정당법 등에 관해 논의할 수 있다. 정당질서는 어떻게 할 것이냐, 조선노동당의 활동을 그대로 보장할 것이냐 하는 문제는 남한의 자유민주적 기본질서에 입각한 통일을 수정하는 것이다.

그리고 각각의 권한을 행사할 인적 자원을 어떻게 결정할 것이냐 하는 문제도 따라 제기된다. 공무원의 충원에서 남북한 인적 자원을 어떻게 배치할 것인가 하는 문제가 바로 그것이다.

특히 제도의 통합에는 물적인 통합과 인적인 통합이 요구된다. 가령 검찰과 법원, 사법제도의 통합의 경우 통일국가에서 누가 검사, 판사, 변호사를 담당하여 그 역할을 하여야 하는가 하는 문제가 있다. 통일국

가에서의 법조인의 충원을 생각해보면 법률의 통합에는 그에 필요한 인적자원의 확보라는 문제가 중요한 과제임을 알 수 있다.

### (나) 민사법의 통합

민법의 통합은 민사법통합의 한 내용을 이룬다. 민법상의 권리의무 관계를 어떻게 설정할 것이냐, 물권법과 채권법의 통합, 가족법의 통합이 그 핵심이다. 지금까지는 민법의 통합에서는 거의 물수토지의 재산권관계를 어떻게 할 것이냐 하는 것, 그것도 북한에 토지를 남겨두고 남한에 내려와 살아온 사람들에게 그 토지를 찾아 줄 것이냐 하는 것이었다. 이에 대하여는 흡수식 통일방법을 전제로 하여 북한의 현거주자에게 북한토지의 소유권을 인정하되 자본주의에 적용하기까지 일정 기간 처분을 금지하고, 남한의 원소유자에게는 보상을 하도록 하자는 의견도 제시되었다. 그러나 이 문제는 남북한의 각종의 소유형태와 소유현황에 대한 충분한 실태조사가 끝나고, 어떻게 하는 것이 남북한 주민의 화합과 새로 형성되는 공동체질서에 합당하겠는가를 합의한 다음 결정될 문제이다. 물론 갑작스런 상황의 변화로 북한의 질서를 불법으로 규정하고 우리의 법질서하에 통일을 해야 하는 상황에서는 사정이 달라질 수도 있다.

민사법의 통합은 민사소송법의 통합을 필요로 한다. 북한의 민사소송법이 최근에 개정되었음이 밝혀졌다. 과연 민사소송절차를 어떻게 할 것인지는 우선 법원의 제도와 맞물려 있는 것이고, 통일국가에서 어떠한 민사분쟁해결방식을 취할 것인가에 따라 달라진다. 남북한에 없는 새로운 절차와 제도도 채택될 수 있다.

### (다) 상사법의 통합

상사법의 통합은 법률통합중에 작업이 용이하게 진행될 수도 있다. 남북간의 거래와 상호 내부의 거래질서를 조정하는 작업은 통일을 준비하는 단계에서 자연스레 요구될 것이기 때문이다. 우선 상사법분야

는 국제상거래와 조화되지 않을 수 없으므로 상호 협의의 필요성이 강하게 대두될 부분이다. 화폐의 통일이나 상행위의 통일, 기업행위의 통일 등이 우선적으로 요구될 것이다.

### (라) 형사법의 통합

형사법의 통일은 형법의 통일과 형사소송법, 행형법 등의 통일을 포함한다. 상호간 국가 형벌체계를 정비하여야 하고, 국가형법권행사의 방식과 절차에 대하여 합의하여야 한다. 기존의 범죄에 대하여는 어떻게 할 것인지도 논의대상에 포함된다. 그리고 이런 작업은 특별형법의 정비까지 포함한다. 형사소송법의 통합은 통일국가에서 수사권과 형사재판권의 행사문제이다. 이것은 수사기관, 재판기관의 구성방법과 재판의 방식 및 절차에 대한 통합을 의미한다. 여기에는 범죄와 형벌에 관한 원리가 재정립되고, 새로운 제도에 대한 논의도 요구된다.

## 라. 결론

우리의 통일논의와 정부의 통일정책의 추진상황을 보면 아직 통일의 매우 초보적인 단계에 있다. 아직도 남한과 북한은 상호 적대관계를 해소시키지 못하고 있다. 그런 단계에서 헌법과 법률의 통합을 논의하는 것은 현실에 비추어 요원한 단계에서의 논의로 비칠 가능성이 있다. 그러나 이 문제는 통일의 실천적인 작업에서 당장에 부딪치는 문제이므로 논의의 방법과 내용에 있어 진지하게 천착할 필요가 있다. 통일의 당위성이나 강조하는 수준에서는 통일작업은 실천력이 매우 떨어진다. 상호 적대관계가 해소되지 않은 상태에서는 통일의 당위성을 강조하는 것도 의미가 있지만, 실제 통일의 추진단계에 들어가면 바로 헌법과 법률의 통합이 현안의 것으로 된다. 충분한 준비와 검토없이 법규범의 통합을 시도할 때 거기에는 반드시 갈등과 대립이 초래하고, 더 나아가 사회에 큰 혼란을 가져오게 된다. 타방의 법감정과 법의식을

고려하지 않고 어느 한편의 법을 적용시켜 갈 때 통일이 실패할 확률이 적지 않다.

아직 남한과 북한은 서로 실체를 잘 알지 못한다. 특히 북한이 폐쇄적인 체제를 유지하고 있기 때문에 북한의 실체를 아는 데는 아직도 많은 어려움이 있다. 이런 상황에서는 통일논의가 열린 상태에 있지 않으면 안 된다. 법통합에 관한 논의 역시 열린 상태에 있어야 한다. 미리 일정한 원리에 입각하여 논의를 완결시키려고 한다면 논의 그 자체의 완결성은 확보할 수 있을 지 모르나 통일에 실천적인 기여를 하기는 어려울 것이다.

여기서의 논의는 통일법의 관점에서 처음으로 다루는 것이 된다. 따라서 이 문제는 계속 열린 상태에서 논의가 진행되어야 한다. 한정된 정보나 지식, 또는 외국의 사례를 들어 어떤 고정된 의견을 고집하는 것은 바람직하지 못하다. 여기서는 새로 제안하는 내용이 많다. 그러나 이는 어디에서 차용한 것도 아니고, 절대적으로 고집하는 것도 아니다. 다만 추상적이고 이론적 수준에 함몰되지 않고 실천적인 논의를 열어가기 위하여 제시한 것이다. 여기서 제안하는 구상의 주된 내용을 정리하면 다음과 같다.

- ① 헌법과 법적 통합을 실현시키기 위해서는 상호교류가 필요하다.
- ② 상호교류가 실현되면 남북한이 상호 사회실태조사를 하여야 한다.
- ③ 헌법통합과 법률통합에서는 법률통합의 작업을 먼저 진행시켜야 한다.
- ④ 법통합의 작업을 시작하기 전에 우선 헌법에 헌법통합을 가능하게 하는 근거규정을 두는 것이 필요하다. 남북한 쌍방이 각각 이에 맞게 헌법을 개정한다.
- ⑤ 남북쌍방이 헌법을 개정할 때에는 통일에 장애가 되는 규정을 없애야 한다.
- ⑥ 법률통합은 합의가 쉬운 부분부터 진행시켜 간다.



- ⑦ 북한의 개별법분야에 있어서는 해당분야 전문가들이 연구하여 우리 법과 비교하여 통일에서 문제가 될 부분을 찾아낸다.
- ⑧ 통일법제에 관한 연구와 논의를 전체적으로 관장하고, 인적 인프라를 구축하기 위하여 이를 관장하는 기구를 통일부에 설치한다.



# V

## 법제도 인프라 확충을 위한 로드맵의 정비 및 개선방안



남북간 법제통합이란 남측과 북측의 법제도의 이질성과 차별성을 극소화하고 동질성과 통일성을 확보하기 위한 동태적 과정으로 이해할 수 있다. 지금까지 통일과 관련한 통합 담론은 주로 경제적, 사회적 분야에 집중되어 왔다고 할 수 있다. 이러한 사회경제적 통합의 반영물이 법제통합이라는 인식이 깔려 있는 듯하다. 그러나 무릇 법은 사회의 변화를 반영(mirror)하기도 하지만 다른 한편으로 사회의 변화를 추동하고 견인하는 역할(motor)의 기능을 수행한다. 후자의 기능을 법의 '선도성' 또는 법의 '상대적 자율성'으로 표현하기도 한다. 법의 선도성은 각 나라의 정치·문화적 수준과 법치관념 등에 따라 현실적으로 많은 편차를 보이는데, 적어도 체제전환국에 있어서는 그 중요성이 더욱 강조된다. 중국의 사회주의 시장경제를 법제경제라고 진단하는 예에서 보듯, 새로운 질서를 실험하는 공간에서는 법과 정치가 행위의 준칙을 마련하고 이를 계도할 필요성이 보다 절실히 요구되기 때문이다.

남북간 법제통합은 법률을 체계적으로 정비하는 것에 국한되지 않는다. 법이 안정적으로 집행될 수 있도록 인적조직을 정비하고 지원하는 하는 일은 물론, 남북간의 현격한 법인식·법감정·법치관념 상의 차이를 극소화하는 일도 매우 긴요하다. 따라서 법제통합과정은 바로 이 시점부터 시작되어야 한다.

본 보고서에서는 법제통합의 단계를 편의상 현재의 과도기적 단계와 먼 훗날의 통일 시점으로 나누어, 과도기 단계에서 법제통합 방안을 어떻게 마련하는가에 초점을 맞추고 있다. 서론에서 언급한 바대로 우리의 문제의식은 현재 북한이 부분개혁체제에 있다는 사정을 고려하여 법제통합의 우선적 영역을 시장관련법- 시장경제로의 개혁에 필요하거나 국가의 시장정책 등과 밀접한 관련이 있는 법영역-에 두고 있다. 현재 개성공업지구에서 행해지는 구체적 법률행위를 규율하는 법률들을 상정하면 될 것이다. 본 보고서에서 개성공업지구의 실험을 중시하고 개선방안을 구체적으로 제시하는 것은 이런 연유에서이다. 아울러 남북한의 특수한 지위를 감안하면 법률충돌을 해소하기 위해 특별한

준비가 필요한 바, 이에 관한 법리적 분석 및 개선방안을 제시하고자 하였다. 이미 준거법을 둘러싼 법률문제가 발생하고 있는 사정을 감안하면 남북한 신뢰를 유지·강화하기 위해 무엇보다도 시급히 서둘러야 작업이기 때문이다. 아울러 국제금융기구나 일본 등에서 적극적으로 시도하고 있는 개발도상국 또는 체제전환국의 법정비사업을 소개한 이유는, 남측이 북측의 법개혁을 유도하기 위해 필요한 know-how를 탐색하기 위한 것이다.

## 1. 개선방안

1) 개성은 남북분단 이래 최초의 남북통합의 공간으로서 법제도적인 측면에서도 남과 북 모두에 남북통합의 실험공간으로서의 성격을 갖는다. 북한의 입장에서 보면, 그간 유지하여 온 사회주의 법제와는 전혀 성격을 달리하는 새로운 법제를 경험한다는 점에서, 남한의 입장에서는 기존 교류협력법제 전반과 남북통합에 대비한 법제 구축의 준비상황을 점검하는 기회가 된다는 점에서 남북 모두에 실험의 공간이 되는 것이다. 나아가 개성의 시도가 성공할 경우 중국 심천경제특구의 경우처럼 북한이 타지역에 개성과 같은 방식의 개발을 시도하거나 개성법제를 전국적으로 확대적용할 가능성이 있으므로 개성의 실험은 중요한 의미를 갖는다. 과거 라진경제무역지대법이 입주기업에 친화적인 법제 구축을 하지 못한 것과 달리 개성공업지구법은 주식회사의 설립을 북한에서 최초로 허용하고, 일정요건 하의 해고, 토지이용권 및 건물의 양도, 임대, 저당 및 개발업자에 의한 행정기관의 구성 등을 규정하여 과거 북한에서 볼 수 없었던 입주기업에 친화적이고 어떤 면에서는 중국 심천 등 경제특구의 경우보다 더 나아간 입장을 취하고 있다. 특히 관리위원회가 행정권을 가지면서 실질적인 입법권을 가진다는 것은 심천 등 경제특구에 비하여도 대단히 차별적인 점이다. 즉, 관리위원회의 설립을 개발업자가 하고, 개발업자가 추천하는 성원으로 구성하며, 그

조직에 아무런 제한이 없어서 개발업자에게 구성과 조직의 자율성이 보장된다. 이와 같이 행정기관인 관리위원회의 구성과 운영을 민간개발업자로 백지위임하고 그 위에 입법권까지 인정하는 것은 중국 심천 등 경제특구는 물론 최근 입법된 우리 기업도시개발특별법 등과 비교하여 보더라도 유례를 찾기 어려운 차별적인 입법이다.

한편, 개성공업지구법과 하위규정의 입법은 남측 개발업자의 의견을 상당히 반영하여 만들어진 것인바, 남과 북이 북한의 특정지역의 법제 인프라 구축작업을 공동으로 진행한 것은 사상 초유의 일로서 역사적인 의미가 크다고 할 수 있다. 비록 남과 북이 입법 작업을 담당하는 기구를 구성하는 등 공식적으로 작업을 진행한 것은 아니지만, 실질적으로 남측의 관여 가운데 입법이 이루어진 점은 향후 남북법제통합의 과정에서 중요한 이정표가 된다고 하겠다. 개성법제의 이와 같은 특수성은 향후 남북통합에 대비한 법제구축작업을 준비함에 있어서 남한 교류협력법제 정비와 남북 공동으로 적용되는 법제 준비작업 뿐 아니라 북측의 법제를 남북이 공동으로 준비하고 이를 남측이 지원하는 일도 중요한 과제로 포함하여야 한다는 점을 보여주는 것이다.

2004년 10월 이후 현재까지 개성공업지구 법제 인프라 구축작업은 관리위원회의 주도로 이루어지고 있는바, 관리위원회는 부동산등록준칙을 포함 27개의 사업준칙을 만드는 등 입주기업에 친화적인 법제 인프라 구축작업을 진행하고 있다. 통일부에는 개성공단 지원을 위하여 개성사업지원단이 구성되었고, 2005년 초경 개성사업지원단에 법률전문가로 구성된 개성법률자문회의가 발족하여 각종의 하위 법규입법을 지원하고 있다. 그러나, 개성 법제 인프라 구축은 북한 사회에 완전히 새로운 법제 인프라를 구축하는 방대하면서도 고도의 전문성을 요하는 일이므로, 그 작업에는 체계적인 중장기 계획(로드맵)의 설정, 각 영역별 외부전문가 풀의 구성과 활용, 적절한 외부용역의 활용 등 중심에서 체계적인 준비를 할 전문가 그룹이 필요하다. 따라서 궁극적으로 이 문제는 통일부 내에 개성공업지구 법제 인프라 구축 지원을 위한 전문가

팀을 구성하고 이들로 하여금 지속적으로 법제 인프라 구축작업을 주도하도록 할 필요가 있다. 또한 개성 법제 인프라 구축은 앞서 본 것처럼 물리적 인프라 구축과 마찬가지로 민족 공동체 회복을 위한 필수적인 전제이므로 그에 소요되는 자원 역시 남북협력기금의 지원대상이라고 보아야 할 것이며, 남북협력기금이 개성의 법제 인프라 구축을 위한 지원사업에도 사용될 수 있도록 관련 남북협력기금법의 해석 운용이 필요하다. 좀더 장기적인 관점에서 남북통합의 시대를 법제도적으로 준비하려면 통일부 내에 법률전문가들로 구성된 준비조직을 만들고 이들로 하여금 전문적이고 종합적인 연구는 물론 체계적인 로드맵의 설정, 각 영역별 외부전문가 풀의 구성과 활용 등 통일법제 준비의 중심축 역할을 하도록 하여야 할 것이다.

한편, 이와 관련하여 최근 개성을 포함하여 남북경제협력교류를 지원하기 위한 반관반민(半官半民) 기구 구성에 관한 논의가 본격화하고 있는바, 현재 통일부 개성사업지원단이 수행하고 있는 지원기능과 관련하여 KOTRA와 같은 민간기구가 수행할 경우 보다 전문적이고 효율적인 지원이 가능할 수도 있으므로 적극적인 검토가 필요할 것이다. 반관반민기구가 구성될 경우 대만 해기회 6개 부서 중 하나로 법률서비스처가 있는 것에 비추어 의당 법률지원부서가 설치되어 법제 인프라 구축 및 지원기능을 담당하여야 할 것이다.

개성 법제 인프라 구축작업은 앞서 본 것처럼 이미 남북의 공동작업으로 진행되고 있다고 할 수 있다. 향후에는 남북 개성법제 실무협의회 등을 구성하여 직접 만나 의견을 교환하는 방식으로 진행되어야 효과가 극대화될 것이다. 개성공단이 심천의 경우처럼 실험 확산의 모델이 되려면 개성법제 구축 작업이 북한의 법제역량 구축 지원이라는 차원에서도 접근할 필요가 있다. 관련 법제의 필요성, 의미, 기능과 효과 등을 충분히 이해할 수 있도록 섬세한 배려가 필요하다.

2) 개성 법제 인프라의 성공적인 구축을 위해서는 중국 심천의 경험을 연구할 필요가 있다.



심천은 사회주의 국가에서 경제특구를 설치하여 성공한 거의 유일한 선례이기 때문이다. 중국의 경우 1980년대에 심천 등 4곳에 경제특구를 설치한 이래 현재까지 약 25년이 경과하였는데, 그간 심천 등 경제특구는 각종 정책과 법제도의 실험실 역할을 하였다. 토지 관련법, 회사법, 노동법 등 주요한 입법이 대부분 심천 등 경제특구에서 먼저 도입되어 실험과정을 거친 다음 전국적인 법제로 입법되는 경로를 밟아 왔다. 심천에서 최초로 토지사용권의 유상양도가 허용되었고, 이를 기초로 1988년 중국 개정헌법에 토지사용권의 유상양도가 규정되었으며 노동계약제 도입을 중심으로 한 노동법제의 변화가 외국인투자를 유치하기 위한 목적으로 심천의 외국인투자기업을 중심으로 시작되어 전국적으로 확산되었다. 또한 중국회사법은 심천주식회사조례를 모범으로 삼아 입법되었는데, 이와 같은 주요한 입법의 정비가 이루어지기까지 10년이 넘는 기간이 소요되었으며 많은 시행착오가 있었다. 따라서 중국의 법제 특히 경제특구의 법제가 어떠한 과정을 거쳐서 입법되고 변화되어 왔는가, 어떤 시행착오를 겪어왔는가 살펴보는 것은 개성법제를 준비하고 또 발전시켜나가는 데에 중요한 의미를 갖는다. 특히 1992년 심천시가 수권입법권을 부여받은 이후 법제 인프라 구축이 체계적으로 이루어진 것이 90년대 이후 심천경제특구 급속한 발전의 기초가 된 점은 주목을 요한다. 이와 같은 수권입법권이 주어지기까지 12년이라는 시간이 걸린 점과 중국이 12년이 걸려 도달한 결론이 수권입법권 즉 독자적이고 차별적인 법질서의 구축이라는 점은 중요한 시사점이다.

심천의 경험은 사회주의 사회가 자본주의적인 법제를 받아들여 적용하고 운영하여 가는 데에 많은 시간이 소요된다는 것을 알려 준다. 개성의 법제 인프라 구축작업도 거의 모든 영역을 포괄하는 독자적인 법질서를 창출하는 작업이므로 단기간 내에 끝낼 수 있는 일이 아니다. 긴 안목으로 심천의 예를 기초로 입법의 로드맵을 정하고 경중에 따른 우선순위를 명확히 하여 중장기 입법전략을 수립할 필요가 있다. 개성의 경우 심천의 선례와 라선의 경험을 기초로 하고 거기에 남한의 풍부

한 법제 인프라의 경험과 노하우를 체계적으로 활용하여 법제 인프라 구축에 소요되는 시간을 단축하도록 하여야 할 것이다. 따라서 라선과 심천의 선례를 면밀히 분석하여 개성 법제 인프라 구축의 전략으로 활용할 필요가 있다.

한편, 심천시는 1985년 법제국을 설치하고 1993년 법제연구소를 설치하여 법제 인프라 구축을 전문적이고 체계적으로 진행하였는바, 이처럼 심천시가 시 차원에서 법제 연구소를 설치한 것은 법제 구축 작업의 중요성을 보여주는 것이라 하겠으며, 이러한 점은 향후 개성법제 인프라 정비를 함에 있어 참고하여야 할 사항이라 하겠다.

3) 사회주의 경제체제에서 시장경제체제로 전환하는 경우 가장 주목을 받고 있는 것이 바람직한 거버넌스 (good governance) 문제이다. 새로운 전환을 위한 다양하고 복합적인 정책을 효과적이고 공정하게 수립하고 집행하는 총체적인 능력을 거버넌스라고 부른다면, 이때 거버넌스의 핵심적인 분야의 하나가 법적 인프라 구축과 운영이다. 바람직한 거버넌스는 공행정의 책임성, 투명성과 더불어 법의 지배가 확립되고 부정부패가 통제될 때만 가능하기 때문이다. 법의 지배가 확립된다는 것은 개인의 활동이 보장되고 계약을 비롯한 법적 행위의 집행이 보장되어 법적 안정성과 예측가능성이 확보되어야 함을 의미한다. 자연히 법을 집행하는 사법기관의 효율성과 공정성이 중요해진다.

사회주의 법체제에 기반하고 있는 북한이 시장경제체제로 이행할 때 자연히 상행위의 주체는 개인이나 기업 중심으로 이동할 수밖에 없고, 이는 자연히 법의 지배의 확대로 이어지게 된다. 국가중심의 사회주의 법체계가 개인의 자유로운 활동을 보장하고 공정하게 집행하는 법의 지배로의 이행이 없이는 시장경제체제가 확립될 수 없기 때문이다. 국가의 역할은 축소되고 보다 개방적이고 자유로운 사적 경제 영역이 확대되어 가야 하는 것이다. 따라서 이러한 방향으로의 전환을 위한 법제도 개혁이 중요한 국가적 과제가 된다. 건전하고 효율적인 법적 인프라를 구축하지 않고서는 시장제도의 성공을 기대할 수 없다.

북한이 세계은행의 회원국이 아니기 때문에 현재로서는 국제금융기구의 기술적 지원을 받기가 쉽지 않아 보인다. 그러나 법제정비 등을 통해 무상지원의 선행조건을 충족시키려는 노력을 독려하고 지원함으로써 국제사회에 등장하게 하는 일은 법제통합의 중요한 전략이 될 수 있다. 개성공업지구도 외국인에 대한 투자를 열어 놓고 있기 때문에 이와 관련한 법제정비는 국제적 협력 하에서 진행하는 것이 보다 바람직하다. 무엇보다도 국제금융기구가 체제전환국을 대상으로 행하는 법제정비지원사업의 구체적 방법에 관심을 가져야 할 것이다. 특히 법률전문가나 공무원들의 인력양성(ODA)에 대해서는 저항도 적을 뿐만 아니라 북측으로도 가장 절실한 분야이다. 이 점에서 일본이 동남아 등의 개발도상국이나 체제전환국을 대상으로 행하는 법정비지원 사업의 know-how도 우리에게 직접적 유용성을 가진다. 다만 북한은 개발도상국과는 다른 특성을 지니고 있고 개성공업지구에서 색다른 실험을 하고 있는 점 등을 감안하면, 법개혁 지원의 명분과 형식에 있어 특별한 배려와 관심이 필요할 것이다.

4) 남북관계처럼 분단을 잠정적, 사실적 상태로만 인정하고, 규범적으로 상대 체제를 부정하는 상황에서는 법률의 충돌이 불가피하다. 이에 따라 법률의 충돌을 해소하기 위한 방안이 필요하다 할 것인데, 우선 헌법상 영토 및 통일조항에 있어서의 충돌을 해소하기 위한 단초를 1992년 2월 19일에 체결된 「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서(이하 ‘남북기본합의서’라고 함)」에서 찾아볼 수 있을 것이다. 즉 남북기본합의서는 남과 북의 관계를 나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계라고 표현하면서, 남과 북은 서로 상대방의 체제를 인정하고 존중할 뿐만 아니라(제1조), 상대방의 법질서와 당국의 시책에 대하여 간섭하지 아니한다고 규정하고 있는 것이다. 남북이 합의한 이러한 원칙을 우리 헌법의 해석에서도 적용하여, 적어도 ‘남북이 통일을 위하여 교류하고, 협력하는 과정과 공간’에 대하여는 상대방의 법률을 인정할 수 있을 것이다.

한편, 법률충돌의 문제는 헌법의 영역에서 뿐만 아니라 민사법적 관계(남북의 경제교류를 둘러싼 사법관계가 어느 곳에서 판단되며(이른바 ‘재판관할’의 문제), 어떠한 법률에 의하여 해석·적용되는지(이른바 ‘준거법’의 문제)), 형사법적 관계(형사사건에 있어서의 속지주의·속인주의·보호주의 등의 문제, 피해보상과 증거능력인정에 관한 문제 등), 행정법적 관계(다만 행정법적 영역에서의 법률충돌문제는 현재 개성공업지구 이외에서는 문제될 가능성이 거의 없는 것 같다), 노동법적 관계 등에서도 발생할 가능성이 있다. 그러므로 이를 개별적으로 검토하여 법률충돌을 해소할 가능성을 강구하여야만 한다.

5) 통일은 우리 헌법상의 요청이기 때문에 장기적 관점에서 헌법 및 실정법의 통합을 고려하지 않을 수 없다. 본 보고서에서 주로 과도기적 상황에서 시장관련법을 중심으로 실질적인 법제정비 지원 사업을 살펴보았지만, 이러한 작업들도 중국적으로는 우리 헌법이 추구하는 평화통일에 기여해야 한다.

법률의 통합은 남북한에 적용되고 있는 법률들을 어떻게 통합하느냐 하는 문제이지만 실질은 남북한에 형성되어 있는 서로 다른 삶의 질서를 어떻게 하나의 합의된 질서로 만들어내느냐 하는 문제이다. 따라서 통일의 시기와 방법을 예단하기 보다는 대화와 타협을 통해 너무나 이질적인 남과 북의 간격을 좁혀나가는 노력이 우선적으로 필요하다. 본 보고서에서 북측에 시장이 확산되고 이를 법제도화하는 것을 희망하는 것도 이러한 연유에서이다.

헌법 통합과 관련하여 현재 상태에서 구체적인 내용을 언급하는 것은 시기상조이다. 지금으로서는 향후 우리의 통일이 독일식의 급진적 흡수통일이 될지 중국식의 점진적 체제전환 방식이 될지 예측하기 어려우며, 국가연합·연방국가·단일국가의 선택 문제도 규범적 결단에 의해서가 아니라 체제 변환의 정도·방향 및 속도와 연관된 사회정치적 요인에 따라 규정되기 때문이다. 따라서 남한과 북측은 통일국가의 기본이념과 원리에 관한 최소한의 합의를 형성하고 각기 헌법에서 통일

을 상정한 개방규정을 신설하는 방법을 생각해 볼 수 있다. 보다 구체적인 내용의 헌법통합은 개별 실정법의 통합논의를 통한 성과물을 반영하는 형식으로 진행되어야 할 것이다. 이 경우 먼저 상호 교류를 통하여 남북 쌍방이 서로의 사정과 형편을 알아야 하고, 다음으로 전문가들에 의한 해당부문의 실태조사가 필수적이다.

이를 위해 다음과 같은 방식으로 통합논의가 진전되어야 할 것이다.

- ①헌법과 법적 통합을 실현시키기 위해서는 상호교류가 필요하다.
- ②상호교류가 실현되면 남북한이 상호 사회실태조사를 하여야 한다.
- ③헌법통합과 법률통합에서는 법률통합의 작업을 먼저 진행시켜야 한다.
- ④법통합의 작업을 시작하기 전에 우선 헌법에 헌법통합을 가능하게 하는 근거규정을 두는 것이 필요하다. 남북한 쌍방이 각각 이에 맞게 헌법을 개정한다.
- ⑤남북쌍방이 헌법을 개정할 때에는 통일에 장애가 되는 규정을 없애야 한다.
- ⑥법률통합은 합의가 쉬운 부분부터 진행시켜 간다.
- ⑦북한의 개별법분야에 있어서는 해당분야 전문가들이 연구하여 우리 법과 비교하여 통일에서 문제가 될 부분을 찾아낸다.
- ⑧통일법제에 관한 연구와 논의를 전체적으로 관장하고, 인적 인프라를 구축하기 위하여 이를 관장하는 기구를 통일부에 설치한다.

## 2. 인프라 구축을 위한 제언

1) 법제 개혁의 전문성과 통합성 및 장기성을 고려해 보면, 보다 본격적이고 체계적인 연구와 지속적인 논의가 요구될 뿐만 아니라 이를 위한 물적·인적 인프라의 구축이 필요하다. 현재 정부 부처 또는 연구원 등에서 통일에 대비한 나름의 준비를 하고 있지만, 그 수준과 범위가 부족할 뿐 아니라 성과가 공유되지 않고 있어 시너지 효과를 기대하기

어렵다. 더구나 법통합은 사회의 모든 영역의 변화를 수용하는 점진적 과정이기 때문에, 장기적 관점에서 통합적이고 전략적인 접근을 행할 필요가 있다.

아울러 북한의 법제 개혁 유도는 남측의 지원과 의지만으로는 부족하고, 북측에 대한 설득과 배려 및 북측의 인식태도의 변화가 함께 수반되어야 하기 때문에, 전반적인 남북관계 진전 상황이나 북측의 요구 사항 등을 종합적으로 고려하여 구체적인 실천 내용을 단계적으로 보완해 나가야 한다. 이른바 ‘관계의 동태학’(dynamics of relations)을 정확히 이해하고 시의적절한 해결방안을 제시할 수 있기 위해서는 통일부의 현장성과 법무부·법원의 전문성이 상시적으로 결합할 수 있는 기구의 정비가 요구된다.

그러나 북한문제와 통일문제를 종합적·체계적으로 연구하는 통일연구원에서조차 법제연구를 전담하는 센터나 부서가 없다는 사실에서 단적으로 드러나듯, 통일관련 입법정책을 전문적으로 연구하는 국책연구원·민간연구원이 전무하다고 할 수 있다. 그나마 국민대학교의 법학연구원·법무부 특수법령과, 법원 사법정책연구실 등에서 지속적인 관심을 가지고 관련법제의 연구 및 외국법제의 소개 등을 행해왔지만, 독일의 예 등에 비하면 연구의 양과 질이 태부족인 데다 연구의 방식이 정태적·이론적 분석에 치중하고 있어 통일적이고 종합적인 통일법제를 준비하기에는 역부족이라 할 수 있다. 무엇보다도 통일부와 업무의 역할분담과 협조체계가 모호하여 정부간, 연구기간 간 정보교류가 원활하지 않아 정책형성 과정에 시너지 효과를 기대하기 힘든 실정이다.

2) 남북간 경험이 활성화 되고 가속도가 붙게 되면 법제통합의 필요성은 더욱 증대될 것이기 때문에 기존의 방식으로는 한계가 있을 수밖에 없고 물질·인적 인프라의 대폭적인 확충과 재정비가 요구된다. 이 점에 관해서는 관련전문가들이 대부분 동의하고 있는 듯하다.

이를 위해 우선 통일부의 조직 정비가 필요하다.

정부조직법에 따르면 통일법제 준비와 관련된 주무부서는 통일부인

데, 통일법제 연구를 위한 전문적 인력이 부족할 뿐만 아니라 법무부·외교통상부·재정경제부·국방부 등과의 업무분장과 협조도 여의치 않은 실정이다. 통일부가 인적·물적 조직을 확대하여 통일법제를 연구하고 준비하는 준담부서를 설치하여 이를 통해 법무부 등의 유관기관으로부터 자문과 지원을 받아 통일적이고 체계적인 법제 수립을 도모하여야 할 것이다.

이와 관련하여 법무부가 법률제도 분야에 대한 업무를 총괄하여 주도하고 통일부는 필요한 행정적 지원업무를 담당하는 것으로 업무를 조정하는 방안을 비교하여 실질적이고 효율적인 조직개편을 마련하는 방안도 생각해 볼 수 있을 것이다. 후자의 법무부 주도 방식은 독일과 일본의 경험에서 찾아볼 수 있다. 그러나 급속한 흡수통일이 진행되었던 독일과 달리 우리는 북측과의 지속적인 대화로 점진적인 개혁을 유도하며 현장성에 초점을 맞추어야 하며, 일본의 경우는 개발도상국에 대해 주로 기능적 차원의 법제정비지원사업을 하고 있으므로 민족적 과업인 통일을 지향하는 우리와는 차이가 있다. 따라서 범부처 차원의 종합적 대책이 필요한 상황임을 고려할 때 통일부 주도 방식이 보다 타당하다고 생각된다.

아울러 남북통일과 남북한 관계의 통일법제에 대해서는 고도의 전문성이 요구되므로 이에 대한 전문가를 양성하는 한편, 이들에 대해서는 일반적인 순환보직의 대상에서 제외하여 장기간의 연구성과와 경험을 효율적으로 활용할 수 있는 현실적인 대안을 강구할 것이 요청된다.

3) 아울러 통일관련 법·경제·사회 통합을 종합적으로 연구하고 답론을 형성할 중추적인 연구센터가 필요하다. 심천시의 경우 1985년 법제국을 설치하고 1993년 법제연구소를 설치하여 법제 인프라 구축을 전문적이고 체계적으로 진행하였는바, 이처럼 심천시가 시 차원에서 법제 연구소를 설치한 것은 법제 구축 작업의 중요성을 보여주는 것이라 하겠다. 우리의 경우 일차적으로 개성공업지구의 법제 정비를 상시적으로 지원할 수 있도록 필요한 재원을 확보하고 법률 전문가를 늘여야

할 것이다. 통일부 개성사업지원단이 수행하고 있는 지원기능과 관련하여 KOTRA와 같은 민간기구가 수행할 경우 보다 전문적이고 효율적인 지원이 가능하여 질 가능성이 있다고 생각되는데, 이러한 점에 대하여 적극적인 검토가 필요할 것이다. 나아가 개성공업지구의 실험이 확산될 것에 대비하여 법제통합을 사회통합 및 경제통합의 문제와 함께 연구하는 팀을 구성하고 이러한 팀의 전문성을 강화하고 연구역량과 실무역량을 결집하여 대북 설득과 화해의 know-how를 개발하게 할 필요가 있다. 구체적으로 현재의 통일연구원을 확대하든지 아니면 별도의 반관반민기구 또는 위원회를 만들지는 여러 사정을 고려하여 정책적으로 선택하여야 할 것이다.

이와 관련하여 최근 개성을 포함하여 남북경제협력교류를 지원하기 위한 반관반민(半官半民) 기구 구성에 관한 논의가 본격화되고 있는데 이 점도 매우 흥미로운 방안이 될 수 있을 것이다. 본 보고서에서 소개한 바 있는 대만의 해협교류기금회(海峽交流基金會)와 과거 서독의 신탁대표부(Treuhandstelle für den Interzonenhandel)의 경험을 참고할 필요가 있다고 생각되는데, 반관반민기구에 의한 관민협력체제는 원래 공적 임무에 있어 아웃·소싱 등 사적 메커니즘을 적극 활용하여 온 미국에서 발전된 것이다. 이것이 최근 ‘작은 정부’로 표현되는 규제완화와 민영화의 경향에 따라 영국, 독일, 프랑스, 일본 등에서 그 활용 영역이 비약적으로 확대되고 있는 것이다. 이 관민협력체제는 처음에는 주로 도시개발 및 정비, 폐수처리 등 환경오염방지 분야에서 시작되었으나, 현재에는 교육영역(공사혼합 학교 또는 연구시설), 문화영역(공사혼합 문화시설), 나아가 경찰과 사인의 협력체제로까지 발전하고 있으며, 국제연합(UN) 차원에서도 국제적인 경제·사회·문화 교류를 위한 기구로서 활용되고 있다. 이 체제의 법적 구조의 핵심은 공적 기관과 사인의 ‘협력’의 구체적 내용을 정하는 데 있다. 즉 첫째, 어떠한 공적 기관과 기업 내지 사적 단체가 참여할 수 있는가로서, 참여할 수 있는 기업의 규모와 종류, 단체의 자격과 규모 등을 法定하는 것이 중요하다. 그리



고 둘째, 그 참여의 정도에 관하여 투자지분과 의결권의 배분이 결정되어야 하며, 셋째, 참여의 방법과 절차가 상세하게 규율되어야 한다. 이러한 내용들이 기본법률과 참여자 사이의 협정에 의해 정해져야 하는 것이다. 이와 같이 공적 기관과 사인 사이의 협력에 있어 - 법령과 계약에 의하여 - 결정되어야 할 법적 내용은 최근 독일에서 ‘행정협력법’(Verwaltungskooperationsrecht)이라 하여 독자적인 연구영역으로 발전되고 있다. 행정협력법의 중요한 요소로서, 업무계획, 재정계획, 발전계획, 권한과 책임의 분배, 투명성과 공개성, 국가의 통제 및 보장책임 등이다.

통일은 우리 헌법이 명시하고 있는 국가의 공적 임무이지만, 통일은 크고 작은 많은 교류를 거쳐서만 비로소 이루어질 수 있다는 점을 감안한다면, 그 공적 성격에 못지 않게 불안정한 요소들이 적지 않다. 또한 통일 이후의 상황에 대비한다는 측면을 고려한다면, ‘통일’이라는 공적 임무의 정당성과 안정성을 확보하면서도, 다른 한편으로 사적 부문의 활력과 참여적 계기를 활용할 수 있는 ‘법적 인프라’로서 반관반민기구를 통한 관민협력체제는 중요한 의의를 가진다고 할 것이다.



# 참 고 문 헌

## 1. 단행본

- 구성열 외. 『베트남의 남북경제통합과 한반도 경제통합에 대한 시사』  
서울: 연세대학교 동서문제연구원, 1995.
- 구성열 외. 『베트남의 법제도와 시장개혁』. 서울: 연세대학교 동서문제  
연구원, 2002.
- 권영성. 『헌법학원론』. 서울: 법문사, 1997.  
\_\_\_\_\_. 『헌법학원론 보정판』. 서울: 법문사, 2000.
- 김명기. 『국제사법 원론』. 서울: 법지사, 2002.
- 김철수. 『헌법학개론』. 서울: 박영사, 2002.
- 문무기. 『중국 노동법제분석을 통한 북한노동법제 변화전망』. 서울: 한  
국노동연구원, 2002.
- 박영범. 『북한의 경제개방에 대비한 사회주의국가의 노동시장형성 및  
촉진과정 비교분석 - 중국·베트남·러시아의 인력이동 및 인적  
자원개발을 중심으로』. 서울: 노동부, 2002.
- 박은정·이승길. 『북한의 노동법제』. 서울: 한국경영자총협회, 2000.
- 박인성. 『중국 선전경제특구의 토지관리개혁에 관한 연구』. 국토연구  
원, 2000-8.
- 방계문. 『공화국 법은 사회주의 건설의 강력한 무기』. 평양: 과학원출판  
사, 1964.
- 법무법인 태평양. 『개성공업지구 법규 및 제도 해설』. 서울: 로앤비,  
2005.
- 법무부. 『독일 법률·사법통치 개관』. 서울: 법무부, 1992.  
\_\_\_\_\_. 『중국과 대만의 통일 및 교류협력법제』. 법무자료 제192집. 서  
울: 법무부, 1995.  
\_\_\_\_\_. 『국제사법해설』. 서울: 법무부, 2001.

- \_\_\_\_\_. 『중국 경제특구법제 연구』. 서울: 법무부, 2005.
- \_\_\_\_\_. 『베트남 개혁개방법제 개관』. 서울: 법무부, 2005.
- 법무부·아시아법연구소. 『체제전환국 법정비지원사업의 현황과 과제』  
서울: 법무부, 2004.
- 법원행정처. 『북한의 부동산제도』. 법제처, 1997.
- 법제처. 『북한법제개요』. 법제처, 1991.
- \_\_\_\_\_. 『중국과 대만의 교류법제』. 법제처, 1992.
- 석광현. 『국제사법해설』. 지산, 2003.
- 신동천 외 2인 공저. 『경제협력과 통일비용 - 동서독과 남북한의 비교 분석 -』. 서울: 삼성경제연구소, 1998. 2.
- 이영선 외. 『대북투자: 어디에 어떻게』. 해남.
- 이장희 외. 『6·15 이후 북한법의 변화와 전망』. 아산연학술포럼시리즈  
2003-4. 서울: 아시아사회과학연구원, 2003. 12.
- 이화여자대학교 통일학연구원 심포지엄 자료집. 『남북한 통일법제 및  
그 과도기적 과정』. 서울: 이화여자대학교, 2005. 9. 28.
- 임규홍. 『중국의 입법과정』. 법제, 2001. 10.
- 장영봉·박정원. 『북한의 대외경제개방과 관련법제 정비동향』. 한국경  
제연구원. 2001.
- 정영철. 『북한의 개혁·개방 - 이중전략과 실리사회주의』. 도서출판 선  
인. 2004.
- 제성호. 『남북한 특수관계론 : 법적 문제와 그 대책』. 한울아카데미,  
1995.
- \_\_\_\_\_. 『남북교류현력 활성화를 위한 법제도 개선방안』. 연구보고서  
96-13. 서울: 민족통일연구원, 1999.
- \_\_\_\_\_. 『남북경제교류의 법적 문제』. 서울: 집문당, 2003.
- 제성호 외 5인. 『법·제도분야 통일 인프라 실태연구』. 협동연구총서  
03-04 서울: 통일연구원, 2003.
- 제성호 외 5인. 『통일관련 법제 인프라 정비 및 개선방안』. 협동연구총

- 서 04-04, 서울: 통일연구원, 2004.
- 조동제. 『중국 사회주의 시장경제 법제개혁에 관한 연구』. 서울: 법제연구원, 2004. 11.
- 조명철·홍익균. 『중국·베트남의 초기 개혁·개방정책과 북한의 개혁방향』. 서울: 대외경제정책연구원, 2000.
- 조명철. 『7·1경제관리개선조치 현황평가와 과제 : 북한 경제개혁의 전망』. 서울: 대외경제정책연구원, 2003.
- 조명철 외. 『북한경제개혁의 추진현황과 남북한 및 국제사회의 역할』. 서울: 대외경제정책연구원. 2003.
- 『조선민주주의인민공화국 사회주의헌법 해설』. 평양: 인민과학사. 1973
- 최대권. 『통일의 법적 문제』. 서울: 법문사, 1990.
- \_\_\_\_\_. 『헌법학강의』. 서울: 박영사, 1999.
- \_\_\_\_\_. 『헌법학강의』. 서울: 박영사, 2001.
- 통일부. 『남북교류협력법규집』. 서울: 통일부, 2002.
- \_\_\_\_\_. 『2001 통일백서』. 서울: 통일부, 2001.
- \_\_\_\_\_. 『2003 통일백서』. 서울: 통일부, 2003.
- \_\_\_\_\_. 『2004 통일백서』. 서울: 통일부, 2004.
- \_\_\_\_\_. 『남북기본합의서 해설』. 서울: 통일원, 1992.
- \_\_\_\_\_. 『동·서독교류협력사례집』. 서울: 통일원, 1993. 12.
- \_\_\_\_\_. 『1992 통일백서』. 서울: 통일원, 1992.
- \_\_\_\_\_. 『주간북한동향』. 통일원 정보분석실, 1995. 12. 24~1996. 1. 3.
- 한국진보운동연구소. 『7·1 경제관리개선조치의 평가와 전망』. 한국진보운동연구소, 2004. 7.
- 한대원 외 14인 공저. 『현대중국법개론』. 서울: 박영사, 2002.
- 헌법재판소. 『헌법재판소 판례집』. 제2권, 1990.
- \_\_\_\_\_. 『헌법재판소 판례집』. 제4권, 1992.
- \_\_\_\_\_. 『헌법재판소 판례집』. 제5권 2호, 1993.
- 홍성방. 『헌법학』. 서울: 현암사, 2002.

- 홍익표. 『북한의 경제특구 확대가능성 및 발전방향』. 대외경제정책연구원.  
 홍익표·진시원. 『남북한 통합의 새로운 이해』. 2004.
- 황병덕. 『분단국 경제교류·협력 비교연구』. 연구보고서 98-17. 서울: 민족통일연구원, 1998.
- Alexander G. Friedrich·Valence E. Gale. Public-Private Partnership within the United Nations System. Now and Then, Bielefeld, 2004.
- Alexandra Duda. Begründung und Effektivität von Kulturstiftungen in Form einer Public Private Partnership. Münster, 2002.
- Björn Höftmann. Public Private Partnership als Instrument der kooperativen und sektorübergreifenden Leistungsbereitstellung – dargestellt an der neu strukturierten kommunalen Abfallwirtschaft. Lütjensee, 2001.
- Brownlie, Ian. Principal of Public International Law, 3rd ed. Oxford: Clarendon Press, 1979.
- Christian Roschmann, Public-Private-Partnerships. Versuch der Bestimmung eines Begriffes und seiner Operationalisierung, in: J. Stember (Hg.), Public Private Partnerships. Zukunftsmodelle für öffentliche Verwaltung, Ostbevern, 2005.
- Hartmut Bauer. Verwaltungsrechtliche und verwaltungswissenschaftliche Aspekte der Gestaltung von Kooperationsverträgen bei Public Private Partnership. DÖV, 1998.
- Karl-Heinrich v. Waldhansen. Rechtsfragen zum Interzonenhandel zwischen Bundesrepublik und DDR. NJW, 1980.
- Kupper, Siegfried. Der innerdeutsche Handel. Rechtliche Grundlagen, wirtschaftliche und politische Bedeutung. Köln, 1972.
- Peter J. Tettinger. Die rechtliche Ausgestaltung von Public Private Partnership. DÖV, 1996.

- Rüdiger Hannappel, Public Private Partnership im Hochschulwesen. Voraussetzungen für eine erfolgreiche Gestaltung, Berlin, 2005.
- Wolfgang Beck, Rechtliche Rahmenbedingungen von Public Private Partnerships in: J. Stember (Hg.), Public Private Partnerships. Zukunftsmodelle für öffentliche Verwaltung, Ostbevern, 2005.
- 白和金. 『社會主義市場經濟體制若干重要問題研究』. 中國計劃出版社, 2002. 12.
- 深圳市人民政府. 『法制辦公室年報』. 深圳市人民政府, 1985-2004.
- 王維燈·李連中. 『社會主義市場經濟教程』. 北京大學出版社. 1997. 3.
- 李同明編著. 『中國特色社會主義經濟的理論與實踐』. 中國人民大學出版社, 1994. 3.
- 全國幹部培訓教材編審指導委員會組織編寫. 『社會主義市場經濟概論』. 人民出版社, 2002. 2.
- 董洪日. 『社會主義市場經濟概論』. 中國: 山東大學出版社. 2003. 5.
- 黎學玲. 『特別經濟區法』. 中國法律出版社, 1997.
- 大內憲昭. 『法律からみた北朝鮮の社會-朝鮮民主主義人民共和國基本法令集付』. 東京: 明石書店, 1995.

## 2. 논문

- 강구진. “북괴법에 대한 소련 및 중공의 영향.” 『국토통일』. 국토통일원. 1975. 11.
- 권영성. “우리 헌법의 영토조항과 통일조항.” 『관례월보』. 제228호. 1998. 9.
- 김광길. “개성공업지구 법제정비 사업의 현황. 의의 및 과제.” 『남북한 통일법제 및 그 과도기적 과정』. 서울: 이화여자대학교 통일학연구원 심포지엄. 2005. 9. 28.

- 김성남. “남북교류협력법안 검토.” 『인권과 정의』. 대한변호사협회. 1989. 8.
- 김일성. “우리 당의 사법정책을 관철하기 위하여.” 『김일성저작집12』. 평양: 조선로동당출판사.
- 김종길. “중국의 주식회사법률제도.” 『법실천의 제문제-김인섭 변호사 화갑기념논문집』. 계재논문.
- 남성욱. “‘2004년 법전’ 발생과 북한 경제개혁 전망.” 『KDI 북한경제리뷰』. 2005년 4월호, 한국개발연구원, 2005.
- 박원석. “2000년 베트남외국인투자법제에관한연구.” 『비교법학 제13권』. 부산: 부산외국어대학교 비교법연구소, 2002.
- 박은정. 『북한 노동법에 관한 연구』. 서울: 이화여자대학교 석사학위 청구논문, 1998.
- 박인성. 『선전경제특구의 건설배경과 경험』. 한중사회과학연구회편. 현재중국. 이채, 2005.
- 신광휴. “사회주의국가의 법이론과 북한의 헌법이론.” 『한국외국어대학교 논문집』. 제25집, 외대출판부, 1992.
- 신우철. “‘체제전환’과 국가 - ‘제 3의 길’에 대한 비교헌법학적 한 모색.” 『법과 사회』. 제19호. 법과사회인론학회, 2000. 11.
- 신현윤. “6·15 이후 북한 민사법의 변화와 전망 - 북한의 경제개혁·개방관련조치와 법률을 중심으로.” 『6·15 이후 북한법의 변화와 전망』. 아사연학술포럼시리즈 2003-2003년 12월. 서울: 아시아 사회과학연구원, 2003.
- 심동섭. “세계화와 법의 교류-체제전환국가에 대한 법제개혁지원을 중심으로.” 『법무연수원 연구위원 논문』. 법무연수원, 2004.
- 오수근. “남북한간의 국제사법적 문제.” 『국제사법연구』, 서울: 한국국제사법학회, 제3호, 1998.
- 오준근. “남북교류협력에 관한 현행법제와 그 개선방향.” 『통일문제연구』. 제4권 1호. 1992.



- 유하영. “남북한간 혼인관계 법률충돌 문제의 해결에 관한 연구 : 중국·대만의 실무와 관행을 중심으로.” 『법조』. 제583호, 법조협회, 2005. 4.
- 윤대규. “북한 형법의 동향과 평가.” 『분단 60년 : 북한 법의 어제와 오늘』. 광복 60주년 기념 통일대비 학술대회 자료집, 2005. 8. 30.
- 이은정. “중국과 대만의 교류협력실태 및 법적 분쟁의 해결.” 『남북교류와 관련한 법적 문제점2』. 법원행정처.
- \_\_\_\_\_. “남북교류에 따른 가족법 대응방안 : 이산가족의 재결합을 중심으로.” 『가족법연구』. 제15권 제2호, 한국가족법학회, 2001. 12.
- 이재열. “베트남 민법총칙에 관한 연구.” 강릉대학교, 2001.
- 이주현. “동서독간의 민사분쟁 해결방식.” 『남북교류와 관련한 법적 문제점3』. 법원행정처.
- 이철수. “북한 노동법제의 현황과 전망.” 『북한법연구회 창립 10주년 기념 학술대회 발표논문집』. 북한법연구회, 2003. 11. 2.
- 이효원. “정부의 통일법제 준비와 평가.” 『남북한 통일법제 및 그 과도기적 과정』. 이화여자대학교 통일학연구원 심포지엄 자료집, 2005. 9. 28.
- \_\_\_\_\_. “북한법률의 국내법적 효력.” 『법조』. 법조협회, 2005. 4.
- 林淑閔. “해기회의 기능과 조직.” 『중국대만양안과 남북한의 교류법제의 동향과 전망 자료집번역문』. 한대국제학술회의, 2005.
- 장명봉. “대내외적 환경변화와 북한의 법제정비동향.” 『국민대 법학논총』. 제9호, 1997. 11.
- \_\_\_\_\_. “최근의 북한사회주의헌법 개정의 분석 : 배경·내용·평가 및 정책전망.” 『통일연구논총』. 제7권 제2호, 서울: 민족통일연구원, 1998.
- \_\_\_\_\_. 박정원. 『북한의 대외경제개방과 관련법제 정비동향』. 한국경제연구원, 2001
- \_\_\_\_\_. “김정일체제하의 법제정비의 동향과 평가.” 『분단 60년 : 북한

- 법의 어제와 오늘』. 광복 60주년 기념 통일대비 학술대회 자료집, 2005. 8. 30.
- 전광석. “동·서독 통일의 헌법문제.” 『한림대학교 논문집』인문사회과학편. 제8집, 1990. 12.
- \_\_\_\_\_. “동서독통일의 방법론에 대한 헌법논의.” 『독일통일의 법적 조명』. 서울:박영사, 1994.
- 정세현. “남북관계개선과 북한의 변화: 현황과 대처방안.” 『통일학연구원 개원기념 학술대회』. 이화여자대학교 통일학연구원, 2005. 6. 10.
- 정재길. “북한민법해제.” 『북한연구』. 제6집, 북한연구, 1991. 12.
- 정진명. “베트남 민법의 체계와 특성.” 『비교법학 제13집』, 부산: 부산외국어대학교 비교법연구소, 2002.
- 정형곤. “남북한 동시발전을 위한 경제협력모델.” 김연철·박순성 편. 『북한경제개혁연구』. 후마니타스, 2002.
- \_\_\_\_\_. “동서독간 경험활성화 지원정책과 시사점.” 『통일경제』. 7·8월호, 2001.
- 제성호. “통일관련 법제 인프라 실태 및 문제점.” 『통일시대와 법』. 서울: 중앙대학교 출판부, 2003.
- \_\_\_\_\_. “개성공단 관련 남북간 분쟁의 해결방향.” 『저스티스』. 제85호, 한국법학원, 2005.
- \_\_\_\_\_. “남북교류협력에 따른 법적 문제 해결방안 -법제개선 및 분쟁 해결을 중심으로-.” 『남북한 화해·협력 촉진방안』. 인문사회연구회 협동연구총서 2000-02. 서울: 통일연구원, 2000.
- \_\_\_\_\_. “통일에 대비한 지식재산권 기반조성전략: 북한의 산업재산권 법제 인프라에 대한 이해 중심.” 『통일정책연구』. 제13권 1호, 2004.
- 조영기. “개성공단 성공을 위한 법제도적 지원과 과제.” 『시민과 변호사』. 2004. 2.

- 최대권. “통일의 제원칙.” 『통일의 법적문제』. 서울 : 법문사, 1990.
- \_\_\_\_\_. “한국헌법의 좌표 - ‘영토조항’과 ‘평화적 통일조항’-.” 『법제연구』. 제2권 제1호, 1992. 6.
- 최달곤. “북한민법의 체계와 특색.” 『북한민법의 체계와 특색』. 세종연구소, 1994.
- 최철영. “대북정책의 변화와 남북교류협력법의 개선방안.” 『성균관법학』. 제10집, 1999.
- 한인섭. “2004년 북한형법 개정의 내용과 그 의미.” 『제93회 북한법연구회 월례발표회 발표논문』. 북한법연구회, 2004. 12. 9.
- 허영. “독일통일과 법질서통합과정.” 『독일통일의 법적조명』. 서울: 박영사, 1994.
- 홍준형. “남북관계 활성화에 대비한 남북교류협력관련 법제보완의 방향.” 『남북교류협력 법·제도 실천과제 연구』. 서울: 통일원, 1994.
- \_\_\_\_\_. “남북교류협력환경 변화에 따른 남북교류협력법 등 법제정비의 방향 - 남북교류협력법과 국가보안법을 중심으로 -.” 『남북교류협력법제도보완발전세미나』. 통일부, 2000. 8. 29.

F. Ossenbühl. “Rechtseinheit als Problem und Aufgabe der Wiedervereinigung Deutschlands.” 『공법연구』. 제22집 제1호, 한국공법학회, 1994. 4.

Ibrahim F. I. Shihata. “Contemporary Reform: Essays on Legal, Judicial and Other Institutional Reforms Supported by the World Bank.” 『Kluwer Law International』. The Hague, 1997.

Naoyuki Sakumoto 외, 『Law, Development and Socio-economic Changes in Asia』 TDE-JETRO, 2003.

Snyder, Earl. “Protection of Private Foreign Investment: Examination and Appraisal.” International and Comparative Law Quarterly.

Vol. 10, 1961.

土岐茂. “中國社會主義法.” 『アジアの社會主義法』. 社會主義法研究年譜 No. 9 社會主義法研究會 編. 京都: 法律文化社, 1989.

あい京正訓. “法整備支援からみた比較法・基礎法研究の課題.” 『法律時報』. 日本評論社. 2005년 8월호.

山田洋一. “法と發展との關係再考-法整備支援の正當化根據としての効率性の意義.” 『比較法研究の新段階 - 法の繼受と移植の理論』. 成文堂, 2005.

尾崎道明. “法整備支援の新たな展開-國際協力部の新設.” 『法律のひろば』. 2001. 10.

佐々木雄太. “大學による國際協力の一例としてアジア法整備支援.” 『法律のひろば』. 2001. 10.

三々月. “アジア諸國の法整備に對する支援と協力-法學者による若干の感想と展望.” 『法律のひろば』. 2001. 10.

竹内 努. “最高裁と法整備支援-現地報告を兼ねて.” 『法律のひろば』. 2001. 10.

矢吹公敏. “日弁連における法整備支援.” 『法律のひろば』. 2001. 10.

岡村泰孝. “財國際民商事法センターの法整備支援活動.” 『法律のひろば』. 2001. 10.

森島昭夫. “法整備支援の理念とそ課題.” 『法律のひろば』. 2001. 10.

### 3. 기타자료

『동아일보』.

『법률신문』.

『법원공보』.

『세계일보』.

『연합뉴스』.

『조선일보』.

『중앙일보』.

『한겨레 신문』.

<<http://unikorea.go.kr>>.

<<http://www.uniedu.go.kr>>.

<<http://www.ebrd.com>>.

<<http://www.kinu.or.kr/about/about6.asp>>.

<<http://www.worldbank.org/rmc/jsdf/index.htm>>.



# 최근 발간자료 안내

## 연구총서

2003-01	북한의 인권부문 외교의 전개방향	최의철	저	6,000원
2003-02	북한이탈주민의 지역사회 정착	이우영	저	5,000원
2003-03	「조선녀성」 분석	임순희	저	6,000원
2003-04	북한의 개인송배 및 정치사회화의 효과에 대한 평가연구	서재진	저	6,500원
2003-05	21세기 미,중,일,러의 한반도정책과 한국의 대응방안	여인곤 외	공저	8,500원
2003-06	부시 행정부의 군사안보전략	이현경	저	5,000원
2003-07	일본의 군사안보전략과 한반도	김영춘	저	4,000원
2003-08	중국의 한반도 안보전략과 한국의 안보정책 방향	최춘흠	저	3,500원
2003-09	한반도 평화정책 추진전략	박영호 외	공저	8,500원
2003-10	핵문제 전개 및 내부 정치변동의 항배와 북한 변화	박형중	저	7,000원
2003-11	미국의 대이라크전쟁 이후 북·미관계 전망	최진욱	저	5,000원
2003-12	북한의 후계자론	이교덕	저	4,500원
2003-13	김정일 정권의 안보정책: 포괄적 안보개념의 적용	박영규	저	5,500원
2003-14	북한의 사회통제 기구 고찰: 인민보안성을 중심으로	전현준	저	4,000원
2003-15	핵 문제 해결 과정에서 남북관계 및 북한 경제지원 시나리오	박형중 외	공저	10,000원
2003-16	통일에측모형 연구	박영호 외	공저	8,000원
2003-17	동북아 안보·경제 협력체제 형성방안	박종철 외	공저	10,000원
2003-18	국제적 통일역량 강화방안	황병덕 외	공저	10,000원
2003-19	북한 재산권의 비공식 이행	임강택 외	공저	5,000원
2003-20	북한 노동력 활용방안	최수영	저	3,500원
2003-21	대북 인도적 지원의 영향력 분석	이금순	저	5,500원
2004-01	인도주의 개입에 대한 국제사회의 동향	최의철	저	6,000원
2004-02	A CRITICAL JUNCTURE	최진욱	저	4,000원
2004-03	식량난과 북한여성의 역할 및 의식변화	임순희	저	5,000원
2004-04	통일 이후 갈등해소를 위한 국민통합 방안	박종철 외	공저	10,000원
2004-05	미·중 패권경쟁과 동아시아 지역패권 변화 연구	황병덕 외	공저	9,500원
2004-06	중국의 부상에 대한 일본의 인식과 군사력 강화	김영춘	저	4,000원
2004-07	주한미군 감축 및 재배치와 한국의 국가안보	홍관희	저	4,500원
2004-08	남북경협 실패사례 연구: 대북 경협사업의 성공을 위한 정책과제	김영운	저	7,500원
2004-09	북한의 핵 폐기 가능성과 북·미관계	정영태	저	5,000원
2004-10	미국의 대북인권정책 연구	김수암	저	6,000원
2004-11	김정일 시대 북한의 정치체제	박형중 외	공저	10,000원
2004-12	미국의 한반도 정책과 통일문제	박영호	저	5,500원
2004-13	북한의 경제특구 개발과 외자유치 전략 : 개성공업지구와 금강산관광특구를 중심으로	임강택 외	공저	6,000원
2004-14	7·1조치 이후 북한의 체제 변화 : 아래로부터의 시장사회주의화 개혁	서재진	저	7,500원
2004-15	CSCE/OSCE의 분석과 동북아안보협력에 주는 시사점	손기웅	저	5,000원

2004-16	남북 사회문화공동체 형성을 위한 대내적 기반구축방안 : 통일문제의 갈등구조 해소를 중심으로	조한범	저	4,500원
2004-17	국제적 통일역량 실태분석	여인곤 외	공저	9,000원
2004-18	대북지원민간단체의 남북교류협력 연구	이금순	저	5,000원
2004-19	<7·1경제관리개선조치> 이후 북한경제 변화 전망 : 실질소득의 변화를 중심으로	최수영	저	4,000원
2004-20	1994~2000년 북한기근: 발생, 충격 그리고 특징	이 석	저	9,000원
2005-01	Toward Greater Transparency in Non-Nuclear Policy : A Case of South Korea	전성훈	저	7,000원
2005-02	유럽연합(EU)의 대북 인권정책과 북한의 대응	최의철	저	8,000원
2005-03	북한의 노동인력 개발체계: 형성과 변화	조정아	저	7,000원

### 북한인권백서

북한인권백서 2003	서재진 외	공저	9,500원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2003</i>	서재진 외	공저	10,000원
북한인권백서 2004	이금순 외	공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2004</i>	이금순 외	공저	10,000원
북한인권백서 2005	이금순 외	공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2005</i>	이금순 외	공저	10,000원

### 연례정세보고서

2003	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2003~2004	6,000원
2004	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2004~2005	6,000원

### 학술회의총서

2003-01	신정부 국정과제 추진방향	5,000원
2003-02	한반도 평화변영과 국제협력	5,500원
2004-01	김정일 정권 10년: 변화와 전망	10,000원
2004-02	한반도 안보정세변화와 협력적 자주국방	10,000원
2004-03	한반도 및 동북아의 평화와 변영	8,000원
2004-04	남북한 교류(화해)·협력과 NGO의 역할	7,500원
2004-05	한반도 평화회담의 과거와 현재	5,500원
2004-06	북한경제와 남북경협: 현황과 전망	6,500원
2004-07	한국 및 미국의 국내환경변화와 한반도 평화	10,000원
2004-08	한반도 및 동북아 평화변영과 한·중 협력	9,000원
2005-01	북한 경제의 변화와 국제협력	8,000원



논 총	
-----	--

통일정책연구, 제12권 1호 (2003)	10,000원
통일정책연구, 제12권 2호 (2003)	10,000원
통일정책연구, 제13권 1호 (2004)	10,000원
통일정책연구, 제13권 2호 (2004)	10,000원
통일정책연구, 제14권 1호 (2005)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 12, No. 1 (2003)	9,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 12, No. 2 (2003)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 13, No. 1 (2004)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 13, No. 2 (2004)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 14, No. 1 (2005)	10,000원

영문초록	
------	--

2003-1 KINU Research Abstracts '02	10,000원
------------------------------------	---------

협동연구총서	
--------	--

2003-01	국내적 통일인프라 실태			10,000원
2003-02	통일정책 추진체계 실태연구	허문영 외	공저	10,000원
2003-03	남북관계의 진전과 국내적 영향	최진욱 외	공저	10,000원
2003-04	법·제도분야 통일인프라 실태 연구	제성호 외	공저	10,000원
2003-05	통일교육의 실태조사 및 성과분석	한만길 외	공저	10,000원
2003-06	국내적 통일인프라 구축을 위한 실태조사 : 경제분야	이상만 외	공저	10,000원
2003-07	북한이탈주민 적응실태 연구	이금순 외	공저	10,000원
2003-08	종합결과보고서: 국내적 통일인프라 실태조사	박영규 외	공저	9,000원
2004-01	통일인프라 구축 및 개선방안			10,000원
2004-02	정보화시대 통일정책 거버넌스 개선방안	여인곤 외	공저	7,000원
2004-03	남북관계 개선의 국내적 수용력 확대방안 : 분야별 갈등의 원인 및 해소방안	박종철 외	공저	10,000원
2004-04	통일관련 법제 인프라 정비 및 개선방안	제성호 외	공저	10,000원
2004-05	통일지향 교육 패러다임 정립과 추진방안	고정식 외	공저	10,000원
2004-06	경제분야 통일인프라 구축 및 개선방안	양문수 외	공저	10,000원
2004-07	북한이탈주민 분야별 지원체계 개선방안	이금순 외	공저	8,500원
2004-08	종합결과보고서: 통일인프라 구축 및 개선 방안	김영춘 외	공저	5,500원
2004-09	평화와 번영의 동북아 문화공동체 형성을 위한 정책연구			10,000원
2004-10	동북아 문화공동체 형성을 위한 협력적 아시아 인식의 모색	오명석 외	공저	5,500원

2004-11	동북아문화공동체와 유럽문화공동체의 공통성과 차별성	김명섭 외	공저	5,000원
2004-12	동북아 문화공동체 형성을 위한 한국·중국·일본의 대중문화산업에 대한 비교연구	양영균 외	공저	10,000원
2004-13	동북아 공동의 문화유산에 대한 공동 연구와 관리	박경하 외	공저	10,000원
2004-14	동북아 문화공동체의 동아시아 지역 확대방안을 위한 기초연구: 한국-동남아 문화 공동체 형성 가능성 분석	서중석 외	공저	10,000원
2004-15	동북아 평화문화 비교 연구	조한범 외	공저	9,500원
2004-16	동북아 한민족 사회의 역사적 형성과정 및 실태	최진욱 외	공저	6,500원
2004-17	동북아공동체의 행정조직 구축에 관한 연구: 유럽연합의 행정부인 집행위원회 조직의 비교분석을 중심으로	윤종설 외	공저	5,000원
2004-18	동북아 국가의 인적자원실태 및 개발 동향과 인적자원개발 분야의 공동체 형성 가능성 연구	강일규 외	공저	10,000원
2004-19	동북아 문화공동체 형성을 위한 법적기반 구축방안	전재경 외	공저	8,000원
2004-20	동북아 문화공동체 형성을 위한 법적 기반 구축방안 : 형사법제를 중심으로	이진국 외	공저	6,000원
2004-21	동북아 여성문화유산 교류협력방안	김이선 외	공저	8,500원
2004-22	동북아 문화공동체 형성을 위한 청소년교류 협력 연구	윤철경 외	공저	10,000원
2004-23	동북아 문화공동체 형성을 위한 교육 분야 교류·협력의 실태	한만길 외	공저	10,000원
2004-24	동북아 국가간 관광교류협력 방안( I ) : 잠재력과 장애요인	박기홍 외	공저	6,000원
2004-25	동북아 문화공동체 추진의 비전과 과제( I )	김광억 외	공저	4,000원
2004-26	종합결과보고서: 평화와 번영의 동북아 문화공동체 형성을 위한 정책연구	김광억	저	4,500원
2005-08-01	남북한 통합과 통일인프라 확장방안			10,000원
2005-08-02	남북한 통합을 위한 바람직한 통일정책 거버넌스 구축방안	김국신 외	공저	10,000원
2005-08-03	통일관련 국민적 합의를 위한 종합적 시스템 구축방안 : 제도혁신과 가치합의	박종철 외	공저	10,000원
2005-08-04	남북한 통합을 위한 법제도 인프라 확충방안	이철수 외	공저	10,000원
2005-08-05	신패러다임 통일교육 구현방안	박광기 외	공저	10,000원
2005-08-06	남북한 경제통합의 인프라 확장방안	양문수 외	공저	10,000원
2005-08-07	북한이탈주민 사회적응 프로그램 연구	이금순 외	공저	10,000원

◆ 비매품 ◆

통일정세분석

2003-01	중국의 통일외교안보정책 전망: 10기 전인대 1차회의 결과분석	신상진
2003-02	북한 핵문제의 경제적 파급효과와 향후 전망	임강택
2003-03	북한 인권실태에 관한 미국과 국제사회의 동향	최의철, 임순희
2003-04	한/미 정상회담과 공조방향	이헌경, 박영호
2003-05	일본의 안보개혁과 유사법제 정비	배정호

2003-06	북한 병력제도 변화와 병력감축 가능성	박형중, 정영태
2003-07	11기 1차 최고인민회의 개최 동향 분석	박형중
2004-01	2004년도 북한의 신년 공동사설 분석	박형중, 전현준, 이교덕, 최진욱
2004-02	최근 북한 변화 및 개혁 동향	북한연구실
2004-03	제13차 남북장관급회담 결과 분석 및 전망	조한범
2004-04	최근 북한의 주요 대남논조 「민족공조」론 강조의 배경과 의도	박형중
2004-05	미 국무부의 '2004년 북한 인권보고서' 분석	최의철
2004-06	제2차 6자회담 분석과 전망	전성훈
2004-07	제4대 러시아 대선결과 분석	여인곤
2004-08	북한 최고인민회의 제11기 제2차 회의 결과분석	이석, 최진욱
2004-09	제60차 유엔인권위원회회의 북한인권결의안 채택과 우리의 고려사항	최의철, 임순희
2004-10	김정일 국방위원장 중국방문 결과 분석	이교덕, 신상진
2004-11	2차 북·일 정상회담 결과분석	김영춘
2004-12	북한의 고농축우라늄(HEU)프로그램 추진 실태	전성훈
2004-13	2004년 상반기 북한 동향	정영태, 최진욱, 박형중, 서재진, 이교덕
2004-14	일본 참의원 선거결과 분석	김영춘
2004-15	남북한 전자상거래 추진방안	김영윤, 박정란
2004-16	미의회 '북한인권법': 의미와 전망	김수암, 이금순
2004-17	2004년 미국 대통령선거 동향 분석( I ) : 케리 민주당 후보의 외교안보정책 방향	박영호, 김국신
2004-18	2004년 미국 대통령선거 동향 분석( II ) : 부시 공화당 후보의 외교안보정책 방향	김국신, 박영호
2004-19	중국공산당 16기4중전회 결과분석	전병곤
2004-20	2004년 미국 대통령 및 의회 선거 결과 분석	김국신, 박영호
2004-21	중국의 동북공정과 우리의 대응책	전병곤
2005-01	2005년 북한의 신년 「공동사설」 분석 및 정책 전망	이교덕, 서재진, 정영태, 최진욱, 박형중
2005-02	북한의 경제개혁 동향	김영윤, 최수영
2005-03	북한의 「핵보유」 선언 배경과 향후 입장 전망	정영태
2005-04	북한의 「핵무기 보유」 선언 이후 주변 4국의 반응과 향후 정책 전망	박영호, 김영춘, 여인곤, 전병곤
2005-05	북한인권 관련 미 국무부 보고서 분석 및 정책전망	최의철, 김수암
2005-06	중국 10기전인대 제3차회의 결과 분석	전병곤
2005-07	일본의 보수우경화 동향분석	김영춘
2005-08	농업분야 남북 협력 방안	김영윤, 최수영
2005-09	2004년 북한 영향실태조사결과 보고서 분석	이금순, 임순희
2005-10	북한 최고인민회의 제11기 제3차 회의 결과 분석	박형중, 최진욱
2005-11	북한 인권에 대한 국제사회의 동향 : 제61차 유엔인권위원회회의 결의안 채택을 중심으로	최의철, 임순희
2005-12	최근 중·일관계와 갈등요인 분석	배정호
2005-13	북한인권국제대회 동향과 향후 전망	김수암
2005-14	북한 주권국가 인정문제의 국제법적 조명: 동·서독 사례와 향후 통일정책 과제	황병덕
2005-15	동서독간 정치범 석방거래(Freikauf)	손기웅
2005-16	일본 총선 결과 분석	김영춘

2005-17	평화비용의 의미와 실익	김영윤, 이 석, 손기웅, 조 민, 서재진, 최수영
2005-18	미·일동맹의 강화와 주일미군의 재편	배정호
2005-19	주변4국과의 연쇄 정상회담 결과분석	여인곤, 박영호, 배정호, 최춘흠
2005-20	APEC 정상회의의 의미와 한국의 역할	김규륜

### KINU 정책연구시리즈

2005-01	북핵보유선언: 향후 정세전망과 우리의 정책방향	허문영
2005-02	북핵문제와 남북대화: 현안과 대책	이기동, 서보혁, 김용현, 이정철, 정영철, 전병근, 곽진오
2005-03	6·15 남북공동선언 재조명: 이론과 실제	홍용표, 조한범
2005-04	광복 60년과 한반도: 한미관계, 남북관계 그리고 북핵문제	김근식
2005-05	한반도 비핵화와 평화체제 구축의 로드맵: 「6자회담 공동성명」 이후의 과제	조성렬
2005-06	제4차 6자회담 합의 이행구도	전현준, 박영호, 최진욱, 이교덕, 조한범, 박종철

### Studies Series

2004-01	The Successor Theory of North Korea	Kyo Duk Lee
2004-02	Nine Scenarios for North Korea's Internal Development	Hyeong Jung Park
2004-03	The Impact of Personality Cult in North Korea	Jae Jean Suh
2004-04	The Unofficial Exercise of Property Rights in North Korea	Kang-Taeg Lim and Sung Chull Kim
2004-05	A Study of the Social Control System in North Korea: focusing on the Ministry of People's Security	Hyun Joon Chon
2005-01	Strategies for Development of a North Korean Special Economic Zone through Attracting Foreign Investment	Kang-Taeg Lim & Sung-Hoon Lim
2005-02	The Food Crisis and the Changing Roles and Attitudes of North Korean Women	Lim Soon Hee
2005-03	Evaluation of South-North Economic Cooperation and Task for Success	Young-Yoon Kim
2005-04	North Korea's Market Economy Society from Below	Jae Jean Suh
2005-05	Continuities and Changes in the Power Structure and the Role of Party Organizations under the Kim Jong-il's Reign	Hyeong-Jung Park and Kyo-Duk Lee
2005-06	The DPRK Famine of 1994-2000: Existence and Impact	Suk Lee

# 통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 통일문제가 보다 현실적인 과제로 대두되고 있는 시점에서 그동안 제한적으로 유관기관과 전문가들에게만 배포해오던 각종 연구결과물들을 보다 폭 넓게 개방하여 전국의 대형서점에서 개별구입하거나 본원의 定期會員에 가입하여 구독할 수 있도록 하였습니다.

본원의 간행물 분량이 많아 일일이 서점에서 구입하기에는 번거로움이 있을 것이라는 점을 고려하여 定期會員制를 운영하게 되었습니다. 정기회원에게는 본원의 모든 간행물(연구총서, 국문논총, 영문저널, 학술회의 총서, 판매되지 않는 수시 「정세분석보고서」 등)을 직접 우편으로 우송해드리는 것은 물론 학술회의 초청 등 회원의 권리를 부여하오니 많은 이용을 바랍니다.

## 1. 정기회원의 구분

- 1) 일반회원: 학계나 사회기관에서의 연구종사자
- 2) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 3) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관 등의 자료실

## 2. 회원가입 및 재가입

- 1) 가입방법: ① 회원가입신청서를 기재하여 회비를 납부하신入金證과 함께 본 연구원으로 Fax 또는 우편으로 보내주시므로써 정기회원 자격이 취득됩니다.  
② 본원 홈페이지(<http://www.kinu.or.kr>)에서 회원가입신청서를 작성하신 후 회비를 납부하신 입금증을 Fax 또는 우편으로 보내주시므로써 정기회원 자격을 취득하실 수 있습니다.
- 2) 연 회 비: 회원자격은 가입한 날로부터 1년간입니다  
(기관회원 20만원, 일반회원 10만원, 학생회원 7만원)
- 3) 납부방법: 신한은행 온라인 310-05-006298(예금주: 통일연구원)
- 4) 재 가 입: 회원자격 유효기간 만료 1개월전 회비를 재납부하면 됩니다.  
(재가입 안내장을 발송)

## 3. 정기회원의 혜택

- 1) 본 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청됩니다.
- 2) 본 연구원이 발행하는 학술지 「통일정책연구」와 International Journal of Korean Unification Studies를 포함하여 그 해에 발행되는 단행본 연구총서(연평균 30-35권), 학술회의 총서(연평균 5-6권), 정세분석보고서(연평균 5-10권) 등의 간행물이 무료 우송됩니다.
- 3) 본 연구원에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용이 가능합니다.
- 4) 시중서점에서 판매되고 있는 지난자료를 20% 할인된 가격에 구입할 수 있습니다.(단, 비영리에 한함)
- 5) 저작권과 관련하여 DB서비스를 통해 압축한 자료는 제3자 양도 및 판매를 금합니다.

## 4. 회원가입 신청서 제출 및 문의처

서울시 강북구 수유6동 535-353 (우편번호: 142-076)

통일연구원 통일학술정보센터 (전화: 901-2559, 901-2529 FAX: 901-2547)





