

국제기구의 중국·베트남 시장경제법제개혁 지원사례: 북한 적용과 시사점*

임을 출**

- | | |
|---------------------------|-----------------------|
| I. 서론 | IV. 중국·베트남 모델의 북한 적용: |
| II. 국제기구의 개입: 방식, 유형 및 속도 | 교훈과 시사점 |
| III. 국제기구의 베트남·중국 개입 사례 | V. 결론 |

국문요약

이 글은 사회주의 체제전환국가들의 시장경제법 제 구축을 지원했던 국제기구(국제금융기구, UNDP)를 중심으로 중국 및 베트남의 시장경제법제 도입 및 실행 경험들을 검토하고, 이를 토대로 북한이 향후 시장경제법제를 본격적으로 도입하려 할 경우 고려할 만한 요소들, 법제개혁 방향, 속도 및 범위, 국제기구와의 관계 형성 방안 등을 예측하고 제시해보았다.

세계은행 등 국제기구의 중국, 베트남에 대한 법제개혁지원 경험은 경제발전과 법의 지배 원칙 간의 관계를 압축적으로 보여주면서 중국, 베트남의 경험을 어떻게 북한에 적용해야 되는지에 대해서도 주요한 시사점과 교훈을 제공하고 있다. 여기서 유의할 대목은 북한의 시장경제법제 구축과 관련한 국제기구와의 협력 모델은 북한의 체제전환 의지와 수준, 내부 정치적 합의 정도, 남북관계, 북한과 국제사회와의 협력 수준 등에 따라 달라질 것이라는 점이다.

북한에서 본격적인 시장경제 제도로의 전환이 시작되면 원활한 작동을 뒷받침하기 위해 포괄적인 법제개혁이 반드시 필요할 것이다. 물론 북한 체제의 특수성을 고려하면 단기적으로 포괄적인 법제개혁을 추진하기는 어려울 것으로 예상되지만 중장기적으로 베트남이 경험했던 방식을 따라갈 수밖에 없을 것으로 전망된다. 따라서 단기적으로 중국처럼 정치적으로 민감한 파산법, 사법제도 등의 도입은 어려울 것으로 예상되며, 다만 경제발전에 따라 시장경제제도가 발전되면서 중장기적으로는 사회주의 법치국가 완성을 위한 포괄적인 법제 구축이 이뤄질 것으로 예상할 수 있다.

주제어: 시장경제법제, 국제기구, 국제금융기구, 유엔개발계획(UNDP), 중국·베트남의 시장경제법제 구축 사례, 북한의 체제전환, 포괄적 법제개혁, 사회주의 법치

* 이 논문은 정부(교육과학기술부) 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행되었음(NRF-2011-413-B00005).

** 경남대 극동문제연구소 연구교수

I. 서론

베트남과 같은 사회주의 체제전환국가의 시장경제법제 구축 혹은 법제개혁 경로는 비슷했다. 경제개혁은 경제관리방식의 변화로부터 시작되었는데, 특히 기존의 행정명령(administrative commands) 등에 기초한 중앙계획적 관리에서 법과 규정에 의한 관리로 전환하기 위하여 많은 새로운 법률이 제정되고 공포되었다. 그래서 초기에는 가능한 많은 법과 규정이 제정되고 공포되는 것은 중요했다. 하지만 시간이 갈수록 법규의 숫자보다 법규의 질이 중요한 것으로 간주되었다. 양질의 법규를 만들기 위해서는 양질의 법률 입안자가 필요하다. 이들은 적절한 입법기술과 실정법에 대한 지식을 동시에 갖추고 있어야 한다. 베트남에 있어서 개혁 초기에 양질의 법률 입안자들은 대부분 정부 공무원들이었다. 그러나 시장경제가 발전하면서 기업인들이 특수 이익집단으로서 법제 구축에 영향력을 미치기 시작한다. 이들은 자신들의 정당한 경제적 이익과 권리를 보호해주는 법률을 원한다. 이런 맥락에서 양질의 법률은 다양한 집단의 이해를 잘 조정해야 하고, 이를 위해서는 보다 다양한 집단의 이해를 반영해야 한다.¹ 북한의 미래 시장경제법제 내용과 구축 과정도 베트남 등 사회주의 체제전환국가들이 밟았던 경로와 비슷할 것이다.

그런데 주목할 점은 사회주의 국가들이 시장경제로 체제전환을 하면서 국제금융기구와 같은 국제기구의 지원을 예외 없이 받았다는 점이다. 체제전환국가와 국제기구와의 협력 수준은 전환의 성과에 적지 않은 영향을 미쳤다. 사회주의 체제전환국들은 계획경제에서 시장경제체제로의 전환에 따른 환경 변화에 맞는 법제 정비 없이는 의도한 목적을 달성할 수 없었다. 이는 북한도 예외일 수가 없다.

이 글은 국제금융기구, 유엔기구 등 국제기구가 중국 및 베트남의 시장경제법제 도입 및 실행을 지원했던 경험들을 우선 검토한다. 이를 토대로 향후 북한이 본격적인 시장경제체제로의 전환을 추진하고, 국제기구와의 협력관계를 형성할 경우 참고할 수 있는 교훈과 시사점을 도출하고자 하였다. 중국과 베트남은 북한 지도부가 가장 관심을 갖는 경제발전 모델을 갖고 있다는 점에서 다른 나라 사례들보다 적실성 있는 시사점을 제공할 것으로 판단했다.²

¹ Cao Xuan Phong, "Vietnam Legal System Development Strategy and Experience on International Cooperation," *International Institutions' Legal Assistance and Plan for Unification of Legal Systems of South and North Korea*, Law Research Institute, Seoul National University International Conference, November 16, 2009, pp. 75~76.

² 김영남 북한 최고인민회의 상임위원장은 2012년 8월 4일부터 베트남을 방문해 응웬 쯤 중 베트

II. 국제기구의 개입: 방식, 유형 및 속도

1. 시장경제로의 전환과 법제개혁 지원 배경

‘시장경제로의 전환’은 사회주의적이고 권위주의적인 중앙집권적인 계획경제 체제에서 시장지향적인 경제로의 종합적이고 구조적인 변화가 진행되는 과정을 의미한다. 시장경제는 가격기구에 의해 재화와 서비스의 배분과 광범위한 사적 자본을 보장하는 경제체제이다.³ 현대 시장경제에서 정부의 역할은 경제거래를 위한 게임의 규칙과 경제주체 간의 형평성을 보장하는 규범을 포함한 공공재를 제공하여 보다 경쟁적인 비즈니스 여건을 보장하는 일이다. 여기서 시장경제체제로의 이행을 위한 법제화는 효율적인 자유통배분을 할 수 있도록 하기 위해 기본적으로 사유재산제의 계약법이 마련되어야 한다. 이러한 전제조건 아래에서 자유로운 경제주체들이 시장에서의 진입과 퇴출을 스스로 결정할 수 있는 법제도인 상법, 외국인투자법, 경쟁법 및 파산법이 필요하다.⁴

문제는 체제전환국들이 초기에 이런 법들을 스스로 만들 수 있는 경험과 역량이 부족하기 때문에 국제금융기구, 유엔 등 다자기구와 주요 선진공여국, 국제 NGO 등에 지원을 요청할 수밖에 없고, 이 과정에서 체제전환국 법제개혁지원을 위해 국제기구가 적극적으로 개입하게 되었다. 다만 여기서 시장경제법제 구축을 지원한다는 것은 특정 국가 모델을 단순히 이식하는 것이 아닌 해당 국가 법체제의 변화를 의미하기 때문에 ‘법제개혁’이라는 표현이 보다 적실성을 갖게 된다.

일반적으로 경제체제전환을 하는 과정에서 공통적으로 중시된 정책이 거시경제안정화, 자유화, 규제완화와 사유화 등이었다. 자유화는 주요 가격들이 시장에 의해 결정되고 무역장벽을 낮추어 세계시장경제의 가격구조에 적합하게 만드는 것이고, 거시경제안정은 초기 자유화에 따른 높은 인플레이션을 잡고 이를 조절하기 위해 정부의 예산, 재정, 화폐정책 등에서 균형을 유지하도록 하는 과정이며, 구조조정과 사유화는 사유화를 통해 기업의 소유를 전환하고 상품경쟁력을 강화하기 위해 기업의 회계구조와 임금구조를 전환하는 과정이다. 법제개혁은 경쟁정책

남 총리와의 회담에서 베트남의 경제·사회 건설 경험과 관련해 “좋은 모델을 공유하고 싶다”고 말했다. 북한 장성택 국방위원회 부위원장은 8월 13일부터 중국을 방문해 나선지구 및 황금평, 위화도 활성화를 포함한 경제협력과 관련한 주요합의를 이끌어냈다. 북한이 중국과 베트남과의 경제협력에 박차를 가하면서 두 나라의 경제발전모델에 큰 관심을 표명하고 있는 것이다.

³ 정영화·김계환, 『북한의 시장경제이행』 (서울: 집문당, 2007), p. 35.

⁴ 위의 책, p. 36.

에 적합하도록 법의 지배(rule of law)를 확립하고 정부의 역할을 재정립하는 노력 등을 포함하고 있다.⁵

이런 과정들은 관련 법제의 뒷받침을 통해 안정성을 갖추게 된다.⁶ 국제사회가 법제개혁을 지원한 목표는 경제전환국가에 대해 법의 지배 또는 법치(Rule of Law: ROL)와 민주주의 권리에 기반한 사회주의적 시장경제로의 순조로운 전환에 맞춰져 있었다. 개인의 재산을 보호하고 계약을 집행하는 것은 시장경제를 운영하는 데 필수적인 요소이다. 특히 법치가 정착되어야 상업거래시 경제주체들의 다른 의견을 조율하고, 개인의 재산을 보호할 수 있는 효과적인 분쟁해결시스템이 원활하게 작동하게 된다.⁷

사회주의 국가들의 시장경제법제 구축과 관련해 가장 활발한 지원활동을 펼친 세계은행은 회원국이 경제발전 및 빈곤퇴치를 위해서는 법치주의 확립이 중요하며, 지속가능하고, 공정한 경제 및 사회개발을 달성하기 위해서는 원활하게 기능하는 법제개혁이 필요하다고 강조했다.⁸ 또한 법의 지배 개념은 세계은행 원조프로그램의 필수불가결한 부분으로 강조된 ‘굿 거버넌스(good governance)’와 밀접한 연관을 맺고 있다.⁹

이들은 굿 거버넌스를 구성하는 주요 요소들 가운데 법치의 강화를 특히 중요한 것으로 간주했다.¹⁰ 이는 경제개혁을 설명하는 대표적인 이론들인 제도적 접근(institutional approach), 문화적 접근(cultural approach) 등으로 설명된다. 제도적 접근은 한 나라의 경제개혁과 구조조정을 위해서는 바람직한 제도와 기구를 마련하는 것이 우선되어야 하며, 이러한 제도를 갖추으로써 비로소 개혁은 성과를

⁵ Stanley Fischer and Alan Gelb, “Issues in Socialist Economy Reform,” *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 5 (Fall), 1991, pp. 91~105.

⁶ Simon Johnson, Daniel Kaufmann, and Andrei Shleifer, “The Unofficial Economy in Transition,” *Brookings Papers on Economic Activity*, 2, 1997, pp. 159~239.

⁷ 임을출·손희경 옮김, 『국가 건설 어떻게 할 것인가』 (서울: 한울아카데미, 2011), p. 127.

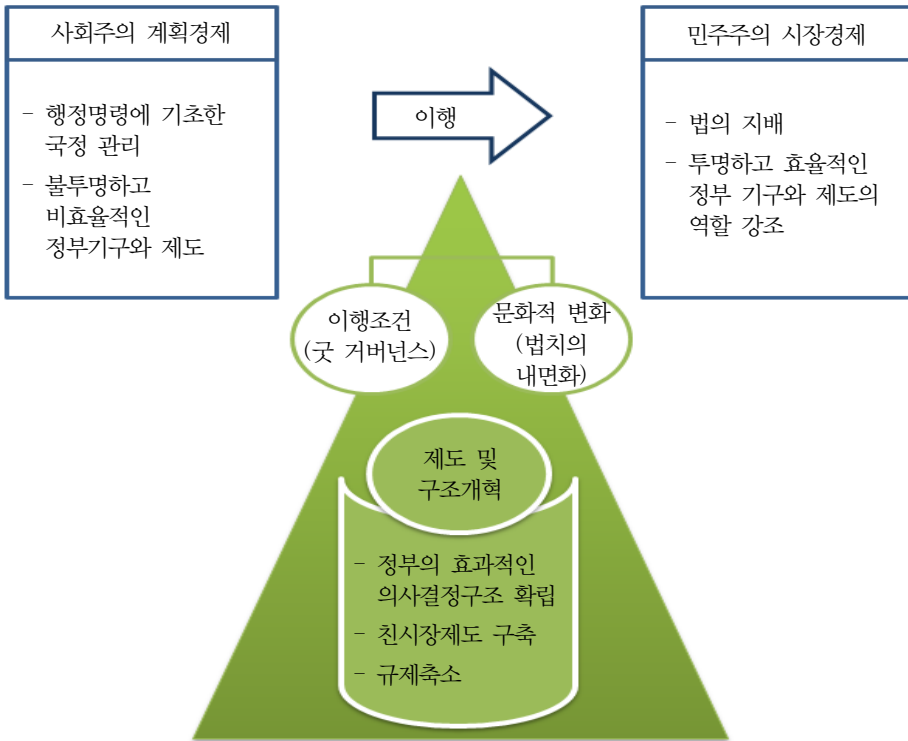
⁸ Natalie G. Lichtenstein, “Lessons from the World Bank’s Support for China’s Legal Reforms,” *International Institutions’ Legal Assistance and Plan for Unification of Legal Systems of South and North Korea* (Law Research Institute, Seoul National University International Conference, November 16, 2009), p. 29.

⁹ Carlos Santiso, “Good Governance and Aid Effectiveness: the World Bank and Conditionality,” *The George town Public Policy Review*, Vol. 7, No. 1 (Fall 2011), pp. 1~22; 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. 13.

¹⁰ World bank, Operations Evaluation Department (OED), *OED IDA Review: Governance—The Critical Factor*, IDA 10-12, 2001, p. 20.

낼 수 있다고 강조한다.¹¹ 세계은행은 해당 국가 국민의 소득 수준, 투자와 성장, 1인당 평균 수명에 이르기까지 투명하고 효율적인 정부 기구와 제도의 역할이 중요하다고 역설한다.

<그림 1> 시장경제로의 전환과 법제개혁



이 같은 국제기구 아래 체제전환국 정부는 효과적인 의사결정구조의 확립, 친시장적 제도의 구축, 그리고 불필요한 정부 규제의 축소 및 효율적인 규제 시스템 등을 구축하기 시작했다.¹² 이는 저개발 체제전환국으로 하여금 빈곤감소, 지속적인 경제 성장, 그리고 정치적 안정을 달성할 수 있도록 유도하는 이행조건(conditionality)의 주요 내용으로 등장한 공공부문의 ‘굿 거버넌스(good governance)’ 정립을 주장하는 이론적 근거가 되고 있다.

¹¹ John Owen, “The Foreign Imposition of Domestic Institutions,” *International Organizations*, Vol. 56, No. 2 (2002), pp. 375~409.

¹² World Bank, *The Quality of Growth* (Oxford University Press, 2000), pp. 136~137.

굿 거버넌스 개념은 구소련을 비롯한 동구 사회주의권의 체제 전환과 같이 근본적인 법 구조적인 변화를 초래한 정치적 변화의 시기였던 1990년대 초반에 국제금융기구들의 주목을 끌었다. 체제전환 과도기에 있던 국가들에 대한 세계은행의 개입은 주로 재산권과 계약상의 권리들을 보호하기 위한 “안정적이고 예측 가능한 경제 체제”를 포함한 기업의 발전과 외국인 투자를 촉진시킬 수 있는 환경을 개선하는데 중점을 두었다. 세계은행에 따르면 법의 지배는 투명한 입법행위와 공정한 법의 집행, 질서를 유지하고 사적 부문의 성장을 장려하며 빈곤을 퇴치하고 정통성을 확보한 책임 있는 정부 등을 요구한다. 법과 사법의 개혁(law and judicial reform)은 ‘법의 지배’를 촉진하기 위한 수단이었다.¹³

이에 따라 국제기구들은 시장경제법제 구축지원 프로그램의 전략적 목표를 서로 긴밀한 관계가 있는 민주주의와 통치(Democracy and Governance, DG)에 초점을 맞추었다. 체제전환국이 민주주의와 시장경제 구축을 위한 건전한 토대를 마련할 수 있도록 헌법, 형법, 상법에 관한 입법지원에서부터 법률전문가들과 기업인들에 대한 교육에 이르기까지 입법 및 사법 개혁과 관련한 모든 영역을 지원하였다.

하지만 초기 법제개혁 지원 내용은 ① 개인의 재산권 보호, ② 계약의 존중, ③ 공평하고 공정한 기업 창설과 퇴출(청산), ④ 공정하고 투명한 공개경쟁을 통한 재화와 용역의 구입과 판매 등이었다. 결국 법제개혁은 개인과 기업의 경제적 자유를 보호하고 촉진할 수 있는 적절한 법적 틀을 세우는데 초점이 맞춰져 있었다. 여기에 더해 제정 혹은 개정된 법이 공정하고 예측 가능한 방식으로 집행되도록 하는 기구의 설립도 중요했다. 예를 들면 상법을 제·개정 했을 경우 이를 집행하기 위한 법원의 역량을 강화하기 위해 사법개혁을 지원한 것이다. 법원은 계약과 파산에 있어 가장 중요한 집행기관이고, 담보(담보법에 따라 권리를 정함에 있어)와 관련하여 2차적인 집행기관이다. 이에 따라 체제전환국들은 ① 실체법과 절차법의 초안 작성을 포함하는 법적토대 마련, ② 법원, 지방의 입법 및 사법 센터, 정부의 행정부처 등 실행기구 정비, ③ 시장경제를 위한 헌법적 토대 구축, ④ 상법 등에 따른 시장개혁의 지원 등의 영역에서 국제기구의 집중적인 지원을 받았다.

법제개혁의 실효성을 확보하기 위해서는 문화적 측면도 강조되어야 한다. 즉 체제전환국의 법조계 인력을 양성시키고, 인프라를 구축하고 제도 개혁을 지원하는

¹³ *Ibid.*, pp. 2~3.

일도 중요하지만 이것들만으로는 충분하지 않다는 것이다. 법제의 활성화는 새로운 규칙, 제도, 법령을 만들면서 문화를 변화시키는 것과 연관되어 있다. 즉 이들 새로운 법제가 널리 공유되고 개인들의 가치관을 변화시키고, 문화적으로 체제전환국 사회발전에 기여하지 못한다면 아무리 훌륭한 법제와 법원 등 관련 인프라가 갖춰져도 무의미할 수 있다는 것이다.¹⁴

2. 개입 방식: 직접 vs. 간접 지원방식

국제기구들의 체제전환국가에 대한 법제 지원은 직접 또는 간접적 방식으로 이뤄졌다. 직접 법제도의 개선이나 개혁 자체를 목적으로 이루어지는 기술지원과 다른 프로젝트나 프로그램을 수행하기 위한 조건(coditionality)이나 수단으로서 간접적으로 법제개혁을 지원하는 경우다. 직접 지원의 경우에는 국제금융기구가 외국인투자법제, 토지개혁 관련법 정비 지원 등과 관련해 입법을 직접하거나 수정을 하는데 참여했다. 법제개혁이나 반부패 제도 자체를 개선하기 위하여 ‘직접’ 지원하는 경우도 있었다. 대부분 시장친화적 환경을 조성하거나, 공적 부문의 개선을 위하여 ‘구조조정정책 자금지원(structural Adjustment Loan)’ 형식으로 지원이 이뤄졌다.¹⁵ 반면, 특정 경제분야의 효율적인 성과 창출을 위해 법제도의 개선이나 개혁이 필요한 경우에 간접적 방식이 적용되었다. 즉 경제지원을 위한 선행조건으로 법제개혁을 요구하는 경우다. 이 경우에 국제금융기구 등은 체제전환국이 제시한 법제개혁을 수행할 수 있도록 필요한 정보를 제공하거나 자문을 하게 된다.

국제금융기구와 선진공여국(donors)은 금융지원과 동시에 효과성과 이행력을 높일 수 있는 법제정비를 요구해 왔다. 이들은 부패한 관리, 낙후된 행정체계, 기타 비효율적인 제도가 존재할 경우 원조의 효과성은 크게 떨어진다고 본다. 시장 활동에서 소외된 국가와 국민들에게 금전적인 지원을 하기보다는 시장에 더 쉽게 접근할 수 있도록 제도를 개선하고 이를 통하여 국가의 경제성장을 촉진시킬 수 있는 제도를 구축하는 것이 경제성장이나 국가발전에 더 효과적이라고 간주한 것이다.¹⁶ 이와 관련된 법제도가 대부분 시장경제법제와 연관되어 있다.

¹⁴ 임을출·손희경 옮김, 『국가 건설 어떻게 할 것인가』 (서울: 한울아카데미, 2011), p. 144.

¹⁵ World Bank, *Program Document, Programmatic Adjustment Loan, Bulgaria, 2003*;

World Bank, *Second Programmatic Structural Adjustment Loan for Latvia, 2001* 참조.

¹⁶ 정순원, “북한의 경제체제전환과 법제정비 방안,” (제124회 북한법연구 월례발표회, 2008.1.31), p. 2.

국제금융기구가 초기에는 일방적으로 이행조건을 부과함으로써 체제전환국들로부터 많은 비난을 받기도 했지만, 점차 수원국인 체제전환국의 입장이 많이 반영되었다. 하지만 분명한 점은 법제개혁이 조건으로 부과된 국제금융기구로부터 금융지원을 받기 위해서는 반드시 이를 이행해야 했다.¹⁷ 베트남도 1993년 국제금융기구가 제시한 이행조건들이 지도부의 의지와는 다소 괴리된 가격자유화, 재정과 금융의 분리, 국영기업 개혁 등의 내용이었지만, 이를 이행해야만 했다.¹⁸

최근에는 개발정책자금(development policy loan)을 투자자금과 연계하여 지원하고 있다. 경제지원 프로그램과 병행하여 직접적으로 법제지원을 하는 경우다. 정책자금은 농업, 사경제 영역, 법제도, 재정분야 등과 같은 경제의 핵심 분야에서 법제도적 틀을 마련하는 기본정책 환경을 조성하고, 투자자금은 이 틀 위에서 구체적인 정책 목표를 실현할 수 있도록 지원하는 것이다.¹⁹ 예를 들면 개발정책자금 지원에 의해 기본적인 입법이 수립되면 이를 실현하기 위한 실제적, 절차적 규정을 만든다거나 새로운 기본입법, 또는 기존의 법을 개정 또는 폐지하는 사업에 투자자금이 활용된다. 국제금융기구는 두 자금지원 방식을 연계하여 운영함으로써 보다 효과적으로 시장경제법제 구축이라는 목적 달성을 기대하였다.

3. 범위와 속도: 급진적 vs. 점진적 vs. 포괄적

국제금융기구들은 체제전환국의 민간부문(기업)의 발전이 경제발전에 큰 영향을 미친다고 간주했다. 따라서 민간부문을 발전시키는데 가장 높은 우선순위를 두어 왔다. 이는 일자리를 창출하고, 소득을 증대시키고, 재화와 용역의 유용성을 증대하고, 세수를 늘리는데 필수적이기 때문이었다.

따라서 체제전환의 초기단계에서 국제기구들의 조언을 받았던 대부분의 구 사회주의 국가들은 다양한 분야에서 민영화를 추진했다. 즉 국가가 다양한 형태로 보유하고 있던 소유권을 민간 기업에게 이전한 것이다. 민영화 대상에는 국영기업에 귀속된 국가소유의 자산들 즉 토지, 건물, 은행, 지하자원 등이 포함된다.

이에 따라 국제기구들은 동유럽 사회주의국가들의 체제전환국의 경제를 전환

¹⁷ World Bank, *Adjustment Lending Retrospective: Final Report*, Operations Policy and Country Services, 2001, p. 11.

¹⁸ 김성철, 『베트남 대외경제개방 연구: 북한에 주는 함의』 (서울: 통일연구원, 2000), p. 73.

¹⁹ World Bank, *Development Policy Loan to Ukraine, Program Document*, 2005, p. 16; World Bank, *Structural Adjustment Credit to Albania, Project Performance Assessment Report*, 2004, pp. 16~17.

하는데 있어서 1990년대 초기에는 주로 기업법과 파산법을 통하여 변화를 유도하였다.²⁰ 이 두 법은 투자환경 개선에도 큰 도움이 되었고, 민간기업활동을 활성화시키는 데 중요할 뿐 아니라, 민간기업이 국영기업과 같은 조건에서 비즈니스를 할 수 있도록 보호해주는 역할을 하였다. 또한 체제전환 국가의 재정부담을 가져왔던 부실한 국영기업을 정리하여 경제의 구조조정 촉진하고, 사적소유의 확대를 가져오는 데도 중요한 역할을 하게 되었다. 파산법은 경쟁을 촉진하는 방법이 되기도 한다. 경쟁정책의 측면에서 구조조정과 민영화의 확대는 국영 기업을 개인에게 분배하는 측면에서 구조조정의 의미를 갖지만, 넓게 보면 구조조정을 통해 새로운 경제주체(기업)의 진입을 가능하게 한다는 측면에서 경쟁을 촉진한다.²¹

파산법은 국영기업 종사자의 일자리 상실 등에 따른 정치적 저항을 불러왔기 때문에 러시아와 같은 일부 국가들은 정치적으로 덜 민감한 민영화된 기업의 활동을 돕는 기업법(회사법) 위주로 소극적 법제정비를 하는 경향을 보였다. 하지만 상대적으로 정치적 안정성을 유지했던 헝가리는 기업활동의 촉진을 위해 파산법을 제정하는 등 급진적 개혁정책을 통하여 투자를 적극적으로 유치하는 전략을 선택하였다. 러시아의 기업법과 헝가리의 파산법이 기업 활동에 미치는 영향을 비교할 때, 헝가리의 파산법이 체제전환에 따른 성과 측면에서 더 좋은 결과를 낳은 것으로 평가받고 있다.²²

헝가리는 파산법을 통해 기업들이 파산시스템에 맞춰 자본주의 기업의 경성에 산제약(hard budget constraint)을 실시하도록 유도하였고, 긴축적 거시경제를 유지하면서 구조조정에 성공을 거두었다. 반면, 러시아는 회사법을 개정하는 데 더 중점을 두었다. 러시아에서는 종업원소유의 기업들이 많았는데, 이런 기업환경에서 단순히 사유화 정책을 반영하는 수동적 회사법은 오히려 주주 이익과 종업원 소유자 이익 사이의 충돌과 분쟁을 유발시켜 경제개혁의 속도를 늦추는 요인

²⁰ 이는 유럽과 중앙아시아에서 있었던 법률지원프로젝트의 항목별 예산 집행비율을 보면 기업법과 파산법이 체제전환의 법제정비에서 얼마만큼의 비중을 차지하는지 알 수 있다. 상업부분과 금융부분에 대한 법제정비가 50~60%를 차지하고 그 중 기업법과 파산법이 차지하는 비율은 39~50%이상을 차지하고 있다. Poonam Gupta, Rachel Kleinfeld, and Gonzalo Salinas, "Legal and Judicial Reform in Europe and Central Asia," *The World Bank Operations Evaluation Department*, 27811, 2002, p. 22~23.

²¹ Carolyn Brzezinski, "Competition and Antitrust Law in Central Europe: Poland, The Czech Republic, Slovakia, and Hungary," *Michigan Journal of International Law*, Vol. 15, Iss. 4 (1994), p. 157.

²² Cheryl W. Gray, Kathryn Hendley, "Developing Commercial Law in Transition Economies: Examples from Hungary and Russia," *Policy Research Working Paper 1528* (World Bank, 1999), pp. 42~45.

이 되었다. 헝가리와 러시아 사례는 시장경제관련 법제 구축의 속도와 관련해 급진적으로 하느냐, 아니면 점진적으로 하느냐의 선택 여부는 국내정치, 기업환경 변수와 같은 각국 상황에 따라 달라질 수밖에 없음을 잘 보여준다.

한편 국제사회는 2000년 이후 경제·사회·환경 등 종합적 시각에서 지원 대상 국가의 발전을 지원하는 포괄적 발전체계(Comprehensive Development Framework)를 도입하기 시작했다.²³ 이 체계는 개인이나 기업의 재산권을 보장하는 소유권제도를 강화해 투자와 소득 증대를 촉진시키고, 더불어 계약이행을 위한 사법제도를 강화시켜 경영활동의 위험 유인을 줄여나가는 데 초점을 맞추고 있다. 국가발전에 있어서 제도와 거시경제 간의 상호의존성을 강조하는 것이 특징이다.²⁴ 즉 개인이 더 효과적인 기술에 투자하고, 노동을 보다 숙련시키며 효율적으로 시장이 운영되도록 경제적 유인을 제공하는 것은 각종 제도적 틀이라고 본다. 이를 위한 제도적 틀을 구축하는 과정에서 포괄적인 법제정비가 요구되는 것이다.²⁵

이에 따라 시장경제에 적합한 법률들의 도입뿐만 아니라 시장경제에 적합한 법률을 제정하거나 이행할 수 있는 사법부의 수행능력을 강화시키고, 더불어 사법시스템을 개혁하는 것이 중요한 과제로 등장하였다. 이 과제 아래에서는 체제전환국이 시장경제법제를 수동적으로 받아들이는 것이 아니라 시장경제 법제도를 운영할 수 있는 법률 전문 인력을 양성하는 교육, 법률 정보의 공개를 확대하는 정책, 국민들이 사법시스템을 적극 이용하고, 사법부의 결정을 더 폭넓게 수용할 수 있도록 하는 방안 등 법치를 사회에 내면화시키는 정책, 시장경제법제가 현실에서 적용되도록 하는 법률 서비스의 확대정책 등이 중요시된다. 이를 위하여 단기적 법률 초안 작성 기술 지원정책에서 빈곤감소, 제도 구축, 사회구조적 개혁 실현 등과 같은 더욱 장기적인 전망에 토대를 둔 법제정비가 국제기구들의 핵심 과제로 부각된다. 결국 체제전환국들에 대한 포괄적 법제정비 지원은 제도적 접근(institutional approach)과 문화적 접근(cultural approach)의 결합을 통해 시장경제법제의 실효성을 높이는데 기여한 것으로 평가받고 있다.

²³ World Bank, *Supporting Development Programs Effectively—Applying the Comprehensive Development Framework Principles: A Staff Guide*, 2004.

²⁴ World Bank, *World Development Report 2002: Building Institution for Markets*, 2001, pp. 3~29.

²⁵ *Ibid.*, p. 3.

4. 법제개혁 협력방식과 유형²⁶

국제금융기구에 의한 체제전환국 법제개혁은 대부분 기술지원(technical assistance for legal and judicial reform 또는 legal technical assistance)을 통해서 이뤄졌다. 이 기술지원과 관련해 공통적으로 강조된 것은 체제전환국의 법 관련 조직과 실무자에 대한 인적, 조직적 역량(capacity)을 쌓는(building) 일이었다. 이는 기본적인 법체계를 설계하고 고안하는 작업과 동시에 법 실행 자체의 중요성을 잘 보여준다. 국제금융기구들은 시장경제체제로 전환하는 국가들을 대상으로 성공적인 시장경제 제도로의 개혁을 위하여 필요한 제도를 구축하고 강화하기 위한 기술지원과 수용능력향상을 위한 다양한 프로그램을 만들어 운영하였다. 국제기구 차원에서 국제금융기구를 비롯해 다양한 공여자들(donors)이 제공한 기술지원 내용을 분류하면 다음과 같다. 주로 국제기구와 체제전환국의 법제 관련 부서의 실무자와 전문가들 사이의 상호작용에 따라 몇 가지 범주로 구분할 수 있다. 첫째, 수용능력 강화 및 제도 구축 서비스(capacity/institutional building service)이다. 여기에는 수원국 정부가 입법활동이나 관련 분야의 활동을 효과적으로 수행하기 위해 관련제도를 개선하고 관련분야의 데이터베이스를 구축하거나, 정보를 관련 당사자나 일반 국민에게 전달하는 등 법제도에 대한 수용능력을 제고하기 위한 여러 활동들이 포함된다.

둘째, 훈련과 교육서비스(training and educational service)의 형식이다. 새로운 법이나 제도를 수행하기 위해 해당 공무원들을 훈련시키는 경우이다. 외국의 법제도나 국제규범에 대한 교육을 비롯해 체제전환국의 일반 국민들을 대상으로 새로운 법제에 대한 이해 수준을 높이거나, 공감대 확산을 위한 홍보교육에 나서기도 했다. 미국이나 제3국으로 연수를 비롯하여 체제전환국의 전문가들에게 제공하는 훈련 프로그램도 있었고, 체제전환국 법학자와 국제금융기구나 공여국가의 법 전문가 사이의 파트너십 형성 등도 추진되었다.

셋째, 입법 자체(law-making service)를 지원하는 것이다. 예를 들면, 수원국이 필요로 하는 특정 관련법의 초안을 만들어 줄 수 있다. 수원국은 이를 바탕으로 하여 수정 보완하거나 필요하면 일정한 입법절차를 통하여 유효한 법으로서 효력을 발휘하게 할 수 있을 것이다.

마지막으로 컴퓨터 장비와 같은 물품과 정보기술을 제공하는 경우다. 체제전환

²⁶ 법제지원의 유형에 관하여는 윤대규·임을출, 「북한경제개혁을 위한 새로운 패러다임」(한울 아카데미, 2006), pp. 334~336 참조.

국이 국제금융기구 등으로부터 받은 다양한 기술지원을 지속가능하도록 유지하는 프로그램을 운영할 수 있도록 관련 물품과 기술을 제공하는 경우다.

Ⅲ. 국제기구의 베트남·중국 개입 사례

중국과 베트남은 사회주의 체제를 유지하면서 경제체제의 전환을 통해 경제성장을 추구하는 과정에서 시장경제법제가 발전했다는 점에서 구소련이나 동유럽 사회주의 국가들과 다른 사례들을 보여주고 있다.

1. 베트남 사례

베트남은 포괄적 법제정비 방식을 통해 시장경제법제를 구축한 대표적인 나라이다. 베트남은 2001년 4월 제9차 전당대회에서 ‘사회주의 시장경제체제(socialist-oriented market economy)’를 향후 베트남이 지향해야 할 체제로 공식화하고, 2001년 12월에 개최된 제10대 국회 10차 회기에서 헌법을 개정하여 헌법상의 국체를 ‘사회주의 법치국가(law-governed socialist country)’로, 경제체제를 ‘사회주의 시장경제체제’로 각각 규정하였다. 이후 베트남은 개혁·개방을 위한 법제정비를 글로벌 거버넌스와의 공조 아래 표와 같이 단계적으로 추진하였다.²⁷

<표 1> 베트남 경제법제 발전 단계

단계 구분	기간	특징
1단계	1986 ~ 2002년	법제개발전략(LSDS) 시작 이전
2단계	2002 ~ 2005년	법제개발전략(LSDS)의 전개
3단계	2005년 이후	법제개발전략(LSDS)의 이행

자료: Cao Xuan Phong, “Vietnam Legal System Development Strategy and Experience on International Cooperation,” *International Institutions’ Legal Assistance and Plan for Unification of Legal Systems of South and North Korea* (Law Research Institute, Seoul National University International Conference, November 16, 2009), pp. 59~77.

²⁷ 법무부, 『베트남 개혁·개방법제 개관』 (법무부, 2005), pp. 48~49.

베트남도 법치로 전환하기 이전 시기인 1986~2002년 사이에는 주로 행정 지침들에 의해 경제정책이 관리되어 왔으나, 도이모이 정책 도입 이후 새로운 법제의 개발(development)이 불가피했다. 이 과정에서 UNDP(United Nations Development Program, 유엔개발계획: 이하 UNDP)가 결정적인 역할을 수행했음이 드러났다. 특히 2002년 4월부터 UNDP는 베트남 법제개발전략(Vietnamese Legal System Development Strategy: LSDS)에 대한 사전 준비지원(preparatory assistance)로서 법률수요조사(Legal Need Assessment) 프로젝트를 지원하기 시작했다.

법제 개발전략을 추진하는 과정에서 도이모이 정책의 필요성을 둘러싼 베트남 내부 세력 간의 이념적 충돌, 도이모이 정책 지지자들의 시장경제에 대한 충분한 지식과 관련 법제정비 절차에 대한 지식의 부재 등이 장애물로 작용했다. 이 때문에 국제기구와의 협력은 필수 불가결한 과제로 부상했다. 여기서 주목할 내용은 베트남 공산당이 개혁의 핵심 역할을 수행한 점이다. 도이 모이(Doi Moi) 즉, 쇄신정책(renovation policy) 자체도 1986년 베트남 공산당에 의해 공식적으로 발표된 것이다. 따라서 국제기구 관계자들도 베트남 공산당과의 협력을 매우 중시하게 되었다.²⁸ 베트남은 1980년대 후반부터 선진국과 국제금융기구, 유엔, EU, 국제 NGO 등 수많은 공여자들(donors)로부터 법제 개발 지원을 받았으나, 상당한 기간동안 시행착오를 반복해야 했다. 베트남 정부기관과 국제기구들의 협력은 효과적이지 못했다.

그러다가 1994년부터 베트남과 국제기구와의 협력은 ① 새 법률²⁹의 입안 및 공포, ② 법 집행기관의 역량 강화, ③ 법적 훈련, ④ 법 정보, 법 확산, 법적 구호 네트워크 개발 지원 등 4개 목표에 기초해서 간소화되었다.³⁰ 이 목표 달성을 위해 UNDP, JICA, SIDA, DANIDA, 국제금융기구 등 30여 국제사회의 공여자들(donors)이 지원했는데, ① 베트남 법전문가들의 입법 기술 향상, ② 법집행 기관들의 역량 강화, ③ 법 집행 기관, 기구들의 시설 현대화 및 근무환경 개선, ④ 일반 주민들의 법 접근성 향상 및 법인식 강화 등의 각 영역에서 긍정적 성과를 가져오게 되었다.³¹ 하지만 동시에 국제기구들로부터 법제개혁을 지원받는 과정

²⁸ 베트남 법무부 선임법률연구원(베트남 법무부 법과학연구소 비교법·국제법센터 사무이사) Cao Xuan Phong과 인터뷰, 2009년 11월 16일.

²⁹ 새로운 법률들로서는 회사법, 민법, 상법, 증권법, 파산 및 분쟁해결법, 경쟁 및 소비자보호법, 토지, 자연자원 및 환경법, 은행 및 신용기관법, 공공재산관리, 예산 및 조세법들이 포함되었다.

³⁰ Cao Xuan Phong, "Vietnam Legal System Deveolopment Starategy and Experience on International Cooperation," p. 83.

³¹ Judicial Publishing House, *Assessment of the Current Status of International Legal*

에서 베트남 정부의 조정 능력이 취약했기 때문에 지원의 중복, 특정 영역에의 집중 지원에 따른 불균형 현상 등이 발생하기도 했다.³²

베트남 의회와 공산당은 법제 구축과 관련한 취약성은 법제 전략(legislative strategy)의 부재에 기인한 것으로 평가한 뒤 사회경제개발 10개년계획(2001~2010)의 요구에 부응하고, ‘인민의, 인민에 의한, 인민을 위한’ 사회주의 법치국가의 건설을 위해 포괄적인 법제개발전략 수립을 서두르게 된다. UNDP 등 국제사회는 전략 수립을 위해 법률수요조사의 필요성을 주장했고, 베트남 정부는 이를 수용해 직접 법률수요조사를 벌였고, 이 사실조사와 법률수요 조사단의 건의에 기초해 법제개발전략(LSDS)을 수립하였다. 이 조사는 앞서 언급한 대로 UNDP가 주도하였는데, 그 이유는 UNDP가 비정치적이고 중립적 국제기구라는 인식을 베트남 정부가 가졌기 때문이었다.³³

법제개발전략(LSDS)의 목적은 안정적이고, 포괄적이며, 실행가능하며 투명한 법제를 발전시켜 2020년에 베트남을 현대화된 선진국가로 만드는 데 있었다. 사실 이 전략은 베트남의 내부 변화가 너무 빨라서 이에 대응하기 위해 서둘러 수립한 것으로 알려진다. 베트남 정부는 이 전략 이행을 위해 인권, 시민의 자유와 민주적 기본권을 보장하기 위한 법을 개발하고, 개선시키며, 사회주의 시장경제법제의 강화에 초점을 맞춘 민사 및 경제법 개발에 집중했다.

UNDP는 베트남측과 국제기구 혹은 국제사회의 원조공여자(foreign donors) 사이의 조정자(coordinator) 역할을 한 것으로 평가받고 있다.³⁴ 특히 UNDP는 국제사회의 지원이 어느 한 법률에 치중되는 것을 막는 등 효율성과 효과성을 높이기 위해 적극적인 조정자 역할을 수행했다. 이에 따라 국제기구를 포함한 국제사회의 공여자들은 UNDP의 조정 아래 LSDS를 추진했다. 즉 베트남은 포괄적 빈곤퇴치와 성장전략이라는 장기적 목표 아래 24개 분야에서 파트너그룹을 운영³⁵하였는데, UNDP가 법률부문 파트너그룹의 책임자 역할을 하고 다른 국제금

Cooperation Activities in Vietnam with respect to Management and Coordination, 2005, pp. 28, 61~69, 167, 201~208.

³² 베트남 법무부 선입법률연구관(베트남 법무부 법과학연구소 비교법·국제법센터 사무이사) Cao Xuan Phong과 인터뷰, 2009년 11월 16일.

³³ 베트남 법무부 선입법률연구관(베트남 법무부 법과학연구소 비교법·국제법센터 사무이사) Cao Xuan Phong과 인터뷰, 2009년 11월 16일.

³⁴ Cao Xuan Phong, “Vietnam Legal System Deveolopment Starategy and Experience on International Cooperation,” p. 72.

³⁵ 베트남 개발지원을 위한 24개 파트너 그룹은 다음과 같다. △Poverty Working Group: 세계은행, UNDP, △Partnership to support National Target Program HEPR/135: UNDP, △Gender:

용기구 등이 파트너로 참여하였다.

베트남은 잠재적으로 특정 국가의 문화적, 정치적 영향력이 과도하게 확대되는 것을 막기 위해 다양한 지원주체들을 통하여 정치적 영향력의 분산을 시도했다. 하지만 정치적 중립성이 강한 UNDP와는 특정분야에 한정하지 않고 지식협력을 확대하여 법률 전문가를 육성하고, 국회나 사법부 등 시스템을 정비하는데도 다양한 조언을 얻었다.

국제금융기구는 주로 조건부융자나 조정융자(adjustment loans) 등을 통해 베트남의 주요 경제법안의 입법과 규정이 일관성 있게 준수되도록 했다.³⁶ 아시아개발은행은 베트남의 입법 및 사법 개혁을 위해 ① 베트남의 법 담당 공무원 재교육을 위한 기술 지원,³⁷ ② 베트남의 기업화 및 기업 지배구조를 위한 기술지원,³⁸ ③ 베트남의 담보거래 등록을 위한 법적 제도 개발 및 역량 구축³⁹ 등을 지원하였다.

베트남정부, 세계은행, △Environment (ISGE): 베트남 정부, △People's Participation (PPWG): UNDP, △SOE Reform & Equitization: 세계은행, △Financial Sector: 세계은행, △Trade: 세계은행, △Small and Medium Enterprises: 국제연합공업개발기구(the United Nations Industrial Development Organization: UNIDO). 일본 정부, △Education: 베트남 정부, 국제연합교육과학문화기구 (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization: UNESCO), 영국국제개발부(DFID), △Health: WHO, △HIV/AIDS: UNAIDS, △ Forestry-FSSP: 베트남 정부, △ Poorest Communes: 베트남 정부, △Natural Disasters Mitigation: 베트남 정부, △Agriculture and Rural Development (ISG-MARD): 베트남 정부, △Transport: 베트남 정부, 일본의 국제협력은행(JBIC), △Official Development Assistant Partnersh HO CHI MINH CITY: 베트남 정부, △Urban Forum: 베트남 정부 △Public Administration Reforms: 베트남 정부, UNDP, ADB, △Legal: UNDP, △Public Financial Management: 베트남 정부, △Partnership group on Aid Effectiveness: 베트남 정부와 일본 정부, △Vietnam Business Forum: 국제금융공사(International Finance Corporation, IFC), World Bank, *Vietnam Partnership Report 2005 : Working in Partnership to Deliver Results*, 2005.

³⁶ 윤대규, 『법제도 개혁을 위한 국제금융기구의 지원에 관한 연구』, p. 20.

³⁷ ADB, *Technical Assistance Completion Report, Technical Assistance for Retraining Government Legal Officers -TA 2853-VIE*, 2003.

³⁸ ADB, *Report and Recommendation of the President to the Board of Directors on Proposal Loans and Technical Assistance Grants to the Socialist Republic of Vietnam for the State-owned Enterprise Reform and Corporate Governance Program*, 1999, pp. 63~80; ADB, *Technical Assistance Completion Report for TA for Corporatization and Corporate Governance (TA 3353-VIE)* included as Appendix 3 in *Program Completion Report on the State-Owned Enterprise Reform and Corporate Governance Program to the Socialist Republic of Vietnam*, 2004.

³⁹ ADB, *Technical Assistance to the Socialist Republic of Vietnam for Legal System Development up to Year 2010 and Capacity Building for Secured Transactions Registration*, 2002, pp. 1~4, 7~9.

2. 중국 사례

중국도 베트남과 마찬가지로 사회주의 체제를 유지하면서 경제체제의 전환을 통해 경제성장을 추구하는 과정에서 시장경제법제가 발전했다. 다만 베트남과의 차이점은 경제특구라는 지역을 한정하는 정책수단을 이용하여 시장경제법제를 도입하고 실험함으로써 새로운 경제체제에 대한 시행착오를 최소화한 점이다. 중국 중앙정부는 경제특구를 통하여 경제와 상품시장을 발전시켰고, 시장경제의 요구에 맞는 현대적인 기업제도와 사회보장체제를 수립하는 등의 개혁조치를 취할 수 있었으며, 이러한 일련의 개혁이 경제특구에서 성공을 거두면 다시 이를 전국으로 확산, 보급시켜나갔다.⁴⁰

중국의 초기 법제개혁의 목적은 사회주의 시장경제를 건설하는데 있었다. 중국 공산당과 정부는 중국특색사회주의 법체계가 완결됐다고 2011년 3월 공식으로 선언했다. 중국특색사회주의는 사회주의 정치체제하에서 시장경제시스템을 운용하면서 개혁·개방과 사회주의 현대화 건설을 목표로 하였다. 이와 관련한 법체계는 중국 공산당과 인민의 의지를 담은 헌법을 최상위법으로 하고 여타 헌법 관련법, 민법, 형법, 상법 등의 법률, 행정법규, 지방규칙 등으로 이뤄져 있다.

후진타오(胡錦濤) 중국 국가주석은 중국특색 사회주의 법체계의 완성을 공식 선언한 이후 법에 따른 전면적인 행정 추진과 사회주의 법치정신 선양을 요구하는 의법치국(依法治國)을 강조하였다. 후 주석의 법치 강조는 ‘인치(人治)’를 중요시하면서 공직부패의 온상으로 지적되고 있는 중국정부의 밀실행정을 사전에 차단하는 것이어서 중국인들의 ‘관시(關係)’문화에도 큰 변화를 몰고 왔다. 후 주석은 “법치 행정의 전면 추진과 사회주의 법치정신을 발전, 확대시키는 것은 인민들의 필연적인 요구를 받들고 과학적 발전, 조화사회를 촉진시키는 것”이라고 말했다.⁴¹ 이는 중국특색사회주의 법률체계가 이미 기본적으로 갖춰진 상황에서 각급 정부는 엄격하게 헌법과 법률이 부여한 직책에 따라 권한과 업무를 수행, 행정의 투명성을 높여야 한다는 것을 강조한 것으로 적어도 중국이 법치주의를 존중하는 방향으로 나아가고 있음을 보여주고 있다.

개혁·개방 초기 시장경제시스템의 구축과 관련해서 중국은 세계은행으로부터 기술지원을 받았다. 세계은행은 시장경제제도로의 개혁을 지원하기 위하여 중국에 대해 법제도 개혁 자체를 목적으로 직접적 지원방식으로 기술지원을 제공했다.

⁴⁰ 법무부, 『중국경제특구법제 연구』 (법무부, 2005), p. 28.

⁴¹ 중국 관영 『신화통신』, 2011년 3월 29일 보도, 『연합뉴스』, 2011년 3월 29일 재인용.

이 기술지원은 중국의 여러 국가기관이 이른바 ‘사회주의 시장경제제도(social market economic system)’로 성공적으로 전환시키기 위해 필요한 기본법들의 제정을 포함하고 있었다.⁴² 이때 광범위한 법들이 정비되었는데, 계약법, 재산법, 파산법, 지적 재산권법, 신탁법, 시장법, 조합법, 기업법, 세법, 반독점법, 변호사법, 국채법, 대외무역법, 외환법 등이 대표적인 것들이다.⁴³ 세계은행의 지원은 오늘날 중국이 안정적인 시장경제를 확립할 수 있는 토대를 마련해 준 것으로 평가받고 있다. 일반적으로 중국의 시장경제법제의 발전은 다음과 같이 4기로 나뉘고 있다.

<표 2> 중국 경제법제 발전 단계

기수	기간	특징
1기	1979 ~ 1984	국가계획경제 주도기
2기	1984 ~ 1989	시장사회주의 전성기
3기	1982 ~ 1992	경제회복기
4기	1992 ~ 현재	심화기

중국의 법제개혁은 경제개혁에 가속도가 붙으면서 더불어 급진전되었다. 중국 경제제도 변화를 뒷받침하기 위해 1980년대 초반부터 경제관련 입법활동이 시작 되었지만 시장경제관련 법제들은 계획경제가 여전히 존재했을 때는 형식적인 의미만 가지다가 1990년대 초반(경제회복기~심화기)에 이르러 경제에서 계획기능이 축소되면서 실질적인 의미를 갖기 시작한 것으로 평가받고 있다. 1992년부터 2003년 사이에 242개의 법이 새로 제정되었는데 이 가운데 109개가 시장경제확립과 관련이 있었다.⁴⁴

이후 세계은행은 1994~2004년 사이 약 10년간 ‘경제법 개혁프로젝트’를 통해 중국의 시장경제법제 개혁을 지원했다. 중국 재정부는 1993년 세계은행 산하의 국제개발협회(IDA)로부터 지원금을 받아 다양한 하부 조직과 기관들을 통해 이

⁴² Natalie G. Lichtenstein, “Lessons from the World Bank’s Support for China’s Legal Reforms,” p. 29.

⁴³ World Bank, “Implementation Completion Report,” *Economic Law Reform Project* (People’s Republic of China, 2005), p. 13.

⁴⁴ Natalie G. Lichtenstein, “Lessons from the World Bank’s Support for China’s Legal Reforms,” p. 34.

프로젝트를 실행하였다. 당시 세계은행이 기술지원을 한 핵심 분야는 ① 입법안 작성, ② 실무교육, ③ 제도적 발전 등이었다. 특히 세계은행은 당시 중국이 모든 면에서 폐쇄적이고 외국자로 접근도 쉽지 않았기 때문에 현장을 방문하여 실제로 법제도의 운용을 관찰하는 것이 도움이 되었다고 지적하고 있다. 시장경제법제 관련 실무자들의 해외방문이나 연수는 내부의 비판에도 불구하고 매우 유효한 수단임이 입증되었다. 또한 프로젝트를 기획하고 실행할 때 최종적으로 중국측 정부가 최종 책임을 지는 주인의식(ownership)이 중요하고, 중국측의 법제 수요를 중심으로 세계은행이 지원하는 것이 중국의 경제발전에 가장 중요했다고 강조하고 있다. 또한 중국내 관련 부처 간 합의와 조율이 법제개혁의 성공여부에 큰 영향을 미친 것으로 평가되고 있다.⁴⁵

세계은행의 중국 법제개혁지원의 주요 특징을 살펴보면, 우선 중국은 임시법령을 도입한 경우가 많았다는 점이다. 중국의 경제개혁은 항상 일부 지역(경제특구)이나 도시에서 시범적으로 실험해본 정책이 성공을 거둔 뒤에 이를 전국적으로 확대하는 방식으로 이뤄졌다. 이는 법제개혁에도 그대로 반영되어 관련 법규들이 임시로 제정된 경우가 많았다. 따라서 이런 법률들의 앞에는 ‘임시적,’ ‘일시적,’ ‘시범 시행을 위한’ 등의 단서가 붙었다. 회사법처럼 정치적으로 민감한 분야의 개혁도 일부 지역에서의 실험을 통해 진행되었다. 즉 중국에서는 시장경제 도입과 관련해 정식 입법이 이뤄지기 전의 공백을 메우기 위한 임시적 법적 조치들이 많이 취해진 것이다. 그리고 나중에 여러 가지 시행착오를 겪고 난 이후에 관련 법규의 법적 권리와 의무가 명확하게 정의되고 시행되기 시작하였다. 특정 분야에 대한 통일된 법체계가 정비되지 않은 상태에서 기존 체계와의 호환성이 검증되지 않은 채로 새로운 실험적인 도입된 적도 많았다.

중국은 베트남과 달리 포괄적 법제개혁을 추진하지는 않았다. 중국은 사회주의 정치체제에 대한 서구식 경제개혁의 부정적인 영향에 대한 우려를 갖고 있었고, 광범위한 목록의 이행조건을 수반하는 국제금융기구의 포괄적인 구조개혁 패키지, 특히 사법제도 부문에 대한 기술지원은 정치적으로 민감하게 받아들였다.⁴⁶ 따라서 사법부의 발전이 다른 부문에 비해 상대적으로 지체되었는데, 행정부와 입법부의 간섭, 재정적 의존성, 집행의 비효율성 및 부정부패 등이 중국 사법부가

⁴⁵ 세계은행에서 중국법제개혁을 지원했던 Natalie G. Lichtenstein 현 존스홉킨스 대학원 교수 및 세계은행 고문과의 인터뷰, 2009년 11월 16일.

⁴⁶ 임을출, “법제개혁과 국제협력모델: 북한에의 적용과 남북협력,” 『북한연구학회보』, 제12권 1호 (여름호, 2008), p. 189.

극복해야 할 과제들로 지적되고 있다.⁴⁷ 법치 문화 정착과 관련해서도 결국은 경제주체들로부터 법에 대한 신뢰를 받는 것이 핵심 과제이다. 예를 들면 시장경제 관련 법제는 기업이 자신들의 의무를 성실히 이행하도록 강제하고, 정부가 민간의 경제적 활동에 부당한 간섭을 하지 않고, 개개인이 노동의 대가를 향유할 수 있도록 도와주는 역할을 다할 때 법치주의가 정착될 수 있는 것이다.

중국과 베트남의 시장경제법제 구축을 지원하기 위해 개입한 국제기구는 다른 동유럽 사회주의 체제전환국가들과 마찬가지로 세계은행, 국제개발협회(IDA) 등 국제금융기구와 유엔기구가 집중적으로 개입했다. 중국의 법치주의와 관련분야를 지원한 다자, 양자기구(국가), 국제 NGO들로는 EU, UNDP, ADB, 호주, 캐나다, 독일, 네덜란드, 스웨덴, 영국, 아시아재단(Asia Foundation) 등이 있었다. 최근까지도 OECD와 UNDP는 거버넌스 관련, 특히 부정과 부패방지를 위한 프로그램을 진행해왔다.⁴⁸ 다만 중국, 베트남의 시장경제법제 도입과 정착을 지원한 국제기구들 가운데는 동유럽 체제전환 때와 달리 아시아·태평양지역의 경제성장 및 경제협력 촉진과 역내 개도국의 경제개발 지원을 목적으로 설립된 아시아개발은행(ADB)도 적지 않은 역할을 한 점이 특징이다. 아시아개발은행은 베트남과 중국이 시장경제체제에 적합한 법적 개혁 과정을 수행함에 있어 프로젝트 용자(program loan)와 법적 기술지원 프로젝트를 통해 핵심적인 역할을 수행하였다.⁴⁹

IV. 중국·베트남 모델의 북한 적용: 교훈과 시사점

1. 북한 적용시 고려요소들

향후 북한 시장경제법제 구축을 지원할 잠재적 국제기구들로는 중국, 베트남의 시장경제법제 구축을 지원했던 국제금융기구를 중심으로 한 국제사회의 공여자들(donors)이 될 가능성이 크다. 이들이 과거 체제전환국 법제개혁을 지원하면서 경험했던 시행착오들을 토대로 향후 북한 적용시 고려할 요소들을 도출해보면 다음과 같다.

⁴⁷ Natalie G. Lichtenstein, “Lessons from the World Bank’s Support for China’s Legal Reforms,” p. 50.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 40.

⁴⁹ 프로그램 용자의 법적 ‘이행조건(conditionality)’의 내용과 범위는 대체로 용자를 지원하고자 하는 분야에 따라 다르다. ADB, Review of ADB’s Program Lending Policies, 1999, p. 15; ADB, *Technical Assistance Operations Manual, Bank Policies (BP)*, 2003 참조.

우선 중국, 베트남 사례는 기존 정치체제를 고수하면서도 시장경제 입법은 가능하다는 점을 잘 보여준다. 다만 각국 고유의 정치, 경제, 문화적 특성을 고려한 법제개혁이 시행착오를 줄이면서 보다 많은 성과를 거둘 수 있다는 점도 유의할 대목이다. 중국과 베트남처럼 북한도 그들의 특색을 반영한 사회주의 시장경제체제로의 전환이 고려될 필요가 있어 보인다.

둘째, 국제기구의 법제개혁지원프로그램이 효과적이고 지속될 수 있으려면 내부의 정치적인 지지가 중요하다는 점이 강조되어야 한다. 많은 경우 체제전환국 내부의 긍정적 혹은 부정적인 정치적 상황에 따라 새로 제정된 법의 실행 및 집행 여부가 좌우되는 경우가 많았다. 따라서 시장경제법제가 정착되기 위해서는 체제전환국 정부의 개혁의지와 정치력 등이 지속적으로 뒷받침되어야 한다. 중국과 베트남의 시장경제체제로의 이행은 그 성과에 대한 다양한 평가에도 불구하고 본질은 내부 정치적 합의가 전제되어야만 개혁의 일관성 및 연속성을 보장할 수 있다는 점이다.⁵⁰ 베트남의 경우 집권 공산당이 개혁의 핵심 역할을 수행했기 때문에 법제개혁도 성과를 낼 수 있었다. 북한도 노동당이 비슷한 역할을 담당할 때 법제개혁을 지원받는 과정에서 보다 나은 결과를 기대할 수 있을 것이다.

셋째, 체제전환국들에게 시장경제법제의 제정과 재정은 당연히 거쳐야 할 통상적인 과정이라는 점을 발견할 수 있다. 모든 입법과정은 국가와 사회의 필요를 계속적으로 반영해야 하고, 체제전환을 추진하는 국가의 입법자들은 시장으로부터의 높은 수준의 요구에 부응해야 한다. 중국, 베트남도 경제개혁의 가속도가 붙으면서 기존 법률들을 계속해서 수정해 나갔고, 새로운 법적·정책적 쟁점이 계속 등장하면서 경제개혁 목표를 달성하기 위해 법체제 전반에 대한 광범위한 변화가 필요했다. 이는 북한도 마찬가지로 시장경제가 도입되고 발전하면 법제도 부문에서 불가피하게 개혁의 속도를 낼 수밖에 없을 것이다. 경제개혁과정에서 다양한 실물경제 부문의 변화상에 대응하기 위해서는 입법, 수정 및 개정 작업이 필요하기 때문이다. 이는 북한도 법제개혁은 점진적으로 시작하되, 경제개혁이 가속화되면서 점차 보다 광범위한 법제개혁이 이뤄질 것임을 고려해야 한다.

세계은행 전문가들은 법제개혁 지원 프로젝트를 성공으로 이끄는 핵심 요소는 제도적 측면, 법기관과 행정부의 관계 개선, 법제개혁을 실행하는 정부 관련 부서의 역량 증대에 있다고 밝히고 있다. 또한 신중하면서도 포괄적인 준비과정이 법제개혁을 보다 원활하게 이행하는데 도움이 되었다고 밝히고 있다. 다만 제도적

⁵⁰ 정영화·김계환, 『북한의 시장경제이행』, p. 33.

개혁은 시간이 많이 소요되기 때문에 조기에 효과를 기대해서는 안 된다는 점을 유의해야 한다고 밝히고 있다.⁵¹ 또한 체제전환국의 시장경제법제의 도입도 의미가 있지만 이의 실행이 더 중요하기 때문에 국제기구들의 역할 가운데 법제 시행단계에서 관련기관의 내부개혁과 담당자들에 대한 교육훈련 지원의 필요성도 강조되고 있다.⁵² 이런 지적들은 향후 북한의 시장경제법제 구축과정에서도 유의해야 할 주요한 요소들일 것이다.

또한 과거 체제전환 국가들이 대부분 경험했듯이 북한에 대한 국제금융기구들의 북한 경제개발 지원이 본격화될 경우 가장 우선적으로 고려할 부문이 이행조건을 북한에 적용하는 문제가 될 것이다. 경제개발을 위해서는 법제도의 역할이 중요하다는 사실이 경험적으로 입증되면서 법적 분야의 이행조건은 더욱 중요성을 얻어 가고 있다. 따라서 향후 북한에 적용될 경우 법적 분야에 어떤 이행조건을 제시하는 것이 바람직할 것인지도 미리 고민해야 한다. 이행조건과 관련한 부정적인 시각도 존재하고 있으나, 북한이 시장경제 도입을 결정한다면 초기단계에서부터 투자환경을 개선하는 차원에서 또한 시장경제법제의 조기 정착을 위해서 이행조건을 오히려 적극적으로 활용할 필요가 있을 것이다. 예를 들면 체제전환국에 자금지원을 받기 위한 이행조건들로 제시되었던 투자촉진, 노사관계의 합리화, 민간 경제활동의 활성화, 공정 경쟁을 위한 법제정비 등은 북한도 시장경제 도입과 촉진을 위해 필수적으로 수용해야 하는 법제들이다.

더불어 중국, 베트남의 경험은 국제금융기구 등이 북한에 전수하려는 법과 북한이 이미 채택하고 있는 관련 법체제와의 차이를 쉽게 파악하지 못할 경우 불일치, 혼란, 지연의 문제를 겪게 될 수도 있음을 보여주고 있다. 따라서 북한의 기존 법제 시스템을 미리 이해하는 노력도 필요하다. 그리고 국제금융기구 등이 시장경제 촉진을 위한 새로운 법률과 제도 등을 전수하면 곧바로 시행될 수 있을 것이라는 부적절한 가정으로 인해 홍보, 대중 교육 등이 소홀하면 이 역시 적지 않은 혼란을 겪게 된다는 점도 고려할 사항이다. 앞서 언급한 일반 국민들을 대상으로 새로운 법제에 대한 이해 수준을 높이거나, 공감대 확산을 위한 홍보교육이 반드시 이뤄져야 하는 것이다. 새로 도입된 법제가 효율적으로 작동하고, 지속가능하기 위해서는 주인의식을 갖도록 법 전문가, 정책 실무자 등을 대상으로 한 양질의 교육 훈련이 제공되어야 한다. 국제기구의 중국, 베트남 법제개혁지원 사례는 집행능력

⁵¹ Natalie G. Lichtenstein와의 인터뷰.

⁵² Natalie G. Lichtenstein와의 인터뷰.

즉 사법개혁이 진전될 때 효과를 거둘 수 있었다. 이런 맥락에서 북한도 포괄적 법제개혁을 수용하는 것이 가장 바람직하다고 할 것이다.

2. 법제개혁 방향, 속도 및 범위

사실 북한이 시장경제법제를 전면적으로 도입하는 결정을 내릴 경우 동유럽식 전면적·급진적 법제정비보다는 베트남이나 중국의 단계적, 통합적 법제정비를 선택할 것인지 여부는 협력 모델 수립시와 마찬가지로 북한 최고통치자의 체제전환 의지와 수준(내부 정치적 합의 정도), 남북관계, 북한과 국제사회와의 협력 수준 등에 따라 달라질 수 있다. 또한 중국, 베트남 사례는 경제발전이 법치발전을 이끄는 관건임을 잘 보여준다. 중국, 베트남에서는 경제발전에 필수적인 가격 및 무역의 자유화, 사유화, 민간금융제도의 도입 등과 더불어 사유재산권의 보호, 계약자유 보장 및 이행을 위한 제도적 장치 마련 등이 이뤄지면서 광범위한 법제개혁이 진행되었다. 또한 건전한 법제의 확립과 사법부의 독립이 없는 시장경제제도를 효과적으로 운용할 수 없기 때문에 사법제도 개혁도 중요한 부분이 될 수밖에 없었다.⁵³

베트남의 포괄적 법제전략의 사례를 고려한다면 점진적, 단계적, 장기적 과정이 북한에 권장될 것이다. 국제기구들은 충분한 이행 기간을 설정하는 것이 법제정비에 있어서 중요하다는 점을 인정하고 있다. 또 사회주의에서 자본주의로 전환하는데 있어서 교육과 훈련의 중요성을 인식하고 있는 만큼 이에 따른 기간까지 포함한다면 북한에 적용할 시에는 점진적 법제정비가 필요할 것이다.

북한도 초기에는 정치적 저항을 최소화할 수 있는 특구법이나 외국인 투자법제 중심으로 시장경제법제를 구축하는 것이 바람직해 보인다. 중국과 베트남 역시 초기에는 정치체제의 급격한 변화를 가져오면서 사회주의 이데올로기와 충돌을 가져오는 파산법 도입보다는 특정지역을 개방하는데 따른 특구법이나 외국인의 투자법제에 집중하였다. 이런 맥락에서 남한과 추진중인 개성공단사업이나, 중국과 추진중인 황금평·위화도, 나선경제무역지대 개발사업에 적용되는 법제에 특별히 주목해야 한다. 그러나 정치적으로 안정되어 갈 경우 파산법과 같은 보다 현대적이고 과감한 시장경제법제 도입이 이뤄져야 한다.

국제기구들의 체제전환국에 대한 시장경제법제 구축과 관련한 법률정비 지원

⁵³ World Bank, *Technical Annex to the Memorandum of the President of Russian Federation, Legal Reform Project*, 1996 참조.

사례는 민간부문, 특히 민간기업 설립과 육성이 우선적 과제임을 시사하고 있다. 많은 체제전환국들의 경우 국제기구는 새로 형성된(혹은 새로이 민영화된) 기업들간의 경쟁을 촉진시키기 위해 필요한 기초적인 법적, 규제적 기반을 조성하기 위한 지원을 제공하였다. 이것이 합리적인 민간부문 성장을 위한 핵심으로 여겨졌기 때문이다. 이러한 지원에는 민간의 개인과 기업들이 경쟁력을 제고할 수 있도록 필수적인 사업기술을 제공하는 기업 수준의 지원과 외부적인 제약을 제거하고 새로 만들어진 민간기업들이 활동할 수 있는 공평하고 공정한 비즈니스환경을 만듦으로써 경쟁을 촉진하는 정책적, 법적, 규제적인 환경개선 차원의 지원이 있다.

성공적인 민영화가 민간부문 개발의 초기단계에서 중요하기 때문에 민간부문 성장은 개별 국가들의 사업환경 특히 법률 및 규제분야의 환경을 새로운 진입, 즉 국내 및 해외의 행위자들이 새로운 기업을 설립하는 것을 용이하게 만들 수 있는가에 달려 있다. 이러한 이유 때문에 민영화와 관련된 법률적 토대 이외에도 재산권, 계약, 은행 및 상업거래에 관한 서구 지향적인 법과 규제의 도입은 국내외 투자자들의 신뢰를 얻기 위해서도 꼭 필요한 것으로 여겨진다. 이와 관련된 법률들은 우선 일반적인 상법들로서 헌법, 민법, 상법, 계약법, 상업적 분쟁해결에 관한 법 등이 있다. 그리고 비즈니스 환경을 조성하는 법률들로서 회사법, 증권회사에 관한 법, 사업협력 및 회사에 관한 법, 기업지배구조, 사업허가 및 등록에 관한 법, 특허법, 계약법, 조달법, 파산, 담보 등 재산권, 부동산 및 동산에 관한 재산권 등이 있다. 관련 제도로는 재산 및 비즈니스등록제도, 상업적 분쟁해결제도, 경제정책 연구 및 분석 센터, 경제정책분석 및 개혁센터 등의 설립 등이 고려될 수 있다.

국제금융기구, 주요 공여자들의 경험에 비추면 이들의 북한에 대한 시장경제 법제 구축을 위한 개입 방식, 범위 그리고 단계 등은 대체로 다음과 같이 진행될 것으로 보인다.

우선 첫 번째 단계에서는 북한내 법제 분야 전문가와 정책담당자 등을 대상으로 각종 워크숍과 세미나 개최, 또는 연수프로그램을 통해 기본적인 외국인투자법, 기업법 등을 시작으로 민법, 상법, 해상법, 반독점법, 주식거래법 등에 대한 일반적인 정보제공이 이뤄질 것이다.

둘째, 입법 초안작성부문으로써 북한이 시장경제로 전환하기 시작할 경우 많은 새로운 입법을 필요로 할 것이다. 이때 입법절차를 개선하고, 나아가 중요 경제 관련법 분야인 기업법, 부동산법, 세법, 파산법 등의 입안을 직접 지원해야 될 것이다.

셋째, 법률 관련 정보의 확산과 홍보부문이다. 새로운 법이 나왔을 경우 이와

관련된 내용들을 관련 공무원이나 법전문가는 물론 일반 국민들에게도 널리 알리는 것이 중요하다. 시장경제법제가 도입되면 북한 주민들도 자신의 권리를 스스로 행사하고 보호할 필요성을 느끼기 시작할 것이다.

넷째, 법 교육과 공공교육캠페인 부문이다. 이는 북한내 법학 전공자를 늘리고, 전문가를 양성하는 과정과 밀접한 연관이 있다. 북한에서 시장경제법제 도입이 효과를 내기 위해서는 주요 대학내 법과대학을 세우고, 교육과정을 새롭게 만들어야 할 것이다.

다섯째, 사법개혁과 분쟁해결 부문이다. 사법 관리들에 대한 훈련, 사례연구 및 분쟁해결방안 교육, 사법행정교육, 중재인교육 등이 주요 내용이다.

3. 국제기구와의 관계 형성

북한의 시장경제법제 구축과 관련한 국제기구와의 협력 모델도 북한의 체제전환 의지와 수준, 내부 정치적 합의 정도, 남북관계, 북한과 국제사회와의 협력 수준 등에 따라 달라질 수 있다.

베트남의 경우 정치적으로 중립적 성향을 가진 UNDP와의 긴밀한 협력을 통해 시장경제법제를 구축해왔다. 현재 북한과 UNDP와의 긴밀한 오랜 협력관계를 고려하면 북한 적용시에도 초기 단계에서는 UNDP라는 국제기구에 주도권을 주는 추진체계를 고려해 볼만하다. 예를 들면 UNDP가 법률 부문 파트너그룹의 책임자 역할을 맡고, 국제금융기구, 국제 NGO 등이 파트너로 참여하는 방식이다. 미국의 국제개발처 등 양자적 거버넌스(bilateral donors)의 경우 UNDP나 국제금융기구가 제공하는 프로그램을 보완하는 역할을 맡을 수 있을 것이다. 세계은행의 경우 초기에 시장경제법제 개혁 지원이 정치적으로 민감한 주제였기 때문에 민간단체인 포드재단(Ford Foundation)과 협력해 비공식 논의를 시작했다. 중국은 초기에 다양한 국제기구들의 개입에 대해 직접적 조율은 하지 않았다. 다만 중국 정부의 각 부처가 각각 국제기구와 파트너십을 맺고 있었다. 예를 들면 중국 재정부는 세계은행, 외교부는 UNDP, 다른 부처는 국제 NGO와 협력하는 형식을 갖췄다. 사실 중국의 각 부처별로 법률개혁의 중요성에 대한 인식 차이가 존재했고, 일부 부처는 법치주의의 중요성에 대한 자각이 부족했기 때문에 다른 지원이 더 중요하다고 생각했다.⁵⁴

⁵⁴ Natalie G. Lichtenstein와의 인터뷰.

이에 반해 베트남은 정부가 적극적으로 국제기구와의 조율에 나선 경우다. 베트남은 각 지원기구가 어떤 목적과 전문성을 갖고 개입하려 하는지를 파악하는 것이 중요하다고 판단했다. 특히 UNDP는 중요한 법안 수립을 적극적으로 지원했는데, 특히 베트남 정부와 국제기구 사이의 법제 개발협력프로그램을 조율하는데도 적지 않은 기여를 했다.

결국 북한이 시장경제법제를 본격적으로 도입할 초기 단계에서는 UNDP와 협력하고, 점차 국제사회의 관계 및 경제발전 수준 등을 고려해 국제금융기구와의 협력관계를 형성하고, 보다 포괄적인 법제개혁 지원을 받는 것이 합리적인 수순으로 보인다.

V. 결론

지금까지 사회주의 체제전환국가들의 시장경제법제 구축을 지원했던 국제기구(국제금융기구와 UNDP)를 중심으로 중국 및 베트남의 시장경제법제 도입 및 실행 경험들을 검토하고, 이를 토대로 북한이 향후 시장경제법제를 본격적으로 도입하려 할 경우 고려할 만한 요소들, 법제개혁 방향, 속도 및 범위, 국제기구와의 관계 형성 방안 등을 예측하고 제시해보았다.

세계은행 등 국제기구의 중국, 베트남에 대한 법제개혁 지원 경험은 경제발전과 법의 지배(법치) 원칙 간의 관계를 압축적으로 보여주면서 중국, 베트남의 경험을 어떻게 북한에 적용해야 되는지에 대해서도 주요한 시사점과 교훈을 제공하고 있다. 여기서 유의할 대목은 북한의 시장경제법제 구축과 관련한 국제기구와의 협력 모델은 북한의 체제전환 의지와 수준, 내부 정치적 합의 정도, 남북관계, 북한과 국제사회와의 협력 수준 등에 따라 달라질 것이라는 점이다.

북한에서 본격적인 시장경제 제도로의 전환이 시작되면 원활한 작동을 뒷받침하기 위해 포괄적인 법제개혁이 반드시 필요할 것이다. 물론 북한 체제의 특수성을 고려하면 단기적으로 포괄적인 법제개혁을 추진하기는 어려울 것으로 예상되지만 중장기적으로 베트남이 경험했던 방식을 따라갈 수밖에 없을 것으로 전망된다. 따라서 단기적으로 중국처럼 정치적으로 민감한 파산법, 사법제도 등의 도입은 어려울 것으로 예상되며, 다만 경제발전에 따라 시장경제제도가 발전되면서 중장기적으로는 사회주의 법치국가 완성을 위한 포괄적인 법제구축이 이뤄질 것으로 예상할 수 있다.

중국과 베트남의 시장경제법제 구축과 국제기구와의 관계는 약간의 차이점을 보여줬지만 국제금융기구, 주요 공여자들의 경험에 비춰보면 이들의 북한에 대한 시장경제법제 구축을 위한 지원 방식, 범위 그리고 단계 등은 대체로 비슷한 경향을 보였다.

북한의 경우 초기 단계에서는 주로 법제도적 역량구축을 위한 기술지원을 하는 방식으로 국제금융기구 등의 개입이 시작될 것이다. 중국이 보여준 것처럼 개성공단과 같은 경제특구에서 보다 과감한 시장경제법제를 도입하고, 실험함으로써 그 성과를 토대로 특구 외 지역으로 확대 적용하는 방식도 바람직해 보인다. 이런 맥락에서 최근 북한과 중국이 공동으로 개발하고 관리하는 방식으로 추진 중인 황금평·위화도 및 나선경제무역지대 특구에 도입되는 시장경제법제와 실제 운용과정은 중요한 연구과제가 될 것이다. 현재 북한의 경우 국제금융기구나 선진 공여국들이 아닌 체제전환국인 중국으로부터 주요한 시장경제법제구축과 관련한 지원을 받고 있는 점이 다르긴 하지만 북한에 미치는 파급효과는 비슷할 것으로 예상된다.

베트남의 경우 정치적으로 중립적 성향을 가진 UNDP와의 긴밀한 협력을 통해 시장경제법제의 기반을 만들어왔다. 앞서 지적했지만 북한과 UNDP와의 긴밀한 오랜 협력과 신뢰관계를 고려하면 북한 적용시에도 UNDP라는 국제기구에 주도권을 주는 추진체계를 고려해 볼 가치가 있다. 하지만 현실적으로 남북관계가 상당 수준으로 개선된 환경 아래 북한이 체제전환 결단을 내리고 법제도입에 착수할 가능성이 높기 때문에 남북한 법제통합 과제가 급부상하면서 남한이 주도적 역할을 하고, 국제기구가 보완적 역할을 할 개연성이 높다. 이런 전망에 토대를 둘 경우 기존 국제기구의 체제전환국 개입 사례의 기계적인 북한 적용은 재고할 필요가 있다. 시장경제법제 구축과 관련한 근본적이고, 공통적인 원칙은 수용하되, 남북한 경제사회 통합을 고려한 새로운 접근이 필요해 보인다. 즉 남북 통합과 북한의 체제전환 과정에서 직면할 다양한 경제, 사회적 문제점과 부작용을 최소화할 수 있는 시장경제법제 구축이 모색되어야 하는 것이다.

■ 접수: 10월 15일 ■ 심사: 11월 23일 ■ 채택: 12월 7일

참고문헌

1. 단행본

- 김성철. 『베트남 대외경제개방 연구: 북한에 주는 함의』. 서울: 통일연구원, 2000.
- 임을출·손희경·옴김. 『국가 건설 어떻게 할 것인가』. 서울: 한올아카데미, 2011.
- 윤대규. 『법제도 개혁을 위한 국제금융기구의 지원에 관한 연구』. 서울: 한국법제연구원, 2006.
- 정영화·김계환. 『북한의 시장경제이행』. 서울: 집문당, 2007.
- 법무부. 『베트남 개혁개방법제 개관』. 법무부, 2005.
- _____. 『중국 경제특구법제 연구』. 법무부, 2005.
- ADB. *Technical Assistance Completion Report, Technical Assistance for Retraining Government Legal Officers - TA 2853-VIE*. ADB, 2003.
- _____. *Report and Recommendation of the President to the Board of Directors on Proposal Loans and Technical Assistance Grants to the Socialist Republic of Vietnam for the State-owned Enterprise Reform and Corporate Governance Program*. ADB, 1999.
- _____. *Technical Assistance Completion Report for TA for Corporatization and Corporate Governance (TA 3353-VIE) included as Appendix 3 in Program Completion Report on the State-Owned Enterprise Reform and Corporate Governance Program to the Socialist Republic of Vietnam*. ADB, 2004.
- _____. *Technical Assistance to the Socialist Republic of Vietnam for Legal System Development up to Year 2010 and Capacity Building for Secured Transactions Registration*. ADB, 2002.
- _____. *Review of ADB's Program Lending Policies*. ADB, 1999.
- _____. *Technical Assistance Operations Manual, Bank Policies (BP)*, 2003.
- Judicial Publishing House. *Assessment of the Current Status of International Legal Cooperation Activities in Vietnam with respect to Management and Coordination*, 2005.
- 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.
- World Bank. *The Quality of Growth*. Oxford University Press, 2000.
- _____. *Program Document*. Programmatic Adjustment Loan, Bulgaria, 2003
- _____. *Second Programmatic Structural Adjustment Loan for Latvia*, 2001.
- _____. *Adjustment Lending Retrospective: Final Report*. Operations Policy and Country Services, 2001.
- _____. *Development Policy Loan to Ukraine. Program Document*. 2005.

- _____. *Supporting Development Programs Effectively—Applying the Comprehensive Development Framework Principles: A Staff Guide*. 2004.
- _____. *World Development Report 2002: Building Institution for Markets*, 2001.
- _____. *Vietnam Partnership Report*. 2005.
- _____. *Implementation Completion Report*. Economic Law Reform Project. People’s Republic of China, 2005.
- _____. *Technical Annex to the Memorandum of the President of Russian Federation*. Legal Reform Project, 1996.

2. 논문

- 임을출 외. “법제개혁과 국제협력모델: 북한 적용과 남북협력.” 『북한연구학회보』. 제12권 1호 (서울: 북한연구학회), 2008.
- 정순원. “북한의 경제체제전환과 법제정비 방안.” 제124회 북한법연구 월례발표회, 2008. 1.31.
- 프리드리히 나우만재단(FNF)·경남대 극동문제연구소(IFES). 『베트남의 경험과 북한의 경제현대화: 교훈과 과제』. FNF-IFES International Workshop. Tuesday, June, 2008.
- Cao Xuan Phong. “Vietnam Legal System Development Strategy and Experience on International Cooperation.” *International Institutions’ Legal Assistance and Plan for Unification of Legal Systems of South and North Korea*. Law Research Institute, Seoul National University International Conference. November 16, 2009.
- Carlos Santiso. “Good Governance and Aid Effectiveness: The World Bank and Conditionality.” *The George town Public Policy Review*. Vol. 7, No. 1, Fall 2011.
- Carolyn Brzezinski. “Competition and Antitrust Law in Central Europe: Poland, The Czech Republic, Slovakia, and Hungary.” *Michigan Journal of International Law*. Vol. 15, Iss. 4, 1994.
- Cheryl W. Gray & Kathryn Hendley. “Developing Commercial Law in Transition Economies: Examples from Hungary and Russia.” *Policy Research Working Paper 1528*. World Bank, 1999.
- John Owen. “The Foreign Imposition of Domestic Institutions.” *International Organizations*. Vol. 56, No. 2, 2002.
- Natalie G. Lichtenstein. “Lessons from the World Bank’s Support for China’s Legal Reforms.” *International Institutions’ Legal Assistance and Plan for Unification of Legal Systems of South and North Korea*. Law Research Institute, Seoul National University International Conference. November 16,

2009.

Poonam Gupta, Rachel Kleinfeld & Gonzalo Salinas. “Legal and Judicial Reform in Europe and Central Asia.” *The World Bank Operations Evaluation Department*, 27811. 2002.

Stanley Fischer & Alan Gelb. “Issues in Socialist Economy Reform.” *Journal of Economic Perspectives*. Vol. 5, Fall 1991.

Simon Johnson, Daniel Kaufmann & Andrei Shleifer. “The Unofficial Economy in Transition.” *Working Papers on Economic Activity*. 2, 1997.

World Bank. Operations Evaluation Department (OED). *OED IDA Review: Governance—The Critical Factor*. IDA 10–12, 2001.

_____. “Structural Adjustment Credit to Albania.” *Project Performance Assessment Report*, 2004.

3. 기타자료

『연합뉴스』.

**International Institutions' Legal Assistance
on Market Economy for China and Vietnam:
*Application and Implications for North Korea***

Eul-Chul Lim

The paper provides a case study on how the socialist states such as China and Vietnam established market economy laws during their transition period. During the first stage of adopting the market economy system, both China and Vietnam had been supported by international institutions such as World Bank and United Nations Development Programme(UNDP). Examining previous experience that China and Vietnam had been through, the paper suggests how North Korea could adopt and apply market economy laws. It also examines legal reform directions, the pace and range of the reforms, the way to improve relation between the North Korean government and the international institutions.

A example of how the international institutions supported legal reforms of China and Vietnam well reflects connection between economic development and rule of law. How to apply the case of China and Vietnam into North Korean system also offers an important implications and lessons for North Korea. Important part is that North Korea's establishment of market economy laws backed by the international institutions will be largely depended on North Korea's willingness of the change, degree of agreement on internal political affairs, the two Korea's relations, situation between North Korean and international society, etc.

It is clear that once North Korea begins to transform into market economy, an comprehensive legal reforms are also required. Considering North Korea's unique system, there is a limitation existed to pursuit legal reforms in a short time period in North Korea, yet it is expected that North Korea will eventually follow Vietnamese model. Therefore, it is not likely to adopt laws such as the bankruptcy law and a judicial system, which is extremely dedicate matter upon which internal politics. However, as the market economy system is developing, it seems that North Korea will consequently pursuit of an comprehensive legal reforms in order to complete socialist law principle.

Key Words: Market Economy Laws, Legal Reforms, Internations Institutions, World Bank, UNDP, Lessons from China and Vietnam in Legal Reforms, North Korea's Legal Reforms, Comprehensive Legal Reforms