

「신의주특별행정구기본법」의 비교법적 연구

홍완식(국회도서관 일법정보연구관)

1. 머리말

1984년에 「합영법」의 제정으로 경제개방법제의 첫걸음을 디딘 북한은 가중되는 경제난을 극복하고 본격적인 경제개방정책을 추진하기 위한 목적으로 지난 1991년에 나진·선봉지역을 자유경제무역지대로 선정하였고 1993년에는 그 근거법인 「라진·선봉경제무역지대법」을 제정한 바 있다.

그러나 나진·선봉경제무역지대가 기대했던 경제개방과 외자유치의 성과를 거두지 못하자 2002년 9월 12일에 전격적으로 신의주특별행정구를 지정하고 그 근거법으로 「신의주특별행정구기본법」(이하 신의주기본법으로 함)을 제정하였다. 신의주특구의 지정은 북한이 적극적으로 추진하고 있는 개혁과 개방의 연장선상에 있는 것이다.

북한은 9월에 신의주기본법을 제정한 이후에 11월 13일에는 「금강산 관광지구법」¹⁾을, 11월 20일에는 「개성공업지구법」²⁾을 제정하였다. 이로서 북한은 나진·선봉, 신의주, 개성, 금강산 등 4개의 특구³⁾를 가지게 되었는데 이러한 일련의 특구 지정과 그에 따른 입법조치를 통하여 북한의 개혁과 개방에의 의지 및 이와 관련한 대외경제법제의 정비작업도 활발한 것으로 평가할 수 있다.

이러한 북한의 계속되는 특구의 지정을 중심으로 하는 북한의 경제개방정책은 우리의 관심을 끌기에 충분하다. 특히 여러 특구법의 전형이라고 할 수 있는 신의주기본법의 내용을 분석해 보면 북한의 의도와 그들이 추구하는 정책이 기본법의 조문이나 행간에 반영되어 있다는 것을 어느 정도 알 수 있다. 이하에서는 북한 헌법과 대외경제관련 법제, 「라진·선봉경제무역지대법」, 「홍콩행정특별구역기본법」 등과의 연계하에 신의주기본법을 비교·분석해 보기로 한다. 이러한 분석을 통하여 북한 법체계 내에서의 신의주기본법의 위치와 의미, 신의주기본법의 체계 및 내용과 특성, 「홍콩기본법」과의 비교를 통한 공통점과 차이점의 분석, 중국 특구법제의 북한 특구법에의 영향력 등을 고찰하고자 한다.

1) 「금강산관광지구법」은 최고인민회의 상임위원회 정령 제3413호로 채택되었고, 이 법의 집행을 위한 실무적 대책은 내각과 해당 기관들에 위임하고 있다.

2) 「개성공업지구법」은 최고인민회의 상임위원회 정령 제3440호로 채택되었다. 「개성공업지구법」에 대한 경제적 분석은 신지호, “개성공업지구법 분석－경제적 타당성을 중심으로－”(한국개발연구원 정책포럼 보고서, 2002. 12).

3) 넓은 의미에 있어서는 이를 4개 지역을 모두 특구라고 할 수 있지만, 법률에서 특별 행정구라는 명칭을 사용하고 있는 지역은 오직 신의주특별행정구뿐이다. 나머지는 경제무역지대, 관광지구, 공업지구라는 명칭만을 사용하고 있다.

2. 북한 법의 체계와 신의주기본법

1) 북한 법의 개념 및 체계

북한에서는 법의 개념을 이념적으로 파악하고 있지만 법의 개념을 기능적으로 파악하고 있기도 한데, 이는 법에 대한 사회주의 국가에서의 일반적인 관점이라고 할 수 있다.

법은 “사회경제제도의 반영이며 정치의 한 표현형식입니다. 일정한 사회경제제도와 계급투쟁을 떠난 법이란 있을 수 없습니다”⁴⁾, “법이 계급적 지배의 중요한 수단”⁵⁾이라고 하거나, “공화국법은 우리 당의 로선과 정책을 법률적으로 표현한 것이며 우리나라 혁명과 사회주의 건설에서 당의 정책을 철저히 관찰시키며 매 시기 당이 제기하는 과업을 정확히 수행하기 위한 중요한 수단의 하나이다”⁶⁾라고 하는 것은 법의 이념성에 비중을 두는 개념규정이라고 할 수 있다.

이와 더불어 “법이라는 것은 사건을 처리하는 데 필요한 표준을 규정하여 주는 한 개의 자와 같습니다”⁷⁾ 또는 “규범과 규정은 군대뿐 아니라 국가와 사회의 모든 부문, 모든 단위들에 다 있어야 합니다. 그리하여 국가기관에서 일하는 사람, 공장, 기업소, 협동농장에서 일하는 사람, 학교에서 공부하는 사람 할 것 없이 모든 사람들이 제정된 규범과 준칙

4) 김일성, “우리 당 사법정책을 관찰하기 위하여”, 『김일성 저작선집』, 제2권(평양 : 조선로동당출판사, 1968), 141쪽.

5) 김봉철, 『위대한 령도자 김정일동지의 사상리론－법학 3』(평양 : 사회과학출판사, 1998), 4쪽.

6) 방계문, “공화국 법은 우리 당 정책실현을 위한 강력한 수단”, 『공화국법은 사회주의 건설의 강력한 무기』(평양 : 사회과학원출판사, 1964), 2쪽.

7) 김일성, “우리 당 사법정책을 관찰하기 위하여”, 145쪽.

에 따라 일하며 생활하도록 하여야 합니다”⁸⁾ “사람들의 집단생활, 사회 생활이 이루어지면 사람들 호상간에 지켜야 할 행동규범이 있어야 합니다”⁹⁾라고 하는 개념규정은 법의 개념을 기능적이거나 보편적으로 파악하는 것이라고 할 수 있다.

신의주기본법 제59조는 “법규는 주민의 의사와 리익의 반영이며 구관리의 기본수단이다. 주민은 신의주특별행정구에서 제정한 법규를 존중하고 엄격히 준수하여야 한다”고 규정하고 있다. 이 조항은 법을 ‘이념적인 관점’보다는 ‘기능적·보편적인 관점’에서 바라볼 때 가능한 규정 형식이라고 할 수 있다.

그러나 북한에서 법규범이 사회구성원과 국가기관을 규율하여야 한다는 인식이 성립되었다고 하기에는 아직도 부족한 점이 많다. 북한에서는 경제적인 자구책을 마련하기 위하여 법적 측면에서도 상당한 노력을 기울여 법치국가로서의 모습을 보여 주려고 애쓰는 것만은 틀림없을 것이다. 그럼에도 불구하고 북한이 대외적으로 법치국가임을 과시하기 위한 외양을 갖추기 위하여 현실과 법령이 합치하는 않는 ‘형식적 법령’을 양산하고 있다고도 평가¹⁰⁾하는 견해도 있다. 또한 김일성의 유훈이나 김정일의 교시 및 당의 당헌 등이 실정법의 조문보다 중요하며 그 효력이 상위에 있다¹¹⁾는 점에는 변함이 없다. 즉, “당 정책은 공화국 법의 정치적 기초이며 내용이다”¹²⁾라는 기본적 입장과, 모든 국가기관과 사회

8) 김일성, “사상혁명, 기술혁명, 문화혁명을 더욱 힘있게 다그치자”, 『김일성 저작선집』, 제6권(평양 : 조선로동당출판사, 1974), 426쪽.

9) 김봉철, 『위대한 령도자 김정일 동지의 사상리론－법학 3』, 13쪽.

10) 박수혁, “북한의 법체계 개관”, 서강대학교, 『동아연구』, 제33집(1997), 224쪽 ; 최종고, 『북한 법』(서울 : 박영사, 1996), 60쪽.

11) 정동윤, “북한의 대외경제관계법”, 『북한 법 체계와 특색』(서울 : 세종연구소, 1994), 645쪽.

12) 방계문, “공화국 법은 우리 당 정책실현을 위한 강력한 수단”, 10쪽.

단체는 노동당의 지도하에 당의 노선과 정책을 집행하는 도구¹³⁾에 불과 하다는 점에 커다란 변화가 있다고는 할 수 없다.

북한에서는 체계적인 법전이 출간되지 않고 더욱이 개개의 법령의 조문도 알 수 없는 것들이 많다. 최근 들어 일부의 법령들이 “조선법규”라는 홈페이지¹⁴⁾ 등을 통하여 공개되고 있지만 아직도 북한 법령의 공개는 부분적¹⁵⁾으로만 이루어지고 있다.

2) 법령의 입법권자와 입법의 형식 및 절차

(1) 최고인민회의-통상적인 입법기관

북한 헌법 제88조 전단은 “최고인민회의는 입법권을 행사한다”고 규정을 하고 있다. 그리고 북한 헌법 제91조에 따른 최고인민회의의 권한은 입법권한을 중심으로 하여 국가기관 형성에의 참여권, 대내외적 국가정책에의 결정권, 예산의 심의·확정 등 재정에 관한 권한 등으로 나누어 볼 수 있다.¹⁶⁾ 이러한 헌법규정에 따라 최고인민회의는 신의주기본법 등 개별법인 「부문법」을 제정·개정할 수 있는 입법권을 보유하고 행사할 수 있는 국가기관이다.

13) 1998년 북한 헌법(조선민주주의인민공화국 사회주의 헌법) 제11조 “조선민주주의인민공화국은 조선로동당의 령도 밑에 모든 활동을 진행한다.”

14) <http://www.law.dprkorea.com/korean>.

15) 예를 들어, 대외경제개방법규집은 이례적으로 『황금의 삼각주 라진·선봉 법규집(1)~(7)』(평양 : 조선민주주의인민공화국 대외경제협력추진위원회, 1996)을 통하여 국·영문으로 인쇄·공개하고 있다.

16) 홍완식, “북한 의회의 구성과 기능”, 『북한정부론』(서울 : 백산자료원, 2002), 222쪽 이하.

(2) 최고인민회의 상임위원회－최고인민회의 휴회중의 입법기관

2002년 9월 24일자 북한의 중앙통신에 따르면 신의주기본법은 북한의 「최고인민회의 상임위원회의 정령」으로 제정되어진 것으로 보도되었다. 북한 헌법 제88조는 “최고인민회의는 립법권을 행사한다. 최고인민회의 휴회중에는 최고인민회의 상임위원회도 립법권을 행사할 수 있다”고 규정을 하고 있고, 또한 제110조 “최고인민회의 상임위원회는 다음과 같은 임무와 권한을 가진다”고 하여 동조 제2호에서 “최고인민회의 휴회중에 제기된 새로운 부문법안과 규정안, 현행 부문법과 규정의 수정, 보충안을 심의 채택하며 채택 실시하는 중요 부문법을 다음 번 최고인민회의의 승인을 받는다”고 하고 있다.

(3) 입법의 절차와 형식

북한의 최고인민회의가 휴회중인 2002년 9월 12일에 최고인민회의 상임위원회가 신의주기본법을 제정한 것은 앞에서 설명한 바와 같이 북한 헌법이 정한 규정에 따라 이루어진 것이고, 다음 번의 최고인민회의에서 신의주기본법은 승인을 받는 절차가 예정되어 있다.¹⁷⁾

「조선민주주의인민공화국 라진·선봉경제무역지대법」도 1993년 1월 31일 최고인민회의 상설회의¹⁸⁾ 결정으로 채택되고 1993년 4월 8일 최고인민회의 제9기 제5차 회의에서 법령으로 승인된 것도 이러한 북한 헌

17) 북한 헌법 제91조 본문 및 제3호 “최고인민회의는 다음과 같은 권한을 가진다”, “최고인민회의 휴회중에 최고인민회의 상임위원회가 채택한 중요 부문법을 승인한다”.

18) 1998년 북한 헌법 개정으로 「최고인민회의 상설회의」는 「최고인민회의 상임위원회」로 명칭이 변경되었고 이전의 헌법체계에서 보다 그 권한이 확대되었다. 즉, 구 헌법(1992년 헌법)상의 주석과 중앙인민위원회 등의 권한이 최고인민회의 상임위원회로 이관됨으로써 주석제를 폐지한 현행 북한 헌법체계하에서 최고인민회의 상임위원장은 형식상으로는 국가최고기관으로 간주되고 있다.

법이 정하는 법률의 입법절차에 따른 것이다. 동법의 개정도 역시 북한 헌법상의 이러한 입법절차에 의하여 1999년 2월 26일 최고인민회의 상임위원회 정령 제484호로 이루어졌다. 최고인민회의 상임위원회의 「정령」이라는 입법의 형식도 북한 헌법 제114조의 “최고인민회의 상임위원회는 정령과 결정, 지시를 낸다”고 하는 규정에 의한 것이다.

3) 북한의 대외경제관련 법제

북한의 경제법령은 체계화 및 조직화된 모습으로 존재하는 것이 아니라 개별적으로 입법되어 산재하고 있다. 북한의 경제에 관한 개별 법령은 국내경제법제와 대외개방법제로 대별하여 볼 수 있는데, 점점 악화되어 가는 경제문제를 해결하기 위하여 외국자본을 유치하게 되었고 이를 규율하기 위하여 마련된 것이 대외경제개방법제를 이루고 있다. 즉, 북한은 체제유지와 경제난 극복이라는 목적달성을 위해 이중적인 입장 을 견지하고 있으며, 그간 개방정책을 뒷받침하는 법제 정비를 확대해 왔다.¹⁹⁾

북한의 대외경제관련 법은 1984년 9월 8일의 「합영법」의 제정을 시작 으로 일련의 대외경제개방 법제를 마련하기 시작하였고, 1990년대 초반 의 동구 사회주의 국가의 몰락 및 소련의 해체 이후에 본격화되었다. 1980년대 이후 북한의 입법에서 가장 두드러진 특징은 대외관계법의 확 대이며, 1990년대에 들어서면서 헌법과 대외개방관련 법을 중심으로 하는 수많은 법령들이 대폭 개정되어 새로운 입법적 대응이 시도되고 있다.²⁰⁾ 현재 이와 관련한 법령들은 북한의 경제법 체계 중에서 대외개방

19) 장명봉, “대내외적 환경변화와 북한의 법제정비방향”, 국민대학교, 『법학논총』, 제9집 (1997), 90쪽.

법제로서 분류되어 하나의 중요한 법부문을 형성하고 있다.²¹⁾ 북한에서는 이를 「외국투자관계법」으로 부르는데, 그 개념을 “외국투자와 관련되는 사회관계를 규제하는 법규범의 총체”라고 정의하고 있다.

현재 북한의 외국인투자관련 법제는 북한의 헌법 제37조를 근거로 하는데, 구체적으로는 「외국인투자법」을 상위법으로 하고, 합영·합작기업과 외국인기업의 창설·운영방식을 규정한 「합작법」, 「합영법」과 「외국인기업법」 등을 하위법으로 하고 있다. 또한 법률의 시행을 위하여 필요한 것은 그 시행규정²²⁾을 만들어 구체적인 실시조치를 마련하고 있다.²³⁾ 「라진·선봉경제무역지대법」은 나진·선봉지역을 중심으로 「외국인투자법」, 「합작법」, 「합영법」, 「외국인기업법」 등이 운영될 수 있도록 법률간에 상호 관련 규정을 두고 있다. 「라진·선봉경제무역지대법」은 「외국인투자법」의 하위법체계에 속하나 「합작법」, 「합영법」, 「외국인기업법」 등 투자3법에 대하여는 특별법적인 성격을 지니는 것²⁴⁾으로 평가되고 있다.

신의주기본법에서는 기존의 대외경제관련 법제와의 연계조항을 찾아 볼 수 없다. 이는 기존의 북한의 「외국투자관계법」을 특구에 적용하게 되면, 특구로서의 독자성을 상실하게 될 것이기 때문이다. 신의주기본법을 시행하기 위하여 개별 법률들이 마련되어야 하지만 이는 최고인민회의 의의 임무가 아닌 신의주특구기본법에서 정하고 있는 신의주특구 입법기

20) 박수혁, “북한의 법체계 개관”, 223쪽.

21) 법무부, 『북한 법의 체계적 고찰(III)』(서울 : 법무부, 1997), 118쪽 이하; 신웅식/안성조, 『북한의 외국인투자법』(서울 : 한국무역협회, 1998), 43쪽 이하; 『북한 경제총람 부록』(서울 : 국제정보연구원, 2002), 1169쪽 이하.

22) 「합작법 시행규정」, 「합영법 시행규정」 및 「외국인기업법 시행규정」.

23) 장명봉, “북한의 법제동향”, 국민대학교, 『법학논총』, 제13권(2001), 57쪽.

24) 배종열, “북한 외자법령의 정비에 따른 우리의 대북투자정책 방향”, 『수은조사월보』, 제12권 3호(1993. 3), 8쪽.

관의 임무이다. 신의주기본법의 하위법령체계에 대한 입법권의 주체가 상이하다는 관점에서 본다면, 신의주기본법은 기존의 대외경제관련 법제의 연장선상에 있지 않은 독자적인 특성을 지니고 있다.

3. 신의주기본법의 내용, 체계 및 특징

1) 신의주기본법의 제정 배경 및 주요 내용

북한은 1984년의 합영법 제정 이후에 대외경제개방 법제를 도입하여 외국의 자본과 기술을 유치하고 이를 통하여 제한된 범위에서나마 북한의 경제체제의 변화를 시도하였다. 그러나 나진·선봉무역지대를 중심으로 하는 이러한 북한의 시도는 별 성과를 거두지 못하였으며, 김정일의 상하이 푸동지구 방문 이후 중국의 경제개방 특히 선전(深川)이나 홍콩을 모델로 하는 대외경제개방정책이 적극성을 드러내고 있다. 북한이 신의주를 우리의 경제특구에 해당하는 특별행정구역으로 지정한 것은 7월 1일부터 시작된 ‘경제관리개선조치’, 즉 경제개혁을 실질적으로 뒷받침하기 위한 것으로 보인다. 김정일 국방위원장은 2001년 1월 중국을 방문한 직후 “중국의 특구를 모델로 경제특구를 만들겠다”고 말한 것으로 전해진 바 있다.²⁵⁾ 신의주경제특구를 거점으로 하는 경제개방을 추진함으로써 북한은 사회주의 체제에의 위협을 최소화할 수 있으면서도 자본주의적 요소를 필요한 만큼만 채택할 수 있다는 의도를 지니고 있

25) 『동아일보』, 2002년 9월 20일.

는 것이다. 즉, 국제사회와 북한의 “경제개방 완충지대의 개발”을 북한은 원하고 있으며, 이러한 의도와 배경하에 신의주특구가 지정되고 신의주특구기본법이 제정된 것이다.

2002년 9월 12일 북한의 최고인민회의 상임위원회의 정령으로 제정된 「신의주특별행정구기본법」은 제1장 정치, 제2장 경제, 제3장 문화, 제4장 주민의 기본 권리와 의무, 제5장 기구, 제6장 구장·구기에 관한 규정 등 총 6장 101개 조문과 부칙 4개 조문으로 구성되어 있다.

북한의 『로동신문』은 신의주기본법에 관한 보도를 2002년 9월 23일에 하면서, 최고인민회의 상임위원회의 정령을 통하여 “신의주특별행정구를 내온다”는 사실과 신의주특별행정구의 지역범위 및 “특별행정구는 공화국의 특수행정단위로서 중앙에 직할시킨다”고 보도하고 있다.²⁶⁾ 9월 24일 『로동신문』에서는 신의주특별행정구의 설립과 관련한 연회가 진행되었다는 사실을 보도하면서 김정일이 “신의주특별행정구사업이 반드시 원만한 성과를 거둘 것이며 이는 동북아시아와 세계의 평화와 안정에 큰 작용을 하리라는 것을 확신한다고 강조하였다”는 것을 보도하고 있다.²⁷⁾ 그리고 9월 24일에는 중앙통신을 통해서는 신의주기본법의 내용을 20여 개의 항목으로 나누어 발표하였다.

또한 『로동신문』은 신의주특구에 대한 보도 직후인 9월 25일자에 “우리 당의 경제정책은 사회주의 경제건설의 강력한 무기”라고 하면서, “오늘 우리 당은 우리 인민들에게 보다 유족하고 문명한 생활을 마련해 주기 위한 새로운 정책들과 방침들을 제시하고 있다”는 김정일의 말을 인용²⁸⁾하고 있는데, 이는 새로운 경제정책으로서의 신의주특구 지정의 긍정적인 측면을 암시하는 것이라고 평가할 수도 있겠다.

26) 『로동신문』, 2002년 9월 23일.

27) 『로동신문』, 2002년 9월 24일.

28) 정광복, “우리 당 인민적 경제정책의 정당성”, 『로동신문』, 2002년 9월 25일.

신의주기본법이 제정·발표된 후 통일부가 정리한 신의주기본법의 요지는 <표 1>과 같다.

<표 1> 신의주기본법의 주요 내용²⁹⁾

| 구 분 | 내 용 |
|------------|---|
| 제1장 정치 | <ul style="list-style-type: none"> - 국가는 행정구에 입법권, 행정권, 사법권 부여 - 향후 50년간 행정구 법률제도 불변 - 중앙은 외교사업을 제외한 특별행정구 사업에 불간섭(무규제) - 행정구 명의로 대외사업, 여권 발급 가능 |
| 제2장 경제 | <ul style="list-style-type: none"> - 국가는 행정구에 토지 개발·이용·관리권 부여 - 국제 금융, 무역, 상공업, 첨단과학, 오락, 관광지구로 개발 - 행정구 토지 임대기간을 2052년 12월 말까지 - 국가는 행정구에 유리한 투자 환경과 경제활동 조건 보장 - 행정구내 기업은 복합의 노동력을 채용 |
| 제3장 문화 | <ul style="list-style-type: none"> - 국가는 문화분야의 시책을 실시하여 행정구 주민의 창조적 노력과 문화정서적 요구를 충족 - 첨단 과학기술 수용, 새로운 과학기술분야 개척 |
| 제4장 주민권리 | <ul style="list-style-type: none"> - 주민은 성별, 국적, 민족, 인종, 언어, 재산·지식 정도, 정견, 신앙에 따라 차별 없음 - 외국인도 주민과 같은 권리와 의무 부여 - 다른 지역 및 외국으로의 이주, 여행은 행정구에 위임 |
| 제5장 기구 | <ul style="list-style-type: none"> - 입법회의가 입법권을 가짐 - 입법회의 의원은 주민권을 가진 외국인도 포함 - 입법회의 의장, 부의장은 입법회의에서 선거 - 장관은 행정부의 책임자이자 대표 - 장관은 구검찰소 및 구검찰소장의 인사권 가짐 - 검찰은 구검찰소, 지구검찰소가 관할 - 재판은 구재판소, 지구재판소가 관할 |
| 제6장 구장, 구기 | <ul style="list-style-type: none"> - 행정구는 국가의 상징물 외에 특지적인 구장, 구기 사용 - 행정구에는 공화국 국적, 국장, 국가, 국가, 수도, 영해, 영공, 국가안전에 관한 법규 밖의 다른 법규를 적용치 않음 |

29) 통일부, 「신의주특별행정구」 지정 관련 설명자료"(2002. 9), 2쪽.

2) 신의주기본법과 북한 헌법의 체계상의 유사성

신의주기본법은 북한 헌법과 그 체계가 유사하다. 다만, 북한 헌법상의 전문이나 제4장 국방, 제6장에서 국방위원회, 지방인민회의, 지방인민위원회에 상응하는 규정만이 빠져 있다. 국방과 국방위원회에 관한 규정은 “신의주특별행정구의 방위사업은 국가가 한다”³⁰⁾는 규정에 의하여 제외된 것이고, 지방의 입법조직이나 행정조직은 신의주특구의 규모와 성질상 둘 수 없다는 것을 제외한다면, 신의주기본법은 놀랍게도 북한 헌법의 기본구조와 체계를 그대로 따르고 있는 것이라고 평가할 수 있다.

〈표 2〉 신의주기본법과 북한 헌법의 비교

| 구 분 | 신의주기본법 | 북한 헌법 |
|-------------|--|--|
| 전 문 | | 전 문 |
| 정치분야 | 제1장 정치 | 제1장 정치 |
| 경제분야 | 제2장 경제 | 제2장 경제 |
| 문화분야 | 제3장 문화 | 제3장 문화 |
| 국방분야 | | 제4장 국방 |
| 기본권리 및 의무분야 | 제4장 주민의 권리와 의무 제5장 기구 제1절 헌법회의 제2절 장관 제3절 행정부 제4절 검찰소 제5절 재판소 | 제5장 공민의 기본권리와 의무 제6장 국가기구 제1절 최고인민회의 제2절 국방위원회 제3절 최고인민회의 상임위원회 제4절 내각 제5절 지방인민회의 제6절 지방인민위원회 제7절 검찰소와 재판소 |
| 통치기구 분야 | 제6장 구장, 구기 | 제7장 국장, 국기, 국가, 수도 |
| 성정 분야 | | |

이는 그 실효성과 규범력을 별론으로 하고, 그 구상에 있어서는 신의주를 ‘북한 내의 작은 경제공화국’으로 하고 있지 않나 하는 생각이

30) 신의주기본법 제7조.

들 정도로 신의주기본법은 북한 헌법과 유사한 구조를 지니고 있다. 신의주기본법과 북한 헌법의 구체적인 장·절별 비교는 <표 2>와 같다.

3) 신의주기본법의 특징

(1) 체계 면에서의 특징

신의주기본법은 앞에서 살펴본 대로 북한 헌법과 유사한 구성과 체계를 지니고 있다. 신의주특구에 입법, 사법, 행정 등 3권을 부여하고 북한 헌법 제7장에서 국가의 상징으로 국장, 국기 등을 규정하고 있는 것과 유사하게 특구의 구장과 구기를 사용하도록 허용하고 있는 점 등은 신의주특구에 전례 없는 독자성을 부여하고 있는 것이다. 또한 신의주기본법 제6조에 “조선민주주의인민공화국의 내각, 위원회, 성, 중앙기관은 신의주특별행정구사업에 관여하지 않는다. 신의주특별행정구에 인원을 파견하거나 주재시키려 할 경우에는 장관의 동의를 받는다”고 규정하여 국가의 간섭을 배제하고 있는 점은 특기할 만한 것이다.

북한 중앙통신의 발표에 의하면 “신의주특별행정구는 조선민주주의인민공화국 주권이 행사되는 특수행정단위이며 국가는 행정구를 중앙에 직할시킨다”고 하여 북한의 주권이 미치고 국가의 최종적인 관할권이 적용되는 ‘신의주특구의 한계’를 지니고 있기는 하지만, 북한은 지금까지 전례가 없는 과격적인 권한과 독자성을 신의주특구에 부여한 것만은 사실이라고 할 수 있다.

비록 신의주특구가 국제법상의 배타적 주권을 지니는 ‘주권특구’는 아니지만, 국가의 통치구조와의 유사성, 구장·구기 등 독자적인 상징방법의 부여, 기본법 체계의 북한 헌법과의 유사성 등을 통해 볼 때 신의주

기본법은 최소한의 중앙정부의 간섭은 유지하는 채로 독자성을 부여하고자 하는 ‘자치특구’에의 의도를 지니고 제정되었다고 할 수 있다.

(2) 내용 면에서의 특징

그 동안 체제 손상을 우려하여 개방을 하지 않았던 정치, 문화 등 비경제적 분야까지 개방을 하면서 단순한 ‘경제특구’가 아닌 ‘특별행정구’를 구상한 것은 획기적인 내용이라고 할 수 있다. 즉, 정치 면에서 행정구에 입법·행정·사법권을 부여해 독자적인 「립법회의」, 「장관」, 「재판소」를 두도록 하고, 기본법 제3장에서 문화에 관한 여러 선언적인 규정을 둔 것은 비록 그 한계성이 인정되기는 하지만 신의주기본법의 특징으로 꼽을 수 있다.

기본법의 내용 면에서 “주민의 기본권리와 의무”에 관한 사항을 규정하여 특구 주민 자격의 개방, 기본권의 보장에 관한 규정을 두고 있고 권력구조도 국가의 통치구조와 유사한 규정을 두고 있는 점도 북한의 여러 법 중 신의주기본법만이 지니는 특징이라고 할 수 있다.

(3) 기존의 대외경제법제와는 차별되는 특징

기존의 「합작법」, 「합영법」, 「외국인투자법」, 「외국인기업법」 등 북한의 대외경제관련 법제나 「라진·선봉경제무역지대법」과는 달리 「신의주특별행정구기본법」은 시장원리의 작동에 필수적인 개인주의적인 요소들을 최대한 도입하는 등 자본주의적 경제운영관리에 중점을 두고 있다. 시장원리의 작동에 필요한 첫 번째 요소라고 할 수 있는 것은 신의주특구의 주민에게 주어지는 경제적 기본권 및 경제적 자유를 위한 기본권리의 보장인데, 이에는 재산권 및 상속권의 보장(제17조), 직업선택

의 자유(제50조), 거주이전의 자유(제49조) 등을 들 수 있다. 또한 특구의 재정자치와 시장원리가 작동하기 위한 제도적 보장으로는 조세법정주의(제24조), 자율적인 예산의 편성(제27조), 독자적 화폐금융 및 외화반출의 보장(제23조) 등을 들 수 있다.

이러한 점들은 자유시장경제 체제의 관점에서 보면 부족한 점이 많이 있고, 앞으로의 특구운영이 과연 신의주기본법이 규정하는 대로 실현될 것인지에 관하여 의문이 있을 수도 있다. 그러나 신의주기본법이 규정하고 있는 시장경제와 관련한 규정 및 개인주의적인 요소들은 북한의 기존 대외경제법제에서 볼 수 없는 새로운 것이라는 사실 자체는 부정할 수 없으며, 이러한 점에서 신의주기본법은 기존의 대외경제법제와는 다른 특징을 지니고 있다고 할 수 있다.

(4) 신의주기본법의 한계-중앙정부에의 종속성

북한이 신의주기본법을 통하여 신의주특구에 고도의 자치권을 부여한다고 하여도 기본법에는 이미 자치의 한계가 설정되어 있다. 즉, 신의주기본법은 중앙정부의 개입을 배제할 수 없는 영역이 존재한다는 것이다. 이는 앞에서 설명한 바와 같이 신의주특구에 입법, 행정, 사법권 등이 부여되었다고 하더라도 일정한 범위 내에서의 ‘자치특구’이지, 중앙정부로부터 완전 독립된 배타적인 주권을 보유한 ‘주권특구’는 아니기 때문이다.

신의주기본법에 따르면 신의주특구에 중앙정부의 배타적·주권적 권한이 작용하는 분야는 방위사업(제7조), 외교사업(제8조), 비상사태선포(제11조), 토지 및 자연부원의 소유권(제12조), 특구 건설 총계획의 승인권(제14조), 수상운수업·항공운수업의 승인권(제30조), 국가안전·영역·국적 등에 관한 북한 법규의 적용(부칙 제2조), 신의주기본법의 해석권

(부칙 제4조) 등이다.

이외에도 정치, 경제 및 문화에 관한 사항을 규정하고 있는 제1조에서 제41조까지는 기본법의 개별규정이 “국가는……”으로 시작하고 있으며 이를 통하여 ‘중앙정부가 신의주특구에 자치권을 부여한다’는 것을 명백히 하고 있다는 것이다.

4. 신의주기본법과 「라진·선봉경제무역지대법」의 비교

1) 「라진·선봉경제무역지대법」의 연혁과 관련 법령

(1) 제정 및 개정의 연혁

「라진·선봉경제무역지대법」은 1993년 1월 31일 최고인민회의 상설 회의 결정으로 채택되어 1993년 4월 8일 최고인민회의 제9기 제5차 회의에서 법령으로 승인되었다. 법의 제정(制定)과 개정(改正)을 나누어 볼 때 「라진·선봉경제무역지대법」은 이 때 제정된 것이고, 1999년 2월 26일에 최고인민회의 상임위원회 정령 제484호를 통하여 개정되었다. 동 법률의 기본 골격은 다음과 같다.

「라진·선봉경제무역지대법」

- 제1장 나진·선봉경제무역지대법의 기본
- 제2장 관리운영기관의 임무와 권한
- 제3장 경제활동 조건의 보장
- 제4장 관세
- 제5장 통화, 금융

제6장 담보 및 특혜

제7장 분쟁해결

이 법은 중국이 1979년 경제특구를 설치하여 그 동안의 폐쇄적인 사회주의 경제로부터 대외개방정책을 본격화한 것과 동일한 배경과 의미를 지니고 있으며, 특구의 설치와 경제특구법의 시행을 통하여 서방의 자본과 기술의 도입을 통한 경제활성화를 당면목표로 하고 있었다.³¹⁾

(2) 「라진·선봉경제무역지대법」의 목적 및 관련 법령

「라진·선봉경제무역지대법」(이하 나진·선봉법이라고 함)은 사회주의적 법률이 적용되는 북한의 다른 지역과는 달리 외국인의 경제활동을 장려하기 위한 일련의 특수한 제도와 질서에 관한 규정이며, “자유경제 무역지대의 법적 지위와 이 지대 안에서 외국투자가들의 경제활동의 내용과 그에 대한 조선민주주의인민공화국의 우대정책을 규제”³²⁾하는 것을 목적으로 하고 있다.

나진·선봉법은 외국인투자법,³³⁾ 합영법,³⁴⁾ 합작법,³⁵⁾ 외국인기업법³⁶⁾

31) 박정동, 『북한의 경제특구—중국과의 비교』(서울 : 한국개발연구원, 1996), 19쪽.

32) 『라진·선봉 자유경제무역지대 투자환경』(평양 : 김일성종합대학 출판사, 1995), 14~15쪽.

33) 제3조 외국투자는 공화국령역 안에 합작기업, 합영기업과 나진·선봉경제무역지대 안에 외국인기업을 창설 운영할 수 있다. 제9조 나진·선봉경제무역지대안에 창설된 외국인투자기업은 다음과 같은 특혜적인 경영활동조건을 보장받는다. 1. 국가가 따로 정한 품목을 내놓고는 수출입물자에 대하여 관세를 적용하지 않는다. 2. 생산부문에서 리윤이 나는 해로부터 3년까지 소득세를 물지 않으며, 그 다음 2년까지 소득세를 50% 범위에서 덜어 줄 수 있다. 소득세율은 다른 지역보다 낮추어 결산리윤의 14%로 한다. 제10조 국가는 나진·선봉경제무역지대 안에 기업을 창설하거나 그 운영을 위하여 입출국하는 외국투자가들의 수속 절차와 방법을 편리하게 정하도록 한다.

34) 제2조 우리나라 기관, 기업소, 단체는 다른 나라 법인 또는 개인과 기업을 합영할 수 있다. 합영기업은 나진·선봉경제무역지대에 창설하는 것을 기본으로 한다. 필요에

과도 긴밀한 연관을 지니고 있는데, 이는 나진·선봉을 중심으로 하여 외국인의 기업과 투자를 유치할 수 있도록 대외경제관련 법을 정비한 결과라고 할 수 있다. 즉, 북한의 현행 외국인투자관련 법의 중요 법률인 「외국인투자법」, 「합작법」, 「합영법」과 「외국인기업법」 등이 나진·선봉경제무역지대를 중심으로 운영될 수 있도록 법체계를 구성하고 있는 것이다. 이는 체제수호와 경제개방이라는 두 마리의 토끼를 잡기 위하여, 나진·선봉의 구역에만 한정된 경제개방정책이 대외경제관련 법의 배경이 되었기 때문이라고 평가할 수 있다.

이외에 나진·선봉법은 중계무역규정, 관광규정, 외국투자가대리인규정, 화폐류통규정, 국경검역규정, 자동차등록규정 등 방대한 하위법령체계³⁷⁾를 두고 있는데, 이들은 동 법의 시행에 관한 구체적인 사항들을 규정하고 있다.³⁸⁾

따라 다른 지역에도 창설할 수 있다.

- 35) 제5조 합작투자는 나진·선봉경제무역지대 안에 하는 것을 기본으로 한다. 필요에 따라 다른 지역에도 할 수 있다.
- 36) 제1조 조선민주주의인민공화국 외국인기업법은 나진·선봉경제무역지대 안에 외국인 기업을 창설운영하며 세계 여러 나라들과의 경제 협력과 교류를 확대발전시키는 데 이바지 한다. 제6조 이 법은 나진·선봉경제무역지대에 적용한다.
- 37) 이들 규정은 정무원(현행 북한 헌법 체계에서는 내각으로 명칭을 변경)의 규정으로 되어 있으며, 우리나라의 법령 체계와 비교하여 본다면 시행령, 시행규칙 등의 위임 입법에 해당하는 것이라고 할 수 있다.
- 38) 통일부의 홈페이지(<http://www.unukorea.go.kr>)의 『북한 법령』 및 『황금의 삼각주 라진·선봉 법규집(1)~(7)』(평양 : 조선민주주의인민공화국 대외경제협력추진위원회, 1996)을 참조.

2) 신의주기본법과 나진·선봉법의 부문별 비교

(1) 자치권의 부여 여부 및 관리운영기관

나진·선봉법은 제3조에서 “라진·선봉경제무역지대에서의 무역, 외국투자, 지대개발과 그 관리운영은 내각의 통일적인 지도 밑에 한다”고 규정하여 나진·선봉을 중앙정부의 행정적 관할권 아래 두고 있다. 이에 비하여 신의주기본법은 제2조에서 “국가는 신의주특별행정구에 법령권, 행정권, 사법권을 부여한다”는 규정을 두고 제6조에서 “조선민주주의인민공화국의 내각, 위원회, 성, 중앙기관은 신의주 특별행정구사업에 관여하지 않는다”고 함으로써 신의주특구에 대한 자치권의 부여 및 중앙기관간섭의 배제원칙을 명시하고 있다. 신의주특구에 대하여 자치권을 부여하고 중앙정부의 ‘불관여원칙’을 선언함으로써, 신의주특구에 나진·선봉무역지대와는 달리 독립된 법적 지위를 부여하고 있는 것이다.

(2) 적용 법률

나진·선봉법은 제6조에서 “라진·선봉경제무역지대 안에서 대외경제무역활동은 이 법과 지대 관련 법규에 따라 한다”고 규정하고 있으며, 이에 따라 최고인민회의와 동 상임위원회에서 정하는 북한 법령의 적용을 받도록 하고 있다. 이에 비하여 신의주기본법은 부칙 제2조의 “신의주특별행정구에는 조선민주주의인민공화국 국적, 국장, 국기, 국가, 수도, 령해, 령공, 국가안전에 관한 법규 밖의 다른 법규를 적용하지 않는다”는 규정에 의하여 북한에서 적용되는 일반법의 적용을 배제하는 것을 원칙으로 한다. 또한 제59조에서는 “법규는 주민의 의사와 리익의 반영이며 구 관리의 기본수단이다. 주민은 신의주특별행정구에서 제정한 법

규를 존중하고 엄격히 준수하여야 한다”는 규정을 통하여 신의주기본법 및 특구의 입법기관이 정할 법규가 특구의 적용법률이라는 것을 규정하고 있다.

(3) 나진·선봉지역의 법적 지위에 관한 규정

나진·선봉법은 제2조에서 “……특별히 세운 제도와 질서에 따라 경제무역활동을 할 수 있는”, “……조선민주주의인민공화국의 일정한 영역이다”라고 규정하고 있다. 이에 비하여 신의주기본법은 제1조에서 “신의주특별행정구는 조선민주주의인민공화국 주권이 행사되는 특수행정단위이다”라고 함으로서 중앙에 직할되는 신의주에 최초로 특별한 법적 지위를 부여하고 있다. 신의주기본법 제1조의 규정에도 불구하고 신의주특별구가 북한의 영역임을 전제로 하고 있기는 하지만, 신의주를 “공화국의 일정한 영역”이라기보다는 “특수행정단위”라는 사실을 강조함을 통하여 고도의 자치권을 부여한다는 사실을 알리려는 의도가 있다고 평가할 수 있다.

(4) 세금제도

나진·선봉법은 제25조에서 “국가는 라진·선봉경제무역지대 안에서 특혜관세제도를 실시한다”고 규정함으로써 국가가 동 지대 안에서의 특혜관세제도(제25조)를 실시하도록 하면서, 제36조에서는 “기업소득세률을 결산리윤의 14%”로 하고 제37조에서는 세금의 경감에 관한 규정을 두고 있다. 이에 비하여 신의주기본법은 제24조와 제25조에서 관세 및 세금제도에 관하여 규정하면서 관세율과 세금의 종류 및 세율은 신의주특별행정구가 정하도록 하고 있다. 즉, 신의주특별구에서는 조세정책의 자

율권을 인정하고 있는 것이다.

(5) 유통화폐

나진·선봉법 제30조에서는 “라진·선봉경제무역지대안에서 유통화폐는 조선원으로 하며 모든 거래에 대한 결제는 조선원 또는 전환성 외화로 할 수 있다. 조선원에 대한 외화의 환산은 외화관리기관이 발표한 비율에 따라 한다”고 규정하고 있다. 이에 비하여 신의주기본법은 제23조에서 “국가는 신의주특별행정구에서 자체로 화폐금융시책을 실시하도록 한다. 신의주특별행정구에서는 외화를 제한 없이 반출입할 수 있다”고 규정하고 있다. 이 조문에는 신의주특구에서 유통될 화폐가 어느 것인지 특정되어 있지는 않지만, 나진·선봉법에서처럼 북한의 화폐인 조선원을 명시하지는 않은 것으로 보아 외화의 자유로운 유통 등 화폐정책의 자율성을 인정하고 있는 것으로 볼 수 있다.

(6) 주민의 기본 권리와 의무

나진·선봉법에서는 주민의 기본 권리와 의무에 관한 사항을 별도로 규정하고 있지 않은데 이는 이 지역은 이론적으로 북한 헌법 제5장이 정하는 “공민의 기본 권리와 의무” 조항이 적용되는 지역이기 때문이라고 할 수 있다. 신의주기본법 제4장에서는 “주민의 기본 권리와 의무”를 규정하고 있는데 그 내용이 북한 헌법 제5장에서 보장하는 기본 권리와 유사하다. 다만 차이라면 북한 헌법 제80조에서 규정하는 ‘망명권’이 신의주특구의 기본권 목록에는 규정되어 있지 않다는 정도일 것이다.

북한이 헌법을 통하여 기본권을 보장하고 있다는 것과 북한 주민이 기본권을 보장받고 있는지에 관한 것은 별론으로 하고, 신의주기본법에

주민의 기본 권리와 의무를 명시적으로 규정하고 있는 이유는 신의주특구에서의 인권문제에 대한 외부 세계의 의혹을 해소하기 위한 것이라고 평가할 수 있다. 이는 신의주특구에서 특구 주민에 대한 인권을 보장하려는 북한의 의지라고도 할 수 있을 것이다.

3) 신의주기본법과 「나진·선봉경제무역지대법」의 종합적 비교

① 관리운영주체와 적용법률이 중앙정부의 제도와 기관에 어느 정도 집중되어 있느냐에 따라 무역지대나 특구의 법적 지위 및 효율성이 결정된다. 나진·선봉법은 중앙정부의 통제가 강하기 때문에 대외경제개방을 위한 분권화 경향에 역행하는 조항들이 많이 있으나, 신의주기본법은 많은 권한을 신의주특구에 이양하는 규정을 둘으로써 분권화를 통하여 사업운용의 신속성과 효율성을 기하고 있다고 하겠다.

② 나진·선봉법에서 중앙정부의 엄격한 제한을 가하고 있는 조세제도나 통화정책에 있어서의 신의주기본법은 이들 제도에 관한 자율성을 부여하는 규정을 둘으로써 나진·선봉법의 운용 과정에서 문제점으로 드러난 ‘자율성과 독자성의 부족’을 극복하려고 한 점이 눈에 띈다.

③ 나진·선봉법의 제22조는 동 지대 안에서 외국투자기업이 생산한 상품의 가격결정에 어느 정도의 자율성을 부여하면서도 중요 원료와 생필품의 가격 등에 대하여는 인민위원회의 통제에 맡기고 있다. 이는 시장경제의 중요한 요소인 가격결정 메커니즘을 인정하지 않는 결과가 되고 있는데 신의주기본법은 이러한 규정을 두고 있지 않음으로써 상품의 가격결정을 시장기능에 맡기고 있는 것처럼 보인다.

④ 나진·선봉법 제39조의 외국투자자의 북한 금융기관으로부터의 자금대부에 관한 규정은 실효성이 없다는 평가를 받고 있다.³⁹⁾ 이는 법률에 규정은 되어 있으면서 실효성이 없는 규정으로 지적되고 있는데, 신의주기본법도 법규법과 규범력의 괴리가 우려되는 점은 신의주기본법이 운영 과정에서 극복해야 하는 문제라고 할 수 있다.

5. 신의주기본법과 홍콩특구기본법의 비교

1) 홍콩특구기본법의 연혁과 주요 내용

1984년 12월 29일에 영국은 홍콩을 중국에 반환하기로 합의·서명하였고, 홍콩지역에서의 주권양도에 관한 합의서는 1997년 1월 1일부터 효력을 발생하였다. 홍콩지역은 중국의 주권이 미치는 중국 영역의 일부이지만 홍콩을 특별구역으로 지정하여 기존의 시장경제와 자본주의적 경제질서를 보장하는 일명 ‘일국양제’를 보장한다는 원칙하에 1990년 4월 4일에 전국인민대표자대회는 홍콩특구기본법을 채택하였다. 그 기본골격은 다음과 같다.

『중화인민공화국의 홍콩행정특별구역기본법』

전문

제1장 일반원칙

제2장 중앙정부와 행정특구와의 관계

39) 제성호, “북한의 「자유경제무역지대법」에 비추어 본 가칭 「개성특구법」의 제정방향”, 중앙대학교, 『법학논문집』, 제25집 제1호(2001), 122쪽.

제3장 주민의 기본권리 및 의무
제4장 정치구조
제5장 경제
제6장 교육, 과학, 문화, 체육, 종교, 노동 및 사회복지
제7장 대외업무
제8장 기본법의 해석과 개정
제9장 부칙

2) 신의주기본법과 홍콩특구기본법의 부문별 비교

신의주기본법과 홍콩특별행정구기본법과는 용어와 내용의 상당 부분이 일치함을 보이고 있는 것으로 평가되고 있는데, 특히 ‘중앙직속기관의 설정’, ‘외교권·국방권의 독자성 제외’, ‘50년 기한의 설정’ 등이 그 예로서 제시되고 있다.⁴⁰⁾ 분야별로 나누어서 신의주기본법과 홍콩기본법을 비교해 보기로 한다.

(1) 전문(前文)

홍콩특구기본법은 전문에서 홍콩특구기본법의 법적 근거가 중국 헌법 제31조⁴¹⁾에 의한 것임을 명백히 하고 있다. 또한 “일국양제(一國兩制, one country, two systems)의 원칙”에 의하여 사회주의 체제와 정치가 홍콩에서는 적용되지 않음도 명백히 하고 있다. 신의주기본법은 전문을 두고 있지 않을 뿐 아니라, 북한 헌법상에는 신의주특별행정구의 설치에 관한 명시적인 특별한 근거를 두고 있지 아니하다.

40) 통일부, “『신의주특별행정구』 지정 관련 설명자료”(2002. 9), 2쪽.

41) “국가는 필요한 경우 특별행정구를 설립할 수 있다. 특별행정구 내에서 실시하는 제도는 구체적 상황에 따라 전국인민대표자대회에 의해 법률에 의하여 규정한다.”

또한 신의주기본법에서는 일국양제와 대비되는 조항을 찾을 수 없다. 일국양제를 보장하는 기본법 규정이 없다는 것을 반대로 해석하면 북한의 신의주특구는 일국일제를 원칙으로 하고 있는 것이라는 해석도 가능하다. 즉, 사회주의 체제와 정치가 신의주특구에서 적용되지 않는다는 것을 명문으로 규정하지 않음으로써, 신의주특구에는 원칙적으로 북한의 체제와 정치가 적용된다고 해석할 수밖에 없을 것이다.

(2) 정치분야

신의주기본법은 “제1장 정치”에서 홍콩기본법의 “제1장 일반원칙” 및 “제2장 중앙정부와 홍콩특구와의 관계”에 해당하는 사항을 포함하고 있다. 신의주기본법 제1조는 홍콩기본법 제1조와 유사하며, 신의주특구에 입법·행정·사법권을 부여하는 신의주기본법 제2조는 홍콩기본법 제2조 및 제12조와 유사하다.

신의주특구의 법률제도를 50년간 변화시키지 않는다는 신의주기본법 제3조⁴²⁾는 홍콩기본법 제5조⁴³⁾와 유사하지만, 홍콩기본법 제5조는 사회주의체제 및 정치를 홍콩에 적용하지 아니하며 이전의 자본주의 체제와 생활방식을 50년간 변화시키지 않는다고 규정하고 있다. 홍콩기본법 전문(前文)의 “일국양제의 원칙”을 제5조에서는 다시금 확인하고 있으며, “자본주의 체제와 생활방식”的 불변을 명백히 하고 있는 것이다. 신의주기본법 제3조가 보장하고 있는 ‘법률제도의 불변’보다는 홍콩기본법 제5조의 ‘자본주의 체제 및 생활방식의 불변’이 그 보장범위가 광범위하다

42) “국가는 신의주특별행정구의 법률제도를 50년간 변화시키지 않는다.”

43) “The socialist system and policies shall not be practised in the Hong Kong Special Administrative Region, and the previous capitalist system and way of life shall remain unchanged for 50 years.”

고 평가할 수 있다.

신의주기본법 제4조는 “‘국가’는 신의주특별행정구에서 주민과 비주민의 합법적 권리와 리익을 보장하도록 한다.”고 하고 있음에 비하여 홍콩 기본법 제6조는 “‘홍콩특별행정구’는 ‘법에 의하여’ 사유재산권을 보호하여야 한다”고 규정하고 있다. 신의주기본법과는 관점을 약간 달리하여 홍콩기본법은 ‘자치구에 의한 법치’를 부각시킨 점이 눈에 띈다고 할 수 있다.

또한 신의주기본법 제9조는 공용어로서 조선말을 사용하도록 하고 외국어 문서에는 조선말로 된 번역문을 첨부하도록 하고 있지만,⁴⁴⁾ 홍콩 기본법 제9조는 번역문 첨부에 관한 의무규정이 없이 홍콩특구에서의 공용어로서 중국어와 더불어 영어를 사용할 수 있음을 규정하고 있다.⁴⁵⁾ 홍콩이 영어를 이전부터 사용하였기 때문에 두 개의 공용어정책이 가능한 것이지만, 홍콩은 기본법 제9조를 통하여 외국기업과 투자자에게는 좋은 언어·문화 환경을 보장하고 있는 것이다. 방위사업 및 외교사업⁴⁶⁾의 국가관할권은 신의주기본법에서는 제7조와 제8조, 홍콩기본법에서는 제14조와 제13조에서 규정하고 있다.

특구의 정치질서 및 중앙정부와의 관계에 관한 규정은 특구의 법적 지위를 결정짓는 결정적인 분야이다. 신의주와 홍콩특구기본법은 이 분야의 규정에 있어서 체계상의 유사함을 보이고 있지만, 전술한 바와 같

44) “국가는 신의주특별행정구에서 공식문건을 조선말로 작성하도록 한다. 다른 나라 말로 작성한 공식문건에는 조선말로 된 번역문을 첨부한다.”

45) “In addition to the Chinese language, English may also be used as an official language by the executive authorities, legislature and judiciary of the Hong Kong Special Administrative Region.”

46) 홍콩기본법은 중국의 중앙정부가 외교문제에 대한 책임을 진다고 규정하면서도, 홍콩특구는 외교사안을 스스로 처리할 수 있도록 일정한 범위 내에서의 권한이 주어지고 있다. 이에 관한 상세한 사항은 홍콩기본법의 「제7장 대외업무」에 상세히 규정되어 있다.

이 홍콩기본법이 보장하는 ‘일국양제원칙’의 명문규정은 홍콩특구가 신의주특구에 비교해 단연 특성과 장점을 보이는 규정이라 하겠다.

(3) 경제분야

신의주기본법은 토지 국유의 원칙과 임대에 관한 사항, 노동 및 사회보장에 관한 사항, 화폐, 관세를 포함한 조세제도, 예산 등에 관한 사항을 “제2장 경제” 분야의 20개 조항에서 규정하고 있다. 이는 홍콩기본법 제5장에서 규정된 사항들을 모범으로 한 것으로 보인다. 그러나 홍콩기본법은 경제분야에 관하여 4개의 절로 나누어 30개 조항에서 신의주기본법보다 상세히 정하고 있다.

특히 홍콩특구의 자유항(free port)과 자유무역(free trade)을 강조하면서 홍콩특구의 독자적 권한, 홍콩특구의 법률에 의한 규율과 보장 등을 명시하고 있다. 또한 홍콩기본법이 “홍콩경제특구는…… 한다”는 서술구조를 가지고 있는 것과 대비하여, 신의주기본법의 경제관련 규정은 “국가는…… 한다”라는 서술구조를 기본적으로 가지고 있다. 또한 홍콩기본법의 경제분야의 처음 조항이 재산권의 보장을 규정하고 있는 것과 대비하여 신의주기본법 경제분야의 처음 조항은 신의주특구의 토지와 자연자원이 국유임을 규정하고 있다는 점에서 두 행정특구를 보는 기본 시각의 차이가 드러난다고 평가할 수 있다.

이외에도 신의주기본법은 제30조에서 “수상운수업, 항공운수업은 공화국 해당 기관의 승인을 받아야 할 수 있다”고 하여 수상·항공운수업에 대한 국가규제를 기본으로 하고 있다는 간단한 조항만을 두고 있는데 비해서, 홍콩기본법은 기존의 수상·항공운수체계를 유지하는 것을 원칙으로 하고 수상운송과 민간항공에 관하여 제5장 제3절과 제4절, 제124조에서 제135조에 이르는 상세한 규정을 두고 있다.

종합하면, 특구의 정책에 대한 기본시각의 차이가 신의주기본법과 홍콩기본법의 조문 배열 및 조문의 규모, 서술방식의 차이를 가져오는 것이라고 평가할 수 있을 것이다.

(4) 문화분야

신의주기본법은 “제3장 문화”에서 전반적인 교육제도, 문화정책, 의료보건정책, 환경정책의 기본을 정하고 언론·통신의 독자성과 체육과학기술의 장려 등에 관한 사항을 규정하고 있다. 홍콩기본법은 “제6장 교육, 과학, 문화, 체육, 종교, 노동 및 사회복지”에서 관련 사항을 규정하고 있다.

이 분야에서도 홍콩기본법은 “홍콩경제특구는…… 한다”는 서술구조를 통하여 특구의 독자성을 강조하고 있는 것과 대비하여, 신의주기본법은 “국가는…… 한다”라는 서술구조를 통하여 국가의 역할을 강조하고 있다. 또한 홍콩기본법은 교육기관의 자율과 자유(autonomy and academic freedom)를 보장하는 규정을 두고 있으나 신의주기본법은 의무교육의 실시 등에 관한 점만을 강조하고 있고, 홍콩기본법은 제137조에서 종교재단에 의한 교육의 연속성을 보장하고 제141조에서는 종교의 자유를 보장하는 규정을 두고 있으나, 신의주기본법은 종교의 자유에 관한 규정을 제도에 관한 부문에 두지는 않고 기본 권리에 관한 부문인 제46조에만 두고 있다.

특히 홍콩기본법은 교육, 과학, 기술, 문화, 예술, 체육, 직업, 건강, 사회사업 등 각 분야에서의 비정부기구의 활동을 기본법을 통해서 보장⁴⁷⁾하고 있는 점이 특징이다. 신의주기본법은 비정부기구에 관한 규정을

47) 홍콩기본법 제143조~제149조 참조.

두고 있지 않다.

(5) 기본 권리 및 의무 분야

신의주기본법은 “제4장 주민의 기본 권리와 의무”를 두고 있고, 홍콩 기본법은 “제3장 주민의 기본 권리와 의무”를 두고 있다. 특구의 주민이 되기 위한 요건을 처음 규정으로 두고 있는 점 및 거주요건을 7년으로 한 점은 두 기본법이 동일하지만, 신의주기본법은 7년간의 거주에 부가하여 합법적인 직업 보유를 주민이 되기 위한 요건으로 정하고 있는 점이 다르다. 신의주특구의 주민이 되기 위한 요건에 홍콩에 비하여 엄격하다는 것이다.

기본권의 목록은 두 기본법이 대체로 유사하다. 평등권, 선거권 및 피선거권, 언론·출판·집회·결사의 자유, 종교의 자유, 인신 및 주택의 불가침, 재판청구권, 청원권, 거주이전의 자유, 직업선택권, 사회보장청구권, 교육을 받을 권리, 과학과 문화예술 활동의 자유, 남녀평등권, 결혼의 자유 및 결혼과 가정의 보호 등이 두 기본법 모두에 규정되어 있다.

다른 점은 홍콩기본법 제32조의 양심의 자유가 신의주기본법에는 규정되지 않았다는 것이고, 홍콩특구의 법률이 인정하는 기타의 권리가 보장된다는 규정⁴⁸⁾에 상응하는 신의주기본법 규정이 없다는 점이다. 특히 두드러진 차이점은 「시민적및정치적권리에관한국제규약」과 「경제적, 사회적및문화적권리에관한국제규약」이 홍콩특구에서도 효력을 지닌다고 하는 규정을 홍콩기본법 제39조는 두고 있지만 신의주기본법은 아예 상응하는 규정을 두고 있지 않다는 점이다. 이 규정은 인권보장에 관한

48) 홍콩기본법 제38조.

국제적 표준이 특구에 적용되느냐의 문제로서, 기본권 보장의 국제적 표준의 수용과 기본권 보장의 실천 의지를 가늠할 수 있는 규정이라고 볼 수 있다. 신의주기본법에 동 규정을 두고 있지 않은 것이 아쉽다.

제58조의 공화국 공민의 조국보위 의무는 홍콩기본법에서 찾을 수 없는 규정이다. 홍콩기본법은 제42조에서 특정 의무를 지칭함이 없이 홍콩의 주민은 홍콩특구의 법이 부여하는 의무를 지닌다고만 하고 있다. 특히 특구의 주민의 권리와 의무를 규정하고 있는 장에 공민의 의무가 편제되어 있는 점이 특이하다.

(6) 통치기구분야

신의주기본법은 “제5장 기구”에서 입법회의, 장관, 행정부, 검찰소, 재판소에 관한 사항을 규정하고 있고, 홍콩기본법은 “제4장 정치구조”에서 장관(The Chief Executive), 행정기관(The Executive Authorities), 입법기관(The Legislature), 사법기관(The Judiciary), 구 조직(District Organizations), 공무원(Public Servants)에 관한 사항을 규정하고 있다. 행정부의 책임자이며 특구를 대표하는 ‘장관’에 관한 사항은 신의주기본법과 홍콩기본법의 유사점이라고 할 수 있지만, 내용과 체계가 많은 차이를 보이고 있다. 신의주기본법의 통치기관에 관한 사항은 홍콩기본법보다는 북한 헌법의 체계를 기본으로 하고 있다는 점은 앞서 설명한 바와 같다.

(7) 기타

구장·구가에 관한 규정의 구조와 내용은 두 기본법이 유사하고, 신의주기본법 부칙에서 정하는 특구기본법의 해석권한을 북한은 최고인민회의가 지니고 중국은 전국인민대표자대회가 지닌다는 점⁴⁹⁾도 유사하다.

홍콩기본법 “제7장 대외업무”에 관한 규정을 두어서, 홍콩의 외교문제는 원칙적으로 중국의 중앙정부가 관할하지만 홍콩특구에도 일정한 범위 내에서의 대표권이나 외교권을 행사하도록 하고 있다. 신의주기본법에는 이에 상응하는 규정이 존재하지 않는다.

3) 신의주기본법과 홍콩기본법의 종합적 비교

① 북한이 대외경제정책의 모델로 삼고 있는 중국의 대외경제개방정책은 그 필요성을 절감하고 일찍 시작하였으며 시행착오의 과정⁵⁰⁾을 거쳐 이제는 안정적으로 운영되고 있다고 할 수 있으며, 홍콩경제특구는 이러한 대외경제개방의 경험을 바탕으로 한 것으로서 이러한 경제특구 운용의 경험은 홍콩기본법을 제정·운용하는 점에서도 충분히 반영되어 있다. 이에 비하여 북한의 경제개방은 나진·선봉무역지대를 시작으로 하여 그 경험이 일천하며, 신의주기본법도 경험·제도상의 한계를 지니고 있다.

② 중국은 경제개혁과 대외개방을 동시에 추구하고 있으며 이러한 개

49) 홍콩기본법 제158조, 다만 홍콩기본법은 제8장에서 기본법의 해석과 개정에 관한 권한규정을 두고 있는 데 비하여 신의주기본법은 부칙 제4조에서 두고 있다. 홍콩기본법은 제159조에서 기본법의 개정에 관하여 규정을 하면서 해석권과 동일하게 개정권도 전국인민대표자대회에 두고 있다. 신의주기본법은 기본법의 개정에 관한 권한 및 절차를 두고 있지 않은데 이는 북한 헌법에 의하여 최고인민회의 및 휴회시 최고인민회의 상임위원회가 법률의 개정권도 가지므로 별도의 규정을 두지 않은 것으로 생각된다. 그러나 북한 헌법상 법률의 개정권은 원칙적으로 최고인민회의에 있고(북한 헌법 제91조 제2호), 법률의 해석권은 최고인민회의 상임위원회에 있다는 규정(북한 헌법 제110조 제4호)에 있기 때문에 해석권을 규정하였다면, 개정권도 규정하여 주는 것이 균형있고 명확한 입법태도라 할 수 있다.

50) 이계만, 『북한·중국 외국인투자관련법』(서울 : 팔복원, 1996), 197쪽 이하.

방특성은 홍콩기본법이 경제분야의 개방뿐만이 아니라 홍콩특구의 독자성을 강하게 보장하는 형태로 나타나고 있다는 점이다. 이에 비하여 북한의 신의주기본법은 북한 사회주의 체제의 유지와 중앙정부의 강한 통제를 기본으로 하면서, 경제분야만을 개방하고자 하는 의도가 역력히 나타나 있다. 이는 북한의 개방정책은 중국식 모델을 참조하기는 하였으나, “내외격리식 개방”⁵¹⁾이라고 부를 수 있는 북한식의 개혁개방정책의 기조가 신의주기본법에 반영된 것이라고 할 수 있다.

③ 중국도 헌법의 최고 법규성이 한계를 지니고 있으며 공산당의 정치적 우월성을 기본으로 하고 있기는 때문에 법에 의한 통치보다는 당에 의한 통치를 기본으로 하고 있기는 하지만 과거에 비하여 법을 중요한 통치도구로 삼고 있다.⁵²⁾ 이에 따라 홍콩기본법의 현실 규범력을 대외적으로 신뢰를 얻고 있다고 평가할 수 있다. 비하여 북한의 대외경제 관련 법규는 아직은 허술하고 사업의 승인이나 협상 등의 운용과정에서 북한의 통제가 여전히 존재하고 있으며,⁵³⁾ 신의주기본법도 이러한 연장선상에서 대외적인 신뢰를 얻기까지는 아직 요원하다고 할 수 있다.

④ 중국의 경제특구설치는 개방의 창구로서 경제성장을 촉진시킨다는 목적 이외에 특구에 시장경제제도를 도입하여 ‘사회주의 시장경제체제’를 구축하려는 목적을 지니고 있으며,⁵⁴⁾ 홍콩은 기존의 시장경제체제를 유지하는 기반 위에 ‘사회주의 시장경제체제’의 발전을 가속하려 하였고

51) 『한겨레신문』, 2002년 10월 1일.

52) 김용호, “아시아 사회주의 국가의 경제개방과 법령정비에 관한 비교분석 : 북한, 중국, 베트남”, 『통일문제연구』, 제21권(1994), 164쪽.

53) Patricia Goedde, 신영수(역), “나진·선봉 자유경제무역지대의 투자여건과 법적 구조”, 『법과사회』, 제15호(1997), 309쪽.

54) 이계만, 『북한·중국 외국인투자관련법』, 444쪽.

이러한 점이 홍콩기본법의 내용에 담겨 있다. 이에 비하여 북한은 나진·선봉자유무역지대에서 시작하여 신의주기본법에 표현된 경제개방을 위한 제도의 내용들은 특별행정구에 시장경제적 요소는 필요한 최소한만 도입하여 그 부작용을 최소화하고 사회주의 체제에 위협이 되지 않도록 하려는 의도가 있다고 할 수 있다.

⑤ 홍콩기본법 전문과 제5조는 홍콩특구에는 “일국양제의 원칙”이 적용됨을 명시적으로 표현하고 있으며 이전에 홍콩의 주민들이 향유하던 “자본주의 체제와 생활방식”이 변하지 않는다는 것을 명백히 하고 있다. 그러나 신의주기본법은 ‘일국양제의 원칙’이나 ‘자본주의 경제체제’에 관한 규정이나 보장이 존재하지 않고 있다는 점에 차이가 있다. 홍콩기본법은 명시적으로 일국양제(one country, two systems) 및 자본주의 체제(capitalist system)를 보장하고 있지만, 신의주기본법은 자본주의나 또는 일국양제에 관한 명시적인 표현이나 규정이 어디에도 존재하지 아니한다는 점이 두 기본법의 중요한 차이점이라고 할 수 있다.

6. 맷음말

1) 신의주기본법의 전반적 평가

앞에서 살펴본 바와 같이 신의주기본법은 체계 면에서는 북한 헌법과 유사하고 내용의 면에서는 홍콩특구기본법의 기본 특징을 지니고 있는 것으로 평가된다. 체계 면에서 북한 헌법과 유사하다는 점은 북한이 신

의주특구를 구상하면서 신의주를 일정한 범위에서 독립된 행정체계로서 예정하였으며, 국제사회에서 어느 정도 검증된 홍콩이라는 행정특구의 모델을 제시함으로써 국제사회의 긍정적인 평가를 유도하려는 의도를 읽을 수 있을 것이다.

그러나 일부의 언론보도에서처럼 신의주특구가 일정한 독자적인 ‘주권’을 가진다는 표현은 오해를 불러일으킬 우려가 있다. 일반적으로 주권은 국내에서는 최고의 권력이고 국외에 대하여는 독립의 권력을 의미하는 것이다.⁵⁵⁾ 이러한 점에서 북한의 중앙정부가 신의주특구에 부여한 권한은 고도의 ‘자치권’인 것이지, “독자적인 입법·행정·사법권을 부여하였다”고 해서 ‘주권’을 부여한 것은 아니라는 것이다. 따라서 법적으로 평가하면 신의주특구는 배타적이고 독립적인 ‘주권’을 가지는 ‘주권특구’가 아니라, ‘자치권’을 보유·행사하는 ‘자치특구’로 평가할 수 있는 것이다.

또한 신의주기본법이 홍콩기본법을 모델로 하고 있다는 평가가 일반적이지만, 기본법이 보장하고자 하는 특구의 독자성은 많은 차이를 지니고 있다고 할 수 있다. 이러한 신의주기본법의 특성은 중국의 개혁경험이 북한의 경제개혁 방향에 준거가 되기는 하지만,⁵⁶⁾ 북한은 중국의 경험과는 다른 북한식 개혁개방 모델을 수용할 가능성이 크다는 분석⁵⁷⁾과 그 맥을 같이한다. 물론 홍콩이 중국에 반환되기 이전에 이미 지니고 있던 산업과 금융, 물류뿐만이 아니라 문화, 언어 등의 기반을 북한이 신의주기본법의 제정을 통하여 일거에 획득할 수는 없기 때문에, 신의주기본법이 규정하는 내용과 홍콩기본법이 규정하는 내용이 다를 수

55) 권영성, 『현법학원론』(서울 : 박영사, 2002), 114쪽.

56) 오승렬, “중국의 경제 개혁개방 모델”, 김연철·박순성 편, 『북한 경제개혁연구』(서울 : 후마니타스, 2002), 137쪽.

57) 위의 글, 158쪽.

밖에는 없을 것이다.

신의주기본법이 기존 북한의 대외경제관련 법보다는 진일보한 특징을 지니고 있다는 점에서는 이의를 제기할 바가 없지만, 신의주기본법이 모범으로 하는 홍콩기본법과 비교하면 신의주기본법에는 아직 미진한 점이 많다고 할 수 있다. 홍콩기본법이 명시적으로 일국양제의 원칙이나 및 자본주의 체제를 선언·보장하고 있는 데 비하여, 신의주기본법은 자본주의나 또는 일국양제에 관한 명시적인 규정을 두고 있지 않음으로써 두 기본법의 목표와 특성이 기본적으로 다르다고 할 수 있다. 또한 홍콩특구는 하위 법령체계를 체계적으로 정비하였는데, 신의주특구는 이러한 세부 법령 등의 마련이 시급하다고 생각된다. 특히 지금까지 북한의 대외경제개방 법령의 문제점으로 지적되어 오던 관련 법령의 정비부족, 체제개방이 동반되지 않는 제한적인 경제개방, 경제활동에 대한 통제시도의 잔재 등의 문제점⁵⁸⁾이 신의주기본법에서는 극복될 수 있는지는 하위 법령체제의 정비와 법제도의 운영과정을 통해서만 확인될 수 있는 사항이지 신의주기본법 자체만을 가지고는 평가할 수 없을 것이다.

2) 앞으로의 전망

북한은 2002년 7월부터 경제관리개선정책을 시작했다고 평가되고 있고, 이러한 북한 경제정책 변화의 성격을 ‘계획개선’이라고 보는 신중한 접근이 있는가 하면, ‘시장개혁’이라고 보는 적극적인 해석도 있다.⁵⁹⁾ 그러나 북한의 경제정책의 성격이 어떻든간에, 북한은 외국의 자본과 기

58) 배종열, “북한 외자법령의 정비에 따른 우리의 대북투자정책 방향”, 22쪽 이하.

59) 김연철·박순성 편, 『북한 경제개혁연구』(서울: 후마니타스, 2002), 6쪽.

술을 도입하고 무역을 증대시키기 위하여는 자본주의 경제법규를 계속 도입하지 않을 수 없고, 특구 내에서 뿐만 아니라 장기적으로는 특구 외에서도 ‘법을 통한 장려와 규제’를 확대해 나갈 수밖에 없을 것이다. 이러한 관점에서 북한의 법에 대한 인식의 변화와 법제 정비는 시간의 문제일 뿐이지 필연적인 것이라고 할 수 있다.

북한은 초기의 대외경제개방정책의 일환으로 1984년 「합영법」, 1992년 「외국인투자법」을 제정한 이후에 60여 개에 이르는 관련 법규를 제정하거나 개정하여 왔다. 그러나 이러한 일련의 대외개방 법제가 의도한 외국인의 투자유치실적은 저조한 것으로 알려지고 있는데 이는 북한의 낮은 대외신인도, 정보의 비공개성, 열악한 투자환경과 투자관련 법체계의 미비 등이 그 원인으로 작용하고 있다.⁶⁰⁾ 이러한 문제를 해결하기 위하여 북한은 신의주기본법을 통하여 신의주특구를 구상하게 되었다는 추측을 할 수 있다.

그러나 이러한 북한의 파격적인 구상은 신의주특구의 진행 과정에서 드러난 것처럼 장관을 선정하는 과정에서의 물의 및 중국과의 외교마찰 등의 문제점 이외에도, 기존에 제기되던 문제점들이 그대로 잔존하고 있다는 점이 문제로 지적될 수 있다. 신의주기본법이라는 하나의 법률 제정과 특구 선정이 북한의 낮은 대외신인도와 정보의 비공개성 및 열악한 투자환경을 일거에 타파할 수 있지도 않거니와, 법제적인 관점에서 보더라도 신의주기본법과 전반적인 북한의 투자관련 법체계의 미비를 해결하고 있지도 않기 때문이다.

신의주특구를 둘러싼 국제적인 해프닝 이후에도 금강산, 개성 지역을 관광지구와 공업지구로 지정하였고, 이에 대한 후속조치로 「금강산관광지구법」과 「개성공업지구법」을 제정하였으며 세부 규정의 정비와 지구

60) 장명봉, “북한의 법제동향”, 59쪽; 조명철·홍익표, 『중국·베트남의 초기 개혁·개방정책과 북한의 개혁방향』(서울: 대외경제정책연구원, 2000), 126쪽.

의 운영을 위한 실무작업이 진행되고 있다. 그러나 특구 또는 공단이 몇 개가 개설되던, 그 운영을 위한 관련 법이 어느 정도 마련되든 간에 ‘북한이 외국에 보여 주는 것’보다는 ‘북한이 외국에 보여지는 것’에서 국제사회의 신뢰를 얻기 전에는 북한의 대외개방과 경제정책의 성공은 지난하다고 할 수 있다. 법제적인 측면에서 본다면 입법절차의 투명성, 체계적인 법령체계의 확립, 명확한 법령의 공포 및 법령의 현실적 규범력 확보 등을 통한 북한 법 자체의 신뢰가 확보되어야 북한 법이 내용으로 하고 있는 여러 가지 제도와 조치들이 국제사회의 신뢰를 얻을 수 있을 것이다.

경제개방정책의 성공은 경제정책의 변화만에 의하여 달성될 수는 없다. 전반적인 북한 사회와 문화의 개방이 진행되는 것이 필요하고 과감한 정치체제의 변화도 전제되어야 할 것이다. 아울러 북한의 법제도 국제적인 기준에 맞도록 정비하는 작업이 필요함은 물론이다. 그러나 법이 북한의 현실을 변하게 할 수는 없으며, 북한의 현실에 맞추어 법은 정비되어질 뿐이다. 북한은 이에 대한 인식과 노력을 기울여야 할 것이고, 우리는 신의주특구의 장래가 불투명하다는 성급한 결론을 내리고 관심을 돌릴 것이 아니라 북한의 대외개방의 경제정책, 법제의 변화 등 다각적인 관심을 지속적으로 기울여 ‘북한의 변화에 전면적으로 대비하는 대북정책’을 준비하여야 할 것이다.

참고 문헌

<1차 자료>

- 김봉철, 『위대한 령도자 김정일 동지의 사상리론－법학 3』(평양 : 사회과학출판사, 1998).
- 김일성, “우리 당 사법정책을 관철하기 위하여”, 『김일성 저작선집』, 제2권(평양 : 조선로동당출판사, 1968).
- _____, “사상혁명, 기술혁명, 문화혁명을 더욱 힘있게 다그치자”, 『김일성 저작선집』, 제6권(평양 : 조선로동당출판사, 1974).
- 『라진·선봉 자유경제무역지대 투자환경』(평양 : 김일성종합대학 출판사, 1995).
- 방계문, “공화국 법은 우리 당 정책실현을 위한 강력한 수단”, 『공화국 법은 사회주의 건설의 강력한 무기』(평양 : 사회과학원출판사, 1964).
- 안천훈, 『위대한 령도자 김정일 동지의 사상리론－법학 2』(평양 : 사회과학출판사, 1996).
- 한석봉, 『위대한 령도자 김정일 동지의 사상리론－법학 1』(평양 : 사회과학출판사, 1996).
- 『황금의 삼각주 라진·선봉 법규집 (1)~(7)』(평양 : 조선민주주의인민공화국 대외경제협력추진위원회, 1996).
- 『로동신문』.
- 『정치사전』.

<2차 자료>

- 권영성, 『현법학원론』(서울 : 박영사, 2002).

- 권재열, “북한의 외국인직접투자유치법제에 관한 연구 (I)”, 연세대학교, 『법학연구』, 제6권(1996).
- _____, “북한의 외국인직접투자유치법제에 관한 연구 (II)”, 연세대학교, 『법학연구』, 제7권(1997).
- 김연철 · 박순성 편, 『북한 경제개혁연구』(서울 : 후마니타스, 2002).
- 김용호, “아시아 사회주의 국가의 경제개방과 법령정비에 관한 비교분석 : 북한, 중국, 베트남”, 『통일문제연구』, 제21권(1994).
- 박수혁, “북한의 법체계 개관”, 서강대학교, 『동아연구』, 제33집(1997).
- 박정동, 『북한의 경제특구—중국과의 비교』(서울 : 한국개발연구원, 1996).
- 배종열, “북한 외자법령의 정비에 따른 우리의 대북투자정책 방향”, 『수은조사월보』, 제12권 3호(1993. 3).
- _____, “북한의 외국인투자법령 제정과 우리의 대응전략”, 『현대경영』, 제315호(1992. 12).
- 법무부, 『북한 법의 체계적 고찰 (III)』(서울 : 법무부, 1997).
- 『북한 경제총람』(서울 : 국제정보연구원, 2002).
- 신웅식 · 안성조, 『북한의 외국인투자법』(서울 : 한국무역협회, 1998).
- 신지호, “개성공업지구법 분석—경제적 타당성을 중심으로—”(서울 : 한국개발연구원, 2002. 12).
- 이계만, 『북한 · 중국 외국인투자관련법』(서울 : 팔복원, 1996).
- 장명봉, “북한의 법제동향”, 국민대학교, 『법학논총』, 제13권(2001).
- _____, “대내외적 환경변화와 북한의 법제정비방향”, 국민대학교, 『법학논총』, 제9권(1997).
- 정동윤, “북한의 대외경제관계법”, 『북한 법 체계와 특색』(서울 : 세종연구소, 1994).
- 제성호, 『북한 외자유치법령의 문제점』(서울 : 민족통일연구원, 1998).
- _____, “북한의 「자유경제무역지대법」에 비추어 본 가칭 「개성특구법」

- 의 제정방향”, 중앙대학교, 『법학논문집』, 제25집 제1호(2001).
- 조명철 · 홍익표, 『중국 · 베트남의 초기 개혁 · 개방정책과 북한의 개혁 방향』(서울 : 대외경제정책연구원, 2000).
- 최수영, 『북한의 강성대국 건설 : 경제부문 중심으로』(서울 : 통일연구원, 1999).
- 최종고, 『북한 법』(서울 : 박영사, 1996).
- 통일부, “신의주특별행정구 지정관련 설명자료”(서울 : 통일부, 2002. 9).
- 한국법제연구원, 『북한의 외국인투자법제』(서울 : 한국법제연구원, 1994).
- 홍완식, “북한의회의 구성과 기능”, 『북한정부론』(서울 : 백산자료원, 2002).
- Patricia Goedde, 신영수(역), “나진 · 선봉 자유경제무역지대의 투자여건과 법적 구조”, 『법과사회』, 제15호(1997).

(Abstract)

A Comparative Study on "The Basic Law of the Sinuiju Special Administrative Region"

Wan Sik Hong (National Assembly Library)

The national economy of the Democratic People's Republic of Korea (DPRK) is a planned economy. State enterprises are the basic economic unit. However, due to North Korea's continuing economic crisis, it has issued new laws and regulations concerning the promotion of external economic cooperation. The principal new laws are the Equity Joint Venture Law(1984, 1994), the Foreign Investment Law(1992), the Foreign Enterprises Law(1992, 1999), the Rajin-Sonbong Free Economic and Trade Zone Law(1993), and the Contractual Joint Venture Law(1995).

Recently the legislative Supreme People's Assembly Presidium on September 12, 2002 issued the Basic Law of the Sinuiju Special Administrative Region as a decree for setting up a special administrative region. The Sinuiju Special Administrative Region is a Hong Kong-type special zone in Sinuiju City, located at the estuary of the Amrok(Yalu) River bordering on China across Dandong.

According to the Sinuiju Basic Law, the Special Administrative Region shall be endowed with legislative, executive and judicial powers. In addition, the region shall maintain an independent legal system for 50 years, until December 31, 2052. The governor of the Sinuiju Special Administrative Region shall represent the special administrative region. Under the law, no state and government organs shall interfere in the region's affairs, and the region's external activities can be developed within limits approved by the state.

The Sinuiju Basic Law guarantees more autonomy and independency to the region than the Rajin-Sonbong Law. The structure of the Sinuiju Basic Law is similar to the structure of the Constitution of DPRK(1998) and the contents of the Sinuiju Basic Law is similar to the contents of the Hong Kong Basic Law.

Both basic laws say that the state shall provide an investment environment and conditions for economic activities for businesses, and encourage the autonomous organ to pursue a variety of social and cultural policies. Both laws also stipulate that the central government shall protect private assets and guarantee the right to inherit property in the special administrative regions.

There are differences between the both basic laws : under Article 5 of the Hong Kong Basic Law “The socialist system and policies shall not be practised in the Hong Kong Special Administrative Region, and the previous capitalist system and way of life shall remain unchanged for 50 years”, the central government guarantees ‘one country, two systems’ in Hong Kong. In contrast, Article 3 of the Sinuiju Basic Law states the “Republic shall not change the legal system of the Sinuiju Special Administrative Region for 50 years”, the central government of DPRK guarantees only another ‘legal system’ in Sinuiju.

Unlike the Sinuiju Basic Law, the Hong Kong Basic Law prescribes

Non-governmental Organization in fields such as education, medicine and health, culture, art, recreation, sports, social welfare and social work.

Both basic laws prescribe fundamental rights and duties for the residents. In accordance with Article 39 of the Hong Kong Basic Law, the provisions of the International Covenant on Civil and Political Rights, the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, and international labour conventions are valid in Hong Kong. The Sinuiju Basic Law, on the other hand, makes no mention of these international conventions.

Key Words : Sinuiju Special Administrative Region, Hong Kong Special Administrative Region, Rajin-Sonbong Free Economic and Trade Zone, Sinuiju Basic Law, Hong Kong Basic Law