

1998년 북한 헌법 ‘서문’에 대한 새로운 분석 법제전략 차원의 의미를 중심으로

권영태(동국대학교)

지금까지의 북한법 연구는 대체로 북한이 표방하는 바가 거짓이라고 주장하거나 다른 의도라는 점을 지적하는 방향에서 진행되었다. 이 논문의 근본 목적은 앞으로의 북한법 연구에서 전략적 관점을 견지해야 할 필요성이 높다는 점을 제기하는 것이다.

1998년 북한 헌법 ‘서문’을 실례로 북한의 법제전략을 분석하고 북한법 연구가 우리 정부의 통일정책 또는 국가전략의 수립과 실행에 직접적으로 이바지해야 한다는 점을 강조했다.

1998년 헌법 ‘서문’의 내용을 압축하면 교시우위론을 헌법적으로 재확인하고 주체혁명위업 완성이라는 국가의 사명을 헌법적으로 최초로 천명한 것이다.

법제전략은 국가목표를 달성하기 위해 법제를 동원해 종합적이고 체계적으로 수행하는 국가의 목적지향적 활동이다. 따라서 ‘서문’의 법제전략 차원의 의미를 밝히는 문제는 북한이 ‘서문’을 통해 달성하려고 한 국가적 목표가 무엇인가를 규명하는 작업이 된다.

1998년 북한 헌법 ‘서문’의 법제전략 차원의 의미는 점차 법치로 이행할 수밖에 없는 북한 국가의 통치구조 내에 인치를 가능하게 하는 원리가 잔존(殘存)하게 한 것이다.

‘서문’을 통한 인치 원리의 잔존은 다른 사회주의국가들에서 사상의 재평가와 노선의 전환을 통해 공통적으로 나타난 선대 수령에 대한 폄훼 문제

를 김일성 사후 법제를 통해 해결하는 전략의 일환으로 볼 수 있다. 북한 국가가 주체혁명위업 완성이라는 헌법적 사명을 갖고 있다는 점을 천명하고, 교시가 법 위에 있다는 점을 다시 확인함으로써 앞으로 누가 정권을 담당하든 법이 어떻게 바뀌든 선대 수령에 대한 폄훼 없이 기존 체제의 공고화 과정이 진행될 수 있도록 한 것이다.

이 논문에서 사용한 법제전략이라는 개념은 김동한의 선구적 연구를 빌려온 것이다. 북한의 법제전략에 대응한 우리 정부의 통일정책 또는 국가 전략은 ‘대북법제전략’으로 개념화했다. 북한의 ‘서문’ 도입에 대응한 우리 정부의 대북법제전략이 어떠했어야 하는지에 대해서는 이 논문에서 다루지 않고 후속 연구 과제로 돌렸다.

주제어: 북한법, 북한 헌법 ‘서문’, 법제전략, 대북법제전략, 교시우위론, 혁명국가론, 법제전략 차원의 의미, ‘김일성 헌법’론, 주체혁명위업완성론

1. 들어가며

북한이 2012년 4월 13일 최고인민회의에서 드디어¹⁾ 헌법 ‘서문’을 개정했다. 북한 조선중앙통신은 “김정일 동지를 조선민주주의인민공화국의 영원한 국방위원회 위원장으로 높이 모실 데 대해 헌법에 수

1) 필자가 ‘드디어’라는 수식어를 쓴 것은 2009년 헌법 개정 시 조만간 ‘서문’의 개정이 있을 수도 있다고 예상했기 때문이다. 2009년 헌법 개정으로 제3조는 ‘주체사상’과 함께 ‘선군사상’을 ‘지도적 지침’으로 명시했다. 그러나 1998년 도입된 ‘서문’은 여전히 “김일성의 사상과 업적을 법화한 김일성 헌법”이라는 취지의 표현을 사용해 내용이 불일치하는 것처럼 보이게 되었다. 필자는 북한이 ‘서문’을 개정하거나 ‘선군사상’을 “김일성의 사상과 업적”으로 적극적으로 포장하는 논리 구성을 전개할 것으로 예상했는데, 불과 3년 만에 김정일이 돌연히 사망함으로써 자연스럽게 ‘서문’을 개정하게 되었다고 볼 수 있다.

정 보충했다”며 헌법 개정이 이루어졌음을 밝혔다.²⁾

우리 언론은 북한이 새 헌법에 ‘핵보유국’임을 명기한 점, 김일성과 함께 김정일에 대한 ‘미사여구’를 추가한 점, ‘김일성 헌법’을 ‘김일성-김정일헌법’으로 바꾼 점 등을 특징으로 꼽았다.³⁾

개정 헌법 ‘서문’ 내용의 입수로 인해 개정 배경에 대한 추측과 내용의 소개를 중심으로 하는 연구가 쏟아질 것으로 예상된다. 신규(新舊) ‘서문’의 비교도 있을 것이다. 이러한 접근은 1998년 헌법 ‘서문’의 도입뿐만 아니라 과거 북한법의 ‘수정보충’⁴⁾ 시에 나타난 유사한 패턴이었다.

‘서문’의 개정된 내용까지 알려진 지금, 오히려 1998년 헌법 ‘서문’을 돌아보는 것은 지금까지의 북한법 연구에 대해 문제제기를 하기 위해서이다.

이 논문은 북한 헌법 ‘서문’ 연구에 대한 새로운 접근법을 제시하는 것을 목적으로 한다. 핵심적으로 다루고자 하는 문제는 1998년 ‘서문’의 도입이 북한의 법제전략 면에서 어떤 의미를 갖는가 하는 점이다.

‘서문’에 대한 새로운 접근을 통해 “북한법 연구에서 전략적 관점의 견지가 부족했다”는 점을 결론적으로 주장할 것이다. 북한법의 연구가 벌써 반세기의 역사를 통해 많은 훌륭한 결과물을 축적하고 있지만 우리 정부의 통일정책 또는 국가전략 수립과 실행에 직접적으로 이바지하지 못했다는 점을 의미한다.

본문의 구성은 다음과 같다.

우선, 1998년 북한 헌법 ‘서문’에 대해 지금까지 어떻게 다루었는

2) 동아닷컴 2012년 4월 14일(검색일 2012년 5월 23일).

3) 연합뉴스 2012년 5월 30일(검색일 2012년 5월 31일).

4) ‘개정’의 북한식 표현이다.

지를 분석했다. 다음으로, 북한 헌법 ‘서문’에 대한 새로운 접근을 위해 필요한 개념을 정립했다. 이를 바탕으로 ‘서문’에 대한 새로운 접근 끝, 법제전략 차원에서 어떤 의미를 갖는지 규명했다.

먼저, 과연 우리 학계에서 1998년 ‘서문’에 대해서 어떻게 이해했는지를 살펴보겠다.

2. 1998년 북한 헌법 ‘서문’에 대한 지금까지의 이해

1) 1998년 북한 헌법 ‘서문’에 대한 일반적인 접근

아쉽게도 현재까지 우리 학계에 북한 헌법 ‘서문’만 독자적으로 다룬 연구는 발견되지 않는다. 1998년 북한 헌법의 ‘수정보충’과 관련해 제출된 연구 성과물에 일부로서 포함되었을 뿐이다.

북한 헌법 개정에 대한 분석은 법학계뿐만이 아니라 북한학계⁵⁾에서도 많이 진행되었다.⁶⁾ 대표적인 북한학자인 고유환은 1998년 북한 헌법 ‘서문’의 ‘영원한 주석’론에 대해 이렇게 평가했다.

김정일은 사회주의 국가들에서 사상 유례없는 부자승계를 성공적으

-
- 5) ‘북한학’의 학문적 정체성에 대해서는 지금도 논란이 있으나, 동국대학교에서 1994년 최초로 학과 단위로 동일 명칭의 전공이 설치되고, 북한대학원대학교를 필두로 석·박사학위도 해당 명칭으로 표기되며, 학계에서도 일반적으로 통용되고 있다는 점을 감안해 그대로 이 개념을 사용하기로 한다. 이 논문에서 ‘북한학자’는 당연히 ‘북한의 학자’가 아니라 ‘남쪽의 북한학 연구자’를 의미한다.
 - 6) 이 논문에서 북한학계의 북한 헌법 ‘서문’에 대한 분석을 함께 다루는 이유는 법학계와 북한학계의 학제적 접근의 필요성이 높다는 점을 강조하고 싶기 때문이다.

로 마무리하긴 했지만 김일성의 유훈과 카리스마 등에 의존하지 않으면 안 될 정도로 태생적 한계를 가지고 공식 출범했다. 사회주의 국가들의 역사적 경험에 의하면 새로운 지도자는 전임 지도자와 지도 이념에 대한 재평가와 함께 새로운 정책을 추진하는 것이 상례였다. 그러나 김일성 정권의 산물인 김정일 정권은 부자승계의 태생적 한계 때문에 기존 노선을 획기적으로 바꿀 수 없는 한계를 가진다. 김정일 정권은 자기비판에 기초한 교정 메커니즘을 발휘하기 어려운 정권으로, 사회주의 이념과 당의 역사 그리고 전임지도자의 과오에 대한 비판적 재평가를 기초로 한 새로운 발전 노선을 모색하기 어렵다는 것이다.⁷⁾

“‘부자승계의 태생적 한계 때문에’ ‘전임 지도자와 지도 이념에 대한 재평가’를 진행하지 않고 ‘기존 노선’을 답습했다”는 것으로 요약된다. 이러한 인식은 대부분의 북한학자들이 대동소이하다.

이번 헌법 개정에서 확인할 수 있는 가장 중요한 것은 김정일 정권의 정당성을 어떻게 추출하고 있는가 하는 것이다. 미리 예견되기는 했지만 김정일은 철저히 기존 김일성의 집권 방식과 논리를 추종하는 것을 집권의 정당성의 근거로 활용하겠다는 점을 분명히 한 것이다.⁸⁾

이조원의 주장이다. 이조원은 ‘서문’이 “김일성 유훈통치를 헌법정신의 골간으로 규정하고 있다”며 “이는 단순히 김일성 우상화의 단면

7) 고유환, “북한의 헌법 개정과 강성대국건설론,” 『행정논집』, 제26집(서울: 동국대학교 행정대학원, 1998), 33쪽.

8) 이조원, “북한 최고인민회의 제10기 1차회의 개최결과 분석: 헌법 개정 내용을 중심으로,” 『공안연구』, 제10권 제5호(공안문제연구소, 1998), 60쪽.

이 아니라 현 김정일 정권의 정당성 문제와 깊은 관련이 있는 것”⁹⁾이라고 평가한다.

이른바 ‘유훈통치’를 1998년 헌법 ‘서문’과 관련시키는 설명은 많다. 1998년 헌법을 ‘유훈통치를 법제화’¹⁰⁾한 것으로 보는 견해이다.

김일성 헌법은 김일성을 ‘영원한 주석’으로 받들면서 지배의 정당성을 보장해주는 상징이며 이념적 도구로서 유훈통치의 정당성을 명시하고 있다. 또한 헌법화된 김일성의 교시를 통해 김정일은 인민대중에게 서뿐만 아니라 권력엘리트들로부터 권위를 보장받을 수 있게 되었다는 의미를 갖는다.¹¹⁾

안인해는 “헌법을 통해 제도화된 유훈통치는 김정일 체제에서 두 가지 의미를 지닌다”고 주장한다. 우선, “카리스마가 부족한 김정일에게 헌법에 명시된 유훈통치는 지배의 정당성을 보장해주는 상징·이념적 도구의 기능”을 해 김정일이 “법화된 김일성을 통해 인민대중에게 서뿐만 아니라 권력엘리트로부터 권위를 보장받을 수 있다”는 것이다. 다음으로 “김일성 사후 4년여 동안 통치자로서 실질적인 성과를 거두지 못(한)…… 상황에서…… 유훈통치는 유일한 은신처이자 위기를 잠정적으로나마 관리할 수 있는 최후의 보루”¹²⁾라고 한다.

배성인도 역시 ‘유훈통치의 제도화’¹³⁾로 보는데, ‘서문’으로 “김정

9) 앞의 글, 61쪽.

10) 안인해, “김일성 헌법과 김정일 체제,” 『한국정치학회보』, 32집 4호(1998), 207쪽.

11) 위의 글, 219쪽.

12) 위의 글, 211~212쪽.

13) 배성인, “김일성 헌법과 김정일 정권의 권력엘리트,” 『극동문제』(2000.9), 22쪽.

일 정권의 통치에 필요한 권위와 안전판을 확보했다고 볼 수 있다”¹⁴⁾고 한다.

법학자인 장명봉도 ‘서문’을 유훈통치의 법제화로 보는 시각을 나타낸 바 있다. 장명봉은 “1998년 헌법에서 서문을 신설하면서 여기에 김일성의 업적을 찬양하는 동시에 1998년 헌법이 김일성 헌법임을 명기”한 것은 “김일성의 유훈통치가 가능한 북한체제의 특성을 엿볼 수 있는 부분”¹⁵⁾이며, “1998년 헌법 서문에서 ‘김일성 유훈통치’의 헌법규범화 내지 제도화”¹⁶⁾를 했다고 표현한다.

법학과 북한학은 학문 본연의 위상과 방법으로는 큰 차이가 있다고 할 수 있다. 그러나 사실 북한법의 연구에서는 별반 큰 인식의 차이를 보이지 않는다. 법학자들의 1998년 헌법 ‘서문’에 대한 인식을 살펴보자.

제성호는 ‘서문’의 신설에 큰 의의를 부여하지 않는다. 제성호는 1998년 북한 헌법에서 “가장 큰 변화는 주식제를 폐지하고 그 대신 국방위원회를 최고 권력기구화한 것”¹⁷⁾으로 본다. ‘서문’에 대해서는 절을 구분해 설명하지 않고 ‘기타 헌법개정 사항’¹⁸⁾으로 볼 뿐이다.

김일성을 칭송하는 서문…… 김일성을 ‘공화국의 영원한 주석’이라고 호칭하고 그를 유일무이한 신격 존재로 부각…… 김일성에 대한 예

14) 위의 글, 23쪽.

15) 장명봉, “북한의 대내외 환경변화와 헌법 및 경제변화,” 『체제전환과 민주화 이행 및 통일 과정에서의 공법적 대응』(서울: 한국법제연구원, 2004), 41쪽.

16) 위의 글, 47쪽.

17) 제성호, “북한의 헌법 개정과 정치·경제적 의미,” 『월간 북한』, 322호(1998), 129쪽.

18) 위의 글, 135~136쪽.

우와 절대화를 통해 김정일 체제의 정통성을 헌법적으로 강화하기 위한 것인 동시에, 김정일 체제의 기반을 김일성 유훈통치에서 찾으려는 것으로 해석된다. …… 주석제가 폐지된 가운데 신헌법에 따라 그가 최고의 권좌인 국방위원장에 재추대된 것은 부자세습에 의한 권력승계가 완료되었음을 말하는 것 …… 김일성을 영원한 주석으로 대우함으로써 김일성 유훈통치의 상징성을 최대한 활용하려는 의도 …… 김정일 개인의 카리스마가 여전히 취약하다는 점을 반증 …… 이를 만회하기 위해서는 김일성의 후광이 여전히 필요하다는 판단을 한 것으로 보인다.¹⁹⁾

법학자인 제성호의 ‘서문’에 대한 인식은 다른 북한학자와 별반 차이가 없다.²⁰⁾ 다른 법학자의 견해를 보자. 정영화도 1998년 헌법 ‘서문’의 ‘정치경제적 의의’ 분석²¹⁾을 중심으로 하고 있다.

“김정일은 유교이념에 입각하여 ‘이민위천’과 ‘인덕정치’의 기치를 헌법의 서문에서 명시”

“북한은 형식적으로 ‘이민위천’과 ‘인덕정치’에 의해서 정치권력의 정당성의 기초를 ‘인민을 위한 정치(for the people)’로 표방했으며 김일성은 주민의 의식주를 직접 해결하는 가부장적 절대자로서 군림”

19) 위의 글, 135~137쪽.

20) 국방위원장 최고권력기구화에 대해서 제성호는 ‘북한이 비정상적인 군사체제, 준전시 위기관리체제를 통해 국가를 경영하고 주민을 통치해나가겠다는 의지를 반영하는 것’이라고 한다. 따라서 제성호에 따르면 1998년 헌법은 ‘바로 이 같은 군부 주도의 위기관리체제를 법제화한 기본틀’이 된다. 제성호는 이러한 분석하에 ‘북한의 국가성격’을 ‘군국주의국가·군사병영국가로 규정할 수 있(겠다)’고 한다. 위의 글, 137쪽.

21) 정영화, “북한 ‘김일성 헌법’과 시장경제이행의 전망,” 『북한법 연구』, 제2호 (1998), 30쪽 이하.

“북한은 인민을 통치의 근본으로 삼는다는 유교정치철학의 형식적 의미만을 차용한 ‘사이비’ 유교윤리에 의거하여 국가로서의 최소한의 조건도 갖추지 못한 소위 ‘대가정’이나 다름없는 김정일 사정 정권에 불과”

“북한 정권은 사이비 유교정치이념으로 각인된 신정적 전제정부에 불과”²²⁾

특이한 것은 정영화는 ‘서문’이 ‘이민위천’ 곧, “극명하게 유교철학의 이념을 표현”²³⁾했다고 보는 점이다. 1998년 북한 헌법을 유교적 전통에서 기인한 것으로 보는 견해는 정영화만이 아니다.

최진욱도 “김정일은 유교주의적 전통을 내세워 김일성을 ‘영원한 주석’으로 추대함으로써 후계자로서 자신의 정통성을 강화하고 주민의 절대적 지지를 도출하려 했던 것”²⁴⁾이라고 주장한다.

2) 1998년 북한 헌법 ‘서문’에 대한 법학적 접근

1998년 북한 헌법 ‘서문’에 대한 법학적 접근으로는 김명기의 글이 유일하다. 물론 김명기도 ‘서문’에 대한 일반적인 시각에서 크게 벗어나다고 하기는 어렵다.

‘김일성 헌법’ 서문은 김일성에 대한 찬양으로 시작되어 김일성에 대

22) 위의 글, 32~33쪽.

23) 위의 글, 33쪽.

24) 최진욱, “개정 헌법 이후 북한의 권력구조와 정책 전망,” 『통일연구논총』, 제7권 2호(1998), 44쪽.

한 찬양으로 끝났으나, ‘김일성 동지의 사상과 업적을 옹호 고수하고 승계 발전시켜 주체혁명위업을 끝까지 완성하여 나갈 것이다’라고 하여 대남혁명을 완성해나갈 것을 강조하고 있는 점에 유의해야 한다.²⁵⁾

그러나 김명기는 우리 법학의 헌법 전문론을 차용해 북한 헌법 ‘서문’의 법적 성격을 분석한다.

우선, 김명기는 ‘서문’이 우리 헌법의 ‘전문’과 동일한 위상임을 밝힌다. 북한의 용어로는 ‘서문’이지만 남한의 용어로는 ‘전문’이라는 것이다. 김명기는 남북기본합의서와 “1990년 10월 17일 평양에서 개최된 제2차 남북고위급회담에서 북측이 제의한 ‘북남 불가침에 관한 선언(초안)의 서문’”²⁶⁾ 등을 들어 이를 논증하고 있다.

다음으로 혼 디트리히(Hons-Dietrich Treviraus)의 구분을 활용, 북한 헌법 ‘서문’을 ‘특수한 형태의 전문’으로 봐야 한다는 점을 규명하고 있다.

김명기는 전문과 공포문의 차이를 <표 1>과 같이 비교한 후 북한 헌법 ‘서문’의 법적 성격이 “세계 어느 국가의 헌법에서도 볼 수 없는 특수한 형태의 전문”이라는 결론을 내리고 있다.

‘김일성 헌법’의 서문은…… 헌법의 명칭 다음에 열거되어 있으므로 형식상 이는 헌법의 전문…… 그러나 내용면에서 볼 때, 김일성에 대한 찬사가 거의 전부이고, 헌법의 각 조항의 해석 기준이 될 만한 헌법의 기본 정신이나 기본 원칙 등이 거의 규정되어 있지 않으므로 헌법 전문

25) 김명기, “북한의 개정헌법에 관한 일반적 고찰,” 『국제문제』, 10월호(1998), 29쪽.

26) 위의 글, 15쪽.

<표 1> 전문과 공포문의 차이²⁷⁾

구분	전문	공포문
헌법의 일부 여부	헌법의 일부	헌법의 일부를 구성하지 않음
법적 구속력	있음. 헌법의 다른 조항(헌법률)보다 상위의 구속력을 갖는 협의의 헌법, 헌법 중의 헌법	없음
헌법 조항의 해석 기준 여부	해석 기준이 됨	해석 기준이 될 수 없음
일반적인 내용	헌법의 제정 유래, 기본 정신, 기본 이념, 기본 원칙 등을 선언	헌법의 제정 경과만을 열거
형식	헌법의 명칭 다음에 게재	헌법의 명칭 앞에 게재

이라고 보기 어렵다. …… 실질적으로는 전문이라기보다는 공포문의 성격이 더 강한 것이라고 볼 수 있겠으나, 형식상 …… 특수한 형태의 전문이라고 볼 수밖에 없다.²⁸⁾

김명기는 1998년 북한 헌법 ‘서문’이 “헌법의 전문이 규정해야 할 헌법의 기본 정신·기본 원리·기본 원칙 등을 제시하지 아니하고 김일성에 대한 찬양만을 나열”²⁹⁾해 일반적인 헌법 전문과 동일하게 보기는 어렵다는 시각을 견지하고 있다.

27) Hons-Dietrich Treviraus, “Preamble,” in Rudolf Bernhardt(ed.), *Encyclopedia of public International Law*, Vol. 7(Amsterdam: North-Holland, 1984), pp.393~394. 김명기, “북한의 개정헌법에 관한 일반적 고찰,” 15~16쪽에서 재인용한 내용을 표로 구성한 것이다.

28) 김명기, “북한의 개정헌법에 관한 일반적 고찰,” 16쪽.

29) 위의 글, 21쪽.

3) 1998년 헌법 ‘서문’의 기성의 이해에 대한 평가

1998년 헌법 ‘서문’에 대한 선행 연구를 살펴보면 우선, 우리 법학의 방법론을 활용한 접근이 거의 없다는 점을 지적할 수 있다.

사상적 바탕이 근본적으로 다른 양 법제의 비교는 원칙적으로는 난센스다. 특히 우리 시각에서 그들의 법제를 비판하는 것은 학문 연구로서는 도움이 되지 아니한다. 그러나 법의 통일이라는 과제를 전제로 한 동질성과 이질성의 탐구는 꼭 필요하다.³⁰⁾

북한법 연구의 선구자 중 일인인 최달곤의 ‘남북한법의 비교문제’에 대한 언급이다. 그러나 ‘서문’에 대해 우리 법학의 방법론을 활용해 접근하지 않은 것이 이러한 뚜렷한 관점에 입각한 것 같지는 않다.

다음으로, 그 나름의 가용한 정보를 최대한 활용해 ‘합리적인 추측’을 내리고 있다는 점을 알 수 있다. ‘후계 승계’, ‘유훈통치’ 등의 개념이 ‘서문’에 대한 ‘정치경제적’(정영화의 표현) 분석을 위해 동원된다.³¹⁾

필자는 여기에서 선행 연구의 분석에 대해 일일이 가타부타를 따질 생각은 없다. 북한이 1998년 유훈통치를 법제화하고 후계 구도와 연

30) 최달곤, 『북한 민법의 연구』(서울: 세창출판사, 1998), 10쪽.

31) 근거 제시가 부족하니 ‘추측’이고 북한의 대내외적 상황을 감안해 결론을 내렸으니 ‘합리적’이라고 할 수 있다. 북한 연구에서 100% 정확한 근거가 부족한 경우가 많은 것은 어제오늘의 일이 아니다. 이는 북한의 폐쇄성으로 인한 근원적인 한계라 하겠다. ‘합리적인 추측’을 통한 학술적인 접근은 미디어에 난무하는 ‘얼토당토않은 억측’ 또는 ‘무조건적 비난성 글’과 구분할 필요가 있을 것이다.

결해 설명하는 점은 모두 타당성이 있다.

그러나 문제는 이러한 ‘합리적인 추측’이 우리 정부의 통일정책 또는 국가전략 수립 차원에서 주는 시사점과 우리의 대응방향은 무엇인가 하는 점이다. 1998년 북한 헌법 ‘서문’에 대한 선행 연구들은 전략적 관점의 견지가 부족하다는 점을 언급하지 않을 수 없다.³²⁾

선행 연구의 합리적인 추측은 한마디로 ‘디빙킹(debunking)’³³⁾에 해당한다. ‘서문’뿐만 아니라 일반적인 북한법 연구는 대체로 북한이 표방하는 바가 거짓이라고 주장하거나 다른 의도라는 점을 지적하는 방향에서 진행되었다.

- 김정일은 철저히 기존 김일성의 집권 방식과 논리를 추종하는 것을 집권의 정당성의 근거로 활용하겠다는 점을 분명히 한 것
- 김일성을 ‘영원한 주석’으로 받들면서 지배의 정당성을 보장해주는 상징이며 이념적 도구로서 유훈통치의 정당성을 명시
- 김정일 개인의 카리스마가 여전히 취약하다는 점을 반증…… 이를 만회하기 위해서는 김일성의 후광이 여전히 필요하다는 판단을 한 것
- 북한 정권은 사이버 유교정치이념으로 각인된 신정(神政)적 전제정부
- 대남혁명을 완성해나갈 것을 강조

32) ‘서문’뿐만 아니라 거의 모든 북한법의 연구에서 전략적 관점의 부족 현상은 공통적이라고 할 수 있다.

33) If you debunk a widely held belief, you show that it is false. If you debunk something that is widely admired, you show that it is not as good as people think it is. 네이버 영영사전(검색일 2012년 5월 23일). 디빙킹의 개념에 대해서는 통일연구원장을 역임하신 서재진 박사님의 동국대학교 대학원 강의 중에 익힌 것이다. 지면을 빌려 감사드린다.

앞의 인용문들을 다시 살펴보아도 디병킹이라는 점을 명확히 알 수 있다. 문제는 이러한 합리적 추측은 단 하나의 결론으로 이어질 수밖에 없다는 점이다. 디병킹은 ‘북한의 실재에 대한 무시와 혐오’³⁴⁾를 확대재생산해, 분단 극복을 위한 다양한 국가전략의 수립과 실행을 저해하게 된다.³⁵⁾

그렇다면 1998년 북한 헌법 ‘서문’의 도입이 우리 정부의 통일정책, 곧 국가전략의 수립의 차원에서 주는 시사점은 도대체 무엇인가? 바꾸어 말하면, 북한은 ‘서문’을 통해 어떠한 법제전략을 펴려고 했는가?

‘서문’의 법제전략 차원의 의미가 제대로 밝혀져야 우리 정부의 대북법제전략 수립을 위한 올바른 정보³⁶⁾가 될 수 있을 것이다.³⁷⁾ 북한

34) 북한 연구에서 나타나는 북한의 실재에 대한 무시와 혐오는 1988년 노태우의 대승적인 7·7선언까지 우리 정부 대북정책의 핵심이었던 할슈타인 원칙이나 우리 헌법 제3조의 규범적 요청에 따른 국가 불승인 문제와는 구별되는 문제이다. 후자는 대북전략의 일환으로 평가할 수 있다.

35) 북한의 실재에 대한 무시와 혐오는 북한법의 연구뿐만 아니라 다른 분야에서도 다양한 형태로 나타난다. 예컨대 북한이 핵실험을 했을 때 상당수의 전문가들과 언론은 국제법적으로 핵보유국으로 인정할 수 없다는 규범적 요청을 넘어 물리적으로 제대로 된 핵무기로 볼 수 없다는 견해를 표방한 바 있다. 그러나 미국은 그리 오래지 않아 국제규범으로도 핵보유국으로 인정하는 발언을 하기 시작했다. 북한학계의 한 원로교수님은 강의 중 북한의 핵실험에 대한 학생들의 질문을 받고 북한이 자신들도 핵보유국이니 미국에 비핵군축협상을 제의하지 않겠느냐는 취지의 답변을 하신 바 있다. 이러한 견해가 오히려 우리 정부가 국가전략 면에서 무엇을 어떻게 준비해야 하는지를 잘 보여준다고 하겠다. 핵강대국의 기득권을 보장하는 핵비확산체제(NPT)에 대해서는 세계적으로 많은 논란이 있다. 이에 편승하는 것도 국가전략으로 가능하고 북한이 미국과 비핵군축협상을 제기할 것을 예상해 한반도의 평화군축과 세계적인 차원의 비핵군축을 연계할 수 있는 이니셔티브를 제기하는 것도 국가전략으로 가능하다. 필자는 이 지점에서 어느 쪽의 국가전략이 옳으나에 대한 평가보다는 통일정책 또는 국가전략에서 더 나은 대안적 노선을 선택할 수 있도록 민주적 정당성 차원의 검토를 할 수 있는 규범적 인프라를 창출하는 것이 필요하다는 점을 지적하고 싶다.

36) 지금까지 북한학은 대체로 지역학과 정책학의 성격을 갖는 것으로 이해해왔다.

헌법 ‘서문’이 법제전략 차원에서 갖는 의의를 밝히기 위해서는 먼저 ‘법제전략’의 의미부터 정의해야 한다.

3. 몇 가지 개념의 정립

1) 법제전략

북한법³⁸⁾의 연구에서 ‘전략’이라는 말은 잘 어울리지 않는 것처럼

필자는 이에 더해 국가정보학으로서 북한학의 성격을 덧붙이고자 한다. 곧, 북한학이 생산하는 학술적 콘텐츠는 정부가 올바른 대북정책을 수립할 수 있게 하는 바탕이 되는 ‘정보’의 의미가 크다는 점을 지적하고 싶은 것이다. 국가정보학의 의의에 대해서는 한희원, 『국가정보: 법의 지배와 국가정보』(서울: 법률출판사, 2008), 8쪽.

- 37) 이 논문은 북한의 1998년 헌법 ‘서문’ 도입에 따라 어떠한 대북법제전략 수립이 필요했는가에 대해서는 다루지 않는다. 다만, 북한법의 연구에서 전략적 관점의 건지가 필요하다는 점을 환기하고, 후속 연구로 돌리고자 한다.
- 38) 이 논문에서 반복해 등장하는 ‘북한법’이라는 단어의 뜻은 세 층위에서 풀이할 수 있다. 우선, 북한 지역의 형식적 의미의 법이라는 의미이다. 좁은 의미의 북한법이다. 좁은 의미의 북한법과 함께 꼽을 수 있는 북한법으로는 우선, 북한이 다른 나라와 체결한 조약이나 가입한 국제기구의 규약 같은 북한의 국제법이 있다. 다음으로 남북과 체결한 남북 간 합의가 있다. 남북 간 합의는 특수관계라는 남북관계를 고려하면 법이라고 할 수 없다는 것이 규범적 요청이었지만 실질적으로는 법의 역할을 하고 있기(최소한 향후에 하게 될 가능성이 크기) 때문에 3자를 넓은 의미의 북한법이라고 할 것이다. 여기에 통일법, 우리법을 합친 것이 최광의의 북한법이 된다. 통일법은 남북이 통일 이후 형성될 미래의 법제를 의미한다. 여기에는 현재 남북에 통용되는 법제가 상당한 비중으로 반영되었지만, 구분할 수 있는 개념이다. ‘우리법’은 남북관계를 규율하는 대한민국 법령을 의미한다. 예컨대 남북교류협력법, 개성공단 지원 관련 법률 등을 의미한다. 북한인의 남쪽법원 소송제기에 따른 특별법도 엄밀하게 말하면 우리법의 문제이다. 최광의의 북한법을 아우를 수 있는 개념으로 필자가 제안하고 싶은 것은 ‘분단국북법제’라는 표현이다.

보인다. 실제로 국가전략을 염두에 두고 진행된 연구도 거의 없다. 유욱 외의 언급과 김동한의 선구적 연구를 제외하면 발견되는 저술이 없다.

유욱 외는 남북한의 법제통합을 준비하는 과정에서 필요한 인프라 구축에 대한 연구에서 ‘전략적 관점’이라는 개념을 사용하고 있다. ‘전략적 관점’은 점진적이고 장기적인 통일 과정에 대비해 우리가 무엇을 어떻게 접근할 것인가를 고민하고 해법을 모색하고자 하는 관점이다.³⁹⁾

김동한은 ‘법제전략’이라는 개념을 사용하는 유일한 연구자이다. 이 논문에서 ‘법제전략’의 개념은 김동한의 선구적인 논의를 거의 그대로 차용한 것이다.

우선 김동한은 ‘국가전략’의 개념을 소개한다. ‘국가전략’을 “국가 목표를 달성하기 위해 가용 자원의 수단을 동원해 종합적이고 체계적으로 수행하는 국가의 목적지향적 활동”⁴⁰⁾으로 정의하는 세종연구소의 논의를 그대로 활용한다.⁴¹⁾

이어 김동한은 ‘법제전략’의 개념을 ‘정립’한다.

39) 유욱 외, 『남북한 통합을 위한 법제도 인프라 확충방안』(통일연구원, 2005), 3쪽.

40) 세종연구소 편, 『21세기를 향한 한국의 국가전략』(성남: 세종연구소, 1996), 3쪽; 김동한, “북한의 법제전략과 우리의 대응,” 『북한의 대내외 전략과 우리의 대응』(성남: 세종연구소, 2003), 174쪽에서 재인용.

41) 참고로 유동원은 제이와 데이비드(Jay M. Shafritz and David B. Robertson)의 논의를 빌려 ‘현대사회에서 전략의 개념’을 ‘주요한 장기 목표를 달성하기 위해 국력의 전반적 사용을 관리하는 과학’이자 ‘전시나 평시에 채택된 정책을 최대한 지원하기 위해 한 국가 또는 국가군의 정치, 경제, 심리, 군사력을 운용하는 기술과 과학’으로 정의한다. Jay M. Shafritz and David B. Robertson, *The Facts On File Dictionary*(New York, Oxford: Facts on File, 1989), pp.440~441; 유동원, “중·러 전략동반자관계와 경제협력,” 『국제정치연구』, 제9집 2호(2006), 254쪽에서 재인용.

‘법제전략’은 ‘국가목표를 달성하기 위하여 법제를 동원하여 종합적이고 체계적으로 수행하는 국가의 목적지향적 활동’이라고 개념을 정의할 수 있겠다. 말하자면 ‘가용 자원의 수단’으로서 ‘법제’를 상징하고 여기에서는 법제전략을 국가전략의 하위개념으로 사용하고자 한다.⁴²⁾

김동한도 물론 “‘전략’이라는 개념이 ‘법제’와 연계 가능한 개념인가”라는 물음을 던지기는 하지만, ‘북한의 대내외 전략과 우리의 대응’을 ‘법제’의 측면에서 살피기 위해 ‘법제전략’의 개념을 정립하고 있다. 김동한은 “국가전략의 핵심이 혁명전략이라고 본다면 법제전략은 혁명전략의 종속변수로서 작용해왔다”⁴³⁾며, 법제전략을 국가전략의 하위개념으로 이해한다. 김동한은 이렇게 표현한다.

북한의 법제전략은 북한의 국가전략에서 볼 때 하위개념이다. 나아가 정치 관련 전략의 종속변수에 불과한 측면을 부인할 수 없다. 따라서 북한법제는 북한 정세의 변화에 민감하게 반응하지는 않겠지만 결국은 북한의 국가전략 차원에서 사안별 법제화나 법제 정비작업은 지속될 것이다.⁴⁴⁾

김동한의 논의를 차용해 법제전략을 이렇게 정립할 때, “1998년 북한 헌법 ‘서문’의 법제전략 차원의 의미”라는 표현은 어떻게 정의해야 할 것인가?

42) 김동한, “북한의 법제전략과 우리의 대응,” 174쪽.

43) 위의 글, 174쪽.

44) 위의 글, 189쪽.

2) 법제전략 차원의 의미

“1998년 북한 헌법 ‘서문’의 법제전략 차원의 의미”라는 표현이 갖는 의미를 개념 정립하기 위해 <표 2>와 같이 ‘법제전략’의 정의에 대비해보면 남는 것은 “북한이 1998년 헌법 ‘서문’을 통해 국가의 어떠한 목표를 달성하려고 했는가?”라는 점이다. 곧, “‘서문’의 법제전략 차원의 의미를 밝힌다”는 명제는 “‘서문’을 통해 북한이 달성하려고 한 국가적⁴⁵⁾ 목표가 무엇인가를 규명한다”는 뜻이 된다.⁴⁶⁾

물론 앞에서 정리한 ‘서문’에 대한 선행 연구의 분석들도 북한의 국가적 목표를 밝히고 있기는 하다. 다시 살핀다.

- 김정일은 철저히 기존 김일성의 집권 방식과 논리를 추종하는 것을 집권 정당성의 근거로 활용하겠다는 점을 분명히 한 것
- 김일성이 ‘영원한 주석’으로 받들면서 지배의 정당성을 보장해주는 상징이며 이념적 도구로서 유훈통치의 정당성을 명시
- 김정일 개인의 카리스마가 여전히 취약하다는 점을 반증…… 이를 만회하기 위해서는 김일성의 후광이 여전히 필요하다는 판단을 한 것
- 북한 정권은 사이비 유교정치이념으로 각인된 신정적 전제정부

45) ‘적’이라는 접미어를 사용한 것은 북한을 국가로 볼 수 없는 우리 헌법상의 규범적 요청 때문이다.

46) “‘서문’의 법제전략 차원의 의미”에서 “‘서문’” 부분에는 다른 표현을 넣을 수 있다. 예컨대, “기업소법의 법제전략 차원의 의미,” “법무해설원 제도의 법제전략 차원의 의미,” “2012년 헌법 개정의 법제전략 차원의 의미”가 있다. 따라서 이 절에서 정립하려는 개념은 바로 “○○○의 법제전략 차원의 의미”라고 할 때 ‘○○○’를 제외한 부분이다. 여기에서는 설명의 편의상 ‘○○○’ 부분에 “‘서문’”을 넣었다. 곧 “○○○의 법제전략 차원의 의미”는 “○○○을 통해 북한이 달성하려고 한 국가적 목표가 무엇인가를 규명한다”는 의미가 된다.

<표 2> ‘법제전략’의 정의와 ‘서문’의 법제전략 차원의 의미를 밝히기 위한 대비

‘법제전략’의 정의	‘서문’의 법제전략 차원의 의미
국가목표를 달성하기 위하여	북한이 달성하려고 한 국가적 목표는?
법계를 동원하여	1998년 헌법 ‘수정보충’에서 ‘서문’ 도입을 통해
종합적이고 체계적으로 수행하는 국가의 목적지향적 활동	‘서문’ 도입이 종합적이고 체계적으로 수행한 목적지향적 활동이 아니라고 할 수는 없음. ⁴⁷⁾

· 대남혁명을 완성해나갈 것을 강조

문제는 앞에서 이미 평가한 바와 같이 이러한 분석은 디빙킹에 해당한다. 디빙킹은 “북한이 공표하는 바가 거짓이고 잘못이다”라는 의미이다. 북한이 의도한 국가적 목표가 “실체는 그렇지 않다”고 부정하는 것이다.

따라서 ‘서문’의 법제전략 차원의 의미를 밝힌다는 것은 우리 학계의 일반적 연구 경향인 디빙킹과 관련 없이 북한이 추구하는 국가적 목표가 무엇인지를 규명하는 문제라고 할 것이다.

그렇다고 해서 “‘서문’을 통해 북한이 달성하려고 한 국가적 목표가 무엇인가를 규명한다”는 말이 북한이 주장하는 바를 그대로 반복한다는 의미는 아니다. 1998년 헌법 ‘서문’과 관련해 북한의 한 학자는 이렇게 말한다.

47) 우리 사회의 상당수가 ‘서문’을 비롯한 북한의 법제 제정 또는 개정이 그때그때 상황에 따른 임기응변식의 무원칙한 현상인 것으로 인식하고 있다고 해도 과언이 아니다. 북한의 모든 현상을 너무 지나치게 고도로 기획된 정책적 결단으로 보는 것도 과하지만 이러한 인식도 반대의 극단에 선 편향적 인식이라고 하지 않을 수 없다.

“위대한 영수의 불멸의 건국업적과 특출한 위인적 풍모를 집약적으로 서술하고, 김일성을 국가의 영원한 주석으로서 높이 받들고 영수의 위업을 최후까지 완성하도록 당과 인민의 강철과 같은 신념과 의지를 명문화”⁴⁸⁾

북한이 주장하는 바를 그대로 반복하는 것이 ‘서문’의 국가전략 차원의 의미라면, “‘서문’을 통해 달성하려고 한 북한의 국가적 목표는 당과 인민의 강철 같은 신념과 의지를 명문화한 것이다”라고 표현해야 할 것이다. 다른 인용구는 ‘서문’의 내용을 다시 옮긴 것에 불과하기 때문이다. 이러한 작업은 이미 북한의 학자가 앵무새 같은 단어반복을 통해 ‘서문’의 도입 의의에 대해 설명하고 있는 것을 다시 남쪽에서 한 차례 더 진술하는 반복에 지나지 않는다.

결국 ‘서문’의 법제전략 차원의 의미 곧, “‘서문’을 통해 북한이 달성하려고 한 국가적 목표가 무엇인가를 규명한다”는 것은 “북한이 주장하는 바를 그대로 재현하지 않으면서도 북한이 공표하는 바를 무작정 부정하지도 않는 분석”을 의미한다. 가용할 수 있는 자료를 최대한 활용하고 북한을 둘러싼 당시 대내외 상황을 고려하면서 북한이 달성하려고 한 주·객관적 차원의 국가적 목표의 내용을 밝히는 것이다.

여기서 말하는 ‘주관적 차원’은 국가적 목표에 대해 북한이 스스로

48) 심형일, “修正·補充された社會主義憲法は變化した環境と新時代の要求を具現したわれわれ式.憲法,” 『祖國』, 朝鮮新報社發行, 1998.11, 月刊朝鮮資料(東京: 朝鮮問題研究所, 1998.12), 41쪽 이하; 정영화, “북한 ‘김일성 헌법’과 시장경제이행의 전망,” 30쪽에서 재인용. 일본어를 번역하는 과정에서 ‘영수’ 같은 개념이 등장한 듯하다. 심형일은 북한에서 가장 대표적인 법학자의 한 사람으로 『주체의 법리론』(평양: 사회과학출판사, 1987, 2010), 『주체의 사회주의 헌법리론』(사회과학출판사, 1991) 같은 주요 저술을 집필했다. ‘서문’에 대해 언급한 다른 북한 문헌도 그 내용은 대동소이하다.

표방한 바를 의미한다. ‘객관적 차원’은 북한이 직접 표방하지는 않았지만 제반 자료와 상황에 대한 분석 위에서 합리적인 추측을 통해 내린 북한의 국가적 목표에 대한 판단 또는 사실 영역의 확인을 의미한다.

북한의 공표 내용과 ‘서문’의 법제전략 차원의 의미 분석의 내용이 일치하는 경우에는 ‘주관적 차원’의 분석을 그대로 채용할 수도 있다. 북한의 문헌은 대체로 수령의 교시 또는 법조문을 앵무새처럼 반복하는 데 지나지 않기 때문에 법제전략 차원의 의미를 밝히는 작업은 주로 ‘객관적 차원’, 곧 합리적 추측을 통한 판단을 뜻하게 된다고 할 것이다.

뒤에서 본격적으로 다루겠지만 결론적으로 먼저 언급하면, “1998년 북한 헌법 ‘서문’의 법제전략 차원의 의미”는 이렇다.

내외적으로 점차 법치로 이행할 수밖에 없는 상황에 처한 북한은 1998년 ‘서문’을 통해 헌법적으로 ‘교시우위론’을 재확인하고 ‘혁명국가론’을 최초로 천명했다. 이를 통해 국가의 통치 메커니즘 내에 교시에 따른 지배, 곧 인치의 원리가 여전히 작동할 수 있도록 하는 규범적 장치를 마련했다.

뒤에서 상세히 살핀다.

3) 대북법제전략

‘법제전략’의 개념을 상기와 같이 정의하면 다음으로 이어지는 것은 ‘우리의 대응’에 해당하는 개념의 정립이다. 북한의 법제전략에 대

한 우리의 대응은 한마디로 ‘대북법제전략’이라고 할 수 있다.

물론 ‘통일법제전략’, ‘통합법제전략’이나 ‘남북법제전략’ 같은 개념도 사용할 수는 있을 것이다. 분단의 극복을 위한 정책적 결단과 집행에 대해 우리는 ‘통일정책’, ‘대북정책’, ‘국가전략’의 개념을 혼용하고, 북한법학계에서는 ‘북한법제’라는 개념과 함께 ‘통일법제’, ‘통합법제’ 또는 ‘남북법제’라는 말을 병용하기 때문이다.

다병킹을 통해 북한법의 실재에 대한 무시와 혐오를 확대재생산하는 것은 북한법과 관련해 지금까지 거의 유일하게 통용된 인식이라고 해도 과언이 아니다. 엄밀하게 말하면 북한법에 대한 이러한 인식은 국가전략의 실행으로 이어지기는 어렵다. ‘북한의 실재에 대한 무시와 혐오를 확대재생산하는 작업’을 하는 분들 또한 스스로 전략적 관점을 견지한 것으로 판단되지는 않는다.

필자는 이 논문을 통해 지금까지 우리 학계에서 진행된 북한법 연구의 의의에 대해 폄하할 의도는 없다. 다만, 국가전략의 실행이라는 관점에서 관련 연구를 진행하고 있다는 점을 연구자들이 명백히 인식할 필요가 있다는 점은 지적하고 싶다. 필자가 “북한법 연구에서 전략적 관점을 견지할 필요가 있다”고 주장하는 논지의 첫 번째 의미는 바로 여기에 있다.

물론 필자가 “북한법 연구에서 전략적 관점을 견지할 필요가 있다”고 주장하는 논지의 더 중요한 두 번째 의미는 따로 있다. 그것은 더 나은 국가전략의 수립과 실행이 가능할 수 있도록 북한법에 대한 분석을 다른 각도에서 해보자는 것이다.

‘북한법에 대한 다른 각도의 분석을 통해 수립한 국가전략’이 바로 필자가 개념을 정립하는 ‘대북법제전략’이다. 다시 김동환의 논의를 차용해 각 표현을 대비해본다.

<표 3> ‘대북법제전략’ 개념의 정립을 위한 정의의 대비

‘법제전략’의 정의	‘대북법제전략’의 개념 정립
국가목표를 달성하기 위하여	북한의 법제전략에 대응하여 필요한 국가목표를 달성하기 위하여
법제를 동원하여	법제를 동원하여
종합적이고 체계적으로 수행하는 국가의 목적지향적 활동	종합적이고 체계적으로 수행하는 대한민국의 목적지향적 활동

따라서 ‘대북법제전략’은 이렇게 정의할 수 있다.

북한의 법제전략에 대응하여 필요한 국가목표를 달성하기 위하여 법제를 동원하여 종합적이고 체계적으로 수행하는 대한민국의 목적지향적 활동

여기에서 ‘법제를 동원한다’고 할 때 ‘법제’는 우리법, 국제법, 북한법을 모두 포함한다.

‘우리법’은 앞서 ‘북한법’의 의미 내용과 마찬가지로 세 층위로 구분할 수 있다. 곧 좁은 의미의 우리법, 대한민국의 국제법, 남북 간 합의를 합쳐 넓은 의미의 우리법으로, 넓은 의미의 우리법과 통일법을 최광의의 우리법이라고 정의할 수 있다. 물론 여기에서는 남북관계와 관련한 것뿐만 아니라 모든 분야의 우리법을 모두 포괄한다. 남북 간 합의는 북한법도 되고 우리법도 된다.

‘국제법’은 ‘우리법’에 포괄되는 ‘대한민국의 국제법’을 제외하고, 일반적인 국제법 전반을 포함한다. 국제법이 대북법제전략의 수립과 실행에 포함되어야 하는 이유는 분단 극복에서 국제사회의 역할이 더 규정적이며 과거보다 더 커지고 있기 때문이다.⁴⁹⁾

49) 예컨대, 북한 인권 문제를 해결하기 위한 ‘아시아 인권 레짐’에 대한 구상을

‘북한법’은 ‘넓은 의미의 북한법’을 의미한다. 최광의의 북한법에 포함되는 통일법은 여기에서는 ‘우리법’으로 포괄되기 때문이다.

‘법제를 동원한다’는 표현은 ‘법제를 분석하고 대안을 제시한다’는 명제로 바꾸어 말할 수 있다. 따라서 ‘법제를 동원한다’는 표현의 의미 내용을 반영해 ‘대북법제전략’의 정의를 다시 내리면 이렇게 된다.

북한의 법제전략에 대응해 필요한 국가목표를 달성하기 위하여 우리법, 국제법, 북한법의 법제를 분석하고 대안을 제시하는 방법을 통해 종합적이고 체계적으로 수행하는 대한민국의 목적지향적 활동

김동한은 직접 ‘대북법제전략’이라는 개념을 사용하지는 않았다. ‘우리의 대응’ 또는 ‘우리가 대응할 수 있는 전략이나 구상’이라는 표현을 사용했다.

…… 우리가 대응할 수 있는 전략이나 구상은…… 우선적으로…… 북한법제에 대한 인권보장적 접근과 분석이다. 북한법제가 특히 헌법과 형법이 인권 보장과 어느 정도 부합하는가에 초점을 맞춰 비판하고 분석할 필요가 있다.…… 다른 하나는 대외경제 관련 법제에 대한 객관적인 분석을 통해 법제 정비를 주문하는 것이다.…… 우리와 직간접적으로 관련되어 있는 북한의 대외경제 관련 법제를 분석하여 문제가 되는

전개한다고 하자. 이는 결국 관련국들의 조약 체결이나 국제기구 설립과 같은 국제법적 대안을 필요로 한다. 6자회담의 진전에 따른 한반도 문제 해결도 중국에는 국제법의 모습으로 나타나게 되는 것이다. ‘아시아 인권 레짐’에 대해서는 이영환, 『다자간 협력을 통한 북한인권문제 해결방안 연구: 동아시아 지역 인권레짐의 필요성 및 창설방안을 중심으로』(서울: 서강대학교 대학원 석사학위논문, 2006) 참조. 물론 이 논문에는 국제법적 대안까지는 제시되지 않고 있다.

조항은 정비될 수 있도록 주문하여야 한다. 그 밖의 대응방법으로는 민
족적 과제인 통일의 걸림돌로 작용하는 법제에 대한 개선 촉구이다. 우
리 쪽을 국가로 인정하지 않으려는 시각에서 비롯된 각종 법제의 개선
을 촉구할 필요가 있다. 나아가 통일을 북한방식으로 하려는 의지가 담
긴 법제를 개선하도록 촉구하는 일이다. …… 50)

인용에서 알 수 있듯이 김동한은 북한의 법제전략에 ‘대응’해 좁은
의미의 북한법의 분석과 대안 제시가 필요하다고 주장했다. 필자의
‘대북법제전략’이라는 개념은 김동한의 논의를 보완한 것이다. 우리
법과 국제법의 ‘동원’까지 대북법제전략에 포괄해야 하는 것은 분단
극복의 과정 또는 남북관계의 진전이 북한법의 개선만으로 이루어지
지 않기 때문이다.

예컨대 개성공단 지원과 관련한 우리법의 제정과 시행은 북한의 개
성공단 관련 법제의 제정과 시행을 통해 법제전략에 대응하는 의미를
갖는다. 다만 정부와 관련 기업 및 연구자들이 전략적 관점의 견지라
는 인식을 하지 못했을 뿐이다.

이 논문은 앞서 언급한 것처럼 1998년 북한 헌법 ‘서문’을 법제전
략 차원에서 의미를 분석하는 것을 기본 목적으로 하고 있다. ‘서문’
의 도입에 따른 대북법제전략의 수립을 어떻게 할 것이며 그 내용은
무엇인가에 대해서는 후속 연구로 돌리고자 한다.

50) 김동한, “북한의 법제전략과 우리의 대응,” 189~190쪽.

4. 1998년 북한 헌법 ‘서문’ 도입의 재검토

1998년 북한 헌법 ‘서문’ 도입은 도대체 법제전략 차원에서 어떤 의미가 있는가? 먼저 살필 필요가 있는 것은 ‘서문’의 내용이 도대체 무엇인가 하는 점이다.

1) ‘서문’의 내용 압축

서문의 내용에 대한 분석으로 살펴볼 만한 선행 연구로는 김명기의 작업이 있다.(<표 4> 참조)

김명기의 ‘서문’ 내용 구분과 비판은 역시 디빙킹에 해당한다. 필자는 북한의 법제전략 차원의 의미를 규명하기 위해 좀 다르게 접근해 보았다. ‘서문’은 총 15개 문장으로 구성된다. 주어를 기준으로 문장을 관찰해 재구성한다.

우선, 15개의 문장 중 11개의 문장은 ‘김일성’을 주어로 한다. 그 내용은 <표 5>와 같다.

조사와 수식어는 다르지만 모두 ‘김일성’을 주어로 한다는 점에서는 동일하다. ‘김일성’을 주어로 하고 있는 11개의 문장을 편의상 “‘김일성’ 주어 문장”이라고 하자.

나머지 4개 문장은 국호와 ‘조선인민’, ‘북한 헌법’과 ‘김일성의 사상’과 ‘령도업적’이 주어이다.

51) <표 4>는 김명기, “북한의 개정헌법에 관한 일반적 고찰,” 16~21쪽의 내용을 표로 재구성한 것이다.

52) 원문은 한자로 되어 있어 남측 표기법대로 옮겼다.

53) 이 부분에서 독해가 잘못된 것으로 보인다. ‘령도예술의 천재’로 보는 것이 북한 문헌의 용례에 맞기 때문이다.

<표 4> 김명기의 1998년 북한 헌법 ‘서문’ 내용 구분과 비판⁵¹⁾

구분	비판
공화국의 창건자	전문에서 제시되어야 할 조선민주주의인민공화국의 국가 목표를 명시하지 아니하고, 김일성을 공화국의 창건자라고 찬양하고 있을 뿐
사회주의 조선의 시조	전문에서 제시되어야 할 공화국의 사회주의 국가로서의 기본방향을 제시하지 아니하고, 김일성에 대한 찬사만을 열거
조국통일의 구성	전문에서 제시되어야 할 조국통일의 기본원칙과 방도의 내용은 제시하지 아니하고, 오직 김일성을 조국통일의 구성이라고 우상화
세계정책의 원로	국제테러와 외교관의 마약밀수가 ‘공화국의 국제적 권위’를 얼마나 높였으며, 6·25전쟁의 도발이 ‘세계의 평화와 인민들 사이의 친선’에 얼마나 공헌했는지 의문, 전문에서 제시되어야 할 공화국 대외정책의 기본이념과 기본방향을 제시하지 아니하고 김일성을 세계 정치원로로 과장 선전한 것에 불과
사상이론의 영도예술의 천재 ⁵²⁾	전문에서 제시되어야 할 공화국의 융성 번영을 위한 기본 원칙을 명시하지 아니하고, 김일성을 영원한 주석으로 추대하기 위해 그를 극도로 우상화한 것에 불과
공화국의 영원한 주석	‘김일성 헌법’은 현세와 내세를 규율하는 ‘영생헌법’이라 명명할 수 있는 것…… 유물사관과 어떻게 조화될 수 있을는지 의문, ‘주체혁명 위업을 끝까지 완성하여 나갈 것이다’라는 규정…… 이는 주체사상에 입각하여 남조선혁명을 끝까지 완성해나가겠다는 것을 강조한 것…… 그러므로 ‘김일성 헌법’은 주체혁명 위업의 완수를 위한 ‘주체혁명 헌법’이라 할 수 있겠다.
김일성 헌법	개정 헌법을 ‘김일성 헌법’으로 명명하게 된 사유인 김일성의 ‘주체적 국가건설 사상’과 ‘주체적 국가건설 업적’이 상술한 김일성의 ‘공화국의 창건자’, ‘사회주의 조선의 시조’, ‘조국통일의 구성’, ‘세계 정치원로’, ‘사상이론의 영도’, ‘예술의 천재’, ⁵³⁾ ‘영원한 주석’ 등과 어떠한 논리적 관계에 있는 것인지는 불분명하다. 즉, ‘주체적 건설사상’이 이상에 열거된 것들의 총화개념인지 아니면 그와 구별되는 또 다른 동위개념인지 개념의 혼동을 준다.

<표 5> 북한 헌법 ‘서문’의 ‘김일성’ 주어 문장

주어	개수	문장
[위대한 수령 김일성 동지는]	2개	위대한 수령 김일성 동지는 조선민주주의인민공화국의 창건자이며 사회주의조선의 시조이다.(K-1) 위대한 수령 김일성 동지는 민족의 태양이시며 조국통일의 구성자이다.(K-6)
[위대한 수령 김일성 동지께서는]	1개	위대한 수령 김일성 동지께서는 조선민주주의인민공화국의 대외정책의 기본리념을 밝히시고 그에 기초하여 나라의 대외관계를 확대발전시키시였으며 공화국의 국제적 권위를 높이 떨치게 하시였다.(K-9)
[김일성 동지께서는]	6개	김일성 동지께서는 영생불멸의 주체사상을 창시하시고 그 기치밑에 항일혁명투쟁을 조직령도하시어 영광스러운 혁명전통을 마련하시고 조국광복의 력사적위업을 이룩하시였으며 정치, 경제, 문화, 군사 분야에서 자주독립국가건설의 튼튼한 토대를 닦은데 기초하여 조선민주주의인민공화국을 창건하시였다.(K-2) 김일성 동지께서는 주체적인 혁명로선을 내놓으시고 여러 단계의 사회혁명과 건설사업을 현명하게 령도하시어 공화국을 인민대중 중심의 사회주의나라로, 자주, 자립, 자위의 사회주의국가로 강화발전시키시였다.(K-3) 김일성 동지께서는 국가건설과 국가활동의 근본원칙을 밝히시고 가장 우월한 국가사회제도와 정치방식, 사회관리체계와 관리방법을 확립하시였으며 사회주의조국의 부강번영과 주체혁명위업의 계승완성을 위한 확고한 토대를 마련하시였다.(K-4) 김일성 동지께서는 ‘이민위천’을 좌우명으로 삼으시어 언제나 인민들과 함께 계시고 인민을 위하여 한평생을 바치시였으며 숭고한 인덕정치로 인민들을 보살피시고 이끄시어 온 사회를 일심단결된 하나의 대가정으로 전변시키시였다.(K-5) 김일성 동지께서는 나라의 통일을 민족지상의 과업으로 내세우시고 그 실현을 위하여 온갖 로고와 심혈을 다 바치시였다.(K-7) 김일성 동지께서는 공화국을 조국통일의 강유력한 보루로 다지시는 한편 조국통일의 근본원칙과 방도를 제시하시고 조국통일운동을 전민족적인 운동으로 발전시키시어 온 민족의 단합된 힘으로 조국통일위업을 성취하기 위한 길을 열어놓으시였다.(K-8)
[김일성 동지는]	2개	김일성 동지는 세계정치의 원로로서 자주 시대의 새시대를 개척하시고 사회주의운동과 빨럭불가담운동의 강화발전을 위하여, 세계평화와 인민들 사이의 친선을 위하여 정력적으로 활동하시였으며 인류의 자주위업에 불멸의 공헌을 하시였다.(K-10) 김일성 동지는 사상리론과 령도예술의 천재이시고 백전백승의 강철의 령장이시였으며 위대한 혁명가, 정치가이시고 위대한 인간이시였다.(K-11)

<표 6> 북한 헌법 ‘서문’의 기타 주어 문장

문장	주어	구분 ⁵⁴⁾
조선민주주의인민공화국은 위대한 수령 김일성 동지의 사상과 령도를 구현한 주체의 사회주의조국이다.	국호	A
김일성 동지의 위대한 사상과 령도업적은 조선혁명의 만년재보이며 조선민주주의인민공화국의 룡성변영을 위한 기본담보이다.	김일성의 ‘사상과 령도업적’	B
조선민주주의인민공화국과 조선인민은 조선로동당의 령도 밑에 위대한 수령 김일성 동지를 공화국의 영원한 주석으로 높이 모시며 김일성 동지의 사상과 업적을 옹호고수하고 계승발전시켜 주체혁명위업을 끝까지 완성하여나갈 것이다.(국호와 공동 주어)	국호와 ‘조선인민’ (공동주어)	C
조선민주주의인민공화국 사회주의헌법은 위대한 수령 김일성 동지의 주체적인 국가건설사상과 국가건설업적을 법화한 김일성 헌법이다.	북한 헌법	D

다음으로 A부터 D까지의 문장을 요약하면 이렇다.

A: 북한 = ‘주체의 사회주의조국’

B: 김일성의 ‘사상과 령도업적’ = ‘조선혁명의 만년재보’ + 북한의 ‘ 룡성변영을 위한 기본담보’

C: 북한과 북한 ‘인민’ = ‘주체혁명위업을 끝까지 완성하여 나갈 것’

D: 북한 헌법 = ‘김일성 헌법’

A에서 ‘주체의 사회주의조국’이라는 술어는 김일성의 ‘사상과 령도를 구현한’이라는 표현의 수식을 받는다. 김일성의 ‘사상과 령도’는 B에서 보듯이 ‘조선혁명의 만년재보’이자 북한의 ‘ 룡성변영을 위한

54) 편의상 ‘김일성’을 주어로 하지 않는 ‘서문’의 문장을 순서대로 A, B, C, D라고 구분한다. 필요한 경우 ‘김일성’을 주어로 하는 문장은 모두 K라고 표시하고 순서대로 K-1, K-2, ...와 같이 숫자를 붙여 구분하기로 한다.

기본담보'이다.

따라서 A+B를 한마디로 하면, “‘조선혁명의 만년재보’이자 북한의 ‘통성번영을 위한 기본담보’가 되는 김일성의 ‘사상과 령도업적’이 구현된 ‘주체의 사회주의조국’”이 바로 북한이라는 말이다(A+B).

문언적으로 A+B는 C의 ‘조선민주주의인민공화국’과 ‘조선(인민)’과 같은 의미이다. A+B인 북한 국가⁵⁵⁾와 북한 ‘인민’은 ‘주체혁명위업을 끝까지 완성’해야 한다(C). 따라서 A부터 C까지 문장의 핵심 표현은 “북한 국가와 북한 ‘인민’이 ‘주체혁명위업’을 ‘완성’한다”는 것이다(A+B+C).

C 문장의 다른 표현은 A+B+C의 핵심 표현을 보조한다. 이 표현은 C에서 세 가지의 수식을 받는다. “‘조선로동당의 령도’를 받는 것”, “김일성을 ‘공화국의 영원한 주석’으로 추대하는 것”, “김일성의 ‘사상과 업적을 옹호고수하고 계승발전’시키는 것”이 그것이다.

A부터 C까지의 문장을 김일성의 ‘사상과 (령도)업적’을 중심으로 구성할 수도 있다. “김일성의 ‘사상과 (령도)업적’은 북한 국가에 ‘구현’되어 있고(A) 북한 국가와 ‘인민’은 이를 ‘옹호고수하고 계승발전’시켜야 한다(C).” A는 ‘사상과 령도’라는 표현을, C는 ‘사상과 업적’이라는 표현을 사용하지만 ‘령도업적’이라는 개념으로 하나로 포괄된다고 보아도 무방하다.

김일성의 ‘사상과 (령도)업적’을 중심으로 구성해 A부터 C까지 문장

55) ‘북한 국가’라는 표현은 정치학 등에서 사용하는 국가 성격 분석의 용례를 따른 것이다. 예컨대 박효종, “한국 국가론의 비판적 고찰,” 『한국 국가의 기본 성격과 과제』(성남: 한국정신문화연구원, 1988). 북한학의 사용례로는 예컨대 김연자, “북한 국가의 성격: 기존 논의의 검토와 제언,” 『북한연구학회보』, 제10권 제2호(2006)가 있다. 북한의 국가성을 인정할 수 없는 우리 헌법의 규범적 요청과는 상관없이 학술적 논의를 위해 편의상 동원한 개념이다.

을 하나로 뽑아낼 수 있지만 핵심 표현을 수식하는 것으로 보는 것이 더 문언적으로 부합한다고 할 수 있다.

D는 북한 ‘국가’와 북한 ‘인민’이 아니라 북한 ‘헌법’이 중심이다. “김일성의 ‘사상과 (령도)업적’ 중 국가와 관련된 사상과 업적을 ‘법화’한 것이 북한 ‘헌법’”이라는 것이다. D는 김일성의 ‘주체적인 국가건설사상과 국가건설업적’이라는 표현을 사용하는데, 문언적으로 김일성의 ‘사상과 업적’이라고 표현된 다른 문장의 그것과 동일한 의미로 보아도 큰 무리는 없다. D는 이 전체 내용을 ‘김일성 헌법’이라는 술어 한마디로 표현하고 있다.

나머지 ‘김일성’ 주어 문장은 김일성이 누구인가와 김일성이 무엇을 했는가에 대한 내용이다. 이는 김일성의 ‘사상과 업적’ 또는 김일성의 ‘주체적인 국가건설사상과 국가건설업적’의 구체적인 내용이라고 볼 수 있다.

따라서 헌법 ‘서문’의 전체 내용을 요약하면 이렇다.

북한 국가와 북한 ‘인민’은 ‘주체혁명위업을 끝까지 완성’할 것이고, 북한 ‘헌법’은 ‘김일성 헌법’이다.

전자는 한마디로 ‘주체혁명위업완성론’으로, 후자는 한마디로 ‘김일성 헌법론’이라고 표현할 수 있다. 곧, ‘서문’의 주어를 중심으로 관찰해 ‘서문’의 내용을 압축하면 ‘주체혁명위업완성론’과 ‘김일성 헌법론’으로 구성된다는 것이다.

양자는 ‘서문’의 뒤에서 두 번째 문장(C)과 마지막 문장(D)에서 집중적으로 표현되고 있다. ‘서문’의 문장 관찰 결과 15개 문장으로 된 ‘서문’에서 가장 의미심장한 문장이 마지막에서 첫 번째(D)와 두 번째

(C)라는 것을 알 수 있다.

문언적으로 두 문장이 북한 국가와 ‘인민’이 ‘주체혁명위업’을 ‘완성’해야 한다는 것과 북한 헌법이 ‘김일성 헌법’이라는 점을 나타냄은 명백하다. 다른 문장들(K-)이 이 두 문장을 문언적으로 수식하기 때문이다.

마지막에서 첫 번째 문장(D)은 북한이 스스로 헌법의 위상을 헌법적으로 언급한 것으로 볼 수 있다. ‘김일성 헌법’이라는 표현은 “김일성의 사상과 업적을 법화했다”는 뜻이다. ‘김일성의 사상과 업적’은 곧 교시를 의미한다. 따라서 ‘김일성 헌법’, 곧 “김일성의 사상과 업적을 법화했다”는 표현은 “교시를 법으로 만들었다”는 뜻이다.

이 말은 북한 헌법 제3조의 “혁명사상을 지도적 지침으로 한다”는 내용과 일맥상통한다. 헌법 제3조는 ‘혁명사상’의 내용으로 ‘주체사상, 선군사상’으로 명시하고 있다. 제3조의 ‘주체사상, 선군사상’은 ‘서문’의 ‘김일성의 사상과 업적’과 동일한 것으로 볼 수 있다.⁵⁶⁾ 따라서 ‘서문’의 ‘김일성 헌법론’은 “북한 헌법은 혁명사상을 법으로 만든 것”이라는 표현으로 다시 쓸 수 있다.

최종적으로 ‘서문’을 압축한 내용을 나누어 간단하게 표현하면 다음과 같다.

56) 헌법 제3조에 ‘선군사상’이 포함된 것은 2009년 ‘수정보충’ 때이다. ‘선군사상’을 ‘김일성의 사상과 업적’으로 볼 수 없다는 견해도 있을 수 있다. 그러나 그렇게 보면 헌법 제3조와 ‘서문’은 완전히 모순이 된다. 필자는 당시 북한이 앞으로 ‘서문’을 개정하거나, 선군사상을 김일성의 것으로 포장하는 논리적 정당화 작업을 진행할 것으로 예상했다. 북한이 이미 선군사상의 기원을 김일성으로 거슬러 잡고 있는 점을 감안할 때 필자는 후자 쪽이 더 가능성이 큰 것으로 보았다. 그러나 헌법에 ‘선군사상’을 포함한 지 몇 년 지나지 않아 김정일이 사망함으로써 ‘서문’이 개정되어 버렸다. ‘서문’을 개정하기 전에도 이미 ‘서문’의 ‘김일성의 사상과 업적’을 제3조의 ‘혁명사상’ 곧 ‘주체사상, 선군사상’과 동일한 것으로 보는 것이 법학의 일반적인 헌법 해석 원칙에 부합한다.

㉠ 북한 국가는 혁명 완수를 사명으로 한다.

㉡ 북한 헌법은 혁명사상을 법화한 것이다.

㉠은 ‘서문’의 마지막에서 두 번째 문장(C)를 압축한 것이고 ㉡은 ‘서문’의 마지막에서 첫 번째 문장(D)을 압축한 것이다.

2) 1998년 북한 헌법 ‘서문’의 법제전략 차원의 의미

1998년 헌법 ‘서문’의 내용을 압축한 결과를 바탕으로 법제전략 차원의 의미를 밝힐 수 있다.

마지막에서 두 번째 문장(C)를 압축한 ㉠은 북한이 국가⁵⁷⁾와 ‘인민’⁵⁸⁾의 사명을 헌법적으로 명시한 것으로 볼 수 있다. 북한에서 인민은 국가에 포괄되므로⁵⁹⁾ “북한 국가는 혁명을 사명으로 하는 국가공동체”라는 점을 헌법적으로 천명한 것이 된다. 한마디로 하면 ‘혁명국가론’이라고 명명할 수 있다.

57) 이 논문에서는 우리 헌법의 규범적 요청인 북한이 ‘국가’가 아니라는 점은 논외로 한다. 북한이 규범적으로 ‘국가’가 아니라는 점은 수긍하지만 북한 헌법 ‘서문’의 국가전략 차원의 의미를 탐구하는 논문의 목적상 북한을 ‘국가’로 보고 논의를 전개한다. 필자는 북한이 규범적으로 국가를 ‘참칭’(국가보안법 제2조)하고 있지만 현실적으로 국가 노릇을 하고 있는 양자의 불일치를 해소하기 위해 ‘국가적공동체’(줄임말: 국가공동체)라는 표현을 제안하고 싶다. 이 논문에서도 필요에 따라 북한을 ‘국가’ 또는 ‘국가공동체’라고 별도의 구분 없이 언급했다.

58) 북한 영역에 거주하는 인적 구성원에 대해 북한법은 ‘인민’ 또는 ‘공민’이라는 개념을 사용한다. 우리법은 ‘주민’이라는 개념을 사용한다. 논문에서는 양자를 포괄하는 개념으로 ‘북한인’ 또는 ‘국가공동체 구성원’을 사용한다. 후자는 앞서 언급한 ‘국가공동체’의 ‘구성원’이라는 의미로 가치중립의 표현이다.

59) 이 점에 대해서는 북한의 이론을 활용해 충분한 설명이 필요하나 여기에서는 다루지 않는다.

‘주체혁명위업’이라는 표현은 교시에서는 간혹 등장했지만 법조문으로 명시된 것은 1998년 헌법 ‘서문’이 처음이다. 따라서 ‘서문’의 ‘혁명국가론’은 “북한 국가가 혁명 완수를 사명으로 한다는 점을 헌법적으로 처음으로 천명한 것”이다. 그 표현이 ‘주체혁명위업’인데 이는 헌법 본문과 개별법 조문에 이미 규정되어 있는 다양한 혁명과제에 대한 총론적인 표현이다.

마지막에서 첫 번째 문장(D)을 압축한 ㉠은 헌법 제3조에 이미 규정되어 있던 ‘지도적 지침’에 대한 내용을 헌법적으로 재확인 것으로 보는 것이 타당하다. 헌법 제3조와 ‘서문’의 ‘김일성 헌법론’은 모두 한마디로 ‘교시우위론’이라고 명명할 수 있다. 따라서 ‘서문’의 ‘교시우위론’은 헌법 제3조의 ‘교시우위론’을 헌법적으로 재확인한 것이 된다.

“‘서문’이 혁명국가론을 헌법적으로 처음 천명하고 교시우위론을 헌법적으로 재확인했다”는 점은 바로 1998년 북한 헌법 ‘서문’의 도입이 갖는 법제전략 차원의 의미를 밝히는 출발점이다. 우리가 대북법 제전략을 수립하고 실행하기 위해 필요한 ‘합리적 추측’⁶⁰⁾은 “왜 북한이 1998년의 시점에서 혁명국가론을 헌법적으로 처음 천명하고 교시우위론을 헌법적으로 재확인했는가”라는 점이 되어야 한다.⁶¹⁾

60) 앞에서 기존의 북한법 연구가 ‘나름 가용한 정보를 최대한 활용해 합리적인 추측을 내리고 있다’고 언급한 바 있다. ‘혁명국가론’을 헌법적으로 처음 천명하고 ‘교시우위론’을 헌법적으로 재확인했다는 것은 ‘합리적 추측’이 아니라 사실의 영역에 해당한다. 앵무새처럼 수령의 교시를 되뇌는 북한 이론가들의 주장과는 상관없이 직접 ‘서문’의 관찰을 통해 확인한 것이기 때문이다. 예컨대 ‘주체혁명위업’이라는 표현이 북한법에서 처음 등장한다는 점을 확인하기 위해 교시와 개별법의 조문을 일일이 확인하는 작업을 거쳤다. 물론 필자가 입수하지 못한 개별법에 ‘주체혁명위업’이라는 표현이 등장할 가능성은 있다. 그러나 이 경우에도 필자의 결론은 달라질 필요가 없다. “개별법 조문으로 머무르던 것을 헌법의 ‘서문’에 등장시킴으로써 헌법 차원으로 격상시켰다”는 점만 수정하면 나머지 논리 전개는 동일하기 때문이다.

아직까지 우리 학계의 선행 연구는 물론 북한의 문헌에서도 북한이 왜 1998년에 ‘혁명국가론’을 헌법적으로 처음 천명하고 ‘교시우위론’을 헌법적으로 재확인했는지에 대해 확실하게 판단할 수 있는 자료가 발견되지 않는다.

‘서문’에 대한 연구에서 국가전략 차원의 분석으로 평가할 만한 것을 굳이 찾아본다면 법학자인 김명기에게서 유일하게 발견된다. 그러나 이것도 ‘서문’이 김일성을 ‘영원한 주석’으로 규정된 점에 대해 언급한 것이다.

우리의 예측과는 달리 김정일이 주석직에 취임하지 아니하고 헌법상 주석직을 김일성으로 영구화하고 김정일을 국방위원장으로 추대했다는 점…… 김정일이 통일 이후에 통일조선민주주의 인민공화국의 주석으로 취임하기 위한 통일 지향적인 진취적 이유에 근거한 것으로 볼 수도 있고, 김정일이 아직 북한의 권력을 완전히 장악하지 못하고 전체 인민의 적극적인 지지를 얻고 있지 못한 상황에 연유한 것이라고 소극적으로 보는 것도 가능하다.⁶²⁾

김명기의 언급에서 후지는 다른 북한법에 대한 일반적인 접근과 마찬가지로 ‘디벡킹’에 해당한다. 그러나 “통일 이후를 겨냥했다”는 분석은 좀 다르다. 근거는 다소 부족하고 스스로 그런 관점을 견지했다는 인식이 발견되지는 않지만 “전략적인 관점에서 접근했다”고 평가

61) 1998년 헌법 ‘서문’의 법제전략 차원의 의미를 밝히는 것은 사실적 차원과 함께 그 원인 또는 배경에 대한 탐구가 병행되어야 한다. 원인 또는 배경에 대한 탐구는 북한의 문헌을 비롯한 제반 자료가 충분치 않은 상황에서 ‘합리적 추측’의 방법을 통해 잠정적으로 결론짓는 방법을 통할 수밖에 없다.

62) 김명기, “북한의 개정헌법에 관한 일반적 고찰,” 14쪽.

할 수 있다.

권력구조의 개편에 관해 보면, 첫째로 김일성을 영원한 주석으로 추대한 것은 ‘김일성 유훈통치’와 ‘김정일 은둔통치’를 헌법규범으로 제도화하여 ‘은둔헌법’을 정리한 것이라 할 수 있고, 동시에 김정일이 통일 이후에 주석에 취임하겠다는 ‘통일 대비 헌법’을 준비한 것이라고 할 수 있다.⁶³⁾

김명기는 같은 글에서 1998년 헌법을 ‘통일 대비 헌법’이라는 개념으로도 표현한다. 만약 정말 북한이 ‘통일 대비 헌법’을 준비한 것이라면 우리의 대응은 달라져야 할 것이다. ‘북한의 실재에 대한 무시와 혐오’가 아닌 다른 내용의 대북법제전략의 수립과 실행이 이루어져야 하는 것이다.

만약 정말 김정일이 ‘통일 이후’의 주석직 취임을 염두에 둔 것이라면, 북한이 통일을 외피로 전개하는 대남혁명전략의 실행에서 우리에게 파악되지 않은 무언가 중대한 진전이 있었거나 조만간에 있을 것으로 짐작할 수 있다. 이 경우에는 통상의 시점과는 다른 정책적 결단과 집행이 필요할 것이다.

현 시점에서 돌아보면 김정일이 통일 후 주석직 취임을 대비했을 수도 있다는 김명기의 추측은 틀린 것으로 판명이 났다고 할 수 있지만⁶⁴⁾ 전략적 견지에서 보면 다양한 가능성을 염두에 두고 대응책을

63) 위의 글, 29쪽.

64) 김명기도 통일 대비 가능성에 대해 큰 가능성을 부여하지는 않은 것으로 보인다. 왜냐하면 1998년 헌법을 ‘전시 비상헌법’으로 평가했기 때문이다. 김명기는 “국방위원회 위원장을 중심으로 권력을 집중시켜 전시 비상사태로 돌입하기 위한 권력구조로 개편한 것은 북한이 전시 비상체제로 전환하는 ‘전시 비상헌

마련할 수 있게 했다는 점에서 의의가 있다고 할 것이다.

도대체 북한은 1998년 헌법 ‘서문’을 통해 어떠한 국가적 목표를 이루려고 한 것일까?

1998년 헌법을 직접 다룬 것은 아니지만 1972년 북한 헌법을 분석한 북한학자 류길재의 분석이 “왜 북한이 1998년의 시점에서 혁명국가론을 헌법적으로 처음 천명하고 교시우위론을 헌법적으로 재확인했는가”를 합리적으로 추측하는 데 도움이 된다.

류길재는 북한의 1972년 헌법에 대해 1971년 중국의 ‘임포 사건’과 관련해 설명한다.

모택동 자신에 의해 후계자로 지목되었던 임포가 문화혁명 중에 힘이 커지면서 오히려 모택동을 제거하려는 음모를 꾸미다 발각되자, 소련으로 망명하던 중 몽고에서 추락사…… 이 사건은 북한 지도부에게 후계자의 선정만으로는 안정적인 권력승계 구도의 충분조건이 되지 못한다는 사실을 깨닫게 해주었다. 새로운 후계자는 기존 체제를 흐트리지⁶⁵⁾ 않아야 할 뿐만 아니라, 이를 유지한다는 공약을 확고히 견지할 수 있는 인물이어야 한다. 그렇게 하기 위해서는 후계자의 등장 과정과 기존체제의 공고화 과정이 일체화될 필요가 있고, 이를 위해서는 비교적 조기에 후계자를 선정하는 것이 무엇보다도 필요했던 것이다.⁶⁶⁾

법’을 정립한 것이라고 할 수 있다”고 언급한 바 있다. 위의 글, 29쪽.

65) ‘홀트리아’의 오기로 보인다. 글의 맥락상 북한식 표현을 채택했을 수도 있다. 북한학 연구자들은 간혹 자신도 모르게 또는 의도적으로 북한식 표기를 혼용하기도 하기 때문이다. 이는 필자도 마찬가지다.

66) 류길재, “1972년 사회주의 헌법과 ‘수령제’ 정치체제(1),” 『기독교사상』(서울: 대한기독교서회, 1997), 163~164쪽.

류길재는 후계자 선정과 관련해서만 언급하고 헌법에 대한 규범적 접근을 하지는 않지만, 임포 사건을 배경으로 1972년 헌법 개정이 이루어졌다는 ‘합리적 추측’을 하고 있다. 이를 1998년 헌법 개정 시기에 유추해보면 이렇다.

북한의 김정일은 김일성 사후 다시 자신이 후계자로 선정될 때와 비슷한 고민에 봉착했다고 볼 수 있다. 따라서 새 헌법을 통해 비록 선대 수령인 김일성이 육체적으로는 존재하지 않지만 ‘기존 체제를 흔트리지 않’으면서 ‘유지’할 수 있는 장치를 마련하려고 한 것으로 판단된다.

김일성의 사망으로 김일성-김정일 공동정권에서 김정일 단독정권으로 넘어가는 과정과 ‘기존 체제의 공고화’가 동시에 이루어져야 하는데 이를 어떻게 해결할 것인가를 모색한 끝에 법제의 형태로 나온 것이 1998년 헌법 ‘서문’이다. 1998년 ‘서문’의 도입이나 1972년 헌법 개정을 즈음한 후계자의 선정은 곧, ‘기존 체제의 공고화 과정’과 ‘일체화’된 것이다.

다른 사회주의국가들은 모두 국가의 창건자인 최고지도자가 육체적 수명을 마친 경우에 선대 수령에 대한 재평가와 노선의 전환⁶⁷⁾이 수반되었다. 그러나 북한은 김일성 사후 유사한 작업이 전혀 진행되지 않았다.⁶⁸⁾

류길재의 1972년 헌법 분석을 유추하면 북한이 1998년 헌법 ‘서문’을 신설한 이유는 북한이 선대 수령에 대한 폄해를 전국가적 차원에

67) 이 논문에서는 이를 ‘선대 수령에 대한 폄해’로 표현하고자 한다.

68) 물론 김일성 사후 몇 년 뒤에 진행된 7·1조치에 대해 다른 평가가 존재한다. 필자는 7·1조치에 대한 우리 학계의 적극적인 의미 부여를 긍정한다고 하더라도 북한의 선대 수령에 대한 재평가와 노선의 전환을 가져왔다고 하기는 어렵다고 본다.

서 방지하려는 결단이라고 볼 수 있다. 1972년에는 선대 수령 생존 시 후계자의 선정이라는 정책적 결단을 통해 선대 수령에 대한 폄해를 원천봉쇄했다면 1998년에는 ‘서문’의 신설이라는 법제의 동원을 통해 선대 수령에 대한 폄해를 방지하고자 한 것이다.

이러한 ‘합리적인 추측’은 1998년 헌법 ‘서문’을 압축한 내용이 ‘주체혁명위업완성론’과 ‘김일성 헌법론’, 곧 ‘혁명국가론’과 ‘교시우위론’이라는 점에서 이치에 닿는다고 할 수 있다.

곧, 북한 국가와 인민이 주체혁명위업 완성이라는 헌법적 사명을 갖고 있다는 점을 천명하고, 교시가 법 위에 있다는 점을 다시 확인함으로써 앞으로 누가 정권을 담당하고 법이 어떻게 바뀌더라도 선대 수령에 대한 폄해 없이 ‘기존 체제의 공고화 과정’이 진행되도록 한 것이다. 다시 말해, ‘일체화’된 것이다.

우리 학계의 선행 연구에서도 단편적이기는 하지만 유사한 인식을 발견할 수 있다. 1998년 헌법을 ‘유훈통치를 법제화’⁶⁹⁾한 것으로 보는 안인해는 이렇게 말한다.

김일성 헌법은 김일성을 ‘영원한 주석’으로 받들면서 지배의 정당성을 보장해주는 상징이며 이념적 도구로서 유훈통치의 정당성을 명시하고 있다. 또한 헌법화된 김일성의 교시를 통해 김정일은 인민대중에게서뿐만 아니라 권력엘리트들로부터 권위를 보장받을 수 있게 되었다는 의미를 갖는다.⁷⁰⁾

장명봉도 유사한 인식을 하고 있다.

69) 안인해, “김일성 헌법과 김정일 체제,” 207쪽.

70) 위의 글, 219쪽.

‘김일성 유훈통치’의 기본틀 유지 …… 북한은 여전히 ‘위대한 수령’ (김일성)의 영도체제의 기본틀을 유지하려고 했다. 이번 헌법 개정에서 ‘김일성 유훈’이 북한의 지도적 지침으로 재확인되고 ‘김일성 유훈’ 실천이 국가의 목표로 제시되었다. 이런 면에서 김정일의 통치기반의 형성과 강화를 위한 법적 토대의 구축도 ‘김일성 유훈 통치’의 연장선상에서 이루어졌다고 할 수 있다. …… 김일성에 비해 카리스마가 부족한 김정일이 ‘김일성 유훈통치’를 헌법에 규범화함으로써 통치에 필요한 권위와 안전판을 확보해나가려는 의도를 내비친 것이라 할 수 있다. …… ‘김일성 유훈통치’와 ‘김정일 은둔통치’를 제도화하는 결과 …… ‘김일성 유훈통치’를 통해 통치에 필요한 권위와 안전판을 확보해나가기려는 의도 …… 명실상부한 ‘김정일 시대’의 본격적 개막이기보다 이를 유보하는 과도기적 형태로 나타났음.⁷¹⁾

안인혜의 “권력엘리트들로부터 권위를 보장받”는다는 표현과 장명봉의 “통치에 필요한 권위와 안전판을 확보해나가려는 의도”라는 표현은 류길재의 “기존 체제의 공고화”라는 표현과 일맥상통하는 것으로 볼 수 있다고 하겠다.⁷²⁾

71) 장명봉, “최근의 북한 사회주의헌법 개정(1998.9.5)의 분석: 배경·내용·평가 및 정책전망,” 『통일연구논총』, 제7권 2호(1998), 3~36쪽.

72) 물론 필자와 선행 연구의 인식 차이는 크다. 선행 연구는 김정일의 ‘어쩔 수 없는 선택’이라고 보는 반면, 필자는 김정일의 ‘적극적인 결단’으로 보는 것이다. 북한은 1970년대 말부터 시작된 중국의 개혁개방과 1980년대 말 소련과 동유럽 사회주의국가 대부분의 체제전환으로 거의 유일하게 남은 국가 차원의 사회주의 실현 단위가 되었다. 『사회주의는 과학이다』 같은 김정일의 글이나 평양선언 같은 북한의 이후 행적은 마치 북한이 스스로를 사회주의운동의 최선진 실험 단위로 자리매김하고 있는 것과도 같은 뉘앙스를 주기도 한다. 이 논문에서는 ‘서문’과 이 부분에 대한 연관을 단정하는 작업은 유보하기로 한다. 다만, 필자는 후속 연구에서 양자의 연관에 긍정적인 결론을 내릴 수 있게

이러한 인식을 바탕으로 1998년 북한 헌법 ‘서문’의 법제전략 차원의 의미에 대해 필자는 한 걸음 더 나아간 ‘합리적 추측’을 해보려고 한다.

1998년 헌법 ‘서문’의 ‘주체혁명위업완성론’과 ‘김일성 헌법론’, 곧 ‘혁명국가론’과 ‘교시우위론’은 ‘기존 체제의 공고화 과정’이다. 곧, 외양상 북한이 변화하는 것 같은 모양새를 보이지만 본질적인 면에서 북한은 변화하지 않겠다는 의지를 ‘서문’을 통해 표방한 것이라고 할 수 있다.

최완규는 ‘북한정치체제 변화를 보는 학계를 비롯한 우리 사회의 입장’을 세 가지로 정리한다. ‘당분간 북한은 정책 수준의 변화만을 시도해 당면한 경제적 어려움을 해결하면서 기존 체제를 유지할 것이라는 입장’, ‘구소련과 동구사회주의권 국가들과 같이 북한도 가까운 장래에 붕괴될 수밖에 없다는 입장’, ‘북한에서도 체제 수준의 변화를 통해 당면한 문제를 해결할 것이며 따라서 붕괴되지는 않을 것이라는 입장’이 그것이다.⁷³⁾

필자의 ‘한발 더 나아간 합리적 추측’은 최완규의 분류에 따르면 ‘당분간 북한은 정책 수준의 변화만을 시도해 당면한 경제적 어려움을 해결하면서 기존 체제를 유지할 것이라는 입장’과 가깝다.

7·1경제조치나 대외경제 관련 법제의 변화를 살펴보면서 북한의 큰 변화를 예상하는 이들이 많다. 그렇지만 북한은 1998년 헌법 ‘서문’을 통해 “북한은 여전히 혁명하는 국가이며 교시가 법 위에 있다는

된다면, 대북법제전략의 수립과 실행의 내용으로 우리 법질서의 문명적 의의에 대한 적극적인 평가 작업이 포함되어야 할 것으로 예견한다.

73) 최완규, “북한체제변화연구의 현황과 과제”(1996년 한국정치학회 연례학술회의 기획논문 초고)(서울: 한국정치학회, 1996), 1쪽.

점을 천명했다”고 볼 수 있다.

‘서문’을 ‘기존 체제의 공고화’ 또는 ‘본질적인 변화가 없을 것이라
는 천명’으로 보는 합리적인 추측은 법적인 측면에서는 이렇게 표현
할 수 있게 된다. 곧, 1998년 헌법 ‘서문’은 “법치로 이행할 수밖에
없는 북한이 교시를 통한 통치, 곧 인치⁷⁴⁾를 지속할 수 있는 메커니즘
을 헌법 내에 구비했다”는 의미이다.

최근 우리 학계에서는 북한이 대내외 상황의 변화에 따라 점차 법
치로 가는 과정에 있는 것으로 보는 시각이 일반적이다.⁷⁵⁾ 북한 형법
의 조문 변화 등을 통해 구체적으로 접근하는 연구도 있다.⁷⁶⁾ 현 북한
법연구회장 장명봉도 최근 이렇게 언급한 바 있다.

근자에 제정 또는 개정된 북한 법률들의 내용을 일별할 때, 이테올로
기적 요소가 줄어들고 대신 객관적 사회규범으로서의 기능과 역할이
기대됨으로써 북한 사회에서도 앞으로 교시에 의한 통치로부터 법에
의한 통치로의 변화가 진행될 가능성이 엿보인다.⁷⁷⁾

우리 학계의 이러한 인식은 물론 합리적인 추측으로는 가능한 판단
이라고 할 수 있다. 대내외 상황으로 볼 때 북한도 법치로 갈 수밖에

74) 북한의 통치가 ‘인치’라는 지적에 대해서는 논란이 있으나, 일반적인 개념이므
로 이 논문에서는 그대로 사용하기로 한다.

75) 예컨대, “세미나 탐방 광복 60주년 기념 통일대비 학술대회,” “분단 60년: 북한
법의 어제와 오늘,” “‘교시’에서 ‘법치’로 변모하는 북한,” 『통일한국』, 통권
262호(2005).

76) 예컨대, 한인섭, “2004년 북한형법 개정, 그 내용과 의미: 죄형법정주의를 향한
일대 진전인가,” 『(서울대학교) 法學』, 제46권 제1호(2005).

77) 장명봉, “북한의 2009 헌법 개정과 선군정치의 제도적 공고화,” 『헌법학연구』,
제16권 제1호(2010), 345쪽.

없는 흐름은 존재하는 것으로 판단된다.⁷⁸⁾

그러나 1998년 도입된 북한 헌법 ‘서문’이 큰 틀에서 그대로 유지되고 있다는 점에서 사실과는 부합하지 않는 것으로 생각한다. 북한은 반세기 이상 법치가 아닌 인치를 통해 국가공동체를 조직하고 지배해 왔다. 또한 혹시라도 다른 사회주의 국가들과 유사하게 나타날 수 있는 선대 수령에 대한 폄훼 가능성을 배제할 필요가 있다.

곧, 자칫 선대 수령에 대한 폄훼로 이어질 수 있는 잘못 생성된 법을 기계적으로 적용할 것이 아니라 바로 폐기하거나 법 문언의 내용과는 다르게 해석할 필요성이 있는 것이다. 북한은 언제든 조건과 상황에 따라 교시를 법에 앞세울 필요성이 있는 국가공동체라는 의미이다.

따라서 북한은 1998년 헌법 ‘서문’을 통해 주체혁명위업완성론과 ‘김일성 헌법’론, 곧 혁명국가론과 교시우위론을 천명하고 재확인함으로써 언제라도 인치의 원리를 작동할 수 있는 메커니즘을 구축한 것으로 볼 수 있다.

이상의 논의를 종합해 “1998년 북한 헌법 ‘서문’의 법제전략 차원의 의미”를 정리하면 이렇다.

내외적으로 점차 법치로 이행할 수밖에 없는 상황에 처한 북한은 1998년

78) 필자가 이 지점에서 사용하는 ‘법치’의 의미는 혼용된 것이다. 북한이 “우리법 또는 서구와 같은 법치주의원리를 국가적으로 채택한다는 의미”의 ‘법치’와 함께 북한이 표방하는 이른바 ‘사회주의적 법치주의’의 ‘법치’를 의미한다. 양자는 뒤섞여서 나타날 수밖에 없다. 외부의 압력이나 체제 위기 등을 근거로 전자를 더 규정적이라고 보는 것이 우리 학계의 일반적인 시각이라고 할 수 있다. 필자는 “북한 내적으로 그동안 시기적 필요성에 따라 표출된 교시의 많은 내용을 법이라는 틀로 체계적으로 재편성해 국가공동체 구성원들에게 제시할 필요가 있다”는 점을 법치 이행의 더 근본적인 요인으로 본다. 따라서 후자를 더 본질적인 면으로 본다.

‘서문’을 통해 헌법적으로 ‘교시우위론’을 재확인하고 ‘혁명국가론’을 최초로 천명했다. 이를 통해 국가의 통치 메커니즘 내에 교시에 따른 지배, 곧 인치의 원리가 여전히 작동할 수 있도록 하는 규범적 장치를 마련했다.⁷⁹⁾

북한은 언제부터인가 이른바 ‘사회주의적 법치주의’라는 개념을 들고 나왔다. “1998년 북한 헌법 ‘서문’의 법제전략 차원의 의미”를 이상과 같이 정리하면 ‘사회주의적 법치주의’ 논의는, 곧 인치 잔존(殘存)의 법적 메커니즘을 정당화하는 성격을 갖는 이론적 논의로 볼 수 있다.

5. 결론

이 논문에서 1998년 헌법 ‘서문’을 실례로 북한법의 연구에서 전략적 관점의 견지가 필요함을 역설했다.

우선, 북한 헌법 ‘서문’에 대한 선행 연구를 살폈고, 다음으로 ‘법제전략’과 우리의 전략적 대응으로서의 ‘대북법제전략’의 개념을 정립했다. 나아가 ‘서문’에 대한 재검토를 통해 법제전략 면에서 어떤 의미를 갖는지에 대해서도 분석했다.

1998년 북한 헌법 ‘서문’이 법제전략 차원에서 갖는 의미에 대한 분석은 최초로 시도되는 작업이었다. 필자가 이 작업을 통해 강조하고

79) 애초 필자의 가설적 결론은 “‘서문’을 통해 북한은 법치로 이행하지 않고 교시를 통한 인치를 지속함을 천명했다”는 것이었다. 연구 과정에서 “법치로 이행하지만 ‘서문’을 통해 인치 원리를 잔존하게 한다”는 방향으로 결론을 수정하게 되었는데, 김병욱 박사님의 조언이 큰 영향을 미쳤다. 표현의 수정과 관련해 의미 있는 지적을 해주신 익명의 심사위원과 조언을 제공해주신 이재희 석사님께도 지면을 빌려 감사드린다.

싶었던 것은 바로 “북한법의 연구가 전략적 관점에서, 곧 우리 정부의 통일정책 또는 국가전략의 수립과 실행에 직접적으로 이바지해야 한다”는 점이다.

북한 헌법 ‘서문’을 법제전략 차원에서 살펴보면, 교시우위론을 헌법적으로 재확인하고 혁명국가론을 헌법적으로 최초로 천명한 것이다. 이를 통해 북한은 법치로 이행할 수밖에 없는 흐름 속에서 인치의 원리를 존중할 수 있게 했다.

‘서문’에 대한 이러한 이해는 개별법의 성격과 관련해 두 가지를 암시한다.

첫째, 개별법이 비록 외양은 관련이 없어 보일지라도 그 의미내용을 헌법 ‘서문’의 주체혁명위업완성론, 곧 혁명국가론과 연관해 확정해야 한다는 것이다.⁸⁰⁾ 최근 제정 또는 개정이 빈번한 대외경제관계 관련 법제에 대해서도 마찬가지로 관점이 적용되어야 한다.

둘째, 개별법의 내용이 ‘서문’의 주체혁명위업완성론, 곧 혁명국가론과 아무리 해도 논리적으로 연결되지 않으면 해당 개별법은 조만간 ‘수정보충’될 것이라는 점이다. 이는 북한의 개별법 정비에 대한 이론적 논의로 이미 뒷받침되고 있다.

‘부문법과 규정들을 제정 완성하는 것은 사회주의헌법을 국가사회생활의 모든 분야에 구현하기 위한 필수적 요구이다. …… 모든 부문, 모든 단위들에서 법규범과 규정을 제정 완성하는 것은 사회주의헌법에 기초한 법체계를 완성하여 모든 사회성원들이 법과 규정의 요구대로

80) 필자는 이미 북한의 주요 개별법에 대해 이러한 관점에서 분석을 진행한 바 있다. 권영태, 『남도 북도 모르는 북한법 이야기』(서울: 이매진, 2011), Part II 참조.

움직이고 생활하게 함으로써 헌법을 실생활에 구체화하고 현실화할 수 있게 하는 담보가 된다. …… 부문법과 규정들을 제정 완성한다는 것은 한 측면으로는 아직 규제되지 않은 사회관계의 개별적인 부문들을 헌법에 기초하여 새로 규범화하며 다른 한 측면으로는 이미 있는 부문법규범과 규정들을 헌법의 요구에 맞게 고치는 것을 의미한다. 부문법과 규정들을 제정 완성하는 데서 나서는 이 두 가지 사업들은 다 사회주의헌법을 국가사회생활의 모든 분야와 부문에 철저히 그리고 정확히 구현하기 위한 립법적 요구들이다.⁸¹⁾ (강조는 필자)

‘서문’은 헌법 중의 헌법이다. ‘서문’의 ‘요구에 맞게’ 개별법을 ‘고치는 것’이 요구됨은 당연하다고 하겠다.

북한법의 연구에서 전략적 관점을 견지해야 한다는 것은 자칫 진리 탐구라는 학문 연구의 순수성과 배치된다고 볼 여지도 있다. 그러나 북한법의 연구는 분단의 극복이라는 국가적·민족적 과제와 맞물려 있는 것이다. 따라서 우리 정부의 통일정책 또는 국가전략의 수립과 실행에 직접적으로 이바지해야 한다.

우리에게 있어서 북한 연구는 분단 극복이라는 민족사적 요구에 의한 국가정책 연구로서 시작되었고, 시간 경과에 따라 지적 관심을 충족하는 학문의 대상으로 자리 잡기에 이르렀다. 따라서 북한 연구가 통일을 대비하는 정책 연구로서 그 목적을 다하고 또한 학문 연구로서 북한학이 보다 큰 발전을 이룩하기 위해서는 학제 간 교류와 협동이 절실히 되고 있다.⁸²⁾ (강조는 필자)

81) 심형일, 『주체의 사회주의 헌법리론』, 144~145쪽.

82) 강성윤, “책머리에,” 북한연구학회 위음, 『분단 반세기 북한 연구사』(과주: 한

북한학자 강성윤의 언급이다. 북한법의 연구 또한 북한 연구의 일환임은 명백하고 당연히 ‘분단 극복이라는 민족사적 요구에 의한 국가정책 연구’ 또는 ‘북한 연구가 통일을 대비하는 정책 연구’의 성격을 가져야 할 것이다.

본문에서 규명한 ‘서문’의 법제전략 차원의 의미 위에서 우리가 어떠한 대북법제전략을 수립하고 실행할 것인가에 대해서는 이 논문에서 다루지 않았다. 다음 기회를 기약하도록 한다.

이 논문에서 구체적인 정립을 시도한 ‘법제전략’이라는 개념은 김동한의 선구적 연구를 확장한 것이다. 북한의 법제전략에 대응한 우리 정부의 통일정책 또는 국가전략은 ‘대북법제전략’으로 개념화했다. 대북법제전략 수립과 실행의 일반론에 관해서도 향후에 풍부하게 논의하고자 한다.⁸³⁾

대북법제전략의 수립과 실행 문제는 통일부를 중심으로 진행되는 대북정책에 대한 민주적 정당성 평가 및 확보 문제와 연결된다. 이는 곧 대북정책을 법치주의의 관점에서 어떻게 평가하고 내용적·형식적 정당성을 확보할 것인가 하는 문제로 통일법무과를 중심으로 한 법무부의 역할에 대한 논의도 필수적으로 수반한다. 이에 대해서도 후속 연구로 돌리고자 한다.

■ 접수: 5월 29일 / 수정: 7월 30일 / 채택: 8월 1일

을, 1999), 3쪽.

83) 예컨대, 좁게는 북한의 법제전략에 대응하는 차원을 넘어 분단의 극복을 위해 필요한 제반 법의 분석과 대안 제시를 의미하는 넓은 뜻으로 활용할 수도 있을 것이다.

참고문헌

1. 북한 자료

1) 단행본

- 심형일, 『주체의 법리론』(평양: 사회과학출판사, 1987, 2010).
_____, 『주체의 사회주의 헌법리론』(평양: 사회과학출판사, 1991).

2. 국내 자료

1) 법전

- 장명봉 편, 『2011 최신 북한법령집』(서울: 북한법연구회, 2011).

2) 단행본

- 권영태, 『남도 북도 모르는 북한법 이야기』(서울: 이매진, 2011).
북한연구학회 엮음, 『분단 반세기 북한 연구사』(과주: 한울, 1999).
유 욱 외, 『남북한 통합을 위한 법제도 인프라 확충방안』(통일연구원, 2005).
최달곤, 『북한 민법의 연구』(서울: 세창출판사, 1998).
한희원, 『국가정보: 법의 지배와 국가정보』(서울: 법률출판사, 2008).

3) 논문

- 고유환, “북한의 헌법 개정과 강성대국건설론,” 『행정논집』, 제26집(서울: 동국대학교 행정대학원, 1998).
김동한, “북한의 법제전략과 우리의 대응,” 『북한의 대내외 전략과 우리의 대응』(성남: 세종연구소, 2003).
김명기, “북한의 개정헌법에 관한 일반적 고찰,” 『국제문제』, 10월호(1998).
김연각, “북한 국가의 성격: 기존 논의의 검토와 제언,” 『북한연구학회보』, 제10권 제2호(2006).
류길재, “1972년 사회주의 헌법과 ‘수령제’ 정치체제(1),” 『기독교사상』(서울: 대한기독교사회, 1997).
박효중, “한국 국가론의 비판적 고찰,” 『한국 국가의 기본 성격과 과제』(성남:

한국정신문화연구원, 1988).

- 배성인, “김일성 헌법과 김정일 정권의 권력엘리트,” 『극동문제』(2000.9).
- 안인해, “김일성 헌법과 김정일 체제,” 『한국정치학회보』, 32집 4호(1998).
- 유동원, “중-러 전략동반자관계와 경제협력,” 『국제정치연구』, 제9집 2호 (2006).
- 이조원, “북한 최고인민회의 제10기 1차회의 개최결과 분석: 헌법 개정 내용을 중심으로,” 『공안연구』, 제10권 제5호(공안문제연구소, 1998).
- 장명봉, “북한의 2009 헌법 개정과 선군정치의 제도적 공고화,” 『헌법학연구』, 제16권 제1호(2010).
- _____, “북한의 대내외 환경변화와 헌법 및 경제변화,” 『체제전환과 민주화 이행 및 통일 과정에서의 공법적 대응』(서울: 한국법제연구원, 2004).
- _____, “최근의 북한 사회주의헌법 개정(1998.9.5)의 분석: 배경·내용·평가 및 정책 전망,” 『통일연구논총』, 제7권 2호(1998).
- 정영화, “북한 ‘김일성 헌법’과 시장경제이행의 전망,” 『북한법 연구』, 제2호 (1998).
- 제성호, “북한의 헌법 개정과 정치적·경제적 의미,” 『월간 북한』, 제322호 (1998).
- 최진욱, “개정 헌법 이후 북한의 권력구조와 정책 전망,” 『통일연구논총』, 제7 권 2호(1998).
- 한인섭, “2004년 북한헌법 개정, 그 내용과 의미: 죄형법정주의를 향한 일대 진전인가,” 『(서울대학교) 법학』, 제46권 제1호(2005).

4) 학위논문·자료집

- 이영환, 『다자간 협력을 통한 북한인권문제 해결방안 연구: 동아시아 지역 인권 레짐의 필요성 및 창설방안을 중심으로』(서울: 서강대학교 대학원 석사학위논문, 2006).
- 최원규, “북한체제변화연구의 현황과 과제”(1996년 한국정치학회 연례학술회의 기획논문 초고)(서울: 한국정치학회, 1996).

5) 기타

네이버 영영사전

동아닷컴

연합뉴스

세미나 탐방 광복 60주년 기념 통일대비 학술대회, “분단 60년: 북한법의 어제와 오늘,” “‘교시’에서 ‘법치’로 변모하는 북한,” 『통일한국』, 통권 262호(2005).

2. 국외 자료

Treviraus, Hons-Dietrich “Preamble,” in Rudolf Bernhardt(ed.), *Encyclopedia of public International Law*, Vol. 7(Amsterdam: North-Holland, 1984).

Shafritz, Jay M. and Robertson, David B., *The Facts On File Dictionary*(New York, Oxford: Facts on File, 1989).

The new analysis of the 1998 North Korean Constitution ‘Preamble’

focusing on the legal strategic meaning

Kwon Young-tae(Dongguk University)

This paper is to suggest that we should keep the strategic perspectives in studying North Korean laws.

I emphasized that studying North Korean laws should directly help make South Korean national strategies or reunification policies through newly approaching North Korean 1998 Constitution ‘Preamble’.

North Korean 1998 Constitution ‘Preamble’ means that North Korea won’t go into the ‘rule of law’ system thoroughly. It holds that the Leaders’ ideas are over the laws and that North Korea is the organization to do revolution.

I conceptualized ‘the legal strategies to North Korea’ and enriched its contents.

Keywords: North Korean laws, the North Korean Constitution

‘Preamble’, the legal strategies to North Korea, the leaders’
idea over laws, the revolutionary state