

조선로동당 규약과 북한 헌법의 관계 연구*

이준식**

이 글은 조선로동당 규약과 북한 헌법의 관계를 사회주의 당이론과 법이론에 비추어 규명하려는 시도이다. 당의 국가에 대한 영도원칙을 근거로, 당 규약이 헌법보다 상위 규범이라고 인식하는 경향이 있다. 그러나 당 영도는 정치적 영도인 반면, 법은 당 노선·정책의 반영물로서 국가 전반적 구속력을 가진다. 당 규약의 내용은 당 강령, 당 조직·운영원리, 당 조직의 권한 및 대외 영도방침으로 구성되어 있다. 당 규약과 헌법의 관계는 성격을 달리하는 각 부분을 구별해서 고찰해야 한다.

당 강령을 헌법에 반영하므로 당 강령은 헌법보다 선결적(先決的)이지만, 그렇다고 당 강령이 헌법보다 규범적 우위에 있는 것은 아니다. 당 강령에 맞게 헌법을 제·개정해야 한다는 것은 정치적 의미에서의 우위일 뿐이다. 당의 조직·운영원리는 적용 대상이 달라서 헌법과의 위계 문제가 발생하지 않는다. 당 권한 중 국가 활동과 관련된 것은 이 분야에 대한 당의 지도권한을 규정한 것이지 국가 활동에 대한 직접적 권력 행사가 아니다. 결론적으로 당 조직·당원을 규율하는 당 규약이 국가 전반적 효력을 가지는 헌법보다 규범론적으로 상위 규범은 아니다.

주제어: 북한 헌법, 조선로동당 규약, 당 영도, 사회주의 헌법, 사회주의 법

* 이 글은 필자의 박사학위논문 “북한 로동당 규약과 헌법의 관계 연구”(북한대학원대학교, 2023) 중 제2장과 제5장의 핵심 논지를 발췌하여 수정·보완한 것이다.

** 한백경제협력포럼 이사.

1. 서론

이 연구는 조선로동당 규약과 북한 헌법의 관계를 '법규범론적 차원'에서 규명하기 위한 것이다. 이 둘의 관계는 그 각각의 존재 이유, 효력 근거, 역할을 사회주의 제 이론(혁명이론, 당이론, 국가와 법이론)에 비추어 봄으로써 실마리를 찾을 수 있다.

북한 규범의 효력 순서에 관해 기존 연구는 대체로 '수령의 교시·말씀'이 최상위 규범이며 그 아래인 조선로동당의 강령·규약·정책이 헌법보다 우월한 규범적 효력을 가진다고 평가한다(규약의 대한법우위론 또는 '규약우위론').

당의 노선과 정책에 따라 헌법 내용이 결정된다는 점에서, 당 노선·정책이 헌법보다 '앞서 결정되거나 존재'[선결성(先決性)]한다는 의미에서의 우선성은 인정할 수 있다. 그러나 이러한 선결성이 곧바로 규범적 효력의 우위를 뜻하는 것은 아니다. 조선로동당 규약은 강령적 내용을 포함하고 있지만 대다수의 규약 조항은 당 조직·운영체계에 관한 것이다. 또한 그 적용 대상은 원칙적으로 당원과 당 조직이어서, 국가 전체를 규율 대상으로 하는 헌법과의 관계에서 규범적 효력의 상위성을 단순화하여 판단하기 어렵다. 이에 본 연구는 조선로동당의 지위와 당 영도원칙의 성격, 당 강령과 규약의 내용 및 성격, 당과 헌법의 관계 등에 관한 고찰을 통해 당 규약과 헌법의 관계를 파악해 보고자 한다.

이 연구는 정치학적 관점이 아닌 법적·규범론적 관점을 취한다. 북한의 현실 정치적 역학관계에서 당의 초헌법적 행위가 있다는 것을 근거로 당이나 당 규약이 초헌법적 지위를 가진다는 결론을 유보하고, 규범론적 측면에서 당 규약과 헌법의 관계에 주목하고자 한다. 다시

말해 북한도 법규범과 법이론의 체계를 가지고 있고 이 체계가 사회주의 보편적 이론에 바탕을 둔 것이라면 이 관계는 현상의 문제가 아닌 당위의 문제로 분석해야 한다.

① 조선로동당은 당 규약에 따라 활동한다. ② 당은 국가의 모든 활동을 영도한다. ③ 당은 북한의 헌법 제정 및 수정보충 역시 영도하며, 헌법 내용은 당이 결정한 노선과 정책의 반영물이다. 이와 같은 논리 흐름에서 기존의 규약우위론은, ④ 당이 헌법보다 우위에 있고 따라서 당이 준수해야 하는 당 규약은 헌법보다 우위에 있는 상위규범이라는 결론을 도출하는 것으로 생각된다. 이 중 ①과 ②는 다툼의 여지가 없는 원칙이다. ③ 역시 ②로부터 이론적으로 도출되는 원칙이며 또한 북한을 비롯한 사회주의 국가들의 공식 문헌으로도 확인된다. 그런데 ④를 인정하기 위해서는 헌법에 대한 당의 영도가 곧 헌법에 대한 당 및 당 규약의 우위성으로 연결되어야 한다. ‘당의 헌법 영도=당 및 당 규약의 대헌법우위’라는 명제가 참인지 보려면, 당 영도의 성격은 무엇인지, 당 규약과 헌법 각각의 내용과 기능은 무엇인지, 그리고 ‘우위성’의 의미가 무엇인지를 살펴야 한다.

조선로동당 규약의 내용은 크게 당 강령(주로 당 규약 서문), 당 조직 원리와 조직구성, 당 조직·기구의 권한, 당의 조선인민군·인민정권·근로단체에 대한 영도조항으로 나누어 볼 수 있다. 이 글은 당 규약의 각 내용이 이와 같이 다소 성격을 달리한다는 전제에서 헌법과의 관계를 분석하고자 한다.

이를 위한 본 연구의 전체 구성은 다음과 같다. 우선 2장에서 사회주의 당 영도원칙과 이를 반영한 북한 조선로동당 당 규약의 내용과 특성을 살펴볼 것이다. 3장에서는 사회주의 당과 헌법의 관계를 살펴보고, 이어 4장에서 북한의 헌법과 당 규약과의 규범적 관계를 분석하

고자 한다. 마지막 5장에서는 본 연구의 핵심 논의와 의의를 제시하였다.

2. 사회주의 당 영도원칙과 당 규약

1) 당 영도원칙과 민주집중제 원리

‘프롤레타리아 독재론(proletariat dictatorship)’이 사회주의 당의 이론적 기반이다. 레닌(Vladimir Lenin)은 프롤레타리아 독재라는 추상적 개념을 현실적으로 실현가능토록 구체화하여 ‘당의 프롤레타리아 역할 대행’이라는 개념을 정립했다. 또한 레닌은 당이 중앙집권적이어야 하며 엄격한 규율 아래 작동해야 한다(‘민주집중제’)고 보았다.¹⁾ 이후 현존하는 사회주의 국가는 당의 영도적 지위와 민주집중제원칙을 온전히 유지하고 있다. 이 두 원칙은 사회주의 국가의 핵이기 때문이다.²⁾ 조선로동당도 맑스, 레닌과 스탈린으로 이어지는, 당의 영도와 엄격한 규율을 핵심요소로 하는 당이론에 토대를 둔 것으로 평가할 수 있다. 즉, 조선로동당은 ‘로동계급의 정당’으로 “로동계급을 비롯한 근로대중의 이익을 위하여 사회주의·공산주의 위업의 승리를 위하여 투쟁하는 혁명정당”을 표방한다.³⁾

그런데 당적 영도는 정치적 지도이지 당의 국가 대체(행정대행)를 의

1) Robert Service, *Comrades: Communism - A World History*(London: Pan Books, 2008), pp.49~50.

2) Archie Brown, *The Rise & Fall of Communism*(London: Vintage, 2010), pp. 605~606.

3) 한국법제연구원, 『북한법령용어사전(1): 기초법 및 헌법편』(서울: 한국법제연구원, 2002), 205~206쪽.

미하지 않는다. 당은 지도(영도) 방향은 제시하나 제시된 지도 방향에 따른 국가기관의 업무수행을 방해할 수 없는 것이 원칙이다.⁴⁾ 즉, 사회주의 국가에서 당 영도는 정치적 영도이며, 영도의 내용은 국정의 목표, 방침, 정책을 정하는 것이고, 조직영도, 사상영도를 통해 당의 목적을 실현한다. 사회주의 당-국가체제는 당적 영도체계로서 당의 조직·운영원리는 당규에, 국가의 조직·운영원리는 당이 영도해서 제정한 헌법에 담겨 있고, 당과 국가의 관계는 당적 영도로 구현된다.

레닌의 민주집중제론을 당·국가·노동조합의 관계에 적용하고 구체화한 것은 스탈린이었다. 공산당은 프롤레타리아의 사령부인바 국가 기구나 대중조직(노동조합 등)이 인전대(引傳帶: transmission belt)처럼 당과 대중을 매개하는 체계를 설정했다. 이러한 ‘기능주의적 민주집중제론’이 소련을 비롯한 사회주의 국가체제의 조직·운영 노선이 된 것이고, 당-국가-대중조직의 관계가 당의 지도를 받는 국가와 대중조직으로 현실화되었다.⁵⁾ 북한에서는 이를 ‘민주주의중앙집권제원칙’으로 칭한다.⁶⁾ 2021년 조선로동당 규약에서 ‘당의 조직원칙과 조직구조’를 규정한 제2장 11개 항목 중 맨 앞에 나오는 것이 이 원칙이다. 한편 북한은 이 원칙이 “수령의 유일한 령도밑에서만 성과적으로 실현될 수 있다”라고 주장한다. “당과 전체 인민의 조직적의사의 유일한 체현

4) 김갑식·이무철, “북한 내각의 경제적 역할과 당정관계,” 『한국과 국제정치』, 제 22권 3호(2006), 113쪽.

5) 박영자, “북한 중앙국가기관 특성과 체제운영 실태: ‘민주집중제’와 ‘프롤레타리아 독재’에 대한 비교사회주의,” 『동아연구』, 제49권(2005), 236쪽.

6) 북한에서는 ‘민주주의중앙집권제’를, “개인은 조직에, 소수는 다수에, 아래는 위에, 전체 성원과 조직은 중앙에 절대 복종하며 아래기관은 웃기관의 결정을 의무적으로 집행하여야 하며 웃기관은 아래기관의 사업을 계통적으로 지도”하는 것으로 정의한다. 한국법제연구원, 『북한법령용어사전(I)』, 109~110쪽.

자”가 수령이기 때문이다.7)

2) 조선로동당 규약

1946년 북조선로동당 창립대회가 채택한 당 강령은 ‘부강한 민주주의 독립국가 건설’이라는 당면 목적을 위한 과업 13가지를 제시했다. 이때 채택한 당 규약 역시 총칙에서 같은 당면 목적을 명시했다. 1948년 제2차 당대회가 채택한 당 규약도 같은 당면 과제를 규정했다. 그러나 1956년 4월 제3차 당대회부터는 강령 개정이나 채택 없이 당 규약을 채택하면서 당 규약 서문에 최저강령과 최고강령을 모두 제시하고 있다.8) 따라서 이후 당 규약은 당 강령을 포함하고 있으므로 ‘넓은 의미의 당 규약(강령 + 좁은 의미의 규약)과 ‘좁은 의미의 당 규약’으로 개념화할 수 있다. 북한에서 당 강령과 당 규약의 정의는 다음과 같다.

당강령이란 당의 지도사상, 투쟁목적과 성격, 임무를 정식화한 당의 기본문헌으로 당의 계급적성격과 본질이 당강령에 반영된다. 당강령은 당대회에서 채택된다. 로동계급의 당은 그 계급적본질과 역사적사명으로부터 출발하여 자기가 수행하여야 할 과업을 보통 두단계로 나누어 최저강령과 최고강령으로 제기한다. 조선로동당의 강령은 위대한 수령 김일성동지의 영생불멸의 주체사상을 빛나게 구현하고 있다. 우리당의 당면목적은 공화국북반부에서 사회주의의 완전한 승리를 이룩

7) 리명일, 『국가관리학』(평양: 김일성종합대학출판사, 1988), 435~436쪽; 박영자, “북한 중앙국가기관 특성과 체제운영 실태,” 250쪽에서 재인용.

8) 김남식, “조선로동당의 강령·정책 변화과정,” 『북한연구』, 제2권 3호(1991), 49~50쪽.

하며 전국적범위에서 민족해방인민민주주의혁명의 과업을 수행하는데 있으며 최종목적은 온사회를 주체사상화하며 공산주의를 건설하는데 있다.⁹⁾ (강조 부분은 저자)

《당규약은 전체 당원들의 의사가 반영된 당조직들과 당원들의 **활동준칙입니다**》(〈김일성저작집〉10권, 27페이지)

(당규약은) 당조직들과 당원들의 **활동준칙**, 당조직들과 당원들이 한결 같이 지켜야할 **당건설원칙과 당생활규범**의 총체로서 **당의 조직원칙과 조직구조**를 규정한 당의 기본문헌이다.¹⁰⁾ (강조 부분은 저자)

이처럼 북한은 당 강령과 당 규약을 의미상으로도 명확히 구분하고 있다. 또한 당 강령과 당 규약의 수정보충권자도 차별화하고 있다. 2021년 개정된 당 규약에 의하면 ‘당의 강령과 규약’을 수정보충하는 권한은 당의 최고지도기관인 당대회에 있다(당 규약 제23조). 당대회와 당대회 사이에 당 중앙위원회가 소집할 수 있는 당대표자회는 ‘당 규약’만을 수정보충할 수 있다(당 규약 제32조). 이처럼 수정보충의 주체를 달리하는 것을 통해 조선로동당 역시 당 강령과 규약을 뚜렷이 구별하고 있음을 알 수 있다.

조선로동당 규약의 구성을 보면 〈표 1〉과 같이, 서문에는 조선로동당의 성격(김일성-김정일주의 당, 노동계급과 근로인민대중의 핵심·전위부대, 가장 높은 형태의 정치조직, 조선인민의 조직자·향도자 등), 당의 지도사상, 당이 계승할 혁명전통, 최고강령, 당면목적·최종목적, 당 건설의 기본

9) 사회과학출판사, 『조선말대사전1』(평양: 사회과학출판사, 1992), 722쪽.

10) 위의 책, 723쪽.

원칙, 맑스-레닌주의 혁명적 원칙, 당활동의 최고원칙(인민 물질문화생활의 향상), 영도의 원칙(노동계급적·사회주의적 원칙) 등등 강령적이며 추상적인 내용으로 구성되어 있다. 본문 중 제1장 내지 제6장은 당원 및 각급 당 조직의 구성원리를 규정한다. 이어서 제7장 및 제8장은 당의 정권기관과 근로단체에 대한 영도의 원칙을 기술한다. 조선로동당 조직과 당원은 이 규약을 준수하며 소정의 역할을 하여야 한다. 즉, 조선로동당 규약은 각급 당 조직 및 당원을 규율 대상으로 하는 것이다. 이와 같이 2021년 당 규약은 크게 보아 당 강령(서문)과 좁은 의미의 당 규약(본문)으로 구성되어 있다.

한편 조선로동당 규약의 성격을 사회주의 제 이론에 비추어 분석하기 위해 먼저 이 규약이 사회주의적 당 규약으로서 보편적인 것인지를 먼저 규명해야 한다. 이를 위해 그 체계를 중국공산당 장정(章程) 체계와 비교해 볼 수 있다. 중국공산당 제19차 전국대표대회가 부분 수정해서 2017년 10월 24일 통과된 중국공산당장정의 체계는 이렇다. 총강- 제1장 당원(제1~9조)- 제2장 당의 조직제도(제10~18조)- 제3장 당의 중앙조직(제19~24조)- 제4장 당의 지방조직(제25~29조)- 제5장 당의 기층조직(제30~34조)- 제6장 당 간부(제35~38조)- 제7장 당 기율(제39~44조)- 제8장 당의 기율검사기관(제45~47조)- 제9장 당조(黨組)(제48~50조)- 제10장 당과 공산주의청년단의 관계(제51~52조)- 제11장 당 휘·당기(黨徽黨旗)(제53~55조).¹¹⁾

이러한 중국공산당 장정 체계는 <표 1>의 조선로동당 규약과 매우 유사하다. 이와 같이 중국 등 사회주의 국가 유일당의 장정·규약(rule)과 조선로동당 규약의 체계 비교를 통해 조선로동당 규약이 사회주의

11) 中国法制出版社 编, 『中国共産党章程』(北京: 中国法制出版社, 2017), pp.1~60.

〈표 1〉 조선로동당 규약의 체계

구분		내용
서문		당의 성격 당의 지도사상 당의 최고강령, 목적 당중앙의 영도 당의 혁명·활동원칙, 노선 당의 통일·대외정책
제1장	당원	자격, 의무/권리, 책별(1~10)
제2장	당의 조직원칙과 구조	당 조직원칙, 당조직(11~21)
제3장	당의 중앙조직	당대회(22~23)
		당 총비서(24)
		당중앙위원회(25~29)
		당중앙군사위원회(30)
		당중앙검사위원회(31)
		당대표자회(32)
제4장	당의 도, 시, 군조직	도, 시, 군당대표회(33~34)
		도, 시, 군당위원회(35~38)
		도, 시, 군당군사위원회(39)
		도, 시, 군당검사위원회(40)
제5장	당의 기층조직	조직, 선거(41~44)
		기층당조직의 사업(45)
		당세포위원회(46)
제6장	조선인민군 안의 당조직	당 영도 원칙(47)
		인민군 내 당조직(48~49)
		인민군 내 정치기관(50~52)
제7장	당과 인민정권	당 영도 원칙(53~54)
		인민정권 내 당조직(55)
제8장	당과 근로단체	당 영도 원칙(56~57)
		각급 당조직의 지도(58)
제9장	당마크, 당기	

당의 당규로서 보편적 성격과 체계를 가진다는 것을 알 수 있다.

3. 사회주의 당과 헌법의 관계

1) 당 노선·정책 반영으로서의 사회주의 법

맑스(Karl Marx)에 의하면 공산주의 사회에 이르러 국가는 소멸한다. 또한 “현존하는 상태를 법률로써 신성시하고, 관습과 전통에 의해 주어졌던 제한들을 법률적인 제한들로 고정시키는 것이 사회지배층의 이익...”¹²⁾이었는데, 계급 적대와 함께 이러한 법도 소멸한다.¹³⁾ 그러나 착취계급을 폐절(廢絶)시키고 사회주의를 건설 중인 국가는 아직 프롤레타리아 독재국가이므로 역시 계급조직체이지만, 소수 착취자들에 대한 다수 인민의 정치적 지배기관이라는 점에서 부르주아 국가와 그 성격을 달리하는 것으로 본다. 이 시기의 국가는 불가피하게 (프롤레타리아트와 무산자 일반을 위한) 새로운 종류의 민주적 국가이자 (부르주아지에 대한) 새로운 종류의 독재적 국가로 정의된다.¹⁴⁾

이러한 국가이론하에서 사회주의 법학자들은 자본주의 법이론과 구별되는 독자 법이론을 전개해 왔다. 이 이론은 모든 법의 의의를 부정

12) 카를 마르크스(Karl Marx), 『자본론: 정치경제학비판 III(하)』, 김수행 옮김 (2015년 개역판)(서울: 비봉출판사, 2018), 1005쪽.

13) 안진, “칼 마르크스(Karl Marx): 법의 사회이론,” 김명숙 외, 『법사회학, 법과 사회의 대화』(서울: 다산출판사, 2013), 105쪽.

14) 블라디미르 일리치 레닌(Vladimir Ilyich Lenin), 『국가와 혁명: 마르크스주의 국가론과 혁명에서 프롤레타리아트의 임무』, 문성원·안규남 옮김(파주: 돌베개, 2015), 70쪽.

하지 않는다. 사회주의 국가 역시 아직 소멸하기 전의 국가이므로 법의 필요성을 전면적으로 부정하지 못한다. 국가는 지배계급의 조직이므로 그 의지를 반영하는 입법을 하게 된다.¹⁵⁾ 그렇지만 사회주의 법 이론에 의하면 사회주의 국가의 법은 부르주아 법과 다르다. 사회주의로 이행하는 국가에서는 혁명적 당의 영도 역할을 위한 조직적이고 법률적인 뒷받침이 필요하다.¹⁶⁾ 당은 인민의 이해를 가장 잘 알고 있다는 전제에서 영도 역할을 부여받았으므로, 법은 인민의 이해에 복무하고(serve) '인민의 적'을 공격하기 위한 당의 도구이다.¹⁷⁾ 구소련의 법학 교과서 역시 "국가가 존재하는 한 법이 존재한다. 국가는 국가정책의 도구인 법을 필요로 한다"라고 밝히고 있고,¹⁸⁾ 마오쩌둥(毛澤東) 시기 중국 법이론 역시 법을 '정치과업에 복무하는 지배계급의 도구'로 보았다. 극좌노선의 문화대혁명 이전에는 중국에서도 법이 규율을 정식화하는 수단이었다.¹⁹⁾

사회주의 법의 가장 큰 특징은 공산당의 최고지휘권과 법적 개혁에 대한 배후적 지위를 인정한다는 점이다.²⁰⁾ 다만 공산당이 이러한 지

15) V. 치르킨(V. Chirkin)·유 유딘(Yu Yudin)·O. 지드코프(O. Zhidkov), 송주명 옮김, 『맑스주의 국가와 법 이론』(서울: 새날, 1990), 47쪽.

16) 위의 책, 143~144쪽.

17) Randall Peerenboom, *China's Long March Toward Rule of Law*(New York: Cambridge University Press, 2002), p.10.

18) V. 치르킨·유 유딘·O. 지드코프, 『맑스주의 국가와 법 이론』, 9쪽.

19) Stanley B. Lubman, *Bird in a Cage: Legal Reform in China After Mao* (Stanford: Stanford University Press, 1999), pp.88~123.

20) 이 외에도 사회주의 법체계의 특징은, 토지의 국가소유권과 토지사용의 집단화, 국가경제계획, 인민 총동원에 의한 사회적 곤란 타개, 공법과 사법 구별의 거부 등으로 나타난다. 김철, 『러시아-소비에트법: 비교법문화적 연구』(서울: 민음사, 1989), 41쪽.

위를 가진다고 해서 법의 역할을 대행하는 것은 아니다. 공산당이 법을 포함한 규범체계의 형성에 정치적 지도자로서의 역할을 할 뿐 공산당의 개별 결정이 기존 법을 대체하지는 못한다고 보아야 '정치적 영도'를 의미하는 당 영도개념에 부합한다.

프롤레타리아 독재 수단인 사회주의 국가의 법은 이와 같이 당의 영도를 통해 제정된다. 당이 추구하는 당면·최종 목표 달성을 위하여 이 당이 결정한 정책 중 일반적 규범화가 필요한 것은 법화(法化)되는 것이다. 이와 같이 당이 정책 설정자로서 그 영도적 역할을 수행하더라도, 이 정책이 일반적 규범력을 가지기 위해서는 입법과정을 통해 법으로 전환되어야 한다.

2) 당의 헌법 영도

사회주의 헌법은 사회주의의 강령적 목적을 실현하고자 하는 수단²¹⁾이므로 중요한 위치를 차지한다. 헌법 규정들은 전체 사회의 사회·경제·정치체제의 기초를 보장하며, 국가기구의 조직과 활동, 인민들의 법적 지위 등을 보장한다. 헌법이 많은 법 분야의 주요 원리와 입안의 규정을 확정한다는 사실로도 헌법의 주도적 지위를 인정할 수 있다.²²⁾ 북한에서도 헌법이 나라의 기본법으로서 국가사회생활의 근본문제를 포괄적으로 규정하는 것이라고 본다.²³⁾ 헌법은 국가주권을 가진 계급의 의사와 요구에 맞게 국가사회제도의 기본원칙을 정한 기본법이

21) 『북한법령 연구: 남북법령연구특별분과위원회 연구 결과 보고』(과천: 법무부, 2012), 13쪽.

22) V. 치르킨·유 유단·O. 지드코프, 『맑스주의 국가와 법 이론』, 306쪽.

23) 사회과학원 법학연구소, 『법학사전』(평양: 사회과학출판사, 1971), 681쪽.

며, 기본법은 모든 부문법들 중 최고의 우위를 가진 법으로서 부문법 제정의 방향과 기준, 법적 효력의 근거를 한정해 주는 법이다.²⁴⁾

사회주의 법이론에 의하면 사회주의 헌법은 각 사회발전단계에서 과거 성과나 현재의 기준을 기록하고 미래의 의지를 제시하는 것이다.²⁵⁾ 따라서 헌법은 당의 영도나 당 정책에 주요한 변화가 있으면 개정된다.²⁶⁾ 사회주의 국가에서 헌법 제·개정권력은 최고주권기관(북한의 경우 최고인민회의)이다. 다만 당이 입법 활동을 포함하는 국가의 모든 활동을 영도하므로 당의 지도에 따라 사실상 헌법 내용이 정해진다.²⁷⁾ 그런데 북한 문헌은 제·개정권력과 별개로 헌법 제정 및 수정의 ‘주도자’라는 표현도 쓴다. 즉, 각 시대에 걸쳐 최고지도자가 헌법 제정 및 수정의 주도자였다는 것이다.²⁸⁾ 헌법 제·개정에 대한 당의 영도는 사회주의 원리상 당연한 것이지만 수령 스스로가 현실 발전의 요구를 감안해서 헌법 제·개정안을 작성, (당 영도를 통해) 최고인민회의가 제·개정하도록 했다는 것을 강조하는 것으로 보인다. 당을 수령의 당

24) 백성일, 『헌법사연구』(평양: 김일성종합대학출판사, 2015), 4~7쪽.

25) W. E. 버틀러(W. E. Butler), *Soviet Law*, 이윤영 옮김, 『소비에트 법』(서울: 대륙연구소출판부, 1990), 195쪽.

26) Randall Peerenboom, “Competing Conceptions of Rule of Law in China,” in Randall Peerenboom(ed.), *Asian Discourses of Rule of Law: Theories and Implementation of Law in Twelve Asian Countries, France and the U.S.* (New York: Routledge, 2012), p.132.

27) 중국의 경우 1954년 헌법 이후 중국공산당 중앙위원회가 전국인민대표대회 또는 그 상무위원회에 건의하는 방식으로 헌법이 제·개정되었다. 중국공산당 당장에서 개정된 내용을 헌법에 반영하기 때문이다. 즉, 대략 5년마다 공산당 당장이 개정되면 여기에 맞추어 헌법도 개정된다(‘확인성 개정’). 손한기, “중국의 헌법개정: 2018년 중국헌법개정의 주요 내용과 그에 대한 평가를 중심으로,” 『법학논고』, 61권(2018), 34~35쪽.

28) 백성일, 『헌법사연구』, 118쪽.

으로 간주하는 북한에서 수령인 최고지도자가 헌법을 주도했다고 해서 당의 영도와 배치되는 것은 아니다. 1936년 구소련의 스탈린헌법 역시 스탈린의 적극 개입이 있었던 것으로 전해진다.

4. 조선로동당 규약과 북한 헌법의 관계

1) 북한 헌법의 사회주의적 보편성과 특징

앞서 본 바와 같이 북한의 헌법 개념은 국가사회제도의 기본원칙을 정한 기본법, 최고의 우위를 가진 법이라는 점에서 다른 사회주의 국가들의 헌법관과 크게 다를 바 없다. 사회주의 국가들은 사회주의제도 수립 이후 사회주의 건설 단계에 부응해 헌법을 수정보충해 온 것으로 평가한다. 북한 역시 헌법을 단계에 따라 강학상으로 구분(‘인민민주주의헌법’과 ‘사회주의헌법’을 포괄하는 ‘노동계급헌법’)하고 있다. 이와 같이 북한은 헌법의 의의와 기능, 헌법 구분의 측면에서 사회주의 국가의 헌법이론과 궤를 같이한다.

한편 북한 문헌에 의하면 북한 헌법의 특징은 최고지도자가 주도한 헌법에 향후 수행할 과업과 방도까지 규정하였다고 한다.²⁹⁾ 앞서 본 바와 같이 사회주의 헌법은 과거 성과와 현재의 기준뿐 아니라 미래 의지를 제시하는 것으로 볼 수 있으므로,³⁰⁾ 헌법에 향후 수행 과업을 규정했다는 점을 북한 헌법만의 특징으로 볼 수 있을지는 의문이다. 어쨌든

29) 위의 책, 179~181쪽.

30) 버틀러, 『소비에트 법』, 195쪽.

헌법 스스로가 강령적 과업을 포함하고 있다면 당 규약에 표명된 강령적 사항과 헌법상 강령적 과업의 관계를 고려할 필요가 있다.

2) 당 강령과 북한 헌법의 관계

사회주의 국가에서 입법은 당의 정책결정을 전제로 한다. 통상 당 정치국이 최고정책결정권을 가지고, 당 총서기(총비서)는 ‘정치국원 중 첫째’로서 실권을 장악한다. 그런데 북한과 같은 ‘수령 중심의 당-국가 체제’의 특징은 정책에 대한 수령의 유일적 최고결정권이다.³¹⁾ 따라서 수령과 일체화된 조선로동당은 수령의 의사를 당 강령·노선·정책으로 결정하고, 당 규약(당의 조직·운영원리, 당의 인민정권 영도)에 따라 당 강령·노선·정책 중 헌법에 규정할 사항이 헌법에 반영되도록 헌법제정 기관인 최고인민회의를 영도한다. 결국 헌법 사항은 수령과 당이 결정하는 것이다.

따라서 헌법 사항에 관한 당 노선·정책 결정은 당의 영도 결과물인 헌법에 선결적(先決的), 즉 헌법보다 앞서 존재(先在)하는 것이 원칙이다. 당이 지향하는 혁명원칙(당의 지도사상, 혁명목적과 성격, 당의 임무 등)과 사회의 모습을 당대회를 통해 표현한다면 그것이 당 강령이 될 것이다. ‘혁명’을 추구하는 당은 그 혁명이 유지되는 한 헌법 제정을 영도할 것이고, 이렇게 제정한 헌법에 기존 당 강령과 중요 부분에서 모순적인 것은 있을 수 없다. 만약 ‘종전의 당 강령’과 새로운 헌법 사이에 서로 모순되는 불일치가 있는 경우라면, 새 헌법 이전에 당 강령적

31) 김갑식, “김정은정권의 수령제와 당·정·군관계,” 우승지 편저, 『김정은시대의 정치와 외교』(파주: 한울엠플러스, 2014), 146~147쪽.

사항의 묵시적 변경(默示的 變更)이 있었음에도 이를 반영할 당대회를 미처 개최하지 못하여 적시에 당 강령을 수정하지 못한 것으로 볼 수 있다. 즉, '묵시적으로 변경된 새 당 강령'에 따라 헌법을 제정·수정보충했다고 보는 것이 사회주의 당이론에 비추어 타당하다.

그러나 이러한 선결성이 곧 규범우위성은 아니다. 당 강령에 근거해 헌법이 제정·수정보충된다고 해도 당 강령은 당이 수립하고자 했던 이상의 표현이며, 당의 목표를 관철하기 위한 도구인 국가의 기본적인 질서를 정하는 헌법에 명시함으로써 비로소 국가 전체에 대한 규범력을 가지게 된다. 당 강령은 당원 및 당 간부가 지향할 혁명의 방향을 제시하나 그 자체가 국가 전체에 대해 직접적 규범력을 가지는 것은 아니다.

당이 헌법 내용을 결정하는 데 중요한 역할을 한다는 의미에서는 당이 헌법 위에 있다고 볼 수 있다.³²⁾ 그렇지만 이것은 정치적 우위를 의미할 뿐이다. 당은 정책 설정의 방법으로 그 영도 역할을 수행할 수 있으나, 이 정책이 법규범적 효력을 발휘하려면 법으로 전환되어야 한다. 당은 그 정책을 다시 변경하기 전에는 이 법을 준수하여야 하며 그 정책의 구현인 법에 기속된다.³³⁾

법과 당 정책은 공포 주체, 효력의 범위, 실행 방법, 형태, 안정성 면에서 다르다. 정책은 당의 선언이고, 법은 당과 인민의 의지를 반영한 국가의 선언이다. 법은 모두에게 적용되며 국가강제력에 의해 뒷받침되는 것이나, 정책은 당원에 적용된다. 정책은 당이 시행하는 것이고, 법은 규칙의 체계와 법제 기관을 통해 시행한다.³⁴⁾ 따라서 당 정

32) Peerenboom, *China's Long March Toward Rule of Law*, p.128.

33) *Ibid.*, p.56.

34) *Ibid.*, p.233.

책을 법으로 간주하면 안 된다.³⁵⁾

북한 체제가 전제하는 당이론, 국가이론 및 법이론에 근거해서도 동일한 결론을 도출할 수 있다. 당과 당의 정책이 국가 법규범보다 우위에 있다는 견해는, 당의 정치적 목표를 실현하기 위한 당 정책을 먼저 당헌에 규정한 후 아무런 수정 없이 이를 헌법에 수용한다는 점을 그 근거로 보는 듯하다.³⁶⁾ 그러나 이것은 당 정책과 헌법 사이의 선결-후결 관계의 반영일 뿐이다. 규범 우열 판단의 문제와는 다른 것이다. 당이 입법 활동을 영도하는 것이 당연하다면 당이 결정한 주요 목표·정책과 헌법에 규정된 국가의 목표, 정책 방향 등이 다를 수 없는 것도 당연하다.³⁷⁾ 당헌의 내용이 수정 없이 그대로 헌법에 반영된다는 사실만으로 선결성의 관계는 별론, 당헌이 헌법보다 상위의 규범이라는 견해는 받아들이기 어렵다. 상위규범성은 두 규범의 내용이 서로 다른 경우 이 중 어느 하나가 우위에 있어 다른 것을 배제할 수 있다는 의미이다.

당 정책이나 당 규율이 최고규범이라는 견해는 ‘최고규범’의 의미를 잘못 이해하고 있다. 법을 비교대상으로 하면서 최고규범이라는 표현을 사용하는 경우 이 표현은 당뿐만 아니라 국가사회 전체에 작용하는 규범을 전제한다. 인간과 사회를 규율하는 규범은 모두 당위(sollen)의 형식을 띠고 있는 점은 같으나, 법규범은 그 위반 시에 ‘법적 제재’를 받는다는 점에서 다른 규범과 차이가 있다.³⁸⁾ 조선로동당 규약에

35) *Ibid.*, p. 589.

36) 민경배, “체제전환국 법제의 특징과 구조,” 윤대규 엮음, 『사회주의 체제전환에 대한 법제도적 비교연구』(파주: 한울엠플러스, 2008), 44~45쪽.

37) 다만 당대회와 헌법 수정보충의 시점 차이로 인해 이 양자가 차이를 보일 수 있다.

38) 변종필, 『법철학강의: 법의 기초에 관한 이해』(서울: 박영사, 2022), 49쪽; 레이

의하면 “당조직규율을 어긴 당원에게는 당책벌을 준다”(당 규약 제7조). 당책벌 역시 제재라는 점에서 조선로동당 규약도 법과 유사한 규범이라 할 수 있다. 그러나 당책벌의 종류는 ‘출당, 경고, (당원) 권리정지, 후보당원으로의 강등’으로서 법적 제재가 아닌 당과의 관계에서 받는 불이익일 뿐이다. 그리고 제재의 대상도 당원임을 전제로 한다. 즉, 법규범의 가장 중요한 징표가 위반에 대한 제재라고 할 때, 당원을 제재 대상으로 하는 당 규약은 당원 이외의 공민에 대한 제재 수단을 결여하고 있다. 당 정책이나 규율을 법과 비교하면서 최고규범이라는 표현은 사용할 수 없는 것이다.

3) 당 규약의 조직원리와 북한헌법의 관계

당 규약 중 당의 조직·운영원리를 정한 부분과 헌법과의 관계는, ‘당 규약에 따른 당원·당 조직의 활동’이 헌법과 충돌하는 상황(저촉점의 존재)을 전제로 판단해야 한다. 만약 당 규약과 헌법의 충돌이 있다면 당원·당 조직은 활동의 기준으로 삼을 규범을 취사선택해야 한다. 규범의 취사선택 문제는 재량 차원이 아닌 당위의 문제이다. 사회규범 중 규범 간의 상하관계를 전제하고 취사선택 기준을 제시하는 것은 법규범 분야이기 때문이다.

북한의 법체계도 법규 사이의 상하관계를 전제하고 효력순위와 효력관계를 정해두고 있다. 즉, 북한은 2013년 7월부터 ‘법제정법’을 시행한 것으로 알려져 있다. 이 법은 법규범 간의 효력 순위도 규정하는

먼드 워스(Raymond Wacks), *Philosophy of Law: A Very Short Introduction* (2nd ed.), 박석훈 옮김, 『법철학』(파주: 교유당, 2021), 79쪽.

데, 법문건들이 서로 저촉되는 경우 상위기관 법문건의 효력을 인정해주는 형식적 효력의 원리에 기초하여 법문건의 효력순위를 규정한다.³⁹⁾ 구체적으로 헌법은 최고의 법적 효력을 가지며(제45조), 부문법의 효력은 규정이나 세칙보다 높고(제46조), 최고인민회의 상임위원회 규정은 내각 규정보다 높고(제47조), 내각 규정은 내각위원회·성과도(직할시) 인민회의 및 인민위원회 세칙보다 높고(제49조), 도(직할시) 인민회의 세칙은 해당 인민위원회 세칙보다 높다(제50조).⁴⁰⁾ 상하관계가 아닌 동급의 법문건들 사이의 모순과 저촉은 법제정법 제51조에 따라 ‘특별법 우선의 원리’와 우리의 신법우선의 원칙과 유사한 ‘후법(後法) 우월의 원리’가 적용된다.

이러한 취지에 비추어 보면 북한에서 어떤 법규범이 다른 법규범보다 효력이 앞선다고 하기 위해서는 우선 ‘같은 사항’, 즉 어떤 행위나 사건(하나의 이벤트(event))에 대해 서로 저촉하는 법규범의 존재를 전제로 한다. 이와 같은 법규범 저촉 이벤트에 대해 각 법규범 제정기관의 상위 여부, 특별법·일반법 관계 여부, 후법·구법(舊法) 여부를 따지는 것이다. 법규범 저촉의 문제는 법규범의 인적·물적 적용 대상의 문제로 귀결된다. 하나의 이벤트에 대해 복수의 법규범이 저촉한다는 것은, 이 복수 법규범의 적용 대상인 ‘사람이나 단체·조직’(인적 요소)의 ‘작위(作爲) 또는 부작위(不作爲)’(물적 요소)가 이들 법규범의 규율 대상으로 된다는 것을 전제한다. 만약 두 법규범 사이에 저촉의 소지가 전혀 없다면 그 상하관계를 논하는 것은 무의미하다. 저촉의 소지가 있

39) 허경일 “공화국법제정법에 규제된 법의 효력순위와 효력관계,” 『정치법률연구』, 3호(2013), 35쪽; 손희두, 『북한 법이념의 변화와 남북한 법제협력』, 56쪽에서 재인용.

40) 한명섭, 『통일법제 특강(개정증보판)』(파주: 한울엠플러스, 2019), 125~126쪽.

어야 비로소 각 법규범 제정권력의 상하기관 여부, 특별법·일반법 여부, 후법·구법 여부를 살펴볼 필요가 있는 것이다.

조선로동당 규약도 규범이라면 그 규범력을 발휘하는 공동체를 전제로 한다. 이 공동체는 조선로동당에 한정되는가 아니면 당 규약이 국가전반기속성(國家全般羈束性)을 가져서 당 밖의 사람이나 조직·단체도 이 공동체에 포함되는 것으로 보아야 할 것인가? 조선로동당 규약에 명시된 당의 조직·운영원리는 그 내용을 보더라도 당원과 당 조직 이외의 인민이나 조직에 대한 효력을 가진다는 아무런 근거가 없다.⁴¹⁾ 즉, 조선로동당 규약은 당 조직과 당원을 그 규율 대상으로 한다.⁴²⁾ 조선로동당원 역시 공민임을 전제로 하므로,⁴³⁾ 당원은 당원으로서 당 규약을 준수하여야 하고 공민으로서 헌법을 준수하여야 한다. 반면 비당원인 공민은 당 규약을 침해해서는 안 되겠지만 직접적으로 당 규약을 준수할 의무가 있는 것은 아니다.

당 규약의 물적(物的) 적용범위와 관련하여, 당 규약의 내용 중 구체적이고 직접적인 규율 대상으로 되는 것은 당의 조직에 관한 규정에 불과하다. 당원의 자격 및 입당절차, 당원의 권리·의무, 당책별, 당의

41) '조선로동당 규약' 각 조문의 주어(主語) 또는 규정 객체는 '당', '당원', '당위원회', '당대회', '당대표회', '당총회'(당대표자회), '당총비서', '당 세포', '당의 기층조직'(기층당 조직), '조선인민군 당위원회', '조선인민군 안의 각급 당 조직' '조선인민군 총정치국', '정치위원' 등으로서 모두 당 조직 또는 그 구성원이다. 다만, 당 조직 이외에 '조선인민군'(제46조), '인민정권'(제52조), '근로단체'(제56조)가 주어 또는 규정 객체로 된 경우는 당의 영도 대상이거나 당의 외곽단체라는 점을 명시할 때이다.

42) 최은석, "북한의 사회주의 법제정의 합리화와 규범적 범문건의 입법기술," 『입법학연구』, 제8권(2011), 80쪽.

43) 조선로동당원의 자격은 "조선공민으로서 당과 혁명, 조국과 인민에게 충실하며 당 강령을 신념으로 접수하고 당 규약을 준수하려는 사람"이다(당 규약 제2조).

조직원칙 및 조직구조는 당 내부적인 문제이다. 따라서 당 규약 중 당 조직·운영원리, 즉 좁은 의미의 조선로동당 규약은 헌법과의 관계에서 그 물적 적용 대상을 달리한다. 당 규약은 당의 조직·운영원리를, 헌법은 국가·사회생활의 근본문제 즉 국가기관의 조직과 활동, 국민의 권리와 의무를 규정한다. 당-국가체제에서 당과 국가의 관계가 대단히 밀접하고 당이 국가의 모든 활동을 영도하더라도 당이 행정 대행을 할 수 없으므로 당의 조직·운영원리가 국가·사회생활을 직접 규제하지는 못한다. 즉, 당이 국가·사회활동 전체를 영도한다고 해서 당의 내부 규칙을 정한 당 규약이 국가·사회 전체에 직접 적용되는 것은 아니다. 당규가 정하는 조직·절차·운영원리에 따라 당원 또는 당 조직이 당규에 명시된 당 강령과 당의 노선·정책을 실현하기 위해 국가·사회 활동에 정치적 지도를 하는 것이지만 당 밖의 대중이나 조직이 당 규약 그 자체에 직접 기속되는 것은 아니다. 북한의 입장 역시 정당·사회단체조직들의 규약이나 활동규범은 사회성원들이 지켜야 하는 국가적 의무력, 국가권력에 의해 보장되는 전반의무성이 부여되는 국가의 법규범과 다르다고 한다.⁴⁴⁾

결국 당 규약과 헌법의 저촉은 당원이나 당 조직에 해당하는 문제인데, 이 경우에도 당 규약과 헌법의 규제 대상이 상이하다면 저촉의 문제가 발생할 여지가 없다. 당원 및 당 조직이 하는 어떤 행위가 (좁은 의미의) 당 규약상의 행위이며 동시에 헌법상의 행위로 모두 포섭되는 경우는 생각하기 어렵다. 이 두 규범은 규제 대상을 달리하기 때문이다. 조선로동당의 조직·운영원리와 북한 헌법의 관계는 서로 저촉점

44) 진유현, “사회주의법제사업의 본질과 기본내용,” 『김일성종합대학학보: 역사·법학』, 제43권 3호(1997), 49쪽.

이 없는 별개의 관계이다.

4) 당 규약과 헌법 제11조의 관계: 당 기구와 국가기관 권한 문제

북한 헌법이 국가활동에 대한 당 영도원칙과 관련해서 “조선민주주의인민공화국은 조선로동당의 령도밑에 모든 활동을 진행한다”(제11조)라는 포괄적인 조항만 두고 있음에 비해, 조선로동당 규약은 보다 구체적으로 영도지침을 제시하고 있다. 또한 당 규약은 국가(인민정권) 뿐만 아니라 근로단체와 조선인민군에 대한 영도지침도 같이 규정하고 있다.

2021년 당 규약에 따르면 인민정권은 당과 인민대중을 연결시키는 가장 포괄적인 인전대로서 당 노선과 정책의 집행자이다. 인민정권은 당의 영도 밑에 활동한다(당 규약 제53조). 근로단체들은 당의 외곽단체로서 당과 대중을 연결시키는 인전대이자 당의 방조자이므로, 당의 영도 밑에 활동한다(당 규약 제56조). 조선인민군 역시 모든 정치군사활동을 당의 영도 밑에 진행한다(당 규약 제47조). 그리고 당 규약은 이 각 영도 대상에 대한 당의 지도지침을 규정하고 있다(당 규약 제49조, 제51조, 제54~55조, 제57~58조). 2021년 당 규약이 정한 당의 영도 활동은 <표 2>와 같다.

그렇지만 당 규약은 영도 대상인 국가나 군대, 근로단체의 구체적 행위를 직접 규율하는 것은 아니다. 즉, 당 규약은 인민정권, 근로단체들, 조선인민군에 대한 당의 영도 규정을 통해 국가·사회 전반에 걸쳐 간접적인 효력을 가진다. 이 영도 규정만으로 국가, 근로단체, 조선인민군의 구체적 권리·의무가 직접 발생하는 것은 아니다. 당이 이 영도 대상에 대해 구체적 지도를 하였을 때 그에 따를 정치적 의무가 있을

〈표 2〉 당 규약상의 영도 활동

(조선로동당의 혁명적 무장력인) 조선인민군의 모든 군사정치활동 영도 (47조) 당 규약과 조선인민군 당정치사업지도서에 따라 사업(52조)	
당조직	정치사상적, 군사기술적 준비 당중앙의 유일적 영군체계(領軍體系) 수립 혁명적 군풍(軍風) 확립 당의 군사노선·정책 관철
당위원회	당생활조직·지도 강화 정치교양사업 청년조직동맹 지도 집단주의 정신, 대중적 영웅주의정신 배양 혁명적 동지애, 관병일치·군병일치의 미풍(美風) 발양(49조)
정치기관 (총정치국, 정치부)	당정치사업 조직집행(50조)
정치위원	부대 안의 전반사업에 대한 당적, 정치적 책임 부대 사업을 당의 노선·정책에 부합하도록 장악지도(51조)
(가장 포괄적 인전대, 당 노선·정책의 집행자인) 인민정권의 활동 영도 (53조)	
인민정권 안에 당중앙의 유일적 영도체계 견고히 수립 인민정권이 당 노선·정책 철저히 관철하도록 지도 인민정권이 인민 이익의 보호자로서 사명 수행, 사회에 대한 통일적 지도기능과 인민민주주의 독재기능 강화, 사회주의 제도 옹호고수, 사회주의 건설 촉진하도록 지도(54조)	
당조직	인민정권기관 일군대열 강화 및 역할 제고 인민정권기관 임무의 책임적 수행 지도(55조)
(당의 외곽단체·방조자, 당-대중 연결의 인전대) 근로단체 활동 영도 (56조)	
근로단체 안에 당중앙의 유일적 영도체계 견고히 수립 근로단체가 당의 사상·노선을 철저히 관철하도록 정치적으로 지도 근로단체가 사상교양사업, 동맹조직생활 강화, 대중운동 촉진, 사회주의건설에 적극 조직동원하도록 지도 청년중시노선, 사회주의애국청년동맹이 청년전위의 대오, 조국보위 및 사회주의건설의 돌격대가 되도록 지도(57조)	
당조직	청년동맹 등 근로단체 일군대열을 견고히 조직, 정확한 사업방향 제시, 그 임무를 자립적·창발적으로 수행하도록 지도(58조)

따름이다. 즉, 당의 ‘구체적 영도행위’에 의한 각 영도 대상의 권리·의무이지 당 규약에 의한 직접적인 것은 아니다. 당 규약에 구체적 사안에 대한 당 영도의 내용을 규정한 것도 없다.

당의 인민정권에 대한 당 규약상의 영도조항은 당 규약 제53조부터 제55조까지이다. 제53조는 인민정권의 성격(“가장 포괄적인 인전대” “당노선과 정책의 집행자”)과 당의 인민정권에 대한 영도원칙을 규정한다. 헌법과 상충하는 것이 없다. 제54조는 당의 인민정권에 대한 영도의 방향성을 제시하고, 제55조는 ‘인민정권 일군’들에 대한 지도를 명시하고 있다. 당의 헌법에 대한 관계를 ‘정치적 우위론’의 관점에서 보면 관련 당 규약 조항들은 당적 지도 방향을 보다 명확히 밝힌 것으로 분석할 수 있다. 그러나 ‘규범우위론’의 입장에서는 당 규약이 정한 인민정권 지도 방향을 예시적인 것으로 보느냐 한정적인 것으로 보느냐에 따라 헌법 제11조와의 관계에서 오히려 혼란의 소지가 생길 수 있다.

5) 당 규약의 대한법 규범우위론과 정치적 우위론의 비교

이론적으로 북한 헌법과 조선로동당 규약에 명시된 각 사항에 대한 이 양자 간의 관계는 당 규약과 헌법이 같은 내용을 규정한 경우(A, A), 서로 상반되는 내용을 규정한 경우(A, ~A), 동일한 이슈에 대해 서로 상반되지는 않으나 다른 것을 규정한 경우(A, B), 유사한 내용이나 당 규약에 규정된 것이 헌법에 규정된 것을 포함 또는 포섭하는 경우(A ⊃ a)와 그 반대의 경우(a ⊂ A), 당 규약이나 헌법 중 어느 하나에만 규정된 경우[(A, x) 또는 (x, A)]로 나누어 살펴볼 수 있다. 이 각각의 경우에 당 규약과 헌법의 관계에 대한 관점 차이(당 규약의 ‘규범우위론’과 당 규약의 ‘정치적 우위론’)에 따른 해석은 <표 3>과 같이 정리할 수 있겠다.

〈표 3〉 당 규약과 헌법 명시사항의 관계

관계		관점 차이에 따른 규범적 효력	
당 규약	헌법	규범우위론	정치적 우위론
A	A	A의 규범적 효력 인정	A의 규범적 효력 인정
A	~A	A의 규범적 효력 인정	~A의 규범적 효력 인정 다만, 헌법 개정(~A→A)이 필요
A	B	A의 규범적 효력 인정	B의 규범적 효력 인정 다만, 헌법 개정(B→A)이 필요한 경우도 있음
A	⊃ a	A의 규범적 효력 인정 ※ A와 a의 차이 부분(A-a)의 규범적 효력도 인정	a만의 규범적 효력 인정 ※ A와 a의 차이 부분(A-a)은 향후 과제
a	⊂ A	a만의 규범적 효력 인정(?) ※ A와 a의 차이 부분(A-a)의 규범적 효력 부인 가능성	A의 규범적 효력 인정 ※ A와 a의 차이 부분(A-a)의 규범적 효력도 인정
A	×	A의 규범적 효력 인정	A의 규범적 효력 부인 다만, A는 당의 영도에 따른 향후 과제
×	A	(?) 당의 입장에 따라 A 효력 부인이 가능하다는 해석도 가능	A의 규범적 효력 인정 다만, A는 국가활동에만 적용되는 것일 가능성이 큼

〈표 3〉에서 관점에 따라 큰 차이가 나는 경우는 당 규약과 헌법이 서로 상충하는 경우(A, ~A), 같은 이슈에 대해 서로 다르게 규정한 경우(A, B), 헌법에는 없으나 당 규약에만 명시된 경우(A, ×), 당 규약에는 없으나 헌법에만 명시된 경우(×, A) 등이다.

당 규약이 헌법에 대해 정치적 우위일 뿐이라는 관점에서는 규범적 효력의 범위 판단이 매우 간단하다. 규범적 효력의 범위가 헌법 내용과 일치하기 때문이다. 반면 당 규약의 규범우위론을 취하면 당 규약과 헌법 내용만으로 최고규범적 효력의 범위를 명확히 알 수 없는 경

우가 생긴다. 실제로는 당 규약과 헌법이 서로 상반되는 것을 규정한 경우(A, ~A)는 찾아보기 어렵다. 당이 헌법을 영도하기 때문에 서로 모순되는 것을 규정할 수 없기 때문이다. 같은 이슈에 대해 서로 다른 것을 규정하는 것(A, B)도 마찬가지이다. 당 규약에 없으나 헌법에만 규정된 경우(x, A), 그 규범적 효력을 인정할 수 있을지 논란의 소지가 생긴다. 예를 들어 기업합영·합작과 특수경제지대 장려를 규정한 헌법 조항(제37조)은 당 규약에서 유사한 항목을 찾기 어렵다. 당 규약의 규범우위론의 입장을 취하면 당의 정책에 따라 이 헌법 조항의 효력이 위태로워질 수 있다. 또한 헌법에 규정된 것이 당 규약에 규정된 것을 포함하는 관계일 경우($a \subset A$) 그 차이 부분($A-a$)에 대해서도 마찬가지로 이유로 규범적 효력 인정 여부가 명확하지 않게 된다.

이처럼 당이 국가를 영도하고 국가 관리의 도구인 헌법을 마련했음에도 헌법의 규범적 효력을 충분히 인정하지 않는 관점을 취하게 되는 경우 최고규범의 혼란이 발생한다. 바로 규범우위론의 맹점이다. 따라서 당 규약과 헌법의 관계에 대해 올바른 관점을 가지는 것은 매우 중요한 문제이다.

5. 결론

지금까지의 논의를 종합하면, ① 조선로동당 강령과 북한 헌법의 강령적 사항은 원칙적으로 선결·후결의 관계일 뿐이다. 이 양자 간에 모순이 발생하는 경우라도 '규범적 우열관계'를 적용한 해석을 통해 이 모순을 해소할 수 없다. 시대적·혁명단계적 요청에 따라 당 강령에 부합하도록 헌법을 수정보충하는 방법으로 해결해야 한다. 또한 헌법

의 수정보충이 예정되어 있다고 해서 수정보충 전부터 당 강령의 국가 전반적인 규범적 효력이 생기는 것도 아니다. ② 당 조직·운영원리를 규정한 당 규약 부분은 헌법과는 별개의 사항으로서 헌법과 저촉의 소지가 없다. ③ 당기구와 국가기구의 권한 관계는 당 영도원칙의 반영이다. 국가 활동과 관련해서 당 규약에 명시된 당기구 권한은 법규범적 권한이라기보다 정치적 권한이며, 국가 전반적 규범력을 가진 권한이라기보다 영도 또는 지도의 방향이나 범위를 규정한 것이다. 이렇게 보면 조직과 기구의 권한 면에서도 당 규약과 헌법은 법규범론적으로 상충하지 않는다.

조선로동당이 국가를 영도한다는 의미에서 조선로동당을 국가보다 상위의 조직으로 본다고 하더라도 이것은 정치적 우위를 의미하는 것일 뿐이다. 이것만으로 당 내부 규칙이 당 영도에 의해 만들어진 헌법보다 규범적으로 높다는 필연적 근거는 없는 것이다.

북한에서 조선로동당의 강령·규약·정책이 헌법보다 우월한 규범적 효력을 가진다고 평가하는 것은 단지 당 규약 등이 헌법보다 우월하다는 논의를 벗어나 헌법을 장식적(裝飾的)인 것으로 보는 견해로 확장되기도 한다. 이 견해에 따르면 헌법을 비롯한 법규범 체계를 논의할 실익조차 없어지게 된다. 이러한 시각은 북한에서 실제적으로 작동하는 규범과 법체계를 이해하는 데 도움이 되지 않는다. 반면 북한 헌법이 당 정책이나 당 규범체계와 상이한 목적과 체계를 가진다는 독자성의 근거(국가사회제도의 기본원칙을 정한 기본법, 부문법의 제정 방향과 주요 원리 및 기준으로 작용)를 제시할 수 있다면, 최고지도자나 당의 자의적(恣意的) 의사로 함부로 침해할 수 없는 북한법의 지위를 포착할 수 있게 된다. 법규범체계를 전제하는 모든 사회에서 법적 안정성은 중요한 의미를 갖는다. 북한법의 안정성이야말로 북한 현행법 해석 노력의 전

제조조건이다.

‘개성공업지구법’과 같이 북한법에 속하지만 남북한 당사자 모두에게 이해관계가 있었던 법규, 그리고 남북한 간에 체결된 교류·협력 관련 각종 합의서가 당의 자의적 방침에 의해 언제든지 뒤집어질 수 있는 것이라면 북한 최고지도자의 교시나 당 규약에 아무런 영향력을 행사할 수 없는 남측으로서는 남북교류·협력의 안정성을 기대할 수 없다. 조선로동당의 입장만 지켜보아야 한다. 당 규약·당 정책의 법에 대한 규범우위론을 취하면 북한 최고지도자나 조선로동당이 언제든지 ‘정당하게’ 이러한 법을 일방적으로 무효화할 수 있는 근거를 제공해 주게 된다.

■ 접수: 3월 5일 / 수정: 4월 5일 / 채택: 4월 11일

참고문헌

1. 북한 자료

1) 단행본

리명일, 『국가관리학』(평양: 김일성종합대학출판사, 1988).

백성일, 『헌법사연구』(평양: 김일성종합대학출판사, 2015).

사회과학원 법학연구소, 『법학사전』(평양: 사회과학출판사, 1971).

사회과학출판사, 『조선말대사전1』(평양: 사회과학출판사, 1992).

2) 논문

진유현, “사회주의법제사업의 본질과 기본내용,” 『김일성종합대학학보: 력사·법학』, 제43권 3호(1997), 49~52쪽.

허경일, “공화국법제정법에 규제된 법의 효력순위와 효력관계,” 『정치법률연구』, 2013년 3호(2013), 35~36쪽.

2. 국내 자료

1) 단행본

김갑식, “김정은정권의 수령제와 당·정·군관계,” 우승지 편저, 『김정은시대의 정치와 외교』(파주: 한울엠플러스, 2014).

김철, 『러시아-소비에트법: 비교법문화적 연구』(서울: 민음사, 1989).

민경배, “체제전환국 법제의 특징과 구조,” 윤대규 엮음, 『사회주의 체제전환에 대한 법제도적 비교연구』(파주: 한울엠플러스, 2008).

법무부, 『북한법령 연구: 남북법령연구특별분과위원회 연구 결과 보고』(파천: 법무부, 2012).

변종필, 『법철학강의: 법의 기초에 관한 이해』(서울: 박영사, 2022).

손희두, 『북한 법이념의 변화와 남북한 법제협력』(세종: 한국법제연구원, 2014).

안진, “칼 마르크스(Karl Marx): 법의 사회이론,” 김명숙 외, 『법사회학, 법과 사회의

대화』(서울: 다산출판사, 2013).

이효원, 『남북교류협력의 규범체계』(서울: 경인문화사, 2006).

한국법제연구원, 『북한법령용어사전(Ⅰ): 기초법 및 헌법편』(서울: 한국법제연구원, 2002).

한명섭, 『통일법제 특강』(개정증보판)(파주: 한울엠플러스, 2019).

Butler, W. E., 『소비에트 법』, 이운영 옮김(서울: 대륙연구소출판부, 1990).

Chirkin, V., Yu Yudin and O. Zhidkov, 『맑스주의 국가와 법 이론』, 송주명 옮김
(서울: 새날, 1990).

Lenin, Vladimir Ilyich, 『국가와 혁명』, 문성원·안규남 옮김(파주: 돌베개, 2015).

Marx, Karl, 『자본론: 정치경제학비판 Ⅲ(하)』, 2015년 개역판, 김수행 옮김(서울:
비봉출판사, 2018).

Wacks, Raymond, 『법철학』, 박석훈 옮김(파주: 교유당, 2021).

2) 논문

김갑식·이무철, “북한 내각의 경제적 역할과 당정관계,” 『한국과 국제정치』, 제22권
3호(2006), 105~135쪽.

김남식, “조선로동당의 강령·정책 변화과정,” 『북한연구』, 제2권 3호(1991), 49~69
쪽.

박영자, “북한 중앙국가기관 특성과 체제운영 실태: ‘민주집중제’와 ‘프롤레타리아
독재’에 대한 비교사회주의,” 『동아연구』, 제49권(2005), 231~273쪽.

박진우, “2019년 개정 북한 헌법에 대한 고찰: 2016년 개정헌법과의 비교를 중심으
로,” 『홍익법학』, 제20권 3호(2019), 173~197쪽.

손한기, “중국의 헌법개정: 2018년 중국헌법개정의 주요 내용과 그에 대한 평가를
중심으로,” 『법학논고』, 제61권(2018), 27~59쪽.

이기동, “북한의 노동당 규약 개정과 권력구조,” 『국방연구』, 제54권 1호(2011),
77~93쪽.

정교진, “북한 최고지도자 헌법적 지위·권한 변동에 관한 연구: 주석-국방위원장-국
무위원장 지위·권한 교차비교를 중심으로,” *Journal of North Korean*

Studies, Vol.7, No.2(2021), 87~110쪽.

최은석, “북한의 사회주의 법제정의 합리화와 규범적 법문건의 입법기술,” 『입법학연구』, 제8권(2011), 73~106쪽.

3. 국외 자료

1) 단행본

Brown, Archie, *The Rise & Fall of Communism* (London: Vintage, 2010).

Lubman, Stanley B., *Bird in a Cage: Legal Reform in China After Mao* (Stanford: Stanford University Press, 1999).

Peerenboom, Randall, *China's Long March Toward Rule of Law* (New York: Cambridge University Press, 2002).

_____, “Competing Conceptions of Rule of Law in China,” in Randall Peerenboom(ed.), *Asian Discourses of Rule of Law: Theories and Implementation of Law in Twelve Asian Countries, France and the U.S.* (New York: Routledge, 2012).

Service, Robert, *Comrades: Communism - A World History* (London: Pan Books, 2008).

中國法制出版社, 『中國共產黨章程』(北京: 中國法制出版社, 2017).

A Study on the Relationship between the Rules of the Workers' Party of Korea and the North Korean Constitution

Lee, Junsik (Hanbaek Economic Cooperation Forum)

This study attempts to clarify the relationship between the Rules (*kyuyak*) of the Workers' Party of Korea (*Chosŏn Rodongdang*; the "Party") and the North Korean Constitution ("Constitution") in light of the socialist party and theories of law. Based on the leadership principle for the state of the Party, existing research tends to recognize that the Rules of the Party ("Rules") are higher norms than the Constitution. But the party leadership is political leadership and the socialist laws are reflections of the party's lines and policies, and have universal binding power throughout the state. The Rules are composed of the Party's platform, the Party's organizational/operational principles, and the Party organizations' authority and leadership policy. Therefore the relationship between the Rules and the Constitution needs to be considered by distinguishing between these parts with different characteristics. It is normal for the Party to set the Party platform first

and then to reflect it in the Constitution. In other words, the Party platform is precedent to the Constitution. Meanwhile, the primacy of the Party platform does not mean its normative superiority over the Constitution. It is only possible to recognize the superiority in the political sense that the Constitution should be enacted/revised in accordance with the Party platform. The organizational/operational principles of the Party are different from the constitutional matters, so in principle, they do not conflict with the Constitution. That is, there is no hierarchial issue with the Constitution. Among the powers of the Party organization, those related to state actions stipulate the Party's leadership authority in this field, and do not presuppose direct exercise of power over state actions. In conclusion, the Rules governing the Party organizations and the Party members are not normatively higher than the Constitution, which has an overall national effect.

Keywords: North Korean Constitution, the Rules of the Workers' Party of Korea, party leadership, socialist constitution, socialist law