

권오승 · 김대인 · 이상현 저, 『베트남의 체제전환과 법』(서울: 서울대학교출판문화원, 2013)

이효원 서울대학교 법학전문대학원

I. 체제전환과 법률

제2차 세계대전 이후 동서진영으로 분리되어 대립되었던 냉전구도는 1970년에 들어서면서 변화되기 시작했으며, 1980년대 후반 소련 사회주의체제의 개방과 개혁으로 촉발된 체제전환의 흐름은 사회주의국가의 붕괴, 독일과 예멘의 통일로 이어졌다. 통일독일을 포함하여 러시아, 체코, 폴란드 등 중동부 유럽국가의 체제전환은 20년을 지나면서 안정기에 접어들어 자유민주주의와 시장경제질서가 자리잡았다고 평가되고 있다. 이러한 과정에서 세계질서는 미국 중심의 일극체제를 형성하면서 세계화의 이름으로 신자유주의가 주도하게 되었다. 한편, 유럽국가들은 1991년 마스트리히트조약을 체결하여 1995년부터 정치적 통일체인 유럽연합(EU)을 출범시켰다. 2004년에는 유럽헌법을 마련하였으나 프랑스와 네덜란드에서 국민투표가 부결됨으로써 유럽헌법을 제정하는데 실패하였다. 2007년에는 회원국을 27개국으로 늘리는 한편, 리스본조약을 체결하여 EU 자체에 법인격을 부여하고 정치적 통합을 강화하였다.

이와 같이 세계질서가 재편되는 가운데 사회주의 국가인 중국은 1979년부터 덩샤오핑(鄧小平)을 중심으로 중국의 현대화와 물질문명의 발전을 국가목표로 설정하고 체제전환을 시도하였다. 중국은 1982년 헌법을 개정하여 개혁과 개방정책을 법제화하였으며, 1993년 헌법에서는 “국가는 사회주의 시장경제를 실행한

다”고 규정하여, 정치적으로 사회주의를 유지하면서도 경제적으로는 시장경제 질서를 채택하였다. 1999년에는 헌법을 개정하여 “중화인민공화국은 의법치국(依法治国)을 실행하고 사회주의 법치국가를 건설한다”고 규정함으로써 체제전환에 있어서 법치주의를 헌법원칙으로 채택하였다. 특히, 중국은 경제특구를 개설하여 체제전환과 대외개방을 적극적으로 추진하고 있으며, 이를 뒷받침하기 위해 외국인투자법제, 노동법제, 금융법제, 토지이용법제, 변호사법제, 분쟁해결법제 등을 제정하거나 개정하였다.¹

한편, 베트남은 1986년 도이머이(Doi Moi)를 시작으로 사회적·경제적 개혁을 시작하였으며, 1987년 외국인투자법을 제정함으로써 본격적으로 시장경제질서를 도입하였다. 베트남의 체제전환은 경제영역에서 추진하는 개혁과 개방을 핵심적 내용으로 하고 있는데, 이는 엄격한 정경분리의 원칙에 기초하고 있다. 즉, 사회주의 정치 체제를 고수하면서 경제영역에서만 제한된 범위에서 시장경제질서를 수용한다는 것이다. 새로운 경제질서를 도입하여 경제발전을 이룩하고 이를 토대로 사회주의 정치체제의 발전을 이룩하는 것을 목표로 하고 있다. 이를 위하여 2001년 헌법을 개정하여 ‘법에 의한 지배’와 “국가는 법률로 사회를 관리하며 사회주의 법제를 부단히 강화시킨다”고 규정하는 한편, 경제제도에 있어서 외국인투자와 시장경제질서를 도입하는 근거를 마련하였다. 특히, 베트남은 2013년 11월 헌법을 개정하였는데 경제분야에서 체제전환을 지속하면서도 기존의 사회주의 노선을 고수하며, 공산당이 정치와 경제에 있어서 주도적 역할을 담당한다는 것을 명확하게 선언하였다.

II. 북한의 체제전환과 통일 준비

미국을 중심으로 하는 세계화와 신자유주의, EU의 정치적 통합 그리고 중국과 베트남의 체제전환이라는 세계사적 흐름 속에서 우리나라는 새로운 시대적 소명을 맞이하고 있다. 즉, 대한민국은 건국 이후 산업화와 민주화를 어렵게 그

¹ 중국의 체제전환과 법제정비에 대해서는 문준조(2011: 325-340)를 참조.

리고 성공적으로 달성하였으나 세계를 선도하는 선진국가로 도약하기 위해서는 남북통일이라는 과제를 반드시 극복해야 한다. 남북통일이란 남북한이 분단이전으로 돌아가는 것이 아니라 단일한 국가공동체를 새롭게 창조하는 과정이며, 정치적 통합뿐만 아니라 동질적인 민족문화를 바탕으로 사회·경제·심리적인 통합을 포함하는 것이다. 따라서 남북통일은 남북한 주민이 동일한 헌법적 가치와 이념을 지향하는 국가공동체의 구성원으로 귀속되어야 한다. 이때 통일 한국의 헌법적 가치와 이념은 남북한 주민 모두가 인간으로서의 존엄과 가치를 가지고 자유롭고 평등하게 행복을 추구하면서 살아갈 수 있는 국가공동체를 건설하는 것이라고 하겠다(이효원, 2014: 8). 현재의 남한과 북한의 헌법적 가치와 이념을 비교할 때, 통일한국의 이상적인 모델은 남한의 헌법적 가치와 이념과 기본적으로 동일하다고 판단된다. 이것은 단순히 남한이 북한의 체제를 흡수하여 남한의 체제를 강제하는 것을 의미하는 것이 아니라 통일한국이 지향하는 헌법적 가치와 이념을 찾아가는 과정에서 자연스럽게 도출되는 결론인 것이다. 그렇다면, 통일한국을 완성하기 위해서는 북한의 체제전환이 필수적으로 요구되며, 정치적 통일이 달성되기 이전에 북한이 체제전환을 하는 것은 통일과정을 안정적으로 관리할 수 있을 뿐만 아니라 통일비용을 줄이는 효과도 크다고 할 것이다. 또한, 북한이 식량난과 에너지를 극복하고 경제발전을 달성하고 정상국가로 자리잡기 위해서도 북한의 체제전환은 반드시 필요한 작업이라고 판단된다.

현재 북한은 경제적 어려움에도 불구하고 일인독재의 전체주의 국가체제를 유지하는 것을 최우선 과제로 삼고 핵 실험과 선군정치를 통해 한반도에 긴장을 조성하면서 개성공단 등 극히 부분적으로만 경제적 개방을 추진하고 있는 실정이다. 이와 같이 북한이 체제전환을 하는 것은 통일국가를 달성하는 과정에서 요구되는 당위일 뿐만 아니라 북한의 경제발전과 세계평화를 위해서도 현실적으로 필요한 작업이므로 북한의 체제전환을 안정적으로 뒷받침할 수 있도록 법제정비 지원을 준비할 것이 요청된다. 북한이 체제전환을 할 경우에는 사회주의 국가로서 정치적 영역에서 사회주의를 고수하면서도 경제적 영역에서 시장경제질서를 도입하여 성공적으로 운영하고 있는 중국과 베트남의 사례를 참고할 가능성이 농후하다. 이러한 의미에서 중국과 베트남의 체제전환과 법제정비에 대해 연구하는 것은 통일한국을 준비하는 우리에게 유용한 시사점을 제공할

수 있을 것이다.

III. 『베트남의 체제전환과 법』의 가치

이 책은 체제전환국가에 대한 법제정비, 국제개발과 법, 그리고 한국의 법 수출에 대해 연구해 온 저자들이 베트남의 체제전환과 법제정비에 대해 종합적이고 체계적으로 연구한 성과물이다. 이 책은 연구대상과 방법에 있어서 다음과 같은 특징과 가치를 가진다.

첫째, 연구목적으로 우리나라가 추진하고 있는 베트남에 대한 지원과 개발도상국에 대한 법제정비지원사업의 올바른 방향을 제공하는 것과 북한의 체제전환을 대비하여 교훈으로 얻을 수 있는 시사점을 도출하는 것을 제시하고 있다. 우리나라는 2000년 이후 정부차원에서는 베트남의 판사 등 법률가를 대상으로 한국법제에 대한 연수와 교육을 실시하고 있고, 한국국제협력단(KOICA)의 주도로 베트남의 정보통신촉진법, 전자조달시스템 등에 대한 법률제정을 지원하고 있다. 민간분야에서는 아시아법연구소의 주도로 베트남 사법개혁을 위한 심포지엄 등을 개최하고, 로펌들도 베트남에 진출하는 한국기업들에 대해 법률서비스를 제공하고 있다. 한편, 2010년부터 OECD 개발원조위원회에 가입하고 국제개발협력기본법을 제정하여 국무총리실 산하에 국제개발협력위원회를 설치하는 등 대외원조를 체계적으로 추진하는 시스템도 갖추게 되었다. 베트남에 대한 법제정비지원사업의 공과를 점검하고 개발도상국에 대한 지원사업을 구체화하기 위해서 베트남 체제전환에 대한 법제를 종합적으로 분석하는 것은 시의성과 필요성이 있다고 평가된다. 특히, 베트남 체제전환의 사례를 북한의 체제전환과 남북통일과 연계하여 검토한 것은 남북 교류협력을 포함한 통일법의 발전을 위해서도 큰 의미가 있다고 하겠다.

둘째, 국제사회와 베트남의 법제협력과 개별분야별 법제정비의 현황을 처음으로 체계화·종합화하였다. 그 동안 개발도상국 또는 체제전환국에 대한 법제정비에 대해서는 주로 국제연합개발계획(UNDP), OECD 개발원조위원회, 세계은행, 아시아개발은행(ADB) 등 지원사업의 주체인 국제기구나 개별국가를 기준으로

로 연구되었다. 이 책은 지원주체가 아니라 수원국인 베트남을 대상으로 그 법제협력과 법제정비를 종합적으로 분석하였다. 특히, 이 책은 2000년 이후 국가 부문을 넘어 민간 부문에서 이룩한 인적·물적 법제정비의 성과를 국제개발과 법제정비의 세계화의 관점에서 분석함으로써 베트남의 체제전환과 관련된 법제를 전적으로 조망하고, 그 발전의 방향성을 가늠할 수 있도록 시야를 넓혀주고 있다. 즉, 헌법, 민형사법, 행정법과 경제법은 물론 외국인투자법, 토지법, 지적재산권과 공공조달법에 이르기까지 개별분야에서 추진되어 온 법제정비의 성과를 망라함으로써 베트남 법제정비의 현황을 전체적으로 조망하고 평가할 수 있도록 베트남의 체제전환과 법제정비에 대한 연구의 지평을 넓혀주었다. 이를 통해 베트남의 체제전환과 법제정비에 있어서 그 성과와 문제점을 객관적으로 평가하고, 향후 연구를 심화시킬 수 있을 것이다.

셋째, 베트남의 체제전환과 법제정비에 대한 새로운 연구방법론을 시도하였다. 그 동안 국내의 연구성과는 베트남법에 대한 서구학계의 연구결과를 반영하지 못하였고, 국제개발협력이 개별법제에 대해 어떠한 영향을 미쳤는지에 대한 구체적인 분석이 부족하였다. 이 책은 개발원조에 있어서 베트남인의 시각과 주인의식의 제고라는 관점에서 베트남법에 대한 서구학계의 연구결과를 검토하고, 체제전환의 현실에서 개별법률이 어떻게 작동하였는지를 법사회학적인 맥락에서 분석하고자 시도하였다. 저자들은 이를 위해서 일본자료를 통한 간접적인 문헌조사를 지양하고 서구자료를 참고하였으며, 다양한 법제 관련기관들을 방문하여 현지 법률가들과 베트남에 진출한 한국변호사들의 의견과 경험을 청취하기도 하였다. 이러한 연구방법론은 그 범위가 매우 광범위하고, 사회과학으로서 객관적인 균형성을 유지하기 위해 다양하고 실증적인 기초자료를 필요로 한다. 법학자인 저자들이 이러한 학제 간 연구를 시도한 것은 향후 유사한 분야에서 학문연구에 있어서 중요한 의미가 있다고 평가할 수 있다.

IV. 이 책의 분석틀과 내용에 대한 한계와 과제

이 책은 제2장에서 논의의 기본적 토대로서 국제개발협력과 법에 있어서 최

근 국제사회의 동향을 소개하고, 법과 개발에 관한 단계별 특징을 법치주의 세계화의 관점에서 검토하였다. 또한, 체제전환에 있어서 보편성과 특수성, 법률의 수렴과 분화를 비교법적으로 검토하고 아시아국가의 전통적인 법치주의 개념과 서구의 법치주의 개념의 공통성에 기초하여 ‘법이식’이나 ‘법제정비지원’이 아닌 ‘법제교류(legal exchange)’ 또는 ‘법제협력(legal cooperation)’을 제안하였다. 제3장에서는 베트남 법제발전의 역사를 도이며이 이전, 2000년 이전, 2000년 이후로 시기를 구분하여 개괄하고, 제4장에서는 베트남과 국제사회의 법제협력을 소개하였다. 제5장에서는 베트남의 개별분야별 법제정비의 현황을 본격적으로 분석하고 구체적으로 문제점과 대안을 제시하였으며, 제6장에서는 베트남의 법제정비에 대해 평가하고 북한의 체제전환을 대비하여 시사점을 도출하였다.

이 책은 체제전환과 법이라는 광범위하고도 산만할 수 있는 주제를 국제 개발과 법치주의라는 연구의 분석틀로 정서하고, 베트남의 법제협력이라는 대주제를 토대로 개별법률의 정비내용을 구체적으로 분석하고 있다. 이 책의 가장 큰 특징이자 성과가 바로 이 부분이라고 할 수 있다. 이 책에서도 밝히고 있듯이 그 동안 국내에서는 베트남의 법제정비에 대해 주로 베트남시장에 대한 진출방안의 관점에서 연구되어 왔다. 따라서 베트남의 법제의 변화에 대해서도 기업투자활동과 관련된 외국인투자법, 토지법, 민법 등에 대해 단편적인 소개와 활용방안을 중심으로 연구되었다. 이 책은 이러한 한계를 극복하기 위해 헌법을 비롯하여 공공조달법에 이르기까지 주요 개별분야에서의 법제정비를 종합적으로 체계화하였다는 점에서 의미가 크다고 할 것이다. 다만, 이 책은 위에서 제시한 연구목적에 비추어 다음과 같은 한계를 가진다고 평가할 수 있다.

첫째, 저자들이 새로운 연구방법론을 시도하였음에도 불구하고 그 성과가 미비한 부분이 있다고 평가된다. 이 책은 베트남인의 시각에서 베트남 정부가 주도적으로 작성한 ‘2002년 보고서’와 서구학계의 연구결과를 토대로 베트남 법제개혁의 성과와 문제점을 지적하고 향후 과제를 제시하고 있다. 그러나 위 보고서는 2010년까지의 법제개혁의 과제를 제시하고 있어 시의성이 떨어지고, 과제로 제시한 쟁점에 대해서도 “사법부의 독립성과 지위를 보장하기 위해 노력해야 한다”, “법원판결의 집행력을 높이기 위한 법제정비가 필요하다” 등 추상적으로만 제시하고 있는 측면이 있다(226-227쪽). 또한, 베트남의 개별적인 법률들이

체제전환의 현실에서 어떻게 작동하였는지를 법사회학적으로 분석하는 것을 시도하였으나(11쪽), 이러한 법제개혁이 베트남인의 삶에 어떠한 변화를 가져왔으며, 법제개혁에 어떤 사회적인 동인이 영향을 미쳤는지에 대해서도 뚜렷한 특징을 밝히지 못하고 있다. 또한, 저자들은 베트남의 원본자료를 참고하지 못하여 국립하노이대학 법과대학을 졸업한 연구원을 통한 자료수집 및 자문 등으로 보완하려는 노력을 보였지만, 저자들이 의도한 대로 베트남의 실상을 확인하기에는 부족하다고 판단된다.

이외에도 베트남의 법제협력과 법제정비에 대해서도 부분적으로 불명확한 서술도 보완할 필요가 있다. 예를 들어 베트남의 “인민최고재판소”, “인민대검찰청은 … 국회 산하에 설치되어 있다”는 부분은 헌법 제10장에서 “최고인민재판소”와 “최고인민검찰청”은 국회에 대해 책임을 질 뿐 국회의 산하기관이 아니라고 규정하고 있는 것과 일치하지 않는다(71-72쪽). 또한, “법제기관 간 사업들의 조정이 필요하므로 전체적으로 조정할 수 있는 기구를 설치하는 것이 필요하다”는 취지의 설명(75-76쪽)을 비롯하여 구체적인 조치가 필요한 사항을 제시하지 않고 있는 것도 문제점으로 지적될 수 있다. 이외에도 개별분야의 법제정비에 대해서도 헌법, 행정법, 민법, 상사법, 형사법 등 광범위한 내용을 요약하여 설명함에 있어서 추상적이고 개괄적인 소개에 그치는 경우 또는 체제전환과 직접적으로 관련이 없는 부분이 소개된 문제점도 있다.

둘째, 이 책은 북한의 체제전환에 주는 시사점을 도출하고 있으나 북한의 체제전환의 방향과 그에 대한 구체적인 교훈을 발견하기가 쉽지 않다. 저자들은 베트남의 토지법 정비를 통해 중앙집권적인 통치체제가 갖는 여러 가지 한계를 점진적으로 해결하고 있으며, 통일 이후에 북한 토지법을 어떻게 개혁할 것인지에 대해서 국가의 소유권을 인정하는 것을 전제로 사인에게는 사용권만 인정하는 방안 대해서도 베트남에서 발생한 문제점을 충분히 강구할 필요가 있다고 지적하고 있다. 또한, 베트남에서 국영기업 자체의 경영개선을 위하여 노력한 경험과 민관협력방식이 ODA 사업과 접목할 경우에 고려해야 할 사항도 제시하고 있다. 그러나 북한의 체제전환에 대비하기 위해서는 토지법에만 문제되는 것이 아니다. 북한의 체제전환에 있어서는 특정한 사업방식을 전제로 하기도 어렵다. 북한의 체제전환에 시사점을 제공하기 위해서는 우선적으로 북한의 체제전

환을 베트남과 비교하여 그 공통점과 차이점을 분석하고, 이를 토대로 실현가능성이 높은 체제전환의 방식을 추출하고 이를 성공적으로 달성할 수 있는 법제정비의 절차와 내용을 구체적으로 제시하는 것이 필요할 것이다.

V. 향후 과제

이 책에서 제시하는 연구성과를 바탕으로 북한의 체제전환을 위한 유용한 시사점을 구체적으로 도출하기 위해서는 중국의 체제전환과 법제정비에 대한 사례와 북한의 경제적 개방과 관련 법령에 대한 비교법적 연구를 과제로 삼을 필요가 있다. 1990년 이후 세계사적으로 진행된 사회주의국가의 체제전환은 러시아와 중동부유럽국가와 같이 정치적·경제적 전환을 동시에 추진한 사례와 중국·베트남과 같이 정치적 영역을 제외하고 경제적 영역만 국한하여 추진하는 사례로 구분할 수 있다. 이외에도 몽골, 캄보디아 등과 같이 후발적으로 체제전환을 시도하고 있는 사례도 있는데, 북한은 정치적으로는 사회주의와 공산당 일당독재와 선군정치를 더욱 강화하면서 경제적 영역에서도 사회주의 계획경제를 유지하면서 경제회복을 위하여 개성공단이나 나진·선봉자유지역 등 매우 제한된 영역에서 부분적으로 개방정책을 채택하고 있다.

중국과 베트남은 1980년 중반부터 사회주의의 현대화를 기치로 본격적으로 체제전환을 추진하고 있으며, 정경분리의 원칙에 따라 정치적으로는 사회주의를 유지하면서도 경제적으로 시장경제질서를 공식적으로 채택하고 있다. 중국과 베트남은 헌법개정을 통해서 사회적 시장경제를 채택하는 법적 근거를 마련하고, 비록 현대 입헌주의에서 의미하는 ‘법치주의(rule of law)’가 아닌 ‘법에 의한 통치(rule by law)’이긴 하지만 체제전환을 위해서는 법제도적 인프라가 중요하다는 것을 인식하고 법치국가의 원칙도 채택하고 있다. 이에 따라 외국인투자법, 토지법, 기업법, 금융법 등 경제법제를 개선하고 있다. 베트남이 체제전환을 위해 법제정비를 추진하고 있는 것에는 중국의 사례와 비교할 때 몇 가지 특징이 있다. 우선, 중국은 국제기구의 법제정비지원에 대해서 정부가 직접적으로 조율하지 않고 해당 기관이 각각 관련 국제기구와 협력하고 있다. 또한, 경제특구를

중심으로 임시적·시범적으로 관련 법제를 마련하여 운영하다가 성공적이라고 판단되면 전국적으로 확대하여 시행하는 방식을 채택하고 있다.² 이에 반하여 베트남은 국제기구의 목적과 전문성에 대해 정부가 직접적이고 적극적으로 국제기구와 협력하여 광범위한 목록의 이행조건을 수반하는 포괄적인 프로그램을 수용하고 있다. 또한, 중국에 비해 사법제도를 포함한 보다 광범위한 영역에서 체제전환에 관한 법제도를 정비하고 있다.

베트남의 체제전환과 법제정비가 북한의 체제전환에 유용한 시사점을 제공하기 위해서는 북한이 향후 채택할 가능성이 농후한 중국과 베트남의 사례를 비교하여 북한과의 관계, 국내 정치상황, 국제사회와의 연계성 등 북한의 체제전환을 위한 여건을 면밀히 분석할 것이 요청된다. 저자들이 이 책을 통해 달성한 연구성과를 기초로 하여 이와 같이 중국의 체제전환 사례와 북한의 개방정책에 대한 사례를 비교법적으로 분석하여 북한이 경제개방을 넘어 체제전환을 시도할 경우에 채택하게 될 유형을 예상하고, 이에 대비할 수 있는 법제정비를 지원하는 구체적인 대안을 제시할 수 있기를 기대한다.³ 특히, 베트남은 2014년 1월부터 시행된 개정헌법에서 사회주의 노선을 고수할 것과 공산당에 대한 군의 충성의무를 새롭게 규정함으로써 공산당이 국가와 사회의 중심세력으로서 정치와 경제를 주도한다는 것을 재확인하였다. 한편, 제5장에서 규정하던 인권과 기본권에 관한 사항을 제2장에서 규정하였지만 국가의 방위, 안전보장, 사회치안 등을 위해 필요한 경우에는 법에 의해 제한할 수 있다는 규정과 국익을 침해하는 인권운동을 용인하지 않는다는 규정을 신설하여 체제유지를 위한 규정을 강화하였다. 베트남이 이와 같이 헌법을 개정한 배경과 이로 인하여 베트남의 체제전환에 초래되는 변화에 대해서도 주목할 필요가 있을 것이다.

투고일: 2014년 5월 7일 | 게재확정일: 2014년 5월 13일

² 중국의 체제전환과 법제정비가 북한에 주는 시사점에 대해서는 임을출(2012: 107-110) 참조.

³ 북한의 법제정비에 대한 구체적인 방안에 대해서는 장소영(2012: 99-115) 참조.

참고문헌

- 문준조. 2011. “중국의 개혁개방방법제 변천을 통해서 본 북한의 외국인투자법제 전망.” 『2011년 남북법제연구 보고서』, 서울: 한국법제연구원.
- 이효원. 2014. 『통일법의 이해』, 서울: 박영사.
- 임을출. 2012. “국제기구의 중국·베트남 시장경제법제개혁 지원 사례.” 『통일정책연구』 제21권 제2호, 89-118.
- 장소영. 2012. “북한의 체제전환을 대비한 법제도정비지원에 관한 연구.” 『통일과 법률』 통권 제11호, 85-125.