

통분 93-12-83

'93 北韓·統一研究 論文集(VI)

北韓의 行政 및 法制 分野



統 一 院

당원에서는 통일 및 북한문제에 관심있는 전문학자들의 연구활동을 지원하고 남북한 교류협력과 통일에 대비한 전문인력 확충책의 일환으로 연구지원사업을 매년 추진해 오고 있습니다.

금년에는 43개의 연구과제를 위촉하였는 바 이를 분야별로 분류하여 ① 統一政策 ② 南北交流協力 ③ 北韓體制 및 政策變化展望 ④ 北韓의 軍事 ⑤ 韓半島 周邊情勢 ⑥ 北韓의 行政 및 法制 ⑦ 北韓의 經濟·社會·文化등 7권으로 발간하였습니다.

여기에 수록된 논문 가운데는 관련분야에 대한 참신한 문제 의식과 예리한 논증 등으로 높이 평가할만한 내용들이 많이 있으나 이것이 반드시 당원의 견해를 반영하는 것은 아닙니다.

아무쪼록 이 책자가 통일 및 북한문제를 연구하거나 관련 정책을 수립하는데 널리 활용되기를 바랍니다.

1993년 12월

통일원 정보분석실

〈收 錄 論 文〉

- ◇ 북한의 '92년 헌법과 사회주의 국가의 헌법이론에 관한 비교분석적 연구1
 - 김 승 조(법제처)

- ◇ 북한 최고인민회의의 구성과 운영에 관한 비교 분석57
 - 신 기 현(전북대학교)

- ◇ 남-북한 형법의 비교연구133
 - 1987년 북한 신형법을 중심으로 -
 - 백 원 기(인천대학교)

- ◇ 북한의 정책과정과 정책개발능력에 관한 연구191
 - NPT 탈퇴 결정을 중심으로 -
 - 김 문 성(경원대학교)

- ◇ 북한의 경제헌법과 경제법제에 관한 연구257
 - 정 순 훈(배재대학교)

- ◇ 북한의 합영·합작법 연구351
 - 정 주 환(단국대학교)

北韓의 '92年 憲法과 社會主義 國家의 憲法理論에 관한 比較分析的 研究

研究責任者：金承祖(法制處)

目 次

요약문

I. 社會主義體制的 變化와 北韓의 憲法改正	10
II. 社會主義 國家의 憲法發達	11
1. 社會主義 國家의 國家理論의 變遷	11
2. 社會主義 國家의 憲法發展	13
3. 北韓의 憲法發展	18
III. 社會主義 憲法の 基本原則	22
1. 舊소련 등 社會主義 國家	22
2. 92年 北韓 新憲法の 基本原則	27
IV. 社會主義 國家의 憲法類型과 北韓 憲法	30
1. 社會主義 國家의 憲法類型	30
(1) 閣僚會議型 憲法	31
(2) 國家評議會型 憲法	31
(3) 大統領(主席)型 憲法	32
2. 北韓의 憲法形態	32
(1) 北韓憲法の 變化	32
(2) 92年 北韓 新憲法の 內容과 特性	34
가) 一般的 特性	34
나) 基本權規定상의 特性	35
다) 權力構造상의 特徵	36
V. 北韓憲法과 現存 社會主義 憲法과의 比較	38
1. 序	39
2. 러시아 憲法の 特色	39
(1) 舊소련의 政治改革과 改正憲法の 內容	39
(2) 러시아 新憲法(草案)의 特色	41
3. 中國憲法の 特色	43
4. 北韓憲法과의 比較	46
VI. 結 — 北韓憲法の 未來展望	49
參考文獻	54

北韓의 92년 憲法과 社會主義 國家의 憲法理論에 관한 比較分析的 研究

金承祖(法制處)

요약문

北韓은 1992년 4월 9일 기존의 社會主義 憲法을 개정하여 대외적인 환경 변화에 대응하는 한편 내부적으로 權力承繼와 主體的 社會主義의 건설에 박차를 가하고 있다.

社會主義 國家의 헌법은 그 사회가 달성한 성과와 그들이 당면한 과제를 규정하고 있기 때문에 社會主義 國家의 헌법에서는 그 사회가 인식하는 사회의 발전정도와 그 사회의 지향을 도출할 수 있다.北韓의 헌법도 북한의 政治指導部가 인식하는 북한 사회의 발전정도와 지향을 보여 준다.

사회주의 국가의 國家理論은 맑스의 「階級獨裁國家」에서 레닌의 「半國家」, 스탈린의 「새로운 國家」를 거쳐 후루시초프의 「全人民國家」로 발전했다. 이러한 사회주의 국가의 국가이론은 國家와 社會에 대한 일정한 인식을 전제로 하여 발전된 것이었다.

社會主義 憲法은 이러한 국가이론의 발전에 상응하여 발전되어 왔다. 레닌의 半國家概念과 人民民主主義 憲法, 스탈린의 새로운 國家概念과 社會主義 憲法, 후루시초프의 全人民國家概念과 發展된 社會主義 憲法이 그것이다. 사회주의 헌법은 사회주의 이념을 제도적으로 실현하기 위하여 人民主權主義, 소비에트체제, 共產黨의 權力獨占, 權力集中主義, 民主主義 中央集中制를 헌법의 기본원리로 채택한다.

지금까지의 사회주의 국가이론은 국가와 사회에 대한 인식이 의제에 근거하여 사회주의 체제를 일반화 교조화함으로써 인민들의 정치활동에의 참여를 제한하였으며, 官僚主義가 국가적 행정적 공적 업무에서 커다란 영향력을 행사하였으며, 경제의 비능률과 저하를 초래하는 등 사회주의 본래의 의미를 왜곡하였다고 비판되었다.

사회주의의 왜곡을 시정하고 사회주의 본래의 의미를 회복하기 위한 노

력이 고르바초프의 소련의 開放 改革政策이다. 고르바초프의 개방개혁정책은 새로운 국가관념을 전제로 하여 추구되었다. 새로운 국가관념이 「社會主義的 法治國家」이다. 사회주의적 법치국가개념은 정형화된 특정한 사회와 국가에 대한 인식과 이에 따른 정형화된 헌법을 전제하는 것이 아니라 현재의 사회상황을 제대로 반영할 수 있는 새로운 헌법의 제정을 요구한다. 이에 제정된 헌법이 1988년 및 1990년의 고르바초프헌법이다. 이 헌법은 사회주의의 이념에 충실하기 위하여 통치구조를 최고회의 중심으로 개편했다. 러시아 신헌법 초안은 社會主義가 전제한 고정화된 국가와 사회에 대한 인식에서 탈피하여 政治的 多元主義에 기초한 複數政黨制, 權力分立制, 自然權的인 基本權 등을 규정하여 사회주의를 포기하고 있다.

한편 중국은 1988년 헌법을 개정하여 개방과 경제개방방침을 확고히 했다. 천안문사태를 겪은 중국은 1993년 다시 헌법을 개정하여 정치체제의 안정과 경제개혁의 가속화를 특징으로 하는 중국적 특색을 가진 社會主義 理論을 확고히 하고 있다.

북한 헌법은 사회주의의 영향 아래에서 북한이 인식하는 사회의 발전 단계에 따라 발전되었다. 프로레타리아 독재의 실시를 규정한 1948년 헌법과 사회주의 단계로의 이행을 선언한 1872년 헌법이 그것이다.

한편 1992년 헌법은 북한이 사회주의 제국가와 구별되며, 북한사회의 발전단계는 일반사회주의 사회의 발전단계와 독립되어 있다는 것을 대외적으로 과시하고 있으나 이는 표면상의 선언일 뿐이다. 북한의 신헌법은 勤勞人民主權主義, 勞動黨의 權力獨占, 權力集中主義, 民主主義 中央集中主義 등을 헌법의 기본원리로 채택하여 실질적으로는 사회주의 헌법의 전형을 유지하면서 북한이 인식하는 사회발전의 정도와 지향을 규정하고 있다.

사회주의 국가에 있어서 한 국가의 정치권력이 어떠한 헌법기관에 집중되는냐에 따라 사회주의 국가의 헌법형태를 關係會議型 憲法, 國家評議會型 憲法 및 大統領型 憲法으로 구분할 수 있다. 사회주의 국가의 헌법은 각료회의형 헌법에서 1인지배체제의 공고화와 함께 국가평의회형 헌법의 경향을 거쳐 대통령형 헌법으로 발전하는 경향이 있다.

북한의 헌법은 1948년 헌법에서는 最高人民會議 常任委員會가 집단적 구

가원수의 지위에 있는 권력구조상 각료회의형 헌법유형을 취하였으나 김일성 1인의 권력강화와 함께 1972년 헌법에서 國家主席에게 권한이 집중되는 대통령형 헌법으로 전환되었다. 1992년 헌법은 1972년 헌법과 같이 주석의 권한이 집중된 대통령형 헌법이라고 하겠으나 신설된 國防委員會가 군사에 관한 권한을 장악하여 헌법상의 권력구조에 새로운 권력기관으로 등장했다.

1992년 헌법의 특징으로 다음과 같은 것을 들 수 있다.

첫째 1992년 헌법의 일반적 특징으로서는 북한은 맑스-레닌주의로부터 북한을 분리시켜 북한이 구소련 및 동구사회주의 제국가의 해체와 격리되어 있음을 강조하는 한편 계급노선을 견지하고 당의 영도적 지도를 강화하는 등 「우리식 사회주의」를 강화하고 있다. 경제면에 있어서는 당면한 경제난을 타개하기 위하여 북한은 주체사상에 입각한 社會主義的 自立經濟를 고수하는 한편 對外開放政策을 추진할 수 있는 근거를 헌법에 마련했다.

둘째 1992년 헌법의 기본권 규정상의 특징으로서는 북한의 신헌법은 국민의 권리 의무에 관한 규정을 일부 개정하여 國籍法律主義와 국민에 대한 國家의 保護義務를 규정하고, 국민의 신앙의 자유와 신소와 청원에 관하여 보다 상세하게 규정하여 법에 근거하지 않는 국민의 구속금지와 살림집의 수색금지를 새로 규정했다. 국민의 의무에 관하여 인민의 정치 사상적 통일과 단결을 수호할 의무를 신설하고 국민의 사회주의 혁명적 경각심의 고취를 규정하고 있다. 한편 국가는 社會主義的 法務生活을 강조하여 주민에 대한 정치사상적 통제를 더욱 강화하고 있다.

셋째 權力構造상의 다음과 같은 특징을 들 수 있다. 북한의 1972년 사회주의 헌법의 권력구조의 기본틀은 국가주석 중심의 唯一指導體制였다. 그러나 1992년 개정헌법은 국가주석의 권한을 축소하고 最高人民會議의 권한을 강화하는 한편 국방위원회를 분리시켜 국방위원장이 일체의 무력을 지휘 통솔하도록 하여 유일지도체제를 상당 부분 완화시키고 있다.

이러한 구조적 특징을 갖는 북한의 개정헌법은 중국과 구소련 등 사회주의 국가의 헌법과 비교해 본다면 다음과 같은 특성을 갖는다.

첫째 구소련과 중국 등 사회주의 국가는 개방 개혁을 주도하면서 헌법구조를 이에 상응하게 변화시켰으나, 북한은 오히려 개방과 민주화추세를 거부하면서 내부적으로는 주민에 대한 통제를 강화하고 있다.

둘째 중국 구소련 및 러시아 등 사회주의 국가는 공산당의 일당지배체제를 종식시키거나 黨軍政간의 권력구조를 재조정하여 이들 상호간의 권력분립을 도모하고 있으나, 북한은 당의 영도적 지위와 주체사상을 강조하여 김일성 개인의 의견이 헌법의 최고원리가 될 수 있는 합법적인 근거를 마련하여 일인지배를 강화하고 있다.

셋째 사회주의 국가의 헌법구조는 사회주의 나름의 民主的 正當性을 확보하기 위하여 集團指導體制를 원칙으로 한다. 구소련 러시아 중국 등 사회주의 국가는 최고회의 역할과 권한을 확대하거나, 權力分立制度를 도입하거나 또는 국가기관 상호간의 견제와 균형을 피하는 동시에 獨自的 集團支配體制를 지향하고 있으나, 북한은 주석의 유일지도체제를 일부완화하고 있으나 국가권력에 대한 노동당의 영도적 지위를 분명히 하여 헌법제도상의 다원화 경향이 실제 운영될 수 있는 여지를 축소시키고 있다.

넷째 경제발전과 관련하여 구소련과 러시아 및 중국은 經濟秩序의 재편을 政治構造와 法秩序의 재편을 통해 달성하거나 또는 政左經友的 경향을 강화하여 자본주의 제도의 적극적 도입을 통해 경제의 비능률과 저하를 방지하고 경제발전을 도모하고 있으나, 북한은 대외경제개방정책을 부분적으로 시행하고 있으나 체제붕괴의 공포 속에서 효과적인 경제개방정책을 추진하지 못하고 있다.

이 특성을 근거로 하여 북한 헌법의 미래에 대하여 다음과 같은 전망이 가능하다.

첫째 북한이 강조하는 「우리식 社會主義」는 맑스-레닌주의를 바탕에 깔고 民族主義的 요소를 가미한 것이다. 그런데 세계적인 맑스-레닌주의의 동요와 북한의 맑스-레닌주의로부터의 독자성의 강조는 주체사상을 뿌리로부터 동요시키는 것으로서 북한사회를 떠받치는 사회주의의 붕괴와 북한체제의 동요가능성을 가져올 수 있다.

둘째 북한의 自主自立經濟와 對外開放政策은 북한사회구조의 경직성과 주민에 대한 정부의 통제와 조화되지 못한다. 따라서 실질적인 경제개방을 위한 구조적 변화없이 自由貿易地帶의 開發計劃과 서방세계와의 교류를 통한 자본과 기술을 도입하려는 북한의 정책은 일정한 한계를 지닌다.

셋째 신헌법상의 국방위원회의 분리와 김정일의 국방위원장의 취임은 김

정일의 권력승계를 위한 물리적 담보를 공고히 하기 위한 것으로 보인다. 그러나 김일성의 사후에도 김정일이 김일성이 확보해 왔던 신에 가까운 카리스마를 구축하지 않는 한 김정일의 軍事政策은 군의 정치적 입장에 대한 고려에 의해 그 기본성격이 결정될 수 밖에 없고 김정일의 군장악은 공식적인 國防委員長이라는 지위에 의하여 확보되지 않을 것이다.

넷째 오늘날 사회주의 국가의 붕괴는 헌법이론적으로 사회주의 헌법의 권력구조와 현실적인 제도가 사회구조의 변화를 따라가지 못한 결과라고 평가되고 있다. 북한의 헌법은 당시의 헌법이 전제하고 있는 社會構造를 統治構造가 제도적으로 구현하지 못했다고 평가되고 있다. 1992년 헌법도 권력구조의 면에서 비록 부분적 다양화를 규정하여 외형상 상당한 변화를 보이고 있으나, 헌법이 전제하고 있는 기본적인 사회구조를 헌법상의 통치조직이 적절하게 제도화하지 못하여 기본적인 사회구조와 통치조직간의 모순을 보여주고 있다.

다섯째 북한의 1992년 헌법은 김정일의 權力承繼를 위장하고 헌법상의 통치구조의 體系正當性을 강화하려는 정책적 의도가 은폐되어 있는 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 헌법상의 권력구조의 변경은 동시에 수령중심의 유일제도체제에 대한 비판 또는 김정일의 권력승계의 실패 이후의 집단적 지도체제의 가능성을 열어놓고 있다.

북한의 1992년 헌법은 결국 김정일의 권력승계를 합법화시키기 위한 것이다. 김정일의 권력승계는 북한의 권력구조의 특색인 수령의 유일적 지도체제의 계속을 의미한다. 따라서 단기적으로 북한의 권력구조에는 큰 변화가 없을 것으로 전망된다. 또 1992년 북한 헌법은 권력구조상의 부분적 다양화를 실현하여 김일성 사후 가능할 수 있는 권력구조의 재편이 憲法改正에까지는 이르지 않을 것으로 전망된다. 그러나 「우리식 사회주의」가 전제로 삼고 있는 맑스-레닌주의와 社會構造와의 矛盾, 경직된 社會構造와 對外經濟政策과의 矛盾이 순조롭지 못한 權力承繼와 결합되는 경우 북한의 권력체제에는 회피할 수 없는 갈등이 대두될 것이며, 이것은 北韓의 憲法秩序의 變化를 가져올 수도 있을 것이다.

I. 社會主義 體制의 變化와 北韓의 憲法改正

北韓은 1992년 4월 9일 최고인민회의 제9기 3차회의에서 기존의 사회주의 헌법(1972년 헌법)을 대폭 개정하여 대외적인 환경변화에 대응하는 한편 내부적으로 권력세습과 主體的 社會主義 건설에 박차를 가하고 있다.

소련의 改革과 開放政策으로 비롯된 社會主義圈의 변화는 스탈린식 사회주의의 종말이며, 그 병폐를 시정하려는 노력으로서 中央集權的 통제와 官僚主義 中央統制經濟體制의 고수로 인한 경제적 비능률 및 공산단 일당지배에 의한 국민의 정치적 소외 등을 극복하기 위한 것이다. 이러한 사회주의 국가의 변화는 社會主義의 전면적 포기에서 社會主義的 市場經濟體制에 이르기까지 다양한 양상을 띄고 있다.

이와 같이 대부분의 社會主義 國家들은 기존체제의 개혁에 박차를 가하고 있는데 반하여 북한은 체제유지를 위한 主體思想을 강조하고 그에 기초한 「우리식 社會主義」를 표방하여 대내적으로 변화에 대하여 소극적 자세를 견지하는 한편 국제사회에서의 고립을 탈피하고 經濟難을 타개하기 위한 개방정책을 동시에 추구하고 있다.

社會主義 國家의 憲法은 그 사회가 달성한 성과와 함께 그들이 당면한 과제를 담고 있다. 따라서 社會主義 國家의 憲法을 보면 그 사회가 인식하는 社會의 發展程度와 앞으로의 志向을 도출할 수 있다.

소련의 지대한 영향속에서 政權을 수립하고 憲法을 제정 발전시켜온 북한은 주체사상의 독자성을 내세워 體制固守를 강조하고 있다. 그럼에도 불구하고 북한 헌법의 기본적 체제는 社會主義 憲法理論에 근거하고 있다. 이러한 점에서 北韓의 憲法도 社會主義 國家의 憲法의 一般原則에서 벗어나지 않는다. 즉 北韓의 憲法은 북한의 政治指導部가 인식하는 북한사회의 발전 정도와 앞으로의 지향을 가장 분명하게 보여주는 척도이다. 이러한 점에서 본고는 북한의 신헌법을 헌법이론적 및 역사적 발전 단계에 따라 社會主義 國家의 憲法理論과 비교 분석하고 앞으로의 전망을 조망해 보고자 한다.

II. 社會主義 國家의 憲法發達

1. 社會主義 國家의 國家理論의 變遷

사회주의 국가의 헌법이론은 그 국가이론과 불가분의 관계에 놓여 있고, 社會主義 國家의 憲法理論의 발전은 社會主義 國家理論의 발전과 궤를 같이 한다.¹⁾

사회주의 국가이론의 출발점은 맑스-엔겔스의 국기에 관한 이해의 레닌에 의한 해석이었다. 레닌은 階級鬭爭의 產物로서의 國家 또는 階級支配의 構造로서의 國家라는 개념 속에서 국가를 강제력을 구비한 계급독재라고 특징지워 맑스주의적 국가개념을 변형시켰다. 레닌은 자본주의 국가와 구별되는 프로레타리아독재국가를 「半國家」라고 규정하고, 「半國家」는 暴力革命에 의하여 타도된 종래의 부르조아국가에 대신하여 세워지는 순간부터 점진적인 소멸을 준비하는 국가라고 주장했다. 레닌의 「半國家」와 半國家의 범은 다음과 같은 특징을 갖는다. 첫째, 이미 타도된 유산계급의 반항을 억압 제거하는 기능을 갖는다. 둘째, 새로운 공산주의적 경제질서의 확립을 위한 경제조직자로서의 기능을 갖는다. 셋째, 미래의 공산주의 사회에서 하등의 법적 제재를 받지 않고서도 자율적으로 생활할 수 있는 새로운 형의 인간을 만들어 내는 인간개조의 기능을 갖는다.

社會主義 國家의 國家理論, 특히 소련의 국가이론은 스탈린의 통치하에서 또 한번의 전환이 행해졌다.²⁾ 스탈린 통치하의 소련의 국가이론은 스탈

1) 사회주의 국가이론의 발전과 헌법이론의 변화에 대한 상세한 내용에 대해서는 Klaus Westen, Die Staatstheorie in der DDR. ; Valentin Petev, Die Staatstheorie in der Volksrepublik Bulgarien. ; Josef Pokstefl, Kontinuitat und Wandel in der tschechoslowakischen Staatstheorie. ; Alexander Uschakow, Kontinuitat und Wandel in der polinischen Staatstheorie. ; Georg Brunner, Der Stand der Staatstheorie in Ungarn ; Peter Leonhardt, Die Staatstheorie in Rumanian. ; Christine Hocker-Weyand, Zur Die Staatstheorie in Jugoslawien. 참조.

2) 소련의 정치와 국가이론의 관계에 대해서는 B. Meissner, Verhältnis von

린이 주장한 국가의 절대화를 근거지우는 것을 목표삼았다. 스탈린은 소멸하는 순간까지 더욱 강고해지는 사회주의 국가를 「새로운 國家」라고 명명하고, 「새로운 國家」는 暴力革命에 의하여 이루어진 새로운 생산관계와 그 위에 기초를 두고 있는 무산계급의 이익을 보호하기 위한 상부구조로서 자본주의의 포위 아래에서 더욱 강화되며, 資本主義의 포위 상태가 완전히 해소될 때까지 국내외의 모든 반발세력을 억압 제거하기 위해 절대적으로 요청된다고 하였다.

스탈린에 의한 사회주의 국가의 강화는 후루시초프의 「全人民國家」에 의해 더욱 강화되었다. 그러나 「全人民國家」은 국가를 확대하는 것을 제외하면 지금까지의 사회주의 국가이론과는 그 성격을 본질적으로 달리한다. 지금까지의 사회주의 국가론은 계급이론에 근거하여 국가를 프로레타리아의 계급독재를 강화하는 수단으로 인식했다면 전인민국가는 계급없는 사회를 전제로 한다. 이러한 점에서 전인민국가는 사회주의 국가이론의 전면적인 개혁을 의미한다.³⁾ 인민국가개념은 국가에서 지배장치만을 바라보는 것이 아니다. 오히려 국가의 지배장치에 덧붙여 社會共同體까지도 그 대상에 포함시켰다. 인민국가개념과 함께 사회주의 국가이론에서 사회에 대한 인식과 黨에 대한 인식도 전면적을 변화하였다. 계급지배의 산물로서의 국가, 階級支配의 構造로서의 國家, 半國家 및 새로운 國家가 전제하고 있는 사회는 계급의 대립이 있는 사회, 사회주의 완성 이전의 사회라면, 인민국가가 전제하고 있는 사회는 공산주의 사회의 실질적-기술적 기초가 탈성된 사회, 사회주의 발전의 보다 높은 단계인 공산주의 사회이며, 성숙한 사회주의적 사회⁴⁾이며, 프로레타리아독재라는 과도기가 해소된 후에 나타나는 사회이다. 또 전자가 공산당을 프로레타리아의 전위로 간주한다면 후자는 공산당을 전체인민의 당으로 바라본다.

고르바쵸프의 등장과 함께 사회주의 국가이론은 다시 전면적인 변혁을

Staatslehre und politischer Theorie in der Sowjetunion 참조.

- 3) 스탈린 사후 후루시초프 시대에 와서 스탈린의 국가이론은 약간의 변화를 보였으나 기본적으로 다름이 없다고 하는 견해(장명봉, 공산주의 헌법에 관한 연구, 1984, 서울대학교 박사논문, p.26)는 지지될 수 없다.
- 4) 이 개념은 울브레히트(Ulbrecht) 지배하의 동독에서 발전하였고, 소련에는 1971년 2월 소련공산당 제24차 당대회 이후 비로소 도입되었다.

격였다. 고르바초프는 지금까지의 사회주의 국가이론은 국가와 사회에 관한 인식이 의제에 근거하여, 사회주의체제를 일반화 교조화함으로써 사회주의의 일반적 의미를 왜곡하여 왔음을 지적한다.⁵⁾ 그는 社會主義 國家理論의 핵심은 人民主權의 구현이며, 인민주권은 階級鬪爭社會, 社會主義 社會, 발전된 사회주의 사회 등으로 의제된 개념에 의하여 구현되는 것이 아니라, 현실의 정확한 인식과 현실의 정확한 반영에 의하여 구현되며, 이를 구현한 국가를 「社會主義的 法治國家」라고 강조한다.⁶⁾

「社會主義的 法治國家」의 창설에 관하여 고르바초프는 소련법체계가 가지고 있는 규제위주의 보수성이 사회발전의 제동기로 변하였음을 지적하고 법의 개혁의 필요성을 제기하고 있다.⁷⁾ 이러한 고르바초프의 지적은 특정한 사회모습을 전제하여 이에 적합한 법질서를 부과하는 것이 아니라, 현재의 사회 상황을 제대로 반영할 수 있는 법제도의 형성을 요구하고 있는 것으로 짐작된다. 이는 페레스트로이카가 社會主義的 複數主義를 천명하고 있는 것에서도 알 수 있다. 그러나 여러가지 의미를 함축한 사회주의적 복수주의는 급기야는 「社會主義」라는 원리적 가치 그 자체에 대한 회의론을 품는 단계로 발전하였다.

2. 社會主義 國家의 憲法發展

社會主義 國家의 憲法은 그 역사적 발전단계에 따라 人民民主主義 憲法, 社會主義 憲法, 發展된 社會主義 憲法으로 발전되어 왔다. 그리고 사회주의 국가의 헌법은 국가관념, 국가이론의 변천과 밀접하게 관련되어 있다. 레닌의 반국가개념과 인민민주주의 헌법, 스탈린의 새로운 국가개념과 사회주의 헌법, 후루시초프의 전인민국가개념과 발전된 사회주의 헌법 등의 관계가 그것이다.⁸⁾

5) 고르바초프, (하용출 역) 페레스트로이카, 사계절, 1988, p.62-68

6) 고르바초프, 「소비에트정권과 사회주의 법률국가의 창설에로(연방최고소비에트 제11기 제12차 임시회의 개막연설)」, 국토통일원 조사연구실 편, 소련의 대내외정책주요자료집, 국토통일원, 1989, p.251

7) 고르바초프, 제19차 전연방 당회의 기조연설, 국토통일원 조사연구실 편, pp.80-84

(1) 人民民主主義 憲法

인민민주주의 헌법은 사회주의에 이행하는 단계, 즉 과도기에 있어서의 사회 경제체제를 반영한 헌법이다. 인민민주주의 단계에서는 자본가계급과 반동세력을 제외한 각계 각층의 인민연합독재를 실시하는 것을 내용으로 하며 소자본가 및 소지주적 소유제도와 사적 기업체제를 완전히 불식하지 못하고 이를 인정하며⁹⁾, 소자본가와 소지주의 평등한 정치적 참정권도 인정한다.¹⁰⁾ 인민민주주의 헌법에 있어서는 勞動者階級을 중핵으로 하는 인민대중이 부르조아지배체제 또는 帝國主義的 支配體制를 타도하고 국가권력을 장악하여 소위 인민정권을 수립하였다는 사실에 입각하여 그 계급성이 뚜렷이 나타난다.¹¹⁾ 그러나 인민민주주의 헌법에 있어서 사회적 역사적 기반이 각 국가마다 상이하므로 소유제와 정치참여의 양태는 국가에 따라 각기 다르다.

이 人民民主主義 憲法에 속하는 것으로서는 소련에서는 1924년 레닌 헌법, 동구에서는 1946년 유고슬로비아 헌법과 알바니아 헌법, 1947년의 불가리아 헌법, 1948년의 루마니아헌법과 체코슬로바키아 헌법, 1949년 동독 헌법과 헝가리 헌법, 아시아에서는 1946년의 월맹헌법, 1948년의 북한 헌법 및 1954년 중공 헌법이 있다.

(2) 社會主義 憲法

社會主義 憲法은 人民民主主義 憲法이 진일보한 형태로서 자본주의 제도를 완전히 폐지하고 근로자 계급이 국가의 권력을 장악하여 사회주의 국가를 형성하였다는 주장에 입각하여 이 제도를 확고히 유지하기 위하여 제정된 헌법이다.¹²⁾ 이 헌법의 특색은 社會主義 革命의 결과 資本主義的 착취 사회 경제구조가 철폐되고 자본주의 제도가 완전히 폐지되며, 생산수단은

8) Brunner, Die Funktion der Verfassung in den sozialistischen Staaten in Spiegel der neuen Verfassungsgebung, in: Verfassungs- und Verwaltungsreform in den sozialistischen Staaten, 1976 참조

9) 김운룡, 북한헌법질서의 이론과 실제, 북한법률체계연구, p.43.

10) 장명봉, 공산권헌법에 관한 연구, 서울대 박사논문, 1984, p.50.

11) 김철수, 북한헌법과 공산제국의 헌법과의 이동에 관한 연구, 국토통일원, 1978 p.5

12) 김철수, 상계논문(주 5), p.5

국가의 共有로서 全人民的 計劃經濟制度가 확립되며, 프로레타리아독재가 실시된다는 점이다. 소련은 1936년 새로 헌법을 채택하여 소련이 社會主義 段階에 도달했음을 선포했다.

이러한 특징을 가진 사회주의 헌법은 1960년대에 접어들면서 공산권 국가에서 보편화되었다. 이 사회주의 헌법에 속하는 것으로서는 1960년의 체코슬로바키아 헌법¹³⁾, 1963년 유고슬로비아 헌법¹⁴⁾, 1965년의 루마니아 헌법¹⁵⁾, 1968년 동독 헌법¹⁶⁾, 1971년 불가리아 헌법¹⁷⁾, 1972년 헝가리 헌법¹⁸⁾, 1975년 과 1978년의 중국헌법¹⁹⁾, 1972년의 북한 헌법 등이 있다.

(3) 發展된 社會主義 憲法

발전된 사회주의 헌법이란 프로레타리아독재의 단계를 넘어서 성숙한 사회주의 단계에 도달한 全人民國家의 憲法을 말한다.

후루시초프가 공산주의 사회의 전면적인 건설의 시작을 선언한 것은 1959년 1월 제21차 공산당 대회이다. 共產主義 社會의 전면적 건설의 시작이라는 명제는 1961년 10월 공산당 제22차 당대회에서의 다음과 같은 명제

-
- 13) 체코슬로바키아는 1960년 소련의 위성국가 가운데 가장 먼저 소련의 사회주의 헌법을 모방하여 헌법을 개정했다.
 - 14) 유고는 가장 급격하고 격동적인 헌법발달사를 가지고 있다. 1946년 최초의 헌법은 1953년 대폭 개정되었다가 1963년 사회주의 헌법으로 다시 개정되었다. 이 헌법은 1967년, 1968년 및 1971년에 개정 되어 근본적으로 변경되었다.
 - 15) 루마니아에서는 1948년 헌법과 1952년 헌법 이후 1965년 세번째로 사회주의 헌법이 제정되었다. 1974년 이 헌법은 일부 개정되어 적용되던 중 민주혁명을 맞이했다.
 - 16) 1949년 최초의 헌법은 1968년 4월 개정되었다. 그 후 1974년 10월 다시 헌법이 광범위하게 개정되어 효력이 유지되다가 1989년 서독에 통합되었다.
 - 17) 1947년 디미트로프쉐 헌법이 1971년 5월 사회주의 헌법으로 개정되었다
 - 18) 헝가리에서는 1949년 헌법에 대한 전반적인 검토 결과 새로운 형식적인 협법을 제정하지 않고 1972년 법률 제1호를 제정하여 구헌법을 대체하였다.
 - 19) 중국에서는 1949년 10월 정권 수립 이후 여러차례 헌법적 문서들을 제정 또는 개정하여왔으나 일반적으로 헌법이라고 칭하는 것은 1954년 헌법, 1975년 헌법, 1978년 헌법 및 1982년 헌법 등이 있다. 이 헌법은 1988년 과 1993년에 각각 개정된 바 있다.

로 보충되었다. 즉 지금까지 사회주의 국가로서 프로레타리아독재국가였던 소련은 이제 전체인민국가로 되었다. 프로레타리아의 전위로서의 공산당은 전체인민의 黨으로 변모하였다.²⁰⁾

이러한 전인민국가로부터 共產主義的 公共自治, 계급없는 共產主義 社會라는 결론이 도출되었다. 그러나 이로부터 도출된 결론은 지금까지의 맑스-레닌주의 국가론과는 분명한 차이를 보인다. 즉 1961년 소련공산당의 강령에 이르기까지의 맑스-레닌적 국가이론은 모두 국가가 독재, 즉 지배조직의 가장 일반적인 형식의 표현이라는 점에서 출발한다. 맑스-레닌적 국가이론에 의하면 계급없는 사회라는 공산주의적 이상사회의 건설과 프로레타리아독재의 과도기의 소멸은 항상 동시에 나타난다. 해방된 사회의 공산주의적 공공자치는 국가의 계급독재의 소멸 이후에 나타나는 것이다. 이것은 레닌과 스탈린에 의해서도 주장되었던 맑스주의적 최초의 국가개념으로부터 완전한 전향을 의미하며, 맑스주의적 국가관념의 포기를 의미한다. 그리고 이것은 그 근본에서 계급없는 사회는 이러한 방법으로는 건설될 수 없다는 것을 의미한다.²¹⁾

사회주의 국가의 발전이라는 측면과 전인민국가개념으로부터 도출되는 결론과의 이론적 딜레마는 소련의 이론가들과 국가론자들에서는 철저히 인식되었다. 그래서 후루시초프의 국가이론은 일부 수정되었다. 이제는 全人民國家는 목표로서만, 그리고 프로레타리아독재의 상위단계만을 의미하게 되었다. 그리고 소비에트사회 발전의 단계론 관점에서 「發展된 社會主義 社會」가 도입되었다.²²⁾

「발전된 사회주의 사회」라는 개념은 소련에서 「성숙된 발전된 사회주의 사회」라는 개념으로 한 단계 더 발전하였고, 소련에서는 이에 근거하여 全體人民의 唯一한 社會主義 國家라고 하는 1977년 헌법이 채택되었다.

이 단계의 헌법에서는 모든 계급 및 사회층이 접근하고 법률적 실질적 평등이 확보되었으며 각인의 행복에 대한 민인의 배려 및 만인의 행복에 대

20) Boris Meissner, Verhältnis von Staatslehre und politischer Theorie in der Sowjetunion. in: Kontinuität und Wandel in der kommunistischen Staatstheorie, 1985, S. 10. ff.

21) Boris Meissner, a.a.O. S. 11 ff.

22) Boris Meissner, a.a.O. S. 12 f.

한 각인의 배려가 사회생활의 규범으로 되어 있는 참다운 민주주의 사회가 이룩된다고 한다. 이 사회의 정치체제는 사회적 사업 전체의 효율적 관리, 노동자의 국가생활에 대한 보다 적극적인 참여, 시민의 실질적 권리와 자유의 보장 및 사회에 대한 시민의 책임과 의무 등이 보장되어 있다고 본다.²³⁾

(4) 1988년 이후의 憲法發展

1985년 3월 소련공산당 서기장으로 취임한 고르바초프는 과거 소련은 社會主義 체제를 一般化 教條化함으로써 인민들의 정치활동에의 참여를 제한하고 官僚主義가 國家的 行政的 공적 업무에서 커다란 영향력을 행사하였으며, 경제의 비능률과 저하를 초래하는 등 사회주의 본래의 의미를 왜곡하여 왔음을 지적했다. 그리고 본래의 사회주의 체제로의 복귀와 발전을 위해서는 정치적 국제적 모든 분야에서 새로운 사고와 체제의 혁명적 변화가 필요하다고 주장했다.²⁴⁾

고르바초프의 개혁정책은 1986년 2월 제27차 소련공산당 대회에서 選舉 制度의 완비와 그 民主的 原理 등에 관한 언급, 1987년 1월 당중앙위원회의 複數候補制와 大選舉區制의 승인을 거쳐 1988년 12월 연방최고회의에서의 憲法改正案과 選舉法의 통과로 이어졌다. 이 헌법은 1988년 헌법으로 국가 최고권력기관으로서의 인민대의원대회의 창설, 의회에 해당하는 연방최고회의의 상설기관화, 국가원수로서의 연방최고회의 의장직의 현실화 등을 규정했다.

이 기간동안 보수파와 개혁파간의 갈등은 보다 첨예화되었다. 경제개혁의 불충분성에 대한 불만, 일부 연방공화국의 자치 내지 독립요구, 당의 지도적 역할폐지 문제 및 소유권에 대한 개편문제 등이 憲法改正의 필요성을 더욱 증대시켰다.

이에 고르바초프는 인민대의원대회에 다시 헌법안을 제출했다. 이 헌법 개정안은 소련대통령직의 신설, 소련공산당의 지도적 역할 폐지, 경제제도에 있어서 다양한 소유제도의 보장, 다당제의 헌법적 기초 등을 규정했다. 이 헌법개정안은 1990년 3월 인민대의원대회 제3차 특별회의에서 통과되었

23) 상세한 것은 Lammich, Neuen Institutionen im Verfassungsrecht der sozialistischen Länder Osteuropas, AÖR, Bd. 102. S.441 ff.

24) 고르바초프(하용출 역), 전개서(주5), p.68-79

다. 이 이후 가속이 붙은 개혁정책은 보수파와 개혁파간의 끝없는 갈등을 겪으면서 계속되었으나 과거로부터 누적되어 온 모든 문제점과 보수파의 저항으로 결국 소련은 해체되었다.

1991년 12월 21일 알마이타에서 11개 공화국이 독립국가연합결성에 관한 6개 협정에 서명함으로써 소련은 완전히 소멸되고 1992년 1월 1일부터 러시아를 비롯한 각 共和國이 완전한 政治的 獨立國家로 탄생했다.²⁵⁾

1992년 1월 1일 출범한 러시아연방은 잠정적으로 고르바초프 헌법을 계승하였으나 1992년 4월 17일 제6차 인민대표대회에서 러시아연방헌법초안을 통과시켰다. 이 헌법개정안은 대통령의 의회해산권의 불인정, 의회의 각료 임명동의권, 인민대표대회 최고회의의 대통령의 법률안거부권 번복권과 예산, 조세 금융제도에 관한 권한 부여 등을 골자로 하고 있다.

한편 중국은 1982년 헌법을 1988년 개정하여 사회주의를 고수하는 가운데 개방과 경제개혁방침을 확고히 했다. 천안문사태를 겪은 중국은 1993년 다시 헌법을 개정하여 정치체제안정과 경제개혁의 가속화를 특징으로 하는 중국적 특색을 갖는 사회주의 이론을 확고히 했다.

3. 北韓의 憲法發展

북한의 법은 맑스-레닌주의에 근거를 두고 있는 사회주의 법이다. 헌법도 예외가 아니다. 북한의 헌법은 그 제정과정에서 특히 소련의 압도적 영향 하에 있었다.²⁶⁾ 다른 사회주의 국가의 헌법과 마찬가지로 북한의 헌법도 계급투쟁의 결과인 사회적 세력관계의 변이를 반영하고 있다. 사회적 세력관계의 변이를 반영하고 있는 북한헌법의 발달은 다음과 같이 3개의 시기로 구분이 가능하다.

(1) 1948년 憲法

북한의 1948년 헌법은 사회주의의 기초건설에 이르기까지의 과도기에 조응한 헌법으로서 소련의 절대적인 영향 아래에서 제정되었다. 이 헌법은

25) 한양대학교 중소연구소, 소연방와해와 독립국가연합결성에 관한 문건, 중소연구 1991.2. 겨울 p.213 이하 참조

26) 북한법에 대한 소련법의 영향에 관해서는 강구진, 북한법에 대한 중공과 소련의 영향, 북한법연구, 1975, p.9 이하 참조

전문, 10장, 104조로 구성되어 있으며, 1972년 12월 28일 사회주의 헌법이 제정될 때까지 전후 5차례의 부분적인 수정을 거쳐 계속 적용되었다.²⁷⁾ 이 헌법이 제정되던 당시 北韓社會는 資本主義가 고도로 발달하여 맑스가 말한 바와 같이 公算革命이 발발할 수 있는 상태에 있지 못했다. 따라서 북한에서는 맑스가 예정하고 있던 공산주의 사회를 건설하는 공산주의 헌법이 제정될 수 없었다. 이는 1924년 레닌 헌법이 맑스의 국가이론과 헌법이론을 수정하면서 제정된 것과 궤를 같이 한다.

이러한 社會構造를 배경으로 한 1948년 북한 헌법은 당연히 어느 정도의 생산수단의 사유와 토지의 개인소유 및 사기업제도를 인정할 수 밖에 없었다. 이 헌법의 이러한 특징을 김일성 스스로는 다음과 같이 지적하고 있다.²⁸⁾

1. 인민들이 쟁취한 위대한 정치적 승리를 법적으로 확인하고 있다.
2. 북조선의 경제생활에서 일어난 전변들을 반영하여, 북조선에서 실시된 경제개혁을 법적으로 확인하고 있다.
3. 공민은 정치 경제 사회 생활의 모든 분야에서 동등한 권리를 가진다.
4. 공민의 민주주의적 권리와 자유는 선포하는데 그치지 않고 그것을 실제로 보장하고 있다.

이와 같이 1948년의 북한 헌법은 맑스-레닌주의와 프로레타리아의 독재를 헌법에 명문으로 규정할 수도 없었고 헌법의 특색으로 주장할 수도 없었다. 또 공산당의 지도적 역할을 헌법에 선언할 수도 없었다.²⁹⁾

이러한 점에서 1948년의 북한헌법은 아직 프로레타리아라고 볼 수 없는 지들과의 타협 하에 부르조아 제국주의 세력을 축출하고 프로레타리아 독재를 선언한 헌법이었다고 볼 수 있다.³⁰⁾ 人民民主主義 憲法에서 社會主義 憲法으로 발전하는 과도기의 헌법인 1948년의 북한 헌법은 社會構造的 側面에서는 1924년의 레닌 헌법과 어느 정도 부합하지만 세부적인 내용에 있어서

27) 5차례의 부분적인 수정의 시기는 다음과 같다. 1954.4.23., 1954.10.30., 1955.3.11., 1956.11.7., 1962.10.28.

28) 조선민주주의인민공화국 헌법(김일성종합대학 국가법 강좌), 평양, 교육도서출판사, 1956, p.14

29) 당시 북한에서는 이미 공산당이 사회의 지도적 위치를 점하고 있었다.

30) 全光錫, 北韓 憲法上 統治構造의 變遷, 북한연구, 1993년 여름, p.110

는 1936년의 스탈린 헌법을 거의 모방하였다.

(2) 1972년 憲法

북한은 1972년 12월 28일 최고인민회의 제5기 제1차 회의에서 사회주의 헌법을 만장일치로 채택하였다. 이 헌법은 전문, 11장 149조로 구성되어 있다. 이 헌법은 북한사회에서 資本主義의 殘滓가 일소되어 資本主義的 계급이 더 이상 존재하지 않는다는 북한사회의 발전을 반영하여 제1조에서 北韓이 自主的인 社會主義 國家라고 규정하여 북한은 人民民主主義 단계에서 社會主義 단계로 이행했음을 분명히 선언하고 있다.

특히 김일성은 인민민주주의 헌법을 제정한 후 24년간 수행한 사회주의 혁명 및 건설을 경제적 측면과 사상적 측면을 구분하여 분석하고, 이 과정에서 사회주의 제도가 수립되었다면서, 그 특징으로서 1. 생산수단의 시적 소유에서 집단적 소유에로의 전환, 2. 집단주의 체제의 형성, 3. 노동의 질과 양에 의한 배분의 실시, 4. 프로레타리아 독재의 실시 등을 들고 있다.³¹⁾ 그러나 이 헌법의 공식명칭이 社會主義 憲法이고, 또 제1조에서 「사회주의 국가」라고 선언하고 있음에도 불구하고 사회주의의 완성을 선언하고 있지는 않다. 헌법이 명시적으로 북한사회를 全人民國家라고 성격규정을 하지 않았으며, 여전히 프로레타리아의 獨裁와 階級路線의 관철을 선언하고 있기 때문이다.³²⁾ 이는 全人民國家가 갖는 國家理論的 矛盾을 인식한 결과라고 생각된다.

(3) 1992년 憲法

북한은 1992년 4월 9일 최고인민회의 제9기 제3차 회의에서 1972년의 사회주의 헌법을 처음으로 개정하였다. 이 헌법은 전문, 7장, 171조로 구성되어 있다. 이 헌법의 성격에 대해서는 견해가 일치되어 있지 않다. 구헌법의 프로레타리아독재를 신헌법은 인민민주주의 독재강화(제12조)로 개정했다는 것과 人民民主主義 獨裁는 프로레타리아독재를 세우기 앞서 수립되는 독재로 규정된다는 점에서 이 헌법은 북한의 사회발전을 하향 조정했다는 견해³³⁾에서 북한에서는 사회주의 혁명이 완성되어 계급이 타파되고, 사회

31) 김남식, 북한의 새헌법과 권력개편, 신동아, 1973.2. P.143-144

32) 전광석, 위의 논문, P.111

33) 이종석, 김정일 시대 대비한 북한헌법개정, 말, 1993.1. P.75

주의 발전단계에 따르면 북한사회는 이른바 전체인민의 국가단계로 발전했다고 보는 견해³⁴⁾에 이르기까지 다양한 견해가 표출되고 있다.

그러나 1992년 북한헌법을 사회주의 발전단계에 따라 사회발전의 하향조장 또는 사회주의의 진일보한 형태로서의 전인민국가 단계의 헌법으로 보는 것을 긍정할 수 없다. 오히려 1992년 헌법은 1972년 헌법과 동일선상에 있는 헌법으로 보아야 한다. 왜냐하면 新憲法은 새로운 憲法의 採擇이 아니라 舊憲法의 改正이라는 점, 階級路線의 堅持(제12조)와 朝鮮勞動黨의 指導的 역할을 견지(제11조)하고 있는 점, 民主主義 中央集中制를 고수하고 있는 점 등을 볼 때 신헌법은 사회주의 헌법의 일반원칙을 충실히 구현하고 있을 뿐만 아니라 구헌법의 지도원칙을 그대로 유지하고 있기 때문이다. 맑스-레닌주의를 삭제하고 주체사상의 독자성을 강조하는 것(제3조)은 1960년대 이후 전개되어 온 권력의 의인화 현상이 1980년대 후반의 동구의 변화에 대응하는 방편의 하나로서 북한정권이 사회주의 제국가와 구별된다는 점을 부각시키고, 북한사회의 발전단계는 일반 사회주의 사회의 발전단계와 독립되어 있다는 것을 과시하기 위한 것으로 보인다.³⁵⁾ 그리고 프로레타리아독재를 삭제하고 人民民主主義獨裁의 強化를 규정하는 것은 일면 북한의 독자성을 강조하고 타면 北韓社會의 발전을 드러내는 것으로 보인다. 그러나 人民民主主義獨裁의 강화를 全人民國家段階의 도달이라고 해석할 수는 없을 것 같다. 왜냐하면 전인민국가의 이론적 모순을 인식하고 있는 북한으로서도 전인민국가의 달성을 선언할 수는 없기 때문이다.

이렇게 본다면 1992년 북한헌법은 1972년의 사회주의 헌법의 성격을 그대로 유지하면서 국제정치상황에 대응하고 국내의 불만을 회유하기 위하여 사회발전의 단계를 일정 부분 상향조정하여 헌법의 내용을 일부 개정한 것

34) 全光錫, 北韓 憲法上 統治構造의 變遷, 북한연구, 1993년 여름, p.112

35) 김정일은 맑스의 유물사관은 경제적 요인만을 강조하는 경제결정론에 빠져 사회주의 정권성립 이후의 사회주의, 공산주의 사회의 건설을 위한 이론을 마련하지 못했으며, 무계급사회에 도달하면 국가는 소멸한다는 맑스의 국가소멸론은 오류라고 주장한다. 구소련 및 동구사회주의의 해체를 이러한 이론적 틀 속에서 분석(신일철, 북한의 사회주의 좌절론, 사회주의 개혁과 북한, 1992, P.176-185)하는 북한으로서는 주체사상의 독자성의 강조를 통하여 유물사관과 국가소멸론을 비판하고 체제붕괴의 악몽에서 벗어나고자 하는 것은 당연하게 보인다.

이라고 성격지을 수 있는 것 같다. 또 신헌법이 주체사상을 유일한 이념으로 선언하여 북한이 사회주의 헌법의 전형을 이탈하는 것이라고 선언하고 있다 하더라도 이는 표면상의 선언일 뿐이고 실질적으로는 사회주의 헌법의 전형을 벗어나는 것이 아니다.(제1조)

III. 社會主義 憲法의 基本原則

1. 舊 蘇聯 등 社會主義 國家

구소련은 세계 최초의 사회주의 국가이자 사회주의 국가의 종주국이었다. 따라서 구소련 헌법에서 구현된 사회주의 국가 헌법의 기본원칙은 여타의 사회주의 국가에 도입되어 헌법의 기본원칙으로 되었다.

社會主義 憲法의 基本原則으로서는 人民主權主義, 소비에트체제, 共產黨의 權力獨占主義, 權力集中主義, 民主主義 中央集中制 등을 들 수 있다.³⁶⁾

(1) 人民主權主義

공산주의 이론에 의하면 공산주의 사회를 건설하기 위해서는 프로레타리아에 의한 부르조아의 전복, 부르조아의 부활을 방지하고 그 잔재를 근절하기 위한 프로레타리아의 독재가 필요하다고 한다. 프로레타리아독재는 공산당선언 속에서 처음으로 사용되었으나,³⁷⁾ 社會主義 國家의 國家理論의 발전에 따라 그 내용이 점차 변화되었다. 오늘날의 발전된 사회주의 사회의 단계에서는 프로레타리아독재는 그 사명이 끝나고 동일한 사회주의 유형에 속하는 정치권력의 또 하나의 기본적 발전 단계인 全人民主權으로 이전 전화

36) 공산주의 헌법의 기본원칙에 대해서는 Marx, Adresse des Generalrats über den Bürgerkrieg in Frankreich, 1871; Lenin, Staat und Revolution; Engels, Einleitung zur Schrift von Marx; Marx, Kritik des Gothaer Programm, in: Auswahl aus den Schriften von Marx, 1956, S. 21 f.; Meissner, Die Marxistisch - Lennische Lehre von Staat der nationalen Demokratie, 1963 참조

37) Manifesto der kommunistischen Parteien.

이라고 성격지을 수 있는 것 같다. 또 신헌법이 주체사상을 유일한 이념으로 선언하여 북한이 사회주의 헌법의 전형을 이탈하는 것이라고 선언하고 있다 하더라도 이는 표면상의 선언일 뿐이고 실질적으로는 사회주의 헌법의 전형을 벗어나는 것이 아니다.(제1조)

III. 社會主義 憲法의 基本原則

1. 舊 蘇聯 등 社會主義 國家

구소련은 세계 최초의 사회주의 국가이자 사회주의 국가의 종주국이었다. 따라서 구소련 헌법에서 구현된 사회주의 국가 헌법의 기본원칙은 여타의 사회주의 국가에 도입되어 헌법의 기본원칙으로 되었다.

社會主義 憲法의 基本原則으로서는 人民主權主義, 소비에트체제, 共產黨의 權力獨占主義, 權力集中主義, 民主主義 中央集中制 등을 들 수 있다.³⁶⁾

(1) 人民主權主義

공산주의 이론에 의하면 공산주의 사회를 건설하기 위해서는 프로레타리아에 의한 부르조아의 전복, 부르조아의 부활을 방지하고 그 잔재를 근절하기 위한 프로레타리아의 독제가 필요하다고 한다. 프로레타리아독제는 공산당선언 속에서 처음으로 사용되었으나,³⁷⁾ 社會主義 國家의 國家理論의 발전에 따라 그 내용이 점차 변화되었다. 오늘날의 발전된 사회주의 사회의 단계에서는 프로레타리아독제는 그 사명이 끝나고 동일한 사회주의 유형에 속하는 정치권력의 또 하나의 기본적 발전 단계인 全人民主權으로 이전 전화

36) 공산주의 헌법의 기본원칙에 대해서는 Marx, Adresse des Generalrats über den Bürgerkrieg in Frankreich, 1871; Lenin, Staat und Revolution; Engels, Einleitung zur Schrift von Marx; Marx, Kritik des Gothaer Programm, in: Auswahl aus den Schriften von Marx, 1956, S. 21 f.; Meissner, Die Marxistisch - Lennische Lehre von Staat der nationalen Demokratie, 1963 참조

37) Manifesto der kommunistischen Parteien.

한다.³⁸⁾

(2) 소비에트체제

소비에트란 협의회, 회의 등을 뜻하는 러시아말이다.³⁹⁾ 자치적 통치기구, 입법기관인 동시에 집행기관, 프로레타리아계급의 통치기구, 직접민주주의 방식에 의해 구성되는 기구 등의 특성을 갖는 소비에트는 1918년과 1924년의 헌법을 통하여 소련의 국가기구의 핵심으로 자리잡았다. 1936년 헌법과 1977년 헌법에 의하여 소비에트체도는 약간의 변화를 겪었으나, 소련에서 소비에트는 (1)最高國家權力技官으로서의 地位, (2)人民의 代表技官으로서의 地位, (3)立法 및 執行技官으로서의 地位, (4)國家的 社會的 活動의 統制機關으로서의 地位를 가지고 있었다.⁴⁰⁾ 인민에 의하여 직접 선출되고 인민에 대하여 책임을 지며, 그 결정을 직접 집행하는 소비에트체제는 사회주의 국가에 적합한 국가기구였다. 따라서 소련의 영향 하에 있었던 사회주의 국가에 쉽게 전파되었다. 그 운영의 실상은 차치하더라도 인민의 의사를 직접 집행하고 인민에 대하여 직접 책임을 지는 소비에트 제도의 내용이 社會主義의 理念的 내용에 부합하기 때문이다.⁴¹⁾

(3) 共産黨의 權力獨占主義

38) 1936년 소련헌법은 프로레타리아독재를 규정했으나, 1977년 헌법은 건인민국가로의 전환을 선언했다. 이러한 소련의 방식을 대부분의 사회주의 국가가 모방했다. 특히 중국은 1975년 헌법과 1978년 헌법에서 프로레타리아독재를 규정하였으나 1982년 헌법에서는 인민민주주의를 규정했다.

39) 도회근, 소비에트체도에 관한 헌법학적 연구, 1992. 서울대학교 박사학위 논문, p.4

40) 도회근 전개논문, p.197-213

41) 소련사회의 고유한 형식인 소비에트는 전세계의 사회주의 국가에 도입되었으며, 이들 사회주의 국가는 국가기관의 조직에 회의체를 도입했다. 특히 소련의 소비에트체도의 성립초기에 가장 직접적인 영향을 받는 중국은 최초의 헌법이라고 볼 수 있는 공동강령(1949.9.24)을 비롯하여 1954년 헌법, 1957년 헌법 및 1978년 헌법에서 소비에트형 의회형식이 유지되었다. 1982년 이후의 헌법에서도 소비에트형 의회구조는 구대로 유지되면서 경제의 현대화를 위한 헌법제도의 개정에 초점이 맞추어졌다. 사회주의 국가의 소비에트체도의 도입에 관한 자세한 내용은 (도회근 전개논문 p.240 이하 참조)

사회주의 국가에 있어서 공산당은 노동자 계급의 前衛隊이며, 프로레타리아독재가 쟁취되지 못했을 때에는 그 독재를 쟁취하기 위한, 그리고 이미 그것이 쟁취되었을 때에는 그 독재를 확고히 하고 확대하기 위한 프로레타리아의 최고의 계급적 조직이다. 그리고 사회주의 국가에 있어서 국가기관은 프로레타리아독재를 확고히 하고 공산주의 사회를 건설하기 위한 집행기관이다. 이러한 국가기관을 내적으로 향도하는 것이 共産黨이다. 따라서 모든 국가기관의 임무를 조정하며, 그들의 활동을 조정하며, 그들의 활동을 지도하고, 모든 국가기관에서의 지위를 독점하고, 그로 하여금 당의 정책과 노선을 충실하게 따르도록 한다. 다시 말해서 공산당은 모든 국가기관 위에서 그를 조정 지도하는 등 국가권력을 독점한다. 이러한 共産黨의 權力獨占은 1936년 소련헌법, 1977년 소련헌법 및 1988년 소련헌법에서는 명문으로 규정되어 있었으나,⁴²⁾ 1990년 헌법에서는 공산당의 우월적 지위를 규정했던 제6조의 내용을 수정하여 共産黨의 優越的 地位를 폐지했다.⁴³⁾

(4) 權力集中主義

프로레타리아독재 내지 전인민국가임을 주장하는 사회주의 국가는 인민 전체의 통일된 의사를 전제하고, 국가가 통일된 의사를 통일적으로 집행하기 위하여 權力分立主義를 배제하고 權力集中主義 原則에 따라 국가기관을 형성한다.⁴⁴⁾

42) 1936년 헌법 제126조; 근로자계급, 근로농민 및 인텔리겐차의 전열 가운데 가장 적극적이고 의식적인 시민은 공산주의 사회건설의 투쟁에 있어서 근로자의 전위부대이며, 근로자의 모든 사회적, 국가적 제조직의 지도적 핵심인 소련공산당에 자발적으로 결합한다.

1977년 헌법 제6조; 소련공산당은 소비에트사회의 지도적 및 향도적 세력이며, 소비에트사회의 정치체제와 모든 국가 및 사회조직의 중핵이다.

1988년 헌법 제6조; 소련공산당은 사회발전의 전반적인 전망과 소련의 대내외 정책의 노선을 결정하고, 소비에트인민의 위대한 건설적 과업을 지도하며, 공산주의의 승리를 위한 소련인민의 투쟁에 계획적이고 과학적으로 타당한 성격을 부여한다.

43) 1990년 헌법 제6조; 소비에트 소련공산당, 기타 정당, 청년단체, 기타 사회단체 및 대중운동은 인민대의원 소비에트에서 선출된 대표를 통하여 또는 그 밖의 형태로 소비에트국가정책의 수립과 국가적 사회적 사항의 관리에 참가한다.

이러한 원칙에 따라 1977년 소련헌법은 국가최고기관으로서 연방최고회의를 두고(제108조), 연방최고회의는 연방의 관할에 속하는 모든 문제를 결정할 권한을 가진다고 규정하여 연방최고회의의 권한을 포괄적 적극적으로 규정했다. 연방최고회의는 연방최고회의 간부회를 선거하고, 연방최고회의는 각료회의를 조직하여, 각료회의가 연방최고회의 내지 연방최고회의가 폐회 중인 때에는 그 간부회에 책임을 지도록 했다. 또 연방최고회의는 최고재판소를 선거하고 검찰총장도 임명하도록 하였다. 따라서 연방최고회에서 선출하는 연방최고회의간부회⁴⁴⁾가 연방최고권력기관으로 기능하는 한편 집단적 국가원수이자 동시에 代用議會로 간주되었다.⁴⁵⁾ 즉 간부회는 집행기관인 동시에 입법기관으로서의 지위를 가지고 있었다. 이와 같이 구소련은 법상 모든 권력을 최고회의에 통합하여 權力分立主義를 부인하고 강력한 권력집중주의에 의거한 회의체 정부를 채택하고 있다.

페레스트로이카의 진전과 함께 연방최고회의는 1988년 11월 연방인민대의원대회⁴⁶⁾의 창설을 주 내용으로 하는 새로운 헌법을 채택했다. 이 헌법은 1977년 헌법을 근간으로 하면서도 통치구조의 일부를 개편했다.

1988년 헌법의 내용으로서는 실질적으로 國家最高技官인 聯邦人民代議員大會를 신설하고, 聯邦最高會議를 常設機關으로 설치한 점, 國家元首로서 聯邦最高會議 議長職을 현실화한 점 등을 들 수 있다. 연방최고회의 의장은 연방인민대의원대회에서 선출되며, 연방최고회의간부회에 속했던 권한은 대부분 연방최고회의 의장에게 귀속되었다. 따라서 간부회는 국가최고권력기관으로서의 지위를 상실하고 일종의 국가평의회⁴⁷⁾의 지위를 가지게 되었다.

1990년 3월에는 大統領制를 채택하는 헌법개정이 행해졌다. 그리고 이 헌법은 1990년 12월에 개정되어 大統領의 權限이 대폭 확대되었다.

1990년 헌법은 大統領職을 신설하고 大統領 소속하에 內閣을 두어 행정권을 행사하게 하였다. 입법기능은 연방인민대의원대회와 연방최고회의의

44) 사회주의 국가의 권력집중에 대해서는 Verfassung der DDR, Dokumente Kommentar, I und II, 1969 참조

45) 연방최고회의는 비상설기관이기 때문에 연방최고회의의 업무는 상설기관인 연방최고회의간부회가 사실상 행사했다.

46) B.Meissner, Die höchsten Organe der Staatsgewalt und der Staatsverwaltung, Osteuropa Recht, 24Jahrgang, 1978.4. S.105 ff.

관할하에 두었으며, 1988년 헌법에서 국가원수의 지위를 가졌던 연방최고회의 의장은 국가원수로서의 권한을 대부분 대통령에게 넘겨주고 형식적인 지위로 전락했다. 지금까지 국가최고권력이 집중되어 가장 강력한 권한을 행사했던 간부회는 최고회의의 회기의 준비, 위원회의 활동의 조정 등 단순한 최고회의의 사무국의 지위로 전락했다. 1990년 헌법은 공산당의 우월적 지위를 삭제하고 권력분립주의를 채택하는 등 사실상 社會主義를 포기했다.⁴⁷⁾ 그러나 사회주의를 고수하는 국가들은 權力集中主義를 그대로 유지하고 있다.

(5) 民主主義 中央集中制

사회주의 국가의 통치기구인 민주주의 중앙집중제의 원칙에 의해 구성된다. 민주주의 중앙집중주의의 원칙은 레닌이 공산주의 사회를 건설하기 위해 혁명의 지도세력인 공산당을 조직 운영하기 위하여 정립한 원리이다. 그러나 사회주의의 건설기에 공산당은 프로레타리아의 전위, 국가조직의 전위로 기능하였고, 따라서 공산당의 조직원리는 그대로 국가조직의 원리로 적용되었다. 민주주의 중앙집중주의는 국가조직에 있어서 모든 국가기관은 인민에 의하여 선출되고 또 인민에 대하여 책임을 진다는 의미에서의 민주주의적 요소와 모든 결정권이 상부에 집중된다는 것으로서 국가권력작용에 있어서 국가권력이 최고기관에 집중되고, 이 기관이 다른 모든 국가기관에 대하여 지도력을 행사하고 하부의 국가기관은 상부의 결정을 맹목적으로 집행한다는 의미에서의 중앙집중주의가 결합된 것이다.⁴⁸⁾

구소련의 헌법은 헌법에 명문으로 민주주의 중앙집중주의를 규정하고 있지는 않지만, 소비에트제에 의한 권력의 집중과 蘇聯共產黨의 黨規約에 의해 國家機具의 組織에 民主主義 中央集中制를 시행한다. 소련의 영향을 받은 대부분의 사회주의 국가는 민주주의 중앙집중제를 헌법에 명문으로 규정

47) 1990년 헌법은 소련의 해체 이후 현재 러시아의 헌법으로 효력을 유지하고 있다. 특히 러시아는 1991년 보수파의 쿠데타의 실패 이후 공산당 활동을 불법화하였으나 70여년간의 사회주의의 유산으로 보수파와 개혁파의 갈등이 계속되고 있다.

48) 민주주의 중앙집중제에 관한 자세한 내용은 Gerhart Schüssler, Der demokratische Zentralismus - Theorie und Praxis, 1991, S. 11 ff. 참조

하고 있다.

2. 北韓 憲法의 基本原則

(1) 勤勞人民主權主義

1992년 북한 헌법은 제4조에서 「조선민주주의인민공화국의 주권은 노동자, 농민, 근로인테리와 모든 근로인민에게 있다. 근로인민은 자기의 대표기관인 최고인민회의와 지방 각급인민회의를 통하여 주권을 행사한다」라고 규정하여 근로인민주권주의를 선언하고 있다.⁴⁹⁾

主權이 노동자, 농민 및 근로인테리에게 있다고 한 것은 본질적으로 그 주권이 특정계급에 있다는 관념에 기초하고 있는 것으로써, 주권이 모든 국민에게 있다는 國民主權主義와 그 이념적 뿌리가 다르다. 국민주권개념에서 주권의 주체인 국민은 추상적, 통일적 및 불가분적 전체시민으로서 국민을 가르키는 개념이지만, 근로인민주권개념에 있어서는 계급대립을 전제로 하여 피착취계급으로서의 근로인민만이 주권을 가진다. 따라서 이 때의 주권자의 개념에는 질적 및 양적인 제한이 있게 된다.⁵⁰⁾ 그리고 근로인민이 주권을 행사하는 최고인민회의는 근로인민의 이익을 보장하는 대표기관으로 근로인민주권주의를 정치적 및 이념적으로 실현하는 통일적 기초이다.⁵¹⁾

(2) 勞動黨의 權力獨占主義

사회주의 국가는 공산당 일당이 지배하는 국가이다. 그리고 국가권력의 모든 정당성도 공산당으로부터 획득된다. 따라서 사회주의 국가에서 공산당은 국가와 정부의 주력이며, 모든 것의 원동력이며, 모든 정치적, 경제적, 사상적 활동의 중추이다. 사회주의 체제의 권력구조에서 공산당은 모든 권력의 근원이고 중핵이며, 모든 국가기관 및 사회단체의 지도적 핵심이

49) 이 조항은 구헌법의 주권의 주체로서 노동자, 농민, 병사, 근로인테리에서(제7조) 병사를 제외시키고 있지만 모든 근로인민을 추가하여 구헌법보다 그 범위를 확대하고 있다.

50) G.Brunner, Einführung in das Recht der DDR, 2.Aufl., S. 51 f.

51) 이에 상응하는 동독의 조직에 대한 평가에 대해서는 Bundesministerium für innere deutsche Beziehungen(Hrsg.), Materien zum Bericht zur Lage der Nation 1972, S. 9 f.)

다.

북한도 신헌법 제11조에서 「조선민주주의 인민공화국은 조선로동당의 영도 밑에 모든 활동을 진행한다」고 하여 헌법상 조선로동당의 영도적 지위를 명백히 보장하고 있다.

김일성에 의하면 黨이란 일정한 계급의 이익을 수호하며 그의 요구와 지향을 실현하기 위하여 투쟁하는 계급의 선봉대이며,⁵²⁾ 로동계급과 근로인민의 이익의 대표자이며 그들의 행복을 위하여 투쟁하는 前衛隊이다.⁵³⁾ 이렇게 볼 때 북한의 로동당은 다른 공산국가에서와 같이 권력의 원천이고 중핵이며 모든 국가적 및 사회적 조직의 지도적 핵심이다. 따라서 모든 국가기관과 사회단체는 로동당의 지도하에 당의 노선과 정책을 집행하는 도구에 불과하다.⁵⁴⁾

(3) 權力集中主義

북한도 외형상으로는 최고인민회의, 중앙인민위원회와 정무원, 중앙재판소와 중앙검찰소를 두고 있다. 그러나 최고인민회의가 북한의 최고주권기관으로 되어 있고, 중앙인민위원회는 국가주권의 최고지도기관이며, 주석은 중앙인민위원회의 수위가 되어 법률적으로나 사실적으로나 모든 국가권력은 국가주석에게 집중되어 있다.

국가주석은 중앙인민위원회와 정무원에 대한 지도권, 국가기관 구성관여권, 법령 등의 제정권, 특사권, 외교조약의 비준 및 폐기권 등 막강한 권한을 행사한다. 이러한 막강한 권한을 가진 국가주석은 형식적으로 최고회의에서 선출되고 최고회의에 책임을 지지만, 실제로는 당의 최고권력인 총비서를 국가주석이 겸하고 있어 북한의 헌법은 김일성 1인 독재체제의 헌법규범화라고 할 수 있다.⁵⁵⁾

(4) 社會主義的 多黨制

52) 김일성 저작선집 제1권 p.100

53) 김일성 저작선집 제2권 p.245

54) 김영래, 북한의 당 국가체제와 선거제도, 북한의 법과 법이론, p.147

55) 북한의 정치체제는 밀즈(W. Mills)가 말하는 권력엘리트의 그것보다 훨씬 더 통합된 권력의 복합체로 되어 있다. C.J.Friedmann과 Z.Breznizski는 이것을 전체주의적 독재에 있어서의 그 극단적 변형이라고 하고 있다.(국토통일원, 남북한 비교총서, p.11)

북한에서도 형식적으로는 복수정당제가 보장되어 있다. 즉, 신헌법 제 67조는 「국민은 언론, 출판, 집회, 결사의 자유를 가진다. 국가는 민주주의적 정당, 사회단체의 자유로운 활동조건을 보장한다」라고 규정하여 정당의 자유로운 활동을 보장하고 있다.⁵⁶⁾ 현재 북한에는 조선로동당 외에 조선사회민주당⁵⁷⁾, 천도교청우당⁵⁸⁾과 같은 정당과 조국통일민주주의전선과 같은 외곽단체가 존재한다.

북한에서의 로동당 이외의 정당은 정당이라기 보다는 로동당의 외곽단체의 구실 밖에 하지 못한다. 이들 정당의 外廓團體로서의 역할은 1970년 11월 2일 조선로동당 제5차 대회에서 조선민주당 위원장 강양욱과 천도교청우당 위원장 박신덕의 축하연설에서도 드러난다.⁵⁹⁾

(5) 民主主義 中央集中制

북한의 신헌법 제5조는 「조선민주주의인민공화국에서 모든 국가기관은 민주주의 중앙집권제의 원칙에 의하여 조직되며 운영된다」고 규정하여 민주주의 중앙집권주의가 국가조직의 원리임을 선언하고 있다.

민주주의 중앙집권주의는 공산당의 조직원리로 발전한 것으로서, 1948년 헌법에서는 민주주의 중앙집중주의가 헌법에 규정되지 아니하였으나, 1972년 헌법에서부터 헌법에 명문으로 규정되었다.

민주주의 중앙집권제는 노동계급의 당과 국가기관의 조직과 활동의 기본

56) 사회주의적 다당제에 대해서는 Dunke Fred, Das Mehrparteiensystem in der DDR, Der national Demokrat, 1963; Meissner, Das Parteiprogramm der KPdSU 1903 - 1961. 참조

57) 조선민주당은 1945년 11월 3일 조만식에 의해 창당되었으나, 공산계인 최용건 등이 김일성의 조정을 받아 침투하여 김일성의 지배를 강화하는 역할을 수행했다.(조선민주당이 로동당의 외곽단체화하는 과정은 북한문제연구소, 죽한총람, 1983, p.275-282)

58) 천도교청우당은 소련군의 조종을 받은 김달현에 의해 창당되었는데, 처음부터 김일성체제의 강화에 적극적인 태도를 보였다.

?) 조선민주당은 일편단심 조선로동당의 모든 노선과 정책을 관철시키며, 경애하는 수령 김일성동지의 영도를 따라 끝까지 싸워나갈 것이다라고 강양욱은 축하연설을 했으며, 박신덕은 천도교청우당은 로동당의 영도를 높이 받들고 모든 힘을 합쳐 투쟁할 것이다라고 축하연설을 하여 조선민주당과 천도교청우당이 조선로동당의 외곽단체로서의 역할을 분명히 하고 있다.(로동신문, 1970.11.3)

원칙이다. 당과 국가의 중앙집권적 지도는 광범위한 대중의 의사에 기초하고 있으며 인민대중의 지혜와 비장의 창발성은 중앙의 통일적이며 계획적인 지도에 의해서만 원만히 발양될 수 있다⁶⁰고 하는 논설에서 보는 바와 같이 민주주의 중앙집권주의는 민주주의 보다는 중앙집권제에 중점이 놓인 국가기구의 조직원리이다.

특히 북한의 헌법질서에서 로동당의 지도와 통제가 결정적 요인으로 작용하고 있으며, 김일성에 대한 個人崇拜와 偶像化가 극에 달해 있는 사정을 고려할 때 중앙집권에 있어서 중앙이라 함은 김일성을 의미한다. 결국 북한에 있어서 민주주의 중앙집권제라함은 당이 국가기관을 지도 통제하고 그의 인적 구성을 좌우한다는 점에서, 모든 실질적인 권력은 당에 집중되고, 당에 집중된 권력은 다시 당 자체의 중앙집중제에 따라 당중앙의 최고 위층에 집중되고, 김일성에 대한 개인숭배와 우상화와 결합하여 결과적으로 모든 국가권력이 김일성 개인에게 집중되는 것을 의미한다.⁶¹

IV. 社會主義 國家의 憲法類型과 北韓 憲法

1. 社會主義 國家의 憲法類型

사회주의 국가에 있어서 공산당이 국가권력기구에서 주도적 역할을 수행하는 것이 일반적이다. 그러나 공산당의 국가권력의 지배는 보편적으로 인정되고 있다고 하더라도 국가기구의 조직은 나라마다 차이를 보이고 있다. 한 국가의 정치권력이 어떠한 헌법기관에 집중되는냐에 따라 사회주의 국가의 헌법형태를 關係會議型 憲法, 國家評議會型 憲法 및 大統領型 憲法으로 구분할 수 있다.⁶²

60) 로동신문, 1971.2.4.

61) 김운룡, 북한의 헌법과 권력구조, 북한법률행정논총, 제5집, p.16

62) 이에 대해서는 Brunner, Entwurf einer Verfassungstypologie sozialistische Staat, ROW, 1978 S.Lammich, Neue Element des sozialistischen

원칙이다. 당과 국가의 중앙집권적 지도는 광범위한 대중의 의사에 기초하고 있으며 인민대중의 지혜와 비장의 창발성은 중앙의 통일적이며 계획적인 지도에 의해서만 원만히 발양될 수 있다⁶⁰고 하는 논설에서 보는 바와 같이 민주주의 중앙집권주의는 민주주의 보다는 중앙집권제에 중점이 놓인 국가기구의 조직원리이다.

특히 북한의 헌법질서에서 로동당의 지도와 통제가 결정적 요인으로 작용하고 있으며, 김일성에 대한 個人崇拜와 偶像化가 극에 달해 있는 사정을 고려할 때 중앙집권에 있어서 중앙이라 함은 김일성을 의미한다. 결국 북한에 있어서 민주주의 중앙집권제라함은 당이 국가기관을 지도 통제하고 그의 인적 구성을 좌우한다는 점에서, 모든 실질적인 권력은 당에 집중되고, 당에 집중된 권력은 다시 당 자체의 중앙집중제에 따라 당중앙의 최고 위층에 집중되고, 김일성에 대한 개인숭배와 우상화와 결합하여 결과적으로 모든 국가권력이 김일성 개인에게 집중되는 것을 의미한다.⁶¹

IV. 社會主義 國家의 憲法類型과 北韓 憲法

1. 社會主義 國家의 憲法類型

사회주의 국가에 있어서 공산당이 국가권력기구에서 주도적 역할을 수행하는 것이 일반적이다. 그러나 공산당의 국가권력의 지배는 보편적으로 인정되고 있다고 하더라도 국가기구의 조직은 나라마다 차이를 보이고 있다. 한 국가의 정치권력이 어떠한 헌법기관에 집중되는냐에 따라 사회주의 국가의 헌법형태를 關係會議型 憲法, 國家評議會型 憲法 및 大統領型 憲法으로 구분할 수 있다.⁶²

60) 로동신문, 1971.2.4.

61) 김운룡, 북한의 헌법과 권력구조, 북한법률행정논총, 제5집, p.16

62) 이에 대해서는 Brunner, Entwurf einer Verfassungstypologie sozialistische Staat, ROW, 1978 S.Lammich, Neue Element des sozialistischen

(1) 閣僚會議型 憲法

국가의 권력이 각료회의 또는 내각의 간부와 의장에 의하여 행사되는 각료회의형 헌법은 社會主義國家 憲法の 傳統的인 類型이다. 1918년 러시아 공화국 헌법이나 1924년 소련헌법에서 각료회의형 헌법의 맹아를 볼 수 있고, 1936년 스탈린 헌법은 이것의 고전적인 형태로 간주될 수 있다. 다만 1936년 스탈린 헌법은 인민대표기구로 최고회의 하나만을 둔데 반하여, 1918년 러시아공화국 헌법은 1924년 소련헌법은 인민대표기구로서 최고회의와 중앙집행위원회를 둔 점이 서로 다르다. 2차대전 이후 대부분의 동구의 소련 위성국가는 스탈린 헌법을 모방하여 각료회의형 헌법을 채택했다.⁶³

(2) 國家評議會型 憲法

국가평의회형 헌법은 1960년 9월 동독의 울브레히트(W.Ulbrecht)체제 아래서 처음으로 도입된 형태이다. 국가평의회형 헌법은 국가최고기관으로 국가평의회를 두지만, 국가평의회는 직접적인 권한은 거의 없고 그 결정을 집행할 수 있는 하부기관도 거의 없다. 다만 국가평의회 의장이 공산당 서기장 직을 겸함으로써 국가기관에 대한 국가평의회는 지배가 이루어진다. 국가평의회형 헌법은 이러한 인적 결합이 전제되어야 기능이 발휘되기 때문에 평의회 의장의 실각은 헌법유형의 변화로 이어진다. 동독의 경우 울브레히트가 실각한 후 이 헌법의 유형에 변화가 생긴 것도 바로 이러한 사실을 나타낸다.

1970년대 중반 이후 대부분의 사회주의국가의 헌법은 국가평의회형 헌법으로 접근되었다.⁶⁴ 이 때의 사회주의 헌법의 특징은 헌법의 제도적인 변화

Konstitutionalismus, Recht in Ost und West, 1973, S. 262.ff.; G. Brunner, Neuere Tendenzen in der verfassungsrechtlichen Entwicklung Osteuropaischen, Jahrbuch des öffentlichen Recht, 1974, S. 209.ff.; 박수혁, 남북한 국회회담에 있어서 통일헌법에 관한 연구, p.33 이하 참조.

63) 사회주의 국가 중 이 형태의 헌법을 가진 국가로는 알바니아(1944), 유고(1946), 루마니아(1948), 헝가리(1949), 폴란드(1952) 등이 있다.

64) B.Meissner, Die höchsten OrganederStaatsgewalt und der Staatsverwaltung, Osteuropa Recht 1978, S.191.ff.; G.Brunner, Die neue Sowjetverfassung und ihre Auswirkungen auf die Rechtsordnung. in:Die Sowjetunion heute, 1981, S.37.ff.

는 없이 당의 서기장이 최고회의 의장을 겸임하는 것이다. 이러한 경향의 정치적 원인은 당의 서기장이 국가원수로서 국가를 국제법적으로 대표하는 것을 가능하도록 하는데 있다. 이러한 경향에 속하는 헌법으로는 1974년 몽고헌법, 1976년 동독헌법, 1977년 소련헌법, 1985년 폴란드헌법 등이 있다.⁶⁵⁾

(3) 大統領(主席)型 憲法

대통령형 헌법은 사회주의 국가의 기존의 국가기관은 그대로 존속시키면서 單獨의 國家元首를 두는 형태의 헌법이다. 국가에 따라서는 대통령이라는 용어 대신에 주석이라는 용어가 사용되기도 한다. 대통령이라는 단독의 국가원수를 두는 이러한 형태의 헌법유형은 집단적 지도체제라는 소련을 효시로 한 사회주의의 성격에 명백히 배치되는 현상이다. 그러나 사회주의 국가에 있어서 1인의 지배체제의 공고화와 함께 국가평의회형 헌법으로의 경향을 거쳐 대통령형 헌법이 보다 보편화되었다.

이 유형에 속하는 헌법으로는 1953년에서 1980년 티토의 사망에 이르기까지의 유고헌법, 1982년 북베트남헌법(1946-1980), 1974년 류마니아 헌법 1975년 라오스헌법, 1982년 중국헌법⁶⁶⁾ 및 1972년 북한헌법 등이 있다.

2. 北韓의 憲法形態

(1) 北韓憲法の 變化

1948년 북한헌법은 권력구조의 면에서 典型的인 社會主義 憲法の 形態를 가지고 있었다. 최고주권기관으로서 최고인민회의는 입법권을 독점할 뿐만 아니라 내각조직권과 최고재판소의 구성권도 장악하여 국가최고권력을 행사했다. 최고인민회의는 비상설기관이었기 때문에 최고인민회의의 휴회 중에는 최고인민회의 상임위원회가 최고인민회의의 소집권, 법령의 실시감독권, 특사권, 외국과의 조약의 비준 및 폐기권, 대사 등의 임명소환권, 외국사신의 상임접수권 등을 행사했다. 내각은 국가주권의 최고집행기관으로 최고인민회의 상임위원회의 명을 집행했다. 결국 1948년 북한헌법은 최고인민

65) 박수혁, 남북한 국회회담에 있어서 통일헌법에 관한 연구, 1976, p.35

66) 중국에서 국가주석제는 1954년 헌법에서 채택되었으나 1975년 헌법과 1978년 헌법에서는 폐지되었다가 1982년 헌법에서 부활되었다.

회의 상임위원회가 集團的 國家元首의 地位에 있는 權力構造를 취하여 사회주의 헌법이론상의 집단주의 통치조직의 원칙에 비교적 충실했다. 이러한 통치구조를 갖는 1948년의 북한헌법은 사회주의 국가의 특유한 會議制 政府 形態, 여기에서의 분류형태에 의하면 각료회의형 헌법을 채택하고 있었다.⁶⁷⁾

1972년 북한헌법은 권력구조의 면에서 12948년 헌법에 비하여 획기적인 변화가 이루어졌다. 1948년 헌법상 회의제 정부형태에 입각한 집단적 지도 체제는 1972년 헌법에서 國家主席制를 도입하여 1인지도체제로 전환되었다. 국가주석제와 함께 중앙인민위원회를 신설하여 여기에 국가주권의 최고지도 기관으로서 지위와 강력한 권한을 부여했다. 그리고 최고인민회의는 최고 주권기관으로서 지위는 유지하였으나 그 권한이 축소되었으며, 최고인민회의 상설회의는 1948년 헌법당시 최고인민회의 상임위원회가 갖던 합의체 국가원수로서의 지위를 상실하고 권한도 축소되어 최고인민회의의 상무기관으로 전락했다.

또 구헌법상의 내각은 정무원으로 개칭되어, 종전의 내각이 갖던 광범위한 정책결정권과 정책집행권을 상실하고 단지 행정적 집행권만을 가진 기관으로 그 권한이 축소되었다.

이러한 통치구조를 갖는 1972년 북한헌법은 국가주석에 권한이 집중된 大統領型 憲法이라고 할 수 있다.⁶⁸⁾

1992년 북한헌법은 통치조직과 관련하여 본질적인 변화는 없다. 다만 국방에 관한 장을 새로이 두고, 國防委員會를 설치하여 국방에 관한 권한을 국방위원회에 집중시킨 점이 특히 두드러질 뿐이다. 그외에 구헌법과는 달리 최고인민회의의 주석소환권을 규정하여 國家主席에 대한 統制裝置를 제도화한 점과 최고인민회의의 대의원, 최고인민회의 상설회의의 구성원, 국가주석, 국방위원회 구성원, 정무원 구성원, 중앙재판소 소장 등 주요 국가기관의 구성원의 임기가 4년에서 5년으로 통일적으로 연장되었다.

이러한 통치구조를 갖는 1992년 북한헌법은 1972년 헌법과 같이 국가주

67) 1948년 북한헌법에 관해서는 김운용, 북한헌법질서의 이론과 실제, 북한법률체계연구, p.1 이하 참조.

68) 1972년 헌법에 관해서는 김진, 북한헌법의 일반적 고찰, 북한의 법과 법이론(경남대학교 극동문제연구소) p.50 이하; 장명봉, 북한헌법 40년과 그 동향, 북한법률논총 제8집, p.22 이하 참조

석에 권한이 집중된 大統領型 憲法이라고 하겠다. 다만 신설된 國防委員會가 과거 중앙인민위원회와 정무원이 갖고 있던 군사에 관한 권한을 장악하여 헌법상의 權力構造에 새로운 權力機關으로 등장했다.

(2) 北韓 新憲法の 內容과 特性

가) 一般의 特性

① 우리식 社會主義의 固守

1992년 북한헌법은 제1조에서 북한은 「전체조선인민의 이익을 대표하는 자주적인 사회주의 국가」라고 선언하여 북한이 사회주의 국가임을 선언하면서도, 사회주의의 사상적 출발점인 맑스-레닌주의를 헌법에서 삭제하고 제3조에서 「사람중심의 세계관이며 인민대중의 자주성을 실현하기 위한 혁명사상인 주체사상을 자기활동의 지도적 지침으로 삼는다」고 규정하여 주체사상의 독창적 혁명성을 강조하고 있다. 또 구헌법 제10조의 「프로레타리아독재의 실시」를 삭제하고 제12조에서 「인민민주주의독재를 강화」한다고 규정하여 北韓의 獨自性を 強調하고 있다.

이와 같이 북한은 「맑스-레닌주의」와 「프로레타리아독재실시」를 헌법에서 삭제함으로써 맑스의 국가소멸론의 오류를 지적할 뿐만 아니라, 맑스-레닌의 이론으로부터 북한을 분리시켜 북한은 구소련 및 동구사회주의의 해체와 격리되어 있음을 강조하고자 한다. 그러나 북한은 맑스-레닌주의의 이론적 출발점인 階級路線을 견지하고(제12조), 國家에 대한 黨의 指導를 헌법에 명문화함으로써(제11조) 社會主義體制를 고수하려는 의지를 더욱 확고히 하고 있다.

② 住民에 대한 統制強化

1992년 北韓憲法은 제18조에서 「법은 근로인민의 의사와 이익의 반영이며 국가관리의 기본무기이다. 법에 대한 존중과 엄격한 준수집행은 모든 기관, 기업소, 단체와 국민에게 있어서 의무적이다. 국가는 사회주의 법률제도를 완비하고 사회주의 법무생활을 강화한다」고 규정하여 구헌법 제17조 「법은 노동자, 농민을 비롯한 근로인민의 의사와 이익을 반영하고 있으며 모든 국가기관, 기업소, 사회협동단체 및 국민들에 의하여 자각적으로 준수된다」고 하는 규정을 개정했다. 이 개정조항은 개정헌법 제80조 「국민은

인민의 정치사상적 통일과 단결을 견결히 수호해야 한다」는 규정과 결합하여 사회주의체제의 몰락 이후 북한의 체제유지를 위한 주민통제를 강화하는 수단으로 되고 있는 것 같다. 특히 改正憲法은 중앙인민위원회의 「국가기관들의 법준수 집행의 지도와 법집행에서 제기되는 문제의 처리」 임무와 권한(제120조 제4호) 및 지방인민위원회의 「해당지역에서 국가의 법을 집행하기 위한 대책수립」(제136조 제3호) 임무와 권한조항을 신설하고 사회주의 법무생활지도위원회의 법적 근거를 마련하여 社會主義 法務生活의 強化란 명목으로 住民에 대한 統制를 強化하고 있다.

③經濟開發의 強化와 對外開放經濟政策의 推進

改正憲法은 당면한 경제난 타개를 위하여 경제개발정책을 명문화하고 있다. 개정헌법은 북한의 경제개건을 위한 인민경제의 현대화와 과학화 투쟁의 필요성을 강조하고(제26조), 모든 경제활동을 진행함에 있어서 기술발전 문제를 우선적으로 고려할 것(제27조)과 농촌기술혁명을 통한 농업의 공업화를 추진할 것(제28조) 및 과학기술발전계획의 수립과 과학자와 생산자들 간의 창조적 협력의 강화(제32조)를 규정하고 있다. 그외에 개정헌법은 국가는 모든 근로자에게 먹고, 입고, 쓰고 살 수 있는 온갖 조건을 마련하여 준다(제25조)고 규정하여 인민의 복지향상을 도모하고 있다.

북한은 主體思想에 입각한 社會主義的 自立經濟를 고수하는 한편 제16조 「조선민주주의인민공화국은 자기 영역안에 있는 다른 나라 사람들의 합법적인 권리와 이익을 보장한다」는 규정과 제37조 「국가는 우리나라 기관, 기업소, 단체와 다른 나라 법인 또는 개인들과의 기업합영을 장려한다」는 규정을 통하여 經濟에 있어서 對外開放政策을 추진할 수 있는 根據를 마련했다. 이에 근거하여 북한의 대외개방정책은 두만강지역개발사업의 추진, 나진 선봉자유경제무역지대의 설정, 나진, 선봉, 청진 등의 자유무역항의 지정 등으로 나타났다. 또 1992년 10월 5일 外國人投資法, 合作法, 外國人企業法 등의 법률과 1993년 1월 31일 外國人投資企業 및 外國人稅金法, 外換管理法, 自由經濟貿易地帶法 등이 제정되었다.

나)基本權 規定상의 特性

改正憲法の 공민의 권리의무에 관한 규정은 구헌법에 비해 크게 바뀌지 않았다. 신설되거나 수정된 내용은 다음과 같다.

첫째, 공민이 되는 조건은 국적에 관한 법으로 규정한다. 공민은 거주지에 관계없이 국가의 보호를 받는다(제62조)는 규정을 신설하여 國籍 法律主義와 國家의 國民保護義務를 규정했다.

둘째, 공민은 신앙의 자유를 가진다. 이 권리는 종교건물을 짓거나 종교의식 같은 것을 허용하는 것으로 보장된다(제68조)고 규정하여 구헌법 제54조에서의 반종교선전의 자유를 삭제하고 종교의 자유의 구체적 내용을 명시했다. 그러나 「누구든지 종교를 외세를 끌어들이거나 국가사회질서를 해치는데 리용할 수 없다」고 규정하여 종교의 자유를 제한할 수 있는 근거도 동시에 규정하고 있다.

셋째, 舊憲法은 「공민은 신소와 청원을 할 수 있다」고 간단하게 규정하고 있었으나, 개정헌법은 신소와 청원은 법이 정한 절차와 기간 안에 심의 처리하여야 한다는 내용을 추가하고, 인신과 주택의 불가침, 서신의 비밀보장에 대하여 법에 근거하지 않는 공민의 구속금지와 살림집의 수색의 금지를 보충하였다. 이것은 구헌법상의 권리보장을 보다 보완한 것이다.

넷째, 공민의 의무에 관하여 개정헌법은 제80조에서 공민은 인민의 정치사상적 통일과 단결을 수호할 의무를 신설하고 제85조에서 공민의 혁명적 경각심을 강조하고 국가의 안전을 위하여 몸바쳐 투쟁하여야 한다는 규정을 추가했다.

다) 權力構造상의 特性

구헌법의 권력구조의 기본틀은 國家主席中心의 唯一指導體制였다. 최고주권기관인 최고인민회의와 최고인민회의 상설회의의 권한은 미약하였으며, 모든 권한이 국가주석과 국가주석의 지도하에 있는 중앙인민위원회에 집중되어 있었다. 심지어 최고인민회의는 국가주석을 선거하면서도 소환권을 갖지 않을 정도로 구헌법은 國家主席의 무소불위의 권력을 인정하였으며, 최고인민회의의 권한은 명목상의 권한에 불과했다.

그러나 1992년의 개정헌법은 唯一指導體制를 상당부분 緩和시키고 있다.

우선 國家主席의 位相이 대폭 弱化되었다. 주석명령권(제109조)과 자기사업에 대한 최고인민회의에 대한 책임(제109조)을 제외하면 국가주석은 상징적 국가원수의 권한만을 행사하게 되었다. 이와 함께 최고인민회의의 지위가 대폭 강화되었다. 1948년 헌법에서 최고주권기관으로서의 명칭에 걸맞는 지위를 갖던 최고인민회의와 그 상임위원회는 1972년 헌법상의 유일지도 체제에서 그 권한의 대부분을 국가주석과 중앙상임위원회로 이전하고 형태화되었으나, 이번 신헌법에서 그 권한의 일부를 회복하였다. 독자적 활동을 보장하는 조항도 일부 추가되었다. 그러나 최고인민회의의 정족수가 강화되어 최고인민회의가 독자적으로 활동할 수 있는 여지는 제한되어 있다. 신헌법상 개정된 권력구조의 내용은 다음과 같다.

①主席의 權限 縮小

개정헌법은 다음과 같이 주석의 권한을 축소하였다. 즉,

첫째, 국가주석의 무력의 최고사령관직과 국방위원장직의 겸임과 일체무력에 대한 지휘통솔규정을 삭제하고, 一切武力의 指揮統率權을 國防委員長에게 부여하였다.

둘째, 주석의 조약의 비준 폐기권이 조약의 비준 또는 폐기공포권으로 변경되고, 다른 나라에 주재하는 외교대표의 임명 또는 소환의 발표권이 추가되었다.

셋째, 주석에 대한 최고인민회의의 소환권이 신설되어 최고인민회의의 주석에 대한 통제권이 강화되었다.

넷째, 최고인민회의의 중앙위원회 서기장, 위원의 선거 소환권의 행사 시 주석의 제의권을 삭제하고, 국방위원회 제1부위원장, 위원들의 선거 소환시 주석의 제의권이 국방위원장의 제의권으로 변경되었다.

②最高人民會議의 權限強化

첫째, 립법권은 최고인민회의와 최고인민회의 상설회의가 행사한다(제88조)고 규정하여 과거 최고인민회의 휴회중의 상무기관인 최고인민회의 상설회의가 실질적 입법기관으로서의 위상을 가지게 되었다. 그리고 상설회의는 새로운 법안과 법수정안을 채택하는 경우 그에 어긋나는 법규의 폐지권과

다른나라 국회, 국제의회기구들과의 사업을 비롯한 대외사업수행권을 행사한다.

둘째, 최고인민회의의 권한이 확대되었다. 신헌법상 확대된 최고회의의 권한은 다음과 같다. 즉, 최고인민회의의 휴회 중에 최고인민회의 상설회의가 채택한 법의 승인권, 주석의 소환권, 국방위원장의 선거 또는 소환권, 국방위원장의 제의에 의한 제1부위원장과 위원들의 선거 또는 소환권, 정무원 총리의 제의에 의한 정무원 부총리, 위원장, 부장, 그 밖의 정무원 성원들의 임명권, 중앙국가기관의 사업정형에 대한 보고권 및 대책수립권, 조약의 비준 및 폐기결정권 등을 행사한다.

셋째, 최고인민회의의 의사정족수를 대의원 전원의 2/3이상의 참석으로 강화하였다.

넷째, 최고인민회의에 두는 위원회를 과거 예산심의위원회, 법안심의위원회를 확대하여 법제위원회, 예산위원회, 외교위원회, 통일정책위원회 등을 둘 수 있게 했다. 또 최고인민회의 대의원의 불체포특권에 최고인민회의 상설회의의 승인없이 처벌받지 않는 특권도 추가했다.

③國防委員會의 分離

개정헌법은 과거 중앙인민위원회의의 하나였던 국방위원회를 분리시켜 국가주권의 최고군사기관으로 승격시켰다.(제111조) 그리고 개정헌법은 국방위원회 위원장이 일체의 무력을 지휘통솔하도록 하였으며(제113조), 구헌법상 국가주석과 중앙인민위원회의가 수행하였던 군사관련 제반 권한과 임무인 국방건설사업의 지도권, 중요군사간부의 임명 또는 해임권, 군사칭호의 제정권, 장령이상의 군사칭호수여권, 유사시 전시상태와 동원령 선포권을 국방위원회로 이관하여 군사관련정책을 일원화하였다. 그외에 국방위원회는 결정과 명령을 낼 수 있으며(제115조), 자기 사업에 대하여 최고인민회의 앞에 책임을 지도록 하였다.(제116조)

V. 北韓憲法과 現存 社會主義

다른나라 국회, 국제의회기구들과의 사업을 비롯한 대외사업수행권을 행사한다.

둘째, 최고인민회의의 권한이 확대되었다. 신헌법상 확대된 최고회의의 권한은 다음과 같다. 즉, 최고인민회의의 휴회 중에 최고인민회의 상설회의가 채택한 법의 승인권, 주석의 소환권, 국방위원장의 선거 또는 소환권, 국방위원장의 제의에 의한 제1부위원장과 위원들의 선거 또는 소환권, 정무원 총리의 제의에 의한 정무원 부총리, 위원장, 부장, 그 밖의 정무원 성원들의 임명권, 중앙국가기관의 사업정형에 대한 보고권 및 대책수립권, 조약의 비준 및 폐기결정권 등을 행사한다.

셋째, 최고인민회의의 의사정족수를 대의원 전원의 2/3이상의 참석으로 강화하였다.

넷째, 최고인민회의에 두는 위원회를 과거 예산심의위원회, 법안심의위원회를 확대하여 법제위원회, 예산위원회, 외교위원회, 통일정책위원회 등을 둘 수 있게 했다. 또 최고인민회의 대의원의 불체포특권에 최고인민회의 상설회의의 승인없이 처벌받지 않는 특권도 추가했다.

③國防委員會의 分離

개정헌법은 과거 중앙인민위원회의의 하나였던 국방위원회를 분리시켜 국가주권의 최고군사기관으로 승격시켰다.(제111조) 그리고 개정헌법은 국방위원회 위원장이 일체의 무력을 지휘통솔하도록 하였으며(제113조), 구헌법상 국가주석과 중앙인민위원회의가 수행하였던 군사관련 제반 권한과 임무인 국방건설사업의 지도권, 중요군사간부의 임명 또는 해임권, 군사칭호의 제정권, 장령이상의 군사칭호수여권, 유사시 전시상태와 동원령 선포권을 국방위원회로 이관하여 군사관련정책을 일원화하였다. 그외에 국방위원회는 결정과 명령을 낼 수 있으며(제115조), 자기 사업에 대하여 최고인민회의 앞에 책임을 지도록 하였다.(제116조)

V. 北韓憲法과 現存 社會主義

憲法과의 比較

1. 序

구소련은 社會主義의 宗主國이었다. 그리고 소련은 해체되었으나 최후의 구소련헌법은 여전히 러시아연방에 적용되고 있다.⁶⁹⁾ 구소련의 헌법은 여타 사회주의국가 헌법의 모범이 되어 왔다. 그리고 구소련에서의 政治改革을 반영한 憲法秩序의 改編은 社會主義圈의 變化와 관련하여 중요한 내용을 내포하고 있다.

또 경제개혁과 정치개혁을 분리하여 추구하는 中國의 憲法秩序는 北韓에 하나의 모델을 제시하여 주고 있다. 특히 1992년에 개정된 북한의 신헌법은 中國의 1982년 헌법과 유사한 점이 많다. 그런데, 中國은 1993년 다시 헌법을 개정하여 經濟開放路線을 더욱 강화하고 있다. 북한의 정치적 상황에 따른 헌법구조의 개편전망을 위하여 이러한 사회주의 종주국 구소련과 社會主義 大國 中國의 憲法構造의 變化가 北韓의 憲法構造에 어떻게 영향을 미치는가 하는 것을 소련에서의 정치개혁과 헌법상의 권력구조개편 및 中國에서의 개혁추진과 권력구조의 변화를 북한의 헌법구조와 비교하여 본다.

2. 러시아 憲法의 特色

(1) 舊蘇聯의 政治改革과 改正憲法의 內容

고르바초프의 등장과 함께 시작된 구소련에서의 改革政策은 스탈린식 社會主義의 清算과 社會主義體制의 再生, 즉 인간의 얼굴을 가진 社會主義의 창조였다. 經濟改革에서 시작된 改革政策은 政治體制의 改革으로 이어졌

69) 1992년 1월 1일 구소련은 정식 해체되고 러시아연방이 출범하였으나, 러시아연방은 새로운 헌법을 제정하지 못하고 1990년 고르바초프헌법을 그대로 계승했다. 러시아연방 최고회의에서 기초한 러시아연방 헌법초안은 1992년 4월 17일 제6차 인민대표대회를 통과하였으나 동헌법초안이 확정되어 발효하기까지는 상당한 기간이 걸릴 것으로 보인다.

다. 고르바초프의 개혁정책은 1988년 12월의 헌법으로 일단 확정되었다.

1988년 헌법은 사회주의 국가의 통치구조의 기본원리에 근거하여 소비에트의 역할과 권력의 회복을 핵심적인 내용으로 하고 있다. 1988년 헌법은 그 구체적 내용으로서 국가최고권력기관으로서의 인민대의원대회의 창설, 의회에 해당하는 최고회의의 상설기관화, 국가원수로서의 연방최고소비에트의장직의 현실화 및 지방소비에트의 강화 등을 규정했다.

1988년 개헌으로 권력중심을 연방최고회의로 옮긴 고르바초프는 최고회의 의장직과 소련공산당 서기장직을 겸임하고 개혁정책을 추진했다. 그러나 경제개혁의 불충분성에 대한 불만, 구성공화국의 독립요구 등이 더욱 강력한 지도자의 출현을 요구했다.⁷⁰⁾ 이에 고르바초프는 다시 헌법을 개정하니 이것이 1990년 3월 헌법이다.

1990년 3월 헌법은 共產黨의 指導的 역할을 삭제하고 社會主義的 所有制度를 개혁하였다. 권력구조의 면에서 이 헌법의 가장 큰 특징은 大統領制를 도입한 것이다. 대통령제가 도입됨에 따라 연방최고회의 의장의 지위는 형해화되었고, 국가평의회 지위를 가졌던 최고회의 간부회는 최고회의의 사무국으로 전락했다. 이 헌법에 의해 고르바초프는 소련의 초대 대통령으로 선출되었다.⁷¹⁾ 이 헌법에 이어 신설된 연방대통령에게 집행권의 수반으로서의 확고한 지위를 부여하기 위하여 연방각료회를 연방대통령에게 직접 부속시키는 헌법개정이 다시 행해졌다. 이 헌법이 1990년 12월 헌법이다. 이 헌법의 특색은 다음과 같다.⁷²⁾

첫째, 蘇聯共產黨의 指導的 地位를 廢止하고 다당제에 입각한 政治的 多元主義를 제도적으로 보장했다.

70) 도희근, 소비에트체제에 대한 헌법학적 연구, 서울대 박사학위논문, 1992, p.140

71) 대통령선거에서 고르바초프와 함께 네무장과 바카틴, 연방각료회의 의장 리즈코프 등 3인이 추천되었으나 고르바초프를 제외한 2인이 사퇴함으로써 선거는 고르바초프에 대한 찬반투표로 진행되었다. 여기에서 그는 총투표수 1878표 중 찬성 1329표, 반대 495표, 무효 54표로 초대 대통령에 당선되었다.

72) 장명봉, 북한헌법의 권력구조비교, 북한법률행정논총 제9집 p. 59-60

둘째, 구소련의 소비에트제도를 개편하여 인민대의원대회를 창설하고 연방최고회의를 상설화했다. 특히 인민대의원대회는 소련의 최고권력기관으로 연방법률과 명령의 채택권과 연방헌법의 채택과 개정권을 갖도록 하고, 연방최고회의는 기능이 확대되고 권한이 강화되어 의회에 상응하는 지위를 부여받았다.

셋째, 大統領 및 副統領制를 채택했다. 대통령은 국가원수로서의 지위, 국정의 조정 통제기관으로서의 지위, 시민의 기본권과 법질서준수의 조정자로서의 지위 및 행정부의 수반으로서의 지위를 보유하여 막강한 권한을 행사했다.

넷째, 憲法監督委員會制를 도입하여 헌법보장제를 도입했다.⁷³⁾

그러나 이러한 통치구조의 개편에 대하여 개혁의 정당성과 불가피성에 따른 강력한 대통령제의 채택의 필요성을 인정한다고 하더라도 대통령의 권한에 대한 견제와 균형원리에 입각한 권력분립이 이루어 지지않았다는 점에서 많은 비판이 행해졌다.

(2)러시아 新憲法(草案)의 特色

현재 확정을 기다리고 있는 러시아연방의 신헌법초안의 특색으로서는 헌법체제의 원칙으로서 民主的 憲政秩序, 基本權規定의 本質的 變化 및 三權 分立體制의 強化 등을 들 수 있다.

우선 러시아 신헌법초안은 제1편에서 헌정의 기초로 國家主權, 最高價値로서의 人間과 市民의 權利와 自由, 法の 支配, 民主政治, 政治的 多元主義, 權力分立, 聯邦國家, 社會的 國家, 經濟活動의 多樣性 등을 들고 있다. 이 헌정의 기초야말로 러시아 신헌법의 본질을 나타내는 것으로 러시아 헌법이 시민적 자유주의 헌법에 접근하게 하는 요소라 할 것이다⁷⁴⁾

둘째, 러시아 新憲法草案은 제2편에서는 市民의 基本權과 義務規定을 상

73) 1990년 소련헌법상의 헌법위원회와 러시아 헌법초안상의 헌법재판소에 대해서는 Otto Luchterhandt, Vom Verfassungskomitee der UdSSR zum Verfassungsgericht Russland, in: AOR, 1993.7. S.237 ff.

74) 김영일, 고르바초프헌법과 러시아신헌법에 관한 연구, 단국대학교 박사 학위 논문, 1992, P.126

세히 규정하고, 제3편에서는 市民社會에 관하여 규정하고 있다. 총 11개 장 61개조에 이르는 기본권조항은 고르바초프헌법에 비하여 상당히 구체적인 내용을 규정하고 있을 뿐만 아니라, 기본권의 성격도 사회주의적인 기본권의 성격을 벗어나서 자유민주적 기본권의 성격을 보이고 있다. 즉, 러시아 신헌법의 기본권은 近代自由主義 사상의 근저를 이루는 基本權의 前國家的 自然權性과 個人의 人權尊重을 선언하고 있다.(제13조 제1항) 이는 고르바초프헌법에서는 찾아볼 수 없는 것으로 러시아 헌법이 시민적 법치국가의 면모를 보이는 측면이라 하겠다.

셋째, 權力分立體制를 강화하고 있다. 신헌법초안은 러시아연방의 유일한 대표입법기관으로서 상설기관인 러시아 최고회의를 두고 있다. 최고회의의 권한으로는 입법권, 연방정부에 대한 감독권, 국민투표지정권, 예산의 채택 집행 감독 및 수정권, 통화발행감독권, 연방정부의 수상 및 각료임명 동의권, 헌법재판소 최고재판소 최고경제재판소의 재판관 및 검찰총장 임명 소환권, 특정한 경우 연방대통령의 파면권, 국제조약의 비준 및 파기권, 대사발표권, 비상사태의 선포 연장 폐지권, 총동원령 선언권 등이 규정되어 있다.

執行權은 연방대통령에게 속한다. 연방대통령은 연방정부활동권, 법률의 서명 공포권, 연방수상 및 각료임명권, 헌법재판소 최고재판소 최고경제재판소의 재판관과 검찰총장의 후보추천권, 대외정책지도권, 국제조약조인권, 외교대사의 임명소환권, 비상사태선언권, 전쟁상태선언권, 특사권, 대통령령 공포권, 기타 법률이 정한 연방대통령의 권한 행사권 등을 갖고 있다.

司法權은 聯邦裁判所가 행사한다.

이러한 러시아 신헌법초안이 권력분립을 강화한 것은 고르바초프헌법이 대통령 한사람에게 지나치게 권력을 집중시키고 있다는 비판에서 비롯된 것으로 보인다.⁷⁵⁾ 러시아 신헌법초안에서는 대통령의 권한이 약화되어 있어

75) 실제 고르바초프헌법에서 대통령의 권한은 구소련헌법에서 소련공산당 서기장, 최고회의 의장, 각료회의 의장의 권한을 함께 합쳐 놓은 것처럼 막

나, 이 문제는 아직 미해결인 채로 남아 있다. 옐친대통령은 강력한 권한의 유지를 희망하고 있으나 의회는 이에 반대하고있으며, 인민대표대회는 러시아 신헌법초안상의 대통령의 권한에 대해서도 반대하고 있다.⁷⁶⁾

3. 中國憲法의 特色

4인방을 타도한 후 근대화된 사회주의 강국 중국의 건설을 지향한 1978년 중국헌법은 모택동 노선을 고수하고(제2조 제2항) 있었으나, 이는 모택동 노선을 적극 추진한 4인방에게 모택동의 죄상을 전가시키는 전후 矛盾과 二律背反을 내포한 위험스런 妥協憲法이었다.⁷⁷⁾ 복권된 등소평은 모택동 노선을 계승한 화국봉과 노선투쟁을 표면화시켰다. 등소평과 화국봉의 권력투쟁 중에는 國體問題, 所有制의 問題 및 人民公司의 問題, 指導思想의 存廢問題, 國家最高機關의 構成問題, 國家主席制의 設置問題 등을 둘러싸고 1978년 헌법의 수정문제가 제기되었다.

1981년 6월 중국 공산당 제11기 6중전회에서 화국봉은 권력투쟁에서 패배하여 실각하고 등소평체제가 확립되었다. 권력을 장악한 등소평은 헌법을 개정하여 實用主義 路線을 보다 강화했다. 이 헌법은 개방개혁정책을 추진하기 위하여 社會主義 法制를 強化했다. 社會主義 法制의 강화는 人治를 法治로 전환시켜 현중국의 정치제도 개혁을 촉진하기 위한 것이다. 중국에서는 법치를 제창해야 할 이유를 다음과 같이 밝혔다.⁷⁸⁾

첫째, 領導者의 변화에 따른 政策變化의 반복을 피할 수 있다.

강했다.

76) 옐친 러시아 대통령은 러시아 신헌법초안에 대하여 수정안을 제출하여 특히 입법권의 강화에 반대하고 있다. 옐친 대통령의 수정안 제4호는 입법권과 집행권의 최상의 균형을 유지하기 위하여 대통령의 법률안 거부에 대한 의회의 재의결 정족수를 재적 과분수에서 재적 2/3 이상의 찬성으로 강화하고 있다.

77) News Week, June 21, 1982, p.2

78) 장금, 대륙법제지 현상문제, 대북, 장리법률출판사, 1988 p.12, 장명봉 북한 헌법상의 권력구조비교에서 재인용 p.68-69

둘째, 人治에 의해서는 現代社會의 복잡성에 대응할 수 없다.

셋째, 個人迷信과 個人獨裁를 변화시키기 위하여 法治가 요청된다.

넷째, 중국의 對外 開放政策은 法治觀念의 세계조류에 부응함으로써 성과를 얻을 수 있다.

다음으로 1982년 헌법은 권력구조의 면에서 권력의 분산에 중점을 두었다.⁷⁹⁾

첫째, 全人代와 全人代 常務委員會의 권한을 강화했다. 전인대는 과거 1978년 헌법 하에서는 당에서 결정한 사항을 그대로 추인하는 형식적 권한만을 가지고 있었으나, 1982년 헌법에서는 인민대표기관으로서의 위상에 걸맞게 그 권한이 확대되었다. 전인대는 헌법개정권, 법률제정권, 국가주석과 부주석의 선출과 파면권, 국무원 총리 및 중앙군사위원회 주석의 선출 및 파면권, 최고인민법원장과 최고인민검찰총장의 선거 및 파면권, 국가경제 사회발전계획의 감독권, 예산심의 및 승인권, 전쟁 및 평화문제 결정권 등을 갖는다. 그리고 전인대 상무위원회는 헌법과 법률의 해석 및 헌법실시의 감독권, 전인대 폐회기간 중 전인대 권한의 대행권, 국무원과 중앙군사위원회, 최고인민법원 및 최고인민검찰청 업무의 감독권, 국무원의 행정법규와 명령의 폐지권, 특사권 및 전국총동원 결정권 등을 갖는다. 이와 같이 1982년 헌법이 전인대와 그 상무위원회의 권한을 강화시킨 것은 당의 대 국가우월규정을 폐지하여 당과 국가의 기능을 분리시키려는 시도와 관련되고 있다.⁸⁰⁾

둘째, 國家主席制를 復活했다. 그러나 1982년 헌법상 국가주석은 법률 공포권, 형식적인 국무원 총리, 부총리, 각부부장의 임명권, 훈장수여권, 특사령 총동원령의 발표권, 전쟁상태선포권 등 일반적인 국가원수로서의 권한만을 가지는 상징적인 국가원수의 지위만을 가진다.

셋째, 中央軍士委員會를 설치하여 이로 하여금 군통수권을 행사하도록 하였다. 이것은 1954년 헌법상의 국가주석의 권한을 이전한 것으로 과거

79) 유인택, 중국개정헌법안의 특징분석, 북한, 1982.9. p.151

80) 장명봉, 북한헌법상의 권력구조비교, 북한법률행정논총 제9집, p.71

당의 군대를 국가의 군대로 전환하려는 의도가 내포되어 있다. 그러나 당의 군사위원회와 그 주석제를 그대로 유지하고 있을 뿐만 아니라 중앙군사위원회 주석이 당 군사위원회 주석을 겸임하여 과도적 현상을 보이고 있다.

넷째, 國務院의 權限을 強化했다. 1982년 헌법은 국무원에서 총리책임제를 실시하고, 총리에게 국무원 상임회의와 전체회의를 소집 주재할 권한을 부여하고 행정집행업무권을 확대하여 국가에 대한 당의 지배를 가급적 배제하여 행정의 전문성을 제고하고자 했다.

결국 1982년 헌법은 당의 국가영도조항을 삭제하는 등 제도적으로 당과 국가를 분리하고 權力分立을 강화하는 것이었다. 이 1982년 헌법은 1988년과 1993년 두차례 개정되었다.

1988년 수정헌법은 등소평의 경제개혁정책을 추진하는 과정에서 제기된 문제를 해결하기 위해 資本主義 方式의 도입을 強化하기 위한 것이었다.⁸¹⁾

1993년 헌법⁸²⁾은 중국공산당이 제11기 3중전회 이래 강조해 온 경제발전 노선을 헌법상 명확히 한 것으로서 법을 통하여 등소평의 업적을 반영한 것이다. 개혁에 관해서는 언급하지 않고 경제발전에 관해서만 언급하고 있는 이 헌법의 특징은 다음의 4가지를 들 수 있다.⁸³⁾

첫째, 中國的 特色을 갖는 社會主義理論을 사회주의 건설의 기초로 삼는다.

둘째, 開放改革政策을 견지한다.

셋째, 중국은 社會主義 初級段階에 처해 있다.⁸⁴⁾

81) 구체적으로는 법률에 의하여 토지사용권의 양도를 허용하였으며, 사영경제를 법적으로 보장하기 위한 것이었다.

82) 1993년 헌법은 1992년 초 등소평이 남순강화를 통하여 제기한 기존의 성과에 대한 총체적 검토와 새로운 도약을 모색하기 위한 제2의 혁명을 헌법적으로 표현한 것으로 1993년 3월 29일 확정되었다.

83) 장명봉, 중국헌법개정(93)의 배경 내용 특징, 법제연구 제4집 1993, p.214

84) 사회주의 초급단계는 모든 국가가 사회주의에 진입하기 위해 거쳐야 하는 시초단계가 아니라 특히 중국과 같이 생산력이 낙후하고 상품경제가 발달하지 아니한 사회에서 사회주의를 건설하기 위하여 거쳐야 하는 단계를 말한다. 이는 중국의 사회주의 현대화를 위하여 비사회주의적 요

넷째, 社會主義 市場經濟를 반영한다.

4. 北韓憲法과의 비교

전술한 바와 같이 사회주의 종주국이었던 구소련을 비롯한 중국과 북한은 맑스-레닌주의라는 한 뿌리에서 출발한 사회주의를 표방하였고, 헌법구조 역시 사회주의 원리에 입각하고 있었다. 그러나 개방과 민주화라는 변화의 물길은 社會主義 國家에 變化를 강요했다. 구소련을 비롯한 동구의 사회주의 국가는 사회체제의 변혁을 이루었다. 중국도 이 변화의 물길에 발맞추어 사회체제와 헌법구조를 변화시키고 있다. 북한도 최근 이러한 변화에 나름대로 반응을 보이고 있다. 구소련과 중국의 헌법구조의 변화를 북한의 그것과 비교하여 본다.

첫째, 변화의 정도에 관하여 구소련과 중국은 개방과 개혁을 주도하면서 헌법을 이에 발맞추어 변화시켜왔다. 그러나 북한은 開放과 民主化의 추세를 拒否하면서 대내적인 住民統制를 강화하고 있다. 특히 구소련의 경우는 사회주의적 헌법원리로서 설명할 수 없을 정도로 정치체제와 헌법구조가 변화되었으며, 구소련을 계승한 러시아의 신헌법의 경우 정치적 다원주의에 입각한 민주정치와 전국가적 자연권 관념에 입각한 국민의 기본권 보장 등 민주적 헌정의 기초를 확립하여 사회주의 체제와 결별하고 있다.

둘째, 사회주의 국가는 共產黨 一黨支配體制를 원칙으로 한다. 그러나 구소련은 1990년 공산당의 지배적 지위를 포기하고 政治的 多元主義를 지향하는 복수정당제로 헌법을 개정하여 공산당의 일당지배를 종식시켰다. 러시아도 러시아연방에 있어서 민주주의는 정치적, 사상적 다양성, 복수정당제, 비당원의 참가에 의거하여 실행된다(제5조 제1항). 어떠한 이데올로기도 국가전체의, 또는 보편적 의무의 어떠한 이데올로기로 규정될 수 없다(제5조 제2항)고 신헌법초안에서 규정하여 공산당의 일당지배체제를 거부

소를 합법화하려는 시도에서 출발한 것으로 보인다. 이 사회주의 초급 단계는 개정헌법의 전문에 규정되어 있다.

했다.

중국도 1975년 헌법과 1978년 헌법에서 유지하던 國家權力에 대한 黨의 指導 조항을 1982년 헌법에서는 削除했을 뿐만 아니라, 黨軍政 간의 권력 구조를 재조정하여 이들 상호간의 권력분립을 도모하고 있다. 우선 당주석제를 당총서기제로 변경하고 국가주석제를 부활하였으며, 중앙군사위원회를 신설하여 당의 군대통수권을 국가로 이양시켜 당정간의 분리를 강화하였다.⁸⁵⁾

이에 비하여 북한은 신헌법에서 조선민주주의인민공화국은 朝鮮勞動黨의 영도 밑에 모든 활동을 진행한다(제11조)고 규정하여 당의 지도적 지위를 그대로 유지하고 있으며, 주체사상을 자기활동의 지도적 지침으로 삼도록 하여 국가활동이 김일성 개인이 창안한 주체사상에 의거하도록 하여 김일성 개인의 의견이 헌법의 최고원리가 되는 합법적 근거를 마련하여 일인지배를 강화하고 있다.

셋째, 사회주의 국가의 헌법구조적 특징은 社會主義 나뉠의 民主性을 확보하기 위하여 集團指導體制를 원칙으로 한다. 구소련은 1988년 헌법에서 사회주의 국가의 통치구조의 기본원리에 근거하여 소비에트의 역할과 권한을 확대하는 헌법개정과 함께 복수입후보제를 핵심으로 하는 선거법을 마련했다. 그리하여 최고회의가 명실상부한 국가최고권력기구가 되었으며, 권력기구의 구성에 민주적 요소가 강화되었다. 1990년 헌법에 의하여 대통령제를 신설하여 국가권력을 대통령 1인에게 집중시켰다. 이러한 헌법개정은 일면 개혁의 과정에서 나타나는 어쩔 수 없는 필요성이라고 인정되면서도, 1인독재의 가능성에 대한 비판이 거세게 제기되었다.

러시아 신헌법초안에서는 「러시아연방에 있어서 국가권력의 제도는 입법권, 집행권, 사법권의 분립의 원칙과 함께 러시아연방과 공화국간의 관할과 권한의 구분의 원칙에 근거한다. 입법 집행 사법의 제기관은 균형을 갖고 자립적으로 자기의 권한을 행사한다」고 규정하여 權力分立이 헌법체제의 원

85) 장명봉, 북한헌법상의 권력구조비교, 북한법률행정논총 제9집, 1992, p. 80

칙이라고 하고 있다.

중국의 경우에는 1982년 헌법에서 국가주석제를 부활하였으나, 국가주석에게는 국가원수로서의 지위만을 부여하였으며, 전인대와 전인대상무위원회의 권한을 강화하여 社會主義的 民主性을 확보하는 한편 중앙군사위원회를 신설하고 국무원의 권한을 강화하여 국가기관 상호간의 견제와 균형을 꾀하는 동시에 中國 특유의 集團指導體制를 지향하고 있다.

북한은 개정 헌법에서 주석의 권한을 축소하고, 주석의 지도 하에 있는 중앙인민위원회의 권한도 축소하였다. 그리고 주석과 중앙인민위원회의 권한을 국방위원회와 최고인민회의에 이전하였다. 그리고 국방위원회를 승격시켜 그 권한을 확대하였다. 그러나 중국의 국가주석제의 부활, 국무원의 권한강화 및 중앙군사위원회의 창설은 당정간의 분리를 전제로 한 국가기관 상호간의 기관간 견제와 균형을 도모하기 위한 것이며, 특히 중앙군사위원회의 창설은 당군사위원회의 통솔을 받는 인민군을 법리상 당의 군대에서 국가의 군대로 전환시키려는 의도라고 보인다. 이에 반하여 北韓의 國防委員會의 강화와 權限의 확대는 金正一의 후계구도를 물리적으로 담보하기 위한 것으로서 중국의 중앙군사위원회의 창설이라는 외양을 모방하였으나 그 실질적 내용은 전혀 다른 것이다.

또 최고인민회의도 주석의 선출권과 소환권을 보유하는 등 그 권한이 확대되었다. 그러나 신헌법은 최고인민회의의 권한을 확대하면서 그 정족수를 재적 2/3으로 강화하여 최고인민회의에 대한 견제수단도 마련하고 있다.

이와 같이 북한의 신헌법은 1972년 헌법에서 제도화된 주석의 唯一指導體制가 상당부분 완화되어 권력구조의 면에서 부분적인 다원화의 경향을 보이고 있다. 그러나 다른 한편 국가권력에 대한 로동당의 영도를 더욱 분명하게 규정하여 헌법제도상의 다원화 경향이 실제적으로 운영될 수 있는가에 대하여 의문을 불러일으키고 있다.

넷째, 經濟發展과 관련하여 구소련의 경우 경제의 비능률과 저하를 방지하고 경제발전을 위하여 경제질서의 개편을 정치구조와 법질서의 개편을 통해 달성하려고 했다. 이에 반하여 중국은 등소평의 政左經右의 傾向⁶⁶⁾이 반

영되어 경제면에서는 社會主義 市場經濟의 도입을 통한 더욱 적극적이고 전면적인 개혁을 추구하지만 정치면에서는 개혁을 기구개편과 행정개혁에 한정시키고 사회주의체제의 유지와 사회주의 이념의 고수를 더욱 강화하고 있다.

북한은 개정헌법에서 자주적 경제발전과 경제면에서 대외개방을 추구하면서도 정치 사상적으로는 국가에 대한 당의 지도를 강조하고 계급노선을 견지하며, 주민의 사회주의적 법부생활을 강조하는 등 주민에 대한 사상통제를 강화하고 있다. 이러한 북한의 정치와 경제의 분리정책은 일응 중국의 영향을 받은 것으로 보인다. 그러나 중국의 경제발전단계의 낙후성과는 달리 北韓의 經濟構造와 經濟基盤의 劣惡化는 北韓의 經濟展望을 어둡게 하고 있다.

VI. 結 — 北韓憲法の 未來展望

지금까지 우리는 북한의 헌법의 변화와 신헌법의 주요 내용을 사회주의 국가의 헌법과 비교하여 분석해 보았다.

북한의 헌법의 변화과정과 신헌법의 주요 내용을 사회주의 제국가의 헌법과 비교 검토한 바에 따르면 북한은 그들의 정권 수립 후 1972년 사회주의 헌법의 기본 원칙과 주요 내용을 유지하여 왔다. 그러나 북한의 신헌법은 「우리식 사회주의」 이론과 사상을 배경으로 하여 북한이 처한 시대적 상황과 관련하여 사회주의 헌법의 일반적 속성과는 다른 몇가지 특성을 보여주고 있다. 이러한 특징을 근거로 하여 우리는 북한 헌법에 대하여 다음과 같이 전망할 수 있다.

첫째, 북한은 구소련과 동구권 사회주의의 몰락을 목도하고 맑스-레닌주의 이념과 프로레타리아독재를 헌법에서 삭제하고 「우리식 사회주의」를 강

86) 동아일보, 1993.2.24.

영되어 경제면에서는 社會主義 市場經濟의 도입을 통한 더욱 적극적이고 전면적인 개혁을 추구하지만 정치면에서는 개혁을 기구개편과 행정개혁에 한정시키고 사회주의체제의 유지와 사회주의 이념의 고수를 더욱 강화하고 있다.

북한은 개정헌법에서 자주적 경제발전과 경제면에서 대외개방을 추구하면서도 정치 사상적으로는 국가에 대한 당의 지도를 강조하고 계급노선을 견지하며, 주민의 사회주의적 법부생활을 강조하는 등 주민에 대한 사상통제를 강화하고 있다. 이러한 북한의 정치와 경제의 분리정책은 일응 중국의 영향을 받은 것으로 보인다. 그러나 중국의 경제발전단계의 낙후성과는 달리 北韓의 經濟構造와 經濟基盤의 劣惡化는 北韓의 經濟展望을 어둡게 하고 있다.

VI. 結 — 北韓憲法の 未來展望

지금까지 우리는 북한의 헌법의 변화와 신헌법의 주요 내용을 사회주의 국가의 헌법과 비교하여 분석해 보았다.

북한의 헌법의 변화과정과 신헌법의 주요 내용을 사회주의 제국가의 헌법과 비교 검토한 바에 따르면 북한은 그들의 정권 수립 후 1972년 사회주의 헌법의 기본 원칙과 주요 내용을 유지하여 왔다. 그러나 북한의 신헌법은 「우리식 사회주의」 이론과 사상을 배경으로 하여 북한이 처한 시대적 상황과 관련하여 사회주의 헌법의 일반적 속성과는 다른 몇가지 특성을 보여주고 있다. 이러한 특징을 근거로 하여 우리는 북한 헌법에 대하여 다음과 같이 전망할 수 있다.

첫째, 북한은 구소련과 동구권 사회주의의 몰락을 목도하고 맑스-레닌주의 이념과 프로레타리아독재를 헌법에서 삭제하고 「우리식 사회주의」를 강

86) 동아일보, 1993.2.24.

조하여 北韓 社會主義의 獨自性을 강조하는 동시에 사회주의 체제의 고수를 위하여 주민에 대한 사상통제를 강화하고 사회주의 법무생활을 강화하고 있다. 「우리식 사회주의」는 그 뿌리를 주체사상에서 찾을 수 있으나 등소평의 「중국적 특색을 갖는 사회주의」라는 中國의 獨自路線의 추구하고 일정한 관련성을 유지하고 있는 것으로 보인다. 등소평의 「중국적 특색을 가진 사회주의」는 1978년 12월 중국공산당 제11기 三中全會 이래 중국이 추진한 일련의 개혁개방노선을 말하는 것으로, 思想解放, 經濟發展, 社會主義法制的強化 및 專門家の 發掘과 登用을 그 주 내용으로 한다. 이에 반하여 북한의 「우리식 사회주의」가 근거한 主體思想은 1960년 이후의 권력의 의인화와 유일사상을 배경으로 하여 김일성의 지배체제를 공고히 하고 북한 사회를 일원적 사상체계에 근거하여 안정화시키는 역할을 수행했다. 그러나 북한의 「우리식 사회주의」는 맑스-레닌주의를 바탕으로 깔고 민족주의적 요소를 가미한 것이다. 맑스-레닌주의의 동요와 북한의 맑스-레닌주의로부터의 이탈은 주체사상에 근거한 북한의 「우리식 사회주의」를 강화시키는 것이 아니라 주체사상을 뿌리로부터 동요시키는 것이다. 그리고 결국에는 북한사회를 떠받치는 社會主義의 崩壞와 北韓體制의 動搖可能性을 가져올 수 있다.

둘째, 북한은 당면한 경제난을 극복하기 위하여 신헌법에서 「국가는 우리나라 기관, 기업소, 단체와 다른 나라 법인 또는 개인들과의 기업합영과 합작을 장려한다」(제37조)고 규정하여 대외경제개방정책과 「기술혁명에 사회주의 경제를 발전시키는 기본고리이다」(제27조)라고 규정하여 산업기술발전을 강조하고 있다. 이를 근거로 하여 북한은 대외경제협력과 교류를 확대하며, 특히 서방 선진국의 자본과 기술을 도입하기 위한 외국인 투자관련 법률을 제정하였다. 경제개발과 관련한 이러한 북한의 개정헌법의 태도는 중국의 대외경제개방정책의 영향을 받는 것으로 보인다. 그러나 중국의 대외경제개방정책은 사회주의 이념의 고수와 사회주의적 민주성의 확보라는 바탕위에서 자본주의적 경쟁요소를 도입함으로써 사회구조에 탄력성을 부여하는 현실적인 실용주의 노선을 견지하고 있다. 이에 반하여 북한은 社會構造의 硬直性을 유지하고 주민에 대한 통제를 강화하면서 경제개발을 시도

하고 있다. 그러나 이것이 중국의 대외 경제개방정책이 북한에 뿌리내리는데 일정한 한계가 될 것이다. 일반적으로 사회주의 국가에 있어서 최고지도자의 교체 후 전임자에 대한 비판 등을 통해 새로운 정책이 수립되고 경제개혁이 이루어 진다. 그러나 북한의 경우 김정일의 지위가 부상하고는 있으나 김일성이 견제하고 있을 뿐만 아니라, 김정일의 사실상의 통치가 행해지고 있는 현재에도 오히려 김일성이 추구해온 주체사상이 더욱 강화되는 것을 볼 때 점진적인 경제개혁이 이루어질 가능성이 현재로서는 희박하다. 따라서 실질적인 경제회복을 위한 구조적 변화없이 자유경제무역지대의 개발계획이나 서방세계와의 교류를 통한 자본과 기술을 도입하려는 북한의 정책은 일정한 한계가 있을 수 밖에 없으며, 오히려 이러한 개방정책은 경제회복을 위한 촉진제가 아니라 사회동요를 위한 시발점이 될 수 있다.

셋째, 북한은 헌법개정을 통하여 김정일체제를 공고히 하기 위한 법적 장치를 마련했다. 북한은 이미 1991년 12월 김정일을 인민군 최고사령관에 추대하는 등 김정일의 후계자 작업을 가속화시켜왔다. 김정일의 최고사령관 취임은 군최고통수권자는 국가주석이어야 하는 헌법조문(1972년 헌법 제 93조)과 모순되었다. 이에 북한은 헌법개정을 통하여 국방위원회를 분리 승격시키고, 「국방위원회 위원장은 일체무력을 지휘통솔한다」고 규정하여 國家主席과 軍最高司令官을 분리시켰다. 그리고 김정일은 국방위원회 제1부위원장으로서 원수에 추대되었으며(1992.4.20), 인민군 최고사령관으로서 첫 군인사를 단행하고(1992.4.24.), 마침내 국방위원회 위원장으로 취임하였다.(1993.7.2.) 헌법개정을 통한 국방위원회의 권한 강화와 김정일의 국방위원회 위원장의 취임은 김정일후계체제의 물리적 담보를 공고히 하기 위한 조치로 보인다. 그러나 김정일의 군장악은 국방위원회 위원장 취임이라는 공식적 직함에 의해서는 완성될 수 없을 것이다. 김일성의 사후에도 김정일이 이제까지 김일성이 확보해 왔던 것과 같이 신에 가까운 카리스마를 구축하지 않는 한 김정일의 군사정책은 군의 정치적 입장에 대한 고려에 의해 그 기본적 성격이 결정될 수 밖에 없을 것이다.

넷째, 권력구조의 면에서 사회주의 헌법이론에 의하면 社會構造의 變化

에 따라 憲法上의 制度도 이에 따라 변화되어야 한다. 오늘날 사회주의 국가의 붕괴는 사회주의 헌법의 권력구조와 현실적인 제도가 사회구조의 변화를 따라가지 못한 결과라고 평가되고 있다.⁸⁷⁾ 북한의 1972년 헌법과 1992년 헌법이 각각 그 헌법에 전제한 사회구조에 상응하는 세부적인 제도의 형태를 구비하지 못했다. 1972년 헌법과 1992년 헌법에서 사회주의의 완성을 선언하였다면 헌법의 통치구조도 그에 걸맞는 유일영도체제가 포기되어야 한다. 1972년 헌법은 헌법이 선언한 헌법의 기본성격과 헌법상의 통치구조가 일치하지 못했다. 1992년 헌법은 권력구조라는 면에서 구헌법에 비하여 외형상 상당한 변화를 보이고 있다. 물론 북한의 헌법상의 권력구조의 변경은 제1차적으로 김정일의 후계체제를 물리적으로 보장하기 위한 것이다. 그러나 이것이 헌법상으로는 국가주석의 유일지도체제의 완화라는 형태로 나타나고 있다. 그런데 북한의 신헌법은 최고인민회의의 강화와 국가주석의 권한 약화, 국방위원회의 승격 확대 등과 같이 국가권력구조의 부분적 다원화 경향을 보이면서도 로동당의 국가영도를 더욱 분명하게 규정하여 외형상 권력구조의 다원화를 유명무실하게 하고 있다. 이와 같이 헌법개정에도 불구하고 唯一的 領導制라는 통치조직의 유지는 社會構造와 統治組織과의 矛盾을 보여주고 있다. 외형상 북한의 신헌법의 권력구조는 중국의 1982년 헌법과 유사하다. 이러한 북한의 신헌법상의 권력구조와 1982년 중국헌법의 그것과의 유사성은 김정일의 권력승계를 위장하고 헌법상의 통치구조의 體系正當性을 강화하려는 정책적 의도가 은폐되어 있는 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 헌법상의 권력구조의 변경은 동시에 수령 중심의 유일영도체제에 대한 비판 또는 김정일의 권력승계의 실패 이후 집단지도체제의 가능성을 열어 놓고 있다.

북한의 1992년 헌법은 결국 김정일의 권력승계를 합법화시키기 위한 것이다. 김정일의 권력승계는 북한의 권력구조의 특색인 수령의 유일적 지도체제의 계속을 의미한다. 따라서 단기적으로 북한의 권력구조에는 큰 변화

87) G.Brunner, politischer Systemwandel und Verfassungsreform in Osteuropa, 1990 참조

가 없을 것으로 전망된다. 또 1992년 북한 헌법은 권력구조상의 부분적 다원화를 실현하여 권력구조의 재편에까지는 이르지 않을 것으로 전망된다. 이렇게 볼 때 당분간 북한의 헌법의 변화가능성은 크지 않다고 볼 것이다. 그러나 「우리식 사회주의」가 전제로 삼고 있는 맑스-레닌주의와 사회구조와의 모순, 硬直된 社會構造와 對外經濟政策과의 矛盾은 순조롭지 못한 권력승계와 결합되는 경우 북한의 권력체제에 회피할 수 없는 갈등으로 대두될 것이다. 이것은 북한 헌법질서의 변화를 가져올 수도 있을 것이다.

參 考 文 獻

〈〈국내문헌〉〉

- 강구진, 북한법연구, 1975
- 경남대학교 극동문제연구소 (편), 북한의 법과 법이론, 1988
- 고려대학교 아시아문제연구소 (편), 북한법률체계연구, 1972
- 법무부 (편), 북한법연구 제1권
 —————, 소련법연구(IV), 1991
- 법제처 (편), 북한법제개요, 1991
 —————, 독일통일관계법연구(I)(II), 1991, 1992
- 을유문화사, 북한개론, 1990
- 국토통일원 조사연구실 (편), 소련의 대내외정책주요자료집, 1989
- 최종고, 북한법, 1993
- 통일원, 92개정 북한의 사회주의 헌법, 1992
- 박수혁, 남북한국회회담에 있어서의 통일헌법, 1987
 ———, 통독에 있어서 동서독의 헌법통일, 법제연구 제2집
- 장명봉, 공산권헌법에 관한 연구, 1984
 ———, 북한헌법개정의 내용과 특징, 북한연구, 1993. 봄
 ———, 북한헌법 40년과 그 동향, 고려대 북한법률행정논총 제8집
 ———, 북한헌법상의 권력구조비교, 고려대 북한법률행정논총 제9집
 ———, 중국헌법개정(93)의 배경, 내용 특징, 법제연구 제4집
- 도회근, 소비에트제도에 관한 연구, 1992
- 권영설, 브레지네프헌법의 규범과 현실, 중앙대법학연구소 논문집 제7집
- 김운용, 북한의 헌법과 권력구조, 고려대 북한법률행정논총 제5집
- 김철수, 북한헌법과 공산제국의 헌법과의 이동에 관한 연구, 1978
- 구병삭, 중국헌법의 기본권 문제, 한태연박사 회갑기념논문집, 1977
 ———, 중화인민공화국 제정헌법연구, 문흥주박사회갑기념논문집, 1978
- 김영일, 고르비쵸프헌법과 러시아신헌법에 관한 연구, 1993.2
- 김동환, 사회주의 헌법상 기본권에 관한 이념적 접근, 1992
- 이종석, 김정일 시대 대비한 북한헌법개정, 말, 1993.1.
- 장경학(Kelsen) 역, 공산주의 법이론, 1983

- 김성수, 남북한통일헌법의 경제질서문제, 사법행정, 1992.11
 강석승, 북한의 의회제도, 국회보, 9112.5.
 최완규, 사회주의권의 변화와 북한체제의 변화가능성, 북한연구, 1990.가을
 전광석, 북한헌법상 통치조직의 변천, 북한연구, 1993.여름
 유인탁, 중국개정헌법안의 특징분석, 북한, 1982.9
 김남식, 북한의 신헌법과 권력개편, 신동아, 1973.2.
 하용출(고르바초프) 역, 페레스트로이카, 사계절, 1988

<<외국문헌>>

- Brunner, Georg, Einführung in das Recht der DDR
 -----, Die Grundrecht im Sowjetsystem, 1963
 -----, Die Funktion der Verfassung in den Sozialistischen
 Staaten im Spiegel der neuen Verfassungsgebung, 1976
 -----, Neuere Tendenzen in der Verfassungsrechtlichen
 Entwicklung Osteuropäischen Staat, JOR, 1974
 -----, Entwurf einer Verfassungstypologie sozialistische
 Staat, ROW, 1978
 Butle, W.E., Soviet Law, 1988
 Brunner G. und Meissner B. (Hrsg.), Verfassungen der kommunistischen
 Staaten, 1979
 Brunner/Schnud/Westen (Hrsg.), Wirtschaftrecht der Osteuropäischen
 Staaten, 1991
 Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen (Hrsg.), BDR-DDR
 Systemvergleich 2, 1976
 Dunke Fred, Das Mehrheitsystem in der DDR, Der Nationale Demokrat,
 Berlin(Ost), 1963
 Engels, Einleitung zur Schrift von Marx
 Höcker-Weyand, Zur Staatstheorie in Jugoslawien
 Lammich, Neuen Institution im Verfassungsrecht der sozialistischen
 Länder Osteneuropas, AöR, Bd., 102
 Lenin, Staat und Revolution

- Leonhardt, P., Die Staatstheorie in Rumanien
- Luchterhand, O., Vom Verfassungskomitee der UdSSR zum Verfassungsgericht Russland, AoR, 1993.7.
- Marx, K., Adresse des Generalrats über den Bürgerkrieg in Frankreich, 1871
- , Kritik des Gotha Programm, in Auswahl aus den Schriften von Karl Marx, 1956
- Meissner, B., Das Verhältnis von Staatsrechtlehre und politischer Theorie in der Sowjetunion
- , Die höchsten Organe der Staatsgewalt und der Staatsverwaltung Osteuropa Recht, 1978.4.
- , Das Parteiprogramm in der KPdSU 1903 - 1961
- , Die Marxistisch-Lennische Lehre von Staat der Nationalen Demokratie 1963
- Petiv, V., Die Staatstheorie in der Volksrepublik Bulgarien
- Pokstefl, J., Kontinuität und Wandel in der tschechoslowakischen Staatstheorie
- Recent Development the Constitution of Asian Marxist -Sozialist state, Westen Reserve Journal of International Law, 1981
- Schmid, K., Die Verfassungssysteme der BDR und der DDR, 1982
- Schroder, F.C. und Meissner B. (Hrsg.), Verfassungen und Verwaltungsreform in den sozialistischen Staaten, 1979
- Schrussler, Der Demokratische Zentralismus - Theorie und Praxis, 1981
- Uschakaw, .A., Kontinuität und Wandel in der polnischen Staatstheorie
- Verfassung der DDR, Dokumente, Kommentar, Hand ,II, 1969

北韓 最高人民會議의 構成과 運營에 관한 比較 分析

研究責任者 : 辛 起 鉉(全北大學校)

목 차

<요약문>

I. 서 론	65
1. 연구의 목적 및 필요성	65
2. 연구의 범위와 방법	68
II. 현대 의회와 사회주의체제 의회	69
1. 현대 의회의 운영 원리	69
2. 사회주의체제 의회 논의의 의미	71
III. 소련과 중국의 의회 구성	73
1. 소련 인민대의원대회와 최고소비에트	73
가. 소련 인민대의원대회와 최고소비에트의 헌법상 지위	74
나. 소련 인민대의원대회와 최고소비에트의 구성과 조직	75
다. 소련 인민대의원대회와 최고소비에트의 제도적 운영	76
라. 소련 인민대의원대회와 최고소비에트의 권한	76
마. 소련 인민대의원대회와 최고소비에트의 대의원의 지위	79
2. 중국 전국인민대표대회	80
가. 중국 전국인민대표대회의 헌법상 지위	81
나. 중국 전국인민대표대회의 구성과 조직	81
다. 중국 전국인민대표대회의 제도적 운영	82
라. 중국 전국인민대표대회의 권한	82
마. 중국 전국인민대표대회의 대의원의 지위	84
IV. 북한 최고인민회의의 구성	85
1. 북한 최고인민회의의 헌법상 지위	85
2. 북한 최고인민회의의 구성과 조직	85
3. 북한 최고인민회의의 제도적 운영	87
4. 북한 최고인민회의의 권한	88
5. 북한 최고인민회의의 대의원의 지위	91
6. 북한 최고인민회의의 대의원 선거제도	91

V. 북한 최고인민회의의 운영과정	93
1. 북한 최고인민회의의 성립 과정	93
2. 제1기 최고인민회의	94
3. 제2기 최고인민회의	96
4. 제3기 최고인민회의	99
5. 제4기 최고인민회의	100
6. 제5기 최고인민회의	101
7. 제6기 최고인민회의	103
8. 제7기 최고인민회의	104
9. 제8기 최고인민회의	105
10. 제9기 최고인민회의	106
VI. 북한 최고인민회의의 운영 평가	108
1. 선거를 통한 체제 정당화 기능	108
2. 수동적인 하부 구조 역할	111
VII. 결 론	118
[부록]	
북한 최고인민회의 관련 헌법 규정 변화 비교	122

북한 최고인민회의의 구성과 운영에 관한 비교 분석

신기현 (전북대)

< 요약 문 >

1.

공산당이 모든 진리를 독점하고 있으면서 공산당은 오류를 범하지 않는다는 과거의 정치적 확신을 철회하고 정치 구조의 개혁을 모색하였던 소련, 동구권의 변화 속에서 나타난 다원적인 사회 집단의 성장이 향후 북한 최고인민회의의 구성과 운영에 어떠한 자극으로 변화할 것인지는 매우 중요한 관심의 대상이다.

본 연구에서는 1990년 북한 최고인민회의 제9기의 출범에 따른 대의원 구성 변화와 1992년 헌법의 최고인민회의 권한 강화가 북한 정치의 변화에서 어떠한 위상을 지니고 있는가에 대한 문제의 제기를 통해 논의를 전개하였다.

이러한 문제 의식에 따라 본 연구에서는 해체 이전 소련 인민대의원대회 제도와 현재까지도 아무런 변화가 없는 것처럼 보여지는 중국 전국인민대표대회 제도를 고찰을 토대로 북한 최고인민회의의 구성과 운영의 특성을 고찰하고, 향후 북한의 의회 변화에 대처할 수 있는 방안을 모색하고자 하였다.

북한 최고인민회의는 기본적인 헌법상의 지위와 권한에도 불구하고 주로 체제 유지 기능이나 하부 구조로서의 각종 결정 추진 등의 기능을 발휘하고 있다. 최고인민회의가 최고주권기관으로 규정되고 있다 할지라도 아직까지는 실질적으로 주석·당·중앙인민위원회의 의도에 따라 행동하는 형식적 기관에 머무르고 있음을 알 수가 있었다.

북한의 최고인민회의는 헌법 개정에 따라 그 지위와 권한이 약화되었다가 다시 강화되는 추세를 보여왔다. 그러나 북한의 최고인민회의는 여전히 구 소련의 인민대의원대회 및 최고소비에트나 중국의 전국인민대표대회 보다는 제도적으로 취약한 위치에 있는 실정이다.

2.

1948년에 최고인민회의가 구성되면서 그 동안에 최고인민회의가 개최되었던 회수나 회기는 너무나 형식적일만큼 적고 단기간이었으며, 대의원 구성도 기본적으로 북한 주민의 입장을 반영하기 보다는 당과 체제의 유지에 도움이 되는 쪽으로 이뤄져왔다는 것을 알 수가 있었다. 그럼에도 불구하고 최고인민회의의 권한을 강화시키고 있는 것은 다분히 체제 변화 과정에서 대응하기 위한 발판을 모색하기 위한 것으로 보여지고 있다.

최고인민회의가 입법권을 행사한다는 점에서 일반적인 의회와 형식적으로 같을지 모르나 여전히 다음과 같은 한계를 지니고 있다. 첫째, 대의원의 지위에 한계가 있고, 둘째, 최고인민회의가 사실상 조선로동당에 종속되어 있어서 최고주권기관으로서의 역할을 다하기가 어려우며, 마지막으로 전체 북한 주민의 의사로서 대표성 및 정당성을 필요로 할 때 최고권력기관인 김일성이나 당의 목적에 따라 명목적으로 활용되는 기구라는 것이다.

이러한 한계를 지니고 있는 북한 최고인민회의가 기본적으로 안고 있는 문제점은 민주주의 체제의 의회 운영 원리 도입으로 해결될 수 있는 것으로 판단되지만 그러한 시도가 현실적으로 가능하지 않다는 사실이 바로 북한 정치 변화의 한계라고 할 수 있다.

이러한 비관적인 입장에도 불구하고 북한 최고인민회의의 권한이 형식적으로나마 1992년 헌법을 통해 강화되고 있고, 1990년 선거에서 조선로동당 출신이 아닌 세력의 최고인민회의 진출이 늘어날 수 있도록 하고 있다는 점에서 최고인민회의의 실질적인 정치기구화가 가능할 수도 있다는 점을 예상할 수 있다.

이러한 예상과 함께 현단계에서 북한 최고인민회의의 운영을 둘러싼 자체 변화

노력이 필요한 부분에 대해서는 다음과 같이 정리하였다.

첫째, 최고인민회의의 회기를 늘려 운영해야 한다는 점이다. 기본적으로 문제점이 없고 체제 갈등이 없기 때문에 최고인민회의가 관여할 사항이 많지 않다고 할 지도 모르나 의회 존재의 의의와 헌법에서 규정하고 있는 권한을 고려한다면 현행 최고인민회의의 짧은 회기 운영을 변화시켜 많은 시간을 투입할 필요가 있다.

둘째, 최고인민회의의 대의원들의 행태 문제이다. 최고인민회의의 짧은 회기 운영은 기본적으로 대의원들의 소극적이고 방어적인 행태와 밀접한 관계가 있다. 단순히 거수기 역할을 떠나 당보다는 인민의 이익을 추구하는 대의원 의식을 가지는 경우 각종 결정에 대한 거부나 수정, 그리고 조사를 할 수 있는 분위기 조성이 가능할 것이며, 이에 따른 각종 법규 개정과 집행기관의 관행을 변화시킬 수가 있을 것이다.

셋째, 최고인민회의의 상설회의나 각종 위원회 활동을 강화시키는 문제이다. 이들 기관은 최고인민회의의 휴회 중이라도 어느 정도의 의회 활동을 전개시킬 수 있기 때문에 기본적으로 헌법상의 권한을 행사하는 데에 유리한 위치에 있다. 이 점에서 각종 상설 기관의 적극적인 활용은 북한 정치구조에서 어느 정도 과거의 정치 관행을 변화시킬 수 있는 요소로 작용할 수 있을 것이다.

마지막으로 최고인민회의의 장기 발전과 관련하여 기존 사회주의체제 의회의 경험과 좌절, 그리고 현행 중국의 의회 경험들에 대한 검토를 통해 자체 활로를 개척해야 할 것이다.

3.

북한 최고인민회의의 운영 변화는 북한 지도층의 인식 변화와 시간의 흐름을 필수적인 것으로 하고 있다. 단기적으로는 북한 최고인민회의는 여전히 김일성·김정일 체제의 유지에 이용될 것이며, 장기적으로는 개혁을 바라는 시민사회의 성장과 이러한 사회 세력의 정치 집단화가 최고인민회의에서의 다당제적 질서 요구에 대한 압력으로 작용할 수 있을 것임을 알 수가 있다.

이러한 점을 고려한다면 북한 정치의 점진적인 변화를 유도하면서 자체 개혁과 민주화를 기하는 분위기의 조성이 필수적이라고 말할 수 있다. 최고인민회의의 운영에서, 또한 최고인민회의를 구성하는 선거 과정에서 민주주의와 개혁에 대한 실

힘이 실효를 거둘 수 있다고 한다면 이를 지원해주는 외부의 노력도 중요하다고 할 것이라고 판단하였다.

현실적으로 남북한 국회 교류 등이 가능하다고 한다면 북한 최고인민회의 운영과 관련된 변화를 자극할 수 있는 구체적인 방안에 대한 모색이 현단계 우리가 추구하는 과제라는 것을 결론으로 제시하였다.

I. 서 론

1. 연구의 목적 및 필요성

1990년에 들어와 북한은 새롭게 최고인민회의를 구성하고자 임기가 8개월이나 남아있는 제8기 최고인민회의를 해산하면서 제9기 대의원에 대한 선거를 1990년 4월 22일에 실시하였다. 기존의 관행대로라면 그 임기를 초과하였겠지만 북한은 제8기 최고인민회의 임기 만료 이전에 새로운 최고인민회의를 출범시켰던 것이다.

제9기 최고인민회의는 1992년 4월 9일의 제3차 회의에서 20년간 북한 체제를 규정해오던 조선민주주의인민공화국 사회주의헌법을 개정하여 최고인민회의의 권한을 강화시켰다.

이러한 북한 내부의 추세는 대체로 동구 사회주의체제의 변화와 소련에서의 변화를 토대로 하는 것이었다. 기존 사회주의 진영의 의회에 다원적인 정치세력이 진출하면서 공산당 세력이 급속하게 퇴조했던 사실로 미뤄볼 때 북한의 이러한 움직임은 결코 이례적인 것은 아니다.

1990년에 구성된 북한 최고인민회의 제9기는 북한 정치에서 정상적인 역할 수행을 할 수가 없었던 조선사회민주당과 천도교청우당에 대해서 대의원의 수를 늘려 배정함으로써 다원적인 구성을 시도하고 있다.

이러한 북한의 변화는 수년간 지속되고 있는 사회주의체제 변혁과 궤를 같이 한다. 수년동안 진행된 기존 사회주의체제의 변혁은 정치·경제·사회적인 환경에 대한 새로운 인식과 적응 양식의 도입, 그리고 사회주의 건설에 대한 새로운 접근 방법의 모색을 불가피하게 하였다. 그들의 개혁과 변화는 사회주의체제의 구조적인 전환으로 이어졌다.

많은 국가들에서 집권 세력이었던 공산당이 자신들의 지도 원리를 포기한 것은 물론이고 공산주의식의 정치 질서를 스스로 거부하였으며, 1991년에는 소련 공산당의 기능이 정지 당하기에 이르면서 사회주의체제의 공산당 독재는 과거의 유산이 되어가는 것처럼 보여지기도 하였다.

그러나 조선로동당을 중심으로 하는 북한 체제는 여전히 「인민 대중 중심의 우리식 사회주의는 필승 불패」라는 논리로 사회주의체제의 변화에 대응해가고 있다. 이를테면 주체 사상을 구현해간다는 입장에서 현재의 사회주의 건설 노선을 견지한다고 하고 있으며, 군사적으로도 핵문제와 같은 복잡한 문제의 제기를 통해 국제적인 변화 기류를 회피하고자 하는 태도를 보이고 있다.

이는 한편으로 북한식 사회주의의 고수 논리에도 불구하고 북한 체제가 정치·경제·사회적으로 심각한 선택의 기로에 서있다는 것을 단적으로 보여주고 있다고 할 것이다.

동구와 소련에서는 공산당의 지도원리가 거의 포기된 것은 물론이고 공산당이 해산당하기에 이른 경우도 있다. 이는 동시에 민주집중제의 포기를 포함하고 있으며, 새로운 형태의 다원적인 정책·정당 집단의 용인으로 이어지고 있다. 프롤레타리아 독재의 포기와 당명의 개칭에 이를 정도의 사회주의체제 정당 변화는 북한의 경우에도 예외가 되기 힘들 것임을 예상케 하고 있다.

적어도 북한의 정치가 다원화될 수 있는 소지를 가지게 되거나 다원적인 정당 정치가 가능하게 되는 경우 북한의 정치 변화는 극적인 모습으로 발전될 소지가 높다고 할 것이다.

폴란드의 경우 자유 선거를 통해 선출된 의원들로 의회를 구성하였으며, 기존 공산당이 아닌 자유 노조가 주도하는 의회가 구성됨에 따라 자연히 자유 노조의 정치적 입지가 강화된 경험을 지니고 있다.

헝가리에서도 서구식의 통치 원리에 기초를 둔 새로운 헌법에 따라 폴란드에서와 비슷하게 개혁을 추진하여 서구형의 의회를 구성한 바 있다. 폴란드에서의 개혁이 아래로부터의 압력이 주요한 것이었다고 한다면 헝가리의 경우에는 위로부터의 개혁이 강조되면서 정치적으로 다당제, 다원화를 추구한 것과 관련이 있다.

기존 사회주의체제의 변혁에도 불구하고 구 소련의 정치적 변혁을 뒤이은 러시아의 정치는 최근에 들어와 예측 불허의 상황을 전개시킨 바 있다. 엘친 대통령과 러시아 인민대의원대회 사이의 대립에서 급기야는 폭력적인 진압을 통해 의회가 진압되는 결과를 초래하였다.

엘친 행정부가 입법부인 인민대의원대회와 정권을 공유할 수밖에 없었던 구 소

런 정치의 유산은 우리의 지대한 관심이 아닐 수 없다. 이러한 관심은 러시아에서의 정치 발전 상황이 북한 내부의 정치 정세 변화 가능성과 관련하여 증대한 변수로 등장하고 있다는 점을 고려한 결과이다.

동구와는 달리 러시아에서는 구 소련 정치의 기득권을 보유한 상태의 인민대의원대회가 존재했던 여건에서 열린 행정부의 민주 개혁 추진에는 인민대의원대회가 최대의 장애가 되었던 것이 사실이다.

중국의 경우에는 전국인민대표대회가 1993년에 들어와 제8기 1차회의를 개최한 바 있다. 헌법상 최고 기관인 인민대표대회가 동소평 이후의 체제 기틀을 마련하고자 노력하고 있다는 점에서 중국의 전국인민대표대회 역시 우리의 관심을 끌고 있다고 말할 수 있다. 해체 이전 구 소련의 인민대의원대회와 중국 전국인민대표대회의 운영 경험은 북한 최고인민회의의 운영 방향을 예측할 수 있는 단서가 될 수가 있다.

북한의 최고인민회의는 형식적으로 북한의 최고주권기관이다. 1972년 북한 헌법은 최고인민회의의 기능과 권한을 대폭 축소시킨 바 있지만 1992년의 북한 헌법은 최고인민회의의 기능과 권한을 강화시키고 있다.

1990년 제9기 최고인민회의의 대의원 구성 변화와 1992년 헌법의 최고인민회의 권한 강화는 북한 정치의 변화 방향과 관련하여 지대한 관심을 끌고 있다. 이와 함께 구 소련 인민대의원대회 제도, 그리고 현재까지도 아무런 변화가 없는 것처럼 보여지는 중국 전국인민대표대회의 제도를 살펴보는 것은 북한의 변화와 관련하여 상당히 중요하게 작용할 수 있을 것이다.

공산당이 모든 진리를 독점하고 있으면서 공산당은 오류를 범하지 않는다는 과거의 정치적 확신을 철회하고 정치 구조의 개혁을 모색하였던 소련, 동구권의 변화 속에서 나타난 다원적인 사회 집단의 성장이 향후 북한 최고인민회의의 구성과 운영에 어떠한 자극으로 변화할 것인지는 매우 중요한 관심의 대상이다.

이러한 현실 속에서 본 연구는 구 소련과 중국의 의회제도의 고찰을 토대로 북한 최고인민회의의 구성과 운영의 특성을 고찰하고 향후 북한의 의회 변화에 대처할 수 있는 방안을 모색하고자 한다.

2. 연구의 범위와 방법

먼저 공간적으로 사회주의체제를 유지했던 국가들을 대별하여 사회주의 체제의 기본형을 제시한 구 소련과 현재까지도 북한의 정치에 많은 영향을 미치는 위치에 있는 중국을 사례로 하여 각기 의회제도를 살펴 보고 동시에 북한의 경우를 살펴 본다.

시간적으로는 북한 최고인민회의가 구성되는 시기부터 1993년에 이르기까지를 기준으로 하여 최고인민회의에 영향을 미치는 제도적 요인의 변화와 사회주의 체제가 급변하는 과정에서 기존 사회주의체제의 의회 구조가 변화되던 상황을 중심으로 최고인민회의의 운영 과정에 비중을 두고자 한다.

이러한 공간적이고 시간적인 범주의 설정하에 현대 의회의 운영 원리를 개관하고 구 소련과 중국의 경우 의회 구성과 관련된 제도를 살펴보고, 북한의 경우에는 최고인민회의의 제도와 구성 및 운영 과정을 살펴보고자 한다.

마지막으로 이러한 연구의 대상이 되고 있는 특정 지역의 정치 구조 개편이나 고수 과정이 북한의 최고인민회의의 운영과 어떠한 관계가 있으며, 향후 북한 최고인민회의의 운영은 어떠한 형태로 변화되어야 하는가에 대해서 결론적인 논의를 전개하고자 한다.

II. 현대 의회와 사회주의체제 의회

1. 현대 의회의 운영 원리

현대 민주정치는 간접 민주정치를 주류로 하는데 이는 대의정치 혹은 의회정치라고 말한다. 의회는 국민의 선거에 의해 선출되는 의원을 그 본질적 요소로 하는 합의체이다. 의회주의는 민주적으로 선거된 합의 기관에 의하여 다수결 원리로써 국가의 중요 정책을 결정하고 입법하는 제도를 말한다.

오늘날의 대중적 민주정치는 필연적으로 의회주의를 채택하고 있다. 의회는 국민의 대표기관으로서 인정되고 있으며, 국민주권주의하에서는 주권의 행사기관으로서 인정되고 있다.

현대 국가에서 의회의 기능은 일반적으로 대표·입법·행정 감독 등으로 요약된다. 의회는 시민이나 의원들을 훈련시키고 사회화시키는가 하면 법률을 제정하고, 위기를 극복하여 문제 해결을 가능하게 하며, 이익을 표출시키거나 행정부에 대한 감독과 후원을 하는 기능을 보유하고 있다.¹⁾

또한 의회는 법률이나 공공정책을 발의·심의·확정하고 정책 집행을 감독하는 정책 기능을 가지고 있으며, 국가와 사회, 정부와 시민을 연계시키는 대표기능을 가지고 있고, 아울러 정치체제의 안정과 유지에 기여하는 체제유지기능을 보유하고 있다.²⁾

이러한 논의를 통해서 볼 때 의회가 이익 표출 및 집약, 정책 결정 및 집행에 관여하는 기능을 지니고 있다고 보는 것은 재론의 여지가 없을 것이다.³⁾

1) Robert A. Packenham, "Legislatures and Political Development," A. Kornberg and L. D. Musolf(eds.), *Legislature in Development Perspective* (Durham: Duke Univ. Press, 1981), pp.42-45.

2) Michael L. Mezey, *Comparative Legislatures* (Durham: Duke Univ. Press, 1979), pp.6-20.

3) Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell, Jr., *Comparative Politics: System, Process, and Policy* (Boston: Little, Brown and Company, 1978), pp.266-269.

의회가 여러 정치세력들의 이해 관계를 어떻게 반영하는가는 의회 평가에 중요한 기준으로 작용한다. 정치세력들 사이의 경쟁이 활발한가, 국민적 참여는 어느 정도 수준인가, 마찰과 대립은 어느 정도나 심화되어 있는가, 의회가 존재하고 있다는 것 만으로 그 의의를 두려는 것은 아닌가의 문제들을 발견할 수가 있는 것이다. 이를 두고 경쟁·약체·분열·장식적인 의회라고 지칭하기도 한다.⁴⁾

민주정치 국가에 있어서 의회의 존재 이유와 그 기능은 국민을 대표하는 의원이 의회에서 옳다고 생각하는 바를 자유로이 주장하고 토론하여 가능한 한 국민의 이해와 견해를 의회에 반영시킬 뿐 아니라 그 심의 과정에 있어서 그것을 조정 통합하여 전국민의 의사라고 할 수 있는 일정한 결론을 도출하는 데 있다 할 것이다.

만약 의회가 이러한 심의와 토론 기능을 갖지 못한다면 국민 각층은 제각기 옳다고 생각하는 바와 욕구하는 바를 달성하기 위하여 원시적인 실력을 행사하려 할 것이다.

현대 각국의 헌법이 의회 의원 활동에 대하여 일반 국민에 대하는 것 이상으로 언론의 자유와 기타의 불체포 등의 특권을 보장하고 있는 것도 이 때문이며, 의회 정치를 토론과 합의에 의한 정치, 혹은 토론과 설득에 의한 정치라고 부르는 것도 이 때문이다. 이 점에서 의회내에 여야 혹은 다수와 소수의 대립이 없는 경우 이는 의회가 정상적으로 운영되고 있지 않다고 봐야 할 것이다.

그러기에 의회는 때로는 공공 관심사에 대한 시민들의 의사를 표현하고, 국가와 국가의 모든 부분에 대한 시민의 이익 집약, 시민과 공무원 사이의 중재 역할, 부패구조에 대한 시민의 불만 집약, 선거구민을 대표하여 로비 활동 전개, 지역 발전을 위한 지원 연결 등에서 시민의 대표 역할을 수행하여야 한다.⁵⁾

현대 민주국가의 헌법은 명문상 혹은 관행상 의회가 국민의 대표기관으로서 국민의 주권적 의사를 표명 통합할 뿐만 아니라 국가의 정치 전반에 걸쳐 기본적인 방향을 결정하며, 국정의 전반이 그 결정된 방향에 따라 시행되도록 감시·감독하

4) Michael L. Mezey, "The Function of Legislatures in the Third World," Gerhard Loewenberg, Samuel C. Patterson, and Melcolm E. Jewell (eds.), *Handbook of Legislative Research* (Cambridge: Harvard Univ. Press, 1985), p. 762.

5) Michael L. Mezey, 앞의 책, pp. 6-20.

는 지위에 있음을 인정하고 있다.

정치체제의 존속과 안정에 기여하는 의회의 기능이 바로 체제 유지 기능이다. 여기에는 정치체제에 대한 지지 유도, 정치엘리트 충원과 사회화, 갈등 조정, 국민들의 일체감 형성, 정부 정책에 대한 지지 동원, 정권의 행위에 대한 정당성 확보 등이 있다.⁶⁾

2. 사회주의체제 의회 논의의 의미

위에서의 논의를 통해서 볼 때 1992년 헌법 개정에서 그 권한이 강화된 북한의 최고인민회의가 어떠한 기능을 얼마나 발휘할 수 있는가는 우리의 많은 관심을 끌 수 있을 것이다.

현단계에서 서구식 의회 논리가 북한 체제의 의회에 그대로 적용되기를 바라기는 어렵다. 그것은 시간과 공간에 따라 의회 형태와 운영 방식이 다양하게 나타나고 있기 때문에 그러하다. 서구적인 의회 양태가 다원적인 민주성을 활발하게 보여주는 것이라고 한다면, 기존의 소련을 중심으로 한 사회주의체제의 의회는 그 기능 자체가 위축되어 있는 매우 형식적인 것이었다고 말할 수 있다.⁷⁾

의회 민주주의라고 하면 대체로 권력 분립을 상정할 수가 있는데 이 때의 분립은 기능적 분배와 관련하여 입법 기능과 행정부에 대한 견제 기능을 가장 많이 강조할 수가 있을 것이다.

권력분립의 측면에서 볼 때 의회제도는 행정부에 대한 견제를 주요 목표로 삼을 수 있다. 본래 의회의 기능이 입법 기능에 있는 것은 사실이지만 입법의 범위가 확대되고 복잡해지면서 모든 사안을 의회가 검토하고 심의하는 것은 어렵게 되고 있다. 더우기 다수당과 행정부의 유착 가능성 때문에 의회는 단순히 입법 기능에 만족하기 보다는 행정부에 대한 감독 기능을 강조함으로써 정치적 가치를 강화할 수 있는 측면이 있는 것이 사실이다.

이러한 기능이 사회주의체제의 정치과정에서 쉽게 수용될 수가 없었던 것은 그들의 이데올로기적 정치구조와 밀접한 관계가 있다. 다양한 의견과 비판이 개진될

6) Michael L. Mezey, 앞의 책, pp.9-11.

7) Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell, Jr., 앞의 책, p.266.

수 있는 서구식 의회란 공산당 우위의 정치를 침식시킬 수 있는 위해 요소라는 점은 부정할 수 없다. 특히나 서구식의 의회가 프롤레타리아 독재를 옹호하는 것이 아니라 부르조아의 이익을 옹호한다고 보는 시각에 서는 경우 이러한 경계는 더욱 심해질 수밖에 없을 것이다.⁸⁾

그러함에도 불구하고 사회주의체제에 의회제도가 존재하고 있었던 것은 적어도 의회라고 하는 것이 국민주권의 표방, 정통성 확보, 적절한 충원 기회 제공 등의 효과가 있었기 때문이다. 사실 의회제도가 지니고 있는 충원, 사회화, 커뮤니케이션 기능과 이익 표출, 이익 결집, 정책 결정 및 집행 등의 기능, 그리고 위원회와 같은 전문화와 집단화의 기능은 어느 체제를 막론하고 관심을 끌지 않을 수가 없었던 것이다.⁹⁾

8) 이와 관련하여 레닌은 다음과 같이 지적하고 있다: “대의제도는 남을 것이다. 그러나 특별한 체계로서 입법부와 집행부 사이의 노동 분화로서 의원들에 대한 특권적 지위가 주어지는 의회주의는 있지 않게 될 것이다. 대의제도 없이는 민주주의, 심지어는 프롤레타리아 민주주의를 상정할 수 없겠지만 의회주의 없는 민주주의를 상상할 수는 있으며 또한 그래야만 한다.” Vladimir I. Lenin, “The State and Revolution,” *Collected Works: Vol.25* (Moscow: Progress Publishers, 1975), p.429

9) Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell, Jr., 앞의 책, p.266; 고르바초프 시대 이전 소련 최고회의는 대체로 체제 정당화 및 일체화, 커뮤니케이션, 동원, 이익표출에 있어서 그 기능을 잘 발휘하였다고 말할 수 있다. Shugo Minagawa, *Supreme Soviet Organs* (Nagoya: Univ. of Nagoya Press, 1985), pp.9-15. 이러한 점에 비추어 보면 자유민주주의 체제의 의회가 정책 형성이나 갈등 관리의 기능을 중시하는 반면에 폐쇄적인 사회의 의회는 체제유지 기능에 더욱 비중을 두고 있음을 알 수 있다.

Ⅲ. 소련과 중국의 의회 구성

1. 소련 인민대의원대회와 최고소비에트

최근에 전개된 구 소련 공산계열 보수 세력 주도하의 러시아 인민대표대회와 열린 대통령 진영 사이의 극단적인 대립은 구 소련 정치체제의 유산에서 비롯된 것이었다.

1988년 12월 1일에 개정된 소련 헌법은 사회주의적 민주주의, 인민의 자치, 선거제도, 인민대의원대회 같은 제도를 정착시킬 목적으로 국가권력 구조를 변화시키는 동인을 제공하였다.

스탈린주의는 관료제적 집중 현상을 가져와 민주적인 요소의 발전을 저해하였던 것으로 일컬어지고 있다. 이러한 현상을 타파하기 위한 것이 바로 소비에트에 대한 인민의 참여를 보장하자는 논리였다. 소비에트의 공개와 대중참여의 제도화는 정치권력의 중심이 당보다는 인민들에 의해 선출된 대표기구로 이행하게 됨을 의미한다.¹⁾

고르바초프의 정치개혁에서 중요한 비중을 차지한 것은 사회주의적 민주주의 심화와 인민에 의한 자치의 증대라는 것이었다. 이는 선거제도 개선을 통한 새로운 대의원 선출로 소비에트의 강화를 의도하는 것이었다.²⁾

- 1) J. Hahn, "Boss Gorbachev Confronts His New Congress," *ORBIS* (Spring 1990), p.165; 기타 소련의 변화에 대해서는 Adam B. Ulam, *The Communists: The Story of Power and Lost Illusions 1948-1991* (New York: Scribners, 1992); George R. Urban, *End of Empire: The Demise of the Soviet Union* (Massachusetts: The American Univ. Press, 1993); 아울러 1988년의 헌법 개정을 전후한 소련의 의회제도에 대해서는 D. Richard Little, *Governing the Soviet Union* (New York: Longman, 1989), pp.154-175 참고.
- 2) 정치개혁의 사례는 궁극적으로 실질적인 비밀투표제의 도입, 소비에트 선거시 후보들을 밀로부터 추천하는 복수후보제의 채택 등으로 점차 개혁의 필요성을 강화시키는 요인이 되었다.

고르바초프 치하에서 페레스트로이카가 진행되면서 기존 헌법의 제15장(소련 최고소비에트)을 완전 폐지하고, 새로운 대의기구인 '소련 인민대의원대회와 소련 최고소비에트'를 신설하였는데 이는 소련의 의회정치가 본질적으로 변화하게 되는 계기를 제공하였다.

이러한 개정 헌법에 따라 1989년 3월 26일 소련은 공산당에게 예속되었던 과거의 의회(최고소비에트)와 대체될 새로운 인민대의원대회 대의원을 선출하였다. 정강 정책이 거의 동일하고 경쟁자가 없는 후보에 대해 투표하는 데에 익숙했던 소련인들에게 1989년 3월의 선거는 정치적 다원화를 맛보게 하는 훈련이기도 하였다. 소련 인민대의원대회 대의원 선거로 전국적인 기반을 가지는 야당이 탄생될 수 있었다는 점에서 획기적인 사건이기도 하였다.³⁾

공산당의 지도원리가 여전히 유효하던 그 시절에 야당이 의회에 진출할 수 있었던 배경은 바로 단일 후보가 아닌 경쟁적인 후보자에 대한 유권자의 선택이 보장되었던 데에서 출발하고 있다.

여기서는 1988년 소련 헌법을 중심으로 소련의 의회가 어떠한 형태로 구성되고 운영되는 틀을 가지고 있었던가를 고찰하고자 한다.⁴⁾

가. 소련 인민대의원대회와 최고소비에트의 헌법상 지위

1977년의 소련 헌법은 소련국가권력의 최고기관이 바로 최고소비에트라고 규정하였지만 개정된 1988년의 헌법은 소련인민대의원대회가 소련의 최고국가기관이며, 소비에트 사회주의 공화국 연방에 속하는 모든 문제를 심의하여 해결할 권한

3) Bernard Gwertzman and Michael T. Kaufman (eds.), *The Collapse of Communism* (New York: Random House, 1991), pp.25-30; Vladimir Bukovsky, "Squaring the Soviet Circle," *Journal of Democracy*, Vol.1, No.1 (Winter 1990), pp.89-90.

4) 1988년의 소련 헌법에 대한 인용은 김영수(편), 『사회주의국가헌법』(서울: 인간사랑, 1989), pp.23-77를 토대로 하였으며, 아울러 1988년 이전의 소련 헌법에 대해서는 D. Richard Little, 앞의 책, pp.338-369을 참고.

을 가진다고 하였다(「1988년 소련 헌법」〈이하 소련 헌법〉 제108조).

소련에서 모든 권력은 인민에게 있는데, 인민은 인민대의원소비에트를 통해서 국가권력을 행사하고, 그 밖의 모든 국가기관은 소비에트의 감독하에 있으며 이에 보고할 의무를 지니고 있다(소련 헌법 제2조).

나. 소련 인민대의원대회 및 최고소비에트의 구성과 조직

소련 인민대의원대회는 인민의 직접 선거에 의해서 선출되는 대의원에 의해 구성된다.⁵⁾ 2,250명의 대의원 중 750명은 선거자들의 수가 같은 지역별 선거구에서, 750명은 민족지역별 선거구에서, 나머지 750명은 소련 인민대의원 선거에 대한 법령에 제정된 기준에 따라 전연맹 사회단체에서 선거된다(소련 헌법 제109조).

최고소비에트는 소련 인민대의원들에 의해 비밀투표로 인민대의원대회에서 선거되며 그 앞에서 보고할 의무가 있다. 최고소비에트는 양원 즉 인원수가 같은 연맹 소비에트와 민족소비에트로 구성된다(소련 헌법 제111조).

소련에서 인민대의원들의 선거는 비밀투표에 의한 보통·평등·직접선거로 이뤄지고, 사회단체들의 대표성을 보장할 목적으로 인민대의원들의 3분의 1은 사회단체들에 의해 선출되도록 하였다(소련 헌법 제13장 선거제도).

인민대의원 소비에트의 임기는 5년이며, 인민대의원 소비에트 선거는 해당되는 국가기관들의 임기 만료 4개월을 앞두고 정한다(소련 헌법 제89조).

인민대의원대회는 최고소비에트들과 최고소비에트 의장을 선거한다. 최고소비에트 의장은 소비에트 국가의 원수이며, 최고소비에트 관련 회의를 집행하거나 대표하는 위치에 있다.

소련 최고소비에트 상임위원회는 소련 인민대의원대회와 소련 최고소비에트 사업 조직을 보장하며, 소련 헌법과 법령의 범위내에서 권한을 행사하는 최고소비에트 관할 기관이다. 최고소비에트 상임위원회는 최고소비에트의장, 제1부의장, 연방을 구성하는 공화국 최고소비에트의장들인 15명의 소련 최고소비에트 부의장들, 연맹소비에트와 민족소비에트 의장들, 소련 인민검열위원회 위원장, 소련 최고소

5) 만 18세가 된 소련 인민은 선거권을 가지고 있었으며, 만 21세가 된 소련 인민은 소련 인민대의원으로 선출될 수 있었다.

비에트 양원상임위원회와 위원회 위원장들로 구성된다. 상임위원회는 소련 최고소비에트의장이 지도한다(소련 헌법 제118조).

소련 인민대의원대회는 선거 이후 제1차회의에서 자격심사위원회를 구성하고 그 위원회가 제출한 보고에 근거하여 대의원 자격을 확인하는 결정을 채택한다.

다. 소련 인민대의원대회 및 최고소비에트의 제도적 운영

소련 최고소비에트가 소련 인민대의원대회를 소집하는데 소련 인민대의원 대회의 정기회의는 1년에 한번씩 진행된다. 임시회의는 소련 최고소비에트의 발의에 의하여 최고소비에트 양원 중 한 원, 소련 최고소비에트 상임위원회, 상임위원회 위원장, 또는 적어도 5분의 1의 소련 인민대의원들의 제의에 의해서나 연방 구성 공화국 최고국가기관의 명의로 그 공화국의 발의에 의하여 소집된다.

소련 최고소비에트는 매년 소련 최고소비에트 상임위원회에 의하여 정기회의를 소집한다. 임시회의는 소련 최고소비에트 상임위원회의 발의에 의해서나 소련 최고소비에트 인민대의원의 의장, 연방구성 공화국 최고국가기관의 명의로 그 공화국이나 또는 소련 최고소비에트 양원 중 한 원의 3분의 1 이상의 대의원들의 제의에 의해 소집된다.

라. 소련 인민대의원대회 및 최고소비에트의 권한

소련 인민대의원대회는 형식적으로 소련의 최고국가기관으로 규정되었다(소련 헌법 제108조). 소련 최고소비에트는 소련 인민대의원들에 의해 비밀투표로 소련 인민대의원대회에서 선거되며, 그 앞에서 보고할 의무가 있다(소련 헌법 제111조).

소련 각료회의는 소련 인민대의원대회와 소련 최고소비에트 앞에서 책임을 지며, 그에 사업보고를 한다. 기타 소련 인민대의원대회나 최고소비에트에 의해 선출되는 국가기관은 각각 선출한 기관에 책임을 지는 것으로 되어 있다.

1988년 소련 헌법에서 규정한 소련 인민대의원대회의 권한은 다음과 같았다.

- 1) 소련 헌법을 제정, 개정한다.
- 2) 소련 관할에 속하는 민족 국가적 제도문제에 대한 결정을 채택한다.
- 3) 연방구성 공화국들간 경계의 변경을 승인한다.
- 4) 소련 대내외정책의 기본 방향을 규정한다.
- 5) 소련의 국가계획과 가장 중요한 전연맹 경제 및 사회발전 강령들을 승인한다.
- 6) 소련 최고소비에트, 최고소비에트의장, 제1부의장을 선출한다.
- 7) 소련 각료회의 수상, 인민검열위원회 위원장, 최고재판소 위원장, 검찰총장, 국가 총중재자를 승인한다.
- 8) 소련 헌법감독위원회를 선출한다.
- 9) 소련 최고소비에트가 채택한 조서를 폐지한다.
- 10) 국민투표를 진행할 것에 대한 결정들을 채택한다.

아울러 소련 최고소비에트의 권한은 20여개 항목에 달하는데 그 중에 몇가지를 제시하면 다음과 같다.

- 1) 소련 인민대의원 선거를 결정하고, 이 선거에 대한 중앙선거위원회 구성을 승인한다.
- 2) 소련 각료회의 수상 임명.
- 3) 소련 국방소비에트를 구성하고, 구성원을 승인한다.
- 4) 소련 인민검열위원회와 최고재판소를 선거하고, 검찰총장과 국가 총중재자를 임명하며, 검찰청 참의회와 국가중재참의회를 승인한다.
- 5) 소련 최고소비에트가 구성하거나 선거하는 기관들, 임명하거나 선거하는 공무원들의 사업 보고를 청취한다.
- 6) 법률 시행의 일관성 보장, 기본 법률 제정, 입법적 조절, 법령 해설, 공화국 및 지방 국가기관 활동 원칙 규정, 사회단체의 법적 지위 기초 규정.
- 7) 소련의 경제사회발전국가계획과 중대한 전연맹강령 초안을 소련 인민대의원대회에 제출하고, 각종 계획과 예산의 집행과정을 승인한다.

- 8) 소련이 체결한 국제조약들을 승인하거나 폐지한다.
- 9) 소련 인민대의원대회의 특별한 관할에 속하는 문제들 외에 소련 관할에 속하는 기타 문제를 해결한다. 소련 최고소비에트는 소련 법령과 결정들을 채택한다. 소련 최고소비에트가 채택한 법령과 결정들은 소련 인민대의원대회가 채택한 법령과 기타 법규들에 합치해야 한다.

소련 인민대의원대회나 최고소비에트의 권한에 대한 이러한 규정에도 불구하고 정책집행 과정을 보면 공산당이 그동안 소련 권력 구조의 중심이 되어 왔다는 것을 부정하기 어렵다. 특히 당헌 규정상 소련 공산당 전당대회가 당 최고기구이지만 실질적으로는 당 중앙위원회 산하 정치국과 서기국이 당의 정책을 결정하고, 당무를 집행해왔던 것이 구 소련의 정치 관행이었다.

이러한 정치 관행 속에서도 소련의 인민대의원대회나 최고소비에트는 정치과정에서 주요 기관으로서의 기능을 수행할 수 있었다. 이 점은 연방구성 전체 국가 및 사회단체 및 공무원들이 최고소비에트 조사위원회들의 요구를 실행해야 하고, 그들에게 필요한 문건과 자료들을 제출해야 하는 것과 관계가 있다. 특히 최고소비에트의 권고에 대해 국가기관이나 관련 단체들은 의무적으로 심의해야 하고, 그 결과를 일정 기한 내에 최고소비에트에 보고하도록 되어 있었던 것이다(소련 헌법 제123조).

또한 소련 인민대의원들은 소련 인민대의원대회와 최고소비에트에서 최고소비에트 의장, 각료회의, 인민대의원대회와 최고소비에트가 구성하거나 선거하는 기관 지도자들에게 질의할 권리가 있었으며, 이에 대해 관계 기관이나 당사자는 인민대의원대회나 최고소비에트 본회의에서 구두 혹은 서면상으로 답변할 의무가 있었다(소련 헌법 제124조).

이처럼 소련 인민대의원대회와 최고소비에트는 그에 사업보고를 하는 전체 국가기관들의 활동에 대한 통제를 실시하는 권한을 보유하고 있었다.

아울러 소련 최고소비에트의 실질적인 관할기관인 최고소비에트 상임위원회는 다음과 같은 헌법상의 권한을 보유하고 있었다.

- 1) 소련 최고소비에트 회의 소집, 인민대의원대회 회의와 최고소비에트 회의

준비 조직, 최고소비에트 양원 상임위원회 활동 조정.

- 2) 인민대의원들의 권한 수행 지원.
- 3) 헌법 준수에 대한 감독.
- 4) 국민투표 준비 조직, 사면 실시.
- 5) 명령을 발표하며, 결정을 채택한다.

마. 소련 인민대의원대회 및 최고소비에트 대의원의 지위

소련에서 대의원은 인민대의원 소비에트에 대한 인민의 전권 대표였다. 대의원은 자기의 활동에 있어서 국가적 이익을 지침으로 삼도록 되어 있었으며; 선거구 주민 혹은 그를 선거한 사회단체의 이해관계를 참작하여야 하는 의무를 지니고 있었다.

이러한 대의원은 기본적으로 보통 생산이나 직무상 활동을 계속하면서 자기 전권을 수행하지만, 대의원으로서의 권한을 수행하는 경우 생산이나 직무상 책임 수행에서 면제되었으며, 해당 국가나 지방의 예산 자금에 의해 대의원 활동과 관련된 비용을 보상받도록 되어 있었다.

대의원은 헌법에 의해 관계 기관에 조회할 수 있도록 보장되어 있었고, 각종 기관의 여러 문제에 대한 심의 과정에 참여할 권리가 있었으며, 해당 기관의 지도자는 대의원을 즉각 면담하여 대의원이 제기한 문제들을 검토할 의무가 있었다. 이러한 대의원의 활동을 보장할 수 있는 조건은 법률에 의해 보장되도록 규정되었다(소련 헌법 제106조).

이러한 지위와 권리를 보유하고 있는 대의원은 그를 선출하거나 추천한 선거자들, 사회단체들 앞에서 자기 사업, 인민대의원대회 및 최고소비에트의 사업에 대한 보고를 할 의무가 있었다. 선거자들이나 사회단체의 신임에 보답하지 못한 대의원은 법에 규정된 절차에 따라 다수의 선거자들이나 그를 선거한 사회단체의 결정에 의해 언제든지 소환될 수 있도록 되어 있었던 점은 유의할만 하다(소련 헌법 제107조).

2. 중국 전국인민대표대회

1982년과 1988년의 헌법 개정을 통해 중국에서는 전국인민대표대회에 대한 개혁 문제가 제기되어 오고 있는데 그것은 전국인민대표대회의 강화를 통해 정치적 안정을 추구하고자 하는 의도와 관계가 있다. 그러나 그러한 개혁 시도가 전혀 실효를 거두지 못한 상태에서 전국인민대표대회는 여전히 간접 선거 형태로 구성되며, 후보자 지명은 지극히 비공개적인 형태로 이뤄지고 있다.

다른 사회주의체제들에서 시도한 바 있는 의회 개혁은 중국의 현실로서는 당분간 어려울 것으로 보이고 있다. 그러기에 현재로서는 누가 대의원이 되어야 하는가가 중요한 문제로 제기되고 있는 실정이다.⁶⁾

1993년에 들어와 중국은 3월 16일부터 개최된 전국인민대표회의 제8기 1차회의에서 경제개발계획안, 예산안, 헌법개정안, 국가지도부인사, 정부기구개편안 등을 심의하고 승인하였다. 3월 현재 중국 전국인민대표회의는 2,977명의 대표자(노동자·농민 20.56%, 지식인 21.8%, 간부 28.25%, 민주당파·무소속 19.21%, 인민해방군 8.9%, 귀국화교 1.21%)를 보유하고 있다. 이 구성원 중에 중공당원은 68.3%에 달하고 있다.⁷⁾

중국의 전국인민대표대회는 최고국가권력기관으로서 국가기관 구성 권한을 가지고 있으며, 의안 처리에 있어서는 전국인민대표대회 상무위원회만으로도 가능한 2원 체제를 유지하고 있다. 중국의 전국인민대표대회는 간선제로 선출된 대표들에 의해 구성되며, 그러한 대표에 대한 국민소환제가 규정되어 있다.

중국 전국인민대표대회가 최고국가권력기관으로서의 지위와 이에 상응하는 권한을 보유하고는 있어도 사회주의체제의 권력 구조상 명시된 권한을 현실적으로 발휘하는 것은 여전히 쉽지가 않다.⁸⁾ 여기서는 1988년 중국 헌법을 중심으로 전국인

6) Kevin J. O'Brien, "China's National People's Congress: Reform and Its Limits," *Legislative Studies Quarterly*, Vol.13, No.1 (August 1988)에서는 전국인민대표대회의 구성원, 규모, 그리고 운영에 따른 시간적 제약 등이 개혁되어야 한다고 보고 있다.

7) 통일원 『월간 북한동향』 141호 (1993.3), pp.66-67.

8) 이익성, "중국 의회제도의 특징: 전국인민대표대회제도," 『국회보』 273호

민대표대회 제도에 대해 살펴 보고자 한다.⁹⁾

가. 중국 전국인민대표대회의 헌법상 지위

1982년에 전면 개정되고, 1988년에 부분 개정되어 중국의 정치체제를 규정하고 있는 중국의 헌법은 전국인민대표대회가 최고 국가권력기관이며 그 상설기관은 전국인민대표대회 상무위원회이며(중국 헌법 제57조), 전국인민대표대회 및 전국인민대표대회 상무위원회가 국가의 입법권을 행사한다고 하고 있다(중국 헌법 제58조).

또한 인민이 국가권력을 행사하는 기관은 전국인민대표대회와 지방 각급 인민대표대회라고 규정하고 있다(중국 헌법 제2조). 바로 이 점에서 국가의 행정기관, 재판기관, 검찰기관은 모두 인민대표대회에 의해 조직되며 인민대표대회에 대해 책임을 지고 그 감독을 받도록 되어 있다(중국 헌법 제3조 3항).

나. 중국 전국인민대표대회의 구성과 조직

중국의 전국인민대표대회는 민주적 선거를 통하여 구성되며, 인민에 대해 책임을 지고 그 감독을 받는다(중국 헌법 제3조 2항). 전국인민대표대회의 임기는 5년으로 되어 있으며, 이와 관련된 주요 국가기구 구성원 임기도 5년으로 규정된 경우가 많다.

중국 공민으로서 만 18세에 달한자는 민족·인종·성별·직업·가정·출신·종교·교육정도·재산 상황·거주 기간에 관계없이 누구나 선거권과 피선거권을 가지게 되어 있다(중국 헌법 제34조).

전국인민대표대회 상무위원회는 전국인민대표대회의 새 선거가 전국인민대표대회 임기가 만료되기 2개월 전에 대표 선거를 완료하도록 되어 있다. 불가피한 사

(1989. 7), p.132; 김영민, “중국인민대회의 최근의 개혁과 그 쟁점들,” 국회도서관 입법자료분석실, 『입법자료분석』 4권 1호 (1992.3), pp.42-70.

9) 1988년의 중국 헌법에 대한 인용은 김영수(편), 앞의 책, pp.439-483 참고.

정으로 선거를 하지 못하게 될 때에는 전국인민대표대회 상무위원회가 같은 기의 전국인민대표대회의 임기를 연장할 수 있다.

전국인민대표대회는 상설기관인 전국인민대표대회 상무위원회를 두고 있다. 상무위원회는 위원장, 부위원장 약간명, 비서장, 위원 약간명으로 구성된다.

전국인민대표대회는 각종 의안을 처리하기 위하여 민족위원회, 법률위원회, 재정·경제위원회, 교육·과학·문화·위생위원회·외사위원회, 화교위원회 기타 필요한 전문위원회를 설치하도록 하고 있으며, 이러한 전문위원회들은 전국인민대표대회 폐회 기간 중에 전국인민대표대회 상무위원회의 지도를 받게 되어 있다.

다. 중국 전국인민대표대회의 제도적 운영

전국인민대표대회의 회의는 매년 1회 개최하며, 전국인민대표대회 상무위원회가 이를 소집한다. 전국인민대표대회 상무위원회가 필요하다고 인정하거나 전국인민대표대회 대표의 5분의 1의 발의가 있는 경우에는 전국인민대표대회 회의를 임시로 소집할 수 있도록 되어 있다. 전국인민대표대회는 회의를 개최함에 있어서 주석단을 선출하여 회의를 주재하도록 하고 있다.

전국인민대표대회는 법률 기타 의안에 대해서 전국인민대표대회 전체 대표 과반수로 의결하며, 헌법의 개정은 전국인민대표대회 상무위원회 또는 전국인민대표대회 대표 5분의 1에 의하여 제안되고 전국인민대표대회 전체 대표 3분의 2 이상의 다수결에 의하도록 하고 있다(중국 헌법 제64조).

라. 중국 전국인민대표대회의 권한

중국의 전국인민대표대회는 최고 국가권력기관이며, 주요 국가기관의 구성을 결정하고, 그러한 국가기관은 전국인민대표대회에 책임을 지도록 하고 있어서 국가기관 중에 최고 기관이라고 말할 수 있다.

중국의 전국인민대표대회가 보유하고 있는 주요 권한은 다음과 같다(중국 헌법

제62조, 제63조, 제65조).

- 1) 헌법의 개정, 헌법 시행에 대한 감독.
- 2) 기본 법률의 제정 및 개정.
- 3) 중국 주석, 부주석의 선거.
- 4) 국무원 총리, 부총리, 국무원위원, 각 부 부장, 각 위원회 주임, 심계장, 비서장의 인선 결정.
- 5) 중앙군사위원회 주석 선거, 중앙군사위원회 기타 구성원의 인선 결정.
- 6) 최고인민법원 원장, 최고인민검찰원 검찰장의 선거.
- 7) 각종 계획 집행 상황에 대한 보고의 심사 및 승인.
- 8) 국가예산 및 예산 집행 상황에 대한 보고의 심사 및 승인.
- 9) 전국인민대표대회 상무위원회의 부적당한 결정의 변경 또는 취소.
- 10) 최고 국가권력기관으로서 행사하여야 할 기타 권한.
- 11) 전국인민대표대회가 선거 혹은 인선하는 국가기관 관계자의 파면.
- 12) 전국인민대표대회 상무위원회의 구성원을 선출 또는 파면.

중국의 전국인민대표대회와 전국인민대표대회 상무위원회는 필요하다고 인정한 때에는 특정 문제에 관한 조사위원회를 구성할 수 있으며, 조사위원회의 보고에 의거하여 상응하는 결의를 할 수 있다. 아울러 조사위원회가 조사를 진행할 때에는 모든 관계 국가기관, 사회단체 및 국민은 이 위원회에 대하여 필요한 자료를 제공할 의무를 지도록 하고 있다(중국 헌법 제71조).

중국의 전국인민대표대회 대표는 전국인민대표대회 폐회 기간 중, 또한 전국인민대표대회 상무위원회 위원은 상무위원회 폐회 기간 중 법률이 정한 절차에 따라 국무원 또는 국무원 각 부 및 각 위원회에 대하여 질의안을 제출할 권리를 가지며 질의를 받은 기관은 책임지고 회답하도록 되어 있다(중국 헌법 제73조).

전국인민대표대회 상무위원회가 가지고 있는 주요 권한은 다음과 같다.

- 1) 헌법의 해석 및 시행의 감독.
- 2) 전국인민대표대회에서 제정하여야 할 법률을 제외한 기타 법률의 제정 및

개정.

- 3) 법률의 해석.
- 4) 국가기관 주요 구성원의 인선 결정 및 임면.
- 5) 특사의 결정.
- 6) 전국인민대표대회가 부여한 기타의 직권.

이러한 권한을 보유하고 있는 전국인민대표대회 상무위원회는 전국인민대표대회에 대하여 책임을 지며 업무를 보고하도록 되어 있다(중국 헌법 제69조).

마. 중국 전국인민대표대회 대의원의 지위

전국인민대표대회 대표는 전국인민대표대회 폐회 기간 중, 또한 상무위원회 위원은 상무위원회 폐회 기간 중 법률이 정한 절차에 따라 각급 국가기관 및 위원회에 의안을 제출할 권리를 가지는데 이와 관련하여 질의를 받은 기관은 책임지고 회답하도록 되어 있다.

전국인민대표대회 대표는 전국인민대표대회 주석단의 허가를 받지 아니하고는 또한 전국인민대표대회 폐회 기간 중에는 전국인민대표대회 상무위원회의 허가를 받지 아니하고는 체포되거나 형사재판을 받지 아니한다. 아울러 전국인민대표대회 대표가 전국인민대표대회의 모든 회의에서 행한 발언과 표결은 법률상의 책임을 지지 아니한다.

전국인민대표대회 대표는 원래의 선거단위 및 인민과의 밀접한 연계를 유지하고, 인민의 의견과 요구를 경청, 반영하며 인민을 위하여 봉사하도록 노력해야 하는 의무를 지니고 있다. 그러기에 전국인민대표대회 대표는 원래의 선거단위에 의한 감독을 받는다고 말할 수 있다. 선거자들은 법률에 정한 절차에 따라 원래의 선거단위가 선출한 대표를 파면할 권한을 가지고 있다는 점이 바로 이것이다.

IV. 북한 최고인민회의의 구성

1. 북한 최고인민회의의 헌법상 지위

북한 헌법은 최고인민회의가 조선민주주의인민공화국의 최고주권기관이라 하고 있고(「1988년 조선민주주의인민공화국 사회주의 헌법」〈이하 헌법〉 제87조), 입법권은 최고인민회의와 최고인민회의 상설기관이 행사한다(헌법 제88조)고 규정함으로써 최고인민회의가 헌법상 최고의 주권기관임을 명시하고 있다. 그런데 최고인민회의 대의원들의 많은 수가 당이나 행정 및 감독 기관의 직책을 겸직하고 있기 때문에 이러한 조항은 상징성을 강하게 풍기고 있다. 이는 곧 북한의 의회체제가 당의 형식적 의결 기관으로 작용할 수밖에 없음을 의미한다.¹⁾

또한 근로인민은 자기의 대표기관인 최고인민회의와 지방 각급 인민회의를 통하여 주권을 행사한다(헌법 제4조)고 규정하고 있다.

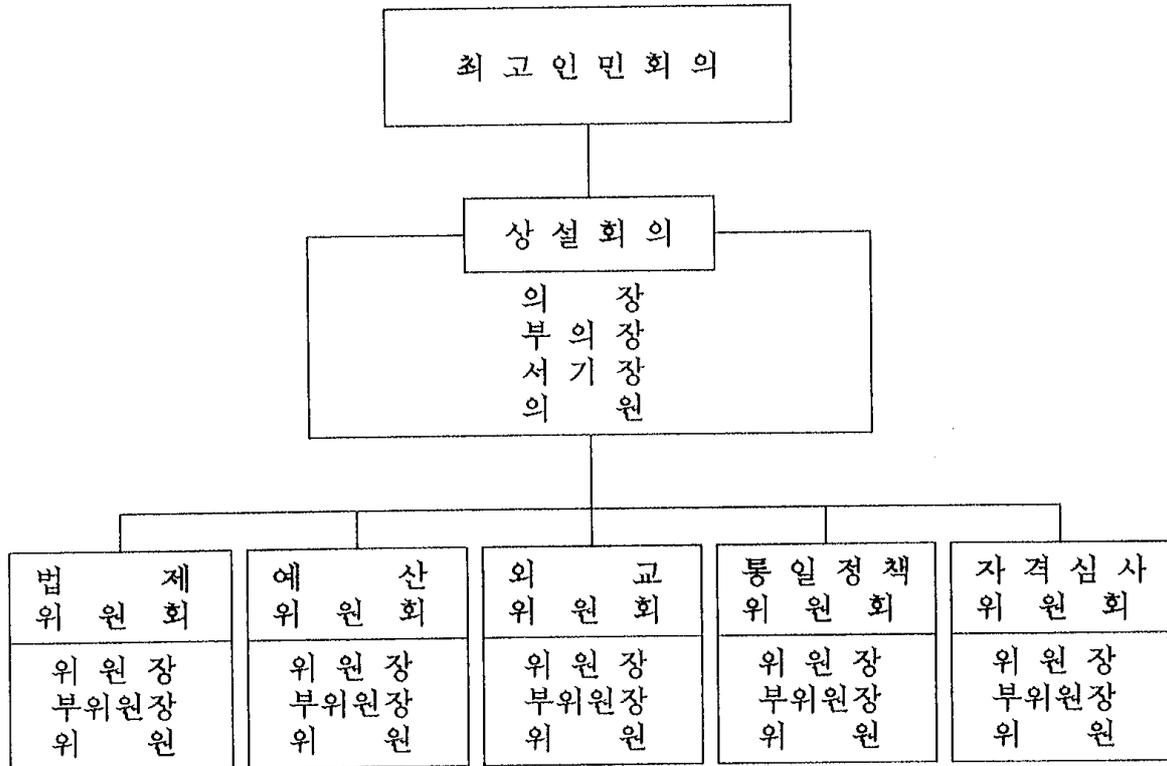
이와 같이 최고인민회의는 근로인민의 대표기관이며, 북한의 최고주권기관이라는 점에서 최고인민회의가 타 국가기관들을 구성하며(헌법 제91조), 그 기관들은 최고인민회의에 대해 책임을 지는 형태로 되어 있다.

그러나 이러한 헌법 규정에도 불구하고 최고인민회의의 헌법상 지위는 북한에서 실질적으로 지켜지고 있다고 보기는 어렵다. 그것은 그동안 최고인민회의 대의원 선거가 경쟁이 없는 단일 후보에 대한 것이었고, 그러한 단일 후보에 대한 지명권은 당에 있었으며, 그러한 당은 김일성 체제에 의해 지배되고 있었기 때문에 최고인민회의의 지위는 그만큼 약할 수밖에 없었다.

2. 북한 최고인민회의의 구성과 조직

1) 공산주의체제 의회의 이러한 형식적인 운영에 대한 논의에 대해서는 Harold J. Berman, "Justice in the USSR," Samuel Hendel (ed.), *The Soviet Crucible: The Soviet System in Theory and Practice* (North Scituate: Duxbury Press, 1980), pp. 232-262.

〈그림〉 최고인민회의 기구표



북한의 최고인민회의는 인민의 직접 선거에 의해서 선출되는 대의원에 의해 단원제로 구성되는 의회이다. 북한에서 최고인민회의를 비롯한 각급 주권기관은 일반적, 평등적, 직접적 원칙에 의하여 비밀투표로 선거한다(헌법 제6조). 아울러 각급 주권기관의 대의원은 선거자들과 밀접한 연계를 가지며 자기 사업에 대하여 선거자들 앞에 책임지며, 선거자들은 자기가 선거한 대의원이 신임을 잃은 경우에 언제든지 소환할 수 있도록 하고 있다(헌법 제7조).

최고인민회의의 임기는 5년으로 되어 있으며, 이와 관련된 주요 국가기구 구성원 임기도 5년으로 규정된 경우가 많다.²⁾

2) 조선민주주의인민공화국 주석(헌법 제106조), 국방위원회(헌법 제112조), 중앙인민위원회(헌법 제119조), 정무원(헌법 제125조), 중앙재판소 소장(헌법 제153조), 중앙검찰소 소장(헌법 제163조)의 임기는 최고인민회의와 같다. 그러나 도

최고인민회의는 의장과 부의장을 선거하는데, 의장은 회의를 집행하거나 대표하며 대외관계에서 최고인민회의를 대표한다.

최고인민회의는 휴회 중 상무기관인 최고인민회의 상설회의를 두고 있다. 상설회의는 의장, 부의장, 서기장, 의원들로 구성하는데, 최고인민회의 상설회의 의장, 부의장은 각각 최고인민회의 의장, 부의장이 겸임하고 있다.

최고인민회의는 제1차 회의에서 대의원자격심사위원회를 구성하고 그 위원회가 제출한 보고에 근거하여 대의원 자격을 확인하는 결정을 채택한다. 이러한 최고인민회의는 각종 의안을 처리하기 위하여 법제위원회, 예산위원회, 외교위원회, 통일정책위원회 같은 필요한 위원회를 두고 있다. 이러한 위원회들은 위원장, 부위원장, 위원들로 구성하며, 최고인민회의의 사업을 도와 정책과 법안을 작성하거나 심의하며, 그 집행을 위한 대책을 세운다. 아울러 최고인민회의의 휴회 중에는 상설회의의 지도밑에 사업을 한다.

3. 북한 최고인민회의의 운영

최고인민회의는 정기회의와 임시회의를 가지는데 정기회의는 1년에 1-2차 최고인민회의 상설회의가 소집한다. 아울러 임시회의는 최고인민회의 상설회의가 필요하다고 인정할 때 또는 대의원 전원의 3분의 1 이상의 요청이 있을 때에 소집한다.

최고인민회의는 대의원 전원의 3분의 2 이상이 참석하여야 성립되며, 법령이나 결정은 거수가결의 방법으로 그 회의에 참석한 대의원의 반수 이상이 찬성하여야 채택된다. 최고인민회의가 거수가결에 의한 채택을 규정하고 있는 것은 최고인민회의의 운영이 비밀투표의 가능성을 배제하고 있음을 의미한다.

아울러 헌법의 경우에는 최고인민회의의 대의원 전원의 3분의 2 이상이 찬성하여야 수정되도록 되어 있다(헌법 제97조).

(직할시), 시(구역), 군 인민회의 임기는 4년으로 되어 있다(헌법 제135조).

4. 북한 최고인민회의의 권한

형식적으로 최고인민회의는 근로인민의 대표기관이고, 최고주권기관이며, 주요 국가기관을 구성하고 그러한 국가기관은 최고인민회의에 책임을 지도록 하고 있어서 국가기관 중에 최고 기관이라고 말할 수 있다.³⁾

또한 현행 헌법은 최고인민회의의 권한에 주석소환권, 국방위원회 위원장 및 최고인민회의 상설회의 서기장의 선거·소환권, 조약의 비준·폐기권 등을 추가하여 명목상이나마 최고인민회의의 권한을 강화하는 한편, 권한 강화에 따른 견제책으로 최고인민회의 의사정족수를 종전 대의원 과반수 참석에서 3분의 2 이상 참석으로 강화하였다(헌법 제93조).

그러나 1972년의 헌법은 주석제도와 중앙인민위원회제도를 채택하면서 최고인민위원회의의 권한을 많은 부분 제약하였다. 주석의 제의에 의해서 국가기관을 구성할 수 있도록 했던 제한 조항이나 주석을 선거만 하고 소환할 수 없었던 것이 바로 그것이다. 1972년의 헌법에서 규정한 최고인민회의의 권한은 11개항으로 되어 있었지만 현행 헌법에서는 다른 국가기관에서 보유하고 있던 권한을 넘겨 받아 20개항으로 늘어나면서 최고인민회의는 다시 격상되었다고 말할 수 있다.

현행 헌법에서 북한 최고인민회의는 다음과 같은 권한을 가지고 있다(밑줄 친 부분은 신설된 사항임).

- 1) 헌법을 수정한다.
- 2) 법령을 제정 또는 수정한다.

3) 이러한 최고인민회의의 지위는 북한 주요 국가기관이 최고인민회의 앞에 책임 지도록 하는 것에 의해 보장되고 있다. 국가기관이 최고인민회의에 책임지는 규정은 다음과 같다. 조선민주주의인민공화국 주석은 자기 사업에 대하여 최고인민회의 앞에 책임진다(헌법 제98조). 정무원은 자기 사업에 대하여 최고인민회의, 조선민주주의인민공화국 주석, 중앙인민위원회 앞에 책임진다(헌법 제113조). 중앙재판소는 자기 사업에 대하여 최고인민회의, 조선민주주의인민공화국 주석 및 중앙인민위원회 앞에 책임진다(헌법 제142조). 중앙검찰소는 자기 사업에 대하여 최고인민회의, 조선민주주의인민공화국 주석 및 중앙인민위원회 앞에 책임진다(헌법 제146조).

- 3) 최고인민회의 휴회중에 최고인민회의 상설회의가 채택한 법을 승인한다.
- 4) 국가의 대내외 정책의 기본 원칙을 세운다.
- 5) 조선민주주의 인민공화국 주석을 선거 또는 소환한다.
- 6) 조선민주주의 인민공화국 주석의 제의에 의하여 조선민주주의 인민공화국 부주석을 선거 또는 소환한다.
- 7) 조선민주주의 인민공화국 국방위원회 위원장을 선거 또는 소환한다.
- 8) 조선민주주의 인민공화국 국방위원회 위원장의 제의에 의하여 국방위원회 제1부위원장, 부위원장 위원들을 선거 또는 소환한다.
- 9) 중앙인민위원회 서기장, 위원들을 선거 또는 소환한다.
- 10) 최고인민회의 상설회의 서기장, 의원들을 선거 또는 소환한다.
- 11) 최고인민회의 부문별 위원회 위원장, 부위원장, 위원들을 선거 또는 소환한다.
- 12) 중앙재판소 소장을 선거 또는 소환한다.
- 13) 중앙검찰소 소장을 임명 또는 해임한다.
- 14) 조선민주주의 인민공화국 주석의 제의에 의하여 정무원 총리를 선거 또는 소환한다.
- 15) 정무원 총리의 제의에 의하여 정무원 부총리, 위원장, 부장, 그 밖의 정무원 성원들을 임명한다.
- 16) 국가의 인민경제발전계획과 그 실행정형에 관한 보고를 심의하고 승인한다.
- 17) 국가예산과 그 집행정형에 관한 보고를 심의하고 승인한다.
- 18) 필요에 따라 최고인민회의가 조직한 중앙국가기관들의 사업정형을 보고받고 대책을 세운다.
- 19) 최고인민회의에 제기되는 조약의 비준, 폐기를 결정한다.
- 20) 전쟁과 평화에 관한 문제를 결정한다.

최고인민회의가 보유하고 있는 이러한 권한이 정상적으로 행사되고 있는 것으로 평가하기는 어려운 것이 북한 정치과정의 현실이다. 각종 정책 및 계획 수립에 대한 승인과 관련하여 최고인민회의가 최고주권기관으로서 감사권이나 조사권을 보유하고 있지 않다는 사실은 최고인민회의의 실질적인 권한이 취약할 수밖에 없을 것임을 보여준다.

대부분의 의안은 최고인민회의의 심의 이전에 조선로동당에서 채택되는 단계를 거치는 것이 일상적이고 이에 대한 최고인민회의의 대의원들의 반대가 용이하지 않은 현실을 감안한다면 최고인민회의는 대체로 추진하는 기관의 성격을 강하게 지니고 있다고 말할 수 있다.

1972년 헌법에서는 권한과 기능이 대폭 축소된 최고인민회의 상설회의가 설치되도록 하면서 1948년 헌법에서 규정한 최고인민회의 상임위원회의 권한과 기능은 새로 설치되는 중앙인민위원회로 이양하도록 하였었다.

그리하여 1972년 헌법은 형식상 최고인민회의만이 입법권을 가지도록 하고 최고인민회의 상설회의는 그 하부기관으로 규정하였으나 현행 헌법은 그동안 실질적 입법 기능을 수행해온 상설회의에도 입법권을 부여하여 상설회의가 형식적으로도 최상위 입법기관이 되는 길을 열어 놓았다(헌법 제88조).

현행 북한 헌법에서 규정하고 있는 최고인민회의 상설회의의 권한과 임무는 다음과 같다.

- 1) 최고인민회의 휴회중에 제기된 법안과 현행 법령의 수정안을 심의 채택하고 다음번 최고인민회의의 승인을 받는다.
- 2) 새로운 법안과 법 수정안을 채택한 경우 그와 어긋나는 법규들을 폐지한다.
- 3) 현행 법령을 해석한다.
- 4) 최고인민회의를 소집한다.
- 5) 최고인민회의의 대의원 선거를 위한 사업을 한다.
- 6) 최고인민회의의 대의원들과의 사업을 한다.
- 7) 최고인민회의의 위원회들과의 사업을 한다.
- 8) 지방인민회의의 대의원 선거 사업을 조직한다.
- 9) 중앙재판소 판사, 인민참심원을 선거 또는 소환한다.
- 10) 다른 나라 국회, 국제의회기구들과의 사업을 비롯한 대외사업을 한다.

이러한 권한을 보유하고 있는 최고인민회의 상설회의는 결정과 지시를 내며, 최고인민회의의 임기가 끝난 후에도 새 최고인민회의 상설회의가 선거될 때까지 자기

임무를 수행한다. 궁극적으로 상설회의는 자기 사업에 대하여 최고인민회의 앞에 책임을 지도록 되어 있다.

5. 북한 최고인민회의 대의원의 지위

북한 최고인민회의는 회기가 보통 3일 정도인 회의를 그것도 1년에 1-2차례 가지기 때문에 대의원은 직업 정치인의 성격을 가지고 있지 않다. 그러기에 많은 노동자, 농민 출신들의 대의원들은 자기의 본업을 수행하기 때문에 대의원으로서의 보수를 받지 않는다.

북한에서는 각급 주권기관의 대의원이 선거자들과 밀접한 연계를 가지면서 자기 사업에 대해 선거자들 앞에 책임을 지도록 되어 있으며, 선거자들은 자기가 선거한 대의원이 신임을 잃은 경우에 언제든지 소환할 수 있도록 하고 있다(헌법 제7조).

최고인민회의의 대의원은 대의원으로서의 직무를 수행할 수 있도록 불가침권이 보장되어 있다. 이러한 취지에 따라 헌법은 최고인민회의의 대의원은 최고인민회의, 그 휴회 중에는 최고인민회의의 승인없이 체포하거나 처벌할 수 없도록 규정하고 있다(헌법 제99조).

6. 북한 최고인민회의의 대의원 선거제도

북한에서 17살 이상의 모든 공민은 성별, 민족별, 직업, 거주기간, 재산과 지식 정도, 당별, 정견, 신앙에 관계없이 선거권과 피선거권을 가지고 있다. 또한 군대에 복무하는 공민도 선거권과 피선거권을 가지고 있다(헌법 제66조). 1948년 헌법에서는 선거 및 피선거권이 20세였고, 1972년 헌법에서는 17세로 규정되어 있었다.

군 인민회의로부터 최고인민회의에 이르기까지의 각급 주권기관은 일반적, 평등적, 직접적 원칙에 의하여 비밀투표로 선거한다. 이와 관련하여 최고인민회의는 일반적, 평등적, 직접적 선거 원칙에 의하여 비밀투표로 선출한 대의원들로 구성

한다.

북한의 선거는 1948년 공산정권을 수립할 당시부터 실시된 것으로서 최초의 최고인민회의 대의원 선거시부터 선거는 실시되었다. 제1기, 제2기 대의원 선거까지는 인구 5만명당 1인 기준으로 하여 선거를 실시하였고, 흑백투표함을 이용하였다. 아울러 그 당시까지만 해도 100% 투표와 100% 찬성이라는 발표는 나오지 않았다. 제3기 대의원 선거부터는 인구 3만명당 1인 기준으로 선거를 실시하였고, 단일함에 투표하는 방식을 채택하였지만 100% 투표에 100% 찬성이라는 기록을 세우면서 제8기 대의원에 이르기까지 계속되었다.

북한 최고인민회의 대의원의 임기는 5년이지만 1948년 헌법에서는 3년, 1972년 헌법에서는 4년으로 되어 있었다. 그러나 제1기는 9년을, 그리고 제7기까지는 4년을 초과하여 거의 평균 5년을 기록하였으며, 제8기만 임기를 채우지 못하였다.

최고인민회의의 새 선거는 최고인민회의의 임기가 끝나기 전에 최고인민회의 상설회의 결정에 따라 진행하며, 불가피한 사정으로 선거를 하지 못할 때에는 선거를 할 때까지 그 임기를 연장할 수 있도록 예외 조항을 두고 있다(헌법 제90조). 이러한 임기 연장에 대한 예외 조항은 1948년 헌법이나 1972년 헌법에서도 비슷하게 규정되어 있었다. 그러나 임기전에 최고인민회의를 해산하는 조항은 1948년 헌법에는 명시되어 있지만 1972년 헌법과 현행 헌법에는 명시되어 있지 않다.

V. 북한 최고인민회의의 운영 과정

1. 북한 최고인민회의의 성립 과정

북한 최고인민회의의 전신이라고 볼 수 있는 회의체는 1946년 2월 8일에 평양에서 개최된 「북조선 각 도·군인민위원회대표들과 반일민주주의적 정당 및 사회단체대표들의 회의」(이하 「대표회의」)를 들 수 있다.¹⁾ 이 대표회의는 당시 북한에서 정권을 수립하는 것과 관련하여 집행부의 주요 사업 방향을 결정하였는데 당시 회의에서는 북조선임시인민위원회의 결성이 결정되었다.

북조선임시인민위원회는 1947년 2월 17일에 「북조선 도시군인민위원회대회」를 개최하여 북조선인민정권의 최고기관인 「북조선인민회의」를 비밀투표로 창설하면서 237명의 대의원을 선출하였다.²⁾

1948년 6월 29일부터 7월 5일까지 평양에서 열린 「남북조선 제정당 사회단체 지도자협의회」가 열려 7월 5일에 인민공화국 수립을 위한 선거 실시 절차 문제를 토의하고 그에 관한 협의서를 채택하였다. 이러한 협의회 결정에 따라 북조선로동당은 「북조선인민회의 특별회의에서 찬동한 조선민주주의인민공화국 헌법 실시에 관하여」라는 제목의 보고를 통해 헌법 채택후 조선최고인민회의 선거를 실시해야 한다는 것을 강조하게 되었다.³⁾

이와 같은 결정에 부응하여 북조선인민회의는 1948년 7월 9일에 제5차 회의를 개최하게 되었고, 7월 10일 회의에서는 조선 최고인민회의 선거 실시에 대한 보고를 들었으며, 조선 민주주의 인민공화국 헌법 실시와 최고인민회의 선거 실시를 결정하였다. 동 회의의 위임에 의해 상임위원회는 최고인민회의 대의원 선거일을 1948년 8월 25일로 결정하였다.

1) 국회도서관 입법조사국, 『북한 역대 최고인민회의의 구성과 그 결정 사항』 자료 25 (국회도서관 입법조사국, 1973), pp.5-8.

2) 국회도서관 입법조사국, 앞의 책, p.10.

3) 김일성, 『조국의 통일 독립과 민주화를 위하여: 2권』 (평양, 1949), p.153; 김남식 『남로당 연구』 (서울: 들베개, 1984), p.339.

당시 선거권과 피선거권은 만20세에 달한 북한의 모든 공민으로 되어 있었으며, 여기서 제외되는 대상은 정신병자, 재판소 판결에 의해 선거권이 박탈된 자, 친일분자 등이었다. 선거구는 인구 5만에 1개 선거구씩이었으며, 212개 선거구에서 북조선 인민위원회에 등록된 정당 사회단체에서 대의원 입후보자 추천을 실시하였는데 당시 추천은 민전에서 하는 형식을 빌렸다.

북한 최고인민회의 제1기에 대한 선거에서는 1948년 8월 25일 북한내 212개 선거구(인구 5만명 기준 1개 선거구)에 당시 민전 계열의 후보자 227명이 입후보하여 212명이 당선되었으며, 선거 결과 선거인의 99.9%가 선거에 참여한 것으로 보고되었다. 아울러 남한의 경우에 대해서는 간접선거를 실시하여 360명의 대의원을 선출하였다고 발표하였다.⁴⁾

당시 당선된 대의원들은 32개 정당·사회단체 458명, 무소속 114명이었다. 이에 대해 북한은 최고인민회의 대의원들 성분이 자유와 민주주의와 조국을 사랑하는 전체 정당·사회단체의 대표들이며, 전 조선 인민의 각계 각층 대표들이 망라되었다고 하였으며, 민족반역자와 친일분자를 제외하고는 전체 남북조선 인민들이 참가하여 선출한 진정한 조선인민의 대표기관이자 최고입법기관이라고 공언하였다.⁵⁾

2. 제1기 최고인민회의(1948.9.2-1957.9.17)

제1기 최고인민회의는 1957년까지 9년동안 13차의 회의를 개최하면서 북한 체제 정착을 정당화하는 역할을 담당하였다.

제1기가 임무를 수행하던 기간은 3년간의 전쟁과 그로 인한 피해를 복구하기 위한 건설 사업 및 농업과 개인 상공업의 사회주의적 개조를 추진하고 사회주의 기초 건설을 구축하고자 노력하던 시기였다. 아울러 정치적으로는 1956년 8월의 당 전원회의를 계기로 반종파투쟁을 전개하여 김일성 중심의 당의 통일과 단결을 이룩해나가는 과정에 있었다.

4) 구재수, “조선민주주의인민공화국 최고인민회의 대의원 자격심사위원회 보고,” 국토통일원, 『북한최고인민회의자료집:제1집』 (국토통일원 조사연구실, 1988), pp. 98-99; 『조선중앙연감』 (조선중앙통신사, 1950), p. 54.

5) 구재수, 앞의 글, p. 101.

〈표 1〉 제1기 최고인민회의 개최 및 주요 회의사항(안건)

회 기	회 의 사 항
1차 회의 (1948. 9. 2~ 9.10)	북한헌법제정 공포 김일성 제1차 내각조직 미·소에 보내는 요청서 채택(외군철수)
2차 회의 (1949. 1. 28~ 2. 1)	1948년도 경제계획 총화 및 2개년 경제계획에 관한 법령 행정구역변경에 관한 결정서
3차 회의 (1949. 4. 19~ 4. 23)	방소 북한대표단의 「10개년 경제문화교류협정」에 관한 김일성의 보고 1948년 예산총화와 49년 예산법령
4차 회의 (1949. 9. 8~ 9.10)	의무교육실시에 관한 법령
5차 회의 (1950. 2. 25~ 3. 3)	2개년 경제계획 총화
6차 회의 (1953. 12. 20~12. 22)	소·중공 및 동구 공산주의제국을 방문한 대표단 귀국 보고
7차 회의 (1954. 4. 20~ 4. 23)	전후복구 3개년 계획 법령화 1950년, 51년, 52년, 53년 예산 총결과 1954년 예산결정
8차 회의 (1954. 10. 28~10. 30)	남일, 제네바회의 결과보고 한국정부 및 각계각층에 보내는 호소문채택
9차 회의 (1955. 3. 9~10. 30)	1954년 예산집행총결 및 55년 예산안 채택 교육사업강화와 초등의무교육 실시에 관한 결정서 채택 내각구성법
10차 회의 (1955. 12. 20~12. 23)	농업현물세법령 주민소득세법령
11차 회의 (1956. 3. 10~ 3. 13)	1955년도 예산총결 및 56년 예산안 채택 주민 지방자치세법 채택
12차 회의 (1956. 11. 5~11. 7)	방소 대표단 귀국보고 군축에 관한 소련 최고소비에트 호소문 지지 남한 당국에 보내는 평화통일 호소문 채택
13차 회의 (1957. 3. 14~ 3. 16)	1956년 예산집행 총결과 57년도 예산안 채택 전후복구 3개년 계획 총화

이와 같은 배경하에서 제1기 최고인민회의는 제1차 회의에서 조선민주주의인민공화국 헌법을 채택하고 정부 수립을 선포하였으며, 그 후 전쟁 기간을 제외하고는 매년 정기회의를 개최하였다. 13차례에 걸쳐 회의를 개최하였던 제1기 최고인민회의는 다음과 같은 중요 안건들을 처리하였다.

2개년 인민경제계획, 전후복구 3개년 계획, 매년 책정되는 예산안에 대한 심의와 법령화, 전반적 의무교육 실시에 대한 법령, 평화통일호소문 등을 채택하였다. 아울러 국제적인 방문과 회의에 대한 결과 보고와 이에 대한 평가를 받는 의안이 취급됨으로써 당시 최고인민회의의 역할과 권한이 북한의 권력 구조에서 중요시되고 있음을 보여주었다.⁶⁾

3. 제2기 최고인민회의(1957. 9. 18-1962. 10. 21)

1957년 8월 27일에 실시된 제2기 대의원 선거는 남한에 대한 2중 선거가 실시되지 않아 북한만을 대상으로 하여 실시되었는데, 215개 선거구에서 215명이 선출되었다. 제1기 대의원자격심사위원회 보고에서 발표되었던 정당 및 사회단체에 대한 구체적인 내역은 2기 대의원자격심사 보고에서는 누락되었다. 이는 특정 정당 위주의 대의원 배출이 본격화되고 있음을 의미한다.⁷⁾

아울러 자격심사 보고에서는 자유에 대한 언급은 보이지 않고 단지 반일 해방투쟁에서와 해방후 평화적 건설시기, 조국 해방 전쟁 시기, 전후 복구 건설 시기를 통하여 조국과 인민을 위해 헌신적으로 투쟁한 일군 정도로 표현하고 있는 바, 이는 다양한 의견 표출에 대한 거부감, 남한 출신 배제 등 일련의 정치 변동과 밀접한 관계가 있었던 것으로 판단할 수 있다.⁸⁾

6) 국토통일원, 앞의 책(제1집), p. 23.

7) 조선로동당 출신으로 최고인민회의 대의원으로 진출한 비율은 제1기에서 25%를 차지한 이후로 제2기 82.8%, 제3기 96.8%, 제4기 96.7%, 제5기 97.6%에 달하는 추세를 보였다. 서진영, 『현대중국과 북한 40년』 (고려대 아세아문제연구소, 1989), p. 274.

8) 리효순, “조선민주주의인민공화국 최고인민회의 대의원 자격심사위원회 보고,” 국토통일원, 앞의 책(제2집), pp. 29-30; Robert A. Scalapino and Chong Sik Lee, *Communism in Korea: I* (Berkeley: Univ. of California Press, 1972), p. 463.

〈표 2〉 제2기 최고인민회의 개최 및 주요 회의사항(안건)

회 기	회 의 사 항
1차 회의 (1957. 9.18~ 9.20)	제2차 김일성 내각조직
2차 회의 (1958. 2.17~ 2.19)	1957년 예산집행총결 및 58년 예산안 채택 국제긴장상태 완화에 관한 소련 최고소비에트 결정 지지 안 채택
3차 회의 (1958. 6. 9~ 6.11)	제1차 5개년 계획 법령화
4차 회의 (1958.10. 1~10. 2)	초등의무교육 실시 결정
5차 회의 (1959. 2.20~ 2.21)	1958년 예산집행총결 및 59년 예산안 채택 농업 현물세법 개정
6차 회의 (1959.10.26~10.28)	조국평화통일안에 관한 결정서 교육체계의 전반적 개편
7차 회의 (1960. 2.25~ 2.27)	1959년 예산집행 및 60년 예산안 채택 인민보건사업 강화에 대한 결정
8차 회의 (1960.11.19~11.24)	조국평화통일안 제1차 5개년 계획 총화
9차 회의 (1961. 6. 3~ 6.25)	1960년 예산집행총회 및 61년도 예산안 승인
10차 회의 (1962. 4. 5~ 4. 7)	1961년 예산집행총회 및 62년도 예산안 승인
11차 회의 (1962. 6.20~ 6.21)	남한에서의 미군철수를 위한 전민족적 투쟁을 전개

제2기 최고인민회의는 1957년 9월부터 1962년 10월까지 5년간의 임기로서 매년 평균 2차례에 걸쳐 정례회의를 개최하였다. 제2기 최고인민회의는 1차회의에서 국가지도기관을 선거하고, 3차회의에서 1차 5개년 계획을 법령화하였으며, 2년후인

〈표 3〉 제3기 최고인민회의 개최 및 주요 회의사항(안건)

회 기	회 의 사 항
1차 회의 (1962. 10. 22~10. 23)	3차 내각조치 대의원 선거 사법부 조직 최고인민회의 지도위원회 선거
2차 회의 (1963. 5. 9~ 5. 11)	1962년도 인민경제총화와 63년도 국가예산 총화 최고인민회의 상임위원회 정령 승인
3차 회의 (1964. 3. 26~ 3. 28)	평화통일 호소문 1963년도 예산집행 승인과 64년도 국가 예산안 집행승인 최고인민회의 상임위 정령승인 협동농장들의 경제적 토대를 강화하여, 농민들의 생활을 향상시키는데 대하여(내각제출) 한·일회담을 분쇄 및 평화통일 촉진에 대하여
4차 회의 (1965. 5. 20~ 5. 24)	예산결산 승인 미국의 침략에 반대하는 월남인민들을 지원한 데 대하여 전민족이 단결하여 한·일회담을 반대한 데 대하여
5차 회의 (1966. 4. 27~ 4. 29)	1965년도 예산집행 결산과 66년도 예산승인에 대하여 농업 현물세 완전폐지에 대하여 한국군 월남파병 반대투쟁 월맹인민회의 투쟁지지 상임위원회 정령승인
6차 회의 (1966. 11. 22~11. 23)	전반적 9년제 기술의무교육을 실시한 데 대하여 상임위원회 정령승인
7차 회의 (1967. 4. 24)	1966년도 국가예산 집행에 대한 결산과 67년 국가예산에 대하여 상임위원회 정령승인에 대하여
상임위 확대회의 (1967. 9. 30)	남부월남민족해방전선 지원 상임위, 조국전선 의장단 참석

8차회의에서 이를 총결짓는 회의를 가졌다.

매년 예산 문제를 심의하는 회의는 정례적으로 개최되었는데, 예산 문제와 함께

농업, 초등의무교육, 보건사업개선 문제 등이 토의되었다. 임기 중 11차에 달하는 회의를 개최하면서 통일문제에 대해서는 제6차, 8차, 11차 등 3차례에 걸쳐 취급하였으며, 특히 1960년 11월의 8차회의에서는 김일성이 해방 15주년 기념식에서 제안한 과도적연방안을 재확인하고 이를 최고인민회의 명의로 다시 제안하는 형식을 취하였다.⁹⁾

4. 제3기 최고인민회의(1962.10.22-1967.12.13)

1962년 10월 8일에 실시된 3기 대의원 선거에서는 인구 3만명에 1개의 비율로 조직된 383개 선거구에서 383명의 대의원을 선출하였다. 이렇게 대의원 수가 늘어난 것은 북한 체제의 강화에 열의를 다할 수 있는 인원을 충원하기 위한 정치적 계획과 관계가 있었다. 대의원 자격 심사에서는 해당 선거구의 전체 선거자 전원의 참석하에 그 전원의 찬성 투표를 받았다는 것을 확인하였으며, 대의원들이 반일 민족해방 투쟁에서와 해방후 조국의 자주독립과 인민의 행복을 위해 헌신적으로 투쟁하였다는 것을 강조하였다.¹⁰⁾

제3기 최고인민회의는 1962년 10월부터 1967년 12월까지 활동하였는데 이 기간은 북한의 군사력과 전쟁 준비가 강화되는 시기였다. 당시에는 중소관계가 악화되고 있어서 북한으로서는 국방에서의 자위를 추구하지 않을 수 없는 형편에 놓여 있었다.

이러한 여건 속에서 제3기 최고인민회의는 7차에 걸치는 회의를 개최하였는데 1963년에서 1965년까지는 각각 1차례의 회의만을 소집하였다. 1962년 10월의 1차 회의에서는 3기 국가지도기관을 구성하고, 4차와 5차에서는 월맹을 지지하는 의제를 특별히 취급하였으며, 그 밖에 매년 개최되는 회의에서는 예산 심의와 함께 농업의 경제적 토대 강화, 농업현물세의 완전 폐지, 9년제 기술의무교육 실시, 한일 회담반대 등의 문제들을 토의 결정하였다.¹¹⁾

9) 국토통일원, 앞의 책(제2집), p.25.

10) 최용진, “조선민주주의인민공화국 최고인민회의 대의원 자격심사위원회 보고,” 국토통일원, 앞의 책(제2집), pp.1144-1146.

11) 국토통일원, 앞의 책(제2집), p.1107.

〈표 4〉 제4기 최고인민회의 개최 및 주요 회의사항(안건)

회 기	회 의 사 항
1차 회의 (1967. 12. 14~12. 16)	대의원 자격 심사위원회 조직 최고인민회의 상임위원회 조직 및 선거 내각 조직 검사총장 및 최고재판소장 임명 * 김일성 10대 정강 발표
2차 회의 (1968. 4. 25)	1967년도 예산결산 1968년도 예산문제토의
3차 회의 (1969. 4. 24)	1968년도 예산집행, 결산 1970년도 예산심의
4차 회의 (1970. 4. 20~ 4. 23)	1969년도 예산집행, 결산 1970년도 예산심의
5차 회의 (1971. 4. 12~ 4. 13)	국제정세와 조국의 자주적 통일을 촉진시킨 데 대하여 1970년 예산집행에 대한 결산과 71년 예산심의에 대하여
6차 회의 (1972. 4. 29~ 4. 30)	캄보디아 투쟁 지원문제 1971년도 예산집행 정형과 72년도 예산 편성

5. 제4기 최고인민회의(1967. 12. 14-1972. 12. 24)

제4기 대의원은 1967년 11월 25일에 진행된 선거에서 457명이 당선되었으며, 제4기부터는 재일본조선인총연합회와 그 산하 간부들이 대의원에 포함되기 시작하였다. 아울러 대의원 자격심사 보고에서는 당선된 대의원들이 혁명투쟁과 건설사업을 통해 검열되고 단련되었으며, 조선로동당 대표자회 결정과 김일성의 교시를 받아 나라의 사회주의 건설과 자주적 통일을 위하여 싸우고 있는 열렬한 투사라고 평가하였다.¹²⁾

12) 리국진, “조선민주주의인민공화국 최고인민회의 대의원 자격심사위원회 보고,” 국토통일원, 앞의 책(제3집), pp. 72-73.

제4기 최고인민회의는 1967년 12월에 구성되어 1972년 12월까지 5년간 활동하였다. 당시는 대내적으로 당의 유일사상체계와 김일성의 유일지도체제를 확립하는 시기였으며, 경제건설과 국방건설의 병진로선을 계속 추진하면서 3년간 연장된 7개년 계획을 완수해야 하는 시기였다. 동시에 남북한간에 대화의 길이 열려 남북적십자회담과 남북조절위원회가 평양과 서울에서 번갈아 열리는 시기이기도 하였다.

이 과정에서 제4기 최고인민회의는 1967년 제4기 내각을 구성한데 이어 매년 1차의 회의만을 개최하여 6차 회의로서 임기를 마감하였다. 이러한 형태의 운영은 최고인민회의의 회의가 단지 예산심의만을 진행하는 것으로 보이게 하였다.¹³⁾

6. 제5기 최고인민회의(1972. 12. 25-1977. 12. 14)

1972년 12월 12일에 실시된 제5기 대의원 선거에서는 541명이 당선되었다. 이들에 대한 자격심사는 당선된 대의원 541명이 해당 선거구에서 100% 찬성 투표를 받았으며, 모두가 수령에게 충직하고 정치 실무적으로 준비된 일군이기에 대의원 자격을 구비하였다고 평가하였다.¹⁴⁾

1972년 12월 25일에서 28일에 걸쳐 개최된 최고인민회의 제5기 1차회의에서는 사회주의 헌법을 채택하고, 그에 기초하여 국가지도기관을 새롭게 구성하였다. 동헌법에서는 합의제 지도기관인 최고인민회의 상임위원회제를 철폐하고 국가주석제를 채택함으로써 김일성이 명실상부한 당과 국가의 수령 지위에 있음을 제도적으로 확정시켰다. 이러한 헌법 개정으로 최고인민회의는 북한 정치 구조 속에서 상대적으로 그 중요성이 약화될 수밖에 없었다.

1973년에는 남북관계에 있어서 남북대화가 교착 상태에 빠지기 시작하였으며, 1974년에는 당의 유일사상체계와 수령의 유일지도체계를 강화하는 조치가 취해졌다. 아울러 종래의 천리마 운동 대신에 3대혁명 붉은기 쟁취 운동의 새로운 사회주의 경쟁 운동이 제안되었다.

13) 국토통일원, 앞의 책(제3집), p. 21.

14) 김동규, “조선민주주의인민공화국 최고인민회의 대의원 자격심사위원회 보고,” 국토통일원, 앞의 책(제3집), p. 512.

〈표 5〉 제5기 최고인민회의 개최 및 주요 회의사항(안건)

회 기	회 의 사 항
1차 회의 (1972. 12. 25~12. 28)	<p>최고인민회의 의장단 선거 조선민주주의인민공화국 사회주의헌법에 관한 결의안 채택 중앙국가기관 선거(주석, 부주석 중앙인민위원회 서기장 및 위원 최고인민회의장, 상설회의위원, 정무원 총리, 중앙인민위원회 국방위원 위원회 부위원장, 최고 인민회의 예산심의 위원 및 법안심의위원, 중앙재판소장, 중앙검찰소장)</p>
2차 회의 (1973. 4. 5~ 4.10)	<p>김일성 사회주의 헌법에 관한 기초연설 조국의 자주적 평화통일을 촉진시키기 위하여 외국의 내정 간섭을 종식시킨 데 대하여 전반적 10년제 중·고 의무교육과 1년제 학교전 의무 교육을 실시한 데 대하여 1972년 국가예산 집행에 대한 결산과 1973년도 예산에 대하여</p>
3차 회의 (1974. 3. 20~ 3.25)	<p>세금제도를 없앤 데 대하여 1973년도 국가예산집행에 대한 결산과 1974년도 국가 예산에 대하여 조선에서 긴장상태를 없애며, 조국의 자주적 평화통일을 촉진시키기 위한 전제를 마련한 데 대하여 미국과의 직접 평화협정회담 제기</p>
4차 회의 (1974. 11. 27~11. 30)	<p>사회주의 농촌문제에 관한 테제 국가부주석 선출</p>
5차 회의 (1975. 4. 8~ 4.10)	<p>1974년도 예산집행 및 결산 1975년도 예산에 대하여 11년제 의무교육법령집행 총화에 대하여(전반적 11년제 의무교육 실시에 관한 최고인민회의 결정 채택)</p>
6차 회의 (1976. 4. 27~ 4.29)	<p>1975년도 예산집행의 결산 및 1976년도 예산에 대하여 어린이교육 교양제도를 공고 발전시킨데 대하여 조직문제에 대하여</p>
7차 회의 (1977. 4. 26~ 4.29)	<p>1976년도 예산집행 결산 및 1977년도 예산에 대하여 토지법 채택에 대하여</p>

〈표 6〉 제6기 최고인민회의 개최 및 주요 회의사항(안건)

회 기	회 의 사 항
1차 회의 (1977. 12. 15~12. 17)	최고인민회의 의장단 선거 중앙정권기관 선거 제2차 7개년 경제계획 심의
2차 회의 (1978. 4. 18~ 4. 20)	1977년도 예산결산 및 78년도 예산 토의 사회주의 노동법 채택
3차 회의 (1979. 3. 27~ 3. 29)	1978년도 예산결산 및 79년도 예산 심의 인민보건법 채택
4차 회의 (1980. 4. 2~ 4. 4)	1979년도 결산 및 1980년도 예산
5차 회의 (1981. 4. 6~ 4. 8)	1980년도 결산 및 1981년도 예산

제5기 최고인민회의는 1974년을 제외하고는 매년 1회의 회의만을 개최하였는데, 주로 예산심의와 함께, 11년제 의무교육 실시, 세금 철폐, 대미평화협상 제의, 농촌 문제, 기타 법령을 채택하는 회의 운영을 하였다.¹⁵⁾

7. 제6기 최고인민회의(1977. 12. 15-1982. 4. 4)

제6기 대의원 선거는 1977년 11월 11일에 실시되어 579명이 선출되었으며, 5기에서와 마찬가지로 김일성에 충직한 일군들로 구성되었다는 것이 강조되었으며, 수령의 정치적 신임과 인민들의 믿음에 의하여 선거되었다고 보고되었다.¹⁶⁾

제6기 최고인민회의는 1977년 12월에 1차회의를 개최하고 국가지도기관을 선거하였으며, 제2차 7개년계획(1978-84)을 심의하였다. 총 5차례에 걸쳐 개최된 제6

15) 국토통일원, 앞의 책(제3집), p. 483.

16) 립춘추, “조선민주주의인민공화국 최고인민회의 대의원 자격심사위원회 보고,” 국토통일원, 앞의 책(제4집), p. 208.

〈표 7〉 제7기 최고인민회의 개최 및 주요 회의사항(안건)

회 기	회 의 사 항
1차 회의 (1982. 4. 5 (1日))	최고인민회의 의장단 선거 중앙정권기관 선거 1981년도 예산결산승인 및 82년도 예산집행승인
2차 회의 (1983. 4. 5~ 4. 7)	최고인민회의 의장단 선거 중앙정권기관 선거 부주석 중앙인민위원회 서기장, 위원 1982년도 결산 및 1983년 예산
3차 회의 (1984. 1. 25~)	조선에서 평화의 담보를 마련하여 자주적 평화통일을 촉진시킨 데 대하여 남남협조와 대외경제 및 무역확대 문제 1983년도 결산 및 1984년 예산 중앙정권기관 선거 부주석 선거 총리, 부총리 중앙인민회의 예산심의위원장, 법안심의위원장, 상설회의 사무장, 상설회의의원
4차 회의 (1985. 4. 9~)	북과 남 사이에 민족적 화해와 신뢰를 도모하여 나라의 긴장상태를 완화하기 위한 실제적 조치를 취한 데 대하여 1984년도 결산과 1985년 예산
5차 회의 (1986. 4. 7~ 4. 9)	환경보호법 1985년도 결산과 1986년도 예산

기 최고인민회의의는 주로 예산 심의, 2차 7개년계획, 사회주의노동법, 인민보건법 등을 채택하였다.

8. 제7기 최고인민회의(1982. 4. 5-1986. 12. 28)

제7기 대의원 선거는 1982년 2월 28일에 실시되어서 615명의 대의원이 선출되었다. 1980년 10월에 조선로동당 제6차 당대회가 김정일을 당내 제2인자로 공식 발표하면서 최고인민회의도 그러한 세습체제 구축의 대열에 참여하게 되었는데, 제7기 대의원 자격 심사에서 혁명의 대를 이어나갈 새 세대 일군들로 옮겨 배합되었음을 밝히면서, 당과 수령에게 끝없이 충성해온 사람들이 대의원으로 당선되었음을 보고한 것이 바로 단적인 사례이다.¹⁷⁾

제7기 최고인민회의는 1982년 4월에 구성되어 1차 회의에서는 관례대로 국가지도기관의 선거를 실시하였는데, 정무원 총리에는 경제관료 출신인 이종욱을 선출하였다. 아울러 제7기 임기 중에는 총 5차례에 걸쳐 최고인민회의가 개최되었는데 주로 예산안의 심의와 함께 통일, 경제, 환경보호 등의 문제가 의제로 상정되어 토의 결정되었다.

9. 제8기 최고인민회의(1986.12.29-1990.5.23)

<표 8> 제8기 최고인민회의 개최 및 주요 회의사항(안건)

회 기	회 의 사 항
1차 회의 (1986.12.29~12.30)	주석 및 국가지도기관 선거 김일성 시정연설 : “사회주의의 완전승리를 위하여”
2차 회의 (1987. 4. 21~ 4. 23)	인민경제발전 제3차 7개년(1987-1993) 계획에 대하여 1986년도 결산과 1987년도 예산
3차 회의 (1988. 4. 5~ 4. 7)	1987년도 결산과 1988년도 예산
4차 회의 (1988.12.12)	
5차 회의 (1989. 4. 7~ 4. 8)	

17) 림춘추, “조선민주주의인민공화국 최고인민회의 대의원 자격심사위원회 보고,” 국토통일원, 앞의 책(제4집), p.522.

<표 9> 제9기 최고인민회의 개최 및 주요 회의사항(안건)

회 기	회 의 사 항
1차 회의 (1990. 5. 23~ 5. 25)	주석, 국가지도기관 선거 예산 결산 승인 김일성 시정 연설
2차 회의 (1991. 4. 11~ 4. 13)	예산 결산 승인 민법 가족법 승인 인사 개편
3차 회의 (1992. 4. 8~ 4. 10)	사회주의헌법 개정 핵안전협정 승인 상업법, 도시경영법 채택, 형사소송법 개정 예산 결산 승인
4차 회의 (1992. 12. 11)	인사 문제 처리 산림법 채택, 공화국국기법, 외국인투자법, 합작법, 외 국인기업법 승인
5차 회의 (1993. 4. 7~ 4. 9)	김정일 국방위원장에 추대 전민족적 대단결 10대 강령 채택

<표 1> - <표 9>의 자료 출처: 국토통일원, 『북한최고인민회의 자료집: 제 I · II · III · IV집』 (국토통일원, 1988); 『월간 중앙』 1월 (1986) 별책부록(오늘의 북한); 통일원, 『월간 북한동향』 (1992. 12); 통일원, 『주간 북한동향』 63호, 67호 (1992); 내외통신사, 『내외통신: 종합판』 48호 (1993).

제8기 대의원 선거는 1986년 11월 2일에 실시되어 655명이 당선되었으며, 이들에 대한 자격심사 보고는 제7기와 별 차이가 없이 진행되었다. 제8기 최고인민회의는 주석 선거 및 국가지도기관에 대한 선거, 제3차 7개년 계획 채택(1987-93년), 예산 결산 심의 수준에 머물렀다.

10. 제9기 최고인민회의(1990. 5. 24-현재)

제9기 대의원 선거는 1990년 4월 22일에 실시하여 687명의 대의원을 선출하였으

며, 1990년 5월에 제1차 회의를 개최하여 주석 및 국가지도기관을 선거하였고, 3차회의(1990.4.8-4.10)에서 사회주의헌법을 개정하였으며, 1993년 4월 7일부터 9일까지 제5차 회의를 개최하여 김정일을 국방위원장에 추대하고 전면족적 대단결 10대 강령을 채택하였다.¹⁸⁾

18) 통일원, 『월간 북한동향』 138호 (1992.12), pp.15-16; 통일원 교육홍보국, 『통일속보』 93-2호 (1993.4.8)의 민족대단결 10대 강령 분석; 통일원, 『월간 북한동향』 142호 (1993.4), pp.9-20.

VI. 북한 최고인민회의의 운영 평가

1. 선거를 통한 체제 정당화 기능

일반적으로 자유민주주의 국가에서 적용되는 선거는 권력의 재편과 밀접한 관계가 있지만 북한의 경우에는 권력 점검에 불과하다. 즉 다수의 선거인단이 특정의 사람 혹은 특정의 집단에게 권력을 부여해주는 사전 약속 과정이 바로 북한 선거의 본질이다.

그럼에도 불구하고 북한에서 선거가 나름대로 그 기능을 발휘하는 것은 명목적으로 내세우는 민주주의 중앙집권제를 대내외에 과시하기 위한 데에 있다. 이를테면 아직까지도 다원주의적인 복수 후보 경쟁을 허용하지 않으면서도 이를 형식적으로 규정하여 그들도 인민의 정치적 자유를 보장해주고 있다는 것을 알리기 위한 수단으로 활용하고 있는 것이다. 이러한 점에서 볼 때 북한의 선거도 자유민주주의 체제의 선거 기능과 비슷한 기능을 발휘한다고 볼 수 있다. 그러한 기능 중에서도 북한의 최고인민회의 대의원 선거는 정권재창출에 안전한 보루 역할을 한다는 데 유의할 필요가 있다.

북한은 과거 수년동안 사회주의권 변화를 지켜보면서 인민들로부터의 지지 확보가 무엇보다도 체제 유지에 급선무라는 것을 파악하고 있다. 이 같은 사실은 1990년 4월 22일에 실시한 제9기 최고인민회의 대의원 선거에서 과거의 관행이 바뀌고 있다는 것과 밀접한 관계가 있다.

북한은 1990년에 최고인민회의의 임기가 만료되기 전에 회의를 해산하고 선거를 실시하였다. 이 선거에서는 과거의 유권자 100% 참가라는 관행이 유지되지 않고 99.78%가 참가하는 모습이 나타났다. 이는 기존의 동원적인 면모를 그대로 유지하는 것이 바람직하지 않다는 판단에서 비롯된 결과로 보이고 있다(그러나 여전히 찬성은 100%로 나타나고 있다).

북한은 지난 1948년 공산정권을 수립한 이래 9번에 걸쳐 대의원 선거를 실시하여 최고인민회의를 구성 운영하고 있다. 최고인민회의 제1-2기 대의원 선거시까지는 후보에 대한 찬성자는 백함에 반대자는 흑함에 기표지를 넣도록 하는 이른바

흑백투표합제를 채택해왔다. 이에 대한 개선책으로 제3기부터는 단일투표합제로 바꾸어 이러한 방식 역시 찬성 반대에 대한 공정한 투표 방식을 채택하고 있지는 않다.¹⁾

대의원 후보 선출 과정은 선거구마다 단 한 명만이 입후보할 수 있는 단일 입후보제를 채택하고 있다. 후보 선출에 관한 규정은 별도로 시행되고 있으나, 실제로는 조선로동당에서 선거구마다 후보자를 미리 내정해놓고 당 조직을 통해 각종 회의에서 지정한 입후보자를 지명 선출하는 방식을 취하고 있다.²⁾

여기서 주목해야 할 점은 북한이 이러한 선거를 투쟁의 개념으로 인식하고 있다는 사실이다. 북한의 정치에서는 선거를 일정한 지역에 사는 유권자들이나 일정한 조직의 성원들이 자기들의 이익이나 의사를 대표할 대의원이나 위원회, 대표를 추천하여 결정하는 것으로 보고 있으며, 나아가 자본주의 국가에서의 선거는 패거리 싸움으로서 사기와 협잡으로 일관된 반동적이며 비민주적인 것이라고 평가하고 있다.³⁾

북한에서 입후보자에 반대하는 선거 유세는 가능하지가 않다.⁴⁾ 대의원 입후보자들은 조선로동당에서 사전 선발하여 지명된 사람들이기 때문에 당의 핵심 역할을 하거나 북한 정권에 대해 철저한 지지를 하는 계층으로 기능한다.⁵⁾

- 1) 『북한총람』 (북한연구소, 1983), p.214.
- 2) 기존의 공산주의체제의 의회 선거가 유권자들에게 선택의 여지를 주지 않은 채 단일 후보에 대한 실질적인 찬성을 유도하는 것과 관련하여 그것은 공산주의체제가 정치적 갈등이 없기 때문이라는 논리로서 합리화되어 왔다. Alex Pravda, "Elections in Communist Party State," Stephen White and Daniel Nelson, *Communist Politics* (New York: New York Univ. Press, 1986), p. 34.
- 3) 이 점에서 북한의 지도층은 여전히 다원주의적 정치 질서의 유입에 대해 거부감을 가지고 있어서 의회에서의 정치 세력 경쟁은 기대하기 어렵다. '제국주의 자들과 반동들이 부르조아 의회제와 부르조아 다당제를 그 무슨 민주주의로 표방하고 있지만 부르조아 의회제와 부르조아 다당제의 배후에서 이를 좌지우지하는 실제적인 조종자는 대독점 자본가들입니다.' 김정일, "우리식 사회주의는 필승불패이다," 『로동신문』, 1991.5.27.
- 4) 대체로 공산주의체제의 모든 선거 유세는 당의 이미지와 정부의 업적 및 계획을 내세우기 위한 장으르서 기능을 발휘한다. Alex Pravda, 앞의 글, p.34.
- 5) 북한의 입법제도는 당성이 강한 사람들 위주의 선정 과정을 거쳐 지배체제를 강화하기 위한 수단으로 활용하고 있기 때문에 이 대표들은 당에서 수립한 정책이나 결정을 지지 찬동하는 역할을 수행하게 된다. 『북한총람』 (북한연구소, 1983), p.214.

〈표 10〉 최고인민회의의 대의원 선거 개요

기별	선거일	대의원수	투표율/찬성률	임 기 (실제존속기간)	비 고
1	1948. 8. 25	572 (360+212)	99.97/98.49	3(9년)	인구 5만 명당 1인(조작된 남한 출신 대의원 360 명 포함, 흑백함 투표)
2	1957. 8. 27	215	99.99/99.92	4(5년 2개월)	흑백함 투표
3	1962. 10. 8	383	100/100	4(5년 1개월)	인구 3만 명당 1인 단일함 투표
4	1967. 11. 25	457	100/100	4(5년 1개월)	“
5	1972. 12. 12	541	100/100	4(5년)	“
6	1977. 11. 11	579	100/100	4(4년 3개월)	“
7	1982. 2. 28	615	100/100	4(4년 3개월)	“
8	1986. 11. 2	655	100/100	4(3년 5개월)	“
9	1990. 4. 22	687	99.78/100		“

자료 출처: 양성철, 『북한정치연구』 (서울: 박영사, 1993), p.111.

이러한 성격을 지니고 있는 입후보자들이기 때문에 그들 선거구내의 주민들로부터 거부당하거나 배척을 당하는 경우가 거의 존재할 수 없으며, 투표하는 유권자들도 후보자에 대해 거의 100%의 찬성을 해왔던 것이 사실이다.

북한의 경우에도 대의원 가운데 임기 중 사망 혹은 결원이 생겼을 경우 보궐선거를 하도록 되어 있지만 거의 보궐선거는 행해지지 않고 있는 것으로 되어 있다. 특히 북한 정권 초창기 반김일성 세력에 대한 숙청과 6.25전쟁시의 많은 대의원 사망과 같은 경우에는 더욱 그러하였다.

그 동안 제9기까지 선출된 대의원수를 보면 〈표 10〉과 같다. 〈표 10〉에서 보는

것처럼 1948년에 실시된 제1기 선거에서 572명의 대의원을 선거한 이후 1990년의 제9기에 이르는 동안 그 수는 점차 증가되어 왔다.

아울러 1948년 헌법이 3년의 임기를 규정하고 있었고, 1972년 헌법이 4년의 임기를 규정하고 있었던 점을 감안하면 최고인민회의의 임기는 대체로 엄격히 시행되고 있지 않음을 알 수가 있다(<표 10> 참조).

2. 수동적인 하부 구조 역할

최고인민회의에는 의장과 부의장을 두고 있고, 이들이 의장과 부의장이 되는 최고인민회의 상설회의가 있으며, 필요한 경우에 해당하는 위원회를 설치할 수 있도록 하고 있다. 현행 헌법에 규정된 위원회로는 법제·예산·외교·통일정책위원회가 있으며, 매기 제1차회의에서 대의원 자격을 심사하여 보고하는 자격심사위원회가 설치된다.

이러한 조직을 가지고 있는 최고인민회의는 연 1-2회의 정기회의를 최고인민회의 상설회의가 소집하도록 되어 있고, 임시회의는 상설회의가 필요하다고 인정하거나 대의원 3분의 1 이상의 요청이 있을 경우 소집하도록 되어 있다.

그 동안 제9기의 과정을 거치는 동안 임시회의가 소집된 경우는 드물었던 것으로 알려져 있으며, 정기회의도 2-4일정도에 머물고 있어, 대체로 당정 정책의 추진 기관적인 성격에 그치고 있다.

최고인민회의의 연중 전반기 회의는 대체로 4월 10일을 전후하여 개최되고 있다. 매기 1차 회의에서는 주석 및 국가지도기관이나 정무원의 인사를 단행해왔고, 2차 이후의 회의에서는 기본적으로 전년도 예산 결산과 차기년도 예산 심의, 각종 법률 개정 및 성명 채택을 해오고 있다.⁶⁾

북한 최고인민회의의 입법 활동, 즉 회기 동안의 의안 처리 실적은 다음과 같다. 대체로 제1기의 회기 동안에 29건의 안건을 처리한 이래 9기에 걸치는 동안에 130여 건의 의안을 처리하고 있다.

6) 북한 최고인민회의는 1948년 제1기에서 13회의 회의를 개최한 이래 제2기 11회, 제3기 7회, 제4기 6회, 제5기 7회, 제6기 5회, 제7기 5회, 제8기 5회, 제9기 5회의 회의를 개최해오고 있다.

일반적으로 사회가 발전하고 복잡해질수록 주권을 대표하는 입법기관이 처리해야 할 일도 그 만큼 많이 발생하게 되어 있지만 최고인민회의가 처리하는 일은 증대되기 보다는 축소되는 경우도 없지 않았다. 특히 1972년 헌법에서는 최고인민회의의 권한이 축소되어 최고인민회의가 처리하는 일은 그 만큼 줄어들 수밖에 없었다. 그러나 1992년 헌법에서는 다시 최고인민회의의 권한과 지위를 격상시키고 있어서 그 기능은 형식적으로나마 확대되도록 되어 있다.

고르바초프가 정치개혁을 하기 전까지의 구 소련 최고소비에트, 그리고 1988년 헌법 개정 이후의 소련 인민대의원대회나 중국 전국인민대표대회 등은 명목상으로는 의회이면서도 당이나 정부가 결정한 사항을 그저 형식적으로 추인하거나 묵인하는 기능을 수행하였다. 이러한 이유로 적어도 사회주의 국가의 의회는 그 본래의 의미를 다하지 못한 그런 형식적인 기관으로만 명맥을 이어왔을 뿐이다.

이런 면에서 본다면 북한의 의회제도는 명목상의 3권 분립만을 내세울 뿐 그 실제에 있어서는 국민의 대표가 아니라 당정 지도부 스스로의 인선에 의하여 취해지고 있는 대표자를 전 인민이 추인하고 있는 것에 불과하다.⁷⁾ 즉 북한은 외형상으로는 3권 분립을 내세우고 있지만 실제에 있어서는 당의 지도 아래 인민민주주의 독재를 견지하고 있으므로 법치주의도 3권분립도 적용될 수 없게 되어 있다.⁸⁾

따라서 입법기관 스스로의 독자적 활동은 부여되어 있지 않으며, 최고인민회의나 지방인민회의는 공산당의 정책과 결정, 지시를 분야별로 집행하는 역할만을 수행할 뿐이다. 그러기에 최고인민회의의 의안 처리와 관련하여 문제가 되었다는 사례는 아직까지 나타나고 있지 않다.

최고인민회의가 다양한 견해의 표출을 통해 상호 경쟁과 의안 처리를 둘러싼 반대 내지는 갈등이 표출되지 않는 이유는 대체로 다음과 같이 분석해볼 수 있다.

첫째, 최고인민회의의 회기가 대체로 매우 짧기 때문에 당이나 상설회의 또는

7) 북한에서 모든 국가기관들이 여전히 민주주의 중앙집권제 원칙에 따라 조직되며 운영되도록 되어 있다(헌법 제5조).

8) 조선로동당의 영도 규정(헌법 제11조), 노동계급 영도 및 계급로선에 기초한 인민민주주의 독재 규정(헌법 제10조, 제12조) 참고: '노동계급의 당은 사회주의 사회의 유일한 향도적 역량입니다. 사회주의 사회의 향도적 역량으로서의 노동계급의 당의 지위와 역할을 다른 그 어떤 정치조직도 대신할 수 없습니다.' 김정일, "우리식 사회주의는 필승불패이다," 『로동신문』, 1991.5.27; 김정일, "사회주의에 대한 궤방은 허용될 수 없다," 『근로자』, 1993.3.1.

특별위원회에서 일단 검토된 후 의안이 상정되어 사실상 최고인민회의에서 충분히 검토하거나 수정을 가할 여유가 없이 상정된 안건을 기계적으로 추인할 수밖에 없다.⁹⁾

둘째, 북한에서는 카리스마적인 김일성과 주체사상과 같은 유일지도체계를 통해 당이 모든 국가기관의 활동이나 운영을 철저히 통제하고 있다는 점이다. 당의 영도성이 여전히 유효한 시점에서 당의 지시를 따르는 대의원들이 자율성을 기하하는 그만큼 어렵다고 할 것이다.

셋째, 최고인민회의의 대의원은 조선로동당의 사전 지명에 의한 단일 후보로 당선된 사람들이라는 점이 강조될 필요가 있다. 즉 대의원들은 각급 선거구에서 조선로동당과의 좋은 관계를 통해 추천받거나 지명된 단일 후보이기 때문에 비록 선거라는 형식을 빌려 선출되었다 하더라도 본래의 입법 직능을 떠나 조선로동당의 노선이나 정책을 중심으로 활동할 수밖에 없다.

마지막으로 최고인민회의 및 상설회의 의장단과 각 위원회 위원장 및 위원 등과 같은 간부들이 조선로동당의 당직을 동시에 보유하고 있기 때문에 상정된 안건을 이의 없이 만장 일치로 가결할 수밖에 없는 것이다.¹⁰⁾

결국 최고인민회의는 북한에서 정치적 조작 도구로서 중요한 역할을 수행하고 있다고 말할 수 있다. 형식적으로는 최고인민회의가 인민의 의사를 대표하는 최고 주권기관이지만 실제적으로는 체제를 합리화 시켜주는 기능을 수행하고 있는 것이

9) 회기가 짧은 이유로서 중국 전국인민대표대회와 비교하여는 다음과 같이 설명되고 있다. 첫째, 많은 대표자들이 직접 생산에 종사하는 근로자이고, 또 각 지역에서 활동하고 있기 때문에 가능한 한 단기간 내에 능률적으로 회의를 마치고 직장에 복귀할 수 있도록 하자는 것이다. 둘째, 정치를 직업으로 생각하지 않고 항상 대중과 결부되어 있어야 한다는 공작 방법이 견지되어 있다. 셋째, 인민대표자들의 활동이 정치적 흥정을 하거나 특수이익집단간의 타협과 거래를 하는데 시간이 낭비되지 않도록 하기 위해서이다. 넷째, 폐회 중에도 상임위원회의 지도에 따라 필요한 전문위원회가 활동하고 있기 때문이다. 다섯째, 폐회 중에도 정부에 대하여 충고를 하고자 할 때에는 상임위원회를 통하여 정부에 질문을 할 수 있고, 질문을 받은 기관은 책임을 지고 이에 대해 회답을 할 의무가 있다. 여섯째, 사회가 현재 필요로 하는 것에 대해서도 공산당의 강력한 지도력에 의해 실천되고 있기 때문에 짧은 회기내에 중요한 법률안 및 기타의 의안을 심의하는 데 집중할 수 있기 때문이다. 최요환, 『의회정치의 이론과 실제』 (서울: 박영사, 1990), pp.278-279.

10) 『내외통신: 종합판』 47 (1993), pp.38-39.

다.

당이나 체제가 특정 계획이나 변화를 시도할 때 이러한 분위기를 인민에게 합법적으로 전달하는 매체가 바로 최고인민회의이다.

이 점에서 최고인민회의의 대의원은 전문가이거나 유능한 정치인일 필요가 없는 것이다. 단지 북한 체제와 당의 합목적성을 성취하는 일에 머물면 되는 것이다. 그러기에 최고인민회의는 조선로동당의 규약에 위배되는 입법을 상정하기 보다는 당의 노선을 주민들에게 법이라는 형태로 강제화하는 역할을 하고 있는 것이다.

북한의 헌법상 최고인민회의는 북한 최고의 주권기관이자 유일한 입법기관으로서 북한의 대외 정책의 기본 원칙을 세운다고 규정되어 있다. 그러나 최고인민회의는 구성원인 대의원의 불안정, 정기회의 회수와 기한의 제약, 상설회의가 소집권을 가지고 있다는 점 등의 한계로 인해 명목상의 헌법 최고기관일뿐 실질적으로는 노동당의 정책결정에 그 모든 활동이 종속되고 있다.

이러한 실질적인 당 주도에도 불구하고, 사회주의헌법 제정 이후 정책형성 및 정책결정에 있어서 최고인민회의의 역할은 중요시되고 있다. 10년제 의무교육 제도의 실시, 세금제도의 철폐, 새로운 토지법의 채택, 사회주의 노동법의 채택 등에 대한 의제 채택이 바로 그러한 사례이다. 아울러 인민경제발전 제2차 7개년 계획과 대외 경제사업 및 무역사업의 강화 발전 계획 채택 등에 대한 평가가 바로 그것이다.¹¹⁾

더우기 북한은 1992년 4월 9일의 최고인민회의 제9기 3차회의에서 수정 보완한 새로운 헌법을 통해 최고인민회의의 권한을 대폭 강화시켜 정책 형성 기능을 높이고 있다. 우선적으로 주석, 국방위원회 위원장까지도 소환할 수 있는 권한이 최고인민회의에 부여되었다.

그러나 이러한 식의 권한 강화가 최고인민회의의 자율성 신장과 정책 형성 능력 제고로 이어진다고 보는 것은 시기 상조일 것이다. 그것은 최고인민회의를 둘러싼 북한의 정치구조가 지극히 폐쇄적이고 아울러 당과 주석 중심이라는 데에서 찾아 볼 수 있다.

북한 최고인민회의의 경우 헌법상 근로 인민은 자기의 대표기관인 최고인민회의를 통해 주권을 행사한다고 규정하고 있어서 최고인민회의가 대표기관으로 제도화

11) 서대숙, "당·정 관계의 변화." 『북한의 정치』 (서울: 을유문화사, 1990), pp. 277-279.

되어 있음을 보여주고 있다.

최고인민회의의 대의원이 대표기관으로서 갖는 역할은 다음과 같다. 첫째, 선거민에 대한 보고 의무인데, 대의원들은 회기가 끝나면 선거구를 순회하면서 최고인민회의의 토의 내용을 보고하면서 주민의 의견을 청취한다. 둘째, 선거민이 호소하는 각종 청원을 해결하는 역할을 하기도 한다. 이른바 대중적 연결이 바로 이것이다. 셋째, 최고인민회의의는 노동자, 농민, 기타 사회 각계 각층의 사람들로 구성되기 때문에 북한 전체 인민들의 공공 관심사에 대한 의사 대변과 이익을 집결 표출시키는 역할을 보유하고 있다.

대부분의 집단이나 정치세력은 자기 정당화를 추구하기 마련이어서 단순한 물질, 감정, 합리적인 동기만으로 만족하지 않고 자기 세력에 대한 믿음을 환기시키고 교육시키려 드는 경향을 보인다.¹²⁾ 북한 최고인민회의의는 정치체제에 대한 지지 유도과 정치엘리트 충원, 국민들의 일체감 조성, 인적 통합 및 정권의 정당성 확보에 영향을 미치고 있다.

첫째, 정치체제에 대한 지지 유도의 경우는 최고인민회의의 대의원의 구성이 선거민들로부터 거의 100% 찬성 투표를 획득한 당선자로만 구성되어 있다는 사실에 있다. 실제로는 당의 추천에 의한 단일 후보자이기는 하여도 외관상으로는 인민의 절대적 지지로 이뤄진 대표들이 최고인민회의의를 구성하고 있는 것이다.

둘째, 최고인민회의의는 북한 체제를 이끌어 나갈 정치엘리트를 충원하여 북한 체제의 안정화에 기여하는 역할을 하고 있다. 대체로 고학력자와 전문 인력의 정치적 충원을 통하여 북한 체제를 선도하는 역할을 하고 있는 것이다. 1990년의 최고인민회의의 대의원 선거에서 대학교육 이수자가 68.2%를 차지하고 있는 것은 단적인 사례이다.¹³⁾ 즉 사회계층 구성상 이념 중심보다는 전문성 중심의 신진 엘리트들의

12) Max Weber, *Economy and Society* (New York: Bedmister Press, 1968), p.124.

13) 박사·교수 등 인텔리 계층이 많은 비율을 차지하게 됨으로써 북한이 더 이상 프롤레타리아 독재 체제가 아니라는 것을 알 수 있다. 1972년의 헌법이 제10조에서 조선민주주의인민공화국은 프롤레타리아독재를 실시하며 계급로선과 군중로선을 관철한다고 했던 데 비하여, 1992년의 헌법은 제12조에서 계급로선을 견지하며 인민민주주의독재를 강화하여 내외적대분자들의 파괴책동으로부터 인민주권과 사회주의제도를 굳건히 보위한다고 한 점에 대해서 유의할 필요가 있다.

〈표 11〉 최고인민회의 대의원 종합 평가

회 기		1기	2기	3기	4기	5기	6기	7기*	8기*	9기*	비 고
항목 대의원수		572	215	383	457	541	579	615	655	687	
출 신 배 경	노동자(1)	120	84	215	292	347	248	213	238	254	
	농민(2)	194	68	62	70	72	64	63	79	71	
	사무원(3)	152	60	101	95	122	267	339	338	362	
	기 타	106	3	5							
연 령	20 - 30	73	5	12				24	18	20	35세 이하
	31 - 40	223	34	99	64	96	32	438	450	390	36 - 55세
	41 - 50	174	99	181	220	280	457	153	187	277	56세 이상
	51 - 60	77	54	71	136	126	90				
	61 - 70	21	23	37	39						
	70 이상	4									
교 육	초 등	198	95					226	159	218	중학기술학교
	중 등	147	43	256	200	101	176	79	125		전문학교
	대 학	227	60	127	257	323	403	310	371	469	
	대학원		17			117					
성 별	남	503	188	348	384	428	459	494	517	549	
	여	69	27	35	73	113	120	121	138	138	

(1) 1기는 노동자, 2기부터 4기까지 노동자대표, 5기는 노동자 출신대표, 6기부터는 노동자로 칭함.

(2) 1기부터 4기는 농민대표, 5기는 농민 출신대표, 6기부터는 협동농장원이라고 공식적으로 칭함.

(3) 1기는 사무원, 2기 사무원-인텔리대표, 3기, 4기는 사무원-지식인 대표, 5기는 사무원 출신대표, 6기부터는 사무원 구분이 빠짐.

* 7기부터 9기는 대의원이수가 아니고 비율만 발표되어 비율을 근거로 대의원을 사사오입기준으로 산출된 것임.

** 여성의 경우 1기부터 5기까지는 숫자가 발표되었고 6기부터 9기까지는 비율만 발표되어 역산된 것임.

자료 출처: 양성철, 『북한정치연구』 (서울: 박영사, 1993), p.127.

비율이 높아지고 있기 때문에 북한 정권으로서는 어떠한 형태로든 이들을 회유해야 정권 유지가 가능한 것으로 판단하고 있는 것으로 보인다. 한편으로 북한 최고인민회의 제9기 대의원의 연령이 높아진 것은 북한 정권의 안전판 확보와도 관계가 있는 것으로 평가할 수가 있다(<표 11> 참조).

세제, 최고인민회의는 국가기구와 권력구조에 대한 인적 통합을 이루어 체제유지에 기여하고 있다. 이것은 최고인민회의와 대의원이 조선로동당과 중앙인민위원회, 국방위원회, 정무원 등 당, 행정, 군의 요직을 겸직하고 있는 것과 밀접한 관계가 있다.

마지막으로 최고인민회의는 북한 사회주의체제의 정치적 정당성을 부여하는 데에 기여한다. 체제 정당성은 북한 인민들의 절대적 지지를 바탕으로 선출된 대표들로 최고인민회의가 구성되고 있는 것을 의미한다. 특히 제9기 최고인민회의 대의원 구성에서 사회민주당 출신이 7.4%, 천도교청우당 출신이 3.2%, 무소속이 1.9%를 차지하고 있다는 사실은 정당성과 관련하여 조선로동당이 아닌 세력이나 외부의 시선을 의식하게 되었음을 보여준다.¹⁴⁾

종래의 대의원 선거에서는 사회민주당이나 천도교청우당 출신이 극소수에 불과했지만 제9기에 와서 그 비율이 높아진 것은 그것이 설사 조작되는 것이라 할지라도 외부 세계의 변화를 의식하고 있음을 의미한다. 북한 체제가 의도하지 않는 것이라 할지라도 어느 정도 다원적인 정치과정이 채택되는 것은 북한의 현실인 것처럼 보여진다.

14) 『연합연감』 (1991), p. 665; 『내외통신: 종합판』 47 (1993), p. 37.

앞에서 살펴 본 바와 같이 북한 최고인민회의는 기본적인 헌법상의 지위와 권한에도 불구하고 주로 체제 유지 기능이나 하부 구조로서의 각종 결정 추진 등의 기능을 발휘하고 있다. 다시 말하면 최고인민회의가 최고주권기관으로 규정되고 있다 할지라도 실질적으로는 주석·당·중앙인민위원회의 의도에 따라 행동하는 형식적 기관에 머무르고 있다고 평가할 수 있다.

북한의 최고인민회의는 헌법 개정에 따라 그 지위와 권한이 약화되고 다시 강화되는 추세를 보여왔다. 아울러 구 소련의 인민대의원대회 및 최고소비에트나 중국의 전국인민대표대회 보다는 제도적으로 취약한 위치에 있다.

선거 방식에 있어서 북한과 소련의 경우에는 직접 선거, 중국의 경우에는 간접 선거를 채택하고 있으며, 소련의 경우 사회단체들의 대표성을 보장할 목적으로 사회단체들에 의한 대의원 선출을 가능하게 하였다.

북한·소련·중국의 국가기관들은 각기 그들을 선출한 의회에 책임을 지도록 함으로써 명목상으로는 국가최고기관임을 보여주고 있지만 이들 국가 의회 활동이 궁극적으로는 당에 종속되도록 하는 관행이 실시되어 왔다는 점에서 의회 활동에는 한계가 있었음을 알 수가 있다.

소련의 인민대의원대회 및 최고소비에트와 중국의 전국인민대표대회는 필요한 경우 국가기관에 대한 조사나 질의를 할 수 있는 권한이 헌법에 보장되어 있어서 집행기관을 효율적으로 통제할 수 있었던 데 비해 북한 최고인민회의의 경우에는 그러한 권한을 부여하고 있지 않다.

북한이나 중국, 소련의 의회 대의원들은 그들 모두가 법률상의 신분을 보장받고 있지만 신임을 잃는 경우 선거구민이나 사회단체에 의해 소환되도록 되어 있다. 아울러 중국과 소련의 경우 대의원이 개별적으로 각급 기관에 대해 질의하거나 심의에 참여할 수 있도록 헌법에 규정하고 있어서 그러한 규정을 두지 않은 북한에 비해 대의원의 정치적 자율성이 높은 것으로 나타나고 있다.

최고인민회의가 입법권을 행사한다는 점에서 일반적인 의회와 형식적으로 같을지 모르나 여전히 다음과 같은 한계를 지니고 있다.

첫째, 대의원의 지위에 한계가 있다. 대의원은 노동당이 지명한 단일 후보들이며, 직능인으로 대의원을 겸직하고, 1년에 한두번 회의가 있을 때만 참석하여 대의원 역할을 할 따름이다.

둘째, 최고인민회의는 노동당에 종속되어 있으므로 최고주권기관으로서의 역할을 다하기는 어렵게 되어 있다. 최고인민회의 산하 여러 위원회는 당 비서국 비서들에 의해 운영되고 있다.

셋째, 최고주권기관인 최고인민회의의 중요 권한을 지도하는 중앙인민위원회가 존재하여 최고인민회의는 종속적이고 상징적인 기구 역할을 하고 있으며, 단지 전체 북한 주민의 의사로서 대표성 및 정당성을 필요로 할 때 최고권력 기관인 김일성이나 당의 목적에 따라 명목적으로 활용되는 기구이다.¹⁾

이러한 한계를 지니고 있는 북한 최고인민회의가 기본적으로 안고 있는 문제점은 민주주의 체제의 의회 운영 원리 도입으로 해결될 수 있겠지만 그것이 현실적으로 가능하지 않다는 점에서 여전히 한계에 봉착할 수 있다.

그러나 북한 최고인민회의의 권한이 형식적으로나마 1992년 헌법을 통해 강화되고 있고, 1990년 선거에서 조선로동당 출신이 아닌 세력의 최고인민회의 진출이 늘어날 수 있도록 하고 있다는 점에서 최고인민회의의 실질적인 정치기구화가 가능할 수도 있다는 점을 예상할 수 있다.

북한 정권이 최고인민회의의 권한을 증대시키는 만큼 최고인민회의가 우선적으로 운영과 관련하여 관심을 가져야 하는 것은 회기의 문제이다. 대의원들이 회기 중에 어떻게 활동하는가에 따라서 최고인민회의의 안정성과 효율성이 강화될 수 있는 것이다.

현재와 같은 국제정세의 변화 속에서 최고인민회의의 대의원들이 부분적으로라도 조선로동당이나 김일성의 입장과는 다른 입장에 있는 소수의 의견을 대변하고, 행정기관의 활동을 감시하며, 정치지도자들로 하여금 책임을 가지도록 하는 분위기

1) 강석승, "북한의 의회제도 (II)," 『국회보』 309호 (1992.7), p.130.

조성만이라도 하는 경우 최고인민회의의 기능은 더욱 강화될 수가 있는 것이다.

소련의 해체로 인하여 소련의 경험에서는 더 이상 북한 최고인민회의의 운영과 변화 방향에 대한 단서를 찾아 보기 힘들지만 중국의 경우에는 여전히 그러한 단서를 찾을 수가 있다는 점에 유의할 필요가 있다. 기존 사회주의체제의 정치 변화가 북한에 커다란 충격을 주었던 점을 감안한다면 점진적인 변화를 모색하고 있는 중국의 경험은 북한의 정치 변화에 대한 어느 정도의 단서를 제공할 수 있을 것이다. 1980년대에 중국 전국인민대표대회를 둘러싼 개혁 문제 제기 경험을 북한 최고인민회의의 운영에 어떻게 접목시킬 것인가는 매우 중요한 과제 중의 하나이다.

이러한 외부에서의 변화를 통해서 볼 때 현단계에서 북한 최고인민회의의 운영을 둘러싼 자체 변화 노력이 필요한 부분은 다음과 같다.

첫째, 최고인민회의의 회기를 늘려 운영해야 한다. 기본적으로 문제점이 없고 체제 갈등이 없기 때문에 최고인민회의가 관여할 사항이 많지 않다고 할지도 모르나 의회 존재의 의의와 헌법에서 규정하고 있는 권한을 고려한다면 현행 최고인민회의의 짧은 회기 운영을 변화시켜 많은 시간을 투입할 필요가 있다.

둘째, 최고인민회의의 대의원들의 행태 문제이다. 최고인민회의의 짧은 회기 운영은 기본적으로 대의원들의 소극적이고 방어적인 행태와 밀접한 관계가 있다. 단순히 거수기 역할을 떠나 당보다는 인민의 이익을 추구하는 대의원 의식을 가지는 경우 각종 결정에 대한 거부나 수정, 그리고 조사를 할 수 있는 분위기 조성이 가능할 것이며, 이에 따른 각종 법규 개정과 집행기관의 관행을 변화시킬 수가 있을 것이다.

셋째, 최고인민회의의 상설회의나 각종 위원회 활동을 강화시키는 문제이다. 이들 기관은 최고인민회의의 휴회 중이라도 어느 정도의 의회 활동을 전개시킬 수 있기 때문에 기본적으로 헌법상의 권한을 행사하는 데에 유리한 위치에 있다. 이 점에서 각종 상설 기관의 적극적인 활용은 북한 정치구조에서 어느 정도 과거의 정치 관행을 변화시킬 수 있는 요소로 작용할 수 있을 것이다.

마지막으로 최고인민회의의 장기 발전과 관련하여 기존 사회주의체제 의회의 경험과 좌절, 그리고 현행 중국의 의회 경험들에 대한 검토를 통해 자체 활로를 개척해야 할 것이다.

위에서 제기한 최고인민회의의 변화 노력은 그들 스스로는 전혀 자각할 수가 없거나 혹은 자각하려 들지도 않는 측면일 수도 있다. 기본적으로 최고인민회의의 일순간에 변화된다는 것은 북한의 급격한 변화를 의미한다. 현단계에서 그러한 변화가 남북한의 정치에 항상 긍정적인 영향을 미친다고 말할 수는 없다.

북한 최고인민회의의 운영 변화는 북한 지도층의 인식 변화와 시간의 흐름을 필수적인 것으로 하고 있다. 단기적으로는 북한 최고인민회의의는 여전히 김일성·김정일 체제의 유지에 이용될 것이다. 이러한 체제 유지는 공산당의 지배 질서에 대한 시민사회 부분의 저항을 용납하고 있지 않은 중국 공산당의 대처 논리가 하나의 모형이 될 수가 있다.

장기적으로는 개혁을 바라는 시민사회의 성장과 이러한 사회 세력의 정치 집단화는 최고인민회의에서의 다당제적 질서 요구에 대한 압력으로 작용할 수 있을 것이다. 이러한 점을 고려한다면 북한 정치의 점진적인 변화를 유도하면서 자체 개혁과 민주화를 기하는 분위기의 조성이 필수적이라고 말할 수 있다. 최고인민회의의 운영에서, 또한 최고인민회의를 구성하는 선거 과정에서 민주주의와 개혁에 대한 실험이 실효를 거둘 수 있다고 한다면 이를 지원해주는 외부의 노력도 중요하다고 할 것이다.

이러한 과정에서 남한 정치권의 대응이 중요한 역할을 할 수가 있을 것이다. 그러기에 남한측의 입장에서는 남북한 정당·사회단체의 교류와 고위급회담, 경제협상 등의 과정에서 북한의 지도층과 하층부에 어떻게 개혁 분위기를 고취시킬 수 있을 것인가가 하나의 과제가 되고 있다고 말할 수 있다.

현실적으로 남북한 국회 교류 등이 가능하다고 볼 때 북한 최고인민회의의 운영과 관련된 변화를 자극할 수 있는 구체적인 방안에 대한 모색은 현단계 우리가 추구하는 과제 중의 하나가 될 것이다.

[부록] 북한 최고인민회의 관련 헌법 규정 변화 비교

조선민주주의인민공화국 사회주의헌법 (1992. 4. 9)	조선민주주의인민공화국 사회주의헌법 (1972. 12. 17)	조선민주주의인민공화국 헌법 (1948. 9. 9)
<p>제4조: 조선민주주의인민공화국의 주권은 노동자, 농민, 근로인테리와 모든 근로인민에게 있다. 근로인민은 자기의 대표기관인 최고인민회의와 지방 각급인민회의를 통하여 주권을 행사한다.</p> <p>제6조: 군인민회의로부터 최고인민회의에 이르기까지 각급 주권기관은 일반적, 평등적, 직접적 원칙에 의하여 비밀투표로 선거한다.</p> <p>제7조: 각급 주권기관의 대의원은 선거자들과 밀접한 연계를 가지며 자기 사업에 대하여 선거자들 앞에 책임진다. 선거자들은 자기가 선거한 대의원이 신임을 잃은 경우에 언제든지 소환할 수 있다.</p>	<p>제7조: 조선민주주의 인민공화국의 주권은 노동자, 농민, 병사, 근로인테리에게 있다. 근로인민은 자기의 대표기관인 최고인민회의와 지방 각급 인민회의를 통하여 주권을 행사한다.</p> <p>제8조: 군인민회의로부터 최고인민회의에 이르기까지의 각급 주권기관은 일반적, 평등적, 직접적 원칙에 의하여 비밀투표로 선거한다.</p> <p>각급 주권기관의 대의원은 자기사업에 대하여 선거자들 앞에 책임진다.</p>	<p>제2조: 조선민주주의 인민공화국의 주권은 인민에게 있다. 주권은 인민의 최고 주권기관인 최고인민회의가 지방주권기관인 인민위원회를 근거로 하여 행사한다.</p> <p>제3조: 주권의 일체 대표기관은 리인민위원회로부터 최고인민회의에 이르기까지 인민의 자유의사에 의하여 선거한다. 주권기관의 선거는 조민주주의 인민공화국 공민이 일반적 평등적 직접적 선거원칙에 의하여 비밀투표로 실시한다.</p> <p>제4조: 일체 주권기관의 대의원은 자기사업활동에 대하여 책임을 진다. 선거자는 자기가 선거한 대의원이 그 신임을 상실한 경우에는 임기전에 소환할 수 있다</p>

조선민주주의인민공화국 사회주의헌법 (1992. 4. 9)	조선민주주의인민공화국 사회주의헌법 (1972. 12. 17)	조선민주주의인민공화국 헌법 (1948. 9. 9)
<p>제11조: 조선민주주의인민공화국은 조선로동당의 영도밑에 모든 활동을 진행한다.</p> <p>제87조: 최고인민회의는 조선민주주의 인민공화국의 최고주권기관이다</p> <p>최고인민회의의 휴회중의 상무기관은 최고인민회의의 상설회의이다.</p> <p>제88조: 입법권은 최고인민회의와 최고인민회의의 상설회의가 행사한다.</p> <p>제89조: 최고인민회의는 일반적, 평등적, 직접적 선거원칙에 의하여 비밀투표로 선출한 대의원들로 구성한다.</p> <p>제90조: 최고인민회의의 임기는 5년으로 한다.</p>	<p>제73조: 최고인민회의는 조선민주주의 인민공화국의 최고주권기관이다</p> <p>제85조: 최고인민회의의 상설회의는 최고인민회의의 상무기관이다.</p> <p>입법권은 최고인민회의만이 행사한다.</p> <p>제74조: 최고인민회의는 일반적, 평등적, 직접적 선거원칙에 의하여 비밀투표로 선출한 대의원들로 구성한다.</p> <p>제75조: 최고인민회의의 임기는 4년으로 한다.</p>	<p>제32조: 최고인민회의는 조선민주주의 인민공화국의 최고주권기관이다</p> <p>제47조: 최고인민회의의 상임위원회는 최고인민회의의 휴회중에 있어서는 최고주권기관이다.</p> <p>제33조: 입법권은 오직 최고인민회의만이 행사한다.</p> <p>제34조: 최고인민회의는 일반적 평등적 직접적 선거원칙에 의하여 비밀투표로 선출한 대의원들로 구성한다.</p> <p>제35조: 최고인민회의의대 의원은 인구 5만에 1명의 비율로 선출한다. (1962년 부분 개정으로 인구 3만에 1명이 됨)</p> <p>제36조: 최고인민회의의 대 의원의 임기는 3년으로 한다. (1954년 부분 개정으로 임기는 4년이 됨)</p>

<p>조선민주주의인민공화국 사회주의헌법 (1992. 4. 9)</p>	<p>조선민주주의인민공화국 사회주의헌법 (1972. 12. 17)</p>	<p>조선민주주의인민공화국 헌법 (1948. 9. 9)</p>
<p>최고인민회의의 새 선거는 최고인민회의의 임기가 끝나기 전에 최고인민회의의 상설회의 결정에 따라 진행한다.</p> <p>불가피한 사정으로 선거를 하지 못할 때에는 선거를 할 때까지 그 임기를 연장한다.</p> <p>제91조: 최고인민회의의는 다음과 같은 권한을 가진다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 헌법을 수정한다. 2. 법령을 제정 또는 수정한다. 	<p>최고인민회의의 새 선거는 최고인민회의의 임기가 끝나기 전에 최고인민회의의 상설회의 결정에 따라 진행한다.</p> <p>불가피한 사정으로 선거를 하지 못할 때에는 선거를 할 때까지 그 임기를 연장한다.</p> <p>제76조: 최고인민회의의는 다음과 같은 권한을 가진다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 헌법 및 법령을 채택 또는 수정한다. 	<p>제45조: 최고인민회의의의 새 선거는 그 최고인민회의의 임기가 끝나기 전에 최고인민회의의 상임위원회가 이를 실시한다. 최고인민회의의가 해산된 경우에는 해산일부 터 2개월 이내에 새 선거를 실시하여야 한다.</p> <p>제46조: 최고인민회의의는 비상한 사태가 생겼을 경우에는 이 사태가 계속될 때까지 헌법에 규정된 임기를 초과하여 자기 권한을 행사할 수 있다. 최고인민회의의는 이 경우에 있어서 임기 전에 그 해산을 결정할 수도 있다.</p> <p>제37조: 최고인민회의의는 국가최고권력으로 행사한다. 다만 헌법에 의하여 최고인민회의의 상임위원회 및 내각에 부여한 권한은 이를 제외한다. 다음의 권한은 최고인민회의의에만 속한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 헌법의 승인 또는 수정

<p>조선민주주의인민공화국 사회주의헌법 (1992. 4. 9)</p>	<p>조선민주주의인민공화국 사회주의헌법 (1972. 12. 17)</p>	<p>조선민주주의인민공화국 헌법 (1948. 9. 9)</p>
<p>8. 조선민주주의 인민 공화국 국방위원회 위원장의 제의에 의하여 국방위원회 제1 부위원장, 부위원장 위원들을 선거 또는 소환한다.</p> <p>9. 중앙인민위원회 서기장, 위원들을 선거 또는 소환한다.</p> <p>10. 최고인민회의 상설회의 서기장, 의원들을 선거 또는 소환한다.</p> <p>11. 최고인민회의 부분별 위원회 위원장, 부위원장, 위원들을 선거 또는 소환한다.</p> <p>12. 중앙재판소 소장을 선거 또는 소환한다.</p> <p>13. 중앙검찰소 소장을 임명 또는 해임한다.</p> <p>14. 조선민주주의 인민 공화국 주석의 제의에 의하여 정무원 총리를 선거 또는 소환한다.</p> <p>15. 정무원 총리의 제의에 의하여 정무원 부총리, 위원장, 부장, 그 밖의 정무원 성원들을 임명한다.</p> <p>16. 국가의 인민경제발전계획과 그 실행정책에 관한 보고를 심의하고 승인한다.</p> <p>17. 국가예산과 그 집행정책에 관한 보고를 심의하고 승인한다.</p>	<p>7. 조선민주주의 인민 공화국 주석의 제의에 의하여 국방위원회 부위원장을 선거 및 소환한다.</p> <p>5. 최고인민회의 상설회의 의원들을 선거 및 소환한다.</p> <p>8. 중앙재판소 소장을 선거 및 소환하며 중앙검찰소 소장을 임명 및 해임한다.</p> <p>6. 조선민주주의 인민 공화국 주석의 제의에 의하여 정무원 총리를 선거 및 소환한다.</p> <p>9. 국가의 인민경제 발전계획을 승인한다.</p> <p>10. 국가예산을 승인한다.</p>	<p>제48조: 최고인민회의 상임위원회는 최고인민회의에서 선거하여.....</p> <p>10. 최고재판소의 선거</p> <p>11. 검사총장의 임명</p>

조선민주주의인민공화국 사회주의헌법 (1992. 4. 9)	조선민주주의인민공화국 사회주의헌법 (1972. 12. 17)	조선민주주의인민공화국 헌법 (1948. 9. 9)
<p>18. 필요에 따라 최고 인민회의가 조직한 중앙국가기관들의 사업정형을 보고받고 대책을 세운다.</p> <p>19. 최고인민회의에 제기되는 조약의 비준, 폐기를 결정한다.</p> <p>20. 전쟁과 평화에 관한 문제를 결정한다.</p> <p>제92조: 최고인민회의는 정기회의와 임시회의를 가진다. 정기회의는 1년에 1-2차 최고인민회의 상설회의가 소집한다. 임시회의는 최고인민회의 상설회의가 필요하다고 인정할 때 또는 대의원 전원의 3분의 1 이상의 요청이 있을 때에 소집한다.</p> <p>제93조: 최고인민회의는 대의원 전원의 3분의 2 이상이 참석하여야 성립된다.</p>	<p>11. 전쟁과 평화에 대한 문제를 결정한다.</p> <p>제77조: 최고인민회의는 정기회의와 임시회의를 가진다. 정기회의는 1년 1-2차 최고인민회의 상설회의가 소집한다. 임시회의는 최고인민회의 상설회의가 필요하다고 인정할 때 또는 대의원 전원의 3분의 1 이상의 요청이 있을 때 소집한다.</p> <p>제78조: 최고인민회의는 대의원 전원의 반수 이상이 참석하여야 성립된다.</p>	<p>제38조: 최고인민회의는 정기회의 및 임시회의를 가진다. 정기회의는 1년에 2차 소집한다. 정기회의는 최고인민회의 상임위원회의 결정에 의하여 소집한다. 임시회의는 최고인민회의 상임위원회가 필요하다고 인정할 때 또는 대의원 3분의 1 이상의 요청이 있을 때 소집한다.</p> <p>제40조: 최고인민회의는 대의원 전원의 과반수의 출석이 있어야 그 회의를 열 수 있다. 법령의 채택은 그 회의에 참석한 대의원의 다수가 결정로 한다.</p>

<p>조선민주주의인민공화국 사회주의헌법 (1992. 4. 9)</p>	<p>조선민주주의인민공화국 사회주의헌법 (1972. 12. 17)</p>	<p>조선민주주의인민공화국 헌법 (1948. 9. 9)</p>
<p>제94조: 최고인민회의는 의장과 부의장을 선거한다. 의장은 회의를 집행하며 대외관계에서 최고인민회의를 의결한다. 부의장은 의장의 사업을 돕는다.</p> <p>제95조: 최고인민회의에서 토의할 의안은 조선민주주의 인민공화국 주석, 조선민주주의 인민공화국 국방위원회, 최고인민회의 상설회의 중앙인민위원회, 정무원과 최고인민회의 위원회들이 제출한다. 대의원들도 의안을 제출할 수 있다.</p> <p>제96조: 최고인민회의 제1차 회의는 대의원 자격심사위원회를 선거하고 그 위원회가 제출한 보고에 근거하여 대의원 자격을 확인하는 결정을 채택한다.</p>	<p>제79조: 최고인민회의는 의장과 부의장을 선거한다. 의장은 회의를 집행한다.</p> <p>제80조: 최고인민회의에서 토의할 의안은 조선민주주의 인민공화국 주석, 중앙인민위원회, 최고인민회의 상설회의 및 정무원이 제출한다. 대의원들도 의안을 제출할 수 있다.</p> <p>제81조: 최고인민회의 제1차 회의는 대의원 자격심사위원회를 선거하고 그 위원회가 제출한 보고에 근거하여 대의원 자격을 확인하는 결정을 채택한다.</p>	<p>제41조: 최고인민회의에서 채택한 법령은 5일 이내에 최고인민회의 상임위원 위원장 및 서기장이 서명하여 공포한다.</p> <p>제39조: 최고인민회의는 의장 및 부의장 2명을 선거한다. 의장은 최고인민회의에서 채택한 규정에 의하여 회의를 지도한다.</p> <p>제42조: 최고인민회의는 토의할 문제를 미리 심의하기 위하여 적당한 위원회를 조직할 수 있다. 이 위원회는 주권기관 및 그 소속기관을 검열할 수 있다.</p>

조선민주주의인민공화국 사회주의헌법 (1992. 4. 9)	조선민주주의인민공화국 사회주의헌법 (1972. 12. 17)	조선민주주의인민공화국 헌법 (1948. 9. 9)
<p>제97조: 최고인민회의는 법령과 결정을 낸다. 최고인민회의가 내는 법령, 결정은 거수가결의 방법으로 그 회의에 참석한 대의원의 반수 이상이 찬성하여야 채택된다. 헌법은 최고인민회의 대의원 전원의 3분의 2 이상이 찬성하여야 수정된다.</p> <p>제98조: 최고인민회의는 법제위원회, 예산위원회, 외교위원회, 통일정책위원회 같은 필요한 위원회를 둔다. 최고인민회의의 위원회들은 위원장, 부위원장, 위원들로 구성한다. 최고인민회의의 위원회들은 최고인민회의의 사업을 도와 국가의 정책과 법안을 작성하거나 심의하며 그 집행을 위한 대책을 세운다. 최고인민회의의 위원회들은 최고인민회의의 휴회중에 최고인민회의 상설회의의 지도밑에 사업한다.</p> <p>제99조: 최고인민회의의 대의원은 대의원으로서의 불가침권을 보장받는다</p>	<p>제82조: 최고인민회의의 법령, 결정은 거수가결의 방법으로 그 회의에 참석한 대의원의 반수 이상이 찬성하여야 채택된다. 헌법은 최고인민회의 대의원 전원의 3분의 2 이상이 찬성하여야 채택된다.</p> <p>제83조: 최고인민회의는 예산심의위원회, 법안심의위원회 등 필요한 위원회들을 조직할 수 있다. 최고인민회의의 위원회들은 최고인민회의의 사업을 돕는다.</p> <p>제84조: 최고인민회의의 대의원은 대의원으로서의 불가침권을 보장받는다</p>	<p>제43조: 최고인민회의의 승인을 받아야 할 법령 초안을 작성 또는 심의하기 위하여 최고인민회의의 내에 법제위원회를 조직한다.</p> <p>제44조: 최고인민회의의 대의원은 대의원으로서의 불가침을 보장받는다.</p>

<p>조선민주주의인민공화국 사회주의헌법 (1992. 4. 9)</p>	<p>조선민주주의인민공화국 사회주의헌법 (1972. 12. 17)</p>	<p>조선민주주의인민공화국 헌법 (1948. 9. 9)</p>
<p>최고인민회의의 대의원은 최고인민회의의, 그 휴회중에는 최고인민회의 상설회의의 승인없이 체포하거나 처벌할 수 없다.</p> <p>제100조: 최고인민회의 상설회의의는 의장, 부의장, 서기장, 의원들로 구성한다. 최고인민회의의 상설회의의 의장, 부의장은 각각 최고인민회의의 의장, 부의장이 겸임한다. 최고인민회의의 상설회의의 임기는 최고인민회의의 임기와 같다.</p> <p>제101조: 최고인민회의의 상설회의의는 다음과 같은 임무와 권한을 가진다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 최고인민회의의 휴회중에 제기된 법안과 현행법령의 수정안을 심의채택하고 다음번 최고인민회의의의 승인을 받는다. 2. 새로운 법안과 법수정안을 채택한 경우 그와 어긋나는 법규들을 폐지한다. 3. 현행법령을 해석한다. 	<p>최고인민회의의 대의원은 최고인민회의의, 그 휴회중에는 최고인민회의의 상설회의의의 승인없이 체포할 수 없다.</p> <p>제86조: 최고인민회의의 상설회의의는 의장, 부의장, 사무장, 의원들로 구성된다. 최고인민회의의 상설회의의 의장, 부의장은 각각 최고인민회의의 의장, 부의장을 겸임한다.</p> <p>제87조: 최고인민회의의 상설회의의는 다음과 같은 임무와 권한을 가진다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 최고인민회의의 휴회중에 제기된 법안을 심의 결정하고 다음번 최고인민회의의의 승인을 받는다. 2. 최고인민회의의 휴회중에 현행 법령을 수정하고 다음번 최고인민회의의의 승인을 받는다. 3. 현행법령을 해석한다. 	<p>대의원은 최고인민회의의의 승인이 없이는 현행법인 경우를 제외하고는 체포하거나 처벌할 수 없다.</p> <p>제48조: 위원장, 부위원장 2명, 서기장 및 위원 17명으로 구성한다.</p> <p>제49조: 최고인민회의의 상임위원회는 다음의 임무를 가진다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 최고인민회의의의 소집 2. 헌법 및 법령의 실시에 대한 감독, 현행 법령의 해석 및 정령의 공포 3. 헌법 및 법령에 저촉되는 내각의 결정 지시의 폐지 4. 최고인민회의의가 채택한 법령의 공포

조선민주주의인민공화국 사회주의헌법 (1992. 4. 9)	조선민주주의인민공화국 사회주의헌법 (1972. 12. 17)	조선민주주의인민공화국 헌법 (1948. 9. 9)
<p>4. 최고인민회의를 소집한다.</p> <p>5. 최고인민회의의 대의원 선거를 위한 사업을 한다.</p> <p>6. 최고인민회의의 대의원들과의 사업을 한다.</p> <p>7. 최고인민회의의 위원회들과의 사업을 한다.</p> <p>8. 지방인민회의의 대의원 선거사업을 조직한다.</p> <p>9. 중앙재판소 판사, 인민참심원을 선거 또는 소환한다.</p> <p>10. 다른 나라 국회, 국제의회기구들과의 사업을 비롯한 대외 사업을 한다.</p>	<p>4. 최고인민회의를 소집한다.</p> <p>5. 최고인민회의의 대의원선거사업을 실시한다.</p> <p>6. 최고인민회의의 대의원들과의 사업을 한다.</p> <p>7. 최고인민회의의 휴회 중에 최고인민회의 위원회들과의 사업을 한다.</p> <p>8. 지방인민회의의 대의원 선거사업을 조직한다.</p> <p>9. 중앙재판소 판사, 인민참심원을 선거 및 소환한다.</p>	<p>5. 최고인민회의의 휴회 중 수상의 제의에 의한 상의 임면 및 이에 대한 차기 최고인민회의의 승인의 요구</p> <p>7. 훈장 또는 명예칭호의 수여</p> <p>8. 외국과의 조약 비준 및 폐기</p> <p>9. 외국에 주재하는 대사 공사의 임명 및 소환</p> <p>10. 외국사신의 신임장 및 해임장의 접수</p>

조선민주주의인민공화국 사회주의헌법 (1992. 4. 9)	조선민주주의인민공화국 사회주의헌법 (1972. 12. 17)	조선민주주의인민공화국 헌법 (1948. 9. 9)
<p>제102조: 최고인민회의 상설회의는 결정과 지시를 낸다.</p> <p>제103조: 최고인민회의 상설회의는 최고인민회의 임기가 끝난 후에도 새 최고인민회의 상설회의가 선거될 때까지 자기 임무를 계속 수행한다.</p> <p>제104조: 최고인민회의 상설회의는 자기 사업에 대하여 최고인민회의 앞에 책임진다.</p>	<p>제88조: 최고인민회의 상설회의는 결정을 채택한다.</p>	<p>제51조: 최고인민회의를 해산할 경우에 있어서 최고인민회의 상임위원회는 새 최고인민회의 상임위원회가 구성될 때까지 자기 임무를 계속 수행한다.</p> <p>제50조: 최고인민회의 상임위원회는 자기사업 활동에 있어서 최고인민회의에 대하여 책임을 지며, 최고인민회의는 최고인민회의 상임위원회 성원의 일부 또는 전부를 언제든지 개선할 수 있다.</p>

南-北韓 刑法의 比較研究

— 1987年 北韓 新刑法을 中心으로 —

研究責任者 : 백 원 기(仁川大學校)

목 차

<요약문>

- I. 머리 말140
- II. 북한형법의 제정과 법원141
 - 1. 제정의 의의141
 - 2. 1950년 북한의 구형법의 법142
- III. 북한형법의 개정145
 - 1. 제1차형법개정145
 - 2. 제2차형법개정146
 - 3. 소련형법 개정의 영향147
- IV. 북한형법전의 구성148
 - 1. 1950년 구형법전의 구성148
 - 2. 1974년 구형법전의 구성149
 - 3. 1987년 신형법전의 구성150
- V. 북한 신-구형법의 비교151
 - 1. 총칙상 규정의 비교151
 - 2. 각칙상 규정의 비교155
- VI. 북한형법의 개념과 본질156
 - 1. 북한형법의 개념156
 - 2. 북한형법의 본질158
 - 3. 북한형법의 목표157
- VII. 북한형법의 기본적 특징158
 - 1. 범죄개념의 실질성158
 - 2. 형벌법규의 제한적 유추적용159

3. 형벌법규의 소급적용의 정략적 제한	159
4. 국가정치제도 및 경제적 이익의 우선적 보호	160
VIII. 1987년 북한 신형법의 특색	161
1. 형법의 단순화된 임무규정	161
2. 형법의 정책적 소급효금지규정	161
3. 형법상 유추적용의 형식적 제한	162
4. 교화노동형의 폐지	162
5. 반혁명범죄의 폐지	163
IX. 범죄론	164
1. 범죄의 개념과 본질	164
2. 범죄 성립조건	165
3. 행위의 사회적 위험성의 배제사유	166
4. 미수론	168
5. 공범론	169
6. 특수범죄유형	170
X. 형벌론	172
1. 형벌의 의의와 본질	172
2. 형벌의 종류	172
3. 형벌의 양정	176
4. 형벌의 집행유예	177
5. 형벌의 면제	178
6. 형사소추시효	180
X I. 형법각칙의 구성	181
1. 반국가범죄	181
2. 일반범죄	184
X II. 맺 는 말	186

남-북한 형법의 비교연구 --1987년 북한 신형법을 중심으로

백 원 기 (인천대)

< 요약 문 >

1950년 3월 3일에 북한최고인민회의의 제 5차 대회에서 채택된 북한 형법은 동년 4월 1일부터 발효되어 시행되었다. 그후 북한은 1974년 12월 19일에 구형법을 다소 수정한 신형법 즉, 제 1차 개정형법을 채택하여 동년 1월 1일부터 시행하였다. 그런데 이 신형법이 현재에 이르기 까지 시행되고 있는 것으로 알려져 왔으나 북한이 1987년에 개정된 새로운 형법을 사용하고 있음을 최근에 인지하게 되었다. 곧 북한형법은 제 2차 개정을 통하여 원래의 구형법과는 다른 모습으로 탈바꿈하게 된 것이다. 따라서 본 연구는 1987년의 북한 신형법을 중심으로 북한 형법체계를 재조명하는데 의미를 두고 있다. 우리는 여기서 북한형법의 내용중 중요한 사항을 움미해 보기로 한다.

1) 북한형법상 범죄는 본질적으로 계급적 성격을 띠고 있다. 범죄의 본질을 국가주권과 법질서를 침해하는 데에서 찾고 있는 것이다. 이러한 입장은 범죄의 개념에 대한 정의에서 총칙규정 전반에 이르기까지 계속 견지되고 있다.

2) 범죄의 개념은 실질성을 지니고 있다. 북한형법상 범죄의 개념은 국가주권과 법질서를 침해하는 가벌성있는 위험한 행위로 규정하고 있다. 범죄를 구성요건에 해당하는 위법하고 유책한 행위로 보는 형식적 개념을 배제하고 범죄를 국가주권과 법질서를 침해하는 위험한 행위인가의 여부를 기준으로 하여 인정하게 되는 것이다.

3) 범죄의 성립여부를 형법이 구체적인 범죄로 인정하는데 필요한 객관적 및 주관적 표징들의 총체라고 부르는 범죄성립조건외 해당여부에 의하여 결정한다. 이 범죄성립조건은 우리 형법이 인정하는 범죄의 성립요건과는 달리 자의적인 판단이 개입할 여지가 많은 불명확한 개념이다.

4) 형벌법규의 유추적용을 원칙적으로 인정하고 있으며 예외적으로 제한하려는 취지의 단서규정을 두고 있으나 장식적 의미에 불과하다고 생각된다. 따라서 북한에서는 형법에 일정한 형벌법규가 없는 경

우에도 다른 규정을 유추하여 적용할 수 있기 때문에 자의적인 처벌이 가능하며 결국 형법의 보장적 기능을 무시하는 결과를 초래한다.

5) 북한형법은 우리 형법상 5가지 위법성조각사유와는 달리 사회적 위험성을 배제하는 사유로서 정당방위와 긴급피난만을 규정하고 있으며 그 법률적 의미와 내용도 매우 다른 성격을 가지고 있다. 다만 학설상으로는 피해자의 승낙, 사회적으로 유익한 직업적 기능의 수행, 의무적 명령의 집행 그리고 자기권리의 행사라는 4가지 경우가 그 사유로서 논의되어지고 있으나 실익이 없는 공론에 불과하다.

6) 북한형법은 우리 형법과는 달리 범죄의 준비(예비행위)와 미수에 대하여 범죄의 기수와 동일하게 처벌한다. 또한 범죄의 예비와 음모도 범죄의 기수와 같이 취급하여 각칙상 별도의 처벌규정을 두고 있지 않다.

7) 북한형법은 정범-교사범-방조범을 동일한 규정에 의하여 처벌하며 다만 형벌을 양정할때 범죄에 가담한 정도와 범죄의 사회적 위험성정도를 고려하도록 규정하고 있다. 신형법은 구형법과는 달리 범죄조직체라는 특수한 공범형태를 총칙적 규정으로 일원화하고 있으며 범죄조직체에 가담한 주도자와 추종자를 그 조직체가 기도한 범죄에 해당하는 규정에 의거하여 처벌하고 있다

8) 우리 형법에서는 찾아 볼 수 없는 은닉범-불신고범-방임범의 특수범죄유형에 관하여 총칙에 자세한 규정을 두고 있다. 이는 비인도주의적 형법의 모습을 극명하게 드러내는 점인 것이다.

9) 북한형법상 형벌은 사회주의의 완성을 목표로 하는 프롤레타리아혁명의 성공을 위하여 반국가범죄를 진압하여 일반범죄를 제재하기 위한 폭력적 수단으로서 김일성에 의한 독재를 가능하게 하는 강력한 무기로 인정되고 있다.

10) 형벌의 종류로서 재산몰수형을 인정하고 있는 점이 특이하며 1987년 신형법은 기존의 교화노동형을 폐지하였는데 이는 현대적 형사정책의 방향에 정면으로 배치되는 퇴행적인 처사라고 하겠다. 또한 종전의 징역형이 노동교화형이란 이름으로 명칭만 변경되었다.

11) 북한형법은 범죄행위의 위험성정도와 범죄자의 위험성정도를 기준으로 형벌을 양정하는 것을 원칙으로 하여 형벌의 양정에 있어서 "무겁게 보는 조건"과 "가볍게 보는 조건"을 인정하고 있다.

12) 북한의 경우 사면, 만기전 석방 그리고 형사소추시효에 관한 규정을 모두 형법에 규정하고 있다. 또한 선고유예제도를 인정하지 아니하며 오직 집행유예제도만을 운용하고 있다.

13) 형법각칙의 규정을 개인적-사회적-국가적 법익을 기준으로 하여 분류하고 있는 우리 형법과는 다르게 북한형법은 형법각칙의 체

계를 크게 반국가범죄와 일반범죄로 구별하여 유지시키고 있다. 또한 반국가범죄에 대하여는 엄중한 형벌을 일반범죄에 대하여는 어느 정도 경한 형벌을 각각 적용하고 있다.

이상 간략하게 북한 신형법의 내용을 검토하여 보았다. 결국 북한 형법은 제 2차개정 이후에도 죄형법정주의를 정면으로 부정하며 국민의 권리와 이익보다 사회주의제도와 당의 이익을 우선적으로 보호하고 김일성에 의한 유일지배체제를 확고하게 하기 위하여 주체사상을 완성시키는 수단으로 남용되고 있는 것이다.

1. 머리말

소련의 위성국가로서 공산주의의 어두운 그늘에서 해매던 동구라파 제국에서 개혁과 민주화의 거대한 물결이 휩쓸기 시작하면서, 결국 공산주의의 창시국으로서 동구라파에서 왕국으로 존속해온 소련이 공산주의의 몰락을 선언하게 되었다. 이와같은 현재의 상황에서 "조선민주주의인민공화국"이라고 자칭하면서 마르크스(Marx)의 유물론에 입각한 공산주의의 철저한 신봉자로서 세계사의 흐름에 오히려 역행하여 예외적인 이상국가로 영속하려고 하는 북한도 결국은 공산국가로서의 종말을 고하게 될 것이라는 소중한 희망이 우리들 마음속에 점차 커져가고 있다. 따라서 이러한 소중한 희망이 실현되어 빠른 시일내에 우리의 조국이 통일될 수 있다는 생각이 타당하다고 인정되는 현 시점에서, 통일을 준비하는 마음으로 북한의 법체계를 고찰하는 것 또한 다른 분야의 연구와 마찬가지로 중요한 실익을 갖고 있는 것이다. 그중에서도 우리는 본 논문을 통하여 북한헌법을 대한민국 헌법과 비교하여 고찰해 보고자 한다.

북한은 1926년에 제정된 러시아사회주의연방소비에트공화국헌법을 참고-모방하여 1950년 3월 3일에 구헌법을 제정하였다. 그런데 북한은 1972년 12월 27일 최고인민회의 제 5기 제 1차회의에서 새로운 헌법을 채택하여 제정하기에 이르렀다. 이에 따라 북한은 1974년 12월 19일 북한최고인민회의 상설회의에서 새로운 헌법을 채택하여 1975년 2월 1일부터 시행하였다. 그런데 이 새로운 헌법에 관한 내용의 일부가 일본에서 활동하는 북한 헌법학자에 의하여 공개된 이후 현재까지 계속 시행되고 있는 것으로 알려져 왔으나 최근 1974년 북한헌법이 개정되어 신헌법이 제정된 사실이 밝혀졌다. 즉 1974년의 제 1차 개정헌법은 1987년 2월 5일 북한최고인민회의 상설회의 결정 제 2호로 채택된 제 2차 개정헌법으로 대체되기에 이르렀던 것이다. 이 개정헌법이 현재 시행되고 있는 신헌법으로서의 가치를 지니고 있으며 또한 우리들의 연구대상이 되어야 할 것이다.

따라서 1987년 신헌법의 내용이 공개되어 북한헌법의 현위치를 재조명할 필요성이 대두되었기 때문에 우리는 본 연구를 통하여 북한 신헌법의 내용을 대한민국 헌법과 비교하여 분석해 보기로 한다. 또

한 본 연구는 북한 신형법의 체계를 파악하여 북한형법을 포용하여 극복할 수 있는 방안을 강구하는데 그 진정한 목표를 두어야 할 것이다. 이러한 기본적인 관점에서 우리는 북한의 신-구형법을 비교하여 1987년 북한 신형법의 특색을 살펴보고 그 내용을 대한민국 형법과 비교하면서 북한형법의 진면목을 파악해 보고자 한다.

II. 北韓刑法의 制定과 法源

1. 制定의 意義

“조선민주주의 인민공화국 형법채택에 관하여”라는 명칭으로¹⁾ 1950년 3월 3일에 북한 최고인민회의 제 5차 대회에서 채택된 북한 구형법은 1950년 4월 1일부터 발효되어 시행되었다²⁾. 이 구형법은 총 2편 23장 301개의 조문으로 구성되었으며 1974년 12월 19일 최고인민회의 상설회의에서 채택된 제 1차 개정 형법이 1975년 2월 1일부터 시행되기 전까지 약 25년간 적용되었었다. 1950년 구형법은 북한헌법의 제정³⁾과 더불어 급하게 제정되었는데 북한헌법의 제정과 정에서 조선법전초안작성위원회가 형법전에 대한 초안도 작성하게 되어 1948년 3월 3일에 최고인민회의에서 채택되기에 이른 것이다. 이는 북한이 프롤레타리아혁명을 완수하기 위하여 노동자를 규합할 수 있는 정권을 공고하게 만들며 사회주의의 이상을 실현할 수 있는 강력한 수단으로서 형법을 제정하게 된 점을 보여주는 것이다. 이와 같이 북한이 정권초기에서부터 통일된 형법전을 제정한 이유에 대하여 강 구진선생은 다음과 같이 설명하고 있다: “첫째 이유로서는 일제의 잔재인 일제의 법령을 일제히 폐지하고 새로이 통일된 법전을 제정-공포함으로써 여러 가지의 선전효과를 노리고 또한 이렇게 제정된 법전은 선진 소련법에서 따온 것이라는 점을 강조함으로써, 일

1) 조선민주주의인민공화국법령 및 최고인민회의 상임위원회 법령집, 조선민주주의 인민공화국 상임위원회, 1954년 7월 12일, 45면 이하 참조

2) 북한 구형법은 1953년 9월 18일에 제정되어 1953년 10월 3일부터 시행된 대한민국 형법보다 약 3년 6개월 정도 빨리 제정-시행되었다. 앞으로 1950년 3월 3일 채택된 형법을 1950년 구형법으로, 1974년 12월 19일 채택된 형법을 1974년 구형법으로 또 1987년 제정된 형법을 1987년 신형법으로 약칭하기로 한다.

3) 북한헌법은 1948년 9월 8일 최고인민회의에서 채택되어 제정되었다.

한 본 연구는 북한 신형법의 체계를 파악하여 북한형법을 포용하여 극복할 수 있는 방안을 강구하는데 그 진정한 목표를 두어야 할 것이다. 이러한 기본적인 관점에서 우리는 북한의 신-구형법을 비교하여 1987년 북한 신형법의 특색을 살펴보고 그 내용을 대한민국 형법과 비교하면서 북한형법의 진면목을 파악해 보고자 한다.

II. 北韓刑法의 制定과 法源

1. 制定의 意義

“조선민주주의 인민공화국 형법채택에 관하여”라는 명칭으로¹⁾ 1950년 3월 3일에 북한 최고인민회의 제 5차 대회에서 채택된 북한 구형법은 1950년 4월 1일부터 발효되어 시행되었다²⁾. 이 구형법은 총 2편 23장 301개의 조문으로 구성되었으며 1974년 12월 19일 최고인민회의 상설회의에서 채택된 제 1차 개정 형법이 1975년 2월 1일부터 시행되기 전까지 약 25년간 적용되었었다. 1950년 구형법은 북한헌법의 제정³⁾과 더불어 급하게 제정되었는데 북한헌법의 제정과 정에서 조선법전초안작성위원회가 형법전에 대한 초안도 작성하게 되어 1948년 3월 3일에 최고인민회의에서 채택되기에 이른 것이다. 이는 북한이 프롤레타리아혁명을 완수하기 위하여 노동자를 규합할 수 있는 정권을 공고하게 만들며 사회주의의 이상을 실현할 수 있는 강력한 수단으로서 형법을 제정하게 된 점을 보여주는 것이다. 이와 같이 북한이 정권초기에서부터 통일된 형법전을 제정한 이유에 대하여 강 구진선생은 다음과 같이 설명하고 있다: “첫째 이유로서는 일제의 잔재인 일제의 법령을 일제히 폐지하고 새로이 통일된 법전을 제정-공포함으로써 여러 가지의 선전효과를 노리고 또한 이렇게 제정된 법전은 선진 소련법에서 따온 것이라는 점을 강조함으로써, 일

1) 조선민주주의인민공화국법령 및 최고인민회의 상임위원회 법령집, 조선민주주의 인민공화국 상임위원회, 1954년 7월 12일, 45면 이하 참조

2) 북한 구형법은 1953년 9월 18일에 제정되어 1953년 10월 3일부터 시행된 대한민국 형법보다 약 3년 6개월 정도 빨리 제정-시행되었다. 앞으로 1950년 3월 3일 채택된 형법을 1950년 구형법으로, 1974년 12월 19일 채택된 형법을 1974년 구형법으로 또 1987년 제정된 형법을 1987년 신형법으로 약칭하기로 한다.

3) 북한헌법은 1948년 9월 8일 최고인민회의에서 채택되어 제정되었다.

제의 법으로부터 북한인민들이 완전히 해방되고 소련의 선진된 법제도와 같은 것 밑에서 생활한다는 환상을 불러 넣고자 한 점을 들 수 있겠다. 둘째로는, 이것도 공산주의자들의 선전정책과 관련이 되지만, 북한헌법이 대한민국헌법의 제정-공포보다 늦어진 것을 만회하고, 적어도 형법-형사소송법 등에 관한 한 대한민국보다 앞서서 통일된 법전을 제정-공포하려는 욕망이 강하게 작용한 것 같다.”⁴⁾ 반면에 북한 형법학자인 심 현상은 북한 형법의 제정에 대하여 커다란 의미를 부여하고 있다. 그는 “공화국 형법의 총칙 및 각칙의 규범들의 전일적 체계를 완성하였다. 특히 총칙은 형사규범들을 체계적으로 정연하게 공화국형법의 기본원칙들을 일반화하였다. 그리고 각칙도 객체와 그 사회적 위험성 정도에 따라 형사규범을 배열하였다. 형법전 채택 이전의 개별적 규범들은 행정적-민법적-민사소송적 규범들과 혼재한 것도 있었으며(북조선 산업 및 상업 발전에 관한 법령 제 7조), 또 동일한 형사법령중에 있어서도 객체에 의한 형사규범들의 배열이 반드시 고수된 것도 아니었다.(농업현물세에 관한 결정서 위반자 처벌규칙에는 공무상범죄, 반국가적범죄 - 동결정서 제7조, 제8조 - 및 경제에 관한 죄 등에 관한 형사규범들이 나열되어 있었다.) 또한 동일한 객체에 의하여 통합되어야 할 형사규범들이 여러가지 형사법령들에 분산되어 있었다.(국가재산의 약취가 북조선 뇌물 및 기타 직무태만에 관한 법령 - 제15조 - 에 삽입되어 있었고, 공무상범죄가 농업현물에 관한 결정서 위반자 처벌규칙 - 제6조 - 에 삽입되어 있는 등).”라고 말하면서, 북한형법은 “인민민주주의적 준법성에 관한 이론의 입법적 표현이며 그 공고화이며, 공화국에 있어서 인민민주주의적 준법성의 가일층의 발전-강화를 의미한다.”고 하였다.⁵⁾

결국 북한은 광복후 반제반봉건 민주혁명시기에서 사회주의의 과도기 단계로 들어서기 시작하면서 낙후한 경제상황을 사회주의 경제의 확립으로 개선시키며 사회주의혁명을 계속 수행하여 반대세력을 진압하고 모든 인민과 노동자를 사회주의사상으로 유입시키기 위하여 법적인 또한 제도적인 근거로서 형법을 제정할 수 밖에 없었던 것이다. 바로 반혁명분자 또는 적대계급을 제거하기 위한 가장 강력한 수단으로서 형법이 악용되었으며 아울러 가장 합법적인 수단으로서 미화되었던 것이다.

2. 1950年 北韓 舊刑法의 法源

4) 장구진, 북한법의 연구, 박명사, 1975, 170면.

5) 심현상, 조선형법해설 - 총칙, 평양, 국립출판사, 1957, 51 - 52면.

북한 구형법은 그 당시 소련에서 시행중이었던 1926년에 이미 제정된 러시아사회주의연방소비에트공화국(Russian Soviet Federated Socialist Republic)형법을 기초로 하여 제정되었다⁶⁾. 이 형법은 소위 스탈린형법이라고 불리우며 스탈린의 1인독재체제를 유지-강화하기 위하여 1922년의 최초의 형법과 1924년의 소비에트동맹과 동맹공화국 형사입법의 기본원리를 보완하여 제정되었던 것이다.

북한이 소련형법을 참고하여 형법을 제정할 수 밖에 없었던 이유는 다음과 같은 점에서 찾아 볼 수 있겠다.

첫째로, 1948년 말까지 북한에 소련군이 계속 주둔하고 있었기 때문에 소련의 북한에 대한 정치적 영향력이 계속되어 소련의 법제를 받아들일 수 밖에 없었다.

둘째로, 1949년이후 비로소 중국 공산당이 중국본토에서 권력을 장악하였으므로 북한이 그 당시 중공으로부터 모방할 대상이 될 수 있는 법체계가 성립 되지 아니하였었다.

셋째로, 소련군이 한국에 진주하기 시작할 때 약 300명의 러시아계 한국인들이 들어와 행정부와 경찰 그리고 공산당 조직의 중요한 요직을 차지하게 되어 소련의 법률제도를 도입하는데 적극적인 역할을 하였을 것이다⁷⁾.

넷째로, 북한의 공산당정권은 이미 사회주의혁명을 완수한 소련의 절대적 도움을 받아 수립되었기 때문에 소련의 법률제도를 무시할 수 없었을 것이다.

다섯째로, 북한에서는 이미 일제시대의 법조인이었던 자들을 1946년의 "친일파-민족반역자에 대한 규정"에 의하여 처단하였으므로 이들이 북한 형법의 기초에 참여할 수 없었다.

이와같이 1950년 구형법은 소련형법을 기초로 하여 제정되었기 때문에 많은 공통점을 지니고 있으면서도 몇가지 근본적인 차이점을 가지고 있기도 한다. 이 두 가지 점을 알아보기로 한다.

(1) 1950년 舊刑法과 소련刑法의 共通點

1) 刑法一般論 - 刑法의 任務

형법을 적용함으로써 조선민주주의공화국에 수립된 법률질서를 범

6) 이 형법은 1926년 11월 22일 전러시아 중앙집행위원회 결정으로 채택되어 1927년 1월 1일부터 시행되었다. 자세한 내용은 김철, 러시아소비에트법, 민음사, 1989, 394-395 면 참조.

7) 강구진, 앞의 책, 170-171면.

죄행위로부터 보위하는데 있다고 규정하고 있다.

2) 犯罪論

- A. 犯罪의 概念 : 범죄를 사회적 위험성이 있는 행위로 규정하였다.
- B. 犯罪의 成立 : 형법각칙의 성립조건을 구비하더라도 그 행위가 명백히 경미하고 해로운 결과가 발생하지 않았기 때문에 사회적 위험성이 없는 경우에는 범죄가 성립되지 않는다고 규정하였다.
- C. 未遂論 : 범죄의 미수 및 예비를 기수와 동일한 조항에 의하여 처벌한다고 규정하였다.
- D. 共犯論 : 정범자, 교사자 및 방조자에 대하여 동일한 조항에 의하여 형벌을 적용하며 그 형벌은 범죄에 가담한 정도와 사회적 위험성 정도를 참작하여 정한다고 규정하였다.

3) 刑罰論 - 刑罰의 種類

사형, 징역형, 교화노동형, 벌금형, 일정한 권리의 박탈형, 일정한 직업 또는 영업의 금지형, 일부 또는 전부의 재산몰수형, 원격지추방형 등을 규정하였다.

4) 刑法各則의 構成

처음에 국가주권적대에 관한 죄를 규정하고 기타의 범죄를 중간에 배열한 후 마지막으로 군사상의 범죄를 규정하였다.

(2) 1950년 舊刑法과 소련刑法의 差異點

1) 刑法의 時間的 效力

1926년의 소련형법에는 형법의 시간적 효력에 관한 규정을 두고 있지 않았다. 그러나 1950년 구형법은 제 5조와 제 6조에서 “죄를 범한자는 그 행위 당시의 법령에 의하여 책임을 진다.” 그리고 “어떤 행위에 대한 형벌적용을 폐지하거나 또는 그에 대한 책임을 경하게 하는 법령은 그 법령이 시행되기 이전에 수행한 행위에 대하여서도 적용한다.”라고 각각 규정하였다.

2) 法律用語의 使用

첫째로, 1950년 구형법은 형벌이라는 용어를 직접 사용하고 있으나 1926년 소련형법은 재판-교정적 성격의 사회방위처분이라는 개념만을 인정하고 있다.

둘째로, 1950년 구형법은 “반국가적”이라는 형용어를 사용하고 있

으나, 1926년 소련형법은 "반혁명적"이라는 용어를 사용하고 있다.

3) 事前의 約束없는 隱匿의 性格

1950년 북한형법은 사전의 약속없는 은닉, 곧 범죄수행 당시에는 관계하지 않고 그후에 범인 또는 죄적을 감추어 주는 행위를 한 자를 방조자와는 별개의 은닉범으로 규정하였다. 그러나 1926년 소련형법은 사전의 약속없는 은닉을 사후 종범으로 보아 공범의 일종으로 인정하였다.

4) 刑罰의 種類

1950년 구형법이 인정하지 아니한 국외추방형, 유형, 관직파면등의 형벌을 1926년 소련형법은 인정하였다.

5) 固有文化의 尊重

1950년 구형법은 1926년 소련형법과는 달리 보통살인에 비하여 탐욕이나 질투 기타 비열한 동기에서 저지르는 살인을 보다 무겁게 처벌하여 탐욕 기타 이욕적 동기에서 부당한 판결을 한 재판관을 처벌하는 규정을 두었다. 또한 공무원 범죄를 비교적 중하게 다루며 개인 재산에 관한 범죄보다도 국가재산에 관한 범죄를 중하게 여기고 존속살인과 존속상해를 보통살인이나 보통상해보다 가중하여 처벌하였다.

III. 北韓刑法의 改正

1. 第 1 次 刑法改正

1950년 3월 3일에 제정되어 동년 4월 1일부터 시행된 북한 구형법은 1974년 12월 19일 북한 최고인민회의 상설회의에서 채택되어 1975년 2월 1일부터 효력을 발생한 제 1차 개정형법으로 대체되기에 이르렀다. 이에 앞서 북한은 1972년 12월 27일 북한 최고인민회의 제 5기 제 1차 대회에서 새로운 헌법을 채택하여 제정하였다. 그 이유는 첫째로, 구헌법을 시행한 이후 24년의 기간동안에 김일성이 추구해온 사회주의 건설의 위대한 성과를 토대로 사회주의의 완전한 승리를 위하여 새로운 사회주의 헌법의 제정이 절실히 필요하게 되었다는 점이고, 둘째로, 북한에 상당히 확립된 김일성유일체제와 조선노동당의 독재를 새로운 헌법에 제도적으로 확실히 인정하여 보다

8) 김규승, 조선민주주의인민공화국의 형사법제, 일본, 사회평론사, 1988, 107-113면 참조.

으나, 1926년 소련형법은 "반혁명적"이라는 용어를 사용하고 있다.

3) 事前의 約束없는 隱匿의 性格

1950년 북한형법은 사전의 약속없는 은닉, 곧 범죄수행 당시에는 관계하지 않고 그후에 범인 또는 죄적을 감추어 주는 행위를 한 자를 방조자와는 별개의 은닉범으로 규정하였다. 그러나 1926년 소련형법은 사전의 약속없는 은닉을 사후 종범으로 보아 공범의 일종으로 인정하였다.

4) 刑罰의 種類

1950년 구형법이 인정하지 아니한 국외추방형, 유형, 관직파면등의 형벌을 1926년 소련형법은 인정하였다.

5) 固有文化의 尊重

1950년 구형법은 1926년 소련형법과는 달리 보통살인에 비하여 탐욕이나 질투 기타 비열한 동기에서 저지르는 살인을 보다 무겁게 처벌하여 탐욕 기타 이욕적 동기에서 부당한 판결을 한 재판관을 처벌하는 규정을 두었다. 또한 공무원 범죄를 비교적 중하게 다루며 개인 재산에 관한 범죄보다도 국가재산에 관한 범죄를 중하게 여기고 존속살인과 존속상해를 보통살인이나 보통상해보다 가중하여 처벌하였다.

III. 北韓刑法의 改正

1. 第 1 次 刑法改正

1950년 3월 3일에 제정되어 동년 4월 1일부터 시행된 북한 구형법은 1974년 12월 19일 북한 최고인민회의 상설회의에서 채택되어 1975년 2월 1일부터 효력을 발생한 제 1차 개정형법으로 대체되기에 이르렀다. 이에 앞서 북한은 1972년 12월 27일 북한 최고인민회의 제 5기 제 1차 대회에서 새로운 헌법을 채택하여 제정하였다. 그 이유는 첫째로, 구헌법을 시행한 이후 24년의 기간동안에 김일성이 추구해온 사회주의 건설의 위대한 성과를 토대로 사회주의의 완전한 승리를 위하여 새로운 사회주의 헌법의 제정이 절실히 필요하게 되었다는 점이고, 둘째로, 북한에 상당히 확립된 김일성유일체제와 조선노동당의 독재를 새로운 헌법에 제도적으로 확실히 인정하여 보다

8) 김규승, 조선민주주의인민공화국의 형사법제, 일본, 사회평론사, 1988, 107-113면 참조.

강화하기 위한 점에서 찾아 볼 수 있다. 이와같이 신헌법을 제정함에 따라서 북한은 최고인민회의 상설회의에서 새로운 형법을 채택하여 제정하게 되었던 것이다.

이 새로운 형법은 김일성교시와 조선노동당규약 그리고 북한 신헌법의 하위규범으로서, 북한헌법이 김일성 주체사상을 규범적 기초로 한 새로운 사회주의 헌법으로 바뀐에 따라서 김일성 주체사상을 교육하며 유일체제를 강화하기 위하여 또한 사회주의혁명의 완성을 목표로 하는 조선노동당의 영구한 독재를 가능하게 하기 위하여 강력한 법적 수단으로서 제정되었다고 생각한다. 이 점은 “조선민주주의 인민공화국 헌법의 임무는 조선민주주의 인민공화국 주석을 보위하고 공화국 정부의 노선과 정책을 옹호 관철하며, 모든 범죄적 침해로부터 노동자-농민의 주권과 사회주의제도와 혁명의 전취물을 수호하고, 인민의 헌법적 권리와 생명-재산을 보호하며, 국가-사회생활의 모든 분야에서 혁명적 제도와 질서를 세워 온 사회를 주체사상으로 일색화하는 역사적 위업에 기여하는데 있다.”라고 규정하는 제 1차 개정헌법 제 4조에 명확하게 드러나 있다. 또한 김일성의 유일체제를 강화하기 위한 주체사상과 조선노동당의 독재에 반대하는 반혁명죄에 대하여 1950년 구헌법보다 더 가혹한 형벌을 적용하도록 한 데에서도 개정의 정략적 의도를 알 수 있다. 결국 제 1차 헌법개정의 의의는 김일성의 유일지배체제를 유지하기 위한 주체사상의 확립에 있었던 것이다. 구체적인 개정의 내용은 「IV. 북한 헌법전의 구성, 2. 1974년 구헌법전의 구성」과 「V. 북한 신-구헌법의 비교」에서 자세하게 살펴보기로 한다.

2. 第 2 次 刑法改正

1950년에 제정된 북한 구헌법은 1975년의 제 1차 개정헌법으로 변경된 후 또 다시 1987년 2월 5일 북한 최고인민회의 상설회의 결정 제 2호로 채택된 제 2차 개정헌법으로 탈바꿈하게 되었다⁹⁾. 이 제 2차 개정헌법은 현재 계속 시행되고 있는 헌법으로서의 현실적 가치를 지니고 있는 것이다. 북한은 제 1차 개정헌법을 통하여 김일성의 유일지배체제와 조선노동당의 독재가 어느정도 확립되기에 이르자

9) 이러한 사실은 1991년 11월에 고려대학교 법학연구소가 1987년 개정된 북한 신헌법에 관한 자료를 입수하여 세미나를 준비하는 과정에서 밝혀졌는데, 국내에서는 그동안 1991년 9월에 북한연구소가 입수하여 분석한 1975년 제 1차 개정헌법이 계속 시행되고 있는 것으로 잘못 알려져 온 것이다. 이에 관한 자세한 보도는 1991년 11월 28일자 동아일보 참조.

주체사상을 근간으로 한 “주체의 법이론”의 적용을 위하여 제 2차 형법개정을 시도하게 되었다. 이 주체의 법이론은 인민에 의한 사회주의 법률의 준수를 가일층 도모할 목적으로 크게 준법교양의 강화와 사상투쟁과 균증적 투쟁의 강화 그리고 법적통제의 강화를 내용으로 하는 조선인민대중의 보다 나은 운명을 개척에 이바지 하는 이론인 것이다¹⁰⁾. 이 이론이 등장한 시기는 김일성의 배후에 등장하기 시작한 김정일의 영도력을 공고하게 하기 위하여 사회주의 법무생활이 더욱더 요청되었던 시기로서 공산당의 독재체제가 어느정도 확립되어 유화적인 형법의 모습이 요구될 수 밖에 없었던 상황이었다.

이러한 형법의 모습은 다음과 같은 점에서 구체적으로 발견된다.

첫째로, 형법의 임무에 관하여 규정한 제 1차 개정형법 제 4조의 내용이 완화되어 국가주권과 사회주의제도의 보위를 전제로 하여 인민의 자주적-창조적 생활을 보장하기 위한 것으로 바뀌었다.

둘째로, 형법에 있어서 종전의 가혹한 교화노동형이 폐지되고 종전의 징역형이 노동교화형으로 변경되었다.

셋째로, 김일성 유일체제의 확립과 조선노동당의 독재에 반대하는 반동분자의 제재를 목표로 하였던 반혁명범죄가 국가적 법익을 보호하기 위한 반국가범죄로 대체되었다. 보다 더 상세한 제정의 내용은 「VIII. 1987년 신형법의 특색」의 장에서 살펴보기로 한다.

3. 소련 刑法改正의 影響

1953년 스탈린이 사망한 이후 1956년 제 20차 소련 공산당 대회에서 소련의 정치권력 구조가 1인독재체제에서 집단지도체제로 변경됨에 따라 입법에서도 민주화되어 형법이 개정되기에 이르렀다. 1926년 러시아사회주의연방소비에트공화국형법에 대한 발전적 비판을 통하여 1958년 12월 25일 소련최고회의에서 “소련연방 및 연방구성공화국 형사입법의 기초”를 채택함으로써 1960년에 개정된 소련형법을 시행하게 되었다¹¹⁾. 이 개정형법은 소련형법의 핵심적 내용인 형벌법규의 유추적용제도를 폐지하고 최초로 죄형법정주의를 규정하였으며 양형에 있어서 범죄자의 주관적 위험성에 대한 고려를 삭제하는 획기적인 개선점을 지니고 있었다. 그후 1960년 소련 구형법은 1982년에 수정된 형법으로 대체되었으며 1985년에 고르바초프가 서기장

10) 심형일, 주체의 법이론, 평양, 사회평론사, 1991, 50면.

11) 법무부, 소련법연구(V), 법무자료, 1991, 57면.

에 취임함에 따라 1987년에는 신형법초안이 공산당 전당대회를 통과하게 되었다.

1926년 소련 구형법이 북한의 경우 1950년 구형법의 제정에 기초가 되었으며 그 이후 1960년 소련 구형법은 1974년 북한 구형법의 개정에도 영향을 미쳤고 1982년 소련 구형법은 1987년 북한형법의 제 2차 개정에도 영향력을 행사하였다. 그럼에도 불구하고 한가지 특기할 만한 사항은 1960년 소련 구형법에서 폐지되었던 형벌법규의 유추적용제도가 북한의 경우 1987년 제 2차 개정형법에서도 예외적인 제한과 함께 원칙적으로 인정되고 있는 사실은 북한형법이 아직도 비민주적인 성격을 띠고 있으며 그 결과 개정된 규정의 내용이 장식적인 의미를 지니고 있다는 점을 확실히 보여 준다는 것이다.

IV. 北韓 刑法典의 構成

1. 1950년 舊刑法典의 構成

1950년 구형법은 제 1편 총회와 제 2편 각칙으로 크게 대별하여 제 1편 총회에서는 12장으로 제 2편 각칙은 11개장으로 총 23개의 장으로 구성되어 있었다. 그 구성의 구체적인 내용은 다음과 같다.

제 1 편 총 회

- 제 1장 일반적 규정 (제 1조 - 제 6조)
- 제 2장 형사정책의 일반원칙 (제 7조 - 제 17조)
- 제 3장 예비와 미수 (제 18조 - 제 21조)
- 제 4장 공범 (제 22조 - 제 26조)
- 제 5장 형벌 (제 27조 - 제 45조)
- 제 6장 형벌의 적용절차 (제 46조 - 제 49조)
- 제 7장 범죄의 병합 (제 50조 - 제 52조)
- 제 8장 집행유예 (제 53조 - 제 55조)
- 제 9장 만기전 석방 (제 56 - 제 58조)
- 제 10장 형사소추의 시효 (제 59조 - 제 60조)
- 제 11장 사면 (제 61조)
- 제 12장 전과의 소멸 (제 62조 - 제 63조)

제 2 편 각 칙

- 제 13장 국가주권적대에 관한 죄 (제 64조 - 제 81조)
- 제 14장 국가관리침해에 대한 죄 (제 82조 - 102조)

에 취임함에 따라 1987년에는 신형법초안이 공산당 전당대회를 통과하게 되었다.

1926년 소련 구형법이 북한의 경우 1950년 구형법의 제정에 기초가 되었으며 그 이후 1960년 소련 구형법은 1974년 북한 구형법의 개정에도 영향을 미쳤고 1982년 소련 구형법은 1987년 북한형법의 제2차 개정에도 영향력을 행사하였다. 그럼에도 불구하고 한가지 특기할 만한 사항은 1960년 소련 구형법에서 폐지되었던 형벌법규의 유추적용제도가 북한의 경우 1987년 제2차 개정형법에서도 예외적인 제한과 함께 원칙적으로 인정되고 있는 사실은 북한형법이 아직도 비민주적인 성격을 띠고 있으며 그 결과 개정된 규정의 내용이 장식적인 의미를 지니고 있다는 점을 확실히 보여 준다는 것이다.

IV. 北韓 刑法典의 構成

1. 1950년 舊刑法典의 構成

1950년 구형법은 제1편 총회와 제2편 각칙으로 크게 대별하여 제1편 총회에서는 12장으로 제2편 각칙은 11개장으로 총 23개의 장으로 구성되어 있었다. 그 구성의 구체적인 내용은 다음과 같다.

제 1 편 총 회

- 제 1장 일반적 규정 (제 1조 - 제 6조)
- 제 2장 형사정책의 일반원칙 (제 7조 - 제 17조)
- 제 3장 예비와 미수 (제 18조 - 제 21조)
- 제 4장 공범 (제 22조 - 제 26조)
- 제 5장 형벌 (제 27조 - 제 45조)
- 제 6장 형벌의 적용절차 (제 46조 - 제 49조)
- 제 7장 범죄의 병합 (제 50조 - 제 52조)
- 제 8장 집행유예 (제 53조 - 제 55조)
- 제 9장 만기전 석방 (제 56 - 제 58조)
- 제 10장 형사소추의 시효 (제 59조 - 제 60조)
- 제 11장 사면 (제 61조)
- 제 12장 전과의 소멸 (제 62조 - 제 63조)

제 2 편 각 칙

- 제 13장 국가주권적대에 관한 죄 (제 64조 - 제 81조)
- 제 14장 국가관리침해에 대한 죄 (제 82조 - 102조)

제15장 국가소유-사회 및 협동단체소유침해에 관한 죄
(제 103조 - 제 111조)

제16장 인신침해에 관한 죄 (제 112조 - 제 146조)

제17장 국민의 재산침해에 관한 죄 (제 147조 - 제 167조)

제18장 노동법령위반에 관한 죄 (제 168조 - 제 177조)

제19장 공무상범죄 (제 178조 - 제 193조)

제20장 경죄에 관한 죄 (제 194조 - 제 217조)

제21장 관리질서 침해에 관한 죄 (제 218조 - 제 258조)

제22장 사회적안전 및 인민보건 침해에 관한 죄
(제 259조 - 제 264조)

제23장 군사상 범죄 (제 265조 - 제 301조)

이와같이 1950년 구형법은 특별법의 제정이 필요없을 정도로 규정들이 내용상 포괄적인 성격을 띠고 있음을 알고 있다. 또한 이 구형법은 대한민국 형법과는 달리 개인적인 법익보다 국가적-사회적 법익을 보다 더 보호하고 있음을 특기할 수 있겠다¹²⁾.

2. 1974년 舊刑法典의 構成

1950년 구형법은 총 2편 23장 301개의 조문으로 구성되어 있었으나 1974년 구형법은 총 5편 17장 215개 조문으로 구성되어 있어서 조문의 수가 축소되어 규정되어 있었다. 이 구형법은 총칙의 경우에 "조선인민민주주의 형사정책의 기본"이라는 편과 "범죄 및 형벌에 관한 일반원칙"이라는 편을 새로이 추가 하였으며, 또한 각칙에 해당하는 조문들은 반혁명죄-일반범죄-군사상범죄의 3가지로 크게 분류하여 규정하고 있었다. 1974년 구형법에 있어서 각칙의 구성은 다음과 같다¹³⁾.

(1) 反革命犯罪

1) 국가주권과 사회주의 제도를 반대하는 반혁명범죄 (제51조-제62조)

12) 본논문중 "VII. 북한형법의 기본적 특징, 4. 국가정치제도 및 경제적 이익의 우선적 보호" 참조.

13) 1987 신형법의 내용이 완전히 알려진 후에도 1974년 북한 구형법의 총칙에 관한 구체적인 내용이 명확하게 공개되지 아니하여 명쾌하게 설명할 수 없음을 안타깝게 생각한다. 또한 각칙의 경우도 제 51조-제 180조까지만 공개되어 있을 뿐이다.

- 2) 조선민족해방투쟁을 반대하는 반혁명범죄 (제63조-제64조)
- 3) 반혁명죄와의 투쟁을 방해하는 범죄 (제65조-제66조)

(2) 一般犯罪

- 1) 사회주의경제를 침해하는 범죄 (제67조-제110조)
 - A. 사회주의 소유를 침해하는 범죄
 - B. 사회주의경제관리질서를 침해하는 범죄
 - C. 국토관리질서를 침해하는 범죄
- 2) 사회주의 문화를 침해하는 범죄 (제111조-제117조)
- 3) 국가의 행정질서를 침해하는 범죄 (제118조-제148조)
 - A. 국가의 행정질서를 침해하는 범죄
 - B. 관리일군의 직무상 범죄
- 4) 사회주의적 공동생활질서를 침해하는 범죄 (제149조-제159조)
- 5) 국민의 생명-재산을 침해하는 범죄 (제160조-제180조)
 - A. 국민의 생명-건강-인격을 침해하는 범죄
 - B. 국민의 개인소유를 침해하는 범죄

(3) 군사상 범죄 (제181조-제215조)

3. 1987년 新刑法典의 構成

1987년 신형법은 총 8장 13절 161개의 조문으로 구성되어 있어 총 5편 17장 215개의 조문으로 구성되었던 1974년 구형법보다 축소된 규모로 규정되어 있다. 이 신형법은 1974년 구형법이 채택하였던 5편의 구별을 단순화시켜 8개의 장으로 병렬적인 구성을 시도하였으며 무려 35조에 달하였던 군사상범죄의 규정을 삭제하여 각칙에 해당하는 조문들을 반국가범죄와 1974년 구형법상 일반범죄에 해당하였던 범죄를 차례로 분류하여 기술하고 있다.

제 1장 형법의 기본 (제1조 - 제8조)

제 2장 범죄 및 형벌에 관한 일반규정

제 1절 범죄 (제9조-제20조)

제 2절 형벌 (제21조-제43조)

제 3 장 반국가범죄

제 1절 국가주권을 반대하는 범죄 (제44조-제51조)

제 2절 민족해방투쟁을 반대하는 범죄 (제52조-제53조)

제 3절 반국가범죄에 대한 은닉 및 불신고죄 (제54조-제55조)

- 제 4 장 사회주의경제를 침해하는 범죄
 - 제 1절 사회주의적 소유를 침해하는 범죄 (제56조-제65조)
 - 제 2절 사회주의경제관리질서를 침해하는 범죄 (제66조-제83조)
 - 제 3절 국토관리질서를 침해하는 범죄 (제84조-제91조)
 - 제 4절 사회주의노동행정질서를 침해하는 범죄 (제92조-제96조)
- 제 5 장 사회주의문화를 침해하는 범죄 (제97조-제102조)
- 제 6 장 국가의 일반행정질서를 침해하는 범죄
 - 제 1절 일반행정질서를 침해하는 범죄 (제103조-제123조)
 - 제 2절 관리일군의 직무상 범죄 (제124조-제130조)
- 제 7 장 사회주의적공동생활을 침해하는 범죄 (제131조-제140조)
- 제 8 장 국민의 생명-재산을 침해하는 범죄
 - 제 1절 국민의 생명-건강-인격을 침해하는 범죄 (제141조-154조)
 - 제 2절 국민의 개인소유를 침해하는 범죄 (제155조-제161조)

V. 北韓 新-舊刑法의 比較

1. 總則上 規定의 內容 比較

(1) 刑法의 體制와 基本原理

1) 刑法의 體制 : 1950년 구형법은 제 1편 총회와 제 2편 각칙으로 나누고 있으나 1974년 구형법은 총 5편으로 구성되어 있었다. 그러나 1987년 신형법은 편의 구별을 장의 구별로 대체하여 총 8장으로 구성되어 있다.

2) 刑法의 指導理念 : 1950년 구형법은 제 1편 제 2장 “형사정책의 일반원칙”에서 범죄의 개념과 그 성립조건등을 규정하고 있을 뿐이며 “조선민주주의인민공화국 및 그에 수립된 법률질서”를 보호하는 것을 형법의 주된 기능으로 보았으나 1974년 구형법은 제 1편 “조선민주주의인민공화국 형사정책의 기본”에 관한 규정에서 主體思想을 형법의 지도이념으로 명문화 하고 있었다. 그런데 1987년 신형법은 제 1조에서 “조선민주주의인민공화국형법은 범죄와의 투쟁을 통하여 국가주권과 사회주의제도를 보위하여 인민들의 자주적이며 창조적인 생활을 보장한다.”라고 규정하여 사회주의제도를 기초로 한 국가주권의 확립을 주된 지도이념으로 삼고있다.

3) 刑法의 社會保護的 機能 : 1950년 구형법은 “조선민주주의인민공화국 및 그에 수립된 법률질서”를 보호하는 것을 형법의 주된 기능으로 보았으나 1974년 구형법은 “노동자-농민의 주권과 사회주

- 제 4 장 사회주의경제를 침해하는 범죄
 - 제 1절 사회주의적 소유를 침해하는 범죄 (제56조-제65조)
 - 제 2절 사회주의경제관리질서를 침해하는 범죄 (제66조-제83조)
 - 제 3절 국토관리질서를 침해하는 범죄 (제84조-제91조)
 - 제 4절 사회주의노동행정질서를 침해하는 범죄 (제92조-제96조)
- 제 5 장 사회주의문화를 침해하는 범죄 (제97조-제102조)
- 제 6 장 국가의 일반행정질서를 침해하는 범죄
 - 제 1절 일반행정질서를 침해하는 범죄 (제103조-제123조)
 - 제 2절 관리일군의 직무상 범죄 (제124조-제130조)
- 제 7 장 사회주의적공동생활을 침해하는 범죄 (제131조-제140조)
- 제 8 장 국민의 생명-재산을 침해하는 범죄
 - 제 1절 국민의 생명-건강-인격을 침해하는 범죄 (제141조-154조)
 - 제 2절 국민의 개인소유를 침해하는 범죄 (제155조-제161조)

V. 北韓 新-舊刑法의 比較

1. 總則上 規定의 內容 比較

(1) 刑法의 體制와 基本原理

1) 刑法의 體制 : 1950년 구형법은 제 1편 총회와 제 2편 각칙으로 나누고 있으나 1974년 구형법은 총 5편으로 구성되어 있었다. 그러나 1987년 신형법은 편의 구별을 장의 구별로 대체하여 총 8장으로 구성되어 있다.

2) 刑法의 指導理念 : 1950년 구형법은 제 1편 제 2장 “형사정책의 일반원칙”에서 범죄의 개념과 그 성립조건등을 규정하고 있을 뿐이며 “조선민주주의인민공화국 및 그에 수립된 법률질서”를 보호하는 것을 형법의 주된 기능으로 보았으나 1974년 구형법은 제 1편 “조선민주주의인민공화국 형사정책의 기본”에 관한 규정에서 主體思想을 형법의 지도이념으로 명문화 하고 있었다. 그런데 1987년 신형법은 제 1조에서 “조선민주주의인민공화국형법은 범죄와의 투쟁을 통하여 국가주권과 사회주의제도를 보위하여 인민들의 자주적이며 창조적인 생활을 보장한다.”라고 규정하여 사회주의제도를 기초로 한 국가주권의 확립을 주된 지도이념으로 삼고있다.

3) 刑法의 社會保護的 機能 : 1950년 구형법은 “조선민주주의인민공화국 및 그에 수립된 법률질서”를 보호하는 것을 형법의 주된 기능으로 보았으나 1974년 구형법은 “노동자-농민의 주권과 사회주

의제도와 법질서"를 보호하는 것을 그 주된 기능으로 규정하였다. 그러나 1987년 신형법은 "국가주권과 법질서"를 보호하는 것으로 단순화시켰다¹⁴⁾.

4) 刑法의 適用範圍

A. 時間的 適用範圍 : 1950년 구형법은 개별적인 예외의 경우를 규정하고 있었을 뿐 원칙적으로는 중한 형벌의 소급효를 인정하지 아니하였으나 1974년 구형법은 신법의 형벌이 구법의 형벌보다 중한 경우에 일반적으로 소급효를 허용하고 있었다. 그런데 1987년 신형법은 제8조에서 행위자에게 유리한 소급적용만을 인정하여 결과적으로 소급효금지를 규정한 것으로 보이나 장식적 규정의 의미를 지닌 것으로 생각된다.

B. 場所的 適用範圍 : 1950년 구형법은 "국가제도의 기초와 군사상 위력을 침해하는 죄"의 경우에만 외국인의 국외범에 대하여 적용 가능하였으나 1974년 구형법은 "조선민주주의인민공화국을 반대하거나 조선공민을 침해하는 죄"를 범한 모든 외국인의 국외범에 대하여 적용할 수 있게 되어 형법의 적용범위가 확대되었다. 이 점은 1987년 신형법의 경우에도 동일하다¹⁵⁾.

(2) 犯罪論

1) 犯罪의 概念 : 1950년 구형법은 범죄를 "조선민주주의인민공화국 및 그에 수립된 법률질서를 침해한 사회적 위험성이 있는 고의 또는 과실로 인한 일체의 가벌적 행위"로 정의하였으나, 1974년 구형법은 "노동자-농민의 주권과 사회주의제도와 법질서를 고의 또는 과실로 침해하는 형벌을 줄 정도의 위험한 행위"를 범죄로 규정하였다. 1987년 신형법은 표현을 단순화시켜 범죄를 "국가주권과 법질서를 고의 또는 과실로 침해하는 형벌을 줄 정도의 위험한 행위"로 규정하고 있다¹⁶⁾.

2) 未遂論과 共犯論

A. 未遂犯-共犯에 대한 量刑의 原則 : 1950년 구형법은 범죄의 준비와 미수 그리고 공범의 형벌을 정하는데 있어서 "범죄자의

14) 1987년 신형법 제 1조 참조.

15) 동법 제 7조 참조.

16) 동법 제 9조.

위험성정도"와 "범죄행위의 위험성정도"를 참작할 사유로서 규정하였으나, 1974년 구형법은 "범죄행위의 위험성정도"만을 고려할 사유로 인정하여 객관적 입장을 취하였다. 이러한 입장은 1987년 신형법에서도 유지되고 있다¹⁷⁾.

B. 共犯의 形態 : 1950년 구형법은 공범의 형태를 정범자-교사자-방조자로 한정하여 규정하였으나 1974년 구형법은 "범죄조직체"에 의한 범죄를 공범형태의 범죄로 인정하였다. 이 점은 1987년 신형법의 경우에도 동일하다¹⁸⁾.

(3) 刑罰論

1) 刑罰의 種類 : 1974년 구형법은 1950년 구형법상 인정된 "벌금형"과 "일정한 직업 또는 영업의 금지형"을 폐지하고 "일정한 권리의 박탈형"을 "선거박탈형"으로 또한 "일부 또는 전부의 재산몰수형"은 "전부의 재산몰수형"으로 축소하여 대체하였다. 그런데 1987년 신형법은 종전의 교화노동형을 폐지하고 징역형을 노동교화형으로 명칭을 변경하였으며 더 나아가서 자격박탈형과 자격정지형을 신설하였다¹⁹⁾.

2) 死刑의 執行制限 : 1950년 구형법은 사형의 집행제한을 범죄행위 당시 18세 미만의 자에 대해서만 인정하였으나 1974년 구형법은 그 집행의 제한연령을 17세 미만의 자로 낮추었으며 한걸음 더 나아가서 임신여성에 대한 사형제한 규정을 첨가하였다. 결국 사형의 집행대상을 확대한 것이다. 이 점은 1987년 신형법의 경우에도 마찬가지이다²⁰⁾.

3) 教化勞動의 刑期 : 1950년 구형법은 "1일 이상 1년까지"로 규정하였으나 1974년 구형법은 "6개월이상 3년까지"로 기간을 늘렸다. 그러나 1987년 신형법은 교화노동형을 폐지하였다²¹⁾.

4) 刑罰의 量定

A. 加重條件과 減輕條件 : 1950년 구형법은 형벌의 양정의 경우 무겁게 보는 조건을 6가지로 또 가볍게 보는 조건을 9가지로 규정하고 있었으나 1974년 구형법은 이 두가지 조건을 모두 5가지로 규정하였다. 1987년 신형법은 무겁게 보는 조건을 5가지로 또한 가

17) 1987년 신형법 제 15조, 제 18조 참조.

18) 동법 제 17조 참조.

19) 동법 제 21조, 제 30조.

20) 동법 제 23조.

21) 동법 제 21조.

법계 보는 조건을 6가지로 규정한다²²⁾.

B. 減輕의 경우 : 형법에 규정된 법정형보다 경한 형을 선고해야 할 특별한 사정이 있을 때는 1950년 구형법은 그 법정형보다 경한 같은 종류의 또는 다른 종류의 형벌을 선고할 수 있도록 허용하였으나 1974년 구형법은 이 경우 다른 종류의 형벌을 선고할 수 없도록 규정하고 있다. 이 점은 1987년 신형법에서도 마찬가지다²³⁾.

C. 犯罪竝합의 경우 : 이 경우에 1950년 구형법은 형벌양정의 기본원칙으로 흡수주의를 택하였으나 1974년 구형법은 “총체적 위험성 평가주의”²⁴⁾를 원칙으로 하였다. 이 점은 1987년 신형법에서도 동일하다. ²⁵⁾

5) 刑事訴追의 時效 : 1974년 구형법은 공소시효기간을 1950년보다 연장하였으나 구형법의 경우와는 달리 반혁명범죄와 고의적 살인죄에 대하여는 공소시효의 제한을 인정할 수 없도록 규정하였다²⁶⁾. 이 점은 1987년 신형법에서도 동일하나 다만 형벌의 종류가 변경되었기 때문에 형사소추시효의 적용에가 달라졌다. ²⁷⁾

6) 執行勸懲 : 1950년 구형법은 교화노동형이나 5년이상의 징역형을 선고하는 경우에 집행유예를 허용하였으나 1974년 구형법은 5년이하의 징역을 선고할 경우에만 집행유예를 인정하여 반혁명범죄자에 대하여는 여하한 경우이든 집행유예를 할 수 없도록 규정하였다. 그런데 1987년 신형법에서는 징역형이 노동교화형으로 대체된 점을 유의하여야 한다. ²⁸⁾

7) 保安處分

A. 醫療處分 : 1950년 구형법은 행위당시에는 정상적 상태에 있었으나 판결선고 당시에 정신병 상태에 있는 자에 대하여 의료처분만을 과할 수 있도록 규정하였으나, 1974년 구형법은 우선 의료처

22) 1987년 신형법 제 32조, 제 33조 참조.

23) 동법 제 34조 참조.

24) “총체적 위험성 평가원칙”이란 먼저 각 범죄별로 해당한 형법을 각각 정한 다음 다시 그 범죄들의 총체적 위험성을 평가하여 그 범죄들 가운데서 형벌을 가장 높이 정한 조항에 그만큼 형벌을 높이 정하고 최종적으로 그 조항의 형벌에 처하는 원칙을 말한다.

25) 1987년 신형법 제 35조 참조.

26) 1950년 구형법상으로는 국가주권적대에 관한 죄를 지은 자가 재판소의 자유재량에 의해 형사소추시효의 적용을 받을 여지가 일부나마 허용되었으나, 1974년 구형법에 의하면 반혁명범죄를 저지른 자가 형사소추시효제도의 혜택을 볼 수 있는 여지는 완전히 없어지게 되었다.

27) 1987년 신형법 제 42조 참조.

28) 동법 제 37조 참조.

분을 적용한 후에 정신상태가 회복되면 반드시 형벌을 과하도록 규정하였다. 1987년 형법도 동일한 규정을 두고 있다. 29)

B. 敎養處分(矯正處分) : 1950년 구형법은 교정처분의 대상을 14세-18세 미만의 미성년자로 규정하였으나 1974년 구형법은 14세-17세 미만의 미성년자로 그 적용범위를 축소하였다. 그런데 1987년 신형법의 경우에는 종래의 교정처분을 교양처분으로 명칭을 변경하였다. 30)

2. 各則上 規定의 內容比較

(1) 反國家犯罪(反革命犯罪)

1) 名稱 : 1950년 구형법과 1974년 구형법에서의 “반혁명범죄”는 1987년 신형법에서는 “반국가범죄”로 명칭이 변경되었다.

2) 條文의 數 : 1950년 구형법에서는 “국가주권적대에 관한 죄”로서 18개의 규정이 있었으나 1974년 구형법은 반혁명범죄로서 16개의 규정으로 축소하였다. 1987년 신형법은 12개의 규정만을 두고 있다.

3) 構成要件 : 1974년 구형법에 있어서 반혁명범죄의 구성요건은 1950년 구형법의 경우보다 더 추상적이다. 이점은 1987년 신형법의 경우에도 동일하다.

4) 特殊犯罪類型 : 1974년 구형법은 1950년 구형법에서 발견할 수 없었던 반혁명범죄 방임죄를 새로운 범죄유형으로 규정하였다. 이범죄는 1987년 신형법에도 반국가범죄 방임죄로 그대로 유지되고 있다. 31)

(2) 一般犯罪

1) 名稱 : 1987년 신형법은 종전의 “일반범죄”라는 용어를 더 이상 사용하지 아니하고 있다. 32)

2) 條文의 數 : 1950년 구형법의 경우 183개의 규정으로 구성되어 있었으나 1974년 구형법은 114개의 규정으로 축소하였다. 1987년 신형법은 106개의 조문으로 더욱 축소하였다.

3) 刑罰 : 1974년 구형법은 1950년 구형법보다 일반범죄의 유

29) 1987년 신형법 제 12조 참조.

30) 동법 제 11조.

31) 동법 제 55조 참조.

32) 일반범죄라는 용어는 북한 형법학자들에 의하여 이론적으로만 사용되고 있을 따름이다.

형을 완화시켰다.

(3) 行政犯罪의 刑事犯化

1950년 구형법은 행정범죄에 해당하는 범죄들은 刑事犯으로 하여 백지형법의 형태로 규정하는 경우가 많이 있었으나 1974년 구형법은 이러한 경우를 다소 정리하여 규정하고 있다. 이 점은 1987년 신형법에서도 마찬가지이다.

(4) 尊屬에 대한 犯罪

1950년 구형법 125조에서는 존속살인-존속상해죄등과 같은 전통문화에 기초한 존속에 대한 범죄유형이 있었으나 1974년 구형법은 이러한 범죄유형을 인정하지 않고있다. 이 점은 1987년 신형법의 경우에도 동일하다

VI. 北韓刑法의 概念과 本質

1. 北韓刑法의 概念

북한은 1945년 이후 반제반봉건 민주주의혁명을 완성하고 1947년부터 사회주의혁명의 단계로 돌입하였으나 제국주의 국가의 침략으로부터 국가의 자주권을 지키기 위하여 북침으로 인한 (북한의 주장에 의하면) 6.25전쟁에서 승리할 수 있도록 전시체제에 들어갔었다. 전쟁 이후 전후복구를 통하여 1961년부터 사회주의의 전면적 건설기에 진입하면서 1970년 이후 확립된 사회주의 독재정권아래 1975년에 제 1차 개정형법을 탄생시키게 되었다. 이시기에 형법의 개념은 "조선에 세워진 노동자 농민의 주권과 사회주의제도를 전복하여 혁명위업의 실현을 반대하는 반혁명범죄자들을 진압하고 사회주의제도의 공고한 발전에 지장을 주는 일반 범죄자들을 제재할 목적으로 국가가 제정한 범죄 및 형벌을 규정한 법규범의 총체"로서 정의될 수 있을 것이다.³³⁾ 그러나 이러한 형법의 개념은 근본적으로 실질성을 계속 지니게 되었으나 상당한 변화를 갖게 되었다. 1974년 구형법을 통하여 김일성 유일체제와 조선노동당의 독재가 충분히 확립되기에

33) 김규승, 앞의 책, 178-179면; 김근식, 형법학(I), 평양, 김일성종합대학출판사, 1986, 6면.

형을 완화시켰다.

(3) 行政犯罪의 刑事犯化

1950년 구형법은 행정범죄에 해당하는 범죄들은 刑事犯으로 하여 백지형법의 형태로 규정하는 경우가 많이 있었으나 1974년 구형법은 이러한 경우를 다소 정리하여 규정하고 있다. 이 점은 1987년 신형법에서도 마찬가지이다.

(4) 尊屬에 대한 犯罪

1950년 구형법 125조에서는 존속살인-존속상해죄등과 같은 전통문화에 기초한 존속에 대한 범죄유형이 있었으나 1974년 구형법은 이러한 범죄유형을 인정하지 않고있다. 이 점은 1987년 신형법의 경우에도 동일하다

VI. 北韓刑法의 概念과 本質

1. 北韓刑法의 概念

북한은 1945년 이후 반제반봉건 민주주의혁명을 완성하고 1947년부터 사회주의혁명의 단계로 돌입하였으나 제국주의 국가의 침략으로부터 국가의 자주권을 지키기 위하여 북침으로 인한 (북한의 주장에 의하면) 6.25전쟁에서 승리할 수 있도록 전시체제에 들어갔었다. 전쟁 이후 전후복구를 통하여 1961년부터 사회주의의 전면적 건설기에 진입하면서 1970년 이후 확립된 사회주의 독재정권아래 1975년에 제 1차 개정형법을 탄생시키게 되었다. 이시기에 형법의 개념은 "조선에 세워진 노동자 농민의 주권과 사회주의제도를 전복하여 혁명위업의 실현을 반대하는 반혁명범죄자들을 진압하고 사회주의제도의 공고한 발전에 지장을 주는 일반 범죄자들을 제재할 목적으로 국가가 제정한 범죄 및 형벌을 규정한 법규범의 총체"로서 정의될 수 있을 것이다.³³⁾ 그러나 이러한 형법의 개념은 근본적으로 실질성을 계속 지니게 되었으나 상당한 변화를 갖게 되었다. 1974년 구형법을 통하여 김일성 유일체제와 조선노동당의 독재가 충분히 확립되기에

33) 김규승, 앞의 책, 178-179면; 김근식, 형법학(I), 평양, 김일성종합대학출판사, 1986, 6면.

이르자 1987년에 제정된 신형법은 형법의 개념을 “범죄와의 투쟁을 통하여 국가주권과 사회주의제도를 보위하며 인민들의 자주적이며 창조적인 생활을 보장하는 규범”으로 인정하는 인식의 전환이 이루어지게 된 것이다.³⁴⁾ 따라서 신형법에 있어서의 형법의 개념은 형법의 보장적 기능을 기초로하여 형성되어 있다고 말할 수 있으나 신형법 제 1조의 규정이 단순히 장식적 의미를 지는 것에 불과한 것이라는 의구심을 떨치기에는 미흡한 개념이라고 생각된다. 왜냐하면 북한의 경우 아직도 형법이 김일성 유일독재체제의 확립과 김정일의 정권계승을 위한 수단으로서 악용되고 있는 점이 분명하기 때문이다.

2. 北韓刑法의 本質

북한형법은 프롤레타리아혁명을 완성하여 사회주의제도를 발전시키는데 목적을 두고 있음을 알 수 있으며, 그 본질은 결국 계급적 성질이라고 할 수 있겠다. 이러한 계급적 성질은 1974년 구형법에서는 반혁명범죄자들에 대한 진압과 일반 범죄자들에 대한 제재를 통하여 노동자 농민의 주권과 사회주의제도를 보호하고자 하는 점에서 여실히 드러나 있다. 또한 1987년 신형법이 형법의 개념으로서 인민의 자주적-창조적 생활의 보장이라는 요소를 첨가하였다고 할지라도 북한형법의 계급적 본질은 그대로 유지되고 있다고 말할 수 있다. 다만 김정일의 정권계승을 위하여 표면적으로 인도주의적 형법의 모습을 신형법의 “제 1장 형법의 기본”에서 찾아 볼 수 있기 때문에 형법의 계급적 본질이 그전보다 덜 강조되고 있다고 볼 수 있겠다.

북한형법 학자들은 대한민국을 포함한 자유민주주의 국가의 형법을 부르조아형법이라고 규정하면서 부르조아정치를 표현한 법으로 부르조아제도를 옹호하고 착취계급의 이익을 위하여 노동계급을 비롯한 근로 대중을 무자비하게 탄압하는 반인간적이고 반동적 본질을 가진 법이라고 비판하고 있다.³⁵⁾

그리고 착취사회의 법의 본질적 특성은 근로인민대중의 자주성을 유린하고 구속하는데 있지만 사회주의 법의 본질은 인민대중의 자주적인 생활과 창조적인 활동을 전면적으로 옹호 보장하는데 있다고 미화하고 있다.³⁶⁾

34) 1987년 신형법 제 1조 참조.

35) 심형일, 앞의 책, 68면.

36) 심형일, 앞의 책, 205면.

3. 北韓刑法의 目標

이미 앞에서 살펴본 바와 같이 1974년 구형법은 형법의 임무 또는 목표를 “조선민주주의인민공화국 주석을 보위하고 공화국 정부의 노선과 정책을 옹호 관철하며, 모든 범죄적 침해로부터 노동자-농민의 주권과 사회주의제도와 혁명의 전취물을 수호하고 인민의 헌법적 권리와 생명-재산을 보호하며, 국가-사회생활의 모든 분야에서 혁명적 제도와 질서를 세워 온 사회를 주체사상으로 일색화하는 역사적 위업에 기여하는데 있다.”고 규정하였다.

1987년 신형법은 국가주권과 사회주의제도를 보위하며 인민들의 자주적이며 창조적인 생활을 보장하는데 그 목표를 두고 있으며 구형법상의 목표를 단순화시킨 면이 눈에 띈다. 이는 상당한 정도로 확립된 주체사상을 기초로 하여 “주체의 법이론”을 수립하게 된 점에 기인하는 것이라고 생각한다. 따라서 주체의 법이론이 강조하는 준법교양-사상투쟁과 군중적투쟁-법적통제의 강화는 바로 주체의 형법이론의 좌표로서 인정되며 더 나아가서 형법의 목표로 인식될 수 있을 것이다.³⁷⁾ 결국 단적으로 북한형법의 현시대적 목표는 김일성 유일독재체제확립을 담보로한 김정일의 정권계승을 순조롭게 하는 데에 있는 것이다.

VII. 北韓刑法의 基本的 特徵

1. 犯罪概念의 實質性

대한민국 형법은 일반적으로 구성요건에 해당하며 위법하고 유책한 행위를 범죄로 인정하는 범죄의 형식적 개념에 그 기초를 두고 있으나 1987년 신형법 제 9조는 범죄와의 투쟁을 통하여 국가주권과 사회주의제도를 보위하여 인민들의 자주적이며 창조적인 생활을 보장하기 위하여 “국가주권과 법질서를 고의 또는 과실로 침해하는 행위를 줄 정도의 위험한 행위”를 범죄로 인정하여 “범죄의 실질적 개념”을 명문으로 규정하고 있다. 이와같이 형법해석과 죄형법정주의에 기초한 형법의 보장적 기능을 강조하는 범죄의 형식적 개념을 배척하는 북한 형법은 이를 사회적으로 위험한 행위이면 범죄로 인정

37) 심형일, 앞의 책, 365-396면.

3. 北韓刑法의 目標

이미 앞에서 살펴본 바와 같이 1974년 구형법은 형법의 임무 또는 목표를 “조선민주주의인민공화국 주석을 보위하고 공화국 정부의 노선과 정책을 옹호 관철하며, 모든 범죄적 침해로부터 노동자-농민의 주권과 사회주의제도와 혁명의 전취들을 수호하고 인민의 헌법적 권리와 생명-재산을 보호하며, 국가-사회생활의 모든 분야에서 혁명적 제도와 질서를 세워 온 사회를 주체사상으로 일색화하는 역사적 위업에 기여하는데 있다.”고 규정하였다.

1987년 신형법은 국가주권과 사회주의제도를 보위하며 인민들의 자주적이며 창조적인 생활을 보장하는데 그 목표를 두고 있으며 구형법상의 목표를 단순화시킨 면이 눈에 띈다. 이는 상당한 정도로 확립된 주체사상을 기초로 하여 “주체의 법이론”을 수립하게 된 점에 기인하는 것이라고 생각한다. 따라서 주체의 법이론이 강조하는 준법교양-사상투쟁과 군중적투쟁-법적통제의 강화는 바로 주체의 형법이론의 좌표로서 인정되며 더 나아가서 형법의 목표로 인식될 수 있을 것이다.³⁷⁾ 결국 단적으로 북한형법의 현시대적 목표는 김일성 유일독재체제확립을 담보로한 김정일의 정권계승을 순조롭게 하는 데에 있는 것이다.

VII. 北韓刑法의 基本的 特徵

1. 犯罪概念의 實質性

대한민국 형법은 일반적으로 구성요건에 해당하며 위법하고 유책한 행위를 범죄로 인정하는 범죄의 형식적 개념에 그 기초를 두고 있으나 1987년 신형법 제 9조는 범죄와의 투쟁을 통하여 국가주권과 사회주의제도를 보위하여 인민들의 자주적이며 창조적인 생활을 보장하기 위하여 “국가주권과 법질서를 고의 또는 과실로 침해하는 행위를 줄 정도의 위험한 행위”를 범죄로 인정하여 “범죄의 실질적 개념”을 명문으로 규정하고 있다. 이와같이 형법해석과 죄형법정주의에 기초한 형법의 보장적 기능을 강조하는 범죄의 형식적 개념을 배척하는 북한 형법은 이를 사회적으로 위험한 행위이면 범죄로 인정

37) 심형일, 앞의 책, 365-396면.

하는 예시규정으로 간주하고 있는 것이다. 더 나아가서 북한 형법은 범죄의 실질적 개념을 형벌법규의 유추적용을 허용할 수 있는 근거로서 악용하고 있다.

2. 刑罰法規의 制限의 類推適用

1974년 구형법 제 15조는 “범죄적 행위로서 그에 직접 해당하는 규정이 형법에 없는 것에 대하여는 그 중요성과 종류에 있어서 가장 비슷한 죄에 관한 조항에 따라 그 책임의 기초와 범죄 및 형벌의 기초를 정한다.”라고 규정하여 형벌법규의 유추적용을 전면적으로 인정하고 있었다. 그러나 1987년 신형법은 제 10조에서 “범죄행위를 한 경우 형사법에 그와 똑같은 행위를 규정한 조항이 없을 때에는 이 법 가운데서 그 종류와 위험성으로 보아 가장 비슷한 행위를 규정한 조항에 따라 형사책임을 지운다. 그러나 범죄의 종류와 위험성으로 보아 그와 유사한 행위를 규정한 조항이 없는 경우에는 형사책임을 지울 수 없으며 해당 조항에서 규정한 침해대상과 사회관계, 주관적표징과 범인의 표징의 한계를 넘어 유추할 수 있다.”라고 규정하여 원칙적으로 유추적용을 인정하며 예외적으로 제한하고 있다. 또한 신형법은 범죄의 개념을 인민주권과 법질서를 고의 또는 과실로 침해하는 형벌을 줄 정도의 위험한 행위로 정의하고 있어서 북한의 경우 사회주의의 법질서에 위반한 행위로서 위험성이 있으면 곧 범죄로 인정되는 것이다. 따라서 북한에서는 형법에 일정한 형벌 법규가 없는 경우라 할지라도 원칙적으로 다른 규정을 유추하여 적용할 수 있기 때문에 자의적인 처벌이 항상 가능하다고 볼 수 있으며 결국 형법의 규제적 기능만을 강조하고 있는 것이다.

3. 刑罰法規의 適及適用의 政略的 制限

1950년 구형법 제 5조는 “죄를 범한 자는 그 행위 당시의 법령에 의하여 책임을 진다.”라고 규정하고 동법 제 6조는 “어떤 행위에 대한 형벌적용을 폐지하거나 또는 그에 대한 책임을 경하게 하는 법령은 그 법령이 시행되기 이전에 수행한 행위에 대하여서도 적용한다.”라고 하여 형식적으로는 형법불소급의 원칙을 천명하였다. 그러나 1950년 구형법 제 67조와 제 79조를 자세히 살펴보면 실제에 있어서 형법불소급의 원칙은 예외이고 원칙적으로 형벌의 소급적용이 인정되고 있었음을 알 수 있다. 1974년 구형법은 다음과 같이 일반적으로 형벌법규의 소급효를 인정하였다. 즉 신법에서 어떤 범죄에

대한 형벌의 적용을 폐지하였을 경우, 즉 구법이 어떤 범죄로 규정
한 행위를 신법이 범죄로 인정하지 않는 경우에 소급을 적용하였다.
또한 신법이 구법보다 형벌을 중하게 규정한 경우라 할지라도 구법
시행중 저지른 범죄에 대하여 신법의 중한 형벌을 적용하였다. 또한
신법이 구법보다 형벌을 경하게 규정한 경우에 구법을 소급적용하였
다. 38) 그런데 1987년 신형법은 제 8조에서 “죄를 범한 자에게는 그
범죄행위를 수행한 당시의 형법에 의하여 형사책임을 지운다. 그러
나 종전 형법에서 보던 행위를 이 법에서 죄로 보지 않거나 어떤 범
죄행위에 대한 형벌을 종전 법보다 낮춘 경우에는 이 법에 따른다.”
라고 규정하여 행위시법주의의 원칙을 천명하고 행위자에게 유리한
소급적용만을 인정하여 결국 형벌법규의 소급적용을 제한하고 있는
것으로 볼 수 있겠다. 그러나 이 규정은 사회주의체제를 더욱 강화
하기 위한 정략적인 의도에서 도출된 장식적 의미를 지니고 있다고
생각된다.

4. 國家政治制度 및 經濟的 利益의 優先的 保護

1950년 구형법 제 1조의 “형법은 죄를 범한 자에게 본법에 규정한
형벌을 적용함으로써 조선민주주의 인민공화국 및 그에 수립된 법률
질서를 범죄행위로부터 보호하는 것을 과업으로 한다.”라는 규정과
동법 제 20장 경제에 관한 죄에 관한 규정들을 살펴보면 형법이 국
가정치제도와 경제적 이익을 개인적 이익보다 더 중시하고 있었다.
또한 1974년 구형법 제 4조는 “조선민주주의 인민공화국 형법의 임
무는 인민공화국 주석을 보위하고 공화국 정부의 노선과 정책을 옹
호 관철하며 모든 범죄적 침해로부터 노동자-농민의 주권자 사회주
의제도와 혁명의 전위들을 수호하고 인민의 헌법적 권리와 생명-재
산을 보호하며 국가-사회생활을 모든 분야에서 혁명적 제도와 질서
를 세워 온 사회를 주체사상으로 일색화하는 역사적 위업에 기여하
는데 있다.”라고 규정하여 이점을 더욱 강조하였다. 이러한 취지는
1987년 신형법에도 이어져서 제 1조는 “조선민주주의 인민공화국 형
법은 범죄와의 투쟁을 통하여 국가주권과 사회주의제도를 보위하며
인민들의 자주적이며 창조적인 생활을 보장한다.”라고 규정하여 국
가주권과 사회주의제도를 인민의 이익보다 더 우선적으로 보호하려

38) 이와같이 1974년 구형법은 행위자에게 불이익한 형벌적용의 소급효를 인정하
고 있으나 그렇다고 하여 구법에서 죄로 보지않던 행위를 신법에서 죄로 인정
하는 경우까지 신법을 소급적용하여 처벌하는 것은 아니다.

고 하고 있음을 알게하여 주고 있다. 또한 반국가범죄와 구별되는 일반범죄로서 우선 사회주의경제를 침해하는 범죄를 무려 41조의 조문에 이르기까지 자세히 규정하고 있는 사실은 경제적 이익의 보호를 매우 중시하고 있음을 보여주는 것이다.

VII. 1987年 北韓 新刑法의 特色

1. 刑法의 單純化된 任務規定

1950년 구형법의 제 1조의 “형법은 죄를 범한 자에게 본법에 규정한 형벌을 적용함으로써 조선민주주의 인민공화국 및 그에 수립된 법률질서를 범죄행위로부터 보위하는 것을 과업으로 한다.”라는 규정을, 1974년 구형법은 제 4조에서 더욱더 구체화하여 “조선민주주의 인민공화국 형법의 임무는 조선민주주의 인민공화국의 주석을 보위하고 공화국 정부의 노선과 정책을 옹호 관철하며 모든 범죄적 침해로부터 노동자 농민의 주권과 사회주의제도와 혁명의 전취물을 수호하고 인민의 헌법적 권리와 생명-재산을 보호하며, 국가-사회생활의 모든 분야에서 혁명적제도와 질서를 세워 온 세상을 주체사상으로 일색화하는 역사적 위업에 기여하는데 있다.”라고 규정하였다. 그러나 1987년 신형법 제 1조의 규정은 “조선민주주의인민공화국 형법은 범죄와의 투쟁을 통하여 국가주권과 사회주의제도를 보위하며 인민들의 자주적이며 창조적인 생활을 보장한다.”라는 내용으로 단순화되었으며 장식적 의미에 불과 할지라도 형법의 보장적 임무를 첨가하였다.

2. 刑法의 政策的 適及放禁止規定

이미 북한형법의 기본원칙에서 형벌법규의 소급적용의 정략적 제한을 살펴 본 바와 같이 1987년 신형법은 제 8조에서 행위시법주의의 원칙을 선언하고 범죄자에게 유리한 소급적용을 인정하여 결국 형벌법규의 소급적용을 금지하고 있는 취지로 보여질 수 있다. 그러나 1987년 신형법 제 8조는 1974년 구형법의 소급효에 관한 자세한 규정을 오히려 단순화시켜 1950년 구형법 제 5조와 제 6조의 규정을 1개의 조문으로 통합한 것에 불과하다고 판단된다. 그런데 1950년 구형법 제 5조와 제 6조의 규정은 동법 제 17조와 제 60조의 규정과 유추제도와 함께 운용될 수 있었기 때문에 형법의 소급적용에 무리

고 하고 있음을 알게하여 주고 있다. 또한 반국가범죄와 구별되는 일반범죄로서 우선 사회주의경제를 침해하는 범죄를 무려 41조의 조문에 이르기까지 자세히 규정하고 있는 사실은 경제적 이익의 보호를 매우 중시하고 있음을 보여주는 것이다.

VII. 1987年 北韓 新刑法의 特色

1. 刑法의 單純化된 任務規定

1950년 구형법의 제 1조의 “형법은 죄를 범한 자에게 본법에 규정한 형벌을 적용함으로써 조선민주주의 인민공화국 및 그에 수립된 법률질서를 범죄행위로부터 보위하는 것을 과업으로 한다.”라는 규정을, 1974년 구형법은 제 4조에서 더욱더 구체화하여 “조선민주주의 인민공화국 형법의 임무는 조선민주주의 인민공화국의 주석을 보위하고 공화국 정부의 노선과 정책을 옹호 관철하며 모든 범죄적 침해로부터 노동자 농민의 주권과 사회주의제도와 혁명의 전취물을 수호하고 인민의 헌법적 권리와 생명-재산을 보호하며, 국가-사회생활의 모든 분야에서 혁명적제도와 질서를 세워 온 세상을 주체사상으로 일색화하는 역사적 위업에 기여하는데 있다.”라고 규정하였다. 그러나 1987년 신형법 제 1조의 규정은 “조선민주주의인민공화국 형법은 범죄와의 투쟁을 통하여 국가주권과 사회주의제도를 보위하며 인민들의 자주적이며 창조적인 생활을 보장한다.”라는 내용으로 단순화되었으며 장식적 의미에 불과 할지라도 형법의 보장적 임무를 첨가하였다.

2. 刑法의 政策的 適及放禁止規定

이미 북한형법의 기본원칙에서 형벌법규의 소급적용의 정략적 제한을 살펴 본 바와 같이 1987년 신형법은 제 8조에서 행위시법주의의 원칙을 선언하고 범죄자에게 유리한 소급적용을 인정하여 결국 형벌법규의 소급적용을 금지하고 있는 취지로 보여질 수 있다. 그러나 1987년 신형법 제 8조는 1974년 구형법의 소급효에 관한 자세한 규정을 오히려 단순화시켜 1950년 구형법 제 5조와 제 6조의 규정을 1개의 조문으로 통합한 것에 불과하다고 판단된다. 그런데 1950년 구형법 제 5조와 제 6조의 규정은 동법 제 17조와 제 60조의 규정과 유추제도와 함께 운용될 수 있었기 때문에 형법의 소급적용에 무리

가 없었으나 1987년 신형법은 1950년 구형법 제 17조의 규정을 삭제 하였으며 유추제도에 일정한 제한을 가하고 있기 때문에 형법의 소급적용이 종전보다 표면적으로는 완화되었다고 말할 수 있겠다.

3. 刑法上 類推適用의 形式的 制限

1950년 구형법 제 9조는 “범죄적 행위로서 그에 직접 해당하는 규정이 형법에 없는 것에 대하여서는 본법중 그 중요성과 종류에 있어서 가장 비슷한 죄에 관한 조항에 준거하여 그 책임의 기초와 범죄 및 형벌을 정한다.”라고 규정하여 형법법규의 유추적용을 인정하였다. 이 규정의 직접적 근거가 된 1926년 러시아사회주의연방소비에트공화국 형법을 개정한 1960년 소련형법이 오텐 전통이 되다시피한 형법의 유추적용제도를 폐지하였음에도 불구하고 제 1차 개정형법인 1974년 구형법은 제 15조에서 이 제도를 그대로 존치시키고 있었다.

그런데 1987년 신형법 제 10조는 원칙적으로 형법의 유추적용을 인정하면서도 예외적으로 “그러나 범죄의 종류와 위험성으로 보아 그와 유사한 행위를 규정한 조항이 없는 경우에는 형사책임을 지울 수 없으며 해당 조항에서 규정한 침해대상과 사회관계, 주관적 표징과 범인의 표징의 한계를 넘어 유추할 수 없다.”라는 제한규정을 신설하였다. 이 점은 1974년 구형법에 비하여 진보된 모습을 보여 주고 있으나 근본적으로 형법의 유추적용제도를 계속 인정한다는 데에서 큰 변화가 없는 것이다. 따라서 북한의 경우 일정한 범죄행위의 처벌은 형사법에 그와 꼭 같은 행위를 규정한 조항이 없을 경우에도 그 법에서 그 종류와 위험성으로 보아 가장 비슷한 행위를 규정한 조항에 의하여 처벌될 수 있는 것이다. 더 나아가서 이러한 처벌은 범죄의 종류와 위험성으로 보아 가장 비슷한 행위를 규정한 조항이 존재한다는 전제에서 가능한 것이며 더 나아가서 그러한 조항이 존재하더라도 위에서 언급한 한계를 일탈할 수 없다는 의미이다. 그러나 신형법 제 10조의 규정이 유추적용의 명확한 제한을 명시하고 있더라도 제 9조가 실질적인 범죄개념을 인정하고 있기 때문에 유추적용의 제한은 형식적인 의미를 벗어날 수 없는 한계를 지니고 있는 것이다.

4. 敎化勞動刑의 廢止

교화노동형은 범죄인의 완전한 자유박탈을 수반함이 없이 지정된

장소에서 또는 범죄인의 종전의 근무직장에서 노동을 강요함으로써 노동보수증의 일부를 국가에 납입시킴으로써 집행하는 형벌의 일종이었다. 완전한 자유박탈을 수반하지 않으나 어느정도 자유박탈을 강요하는 점에서 넓은 의미의 자유형에 해당한다고 볼 수 있으며, 또한 노동보수증의 일부를 국가에 납부시킨다는 점에서 재산형의 성격도 지니고 있다고 볼 수 있다. 북한형법상 교화노동형은 교육형주의에 기초하고 있는 듯한 인상을 주지만 실제로는 교화노동이 강제성을 띠고 있다는 점에서 용어 그대로의 교육적인 측면은 부정되고 있는 것이 현실이었다.

1950년 구형법은 교화노동은 1일 이상 1년까지로 하였고 국가에 납입시키는 노동보수부분은 그의 보수중 25%를 초과하지 않는 범위 내에서 재판소가 재량에 의하여 선고하였다. 그러나 1974년 구형법은 교화노동기간을 6개월이상 3년까지로 연장하였으며 국가에 납입하여야 할 노동보수를 30%까지로 확대하였다. 교화노동종의 기간은 일반적 노동연한 및 법률에 의하여 연금 기타의 특전을 받게 되는 노동연한을 산입하지 아니하였다. 교화노동의 선고를 받은 자가 교의로 교화노동을 기피하는 경우에는 재판소 판정에 의하여 교화노동을 집행하여야 할 기간을 그에 상당한 기간의 징역으로 환형할 수 있었다.

그런데 1987년 신형법은 제 21조에서 형벌의 종류를 규정함에 있어서 자유형과 재산형의 중간적인 형태를 띤 교화노동형을 삭제함으로써 폐지하였으며 종전 징역형의 명칭을 변경하여 흡수한 “노동교화형”을 신설하였다. 이는 1년에서 20년까지 적용가능하였던 징역형이 6개월부터 15년까지의 노동교화형으로 전환되었기 때문에 형벌의 적용기간이 축소된 것이지만 실제에 있어 이전의 교화노동형에 비하여 유사한 명칭의 형벌임에도 불구하고 반드시 교화소에 수용하여 노동을 강제함으로써 노동보수의 전부를 국가가 징수하여 집행되는 형벌이기 때문에 커다란 차이점을 지니고 있다고 생각한다. 결국 교화노동형의 폐지는 북한형사정책이 오히려 현대적 형사정책에서 일탈되는 모습을 보여 주고 있는 것이다.

5. 反革命犯罪의 廢止

1974년 구형법은 1950년 구형법에서 병렬적으로 규정되어 있던 각 직상의 범죄유형을 크게 반혁명범죄, 일반범죄 그리고 군사상 범죄로 구별하여 개별적인 범죄를 규정하였다. 그중에서 반혁명범죄는 침해되는 보호법익에 따라서 (1) 국가주권과 사회제도를 반대하는 반혁

명범죄-(국가주권전복음모죄, 공인의 조국반역죄, 군인의 조국반역죄, 간첩죄, 테러죄, 반동선전선동죄, 무장침입죄, 무장간첩-대외관계절단사촉죄, 반혁명적압해죄, 반혁명적파괴죄, 반혁명적태업죄, 사회주의국가 반대 및 혁명적 인민적대죄) (2) 조선민족해방투쟁을 반대하는 반혁명범죄-(민족반역죄, 조선민족해방운동 및 해외조선공민탄압죄) (3) 반혁명범죄와의 투쟁을 방해하는 범죄-(반혁명범죄 은닉죄, 반혁명범죄에 대한 불신고 및 방임죄)로 분류되었다.

그런데 1987년 신형법은 종래의 반혁명범죄를 반국가범죄로 명칭을 바꾸면서 폐지하였다.³⁹⁾ 곧 단순히 명칭만을 변경한 것이 아니라 범죄구성요건의 내용을 말그대로 국가적인 법익을 보호하기 위한 것으로 다듬었을 뿐만 아니라 조선민족해방투쟁을 반대하는 반혁명범죄의 경우를 제외하고 전체적으로 법정형을 경하게 규정하였다. 이러한 점은 신형법의 제정이 김일성 유일지배체제의 확립을 어느정도 달성한 시점에서 김정일의 권력계승을 용이하게 하려는 의도에서 이루어진 사실을 기억할 때 어렵지않게 납득될 수 있을 것이다.

아울러 1987년 신형법은 군사상범죄에 관한 규정을 전반적으로 삭제한 점도 면밀한 검토를 요한다. 1974년 구형법상 군사상범죄에 관한 규정은 무려 35개의 조문으로 구성되어 있었는데 신형법은 모두 형법각칙의 구성에서 배제시켰다. 그렇다고 하여 군사상범죄에 관한 규정을 무조건 폐지한 것으로 볼 수 없을 것이며 군형법에 해당하는 특별법에 편입시켜 존치시키는 것으로 추정할 수 있을 것이다.

IX. 犯 罪 論

1. 犯罪의 概念과 本質

1950년 구형법은 제 7조에서 “죄라 함은 조선민주주의 인민공화국 및 그에 수립된 법률질서를 침해할 사회적 위험성이 있는 고의 또는 과실로 인한 일체의 가벌적 행위이다.”라고 규정하여 범죄의 개념은 북한과 북한에 수립된 법률질서를 침해하는데 초점을 맞추고 있었다. 1974년 구형법은 범죄의 개념을 “노동자 농민의 주권과 사회주의제도와 법률질서를 침해하는 가벌성 있는 위험한 행위”로 규정하였다. 이와같이 “조선민주주의 인민공화국 및 그에 수립된 법률질서”

39) 1987년 신형법 제 3장 반국가범죄 참조.

명범죄-(국가주권전복음모죄, 공인의 조국반역죄, 군인의 조국반역죄, 간첩죄, 테러죄, 반동선전선동죄, 무장침입죄, 무장간첩-대외관계절단사촉죄, 반혁명적압해죄, 반혁명적파괴죄, 반혁명적태업죄, 사회주의국가 반대 및 혁명적 인민적대죄) (2) 조선민족해방투쟁을 반대하는 반혁명범죄-(민족반역죄, 조선민족해방운동 및 해외조선공민탄압죄) (3) 반혁명범죄와의 투쟁을 방해하는 범죄-(반혁명범죄 은닉죄, 반혁명범죄에 대한 불신고 및 방임죄)로 분류되었다.

그런데 1987년 신형법은 종래의 반혁명범죄를 반국가범죄로 명칭을 바꾸면서 폐지하였다.³⁹⁾ 곧 단순히 명칭만을 변경한 것이 아니라 범죄구성요건의 내용을 말그대로 국가적인 법익을 보호하기 위한 것으로 다듬었을 뿐만 아니라 조선민족해방투쟁을 반대하는 반혁명범죄의 경우를 제외하고 전체적으로 범정형을 경하게 규정하였다. 이러한 점은 신형법의 제정이 김일성 유일지배체제의 확립을 어느정도 달성한 시점에서 김정일의 권력계승을 용이하게 하려는 의도에서 이루어진 사실을 기억할 때 어렵지않게 납득될 수 있을 것이다.

아울러 1987년 신형법은 군사상범죄에 관한 규정을 전반적으로 삭제한 점도 면밀한 검토를 요한다. 1974년 구형법상 군사상범죄에 관한 규정은 무려 35개의 조문으로 구성되어 있었는데 신형법은 모두 형법각칙의 구성에서 배제시켰다. 그렇다고 하여 군사상범죄에 관한 규정을 무조건 폐지한 것으로 볼 수 없을 것이며 군형법에 해당하는 특별법에 편입시켜 존치시키는 것으로 추정할 수 있을 것이다.

IX. 犯 罪 論

1. 犯罪의 概念과 本質

1950년 구형법은 제 7조에서 “죄라 함은 조선민주주의 인민공화국 및 그에 수립된 법률질서를 침해할 사회적 위험성이 있는 고의 또는 과실로 인한 일체의 가벌적 행위이다.”라고 규정하여 범죄의 개념은 북한과 북한에 수립된 법률질서를 침해하는데 초점을 맞추고 있었다. 1974년 구형법은 범죄의 개념을 “노동자 농민의 주권과 사회주의제도와 법률질서를 침해하는 가벌성 있는 위험한 행위”로 규정하였다. 이와같이 “조선민주주의 인민공화국 및 그에 수립된 법률질서”

39) 1987년 신형법 제 3장 반국가범죄 참조.

가 “노동자-농민의 주권과 사회주의제도와 법질서”로 변경된 이유는 1972년 북한헌법의 정신이 반영되었기 때문이다.

그런데 1987년 신형법 제 9조는 “범죄는 국가주권과 법질서를 고의 또는 과실로 침해하는 형벌을 줄 정도의 위험한 행위이다.”라고 규정하여 1974년 구형법상의 “노동자-농민의 주권과 사회주의제도와 법질서”라는 표현을 “국가주권과 법질서”의 용어로 단순화시켰다. 이 점은 북한의 경우 김일성의 유일지배체제에 의한 사회주의제도가 노동자와 농민을 포함하여 확고한 사회주의국가로 성장하였음을 보여주고 있다. 따라서 북한형법상 범죄의 본질은 국가주권과 법질서를 침해하는 점에 있는 것이며 결국 그 본질은 계급성을 띠고 있다고 하겠다. 즉 북한에 확고하게 수립된 국가주권을 침해하고 노동계급을 비롯한 전체 인민들의 자주적이며 창조적인 생활을 보장하는 법질서를 침해하는 행위로서 형벌을 줄 수 있는 위험한 행위를 범죄로 인정하는 것이다. 따라서 북한의 경우 범죄는 국가주권과 법질서를 침해하는 위험한 행위인가의 여부를 기준으로 하여 인정되며 일단 위험한 행위로 판단되면 예외없이 범죄로 인정되고 반면에 그렇지 아니하면 범죄와 유사할지 모르겠으나 범죄로 인정되지 않는 것이다. 40)

2. 犯罪成立條件

북한형법에 있어서 범죄가 될 수 있는 조건은 범죄성립조건 또는 범죄표징이라고 한다. 범죄성립조건은 일반적으로 “북한형법이 일정한 사회적 위험행위를 구체적인 범죄로 인정하는데 필요한 객관적 및 주관적 표징들의 총체”를 의미한다. 41)

일반적으로 북한 형법학에 있어서 범죄의 성립조건은 범죄에 의하여 침해되는 사회관계, 범죄의 객관적 표징, 범죄의 주관적 표징 그리고 범죄자로 되는 표징의 4가지 필수적 요건으로 구성되어 있다.

첫째로, 범죄에 의하여 침해되는 사회관계를 범죄성립의 일반적 요소로서 북한형법이 규정하고 있는 모든 범죄는 “사회주의적 사회관계”를 침해하는 것이다. 42)

둘째로, 범죄의 객관적 표징은 “범죄적 행위”와 “범죄적 결과”를

40) 김규승, 앞의 책, 254면; 김근식, 앞의 책, 81면.

41) 심현상, 앞의 책, 108면.

42) 북한형법이 예상하는 모든 범죄는 사회주의적 사회관계를 침해한다는 점에서 공통성을 가지나 개별적인 범죄가 침해하는 구체적 사회관계는 모두 동일한 것이다.

포함하는 범죄성립요소이다. 그리고 범죄적 행위와 범죄적 결과사이에는 인과관계가 성립되어야 한다. 43)

셋째로, 범죄의 주관적 표징은 “범죄적 고의”와 “범죄적 사실”을 내용으로 한다. 범죄적 고의와 범죄적 사실은 “자기 행위로 인한 위험한 결과발생에 대한 주관적 태도의 한 형태”로 정의된다. 44)

넷째로, 범죄자로 되는 표징은 범죄의 주체를 의미하며 사회적 위험행위를 범한 14세 이상의 책임능력자만이 범죄의 주체가 될 수 있다. 북한형법상 책임능력은 자기가 수행하는 사회적으로 위험한 행위의 성격을 이해하고 그 행위를 분별하여 통제할 수 있는 능력을 말한다.

3. “行爲의 社會的 危險性”의 排除事由

북한 형법학자들은 대한민국 형법상 위법성조각사유의 개념에 대응한 “행위의 사회적 위험성을 배제하는 사유”라는 용어를 사용하고 있다. 북한형법은 정당방위와 긴급피난을 행위의 사회적 위험성을 배제하는 사유로 인정하고 있으며 학설상으로는 피해자의 승낙, 사회적으로 유익한 직업적 기능의 수행, 의무적 명령의 집행 그리고 자기권리의 행사의 4가지 경우가 그 사유로서 논의되어지고 있다. 45)

북한형법의 경우 행위의 사회적 위험성이 범죄 개념의 필수적 요소로 규정되어 있기 때문에 일정한 행위가 사회적 위험성이 없다고 판단되면 범죄성립조건이 충족되어 있을지라도 범죄가 당연히 성립될 수 없는 것으로 인정된다. 이와같이 사회적 위험성이 없기 때문에 일정한 행위를 적법하게 하는 사유를 행위의 사회적 위험성을 배제하는 사유라고 하는 것이다.

첫째로, 북한형법상 正當防衛는 국가적-사회적 이익이나 타인 또는 자기자신의 적법한 이유를 보호하기 위하여 범죄인의 공격에 대하여 방위하는 행위를 의미한다. 46) 정당방위의 성립조건은 다음과 같이 공격행위에 대한 조건과 방위행위에 대한 조건으로 구성된다.

43) 북한형법은 대한민국형법과는 달리 인과관계에 관한 규정을 두고 있지 않고 인과관계문제를 이론과 실무에 맡기고 있다. 그런데 범죄적 행위와 범죄적 결과사이에 인과관계를 확정하는 것은 형법상 형사책임의 기초가 되며 그 정도와 범위를 결정하는데 중요한 의의를 가지고 있다.

44) 김규승, 앞의 책, 273면; 김근식, 앞의 책, 100면.

45) 김규승, 앞의 책, 291-303면; 김근식, 앞의 책, 117-129면; 심현상, 앞의 책, 175-189면.

46) 1987년 신형법 제 13조 참조.

(1) 攻擊行爲에 대한 條件 : i) 공격행위는 일반적으로 사회적 위험성이 있는 행위이어야 한다. ii) 공격이 현재 수행되거나 절박하고 위험한 것이어야 한다. iii) 공격이 실제적-현실적으로 강행되어야 한다.

(2) 防衛行爲에 대한 條件 : i) 방위행위는 공격자의 신체나 일정한 재산에 대하여 타격을 가하거나 손해를 야기하는 방법으로 수행하여야 한다. ii) 방위행위는 국가적-집단적 이익 또는 타인이나 자기의 이익을 보호하기 위한 것이라야 한다. iii) 방위행위는 필요한 범위를 초과하지 않아야 한다.

둘째로, 緊急避難은 법익에 대한 절박한 위험을 방지하기 위하여 보다 작은 법익을 침해할 수 밖에 없는 사회적으로 유의한 긴급대체적인 행위이다.⁴⁷⁾ 긴급피난의 성립조건은 다음과 같이 위험조건과 피난조건으로 나누어 진다.

(1) 危險條件 : i) 형법이 보호하는 이익을 위협하는 위험이 있어야 한다. ii) 현재의 절박한 위험이어야 한다. iii) 실제적-현실적 위험이어야 한다.

(2) 避難條件 : i) 피난행위는 국가적-사회적이익 또는 타인이나 자기의 적법한 이익을 보호하기 위한 것이어야 한다. ii) 피난행위는 위험을 피하기 위한 유일한 수단이어야 하며 최소한의 손해를 초래하는 경우에 한하여 적법한 것으로 인정된다. iii) 피난행위에 의한 손해는 위험에 의한 손해보다 작아야 한다.

셋째로, 被害者의 承諾은 학설상 행위의 사회적 위험성의 배제사유로 인정된다. 피해자의 승낙이 인정되는 조건은 다음과 같다. : i) 승낙은 개인의 재산상의 권리와 인격적 이익에 대한 침해에 대한 것이어야 한다. ii) 승낙자가 자신의 재산상 권리 또는 인격적 이익을 자유롭게 처리할 수 있는 범위내에서 승낙이 행해져야 한다. iii) 승낙은 사회적으로 유해한 목적으로 행해져서는 아니된다. iv) 승낙은 실제적이어야 한다.

넷째로, 社會적으로 有益한 職業的 機能의 遂行도 행위의 사회적 위험성을 배제하는 사유로 인정된다. 그 성립조건은 다음과 같다. : i) 직업적 기능의 수행은 사회적으로 유일한 목적을 위한 것이어야 한다. ii) 직업적 기능의 수행은 적절한 방법과 수단을 취하여 행해져야 한다. iii) 의료적 기능과 수행과 같은 특수한 경우에는 원칙적으로 환자의 승낙이 있어야 한다.

다섯째로, 義務的 命命의 執行이 행위의 사회적 위험성을 배제하는

47) 1987년 신형법 제 14조 참조.

사유로 인정되는 조건은 다음과 같다. i)상부에서 그에 소속된 하부에게 명령이 하달되어야 한다. ii)명령은 규정된 권한의 범위내에서 행해져야 한다. iii)명령은 범죄에 대한 지시를 그 내용으로 해서는 안된다. iv)명령은 법령상 요구되는 일정한 형식을 갖추어야 한다.

여섯째로, 自己權利의 行使가 사회적 위험성 없는 행위로 인정되기 위해서는 법령이 허용하는 범위내에서 법령상 요구되는 일정한 형식적 절차에 대해서 행해져야만 한다.

4. 未遂論 48)

(1) 犯罪의 準備와 未遂의 意義

북한형법에 있어서 “범죄의 준비”는 범죄실행에 필요한 기구 또는 수단을 찾는 행위, 갖추는 행위, 설치하는 행위등의 범죄실행에 필요한 조건들을 마련하는 행위를 지칭한다. 49) 범죄의 준비는 형법이 보호하는 사회관계를 침해하지는 않았으나 범죄적 결과를 야기할 수 있는 조건이 될 수 있기 때문에 사회적으로 위험한 행위이며 처벌되어야 한다고 북한 형법학자들은 주장한다. 북한형법상 범죄의 미수는 실행에 착수하였으나 실행행위를 종료하지 못하였거나 그 결과가 발생하지 않았을 경우를 말하며 미완료미수와 완료미수로 구분할 수 있다. 50) 범죄의 기수는 범죄인이 실행한 행위가 범죄성립조건에 해당하는 모든 표징을 구비한 범죄의 완수된 형태를 의미한다.

(2) 犯罪의 準備와 未遂의 處罰

1987년 신형법 제 15조는 “범죄의 준비와 미수에 대하여서는 범죄의 기수와 같은 조항을 적용한다. 범죄의 준비자와 미수자에 대한 형벌은 범죄행위의 위험성정도, 범죄의 실현정도, 범죄의 기수에 이르지 못한 원인같은 것을 참작하여 정한다.”라고 규정하여 범죄의 준비와 미수를 범죄의 기수와 동일하게 처벌하고 그 형벌을 범죄행위의 위험성정도 그리고 기수에 이르지 못한 원인등을 고려하여 정하도록 한다. 또한 북한형법은 고의범의 경우에 범죄의 준비와 미수를 모두 처벌하는 것을 원칙으로 하고 있으며 각칙에 범죄의 준비와 미

48) 미수론 전반에 관하여는 김규승, 앞의 책, 303-313면; 김근식, 앞의 책, 130-138면; 심현상, 앞의 책, 190-206면.

49) 1950년 구형법 제 19조.

50) 동법 제 18조 참조.

수에 관한 규정을 따로 두고 있지 않다. 실제로 범죄의 준비와 미수는 범죄의 기수와 동일한 형법규정에 의하여 처벌되어 지는 것이다.

(3) 特別한 未遂의 形態

아울러 북한형법은 대한민국형법의 중지미수에 해당하는 “자발적 중지”에 관하여 규정하고 있다. 즉 1987년 신형법은 제 16조에서 “범죄행위를 감행하다가 도중에 스스로 그만 둘 경우에는 그만둔 범죄행위에 대하여서는 처벌하지 않는다. 그러나 실지로 한 행위가 다른 무거운 범죄의 표징을 갖춘 때에는 그에 해당하는 형사책임을 지울 수 있다.”라고 한다. 자발적 중지제도는 범죄의 실행을 시작한 자가 범죄적 결과가 발생하기 전에 자발적으로 범죄의 실행을 중지한 경우에 그러한 행위가 다른 범죄성립조건을 구비하지 않는 한 형사책임을 면제하는 제도를 말한다. 그리고 북한형법은 불능미수에 관한 규정을 두고 있지 않으며 불능미수의 문제를 이론과 실무에 위임하여 해결하도록 하고 있다. 형법학자들은 “불능적 미수”를 불능적 수단에 의한 미수와 불능적 객체에 대한 미수로 구분하고 불능적 예비도 이와 동일하게 취급하고 있다. 먼저 불능적 수단에 의한 미수는 그것의 객관적 속성으로 보아 범죄적 결과를 야기시키기에 불가능한 수단을 범죄자가 이용하였으므로 이루어진 미수이다. 그 다음 불능적 객체에 대한 미수는 그 당시 범죄의 객체가 결여되어 있었는데 범죄자의 행위가 수행되었거나 일반적인 객체는 존재하되 그 경우에만 범죄의 대상이 없기 때문에 기수적 범죄의 단계에까지 넘어가지 못한 미수를 말한다. 이 두가지 종류의 미수는 모두 일반적인 미수로서의 형사책임을 진다고 한다.⁵¹⁾

5. 共犯論

(1) 共犯論의 特色

북한형법은 공범의 한 형태로서 공동정범에 관하여 직접 명문에 규정하고 있지 않다. 또한 단독정범과 구별되어야 할 공동정범의 성립요건도 엄격하게 따지지 아니하며, 다만 형벌을 양정하는데 있어서 가중조건으로서 “여럿이 공모하여 죄를 범하였을 때”를 포함하여 고려할 뿐이다. 따라서 형법의 입장과 이론적 견해는 공동정

51) 심현상, 앞의 책, 204-206면.

범을 공범으로 보기보다는 정범으로 취급하는 태도를 취하고 있다고 할 수 있겠다. 52)

북한형법은 간접정범에 관하여도 직접 규정을 두지 아니하며 이론상으로 그 개념을 사용하고 있다. 53) 또한 교사범과 방조범은 범죄의 사회적 위험성을 근거로 하여 처벌하며 교사나 방조를 받은 정범이 실제로 범죄를 행하였는가의 여부는 형벌을 양정함에 있어서 고려할 뿐이다. 즉 공범의 성격을 철저하게 공범독립성설에서 파악하고 있다. 이어서 교사범의 경우에 교사의 미수, 즉 실패한 교사와 효과 없는 교사를 “성공못한 방조”라고 하여 범죄의 준비로 동일하게 처벌한다. 54)

(2) 共犯의 處罰

1987년 신형법 제 18조는 “범죄조직체가 아닌 공범에서 추진자, 방조자는 실행자에게 적용하는 조항에 따라 처벌한다. 실행자-추진자-방조자에 대하여서는 그 범죄에 가담한 정도와 행위의 위험성 정도를 합작하여 형사책임을 지운다.”라고 규정하여 정범-교사범-방조범을 동일한 규정에 의하여 처벌하며 다만 형벌을 양정할때 범죄에 가담한 정도와 범죄의 사회적 위험성 정도를 고려하도록 정하고 있다. 1950년 구형법과는 다르게 1987년 신형법은 제 17조에서 “범죄조직체에서 주도자와 추종자는 그 조직체가 목적인 범죄에 해당하는 조항에 따라 처벌하며 주도자는 보다 엄격하게 처벌한다”라고 규정하여 1974년 구형법과 같이 범죄조직체라는 특수한 공범형태를 총칙적 규정으로 일반화하고 있으며 55) 범죄조직체에 가담한 주도자와 추종자를 그 조직체가 기도한 범죄에 해당하는 규정에 의거하여 처벌하고 있다는 점은 특기할 수 있겠다.

6. 特殊犯罪類型 56)

52) 이에 대하여 심현상은 공동정범도 고의적 범죄수행에 두사람이 공동적-의식적으로 참가한 것이므로 공범이라고 말하여야 한다고 주장한다; 심현상, 앞의 책, 203면 참조.

53) 심현상, 앞의 책, 209-210면 참조.

54) 심현상, 앞의 책, 214면 참조.

55) 1950년 구형법에는 범죄조직체에 대한 처벌규정을 각칙에서만 발견할 수 있었으며 각칙에 특별한 규정이 없는 한 조직체를 구성한 자에 대하여는 목적인 범죄의 준비로서 처벌할 수 있었을 뿐이다; 심현상, 앞의 책, 211-212면 참조.

56) 북한형법상의 특수범죄유형에 관한 전반적인 고찰은 김규승, 앞의 책, 325-330면; 김근식, 앞의 책, 151-154면; 심현상, 앞의 책, 226-229면 참조.

북한형법은 대한민국형법과는 달리 은닉범-불신고범-방임범의 특수범죄유형에 관하여 “범죄 및 형벌에 대한 일반 규정”의 장에 규정하고 있다. 즉 1987년 신형법 제 19조와 제 20조는 “범죄를 감행할 당시에 관계하지 않고 범죄가 감행된 다음에 범죄자 또는 범죄의 흔적을 감추어 주었거나 또는 범죄가 강행되었거나 준비되고 있는 것을 알면서 그것을 해당기관에 알리지 않은 자에 대하여서는 이 법에 규정된 경우에만 형사책임을 지운다.” 그리고 “해로운 긴급사태를 능히 막거나 막을 대책을 세울 수 있었음에도 불구하고 내버려둔 자에 대하여서는 이 법에 규정된 경우에만 형사책임을 지운다.”라고 각각 규정한다. 그런데 1974년 구형법상 반혁명범죄에 있어서 은닉죄는 그 처벌행위가 지나치게 넓고 처벌도 매우 가혹하였으나 1987년 신형법에서 반혁명범죄가 반국가범죄로 변경된 후 그 처벌이 완화되었다. 나아가서 일반범죄의 경우에도 불신고죄와 방임죄를 규정하여 범죄신고의무와 범죄제지의무를 강요하고 있는 실정이다.⁵⁷⁾

북한형법에 있어서 은닉범-불신고범-방임범의 정의와 성립요건은 다음과 같다.

첫째로, 隱匿犯은 범죄의 실행후의 범죄자 또는 범죄의 흔적을 감추어 준 자를 의미한다. 은닉범의 성립요건은 다음과 같다 : i) 은닉에 대한 약속은 범죄실행전에 또는 범죄실행도중에 있어서는 안된다. ii) 은닉행위는 객관적으로 적극적인 행위로 표출되어야 한다. iii) 은닉자는 고의로 행하여야 한다.

둘째로, 不申告犯은 범죄가 실행되거나 준비되고 있는 사실을 알면서 해당기관에 알리지 않은 범죄를 말한다. 불신고범의 성립요건은 다음과 같다 : i) 신고에 대한 약속이 범죄실행전이나 그 실행중에 없어야 한다. ii) 객관적으로 지득하지 않은 사실을 알리지 않는 소극적 행위여야 한다. 이 점에서 적극적인 행위를 요하는 은닉범과 구별된다.

셋째로, 放任犯은 범죄 또는 그 외의 긴급한 침해를 방지할 수 있었거나 그 침해로 인한 결과를 방지하기 위하여 대책을 취할 수 있었음에도 불구하고 방임한 범죄자를 지칭한다. 방임범이 성립하기 위한 조건은 다음과 같다 : i) 방임하는 자는 주관적 표징으로서 고의가 있어야 한다. ii) 범죄나 긴급한 행위가 있던 당시의 환경과 조

57) 1987년 신형법 제 122조는 “이 법 제 63조, 제 141조, 제 160조의 범죄가 준비되고 있거나 감행된 것을 알면서 그것을 해당기관에 알리지 않은 자는 1년이하의 노동교화형에 처한다.”라고 규정한다. 제 63조는 국가 및 사회협동단체재산강도죄이며 제 141조는 탐욕, 질투등에 의한 살인죄이고 제 160조는 공민재산강도죄인데 모두 일반범죄에 속한다.

건으로 보아 방임자 자신의 능력으로 충분히 방지할 수 있었거나 방지한 대책을 취할 수 있어야 한다.

이상과 같은 은닉범-불신고범-방임범은 각각 성립조건을 구비한 경우에 모든 범죄에 대하여 처벌하는 것이 아니라 형식상으로는 북한형법의 각칙에 해당하는 규정에서 처벌을 명시한 경우에 한하여 처벌하도록 되어 있다.

X. 刑罰論

1. 刑罰의 意義와 本質

1987년 신형법에 있어서 형벌은 민족해방투쟁을 반대하고 국가주권과 법질서를 침해하는 반국가범죄자들과 일반범죄자들에게 가하는 사회주의 국가의 폭력적인 진압수단이며 제재수단이라 정의될 수 있다. 따라서 형벌은 사회주의의 완성을 목표로 한 프롤레타리아혁명의 성공을 전제로 하여 수립된 국가주권과 법질서에 반하는 국가범죄를 진압하여 일반범죄를 제재하기 위한 폭력적 수단으로서 김일성에 의한 독재를 가능하게 하는 강력한 무기인 것이다. 이러한 관점에서 북한 형법상 형벌은 노동계급적 본질을 가지는 것이다.

북한형법이 인정하고 있는 형벌은 기타 국가적 제재수단과 다음과 같이 구별될 수 있으며⁵⁸⁾ 이를 통하여 우리는 형벌의 본질을 더욱 명확하게 파악할 수 있을 것이다.

첫째로, 형벌은 기타 국가적 제재수단과는 달리 강제방법에 있어서 폭력적인 징벌의 성격을 지니고 있다. 즉 형벌은 자유의 구속이나 생명의 박탈 그리고 재산의 몰수를 전제로 하고 있다.

둘째로, 형벌은 국가주권과 민족해방투쟁을 반대하는 반국가범죄자의 사회주의 법률질서를 위반하는 일반범죄자들을 그 집행대상으로 하고 있는 점에서 기타 국가적 제재수단과 구별된다.

셋째로, 형벌은 기타 국가적 제재수단과는 달리 재판기관에 의하여 형사재판의 절차에 따라 적용되는 강제수단의 성격을 지니고 있다.

2. 刑罰의 種類

58) 김규승, 앞의 책, 335-336면; 김근식, 앞의 책, 157-158면.

건으로 보아 방임자 자신의 능력으로 충분히 방지할 수 있었거나 방지한 대책을 취할 수 있어야 한다.

이상과 같은 은닉범-불신고범-방임범은 각각 성립조건을 구비한 경우에 모든 범죄에 대하여 처벌하는 것이 아니라 형식상으로는 북한형법의 각칙에 해당하는 규정에서 처벌을 명시한 경우에 한하여 처벌하도록 되어 있다.

X. 刑 罰 論

1. 刑罰의 意義와 本質

1987년 신형법에 있어서 형벌은 민족해방투쟁을 반대하고 국가주권과 법질서를 침해하는 반국가범죄자들과 일반범죄자들에게 가하는 사회주의 국가의 폭력적인 진압수단이며 제재수단이라 정의될 수 있다. 따라서 형벌은 사회주의의 완성을 목표로 한 프롤레타리아혁명의 성공을 전제로 하여 수립된 국가주권과 법질서에 반하는 국가범죄를 진압하여 일반범죄를 제재하기 위한 폭력적 수단으로서 김일성에 의한 독재를 가능하게 하는 강력한 무기인 것이다. 이러한 관점에서 북한 형법상 형벌은 노동계급적 본질을 가지는 것이다.

북한형법이 인정하고 있는 형벌은 기타 국가적 제재수단과 다음과 같이 구별될 수 있으며⁵⁸⁾ 이를 통하여 우리는 형벌의 본질을 더욱 명확하게 파악할 수 있을 것이다.

첫째로, 형벌은 기타 국가적 제재수단과는 달리 강제방법에 있어서 폭력적인 징벌의 성격을 지니고 있다. 즉 형벌은 자유의 구속이나 생명의 박탈 그리고 재산의 몰수를 전제로 하고 있다.

둘째로, 형벌은 국가주권과 민족해방투쟁을 반대하는 반국가범죄자의 사회주의 법률질서를 위반하는 일반범죄자들을 그 집행대상으로 하고 있는 점에서 기타 국가적 제재수단과 구별된다.

셋째로, 형벌은 기타 국가적 제재수단과는 달리 재판기관에 의하여 형사재판의 절차에 따라 적용되는 강제수단의 성격을 지니고 있다.

2. 刑罰의 種類

58) 김규승, 앞의 책, 335-336면; 김근식, 앞의 책, 157-158면.

(1) 新-舊 刑法上 刑罰의 種類의 比較

1950년 구형법은 총칙에 사형, 징역형, 교화노동형, 벌금형, 일정한 직업 또는 영업의 금지형 그리고 일부 또는 전부의 재산몰수형을 인정하였으며, 각칙에 해당하는 동법 제 70조에서 '원격지에의 추방형'이라는 특수한 형벌을 규정하고 있어 모두 8가지의 형벌이 존재하였다. 1974년 구형법은 벌금형, 일정한 직업 또는 영업의 금지형, 원격지에의 추방형의 3가지 형벌을 폐지하였으며 1950년 구형법상 일정한 권리의 박탈형은 '선거권박탈형'만으로 제한하였고 재산몰수형은 '전재산몰수형'만을 인정하였었다. 그런데 1987년 신형법은 교화노동형을 폐지하였으며 종전의 징역형의 명칭을 노동교화형으로 변경하였고 자격박탈 및 자격정지형을 신설하였다. 따라서 현재 북한 형법이 인정하고 있는 형벌은 사형, 노동교화형, 재산몰수형, 선거권박탈형 또 자격박탈 및 자격정지형의 5가지이다.

1950년 구형법	1974년 구형법	1987년 신형법
1. 사형 2. 징역형 3. 교화노동형 4. 벌금형 5. 일정한 권리의 박탈형 6. 일정한 영업 또는 영업의 금지형 7. 일부 또는 전부의 재산몰수형 8. 원격지에의 추방형 (동법 제 70조)	1. 사형 2. 징역형 3. 교화노동형 4. 재산몰수형 5. 선거권박탈형	1. 사형 2. 노동교화형 3. 재산몰수형 4. 선거권박탈형 5. 자격박탈 및 자격정지형

(2) 1987年 新刑法上 刑罰의 種類

1) 死刑

북한형법상 사형제도는 완전한 사회주의 국가가 성립하는 시기에 형법과 함께 소멸될 수 밖에 없는 형벌로서 과도기적이며 잠정적인 형벌로서 이해되고 있는 것이 그 특징이다.⁵⁹⁾ 그러나 1950년 구형법상 사형은 가장 중요한 최고의 형벌로서 형법각칙의 50여개의 범죄에 대하여 규정하고 있고 그 중에 최고 법정형으로서 규정된 경우만 해도 9개 조문이 있었음이 대한민국형법⁶⁰⁾과 비교하여 볼 때 범죄에 대한 형벌로서 잔혹하게 남용되는 면을 보여주고 있다. 특히 북한형법에 의하면 예비와 미수는 기수와 동일하게 처벌되며 교사자와 방조자를 정범과 동일하게 처벌하고 있기 때문에 유추적용이 가능하게 되어 1개의 범죄에 대해서도 여러 부수적인 범죄가 성립될 수 있으므로 실제로는 사형의 범위가 넓다고 말할 수 있다. 또한 1974년 구형법은 반혁명범죄의 경우에 반혁명적태업죄, 반혁명범죄 은닉죄-불신고죄-방임죄를 제외한 그 외의 범죄에 대하여 특별한 경우를 제외하고는 모든 사형 및 전재산몰수에 처하는 것을 원칙으로 하고 있었다.

그러나 1987년 신형법은 반국가범죄의 경우에 공화국전복, 음모가담-폭동죄(제44조), 테러죄(제45조), 조국반역죄(제47조: 중한 경우에만 해당됨) 그리고 민족반역죄(제52조)에 대하여만 사형 및 전재산몰수에 처하고 있어 사형의 적용이 제한된 모습을 보여준다.

대한민국의 경우 사형제도의 존폐론이 여러가지 이유로 대립되어 있으나 북한은 소멸된 형벌로서 인정된다는 구실로 계속 존치시키고 있는 것이다. 사형의 집행 방법은 대한민국의 경우 비밀교수형을 택하고 있으나 북한은 공개적으로 주로 총살등의 비인도주의적 방법에 의존하고 있다는 점에서 상이점이 발견된다. 결국 북한형법은 일반예방주의의 실천을 위해 응보위하적인 방법으로 사형을 행하고 있다는 사실을 인식해야 될 것이다.

2) 勞動教化刑

1987년 신형법은 종래의 징역형⁶¹⁾을 노동교화형이라는 새로운 형벌로 대체하였으나 단지 명칭만 변경된 것으로 생각된다⁶²⁾. 다만 구

59) 심현상, 앞의 책, 242면.

60) 대한민국형법은 10개 죄목에서 사형을 인정하여 관계된 조문 수는 18개에 달할 뿐이다.

61) 북한형법상 금고제도는 명문상 표시되어 있지 않다. 또한 구류에 관한 독립된 규정은 없고 구류라는 용어는 1987년 신형법 제 25조의 노동교화형에 관한 규정에서 눈에 띈다.

62) 1987년 신형법 제 25조 참조.

형법상 징역형의 기간은 1년이상 20년이하로 하였으나 노동교화형의 기간은 6개월이상 15년이하로 축소된 점을 눈여겨 볼 수 있다. 노동교화형의 집행장소는 교화소인 점에서 종전의 징역형과 공통점을 가지나 노동이라는 집행방법이 특히 강조된 점에서 차이점을 발견할 수 있겠다. 대한민국의 경우와는 달리 과거에도 무기징역형은 없었으며 또한 노동교화형도 그 기간이 제한되어 있는 것이다. 그리고 판결이 확정될 때까지의 구류기간은 노동교화형기간에 포함하게 되어 있다. 63)

3) 選舉權剝奪刑

1950년 구형법은 일정한 권리의 박탈형을 인정하여 재판소가 1년 이상의 집행에 처하는 판결을 할 때에는 권리박탈문제를 심의하여야 한다고 규정하였었다. 64) 그리고 박탈의 대상이 되는 권리는 i)선거권 ii)일정한 국가적 지위에 취임하는 권리 iii)친권 iv)사회적 보장의 절차에 의하여 연금 및 보조금을 받는 권리등이었다. 65) 그러나 1987년 신형법은 박탈의 대상이 되는 권리를 선거권에만 한정하여 “선거권 박탈형”만을 형벌로써 인정하고 있으며 반국가범죄에 대하여만 부가형으로 선고할 수 있도록 규정하고 있다. 66) 이 경우 재판소는 반국가범죄사건을 재판할 때에는 선거권박탈문제를 심의해야 한다. 67) 박탈기간은 4년을 초과할 수 없으며 선거권 박탈 기간은 노동교화형의 집행이 끝난 날로부터 가산한다. 68) 또한 선거박탈형은 재산몰수형과 병과될 수 있다. 69)

4) 財産沒收刑

북한 1950년 구형법 제 43조 1항은 “재산몰수는 유죄판결을 받은 자의 재산의 전부 또는 지정한 일부를 강제무상으로 국가에 넘김으로써 집행한다.”라고 규정하고 있었다. 그런데 1974년 구형법은 일부 재산에 대한 몰수를 폐지하고 전재산몰수만을 규정하고 있었으며 재산몰수형을 반혁명범죄 70)에 대해서 뿐만 아니라 사회협동단체재산

63) 1987년 신형법 제 25조 참조.

64) 1950년 구형법 제 41조.

65) 동법 제 37조.

66) 1987년 신형법 제 26조 1항.

67) 동법 제 26조 2항.

68) 동법 제 26조 3항.

69) 동법 제 22조 2항 참조.

70) 1974년 구형법 제 51조-제 66조 참조.

강도죄⁷¹⁾와 개인재산강도죄⁷²⁾에서 사형을 선고하는 경우에 적용하였었다. 그러나 1987년 신형법은 재산몰수형을 반국가범죄에 대하여만 적용하고 있다⁷³⁾

대한민국의 경우와는 다르게 북한은 형사소송법에 '몰수' 규정을 두고 있다.⁷⁴⁾ 재산몰수제도는 혁명시대에 운용되는 수준이 낮은 감정적인 제도인데 특히 북한형법이 아직도 사형과 전부의 재산몰수형을 적용하고 있는 점을 본다면 반인륜적인 형벌관의 극치를 드러내고 있다고 하겠다.

5) 資格剝奪 및 資格停止刑

1987년 신형법에 신설된 자격박탈 및 자격정지형은 제 30조의 규정과 같이 "유죄판결을 받은 자에게 준 일정한 자격을 완전히 빼앗거나 일시적으로 빼앗는 방법"으로 집행된다. 이 경우 재판소는 신형법 제 79조, 제 81조, 제 94조, 제 98-100조⁷⁵⁾에 규정되어 있는 범죄사건을 심의할 때에는 자격을 박탈할 것인가, 자격정지를 적용할 것인가 하는 것을 심의하여야 한다.⁷⁶⁾ 또한 자격정지 기간은 3년을 초과할 수 없으며 노동교화형의 집행이 끝난 날로부터 계산한다.⁷⁷⁾

3. 刑罰의 量定

형벌의 양정은 구체적인 형사재판에 있어서 형벌을 선택하고 그 경중과 범위를 확정하는 것을 말한다. 1987년 신형법은 범죄행위의 엄중성 정도와 범죄자의 개준성정도를 기준으로 형벌을 양정하는 것을 원칙으로 하여⁷⁸⁾ 형벌의 양정에 있어서 "무겁게 보는 조건"⁷⁹⁾과 "가볍게 보는 조건"⁸⁰⁾을 규정하고 있다.⁸¹⁾ 또한 법정형의 최저형기

71) 1974년 구형법 제 74조 참조.

72) 동법 제 179조 참조.

73) 예를 들어 신형법 제 44조, 제 45조, 제 47조 또 제 52조와 같은 규정이다.

74) 북한 구형사소송법 제 164조, 제 282조 참조.

75) 제 79조는 오작시공죄, 제 81조는 집집승살해죄, 제 94조는 교통안전규정위반 사고죄, 제 98조는 타인창작품복사-도용죄, 제 99조는 어린이상해죄 그리고 제 100조는 환자장애유발-치사죄를 각각 규정하고 있다.

76) 1987년 신형법 제 30조 2항.

77) 동법 제 30조 3항.

78) 동법 제 4조 참조.

79) 동법 제 32조.

80) 동법 제 33조.

81) 북한형법상 형벌을 양정함에 있어서 무겁게 보는 조건과 가볍게 보는 조건은

보다 형벌을 낮게 정하는 경우⁸²⁾와 병합죄⁸³⁾의 경우 그리고 판결확정후 형집행 종료전에 저지른 범죄의 경우⁸⁴⁾에 형벌을 양정하는 방법을 설명하고 있다.

북한형법상 형벌 양정의 목적은 대한민국의 경우와 같이 범죄인에게 가장 적합한 처우를 하는데 있는 것이 아니라 범죄인에게 공산주의 공동생활의 범질서를 재교육시키며 다른 주민들로 하여금 범죄를 저지르지 않도록 예방하는데 있는 것이다.

대한민국 형법상 형벌의 양정시에 고려해야 할 요소는 i)범인의 연령, 성행, 지능과 환경 ii)피해자에 대한 관계 iii)범행의 동기 및 수단, 환경 iv)범행후의 정황등이다.⁸⁵⁾ 이 점에 비추어 볼 때 북한의 형벌양정은 1987년 신형법 제 31조에 의하면 범죄의 성격, 범죄의 동기와 목적, 범죄의 수단과 방법, 범죄의 감행정도, 범죄의 결과 또 범죄자의 개준성 정도등을 참작하게 되어 있으나 장식적 의미로 이해될 뿐이고 범죄인과 피해자와의 관계⁸⁶⁾등을 전혀 고려하지 않고 있으며 오로지 범죄행위로부터 공산주의 체제를 유지하려는데 목표를 두고 있음을 알 수 있다. 이러한 사실은 객관성을 지녀야 할 형벌의 양정이 재판소의 재량에 따라 임의성을 띠게 된다는 것이며 형벌양정의 적정화는 사회적 위험성이라는 추상적 개념위에 양형원칙이 수립되는 한 기대될 수 없다고 하겠다.

4. 刑罰의 執行猶豫

1987년 신형법 제 37조 1항에 의하면 “5년까지의 노동교화형 판결

그러한 사유가 있다고 하여 법정형을 일률적으로 가중-감경하는 것이 아니라 원칙적으로 형법각칙이 정해 놓은 법정형기내에서 참작할 사유로서의 기능만 수행한다는 점에서 대한민국형법상 형의 가중-감경사유와 근본적인 차이가 있는 것이다.

- 82) 북한형법은 각칙에 규정된 법정형의 최저한도 보다 낮은 형을 선고해야 할 필요가 있는 경우에는 그 이유를 판결서에 밝히고 그 최저한도 보다 낮은 같은 종류의 형을 선고할 수 있다고 규정한다. 이 경우에 어느정도 낮게 할 수 있는냐 하는 제한은 없으나 형벌의 종류를 바꿀 수는 없다: 신형법 제 34조 참조.
- 83) 북한에서는 경합범 대신 병합죄라는 개념을 사용하면서 실제적 병합과 관념적 병합을 구별하고는 있으나 이를 처벌하는 것은 총체적 위험성평가의 원칙에 따라 동일하게 취급하고 있다. 이에 관하여는 신형법 제 35조 참조.
- 84) 북한형법은 이 경우 새로운 범죄에 대하여 따로 형벌을 정한 후에 남은 형기에 합산하여 형을 선고하도록 규정하고 있다: 신형법 제 36조 참조.
- 85) 대한민국형법 제 51조 참조.
- 86) 나의 글, 범죄행위의 제결정요소에 관한 고찰, 한국형사법학회지 제 3호, 1990, 188-194면 참조.

을 받은 자의 개준성 정도, 범죄의 위험성 정도에 비추어 그를 교화소에 보내며 노동교화형을 집행할 필요가 없다고 인정하는 경우에는 그 집행을 유예하는 판결을 내릴 수 있다”라고 규정한다. 형벌집행을 유예할 경우 3년까지의 노동교화형의 유예기간은 3년부터 5년까지 그리고 3년을 넘어 5년까지의 노동교화형의 유예기간은 5년부터 7년까지 가능하다. 집행유예를 받은 자가 유예기간에 새로운 범죄를 범하지 않는 경우에는 이미 내려진 판결의 집행은 종료한 것으로 인정한다.⁸⁷⁾ 그러나 집행유예기간을 받은 자가 유예기간에 새로운 범죄를 범한 경우에는 집행을 유예한 형벌의 전부 또는 일부를 새로 범한 범죄에 대하여 정할 형벌에 합산할 수 있다.⁸⁸⁾ 다만 이 경우에도 노동교화기간은 15년을 넘을 수 없다.⁸⁹⁾

북한의 경우 선고유예제도는 운용되지 않는다. 다만 선고후 집행을 유예하는 집행유예제도만 두고 있는 것이 그 특색이다. 이는 어떠한 죄목으로서든지 공산주의체제유지를 위하여 사회적 위험성 있는 행위에 대하여 현실적으로 일단 단죄하고자 하는 필요성에서 비롯된다고 볼 수 있는 것이다.

대한민국형법⁹⁰⁾에 의하면 3년이하의 징역 또는 금고의 형을 선고할 경우에만 1년에서 5년까지의 기간을 집행유예기간으로 정할 수 있는데 반하여 북한의 경우는 3년이상인 경우도 적용하고 있는 점에 차이가 있는 것이다. 그러나 이 경우에 집행유예기간이 비례적으로 상당히 길어서 실효성이 있는지에 의문을 품을 수 있으며 이것은 내면적으로 결국 범죄인의 재범화를 무리해서라도 방지하려는 사회주의적 목표⁹¹⁾를 위한 의도에서 비롯되는 것이다.

5. 刑罰의 免除

(1) 特赦 및 大赦

1987년 신형법 제 39조는 “유죄판결을 받은 자의 형벌은 특사 또는 대사로 면제한다. 특사는 조선민주주의 인민공화국 주석이 실시하며 대사는 조선민주주의 인민공화국 중앙인민위원회가 실시한다.”라고 규정하여 형벌의 면제제도를 인정하고 있다. 그런데 1950년 구

87) 1987년 신형법 제 37조 2항.

88) 동법 제 38조 1항.

89) 동법 제 38조 2항.

90) 대한민국형법 제 62조 참조.

91) 1987년 신형법 제 5조 또 제 6조 참조.

형법⁹²⁾에서는 특사권이 최고인민회의 상임위원회에, 대사면이 최고인민회의에 부여되었으나 1974년 제 1차 개정형법에서 부터 권한의 소재가 변경되었다. 특사와 대사의 형벌상 효과는 형법집행중인 자의 잔여형을 면제하거나 경감하는 것이다. 또한 특사-대사를 받은 자들은 형벌집행이 종료된 범죄인과 마찬가지로 특사-대사를 받은 날로부터 죄를 범하지 않았던 사람과 같이 인정하며 법적으로 차별하지 아니하여 전과말소를 인정하고 있다.⁹³⁾

(2) 滿期前 釋放制度

1987년 신형법 제 40조는 “노동교화형을 받은 자가 범죄행위를 진심으로 뉘우치고 교화생활에 성실히 참가하는 경우에는 그 형기의 절반이 지난 다음 남은 기간의 노동교화형집행을 면제할 수 있다. 노동교화형을 받고 있는자를 형기가 끝나기전에 내놓을 데 대한 제의는 노동교화형을 집행하는 해당교화소가 하며 이 제의는 재판소가 심의 판정한다.”라고 규정하여 노동교화형 집행의 면제를 통한 만기 전석방제도를 운용하고있다.

대한민국 형법에 의하면 무기징역-금고에서 10년, 유기징역-금고에서는 형기의 1/3을 경과한 후 가석방시킬 수 있으나⁹⁴⁾ 북한의 경우에는 무기징역은 없고 노동교화형의 겨우 형기의 1/2을 경과하여야 함으로 요건상 까다롭다고 볼 수 있다. 또한 집행을 면제하거나 다른 경한 형벌로 변경하는 방법을 택하여 만기전 석방을 인정하는 점에서 대한민국의 경우와 차이가 있는 것이다. 특히 만기전 석방의 범죄인에 대한 조건에 해당하는 “범죄행위를 진심으로 뉘우치고 교화생활에 성실히 참가하는 경우”와 같은 요건은 우리의 경우⁹⁵⁾와 비교해 볼 때 전체주의적 성격을 드러낸 것이다.

우리는 이규정을 통하여 교화소⁹⁶⁾에서 i)노동성실도 ii)규율준수 이행여부 iii)교화생활에 있어서 성실도⁹⁷⁾의 세가지 기준에 의한 구금방식의 차이가 북한에도 존재한다고 말할 수 있으며 또한 그에

92) 1950년 구형법 제 61조 참조.

93) 1987년 신형법 제 4조.

94) 대한민국형법 제 72조 1항 창조.

95) 대한민국의 경우는 “--그 행상이 양호하여 개전의 정이 현저한 때에는--”이라는 범죄인에 대한 요건이 제시되어 있다: 대한민국형법 제 72조 1항 참조.

96) 1987년 신형법 제 24조 2항은 “노동교화형은 교화소에 넣어 노동을 시키는 방법으로 집행한다”라고 규정하고 있어서 북한의 교화소가 대한민국의 교도소에 해당함을 알 수 있다.

97) 1987년 신형법 제 40조 1항 참조.

따른 수형자분류제도가 인민민주주의 체제의 유지를 위하여 행해지고 있으리라고 예상할 수 있다.⁹⁸⁾ 또한 교화소⁹⁹⁾에서 행해지는 강제노동은 대한민국의 경우처럼 교도작업과 직업보도정책의 수준에서 행해지는 것이 아니며 수형자자치제도등의 민주적 행형제도는 북한 의 경우 찾아볼 수 없을 것이다.¹⁰⁰⁾

6. 刑事訴追時效

대한민국형법은 형의 시효에 관한 규정¹⁰¹⁾을 두며 형사소송법에 공소시효제도¹⁰²⁾를 두고 있으나 북한 형법은 이 공소시효제도와 유사한 형사소추시효제도를 인정하면서도 형의 시효제도는 운용하고 있지 않다. 1974년 개정형법에서는 교화노동형을 선고할 수 있는 자에 대하여는 5년, 5년까지의 징역형에 해당하는 범죄는 8년, 5년이상 10년미만의 징역형에 해당하는 범죄는 10년, 10년을 초과하는 징역형에 해당하는 범죄는 15년 또 사형을 선고할 수 있는 범죄에 대하여는 20년의 형사소추시효기간이 정하여져 있었다. 그러나 1987년 신형법은 교화노동형을 폐지하였으므로 교화노동형에 해당하는 범죄에 대한 공소시효기간이 삭제되었으며 사형에 대한 공소시효제도도 폐지하였다.¹⁰³⁾ 따라서 그 외의 징역형에 해당하는 공소시효기간은 노동교화형의 경우에 그대로 인정되고 있는 것이다.

이와같은 형사소추시효제도는 북한의 경우 반국가범죄와 고의적 살인죄에 대하여는 적용되지 아니한다.¹⁰⁴⁾ 그리고 대한민국 형사소송법은 공소시효의 중단제도를 인정하지 아니하고 공소의 제기로 시효의 진행이 정지되고 공소기각 또는 관할위반의 재판이 확정된 때부터 다시 시효가 진행되는 공소시효의 정지제도¹⁰⁵⁾를 인정하고 있으나 북한 형법은 정반대의 입장을 취하고 있다. 곧 1987년 신형법 제 43조는 “이 법 제 42조에 규정된 기간이 넘기전에 범죄자가 새로

98) 대한민국 형사정책이 채택하고 있는 교정누진처우제도는 이러한 관점에서 북한의 경우 악용될 수 있다.

99) 1987년 신형법 제 11조로 보아 14세-17세의 소년에 대한 교양처분을 행하는 소년원이 교화소와는 별도로 운영되고 있을 것이다.

100) 북한에서는 수형자자치라는 명목으로 “수형자자율감시제도”같은 제도가 운용되고 있다고 생각할 수 있다.

101) 대한민국형법 제 77조-제 80조 참조.

102) 대한민국 형사소송법 제 249조 참조.

103) 1987년 신형법 제 42조 1항.

104) 동법 제 42조 2항.

105) 대한민국 형사소송법 제 253조 참조.

은 죄를 범하였을 때, 예심 또는 재판을 회피하였을 때, 형사사건계기 결정이 있었을 때에는 그날부터 형사책임을 추궁할 수 있는 법적기한이 새로 계산된다"라고 규정하여 시효의 중단제도를 가혹하게 운용하는 것이다.

XI. 刑法各則의 構成

1974년 구형법상 각칙은 반혁명죄, 일반범죄, 군사상범죄에 관한 규정들로 크게 분류되어 구성되어 있다. 1987년 신형법의 체계는 이와 같은 기준없이 범죄의 분류나 배열이 일정한 체계없이 병렬적으로 규정되었던 1950년 구형법의 체계로 환원되었다. 그럼에도 불구하고 북한 형법학자들은 범죄를 반국가범죄와 일반 범죄로 대별하여 범죄이론을 논하고 있으며, 범죄에 대한 형사정책의 내용도 달리하고 있다. 따라서 여기에서도 반국가범죄와 일반범죄의 구별을 이론적으로 인정하는 기초하에 각각의 경우를 살펴보기로 한다. 아울러 형법각칙의 구성에 관하여는 전술한 [IV. 북한형법전의 구성]에서 형법각칙에 관한 부분을 참고할 수 있겠다.

1. 反國家犯罪¹⁰⁶⁾

(1) 反國家犯罪의 意義

1987년 신형법에 있어서 반국가범죄는 노동자-농민의 주권과 사회주의 제도와 법질서를 파괴하며 조선인민의 민족해방과 조국의 통일독립을 위한 혁명투쟁에 반대하는 고의적인 적대행위를 의미한다¹⁰⁷⁾. 신형법상의 반국가범죄에 관련된 규정은 대한민국의 국가보안법에 해당하는 북한에 있어 안보에 관한 독특한 규정이라고 볼 수 있다. 원래 1974년 구형법은 1950년 구형법이 제 13장 "국가주권 적대에 관한 죄"¹⁰⁸⁾로 규정하고 있었던 것을 김일성 독재체제를 확고하게 수립하기 위하여 반혁명범죄의 개념을 도입하여 그 체제유지에 장애가 될 수 있는 행위를 반혁명범죄의 명목으로 처벌할 수 있도록

106) 1987년 신형법은 종래의 반혁명범죄를 반국가범죄로 명칭을 순화시켰다. 이에 관하여 [VIII. 1987년 북한신형법의 특색] 참조.

107) 김근식, 형법학(II), 평양, 김일성종합대학 출판사, 1987, 8면의 반혁명범죄에 관한 정의 참조.

108) 1950년 구형법 제 64조-제81조 참조.

은 죄를 범하였을 때, 예심 또는 재판을 회피하였을 때, 형사사건계기 결정이 있었을 때에는 그날부터 형사책임을 추궁할 수 있는 법적기한이 새로 계산된다"라고 규정하여 시효의 중단제도를 가혹하게 운용하는 것이다.

XI. 刑法各則의 構成

1974년 구형법상 각칙은 반혁명죄, 일반범죄, 군사상범죄에 관한 규정들로 크게 분류되어 구성되어 있다. 1987년 신형법의 체계는 이와 같은 기준없이 범죄의 분류나 배열이 일정한 체계없이 병렬적으로 규정되었던 1950년 구형법의 체계로 환원되었다. 그럼에도 불구하고 북한 형법학자들은 범죄를 반국가범죄와 일반 범죄로 대별하여 범죄이론을 논하고 있으며, 범죄에 대한 형사정책의 내용도 달리하고 있다. 따라서 여기에서도 반국가범죄와 일반범죄의 구별을 이론적으로 인정하는 기초하에 각각의 경우를 살펴보기로 한다. 아울러 형법각칙의 구성에 관하여는 전술한 [IV. 북한형법전의 구성]에서 형법각칙에 관한 부분을 참고할 수 있겠다.

1. 反國家犯罪¹⁰⁶⁾

(1) 反國家犯罪의 意義

1987년 신형법에 있어서 반국가범죄는 노동자-농민의 주권과 사회주의 제도와 법질서를 파괴하며 조선인민의 민족해방과 조국의 통일독립을 위한 혁명투쟁에 반대하는 고의적인 적대행위를 의미한다¹⁰⁷⁾. 신형법상의 반국가범죄에 관련된 규정은 대한민국의 국가보안법에 해당하는 북한에 있어 안보에 관한 독특한 규정이라고 볼 수 있다. 원래 1974년 구형법은 1950년 구형법이 제 13장 "국가주권 적대에 관한 죄"¹⁰⁸⁾로 규정하고 있었던 것을 김일성 독재체제를 확고하게 수립하기 위하여 반혁명범죄의 개념을 도입하여 그 체제유지에 장애가 될 수 있는 행위를 반혁명범죄의 명목으로 처벌할 수 있도록

106) 1987년 신형법은 종래의 반혁명범죄를 반국가범죄로 명칭을 순화시켰다. 이에 관하여 [VIII. 1987년 북한신형법의 특색] 참조.

107) 김근식, 형법학(II), 평양, 김일성종합대학 출판사, 1987, 8면의 반혁명범죄에 관한 정의 참조.

108) 1950년 구형법 제 64조-제81조 참조.

제정되었으며 1987년 신형법은 반혁명범죄를 반국가범죄로 변형하여 존치시키고 있는 것이다.

이러한 반국가범죄는 일반적으로 사회주의국가형법에서 인정되는 범죄유형이기는 하지만 북한의 경우 다른 국가와 달리 주체사상에 입각한 독재체제를 갖추고 있어서 독특한 특징을 지니고 있다.

첫째로, 북한형법상의 반국가범죄는 처벌대상의 범위가 지나치게 넓다. 반국가범죄는 단순히 국가의 안전과 주권을 침해하는 행위만을 처벌대상으로 하지 않고 조선인민의 민족해방운동과 조국의 통일, 독립을 위한 혁명투쟁에 반대하는 행위와 반국가범죄에 대한 은닉 및 불신고죄¹⁰⁹⁾도 그 대상으로 하고 있다.

둘째로, 반국가범죄에 대한 형벌은 1987년 신형법에서 많이 완화되었으나 매우 중하다. 1974년 구형법¹¹⁰⁾은 반혁명적 태업죄, 반혁명범죄 은닉죄, 반혁명범죄 불신고죄 또한 그 방임죄를 제외한 그 외의 모든 범죄에 대하여 사형 및 전재산물수의 형벌에 처하도록 규정하고 있었으나 신형법은 이와같은 형벌을 제한적으로 적용하고 있다.

셋째로, 북한형법은 반국가범죄에 대하여 형사소추시효제도 운용을 배제시키고 있다.¹¹¹⁾

넷째로, 반국가범죄자에 대한 범죄를 처벌의 대상에서 제외시키는 예외를 인정하고 있다.¹¹²⁾ 그런데 1974년 구형법상 반혁명범죄는 i) 반혁명범죄에 의하여 침해되는 사회관계, ii) 반혁명적인 범죄, iii) 반혁명적 목적의 범죄, iv) 반혁명범죄자로서의 표징과 같은 성립조건¹¹³⁾을 갖추어야 범죄로 인정되는데 이러한 조건들이 모두 충족되어야 하며 그렇지 않으면 범죄로 인정되지 아니하거나 또는 일반범죄는 될 수 있으나 반혁명범죄는 성립되지 아니한다고 한다. 1987년 신형법에서는 이러한 성립조건이 반국가범죄의 경우에도 요구될 것이다.

(2) 國家 主權을 反對하는 反國家犯罪

109) 1974년 구형법은 신형법에서의 반국가범죄에 대한 은닉 및 불신고죄를 반혁명범죄와의 투쟁을 방해하는 범죄로 규정하였다. 이에 관하여 김규승, 앞의 책, 182면 참조.

110) 1974년 구형법상 반혁명범죄를 가혹하게 처벌해야 할 근거에 관하여 김근식, 앞의 책(I), 28-45면 참조.

111) 1987년 신형법 제42조 2항 참조.

112) 김근식, 앞의 책(II), 190면 참조.

113) 김근식, 앞의 책(II), 9-14면 참조.

1974년 구형법은 “국가주권과 사회주의제도를 반대하는 반혁명범죄”로서 국가주권전복-음모죄, 공민의 조국반역죄, 군인의 조국반역죄, 간첩죄, 테러죄, 반동선전선동죄, 무장침입죄, 무장간첩-대외관계절단사촉죄, 반혁명적 암해죄, 반혁명적 파괴죄, 반혁명적 태업죄 그리고 사회주의 국가반대 및 혁명적 인민 적대죄를 규정하였었다.

114) 그런데 1987년 신형법은 “국가범죄를 반대하는 범죄”로서 공화국 전복-음모가담-폭동참가죄, 테러죄, 반국가적 범죄선전선동죄, 조국반역죄, 간첩죄, 무장간첩-대외관계절단사촉죄, 반국가 목적 파괴암해죄 또 외국인에 대한 적대행위죄를 포함하고 있다.

1987년 신형법은 1974년 구형법상 국가주권과 사회주의제도를 반대하는 반혁명범죄라는 명칭을 국가주권을 반대하는 반국가범죄로 변경하였으며 구형법이 규정하였던 12개의 조문을 8개 조문으로 축소하였다. 구체적으로 신형법은 종래의 공민의 조국반역죄와 군인의 조국반역죄를 조국반역죄로 또한 반혁명적 암해죄와 반혁명적 파괴죄를 반국가 목적파괴-암해죄로 통합하였으며 무장침입죄, 반혁명적 태업죄 또 사회주의국가반대 및 혁명적 인민적대죄를 삭제하고 외국인에 대한 적대행위죄를 신설하였다. 아울러 신형법은 이 경우 1974년 구형법에서의 범정형을 많이 완화시켰으나 여전히 가혹성을 띠고 있다.

(3) 民族解放鬪爭을 反對하는 犯罪

1974년 구형법은 “민족해방투쟁을 반대하는 반혁명범죄”로서 민족반역죄와 조선민족해방운동 및 해외조선공민탄압박해죄를 인정하고 있었으며 1987년 신형법도 민족해방투쟁을 반대하는 범죄라는 표제 아래 민족반역죄와 조선민족해방운동 및 해외조선공민탄압박해죄를 규정하였다. 신형법은 1974년 구형법에서 사용하던 민족해방투쟁을 반대하는 반혁명범죄라는 명칭을 대체적으로 동일한 민족해방투쟁을 반대하는 범죄로 단순화시켰으며 과거의 “공화국 인민의 민족자존권을 위한 반제민족해방혁명투쟁”이라는 말을 “인민의 민족해방운동”이라는 표현으로 바꾸었다. 또한 민족반역죄에 있어서 정상이 가벼운 경우에는 10년 이상의 노동교화형 및 전부의 재산몰수형에 처할 수 있도록 규정하였으며¹¹⁵⁾ 조선민족해방운동 및 해외조선공민탄압박해죄의 형벌을 사형 및 전부의 재산몰수형에서 5년 이상의 노동교

114) 1987년 신형법 제51조-제 62조 참조.

115) 동법 제 52조 참조.

화형으로 낮추었다. 116)

(4) 反國家犯罪에 대한 隱匿 및 不申告罪

1974년 구형법은 “반혁명범죄와의 투쟁을 방해하는 범죄”로서 반혁명범죄 은닉죄와 반혁명범죄 불신고 및 방임죄를 규정하였으며 1987년 신형법도 “반국가범죄에 대한 은닉 및 불신고죄”라는 표제로 반국가범죄 은닉죄와 반국가범죄 불신고 및 방임죄를 인정하고 있다. 결국 신형법은 구형법이 사용하였던 반혁명범죄만 표현을 반국가범죄라는 용어로 대체하였을뿐 그 범죄의 구성요건의 내용도 동일하게 유지시키고 있다. 다만, 구형법상 동일하게 7년이하의 징역형이었던 반혁명범죄 은닉죄와 반혁명범죄불신고 및 방임죄에 대한 법정형을 각각 4년이하의 노동교화형과 3년이하의 노동교화형으로 낮춘 점이 차이점이다. 117)

2. 一般犯罪

(1) 一般犯罪의 意義

북한형법상 일반범죄는 “반혁명적인 목적이 없이 개인이기주의를 비롯한 낡은 잔재로부터 국가사회질서를 문란시키며 국가 및 사회협동단체의 재산을 약취하여 인민의 생명재산을 침해하는 범죄 행위”를 의미한다. 118)

북한에서는 일반범죄를 반국가범죄와 구별하고 일반범죄자에 대하여는 처벌을 과하기 보다는 교화하는 것을 원칙으로 하고 있다. 이와같은 원칙에 따라서 북한형법은 일반범죄에 대하여 살인죄-강도죄를 비롯한 특히 엄중한 몇가지 범죄를 제외하고는 사형을 적용하지 않으며 엄중한 일반범죄를 저지른 범죄자에 대해서만 노동교화형을 적용하며 이 경우에도 거의 형기가 짧게 설정되어 있다. 119)

형법각칙의 일반범죄는 침해되는 사회관계를 기준으로 다음과 같이 분류 되어 진다.

116) 1987년 신형법 제 53조 참조.

117) 반혁명범죄 은닉죄보다 반혁명범죄 불신고 및 방임죄를 경하게 처벌하는 이 유는 전자가 작위에 의한 범죄임에 반하여 후자는 부작위에 의한 범죄이기 때문인 것으로 생각된다.

118) 김근식, 앞의 책(II), 50면.

119) 김근식, 앞의 책(II), 52면 참조.

(2) 社會主義經濟를 侵害하는 犯罪

여기에는 사회주의소유를 침해하는 범죄(국가 및 사회협동단체 재산절취죄, 국가 및 사회협동단체 재산탈취죄, 국가 및 사회협동단체 재산사기죄, 국가 및 사회협동단체 재산횡령죄, 국가 및 사회협동단체 재산대량약취죄 등), 사회주의경제관리질서를 침해하는 범죄(화폐위조 및 위조화폐사용죄, 돈표-량표위조 및 위조돈표-량표사용죄, 외국화폐매매죄, 상습암거래죄, 밀수죄, 국가적 의의를 가지는 중요설비-시설물파손죄, 국가의 운수체계를 침해하는 범죄, 철도-수상-항공운수규율위반죄, 계획-계약-자재공급을 어기는 죄, 자재관리질서를 침해하는 죄, 농산 및 목산질서를 침해하는 죄, 상업질서를 침해하는 죄 등), 국토관리질서를 침해하는 범죄(토지남용-폐경죄, 지하자원채굴죄, 산림자원보호관리질서침해죄, 수산자원 및 유용산짐승보호관리질서침해죄, 공해현상방지법규위반죄, 건물보수규정위반 및 건물구조비법변경죄, 동독 및 그 시설물파손죄 등), 사회주의 노동행정질서를 침해하는 범죄(노동보호법규위반죄, 노동안전기술규정위반죄, 교통사고죄, 노력낭비죄, 사회주의 분배원칙위반죄, 여성에게 금지된 노동을 시킨 죄 등) 등이다. 이와같은 규정들은 1975년 구형법의 경우와 비슷하지만 법정형만은 전반적으로 매우 완화되었다.

(3) 社會主義文化를 侵害하는 犯罪

1975년 구형법 제 111조에는 부르조아문화반입-유포죄가 3년이하의 징역 또는 2년 이하의 교화노동형에 처해졌으나 신형법에서는 삭제되었다. 그 외에 문화유산물-명승지-천연기념물손상죄(제97조), 저작-발명-창의고안독살도용죄(제98조)등은 이전의 내용과 같다. 다만 구형법에는 교화노동형이 선택형으로 규정되어 있었으나 이것이 폐지됨으로 말미암아 신형법에는 노동교화형만이 인정되어서 형벌이 오히려 가중되고 말았다.

(4) 國家의 一般行政秩序를 侵害하는 犯罪

여기에는 일반행정질서를 침해하는 범죄(집단적 소동죄, 직무집행 방해죄, 허위풍설날조죄, 문서-증명서위조 및 위조문서-증명서 사용죄, 인화성-폭발성-방사성물질 비법수송죄, 군사복무동원기피죄, 경비근무규정위반죄, 군사경비근무방해죄, 무기-탄약-군수물자분실. 과실파손죄 등), 관리일군의 직무상 범죄(직권남용죄, 월권행위죄, 직무태만

죄, 신소-청원무살죄, 국가권위훼손죄, 불법구속-부당재판-사건과장날조죄, 뇌물죄 등) 등이 있다. 특기할 사항은 1975년 구형법 제 122조(출판-인쇄법규위반죄)가 신형법에서 삭제된 점이며 법정형은 대개 동일하다.

(5) 社會主義的 共同生活秩序를 侵害하는 犯罪

여기에는 불량자적 행위죄(제131조), 미성년자에게 범죄를 감행하도록 추진죄(제132조), 직권남용죄(제133조), 도박죄(제134조), 습득물 횡령죄(제135조), 늙은이-어린이-노동력없는 자 유기죄(제136조), 학대, 괘시하여 자살-자살미수에 이르게 한 죄(제137조), 죽을 위험에 처한 사람을 내버려 둔 죄(제138조), 모욕죄-손상죄(제139조), 장물죄(제159조) 등이 있다. 그런데 1975년 구형법 제 152조(훈장-메달질취 및 비법태용죄)는 신형법에서 삭제되었으며 법정형은 대체로 동일하다.

(6) 公民의 生命財産을 侵害하는 犯罪

이 범죄는 크게 공민의 생명-건강-인격을 침해하는 범죄와 공민의 개인소유를 침해하는 범죄로 구성되어 있다. 법정형은 거의 동일하지만 발작적 흥분으로 인한 증상해죄(제146조)는 1년이하의 노동교화형에 처하게 되어 1975년 구형법 제 165조의 법정형(3년이하의 교화노동)에 비해 가중되었다. 또한 과실적 증상해죄(제 147조)의 경우도 마찬가지이다. 다만 다수인 앞에서의 증상해와 잔악한 방법에 의한 증상해죄(제148조 후단)는 1975년 구형법 제 167조 2항의 3년이하의 징역에 비해 2년이하의 노동교화형으로 완화되었다.

XII. 맺 는 말

지금까지 우리는 북한의 형법체계를 신형법의 내용을 중심으로 대한민국의 형법과 비교하면서 고찰하여 보았다. 북한 신형법은 구형법과 마찬가지로 범죄의 실질적 개념의 토대위에 형벌법규의 유추적용을 제한적으로 인정하며 소급적용을 정책적으로 운용함으로써 죄형법정주의를 정면으로 부인하며 개인의 권리와 이익보다 사회주의 제도와 당의 이익을 우선적으로 보호하고 있음을 알게 되었다. 1974

년 구형법은 “조선민주주의 인민공화국의 헌법의 임무는 조선민주주의 인민공화국의 주석을 보위하고 공화국 정부의 노선과 정책을 옹호 관철하며, 모든 범죄적 침해로부터 노동자-농민의 주권과 사회주의제도와 혁명의 전취들을 수호하고, 인민의 헌법적 권리와 생명-재산을 보호하며, 국가-사회생활 모든 분야에서 혁명적 제도와질서를 세워 온 사회를 주체사상으로 일색화하는 역사적 위업에 기여하는데 있다.”라고 규정함으로써 1950년 구형법의 과업보다 더욱 더 강화된 1974년 구형법의 임무가 한마디로 김일성에 의한 유일체제를 확고하게 하기 위하여 주체사상을 완성시키는데 있음을 천명하고 있다. 그런데 1987년 신형법은 김일성의 유일독재체제가 어느정도 공고하게 확립한 후 더 나아가서 그의 아들인 김정일에게 북한의 통치 권력을 계승시키기 위하여 “조선민주주의 인민공화국 헌법은 범죄와의 투쟁을 통하여 국가주권과 사회주의제도를 보위하며 인민들의 자주적이며 창조적인 생활을 보장한다.”라는 제 1조의 규정을 두어 표면적으로 유화적인 모습의 헌법을 제시하고 있는 것이다.

그럼에도 불구하고 민주주의이념과 인권보장적 가치를 무시하는 북한 헌법은 실로 대한민국 헌법과는 커다란 차이점을 드러내고 있다. 결국 공산주의 이론에 기초한 북한헌법은 실제에 있어 허구성과 극심한 비인간성을 지니고 있으며 전체주의적인 독재를 용이하게 만드는 수단으로서 악용되고 있는 것이다. 따라서 북한 헌법은 이 이론을 기반으로 하여 공산주의의 철저한 시녀로서 『人間에 의한 神國』과 같이 북한의 사회주의체제를 유지하기 위하여 악용되는 폭력적인 도구인 것을 기억하여야 할 것이다.

현재 태풍과 같이 몰아치고 있는 『소련의 개혁과 민주화』의 거센 바람이 북한의 공산주의체제를 무너뜨릴 수 있을 것이라고 쉽게 낙관하는 것은 위험한 일이며, 북한은한시라도 대한민국을 적화통일하여 사회주의혁명을 완수하려는 야욕을 아직도 완전히 버리지 않는 있음을 잊지 말아야 할 것이다.

이러한 관점에서 우리는 『榮光된 統一祖國의 未來와 無窮한 發展』을 위하여 북한 헌법에 대처해 나갈 수 있는 방안을 구체적으로 모색하여야 할 것이다. 그것은 오로지 철저히 민주주의 원칙에 입각한 인도주의적 형사정책을 바탕으로 하여 罪刑法定主義原則에 충실한 헌법을 운용해 나가는 방법에 의할 수 밖에 없다고 생각한다. 인도주의적이며 인권보장적인 헌법만이 북한 헌법을 극복할 수 있는 것이다.

결론적으로 범죄인을 경계하면서도 이해하고 사회에서 인간다운 생활을 누릴 수 있도록 하며 범죄인을 궁극적으로 포용할 수 있는

형사정책을 가지고 기능화-집단화-과학화되고 있는 범죄현상을 형법으로 통제해 나가야 한다.

북한 형법의 경우와 같이 무조건 형벌을 가중하고 강화하면 범죄를 예방하고 진압할 수 있다는 구태의연한 사고를 버리고, 범죄를 저지르면 반드시 일정한 형태의 제재가 있다는 생각을 가지고 범죄를 행하면 아니되겠다는 인식이 우리들에게 깊이 박혀야 할 것이다. 결국 북한 형법을 극복하여 오히려 인도할 수 있는 대한민국 형법이 되기 위해서는 統一에 대한 希望을 버리지 않고 참된 民主主義를 實踐하는 길 뿐인 것이다.

參考文獻

1. 국내서적 및 일본서적

1. 고병철, 주체사상의 형성과 사상체계분석, 1990, 을유문화사.
2. 통일원, 북한사회주의 헌법연구, 77-1-1097.
3. 강구진, 북괴형사소송법, 서울대 법학, 제 11권 제 2호, 93-143면.
4. 강구진, 북한형법, 저스티스, 제 11권 제 1호, 1973, 235면.
5. 강구진, 북한법의 연구, 박영사, 1975.
6. 김규승, 조선민주주의인민공화국의 형사법제, 일본, 사회평론사, 1988.
7. 김일수, 구소련형법이 북한형법의 변화에 미친 영향, 북한법률행정논총 제 9집, 고려대 법학연구소, 1992, 259-300면.
8. 김영일, 북한형법에 관한 이론적 소고, 통일정책 제 5권 제 2호, 1979.
9. 김일성, 조선사회주의헌법, 주체사상연구소, 일본, 백봉문고판.
10. 김철, 러시아소비에트법, 민음사, 1989.
11. 내외통신, 북한의 인권실상, 1983, 6.
12. 노창희, 북한형법에 관한 연구, 동국대 대학원 석사학위논문, 1977.
13. 박동희, 북한형법-특히 인권침해규정을 중심으로, 북한법률행정논총 제 4집, 고려대 법률행정연구소, 1980.
14. 법무부, 북한법연구 II, 형법, 1985.
15. 법무부, 북한법연구, VII, 신형법, 1990.
16. 법제처, 북한법제개요, 북한법제자료 제 1호, 1991.
17. 북한연구소, 북한의 인권실태 증언집, 1986. 7. 1.
18. 사회주의 법연구회, 조선사회주의법, 일본, 법률문화사, 1989.
19. 염정철, 북한형법의 구조와 그 문제점, 형법연구, 법전출판사, 1989.

형사정책을 가지고 기능화-집단화-과학화되고 있는 범죄현상을 형법으로 통제해 나가야 한다.

북한 형법의 경우와 같이 무조건 형벌을 가중하고 강화하면 범죄를 예방하고 진압할 수 있다는 구태의연한 사고를 버리고, 범죄를 저지르면 반드시 일정한 형태의 제재가 있다는 생각을 가지고 범죄를 행하면 아니되겠다는 인식이 우리들에게 깊이 박혀야 할 것이다. 결국 북한 형법을 극복하여 오히려 인도할 수 있는 대한민국 형법이 되기 위해서는 統一에 대한 希望을 버리지 않고 참된 民主主義를 實踐하는 길 뿐인 것이다.

參考文獻

1. 국내서적 및 일본서적

1. 고병철, 주체사상의 형성과 사상체계분석, 1990, 을유문화사.
2. 통일원, 북한사회주의 헌법연구, 77-1-1097.
3. 강구진, 북괴형사소송법, 서울대 법학, 제 11권 제 2호, 93-143면.
4. 강구진, 북한형법, 저스티스, 제 11권 제 1호, 1973, 235면.
5. 강구진, 북한법의 연구, 박영사, 1975.
6. 김규승, 조선민주주의인민공화국의 형사법제, 일본, 사회평론사, 1988.
7. 김일수, 구소련형법이 북한형법의 변화에 미친 영향, 북한법률행정논총 제 9집, 고려대 법학연구소, 1992, 259-300면.
8. 김영일, 북한형법에 관한 이론적 소고, 통일정책 제 5권 제 2호, 1979.
9. 김일성, 조선사회주의헌법, 주체사상연구소, 일본, 백봉문고판.
10. 김철, 러시아소비에트법, 민음사, 1989.
11. 내외통신, 북한의 인권실상, 1983, 6.
12. 노창희, 북한형법에 관한 연구, 동국대 대학원 석사학위논문, 1977.
13. 박동희, 북한형법-특히 인권침해규정을 중심으로, 북한법률행정논총 제 4집, 고려대 법률행정연구소, 1980.
14. 법무부, 북한법연구 II, 형법, 1985.
15. 법무부, 북한법연구, VII, 신형법, 1990.
16. 법제처, 북한법제개요, 북한법제자료 제 1호, 1991.
17. 북한연구소, 북한의 인권실태 증언집, 1986. 7. 1.
18. 사회주의 법연구회, 조선사회주의법, 일본, 법률문화사, 1989.
19. 염정철, 북한형법의 구조와 그 문제점, 형법연구, 법전출판사, 1989.

20. 염정철, 북한형법에 있어서의 특색과 문제점, 법무부자문위원회 논설집, 제 1집, 1978.
21. 이흥구, 마르크스주의와 오늘의 세계-변형의 제형태, 한국공산권연구협의회, 연구논총 제 3집, 법문사, 1984.
22. 최종교의 13명, 북한의 법과 법이론, 북한연구시리즈 10, 경남대출판부, 1988.

II. 북한서적

1. 김근식, 형법학 (I), 김일성종합대학출판사, 평양, 1986.
2. 김근식, 형법학(II), 김일성종합대학출판사, 평양, 1987.
3. 김일성, 저작선집, 조선노동당출판사, 제 2권, 제 12권.
4. 심현상, 조선형법해설-총칙, 평양, 국립출판사, 1957.
5. 심형일, 주체의 법이론, 사회과학출판사, 1987.

III. 외국서적

1. I. Andrejew, Le droit pénal comparé des pays socialiste, Ed. pédone, 1981.
2. K. Marx, Histoire des doctrines économiques, Ed. coste, T. II. 1925.
3. D. Mayer, Les instruments juridiques des violences des droits de l'homme, R.S.C., n 3, 1982.
4. Merle et Vitu, Traité de droit criminel, Ed. cujas, T.I. 1984.

北韓의 政策過程과 政策開發能力에 관한 研究

— NPT 脫退 決定을 中心으로 —

研究責任者 : 金 文 聖(暎園大學校)

< 目 次 >

<要約文>

I. 序論	200
1. 問題의 提起 및 研究 目的	200
2. 研究의 範圍와 方法	202
II. 北韓의 政策過程에 관한 理論	203
1. 議題 設定 過程 理論	204
2. 政策 決定 理論	208
III. 北韓의 NPT 脫退 宣言의 背景	212
1. 核擴散에 國際關係	213
가. 제1단계(1945-1950년대 전반)	214
나. 제2단계(1950년대 후반-1960년대 전반)	215
다. 제3단계(1960년대 후반-1980년대 말)	215
라. 제4단계(1990년-현재)	218
2. 南·北韓의 核能力 및 核政策의 變化	221
3. 北韓의 NPT 脫退 背景	224
IV. NPT 脫退 宣言 後의 政策 開發	234
1. 南韓의 政策 開發	234
2. 美國의 政策 開發	237
3. 北韓의 政策 開發	241
4. 其他 國家의 政策 開發	245

V. 結論	249
3. 北韓의 政策 開發 能力에 대한 評價	249
1. 對北 政策의 方向	252

<요 약 문>

김문성 (경원대)

소련의 붕괴 이후 미국의 單極 體系로 유지되고 있는 현 국제 관계에서도 핵 보유국들과 핵을 보유하지 못한 나라들 사이에는 여전히 핵문제에 대한 시각은 상당히 차이가 있다. 더욱이 남·북한 간에 있어 핵문제는 문제의 본질에 대한 인식에서부터 상호 간에 상당히 차이가 있다. 즉 한반도에 있어서 핵문제라는 것을 남한은 북한이 문제의 원천인 것으로 인식하며, 북한은 한반도의 핵문제는 미국의 대북한 적대 정책에서 발단된 것으로 본다.

한반도에 있어서 핵문제의 본질에 대한 남·북한 간의 인식의 차이는 이의 해결을 위한 방법에 있어서도 서로 다를 수 밖에 없다. 남한은 북한의 핵문제는 체제 유지 및 대남 전략의 일환으로 추진되어 왔기 때문에 이 문제를 해결하기 위하여는 북한이 우선 기존의 핵정책을 포기하는 구체적 표현으로 핵사찰을 수용하고, 남·북한 상호 사찰을 받아들여야 한다고 보고 있다. 이에 비해, 북한은 군사적, 정치적, 경제적 해결을 통해서만 한반도의 핵문제를 해결할 수 있다고 주장한다.

이러한 국내외적 상황 속에서 1993년 북한이 핵확산 금지 조약(NPT)을 탈퇴하겠다고 갑자기 선언함으로써 내적으로 큰 충격을 주었을 뿐만 아니라, 이는 세계 전체적 관심이 되었다. 북한의 NPT 탈퇴 사건은 단지 남·북한 간의 문제로 다루어서는 해결책이 나오기 어려우며, 이해 관계를 가지는 다양한 국가 간의 공동 노력을 통하여 해결할 수 있는 문제가 되었다. 그래서 한국 정부는 특히 미국과 북한 간의 핵문제에 관한 회담을 주시하면서, 북한의 정책 결정에 많은 영향을 미칠 것으로 보이는 중국과 러시아에 핵문제 해결을 위한 남한의 입장을 적극적으로 전달하였다. 미국도 또한 수차례에 걸친 북한과의 회담을 하면서 북한의 탈퇴 결정을 번복시키려고 노력하였다.

본 연구에서는 북한의 NPT 탈퇴 결정, 북한의 핵문제 해결에 영향을 미치는 주요 국가로서 남한, 미국의 대응 정책 그리고 협상을 통한 북한의 정책 변화

등을 분석해 보고자 한다. 이러한 분석을 통하여 얻고자 하는 본 연구의 구체적 목적은 크게 두 가지이다.

첫째, 북한의 NPT 탈퇴 결정과 그 후의 국제적 상황에 대처하는 북한의 정책 변화를 분석해 봄으로써 북한의 정책 개발 능력에 대한 평가를 시도하고자 한다.

둘째, 정책학을 공부하는 학생들에게 북한의 NPT 탈퇴 정책과 이에 관련된 주요 국가들의 정책 대응에 대한 논의 거리를 제공할 수 있는 정책 사례를 개발하고자 한다.

이러한 목적을 위하여 본 연구의 시간적 범위는 북한이 NPT 탈퇴를 선언한 1993년 3월 25일부터 북한이 IAEA의 핵사찰에 합의한 미국과 제 2 차 회담인 제네바 회담이 이루어진 1993년 7월 19일까지로 한다. 연구의 대상국으로는 남·북한과 미국으로 국한하였다. 그러나 필요할 경우 중국, 일본 그리고 IAEA의 대북 정책도 포함하였다.

본 연구의 방법은 事例 研究(case study)에 속한다. 그리고 사례의 본질을 파악하기 위하여 핵문제에 관한 국제 질서와 남·북한의 핵정책 변화에 관한 歷史的 分析을 하였다. 북한의 NPT 탈퇴와 관련한 내용을 수록한 관련 문헌, 각 국의 발표문, 잡지와 신문을 사례 분석을 위한 자료로 사용하여 이들에 대한 文獻 分析을 하였다.

본 연구는 크게 다섯 장으로 구성되어 있다.

I 장은 문제의 제기와 연구 목적, 연구의 범위와 방법을 위에서 간략히 소개한 내용을 보다 자세하게 서술하였다.

II 장은 北韓의 政策 過程에 관한 理論을 설명하였다. 북한의 정치 체계의 특징은 首領의 唯一的 領導制이므로 북한의 정책 문화도 자연히 일인 독재적 결정을 특징으로 하는 제 3세계의 독재 국가에서 전형적으로 발견할 수 있는 특징을 지닐 것이다. 이러한 북한의 정책 능력을 평가하는 이론적 틀로서 정책학의 의제 설정 이론과 정책 결정 이론을 원용하였다. 김일성·김정일 부자를 중심으로 한 소수의 집단이 공식적인 정부 의제를 만들고 있는 북한의 정책 의제 설정 과정은 콕과 로스의 動員型 이나 內部 接近型에 속하는 것으로 보았다. 그리고 북한의 정책 결정 과정을 설명하는 데에 딜레마 모형의 유용성을 강조하였다.

III장에서는 北韓의 NPT 脫退 背景을 설명하였다. 현재로서는 북한이 NPT 탈퇴 결정을 하게 된 배경이 무엇이나를 명확히 분석하기는 곤란하다. 그러나 일반적으로는 북한이 NPT 탈퇴를 하게 된 배경을 두 가지 측면에서 이를 설명할 수 있을 것으로 보인다. 하나는 공산국가들의 몰락과 러시아와의 관계 소원, IAEA의 의 엄격한 핵사찰로 인한 북한의 핵개발 상황의 노정 가능성, 미국을 주축으로 하는 핵보유국들이 중심이 된 세계 핵질서에 대한 반발 등과 같은 국제 상황과 연관하여 볼 수 있다. 다른 하나는, 현 김정일 체제를 확고히 하고자 하는 북한의 정치적 상황, 정책 결정 기구에서 경제 침체 탈피를 주장하는 온건 기술 관료에 비해 핵개발을 고집하는 강경파의 득세, 심각한 경제난 등 북한의 내부적 사정에서 찾을 수 있을 것이다.

여기에서는 북한의 NPT 탈퇴 배경을 보다 종합적으로 분석하기 위하여 우선 역사적 시각에서 핵확산에 관한 국제 관계를 설명하고, 다음으로 남한의 핵 정책을 살펴 보고, 마지막으로 북한의 탈퇴 배경을 분석하고 있다.

IV장은 북한이 NPT 脫退 宣言 後의 政策 開發에 관하여 평가하고 있다. 북한은 NPT 탈퇴 선언 후의 각국의 반응을 분석하면서 이에 대응 정책을 개발하였는데, 때로는 미국과의 협상을 통하여 자국의 명분과 실리를 추구하는 대응 정책을 만드는가 하면, 때로는 전연 예측할 수 없고 비일관적 정책을 만들기도 한다. 이러한 북한의 정책 변화들을 분석하고 북한의 정책 개발 능력을 평가하기 위하여 남한과 미국의 對北 政策 開發을 집중적으로 분석하고, 일본, 중국 그리고 러시아의 정책 개발도 부분적으로 분석하고 있다.

V장은 結論으로서 앞에서 분석한 내용들을 토대로 북한의 政策 開發 能力에 대한 평가를 한다. 결국 북한의 정책 과정은 콕(M. Cobb)과 로스(J. Ross)의 이론 중 動員型 내지 內部 接近 類型에 속할 것이므로 제도화된 틀에 따른 일관성 있고 합리적 정책 보다는 김일성과 김정일을 중심으로 한 북한 정책 기구의 성향 및 정책 환경의 변화에 따라 정책 변화가 비일관적이고 감정적인 정책이 산출될 가능성이 많으며, 이러한 현상은 특히 정책 환경이 복잡하여 관련 정보를 획득하기 곤란하고, 각 대안들에 대한 평가가 곤란한 딜레마 상황에서는 현저할 것으로 보인다.

이러한 이론적 틀을 토대로 북한의 정책 개발 능력을 평가하면, 북한의 NPT

탈퇴 결정과 그 이후 외부의 압력 속에서 산출해낸 북한의 정책은 단기적 차원에서 본다면 합리성을 지닌 것으로 평가할 수 있다. 즉 북한이 NPT 탈퇴를 결정할 때부터 '핵무기 개발을 위하여 또는 핵카드를 이용한 최대한 이익을 얻기 위한 시간 벌기라는 일관된 목적을 위하여 IAEA의 특별 사찰을 절대적으로 회피하고, 이를 위하여 전략적으로 정책을 변화하였던 것으로 평가할 수도 있겠다.

이와 같은 성과를 거둘 수 있었던 것은 북한의 정책 결정권이 소수 집단에 집중되어 있고, 이들 강경파들이 그들의 시각에서만 맞는 강경 대안들로 정책 의제를 설정하였고, 이를 비판할 전체 세력이 거의 없기 때문인 것으로 볼 수 있다.

장기적으로 보면, 국제적 제재를 감수할 것인가 정책 변화를 통한 핵의혹을 완전 해소할 것인가 하는 결정을 할 수 밖에 없을 것이다. 이 경우 북한은 결국 비일관적 정책을 산출하지 않을 수 없을 것이며, 이는 딜레마 모형에서 말하는 정책 실패가 될 것이다. 북한 사회의 경제적 어려움이 정책 결정 집단 중 온건파의 입지가 강화될 것이며, 대인민 홍보에 있어서도 핵문제가 계속적으로 효용을 발휘하기는 힘들 것이기 때문이다.

이러한 평가를 통하여 우리의 대북 정책을 제시하고 있다. 북한의 정책 과정에서 김정일이 계속적으로 중요 역할을 할 것이다. 특히 김정일은 핵문제를 자신의 위상 강화를 위하여 이용하려 할 것이다. 김정일에게는 핵문제가 자신이 국제 압력에 쉽게 굴복하지 않는다는 인상을 심어 군부를 포함한 추종 세력에게 신임을 확보할 수 있는 좋은 정책 의제가 될 것이다. 이러한 점에서, 남한 정부로서는 성급하게 핵문제를 해결하려고 하기 보다는 북한 내부의 상황을 계속 관찰하면서 김정일을 둘러싼 정책 결정 집단의 인적 구성을 바꿀 수 있도록 국내·외적 노력을 하는 것이 효과적일 것이다. 북한의 정책 기구의 구성원 중에 개혁 지향의 온건파가 입지를 넓힐 수 있는 유인책을 개발하여야 한다.

핵문제에 관한 정책 결정 과정에서 북한이 처해 있는 딜레마 상황을 해소할 수 있는 방향으로 국제적 공동 노력을 강화하여야 한다. 북한이 핵개발과 핵카드의 두 대안 중에 핵카드를 이용한 실리 획득이 유리하다는 점을 인식시켜야 한다. 아울러 북한이 핵개발을 위하여 핵사찰을 계속 거부하고 '시간 끌기 정책'을 고수할 경우에 UN 안보리를 통한 강력한 경제 제재가 불가피하게 된다는 위기 의식을 분명히 인식시켜야 한다. 이를 위하여, 우리정부는 국제 제재를 준

비하기 위한 외교 활동을 다각적으로 진행시켜 나가야 한다.

단기적 방안으로는, 북한이 현재 취하고 있는 핵사찰 전면 거부 및 IAEA와의 2차 협상을 거부한 정책을 철회하고, 궁극적으로 NPT에 복귀하는 것이 현실적으로 유리하다는 점을 인식시켜야 할 것이다. 이를 위해 남한은 미국을 포함한 관계국과의 공조 체계 속에서 북한이 NPT 복귀를 하더라도 현 정권이 정치적 손상을 입지 않을 명분을 줄 수 있는 유인을 과감히 제시할 필요가 있다.

I. 序 論

1. 問題의 提起 및 研究 目的

핵확산에 대한 시각은 핵보유국과 핵비보유국 간에 상당히 차이가 있다. 소련의 붕괴 이후 미국의 單極 體系로 유지되고 있는 현재의 국제 관계에서도 핵확산 금지와 핵 감축을 통한 대량 살상을 지양하고자 하는 핵보유국들의 정책은 별로 변화가 없거나, 오히려 이러한 정책을 강화하려는 추세이다. 이를 위하여, 미국을 중심으로 한 핵보유국들은 농축 시설, 재처리 시설 등 핵週期的 핵심적 과정에 대한 핵물질 및 핵기술을 통제하는 기술적 통제, 수출 규제나 경제적 지원의 중단과 같은 경제적 제재, 군사 공격이나 해상 봉쇄와 같은 군사적 통제 등의 방법을 사용하여 왔다.

그러나 핵을 보유하지 못한 나라들 중에는 이러한 접근법에 대하여 비판을 하며, 핵보유국들의 높은 장벽에도 불구하고 핵을 보유하려는 나라들도 많다. 북한의 NPT 탈퇴 선언, 이스라엘의 사실상 핵보유, 이라크의 핵개발로 인한 미국의 군사적 공격이나, 파키스탄의 핵보유 선언은 핵문제를 둘러싸고 일어난 국제 문제의 전형적인 예들이다.

한반도에 있어서 핵문제도 이러한 국제 질서 속에서 전개되어 왔다. 그러나 같은 민족이 남·북으로 대치되어 있는 특수 상황에 있는 한반도에 있어서의 핵문제는 군사적, 정치적 그리고 윤리적 측면에서 보다 복잡성을 지니고 있다. 우선 한반도의 핵문제는 문제의 본질에 대한 인식에서부터 남·북한 상호 간에 상당히 차이가 있다. 즉 한반도에 있어서 핵문제라는 것을 남한은 북한이 문제의 원천인 것으로 인식하며, 북한은 한반도의 핵문제는 미국의 對北韓 敵對 政策에서 발단된 것으로 본다.

한반도에 있어서 핵문제의 본질에 대한 남·북한 간의 인식의 차이는 이의 해결을 위한 방법에 있어서도 서로 다를 수 밖에 없다. 남한은 북한의 핵문

제는 체제 유지 및 대남 전략의 일환으로 추진되어 왔기 때문에 이 문제를 해결하기 위하여는 북한이 우선 기존의 핵정책을 포기하는 구체적 표현으로 핵사찰을 수용하고, 남·북한 상호 사찰을 받아들여야 한다고 보고 있다. 이에 비해, 북한은 미국이 군사적으로 핵무기를 포함한 무력을 사용하지 않는다는 것을 보장하고, 북·미 간의 정치적 관계 개선이 있어야 하며, 또한 흑연 감속로를 가압 경수로로 교체해 주는 등 경제적 지원이 있어야만 한반도의 핵문제를 해결할 수 있다고 주장한다.

이러한 국·내외적 상황 속에서 1993년 3월 12일에 북한이 핵확산 금지 조약(Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons : NPT)을 탈퇴하겠다고 갑자기 선언함으로써 남한에게 큰 충격을 주었을 뿐만 아니라, 이는 전세계적 관심이 되었다. 북한의 NPT 탈퇴 문제는 이상에서 설명한 바와 같이 남·북한 간만의 문제로 다루어서는 해결책이 나오기 어려우며, 이해 관계를 가지는 다양한 국가 간의 공동 노력을 필요로 하는 문제이다.

이런 점에서, 남한 정부는 남·북한 간의 대화 노력과 병행하여 미국과 북한 간의 핵문제에 관한 회담을 주시하면서 미국과 공조 체계를 확립하고 있으며, 또한 북한의 정책 결정에 많은 영향을 미칠 것으로 보이는 중국, 러시아, 일본 등의 나라에게 핵문제 해결을 위한 남한의 입장을 적극적으로 전달하고 있다. 이와 더불어 미국을 위시한 국제 원자력 기구(IAEA), 중국 등의 주요 관계국도 북한의 탈퇴 선언을 번복시키려고 노력하고 있다.

본 연구에서는 북한의 NPT 탈퇴 선언을 철회시키는 데 영향을 미칠 수 있는 주요 국가로서 남한, 미국, IAEA, 중국 등의 對北韓 政策 開發과 이들과 협상을 하면서 변화되는 북한의 對應 政策을 분석해 보고자 한다. 이러한 분석을 통하여 얻고자 하는 본 연구의 구체적 목적은 크게 두 가지이다.

첫째, 북한의 NPT 탈퇴 선언과 그 후의 국제적 상황에 대처하는 북한의 정책 변화를 분석해 봄으로써, 북한의 정책 개발 능력에 대한 평가를 시도하고자 한다. 평가를 위한 이론적 틀로서 정책학의 콕(R. Cobb)과 로스(M. Ross)의 議題 設定 類型에 관한 理論과 政策 決定 理論 중 최근에 논의되고 있는 딜레마 모델을 원용한다.

둘째, 정책학을 공부하는 학생들에게 북한의 NPT 탈퇴 선언과 그 후의

정책 변화 과정, 이에 관련된 주요 국가들의 정책 대응 등에 대한 논의의 자료를 제공할 수 있는 政策 事例를 개발하고자 한다.

2. 研究의 範圍와 方法

본 논문은 북한의 NPT 탈퇴 선언의 배경을 분석하고, 탈퇴 선언 이후에 남한, 미국, IAEA 등의 국가 및 단체가 북한의 핵문제를 해결하기 위하여 가하는 국제적 압력에 직면하여 북한이 선택하여야 할 정책 결정 상황을 딜레마 상황으로 전제하고, 이러한 딜레마 상황에서 북한의 정책 변화를 분석해 봄으로써 북한의 정책 개발 능력에 대한 평가를 시도하고 있다.

이를 위한 연구의 時間的 範圍는 연구 기간의 제한으로 북한이 NPT 탈퇴를 선언한 1993년 3월 15일부터 미국과의 회담에서 북한이 NPT 탈퇴 유보를 합의하였다가 다시 IAEA와 핵사찰과 관련한 협상을 북한이 거부하여 결국 IAEA 총회에 정식 안건으로 상정하기로 정기 이사회에서 결의하였던 1993년 9월 28일까지로 한다. 그러나 북한이 NPT 탈퇴 선언을 하게 된 배경을 분석하기 위해서는 핵확산에 관한 국제 관계 및 남·북한의 핵정책 변화를 분석할 필요가 있기 때문에 미국이 처음으로 핵폭탄을 사용하였던 1945년 이후부터 현재에 이르는 기간에 대해서도 필요한 경우에는 거시적으로 분석하였다.

研究의 對象은 남·북한의 정책 및 북한의 정책 결정에 중요한 영향을 미쳤던 미국의 정책에 국한하였다. 그러나 필요할 경우 중국, 일본 그리고 IAEA의 대북 정책도 포함하였다.

관찰의 불가능, 자료 수집의 困難性 등으로 인하여 현재로서는 북한의 정책 과정과 결정 능력에 대한 타당하고도 신뢰성 있는 설명과 예측을 하기가 매우 어렵다. 이러한 관계로 방법론적 측면에서 본다면, 기존의 것은 물론이고 앞으로의 도출될 연구도 다분히 정치 및 행정 체계에 관한 制度的 研究를 하거나, 정책 결정 기구를 구성하고 있는 인물 및 이들의 특징 및 정치적 배경을 분석하거나, 공식 기구에서 산출하는 신문이나 문서 등에 대한 內容 分析을 하는 등의 敘述的 水準에 머무를 수 밖에 없을 것이다.¹⁾

그러나 북한에서 산출한 특정의 정책의 수준이나 변화 과정을 깊이 있게 분석해 보는 事例 研究 方法은 비록 설명이나 예측의 정확성이나 신뢰성에 있어서 行態的·經驗的 接近에 비하여는 떨어지지만 제도적 접근 보다는 더 나은 결과를 얻을 수 있을 것이다. 비록 사례 연구는 그 결과를 일반화하기는 곤란하지만, 특정 사례가 지니는 의미와 특성에 대하여 종합적이고 깊이 있는 이해를 할 수 있도록 한다. 나아가 사례 연구 방법은 연구자에게 비슷한 유형의 정책에 대한 문제 해결 능력을 높일 수 있게 해준다.

이러한 관점에서, 본 연구는 事例 研究(case study) 방법을 원용하였다. 그리고 사례의 본질을 파악하기 위하여 핵문제에 관한 국제 질서와 남·북한의 핵정책 변화에 관한 歷史的 分析을 하였다. 핵문제와 관련한 문헌, 각국의 발표문, 잡지와 신문을 사례 분석을 위한 자료로 사용하였다.

II. 北韓의 政策 過程에 관한 理論的 說明

북한 정치 체계의 특징은 首領의 唯一的 領導制이므로, 북한의 정책 과정도 정책 결정권이 최고 권력자와 중앙의 핵심 간부 집단에 집중되어 있는 특징을 지닌다. 독재 국가를 포함한 제 3 세계는 사회 분화의 정도가 낮기 때문에 민주주의가 발전된 나라에 비하여 다양한 집단으로 구성된 다원주의 사회를 이루지 못하고 있으며, 또한 이들 나라의 정책 결정 과정은 참여가 매우 제한되어 있다. 민주정치가 발전이 안된 나라에서는 정책 결정 과정에 있어 참여의 확대는 불안과 비능률을 조장하는 것으로 본다.²⁾ 그러나

1) 이러한 수준에 속하는 대표적 연구들을 들면 다음과 같다. 柳吉在, “朝鮮勞動黨과 北韓의 黨政關係,” 大陸研究所, 『北韓研究』, 第2卷 第3號, (1991); 公기두, “北韓의 政策決定過程,” 大陸研究所, 『北韓研究』, 第2卷 第4號, (1991); 李愚貞, “北韓 行政體系의 變化와 展望,” 大陸研究所, 『北韓研究』, 第2卷 第4號, (1991); 洪承元, 『北韓의 政府官僚制에 관한 研究』, 慶南大學校 博士學位 論文, (1992).

2) Samuel Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New York: Yale University Press, 1973), p. 32.

그러나 북한에서 산출한 특정의 정책의 수준이나 변화 과정을 깊이 있게 분석해 보는 事例 研究 方法은 비록 설명이나 예측의 정확성이나 신뢰성에 있어서 行態的·經驗的 接近에 비하여는 떨어지지만 제도적 접근 보다는 더 나은 결과를 얻을 수 있을 것이다. 비록 사례 연구는 그 결과를 일반화하기는 곤란하지만, 특정 사례가 지니는 의미와 특성에 대하여 종합적이고 깊이 있는 이해를 할 수 있도록 한다. 나아가 사례 연구 방법은 연구자에게 비슷한 유형의 정책에 대한 문제 해결 능력을 높일 수 있게 해준다.

이러한 관점에서, 본 연구는 事例 研究(case study) 방법을 원용하였다. 그리고 사례의 본질을 파악하기 위하여 핵문제에 관한 국제 질서와 남·북한의 핵정책 변화에 관한 歷史的 分析을 하였다. 핵문제와 관련한 문헌, 각국의 발표문, 잡지와 신문을 사례 분석을 위한 자료로 사용하였다.

II. 北韓의 政策 過程에 관한 理論的 說明

북한 정치 체계의 특징은 首領의 唯一的 領導制이므로, 북한의 정책 과정도 정책 결정권이 최고 권력자와 중앙의 핵심 간부 집단에 집중되어 있는 특징을 지닌다. 독재 국가를 포함한 제 3 세계는 사회 분화의 정도가 낮기 때문에 민주주의가 발전된 나라에 비하여 다양한 집단으로 구성된 다원주의 사회를 이루지 못하고 있으며, 또한 이들 나라의 정책 결정 과정은 참여가 매우 제한되어 있다. 민주정치가 발전이 안된 나라에서는 정책 결정 과정에 있어 참여의 확대는 불안과 비능률을 조장하는 것으로 본다.²⁾ 그러나

1) 이러한 수준에 속하는 대표적 연구들을 들면 다음과 같다. 柳吉在, “朝鮮勞動黨과 北韓의 黨政關係,” 大陸研究所, 『北韓研究』, 第2卷 第3號, (1991); 公기두, “北韓의 政策決定過程,” 大陸研究所, 『北韓研究』, 第2卷 第4號, (1991); 李愚貞, “北韓 行政體系의 變化와 展望,” 大陸研究所, 『北韓研究』, 第2卷 第4號, (1991); 洪承元, 『北韓의 政府官僚制에 관한 研究』, 慶南大學校 博士學位 論文, (1992).

2) Samuel Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New York: Yale University Press, 1973), p. 32.

소수에 의하여 결정된 정책이 국민의 생활에 미치는 영향력은 민주 정치가 발전된 나라에 비하여 상대적으로 더 큰 것이 특징이다. 왜냐하면 정권 유지를 위하여 정책 과정에서 참여를 제한하는 나라는 공적 분야가 경제나 사회 생활의 여러 측면들에 깊이 관여되어 있고 또한 당과 행정 관료가 그 사회의 가장 조직화된 집단이기 때문이다. 그러므로 이러한 나라에서는 원래의 정책 목표가 정책의 집행 과정에서 형식화 되거나 왜곡되는 것이 일반적이다. 북한도 저발전국의 정책 과정에서 나타나는 이상과 같은 특징이 그대로 나타날 것으로 보인다.

이러한 북한의 정책 과정을 보다 자세하게 설명하기 위하여 다양한 학문을 배경으로 한 諸學問的 接近이 필요하다. 여기서는 북한의 정책 과정의 특징을 설명하기 위한 이론적 틀로써 제학문적 특성을 지니는 정책학의 이론들을 원용하기로 한다.

오늘날 정책학에서는 정책 과정을 政策 議題 設定, 政策 決定, 政策 執行 그리고 政策 評價의 과정이 상호 연결된 循環 過程으로 보고 있다. 따라서 북한의 정책 과정을 체계적으로 분석하기 위해서는 이러한 정책의 하부 과정의 특성과 이들의 상호 관련성들을 분석하여야 할 것이다. 그러나 북한의 NPT 탈퇴 선언과 그 후의 각국의 반응에 대한 북한의 정책 변화를 통하여 북한의 정책개발 능력을 평가하고자 하는 본 논문의 목적에 따라 정책 의제 설정 이론과 정책 결정 이론 중 관련 이론에 대해서만 설명하기로 한다.

1. 議題 設定 理論

정책의 의제 설정(agenda setting) 과정이란 수 많은 사회 문제들 중에서 특정 문제가 정부가 해결하고자 하는 정책 문제로 되는 과정을 말한다. 여기서 주요 관심 대상은 특정의 사회 문제가 어떠한 과정을 거쳐서 정부의 공식적 政策 議題(policy issue)로 되느냐 하는 것이다.

민주주의가 발전된 나라에서는 수 많은 사회 문제들 중에서 특정의 문제를 정부가 해결하여야 할 정책 의제로 공식적으로 채택하는 과정에 다양한

이익 집단들이 참여할 수 있고, 이들의 참여 폭이 크면 클수록 각 집단의 요구나 의사가 잘 반영되어 보다 현실적인 정책이 만들어질 가능성이 많다. 따라서 정책의 집행 과정에서 대상 집단의 순응을 보다 잘 확보할 수 있게 되어 집행의 효율성이 높아지게 된다.

이에 비하여, 민주주의의 발전 정도가 낮은 나라에서는 사회적 분화가 적게 되어 있을 뿐 아니라 공식적 정책 의제는 소수의 정책 결정자에게 독점되어 있다. 이러한 경우 정책 과정에서 필요한 정보의 양이 적고 부정확하며 현실성 있는 정책의 산출 가능성이 적다. 또한 어떠한 문제가 정책 의제가 될 것이며, 어떤 수준의 정책 결정이 이루어 지느냐 하는 것은 주로 정책 결정자의 능력에 의존하게 된다.

이상과 같은 논의는 콕과 로스의 정책 의제 설정의 유형 이론을 통하여 보다 자세하게 설명할 수 있다. 이들은 정책 의제가 설정되는 과정을 크게 세 가지로 유형화하였다.³⁾

첫째는, 정부 바깥에 있는 개인이나 집단이 사회 문제를 정부가 해결하여 주도록 요구하기 위하여 이를 사회 쟁점화하고 공중 의제화하여 결국 정책 문제로 채택하도록 요구하는 外部 主導型이다. 다시 말하면, 특정의 문제를 정부가 해결하여 주기를 원하는 관계 집단이 공식 정책 결정자에게 이를 해결하여 주도록 영향력을 행사하거나, 정부에 의하여 해결되어야 한다고 언론 매체 등에 의한 홍보를 하여 대중이 그 문제의 심각성에 대하여 인식하도록 하여 결국 정책 의제로 만드는데 영향을 미치도록 하는 유형이다. 외부 주도형은 정부에 대하여 압력을 가할 수 있는 이익 집단들이 발달하고, 외부의 요구에 민감하게 반응하는 정치 체계, 즉 다원화되고 민주화된 선진국 정치 체계에서 많이 나타나는 유형이다.⁴⁾

두번째는, 정치 지도자들의 지시에 의하여 사회 문제가 바로 정부 의제로 채택되고, 정부가 채택된 정책 의제에 대한 일반 대중의 지지를 얻기 위하여 또는 국민을 설득하기 위하여 여론이나 관련 집단에 이를 홍보하거나 동원하는 動員型이다. 이 유형의 특징은 특정의 문제가 정부 의제로 먼저 채택

3) Roger Cobb & Macc Ross, *Agenda Building a Comparative Political Process*, APSR, Vol.70(1976), pp. 128-136에서 발췌.

4) 鄭正信, 『政策學 原論』(서울: 대명출판사, 1992), 223쪽.

되고, 대민 선전 활동등 정부의 의식적인 노력에 의하여 공중 의제로 확산되는 것이다. 일반 대중의 지지와 순응이 확보하고, 정책의 성공적인 집행을 위하여 군부를 포함한 정권 유지에 필요한 집단의 협조와 헌신적 노력을 요구하기 위하여 이들에게 정부가 결정한 의제의 정당성을 대대적으로 홍보하거나 각종 집회에 동원하는 것이다. 그런데 이 유형은 정부 의제가 된 후에 정책 결정이 진행되면서 공중 의제화 되는 경우와 완전한 정책 결정이 있은 후에 공중 의제화되는 경우로 나누어 볼 수 있다. 이 유형은 정부의 힘이 강하고 민간 부문의 이익 집단이 취약한 후진 국가에서 많이 나타난다.

세번째는, 정부 기관 내의 관료 집단이나 정책 결정자에게 쉽게 접근할 수 있는 외부 집단에 의하여 주도되어 최고 정책 결정자에게 접근하여 문제를 정부 의제화하는 内部 接近型이다. 쉽게 정부 의제화 된다는 점에서 동원형과 유사하지만, 동원형은 정부의 홍보 활동을 통하여 공중 의제화 하는데 비하여 내부 접근형은 특정의 사회 문제가 국민이나 관련 집단에 알려져 공중 의제화 하는 것을 정부가 오히려 막고 비밀리에 정책으로 채택하여 집행해 버린다는 점에서 차이가 있다. 내부 접근형도 동원형과 마찬가지로 부와 권력이 집중된 나라에서 흔히 나타난다. 남·북 회담에서도 이러한 유형이 자주 있었고 남한에서는 이를 밀실 회담이나 국민의 의견 수렴을 제대로 하지 않은 통일 정책이니 하는 비판이 있었다. 그러나 민주주의가 잘 발달된 나라에서도 무기 판매 계약과 같은 고도의 정치적 문제나 외교·국방 정책의 경우에는 이러한 예가 얼마든지 있다.

북한의 정책 결정 체계는 김일성과 김정일에 권력이 집중되어 있고, 그 외의 소수 인물만이 한정적으로 정책 의제화 할 수 있는 권한을 주고, 그 외의 사람들을 의제 설정 과정이나 결정 과정에 참여시키는 것은 비능률적이고 정권 유지에 위협적인 것으로 인식하고 있는 것으로 보인다. 따라서 콤파로쓰의 유형을 북한의 의제 설정 과정에 적용해 본다면 동원형과 내부 접근형에 속하는 사례가 많을 것이다. 예를 들면, 김정일이 핵무기 개발과 관련한 국제 사회의 비난과 팀스피리트 훈련을 역이용하여 이 기회에 군을 확고히 장악하기 위하여 북한이 NPT 탈퇴를 선언하고, 주민에게 준 전시 상태를 선포하고, 또한 93' 통일 성전을 내걸고 수 백만의 예비 병력의 자발적

동원을 유도하는 등 위기를 조성하는 것은 동원형에 속한다고 하겠다. 그리고 북한의 NPT 탈퇴 결정을 포함한 대부분의 핵개발 정책은 내부 접근형에 속한다고 하겠다.

그러므로 동원형이나 내부 접근형에 속하는 북한의 정책 능력을 평가하거나 정책 방향을 예측하기 위한 중요 요인은 공식 정책 결정 체계의 구성원들의 성향을 분석하는 것이다. 북한의 NPT 탈퇴 결정 이후 미국과 회담을 하는 등의 일련의 과정을 거치면서 북한이 비일관된 정책을 산출하고 있는데 이는 동원형이나 내부 접근형에 속하는 북한의 공식 정책 결정 기구의 성향 분석으로 설명할 수 있다. 즉 북한이 NPT를 갑자기 탈퇴하고, 미국과 두 차례 회담을 거치며 탈퇴 유보 결정을 하는 등 다소 온건한 정책 결정들을 하였다가 미국과의 3 차 회담을 앞두고 IAEA와의 사찰 협상을 공전시킨 데 이어 핵전쟁 연습과 공조 체제의 조건을 달아 남북 대화를 또 연기하고 북한의 핵문제를 UN 안보리에 회부할 경우 NPT 탈퇴 유보 조치도 철회하겠다고 미국에 통보하는 등 보다 강경하게 정책 기조가 갑자기 바뀌는 현상은 북한의 정책 과정에 경제 침체에서의 탈피를 주장하는 온건 개혁적 성향을 지닌 기술 관료들의 영향력이 줄어든 반면에 군부의 입김이 커지고 강경파가 득세하는 북한 정책 결정 기구의 내부 상황에서 기인하는 것으로 설명할 수 있다.

이에 비하여, 외부 접근형에 속하는 민주주의가 발전된 다원주의 국가에서 핵무기를 개발하려면 환경론자, 대학생의 일부 집단 등의 반대에 직면할 것이고, 이들에 대한 토론과 설득을 하여야만 하기 때문에 장애 내지 지체 요인이 상대적으로 많다. 그러나 기존 핵보유국들 중 미국, 영국, 프랑스에서도 핵무기 개발을 진행시키는 과정에서 국민 여론이 상당한 장애 요인이었기 때문에 그들의 핵폭발 실험은 완전히 비밀리에 진행되었다.⁵⁾ 이런 점에서 볼 때, 핵개발 정책은 대개 어느 나라이든지 정도의 차이는 있지만 의제 설정 유형 중 내부 접근형이나 동원형에 속한다고 하겠다.

5) Leonard Spector, "Nuclear Proliferation: The Silent Spread," *Foreign Policy*, Vol. 58 (spring, 1985), pp. 88-89.

2. 政策 決定 理論: 딜레마 모형

정책 결정 이론이란 정책 의제가 일단 설정된 후의 단계로서, 정책 의제를 구체적인 정책으로 만들기 위하여 목표를 설정하고, 대안들을 탐색하고, 이들을 비교·평가하여 최종 안을 만드는 일련의 과정과 그 과정의 특성에 관한 이론이다. 정책학의 초기 연구는 대부분 정책 결정에 관한 이론이었으며, 특히 정책 결정 과정을 모형화하는데 연구의 관심이 집중되었다.

지금까지 연구된 정책 결정 모형들을 두 가지로 대별해 볼 수 있다. 하나는 '너가 한만큼 갖게 될 것'이라는 입장에 서는 包括的 - 合理 模型 (comprehensive - rational model)이다. 이는 문제를 세밀하게 定義하고, 모든 관련 정보를 수집하고, 제가치들을 서열화하고, 대안들을 평가하여 최선의 정책을 선택하여야 문제 해결을 할 수 있다는 입장이다. 다른 하나는, 滿足 模型 또는 漸增 模型으로서 '너가 볼 수 있는 것을 가져라'는 입장이다. 그러나 합리 모형이 너무 이상적이어서 오히려 실패의 처방이 될 수도 있으며, 漸增 모형은 정책의 방향성을 알지 못하고 현실 문제에 집착하게 할 수 있다는 점 등이 한계로 지적되고 있다.

이런 점에서, 최근에는 보다 다양한 모형들이 제시되고 있다. 예를 들면, 상황에 따라서 행동의 실제적 전략도 달라져야 한다는 입장에서 정책이 놓여져 있는 상황에 대한 분석을 중시하고, 상황을 분석하기 위한 기준을 개발하는 狀況 模型(contingency model), 정보가 불완전하고 또한 복잡하고 혼란한 상태에서 극도로 불합리한 집단적 의사 결정 과정을 모형화한 쓰레기통 模型(garbage can model) 등이다. 그런데 관련 정보가 불확실하거나, 정보가 확실하다 하더라도 최선의 정책 대안을 평가할 기준이 없거나, 애매한 명분에 집착하는 등의 행태나 상황을 특징으로 하는 북한의 정책을 평가하기 위해서는 이러한 모형들도 역시 한계가 있다. 이런 점에서 북한의 정책 결정 능력을 평가하거나 정책의 방향을 예측하기 위하여는 최근 몇 몇 학자들에 의하여 제시된 딜레마 모형이 보다 강점을 지닌 것으로 보인다.

기존의 정책 결정 이론에서는 정책 실패나 비일관성이 야기되었을 때 이에 대한 원인을 정책 선택 상황에서 환경의 복잡성과 불확실성이나, 정책 결

정자의 인지 능력이나 계산 능력의 한계, 정보나 시간의 제약, 의사 전달 구조의 왜곡, 집행 과정에서의 효율성을 저해하는 다양한 요인들의 발생 등으로 설명하고 있다.⁶⁾ 이러한 관점은 정책 결정 과정에서 정책 결정자의 능력을 제고시키고, 정보나 시간을 충분히 가질수록 그리고 집행 상황에 보다 유연하게 대처할수록 정책 실패의 가능성을 줄일 수 있다는 것이다.

그러나 딜레마 모형에서는 정책의 지체나 실패 현상이 반드시 정책 결정 과정에서 합리성을 제약하는 요인들에 의해서만 기인하는가 하는 데 의문을 제기한다.⁷⁾ 즉 정책 결정자가 정책 대안에 대한 선택을 하는 경우 당면하게 되는 선택 상황 자체가 도저히 합리적 대안을 선택할 수 없는 정책 실패를 원천적으로 내포하고 있는 경우를 상정할 수 있는 것이다. 예를 들어, 문제 해결 능력이 뛰어난 정책 결정자가 충분한 정보와 시간을 가지고 정책 대안들을 선정하려고 해도, 어떠한 대안이라도 이를 선택하게 될 때 초래하는 기회 손실을 容認할 수 있는 限界(zone of acceptance)를 넘게 되면 선택 자체가 불가능한 상태에 처하게 된다는 것이다.

이러한 경우, 정책 결정자는 어쩔 수 없이 하나의 대안을 선택하거나 또는 상황이 변화될 때까지 아무런 결정을 하지 않는 등 임기 응변적 대응을 하게 되고, 이것은 다시 새로운 정책 문제를 야기시키게 되면 정책 결정자는 이 정책을 계속 합리화 시키며 집착하므로써 결국 정책이 형식화 되거나, 새로운 명분을 들어 정책을 수정하는 등의 악순환이 계속된다.

여기서 딜레마란 1) 주어진 맥락에서의 선택을 전제로 하고, 2) 상충되는 가치가 선택 되는 상황 속에서 동시에 나타나고, 그것이 대안으로 표상될 수 있으며, 3) 대안들이 근거를 두고 있는 가치의 교환 함수가 존재하지 않아서 대안들 간의 비교가 불가능하기 때문에, 4) 대안의 선택이 곤란한 것을 말한다.⁸⁾ 즉 딜레마 상황이란 일정 기간 내에 선택을 하여야 하지만, 각 대안들

6) 김영평, 불확실성과 정책의 정당성 (서울: 고려대학교 출판부):

Herbert Simon, *Models of Bounded Rationality* (Cambridge, MA: The MIT Press, 1982); Daniel Mazmanian and Paul Sabatier, *Implementation and Public Policy* (Glenview: Scott Foresman and Co., 1983).

7) 廉載鎬·朴國欽, “정책의 非一貫성과 딜레마,” 『한국행정학보』, 제 25 권, 제 4 호, (1992), 27쪽.

8) 李宗范 外, “정책 분석에 있어서 딜레마 개념의 유용성,” 『한국

의 기대 비용이나 기대 손실에 대한 비교가 불가능하거나, 특정 대안을 선택하였을 때 초래하는 기회 비용이 용인하기 곤란한 수준이기 때문에 특정 대안을 선택하기 곤란한 상황을 말한다. 예를 들면, 북한이 NPT 탈퇴 선언과 그 후의 탈퇴 유보 그리고 다시 탈퇴 가능성 시사 등의 정책을 바꾸어 가는 것은 표상된 결정들의 밑에 숨어 있는 이익들 간의 비교하기가 곤란하고, 어느 대안을 선택하던 기회 손실이 큰 딜레마 상황 속에 있기 때문에 결국 비일관적인 정책을 산출하게 된 것으로 분석할 수 있다.

또한 딜레마 모형은 특정 정책의 구성 요소들의 특징이나 상호 작용을 개별적으로 파악하여 딜레마를 인지하는 개별적 결정자의 주관적 판단을 고려하는 개체적 접근 뿐만 아니라 전체로서 현상을 파악하는 전체적 접근법도 활용한다는 점에서 정책 결정 단위 자체에 분석의 범위를 한정하는 다른 모형들에 비하여 보다 큰 설명력을 가진다. 즉 전체적 접근법은 정책의 비일관성, 결정 지연, 정책 실패 등의 존재를 먼저 인식하고 그것이 나타나는 원인으로서는 딜레마의 존재를 파악하여 딜레마와 대응 행동 간의 관계를 이해하려고 하는 것이다.⁹⁾ 예를 들면, 북한의 NPT 탈퇴 선언과 그 후의 비일관적 정책의 존재를 먼저 파악하고, 그것이 나타나는 원인으로서는 북한의 내부적 요인 뿐만 아니라 남한, 미국, 중국, 일본 등과의 갈등적 국제 관계 속에 있는 북한의 상황과 관련하여 분석하는 것이다.

딜레마 상황에 있는 정책 결정자가 취할 수 있는 전략은 소극적 전략과 적극적 전략으로 대별할 수 있다. 소극적 전략이란 대안의 선택 상황 자체를 무시해 버리고 시간의 흐름에 따라 새로운 상황이 전개되면 딜레마 상황에 대한 비중이 변하게 되는 것을 예견하여 대응하는 전략적 행위나, 상대방이 문제에 대한 인식을 변화할 때까지 기다리거나 또는 제 3의 중재자가 나와서 수락 가능한 대안을 제시할 때까지 아무런 정책을 결정하지 않거나 결정을 미루는 것이다. 다시 말하면, 소극적 대응으로는 대안의 선택 상황 자체를 무시해 버리고 정책 결정 상황의 변화를 기대하는 非決定이나 지체를 통한 대응이 있다. 다음으로 적극적 전략은 딜레마 상황의 변화를 유도

행정학보』, 제 25권 제4호, (1992), 7쪽.

9) 이종범 외, “앞의 글,” 13쪽.

하거나, 현재 당면한 딜레마 상황을 벗어나기 위해 새로운 딜레마 상황을 창출해 내거나, 일단 결정을 내린 후 이를 번복, 수정, 왜곡 집행하는 등 왔다 갔다 하는 정책(stop-go policy) 또는 비일관적 정책을 들 수 있다.¹⁰⁾

이상에서 설명한 딜레마 모형은 북한의 NPT 탈퇴 선언 이후의 일련의 정책들을 비일관적인 정책이며 결국 정책 실패로 보고 이의 원인을 분석하는데 적용할 수 있으리라고 본다. 이러한 딜레마 모형에 입각하여 북한의 딜레마 상황을 간단히 분석해 보면 다음과 같다.

북한의 방위 산업은 중공업 위주로 건설되었기 때문에 야포, 전차, 유도 무기, 함정 분야 등 재래식 무기 분야에서는 상당한 생산력과 기술 수준을 보유하고 있는 것으로 평가받고 있다. 1993년 5월에 실험 발사된 개량형 스커트미사일인 로동 1호는 분석에 따라 차이가 있지만 1천 Km 안팎의 사정 거리를 지닌 고성능 미사일인 것으로 알려져 있으며, 1995년에는 1천 오백 Km의 로동 2호에 성공할 것으로 예측하고 있다.¹¹⁾ 그러나 북한의 무기는 기능 위주로 생산했기 때문에 정교하지 못하고, 전자 산업의 낙후로 관련 첨단 전자 장비는 해외로부터 도입하고 있는 실정이다. 이는 북한이 지난 30 - 40년 간에 걸친 방위 산업 건설 노력에도 불구하고 무기 생산 수준에 관한 한 독자적으로 현대전을 수행할 능력이 없다고 자체 평가하고 있다고 분석된다.¹²⁾

북한이 처해 있는 경제적, 기술적, 군사적 상황 속에서 재래식 무기와 더불어 핵개발을 할 것인가 하는 정책 결정은 딜레마 상황이라 하겠다. 더욱이 북한이 IAEA의 핵사찰을 수락하기 곤란하고, 그렇다고 이를 수락하였을 경우 밝혀질 내용들을 북한이 수용하기도 곤란한 상황은 바로 딜레마 상황이다. 결국 북한이 NPT 탈퇴를 선언하고 그 후의 미국을 포함한 국제적 압력에 의하여 비일관적 정책이 나오게 되는 바 이를 원인으로 딜레마의 존재를 먼저 파악하고, 비일관적 정책을 각국이 북한에 압력을 가하고 이에 의해 북한이 처하게 되는 상황에 내재해 있는 딜레마의 존재로써 설명할 수

10) 廉載鎬·朴國欽, “앞의 글,” 27쪽.

11) 『조선일보』, 1993년 9월 29일 4쪽.

12) 催聖彬, “北韓의 防衛 産業 現況,” 大陸研究所, 『北韓研究』 제 3 권, 제 3 호, (1992년), 123쪽.

있을 것이다. 즉 북한이 NPT 탈퇴 선언 후 남한, 미국, IAEA, 일본 등과의 관계에서 마치 迷路 게임을 하는 것과 같은 북한의 비일관적 행태를 딜레마 모형으로 설명할 수 있다면, 이를 통하여 북한의 정책 결정 능력에 대한 평가도 어느 정도 가능할 것이다.

이러한 관점에서, 그러면 북한이 왜 NPT 탈퇴 선언을 하였는가 하는 딜레마 상황을 다음 장에서 보다 자세하게 분석하기로 한다.

Ⅲ. 北韓의 NPT 脫退 背景

북한에 대한 직접적인 관찰을 할 수 없는 현재로서는 북한이 왜 NPT 탈퇴 선언을 하였느냐를 명확히 분석하기는 곤란하다. 그러나 북한이 NPT 탈퇴 선언을 하였던 배경을 분석하기 위해서는 두 가지 차원에서 접근할 필요가 있다.

하나는 북한의 의제 설정 과정에 대한 접근을 통해서 그 배경을 분석할 수 있다. 김정일 체제를 확고히 하고자 하는 현재 북한의 정치적 상황, 김일성과 김정일 체제를 밀바침하고 있는 정책 결정권을 지닌 인물들 가운데 경제 침체 탈피를 주장하는 온건 기술 관료들에 비해 핵개발을 고집하는 강경파의 득세, 심각한 경제난 등 북한의 내부적 상황에서 북한의 권력층은 핵개발 정책을 쉽게 포기할 수 없을 것이다. 이러한 상황에서 IAEA의 영변 지역의 핵사찰에 대한 대응을 강경하게 하려는 분위기가 짙을 것이고, 더욱이 북한의 정책 의제 설정 과정은 앞에서 설명하였듯이 동원형 내지 내부 접근형이기 때문에 이에 대한 반론이나 다른 대안을 제기할 집단이 없었을 것이다. 따라서 공식 정책 결정 기관에서는 NPT 탈퇴를 몇몇 사람이 전격적으로 결정하고 이를 외부에 공식 의제로 발표한 것으로 분석할 수 있다.

다른 하나는, 북한이 처해 있는 국제 사회에서의 딜레마적 상황의 측면에서 NPT 탈퇴 선언의 배경을 분석할 수 있을 것이다. 즉 공산 국가들의 몰락과 러시아와의 관계 소원, IAEA의 엄격한 핵사찰로 인한 북한의 핵개발

있을 것이다. 즉 북한이 NPT 탈퇴 선언 후 남한, 미국, IAEA, 일본 등과의 관계에서 마치 迷路 게임을 하는 것과 같은 북한의 비일관적 행태를 딜레마 모형으로 설명할 수 있다면, 이를 통하여 북한의 정책 결정 능력에 대한 평가도 어느 정도 가능할 것이다.

이러한 관점에서, 그러면 북한이 왜 NPT 탈퇴 선언을 하였는가 하는 딜레마 상황을 다음 장에서 보다 자세하게 분석하기로 한다.

Ⅲ. 北韓의 NPT 脫退 背景

북한에 대한 직접적인 관찰을 할 수 없는 현재로서는 북한이 왜 NPT 탈퇴 선언을 하였느냐를 명확히 분석하기는 곤란하다. 그러나 북한이 NPT 탈퇴 선언을 하였던 배경을 분석하기 위해서는 두 가지 차원에서 접근할 필요가 있다.

하나는 북한의 의제 설정 과정에 대한 접근을 통해서 그 배경을 분석할 수 있다. 김정일 체제를 확고히 하고자 하는 현재 북한의 정치적 상황, 김일성과 김정일 체제를 밀바침하고 있는 정책 결정권을 지닌 인물들 가운데 경제 침체 탈피를 주장하는 온건 기술 관료들에 비해 핵개발을 고집하는 강경파의 득세, 심각한 경제난 등 북한의 내부적 상황에서 북한의 권력층은 핵개발 정책을 쉽게 포기할 수 없을 것이다. 이러한 상황에서 IAEA의 영변 지역의 핵사찰에 대한 대응을 강경하게 하려는 분위기가 짙을 것이고, 더욱이 북한의 정책 의제 설정 과정은 앞에서 설명하였듯이 동원형 내지 내부 접근형이기 때문에 이에 대한 반론이나 다른 대안을 제기할 집단이 없었을 것이다. 따라서 공식 정책 결정 기관에서는 NPT 탈퇴를 몇몇 사람이 전격적으로 결정하고 이를 외부에 공식 의제로 발표한 것으로 분석할 수 있다.

다른 하나는, 북한이 처해 있는 국제 사회에서의 딜레마적 상황의 측면에서 NPT 탈퇴 선언의 배경을 분석할 수 있을 것이다. 즉 공산 국가들의 몰락과 러시아와의 관계 소원, IAEA의 엄격한 핵사찰로 인한 북한의 핵개발

발 상황의 노정 가능성, 미국을 주축으로 하는 핵보유국들이 중심이 된 세계 핵질서에 대한 반발 등과 같은 국제 상황에서 북한의 정책 결정 집단은 고려할 수 있는 각 대안들에 투입될 비용들이나 이익들을 합리적으로 비교하기가 곤란하고, 또한 어느 대안을 선택하던 기회 손실이 클 것으로 예상하기 때문에 결국 NPT 탈퇴 결정을 선언하게 된 것으로 볼 수 있다. 이러한 시각에서 본다면, 북한은 국제적 상황이 변하면 다시 탈퇴 결정을 반복할 가능성이 있는 것으로 볼 수 있다. 이와는 달리, 북한은 핵개발 또는 핵카드 사용이란 기본 정책을 결정해 놓고 이의 달성을 위한 딜레마 상황에서 임기응변적으로 전략을 바꾸어 가는 것으로 분석할 수도 있다. 만약 그렇다면, 북한은 상당 기간 동안 강경 과 유화 정책을 번갈아 쓰는 대응 정책을 반복할 것으로 분석할 수 있다.

여기에서는 이상에서 설명한 두 가지 접근을 보다 구체적으로 분석하기 위하여 우선 역사적 시각에서 핵확산에 관한 국제 관계를 설명하고, 다음으로 남·북한의 핵능력과 핵정책을 살펴 보고, 마지막으로 북한의 NPT 탈퇴 선언의 배경을 분석하기로 한다.

1. 核擴散에 관한 國際 關係

전통적으로는 핵무기의 확산을 기존 핵보유국에서 실시하였던 것과 같은 최초의 핵폭발 실험을 간주해 왔다. 이러한 기준에 따르면 현재까지 인도를 포함하여 불과 6개국만이 핵보유국으로 볼 수 있다. 그러나 오늘날은 상업용 원자로의 세계적 확산과 함께 핵무기를 제조할 수 있는 기술과 경제력을 갖춘 잠재적 핵 보유국은 30여개국으로 늘어났다. 이들 잠재적 핵보유국들 중에는 원자로를 가동하여 전기 이외의 부산물로서 플루토늄을 생산할 수 있기 때문에 재처리 과정을 통하여 핵무기를 생산할 가능성이 있는 것이다.

이런 점에서 핵무기의 확산이란 공개적 핵폭탄의 실험만을 의미하는 것이 아니고 1) 핵무기 제조에 필요한 기술적 능력 보유, 2) 연구용 혹은 발전용

원자로의 보유, 3) 핵사찰 감시대상에서 제외된 핵폭 제조용 물질 보유, 4) 비밀리에 핵폭탄을 제조하는 것을 포함한다.

1945년 미국에 의하여 최초로 핵무기를 개발하면서부터 시작된 핵확산은 소련, 영국, 프랑스, 중국이 잇달아 핵무기 개발에 성공하여 이른바 “핵클럽(Nuclear Club)”이 성립되었고, 그 후 오늘에 이르기까지 핵보유국들과 보다 높은 단계로 진입하려는 잠재적 핵보유국들간에 갈등이 국제 정치에 있어 중요 문제로 되어 왔다. 이와 같은 핵확산을 둘러싸고 전개되어 온 국제 관계를 다음과 같은 네 단계로 나누어 볼 수 있다.

가. 제 1 단계 (1945 - 1950년대 전반)

이 시기에 소련(1949)과 영국(1952)이 핵무기를 보유하게 되었지만 여전히 미국이 핵독점을 하였으며, 미국의 동맹국들은 미국의 군사력에 의존하지 않을 수 없는 상황이었으므로 미국은 동맹국의 방위를 위하여 핵무기를 제공하였다. 이 당시 미국은 소련에 비하여 핵전력에 있어서 절대적으로 우세하였으나 재래식 전력에 있어서는 상대적으로 약하였기 때문에 미국의 기본 전략은 핵전력의 가치를 이용한 大量 報復 戰略(massive retaliation)을 채택하였다.¹³⁾

미국은 일본에 원자 폭탄을 투하하고 난 후, “핵을 평화적으로 사용하자”는 UN 제안에 동조하여 1946년 국제 핵에너지 기구의 설립 계획을 세우고, 이 계획이 성공적으로 성공할 경우 그들이 보유한 핵무기를 없앨 계획이었다.¹⁴⁾ 그러한 가운데 1953년 소련의 수소 폭탄 실험이 성공하자 미국은 핵무기 확산을 억제하는 국제적 조치를 취할 필요성을 절감했고, 1954년에는 평화적 핵프로그램을 수행할 의도를 지닌 국가들에게 핵물질, 핵장비를 이전할 수 있는 국내법을 정비하였다. 뒤이어 1957년에는 아이젠하워 대통령의 ‘핵의 평화적 사용’(Atoms for Peace) 정신을 기초로 하여, 원자력을 평화적으로 활용하기 위하여 협력하고, 원자력의 군사적 사용을 억제하기 위한 목

13) 유덕민, “신세계 질서와 미국의 핵정책,” 한국 국방연구원, 『국방논집』, 제 17호 봄 (1992), 5쪽.

14) 송영선, “앞의 글,” 126쪽.

적에서 한 국제 원자력 기구(International Atomic Energy Agency; IAEA)를 오스트리아 빈에 설립하였다.¹⁵⁾

나. 제 2 단계 (1950년대 후반 - 1960년대 전반)

두번째 단계는 1950년대 중반에 이르러 소련의 핵능력이 성장함에 따라 미국의 핵독점력이 줄어들기 시작하는 가운데 동맹국들, 특히 NATO 국가들은 자신의 안보에 대한 미국의 핵보장에 대한 신뢰성이 약화되었던 시기이다. 이 기간 동안에 프랑스(1960)와 중국(1964)이 핵무기를 보유하게 되었다.

이 시기 미국의 핵전략은 소련이 대륙간 탄도 미사일의 개발에 따라 미국 본토에 대한 공격 능력이 확실해 지고, 제 3 세계 내에서 소련이 정권을 전복하고 공산화 하려는 활동에 대하여도 모스크바를 핵공격할 수 밖에 없는 논리적 모순 등으로 초기의 대량 보복 전략에서 적의 공격 수준에 맞게 대응하는 伸縮 反應 戰略으로 바뀌었다.

그러나 이 시기에도 케네디 정부는 전략핵을 증강하였고, 1962년 쿠바 미사일 위기시 후루시초프가 굴복할 수 밖에 없을 정도로 미·소간의 핵전력의 차는 여전히 많았다. 하지만 1960년대 중반부터 미국은 점차 핵군사력의 증강 정책의 효과에 대한 부정적 평가를 하기 시작하였다. 당시 멕시코 국방 장관이 이끌던 국방성은 소련의 선제 공격을 받더라도 폭파되지 않고 남은 핵전력으로 소련 국민의 3 분지 1과 산업의 50%에서 70% 정도까지 파괴할 수 있는 보복 능력을 미국이 가지면 핵억제를 충분히 할 수 있다고 판단하여, 1966년 이래로 전략 핵무기의 수를 사실상 동결하기에 이른다.¹⁶⁾

다. 제 3 단계 (1960년대 후반 - 1980년대 말)

쿠바 사태에서 굴욕을 맛 본 소련은 브레즈네프 정권 하에서 핵전력 증강

15) “앞의 글,” 126쪽.

16) 尹德敏, “앞의 글,” 6쪽.

을 피하여 1970년대 초에는 미국과 거의 균형을 이루게 되었다. 소련도 미국과 마찬가지로 핵무기를 지상, 공중 그리고 수중으로 분산시키면서 미국이 선제 공격을 하더라도 확실히 보복할 수 있는 능력을 갖추게 됨으로써, 미국과 소련은 서로 상대를 확실하게 파괴할 수 있는 ‘상호 확정 파괴’라는 상황 속에 있게 되었다. 결국 이는 미국과 소련의 어느 쪽도 핵전쟁에서 이길 수 없는 상황이고, 만약 핵전쟁이 일어날 경우 양국은 물론 나아가 전세계가 공멸하게 될 것이라는 전략이다. 이 시기에는 이러한 ‘공포의 균형’(balance of terror)이 전쟁을 억제하고 세계의 평화와 안전을 유지시키는 실체였다.¹⁷⁾

이와 같이 소련의 핵능력이 보다 확대되어 상호 확정 파괴의 상황에 들게 되자, 미·소 양국은 자신들의 안전과 정치적 영향력을 유지하기 위한 협력을 강화하기 시작하였다. 미·소의 이러한 노력은 핵확산 금지 조약(NPT)와 戰略 武器 制限 協定(Strategic Arms Limitation Talks: SALT) 등에서 성공적으로 실현되었다. 특히 1965년 미·소 군축 협상의 일환으로 초안이 제시되어 18개국 군축 위원회가 이를 심의하여 1968년에 UN에서 채택되고, 미국, 소련, 영국 등 당시 핵보유국들의 주도로 협상이 진행되어, 1968년에 62개국이 서명함으로써 1970년에 발효되었고, 1993년 현재 154개국이 이에 가입하고 있는 NPT는 오늘날까지 핵확산에 대한 다자간 금지 조약으로서 중요한 기능을 하고 있다. NPT조약의 주요 내용은 다음과 같다.¹⁸⁾

제 1 조 및 제 2 조: 핵무기 보유국을 현상태로 동결시키기 위하여 핵보유국과 비보유국 간의 핵무기 및 핵폭발 장치의 양도 및 인도를 금지하며, 비핵보유국의 경우에는 독자적인 제조를 금한다.

제 3조: 핵무기 비보유국은 국제 원자력 기구와 개별적으로 교섭하여 체결할 안전 조치 협정에 따라 자국의 핵시설이나 핵물질에 대하여 IAEA의 핵사찰을 받아들이고, 이를 위하여 180일 이내에 협상을 시작하고, 협상을 시작한 날로부터 18개월 이내에 핵안전 협정을 체결하여 군사적 목적으로의 전용 방지를 위한 의무 이행 상태를 검증받아야 한다.

17) Lawrence Freeman, *The Evolution of Nuclear Strategy* (New York: St. Martin's Press, 1981), pp.245-256.

18) 申 載坤, “앞의 글,” 176-177쪽.

제 7 조: 지역적 협정을 통하여 해당 국가들이 비핵지대를 선포할 수 있다.

제 8 조: 조약 당사자는 누구나 개정안을 제출할 수 있으며, 과반수의 찬성을 얻고, 핵보유국 전체와 국제 원자력 기구 이사국 전체의 찬성을 얻어야 한다. 아울러 본 조약의 성과를 평가하고 목적 달성 여부를 검토하기 위하여 평가 회의를 매 5년 마다 개최한다.

제 10 조: 조약 상의 문제와 관련되어 국가 이익을 침해받을 우려가 있을 경우 탈퇴할 수 있으며, 탈퇴 시에는 3개월 전에 공고하여야 한다. 발효일(70년 3월)로부터 25년이 경과한 후에는 회의를 소집하여 과반수 찬성에 의하여 효력의 존속 여부를 물어야 한다.

이러한 내용의 NPT는 수평적 핵확산을 방지하고, 핵보유국들에게 핵군축 및 비핵화의 촉구 및 평화적인 이용 보장을 통하여 핵문제를 해결하고자 하는 국제적 노력의 일환으로 볼 수 있다. 그러나 이는 결국 핵보유국과 핵비보유국이라는 불평등한 국제 체계를 확립시켰으며, 비핵보유국으로부터 형평성이 결려되었다는 비판도 받고 있다. 즉 NPT의 모체인 IAEA 헌장이 발포된 후 IAEA 회원국인 프랑스, 중국 등이 핵무장을 하였지만 아무런 규제 조치를 당하지 아니 하였고, 공식적으로 확인 된 것과 다름없는 이스라엘의 핵무장도 지금까지 한번도 문제시 하지 않았다. 뿐만 아니라 아르헨티나, 브라질, 남아공화국, 파키스탄 등은 직·간접적으로 핵보유국의 도움을 받아 농축 또는 재처리를 갖추게 되었다. 또한 10여년전부터 일본은 농축, 재처리 공장을 가동할 뿐만 아니라 핵무기 원료를 상당량 비축하고 있는 것으로 알려져 있다.¹⁹⁾

이와 같이, 미·소를 중심으로 한 과점적 세계 질서에 부분적 불만을 갖고 있던 여러 국가들의 도전은 그 후 계속되었으며, 이에 대해 핵보유국은 핵보유 예상국들에 대한 '높은 참가 장벽'을 부과하는 일에 주력하여 왔다. 핵보유국들이 부과하는 높은 참가 장벽에 포함되는 구체적 방법은 크게 세 가

19) [앞의 책], 177-178 쪽; 하영선, 『한반도의 핵무기와 세계 질서』(서울: 도서출판 나남, 1991), 66-69쪽; Alva Myrdal, *The Game of Disarmament: How to United States and Russia Run the Arms Race* (New York: Pantheon Books, 1976), 169-171.

지이다. 첫째, 주요 핵기술 및 핵시설의 이전 금지(예: 파키스탄과 한국)와 핵연료의 수출 규제(예: 인도) 등을 포함하는 기술적 조치를 가하는 것이다. 둘째, 원자력 계획에 대한 재정적 원조 거부(예: 한국)와 모든 형태의 경제 원조 중단(예: 파키스탄) 등과 같은 경제적 조치이다. 셋째, 군사적 동맹 지지 철회(예: 한국) 및 군사적 행사(예: 이라크) 등의 군사적 조치이다.²⁰⁾

라. 제4 단계 (1990년 - 현재)

네번째 단계는 1991년에 소련이 해체를 계기로 탈냉전, 세계 정치에서의 미국의 독주 등 세계 질서가 큰 변화가 이루어진 후 지금까지이다. 그러나 미국의 단극 체계가 유지되는 현재의 세계 질서는 구소련이 가지고 있던 힘의 공백을 메우기 위하여 불안정하고 유동적인 양상을 띠게 될 것이다. 예를 들면 핵보유국이 정치적 이유에서 다시 핵실험을 재개할 가능성도 있다. 그러므로 앞으로의 국제 관계는 결국 다극 체계 또는 공동의 협력 체계로 발전할 가능성이 높다.²¹⁾ 이러한 세계 질서의 재편과 아울러 핵확산의 문제도 각 국의 이해 관계에 따라 새로운 양상을 띠게 될 것이다.

그러나 현재의 질서를 고수하고자 하는 미국을 포함한 핵보유국은 핵감축 및 핵확산 금지에 관한 종래의 입장을 계속 견지할 것이며, 이러한 점에서 핵문제가 특정 지역에서 발생하면 이의 억지를 위한 노력을 보다 강화할 것이다. 특히 미국의 핵우산 정책은 다음과 같은 모습을 갖출 것으로 전망된다. 첫째, 미국은 핵보유국이 비동맹국을 핵공격하거나 핵위협을 가하는 것을 방지하는 수단으로 동맹국에 대해 핵보호를 제공할 것이다. 이는 동맹국 내의 핵확산을 막기 위해 중요하며, 특히 일본과 독일의 핵무장을 방지하기 위하여 중요하다. 둘째, 미국의 국방 정책은 냉전 시대의 소련의 위협에 대한 대처에서 '미국의 이익을 해칠 가능성이 있는 대규모의 지역적 위협'에 의 대처로 전환되고 있다. 따라서 미국의 핵우산은 새로운 환경 및 위협에 맞게 그 성격과 기능이 변화할 것이다. 셋째, 걸프전에서 전투기와 정밀 유

20) 하영선, 『앞의 책』, 72쪽.

21) 김창수, "동북아질서 재편과 한국의 안보정책 방향," 『앞의 책』, 30쪽.

도 병기의 결합에 의해 장거리의 목표를 정확하게 파괴할 수 있음을 보여주었듯이, 장기적으로는 핵무기에 대한 의존을 줄이고 대신에 고도의 기동성과 첨단 과학을 구사하는 재래식 전력을 통하여 對同盟國 防衛 公約을 지키려 할 것이다.²²⁾

이에 비하여, 이라크, 북한, 파키스탄, 이스라엘 등의 예에서 볼 수 있듯이 잠재적 핵보유국들은 현재의 핵보유국 중심의 핵확산 금지 논리에 대한 강한 불만을 제기하며 핵개발을 위한 시도가 있을 것이다. 어떤 국가가 핵무기를 보유하기 위해서는 우선 과학 기술의 수준과 경제력과 같은 국가적 능력을 갖추어야 한다. 또한 실질적인 핵무기 개발 여부는 그 국가가 핵무기를 개발하고자 하는 동기를 유발하는 변수와 주변 상황에 따른 억제 요소와 관련하여 결정된다.²³⁾

그런데 과학의 발달로 인하여, 특히 상업용 원자로의 보급이 확산되면서 비핵보유국들 중에는 핵기술을 보유하고 있는 것으로 평가되는 나라들의 수가 확대되고 있다. 특히 몇 지역에서는 핵기술의 보유가 결국 재래식 무기 경쟁에서 핵무기 경쟁으로 비화될 위험성이 있는 것으로 분석되고 있다.

브라질과 아르헨티나는 상호 군비 경쟁을 하면서 핵개발 능력을 갖추었지만, 1980년부터 상호 핵시설 방문, 핵시설물이나 핵분열 물질에 관한 정보 교환, 핵연료 순환에 관한 협력, 비핵화 정책의 공동 추진 등에 기초하여 핵무기에 관한 상호 건설적인 관계를 구축함으로써 성공적인 군축 사례가 되고 있다.

이에 비해, 핵분야에서 신뢰 구축 방안이 전혀 이루어 지지 않고 있는 지역으로 남부 아시아를 들 수 있다. 인도는 1974년에 핵무기 실험에 성공하였고, 파키스탄은 핵실험을 거치지 않고 핵개발에 성공한 것으로 알려져 있다. 이 지역 내의 두 적대국인 인도와 파키스탄은 상대방의 군사력이나 의도에 대해 상호 불신하고 있지만, 양측 공히 적으나마 모종의 화해에 도달하는데 실패하고 핵무기 경쟁을 계속한다면 세계에서 인구가 많은 이 지역에서 핵공격에 의한 대량 살상의 위험성이 있다.

22) 尹 德敏, “新世界 秩序와 美國의 核政策,” [앞의 책], 제 17호, 1992, 18-19쪽.

23) 全 雄, “第3世界の 核問題,” [앞의 책], 63쪽.

최근에는 아랍 국가들도 핵개발을 경쟁적으로 하고 있는 것으로 평가된다. 이란의 경우, 팔레비 정권 때인 1970년대부터 은밀히 추진하다가 호메이니가 집권 후 중단하였으나 1990년대 들어 재개한 것으로 핵전문가들은 보고 있다. 이라크는 핵실험 단계까지 와있으나 걸프전 때 주요 설비가 파괴된 것으로 알려져 있다. 그리고 이스라엘은 적어도 1백개 이상의 핵탄두를 보유하고 있는 것으로 알려져 있으며, 이집트, 리비아 등도 핵개발의 의혹을 받고 있는 나라이다.²⁴⁾ 그러나 현재 핵개발에 대한 국제적 의혹이 집중되고 있는 나라는 세계에서 유일하게 NPT 탈퇴를 선언하였던 북한이다.

이처럼 제 3 세계 국가들이 국제 사회의 비난과 경제적 부담을 무릅쓰면서까지 핵개발을 하려는 것은 약소 국가에서의 핵보유는 최소한 강대국 수준의 자위 능력을 보장받을 수 있다는 논리가 일반적이다. 여기에다 잠재 핵개발국들의 기존 핵보유국에 대한 불신도 핵개발의 동기 요인이다. 냉전 종식 후 핵감축을 주도하고 있는 미국과 러시아와는 달리 프랑스와 영국은 제재 무기를 줄이는 대신 신핵병기를 개발하고 있고, 중국은 주변국에 핵기술을 판매하고 있는 것으로 알려져 있을 뿐만 아니라 핵실험 재개의 가능성도 있다. 이와 같은 안보리의 상임 이사국들인 이들 핵보유국의 행태는 현재 핵보유국에 대한 제재의 명분을 희석시키고 있다.²⁵⁾

그러나 현실적으로 핵확산을 막기가 어려운 것은 핵을 개발하려는 나라에 대한 효과적인 제재 수단이 별로 없다는 것이다. 북한이 NPT 탈퇴 선언에 따른 일련의 상황에서도 이러한 사실은 알 수 있다. 경제적 또는 기술적 제재를 하더라도 대외 의존도가 너무나 미약한 북한에 대해 제재의 효과성이 의문시 되며, 군사적 제재는 한반도라는 특수 사정으로 많은 제약을 가질 수밖에 없다.

그러나 IAEA의 규제를 비롯한 국제적인 규범은 보다 강화되고 있다. IAEA는 이라크의 핵무기 개발을 사전에 탐지하지 못했다는 과거의 교훈으로부터 다음과 같은 핵사찰을 대폭 강화하였다. 첫째, 신고하지 않은 핵관

24 Ronald Lehman II, "Arms Control and Disarmament on the Korean Peninsula," The Five Nation Seminar on Arms Control and Disarmament on the Korean Peninsula, (June, 1992), p.1.

25) 『동아일보』, 1993년 6월 14일 6쪽.

런 시설 및 물질에 대한 수집 능력이 없는 IAEA의 한계를 보완하기 위하여 제 3 국들의 인공 위성, 항공 정찰 등 정보를 제공받아 활용하도록 한다. 둘째, 신고하지 않으면 안될 핵관련 시설 및 물질이 있다는 근거가 있을 경우 그곳에 갈 수 있는 권리를 확보해야 하며, 따라서 특별 사찰의 권한을 재확인 하고, 세째, 피사찰 국가가 특별 사찰을 거부할 경우 지원을 요구하기 위해 UN 안보리에 상정할 수 있도록 IAEA의 핵사찰 기능을 강화하였다. 또한 미국이 핵확산에 대하여 민감하게 대처하고 있으므로 핵무기를 보유하고자 하는 나라는 주변 상황을 충분히 고려하여 결정하여야 한다.

2. 南·北韓의 핵能力 및 핵政策의 變化

남한에서 핵문제에 대한 논의가 처음 일어난 것은 1970년 7월에 미국이 주한 미군 철수 계획을 남한 정부에 통고한 직후였다.²⁶⁾ 남한 정부는 계획된 미군 철수를 지연시키기 위한 노력을 하였으며, 독자적인 군수 물자의 생산·조달을 위하여 1970년 말에 국방 과학 연구소와 무기 개발 위원회라는 두개의 군사 기구를 설립하였다. 당시 무기 개발 위원회에서는 핵무기를 개발할 것을 만장일치로 동의하였던 것으로 알려져 있다.

실제로 남한은 1972년에 프랑스로부터 핵연료 재처리 시설을 구입할 것을 논의하기 시작하였다. 원래 핵연료 재처리 공장 계획은 장래의 독자적이고 경제적인 핵연료 주기(nuclear fuel cycle)를 확보하기 위하여 1968년에 수립하였던 것이다. 그러나 1972년에 재처리 시설 구입에 대한 논의는 안보를 위하여 핵무기를 선택할 것인가를 고려하면서 진행된 것으로 보인다.

남한에서 두번째로 핵무기에 대한 논의가 일어났던 것은 1975년이였다. 1973년부터 1975년 초까지 남한 정부는 재처리 공장 구입을 둘러싸고 프랑스와 협상을 계속했지만, 핵무기에 대한 공식 발언은 없었다. 그러다가 1975년 4월 베트남이 패망한 직후, 박정희 대통령은 6월 12일에 있었던 기자 회견에서 미국이 핵방어벽을 철수시킬 경우 남한은 자체적인 핵능력을

26) 남한의 핵개발에 대해서는 주로 하영선, 『앞의 책』, 137-168쪽을 참조하였다.

개발해야만할 것이라고 핵무기에 대해 처음 언급하였다. 또한 당시 최형섭 과학 기술처 장관도 비슷한 무렵 남한이 자체 핵무기를 개발할 수 있는 기술적인 잠재력을 갖추고 있다고 말하였다. 이러한 정황으로 보아 이 시기에 남한은 북한의 침입 가능성에 대한 억지책으로, 그리고 주한 미군 철수협상에서 보다 유리한 고지를 확보하기 위한 의도로 핵무기 개발을 고려하였던 것으로 분석할 수 있다.

1974년 인도의 핵실험 직후에 미국은 핵무기 보유가 예상되는 국가에 대하여 그러한 활동의 징표가 될만한 점들을 세밀히 관찰하기 시작하였다. 남한은 1975년에 IAEA의 핵안전 협정을 체결하고, 이 협정에 따라 원자로와 원료 시설 그리고 핵에 관련된 모든 절차에 관하여 IAEA의 감시를 받아왔다. 그러나 미국은 1975년 여러 정보를 근거로 남한이 군사적 핵능력을 개발하고 있다고 결론 내린 듯 하다. 1975년 말경 미국은 양국 정부에 대해 프랑스로부터 재처리 공장을 구입하려는 계획을 취소하라고 압력을 가하였다.

당시 미국은 남한이 재처리 공장 계획을 취소하지 않을 경우 다음과 같은 제재를 남한에 가할 수 있음을 경고했던 것으로 보인다. 첫째, 남한이 재처리 시설을 고집한다면, 웨스팅하우스사가 건설하는 남한의 두번째 원자로에 대한 수출입 은행의 재정 지원과 이에 필요한 수출 허가를 철회하리라는 것이다. 둘째, 캐나다가 CANDU형 원자로를 한국에 판매하기로 한 계획을 미국이 저지하겠다는 것이다. 셋째, 남한에 대한 무기 판매를 더 이상 하지 않을지도 모르겠다는 가능성을 시사하였다.

이러한 강력한 압력에 직면한 남한 정부는 1976년 1월 마침내 핵을 보유하지 않을 것이라는 점을 밝히고 프랑스로부터의 구입 계획을 포기하였다.

카터 대통령의 주한 미군 철수 계획은 남한에서 세번째로 핵에 대한 논의를 일으켰다. 이에 남한 정부는 한반도에서 전쟁 억제력으로 작용하는 전술 핵무기를 그대로 유지해 줄 것을 미국 측에 희망했고, 미국이 핵무기를 철수시킬 경우 남한은 국가의 생존을 위해 자체 핵무기의 개발이 불가피하다는 입장을 미국 정부에 전하였다.

그러나 한국의 핵무기 개발 계획은 1970년대 말 미·소의 신냉전화에 따른

주한 미군 철수 계획의 후퇴와 박정희 대통령의 사망과 함께 일단 무산되었다. 이에 따라 남한은 원자력의 평화적 이용 면에서는 커다란 진척이 있었으나, 원자력의 군사적 이용 면에서는 새로운 변화가 나타나지 않았다.²⁷⁾

북한은 1950년대 중반부터 남한 내의 미국 핵무기를 비판하여 왔다. 특히 1970년대 중반부터는 미국 측의 자료를 중심으로 한반도의 핵무기 현황을 적극적으로 선전하고 이에 대한 비판의 강도를 높여 왔다. 김일성은 북한이 핵무기를 개발할 의도도 가지고 있지 않으며, 개발할 경제적 여건도 되지 못한다고 밝히고, 남한의 전술 핵무기의 철수와 이에 따른 한반도의 비핵 평화 지대 창설을 주장하여 왔다. 그 후 1970년대 중반부터 북한은 한반도 비핵 지대화 안을 주장하기 시작하였다.

북한은 1980년 로동당 제 6 차 대회에서 한반도의 비핵 평화 지대화를 10대 정강 중의 하나로 제시한데 이어 1986년 6월 12일에는 처음으로 정부 성명 형태로 '조선 반도의 비핵 평화 지대'를 주장하였다.²⁸⁾ 그리고 1986년 9월에 조선 반도의 비핵·평화를 위한 평양 국제 대회를 개최하고, 북한의 입장을 충실히 반영하는 '평양 선언'을 발표하였다.²⁹⁾

북한이 지속적으로 한반도 비핵지대화를 주장해 오고 있지만 북한의 핵개발 가능성에 대한 국제적 의혹이 제기되고 있었다. 특히 미국의 북한에 대한 핵개발 의혹과 이에 대한 북한의 대응은 다음 장에서 설명하기로 하고, 여기서는 우선 북한이 핵개발을 하려고 한다면 그 개발 동인이 무엇이냐에 대해 분석하기로 한다. 북한이 핵개발을 하려는 요인들을 정치적, 경제적 그리고 군사적 요인으로 나누어 볼 수 있다.³⁰⁾

첫째, 핵개발의 군사적 이유는 현재 북한이 누리고 있는 재래식 전력의 우위도 남한의 경제력과 군사력 증강에 비추어 보면 조만간 역전될 것으로 전망되고 있다는 점이다. 더욱이 경제적 곤란을 받고 있는 북한은 재래식 전력의 증강 보다는 상대적으로 비용이 적게 드는 핵무기 개발에 관심을 돌리

27) 하영선, 『앞의 책』, 210쪽.

28) 『로동신문』, 1986. 6. 24.

29) 『로동신문』, 1986. 9.7-9.9.

30) 송연선, "북한의 핵안전협정체결 배경과 핵사찰 전망," 『앞의 책』, 120-121쪽.

게 될 것이다.

둘째, 정치·전략적 차원에서 북한의 핵개발 가능성은 한반도 핵문제에 대한 협상에서 보다 유리한 협상 카드를 제공해 준다. 물론 북한의 핵개발 노력은 남한의 핵개발의 동인을 자극하고 또한 북한의 대미, 대일 관계의 진전에 역행하는 결과를 빚을 수 있지만, 반면에 북한이 핵무기 개발 가능성을 보유함으로써 남·북 군축 문제 혹은 한반도 핵문제에 대해 한국과 미국으로부터 중대한 양보를 얻어낼 수 있는 카드를 보유하게 되는 것이다. 미국이 핵무기의 존재에 대해 긍정도 부정도 하지 않는 정책(Neither Confirm Nor Deny: NCND)을 통해 전쟁 억제력의 효과를 얻고자 한 것과 같이 핵카드 정책을 북한도 사용함으로써 주한 미군 철수에 대한 협상 조건으로 활용하려고 한다는 가설을 만들 수 있다. 북한의 이러한 의도에 대한 가설은 북한이 핵안전 협정 체결의 대가로 미국과 한국으로부터 주한 미군 해철수, 팀스피리트 훈련 중지, 한국의 독자적 핵개발 가능성 전면 포기 등을 받아낸 것으로 이러한 가설은 검증될 수 있다.

마지막으로 북한은 핵개발을 정권 세습을 마무리 지어 가는 김정일과 그의 추종자들이 자기들의 위상 강화를 위해 이용하여 정권을 유지·강화하려는 대내적 유인도 있는 것으로 분석할 수 있다.

북한은 이상과 같이 핵개발의 동인을 가지고 있을 뿐만 아니라 핵개발 능력을 이미 보유하고 있는 것으로 평가되고 있다. 찰스 라슨 미태평양 군사령관은 북한은 이미 프루토늄을 보유하고 있는 데다 IAEA의 사찰을 계속 봉쇄해 왔기 때문에 앞으로 6-12개월 내에 핵무기들을 개발할 수 있을 것이라고 평가하였다. 그는 또한 핵무기에 가장 중요한 것은 기술이 아니라 재료인데, 이미 IAEA는 북한에서 프루토늄이 가공되고 있다는 증거를 발견했으며, 북한은 재료들을 보유하고 있으므로 다음 문제는 시간이 얼마나 걸리는가 하는 것이라고 보았다.³¹⁾ 또한 미국 하원의 공화당 연구팀의 보고서에 의하면, 북한은 이미 1990년대 초에 핵무기를 획득한 것으로 분석하였다.³²⁾ 미국 의회 조사국이 1993년 9월 15일에 발표한 보고서에 의하면, 북한은

31) 『조선일보』, 1993년 4월 9일.

32) 『조선일보』, 1993년 7월 16일.

1995년까지 연간 15-20 개의 원자 폭탄을 생산할 능력을 갖게 될 것으로 분석하였다. 그리고 북한은 이를 위한 시간을 벌기 위해 대외 협상에서 계속 지연 정책을 구사할 가능성이 높다고 전망하였다.³³⁾

이러한 북한의 핵개발에 관한 국제적 의혹이 높아지는 상황에서, 남한에서는 1986년 학생 운동권을 중심으로 반미·반핵의 주장이 제기되기 시작하였고, 이것이 재야로 확산되면서 비핵지대화 주장으로 발전되었다. 또 미국이 한국에 배치한 핵무기의 효용성에 대한 의문도 제기되었다. 1988년 남한의 국방연구소와 미국의 국제 전략 문제 연구소(CSIS)가 공동 주체한 세미나에서 남한의 핵무기 배치는 불필요하며, 핵무기는 북한을 자극해서 남·북한 간의 군비 경쟁만 부채질할 가능성이 있다는 내용이 쿠시먼 전 한·미 이군 단장에 의하여 발표되었다. 또한 1990년 9월에는 미국 의회 내에서 한국 문제에 관한 한 상당한 발언권을 행사해 온 솔라즈 하원 의원도 북한으로 하여금 핵안전 협정을 체결하도록 하기 위하여 한반도 비핵지대화론을 받아들이는 새로운 접근 방법을 택하여야 한다고 주장하였다.³⁴⁾

이러한 미국 학자와 정치가들의 분석과 1991년 9월 27일에 부시 대통령이 발표한 『전술핵 감축 선언』 등에 영향을 받아 남한 정부에서는 북한의 비핵화안을 제시하였다. 노 태우 대통령은 1) 핵에너지의 평화적 이용, 2) 핵연료 재처리 시설 및 농축 시설 보유 포기, 3) 핵무기 화학·생물 무기 전면적 제거를 위해 국제적 노력을 할 것을 주요 내용으로 하는 『한반도 비핵화와 평화 구축을 위한 선언』을 11월 8일에 하고, 아울러 핵무기의 제조, 보유, 저장, 배비, 사용을 앞짚겠다는 5-N 정책을 천명하였다.³⁵⁾

남한은 북한과의 핵문제를 해결하기 위하여 정치적·경제적 측면에서 중대한 손실을 감수하면서 북한에 대한 전격 선언을 한 것으로 평가되고 있다. 즉 남한은 先行 核周期에 있어서 핵심이 되며, 핵연료의 자국화의 관건이 되는 농축 시설의 보유를 포기하였는데 이는 전체 원자로 9기 중 8기가 핵농축 우라늄을 연료로 하는 경수로로 되어 있기 때문에 농축 시설이 없는 한 외국으로부터 농축 우라늄을 수입하여야 하는 남한으로서는 핵연료의 자국

33) 『한국일보』, 1993년 9월 29일.

34) 『월간 조선』, 1993년 6월호, 586쪽.

35) 『동아일보』, 1992년 1월 6일.

화가 불가능하게 되었다. 더우기 원자력 산업에서 가장 중요한 핵재처리 시설을 역시 갖지 않기로 하므로써 재처리하여 플루토늄을 추출하여 이를 고속 증식로에서 재사용 하면 우라늄의 사용 기간을 60배 이상 연장시킬 수 있는 데, 이러한 사용후 핵연료를 모두 폐기하고 막대한 관리비를 들여 처리하여야만 하게 되었다.

여하튼 미군핵 철수는 11월 18일 선언 이후 바로 시작되어, 12월 10일부터 열린 남·북 고위 회담 당시에는 이미 완료되었다. 그러나 북한은 남한에서 미군핵 철수를 공식적으로 천명해 줄 것을 제 5 차 고위 회담 기간 중에도 거듭 요구하였다. 이에 12월 18일 노태우 대통령은 “南韓의 核武器 不在”를 선언하였다. 이러한 일련의 과정을 거쳐 남·북한은 동년 12월 31일에 “한반도의 비핵화에 관한 공동 선언”에 가서명하였다.

북한은 계속적으로 미루어 왔던 핵안정 협정을 1992년 1월에 결국 서명을 하였고, 2월 19일에 『한반도의 비핵화에 관한 공동 선언』이 발효되었다. 5월에 열렸던 남·북한 총리 회담에서 남·북 핵통제 공동 위원회를 포함한 5개의 공동 위원회를 구성하였다. 그러나 이러한 위원회들의 활동은 별 진전이 없었다. 또한 7월 2일에 부시 대통령이 해외에 배치되어 있는 전술 핵무기의 철수를 완료하였다는 발표가 있었지만 여전히 북한은 3차례의 임시 사찰을 성실히 받지 않았다. 이에 10월에 열린 제 24 차 한·미 연례 안보 협의회에서 남·북 상호 핵사찰 등에 있어서 의미 있는 진전이 없을 경우 팀 스피리트 훈련을 실시하기 위한 합의를 발표하였다.

3. 北韓의 NPT 脫退 背景

북한의 핵무기 개발 가능성의 문제는 1980년대 중반 이래 점차 관심을 모으기 시작하였다.³⁶⁾ 북한은 소련의 도움으로 첫번째 연구용 원자로를 1962년부터 건설하기 시작하여, 1965년에 본격적으로 가동시켰다. 북한은 1970년대 후반에 평안북도 영변에 원자력 연구소 시설을 확장할 것을 결정하고 1980년에 30 MW의 두번째 원자로를 착공하여 1987년 2월부터 가동시키고

36) 『내외통신 종합판』, 32권, (1986. 7. 1. - 12. 31), 255- 259쪽.

있다. 연변에 있는 원자로는 1950년대의 영국형 원자로를 모방하여 북한 기술진에 의해 건설된 것으로 알려져 있다.

미국은 1984년에서 1985년 사이에 북한의 두번째 원자로가 반 가량 완성된 것을 발견하고, 핵확산의 위험성을 막기 위하여 이를 북한의 산업용 핵개발 계획을 지원해 왔고 과거에 핵확산 금지를 위하여 미국과 긴밀히 협조를 해왔던 소련에 북한의 핵개발에 대한 우려를 통보하고 협조를 요청하였다. 이에 소련은 1985년 12월에 북한에 1760 MW 용량의 원자력 발전소를 함경북도 신포 근처에 건설하는 계약을 체결하고, 1986년부터 1990년까지의 장기 무역 및 경제 협조 협정을 하는 조건으로 1974년 9월에 IAEA에 가입한 후 체결을 미루고 있던 NPT에 1985년 12월에 가입하도록 만들었다.

당시 북한으로서는 소련의 경제적, 기술적 지원이 필요했으며, 동시에 NPT 조약을 서명할 경우 핵안전 협정을 의무적으로 체결해야 하는지에 대한 충분한 이해와 지식도 없었고 또한 그러한 법적 이행 조치를 확인할 충분한 시간적 여유를 갖지 못한 채, 소련의 제의에 응한 것으로 분석된다. 그런데 북한이 핵안전 협정에 서명을 하지 않고 있는 동안 IAEA는 이의 체결에 대한 특별한 강요도 하지 않았고, 남한은 물론 미국, 소련, 일본 어느 나라도 북한의 핵안전 협정 미체결 문제를 중요 문제로 인식하지 않았기 때문에 설사 북한이 이러한 의무를 알고 있었다 하더라도 이 협정을 체결할 이유가 없었다.³⁷⁾

북한이 주어진 시간인 1987년 6월까지 안전 핵협정을 체결하지 않자 IAEA는 다시 18개월의 여유 기간을 부여하였다. 북한은 1988년 12월에 이르기까지 핵관련 시설을 확장하였던 것으로 분석되었다. 즉 1985년부터 1988년까지 찍은 위성 사진을 비교해 볼 때, 1988년 사진에서 영변 지역에 원자로나 재처리 시설로 보이는 건물이 몇 개 더 나타났다는 것이다. 물론 이 위성 사진에 나타난 새로운 건물이 재처리 시설이라고 단정짓기는 어려우나 분명한 것은 재처리 시설 모양의 건물을 기존의 원자로가 있는 지역에 세운 것이다.

37) 북한의 핵 정책의 변화에 대한 아래의 설명은 宋永仙, 『앞의 글』, 127-137쪽; 『월간 조선』, (1993, 6), 575- 641쪽; 외교안보연구원, 『북한의 탈퇴와 우리의 대응 자세』, (1993,3)을 참고 하였다.

그 후인 1989년부터 핵개발을 협상 카드로 하여 미국과 일본과의 관계 개선을 위한 접근을 시도하였다. 북한은 핵안전 협정 체결의 전제 조건으로 주한 미군핵 철수라는 구체적인 요구 조건을 국제 사회에 제안하기 시작하였고, 미국도 북한의 핵문제가 미국측의 주요 관심사 중의 하나가 되었다. 북한의 1988년 외교부장 김영남이 평화 제안 서한을 슬츠 미국 국무장관에게 보낸 이후 북한은 미국과 물밑 외교를 여러 차례 펼쳐 왔다. 미국은 북한에게 핵사찰을 수용한다면 미국과 북한 간의 일정한 수준의 관계 개선이 이루어질 것을 알렸다. 그런데 북한은 오히려 핵카드를 극대화하면서 미국과의 직접 협상 등 당장의 결과를 요구해 왔다.

그 동안 북한이 미국에 대한 주요 요구 사항은 북한과 미국 간의 직접 대화 및 관계 개선, 주한 미군 철수, 정전 협정의 평화 협정의 대체, 팀스피리트 훈련 중지, 미군 유해 송환을 위한 양국 정부 간의 합의 등이었다. 이에 비해, 미국은 대미 비난 중지, 테러 포기 입증, 남·북한 UN 동시 가입, 핵안전 서명과 핵사찰 허용 등이었는데, 회담이 거듭될 수록 북한의 핵안전 협정 서명과 핵사찰 수락이 중요 안건화 되었다. 회담에 임하는 미국의 시각은 북·미 관계 개선과 별도로 북한이 NPT 서명국으로서 당연히 체결하여야 할 의무 조항을 시행하여야 한다는 것인 반면, 북한은 그들이 핵안전 협정을 체결하지 않는 이유는 주한 미군의 지속적인 대북 핵위협 때문이라고 주장하였다.

이러한 북한과 미국 간의 입장을 공식적으로 표명한 예를 1990년 2월 오스트리아 비엔에서 개최된 IAEA 이사회에서 찾을 수 있다. 이사회에 참석한 35개국 중 16개국이 북한의 핵안전 협정 미체결을 비난하는 성명을 하게 되자 북한의 윤호진 대표는 1) 주한 미군핵 철수, 2) 팀스피리트 훈련 중지, 3) 핵무기 보유 국가의 태도에 따라 북한이 체결한 핵안전 협정의 효력을 정지시킬 수 있다는 조문을 북한이 IAEA와 체결할 핵안전 협정 문안에 명시해 주는 것을 조건으로 핵안전 협정을 체결하겠다고 밝혔다. 이에 미국은 1978년 11월에 UN에서 밝힌 미국의 입장을 재천명하였다. 즉 미국은 북한에 대해 먼저 핵공격을 하지 않을 것이나 만약 북한이나 북한의 동맹국이 먼저 남한에 대해 핵공격을 해 온다면 미국은 한국의 동맹국으로서 이에 대

한 핵위협이나 핵공격을 배제하지 않겠다는 뜻을 밝혔다. 그 후 북한은 결국 미국의 對北 核安全 協定 締結에 대한 국제 사회에서의 여론화 및 압력에 의하여 결국 1990년 7월 『핵안전 협정』을 체결하겠다고 공표를 하였다.

한편 북한의 일본과의 사이의 관계 개선 노력에도 불구하고 미국과 거의 같은 시기에 북한의 핵안전이 북한과 일본 간의 중요 문제로 대두되었다. 1990년 일본 자민당의 가네마루 신 부총재가 북한을 방문하여 북한과 관계 개선을 시사하게 되자, 동년 11월 미국은 그들과 충분한 사전 협의 없이 관계 개선에 나선 일본에게 북한의 핵안전 협정 체결을 북한과 일본의 관계 개선의 중요하고도 유일한 전제 조건으로 제시할 것을 제안하였다. 그 후 3차례나 계속된 북·일 회담 때까지 북한은 핵안전 협정을 체결하지 않았고, 때마침 이은혜 사건이 발생에 대한 북한의 공식적 사과와 해명을 일본이 요구하면서 두 나라의 관계 개선은 아무런 진전도 없이 끝나버렸다.

일본과의 관계 개선에도 실패한 북한은 핵안전 협정을 체결하지 않더라도 국제적 압력을 줄일 수 있고, 남한에 우선권을 빼앗길 수 없는 상황에서 북한은 1991년 5월에 UN 가입을 결정하게 되었다. 뿐만 아니라, 미국과 일본에 핵안전 협정 체결을 위하여 노력하고 있다는 모습을 보여주기 위하여 동년 6월에 열린 IAEA 이사회에서 “주한 미군핵 철수”와 “미국의 대북 핵불사용 보장”을 핵안전 협정 서명의 전제 조건으로 주장해 오던 이제까지의 태도를 바꾸었다. 이러한 맥락에서 북한은 IAEA 표준 문안에 가서명하였고 덧붙여 제46차 UN 총회가 열리기 전인 9월 12일에는 핵안전 협정에 서명하겠다고 약속하였다.

그러나 표준 문안에 가서명한 후 불과 2 주일 만에 태도를 바꾸어 주한 미군핵 철수를 포함한 “한반도 비핵지대화”를 남·북한이 공동으로 선언할 것을 제안해 왔다. 북측이 제안한 한반도 비핵지대화란 1) 남·북한이 한반도를 비핵지대화로 만드는데 합의하고, 이를 1992년 말까지 공동 선언할 것, 2) 미국, 소련, 중국 등 핵무기 보유국들은 공동 선언이 채택될 경우 이를 일년 이내에 법으로 보장할 것, 3) 아시아의 비핵국가들은 한반도의 비핵지대화를 지지하고 그 지위를 존중할 것 등을 담고 있다.

이러한 북한의 정책에 대응하여 미국무성은 직접적인 찬반의 표시 보다는 다음과 같은 성명문을 통해 그들의 취지를 밝혔다. 첫째, 북한이 주한 미군 핵 철수와 핵안정 협정 서명을 연계시키는 태도에 대해서는 근본적으로 찬성할 수 없을 뿐만 아니라 이러한 태도를 갖고 있는 북한과 직접 교섭을 할 수 없다. 둘째, 한반도 핵문제 뿐만 아니라 남·북한 간의 긴장 완화와 신뢰 구축에 관한 문제는 남·북한 간의 직접 협상을 통하는 것이 바람직하다. 마지막으로, 북한이 제안한 비핵지대화 안은 한반도로부터 미국의 핵우산을 제거하라는 내용이 포함되어 있는 바, 이는 미국의 기존 안보 전략을 수정하라는 내용과 동일한 것이므로 이에 동의할 수 없다.

이와 같이 북한의 한반도 비핵지대화안이 한국뿐만 아니라 주변국으로부터 긍정적인 반응을 얻지 못한 가운데 1991년에 부시 대통령은 전술핵 감축 선언을 하였다. 부시 대통령의 핵감축 정책 중 해외에 배치된 단거리 핵미사일을 철수하겠다는 내용은 북한에 대해서는 핵무기 포기 압력을 행사하고, 한반도 내에서의 군축 협상을 고무시키겠다는 의도가 핵감축 정책의 이차 효과로 분석할 수 있다.

이에 북한은 이것은 미국이 웅담 취해야 할 조치라고 하고, 더 나아가 주한 미군 철수의 실제적인 조치가 취해질 것을 기대한다고 밝혔다. 즉 북한은 주한 미군 핵무기가 철수된다는 조건 하에 핵안정 협정 체결의 길도 열리게 될 것이라고 하였다.³⁸⁾

이어서 11월 8일 한반도 비핵화를 위한 5-N 정책을 남한에서 선언하였지만, 이것이 미국 핵우산 철거까지는 포함하고 있지 않고, 미국의 대북 핵위협이 완전히 제거된 것이 아니기 때문에 핵안전 협정을 체결할 수 없다고 주장하였다. 이와 더불어 북한이 제기한 중요한 사항은 남한에서의 핵무기의 존재 여부를 확인하기 위한 사찰과 북한의 핵시설에 대한 사찰을 동시에 실시하자는 것이다.

그러나 12월 18일 남한의 『핵무기 부재 선언』 등을 계기로 북한으로서는 국제 사회의 압력이 아닌 남·북간의 직접 협상을 통해 주체적으로 핵사찰을 받아들인다는 명분을 가지고 12월 21일 한반도 비핵화 선언을 합의하

38) 『내외통신』, 1991년 9월 30일.

고, 1992년 1월 30일 핵안전 협정에 서명하였다.

북한이 핵안전 협정에 조인한 이래, IAEA는 1993년 2월까지 북한이 제출한 최종 보고서에 입각하여 6차례 임시 사찰을 실시하였다.³⁹⁾ 그런데 IAEA는 1992년 여름에 북한이 제출한 최초의 보고서와 임시 사찰의 결과 사이에 중대한 차이가 있음을 발견하였다.

북한은 현재 세계 어느 나라에서도 거의 사용하지 않고 있는 구 소련의 체르노빌 원자로와 같은 형식인 흑연 감속 원자로를 건설하는 것은 여기에서 플루토늄을 추출하여 결국 핵무기를 제조하기 위한 것이 아닌가 하는 의혹을 받고 있었다. 1992년 6월에 IAEA의 한스 블릭스(Hans Blix) 사무총장이 최초로 북한의 핵시설을 사찰하였을 때 북한은 5MW 급의 영변에 있는 원자로로부터 한차례 90g의 플루토늄을 추출하였다고 시인하고, 그 표본을 IAEA로 보냈다. 그런데 동일한 연료봉으로 추출하였을 경우 연료봉 속에 남아 있는 동위 원소의 성질과 추출된 플루토늄 및 추출 관련 폐기물 속의 동위 원소의 성질은 일치하여야 하는데 이것이 불일치하고 있음을 발견하였다. 따라서 플루토늄의 추출이 여러 차례에 걸쳐 이루어졌다는 것을 밝혀낸 것이다. 핵발전소라고 주장한 곳에서 채취한 표본에서 분석한 결과 북한이 신고한 내용과는 달리 여러 차례에 걸쳐 핵폐기물로부터 플루토늄을 추출하였으며, 그 양도 최소한 핵무기 한 개 이상을 제조할 수 있는 7-8kg에 달할 것으로 추정하는 등 북한의 핵개발에 대한 의혹을 발견하였다. 1993년 2월 24일 미국 중앙 정보국(CIA)의 울시(James Woolsey)국장의 미국 상원 청문회에서의 증언에 의하면, “북한이 플루토늄을 세 번 이상 추출해 최소한 한 개의 핵무기 제조에 필요한 충분한 양의 핵물질을 생산했을 가능성이 매우 크다”고 하였다.⁴⁰⁾ 그러나 울시의 이러한 평가가 미국내의 일치된 견해는 아

39) IAEA 사찰에는 크게 임시 사찰, 일반 사찰 그리고 특별 사찰의 세 가지가 있다. 핵안전 협정을 체결한 나라는 모든 핵시설과 물질을 IAEA에 신고하여야 하며, 이 내용이 맞는지를 사찰하는 것이 임시 사찰이다. 임시 사찰을 통해 신고 내용의 정확성과 완전성이 입증되고 나면 개별 핵시설물과 물질별로 보조 약정을 체결하여 통상적인 사찰을 벌이게 되는데 이를 일반 사찰이라고 한다. 특별 사찰은 신고 내용과 임시 사찰의 결과가 크게 다를 때 IAEA가 요구하는 미신고 시설에 대해 실시하는 것이다.

40) 『조선일보』, 1993년 7월 30일 7쪽.

년 것으로 보인다. 예를 들면, 스코크로프트(Brent Scowcroft) 전 백악관 안보 담당 보좌관은 부시 행정부의 최종 보고서에 의하면 북한이 핵무기 개발 현황이 상당히 위험 수준에 있으나 그렇다고 오히려 CIA 국장이 증언한 것처럼 핵무기 한 개를 만들만한 플루토늄을 생산한 것은 아니라고 본다고 밝혔다.⁴¹⁾

IAEA는 강화된 사찰 절차에 따라 영변의 액체 폐기물 시설로 보이는 2개의 시설을 제 3 국들로부터의 위성 정보 등을 활용하여 발견하였다. IAEA는 1993년 2월에 영변에 있는 문제의 핵시설에 대한 특별 사찰을 수용할 것과 북한이 불응할 경우 특별 이사회의 결의를 통해 사찰 수용을 재차 촉구하며, 이에도 불응할 경우 UN 안보리에 회부할 것인가를 내용으로 하는 특별 핵사찰의 수용을 촉구하는 서한을 북한으로 발송하였다.

이에 북한은 로동 신문에서 미국이 IAEA를 이용하여 핵활동과 관련이 없는 군사 대상에 대하여 사찰을 진행하려고 하는 것은 심각한 군사·정치적 문제이며, IAEA가 제 3 국이 제공한 정보를 다른 나라의 자주권과 이익을 침해하는 특별 사찰에 이용할 권리가 없으며, 북한의 군사 대상에 대하여 부당한 사찰 조치를 취하는 경우 옹당한 자위적 대응 조치를 취할 것이라는 내용을 밝혔다. 또한 북한은 2월 15일 손성필 주러시아 북한 대사를 통하여 IAEA가 북한에 대해 특별 사찰을 요구하는 2개의 시설은 군사 시설이며, IAEA가 임시 이사회에서 특별 사찰 실시를 강행을 결정할 때에는 북한은 IAEA와 맺은 핵사찰 협정을 파기할 수도 있다는 것을 표명하였다. 그 다음날 IAEA는 1992년 4월에 북한이 IAEA에 제출한 핵시설 및 핵물질 재고에 관한 신고서에 사실과 다른 중대한 하자가 있음을 발표하자, 북한은 IAEA와 관련된 공식 입장을 2월 22일부터 26일까지 열리는 정기 이사회에서 설명하겠다고 통고하였고, IAEA는 2월 18일로 예정되었던 특별 이사회를 취소하였다.

2월 22일 북한 대표 김계관 순회 대사는 IAEA 이사회에서 비정기적 사찰이 정상적으로 진행되고 있음에도 정기 이사회에 핵의혹을 포함하고 있는

41) 1993년 3월 4일 U.S.A. Today 지 주최 기자 회견 발언, 『한국일보』, 1993년 3월 4일.

것은 유감이며, 북한의 초기 보고서와 IAEA의 사찰 결과 간의 원칙적 불일치는 계산 방법·해석·평가의 차이이며 다음번 협상에서 만족스러운 해결이 가능하기 때문에 IAEA가 일방의 정보에 의하여 행동할 것이 아니라 협상을 통해 초기 보고서의 정확성과 완전성을 검증하는데 관심을 돌려줄 것을 희망하였다.

결국 IAEA 이사회는 2월 25일에, 1) 핵안정협정의 완전하고도 즉각적인 이행 촉구하며, 2) 이것이 북한의 최초 핵신고의 완전성을 평가하고 정확성을 검증하는데 필수적임을 강조하며, 3) 이와 관련 사무총장이 이미 취한 제반 조치를 지지하고, 4) IAEA가 핵안전 협정에 따른 책임을 완수할 수 있도록 모든 협조를 제공할 것과 2개의 기지에 대한 특별 사찰과 추가 정보에 대한 사무총장의 요구에 지체없이 호응할 것을 촉구하며, 5) 추가 정보의 제공과 2개 기지에 대한 특별 사찰이 북한의 신고를 검증하고 신고상의 차이를 해명하는데 긴급하고 시급한 것으로 판정하며, 6) 사무총장에 대해 이 결의안을 북한에 전달하고 상기 문제의 해결을 위해 대화를 계속하는 한편 결의안 채택으로부터 1개월 이내에 특별 이사회를 소집하여 그 결과를 보고하도록 요구하며, 7) 이 문제를 계속 주시하며 북한과 IAEA간 안전 협정과 IAEA 현장이 규정하는 추가 조치를 고려하기로 결정하는 내용을 포함하는 결의안을 채택하였다.

이에 북한 대표 김계관 순회 대사는 같은 날 IAEA 이사회에서 1) IAEA는 북한에 대한 강권과 압력 조치를 취함으로써 군사 대상들을 개방하고, 북한을 압살하려는 교전 일방인 적대국의 책동에 노골적으로 가담하였고, 2) 핵사찰과 아무런 관련이 없는 2개의 군사 대상에 대한 특별 사찰을 강요하는 결의가 북한의 안전에 대한 침해가 되기 때문에 어떤 경우에도 접수하지 않을 것이며, 3) 이 부당한 결의에 대해 자주권과 최고 이익을 수호하기 위하여 자위적 대응 조치를 취하지 않을 수 없게 되었음을 밝히는 연설을 하였다.

또한 북한은 3월 1일 일본 당국이 북한이 특별 사찰을 받아들이지 않으면 조·일 국교 정상화를 위한 교섭의 재개에 중대한 영향을 미칠 것이라는 일본의 대북한 핵사찰 수용 촉구와 관련하여, 일본 측이 전제 조건을 들고 나

오는 한 조·일 회담에 절대로 응하지 않을 것임을 밝혔다.

김정일이 최고 사령관에 취임한 후 최초의 명령으로 3월 8일에 팀스피리트 훈련 실시를 명분으로 전국·전민·전군에 준전시 상태를 선포하였다.

그 후 북한 중앙 인민 위원회는 3월 12일에 1) NPT에 가입하고 담보 협정을 발효시킨 것은 남한으로부터 미국의 핵무기를 철수시키고 핵위협을 저지하며, 한반도를 핵무기 없는 지대로 만드는데 목적이 있으며, 2) 핵보유국인 미국이 조약상 의무를 위반하고 비핵국가인 북한을 위협하는 핵전쟁 연습인 팀스피리트 훈련을 재개하고, IAEA 서기국의 일부가 핵활동과 관련 없는 군사 대상에 대한 특별 사찰을 강요하는 결의를 이사회에서 결의한 것은 북한의 자주권을 침해하고 북한을 무장 해제시키며 북한의 사회주의 제도를 압살하려는 것이며, 3) 나라와 민족의 최고 이익을 위협하는 특수한 사태가 조성된 것과 관련 사회주의 제도를 옹호하기 위한 요구로부터 자주권을 행사하기 위한다는 명목으로 NPT에서 탈퇴하기로 결정하고, 이를 정부 성명서로 발표하였다.

IV. NPT 脫退 宣言 後의 政策 開發

1. 南韓의 政策 開發

남한은 북한의 돌발적 NPT 탈퇴 선언에 대해 전혀 예측치 못한 충격적 사건으로 받아들였다. 남한 정부는 북한의 NPT 탈퇴 선언은 범세계적 핵비확산 체계에 대한 중대한 도전이며, 이미 남북 간에 채택된 기본 합의서, 비핵화 공동 선언 그리고 부속 합의서 등 모든 남·북 합의 사항의 신뢰성을 상실시키는 중대한 행위로 규정하고, 즉각 철회 할 것을 요구하는 내용의 성명을 발표하였다.⁴²⁾

42) 각국의 정책 개발에 관하여는 특별한 주가 없는 한 통일원, 외무부의 『주요 일지』 및 『월간 조선』 1993년 6월호, 638-641쪽을 참고하였다.

오는 한 조·일 회담에 절대로 응하지 않을 것임을 밝혔다.

김정일이 최고 사령관에 취임한 후 최초의 명령으로 3월 8일에 팀스피리트 훈련 실시를 명분으로 전국·전민·전군에 준전시 상태를 선포하였다.

그 후 북한 중앙 인민 위원회는 3월 12일에 1) NPT에 가입하고 담보 협정을 발효시킨 것은 남한으로부터 미국의 핵무기를 철수시키고 핵위협을 저지하며, 한반도를 핵무기 없는 지대로 만드는데 목적이 있으며, 2) 핵보유국인 미국이 조약상 의무를 위반하고 비핵국가인 북한을 위협하는 핵전쟁 연습인 팀스피리트 훈련을 재개하고, IAEA 서기국의 일부가 핵활동과 관련 없는 군사 대상에 대한 특별 사찰을 강요하는 결의를 이사회에서 결의한 것은 북한의 자주권을 침해하고 북한을 무장 해제시키며 북한의 사회주의 제도를 압살하려는 것이며, 3) 나라와 민족의 최고 이익을 위협하는 특수한 사태가 조성된 것과 관련 사회주의 제도를 옹호하기 위한 요구로부터 자주권을 행사하기 위한다는 명목으로 NPT에서 탈퇴하기로 결정하고, 이를 정부 성명서로 발표하였다.

IV. NPT 脫退 宣言 後의 政策 開發

1. 南韓의 政策 開發

남한은 북한의 돌발적 NPT 탈퇴 선언에 대해 전혀 예측치 못한 충격적 사건으로 받아들였다. 남한 정부는 북한의 NPT 탈퇴 선언은 범세계적 핵비확산 체계에 대한 중대한 도전이며, 이미 남북 간에 채택된 기본 합의서, 비핵화 공동 선언 그리고 부속 합의서 등 모든 남·북 합의 사항의 신뢰성을 상실시키는 중대한 행위로 규정하고, 즉각 철회 할 것을 요구하는 내용의 성명을 발표하였다.⁴²⁾

42) 각국의 정책 개발에 관하여는 특별한 주가 없는 한 통일원, 외무부의 『주요 일지』 및 『월간 조선』 1993년 6월호, 638-641쪽을 참고하였다.

이어 13일에 열린 핵통제위 대책 회의에서 북한의 NPT 탈퇴는 국제 문제이므로 국제 사회와 공조 체계에 더 역점을 두며, 북한에게 잘못된 메시지를 주고 국제 사회의 오해를 낳을 수 있는 남·북 회담은 당분간 동결한다는 결정을 하였다.

국제적 공조 체계에서 남한이 중요시 하는 나라는 미국, 일본, 중국, 러시아 등이다. 북한의 핵 문제의 공동 보조를 위한 한-미-일 3국 고위 실무자급 회의가 3월 22일 뉴욕에서 개최되었고, 3월 23일에는 북한의 NPT 탈퇴에 대한 분위기 탐지 및 남한 정부의 의사를 전달하기 위하여 한승주 외무장관이 미국과 UN을 방문하였다. 한장관은 북한에 대한 대처 방안으로써 평화적이고 외교적 수단을 강조하였다. 이는 핵확산을 막고자 하는 미국 측의 강경 입장과 차이가 있는 것이었으나 결국 3월 26일 한·미 외무 장관 회의에서 평화적이고 외교적인 모든 수단을 강구한 연후인 5월 이후 단계적 제재 조치에 착수하기로 의견을 모았다.

4월 1일 IAEA 특별 이사회는 북한의 핵사찰 문제를 UN 안보리에 상정할 것을 내용으로 하는 결의안을 제출하였다. 이에 남한의 외무부는 이에 대한 지지를 표명하고, 북한에 탈퇴 결정의 철회 및 특별 사찰을 수락할 것을 촉구하는 성명을 발표하였다.

4월 8일에 UN 안보리 의장이 북한과 IAEA 간의 협의 계속을 촉구하는 대북한 성명을 채택하였다. 남한 정부는 UN의 강제 제재를 발동하기 이전에 북한의 태도가 변화되기를 기대한다고 표명하였지만, UN 안보리에서의 논의는 조기에 실시되어야 한다는 입장을 견지해 왔다. 왜냐 하면, 안보리에서의 논의는 남한의 입장에서 볼 때 북한을 상대하기 유리한 입장인 반면, 북한으로서는 물리적·심리적 부담을 가지기 때문이다.

그후에 남한 정부는 NPT 탈퇴 선언 직후 결정하였던 남·북 회담 동결 결정을 바꾸어 5월 20일에 남·북 대화의 최대 장애가 되고 있는 핵문제 해결의 돌파구를 마련하기 위해 5월 27일 남·북 고위급 회담을 위한 대표 접촉을 가질 것을 북한 측에 제의했다. 황인성 총리는 북한의 핵문제를 둘러싸고 빚어진 일련의 사태와 관련 국제 기구의 조치가 취해지기 이전에 핵문제가 대화와 협상을 통해 해결되어야 한다고 강조하고 앞으로의 대표 접촉에

서 핵문제 해결 및 이에 수반되는 그 밖의 남·북간 현안 문제들을 토의하고자 밝혔다.⁴³⁾

남한 측의 제의를 거부하였던 북한은 5월 25일에 특사 교환을 갑자기 제의 하여 왔다. 남한 정부는 북측이 남·북 교섭의 창구를 총리급의 남북 고위급 회담 대신 통일 담당 부총리로 바꿀 것을 제의한 것은 남한 정부 내의 통일 정책에 대해 미묘한 차이가 있으리라는 그들 나름대로의 판단에 기인한 것으로 평가하여 결국 거절하였다.

남한은 북한의 핵문제 해결을 위해서는 남·북 대화와 상호 사찰이 필수적이라는 판단에 따라 남·북 핵통제 공동 위원회 재개를 북측에 제기하고, 북한이 새로운 조건을 걸어 특사 교환 등 대화를 제의해 올 경우에도 이를 적극 수용하고자 하였다. 5월 29일 남한은 고위급 대표 접촉을 거듭 제의하고, 6월 2일에는 특사 교환에 관한 논의를 포함한 핵문제를 논의하기 위한 실무 대표 접촉을 수정 제의하고, 14일에는 의제의 명시 없이 실무 대표 접촉을 수정 제의하였다. 그러나 북한은 다음 날 남측의 제의를 거부하고, 특사 교환 실무 접촉을 반복 주장하였다. 이에 남한은 핵문제를 기초 협의로 할 수 있다고 후퇴하고, 특사 교환을 수용하겠다고 하였으나, 북한의 강산성 정무원 총리는 26일의 담화를 통하여 특사 교환이 무산되었다고 선언하였다. 44) 6월 11일의 북·미 고위급 회담에서 북한이 NPT 탈퇴를 보류하기로 하자 남한 정부는 이러한 결과는 북한 핵문제를 대화를 통해 평화적으로 해결해야 한다는 정책에 따라 미국 등과 공조 체계를 유지해 온 것이 성과를 거둔 것으로 평가하였다. 그러나 북한이 핵문제 해결을 지연시킨 채 핵카드를 이용해 미국과의 관계 개선만을 고집할 가능성이 있다고 보고, 이에 대비하기로 결정하였다. 또한 북한이 지연 전술을 쓰고 있는 것으로 평가되면 UN 안보리를 통한 대북 제재 결의의 채택 작업을 재개하기로 결정하였다.⁴⁵⁾ 7월 19일 북·미 2차 고위급 회담에서 빠른 시일 내에 남·북 회담의 재개 의사를 밝혔다. 그러나 남한은 핵카드를 이용하여 최대한의 실리를 얻기 위한 정책으로 평가하고, 북한의 남·북 정상 회담을 위한 특사 교환 주장은 거부하기

43) 『한국일보』, 1993년 5월 21일.

44) 『한국일보』, 1993년 6월 27일.

45) 『동아일보』, 1993년 6월 13일.

로 하였다.⁴⁶⁾ 그 후 한완상 부총리 겸 통일원 장관 주재로 열린 통일 관계 장관 회의에서 북한이 IAEA와 핵사찰 협상을 재개하기로 함에 따라 회담 형식에 얽매이지 않고 남·북 대화를 전향적으로 추진하기로 다시 정책의 방향을 바꾸었다.⁴⁷⁾

그럼에도 불구하고, 북한은 9월 20일 까지 시간을 줄 테니 핵전쟁 연습 등에 대한 태도를 밝히라고 남한에 요구 하며 실질적 남·북 대화를 하지 않고 있자, 정부는 북한에 대해 아무런 조건 없이 대화에 나서라고 강경히 대처하였다.⁴⁸⁾

남한은 방한 중인 갈루치 차관보와 협의를 갖고, 북한의 태도 변화가 전제되지 않는 한 추가 북·미 회담을 가질 수 없다는데 의견을 같이 하였다. 그러나 9월 22일로 예정되어 있는 IAEA 이사회를 거쳐 UN 안보리에 회부하기 보다는 좀 더 시간을 두고 북한으로 하여금 남한 및 IAEA와 대화를 통해 성과를 낼 수 있도록 대북 설득 작업을 갖기로 하였다. 이러한 결정은 8월 IAEA 기술진의 입북 활동을 통해 북한이 플루토늄을 추가로 생산한 흔적이 발견되지 않았고, 핵무기 개발에 필요한 시간이 상당 정도 뒤로 늦추어진 것 같다는 판단에 따른 것이었다.⁴⁹⁾

2. 美國의 政策 開發

클린턴 대통령이 9월 27일에 UN 총회에서 핵확산 방지가 미국 외교의 최우선 정책이며, 세계 핵확산 방지 조치에 따르지 않는 나라에 대해서는 무역 및 기술 교류를 하지 않는다고 천명하였다.⁵⁰⁾ 따라서 북한의 NPT 탈퇴 문제는 미국 정부의 대외 정책들 중요한 정책 의제가 되었다.

미국 정부는 북한의 발표가 난 직후인 3월 15일 북경에서 북한 측에게 참사관급 접촉을 제의하였다. 다음날 이를 거부하였던 북한은 다시 태도를 바

46) 『조선일보』, 1993년 7월 21일.

47) 『한국일보』, 1993년 8월 19일.

48) 『동아일보』, 1993년 9월 10일.

49) 『조선일보』, 1993년 9월 11일.

50) 『중앙일보』, 1993년 9월 28일.

꾸어 이를 수락하였고, 이로써 3월 19일 북·미 참사관급 접촉이 북경에서 이루어졌다. 그러나 이 회담 후 미국은 현재로서는 북한과 더 이상의 접촉 계획이 없음을 밝히고, 미국은 IAEA와 여타 국가들을 포함한 국제 사회를 중심으로 이루어질 것임을 발표하였다.

한편 미국 정부 내에서는 북한 핵 문제를 유엔 헌장 7조에 규정된 국제평화와 안보에 대한 위협으로 간주, UN 안보리로 하여금 광범한 제재 조치를 취하게 하는 문제를 놓고 법률 검토 작업을 벌였다. UN 헌장 제 7 조가 발동되면 UN 안보리는 북한에 대해 UN의 요구를 수용할 때까지 부분적 또는 완전한 경제 제재, 외교 관계의 단절, 봉쇄 또는 군사 행동 등의 광범위한 조치들을 취할 수 있다.⁵¹⁾

클린턴 행정부는 현재로서는 대북한 정책에서 좋은 선택이 없다고 분석하고, 강경 대응이라는 대안이 다른 대안들에 비해 효과가 있을 것으로 평가하는 분위기였다. 크리스토퍼 국무장관은 3월 25일 하원 세출소위에 출석하여 북한의 NPT 탈퇴와 계속적인 핵사찰 거부 행위를 심각한 태도로 받아들이고, 이에 대한 UN의 경제 제재 조치를 강력히 지지하였다. 경제 제재 조치로는 일차적으로 식량 및 석유, 천연 가스, 원자재 수출입 규제가 고려되고 있다고 말함으로써 이러한 분위기를 대변하였다. 그러나 남한의 한승주 외무장관과의 교섭 과정에서 우선은 평화적이고 외교적 정책을 선택하기로 합의하였다.

미국은 핵문제를 풀기 위해 미국과 반드시 협상을 해야 한다는 북한의 주장을 적어도 배척하지는 않았다는 증거를 남기기 위하여, 그리고 한국 정부가 북한을 대화의 장으로 끌어낼 수 있는 북·미 회담을 강력히 지지하고 있기 때문에 북한과의 고위급 회담을 적극적으로 고려하기 시작하였다.

한국 정부는 외교 수단을 다 사용하여 북한에 대한 설득에 노력하였다는 점을 중국을 비롯한 세계 각국에 알리기 위하여 북·미 협상을 권유할 필요가 있었다고 볼 수 있다. 한편 미국은 중국과 일본의 실무자들과 뉴욕에서 북·미 고위 회담에 대비한 세 나라 간의 입장을 사전에 조율하는 등 관계국과의 사전 준비 작업을 하였다.

51) 『조선일보』, 1993년 3월 31일.

북·미 고위 회담을 준비하는 과정에서 미국은 우선적으로 다루고자 하는 안건은 핵문제였다. 핵문제가 성공적으로 다뤄지면 정치·경제 관계의 진전 등 양국의 여러 현안들이 협상 대상이 될 수 있음을 밝히고, 핵문제 타결 없이는 다른 사안을 다루는 것은 원치 않는다는 점을 밝혔다.⁵²⁾ 이에 비해, 북한은 핵문제 뿐만 아니라 모든 현안 문제를 의제로 다뤄야 한다면서 특히 1) 북한에 대한 미국의 핵무기 불사용, 2) 팀스프리트 훈련 중지, 3) 미국의 남한에 대한 핵우산국 제공 중단, 4) 주한 미군 철수, 5) 한국 내의 미군 기지 공개, 6) 북한 사회주의 체제에 대한 존중이라는 6개 항의 요구 조건을 제시하였다.⁵³⁾

5월부터 시작된 북·미 고위 회담에서 미국은 NPT 복귀, IAEA의 사찰 수용, 남·북한 비핵화 선언의 구체적 실천이라는 세가지 사항을 요구하였다. 그리고 미국은 핵문제의 해결이 이루어질 경우 팀스프리트 훈련 중지, 남한 내 미군 핵기지에 대한 사찰 실시, 북한에 대한 미국측의 명시적인 핵선제 사용을 양보하겠다는 보장 등을 통하여 양국 관계의 단계적인 개선 가능성 등을 제시하였다.

미국은 이 회담에서 당장 시급한 영변의 핵시설에 대한 국제 사찰보다 더 비중을 둘 정도로 NPT 복귀 문제를 더 강조했다. 미국이 이처럼 북한의 NPT 복귀에 비중을 둔 이유는 12일까지 한주일 밖에 시한이 없는 현안이라는 점이었을 것이다. 6월 12일로 북한의 NPT 탈퇴가 발효되면 북한에 지속적으로 핵사찰을 요구하고 핵개발을 저지할 법적·제도적 근거가 사라지게 된다. 물론 UN 안보리는 북한의 NPT 탈퇴 이후에도 결의안을 통해 대북한 핵사찰을 실시할 수 있지만 이 경우 154개국에 가입하고 있는 NPT를 근거로 하고 있는 것보다 절차도 복잡하고 적법성여부 등에 대한 논란의 가능성도 있는 것이다. 더욱이 북한이 아무런 제재 없이 핵확산 금지 체계를 탈퇴하면 다른 불만 국가들이 계속 탈퇴해도 이를 저지할 논리가 서질 않게 된다. 뿐만 아니라 미국으로서는 인도, 파키스탄 등 NPT에 가입하고 있지 않은 나라들을 NPT 체계로 끌어들이는 데에도 장애가 초래될 것으로 분석

52) 『한국일보』, 1993년 5월 28일.

53) 『동아일보』, 1993년 5월 29일.

하였을 것이다.

6월 11일에 북·미 고위급 1차 회담의 네번째 회의에서 '북한의 NPT 탈퇴 효력의 일방적 정지 결정'과 '북한과 미국의 대화 계속'을 주 내용으로 하는 공동 성명을 발표함으로써 미국으로서는 북한을 NPT 체계에 계속 잡아둠으로써 현안 문제를 일단 해결하였다.

미국은 북·미 협상에서 NPT 잔류, IAEA 핵사찰 그리고 북·미 관계 개선의 단계로 발전시켜 나간다는 것을 기본 정책으로 하고 있었다.⁵⁴⁾ 그런데 북한이 NPT 탈퇴를 유보하고서도 IAEA의 핵사찰을 수용하지 않고 있자, 미국은 UN 안보리에서의 제재라는 강경책을 제시하면서 제 2차 고위급 회담에서 두번째 단계의 목표를 달성하려는 전략을 가지고 있었다.

7월 14일 개최된 제네바에서의 북한과의 제 2차 고위급 회담에서 미국은 북한이 NPT 완전 복귀, 특별 사찰 문제에 관한 IAEA와 협의 진전, 한반도 비핵화 선언 이행을 조건으로 북한의 흑연 감속 원자로와 그와 관련된 핵시설을 輕水爐 전환을 지원하기로 합의하였다. 그리고 제 2차 북·미 고위급 회담 결과에 대한 별도의 성명에서 북한이 IAEA 및 남한과 진지한 논의를 진행할 때까지는 제 3차 회담을 시작하지 않을 것이라고 밝혔다.⁵⁵⁾

이러한 회담의 결과를 놓고 미국의 언론과 핵전문가들은 제네바 회담의 결과는 NPT 탈퇴 및 핵사찰 거부로 야기된 핵위기의 고비를 넘겼는지는 몰라도 아시아 지역에서 핵경쟁을 막겠다는 미국의 정책 목표를 달성하는 데는 실패했다고 평가하였다. 워싱턴의 외교 소식통은 북한의 흑연 감속로를 경수로로 교체하는 것을 미국이 지원하기로 했으나, 경수로로의 이전에는 상당한 기간이 걸리고 또한 비용도 많이 들기 때문에 북한이 이를 트집잡아 미국이 성의를 보이지 않는다고 하면서 합의 내용의 이행을 지체하더라도 미국으로서는 이에 대처할 적절한 방법이 없을 것으로 분석하였다.⁵⁶⁾

제네바 회담이 있은 후 북한은 IAEA와 협의를 하였지만 남한과는 회담 제의를 하면서도 실제적인 대화는 없었다. 이에 미국은 9월 15일까지 북한이 핵문제와 관련한 남·북 대화에 응하지 않을 경우 북한에 대한 경제 조치

54) 『한국일보』, 1993년 6월 25일.

55) 『중앙일보』, 1993년 7월 20일.

56) 『조선일보』, 1993년 7월 21일.

를 UN 안보리에 제출하기로 하였다. 북한의 이러한 행태는 한·미 간의 마찰을 일으키려는 저의가 있는 것으로 분석하고, 미국은 갈루치 차관보를 한국에 파견하여 한국과 미국이 긴밀한 관계를 유지하고 있음은 물론 대북 정책에 이견이 없다는 것을 보이려고 하였다.⁵⁷⁾

한편 북한은 6월과 8월에 제 7 차와 제 8 차 사찰팀을 받아 들이면서 사찰 활동의 범위를 감시용 카메라와 봉인 장치 등 사찰 장비의 유지·보수 활동에만 국한시켰다. 이에 따라 특별 사찰은 고사하고 임시 사찰과 일반 사찰 활동마저 1993년 2월의 6차 사찰 이후 사실상 중단되고 있는 실정이었다. 이에 미국은 북한과의 3단계 회담 개최 조건으로 IAEA 차원에서는 임시 사찰과 일반 사찰을 재개하고, 특별 사찰을 IAEA와의 협상 의제에 올려 놓도록 하려는 정책을 개발하였다.

북한과 미국이 협상을 시작한지 6개월이 지난 9월 말 현재까지의 미국의 대북 정책을 평가해 보면, 북한은 앞으로 상당 기간 동안 핵무기 개발을 포기하거나 핵사찰을 허용할 가능성이 적어 보인다. 클린턴 행정부는 북한이 이와 같이 정책의 변화를 보이지 않음에 따라 향후 수주일 내에 협상을 계속할 것인지, 아니면 UN 안보리를 통한 경제 제재 조치를 강구할 것인지를 대안을 선택하여야 할 상황에 있다.

3. 北韓의 政策 開發

북한은 NPT 탈퇴를 선언한 이후에도 그 원인은 IAEA가 미국의 군사 정보에 기초하여 북한의 군사 시설에 대한 특별 사찰을 요구하고 있는데 이는 공정성과 독립성을 상실하였고, 미국이 전술핵을 철수했다고 하면서도 북한에 대해 핵위협을 계속 가하고 있었기 때문이라고 주장을 반복하였다. 그러나 팀스피리트 훈련의 영구 중지, 미국의 대북한 핵위협 제거, 그리고 IAEA의 공정성을 확보 할 수 있다면 NPT에 재가입할 수 있음을 탈퇴 선언 이후부터 여러 차례 시사하기도 하였다.

3월 29일 북한은 최초로 북·미 협상을 최초로 제의하고, 31일에는 빈 주재

57) 『중앙일보』, 1993년 9월 3일.

북한 대사 김광섭이 핵안전 협정을 이행하기 위한 임시 사찰을 수용할 용의가 있음을 밝혔다. 그러나 4월 1일 IAEA 특별 이사회는 북한을 의무 불이행국으로 규정하고, 핵사찰 문제를 UN 안보리에 상정하기로 결정하였다. 이에 북한은 그동안 핵안전 협정의 의무를 이행할 용의가 있음을 밝혔고 이를 위한 협상을 제안하고 그 실현을 위하여 노력하고 있음에도 불구하고 IAEA가 UN에 상정하는 결의안을 채택한 것은 북한의 자주권과 민족의 존엄성을 침해하는 행위로 규정하였다. 또한 북한의 핵문제는 북한과 IAEA 사이의 문제가 아니라 북한과 미국 사이의 문제이기 때문에 UN에서 논의할 성질이 아니며 미국과의 협상을 통하여 해결할 문제라고 강변하였다.

한편 북한은 4월 7일 최고 인민 회의에서 전민족 대단결 10대 강령과 대남 4대 요구 사항을 제시하였다. 이는 북한이 핵문제를 우회시키고 민족 내부 문제를 강조함으로써 남·북간 대화를 재개하려는 의도로 볼 수 있다.

이와 함께 NPT 탈퇴 후 국제적인 압력이 가중되고 있는 와중에서 민족 단결과 자주를 들고나와 남한 정부와 관계국간의 연대를 견제하려는 뜻도 담겨져 있는 것으로 평가된다. 강령 전반에 나타난 민족 대단결의 원칙은 지난 1991년 8월 1일 김일성 담화에서 계급에 우선한 민족 제일주의를 표방한 이래 변변히 강조해 온 것으로 그다지 새로운 것은 아닐 것이다. 그러나 주목되는 것은 강성산 총리가 10대 강령 채택의 배경 연설에서 어느 동맹국도 민족보다 나올 수 없다는 김영삼 대통령의 취임사를 인용하면서 진실로 민족의 단합을 도모하려는 염원에서 나온 것이라면 환영한다고 밝힌 부분으로 북한 측이 남한 대통령의 취임사에 있는 구체적인 내용을 인용하며 유화적인 자세를 보인 것은 새정부 출범 이후 처음으로 남·북 대화에 대한 진전된 자세를 평가할 수 있다.⁵⁸⁾

북한은 4월 10일 IAEA가 북한 핵문제를 UN 안보리로 넘긴데 대한 반대 입장을 거듭 밝히면서 미국과의 직접 협상을 다시 요구했다.⁵⁹⁾ 결국 5월 10일 제 33 차 북·미 참사관급 회의에서 고위 회담을 개최한다는데 합의하였다. 5월 17일과 21일의 두 차례 뉴욕 예비 접촉을 거쳐 24일에 북한은 회담

58) 『한국일보』, 1993년 4월 9일.

59) 『한국일보』, 1993년 4월 12일.

개최일시와 대표자 명단을 미국에 공식 통고하는 단계로 진전되었다. 그러나 예비 회담에서 미국은 이번 회담에서 핵문제 하나만을 다룰 것을 주장하는데 반해 북한은 핵문제를 포함해 관계 개선 문제 등 전반적인 문제들을 폭넓게 다룰 것을 주장하였다. 또한 최소한 두차례 이상은 만나고 필요하다면 고위급 회담을 정례화 해 관계개선 방안을 모색하자고 요구하므로써 핵의혹을 숨기려는 북한의 '시간 끌기 전략'을 나타내었다. 이와 같은 회담 성사 자체나 미국이 제시한 협상안 등은 모두 북한이 핵카드를 써서 얻어낸 외교적 성과로 평가된다.

북한은 5월 28일 뉴욕에서 열리는 북·미 고위급 회담이 순조롭게 진행될 경우 NPT 탈퇴를 재고할 수도 있다고 다시 밝혔다. 김광섭 오스트리아 주재 북한 대사는 6월 2일 열리는 회담에서 미국이 성실한 자세로 나온다면 긍정적인 결과가 나올 수 있을 것이라 말하고 핵문제 해결은 이 회담과 긴밀히 연결돼 있다고 강조했다. 그는 이어 미국이 한국에 배치하고 있는 핵무기를 철수해야 한다고 주장함으로써 오는 회담에서 이 문제를 부각시켜 미국으로부터 양보를 얻어내려 할 것이라는 점을 시사했다. 북한 관리의 이러한 발언은 북·미 회담의 의제를 북한의 NPT 복귀 문제로 한정한다는 미국의 입장을 완화하기 위한 포석이며, 또한 뉴욕 회담을 대미 관계 개선의 발판으로 이용하려 하고 있는 것으로 분석할 수 있다.

결국 6월 2일에 UN 본부에서 개최된 첫번째 회담과 4일에 있는 두번째 회담에서도 별 진전을 보이지 못하였다. 그러다가 10일에 있는 세번째 회담에서 상당한 의견 접근을 보이기 시작하였고, 11일에 있는 네번째 회담에서 다음과 같은 내용을 골자로 하는 북·미 공동 성명을 발표하였다. 첫째, 핵무기를 포함한 무력을 사용하지 않으며, 이러한 무력으로 위협도 하지 않는다는 것을 보장한다. 둘째, 포괄적 핵안전 조치의 공정한 적용을 포함, 한반도의 비핵화 및 평화와 안전을 보장하며, 상대방의 자주권을 상호 존중하고 내정에 간섭하지 않는다. 셋째, 한반도의 평화적 통일을 지지하며, 이 원칙에 따라서 양국 정부는 평등하고 공정한 기초 위에서 대화를 계속한다. 넷째, 북한은 필요하다고 인정하는 만큼 NPT로부터의 탈퇴 효력을 일방적으로 정지시킨다.

이 회담의 결과를 평가해 보면, 북한은 NPT 탈퇴 효력의 일방적 정지 결정에도 불구하고 북한은 언제든지 다시 NPT 재탈퇴를 다시 선언할 수 있는 여지를 둠으로써 NPT 카드는 계속 활용할 수 있는 실리를 챙겼다. 이와 함께 북한은 미국으로부터 핵위협 제거와 내정 불간섭, 자주권의 상호 존중 등을 보장 받는 정치적 성과도 얻은 것으로 평가된다.

그 후 북한은 미국과 7월 19일 제네바에서 제 2 차 고위급 회담의 세번째 회담에서 특별 사찰 문제에 대해 북한이 IAEA와 조속한 시일 안에 협의를 재개하기로 합의를 하고, IAEA 사찰의 공정하고 완전한 적용이 NPT 체계 강화에 필수적이라는 데 미국과 견해를 같이 하였다. 또한 북한은 핵문제를 포함한 상호 현안들에 대한 남·북 회담을 조속한 시일 내에 시작할 용의가 있음을 밝히고, 경수로 도입과 관련한 기술 문제를 포함한 핵문제 해결과 관련한 현안을 토의하고 양국 간의 전반적 관계 개선을 위하여 3 차 회담을 열기로 하였다는 내용의 성명을 발표하였다. 회담이 끝난 후 가진 기자회견에서 강석주 북한 대표는 미국이 핵무기를 포함한 무력 불사용 보장 원칙을 재확인해 주었다고 강조하였다.

원자로는 경수로, 중수로, 흑연 감속로, 그리고 가스 냉각로의 4 가지가 있다. 이 중 핵무기를 만드는 데 필요한 원자로는 흑연 감속로이다. 북한은 자체 개발한 시설 용량 5MW의 시험용 원자로를 보유하고 있다. 북한이 흑연 감속로를 경수로로 교체하는 것은 핵무기 원료인 플루토늄 생산을 중단한다는 의미를 지닌다. 그러나 흑연 감속로를 폐쇄하려면 방사선 누출을 줄여 나가는 등 원자로를 식히는데 3-4년이 걸리며, 실제 해체하는데 1-2년이 걸리는 것으로 전문가들은 전망하였다.

북한은 제네바 회담의 합의에 따라 9월 1일에 남한에 대하여 級에 구애받지 않는 특사 교환을 제의하였다.⁶⁰⁾ 이는 북한이 남·북 회담의 필요성을 인식하였기 때문이기 보다는 3 단계 북·미 회담에 앞서 2 차 회담의 이행을 위한 성의를 보이기 위한 것으로 평가할 수 있다. 북한으로서는 남북 회담의 재개가 제 3차 북·미 회담의 전제 조건이기는 하지만 회담에서 성과까지 거두어야 하는 것은 아니므로 미국과의 회담 직전 남한과 형식적 회담을 하

60) 『매일경제신문』, 1993년 9월 2일.

려거나, 또는 시간 벌기로 나가다가 마지막 순간에 아량을 보이는 듯 한발 물러서는 북한 특유의 전략을 구사하려는 것으로 분석할 수 있다.

한편 IAEA 정기 이사회가 9월 23일 북한 핵문제를 27일부터 열리는 총회에 상정한다는 결의안을 채택하였다. 이에 북한은 핵사찰 전면 거부 및 IAEA와의 2 차 협상도 거부하겠다고 밝혔다. 북한은 이러한 강경 정책은 핵카드를 다시 대미 협상의 지렛대로 삼으려는 것으로 분석할 수 있다.

이상과 같은 북한의 핵정책의 개발 과정을 현재의 시점에서 평가해 보면, 북한은 특별 사찰에 대한 외부의 압력에 대응하여 강경하게 대처하며 특별 사찰을 회피하며 핵개발을 할 때 까지 시간을 끄는 대안과 특별 사찰을 수락하되 핵상황이 밝혀지기 전까지 핵카드를 충분히 활용하여 실익을 얻는 대안 등을 고려한 것으로 보이며, 현재까지는 북한의 진의를 밝힐 수는 없으나 딜레마적 상황 속에서 정책 실패라고 보여질 만큼의 비밀관적 정책을 개발한 것으로 보이지는 않는다.

4. 其他 國家의 政策 開發

가. 日本의 政策 開發

핵사찰 카드를 통하여 북한과의 협상에서 유리한 위치를 누렸던 일본은 북한의 NPT 탈퇴 결정으로 외교적 어려움을 갖게 되었다. 일본은 만약 한국이 북한의 핵문제에 유연한 입장을 취하거나 직접 협상을 할 경우 북한과 국교 교섭 등 각종 거래에서 새로운 교섭 수단을 찾지 않으면 안될 상황이기 때문에 일본이 북한에 대한 국제 공동 간섭의 분위기를 조성하는데 적극적이었다. 그런데 북한의 NPT 탈퇴에 관한 일본의 기본 정책은 북한의 NPT 탈퇴 선언의 효력을 발휘하기까지 남아 있는 3개월 내에 북한이 탈퇴 결정을 철회하도록 모든 수단을 총동원한다는 것이었다.

일본 정부는 북한의 NPT 탈퇴 선언이 국제 사회에 완전히 등을 돌리는 적대 행위인가, IAEA의 특별 사찰에 대비하여 시간을 벌고, 미국과의 협상

을 위한 의도인가, 또는 핵 사찰을 거부하기 위한 논리적 결정인가 등의 탈퇴 동기를 분석하려고 노력하였다.

일본 정부는 북한에 대한 경제 제재를 강화했다. 통산성은 3월 13일 북한에 대해 대북한 수출의 60%이상을 차지하고 있는 기계, 화학 관련 제품들의 수출을 전면 금지시켰다. 북한 경제는 심각한 외화 부족 등으로 무역량 자체가 미미하기 때문에 경제 제재가 큰 효과가 없을 것이라는 점에서 일본의 이러한 경제 제재의 효과성에 부정적 견해도 있었지만, 현재 북한 경제는 제일 조선인들이 투자 및 기부의 형태로 북한에 보내는 연간 50억-1백억 엔의 자금으로 겨우 유지되고 있기 때문에 일본의 경제 제재는 가장 강력한 카드가 될 것으로 보고 있다.

일본 정부는 이와 함께 한국, 미국, 중국, 러시아 등과 긴밀한 협의를 계속한다는 정책을 정하고, 이에 따라 북한이 핵카드를 통하여 미국과의 관계 개선에 실마리를 찾아보려는 것이 잘못된 계산임을 북한 측에 전달하였다.

이번 북한의 탈퇴로 2년 간 계속되어 오던 북·일 간 국교 정상화 교섭은 거의 불가능하게 됐다. 하지만 일본 정부는 북한을 계속 궁지로 몰 경우 예상치 못한 돌발 사태의 가능성도 크기 때문에, 양국간 협상의 문은 계속 열어 놓는다는 양면 정책을 구사하는 것으로 보인다.

나. 中國의 政策 開發

중국은 북한의 주요 식량 및 자원의 공급원인 동시에 북한의 정책 변화에 가장 적합한 대안을 제시하고 있으며, 남·북한 UN 동시 가입에 결정적 영향력을 행사했으며, 한국과의 교역 확대로 실익을 얻고 있기 때문에 북한의 NPT 탈퇴를 철회시키는데 중요한 역할을 할 수 있을 것으로 평가되어 왔다.

중국은 북한이 핵무기를 보유하는 것을 원치 않으나, 북한의 붕괴가 사회주의 체제의 붕괴라는 측면 때문에 딜레마에 빠져 있다는 상황이다. 중국 외교부장 전기침은 3월 23일 내·외신 기자 회견에서 UN 안보리가 북한에 제재 조치를 취하는 데는 반대하며, 이 문제는 IAEA에서 해결되기를 바란다고

하였다. 그리고 UN 안보리로 확대할 경우 북한의 핵문제 더욱 복잡하게 만들 뿐이며, 이 문제를 해결하는데 아직 3개월의 여유가 있음을 지적하였다.

61) UN 안보리가 4월 8일에 북한의 NPT 탈퇴와 핵안전 협정 의무 불이행에 대한 우려를 표명하고, NPT의 중요성 및 조약 가입국들의 조약 준수의 중요성을 재확인하고, 외교적 노력을 통한 북한핵 문제 해결을 강조한 안보리 의장 성명을 채택했다. 미국, 영국 등 서방측 국가들은 당초 온건하면서도 구속력을 갖는 결의안을 채택할 예정이었으나 중국이 결의안 채택에 강력히 반대함으로써 정치적 의미를 담은 의장의 성명 채택으로 안보리의 공식 입장을 정리하게 되었다.

중국은 「대화를 통한 해결 노력」을 강조하면서 줄곧 제 3자의 입장을 유지하려고 노력하였으나, 한승주 외무 장관과 전기침 중국 부총리겸 외교부장 간의 4월 26일 회담에서 지금까지의 기본 정책을 변화시켰다. 이제는 중국도 사태 해결이 더 이상 지연되는 것을 좌시하지 않겠다는 의지를 밝혔다. 양국은 이 회담에서 현 시점이 북한의 핵문제를 해결하기 위한 중대한 고비가 되고 있다는 데 인식을 같이 했으며, UN 안보리에서의 추가 조치가 필요한 상황이 전개되지 않도록 한·중 양국이 관련 문제를 협의해 나갈 것을 합의하였다. 지금까지 북·미 또는 남·북한 간의 당사자간 대화 노력만을 주창해 온 중국이 자신이 직접 관련 문제 협의에 나설 것임을 밝힌 것이다.

그 후 전기침 부총리는 서울을 방문하여 북한의 태도 변화를 촉구하였다. 양국 외무장관은 북한이 일단 오는 6월 12일 이전에 NPT에 잔류할 것을 요구하였다. 그리고 남한은 북한이 핵의혹을 씻는데 필요한 제반 조치를 취하고 있으며, 북한의 태도에 따라 유화책과 강경한 제재조치 양자가 모두 준비 중임을 중국에 알렸다. 이에 전기침 부총리는 그간 남한 정부가 기울여 온 평화적 해결 노력을 진지한 노력이라고 높이 평가하면서 남한과 계속 협의 하겠다고 밝혔다.

양국은 또 북한 핵개발 문제가 심각한 국제적 우려를 초래하고 있으며, 한반도는 물론 동북아시아의 평화와 안정에 지대한 영향력을 미치는 문제라고 규정했는데 이는 중국도 이제는 더 이상 핵에 관한 한 북한을 변호하지 않

61) 『조선일보』, 1993년 5월 27일.

겠다는 정책을 표명한 것으로 평가할 수 있다.

그러나 중국은 자체적으로 핵실험 계획을 수립하여 이를 집행할 계획을 가진 것으로 알려져 있어 미국 등과 갈등 관계에 있는 등 국제 핵질서를 교란시킬 가능성도 지니고 있기 때문에 중국이 대북 협상에 어느 정도 기여할 수 있을 것인가를 평가하기 아직 이른 것 같다.

다. 러시아의 政策 開發

러시아는 북한의 NPT 탈퇴 선언에 커다란 우려를 표명하면서 NPT 체약국인 남한, 미국, 영국, 프랑스 등과 긴밀한 협조를 해나간다는 정책을 결정하였다. 러시아 외무부는 3월 12일에 NPT가 핵시대에 있어 각국의 안전을 보장할 수 있는 중요한 장치인데 북한이 이 체계에서 이탈한 것을 크게 우려할 수 밖에 없으며 또한 결코 무관심하게 대처할 수 없으며, NPT의 준수가 북한뿐 아니라 한반도의 안전에 매우 중요한 만큼, 북한의 탈퇴로 인한 상황의 중요성에 비추어 다시 한번 생각해야 할 것이라고 강조하는 내용의 성명을 발표하였다. 그리고 러시아는 북한의 탈퇴 선언에 관한 정보 수집을 한 뒤 북한의 진위를 파악해 나갈 예정이라고 밝혔다.⁶²⁾

러시아는 IAEA가 북한 핵문제의 UN 안보리 상정 결의안 채택을 지지하며, 핵안전 협정의 이행과 NPT 탈퇴의 철회를 촉구하는 미국·영국과의 공동 성명을 발표하였다.

러시아의 핵문제에 관한 대외 정책의 기초는 미국과 마찬가지로 핵을 보유할 수 있는 가능성을 가진 국가에 대해서는 이를 좌시할 수 없다는 것이다. 이와 같은 관점에서 이라크, 이란 등과 함께 북한을 잠재적 핵위협국으로 분류하고 동태를 예의 주시해 왔다. 지금까지 러시아가 IAEA나 유엔의 결정에 적극적으로 협조를 해온 것도 이같은 이유에서 비롯됐다.

러시아의 한 고위 관리는 북한이 강경 조치를 취하게 된 원인을 분석하면서 김일성과 김정일 IAEA의 핵사찰 의도에 대해 잘못된 보고를 받고 상황을 오판한 것이 아니냐고 추측했다. 이와 함께 북한이 미국 등 서방 국가의

62) 『한국일보』, 1993년 3월 14일.

의지를 시험해 보려는 의도로 이같은 조치가 나올 수도 있으며 북한 내부의 온건파와 강경파간의 대립에서 나오는 좌충수일 수도 있다는 분석도 제기하였다.

그러나 러시아는 내부 정치의 불안정과 경제적 어려움 때문에 북한에 대한 적극적 정책 개발을 위한 국가적 관심을 가질 여유가 없을 것으로 보인다. 또한 러시아는 과거와 같이 북한의 정책 결정에 미칠 영향력도 크지 않을 것으로 보인다.

V. 結 論

1. 北韓의 政策 開發 能力에 對한 評價

본 논문은 NPT 탈퇴 선언을 한 후의 남한, 북한, 미국 그리고 북한의 핵문제와 관련된 나라들의 정책 변화를 분석하였다. 그런데 북한을 제외한 다른 나라는 북한의 정책 결정에 영향을 주는 환경 요인으로 취급하였다. 즉 본 논문의 분석 틀은 북한의 NPT 복귀를 목표로 하는 각 국의 정책 개발이 북한으로서는 딜레마로 느껴질 것으로 보고, 이러한 딜레마 상황에서 북한의 정책 개발을 평가하고자 하였다.

북한의 정책 능력을 평가하는 이론적 틀로서 정책학의 의제 설정 이론과 정책 결정 이론을 원용하였다. 김일성·김정일 부자를 중심으로 한 소수의 집단이 공식적인 정부 의제를 만들고 있는 북한의 정책 의제 설정 과정은 콥과 로쓰의 동원형이나 내부 접근형에 속하는 것으로 보았다. 이러한 유형에 속하는 북한의 정책 의제 설정 과정의 특징은 김일성·김정일의 의도나 이익에 합치되는 사회 문제만이 정부 의제로 된다는 것이다.

북한의 정책 의제 설정 과정의 이러한 특성은 전통적 이론인 엘리트주의(elitism)로 설명할 수도 있을 것이다. 또한 북한의 의제 설정 과정을 분석하면서 無意思 決定 理論(Non-decision Making Theory)으로 설명할 수 있는 현상들

의지를 시험해 보려는 의도로 이같은 조치가 나올 수도 있으며 북한 내부의 온건파와 강경파간의 대립에서 나오는 좌충수일 수도 있다는 분석도 제기하였다.

그러나 러시아는 내부 정치의 불안정과 경제적 어려움 때문에 북한에 대한 적극적 정책 개발을 위한 국가적 관심을 가질 여유가 없을 것으로 보인다. 또한 러시아는 과거와 같이 북한의 정책 결정에 미칠 영향력도 크지 않을 것으로 보인다.

V. 結 論

1. 北韓의 政策 開發 能力에 對한 評價

본 논문은 NPT 탈퇴 선언을 한 후의 남한, 북한, 미국 그리고 북한의 핵문제와 관련된 나라들의 정책 변화를 분석하였다. 그런데 북한을 제외한 다른 나라는 북한의 정책 결정에 영향을 주는 환경 요인으로 취급하였다. 즉 본 논문의 분석 틀은 북한의 NPT 복귀를 목표로 하는 각 국의 정책 개발이 북한으로서는 딜레마로 느껴질 것으로 보고, 이러한 딜레마 상황에서 북한의 정책 개발을 평가하고자 하였다.

북한의 정책 능력을 평가하는 이론적 틀로서 정책학의 의제 설정 이론과 정책 결정 이론을 원용하였다. 김일성·김정일 부자를 중심으로 한 소수의 집단이 공식적인 정부 의제를 만들고 있는 북한의 정책 의제 설정 과정은 콥과 로쓰의 동원형이나 내부 접근형에 속하는 것으로 보았다. 이러한 유형에 속하는 북한의 정책 의제 설정 과정의 특징은 김일성·김정일의 의도나 이익에 합치되는 사회 문제만이 정부 의제로 된다는 것이다.

북한의 정책 의제 설정 과정의 이러한 특성은 전통적 이론인 엘리트주의(elitism)로 설명할 수도 있을 것이다. 또한 북한의 의제 설정 과정을 분석하면서 無意思 決定 理論(Non-decision Making Theory)으로 설명할 수 있는 현상들

도 많이 나타났다. 무의사 결정 이론의 요체는 엘리트들에게 불리한 결과를 가져오지 않는 문제들만 정책 의제로 선정한다는 것인데, 뒤집어 말하면 엘리트들에게 유리한 문제는 집요하게 정부 의제화하여 이의 정당성을 국민이나 정권 유지에 필요한 집단에 선전하므로써 정권 유지에 이용한다는 것이다. 북한이 집요하게 핵개발을 추진하는 것이나, 대외적으로 핵카드를 사용하여 강경한 정책 의제만을 제시하는 것은 바로 이러한 현상에 해당하는 것으로 볼 수 있다.

본 논문에서는 NPT 탈퇴 후의 북한의 정책 결정의 특성을 딜레마 모형으로 평가하고자 하였다. 이를 위한 기본 전제로서 NPT 탈퇴 이후 나타날 정책의 비밀관성 내지 포기를 정책 실패로 보고, 이러한 결과는 북한이 처한 딜레마 상황에서 기인하는 것으로 설명하고자 한 것이다.

북한이 처한 경제적 어려움, 전자 산업의 낙후와 경비 면에서 현대전 수행에 한계가 있는 무기 체계, 대미·대일 관계 개선의 필요성, 핵개발을 고집하는 강경파와 경제 탈피를 주장하는 온건 기술 관료들 간의 갈등이 북한이 처해 있는 상황으로 분석되고 있다.⁶³⁾ 이러한 상황에서 북한은 NPT 탈퇴라는 강경 정책을 결정하므로써 IAEA의 특별 사찰을 회피하여 핵개발을 추진하는 대안과 핵카드를 최대한 활용하여 시간을 끌면서 최대한의 실익을 얻고자 하는 두 가지 대안을 평가함에 있어서 북한으로서는 각 대안의 기대 비용과 기대 손실에 대한 비교가 어려울 것이다. 북한이 처한 이러한 상황을 딜레마 상황으로 볼 수 있다.

딜레마 상황에서 정책 결정자들이 취할 수 있는 정책은 소극적이거나 또는 적극적 정책이다. 북한이 NPT 탈퇴를 결정한 이후 탈퇴 유보로 정책을 바꾸었다가 다시 탈퇴 가능성을 시사하는 정책으로 바꾸었던 것은 북한이 처한 딜레마 상황에서 기인하는 것으로 평가할 수 있다.

북한의 정책 결정자들이 실제로 정책 결정 과정에서 딜레마를 느꼈는지의 여부는 분석할 수 없다. 그러므로 본 연구는 오늘날 핵확산을 둘러싼 국제 관계 및 한반도의 핵확산 문제를 분석하므로써 핵문제가 갖는 딜레마 상황의 설명하고, 이러한 상황 속에 존재하는 북한 핵개발 정책의 딜레마 상황을 분석하였다. 즉 남한, 미국, IAEA 등의 정책 개발은 핵개발과 핵확산의 두 대안 사이에서 북한의 정책 결정자를 딜레마 상황으로 빠뜨리며, 이 결과 비밀관적 정책을 산출

63) 『조선일보』, 1993년 9월 3일.

하게 되는 과정을 분석하였다.

이러한 접근은 개별적 정책 결정자의 주관적 판단을 고려하는 개체적 접근이 아니고 전체로서 현상을 파악하는 전체적 접근법을 활용한다는 점에서 다른 모형을 이론적 틀로 하는 것 보다 강점을 가지는 것으로 보인다.

이상과 같은 이론적 틀로써 북한의 정책 개발을 분석하면, 이를 토대로 북한의 정책 개발 능력을 평가할 수 있을 것이다. 물론 북한이 NPT 탈퇴 선언 이후 이를 해결하는 과정에 있기 때문에 현재로서 완전한 평가를 하기는 곤란하다.

북한의 NPT 탈퇴 결정과 그 이후 외부의 압력 속에서 산출해낸 북한의 정책은 단기적 차원에서 본다면 합리성을 지닌 것으로 평가할 수 있다. 즉 북한이 NPT 탈퇴를 결정할 때부터 핵문제를 갖고 미국, IAEA 그리고 남한이라는 3개의 축을 중심으로 하여 핵카드를 최대한 활용하고자 하였고, 이의 목적이 현재로써는 어느 정도 달성한 것으로 평가된다. 북한은 미국과의 협상에 관심을 집중하는 한편, 남한 및 IAEA와의 대화에서는 한 쪽과의 협상이 어려워질 때 선별적으로 다른 한 쪽을 이용하는 정책을 개발해 온 것으로 평가된다. '핵무기 개발을 위하여 또는 핵카드를 활용하여 최대한 이익을 얻기 위한 시간 벌기'라는 일관된 목적을 위하여 IAEA의 특별 사찰을 절대적으로 회피하고, 이를 위하여 전략적으로 정책을 변화하였던 것으로 평가할 수도 있겠다.

이와 같은 성과를 거둘 수 있었던 것은 북한의 정책 결정권을 김정일과 그를 적극 지지하는 소수 집단에 집중되어 있고, 이들 강경파들이 그들의 시각에 맞는 강경한 정책 의제를 설정하였고, 이를 비판할 견제 세력이 거의 없기 때문인 것으로 볼 수 있다. 또한 NPT 탈퇴 후의 북한의 핵정책은 외교 정책의 일환으로 되어 북한 내부에서의 갈등 소지가 적으며 오히려 인민들에게 위기 의식을 주어 정권의 안정에 기여하기 좋은 정책이었기 때문으로 보인다. 그러므로 다른 유형의 정책에서도 이러한 결과를 가지고 올 수 있는 정책 능력을 가졌다고 평가하기는 곤란하다.

장기적으로 보면, 국제적 제재를 감수할 것인가 정책 변화를 통한 핵의혹을 완전 해소할 것인가 하는 결정을 할 수 밖에 없을 것이다. 이 경우 북한은 결국 비밀관적 정책을 산출하지 않을 수 없을 것이며, 이는 딜레마 모형에서 말하

는 정책 실패가 될 것이다. 북한 사회의 경제적 어려움이 정책 결정 집단 중 온건파의 입지가 강화될 것이며, 대인민 홍보에 있어서도 핵문제가 계속적으로 효용을 발휘하기는 힘들 것이기 때문이다.

2. 對北 政策의 方向

북한의 정책 과정에 대한 정확한 정보를 수집하기 위하여 지속적인 대화나 외국과의 공조 체계를 통하여 확립하는 데 많은 노력을 기울여야 할 것이다. 특히 정책 의제 설정과 결정권을 지니고 있는 김정일에 대한 보다 체계적인 분석과 그를 지지하고 있는 집단들의 인적 구조와 행태에 대한 분석이 북한의 정책 능력을 정확하게 분석하는 데 기초 자료가 될 것이기 때문에 이에 관한 정보 획득이 중요하며, 이를 위하여 관계국들과 보다 긴밀한 공조 체계를 형성해야 한다.

정권 세습을 마무리지어 가는 김정일과 그의 추종자들은 핵문제를 자신들의 위상 강화를 위하여 이용하려 할 것이다. 김정일에게는 핵문제가 자신이 국제 압력에 쉽게 굴복하지 않는다는 인상을 심어 군부를 포함한 추종 세력에게 신임을 확보할 수 있는 좋은 정책 의제가 될 것이다. 이러한 점에서, 남한 정부로서는 성급하게 핵문제를 해결하려고 하기 보다는 장기적 관점에서 북한 내부의 상황을 계속 관찰하면서 김정일을 둘러싼 정책 결정 집단의 인적 구성을 바꿀 수 있도록 국내·외적 노력을 하는 것이 효과적일 것이다. 이를 위하여, 북한의 정책 기구의 구성원 중에 개혁 지향의 온건파가 입지를 넓힐 수 있는 유인책을 개발하여야 한다.

핵문제에 관한 정책 결정 과정에서 북한이 처해 있는 딜레마 상황을 해소할 수 있는 방향으로 국제적 공동 노력을 강화하여야 한다. 북한이 핵개발과 핵카드의 두 대안 중에 핵카드를 이용한 실리 획득이 유리하다는 점을 인식시켜야 한다. 아울러 북한이 핵개발을 위하여 핵사찰을 계속 거부하고 '시간 끌기 정책'을 고수할 경우에 UN 안보리를 통한 강력한 경제 제재가 불가피하게 된다는 위기 의식을 분명히 인식시켜야 한다. 이를 위하여, 정부는 국제 제재를 준비하기 위한 외교 활동을 다각적으로 진행시켜야 한다. 물론 남한으로써는 경제적

이거나 군사적 제재를 가해야 하는 상황이 되는 것은 방지하여야겠지만, 동시에 제재가 필요하게 되면 국제 사회가 단합된 행동으로 들어갈 수 있도록 준비 조치를 취하고 이러한 사실을 행동을 통해 북한측에 알려 주어야 한다.

또한 북한이 현재 취하고 있는 핵사찰 전면 거부 및 IAEA와의 2차 협상을 거부한 정책을 철회하고, 궁극적으로 NPT에 복귀하는 것이 현실적으로 유리하다는 점을 인식시켜야 할 것이다. 이를 위해 남한은 미국을 포함한 관계국과의 공조 체계 속에서 북한이 NPT 복귀를 하더라도 현 정권이 정치적 손상을 입지 않을 명분을 줄 수 있는 유인을 과감히 제시할 필요가 있다.

參 考 文 獻

1. 국내 참고 문헌

- 공기두. (1991). 북한의 정책결정과정. 대륙연구소, 『북한연구』, 제2권 제4호,
- 김영평. (1991). 『불확실성과 정책의 정당성』. 서울 : 고려대학교 출판부.
- 김창수. (1991). 동북아질서 재편과 한국의 안보정책 방향. 『국방논집』, 제16호.
- 송영선. (1992). 북한의 핵안전협정 체결 배경과 핵사찰 전망. 『국방논집』, 제17호.
- 염재호·박국흠. (1992). 정책의 비일관성과 딜레마. 『한국행정학보』, 제25권 제4호 .
- 유길재. (1991). 조선노동당과 당정관계. 대륙연구소, 『북한연구』, 제2권 제3호.
- 윤덕민. (1992). 신세계 질서와 미국의 핵정책. 『국방논집』, 제17호.
- 이종범 외. (1992). 정책분석에 있어서 딜레마 개념의 유용성. 『한국행정학보』, 제25권 제4호.
- 전웅. (1992). 제3세계의 핵문제. 『국방논집』, 제17호.
- 정정길. (1992). 『정책학원론』. 서울 : 대명출판사. 이우정. (1991). 북한 행정체계의 변화와 전망. 대륙연구소, 『북한연구』, 제2권 제4호.
- 최성빈. (1992). 북한의 방위산업 현황. 대륙연구소, 『북한연구』, 제3권 제3호.
- 하영선. (1991). 『한반도의 핵무기와 세계 질서』. 서울 : 도서출판 나남.
- 홍승원. (1992). 『북한의 정부관료제에 관한 연구』. 박사학위 논문, 경남대학교
- 『월간 조선』. (1993, 6).
- 국내 일간지.

2. 외국 참고 문헌

Cobb, Roger. & Ross, Macc. (1976). Agenda Building as Comparative Political Process. *American Political Science Review*, Vol.70: 128 - 136.

Freeman, Lawrence. (1981). *The Evolution of Nuclear Strategy*. New York: St. Martin's Press.

Huntington, Samuel. (1973). *Political Order in Changing Societies*. New York : Yale University Press.

LehmanII, Ronald. (1992). *Arms Control and Disarmament on the Korean Peninsular*. The Five Nation Seminar on Arms Control and Disarmament on the Korean Peninsular.

Mazmanian, Daniel. & Sabatier, Paul. (1983). *Implementation and Public Policy*. Glenview: Scott Foresman and Co.

Myrdal, Alva. (1976). *The Game of Disarmament : How to United States and Russia Run the Arms Race*. New York : Pantheon Books.

Simon, Hebert. (1982). *Models of Bounded Rationality*. Cambridge, MA: The MIT Press.

Spector, Leonard. (1985). Nuclear Proliferation: The Silent Spread. *Foreign Policy*. Vol.58.: 88 - 89.

北韓의 經濟憲法과 經濟法制에 관한 研究

研究責任者 : 鄭 淳 勳(培材大學校)

목 차

요약문

I. 머릿말	271
1. 시장기구와 계획원리의 조화	275
가. 시장기구	275
나. 시장기구활용의 조건	277
다. 계획원리의 수용	279
2. 경제구조에 대한 간섭수단과 경제과정에 대한 간섭수단	280
3. 북한에서의 법의 의미	282
II. 북한경제헌법과 경제관계법상의 경제구조에 대한 간섭수단	284
1. 생산법제	284
가. 생산수단의 처분	285
1) 헌법과 경제법제	285
2) 물적 생산수단의 처분권	286
3) 소유권법의 전형적인 형태	288
4) 북한경제법상의 소유권형태	289
나. 기업형태·경영형태	291
1) 기업법의 일반적인 형태	291
2) 북한 경제법상의 기업형태	293
다. 북한의 노동자보호법	295
2. 시장법제	297
가. 시장참가	297
1) 상품시장에의 참가	298
2) 노동시장에의 참가허가	301
나. 계약법	303
다. 경쟁질서	304

1) 시장에서의 경쟁	304
2) 노동시장의 경쟁질서	307
3) 북한경제법에서의 경쟁	309
3. 통화법제	311
가. 화폐창출의 규제	312
1) 화폐창출의 제한	312
2) 발권은행과 국가기관	314
3) 발권은행과 정책수단	315
나. 대외지불거래의 규제	317
4. 재정법제	319
가. 헌법, 재정법제 및 경제체계	320
나. 예산제도의 법적기초	323
1) 예산제도	324
2) 북한경제의 국가예산	324
다. 조세·공과제도	325
III. 경제과정에 대한 간섭수단	329
1. 간접적 간섭수단	330
가. 화폐적 수단	330
나. 재정적 수단	331
2. 직접적 간섭수단	332
가. 가격통제	332
나. 수량통제	335
다. 기타의 통제	337
IV. 결 론	338
1. 북한 경제헌법 및 경제법제의 특성	338
2. 경제적 자유 보장을 위한 법적 대응 방안	342
가. 사회보장제도의 완화	342
나. 법에 의한 경제행정제도의 확립	342

다. 간접적 수단에 의한 경제 간섭	342
3. 경제간섭결정과정에서의 자유를 보장하기 위한 법적 대응 방안	343
가. 정보의 정비	343
나. 경제정책에 관한 알권리의 보장	343
다. 경제영역에서의 표현의 자유보장	343
라. 경제영역에서의 권력분립제도의 확립	343

북한의 경제헌법과 경제법제에 관한 연구

<< 요약 문 >>

鄭 淳 勳 (培材大)

1. 연구목적 · 범위 · 방법

경제에 대한 국가의 태도는 근본적으로는 시장기구에 의한 자유방임이나 아니면 계획에 의한 국가의 간섭이나로 나누어진다. 그러나 오늘날 대부분의 국가는 실제의 경제운동에서 자유방임적인 불간섭주의나 모든 영역에서의 완전한 간섭주의를 취하는 국가는 없으며 또한 이론적으로도 순수한 자유방임주의나 관리주의를 주장하는 논자는 거의 없다. 따라서 경제에 대한 국가간섭의 문제는 국가간섭의 목적을 달성하기 위하여 시장기구와 계획을 어느 정도 수용하고 있는가의 문제라고 하겠다. 본 연구에서는 제1장에서 계획과 시장원리에 대한 일반적인 이론을 개관하고 제2장과 3장에서 일반적인 유도시장경제에서의 국가간섭형태와 북한에서의 통제수단을 비교하여 봄으로써 북한경제헌법과 경제법의 특성을 검토하여 보았으며 마지막 장에서 북한경제헌법과 경제법상의 문제점을 도출해 보고 통일과 관련하여 그 개선 방안을 제시해 보려고 노력하였다.

이러한 고찰은 문헌조사에 의한 방법을 사용하였고 문헌은 경제에 대한 국가간섭의 문제점이 현실화되고 있는 미국, 영국, 독일, 일본 등 외국 문헌과 국내문헌 및 북한의 문헌에 의존하였다. 또한 법학문헌에 치중하였으나 경제법에 대한 연구는 국가의 모든 분야에 관계되는 광범위한 영역이기 때문에 경제학, 정치학, 행정학에 대한 문헌도 참고하려고 노력하였고 문헌의 종류도 논문이나 교과서외에 북한에서 발행된 법전을 참고하였다. 또한 본 논

문은 공법학과 인접관련분야와의 관계를 통해 전체적인 경제질서를 분석하는데 중점을 두었기 때문에 상대적으로 우리 나라에 대한 논급과 북한자료의 한계성으로 인해 법학의 중요한 연구방법인 실정법의 해석이나 판례분석을 통한 실증적 연구가 차지하는 비중이 많지 않았음을 밝혀둔다.

II. 요약문

국가가 생긴 이래 지구상의 모든 국가가 헌법상의 근거 유무와는 관계없이 다소간에 경제에 간섭해 온 것이 사실이다. 이러한 국가의 간섭은 경제공황의 수습이나 전쟁의 성공적인 수행, 경제적 평등의 실현과 경제발전에 커다란 공헌을 했으며 공해나 근로조건 및 소비자 보호에 대해서도 많은 효과를 나타내고 있다는 것이 일반적인 인식이다. 그러나 이러한 간섭에 장점이 있다는 사실을 증명해 주는 설득력 있는 완전한 증거는 아무도 제시하지 못하고 있다. 바로 이점이 간섭을 주장하는 자와 반대하는 자 사이에서 각자 상대방의 주된 결점으로 지적하면서도, 반대로 서로 지적 받고 있는 문제이다. 현재 절대적인 기준이 되는 간섭이론은 없다. 즉 언제 간섭이 요구되고 어떻게 행해져야 하며, 간섭의 시행이나 폐지의 이해 당사자는 누구이며, 현재의 간섭의 과다 여부를 안다는 것은 매우 어려운 일이다. 그러나 현재의 경제에 대한 국가의 간섭이 많은 부분에서 해로운 결과를 낳고 있다는 것과 이를 개선해야 한다는 점에 대해서는 광범위한 콘센스가 형성되어 있으며 소련을 비롯한 사회주의 국가들의 붕괴와 이들의 개방화 노력이 이를 실증적으로 보여주고 있다.

일반적으로 경제에 대한 국가 간섭의 폐해 문제는 경제적 효율과 국민의 자유라는 관점에서 제기된다. 즉 경제에 대한 과도한 국가 간섭은 경제적 효율을 저해하고 개인의 자유를 침해하거나 상실하도록 한다. 왜냐하면 경제적 효율과 자유의 보장은 시장 기구의 원활한 기능과 밀접한 관련을 가지기 때문이다.

과도한 국가간섭으로 인한 경제적 효율의 저해는 계획 기능의 한계와 창의성의 상실에서 온다. 오늘날의 경제가 분업이 발달되고 있다는 것은 사회를 유지해 가는데 필요한 지식이 사회 전체에 널리 분산되어 있다는 것을 말

한다. 국가가 계획을 수립하고 개별경제주체의 계획에 간섭하기 위해서는 사회에 널리 분산되어 있는 지식을 적절하게 이용해야 한다. 그러나 국가의 경제규모가 커지고 분업이 발달되면 될수록 정보의 양은 많아지고 이러한 많은 양의 정보를 수집하기 위해서는 정부의 조직은 비대해지고 경직된다. 다시 경직된 정부 조직은 정보 수집에 역효과를 나타내게 되고 정확한 정보에 근거하지 않은 계획은 그 한계성을 나타내게 되어 경제의 효율성을 해치게 된다. 또한 과도한 국가간섭은 개별경제주체의 이기심과 계획의 유연성 즉 개인의 창의성을 상실하게 하고 결과적으로 무력하게 하여 경제의 효율성을 저해하게 된다.

또한 경제에 대한 국가의 간섭은 그 자체가 개인의 경제적 자유에 대한 침해이다. 개별경제주체의 고유한 결정 영역 즉 생산과 소비의 양이나 종류, 품질, 가격에 대한 간섭이나 영업의 특허, 허가 및 입지 선정, 직업 선택에 대한 간섭은 넓게는 인간의 존엄과 가치와 행복추구권을 침해하고 신체적 자유, 양심의 자유 등 자유권적 기본권을 침해할 뿐만 아니라 직업 선택의 자유와 거주 이전의 자유 등 경제적 자유권도 침해하게 된다.

뿐만아니라 이러한 경제적 자유는 정치적 자유와 생존권적 기본권을 위해 없어서는 안될 수단이다. 왜냐하면 경제 제도가 권력의 집중 혹은 분산에 영향을 미치기 때문이다. 경제적 자유를 보장해 주는 경제조직 즉 자유시장경제는 경제력과 정치권력을 분리시켜 주고 이로써 상호 견제하여 정치적 자유를 보장할 수 있도록 해준다. 역으로 정치적 자유를 제한하기 위해 경제에 대한 간섭을 통해 경제적 자유를 제한하는 경우도 있다. 뿐만 아니라 과도한 국가간섭으로 인한 국민의 국가의존성의 심화로 인해 인간은 모두 자유와 책임에서 도피하여 그들 스스로 노예에의 길로 치닫게 된다. 소위 사회주의를 실현한다는 명분 하에 경제에 대한 국가 간섭을 강화함으로써 개인적인 자유를 박탈하게 되는 것이다.

특히 북한의 국가 간섭제도는 소유법제, 시장법제, 통화법제, 재정법제 어디에서도 기업이나 개인의 이기심이나 창의성을 허용하지 않는 철저한 중앙 계획에 의한 국가 관리 경제를 취하고 있으며 이는 정치적·사회적 경직성과 폐쇄성에 더해 철저한 비효율적·자유박탈적·경제질서 형태를 취하고 있다.

이와 같은 북한의 경제관리 형태는 북한의 고유한 것이 아니라 소련에서 도입한 것이기 때문에 그 수용 과정에 무리가 많았을 뿐만 아니라 도입한 년수가 많이 경과하였으므로 도입 당시와 현재에는 그 배경이 되는 여러 사회적·경제적 여건이 크게 변화한 부분이 많다. 따라서 시간의 경과에 따라 변화하는 여러 사회적 경제적 사정이나 다른 나라의 경제동향이나 기술의 상황 등에 항상 주의를 기울여 현재의 경제 통제 목적의 합리적인가, 통제의 범위·수단이 목적에 비추어 적절한가 또한 새로운 국가간섭제도의 도입이 필요한가 등을 재음미해 볼 필요가 있다고 하겠다.

북한의 경제제도의 일반적 특질은 대체로 ① 국가통제제도가 일단 도입되면 일체 폐지되지 않고 장기적 일반적으로 확대·강화되어 가는 경향이 있는 점, ② 국가가 필요 이상으로 기업의 사업 활동에 개입하는 경우가 많아 사업자의 국가에 대한 의존성이 강하고 사업자의 자기 책임의식이 희박한 경향이 있다는 점, ③ 국가통제제도의 도입 당시와 현재에는 사회적·경제적 사정이나 업계의 상황이 크게 변한 경우가 있다는 것, ④ 경제 제도를 정치제도의 한 부분으로 규정하고 경제 영역에 경제적 원칙 보다는 정치적·도덕적 논리를 우선시키는 경향이 있다는 점, ⑤ 국내외 경제 정세의 변화나 소비자의 수요의 변화에 적절하고도 신속하게 대응하지 못하는 점등이다.

이를 부문별로 보면 경제구조에 대한 국가간섭의 경우 ① 생산 수단에 대한 사소유를 일체 허용하지 않고 철저한 국가계획에 의한 기업경영제도를 채택하고 있으며 노동자 보호는 노력 동원에 그 주목적을 두고 있다. ② 상품 시장이나 노동시장에의 참가의 자유는 철저하게 봉쇄되어 있으며 사적 자치의 보장수단인 계약법은 계획을 달성하기 위한 보조적 수단으로 되었으며 경쟁은 다만 생산력 제고를 위한 노동자의 통제수단으로서만 의의를 가질 뿐 경쟁을 통한 가격 형성의 영역은 거의 찾아볼 수 없다. ③ 화폐의 발행은 계획당국에 통합된 중앙은행에서 이루어지고 대외지불거래도 국가의 전반적인 통제에 의존하고 있다. ④ 통치권과 재정권이 고도로 집권화되어 있고 사경제시장이 극히 왜소하므로 재정 정책이 곧 전체 국가의 경제정책이 된다.

경제과정에 대한 국가간섭은 화폐적 수단이나 재정적 수단과 같은 간접적 간섭수단보다는 가격이나 수량통제와 같은 직접적 관리수단에 의존하고 있다. 즉 북한의 경제제도는 극히 중앙집권화된 미시적 계획과 자본, 물자와

노동력에 대한 철저한 통제를 주 내용으로 하고 있음을 알 수 있다.

따라서 이러한 경제제도는 ① 기업가와 개인의 창의와 열성의 발휘를 방해함으로써 경제의 효율성을 해할 우려가 있고, ② 부적절한 정보에 의한 계획으로 산업간의 최적의 자원 배분을 왜곡할 우려가 있으며, ③ 행정통제에 의한 지나친 간섭으로 기업가와 개인의 활동을 필요 이상으로 제약한다면 과대한 부담을 과하는 등의 염려가 있다. 또한 ④ 경제 이외의 상황에 의해 경제에 대한 통제가 행해짐으로써 경제활동에 대한 예측 가능성의 저해와 기업가와 개인의 의욕 상실로 인한 경제효율의 위축을 초래할 가능성 있다는 점, ⑤ 정보의 통제로 국제경쟁력을 감퇴시키고 지나친 수입규제로 국제적인 자원의 최적배분을 해할 염려가 있는 점, ⑥ 특히 경제영역에 대한 과도한 국가의 통제로 경제적 자유를 침해함으로써 그와 밀접한 관계가 있는 다른 기본권을 침해하게 되어 인류의 보편적인 가치인 인간으로서의 존엄과 가치를 해하게 된다는 점이다.

경제에 대한 과도한 국가의 간섭은 국민의 자유보장이나 경제적 효율의 신장에도 바람직스럽지 못하다는 것은 이제 일반화된 신념이다. 따라서 통일의 실현과 그 바람직스러운 정착을 위해서는 경제영역에서의 유사한 체제의 형성이 가장 중요하고도 시급한 문제라고 볼 때 문제의 해결은 한국 경제체제의 북한경제체제화나 북한 경제체제의 한국경제체제화의 두가지 방법 중 하나를 선택하는 것이고 이는 위와 같은 신념과 이미 역사적으로 검증된 결과에 따라 후자의 방법을 선택하는 것이 바람직하다고 하겠다. 그러므로 세계에서 가장 폐쇄적이고 중앙집권화된 명령적 계획경제제도를 가진 북한은 이제부터라도 국가가 해야 할 일과 해서는 안될 일을 분명히 구분하여 해야 할 일에는 국가의 기능을 강화하고 해서는 안될 일에는 국가의 손을 거둬들임으로써 경제적 효율과 국민의 자유를 함께 보장할 수 있는 길을 찾아야 할 것이다.

이미 대부분의 사회주의 국가가 시장경제로의 길을 지향하고 있고 정치적 안정이 보장된 일부 국가에서는 현재까지 성공하고 있다는 평가를 받고 있는 것으로 보아 정치적으로 안정된 북한도 이를 시도해 봄직하다고 하겠다. 북한이 경계하고 있는 가상적 제국주의나 자본주의는 이제 이 지구상에 존재하지 않으므로 지나친 경계나 두려움은 버리고 그들이 지향한다고 해 왔던 진

정한 사회주의의 목표인 국민의 자유와 평등을 위해 이미 검증을 마친 이데올로기에 수정을 가해야 할 것이다.

이와 같은 문제를 해결하기 위해 가장 중요하고도 우선적으로 해야 할 일은 사유재산제도의 확충 및 정착과 경쟁질서의 도입이다. 그러나 순수한 의미에서의 시장경제 질서는 남북한 모두가 추구해야 할 방향으로서의 의미는 가 지나 현실의 북한경제가 이러한 제도를 도입하고 정착시키기에는 정치적·경제적·사회적으로 어려움이 많고 위험성이 많으므로 이러한 제도로 나아가기 위한 준비단계가 필요할 것이라 생각된다.

이와 같은 준비 단계에서의 시장기구와 계획의 관계를 조화시키기 위해 아래 두가지 측면을 생각해 볼 수 있겠다.

1. 경제적 자유보장을 위한 법적 대응 방안

가. 사회보장제도의 완화

국가적 사회보장제도의 기본 원칙을 시민 생활의 최소한의 기본 조건을 보장하는데 두고, 기타의 사회보장은 사보험에 위임한다면 시민의 경제활동에 대한 창의성과 열성이 높아질 것이다. 무리한 국가적 사회보장제도는 그 재원 조달의 강박관념으로 인해 국가가 경제 영역에 간섭하게 되는 합법적이고도 합리적인 통로가 될 가능성이 높다.

나. 법에 의한 경제행정제도의 확립

확일적이고 미시적인 계획 대신 개별 경제주체 즉 기업 및 개인의 행동에 관한 추상적 규범이 확립되고 그것을 준수하게 하는 방법이 정비된다면 그 규범 속에서 자주적인 결정에 위임해도 좋은 부분이 넓어질 것이다.

다. 간접적 수단에 의한 경제 간섭

물자동원계획형의 전체주의적 통제가 아니라 국가의 거시적인 조정계획을 정비하고 유도적인 방법으로 경제를 운영하면 개별 경제주체의 행동에 대한 국가의 세세한 간섭이나 통제없이 경제활동의 수준 및 내용을 안정적으로 유지할 수 있다.

2. 경제간섭결정과정에서의 자유를 보장하기 위한 법적 대응 방안

가. 정보의 정비

계획에 관한 논의가 충분히 이루어지고 그것이 정책의 선택에 도움이 되기 위해서는 우선 정확한 정보의 제공이 필요하다. 정보가 부족한 상태에서의 경제계획은 인위적인 규제로부터의 자유도 보장할 수 없을 뿐만 아니라 사회구성원 사이의 다양한 논의를 조정하는 공정한 절차를 보증할 수도 없다.

나. 경제정책에 관한 알권리의 보장

계획을 민주적으로 수립하고 조작주의의 위험을 방지하기 위해서는 전문가집단이나 관료기구에 의해 개발되고 축적된 정보가 국민에게 공개되어야 한다.

다. 경제영역에서의 표현의 자유보장

다양한 선택이 실제로 가능해지기 위해서는 여러가지 구체적 계획들을 국민이 비교·검토할 수 있도록 하여야 한다. 그러기 위해서는 계획을 입안하는 당국이 복수의 계획안을 제시하는 것이 바람직스러우며 전문적인 지식인 사이의 소수의견이 충분히 존중되고 그들의 연구의 자유와 그 결과를 국민들 사이에 보급할 수 있는 언론·출판의 자유가 보장되어야만 한다.

라. 경제영역에서의 권력분립제도의 확립

소수의견이 생길도록 하려면 상당한 정도의 자율성을 보장하는 여러 단계의 자치적 조직을 통하여 경험을 축적하는 기회를 가지는 것이 바람직스럽다. 계획의 선택을 위한 논의와 결정절차의 민주화와 함께 분권화된 체계를 채용하는 것은 이러한 관점에서도 중요하다. 다양하게 체득된 경험이 사회의 다른 부문에 대해 강한 영향을 미치게 하는 것은 계획의 수정 또는 개선을 위해서도 중요하다. 정보의 완비에 의한 선택의 적정화에 노력하는 데도 우리들의 지식에는 한계가 있고 일반시민의 이해능력의 개발에도 일정한 내에서는 한계가 있기 때문에 많은 경험이 이룩해 놓은 지식은 중요한 의

미를 가진다. 따라서 중앙의 일률적인 지시 하달 보다는 당해 지역사회 및 기업의 의사결정을 뒷받침해주는 방향이 바람직스러우며 그런 의미에서 경제적 의사결정권한의 분권화를 위한 제도의 개선이 필요하다.

이러한 제도와 원리를 도입하기 위하여 한국의 시행착오와 경험을 바탕으로 한 조언은 많은 도움이 될것이라 생각되며 북한에 대한 도움이 단순히 물질적인 면에서만 아니라 이러한 경험과 지식을 나누는 방법으로도 진행되어야 할 것이다.

북한의 경제헌법과 경제법제에 관한 연구

鄭 淳 勳 (培材大)

1. 머릿말

한반도의 통일은 비단 우리민족의 과제일 뿐만 아니라 인류역사의 흐름이며 국제사회가 지향하고 있는 평화주의의 요청이다. 세계적으로 유일한 분단 민족 국가라는 사실은 국제사회에서의 한민족의 치욕일 뿐만 아니라 더 이상의 대결과 갈등은 민족 에너지의 낭비라 하지 않을 수 없겠다. 각자가 처해진 상황이나 생각에 따라 통일의 방법이나 시기, 진지성에 약간의 차이가 있을지 모르나 통일을 해야한다는 대전제나 평화적이고도 타협적인 통일 방법 및 통일 이후에의 빠른 시일내의 통일국가의 정착에 대해서는 모두가 원하는 바이고 이를 위해 여러 방면에서 여러 사람들의 많은 논의가 있어 왔고 앞으로도 논의되어야 할것이다. 이러한 논의 가운데 법학 특히 헌법을 필두로 한 공법영역에서도 통일 연구분야에서의 법의 역할의 중요성을 인식하여 오래전부터 여러 학자들이 연구를 진행하여왔으나 이는 주로 정치관계법에 치중한 경향이 있었다. 물론 한 국가의 통일을 위해서는 정치적 결단과 그 표시인 정치헌법이 매우 중요한 연구과제라 할 수 있겠다. 그러나 오늘날의 대부분의 국가가 국민들의 일상생활 특히 경제활동에 대해 많은 관심을 기울이고 있고 정치제도를 논함에 있어서도 경제적 효율성을 고려하고 있는 것을 볼때 경제헌법에 대한 연구도 소홀히 할수 없는 분야라 하겠다. 그런데 경제헌법에서의 가장 근본적인 문제는 경제질서에 관한 결단이다. 특히 정치적 타협에 의해 통일헌법을 제정한다면 통치기구에 대한 논의 보다는 국민의 광범하고도 다양한 이해관계가 규정되는 경제질서에 관한 문제가 가장 지난하고도 중요한 문제가 될 가능성이 많다. 이미 대부분의 국가와 그 국민은 정치적 관심보다는 물질적 관심이 더 많아졌고 이는 한 국가나 일부 지역에서 나타나는 현상이 아니라 전세계적이고도 보편적인 현상이다. 따라서

차이가 나타난다는 점이다. 즉 북한의 경제헌법은 세계에서 그 유례를 찾아볼 수 없을 만큼 가장 철저한 사회주의적 소유제도와 계획에 의한 중앙통제 경제제도를 견지하고 있는 반면 한국헌법은 유도시장경제제도를 채택하고 있다. 그러나 다소나마 그 유사점을 발견할 수 있게 된 것은 한국의 헌법이 그 제정시 사회주의의 영향을 받아 우리 헌법이 모델로 삼아온 미국이나 독일, 프랑스, 일본등 어떤 자유주의국가에서도 그 예를 찾아보기가 어려운 경제조항이 포함된 헌법이라는 점이다. 이는 분단상태로 대치되고 있으면서도 서로에게 영향을 미치면서 지나왔다는 하나의 징표라 하겠다. 어쨌던 통일 헌법을 논함에 있어 경제질서에 대한 결단의 문제는 가장 중요하고도 선결되어야 할 문제이다.

경제질서의 형태는 계획과 시장원리의 고수 또는 혼합의 문제이다. 자유주의에서의 경제는 오로지 자연적 질서로서의 사회 즉 개인의 고유한 영역으로서, 국가는 다만 그 자연적 질서만을 보장해야 하는 중립적 입장이 요청되기 때문에 모든 경제적 문제는 헌법과 관계없는 헌법외적인 문제를 의미했다.¹⁾ 물론 자유주의시대에 있어서도 경제헌법의 기초 즉 경제에 대한 전체적인 정치적 결단이 그 헌법의 본질적 요소로 간주되고 있었다.²⁾ 그것은 자유와 재산이 바로 자유주의에 있어서의 이데올로기의 핵심을 의미하고 있었기 때문이다. 따라서 근대헌법에 있어서 경제문제를 헌법화한다는 것은 이러한 경제적 자유주의에 대한 반성을 의미한다. 즉 1793년의 프랑스헌법이 그 규정 속에 사회 및 정부의 목적과 함께 제21조에 생존을 위한 근로의 권리 및 병약자를 위한 공공의 구제를 규정한 것³⁾이나 1848년의 프랑스헌법 제13조에서 “헌법은 모든 시민에게 근로와 직업의 자유를 보장한다”라고 규정한 것은, 일면에서는 재산을 가지지 못한 프롤레타리아의 보호를 의미하는 동시에 다른 면에서는 자유, 평등, 박애와 같은 그 헌법적 원리의 실천을 의미하고 있다.⁴⁾ 일부 헌법에서 기본권의 입장에서 이러한 규정을 둔 경우를

1) 韓泰淵, 「憲法學」, (서울: 박영사, 1983), 993면.

2) 이에 대해서는 Franz Böhm, "Die Bedeutung der Wirtschaftsordnung für die politische Verfassung", in: Die Staatliche Einwirkung auf die Wirtschaft, Ulrich Scheuner(Hrg.), Frankfurt: GmbH, 1971, SS. 85-108 참조.

3) 1793년 헌법의 정립 배경과 내용에 대해서는 Flanz & Almany, Constitutions of the Countries of the World (France), New York: Oceana Publications Inc., 1974, pp. 4-5. 國會圖書館, 「불란헌법사」(서울, 1973), 60면이하 참조.

4) 韓泰淵, 앞책, 994면. Flanz & Almany, op.cit., p. 25; 國會圖書館, 위책, 125면 이하 참조.

동시에 다른 면에서는 자유, 평등, 박애와 같은 그 헌법적 원리의 실천을 의미하고 있다. 4) 일부 헌법에서 기본권의 입장에서 이러한 규정을 둔 경우를 제외하고는 근대헌법에 경제문제가 등장하게 된 것은 1918년 7월 제5차 러시아 소비에트대회에서 채택된 러시아 사회주의 공화국 연맹헌법과 1919년의 바이마르 헌법을 시발로 한다. 다만 바이마르헌법에서의 경제의 헌법화는 그 헌법 규정 당시의 특수한 역사적 상황 즉 패전국가로서 전쟁에 의해 파괴된 경제의 재건과 사회민주당이 제헌의회의 중심적 세력이었다는 등의 상황을 그 배경으로 한 것이지만 경제의 헌법화는 대체로 다음과 같은 이유 때문이라고 하겠다. 5)

첫째, 근대자본주의적 경제가 공업경제적 구조에로 발전함에 따른 노동자의 경제적 조직에 대한참여와 그 사회적 생산에 대한 정당한 분배의 요청이다. 6) 물론 이러한 분배의 요청은 사회주의적 이데올로기로 무장한 근대 노동운동의 발전과 그로 인한 계급의식의 대두에 의하여 촉구되어 왔다. 근대자본주의적 경제질서의 부산물인 노동계급의 발생은 여러가지 의미에서 근대사회의 구조와 이에 입각한 근대헌법에 근본적인 변혁을 가져오게 했다. 프랑스혁명 이후의 근대국가의 헌법은 교양과 재산을 가진 제3계급의 헌법이었고, 따라서 그 헌법의 내용은 오로지 이러한 제3계급의 이익만을 보장하기 위한 것이었기 때문에 그 헌법규범과 헌법현실 사이에 결코 해결할 수 없는 대립을 가져오게 했다. 7) 이와 같이 헌법규범으로부터 이익을 받는 자의 범위가 적으면 적을수록 그 헌법의 사회적 타당성은 감소하게 되고, 그 헌법질서의 파괴 위험은 증가하게 된다. 따라서 근대헌법에 있어서의 경제의 헌법화는 그 수익자의 범위를 제4계급으로까지 확대함으로써 혁명에 의한 헌법의 파괴를 방지하고 헌법의 타당성을 보장하기 위한 것이라고 할 수 있다. 8)

둘째, 제1차대전 이후의 경제적 위기이다. 전전의 경제는 다만 개인의 생존을 위한 물질적 기초만을 의미했을 뿐, 사회 전체의 운명에 관한 공동체의 문제로까지는 발전하지 않았다. 그러나 제1차대전 이후의 경제의 파국적

4) 韓泰淵, 앞 책, 994면. Flanz & Almany, *op.cit.*, p.25; 國會圖書館, 위 책, 125면 이하 참조.

5) 韓泰淵, 위 책, 995면.

6) Kurt Ballerstedt, "Wirtschaftsverfassungsrecht", *Die Grundrechte*, Bd. III herausgegeben von Bettermann / Nipperdey / Scheuner (Berlin : Duncker & Humblot, 1958), S.16.

7) 韓泰淵, 앞 책, 997면; Loewenstein, "Verfassung und Verfassungsrealität", *AöR*, Bd.77(1953), S.359f.

8) 韓泰淵, 위 책, 997면.

위기는 개별적 경제의 전체적 의존을 강조했고, 따라서 경제는 개인의 이기적 행위에서 전체의 생존과 연대 또는 사회공동체에 있어서 하나의 조직으로 까지 고양되게 되었다.⁹⁾

세째, 근대국가에 있어서의 사회적 정의의 요청이다. 기독교적 윤리에서 유래된 이러한 사회적 정의에의 요청은 「재산이 없는 한 자유가 없다」라는 관념에 의하여 모든 개인에게 그 생존을 보장하게 할 수 있는 자유의 사회적 분배를 요청하고 있다.¹⁰⁾ 즉, 모든 사람의 자유는 그 각자의 경제적 독립에 의해서만 비로소 보장될 수 있기 때문에¹¹⁾ 각자의 경제적 독립을 위한 국가의 배려가 요구되고 여기에 근대헌법에 경제적 문제가 등장하는 이유가 있다.

이처럼 경제적 문제가 헌법화한 초기의 헌법중 하나인 바이마르헌법에서의 경제에 대한 국가의 태도는 원칙적으로 사법적 기초에 입각한 자유경제질서를 견지했지만 경제에 대한 국가적 관여의 범위를 확대한 사회주의적 색채가 농후하였다.¹²⁾ 즉 바이마르헌법은 경제적 자유주의와 혁명적인 사회주의적 이데올로기를 첨가한 혼합적인 경제질서라고 할 수 있겠다.¹³⁾

이에 반해 1918년에 채택된 러시아 사회주의 공화국 연맹 헌법은 전체 국가정권의 소비에트어로의 이행을 규정함과 동시에 제1편 제1장 15조에서 일반토지, 산림, 지하자원, 하천, 공장, 제조소, 운수, 탄광, 광산, 은행의 전인민적 재산으로의 이행을 규정한 역사상 최초의 인민민주주의 헌법이었다. 한편 북한은 1947년 11월 18-19일 사이에 개최된 북조선인민회의 3차회의에서 조선임시헌법제정위원회를 조직하고 같은해 12월 30일 헌법초안을 확정하였다. 그후 1948년 2월에 열린 북조선인민회의 4차회의에서 헌법초안을 인민토의에 회부하고 4월에 특별회의를 소집하여 인민공화국 헌법초안을 정식으로 채택하였다. 그 후 1934년의 스탈린 헌법을 모방하여 1948년 9월 최고인민회의 제1차회의에서 전문과 10장 102조로 된 소위 인민민주주의헌법을 심의 채택함으로써 한반도에서는 2개의 상반된 헌법이 존재하게 된 것이다.

9) Ballerstedt, *a.a.O.*, S.17f.

10) Herbert Krüger, "Sozialisierung", in *Die Grundrechte*, Bd. III/1, S.274f.

11) Ludwig Reiser, "Wirtschaftsverfassung als Rechtsproblem", *Die staatliche Einwirkung auf die Wirtschaft* (Frankfurt : GmbH, 1971), S.121.

12) Ulrich Scheuner, "Wirtschaftslenkung im Verfassungsrecht des modernen Staates", *Die staatliche Einwirkung auf die Wirtschaft*, S.16.

13) Anschütz, *Die Verfassung des Deutschen*, 14. Aufl., S.697ff.; 韓泰淵, 앞 책, 997면 참조.

물론 대부분의 사회주의 헌법과 마찬가지로 북한의 제헌헌법에서도 경제조항은 헌법의 핵심을 이루고 있다.

이와 같이 일정한 내용의 경제질서가 헌법적으로 규범화될 때 그 경제규범을 경제헌법¹⁴⁾ (Wirtschaftsverfassungsrecht)이라고 하는데¹⁵⁾ 이 경우에 있어서 그 경제에 관한 규정은 경제적 현상에 관한 단순한 존재적 의미와는 달리 다른 헌법적 규정에 있어서와 같이 헌법상의 규범적 의미를 가지게 된다. 물론 경제질서가 헌법에 의하여 규범화되는 경우에도 그 내용과 범위 또는 헌법에 있어서의 그 규범화의 의미 여하는 경우에 따라 다르다.¹⁶⁾

경제에 대한 국가의 태도는 기본적으로는 시장기구에 의한 자유방임이나 아니면 계획에 의한 국가의 간섭이나로 나누어 진다. 그러나 오늘날 실제의 경제운동에서 자유방임적인 불간섭주의나 모든 경제영역에서의 완전한 간섭주의를 채택하는 국가는 없으며 이론적으로도 순수한 자유방임주의나 관리주의를 주장하는 사람은 거의 없다. 따라서 경제에 대한 국가간섭의 수단문제는 국가간섭의 목적을 달성하기 위하여 시장구조와 계획을 어느 정도에서 수용할 것인가의 문제라고 하겠다. 이러한 접근방법은 북한의 경제헌법과 경제법제를 분석하는데도 적용될 수 있다고 하겠다.

본 논문에서는 이러한 분석방법에 따라 세계적으로 보편화된 경제헌법과 경제법상의 국가의 간섭수단과 북한의 경제헌법과 경제법상의 국가의 간섭수단을 경제구조상의 영역과 경제과정상의 영역으로 구분하여 비교·검토함으로써 북한의 경제헌법과 경제법제의 특징을 살펴보고자 한다.

1. 시장기구와 계획원리의 조화

가. 시장기구

오늘날의 우리 사회는 신분제적 규제나 권력자의 임의적인 판단에 의해 부여된 특권으로부터 해 방되고 출생에 따른 불평등이 어느 정도 완화되었다. 또한 개개인의 최저한의 생활이 시장의 원리에 의해서 뿐만 아니라 사

14) 경제헌법의 개념은 처음에 경제학자들이 사용했는데 이것이 법학적 개념으로 변용되었다. 상세한 것은 Kurt Ballerstedt, "Wirtschaftsverfassungsrecht", *Die Grundrecht*, S.185.

15) Scheuner, "Die staatliche Intervention im Bereich der Wirtschaft", *a.a.O.*, S.19.

16) 이에 대해서는 Ludwig Raiser, "Wirtschaftsverfassung als Rechtsproblem", Ulrich Scheuner (Hrg.) *a.a.O.*, SS.109-124 참조.

회적 보장의 원리에 의해서도 유지된다는 것이 상식으로 되었고 교육의 기회 균등을 현실화하는 여러 조건이 정비되었다. 이제는 시장과 가격의 원리에 따른 경제체제에 관한 평가의 문제는 계급대립에 관련된 여러 사회집단의 선호의 감정에서 벗어나 기능론적인 분석의 문제로 되었다.¹⁷⁾ 따라서 우리는 고도로 발달된 분업과 다양한 선택의 가능성의 보장을 기본적인 가치전제로 인정하고 있는, 산업적으로 발달된 사회에서 시장기구가 가진 의미를 직시해야만 할 것이다. 반드시 시장기구의 기능론적인 의의를 부정함으로써만이 계획사상의 발전과 적절한 적용이 가능한 것이 아니라 오히려 그 의의를 다시 평가하는 데서 적절한 계획을 수용할 수 있다고 할 것이다.¹⁸⁾ 발달된 분업을 통해서만이 풍부함을 이룩할 수 있고, 물적인 풍요로움 그 자체를 전면적으로 부정할 수 없다면 분업에 따른 사회적인 협력관계를 어떻게 조직화할 것인가를 문제로 할 수 밖에 없다.¹⁹⁾ 물론 이미 일부 산업에서 국가적인 규모로 실시하고 있는 바와 같이 분업을 계획적인 관리에 의해 달성할 수도 있다. 개별기업의 내부에서는, 즉 기업내의 분업에 관한 한 대부분의 경우 시장원리에 의해서가 아니라 계획의 원리에 의해 다른 성질의 노동의 결합이 이루어진다. 그러나 국민경제의 모든 영역에 걸쳐, 나아가서는 국제경제관계²⁰⁾에까지 미치는 완전한 계획체제를 통해 사회적인 협력관계를 관리하는 것은 당장은 불가능하다고 하겠다.²¹⁾ 특히 자원이 유한하고 수요공급관계를 여러 자원획득비용과 관련시켜 조정해야 하는 경우에는 가격기구에 의한 자원배분기구를 유지할 수 밖에 없다.²²⁾ 만약 개인의 선택의 범위를 매우 좁게 한정한다면 사정은 다르다. 엄격한 배급제나 경직적인 공정가격체제와 수량적인 할당에 따른 생산조직이 큰 결함을 보여주는 여러 가지 사례에서 알 수 있는 바와 같이 개개인의 자유로운 선택의 범위가 점점 확대되는 발달된 산업사회에서는 자유로운 교환체계를 활용하지 않고는 경제의 효율적인 운용은 불가능하다고 하겠다.

17) 正村公宏, 「經濟政策原理」(東京: 日本評論社, 1980), 114面.

18) 上掲書, 115面.

19) 上掲書, 同面.

20) 국제경제질서의 변화에 대한 법적인 측면에 대해서는 John H. Jackson / Jean Victor Louis / Mitsuo Matsushita, "Implementing the Tokyo Round: Legal Aspects of Changing International Economic Rules", *Michigan Law Rev.*, Vol. 81 : 267 (December 1982), p. 267 이하 참조.

21) 계획성의 한계에 대해서는 野田稔 外, 「經濟政策講座」(東京: 有斐閣, 1976), 242面 이하 참조.

22) 正村公宏, 前掲書, 115面.

또한 대부분의 경제현실은 철저한 계획화가 보여주는 부정적인 현상들로 인해 자유로운 시장제도에 위임해도 좋은 영역이 오히려 더 넓어졌다고 해야 할 것이다. 우선 경제의 불안정을 제거하고 고용과 소득의 안정을 실현시킬 수 있는 거시적인 조정계획 혹은 유도계획의 도입으로 세부에 걸친 산업통제와 물자동원계획형의 지령체계²³⁾는 점점 필요없다고 생각되기 시작하였다. 또한 사람들의 노동능력의 미획득 또는 그 상실과 경기조정이나 산업조정 등의 사정에 의해 생긴 실업에도 불구하고 생활의 기본조건이 확실히 보장된다면 이제는 개별산업보호를 위한 경직적인 계획의 유지도 필요없게 되어 '자유화'의 추진이 매우 용이하게 될 것이다.²⁴⁾

나. 시장기구활용의 조건

그러나 시장기구가 기능하기 위해서는 이와 관련된 여러 개별주체가 시장의 지표 이외의 요인에 의해서는 제한을 받지 않고 자유로운 판단으로 자신이 가지고 있는 자원을 처분할 수 있는 권한을 부여받아야 한다.²⁵⁾ 즉 시장기구는 여러 자원의 사적인 소유 또는 적어도 사적인 점유를 전제로 하여서만 가능하다.²⁶⁾ 사소유제가 전제로 되어 시장경제가 발생되었다는 것은 역사적 사실로서, 시장경제의 활용이라는 면에서 본다면 시장경제를 위해서는 사적점유의 체계가 형성되어야만 한다는 것이다.²⁷⁾ 북한경제에서도 시장기구를 도입한다면 반드시 국가 또는 사회의 소유에 관한 여러자원 이를테면 토지·자원·설비·주택 등을 개인의 점유 혹은 개개인의 공동화된 점유의 형태로서의 기업 등에 의한 점유로 바꾸고 이에 근거해서 자유로운 처분권을 광범하게 인정하여야만 할 것이다. 시장기구의 도입을 위해서는 본래 누구의 것도 아닌 토지 혹은 자연의 일부²⁸⁾라도 그것을 관리하는 자의 자유

23) 지령경제에 대해서는 G. Grossman, *op.cit.*, P.120 이하 참조.

24) 正村公宏, 前掲書, 116面.

25) 朴字熙, 「F.A. 하이에크」, (서울:유풍출판사, 1983), 156면 이하 참조.

26) 따라서 신자유주의자들에 있어서 사유재산제는 양보할 수 없는 조건이 되고 있다. 박태주(역), 앞책, 151면.

27) Walter Eucken은 「사유재산은 자연법의 명령에 의해서가 아니라 자연의 원리와 경쟁질서를 구성하는 데 필요하기 때문에 인정되어야 한다」고 한다.

28) K. Marx는 「고도로 발달된 경제적 사회구성체의 입장에서 본다면 지구에 대한 개개인의 사유는 한 인간의 다른 인간에 대한 사유와 같이 어이없는 일이다. 어떠한 사회나 국가에도 토지의 소유자는 없다. 그들은 다만 토지의 점유자이고 용익자로서 토지를 개량하여 다음 세대에 전해야 할 것이다」라고 하여 토지의 주인은 없다고 한다.

로운 처분에 위임하는 것이 필요하게 된다. 분권적인 사회주의의 모델이 시장기구의 활용을 포함할 수 밖에 없다고 하는 사실에서도 나타나는 바와 같이 발달된 산업사회에서 시장기구의 적절한 활용없이 경제를 관리할 수 있다고 생각하는 것은 잘못임과 동시에 시장기구의 도입이 소유의 문제를 제기하지 않고는 불가능하다고 할 것이다.²⁹⁾

또한 시장기구의 활용은 당연히 시장을 통한 조정의 과정에서 생기는 개별주체의 생활조건의 변동이나 시장의 변화에 대응하는 개별주체의 능력과 여러 가지의 우연적 요인의 조합에 의해 생기는 불평등의 문제를 생기게 한다. 시장에 순응하기 위해 행하는 거시적인 효율추구활동은 기업의 최고경영자에게 정보와 결정권을 집중시키는 피라밋형의 관리기구를 형성시키는 요인으로서 작용하는 경향이 있고, 불평등은 소득의 측면에서만 아니라 권한과 권력, 정보와 그 처리능력에서도 나타날 가능성이 있다.³⁰⁾ 여기에는 재산의 형식상의 소유에 따른 불평등이 극복된다고 할지라도 다른 종류의 불평등이 생겨 그것이 도리어 물질생활의 새로운 불평등을 생기게 한다. 또한 개별주체의 경제계산 속에 내포된 경제활동동기의 한정성과 시야의 협소, 단기적인 전망 등에 의해 공공재의 공급이나 보존의 측면에서 큰 장애가 생겨 환경의 파괴가 촉진될 위험이 있는 것도 사실이다. 그런데 만약 과도하게 중앙집권화되고 있는 사회주의계획경제 아래서 시장기구의 활용을 포함한 분권적인 체제의 도입으로 효율의 향상과 변화에 대한 체제의 적응력을 증대하려는 수단을 채용한다면 그 수단은 사회기구의 개선을 위한 다른 여러 제도와 결합시킬 필요가 있다고 하겠다.³¹⁾ 이러한 제도에는 ① 거시적인 조정을 위한 제조건 즉 조정기구의 이론적 해명과 필요한 통계자료의 정비, 필요한 정책수단의 확보 혹은 창설, ② 생활보장의 조건을 한층 확충시킴과 동시에 경영생활상의 평등화를 위한 유효한 수단 즉 세제 등의 수단에 의한 재분배장치의 확충을 위한 개선, ③ 기업활동에서의 인사와 의사결정에 대한 근로자의 실질적인 참가를 촉진시키기 위한 제도적인 조건의 확립³²⁾과 그 제도를 운영하기 위하여 필요한 정보관련기구의 확립 특히 언론의 자유보장 등

29) 正村公宏, 前掲書, 117面.

30) 上掲書, 118面.

31) 上掲書, 同面.

32) 이룰테면 서독의 공동결정법이 그 대표적인 예가 되겠다.

이 있다.

이러한 기본원칙 즉 계획을 위한 여러 가지 요소를 도입함으로써 시장기구의 원활한 운영을 기할 수 있다는 원칙은 경쟁의 촉진을 방해하는 여러 가지의 보장정책이나 국경에 따른 문제를 해결하고³³⁾자유화를 촉진하려는 정책의 도입에 대해서도 적용할 수 있다.

다. 계획원리의 수용

이상에서 기술한 바와 같이 시장기능을 향상시키려는 입장에서의 국가간섭의 문제제기는 '계획'과 '보장'과 '참가'의 기본조건을 전제로 하는 한정된 성격을 가지고 있다. 이 한정성은 동태적이고도 확충된 개념으로서의 효율의 가치기준이나 사회적 압력의 원천인 평등주의의 가치기준에서도 요구되고 있다. 그러나 이와 같은 한정적 또는 조건이 부여된 시장기구 활용론은 필요에 따라 충분한 계획의 요소를 전제로 한 경우에만 자유가 보장된다고 하는 새로운 단계에서의 자유의 개념을 이루고 있다고 볼 수 있다. 이와 같은 계획을 전제로 한 자유의 요청은 국민경제나 국제경제관계에서, 또한 개별경제주체와 도시나 자치단체 수준에서의 계획의 문제에 대해서도 기술적·사회적으로 개발해야 할 많은 문제를 제기하고 있다.

이러한 계획 즉 경제에 대한 국가의 간섭수단은 경제간섭의 목적을 추진하는 '순서' 또는 그 방법이라고 할 수 있다. 이러한 간섭수단에는 권고나 도덕적 설득, 정보와 자금의 제공,³⁴⁾ 소득의 자극 또는 억제, 또는 강제적인 명령 등 매우 다양하다. 또한 그 단계도 개별적인 간섭, 지역적 간섭, 부분적인 개발사업계획, 거시적인 조정에서 국제적인 조정에 이르기까지 다양하다.³⁵⁾ 그런데 어떤 상황에서 어떤 수단을 사용할 것인가는 많은 요인에 따라 좌우된다. 이 중 중요한 요인으로서 다음과 같은 것이 있다.³⁶⁾

33) Kenneth E. Boulding, Principles of Economic Policy, New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1977. p.285이하 참조.

34) 원조(Subvention)에 대해서는 Hans D. Jarass, Wirtschaftsverwaltungsrecht, Frankfurt am Main: Alfred Metzner Verlag, 1980. S.124ff. "Subventionen als Mittel der Verwaltung," Ulrich Scheuner, a.a.O., S.179ff. 및 金道稔, 「行政法(下)」(서울: 靑雲社, 1982), 330면 이하 참조.

35) 계획에 대해서는 Hans D. Jarass, a.a.O., S.95ff. ; Rolf Stober, Wirtschaftsverwaltungsrecht, Stuttgart-Berlin: W. Kohlhammer, 1972. S.95f. ; Gerd Rinck, Wirtschaftsrecht, Berlin · Bonn : Carl Heymann, 1977. S.64ff. 참조.

36) Theodor Pütz, Grundlagen der theoretischen Wirtschaftspolitik, Stuttgart, New York: Gustav Fisher Verlag, 1979. S.64ff. 참조.

즉 ① 현재 지배하고 있거나 또는 현재 승인된 경제체제상의 원칙 ② 달성하려고 하는 경제간섭의 목표, ③ 추구하려는 목표와 현재 상태와의 괴리의 정도, ④ 간섭으로 인해 예상되는 경제주체의 행동양식이다. 합리적인 경제간섭은 제도상 이용가능한 수단, 그 수단의 종류와 효력 및 이에 관한 정확한 지식을 전제로 한다.

2. 경제구조에 대한 간섭수단과 경제과정에 대한 간섭수단³⁷⁾

여기에서 경제구조에 대한 간섭수단이라 함은 각 결정을 담당하는 자의 행동준칙인 것이다. 이 행동준칙은 제반 경제상황을 정서하기 위한 것인데 이 경우의 정서라 함은 개별경제계획 사이의 상호조정과 경제간섭의 목표를 달성하기 위한 개별경제계획의 상하조정을 의미한다.³⁸⁾

경제구조에 대한 간섭수단³⁹⁾은 주로 행정지도 또는 경제법규의 형태로 취해진다. 행정지도도 현대의 경제간섭에서 일정한 역할을 수행하지만 산업이 고도로 발달된 나라에서는 경제구조에 대한 간섭수단의 중점은 법규의 적용이 주된 것이다. 이러한 경제관련법규를 우리들은 경제법이라고 부른다. 따라서 경제법은 경제질서의 법적 기초이며 경제구조에 대한 가장 중요한 간섭수단이다.⁴⁰⁾ 경제정책의 결정자를 구속하는 법규는 정책결정자의 경제정책행동의 준칙일 뿐만 아니라 그가 사용할 수 있는 경제과정에 대한 정책수단을 규정한다.⁴¹⁾

그런데 경제구조에 대한 간섭수단과 경제과정에 대한 간섭수단은 어떻게

37) 이러한 구별에 대한 비판에 대해서는 H.O. Lenal, "Water Eukens ordnungspolitische Konzeption, die wirtschaftspolitische Lehre in der Bundesrepublik und die Wertbewerbstheorie von heute," ORDO, Jahrbuch f.d.Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Bd .26, S. 40ff. ; E. Hoppmann, "Soziale Marktschaft oder konstruktivistischer Interventionismus," Soziale Marktwirtschaft in Wandel, hrg. von E. Tuchtfeldt, 1973, S. 39ff. 참조.

38) Theodor Pütz, a.a.O., S.109.

39) 어떤 문헌에는 '과정'(Ablaufpolitisch)이라는 용어 대신에 '경과'(Prozeßpolitisch) 라는 말이 사용되기도 한다. E. Dürr, "Prozeßpolitik", Kompndium der Volkswirtschaftslehre, Bd. II, 1968 참조.

40) Theodor Pütz, a.a.O., S. 109.

41) 예를들면 1955년에 제정된 오스트리아 국영은행법이나 1957년에 제정된 독일연방은행법 등에 나타난 형태의 발권은행법에는 발권은행의 업무와 임무 및 정부의 경제정책에 대한 발권은행의 정책대응이나 각 신용기관에 대한 발권은행의 행동 등을 규제하는 여러 규범들이 포함되어 있고 그 외에도 경제과정에 일정한 영향을 미치기 위한 일정한 수단을 발권은행에 위임한 여러 규정도 포함되어 있다. a.a.O., S. 110

구분되는가. 첫째, 경제구조에 대한 간섭에는 장기적인 수단이 사용되나 경제과정에 대한 간섭은 유효기간이 비교적 단기적인 것이 특징이다.⁴²⁾ 경제구조가 근본적으로 변경되는 것은 국가의 기본질서나 사회경제의 구조가 기본적으로 변화하는 경우뿐이다. 개별경제의 여러 계획의 상호조정도 그 조건이 어느 정도의 항상성을 갖지 않으면 적절히 수행될 수 없다. 또한 경제질서나 경제법제의 변경에는 그것이 입법절차와 연결되어 있기 때문에 비교적 오랜시간이 필요하게 된다. 반면에 경제과정에 대한 수단은 그와 달리 매우 단기적으로 변경할 수 있다. 그러나 질서정책수단에도 영속적이 아니라 기한을 정해 투입하는 경우도 있다.⁴³⁾ 가격지정이나 수량통제와 같이 개별경제의 결정에 강제적으로 개입하는 경제과정적 간섭, 즉 시장경제의 일반조정원칙과 대립되는 수단의 도입은 통상 유효기간이 정해진 법규의 형태로 행해진다. 일반질서원칙에 반한 간섭수단을 사용하게 되는 것은 특정한 경제부문⁴⁴⁾의 특수한 구조관계나 행동양식이라든가 경제의 균형관계의 장기적인 심한 교란을 예방하기 위한 것이다. 둘째, 그 구분에는 그와 같은 근본조건이 기본적으로 경제전반에 걸친 포괄적인 성격을 가지는 것인가⁴⁵⁾ 아니면 이차적·부분적인 경제현상에 관련된 것인가 하는 점이 가장 중요하다. 물론 기본적인 조건과 부분적인 조건에 명확한 경계선이 있는 것은 아니다. 세째, 경제구조에 대한 수단이라 함은 개별경제의 계획이나 행동의 상호조정 방식과, 국가가 개별경제나 이익단체의 행동을 조정하는 방식 즉 상하조정방식이다. 이에 대해 경제과정에 대한 간섭수단은 때에 따라 움직이는 경제현상 즉 소득의 획득이나 사용, 혹은 생산, 교환, 소비활동에 대한 간섭수단이다. 경제과정은 그때 그때의 주어진 경제질서구조 내에서 또는 그 조건하에서 실현된다. 경제질서는 개별경제, 이익단체와 함께 경제정책을 담당하는 자에 대한 모든 행동준칙이다. 이러한 구조적 수단은 질적수단이라고도 부른다. 법규범이나 행동준칙 등은 질적인 성질을 가지기 때문이다. 이는 수량 즉 양적인 수치로서 결정할 수 없는 것이다. 그러나 구조적 수단의 사용이 양적인 효과를 거두는 것을 주요목적 또는 부차목적으로 삼는 경

42) a. a. O.

43) 시한적인 행동규범의 전형으로는 오스트리아의 소위 경제통제법규 즉 가격규제법, 곡물, 낙농품, 축산물에 대한 시장질서법, 원료통제법, 통상법 및 외환관리법 등이 있다.

44) 이를테면 농산물시장이나 대외경제시장 등을 말한다.

45) 이를테면 소유·경쟁등의 여러 법규를 말한다.

우도 있다. 46)

이러한 기본구조의 내부에서 경제과정이 진행된다. 이 경제과정은 간접수단이 투입되는 제2의 광범한 영역이다. 경제는 상태가 아니라 시간과 함께 지나가는 상황이다. 따라서 경제과정은 경제순환의 모습을 취한다. 기업과 가계에는 우선 계획이 수립되고 결정이 이루어진 다음 처분, 즉 생산, 판매, 구입, 소비가 행해진다. 재화의 흐름을 통해서 기업은 서로간에 또는 가계와 연결된다. 이리하여 기업과 가계는 경제과정에 대한 간접수단이 투입되는 장소로 된다. 경제과정에 대한 간접수단은 추구하고자 하는 목표가 가능한 한 광범하게 실현되도록 개별경제의 결정에 영향을 미치는 것을 목적으로 한다. 개별경제계획에 관련을 가진 수량과 가격은 모두 경제과정에 대한 간접수단이 될 수 있다. 47) 그런데 경제과정에 대한 간접수단은 경제구조를 전제로 하지만 경제구조에 대한 간접수단은 반드시 과정적수단과 관련이 있는 것은 아니다. 48) 원래의 자유시장경제질서 체계는 경제질서에 따른 제규칙의 체계화와 경제과정에 대한 국가불간섭의 원칙, 즉 과정적수단은 적용하지 않는다는 원칙이 기초로 된다. 49) 경제구조에 대한 간섭과 경제과정에 대한 간섭은 실제로는 명백히 분리할 수 없으나 개념적으로 구별할 수는 있다. 50) 양자의 구별은 경제에 대한 국가간섭의 수단과 그 한계를 이해하는 데 유익하다.

3. 북한에서의 법의 의미

세계 여러나라의 법계를 크게 대륙법계와 영미법계, 사회주의법계 및 이슬람법계로 나누었을 때 북한법은 사회주의법계에 속한다. 51) 사회주의법계의 독자성에 대해서는 많은 논의가 있어왔지만 52) 오늘날에는 이를 일반적으로 인정하고 있다고 하겠다. 53) 사회주의는 그 체제의 성격상 사유재산제

46) 이를테면 경쟁제한금지법을 제정하는 것은 간접적으로는 독점에 의한 가격인상이나 생산량의 제한을 방지하기 위한 목적도 가지고 있다.

47) 이를테면 가격, 소비량, 생산량, 임금, 이자율, 세율, 보조금 등은 모두 간접수단이 된다.

48) Theodor Pütz, *a.a.O.*, S.113.

49) *a.a.O.*

50) *a.a.O.*

51) 법제처, 「북한법제개요」(서울:법제처, 1991), 1면

52) W.E. Butler 지음, 이윤영 역, 「소비에트법」(서울:대륙연구소 출판부, 1990), 24면

도를 인정하지 않거나 인정한다고 해도 지극히 제한된 범위에서만 허용하고 있기 때문에 공·사법의 분류는 그 의미가 별로 없고 민법조차도 공적이익을 위하여 이바지 하는 것으로 간주했으며, 민법이 행정법과 유사한 형태로 나타났다.⁵⁴⁾ 공사법의 구분과 같은 법체계상의 문제만이 아니라 법의 목적이나 이념자체가 대륙법이나 영미법과는 상이하다. 법에 관한 북한의 한 문헌은 북한법의 의의에 대해 '① 공화국 법은 그가 발생한 때로부터 오늘에 이르기까지 치열한 계급 투쟁과 새사회 건설을 위한 사업에서 당의 로선과 정책을 철저히 관철시키며 인민 정권의 기능을 실현하는 강력한 수단으로 복무하여 왔다. 법은 당 정책을 실현하는 가장 직접적이고 강력한 일상적인 수단으로 예리한 무기로 된다. 전적으로 당의 정책을 실현하며 당의 정책을 옹호하기 위하여 제정된 것이며 법은 정치의 표현이기 때문에 정치에 복종되어야 하며 그것과 분리될 수 없다. ② 법은 정치, 경제, 문화, 군사 분야에서의 우리 당의 정책과 당이 제기하는 과업을 구체적인 명확한 행위규범의 형식으로 표현한다. 법은 특수한 사회적 행위규범의 체계인 것이다. ③ 다음으로 법의 특성은 당의 로선과 정책, 당이 제기하는 정치, 경제, 문화, 군사 등 제반 과업의 실행을 법적 의무로 규정함으로써 당 정책의 철저한 관철을 보장한다는 데 있다. ④ 법은 경제토대의 요구를 직접적으로가 아니라 정치를 통하여, 정치의 주도적인 작용을 받으면서 반영하며 또 정치에 복무하는 것을 통하여 경제 토대에 복무하게 된다.' 라고 규정하고 있다.⁵⁵⁾

경제와 관련하여 법의 역할을 규명한 것을 보면 법은 인민 정권의 경제조직자적 기능을 실현하는 유력한 수단으로서 사회주의 경제건설을 촉진시키고⁵⁶⁾ 당이 제시한 경제정책과 경제과업을 법적으로 고착시키고 모든 기관, 기업소의 법적의무를 만들며 계획과제의 완수 및 초과완수를 위한 투쟁으로 전체 근로자들을 고무 추동하며 나라의 경제를 통일적으로 계획적으로 지도하고 발전시키는 중요한 공간이라고 한다.⁵⁷⁾ 그 외에도 법은 인민에 대한 정치사업의 교양수단이라고도 하며 국가의 조직규범과 권력규범이라고 한다.

53) 위 책, 25면

54) 법제처, 앞 책, 2면

55) 방계문, "공화국법은 우리 당 정책 실현을 위한 강력한 수단" 「공화국법은 사회주의 건설의 강력한 무기」 (평양: 과학원출판사, 1964), 1면

56) 위 논문, 21면

57) 위 논문, 23면 및 조동우, "사회주의 건설과 공화국법의 새로운 발전" 위 「공화국법은 사회주의 건설의 강력한 무기」 45면 참조

위에서 살펴본 바와 같이 북한의 법에 대한 입장은 단순히 국가목적의 달성을 위해 그 구성원을 통제하고 동원하는 도구에 불과하며 국민의 기본권 보호나 재판규범성에 대한 법의 역할에 대해서는 전혀 그 언급이 없음을 알 수 있다. 우리가 북한의 법을 연구하는데 있어 평면적인 비교가 가져올 수 있는 위험성을 간과해서는 안되겠다.

II. 북한경제헌법과 경제관계법상의 경제구조에 대한 간섭수단

경제구조에 대한 간섭수단의 영역은 다양하지만 아래에서는 경제질서의 기본적인 영역인 생산, 시장, 통화, 재정법제로 구분하여 살펴보고자 한다.

1. 생산법제

생산영역에서의 경제 간섭을 위한 법규범에는 세 가지의 중요한 것이 있다. 첫째는 소유권에 따른 생산수단의 처분 즉 소유제도이고, 둘째는 기업의 관리 및 책임을 정한 기업 및 경영제도이며, 셋째는 노동협약관계, 직장의 안정성, 노동시간 및 질병, 사고, 상해, 실업, 노령의 대책에 관한 것, 즉 노동, 사회제도이다.⁵⁸⁾ 생산제도라 함은 기업의 생산과정에 관련된 모든 법규범이다. 이 법규범은 기본적으로 세 가지 점에서 생산과정의 형성에 큰 영향을 미친다. 첫째는 생산계획의 내용에 대하여 기업가로서 결정권한을 가진자와 생산수단의 처분권을 가진자는 각기 누구이며 기업경영자의 이 처분권은 어느 정도까지 제한되는가 하는 문제이며, 둘째는 기업은 관리, 재무 및 책임에 대하여 어떠한 조직형태를 취할 것인가 하는 문제이고, 셋째는 노동자의 건강과 생명을 지키기 위하여 생산과정을 기술적·시간적으로 어떻게 배려해야 할 것인가 하는 문제이다.

여기서는 관계법규에 의해 규율된 사실에 따라 생산법제를 생산수단의 처분, 기업형태, 경영형태 및 노동자보호의 세 항목으로 나누어 기술해 보고

58) a.a.O., S. 114.

위에서 살펴본 바와 같이 북한의 법에 대한 입장은 단순히 국가목적의 달성을 위해 그 구성원을 통제하고 동원하는 도구에 불과하며 국민의 기본권 보호나 재판규범성에 대한 법의 역할에 대해서는 전혀 그 언급이 없음을 알 수 있다. 우리가 북한의 법을 연구하는데 있어 평면적인 비교가 가져올 수 있는 위험성을 간과해서는 안되겠다.

II. 북한경제헌법과 경제관계법상의 경제구조에 대한 간섭수단

경제구조에 대한 간섭수단의 영역은 다양하지만 아래에서는 경제질서의 기본적인 영역인 생산, 시장, 통화, 재정법제로 구분하여 살펴보고자 한다.

1. 생산법제

생산영역에서의 경제 간섭을 위한 법규범에는 세 가지의 중요한 것이 있다. 첫째는 소유권에 따른 생산수단의 처분 즉 소유제도이고, 둘째는 기업의 관리 및 책임을 정한 기업 및 경영제도이며, 셋째는 노동협약관계, 직장의 안정성, 노동시간 및 질병, 사고, 상해, 실업, 노령의 대책에 관한 것, 즉 노동, 사회제도이다.⁵⁸⁾ 생산제도라 함은 기업의 생산과정에 관련된 모든 법규범이다. 이 법규범은 기본적으로 세 가지 점에서 생산과정의 형성에 큰 영향을 미친다. 첫째는 생산계획의 내용에 대하여 기업가로서 결정권한을 가진자와 생산수단의 처분권을 가진자는 각기 누구이며 기업경영자의 이 처분권은 어느 정도까지 제한되는가 하는 문제이며, 둘째는 기업은 관리, 재무 및 책임에 대하여 어떠한 조직형태를 취할 것인가 하는 문제이고, 셋째는 노동자의 건강과 생명을 지키기 위하여 생산과정을 기술적·시간적으로 어떻게 배려해야 할 것인가 하는 문제이다.

여기서는 관계법규에 의해 규율된 사실에 따라 생산법제를 생산수단의 처분, 기업형태, 경영형태 및 노동자보호의 세 항목으로 나누어 기술해 보고

58) a.a.O., S. 114.

자 한다

가. 생산수단의 처분

1) 헌법과 경제법제⁵⁹⁾

생산수단의 처분에 대해서는 그 원칙이 일반적으로 헌법에 의해 규정되는데 계획 및 결정의 자유가 원칙적으로 기업경영자에게 보장되든가 또는 계획 및 결정의 기능이 중앙정부에 위임된 것으로 생각해 볼 수 있다. 그러나 시장경제질서를 취하는 국가라 할지라도 헌법에 시장경제적인 조정 또는 정서체계를 실현할 수 있는 명백한 조항을 규정하고 있지 않은 것이 보통이다.

불세비키혁명 또는 그 영향을 받아 공산주의국가에서 헌법과 경제법이 제정되기까지는 공업화가 진행되어 온 서구제국에서는 경제질서나 경제법제는 통상의 입법의 형태로 서서히 형성되어 왔을 뿐이었다. 즉 경제질서가 헌법의 제정이나 개정에 의해 형성된 것은 아니었다.⁶⁰⁾ 서방국가에서는 평화경제에서 전시강제경제로 전환하거나 그 반대의 경우와 같이 경제질서가 근본적으로 변경하는 경우에도 헌법의 개정에 의해서가 아니라 통제법의 제정이나 폐지로 실시하여 왔다.⁶¹⁾ 다른 한편 헌법이 대폭 개정되는 경우에도 그에 따라 경제법이 동시에 제정되거나 폐지된 것은 아니었다. 불세비키혁명에는 그에 따른 정치체제 즉 국가 및 통치형태의 혁명적인 변혁도 중요하였지만 그 혁명의 본래의 의미는 경제법제의 변경 즉 사유재산제도에 입각한 자본주의경제체제의 변혁이었다. 따라서 소련헌법은 생산수단의 소유의 사회화의 규정만이 아니라 생산수단의 처분을 중앙계획당국의 임무로 하는 규정도 포함하였다.⁶²⁾

유도시장경제의 서방국가에서는 생산요소의 처분의 규제에는 우선 헌법에 의한 규정이 아니라 통상의 입법에 의한 규정이 경제질서에 대한 간섭수단으로 되었다.⁶³⁾ 물적 생산수단의 처분에 대한 가장 기본적이고도 중요한

59) Dieter Hart, "Zur Instrumentierung des Wirtschaftsrechts am Beispiel Wirtschaftsverfassung", ZHR, 140 (1976), SS. 31-45 참조.

60) Theodor Pütz, a.a.O., S. 115.

61) Willi Thiele, Wirtschaftsverfassungsrecht, Göttingen: Verlag Otto, Schwartz & Co., 1974, S. 109ff. 참조.

62) 金哲洙, 現代憲法論 (서울: 박영사, 1992), 930면 참조.

63) Theodor Pütz, a.a.O., S. 115.

것은 소유권법이다. 소유권법규에 의해 기업가의 처분권이 제한되지 않는 경우에는 정부에 개별경제계획에 가입하는 권한 즉 기업의 개개의 생산계획 요소를 규정한다든가 일정한 한도의 위반에 대하여 이를 감독하는 권한을 부여한 특별한 법률이 있는 경우에만 기업가의 행동의 자유를 제한할 수 있다. 물론 법률의 규정이 있는 경우에도 행동의 자유를 제한하는 데는 한계가 있다. 1992년 4월 9일 개정된 북한의 사회주의 헌법은 1948년 헌법과 1972년 헌법을 이어받아 전체 171개조항 중 20개의 조항을 경제관계에 대한 조항으로 규정하고 있을 정도로 헌법에서의 경제가 차지하는 비중이 높으며 그 중 소유관계에 관한 조항을 6개나 두어 상세히 규정하고 있다.

2) 물적 생산수단의 처분권⁶⁴⁾

기업에서의 생산관리⁶⁵⁾는 물적생산수단의 처분권을 전제로 한다. 이 처분권의 형성이나 규제는 소유권법의 대상이다. 전형적인 소유의 법형태는 생산수단의 사유와 공유이다. 사유제의 경우에는 개인 또는 사람들의 집단이 기업의 소유자이다. 유도시장경제에서는 그 중에서도 교통통신(철도, 우편, 항공)·전기·가스·수도와 같은 소위 공익사업의 영역이나 담배나 소금의 전매와 같은 소위 재정적 독점의 영역에서 공유를 하게 된다. 공익사업 중 공기업이나 재정적 독점은 통상 이윤극대의 원리에 의해서가 아니라 공공경제적인 관점이나 장기적 비용보상의 원칙에 따라 경영된다. 역사적으로는 이상과 같은 형태의 공유에는 그 발생이 일부는 19세기, 다른 일부는 중상주의시대에까지 거슬러 올라갈 수도 있으나 제1차대전 이후 특히 제2차대전 이후에 에너지의 생산, 중공업 및 완성품공업, 은행업 등의 중요기업 또는 해당 경제부문 모두가 국유화되든가⁶⁶⁾ 사유에서 공유로 바뀌는 경우도 있었다. 국유화된 기업은 일반적으로 법률적으로나 사실상, 독점적 지위를 차지하는 것이 아니라⁶⁷⁾ 원칙적으로 민간기업과 마찬가지로 시장 또는 경쟁관계에 따라 행동한다. 오늘날까지 생산수단의 사유를 원칙으로 하는 경제질서

64) 소유권의 내용에 대한 새로운 이론에 대해서는 Gregory S. Alexander, "The Concept of Property in Private and Constitutional Law: The Ideology of the Scientific Turn in Legal Analysis," *Columbia Law Review*, Vol. 82 No.8 (December 1982), pp.1545-1599 참조.

65) 생산계획의 요소 즉 각 생산요소의 결합에 관한 결정이다.

66) 오스트리아의 1946년 기업국유화 및 1947년 전력국유화에 관한 국유화 참조.

67) 이는 국제적 경쟁의 결과이다.

를 채택하고 있는 국가에서도 생산수단의 공유가 매우 중요한 의미를 가지고 있어서 소유법제로서는 혼합질서 또는 이중질서를 취하고 있는 국가가 많다. 68)

중앙관리경제를 기본질서로 하는 국가에서는 생산수단의 공유가 지배한다. 지배적인 질서원칙은 사회적 소유의 원칙이다. 사유질서에서 사회주의 질서로의 이행을 생산수단의 사회화라고 부른다. 국유화라는 표현은 거부 또는 회피된다. 맑스주의의 이데올로기에 의하면 국가는 지배계급을 위한 조직이어서 무계급사회인 공산주의사회에서는 국가는 사멸되는 것이기 때문이다. 일반적으로 사회주의국가에서도 사회적 소유와 함께 일정한 범위에서 생산수단의 사유가 존재한다. 사유는 농업, 수공업 및 서비스업 등의 소경영에 한해서 인정되고 있다. 69) 이 경우는 이중소유제라고 할 수는 없다. 여기의 생산수단의 사유는 원칙적으로 외부의 노동력을 고용하는 것은 허용되지 않고 다만 가족노동만 인정되기 때문이다.

자유자본주의나 맑스주의의 이데올로기에 있어서는 소유법제는 경제체제의 질서와 기능양식에서 결정적인 중요성을 가진 것이다. 70) 그러나 시장경제의 통제와 중앙관리경제의 계획의 실제경험을 통하여 볼 때 소유법제는 것처럼 '결정적인' 중요성을 가진 것은 아니다. 대기업에는 일반적으로 생산수단의 처분권을 가진 자가 소유권자와는 일치하지 않는다. 71) 주식회사에는 이사가 생산수단의 투입에 관한 결정을 실제로 담당하는 자이다. 경제질서에 대한 국가간섭수단에서 중요한 것은 법률에 의해 생산수단의 처분권을 가지고 있는 자가 실제로는 그 처분권이 국가의 간섭에 의해 제한되는 경우가 있다고 하는 사실이다. 1914년부터 1918년, 1939년부터 1945년의 전시경제에서는 사유가 법적으로는 제한되지 않았으나 실제로 독일이나 오스트리아에서는 생산의 직접통제에 의해 기업가의 행동의 자유는 완전히 박탈되었다. 72) 현재의 유도시장경제에서도 일부 영역에는 가격이나 수량의 강제적인 지정에 의해 경영자의 행동의 자유가 제한되고 있다. 이는 사기업과 공기업에 관계없이 행해진다. 자본소유자인 주주가 가지고 있는 처분권은 이룰데

68) 각국 산업부문별 공적소유 현황에 대해서는 The Economist, 1978. 12. 30, p.39 참조.

69) Theodor Pütz, a.a.O., S.116.

70) a.a.O.

71) 서방제국의 대기업에 지배적인 법률상의 기업형태는 주식회사이다.

72) Theodor Pütz, a.a.O., S.117.

면 독일의 공동결정법에 규정된 바와 같이 노동자의 공동결정권에 의해 제한을 받는 경우도 있다.

경쟁사회주의 내지 사회주의 시장경제를 목표로 하는 유고슬라비아나 체코슬로바키아의 개혁운동은 사회주의적 소유의 원칙을 견지하고 있지만 기업관리자에게 의사결정의 자유와 기업의 생산수단의 처분권을 광범하게 수여하고 있다.⁷³⁾ 소유관계나 기업가의 처분 또는 결정권이 다양하기 때문에 경제질서체계가 소유제도에 의해 '결정적'으로 규정되는 것은 아니지만 역사적으로 보아 소유권법과 경제질서 사이에는 밀접한 관계가 있었다. 따라서 소유권법의 형태는 경제질서확립의 하나의 기본적인 수단이라고 하겠다.

3) 소유권법의 전형적인 형태

산업사회의 생산수단에 대한 소유형태는 네 가지로 구분해 볼 수 있다.

첫째, 19세기의 산업국가의 경제법제는 생산수단의 사유지배를 근간으로 하고 있다. 공유는 극히 제한된 의미밖에 없었다.

둘째, 제1,2차 대전후의 유럽의 국민경제에는 공유의 정도는 국가에 따라 차이가 있으나 혼합 또는 이중소유제가 출현하였다. 국유화의 과정에서 원료, 에너지, 교통체신, 은행, 중공업 등의 분야의 기업이 공공의 손에 들어갔다.⁷⁴⁾ 이 혼합소유제의 전개과정은 자유시장경제로부터 유도시장경제에로의 이동이 병행하여 진행되었다.

셋째, 사회주의국가의 소유제도는 주로 생산수단의 사회화를 특징으로 한다.⁷⁵⁾ 그 정도는 국가에 따라 다르지만 극히 제한된 범위에서 농업이나 중소상공업에 생산수단의 사유가 인정되기도 한다.⁷⁶⁾ 그 외에 토지소유는 원래 집단농장에서 일하는 농업노동자에게 보완적인 자급을 가능케 하기 위한

73) Theodor Pütz, a.a.O., S.117.

74) 이와 같은 형태의 전형적인 국가는 오스트리아인데 탄광, 석유, 제철, 금속생산 및 전력산업이 완전히 국유화 되었다. 오스트리아의 시중은행의 자본 중 국유은행이 소유하는 주식은 매우 많다.

75) 梁承斗, "東歐諸國의 統治組織 및 基本權條項에 관한 考察," 「共產國家에 있어서의 政策 및 政策過程의 比較研究」, 第4編 (延世大學校 東西問題研究院, 1981), 49면 이하.

76) Theodor Pütz, a.a.O., S.118. 유고슬라비아의 경우 농업부문의 약 85%정도는 사유화된 소규모 농장으로 구성되어 있다. 비농업부문에서도 소규모의 음식점, 병원 및 법률사무소 등은 사유화되었고 일반시민들은 주택을 포함한 개인용구 및 가정생활에 필요한 물품들을 소유할 수 있도록 허용되고 있다. 朴振根, "유고슬라비아 經濟의 主要特徵과 展望", 「共產國家에 있어서 政策 및 政策過程의 比較研究」, 第3編 (延世大學校 東西問題研究院, 1980), 316면 참조.

것이였다. 그러나 때로는 자영지에서 생산되는 농산물을 많은 소비자에게 직접 판매하는 것과 같이 다소간의 사유를 묵인하여 왔다. 77) 다른 동구제국 이를테면 유고슬라비아 등에는 농업이나 가족 외의 노동력은 고용하지 않는 소경영형태의 서비스업에 사적인 소유자경영이 인정되고 있었으며 동구의 자유화 이후 체코는 약 40%가 폴란드는 약 70%정도의 기업이 사유화 되었다. 폴란드에는 수공업과 서비스업에서 사유가 매우 큰 부분을 차지하고 있다.

78) 즉 종업원 50인 이하의 중소경영은 주로 사인에게 속해 있다. 79)

넷째, 많은 개발도상국의 전형적인 소유형태는 이중소유제이다. 대기업의 대부분은 주로 국가 및 공공단체의 손에 있고 농업이나 중소상공업에는 사유가 지배하고 있다. 80)

4) 북한경제법상의 소유권형태

1948년 북한헌법은 기본적으로는 소자본가, 지주적 사유제도 및 사적기업체제가 인정되었으나 그 후 1992년의 북한헌법은 조선민주주의인민공화국은 사회주의적생산관계와 자립적 민족경제의 토대에 의거한다고 규정하고(19조) <생산수단은 국가 및 협동단체의 소유이다> 라고 규정된 1972년 헌법 제18조를 <...만이 소유한다> 라고 수정하여 사회주의적 소유를 더욱 강조하고 있다. 개인소유는 근로자들의 개인적이며 소비적인 목적을 위한 소유이며 다만 협동농장원들의 터밭경리를 비롯한 주민의 개인부업경리에서 나오는 생산물을 개인소유로 하고 있을뿐 (24조) 일체의 생산수단에 대한 사소유를 인정하지 않고 있다. 그러나 합영법의 제정으로 외국기업이나 외국인의 자본을 유치하는 경우에 생길 수 있는 소유관계법과 헌법규정과의 상치문제를 어떻게 해결할 수 있을 것인가가 관심이다. 사회주의 이론가들과 권력행사자들은 생산수단의 사유로 인해 계급이 생성되고 유지되며 계급에 의한 계급의 착취가 있어왔다고 분석하고 믿어왔기 때문에 생산수단의 국유화 또는 전인민화는 그 자체가 목적적 의미를 가지고 있다. 소유관계의 측면에서 볼 때 사회주의, 공산주의를 건설하는 과정이란 전인민적소유의 유일적 지배를

77) Theodor Pütz, a.a.O., S.117.

78) 폴란드 경제의 구조적 특징에 대해서는 朴振根, "폴란드 經濟의 主要特徵과 展望", 앞 책 「共産國家에 있어서 政策 및 政策過程의 比較研究」 第4編 (1981), 279면 이하 참조.

79) Theodor Pütz, a.a.O., S.118.

80) a.a.O.

확립하는 과정이다.⁸¹⁾ 따라서 나라의 모든 자원부원, 중요공장, 기업소, 향단, 은행, 교통운수 및 체신기관은 국가만이 소유하며 국가적소유권의 대상에는 제한이 없다.⁸²⁾

협동적소유는 사회주의적소유의 한 형태로서 국가적소유와 함께 사회주의국가의 경제적 기초를 이루며 농촌의 토지에 적용되고 있다. 이러한 협동적소유는 국가적소유와는 달리 국가적소유로 가기위한 전단계에서 불가피하게 인정되는 임시적 과도적 성격을 띠는 소유형태이다.⁸³⁾ 협동적소유가 과도적으로나마 인정되는 이유는 낡은 사회의 유물인 농촌의 낙후성과 관련된 것으로 그것은 농촌경리의 물질기술적토대가 강화되고 농민들의 기술문화수준과 사상의식 수준이 높아지는데 따라 농민들의 자원적의사에 의하여 점차 국가적 소유로 전환될 것이라 한다.⁸⁴⁾ 북한은 국가소유와 협동적 소유를 보호하기 위해 헌법조항만을 든것이 아니라 형법, 행정법, 민법, 토지법, 협동농장법, 제정법도 이를 규정해두고 있다.⁸⁵⁾ 특히 형법은 제15장과 20장에 상공업자들을 사회주의적으로 개조하며 농촌경리를 협동화하기 위한 당정책을 집행하는 행정에서 국가재산 략취 또는 파손으로 나타날 수 있는 자본주의적 요소들의 반항형태를 구체적으로 명시하여 이를 처벌하는 규정을 둬으로써 사회주의적 소유제도를 보호하고 있다.⁸⁶⁾ 민법은 기계, 설비, 자재를 기업소에 고착시키며 그 재산들이 지정된 목적과 용도에 부합되게 리용되도록 보장하는 사업에서 생산수단의 자의적 처분을 금지하는 규정을 두고 있다. 또한 생산수단에 대해서는 그것이 고정재산이거나 유동재산이거나를 막론하고 처분할수 있는 권리를 기업소에 부여하지 않는다. 고정재산의 이전은 상급기관의 승인에 의하여 계획적 절차로서만 가능하다. 그리고 원료, 자재등 현물형태의 유동재산도 예정된 용도에 따라 그것을 이용할수 있을 뿐이고 기업소가 마음대로 처분하지 못한다고 규정하고 있다.⁸⁷⁾

81) 유승찬, "사회주의 헌법에 규제된 정치, 경제, 문화 분야의 제 원칙들은 노동계급의 혁명위업을 성과적으로 수행에 나잡수 있게하는 법적 담보" [조선민주주의인민공화국 사회주의 헌법 연구 논문집] (평양: 사회과학출판사, 1973) 40년

82) 위 논문, 같은 면

83) 위 논문, 같은 면

84) 위 논문, 같은 면

85) 서창섭, "공화국 민법은 사회주의 소유보호의 유력한 수단" 위 「공화국법은 사회주의 건설의 강력한 무기」, 113면

86) 한락규, "프로레타리아 독재를 강화하기 위한 무기로서의 공화국 형법", 위 「공화국법은 사회주의 건설의 강력한 무기」, 101면

나. 기업형태 · 경영형태

1) 기업법의 일반적인 형태

기업에는 생산물 혹은 서비스의 공급을 목적으로 한 여러 가지의 생산요소가 결합되어 있다. 생산물의 종류와 기업규모 및 기업의 조직형태는 다양하다. 기업에 대한 법의 규제가 여러 가지로 발달해 온 주된 원인은 일반적으로 한 개인의 능력을 초월한 관리나 자금을 필요로 하는 대기업이 발달되어 왔기 때문이다. 대기업에서 나타나는 특징은 다수의 사람이 출자와 관리에 참가하는, 즉 출자와 관리기능이 분업적으로 조직되었다는 것이다. 따라서 권한과 책임의 문제가 생긴다. 법적인 조직형태가 다양한 것은 주로 두 가지 이유 때문이다. 하나는 사업자 개개인의 자금이나 신용보다 훨씬 넓은 범위로부터 자본을 조달하고, 다른 하나는 사업자기능을 여러 사람 또는 여러 그룹으로 분담시키기 때문이다. 회사법은 주주의 권리, 의무, 회사의 여러 기관의 권한과 함께 기업경영자의 책임과 내부협력 등을 규제하기 위한 여러 가지 규정을 두고 있다.⁸⁸⁾ 협동조합은 독자적인 기업형태이다. 그 주된 목적은 이윤을 지향하는 시장생산에 두지 않고 가맹기업의 시장능력의 촉진에 둔다. 나라를 초월한 시장이 생기고 나라가 다른 기업 사이의 제휴가 증가하고 초국가적인 기업형태가 형성되어 왔다. 이처럼 유도시장경제질서체제 아래에서의 기업에 대한 법형태는 다양하기 때문에 기업의 설립이나 조직형태의 변경에 대해 어떠한 형태를 취할 것인가는 기업의 목적을 고려하여 원칙적으로 자유로이 선택할 수 있다. 다만 예외적으로 일정한 법형태가 강제적으로 명해지는 경우도 있다.

기업법제에 중요성을 더해 온 것으로 소위 경영조직법이 있다. 이 법은 경영협의회에 노동자의 대표를 두도록 하여 노동자의 기업경영에의 참가방식을 규정한 것이다. 경영조직법의 경제질서적 의미를 이해하기 위해서는 책임을 나누지 않는 협력권(정보·협의·제안의 권리)과 책임을 나누는 공동결정권⁸⁹⁾(거부권 또는 찬성권)을 구별할 필요가 있다. 이러한 협력과 공동결정

87) 「위대한 수령 김일성동지께서 밝히신 독립채산제에 관한 독창적인 이론」(평양: 사회과학출판사, 1974), 6면

88) Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. X 및 Bd. IV의 <Unternehmungsformen>과 <Genossenschaften> 항을 참조.

89) 공동결정의 성립사를 다룬 주요 문헌은, Hans Jürgen Teutberg, Geschichte der

의 대상은 인사(고용·해고·인사이동 등), 사회적 문제(경영내의 복지후생과 그 시설)와 경제적 문제(생산계획·투자·경영의 확대와 축소) 등이다. 제1차대전후 독일이나 오스트리아에는 경영협의회법이 제정되었는데 비교적 최근의 법조문⁹⁰⁾에도 경영협의회에 부여한 공동결정권은 인사와 사회적 문제에 대해서만 국한되었다. 경제면에 관한 공동결정권은 정보나 협의에 대해 책임을 수반하지 않는 협력이 고려되고 있을 뿐이다.⁹¹⁾

독일의 석탄철광업에서의 공동결정법은 경영조직에 근본적인 변화를 가져왔다.⁹²⁾ 감사회에 노사가 원칙적으로 동일한 권한을 가지는 대표를 파견하고 이사회에 완전한 권리를 가진 일원으로서 <노무담당이사>가 선임되는 제도가 규정되었는데 이는 감사회에서의 책임을 지는 공동결정과 기업경영에서의 결정참가권을 인정하는 것이다. 뒤이어 1976년 5월 4일의 「종업원 공동결정에 관한 법률」에 의해 석탄·철강산업에서 시행되어 온 공동결정이 모든 경제부문에 확대되었다.⁹³⁾ 이 공동결정법⁹⁴⁾은 주식회사, 합자회사, 유한회사, 공동지분광업회사, 생활협동조합과 산업조합의 법적 형태를 취하는 종업원 2,000명 이상의 모든 기업에 적용되었다.

시장경제질서를 기본으로 하는 서방제국에서는 19세기 이래 전개되어 온 기업의 법행태가 다양한데 비해 동구제국의 중앙관리경제에서의 경영조직은 오히려 획일적이다. 이는 생산수단의 사유가 아니고 기업의 자금조달이 중앙계획기관에 넘어갔으며, 수급동향에 대한 예측을 그르친다든가 비효율적이기 때문에 생기는 손실에 대하여 개인 책임이 없는 등의 이유 때문이다. 계획의 달성이나 경제적인 목적을 추구하기 위하여 취할 수 있는 수단은 '도덕

industriellen Mitbestimmung in Deutschland, Tübingen, 1961; Erich Potthoff Zur Geschichte der Mitbestimmung, in: Erich Potthoff / Otto Blume / Helmut Duvernell, Zwischenbilanz der Mitbestimmung, Tübingen, 1962; Kar Fitting/Orfried Wlotzke/ Helmut Weißmann / Jürgen Lehmann / Heinz Weinmann, Mitbestimmungsgesetz Kommentar, München, 1976 Vorb. Anm. 24ff.; Dietrich Hoffmann / Jürgen Lehmann / Heinz Weinmann, Mitbestimmungsgesetz Kommentar, München, 1978, Ein. II; Fritz Rittner, Wirtschaftsrecht mit Wettbewerbs- und Kartellrecht, Heidelberg, Karlsruhe, 1979, S.144ff. 등이 있다.

90) 독일에는 1972년 1월 15일의 경영조직법, 오스트리아에는 1973년 12월 24일의 노동조직법 등이다.

91) 오스트리아 노동조직법 제13편 종업원의 권한 참조.

92) 독일에서 제정된 1951년 5월 21일의 광업 및 철강산업의 감사회 및 이사회에서의 노동자의 공동결정법 참조.

93) Hans D. Jarass, "Mitbestimmung und grundgesetzliche Wirtschaftsvorfassung," ZHR, 139 (1975), SS. 557-566 참조.

94) 正井章作, "一九七八年 共同決定法の特徴", 「熊法」45호 (1985), 35면이하 참조.

적 설득'과 상벌에 의한 관리체계뿐이다. 동구 제국에서 기업형태가 경제질서적인 문제, 즉 생산계획이나 투자에 이윤을 고려하거나 기업소속원의 이윤참가에 대하여 기업에게 어느 정도의 자주성을 부여할 것인가 하는 문제에 대한 논의는 일련의 개혁운동이 시작되면서 부터이다. 이러한 개혁운동의 결과 유고슬라비아에는 소위 노동자자주관리라는 경영조직이 법제화되었다. 95) 이 경영조직의 근저에 있는 경제질서적 관념은 공동결정의 사상이나 이미 오래 전부터 형성되어 온 생산협동조합의 이념과 유사하다. 그러나 공동결정이나 협동조합과의 본질적인 차이는 생산협동조합과 공동결정이 원칙적으로 생산수단의 사유의 원칙과 모순되지 않는 경제질서로부터 출발하였던 것에 대하여 노동자자주관리는 생산수단의 사회화의 원칙에 부합되는 제도라는 것이다. 96)

유고슬라비아의 노동자자주관리의 근본사상은 노사의 대립이라든가 자본이익의 대표자나 종업원으로부터 독립된 경영자에 의한 노동자의 종속으로 인한 소위 대립이나 종속성의 극복에 있다. 97) 최고의 관리권 내지는 기업의 결정권한은 노동자집단이 가진다. 노동자집단이 어떠한 제도형태를 취해 기업가적인 자주관리기관을 구성하느냐는 경영조직에 관련된 법규에 상세히 규정되어 있다. 노동자집단은 최고의 자주관리기관인〈노동자평의회〉를 통하여 행동한다. 노동자평의회는 일상의 경영업무를 집행하는 〈관리위원회〉를 설치한다. 노동자평의회와 관리위원회로부터 위임을 받아 〈기업의 장〉이 소위 최고 경영의 직무를 수행한다. 따라서 유고슬라비아의 경영조직에는 노동자집단, 노동자평의회, 관리위원회 및 기업장의 관계가 법적으로 제도화되어 이를 통하여 기업의 의사형성과 결정의 과정을 규제하고 기업경영에 집단자주관리의 원칙을 실현하려는 것이다. 98)

2) 북한경제법상의 기업형태

북한은 철저한 국가계획에 의한 기업소 경영제도를 채택하고 있으나 물

95) 1950년 6월 27일 제정된 노동자집단에 의한 국영기업 및 상급경제단체의 관리에 관한 기본법을 말한다. 이에 대해서는 김황조, "유고슬라비아의 産業關係研究", 앞 책 「共產國家에 있어서 政策 및 政策過程의 比較研究」 제4편 (1981), 251-278면 참조.

96) Theodor Pütz, a.a.O., S. 21.

97) 유고에서는 1974년에 와서는 새로운 헌법에 입각하여 「노동자들에 의한 경영」 원리가 사회개발 계획을 포함한 거시경제적 의사결정과정에게까지 확대되었다. 朴振根, 앞책, "유고슬라비아 경제의 주요특징과 전망", 316면 참조.

98) Theodor Pütz, a.a.O., S. 121.

질적 관심성의 자극을 통한 생산성 향상을 위하여 소위 독립채산제를 도입하여 운영하고 있고 다른 한편 정신적 자극을 통한 생산성 향상의 촉진방법으로 대안의 사업체계라는 경영방법을 두어 좁은 범위에서나마 기업에 재량을 부여하고 있다. 독립채산제는 물질적관심성의 원칙에 기초하며 가치법칙의 형태적작용을 전제로 하는 사회주의적 국영기업소들의 계획적 관리운영 방법이다. 독립채산제의 본질적 특성의 하나는 국가의 중앙집권적인 지도밑에 상대적 독자성을 가지고 경제를 계획적으로 운영하는 것이다. 국가와 국영기업소간의 관계는 먼저 국가가 전인민적 소유를 대표한다면 기업소는 그 세포로서 국가의 중앙집권적인 지도 밑에 상대적 독자성을 가지고 경영활동을 진행한다는데 있다. 독립채산제 기업소들은 국가소유의 기업소들이다. 전인민적 소유를 대표하는 국가는 생산수단에 대한 소유권을 가지고 있으면서 다만 관리조직에서 기업소들에 생산수단에 대한 관리권과 리용권을 부여한다. 국가는 인민경제발전계획을 작성하며 그에 기초하여 모든 공장, 기업소들에 계획을 시달한다. 모든 공장, 기업소들은 자기의 의사에 따라 생산활동을 진행하는 것이 아니라 국가로부터 시달받은 인민경제계획을 수행하여야할 법적 의무를 지게된다.⁹⁹⁾ 독립채산제기업소들은 경영상 상대적 독자성을 가지고 상호간에 경제거래를 진행하며 이때 주고받는 생산수단이 상품은 아니지만 상품적 형태를 가지게 되며 가치법칙 내용으로서가 아니라 형태적으로 작용하게되어 국가기업소들 사이라고 하더라도 엄격한 계산에 기초하여 생산물을 등가성의 원칙에서 팔고 사는 형식, 상업적 형태로 주고 받게 된다. 이처럼 각기업소별 독립채산제를 이용하여 이익이 많이 나는 기업소에게 이익 중 일부를 상금으로 지불한다든가 그외 훈장등의 명예적 혜택을 줌으로써 근로자들에게 생산의욕을 고취시키고 생산에 소요되는 여러 비용을 절약하려는 경영제도이다.¹⁰⁰⁾ 북한은 기업소독립채산제를 보완하기 위하여 기업소의 상위단위로 경영국채산제¹⁰¹⁾를 두고 하위단위로 내부채산제¹⁰²⁾를 두어 운영하고 있다.

대안의 사업체계란 1961년 12월 김일성이 대안전기공장 현지지도에서 제

99) 위 「위대한 수령 김일성동지께서 밝히신 독립채산제에 관한 독창적인 이론」, 6면

100) 위 책, 11면

101) 위 책, 89-96면

102) 위 책, 97-110면 및 「내부채산제 이야기」(평양: 직업동맹출판사, 1958) 참조

시한 사업체계이다. 103) 북한은 대안의 사업체계를 청산리정신·청산리 방법 104)을 구현한 새로운 공업관리 형태라고 강조하고 있다. 물질적 관심을 통한 생산성제고는 자칫 자본주의화할 위험성이 내포되어 있기 때문에 독립채산제에 의한 방법과 함께 정치적 도덕적 자극을 통한 생산력제고의 방법으로 대안의 사업체계를 고안해내었다고 할 수 있겠다. 대안의 사업체계는 근로대중의 자각적 열성과 적극성을 발양시키며 광범한 대중의 집체적 지혜에 의거하여 모든 문제를 풀어 나갈데 대한 균중로선을 철저히 관철시키는데 있다 105) 고 한다.

다. 북한의 노동자보호법

생산과정에서 노동자들은 건강이나 생명의 위협에 처하게 된다. 기업내의 근로조건, 경제적인 불법행위, 106) 기술적인 공정이나 설비 및 근로시간의 길이나 배분으로 피해를 입게 될 가능성이 있다. 이러한 위협이나 피해는 어떠한 경제체제하에서도 생긴다. 생산과정이 기업가의 자유로운 결정에 의해 형성되는 시장경제질서에 있어서는 기업내의 근로조건은 종업원에 대한 기업가의 태도에 의존하는 부분이 크다. 경쟁과 비용극소화의 노력때문에 근로조건이 절약의 대상이 될 수 있다. 그러나 완전고용하의 경쟁에 의해 특혜적인 사회적 조건이 노동자에게 제공되는 경우도 있다. 기업가의 행동동기는 복합적이어서 사회적 조건에 따라 기업에 충분한 노동자보호가 배려될 가능성도 있다. 107)

노동자보호법은 생산에 종사하는 자를 이러한 위협이나 피해로부터 보호하려는 법규범이다. 기술관련의 노동자의 보호규범이나 노동시간의 규제와 같은 것과는 다른 것이다. 기술관련의 노동자보호규정은 공업화와 함께 생산기술이 발전되는 가운데 점점 세부화되었고 국가나 노동자조직의 사회정책적 활동이 진행되면서 점점 확대되고 강화되어 왔다.

1946년 6월에 제정된 북조선 노동자, 사무원에 대한 노동법령은 8시간

103) 법제처, 위책 12면 이하 참조

104) 「청산리 정신, 청산리 방법 관철에서의 몇가지 문제」 (평양: 사회과학출판사, 1964) 참조

105) 「사회주의 경제 관리에서의 대안의 사업체계」 (평양: 사회과학출판사, 1969), 10면

106) 이에 대해서는 Patrick Elias and Keith Ewing, "Economic Torts and Labor Law : Old Principles and New Liability", The Cambridge Journal, Vol.41(2)(November 1982), pp.321-358 참조.

107) Theodor Pütz, a.a.O., S.121.

로동제를 원칙으로 규정하고 해로운 노동조건을 가진 생산부문과 지하노동부
 문에는 로동시간을 7시간으로, 생산기업소와 사무소에서 일하는 14세에서
 16세 까지의 소년들에게는 로동시간을 6시간으로 제정하였으며 제정된 시간
 외의 로동은 원칙적으로 허락하지 않는다는 것을 규정하였다.¹⁰⁸⁾ 또한 성
 별, 연령에 관계없이 동일한 로동에 동일한 보수를 주는 정확한 임금제의 수
 립을 로동법의 중요한 내용으로 규제하였다.¹⁰⁹⁾ 그 밖에 일시적으로 로동능
 력을 잃은 근로자에 대한 보조금, 임신 및 해산으로 인한 휴가시의 보조금,
 로동으로 인한 불구자나 직업으로 생긴 병에 의하여 근무할 수 없는 자들의
 년휴금, 양육자를 상실한 경우에 유가족들에게 주는 년휴금 형태를 설정하고
 사회보험료는 모든 기관, 기업소 단체에서 지불하는 임금의 5-8%, 개인기업
 소 및 개인 기업주는 그들이 지불하는 임금의 10-12%, 보험을 받는 로동자,
 사무원들은 임금의 1%로 정하였으며 사회보험에 의한 보조금은 규정된 보험
 료를 7개월 이상 계속 납부한 로동자, 사무원들만이 받을 수 있게 하였다.
 110)

1948년 북한헌법은 위의 규정들을 대부분 헌법규범화함과 동시에 국민의
 권로의 의무에 대한 규정도 두었다. 이 헌법규정을 근거로 하여 제정된 1959
 년 11월 14일에 내각결정 제 67호로 채택한 <로동행정사업을 개선 강화할 데
 대하여>에서는 로동행정기관들의 통제적 기능을 강화하여 로력의 낭비를 없
 애고 일군들의 건강과 휴식을 보장하며 국가 및 각성(국), 도인민위원회는
 유일로동기준량과 기준화방법의 비중을 높이고 도급노동임금제의 적용을 확
 대하며 사회주의 분배원칙을 관철하기 위한 조직적 대책을 세우는 동시에 산
 하기관, 기업소들에서 로력을 절약하고 로동생산능률을 높이기 위한 구체적
 인 대책을 강구하였다.¹¹¹⁾ 1961년 1월 7일 내각결정 제9호로 승인된 <로동
 내부질서표준규정>에서는 로동시간과 그의 이용, 직장책임자의 기본의무, 로
 동자, 사무원들의 기본의무, 로동자, 사무원들의 채용과 전직 및 해직절차,
 책벌에 관한 장을 설정하고 모든 공장, 기업소들에서 출퇴근, 점심 및 휴식
 시간, 출근 정리, 지각, 조퇴, 외출질서 등 근로자들의 로동생활과 관련한

108) 리창근, 「로동행정사업 경험」(평양: 사회과학출판사, 1989), 10면

109) 위 책, 12-13면 참조

110) 위 책, 13면

111) 위 책, 23면

모든 문제들을 규제하였으며 그 위반에 대한 책벌형태도 여러가지로 규정하였다. 그 후에도 이와 유사한 형태의 내각결정이 반복되었고 1978년에는 1972년 헌법체계에 따라 사회주의 노동법이 채택되었다. 이에 따라 북한의 노동관계법은 근로자들의 노력동원을 위한 다양한 규정들을 두는 외에¹¹²⁾ 정권기관들과 사법검찰기관들로 하여금 사회주의 노동법과 노동규율규정, 규범에 제정된 절차에 따라 등록, 비준, 검열과 같은 여러가지 통제를 가하게 하고 소위 대중적 통제라는 이름으로 근로자 상호간의 감시체제를 제도화 하였다.¹¹³⁾

위의 노동관계법 개정과정에서 보는 바와 마찬가지로 북한의 초기의 노동법은 노동자보호에 그 중점을 두고 있었으나 시간이 경과하면서 노동자보호보다는 노동자의 노력동원에 그 입법목적을 두고 있음을 알 수 있다.

2. 시장법제

본 항에서의 시장의 개념은 가능한 한 넓은 의미, 즉 교환되고 있는 재화의 모든 공급자와 수요자를 시장이라고 해석하려고 한다. 교환되고 있는 재는 생산물과 생산매매이다. 따라서 여기서의 시장의 개념은 자유시장이나 경쟁시장의 개념에 한정되는 것은 아니다. 여기에 시장법제라 함은 시장의 질서를 유지하기 위한 모든 법규범을 말한다.¹¹⁴⁾ 시장의 질서를 유지하는 요소를 보면 시장참가, 가격형성과정 및 경쟁관계를 규율하는 세 가지의 규범이 있다.¹¹⁵⁾

가. 시장참가¹¹⁶⁾

1) 상품시장에의 참가

112) 위 책, 29면 이하 참조.

113) 위 책, 63면

114) 물론 법규범 외에 유도적 수단(정보나 도덕적 설득)도 시장의 질서를 유지하는 기능을 가지고 있다.

115) 이러한 모든 시장법규범을 종종 경쟁질서라고도 부른다. 그렇게 부르는 데는 경쟁시장에 대한 선호가 이미 전제되어 있기 때문이라 생각된다. 그러나 질서정책에 관한 체계적 검토에는 가치평가의 선호를 전제로 하지 않고 시장법제수단의 가능한 수단을 검토해 보는 것이 바람직하다고 생각된다.

116) James V. Delong은 *Michigan Law Rev.*, Vol. 80 (March 1982), pp.885-895에서 서평을 하는 가운데 시장참가의 제한을 '전통적인 규제' (Traditional Regulation)로 분류하고 있다.

시장참가는 법규에 의해 규율되는데, 이 법규에는 시장이 잠재적인 모든 수요자와 공급자에게 개방되어 있는 경우 (공개시장)와 시장참가에 일정한 조건이 부여된 경우 (제한적 공개시장)가 있다. 19세기 후반 공업화가 진행된 국가의 경제법제에는 공개시장의 원칙이 관철되었다. 기업의 설립이나 영업에 원칙적으로 조건이 부가된 것은 없었다. 영국이나 미국에서의 영업의 자유는 실제로 무제한한 것이었다. 유럽대륙의 여러 국가에도 영업의 자유가 도입되었으나 보호주의의 영향으로 이에 대한 법적인 제한이 함께 진행되었다. 특히 수공업, 상업 그 외에 서비스업에서의 전형적인 중소기업 부문에 대해서는 더욱 심했다. 이러한 제한은 엄격한 자격증을 요구하는 형태로 취해졌다. 특별한 허가를 받아야 영업을 허용되는 소위 허가업종에는 다른 업종에 비하여 광범한 제한이 있었다.¹¹⁷⁾ 이를테면 당해 시장에 이미 많은 공급자가 있는 경우에 행정당국은 지역수요의 실사를 거친 뒤 허가를 거부할 수 있었다.¹¹⁸⁾ 허가의 거부는 시장의 폐쇄를 의미한다.¹¹⁹⁾ 다만 이를테면 신용기관, 보험업, 약국처럼 기업의 설립이나 영업을 특별한 공익에 관련되는 경우에는 특별법에 따라 영업의 자유가 제한된다. 특별히 허가받지 않고는 참가할 수 없는 가장 광범한 시장폐쇄는 법률에 의한 공공독점 (재정적 독점과 행정적 독점)이다. 많은 국가에서 외국인 노동자는 특별한 노동허가가 없으면 국내노동시장에 참가할 수 없도록 법률로 규정하고 있다. 이 규정들은 국내노동시장을 외국인에 대하여는 원칙적으로 완전히 폐쇄할 수 있도록 되어 있다.

E. E. C. 조약에는 공동시장의 실현을 목적으로 하는 규정이 포함되어 있다. 여기에는 상품시장만이 아니라 자본시장 및 노동시장에 대해서도 공개시장의 경제질서원칙의 적용이 고려되고 있다. 이상에서 제기된 것은 공급자의 시장참가의 규율의 예만이다. 그러나 수요자의 시장참가의 규율도 중요하다. 수요의 입장에서 영업의 자유에 대응하는 것은 소비선택의 자유의 원칙이다. 이 원칙은 실정법 법규 속에 문언으로 보장된 것은 없다. 다만 계약의 원칙에 의해 간접적으로 보장되고 있을 뿐이다. 이 사실상의 소비선

117) 영업허가에 관한 문제에 대해서는 Colin S. Diver, "The Optimal Precision of Administrative Rules", *The Yale Law Review*, Vol. 93 (1983.1), pp. 65-109.

118) 오스트리아의 1973년의 영업조례 §25.4에 규정되어 있다.

119) 이에 대해서는 Robert G. Harris and Thomas M. Jorde, "Antitrust Market Definition: An Integrated Approach," *California Law Review*, Vol. 112 No. 1 (January 1984), pp. 1-67 참조.

택의 자유¹²⁰⁾는 선택의 자유에 법적인 제한이 있는 것이 아니라 소비자가 소비재시장에 자유로이 참가할 수 있는 것을 의미한다. 제 1·2차 대전중의 전시경제하에서 처럼 특별히 물자가 결핍되던 시기에는 특별한 법률의 규정에 따라서 소비재시장에의 참가가 제한되었다.¹²¹⁾ 소위 물자통제의 구조 속에서 배급제도가 도입되고 배급표를 가지지 않은 자는 수요자로서 시장에 참가할 수 없었다. 시장참가제한은 전시에만 국한된 것은 아니다. 이를테면 외환관리법에 의해 유사한 제한이 있는 경우도 있다.¹²²⁾

시장참가의 제한에는 특정상품에 대해 행해지는 매우 특수한 것도 있다. 어떤 종류의 약품의 구입에는 법률이 정하는 처방전제시 의무가 부과된다는가 무기의 구입에는 무기소지 허가증이 요구된다든가 하는 것 등이다.

시장참가의 규율이 경제질서에 대한 간섭수단으로서 의미를 가지는 것은 시장경제질서를 원칙으로 하는 경제체제 즉, 개별경제가 시장여건을 표시로 스스로 계획을 세우는 경제체제에서 만이다. 명령적인 미시생산계획이 세워지는 중앙관리경제질서에서는 공급자나 수요자로서 소비재생산이나 생산재시장에 어떤 기업이 참여하는가는 중앙에서 결정된다. 중앙관리경제에는 국가 이외에는 즉 중앙당국에 의해 설립된 의무지표에 따라 생산되는 기업 이외에는 시장에 참가할 수 있는 공급자는 없다. 이와 같이 시장의 전면적 폐쇄로 인해 모든 시장을 포섭하는¹²³⁾ 전면공급독점자의 지위가 중앙계획당국에 부여되어 있다.

시장참가의 벌률은 경쟁에 대하여 큰 의미를 가진다.¹²⁴⁾ 이는 시장행동은 공급자와 수요자의 수에 따라서도 크게 좌우되기 때문이다.¹²⁵⁾ 그러나 시장참가자의 수가 동일하여도 시장행동이나 경쟁의 정도는 시장에 따라 차이가 있으며 동일한 시장에서도 때에 따라 변하는 경우도 있다. 시장형태론

120) Gordon / Lee, Economics for Consumers, New York: D. Van Nostrand Co., 1977, pp. 65-76.

121) Theodor Pütz, a.a.O., S. 123.

122) 이러한 법규정은 질서정책 및 경과정책적 의의를 함께 가진다. 이는 국가에 상품이나 외환을 할당하는 양적변경이라고 하는 경과정책적 용구의 사용을 가능하게 하기 때문이다. 이러한 법규정의 질서정책적 성격은 시장참가제한의 도입이라는 점에 있다.

123) 동구제국의 경제정책에서 나타나는 바와 같이 양적으로는 중요한 것은 아니나 그 전면성에는 예외가 있다. 예를 들면 유고슬라비아는 서비스업의 분야에서 사적소기업의 설립, 영업도 가능하다. 그러나 여기에는 허가가 필요하다. 朴振根, 앞 책의 논문, 316면 참조.

124) 자율적인 시장참가의 규제와 경쟁에 대해서는 Philip C. Kissam, "Antitrust Boycott Doctrine," Iowa Law Review, Vol. 69 (1984), pp. 1165-1225 참조.

125) 경쟁과 참가기업의 수에 대한 분석은 G. Warren Nutter and John H. Moore, "A Theory of Competition", The Journal of Law and Economics, Vol. XIX (1976. 4), pp. 59 이하 참조.

이나 가격이론에서 나타나는 바와 같이 시장참가자수 이외에도 경쟁관계의 형성이나 전개에 영향을 미치는 요인이 매우 많다.¹²⁶⁾ 가격형성이 원칙적으로 자유로운 경우에는 개개의 시장참가자의 총수요 또는 총공급이 접하는 비율과 시장에 나온 재의 이동의 정도가 중요한 역할을 한다. 따라서 수급의 가격이나 수량, 생산물의 품질상태, 제품기획의 형태 등은 시장행동에 부분적으로 영향을 미치는데 불과하다. 실제로 과점이나 부분과점의 시장형태 아래서는 상황에 따라 여러 가지의 행동양식이 있을 수 있다. 최근에 이론적으로 해명되어 온 시장형태의 동태,¹²⁷⁾ 즉 경제발전 또는 성장과정에서의 시장행동이나 경쟁관계의 변화는 매우 중요하다.

북한은 사회주의적 경제체제와 사회주의적 소유에 기초하여 계획경제가 전면적으로 실시되고 있기 때문에 생산품의 생산 및 분배가 국가의 계획에 의하여 이루어지고 따라서 자유로운 시장의 참가는 있을 수 없다. 북한은 계획작성에서 일원화, 세부화를 실시하고 있다.¹²⁸⁾ 계획의 일원화라는 것은 국가계획과 단위계획들이 하나의 계획화체계를 이루고 국가계획위원회의 통일적인 지도밑에 계획화의 유일성을 기하는 것이다. 계획의 세부화는 하나의 유기체를 이루고 있는 사회주의 경제의 모든 부문들과 모든 기업소들의 활동을 세부에 이르기까지 계획화하는 것을 의미한다.¹²⁹⁾ 이와같은 경직된 계획으로 인해 국민이 생활하는데 가장 기본적인 생활필수품의 생산이나 공급마저도 원할 하지 못한 실정이다. 이는 김일성이 전국 상업일군 열성자회의에서 “많은 노동자지구의 상업망들은 국가 배정 공업 상품에만 매달리고 있으며 그것마저 극히 불충분하게 배정하고 있습니다. …… 물론 식량과 간장, 된장등은 국가에서 배급하고 있습니다. 그러나 이것으로는 도저히 부족합니다. …… 노동자 인구가 매우 많은데도 불구하고 직장상점은 하나 밖에 없습니다. 이 직장상점은 공업상품만 취급하고 식료품은 취급하지도 않습니다. 그런데 많은 노동자지구의 상점에는 식료품에 대한 자체 구매권한도 주지 않고 있습니다. 그러다 보니 …… 식료품 공급 통로는 사실상 열리지

126) 이러한 요인에 대해서는 William H. Wentz, “Mobility Factors in Antitrust Cases : Assessing Market Power in Light of Conditions Affecting Entry and Fringe Expansion,” *Michigan Law Rev.*, Vol. 80 (August 1982), p.1545 이하 참조.

127) E.Heuss, a.a.O., S.362 참조.

128) 한석봉, 「조선민주주의 인민공화국 국가사회제도」(평양: 과학·백과사전출판사, 1984), 138면

129) 위 책, 139면

않습니다.” 라고 하면서 상품유통산업을 개선할 것을 지시하였다. 그러나 이러한 문제는 행정의 잘못이나 생산품의 부족과 같은 미시적인 문제가 아니라 계획이 가지고 있는 근본적인 모순이라 하겠다.

2) 노동시장에의 참가허가

지금까지 기술한 것은 상품시장에 대한 것이다. 직업선택의 자유가 법규로 제한되지 않았다면 노동시장은 구직자에 대하여 공개된 시장이라고 할 수 있다. 산업이 발전된 국가에서는 직업선택의 자유의 원칙이 경제법규에 완전히 정착되었다.

서독에서는 50년대부터 60년대의 급속한 경제성장의 결과 외국인 노동자의 국내 노동시장에의 참가허가가 중요한 문제로 되었다. 서독에서 고용된 외국인 노동자의 숫자는 1960년대 27만명에서 1973년에는 242만명으로 증가하였다.¹³⁰⁾

서독, 오스트리아, 스위스에는 외국인 노동자에 대한 수요가 높아 그 수가 부단히 증가하는 가운데 노동시장은 공개시장으로 되었다. 이러한 국가의 노동시장정책은 EEC조약에 정해진 노동자의 자유이동의 원칙에 부합하는 것이었다.¹³¹⁾ EEC이사회의 1964년 3월 25일의 규칙에는 특정지역 또는 직업에서 노동공급이 과잉으로 되는 경우를 고려하여 노동자 이동의 자유의 제한 또는 정지의 가능성이 고려되었다. 1973년을 시초로 한 경기후퇴와 이에 따른 실업 때문에 외국인 노동자의 참가허가가 제한되고 서독에서는 외국인 노동자의 일반적 모집이 정지되었다.¹³²⁾ 서독에서는 외국인노동자 수가 1973년의 242만에서 1977년에 184만으로 감소되었다.

노동자의 이동의 자유는 전쟁중에는 법에 의해 대폭적으로 제한되었다. 또한 소련이나 중국에서도 경제질서에 대한 혁명이 있는 후 이러한 강제현상이 있었다.¹³³⁾ 나찌스국가와 같은 권위주의 국가에는 병역에도 일정한 기간의 근로봉사 의무가 도입되었다. 또한 러시아에서는 일정한 직업교육과정을 수료하는 데 일정기간 농업이나 공업에 근무해야 하도록 하고 있다.

130) Theodor Pütz, *a.a.O.*, S.124.

131) 1957년 3월 25일의 EEC조약 제48-51조 참조.

132) 노동시장정책 일반 및 외국인 노동자의 서독 노동시장에의 참가에 대한 규제의 법적근거는 1971년 3월 2일의 노동촉진법이었다.

133) Theodor Pütz, *a.a.O.*, S.125.

자유노동자의 국내 노동시장에의 자유로운 참가의 제한은 일정한 직업에 종사하는 경우에는 법으로 자격증명을 요구하는 경우와 같은 때에 생긴다.

134) 또한 일정한 교육기관에의 입학이 입학자의 제한으로 그 문이 좁아질 때에는 간접적으로 노동시장에의 참가가 제한된다.

노동조합이 형성되면서 노조와 기업의 협정에 의해 일정한 노동시장에의 참가가 노동자조직에의 소속의 유무 및 다액의 가입금의 납입에 좌우되는 경우도 생겼다.¹³⁵⁾ 노동시장단체의 행동에 의한 이와 같은 노동시장에의 참가 제한은 동시에 결사의 자유의 제한도 된다.¹³⁶⁾ 오스트리아¹³⁷⁾와 미국¹³⁸⁾에는 노동시장을 가능한 한 이러한 참가제한으로부터 자유롭게 하려는 법규가 제정되었다.

북한 헌법은 제 29조에서 사회주의, 공산주의는 근로대중의 로동에 의하여 건설된다고 하면서 국가는 실업을 모르는 근로자들이 로동을 사회와 집단과 자신을 위하여 보람찬것으로 되게 한다고 규정하고 30조에서 국가는 로동조직을 잘하고 로동규율을 강화하여 로동시간을 완전히 이용한다고 규정하여 전국민의 로력동원과 계획에 의해 직업을 배치할 수 있는 헌법적 근거를 마련하였다. 북한헌법은 70조에 희망과 재능에 따라 직업을 선택한다고 규정하여 직업선택에 관한 조항은 두고 있다. 그런데로동법은 국가의 로력자원을 최대한으로 동원하고 이를 합리적으로 배치하는 것을 가장 중요한 목적중의 하나로 삼고 있다.¹³⁹⁾ 북한은 로력자원을 정확히 확보하기 위하여 우선 로동년령을 남자는 16세부터 60세까지, 여자는 16세부터 55세까지로 규정하고 기초년도와 계획년도로 구분하여 그 수를 파악하고 있다. 이에 기초하여 국가에서는 학교를 졸업한 새 세대들을 배치하기 위한 구체적인 계획을 세우고 나라의 전반적 경제발전과 로력균형을 옹계 타산한 기초우에서 긴요하고 중요한 생산부문에 이들을 조직적으로 배치하도록 하고 있다. 이와 함께 새 세대들을 사회주의 건설에 진출시키는 사업을 해당지역에 맞게 하기 위하여

134) 오스트리아의 1973년 영업조례 16조이하 참조.

135) 미국산업에서의 closed shop나 union shop의 관행과 이러한 관행을 금지 또는 규율하는 미국입법을 참조. Milton & Rose Friedman, *Free to Choose*, New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1980. p.269이하 참조.

136) 이에 대해서는 경쟁관계의 규율에 대해서 후술하는 것을 참조.

137) 소위 노동 및 집회의 자유의 보호법(1930년 4월 5일)

138) 1947년 6월 23일의 Taft-Hartley법.

139) 리창근, 앞 책, 65면

국가의 유일적 지도밑에 도, 시, 군 로동행정기관들이 책임지고 배치하도록 하고 있으며 가정에 있는 녀성들을 사회적 로동에 적극 참가시키기 위하여 여러가지 제도적 장치를 마련하고 있다.¹⁴⁰⁾ 또한 로력동원을 위하여 로동적 령기가 넘은 사람들과 재학중인 학생들도 활용하고 있다.

북한에서는 로력자원의 동원 뿐만 아니라 로동력의 배치도 국가의 계획에 의해 이루어지기 때문에 노동시장에의 참가가 완전히 제한되어 있다. 로동력의 배치를 위해 국가는 생산부문과 비생산부문, 간접부문과 보조부문, 공업부문과 농업부문, 기본생산부문과 지접부문의 인원비율을 정하고 나이, 체질, 기능수준별 인원수를 구체적으로 파악하여 기업소별 로력대장을 만들어 공정별, 작업대상별로 노동자를 배치하고 있다.¹⁴¹⁾ 따라서 직업선택의 자유는 원천적으로 봉쇄되어 있다고 하겠다.

나. 계약법

시장가격이 자유롭게 형성되기 위해서는 계약체결의 자유가 보장되어야 한다. 자유시장경제체제와 일치하는 것은 이러한 형태의 시장법제이다.

유도시장경제로 체제가 변화됨에 따라 개개의 시장에는 이에 상응하는 가격규제법¹⁴²⁾에 의해 자유로운 가격형성이 완전히 혹은 부분적으로 제한되어 왔다. 이는 고정가격의 지정이나 경계가격¹⁴³⁾의 설정에 의해 행해진다. EEC에서는 특정 농산물시장에 대하여 초국가적인 수준에서 가격형성을 법적으로 규제하여 왔다.¹⁴⁴⁾

직접적인 가격통제와 동일한 목적을 가진 다른 형태의 가격간섭에는 간접적인 가격간섭정책이 있다. 이 경우에는 가격은 분명히 자유로이 형성되나 국가에 의한 개입에 의해 간접적으로 조작된다. 이와 같은 간섭수단의 근거는 국내법 또는 초국가법규와 같은 국제협약이다.

중앙관리경제를 취하는 국가의 시장법제는 세부적인 중앙계획에 따라 가격이나 임금을 직접적으로 결정하는 것을 원칙으로 한다. 이러한 국가에서는 자유로운 시장가격형성은 전체경제에서는 중요하지 않은 극히 일부분에

140) 위 책, 68-74면 참조

141) 위 책, 75-83면 참조

142) 이를테면 시장질서법, 임대가격법, 최저임금법 등을 말한다.

143) 이를테면 최고가격, 최저가격 등을 말한다.

144) Theodor Pütz, a.a.O., S.126.

대하여 예외적으로 허용하고 있다.¹⁴⁵⁾ 유고슬라비아나 체코슬로바키아의 개혁자들이 기도하는 시장체제의 개혁은 자유로운 시장가격형성 특히 비농산물 소비재에 대한 자유로운 가격형성을 추구하는 것이다. 물론 이 경우도 과도한 가격상승을 방지하기 위하여 시장가격의 변동에 대한 견제는 있을 수 있다.

북한에서의 계약은 사인 상호간의 재산관계를 규율하는 역할 보다는 국가기업소 상호간의 거래관계의 규율을 통해 국가계획과제를 구체화하고 점검하며 경제계획완수를 위한 경제기관간의 통제수단으로서의 역할에 더 많은 비중을 두고 있다. 북한 민법은 제69조에서 채권 채무관계에서 값은 국가가 정하였거나 평가한 값으로 계산하고 국가의 가격규율을 어기고 더 주고 받은 돈이나 물건은 상대방에 돌려주며, 의식적으로 가격규율을 어기고 더 주고 받은 돈이나 물건은 돌려주지 않고 국고에 넣는다고 규정하여 계약을 통한 가격결정기능을 기대하기가 어렵다.¹⁴⁶⁾

다. 경쟁질서

보통 경쟁과 관련된 국가간섭수단은 경쟁의 촉진 또는 강화를 목적으로 하는 것이다. 그러나 경쟁의 제한이나 배제가 경제정책상 바람직스러운 시장도 있다.

1) 시장에서의 경쟁

매매자가 시장을 예측할 수 있는 정도는 경쟁과 관련되어 왔다. 시장전망은 법규나 제도에 의해 개선될 수 있다. 이를테면 판매자에게 물품의 가격표시를 의무화하는 법률등이 있다.¹⁴⁷⁾ 시장의 전망을 예측하기 위하여 법률로써 창설된 제도에는 통계국, 경제진흥기관, 직업안정소 등과 같이 수급관계에 관한 정보를 제공하도록 하는 방법과 거래소나 상설시장과 같이 다수의 공급자와 수요자가 모이는 장소를 조직하는 방법이 있다.

최근의 경쟁이론이 밝혀 온 바에 의하면 공급자수가 감소하고 동시에 기업의 시장점유율이 증가하여도 사정에 따라서는 경쟁이 강화되는 것도 있다.

145) a.a.O.

146) 리면학, 「인민경제 수행에 있어서의 계약」(평양: 국립출판사, 1957), 5-9면 참조

147) 우리나라의 물가안정 및 공정거래에 관한 법률 제3조도 이에 해당된다.

따라서 기업결합이 쉽도록 조세정책이 취해지는 것도 이 때문이다.¹⁴⁸⁾ 소위 합리화카르텔에 대한 카르텔법의 예외규정도 유사한 성질을 가진다.

계약의 자유를 법적기초로 하는 자유로운 시장경제 아래서의 경쟁관계에 두 가지의 부정적인 면이 발생할 가능성이 있다. 하나는 불공정경쟁¹⁴⁹⁾이나 파괴경쟁을 야기하는 경쟁의 변질이다. 다른 하나는 협약을 통해 또는 비공식적인 가격협정, 시장지배적 지위의 획득, 재판매가격의 구속¹⁵⁰⁾ 등에 의한 경쟁의 제한이다.¹⁵¹⁾ 부정경쟁을 억제하는 데는 부정경쟁금지법이 있다.¹⁵²⁾ 이 법률은 허위선전, 타기업비방, 타기업상표의 남용, 종업원이나 대리인의 매수와 같은 행위에 대하여 벌칙을 정한다. 과점시장에서는 비용을 내린 공급가격으로 경쟁상대를 파멸시켜 시장에서 축출하려는 파괴가격경쟁¹⁵³⁾이 생길 가능성이 있다.

경쟁정책은 경쟁제한의 저지와 불가피한 독점형성의 제어¹⁵⁴⁾를 목적으로 하는 법규의 규정 아래 실제로 매우 중요한 것으로 되었다. 1890년의 Sherman법으로 시작된 미국의 반 트러스트 입법¹⁵⁵⁾은 유럽의 카르텔 입법의 원형이 되었다. 독일에서는 카르텔입법이 1923년의 경제력남용금지조례를 필두로 최근에는 경쟁제한금지법이 있다. 경쟁제한금지법은 1957년에 제정된 이후로 여러 번에 걸쳐 개정되었다.¹⁵⁶⁾ 이러한 개정 특히 1973년의 제2

148) 예를 들면 오스트리아의 구조개선법(Strukturverbesserungsgesetz)(1969) 참조.

149) 불공정거래와 그 유형에 대한 분석에 대해서는 "An Economic and Legal Analysis of physical Tie-Ins," *The Yale Law Journal*, Vol. 89(1980), pp. 768-801 참조.

150) Terry Calvani and Andrew G. Berg, "Resale Price Maintenance After Monsanto : A doctrine still at war with itself," *Duke Law Review*, Vol. 1984, pp. 1163-1203 참조.

151) 카르텔협정, 시장지배적 지위 및 재판매가격의 구속이 가격 및 수량의 동향에 따라서는 반드시 전체 경제적으로 바람직스럽지 않은 것만은 아니나 경쟁의 저해 등으로 인하여 경제의 저해요인이 될 가능성이 많다.

152) 독일에는 1909년 6월 7일의 부정경쟁금지법, 오스트리아에는 1923년 9월 26일의 부정경쟁금지법과 우리나라의 독점규제 및 공정거래에 관한 법률이 있다.

153) Paul L. Joskow and Alvin K. Klevorick, "A Framework for Analyzing Predatory Pricing Policy," *The Yale Journal*, Vol. 89 No. 2 (December 1979), pp. 213-270 및 Vol. 88 No. 8 (July 1979), pp. 1641-1642. 파괴가격에 대한 사법적 조치에 대해서는 *Alabama Law Review*, Vol. 30 (1979), pp. 567-580; Joseph F. Brodley and George A. Hay, "Predatory Pricing : Competing Economic Theories and The Evolution of Legal Standards," *Cornell Law Review*, Vol. 66 (1981), pp. 765-803 참조.

154) 독점규제의 경제학적 이론에 대해서는 朴吉俊, 「韓國獨占規制法」(서울: 삼미사, 1979), 17-46면; Harold Demsetz, "Economics as a Guide to Antitrust Regulation," *Journal of Economy and Law*, Vol. XIX(1976.8), pp. 371-392 참조.

155) Sherman법 및 Clayton법(1914년).

156) 이에 대한 상세한 설명은 和田健夫, 「前後西トイシにちるカルテル規制の邊遷 (一)(二)(三)(四)」, 「北法」 31권, 451면이하; 「北法」 32권, 179면이하; 「北法」 33권, 43면 이하 참조.

차 카르텔법의 개정의 주된 목적은 시장지배적인 기업이나 기업결합¹⁵⁷⁾의 지지 또는 제어를 효과적으로 하는 것이었다. 이러한 모든 입법은 경쟁제한은 비교가능한 경쟁수준 이상으로 가격을 인상시켜 그 만큼 공급 또는 생산량을 감소시킬 가능성이 있다는 가정에서 출발하고 있다. 또한 경쟁력이 없는 한계기업이 온존하기 때문에 잠재적으로 경쟁력을 가진 기업이 시장으로부터 배척당하는 경우도 있다.

위와 같은 경쟁제한에는 다음과 같은 주요 형태가 있다. 가격, 공급 또는 생산량 및 판매지역에 관한 공식적인 협정과 비공식적인 계약, 총공급에 접하는 비율이 일정기준을 초과하는 기업에 의한 시장지배 및 생산자가 결정하는 판매가격에 판매자를 구속시키는 행위 등이다. 이러한 여러 형태의 경쟁법에는 두 가지의 상이한 질서관념이 나타난다. 미국, 독일 및 EEC의 입법은 경쟁제한을 금지하나¹⁵⁸⁾ 일정한 예외를 인정한다¹⁵⁹⁾는 원칙에서 출발한다. 그런데 오스트리아의 입법은 일정한 조건을 붙인 협정을 인정하고 시장지배적 지위의 남용이 생기는 경우에만 이를 지지하는 것이다.¹⁶⁰⁾

경쟁관계에 대한 규율을 경쟁의 유지 또는 촉진을 목적으로 하는 수단에 한정하여 보려고 하는 경향이 있다. 그러나 일정한 시장에서는 경쟁의 제한 또는 배제가 적당하다고 볼 수 있는 경제·사회정책목표가 정립된 것도 있다. 재정적 독점¹⁶¹⁾이나 행정적 독점¹⁶²⁾에 의한 시장의 폐쇄는 당해 적용범위내에서는 경쟁자의 출현을 배제하는 것을 의미한다. 이와 같이 창출된 독점적 지위에 의해 당해 공기업의 관리자는 사기업과 다른 행동양식을 취할 수 있게 된다. 즉 사적독점자는 수익성을 추구하기 위하여 장기적인 이윤확보 또는 이윤의 극대화를 추구하는 것이 보통이지만 공적인 독점기업은 이윤을 단념할 수 있고 사정에 따라서는 손실을 공공재정으로 전보할 수 있다. 소위

157) 기업집중의 원인과 장단점에 대해서는 F.M. Scherer, "The Causes and Consequences of Rising Industrial Concentration," The Journal of Law and Economics, Vol. XXII(1979, 4), p.191 이하 및 Steven Lustgarten, "Gains and Losses from Industrial Concentration," The Journal of Law and Economics, Vol. 22 (1977, 10), pp.229-263참조. 또한 기업결합의 효과에 대해서는 Alan A. Fisher and Robert H. Lande, "Efficiency Consideration in Merger Enforcement," California Law Review, Vol. 71 No.6 (December 1983), pp.1580-1706 참조.

158) 이를 통상 일반금지법이라 한다.

159) 예를 들면 수출카르텔, 합리화카르텔, 불황카르텔 등을 말한다.

160) 이를 일반적으로 남용금지원칙 또는 규제저해주의라고 한다.

161) 담배나 소금, 인삼의 독점과 같이 국가의 재정상 목적을 위한 독점을 말한다.

162) 철도, 우편, 수도, 전기 등의 독점과 같이 이윤추구보다는 공익실현을 목적으로 행정적으로 인정하는 독점을 말한다.

공익사업을 영위하는 독점기업은 통상 “장기적인 비용보상의 원칙”에 따라 경영된다.¹⁶³⁾ 이렇게 하여 전체 경제의 여러 조건을 정비한다든가 서비스가 격에 차이¹⁶⁴⁾를 둘 수가 있기 때문이다.¹⁶⁵⁾

2) 노동시장의 경쟁질서

경험과 이론이 가르치는 바에 의하면 노동시장에서 임금이 자유로이 형성되는 경우에는 노동이라고 하는 생산요소의 상대적 희소성이 적으면 적을 수록 그 만큼 노동조건 및 임금조건이 악화된다. 이 경우 노동시장이 다르거나 기업이 다르다면 임금율도 달리 형성될 가능성이 있다. 노동자의 지위 즉 노동조건이나 임금조건을 개선하기 위하여 두 가지 형태의 입법이 행해져 왔다. 하나는 결사에 관한 입법¹⁶⁶⁾의 형태이고 다른 하나는 단체협약 또는 노동협약에 관한 입법¹⁶⁷⁾의 형태이다. 결사의 법률에 의해 노동자와 사용자는 스스로를 조직하고 노동조합과 사용자단체를 결성하여 파업이나 태업 등의 압력수단을 사용할 수 있게 되었다. 그러나 실제로 중요한 것은 단체협약입법이다. 이는 이 입법에 의해 자유로운 단체협약교섭으로 결정된 임금조건이 개별 노동계약의 체결에 규범적구속력을 부여하게 되어 단체협약에 의한 협약임금이 최저임금의 성격을 가졌기 때문이다. 또한 규범성을 가진 단체협약의 여러 결정은 당해 경제부문의 노동자이면 노동조합에 가입하지 않는 자에도 적용되었기 때문이다. 그 외에 근본적으로 중요한 것은 오늘날 대부분의 서방국가에서는 단체협약의 체결에 따라 그들의 요구를 관철하기 위해서 파업이나 태업 등을 할 권리를 가지고 있다는 것이다. 폴란드에는 계약 자유는 개인적인 노동계약에 대해서는 인정되나 집단적인 노동계약에 대해서는 인정되지 아니한다.¹⁶⁸⁾ 단체협약의 내용의 결정권은 국가조사위

163) 독점과 효율에 대해서는 Rudolph J. Peritz, "The Predicament of Antitrust Jurisprudence : Economics and the Monopolization of Price Discrimination Argument," Duke Law Review, Vol. 1984 (1984), pp.1262-1292 참조.

164) 가격차별화에 대해서는 Ibid., pp.1212-1231 참조.

165) 공적독점의 헌법상의 문제에 대해서는 Rolf Stober, "Rein gewerbliche Betätigung der öffentlichen Hand und Verfassung," ZHR, 145(1981), SS.565-589 참조.

166) 서독의 영업조례 및 기본법 제9조 3항 및 오스트리아의 1870년 결사법 참조.

167) 서독의 노동협약법(1949년), 노동협약개정에 관한 법률(1952년) 및 현행노동협약법의 기한연장에 관한 법률(1953년), 오스트리아에서는 단체협약법(1920년) 및 현행노동계약법(1973년), 우리나라에서는 노동조합법 및 노동쟁의조정법 참조.

168) Theodor Pütz, a.a.O., S.130.

원회와 소위 특수한 국가기관이 장악하고 있다.¹⁶⁹⁾ 동구제국에서는 질서정책상 근본적으로 다른 별도의 노동계약규제가 시행되어 왔다. 이 규제는 생산량이나 생산물가격만이 아니라 노동이라는 생산요소의 보수도 명령적인 미시적 계획원리에 따라 결정되었다. 이와 같은 질서체계에서는 계획국이 결정하는 임금율이 단체협약에 의한 협약임금율로 되었다. 계획당국이 결정하는 임금율은 최저임금으로 될 뿐만 아니라 개개의 노동계약에서 이를 초월하는 것도 허용되지 않았다. 이것은 그 당시 실제로 지불한 임금이 임금규정이나 인센티브제도에 의해 지정임금율과 달리 하는 것까지 방해하는 것은 아니다.¹⁷⁰⁾ 이러한 노동법제에서는 개개의 계약의 자유는 대폭적으로 제한되었다. 계약의 자유는 다만 계약의 체결여부의 선택과 직장과 직종의 선택에 대해서만 인정되었다.

나치스의 노동법제에서는 이탈리아의 파시스트정부에서와 마찬가지로 결사의 자유가 박탈당하고 노동조합의 조직도 해체되었다. 자유로운 단체협약 대신에 소위 노동관리자의 임금명령이 등장하였다.¹⁷¹⁾ 다만 이 강제적인 임금율은 전반적인 계획체계를 나타내는 것이 아니라 권위주의적 지배원리의 귀결이다. 소위 노동관리국에 의한 임금율의 결정이 그 때는 공정한 임금의 실현수단으로 보았기 때문이다.

북한의 노동자의 임금은 내각에서 결정한 노동자 임금표에 의하여 규정되며 기술자 사무원의 봉급은 내각 또는 국가기구 정원위원회(부분적으로는 내각의 비준에 의하여 해당 성, 국)에서 정한다. 사회주의에서 임금에 대한 법적 규제는 국가의 기준화에 의한 방법과 단체계약에 의한 방법이 있으나 북한에서는 국가에 의한 기준화의 방법을 배타적으로 이용하고 있다.¹⁷²⁾ 임금의 기준화는 우선 임금등급제도에 의하여 실시된다. 노동자들에 대한 임금등급제도는 임금등급표, 임금기준액, 임금-기능 등급표준으로 구성된다. 노동자 임금등급표(임금 등급 및 임금 계수)는 임금등급을 8등급으로 구분하고 등급이 올라감에 따라서 증가되는 임금계수를 규정하였으며 경로동, 중로

169) 이 권리는 이 위원회가 노동자조직 및 사용자조직과의 협회에 의해 결정된 것을 배제하는 것은 아니다.

170) 최근의 개혁에 의해 기업관리자는 노동자가 유리하도록 개별적으로 계획임금율과 다른 임금을 결정할 수 있도록 되었다.

171) Theodor, Pütz, a.a.O., S.130.

172) 윤의섭·차순현, 「공화국에서의 임금조직과 노동의 기준화」(평양: 국립출판사, 1955), 26년

동 및 지하 유해로동의 세가지 부문과 보통로동자와 도급로동자간에 각각 차이를 두는 임금 기준액을 제정하였다.¹⁷³⁾ 임금 기준액은 일정한 등급의 로동자가 단위시간(월, 일, 시)에 받는 임금액을 말한다. 임금 기준액 적용에 있어서 약간 특수한 방법을 취하고 있는 것은 농목장에 있어서의 작업급수별 임금제이다. 즉 이부문에서는 로동자를 기준으로 하지 않고 실시 수행하는 작업급수에 따라 수시로 다른 임금기준액을 적용한다. 세재로 임금 기능 등급 표준은 모든 개별 직종의 각 등급에 대하여 그 등급에 요구되는 로동자의 해당 로동에 대한 지식수준, 능력정도, 숙련정도를 규정하고 있다.

이 모든 임금 등급표는 정부의 결정 또는 비준이 없이는 새로 제정하거나 개정할 수 없으며 오직 정부에 의해서만 임금 수준이 규정된다.¹⁷⁴⁾ 따라서 노동시장에서의 경쟁이란 있을 수 없다고 하겠다.

3) 북한경제법에서의 경쟁

시장경제의 자유경쟁에서는 이윤의 기회와 손실의 위험이 기업의 행동과 시장경제의 효율에 중요한 의미를 가진다. 북한의 중앙관리경제에서는 시장경제적인 질서는 존재하지 않는다. 가격과 생산량이 중앙계획에 의해 결정되고 이윤이나 손실은 국가에 대해 발생할 뿐이다. 그러나 경쟁은 포기할 수 없는 보편적·인간적인 행동양식이고 원동력이기 때문에 중앙관리경제국가의 경제정책에서도 그 유효한 이용이 시도되고 있다.¹⁷⁵⁾ 소위 사회주의적 경쟁의 시도가 그것이다. 여기에는 동일업종 가운데 타 기업에 비하여 양적·질적으로 우수한 업적을 이룬 기업에 주는 인센티브제도가 이윤에 대치된다. 이 제도의 실시에는 기업간의 업적을 비교하는 관리조직이 필요한데 동일업종의 기업에도 경영규모나 생산요소의 장비에 차이가 있는 것이 보통이기 때문에 기업간의 업적비교는 매우 어려운 일이다. 유고슬라비아, 헝가리, 체코슬로바키아 등의 경제질서의 개혁이나 개혁경제에는 사회주의적 경쟁의 결과 나타나는 여러 경험에서 시장경제경쟁을 수정한 형태의 경쟁을 중앙계획체제에 도입하려고 하였다. 그 외에 기업관리자가 생산계획에 어느정도 자주성을 가지게 된 것, 가격이 수급관계에 맞추어 결정되게 된 것, 발생

173) 위 책, 31면

174) 위 책, 34면

175) a. a. O., S. 131

된 이윤 중 일부는 이윤참가를 목적으로 기업이 자유로이 처분할 수 있도록 한 것 등이다. 176)

북한에서도 초기의 문헌에는 “수매사업에서 현존하는 무용한 모든 제한과 총제는 조성된 새로운 정세에 적응하지 않으며 오히려 국가 및 협동단체 기관들의 수매활동을 구속함으로써 많은 상품자원을 광범히 동원하지 못하게 하였으며 국가나 농민들에게 하등의 이익을 주지 못하고 있다”¹⁷⁷⁾ 라든가 “결국은 우리의 여러가지 통제가 수매 활동을 구속하며 광범한 농산물 원천을 동원하지 못하게 하며 농민들의 생산의욕을 저하시키는 외에는 아무 것도 가져다 주는 것이 없습니다.”¹⁷⁸⁾ 라고 통제의 폐해를 지적하고 “앞으로는 우리가 자체 수매에 대한 모든 통제를 폐지한다”¹⁷⁹⁾ 라든가 “... 일체 품종에 대하여 품종, 지역, 가격상 제한없이 모든 수요기관들의 자유로운 수매를 허용하여 주도록 결정되었으며...”¹⁸⁰⁾ 라고 하면서 통제를 제한하는 대신 다소나마 경쟁체제를 도입하려는 논의가 있는듯이 보인다. 사회주의 경제이론이 가지고 있는 경쟁에 대한 모순과 생산성을 향상시켜야하는 경제현실을 접목시키기 위하여 북한은 소위 과도적 사회인 사회주의사회의 경제관리운영방법으로서 독립체산제를 채택하였다. 독립체산제는 국영기업소들로 하여금 마치 서로 다른 소유에 기초하여 독자적으로 경영활동을 하는것 같이 보이게 한다. 181) 즉, 독립체산제기업소들은 경영상 상대적 독자성을 가지고 상호간에 경제거래를 하며 이때 주고 받는 생산수단이 상품은 아니지만 상품적 형태를 가지게 되며 가치법칙이 내용적으로가 아니라 형태적으로 적용된다고 한다. 182) “또한 국가기업소들 사이라고 하더라도 엄격한 계산에 기초하여 내것 내것을 따지고 생산물을 등가성의 원칙에서 팔고사는 형식, 상업적 형태로 주고 받게 된다.”¹⁸³⁾ 이는 사회주의의 이데올로기를 유지하면서 생산

176) a. a. o.

177) 정두환, “1959년 1월 24일 조선로동당 중앙위원회 상무위원회 결정< 상품공급 사업을 개선하며 수매활동을 강화할데 대하여>에 관하여” 「상품유통사업을 강화할데 대하여」 (평양: 국립출판사, 1957), 130면

178) 김일성, “상품유통사업을 개선 강화할데 대하여” 위 「상품유통사업을 개선 강화할 데 대하여」, 10면

179) 위 논문, 11면

180) 정두환, 위 논문, 131면

181) 위 「위대한 수령 김일성동지께서 밝히신 독립체산제에 관한 독창적인 이론」, 6면

182) 위 책, 7면

183) 위 책, 같은 면

성을 향상시키기 위하여 고안해낸 방법이라고 하겠다. 독립채산제는 사회주의경제관리에서 기본으로 될 수 없고 어디까지나 경제를 합리적으로 관리 운영하기 위한 보조적 수단으로 된다고 하고 있으나 184) 실제로는 경제관리의 주된 수단이라고 생각된다. 북한은 독립채산제가 가진 경쟁적 요소를 강화하기 위하여 로임¹⁸⁵⁾ 과 상금기금¹⁸⁶⁾ 등을 활용하여 물질적 자극을 극대화 하려고 노력하고 있다.

그러나 기업소의 노임자금, 상금, 기업소 기금의 적립 규모 등 모든 경제관리를 정확히 규정화하고 고정재산의 관리·이용을 제도화하며, 재정의무수행에 대한 엄격한 감독과 통제를 실시한다. 또한 분기별·월별·지표별로 국가계획의 엄격한 수행을 감독·통제하는 한편, 기업소의 운영실적이나 근로자의 노동에 대해서도 모든 항목과 지표별로 매달·매분기마다 물질적·정치적 평가를 실시한다.¹⁸⁷⁾ 따라서 실제로는 자유로운 경쟁이 거의 불가능하고, 다만 경쟁이 있다면 부과된 생산과제를 개인별, 작업분조별, 작업반별, 직장별, 공장, 기업소 또는 협동조합별로 초과 달성하기 위한 노력경쟁만이 있을 뿐이다.

3. 통화법제

여기에 통화법제라 함은 화폐제도의 질서를 유지하기 위한 법규범을 말한다. 이러한 법규범은 헌법¹⁸⁸⁾, 법률¹⁸⁹⁾ 또는 명령이나 규칙의 형태¹⁹⁰⁾를 취하고 있다. 또한 초국가적인 입법이 통화체제를 규정한다든가 그 기초를 이루는 것도 있다.¹⁹¹⁾ 법률이나 명령이 아니라 협정 또는 조약¹⁹²⁾도 통화

184) 위 책, 15면

185) 위 책, 25면

186) 위 책, 101면

187) 통일원, 「92 북한개요」(서울: 통일원, 1992), 130면

188) 서독 기본법 88조(연방은행)가 그 예이다.

189) 서독의 1957년의 연방은행법이나 1955년의 오스트리아 국립은행법. 우리나라의 한국은행법 등이 그 예이다.

190) 이를테면 오스트리아에서는 1948년 2월 11일의 금융업대출금리협정인데 이 협정은 동년 4월 8일에 재무부령에 의해 발효되었다.

191) 이를테면 1979년 3월 13일에 발효된 구주통화제도(EMS)가 그 일례이다.

192) 국내수준에서는 예를 들면 오스트리아에서는 발권은행, 재무부 및 시중은행사이에 신용량의 규제에 관해 어느정도의 신용조정협정이 있다. 구주통화협정은 1955년 8월 5일에 체결, 1958년 12월 28일에 시행되었다. 국제통화기금(I.M.F)에 관한 협정은 1969년과 1973년에 광범하게 변경되었다.

제도에서 중요하다.

화폐제도의 영역에서 간접수단은 국가경제가 발전되고 국제경제관계가 밀접하게 됨에 따라 화폐적인 수단이 통화정책만이 아니라 경기정책이나 성장정책에도 사용되는 빈도가 많아지게 되어 점점 중요하고도 복잡하게 되었다. 193) 이러한 통화법제는 경제에 대한 통화공급의 규제 즉 국내지불수단과 대외지불수단의 공급규제로 나누어진다.

가. 화폐창출의 규제

경제에 지불수단을 충분히 공급하는 두 가지 규칙이 필요하다. 국내경제에는 화폐창출의 규칙이고 대외경제면에는 외환시세 및 외환거래에 관한 규칙이다. 화폐창출이라 함은 현금통화의 발행과 은행에 의한 신용창조를 말한다. 화폐창출을 규제하는 가장 중요한 수단은 발권은행법이다. 194) 보조화폐법¹⁹⁵⁾은 종속적·보완적 의미만을 가진다. 발권은행법은 주로 아래와 같은 문제에 관하여 규정하고 있다. 즉 은행권을 발행하는 자는 누구이며, 은행권의 발행액은 어떠한 방법으로 제한하는가, 발권은행의 운영은 어느 정도 국가로부터 독립되어야 하는가, 통화 및 신용량의 관리를 위하여 어떠한 수단을 발권은행에 부여하여야 하는가 등이다. 이러한 문제를 어떻게 해결하여야 할 것인가는 경제질서의 일반원칙과 통화정책목표의 달성을 위한 통화법제상의 수단의 적합성에 달려있다.

화폐나 통화의 역사에는 여러 개의 발권은행에 의해 사경제적으로 조직되거나 또는 주정부에 분권화된 지폐발행의 형태가 있었지만¹⁹⁶⁾ 근대국가에서는 중앙은행으로 통화발행이 집중되고 독점되었다. 197)

1) 화폐창출의 제한

근대적인 중앙은행제도가 성립된 것은 19세기 중엽 공업화가 추진되고

193) Theodor Pütz, a. a. O., S. 132.

194) 문헌상으로 중앙은행이라는 말은 발권은행과 동일한 뜻이다. 중앙관리경제의 발권은행은 보통 국영은행이라고 불리운다.

195) 주화의 발행을 규제하는 법률 말한다.

196) M. Friedman과 Hayek 등은 사기업에 일정한 통화발행권을 부여하여야 한다고 주장하고 있다. Milton & Rose Friedman, *op. cit.*, p. 292 이하 참조.

197) 연방제를 취하는 미국의 경우에는 발권 준비은행이 합동의 결정위원회와 통제규제에 의해 화폐창출의 일체성이 보장되었다.

세계적 규모의 시장이 발달한 시기이다. 그 이후 개별경제계획의 시장에 의한 조정과 경제과정에서의 국가의 불간섭을 질서정책의 기본원칙으로 하는 자유주의 경제정책시대에도 중앙은행제도는 있었다. 국제간의 자유로운 지불거래하에서 화폐가치를 국내외적으로 안정시킬 목적으로 금본위제가 형성되고 이 제도 아래에서 은행권의 발행은 양적으로 특정된 금준비규정으로 한계를 설정하게 되었다.

1930년대의 금본위제로부터 소위 관리통화에로의 전환은 자유주의 경제정책이 양 대전사이에 간섭주의 경제정책으로 이행해 온 것과 밀접한 관련을 가진다. 이러한 이행 과정에서 통화정책은 경기정책, 고용정책과 함께 성장정책의 수단으로서도 다루어졌다. 그러나 화폐의 창출량이 그때 그때의 금보유량에 구속되도록 한 것은 통화정책이 이러한 추가적인 임무를 수행하는데 장애가 되었다. 따라서 화폐창출이 완전고용과 성장에 대응하는 화폐 수요에 유연하게 적응할 수 있도록 금준비에 관한 규정은 탄력적인 형태로 바뀌어졌다.¹⁹⁸⁾

공업화가 진전되고 제3차 부문이 확대되면서 현금을 사용하지 않는 지불거래와 은행의 신용창조의 중요성이 증가하게 되어 은행의 신용창조 범위를 제한할 수 있는 적당한 통화법규의 제정이 필요하였다. 그리하여 시중은행에 일정한 자기유통성비율을 유지할 의무나 자금의 일정부분을 준비하여 중앙은행에 예탁하는 의무를 부가하는 등 각종의 규제가 간섭수단으로서 고안되었다. 몇몇 국가에서는 시중은행·발권은행·재무부의 3자간에 신용관리협정을 체결하였다. 이 협정에 따라 시중은행에는 일정한 신용의 한계를 넘어 대부액을 확정해서는 안된다는 의무가 부가되었다.

신용기관은 그 의무에 대하여 특별한 규칙을 제정하는데¹⁹⁹⁾ 서독이나 오스트리아에는 신용업에 관한 법률 속에 정해져 있다. 이 규칙의 일부는 유동성을 보장할 목적으로 신용창조에 대해서도 규정하고 있다. 북한과 같이 명령적·미시적 계획을 수반하는 중앙관리경제체계에서는 화폐창출의 제한문제는 생기지 아니한다.²⁰⁰⁾ 화폐의 창출량을 현금통화와 예금통화에 대해 중

198) Theodor Pütz, a.a.O., S.133.

199) 특히 은행신용의 종류, 크기 및 범위와 은행대차대조표의 양식에 관하여 특별한 규칙을 제정한다.

200) a.a.O., S.134.

합경제계획이 결정하기 때문이다. 따라서 준비규정은 기능적인 의미는 가지지 아니한다. 계획이 화폐창출량을 결정하는 기초이기 때문이다.

2) 발권은행과 국가기관

화폐 창출량의 제한 내지 결정과 관련하여 발권은행과 국가의 관계에 대한 문제가 있다.

제1차 대전 이전의 자유주의 경제정책 시대와 같이 국가가 경제과정에서의 간섭을 원칙적으로 포기하는 경우에는 발권은행의 주요임무는 일반 물가수준의 안정화 이외에는 없었다.²⁰¹⁾ 따라서 발권은행은 국가의 간섭으로부터 독립되어야 한다는 질서정책적인 요청에 따라 발권은행법이 제정되었다. 그러나 통화정책의 수단²⁰²⁾ 이 화폐가치의 안정화 뿐만 아니라 유도시장경제체제에서 볼 수 있는 바와 같이 경기정책 및 고용정책과 성장정책의 여러 목표에도 사용되어야 한다면, 발권은행의 정책은 종합경제정책에 반영되는 것이 바람직하고 또한 그것을 초월할 수는 없게 된다. 이것을 발권은행법에 여러가지 형태로 규정할 수가 있다.

첫째, 상호조정 방식을 취하는 것이다. 이를테면 발권은행을 제도적으로 독립시켜 국가의 지시에 따르는 것은 아니지만, 그 행동에 정부의 경제정책 특히, 재무부의 정책과 협력하는 방식이다. 이러한 종류의 조정은 정부가 발권은행의 이사회의 인사에 결정적인 영향력을 행사하는 규정을 들으로써 한층 강화된다. 이와 같은 상호조정규정은 서독,²⁰³⁾ 오스트리아, 미국²⁰⁴⁾ 등에서 두고 있다. 둘째, 상하조정의 방식 즉 중앙은행이 정부의 지시에 구속되는 방식이다. 폴란드, 영국, 노르웨이 등이 이에 속한다.

북한과 같은 중앙관리경제체제에서는 발권은행은 국영은행이고, 중앙계획국의 기관이다.²⁰⁵⁾ 발권은행은 계획당국에 종속된다고 하기 보다는 아예 통합된 것이다.²⁰⁶⁾ 그것은 중앙경제관리 당국의 구성기관이다. 국영은행으

201) a.a.O.

202) 이에 대해서는 Hans D. Jarass, a.a.O., S.179ff 참조.

203) 서독의 연방은행의 역할에 대해서는 Gerd Rinck, a.a.O., S.157ff 참조.

204) 미국의 연방준비은행의 역할과 그 비판에 대해서는 Milton Friedman, Bright Promises, Dismissal Performance, 徐箕原(譯), 「정부로부터의 자유」(서울: 협동연구소, 1986), 216면 이하 참조.

205) 러시아의 국영은행은 성의 지위를 차지하고 있다.

206) 조선민주주의 인민공화국 중앙은행에 관한 규정 제 3조 3항

로부터 독립된 시중은행이 존재하는 것도 아니다. 지역별·부문별로 조직된 은행은 국영은행의 하부기관 내지는 지점의 성격을 가지든가 그렇지 않으면 국영은행의 지시에 엄격하게 구속된다.

3) 발권은행의 정책수단

발권은행이 그 임무를 수행하는 데는 통화 및 신용량을 억제하기 위하여 발권은행이 사용할 수 있는 적당한 정책수단을 가지고 있어야 한다. 통화법제 가운데서도 이 부분이 어떠한 형태를 취하는가가 모든 경제정책에 점점 중요하게 되었다. 이는 현금통화의 발행에 비하여 예금통화의 창출이 많아져 왔고, 금본위제가 관리통화로 이전되었으며, 화폐의 수단이 경기정책, 고용정책 및 성장정책의 수단으로서 중요성을 더해 왔기 때문이다.²⁰⁷⁾ 발권은행이 창출하는 지불수단은 경제과정에 직접 투입되는 것이 아니라 시중은행이나 증권시장을 경유하여 유입된다. 발권은행은 모든 금융기관의 채용자의 근원이다. 채용자의 규모는 이자율의 변경이나 수량제한에 의해 규제된다. 소위 예대금 금리협정에 의해 은행금리를 발권은행의 할인율과 연결시키거나 분리시킬 수 있다.

재할인율의 조작은 통화신용량에 간접적으로 영향을 미칠 수가 있으나 공개시장²⁰⁸⁾에서의 증권매매는 지불수단의 유통을 직접적으로 변화시킨다. 할인정책 및 공개시장정책과 함께 가장 최신의 발권은행 수단은 최저준비율의 설정²⁰⁹⁾과 신용통제협정이다. 이에 의해 은행의 유동성, 즉 신용창조의 범위를 축소한다든가 확대할 수 있다.²¹⁰⁾

지금까지 기술한 통화정책수단이 기능적인 의미를 가지는 것은 유도시장 경제 형태의 경제체제에 있어서 만이다. 요컨대 이 질서에서는 시중은행이 영리적인 면에서 독립된 기업으로 경영되기 때문이다. 시중은행은 기업이나 가계와의 거래에서 그 신용수수업무가 발권은행으로부터 독립하여 영위되는 기업이기 때문이다. 북한의 경제체제에서와 같이 은행이나 금융기관이 중앙은행의 지점에 불과하거나 그 업무가 중앙은행의 지시에 따라서 행해지는 경

207) Theodor Pütz, a. a. O., S. 135.

208) 공개시장정책에 대해서는 Kenneth E. Boulding, *op. cit.*, p. 207 참조.

209) *Ibid.*, p. 206 참조

210) *Ibid.*, pp. 212-213 참조.

우에는 통화 및 신용량은 중앙계획에 따라 중앙은행이 직접 결정한다.²¹¹⁾ 그 외에도 북한의 중앙은행은 화폐와 관련하여 다음과 같은 임무를 수행한다.²¹²⁾

법규의 규정을 보면 '① 중앙은행 일군들 속에서 조선로동당의 정책과 혁명 전통교양사업을 강화하여 당적사상체계를 확립하며 정치 실무 수준을 제고함으로써 그들을 당과 정부의 금융정책관철에로 조직 동원한다. ② 간부들과 일군들 속에서 청산리 정신, 청산리 방법을 철저히 관철시키며 천리마 작업반 운동을 더욱 확대 발전시킴으로써 그들을 우리 당의 붉은 전사로, 훌륭한 공산주의자로 교양 육성하여야 한다. ③ 내각이 승인한 한도 내에서 화폐를 발행하고 이를 보관 관리하며 화폐 유통의 계획적인 조절 사업을 조직 집행한다. ④ 인민 경제 각 부문들과 농업 협동조합 신용부 및 국립 건설 자금 은행에 대하여 단기 또는 장기 대부를 실시한다. ⑤ 국가, 사회 및 협동 단체 기관, 기업소들의 일시적 유휴 자금의 합리적 이용과 주민들의 저금 사업을 조직 집행한다. ⑥ 기관, 기업소들의 결제를 유일적으로 조직 집행하며 결제의 촉진을 위한 사업을 일상적으로 집행한다. ⑦ 외국과의 신용 및 결제업무를 조직 집행한다. ⑧ 기관, 기업소들이 인민 경제 계획 수행에 상응하게 로임 자금을 지불하도록 통제를 실시한다. ⑨ 국가 예산 출납업무를 조직 집행한다. ⑩ 금, 은의 수매, 공급 및 보관 관리와 외화의 교환 및 매매를 유일적으로 수행한다.' 라고 규정하고 있다.

역사적으로 볼때 사회주의 화폐문제는 사회주의 혁명을 준비하던 시기에 비로소 제기되었다. 그 이전에는 사회주의화폐에서 화폐가 존재할 수 없는 것으로 인정되어 왔기 때문에 화폐이용에 관한 문제는 제기조차 되지 않았다. 북한에서도 사회주의 혁명과 사회주의 건설이 진척되는데 따라 화폐를 인정할 필요성은 강조되었으나 화폐를 이용하는데 따른 원칙과 방법에 대한 체계정연한 이론이 주어지지 않았다. 따라서 화폐이용과 관련하여 좌우경적 편향이 나타났으나 사회주의 사회에서도 상품화폐관계가 남아있고 가치법칙이 작용하는것 만큼 화폐를 이용하도록하되 그 역할을 고려하여 각각의 경우에 맞게 경제관리의 도구로써 계획적으로 이용하는 것을 원칙으로 삼고 내각

211) Theodor, Pütz, a.a.O., S.135.

212) 위 중앙 은행 규정 제 3조

의 지도아래 중앙은행이 그 역할을 수행하려고 하고 있다.

나. 대외지불거래의 규제

화폐제도의 영역에서의 경제정책의 두번째 중요한 임무는 외국과의 지불 거래를 규제하기 위한 여러 규범을 정하는 것이다. 이와 결부된 국가간섭은 다음과 같은 것이 중요하다. 즉 대외지불거래는 어떠한 형태를 취할 것인가, 대외지불거래의 규제는 국내법규만으로 행할 것인가, 국제적인 협정이나 초국가적인 법규도 적용해야 할 것인가, 자국통화의 외국통화와외환교환 비율은 어떠한 방법으로 조정해야 할 것인가 등이 그것이다.²¹³⁾

금본위제의 시대 즉 19세기 중엽부터 제1차 대전까지는 국제적인 지불거래에는 거의 제한이 없었다. 당시의 통화법제에는 대외지불거래를 제한할 수 있도록 한 규정은 아무데도 없었다. 외환시세가 안정되었고 통화의 교환이 원활하였기 때문에 국제통화협정으로 국내 발권은행제도를 보충할 필요는 없었다. 국가는 다만 금본위제의 규칙을 준수하는 것으로 충분하였다.²¹⁴⁾ 외환평가는 금본위 국가가 정한 금의 가격으로 결정되었다. 외환시세의 안정성은 금의 자동조절작용에 의해 보장되었다.²¹⁵⁾ 따라서 발권은행제도에 의한 적극적인 외환시세정책은 필요가 없었다.

30년대 초의 세계경제공황으로 화폐제도는 금본위제가 붕괴되고 관리통화제도로 이행되었다. 그에 따라 대외적 통화제도를 개혁할 필요도 생겼다. 이 개혁으로 대외지불거래의 자유를 전면적 또는 부분적으로 제한할 수 있는 외환관리법²¹⁶⁾을 도입한 것이다. 외환관리는 1950년대 이후 지불거래의 자유를 제한하는 수단으로 실제적인 의의를 가지고 있다. 또한 금본위제가 폐지된 이후에는 각국이 통화정책상 같은 행동을 취할 수는 없게 되었다. 왜냐하면 관리통화제도에는 국가마다 여러 가지 형태의 대외지불거래 및 외환시세에 대한 규제가 결부되었기 때문이다. 따라서 관리통화제도 아래에서 안정된 외환시세로 자유로운 국제지불거래가 이루어지기 위해서는 발권은행정책을 국제협약으로 구속할 필요가 있었다. 자유로운 지불거래제도하에서

213) a. a. O., S. 136.

214) 洪又, 「經濟政策」(서울:博永社, 1978), 299면 참조.

215) 위책, 같은면.

216) 우리나라의 외환관리법에 대해서는 金永生, 「新外國換管理法」(서울:貿易經營社, 1985) 참조.

가능한 한 오랜동안 외환평가를 유지하고 외환시세의 안정을 보장하기 위해서는 모든 가맹국에 대하여 외환평가를 고정하거나 평가절상 또는 절하의 조건을 규정하고 외환시세정책의 행동기준을 설정하며 국제통화기금을 창설하는 등의 국제통화협정이 필요하게 되었다.²¹⁷⁾

그에 따라 국제지불거래를 초국가적인 입법에 의해 규제하려고 하는 방안도 있는데 이러한 생각은 EEC내의 구주통화설립이라는 형태로 실현되었다.²¹⁸⁾ 통화동맹창설의 사상은 보다 진전된 것이어서 자주적인 일국통화법제의 완전한 철폐까지 이르게 된다. 명령적인 미시적계획과 외국무역의 국가독점이 행해지는 북한과 같은 중앙관리경제체계에서는 대외지불거래의 자유도 당연히 배제된다.²¹⁹⁾ 왜냐하면 대외지불거래에 대하여도 국가 또는 관리당국에 완전한 독립적지위가 부여되어 있기 때문이다. 중앙관리경제체계에서의 대외지불거래의 형성은 자국의 법규에 따라서 행하면 된다. 국제적인 행동규범에 구속된다면 국내경제계획의 달성이 곤란하게 되기 때문이다. 중앙관리경제를 취하는 국가의 통화법제에서의 외환시세는 자주적으로 고정되거나²²⁰⁾ 거래상대방간의 협정에 따라 환율을 규정하는 고정환율제를 채택하고 있다.²²¹⁾

북한의 환율은 공정환율, 무역환율, 비무역환율 등 세가지로 구분된다. 공정환율은 북한당국이 국민소득 등 총량지표를 외국화폐로 발표하거나 수출입가격의 대내가격으로의 환산시 적용하며 이 환율은 북한의 원화가치가 상대적으로 높게 평가되는 경향이 있다. 무역환율은 표본으로 선정한 몇가지 상품에 대해 거래국의 도매가격을 기준으로 외국상품가격에 대한 국내상품가격의 비율로서 결정한다. 이 환율은 외국과의 무역거래에 적용하며 북한무역은행은 수시로 이를 수정하고 있는 것으로 알려지고 있다. 비무역환율은 무역환율과는 달리 거래국의 소매가격을 기준으로 상호 대비하여 결정하며 여행자에 대한 환전이나 외국과의 비상품교역 또는 자본거래시 적용한다.²²²⁾

217) Theodor Pütz, *a.a.O.*, S.136.

218) 구주통화(Europäisches Währungssystem, EWS)는 1979. 3. 13에 효력을 발생하였다. *a.a.O.*

219) *a.a.O.*, S.137.

220) *a.a.O.*

221) 통일원, 위책, 188번

222) 위 책, 같은 번

4. 재정법제

국가와 경제의 관계에 관한 역사를 돌이켜 보면, 옛날에는 통화고권과 재정권력을 함께 가지고 있었다.²²³⁾ 화폐와 재정은 서로 밀접한 관련을 가지는 것이기 때문에 금융·재정과 재정정책이라는 이름으로 두 가지 사항이 함께 실현되었다. 19세기 이후 통화정책이 국가의 재정정책으로부터 독립되었으나 이 용어법은 오늘날에도 계속 사용되고 있다. 재정법제라 함은 공공재정(국가 및 지방공공단체의 재정)의 질서를 유지하기 위한 모든 법규범을 말한다. 이것은 재정학에서 주로 사용되고 있는 재정개념 보다도 넓은 개념이다. 따라서 아래에서의 재정법제의 개념은 통화금융제도는 포함하지 아니하나 재정의 조정 이외에 공공재정에 대한 법제도와 세제, 자산, 채무의 관리기구를 포함한다.²²⁴⁾

재정법제의 경제질서적 의의는 19세기 이후 국가법제나 경제체제의 변화와 함께 근본적으로 변화하였다.²²⁵⁾ 19세기 후반의 자유시장경제에서는 중립재정의 관념이 지배적이었다.²²⁶⁾ 이것은 중립화폐의 이념에 유사한 것으로 공공재정이 시장경제의 자동조절 과정에 가능한 한 교란요소로 기능하지 않도록 운영되어야 한다는 사고였다. 이와 같은 관념은 국가지출이 국민소득의 10%-15%를 점하는 데에 불과했던 당시의 국가에서는 그렇게 비현실적이라고는 생각되지 않았다.

그러나 오늘날의 유도시장경제에서는 국가지출의 총계가 국민총생산에 차지하는 비율은 매우 크게 되었다.²²⁷⁾ 이와 같은 경제에 있어서는 공공재정은 그 의도와는 관계없이 화폐가치, 국제수지, 경기, 소득 및 자산분배 등에 증대한 영향을 미친다.²²⁸⁾ 따라서 공공수지가 경제정책에 매우 중요한 수단으로 되었다. 북한과 같은 중앙관리경제에서도 재정은 경제계획을 달성하기 위한 수단으로서 중요한 의미를 가진다.²²⁹⁾ 서방제국에서는 재정법제에 전통적인 성격이 강하게 남아있다. 즉, 경제정책의 다른 부분영역(통화

223) 斐福石, 『新財政學』(서울: 박영사, 1980), 33면; 洪又, 앞 책, 252면.

224) Theodor Pütz, a. a. O., S.137.

225) 藤田 晴, “經濟構造の變化と 財政政策”, 『シリスト』 No. 628 (1977.1.1), 33면 이하 참조.

226) 斐福石, 앞 책, 35-36면.

227) 이를테면 서독에서는 1970년에는 47.2%였다.

228) 斐福石, 앞 책, 37-43면 참조.

229) Theodor Pütz, a. a. O., S.138.

정책, 경기정책, 성장정책)과의 외부적 부합과 모든 개별 공공재정의 내적인 부합을 요구하는 전체 경제정책적인 요청에서 재정법제는 큰 역할을 수행하지 못했다. 이에 반하여 중앙관리경제질서와 미시적계획이 지배하는 국가에서는 재정법제는 전체 경제법제에 매우 광범하게 작용하고 있다.²³⁰⁾

지금까지 논의하여 온 생산법제, 시장법제 및 통화법제의 영역과는 달리 재정법제는 국가법제와 밀접하게 관련되어 있다. 재정법제를 구속하는 여러 규범 특히 예산권 및 징세권은 근대국가에서는 헌법에 성문화되었다.

다음에서 재정법제의 특히 중요한 경제질서적 기능의 일부와 그에 대응하는 법규범을 살펴 보고자 한다.

가. 헌법, 재정법제 및 경제체제²³¹⁾

근대적인 국가조직은 대부분 각자 독립된 재정을 가진 지방공공단체로 지역적으로 구분되어 있다. 이러한 구분과 이에 대응하는 다수의 공공재정이 존재함으로써 이에 대한 정서질서 즉 재정정책문제가 생기는데, 이는 헌법과 경제체제의 차이에 따라 서로 다르게 나타난다. 재정정책의 과제는 연방국가가 단일국가의 경우보다도 복잡하다. 재정권이 여러개의 지방공공단체에 분할되어 있는 경우, 즉 지방공공단체가 각자 자기의 재정고권²³²⁾을 가지고 있는 경우에 이를 연방국가적 또는 연방제적 재정법제라고 부른다. 미국, 스위스, 독일, 오스트리아 등에서 보는 바와 같이 재정권력의 연방제적 분할에는 “연방주는…재정은 독립되고 어떠한 주도 다른 주에 종속되지 아니한다.”²³³⁾ 라고 하는 관념과 결부되어 있다. 이와 반대되는 전형적인 예는 재정권이 완전히 집권화되고 있는 사회주의국가의 헌법과 재정법제이다. 동독의 경우 1951년의 재정개혁에 의해 그 때까지 독립적이었던 각 공공단체의 재정이 통일적인 국가재정에 통합되었다.²³⁴⁾ 또한 소련에서도 재정권은 1937년에 집권화되었다. 연방재정에는 공화국의 국가제정, 지구 및 지역기관 또는 사회보험재정이 포함되어 있다.²³⁵⁾ 근대적인 입헌국가에는 재정법

230) a. a. O.

231) Peter Selmer, “Finanzordnung und Grundgesetz,” *AOB*, Bd.101 Heft2 (Juni 1976), SS. 238-269 및 小林直樹, “財政法學の課題”, 『法律時報』, 55권 6호, 13면이하 참조.

232) 재정고권은 예를 들면 세법의 제정, 징세 및 조세운용의 고권이라고 할 수 있겠다.

233) 서독기본법 제109조.

234) G. Schmolders, *Finanzpolitik*, 1965, S. 52 참조.

235) <Soviet Union> <III. 3> im *Handwörterbuch Sozialwissenschaften*, Bd. IV, S. 349.

제는 헌법과 반드시 일치하는데 이는 재정권의 배분이 경제정책상으로도 아니라 정치적인 고려에 따라 이루어지는 것을 의미한다. 유도시장경제를 취하는 서방제국에서의 재정권의 연방제적 배분은 합리적인 경제정책을 수행하는 데는 오히려 일종의 제약으로 기능한다. 연방제적 배분 때문에 각 지방 공공단체의 재정정책을 공통의 단기 및 중기의 재정정책과 관련시켜 조정하고 예산정책과 정부의 종합경제정책을 일치시키는 것은 곤란하다. 이러한 조정은 각 주, 도, 시의 재정정책의 수단이 되고 이것은 특히 경기동향과 경제성장에 매우 중요한 공공투자에 영향을 미친다. 따라서 재정법제의 개선은 전체 경제정책을 합리화하기 위한 중요한 수단이 된다.²³⁶⁾ 북한과 같이 통치권과 재정권이 고도로 집권화된 국가에서는 재정법제와 경제체계 사이에는 질서정책적인 정합성이 광범하게 존재한다.²³⁷⁾

19세기 말경 재정권에는 본래 담당하고 있던 역할과 함께 소위 준국고적인 제도가 형성되었다. 이 준국고는 조세와 유사한 역할을 수행할 수 있었고, 따라서 중개적인 재정권을 가졌다. 이러한 준국고 내지 보조국고 가운데서도 경제질서상으로 매우 중요한 것은 사회보장이다. 이것은 사회보장이 사회정책의 가장 중요한 수단으로 되었기 때문이다. 이것은 개인간의 소득 재분배와 질병, 폐질, 실업 및 노령시의 최저생활을 보장하게 된다.

사회보장의 확장경향은 여러 측면에서 나타났는데 우선 대상자의 범위가 점점 넓어져 갔다. 처음 사회입법의 대상은 공업노동자에 한했으나 점점 다른 모든 경제부문의 노동자도 대상으로 되었다.²³⁸⁾ 또한 민간기업의 노동자뿐만 아니라 공무원에도 그 조직이 확산되었다. 보험가입의무의 소득한도도 시간이 경과함에 따라 바뀌어졌다. 최근에는 보험가입의무자의 범위는 일정 범위의 자영업주에까지 확대되었다. 서방제국에서는 이미 전국민을 포함하는 사회보장제도의 예도 있다. 사회보험의 확대경향은 대상자의 범위만이 아니라 위험의 종류에 대해서도 나타났다. 사회보험의 금부액도 사회

236) 재정의 경기조정적 기능의 문제에 대한 체계적 문헌으로서는 OECD, Fiscal Policy for a Balance Economy-experience, problems and prospects (1968)이 있다. 이는 Heller교수를 위원장으로 하는 8명의 학자의 보고서이기 때문에 Heller Report라고도 부른다. 경기조정적 조세제도의 여러유형에 대해서는 金子 宏, “經濟政策の手段としての 租稅法”, 「法律時報」 46권 7호, 40면 이하 참조.

237) 국민의 재정권에 대해서는 宮本憲一, “國民の財政權をわとめて”, 「法律時報」 55권 6호, 18면 이하 참조.

238) Theodor Pütz, *a.a.O.*, S.139.

보험관계법률의 개정에 의해 점점 넓게 확산되어 갔다. 239)

제1차대전 후, 사회보험의 운영재정은 보급원칙으로 바뀌어지는 경향이 강하여졌다. 노령 또는 연금보험의 도입으로 사회보험이 확대됨에 따라 그 재정은 적자로 되어 갔고, 적자분을 국고 보조금으로 지불하는 경향이 나타났다. 240) 영국의 공적보건서비스에서 나타나는 바와 같은 소위 일반적 국민 부조제도의 창설에는 보급원칙이 시행되었다. 241)

19세기의 자유주의 경제정책의 조직 속에서 발전되어 온 사회주의적 제구정은 자유시장 경제가 낳은 부작용의 수정을 목적으로 한 것이었다. 242) 자유시장경제에서의 미숙련 노동자의 입장은 경영자에게 비하여 상대적으로 약하고, 기업내의 노동자의 위치는 기업경영자의 자주적인 결정에 대한 노동자의 종속성이라는 특징을 가지고 있었다. 자유시장경제체제에서의 사회정책은 순수한 보호의 기능을 가진다. 243) 경제질서체계가 유도시장경제로 이행됨으로써 사회정책은 경제정책의 불가결한 구성요소로 되었다. 사회적으로 방향이 설정된 경제 유도의 조직 속에서 사회법적 규범은 이제 보완적인 의미만 가지는 것은 아니었다. 기업내의 노동자보호나 사회보험은 고용이나 성장 및 소득분배에 중대한 작용을 미치게 되었고 이것이 오히려 중요하게 되었다. 244)

유도시장경제를 포함한 시장경제질서의 결정적인 기준은 생산과정이 기업경영자에 의해 자주적으로 관리되는 조직이라는 것이다. 즉 노동자는 기업의 경영에 종속한다는 점이다. 또한 국가의 완전고용정책 아래에서도 실업이나 일시적으로 소득을 잃을 위험이 전적으로 배제되는 것은 아니다. 245) 따라서 부당한 노동조건이나 생활수단의 상실에 대한 위험으로부터 노동자를 지키는 것이 사회입법의 과제로 되었다. 북한과 같은 중앙관리경제질서에 있어서도 이와 같은 위험이 생길 가능성은 있다. 246) 그러나 경제과정, 기업내

239) a.a.O.

240) a.a.O., S. 140.

241) a.a.O.

242) a.a.O.

243) a.a.O.

244) a.a.O.

245) a.a.O.

246) 공산국가의 고용정책에 관해서는 김황조, “産業 및 雇傭政策”, 앞책 「共產國家에 있어서 정책과 정책과정에 관한 연구」 제1집 (1978), 213-250년 참조.

의 생산형태, 가격이나 임금 등의 결정은 중앙계획 당국에 위임되어 있기 때문에 상태는 계획과 계획수행의 내용과 질에 의존된다. 따라서 여기에서는 사회법적인 제규범은 보호의 기능을 가지는 것이 아니라 오히려 기업내의 생산과정이 계획을 통하여 이루어지도록 보장하는 임무를 가진다. 그 외에 사회적으로 만족시켜야 할 노동조건이나 임금조건을 보장하는 임무를 가지고 있다고 하겠다.²⁴⁷⁾ 사회보험은 19세기 창설된 이래 제1차대전 에 이르기까지는 재정상 독립된 제도였다. 그러나 양대전 사이에 보험재원은 적자로 되어 국가는 사회보험의 적자분을 보조하게 되었다. 이 때문에 사회보험은 국가의 재정정책의 중요한 지출항목으로 되었다.²⁴⁸⁾ 소련형의 중앙관리경제에서는 사회보험은 준국고적인 성격은 전혀 없고 오직 국가재정의 구성요소로 되고 있다. 사회보험재정에 관한 규칙은 여러 가지이고 이것은 질서정책적으로 본다면 보험에 의한 공동경제적 자조의 원칙과 일반적인 국민부조의 원칙의 여러가지 표현이나 변형을 나타내는 것이다.²⁴⁹⁾

나. 예산제도의 법적기초

예산제도의 법적기초는 대부분의 국가에서는 헌법²⁵⁰⁾과 특별법 속에 규정되어 있다. 예산안은 일정한 기간에 예정된 지출과 그 지출과 관련한 수입의 예측에 관해 체계적으로 편성된 원칙으로서 집행을 의무화하는 계획이다. 따라서 규범정립적인 성격을 가진다. 이것은 의회에서 의결, 공시되고 정부 및 행정기관을 정치적·법적으로 구속한다.²⁵¹⁾ 예산이 가진 재정정책적 기능은 적절한 계획에 의해 재정운영의 경제적 합리성과 지출계획의 실행 가능성을 자금면에서 보장한 것이다.²⁵²⁾ 다른 한편, 예산의 경제질서적 기능은 통화안정, 경제성장, 소득분배 등의 사회·경제정책 목표의 달성에 공헌하는 것이다.

247) Theodor, Pütz, a.a.O.

248) 이를테면 영국에서는 전통적인 건강보험에 대하여 공공보건서비스를 창설하는 근본적인 개혁이 있었다. 이 보건서비스는 급부를 받는 자의 강제보험에서가 아니라 국가재정의 일반 재정자금에 의해서 충당되었다.

249) a.a.O., S.141.

250) 우리헌법 제90조 참조.

251) 金哲洙, 憲法學概論, 766면 참조.

252) W.Ehrlicher, "Finanzwissenschaft", Kompndium der Volkswirtschaftslehre, Bd. II, 1968, S. 356.

1) 예산제도

유도시장경제를 취하는 서방제국의 오늘날 지배적인 예산제도는 자유시장경제 시대에 의회민주주의와 재정운영의 합리성을 원칙으로 해서 형성된 예산제도와 본질적으로 다른 것은 없다. 따라서 유도시장경제의 서방제국의 예산에 관한 법제도는 오늘날까지도 예산의 재정정책적인 기능에 치중되어 있다. 그러나 재정적 기능에 향해진 전통적인 제도가 경제정책의 목표설정 에 맞추어 예산정책을 입안하는 데는 적절하지 않다는 것을 알게 되었다. 예산에 관한 법제의 경제정책적인 의의와 문제는 이를테면, 독일 기본법 제 110조이하나 1922년의 제국회계법에 규정되어 있는 바와 같은 예산원칙 속에서 나타난다. 즉 예산안의 완전성, 총액주의, 균형성, 단년도, 명세성, 엄밀성, 명확성, 공개성 등의 원칙이다.²⁵³⁾ 이 가운데 경제정책상의 문제로 되는 원칙은 그 중에서도 예산안의 단년도 편성의 원칙과 수지균형의 원칙이다. 단년도 원칙은 경제정책상 결점이 있다. 현대의 안정정책이나 성장정책에는 - 오늘날에도 이론이 없는 것이 아니나 케인즈주의적 견해에 의하면 - 한편으로 재정적 변수의 단기적 조작, 다른 한편으로는 세출입, 특히 공공투자의 장기적인 계획이 필요하다.²⁵⁴⁾ 법률로 정부를 단년도 예산에 구속시킨다면, 경제정책의 요청에 따라 단기적으로 대처할 수 있는 여지가 좁아진다. 경기정책적인 배려에 따라 제도적으로 예비비를 들 수 있다고 하더라도 예산의 경제정책적인 탄력성이 크게 증가하는 것은 아니다. 그 보다도 각종의 재정계획을 조정할 수 있는 다년도 계획을 수립할 수 있는 것은 예산제도가 경기정책적으로는 훨씬 중요한 것이다.²⁵⁵⁾ 케인즈가 총소득과 고용의 관련성에 대한 이론을 발표한 이래 경제정책의 생산능력을 완전히 이용하는 데는 경기상황의 변화에 따라 적자예산이나 흑자예산 또는 균형예산이 적당하다는 견해가 많아졌다. 그러나 그 예산의 적자정책이나 흑자정책은 예산제도의 변경을 전제로 한다.

2) 북한경제의 국가예산

북한헌법 제 32조는 조선민주주의 인민공화국은 인민경제발전 계획에 따

253) Theodor Pütz, *a.a.O.*, S. 142

254) 이러한 계획에 대해서는 중기재정계획 또는 중기재정정책이라는 용어가 널리 사용되고 있다.

255) *a.a.O.*

르는 국가예산을 편성하여 집행한다고 규정하고 있다. 북한과 같은 중앙관리경제질서를 취하는 국가에서는 국가예산은 독립적으로 처리되는 공공재정의 수지계획이 아니다. 따라서 재정정책적인 기능은 가지지 않고 경제정책적인 기능을 가진다. 이 경제질서체계에서의 국가예산은 전체 경제계획의 불가결한 구성요소이다.²⁵⁶⁾ 이러한 이유에서 거시적 및 미시적 명령계획을 가진 국가에서의 국가예산의 기능과 내용에는 재정계획이라는 표현은 적당하지 않다. 여기에는 재정계획은 전체 경제계획을 재정면에서 실현하는 임무를 띠고 그 임무를 완전하게 수행하기 위하여 국가예산의 법제도가 형성되어 있다.²⁵⁷⁾ 미시적 명령계획의 경제체계에서는 기업의 생산량이나 임금은 계획에 의해 지정된다. 중앙당국은 총소득의 민간 및 공공 수요에의 배분을 계획하고 가격과 임금수준의 결정으로 이를 실현할 수 있다. 차입에 의해 국가지출을 조달하는 것은 이 경제질서에 있어서는 필요하지 아니하다.²⁵⁸⁾ 그러나 가격과 소득이 시장경제적으로 형성되는 경우에는 조세는 공공의 자금수요를 충당하기 위하여 민간수요를 억제하려고 노력한다. 북한에서는 생산이나 소득분배를 중앙계획이 결정하기 때문에 이 질서에서는 개별 경제주체의 독립된 여러 결정을 조세를 통해 유도하는 일은 없다.

다. 조세·공과제도

조세·공과제도의 법질서²⁵⁹⁾에 대해서도 재정법제와 관련되는 것은 당해 정서규범이 국가간섭의 수단으로서 의미를 가지는 경우에 한한다. 시장경제를 기본질서로 하는 국가에서는 예산법제도가 재정목적을 우선으로 하는 것처럼 조세제도의 주 목적은 공공지출을 담당하기 위한 자금조달에 있다. 그런데 유도시장경제에서의 조세제도는 경제정책에 관련된 목표²⁶⁰⁾에 영향을 미치기 때문에 합리적인 세제질서는 경제정책의 목표를 고려해야 한다.²⁶¹⁾

256) *a. a. O.*, S. 143.

257) *a. a. O.*

258) 알바니아 헌법 제31조는 순수한 정치적 의도에서 “어떠한 형태의 租稅도 부과하지 않는다”고 규정하고 있다. 梁承斗, “東歐諸國의 統治組織 및 基本法條項에 관한 考察”, 앞 책 제4집, 50면.

259) Peter Selmer, *a. a. O.*, S. 239 이하 및 金子 宏, “經濟政策手段としての租稅法”, 「法律時報」 46권 7호, 39면 이하 참조.

260) 예를들면 소득 및 자산분배, 화폐가치, 국민총생산, 경기 등을 말한다.

261) 현행 세제의 변경은 그것이 새로운 종류나 형태의 조세, 조세법의 새로운 원칙 및 비재정적 과세목적같이 세제를 질적으로 변경시키는 경우는 경제질서적 성격을 가진다.

세제²⁶²⁾에 관한 법제도는 서방국가의 오랜 역사의 발전과정에서 형성된 것이 지 합리적 관점에서 이루어진 것은 아니며 오로지 재정적인 목적밖에 없었다. 특정한 조세나 조세의 형태에 분배정책적인 목적이 부가되는 경우도 있었으나, 이러한 경우에는 일차적인 과세 동기는 재정적인 성질을 가진 것이고, 다만 소득 재분배라는 과세의 부수적 효과가 사회정책면에서 긍정적으로 평가되었을 뿐이었다. 특정한 세목이나 세율의 변경이 사회정책면에서 정당화되는 경우도 있었으나 실제로는 이러한 평가도 재정상의 이유에서였다.²⁶³⁾ 제2차대전 후에 처음으로 재정입법 및 세법에 새로운 움직임이 나타나기 시작하였다. 한정된 범위 내에서이지만 사회적 목적이나 경제성장정책을 목적으로 세법이 개정되었다. 뒤이어 조세제도에 여러 가지 개혁이 있었다. 이러한 개혁의 일부는 새로운 제도의 창설과 연결되어 이루어졌다. 로마조약에 의해 창설된 구주경제공동체는 무역정책의 관점에서 보면 하나의 관세동맹이라고 하는 초국가적인 제도이다. 가맹국간의 수량제한 및 관세의 철폐와 비가맹국에 대한 통일관세정책은 가맹국의 세제질서에 있어서는 근본적인 개혁을 의미하는 것이었다. 구주자유무역연합(EFTA)은 EEC만큼 포괄적이고 철저한 것은 아니었으나²⁶⁴⁾ 그 취지는 유사하다. 관세동맹의 목적은 재정적인 것이 아니라 경제정책적인 것이었다. 사회보험료를 조세에 준한 공과라고 생각한다면 사회보험제도의 도입은 사회정책상 중요한 의미를 가지는 근본적인 개혁이다. 경제정책에 관련된 세법개정의 한 예로 오스트리아의 1966년의 경제성장법이 있다.²⁶⁵⁾ 원래 순수히 재정적인 목적에서 제정된 6개의 세법이 한꺼번에 개정되었다.²⁶⁶⁾ 이러한 세법의 개정은 ① 연구를 위한 기부금에 조세의 공제를 인정함으로써 연구조성과 기술진보에 공헌하고, ② 유보이윤에 대한 우대과세, 감가상각의 전도의 승인 및 법인세율의 분

262) 세제라 함은 일반적으로 그 당시에 과하고 있는 한 국가의 조세의 전체라 할 수 있겠다. 그 당시의 세제는 세의 종류 및 수, 세제의 형태 (대물세와 대인세, 직접세와 간접세, 비례세율과 누진세율 등), 개개의 조세수입이 세입총액에 차지하는 비율 및 세부담의 국민에의 배분에 의해 특징지워진다.

263) 관세의 경우도 마찬가지이다. 관세정책의 역사를 보면 보호관세는 종종 재정관세에 지나지 않는 경우가 많았다.

264) 제3국에 대한 공통관세정책은 취하지 않았다. 또한 농산물의 자유지역내의 수입은 예외이었다.

265) 그 외에도 1966년의 소득세법개정, 1966년의 법인세법, 사내자금에 의한 증자의 과세상의 조치, 국내채권에 대한 유상증권세의 면제, 1953년의 보호세법의 새로운 개정, 1966년의 개정이 윤세법 등이 있다.

266) Theodor Pütz, *a. a. O.*, S.145.

할조치로 투자자금조달을 용이하게 하고 자본의 가동성을 높이며, ③ 국내 채권에 대한 유가증권세의 감면과 보험세를 폐지함으로써 장기저축을 촉진하기 위한 것이었다. 경제구조의 개선을 위한 조세정책에 관한 1969년 1월 23일의 오스트리아의 구조개선법도 또한 성장정책을 위해 제정된 법률이다. 이 경우는 경제상황의 변화에 따른 구조변화와 국제경제에 대응하기 위한 적절한 규모의 기업이 적다는 생각이 입법자의 입법동기가 되었다. 이 최적 규모를 형성하기 위하여 구조개선법은 자본회사나 협동조합의 합병, 자본회사의 인적회사나 개인기업으로의 개조²⁶⁷⁾, 개인기업의 일부 자본회사로의 편입, 인적회사의 결성 및 일시적 조합계약에 대한 세법상의 감면 등의 조치를 취했다. 법률이 아닌 권고에 의한 세제의 변경 또는 개혁의 하나로서 매매세에 관한 가맹국의 법규를 조정한 EEC위원회 방침이 있다. 이 방침에서 매매세 내지 부가가치세에 대한 권고가 있었는데 이에 따라 서독, 오스트리아에서는 매매세법을 개정하였다.²⁶⁸⁾ 가맹국간의 세제의 통일과 매매세의 개정목적은 가능한 한 평등한 경쟁조건을 형성하고 매매세가 가진 집중화 촉진 작용을 제거하려는 것이었다.

서독의 1967년 6월8일의 경제안정성장촉진법은 경제정책에 중요한 의미를 가진 매우 새로운 법률이다.²⁶⁹⁾ 이 법률의 주된 목적은 재정정책을 안정과 성장이라는 전체 경제정책 목표에 적합하도록 하는 것이다.²⁷⁰⁾ 안정성장법의 제정으로 경제 전반을 배려한 경기조정적인 재정정책의 원칙이 법적으로 규정되고 연방 및 여러 주들이 원칙을 준수하는 의무가 부과되었다. 그런데 이 법률은 단순히 재정정책원칙을 세운 것만이 아니라 경기위원회나 경기조정정립권과 같은 경기정책상 중요한 여러 제도도 설정하였다.²⁷¹⁾ 이러한 법규정으로 재정정책의 경기정책으로서의 탄력성이 확대되었다. 연방 및 주는 재정운영에 있어서 독립적이지만 상호독립이라고 한 구원칙은 「연방 및

267) 개조의 주된 이유는 경제의 수축과정에서는 복잡하고 비용이 많이 드는 자본회사의 법형태가 매우 비경제적이기 때문이었다. 즉 담당자의 신속하고도 탄력적인 결정을 필요로 하는 공업 부문에는 다소 경직적인 자본회사의 형태가 불편하기 때문이다.

268) 서독은 1967년 5월에 매매세, 오스트리아는 1972년 6월의 매매세법 등을 개정하였다.

269) Stern, Münch Hansmeyer, a.a.O. 참조. Elmar Stachels는 그의 저서 Das Stabilitätsgesetz im System des Regierungshandelns (1970)에서 이 법을 “최신의 경제정책적인 도구상자이며 현대 경제과정정책의 기본법”이라고 하였다.

270) Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (이하 Stab. G.라 한다), Art.1참조.

271) Stab. G., Art. 18 참조.

주는 재정운영에 있어서 전체적인 경제균형을 고려해야 한다」²⁷²⁾는 새로운 원칙에 의해 수정되었다. 안정성장법을 통해 정부는 회계년도중에도 예산과 다른 조치를 취할 수 있게 되었다. 이것은 재정지출의 차년도 이월이나 세출의 전도에 의해 행해진다. 그 외에 소득세와 법인세의 세율이나 감가상각 규정을 변경하는 규정도 있다. 또한 정부는 연방, 주 및 시의 기채를 양적으로 제한할 수 있게 되었다. 안정성장법은 경기동향에 적합한 재정정책을 시행하기 위한 법적근거를 제공한 것이다.

북한은 1972년 헌법 제33조에서 국가는 낡은 사회의 유물인 세금제도를 완전히 없앤다고 하고 1992년 헌법에도 제25조에서 세금이 없어진 우리나라에서 ……………라고 규정하여 세금제도의 철폐를 헌법화 하였으나 제38조에는 자립적 민족경제를 보호하기 위하여 관세정책을 실시한다고 하여 예외를 인정하고 있다. 또한 이미 1985년 최고인민회의 상설회의 결정으로 합영회사 소득세법을 제정하여 시행하고 있는 것으로 보아 헌법 시행의 진지성이 의심스럽다. 사회주의 이론에 의하면 세금제도는 국가의 발생과 더불어 생겨나 수천년 동안 내려 오면서 근로자들에 대한 착취수단으로 이용된 낡은 사회의 유물로서 계급적 착취제도가 없어진 완전한 사회주의 사회에서는 세금제도가 없어져야 한다는 것이다.²⁷³⁾

북한에서는 1946년 20개조 정강에서 밝힌바와 같이 일제시대에 존속하던 식민지조세제도를 철폐하고 단일한 농업현물세제와 누진소득세제를 기본으로 하는 조세제도를 유지하여 오다가 1966년에는 농업현물세제를 폐지하고 1974년에는 모든 세금제도를 폐지하였다. 이와 같은 세금제도의 폐지는 노동력을 포함한 모든 생산수단이 국공유화되면서 따로 조세제도가 불필요하게 된 결과이다. 즉 북한에서는 모든 공장과 기업소가 국가소유이고 국가가 직접 경영하는 국영기업이므로 모든 기업의 수입·지출은 국가예산에 포함되어 이루어지고 임금 및 소비재가격도 국가가 책정하게 되므로 유도경제국가에서와 같은 조세의 기능은 의미가 없고 국가의 계획과 의도에 따라 국가수입이 확보될 수 있다. 또한 국가소유가 아닌 일부 협동농장의 경우 그 소득은 협동농장에 돌아가 그에 속하는 인민들에게 배분되는 것이나 국영기업이 협동농장

272) Stab. G., Art. 16 참조.

273) 김영희, 「세금문제해결경험」(평양: 사회과학출판사, 1988) 4년 및 한석봉, 앞 책, 143면

에 제공하는 비료·농약·기자재등을 생산가격이상으로 공급하고, 협동농장에서 생산되는 농산물의 구매가격을 낮게 책정하는등의 방법으로 국가계획에 따라 얼마든지 국가수입으로 귀속시킬 수 있으므로 실제로는 조세부담의 면제가 의미가 없게 된다.²⁷⁴⁾

현재 북한의 수입금은 거래수입금, 국가기업이익금, 협동단체이익금, 봉사료수입금, 국가재산판매 수입금등이 있는데 이러한 수입원은 경제관리에서 독립체산제가 확대됨에 따라 조직적으로 국가재정수입을 확보하기위한 제도로 보이는데 이들은 세금제도를 없앤다고 하면서 결국 명칭만 달리할 뿐 실제로는 모든 경제활동이나 성과에 따라 부과되는 변형된 조세제도라고 할 수 밖에 없을 것이다.

III. 경제과정에 대한 간섭수단

경제구조에 대한 간섭수단에서는 국가의 경제질서를 어떤 수단으로 정서할 수 있을 것인가에 대해서 기술하였다. 본장에서는 개별경제계획의 수립에 중요한 영향을 미치는 경제변수의 결정 또는 변경을 통하여 국가는 경제과정에 어떻게 영향을 미치는가를 살펴보고자 한다. 경제과정이라함은 시간의 경과에 따라 이루어지는 생산, 교환, 소비의 과정이다.²⁷⁵⁾ 이러한 현상은 분업에 따른 유통경제에서는 무수한 개별경제계획으로부터 생긴다. 따라서 개별경제계획이 국가간섭수단의 투입점으로 된다. 그런데 기업, 가게 등의 개별경제의 계획에는 계획요소와 계획여건이 구분된다. 이러한 구별에 따라 간섭수단은 계획여건에 투입되는가, 계획요소에 투입되는가에 따라 구분된다. '계획여건'에 투입되는 수단을 간접적 수단이라고 하는데 이 수단은 계획요소에는 간접적으로 밖에 작용하지 아니한다.²⁷⁶⁾ 왜냐 하면 계획요소의 결정은 개별경제주체에 위임하기 때문이다. 직접적인 간섭수단은 개별경제의 '계획요소'를 직접 결정하든가 변경한다. 일반적으로 이와 같은 직접적인 수단을 통제라고도 한다. 경제과정에 대한 직접적 수단과 간접적 수

274) 법제처, 앞 책, 603면

275) Theodor Pütz, a. a. O., S.146.

276) a. a. O.

에 제공하는 비료·농약·기자재등을 생산가격이상으로 공급하고, 협동농장에서 생산되는 농산물의 구매가격을 낮게 책정하는등의 방법으로 국가계획에 따라 얼마든지 국가수입으로 귀속시킬 수 있으므로 실제로는 조세부담의 면제가 의미가 없게 된다.²⁷⁴⁾

현재 북한의 수입금은 거래수입금, 국가기업이익금, 협동단체이익금, 봉사료수입금, 국가재산판매 수입금등이 있는데 이러한 수입원은 경제관리에서 독립체산제가 확대됨에 따라 조직적으로 국가재정수입을 확보하기위한 제도로 보이는데 이들은 세금제도를 없앤다고 하면서 결국 명칭만 달리할 뿐 실제로는 모든 경제활동이나 성과에 따라 부과되는 변형된 조세제도라고 할 수 밖에 없을 것이다.

III. 경제과정에 대한 간섭수단

경제구조에 대한 간섭수단에서는 국가의 경제질서를 어떤 수단으로 정서할 수 있을 것인가에 대해서 기술하였다. 본장에서는 개별경제계획의 수립에 중요한 영향을 미치는 경제변수의 결정 또는 변경을 통하여 국가는 경제과정에 어떻게 영향을 미치는가를 살펴보고자 한다. 경제과정이라함은 시간의 경과에 따라 이루어지는 생산, 교환, 소비의 과정이다.²⁷⁵⁾ 이러한 현상은 분업에 따른 유통경제에서는 무수한 개별경제계획으로부터 생긴다. 따라서 개별경제계획이 국가간섭수단의 투입점으로 된다. 그런데 기업, 가게 등의 개별경제의 계획에는 계획요소와 계획여건이 구분된다. 이러한 구별에 따라 간섭수단은 계획여건에 투입되는가, 계획요소에 투입되는가에 따라 구분된다. '계획여건'에 투입되는 수단을 간접적 수단이라고 하는데 이 수단은 계획요소에는 간접적으로 밖에 작용하지 아니한다.²⁷⁶⁾ 왜냐 하면 계획요소의 결정은 개별경제주체에 위임하기 때문이다. 직접적인 간섭수단은 개별경제의 '계획요소'를 직접 결정하든가 변경한다. 일반적으로 이와 같은 직접적인 수단을 통제라고도 한다. 경제과정에 대한 직접적 수단과 간접적 수

274) 법제처, 앞 책, 603번

275) Theodor Pütz, a. a. O., S.146.

276) a. a. O.

단의 구별은 경제질서에 있어서 근본적으로 중요한 의미를 가진다. 즉 경제에 대한 간섭 수단이 항상 또는 주로 간접적 수단을 사용할 때에는 그 경제정책은 시장경제의 조정원칙과 모순되지 않기 때문이다. 이에 대하여 항상 혹은 주로 직접적 수단이 사용되는 것은 중앙관리경제질서의 본질적 특징이다. 277)

1. 간접적 간섭수단

국가가 사용할 수 있는 간접적 수단에는 크게 화폐적 수단과 재정적 수단이 있다.

가. 화폐적 수단²⁷⁸⁾

여기에서 화폐적 수단이라 함은 중앙은행이나 정부가 화폐공급을 조정하기 위하여 사용할 수 있는 수단을 말한다. 즉 화폐정책을 변경시킴으로써 통화 및 신용량에 일정한 효과가 미치도록 하는 수단이다. 화폐적 수단은 일반적으로 간접적 수단에 속하나 특별한 종류의 수량이나 가격의 통제라고 할 수 있는 직접적인 화폐적 수단도 있다. 279) 통화 및 신용량에 간접적으로 영향을 미치는 주요한 수단은 할인율의 결정이나 변경, 일정한 요건을 갖춘 유가증권의 공개시장에서의 매매, 시중은행의 최저준비율의 설정이나 변경 등이다. 할인율, 공개시장조작 및 최저준비율은 신용기관의 사업결정에서 여건으로 된다. 이것은 신용기관의 계획요소에 간접적으로 개입한다. 또한 신용기관의 채권자와 채무자의 개별경제계획에도 간접적으로 영향을 미친다. 280)

대외지불거래나 경제에의 외환공급에 간접적으로 개입하는 수단 중 중요한 것은 외환평가나 외환시세의 결정 또는 변경이다. 이 경우, 국제지불거래가 자유로운 때는 외환평가와 외환시세는 동일하지 않다. 외환평가는 한 국가의 통화단위의 금본위에 대한 고정교환비율 또는 별도의 통화단위와의

277) *a.a.O.*, S.147.

278) Ulrich Scheuner, *a.a.O.*, SS.43-44 참조.

279) Theodor Pütz, *a.a.O.*, S.148.

280) *a.a.O.*

고정교환비율이다. 외국환시장에서 시세가 형성되는 경우에는 외환시세는 그때 그때의 수급관계에 의해 결정되고 상황에 따라 다소간의 평가와 차이가 난다. 외환평가가 개별경제의 결정에 중요한 여건으로 되는 것은 19세기의 고전적인 금본위제하에서와 같이 발권은행이 법정지불수단이 금과의 교환은 의무적으로 하는 경우만이다. 오늘날에는 어떠한 국가의 중앙은행도 일관하여 태환을 의무화하고 있지 않기 때문에 개별경제계획의 여건으로 되는 것은 외환평가가 아니라 외환시세이다. 중앙은행은 외국환시장에의 매매개입을 통하여 외환시세의 높이를 조정할 수 있다.

나. 재정적 수단²⁸¹⁾

화폐적 수단에는 직접적 수단과 간접적 수단이 있지만 유도시장경제국가에서의 재정적 수단은 개별경제의 계획요소에 간접적인 작용을 미치는 것만이다.²⁸²⁾ 공공기관의 지출은 개별경제계획에는 여건의 성질을 가진다. 또한 화폐적 수단의 종류는 적지만 재정적인 수단의 종류는 많다. 그리고 재정적 시책은 고도로 발달된 현대의 국민경제에서는 개별경제계획에 있어서 매우 중요한 의미를 가진다. 이러한 이유에서 재정적 수단은 시장경제를 기본질서로 하는 국가에서는 경제유도를 위한 여러가지 수단 중에서도 가장 중요한 수단으로 되었다. 화폐적 수단은 주로 재정적 수단을 보완하는 기능을 가진다. 일반적으로 재정적 수단은 아래와 같이 분류해 볼 수 있다.²⁸³⁾

첫째는 공공신용의 수수에 의한 재정적 수단이 있다. 공공신용의 수수는 공공 지출의 자금조달과 지출목적의 달성을 위한 것으로서 화폐적 수단과 같이 경제전체의 통화, 신용량을 규제하기 위한 것은 아니기 때문이다. 공공기관의 재정활동은 개별경제계획의 여건으로 된다. 공공기관의 재정활동은 기업의 비용, 판매고 및 자산의 형성과 가계의 소득, 자산상황 및 소득의 사용에 영향을 미친다. 따라서 국가는 공공예산의 개별 항목의 결정이나 변경을 통하여 개별경제의 행동과 경제과정에 간섭할 수 있다.²⁸⁴⁾ 예산에 계상된 각 세출항목을 그 경제적 성질에 따라 ① 공무원에 대한 임금의 지불,

281) Ulrich Scheuner, a.a.O., SS.41-42 참조.

282) Theodor Pütz, a.a.O., S.149.

283) a.a.O.

284) a.a.O.

② 국내의 가게와 기업 및 해외에의 이전지불, ③ 공공기관에 의한 소비, 투자를 위한 재화 및 서비스의 구입으로 구분된다.²⁸⁵⁾ 세입의 항목을 수입의 종류 및 조달방법에 따라 ① 조세, 관세, 수수료 부담형태의 강제적인 공과, ② 사회보험료 및 회사부담금 등 조세에 준하는 공과, ③ 해외로부터의 이전소득으로 분류할 수 있다. 또한 공공신용은 신용을 주는 측과 받는 측에 따라 ① 국내의 가게·기업에의 대부, ② 외국에의 대부, ③ 국내민간으로부터의 차입, ④ 외국으로부터의 차입으로 구분할 수 있다.²⁸⁶⁾ 그런데 경제과정에 대한 간섭수단은 위에서 보는 바와 같은 세입, 세출 및 신용만은 아니다. 이러한 개별항목으로부터 산출되는 예산총액이나 잔고도 여기에 포함된다. 총수입과 총지출이 같은 액으로 증가 또는 감소하는 경우에는 제정의 수지잔고와 예산총액도 특수한 수단으로 생각할 수 있다.²⁸⁷⁾

북한과 같은 중앙통제경제질서를 채택하는 국가에서는 간접적 간섭수단을 채택할 필요성이 없다고 하겠다.

2. 직접적 간섭수단

개별경제계획의 가장 중요한 경제적인 요소는 수량과 가격이다. 직접적 수단이라 함은 계획요소에 직접 투입되는 가격이 수량을 강제적으로 지시하는 것과 같은 수단을 말한다.²⁸⁸⁾ 가격이나 수량에 대한 강제적인 지시를 우리는 통제라고 부른다. 가격에는 재화 및 서비스의 가격만이 아니라 노동 및 화폐의 가격도 포함되어 있다.

가. 가격통제²⁸⁹⁾

가격통제는 고정가격이나 한계가격 등 여러가지 형태가 있다. 고정가격이라 함은 그것을 넘어서도 내려서도 안되는 가격이다. 북한과 같은 명령적·

285) a. a. O.

286) a. a. O.

287) a. a. O.

288) 미국에서의 가격규제에 대한 법적근거는 '적법절차조항', '평등조항', '정당하고도 합리적인 기준', '공익기준', '법적목적기준'을 들 수 있다. 이에 대한 판례 및 평역에 대해서는 Walter Pond, "Restraining Regulatory Activism: The Proper Scope of Public Utility Regulation", *Administrave Law*, Vol. 35 No. 4 (Fall 1983), P. 423이하 참조.

289) 가격통제의 헌법적 문제에 대해서는 Rupert Scholz, "Kartellrechtliche Preiskontrolle als Verfassungsfrage", *ZHR*, 141(1977), SS. 520-553 참조.

미시적계획경제질서의 특징은 가격통제가 일반적으로 사용되는 것이다. 중앙관리경제에서는 재화의 가격만이 아니라 임금이나 이자율도 고정된다.

서방제국의 유도경제시장에서는 고정가격은 자유로운 가격형성원칙에 대한 예외로서 특정시장에서 채용되고 있을 뿐이다. 기초식료품 가격이나 공익사업의 요금²⁹⁰⁾이 이에 해당된다. 또한 국가에 따라 다르지만 부분적으로는 원료나 주택임대 가격에 대해서도 고정가격이 설정되어 있다.²⁹¹⁾ 시중은행의 예대금 금리가 발권은행의 할인율과 고정적으로 결부되어 있는 경우에는 그것도 가격지정의 한 형태이다. 명령적·미시적계획의 중앙관리경제에서는 고정가격이라는 간접수단이 여러가지 형태로 이용된다. 군수품에 대해서는 군수품의 생산에 관련된 각 생산자에 대하여 각기 다른 가격이 설정된다. 또한 이 수단의 변형으로서 어떤 소비재의 고정가격은 소비자집단에 따라 달리한다. 이를테면 저소득자에 대해 사회적으로 우대하는 경우 등이다.

한계가격에 의한 가격통제는 최고가격²⁹²⁾, 최저가격 혹은 범위가격²⁹³⁾ (Rahmenpreise)이 있다. 최고가격의 지정은 사회정책적인 동기에서 적용되는 것이 보통이다. 최저가격의 설정에도 최저임금을 법률로 정하는 것과 같이 대부분은 사회정책적인 고려가 결정적인 동기이다.²⁹⁴⁾ 또한 단체협약에 의한 임금도 최저임금의 성격을 가진다. 범위가격은 실제로 기업이나 가계에 대한 강제적인 가격지정에 사용되는 것이 아니라 가격안정화를 위해 정부가 매매에 개입할 때 구속적인 기준가액으로 사용된다. 물론 인플레이의 움직임이 나타날 때에는 일반적인 가격동결이나 임금동결과 같은 수단도 때때로 이용된다.²⁹⁵⁾ 이러한 동결은 모든 시장가격이나 임금율의 일정한 수준 이상의 상승을 허용하지 않는다는 지정이고 최고가격이나 최고임금의 일반적인

290) 공익사업에 대한 가격통제의 헌법적 한계에 대해서는 John N. Drobak, "From Turnpike to Nuclear Power: The Constitutional Limits on Utility Rate Regulation", Boston Univ Law Rev., Vol. 65 (1985), p.65 이하 참조.

291) "Fixing the Price Fixing Confusion: A Rule of Reason Approach", The Yale Law Journal, Vol. 92 (1983), pp.703-730 참조.

292) 최고가격의 기능과 비경쟁적 요소에 대해서는 Frank H. Easterbrook, "Maximum Price Fixing", The Univ. of Chicago Law Review, Vol. 48(1981), pp.886-910 참조.

293) 시장에서의 가격변동에 대해 상한 및 하한을 설정하는 것을 말한다.

294) 그 외의 경쟁정책의 일환으로 최저가격을 규율하는 경우가 있다. 이에 관한 비판에 대해서는 Herald F. See & William D. Gunter, "Limit Pricing and Predation in the Antitrust Law: Economic and Legal Aspects", Alabama Law Rev., Vol. 35 No.2 (Spring 1984), pp.221-239 참조.

295) 인플레이션과 가격규제에 대해서는 William K. Jones, "Government Price Controls and Inflation: A Prognosis Based on the Impact of Controls in the Regulated Industries", Cornell Law Review, Vol.65 No.3 (March 1980), pp.303-329 참조.

이데올로기에 수정을 가해야 할 것이다.

이와 같은 문제를 해결하기 위해 가장 중요하고도 우선적으로 해야 할 일은 사유재산제도의 확충 및 정착과 경쟁질서의 도입이다. 그러나 순수한 의미에서의 시장경제 질서는 남북한 모두가 추구해야 할 방향으로서의 의미는 가 지나 현실의 북한경제가 이러한 제도를 도입하고 정착시키기에는 정치적·경제적·사회적으로 어려움이 많고 위험성이 많으므로 이러한 제도로 나아가기 위한 준비단계가 필요할 것이라 생각된다.

이와 같은 준비 단계에서의 시장기구와 계획의 관계를 조화시키기 위해 아래 두가지 측면을 생각해 볼 수 있겠다.

2. 경제적 자유보장을 위한 법적 대응 방안

가. 사회보장제도의 완화

국가적 사회보장제도의 기본 원칙을 시민 생활의 최소한의 기본 조건을 보장하는데 두고, 기타의 사회보장은 사보험에 위임한다면 시민의 경제활동에 대한 창의성과 열성이 높아질 것이다. 무리한 국가적 사회보장제도는 그 재원 조달의 강박관념으로 인해 국가가 경제 영역에 간섭하게 되는 합법적이고도 합리적인 통로가 될 가능성이 높다.

나. 법에 의한 경제행정제도의 확립

확일적이고 미시적인 계획 대신 개별 경제주체 즉 기업 및 개인의 행동에 관한 추상적 규범이 확립되고 그것을 준수하게 하는 방법이 정비된다면 그 규범 속에서 자주적인 결정에 위임해도 좋은 부분이 넓어질 것이다.

다. 간접적 수단에 의한 경제 간섭

물자동원계획형의 전체주의적 통제가 아니라 국가의 거시적인 조정계획을 정비하고 유도적인 방법으로 경제를 운영하면 개별 경제주체의 행동에 대한 국가의 세세한 간섭이나 통제없이 경제활동의 수준 및 내용을 안정적으로 유지할 수 있다.

나. 수량통제

중앙관리경제에서의 경제과정에 대한 간섭수단은 가격통제보다 수량통제가 다양한 형태로 적용되어 왔다. 생산과 소비의 명령적·미시적계획에는 수량통제가 매우 중요한 수단이다. 여기에서는 가격통제는 보완적인 기능을 가지는 데 불과하다.

경제정책자가 생산을 관리하는 수량통제수단에는 ① 어떤 기간에 생산해야 할 생산량의 의무지표를 설정하거나, ② 생산에 필요한 생산수단의 수량을 결정하는 방법, ③ 생산물의 인도량에 의무지표를 설정하는 방법이 있다. 명령적·미시적 계획에는 통상 ① 및 ②의 수량통제가 사용된다.³⁰⁰⁾ 그러나 2차대전 중 독일의 전시경제에서는 농업부문에 ①의 방법은 사용되지 않고 ②와 ③의 수단이 사용되었다. 시장경제적인 농업질서구조 속에서의 부분적인 수량통제에는 ②의 수단밖에 사용되지 않았다.³⁰¹⁾ 소비에 대한 수량통제는 생산과는 다른 형태를 취해 왔다. 소비에 대해 생산량의 의무지표에 유사한 수량적 지령을 발하는 것은 실제로 불가능하다.³⁰²⁾ 따라서 미시적인 소비수량통제는 구입자격을 부여하는 형태로 행해진다. 즉 배급에 의해 소비재를 통제한다. 소비자가 자신이 가진 소비재를 소비하는 것과, 필요한 경우에 다른 소비자가 가진 소비재의 구입권과 교환하는 것은 소비자의 자유에 위임되어 있다. 전체 소비의 수량은 소비자의 소비액을 적당히 결정함으로써 간접적으로 이를 통제할 수가 있다. 중앙관리경제의 전형적인 특징은 수량통제가 일반적으로 행해진다는 것이다. 모든 생산부문별 생산수량의 의무지표가 계획되어 있다. 가장 엄격한 의미에서의 미시적 계획원칙이 실시된다면 계획당국은 모든 기업에 대하여 생산물마다 생산수량을 지정하게 된다. 그러나 계획은 스스로를 제한하여 개별기업에는 재화의 종류에 대해서만 생산의무 수량을 지정하고 품목의 구성비의 결정은 경영관리자에 위임하는 경우도 있다. 계획당국은 스스로를 자제하여 제조기업 전체에 대하여 그 생산량을 지정하고 개별기업에 대한 생산량의 할당은 당해 기업전체 또는 그 관리기관에 위임하기도 한다. 최근의 동구제국의 경제계획에서는 기업관리자가 독립하여 생산계획을 수립할 수 있는 범위를 확대시키려는 움직임이 나

300) Theodor Pütz, a.a.O., S.153.

301) a.a.O.

302) a.a.O.

타나고 있다. 수량통제가 일반적으로 적용되는 경제체계에 있어서도 실제로는 수량통제를 할 수 없는 예외적인 경우나 경제영역이 존재한다. 소련의 집단농장 농민의 자영지, 생산영역이나 규모가 적은 서비스업의 경우가 그 예이다. 유도시장경제에서도 60년대 초부터 수량통제가 부분적으로 적용되고 있다.³⁰³⁾ 기초식량의 수입, 자본의 유출입, 외국인 노동자수의 할당 등 대외경제부문에서 많이 나타난다. 통화·신용의 분야에서도 중앙은행이 재할당인에 대하여 신용을 할당하거나, 중앙은행, 시중은행과 재무부가 신용관리협정을 맺어 신용의 최고한을 설치하는 등의 수량통제가 행해진다.³⁰⁴⁾

1930년대부터 50년대 초반까지 대부분의 국내경제에는 수량통제가 행하여지지 않았으나 국제무역 및 대외지불거래는 완전히 수량통제에 의해 규제되었다. 어떤 종류의 재화의 생산이나 수출입 및 소비가 공공의 안전이나 보건위생 등의 이유에서 금지되는 경우에도 또한 수량통제에 속한다. 중앙관리경제와 유도경제시장에서의 가격통제는 주로 고정가격의 형태를 취하는데 반해 수량통제는 일반적으로 생산해야 할 생산물의 최저수량이나 소비해야 할 생산수단 및 소비재의 최고수량을 지정하는 형태를 취하여 왔다.³⁰⁵⁾

북한경제는 중앙집권화된 경제이며 유일적인 지휘에 따라 움직이는 경제이다. 따라서 북한은 계획수립을 비롯한 모든 경제적 의사결정과 이에 필요한 정보의 흐름이 중앙당국에 집중되어 있으며 하부조직은 중앙의 명령에 절대적으로 복종하도록 되어 있어 중앙집권적 명령경제체제라고도 한다.³⁰⁶⁾ 북한에서 경제계획의 작성과 감독은 국가계획위원회를 중심으로 하여 도·시·군·및 공장·기업소에 이르기까지 일원화된 체계로 이루어지고 있다. 국가계획위원회는 경제 전 분야에 걸쳐 노동당의 정책을 계획화하고 그 집행을 감독하는 것을 임무로 하고 있다.

계획의 세부화는 북한경제에 있어서 산업부문간, 단위기업소간의 계획이 상호 맞물리도록 하기 위해 취해지는 계획의 원칙적 체계이다. 이에 대해 북한은 중요한 것만을 계획화하는 것이 아니라 크고 작은 모든 경영활동을 빈

303) 카르텔에 의해서도 수량통제는 행해진다. 이에 대한 규제에 대해서는 Saul Levmore, "Rescuing Some Antitrust Law : An Essay on Vertical Restrictions and Consumer Informations", Iowa Law Review, Vol. 67 (1982), pp.981-993 참조.

304) Theodor, Pütz, a.a.O., S.154.

305) a.a.O.

306) 통일원, 앞 책, 119면

틈없이 맞물리게 함으로써 사소한 자연발생성의 요소도 허용하지 않도록 경제를 운영하려고 하고 있다. 307)

이러한 계획의 세부화는 계획의 일원화와 함께 중앙집권화의 기본축으로서의 역할을 한다. 따라서 북한에서는 가격통제와 함께 수량통제도 철저하게 행해지고 있다고 하겠다.

다. 기타의 통제

생산물의 종류는 독립된 계획요소는 아니다. 308) 왜냐하면 종류가 결정된 생산물에 대하여 수량과 가격이 결정되기 때문이다. 그러나 같은 종류의 생산물도 품질이 다른 것이 생산된다. 가격경쟁과 품질경쟁이 구별되는 것도 이 때문이다. 따라서 품질의 통제를 통해 경제과정에 영향을 미칠 수도 있다. 명령적·거시적 계획이 행해지는 북한과 같은 중앙관리경제질서에서는 기업이 제품의 질을 통하여 생산요소를 절약하려고 한다든가 수량적인 계획 목표를 달성하려고 하는 경우에는 제품의 질에 대해서도 지정하게 된다. 309) 유도시장경제에서도 매우 예외적이지만 품질에 대해 통제하는 경우가 있다. 이는 일반적으로 공공의 안녕을 위하거나 보건위생을 위한 경우이다. 개별 경제주체가 합리적으로 행동한다면, 생산방법은 생산하려는 생산물의 종류와 생산량에 따라 결정된다. 따라서 생산방법은 경제과정에 대한 통제의 독립된 투입점이라고는 할 수 없다. 통제의 중요한 투입점은 가격 및 수량과 기업의 입지이다. 그러나 유도시장경제에 있어서는 직접적인 입지통제 보다도 간접적인 수단, 즉 재정으로 유인하는 편이 기업의 입지선택에 큰 영향을 미친다. 310) 유도시장경제에서는 일반적으로 도시계획, 주택정책, 교통정책, 보건행정 등의 관점에서 바람직스럽지 아니한 장소에 기업이 입지하는 것을 예방하기 위하여 금지나 허가에 의한 입지통제가 행해진다. 명령적·미시적 계획경제체제인 북한의 기업입지는 국가의 계획에 의해 결정된다. 311)

307) 위 책, 120면

308) a. a. O.

309) a. a. O.

310) 기업입지를 결정하는 데 중요한 요소에는 운송수단, 법적제도, 동력자원, 판매시장과 생활환경, 오락시설, 학교, 의료시설, 문화수준 및 기후 등이 있다. 따라서 국가의 유인만으로는 결정할 수 없다. 기업입지에 대한 법적규제에 대한 분석은 Arnold M. Thomas, "Existing and Proposed Regulation of Business Dislocations", *Journal of Urban Law*, Vol. 57 No. 2 (1980), pp. 209-255 참조.

311) Theodor Pütz, a. a. O., S. 155.

IV. 결 론

1. 북한 경제헌법 및 경제법제의 특성

국가가 생긴 이래 지구상의 모든 국가가 헌법상의 근거 유무와는 관계없이 다소간에 경제에 간섭해 온 것이 사실이다. 이러한 국가의 간섭은 경제공황의 수습이나 전쟁의 성공적인 수행, 경제적 평등의 실현과 경제발전에 커다란 공헌을 했으며 공해나 근로조건 및 소비자 보호에 대해서도 많은 효과를 나타내고 있다는 것이 일반적인 인식이다. 그러나 이러한 간섭에 장점이 있다는 사실을 증명해 주는 설득력 있는 완전한 증거는 아무도 제시하지 못하고 있다. 바로 이점이 간섭을 주장하는 자와 반대하는 자 사이에서 각자 상대방의 주된 결점으로 지적하면서도, 반대로 서로 지적 받고 있는 문제이다. 현재 절대적인 기준이 되는 간섭이론은 없다. 즉 언제 간섭이 요구되고 어떻게 행해져야 하며, 간섭의 시행이나 폐지의 이해 당사자는 누구이며, 현재의 간섭의 과다 여부를 안다는 것은 매우 어려운 일이다. 그러나 현재의 경제에 대한 국가의 간섭이 많은 부분에서 해로운 결과를 낳고 있다는 것과 이를 개선해야 한다는 점에 대해서는 광범한 콘센스가 형성되어 있으며 소련을 비롯한 사회주의 국가들의 붕괴와 이들의 개방화 노력이 이를 실증적으로 보여주고 있다.

일반적으로 경제에 대한 국가 간섭의 폐해 문제는 경제적 효율과 국민의 자유라는 관점에서 제기된다. 즉 경제에 대한 과도한 국가 간섭은 경제적 효율을 저해하고 개인의 자유를 침해하거나 상실하도록 한다. 왜냐하면 경제적 효율과 자유의 보장은 시장 기구의 원활한 기능과 밀접한 관련을 가지기 때문이다.

과도한 국가간섭으로 인한 경제적 효율의 저해는 계획 기능의 한계와 창의성의 상실에서 온다. 오늘날의 경제가 분업이 발달되고 있다는 것은 사회를 유지해 가는데 필요한 지식이 사회 전체에 널리 분산되어 있다는 것을 말한다. 국가가 계획을 수립하고 개별경제주체의 계획에 간섭하기 위해서는 사

회에 널리 분산되어 있는 지식을 적절하게 이용해야 한다. 그러나 국가의 경제규모가 커지고 분업이 발달되면 될수록 정보의 양은 많아지고 이러한 많은 양의 정보를 수집하기 위해서는 정부의 조직은 비대해지고 경직된다. 다시 경직된 정부 조직은 정보 수집에 역효과를 나타내게 되고 정확한 정보에 근거하지 않은 계획은 그 한계성을 나타내게 되어 경제의 효율성을 해치게 된다. 또한 과도한 국가간섭은 개별경제주체의 이기심과 계획의 유연성 즉 개인의 창의성을 상실하게 하고 결과적으로 무력하게 하여 경제의 효율성을 저해하게 된다.

또한 경제에 대한 국가의 간섭은 그 자체가 개인의 경제적 자유에 대한 침해이다. 개별경제주체의 고유한 결정 영역 즉 생산과 소비의 양이나 종류, 품질, 가격에 대한 간섭이나 영업의 특허, 허가 및 입지 선정, 직업 선택에 대한 간섭은 넓게는 인간의 존엄과 가치와 행복추구권을 침해하고 신체의 자유, 양심의 자유 등 자유권적 기본권을 침해할 뿐만 아니라 직업 선택의 자유와 거주 이전의 자유 등 경제적 자유권도 침해하게 된다.

뿐만 아니라 이러한 경제적 자유는 정치적 자유와 생존권적 기본권을 위해 없어서는 안될 수단이다. 왜냐하면 경제 제도가 권력의 집중 혹은 분산에 영향을 미치기 때문이다. 경제적 자유를 보장해 주는 경제조직 즉 자유시장 경제는 경제력과 정치권력을 분리시켜 주고 이로써 상호 견제하여 정치적 자유를 보장할 수 있도록 해준다. 역으로 정치적 자유를 제한하기 위해 경제에 대한 간섭을 통해 경제적 자유를 제한하는 경우도 있다. 뿐만 아니라 과도한 국가간섭으로 인한 국민의 국가의존성의 심화로 인해 인간은 모두 자유와 책임에서 도피하여 그들 스스로 노예에의 길로 치닫게 된다. 소위 사회주의를 실현한다는 명분 하에 경제에 대한 국가 간섭을 강화함으로써 개인적인 자유를 박탈하게 되는 것이다.

특히 북한의 국가 간섭제도는 소유법제, 시장법제, 통화법제, 재정법제 어디에서도 기업이나 개인의 이기심이나 창의성을 허용하지 않는 철저한 중앙 계획에 의한 국가 관리 경제를 취하고 있으며 이는 정치적·사회적 경직성과 폐쇄성에 더해 철저한 비효율적·자유박탈적 경제질서 형태를 취하고 있다.

이와 같은 북한의 경제관리 형태는 북한의 고유한 것이 아니라 소련에서

도입한 것이기 때문에 그 수용 과정에 무리가 많았을 뿐만 아니라 도입한 년수가 많이 경과하였으므로 도입 당시와 현재에는 그 배경이 되는 여러 사회적·경제적 여건이 크게 변화한 부분이 많다. 따라서 시간의 경과에 따라 변화하는 여러 사회적·경제적 사정이나 다른 나라의 경제동향이나 기술의 상황 등에 항상 주의를 기울여 현재의 경제 통제 목적의 합리적인가, 통제의 범위·수단이 목적에 비추어 적절한가 또한 새로운 국가간섭제도의 도입이 필요한가 등을 재음미해 볼 필요가 있다고 하겠다.

북한의 경제제도의 일반적 특질은 대체로 ① 국가통제제도가 일단 도입되면 일체 폐지되지 않고 장기적 일반적으로 확대·강화되어 가는 경향이 있는 점, ② 국가가 필요 이상으로 기업의 사업 활동에 개입하는 경우가 많아 사업자의 국가에 대한 의존성이 강하고 사업자의 자기 책임의식이 희박한 경향이 있다는 점, ③ 국가통제제도의 도입 당시와 현재에는 사회적·경제적 사정이나 업계의 상황이 크게 변한 경우가 있다는 것, ④ 경제제도를 정치제도의 한 부분으로 규정하고 경제영역에 경제적 원칙 보다는 정치적·도덕적 논리를 우선시키는 경향이 있다는 점, ⑤ 국내외 경제정세의 변화나 소비자의 수요의 변화에 적절하고도 신속하게 대응하지 못하는 점등이다.

이를 부문별로 보면 경제구조에 대한 국가간섭의 경우 ① 생산 수단에 대한 사소유를 일체 허용하지 않고 철저한 국가계획에 의한 기업경영제도를 채택하고 있으며 노동자 보호는 노력 동원에 그 주목적을 두고 있다. ② 상품시장이나 노동시장에의 참가의 자유는 철저하게 봉쇄되어 있으며 사적 자치의 보장수단인 계약법은 계획을 달성하기 위한 보조적 수단으로 되었으며 경쟁은 다만 생산력 제고를 위한 노동자의 통제수단으로서만 의의를 가질 뿐 경쟁을 통한 가격 형성의 영역은 거의 찾아볼 수 없다. ③ 화폐의 발행은 계획당국에 통합된 중앙은행에서 이루어지고 대외지불거래도 국가의 전반적인 통제에 의존하고 있다. ④ 통치권과 재정권이 고도로 집권화되어 있고 사경제시장이 극히 왜소하므로 재정 정책이 곧 전체 국가의 경제정책이 된다.

경제과정에 대한 국가간섭은 화폐적 수단이나 재정적 수단과 같은 간접적 간섭수단보다는 가격이나 수량통제와 같은 직접적 관리수단에 의존하고 있다. 즉 북한의 경제제도는 극히 중앙집권화된 미시적 계획과 자본, 물자와 노동력에 대한 철저한 통제를 주 내용으로 하고 있음을 알 수 있다.

따라서 이러한 경제제도는 ① 기업가와 개인의 창의와 열성의 발휘를 방해함으로써 경제의 효율성을 해할 우려가 있고, ② 부적절한 정보에 의한 계획으로 산업간의 최적의 자원 배분을 왜곡할 우려가 있으며, ③ 행정통제에 의한 지나친 간섭으로 기업가와 개인의 활동을 필요 이상으로 제약한다던가 과대한 부담을 과하는 등의 염려가 있다. 또한 ④ 경제 이외의 상황에 의해 경제에 대한 통제가 행해짐으로써 경제활동에 대한 예측 가능성의 저해와 기업가와 개인의 의욕 상실로 인한 경제효율의 위축을 초래할 가능성 있다는 점, ⑤ 정보의 통제로 국제경쟁력을 감퇴시키고 지나친 수입규제로 국제적인 자원의 최적배분을 해할 염려가 있는 점, ⑥ 특히 경제영역에 대한 과도한 국가의 통제로 경제적 자유를 침해함으로써 그와 밀접한 관계가 있는 다른 기본권을 침해하게 되어 인류의 보편적인 가치인 인간으로서의 존엄과 가치를 해하게 된다는 점이다.

경제에 대한 과도한 국가의 간섭은 국민의 자유보장이나 경제적 효율의 신장에도 바람직스럽지 못하다는 것은 이제 일반화된 신념이다. 따라서 통일의 실현과 그 바람직스러운 정착을 위해서는 경제영역에서의 유사한 체제의 형성이 가장 중요하고도 시급한 문제라고 볼 때 문제의 해결은 한국 경제체제의 북한경제체제화나 북한 경제체제의 한국경제체제화의 두가지 방법 중 하나를 선택하는 것이고 이는 위와 같은 신념과 이미 역사적으로 검증된 결과에 따라 후자의 방법을 선택하는 것이 바람직하다고 하겠다. 그러므로 세계에서 가장 폐쇄적이고 중앙집권화된 명령적 계획경제 제도를 가진 북한은 이제부터라도 국가가 해야 할 일과 해서는 안될 일을 분명히 구분하여 해야 할 일에는 국가의 기능을 강화하고 해서는 안될 일에는 국가의 손을 거둬들임으로써 경제적 효율과 국민의 자유를 함께 보장할 수 있는 길을 찾아야 할 것이다.

이미 대부분의 사회주의 국가가 시장경제로의 길을 지향하고 있고 정치적 안정이 보장된 일부 국가에서는 현재까지 성공하고 있다는 평가를 받고 있는 것으로 보아 정치적으로 안정된 북한도 이를 시도해 봄직하다고 하겠다. 북한이 경계하고 있는 가상적 제국주의나 자본주의는 이제 이 지구상에 존재하지 않으므로 지나친 경계나 두려움은 버리고 그들이 지향한다고 해 왔던 진정한 사회주의의 목표인 국민의 자유와 평등을 위해 이미 검증을 마친

이데올로기에 수정을 가해야 할 것이다.

이와 같은 문제를 해결하기 위해 가장 중요하고도 우선적으로 해야 할 일은 사유재산제도의 확충 및 정착과 경쟁질서의 도입이다. 그러나 순수한 의미에서의 시장경제 질서는 남북한 모두가 추구해야 할 방향으로서의 의미는 가 지나 현실의 북한경제가 이러한 제도를 도입하고 정착시키기에는 정치적·경제적·사회적으로 어려움이 많고 위험성이 많으므로 이러한 제도로 나아가기 위한 준비단계가 필요할 것이라 생각된다.

이와 같은 준비 단계에서의 시장기구와 계획의 관계를 조화시키기 위해 아래 두가지 측면을 생각해 볼 수 있겠다.

2. 경제적 자유보장을 위한 법적 대응 방안

가. 사회보장제도의 완화

국가적 사회보장제도의 기본 원칙을 시민 생활의 최소한의 기본 조건을 보장하는데 두고, 기타의 사회보장은 사보험에 위임한다면 시민의 경제활동에 대한 창의성과 열성이 높아질 것이다. 무리한 국가적 사회보장제도는 그 재원 조달의 강박관념으로 인해 국가가 경제 영역에 간섭하게 되는 합법적이고도 합리적인 통로가 될 가능성이 높다.

나. 법에 의한 경제행정제도의 확립

확일적이고 미시적인 계획 대신 개별 경제주체 즉 기업 및 개인의 행동에 관한 추상적 규범이 확립되고 그것을 준수하게 하는 방법이 정비된다면 그 규범 속에서 자주적인 결정에 위임해도 좋은 부분이 넓어질 것이다.

다. 간접적 수단에 의한 경제 간섭

물자동원계획형의 전체주의적 통제가 아니라 국가의 거시적인 조정계획을 정비하고 유도적인 방법으로 경제를 운영하면 개별 경제주체의 행동에 대한 국가의 세세한 간섭이나 통제없이 경제활동의 수준 및 내용을 안정적으로 유지할 수 있다.

3. 경제간섭결정과정에서의 자유를 보장하기 위한 법적 대응 방안

가. 정보의 정비

계획에 관한 논의가 충분히 이루어지고 그것이 정책의 선택에 도움이 되기 위해서는 우선 정확한 정보의 제공이 필요하다. 정보가 부족한 상태에서의 경제계획은 인위적인 규제로부터의 자유도 보장할 수 없을 뿐만 아니라 사회구성원 사이의 다양한 논의를 조정하는 공정한 절차를 보증할 수도 없다.

나. 경제정책에 관한 알권리의 보장

계획을 민주적으로 수립하고 조작주의의 위험을 방지하기 위해서는 전문가집단이나 관료기구에 의해 개발되고 축적된 정보가 국민에게 공개되어야 한다.

다. 경제영역에서의 표현의 자유보장

다양한 선택이 실제로 가능해지기 위해서는 여러가지 구체적 계획들을 국민이 비교·검토할 수 있도록 하여야 한다. 그러기 위해서는 계획을 입안하는 당국이 복수의 계획안을 제시하는 것이 바람직스러우며 전문적인 지식인 사이의 소수의견이 충분히 존중되고 그들의 연구의 자유와 그 결과를 국민들 사이에 보급할 수 있는 언론·출판의 자유가 보장되어야만 한다.

라. 경제영역에서의 권력분립제도의 확립

소수의견이 생기도록 하려면 상당한 정도의 자율성을 보장하는 여러 단계의 자치적 조직을 통하여 경험을 축적하는 기회를 가지는 것이 바람직스럽다. 계획의 선택을 위한 논의와 결정절차의 민주화와 함께 분권화된 체계를 채용하는 것은 이러한 관점에서도 중요하다. 다양하게 체득된 경험이 사회의 다른 부문에 대해 강한 영향을 미치게 하는 것은 계획의 수정 또는 개선을 위해서도 중요하다. 정보의 완비에 의한 선택의 적정화에 노력하는 데도 우리들의 지식에는 한계가 있고 일반시민의 이해능력의 개발에도 일정기한 내에서는 한계가 있기 때문에 많은 경험이 이룩해 놓은 지식은 중요한 의미를

가진다. 따라서 중앙의 일률적인 지시 하달 보다는 당해 지역사회 및 기업의 의사결정을 뒷받침해주는 방향이 바람직스러우며 그런 의미에서 경제적 의사결정권한의 분권화를 위한 제도의 개선이 필요하다.

이러한 제도와 원리를 도입하기 위하여 한국의 시행착오와 경험을 바탕으로 조언은 많은 도움이 될것이라 생각되며 북한에 대한 도움이 단순히 물질적인 면에서만 아니라 이러한 경험과 지식을 나누는 방법으로도 진행되어야 할 것이다.

參 考 文 獻

1. 韓 國 書

< 單 行 本 >

- 國會圖書館, 「佛蘭西憲法史」, 서울 : 국회도서관, 1973.
- 金道稔, 「一般行政法論(上),(下)」, 서울 : 靑雲社, 1986.
- 金永生, 「新外國換管理法」, 서울 : 貿易經營社, 1985.
- 김영희, 「세금문제해결경험」, 평양 : 사회과학출판사, 1988.
- 金哲洙, 「現代憲法論」, 서울 : 博英社, 1986.
- 리면학, 「인민경제 수행에 있어서의 계약」, 평양 : 국립출판사, 1957.
- 리창근, 「로동행정사업 경험」, 평양 : 사회과학출판사, 1989.
- 朴吉俊, 「韓國獨占規制法」, 서울 : 三美社, 1979.
- 朴宇熙, 「F. A. 하이에크」, 서울 : 裕豐出版社, 1983.
- 박태주(譯), 「經濟政策의 思想」, 서울 : 이삭신서, 1983.
- 법제처, 「북한법제 개요」, 서울 : 법제처, 1991.
- 裴福石, 「新財政學」, 서울 : 博英社, 1980.
- 사회과학원 경제연구소 계획경제연구실, 「위대한 수령 김일성 동지의 경제 이론 해설」, 평양 : 사회과학연구소, 1976.
- 徐箕原(譯), 「정부로부터의 자유」, 서울 : 협동연구사, 1988.
- 윤의섭·차순헌, 「공화국에서의 임금조직과 로동의 기준화」, 평양 : 국립출판사, 1955.
- 이윤영(譯), 「소비에트법」, 서울 : 대륙연구소출판부, 1990.
- 통일원, 「'92 북한개요」, 서울 : 통일원, 1992.
- 한석봉, 「조선민주주의 인민공화국 국가사회제도」, 평양 : 과학백과사전출판사, 1984.
- 韓泰淵, 「憲法學」, 서울 : 法文社, 1985.
- 洪 又, 「經濟政策」, 서울 : 博英社, 1978.
- 「내부채산제 이야기」, 평양 : 사회과학출판사, 1958.

- 「사회주의 경제관리에서의 대안의 사업체계」, 평양 : 사회과학출판사, 1989.
- 「사회주의 경제관리에서의 대안의 사업체계」, 평양 : 사회과학출판사, 1969.
- 「위대한 수령 김일성동지께서 밝히신 독립채산제에 관한 독창적인 이론」, 평양 : 사회과학출판사, 1974.
- 「청산리정신, 청산리 방법 관철에서의 몇가지 문제」, 평양 : 사회과학출판사, 1958

< 論 文 >

- 김일성, “상품유통사업을 개선 강화할데 대하여”, 「상품유통사업을 개선 강화할데 대하여」, 평양 : 국립출판사, 1957.
- 김황조, “유고슬라비아의 産業體系研究”, 「共產國家에 있어서 政策 및 政策過程의 比較研究」, 第4編, 1981.
- 朴振根, “유고슬라비아 經濟의 主要 特徵과 展望”, 「共產國家에 있어서의 政策 및 政策過程의 比較研究」 第 4編, 서울 : 延世大學校 東西問題研究院, 1981.
- 방계문, “공화국법은 우리 당 정책실현을 위한 강력한 수단”, 「공화국법은 사회주의 실현을 위한 강력한 무기」, 평양 : 과학원출판사, 1984
- 梁承斗, “東歐諸國의 統治組織 및 基本權條項에 관한 考察”, 「共產國家에 있어서의 政策 및 政策過程의 比較研究」 第4編, 서울 : 延世大學校 東西問題研究所, 1981.
- 서창섭, “공화국 민법은 사회주의 소유보호의 유력한 수단”, 「공화국법은 사회주의 건설의 강력한 무기」, 평양 : 사회과학출판사, 1974.
- 유승찬, “사회주의 헌법에 규제된 정치·경제·문화 분야의 제원칙들은 로동계급의 혁명위업을 성과적으로 수행에 나갈 수 있게 하는 법적 담보”, 「조선민주주의인민공화국 사회주의 헌법 연구논문집」, 평양 : 사회과학출판사, 1973.
- 정두환, “1959년 1월 14일 조선로동당 중앙위원회 상무위원회 결정 <상품공급 사업을 개선하며 수매활동을 강화할데 대하여>에 관하여” 「상품유통사업을 강화할데 대하여」, 평양 : 국립출판사, 1957.

조동우, “사회주의 건설과 공화국법의 새로운 발전”, 「공화국법은 사회주의 건설의 강력한 무기」, 평양 : 과학원출판사, 1964.

한락규, “프로레타리아 독재를 강화하기 위한 무기로서의 공화국 형법”, 「공화국법은 사회주의 건설의 강력한 무기」, 평양 : 사회과학출판사, 1974.

2. 日 本 書

< 單 行 本 >

野田 穂 外, 「經濟政策講座」, 東京 : 有斐閣, 1976.

正村公宏, 「經濟政策原理」, 東京 : 日本評論社, 1980.

< 論 文 >

小林直樹, “財政法學の課題”, 「法律時報」, 55卷 6號, 1986.

3. 英 美 書

< 單 行 本 >

Blaustein, Albert / Flanz, Gisbert, Consitution of the Countries of the World, New York : Oceana Pub.Inc., 1974.

Boulding, K., Principles of Economic Policy, New Jersey : Prentice- Hall, Inc., 1958.

Friedman, Milton & Rose, Free to Choose, New York : Harocurt Brace Jovanovich, 1980.

Gordon / Lee, Economics for Consumers, New York : D. Van Nostrand Co., 1977.

- Alexander, Gregory S., "The Concept of Property in Private and Constitutional Law : The Ideology of the Scientific Turn Legal Analysis", Columbia Law Review, Vol. 82, No.8 (1982).
- Brodley, Joseph F. and Hay, Georgea, "Predatory Pricing: Competing Economic Theories and the Evolution of Legal Standards", Cornell Law Review, Vol. 66 (1981)
- Calvani, Terry and Bery, Andrew G., "Resale Price Maintenance after Monsanto: A Doctrine Still at War with Itself", Duke Law Review, Vol. 1984 (1984).
- Demsetz, Harold, "Economics As a Guide to Antitrust Regulation", Journal of Law and Economic, Vol. 14 (1976).
- Diver, Colin S., "The Optimal Precision of Administrative Rules", The Yale Law Review, Vol. 93 (1983).
- Elias, Patrick and Ewing, Keith, "Economic Torts and Labor Law: Old Principles and New Liability", The Cambridge Law Journal, Vol. 41 (1982).
- Fisher, Alan A. and Lande, Robert H., "Efficiency Considerations in Merger Enforcement", California Law Review, Vol. 71, No.6 (1983).
- Harris, Robert G. and Torde, Thomas M., "Antitrust Market Definition: An Integrated Approach", California Law Review, Vol. 112, No.1 (1984).
- Jones, William K., "Government Price Controls and Inflation: A Prognosis Based on the Impact of Controles in the Regulated Industries", Cornell Law Review, Vol. 65, No.3 (March 1980)
- Joskow, Paul L. and Klevoric, Alvin K., "A Framework for Analyzing Predatory Pricing Polic", The Yale Law Journal, Vol. 89, No.2 (1979).
- Levmore, Saul, "Rescuing Some Antitrust Law: an Esssay on Vertical

Restrictions and Consumer Information", Iowa Law Review, Vol. 67 (1982).

Lustgarten, Steven, "Gains and Losses from Concentration", The Journal of Law and Economics, Vol. 22 (1979).

Malin, Martin H. and Lawniczak, Jame M., "A Comparison of the American Sherman Antitrust Act and the British Restrictive Trade Practices Act: The Trade Association Experience", Journal of Urban Law, Vol. 59, No.2 (Winter 1982).

Peritz, Rudolph J., "The Predicament of Antitrust Jurisprudence: Economics and the Monopolization of Price Discrimination Argument", Duke Law Review, Vol. 1984 (1984).

Pond, Walter, "Restraining Regulatory Activism: The Proper Scope of Public Utility Regulation", Administrative Law Review, Vol. 35, No.4 (Fall 1983).

Scherer, F. M., "The Causes and Consequences of Rising Industrial Concentration", The Journal of Law and Economics, Vol. 22 (1979).

Wentz, William H., "Mobility Factors in Antitrust Cases: Assessing Market Power in Light of Conditions Affection Entry and Fringe Expansion", Michigan Law Review, Vol. 80 (1982).

4. 獨逸書

< 單行本 >

Ballerstedt, Kurt, "Wirtschaftsverfassungsrecht", in: Die Grundrechte, Bd. III, hrsg. von Betterman / Nipperdey / Sheuner, Berlin: Duncker & Humboldt, 1958.

Jarass, H.D., Wirtschaftsverwaltungsrecht, Frankfurt am Main: Alfred Metzner Verlag, 1980.

Kruger, Herbert, "Sozialisierung", in: Die Grundrechte, Bd.III/I.

Pütz, Theodor, Grundlagen der theoretischen Wirtschaftspolitik, Stuttgart · New York : Gustav Fisher Verlag, 1979.

Rinck, Gerd, Wirtschaftsrecht, Köln · Berlin · Bonn · München: Carl Heymanns, 1977.

Scheuner, Ulrich, Die Staatliche Einwirkung auf die Wirtschaft, Frankfurt: GmbH, 1971.

Stober, Rolf, Wirtschaftsverwaltungsrecht, Stuttgart · Berlin · Köln · Mainz: W. Kohlhammer, 1976.

Thiele, Willi, Wirtschaftsverfassungsrecht, Göttingen: Verlag Otto, Schwartz & Co., 1974.

< 論 文 >

Böhm, Franz, "Die Bedeutung der Wirtschaftsordnung für die Politische Verfassung", in: Die Staatliche Einwirkung auf die Wirtschaft, hrsg. Ulrich Scheuner, Frankfurt : GmbH, 1971.

Hart, Dieter, "Zur Instrumentierung des Wirtschaftsrechts am Beispiel Wirtschaftsverfassung", ZHR, 140, 1976.

Loewenstein, Karl, "Verfassung und Verfassungsrealität", AöR, Bd. 77, 1953.

Scholz, Rupert, "Kartellrechtliche Preiskontrolle als Verfassungsfrage", ZHR, 141, 1977.

Selmer, Peter, "Finanzordnung und Gesetz", AöR, Bd. 101 Heft 2 (June 1976).

Stober, Rolf, "Zur Verfassungsrechtlichen Lage der Kommunalen Wirtschaftsverwaltung", JZ, 39, 1984.

北韓의 合營·合作法 研究

研究責任者：丁 周 煥(檀國大學校)

차 례

<要約文>

I. 序 論	361
1. 北韓經濟의 實狀	361
2. 立法化 過程	364
II. 合營·合作法制的 構成體系	369
1. 憲法的 基礎	369
2. 合營·合作法制的 構成	370
3. 外國人投資法과의 關係	372
4. 기타 關聯法制과의 구성	374
III. 合營法の 主要內容	377
1. 合營의 基礎	377
2. 合營會社의 形態 및 設立節次	380
3. 出資	381
4. 合營會社의 組織과 管理	383
5. 合營會社의 企業活動과 生産 및 販賣	387
6. 合營會社의 決算 및 分配	390
7. 合營會社의 終了	391
8. 紛爭의 解決	392
IV. 合作法の 主要內容	396
1. 合作의 基本原則	396
2. 合作投資의 對象	396
3. 合作의 當事者	397
4. 合作企業의 創設節次	397
5. 勞動力 管理	398
6. 原資材 輸入 및 製品輸出 등	398
7. 投資償還 및 利潤分配	399
8. 合作企業의 經營活動	400
9. 納稅義務	401
10. 合作企業의 解散 및 合作의 終了	401
11. 紛爭의 終了	402
12. 綜合	402
V. 合營·合作 關聯法制的 主要內容	405
1. 外國人投資法の 主要內容	405
2. 外國人企業法の 主要內容	413
3. 自由經濟地帶法の 主要內容	419
VI. 結 論	427

北韓의 合營·合作法 研究

정 주 환(단국대)

<<要約文>>

북한은 그동안 대내적으로 종래 그들이 고수해 오던 폐쇄적 경제운영으로서의 누적된 구조적 제문제 즉 자본과 기술의 부족, 대외무역의 한계, 중공업 편중 기타 자원배분의 왜곡화 현상 등을 해결할 방법이 없었고 이로 인하여 경제 전반에 침체현상이 확산됨에 따라 다른 개발도상국의 경우와 마찬가지로 외국자본 및 기술의 도입에 의한 경제성장방식에로의 전환을 모색하지 않을 수 없었다. 이것이 합영법 제정의 근본적 계기가 되었으며, 대외적으로 항상 그들과 체제 및 이념과 경제분야에 있어서 밀접한 관계를 유지해오던 중국이 1979년 8월 중외합자경영기업법을 제정 시행함으로써 큰 성과를 거둔 것에서 상당한 영향을 받은 것으로 보인다.

이리하여 북한당국은 1984년 9월 9일 최고인민회의 상설회의 결정 제10호로 합영법을 제정하고 이어서 1985년 3월 20일 정무원 결정 제4호로 합영법시행세칙을 제정하였으며, 그밖에 1985년 3월 7일 최고인민회의 상설회의 결정 제12호에 의하여 합영회사소득세법 및 외국인 소득세법을, 1985년 5월 17일에는 정무원결정 제22호 및 제23호에 의하여 각각 합영회사소득세법세칙과 외국인소득세법세칙 등을 제정하였다.

그러나, 북한의 합영법제는 극단적 사회주의체제에 대한 집착과 서투른 자본주의적 요소가 불균형하게 혼용되어 다른 개발도상국의 외국인 투자법제보다 훨씬 불리하고 불합리한 내용으로 구성되어 있어 그 모델이 되었던 중국의 중외합자경영기업법에도 훨씬 미치지 못한 것이 되었다. 더욱이 북한의 정치적 상황이나 자원·노동력·시장규모 및 경영기술 등 여러가지 경제적 여건이 서방자본주의 국가의 투자유치를 자극할만한 어떤 이점도 제공하지 못하였기 때문에 북한의 합영유치정책은 미국이나 일본 등에 거주하는 친북한계 교포들에 의한 소규모의 제한된 약간의 사례를 제외하고는 특별한 성과를 거두지 못하였다. 특히 소련 등 동구권 국가들이 사회주의 체제유지에 한계를 느껴 잇따라 체제를 포기하는 사태가 빚어지게 됨에 따라 이들 국가들이 종전의 구상무역 방식에서 현금결제 방식으로 전환하는 조치를 취하는 등 국제경제 여건도 북한에게 불리한 방향으로 전개됨에 따라 북한은 연료 등 원료 재수급에 차질을 빚게 되고 외환사정도 극도로 악화되었으며 경제적 고립이 심화되었다.

이에 북한은 유엔개발기구에 의한 두만강지역개발사업에 적극 참여할 의사를 보이면서 미국·일본 등 서방국가에 유화적 태도를 나타냄과 아울러 정치적·군사적 긴장상태와 대결구조가 지속되어 왔던 남북관계에 있어서도 총리급 회담을 비롯하여 각종 남북대화에도 응하여

남북기본합의서와 부속합의서가 채택되는 성과를 거두었으며 특히 경제협력에 적극성을 보여 남한 기업인들을 초청하고 남포공단건설사업 등 여러가지 개발프로젝트를 제안해오는 등 정책변화의 신드롬을 보여 주었다.

그러나, 북한은 개방정책의 수행에 따르는 체제동요의 위험을 최소화시키기 위하여 개방의 폭과 속도를 조정하려는 의도를 갖고 있으며, 남북관계에 있어서는 구태의연한 통일전술에 대한 미련을 버리지 못하여 정부당국간의 경제협력을 회피하고 민간차원의 대북투자 유치에 주력함으로써 우리 정부와 민간기업사이의 갈등을 야기시키거나 민간기업 상호간의 경쟁을 부추겨 보려는 저의를 드러내고 있는 바 이러한 배경아래 1992년 10월 5일 최고인민회의 상설회의 결정에 의하여 22개조문의 외국인투자법과 21개조문의 합작법이 제정되었고, 1993년 1월 31일에는 같은 최고인민회의 상설회의 결정에 의하여 외국인 투자기업및 외국인세금법과 외화관리법및 자유경제무역지대법을 각각 제정하였으며, 마침내 1992년 10월 16일 정무원 결정 제146호에 의하여 합영법 시행세칙을 대폭 개정하게 되었던 것이다.

그러나, 북한의 합영법은 1972년 북한사회주의헌법의 기본정신에 모순되거나 그 헌법에 의하여 합영법제의 운영이 크게 제약을 받을 수 밖에 없다는 근본적인 문제점을 안고 있었으므로 북한은 1992년 4월 9일 헌법을 대폭 수정하여 단위기업소 이익의 일부를 소속 근로자 개인에게 속하게 하는 등 인센티브제 근거조항을 신설하는 한편, 제37조에서 「국가는 우리나라 기관, 기업소, 단체와 다른 나라 법인 또는 개인들과의 기업 합영과 합작을 장려한다」고 규정함으로써 합영·합작법제의 헌법적 기초를 마련하였다.

합영법의 상위법에 해당하는 외국인 투자법은 모두 22개의 조문으로 구성되어 있는데 이 법은 세계 여러나라들과의 경제협조를 확대 발전시키기 위하여 완전한 평등과 호혜의 원칙에서 외국투자자들이 북한 안에 투자하는 것을 장려하는데 그 목적이 있으며, 외국투자자들이 외국인투자기업을 창설 운영하는 일반원칙과 질서를 포괄적으로 규제한다.

이러한 외국인투자법은 외국인 투자의 기본원칙을 비롯하여 외국인 투자의 당사자, 외국인투자 대상과 장려조치, 외국인투자의 목적물, 외국인 투자기업의 법적지위, 외국 투자기업의 토지사용, 외국인 투자기업의 노무관리 및 외국인 투자기업의 재산과 경영비밀에 대한 보호규정 등 외국인 투자기업의 설립 운영에 관한 일반적이고 포괄적인 규정을 마련함으로써 외국인 투자에 대한 기본법으로서의 성격을 가지고 있다.

자유경제무역지대법은 자유경제무역지대를 창설하고 효과적으로 관리 운영하여 대외경제협력과 교류를 확대 발전시키는데 이바지 하기 위한 것으로서 총 7개장 43개 조문으로 구성되어 있는데, 이 법은

그 적용대상 지역이 한정되어 있다는 점에서 특별법적 성격을 가진다.

합영법은 합영당사자에 관하여 제1조에서 북한측 당사자로서 「회사·기업소」를, 상대방 당사자로서 「다른나라의 회사·기업소·개인」을 상정하고 있고 제5조에서는 「제일 조선상공인들을 비롯하여 해외에 거주하는 조선동포들」도 이 법에 근거하여 합영할 수 있음을 명시하고 있으며 제2조에서 합영은 공업, 건설, 운수, 과학기술, 관광업을 비롯한 여러 분야에서 할 수 있다고 규정함으로써 합영의 대상사업을 공업, 건설, 운수, 과학기술, 관광사업을 비롯한 여러 분야로 하고 있고 합영회사의 설립절차면에서 북한측 합영당사자는 북한 관련기관, 즉 국가계획위원회, 과학기술위원회, 재정부, 국가건설위원회, 합영공업총국 등과의 사전합의를 바탕으로 외국투자가와 계약을 체결해야 하며(제12조), 합영계약 체결과 관련하여 작성하게 되는 합영계약서 회사규약은 합영공업총국의 합영회사조직승인시 효력이 발생하며(제17조), 합영회사조직 승인시 합영회사는 도행정경제위원회에의 등록에 의하여 법인이 된다(제19,20조).

합영회사의 자금총액과 출자지분은 합영당사자들의 합의에 따라 정해진다. 개정 합영법시행세칙은 제31조에서 투자가측이 출자하는 설비, 기술문헌, 발명권, 기술비결, 물자 등은 북한에서 보장할 수 없을 때 출자목적물이 될수 있으며, 제34조에서 기술특허가 출자로 인정되는 요건은 특허등록문건의 첨부와 특허권 이전등록이 완결되었을 때라고 규정하고 있다. 토지를 제외한 기타 출자목적물에 대해서는 합영공업총국의 평가를 기준으로 한다.

합영회사에는 필요한 수의 이사로 구성되는 최고의결기관인 이사회를 두며, 이사회에는 이사장과 부이사장을 두고 이사장과 부이사장 그리고 몇명의 이사를 파견할 것인가는 합영당사자가 계약체결시에 정한다. 이사수는 3명이상이며, 이사수와 이사장·부이사장은 출자비율을 고려하여 계약과 규약에서 정하며(제39조), 이사의 임기는 5년(제40조)으로 규정하고 있다. 그리고 이사장과 합영회사 사장은 각기 다른 당사자측에서 맡는 것을 원칙(제47조)으로 하고 있다.

노무관리에 관하여는 합영회사가 종업원을 받아 들이고 내보내는 것은 조선민주주의인민공화국의 법과 합영당사자 쌍방의 계약에 따라 노력을 관리하며 이용한다.

외환관리에 관하여 합영법은 제13조에서 합영회사가 북한 은행에 돈 자리를 둔다는 점과 합영당사자들의 합의가 있을 경우 다른 나라 은행에도 구좌를 둘 수 있다는 점, 그리고 합영활동에 필요한 자금은 다른 나라 은행에서 대부받을 수 있다는 점만을 규정하고 있다.

합영법은 제14조에서 합영회사가 생산에 필요한 원료·자료·반제품들을 조선민주주의인민공화국 안에서 샀을 때 그 가격은 국제시장 가격을 기준으로 한다고 하면서 합영회사가 대외시장에서 물자를 수

입할 때는 관세를 물리지 않는다고 규정하고, 제15조에서는 합영회사는 자기의 생산제품을 대외시장에 수출할 수 있다고 규정하고 있다.

또한, 합영회사는 해마다 한번씩 정기적으로 경영활동을 결산하여야 하며 결산은 총수입에서 원가를 보상하고 소득세를 바친 다음 예비기금, 생산확대 및 기술발전기금을 비롯한 필요한 자금을 공제한 나머지 기금을 합영 쌍방의 출자몫에 따라 배분하는 방법으로 한다.

북한의 경우에는 회사의 해산명령제도나 휴면회사정리제도 등이 갖추어져 있지 않기 때문에 합영회사는 오로지 존속기간이 만료한 경우와 이사회 결정에 따라서만 해산하게 된다. 다만, 개정시행세칙 제 93조의 규정에 의하여 합영공업총국은 합영회사가 북한법과 규정을 난폭하게 위반하였을 때에는 일정한 기간 기업을 중지시키거나 국가의 승인을 받아 해산시킬 수 있다고 규정하고 있으나 북한의 법 운용실정상이 제도는 북한 당국에 의한 일방적 해산명령이 될 수 있다.

합영회사를 운영하는 과정에서 생기는 의견상이는 협의의 방법으로 해결하며 협의의 방법으로 해결할 수 없는 분쟁문제는 조선민주주의인민공화국의 재판기관 또는 중재기관에서 심의하며 쌍방의 합의에 따라 제3국의 중재기관에 분쟁문제의 심의를 제기할 수 있다.

한편, 합작투자 방식은 구 합영법 체제에서는 찾아 볼 수 없었던 새로운 투자 유형인데, 이는 이미 1992년 2월 19일 발효된 남북기본합의서 제15조에 의하여 「자원의 공동개발, 민족내부 교류로서의 물자교류·합작투자 등 경제교류와 협력을 실현한다」고 선언함으로써 예견된 것으로서 합영투자와 대조되는 개념으로 볼 수 있다.

북한의 경우 외국인투자법과 합작법에 중복적으로 표명된 합작기업의 개념은 북한측 투자가와 외국측 투자가가 공동으로 투자하고 북한측이 생산과 경영을 하며 합작계약조건에 따라 상대측의 투자몫을 상환하거나 이윤을 분배하는 기업으로 정의되고 있는 바, 이는 경영권이 북한측 당사자에게 전속되고 외국측 당사자에 대하여는 경영과 관련하여 오로지 합작법 제6조에 의한 자문 내지 협의만 할 수 있다는 것이 특징이다.

이러한 합작기업은 수출할 수 있는 제품·선진기술이 도입된 제품을 생산하는 부문에 조직하는 것을 기본으로 하며 국가는 외국투자가가 현대적인 설비와 첨단기술을 투자하거나, 국제시장에서 경쟁력이 높은 제품을 생산하는 부문에 투자하는 것을 장려한다.

합작당사자에 대하여는 외국측 투자가 이외에 공화국 영역 밖에 거주하고 있는 조선동포들도 포함된다.

합작을 하려는 기관, 기업소, 단체는 해당 상급기관과 협의하고 외국 투자가와 합작계약을 맺은 다음, 정무원 대외경제기관에 합작신청서를 내야 한다. 승인된 업종을 변경시키려고 할 경우에는 정무원 대외경제기관의 승인을 받아야 하며 합작을 하는 일방이 자기의 권리와 의무를 제3자에게 전부 또는 일부를 양도하려고 할 경우에는 상대방

의 동의를 받은 다음 정무원 대외경제기관의 승인을 받아야 한다.

합작기업은 외국인의 채용에 관하여 제11조의 규정에 의하여 「계약에 따라 북한기술자를 받아 쓰거나 정무원 대외경제기관과의 합의 밑에 제3국의 기술자를 채용하여 쓸 수 있다. 그리고, 합작기업은 국가가 승인한데 따라 생산 및 경영에 사용할 물자를 수입할 수 있고 생산한 제품을 수출할 수 있다.

합작기업에 투자한 외국투자자의 투자에 대한 상환과 이윤분배는 국제적 대환성이 있는 현금으로 하는 것이 가장 확실하다고 할 수 있으며 경우에 따라 원자재의 구상무역 방식으로 할 필요도 있겠으나 합작법은 합작제품에 의함을 원칙으로 하고 있으며 투자상환과 관련하여 외국투자자가 합작기업에서 얻은 합법적 이윤, 기타 수입은 북한의 외화관리 관련법규에 따라 국외로 송금할 수 있도록 규정하고 있다.

또한, 합작법은 합작기업의 생산 및 경영을 북한측 당사자가 전담하게 하면서 이와 별도로 합작당사자들이 비상설적인 공동협의기구를 조직할 수 있고 공동협의기구에서는 새기술 도입과 제품의 질 제고, 재투자를 비롯한 합작경영상 중요 문제들을 협의하도록 하고 있다.

합작기업이 계약에 따라 이윤을 분배하는 경우에는 세법에 정하는 바에 따라 세금을 납부하여야 한다.

당사자들 가운데서 어느 일방이 합작계약 의무를 이행하지 않아 기업을 운영할 수 없게 된 경우, 정무원 대외경제기관의 승인 밑에 합작기업을 해산할 수 있다.

고찰컨대, 전술한 합영법은 외국인 당사자의 범위를 불명확하게 규정하고 있고 합영회사 집행기관의 책임이 일방적이며 노동3권에 대한 보장규정은 없으면서 당사자간의 합의에 의하여 경영되는 합영회사의 노무관리를 일방적으로 국가적 통제에 따르게 하는 등의 문제점이 있었을 뿐만 아니라 외환관리나 생산과 판매 및 합영회사의 계산에 관한 규정도 대부분 자율성이 제한받는 편면적 규정이며 분쟁해결에 있어서도 외국인 당사자의 신뢰기반이 갖추어져 있지 않는 등 미흡한 점이 많았다.

이에 북한 당국은 합영법시행세칙의 개정을 통해서 그동안 불명료했던 행정절차를 명시하고 의사결정에 있어서 다수결 방식을 도입하는 등의 개선을 도모하였으나 아직도 합영기업에 대한 국가 통제의 강화 등 사회주의 경제체제의 기본 골격에는 큰 변화가 보이지 않고 있다.

또한 합작법의 경우에 있어서도 합영투자나 외국인 투자가 안고 있는 대외개방정책상의 한계를 극복하고 대외경제 개방이 체제붕괴 압력으로 작용하는 것을 최소화하면서 당면한 외채문제를 해소하려는데서 마련된 것이었으나 그 모델이 되었던 중국의 합작경영기업법과는 달리 경영참가가 배제되어 있어 제도운영상 탄력성이 부족하고 특히 우리나라 기업이 북한 안에서 자유롭게 경영활동을 하는 것을 제약하

고 있기 때문에 재검토의 필요성이 절실하다.

요컨대, 합작·합영제도를 중심으로 한 북한의 대외경제법은 근본적으로 그 개방의 폭이 재조정되어야 할 것이며 이는 단순한 법개정의 문제만이 아니라 정치적 경제적 사회적 구조개혁의 기초 위에서 정치 지향적 경제논리를 배제하면서 관계법령을 정비하고 법체계의 통일성을 확보하여 진정한 경제진흥을 성취하려는 노력이 수반되어야 할 것이다. 한편, 우리의 입장에서는 합영·합작법제의 구조적 문제점에 대하여 북한 쪽에 그 개정을 촉구하여야 할 것이며 보다 구체화된 경제협력방식을 강구하는 것이 통일에 대비한 기본 과제가 될 것이다. 아울러 우리측 기업은 보다 적극적인 대북투자를 모색하도록 하여야 할 것이며 정부의 입장에서라도 이에 대한 위험분담, 조세지원 등의 다면적 지원방안을 마련하여야 할 것이다. 이것이 앞으로의 과제이다.

1. 北韓經濟의 實狀

지구상에서 가장 폐쇄적이고 비밀스런 국가 중의 하나인 북한은 오늘날까지 구소련식 사회주의 경제체제를 유지해 오고 있다. 북한의 기본적인 경제운용방법은 하나의 당국이 생산, 분배, 그리고 소비에 관한 문제를 결정하며, 따라서 모든 경제활동은 시장기능이 아니라 국가의 계획과 명령에 전적으로 의존하는 고도로 중앙집권적인 계획, 명령경제체제라는 말로 요약될 수 있다¹⁾.

원래 사회주의사회라는 과도기를 거쳐서 합동적 소유가 전인민적 소유로 발전되어 그것이 하나의 소유형태를 이루게 되는 고도의 공산주의가 도래하여 국제무역이 필요없게 되면, 그 때의 생산품은 영리를 위한 상품이 아니라 다만 인민들의 생산수단 내지 소비수단이라는 명칭으로 될 수 있기 때문에 상업의 존재가 필요 없게 된다. 그러나 아직 생산수단과 생산물에 대한 국가와 협동적 소유 및 소비재에 대한 인민들의 개인소유, 그리고 농업협동조합원의 부업경영에 관련된 개인소유등으로 소유권이 분화되어 있고, 사용가치가 상이한 물건들을 대량생산하며 사회적 분업이 존재하는 현사회주의 발전단계에서는 그 생산품은 상품생산이 되므로 상활동은 필연적으로 존재하게 된다²⁾.

북한은 그동안 자립적 민족경제의 건설을 경제정책의 기본목표로 삼아 왔는데, 민족경제의 자립적 발전을 위한 이러한 정책노선에 따라 토지개혁과 중요 생산수단의 국유화가 실시되었으며 1950년대 말까지 주요산업의 국유화와 농업의 집단화를 완성하여 모든 생산관계를 사회주의 체제로 전환하였다. 동시에 외부의 영향에서 벗어난 국민경제를 구축하겠다는 생각에서 자력갱생의 원칙에 따라 폐쇄적인 경제정책을 유지해 왔다.

즉, 북한의 경제발전노선은 고전적 사회주의 경제에서 찾아 볼 수 있는 폐쇄적 자급자족 경제체제를 구축하는 데 있었다. 이것은 주체 사상이 확립된 1960년대 후반부터 더욱 강조되어 왔으며, 중·소 이념분쟁의 틈바구니에서 경제적 자립을 정치, 외교 및 군사적 독립을 필요조건으로 간주해 왔다. 북한이 추구해 온 자립경제는 외국으로

1) 崔壽永, 北韓의 經濟政策과 開發戰略, 北韓研究, 제3권 제4호, 1992, 28쪽.

2) 李允榮, 北韓의 商活動, 北韓法律行政論叢 제2집(高大法律行政研究所), 1973, 307쪽.

부터 자본을 도입하기보다는 대내적으로 투자 재원을 자체에서 기본적으로 조달하여 생산능력을 확대하고 기술혁명 또는 기본적으로 자체에서 해결해 나가면서 주민들의 실질소득과 생활수준을 향상시키고 경제 구성원의 수요를 충족시키는 자급자족 경제를 뜻한다³⁾.

이것은 남한이 해방 이후 수출지향적 시장경제체제를 지향하여 오늘에 이르고 있는 것과 비교하여 극히 대조적인 것이며 그 결과, 남한이 협소한 시장과 자원의 부재를 극복하고 경제에 바탕을 둔 수출산업의 육성과 공업화에 성공하여 고도성장을 이룬 반면에, 북한은 해방 직후 풍부한 자원과 에너지, 남한에 비해 상대적으로 발달된 산업기반을 보유하고 있음에도 불구하고 이를 지속적으로 활용하지 못하고, 중앙통제적 자원분배의 비효율성과 이윤동기의 부재에서 오는 생산성의 저하로 인하여 1960년대 이후에는 경제성장이 한계에 달하여 오늘에 이르고 있다⁴⁾.

특히 1960년대를 전후해서 자력갱생의 원칙에 입각한 자립적 민족경제를 건설한다는 정책기조를 지금까지 견지해 오고있다.

자립적 민족경제란 이른바 생산의 인적 물적 요소들을 자체적으로 보장할 뿐만 아니라 민족국가 내부에서 생산적 소비적 연계가 완결되어 독자적으로 재생산을 실현하여 나가는 경제체제로서 이는 자기 인민을 위하여 복무하며 자기 나라의 자원과 자기 인민의 힘에 의거하여 발전하는 주체적인 경제이며 어디까지나 자기 나라와 인민의 수요를 충족시키는 것을 목적으로 한다는 것이다⁵⁾.

북한은 이러한 목적을 달성하기 위하여 중공업 우선 정책을 채택하는 한편 대내지향적 공업화 정책과 경공업을 비롯한 농업의 동시 발전을 추진하였다. 이 기간동안 즉 1961년에서 67년까지 제1차 7개년 계획을 착수하여 이 계획을 1970년까지 3개년을 연장하게 되었으며 1971년에서 76년까지 6개년계획을 실시하였으나 이 계획의 미달성으로 인한 새로운 계획의 준비 기간인 완충기로서 1년을 더 연장하게 되었으며 1978년에서 84년까지 제2차 7개년계획을 착수하게 되었다. 1985년과 86년의 조정기간을 거쳐 1987년부터 1993년까지의 제3차 7

3) 崔壽永, 앞의 글, 29쪽 참조.

4) 金國新/李惟眞, 南北韓 經濟共同體 形成方案, 民族統一研究院研究報告書9217, 1992. 12, 48~49쪽. 그밖에 이에 관하여 보다 상세한 것은 다음 문헌 참조. 북한경제연구센터, 「1989~90년 북한경제개관」(서울:한국개발연구원, 1991):國土統一院, 「北韓의 經濟와 貿易展望」(서울:國土統一院, 1990):統一院, 「南北韓 經濟現況 比較」(서울:統一院, 1991):韓國銀行, 「1991년 북한 GNP 추정결과」(서울:한국은행, 1992).

5) 북한사회과학출판사, 경제사전 II, 1985, 208쪽.

개년계획을 실시중에 있다.

1961년에서 67년까지의 7개년계획은 전면적 기술재건, 중공업의 우선적 발전, 문화혁명의 수행, 국민생활의 획기적 향상 등을 기본방향으로 하여 공업의 후진성을 극복하고, 5개년 경제계획의 결함을 시정하고 중공업 편중에 의하여 발생한 각 부문간의 불균형의 폐단을 없애고자 하는 것에 역점을 두게 되었다. 이러한 기본방향 중에서 중공업 우선정책은 이전의 5개년계획과 별다른 차이가 없었음을 볼 수 있다. 그리고 새로운 경제관리체제로서 농업분야에서는 「청산리방식」, 공업에서는 「대안체계」 등의 새로운 관리운영방식이 도입되게 되었다.

이러한 청산리방식이나 대안체계의 목적은 생산성 향상에 있었지만 실행상의 구체적인 방안이 있어서는 과학적 혹은 관리적 기준이 없는 정치, 사상, 관료적 수단의 동원을 실천하도록 하고 있어서 만족할 만한 성과를 거두지는 못하였다⁶⁾.

그러나, 1970년대 초반 이후 북한 경제는 중앙집권적 계획경제의 비효율성과 경직성으로 인해 그 성장 잠재력이 한계에 부딪히게 되었다. 무리한 중공업 위주의 경제개발전략은 산업구조를 왜곡시키고 산업부문간의 불균형을 초래하여 효율성을 저해하였다. 또한 북한은 시장이 협소함에도 불구하고 폐쇄경제를 고수한 결과 규모의 경제를 확보하지 못하고, 국제적분업을 통한 기술·정보·자본의 도입으로 얻을 수 있는 혜택에서도 배제되었다. 이로 인한 기술의 낙후와 산업시설의 노후화는 국제경쟁력의 약화와 자원의 낭비를 초래하여 북한 경제 침체의 주요 원인이 되었다⁷⁾.

이에 북한은 1970년대 초부터 소비재 생산증대와 지방산업 육성을 위해 지방예산제를 도입하였고, 국가예산을 중앙예산과 지방예산으로 구분하여 집행하기 시작하였다. 이 외에 북한은 각 기업에 독립채산제 도입, 노동자 임금인상 등의 조치를 취하고, 그 동안 억제하여왔던 농민시장을 도시지역으로 확대 실시하여 생필품 부족현상을 해소하려 하였으며, 서방 자본주의국가들과의 관계개선을 시도하고 외자 도입을 적극 추진하였다⁸⁾.

그러나 1970년대 초 북한이 서방에서 도입한 외채는 북한산공산품의 수출경쟁력 결여와 석유파동 이후 주요 수출품목인 비철금속광물

6) 신창민, 북한-오늘과 내일[경제편], 232~233쪽.

7) 홍승기 외. "남북한 경제협력과 해외합작투자 방안연구," 統一院, 「北韓·統一研究論文集」, 204~205쪽; 제일경제연구소, 「남북한 경제협력과 기업의 대응전략」(서울:제일경제연구소, 1992), 18~19쪽 金國新/李惟眞, 앞의 글 58쪽 비교 참조.

8) 金國新/李惟眞, 앞의 글, 60쪽; 海外投資研究所, 北韓經濟와 經濟協力方向, 11~12쪽 비교 참조.

의 가격하락으로 인하여 외화획득이 줄어들게 되자 상황이 불가능해졌다. 그 결과 북한은 1975년 이후 외채원리금 상환을 중단하였고, 이에 따라 1987년 서방의 채권은행단은 북한을 채무이행 불능국으로 선언하기에 이르렀다. 현재까지 북한은 만성적인 무역적자로 채무이행이 거의 불가능한 상태이며, 외화부족으로 인해 원료·원자재·에너지 등의 수입도 어려운 실정이다. 외채문제는 북한이 서방국과의 경제관계를 확대하는 데 큰 장애가 되고 있다. 이에 북한은 외자도입을 통한 경제활성화 시도가 실패하자 1984년 원리금상환의 부담이 없는 합작투자를 유치하기 위해 합영법을 제정하였다⁹⁾.

2. 立法化 過程

요컨대, 북한 당국은 대내적으로 종래 그들이 고수해 오던 폐쇄적 경제운영으로서의 누적된 구조적 제문제 즉 자본과 기술의 부족, 대외무역의 한계, 중공업 편중 기타 자원배분의 왜곡화 현상 등을 해결할 방법이 없었고 이로 인하여 경제 전반에 침체현상이 확산됨에 따라 다른 개발도상국의 경우와 마찬가지로 외국자본 및 기술의 도입에 의한 경제성장방식에로의 전환을 모색하지 않을 수 없었던 것이 합영법 제정의 근본적 계기가 되었다고 할 것이며, 대외적으로 항상 그들과 체제 및 이념과 경제분야에 있어서 밀접한 관계를 유지해오던 중국이 1979년 8월 중외합작경영기업법¹⁰⁾을 제정 시행함으로써 큰 성과를 거둔 것이 입법배경에 상당한 영향을 미친 것으로 보인다.

이리하여 북한 당국은 1984년 9월 9일 최고인민회의 상설회의 결정 제10호로 합영법을 제정하고 이어서 1985년 3월 20일 정무원 결정 제4호로 합영법시행세칙을 제정하였으며, 그밖에 1985년 3월 7일 최고인민회의 상설회의 결정 제12호에 의하여 합영회사소득세법 및 외국인 소득세법을, 1985년 5월 17일 정무원결정 제22호 및 제23호에 의하여 각각 합영회사소득세법세칙과 외국인소득세법세칙 등을 제정하였다.

그런데, 북한의 합영법을 중국의 합자법과 비교할 때 나타나는 차이점은, 북한은 외자 유치의 대상을 제일동포에 중점을 두었으며 외

9) 金國新/李惟眞, 앞의 글, 61쪽.

10) 이 법은 중국이 국제경제협력과 기술교류를 확대하기 위하여 각국의 회사·기업 및 기타 경제조직 또는 개인이 평등호혜의 원칙에 따라 중국정부의 인가를 받아 중국 내에서 공사·기업 및 기타 경제조직과 공동으로 합영기업을 설립하는 것을 허용할 목적으로 1979년 7월 1일 제5기 전국인민대표대회 제2차회의에서 채택되고, 1979년 7월 8일 전국인민대표대회 상무위원회정령 제7호로 공포된 것이다.

자와 동시에 기술 도입도 추가하였다는 점과 중국의 합영법에 반하여 투자비율을 명시하지 않았다는 점과 기업 전체를 외국인이 소유하는 것은 금하고 있지만 주식의 반 이상의 소유를 허용하고 있다는 것이다.

북한의 합영법 발표 이후에 합영 실적은 북한내 유치가 130건, 해외 진출이 40여건 등 170여건으로 알려져 있으나 구체적으로 밝혀진 것은 유치가 66건이고 해외 진출이 21건으로 총 합계 87건이다. 이러한 합영 실적의 특징으로서 첫째, 합영 대상국이 일본, 특히 조총련계 자본과의 합작이 대부분을 차지하고 있고 둘째, 업종별로 공업 부문에서의 합작에 최대 관심을 보이면서도 실제로 성사된 것은 서비스 업종이 주종을 이루고 있다¹¹⁾.

합영법은 투자 재원이 절대적으로 부족한 북한경제에 다소 도움이 되었으리라 생각되지만 북한의 합영 유치 노력에도 불구하고 북한의 합영법은 한계에 직면하고 있는데 그 이유로는 첫째, 대외개방화의 수반을 요구하는 합영법에 있어서 자립갱생의 경제정책이 제약조건으로 작용하고 있으며 둘째, 북한은 작은 내수시장의 규모와 투자여건의 미비로 외국기업의 진출시 채산성이 불투명하고 셋째, 북한의 외채 지불연기로 인한 대외 신용도 측면에서 낮은 인지도와 서방 제국과의 국교가 수립되지 않았다는 것 등으로 살펴볼 수 있다¹²⁾.

뿐만 아니라 북한의 합영법제는 극단적 사회주의체제의 대한 집착과 서투른 자본주의적 요소가 불균형하게 혼용되어 다른 개발도상국의 외국인 투자법제보다 훨씬 불리하고 불합리한 내용으로 구성되어 있어 그 모델이 되었던 중국의 중외합자경영기업법에도 훨씬 미치지 못한 것이 되었다. 더욱이 북한의 정치적 상황이나 자원·노동력·시장규모 및 경영기술 등 여러가지 경제적 여건이 서방자본주의 국가의 투자요구를 자극할만한 어떤 이점도 제공하지 못하였기 때문에 북한의 합영유치정책은 미국이나 일본등에 거주하는 친북한계 교포들의 소규모의 제한된 약간의 사례를 제외하고는 특별한 성과를 거두지 못하였다¹³⁾. 특히 소련등 동구권 국가들이 사회주의 체제유지에 한계

11)북한의 대외합영 현황에 관하여 보다 상세한 것은 김승채, 북한의 대외경제정책변화 전망에 관한 연구(1992 통일원연구논문), 32~34쪽.

12)신창민, 앞의 글, 239쪽.

13)김승채, 앞의 글 35~36쪽은 합영법의 문제점을 다음과 같이 지적하고 있다.

- ① 북한이 특수한 사회주의 국가임을 고려한다면 유통업이나 기타 서비스업에 대한 합영은 어려울 것이고 이러한 사실은 외국 투자자에게 불리한 입지조건으로 작용할 것이다.
- ② 合營法에 합영계약의 승인신청 절차라든가 처리 기간 등이 명시되지 않아 투자자들에게 혼란을 줄 수 있다.

를 느껴 잇따라 제제를 포기하는 사태가 빚어지게 됨에 따라 이들 국가들이 종전의 구상무역 방식에서 현금결제 방식으로 전환하는 조치를 취하는 등 국제경제 여건도 북한에게 불리한 방향으로 전개됨에 따라 북한은 연료 등 원료 계수급에 차질을 빚게 되고 외환사정도 극도로 악화되었으며 경제적 고립이 심화되었다.

이에 북한은 유엔개발기구(UNDP)에 의한 두만강지역개발사업에 적극 참여할 의사를 보이면서 미국·일본 등 서방국가에 유화적 태도를 나타냄과 아울러 정치적·군사적 긴장상태와 대결구조가 지속되어 왔던 남북관계에 있어서도 총리급 회담을 비롯하여 각종 남북대화에 응하여 남북기본합의서와 부속합의서가 채택되는 성과를 거두었으며 특히 경제협력에 적극성을 보여 남한 기업인들을 초청하고 남포공단건설사업 등 여러가지 개발프로젝트를 제안해오는 등 정책변화의 신드롬을 보여주었다.

그러나, 북한은 개방정책의 수행에 따르는 제제동요의 위협을 최소화시키기 위하여 개방의 폭과 속도를 조정하려는 의도를 갖고 있으며, 남북관계에 있어서는 구태의연한 통일전술 전략에 대한 미련을 떨쳐버리지 못하여 정부당국간 경제협력을 기피하고 민간차원의 대북투자 유치에 주력함으로써 우리 정부와 민간기업사이의 갈등을 야기시키거나 민간기업 상호간의 경쟁을 부추겨 보려는 저의를 드러내고

-
- ③ 合營法은 출자 목적물에 대한 평가에 있어 객관적인 기준이 없어 출자목적물에 대한 평가에서 분쟁의 소지가 크다.
 - ④ 合營法에는 최고의결기관으로서 이사회를 두고, 이사회의 인적 구성을 合營 당사자들의 계약에 의해 정하도록 한 문제점이 있다.
 - ⑤ 이사회의 의결방식이 만장일치제로 되어 있는데 이는 합영의 비율이 고려되지 않은 상황에서 경영상의 중요문제에 대해 합리적인 정책결정을 저해할 문제가 있다.
 - ⑥ 合營會社의 구조를 북한 내, 외국(합의시)에 둘 수 있으며, 합영에 필요한 자금을 외국으로부터 대부분을 수 있다는 점만 규정하고 있을 뿐 좀더 구체적인 외환관리에 대한 구체성이 결여되어 있다.
 - ⑦ 합영당사자의 이익배당금의 송금에 관해서는 송금액수를 제한하지 않고 있으나, 합영회사에서 일하는 외국인이 받는 임금의 송금에 대해서는 임금의 60%만을 송금하게 되어 있어 合營會社의 숙련공, 기술자 등의 고급인력의 채용에 상당한 문제점이 있을 수 있다.
 - ⑧ 合營會社의 해산 규정에 있어, “불가피한 사정으로 合營會社를 운영할 수 없을 때”라는 규정을 두고 있는데 여기서 말하는 “불가피한 사정”의 요건이 막연하기 때문에 북한의 의도에 따라서 만장일치제로 되어 있는 이사회의 결의에서 반대입장을 표명할 수 있고, 합영회사의 청산완료신고수리를 거부하고, 외국인 투자자의 철수를 좌우할 수 있다는 문제가 있다.

있는바 이러한 배경아래 1992년 10월 5일 최고인민회의 상설회의 결정에 의하여 22개조문의 투자법과 21개조문의 합작법이 제정되었고, 1993년 1월 31일에는 같은 최고인민회의 상설회의 결정에 의하여 외국인 투자기업및 외국인세금법과 외화관리법및 자유경제무역지대법을 각각 제정하였으며, 마침내 1992년 10월 16일 정무원 결정 제146호에 의하여 합영법 시행세칙을 대폭 개정하게 되었던 것이다.

개정된 합영법 시행세칙의 주요 특징은 기본노선면에서 전반적으로 노동인력의 직접고용 불인정 내부판매의 제한 수출산업 위주 유치 등 종전의 규정 내용과 기본적 골격은 유사하나 합영회사의 기본건설사업, 자재수급 사항 등을 국가계획에 포함하도록 하는 규정을 신설하고 합영회사에 대한 국가통제를 강화하고 있으며 특히 합영대상을 북한의 사회제도와 자주권을 존중하는 외국투자가로 설정하고 체제유지를 위하여 선별적으로 외국자본을 유치할 것임을 시사하고 있다.

세부내용면에서 보면 합영업종이 종래 전자·자동차, 화학, 금속, 관광 등에 한정되었던 것을 농업·수산업 등 모든산업 분야로 확대하고 합영사업기간 10년 등록증 발급은 신청 15일 이내 등의 규정을 신설하여 허가처리 지연에 대한 외국 쪽의 우려를 불식시킴으로써 외자유치 환경의 개선을 도모하는 한편 종래 이사회 의결방식이 전원일치제로 되어 있었던 것을 주요 의안에 대하여는 참가 이사 전원의 찬성, 그 외의 의안에 대하여는 2/3찬성으로 의결하도록 구분하여 이사회 운영제도를 개선하였다.

그러나, 개정된 합영법시행세칙은 그동안 행정절차를 명시하고 이사회 의사결정에 있어서 다수결 운영방식 일부 도입 등 진일보한 면을 보이고는 있으나 합영기업에 대한 국가통제의 강화 등 사회주의 계획경제체제의 골격에 큰 영향을 미치지 않도록함으로써 북한의 대외경제개방정책에는 일정한 한계가 있다는 것을 시사하고 있다.

이상과 같은 북한에 있어서 합영·합작관련 법령의 입법화 과정을 연대별로 보면 다음표와 같다.

표1

<< 합병·합작관련법령 연표 >>

일 자	법	령
84. 9. 8	합영법	(최고인민회의 상설회의 결정 제10호)
85. 3. 7	합영회사	
~	소득세법	(" 제12호)
~	외국인	
~	소득세법	(")
85. 3.20	합영법시행세칙	(정무원 결정 제14호)
~	합영회사	
~	소득세법세칙	(" 제22호)
~	외국인	
~	소득세법세칙	(" 제23호)
92.10. 5	외국인투자법	(최고인민회의 상설회의 결정 제17호)
~	합작법	(" 제18호)
~	외국인기업법	(" 제19호)
92.10.16	개정합영법시행세칙	(정무원결정 제148호)
93. 1.31.	외국투자기업 및	
~	외국인 세금법	(최고인민회의 상설회의 결정 제26호)
~	외화관리법	(" 제27호)
~	자유경제	
~	무역지대법	(" 제28호)

II. 合營·合作法制的 構成體系

1. 憲法的 基礎

1972년 12월 28일 전면 개정된 북한의 조선민주주의인민공화국사회주의 헌법 제1조에서 북한은 「전체인민의 리익을 대표하는 자주적인 사회주의 국가」라고 하면서 같은 헌법 제2조에서는 「조선민주주의인민공화국은 로동계급이 령도하는 로동동맹에 기초한 전체 인민의 정치사상적 통일과 사회주의적 생산관계와 자립적 민족경제의 토대에 의거한다」고 선언함으로써 북한의 경제체제가 궁극적으로 사회주의적 생산관계를 기초로 하고 있음을 명백히 하고 있다.

사회주의적 생산관계의 본질은 생산수단의 사회주의적 소유와 계획경제에 있다. 생산수단의 사회주의적 소유는 생산수단을 오로지 국가 및 협동단체가 소유하는 것으로서¹⁾ 나라의 모든 자연부원, 중요공장과 기업소·항만·은행·교통운수 및 체신기관은 국가만이 소유하며, 토지, 부림집승, 농기구, 고기배, 건물 등과 중소기업, 기업소 등은 협동단체가 소유한다²⁾. 여기서 국가 소유라 함은 전체 인민의 소유 즉 전인민적 소유를 말하며³⁾, 협동단체의 소유라 함은 협동경리에 들어 있는 근로자들의 집단적 소유를 말한다⁴⁾.

한편, 계획경제원칙에 관하여 북한은 사회주의적 경제발전법칙에 따라 축적과 소비의 균형을 옹기 잡으며 경제건설을 다그치고 인민생활을 끊임없이 높이며 국방력을 강화할 수 있도록 인민경제 발전계획을 작성하여 실행하고 계획의 일원화·세부화 방침을 관철하여 생산장성의 높은 속도와 인민경제의 균형적 발전을 보장하며⁵⁾, 국가예산도 인민경제발전계획에 따라 편성하도록 함으로써⁶⁾ 경제 전반이 국가경제계획의 지배 아래 놓이게 하고 경제계획은 우리의 경우처럼 중장기 경제발전을 도모하는 기본방향만을 제시하는데 그치는 것이 아니라 경제활동의 세부내용까지를 규율하는 구속력을 갖는다.

이와 같은 북한의 사회주의적 경제체제에 비추어 볼 때 생산수단을 비롯한 모든 재화의 사적 소유를 절대적으로 보장하고 수요공급의 원칙에 따른 시장 경제질서를 기본으로 하는 자본주의국가의 경제주체가 북한에서 경제활동을 전개함을 의미하는 합영제도를 도입할 헌법적 기반은 전혀 갖추어져 있지 않다고 할 수 있으며, 또한 자력갱생에 의한 자립적 민족경제의 건설을 목표로 하는 그들의 경제노선과 더불어 1972년 북한 사회주의헌법 제정 당시에는 합영제도의 도입에

1) 1972년 조선민주주의인민공화국사회주의헌법 제18조 참조.

2) 같은 헌법 제19조 제2문 및 제20조 제2문.

3) 같은 헌법 제19조 제1문.

4) 같은 헌법 제20조 제1문.

5) 같은 헌법 제31.

6) 같은 헌법 제32조.

관하여 전혀 고려함이 없었음을 보여준다⁷⁾

따라서 북한의 합영법은 1972년 북한 사회주의헌법의 기본정신에 어긋나거나 그 헌법에 의하여 합영법제의 운영이 크게 제약을 받을 수 밖에 없다는 기본적인 문제점을 안고 있다.

이에 북한은 1992년 4월 9일 최고인민회의 제9기 제3차회의에서 헌법을 대폭 수정하여 제2장 경제 가운데 협동단체소유를 규정한 제20조에 개인소유의 인정 및 보호 구절을 추가하는 한편 단위기업소 이익의 일부를 소속 근로자 개인에게 속하게 하는 등 인센티브제 근거조항을 신설하고 제22조에서 개인소유로 인정해 온 터발 생산에 대한 보호를 강화하며, 현재 북한에서 성행하고 있는 암거래 수익도 개인소유로 할 수 있도록 근거를 마련함과 아울러 본격적인 경제개방에 대비하여 중국헌법과 유사하게 외국기업과 경제조직, 개인의 경제적 권리와 이익보호를 규정하는 합영관련조항을 신설하고 제31조의 「계획경제」를 「지도적 계획경제」로 고쳐 시장경제원리를 부분적으로 도입할 여지를 마련하며⁸⁾ 세금의 전면폐지를 선언한 제33조 역시 「형편에 따라 세금을 납부한다」고 고쳐 제한적 세금제도를 채택하는 한편, ⁹⁾ 제37조에서 「국가는 우리나라 기관, 기업소, 단체와 다른 나라 법인 또는 개인들과의 기업 합영과 합작을 장려한다」고 규정함으로써 합영·합작법제의 헌법적 기초를 마련하였다.

2. 合營·合作法制의 構成

북한의 합영제도와 관련된 법령체계는 합영법과 같은 법 시행세칙¹⁰⁾, 합영회사소득세법¹¹⁾과 같은 법 세칙¹²⁾, 그리고 외국인소득세법¹³⁾과 같은 법 세칙¹⁴⁾으로 구성되어 있다.

합영법은 총 5개장 26개조로 되어 있고, 같은 법 시행세칙은 총 10개장 104개조로 구성되어 있다. 합영법의 장별 편성은 제1장 합영의

7) 法制處, 北韓의 合營法制(법류자료 제160집), 1992, 10쪽.

8) 북한 신헌법은 제32조에서 「국가는 사회주의 경제에 대한 지도와 관리에서 정치적 지도와 경제기술적 지도, 국가의 통일적 지도와 매개단위의 창발성, 유일적 지휘와 민주주의, 정치도덕적 자극과 물질적 자극을 옹기 결합시키는 원칙을 확고히 견지한다」고 규정하고 있다.

9) 앞의 책, 11쪽; 조선일보 1992년 5월 15일자 참조.

10) 1985년 3월 20일 정무원 결정 제14호로 제정되고, 1992년 10월 16일 정무원결정 제146호로 개정

11) 이 법은 1985년 3월 7일 최고인민회의 상설회의 결정 제12호로 제정된 것으로 전문 8개조로 되어 있다.

12) 1985년 5월 17일 정무원 결정 제22호로 제정.

13) 이 법은 1985년 3월 최고인민회의 상설회의 결정 제12호로 제정된 것으로 전문 10개조로 되어 있다.

14) 1985년 5월 17일 정무원 결정 제23호로 제정.

기본, 제2장 합영회사의 조직, 제3장 이사회와 경영활동, 제4장 결산과 배분, 제5장 합영회사의 해산과 분쟁해결로 이루어져 있고, 합영법시행세칙의 장별 편성은 제1장 일반규정, 제2장 합영회사의 조직, 제3장 출자, 제4장 이사회와 관리성원, 제5장 물자구입과 제품판매, 제6장 노력관리, 제7장 외화관리, 제8장 결산과 분배, 제9장 합영회사의 해산, 제10장 분쟁해결 등으로 구성되어 있다.

이들 법령에서는 외자도입 유형 가운데 차관방식에 의한 외자도입은 규정하지 않고 합작투자에 관한 사항을 정하고 있으며, 합작투자도 합영회사의 설립방식에 의한 투자만을 규정하고 있고 주식회사나 증권시장의 개념을 상정할 수 없는 북한의 실정에 따라 주식취득에 의한 투자는 규정하지 않고 있으며, 기술도입에 관하여서는 합영회사 설립에 부수되는 과학기술도입과 로열티 지불방식에 의한 기술도입을 예상하고 있다.

자본주의 법체제에 있어서는 경제활동 내지 재산관계에 관한 법제로서 기본법인 민법 및 상법 외에 다수의 부수법령, 즉 민사·상사특별법이 있으며, 행정목적의 수행과 교차되는 영역에 대하여는 각종 행정법령이 규제 또는 조장 목적에 따라 행정분야별로 제정·시행되고 있고 일부 분야의 법령들은 노동법 등 별도의 법 영역으로 발전하기도 하였다.

북한의 경우에는 경제활동, 그 중에서도 재산관계에 관한 기본적인 사항은 민법에 규정되어 있으나 상사관계에 대하여서는 상법을 별도로 제정하지 않고 민법의 규율대상으로 하고 있는 점에 특징이 있으며, 민법도 사유재산의 소유나 계약자유 원칙을 부정함에 따라 물권법·채권법 등에 있어서 서방국가의 민법과 큰 차이를 보이고 있을 뿐만 아니라, 민법이 사인 상호간의 법률관계 외에 사회주의적 계기관간 또는 국가기관간의 재산관계 내지 경제활동에 관한 사항까지를 포괄하고 있는 점에서 우리가 말하는 경제법의 성격까지를 아울러 지니고 있고 따라서 북한의 민법은 민사·상사관계는 물론 경제법의 영역에 속하는 공법관계까지를 포괄하는 것으로서 북한의 기본적인 경제구조를 반영한 법으로 이해되어야 한다¹⁵⁾.

따라서, 북한의 합영회사를 중심으로 한 법률관계를 체계적으로 파악하기 위하여는 북한민법에 대한 이해가 선행되어야 한다.

한편, 합작법은 전문 21개조로 구성되어 있는데 이 법에서는 합작법의 제정목적은 다른 나라와의 경제협력과 기술교류에 있다고 하면서 합작투자의 대상, 합작의 당사자, 합작기업의 창설절차, 합작기업에 있어서 노동력 관리, 원자재 수입 및 제품 수출, 투자상환 및 이윤분배, 합작기업의 경영활동, 합작기업의 납세의무, 합작기업의 해산 및 합작의 종료와 합작기업과 관련한 분쟁의 해결에 관한 사항을 규정하고 있다.

그밖에, 합영 합작법제와 직접 간접으로 밀접한 관련을 가지고 있

15) 法制處, 앞의 책 13쪽. 이에 관하여 보다 상세한 것은 法制處, 北韓法制概要(법제자료 제157집), 163~267쪽 참조.

는 북한의 관계법령 중 중요한 것으로는 토지의 이용관리에 관한 토지법¹⁶⁾과 노동에 의한 사회주의적 분배 및 노동력의 제공에 관한 노동법¹⁷⁾ 그리고 환경오염방지에 관한 환경보호법¹⁸⁾ 등을 들 수 있다.

3. 外國人投資法과의 關係

외국인투자법은 1992년 10월 5일 최고회의 상설회의 결정에 의하여 제정된 것으로서 모두 22개의 조문으로 구성되어 있다.

당해 외국인 투자법은 세계 여러나라들과의 경제협조를 확대 발전시키기 위하여 완전한 평등과 호혜의 원칙에서 외국투자자들이 북한 안에 투자하는 것을 장려하는데 그 목적이 있으며, 이 법은 외국투자자들이 외국인 투자기업을 창설 운영하는 일반원칙과 질서를 포괄적으로 규제한다. 여기서 외국인투자가란 공화국 영역안에 투자하는 다른나라의 법인과 개인을 말한다¹⁹⁾.

이러한 외국투자자는 공업, 농업, 건설, 운수, 체신, 과학기술, 관광, 유통, 금융을 비롯한 여러 부문에 투자할 수 있다²⁰⁾. 그리고, 국가는 공화국의 법에 따라 외국투자자와 외국투자기업의 합법적 권리와 이익을 보장한다고 하였다.

특히 장려하는 부문에 투자하여 설립한 외국인 투자기업은 소득세를 비롯한 여러가지 세금의 감면, 유리한 토지사용 조건의 보장, 은행대

16) 조선민주주의인민공화국토지법은 1977년 4월 29일 최고인민회의 제5기 제7차회의에서 채택된 것으로 현재 6장 80개조로 구성되어 있다.

17) 이에 관하여 보다 상세한 것은 申弘, 북한노동법, 「북한의 법과 법이론」(경남대 극동문제연구소), 1988, 391쪽 이하; 金致善, 북괴 신노동법의 성격, 「통일정책」, Vol.4 No.2 (평화통일연구소), 1978, 168쪽 이하; 李源俊, 북한의 노동정책과 신노동법 「北韓」, 1978, 146쪽 이하 참조.

18) 이 법은 1986년 4월 9일 최고인민회의에서 채택된 것으로 전문에서 환경을 보호하는 것은 인민대중에게 자주적이며 창조적인 생활을 보장하여 주기위하여 노동계급의 당과 국가가 사회주의·공산주의 건설의 전기간 튼튼히 틀어 쥐고 나가야 할 중요한 사업임을 선언하고 제1장에서 기본원칙, 제2장에서 자연환경의 보존과 조성, 제3장에서 환경오염방지, 제4장에서 환경보호에 관한 행정조직 및 지원, 제5장에서 환경피해에 대한 손해보상 및 제재에 관한 사항을 각각 규정하고 있다.

19) 외국인투자법 제2조 제2문. 그러나 같은 법 제5조의 규정에 의하면 「다른 나라의 기관·회사·기업체들과 개인 및 기타 경제조직들은 공화국 영역 안에 투자할 수 있다. 공화국 영역 밖에 거주하고 있는 조선동포들도 이 법에 따라 투자할 수 있다」고 규정하고 있으므로 제2조 제2문의 규정과 제5조의 규정은 서로 일치하지 않는다.

20) 같은 법 제6조. 이 점은 종래의 합영법보다 훨씬 포괄적이다.

부의 우선적 제공과 같은 우대를 받는다²¹⁾. 다만, 민족경제의 발전과 나라의 안전에 지장을 주거나 경제 기술적으로 뒤떨어지고 환경보호의 요구에 저촉되는 대상의 투자는 금지하거나 제한된다²²⁾.

한편, 외국투자가는 화폐재산, 현물재산, 공업소유권, 기술비결을 비롯한 재산과 재산권으로 투자할 수 있고, 외국인 투자기업은 북한 또는 다른 나라에 지사, 대표부, 출장소를 내오거나 새끼회사²³⁾를 설립할 수 있으며 북한 또는 다른 나라의 회사들과 연합할 수도 있다.

그밖에, 외국인 투자법은 국가로 하여금 외국투자가와 외국인 투자기업 설립에 필요한 토지를 최고 50년까지 임대하여주며 임대하여 준 토지는 임대받은 기간 안에 해당기관의 승인 밑에 양도하거나 상속할 수 있도록 하고 있으며 외국인 투자기업은 계약에 의하여 정해진 관리인원과 특수한 직종의 기술자, 기능공은 정부원 대외경제기관과의 합의 밑에 다른 나라 사람을 채용할 수 있고²⁴⁾, 외국인 투자기업과 외국투자가가 투자한 재산에 대하여 원칙적으로 국유화하거나 국가가 거두어 들이지 않으며²⁵⁾, 국가가 외국인 투자기업의 경영비밀을 법적으로 보장하도록 함으로써²⁶⁾ 외국인 투자자에 대한 보호를 일층 강화하였다.

이와 같이 외국인 투자법은 외국인 투자의 기본원칙을 비롯하여 외국인 투자의 당사자, 외국인투자 대상과 장려조치, 외국인투자의 목적물, 외국인 투자기업의 법적지위, 외국 투자기업의 토지사용, 외국인 투자기업의 노무관리 및 외국인 투자기업의 재산과 경영비밀에 대한 보호규정 등 외국인 투자기업의 설립 운영에 관한 일반적이고 포괄적인 규정을 마련함으로써 외국 투자에 대한 기본법으로서의 성격을 가지고 있다. 따라서 외국인 투자법은 외국인 기업법에 대하여 상위법으로서의 지위를 가진다. 다만, 외국인기업법은 자유경제무역지대 안에 있어서의 외국인 기업의 창설과 운영에 관한 사항에 관하여는 외국인 투자법에 우선하여 적용되므로 이 점에 있어서 양법은 일반법과 특별법의 관계에 있다고 보아야 한다.

- 21)같은 법 제8조. 이와 같이 장려조치의 내용을 명정한 점도 종래의 합영법보다 진일보한 것으로 보인다.
- 22)같은 법 제12조 제1문. 이 경우 투자하는 재산과 재산권의 가치는 해당 시기의 국제시장 가격에 기초하여 당사자들 사이의 합의에 따라 평가한다(같은 조 제2문). 이 점은 합영법상의 규정과 특별한 차이가 없다.
- 23)우리 상법 상의 子會社에 해당한다. 그러나, 그 요건과 범위에 관한 명시적 관련규정이 없는 것이 흠인 바 이는 북한 입법의 전형적인 결함의 일면이다.
- 24)같은 법 제16조. 이 점은 합영법에 비하여 외국인 채용조건이 엄격하게 제한된 것이며 외국인기업법 제20조에 의하여 재확인되고 있다.
- 25)다만, 불가피한 사정으로 국유화하거나 거두어 들일 경우에는 해당 보상을 한다(같은 법 제19조).
- 26)다만, 외국투자가와 합의가 있을 때에는 공개할 수 있다(제21조).

4. 기타 關聯法制의 構成

그밖에, 합병·합작법과 직접 간접으로 관계되는 주요 관련법률로는 외국투자기업 및 외국인 세금법, 외화관리법, 자유경제무역지대법 그리고 외국인기업법 등이 있다. 외국투자기업 및 외국인 세금법은 외국인기업을 비롯한 합병·합작기업에 대한 조세징수를 목적으로 제정된 것이고, 외화관리법은 합병·합작기업을 비롯한 외국인기업의 경영활동으로 인하여 발생하는 외환거래를 규제하기 위한 것이며, 자유경제무역지대법은 특히 특정한 자유경제무역지대 안에 있어서의 외국인기업활동 관하여는 외국인 기업법에 우선하여 적용되는 것이므로 이 점에 있어서 이 법은 외국인 기업법에 대하여 특별법적 성격을 가지고 있다. 외국인기업법은 외국투자자가 기업설립에 필요한 자본의 전부를 투자하여 창설하며 독자적으로 경영활동을 하는 외국인기업의 조직과 운영에 관한 법이므로 합병이나 합작기업과는 직접적 관계는 없다고 할 것이나 양자 공히 외국인투자법제의 일축을 구성하는 것으로서 동렬적 지위에 있다.

이들 각 법률 중 합병·합작기업과 관계되는 골간을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 외국투자기업 및 외국인 세금법은 총 8개장 57개조문과 6개의 부록으로 구성되어 있는데 외국투자기업과 외국인에게 세금을 공정하게 부과하고 납세자들이 세금을 제때에 정확히 바치도록 하는데 이바지할 목적으로²⁷⁾ 북한 안에서 경제거래를 하거나 소득을 얻는 외국투자기업과 외국인에게 적용하며, 북한 안에서 경제거래를 하거나 소득을 얻는 북한 밖에 거주하고 있는 조선동포에 대하여도 적용한다. 여기서 외국투자기업이란 공화국의 법인인 합작기업, 합영기업, 외국인기업과 공화국의 법인이 아닌 기업을 말한다²⁸⁾.

기타 이 법은 조세총칙에 관한 사항으로서 세무등록, 세무회계, 조세납부방법 및 감독기관, 조세관련 국제협약 그리고 우리나라의 법인세에 해당하는 기업소득세를 비롯한 다섯종류의 국세²⁹⁾와 세 종류의 지방세³⁰⁾의 납세의무자 및 과세대상, 과세기간 과세표준, 세율, 세액

27) 외국투자기업 및 외국인세금법 제1조. 그러나 북한 주민에 대하여는 조세가 부과되지 않으므로 이 점은 내 외국인 평등대우의 원칙에 위반된다.

28) 같은 법 제2조 제3항. 외국투자 기업이 외국인투자법 제13조의 규정에 따라 북한 안에 자회사를 설립한 경우에도 당해 자회사가 합작기업, 합영기업 또는 외국인기업에 해당하면 이 법의 적용대상이 된다.

29) 여기에는 기업소득세를 비롯하여 개인소득세, 재산세, 상속세 및 거래세가 포함된다.

의 납부방법과 조세감면에 관한 사항을 규정하고 있다.

둘째, 외화관리법은 총 4개장 31개조문으로 구성되어 있는데, 이것은 외국인 투자에 있어서 투자자본의 유입과 생산된 제품의 수출 및 원자재의 수입과 이에 따른 자금결제와 당해 투자에서 생긴 이윤의 송금 기타 외국투자기업의 자금출납 등 경영활동으로 인하여 발생한 외환거래를 적절히 규제하면서, “외화수입을 늘이고 외화를 합리적으로 이용하여 인민경제를 끊임없이 발전시키며 대외경제를 확대 발전시키는데 이바지”하기 위하여 제정된 것으로서 외화거래, 외화유가증권의 발행과 외화현금, 유가증권 및 귀금속의 반출입과 관련한 원칙과 질서를 규제 한다. 이를 위하여 구체적으로 이 법은 외화의 이용, 외화의 반출입, 외화관리법 위반에 대한 제재 등에 관한 사항을 규정하고 있다. 따라서 이 법은 북한의 외환관리제도 운영에 관한 전반적 사항을 규정한 일반법이고 합영 합작법 상 갖추지 못한 외환관리문제는 이 법에 의하여 보완된다.

세째, 자유경제 무역지대법은 자유경제무역지대를 창설하고 효과적으로 관리 운영하여 대외경제협력과 교류를 확대 발전시키는데 이바지하기 위한 것으로서³⁰ 총 7개장 43개 조문으로 구성되어 있다. 여기서 자유무역지대란 특혜적인 무역 및 증계수송과 수출, 가공, 금융, 봉사 지역으로 선포한 조선민주주의 인민공화국의 일정한 영역을 말한다³¹.

자유경제무역지대법은 이와 같이 그 적용대상 지역이 한정되어 있다는 점에서 특별법적 성격을 가진다. 그리고 여기에 적용되는 법규에 관하여는 자유경제무역지대에도 북한의 주권이 적용되나 국가가 별도로 수립한 제도와 질서에 따라 경제무역활동을 진행하도록 하고, 그 구체적 내용으로 자유경제무역지대 안에서 모든 활동은 이 지대와 관련한 북한의 법과 규정에 따르되, 자유경제무역지대와 관련한 법과 규정에 규제되어 있지 않은 사항은 북한의 해당 법과 규정에 준하도록 한다는 점을 밝히고 있다. 여기서 자유경제무역지대와 관련한 법과 규정이라 함은 자유경제무역지대법의 제반 내용과 외국인투자법, 합영법, 합작법, 외국인기업법, 외화관리법, 외국투자기업 및 외국인세금법 상의 관련 조항들을 의미하는 것으로 이들이 북한의 일반법규에 우선하여 적용된다는 취지로 해석된다.

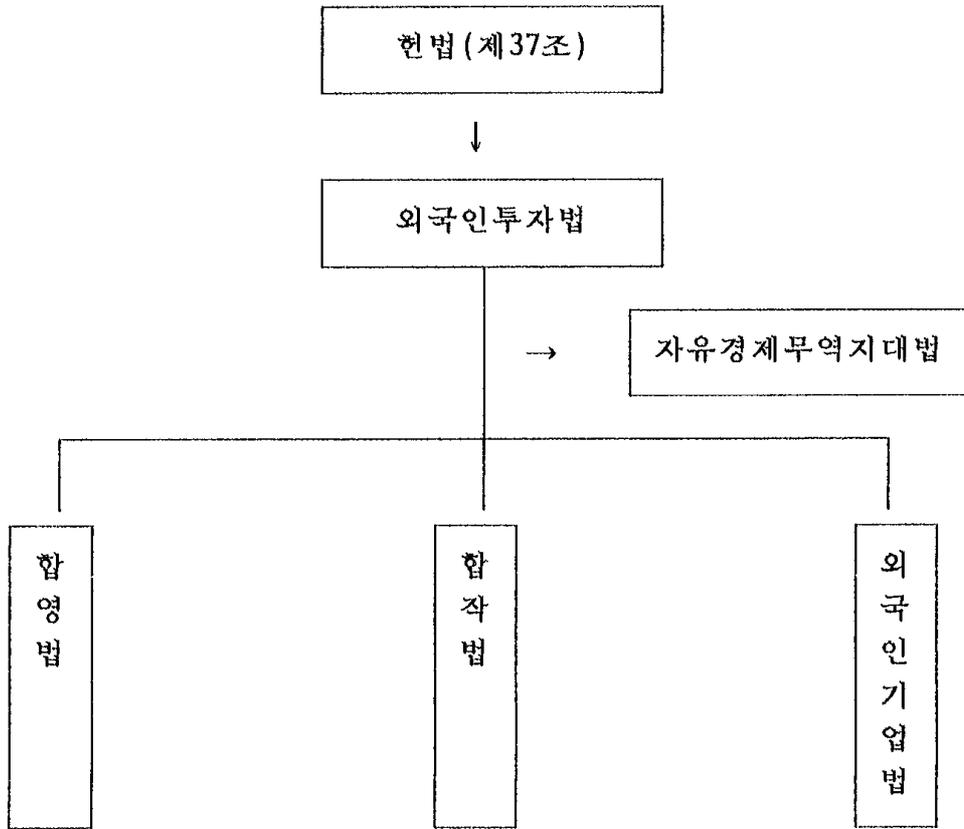
이상과 같은 합영·합작 관련법제의 기본적 구성체계를 도해화 해보면 다음과 같다.

표2 << 합영·합작 관련법제의 기본적 구성체계 >>

30) 여기에는 도시경영세, 등록면허세 및 자동차이용세가 포함된다.

31) 자유경제무역지대법 제1조.

32) 같은 법 제2조 제1항. 현재 나진·선봉지구가 자유경제무역지대로 지정되어 있다.



III. 合營法の 主要內容

1. 合營의 基礎

(1) 基本原則

북한에 있어서 세계의 여러나라들과의 경제기술 교류와 협조를 확대 발전시키는 것은 조선노동당과 공화국 정부의 일관한 대외경제정책이다. 조선민주주의인민공화국은 공화국의 영역안에서 회사, 기업소와 다른 나라의 회사, 기업체, 개인 및 경제조직 사이에 평등과 호혜의 원칙에서 합영하는 것을 장려한다¹⁾.

여기서 평등과 호혜의 원칙이란 합영당사자가 대내·대외적으로 평등한 법적 지위를 보장받고 상호신뢰에 따른 평등한 부담을 지며 상호간의 공동이익을 추구하는 것을 말한다²⁾.

또한 북한 당국은 다른 나라 합영당사자, 즉 북한에 출자한 외국인 등의 출자재산과 기업운영에서 얻은 소득을 법적으로 보호하며³⁾ 합영당사자들의 경영활동과 관련하여 북한법이 규정한 모든 합법적 권리를 보장한다는 점을 명시하고 있는 한편 합영회사는 모든 활동에서 북한의 법규범과 규정을 존중하여 철저히 지킬 것을 요구하고 있다⁴⁾. 이러한 규정은 외자도입법제에 당연한 사항이지만 북한의 경우에는 관보계재 등 법령의 공포절차가 확립되어 있지 않고 공인된 법령집이 마련되지 않는 등 법제현황을 파악할 방법이 막연하기 때문에 법적 보호의 선언은 투자를 희망하는 외국인에게 확실한 신뢰를 주기 어렵고 법규 준수 의무의 부과는 그들의 자의적인 제도운영에 악용될 소지를 안고 있다⁵⁾.

이 점을 보완하기 위하여 시행세칙은 제7조에서 합영회사는 북한의 법과 합영당사자들 사이에 맺은 계약, 합영회사 규약에 따라 독자적으로 경영활동을 한다고 규정하고 있다.

(2) 當事者

합영법은 합영당사자에 관하여 제1조에서 북한측 당사자로서 「회사·기업소」를, 상대방 당사자로서 「다른나라의 회사·기업소·개인」을 상정하고 있고 제5조에서는 「제일 조선상공인들을 비롯하여 해외에 거주하는 조선동포들」도 이 법에 근거하여 합영할 수 있음을 명시하고 있다.

1) 합영법 제1조, 구 시행세칙 제1조 및 제2조 참조. 다만, 개정합영법 시행세칙 제1조는 「김일성과 김정일동지께서 다른 나라들과의 합영을 잘할데 대하여 주신 방침과 합영법을 철저히 관철하는 것」이라는 조항을 추가하고 있다.

2) 한국수출입은행 해외투자연구소, 북한의 무역 및 외국인투자제도, 1991, 33쪽.

3) 합영법 제3조, 구 시행세칙 제6조, 개정시행세칙 제10조.

4) 합영법 제4조 제1문 및 제2문

5) 법제자료 제160집, 17쪽.

그런데, 북한 민법에서는 「독립적인 경비예산이나 독립재산제로 운영하는 기관·기업소·단체와 공민」 그리고 「법적으로 등록된 합영회사」를 민사 법률관계의 당사자로 규정하고 있다⁶⁾. 합영법에 규정된 회사는 민법에 나타나 있지 않고 또 북한에서는 오래 전에 개인에 의한 기업경영을 자본주의적 잔재로 보아 전면 금지함에 따라 우리가 말하는 상법 상의 회사가 존재할 여지가 없다는 점에서 무엇을 지칭하는지 알 수 없는 실정이다. 따라서, 민법에서 규정된 「합영회사」는 합영법에 의하여 북한측 당사자와 상대방 당사자가 합작하여 새로 설립한 회사를 말하는 것으로서 합영법이 합영의 북한측 당사자로서 규정한 회사를 의미하는 것은 아니라고 보아야 한다.

또한, 민법에서 말하는 기관·기업소·단체와 합영법의 기업소를 비교할때에도 같은 문제가 있는 바, 이는 민법에서 기관·기업소·단체를 병렬적으로 열거하면서도 상호간의 구별에 관하여는 언급하고 있지 않기 때문에 이는 사실상 사용되는 명칭을 아무런 의미없이 법률용어로 전용한 것이다. 결국 민법상의 기관·기업소·단체는 북한에 사실상 존재하는 법인격을 가진 단체들을 지칭하는 것으로서 법적 취급에 있어서는 차이가 없다고 보아야 할 것이다⁷⁾.

북한에서 사실상 존재하는 법인격있는 단체에는 국가적 법인⁸⁾, 협동단체법인, 사회단체법인 등이 있고⁹⁾ 기업소에는 국가기업소, 농기계작업소·관개관리소와 같은 농촌경리부분에 복무하는 기업소, 수매량정·도시경영·중요 상업 및 출판인쇄기업소, 도매상업기업소, 소매상업기업소 등이 있으며¹⁰⁾ 기관에는 국가기관, 수매기관, 저금기관, 보험기관, 은행기관, 재판기관, 중재기관 등이 포함된다¹¹⁾.

다만, 이들 기관·기업소·단체는 해당 국가기관에 등록된 때부터 민사상 권리·의무를 지는 민사권리능력과 그것을 자신이 직접 실현할 수 있는 민사행위능력을 갖는데¹²⁾ 이들은 자기의 본심 임무에 맞는 범위 안에서 민사권리능력을 가지며 자신의 본심 임무를 해당 국가기관에 등록한 다음에는 그것을 마음대로 변경할 수 없도록 하고 있어¹³⁾ 권리능력을 제한하고 있는 점이 특이하다. 이 경우 권리능력의 범위가 등기부와 유사한 공부에 의하여 공시되는지, 또 그 변경 등록이 허용되는지가 불분명하여 거래의 안정과 신뢰를 기대하기 어렵게 하고 있다¹⁴⁾.

6) 북한 민법 제11조.

7) 법제자료 제160집, 19쪽 참조.

8) 여기에는 예산제 국가기관, 독립재산제 기업소 등이 포함된다.

9) 북한사회과학원 법학연구소, 1971, 186쪽 참조.

10) 북한 민법 제44조, 제45조 제2호, 제104조 및 제150조 참조.

11) 북한 민법 제47조, 제97조, 제125조 내지 제134조, 제109조 내지 제116조, 제200조 내지 제204조, 제206조, 제225조 내지 제229조, 제267조 내지 제268조 참조.

12) 북한 민법 제12조.

13) 북한 민법 제13조.

14) 법제자료 제16집 제20쪽.

한편, 합영의 외국측 당사자로 다른 나라의 회사·기업소·개인을 규정한 취지는 여기에 특별한 제한을 두지 않겠다는 것으로 보여지나 제일상공인을 비롯한 해외동포에 대하여는 별도의 조문을 두고 있는 바, 이들을 외국인과 똑같이 대우하였다는 취지로 해석되는지, 그리고 해외에 거주하는 조선동포의 범위에 대한민국의 국적을 가진 자들도 포함되지에 관하여는 다소 불분명한 점이 남아있다¹⁵⁾.

(3) 합영의 대상

합영법은 제2조에서 합영은 공업, 건설, 운수, 과학기술, 관광업을 비롯한 여러 분야에서 할 수 있다고 규정함으로써 합영의 대상사업을 공업, 건설, 운수, 과학기술, 관광사업을 비롯한 여러 분야로 하고 있고 시행세칙 제3조에 의하여 이를 더욱 세분화하여 전자 및 자동차공업, 금속공업, 채취공업, 기계제작공업, 화학공업, 식료가공업, 피복가공업, 일용품공업, 건설, 운수, 관광을 비롯하여 인민경제 여러분야로 하고 있다.

다만, 구 합영법시행세칙 제4조에 의하면 합영회사는 최신 과학기술을 받아들이며 제품의 질을 높이고 수출을 늘릴 수 있어야 한다고 규정함으로써 기술도입과 수출증대를 합영대상사업 선정의 중점기준으로 하고 있었는데 개정 합영법시행세칙 제4조에 의하여 원료, 자재, 동력 등을 최소 사용해야 하며 최단기간 안에 투자효과를 증대하여야 한다는 조항이 추가되었다.

1992년 말 현재까지 북한내의 합영기업현황을 살펴보면 1985년부터 현재까지 75개의 합영기업이 설립되었는데 산업별로는 경공업부문에 편중되어 있고 지역적인 면에서는 대부분 평양을 중심으로 산재해 있으며 투자규모는 약2억 달러 내외인 것으로 알려져 있다¹⁶⁾.

15) 상세한 것은 김홍택/조동호, 남북한 투자협력의 정책과제, 한국개발연구원, 1992, 29쪽 및 한국수출입은행 해외투자연구소, 앞의 책 68쪽 참조. 배종열, 북한의 합영법 시행 세칙 개정과 우리의 대응방향, 輸銀調查月報, 1993.5, 11쪽 이하는 다음과 같은 이유로 해외거주 조선동포란 용어는 남한을 배제하는 조항이 된다고 한다. 첫째는 북한의 개방을 지휘하고 있는 김달현 부총리를 비롯한 북한 고위당국자가 자유경제무역지대에 대해서는 누차에 걸쳐 남한의 투자가 가능하며, 오히려 먼저 투자해 주기를 희망하였다는 점이다. 자유경제무역지대의 경우 지리적 제한을 가할 수 있기 때문에 남한기업의 북한진출로 인하여 야기되는 북한체제에 대한 영향을 최소화할 수가 있다. 둘째는 북한이 남한과의 거래에서 생산과 경영에 있어서 외국투자자의 영향력이 큰 합영보다는 생산과 경영을 북한이 장악하고 있는 합작을 선호하고 있음을 여러통로를 통해 확인되고 있다는 점이다. 따라서 '공화국영역밖의 조선동포'라는 조항은 합작방식이나 자유경제무역지대에 대한 투자에 대해서는 남한의 대북투자를 허용하겠다는 북한당국의 의지가 표출된 것이라는 해석이 가능하다고 한다.

16) 金永信, 南北經協의 展望, 北韓研究, 제3권 제4호, 1992겨울호, 102~104쪽 참조.

2. 合營會社의 形態 및 設立節次

(1) 形態

합영법시행세칙은 합영회사의 법적 형태를 유한책임회사로 규정하고 있다¹⁷⁾.

북한에 있어서 합영회사는 규약을 가지며¹⁸⁾ 그에 따라 경영활동을 한다는 합영법 제10조 제2문의 규정과 개정된 시행세칙 제8조의 규정에 의하여 합영회사는 합영당사자들이 계약으로 정한 대상에 공동으로 출자하고 공동으로 경영하며 경영활동 결과에 얻은 순소득을 출자비율에 따라 나누어 가지는 기업형태이며, 합영회사는 경영활동 과정에서 생기는 회사의 손실에 대하여 합영당사자들이 자기의 출자 몫 안에서만 책임지는 유한책임회사이어야 한다. 그런데, 이것은 중국의 합작경영기업법 상의 합영회사가 독립된 법인격을 갖지 않는 비법인조합 형태의 합작경영기업을 인정하고 있는 것과 대조를 이룬다¹⁹⁾.

(2) 設立節次

합영회사의 설립절차에 관한 구 시행세칙 상의 규정을 살펴보면 다음과 같다.

먼저 다른 나라의 회사·기업소·개인과 합영회사를 설립하고자 하는 북한의 회사·기업소는 북한 당국의 대외경제기관인 대외경제사업부와 합의한 다음 대외교섭을 하여야 한다(제10조).

대외경제사업부는 대외교섭의 사전합의, 합영계약의 승인, 등록변경의 합의 등 업무를 관장한다(10조, 제11조 및 제14조). 그밖에 정무원 산하 재정부에서 합영회사에 대한 감사업무를 담당하며(제34조 및 제68조) 대외경제사업부의 산하기관으로서 설치된 조선대외과학기술교류협회가 외국과의 과학기술의 교육·협력촉진에 관한 제반업무를 수행한다.

대외교섭을 통하여 합영계약이 체결되면 대외경제사업부의 승인을 받아야 한다(제11조).

그리고 합영회사 조직에 관한 계약서에는 계약당사자 등, 회사의 이름, 회사의 존속기간, 회사의 자금총액과 당사자들의 출자몫, 이사회조직, 회사의 종업원수와 로임기간, 생활보장조건등 합영회사의 조직과 운영에 나서는 중요한 문제들이 포함되어야 한다(제12조).

이러한 합영계약서는 합영회사의 운영과 합영당사자간의 권리의무등 합영에 관한 기본사항을 규정한 문서로서 합영회사 설립의 준거가 된다.

이와 같이 하여 합영승인을 얻은 합영회사는 해당 도인민위원회에 회사등록을 하여야 하며, 회사를 등록하려고 할 때에는 회사등록신청서와 함께 합영계약을 승인한 문건, 합영회사의 규약, 출자를 증

17) 구 합영법 시행세칙 제5조 및 제17조 참조.

18) 개정세칙 제14조 참조.

19) 1988년 4월 13일 중외합작경영기업법 참조.

명하는 확인문건을 내야한다(제13조). 여기서 합영회사의 규약은 정관에 해당하는 것으로서 여기에는 회사의 이름과 소재지, 회사의 사업내용, 회사의 자금총액과 당사자들의 출자몫, 회사의 존속기간 등 회사의 활동원칙과 질서들이 포함되어야 한다(제15조).

이와 같은 합영회사의 설립절차는 회사등록기관에 등록된 때 종료하고 이때로부터 합영회사는 성립하며 법인으로 된다.

그러나, 이상과 같은 구 시행세칙 상의 창설절차에 관한 규정은 불명확한 점이 많았으므로 다음과 같이 개정되었다. 즉 북한측 합영당사자는 북한 관련기관, 즉 국가계획위원회, 과학기술위원회, 재정부, 국가건설위원회, 합영공업총국 등과의 사전합의를 바탕으로 외국투자가와 계약을 체결해야 하며(제12조), 합영계약 체결과 관련하여 작성하게 되는 합영계약서 회사규약은 합영공업총국의 합영회사조직승인시 효력이 발생하며(제17조), 합영회사조직 승인시 합영회사는 도행정경제위원회의 등록을 통해 법인이 되며(제19,20조), 합영회사의 영업은 시행세칙 제21조에 규정된 대로 출자를 이행하고 그에 대한 은행의 증빙문건과 생산시설물의 안정성을 담보하는 해당기관의 확인문건이 첨부된 영업허가신청서가 합영공업총국의 허가를 받을 때 시작(제22-24조)할 수 있는 것으로 규정하고 있다.

이와같은 행정절차와 관련된 소요기간은 계약체결전 북한측 사전합의에 20일(제12조), 합영계약의 승인에 30일이상(제16조), 회사등록에 15일(제20조), 영업허가증 발급에 15일(제23조)로 규정하고 있다.

3. 出資

합영회사의 자금총액과 출자지분은 합영당사자들의 합의에 따라 정해진다. 따라서 북한 합영법 상으로는 외국인의 출자지분은 어떠한 제한도 받고 있지 않다.

다만, 합영회사는 등록자금을 줄일 수 없으며 합영당사자가 자기의 출자지분을 제3자에게 넘겨주려고 할 때에는 상대방 당사자의 동의를 받아야 한다.

구 시행세칙 상 합영회사에 대한 출자는 화폐·건물·원료·기계설비·발명권·기술문헌·토지 등을 그 대상으로 하고 있었는데, 북한측 당사자의 입장에서는 외화를 비롯한 투자재원이 부족하여 토지·건물 등으로 출자하는 길을 열어주는 한편 외국측 당사자로 하여금 선진 기술 및 자본재를 출자하도록 하여 북한의 경제에 활력을 제고하기 위한 것이었으나 노·하우, 산업재산권 등에 관한 명시적 규정이 없는 것이 흠으로 지적되었다. 이에 개정세칙은 기술비결과 토

20) 배종열, 앞의 논문, 15~16쪽 참조.

21) 합영법 제7조 제1문 및 구 시행세칙 제16조, 개정시행세칙 제26조.

22) 합영회사 출자비율에 대한 제한 배제이유에 관하여는 1984년 12월 5일 및 1985년 12월 10일자 민주조선 합영법해설 참조.

23) 구 합영법시행세칙 제21조 및 제23조 개정세칙 제37조 및 제38조.

지사용권 등을 신규로 포함시켰으며(제27조), 제34조를 신설하여 상대측 당사자가 기술특허로 출자할 때에는 특허등록문헌을 첨부하여야 하며 특허권으로 출자할 때에는 특허권 이전등록이 끝났을 때에 출자한 것으로 인정한다고 규정하였다.

합영회사에 토지나 건물을 출자할 경우에는 사인에 의한 토지소유를 금지한 북한외 토지법 규정에 비추어 볼 때 토지 등의 사용권을 출자한 것으로 보아야 한다. 개정세칙이 토지라는 문구에 같음하여 토지사용권이라 한 것도 이러한 이유에서이다.

그리고, 화폐로 출자하는 경우 출자화폐는 당사자간에 합의한 통화로 하도록 하였는데 합의가 있으면 북한 화폐로도 출자할 수 있으나 태환성 내지 화폐가치 등을 고려할 때 달러 등 외국 화폐가 주로 활용될 것으로 보여진다.

건물·원료·기계설비·발명권·기술문헌 등으로 출자할 경우 가액 평가를 국제시장가격에 따라 합영당사자들이 평가하도록 하고 있다. 평가방법이나 기준에 관하여 당사자간에 이견이 있을 경우, 특히 발명권·기술문헌 등의 평가에 관하여 북한측 당사자들의 이해부족으로 원만한 합의가 이루어지지 않을 경우에는 상당히 어려운 문제가 예상된다²⁴⁾.

이에 개정 합영법시행세칙은 제31조에서 투자가측이 출자하는 설비, 기술문헌, 발명권, 기술비결, 물자 등은 북한에서 보장할 수 없을 때 출자목적물이 될수 있으며, 제34조에서 기술특허가 출자로 인정되는 요건은 특허등록문헌의 첨부와 특허권 이전등록이 완결되었을 때라고 규정하고 있다.

그런데 출자에 있어서 북한이 현물출자를 폭넓게 인정하는 것은 북한측 합영당사자가 출자할 수 있는 외화를 비롯한 투자재원이 부족하여 토지, 건물을 제외하고는 사실상 출자할 수 있는 자원이 거의 없는 현실을 반영한 면이 크지만, 동시에 제품생산에 커다란 제약요인이 된다는 점을 북한당국이 인정한데 기인하고 있다.

출자목적물로서 현물출자와 기술특허의 도입을 인정할 경우 동자원의 평가는 합영계약의 성립에 중요한 관건이 되게 된다. 개정 합영법시행세칙은 토지를 제외한 기타 출자목적물에 대해서는 합영공업총국의 평가를 기준으로 한다는 조항을 첨가하고 있으며(제30조), 출자된 건물, 설비를 비롯한 고정자산을 합영공업총국에 등록 해야 한다는 규정(제32조)을 신설하고 있다. 그리고 화폐출자에 대해서는 단순히 당사자가 합의한 통화로 한다고 규정(제18조)하여 화폐환산비율에 대한 규정이 없는 기존 합영시행세칙과는 달리, 개정 합영법시행세칙에서는 출자화폐는 상호합의하나 환산비율은 북한 무역은행의 공표환율에 따른다고 규정하여(제29조) 그 적용환율이 현물출자에 대한 화폐출자의 장단점을 판단하는데 중요한 관건이 될 것이다²⁵⁾.

24) 법제자료 제160집, 31쪽.

25) 배종열, 앞의 논문, 19쪽.

4. 合營會社의 組織과 營理

(1) 이사회와 관리성원

합영회사에는 필요한 수의 이사로 구성되는 최고의결기관인 이사회를 두며, 이사회에는 이사장과 부이사장을 두고 이사장과 부이사장 그리고 몇명의 이사를 파견할 것인가는 합영당사자가 계약체결시에 정한다.

이사회는 해마다 한번 이상 이사장이 소집함이 원칙이나, 다만 이사장이 위임한 때에는 부이사장도 이사회를 소집할 수 있다. 이사회를 소집하려고 할 때에는 소집일자 와 장소, 토의 안건을 이사들에게 이를 미리 알려야 한다.

이사회는 합영회사규약의 채택 및 수정보충, 회사등록자금의 증가, 회사 존속기간의 연장, 회사의 해산, 회사의 발전대책과 경영활동계획, 결산과 분배, 사장과 부사장의 임명 및 해임, 재정검열원의 임명을 비롯하여 회사운영에 관계되는 중요한 문제를 토의·결정할 권한을 갖고 있다(제27조).

또 합영회사에는 업무집행기관으로서 회사 사장과 부사장을 비롯한 필요한 수의 관리성원을 두며, 사장은 회사조직에 관한 계약, 회사규약 및 이사회 의결에 따라 회사의 경영활동을 조직·진행하며 자기 사업에 대하여 이사회에 대하여 책임을 진다²⁶⁾. 그러나 구 시행세칙은 이사회 의 운영을 전원일치제²⁷⁾로 하고 이사임기, 이사수, 대리참석여부 등에 관한 명시적 규정을 두지 않았으므로 개정 합영법 시행세칙은 이를 대폭 개정하여 이사수는 3명이상이며, 이사수와 이사장·부이사장은 출자비율을 고려하여 계약과 규약에서 정하며(제39조), 이사임기는 5년(제40조)으로 규정하고 있다. 그리고 이사장과 합영회사 사장은 각기 다른 당사자측에서 맡는 것을 원칙(제47조)으로 하고 있다.

또한, 이사회 의결사항을 전원일치 사항과 3분의 2찬성 사항으로 구분하여 기존 전원일치제의 경직성을 부분적으로 해소하고 있다. 따라서 투자비율에 따른 경영권 행사라는 자본주의식 기업경영방식을 극히 부분적으로 수용한 것으로 해석된다. 개정 합영법시행세칙 제44조에 의하면 이사회 의 전원일치결의사항으로 첫째 합영회사규약의 채택 및 수정보충, 둘째 출자총액의 추가와 양도, 셋째 회사기업의 증지 및 해산, 넷째 이사장·부이사장·이사·합영회사사장·부사장·재정검열원·청산인의 임명 및 해임, 다섯째 결산과 분배문제 등을 규정하고 있다.

또한 이사회 의결에 관하여 거수가결을 원칙으로 하면서 서면, 투

26) 이 점에서 책임의 범위가 명확하지 않고 제3자에 대한 책임규정이 없으므로 제3자보호에 불충분하고 나아가서 거래의 안전을 해할 우려가 많다.

27) 구합영법시행세칙 제27조 및 제28조. 이와같이 복한 구합영법은 이사회 의 의사결정에 있어서 전원일치제를 채택하고 있었기 때문에 업무집행의 효율화를 크게 저해하는 요인으로 지적된 바 있다.

표도 가능하다고 규정(제44조)하여 이사회 의결방식을 다양화하고 있으며 부득이 할 경우 의결권을 가지고 이사회에 대리참석할 수 있다는 규정을 신설하였다.

(2) 노무관리

북한의 합영법은 제16조에서 합영회사의 노무관리에 관하여 합영회사가 종업원을 받아 들이고 내보내는 것은 조선민주주의 인민공화국 법과 합영당사자 쌍방의 계약에 따라 노력을 관리하며 이용한다고 규정함으로써 합영회사의 노무관리 일반에 관한 규정을 두고 있다. 여기서 노무관리에 관한 합영계약의 내용은 강행법규에 위반하여서는 아니되므로 노무관리 관계법령의 내용과 당해 법령의 성격이 강행법규인지 임의법규인지의 여부가 선행적으로 파악되어야 할 것이다.

이 이외에도 노무관리에 관한 법령으로서는 북한 헌법과 사회주의 노동법 및 노동규율규정²⁸⁾ 등이 있으며 합영법시행세칙은 제6장에서 노력관리라는 표제 아래 5개의 조문을 두고 있다.

먼저 종업원의 고용 및 해고에 관하여 살펴 보면, 합영법시행세칙은 제40조에서 합영회사가 우리나라의 노력을 받아들이고 내보내는 것은 노동행정기관을 통하여야 한다고 규정함으로써 합영회사의 근로자 고용 및 해고에 관하여 북한의 노동력관리체제에 따를 것을 선언하고 있었다²⁹⁾.

요컨대, 합영회사에서 북한 주민을 고용하고자 할 경우 합영회사의 업무수행에 필요한 학력·경력·기능 등을 갖추었는지의 여부를 확인하고 적격자만을 채용하려 할 것이나 북한의 노동력관리체제 아래에서는 여기에 관한 권한이 노동행정기관에 유보되어 있고 또한 노동력 공급부족현상이 나타날 경우 임금인상이나 기타 근로자를 기업으로 끌어들이기 위한 방안을 시행하더라도 노동행정기관의 뒷받침이 없다면 우수한 노동력을 안정적으로 확보할 수 있다고 보기 어려울 것이다. 다만, 개정시행세칙은 전향적 조치의 일환으로 제64조에서 노동행정기관으로 하여금 합영회사가 필요로 하는 노동력을 우선 보장하며 제67조에서 업무활동 이외의 활동으로 합영회사의 노동력을 동원하지 않는다는 조항을 신설하였으나 이 역시 프로그램에 불과하다.

그리고, 일단 채용한 근로자를 해고하고자 할 경우에는 극도의 불황으로 인한 기업규모의 축소 등 경영장애가 발생하였을 때 서방국가에서처럼 정리해고를 할 수 있는지, 근로자의 근무태만 기타 기업의 경영질서 교란행위가 있을 때 북한 형법에 의하여 범죄행위로 처벌받게 되는 것과 별도로 당해 근로자를 징계해고 할 수 있는지에 관하여 북한의 노동 관련법규에서는 침묵하고 있을 뿐이다³⁰⁾.

28) 1978년 8월 25일 중앙인민위원회 정령으로 제정.

29) 북한의 노동력관리체제에 관하여 보다 상세한 것은 통일원, 북한 개요, 254쪽 이하; 법제처, 북한법제개요, 474쪽 이하 참조.

30) 법제자료, 제160집, 89~90쪽.

합영회사에서의 외국인 근로자 고용에 관하여는 시행세칙 제42조에서 합영회사는 다른 나라 사람을 종업원으로 받아들일 수 있다고 규정함으로써 외국인 근로자 고용의 법적 근거를 마련해 놓고 있으나 북한의 출입국 관계법령이나 출입국 절차 등에 비추어 사실상의 실현은 의문시된다.

합영회사 종업원 등의 노동기간·휴식·노동보호에 관하여는 합영법시행세칙 제41조에서 조선민주주의인민공화국 노동법규에 따른다고 규정하고 있는 바, 관련노동법규를 살펴 보면 북한헌법은 제56조에서 국민은 능력에 따라 일하며 노동의 량과 질에 따라 분배를 받는다고 규정하고 있고, 사회주의 노동법은 제37조에 의하면 “노동의 량과 질에 의하여 분배하는 것은 사회주의 경제법칙이며 근로자들의 생산의욕과 기술기능수준을 높이고 생산적 발전을 다그치는 수단이다. 국가는 노동의 량과 질에 의한 사회주의 분배원칙을 관철한다”고 규정하고 있으며³¹⁾, 생활비 지급에 있어서는 노동을 척도로한 생활비등급제를 기초로하여, 도급지급제, 정액지급제 및 가급금·상급금·장려금제도를 두고 있다³²⁾.

한편, 사회주의노동법은 노동정량을 바로 정하는 것이 사회주의적 분배원칙을 정확히 적용할 수 있게 하는 중요한 조건으로 보고, 노동정량의 제정은 균중노선과 근로자들의 사상·기술·과학수준 등을 기초로 하여야 한다고 하며 국가기관·기업소·사회협동단체는 국가표준노동정량을 척도로 하여 구체적 현실에 맞게 과학적이며 선진적인 노동정량을 정하고 계속 갱신하여야 하는데 국가표준노동량은 인민경제 부문별로 대안의 사업체계의 요구에 맞게 표준공장을 꾸리고 거기서 측정된 자료를 기초로 하여 제정된다고 규정하고 있다³³⁾.

그러나, 이러한 사회주의적 분배원칙은 국가경제계획기구의 통제하에서 실현되며 앞으로 본 내용중 사회적 노동보수제나 독립채산제, 국가표준노동정량 또는 대안의 사업체계에 따른 노동정량 산정 등도 국가관리기업 형태를 전제로 하는 것이기 때문에 북한측 당사자와 외국측 당사자의 합의에 의하여 경영되는 합영회사가 이러한 국가적 통제에 따라야 할것인지 극히 의문이다³⁴⁾.

그밖에, 사회보험 및 사회보장적 측면에 있어서 합영법시행세칙은 제44조에서 합영회사의 종업원들은 조선민주주의인민공화국의 사회보험 및 사회보장에 의한 혜택을 받는다고 하면서 합영회사는 종업

31) 그러나, 이러한 사회주의적 분배원칙은 노동만을 유일한 척도로 삼고 있기 때문에 우리나라의 최저임금제와는 비교가 되지 않는다.

32) 사회주의 노동법 제38조 및 제39조

33) 사회주의 노동법 제41조 및 제42조.

34) 법제자료 제160집 93쪽. 그밖에 북한의 사회주의 노동법은 노동시간에 관하여 8시간 노동제를 채택하고있으나, 주당 근로시간에 대한 제한규정이 없어 연장 근로나 휴일근로는 전면적으로 금지되어 있는 상태이고 안전 및 보건 등을 위한 노동보호사업에 관하여도 추상적 규정으로 일관하고 있어 실효성이 의문시되고 있다.

원들에게 지불되는 로동보수의 7%, 종업원들은 자기가 받는 로동보수 1%의 사회보험료를 물어야 한다고 규정하고 있다.

그러나, 근로자의 자조조직인 노동조합의 결성이나 파업 등 근로자의 자주적인 노동3권의 보장에 관한 규정은 마련되어 있지 않다. 다만, 개정시행세칙 제73조의 규정에 의하여 합영회사는 회사내에 조직된 사회단체들의 활동조건을 조장해야 한다는 조항을 신설하였으나 구체적 방안이 강구되어 있지 않으므로 선언적 규정에 그치고 말았다³⁵.

(3) 외화관리

북한에 있어서 합영법 제정의 입법배경의 하나가 된것은 외환부족 상황을 타개 하는데 있었으며 합영회사의 대외적 경영활동은 외화관리³⁶와 밀접한 관계를 가지고 있다.

그러나 북한의 합영법은 제13조에서 합영회사가 북한 은행에 돈자리를 둔다는 점과 합영당사자들의 합의가 있을 경우 다른 나라 은행에도 구좌를 둘 수 있다는 점, 그리고 합영활동에 필요한 자금은 다른 나라 은행에서 대부받을 수 있다는 점만을 규정하고 있다.

다만, 합영법시행세칙에서는 외화관리라는 표제 아래 8개 조문에 걸쳐 은행구좌의 설치 및 외환거래 창구 단일화, 외환잔고에 대한 이자의 지급, 수출입에 따른 대금결제수단, 외화대출, 경영계산시 기준화폐 및 환율계산, 이익배당금의 송금 등에 관한 사항을 좀더 세부적으로 규정하고 있는 바, 그 내용은 다음과 같다.

합영회사는 조선민주주의인민공화국 무역은행(이 아래부터는 무역은행이라고 한다) 또는 무역은행이 지정하는 은행에 외화돈자리와 조선원 돈자리를 둔다.

합영회사의 모든 외화수입과 지출은 은행에 있는 외화돈자리를 통하여서만 할 수 있다.

35) 배종열, 앞의 논문 24쪽에 의하면 이는 외국인기업법 제21조의 기업내 직업동맹조직의 결성조항과 입법취지가 비슷할 것으로 해석되는 바, 단순하게 자본주의식 기업에서 많이 보이는 노동조합이나 기업내 취미활동단체 등을 의미하는 것이 아닌 것으로 보인다. 사회단체에 대한 정의가 없어 동 조항이 무엇을 의미하는지는 불명확하나, 북한이 김일성주체사상을 방어하기 위하여 삽입한 조항으로 추측된다. 따라서 합영회사의 경영에 있어서 김일성주체사상식 경제논리가 합영회사로 파급될 소지가 클 것으로 본다.

36) 북한에서의 외화관리는 국가계획위원회·재정부·무역부 등 관계 정부기관에 의하여 수립된 외화수급계획에 따라 이루어지며 이는 앞에서도 본 것처럼 재정부의 감독 아래 조선중앙은행과 무역은행이 전담하고 금강은행·대성은행이 무역상사 등의 수출입거래에 따른 일부 대외결제업무를 수행하는 체제로 되어 있다. 수입 등 대외지급을 위하여 필요한 외환은 외화수급계획에 따라 월별·분기별로 무역은행을 통하여 할당 배정되며 대외지급에 대하여서는 무역부·재정부 또는 조선중앙은행의 허가를 받아야 한다.(법제자료, 제160집, 108~109쪽)

합영회사는 은행돈자리에 있는 외화잔고에 대하여 무역은행이 정한 이자율에 따라 이자를 받는다. 합영회사는 합영당사자들의 합의에 따라 다른 나라 은행에 돈자리를 둘 수 있다.

통화결제 관하여는 종래 합영회사는 우리나라 안에서 무역기관을 통하여 사고 파는 상품대금과 그에 따르는 비용을 외화로 지불하며 상업망을 통하여 구입하는 상품대금과 여러가지 사용료를 조선 원으로 지불한다고 규정하였던 것을 합영회사는 우리나라 안에서 무역기관과 다른 합영, 합작회사를 통하여 사고 파는 상품대금과 그에 따르는 비용은 국가의 승인을 따로 받지 않는 한 외화로 지급하여야 한다고 개정하였다(구 세칙 제48조, 개정세칙 제77조).

합영회사는 경영활동에서 부족되는 외화를 우리나라 은행 또는 다른 나라 은행에서 대부받을 수 있다. 합영회사의 경영계산은 조선 원으로 하는 것을 원칙으로 하며 합영당사자들의 합의에 따라 외화로도 할 수 있다.

합영회사의 외화 수입과 지출에 대한 조선원의 결산은 무역은행이 정한 화폐환산비율에 따라 한다.

다른 나라 합영당사자는 이익배당금을 비롯하여 합법적으로 얻은 소득을 다른 나라에 송금할 수 있다. 이익배당금을 다른 나라에 송금할 때에는 그 내용을 확인할 수 있는 근거문건을 은행에 내야 한다. 합영회사에서 일하는 다른 나라 사람은 회사에서 받은 노임액 가운데 필요한 부분을 다른 나라에 송금할 수 있다³⁷⁾.

5. 合營會社의 企業活動과 生産 및 販賣

합영법은 제14조에서 합영회사가 생산에 필요한 원료·자료·반제품들을 조선민주주의인민공화국 안에서 샀을 때 그 가격은 국제시장 가격을 기준으로 한다고 하면서 합영회사가 대외시장에서 물자를 수입할 때는 관세를 물리지 않는다고 규정하고, 제15조에서는 합영회사는 자기의 생산제품을 대외시장에 수출할 수 있다고 규정하고 있다.

합영법 상에 있어서 합영회사 성립 후 생산에서 판매에 이르는 경영활동에 관한 규정은 이 2개의 조문 뿐이며, 구 합영법시행세칙에서 제5장을 통하여 물자구입 및 제품판매라는 표제 아래 9개의 조문을 두고 있던 것을 다음과 같이 16개의 조문으로 확대 개정하였다³⁸⁾.

합영회사는 생산과 경영활동에 필요한 원료, 자재, 반제품, 설비, 경영용물자(이 아래부터는 물자라 한다)를 우리나라에서 사쓰거나 다른나라에서 수입하여 쓴다(제48조).

37) 이것은 구 세칙상 60%퍼센트까지로 되어 있던 것을 개정한 것인데(제81조) 이로써 외국인의 송금 노임액의 폭이 상당히 확대된 것으로 볼 수 있다.

38) 이상 구 합영법시행세칙 제49조 내지 제52조와 개정세칙 제76조, 제78조 내지 제81조 비교 참조.

39) 개정합영법시행세칙 제48조 내지 제61조.

합영회사는 우리나라에서 사쓰는 물자는 국가계획에 맞물려 합영자제상사를 통하여 보장받는 것을 원칙으로 하여야 한다. 국가계획에 맞물리지 못한 물자, 합영자제상사를 통하여 사쓰는 것이 불리하거나 불가능한 물자는 우리나라의 무역기관들과 다른 합영, 합작회사 및 그밖에 국가적으로 승인된 자제공급기관 또는 상업망을 통하여 직접 사 쓸수 있다(제49조).

합영회사가 합영자제상사를 통하여 물자를 사쓰려고 할 때에는 그 소요량을 전 해 3.4분기까지 합영상사에 제기하여 국가계획(합영수출계획)에 맞물린 다음 합영자제상사와 계약을 맺어야 한다. 이 때 가격은 국제시장가격을 고려하여 계약당사자들 사이에 합의하여 정한다. 해당 기관, 기업소는 합영수출계획에 예견된 물자를 우선적으로 보장하여야 한다(제50조).

합영회사는 우리나라에서 생산되지 않거나 사쓸수 없는 물자를 다른 나라에서 직접 사쓰거나 우리나라 또는 다른나라 무역회사에 위탁하여 수입할 수 있다(제51조).

합영회사는 발명권, 기술문헌, 기술비결 등 앞선기술을 다른나라에서 사올 수 있다(제52조).

합영회사는 생산한 제품을 다른나라에 수출하는 것을 기본으로 하여야 한다(제53조). 합영회사는 생산한 제품의 수출을 직접하거나 우리나라의 무역기관에 위탁하여 할 수 있다. 이 때에 수출허가는 받지 않고 반출승인만 받는다(제54조).

합영회사가 생산한 제품을 우리나라 안에서 판매하려 할 때에는 무역기관 다른 합영, 합작회사를 대상으로 실현해야 하며 국가승인을 받아 자제공급기관, 상업기관을 비롯한 다른 기관, 기업소에도 넘겨줄 수 있다(제55조).

합영회사가 생산한 제품을 질 또는 그 밖의 사정으로 다른나라에 수출할 수 없을 경우 영업허가증을 받은 날로부터 1년까지는 합영주관기관의 승인 밑에 합영자제상사를 통하여 국내에 판매할 수 있다. 이 때 판매가격은 계약당사자들이 합의한 외화가격에 기초하여 국가가격제정기관이 정한다(제56조).

합영회사는 이 세칙 제56조에 의하여 국내에 판매하고 받은 상품대금을 국가의 승인밑에 우리나라에서 사쓰는 물자값과 종업원들의 로임, 각종 사용료 국가납부금 등을 지출하는데 쓸 수 있다(제57조).

합영회사가 등록된 고정재산을 폐기하거나 다른 기관에 넘기려고 할 때는 합영 주관기관의 승인(대당값이 5만달러 이상되는 설비와 운전기재는 국가승인)을 받은 다음 합영자제상사를 통하여 처리하여야 한다(제58조).

합영회사가 상대측당사자의 투자몹으로 들어오는 물자와 회사경영용으로 수입하는 물자에 대하여서는 수입허가는 받지 않고 반입승인만으로 받으며 관세를 물지 않는다(제59조).

합영회사가 국가승인을 받지않고 생산 및 경영과 관련없는 물자를

수입하거나 자기가 생산하지 않은 제품을 수출하였을 때는 해당기관이 그 물자를 억류 또는 몰수하거나 관세나 벌금을 물리는 등 해당한 제재를 준다(제60조).

합영회사에서 생산된 제품의 검사는 합영회사가 스스로 행하고 필요한 경우에는 국가품질감독기관에 의뢰할 수 있다. 합영회사가 국가품질감독기관에 위탁해 제품검사를 행할 때는 검사수수료를 지불하여야 한다(제61조).

합영회사가 생산에 필요한 물자를 다른 나라에서 수입할 때에는 관세를 물지 않는다. 합영회사는 정해진 데 따라 회사에서 쓰는 물, 전기, 난방, 전화 등의 사용료를 물어야 한다. 합영회사는 회사의 재산에 대하여 우리나라 보험에 드는 것을 기본으로 한다⁴⁰⁾.

이상을 고찰컨대, 북한의 합영법은 생산에 필요한 원료, 자재, 반제품, 설비등의 물자를 북한 내에서 구입하는 경우의 가격기준과 관세면제 그리고 생산한 제품의 다른 나라에의 수출 허용에 관한 단순한 근거규정만을 마련하고 있고 외국인 투자기업의 국내유치 장려와 생산물자의 일정 비율을 내국산으로 하여야 한다든가 생산제품의 일정비율을 수출하도록 하는 국산화의무규정 내지 수출 의무규정은 두지 않고 있다는 흠이 있으며, 아울러 시행세칙 상의 관련규정⁴¹⁾에 있어서도 북한 내에서의 생산물자구입 및 제품판매창구를 제한하고 있을 뿐만 아니라 합영회사의 물자구입 및 제품판매와 밀접한 관계를 가지고 있는 최근의 사회주의 상업법⁴²⁾ 제9장의 규정에 의하여 일체의 사회주의 상업에 대한 통일적인 지도관리 및 상업부문에 대한 검열감독과 통제가 행하여 지게 되었는데 이러한 지도관리 및 검열감독 통제는 중앙상업지도기관과 지방행정경제기관이 김일성의 교시와 당정책 및 국가의 법령이나 지시·결정 등에 따라 실시하도록 되어 있으므로 합영회사가 국제적으로 인정되는 계약법의 원칙에 따라 자유롭고 공정한 계약을 체결하는 것을 저해하게 된다. 이러한 문제점을 근본적으로 북한의 엄격한 계획경제체제가 내포하고 있는 구조적 모순⁴³⁾에서 기인하는 것으로서 이점에 있어서 합영회사의 경영활동과 관련된 물자구입 및 제품판매에 관한 합영법 및 합영법시행세칙 상의 여러 조항은 극히 형식적이며 편면적인 규정이라는 비난을 면하기 어려울 것이며 수출입에 관한 사항도 북한의 일반적 무역제도⁴⁴⁾와 균형을 이루지 못하고 있다.

40) 다만 이 중 제48조, 제50조, 제52조, 제55조, 제56조, 제57조, 제59조, 제62조, 제63조의 규정은 구시행세칙과 대동소이하다.

41) 합영법시행세칙 제34조 참조.

42) 1992년 5월 8일 최고인민회의 상설회의 결정으로 제정공포.

43) 이에 관한 실증적 자료는 다음 문헌 참조. 국토통일원, 북한경제 통계집(1946~1985), 1986; 한국무역협회, 주요북한경제지표1992, 1992; 특히 북한주민의 생활수준과 관련해서는 한국개발연구원, 북한의 경제정책, 1991 참조.

44) 이에 관하여 보다 상세한 것은 한국수출입은행 해외투자연구소, 앞의 책 참조.

6. 합영회사의 결산 및 분배

합영법은 제4장에서 결산과 분배라는 표제 아래 5개 조문을 두어 합영회사에 있어서의 결산과 분배에 관한 기본원칙을 마련해 놓고 있는데, 그 내용은 다음과 같다.

합영회사는 해마다 한번씩 정기적으로 경영활동을 결산하여야 한다. 결산은 총수입에서 원가를 보상하고 소득세를 바친 다음 예비기금, 생산확대 및 기술발전기금을 비롯한 필요한 자금을 공제한 나머지 기금을 합영 쌍방의 출자뭉에 따라 배분하는 방법으로 한다.

합영회사는 예비기금⁴⁵⁾을 조성하여야 한다. 예비기금의 규모와 해마다 조성하는 비율은 따로 정한다. 예비기금은 합영회사에서 결손된 자금을 보충하는데 쓴다.

합영회사의 결산문건⁴⁶⁾은 재정검열원⁴⁷⁾의 검열과 이사회⁴⁸⁾의 비준을 받아야 한다.

합영회사는 결산기마다 순소득에 대하여 조선민주주의인민공화국 합영회사소득세법에 따라 소득세를 물어야 한다. 합영회사는 생산을 시작한 때로부터 일정한 기간 소득세를 면제받을 수 있다. 합영회사는 순소득이 적은 경우 소득세의 감면을 청원할 수 있다. 합영회사는 토지를 사용할 때 토지사용료를 물어야 한다.

다른 나라 합영당사자는 분배받은 돈을 국외로 송금할 수 있다⁴⁹⁾.

그밖에, 종래의 합영법시행세칙은 제8장에서 8개 조문을 두어 결산과 분배에 관한 합영법의 기본원칙을 보다 구체적으로 규정하고 있었는데 그 내용은 다음과 같다.

합영회사는 경영활동에 대하여 해마다 결산하여야 한다.

합영회사의 결산연도는 1월 1일부터 12월 31일까지이다. 합영회사의 결산은 연간 총수입에서 원가를 보상하고 순소득을 확정하는 방법으로 한다.

재정검열원은 합영회사의 결산문건을 검열하여야 하며 그 정확성에 대하여 이사회 앞에 책임져야 한다.

재정검열원은 합영회사의 경영활동 정형을 검열할 수 있다. 재정검열원은 회사의 장부, 계약서를 비롯하여 재정검열에 필요한 문건을 열람할 수 있다.

합영회사는 결산기마다 순소득에 대하여 조선민주주의인민공화국 소득세법⁴⁹⁾에 따라 소득세를 물어야 한다.

45) 이는 우리 상법상의 준비금제도에 해당한다.

46) 여기에는 대차대조표, 손익계산서, 이익잉여금처분계산서, 결손금처리계산서 등 일체의 손익계산에 관한 서류가 포함된다.

47) 이것은 합영회사의 재무상황에 대한 감독을 국가적 통제하에 예속시키려는 것으로서 우리 상법상의 감사제도와 유사하나 합영회사의 성격과 구조에 비추어 적합하지 않다.

48) 합영법 제18조 내지 제22조.

49) 이 법은 1985년 3월 7일 최고인민회의 상설회의 결정 제12호로 제정되었다.

합영회사는 예비기금을 조성하여야 한다.

‘예비기금은 등록자금의 25%가 될 때까지 해마다 순소득 가운데서 5%씩 적립한다.

예비기금은 합영회사의 결손자금을 보충하는데 쓴다.

이사회에 따라 예비기금을 회사의 등록자금으로 옮길 수 있다.

합영회사는 생산확대 및 기술발전기금, 종업원들을 위한 상금기금, 문화후생기금 등을 가진다.

기금의 종류와 규모, 조성비율은 이사회에서 토의·결정한다⁵⁰⁾.

합영당사자들에 대한 이익분배는 순소득에서 소득세를 바치고 기금을 공제한 나머지 부분을 출자몫에 따라 나누는 방법으로 한다.

다만, 개정합영법시행세칙에 의하여 합영 첫해와 마지막 해에 대한 결산년도가 명확해졌고(제82조) 결산서 제출기한이 명정되었으며, 결산은 연간 총수입금에서 원가를 보상하고 순소득을 확정하는 방법으로 하며(제83조) 이익분배는 순소득에서 소득세와 납부금, 각종 기금을 공제한 나머지로 한다(제86조)는 규정이 신설되었다.

고찰컨대, 합영회사의 결산은 합영당사자들에 대한 이익배당의 산출근거가 될 뿐만아니라 합영회사의 경영성과를 정확히 파악하여 합리적 경영을 도모하는 기초를 이루며 제3자가 합영회사에 대하여 갖고 있는 채권의 담보가 되는 합영회사의 이익배분도 합영회사의 계속성 유지와 제3자의 채권확보라는 요청을 충족할 수 있는 범위 안에서 이루어지도록 하여야 할 것이다.

그런데, 북한의 경우 합영법과 같은 법 시행세칙은 동일한 내용을 중복하여 규정하는 부분이 많을 뿐만아니라 일반적으로 회사의 결산 및 이익배당 등 회사의 계산에 관한 별도의 법규가 마련되어 있지 않은 상태이므로 합영회사의 결산 및 이익배당에 관한 법적 규제가 아직도 상당히 미흡하다고 볼수 있다⁵¹⁾

7. 合營會社의 終了

종래 북한의 합영법 및 합영법시행세칙이 합영회사의 종료 즉 해산 및 청산에 관하여 정한 바는 다음과 같다.

먼저 합영회사에 있어서 해산은 존속기간 만료로 인한 해산과 이사회에 결정에 따른 해산으로 나누어지는데, 합영회사가 최초 합영계약시 존속기간을 정해 놓은 경우에는 존속기간 만료로 해산하게 된다⁵²⁾

합영회사가 존속기간을 한정할 경우에는 이를 합영계약서와 회사규약에 명시하여야 하며⁵³⁾ 합영회사가 존속기간을 연장하려고 할 때

50) 당해 기금은 일종의 임의준비금에 해당하나, 기금의 납부기준과 사용기준에 관한 명확한 규정이 없는 것이 흠이다.

51) 법제자료 제160집, 117~118쪽 참조.

52) 합영법 제23조 제1문 및 구 시행세칙 제61조 제1문. 개정 시행세칙 제91조 제1문.

53) 구 합영법시행세칙 제12조 및 제15조 개정 시행세칙 제13조 제14

는 기간 만기 6개월 전에 이사회에서 결정한 다음 합병회사 존속기간 연장신청서를 합병주관기관에 내야 한다⁵⁴⁾.

합병회사의 존속기간을 정하지 않았거나 존속기간이 도래하기 전에 이사회에서 결정으로 해산할 수 있는 경우는 첫째, 합병회사가 계속하여 5년 이상 결손을 냈을 때 둘째, 합병당사자가 자기의 의무를 위반하여 경영활동에 엄중한 결과를 가져왔을 때 셋째, 불가피한 사정으로 합병회사를 운영할 수 없게 되었을 때로 한다⁵⁵⁾.

그런데 북한의 경우에는 회사의 해산명령제도나 휴면회사정리제도 등이 갖추어져 있지 않기 때문에 합병회사는 오로지 존속기간이 만료한 경우와 이사회에서 결정에 따라서만 해산하게 된다. 다만, 개정 시행세칙 제93조의 규정에 의하여 합병공업총국은 합병회사가 북한법과 규정을 난폭하게 위반하였을 때에는 일정한 기간 기업을 중지시키거나 국가의 승인을 받아 해산시킬 수 있다고 규정하고 있으나 북한의 법 운용 실정상 이 제도는 북한 당국에 의한 일방적 해산명령이 될 수 있어 실효성에 문제가 있다.

따라서, 북한측 당사자의 중대한 의무위반으로 인하여 외국측 당사자가 합병회사를 해산시키고자 할 경우에도 이사회에서 결정이 있어야 하며 북한측 당사자가 반대할 경우에는 출자지분을 포기하지 않는 한 외국측 당사자가 임의로 해산시킬 수 없는 불합리한 점이 발생하게 된다.

그리고, 합병회사의 해산이 결정되면 이사회는 청산인을 임명하여야 한다. 청산인은 청산중인 합병회사의 채권의 추심과 채무의 변제, 합병회사 재산의 환가처분, 잔여 재산의 분배 등 청산사무를 집행하며 청산중의 합병회사를 대표하므로 합병회사 사장은 자기 사업을 청산인에게 인계하여야 한다.

다만, 청산인은 자신의 업무수행의 정확성에 대하여 이사회에 대하여 책임을 지고 청산절차가 끝난 뒤에는 이사회에서 인준을 받도록 하고 있으며 청산인은 청산에 착수하기 전에 회사등록 관에 청산절차가 개시된다는 사실을 신고 하여야 한다.

8. 紛爭의 解決

합영법은 제26조에서 합병회사를 운영하는 과정에서 생기는 의견상이는 협의의 방법으로 해결한다고 하면서 협의의 방법으로 해결할수 없는 분쟁문제는 조선민주주의인민공화국의 재판기관 또는 중재기관에서 심의하며 쌍방의 합의에 따라 제3국의 중재기관에 분쟁문제의 심의를 제기할 수도 있다고 규정하고 있다.

한편, 종전의 합영법시행세칙은 제10장에서 분쟁해결이라는 표제 아래 4개 조문을 두어 다음과 같이 규정하고 있었다.

조.

54) 합영법 제23조 제2문 및 구 시행세칙 제61조 제2문 개정 세칙 제91조 제2문.

55) 구 세칙 제62조 개정 세칙 제92조.

즉, 합영회사를 운영하는 과정에서 생기는 의견상이는 협의의 방법으로 해결한다. 협의의 방법으로 해결할 수 없는 분쟁문제는 조선민주주의인민공화국의 재판기관 또는 무역중재기관에서 심의해결한다.

중재는 조선민주주의인민공화국의 무역중재사건 심의절차에 따라 한다. 중재원고와 중재피고는 중재원명단에 있는 사람을 중재원으로 지명할 수 있다.

재판은 조선민주주의인민공화국의 민사소송절차에 따라 한다. 다른 나라의 합영당사자는 민사소송에서 우리나라의 합영당사자와 같은 권리를 보장받는다.

합영당사자들의 합의에 따라 분쟁문제의 심의를 제3국의 무역중재기관에 제기할 수도 있다. 이외에 개정세칙은 다음과 같은 3개조문을 신설했다.

첫째, 합영당사자들은 제기된 사건을 우리나라에서 심의 해결받으려 할 때에는 소송문건을 해당 재판기관 또는 중재기관에 내야 한다(99조).

둘째, 합영당사자들은 분쟁을 해결하는 기간 분쟁사건을 제외한 나머지 의무들을 계속 이행하여야 한다(제103조).

셋째, 상대측 당사자 또는 대리인은 합영회사 운영과정에서 제기되는 문제를 처리하여 줄 데 대한 신소와 청원을 할 수 있다(제104조).

고찰컨대, 합영법 및 같은 법 시행세칙 상의 분쟁해결은 합영당사자간의 분쟁을 대상으로 하는 바, 합영당사자간의 분쟁은 합영회사의 구체적인 운영이 최고의결기관인 이사회와 집행기관인 사장 및 관리성원에 의하여 이루어지므로 이는 주로 이사회와 사장의 운영과 사장 및 관리성원의 업무수행과 관련하여 발생하게 된다.

그러나, 재판을 하나의 정치사업으로 보고 인민을 교양 개조하는 수단으로 여기며 단순한 김일성의 교시와 당의 사법정책에 불과한 북한의 현행 재판제도나 민사소송절차⁵⁶⁾에 비추어 외국측 합영당사자에 대한 정당한 권리의 구제가 보장되어 있다고 볼 수 없다.

그리고, 북한의 무역중재기관으로는 국제무역촉진위원회 무역중재위원회가 있으며 여기서 사건심의규정을 제정·시행하고 중재원 명부를 작성하여 사건 당사자들이 지명하도록 하고 있지만 사건심의 규정 자체가 북한 당국의 자의적 개정·적용 가능성을 안고 있어 외국측 당사자에 대한 신뢰보호가 미흡하다.

이상에서 소개된 신규 합영법시행세칙을 항목별로 비교하여 보면 다음과 같다

56) 북한 민사소송법의 구조와 특징에 관하여 보다 상세한 것은 법제처, 북한법개요, 380~389쪽 참조.

<<신구 합병법시행세칙 비교>>

연번	비교항목	舊 合營法 施行細則	新 合營法 施行細則
1	구성	10장 71조	10장 104조
2	제정의 목적 및 원칙	합영법의 집행 및 경제기술 교류	김일성 김정일 지시 관철 북한 사회제도와 자주권 존중원칙, 평등호혜
3	법적 지위	불분명	회사재산 소유권과 기업 경영권을 가지는 북한 법인
4	합영주체	제일상공인 및 해외 거주 조선동포	해외거주 조선동포
5	합영업종	전자자동화·금속·채취·기계제작·화학공업, 관광업 등	농업·수산업·경공업·건설공업 등 추가
6	합영 제한	규정없음	환경오염, 동식물, 자연부원에 피해가증 합영기업 창설금지
7	합영회사의 조직·등록·영업절차	대외경제위원회와 합의 후 대외교섭 제출서류, 소요기간에 대한 규정없음	관련국가기관의 합의, 관련기관은 문건 접수일 기준 20일 이내 합의 여부 통보 합영회사 조직신청서 제출 1개월내 심의후 국가합영공업총국 승인에 제기

연번	비교항목	舊 合營法 施行細則	新 合營法 施行細則
	등록 영업허가 증 발급	구체적기간 없음 규정없음	등록접수 후 15일안으로 등록증 발급 영업허가신청서 접수일 기준 15일 이내 발급
8	출 자	화폐, 건물, 원료, 기계설비, 발명권, 기술문헌 토지 등 출자	기술비결 산업재산권 추가
9	이사회 의결방법	전원일치제 의결정족수 불분명	전원일치의안과 2/3찬성 의안으로 이원화 거수가결원칙(서면·투 표가능)
10	소요물자	북한물자 구매강제 (생산되지 않거나 구입불가능시 수입)	변경없음. 단, 북한물자구 입은 국가계획에 맞추어 합영자재상사를 통해 보 장받음
11	물자구입, 제품판매	규정없음	국가승인을 받지 않고 생산 및 경영과 관련없 는 물자수입, 자기가 생 산하지 않은 제품·수출 시 물건을 억류·몰수· 관세 또는 벌금 부과
12	고용·해고	노동행정기관 경유	변경 없음
13	해산 및 청산	계약에서 정함 규정없음	계약에서 정함. 원칙적으 로 10년, 특별 장려부문 은 연장 가능 북한법·규정 위반시 일 정기간 기업중지 또는 국가승인하에 해산

IV. 合作法의 主要内容

1. 合作의 基本原則

조선민주주의인민공화국 합작법은 우리나라와 세계 여러나라들 사이의 경제협력과 기술교류를 확대 발전시키는데 이바지한다(합작법 제1조)㉠.

합작기업은 우리측 투자자와 외국측 투자자가 공동으로 투자하고 우리측이 생산과 경영을 하며, 합작계약 조건에 따라 상대측의 투자몹을 상환하거나 리윤을 분배하는 기업을 말한다(제2조).

합작투자 방식은 구 합영법 체제에서는 찾아 볼 수 없었던 새로운 투자 유형인데, 이는 이미 1992년 2월 19일 발효된 남북기본합의서 제15조㉡에 의하여 「자원의 공동개발, 민족내부 교류로서의 물자교류·합작투자 등 경제교류와 협력을 실현한다」고 선언함으로써 예전된 것으로서 합영투자와 대조되는 개념으로 볼 수 있다㉢.

일반적으로 합작기업이란 사업을 공동으로 할 목적으로 공동의 소유자가 설립하는 전형적인 사업 형태를 말한다. 미국의 경우 어떤 사업을 추진하기 위하여 재산 또는 기술을 가진 둘 이상의 기업결합으로 같은 사업상의 이익과 손실을 분배하며 사업체의 공동경영권을 갖는 조합의 형태를 의미한다. 이러한 합작기업은 자기회사의 자금 부족이나 경영자원의 부족 부분을 보충하기 위하여 또는 외국자본의 단독진출을 인정하지 않는 나라에 진출하기 위한 경우에 주로 이용된다.

북한의 경우 외국인투자법과 합작법에 중복적으로 표명된 합작기업의 개념은 북한측 투자자와 외국측 투자자가 공동으로 투자하고 북한측이 생산과 경영을 하며 합작계약조건에 따라 상대측의 투자몹을 상환하거나 이윤을 분배하는 기업으로 정의되고 있는 바, 이는 경영권이 북한측 당사자에게 전속되고 외국측 당사자에 대하여는 경영과 관련하여 오로지 합작법 제6조에 의한 자문 내지 협의만 할 수 있다는 것이 특징이다.

2. 합작투자의 대상

- 1) 이 규정은 외국인투자법 제1조의 그것과 동일하다.
- 2) 이 조의 정신은 1992년 9월 17일 서명 교환된 남북교류·협력부속 합의서 제1조의 규정에 의하여 「남과 북은 자원의 공동개발, 합영·합작투자 등 경제협력사업의 대상과 형식, 물자교류의 품목과 규모를 경제교류·협력공동위원회에서 협의하여 정한다」, 「남과 북은 자원의 공동개발, 합영·합작투자 등 경제협력 사업의 규모, 물자교류의 품목별 수량과 거래조건을 비롯한 기타 실무적 문제들을 쌍방 교류·협력 당사자들 사이에 토의하여 정한다」등으로 더욱 구체화 되었다.
- 3) 남북기본합의서 채택당시에는 합작투자라는 용어를 사용하는데 대하여 우리측이 그 의미에 대하여 관심을 갖지 않고 종전의 합영투자와 같은 의미로 받아들인 것 같다.

합작기업은 수출할 수 있는 제품·선진기술이 도입된 제품을 생산하는 부문에 조직하는 것을 기본으로 하며 관광·봉사부문에도 조직할 수 있다(제3조). 이것은 합작투자 유치의 목적이 외화획득을 위한 수출진흥과 심화된 산업기술적 낙후성을 탈피하기 위한 기술도입에 역점을 둔 것이며, 관광 및 봉사부문을 명시한 것은 즉시 착수될 수 있는 조건을 갖추고 또 외화가득율이 높다는 점에 착안한 것으로 보인다.

또한, 국가는 외국투자가가 현대적인 설비와 첨단기술을 투자하거나, 국제시장에서 경쟁력이 높은 제품을 생산하는 부문에 투자하는 것을 장려한다(제4조).

이와 같이 합작투자장려부문에 대하여는 현대적인 설비와 첨단기술을 투자하거나 국제시장에서 경쟁력이 높은 제품을 생산하는 부문으로 규정하고 있는데 이것은 외국인투자법 제7조의 규정내용을 재확인한 것이다⁴⁾.

3. 합작당사자

합작당사자에 대하여는 외국측 투자가 이외에 합작법 제5조의 규정에 의하여 공화국 영역 밖에 거주하고 있는 조선동포들도 이 법에 따라 합작할 수 있다고 규정함으로써 합영법의 그것에 비하여 확대된 것으로 보이며 특히 조선동포를 명시적으로 규정한 취지는 재일교포나 재미교포 이외에 우리측 기업을 다수 끌어들임으로써 서방 자본주의국가들의 합작투자를 촉진시키고자 한 데 있는 것으로 보인다.

4. 합작기업창설절차

합작을 하려는 기관, 기업소, 단체는 해당 상급기관과 협의하고 외국 투자가와 합작계약을 맺은 다음, 정무원 대외경제기관에 합작신청서를 내야한다.

이 때 신청서에는 계약서, 경제기술타산서를 비롯한 해당한 문건을 첨부하여야 한다(제6조).

정무원 대외경제기관은 합작신청서를 접수한 날 부터 50일 안으로 그에 대하여 승인하거나 부결하는 결정을 하여야 한다(제7조).

합작기업은 합작이 승인된 후 30일 안에 해당기업 소재지의 도(직할시) 행정경제위원회에 등록하여야 한다⁵⁾.

한편, 합작기업은 승인된 합작 업종을 마음대로 변경시킬 수 없다. 승인된 업종을 변경시키려고 할 경우에는 정무원 대외경제기관의

4) 외국인투자법 제7조는 다음과 같이 규정하고 있다.

「국가는 첨단기술을 비롯한 현대적 기술과 국제시장에서 경쟁력이 높은 제품을 생산하는 부문, 자원개발 및 하부구조 건설부문, 과학연구 및 기술개발부문에 대한 투자를 특별히 장려한다」

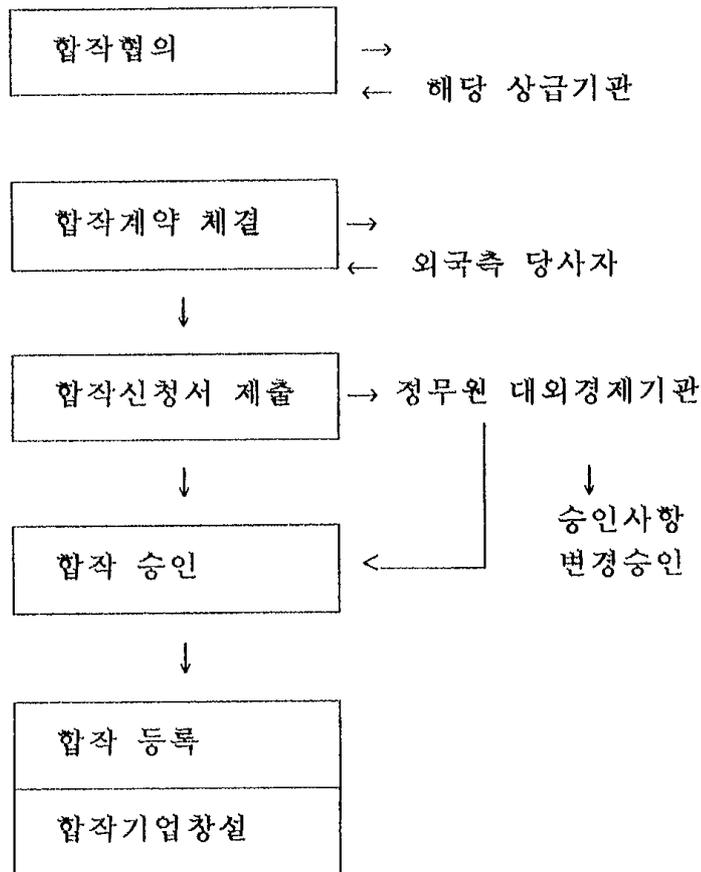
5) 이 점은 구 합영법의 그것보다 개선된 것으로 볼 수 있다.

승인을 받아야 한다(제9조).

그리고, 합작을 하는 일방이 자기의 권리와 의무를 제3자에게 전부 또는 일부를 양도하려고 할 경우에는 상대방의 동의를 받은 다음 정무원 대외경제기관의 승인을 받아야 한다(제10조).

이상과 같은 합작기업창설절차를 도해로 나타내보면 다음과 같다.

표4 << 합작기업창설절차 >>



5. 노동력 관리

합작기업은 외국인의 채용에 관하여 제11조의 규정에 의하여 「계약 따라 외국투자가측의 기술자를 받아 쓰거나 정무원 대외경제기관과의 합의 밑에 제3국의 기술자를 채용하여 쓸 수 있다」고 규정하고 있다.

이것은 기술도입을 위한 경우에 한하여 외국인채용을 허용하고 있는 것으로서 극히 폐쇄적인 한계를 가지고 있다.

6. 원자재 수입 및 제품수출 등

합작기업은 국가가 승인한데 따라 생산 및 경영에 사용할 물자를 수입할 수 있고 생산한 제품을 수출할 수 있다(제12조). 합작기업이 필요로 하는 원자재는 그들의 외환사정이 좋지 않기 때문에 국산으로

충당하고자 할 것이나 수출을 위하여 원자재 수입이 불가피한 경우에는 승인을 받도록 한 취지로 보인다.

한편, 생산된 제품의 판매에 관하여는 내수판매가 법적으로 금지되는 않고 있지만 북한주민들의 구매능력에 한계가 있고 외화획득이 절실한 사정에 비추어 수출이 큰 비중을 차지할 것으로 보인다.

7. 투자상환 및 이윤분배

합작기업에 투자한 외국투자자의 투자에 대한 상환과 이윤분배는 국제적 태환성이 있는 현금으로 하는 것이 가장 확실하다고 할 수 있으며 경우에 따라 원자재의 구상무역 방식으로 할 필요도 있겠으나 합작법은 합작제품에 의함을 원칙으로 하고 있다. 즉, 합작법은 제 13조에서 외국투자자의 투자에 대한 상환과 리윤분배는 합작제품으로 하는 것을 기본으로 하며, 쌍방의 합의에 따라 다른 방법으로도 할 수 있다고 규정하고 있다. 합작제품에 의한 투자상환 내지 이윤분배 방식을 채택할 경우 외국투자자는 판매 등에 의하여 처분할 부담을 지게 되고 북한측의 납기준수, 제품의 품질보증 등에도 얽매이지 않을 수 없게 된다. 따라서 이 방식은 임가공방식에 의한 합작투자가 아닌 한 가급적 회피하여야 할 것이며 가능한 한 태환성 있는 외화에 의하도록 하는 것이 바람직할 것이다.

그리고, 쌍방의 합의에 따라 다른 방법으로 할 수 있다함은 투자에 대한 대가를 합작계약조건에 따라 투자지분을 상환하거나 이윤을 분배하도록 한 것으로서 이 경우 투자지분의 상환형태는 일종의 차관공여⁶⁾ 내지 대부투자의 방식으로서 직접투자라 볼 수 없으며, 이윤분배 형태는 이윤이 없으면 어떠한 투자이익도 찾을 수 없을 뿐아니라 외국측 당사자는 회사경영에 참가할 수 없기 때문에 외국측 투자자의 투자이익 제고 면에서는 큰 문제가 있다. 따라서 투자지분 상환형태를 채택할 때에는 이자율과 상환시기에 관하여 상세한 약정을 할 필요가 있을 것이며 이윤분배의 형태를 채택할 때에는 최소한 경영평가 내지 결산방법이 객관적으로 이루어질 수 있는 제도적 장치를 마련하고 가급적 경영에 대한 실질적 관여가 가능하도록 하는 방안을 모색할 필요가 있을 것이며, 합작기업 종료시는 물론 외국측 투자자의 사정에 따라 합작을 철회할 필요가 있을 때에는 투자원본을 회수할 수 있는 장치가 마련되어야 할 것이다.

한편, 합작법은 제14조의 규정에 의하여 합작기업에서 생산된 제품과 얻은 수입은 합작계약에 따라 상환 또는 분배의무를 이행하는 데 먼저 쓸 수 있다고 규정하고 있는데 이는 당연한 내용을 규정한 주의 규정으로서 합작투자를 적극유치하기 위한 취지인 것이다. 다만 합

6) 차관이란 일반적으로 국제간의 산업금융을 의미하는데, 우리나라의 경우 외자도입법 상 대한민국 국민이 외국으로부터 대외지불수단을 차용하거나 수출신용제도에 의하여 자본재 또는 원자재를 도입하는 계약으로 정의되고 있다(제2조 8호)

작기업에서는 생산 및 제품판매 등에 관한 결정권이 북한측에 전속되어 있기 때문에 외국인 투자자의 이익을 보호하기 위하여서는 이 조항을 강제조항으로 규정하는 것이 바람직하나 임의조항으로 되어 있어 그 실효성은 의문시 되고 있다.

그밖에, 합작은 투자상환과 관련하여 외국투자가가 합작기업에서 얻은 합법적 이윤, 기타 수입은 북한의 외화관리 관련법규에 따라 국외로 송금할 수 있도록 규정하고 있는데(제15조), 합작투자의 경우에는 외국투자가가 북한내에 거주할 필요가 없고 따라서 이윤분배도 합작기업이 계약에 따라 북한 밖에 있는 외국투자가에게 송금하는 방식으로 이루어진다고 보아야 할 것이기 때문에 이 조항의 입법취지는 불명료하다.

8. 합작기업의 경영활동

합작법은 합작기업의 생산 및 경영을 북한측 당사자가 전담하게 하면서 이와 별도로 합작당사자들이 비상설적인 공동협의기구를 조직할 수 있고 공동협의기구에서는 새기술 도입과 제품의 질 제고, 재투자를 비롯한 합작경영상 중요문제들을 협의하도록 하고 있다(제16조).

공동협의기구의 성격 내지 지위는 단순한 경영자문기관에 불과한 것으로 생각되며 협의사항으로 규정한 것도 북한측에서 관심을 갖는 것 사항에 국한되어 있어 외국투자가의 보호에 특별한 도움이 되지 않는 결함이 있다.

합작기업의 내부조직에 관하여서는 합작법에 특별한 규정을 두고 있지 않으며 민법 제14조에서 「대표자」라는 개념만을 규정하고 있을 뿐이기 때문에 법적 규율을 받지 않고 임의로 조직할 수 있는 것으로 보아야 할 것이다.

다만, 합작기업은 북한측이 단독으로 경영하는 투자형태이며 북한의 국영기업, 협동단체 등에 일반적으로 적용되는 조직원리로서 「대안의 사업체제」가 있기 때문에 여기에 나타난 공장당위원회⁷⁾조직이 준용될 것으로 보여진다.

합작기업의 경영활동에 대한 결산은 월별·분기별·연도별로 하고 이 때 합작기업은 규정에 따라 재정부기결산서를 해당기관에 제출하며 재정은행기관의 감독을 받도록 되어 있다(제17조).

그러나, 합작기업의 경영활동이 북한측에 전속되어 있는 만큼 외국투자가의 투자이익과 관련하여 가장 중요한 결산에 관하여서는 상세한 내용을 법제화할 필요가 있음에도 불구하고 결산기간에 관한 규정만 두고 있을 뿐 합작기업내의 결산담당기관 및 절차에 관하여서는 침묵을 지키고 결산방법도 규정에 위임하고 있어 외국투자가의 보호에는 극히 미흡하다는 결함이 있다.

7)북한의 공장당위원회는 당간부, 행정간부, 지배인, 기사장, 기술자 및 생산핵심당원으로 구성되어 있다.

또한, 결산에 대한 감독기관이 해당기관 내지 재정은행기관으로 되어 있어 불명확하고 재정은행기관이 감독하도록 한 취지도 분명하지 않다.

9. 납세의무

합작기업은 계약에 따라 이윤을 분배하는 경우 세법에 정하는 바에 따라 세금을 납부하여야 한다(제18조).

합작기업이 북한내에서 경제활동을 하여 이윤을 얻게 되고 이를 외국투자가에게 분배할 경우에 납세의무를 부담하는 것은 당연하다 할 것이다. 여기서 납부하여야 할 세금은 외국투자기업및외국인세금법에 의한 기업소득세와 개인소득세일 것으로 추정된다.

그러나, 외국투자가의 과세요건 및 납부절차 등이 명확하지 아니한 점이 문제이다. 다만, 외국투자기업및외국인세금법에서는 합작기업은 등록일부터 20일이내에 해당 재정기관에 세무등록을 하도록 하고 있다⁸⁾.

10. 합작기업의 해산 및 합작의 종료

합작기업의 해산에 관하여 합작법은 다음과 같이 규정하고 있다. 즉, 합작 당사자들 가운데서 어느 일방이 합작계약 의무를 리행하지 않아 기업을 운영할 수 없게 된 경우, 정무원 대외경제기관의 승인 밑에 합작기업을 해산할 수 있다. 이 경우 생긴 손해에 대한 책임은 계약의무를 리행하지 않은 당사자가 진다(제19조).

이와 같이 합작기업의 해산요건은 어느 일방이 합작계약의무를 이행하지 않아 기업을 운영할 수 없게 되었을 경우이며 해산절차는 정무원 대외경제기관의 승인을 받을 것만 규정하고 있을 뿐 구체적인 내용이 결여되어 있다.

그 효과면에 있어서는 합작기업의 해산으로 생긴 손해에 대한 책임은 계약의무를 이행하지 않은 당사자가 지도록 하는 규정(제19조제2문)과 채권·채무의 청산 및 등록취소절차에 관한 규정(제20조제2문)만을 두고 있다. 구 합영법⁹⁾에서와 같은 잔여재산의 처분 및 외국투자가의 투자지분 상환 등에 관한 규정이 없는 것이 흠이다.

한편, 합작의 종료에 관하여는 다음과 같이 규정하고 있다.

「합작은 합작기간이 다 되면 끝난다. 합작기업은 합작기간이 끝나거나 기한 전에 해산하는 경우 법이 정한데 따라 채권 채무관계를 청산하며, 등록취소 수속을 하여야 한다.

합작 당사자들이 합작기간이 끝난 후에도 합작을 계속하려고 할 경우에는, 그 기간이 끝나기 6개월 전에 정무원 대외경제기관의 승인을

8) 외국투자기업 및 외국인세금법 제2조 참조.

9) 합영법 제25조 및 시행세칙 제9장 참조.

받아야 한다(제20조).

여기서 합작의 종료는 합작계약의 종료로 해석되며 합작의 계속은 합작계약의 갱신으로 보아야 한다. 그리고 합작의 종료에 있어서도 이와 같이 해산의 경우와 마찬가지로 채권과 채무의 청산 및 등록취소절차에 관해서만 규정을 두고 있으므로 외국투자자 보호면에서 보완적 입법이 요청된다.

11. 분쟁의 해결

합작과 관련한 분쟁의 해결에 있어서 합작법은 유일하게 제21조에서 다음과 같이 규정하고 있다. 즉, 합작과 관련한 의견 상이는 협의의 방법으로 해결한다. 분쟁 사건은 조선민주주의인민공화국의 재판기관 또는 중재기관에서 해당절차에 따라 심의 해결한다.

이와 같이 합작법은 합작과 관련한 분쟁의 해결에 있어서 단순히 북한의 재판기관 또는 중재기관에 의한 해결만을 도모하고 있으므로 외국측 합작당사자에게 극히 불리하게 되어 있다. 따라서 최소한 합영법에서 같은 제3국의 중재기관에 의한 분쟁해결 방법¹⁰⁾을 강구하는 것이 외국측 투자자보호를 위하여 절실히 요청된다.

12. 종합

북한이 이상에서 고찰한 바와 같은 합작법을 새로 제정하고 합영법의 개정을 보류한 것은 잠정적으로 합작투자방식을 위주로 대외개방정책을 추진하겠다는 의사표시로 보여지는데 이러한 정책추진배경은 첫째, 합영투자나 외국인투자가 갖는 개방정책 수행상 한계를 부분적으로 극복하고 둘째, 체제개방이 체제붕괴압력으로 작용하는 것을 최소화하며 셋째, 과거의 성공경험을 극대화함과 아울러 당면한 외채문제를 해소하려는데 있었다.

그리고, 기존의 합영법은 앞에서 살펴본 것처럼 여러가지 미비점을 가지고 있어 우리나라는 물론 서방국가의 대북투자를 유도하는 데 실패하였으나 합영법을 서방의 선호에 맞도록 개정할 경우 자본주의적 방식의 직수입과 이로 인한 체제동요의 위험이 뒤따르기 때문에 별도의 창구를 찾으려는 노력으로 생각된다.

특히 서방제국의 대북진출에 대한 촉매제로서 우리나라와의 경제협력이 긴요하다는 점을 인식하게 된 것으로도 보인다. 그러나, 북한과 대립·경쟁관계에 놓인 우리나라의 기업이 북한 내에서 자유롭게 경제활동을 하도록 허용할 수는 없기 때문에 우리측을 의식하여서라도 개방의 폭을 제조정할 필요가 있었을 것이다.

따라서 북한은 체제수호와 개방을 동시에 추구하기 위하여 제한적 개방정책을 선택하였다고 여겨지며 이를 법제화한 것이 합작법이라 할 수 있다¹¹⁾.

10) 앞의 III. 참조.

요컨대, 합작법은 직접투자에 따른 부담을 제거함과 아울러 외채누적으로 인한 추가적 차관도입이 불가능한 문제도 해결할 수 있다는 점에서 최선의 선택이었다고 볼 수도 있다. 또한, 합작법은 외국측 당사자가 북한내에서 활동하는 것을 최소한으로 제한함으로써 자본주의식 기업논리가 북한에 침투하여 주체사상의 동요 등 체제유지에 장애가 되는 것을 방지하면서도 필요한 외국의 선진기술이나 설비를 도입하는 데 부의 효과를 가져올 것으로 기대되며 과거의 합영경험이나 무역거래 그리고 최근 우리 기업가와의 접촉을 통하여 현재의 북한정세나 경제발전단계로 보아 합작이 상대적으로 유리하다는 분석을 내린 결과로 추측된다.

그리고, 여기에는 중국의 중외합작경영기업법¹¹⁾이 큰 영향을 미친 것으로 보인다. 그러나 중국의 중외합작경영기업법에 의한 합작경영기업은 북한의 합영기업에 해당하는 합자경영기업과 전혀 다른 목적으로 설립되는 것이 아니라 운영상의 탄력성을 제고하기 위하여 인정된 것으로서, 합자경영기업과 비교하여 첫째, 법인격의 취득이 필수적이지 아닌 점 둘째, 지분의 제한이 없고 출자비율에 따른 이익분배를 하지 않아도 되는 점 셋째, 이사회 구성이 법정요건이 아니며 그 의결절차 및 방식도 당사자의 합의에 의할 수 있는 점에 차이가 있다.

즉, 합영경영기업은 기업운영의 기본적 사항을 당사자간의 계약에 의하여 탄력적으로 정하는 것을 허용하는 데 특징이 있을 뿐 경영참여의 배제에 목적을 두고 있지 않다. 합작경영기업은 계약에 따라 이사회 또는 연합관리기구를 설립하고 여기에서 합작기업계약 또는 정관의 규정에 의거하여 합작기업의 중대문제를 결정하며¹²⁾, 중외합작자는 합작기업계약이 정하는 바에 따라 수익 또는 상품을 분배하고 손해를 부담한다¹³⁾.

참고로 중국에 있어서의 합자경영기업과 합작경영기업의 차이점을 항목별로 비교하여 보면 다음과 같다.

표5 << 중국의 합자경영기업과 합작경영기업 비교 >>

연번	비교항목	중외합자경영기업	중외합작경영기업
----	------	----------	----------

11) 이 점에서는 외국인기업법과 입법취지가 동일하다. 다만 외국인기업법은 지역적으로 한정되어 있고 외국인 단독투자의 허용으로 인한 위험부담이 수반된다는 특색이 있다.

12) 이 법은 대외경제협력과 기술교류를 확대하고 외국의 기업 및 기타 경제조직 또는 개인이 호혜평등의 원칙에 따라 중화인민공화국의 기업 또는 기타 경제조직과 중국내에서 공동으로 중외합작경영기업의 설립을 촉진하기 위하여 1988년 4월 13일 제7기 전국인민대표대회 제1차회의에서 통과된 것으로서 전문 28개조로 구성되어 있다.

13) 중외합작경영기업법 제12조.

14) 중외합작경영기업법 제22조.

1	투자방식	주식제 합자경영 투자비율 계산	계약식 합작경영 투자비율 불계산
2	법적 근거	중외합자경영기업법 및 실시조례	관리조례 없음
3	법인격	독립된 법인	법인격 없는 조합 (예외 있음)
4	조직구성	이사회가 최고의 운 영기구	연합관리위원회가 계약 이행 감독
5	관리방식	공동관리	일방관리
6	조세 징수	공동으로 납부 ①투자총액에서 설 비 및 물자(자동차 제외) 수입시 수입 관세 및 공상통일세 면제 ②기업소득세는 33% 2년간 면제 다음 3년 간 반액 면제	당사자가 각각 납부 ①국내공급불가능한 선진 적 기계설비, 기본건설 용 재료등에 수입관세 및 공상통일세 면제 ②외국측 합작자에 소득 세 부과
7	손익분배	등록자본 비율에 따 라 이익분배, 손실 분담	계약상의 비율에 따라 이익분배
8	잔여재산 분배	등록자본의 비율에 따름	무상으로 중국측 당사자 에 귀속

V. 合營·合作法關聯法制的 主要內容

1. 外國人投資法の 主要內容

(1) 기본원칙

외국인투자법은 제1조에서 다음과 같이 선언하고 있다. 즉 「세계 여러나라들과의 경제협조를 확대 발전시키는 것은 조선민주주의인민공화국의 일관한 정책이다. 국가는 완전한 평등과 호혜의 원칙에서 외국투자자들이 공화국 령역 안에 투자하는 것을 장려한다」 여기에 외국인투자법의 제정목적이 있다¹⁵⁾. 이를 위하여 외국인투자법은 제2조에서 「이 법은 외국투자자들이 외국인투자기업을 창설 운영하는 일반원칙과 질서를 포괄적으로 규제한다.

외국투자기관 공화국 령역 안에 투자하는 다른나라의 법인과 개인을 말한다.

외국투자기업이란 공화국 령역 안에 설립한 합작기업, 합영기업, 외국인기업을 말한다.

합작기업이란 우리측 투자자와 외국측 투자자가 공동으로 투자하고, 우리측이 운영하며, 계약조건에 따라 상대측에 투자몹을 상환하거나 리윤을 분배하는 기업을 말한다.

합영기업이란 우리측 투자자와 외국측 투자자가 공동으로 투자하고, 공동으로 운영하며, 투자몹에 따라 리윤을 분배하는 기업을 말한다.

외국인기업이란 외국인투자자가 단독으로 투자하여 경영하는 기업을 말한다」고 규정하고 있다.

이에, 외국인투자자는 공화국 령역 안에 합작기업, 합영기업을 설립할 수 있으며, 자유경제무역지대 안에 외국인기업을 창설, 운영할 수 있으며(제3조), 국가는 공화국의 법에 따라 외국인투자자와 외국인투자

15)참고로 중국의 경우 외국인투자자의 투자장려의 관한 국무원규정(1986년 11월 11일 공표)을 보면 「투자환경을 개선하고 외국인투자자의 투자를 보다 효율적으로 흡수하여 선진기술을 도입하여 제품의 품질을 고양하며 수출에 의한 외화의 획득을 증대하여 국민경제를 발전시키기 위한」 것이 그 제정목적이 되고 있다.

기업의 합법적 권리와 이익을 보장한다(제4조)고 하면서 외국투자자들의 투자를 적극 장려하고 있다.

(2) 투자 당사자

외국인투자법은 제5조에서 다른나라의 기관, 회사, 기업체들과 개인 및 기타 경제조직들은 공화국 영역 안에 투자할 수 있다. 공화국 영역 밖에 거주하고 있는 조선동포들도 이 법에 따라 투자할 수 있다고 규정함으로써 외국인투자 당사자에 관한 규정을 두고 있다. 그러나 이 규정은 앞의 외국인투자법 제2조 제2항의 그것과 일치하지 않으므로 문제이나 외국투자가란 실제적으로 제5조에 규정된 바에 따라 해석하는 것이 타당할 것이다.

그리고, 공화국 영역 밖에 거주하고 있는 조선동포의 범위에 제일 . 재미교포만을 의미하는 것인지 남한주민도 포함하는 것인지의 여부가 불분명하고 이는 종전의 합영법상 「재일조선상공인을 비롯한 해외 거주 조선동포」라는 표현과도 차이가 있다.

북한 헌법상 그들이 말하는 「공화국」은 한반도 전체를 의미하는 것으로 해석될 수 있으며¹⁶⁾ 이 경우 남한 주민은 공화국 영역안에 거주하므로 외국인투자법의 대상에서 제외된다고 볼 여지가 있다.

그러나, 북한헌법 제15조에서 구 합영법과 같은 표현인 「해외에 있는 조선동포」라는 표현을 사용하여 외국인투자법상의 표현과 구별하고 있는 점, 헌법 제6조에서 「공화국은 자기 영역안에 있는 다른 나라 사람의 합법적 권리와 이익을 보장한다」라고 규정한 것은 사실상 통치권이 미치는 북한지역 거주 외국인만을 대상으로 한 것으로서 당해 영역에 남한지역은 포함되지 않음을 전제로 하였다고 볼 수 있는 점에 비추어 반대의 해석이 가능하다.

결국 외국인투자법이 남한주민의 포함여부를 명확히 하지 않은 것은 중국에서 「대만동포투자장려에관한규정」을 따로 제정한 것과 대조를 이루며 이는 북한 당국이 당면한 경제난을 해소하기 위하여 남한주민의 투자까지 호소하는 것으로 보이는 것을 회피하기 위한 것으로 생각된다.

한편, 외국인투자법은 구 합영법과 달리 북한측 당사자에 관하여는 언급을 하지 않고 있고 합작법에서 북한의 「기관 . 기업소 . 단체」가 합작할 수 있음을 규정하고 있을 뿐인데(제6조), 이는 외국인기업의 경우 북한측 당사자가 없음을 고려한 것으로 보여진다.

(3) 투자대상과 그 제한 및 장려조치

외국인투자대상에 대하여 합작법은 종전의 합영법보다 열거적 . 포괄적으로 규정하여 외국투자가는 공업, 농업, 건설, 운수, 채신, 과

16) 북한 헌법 제9조 참조.

학기술, 관광, 유통, 금융을 비롯한 여러 부문에 투자할 수 있다고 하였다(제6조).

다만, 종전과 달리 투자금지대상을 명시하여 「민족경제발전과 나라의 안전에 지장을 주거나 경제기술적으로 뒤떨어지고 환경보호의 요구에 저촉되는 대상의 투자는 금지하거나 제한한다」고 규정하였다(제11조).

또한, 투자장려부문과 장려조치의 내용을 특별히 명시하고 있는 점도 종전의 합영법에서 진일보한 것으로서 투자장려대상은 「첨단기술을 비롯한 현대적 기술과 국제시장에서 경쟁력이 높은 제품을 생산하는 부문, 자원개발 및 하부구조건설부문, 과학연구 및 기술개발부문에 대한 투자」이며(제7조), 특히 장려조치로서는 「소득세를 비롯한 여러가지 세금의 감면, 유리한 토지사용조건의 보장, 은행대부의 우선적 제공」을 예시하였다(제8조). 조세지원에 대하여는 외국투자기업및외국인세금법 제12조와 제15조제2호에 의하여 기업소득세만을 감면하고 있으며, 유리한 토지사용조건의 보장과 은행대부의 우선적 제공은 자유경제무역지대법 제38조·제39조에서 자유경제무역지대안에 설립된 외국인투자기업에 대하여 특혜적인 경영활동조건의 보장을 추가로 규정하고 있는 바 첫째, 국가가 따로 정한 품목을 제외하고는 수출입물자에 대하여 관세를 적용하지 않으며 둘째, 이윤이 나는 해로부터 3년까지 소득세를 물지 않고 그 다음 2년까지 소득세를 5퍼센트 범위에서 덜어 줄 수 있으며 소득세율은 다른 기업보다 낮추어 결산이윤의 14퍼센트로 한다는 것 셋째, 기업창설 및 운영을 위하여 입출국하는 외국투자자들의 수속절차와 방법을 편리하게 정하도록 하고 있다(제9조 및 제10조). 여기서 관세면제는 자유경제무역지대법 제4장에서 구체적으로 규정하고 있는데 종전 합영법에서 원자재 수입시 일률적으로 관세면제를 규정한 것보다 후퇴한 것이다^m. 조세감면에 관하여는 외국인투자기업및외국인세금법 제15조·제25조·제42조와 자유경제무역지대법 제36조·제37조·제40조에서 반복하여 규정하고 있으며 출입국절차 간소화는 자유경제 무역지대법 제23조·제41조에서 구체적 규정을 두고 있다.

(4) 투자의 목적물

외국인투자의 투자목적물에 대하여 합작법은 제12조에서 외국투자자는 화폐재산, 현물재산, 공업소유권, 기술비결을 비롯한 재산과 재산권으로 투자할 수 있다. 이 경우 투자하는 재산과 재산권의 가치는 해당 시기의 국제시장 가격에 기초하여 당사자들 사이의 합의에 따라 평가한다고 규정하고 있다.

이는 구 합영법상의 규정과 큰 차이가 없는 것으로서 북한측에서 주로 투자할 것으로 예상되는 토지에 대한 가치평가방법 및 기준과

17) 합영법 시행세칙 제37조 참조.

외국측에서 투자할 경우 평가방법이 문제되는 공업소유권·기술비결 등에 관한 구체적 규정의 보완은 전혀 실현되지 않았으며 제3자에 의한 평가에 관한 명시적 규정이 없는 것도 문제이다.

(5) 외국인투자기업의 법적 지위

외국인투자법은 제13조에서 외국인투자기업이 북한 또는 외국에 지사·대표부·출장소를 설치하거나 새끼회사를 설립할 수 있고, 북한 또는 외국회사들과 기업을 연합할 수 있음을 규정하고 있다. 지사·대표부 및 출장소의 설치에 특별한 의미가 없는 것이나 새끼회사의 설립은 외국인투자기업의 재출자에 의한 별도의 외국인투자기업도 포함된다는 의미로 해석되며 이 경우 새끼회사의 설립절차 등에 관하여는 특별한 규정이 없으므로 외국인투자기업의 일반적인 설립절차에 따른다. 그리고, 기업연합에 관한 규정은 독특한 규정이라는 하나 구체적인 범위가 밝혀져 있지 않으므로 일반적인 회사의 합병을 의미하는 것으로 해석된다.

한편, 합작기업·합영기업 및 외국인기업의 법적 지위에 관하여는 북한의 법인으로 규정하고 있는데(제14조제1문), 북한민법상으로는 민사법률관계의 당사자라는 개념속에 독립적인 경비예산이나 독립채산제로 운영하는 기관·기업소·단체와 법적으로 등록된 합영회사를 포함시키고¹⁸⁾ 이들에게 민사권리능력과 민사행위능력을 부여하고 있는 점에 비추어¹⁹⁾ 일용 민사법률관계의 당사자가 될 수 있음을 명시한 규정으로 볼 수 있다.

그리고, 이들 합영기업, 합작기업 및 외국인기업의 내부조직에 관하여 살펴 볼 때 북한민법은 우리 민법과 달리 법인의 내부기관인 사원총회·이사·감사 등과 그 기능에 관하여 규정하지 않고 다만, 「기관·기업소·단체의 관리책임자는 그 기관·기업소·단체의 대표자이다.

기관·기업소·단체는 자기의 대표자나 대표자가 위임하는 대리인을 통하여 민사법률행위를 한다」라고 규정하고 있을 뿐이고²⁰⁾ 반면에 외국인투자법은 외국인기업이 법인의 지위를 갖는다고 하면서도 이들이 민법상 기관·기업소·단체에 해당하는지에 관하여는 규정을 두고 있지 않기 때문에 민법 제14조의 규정이 외국인투자기업에 대하여도 적용된다고 해석할 수 있는지는 불명확하다.

구 합영법에서는 합영회사의 내부조직으로서 이사회와 관리성원·재정검열원에 관한 사항을 비교적 상세히 규정하고 있었기 때문에 이

18) 북한민법 제11조에서 합영회사를 규정하고 있는 것은 구 합영법에 의거한 것으로서 세 법제에 의한 합영기업, 합작기업, 외국인기업 등으로 용어정비가 필요하다.

19) 북한민법 제11조 및 제12조 참조.

20) 북한민법 제14조

와 같은 문제가 어느 정도 해결되었으나 외국인투자법과 합작법 및 외국인기업법은 여기에 관하여 아무런 규정도 두고 있지 않아 이들 외국인투자기업의 대내적 의사결정과 대외적 활동에 관한 법률관계가 모호한 상태로 남아있게 되었던 것이다.

생각컨대, 합영기업에 관하여는 구 합영법상의 관계규정이 그대로 적용된다고 보고 합작기업과 외국인기업에 관하여는 위민법 제14조의 규정이 준용된다고 보는 것이 합작기업과 외국인기업의 특성상 타당할 것이다.

그런데, 구 합영법은 합영회사라는 표현을 사용하여 회사의 개념이 무엇인지가 애매하기는 하였으나 합영회사의 책임이 유한적으로 규정된 점에 착안하여 우리 법제상 유한회사에 가까운 개념으로 파악할 수 있었으나, 새 외국인투자법제는 외국인투자법은 물론 합작법·외국인기업법에서 모두 외국인투자기업의 유한책임에 관한 규정을 두고 있지 아니하여 여기에 관한 북한측의 입법의사 역시 불투명하다.

다만, 북한민법에서 기관·기업소·단체는 자기가 관리하고 있거나 소유하고 있는 재산으로 자기 자신이 민사책임을 진다고 규정한 점에 비추어²¹⁾ 합작기업과 외국인기업에 대하여는 이 규정이 준용된다고 해석할 수 있을 것이다.

한편, 공화국 영역안에 있는 외국인투자기업의 지사·대표부·출장소는 법인격을 갖지 않도록 하였다(제14조제2항).

(6) 토지사용

외국인투자기업의 토지사용에 관하여는 제8조에서 장려하는 부문에 투자하여 설립한 외국인투자기업은 유리한 토지사용 조건의 보장을 받는다고 규정하는데 이어 제15조에서 국가는 외국인투자가와 외국인투자기업 설립에 필요한 토지를 최고 50년까지 임대하여 준다. 임대하여 준 토지는 임대받은 기간 안에 해당기관의 승인 밑에 양도하거나 상속할 수 있다는 규정을 두고 있으며 자유경제무역지대법에 의한 임대료인하에 관한 규정이 있다²²⁾. 또한 외국인투자기업의 투자목적물로 규정된 현물재산에는 토지가 포함되는 것으로 해석된다.

북한에 있어서 토지소유관계에 관한 헌법과 민법 및 토지법의 규정에 의하면 토지는 국가 및 협동단체만이 소유할 수 있도록 하고 있다²³⁾.

따라서 외국인투자기업은 필요한 토지를 국가 또는 협동단체로부터 임대하여 사용하게 되며 북한측 당사자가 국가 또는 협동단체에 해당하는 기관·기업소일 경우에는 투자의 목적물로 토지를 현물출자하게 할 수 있다. 그러나 어느 경우이든지 외국인투자기업의 경우에도 토

21) 북한민법 제15조

22) 자유경제무역지대법

23) 북한헌법 제20조 내지 제22조, 민법 제2편, 토지법 제9조 내지 제12조 등 참조

지입차권 내지 사용권의 양도 및 상속으로 해석하여야 할 것이다²⁴⁾.

또한, 외국인투자법은 제15조에서 「외국인투자가와 외국인투자기업 설립에 필요한 토지」라고 하고 있으므로 외국인투자가에 필요한 토지에 대해서도 외국인투자기업의 설립에 필요한 토지와 마찬가지로 해석하여야 할 것이다.

(7) 노무관리

외국인투자법은 제16조에서 외국인 투자기업은 우리나라 로력을 채용하여야 한다. 계약에 의하여 정해진 관리인원과 특수한 직종의 기술자, 기능공은 정부원 대외경제기관과의 합의밑에 다른나라 사람을 채용할 수 있다. 우리나라 로력은 해당 노동기관과 계약을 맺고, 그에 따라 채용하거나 해고하여야 한다고 규정하고 있다.

이와 같은 내용의 외국인투자법상의 노무관리에 관한 규정은 구 합영법에 비교하여 외국인채용요건을 엄격히 제한하는 것이며 북한주민의 자율적인 채용 및 해고를 저해하는 문제점을 그대로 남겨 두고 있다. 또한 합작법 제11조와 외국인기업법 제20조에 의하여 이와 같은 취지는 다시 확인되고 있다.

따라서 구 합영법상의 해당규정은 실효된 것으로 보아야 할 것이다. 외국인투자기업에서 채용한 종업원의 근로조건 등에 관하여는 외국인기업법에서 직업동맹에 관한 규정을 둔 것을 제외하고는 따로 규정하지 않고 있는 바, 구 합영법과 마찬가지로 북한의 사회주의노동법이 적용된다고 보아야 할 것이나 종업원에 대한 사회보험 및 사회보장과 이를 위한 사회보험료의 징수에 관하여서도 구 합영법 제44조의 규정이 그대로 적용될 것인지는 명확하지 않다.

(8) 납세 및 재투자

외국인투자법은 제17에서 외국투자가와 외국인 투자기업은 공화국의 해당 법에 따라 소득세, 기업운영세, 재산세를 비롯한 세금을 물어야 한다고 규정함으로써 외국투자가와 외국인 투자기업의 납세의무를 명시하고 있다.

조세납부에 관한 상세는 외국투자기업 및 외국인세금법에서 규정하고 있는 바, 같은 법에 따르면 공화국 영역안에서 기업활동을 하여 얻은 소득과 북한 안에서 얻은 이자소득, 배당소득, 고정재산의 임대와 판매소득, 재산양도소득, 공업소유권, 기술비결, 경영과 관련한 봉사를 제공하여 얻은 소득을 비롯한 기타 소득에 대하여 기업소득세를 바치도록 하고 있고²⁵⁾, 이러한 기업소득세는 해마다 1월 1일부터 12월 31일까지의 총수입에서 원료 및 자제비, 연료 및 동력비, 로력

24) 이 점에서 우리 법제상의 외국인토지법과는 전혀 다른 내용의 것이라 할 것이다.

25) 외국인투자기업 및 외국인세금법 제8조.

비, 감가상각금, 물자구입경비, 직장 및 회사관리, 보험료, 판매비 같은 것을 포함한 원가와 기타 지출을 공제한 결산리윤에 정한 세율을 적용하여 계산한다²⁶⁾.

또한, 공화국 영역 안에서 소득을 얻은 외국인에 대하여 개인소득세를 부과하며 공화국 영역 안에 1년 이상 체류하거나 거주하는 외국인에 대하여는 공화국 영역 밖에서 얻은 소득에 대하여도 개인소득세를 부과한다²⁷⁾. 그리고 외국인이 공화국 영역 안에 가지고 있는 모든 건물과 선박, 비행기에 대하여 재산세를 부과한다. 다만 자유경제무역지대 안에서는 건물에 대한 재산세를 5년간 면제한다²⁸⁾. 그밖에, 생산물판매와 봉사를 하는 모든 외국 투자기업과 외국인에 대하여 거래세를 부과한다²⁹⁾.

한편, 외국인투자법은 재투자과 관련하여 제18조에서 외국투자가는 이윤의 일부 또는 전부를 공화국 영역 안에 재투자 할 수 있다. 이 경우 재투자분에 대하여 이미 납부한 소득세의 일부 또는 전부를 되 돌려 받을 수 있다고 규정하고 있다. 이 조의 취지는 외국투자가들로 하여금 재투자를 장려하려는데 있으며 그 목적 달성을 더욱 강력히 추진하기 위하여 소득세의 환급을 통한 조세지원정책을 채택한 것이 특징이다.

(9) 외국인투자의 보호

외국인투자법은 구 합영법에 비교하여 투자보호에 관한 규정을 보완하였다.

보완내용은 우선 외국인투자기업과 외국투자가가 투자한 재산은 국유화하거나 국가가 몰수하지 못하도록 하고 불가피한 사정으로 국유화 또는 몰수할 경우에는 해당한 보상을 하도록 한 것과(제19조), 외국인투자기업의 경영비밀을 법적으로 보장하고 외국투자가와 협의없이 공개하지 않도록 한 것을 들 수 있으며(제21조), 구 합영법의 규정을 이어받은 것으로서는 외국투자가가 기업운영에서 얻은 합법적이윤과 기타 수입, 기업을 청산하고 남은 자금을 외화관리법의 규정에 따라 국외로 송금할 수 있도록 한 것을 들 수 있다(제20조).

그러나, 국유화 등의 제한규정은 사회주의국가에 대한 투자위험부담 경감을 위한 제도 중 가장 중요한 것이나 국유화 등을 전면 금지하지 않고 있는 점과 보상기준 등이 불명확한 점 등에서 문제점을 남겨 놓고 있으며 경영비밀보장 역시 모든 기업이 국유 또는 협동 단체 소유인 사회주의국가의 속성에 비추어 실효성에 의문이 있다.

송금보장에 관하여서는 기업이윤외에 청산후 잔여재산까지를 송금 대상에 포함시킨점과 외화관리법의 제정으로 좀더 구체화된 점에서 의의를 찾을 수 있으나, 합영회사 종업원 노임의 60퍼센트까지만 송

26)같은 법 제19조.

27)같은 법 제17조. 기타 상세는 제18조 내지 제24조 참조.

28)같은 법 제25조. 기타 상세는 제26조 내지 제30조 참조.

29)같은 법 제37조. 기타 상세는 제38조 이하 참조.

금하도록 한 구 합병법상 규정의 유효성 여부와 관련하여 문제의 소지가 있다.

(10) 분쟁의 해결

외국인투자자와 관련한 의견상이는 협의의 방법으로 해결하고, 분쟁 사건은 북한의 재판기관 또는 중재기관에서 해당 절차에 따라 심의해결하며 합의에 따라 다른나라 중재기관에 제기하여 해결할 수 있도록 규정하고 있는데(제22조) 이는 구 합병법의 규정과 거의 같은 것으로서 민사소송절차는 민사소송법에 규정되어 있으나 중재절차는 해당법규가 아직 알려지지 않고 있는 문제점이 있다.

(11) 종합

외국인투자법은 일반법으로서 합병기업에도 적용되며 따라서 외국인투자법에 저촉되는 구 합병법의 내용은 실효되고 외국인투자법의 해당조항이 적용되는 것으로 보아야 할 것이다. 여기서는 구 합병법규정과 달라진 외국인투자법의 내용을 다음과 같이 비교하여 정리해 본다.

표6 <<외국인투자법과 합병법의 비교>>

연번	비 교 항 목	외 국 인 투 자 법	합 영 법
1	투 자 방 식	합영기업, 합작기업, 외국인기업	합영기업
2	당사자의 범위	외국의 회사 및 개인, 공화국 영역 밖에 거주하는 조선동포	외국의 회사 및 개인, 해외에 거주하는 조선동포
3	투 자 대 상	공업, 농업, 건설, 운수, 채산, 금융, 과학, 기술, 관광, 유통 등	공업, 건설, 운수, 과학, 기술, 관광 등
4	투자 장려 및 제한	장려·제한·금지 규정 신설 자유경제무역지대에 우대	규정없음
5	외국인 투자 보호	국유화 금지 원칙 예외적으로 국유화할 경우 보상	규정없음

6	토지의 임대 · 상속	최고 50년까지 임대, 임대받은 토지의 양 도·상속 가능	비출자시 국제 가 격지정 기관에서 정한 토지사용료 납부
---	----------------	---------------------------------------	---

한편, 구 합병법에 규정되어 있으면서도 외국인투자법에서는 명시되어 있지 아니한 사항도 있는 바, 이에 관하여는 새로운 합병법 제정시까지 계속 유효한 것으로 보아야 할 것이다.

구체적으로는 1) 북한측 합병당사자는 북한의 회사·기업소라는 점(법 제1조·제5조, 세칙 제2조 등) 2) 합병회사의 설립절차로서 대외교섭·합영계약체결, 북한당국의 승인 및 등록에 관한 사항과 합영계약서 및 회사규약의 기재사항(법 제6조, 세칙 제10조 내지 제15조) 3) 합병회사가 유한책임회사라는 점(법 제8조제1문, 세칙 제5조·제22조) 4) 등록자금 감소금지 및 출자지분의 양도에 관한 사항(법 제8조제2문·제9조, 세칙 제21조·제23조) 5) 합병회사의 조직으로서 이사회 지위 및 권한, 회사사장 등 관리성원과 재정검열원의 선임 및 권한에 관한 사항(법 제10조 내지 제12조·제20조, 세칙 제24조 내지 제30조·제55조·제56조) 6) 합병회사의 결산기 및 결산방법과 예비기금 등의 조성에 관한 사항(법 제18조·제19조, 세칙 제53조·54조·제58조·제59조) 7) 합병회사의 해산사유 및 청산절차(법 제23조 내지 제25조, 세칙 제61조 내지 제67조) 8) 합병회사의 은행구좌 설치 및 소요자금의 해외차입 등에 관한 사항(법 제13조, 세칙 제45조 내지 제47조·제49조) 9) 합병회사 원자재 구입 및 제품 판매에 관한 사항으로서 구입처·구입가격·수출입허가 및 관세부과 등에 관한 사항(법 제14조·제15조, 세칙 제31조 내지 제37조) 10) 출자목적물이 아닌 토지의 토지사용료, 물·전기·난방·전화사용료 부담 및 북한내에서의 보험가입의무(세칙 제20조·제38조·제39조) 11) 합병회사 종업원에 대한 북한 노동법규 적용, 기술기능수준의 향상, 사회보험 및 사회보장제 적용(세칙 제41조 내지 제44조) 12) 중재 및 재판규범(세칙 제69조·제70조)등 이에 속한다.

2. 외국인기업법의 主要内容

(1) 기본원칙

외국인기업법은 제1장에서 입법목적, 외국인기업의 정의, 외국인기업의 투자 대상분야, 외국투자자의 범위와 기타 외국투자자에 대한 법적 보호 및 준수사항 등을 규정하고 있다.

제1조의 규정에 의하면 외국인기업을 자유경제무역지대안에 창설·운영할수 있음을 밝히고 있으며 외국투자자의 범위를 「다른나라의 법인과 개인」으로하고 있다.

제2조는 외국인기업의 정의로서 「외국투자자가 기업설립에 필요한 자본의전부를 투자하여 창설하며, 독자적으로 경영활동을 하는 기업」이라고 규정하고 있는데, 이는 외국인투자법 제2조에서 「외국투자자

가 단독으로 투자하여 경영하는 기업」이라는 정의를 둔 것과 같은 취지로 보인다.

제3조에서는 외국인 단독투자의 대상분야로서 「전자공업·자동차공업·기계제작공업·식료품가공공업·피복가공공업·일용품공업과 운수·봉사를 비롯한 외국인 기업」을 규정하되, 「나라의 안정에 지장을 주거나 기술적으로 뒤떨어진 기업」의 창설을 금지하고 있다. 여기서 투자대상분야는 열거적인 것이 아니라 예시적인 것으로 보아야 한다. 그리고, 외국인투자법 제11조에 규정된 투자금지대상은 「민족경제발전과 나라의 안전에 지장을 주거나 경제기술적으로 뒤떨어지고 환경보호의 요구에 저촉되는 대상의 투자」로서 외국인기업법의 경우보다 넓게 되어 있는데 외국인기업은 자유경제무역지대 안에만 설립하도록 하였기 때문에 그 범위를 의도적으로 축소시킨 것으로 볼 수 있다.

제4장에서는 「국가는 외국투자자가 투자한 자본과 기업운영에서 얻은 소득을 법적으로 보호한다」라고 하여 외국인기업에 대한 보호규정을 두고 있는데, 이것은 외국인투자법 제4조에서 「국가는 공화국의 법에 따라 외국투자자와 외국인투자기업의 합법적 권리와 이익을 보장한다」라고 규정한 것과 같은 취지로서 외국인기업이 합작법의 경우와 달리 이를 반복하여 규정한 것은 외국투자자의 투자심리를 안정시키려는 의도일 뿐 특별한 의미를 갖는다고 보기 어렵고 오히려 외국인투자법 제19조의 국유화 등 제한규정과 같은 법 제21조의 경영비밀 보호규정보다 실효성이 적다.

제5조에서는 외국투자자가 북한법규를 존중하고 준수하며 인민경제 발전에 장애를 주는 행위를 하지 말도록 규정하고 있으나 극히 추상적인 내용으로서 특별한 의미가 없다.

제6조는 「공화국영역 밖에 거주하고 있는 조선동포」도 외국인기업을 설립할 수 있음을 규정하여 제1조에서 외국투자자의 범위를 「다른 나라의 법인과 개인」으로 규정한 것을 보충하고 있지만, 이 역시 외국인투자법에 있는 사항을 반복규정한 것으로서 외국인기업의 적극적 유치의사를 나타내고 있는데 불과하다.

(2) 외국인기업의 창설

외국인기업법이 정하는 외국인기업의 창설절차는 ① 기업창설 사전교섭 ② 기업창설신청 ③ 창설승인 ④ 기업등록 및 세무등록으로 되어 있는데 구 합영법에 규정된 북한측 당사자의 사전교섭은 창설신청시 필요한 자금신용확인을 받기 위한 사전교섭으로 대체되어 있고 세무등록절차가 별도로 마련되어 있는 것이 특색인 바, 이는 북한측 당사자가 없기 때문에 세무감독을 보다 철저히 하려는 취지로 보여진다.

창설절차를 구체적으로 살펴 보면, 외국인기업을 창설하려는 외국투자자는 외국인기업창설신청서를 제출하되 여기에는 정무원 자금신용확인서를 비롯하여 심의비준에 필요한 문건을 첨부하도록 하고 있다(제7조). 외국인기업창설신청서에 기재할 사항으로는 제12조 및 제13조에 규정된 투자이행기간과 제28조에 규정된 존속기간 등을 상

정할 수 있으며 심의비준에 필요한 문건에는 제14조에 규정된 기업규약 등이 포함되어야 할 것으로 보이나 그 구체적 내용은 앞으로 운영과정에서 정해질 것으로 보아야 할 것이다.

정무원자금신용확인서는 사전에 발급받아야 할 것이므로 외국투자가는 기업창설신청전에 북한당국에 사전교섭을 벌일 필요가 있을 것이다.

외국인기업 창설신청은 정무원 대외경제기관에 하게 될 것이며 여기서 기업창설신청서를 접수하면 접수일부터 80일안에 관계기관의 협의를 거쳐 그 창설을 승인하거나 부결하는 결정을 하게 된다(제8조). 승인처리기간이 합작기업의 50일 보다 확장되어 있는 것은 관계기관과의 협의를 거치는 등 보다 신중한 검토가 필요하기 때문일 것이며 관계기관의 범위에는 자유경제무역지대법 제2장에 규정된 관리기관이 포함될 것으로 보인다.

외국인기업창설이 승인되면 외국투자가는 30일안에 기업소재지의 도행정·경제위원회에 기업을 등록하여야 하고 기업등록일부터 20일안에 기업소재지의 재정기관에 세무등록을 하여야 한다(제9조제1문·제3문). 기업창설일은 기업등록일이 되도록 하였다(제9조제2문).

또한, 외국인기업법은 기업창설승인후 투자이행여부에 관한 사후감독을 강화하기 위한데 특징이 있다. 외국투자가로 하여금 승인받은 외국인기업창설신청서에 지적된 기간안에 투자하여야 하며, 부득이한 사정으로 정해진 기간 안에 투자할 수 없는 경우에는 해당기관의 승인을 받아 투자기일을 연장할 수 있도록하고 있다(제12조). 외국투자가가 투자기간안에 정당한 이유없이 투자하지 않을 경우에는 이미 승인한 외국인기업창설을 취소할 수 있다(제13조).

한편, 외국인기업법은 외국투자가가 외국인기업을 설립하는데 필요한 건설을 북한의 해당 건설기관에 위탁할 수 있음을 규정하고 있는데(제11조), 이 규정은 특별한 의미없이 단순히 북한측이 외국인기업의 설립에 따른 건설용역에 참여하려는 적극적 의사를 나타낸 것으로 보인다. 여기서 위탁이란 북한 민법 제117조 내지 124조의 규정에 의하여 북한의 건설기관과 기본건설시공계약을 체결하여야 함을 의미한다.

시공주는 건설대상의 착공 및 완공일자와 조업기일을 지켜야 하며 설계와 기술문건대로 공사의 질을 보장하여야 하고(제121조), 건설주는 건설공사에 지장이 없도록 시공주의 공사실적을 제때에 확인해 주어야 한다(제122조).

시공주와 건설주는 준공검사에 합격된 건설물만을 넘겨주고 받을 수 있는 바, 준공검사는 계약된 공사가 끝나고 조업능력에 해당하는 부하시운전이 진행되었을 때 하도록 하였다(제123조). 시공주는 건설물을 건설주에게 넘겨준 때로부터 1년안에 나타난 결함에 대하여 고쳐줄 의무를 지며 이 경우 소요비용은 허물있는 자가 부담한다(제124조).

이와 같이 북한은 건설공사에 관하여 건축법 등 별도의 법률에 의하지 않고 민법에서 직접 규정하고 있으나 그 내용은 충분한 것이 되

지 못하여 실제 운영상 많은 문제가 따를 것으로 예상된다.

그밖에, 외국인기업법은 외국인기업이 정부원 대외경제기관의 승인 아래 북한 또는 타국에 자회사를 설립할 수 있고 북한 또는 타국의 회사들과 기업을 연합할 수 있도록 규정하고 있는데(제10조), 자회사 설립에 별도의 승인을 필요로 하는 것을 제외하고는 외국인투자법에서 규정하는 바와 같다.

(3) 외국인기업의 경영활동

외국인기업은 제한된 지역이기는 하나 북한 내에서 외국투자가 단독으로 자본주의적 경영방식에 의하여 기업활동을 하게 되므로 북한 당국은 외국인기업에 대한 감독을 강화하기 위한 여러가지 규정을 두고 있다.

먼저 외국인기업은 정부원 대외경제기관이 승인한 기업의 규약 범위 안에서 경영활동을 진행하여야 한다(제14조). 기업규약에 포함되어야 할 사항은 따로 규정되어 있지 않은 바, 외국투자자가 단독으로 경영하는 외국인기업의 내부조직에 관하여는 법에서 따로 규정한 바가 없으므로 기업규약으로 정하게 될 것이다. 기업규약승인에 관하여도 별도의 규정이 없으므로 기업창설시 일괄 승인을 받게 될 것으로 보인다.

또한, 외국인기업은 기업을 등록한 도행정·경제위원회에 생산 및 수출입계획을 제출하여야 한다(제15조). 생산 및 수출입계획을 지방기관에서 통제하도록 한 취지는 불명확하나 외국인기업에 대한 감독기관이 분산되어 경영에 장애요인이 될 것으로 예측된다.

외국인기업은 경영활동에 필요한 물자를 북한에서 구입하거나 타국에서 들여올 수 있으며 생산한 제품은 수출할 수도 있고 국내에서 판매할 수도 있다(제16조). 다만, 외국인기업이 북한의 원료·자재·설비를 구입하거나 제품을 북한내에서 판매하는 것은 북한의 해당 무역기관을 통하여 하는 것을 기본으로 하고 있다(제17조). 다만, 북한의 외환사정이나 구매능력에 비추어 내수판매에는 여러가지 어려움이 예상되며, 원자재 등의 국내구입도 원활하지 못할 것으로 보이지만 무엇보다도 북한의 계획경제구조에 맞추어 경영활동을 하는 데 문제점이 제기될 것으로 보인다. 수출입에 관하여는 자유경제무역지대법 상의 관련 규정이 적용될 것이다.

외국인기업의 외환관리 문제는 외환관리법의 규정이 적용되는 외에 외국인기업법에서도 1개 조문을 두고 있는 바, 외국인기업이 북한무역은행에 구좌를 두도록 하되, 외환관리기관의 합의 아래 북한의 다른 은행이나 타국은행에도 구좌를 설치할 수 있도록 하였다(제18조).

그리고, 외국인기업의 회계 및 결산은 북한측 당사자가 없으므로 경영성과에 따른 이윤분배와는 관련이 없으나 조세부과의 근거가 된다는 의미를 갖는데, 이 점에 관하여 외국인기업법은 외국인기업으로 하여금 기업소재지 안에 부기장부를 두도록 하고, 경영계산은 북한의 외국인투자기업과 관련한 제정부 계산규범에 따르도록 하고 있다(제19조).

한편, 정부원 대외경제기관과 재정기관은 외국인기업의 투자 및 세무상황을 검열·감독할 수 있도록 하고 있다(제27조).

외국인기업의 노동력관리에 관하여는 외국인기업법 제20조와 제21조에서 규정하고 있다. 먼저 노동력의 채용에 관한 규정을 보면 외국인기업은 기업소재지의 노동기관과 맺은 계약에 따라 기업운영과 관련된 노동력을 북한 주민으로 채용하거나 해고하여야 하며 다른나라의 기술자·기능공을 채용하고자 할 경우에는 정부원 대외경제기관과 합의하도록 하고 있다(제20조). 기업운영의 양대요소가 기술·자본 등 물적요소와 노동력이라는 인적요소로 구성된다고 볼 때 외국인기업이 물적요소는 자신의 책임과 권한아래 조달·활용하지만 인적요소의 조달에는 행정당국의 간섭을 받도록 강제규정을 둔 것은 외국인기업의 경영활동에 대한 중대한 제약이 되고 있다.

다음으로 외국인기업에서 일하는 종업원들의 노동조합활동과 관련한 조항으로서 직업동맹조직의 결성을 보장하고 있는 바, 직업동맹조직은 북한의 노동법규에 따라 종업원들의 권리와 이익을 보호하며, 외국인기업과 노동조건 보장에 관한 계약을 맺고 그 이행을 감독하도록 하면서 외국인기업에 대하여 직업동맹조직의 활동조건을 보장하도록 요구하고 있다(제21조).

그런데, 외국인기업이라 할지라도 노동조합운동을 제한하는 것은 일반적인 입법례가 아니지만 북한의 경우 첫째, 직업동맹이라는 것이 노동당의 전위조직으로서 근로자의 권익보호를 위한 자주적 조직의 성격을 찾아볼 수 없고 둘째, 북한측이 경영을 전담하는 합작기업과 북한측의 공동경영에 의한 구 합영법상의 합영회사에 대하여는 직업동맹에 관한 규정을 직접적으로 마련하지 않으면서 외국인기업에 대하여만 이를 규정한 것은 형평에 어긋나며 셋째, 직업동맹조직의 기능 중 근로조건 보장을 위한 협약체결기능은 논외로하더라도 그 이행에 대한 감독기능까지 부여한 것은 국제노동기준에도 맞지 않다는 점에서 파행적인 규정이라는 비난을 면할 수 없다.

또한, 외국인기업법은 외국인기업이 기업운영에서 얻은 합법적 이윤을 재투자 할 수 있도록 하고 외화교환통제법규에 따라 해외에 송금할 수 있음을 규정하고 있다(제22조).

외국인기업법의 보험가입에 관하여는 강제규정을 두지 않고 있으나 보험에 가입할 때에는 북한의 보험에 들도록 규정하고 있다(제23조).

보험계약은 북한의 민법 제205조 내지 제212조에서 비교적 상세한 규정을 두고 있는데, 여기서는 보험계약을 계획에 기초하지 않는 계약, 즉 순수한 사적계약으로 규정하고 있으나 보험계약의 목적을 「뜻하지 않은 재해로부터 인민들을 보호하고 늘고 있는 돈을 동원 리용할 수 있게」하는데 있다고 하여 유휴자금의 동원에 비중을 두고 있음을 보여주고 있다. 보험계약에는 생명보험·어린이보험·재해보험 등 인보험계약과 재산보험계약으로 구분하고 있는 바, 외국인기업법에서 말하는 보험은 주로 재산보험계약을 의미한다.

보험계약의 당사자는 공민과 보험기관으로 되어 있는데, 외국인기업은 공민이 아니나 민사법률관계의 당사자가 될 수 있기 때문에 공민

에 준하는 것으로 보아야 할 것이다.

보험에 가입한 국민은 보험기관에 보험료를 납부할 의무를 지고 보험기관은 보험사고가 나면 보험금 또는 보험보상금을 해당 국민에게 지급할 의무를 지며 보험계약은 보험기관이 보험에 든 국민에게 보험증권을 내준 때에 맺어진다.

보험에 든 국민이나 보험료 또는 보험보상금을 받는데 이해관계가 있는 제3자의 허물로 일어난 사고에 대하여 보험보상금을 내준 보험기관은 그에 대한 보상을 제3자에게 요구할 수 있으며 제3자가 보험사고를 일으킨 경우에 보험에 든 국민은 그 사고결과를 고착시켜야 하고 이 의무를 어기면 보험보상금의 전부 또는 일부를 받지 못할 수 있다.

외국인기업에 대한 조세부과에 관하여는 내국세의 경우 외국투자기업및외국인세금법에 규정된 바에 따르도록 하고 있으며(제24조) 관세의 경우 외국인기업의 생산과 경영활동에 필요한 물자를 들여오거나 생산한 제품을 수출할 때에는 관세를 면제하도록 하고 있다(제25조). 조세부과와 관련한 정부기관의 감독으로는 앞에서 본 바와 같이 정무원 대외경제기관과 재정기관에 의한 투자 및 세무상황 점검·감독을 규정하고 있다(제27조).

그밖에, 외국인기업법은 외국인기업의 등록자본 증가와 정무원 대외경제기관의 승인에 의한 등록자본의 양도 및 존속기간 중 등록자본 감소금지에 관하여 규정하고 있다(제26조).

(4) 외국인기업의 해산과 분쟁해결

외국인기업은 해산과 파산으로 소멸하며(제30조 참조) 해산사유로서는 ① 원래 승인받은 존속기간의 만료(제28조제1문) ② 외국투자자와 외국인기업의 위법행위로 인한 해산명령(제29조 참조)을 규정하고 있다.

외국투자자가 존속기간 만료 전에 기업을 해산하려고 하거나 그 기간을 연장하려고 할 경우에는 정무원 대외경제기관의 승인을 받아야 한다(제28조제2문).

외국인기업법은 외국인기업에 대한 북한당국의 감독권 행사를 보장하기 위하여 강력한 제재규정을 두고 있는 바, 외국투자자와 외국인기업이 동법을 위반한 경우 정무원 대외경제기관을 비롯한 해당기관으로 하여금 정상에 따라 기업활동을 중지시키거나 기업을 해산시키거나 벌금을 물릴 수 있도록 한 것이 그것이다(제29조).

그러나, 제재요건이 지나치게 포괄적이고 위반유형에 따른 제재의 정도를 구체적으로 규정하지 아니하며 자의적 운영의 소지가 농후하다는 점 등 제재규정으로서 적정성을 결여하고 있다.

외국투자자는 외국인기업이 해산되거나 파산되는 경우 기업을 등록한 도행정·경제위원회에 신고하여야 하며, 해산 또는 파산된 외국인기업의 재산은 청산절차가 끝나기전에 마음대로 처리할 수 없다(제30조).

그런데, 이 법의 청산절차에 관한 규정은 구 합병법의 수준보다도

미흡할 뿐만 아니라 파산이라는 제도를 도입하면서도 우리 파산법처럼 상세한 규정을 두지 않고 있어서 그 법률관계를 파악할 수 없는 실정이다.

외국인기업의 분쟁해결에 있어서 외국인기업과 관련한 의견 상이한 협의의 방법으로 해결하며, 분쟁사건은 조선민주주의인민공화국의 재판기관 또는 중재기관에서 해당 절차에 따라 심의 해결한다(제31조). 이는 합작법의 경우와 마찬가지로이다.

3. 自由經濟 貿易地帶法의 主要內容

(1) 기본원칙

자유경제무역지대법의 목적은 자유경제무역지대를 창설하고 효과적으로 관리운영하여 대외 경제협력과 교류를 확대발전시키는데 이바지함에 있다(제1조).

여기서 자유경제무역지대란 특혜적인 무역 및 중계수송과 수출·가공·금융·봉사지역으로 선포한 조선민주주의인민공화국의 일정한 영역으로 정의되고 있다(제2조제2항).

자유경제무역지대의 법적 지위 내지 여기에 적용되는 법규에 관하여서는 자유경제무역지대에도 북한의 주권이 적용되나 국가가 별도로 수립한 제도와 질서에 따라 경제무역활동을 진행하도록하고(제2조제2문·제3문), 그 구체적 내용으로 자유경제무역지대 안에서의 모든 활동은 이 지대와 관련한 북한의 법과 규정에 따르되, 자유경제무역지대와 관련한 법과 규정에 규제되어 있지 않은 사항은 북한의 해당 법과 규정에 준하도록 한다(제6조). 이 경우 자유경제무역지대와 관련한 법과 규정이라 함은 자유경제무역지대법의 제반내용과 외국인투자법·외국인기업법·외화관리법·외국투자기업및외국인세금법상의 관련 조항들을 의미하는 것으로 이들이 북한의 일반 법규에 우선하여 적용된다는 취지로 해석된다.

자유경제무역지대의 개발과 관리운영사업은 대외경제위원회와 자유경제무역지대 당국이 관장하도록 하고 있는데(제3조) 구체적 내용은 제2장에서 규정하고 있다.

자유경제무역지대법의 적용대상은 이 지역에 진출한 외국투자기업 및 외국인이라고 보아야 할 것이나 이 법에서는 공화국 영역 밖에 거주하고 있는 조선동포들도 이 법에 따라 자유경제무역지대 안에서 경제무역활동을 할 수 있다는 규정만을 두고 있다(제7조).

자유경제무역지대에 투자한 외국투자가는 투자한 자본과 얻은 소득, 자신에게 부여된 권리를 법적으로 보장받으며(제4조), 자유경제무역지대 안에서 기업관리와 경영방법의 자유로운 선택권을 갖는다(제5조). 투자형태에 관하여는 제18조에서 구체적으로 규정하고 있다.

(2) 관리기관의 권한과 임무

자유경제무역지대의 관리기관으로는 대외경제위원회와 지대당국이 있

는데, 전자는 자유경제무역지대의 개발과 경제관리운업을 위임받은 중앙집행기관이며 후자는 현지집행기관으로 규정되어 있다(제8조).

대외경제위원회의 업무영역에 관하여는 다음과 같이 규정하고 있다.

첫째, 국가의 정책에 기초하여 자유경제무역지대의 개발·경제관리 운영과 관련한 집행 대책의 수립

둘째, 자유경제무역지대의 경제관리운영사업의 정상적 장악·지도

셋째, 하부구조건설부문에서 총투자액 2천만원 이상의 대상과 그 밖의 부문에서 총투자액 1천만원이상의 대상에 대한 심의·승인

한편, 지대당국은 자유경제무역지대의 개발과 경제관리운영사업을 조직·집행하며 행정경제부서들과 외국투자와 관련한 사업을 맡아 보는 대외경제부서들로 구성된다고 규정하고 있다(제11조). 이러한 지대당국의 성격은 자유경제무역지대 관련업무를 담당하게 하려고 별도로 설치한 기관으로서, 대외경제위원회가 중앙집행기관이고 지대당국은 현지 집행기관이라고 구분하고 있으나(제8조제2항), 지방행정기관은 아니고 일종의 특별중앙행정기관에 해당한다고 볼 것이다.

지대당국은 지대당국의 대표, 해당기관·기업소 대표와 외국투자가 대표로 구성하는 자문위원회를 조직하여 지대의 개발과 관리운영사업을 협의·협조하는데(제16조), 비록 그 명칭이 북한의 일반적인 행정기관과 다른 점이 있으나 투자승인신청접수 및 승인과 기업등록 및 영업허가 등 각종 행정행위의 주체가 되고 자문위원회 구성원에 지대당국의 대표가 규정되어 있는 점 등에 비추어 독립적인 행정관청으로 보아야 할 것이다. 이 경우 행정경제부서의 대외경제부서는 지대당국의 단순한 하부조직이 아니라 독립성을 유지하면서 대외적인 관계에서만 지대당국의 명의를 사용할 수 있는 것으로 보여진다.

이와 같은 지대당국이 행하는 사업은 자유경제무역지대법 제12조의 규정에 의하여 다음과 같이 규정되어 있다.

첫째, 주민행정·도시경영을 비롯한 행정경제사업

둘째, 사회질서 유지 및 인신과 재산의 보호

셋째, 지대개발계획의 작성·선전·집행

넷째, 모든 투자신청의 접수, 총투자액이 하부구조건설부문에서 2천만원까지의 대상과 그밖의 부문에서 1천만원까지의 대상에 대한 심의·승인

다섯째, 기업등록·영업허가

여섯째, 투자가의 노력채용 방조

일곱째, 임대 기타 형식에 의한 토지와 건물의 양도

여덟째, 건물·구축물·작업장의 건설·재건에 대한 직접·간접적인 봉사의 제공

아홉째, 기타 지대에 대한 투자와 개발을 촉진하고 관리운업을 개선하기 위한 사업

그밖에, 지대당국은 외국투자기업에서 일할 근로자들의 기술기능수준을 높이기 위하여 기술인재양성기금을 설치하고 양성기관을 운영한다(제15조).

이상에서 본 바와 같이 투자승인권한은 투자규모 및 업종에 따라 대

외경제위원회와 지대당국에 분담시키고 있는데 모든 투자승인신청은 지대당국에서 접수하며, 그 중 대외경제위원회 소관사항은 대외경제위원회가 해당투자의 대상업종에 따라 국가계획위원회·국가과학기술위원회·재정부·국가건설위원회를 비롯한 관계기관들과 합의한 다음 심의하고 그 결과를 지대당국에 알려 주도록 하고 있다(제10조). 지대당국의 소관사항은 지대당국 자체가 다양한 행정경제부서와 대외경제부서들로 구성되어 있기 때문에 별도의 합의절차는 규정할 필요가 없는 것으로 보여진다.

그리고, 대외경제위원회와 지대당국은 투자신청문건을 받은 날부터 합작기업·합영기업은 50일, 외국인기업은 80일안에 기업의 창설을 승인 또는 부결하는 결정을 하도록 규정하였는데(제13조제1문) 이는 합작법 제7조와 외국인기업법 제8조에 규정된 내용을 반복한 것이며 승인신청서의 처리기한을 명시한 점에서 구 합영법상의 미비점을 개선한 것으로 볼 수 있다.

한편, 자유경제무역지대에 대한 투자승인을 함에 있어서는 나라의 안전과 주민들의 건강, 동식물의 생장에 해를 줄 수 있는 대상, 국가가 정한 환경기준을 초과하는 대상, 경제기술적으로 뒤떨어진 대상, 경제적 효과성이 없는 대상의 투자를 금지 또는 제한하도록 규정하고 있다(제13조제2항). 이는 외국인투자법 제11조에서 「민족경제발전과 나라의 안전에 지장을 주거나 경제기술적으로 뒤떨어지고 환경보호의 요구에 저촉되는 대상의 투자」를 금지 또는 제한하도록 한 것을 보다 구체화시킨 것이다³⁰⁾.

또한, 투자승인에 대한 사후감독규정으로써 투자승인을 받은 기업이 투자조건을 지키지 않거나 북한법을 엄중히 위반한 경우에는 투자승인을 한 대외경제위원회 또는 지대당국이 기업의 창설 또는 영업허가를 취소하거나 영업을 중지시킬 수 있도록 하는 규정을 두고 있는데(제14조), 이는 외국인기업법 제29조에서 외국투자가와 외국인기업이 동법을 위반한 경우 그 정상에 따라 기업을 중지 또는 해산시키거나 벌금을 물릴 수 있도록 규정한 것과 관련하여 해석하여야 할 것이다. 외국인투자법이나 합작법·구 합영법 등에서는 이와 같이 사후감독규정 두지 않고 있다.

(3) 경제활동의 보장

자유경제무역지대내에서의 경제활동의 증점은 외국투자의 유치 및 기업운영에 있으나 이를 뒷받침할 자유로운 상품교역과 출입국 보장에 관한 규정도 두고 있다.

우선 자유경제무역지대법 제8조제1항의 규정에 의하여 외국투자가는 자유경제무역지대 안에 투자하여 기업을 설립·운영할 수 있는 바 여기서 기업이란 외국인단독투자기업은 물론 합작기업·합영기업까지를 포함하는 것으로 보인다. 따라서 북한의 기관·기업소·단체도 당연

30) 이는 외국인기업법 제3조제2문에서 「나라의 안정에 지장을 주거나 기술적으로 뒤떨어진 기업」의 창설을 금지한 것과도 관련이 있다.

히 외국투자가와 합영·합작형식으로 투자 할 수 있으며 북한측의 단독투자기업도 허용되고 있다. 다만, 북한측의 자유경제무역지대내의 투자는 단독투자의 경우에도 국가의 승인을 받도록 하고 있다(제18조 제2항).

또한, 자유경제무역지대 내에서의 생산활동에 필요한 생산요소의 조달에 관하여는 토지와 노동력에 관하여 규정하고 있다. 즉, 외국투자기업과 외국인은 자유경제무역지대 안에서 필요한 토지를 임차할 수 있으며 임대기관의 승인 아래 임차기간을 연장할 수 있도록 하고 있으며(제20조), 외국투자기업은 지대노력알선기관과 맺은 계약에 따라 필요한 노력을 채용하거나 해고할 수 있고 자유경제무역지대 밖의 다른 지역에 있는 북한의 기술자·기능공³¹⁾을 지대노력알선기관에 신청하여 보장받을 수 있으며 지대당국과 대외경제부서와의 합의 아래 일부 관리인원과 특수한 직종의 기술자·기능공을 다른 나라 사람으로 채용할 수 있도록 규정하고 있는데(제21조), 이는 이미 외국인투자법 등에 규정된 내용이다. 다만, 자유경제무역지대 밖의 북한 주민도 채용할 수 있음을 명시한 점에서 의미를 찾을 수 있으나, 이는 자유경제무역지대로 선정된 나진·선봉지구의 인구분포 등 인력수급 사정에 비추어 당연한 것으로 생각된다.

한편, 자유경제무역지대법 제24조의 규정에 의하여 자유경제무역지대안에 있는 외국투자기업은 원료·자재와 부분품의 가공을 지대밖에 있는 북한의 기업소에 위탁할 수 있도록 하고, 지대밖에서 수행한 가공액이 기업의 전체생산액의 40%를 넘지 않는 경우 그 위탁가공은 지대안에서 수행한 생산활동과 같은 것으로 인정되는데, 이는 위의 요건을 충족하여 지대밖에서 이루어진 생산활동에 대하여서도 관세·기업소득세 등 이 법에 규정된 제반 우대조치를 적용한다는 의미라고 해석할 수 있으며 자유경제무역지대에 위치한 외국투자기업의 투자효과를 극대화시키기 위하여 지대밖에 위치한 북한기업의 생산활동과 연계를 강화하려는 의도에서 규정한 것으로 보여진다.

그밖에, 외국투자기업과 북한의 기관·기업소·단체는 자유경제무역지대 안에 경제무역활동을 위한 지사·대리점·출장소를 설치할 수 있음을 규정하고 있는데(제19조), 여기서 경제무역활동이란 무역업무 외에 일반적인 업무까지 포함하는 것으로 보아야 할 것이다.

그리고, 자유경제무역지대는 상품의 가공 및 증개무역기지로서의 기능을 갖는 바 이에 관하는 모든 상품은 자유경제무역지대 안에 자유롭게 들어오며 그것을 저장·보관·가공·조립·분해·선별·포장·수리하거나 지대안에서 국외로 나갈 수 있가고 규정하고 있다(제17조 제1항). 「다만, 나라의 안전과 사회도덕생활, 주민들의 건강과 동식물의 생장에 해로운 상품」은 들어올 수 없도록 제한하고 있다(제17조 제2항).

자유경제무역지대안에서의 상품가격에 대하여는 제22조의 규정에 의하여 판매자와 구매자 사이의 합의에 의하여 정할 수 있도록 하되,

31) 초급기능공이라고 표현하고 있으나 그 의미는 명확하지 않다.

일부 대중 필수품의 가격은 국가가 정하도록 하고 있는데, 이는 북한의 사회주의적 가격결정원리를 배제하여 자유경제무역지대에 자본주의적시장경제원칙을 적용해 보겠다는 의미로 해석된다.

기타, 자유경제무역지대법 제23조의 규정에 의하여 자유경제무역지대에 있는 무역항에는 무역선과 선원들이 국적에 관계 없이 자유롭게 나들 수 있다는 규정을 두고 있는데, 이것은 지대 안의 나진항 등을 자유무역항으로 지정하려는 취지인 것으로 생각된다.

(4) 관세

북한에 있어서 관세는 무역상품이 관세경계선을 통과할 때 붙이는 조세로 정의하고 있는데 실제로 북한에서의 무역은 국가독점과 계획통제아래 이루어지기 때문에 무역상품에 대하여는 관세를 부과하지 않고 밀수 방지 등을 위하여 여행자 소지품·국제소포 등과 같은 무환수입품에 대하여서만 관세를 부과하고 있다.

이러한 관세의 종류로는 부과대상에 따라 수출관세·수입관세·통관관세가 있고 최고세율과 최저세율을 채택·적용하는데 최저세율은 협정세율로서 호혜무역에 관한 협정을 체결하고 있는 국가에 대하여 적용하는 세율을 말하며 최고세율은 일반세율로서 최저세율의 2내지 4배가 보통이다. 관세부과 방법으로는 증가세와 종량세로 구분되나 일반적으로 증가세를 부과하며 CIF 가격을 기준으로 하며 관세관련기관으로는 관세관리총국·세관·세관검사국 등이 있다. 관세관리총국은 무역부 산하기구로서 관세 제기관을 직접 통할하며 관세 제기관의 조직화·관리를 비롯하여 여러가지 관세정책의 입안 또는 관세기준에 관한 문제의 해결·관세 통계의 조직화 등에 관한 업무를 수행한다. 세관은 관세관리총국의 지도아래 실제적이고 구체적인 업무를 수행하고 책임을 지는 기관으로서 국경을 통과하는 화물의 적법성을 검사하고 관세금액의 산정과 징수, 불법 수출입화물 단속 등의 기능을 수행한다. 세관검사국은 수출입상품에 대한 관세부과와 징수를 전담한다.

자유경제무역지대법은 관세에 관하여 5개의 조문을 두고 있는데 먼저 제25조에서 자유경제무역지대에 대하여 특혜관세제도를 실시한다고 규정하고 있고 이어서 관세면제 대상과 부과대상을 열거하며 기업의 서류보관의무를 규정하고 있다. 여기서 특혜관세제도란 자유경제무역지대 외의 지역에 비교하여 관세부과 특혜를 부여한다는 의미로 보인다.

자유경제무역지대에서 관세가 면제되는 대상에 대하여는 제26조의 규정에 의하여 상품의 종류로 열거되어 있으며, 이에는 첫째, 가공수출을 목적으로 지대안에 들어오는 상품 둘째, 생산과 경영에 필요한 물자와 생산한 수출상품 셋째, 투자가에게 필요한 일정한 양의 사무용품과 생활용품 넷째, 지대건설에 필요한 물자 다섯째, 통과하는 다른나라의 무역화물 등이 포함된다.

다만, 다른나라로부터 자유경제무역지대 안에 상품을 팔기 위하여 들어오는 경우 또는 자유경제무역지대안에서 생산되었거나 수입한 상

품을 북한의 다른지역에 팔기 위해 내가는 경우에는 제26조는 적용되지 않는다(제27조).

한편, 제28조에서는 외국투자기업이 지대안에서 생산한 상품을 수출하지 않고 지대 안에 판매하는 경우에는 그 상품생산에 쓰인 수입원료·자재와 부분품에 대한 관세를 물도록 하고 있는데, 이 조문은 관세면제제외대상에 관한 규정이므로 제27조에 추가하여 규정하는 것이 타당하다.

그밖에, 자유경제무역지대 안의 기업은 세관의 검사문건과 상품의 송장을 비롯한 상품의 반출입과 관련된 서류를 5년동안 보관할 의무를 진다(제29조)

이상과 같은 관세 규정을 종합해 보면, 자유경제무역지대를 일종의 보세구역으로 운영하려는 취지로 볼 수도 있고 거래유형에 따라서는 자유경제무역지대경계선을 일종의 관세경계선으로 간주하고 있는 것으로 생각된다.

(5) 통화금융

자유경제무역지대 법은 제5장에서 자유경제무역지대에서의 통화금융에 관한 일반적인 사항을 규정하고 있다. 그러나 그 내용은 대부분 외화관리법의 규정과 중복되고 있다.

먼저 자유경제무역지대법 제30조의 규정에 의하면 자유경제무역지대에서의 유통화폐는 북한 원화로 하고 모든 거래에 대한 결제는 북한 원화 또는 전환성 즉 태환성외화로 할 수 있도록 하면서 북한원화와 외화의 환산비율 즉 환율은 외화관리기관과의 합의 아래 북한과 타국의 은행에 돈자리 즉 계좌를 둘 수 있게 하고(제31조), 외국투자기업과 외국인은 북한과 타국의 금융기관으로부터 경영활동에 필요한 자금을 대부분을 수 있다고 규정하고 있는데(제32조제1문) 북한은행의 대출능력에 의문이 있고 외화관리법 제18조제2문 및 제20조 각각에서는 타국의 은행을 언급하지 않고 있는 점에 차이가 있다. 또한 대부분은 북한원화와 외화로 산 즉 외화와 교환한 북한 원화는 북한은행에 예금하여 사용하여야 한다는 점이 명시되어 있다(제32조제2문).

그리고, 자유경제무역지대안에 있는 은행이 외화관리기관의 승인아래 비거주자들 사이의 거래를 대상으로 하는 업무를 취급할 수 있도록 하고 있는데(제33조), 이 규정은 외화관리법 제19조와 중복되는 규정이다. 물론 당해 은행에 예금함으로써 발생한 이자에 대하여 개인소득세는 면제된다³²⁾.

여기서 비거주자라 함은 북한주민이 아닌 외국인을 의미하는 것으로 보여진다.

그밖에, 외국투자기업과 외국인은 자유경제무역지대안의 정해진 장소에서 외화유가증권의 거래할 수 있다(제34조). 여기서 정해진 장소란 어음교환소를 가리키는 것으로 본다.

32) 외국투자기업 및 외국인세금법 제24조 제1항 제1호 참조.

(6) 특혜

자유경제무역지대법은 제6장에서 「담보 및 특혜」라는 제명 하에 외국투자가 등에 대한 특혜조항을 마련하고 있다. 여기서 담보개념은 우리법제상의 그것과는 달리 송금 등에 대한 보장을 의미한다.

먼저 송금보장에 관한 제35조의 규정에 의하면 외국투자가는 자유경제무역지대 안에서 기업활동을 하여 얻은 이윤과 이자·배당금·임대료·봉사료·재산판매 수익금을 비롯한 소득을 국외로 송금할 수 있으며 국외에서 자유경제무역지대에 들어왔던 재산을 경영기간이 끝난 다음 제한없이 국외로 내갈 수 있다. 이 규정은 외국인투자법 제20조, 외국인기업법 제22조 및 외화관리법 제28조에 규정된 외국투자기업 종사 외국인의 노임 등 송금보장에 관한 규정이 없는 것이 특징이다.

다음에 특혜에 관한 사항을 살펴 보면 세제상의 특혜로서 첫째, 자유경제무역지대안의 기업소득세율을 결산이윤의 14%로 하여 일반적인 경우의 25%보다 낮게 하였고(제36조) 둘째, 경영기간이 10년이상되는 생산부문의 외국투자기업에 대하여 기업소득세를 이윤이 나기 시작한 해로부터 3년간 면제하고 그 다음 2년간은 50%의 범위에서 감면할 수 있도록 하되, 총투자액이 6천만원이상인 하부구조건설부문의 외국투자기업에 대하여서는 기업소득세를 이윤이 나기 시작한 해로부터 4년간 면제하며 그 다음 3년간은 50%의 범위에서 감면할 수 있도록 하였으며(제37조) 셋째, 외국투자가가 이윤을 재투자하는 경우 그 경영기간이 5년이상일 경우에는 납부한 재투자분에 해당하는 소득세액의 50%를 반환받을 수 있도록 하되, 하부구조건설부문에 재투자하는 경우에는 납부한 재투자분에 해당하는 소득세액의 전부를 반환받을 수 있도록 하였다(제40조).

그러나, 이와 같은 규정은 새로운 것이 아니고 외국인투자법 제9조 제2호와 외국인투자기업및외국인세금법 제12조·제15조 및 제16조의 내용을 반복 규정한 것으로서 자유경제무역지대안의 하부 구조건설 투자를 적극적으로 유치하려는 의도에 불과하다.

그리고, 장려부문에 투자하는 외국투자가에 대하여 첫째, 입지조건이 유리한 토지를 임대하여 주며 임대료를 낮추어 줄 수 있고(제38조) 둘째, 북한의 금융기관으로부터 경영활동에 필요한 자금을 우선적으로 대부받을 수 있는 특혜를 부여하고 있다(제39조), 여기서 장려부문이란 외국인투자법 제7조, 합작법 제4조에 규정된 투자업종을 의미하고 있으나 자금대부규정은 현실성이 없는 공허한 규정이다.

그밖에, 이 법은 자유경제무역지대에 직접 들어오는 외국인에게 무사증제도를 실시하도록 하고 있다(제41조).

(7) 분쟁의 해결

자유경제무역지대법은 제7장의 분쟁해결이라는 제명 아래 제42조에서 자유경제무역지대에서의 경제활동과 관련한 의견 상이는 당사자들 사이의 협의의 방법으로 해결한다고 규정하면서 제43조에서는 외국투

자기업의 경제활동과 관련한 분쟁사건은 조선민주주의인민공화국의 재판기관 또는 중재기관에서 해당 절차에 따라 심의해결하며, 제3국의 중재기관에서 제기하여 해결할 수도 있다고 규정하고 있다.

그러나, 분쟁해결에 관한 자유경제무역지대법 상의 이들 규정은 외국인투자법 제22조, 합작법 제21조 및 외국인기업법 제31조의 규정을 반복한 것으로서 그 이상의 의미는 없는 불필요한 입법낭비에 불과하다.

VI. 系吉論

이상에서 고찰한 바와 같이 북한은 종래 그들이 고수해 오던 폐쇄적 경제 운영으로 인한 구조적 제문제를 타개하기 위하여 중국의 합영·합작제도를 모방하였으나, 합영법은 외국인 당사자의 범위를 불명확하게 규정하고 있고 합영회사 집행기관의 책임이 일방적이며 노동3권에 대한 보장규정은 없으면서 당사자간의 합의에 의하여 경영되는 합영회사의 노무관리를 일방적으로 국가적 통제에 따르게 하는 등의 문제점이 있었을 뿐만 아니라 외환관리나 생산과 판매 및 합영회사의 계산에 관한 규정도 대부분 자율성이 제한받는 편면적 규정이며 분쟁해결에 있어서도 외국인 당사자의 신뢰기반이 갖추어져 있지 않는 등 미흡한 점이 많았다.

이에 북한 당국은 합영법 시행세칙의 개정을 통해서 그동안 불명료했던 행정절차를 명시하고 의사결정에 있어서 다수결 방식을 도입하는 등의 개선을 도모하였으나, 아직도 합영기업에 대한 국가 통제의 강화 등 사회주의 경제체제의 기본 골격에는 큰 변화가 보이지 않고 있다.

또한, 합작법의 경우에 있어서도 합영투자나 외국인 투자가 안고 있는 대외개방정책상의 한계를 극복하고 대외경제 개방이 체제붕괴 압력으로 작용하는 것을 최소화하면서 당면한 외채문제를 해소하려는 목적에서 마련한 것이었으나 그 모델이 되었던 중국의 합작경영기업법과는 달리 경영참가가 배제되어 있어 제도 운영상 탄력성이 부족하고 특히 우리나라 기업이 북한 안에서 자유롭게 경영활동을 하는 것을 제약하고 있기 때문에 남북경제협력 차원에서 재검토의 필요성이 절실하다.

요컨대, 단순히 외채 누적을 가리기 위한 투명 외피이자 그 단순한 선택에 불과한 합작·합영제도를 중심으로 한 북한의 대외경제법은 아직도 알을 까고 나오지 못한 새의 상태로서 근본적으로 그 개방의 폭이 대폭 확대 재조정되어야 할 것이다. 다만, 이는 단순한 법 개정의 문제만이 아니라 정치적 경제적 사회적 구조개혁의 기초 위에서 정치지향적 경제논리를 배제하면서 관계법령을 정비하고 법체계의 통일성을 확보하여 진정한 경제진흥을 성취하면서 통일기반 조성에도 일조를 할 수 있는 방향에서 건설적인 노력이 수반되어야 할 것이다.

한편, 우리의 입장에서는 앞에서 기술한 바의 합영·합작법제의 문제점에 대하여 북한 측에 그 개정을 촉구하여야 할 것이며 보다 구체화된 경제협력방식을 강구하는 것이 통일에 대비한 기본 과제가 될 것이다. 아울러 우리측 기업도 보다 적극적인 대북투자를 모색하도록 하여야 할 것이며 정부의 입장에서 이에 대한 위험분담, 조세지원 등의 다면적 지원방안을 마련하여야 할 것이다. 이것이 앞으로의 과제이다.

執筆者 紹介(掲載順)

1. 金 承 祖 : 법제처 법제 연구 담당관
 - 고려대 법학석사, 동대학원 법학박사
 - 고려대, 경기대, 한남대 강사 역임
 - 연구실적 : 논문 「생존권에 관한 연구」 등 다수.

2. 辛 起 鉉 : 전북대 부교수
 - 전북대 정치학석사, 동대학원 정치학박사
 - 미국 사회과학연구협의회 특별연구원, 버클리대 동아연구소 한국학센터 및 독일 베를린 자유대 동아시아 연구실 객원연구원 등 역임
 - 연구실적 : 논문 「세계체제의 변화와 남북한 정치」 등 다수 발표

3. 백 원 기 : 인천대 법학과 조교수
 - 프랑스 파리 제Ⅱ대 법학석사, 동대학원 법학박사
 - 한양대 강사 등 역임
 - 연구실적 : 논문 「북한 형법에 관한 소고」 등 다수

4. 金 文 聖 : 경원대 행정학과 부교수
 - 연세대 행정학석사, 동대학원 행정학박사
 - 경기대, 상명여대 강사 역임
 - 연구실적 : 논문 「정책학의 역사」 등 다수

5. 鄭 淳 勳 : 배재대 법학과 교수

- 연세대 법학석사, 동대학원 법학박사
- 한남대, 서울시립대 등 강사, 오하이오 주립대 교환교수 등 역임
- 연구실적 : 논문 「공공선택 이론과 공법」 등 저서 다수

6. 丁 周 煥 : 단국대 법학과 교수

- 고려대 법학석사, 동대학원 법학박사
- 법제처 법제 연구관, 세종대, 순천향대 등 강사, 와싱턴대 교환교수 등 역임
- 연구실적 : 논문 「법과 경제질서」 등 저서 다수

'93 統一研究論文集(VI)

北韓의 行政 및 法制分野

인 쇄 : 1993. 12 .10

발 행 : 1992. 12. 15

발행처 : 통일원 정보분석실

인쇄처 : 태광인쇄사
