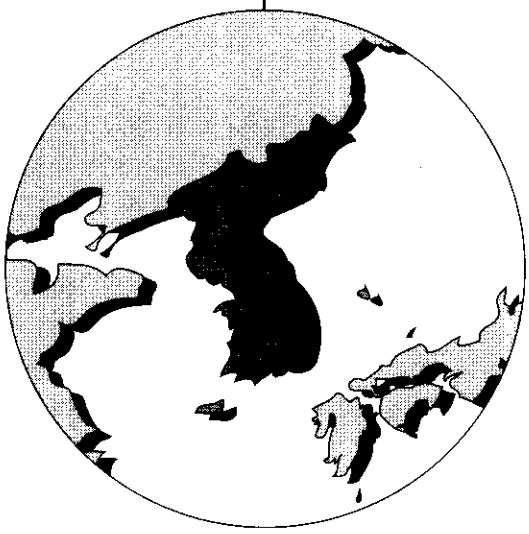
논 단



북한 개정 헌법(1998. 9.5)의 경제 조항 변화의 고찰

장명봉 / 국민대학교 법대 교수

남북한 통일 과정에서 사회 문화적 접근의 의의와 전망

전효관 / 연세대학교 사회발전연구소 전문연구원

독일 통일의 통합이론적 접근: 기능주의에서 신기능주의로

정지웅 / 한국교육개발원 통일교육팀 연구원

북한 개정 헌법(1998. 9. 5)의 경제 조항 변화의 고찰

장명봉 / 국민대학교 법대 교수

북한은 이번 최고인민회의 제10기 제1차회의(1998. 9.5)에서 '헌법 수정 · 보충'을 통하여 '김정일시대'의 개막에 따른 권력 구조의 개편과 함께 경제 조항의 부분적 개정을 단행하였다. 이번 경제 조항의 개정은 심화되고 있는 북한 경제난의 극복과 관련하여 중요한 의미를 내포하고 있다.
경제 부문에서 이번 헌법 개정은 북한에서의 경제 활동의 현실 변화에 맞추어 개인 소유의 범위 확대 등 소유 구조의 조정과 경제 관리 운용에서의 자율성 확대, 채산성 원칙의 중시, 대외 경제 개방의 확대 등과 관련한 진일보한 내용을 담고 있다. 그런 면에서 이번 경제 조항 개정의 의의는 크다고 할 수 있다. 게다가 이번에 '공민의 거주 · 여행의 자유'와 같은 기본권의 헌법상 인정은 통제된 북한 사회에서의 경제 구조에 중대한 변화 요인으로 작용할 것이다.
사실 오늘의 북한에서 소비재 생산의 격감으로 국가통제적상업체계가 마비되고 식량난으로 식량배급제가 와해된 상황에서, 경제 회생은 체제 생존 전략 차원에서도 필수적 과제가 아닐 수 없다. 그래서 북한은 여전히 자력갱생 원칙에 입각한 '자립적 민족 경제 건설 노선'을 표방하면서도 '실리'와 '효율'을 동시에 강조하고 있고, 또 경우에 따라서는 지난날의 기준에 구애됨이 없이 '실리'에 근거한 신축적인 경제 정책을 추진할 것임을 밝히고 있다(실용주의 노선 시사).
이제 북한은 개정 헌법상 경제 조항을 발판으로 새로 구성된 '내각' 총리의 책임 아래 제한적이나마 경제 개혁의 실험을 시도하게 되었다. 특히, 새로 인선된 '내각'에 실무형 테크노크라트들이 포진하고 있다는 점에서 북한 경제의 변화 가능성은 크다고 할 수 있다.

경제 조항 개정의 배경 및 의의

북한은 이번 최고인민회의 제10기 제1차회의(1998. 9.5)에서의 '헌법 수정 · 보충'을 통하여 김정일시대의 개막에 따른 권력 구조의 개편과 함께 경제 조항의 일부분을 개정하였다. 이번 경제 조항의 개정은 심화되고 있는 북한의 경제난 극복과 관련하여 중요한 의미를 내포하고 있다. 이번 경제 관련 조항의 개정 배경을 다

음의 몇가지 점에서 살펴볼 수 있다.

첫째, 북한이 처한 심각한 경제난을 타개하기 위한 대응책의 일환이라 할 수 있다. 북한에서 소비재 생산의 격감은 국가통제적상업체계를 마비시켰으며, 식량난은 식량배급제를 와해시켰다. 이런 상황에서 현단계에서의 경제 회생은 북한의 정치체제를 고수하기 위해서도 필수적 과제라는 인식을 갖게 되었을 것이다. 나아가 체제 생존 전략 차원에서도 주체 경제 노선만을 추구할 수 없고, 원치 않지만 세계자본주의체제와 결합할 수밖에 없다는 현실 인식을 하게 되었을 것이다.

둘째, 북한의 경제 위기에 대한 인식을 바탕으로 경제 활동의 변화를 현실화 내지 공식화하기 위한 것이다. 북한은 부분적이지만 사회주의 계획 경제 원리에서 벗어나 일부 시장 경제 원리에 입각한 경제제도를 도입하거나 이를 장려해왔다. 텃밭 경작의 확대·분조관리제의 강화를 통한 개인 소유의 대상을 확대하거나 농민 시장에서의 자유 매매의 활성화 등은 그러한 사례로 들 수 있다. 이러한 현상은 식량과 소비품 공급이 감소하면서 암시장과 사적 거래의 확산을 불러왔다. 이로써 계획 경제인 '1차 경제'가 사적 경제 활동이나 계획외 영역으로서의 '2차 경제'에 역전되어 북한에서는 2차 경제의 영역이 전반적인 경제 순환을 주도하게 되었다. 북한에서 사적 경제 영역의 확대와 암시장의 확산은 사회주의경제체제의 효율성 저하라든가 체제 정당성의 약화라는 측면이 있지만, 소비재 부족을 완화하여 체제 불만을 다소 해소시켜 체제 유지에 도움이 되는 측면을 간과할 수 없을 것이다. 이번 헌법 개정은 바로 북한에서 자연 발생적으로 확산되고 있는 암시장의 현실을 인정하고 이를 공식화하는 계기를 마련한 것이다.

한편, 북한의 식량난은 식량의 국가배급제에 의한 주민 통제를 약화시켰다. 이에 북한 주민은 식량 조달을 위해 종래에 비해 비교적 자유로운 이동이 가능해짐으로써 거주 및 여행의 통제는 무의미하게 되었다.

셋째, 북한은 그동안 대외 경제 개방 정책을 펴왔지만, 경제난의 극복을 위해 서방의 자본과 기술 도입을 위한 대외 경제 개방 정책을 확대할 필요성이 있었다. 북한은 나진·선봉지역을 '자유경제무역지대'로 설정하고 외국인 및 외국 기업의 투자를 유치하기 위한 노력을 기울여왔다. 이러한 '특수경제지대'를 통한 경제 개방은 북한이 처한 경제난을 타개하기 위한 현실적 대안으로 제시되었다. 그래서 제한적이나마 자유경제무역지대를 확대함으로써 북한 경제의 활로를 모색하려는 의지를 보이고 있다.

넷째, 경제 부문에서 부분적이나마 실용주의 노선으로 전환할 필요성이 있었다. 북한은 종합적으로 볼 때, 이른바 '북한식사회주의시장경제체제'의 도입을 시도하고 있다. 이는 중국의 경제 부문에서의 개혁·개방 정

책이 어느 정도 성공을 거두고 있다는 점에서, 이를 모방하여 경제의 활력을 불러일으키는 효과를 얻고자 하는 것으로 보인다. 이것은 종래의 폐쇄적 민족 경제의 틀에서 벗어나 실리를 추구하고자 하는 의도를 반영하는 것이다.

경제 조항의 개정 내용

개정 내용 개관

○ 생산 수단 소유의 주체 확대(제20조)

생산 수단의 소유 주체를 '국가와 협동단체'에서 '국가와 사회·협동단체'로 확대하였다(제20조). 북한에서 사회단체는 '사회의 일정한 계급 및 계층들이 자기들의 공동의 리익을 옹호하고 공동의 목적을 실현하기 위하여 조직한 단체'를 말한다. 이로써 북한에서 사회·협동단체의 경제적 역할이 강화 및 확대되었다. 즉, 북한에서 경제 활동의 주체로서 사회단체의 영역이 확대된 것이다. 이에 따라 북한에서 국가 소유의 범위는 축소되고 개인이나 사회단체·협동단체가 초보적이나마 소유의 주체로 등장하게 되었다고 할 수 있다.

이와 관련하여 1990년에 제정된 북한민법은 민사 법률 관계의 당사자를 확대하고 있다. 북한민법은 '독립적인 경비 예산이나 독립채산제로 운영하는 기관, 기업소, 단체와 공민', 그리고 '법적으로 등록된 합영 회사'를 민사 법률 관계의 당사자로 규정하고 있다(제11조). 이에 북한의 기관·기업소·단체들은 그들의 임무와 과업을 수행하는 데 있어서 민법의 규제 대상이 되는 각종의 경제 관계에 관여하게 되며, 그에 따르는 민법상 권리 의무 관계에 서게 되었다. 북한에서 국가 경제 기관, 기업소들과 협동단체들은 인민 경제 계획을 실행하는 과정에서 원료, 자재 또는 제품의 공급과 봉사의 제공에 관련된 각종의 계약을 체결하며, 그에 따르는 권리 의무 관계의 당사자로서의 역할을 수행하고 있다. 북한의 '기관·기업소·단체'들은 북한에서 독립적으로 존재하는 여러 단체들을 지칭하는 것으로, 자신의 채무에 대하여 스스로 직접 책임을 지며 중재 또는 재판에 있어서 소송 당사자가 된다. 북한민법상 법인이란 '일정한 경제적 독자성과 통일적 조직 기구를 가지고 자기 앞으로 민법상 권리를 가지거나 의무를 지닐 수 있는 기관·기업소·단체'를 말한다.

○ 국가 소유의 대상 축소(제21조)

국가 소유 대상에서 1992년 헌법의 '교통·운수' 부문을 '철도·항공 운수'로 한정함으로써, 이외의 도로 및 해상 운수 부문이 국가의 배타적 소유 대상에서 제외되었다고

볼 수 있다. 이에 따라 도로 및 해상 운수 분야에서 건설 및 운영 사업에 외국인 또는 외국 기업의 진출을 가능하게 하는 근거를 마련하였다. 즉, 육운 및 해운 관련 사업에 대해 외국 기업이 진출할 수 있는 길을 연 셈이다. 아울러 자동차 등 일부 운송 수단에 대해서는 개인의 소유도 가능함을 시사하고 있다.

○ 사회 · 협동단체 소유의 대상 확대 (제22조)

1992년 헌법의 '협동단체'의 소유를 '사회 · 협동단체'의 소유로 개정하고, 그 소유의 대상에서 부림짐승과 건물을 삭제하고, 농기구를 농기계로, 고기배를 배로 규정하였다. 이로써 사회 · 협동단체의 소유의 대상이 확대되었다. 북한에서 종래 트랙터 등 '농기계'는 국가만이 소유할 수 있고, 협동단체는 '농기구'만 소유할 수 있었으나, 사회 · 협동단체도 농기계를 소유할 수 있게 되었다. 또한 협동단체는 종래 어선(고기배)만 소유할 수 있었으나, 이제는 화물선, 여객선 등 다른 종류의 선박(배)도 소유가 가능하게 되었다.

아울러 1992년 헌법에 규정되어 있던 '부림짐승'과 '건물'의 삭제는 가축 · 주택 · 기타 건축물에 대한 사적 소유 및 거래를 허용할 것임을 시사한다.

○ 개인 소유의 범위 확대(제24조)

첫째, 개인 소유의 주체를 '근로자'에서 '공민'으로 수정하였다. 북한에서 '근로자'는 '로동자, 농민, 근로 인테리와 같이 자기의 로력으로 육체 로동이나 정신 로동을 하는 사람'을 말하며, '공민'은 '일정한 나라의 국적을 가지고 그 나라 헌법에 규정된 권리와 의무를 지닌 사람'으로 정의한다. 이는 프롤레타리아 혁명 이론에 의한 근로자 우대에서 탈피하여 공민의 개념을 통하여 국가 성원 전체를 대상으로 개인 소유를 인정한 것으로 볼 수 있다.

둘째, '협동농장원들의 텃밭 경리를 비롯한 주민의 개인 부업 경리'를 '텃밭 경리를 비롯한 개인 부업 경리'로 수정하였다. 텃밭 경작과 관련하여 북한은 1958년 11월 24일 「농업협동조합기준규약(잠정)」에서 "조합은 조합원용 채소전을 공동으로 경작하는 것을 원칙으로 하되, 경우에 따라 공동 소유 토지 가운데서 매농호당 30~50 평의 텃밭을 줄 수 있다"(제6조)고 하여 텃밭에 대한 농호의 권리를 인정하였다. 그리고 북한의 토지법(1977)은 협동농장 건물의 텃밭 이용은 협동농장 규약에 의하여 20~30 평으로 제한하고 있다(제13조). 그러나 실제로는 여기서 정한 텃밭의 면적은 엄격하게 적용되지 않는 것으로 알려져 있다. 종래 북한 농호의 텃밭에 대한 권리를 소유권이라고 볼 수는 없다. 일정

토지는 조합 농호의 개인 소유로 되는 것이 아니며, 당해 농업협동조합의 집단적 소유로 되기 때문이다. 따라서 이 권리는 일종의 배타적인 개인 경작권에 불과한 것이라고 볼 수 있다. 그러나 토지의 사적 소유가 완전히 금지되고 있는 북한에서 텃밭의 경작권이 인정된다는 사실 자체는 큰 의미를 지닌다. 더욱이 경제난에 처하고 있는 북한에서 텃밭 경리는 북한 주민 사이에서 활성화되고 있고, 이를 통한 초보적인 자본주의적 경제 활동이 이루어지고 있는 것으로 알려져 있다. 이번에 '협동농장원들의 텃밭 경리'를 '텃밭 경리'로 수정한 것에서 개인의 텃밭 경리의 가능성을 시사한 것으로 볼 수 있다.

셋째, '합법적인 경리 활동을 통하여 얻은 수입'도 개인 소유의 대상에 포함시켰다. 이는 개인 소유의 인정 범위를 확대한 것으로 북한이 그동안 묵인해왔던 북한 주민의 상거래 등의 사적 경제 활동을 허용하는 것으로 볼 수 있다. 예컨대, 텃밭 경작에 의한 이윤뿐만 아니라 농민 시장이나 물물 교환 등을 통해 얻는 개인적 이득을 인정한 것이다.

이와 관련하여 북한민법은 근로자들의 개인적이며 소비적인 목적을 위한 소유의 대상에 기존의 개인 소유 범위에 가정 용품·문화 용품·그밖의 생활 용품과 승용차 같은 기재를 포함시킴으로써 개인 소유권의 대상을 확대하였다(제58조, 제59조). 더욱이 개인 소유 재산에 대한 상속권의 보장에 따라 개인 소유의 인정 범위는 더욱 확대될 여지가 있다.

○ 자립적 민족 경제의 개념 수정(제26조)

1992년 헌법의 '조국의 자주적 발전'이란 대목을 '조국의 융성 발전'으로 수정하였다. 이는 북한이 자립적 민족 경제 원칙에 입각하되, '자립'의 개념을 정치 우선적인 개념에서 벗어나 실리 지향적인 개념으로 전환하고자 하는 의도를 반영한 것으로 보인다. 즉, 폐쇄적경제체제를 탈피하여 개방형경제체제로의 전환을 모색하며, 경제에서의 자립이 고립적인 경제체제가 아니라 대외 무역을 통한 국제 경제 협력의 틀 속에서 이루어진다는 면을 강조하는 것으로 볼 수 있다.

○ 농업의 '현대화' 개념 추가(제28조)

국가는 농촌 기술 혁명을 다그쳐 농업을 '공업화'한다는 규정에 '현대화'를 추가하였다. 이는 북한이 농업 부문의 생산성 향상을 제고함으로써 주민의 생활 수준을 높이기 위해 시대 변화에 부응하는 농업제도의 개편 의도를 내비친 것이라 할 수 있다. 당면한 식량난의 위기를 극복하기 위해서도 북한이 농업 정책을 '현대화' 추진 방향을 전환하려는 것으로 볼 수 있다.

○ 경제관리운용체제의 변화(제33조)

먼저 경제 관리에서 '대안의 사업체계'의 요구에 맞게 독립채산제를 실시한다는 대목을 추가하였다. 북한에서 독립채산제는 국영 공장·기업소를 중심으로 실시되었으며, 점차 농업 부문과 비생산적 부문인 유통 부문에 이르기까지 확대되어왔다. 이는 경제 운용에 있어서 하부 경제 단위에서 경제적 자율성을 부여하는 것으로 작업반우대제, 분조관리제 등을 통해 물질적인 유인책의 일환으로 실시되어왔다. 독립채산제는 양면성을 지니고 있는데, 기업적 측면에서는 이른바 '원에 의한 통제'(재정 통제)를 강화하는 테두리 안에서 각 국영 기업은 은행 신용의 이용과 독자적인 대차대조표를 보유하며, 물자 구입과 판매에 있어서도 어느 정도 융통성을 부여하고, 이에 따라 사업 평가에 있어서 화폐 지표를 활용하여 이익금에 있어서는 '국가 몫'(국가계정이익금)을 먼저 공제하고 남는 경우, 그것은 기업소의 운영 상태 개선과 종업원들의 물질 생활을 높이는 데 활용된다. 한편, 그 통제적 측면은 경제 관리의 규정화(노임·자금·상금·기금의 적립 규모 등), 고정 재산의 관리·이용의 제도화, 재정 의무 수행에 대한 감독·통제, 기업소 운영 실적과 근로자들의 노동에 대한 물질적·정치적 평가를 통해서 통제를 강화하는 측면이다. 여하튼 독립채산제의 실시를 통해 공장·기업소의 자율성을 높이고, 그들의 의사결정권이 포함된 독립채산제는 확대될 것이다.

다음 "원가·가격·수익성 같은 경제적 공간을 옳게 이용하도록 한다"고 하여 원가(cost)·가격(price)·수익성(profit)의 개념을 도입하였다. 이는 시장 경제의 개념을 도입한 것으로, 중국 및 여타 사회주의 국가들의 경제 개혁 정책을 모방하여 경제의 활력소가 되도록 하려는 북한의 의도를 엿볼 수 있는 대목이다. 이와 관련하여 북한은 1997년에 「가격법」을 제정하였다. 북한은 '가격'에 대하여 "상품 생산의 경제 범주로서 상품의 생산과 분배, 축적과 소비, 수요와 공급 등 경제 관리의 모든 분야에서 리용되는 경제 계산의 기본 수단이며, 경제와 문화를 비롯한 사회 생활의 모든 령역에서 사람들의 경제 생활을 규제하는 중요한 수단"이라고 한다. 그리고 「가격법」은 "해당 시기 정책적 요구와 현실적 조건에 맞게 나라의 경제 발전을 자극하고 인민 생활을 고르롭게 높일 수 있도록 가격을 정할 데 대한 가격 제정의 원칙과 그 절차와 방법을 규제"한다고 설명한다. 북한의 「가격법」 제정은 장기화된 경제 침체로 인한 비정상적 유통 거래로 말미암아 국정 가격과 암거래 가격으로 이원화되는 등 가격 질서가 문란해진 데 따른 법적 대응이라 할 수 있다. 즉, 이른바 '주체의 가격제도'를 확립하여 사회주의가격체계를 정

상화하고 가격 질서의 문란을 방지하기 위해 취해진 것이다. 북한에서 상품의 가격은 계획적으로 제정되고 획일적이고 통제적인 성격을 지니므로, 수요와 공급에 따라 자율적으로 변동하는 자본주의 경제 하에서의 가격과는 그 성격이 다르다. 그러나 북한은 「가격법」을 통해 가격 사업에 대한 통제를 강조하면서도 상품의 수요와 공급 관계, 제품의 질에 따른 가격 책정에 대한 인식을 강화하고 있음을 알 수 있다.

○ 대외 무역 주체로서 사회 · 협동단체 명기(제36조)

1992년 헌법의 대외 무역은 "국가가 하거나 국가의 감독 밑에서 한다"는 조항을 "국가 또는 사회 · 협동단체가 한다"로 수정하였다. 이는 대외 무역의 주체를 국가외에 사회 · 협동단체를 추가함으로써 무역 확대 및 활성화를 도모하기 위한 것이다. 즉, 대외 무역에서의 국가 독점에서 벗어나 대외 무역의 당사자를 확대함으로써, 다방면에서의 무역 활성화를 통해 북한 경제의 활로를 모색하려는 것으로 볼 수 있다.

북한에서 무역의 강조는 「무역절」의 제정에 비추어서도 엿볼 수 있다. 북한은 1997년 1월 23일 중앙인민위원회 정령으로 매년 1월 28일을 「무역절」로 제정하여 대외 무역 사업을 통한 사회주의 건설을 강화해나가는 데 있어서 무역 종사자들의 사기 진작 및 사상 무장의 강화를 강조하고 있다. 여기서 무역 제일주의를 내세우고 대외 무역 확대에 주력해온 북한의 대외 무역 사업 강화의 일면을 볼 수 있다.

더욱이 북한은 1998년 「무역법」을 제정하였다. 북한은 「무역법」을 채택하면서 이 법이 '우리식사회주의'의 승리를 이룩하는 데 맞게 대외 무역을 발전시키는 획기적 조치라고 설명하였다. 그리고 이에 의해 무역을 다각화 · 다양화하고 신용을 지키는 것을 원칙으로 정하고, 무역의 다각화 · 다양화는 여러 부문 · 여러 단위에서 여러 나라들과 여러 가지 형식과 방법으로 한다는 것을 의미한다고 하였다. 이 법의 제정은 바로 북한이 무역 사업을 강화함으로써 인민 경제 및 국가 경제의 발전을 도모하기 위한 것이다.

○ '특수경제지대'에서의 다양한 기업 창설 · 운영 추가(제37조)

북한은 '나진 · 선봉자유경제무역지대'를 설정하여 서방의 자본과 기술의 도입을 통해 경제난을 극복하려는 의지를 실천하고 있다. 이와 관련하여 북한민법은 '법적으로 등록된 합영 회사'를 민사 법률 관계의 당사자로 규정하여 민사 관계 당사자의 범위를 확대하고 있다(제11조). 이는 북한의 대외 경제 개방 정책의 추진과 관련하여 외국인 및 외국 기

업과의 민사 관계의 법적 문제 해결을 위한 대비책의 일환으로 마련된 것이다.

여기서 '특수경제지대'는 나진 · 선봉 이외의 자유경제무역지대의 확대 및 금강산 등의 관광특구의 지정을 예상할 수 있다. 북한은 그러한 제한된 지역 내에서의 자유로운 경제 활동을 보장함으로써 서방 및 남한의 투자를 확대하여 북한 경제의 활로를 모색하려 할 것이다. 또한 이 조항은 북한이 최근 입법화해온 외국인투자법 및 대외개방관련법제와 밀접한 연관성을 가진다.

○ 과학 분야에서 '특허권' 추가(제74조)

공민의 과학과 문화 예술 활동의 자유와 관련하여 '저작권'과 '발명권'의 보호 규정에 새로 '특허권'의 보호를 추가하였다. 저작권과 발명권의 보호 규정은 오래 전부터(1948년 헌법부터) 있었지만, 특허권 보호는 이번 헌법 개정에서 비로소 추가 규정되었다. 이것은 북한 사회에서도 지적재산권에 대한 보호의 필요성이 제기되고 있다는 사회 변화의 반영이기도 하다. 이는 북한 사

〈표〉 경제 조항의 개정 일람

조항	구분	개정 헌법(1998)	1992년 헌법	비고
제20조	생산 수단 소유	국가와 사회 · 협동단체	국가와 협동단체	사회단체 추가
제21조	국가 소유	철도 · 항공 운수	교통 운수	철도 · 항공으로 한정
제22조	사회 · 협동단체 소유	'해당 단체에 들어있는' 농기계, 배	'협동경리에 들어있는' 부림짐승, 농기구, 고기배, 건물	부림짐승, 건물 삭제
제24조	개인 소유	'공민'들의 개인적이며 텃밭 경리를 비롯한 개인 부업 경리에서 나오는 생산물과 그밖의 합법적인 경리 활동을 통하여 얻은 수입	'근로자'들의 개인적이며 협동농장원들의 텃밭 경리를 비롯한 주민의 개인 부업 경리에서 나오는 생산물	개인 소유의 범위 확대
제26조	자립적 민족 경제	조국의 융성 발전	조국의 자주적 발전	용어 변경
제28조	농촌 기술 혁명	농업의 공업화 · 현대화	농업이 공업화	현대화 추가
제33조	경제 관리 운용	독립채산제 실시, 원가 · 가격 · 수익성과 같은 경제적 공간 옳게 이용		추가 신설
제36조	대외 무역 주체	국가 또는 사회 · 협동단체	국가가 하거나 국가의 감독 밑에서	사회 · 협동단체 추가
제37조	기업 창설 · 운영 장려	특수 경제 지역에서의 여러 가지 기업 창설 운영 장려	외국 법인 또는 개인과의 기업 합영 · 합작 장려	추가
제74조	과학과 문화 예술 활동의 자유	특허권의 보호	저작권과 발명권의 보호	추가
제75조	거주 · 여행의 자유	공민의 거주 · 여행의 자유		신설

회에서 시장 거래 등 사적 경제 활동의 활성화 가능성과 관련되어 있는 것으로 보인다. 앞으로 특허권도 법적 보호의 대상이 됨에 따라 개인, 사회 단체 등의 지적재산권에 대한 독점적 상품화의 가능성도 있다고 볼 수 있다.

○ '공민의 거주 · 여행의 자유' 신설 (제75조)

이번 헌법 개정에서 공민의 거주 · 여행의 자유를 인정하는 조항을 신설하였다. 북한 사회에서 거주 · 여행의 자유 허용은 매우 큰 의미를 가진다. 그것은 바로 북한의 통제 사회의 이완을 의미하기 때문이다. 이는 식량난에 의한 북한 주민에 대한 배급 통제의 이완에 따른 주민의 지역간 이동 확대의 현실을 반영한 것이다. 이를 경제적인 면에서 보면, 북한에서 활성화되고 있는 농민 시장 등 경제 활동을 법적으로 인정하는 조치로 이해할 수 있다. 이러한 기본권의 헌법상 인정은 폐쇄 사회인 북한에서 사회 변화의 요인인 동시에 경제 변화의 요인으로서 작용할 것이다.

한편, 이는 서방 국가와 국제 사회에서 요구해온 북한 주민의 자유권 확대를 수용한 것이라 볼 수도 있으며, 또 국제 사회의 비난을 완화하려는 조치로도 볼 수 있다.

북한헌법상 경제 조항의 변화

○ 1972년 헌법상 경제 조항

북한의 1972년 헌법은 국가와 협동단체에 대해서만 생산 수단의 소유를 인정함으로써(제18조), 1948년 헌법상 개인 자연인이나 개인 법인의 사적 소유를 완전히 폐지하였다. 아울러 경제에서의 국가의 주도적 역할 담당과 국가 소유 대상의 무제한을 밝혀(제19조), 협동단체의 소유마저도 국가 소유로 전환할 것을 기약하고(제21조), 개인 소유는 개인적 소비를 위한 소유에만 국한하고 그것도 개인의 노동에 의하여 분배된 것과 국가 및 사회에 의하여 추가적으로 분배된 것에 한하도록 하여(제22조), 개인의 잉여 소득은 비록 그것이 소비를 위한 것이라고 하더라도 일체 용인되지 않았다.

북한의 1972년 헌법은 제2장의 경제 조항(제18조~제34조)에서 이러한 사회주의 경제 질서에 관하여 규정하였다. 즉, 국가의 경제적 기초(제18조~제22조), 국가 활동의 최고 원칙과 사회주의의 완전한 승리를 위한 국가의 경제적 과제(제23조~제26조), 노동의 성격과 노동 생활 원칙(제27조~제29조), 경제 관리 형태와 경제 지도 원칙(제30조~제34조) 등을 상세히 규정하였다.

○ 1992년 헌법상 경제 조항

북한의 1992년 헌법은 경제 조항(제19조~제38조)에서 북한의 경제난 타개라는 현실을 반영하고 경제 질서의 주요 부분에 대한 변화를 시도하는 조항을 신설하였다. 이를 보면, 경제 건설 촉진을 위해 인민 경제의 주체화 · 현대화 · 과학화의 실현(제26조), 기술 발전 문제의 최우선 과제 선정 및 과학 기술 발전과 인민 경제의 기술 개조의 강조(제27조), 농촌 기술 혁명을 통한 농촌 공업화(제28조) 등을 규정하였다. 또한 '식 · 의 · 주' 문제의 해결을 위한 안민 복지 조항(제25조) 신설하였는데, 이는 북한의 경제 현실을 감안할 때 주민들을 무마하기 위한 명목적인 규정에 불과한 것이라 할 수 있다.

1992년 헌법상 주요한 변화는 사회주의 경제체제를 견지하면서도 대외 경제 개방 정책의 법적 토대를 마련하였다는 점이다. 즉, 북한 내의 외국인의 합법적 권리와 이익을 보장하고(제16조), 외국 법인 또는 개인들과의 기업 합영과 합작을 장려하는 조항을 신설하였다(제37조). 이는 북한이 대외 경제 부문에서 법적 · 제도적 여건의 개선을 통한 선진 자본과 기술을 도입할 수 있는 정책 추진의 근거를 마련한 것이었다.

개정 헌법상 경제 조항 변화에 대한 평가

북한의 경우 경제 개혁 · 개방은 정치체제의 유지 정책과 연계되어 시도될 것으로 보인다. 이른바 '강성 대국 건설'과 관련하여 사상과 주민 통제가 강화되는 가운데 경제 개혁 · 개방이 제한된 범위 내에서 추진될 것이다. 북한의 기본적인 경제체제로서의 사회주의계획경제체제의 틀 속에서 북한의 경제 활동 및 운용에 있어서 다소나마 경제적 자율성이 확보될 것이란 점을 이번 헌법 개정의 내용은 말해주고 있다.

이번 개정 헌법상 경제 조항의 변화 내용에 대해 다음의 몇가지 점에서 평가해보기로 한다.

이른바 '북한식사회주의시장경제체제'로의 전환 시도

북한은 사회주의 계획 경제의 원리에 입각한 자립 경제 원칙을 고수하면서 한편으로 제한된 범위 내에서의 경제 개혁 및 개방 정책을 시도하고 있다. 이를 위해 이번 헌법 개정에서 부분적으로 시장 경제 요소를 도입하는 변화를 보이고 있다. 소유제의 변화 즉, 국가 소유의 범위를 축소하고 사회 · 협동단체 및 개인 소유의 범위를 확대한 것이 주목된다. 이로 인해 영리 목적의 경제 활동을 하는 회사와 상사들도 생산 수단의 소유가 가

능하게 됨으로써 보다 활발한 경제 활동이 가능하게 되었다. 또한 경제 부문에서 실리를 추구하는 실용주의를 택하였다. 전술한 바와 같이 독립채산제의 실시, 원가 · 가격 · 수익성이란 시장 개념의 도입에서 제한적으로나마 경제 개혁 의지를 실현하려는 북한의 의도를 엿볼 수 있다.

대외 무역의 강화

북한은 이번 헌법 개정을 통해 대외 무역을 강화하고, 이를 위해 국제경제체제에의 참여를 모색하고 있음을 알 수 있다. 무엇보다 북한이 대외 무역을 강화하려는 것은 대외 무역의 활성화를 통해 북한의 경제난 타개를 위한 돌파구를 여는 데 있다. 대외 무역의 주체를 국가 독점에서 사회 · 협동단체로 확대한 것은 그러한 의지의 반영이라 할 것이다. 북한은 자유경제무역지대를 중심으로 한 합영 · 합작 회사의 자유로운 설립과 함께 이들을 통한 수출입의 확대 · 교역 대상국과 교역 품목의 확대를 위하여 다양한 무역 회사의 설립을 법적으로 뒷받침하는 조치를 마련하였다. 아울러 대외 무역의 강화 조치는 남한과의 경제 교류 · 협력의 확대와도 연관되어 있는 것이다. 남북간에는 제3국을 거치지 않고 서로 직접적인 교역이 추진되고 있으며, 여러 분야에서의 협력 사업이 추진 중에 있다.

'특수경제지대'의 설정을 통한 경제 활성화 도모

북한은 나진 · 선봉지역외에 자유경제무역지대의 확대 가능성을 내비치고 있다. 그동안의 성과를 바탕으로 외국 기업 및 외국인에 대한 대외 경제 개방을 확대 · 추진하고자 하는 것이다. 지금과 같은 북한의 경제 현실에서 서방 국가의 자본과 기술을 도입하는 방법으로 이른바 경제특구를 설치하여 자유로운 경제 활동을 보장하고, 여기서 얻는 이익을 극대화하는 것은 북한의 정치체제의 안정을 유지하는 가운데 경제 회복을 도모하는 가장 현실적인 대안이라 할 수 있을 것이다.

따라서 나진 · 선봉 이외에 남포 · 원산의 보세가공무역지대, 신의주 · 단천 · 금강산 등의 경제특구의 확대가 예상되고 있다. 북한의 '특수경제지대'의 설정은 남한 기업의 투자도 확대하는 결과를 가져오게 되어 남북 교류 협력 기반을 확충하는 데도 긍정적인 영향을 미칠 것으로 기대된다.

북한의 변화된 경제 현실의 반영

이번 헌법 개정으로 경제 조항의 변화는 결국 북한 경제의 변화된 현실을 반영한 것이다. 북한 경제는 구조적으로 침체되어 있으며, 이 상황에서 계획 경제의 틀을 고수한다는 것은 불가능한 일이다. 그래서 이를 타

개하기 위해 외부의 지원을 강력하게 요청할 수밖에 없는 상황에 이르렀다. 이런 상황의 북한에서는 현물배급체제가 마비되고, 국가의 공급 능력이 한계에 달한 상태에서 대부분의 생산 및 유통 기능을 이른바 '2차 경제'가 담당하게 되었다. 2차 경제가 계획 경제를 대체하고 있는 북한에서 암시장은 확산 일로에 있는 것으로 알려져 있다.

북한에서의 암시장의 확산은 북한경제체제의 변화에 있어서 하나의 변수가 될 수 있다. 이번 헌법 개정을 통해 볼 때, 북한은 암시장을 통제하든가 공식화하여야 한다는 선택의 기로에서 식량이나 소비품에 대한 국가배급이 불가능한 상황에서 불가피하게 시장체제를 수용하고 있음을 엿볼 수 있다. 그래서 이번 헌법 개정에서는 소유 구조를 조정하는 등 북한의 경제 생활 및 활동의 변화를 반영하였다.

이러한 변화의 조짐은 법제 면에서 이미 1990년 북한민법의 제정에서 감지되었다. 북한은 현재 대외적으로 국제 사회의 개방 요구에 대응하는 동시에, 대내적으로 주민의 경제난에 따른 불만을 해소하여야 할 난국에 봉착해 있는데, 이는 곧 체제 유지 문제와도 연관되어 있다. 이에 대한 대응의 일환으로 민법체제 및 헌법상 경제 조항의 개편은 북한의 대내외적 환경 변화에 따른 소산이라고 볼 수 있다.

여전히 '자립적 민족 경제 건설 노선' 강조

북한은 지난 9월 17일 「로동신문」·「근로자」 공동 논설로 "자립적 민족 경제 건설 노선을 끝까지 견지하자"를 발표해 경제에서의 자립 고수 의지를 강조하였다. 이 논설은 시기적으로 헌법 개정 및 김정일체제의 공식 출범 이후 경제 정책의 기본 노선을 처음으로 제시했다는 면에서 주목을 끄는 것이었다. 북한은 이 논설에서 경제적으로 자립해야 사상에서 주체, 정치에서 자주, 국방에서 자위를 확보할 수 있다는 면에서 '자립적 민족 경제 건설 노선'의 정당성을 강조하였다. 또 이 논설에서 북한은 외세 의존 경제 및 세계 경제 일체화에 대한 강한 거부감을 표출하였다. 오늘날 외세 의존 경제의 붕괴 사태가 연이어 벌어지고 있고, 그 쓴맛을 톡톡히 보고 있는 것이 '남조선 경제'라고 비난하였다.

북한은 주체사상 원리에 기초한 북한식 경제 노선을 고수해나아갈 것을 다짐하면서 북한식 자립 경제의 우월성을 강조하고 있다. 이처럼 북한은 원칙을 고수하면서도 '현실'과 '실리'에 입각한 정책 추진을 시사하고 있다. 이 논설에서 북한은 변화된 환경과 조건에 맞게 경제 사업을 신축적으로 조직·전개하는 것도 실제적인 '이익'을 실현하는 방도라고 하는가 하면, 경제 사업을 지난날의 기준에 구애됨이 없이 나라의 경제 형편

이 어려운 오늘의 조건에 맞게 '효율적'으로 전개해나가야 한다고 하고 있다. 한마디로, 북한은 자력갱생 원칙에 입각한 자립 경제 노선을 표방하면서도 '실리'와 '효율'을 동시에 강조하고 있다. 즉, 실용주의적 정책 추진을 시사하고 있다.

북한 헌법의 경제 조항 변화와 사회주의 국가의 경제 개혁과의 비교

북한이 이번 헌법 개정을 통하여 경제 조항을 수정한 것은 북한 경제의 현실 변화를 반영한 것인 동시에, 북한이 실용주의에 입각한 경제 정책을 추진해나아갈 것임을 시사하는 것이라 할 수 있다. 부분적이지만 이러한 북한의 경제 개혁 시도에 있어서 북한보다 앞서 경제 개혁을 추진한 중국 · 베트남 · 구소련의 경우와 비교하여 어떤 공통점과 차이점이 있는지 살펴보기로 한다.

먼저 북한과 이들 사회주의 국가의 경제 개혁에 있어 총론적으로 보면 다음의 몇가지 면에서 공통점을 찾아볼 수 있다.

첫째, 사회주의경제체제의 비효율성과 현실적 모순에 의해 사회주의 계획 경제 원칙을 수정한 것이다. 이들 사회주의 국가들은 경제난을 극복하기 위하여 부분적으로 시장 경제 원리를 도입하였는데, 북한도 제한적으로 시장 원리를 도입하여 극도로 침체된 경제에 활력을 넣고자 하는 의도를 보이고 있다. 그래서 북한도 경제 부문에서 실용주의 노선으로 전환하려 하고 있음을 엿볼 수 있다.

둘째, 이들 사회주의 국가는 국내 경제의 난국을 타개하기 위한 방안으로 외국으로부터의 투자 확보를 통한 경제 활로를 개척하는 것을 중요 과제로 삼고 있다. 즉, 외국인 내지 외국 기업의 자국에 대한 자본과 기술의 투자를 유치하여 이를 기반으로 심화된 경제난을 극복하려는 정책을 적극 추진해왔다. 따라서 경제특구를 설정하고 외국인투자법을 제정하여 외국 투자 촉진을 꾀하였으며, 이를 위해 헌법적 근거를 마련하고 관계 법령을 정비하였다. 북한도 자유경제무역지대를 설정하고 대외 경제 개방을 위한 헌법적 근거와 외국인투자법제를 마련하는 등 북한에 대한 외국 투자를 확대하기 위해 노력하고 있다.

셋째, 이들 사회주의 국가는 경제난 극복을 위하여 사회주의적소유제도를 수정하였다. 국가의 소유 대상 범위를 축소한 반면에, 단체와 개인의 소유 대상 범위를 확대하는 등 사적 소유의 영역을 확대함으로써 사회주의 경제의 비효율성과 경직성을 탈피하여 경제 회생의 길을 찾고자 하였다. 북한도 사적 경제 영역의 확대를 통한 경제 발전을 도모하려 하고 있다.

다음 북한과 이들 사회주의 국가의 헌법상 경제 조항의 변화에 있어 몇가지 면에서

차이점을 살펴볼 수 있다.

첫째, 북한의 헌법상 경제 조항의 수정은 다른 사회주의 국가에 비해 시기적으로 매우 늦은 것이다. 중국은 80년대 초반부터 경제 개혁을 시작하였으며, 구소련은 80년대 후반 본격적인 경제 개혁을 추진하였고, 베트남은 구소련 및 동구 사회주의 국가들의 변혁과 관련하여 80년대 후반부터 시작하여 90년대 초반에 경제 개혁을 가속화하였다. 이에 비해 북한은 1992년 헌법 개정에서 대외 개방 및 외국인 투자의 헌법적 근거를 마련하였으나 처음에 사회주의 국가의 변혁에 대해 부정하고 거부했던 것이다. 이러한 북한체제의 경직성으로 인해 경제 개혁의 헌법적 기반을 마련하는 데 이들 사회주의 국가와의 시간적 격차가 큰 편이다.

둘째, 중국 · 구소련 · 베트남의 경제 개혁은 국제 질서의 변화 속에 사회주의 경제의 모순 극복을 위해 국가가 주도한 셈이다. 경제 개혁의 이론 전개 및 제도 정비, 국민에 대한 계도, 개혁 기반의 확충 등을 통한 경제 발전을 국가가 주도함으로써 개혁의 성과를 얻고자 하였다. 이에 비해 북한은 경제 개혁을 국가에서 주도하기 보다 북한 경제의 난국에서 발생하게 된 주민들의 경제 생활의 현실 변화를 인정하는 차원에서 헌법적 근거를 마련한 듯한 인상을 준다. 이 점은 북한이 구소련의 '페레스트로이카', 중국의 '사회주의초급단계론'이나 '사회주의시장경제노선', 베트남의 '도이모이' 노선 등과 같은 경제 개혁을 위한 분명한 정책 이념 내지 대안을 제시하지 않고 있다는 면에서도 엿볼 수 있다.

셋째, 북한 헌법상 경제 조항의 개정 내용은 이들 사회주의 국가 헌법상 경제 조항의 초보적 수준의 개혁 조치를 담고 있다고 할 수 있다. 이를 과정 면에서 보면, 중국은 1982년 · 1988년 · 1993년 헌법 개정에 의해 점진적으로 경제 개혁의 헌법적 기반을 마련하였으며, 구소련도 1988년 헌법에서 경제 개혁의 법적 기초가 마련되고 이후 러시아연방헌법에서 그 구체적 개혁 조치가 규정되었다는 점에서 단계적인 발전을 이룬 데 비해, 북한의 경우는 1992년 헌법에서 일부 대외 경제 개방의 근거를 두긴 하였지만, 사회주의 경제 원리를 수정하는 소유제도의 개편, 시장 원리의 도입 등의 부분적인 개정은 비교적 일거에 이루어졌음을 알 수 있다.

넷째, 중국 · 구소련 · 베트남의 경제 개혁 과정을 보면, 이들 국가의 정치 개혁은 경제 개혁과 병행되거나 수반되는 데 비해, 북한의 경우는 이와는 다른 면을 보여주고 있다. 물론, 북한은 이번 헌법 개정에 의해 권력 구조와 인적 구성을 바꾸었지만, 이는 김정일 시대의 권력 구도의 개편이라는 의미가 강하며 사회주의권의 정치 개혁과는 거리가 있는 것이다. 이들 사회주의 국가의 경우를 보면, 구소련에서 고르바초프의 정치 개혁 추진으로 공산당일당지배체제를 청산한 것을 비롯

하여 중국에서는 등소평의 개혁 정책 추진과 함께 권력 분산 및 당과 국가의 기본 관계 혁신이란 부분적인 정치 개혁이 이루어져, 당의 활동을 헌법과 법률의 테두리 내에서 하도록 함과 동시에 어떤 조직이나 개인도 헌법과 법률을 초월하는 특권을 가질 수 없도록 하였으며, 아울러 사회주의 법질서의 확립과 법치를 강조하였다. 베트남에서도 '도이모이' 정책 추진과 함께 당과 국가의 분리라는 정치 개혁의 방향을 헌법에 반영하여 당의 모든 조직은 헌법과 법률의 테두리 내에서 활동하도록 하였으며, 또 법의 지배를 강조하였다. 그러나 북한은 1992년의 헌법 개정에서나 이번의 헌법 개정에서도 '당 - 국가체제'의 기본적 정치 메커니즘에 아무런 변화가 없고, 따라서 정치 개혁의 기미도 보여주지 않고 있다.

전망

결국, 북한은 중국 · 베트남 · 구소련과는 달리 부분적이나마 정치 개혁의 병행없이 경제 개혁을 제한적으로 추진해나아갈 것이다. 아무튼 이번 북한헌법의 경제 조항의 개정 내용을 보면, 폐쇄적인 경제체제의 틀 속에서나마 어떤 변화의 조짐을 읽을 수 있다. 북한의 경제 부문에서의 변화 모색은 심화된 경제난과 지속적인 경제 위기에 따른 체제 위기에 대응한 생존 전략으로 시도된 것이라 할 수 있다. 사실 이번 헌법상 경제 조항의 개정은 일부 시장 경제 원리를 도입하는 것으로 이미 북한에서 '2차 경제'가 주도하고 있는 경제 현실의 변화를 공식화하는 것이라 할 수 있다.

지금도 북한은 자력갱생의 원칙에 입각한 '자립적 민족 경제 건설 노선'의 고수를 강조하고 있다. 앞으로도 북한은 경제보다는 정치 우선 논리를 견지한 가운데 자립 경제 노선의 정당성을 계속 주장해나갈 것이다. 그러나 지난 9월 17일의 「로동신문」·「근로자」 공동 논설에서도 보듯이, 북한은 자립 경제 노선을 표방하면서도 '실리'와 '효율'을 동시에 강조하고 있고, 또 북한식 경제 노선 고수를 주장하면서도 경우에 따라서는 지난날의 기준에 구애됨이 없이 '실리'에 근거한 신축적인 경제 정책을 추진할 것임을 밝히고 있다. 요컨대, 북한은 자립 경제의 기본 노선을 고수하는 가운데 일정 범위에서 '실리'와 '효율'에 입각한 보다 현실적인 경제 정책(실용주의 정책)을 추구해나아갈 것이다. 終