연구총서 03-19

북한 재산권의 비공식 이행

임 강 택
김 성 철

통 일 연 구 원

북한 재산권의 비공식 이행

목 차

Ⅰ. 문제 제기 ····· 1

Ⅱ. 재산권 문제의 개념적 논의 ····· 3
1. 소유권과 재산권 —— 3
2. 재산권 이행의 정치경제학 —— 7
3. 재산권 이행의 유형 —— 13

Ⅲ. 북한의 재산권과 소유권에 대한 인식 ····· 20
1. 재산권과 소유권의 의미와 내용 —— 20
2. 소유권의 종류 —— 23
가. 국가소유권 • 24
나. 협동단체소유권 • 25
다. 개인소유권 • 26
3. 소유권의 행사 —— 26
가. 국가소유권의 행사 • 26
나. 협동단체소유권의 행사 • 27
다. 개인소유권의 행사 • 28
라. 토지소유권의 특징 • 29
4. 소유권 변화에 대한 인식 —— 30
가. 헌법 개정과정에서 나타난 변화 • 30

나. 소유권 변화에 대한 김정일의 인식 •32
다. '7·1경제관리개선조치'에서 나타난 사적 소유권의 확대 가능성 • 36

Ⅳ. 북한 재산권의 비공식적 이행 실태 ····· **41**
1. 비공식 경제활동의 주요 주체들 —— 41
가. 고리대금업자 • 41
나. 밀매자 • 42
다. 외화벌이꾼 • 44
라. 자금조 • 44
2. 자금조를 통해 본 재산권의 비공식 이행과정 —— 47
가. 기관-자금조의 계약관계 • 47
나. 계약관계의 중지 • 50
다. 재산권 이행 유형: '자립적 계약형' • 51
3. '7·1조치' 이후의 주요 변화 —— 55
가. 사적인 영리활동 확대 • 55
나. 종합시장의 도입 • 58
다. 경제특구를 통한 자본주의 실험 • 62

Ⅴ. 사적 재산권의 제도화 전망 ····· **65**
1. 사례 분석: 중국과 베트남의 사유화 과정 —— 65
가. 중국의 사유화 과정 • 65
나. 베트남의 사유화 과정 • 73
2. 북한의 사적 재산권 도입 전망 —— 77
가. 개혁·개방과 사적 재산권의 도입 • 78

나. 단계별 사적 재산권의 도입 전망 • 81

참고문헌 ····· 87

표·그림목차

<표 1> 재산권 이행 유형 —— 15
<표 2> 개혁·개방의 진전과 사유 재산권의 도입 —— 79
<표 3> 단계별 사유 재산권의 도입 과정 —— 82

Ⅰ. 문제 제기

북한은 공식적으로는 사회주의경제체계를 유지하고 있지만 비공식적 측면에서 많은 변화를 보이고 있다. 특히 90년대 중반 식량난과 사회통제의 이완으로 말미암아 공식적 작동을 벗어나 경제 영역이 확장되었던 것으로 파악된다. 물론 북한은 1999년 4월에 개최된 최고인민회의 제10기 2차 회의에서 인민경제계획법을 채택하여 그동안 무너졌던 사회주의 경제제도를 복원시키고자 하였다. 하지만 경제적 침체 여파와 재화부족에 의한 비공식경제의 확산과 가격상승으로 인해 당국의 유통기제에 대한 통제력이 상실되는 상황을 막을 수가 없었다. 이에 대해 당국은 2002년 7월 이른바 '7·1조치'를 통해 비공식 시장가격을 반영한 가격인상과 임금상승을 통해 유통기제에 대한 장악력을 높이려 하였고, 또한 공장 및 기업소의 책임성을 강화시켜 이윤과 생산성을 강조하여 왔다. '7·1조치'의 후속 조치와 그 향방에 대해서는 예단하기 힘들지만, 보다 심화된 경제조치의 실행과 체계의 질적 변화를 요구하는 방향으로 진전될 것으로 보인다.

여기서 우리가 빠뜨리지 않아야 할 것은 국가 및 집단 소유권을 원칙으로 하는 경제제도에 있어서 점진적인 변화가 발생하고 있다는 점인데, 이것은 재산권(property rights)과 관련되는 문제이다. 사회주의경제에서는 주로 소유(ownership)에 대한 개념적 논의가 주류를 이룰 뿐 재산권이라는 용어가 따로 취급될 여지가 없었다. 북한에서도 소유권은 국가적 소유이든 협동적 소유이든 공개념 속에서 이해되기 때문에, 재산권 행사는 지극히 미미한 수준인 개인적 소유에 관한 재산권 말고는 거의 당국에 의해 이루어져왔다. 그러나 비공식 경제 영역이 확대되면서 공개념 하의 소

유권에 대한 재산권 행사도 다양한 형태로 이루어져 오고 있는 것으로 파악된다. 아직까지 이런 변화 양상은 법적 테두리를 벗어난 상태에서 발생하고 있다.

본 연구는 최근 북한에서 나타나는 재산권의 비공식적 변화에 주목하고자 하는 바, 이는 침체된 경제 하에서 이른바 '개혁 없는 이행(transition without reform)' 과정에서 나타나는 간과할 수 없는 현상이라고 할 수 있다. 사회주의경제에서 시장경제로의 이행 과정에서 재산권 문제는 경제의 효율성 또는 생산성과 밀접하게 연관된 사안임을 우리는 잘 알고 있다. 특히 사회주의체계 붕괴 후 동구의 변화 과정에서 두드러진 관심사는 사유화 또는 민영화로서, 이것들은 재산권의 급격한 변화를 나타내는 대표적인 용어들이다. 북한과 같이 공식적인 개혁·개방이 선언되지 않았고 아직까지도 계획경제의 틀을 유지시키는 상태에서는 사유화나 민영화라는 용어를 사용하기에는 요원하다. 하지만 북한에서도 재산권의 변화는 비공식적인 차원이기는 하지만 점진적으로 이루어지고 있는 것으로 알려져 있다. 본 연구에서는 재산권에 관한 개념적 논의와 경험적 사례를 바탕으로 북한내 국가 및 집단적 소유의 생산수단에 대한 불법적인(illegal) 또는 부적절한(improper) 재산권 이행 문제를 다루고자 한다.

북한 재산권의 비공식 이행에 관한 본 연구는 북한 경제의 비공식 제도의 형성과 변화의 일부를 밝히는데 기여할 것이다. 지금까지 북한 경제의 비공식적 부문 또는 제2경제에 관한 연구 중에서 암시장과 농민시장 등 시장부문의 변화에 관한 연구는 상당히 진척된 반면, 재산권이라는 또 다른 경제제도의 비공식적 이행에 관한 연구는 부재한 상태였다. 본 연구는 재산권 문제를 중점적으로 다룸으로써 향후 북한 경제제도 변화의 향방에 관한 흐름을 가늠하는데 도움을 줄 것으로 기대한다.

II. 재산권 문제의 개념적 논의

1. 소유권과 재산권

흔히 소유권과 재산권이라는 두 가지 용어가 혼용되어 사용되는 경향이 있다. 그러나 재산권은 소유권보다 광범위한 용어이다. 재산권은 소유권과 물권은 물론 광업권, 어업권, 저작권, 특허권, 상표권, 채권 등 다양한 경제적 권리들을 포함한다. 소유권은 재산권의 기본이 되는 권리로서 그 객체는 물건에 한한다. 시장경제에서 소유권은 기본적으로 개인과 단체에 주어지는 사유제가 근간을 이루고 있으며, 여기에 일부의 물건들, 즉 토지와 여타 생산수단들의 일부가 국유제로 되어 있다. 이와는 반대로 사회주의경제에서는 토지를 비롯한 주요 생산수단들이 협동적 또는 국가적 소유로 되어 있고, 미미한 수준의 재화들만이 개인적 소유를 허용하고 있다.

소유권과 재산권에 대한 이상과 같은 용어 구분은 주로 법적인 측면에서 그러하다. 그러나 소유권과 재산권의 관계를 후자가 전자보다 포괄적이라는 것으로 구분하여 설명하기에는 부족할 만큼 양자 사이의 관계는 다소 미묘한 양상을 보인다.

우선 사회주의경제를 논하는데 있어서 소유권과 재산권이 거의 동일시 사용되는데 큰 문제가 되지 않는다고 할 수 있다. 이는 사회주의경제에서 소유권은 국가적 소유(또는 전인민적 소유), 협동적 소유, 개인소유 등 세 가지로 비교적 명확히 구분되어 있기 때문이다. 국가적 소유와 협동적 소유는 다같이 공적 소유로서 개인이 권리 행사를 할 수 없는 부분이다. 협

동농장에서 볼 수 있는 협동적 소유에서 조차도 협동농장원들이 자체적으로 소유권을 분할하거나 또는 마음대로 개인적 권리를 행사할 수 없게 되어 있다. 북한 당국이 개혁정책을 허용하지 않는 한 이런 권리행사는 불가능한 채로 남아있게 될 것이다. 북한의 사회주의 이론에 따르면, 협동적 소유는 궁극적으로 국가적 소유로 전환되어야 할 대상일 뿐이다. 즉, 사회주의가 추구하는 바는 결국 일부의 소비재를 제외하고는 모든 경제적 자산에 대한 권리를 국가로 귀속시키는데 있다고 할 수 있다. 이같은 논리는 김일성이 1964년에 발표한 "사회주의 농촌테제"와 이 테제의 발표 30주년을 기념하는 서한에 잘 나타나 있다. 아무튼 사회주의 경제에서는 공적 소유와 사적 소유가 명확히 구분되어 있고, 공적 소유가 대부분을 이루고 있으며, 이에 대한 권리 행사는 그것의 소유주체인 국가에 의해 이루어진다. 그만큼 소유권을 둘러싼 분쟁의 소지는 거의 없으며, 소유권의 영역에 포함되지 않는 재산권 부분은 매우 왜소하다고 할 수 있다. 따라서 개념적으로 소유권과 재산권 사이에 괴리는 거의 존재하지 않으며, 현실적으로 거의 동일시 사용되고 있는 실정이다.

반면, 시장경제에서는 소유권과 재산권 사이가 복잡하게 된다. 물적 소유 '이외의' 경제적 가치에 대한 권리가 매우 다양하며, 시장경제가 발달하면 할수록 '이외의' 가치들이 증폭된다고 할 수 있다. 예를 들어, 시장경제가 발전하고 지식이 보편화되면서 지적재산권이 중요한 경제적 가치로 평가되었으며, 개인, 기업, 국가 사이의 법적 및 외교적 문제가 발생하고 있다. 이는 생산수단과 같은 직접적 소유 이외의 범주에 속하는 다양한 재산의 창출, 이런 가치에 대한 관심, 이같은 가치를 보호하기 위한 제도 등이 발달하고 있음을 보여준다. 사실 자본주의 발전과정은 이러한 제도들의 발달사라고 보아도 과언이 아닐 것이다.

또, 시장경제는 사유제를 기본으로 하는 까닭에, 사유영역 확대에 따른 권리행사를 둘러싼 다른 흐름들이 발전하였다. 자본주의 발전과정에서 중재자(arbiter) 역할로서의 국가의 역할이 주목을 받게 되면서, 현대 민주주의 발전과정에서 국가의 최적 역할에 대한 논의가 중요한 주제로 다루어지게 되었다. 즉, 국가가 개인(법인 포함)의 재산권 행사와 이를 보장하기 위해서 최소한의 역할을 해야 할 것인가, 아니면 국가가 개인의 재산권 행사에 따른 평등 원칙의 훼손을 방지하기 위해 최대한 역할을 해야 하는가에 대한 논의는 민주주의 이론에서 중요한 부분을 차지하였다. 이런 두 부류의 지적 흐름은 이른바 신자유주의와 사회민주주의로 구체화되었고, 각각 미국과 유럽의 선진 민주주의 모델이 되었다. 여기서 짚고 넘어가야 할 것은 소유권이 어디에 속해 있느냐는 문제와 함께, 이와 결부된 권리행사가 소유 주체에 의해서 어느 정도 행사되는가 그리고 국가나 공공기관에 의해서 얼마나 제한을 받느냐가 중요한 논의대상이 되었다는 점이다. 특히 국가나 공공기관이 개인 또는 기업의 소유에 따른 권리 행사를 제한하는 것은 사회 복지와 균등의 원칙을 강조하는 사회민주주의에서 강하게 드러났고, 이는 법적 및 제도적 방식에 의해서 뿐만 아니라 정권 교체에 따른 정책변화에 의해서도 구체화되었다. 한마디로 민주주의는 유형에 상관없이 공히 사유재산제를 기본으로 하고 있지만, 개인 소유권에 대한 일정한 제한을 두게 되었다. 우리의 주변에서도 이같은 예는 쉽게 찾아볼 수 있는 바, 개발제한구역 안에서의 토지 소유자가 개발의 형태와 관련하여 국가로부터 제한을 받고 있다. 이와 반대로 국가소유의 지역에 대해 정해진 범위 내에서의 재산권 행사를 할 수 있도록 보장하는 경우도 있는 바, 어부에게 어장권을 보장해주어 일정한 소득 발생을 허용해주는 것이 좋은 예이다. 여기서 말하는 '제한'과 '보장'은 자본주의와 민주주의의 발전과 함

께 매우 복잡다단해졌으며, 법과 제도 또는 정책에 의해 구체화되었다.

시장경제에서 소유권과 재산권 사이에 복잡한 관계가 존재하는 이유가 또 하나 있다. 사유제를 기본으로 하면서도 경영(management)을 분리하는 경향 때문에 그러하다. 이른바 주식회사의 발달과 함께 자본과 경영의 분리 또는 소유와 경영의 분리가 주된 경향이 되었으며, 소유권을 가지지 않은 전문경영인은 재산권 행사에 대한 위임을 받아 합리적 운용을 통해 소유권자에게 많은 이익을 충족시켜주는 임무를 담당하는 경제 주체가 되었다. 주식회사야말로 소유권의 주체와 전반적 재산권 행사의 주체가 상이한 대표적인 사례라고 할 수 있다.

이상에서 우리는 소유권과 재산권 사이에 개념적으로 다소 혼동스러워 보이는 측면이 있다는 점을 파악하였으며 이는 시장경제의 발전과 함께 재산권의 제도적 복합성이 진행되었기 때문임을 알게되었다. 이런 맥락에서 소유권보다는 재산권이란 용어를 중심으로 북한 경제제도의 비공식적 변화를 다루는 것이 본 연구의 취지에 합당할 것으로 보인다. 즉, 북한에서는 경제적 가치에 대한 권리행사가 단순한 소유권과 일치하지 않는 상황이 비공식적이나마 이미 발생하고 있으며, 이런 현상을 소유권보다는 재산권 변화라는 측면에서 이해하는 것이 옳을 것이라는 논리이다.

본 연구에서 재산권 변화 또는 이행이란 용어는 사회주의경제의 공식적 소유권 제도의 잠식과 함께 시장경제에서 나타나는 소유권과 재산권의 비대칭적 현상을 비공식적으로 수용한다는 의미를 담고 있다. 이같은 재산권 이행의 비공식적 이행은 북한의 경우 현재까지는 당과 국가에 의한 정책적 변화에 의해서가 아니라 밑으로부터의 불법적 또는 탈법적 방식에 의한 것이다. 하지만 이같은 변화의 규모가 커지고 있으며 사회경제적 의미도 증대되고 있다는 점에서 향후 재산권 행사와 관련하여 당국의 공식적 정책 변

화를 유도할 것으로 보인다.

2. 재산권 이행의 정치경제학

재산권 변화 문제는 이행경제에 관한 논의에서 중요한 부분을 차지한다. 사회주의 대변혁, 즉 동구 사회주의권 붕괴와 소련 연방 해체 이후 이행체계를 분석하고 이에 대한 처방을 강구하는 일단의 학자들 사이에서는 변화의 속도를 둘러싸고 두 가지의 분파가 형성되었다. 급진론과 진화론이 그것들이다. 양자를 극한 논쟁으로 이르게 했던 많은 논점들 중에서 재산권 문제가 가장 두드러졌다고 할 수 있다.[1] 급진론자들은 사유화 또는 민영화가 이행의 중요한 관건이라고 보았던 반면, 진화론자들은 제도화를 통한 점진적 이행의 이점을 강조하였다. 다시 말해, 급진론자들은 국가와 협동단체에 소속된 부동산 뿐만 아니라 기업자산을 바우처 또는 주식 등을 통해 분배함으로써 인간의 이윤추구 동기를 최대한 활용한 시장경제로의 이행을 촉진해야 한다는 주장을 내세웠다. 반면, 점진론자들은 거시경제 안정이 이행과정에서 중요한 요소인 바, 재정 및 은행 개혁, 중소형 기업의 민영화부터 점진적으로 추진해야 하며 가격자유화도 안보자원을 제외한 부분에서 시작해야 한다고 주장했다. 급진론과 진화론 간의 논쟁은 사회주의 경제제도의 파괴 위에 새로운 경제질서를 세우는 것이 유리할 것인가 아니면 사회주의로부터의 점진적 변형이 바람직한가 사이의 경쟁이었으며,

---

1 급진론을 주창하는 학자들은 세계은행과 IMF의 급속한 사유화 이행정책을 지지하는 한편, 진화론 주장자들은 이행과정에서 경제안정화에 중점을 두었다. 이들의 논쟁은 동구 및 구소련 사회주의국가 사례연구에 그치지 않고 중국과 베트남에 어떤 모델이 더 적합한가 하는 논의로 확대되었다.

특히 급진론자 들 사이에서는 기존 사회주의 질서하의 소유방식 또는 재산권의 전환 문제가 논쟁의 핵심을 이루었다.

그런데 급진론과 진화론은 지나치게 새로운 질서 형성의 '속도'에 치우친 논쟁이라는 점이 문제이다. 이행경제의 성공여부는 변화의 속도 자체에 달려있기 보다는 제도의 안정성과 직결되어 있다고 할 수 있다. 사회주의 경제로부터의 이행을 위한 국가 또는 정부의 정책이 급진적인가 또는 점진적인가의 문제보다는 그 정책이 얼마나 '제도화'가 되어가는 가 또는 제도적으로 정착되어 가는가의 문제가 이행경제의 성공 여부를 가름한다고 하겠다.

그러면 정책의 제도화는 어떻게 입증되는가? 이것은 정치경제학적인 질문으로서, 사회주의경제로부터의 이행의 성공여부가 급진론과 진화론처럼 속도의 문제라기보다는 라이커(William Riker)와 와이머(David Weimer) 등이 주장하는 국가 정책의 '신뢰도(credibility)'와 관련되는 문제이다.[2] 물론 정책적 신뢰도가 지켜지기 위해서는 정치적 안정과 이에 따른 엘리트 집단의 헌신(commitment)이 보장되어야 한다. 한마디로, 정치적 안정에 따른 정책적 신뢰도가 제도적 안정을 보장하게 되며, 이를 통해 이행경제의 성패를 좌우한다고 할 수 있다. 여기서 우리가 유의해야 할 것은 라이커와 와이머가 말하는 정책의 신뢰도는 특히 재산권과 관련한 정책의 신뢰도를 말한다는 점이다. 또한 이들의 주장은 이전에 언급한 급

---

2 William H. Riker and David L. Weimer, "The Political Economy of Transformation: Liberalization and Property Rights", in Jeffrey S. Banks and Eric A. Hanushek, eds., *Modern Political Economy: Old Topics, New Directions* (Cambridge: Cambridge University Press, 1995), pp. 93-4.

진론과 진화론의 이런 저런 요소들과 전혀 무관한 것만은 아니라는 점도 지적하고자 한다. 이들은 특히 급진론자들의 핵심적 관심대상인 재산권 문제를 중심으로 논리를 전개하는 반면, 경험적인 측면에서 재산권의 신뢰도와 제도화를 강조하면서 경제체계의 점진적 이행의 현실성을 인정한다는 점에서 진화론자들의 주장과 상당히 일치하는 측면도 있다. 하지만 역시 중요한 것은 이행과 관련한 논의의 핵심은 속도 그 자체라기보다는 경제와 정치 사이의 상호관계를 지적하는 정치경제학적 분석에 있다고 할 수 있다. 물론 여기서의 상호관계는 정치적 안정성에 따른 재산권 관련 정책의 신뢰도가 이행과정의 성공에 기여한다는 논리뿐만 아니라, 새로운 재산권의 정착이 정치적 안정에 기여한다는 논지를 포함하고 있다. 이에 따르면, 재산권의 변화는 부의 분배로 인해 정치참여의 폭이 확대되며 사회세력들 간 힘의 분산에 따라 정치적 타협을 촉진시키는 결과를 낳기 때문이라고 한다.[3] 이런 의미에서 신뢰도와 정치 안정은 마루야마(Magorogh Maruyama)의 개념을 빌린다면 상호인과관계(mutual causality)에 있는 것으로 파악된다.[4] 이렇게 재산권 관련 정책의 신뢰도에 기초한 제도화는 이행경제의 주요 관건이며, 이것은 또한 정치적 안정성과 밀접하게 연관되어 있다.

한 가지 주목할 것은 경험적 측면에서 볼 때 재산권과 관련한 새로운 정책의 추진은 어떤 당국자의 입장에서나 위험부담을 지니지 않을 수 없는 문제라는 점이다. 사회주의 중앙집중식 통제를 그대로 유지하면서 당국이

---

3 Ibid., pp. 95-6.

4 Magorogh Maruyama, "Mutual Causality in General Systems", in John H. Milsum, ed., *Positive Feedback* (New York: Pergamon Press, 1968), pp. 86-87.

개혁정책을 추진하는 경우이든 또는 정치체계의 변혁 이후 집권한 새로운 정권이 시장경제 요소를 도입하는 경우이든, 당국자의 입장에서는 새로운 경제정책이 정치적 생명을 위협할 수도 있다는 판단을 하게 된다. 따라서, 정책 추진 세력은 이미 사회주의경제의 한계로 인해 나타나는 현상들을 정책적으로 인정하여 수용하는 조치를 취하는 경향이 있다. 또 정책의 기조가 명쾌한 표현을 배제한 채 다소 애매모호한 원론적인 수준에서 그치는 경우가 허다하다. 이는 새로운 정책이 취해지는 최초의 단계에서 더욱 두드러지게 나타난다.

중국의 경우에는, 탕 초우(Tang Tsou)가 적절히 분석한 바와 같이 1970년대 말과 1980년대 초 중앙정부의 개혁정책 발표를 둘러싸고 지역마다 서로 다른 의미로 해석을 내리는 경향이 있었고, 이에 따라 정책 추진의 양상도 각양각색이었다. 지역적 특성과 지방 정부 엘리트의 지도력에 힘입어 중앙정부의 정책기조를 확대해석하고 이를 과감하게 적용하는 사례도 있었다. 안후이성(Anhui Province)에서는 인민일보에 보내는 서한을 통해 1978년 말에 개최된 중국공산당 11기 3중전회의 농업개혁 관련 결정 초안문건을 자신의 지역사정에 맞도록 과감하게 적용할 것임을 밝혔는바, 책임제의 영역을 경영부문에 한정하지 않고 생산과정과 토지 및 가축의 사용 영역까지 적용함으로써 농업개혁의 실질적 추진을 선도해 나갔다.[5] 바꾸어 말하면, 초기의 정책 발표는 모호하고 불분명한 가이드라인을 제시하는데 그쳤고 결과적으로 자연발생적 또는 밑으로부터의 변화를 수용하는 성격을 상당부분 지니고 있었음을 지적하지 않을 수 없다. 중앙의 지

---

5 Tang Tsou, *The Cultural Revolution and Post-Mao Reforms: A Historical Perspective* (Chicago: The University of Chicago Press, 1986), pp. 192-3.

도부는 점진적이면서도 신속하게 이런 변화들을 받아들이는 유연성을 보여주었다. 이는 정치적 재기를 성취한 등소평 중심의 정치세력이 있었기 때문에 가능했던 반면, 이들도 개혁의 성공여부가 불확실한 상황에서 정치적 부담을 가능한 최소화한 가운데 정책을 추진하려는 의도의 결과였다고 할 수 있다. 아무튼 정책의 제도적 안착의 성공은 차후 개혁세력의 정치적 안정을 도와주었고 이들 지도부가 정당성을 확보하는데도 기여하였다.

베트남의 경우에도 마찬가지였다. 최초 개혁 단계에서 지역정부의 주도적인 역할이 중요했는데, 이는 중국의 경우처럼 중앙정부가 구체적인 지침이 없는 정책대강 만을 내놓았기 때문이다. 예를 들어, 1979년 공산당이 4기 6중전회에서 농민들에게 계약제를 실시해 물질적 인센티브를 주기로 결정했지만, 구체적인 조항이 없어 지방정부마다 실험적 조치들을 강구하였다. 1980년 롱 안(Long An) 지방에서는 중앙당의 조치를 광범위하게 해석하여 시장가격을 반영하여 쌀과 고기 가격을 인상하는 한편 임금인상을 단행하고 배급제를 중단하는 조치를 취했다. 이는 중앙당 차원에서 많은 논란을 불러일으켰고 현지에 조사단을 파견하여 현황을 파악하게 하였다. 이런 과정을 통해 공산당 지도부와 중앙정부는 개혁의 성과와 필요성에 대해 점진적으로 '인식해' 나가게 되었다. 롱 안 사례는 점차 '롱 안 모델'이라 불리울 정도로 성과를 얻게 되었고, 1984년에는 공산당 중앙위원회가 '롱 안 모델'을 일반 모델로 인정하기에 이르렀다.[6] 이같은 일련의 과정은 개혁 초기 공산당 지도부의 안정과 새로운 재산권 행사와 관련한 제도화 사이의 상호관계를 보여주는 것이다.

---

6 Gareth Porter, *Vietnam: The Politics of Bureaucratic Socialism* (Ithaca: Cornell University Press, 1993), pp. 121-3.

어느 경우이든 초기의 개혁은 기존에 국가적 소유 부분이었던 생산수단과 경제의 관리방식을 둘러싸고 전개되었는 바, 이는 재산권 행사의 재할당(reassignment)이 핵심적인 것이다. 또한 초기의 개혁은 밑으로부터의 요구와 위로부터의 정책이 혼재되어 있는 상황이므로, 법적(de jure) 측면 못지않게 실질적(de facto) 측면이 중요하다고 보아야 할 것이다.[7] 여기서 실질적 측면과 관련하여 미묘한 부분은 밑으로부터의 이니셔티브가 강한 경우이다. 우리는 이 경우 당국의 기존 사회주의 경제관리 방식에 대한 헌신 또는 집념이 이완되는 현상을 분석해야 한다. 다시 말해, 새로운 제도화는 당국의 명시적인 법제화를 통해서 뿐만 아니라, 자원의 활용자들 사이에서 묵시적으로 이루어지는 경우가 있다. 이를 당국이 묵인하면서 차후에 구체적 정책으로 반영하거나 법제화하는 예가 많다. 이것은 "재산권의 숨겨진 변화 과정(hidden process of changes in property rights)"이라고 부를 수 있을 것이다. 북한처럼 재산권 행사의 변화가 1990년대 중반 식량난을 계기로 비공식적으로 발생되었던 경우에는 이같은 숨겨진 변화가 법적 변화보다 더 중요한 의미를 지니게 되며 또한 면밀한 연구대상이 된다. 재산권의 본질을 사용 및 통제권, 소득권, 이전권 등 세 가지로 나누어 볼 때, 특히 사용 및 통제권과 소득권 부분에서는 숨겨진 변화가 확산되었으며 이전권에서도 유사한 변화가 발생하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다.

이행경제에서 나타나는 재산권 변화의 정치경제학적 의미는 다음과 같이 요약될 수 있다.

---

7 Edella Schlager and Elinor Ostrom, "Property-Rights Regimes and Natural Resources: A Conceptual Analysis", *Land Economics*, Vol. 68, No. 3 (August 1992), p. 254.

* 사회주의로부터 시장경제로의 이행 과정에서 성공하느냐 여부의 중요한 관건은 속도 자체보다는 재산권 행사와 관련 해서 나타나는 새로운 경제제도의 정착에 관한 문제이다.
* 재산권 행사의 새로운 제도화는 정치적 안정에 기초하여 정책적 헌신 또는 집념을 통한 신뢰도의 확보에 달려 있다. 다른 한편, 재산권의 새로운 제도화는 사회적 힘의 분산에 따른 정치적 타협을 가져와 정치적 안정에 기여할 수 있다. 따라서 제도화와 정치적 안정 사이에는 상호인과관계를 지니고 있다고 할 수 있다.
* 개혁과정 또는 이행과정 초기에는 밑으로부터의 이니셔티브가 중요한 역할을 한다. 이는 지도부가 정치적 위험부담을 회피하려고 하는데서 나오는 것으로서, 제도화 과정이 법제적 측면뿐만 아니라 실질적 측면에서 분석되어야 함을 시사한다. 즉, 재산권의 숨겨진 변화에 주목해야 한다.

3. 재산권 이행의 유형

재산권의 본질은 일반적으로 다음과 같은 측면에서 다루어져 왔다. 첫째는 사용(use) 또는 통제(control)에 관한 권리이다. 해당 재산에 대한 사용 권한 또는 통제 권한을 가지는 것을 말하며, 이는 소유권 자체가 바로 재산권과 동일시되었던 시대에는 재산권의 가장 중요한 요소인 동시에 재산권 행사의 자격 여부를 구분 짓는 기준이었다고 할 수 있다. 하지만 오늘날 소유와 경영이 분리된 경제 단위에서 사용권 또는 통제권 하나 만으로는 재산권의 절대적 기준이 될 수 없게 되었다. 둘째는 소득(income)에 관한 권리이다. 해당 재산을 사용하여 소득을 증대시키는 행위는 자본

주의가 발달하기 훨씬 이전부터 중요한 권리였다. 오늘날 자본주의가 발달하고 소유와 경영이 분리된 상황에서도 소득은 재산권의 중요한 부분으로 남아있다. 셋째는 이전(transfer)에 관한 권리이다. 이것은 재산의 소유 이전에 관한 권리로서 소유권자의 특수한 권리라고 할 수 있다.

이상과 같은 재산권의 본질에 관한 고전적 해석은 사용권이 경영전문가에게 주어지는 오늘날에는 다소 미흡한 측면이 있으며, 재산권의 변화를 포괄적으로 설명하기에도 부족한 것으로 보인다. 더욱이 사회주의경제 하에서는 소득권의 일부만을 제외하고 사용권과 이전권이 국가 또는 협동단체에 속해 있는 공공재인데다 소득권도 실질적으로 개인에 의해 행사될 수 없기 때문에, 상기의 재산권 논의는 한계를 지니고 있다. 따라서 이행경제를 설명하기 위해서는 보다 구체적인 재산권 개념이 필요하다고 하겠다. 특히 중국이나 베트남처럼 개혁·개방정책을 택한 경우 또는 북한처럼 비공식경제가 확대되는 과정에서 나타나는 재산권을 둘러싼 미묘하고도 중첩적인 현상들을 설명하려면 보다 정교한 개념 설정이 필요하다. 즉, 공식적 정책이든 아니면 비공식적 이행이든 실제로 재산권 행사의 다양화를 설명하기 위해서는 사회주의경제로부터의 이행에 초점을 맞춘 유형분류와 가능한 분기과정(bifurcation)을 설명하기 위한 틀이 필요하다. 본 절에서는 이같은 개념 틀 개발에 중점을 두고자 한다.

사회주의 경제로부터 시장경제로의 이행체계에서 재산권 변화는 다양한 차원에서 분석이 가능하다. 첫째는 재산권 운용 범주의 확대, 둘째는 상위정부로부터 하위정부로의 경영권 이양, 셋째는 경영 주체의 다양화, 즉 정부 기관으로부터 기업, 지배인, 가족, 개인 등으로 확대이다. 본 연구는 첫째 분석에 초점을 맞추면서 둘째와 셋째의 분석에도 관심을 갖고자 한다.

재산권 운용 범주의 확대와 관련, 이미 언급한 바와 같이 형식적 소유권 보다는 오히려 실질적 재산권의 행사가 중요한 분석 대상이 된다. 본 연구가 북한을 대상으로 삼고 있다는 점에서 더욱 그러하다. 또한 이행경제에서 재산권 행사의 변화 과정은 사유화라는 극단적 형태만 존재하는 것이 아니라는 점에 주목하고자 한다. 사회주의적 통제경제로부터 사유화 사이의 스펙트럼 상에는 다음의 표에서 보는 바와 같이 몇 개의 중간단계들이 존재한다.[8]

<표 1> 재산권 이행 유형

	인센티브 계약형	공공자산 계약형	공공자산 임차형
통제·사용권	☑	☑☑	☑☑☑
소득권	☑	☑☑	☑☑☑
이전권			☑

* ☑ 약간; ☑☑ 높음; ☑☑☑ 매우 높음

재산권 이행의 유형을 세 가지의 고전적 개념에 비추어 구분해 보자면, 첫째는 인센티브 계약형(contract of incentive)이다. 이 유형은 통제권과 소득권의 변화를 내포한다. 일정한 통제권과 소득권을 부여받은 계

8 세 가지 기본 유형에 대한 논의는 Andrew G. Walder and Jean C. Oi, "Property Rights in the Chinese Economy: Contours of the Process of Change", in Jean C. Oi and Andrew G. Walder, eds., *Property Rights and Economic Reform in China* (Stanford: Stanford University Press, 1999), pp. 7-9.

약자가 이윤의 분배 문제(profit share)에도 관여하게 되는 바, 점진적으로 이윤 분배 규칙을 조정하고 관리하는 단계이다.

둘째는 공공자산 계약형(contract of public assets)이다. 인센티브 계약형처럼 계약자가 이윤 분배에도 관여하면서 이윤의 증감에 따라 국가와 계약자의 소득이 변하게 된다. 공공자산 계약형은 인센티브 계약형 보다는 더 많은 통제권과 소득권을 부여받는 차이점을 지니고 있다. 이런 차이점은 다음과 같은 이유에서 연유하게 된다. 인센티브 계약형에서는 소유권자(국가 또는 정부)가 계약자(지배인)를 임명함으로써 업적평가가 소유권자에 의해 관찰되고 평가되는 반면, 공공자산 계약형에서는 소유권자와 계약자 사이에 일종의 '파트너쉽' 관계가 형성된다. 따라서 계약자는 자산에 관한 보다 큰 권한을 가지고, 사업의 성패에 따른 보상 및 위험부담에 대해 소유권자와 계약자 사이에 공동으로 하게 된다. 중국의 경우, 공공자산 계약형에서는 소득분배에 대한 계약이 매년 조정되는 것이 아니라, 최소 3년 내지 5년의 간격을 두고 조정이 된다. 특히 이 유형은 계약자에게 잉여소득에 대한 많은 권한을 부여함에 따라 인센티브 계약형에서 볼 수 없는 부를 축적할 수 있게 하였다. 하지만 계약자의 권한이 커진 만큼 책임도 커져서, 경영에 실패할 경우에는 자신의 돈도 잃고 직위를 잃을 수 있다.

셋째는 공공자산 임차형(lease of public assets)이다. 여기서는 임차자는 통제권과 소득권을 거의 전부 부여받은 형태의 재산권을 행사하게 되며, 대신에 국가에 임대료를 납부하면 된다. 위에서 언급한 두 가지 유형과 다른 점은 임차자의 손실 또는 이익 증감과 상관없이 국가 또는 정부의 몫은 일정하다는 점이다. 이는 임차자가 이윤에 대해 가지는 일방적 권한 만큼 더 많은 위험부담을 가지게 됨을 뜻한다. 공공자산 임차형은 사유

재산권과 차이점을 보인다. 전자는 아직도 국가가 부동자산의 관리에 대한 투자를 계속하는 반면, 임차자는 이같이 투자하지 않는다. 하지만 시간의 경과에 따라 임차자가 자본재를 투여할 경우 계약관계를 둘러싸고 분쟁의 소지가 발생하게 된다. 따라서 공공자산 임차형은 일반적으로 국가가 비생산적인 자산 또는 운용 가치가 없다고 판단하는 자산에 대해 임차하는 경우가 대부분이다. 공공자산 임차형이 진전됨에 따라 특히 이전권(transfer)에서 '숨겨진 변화'가 발생할 수 있는 바, 법적으로는 국가 또는 협동적 소유로 등록되어 있으면서도 실질적으로 타인에게 재임차되는 경우를 말한다.

네 번째 유형은 사유화로서, 국유 또는 협동적 소유의 자산을 매각하거나 분배하는 이행 과정이다. 사유화는 이처럼 좁은 의미에서 기존 사회주의경제의 재산권 행사 방식을 포기하는 방식에 의해서만 아니라 넓은 의미에서 개인 또는 가족 단위의 새로운 기업의 창출에 의해 발생한다.

경험적으로는 이상의 네 가지 유형 이외에도 혼용된 사례들이 발견된다. 다시 중국의 경우를 보면, 일종의 지역 엘리트 사유화라고 할 수 있는 유형으로서 지방 정부 또는 당 관료들이 공공자산에 대한 재산권을 사실상 행사하는 사례가 있다. 또 정부 예산을 탈법적으로 사기업 운영에 충당하는 사례도 있다. 이렇게 재산권은 사회주의에서 시장경제로의 이행과정에서 다양한 형태로 나타날 수 있으며, 북한의 경우 몇 가지의 유형이 동시에 나타나고 있을 것으로 보인다.

북한 재산권의 비공식 이행과정을 분석하기 위해 우리는 사회주의 경제관리 또는 재산권 관리에 대한 북한 당국의 인식 변화와 관련되는 다음과 같은 개념적 질문들을 생각해볼 수 있다. 재산권 행사의 분산이 법적으로 또는 공공연하게 확산되지 않은 상황에서는 새로운 재산권 정책에 대한

신뢰도를 측정하기에는 미흡한 측면이 있는 바, 이에 반대되는 기존 재산권 방식에 대한 의지 정도를 분석하는 것이 보다 적절할 것이다. (다음의 문제들은 국가 기간산업 관련 공장 또는 기업소에는 해당되지 않는데, 이는 아직까지도 최소한 재산권과 관련해서는 당국의 절대적 통제력이 미치고 있기 때문이다.)

* 당국(당과 국가)은 사회주의적 경제관리 방식을 유지하기 위해 비공식적인 재산권 이행 현상을 적극적으로 억제 또는 단속하는가, 비공식적으로 허용하는가, 그렇지 않으면 묵인하는가? 당국의 억제 또는 단속의 수단은 무엇인가?
* 재산권 이행의 주체들이 당국의 억제 또는 단속을 회피하는 수단과 방법은 무엇인가? 억제 또는 단속으로부터 비공식적 재산권 행사를 비호하는 세력이 있는가?
* 비공식적이지만 제도화가 이루어지고 있다고 볼 수 있는가 아니면 산발적인 현상에 그치는가? 즉, 비공식적 재산권 행사가 점차 관행으로 굳어져 가고 있는가? 주민들이 이같은 변화를 흐름이라고 파악하는가?

<표 1>에 나타난 재산권 이행 유형에 비추어 보아 북한에서 발생하는 재산권 변화의 양상은 어떠한가를 살펴볼 필요가 있다. 여기서는 공장 및 기업소의 지배인 또는 어떤 개인이 소유권자인 국가 또는 단체로부터 어떤 권한을 어느 정도 부여 받았느냐의 문제이다.

* 최근 기업소에서 지배인의 권한과 역할이 어떻게 변했는가? 기업소(또는 지배인)의 자율성이 늘어났다고 보는가? 구체적으로 사용 및 통제권, 소득권, 이전권 등 재산권의 각 분야에서 어떤 권한이 증대되었는가?
* 재산권 이행 과정이 어느 정도의 공식성을 띠고 있는가? 당국과 개인 계약자 사이에 비공식적 계약관계가 형성되는 사례는 있는가?
* 인터뷰를 통한 각 사례가 <표 1>에서의 인센티브 계약형, 공공자산 계약형, 공공자산 임차형 중 어떤 유형에 속하는가? 그 사례는 유형간 전이과정을 거치고 있다고 보이는가?
* 이같은 변화의 계기는 무엇인가? 7·1조치의 영향인가 아니면 이전부터인가?

III. 북한의 재산권과 소유권에 대한 인식

1. 재산권과 소유권의 의미와 내용

소유권과 재산권의 기초가 되는 소유와 재산에 대한 북한의 공식입장은 다분히 철학적이다. 소유란 "물질적부의 점유를 중심으로 하여 맺어지는 사람들사이의 관계"로 정의되고 있으며, 본질적으로 물질적 부의 주인이 누구인가를 규명하는 문제로 인식하고 있다.[9] 북한은 소유관계의 '물질적 내용'을 이루는 것은 "생산수단에 대한 소유관계"라고 규정하면서 특히 생산수단의 소유에 초점을 맞추고 있다.[10] 이에 따라 생산수단에 대한 소유권은 "소유의 존재형식이며 소유관계의 법률적 표현"이라고 설명하고 있다. 이와 함께 북한은 생산수단에 대한 '사적소유'는 개인의 요구와 이익에 맞게 운용되며 "사람에 의한 사람의 착취를 산생시키며 근로인민대중의 자주성을 유린하는 경제적기초"가 된다면서 지극히 부정적 인식으로 접근하고 있다. 반면에 사회주의 사회에서의 우월한 생산수단 소유형태로 전인민적, 국가적 소유와 협동적 소유를 강조한다.

재산은 "사람들의 생산적 및 소비적 수요를 충족시킬수 있으며 소유가 규정 되어있는 물질적 부"로 정의하고 있으며, 재산은 물질적 부의 구체적인 표현으로써 재산의 성격에 상응하여 소유형태를 구분하고 있다.[11] 사

---

9 「경제사전 II」(평양: 사회과학출판사, 1985), pp. 87-8.

10 소유관계는 "물질적향리품에 대한 점유에서 표현되는 사람들의 호상관계"로 정의하고 있다. 「경제사전 I」(평양: 사회과학출판사, 1970), p. 20.

11 「경제사전 II」(평양: 사회과학출판사, 1970), p. 594; 「경제사전 II」(평

유재산에는 사적소유가, 사회적 공동재산에는 사회적 소유가, 개인재산에는 개인소유가 상응하는 것이다. 북한에서는 '개인재산'과 '사유재산'을 특이하게 구분하고 있는데, 착취사회의 특징이라고 주장하는 '사유재산'은 "사람에 의한 사람의 착취의 물질적 조건"이라고 강조하는 반면에, '개인재산'은 "근로자들의 로동에 의한 사회주의 분배와 국가 및 사회의 추가적인 혜택"으로 이루어지며, "근로자들의 모든 소득과 저축, 개인주택, 가정용비품과 소비자료 등 개인소비적 수요를 충족시키기 위한 물질적 조건들"로 구성된다고 설명하고 있다. 북한은 사회주의 사회에서의 개인재산은 "결코 착취의 수단으로 리용될수 없으며 자본으로 전환될수 없다"는 점에서 사유재산과 다르다고 강조하고 있다. 이에 따라 국가는 국가재산뿐만 아니라 협동단체 재산과 개인재산을 법적으로 보호한다는 것이다.

북한에서 재산권은 "경제적리익을 내용으로 하는 권리"로 인격권에 대응하는 권리이다.[12] 북한의 민법상 재산권에서 중요한 비중을 차지하고 있는 것은 소유권과 채권이며, 또한 가족법에서의 상속권도 재산권에 해당된다. 즉, 북한에서의 재산권은 소유권과 채권 및 상속권으로 구성되어 있다고 할 수 있다.[13]

재산권의 가장 중요한 부분이라고 할 수 있는 소유권에 대해서 북한은 "일정한 재산을 법이 정한 범위안에서 그 주인이 자기의 의사에 따라 점유, 리용, 처분할 수 있는 권리"로 정의하고 있다.[14] 북한에서 소유권은

양: 사회과학출판사, 1985), pp. 460-1.

12 사회과학원 법학연구소, 『민사법 사전』 (평양: 사회안전부출판사, 1997), p. 590.

13 채권은 "재산과 결부된 일정한 행위를 하거나 하지 말 것을 요구할 수 있는 권리"로 정의되고 있다.

소유와 밀접하게 연계되어 있으며 소유관계를 법률적으로 표현한 것이라고 설명하고 있다. 소유관계가 법률적 관계로 표현됨에 따라 재산의 소유자는 소유권자가 되며, 재산을 점유, 이용, 처분하는 경제적 행위는 법적 권리가 되서 국가에 의해서 그 권리가 보호받게 된다는 것이다.

소유권의 내용은 점유권, 이용권, 처분권으로 구성되는데, 점유는 "물건을 실지로 차지하는 것"이며, 이용은 "물건의 유용한 성질을 사회적 생산이나 개인적 수요를 충족시키기 위하여 쓰는것"을 의미한다. 처분은 "물건의 법률적 지위를 변경하는 것(판매나 대여)"으로 소유권자의 권리가 독점적으로 행사되는 것이 특징이라고 설명하고 있다. 소유권이 없더라도 물건을 점유하거나 이용할 수 있기 때문이다.

북한의 민사법 사전에 따르면, '리용권'은 "재산의 유용한 성질을 생산이나 소비적 수요에 쓸수 있는 권리"로 점유권, 처분권과 함께 소유권이나 경영상 관리권의 내용을 이룬다고 규정하고 있다.[15] '리용권'은 소유권이나 경영상의 관리권뿐만 아니라 임대계약을 통해서도 발생하게 된다. '점유권'은 "물건을 자기 관할밑에 둘수 있는 권리"로 대부분의 경우 소유권에 기초하여 발생하며 계약에 의해서도 발생할 수 있다고 규정하고 있다. 계약에 의해서 발생하는 점유권은 일시적인 것이며 일정한 시일이 지나면 소멸하게 된다고 규정하고 있는 북한은, 점유권을 소유권에 직결된 권리로 인식하고 있다.[16] '처분권'은 "물건의 법적지위를 변경시킬수 있는 권리"로 판매, 임대, 증여 등을 할 수 있는 권리를 의미한다. 처분권은 "점유권, 리용권과 함께 소유권의 구성부분을 이루며 소유권을 특징짓는 가장 중요한

14 「경제사전 II」 (평양: 사회과학출판사, 1985), p. 88.

15 사회과학원 법학연구소, 「민사법 사전」, p. 201.

16 위의 책, p. 473.

권리"로 규정되고 있다. 물건의 처분권은 기본적으로 소유권자가 가지고 있으며, 소유권자와의 계약이나 위임에 의해서 처분권이 이전될 수도 있다고 설명하고 있다.[17]

2. 소유권의 종류

북한은 소유의 형태를 크게 '사적소유,' '사회적소유,' 그리고 최근에는 '공산주의적소유'까지 포함하여 세 가지로 구분하고 있다. 북한은 소유의 형태를 "소유관계의 구체적인 발현형태"로, 물건에 대한 사람들의 관계를 통하여 표현되는 사람들 사이의 관계를 뜻한다고 정의하고 있다. 또한 "일정한 물건을 중심으로 한 사람들의 호상관계의 구체적형태는 그 물건에 대한 처분, 리용 및 점유의 형식"에 의해서 결정된다고 주장하면서 1970년도판 경제사전에서는 소유의 형태를 '사적소유'와 '사회적소유' 두 가지로 구분하고 있다.[18] 반면에 1985년도판에는 '공산주의적소유'라는 개념이 등장했다는 점이 특징적이다. 최종단계의 보다 완성된 소유형태로 제시한 것이다. 이것은 1985년판에 '협동적소유의 전인민적소유에로의 전환'이라는 용어가 새롭게 등장한 것과 맥을 같이한다고 할 수 있다.[19] 여기에서 북한은 "농촌에서 협동적소유를 전인민적소유에로 전환하면 전인민적소유만이 지배하게 되며 로동계급과 농민간의 계급적차이가 없어지고 무계급사회가 실현된다"며 이를 통해서 사회주의적 사회관계가 공산주의적 사회관계로 전환하게 된다고 주장하고 있다.[20]

---

17 위의 책, pp. 617-8.

18 『경제사전 II』 (평양: 사회과학출판사, 1970), p. 221.

19 북한은 80년대부터 협동농장의 국영기업화 작업을 대대적으로 추진하였다.

'사적소유'는 "생산수단이 개인에게 속하는 곳에만 존재"한다면서 이를 소유하는 개인들은 자신의 사적인 목적에 국한하여 그것을 이용한다고 주장한다. 반면에 '사회적소유형태'는 생산수단을 사회전체 또는 그의 일부가 공동으로 소유하며 사회와 집단의 이익을 위하여 이용된다고 한다. 사회주의 사회에서 나타나는 '사회적소유형태'는 '전인민적소유'와 '협동적소유'로 사적소유의 폐기와 함께 발생한다고 설명하고 있다.

이와 함께 북한은 소유권의 형태를 '국가소유권,' '협동단체소유권,' '개인소유권' 세 가지로 나누고 있다. 이 중에서 사회주의 국가에서는 전통적으로 '국가소유권'이 지배적인 비중을 차지하고 있으며, 가장 발전한 형태로 간주되고 있다. 북한도 마찬가지이다. 여기에서 '개인소유'는 소비품에 대한 사적인 소유를 지칭하는 것으로, 사회주의 사회에서 소비품에 대한 개인소유는 "근로자들의 개인적소비를 위한 소유"이며 어떠한 경우에도 착취의 수단으로 이용되지 않는 것이 생산수단이 개인적으로 소유되는 '사적소유'와의 차이점이라고 강조하고 있다.

가. 국가소유권

1990년도 제정된 민법에 따르면, 국가소유는 "전체인민의 소유"이며 "국유화한 재산, 국가투자에 의하여 마련한 재산, 국가기업소의 생산물, 국가기관, 기업소가 산 재산, 국가의 결정에 따라 국가기관, 기업소에 넘어온 재산, 협동단체나 공민이 국가에 바친 재산, 그밖에 국고에 넣기로 된 재산"으로 구성된다.(민법, 제44조)

---

20 「경제사전 II」 (평양: 사회과학출판사, 1985), p. 590.

북한에서는 국가소유권의 대상에 제한이 없으며, 다음의 재산은 국가만이 소유할 수 있다고 규정하고 있다. ①지하자원, 산림자원, 수산자원을 비롯한 나라의 모든 자연부원, ②중공업, 경공업, 수산업, 임업을 비롯한 인민경제 여러 부문의 중요 공장, 기업소와 농기계 작업소, 관개관리소 같은 농촌경리부문에 종사하는 기업소, 수매량정, 도시경영, 중요상업 및 출판인쇄 기업소, ③항만, 은행, 교통운수 및 체신, 방송기관, ④각급 학교 및 중요 문화·보건시설(민법, 제45조) 이 밖에 임자없는 물건[21]은 국가소유로 한다고 규정하고 있다.(민법, 제52조)

나. 협동단체소유권

협동단체소유는 "협동경리에 들어있는 근로자들의 집단적 소유"로, "협동단체성원들이 들여놓은 재산, 협동단체의 자체투자에 의하여 마련한 재산, 협동경리의 생산물, 협동단체가 구입한 재산, 국가에서 협동단체에 소유권을 넘겨준 재산 등"으로 협동단체 소유권의 발생근거를 규정하고 있다.(민법, 제53조)

협동단체 소유의 구체적인 대상은 "토지와 부림짐승, 농기구, 고기배, 건물 등과 중소 공장, 기업소와 문화보건시설, 그밖에 경영활동에 필요한 물건"이라고 규정되고 있다.(민법, 제54조) 다만 1998년에 개정된 헌법에서는 협동단체의 소유대상 중에서 소와 같은 '부림짐승'이 제외되어 있어 변화를 보여주고 있다.

---

21 임자없는 물건에는 소유권을 가진 자가 없거나 소유권을 가진 자를 알 수 없는 물건이 속한다.

다. 개인소유권

개인소유는 “근로자들의 개인적이며 소비적인 목적을 위한 소유”로 정의되며, 개인소유는 “로동에 의한 사회주의분배, 국가 및 사회의 추가적 혜택, 터밭경리를 비롯한 개인부업경리에서 나오는 생산물, 공민이 샀거나 상속, 증여받은 재산, 그밖의 법적근거에 의하여 생겨난 재산 등”으로 발생원인을 설정하고 있다.(민법, 제158조)

개인소유의 대상은 “살림집과 가정생활에 필요한 여러 가지 가정용품, 문화용품, 그밖의 생활용품과 승용차 같은 기재 등”으로 규정하고 있다.(민법, 제159조) 다만, 생산수단의 개인소유는 철저하게 허용하지 않고 있다.

또한 북한은 개인소유권을 구성하는 개인재산을 ‘가정재산’과 ‘개별재산’으로 구분하여 설명하고 있는데, “공민이 가정성원으로 있으면서 살림살이에 공동으로 리용하기 위하여 번 재산”은 ‘가정재산’이며, “가정성원으로 들어올 때에 가지고 왔거나 결혼하기 전부터 가지고 있는 재산, 상속 또는 증여받은 재산과 그밖의 개인적 성격을 띠는 재산”은 ‘개별재산’이라고 규정하고 있다.(민법, 제161조)

3. 소유권의 행사

가. 국가소유권의 행사

북한은 국가소유권의 주체로 “전체 인민을 대표하는” 국가를 지정하고, “국가는 나라의 부강발전과 인민들의 복리향상을 위하여 자기의 소유재산

을 제한없이 차지하거나 리용, 처분할 수 있다"고 국가소유권 행사의 무제한성을 강조하고 있다.(민법, 제46조)

두 번째 특징으로는 국가소유권의 간접적인 실현방식을 들 수 있다. 국가소유권을 국가가 직접 또는 개별적인 국가기관이나, 기업소를 통하여 실현한다는 것인데, 국가기관과 기업소를 통한 국가소유권 행사방식이 주류를 차지한다. 이 경우 국가기관, 기업소는 자기가 맡은 국가소유재산에 대한 경영상 관리권을 가지고 국가의 지도하에서 그 재산을 "차지하거나 리용, 처분"할 수 있게 된다.(민법, 제47조)

세 번째 특징은 국가기관, 기업소의 재산이 다른 국가기관, 기업소에 공급, 판매되는 경우에 경영상 관리권만 넘어간다는 점이다. 물론 국가기관이나, 기업소의 재산이 협동단체나 공민에게 공급, 판매되는 경우에는 국가소유권이 그 협동단체나 공민에게 넘어간다고 규정하고 있다.(민법, 제48조)

그러나 대부분의 경우에 협동단체나 공민들은 처분권을 가지지 못하고 이용권만을 부여받게 된다. 국가에서 협동농장에 배속시킨 트랙터, 모내는 기계, 수확기를 비롯한 현대적 농기계, 국가비용으로 건설한 문화시설, 탈곡장, 축사, 창고 같은 고정재산은 국가가 소유권을 계속 가지고 있으며 이용권만을 해당 협동농장에 넘겨준다.(민법, 제49조) 국가가 살림집을 지어 노동자, 사무원, 협동농민에게 공급하는 경우도 이용권만이 부여된다.(민법, 제50조)

나. 협동단체소유권의 행사

협동단체소유권의 담당자는 개별적인 협동단체로 명시되어 있으며,

“협동단체는 자기의 소유재산을 그 성원들의 의사에 따라 민주주의원칙에서 차지하거나 리용, 처분할 수 있다.”고 규정하고 있다. 다만 토지에 대한 처분은 “법이 정한 데 따라 할 수 있다”고 제한규정을 두고 있다.(민법, 제55조) 여기에서 유의할 사항은 집단으로서의 협동단체가 소유권자라는 점이다. 이는 협동단체 구성원 개개인이 소유권자는 아니라는 것으로, 개별 근로자들은 협동단체의 재산에 대해서 개별적인 몫을 주장할 수 없다는 것을 의미한다.

소유권의 이전과 관련해서 북한은 “협동단체가 생산한 제품이 국가기관, 기업소 또는 다른 협동단체나 공민에게 공급, 판매되는 경우에 그에 대한 소유권은 상대방에 넘어간다”고 규정하고 있어 토지를 제외한 협동단체소유의 재산에 대해서는 소유권 행사에 특별한 제한규정을 두지 않고 있다.(민법, 제156조) 그러나 협동단체소유 재산을 공민들에게 판매하는 것은 개인소유의 범주를 벗어나지 못하도록 함으로써 간접적으로 통제하고 있다.

다. 개인소유권의 행사

개인소유권의 주체를 ‘개별적 공민’으로 규정하고 있는 북한은 공민들이 “자기의 소유재산을 사회주의적 생활규범과 소비적 목적에 맞게 자유로이 차지하거나 리용, 처분할 수 있다”고 개인소유권의 행사 범주를 밝히고 있다.(민법, 제160조) 도시에 있는 개인이 소유하는 살림집의 경우에는 개인끼리 거래를 할 수 있을 뿐만 아니라 도시경영기관과 재정 및 은행기관을 통해서 국가에 판매할 수 있도록 하고 있다.(도시경영법, 1992, 제16조) 관심을 끄는 대목은 살림집의 소유권을 국가에 넘긴 경우에도 계속적

으로 이용할 수 있도록 한 점이다.

개인소유권의 보호는 "공민은 자기의 소유재산을 권한없는 자에게서 넘겨받는다는 것을 알면서 가진 공민에 대하여 그 반환을 요구"할 수 있으며, "잃어버린 물건에 대하여서는 그 사실을 모르고 가진 경우에도 반환을 요구"할 수 있도록 규정하고 있다.(민법, 제162조)

이 밖에 국가는 개인소유재산에 대한 상속권을 보장한다고 규정하고 있는데, "공민의 개인소유재산은 법에 따라 상속된다. 공민은 유언에 의하여서도 자기의 소유재산을 가정성원이나 그밖의 공민 또는 기관, 기업소, 단체에 넘겨줄 수 있다"는 것이다.(민법, 제163조)

라. 토지소유권의 특징

북한은 1977년에 제정된 토지법을 통해서 토지소유권에 대해 규정하고 있다. 북한의 토지소유권이 지니고 있는 특징은 토지의 국가 및 협동단체의 소유, 토지처분권의 국가 귀속으로 인한 기업소와 단체의 처분권 제안, 개인에 대한 터밭 이용권 부여 등이다. 북한은 '토지는 국가 및 협동단체의 소유'이자 '인민의 공동소유'로 규정하고 "그것을 누구도 팔고 사거나 개인의 것으로 만들 수 없다"고 강조하고 있다.(토지법, 제9조) 동시에 "국가소유토지의 범위에는 제한이 없다"며 국가 토지소유의 무제한성을 명시하고 있다.(토지법, 제10조)

협동단체가 소유하는 토지는 협동경리에 소속된 근로자들이 집단적으로 소유하는 것으로 정의하고 있다. (토지법, 제11조), "국가는 (...)농업경리제도의 발전과 협동단체에 들어 있는 전체성원들의 자원적 의사에 따라 협동단체소유의 토지를 점차 전인민적소유로 전환시킬수 있다"고 명시

(토지법, 제12조)함으로써 토지의 전인민적 소유, 다시 말해서 토지의 국가소유로의 전환이 국가목표임을 강조하고 있다.

토지의 절대적인 지배권을 가지고 있는 국가의 소유권 행사 목표는 "인민의 리익과 행복을 위하여"라고 명시하고 있으며, 행사방식으로는 "협동농장을 비롯한 기관, 기업소, 단체 및 공민들이 여러 방면으로 리용할 수 있다"고 간접적인 소유권 행사방식을 규정하고 있다.(토지법, 제13조) 북한은 협동농장원이 개별적으로 경작할 수 있는 터밭의 규모를 20~30평으로 한다고 규정하고 있는데,(토지법, 제13조) 토지법이 제정 이전인 1950년대 까지는 터밭의 개인소유가 인정되며 그 규모도 30~50평이었다.[22] 이는 개별농민들의 토지소유가 협동화 초기까지는 과도기적으로나마 인정되었음을 의미한다.

4. 소유권 변화에 대한 인식

가. 헌법 개정과정에서 나타난 변화

첫째, 1998년 헌법에서 "생산수단은 국가와 사회협동단체가 소유한다(제20조)"고 명시함으로써 1992년 헌법에서 규정한 "생산수단은 국가와 협동단체만이 소유한다(제20조)"와 비교할 때, 생산수단 소유주체로 사회단체를 포함시키는 등 생산수단 소유주체의 다양화 가능성을 시사하고 있

22 1958년에 작성된 농업협동조합 기준규약 초안에 따르면, 토지 및 생산수단부분의 제6조에서 "조합은 조합원용 채소전을 공동으로 경작하는 것을 원칙으로 하되 경우에 따라 공동소유지 중에서 매 농호당 30~50평의 터밭을 줄 수 있다"고 적고 있다.

다. 이는 "생산수단은 국가 및 협동단체의 소유이다(제18조)"로 규정한 1972년의 사회주의헌법에 비해서 1992년 헌법이 보다 엄격한 용어를 사용한 사실을 고려할 때 더욱 그렇다.

둘째, 1998년 헌법에서 '협동단체소유'를 '사회협동단체소유'로 그 범위를 확대하였을 뿐만 아니라 1992년 소유대상으로 명시된 항목중에서 '부림짐승'이 제외되어 '부림짐승'의 개인소유를 가능하게 한 진전된 조치라는 해석이 대두된바 있다. 그러나 식량난과 경제난 와중에서 농사에서의 비중이 증대된 '부림짐승'의 도살이 빈번해진 현상을 방지하기 위한 고육지책으로 평가할 수 있다. 또한 1992년 헌법에서는 '고기배'로 명기되어 있던 것을 '배'로 명시하고 있어 사회단체들이 다양한 종류의 배를 소유하고 있는 점을 반영하고 있다.

셋째, 1998년 개정헌법에서 국가소유권의 주요 대상의 순위가 변화하였음을 보여주고 있다. 1992년에 개정한 헌법에서는 1972년의 사회주의헌법에서와 같이 "나라의 모든 자연부원, 중요 공장과 기업소, 항만, 은행, 교통운수와 체신기관은 국가만이 소유한다"고 규정한데 반해, 1998년에 개정한 헌법에서는 "나라의 모든 자연부원, 철도, 항공, 운수, 체신 기관과 중요공장, 기업소, 항만, 은행은 국가만이 소유한다"고 명시함으로써 "교통운수와 체신기관"의 중요도를 최우선적으로 꼽았으며 이를 "철도, 항공, 운수"로 구체화하고 있다. 이는 북한경제난의 영향으로 가장 의존도가 높은 철도운송이 어려움을 겪고 있을 뿐만 아니라 IT로 대표되는 통신산업의 중요성을 인식한 때문으로 평가된다.

넷째, 1998년 헌법에서 개인소유의 범주에 "그밖의 합법적인 경리활동을 통하여 얻은 수입"까지 포함시킴으로써 경제난과 식량난의 와중에서 묵인되어온 사적인 경제활동의 합법화 가능성을 시사하고 있다. 실제로 북

한당국은 개인의 영리활동 영역을 지속적으로 확대, 허용하는 조치를 취하고 있는 것으로 알려지고 있다.

나. 소유권 변화에 대한 김정일의 인식

1980년대 중반, 김정일은 당중앙위원회 책임일군과 대화하는 자리에서 사적소유에 기초한 개인주의는 자본주의적인 방식으로써 "사람들의 열성과 창발성을 발양시키는데" 한계가 있기 때문에 "소규모적인 개인경리로써는 생산력을 높은 수준에로 발전시킬수 없습니다"고 주장하였다.[23] 사적소유와 개인주의에 기초한 자본주의적 경영방식에 대한 거부감을 표시한 것으로 평가된다. 같은 자리에서 김정일은 도급제에 대한 자신의 부정적인 인식을 내보이고 있다. 선진자본주의 국가들에서 농업생산이 높은 것은 결코 가족을 단위로 도급제를 실시하였기 때문이 아니라 "농업이 고도로 기계화되고 공업화되였기때문"이라고 평가하고 있다. 농업부문의 생산증대는 도급제와 같은 경영방식과 소유제도의 변화가 아닌 농업의 기계화와 공업화가 관건이라고 인식하고 있는 것이다.

이와 함께 김정일은 생산수단의 사적소유에 기초한 시장경제에 대해 강력한 거부감을 거듭해서 표명하고 있다. 또한 시장경제는 사회주의체제와 공존할 수 없으며 폐단이 많은데, 시장경제는 생산수단에 대한 사적소유의 허용을 통해서 이루어지기 때문에 사적소유의 확대는 위험한 발상이라고 역설하고 있다.

---

23 김정일, "주체사상교양에서 제기되는 몇가지 문제에 대하여 (조선로동당 중앙위원회 책임일군들과 한 담화 1986년 7월 15일)", 「김정일 선집 8」 (평양: 조선로동당출판사, 1996), p. 464.

현대사회민주주의자들은 자본주의시장경제를 끌어들이면서도 ≪인도주의적이며 민주주의적인 사회주의≫를 건설한다고 떠벌이고있습니다. 시장경제는 사회주의와 결코 량립될수 없습니다. 시장경제는 사적소유와 개인주의에 기초한 경제입니다. 시장경제의 기본특징을 이루는 가치법칙의 무제한한 작용과 무제한한 경쟁의 지배는 생산수단에 대한 사적소유에 기초하고있습니다. 현대사회민주주의자들은 자본주의적시장경제를 끌어들이기 위하여 생산수단의 사유화를 다그치고있습니다. 그들은 국가소유의 공장, 기업소와 토지를 개인들에게 마구 팔아버리고있으며 지어 그것을 외국자본가들에게 헐값으로 팔아넘기고있습니다. 현대사회민주주의자들이 사적소유에 기초한 시장경제를 끌어들이면서 그 무슨 경제적번영을 이룩할수 있을것처럼 떠들어대고있지만 그것은 허황한 망상입니다.[24]

개인주의에 기초한 자본주의경제관리방법을 끌어들이면서 생산수단에 대한 사회적소유를 허물어버리고 자본주의적인 사적소유를 전면적으로 복구하는 길로 나아가면 사회주의계획경제가 파탄되고 자본주의시장경제가 되살아나게 됩니다.[25]

---

24 김정일, "우리 나라 사회주의는 주체사상을 구현한 우리 식 사회주의이다 (조선로동당 중앙위원회 책임일군들앞에서 한 연설 1990년 12월 27일)", 「김정일 선집 10」 (평양: 조선로동당출판사, 1997), p. 476.

25 김정일, "주체의 사회주의경제관리리론으로 튼튼히 무장하자 (창립 45돐을 맞는 인민경제대학 교직원, 학생들에게 보낸 서한 1991년 7월 1일)", 「김정일 선집 11」 (평양: 조선로동당출판사, 1997), p. 365.

김정일은 사적소유의 허용과 사회주의적 소유의 사적 소유로의 전환(사유화)에 대한 직접적인 거부감 표명도 계속하고 있다. 사적소유의 허용은 결국 생산수단을 소수의 착취자들에게 집중시키는 결과를 초래하여 근로자를 '자본의 노예'로 전락시킬 것이라고 주장하고 있다. 또한 자본주의적 사적소유를 허용할 경우 사회주의체제가 붕괴될 것을 우려하고 있음을 내비치고 있다.

> 제국주의자들과 반동들이 사적소유제도의 《우월성》에 대하여 떠들면서 사회주의나라들에서 사회적소유를 포기하고 사적소유를 되살릴것을 강요하고 있지만 사적소유제도의 반동성은 이미 력사에 의하여 확증되였습니다. 제국주의자들과 반동들이 부르짖는 사적소유제도의 《우월성》이란 더 많은 재부를 긁어모으기 위한 무제한한 약육강식의 경쟁을 말하는것입니다. 사적소유에 기초한 약육강식의 경쟁은 불피코 착취와 압박을 낳고 근로자들을 자본의 노예로 전락시킵니다.[26]

> 사회주의배신자들은 《행정명령식체계》가 국가소유의 절대적 지배에 의거하고있다고 하면서 사회주의적소유를 사적소유로 전환시키고있다. 국가적, 전인민적 소유와 협동적소유로 이루어지는 사회주의적소유는 인민대중이 국가와 사회의 주인의 지위를 차지하고 주인으로서의 역할을 다하게 하는 사회경제적기초이다. 사회주의적소유를 해체하여 사적소유로 전환시키면 사유화 방법은 어떠하든지 사유화된 생산수단이 조만간에 특권자, 투기업자를 비롯한 소수 착취자들의 수중에 집중되리라는것은 명백하다. 사회주의가 무너진

26 김정일, "인민대중중심의 우리 식 사회주의는 필승불패이다 (조선로동당 중앙위원회 책임일군들과 한 담화 1991년 5월 5일)", 「김정일 선집 11」 p. 59.

나라들에서 사유화책동이 벌어진지 얼마 되지 않지만 벌써 백만장자들이 생겨나는 반면에 절대다수 근로자들은 실업과 빈궁에서 허덕이고 있다. 력사적 사실이 보여주는바와 같이 경제에 대한 로동계급의 당과 국가의 지도를 거부하고 사회주의적소유를 없애는것은 그것이 어떤 명목밑에서 감행되건 자본주의착취제도를 되살리는 길밖에 아무것도 아니다.[27]

사회주의배신자들은 사회주의사회에서 사상사업을 집어 던지고 돈으로 사람을 움직이는 자본주의적방법을 끌어 들여 사람들속에 개인주의, 리기주의를 조장시키고 황금만능의 부르죠아사상을 퍼뜨렸으며 자본주의시장경제의 《효률성》과 《우월성》에 대하여 떠드는 반동적부르죠아선전에 동조하고 《소유의 다양화》를 제창하면서 사회주의적소유에 기초한 사회주의경제제도를 통채로 파괴하여 버렸다. .... 사회주의사회에서 낡은 사회의 유물을 조장시키거나 사회주의경제관리에 자본주의적관리방법을 끌어 들이며 더우기 사회주의적소유를 침해하고 자본주의적소유를 되살리게 되면 사회주의사상의 경제적, 물질적기초를 허물어 버리고 개인주의, 리기주의와 부르죠아사상이 자라날수 있는 조건을 지어주게 된다. 사적소유제도가 개인주의를 낳고 자본주의적소유와 자본주의적시장경제에 기초하여 부르죠아사상이 자라나고 퍼지게 되는것은 필연적이다. 사회주의는 사적소유와 자본주의적 시장경제와는 량립될수 없는것이다.[28]

---

27 김정일, "사회주의에 대한 훼방은 허용될수 없다 (조선로동당 중앙위원회 기관지 《근로자》에 발표한 담화 1993년 3월 1일)", 「김정일 선집 13」 (평양: 조선로동당출판사 ,1998), p. 361.

28 김정일, "사상사업을 앞세우는것은 사회주의 위업수행의 필수적 요구이다 (1995년 6월 19일)", 「김정일 선집 14」 (평양: 조선로동당출판사 , 2000),

김정일의 사적소유권 확대 및 생산수단의 소유 주체를 다양화하는 문제에 대한 거부감은 2002년에 시행한 '7·1경제관리개선조치' 이후의 공식 문헌에서도 반영되어 있다. 사회주의원칙을 고수하겠다고 천명하면서 집단주의원칙을 강조한 점이 그것이다.

다. '7·1경제관리개선조치'에서 나타난 사적 소유권의 확대 가능성

(1) '7·1경제관리개선조치'의 주요 내용과 특징

북한의 경제분야에 상당한 수준의 변화를 내포하고 있는 '7·1경제관리개선조치'는 '평균주의 타파'와 '번돈에 의한 평가'라는 획기적인 원칙하에서 시행되었다. 이 '7·1조치'는 크게 4가지 내용을 담고 있다. 첫째는, 가격을 인상하여 비공식시장 수준으로 현실화시켰으며, 이 과정에서 쌀 가격을 기준으로 삼았다.[29] 둘째, 임금을 큰 폭으로 인상시켰으며, 임금구조도 변화시켜 '기본로임'이 70%, '변동로임'이 30%를 차지하게 되었다. 셋째, 기업의 자율성과 책임을 강화시켜, 과거의 독립채산제가 보다 실질적으로 시행되도록 조처하였다. 넷째, 경제계획의 기능을 지방정부와 기업에 일정부분 이관하는 조치를 취하였다.

---

pp. 52-56.

29 쌀의 가격을 기준으로 전반적인 가격을 결정한 이유는 식량문제의 해결이 생산 정상화와 주민생활 개선의 관건이라고 인식하였을 뿐만 아니라 쌀이 농민시장에서 가장 빈번하고 중요하게 거래되기 때문에 시장의 수요와 공급을 가장 잘 반영한다고 판단한 것으로 보인다.

2002년 7월 1일부터 시행된 경제관리 개선조치의 주요 특징으로는 소유제도의 다양화, 즉 사유재산제도의 다양화를 본격적으로 가져올 만한 조처가 포함되지 않았다는 점을 들 수 있다. 오히려 북한은 언론을 통해 "사적소유제도는 자본가들이 생산수단을 독차지하고 근로인민대중의 자주성을 유린구속하고 제 배를 불리우는 악독한 착취제도"라며 자본주의 사유제도에 대한 강한 거부감을 표출하고 있다.[30] 따라서 '7·1경제관리개선조치'에서 나타난 사적 소유권 관련 직접적인 조치만을 놓고 볼 때는 사적 소유권의 확대 가능성이 매우 제한적인 것으로 보인다.

그러나 사적 소유권은 시장기능의 확대, 기업소들의 자율권 강화 및 대외개방 등을 통해서 간접적으로 확대되는 효과가 있을 것으로 전망되기 때문에 '7·1조치'에서 나타나는 시장요소의 도입, 국영기업소의 자율권 확대 등을 통해서 사적 소유권의 확대 가능성을 엿볼 수 있다.

⑵ 시장요소의 도입

'7·1조치'의 가장 두드러진 특징은 북한경제에 시장경제적 요소를 도입한 것이라고 할 수 있다. 주요 내용으로는 가격의 현실화, 물적 인센티브의 확대 및 배급제의 축소 등을 들 수 있다. 첫째, 쌀의 가격을 조정하면서 국내의 수급여건 및 국제시장의 상황을 고려하였으며, 각종 상품과 노동 및 서비스의 가격을 생산비 개념을 고려하여 현실화하였다.[31]

---

30 「로동신문」, "사적소유제도는 자본주의의 고유한 착취수단", 2002.8.18.

31 소식통에 따르면 정부의 경제관리 관련 조치로 인한 북한의 물가 및 임금 인상수준 다음과 같다. ▲쌀 1kg : 8전→44원(550배) ▲옥수수 1kg : 6전→20원(330배) ▲돼지고기 1kg : 7원→170원(24배) ▲세숫비누 1개 : 2원→

둘째, 개인적·물적 인센티브제도를 확대, 도입하였다. '번 수입에 의한 평가'를 통하여 기업과 공장을 판매실적으로 평가하며, 생산실적에 따라 근로자들의 임금과 보너스를 지급(평균주의 타파)[32]하도록 하였다. 농업부문에서는 실적평가단위를 기존의 작업반에서 분조로 축소하고, 의무수매량(30%)을 제외한 초과생산량(70%)의 자유처분권을 인정하였다.

셋째, 배급제를 대폭적으로 축소, 2002년 7월 1일부터는 식량을 제외하고는 구입량의 제한을 두지 않기로 하여, 식량을 제외하고는 국영상점에서 화폐로 필요에 따라 구입하도록 하였다. 이 밖에도 투자결정에서 경제적 효율성 기준을 적용할 것임을 강조하였다. 북한당국이 '7·1조치'를 설명하면서 강조한 '실리보장'의 성격은 "주어진 조건에서 자원을 어떻게 분배 리용하는것이 가장 리롭고 효과적인가 하는 것을 따져 보고 최대한의 실리를 얻을 수 있는 방안"을 찾아내는 것을 의미한다.[33]

20원(10배) ▲버스·지하철 요금 : 10전→2원(20배) ▲평양-청진 철도요금 : 16원→590원(37배) ▲전기료 1kW : 3.5전→2.1원(60배) ▲광산 등 중노동자 월급 : 240~300원→6천원(20~25배) ▲일반 노동자 평균월급 : 110원→2천원(18배)

32 부여된 생산계획을 달성하지 못한 근로자는 정해진 임금조차 보장받지 못하게 되었다. 다만 부양가족이 2명 이상인 실업상태의 세대주에게는 국가가 최저생계비(200~300원)를 보조하기로 하였다.

33 이를 위해 '경제적효과성'을 강조하고 있는데, 북한은 '경제적효과성'을 "생산자원 한단위의 지출로 얻게되는 경제적실리의 규모를 반영"하는 것으로 규정하고 있다.

⑶ 지방정부와 기업의 자율권 확대

'7·1경제조치'를 통해서 북한은 지방정부와 기업소의 자율권 확대를 시도하였다. 첫째, 지방경제와 관련 시·군의 책임성과 창의성을 높일 수 있도록 권한을 하향 이양하고 불필요한 제약을 해제하도록 하였다. 특히 지방공업 부문에서 생산 되는 소비상품의 가격을 자율적으로 결정할 수 있도록 하였다. 국가는 가격 제정관련 원칙과 기준만을 정해주고 공장이 자체적으로 결정하여 생산·판매할 수 있도록 허용함으로써 제한적이나마 '가격 일원화 원칙'을 완화하였다.

둘째, 중앙정부의 생산계획 하달 기능을 축소하여 전략적이고 국가적인 주요 지표가 아닌 경우에는 계획수립 관련 권한과 기능을 하부 단위로 이양하고, 생산계획 초과분에 대해서는 자율처분권을 인정하여 일부 제품의 가격과 규격을 자율적으로 결정하도록 허용하였다.

셋째, 국가계획위원회의 계획 범주를 축소하여 전략적이고 국가적으로 중요한 주요 지표에 국한시키고, 세부지표는 해당 기관·기업소에서 자율적으로 계획하도록 허용하였다. 또한 '사회주의물자교류시장' 제도를 도입하여 공장·기업소들 간에 일부 원자재와 부품들을 거래할 수 있는 공식적인 시장을 허용한 것도 기업의 자율성을 확대하는 조치라고 할 수 있다.

⑷ 사적 소유권의 확대 가능성에 대한 평가

북한당국은 '7·1조치'를 발표하면서 소유권의 다양화부분은 철저하게 배제시킴으로써 사적 소유권의 확대 가능성을 경계한 것으로 평가된다. 스스로 강조한 것처럼 소위 '사회주의 원칙'을 고수하기 위해서는 소유제도의

집단주의를 포기할 수 없다고 판단한 것으로 보인다. 그러나 '7·1조치'에 내포된 변화가 북한 당국이 선도한 것이라기보다는 경제난 과정에서 일반 주민들이 자력으로 생계를 꾸려가는 것이 일상화되면서 나타난 변화를 당국이 수용한 측면이 크다는 점을 고려할 때, 시장요소의 도입과 기업소에 대한 자율성 확대는 또 다른 변화의 출발점으로 이해될 수 있다.

그러므로 '7·1조치'가 내포하고 있는 사적 소유권의 확대 가능성을 평가하기 위해서는 '7·1조치'가 시행되는 과정에서 나타나는 구체적인 변화양태를 분석할 필요가 있다. 실질적으로 북한당국은 조치 이후 장마당을 '종합시장'으로 공식 전환하여 국가가 주도적으로 국가경제 운영의 한 부분으로 시장의 기능을 받아들이는 조처를 취하였는가 하면, 신의주, 금강산, 개성을 특구로 지정하고 자본주의적 소유의 형태를 허용하는 등의 운영세칙을 발표하였다.

이러한 분위기 속에서 대도시를 중심으로 식당이나 매대 운영 등과 같은 서비스업의 분야에서 협동적 소유형태의 경제활동이 확대되고 있으며, 시장의 공식화를 통해서 개인의 이윤추구를 위한 상행위가 공식적으로 허용됨에 따라서 개인적 소유의 영역 확대가 제도화될 수 있는 계기가 마련된 것으로 평가된다. 이와 함께 경제특구를 통해서 '자본주의 실험'을 시도하고 있어 사적 재산권의 영역은 계속해서 증대될 것으로 보이며, 이에 따라 머지않은 장래에 '부분적인 제도화'의 단계로까지 발전할 수 있을 것인지 주목된다.

Ⅳ. 북한 재산권의 비공식적 이행 실태

1. 비공식 경제활동의 주요 주체들

다음에서 설명하고자 하는 비공식 경제행위의 주체들은 기능상의 구분에 따른 것으로서, 실질적으로 중첩되는 경우도 있다. 예를 들어, '자금조'는 때로 외화벌이에 참여하게 되는바, 어느 기능이 주가 되느냐에 따라 '자금조'인가 또는 '외화벌이꾼'인가로 구분된다.

가. 고리대금업자

북한에서 고리대금업은 불법적인 것으로 간주되어 왔는바, 특히 공산정권 수립 이후 주요 사업과 상공업을 국유화할 때 전형적인 자본주의사회의 착취수단으로 규정하여 사회악으로 취급하였다. 그러나 최근 들어 비공식 경제활동의 영역이 커지면서 비공식적 자본융통이 필요하게 되었고, 이 같은 수요에 대응하여 고리대금업이 성행하게 되었다. 고리대금업은 자본의 유동성이 극히 제한되어 있는 북한 사회의 비공식 경제활동에서 주요한 여신업무를 수행하고 셈이다.

북한에서 자본의 유동성이 극히 제한되어 있다는 간접적인 증거로 당국이 공채발행을 감행하는데서 찾을 수 있다. 북한은 최고인민회의 2003년 3월 제10기 6차 회의에서 '인민생활공채'를 발행하기로 결정한데 이어 5월부터 본격적으로 500원, 1,000원, 5,000원 등 다양한 금액의 공채를 발행하고 주민들의 애국심에 호소하여 구입하도록 하였다. 공채 발행의 주

요 목적은 재정압박을 경감시키려는데 있지만, 이는 그만큼 시중의 자본이 저축과 여신을 통해 원활하게 통용되지 못하고 있음을 보여주는 것이라고 할 수 있다.

북한에서 자본의 유동성이 매우 낮다는 증거는 고리대금의 이율에서 찾아볼 수도 있다. 고리대금업자들은 통상 한달에 30%의 이자를 받는바 이는 매우 높은 이율이다. 은행 여신업무가 발달되어 있거나 또는 사채가 용이한 사회에서는 상상할 수 없는 이율이다. 북한에서 개인적인 영리활동을 위해서 은행의 자금을 끌어다 쓰거나 또는 공식적으로 사채를 구하는 것은 불가능하다. 따라서 비공식적 경제활동에 참여하는 주민들은 고리대금에 의존할 수밖에 없을 것이다.

고리대금업자는 주로 노동당, 인민군, 인민보안성 등 주요 권력기관의 간부를 배경으로 활동하기 때문에 돈을 떼이는 경우는 거의 없다고 한다. 다시 말해서, 탈법적 영리활동이 오히려 국가 주요기관에 의해서 보호되고 있는 셈이다.

나. 밀매자

북한 당국의 지시 하에 마약이 재배되고 있다는 것은 이미 잘 알려져 있는 사실이다. 북한은 외화부족을 해결하기 위해 고산지대에서 이른바 '백도라지'라고 불리는 양귀비를 재배토록 하고 있다.[34] 양귀비에서 채취된 아편은 당국에 의해 비공개된 채널을 통해 국제적으로 확산되는 한편, 밀

34 이는 김정일이 1996년 식량도입을 위해 약초재배를 권장한 사실을 배경으로 하고 있는 것으로 보인다. 『김정일 저작집 14』 (평양: 조선로동당출판사, 2000), p. 162.

매자들, 즉 국가의 허락없이 사적영리를 위해서 거래하는 사람들은 압록강과 두만강 국경을 통한 밀매 경로를 이용하고 있다고 한다.

물론 밀매가 마약에 국한되는 것만은 아니다. 어떠한 물품이라도 가능하지만, 밀매라고 말할 때는 단순한 일용품의 비공식 무역 또는 거래를 뜻하는 대신에 국제적으로 금기되거나 국가의 주요자산으로 간주되는 물품의 불법거래를 의미한다. 예를 들어, 마약을 비롯하여 골동품 등 문화재, 철광석·금·홍수은·아연·동 등의 자원, 낙지·해삼·송이버섯 같은 채취물, 트랙터 타이어 등이 대표적이다. 마약이 밀매의 대상으로서 관심을 끄는 이유는 국제적인 금기의 대상이 된 까닭에 위험부담이 크고 그만큼 이윤이 높기 때문이다. 다시 말해, 마약 밀매자들은 사실상 목숨을 걸고 많은 이익을 추구하는 사람들이다. 이들은 여타의 비공식 활동을 통해 이미 많은 부를 축적하고 있는 사람들로서 하수인을 고용하여 조직적으로 활동하는 경우가 많다.

밀매자들은 간혹 기업이나 군부대에 자신의 재산을 등록하고 얻어지는 신분을 이용하는 자금조의 역할을 겸하는 경우가 있다.(자금조에 대해서는 다음 항에서 설명) 밀매자와 자금조는 기능에 의한 구분일 뿐이며, 이들 사이에는 사실상의 구분은 힘들다고 하겠다. 어느 경우이든 이들은 장마당에서 활동하는 일반 장사꾼보다는 거래하는 규모가 크다. 따라서 이들은 단순히 사회주의경제의 허점을 활용하는 차원에 그치지 않고, 사회주의경제의 원리를 잠식시키고 비공식 경제를 확대해 나가는 '적극적 행위자'라고 할 수 있다.

다. 외화벌이꾼

외화벌이꾼은 국가가 인정한 장사꾼으로서 공식적인 성격을 띤 경제 행위자이다. 초기에 이들은 북한에서 채취된 송이버섯이나 명태, 성게 등 어획물들을 수출하여 외화를 벌어들이는 역할을 수행하였다. 그러나 점차 이들의 활동 범위는 넓어져 남북한간 교류협력이 확대되면서 의류, 피혁 등 봉제분야의 임가공으로까지 발전하였다. 이들의 활동이 공식적이면서도 때로는 비공식성을 띠는 이유는 외화벌이꾼들이 종종 밀매자의 역할을 담당하는 경우가 있으며, 또는 이들이 북한내 기업운영에 참여하는 과정에서 자금의 융통, 노동력의 확보 등 시장경제의 경쟁적 요소를 가미하기 때문이다.

한편, 이들의 수입은 당 또는 행정 간부 등 어떤 개인의 호주머니에 들어가기 보다는 기관이나 기업소의 생산총량에 포함된다. 이 점에서 이들의 활동이 비공식보다는 공식적인 인정된 성격을 띤다. 이들은 외부 수주를 확보하기 위해 공개적으로 다른 기관이나 기업소와 심한 경쟁을 벌이는 경우도 있다.

라. 자금조

비공식 경제활동의 주요한 행위자이면서, 공식적 경제활동과의 경계선에 놓여 있는 자금조는 국가나 지방정부에 소속된 기관, 기업소, 공장들과 계약관계를 맺고 있기 때문에, 이들의 활동이 사회주의 기본경제원리에 합치된 행위가 아님에도 불구하고 계약기간 동안 공공기관의 보호를 받으며 이윤창출 행위를 수행한다. 자금조는 기업의 정상적 운용이 어려운 상황에

서 자재조달을 하거나 해당기관이 김정일 국방위원장의 생일기념 '정성선물' 등을 보내는데 필요한 자금을 확보하는데 기여한다. 또 자금조는 어로직장을 운영하여 공장·기업소 부업자금을 마련하는 동시에, 노동자의 식생활을 보장하거나 구내식당을 운영하는 등 사실상 공식편제에 포함되어 있는 경우가 많다.

이외에도 자금조는 기관의 당 및, 행정간부들에게 상당한 이익을 챙겨주는 역할을 한다. 즉, 계약관계에 있어서 해당기관의 간부들은 단순히 계약의 대행자가 아니라 수혜자라고 할 수 있다. 그만큼 그들은 계약관계의 형성에 주도적 역할을 행하며, 계약을 통해서 기관의 이익과 함께 사적인 이익을 추구하게 된다. 예를 들어, 김정일 생일행사에 보내는 '정성선물'이 상급행정기관 또는 중앙당에서 인정받게 되면 해당 간부는 인사상의 특혜를 받을 수 있다.

자금조의 출신배경은 주로 기본계층에 속하는 사람들이며, 핵심계층 출신의 간부들은 별로 없다. 대체로 이들은 조직에 대한 충성심을 발휘하는 계기를 통해 상부의 눈에 띠어 노동당원이 되는 경우도 있다. 그러나 이들의 출신성분으로 보자면 당원이 될만한 정도에 이르지 못한 경우가 허다하다. 당국에서도 이들을 보는 눈은 양면적이라고 할 수 있는 바, 이들의 재능을 일시적으로 활용하는 반면에 이들에게 특정한 직위를 부여하지는 않으려 한다.

실제로 자금조는 내면적으로 현 북한의 사회주의체제를 좋다고 생각하지는 않는 편이며, 외국의 실정에 대한 일정한 이해가 있는 사람들이다. 따라서 체제의 실패 가능성에 대해 대비하는 경향이 있는 바, 주로 달러를 부의 축적 수단으로 확보하고 있으며 요즘에는 달러 대신에 유로를 보유하는 경우도 많다. 북한에서 예금은 재산을 축적하는데 적절한 수단이 아니

기 때문에, 이들 자금조는 은행에 예금하기보다는 달러나 유로를 집에 보관하거나 자신만 아는 장소에 은닉해 두기도 한다.

자금조가 어떻게 이러한 이윤추구 행위를 터득하게 되었는가는 흥미로운 문제제기이다. 이들은 1980년대 중반부터 시작된 '8·3인민소비품생산운동'으로부터 초보적인 시장경제의 원리를 깨달은 사람들일 가능성이 높다. 원래 인민소비품생산운동은 직장별 또는 행정단위별로 폐자재나 폐품을 활용하여 부족한 일상소비품을 생산하도록 독려하는 정부정책이다. 그러나 시간이 경과하면서 이들의 경제활동은 통제를 벗어나기 시작하였고, 특히 1990년대 중반부터 식량난을 비롯한 극심한 경제난 속에서 비사회주의적 또는 탈법적 경제활동의 주역으로 성장하게 되었던 것으로 보인다. '8·3인민소비품증산운동'에서 생산된 상품은 관리 국정가격에 의해 판매되었던 까닭에, 소비품증산운동에 관여하는 사람들은 큰 이익을 볼 수 없었다. 그러나 이들은 이런 과정을 통해 자발적으로 터득한 이윤창출의 원리를 보다 원활하게 활용하고 싶은 욕망을 가지게 되었고, 점차 개인 중심의 채취 또는 유통 부문에서 활동하게 되었다.[35] 이들이 곧 자금조의 원형이거나 자금조에 참여하는 사람들이다.

자금조의 출현은 북한경제의 침체와 연계되어 있는바, '8·3인민소비품생산운동'이 위축되고 일부 기업소들에서 자체적인 자금을 마련하기 위한 자구책을 강구하는 과정에서 자연발생적으로 나타난 것으로 보인다. 다시 말해, 이들의 등장은 비공식적인 것이고, 위로부터의 지시는 없었으며, 단

35 탈북자들의 증언에 의하면, 8·3인민소비품증산운동은 시작한지 10년이 지난 1994년부터 위축되기 시작하여 1997년경에 소리없이 사라지게 되었다. 이는 식량난으로 인한 경제의 통제불능 상황에서 많은 이들이 개인적 영리활동에 참여하게 된 것과 밀접한 관련이 있다고 하겠다.

지 묵인이 있는 가운데 확산되었다. 물론 이들의 성장과정에서 중요한 것은 당, 행정, 군 등 권력기관의 보호와 후견이었다. 자금조의 사회적 성분 또는 출신이 일반계층에 불과했기 때문이다.

2. 자금조를 통해 본 재산권의 비공식 이행과정[36]

가. 기관-자금조의 계약관계

자금조가 국가기관, 기업소, 공장 등과 맺는 계약관계는 계약의 대상에 따라 차이가 있으며, 이런 계약관계가 비공식적 행위이기 때문에 정형화되어 있지는 않다. 그러나 계약이 때로는 문서화된 형태를 띠기도 하여, 도장을 찍는다거나 기간이 명시하기도 한다.

계약관계에서 중요한 사항은 (1) 해당 기관의 명의 사용, (2) 해당 기관의 지원 보장 내용, (3) 수입에 대한 배분 비율 등이다. 계약사항을 자세히 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 자금조는 자신이 속한 기관의 각종 명의를 활용하여 이윤창출 활동을 한다. 그들은 해당기관의 증명서를 발급받아 여행하며 직원으로서의 권한을 가지고 행동한다. 이들은 기관으로부터 공장 지배인, 사장, 소장 등의 신분을 활용한다. 또한 자신들이 보유하고 있는 각종 자산을 해당 기관의 명의로 등록하여 공공자산인 것처럼 활용한다. 아직까지 북한에서는 토지, 건물 같은 부동산은 물론이거니와, 자동차, 선박, 굴삭기, 트랙터

36 이 부분은 김정길(전 북한 공장 노동자)과 신동혁(전 북한 광산 노동자)의 증언을 제2장에서의 개념적 설명의 틀에 기초하여 구성한 것임.

등 운송수단과 꿀통, 어로장비, 수리기구 등 각종 생산수단도 개인소유가 될 수 없다. 따라서 자금조는 이들 자산을 해당 기관에 등록하여야 한다. 대부분 자금조를 운용하는 기관들은 대체로 권력을 배경으로 하는 기관이기 때문에, 자금조로서도 기관 명의를 활용함으로써 영리활동을 확대할 수 있는 이점을 지니고 있다.

둘째, 자금조는 해당 기관의 명의를 사용할 뿐만 아니라 여러 가지 지원을 받으며, 이에 대한 대가로 이윤을 배분하게 된다. 이 점에서 자금조와 관련 기관은 상호의존관계 또는 공생관계에 놓여있다고 볼 수 있다.[37] 해당 기관의 지원은 원료와 연료를 안정적으로 보장해주는 등 직접적으로 도움을 주는 경우가 있고, 또 탈법적인 행위를 묵인해주는 방식의 간접적인 도움을 주기도 한다. 예를 들어, 자금조가 생산에 필요한 노동자를 자유롭게 고용하도록 허용해주는 경우이다. 자금조는 자기 사람을 고용하며 임금도 자유롭게 결정한다. 일반적으로 자금조의 일을 돕는 노동자는 일반 노동자들보다 높은 임금을 받을 뿐만 아니라 더 많은 복지혜택을 받게 된다.

셋째, 기관과 자금조 사이에는 일종의 배분율이 있으며, 계약기간에 대해 언급하면서 관계를 설정하는 경우도 있다. 이것은 계약관계가 존재하는 것을 말하는데, 서면으로 이같은 내용을 명시하기도 한다. 먼저 배분율

---

37 기관-자금조의 공생관계는 중국의 개혁과정에서 국가와 기업가 사이의 상호의존관계를 떠올린다. 물론 중국과 북한은 공식성과 비공식성의 차이를 보이지만, 전환기의 과정에서 나타나는 상호성의 본질에서는 유사성을 보인다. 중국에서의 상호의존관계에 대해서는 Dorothy J. Solinger, *China's Transition from Socialism: State Legacies and Market Reforms, 1980-1990* (New York: M.E.Sharpe, 1993), pp. 261-264.

과 관련, 기관귀속분과 자금조의 운영분 사이에는 대체로 3:7제가 통용되고 있으며, 실제 배분은 주로 한달을 단위로 이루어진다. 즉, 수입의 30%는 기관의 명의 제공과 지원 보장에 대한 대가로 기관에 주고, 70%는 노동자임금, 차량유지비, 원료구입비, 건물관리비 등 운영자금으로 활용하기도 하며, 제공과 일부는 자금조 자신의 이윤으로 귀속된다. 자금조는 이른바 '운영자금' 안에서 자유롭게 사용할 수 있는 권한을 가지고 있다.

또한 계약기간과 관련해서는, 최대 3년 정도가 일반적인데 그 이상이 되면 기관과 자금조 사이에 이해관계를 둘러싸고 불화가 발생할 가능성이 많기 때문이다. 양자사이에는 공생관계가 존재하지만, 동시에 시간경과에 따라 서로에 대한 기대가 증폭되어 불신으로 발전할 수 있다. 기관의 입장에서는, 기관의 명의 제공과 지원으로 점점 수익을 증대시키는 자금조로부터 더 많은 이익을 확보해야 한다고 생각한다. 반면, 자금조의 입장에서는, 날로 번창하는 사업은 자신의 노력에 의해서 이루어진 것이기 때문에 배분율을 지키는 한 더 이상의 의무는 없다고 생각한다. 자금조의 운영이 사회주의경제 원칙에서 이탈된 것인 한, 즉 그것이 합법적으로 허용되지 않는 한, 기관과 자금조 사이에는 이러한 서로 다른 이해가 조정될 수 있는 여지가 없으며, 따라서 장기적으로 원만한 계약관계가 유지되기 힘들다. 결국 자금조는 다른 기관을 찾아서 새로운 계약관계를 맺게 된다.

계약기간이 장기적으로 유지되지 못하는 또 다른 이유가 있는데, 그것은 계약관계의 명시성과 구속력의 한계 때문이다. 기관과 자금조 사이에 계약관계가 서면을 통해 이루어지는 경우라 할지라도 비사회주의적 행위인 바, 이들 사이에 명시적으로 나열할 내용은 지극히 한정되어 있다. 예를 들어, 자금조의 의무와 관련하여 책임생산량이 명시되지 않으며 다만 이윤의 배분율이 있을 뿐이다. 책임생산량이 없으므로 의무 불이행에 대한 변

상 또는 보상 책임이 따르지 않는다. 마찬가지로, 기관의 입장에서는 자금조의 이윤창출과 관련한 행위를 규제할 합법적인 또는 계약상의 규칙을 가지고 있지 않으므로 계약 자체의 구속력에 한계가 있다. 따라서 기관의 입장에서 자금조에 대한 지원을 무한정 보장해줄 수 없으며, 손익계산에 대해 민감한 반응을 보인다. 특히 다른 자금조를 활용, 지원하는 것이 환원되는 이익의 양과 질에 있어서 충분한 가치가 없다고 판단되면 계약관계를 중지하게 된다.

나. 계약관계의 중지

기관과 자금조 사이는 공생의 가치가 있다는 범위내에서만 계약관계를 유지할 수 있다. 위에서 지적한 바와 같이 계약의 명시성이나 구속력의 한계, 자금조 운용 자체의 제도적 제약성, 상대방에 대한 기대와 손익계산 등으로 인해 계약관계는 기간이 만료되기 전에라도 중지될 수 있다. 계약관계가 중지되면 양자는 사로 다른 파트너를 구해 새로운 계약관계를 맺게 된다. 북한에서 이같은 현상은 비공식적이면서도 인민군, 인민보안성 등 국가기관은 물론이고 공장, 기업소 등에서 만연되어 있다.

이상과 같은 경우 이외에, 계약관계의 중지는 자금조가 법적 문제 발생시 재산보호는 물론 신변에 관한 법적 보호를 받지 못해 일어나는 경우도 있다. 이는 탈북자 중의 상당수가 이같은 배경을 가지고 탈북한 사례에서도 알 수 있다.

한 사례를 들어보면, 자금조가 자신이 속한 기관의 상급기관 간부에게 잘못 보여 발생한 사적인 문제가 법적으로 비화되어 희생된 경우가 있다. 이 자금조는 철도공장에 소속되어 활동하던 중 철도성 간부가 꿀을 요구한

것을 거절한 사실이 있으나, 차후에 중앙당 간부가 방문했을 때 꿀을 제공한 사실이 문제가 되어 검찰 조사를 받게 되었다. 자금조의 활동은 철도공장의 보호를 받으면서 진행되는 사업이지만, 일단 자금조의 축재방식이나 자산의 소유권 문제가 법적으로 문제되면 철도공장에서는 이 자금조를 비호할 명분을 상실하게 되었다. 결국 자금조는 지금까지 축적한 자신의 재산을 국가에 빼앗기고 불법적인 재산축적에 관한 법적 대가를 치르게 되었다. 이 사례는 기관과 자금조 사이에 이루어진 계약관계가 제도적으로 보장받지 못하기 때문에 나타나는 한계를 보여준다. 이것은 계약관계의 중지뿐만 아니라 자금조에 의한 원시적 자본주의의 기업가 실험이 벽에 부딪히게 되는 사례이기도 하다.

다. 재산권 이행 유형: '자립적 계약형'

북한에서 각종 재산에 대한 통제·사용권, 소득권, 이전권 등을 둘러싸고 발생하는 기관-자금조 사이의 관계는 재산권 이행의 유형과 관련해 매우 흥미로운 분석 대상이다. 이런 권리 관계는 계약을 통해서도 나타나고 또는 계약이 아닌 관행에 의해서도 나타난다.

이미 소개한 바 있는 인센티브 계약형, 공공자산 계약형, 공공자산 임차형 등 세 가지 기본유형 중에서, 북한은 어떤 유형에 가장 가까울까? 북한에서 이루어지는 재산권의 비공식적 이행이 세 기본유형과 괴리가 있다면, 어떤 혼합형일까 아니면 또 다른 형태일까?

자금조의 활동을 중심으로 살펴볼 때, 북한의 이행 유형은 계약형의 원형이 가지는 성격을 띠면서도 자금조가 실질적으로 소유하고 있는 생산요소를 적극 활용해 자립적으로 운용하는 측면을 가지고 있다. 따라서, 이

를 '자립적 계약형'이라고 부를 수 있다. 특징적인 것은 사용권과 통제권에 있어서 매우 많은 권리를 가진다는 점이다.

여기서는 각 권리에 대한 분석을 바탕으로 이행 유형을 밝혀볼 필요가 있다.

(1) 통제권·사용권

자금조는 자신이 실질적으로 소유하고 있는 재산들을 이윤창출의 극대화를 위한 목적에 맞도록 통제하고 사용한다. 여기에 해당되는 재산에는 현금(북한화폐, 달러, 유로, 엔화), 자동차, 소규모 생산수단 등이 해당된다. 물론 사회주의경제원리에 의해 이런 재산에 대해 명목상의 소유권, 이른바 타이틀을 행사할 수 없으므로, 자신과 계약관계를 맺는 기관, 공장, 기업소 등에 소속시켜 관리한다. 자금조가 어떤 법적 문제에 걸리지 않으면, 이같은 재산들은 당연히 자신의 것이라고 생각한다. 다만 자금조는 아직까지 토지나 건물을 소유하지는 않는 것으로 보이는바, 이 경우에는 국가소유로 되어 있는 것을 통제 및 사용과 관련해 해당 기관과 계약하는 형태를 띠게 된다.

중요한 것은 실질적 통제권·사용권이 명목적 소유권에 의해 아직도 제약을 받고 있다는 점인데, 이는 자금조가 계약관계를 통해서 타이틀을 바꾸거나 또는 연장해야만 하는데서 잘 드러난다. 다시 말해, 북한에서는 아직까지 명목적 소유권 자체가 무용한 단계는 아니며, 자금조는 국가기관의 명의를 활용함으로써 비로소 자신의 기업가적 행동반경을 확보하게 된다.

한마디로, 북한에서 자금조는 토지나 건물을 제외하고는 채취관련 생산수단과 현금, 운송수단 등의 동산을 실질적으로 소유하고 이에 대해 계

약기간 동안은 거의 완전한 통제권과 사용권을 발휘한다. 이같은 현상은 공공자산 계약형 또는 공공자산 임차형보다 높은 수준의 권한이라고 할 수 있다.

⑵ 소득권

통제권 및 사용권과는 달리, 소득권과 관련해서는 기관-자금조 사이에 비교적 명료한 계약관계를 맺는 것이 북한에서 나타나는 특징이다. 소득에 관한 성과와는 상관없이 양자사이에는 비율에 의한 분배가 이루어진다. 이는 재산권 이행의 기본유형 중에서 공공자산 계약형에서 나타나는 현상과 유사하다. 기관과 자금조는 3년 정도의 계약 동안에는 일종의 파트너쉽을 형성하고 공생관계를 맺게 된다.

반면, 북한에서 자금조의 성격은 재산권 이행의 또 다른 유형인 공공자산 임차형과는 다른 양상을 보인다. 임차자가 임차료만 지불하면 이윤에 대한 일방적 권한과 위험부담을 동시에 다 가지게 되는 임차형에서는 다르다. 임차형에서 위험부담은 소득을 위해 지불한 비용에 비해 이윤을 창출하지 못하게 될 경우를 말한다. 임차자가 계약에 의한 임차료를 지불하는 한 계약은 유효하며 장래의 소득을 위해 인내할 수 있다.

그러나 북한의 자금조는 계약관계에 있어서 임차형에서 나타나는 것과는 다른 불리한 면을 지니고 있다. 자금조는 소득과 관련한 많은 권한을 갖는 만큼 운영에 실패해 소득이 없게 되면 축재가 불가능할 뿐만 아니라 기관과의 계약이 무효화될 수도 있다. 왜냐하면, 기관의 입장에서는 보다 유능한 파트너를 구해 수입을 늘릴 수 있다고 판단하기 때문이다.

(3) 이전권

북한에서 자금조는 이전권과 관련해 두 가지의 의미를 지니고 있다. 자금조 자신이 실질적으로 소유한 자동차, 선박 등 운송수단과 여타의 생산수단에 대해서는 실질적 이전권을 행사한다. 하지만 이렇게 실질적으로 소유한 재산 조차도 계약기간 동안에는 자유로운 이전권을 행사할 수 없다고 보아야 한다. 이는 이들 재산이 해당기관의 명의로 등록되어 있기 때문이다. 계약기간이 끝나서 또 다른 기관과 계약이 시작되기 전에 이들 재산에 대한 이전을 할 수 있다.

생산수단과 관련해서 계약기간이 만료될 때 소유권과 이전권을 둘러싸고 분쟁이 발생할 소지가 있다. 사회주의경제원리를 따른다면 생산수단의 개인적 소유란 있을 수 없다. 따라서 자금조가 자신의 노력에 의해 증식하고 개발한 기계, 공구, 또는 채취기구와 같은 생산용구들이라 할지라도, 해당기관이 소유권을 주장하는 경우 논란이 발생할 수 있다. 만일 이 논란이 법적 분쟁으로 비화된다면 자금조는 거의 대부분을 포기해야 된다. 이 점에서 공공연한 분쟁은 자신에게 유리할 이유가 없다고 판단하고, 흔히 타협을 모색하게 된다.

이상 보면, 북한에서 기관-자금조 간의 비공식경제 관계를 둘러싸고 발생하는 재산권의 비공식적 이행은 상당한 정도로 진전되어 있다는 것을 알 수 있다.

북한의 경우는 세 가지 기본유형 중에서 공공자산 계약형의 변형인 '자립적 계약형'이라고 할 수 있으며, 자금조 자신의 재산운용은 물론이고 계약에 의한 공공재산의 관리·운용의 재량권, 특히 통제권과 사용권이 커진 상태이다. 자금조는 법적인 측면에서 아직도 많은 제약을 받고 있는 반

면, 실질적 사유재산은 물론이고 토지, 건물 등 국가소유의 생산수단에 대해서 통제권과 사용권을 거의 위임받아 활동하고 있다. 따라서 만일 비공식적으로 축적된 자산들에 대한 재산권 행사에 대한 법적 보장의 공식화 등을 포함한 제도적 변화가 발생할 경우, 이들이 사회변화에 미치는 영향은 대단히 클 것으로 예상된다.

3. '7·1조치' 이후의 주요 변화

북한이 '7·1조치'를 발표한 이후 이 조치의 성격과 북한당국의 의도에 대해서 전문가들 사이에서 의견이 분분하였다. 미국과의 관계 개선 및 국제사회의 지원을 확보하기 위한 전술적 변화에 불과하다는 주장과 북한의 변화 불가피론이 교차한 것이다. 그러나 시행된 지 1년을 넘긴 지금 북한의 변화 자체에 대한 평가는 대체로 일치되는 듯하다. 북한당국이 경제회생을 위해서 실질적인 변화를 지속적으로 추구하고 있다는 것이다.

이제 북한에게 변화 그 자체는 더 이상 선택의 문제가 아니며 방법과 속도가 문제라고 할 수 있다. 특히, 최근 북한이 제11기 최고인민회의 제1차 회의(2003.9)에서 실무 기술관료들을 경제요직에 배치한 데에서 북한의 변화의지를 새삼 확인할 수 있다. 이와 함께 북한 내부의 변화 정도를 보여 주는 많은 현상들이 나타나고 있는데, 2003년 1월 평양에 가정제품과 주택 내장 공사 제품을 파는 1,000m^2 규모의 외화상점이 개설되었는가 하면, 개인들의 경제활동이 확대되어 개인이 운영하는 영업용 버스가 등장했을 뿐만 아니라 식당이나 상점을 개인에게 임대해주는 사례가 증대되고 있다. 이와 함께 시장을 공식적으로 허용하였으며, 특구지정을 통해서 사유재산을 폭 넓게 인정하는 '자본주의 실험'이 추진되고 있다.

가. 사적인 영리활동 확대

탈북자들에 따르면, 경제난 와중에서 국가가 운영하는 식당들이 기능을 발휘하지 못하자 일반주민들이 '개인식당'과 '음식판매소'를 운영하였다고 한다.[38] 국가가 음식재료를 보장해주지 못하는 상황이 발생하자 군단위 이하 작은 마을에서는 국영식당이 문을 닫은 대신 개인들이 운영하는 소규모 식당들이 성행하였다는 것이다. 개인들이 하는 음식장사는 대체로 두 가지 형태가 있는데, 가정집을 식당처럼 꾸며 놓고 국밥과 국수 등 음식을 판매하는 '개인식당' 형태와 빵·떡·술 등을 대량으로 생산한 후 주민들에게 판매하는 '음식판매소' 형태가 있다. '개인식당'은 가정집에서 별도의 간판을 설치하지 않고 국밥과 국수, 술 등을 판매한다. '음식판매소'는 개인 가정집 대문에 '떡집, 빵집, 두부'라는 글자를 적어 놓고 장사를 하는데 '장마당'에서 음식을 파는 장사꾼들도 이러한 집에서 음식을 도매로 구입하여 판매하기도 한다. 이러한 개인적인 영업활동은 당국의 묵인 하에서 이루어졌다.

'7·1조치' 이후의 변화는 예전에는 당국의 묵인하에서 비공식적으로 이루어졌던 개인들의 상행위가 점차 공식화되고 그 영역을 확대해가고 있다는 점이다. 농민시장을 '종합시장'으로 개칭하면서 국가가 대규모 시장을 건설하고 개인들에게 매대를 임대해주는 조치와 함께 나선시 경제특구 내에서는 상점이나 식당 등을 자본이 있는 개인도 운영할 수 있도록 공식적으로 허가해 주는 조치가 취해졌다. 이에 따라 나선시에서는 개인이 상점과 식당 등을 당국으로부터 임대받아 영업활동을 할 수 있게 되었다.[39] 이

---

38 탈북자들의 북한이야기(2000.4), <www.durihana.com/kjw.htm>

와 관련 북측 관계자에 따르면, 개인들의 영업활동을 공식화하는 조치를 지난2003년 9월에 개최된 최고인민회의 제11기 1차회의 기간 중에 공표할 계획이었으나 이를 연기하고 일단 나선시부터 적용하기로 했다는 것이다.

북한 당국의 개인영업활동을 공식적으로 제도화하는 조처는 미루어졌지만 '7·1조치' 이후 북한전역에서 매대·점포가 증가하였으며 개인 서비스업 및 중개업의 조직화 등 사적인 상업활동 범위도 확대된 것으로 알려지고 있다.[40] 이 과정에서 평양과 같은 대도시에서는 당국이 식당, 호텔, 상점 등을 일반인들에게 임대해주는 사례가 증가하고 있으며, 소규모 가족경영사업이나 공동경영을 통해서 서비스를 제공하거나 물건을 생산하는 사례도 눈에 띠게 늘고 있다고 한다.[41] 이에 따라 전국적으로 노점상이나 개인이 소유한 매점이 점점 증가하고 있으며, 최근에는 몇 사람이 돈을 모아 해당기관의 허가를 받고 공동으로 식당을 개업하는 경우도 나타나고 있다.

사적인 영업활동이 늘어나면서 개인이 운영하는 영업용 버스도 등장하였다.[42] 장사나 외화벌이 등을 통해서 재산을 모은 사람이나 자금 여력이

---

39 「중앙일보」, "북 나선특구에 '개인상점' 허용", 2003.11.18. <http://nk.joins.com/article.asp?key=20031118091817500050000>

40 통일부 정보분석국 정보총괄과, 「금년도 북한경제 종합평가」, 2003.12.29 <www.unikorea.go.kr/data/pds0101/000158/attach/pds0101_158A.hwp>

41 according to Kathi Zellweger of the Catholic charity Caritas, "Small family-size businesses or cooperatives are now providing services or producing goods hinting at a start of a bottom-up process", ... Private groups increasingly are leasing from the state restaurants, hotels and shops. *The New York Times*, "Quietly, North Korea Opens Markets", November 19, 2003.

많은 재일동포 출신들이 주로 운영하고 있는 것으로 알려지고 있는데, 이들은 일본이나 중국에서 중고버스를 수입하여 특정 기업소나 자동차사업소 소속으로 등록하고, 수익금의 일부를 소속기관에 납입한다고 한다. 이들은 유류와 부속품, 타이어 등 버스 운영에 필요한 연료와 기자재 등도 모두 스스로 해결 한다. 장사 등을 통해서 재산을 모은 자산가가 증가하면서 비슷한 방식으로 중고 승용차를 들여와 자가용으로 이용하는 사례도 증가하고 있다.

사적인 영리활동 영역의 증가와 이러한 활동이 일상화되고 있는 현상은 북한에서 사적 재산권이 비공식적인 이행과정을 거치고 있음을 보여준다. 앞에서 설명한 자금조가 특정기관과의 비공식적인 계약관계를 맺고 이윤을 분배하는 조건에서 명의를 빌려주거나 필요한 지원을 제공해 왔던 것이 보다 공식화되는 과정에 있다고 할 수 있기 때문이다. 다만 정보의 제약성 때문에 최근에 확대되고 있는 것으로 나타나는 사적인 영리활동이 자금조 활동의 한 형태인지, 아니면 기존의 자금조 활동이 보다 독자적이고 공식적인 형태로 새로운 발전단계에 접어 든 것인지는 분명하지 않다.

만약 후자의 경우라면 북한에서 사적 재산권의 비공식적인 이행과정이 빠르게 진행되고 있음을 시사하는 것이기 때문에 상당한 의미를 지니는 변화로 해석할 수 있다. 자금조 활동의 한 형태로서 가시화된 것이라고 하더라도 외국인에게 소규모 영업활동을 허용한 것이라든지 종합시장이 전격적으로 도입된 점을 고려할 때, 사적 재산권의 비공식적인 이행과정은 진전을 보이고 있다고 판단할 수 있다.

---

42 「조선일보」, "북한에 개인운영 버스 등장," 2003.9.2 <http://nk.chosun.com/news/news.html?ACT=detail&cat_id=2&res_id=38255&page=7>

나. 종합시장의 도입

'7·1조치' 발표 직후 북한당국은 공식부문의 경제활동을 활성화시킬 목적에서 농민시장에 대한 제약을 가하였다. 쌀의 판매를 엄격하게 단속하는가 하면, 장마당에서 영업할 수 있는 자격을 제한하였던 것이다. 이러한 당국의 조치는 국가공급소와 국영상점에서 장마당보다 저렴한 가격으로 상품을 구입할 수 있었던 2~3개월 동안은 효과가 있었다. 그러나 국가 유통망을 통한 상품의 공급이 주민들의 수요를 충족시키지 못하게 되자 2002년 9월부터는 장마당에서 쌀의 판매를 허용하였으며, 12월부터는 공산품의 판매도 허용하였다. 이러한 장마당 활성화조치의 연장선상에서 2003년 4월의 장마당의 종합시장으로의 개편 조치가 이루어 졌다. 북한은 조선중앙통신을 통해서 농민시장을 종합적인 소비품시장으로 확대하는 조치를 취했다고 공식화하였다.[43]

> 올해에 들어 와서도 회계법이 채택되고 농민시장을 종합적인 소비품시장으로 확대한것을 비롯하여 경제와 인민생활을 획기적으로 개선하는데서 우리 자체로 할수 있는 여러 가지 실천적조치들이 실시되였다.
>
> 농토산물뿐아니라 공업품도 팔고 사게 되여 있는 개편된 종합시장이 지금 우리 나라의 도처에 꾸려 지고 있다.
>
> 우리는 이런 시장운영이 처음인것만큼 다른 나라들로부터 전문가양성, 경험도입을 비롯한 협조를 가능한껏 받아내려 하고 있다.

---

43 「조선중앙통신」 논평, "<마약밀매> 등을 걸고 드는 미국의 파렴치한 책동", 2003.6.10.

장마당의 종합시장으로의 전환은 시장기능의 도입을 본격화하는 것일 뿐만 아니라 이를 통해서 시장경제로의 전환이 이루어질 수 있다는 점에서 획기적인 변화로 평가된다. 북한 국가계획위원회 최홍규 국장은 재일본조선인총연합회의 기관지인 「조선신보」와의 인터뷰를 통해서 시장을 통제의 대상이 아닌 사회주의 상품유통의 일환으로 받아들이고 있다고 밝힘으로써 북한이 시장기능에 대한 재해석을 바탕으로 시장을 공식화하고 그 기능을 확대해 나갈 것임을 시사한바 있다.[44]

2003년 4월 농민시장을 '시장'으로 전환시킨 이후, 북한은 시장을 국영기업소화하여 운영을 맡기는 등 체계화를 추진하였다.[45] 주요 내용을 살펴보면, 첫째, 쌀·기름을 비롯한 '중요지표 상품'의 한도가격을 설정하여 수요와 공급에 따라 10일에 한번씩 '적절한 가격'을 산출한다.

둘째, 시장에는 농민이나 일반 주민들이 개별적으로 참여할 수 있게 하였을 뿐만 아니라 기업소·협동단체도 제품을 판매할 수 있게 하였다.[46] 평양의 통일거리시장의 경우 판매 매대의 약 5%가 공장·기업소의 몫으로

---

44 "나라에서는 시장을 통제의 대상으로 보지 않고 사회주의상품류통의 일환으로 인정하고 있다. 3월말부터는 평양에서도 각 구역마다에 있는 《농민시장》을 《시장》으로 부르게 되였다. 농산물만이 아니라 각종 공업제품도 거래되고 있는 현실에 맞게 이름을 고친셈인데 주목되는것은 시장의 기능에 대한 관점을 전환시킨 점이다." 「조선신보」, "인터뷰-국가계획위원회 최홍규국장," 2003.4.1. <www.korea-np.co.jp/news/ViewArticle.aspx?ArticleID=135>

45 「조선신보」, "<변혁의 현장에서> 검증되는 개선조치의 생활력", 2003.12.22. <www.korea-np.co.jp/news/ViewArticle.aspx?ArticleID=6699>

46 평양의 시장건물 내에 매대 설치를 원하는 기관과 개인은 평양시 인민봉사총국에 신청서를 제출해야 하며, 신청인이 많을 경우 추첨을 통해 결정한다고 한다.

할당되고 있다. 단, 국가계획의 초과달성을 유도하기 위해 공장·기업소는 기본제품의 부산물로 생산된 생필품의 30% 한도내에서 만 시장판매를 허용하였다.

셋째, 시장에서 판매되는 소비품의 종류도 확대하여 사실상 법과 사회적 규범에 위배되지 않는 모든 물건을 판매할 수 있게 하였다.

넷째, 각지에 개설된 종합시장을 하나의 단위조직 차원에서 '국영기업소'로 체계화하여 운영하도록 하였다. 과거에는 구역행정을 관할하는 '관리소'가 운영하였다.

다섯째, 상품판매자는 시장에 '시장사용료'(자릿세)를, 국가에는 소득에 따라 '국가납부금'(일종의 소득세)을 납부하도록 하였다. 시장의 경제활동을 국가경제이 일부로 편입 되었음을 의미한다.

종합시장의 출범과 국영기업소 및 협동단체의 시장참여로 개인재산의 축적이 공식적으로 허용되는 효과가 기대됨과 동시에 국영기업소의 활동영역이 확대 되었다. 국영기업소도 시장을 통해서 제품을 판매하고 자금을 조달할 수 있게 된 것이다. 다만 판매량을 국가계획과 연동시켜 놓음으로써 국가의 통제력을 유지하는 안전장치를 마련해 놓은 것이 눈에 띈다.

> 국가계획에 따르면 공장, 기업소는 기본제품의 생산과정에서 나오는 부산물로 인민생활필수품을 만들어 그중 30%를 국가납부를 하지 않은 《생산유지비》로 쓸수 있다. 시장에 내놓을수 있는 상품은 정해진 30%의 한도를 넘을수 없다. 상품을 더 많이 팔기 위해서는 전체적인 생산량을 끌어올려야 한다. 공장, 기업소에 있어서는 국가계획의 초과달성이 시장거래의 매상고를 올리는 전제조건인 것이다.
>
> .... 국영기업소들이 시장에서 얻은 자금으로 생산을 높은 수준에서 정

상화하게 되면 국가류통망에 더 많은 상품이 나오게 되고 그 결과 국영상점의 국정가격과 시장가격의 격차도 점차 해소되여 나갈수 있다.[47]

결국 북한은 장마당을 '종합시장'으로 전환하여, 시장기능의 도입을 공식화하면서 시장 기능을 공식적인 상업유통부문의 한 축으로 활용하고자 하는 것으로 분석된다. 이것을 사적 경제활동을 통해서 재산을 축적할 수 있는 기회가 확대된 것을 의미하는 것이어서 사적 재산권의 영역은 지속적으로 확대될 것으로 보인다.

다. 경제특구를 통한 자본주의 실험

사적 소유권 및 재산권의 인정은 '7·1조치' 이후 신의주와 개성에 경제특구 설치를 공표하면서 발표한 관련법을 통해서 전격적으로 이루어졌다. 신의주특별행정구 및 개성공업지구의 설치와 관련한 법규에 포함된 사유재산권의 인정은 1993년에 채택된 라진·선봉에 경제무역지대을 설치하면서 발표한 법과 비교해 볼 때 차이가 분명하게 나타난다.

라진·선봉경제무역지대법의 제1장(기본)의 제4조에서 "국가는 외국인투자가가 라진·선봉경제무역지대에 투자한 자본과 얻은 소득, 그에게 부여된 권리를 법적으로 보호한다"고 규정하고 있을 뿐, 사유재산권을 명시하지 않고 있다.

반면 2002년 9월 12일 최고인민회의 상임위원회에서 채택된 「신의주특별행정구 기본법」에서는 제2장(경제)의 제17조를 통해서 개인소유재산

47 앞의 글

과 상속권의 보호와 함께 국유화하지 않을 것임을 약속하고 있다.[48] 신의주특구법을 보면, 북한은 신의주에 독자적인 입법·사법·행정권을 부여함으로써 일국양제의 틀 속에서 중앙정부의 정치경제체제와 분리된 채 완전한 시장경제체제로 운영되도록 하고 있다. '자본주의 실험'이라는 대담한 조치들이 포함된 이 신의주특별법은 1990년에 채택된 「홍콩특별행정구 기본법」과 매우 유사한 법적체계와 내용들로 구성되어 있는 것으로 평가되고 있다.

남한기업을 염두에 두고 설치한 개성공업지구에서도 투자자의 재산권과 상속권을 보장하고 있다. 2002년 11월에 채택된 「개성공업지구법」은 제7조에서 "공업지구에서는 투자가의 권리와 이익을 보호하며 투자재산에 대한 상속권을 보장한다. 투자가의 재산은 국유화하지 않는다. 사회공동의 이익과 관련하여 부득이하게 투자가의 재산을 거두어들이려 할 경우에는 투자가와 사전 협의를 하며 그 가치를 보상하여 준다"고 규정하고 있다.

이와 함께 최근에는 나선특구에서도 개인의 경영활동을 보장하는 조치가 취해졌다.[49] 개인이 국가로부터 상점이나 식당 등을 임대받아 영업을 할 수 있도록 허용해준 것이다. 그러나 신의주 특별행정구나 개성공업지구와는 달리 아직까지 재산권의 보호나 소유권의 확대를 위한 명시적인 조치는 발표되지 않고 있다. 그러나 개인의 상점·식당 운영을 공식화·제도화하는 조치를 취한 것은 중국이 개혁·개방을 본격적으로 추진하면서 1982년의 헌법개정을 통해 개인이 운영하는 사업(個體戶)을 인정한 것과 매우 흡

48 "국가는 신의주특별행정구에서 개인소유의 재산을 보호하며 그에 대한 상속권을 보장하도록 한다. 국가는 신의주특별행정구에서 개인소유의 재산을 국유화하지 않는다. 나라의 안전과 관련하여 개인소유의 재산을 거두어들이려 할 경우에는 그 가치를 보상하여 준다."

49 「중앙일보」, "북 나선특구에 '개인상점' 허용", 2003.11.18.

사하다.

따라서 북한은 경제특구를 통한 다양한 자본주의 실험이 성과를 거둘 경우 이를 확대함과 동시에 이를 북한 내부에도 적용할 것으로 전망된다. 이는 경제특구 정책이 성공할 경우 북한내에서 사적 재산권과 소유권이 점차 제도화되고 그 영역이 확대될 것임을 의미한다.

Ⅴ. 사적 재산권의 제도화 전망

북한도 다른 사회주의 체제전환국가들처럼 사적재산권이 비공식적 이행과정을 거쳐 점차 제도화의 단계로 진전될 것으로 전망된다. 이러한 과정이 어떻게 진전될 것인지를 전망해 보기 위해서 먼저 중국과 베트남의 사례를 살펴보자. 이 국가들은 '공산당 우위'와 같은 사회주의의 기본 틀은 유지한 가운데 점진적인 경제개혁을 추진하고 있으며, 그 동안 눈부신 성과를 거두었다는 점에서 모델국가로서 북한의 관심을 끌고 있다.

1. 사례 분석: 중국과 베트남의 사유화 과정

가. 중국의 사유화 과정

(1) 헌법의 개정

중국 공산당은 제 16차 당대회 3중전회(2003.12.11~14)을 통해서 시장경제의 완성을 위한 지도체제의 개선, 각종 경제제도의 완비, 도시와 농촌 및 지역간 균형발전 등을 주요 내용으로 하는 문건을 채택하였다. 총 24쪽 12개 항, 42개 세목으로 구성된 이 문건은 헌법 개정의 내용을 담은 것으로 전국인민대표대회(전인대) 상무위원회에서 심의(2003.12.22)되었다. 2004년 3월경에 열리는 제10차 전국인민대표대회에서 이 헌법 개정안이 정식으로 채택될 경우 중국은 개혁·개방을 시작한 이후 1982년 제정된 현행 헌법을 1988년, 1993년, 1999년에 이어 네 번째의 개헌을 하게

된다.

1982년에 제정된 헌법은 등소평의 개혁·개방을 뒷받침하기 위한 것으로 '경제건설'을 국가의 중심과업으로 규정하였으며, 경제제도 및 정치체제 개혁을 지도하고 촉진하는 내용을 담았다.

1988년에 이루어진 1차 개헌에서는 토지사용권을 법률에 의하여 양도할 수 있도록 하고, '사영경제(私營經濟)'의 존재와 발전을 허용하는 규정을 첨가하는 등 2개항을 수정하였다. 이러한 헌법 개정의 목적은 당시 중국에서 빠르게 성장하고 있던 사영경제를[50] 법적으로 인정하고, 국가나 협동단체가 토지사용권을 활용하여 자금을 조달할 수 있도록 하기 위한 것이었다. 그러나 이때의 사영경제는 '공유경제(公有經濟)'을 보조하는 역할에 지나지 않았다.

1993년 헌법수정안은 1988년 개헌안에 비해 중국의 정치와 경제체제 개혁에 대한 의지가 대폭적으로 반영되었다.[51] 가장 중요한 변화는 '사회주의 시장경제체제'라는 개념이 중국공산당의 새로운 기본노선으로 헌법에 명시된 점이다. 이 과정에서 9개항이 수정되었는데, 주요 내용으로는 '국영기업'이라는 용어를 '국유기업'으로 수정하여 기업의 소유권과 경영권을 분리하였으며, 국유기업의 경영자주권을 강조하였다. 또한 '농촌인민공사, 농촌생산합작사'를 삭제하고 대신 '농촌가정생산책임제' 개념을 도입하였다. 이는 그동안 추진해 왔던 농촌경제체제의 개혁성과를 긍정적으로 평가하

---

50 1988년 당시 중국에서 사영기업의 수가 10만여 개에 달한 것으로 알려지고 있다.

51 이는 제14차 공산당 전인대에서 채택한 '개혁·개방의 견지'와 '시장경제체제 확립' 방침을 국가목표로 정하고, 시장경제로의 전환을 위한 법적·제도적 장치를 마련하기 위한 작업이었다.

고, 농촌지역의 '가정생산청부책임제'를 법적으로 보호하며 향후 농촌의 개혁을 가족단위의 개별 농가를 중심으로 지속적으로 추진해 나가겠다는 당국의 의지 표현으로 이해된다.

1999년의 3차 개헌은 시장경제의 비중이 확대됨에 따라 '사영경제'를 사회주의 시장경제의 주요 구성요소로 인정하기 위하여 이루어졌다. 6개항에 달하는 수정안의 주요 내용은 다양한 소유제 경제가 '공유제'와 공동으로 발전하도록 하고, '농촌집체조직'은 '가정청부경영'과 상호 결합된 이중 경영체제를 실시한다고 규정하고 있다. 도시와 농촌을 망라하여 다양한 형태의 소유제도와 경영형태가 가능하도록 허용한 것이다, 또한 "법률이 정한 범위내에서의 개체경제(個體經濟)·사영경제 등 비공유경제는 사회주의 시장경제의 주요한 구성부분이다"고 새롭게 규정하였다. 이에 따라 1993년의 "개체경제·사영경제는 사회주의 공유제의 보완적 부분"이라는 조항은 삭제되었다. 이와 함께 "국가는 개체경제·사영경제의 합법적인 권리와 이익을 보호한다"고 명시함으로써 개체경제·사영경제의 법률적인 지위를 헌법을 통해서 보장하였다. 이는 중국에서 사적 재산권과 소유권이 국가로부터 보호받을 수 있는 법적 토대가 마련되었음을 의미한다.

2004년 3월에 추진될 것으로 전망되고 있는 4번째의 헌법 개정 작업은 수정 내용이 총 14개 항에 이르는 대폭적인 수준이라고 한다. 여기에는 사영기업과 국유기업의 동등 대우, 사유재산권의 보호 강화 등을 포함하는 경제개혁 방향이 반영될 것으로 알려지고 있다. 그 중에서도 사유재산권의 불가침권의 인정이 핵심적인 내용이라고 한다. '사영경제'의 국가경제에 대한 기여도가 50%를 넘어선 상황에서 '사영경제'가 더 이상 '공유경제'의 '보완적인 기능'이나 '주요 구성단위'에 그치지 않고 '경제활동의 주력군'으로 인정받게 된 것이다.

중국은 사유재산권과 관련해 "공민의 합법적인 사유재산은 침해받지 않는다"는 점과 함께 "국가는 법률규정에 의거하여 공민의 사유재산권과 계승권을 보호한다"는 규정이 추가될 것으로 알려지고 있다. 눈에 띄는 부분은 여기에서 논의되고 있는 사유재산에 생산수단이 포함될 뿐만 아니라 소유권에 기초한 재산권 행사까지 포함될 것이라는 점이다.[52] 이에 따라 중국에서 최소한 경제적인 측면에서는 토지의 국가소유를 제외한 모든 소유제도가 자본주의식으로의 전환을 가속화할 것으로 전망되고 있다.

(2) 사적경제(私營經濟)의 발전 과정

1979년 개혁·개방작업이 본격적으로 추진된 이후 중국의 민간부문의 경제영역은 개체공상호(個體工商戶) 및 사영기업에 대한 정책을 통해 몇 단계를 거치면서 발전했다.[53]

(가) 개혁·개방 초기단계(1978~83년)

이 단계에서는 기존의 '공유제'를 보완하고 개혁·개방 과정에서 악화된 취업문제를 해결하기 위한 방편으로 사유경제(私有經濟)가 허용되었다.

---

52 「인민일보」, 2003.12.28. 「한겨레」, "중국은 사회주의 포기했는가", (2003.12.29)에서 재인용.

53 사영기업이란 "기업자산이 사인소유에 속하고 8명 이상의 노동자를 고용하여 영리활동에 종사하는 기업 혹은 경제조직"을 말하는데, 대약진운동과 문화혁명을 거치면서 거의 사라진 사영기업은 1978년 이후부터 일부가 자금을 축적하고 임노동자를 고용하면서 다시 나타나게 되었다.

이 과정에서 사영기업의 영역이 지속적으로 확대되었다. 이 기간동안 사적경제의 확대는 주로 농촌부문을 중심으로 이루어졌다. 1978년의 제11기 3중전회(3中全會)는 농업부문의 생산력 증대를 우선적인 과제로 설정하고 이를 위해 「농업발전의 가속화 문제에 관한 결정안」을 통과시켰다. 이에 따라 인민공사와 같은 대규모 경제단위보다는 개별적인 농가나 사대(社隊)기업과 같은 작업단위에게 경제적 자율권을 확대, 허용하였으며, 각종 형식의 연합생산을 허락하고, 자류지(自留地)와 가정부업을 허용함으로써 농민들의 경제활동영역을 확대해 주었다. 또한 이때부터 개별농민이 농업경영의 실질적 책임을 지는 다양한 형태의 생산책임제(承包制)가 도입되었다. 그 결과 다수의 '인민공사'가 작업조나 개인에게 토지의 경작권을 불하하는 청부계약을 체결하게 되었으며, 이러한 현상의 확산으로 기존의 집단영농제가 붕괴되기에 이르렀다. 결국 중국에서 농업개혁의 핵심 축은 바로 개별농가에 대한 생산책임제라고 할 수 있다.

이와 함께 농촌에 다양한 형태의 '개체경제'가 등장하게 되었다. 이 과정에서 인민공사의 기능이 약화되었다. 물론 개혁 초기에는 중국정부도 '집체경제'의 골격을 유지하고자 노력하였으나, 농업의 생산책임제와 개체경제의 확산으로 인민공사의 권한은 유명무실해졌다. 1983년 1월에는 인민공사의 정경분리를 핵심으로 하는 인민공사체제의 개혁을 본격적으로 추진하였다. 농촌부문에 대한 개혁은 농촌의 상공업 발전을 유도하는 방향으로도 추진되었다. 이에 따라 농촌에서 향진기업(鄕鎭企業)[54]이 발전하게 되었다. 1978~83년의 기간동안 향진기업은 인민공사체제 하에서 운영되

54 향진기업이란 농촌지역에 존재하고 농민들에 의해 설립된 다양한 형태의 비국유기업을 지칭한다.

던 '사대기업(私隊企業)'을 기초로 발전하였다. 향진기업이 본격적으로 발전하게 된 것은 1984년 3월 「사대기업의 신국면을 개척하는 것에 관한 보고」가 계기가 되었다. 이 문건에서는 사대기업을 향진기업으로 개칭하고, 향진기업의 범위를 사대기업과 연호(聯戶, 협동조합)기업 및 개체기업까지 확대하며, 향진기업의 경영범위에 대한 제한 철폐 및 국유기업과 동등하게 취급할 것 등을 규정하였다.[55] 또한 향진기업에 대한 신용대출과 세제상의 혜택을 부여하였다. 그 결과 1984년 한해 동안 향진기업의 수가 51만 8천여개가 증가하는 등 향진기업의 생산활동은 급속하게 확대되어, 향진기업의 생산액이 전체 사회생산액과 농촌 사회생산액에서 차지하는 비중은 1979년의 7.2%와 22.3%에서 1985년에는 16.5%와 43%로 배가되었다.[56] 개혁·개방 초기단계(1978~83년)에서 이루어진 도시부문에 대한 개혁조치는 대부분 실험적인 수준에 불과하였다. 다만 농촌경제를 개혁하는 과정에서 나타나게된 '개체경제'의 활동영역의 확대 조치가 도시부문의 '개체상공호'라고 불리는 소규모 개인기업을 허용으로 확대됨에 따라서 상업과 서비스업을 중심으로 소규모 사적기업의 활동이 확대되는 효과가 있었다.

(나) 개혁·개방의 확대·심화단계(1984~88년)

도시부문에서의 개체공상호 및 사영기업은 개혁·개방이 확대·심화되는

---

55 조명철·홍익표, 「중국·베트남의 초기 개혁·개방정책과 북한의 개혁방향」 (서울: 대외경제정책연구원, 2000), pp. 53-54.

56 임강택, 「북한의 개혁·개방정책 추진 전망: 대북경제협력정책에 대한 시사점」 (서울: 통일연구원, 2001), pp. 46-49.

단계(1984~88년)를 거치면서 급격하게 증가하였다. 특히 1984년 중국공산당 제12기 3중전회에서 내려진 「다양한 경제 형식과 경영방식의 공동발전을 추구한다」는 결정을 통해서 그 기반이 공고화되었다. 이후 중국에서는 사적경제(私營經濟)의 존재가 공식적으로 인정되었다.

농촌을 중심으로 한 개혁작업이 성과를 거두자, 중국은 개혁작업의 중심을 농촌에서 도시상공업부문으로 바꾸었다. 이에 따라서 1984년 10월 공산당 제12기 3중전회에서 도시를 중심으로 하는 전반적인 개혁방향을 제시하게 되었으며 사영기업의 발전에 보다 유리한 환경을 조성하는 정책들이 채택됨으로써 사영기업들의 발전이 촉진되었다.[57] 도시에서의 경제개혁은 기업자주권의 확대시행과 경영책임제 실행이라는 두 가지 형태로 추진되었다.

중국의 개혁·개방은 1989년 천안문 사태 이후 한동안(1989~91년) 위축되었다. 이 기간동안 중국정부는 사영 기업주의 공산당 입당을 금지하는 조치를 취하였으며 사영기업들의 활동은 위축되었다. 이에 따라 1991년 사영기업의 활동은 1987년에 비해 큰 폭으로 축소되었다. 그 결과 사영기업의 숫자는 52%, 종사하는 종업원의 수는 55.6%나 감소했다.[58]

---

57 1984년 1월 당중앙의 '1호문건'에서는 8명 이상을 고용하고 있는 사적기업이라도 세후 이윤으로부터 일정한 공공축적을 행하고 출자배당과 경영자 수입의 한도를 정하는 등 몇 가지 제도를 실행하면 자본주의적 '고공(雇工)경영'으로 취급하지 않는다는 결정을 내렸다.

58 유희문, "중국 사영경제의 발전과 구조적 특징(2)" hkildong.netian.com/zji01003.htm

(다) 중국경제의 고성장단계(1992년 이후)

한동안 위축됐던 사영기업의 활동은 1992년 등소평의 남순강화(南巡講和)를 계기로 다시 활기를 되찾게 되었다. 이를 계기로 중국 공산당은 그동안의 이념 논쟁을 종식하고 '사회주의 시장경제'를 공식적인 노선으로 표방하고 나섰으며, 1992년 10월에 열린 중앙당 제14차 전인대(全人大)를 통해 "소유제 구조상 공유제를 포함한 전민소유제와 집체소유제 경제를 주체로 하고 개체경제, 사영경제, 외자경제를 보완적 수단으로 삼아 다양한 경제요소가 장기간에 걸쳐 공동발전하며 다양한 형식의 연합경영을 실시한다"고 밝혀 각종 소유형태의 기업이 평등하게 시장경쟁에 참여할 수 있도록 경제환경을 조성하고, 이들 기업들을 동일하게 대우한다는 점을 강조하였다. 이는 사적경제영역의 발전이 정부의 정책과 부합된다는 점을 강조한 것이라고 할 수 있다.

이후 1997년의 제15기 공산당 전인대에서는 "사유경제는 사회주의 시장경제의 중요한 구성부분이다"고 강조함으로써 민간부분 경제활동의 법률적 지위를 강화시켜주었다. 또한 1998년에 개최된 제15기 3차 공산당 중앙위원회 전체회의를 통해서 "공유제를 위주로 하는 다양한 소유경제 형태의 공동 발전 체제를 장기간 견지할 것"임을 결정하였다. 사적 재산권이 법률적으로 보장받는 기초를 확고하게 마련한 것이다. 이러한 결정들은 1999년의 헌법 개정에 그대로 반영되었다. 이와 함께 중국당국은 사영기업에 대해 대외무역권을 부여하는가 하면, 「개인독자기업법」을 제정하여 외국인들도 중국내에 단독으로 개인기업을 세울 수 있도록 하였다. 이같은 사영기업 발전을 위한 중국당국의 노력을 통해서 사적경제부문의 발전은 가속화되었으며, 그 결과 중국 GDP에 대한 사영경제의 기여도는 1989년

의 0.57%로부터 2001년에는 20%로 증가하였다.[59]

나. 베트남의 사유화 과정

(1) 헌법의 개정

베트남의 개혁·개방정책은 1986년 제6차 당대회에서 '도이모이' 정책을 채택한 이후 본격적으로 추진되고 있다. 1980년대 초부터 추진하기 시작한 개혁적 조치의 당위성과 정당성을 확인하고 제4차 경제개발 5개년계획(1986~1990년) 동안 '도이모이' 정책을 추진할 것을 결의한 것이다. '도이모이' 정책은 제4차 경제개발 5개년계획 기간 동안 기존의 사회주의 공업화 모델을 버리고, 농업을 최우선시하며 경공업과 수공업을 발전시키는 것을 목표로 하였으며, 시장경제 원리의 도입을 통한 다원적 경제구조의 발전을 장려함으로써 일종의 혼합경제를 구축하고자 하였다. 또한 경제관리방식에서 의사결정의 분권화를 모색함과 동시에 대외경제협력을 강화하여 해외로부터 자본과 기술을 도입하고 교역을 활성화하고자 하였다.

"농지를 각자 경작하여 여분의 쌀을 팔 수 있는 자유"를 허용하는 것으로 출발한 '도이모이' 정책은 베트남 경제에 엄청난 변화를 가져왔다. 정책실시 직후인 1980년대 후반에 식량자급 및 자영업의 부활이 이루어졌으며, 1990년대에는 해외기업 유치를 통하여 연평균 10% 에 달하는 경제성장을 이룩한 것이다.

'도이모이' 정책이 추진되면서 베트남은 개인의 기업소유권을 인정하는

---

59 <http://oeis.koreaexim.go.kr/oeis/edito/20001202.htm>

가 하면, 민간기업의 규모에 대한 제한을 철폐하였으며, 국유기업의 민영화를 추진해 나갔다. 이와 함께 '도이모이' 정책은 시장경제의 도입, 경제체제의 개혁, 소유제도의 다양화 등을 통해서 베트남의 경제와 정치분야에 상당한 변화를 초래하였다. 이러한 변화를 반영한 헌법 개정안이 1992년에 채택되었다.

1992년 4월에 개정된 헌법은 「베트남 사회주의공화국 헌법(1992년 헌법)」이라고 명명되었는데, 베트남은 이를 통해서 사회주의 경제체제를 포기하고 시장경제체제를 도입할 것임을 밝히고 있다. 1992년 헌법은 "국가는 다원적인 경제기능을 지원하여야 한다. 경제기능은 시장경제와 조화되도록 하되 사회주의적 지향성을 견지한다. 여러 구성원의 경제구조는 전인민소유, 집단소유, 개인소유제도에 입각하여 다양한 생산, 경영으로 조직되며 이중 전인민소유와 집단소유가 그 토대이다"라고 규정(제15조)하고 있다.

이를 통해서 시장경제체제의 도입을 통한 상품경제와 개인소유제도의 발전을 국가의 정책 방향으로 제시하고 있다. 다만 사회주의적 지향성을 유지한다는 점을 첨가시킴으로써 사회주의적 특성을 살려나갈 것임을 강조하였다. 이와 함께 소유제의 다양화 조치를 통해서 개인의 소유권을 인정한다는 점을 명시하면서도 기존의 소유제도인 전인민소유와 집단소유가 우선된다는 점을 밝힘으로써 사회주의적 소유제도와의 조화 속에서 개인소유의 발전을 도모해 나가고자하는 의도를 보여주고 있다.

사회주의적 특성을 유지해 나간다는 기조 속에서 개인적인 경제활동 영역을 확대할 것임을 밝히고 있는데, "개체경제, 개인자본경제에서 개인들은 생산과 경영조직 형태를 선택할 수 있으며, 기업을 설립하는데 있어서 국가와 인민에 이익이 되는 분야에서 제한을 받지 않는다. 국가는 가족

경제의 발전을 장려한다"고 규정(제21조)하고 있다.

이에 더하여 국가는 개인들의 생산활동, 경영활동, 소비활동 등 모든 종류의 합법적인 사적 경제활동을 보장할 것임을 밝히고 있다. "모든 생산, 경영업체는 법률 앞에서 평등하고 합법적인 자본과 재산은 국가의 보호를 받는다"고 명시(제22조)하였으며, "합법적인 개인, 조직의 재산은 국유화 되지 않는다"고 규정(제23조)하였고, "국가는 생산자와 소비자의 권리를 보호한다"고 강조(제28조)함으로써 개인의 재산권과 재산권의 행사 행위를 국가가 보호할 것임을 강조하고 있다.

(2) 사적경제(私營經濟)의 발전 과정

'도이모이' 정책을 채택한 제6차 당대회에서는 사회주의적 경제와 함께 발전하고 있는 사적경제의 존재와 사적경제의 발전 필요성을 인정하면서도[60] 개인적인 차원에서 이루어지는 소규모 상행위에 대해서는 통제력을 유지한다는 다소 모호한 입장을 견지하고 있었다. 그러나 이후 구체적으로 추진된 정책의 내용들은 보면, 사적경제활동의 증대라는 변화의 물결은 거스릴 수 없는 것이 되어가고 있었다.

이에 따라 베트남 당국은 먼저 1987년 「신토지법」을 제정, 토지의 소유권과 이용권을 명확하게 구분하였다. 토지의 소유권은 국가에 있으며 개인은 토지의 사용권만을 가질 수 있도록 한 것이다. 이어 1988년 4월 공산당 정치국이 발표한 「농업경제관리의 쇄신에 관한 정치국 제10호 결의」

60 '도이모이' 노선을 채택하면서 베트남은 개인기업과 협동단체 형태의 기업소유권을 인정하였다.

에 의거하여 농업개혁을 본격적으로 추진하였다. 이 조치의 핵심은 농가를 농업경영의 주체이자 농업의 기본적 생산단위로 인정하는 것이었다. 이에 따라 토지입찰을 통한 '청부제'를 도입하였고 일부 농지는 가족 수에 비례하여 배분하였으며 나머지는 입찰에 의해 대여되었다. 영농경험과 자금력이 풍부한 농민은 더욱 많은 토지를 분배받을 수 있게 되었다. 대여기간도 20년으로 연장하였으며 농민이 임차한 토지의 사용권이 타인에게 임대와 양도가 가능하게 되었다. 그 결과 농민의 생산의욕이 높아지고 수확량이 증가하여 1989년부터는 쌀을 수출하기 시작하였다.

1988년 7월에는 비국유경제에 대한 새로운 결의안 16호가 발표되면서 사적경제부문이 본격적으로 발전할 계기가 마련되었다. 이를 통해서 민간기업에 대한 규모 제한(고용인 10명 이상)이 철폐되었으며 고용의 자유가 보장되었다. 이에 따라 민간부분이 국가경제의 중요한 부분으로 인정받게 되었다. 그러나 민간기업의 사적경영활동이 본격화한 것은 1990년 「사영기업법」과 「회사법」이 제정된 이후라고 할 수 있다.

1993년 6월에는 「농지이용법」을 제정하여, 토지사용기간 동안 농지와 대지의 이용권을 양도 및 상속하는 것을 허용하였으며, 토지를 담보로 금융기관으로부터 대출을 받을 수 있게 하였다. 이러한 토지개혁조치를 통하여 베트남은 토지사용권에 대한 매매·양도·상속·저당 등 각종 권리행사를 인정해 주었을 뿐만 아니라 그 기간도 장기화함으로써 실질적으로는 토지의 사유화를 허용해주는 효과가 나타나게 되었다.

2000년 1월에는 기존의 「사영기업법」과 「회사법」을 통합·대체하는 법으로 「기업법」을 시행하였다. 1999년 5월에 제정된 「기업법」은 회사의 설립요건을 완화하고 기업경영에 불필요한 제약요인들을 제거하여 기업의 설립과 경영을 용이하게 만들어 주기 위한 것으로, 기업가들로부터 시장경제

에 대한 신뢰감을 높인 조치로 평가받았다. 새로운 「기업법」의 도입은 회사설립에 소요되는 비용을 크게 절감시켰을 뿐만 아니라, 허가절차를 간소화함으로써 회사설립 등록에 소요되는 기간도 대폭 단축하였다.

이에 따라 2000년 일년 동안 1,300개 이상의 신생기업이 등록한 것으로 알려지고 있는데, 이 수치는 지난 1991년부터 1999년까지의 기간동안에 새롭게 설립된 회사의 30%에 달한다. 민간기업에 대한 우대 조치로 베트남 민간기업의 투자는 계속 확대되었다. 그 결과 2003년 동안 민간부문의 투자가 총투자의 약 30%를 차지하게 되었으며, 2003년 10월말 현재 민간의 총투자는 약 100억불에 달하고 약 80,000개의 민간 기업이 등록되었다. 민간경제부분이 베트남 경제의 핵심적인 부문으로 부상하게 된 것이다.

2. 북한의 사적 재산권 도입 전망

최근 북한에서 나타나고 있는 변화의 성격 및 방향에 대해 정확한 평가와 전망을 하기는 힘들다. 북한 지도부의 의지에 못지않게 북한을 둘러싸고 있는 주변 환경에 민감하게 영향을 받을 것이기 때문이다. 북한에서는 사적인 소유권이 매우 제한되어 있으며 특히 부존자원이나 생산수단이라고 규정된 것에 대한 국가소유(전인민소유)가 '사회주의원칙'으로 강조되고 있다. 사회주의적 소유권을 견지한다는 북한당국의 공식적인 입장은 최근의 변화과정에서도 계속적으로 강조되고 있다. 그러나 중국과 베트남의 경우에서 발견할 수 있듯이 북한이 개혁·개방정책을 지속적으로 확대한다면 사유권의 비공식적인 이행과정을 거쳐서 제도화 단계로 발전할 것으로 예측된다.

가. 개혁·개방과 사적 재산권의 도입

북한에서 사적 재산권의 비공식적인 이행이 어떤 방향으로 추진될 것인지를 예측하기 위해서는 먼저 개혁·개방정책이 어떻게 추진될 것인가를 살펴볼 필요가 있다. 북한의 사적 재산권은 개혁·개방정책의 틀 내에서 비공식적 이행과정과 제도화 과정을 거치게 될 것이기 때문이다. 따라서 북한의 개혁·개방정책에 대한 전망에 기초하여 사적 재산권이 정착되는 과정을 전망하고자 한다.

북한의 개혁·개방정책은 기본적으로 국가목표 달성을 위해서 수립된 전략과 전술에 의해서 결정되며, 이것이 결정되는 과정에서 가장 중요한 요소는 지도부의 개혁·개방에 대한 인식과 의지라고 할 수 있다. 이는 장기적인 관점과 단기적인 관점에서 차이가 있을 것으로 판단된다.[61] 이와 함께 각종 대내·외적인 요소가 영향을 미치게 된다. 대내적인 요소로는 식량난을 중심으로 한 경제난의 회복 및 경제정상화 상황과 경제발전전략 등 경제적 변수, 그리고 체제안정 등의 정치적 변수들을 들 수 있다. 대외적인 요소로는 미국·일본과의 관계 개선을 중심으로 한 주변 강대국과의 정치·경제적 관계와 세계정치·경제의 정세변화, 그리고 남북한 관계 및 남한의 정치·경제적인 상황 변화 등을 들 수 있다. 이러한 요인들이 복합적으로 작용하여 북한의 장·단기 개혁·개방정책을 결정하게 될 것이다.

향후 북한의 개혁·개방은 시장요소의 도입을 통한 물적 인센티브의 제공 및 경쟁체제의 강화와 함께 소유권의 다양화를 통한 사적 재산권의 영

61 임강택, 「북한의 개혁·개방정책 추진 전망: 대북 경제협력정책에 대한 시사점」 (서울: 통일연구원, 2001), p. 118.

역확대 및 제도화의 형태를 중심으로 진행될 것으로 예상된다. 이에 따라 북한은 시장기능의 도입 및 역할 확대를 통한 경제의 효율성 증대라는 측면을 중심으로 개혁을 추진해 나갈 것이고, 이 과정에서 사적 소유권의 영역이 확대되면서 비공식적 이행과정을 거쳐 점차 제도화되는 방식으로 사적 재산권이 도입, 발전할 것으로 보인다.

<표 2> 개혁·개방의 진전과 사유 재산권의 도입

개혁 추진단계	실험단계	확대단계	정착·성숙단계
개혁정책의 특징	제한적 개방과 시장요소의 도입	소유제도의 다양화 시장요소 도입 확대	시장경제로의 전환
사적 재산권 도입 내용	o사적 재산권의 비공식적인 이행 - 당국의 묵인하에서 사적 영리활동 확대 - 개인의 재산 증식 허용	o사적 재산권의 비공식적 이행 - 비공식적 차원에서 제한적 사유제(사적 재산권) 허용 - 국가의 사유재산 보호 의지 표명	o사적 재산권의 제도화, 사적경제의 중요성 인정 - 관련 법규의 제정과 헌법 개정 추진 - 단계적으로 인정 범위 확대
소유제도의 특징	공유제 원칙 견지 (사유제 부정)	공유제 우선 중시 원칙 견지	공유제와 사유제의 공존·동시발전 강조

<표 2>에서 나타나는 것처럼 사적 재산권은 개혁이 확대되는 과정에서 비공식적인 이행과정을 거쳐 제도화될 것으로 예상된다. 현재에 같이 제한적인 대외개방과 시장요소의 도입을 통한 경제개혁을 추진하는 단계에서는 국가가 개인적인 영리활동의 영역 확대를 통해서 개인들이 재산을 축

적할 수 있는 가능성을 열어주게 되며, 이러한 가능성을 통해서 사적 재산권의 형성이 비공식적으로 이행해 나가는 단초를 마련하게 될 것으로 보인다.

사적 재산권의 비공식적 이행은 개혁정책이 한 단계 더 발전하는 상황에서 이루어질 것으로 보인다. 시장요소의 도입이 확대됨에 따라 상대적으로 많은 재산을 축적한 자산가들의 경제활동 반경이 확대될 것이고, 경제개혁의 최대 수혜자이면서 '선도자'들인 이들에 대한 정부차원의 인정과 보장이 필요할 것이기 때문이다. 따라서 다음 단계에서는 소규모 사영기업의 숫자와 사적 영업활동의 영역이 증가할 것으로 보이는데 정부는 일단 이를 묵인함으로써 간접적인 방식으로 이들의 존재를 인정하는 조치를 취할 것으로 보인다. 이 단계에서 국가는 소규모 생산수단에 대한 개인들의 소유권을 비공식적으로 또는 묵시적으로 인정·보장해 줄 가능성이 크다.

사적 재산권의 제도화 작업은 북한이 시장경제로의 전환을 공식화한 이후에 본격적으로 추진될 것으로 예상된다. 사적 재산권을 제도적으로 보장하는 방식은 개혁·개방 과정에서 변화된 경제상황에 맞추어 보장의 강도를 점차 강화하는 방향에서 이루어질 것이다. 첫 번째 조치는 사영경제의 존재를 인정하고 사적 재산권의 적용 범주를 확대하는 작업이 될 것으로 보인다. 두 번째 단계에서는 사적경제활동 주체들의 중요성을 강조하면서 국가경제의 주요 참여자로 인정하고 활동을 고무하려는 조치가 포함될 것으로 전망된다. 마지막 단계에서는 공유경제와 사영경제, 공유재산과 사유재산간의 차별을 제거하여 사적 재산권과 소유권이 국가로부터 보호받을 수 있는 법적 토대를 마련하게 될 것이다.

나. 단계별 사적 재산권의 도입 전망

북한의 개혁·개방정책이 지속적으로 추진되면 사적인 경제활동의 영역과 함께 개인적으로 소유하는 대상의 종류가 증가하게 될 것이고, 북한경제에서 사적경제의 역할이 차지하는 비중이 커지게 된다. 북한에서 시적경제의 비중은 경제난 과정에서 국가가 경제에 대한 통제력을 상실하면서 더욱 가속화된 측면이 있다. 그러나 북한당국은 최근까지 사유 재산권 문제와 관련해 부정적인 입장을 견지해 왔다.

경제난 와중에 와해된 계획경제를 자체적인 능력으로 복원하는 것에 한계를 절감한 북한당국은 경제회생을 위하여 '7·1조치'를 발표하였다. 이 조치의 주요 내용은 시장경제적 요소의 도입을 통해서 상황의 개선을 시도한 것인데, 북한경제구조의 본질적인 변화를 초래하는 계기로 작용하고 있다. 또한 북한은 '7·1조치'의 연장선상에서 농민시장을 '종합시장'으로 전환시켜 시장이 국가경제운영에서 중요한 기능을 수행하도록 하였다. 이러한 일련의 조치들은 북한사회에서 사유재산의 증식 기회를 확대해 주었을 뿐만 아니라 사적 영리활동의 영역을 확대함으로써 사적 재산권이 형성되는 계기를 마련해 준 것으로 평가된다.

그러나 그동안 북한당국은 '사회주의 원칙'을 고수한다면서 사적 재산권과 사적 영리활동에 대해 부정적인 시각을 강조해왔다는 점을 고려할 때, 북한에서 사적 재산권을 인정하고 제도화하는 작업은 매우 점진적으로 추진될 것으로 예상된다.

<표 3> 단계별 사유 재산권의 도입 과정

사유제에 대한 당국의 태도	**불인정 단계**	**묵인 단계** (비공식적 허용)	**제도화 단계** (공식적 인정)
단계적 전개 과정	소비재를 중심으로 개인 소유를 제한적으로만 허용	사적 영리활동을 통한 자산 증식활동 허용	부분적 사유제와 사영기업 인정(보조적 기능 수행)
	정부의 통제 밖에서 이루어지는 비공식 또는 불법 거래를 통한 재산 증식	소규모 생산수단의 제한적 소유 허용	경제의 주요 활동단위로서 사영기업의 중요성 인정
		사영기업의 등장 (비공식적 허용)	공유재산과 사유재산의 동등성 인정

* 왼쪽에서 오른쪽으로, 위에서 아래쪽 방향으로 진전됨.

현재의 북한은 '불인정 단계'의 마지막 단계에서 '묵인 단계'의 첫 번째로 이행되어가는 과정에 있는 것으로 평가된다. 공식경제부문을 통해서 충당하지 못한 경제의 부족분을 메우고자 시장을 확대, 허용함으로써 이를 통해서 개인들의 재산증식 기회가 증대되었기 때문이다. 또한 최근 북한당국의 조치를 살펴보면 개인들의 자산증식 활동을 사실상 묵인하고 있는 것으로 파악된다.

중국은 2004년 3월로 예정된 헌법개정을 통해서 사영기업과 국유기업의 동등한 대우, 사적 재산권의 불가침권 보장 등을 추진하였다. 따라서 지금 중국의 상황은 사유 재산권의 도입 과정 중에서 '제도화 단계'의 마지막 과정에 해당된다고 할 수 있다.

한편 1992년 헌법개정을 통해서 개인소유제도를 공식적으로 인정한바 있는 베트남의 경우는 개인소유권을 인정하고는 있으나 아직까지 공유제도

의 보조적인 부분에 불과하다고 인식하고 있다. 이는 베트남이 '제도화 단계'의 첫 번째에 해당된다는 것을 의미한다.

앞으로 북한에서 재산권이 비공식적 이행과정을 거쳐 제도화되는 경로는 <표 3>의 과정을 따라서 단계적으로 발전할 것으로 예상된다. 다만 진행되는 속도는 북한이 현재 추진하고 있는 개혁·개방정책의 성과에 영향을 받을 것으로 보인다. 개혁초기부터 시장기능의 도입과 사적경제활동의 증가를 통해서 경제가 빠른 회복세를 보일 경우 북한당국은 추가적인 개혁·개방정책을 추진할 것이고, 이 과정에서 개인들의 자산 축적도 활발하게 이루어져 개인소유의 보장 및 개인경제활동의 인정에 대한 북한내부의 요구가 증대될 뿐만 아니라 개인 소유를 공식적으로 허용하는 문제에 대한 보수세력의 반대하는 목소리도 위축될 것이기 때문이다.

(1) 묵인 단계

북한당국이 사적 재산권을 비공식적으로 허용하는 상황인 '묵인 단계'에서 나타나게 될 현상은 지방정부와 국가의 주요 권력기관들이 경영능력과 사업수완이 뛰어난 개인과의 비공식적인 계약 체결이나 관계 설정을 통해서 이들의 경제활동을 지원하거나 보장해주는 현상이 일반화될 것이라는 점이다.

물론 지금도 제한된 분야에서 이러한 관계가 수립되어 있지만 개혁·개방이 진전될 경우 이러한 경제활동이 북한경제에서 일반화될 것이다. 기관의 협조와 안정장치로서의 역할을 바탕으로 개인적인 영리활동을 수행한다는 점에서는 과거의 '자금조' 활동과 유사하다고 할 수 있지만, '묵인 단계'가 진전되면서 사적 영리활동의 대상이 확대되거나, 사적 경제활동이 보다

일반화됨에 따라서 사적 경제활동을 통해서 취득한 사유재산이 침해받을 수 있는 위험부담이 줄어들며, 사업의 규모가 확대되는 방향으로 진행될 것으로 전망된다.

결국, '묵인 단계'에서는 사적재산권 보호를 위한 비공식체계가 작동하게 되며 이 비공식적인 '보호장치'는 상황이 발전하면서 보다 안정화될 것으로 보인다. 또한 이 단계에서의 발전은 시장요소의 도입 확대와 시장의 역할 증대와 함께 이루어질 것으로 예상된다.

'묵인 단계'에서 '제도화 단계'로 이전되기 이전 당국의 주요 관심사 중의 하나는 국유기업의 효율성 증대를 개혁조치가 될 것으로 예견된다. 이를 위해서 국유기업들에게 자율권을 강화해 주는 방향으로의 개혁이 추진될 것으로 보인다. 이와 함께 기업의 예산제약체계를 강화함으로써 기업 스스로의 책임도 강조할 것이다.

⑵ 제도화 단계

사유 재산권의 제도화는 <표 3>에서 제시된 것처럼 '부분적 사유제와 사영기업 인정' ⇒ '경제의 주요 활동단위로서 사영기업의 중요성 인정' ⇒ '공유재산과 사유재산의 동등성 인정'의 단계를 거쳐 발전해 나갈 것으로 전망된다.

부분적 사유제와 사영기업을 인정하는 단계에서는 새로운 법의 제정이나 기존 법률체계의 개정을 통해서 일부 생산재에 대한 사적인 소유권 및 사영경제의 존재와 발전을 공식적으로 인정하고 허용하게 될 것이다. 다만 제도화의 초기인 이 단계에서는 사영경제가 공유경제의 보조적인 역할에 머무른다는 수준에 머물러 기존의 사회주의적 사고방식에서 크게 벗어나지

는 못할 것이다.

사영기업을 국가경제의 주요부분으로 인정하게 되는 단계가 되면 북한은 국가의 기본노선으로 '사회주의 시장경제'로의 전환을 공개적으로 선언할 가능성이 크다. 또한 사영경제가 국유경제의 보조적인 부분이라는 인식에서 탈피하고, 사적 경영활동과 그에 따른 결실로 축적된 개인재산을 국가가 적극적으로 보호한다는 규정을 법제화할 것이다.

사회주의체제 하에서 추진할 수 있는 사유 재산권 제도화의 최종 단계는 사영기업과 국유기업의 동등한 취급과 사유재산에 대한 제약 철폐 및 완전한 수준의 보장이 될 것이다. 이는 사적인 경제활동이 국가 경제의 핵심이며 사영기업이 경제의 주력군이라는 점을 국가가 인정하는 조처가 된다.

사유 재산권의 제도화 단계에 진입하면 북한에서는 세 가지 경로를 통해서 사적 재산권이 형성·발전할 것으로 예상된다. 공유재산의 분권화, 외국인 직접투자의 유입, 국내 사영기업의 탄생 등이 그것이다.

그 중에서 공유재산의 분권화는 주로 국영기업의 민영화와 구조 조정이라는 효율성 제고 작업을 통해서 나타나게 될 것으로 전망된다.[62] 국영기업의 효율성 제고를 위한 경쟁체계 도입과 구조 조정은 실업문제를 야기하기 때문에 지속적인 고속성장이 뒷받침되지 않은 경우에는 정책을 추진하는데 부담을 느낄 수밖에 없다. 따라서 공유재산의 분권화작업을 통한 재산권의 다양화 조치는 제약이 따르게 된다.

---

62 중국은 개혁·개방의 방편으로 추진해온 국유기업의 구조 및 효율성 개선을 위해서 기업자주권의 확대, 기업이익의 사용권 부여, 경영과 소유의 분리, 도급제경영 등의 각종 개혁 조치를 실시하였으나 아직까지는 획기적인 효과를 거두지 못한 것으로 평가되고 있다.

농민시장의 '종합시장'으로의 전환을 통한 시장기능의 확대는 일차적으로 도시나 농촌지역에서 소규모 자영업자들을 대거 등장시킬 것이며, 북한 당국의 개혁 의지와 개혁의 성과가 뒤따를 경우 이들은 소자본가로 성장할 수 있을 것으로 보인다. 이들이 운영하는 자영업은 사유재산이 제도화되는 과정을 거치면서 사영기업으로 전환되어 새로운 경제주체로서 부각될 것이다.

경제특구를 중심으로 유입될 것으로 예상되는 외국자본은 북한의 경제개혁을 가속화하는 '개혁의 전령사'의 역할을 수행할 것으로 기대된다. 유입되는 자금에 선진 경영기술과 함께 새로운 제도개혁에 대한 요구가 부과될 것이기 때문이다. 특히 외자유입을 통한 합작회사의 등장은 국영기업의 개혁 방향을 제시하고 사영기업의 역할을 증대시키는데 결정적인 유인으로 작용할 것으로 보인다. 외국의 투자자금이 본격적으로 유입되기 이전에는 북한내 화교자금과 중국의 조선족 자금 및 일본의 조총련 자금이 유입되어 사영기업의 발전을 촉진시키는 역할을 수행할 것으로 전망된다.

참고문헌

1. 단행본

「경제사전 I」. 평양: 사회과학출판사, 1970.

「경제사전 II」. 평양: 사회과학출판사, 1985.

사회과학원 법학연구소. 「민사법 사전」. 평양; 사회안전부출판사, 1997.

임강택. 「북한의 개혁·개방정책 추진 전망: 대북 경제협력정책에 대한 시사점」. 서울: 통일연구원, 2001.

조명철·홍익표. 「중국·베트남의 초기 개혁·개방정책과 북한의 개혁방향」. 서울: 대외경제정책연구원, 2000.

Porter, Gareth. *Vietnam: The Politics of Bureaucratic Socialism*. Ithaca: Cornell University Press, 1993.

Solinger, Dorothy J.. *China's Transition from Socialism: State Legacies and Market Reforms, 1980-1990*. New York: M.E.Sharpe, 1993.

Tsou, Tang. *The Cultural Revolution and Post-Mao Reforms: A Historical Perspective*. Chicago: The University of Chicago Press, 1986.

2. 논문

김정일. “사상사업을 앞세우는것은 사회주의 위업수행의 필수적 요구이다.” 1995년 6월 19일. 『김정일 선집 14』. 평양: 조선로동당출판사, 2000.

_____. “사회주의에 대한 훼방은 허용될수 없다.” 조선로동당 중앙위원회 기관지 《근로자》에 발표한 담화 1993년 3월 1일. 『김정일 선집 13』. 평양: 조선로동당출판사, 1998.

_____. “우리 나라 사회주의는 주체사상을 구현한 우리 식 사회주의이다.” 조선로동당 중앙위원회 책임일군들앞에서 한 연설 1990년 12월 27일. 『김정일 선집 10』. 평양: 조선로동당출판사, 1997.

_____. “인민대중중심의 우리 식 사회주의는 필승불패이다.” 조선로동당 중앙위원회 책임일군들과 한 담화 1991년 5월 5일. 『김정일 선집 11』. 평양: 조선로동당출판사, 1997.

_____. “주체사상교양에서 제기되는 몇가지 문제에 대하여.” 조선로동당 중앙위원회 책임일군들과 한 담화 1986년 7월 15일. 『김정일 선집 8』. 평양: 조선로동당출판사, 1996.

_____. “주체의 사회주의경제관리리론으로 튼튼히 무장하자.” 창립 45돐을 맞는 인민경제대학 교직원, 학생들에게 보낸 서한 1991년 7월 1일.” 『김정일 선집 11』.

Maruyama, Magorogh. “Mutual Causality in General Systems.” in John H. Milsum, ed. *Positive Feedback*. New York: Pergamon Press, 1968.

Riker, William H. and David L. Weimer. "The Political Economy of Transformation: Liberalization and Property Rights." in Jeffrey S. Banks and Eric A. Hanushek eds.. *Modern Political Economy: Old Topics, New Directions*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

Schlager, Edella and Elinor Ostrom. "Property-Rights Regimes and Natural Resources: A Conceptual Analysis." *Land Economics*, Vol. 68, No. 3, August 1992.

Walder, Andrew G. and Jean C. Oi.. "Property Rights in the Chinese Economy: Contours of the Process of Change." in Jean C. Oi and Andrew G. Walder eds.. *Property Rights and Economic Reform in China*. Stanford: Stanford University Press, 1999.

3. 기타

「로동신문」

「인민일보」

「조선신보」

「조선일보」

「조선중앙통신」

「중앙일보」

「한겨레」

The New York Times

<http://oeis.koreaexim.go.kr/oeis/edito/20001202.htm>
"탈북자들의 북한이야기(2000.4)."<www.durihana.com/kjw.htm>
유희문. "중국 사영경제의 발전과 구조적 특징(2)."
<hkildong.netian.com/zji01003.htm>
통일부 정보분석국 정보총괄과. 「금년도 북한경제 종합평가」. 2003.12.29.<www.unikorea.go.kr/data/pds0101/000158/attach/pds0101_158A.hwp>