

# 北韓憲法에서의 立憲性

朴相哲\*

## 차 례

- I. 北韓憲法 研究의 成果와 課題
- II. 立憲主義와 北韓憲法
- III. 北韓憲法에서의 立憲性
  - 1. 北韓憲法の 根本原則과 立憲性
  - 2. 北韓憲法の 公民權과 立憲性
  - 3. 北韓憲法の 國家機構와 立憲性
- IV. 北韓憲法 研究와 統一憲法 論議

\* 한국법제연구원 수석연구원, 법학박사

## I. 北韓憲法 研究의 成果와 課題

북한헌법연구에 있어서 북한의 헌법사와 사회주의헌법이론 및 주체사상론적 접근이라는 측면에서는 적잖은 성과가 있었으나 통일헌법에의 구심력으로 향할 수 있는 연구결과는 거의 없는 실정이다. 북한헌법은 단순한 비교헌법적 연구대상이어서는 안될 것이다. 미국헌법과 독일헌법연구에서 기본권을 보장하거나 헌법을 보호하는 제도적 장치와 이론들을 착상하듯이 북한헌법에 대한 비교연구 내지 지역연구 또한 특정한 목적지향성이 있어야 비로소 그 가치를 인정받을 수 있다. 북한헌법연구는 향후 통일한국을 구상할 수 있는 통일헌법안의 기초를 제공하는데 이바지할 때 보다 큰 의미를 갖게 된다. 통일헌법에의 구심력으로 향할 수 없는 북한헌법연구의 양산은 오히려 북한헌법의 비교법적 연구의 존재가치마저 희석시킬 우려가 있다.

1992년 4월 9일 최고인민회의 제9기 3차 회의에서 수정된 최근의 북한헌법이 공개되기까지 6개월여의 시간이 경과하고 계속된 핵문제로 인하여 미처 헌법개정에 따른 정상적인 부속법령을 갖추지 못한 현행 북한헌법의 현실<sup>1)</sup> 때문에 최근의 북한헌법연구에는 시간 및 상황상 많은 제약이 따르고 있다. 이에 현행 북한헌법에 관한 연구논문<sup>2)</sup>은 몇 편에 지나지 않으며, 그

1) 그러나 북한의 외국인투자법제부문에 관한 한 현행 북한헌법 제16조, 제17조, 제37조 등에서 '공화국 영역안에 있는 다른 나라 사람의 합법적인 권리와 이익보장, 자주·평화·친선의 대외정책의 기본이념 및 활동원칙화, 공화국 기관·기업소·단체와 다른 나라 법인 또는 개인 등과의 기업경영과 합작을 장려' 등의 조항을 신설하고, 그 하위 내지 부속법령에 해당하는 외국인투자법(92.10.5), 합작법(92.10.5), 외국인기업법(92.10.5), 합영법시행세칙(92.10.16), 외국투자기업및외국인세금법(93.1.31), 외화관리법(93.1.31), 자유경제무역지대법(93.1.31), 외국투자은행법(93.11.24), 자유경제무역지대외국인출입규정(93.11.29), 외국투자기업노동규정(93.12.30), 세관법(93.12), 합영법(94.1.20), 자유경제무역지대외국기업상주대표사무소규정(94.1.21), 외국투자기업및외국인세금법(94.2.21), 외국인기업법시행규정(94.3.27), 자유무역항규정(94.4.28) 등을 제정 및 개정함으로써 어느 정도의 입법체계를 갖추고 있다.

2) 대표적으로 김영수, "북한사회주의헌법의 주요개정내용과 그 특성", 현대공법의 제문제, 삼영사, 1993, 102~134면; 장명봉, "북한헌법개정의 내용과 특징", 북한연구 1993년

내용에 있어서도 북한의 헌법사와 사회주의헌법이론 및 주체사상론적 접근이라는 범주에 머무르고 있다.

최근 여타 사회과학에서는 북한체제에 대한 객관적인 이해를 위한 방법론을 둘러싸고 많은 논쟁이 일고 있다. 북한을 우리 체제의 사회발전이론에 근거하여 “밖”으로 부터 분석하고자 하는 외재적 접근법<sup>3)</sup>과 “안”으로 부터 접근하는, 즉 북한식 사회주의의 이념과 논리에 따라 분석하는 내재적 접근법<sup>4)</sup>간의 논쟁이 그 대표적인 예이다. 이러한 논쟁은 과거에는 우파 내지 좌파의 이데올로기적 대립으로 간주되어 북한에 대한 학문적 연구방법으로 인정받기 어려운 풍토였으나 우리 사회의 정상적인 정치발전의 궤도 진입과 사회주의권의 갑작스런 몰락은 이에 대한 수용을 가능케 하고 있다. 외재적 접근법에서는 북한체제의 긍정적인 측면을 부각시키는 논리의 일방성, 북한체제에 대한 비판적 태도의 회피 또는 결여, 최근 사회주의 붕괴와 변혁 방향에 따른 상황설명의 무력성 등을 내재적 접근법의 한계와 오류로서 지적<sup>5)</sup>하면서 논리적 접근방식의 상호배척성을 강조하고 있으나 최근에 와서는 양 접근법의 상호보완성을 찾고자 하는 노력이 강해지고 있다. 특히 북

---

범호 제4권 1호, 대륙연구소, 102~125면; 전광석, “북한헌법상 통치조직의 변천-1992년 개정북한헌법상의 통치조직”, 북한연구, 1993년 여름호 제4권 2호, 대륙연구소, 106~121면; 전인영, “헌법개정의 배경과 내용”, 북한의 개정헌법 연구, 북한문제조사연구소, 1993, 1~46면; 김동환, “개정헌법의 구조와 특징”, 북한의 개정헌법 연구, 북한문제조사연구소, 1993, 47~80면; 최영택, “개정헌법과 법문화”, 북한의 개정헌법 연구 북한문제조사연구소, 1993, 81~126면; 장석권, “북한헌법의 성립배경과 그 특성”, 한국헌법의 뿌리, 한국헌법학회 학술논문발표 제1집, 1994.12; 김승조, “북한의 92년 헌법과 사회주의국가의 헌법이론에 관한 비교분석의 연구”, 통일원, 1993 등을 지적할 수 있다.

- 3) 안병영, 현대공산주의연구, 한길사, 1982 외 대다수 국내 연구; Chalmers Johnson, ed., *Change in Communist* (Stanford: Stanford Univ., Press, 1970).
- 4) 송두울, “북한사회를 어떻게 볼 것인가”, 사회와 사상, 1988년 12월호; 강정구, “연구방법론”, 북한의 사회, 을유문화사, 1990; 이종석, “북한연구방법론, 비판과 대안”, 역사비평, 1990년 가을호; 김남식 외, 북한사회의 올바른 이해를 위해, 현장문학사, 1989.
- 5) 강정인, “북한연구방법에 대한 새로운 제언”, 역사와 비평, 1994년 가을호, 323~332면.

한사회의 고유성을 분석하는데 있어서는 내재적 접근법의 유용성이 점차 인정받고 있다. 그러나 여기에서 주의할 것은 북한사회의 현상을 객관적으로 이해하고자 하는 의도가 어디에 있는지에 대한 목적성이 뚜렷하여야 한다는 점이다. 그 목적설정의 여하에 따라 양 접근법의 북한사회의 이해에 대한 허와 실이 드러난다. 북한체제에 대한 분석의 목적을 북한의 사회발전단계의 진단에 두고 있는가 혹은 남북한의 통일 내지 통합방안의 장기적 강구에 있는가에 따라 학문적 접근방법은 크게 달라질 수 있기 때문이다. 이러한 측면에서 볼 때 이데올로기적 의지(意志)를 배제한 채 과학적인 북한연구의 목적을 달성하는 것은 결코 쉽지 않음을 알 수 있다.

북한사회의 정확한 이해를 둘러싼 이와 같은 방법론적 논의는 북한헌법 연구에도 상당부분 원용될 수 있다. 그 동안 북한헌법연구에서 주로 북한의 헌법사적 측면과 사회주의이론 및 주체사상론적 접근에 치중한 것은 크게 두가지 이유에서 비롯되었다고 볼 수 있다. 헌법은 그 특성상 그 사회의 최고규범성과 정치적 결단을 주요 내용으로 하기 때문에 북한헌법연구가 사회주의이론과 주체사상의 이념성을 설명하는데서 쉽게 벗어날 수 없었다는 점이 그 첫째 이유이다. 그 밖에 헌법의 제정은 국민주권 내지 인민주권의 시원적(始源的) 규정이지만 헌법의 개정역사는 권력구조의 변화와 헌법에 보장된 기본권의 제도적 장치의 구체적인 변천사라고 할 수 있는데, 이는 비교헌법연구 내지 지역연구의 가장 흥미로운 연구대상이 되고 북한헌법사 또한 여기에서 예외일 수는 없었다. 이는 북한헌법의 헌법사적 분석이 북한헌법연구의 성과에 많은 부분을 차지하는 두번째 이유가 된다. 이와 같은 북한헌법의 연구경향은 북한의 사회주의 내지 주체사상의 이념과 논리에 가급적 충실한 분석을 요구하게 되어 위의 내재적 접근법과 많은 공통점을 갖게 되고 동시에 그 한계와 오류를 몇가지 공유하게 되는데 사회주의권 붕괴에 따른 북한체제의 변혁방향의 설명에 있어서 무력하다는 점이 그러하다.<sup>6)</sup> 그러나 이러한 유(類)의 북한헌법연구는 연구목적의 중핵이 되어야 할 통일헌법 논의에 있어서 문제제기가 있을 수 없다는 점에서 특히 비판을 면하기 어려울 것이다.

6) 여기에서 주의할 것은 기존의 북한헌법연구는 내재적 접근법이 북한체제를 가급적 긍정적으로 보는 태도를 갖는 것과는 오히려 상반된 입장에 있다는 사실이다. 다만 학문적 접근방식의 유사성으로 인하여 공통점이 나타나는 것 뿐이다.

북한헌법에서 남북한의 통일가치지향의 원리와 구조를 직접적으로 찾는다는 것은 거의 불가능하다. 물론 통일가치지향의 원리를 규명하는데 있어서 우리의 헌법규범 내지 헌법해석론을 확대·적용함으로써 해결할 수는 있으나 이는 북한헌법연구에서 비롯된 성과라고는 할 수 없다. 여기에서 북한헌법연구의 새로운 시도가 요청되는데, 북한헌법과는 이질적이지만 통일가치지향의 기준으로서 적합한 헌법원리를 도입·적용하는 북한헌법연구의 외재적 접근방식을 취하는 방법이 있을 수 있다.

이 글은 북한헌법의 연구가 통일헌법의 구심력으로 향하는 연구결과를 얻는데 그 목적이 있으므로 우리 헌법의 본질적 구성원리로서 의미를 갖고 있는 '입헌주의(立憲主義)'를 현행 북한헌법의 규범력 해석에 적용하여 북한헌법의 원리와 구조가 '통일헌법으로의 정향성(定向性)'을 가질 수 있는지를 검토할 필요가 있을 것이다. 북한헌법의 입헌성 분석은 북한헌법에서의 입헌성을 발견하는 것이 아니고 북한헌법의 근본원칙·공민권·국가기구 등에 입헌주의의 원리를 적용할 수 있는 여지를 찾는 것이다. 이러한 시도는 북한헌법연구의 기존 성과인 북한의 헌법사와 사회주의헌법이론 및 주체사상론적 접근 이외의 방법론으로서 향후 통일헌법안 논의에 일조가 되리라 본다. 북한헌법에서의 입헌성은 극단적으로 부인될 수 있지만 그 근거를 파악하는 작업은 북한헌법연구의 통일헌법으로의 정향성을 추구하는 의미를 갖을 것이다.

## II. 立憲主義와 北韓憲法

입헌주의(constitutionalism)는 영국의 입헌군주정(constitutional monarchy)의 성립과정에서 본격화되어 오늘에 이르기까지 점차적으로 형성된 역사적 산물로서 그 개념의 정의는 시대와 상황에 따라 매우 다양할 수 있다.<sup>7)</sup> 입헌주의를 자유민주주의 내지 입헌민주주의(constitutional

7) 예를 들어 미국의 경우, 연방국가의 특성과 미국식 정당정치 특징 등으로 인하여 입헌주의의 본질을 '국민의 동의'에 두고있다[Carl J. Friedrich, *Limited Government* (Prentice-Hall, 1974), p.41].

democracy)와 동일한 의미로 사용할 경우, 이는 서구중심적인 개념규정으로써 입헌주의를 매우 한정적으로 정의내리는 것이다. 그러나 헌법에 의한 통치는 오늘날 이미 보편화되었고 사회주의국가군인 북한·중국·베트남 등이 사회주의권의 붕괴과정에서 기본권 보장과 권력구조에 대한 헌법의 개정과 수정을 통하여 새로운 국면에 적응하려는 시도에서도 보듯이 입헌주의를 굳이 서구중심적인 개념으로 한정하거나 좁게 해석하려는 태도는 지양할 필요가 있다. 따라서 입헌주의를 '정치체제의 상이함에도 불구하고 국민주권 내지 인민주권의 실현장치로서 국가구성원의 기본권을 보장하고 권력분립이 확립된 헌법과 법에 의하여 통치하는 것을 요구하는 원리'라고 보는 것이 보다 합당할 것이다. 이와 같이 기본권보장·권력분립·법치주의 등 세 가지를 입헌주의의 최소한의 구성요소로 볼 경우,<sup>8)</sup> 입헌주의는 보다 넓게 해석되고 그 동안 서구중심적이고 자유민주주의체제에 한하여 인정되던 헌법상의 입헌성이 사회주의국가권의 헌법에서도 논의가 가능하게 된다.

그 동안 사회주의국가군 헌법들에 있어서 입헌성 논의가 금기시되어 왔던 것은 사회주의적 정치체제가 자유민주주의체제를 부정했던 측면에 연유하고 있지만, 구체적으로는 이들 헌법이 입헌주의의 본질적 구성요소인 국민주권 내지 인민주권의 실현장치로서 기본권 보장과 권력의 분립 그리고 법치주의의 원리를 배제하고 있었기 때문이었다. 이들 헌정은 자본주의의 발전과정에서 나타난 여러가지 경제적·사회적 병폐를 치유하기 위한 방책으로 지나치게 적극적인 행정국가를 표방하거나 더욱 과격한 행태로서 중앙집권적 통제경제를 지향하는 공산주의적 전체주의(全體主義)의 실시로 인하여 기본적 인권의 억압·권력의 집중화·법치주의의 무시 등으로 점철되었던 것이다. 특히, 이들 국가에서의 정당의 지나친 권력통합기능은 입헌주의의 총체적 위기를 초래하여 헌법상의 모든 규범력을 무력화시키거나 형해화하였다.<sup>9)</sup> 그러나 이와 같은 현상은 이들의 헌법규범과 헌법현실에서 입헌주의가 실현되고 있지 않다는 것이지 이들 헌법이 입헌성 자체를 가질 수

8) 이외에 자유주의를 입헌주의의 본질적 구성요소로 추가하거나 종교의 자유, 언론·출판의 자유, 다수결 원칙의 보장 등을 요건으로 하는 견해들이 있다.

9) 정당의 권력통합현상은 자유민주주의체제하에서도 권력집중현상의 초래로 인하여 입헌주의를 불안하게 하는 요소로 작용하고 있는 측면이 있다.

없다는 의미는 아니다.

북한헌법에서의 입헌성을 논의할 때 입헌주의에 대한 광의의 개념규정은 필수적이다. 입헌주의의 개념을 좁게 정의하여 입헌주의의 본질적 구성요소에 자유주의와 다수결원칙 등을 포함시킬 경우, 북한헌법에서 입헌성 논의는 원칙적으로 불가능해진다. 따라서 입헌주의의 개념은 정치체제의 여하를 불구하고 국가구성원의 기본권을 보장하고 권력분립이 확립된 헌법과 법에 의하여 통치하는 것을 요구하는 원리로서 정의내려야 할 것이다. 북한헌법에서 입헌주의의 본질적인 구성요소인 기본권 보장과 권력의 분립 그리고 법치주의의 원리를 소상히 분석하는 것은 여간 어려운 작업이 아니다. 특히 법치주의의 원리의 분석부분은 헌법정신의 구체적 구현으로서 부속법령은 물론 북한의 법생활 내지 법의식까지 파악하여야 하므로 거의 불가능에 가깝다. 따라서 이 글에서는 북한의 현행 헌법전의 근본원칙·공민권·국가기구 중 주요 부분을 채택하여 그 입헌성 여부를 검토·분석하는데 그친다.

### Ⅲ. 北韓憲法에서의 立憲性

#### 1. 北韓憲法の 根本原則과 立憲性

북한헌법은 제1장 정치·제2장 경제·제3장 문화·제4장 국방 등에서 61개조문에 걸쳐 근본원칙을 규정하고 있다. 이 근본원칙들은 인민주권의 원리·노동당의 권력독점주의·민주주의 중당집권제의 원리·사회주의 소유형태 등에 관하여 규율하고 있는데 이 중 인민주권의 원리와 노동당의 헌법상 지위는 입헌주의의 본질적 구성요소와 직접적인 관련성이 있으므로 이를 중심으로 북한헌법의 근본원칙에서의 입헌성 여부를 검토한다.

①북한헌법 제4조 전단의 “조선민주주의인민공화국의 주권은 노동자·농민·근로인테리와 모든 근로인민에게 있다”와 제7조 후단의 “…… 선거자들은 자기가 선거한 대의원이 신임을 잃은 경우에는 언제든지 소환할 수 있다”는 규정은 인민주권주의와 인민소환제를 천명하고 있다. 입헌주의를 지나치게 협의적으로 해석할 경우 인민주권을 시민계급에 의하여 실현된 국

민주권의 원리와 엄격히 구분하여 인민주권주의를 반입헌주의적 요소로 간주할 수 있다. 그러나 국민주권과 인민주권의 개념은 군주주권(君主主權)과 대비하여 볼 때 그 의미가 제대로 파악되는 것이지, 인민주권 개념 자체를 프롤레타리아독재라는 사회주의적 사회발전단계를 거쳐 정립된 원리로 보거나 국민주권에서의 국민대표원리를 유산자계급에게 실질적으로 주권(主權)이 전속되는 것으로 보는 태도는 지나치게 편협하다. 국민주권이나 인민주권이라는 개념 자체는 입헌주의의 본질적인 요소에 직접적으로 해당되는 것은 아니다. 다만 인민의 범위를 노동자·농민·근로인테리 등 기타 근로인민이라는 무산계급으로 국한시키고 있는 현행 북한헌법의 사회주의적 개념정의를 입헌성의 결여를 초래하고 있는데에 문제가 있는 것이다.

②북한헌법의 제11조는 “조선민주주의인민공화국은 조선노동당의 영도 밑에 모든 활동을 진행한다”라고 규정하여 노동당의 초헌법적 지위와 당규약 및 교시의 최고규범성이 헌법적으로 보장되도록 명시하고 있다. 이 조항은 북한헌법에서의 입헌성을 희박하게 하는 가장 대표적인 규정이라고 할 수 있다. 복수정당제가 보장되고 있는 자유민주주의체제하에서도 정당의 권력통합현상<sup>10)</sup>으로 말미암아 권력제한이라는 입헌주의의 본질적 요소의 위기상황을 가져오는 것을 우려하고 있는데 북한헌법의 정당관련조항은 이를 아예 헌법적으로 보장하고 있는 실정이다. 이 조항은 노동당의 권력집중 기능 외에 당규약의 초헌법성을 인정하여 입헌주의의 본질적 요소 중 하나인 법치주의의 원리 즉, 법의 지배(rule of law)가 원천적으로 실현불가능하도록 하고 있다는 점에 그 심각성이 더하고 있다. 이는 사회주의체제하에서 공산당 내지 노동당의 지위와 역할의 대체적인 특징이지만 결국 체제효율성의 저하를 초래하였다.

참고로 1980년대 후반에 들어서서 사회주의국가군이 붕괴되어 가는 과정은 세계사적 의미에서 여러 가지 측면에서 설명할 수 있겠지만 정당체제와 관련하여 살펴볼 경우 사회주의정당이 그 본래의 역할과는 상반되는 기

10) 이는 집권여당이 의회와 행정부를 동시에 장악하여 고전적 의미의 삼권분립제도가 구조적으로 변질되어가는 현상을 가리키는 것으로서 오늘날 행정부에 대한 비판 내지 견제는 의회보다는 야당으로 전이되어 나타나는 정당의 지나친 권력구조에의 편입현상을 비판하는 것이다.



능을 수행하였다는 점에서도 찾을 수 있다. Marx의 “프롤레타리아트는 스스로 독자적인 정당을 조직할 수 있을 때 비로소 하나의 계급으로서 행동할 수 있다”라는 주장은<sup>11)</sup> 사회주의정당의 속성과 본질을 그대로 반영하고 있다. 사회주의정당은 공산사회를 건설하기까지의 전위부대로서 프롤레타리아트 일당독재를 지향하기 때문에 국민주권과 대의민주주의의 원리에 입각한 본래의 의미의 정당과는 전혀 상이하다. 정당이란 대체로 동일한 정치적 목적을 가진 국민의 자발적인 조직체로 간주되어 이원적 사회조직에 입각하고 있는 민주주의국가에 있어서 복수정당제는 필수 불가결하다. 사회주의에 있어서의 정당은 노동계급이 직접적으로 당면한 목적과 이익의 달성을 위해서 투쟁함을 철칙으로 하고<sup>12)</sup> 공산당이라는 단일정당제는 그들 국가에서 대원칙이며 공산당의 영도적 지위를 인정하는 범위내에서 국가권력을 위한 권력투쟁이 아닌 다만 사회의 정치적 조직의 한 분지로서만 그 존재가 인정되는 위성정당(Satellitenpartei)만이 있을 뿐이다. 구소비에트사회주의공화국 연방헌법<sup>13)</sup> 제6조의 “소연방공산당은 소비에트사회의 지도적·교도적 세력이며 소비에트사회의 정치체제 및 모든 국가기관과 사회조직의 핵심이다”라는 규정이나, 베트남사회주의공화국 헌법<sup>14)</sup>의 전문에 “…… 베트남사회주의공화국은 현 단계에서 베트남공산당의 노선을 제도화한 헌법이 필요하다”라는 내용은 사회주의국가에서의 정당의 역할과 기능을 잘 표현하고 있다. 북한의 1992년 4월 9일의 개정헌법 제11조 (공화국은 조선로동당의 영도 밑에 모든 활동을 진행한다)도 이와 동일한 맥락에 있다.

사회주의국가군의 정당은 정당국가적 대의민주정하에서 군주주권에 대한 대항이데올로기로서의 국민주권의 원리와 대의민주제의 현대적 실현형태와는 거리가 멀어 본래 의미의 정당과는 동일한 차원에서 논의될 성질의 것은 아니다. 1987년에 개정된 헝가리공화국 헌법 제3조제1항과 제3항의

11) Leszek Kolakowski, *Main Currents of Marxism* (Oxford: Oxford Univ. Press, 1978) Vol. 1; 박상철 역, 콜라코프스키의 맑시즘(I), 휴겨레 도서출판, 1989, 166면.

12) Marx-Engels, *Manifest der kommunistischen Partei*, in Marx-Engels, I, Studiesausgabe, I, S.86.

13) 1988년 12월 1일 공포헌법.

14) 1980년 12월 18일 공포헌법.

전단에서, “정당은 국가기관을 지도하는 권리를 갖을 수 없다”고 규정하면서 헌법과 합헌적인 법규의 준수를 전제로 정당의 자유로운 결성과 활동만 승인함으로써<sup>15)</sup> 구헝가리인민공화국에서의 「마르크스레닌」주의 당의 전통에서 벗어나려는 적극적인 입헌적 태도를 보인 바 있는데 이는 향후 북한헌법 제11조의 운명을 예견하게 한다.

## 2. 北韓憲法の 公民權과 立憲性

입헌주의의 구성요소로서 기본권의 보장은 개인의 권리와 자유가 모든 국가권력의 침해로부터 보장되는 것을 원칙으로 하고 있다. 예외적으로 개인적 인권보장의 한계를 정할 때도 반드시 명확한 기준과 국가사회의 구성원으로서의 상호조화와 균형을 이루는 선에서 그쳐야 한다. 그리고 기본권의 보장은 헌법규범에서의 선언으로서 완성되는 것이 아니고 이를 위한 권력구조의 민주화와 헌법재판소와 같은 헌법상의 권리구제기관의 존재 그리고 정치권(政治權)의 보장 등이 제도적으로 마련되어야 하는 것이다. 특히 권력의 민주화 없는 기본권의 보장은 자칫 기본권에 관한 헌법규범을 장식적이고 명목적인 것에 지나지 않게 하여 입헌주의의 위기를 자초하게 된다.

이와 같은 기준으로 볼 때 공민의 기본권리와 의무에 관한 한 북한헌법 제5장(제62조 내지 제86조)은 여러가지 측면에서 반입헌주의적 요소가 다분하다.

①제80조 내지 제86조는 공민의 의무로서 인민의 정치사상적 통일과 단결의 수호, 국가의 법과 사회주의적 생활규범 준수, 공민의 영예와 존엄의 고수, 사회와 인민에의 봉사기풍 제고, 노동의무의 성실·엄격한 준수, 국가 및 공동재산의 보호, 국가안전을 위한 투쟁, 조국보위의 의무, 국방의무 등을 규정하고 있는데 이러한 의무의 과다부과는 공민의 기본권리의 보장을 무색하게 하고 있다.

②제63조는 공민의 권리와 의무는 “하나는 전체를 위하여, 전체는 하나를 위하여라는 집단주의 원칙에 기초하여야 한다”고 규정하여 집단 및 사회의 이익과 개인의 권리보장간의 조화에 공평성을 보장하고 있지 않다. 집단

15) ハンガリ-共和國憲法, 法律時報 第62卷3號, 1990. 3, 92頁.

주의 원칙은 국가사회와 개인이익의 근본적인 일치가 전제될 때에 한하여 이루어지는데 이는 1961년 10월 소련공산당 강령 중 공산주의 건설자의 도덕규범 제5조 '각인은 모두를 위하여 모두는 각인을 위하여'의 내용에서 유래<sup>16)</sup>하는 것으로서 전체주의(全體主義)와 맥락을 같이 하고 있으며 반입헌주의적 요소로 간주된다.

③기본권 보장은 권력의 민주화에서 현실적으로 보장되는데 북한헌법의 국가기구(제6장)와 제도는 이에 반하는 내용이 많으며 이외에도 노동당의 초헌법적 지위로 인하여 권력장치의 민주화를 더욱 기대하기 어렵게 하고 있다.

이상의 문제점들은 북한헌법이 그 규범력 여부와는 무관할지라도 제 64조 내지 제79조에서 여러가지 시사받을 만한 기본권리의 내용들을 규정하고 있지만 근본적으로 기본권 보장에서의 입헌성이 취약함을 보여주고 있다.

### 3. 北韓憲法の 國家機構와 立憲性

헌법에서의 권력구조부문은 어떠한 시대에도 존재하였으며 나라마다 독특한 구조를 가지고 있고 그 규범력이 상실될 때에는 또다른 권력구조에 의하여 즉시 대체되는 특성을 지니고 있다. 따라서 헌법의 권력구조는 지나친 권력집중현상이나 기본권 보장장치의 불비(不備)가 아니면 그 입헌성을 광범위하게 인정을 받게 된다. 최소한의 기준으로 국가기관간의 상호 견제와 균형이 이루어져 있고 헌법보호장치가 있으면 되는 것이다.

북한헌법의 경우 제6장의 국가기구에서 최고인민회의·조선민주주의인민공화국 주석·조선민주주의인민공화국 국방위원회·중앙인민위원회·정무원·지방인민회의와 인민위원회·지방행정경제위원회·재판소와 검찰소 등의 권력구조에 대하여 상세히 규정하고 있지만 아직은 헌법보호장치나 헌법재판소와 같은 기구에 대하여 언급이 없고, 제101조 3호에서 최고인민회의상설회의에 현행법령의 해석권을 부여하며, 제120조 3호에서 중앙인민

16) 福島正夫, 朝鮮民主主義人民共和國 社會主義憲法, 日本評論社, 1974, 44頁(장석권, "북한헌법의 성립배경과 그 특성", 99면에서 재인용함).

위원회의 권한으로서 사법사업(司法事業)을 지도하도록 함으로써 사법권의 독립이 존중되고 있지 않는 형편이다. 특히 제152조에서 재판소의 판결을 법관의 양심과 법률에 따르지 않고 조선민주주의인민공화국의 이름으로 선고하도록 명문화하여 사법적용의 이념배제적 기능에 한계를 설정하고 있다. 이와 같은 권력구조의 미분화 및 비민주성은 입헌주의의 본질적 구성요소의 전반에 걸쳐 그 입헌성을 저하시키는 작용을 하고 있다.

#### IV. 北韓憲法 研究와 統一憲法 論議

이상에서 북한헌법연구에 있어서 입헌주의라는 북한헌법체계에는 이질적인 새로운 개념을 적용하여 북한헌법에서의 입헌성 여하를 검토하였다. 개략적인 분석이었지만 북한헌법 전반에 걸쳐 반입헌주의적인 요소가 다분함을 확인할 수 있었다. 향후 북한헌법의 반입헌주의적 부문에 관한 연구를 집중하여 우선적으로 북한헌법체계의 기본틀을 유지하는 범주내에서 그 구체적인 개선방향을 제시할 수 있을 것이다.

이러한 시도는 북한헌법연구가 통일헌법으로의 정향성을 추구하는 방향으로 그 목적설정이 있어야 한다는 구상에서 비롯된 하나의 시론에 불과하지만 북한헌법의 연구가 단순히 북한헌법의 역사와 사회주의의 특성을 밝히는데 그친다면 오히려 북한헌법의 이질화를 재촉하여 평화적 통일과 헌정의 안정을 꾀하려는 북한헌법연구의 궁극적 목표와 상반되는 결과를 가져오게 될 것이다. 북한헌법의 연구목적의 가시화가 더욱 요망되는 시점이다.

남북의 통일과정에서 통일헌법을 논의할 때 한국적 특수성을 통찰하는 태도는 필수적인데 이를 위하여 북한헌법연구는 현행 남북한 헌법이 지향하는 공통원리를 찾는 데 부단한 노력을 쏟아야 한다. 남·북이라는 서로 다른 체제를 통일하는데 있어서 체제의 동질성이 전제된 유럽통합에서 그 실마리를 찾거나, 대외 및 대내적으로 일방적인 힘의 우위가 판명된 중국과 대만의 경우에서 유사점을 발견하는 것은 매우 비과학적이고 소모적인 발상에 불과하기 때문이다.

현재 우리 정부에서 통일헌법안을 마련하게 된다면 남북연합시기를 그 단서로 하지만 얼마전 국회에서도 통일원 장관이 밝혔듯이 자유와 복지 그리고 인간존엄성이 보장되는 선진통일민주국가여야 함을 주요 내용으로 할 것이다. 분단으로 인한 고통과 불편 그리고 억압으로 부터 자율·창의·풍요·인권 등이 존중되는 방향으로 통일의 목표를 정하고 있는 것이다.

그러나 이는 통일헌법이 지향해야할 규범적 목표로서 이념 및 보편성 추구에 역점을 둔 것일 뿐이다. 한국적 특수성을 전제로 한 보다 구체적인 통일헌법안의 탄생은 지금부터 향후 상당한 기간동안 기다려야 할 것이다.

통일헌법의 구상은 바람직한 통일관에 근거한 통일논의의 다양한 전개 속에서 사회경제구조와 연계된 통일정책의 도출에서 비롯되어질 때 가장 이상적일 것이다. 사실 통일헌법안이 없어도 생산적인 통일논의와 통일정책의 수립은 가능하지만 '왜 통일을 하고자 하는가', '통일을 하면 무엇이 좋은가', '통일이 가능할까' 등의 원점회귀적인 우문에 통일가치추구의 현명한 답변을 하기 위해서라도 통일헌법안에 대한 구체적인 구상은 필수적이다.

흔히들 통일헌법을 논의함에 있어서 평화통일과 자유민주적 기본질서를 통일가치의 최고성으로 간주하고 이에 관한 한 통일목표를 향한 최소한의 방어적 진지로 보고있다. 여기에는 어떠한 형태의 기능주의적 타협도 용납되지 않게 된다. 현재 정부의 통일헌법안 구상 또한 이에 근거하고 있으며 그 기본적 가치로서 자유와 복지 그리고 인간존엄성을 궁극적 목표로 제시하고 있다. 이는 매우 포괄적인 개념으로서 그 의미의 외연을 무한정 확장시킬 수 있는 여지가 많다. 그러나 이 시점에서 주의할 대목은 통일의 기본적 가치의 담보에 대한 확신과, 통일을 통하여 통일시대이전의 자유와 복지 그리고 인간존엄성의 확대를 보장하는 비전이 보여야 한다는 점이다. 그렇지 못할 경우 현 단계에서의 통일헌법의 논의는 특정의 통일관이나 통일정책의 반영에 지나지 않을 수 있다.

이러한 통일헌법안의 구상이 반드시 북한헌법연구를 통하여 이루어지는 않는다. 그러나 북한헌법연구에 있어서 북한헌법이 갖는 특성과 구조를 분석하는데 그치지 않고 현행 북한헌법이 통일헌법으로의 정향성을 갖도록 구체적인 대안제시를 함으로써 그 부대효과를 얻을 수 있을 것이다. 이를

위하여는 서구중심적이고 통일외면적인 기존 헌법학의 분석틀을 벗어나 우리 헌법에서 통용되고 있는 기본원리를 비록 이질적이긴 하지만 북한헌법체계에 과감히 적용시키는 시도와 용기가 요구된다.