

# 北韓의 「人民經濟計劃法」에 관한 研究

朴井源\*

## 차 례

### I. 머리말

### II. 「人民經濟計劃法」制定의 意義와 背景

1. 意 義
2. 立法背景

### III. 主要 內容과 北韓憲法 및 民法과의 關係

1. 構成 및 內容
2. 北韓憲法 및 民法과의 關係

### IV. 北韓의 人民經濟計劃原則과 「人民經濟計劃法」에 대한 評價

1. 北韓의 人民經濟計劃原則
2. 「人民經濟計劃法」에 대한 評價

### V. 맺음말 : 北韓의 人民經濟計劃의 展望

\* 韓國法制研究院 招請研究員, 法學博士

## I. 머리말

북한에서는 1998년 헌법개정을 계기로 하여 1994년 김일성 주석 사망이후 과도적인 체제를 벗어나 김정일체제가 공식적으로 출범되었다. 김정일체제하의 북한은 체제수호와 경제난극복이란 과제를 안고 있다. 북한은 1980년대말 이후 구소련방의 해체와 동구사회주의국가들의 대변혁에 따른 국제질서의 변화와 내적 환경의 변화에 대응하여 대내외정책을 수정 내지 전환해오고 있다. 이는 북한의 경제난 타개에 중점을 둔 것이고, 결국 경제안정을 통한 정치체제의 수호에 궁극적인 목적을 둔 것이라 할 수 있다. 북한의 정책적 전환의 구체적인 움직임은 바로 이러한 정책을 법적·제도적으로 뒷받침하기 위한 법제정비로 나타나고 있다.

북한의 대내외적 환경변화에 대응한 북한의 정책변화의 움직임은 법제면에서 찾아볼 수 있는데, 1992년과 1998년의 두 차례에 걸친 사회주의헌법의 개정은 그러한 변화를 알 수 있는 대표적인 예이다. 북한에서 1972년에 사회주의헌법이 제정된 지 20년이 지나 2차례나 개정된 북한헌법은 바로 북한체제의 변화된 현실을 반영하는 것이었다. 그 내용은 대체로 정치적인 면에서 김정일체제의 법제화 및 체제수호, 경제적인 면에서 북한의 경제현실의 변화 내지 변화된 환경에 대한 법적 대응을 위한 배경에서 이루어진 것으로 요약할 수 있다.<sup>1)</sup> 아울러 북한은 헌법개정을 계기로 이른바 외국인투자 및 대외경제개방을 위한 60여개의 법제를 마련하였으며, 나진·선봉지구를 이른바 ‘자유경제무역지대’로 설정하여 외국인 및 외국기업의 북한투자를 적극 유치하는 정책을 펴고 있다. 이는 북한의 개방의지를 확인해주는 것으로 북한의 자세변화를 찾아볼 수 있는 부분이다.

여기서 북한은 경제부문에서의 침체극복과 안정을 체제수호를 위한 필수적인 과제로 여기고 있으며, 실제로 이를 위해 진력하고 있음을 알 수 있다. 북한은 현재의 국가적 위기를 타개하기 위해 이른바 ‘강성대국 건설’의 기치를 내걸고 있으며, 이의 새로운 전환적 국면을 열기 위하여 ‘제2의 천리마대진군’

1) 북한의 1992년과 1998년 헌법개정의 내용에 관해서는 張明奉, “北韓의 社會主義憲法改正의 背景과 內容”, 『公法研究』, 제22집 3호, 韓國公法學會, 1994, 171~204면; 같은 筆者, “최근의 북한사회주의헌법 개정(’98. 9. 5)의 분석: 배경·내용·평가 및 정책 전망”, 『統一研究論叢』, 제7권 2호, 민족통일연구원, 1998, 1~40면.

운동을 제창하고 있다.<sup>2)</sup> 이는 대외적인 경제개방과 함께 대내적으로 인민경제의 향상을 강조함으로써 경제난국을 극복하고 정치체제수호의 안정기반을 형성하겠다는 의도를 반영한 것이라 할 수 있다. 이러한 점에서 북한은 제한적이거나 대외경제개방을 위한 법적 뒷받침을 마련하면서 대내적 경제부문의 정비 내지 강화의 필요성을 인식하게 되었으며, 이 과정에서 『인민경제계획법』이 제정되었다고 볼 수 있다. 특히 『인민경제계획법』은 김정일의 정권 출범이 공식화한 이후 최고인민회의에서 처음 정식으로 채택된 법령이라는 점에서 주목되고 있다.

이에 본고에서는 북한의 『인민경제계획법』의 입법배경과 의의를 알아보고, 그 주요내용을 살펴보고 북한의 사회주의경제관리의 기본이론과 원칙과의 관계를 일별한다. 다음 이를 기초로 북한의 『인민경제계획법』에 대하여 북한의 실정을 고려하여 평가하고 전망해본다. 이 연구를 통해 북한의 경제현실과 경제난극복을 위한 법제면에서의 양상을 고찰하여 북한을 이해하는 데에 일조하고자 한다.

## II. 『人民經濟計劃法』 制定의 意義와 背景

### 1. 意 義

위에서 언급한 바와 같이 북한은 최고인민회의 제10기 2차회의(1999. 4. 7~9)에서 『인민경제계획법』을 채택하였다.<sup>3)</sup> 이 법의 의미는 이번 회의에서 『인민경제계획법』의 채택에 관한 楊亨燮(최고인민회의 상임위원회 부위원장)이 한 보고를 통해 살펴볼 수 있다. 이에 의하면, 이 법의 제정의미는 “사회주의 계획경제의 우월성을 더욱 높이 발양시키고 인민대중중심의 우리식 사회주

2) 북한은 1999년 신년 ‘공동사설’에서 1999년을 “강성대국 건설에로 전진하는 새로운 전환의 해, 총진격의 해”라고 선언하고, 김정일의 영도하에 제2의 천리마대진군을 해나가자고 강조하였다. 이어 북한은 1999년 2월 9일 『중앙방송』의 논설(“제2의 천리마대진군으로 강성대국건설을 힘차게 다그쳐 나가자”) 등을 통해 ‘제2의 천리마대진군’운동을 거듭 강조하고 있다. 이 운동은 1950년대 북한에서 경제적 고난기를 주민들이 노력동원으로 경제발전을 이룩하는데 중요한 사회주의 경쟁운동이었던 ‘천리마운동’의 경험과 정신을 현재에 되살려 지금의 경제난을 극복하려는 의도를 담고 있으며, 김정일의 영도체제의 공고화를 위한 경제선동의 모토로 새롭게 강조되고 있다. 『계간 북한동향』, 통일연구원, 1999. 4, 58~61면.

3) 『연합뉴스: 북한·통일·재외동포』, 1999년 4월 14일, A1면.

의를 빛내여 나가는데” 있다고 밝히고, 북한에서 계획경제의 역사의 시작으로 부터 반세기 이상이 지난 현실발전의 요구에 따라 이 법은 처음 제정되었으며, 이는 인민경제계획화 정책의 정당성과 사회주의계획경제의 생활력을 과시하는 이른바 주체의 사회주의강성대국 건설에 기여할 것이라고 강조하였다.<sup>4)</sup>

여기서 강조되는 ‘사회주의강성대국의 건설’은 김정일체제의 지도이념의 하나로 강조되는 것으로 『인민경제계획법』의 제정을 통해 북한에서 김정일의 권력체제의 공고화와 함께 그의 지도력강화의 의도를 찾아볼 수 있다. 사회주의 계획경제원칙을 거듭 확인하고 이에 의한 경제적 획일화를 통한 경제적 통제를 강화함으로써 경제적 발전을 도모하는 동시에 결과적으로 북한주민에 대한 통제를 통해 정권을 강화하려는 의도가 『인민경제계획법』의 채택에 배어 있다고 볼 수 있다. 실제로 북한은 인민경제계획에 관하여 김일성과 김정일의 교시를 통해 통제해왔으나 김정일정권의 공식 출범이후 최초의 입법으로 『인민경제계획법』을 제정한 것은 북한이 경제적 중요성에 대한 인식과 함께 사회주의정치체제의 수호를 위해 인민경제의 통제와 운영의 시급성에 대한 자세를 보여준다. 경제난으로 이완된 북한경제의 계획화를 법제화하여 생산수단을 통제함으로써 경제계획의 통일성을 추진하는 것은 북한체제의 강화와도 연관되어 있는 만큼 김정일정권의 현안으로 인민경제의 계획화체계의 확립은 현안이 되고 있다. 이 시점에서 북한의 『인민경제계획법』은 경제적으로 인민경제의 발전이라는 명목과 아울러 정치적으로 김정일체제의 강화라는 의의를 가지고 있다고 말할 수 있다.

## 2. 立法背景

다음에 북한의 『인민경제계획법』의 제정의 배경을 몇 가지 면에서 나누어 살펴본다.

### (1) 國家運營指針 및 過程의 法制化

북한의 『인민경제계획법』의 제정은 사회주의경제의 계획경제원칙을 법제화하고 경제계획작성을 제도함으로써 국가운영에 있어서 계획 및 실행과정의 법제화를 도모하고 있음을 보여준다. 알다시피 그간 북한에서 국가운영의 지침

4) 1999년 4월 8일, ‘중앙방송’(평양) 보도.

은 김일성의 연설 또는 현지도도를 통한 교시에 의해 이루어졌었다. 따라서 인민경제에 관한 계획수립과 집행을 법제화한 것은 과거에 비해 발전된 면모를 보여주는 부분이다. 예를 들면, 김일성은 인민경제 내지 인민경제계획에 관하여 “모든 생산수단이 사회적소유로 되어 있는 사회주의사회에서는 계획이 없이는 도대체 경제가 움직일 수 없으며 사회주의경제는 오직 계획적으로만 발전할 수” 있다고 하여 인민경제계획화사업의 중요성을 강조하였다.<sup>5)</sup> 또한 인민경제계획화사업의 성공을 위한 방법으로 계획의 일원화 및 세분화를 제시하였다. 그러면서 계획의 일원화를 통한 하나의 계획화체계를 갖추는 것은 마르크스-레닌주의원리를 창조적으로 발전시킨 독창적인 개념이라고 주장하였다.<sup>6)</sup> 이 밖에도 김일성은 여러 경로를 통해 인민경제의 계획화원칙과 그 구체적인 방법과 절차에 관한 관련한 교시를 내렸으며,<sup>7)</sup> 이는 바로 인민경제계획의 실질적 운영으로 이어졌다. 이러한 형식은 김정일의 경우에도 같은 방식으로 이어져 김정일의 담화 내지 논설에서 제시된 인민경제관련 이론과 방법은 북한의 인민경제부문이 계획과 운영면에서 그대로 적용되어 왔었다. 그러다가 『인민경제계획법』의 제정을 통해 김정일시대를 맞은 북한에서 종래 국가운영지침의 설정방식이 지도자의 교시 또는 말씀에서 비롯된 것에서 탈피하여 법제를 통해 이루어지는 변화의 발전적 면모를 엿볼 수 있다.

## (2) 社會主義 計劃經濟原則의 固守

『인민경제계획법』을 제정한 것은 북한의 주체사상에 입각한 ‘우리식 사회주의’에 의한 체제고수를 위한 법제강화의 일환이라고 할 수 있다. 양형섭은 위의 보고에서 ‘법도와 균형에 관한 주체의 경제이론’을 계획화사업에 구현하였

5) 김일성, “인민경제계획의 일원화, 세분화의 위대한 생활력을 남김없이 발휘하기 위하여”, 국가계획위원회당총회에서 한 연설, 1965. 9. 23; 사회과학원 경제연구소 편, 『경제사전 2』, 평양, 사회과학출판사, 1970, 836면.

6) 上揭辭典, 844면.

7) 예컨대 김일성은 “일원화계획화체계를 더욱 심화발전시키기 위하여”라는 제목의 연설(계획부문 일군협의회에서 한 연설, 1969. 7. 2)에서 이른바 ‘계획작성의 3단계’로서 예비수자작성-통계수자작성-계획수자작성을 제시하였으며, “인민경제계획화사업을 개선 강화할데 대하여”라는 제목의 담화(정무원 및 국가계획위원회 책임일군들과 한 담화, 1982. 12. 2)에서는 군중에 의거한 인민경제계획의 수립을 강조하였다. 그리고 “국가계획기관의 계획단위를 바로 정할 데 대하여”라는 제목의 연설(계획부문 책임일군협의회에서 한 연설, 1988. 11. 1)에서는 국가계획기관의 역할과 기능의 분담 및 체계화를 강조하였다. 上揭辭典, 933~863면.

다고 하고, 『인민경제계획법』은 사회주의 계획경제의 우월성을 발양시키고 ‘인민대중중심의 우리식 사회주의’를 빛내어 가는 데서 중요한 의의를 가진다고 하였다. 그리고 이 법을 제정하면서 북한은 경제의 계획적 관리에서 어떠한 분권화 내지 자유화는 허용되지 않으며 국가의 중앙집권적·통일적 지도원칙의 고수를 강조하고, 계획규율의 문란에 의한 비사회주의적 현상의 발생과 자본주의적 요소의 유입에 대한 경계를 강조하였다.<sup>8)</sup> 여기서 북한은 경제부문에서 자본주의적 요소의 유입으로 인해 주민의 사상적 통제가 이완되어 정치체제의 붕괴로 이어질 수 있다는 점을 경계하고 있음을 알 수 있다. 이는 바로 정권안보적인 차원에서 경제부문의 통제를 강화하는 것으로 체제강화의 면모를 찾아볼 수 있다. 북한은 여타 사회주의국가들의 경제정책 실패에 의한 체제붕괴과정을 잘 알고 있으며, 이를 북한체제의 수호를 위한 교훈으로 이끌어내고 있다. 그래서 사회주의 계획경제의 비효율성에 의한 사회주의국가의 경제실패를 계획경제원칙의 포기에서 찾고 있으며, 국가의 중앙집권적·통일적 지도를 떠난 사회주의계획경제가 부재하게 된 사회주의는 결국 파멸에 이르게 된다는 점을 강조하고 있다. 그리고 경제에 대한 국가의 중앙집권적·통일적 지도에 관한 행정·명령·관료주의라는 비판에 대해 사회주의 배신자들의 꾀변이라고 하여 그 부당성을 강조하고 있다. 이러한 논의는 북한이 사회주의 계획경제원칙을 고수하고 이 원리에 의한 체제를 강화하기 위한 데에 초점이 맞추어져 있기 때문이다.

### (3) 金正日 指導體制의 強化

인민경제에 관해서는 김일성에 이어 김정일에 의해서도 강조되어왔다. 특히 여타 사회주의 국가들의 변혁에 대한 대응논리에서도 인민경제의 계획화에 관한 내용이 김정일에 의해 제시되어 있다. 예컨대 김정일의 “사회주의건설의 역사적 교훈과 우리당의 총로선”이라는 담화<sup>9)</sup>에서 인민경제를 국가의 통일적인 지도 밑에 계획적으로 관리운영하는 것은 사회주의 경제발전의 합법칙적인 요구라고 하고, 경제에 대한 국가의 통일적 지도의 반대는 사회주의경제제도를 파괴하고 자본주의시장경제를 되살리는 결과를 빚게 될 것이라고 경고한

8) 1999년 4월 8일, 『중앙방송』(평양) 보도.

9) 김정일, 조선로동당 중앙위원회 책임일군과 한 담화(1992년 1월 3일), 『조선중앙년감 1993』, 평양, 조선중앙통신사, 1993, 33~48면.

바가 있다. 또한 김정일은 인민경제의 계획화에 대해 계획의 구체적 계산, 생산자 대중에 의한 계획, 계획의 체계화방법 등에 관하여 언급함으로써 그 원리와 실천방법을 제시하고 있다.<sup>10)</sup> 이같이 제시된 김정일의 인민경제에 관한 논리는 기본적으로 김일성의 인민경제계획화논리와 같은 것이지만, 김정일체제의 확립과 함께 새롭게 인민경제에 관한 이론이 제시되고 있다. 그래서 북한은 김정일의 공식 등장과 함께 모든 부문에서의 김정일의 지도력을 강조하고 있다. 『인민경제계획법』의 제정에 있어서도 인민경제계획에서의 김정일의 직접 지도를 강조함으로써 김정일의 통치력을 과시하고 있다. 『인민경제계획법』에서 강조되는 이른바 ‘인민경제계획화이론’은 김일성이 창시하고 김정일에 의해 발전되었다고 하고, 특히 이 법의 초안마련과 완성과정에서 김정일이 지도하였다는 점이 거듭 강조되고 있다는 점에서 이 법이 김정일의 지도체제를 강화하기 위한 입법의 일환임을 알 수 있다.

#### (4) 北韓經濟의 現實反映

북한경제의 현실을 반영하는 것으로 대내적으로 침체된 경제난 극복을 위하여 사회주의 경제체제의 비효율성을 제거하고 그 효율성을 제고하기 위한 조치가 진행되고 있다. 북한에서 농민시장 및 개인소유의 대상과 범위의 확대, 암시장의 확산 등에 의한 이른바 ‘제2경제’의 활성화는 북한의 통제경제체제의 완화를 가져왔으며, 이로써 북한의 사회주의경제원리는 위기국면을 맞게 되었다. 그간 북한에서 강조하였듯이 북한의 사회주의경제체제의 붕괴는 곧 정치체제의 와해를 의미하는 만큼 이에 대한 대응은 시급한 과제로 부각될 수밖에 없었다. 한편 북한의 경제난을 타개하기 위한 현실적 대안으로 추진하고 있는 대외경제개방에 대해서도 속도를 조절하는 동시에 북한에 대한 대외적 개방압력의 완화 내지 대외경제개방의 충격을 완화하기 위하여 대내적인 경제운영체제를 강화할 필요성이 제기되었다. 이는 한편으로 사회주의 계획경제의 원칙을 강조하면서 경제통제책을 마련하고, 다른 한편으로 경제계획에서의 ‘실리’를 중시하는 내용에서 엿볼 수 있다.

북한에서 『인민경제계획법』을 통해 사회주의경제계획의 원칙을 강화하는 조치를 취한 것은 그만큼 북한의 경제현실이 종래 생산수단의 통제와 경제

10) 한득보, “사회주의경제발전의 계획성, 경제발전의 끊임없는 높은 속도”, 『위대한 령도자 김정일동지의 사상리론: 경제학 1』, 평양, 사회과학출판사, 1996, 158~170면.

계획의 계획적 달성을 통해 이루어지지 않고 있음을 반증하는 것이다. 여기에는 국가에 의한 경제의 통일적 관리·운영을 통해 통일적 지도체제를 갖추어 결국 정치체제의 안정적 기반을 형성하려는 배경이 자리잡고 있는 것이다.

이렇게 보면, 북한의 『인민경제계획법』 제정은 북한의 사회주의법제에 의한 국정운영의 제도화를 보여주고 있으며, 이 법에 의한 사회주의 계획경제원칙 및 자립적 민족경제발전의 강조를 통한 주민의 체제이탈 방지와 주체사상에 입각한 사회주의체제를 수호하여 이른바 ‘주체의 강성대국’을 건설하기 위한 법제정비의 일환이라는 점에서 그 배경을 찾아볼 수 있다.

### Ⅲ. 主要 內容과 北韓憲法 및 民法과의 關係

#### 1. 構成 및 內容

『인민경제계획법』은 총 6장 48개조문으로 구성되어 있다. 북한은 『민주조선』을 통해 이 법의 기본적인 내용에 관하여 해설하고 있는데,<sup>11)</sup> 다음에 이를 기초하여 이 법의 주요내용을 개관한다.

##### (1) 人民經濟計劃法의 基本(제1장)

북한은 『인민경제계획법』을 “주체적이며 혁명적인 사회주의 계획법전”이라고 하고, 김일성과 김정일에 의해 창시되고 발전된 인민경제계획화의 원리·체계·방법을 밝힌 것으로 특히 김정일의 영도의 결과임을 강조하고 있다.<sup>12)</sup> 이 법의 규정은 그간 북한에서 김일성과 김정일의 교시형태로 실시되어 온 인민경제계획에 관한 원칙과 내용을 법제화한 것이다.

첫째, 법의 목적을 밝히고 이 법의 전제로서 인민경제의 원리를 명시하고 있다. 이에 의하면, 이 법의 목적은 인민경제계획의 작성·비준과 시달·실행과 그 총화에서 제도와 질서를 수립하여 인민경제의 계획적 발전에 이바지하는 것이다(제1조). 북한의 경제는 생산수단에 대한 사회주의적 소유에 기초하

11) “인민경제계획법에 대하여(1~5)” <법규해설>, 『민주조선』(최고인민회의 상임위원회 및 내각 기관지), 1999년 4월 23·29일, 5월 5·8·11일, 각 2면.

12) 『민주조선』, 1999년 4월 23일, 2면.



고 있는 계획경제임을 명기하고, 자립적 민족경제토대의 강화와 인민생활의 향상을 위해 국가의 인민경제계획의 발전의무를 규정하고 있다(제2조). 또한 국가의 중앙집권적 통일적 지도하의 인민경제 관리운영은 북한의 일관된 정책으로서 국가의 인민경제의 통일적 장악과 유일적 계획에 따른 관리운영의 의무를 규정하고 있다(제3조). 이러한 정책적 입장의 견지는 경제관리에서 어떠한 분권화 내지 자유화를 허용하지 않겠다는 의지의 표현이라 할 수 있다.<sup>13)</sup>

둘째, 인민경제계획의 원칙으로 인민경제계획은 사회주의경제의 계획적 관리를 실현하기 위한 기본수단이라는 점과 경제발전에서의 속도와 균형의 조화 원칙을 규정하고 있다(제4조). 이는 종래 경제계획에서의 발전의 속도에 치중함으로써 야기된 부문간 불균형의 심화라는 시행착오의 교훈에서 계획경제의 도순적 현상을 제거하기 위한 원칙규정이라 할 수 있다.<sup>14)</sup>

셋째, 인민경제계획사업의 중요원칙으로 생산자대중과 수립한 계획을 생산자대중자신의 것으로 만들어야 하며, 균중노선의 관철을 명시하고 있다(제5조). 또한 인민경제계획의 실행에서의 이른바 ‘인민경제계획화이론’의 기본내용에 관하여 명시하고, 인민경제계획에서의 실리추구를 강조하고 있다. 사회주의경제의 계획경제원칙을 강조하면서도 일면 경제에서의 실리를 도모하는 규정을 둠으로써 경제의 활성화를 꾀하고 있다. 즉, 국가는 사회주의 경제법칙과 현실조건을 고려하여 과학성·현실성·동원성이 보장된 경제계획을 수립하고 경제사업에서 실리증시를 명기하고 있다(제6조).<sup>15)</sup>

넷째, 사회주의 계획사업의 체계와 방법으로 인민경제계획의 일원화·세부화를 규정하고 있다(제7조). 계획의 일원화·세부화는 북한에서 계획화분야에서 국가의 통일적 지도와 각 단위의 창발성을 결합시키고 경제부문들 사이의 연계를 완벽하게 일치시키는 근본방도를 밝혀준 이론으로서 김일성에 의해 창

13) 前揭新聞, 같은 면.

14) 이 점에 관하여 북한은 경제발전의 속도와 균형을, 전자는 목적이요 후자는 그것을 보장하는 수단이라고 설명한다. 즉, 여기서 속도를 먼저 중시하고 이를 기본으로 그에 상응한 균형을 보장하여야 한다고 한다. 『인민경제계획법』은 경제의 발전속도를 보장하면서 균형을 합리적으로 맞추기 위한 법적규제를 하여 균형에 기초한 경제발전의 속도를 견지해나가기 위한 것이라고 한다. 前揭新聞, 같은 면.

15) 이와 관련하여 북한은 경제발전과정은 자연을 정복하여 물질적 부를 창조하기 위한 투쟁과정인데, 인민경제계획은 바로 자연정복의 목표와 방도를 규정하는 것으로 인간의 주관적 욕망만에 의한 투쟁을 보완하기 위하여 과학성·현실성·동원성을 보장하도록 하고 있다고 설명한다. 前揭新聞, 같은 면.

시되고<sup>16)</sup> 김정일에 의해 발전풍부화된 독창적인 이론이라고 강조한다.<sup>17)</sup> 여기서 인민경제계획법이 김정일의 지도노선을 반영한 것임을 알 수 있다.

다섯째, 국가에게 계획기관의 인민경제계획사업의 현대화·과학화실현의무를 부여하고, 계획일군양성사업을 잘 하는 것을 인민경제계획화사업의 원칙적 요소로 규정하고 있다(제8조, 제9조). 여기서 경제계획의 현대화·과학화<sup>18)</sup> 및 계획일꾼의 체계적 양성을 강조한 것은 종래 인민경제계획의 모순과 문제점을 보정하고자 하는 의도를 찾아볼 수 있다.

## (2) 人民經濟計劃의 作成(제2장)

여기서는 인민경제계획의 작성을 경제사업의 첫 공정으로 규정하고(제10조) 계획절차의 방법과 절차에 관하여 규정하고 있다.

첫째, 경제계획수립의 원칙으로 국가의 정책을 기준으로 할 것을 규정하고 있다(제10조). 여기서의 국가의 정책은 ‘당-국가체제’인 북한에서 곧 당의 정책을 의미한다. 그래서 북한은 당과 국가의 경제정책에는 매시기 경제발전의 방향과 목표, 구체적인 과업과 수행방도들이 제시되어 있어 인민경제계획작성의 기준에 관한 법적 규제는 당과 국가의 경제정책관철이 바로 계획화사업의 사명이라는 점을 강조한다.<sup>19)</sup>

둘째, 인민경제계획의 주체와 관련하여 국가계획기관과 기관·기업소와 함께 단체를 추가하여, ‘사회협동단체’가 경제계획의 주체임을 명확하게 밝혔다(제10조, 제12조, 제15조). 이는 북한의 1998년 헌법에서 생산수단의 소유주체를 국가와 사회협동단체로 한 것(제20조)에서 그 연관성을 찾아볼 수 있다.

셋째, 계획작성에는 많은 요인들을 감안하여야 하는데, 국가계획기관과 기관·기업소·단체는 경제계획작성에 필요한 노력과 설비·자재·자금의 이용

16) 김일성, “인민경제의 일원화, 세부화의 위대한 생활력을 남김없이 발휘하기 위하여”, 1965년 국가계획위원회 당총회에서 한 연설, 『경제사전 2』, 평양, 사회과학출판사, 1985, 673~676면.

17) 이에 관해서는 박영근 외, 『주체의 경제관리리론』, 평양, 사회과학출판사, 1992, 204~221면.

18) 북한에서 인민경제의 주체화와 함께 현대화·과학화는 선진기술개조를 통한 기술장비 수준의 제고와 과학기술에 의한 생산과 경영활동의 과학적 토대에 기초한 발전으로 강조되어왔다. 『경제사전 2』(1985), 上揭辭典, 686~687면.

19) 『민주조선』, 1999년 4월 29일, 2면.

기준·경영실태·통계·과학기술 및 경제발전추세·자연부원상태·인구수 등을 준비하여(제12조) 계획의 과학성과 동원성, 시기성을 보장하도록 강조하고 있다.

넷째, 인민경제계획의 작성에서 전망계획과 현행계획작성의 방법과 절차에 관하여 규정하고 있다. 이에 의하면, 현행계획은 전망계획에 기초하여 작성하는데, 전망계획은 국가계획기관과 기관·기업소·단체에 의해 인민경제발전방향에 따라 생산적 고정재산의 갱신과 확대, 자연부원의 개발, 과학기술의 발전과 같은 경제발전예 주는 요인을 계산하여 작성하여야 한다고 구체적인 방법을 밝히고 있다(제15조). 그리고 현행계획의 작성은 ‘예비수자’<sup>20)</sup>를 묶는 것에서 시작하여 ‘통계수자’<sup>21)</sup>를 확정하는 단계로 진행하여야 한다고 규정하고 있다(제16조, 제17조). 이에 따라 기관·기업소·단체는 인민경제계획초안을 작성하여 상급기관과 국가계획기관에 제출하고, 국가계획기관은 이를 검토하여 국가의 인민경제계획초안을 작성하여 내각에 제기하도록 하고 있다(제18조).

다섯째, 인민경제계획의 과학성·현실성·동원성의 보장을 위한 원칙을 규정하고 있다. 즉, 인민경제계획은 국가계획기관에 등록된 지표에 따라 수립하도록 하고 있는데(제19조), 노력·설비·자재·자금에 적합하지 않거나 과학기술심의를 받지 않거나 비준된 설계문건이 없는 지표는 인민경제계획에 반영하지 못하게 하였다(제20조).

### (3) 人民經濟計劃의 批准과 示達(제3장)

여기서는 인민경제계획의 비준과 시달이 인민경제계획을 심의·승인하여 집행기관에 하달되는 것이 중요한 사업(제21조)이라는 점을 강조하고, 계획의 법적 성격을 강화하기 절차에 관하여 규정하고 있다.<sup>22)</sup>

20) 이에 대해 북한은 “공장, 기업소들에서 다음 해에 생산을 얼마나 늘일 수 있겠는가를 균중도의하여 상급기관에 제기하는 수자”라고 하고, 기관·기업소·단체는 자신이 경영실태를 파악하여 현재생산능력으로 다음 해의 생산량을 정확하게 계산하여 예비수자를 산출하여야 한다고 설명한다. 『민주조선』, 1999년 4월 29일, 2면.

21) 이에 대해 북한은 “다음해 인민경제계획방향에 대한 당과 국가의 의사이며 지령”이라고 하고, “국가계획기관이 아래에서 올라온 예비수자를 검토하여 인민경제발전방향에 따라 묶어 해당기관의 비준을 받은 다음 기관, 기업소, 단체에 내려보낸다”고 설명한다. 上揭新聞, 같은 면.

22) 『민주조선』, 1999년 5월 5일, 2면.

첫째, 인민경제계획의 심의·비준절차에 관하여 내각은 최고주권의 행정적 집행기관으로서 국가의 인민경제계획을 최고주권기관인 최고인민회의의 심의에 제기하여야 하며, 최고인민회의는 내각이 제기한 경제계획을 심의하고 승인하여야 한다. 이 때 불가피한 사정으로 최고인민회의의 휴회 중에 제기되는 국가의 인민경제계획과 그 조절안은 최고인민회의 상임위원회에서 심의 승인하게 된다. 한편 지방정권기관인 지방인민위원회는 해당지방의 인민경제계획을 지방주권기관인 지방인민회의 심의에 제기하며, 지방인민회의는 그것을 심의하고 승인한다(제23조).

둘째, 인민경제계획의 시달에 관하여 최고인민회의와 지방인민회의는 인민경제계획의 기본지표들에 대하여 심의·비준하고 구체적인 집행단위별·세부지표별·시기별로는 심의·비준하지 않으므로 내각과 국가계획기관·지방정권기관은 비준된 인민경제계획을 지표별·시기별로 구체화하여 집행자들에 하달하되, 그 시기는 10월말까지로 정하고 있다(제24조).

셋째, 시달된 인민경제계획의 등록과 대조사업에 관하여 규정함으로써 계획을 성과적으로 수행할 수 있는 조치를 마련하고 있다(제25조, 제26조).

#### (4) 人民經濟計劃의 實行(제4장)

여기서 인민경제계획의 수행을 위한 방법과 계획규율의 기본요구에 관하여 규정하였으며, 이는 기관·기업소·단체의 의무적인 사항으로 하고 있다.

첫째, 기관·기업소·단체에게 인민경제계획의 주기를 일별·월별·분기별·지표별로 정하여 엄격하게 수행하도록 하고 있다(제27조). 북한은 과학적·현실적 계획수립의 계획규율의 엄격한 이행으로 그 성과를 달성할 수 있다고 강조한다.<sup>23)</sup> 또한 인민경제계획을 생산자대중의 것으로 만드는 것을 계획실행을 위한 가장 중요한 일로 삼고 있다. 그래서 기관·기업소·단체는 인민경제계획과 그 실행방도를 제때에 생산자들에게 알려주어야 한다고 규정하고 있다(제28조).

둘째, 기관·기업소·단체들이 인민경제계획에 기초하여 계약을 정확하게 맺고 이를 이행하며 분기마다 계획을 월별로 분할하여 하달할 것을 규정하고 있다(제29조, 제30조). 여기서 경제계약을 체결하는 과정은 국가계획을 세부규격별·재질별로 전개하여 인민경제부문들사이, 공장, 기업소들 사이의 구체

23) 『민주조선』, 1999년 5월 8일, 2면.

적으로 합치시키는 완성하는 과정이라고 한다.<sup>24)</sup> 따라서 기관·기업소·단체들은 인민경제계획이 시달되면 지체없이 정한 날자안에 경제계약을 체결하여야 하며 이를 이행하여야 하는 의무를 지게된다.

셋째, 인민경제계획의 실행과 관련하여 경제발전의 대안으로 대외무역으로서 수출을 강조하고 있다. 즉, 수출계획에 예견된 제품을 먼저 생산할 것을 규정함으로써(제32조) 수출품생산에 우선권을 부여하고 있다.<sup>25)</sup> 이는 국제무역에서 북한의 대외신용도를 제고하기 위한 법적 조치로 받아들여지며, 또한 북한이 대외경제를 통한 경제활로의 모색이라는 현실적 필요성을 엿보게 하는 대목이다.

#### (5) 人民經濟計劃의 實行總和 및 事業에 대한 指導統制(제5장·제6장)

제5장에는 계획실행총화기간과 형태 및 방법에 관하여 규정하고, 제6장에는 인민경제계획사업에 대한 지도는 내각의 통일적인지도밑에 국가계획기관이 한다고 규정하고 있다.

먼저 인민경제계획실행총화를 확립하는 것은 계획규율을 강화하고 인민경제계획을 정확하게 실행하기 위한 중요방도로서 그 정형은 월별·분기별·상반년·년간으로 총화하며, 기업소와 단체의 경우에는 순별로도 하도록 하고 있다(제37조, 제38조). 또한 인민경제계획실행 정형에서 예비적 총화<sup>26)</sup>와 완전총화<sup>27)</sup>에 대한 법적 규율에 관한 규정을 두고 있다(제39조). 아울러 인민경제계획의 실행평가기준은 통계기관에 등록된 국가계획이며, 통계기관은 등록된 국가계획과 실행실적으로 계획실행정형을 평가하도록 하였으며(제40조), 기관·기업소·단체는 종업원들에게 계획실행정형에 관하여 정기적으로 알려주고 이를 공시할 수 있도록 하였다(제41조).<sup>28)</sup>

24) 前揭新聞, 같은 면.

25) 이에 대해 북한은 “수출계획과 협동생산계획에 예견된 제품을 먼저 생산하는 것은 나라의 대외적권위를 높이며 국가의 전반적인민경제계획을 성과적으로 수행하는데서 중요한 의의를 가진다”고 설명한다. 前揭新聞, 같은 면.

26) 이는 계획기간이 끝나기 전에 하는 것으로서 계획과제와 예비적 총화까지의 실적을 대비하고 발생한 문제에 대한 대책을 수립하는 데에 목적이 있다고 한다. 『민주조선』, 1999년 5월 11일, 2면.

27) 이는 계획기간이 끝난 다음에 하는 총화로서 생산계획실행에 중심을 두어 그 결함을 찾고 좋은 경험을 일반화하여 다음 시기의 계획을 성과적으로 수행하기 위한 대책을 수립하기 위한 것이라고 한다. 上揭新聞, 같은 면.

다음 인민경제계획사업에 대한 감독통제를 국가계획기관과 해당 감독통제기관이 하도록 하였으며(제45조), 노력과 설비·자재·자금을 유용 낭비하였을 경우에는 해당 손해를 보상시키도록 하고(제47조), 이 법을 어겨 인민경제계획사업에 중대한 해를 입힌 경우에는 기관·기업소·단체의 책임있는 일꾼과 개별공민에게 행정적 또는 형사적 책임을 지울 수 있는 처벌조항을 둠으로써(제48조) 이 법의 실효성을 확보하여 인민경제에 대한 통제의지를 강하게 표출하고 있다.

## 2. 北韓憲法 및 民法과의 關係

북한의 『인민경제계획법』은 북한헌법과 민법상 규정과 연관되어 있다. 다시 말해 이 법이 김정일정권의 출범과 함께 최고인민회의 법령으로 처음 채택된 상징성에 비추어 이 법이 김정일체제하의 인민경제계획의 새로운 내용을 규정 한 것이라는 점이 강조되기도 하지만, 이 법의 내용은 북한의 헌법과 민법상 원칙 및 규정과 연관되어 있음을 알 수 있다.

### (1) 北韓憲法과 『人民經濟計劃法』

다음에 『인민경제계획법』상 규정이 북한헌법에 근거하고 있음을 양자의 규정에 비추어 그 연관성을 살펴본다.

첫째, 『인민경제계획법』은 북한의 경제가 생산수단에 대한 사회적 소유에 기초하고 있는 계획경제임과 자립적 민족경제의 강화와 인민경제의 계획적 발전을 규정하여(제2조) 사회주의 계획경제원칙을 밝히고 있다. 이는 북한헌법상 “인민경제는 계획경제”라는 규정(제34조), 북한은 “사회주의적 생산관계와 자립적 민족경제의 토대에 의거한다”는 규정(제19조)과 북한에서 “생산수단은 국가와 사회협동단체가 소유한다”는 규정(제20조)에 근거를 두고 있음을 알 수 있다.

둘째, 『인민경제계획법』상 사회주의경제에 대한 지도관리원칙으로 중앙집권

---

28) 인민경제계획실행정형을 공시할 수 있다(제41조)는 규정에 비추어 북한경제의 현상을 파악할 수 있도록 북한경제지표의 공개가능성을 열고 있음을 알 수 있다. 북한의 대외경제개방과 관련하여 주목되는 규정으로 북한의 국제경제기구(IMF, IBRD 등)에의 참여를 위한 사전조치로 여겨지며 이로써 북한은 국제경제체제에 대한 적극 참여의지를 엿볼 수 있는 대목이라 할 수 있다.

적 통일적 지도하의 인민경제 관리운용을 규정하고 있다(제3조). 이는 북한헌법에서 사회주의경제에 대한 지도와 관리원칙으로 국가의 정치적·경제기술적 지도와 통일적 지도와 매개단위의 창발성, 유일적 지위와 민주주의, 정치도덕적 자극과 물질적 자극의 결합을 규정한 대목(제32조)으로부터 그 연관성을 찾아볼 수 있다.

셋째, 『인민경제계획법』은 인민경제계획사업에서 군중노선을 철저히 관철할 것을 규정하고 있다(제5조). 이와 관련된 북한헌법의 규정은 국가의 생산자대중의 집체적 힘에 의거하여 경제를 과학적·합리적인 관리운영하는 사회주의 경제관리형태인 대안의 사업체계에 의해 경제를 지도관리하도록 한다는 대목(제33조)에서 찾을 수 있다.

넷째, 『인민경제계획법』상 사회주의계획사업의 체계와 방법으로서 ‘인민경제의 일원화·세부화’에 관한 규정(제7조)은 북한헌법에서 ‘국가 계획의 일원화·세부화’의 실현으로 인민경제의 혁명적 발전의 보장을 규정한 데에서(제34조) 그 연관성을 찾아볼 수 있다.

다섯째, 『인민경제계획법』상 계획기관의 물질 기술적 토대구축과 인민경제 계획사업의 현대화·과학화를 국가의무로 규정하고 있다(제8조). 이는 북한헌법상 “인민경제의 주체화 현대화 과학화를 다그쳐 인민경제를 고도로 발전된 주체적인 경제를 만들며 완전한 사회주의 사회에 맞는 물질 기술적 토대를 쌓기 위하여 투쟁”하는 의무를 국가에 부여하고 있는 규정(제26조)에서 그 관계를 살펴볼 수 있다.

이렇게 보면, 『인민경제계획법』은 북한헌법상 규정에 근거를 두고 여기서 정한 원칙과 내용에 적합하도록 규정되고 있음을 알 수 있다.

## (2) 北韓民法과 『人民經濟計劃法』

『인민경제계획법』은 북한민법상 계약에 관한 규정의 원칙과 내용 가운데 이른바 ‘계획적 계약’에 관한 규정과 관련되어 있다. 북한민법상 채권채무관계는 대부분 계약에 의하여 설정·변경·소멸하게 된다. 북한에서 기관·기업소·단체들 사이에서의 자재 또는 상품의 공급을 비롯하여 농업생산물의 수매, 기본건설의 시공, 화물수송, 일반적인 매매, 작업봉사, 사용대차, 보험, 일반적인 소비대차, 은행대부 등에 관한 채권채무관계들은 모두 계약에 의하여 설정된다. 계약은 어떤 경우에는 인민경제계획과 더불어 채권채무관계를 발생시키

며, 그 밖의 경우에는 단독으로 채권채무관계를 형성시킨다. 북한민법상 계약의 종류는 그 내용과 절차에 따라 비현물계약과 현물계약, 유상계약과 무상계약, 쌍무계약과 편무계약 등으로 구분되며, 이밖에 북한민법은 계약을 ‘계획에 기초하는 계약’(계획적 계약)과 ‘계획에 기초하지 않는 계약’(일반계약)으로 나누고 있다.<sup>29)</sup>

북한민법은 계획적 계약에 관하여 제2장(제90조~제135조)에서 규정하고 있다. 계획적 계약은 크게 두 가지 부분으로 이루어져 있는데, 하나는 계획계약의 일반적 특성에 관한 규정들이고, 다른 한 부분은 각종 계획계약에 관한 규정들이다. 전자의 규정들은, 계획적 계약의 의의(제90조), 계약당사자의 계약체결상의 의무(제91조), 계약의 체결과 중재(제92조) 및 인민경제계약의 변경에 따른 계약의 변경(제93조)의 네 개 조문이다. 말하자면 이 규정들은 곧 각종계획계약의 총칙에 해당하는 규정이라 할 수 있다. 후자의 규정들은, 자재공급계약(제94조~제101조), 상품공급계약(제102조~제108조), 농업생산물수매계약(제109조~제116조), 기본건설시공계약(제117조~제124조), 그리고 화물수송계약(제125조~제134조)의 5가지를 규정하고 있다.<sup>30)</sup>

북한에서 계획적 계약은 인민경제계획에 기초하여 기관·기업소·단체들 사이에 맺는 계약으로서 다음의 특성을 갖는다고 한다. 즉, 계획적 계약의 당사자로서는 인민경제계획과제를 받는 기관·기업소·단체만이 될 수 있으며, 그들 사이에서 계약의 체결은 의무적이라는 점, 계획과제를 받은 기관·기업소·단체들은 정해진 기간 안에 정해진 방법과 절차에 의해 계약을 맺어야 한다는 점, 계획적 계약에서 당사자들이 합의하여야 할 사항들은 법에 미리 정해져 있으며, 계약기간이 길다는 점, 계약위반에 대한 책임이 여러 가지 형태로 나타난다는 점등을 들고 있다.<sup>31)</sup>

북한에서 채권채무관계의 발생기초가 되는 대부분의 중요한 경제활동은 국가계획에 의하여 이루어지며, 이러한 경제활동을 위한 국가의 기본방침을 계획경제라고 한다. 계획적 계약은 계획적 과제를 수행하기 위하여 체결하는 것으로서 경제계약<sup>32)</sup>이라고 한다. 이 계약은 계획과제의 내용과 부합하여야 하

29) 이에 관해서는 『민사법사전』, 前掲辭典, 125~126면; 朴井源, 『北韓法律用語의 分析(III)』, 한국법제연구원, 1997, 59~60면.

30) 崔達坤, 『北韓民法의 研究』, 세창출판사, 1998, 70면.

31) “민법(4): 채권채무의 계약제도(법규해설)”, 『민주조선』, 1991년 5월 10일, 2면.

32) 『경제사전 2』, 前掲辭典, 91면.



며 계획경제가 변경되면 언제든지 그 효력이 변경 또는 소멸하게 된다. 이는 비록 계약이라는 표현에 의해 이루어지지만 계약의 체결, 상대방 선택, 내용 및 방식의 자유가 보장되지 않는 사회주의 특유의 개념에 기인하는 것이다.<sup>33)</sup> 따라서 모든 경제활동이 국가의 계획에 의하여 추진되는 북한에서 기관·기업소·단체간의 주요거래는 국가의 계획과 지시에 의하여 계약이 체결되는 만큼 의무적이며<sup>34)</sup> 계약규율을 엄격하게 지켜야 한다. 이에 북한민법은 계획적인 재산거래관계는 “인민경제계획에 기초한 계약에 따라 이루어진다”(제4조)고 하고, 국가에게 기관·기업소·단체들이 계약규율을 엄격히 지키도록 할 의무를 부여하고 있다(제5조).

#### IV. 北韓의 人民經濟計劃原則과 『人民經濟計劃法』에 대한 評價

##### 1. 北韓의 人民經濟計劃原則

북한의 인민경제계획에 관한 원칙은 본질적으로 북한의 사회주의 경제체제에 기반을 둔 것이다. 북한의 경제체제는 ‘사회주의적 소유제도’와 ‘중앙집권적 계획경제’의 원칙아래 전개되어왔다. 그래서 북한의 경제를 “중앙집권화된 경제이며 유일한 지휘에 따라 움직이는 경제”<sup>35)</sup>로서 이른바 ‘중앙집권적 명령(지령)경제체제’라고 칭한다.<sup>36)</sup> 이러한 북한의 경제체제는 사회주의경제관리 원칙에 따라 발전되며, 이는 인민경제계획의 원칙으로 전개되고 있다고 할 수 있다. 이에 북한에서 “사회주의경제를 지도하고 관리하는 모든 활동에서 반드시 지켜야 하는 지침”<sup>37)</sup>으로 강조되는 경제관리원칙<sup>38)</sup>에 비추어 인민경제계획의 원칙을 살펴본다.

첫째, 당정치사업의 우선원칙이다. 이는 계획화사업, 기술지도, 설비관리, 자재보장, 노력조직, 협동생산조직 등을 내용으로 하는 경제조직사업에서 당

33) 崔達坤, “北韓 民法의 體系와 特色”, 『北韓法の 體系와 特色』, 세종연구소, 1994, 110~116면.

34) 이와 관련하여 북한민법은 “채권채무관계는 인민경제계획을 비롯한 국가의 행정문건이나 계약, 그 밖의 행위와 사건에 기초하여 설정된다”(제66조)고 규정하고 있다.

35) 사회과학원 경제연구소 편, 『경제사전 1』, 평양, 사회과학출판사, 1970, 369면.

36) 『95 북한개요』, 통일원, 1995, 136면.

37) 『경제사전 1』, 평양, 사회과학출판사, 1985, 709면.

38) 上揭辭典, 710~712면.

의 노선과 정책을 위주로 지도·관리한다는 것을 의미한다. 북한에서 경제조직사업은 정치사업, 즉 사람과의 사업과 결합될 경우에만 원만히 수행할 수 있다는 배경에서 당정치사업을 우선하여야 한다고 주장한다. 그래서 『인민경제계획법』은 경제계획의 수립과 작성에 있어 당과 국가의 경제정책을 기준으로 하여야 한다고 강조한다.<sup>39)</sup>

둘째, 집체적 지도와 유일적 지휘를 배합시키는 원칙이다. 이는 물론 당에 의해 주도되는 것으로 집체적 지도는 해당 경제단위의 최고지도기관인 당위원회에서 경제사업의 방향과 방도를 집체적으로 토의·결정하고 그의 집행을 지도·통제하는 것을 말한다. 또한 유일적 지휘는 토의·결정된 사업에 대하여 행정지휘관의 통일적 장악과 유일적 지휘를 말하는데, 행정지휘관은 그 결과에 대하여 직접 책임을 지도록 하는 것이다.<sup>40)</sup> 북한에서 이러한 집체적 지도와 유일적 지휘의 배합을 위한 방법으로 군중노선의 관철을 강조하고 있다. 따라서 생산과 관리에서 제기되는 모든 문제를 생산자대중의 집체적 지휘와 힘에 의해 풀어나간다는 것으로 당의 중앙집권적 지도하에 군중노선을 관철하여 생산자대중으로 하여금 계획과 지령에 따라 움직이게 한다는 것이다.<sup>41)</sup>

셋째, 경제계획의 일원화·세부화원칙이다. 일원화는 당의 노선과 정책을 관철시키기 위해 계획화사업을 유일적으로 진행하는 것을 말하며, 세부화는 모든 경제부문들과 기업소들의 경영활동이 세부에 이르기까지 서로 맞물리도록 구체화하는 것이라고 한다. 이는 김일성에 의해 창시되고 김정일에 의해 발전되었다는 원칙으로 계획경제체제의 경제부문간 불균형이란 취약점을 해소하기 위하여 제기된 것이다.<sup>42)</sup> 따라서 북한은 인민경제의 균형적 발전을 위해서는 경제계획의 일원화·세부화원칙이 반드시 지켜져야 하며, 이를 위해서는 경제관리의 중앙집권적 기능이 강화되어야 한다고 강조한다.<sup>43)</sup>

넷째, 독립채산제의 실시원칙이다. 독립채산제는 공장·기업소가 국가로부터 필요한 물자와 자금(화폐자금)을 받아서 생산활동을 조직하며, 생산을 위한 지출은 자체의 수입으로 보상하는 것과 함께 공장과 기업소에 어느 정도의 수익성을 보장하게 함으로써 물자를 절약하고 생산성을 향상시킨다는 제도를

39) 『민주조선』, 1999년 4월 29일, 2면.

40) 『'95 북한개요』, 前掲書, 145면.

41) 『인민경제계획법』 제5조, 제42조.

42) 박영근 외, 『주체의 경제관리론』, 前掲書, 206~221면.

43) 『인민경제계획법』 제7조, 제43조.

말한다. 그러나 이 제도는 강요된 계획과 주어진 생산요소의 범위 내에서만 제한적으로 운영되는 한계를 지니는 것으로 그 목적은 기관·기업소·단체가 지시된 계획에 따른 경제활동의 수행을 자금회계의 측면에서 통제하는 데에 있다고 할 수 있다.<sup>44)</sup>

이러한 북한의 사회주의 경제관리원칙들은 서로 연관되어 경제지도 및 방법에 있어서 통일적인 작용을 하게 되며, 당의 중앙집권적 지도의 강화·균중노선의 관철 등을 통해 경제계획을 차질없이 수행한다는 목표를 달성하기 위한 것으로 강조된다.<sup>45)</sup> 전술하였듯이 이러한 원칙들은 『인민경제계획법』에 반영되어 있음을 알 수 있다.

## 2. 『人民經濟計劃法』에 대한 評價

북한의 『인민경제계획법』은 다음의 몇 가지 점에서 평가해볼 수 있다.

### (1) 人民經濟計劃의 法制化

국가운영지침의 법제화를 들 수 있다. 과거 김일성시대에서는 수령의 교시를 국가운영의 지침으로 삼았지만 이제 각 분야의 법제를 통해 국가운영의 목표와 방법을 제시하고 있음을 엿볼 수 있다. 김정일은 종래 논설 내지 현지도도를 통해 국가운영의 지침을 지도통제하여 왔으나 법을 통한 국가운영의 제도화를 강화하고 있다. 북한은 『인민경제계획법』을 채택하면서 인민경제계획은 반드시 법화되어야 한다는 점을 강조하면서 그 이유를 “나라의 전반적 경제를 관리하는 수단”으로서 “기관·기업소·단체들이 무조건 수행하여야 할 의무적인 것”으로 되도록 하기 위한 것이라고 설명하고 있다.<sup>46)</sup>

44) 사회주의기업이 갖는 특유의 관리방법으로서 독립채산제의 원리는 국영기업에게 일정한 독자성을 인정하며 민법상 권리의무의 주체성을 인정하게 됨으로써 사회주의민법이 독립채산제의 보장·강화를 사명의 하나로 삼게 될 수밖에 없다고 설명한다. 이에 관해서는 崔達坤, 『北韓民法의 研究』, 前掲書, 34면.

45) 한편 북한은 사회주의경제관리의 기본원칙을 정치적 지도와 경제기술적 지도의 옹은 결합, 국가의 통일적 지도와 매개 단위의 창발성의 옹은 결합, 민주주의와 유일적 지휘의 옹은 결합, 정치도덕적 자극과 물질적 자극의 옹은 결합 등으로 설명하고 있다. 박영근 외, 『주체의 경제관리론』, 前掲書, 28~67면.

46) 아울러 인민경제계획은 주권기관에서 심의·승인됨으로써 모든 기관·기업소·단체들이 의무적으로 수행하여야 할 국가의 법으로 채택된다고 하였다. 『민주조선』, 1999년 5월 5일, 2면.

한편 이는 북한헌법에도 명시되어 있듯이 사회주의법제 정비 또는 사회주의 법무생활의 강화(제18조)와 관련된 것으로 볼 수 있다. 북한에서 법을 통한 국가운영의 지침마련은 1990년대에 들어서서 외국인투자 및 대외경제개방관련법제를 포함하여 최근 무역법, 농업법, 물자원법, 산림법, 도로법 등의 제정에서 보듯이 각분야에서의 법제정비를 통해 알 수 있다. 여기서 김정일시대의 국가운영방식이 과거 최고지도자의 교시에서 벗어나 법을 통한 방식으로 변화하고 있음을 엿볼 수 있다.

## (2) 法制의 體系化 圖謀

전술한 바와 같이 『인민경제계획법』은 북한헌법 및 민법상 관련규정과 연관되어 있다. 예컨대 사회주의 계획경제의 원칙(헌법 제19조·제34조, 인민경제계획법 제2조), 사회주의 경제에 대한 지도관리원칙(헌법 제32조, 인민경제계획법 제3조), 인민경제의 현대화·과학화(헌법 제26조, 인민경제계획법 제8조), 인민경제계획사업의 대안의 사업체계 및 균중노선관철(헌법 제33조, 인민경제계획법 제5조), 인민경제발전계획의 수립·실행(헌법 제34조, 인민경제계획법 제7조) 등에서 양자의 연관성을 찾아볼 수 있다. 이는 북한법제가 헌법으로부터 그 규범근거를 찾고 있는 것으로 법제면에서의 체계화를 도모하고 있는 것이라 할 수 있다.

그리고 이 법의 논거는 1998년 9월 17일 “자립적 민족경제건설로선을 끝까지 견지하자”<sup>47)</sup>라는 제목의 공동논설에서의 ‘외세의존은 망국의 길이며 경제활성화의 참다운 길은 자립의 길이 유일한 대안’이라는 주장에서 보는 바와 같이 사회주의계획경제원리에 입각한 자립적 민족경제의 확립이라는 취지에 입각하고 있다고 할 수 있다. 이런 면에서 1998년 헌법상 경제조항의 변화에 따른 북한의 경제정책의 발전적 변화를 시사한 것<sup>48)</sup>과는 상반되는 내용을 담고 있는 것으로 판단할 수 있다. 그래서 이 법에 대해 일면 북한이 경제부문의 개혁·개방에 대한 거부를 법화한 것이라는 평가를 가능하게 한다. 즉, 『인민경제계획법』의 형식적 내용만을 보면 경제의 자유화유입을 차단하고 계획적 관리원칙에 의한 폐쇄적 자립경제의 운영을 예상할 수 있는 부분이 없지

47) 『로동신문』(조선로동당 중앙위원회 기관지), 1999년 9월 17일, 1면.

48) 張明奉, “최근의 북한사회주의헌법 개정(98. 9. 5)의 분석: 배경·내용·평가 및 정책전망”, 前揭論文, 20~23면.

않다. 그러나 북한의 변화된 경제현실을 보면, 엄격한 의미의 계획경제의 틀에서의 변화를 보이고 있는 것으로 분석되고 있는 만큼<sup>49)</sup> 이 법이 북한의 경제개혁의 방향을 과거로 회귀한 것이라고 볼 수 없다.

### (3) 實用主義의 反映

『인민경제계획법』은 사회주의 계획경제의 원칙에 따라 경제난으로 인한 이완된 계획경제부문에 대한 통제강화, 자본주의적 요소의 배제, 우익식 사회주의의 고수에 입각한 규제법의 성격이 강조됨으로써 엄격한 계획경제에 입각한 경제운용을 강조하여 일체의 실용주의적 요소를 배제하고 있는 것으로 판단할 수 있다. 그러나 이 법을 보면, 계획작성시 현실조건 반영 및 경제사업상 실리의 중시(제6조), 계획사업에서의 하부단위 및 생산자의 열의와 창발성 강조(제13조), 국제신용도의 제고를 위한 수출제품생산 중시(제32조) 등의 규정은 바로 실용주의적 측면을 포함하고 있는 것으로 평가할 수 있다. 이런 면에서 『인민경제계획법』이 1998년 북한경제의 현실을 반영한 북한헌법상 경제조항의 실용주의적인 입장에서의 변화내용과 배치된다는 일각의 평가는 타당하지 않다. 실제로 북한은 현시점에서 사회주의원칙을 고수하되, 경제관리체제와 우리 식대로의 개선을 강조하여 경제정책의 변화를 시사하고 있다. 이는 경제사업에서의 실제인 이익실현 내지 변화된 환경과 조건에 맞는 경제사업의 추진 등의 실익을 중시하는 표현으로 대변되고 있다.<sup>50)</sup>

## V. 맺음말 : 北韓의 人民經濟計劃의 展望

북한의 『인민경제계획법』은 종래 북한에서 강조되어 온 인민경제계획에 관한 원칙과 내용을 법제화한 것으로 사회주의경제원칙에 입각한 북한식 경제노선의 고수의 입장을 견지한 것이지만, 일면 현실과 실리에 입각한 경제정책의

49) 김정일체제의 경제정책의 전망에서 북한이 실리추구형 사회주의원칙의 고수, 북한식 '사회주의시장경제'의 추구, 점진적인 대외개방의 모색 등에서 발전적인 변화의 모습에 관한 분석은 김영윤, "김정일체제의 경제정책과 남북한 경제협력", 『統一研究論叢』, 제7권 2호, 민족통일연구원, 1998, 101~109면.

50) 이러한 변화의 모습은 다음의 북한문헌에서 찾아볼 수 있다. 전정호, "위대한 수령님의 시정연설은 공화국 정권활동의 일관한 지침", 『민주조선』, 1998년 9월 22일; 김정일, "경공업을 발전시키며 경제관리 연구사업을 잘할 데 대하여", 『김정일선집』, 평양, 조선로동당출판사, 1998, 23~25면.

추진이라는 실재를 드러내고 있다. 생각건대 인민경제계획에서 국가와 당의 중앙집권적 지도, 군중노선의 관철 등 종래의 주장을 재차 강조한 것은 그만큼 북한경제의 통제결여와 현실변화에 대한 맹목적인 거부의 불가능을 반증하는 것이라는 역설이 가능할 것이다.

이에 북한의 『인민경제계획법』과 관련하여 북한의 인민경제계획에 대한 전망을 다음의 측면에서 살펴볼 수 있다. 이는 북한의 경제발전방향과 향후 남북경제교류·협력에 미치는 영향과 관련된 것이라 할 수 있다.

첫째, 북한의 경제개혁·개방과 관련하여 보면, 『인민경제계획법』은 사회주의경제체제의 원칙에 입각한 원칙적 규정으로서 당위론적 측면에서 계획경제 운용방식을 법에 규정한 것이라 할 수 있다. 이 점에서 이 법은 북한의 경제개혁의 방향과 역행하는 것이라 할 수 없다. 『인민경제계획법』은 북한이 인민경제계획하에서 새로운 전환이 필요한 절박한 요구에 의해 기존의 계획사업의 편향성을 극복하고 효율성을 제고하기 위한 원칙을 재정립하기 위한 시도에서 마련된 것임을 인식할 필요가 있다. 이 법은 결코 북한의 경제현실을 외면한 과거회귀를 위한 법적 조치와는 다른 시각에서 북한의 경제개혁 내지 경제정책의 변화움직임의 일환으로 이해할 필요가 있다. 북한은 경제난에 의해 성행하게 된 경제부문에서의 자유화 내지 자본주의 풍조의 만연을 경계하고 있다. 그래서 『인민경제계획법』은, 북한이 계획경제의 모순과 제한성을 극복하려는 과정에서 일부 자본주의 시장경제원리를 도입하려는 시기에 사회주의 계획경제의 우월성을 정식화하고 군중노선에 기초한 계획화의 원리와 방법론을 재차 강조함으로써 자본주의적 풍조의 유입 내지 만연에 의한 체제와해의 위기감을 표출한 것이라 할 수 있다. 이런 점에서 북한주민의 사회주의 이탈에 대한 경각심을 고취하여 사회적 통제강화를 통한 체제고수의 의지를 강화하기 위한 취지에서 이 법을 이해할 수 있다.

둘째, 북한의 대외경제개방과 관련하여 보면, 『인민경제계획법』은 북한의 대외경제개방정책의 추진을 가로막는 법제라고 보기 어렵다. 북한은 어떠한 분권화 내지 자유화를 허용하지 않고 계획권 밖에서의 경제활동의 요소를 배제하도록 지도·통제한다는 점을 강조하고 있으며, 『인민경제계획법』도 이에 입각함으로써 북한의 경제운용이 중앙집권적·통일적 지도원칙의 고수와 엄격한 계획경제원칙에 기초한 방향을 지향할 것임을 알 수 있다. 그러나 이러한 북한의 입장은 자본주의적 요소의 배격 내지 엄격한 계획경제의 고수보다는

북한의 전환기적 상황을 고려하여 개혁·개방에 따르는 자본주의적 요소의 확산에 의한 체제위기의식을 반영하고 체제이반에 대한 경각심을 고취하기 위한 것이다. 그런 면에서 『인민경제계획법』은 북한의 대외경제개방이라는 대세적 관점에서 이를 거부하는 법제라고 단정할 수 없다. 이는 북한 경제의 대내외적 측면에서의 이원적 운용에서 찾아볼 수 있다. 북한은 대내적인 면에서 북한주민에 대한 통제강화를 통한 체제수호에 역점을 두는 한편 체제불안의 위기를 전환하기 위하여 대외경제개방정책을 제한적이지만 적극적으로 추진하고 있다. 그 내용은 부분적이거나 자본주의경제원리를 도입하여, 이른바 ‘특수경제지대’를 설정하여 북한주민과 격리한 가운데 경제적 실리를 중시하는 실용주의적 입장에서 전개되고 있다. 최고인민회의 제10기 2차회의에서도 어려운 환경 하에서도 새로운 도약을 강조하는 북한의 경제인식을 잘 드러내었다. 북한은 경제난을 자체 능력으로 해결할 수 없는 상황에서 자립적 민족경제노선에 의한 폐쇄적 체제의 비현실적이며, 내부지향에서 외부지향의 경제구조의 확대를 위한 수출지향적 경제구조를 지향하여야 하는 현실을 인식하고 있다. 이러한 상황에서 북한은 대외경제개방의 정책을 계속 추진할 것이다. 이 점은 북한의 경제자유무역지대의 확대움직임, 최고인민회의에서의 1998년도 예산결산과 1999년도 예산안공표 등에서 대외적 신인도를 제고하여 대외경제개방을 확대하려는 자세에서 찾아볼 수 있다.

셋째, 남북경제교류·협력이라는 면에서 북한의 경제개혁 내지 개방의 기본적인 입장을의 변화가 없는 만큼 『인민경제계획법』에 의해 남북경제교류·협력이 전면적으로 거부될 것이라는 판단은 현실적이지 못하다. 무릇 북한의 경제회복이 체제안보와 직결되어 있는 연관성을 고려할 때, 북한은 경제난극복과 경제회생을 북한주민에게 체감할 수 있도록 하여야 하는 과제를 안고 있다. 이를 위해 남북경제교류와 협력기반의 확대는 현실적 대안일 수밖에 없다는 점에서 남북경제교류·협력은 확대해 나갈 것이다. 이는 남한의 대북정책의 정경분리원칙과 이른바 북한식의 정경분리정책을 통하여 민간부문에서의 교류·협력의 일환으로 추진될 것이다. 결국 북한의 남북경제교류·협력은 북한의 대외경제개방정책과 연계하여 추진될 것임을 알 수 있다.

전술한 바와 같이 북한의 『인민경제계획법』의 분석을 통하여 북한의 경제현실과 경제운용의 방향에 관한 원칙과 내용에 관하여 살펴볼 수 있었다. 여기서 무엇보다 북한이 국정운영의 지침을 종래 최고지도자의 교시 내지 말씀에

의해 제시하였던 자세에서 벗어나 이를 법제화를 통하여 대내적으로 공표하고 있다는 점은 주목할 만하다. 이는 북한의 법제를 통한 북한의 이해를 보다 가능하게 하며, 북한의 입장을 명확하게 알 수 있게 하는 북한의 변화인 것이다. 최근 북한의 법제정비의 양상을 보면, 『인민경제계획법』의 채택도 그러한 북한의 자세를 알 수 있게 하는 사례의 하나인 것이다. 따라서 앞으로 북한법제에 대한 분석에 의한 북한연구는 보다 심층적으로 이루어져야 할 것이다. 기실 남북한의 평화적 통일의 궁극적인 형태는 남북한의 법제통합을 통해 이루어지게 된다는 점에서도 다각적인 북한법제에 관한 연구의 활성화가 요청된다.