

北韓 企業의 私有化와 關聯法制的 정비

박 환 일 (경희대 법대 교수)

1. 問題의 소재
2. 南·北韓 民法의 비교
3. 體制轉換과 民法제도의 변경
4. 기타 關聯法制的 정비

1. 問題의 소재

北韓지역에서 私有化 조치를 단행할 때 法的인 根據가 있어야 함은 물론이다. 여기에는 ▷북한 체제가 어떠한 과정을 거쳐 무슨 내용으로 전환될 것인가, ▷북한지역에 대한 특별조치는 어떠한 立法형식을 취할 것인가, ▷사유화는 북한(의 國유재산¹⁾) 중에서 어느 범위까지 대상으로 할 것인가, ▷사유화와 밀접히 관련되어 있으면서 離散家族문제와 함께 懸案으로 대두되고 있는 土地소유권의 原狀回復(restitution) 문제는 어떻게 처리할 것인가, ▷사유화를 원활히 추진하기 위한 재원조달 내지 금융은 어떻게 이용할 것인가²⁾ 등의 논의가 선행되어야 할 것이다. 그러나 이러한 이슈는 고도의 정책적·전략적 판단을 요하는 사안이므로 본고의 목적상 논의를 생략하고자 한다.

그러나 어느 경우이든지 북한지역에서도 ▷개인의 인격이 존중되고, ▷私有財産權이 보장되어야 하며, ▷私的 自治의 원칙과 ▷過失책임주의 원칙이 적용되어야 한다. 나아가 신의성실의 원칙, 공공복리의 원칙도 법의 일반원리로서 보장되어야 할 것이다. 다시 말해서 우리 民法의 基本原理가 북한지역에서 그대로 통용되어야 한다는 의미이다.

북한지역에서 우리 민법 및 상법을 시행하기로 한 경우에는 법을 선포하는 것만으로는 충분치 않다.³⁾ 만일 북한 주민들이 사유재산권의 否定에서 전면 保障으로 체제가 바뀐 가운데 법률행위를 하는 것을 주저하거나 잘못 행동할 경우에는 전체 경제활동이 위축될 수도 있기 때문이다. 따라서 사전에 북한의 주민과 기업(법인)이 과연 우리 민법·상법을 제대로 이해하고 그에 따라 행동을 할 것인지 어느 정도 예측해볼 필요가 있

1) 북한지역의 國유재산은 북한법상 본래 國家 소유로 되어 있던 생산수단, 즉 토지, 기업소, 주택 기타 생산재는 물론이고 국가기관의 소속재산, 통일과정에서 소유자를 찾을 수 없어 國庫 환수된 재산, 범법자로부터 몰수한 재산 등이 모두 해당한다. 그러므로 사유화 조치를 취할 때에는 사유화가 가능한 대상을 명시하여야 할 것이다.

2) 박환일, “體制轉換國의 금융제도 개혁-폴란드의 사례를 중심으로”, 한국산업은행 조사부, 1997.

3) 지난 반세기 동안 北韓에서는 사회주의 이념과 원칙, 오직 金日成 부자의 ‘말씀’이 주민들의 법생활 내지 법의식을 지배해 왔다. 분단된 지 50년 이상 경과한 오늘날 북한 주민들이 볼 때 한국 법률은 생소하기가 어느 外國法이나 다름없을 것이다.

다.⁴⁾

따라서 본고에서는 外國의 사례를 참고하여 북한 주민들이 우리 민·상법을 얼마나 이해하고 따를 것인지 현행 북한의 민법체제와 비교해가면서 사유화의 시행에 필요한 법제 정비방안을 모색해 보고자 한다.⁵⁾ 두 체제의 법제에 同質的인 요소가 있다면 이를 토대로 공동인식의 범위를 넓히는 것이 중요하고, 異質的인 요소가 많다면 서로 이해를 구하고 시행과정의 혼란을 방지하는 일에 힘써야 할 것이다. 그러나 이 문제는 단지 법률적 행동[behavior]을 바꾸는 데 그치지 않고 사회의 규범과 공동생활 방식을 개혁하는 제도[system]상의 문제이며, 나아가 그 기본이 되는 사고관념 내지 현실인식[philosophy]까지 달라져야 하는 매우 복잡한 작업임을 유념할 필요가 있다. 그리고 본고에서 제시되는 필자의 의견은 어디까지나 하나의 假說 내지 方法論임을 밝혀둔다.

2. 南·北韓 民法의 비교⁶⁾

가. 北韓 民法의 基本原則

본래 공산주의 체제는 國家나 法이 존재하지 않는 공동체이므로 법은 공동생활을 영위하기 위하여 과도기적으로 필요한 것일 뿐 공산당의 규약·강령이 우선하였다. 더욱이 북한에서는 金日成·金正日 부자의 敎示가 절대적이므로 북한에서는 立憲主義·法治主義가 사실상 무의미하고 法典도 매우 불완전한 상태에 있다.

북한은 1972년 사회주의 혁명의 완성을 선포하고 사회주의 체제를 법적으로 확립한다는 취지에서 「조선민주주의 인민공화국 사회주의 헌법」을 제정한 이래 이를 구현하기 위한 법률제정 작업에 박차를 가하였다. 그후 1990년 최고인민회의 상설회의 결정으로 민법을 제정하고, 1991년 4월 최고인민회의에서 이를 승인함으로써 해방후 처음으로 성문화된 민법을 갖추게 되었다.⁷⁾ 이에 따라 북한 민법은 따로 성문법이 만들어진 토지법, 가족법 등을 제외하고는 “기관·기업소·단체 및 공민 사이에 서로 같은 지위에서 이루

4) 憲法은 제3조에서 “大韓民國의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다”고 하였으므로 한반도가 통일되었을 때 북한 지역에도 대한민국의 법률이 당연히 적용된다고 보아야 한다. 그러나 그 과정에서 있어서는 독일, 폴란드 등 체제전환국의 시행착오를 교훈삼아 개선책을 마련하여야 할 것이다.

5) 獨逸이 통일을 수행하는 과정에서 東西대화를 하나하나 법률적으로 진행시켜 나간 것에 비추어 현재 總論的인 연구에 그쳐 있는 남·북한 법제의 비교·연구가 좀더 본격적으로 행해져야 할 것으로 생각된다.

6) 洪天龍, “南·北韓民法의 동질성과 이질성”, 『高鳳法學』 제2권, 1998, 110~154면 참조.

7) 해방후 북한에 수립된 공산정권은 일제하에서 시행되던 舊民法(우리나라에서는 朝鮮民事令에 의하여 1959년말까지 依用)을 대신하는 법을 마련해 놓지도 않은 채 日帝 잔재를 청소한다는 명분하에 舊민법을 전면 무효화하였다. 이에 따라 북한에서는 성문화된 민법도 없고 그렇다고 사회주의 체제에 맞는 관습규범이나 판례도 없었으므로 김일성의 교시나 노동당의 강령으로 지배되는 상황에 처하게 되었다. 북한 당국은 그때 그때의 필요에 따라 「토지개혁에 관한 법령(1946)」, 「국영사업장관리령(1946)」, 「제품공급계약에 관한 규정(1956)」, 「시효에 관한 규정을 승인함에 대하여(1961)」 등의 단행 成文法規를 공포하여 시행하였다.

어지는 재산관계를 규제하는”(北民 2조) 일반적인 법이 되었다. 원래 공산주의는 商人이나 상거래의 특수성을 인정하지 아니하였으므로⁸⁾ 북한의 민법은 우리나라의 상법 및 대부분의 경제법까지 포함하는 넓은 의미를 갖고 있다.

북한 민법의 제정 직후 북한의 정부기관지 『민주조선』은 1991년 4월 23일자에서 동 법률의 기본원칙을 다음과 같이 소개하고 있다.

- ① 재산관계에서 사회주의 경제제도를 끊임없이 튼튼히 한다.
- ② 재산거래의 설정과 실현에서 계획과제를 어김없이 수행한다.
- ③ 재산관계의 설정과 실현에서 『大安의 사업체계』⁹⁾의 요구를 구현한다.
- ④ 재산관계의 설정과 실현에서 국가의 인민적인 시책이 근로자들에게 더 잘 미치도록 한다.
- ⑤ 근로자들에게 재산관계에 널리 참가할 수 있도록 온갖 편리와 조건을 보장한다.
- ⑥ 재산관계의 설정과 실현에서 집단주의를 높이 발양한다.
- ⑦ 재산관계의 설정과 실현에서 국가와 사회의 이익을 앞세우고 개별적 기관·기업소·단체나 공민의 이익이 철저히 보장되도록 한다.

특히 북한 헌법 제20조는 “생산수단은 국가와 협동단체만이 소유한다”고 규정하고, 민법 제3조에서도 “생산수단에 대한 사회주의적 소유는 조선민주주의 인민공화국의 경제적 기초”라고 규정하는 등 북한에서는 생산수단 등 유형자산의 소유권을 대부분 국가가 독점하고 있다. 개인에 대하여는 제한된 소비품에 한하여 소유를 허용하고 있으며, 개인적·소비적 사명에 어긋나게 소유권을 어긋나게 행사하는 것을 엄격히 금지하고 있다(北民 58, 60조). 사유화란 결국 국가의 소유권을 개인과 기업에 되돌려주는 것을 의미하는 바, 북한의 현행 소유권제도는 어떠한지 구체적으로 알아보기로 하자.

나. 北韓의 物權제도

북한 민법 제2편에서는 일반규정, 국가소유권, 협동단체소유권, 개인소유권으로 구분하고, 제39조에서는 “소유권을 가진 자는 법이 정한 범위 안에서 자기의 소유재산을 차지하거나 리용·처분할 수 있다”고 규정하고 있다.

북한에서의 소유권은 법률에 의한 제한뿐만 아니라 黨과 사회주의의 생활규범에 저촉

8) 어떤 의미에서는 이데올로기 이전의 사실문제이기도 하다. 공산화된 국가에서는 자연스럽게 商人과 小企業인이 자취를 감추었는데 이는 상거래 제도가 폐지되었기 때문이 아니라 과중한 稅金으로 이들이 더 이상 사업을 계속할 수 없었기 때문이다. 어느 나라에서나 상인·소기업인들은 정치적으로 숙청을 당하지 않더라도 滯納세금으로 재산을 대부분 빼앗기고 말았다.

9) 북한 헌법 제30조에 규정된 大安의 사업체계란 조선노동당의 지도적 역할 강화, 경제적 자주보다 정치·도덕적 자주를 앞세우는 정치사업의 우선, 공장·기업소의 관리·운영에서 공장단위위원회와 집체적 토의의 관철, 중앙집권화된 계획적 관리와 지도 및 노동당 간부와 지배인의 현장지도 강화가 포함된 軍중노선의 관철, 중앙집권화된 계획적 관리와 독립재산제의 실시 등을 골자로 한다.

되지 않는 범위내에서만 권리의 행사가 가능하다. 따라서 소유권에 속하는 수익권이라는 개념도 사회주의 체제에 어울리지 않는다는 이유로 사용하지 않고 물건의 貸借관계도 수익이 아니라 법률적 지위를 변경하는 처분으로 파악하고 있다. 더욱이 용익물권이 나 담보물권에 대해서는 개념조차 인정하지 않고 있다.

다. 國家 및 法人의 權利能力 · 行爲能力

북한 민법에서는 국가·법인·공민을 법률관계의 당사자로 인정하고 있다. 이중 법인은 기관, 기업소 및 단체를 말하는데, 국가적 법인(예산제 국가기관, 독립채산제 국영기업소)과 사회단체법인(협회, 동맹), 합영회사로 크게 나눌 수 있다.

1984년 제정된 합영법에 따라 외국기업이 북한기업과 합작으로 설립하는 합영회사를 제외하고는 모두 국가적 필요에 의하여 만들어진 공법인의 성격을 갖는다. 바꿔 말하면 이들 법인은 국가경제계획의 전체 틀 속에서 각자 담당하여 수행하여야 할 임무와 과업이 엄격하게 정해지고 이를 조금이라도 벗어난 행위는 전혀 용납되지 않는 것이다.

무엇보다도 북한에서는 “국가가 국가소유관계를 비롯한 일정한 民事법률관계에서 직접 당사자가 된다”(北民 18조). 북한에서 국가란 프롤레타리아 독재기능을 수행하는 만능의 권력기구로서 독재기능 수행에 필요한 법을 스스로 제정하므로 자신의 권리능력을 스스로 결정하는 위치에 있다. 그러므로 북한 헌법 제21조는 “국가소유권의 대상에는 제한이 없다”고 선언하고 있는 것이다.

라. 法律行爲 - 契約의 종류

북한에서는 법률행위가 유효하기 위해서는 법률행위의 당사자가 행위능력이 있고, 그 내용이 법과 사회주의적 생활규범에 위반하지 아니하며, 구두·서면형식이 모두 가능하나 법이 일정한 서면형식을 강제하는 경우에는 이에 따르도록 하고 있다(北民 26조). 의사표시는 당사자의 진실한 의사를 반영하여야 하고, 조건의 발생과 결부된 경우에는 조건이 성취되어야 한다(北民 26, 28조).

우리 민법에서도 법률행위는 선량한 풍속 기타 사회질서(民 103조) 등 강행법규에 위배되어서는 안되지만, 북한에서는 사회주의적 생활규범이라는 체제유지에 장애가 되는 어떠한 행위도 용납되지 않는다는 제재의 성격이 강하다. 이점은 대표적인 법률행위인 계약에서 더욱 분명히 나타난다.

북한에서의 계약은 기관·기업소·단체와 공민 사이, 또는 공민 상호간에 널리 행하여지는 법률행위이지만, 국가 주도의 계획경제 과제를 수행하는 수단으로서의 의미와 역할에 초점이 맞추어져 있다. 따라서 북한 민법에서도 경제계획 과제에 따른 계획계약과 그렇지 않은 일반계약을 구분하고 있다.

計劃契約이란 “인민경제를 실행하며 경제관리에서 독립채산제를 정확히 실시하기 위하여 계획에 기초하여 기관·기업소·단체 사이에 체결되는 것”을 말하는데(北民 90조), 자재공급계약, 상품공급계약, 농업생산물공급계약, 기본건설시공계약, 화물수송계약 등 다섯 가지 유형이 있다. 계획계약의 당사자는 인민경제계획 과제를 부여받은 기관·기업소·단체 등이며, 인민경제계획을 가장 정확히 합리적으로 수행할 수 있도록 계약 내용을 정해야 한다. 계획계약은 그 체결이 의무적일 뿐만 아니라 그 내용이나 이행에 있어서도 인민경제계획에 의한 엄격한 제약을 받고, 이를 둘러싼 意見相異(분쟁)는 중재절차로 해결하여야 한다(北民 91, 92조)

반면 인민경제계획에 기초하지 않는 일반계약은 기관·기업소·단체 외에도 일반 공민도 계약을 체결할 수 있는데 경제생활을 영위할 수 있도록 상대방을 정하여 다양한 형태의 계약을 맺을 수 있게 하고 있다. 전형적인 일반계약으로는 팔고사기 계약, 작업봉사계약, 보관계약, 빌리기 계약, 위탁계약, 여객수송계약, 저금계약, 보험계약, 위임계약, 꾸기 계약, 은행대부계약, 합동작업계약 등 12종이 인정되고 있다. 우리 민법에 열거되어 있는 계약형태에 비하면 단순한 편이지만 따로 상법이 없는 만큼 상사계약까지 망라하고 있는 것이 특징이다.

마. 債權關係에 대한 國家의 개입

우리나라는 私的 去來에 있어서 특별히 法律로 제한하지 않는 한 어디까지나 개인이 자유롭게 행동할 수 있도록 하고 있다. 이를 ‘법률행위 자유의 원칙’ 또는 ‘私的 自治의 원칙’이라고 하거니와 자유민주적 기본질서의 한 축을 이루고 있다.

그러나 북한에서는 사인간의 채권채무관계에 대해서도 국가가 개입하여 통제할 수 있게 되어 있다. 즉 북한 민법 제69조는 “채권채무관계에서 값은 국가가 정하였거나 평가한 값 또는 당사자들이 합의한 값으로 정하고 계산한다”고 하고, 이러한 가격규율을 어기고 더 주고받은 돈이나 물건은 돌려주지 않고 국고에 환수하는 것으로 하고 있다. 물건값에 대한 국가의 평가는 강행규정으로서 당사자의 합의에 의하더라도 달리 정할 수 없게 하고 있다.

바. 過失責任의 원칙

북한 민법 제241조는 “민사책임은 법이 달리 정하지 않은 이상 허물이 있는 경우에 진다. 계약 또는 법을 어긴 자가 자기에게 허물이 없다는 것을 증명하지 못하면 허물은 그에게 있는 것으로 본다”고 규정하여 우리 민법과 같은 과실책임의 원칙을 분명히 하고 있다.

그러나 예외적으로 過失責任의 원칙을 다소 변형시키고 있는데, ① 16세 미만의 무능

력자의 허물로 인한 권리침해에 대하여는 부모·후견인 기타 통제할 의무가 있는 자가 책임을 지고, 16세 이상 17세 미만의 부분적 행위능력자의 불법행위에 대해서는 본인의 지불능력을 벗어난 부분에 한해 부모 또는 후견인이 책임을 진다(北民 243, 244조).

또 ② 기관·기업소·단체의 성원이 직무수행 과정에서 남의 재산이나 인체에 해를 준 경우 그 기관·기업소·단체가 민사책임을 지고(北民 245조), ③ 관리하고 있는 짐승이 남의 재산이나 인체에 해를 준 경우 짐승의 임자나 관리자는 그 손해를 보상하여야 하며(北民 248조), ④ 기관·기업소·단체가 주위환경에 큰 위험을 줄 수 있는 대상을 다루거나 작업을 하는 과정에 남의 재산이나 인체에 해를 준 경우 허물이 없어도 민사책임을 진다(北民 255조)고 하여 일종의 무과실책임을 인정(피해자에게 과실이 있는 경우에 한하여 면책)하고 있다. ①~④는 우리 민법상 책임무능력자의 감독자의 책임(民 755조), 사용자의 배상책임(民 756조), 동물의 점유자의 책임(民 759조), 공작물 등의 점유자·소유자의 책임(民 758조)과 유사하지만 우리 민법에서는 주의의무를 다한 경우에 면책되는 것과 다르다.

3. 體制轉換과 民法제도의 변경

사회주의 체제를 市場經濟(자본주의) 체제로 전환할 때 대부분의 경제활동(즉 私的 거래)을 규율하는 私法규정은 어떻게 바꾸어야 하는가. 이와 똑같은 과정을 겪은 외국의 사례를 통하여 알아보기로 하자.

가. 舊東獨의 경우

舊동독 지역에서는 1975년 독일민주공화국 민법전(ZGB)가 제정될 때까지 형식적이기는 하지만 종전의 독일 민법전(BGB)이 시행되었다. ZGB가 시행되기 전에도 노동관계, 가족관계, 기업의 계약관계, 농업생산협동조합, 노동자 주택공동조합 등은 별도의 법률로 규율되었다. ZGB는 1975년을 기하여 BGB를 완전 대체하는 사회주의 민법전으로 자리를 잡았다. 즉 “자신의 물질적·문화적 수요를 충족시키기 위하여 공민이 기업과, 또는 공민 상호간에 법률관계를 맺을 때 적용”되는 ZGB는 소비재와 용역의 공급 등에 있어서 공민이 자율적으로 거래내용을 정할 수 있도록 하였다.

그러던 차에 1990년 10월 3일 兩獨 통일조약에 의하여 BGB가 舊동독 지역에도 확대 적용되기에 이르렀다(통일조약 제1 부속의정서 3장 B부분 2절). 다만, BGB의 일부 규정은 舊동독지역에서는 그 적용이 배제되었다.¹⁰⁾ 이는 1990년 동독측이 스스로의 主權을 포기하고 자체 청산을 통해 독일연방에 합류(서독 기본법 23조)하기로 결정했기 때문에

10) 홍천룡, 전계 논문, 107~108면.

가능했다. 이에 따라 西獨의 행정조직을 비롯한 전반적인 제도적 틀뿐만 아니라 법률제도, 조세제도, 사회보장제도 등이 동독지역에도 즉각 시행되었다.¹¹⁾ 한편 聯邦信託廳(Treuhandaanstalt)이 한시적으로 설립되어 舊동독지역의 사유화 작업을 본격적으로 추진하였다.

나. 폴란드의 경우

폴란드¹²⁾는 民法을 시장경제 요건에 적합하게 바꾸기 위해 다음 세 가지의 문제를 해결하여야 했다.¹³⁾ 첫째, 所有權의 보장은 헌법 개정¹⁴⁾으로 명문화되었지만, 사유화를 원활히 추진하기 위한 증권거래제도는 공산주의 체제에서는 존재하지 않았으므로 새로 창설할 필요가 있었다. 그리고 국가독점 체제하에서 운용되던 은행·보험업 분야는 시장경제 조건에 맞게 당장 개혁을 서둘러야 했다.

둘째, 국유기업 등 정부 소유의 재산을 私有化하기 위한 법적 기초를 확립하지 않으면 안되었다.

셋째, 근본적으로는 민법을 어느 범위까지 어떠한 방법으로 개정할 것인가 하는 문제가 대두되었다. 폴란드 민법이 西歐 기준으로 제정된 입법연혁에 비추어 새로운 현실에 적용하는 데에는 큰 문제가 없었다. 그러나 민법이 규율하는 사항이 워낙 복잡다양하여 이를 일일이 개정하는 데 엄청난 시간이 소요될 뿐 아니라 商去來행위를 새로 규정하는 것도 만만치 않았기 때문이다.

11) Juergen B. Donges, "German Unification: Economic Consequences and Policy Lessons", Institute for Global Economics Distinguished Lecture Series 98-04 (세계경제연구원, 한국무역협회 등이 공동주최한 제12차 세계무역포럼 주제발표), 1998.11.

12) 여러 체제전환국 중에서 폴란드가 우리의 관심을 끄는 이유는 ▷東·西獨의 경우처럼 '吸收(absorption) 방식'이나, '編入(integration) 방식'이나 논란을 벌일 필요가 없어 객관적으로 통일의 프로세스를 연구해 볼 수 있다는 점(Marcus Noland, "Some Unpleasant Arithmetic Concerning Unification", APEC Working Paper 96-13, Institute for International Economics <<http://www.iie.com/9613.htm>>, 1996), ▷폴란드는 공산화되기 전에 이미 서구문물을 흡수하여 상당한 근대화를 달성하였던 것이 日帝에 의한 산업화가 남한보다 앞서 있었던 北韓과 어느 정도 공통점이 있는 점, ▷90년대 들어 폴란드에 非共產 정권이 들어서면서 사회계층간의 이해관계 대립으로 제도개혁이 지지부진했던 것 역시 한반도 통일후 주변 국가와 현지주민, 월남 失鄉民, 離散家族들이 각자 이해관계를 주장할 경우 그와 비슷한 상황이 벌어지지 않을까 예견된다는 점 때문이다. 그 반면 독일식 통일은 ▷사전에 준비할 겨를이 없이 통일이 급작스레 이루어졌고 ▷EU 기준에 입각하여 주민의 이동을 막을 수 없었으며 ▷동독 주민이 서독 편입을 열렬히 원했던 데다 ▷聯邦信託廳이 개입하여 舊재산권의 원상회복을 원칙으로 하였고 때문에 우리에게 좋은 모델이 될 수 없다는 견해가 있다. 세계경제연구원 국제 심포지엄, "통일한국경제의 최우선 정책과제", 1997.10.7~10.8.

13) Bogudar Kordasiewicz & Marek Wierzbowski, "Polish Civil and Commercial Law", *Legal Reform in Post-Communist Europe - The View from Within*, pp.163-209, Edited by Stanislaw Frankowski & Paul B. Stephan III, Martinus Nijhoff Publishers, 1995.

14) 폴란드 憲法 제7조 제1항은 "폴란드 공화국은 소유권·상속권의 보호와 개인의 소유권에 대한 포괄적 보호를 보장한다"고 선언하고, 공공의 목적을 위하고 정당한 보상이 인정되는 경우에만 收用이 허용된다고 규정하고 있다. 법무부, 『東歐諸國 체제개혁 개관 - 法制·司法改革과 體制不法清算』, 1996, 64면.

이러한 법과 현실의 갭을 극복하기 위해 2차 대전 전의 商法을 부활시키자는 논의가 대두된 가운데 민법의 관련 규정을 새로운 거래형태에 맞게 전문화시키자는 견해도 나왔다. 1989년초 민법을 개정할 때에는 우선 일상적으로 발생하는 급한 안건부터 처리하고 나머지 문제는 천천히 논의하기로 하는 단계별 해결방안이 채택되었다. 그리하여 1990년 7월 1단계 民法改正이 단행된 데 이어 민법과 非민법 규정을 일치시키는 작업이 진행되었다.

다. 北韓의 경우

북한의 民法제도에서 살펴본 바와 같이 북한의 법제도에 익숙한 북한의 주민이나 기업들로서는 私有化와 관련된 새로운 제도에 적응하기란 쉽지 않을 것으로 당연히 예상된다. 그러므로 법제면에서는 私有재산권을 존중하고 私的自治를 인정하는 법질서를 북한 지역에 적용하면서 주민들의 경제관념과 의식을 서서히 바꿔나가는 작업을 동시에 추진하여야 할 것으로 생각된다.

외국의 사례에 비추어 당장 필요한 제도부터 시행하되, 일정 기간의 과도기를 상정하고¹⁵⁾ 북한 주민들이 쉽게 적응할 수 있는 법제도를 고안하여 임시적인 特別措置法 등의 형태로 북한 지역에 실시하는 것을 검토해볼 수 있을 것이다. 이하에서는 우리 民法·商法을 북한지역에도 시행하는 것을 전제로 무엇부터 적용할 것인지 그 優先順位를 모색하고자 한다.

(1) 私有재산권의 인정

무엇보다도 재산권에 관한 공산주의 이데올로기를 철폐하고 개인의 소유권을 인정하여야 한다. 마르크스 이론에 의하면 所有權(ownership)은 사회적(social) 소유권과 개별적(individual) 소유권, 개인적(personal) 소유권으로 나누었는데 이를 하나의 법개념으로 묶는 작업부터 착수해야 할 것이다.¹⁶⁾

國家所有의 재산에 대하여는 가장 적합한 사유화의 방법을 적용하되 個人이나 法人 앞으로 소유권을 신속히 이전하도록 한다. 사유화의 중간단계로 북한 주민들이 친숙한 조합이나 단체 형태의 共同所有 방식도 모색할 수 있으며, 그 다음 단계에서는 市場 메

15) 이 문제는 휴전선이 사라지고 南北 자유왕래가 실현되는 상황을 가정해볼 때 극명하게 드러난다. 따라서 구성원 교수는 북한 정권의 붕괴로 통일이 급작스레 이루어질 경우 북한 주민의 대량 남하를 南韓 노동시장에서 흡수할 수 있는 인력의 2~4배(적절한 對北투자가 이루어지지 않는다면 7배)에 달할 것으로 예상하고, 북한 주민의 이동은 특별한 경우 외에는 북한 경제전망에 대한 낙관론이 자리잡을 때까지 일정 기간 허용되어서는 안된다고 강조하고 있다. 구성원, “남북한 인구의동에 관한 대책방안”, 세계경제연구원 국제 심포지엄, 1997.10.7.

16) 「社會的 소유권」은 국가 또는 협동조합에 속하는 것이고, 「個別的 소유권」은 물건을 생산 목적에 사용하고 「個人的 소유권」은 개인의 만족을 위해 소비에 사용하는 것이다. 이들 소유권은 그 보호의 정도가 달라 사회적 소유권을 침해하는 행위는 重罰에 처해졌다.

커니즘을 활용하여도 좋을 것이다.

(2) 專擔機構에 의한 私有化 추진

사유화 대상을 선정한 후 구체적인 방법을 결정할 때 自營業의 성격이 강한 소기업이나 점포는 연고가 있거나 인수를 희망하는 개인에게 拂下 방식으로 넘겨주면 될 것이다. 주택이나 소형 주택도 마찬가지이다.

그러나 자산규모 및 종업원수가 일정 수준 이상인 중기업과 대기업, 특히 70년대 이후 창설된 聯合기업소(이른바 콤비나트)는 그에 적합한 사유화 방안을 모색하여야 한다. 구체적인 방안과 필요성에 대하여는 앞에서 상세히 논의하였으므로 여기서는 법제면에서 사유화를 뒷받침하는 방안을 중심으로 검토하고자 한다.

우선 「북한지역 국유재산 사유화촉진법」(가칭) 등 특별법을 제정하여 사유화와 관련된 민법·상법상의 특례를 부여하고 금융·세제상의 지원방안을 명시하는 것이 효과적이라고 생각한다.

또한 독일의 연방신탁청과 같은 사유화 전담기구(Privatization Agency)를 설치하기 위한 근거법을 제정하고 限時的으로¹⁷⁾ 사유화를 추진하는 데 필요한 권한과 기능, 기구 조직, 각종 특례조치를 부여할 필요가 있다. 다만, 이 기구는 그 목적과 한시적 성격을 고려하여 정부기구로부터 독립시키되, 기구 운영에 따른 결손은 궁극적으로 납세자의 부담으로 돌아가므로 주무부처의 감독을 철저히 받도록 해야 할 것이다. 이와 관련해서는 우리나라가 1997년말부터 IMF(국제통화기금) 체제하에서 강도 높은 구조조정을 실시할 때 이를 촉진하기 위하여 제정한 「금융기관 부실자산 등의 효율적 처리 및 成業公社의 설립에 관한 법률」 등의 입법례가 참고가 될 수 있을 것이다.

북한에 설립할 사유화 전담기구(가칭 「國有財産管理廳」)는 생존능력이 있는 북한의 기업은 국내외 투자자들에게 가능한 한 신속하게 매각하고, 존립이 어려운 기업은 청산하는 기능을 수행하게 되므로 그 공익적 성격에 비추어 국가가 설립하되 자금조달은 정부 및 중앙은행 등의 금융기관으로부터의 차입, 채권 발행뿐만 아니라 국제금융기구로부터의 차관, 외국 정부의 원조 등 가능한 수단을 모두 망라하여야 할 것이다.

그러나 사유화 전담기구는 IMF 체제하에서의 기업구조조정 경험, 외국의 시행착오 사례¹⁸⁾에 비추어 볼 때 다음과 같은 원칙에 의하여 운영되도록 하는 것이 중요하다.

첫째, 사유화를 둘러싸고 이해관계자들 사이에 다툼이 있거나 다툼이 예상되는 기업

17) 私有化 전담기구는 그 목적이 국유재산의 사유화에 있으므로 신속한 목적달성을 추구하는 의미에서 존립기간을 限時的으로 하는 것이 타당하다. 다만, 그 기간은 사유화 담당직원의 관료제화를 방지하고 작업의 효율을 극대화하기 위하여 가급적 짧게 잡을 필요가 있으나 부동산 등의 매각은 景氣의 영향을 많이 받고 일시에 대량 매물이 쏟아져 나오면 시장을 교란하게 되므로 다소 여유를 둘 필요가 있다. 독일의 신탁청은 존립기간을 3년으로 정하였다가 사유화의 부진으로 1년 더 연장한 끝에 1994년말 해체되었다. 그와 흡사하게 美國 금융기관의 부실자산을 정리하기 위하여 1989년 8월 설립된 整理信託公社(Resolution Trust Corporation)는 1995년말 그 임무를 성공적으로 완수하고 해체되었다.

18) Donges, 전계 강연초록.

또는 자산은 취급하여서는 안된다. 訴訟을 통한 분쟁해결에는 많은 시간이 소요되고 그 비용 또한 만만치 않을 터이기 때문이다. 독일의 사례에서 보듯이 원소유자에 대하여 금전적 보상이 아닌 원상회복을 원칙으로 할 경우에는 문제의 자산을 되찾으려는 소송의 남발¹⁹⁾로 사유화 작업이 크게 차질을 빚을 가능성이 크다.²⁰⁾

둘째, 대상기업·자산을 정리함에 있어서 신속한 처분 또는 유리한 조건의 매각 등 우선순위를 분명히 정하여야 한다. 만일 신속하게 처분하는 것을 우선한다면 당장 大量失業이 발생하고 需給의 불균형으로 시장이 교란될 가능성을 감수해야 한다. 반면 제일 유리한 가격으로 매각하는 것을 기준으로 할 경우에는 해당 기업을 제값 받고 팔기 위해 추가투자가 불가피하고 여기에는 막대한 투자자금과 경영능력을 갖춘 관리자가 투입되어야 한다. 그 뿐만 아니라 사유화가 지체되고 경우에 따라서는 기업이 실패로 끝날 가능성도 염두에 두어야 할 것이다.

셋째, 사유화를 위하여 대상기업을 인수할 때 부채에 대하여 원리금 감면 또는 채무부인 등의 기준을 정하여야 한다. 국내의 금융기관이나 다른 기업에 대한 채무는 물론 외국 금융기관·기업에 대한 채무도 적지 않을 터이므로 원리금 감면에 관한 분명한 기준이 없으면 이를 둘러싼 분쟁으로 사유화 자체가 곤란해질 우려가 있다.

또 악의적인 기업 관계자는 사유화에 임박하여 가공의 채무를 부담하여 개인적 이익을 도모할 가능성도 있으므로 이러한 편과행위(preferences)에 대해서는 否認權(avoidance) 제도를 도입할 필요가 있을 것이다.

넷째, 구체적인 사유화의 방법은 사안에 따라 競爭入札이나 隨意契約 중에서 선택하더라도 국유기업 또는 재산에 대한 북한 주민들의 기여도를 감안하여 상당 부분은 바우처²¹⁾ 방식으로 無償분배하는 것을 고려하지 않으면 안된다. 이 방안은 바우처 소지인이 권리를 행사하고 이익을 증대시킬 수 있는 投資基金²²⁾의 설치, 바우처 유통을 위한 거

19) 북한 소재 토지 등의 자산에 대하여 원소유자에 대한 原狀回復을 원칙으로 할 경우 각종 입증방법에 대한 司法판단이 용이하지 않을 뿐만 아니라 관련서류의 위조·변조 등 부정행위가 충분히 예상되는 만큼 이로 인한 엄청난 사회적 비용과 혼란이 우려된다. 독일의 경우 재산권에 관한 수 백만 건의 다툼이 완전 해결되는 데는 약 10여년의 기간이 소요될 것으로 예상되고 있다.

20) 美 국제경제연구원(IEE)의 마커스 놀랜드 선임연구원은 독일의 경우 공산정권에 의해 몰수되었거나 국유화된 재산을 原소유자에게 반환하는 정책을 채택한 결과 舊東獨 지역내의 사유화 및 민간투자가 크게 지연되었다고 지적하고 韓國에 대하여는 이러한 失策을 되풀이하지 말 것을 권고하고 있다. Noland, "German Lessons for Korea: The Economics of Unification", *Working Paper* 96-3; "Some Unpleasant Arithmetic Concerning Unification", *Working Paper* 96-13; 독일 콜로뉴大 정치경제연구소의 돈게스 교수도 북한에서 소유권제도를 설정할 경우 금전보상 원칙이 원소유자에 대한 반환 원칙보다 우선적으로 채택되어야 한다고 강력히 권고하고 있다. Donges, 전계 강연초록.

21) 정상적인 사유화에 있어서는 인수자가 그에 상응하는 투자를 하는 것이 원칙이다. 그러나 국내저축이 크게 부족한 舊체코슬로바키아, 폴란드 등 東歐의 체제전환국에서는 대중적 사유화(mass privatization)의 일환으로 資力이 없는 국민들에게 바우처(voucher, coupon)를 無償 또는 상징적인 금액으로 분배하여 국유재산에 대한 지분권을 취득할 수 있는 기회를 제공하였다. 이 경우 바우처는 주식과 거의 같은 기능을 수행하므로 그 유통거래를 허용할 경우에는 증권거래소의 설립이 전제가 되어야 한다.

22) 투자기금(investment fund)이란 본래 일반공중의 투자자금을 모아 유망기업에의 투자를 목적으로 하는 펀드를 말하지만, 체제전환국의 私有化 과정에서는 주민들로 하여금 사유화의 果實을 均霑하게 하기 위한 수단으로 사용되었다. 예컨대 폴란드에서는 국내저축이 부족하고 기업의 재무구조가 부실하여 사유

래소의 설치 등 사전준비 작업이 필요하지만, 앞서 말한 바와 같이 북한 주민이 현지에 잔류하여 경제재건에 기여할 수 있는 강력한 動因을 제공할 것이다.

다섯째, 사유화 전담기구는 되도록 신속히 대상기업·자산에 대한 조사에 착수하여 소재지, 종류 및 형태, 고용현황, 처분의 난이도, 처분시 예상되는 장애요인 및 법률 대책, 현금흐름(cash flow) 발생 여부 등을 기준으로 상세한 데이터베이스를 구축하여야 한다. 효율적인 마케팅을 염두에 두고 가급적 컴퓨터 시스템으로 구축하되 외국인투자자들이 데이터에 쉽게 접근할 수 있도록 英文을 병기하는 것이 좋을 것이다.

(3) 새로운 契約과 銀行거래의 정착

사유재산권의 인정과 함께 새로 계약의 자유가 보장되어 누구나 국가권력의 간섭을 받지 않고 계획경제와 관계없는 계약도 체결할 수 있게 된다. 각 개인은 ▷계약을 체결할 것인지 여부를 결정할 수 있는 자유 ▷계약의 상대방을 선택하는 자유 ▷계약의 내용을 결정하는 자유 ▷방식의 구매를 받지 않고 계약을 체결할 수 있는 자유가 있다. 종전에는 의당 국가가 관여할 사항도 시간은 좀 걸리겠지만 각 개인이 시장원리에 입각하여 자율적으로 처리할 수 있도록 한다.

이와 함께 商行爲에 대한 특칙, 예컨대 상거래 계약의 성립, 소멸시효 등에 관하여 사회주의 체제에서는 볼 수 없었던 제도가 시행되고, 소비자보호를 위하여 일반 거래약관이 정부당국의 심사를 받아 현저히 불공정한 조항은 그 효력을 무효로 한다. 또한 경제활동은 대부분 貨幣價値를 기준으로 하므로 새로운 시장경제 환경에 따라 당사자간에 서로 익숙한 가치결정 기준(예: 쌀 1말, 금 한돈푼)을 약정(valORIZATION clause)하는 것도 허용될 것이다.

이와 관련하여 북한 주민과 기업들의 은행거래가 적극 권장되어야 한다. 그동안 북한의 은행은 대부분 정부은행으로 모든 기관, 기업소가 「無現金유통」 거래를 하거나 「유일 돈자리 개설」 원칙에 따라 하나의 거래은행을 통해서만 거래하게 되어 있었고,²³⁾ 은행저축은 정부당국이 재정계획상의 자금동원 목표를 달성하고 물가상승을 억제하기 위한 수단으로 이용되었다.²⁴⁾

화가 지지부진해지자 폴란드 정부는 다수의 國家投資基金(national investment funds)을 설치하고 사유화 대상기업의 지분을 배정하였다. 투자기금은 정부의 지침에 따라 국유기업을 운영하고 사유화를 추진하였는데, 그중 정부 지분은 일반 국민이나 종업원들에게 無償 또는 우선적으로 배분하였다. 루마니아에서도 公的 투자기금(state property funds)과 私的 투자기금(private property funds)을 다수 설치하여 국유기업 지분의 30%를 보유한 후자의 경우 지분권(property deeds; 후에 주식으로 전환 가능)을 18세 이상 국내거주하는 루마니아 시민에게 무상 배분하였다. 그 공익성에 입각하여 정부가 경영진을 선출하고 통제하는 이들 基金은 사유화 기업에 대한 持株會社 또는 자금공여자로서의 역할을 수행하는 한편 회사의 경영이 정상화되면 주식을 처분하여 투자수익을 올릴 수도 있었다. Frankowski & Stephan III (ed), *Legal Reform in Post-Communist Europe-The View from Within*, pp.183~184, pp.227~230.

23) 북한에서는 정부기관·기업소와 주민간 또는 주민들 상호간에 중앙은행이 발행한 화폐를 수단으로 거래하지만, 기관 상호간, 기업소 상호간, 기관·기업소 간에는 현금의 이동 없이 문서에 기초하여 중앙은행 계정을 통해 상호 결제가 이루어지는 바 이를 「無現金유통」이라고 한다. 박유환, 『북한의 금융제도와 남북한 금융협력방안』, 한국수출입은행 해외투자연구소정책보고서, 1997.5, 26~27면.

한편 은행으로부터 대출을 받는 것이나 어음·수표를 이용하는 것도 북한 주민들이 익숙하지 않은 만큼 계몽이 필요할 것이다. 사회주의 체제에서는 私人間에 신용을 공여하거나 담보를 설정하는 것이 인정되지 않으므로 은행에 담보를 제공하고 신용을 얻는 시스템을 이해하지 못할 수 있기 때문이다. 다만, 북한 주민들에게는 담보로 제공할 만한 마땅한 재산이 없는 경우가 많으므로 북한 주민이 소유하는 각종 동산 또는 私有化된 기업에 대한 持分權을 표창하는 바우처 등을 담보로 취득하기 위한 체계적인 연구가 필요하다고 본다.²⁵⁾

4. 기타 關聯法制的 정비

북한지역에서 사유화를 순조롭게 수행하기 위해서는 민법·상법 외에 경제관련 특별법도 정비되어야 한다. 통일은 예고 없이 닥쳐올 수 있으므로 시급히 구축되어야 할 법제 인프라를 예시하면 다음과 같다.

가. 外國人投資의 유치

사유화에 소요되는 막대한 재원을 조달하기 위해서는 외국인투자가 절대 불가결하다. 그러한 만큼 북한지역에의 투자를 고려하는 외국기업들이 의구심을 품지 않도록 「북한지역에서의 외국인투자 촉진에 관한 법률」(가칭)의 제정을 검토할 필요가 있다. 이 법은 외국인투자 대상의 명시, 외국인투자자에 대한 법적 지위의 인정, 차관도입 및 조세감면 등 금융·세제상의 특혜, 환전 및 과실송금의 보장, 대외채무의 출자전환(foreign debt for equity swaps) 허용, 외국인투자 지원기구의 설치 등을 규정하게 될 것이다.

나. 企業活動의 自由 보장

- 24) 북한에도 보통저금(우리나라의 보통예금에 해당), 준비저금(정기예금·상호부금에 해당) 등의 금융상품이 있으나, 일반 서민들은 저축할 여력이 없는 데다 금융기관에 저축하면 저축액이 노출되고 필요할 때 즉각 인출하기도 힘들기 때문에 은행에 저금하는 대신 집에 보관하는 경향이 많다. 기관·기업소는 예금돈자리에 입금을 하더라도 의무적으로 화폐자금을 은행에 집중시키고 계획에 따라 지출하게 되어 있으므로 은행 예치금을 저금으로 보지 않는다. 북한은 신용거래 리스크가 높은 나라로 분류되어 금융기관들이 신용카드를 발급할 수 없으나 조선무역은행이 프랑스 무역은행(BFCE) 싱가포르 지점 등과 비자카드·마스터카드의 대금결제 업무제휴 협약을 맺어 외국인들은 북한내 가맹점에서 신용카드를 사용할 수 있다.
- 25) 우리 민법상 동산을 담보로 취득하는 방법은 ▷담보물의 인도를 받는 質權의 설정과 ▷목적물의 소유권만 취득하고 점유는 채무자에게 맡겨놓는 讓渡擔保가 고작이다. 담보의 목적인 동산을 채무자가 계속 점유·사용하는 가운데 채권자로서는 우선변제권을 확보할 수 있는 장치가 긴요하다고 생각된다. 실제로 폴란드의 경우 세계은행과 IMF의 권고와 기술지원차관을 받아들여 미국식 동산담보제도(secured transactions)를 도입하였다. 1995년 6월 제정·공포된 폴란드 擔保法은 법률자문을 해준 미국 법률가들의 영향을 받아 동산 및 채권에 대한 담보권설정 위주로 하되 담보등록을 위한 등기소의 설치와 미국식 전산 시스템의 도입, 그리고 저렴하고 효율적인 강제집행 방법을 마련하는 것을 골자로 하였다. 박원일, 전계 논문, 199년.

지금까지 북한에서 기업의 자유(freedom of enterprise)란 국가계획경제에 입각하여 당국의 지시에 따라 과업을 수행하고 그에 따른 혜택을 받는 것에 불과하였다. 그러나 사유화 이후에는 시장경제원리에 입각하여 누구든지 경제활동을 개시하고 이를 영위할 수 있는 자유와 평등권을 가지므로 더 이상 정부당국의 규제와 간섭을 받지 않아도 되는 것이다.

다만, 공공복리, 국가안보의 견지에서 우리나라와 마찬가지로 천연자원의 개발, 防産물자의 제조·판매, 의약품의 제조·판매, 주류 및 담배제품의 제조 등은 계속 정부의 인·허가가 불가피할 것이다. 더욱이 외국기업을 포함한 다양한 투자자들이 여러 가지 형태의 기업을 영위하는 만큼 주무관청에 대하여는 어느 정도 감독권한을 강화해주어야 할 것으로 생각된다.

다. 公正去來제도의 확립

원래 사회주의 경제는 國家獨占 체제로 운영되기 때문에 독점금지나 공정거래라는 개념 자체가 생소하지만, 새로운 경제체제에서는 각종 경쟁제한적인 행위가 제한을 받게 된다. 예컨대 市場지배적 지위를 남용하는 것은 벌금 등의 제재를 받고 위반행위를 시정하든가 경우에 따라서는 효력이 배제될 것이다. 아무래도 북한의 주민이나 기업들은 공정거래의 관념이 희박할 것이므로 지속적인 啓導와 단계적인 시행이 불가피할 것으로 생각된다.

마찬가지로 북한지역에서 특허권, 상표권, 의장권, 실용신안권 등의 지적재산권을 침해하거나 부정경쟁을 하는 행위도 우리나라에서와 똑같이 단속대상이 된다.

라. 證券去來 제도

북한지역에서 사유화를 추진하면서 우선적으로 도입하여야 하는 것이 유가증권 거래와 證券去來所라고 하겠다. 사유화 기업의 株式(출자증권 포함), 債券, 大衆的 私有化 과정에서 정부가 분배한 바우처 등을 유통시킬 필요가 있기 때문이다. 물론 적격 유가증권은 서울 증권거래소를 이용할 수도 있겠지만 북한 주민이나 기업들이 거래소를 통하여 보유 증권을 현금화하거나 직접 투자하는 것이 허용되어야 할 것이다.

원칙적으로 우리나라의 증권거래법을 적용하되 사유화 기업의 특수성을 감안하여 公示(disclosure) 제도 등 일부 조항은 특례를 인정할 수 있을 것이다.