

## 김정은 후계구도와 북한 인권 - 인권 관련 법령 정비를 중심으로

이 규 창 (북한인권연구센터 부연구위원)

Online Series CO 11-11

### 1. 문제제기

북한이 2009년 4월 9일 헌법을 개정한 이후 2년이 경과하였다. 2년 사이 북한 정세와 관련하여 가장 주목되는 사건은 역시 2010년 9월말에 있었던 후계자 김정은의 등장이라고 할 수 있다. 이와 같은 맥락에서 지난 2년간의 북한 인권 상황을 전반적으로 평가하고 이를 토대로 김정은 후계구도하의 북한 인권 상황을 전망해 보고자 한다. 2009년 4월 헌법 개정 이후 제정 또는 개정된 인권 관련 북한 법령들을 주된 분석대상으로 삼았다.

〈2009년 헌법 개정 이후 제·개정된 인권 관련 주요 법령〉

법 령	제개정 시기	주요 내용
헌법	2009. 4. 9 개정	인권 존중 및 보호 명시, 선군 사상의 지도적 지침 천명, 국방위원장에 관한 장 신설, 국방위원회 권한 강화
	2010. 4. 9 개정	중앙재판소를 최고재판소로 명칭 변경
형법	2009. 4월 이후 미상 시기에 개정	체제유지 관련 규정들을 정비, 처벌 강화
인민경제계획법	2009. 8. 4, 2010. 4. 6 개정	경제계획의 법적 의무감, 신속성, 계획성 강화
물자소비기준법	2009. 11. 11 제정	물자소비기준의 제정, 적용, 지도통제 등에 대해 규정
노동정량법	2009. 12. 10 제정	노동정량의 제정, 적용, 지도통제 등에 대해 규정

노동보호법	2010. 7. 8 제정	노동보호 관련 규정 및 제도 정비
여성권리보장법	2011. 1. 제정 (구체적 시기 미발표)	여성권리 보장과 관련된 원칙적 문제 규정 (구체적 내용 미공개)
아동권리보장법	2011. 1. 제정 (구체적 시기 미발표)	아동권리 보장과 관련된 문제들 규정 (구체적 내용 미공개)

## II. 전체적인 평가와 전망

2009년 북한 헌법 개정은 북한 인권과 관련하여 상당한 주목을 받았는데 그 이유는 헌법적 차원에서는 처음으로 ‘인권 존중 및 보호’를 명시하였기 때문이다. 이전까지 북한은 변호사법, 형사소송법 등 하위의 개별 법령에서 인권을 규정하고 있었을 뿐이다. 그러나 현 단계에서 지난 2년간의 북한 인권을 평가한다면 안타깝게도 ‘외형적인 인권 존중 표방, 내부적인 인권침해 심화’로 표현할 수 있다. 외형적인 인권 존중 표방은 노동보호법, 여성권리보장법, 아동권리보장법과 같은 개별적인 인권 법령의 제정에서 잘 나타난다. 반면 북한 주민의 인권침해 심화는 크게 두 가지 방향에서 진행되고 있는 것으로 평가된다. 첫째, 북한 당국이 김정은 후계구도의 안정화 차원에서 내부 통제 및 처벌을 강화하면서 북한 주민들의 시민적·정치적 권리 침해가 심화되고 있다. 둘째, 경제적·사회적·문화적 권리와 관련하여서는 북한이 지속적으로 내세우고 있는 강성대국 건설을 위해 북한 주민들이 열악한 근로환경에 내몰리고 있다. 지난 2년간의 북한 인권 실태를 볼 때 인권 존중보다는 내부적인 인권침해 심화에 무게가 실린다. 이상과 같은 상호 모순된 북한의 행태는 향후 당분간 지속될 것으로 전망된다.

## III. 외형적인 인권 존중 표방: 인권 법령의 제정

북한은 2009년 4월 헌법을 개정하면서 “근로인민의 리익을 옹호하며 인권을 존중하고 보호”한다는 규정을 명시하였다(제8조 제2항). 북한 헌법에서 표방하고 있는 인권 존중 및 보호가 가장 두드러지게 나타나고 있는 것이 인권 법령의 제정이다.

북한은 2010년 7월 8일 노동보호법을 제정하였다. 북한은 1978년 사회주의노동법을 제정하여 시행하고 있는데 2010년 7월 제정된 노동보호법은 기존 사회주의노동법상의 노동보호 관련 내용들을 구체적으로 보완·발전시키고 있다. 사회주의노동법이 3장, 27개 조문인 것에 비해 노동보호법은 8장, 72개 조문으로 구성되어 있는 것에서 알 수 있다. 뿐만 아니라 노동보호법은 북한 근로자들의 인권 보호 강화 차원에서 기존 사회주의노동법에는 규정되어 있지 않은 새로운 내용들도 규정하고 있다. 몇 가지 예를 들면 첫째, 노동안전교양과 관련하여 노동안전 재교양 제도와 노동안전교육 제도를 명시하고 있고, 둘째, 직업성질병으로 해당 직종에서 일할 수 없게 된 근로자들을 제때에 알맞은 직종에 배치하여야 한다는 규정을 명시하고 있다. 셋째, 노동재해 구호 절차에

관한 규정들을 신설하였다.<sup>1)</sup>

2011년 1월 26일 조선중앙통신은 북한이 최근 여성권리보장법과 아동권리보장법을 제정했다고 보도하였다. 아직 이 법령들이 공개되지 않아 정확한 제정 시기와 구체적인 내용은 확인할 수 없다. 조선중앙통신 보도에 따르면 여성권리보장법에는 여성들의 권리보장과 관련한 원칙적 문제들이 규정되어 있고, 아동권리보장법에는 아동권리 보장과 관련한 문제들이 규정되어 있다고 한다.

노동보호법, 여성권리보장법, 아동권리보장법의 제정은 분명 환영할 일이다. 다른 분야의 인권 법령 제정도 이어질 것이다. 그러나 북한 헌법에서 천명하고 있는 인권 존중 및 보호가 현실에서 구현되고 북한 주민의 실질적인 인권 개선으로 이어지기 위해서는 법령 제정에 그쳐서는 안 된다. 새롭게 제정된 인권 법령 규정들이 사문화(死文化)되지 않도록 적극적인 의지를 가지고 실천해야 한다. 사회주의노동법에도 근로자들의 보호에 관한 다양한 제도가 규정되어 있지만 실제로는 지켜지지 않는 경우가 비일비재하다. 여성 법제의 경우도 마찬가지이다. 북한은 1946년 『남녀평등권에 대한 법령』을 제정하였지만 남녀차별 문제는 개선되지 않고 있다.

#### IV. 내부 통제 및 처벌 강화: 2009년 형법 개정과 시민적·정치적 권리 약화

북한은 2009년 4월 헌법 개정시 기존의 주체사상과 함께 선군사상을 지도적 지침으로 삼는다고 천명하였다(제3조). 국방위원회 위원장에 관한 장(章)을 신설하고 국방위원회의 권한도 강화하였다. 북한은 2009년 4월 이후 미상(未詳) 시기에 형법을 대폭 개정하면서 선군사상을 법적으로 뒷받침하는 조치를 취하였다. 국방관리질서를 침해한 범죄의 조문들을 대폭 개정하면서 새로운 처벌유형을 많이 신설하고 처벌을 강화하였다. 명령·결정·지시집행태만죄의 대상에 국방위원회 위원회 명령, 최고사령관 명령, 당중앙군사위원회 명령·결정·지시를 추가하였고, 무기·탄약의 파손행위 및 약취행위에 대한 처벌규정을 신설하였다. 군수품생산 관련 처벌대상을 확대하고, 처벌도 강화하였다. 이와 함께 북한은 자본주의 문화 유입을 차단하기 위한 조치도 강화하였다. 퇴폐물의 반입 및 유포만을 처벌하던 데서 보관행위도 처벌대상에 포함시켰고, 마약사용죄에 대한 처벌도 강화하였다. 집단적 소동죄, 직무집행방해죄, 허위풍설 날조·유포죄에 관한 처벌도 강화하였다. 탈북행위에 대한 처벌도 강화하였다. 이와 같이 2009년 개정 북한 형법은 체제유지와 관련되는 규정들을 정비하고 처벌을 강화하고 있는 특징을 보이고 있다.<sup>2)</sup>

2009년 4월 형법 개정 이후 북한 주민의 시민적·정치적 권리에 많은 영향을 미치는 사건들이 줄을 이었다. 북한 내부적으로는 2009년 12월 전격적으로 단행한 화폐개혁이 실패로 드러나면서 북한 주민들의 불만이 고조되었다. 2010년 9월말에는 김정은 후계구도가 공식화되었다. 남북관계

1) 이규창, 『2009년 헌법 개정 이후 북한 노동법제 동향』, 통일정세분석 2011-04 (서울: 통일연구원, 2011), pp. 3~10.  
2) 이백규, “북한의 2009년 개정형법 개관” (북한법연구회 제157회 월례발표회, 2010년 9월 16일).

차원에서는 2010년 3월 천안함 사건과 같은 해 11월 연평도 포격사건이 있었다. 북한 당국은 주민들의 불만을 차단하고 후계체제를 안정시키기 위해 내부통제 및 처벌을 강화하고 있다. 2000년대 중반 잠시 주춤하던 공개처형이 2009년과 2010년에는 늘어나고 있는 경향을 보이고 있다. 특히 자본주의 문화 유입을 차단하기 위해 전단(빠라), 영상물 등을 통한 외부정보 유통행위에 대한 공개처형, 무보수노동이나 벌금 등의 행정처벌, 노동단련형이나 노동교화형 등의 형사처벌, 정치범수용소 수감 등 처벌이 광범위하게 가해지고 있는 것으로 파악된다. 탈북행위 단속 및 처벌 강화에 따라 탈북자 수도 감소하고 있다. 2,018명(2006), 2,544명(2007), 2,809명(2008), 2,927명(2009)으로 지속적으로 증가 추세에 있던 국내 입국 북한이탈주민의 숫자가 2010년에는 2,424명으로 대폭 감소하였다.<sup>3)</sup> 이런 추세는 올해도 이어질 것으로 전망된다.

최근 북한에 컴퓨터, 비디오, 휴대폰, MP3, USB와 같은 기기들이 도입되면서 북한 주민들 상호간 소통 문화가 형성되고 한류가 유행하고 있다. 이로 인한 의식변화가 확산되고 있는 가운데 북한 체제를 떠받들고 있는 간부와 중산층 가정들에서조차도 남한 영화·드라마 시청률이 높은 편이다.<sup>4)</sup> 북한은 자본주의문화 유입으로 북한 주민의 의식변화를 차단하기 위해 정보유통행위에 대한 단속을 강화하고 있다. 일례로 북한당국은 김정일의 1월 18일 방침으로 비사회주의를 근절하기 위한 통합단속조직인 ‘118상무’를 새로 조직한 것으로 전해지고 있다.<sup>5)</sup>

2011년 1월부터 중동과 북아프리카 국가들에서 번지고 있는 민주화바람도 북한 주민들의 시민적·정치적 권리 악화 요소로 작용하고 있다. 조금 과장된 표현을 빌리면 북한은 민주화바람을 차단하기 위해 전전공공해 하는 모습을 보이고 있다. 김정은은 지난 2월 하순 중동의 민주화 시위 도미노와 관련 “복잡한 국제 정세에 대응하기 위해 우리는 경계를 강화해야한다” “현재 미국을 중심으로 한 적대세력이 공화국(북한) 정부를 전복하려하고 있고 (북한내) 일부에서는 사상상의 혼란이 일고 있다”고 발언한 것으로 전해지고 있다(3월 10일, 일본 요미우리 신문). 또한 북한 매체는 “우리의 사상문화전선은 그 어떤 반동적인 사상문화 공세와 자유화 광풍에도 끄떡하지 않는다”고 강조하고 있다(3월 10일, 평양방송).<sup>6)</sup>

북한은 김정은 후계구도 안정화 차원에서 자본주의 문화 특히 남한의 실상이 북한에 알려지는 것을 방지하고 북아프리카 및 중동발 민주화바람이 유입되는 것을 차단하기 위해 전단 및 영상물 등을 통한 외부정보 유통행위에 대한 단속 및 처벌을 강화해 나갈 것으로 보인다. 이 점에서 북한 당국은 외부정보 유통행위 단속을 강화하는 방향으로 또 다시 형법을 개정할 것으로 전망된다.

3) 북한이탈주민지원재단 <[www.dongposarang.or.kr](http://www.dongposarang.or.kr)> → 알림터 → 자료실 → 입국현황 (검색일: 2011. 3. 31).

4) 임순희·이교덕, 『최근 북한주민의 의식변화와 북한체제의 불안전성』, 통일정세분석 2011-05 (서울: 통일연구원, 2011), p. 16, p. 18.

5) 자유아시아방송 <[www.rfa.org/korean](http://www.rfa.org/korean)>, “불안한 북, 주민 감시 조직 또 신설” (보도일: 2011. 3. 2).

6) 통일연구원, 『주간통일정세 2011-11』, p. 3.

## V. 강성대국 건설을 위한 규율 강화: 노동법제 정비와 근로인권 약화

북한은 지속적으로 강성대국 건설을 모토로 내세우고 있다. 북한은 2009년을 혁명적 대고조의 해로 만들기 위해 북한 근로자들에게 경제건설에 나설 것을 독려했다. 그 수단으로 2009년 신년 공동사설은 “모든 부문, 모든 단위에서 노동행정규율, 계획규율, 재정규율을 강화”해야 한다고 주장하였다. 이와 같은 기조는 2010년 신년 공동사설로 이어졌다. 이를 뒷받침하기 위한 법적 조치는 인민경제계획법 개정, 물자소비기준법 제정, 노동정량법 제정으로 나타났다. 인민경제계획법 개정은 계획규율 강화, 물자소비기준법의 제정은 재정규율 강화, 노동정량법 제정은 노동행정규율 강화 조치의 일환으로 풀이할 수 있다.

2009년 11월 제정된 물자소비기준법은 물자낭비를 없애고 사회주의경제건설 독려에 이바지하는 것을 법령의 사명으로 천명하고 있다. 그리고 모두 40개 조문에 걸쳐 물자소비기준의 제정, 물자소비기준의 적용, 지도통제 등에 대해 규정하고 있다. 물자를 낭비한 경우 손해를 보상시키고 있고 처벌할 수 있는 사유를 구체적으로 열거하고 있다. 물자가 부족한 북한의 경제현실을 보는 것 같아 안타깝다.

2009년 12월 제정된 노동정량법도 사회주의경제건설 독려에 이바지하는 것을 사명으로 내세우고 있다. 노동정량법은 기존 사회주의노동법에서 규정하고 있던 노동정량에 관한 규정들을 구체화하고 있는데 가장 두드러진 특징은 노동정량에 대한 평가제도 강화에 있다. 첫째, 기존 사회주의노동법은 협동농장원과 협동농장에 복무하는 근로자만을 평가대상으로 하고 있다. 이와 달리 노동정량법은 모든 기관, 기업소, 단체를 평가대상으로 규정함으로써 노동결과의 평가대상을 확대하였다. 둘째, 사회주의노동법에는 평가를 위반한 경우 적용될 수 있는 제재조항이나 처벌조항이 없다. 이와 달리 노동정량법은 평가에 따른 보수지불 위반시 적용될 수 있는 처벌조항을 명시함으로써 평가결과를 제도적으로 강화하고 있다. 그러나 노동정량법이 공정한 기준 및 절차에 따른 평가 및 평가에 대한 보수 지불 시스템을 강화한 것이라기보다는 그 이면에는 북한 근로자들 사이에 경쟁심을 촉발하여 노동생산성을 높이고 이를 통해 사회주의경제건설을 앞당기려는 의도가 있는 것으로 보인다.<sup>7)</sup>

2010년 4월 최종 개정된 인민경제계획법은 모두 5개 조항을 개정하였는데 다음과 같은 특징이 두드러진다. 첫째, 인민경제계획은 ‘법적과제’라는 문구를 추가함으로써 경제계획에 대한 법적 의식 내지는 법적 의무감을 강화시키려 하고 있다. 둘째, “계약은 인민경제계획이 시달된 때부터 정해진 기간안에 맺어야 한다”는 조항을 추가하고 있다. 경제계획을 신속하게 추진하려는 의도를 읽을 수 있다. 셋째, “기관, 기업소, 단체는 인민경제계획 실현에서 선후차를 바로 정하고 중심고리에 힘을 집중하여야 한다”는 조항을 추가하고 있다. 경제계획을 추진함에 있어 계획성을 보다

7) 이규창, 『2009년 헌법 개정 이후 북한 노동법제 동향』, pp. 11~20.

강화하려 하고 있음을 알 수 있다.

북한의 입장에서 볼 때 김정은 후계구도가 안착하기 위해서는 경제사정의 호전이 중요한 관건으로 작용할 것이다. 북한은 올해 신년 공동사설에서 “2011년은 인민생활대고조의 불길을 더욱 세차게 지펴올려 강성대국건설에서 결정적 전환을 일으켜야 할 공격전의 해”라고 천명하고 있다. 또한 올해 신년 공동사설에서도 경제관리를 개선하기 위해 모든 단위에서 계획규율, 재정규율 및 노동행정규율을 철저히 지켜야 할 것을 강조하고 있다. 이와 같은 점들을 볼 때 북한 당국은 강성대국 건설을 위해 북한 주민들에게 경제건설을 가일층 독려하는 방향으로 노동법제 정비를 추진할 것으로 전망되며, 이 과정에서 북한 근로자들의 노동인권은 더 열악한 상황에 내몰리게 될 것으로 우려된다.

〈부록 1: 북한 형법 주요 조문 내용 대조표〉

2007년 10월 형법	2009년 4월 개정 형법	비 고
제73조 국방위원회 결정, 명령, 지시 위반 죄: 2년 이하의 노동단련형	제73조 <b>국방위원회 위원장 명령, 최고사령관 명령</b> , 국방위원회 결정·지시, <b>당중앙군사위원회 명령·결정·지시</b> 위반죄: 2년 이하의 노동단련형	처벌 범위 확대
제74조 전시생상준비를 하지 않은 죄: 정상이 무거운 경우 3년 이하의 노동교화형	제74조 전시생상준비를 하지 않은 죄: 정상이 무거운 경우 5년 이하의 노동교화형	처벌 강화
제76조 전투기술기재 파손죄: 2년 이하의 노동단련형	제76조 <b>무기, 탄약</b> , 전투기술기재 파손죄: 2년 이하의 노동단련형	처벌 대상 확대
제78조 무기·탄약 불법 휴대·양도죄: 3년 이하의 노동교화형	제78조 <b>전투기술기재 약취</b> , 무기·탄약 불법 휴대·양도죄: 3년 이하의 노동교화형 <b>무기·탄약 약취, 대량의 전투기술기재 약취</b> 죄: 3년 이상 8년 이하의 노동교화형	처벌 대상 행위 확대  신설 (처벌 강화)
제80조 군수품생산에 필요한 설비·원료·자재를 제때에 생산보장하지 않은 죄: 정상이 무거운 경우 3년 이하의 노동교화형	제80조 군수품생산에 필요한 설비·원료· <b>연료·전력</b> ·자재를 제때에 생산보장하지 않은 죄: 정상이 무거운 경우 5년 이하의 노동교화형	처벌 대상 확대 및 처벌 강화
제86조 군인으로 가장한 죄: 2년 이하의 노동단련형	제86조 군인으로 가장한 죄: 정상이 무거운 경우 5년 이하의 노동교화형	처벌 강화
제193조 퇴폐적인 문화반입·유포죄: 2년 이하의 노동단련형	제193조 퇴폐적인 문화반입· <b>보관</b> ·유포죄: 2년 이하의 노동단련형 성 녹화물 반입·보관·유포죄: 5년 이상 10년 이하의 노동교화형	처벌 대상 행위 확대  신설
제217조 불법 마약 사용죄: 정상이 무거운 경우 2년 이하의 노동교화형	제217조 불법 마약 사용죄: 정상이 무거운 경우 5년 이하의 노동교화형	처벌 강화

제219조 집단소요행위로 살인, 파괴 등의 결과를 일으킨 죄: 5년 이상 10년 이하의 노동교화형	제219조 집단소요행위로 살인, <b>중상해</b> , 파괴 등의 결과를 일으킨 죄: 5년 이상 10년 이하의 노동교화형	처벌 대상 행위 확대
제220조 폭행·협박·모욕의 방법으로 관리일군의 직무집행 방해를 공모한 죄: 3년 이하의 노동교화형	제220조 폭행·협박·모욕의 방법으로 관리일군의 직무집행 방해를 <b>여러 번</b> 또는 공모한 죄: 3년 이하의 노동교 화형	처벌 대상 행위 확대
제222조 허위 날조·유포죄: 2년 이하의 노동단련형	제222조 허위풍설 날조·유포죄: 정상이 무거운 경우 3년 이 하의 노동교화형	처벌 강화
제233조 불법국경출입죄: 정상이 무거운 경우 3년 이하의 노 동교화형	제233조 불법국경출입죄: 정상이 무거운 경우 5년 이하의 노 동교화형	처벌 강화

〈부록 2: 북한 인민경제계획법 신구조문대조표〉

2001년 인민경제계획법	2010년 인민경제계획법	비 고
제16조 국가계획기관과 기관, 기업소, 단체는 상반년 안으로 인민경제현행계획작성을 위한 준비사업을 하 여야 한다. 이 경우 현존생산공정의 정비 및 리용안, 생산추진 및 기술개건안과 기관, 기업소, 단체 호상간 물자교류안 같은것을 준비하여야 한다.	제16조 인민경제계획의 작성은 예비수자를 묶는것 으로부터 시작한다. 기관, 기업소, 단체는 생산장성 의 가능성을 타산하여 예비수자를 묶어야 한다. 예 비수자는 상급기관과 국가계획기관에 내야 한다.	
제17조 인민경제계획은 아래로부터 맞물려 올라오는 방법으로 작성한다. 이 경우 기관, 기업소, 단체는 분 담받은 계획지표에 대하여 기술합의를 하고 서로 수 요를 맞물려야 한다.	제17조 국가계획기관은 예비수자를 검토하고 인민 경제발전방향에 따라 통제수자를 묶어 해당 기관의 비준을 받아야 한다. 비준받은 통제수자는 기관, 기 업소, 단체에 내려보내야 한다.	
제27조 인민경제계획을 정확히 실행하는 것은 기관, 기업소, 단체에 있어서 의무적이다.	제27조 <b>인민경제계획은 법적과제이며</b> 그것을 정확 히 실행하는 것은 기관, 기업소, 단체에 있어서 의 무적이다.	경제계획에 대한 법적 의무감 강화
제29조 기관, 기업소, 단체는 인민경제계획에 기초하 여 계약을 정확히 맺어야 한다. 계약은 어김없이 리 행하여야 한다.	제29조 기관, 기업소, 단체는 인민경제계획에 기초 하여 계약을 정확히 맺고 계약은 어김없이 리행하 여야 한다. 계약은 인민경제계획이 시달된 때부터 정해진 기간안에 맺어야 한다.	경제계획 추진의 신속 성 강화
제32조 기관, 기업소, 단체는 수출계획에 예견된 제품 을 먼저 생산하여야 한다. 협동생산계획에 예견된 제 품은 월 상승안으로 생산 보장하여야 한다.	제32조 <b>기관, 기업소, 단체는 인민경제계획실현에 서 선후차를 바로 정하고 중심고리에 힘을 집중 하여야 한다.</b> 중요대상과 수출계획에 예견된 제품 을 먼저 생산하며 협동생산계획에 예견된 제품은 월 상승안으로 생산 보장하여야 한다.	경제계획 추진의 계획 성 강화