

최근 북한 법제정비 특징과 의미

- 재산집행법, 육아법, 해외동포권익옹호법 -

Online Series

2022. 02. 23. | CO 22-06

이 규 창(인도협력연구실 선임연구위원)

북한은 2021년 12월 15일 민사집행 분야의 첫 법규로 재산집행법을 제정하였다. 헌법 개정 이후 하위 법규 제정을 통해 사회주의기업책임관리제를 시행하려는 정책적 목적이 있는 것으로 판단된다. 향후 북한 내 재산에 대한 권리의식 증대에 기여할 것으로 보이는 가운데 북한 사회와 소유권 제도에 미칠 영향이 주목된다. 한편, 북한은 2022년 2월 7일 육아법과 해외동포권익옹호법을 최고인민회의의 법령으로 제정하였다. 그 과정에서 이례적으로 입법을 예고하고 토론 과정을 거쳤다. 육아법과 해외동포권익옹호법 제정에는 애민정신 고취를 통한 내부결속 강화, 아버지 수령으로서의 이미지 구축, 북한인권문제 제기에 대한 대응 등 여러 정책적 목적이 복합되어 있다. 경제난에 처해 있는 북한의 사정을 볼 때 여성 노동력과 해외투자유치를 확대하기 위한 정책적 목적도 담겨 있는 것으로 평가된다.

북한은 2021년 12월부터 2022년 2월 사이에 법제정비를 하는 과정에서 절차와 형식, 내용에 있어 주목할 만한 특징을 보이는 여러 법규를 새롭게 제정하였다. 아래에서는 재산집행법, 육아법, 해외동포권익옹호법 제정의 특징과 의미를 법제도적인 관점에서 살펴본다. 아직 전문이 공개되지 않아 분석에 제약이 있다는 점을 밝히며 북한 관영매체 보도 내용을 중심으로 살펴본다.

1. 재산집행법

민사집행 분야 첫 법규: 민사사법(司法)제도의 분화·발전

북한은 2021년 12월 15일 최고인민회의 상임위원회 제14기 제18차 전원회의를 개최하여 재산집행법을 최고인민회의 상임위원회 정령으로 채택하였다. 조선중앙통신은 재산집행법에 대해 “재산에 대한 판결, 판정, 재결, 결정의 집행에서 제도와 질서를 세워 기관, 기업소, 단체와 국민의 민사상 권리와 이익을 보장할 데 대하여 재산집행신청과 집행문 발급, 절차와 방법, 법적 책임에 관한 문제들이 구체적으로 명시”되어 있다고 보도하였다.¹⁾ 북한에는 민법, 상속법, 손해보상법 등의 실체법과 절차법인 민사소송법이 제정되어 있었지만 민사집행에 관한 독립된 법규는 없었다. 재산집행법은 민사집행 분야의 첫 법규로서 북한의 민사사법제도가 분화·발전하고 있다는 의미를 부여할 수 있다. 판결판정집행법이 명칭에 ‘집행’을 포함하고 있으나 판결판정의 집행과 민사집행은 성격이 다르다.

사회주의기업책임관리제 시행의 반영

재산집행법은 ‘기관, 기업소, 단체’의 민사상 권리와 이익 보장에 대해 규율하고 있다. 기관, 기업소, 단체의 민사상 권리와 이익 보호가 북한 법규에 명시된 것은 재산집행법이 처음은 아니다. 북한 민법(제240조), 손해보상법에 규정되어 있다(제3조). 2011년 제정된 해사(海事)소송관계법에서도 관련 규정을 찾을 수 있다(제1조, 제2조). 그럼에도 불구하고 재산집행법에 ‘기관, 기업소, 단체의 민사상 권리와 이익 보장’이 포함된 것은 사회주의기업책임관리제 시행과 관련이 있는 것으로 보인다. 김정은 총비서는 김정일 사망 직후인 2011년 12월 ‘우리식 사회주의 경제관리방법’의 마련을 지시하고 2014년 5월 ‘사회주의기업책임관리제’를 발표하였다(5.30. 담화). 2019년에는 헌법을 개정하여 기존 ‘대안의 사업체제’ 규정을 삭제하고 사회주의기업책임관리제 실시를 명시함으로써 헌법적 근거를 마련하였다(제33조). 사회주의기업책임관리제는 기업소 권리·이익 보호와 관련하여 가격 결정권 및 판매권 확대, 자금 조달권 및 재정 관리권 확대 등 기업의 자율성 확대를 내용으로 하고 있다. 재산집행법은 하위 법규 제정을 통해 사회주의기업책임관리제를 본격 시행하고자 하는 정책적 목적이 담겨 있는 것으로 판단된다.

1) 『조선중앙통신』, 2012.12.15.

북한 내 재산에 대한 권리의식 증대에 기여

북한 내 시장화 확산과 더불어 북한 주민의 권리의식이 증대하고 있다. 재산집행법은 ‘공민의 권리와 이익 보장’을 규율하고 있다는 점에서 개인소유권을 규정하고 있는 기존 법규와 함께 재산에 대한 개인의 권리의식을 증대시킬 것으로 기대된다. 이 같은 점에서 재산집행법 제정이 북한 사회에 가져올 변화를 주의 깊게 지켜볼 필요가 있다. 이와 함께 재산집행법 제정으로 인해 북한의 소유권 제도에 변화가 초래될지의 여부도 주목된다. 북한의 소유권 제도는 국가소유권, 사회협동단체소유권, 개인소유권의 세 가지 형태가 있다.²⁾ 법적으로 개인소유는 부업경리활동으로 매우 제한되어 있다. 사회협동단체소유도 토지, 농기계, 배, 중소공장, 기업소로 한정되어 있다. 반면, 북한 경제체제가 변화하면서 법규에는 명시되어 있지 않은 ‘물적 재산권’의 개념이 여러 북한 법률 문헌에 등장하였다.³⁾ 이는 민사상 권리와 이익이 사실상의 소유권으로 북한 사회에서 인식되고 있음을 말해준다. 그러나 기관, 기업소, 단체와 공민의 활동으로 인한 민사상 권리와 이익은 아직은 법규에서 공식적으로 소유권으로 인정하지 않고 있다.

<표 1> 민사상 권리 보호 관련 북한 법규와 규정⁴⁾

법규	제개정 일자	규정
사회주의 헌법	1972.12.27. 제정 2019.8.29. 개정	제24조: 개인소유 는 공민들의 개인적이며 소비적인 목적을 위한 소유이다. ... 국가는 개인소유 를 보호하며 그에 대한 상속권을 법적으로 보장한다. 제33조: 국가는 경제관리에서 사회주의기업책임관리제 를 실시하며 원가, 가격, 수익성 같은 경제적 공간을 리용하도록 한다.
민법	1990.9.5. 제정 2007.3.20. 개정	제60조: ... 공민은 자기 소유의 재산 을 사회주의적 생활규범과 소비적 목적에 맞게 자유로이 점유하거나 리용, 처분할 수 있다. 제240조: 기관, 기업소, 단체와 공민 은 남의 민사상 권리 를 침해하였거나 자기의 민사상 권리의무 를 위반하였을 경우 민사책임을 진다.
민사소송법	1976.1.10. 제정 2017.11.11. 개정	제16조: 민사재판절차로 해결하여야 할 사건은 다음과 같다. 4. 민사상 권리와 법률적 의의 를 가지는 사실에 대한 확인 사건
상속법	2002.3.13. 제정	제2조: 개인소유재산 을 보호하는 것은 조선민주주의인민공화국의 일관한 정책이다. 국가는 개인소유재산 에 대한 상속권을 보장한다.
손해보상법	2001.8.22. 제정 2005.4.19. 개정	제3조: 국가는 기관, 기업소, 단체와 공민의 재산 이나 인신을 침해하여 줄어들었거나 늘지 못하게 된 손해를 완전보상하도록 한다.

2) 북한 헌법 제21조, 제22조, 제24조; 북한 민법 제37조.

3) 이은정, “북한 민사법제의 최근 동향: 경제체제의 변화를 중심으로,” 『통일과법률』, 제46호 (2021), p. 88.

법규	제·개정 일자	규정
해사 소송 관계법	2011.1.19. 제정	제1조: 조선민주주의인민공화국 해사소송관계법은 ... 당사자들의 해사청구권실현을 원만히 보장하고 민사상 권리와 이익 을 보호하는데 이바지한다. 제2조: 이 법에서 쓰이는 용어의 의미는 다음과 같다. 3. 해사청구권 해상경제활동과정에 기관, 기업소, 단체 또는 공민이 자기의 합법적 이익 이 침해된데 대하여 상대방에게 재산과 관련된 일정한 행위를 수행할데 대한 요구이다.
재산 집행법	2021.12.15. 제정	○ 기관, 기업소, 단체와 공민의 민사상 권리와 이익 보장 ○ 재산집행 신청과 집행문 발급 절차방법, 법적 책임에 관한 사항 규정

II. 육아법과 해외동포권익옹호법

북한은 2022년 2월 6일과 7일 이틀간 만수대 의사당에서 최고인민회의 제14기 제6차 회의를 개최하여 육아법과 해외동포권익옹호법을 제정하였다.⁵⁾ 육아법은 명칭 그대로 육아 관련 사항들이 규율되어 있을 것으로 추정된다. 육아법은 어린이보육교양법에 대한 특별법의 성격을 갖는다. 북한에는 어린이보육교양법이 제정되어 있기는 하지만 육아 문제만을 독자적으로 규율하는 법규는 없었다. 한편, 북한 헌법 제15조는 북한 해외동포들의 권리와 이익을 옹호한다고 규정하고 있다. 해외동포권익옹호법은 이에 관한 사항들을 규율하고 있을 것으로 보인다. 조선신보의 보도 내용을 보면 크게 두 가지 사항을 다루고 있다. 하나는 ‘해외동포들이 거주국에서 제기되는 권익문제와 관련된 사항’이고 다른 하나는 ‘해외동포들을 위해 북한이 취하는 정책 조치와 관련된 사항’이다.⁶⁾ 북한의 법규 명칭에 ‘권익’이 붙은 것은 해외동포권익옹호법이 처음이다. 부분적이고 제한적이기는 하지만 북한 내에서 권익에 대한 의식이 생성되고 있는 단면을 보여주고 있다.

입법 예고와 토론

북한은 이례적으로 육아법과 해외동포권익옹호법의 제정을 예고하고 최고인민회의에서 토의 과정을 거쳤다. 북한은 2022년 2월 6일 최고인민회의 제14기 제6차 회의가 평양에서

4) 개정 일자는 최종 개정(수정보충)된 날짜만 표기.

5) 『조선중앙통신』, 2022.2.8.

6) 『조선신보』, 2022.2.12.

개최되어 육아법과 해외동포권익옹호법이 토의될 것을 2021년 12월 15일 예고하였다.⁷⁾ 그리고 예고한 대로 2022년 2월 6일과 7일 최고인민회의를 개최하여 육아법과 해외동포권익옹호법 초안에 대한 연구 및 협의회를 진행하고 각각 최고인민회의 법령으로 채택하였다.⁸⁾ 북한이 특정 법규의 제정을 예고하고 토론 과정을 거친 것은 전례에 비춰 매우 이례적이다. 기존에는 예고나 토론 없이 법령 제정 사실만을 단편적으로 보도하는 것이 일반적인 모습이었다. 물론 여기서의 토론은 북한체제 속성상 자유토론이라기보다는 최고지도자의 지침이나 노동당의 정책을 지지하고 추동하기 위한 성격이 짙다. 그럼에도 불구하고 의미 있는 변화라는 점은 분명하다. 이번에 보여준 최고인민회의 법령 제정 과정이 일회적인 현상에 그칠지, 아니면 일반적인 모습이 될지의 여부가 주목된다.

최고인민회의 법령으로 채택

육아법과 해외동포권익옹호법은 일반적인 다른 법규들과는 달리 최고인민회의 법령으로 채택되었다. 북한 법규는 입법 형식에 있어 법령, 정령, 결정, 명령, 지시가 있다.⁹⁾ 중요한 사항들은 법령 또는 정령의 형태로 법제화된다(법제정법 제11조). 이는 다시 두 가지로 나뉘 볼 수 있는데 우리의 법률에 해당하는 북한 법규는 일반적으로 최고인민회의 상임위원회에서 정령의 형태로 제정되거나 개정된다(북한 헌법 제120조). 이에 비해 국가정책적으로 더 중요한 사항들은 최고인민회의에서 법령의 형태로 채택된다(북한 헌법 제97조). 「전반적 12년제 의무교육을 실시함에 대하여」¹⁰⁾와 「자위적 핵보유국의 지위를 더욱 공고히 할데 대하여」¹¹⁾가 김정은 집권 이후 최고인민회의의 법령으로 채택된 대표적인 사례이다.

최고지도자의 지침 입법화

그러면 북한이 육아법과 해외동포권익옹호법을 중요하게 여기는 이유, 즉 입법 예고와 토론 과정을 거치고 최고인민회의의 법령으로 제정한 이유는 무엇인가? 이는 최고지도자의 육아문제에 대한 관심에서 찾을 수 있다. 김정은 총비서는 집권 이후 어린이들을 아끼고

7) 『조선중앙통신』, 2021.12.15.

8) 『조선중앙통신』, 2022.2.8.

9) 북한 헌법 제97조, 제105조, 제111조, 제120조, 제136조, 제144조, 제150조.

10) 2012년 9월 25일 최고인민회의 제12기 제6차 회의에서 채택.

11) 2013년 4월 1일 최고인민회의 제12기 제7차 회의에서 채택.

사랑하는 지도자의 모습을 보여왔다. 한 예로 집권 초반기인 2014년 10월 평양 육아원·애육원을 완공하고 시찰한 모습이 보도되었다.¹²⁾ 특히, 김정은 총비서는 2021년 6월 17일 조선노동당 제8기 제3차 전원회의에서 “어린이들을 튼튼하게 잘 키우는 것보다 더 중차대한 혁명사상은 없으며 보다 개선된 양육 조건을 지어주는 것은 당과 국가의 최종대 정책이고 최고의 숙원”이라고 강조하였다. 또한 2021년 12월에는 김정은 집권 이후 육아정책 10년의 행보를 담은 화보집을 발간하는 등 육아정책을 집중 부각하는 모습을 보였다.¹³⁾ 북한 헌법에 명시되어 있지 않은 육아 문제의 법제화는 최고지도자의 지침¹⁴⁾이 헌법의 상위에서 최고규범으로 작동하고 있는 북한의 법제 현실을 보여준다.

복합적인 정책 목적의 투영

육아법과 해외동포권익옹호법의 제정에는 여러 목적이 복합되어 있는 것으로 분석된다. 육아법 제정은 애민정신 고취를 통한 내부 결속 강화, 어린이를 사랑하는 아버지 통치자로서의 이미지 구축의 의도가 담겨 있는 것으로 볼 수 있다. 아동(육아), 여성 문제를 통한 국제사회의 북한인권문제 제기에 대한 대응의 성격도 포함하고 있다. 해외동포권익옹호법도 유사한 맥락에서 김정은 총비서가 해외동포들의 권리와 이익 보호에 많은 관심이 있다는 점을 대내외에 천명하기 위해 제정하였다고 볼 수 있다. 조선중앙통신은 육아법과 해외동포권익옹호법 제정 사실을 전하면서 ‘당의 숭고한 후대관과 해외동포중시이념이 반영’되어 있다고 보도하였다.¹⁵⁾

그 이면에는 난국을 타개하려는 목적도 담겨 있는 것으로 평가된다. 주지하는 바와 같이 북한은 대북제재와 자연재해·재난, 코로나19의 삼중고를 겪고 있다. 2021년 12월 27일부터 31일까지 개최된 조선노동당 중앙위원회 제8기 제4차 전원회의에서는 대외정책에 대해서 구체적인 내용을 발표하지 않은 채 경제문제에 많은 비중을 할애하였다. 육아법 제정은 그 연장선상에 있는 정책의 일환으로 보인다. 다시 말해 경제적으로 어려움에 처해 있는 북한이 육아법 제정을 통해 여성 노동력 동원을 확대하고자 하는 의도가 담겨 있는 것으로 판단된다. 해외동포권익옹호법 제정도 마찬가지로 대외경제법규에 규정되어 있는 해외동포

12) 『로동신문』, 2014.10.26.

13) MBC 통일전망대, “육아정책 집중 부각,” 2021.12.11., <www.youtube.com/watch?v=XLVD12DqANo&t=304s> (검색일: 2022.2.14.).

14) 김일성 교시, 김정일 말씀, 김정은 지시.

15) 『조선중앙통신』, 2022.2.8.

의 투자 유치 확대를 통해 경제난을 타개해보고자 하는 의도가 엿보인다. 최고인민회의 토론 과정에서 토론자들이 육아법과 해외동포권익옹호법의 제정을 통해 ‘사회주의건설의 새로운 승리를 이룩하기 위한 강력한 법적 담보를 마련하게 될 것이라고 강조’한 데서 이 같은 점을 읽을 수 있다.¹⁶⁾ 한편, 일각에서는 한국이 재외동포기본법을 제정하기에 앞서 북한이 해외동포정책 정당성을 확보하기 위한 선행적 조치로 해외동포권익옹호법을 제정하였다고 보는 시각이 있다. 이와 같은 정치적 의도를 완전히 배제할 수는 없겠지만 북한의 내부 사정을 감안했을 때 확대해석으로 판단된다. 한국에는 이미 재외동포정책 관련 법률¹⁷⁾이 제정되어 시행되고 있다는 점에서도 그렇다.

<표 2> 해외동포 권익·투자 보호 관련 북한 법규와 규정

법규	규정
헌법	제15조: 조선민주주의인민공화국은 해외에 있는 조선동포들의 민주주의적 권리와 국제법에서 공인된 합법적 권리와 리익을 옹호한다.
라선경제 무역지대법	제4조: ... 우리나라 령역밖에 거주하고 있는 조선동포도 이 법에 따라 경제무역지대에 투자할 수 있다. 제7조: 경제무역지대에서 투자가의 재산과 합법적인 소득, 그에게 부여된 권리는 합법적으로 보호된다. ...
황금평·위화도 경제지대법	제5조: ... 우리나라 령역밖에 거주하고 있는 조선동포도 이 법에 따라 경제지대에 투자할 수 있다. 제8조: 경제지대에서 투자가의 재산과 합법적인 소득, 그에게 부여된 권리는 법에 따라 보호된다. ...
경제개발구법	제5조: ... 해외동포는 경제개발구에 투자할 수 있으며 기업, 지사, 사무소 같은 것을 설립하고 경제 활동을 자유롭게 할 수 있다. 제7조: 경제개발구에서 투자자에게 부여된 권리, 투자재산과 합법적인 소득은 법적보호를 받는다. ...
외국인투자법	제5조: ... 해외동포도 이 법에 따라 투자할 수 있다.
해외동포 권익옹호법	○ 해외동포들이 거주국에서 제기되는 권익문제와 관련된 사항 ○ 해외동포들을 위해 북한이 취하는 정책 조치와 관련된 사항

©KINU 2022

※ 이 글의 내용은 집필자의 개인적 견해이며, 통일연구원의 공식적 견해가 아님을 밝힙니다.

16) 『조선중앙통신』, 2022.2.8.

17) 재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률.