

북한의 주민통제 법제 정비와 체제유지

이 규 창 (북한인권연구센터 연구위원)

Online Series CO 12-45

1. 문제제기

북한이 주민통제와 관련하여 제정하거나 개정한 일련의 법규들이 최근 공개되었다. 북한은 2009년 4월 이후 미상(未詳) 시기에 형법을 개정(수정보충)한 것으로 알려졌었는데 그 날짜가 2009년 4월 28일로 확인되었다. 이후 북한은 같은 해 7월 21일과 10월 19일 형법을 각각 개정하였다.¹⁾ 2011년 10월 16일에는 행정처벌법을 개정하였다. 2008년 5월 20일 이후 3년여만의 개정이다. 또한 2010년 7월 8일에는 주민행정법을 제정하였다. 주민행정법의 제정으로 주민통제와 관련이 있는 북한 법규가 기존의 형법, 형법부칙(일반범죄), 행정처벌법, 인민보안단속법(구 사회안전단속법) 등에서 양적으로 확대되었다.

북한의 주민통제 내지는 사회통제 관련 법제 정비는 북한의 체제유지와 밀접한 관련이 있다. 북한 형법과 행정처벌법의 개정 및 주민행정법의 제정은 김정은 후계구축 과정에서 이루어진 일들이다. 주민통제 법제 정비의 내용을 보면 체제유지를 위한 북한의 주민통제 방향을 가늠해볼 수 있다. 이 글에서는 2010년 제정된 주민행정법과 개정 형법 및 행정처벌법의 주요 내용을 분석하고, 체제유지를 위한 주민통제 방향을 전망해본다.

1) 참고로 북한 형법은 2008년에도 수정보충된 것으로 알려졌었는데 2008년 1월 15일과 같은 해 4월 29일 각각 수정보충한 것으로 확인되었다.

II. 법제 정비의 주요 내용

1. 주민행정법

2010년 7월 8일 최고인민회의 상임위원회 정령 제944호로 채택된 북한 주민행정법은 4장 39개 조문으로 구성되어 있다. 주민행정법은 전반적으로 봤을 때 신분등록, 살림집 이용, 인민반 생활, 숙박질서 등 북한주민의 실생활과 관련하여 기존에 시행되던 내용들을 규정화한 것으로 보인다. 특징적인 내용은 인민반에 반장과 부반장을 두고 인민반장과 부반장을 인민반회의에서 선거하도록 규정한 것이다(제10조). 북한의 인민반에 부반장을 둔다는 것은 잘 알려져 있지 않았던 내용이다. 또 한 가지 특징적인 규정은 ‘관리담당구역제의 실시’이다. 주민행정법은 “인민위원회는 관할지역안의 기관, 기업소, 인민반들에 담당구역을 정해주고 그 관리를 정상적으로 하도록 하여야 한다.”고 규정하고 있다(제21조). 인민반에 부반장을 둔다거나, 관리담당구역제를 실시한다는 것은 주민통제를 강화하겠다는 북한당국의 의지로 읽혀진다.

2. 형법

2009년 10월 개정된 북한 형법은 첫째, 형벌의 종류에 벌금형을 추가하였다(제27조). 벌금형은 부가형벌로써 반국가 및 반민족범죄 위반자에게 적용할 수 있는 것으로 규정하고 있다(제28조). 둘째, 국가재산을 개인에게 불법적으로 빌려주거나 빌린 죄에 대한 처벌을 강화하였다. 국가 및 사회협동단체의 재산을 개인에게 불법적으로 빌려주거나 빌린 행위로 국가 및 사회협동단체에 특히 대량의 손실을 준 경우 5년 이상 10년 이하의 노동교화형에 처한다는 조문을 추가하였다(제135조).

북한이 형법을 개정하면서 벌금형을 규정한 것은 한편으로는 기존의 벌금제도를 명시한 것으로 볼 수 있다. 기존 형법에는 벌금이 형벌의 종류로 명시되어 있지는 않았지만 다른 법규에는 규정되어 있었기 때문이다(판결판정집행법 제9조). 그러나 다른 한편으로 형법에 벌금형을 명시한 것은 향후 벌금형을 형벌로 활용하겠다는 적극적인 의지를 천명한 것으로 볼 수 있다. 이는 북한당국의 경제난과 관련하여 주목된다. 개인이 국가재산을 불법적으로 빌려주거나 빌린 행위에 대한 처벌을 강화한 것도 마찬가지로 분석할 수 있다. 국가재산의 불법 대여 행위가 만연해 있어 북한 당국이 이에 대한 대응을 강화한 것으로 해석할 수 있다. 한편, 벌금형을 명시하면서 반국가 및 반민족범죄 위반자에게 부가할 수 있다고 규정한 것은 첫째, 법제도적인 측면에서는 반국가범죄 및 반민족범죄에 대한 대응을 강화한 것으로 볼 수 있으며 둘째, 실효적인 측면에서는 반국가범죄 및 반민족범죄가 비일비재하게 발생하고 있다는 것을 방증한다고 볼 수 있다.

3. 행정처벌법

2011년 10월 개정된 행정처벌법은 기존 199개 조문에서 254개 조문으로 대폭 개정되었다. 개정 행정처벌법은 인권보장 내지 인권개선과 관련하여 주목할 만한 특징을 보이고 있다. 첫째, 소급하여 처벌하지 않는다는 조항을 신설하였다. “위법행위를 한 자에게는 위법행위당시의 행정처벌법을 적용한다. 그러나 종전 행정처벌법의 위법행위로 보던 행위를 이 법에서 위법행위로 보지 않거나 행정처벌법을 낮춘 경우에는 이 법을 적용한다.”고 규정하고 있다(제6조). 둘째, ‘인권’을 명

시하고 인권유린행위를 하지 못하도록 하는 규정을 신설하였다. “법일군이 인권유린행위를 한 경우에는 경고, 엄중경고 또는 3개월이하의 무보수로동, 로동교양처벌을 준다. …(이하 생략).”고 규정하고 있다(제165조).

그러나 개정 행정처벌법의 가장 큰 특징은 제2장 제1절에 15개에 이르는 ‘국방관리질서 위반행위’에 대한 처벌조항들을 신설하였다는 점이다. 개정 행정처벌법상의 국방관리질서 위반행위 처벌조항들은 북한 형법 제4장에 규정되어 있는 ‘국방관리질서를 침해한 범죄’들과 유사하다. 북한 형법상의 국방관리질서를 침해한 범죄는 16개이다.

북한은 2009년 4월 9일 헌법을 개정하면서 “…주체사상, 선군사상을 자기 활동의 지도적 지침으로 삼는다.”고 하여 주체사상과 함께 선군사상을 지도적 지침으로 천명하였다(북한헌법 제3조). 그리고는 같은 달 28일 형법을 대폭 개정하여 선군사상을 법적으로 뒷받침하는 조치를 취하였다.²⁾ 이후 행정처벌법을 대폭 개정하여 국방관리질서 위반행위 처벌조항들을 신설하였다. 다시 말해 형법 개정에 이은 후속조치로 행정처벌법을 통해서도 선군사상을 제도적으로 뒷받침한 것이다. 행정처벌 적용과 집행에 대한 감시를 검찰기관이 한다는 조항도 신설하였다(제254조). 검찰기관의 감시를 통해 행정처벌 적용과 집행을 강화하겠다는 포석임을 알 수 있다.

기존의 처벌 규정들 가운데서는 경제관리질서 위반행위에 대한 처벌조항이 가장 많이 증가하였다. 기존 66개 조항에서 83개 조항으로 17개 조항이 증가하였다. 계획적생산질서위반행위(제50조), 국가재산공동탐오행위(제69조), 화폐위조 및 위조화폐사용행위(제78조), 화폐교환질서위반행위(제80조) 등에 대한 처벌규정이 신설되었다. 경제관리질서에 대한 대응이 상당히 강화되었음을 알 수 있다. 이밖에 문화관리질서 위반행위는 7개 조항(기존 19개에서 26개), 일반행정질서 위반행위는 2개 조항(기존 27개에서 29개), 공동생활질서 위반행위는 8개 조항(기존 34개에서 42개)이 증가되었다.

III. 평가 및 전망

북한은 김정은 후계구도와 맞물려 주민통제를 강화하였다. 특히, 대북매체들은 2011년 북한 당국이 ‘폭공군단’이라는 조직을 동원하여 주민통제에 나섰음을 보도하기도 하였다.³⁾ 실태적인 측면 외에 법제도적인 면에서도 주민행정법, 형법, 행정처벌법 등 주민통제 관련 법제를 지속적으로 정비함으로써 공안통치의 수단으로 활용하고 있다. 이 외에도 북한은 행정검열법을 제정하여 시행 중인 것으로 파악된다. 2011년 발표된 북한학자의 논문에 행정검열법이 북한 법규 가운데 하나로 언급되어 있기 때문이다.⁴⁾ 북한 당국이나 언론매체가 행정검열법의 제정 시기나 내용을 일체 발

2) 이규창, “김정은 후계구도하의 북한인권법제 분석과 평가,” 법제저, '2011 남북법제연구보고서. (서울: 법제저, 2011), p. 248.

3) 김수암 외, '북한인권백서 2012. (서울: 통일연구원, 2012), p. 175.

4) 김경현, “공화국행정법의 원천,” '김일성종합대학학보: 력사법률, 제57권 제1호(2011), p. 109.

표하지 않아 정확한 제정 시기와 구체적인 내용은 확인되지 않는다. 그러나 2011년 초에 발표된 논문이 행정검열법의 존재 사실을 언급하고 있는 점을 봤을 때 김정은이 후계자로 공식 등장한 2010년 9월 말을 전후하여 제정되었을 것으로 추측된다. 조금 더 범위를 확대하면 김정은이 후계자로 내정된 시점으로 알려진 2009년 1월부터 2010년 9월 사이에 제정되었을 가능성이 높다. 행정검열법은 명칭을 볼 때 ‘행정’기관이나 ‘행정’일꾼(공무원)에 대한 검열을 다루고 있는 것처럼 이해될 수 있으나 주민들에 대한 검열 및 단속 등에 대한 내용을 규정하고 있을 것으로 판단된다. 왜냐하면 ‘행정’처벌법도 명칭과는 달리 실제로는 북한 주민들에 대한 단속 및 처벌을 규율하고 있기 때문이다.

북한은 2012년 4월 11일 제4차 당대표자회와 4월 13일 최고인민회의 제12기 5차 회의를 통해 권력구조를 개편하였다. 특히 4차 당대표자회에서 공안계통의 인물을 전면에 포진시켰다. 국방위원회 회의 경우에도 군수계통과 공안계통이 두 축을 이루고 있다.⁵⁾ 또한 북한은 2012년 11월 23일 13년 만에 전국 분주소장 회의를 개최하는 등 지난 한 해 공안통치를 강화하였다.⁶⁾ 2013년에도 김정은은 자신의 체제가 안정되었다고 확신하기 전까지는 체제 유지를 위해 주민통제를 강화하고 공안통치를 지속할 것으로 전망된다. 형법과 행정처벌법, 행정검열법, 주민행정부 등을 법제도적인 수단으로 하여 국방관리질서, 경제질서, 외부의 사상문화침투에 대한 대응을 지속할 것으로 보인다.

<김정은 후계구축 과정과 주민통제 법제 정비>

2009년 1월	김정은이 후계자로 내정
2009년 4월 9일	헌법 개정 - 선군사상을 지도적 지침으로 천명
2009년 4월 28일	형법 대폭 개정 - 국방관리질서를 침해한 범죄에 대한 처벌 강화 등 선군정치 뒷받침
2009년 10월 19일	형법 일부 개정 - 벌금형을 추가하고 반국가 및 반민족범죄 위반자에게 적용
2010년 7월 8일	주민행정부 제정 - 인민반 부반장과 관리담당구역제 명시
2010년 9월	김정은이 후계자로 공식 등장(제3차 당대표자회) - 27일 대장칭호 수여 - 28일 당중앙군사위원회 부위원장 및 당 중앙위원에 임명
2011년 10월 16일	행정처벌법 개정 - 국방관리질서 위반행위에 대한 15개 처벌 조항 신설 - 경제관리질서 위반행위에 대한 처벌조항 증가

5) 박형중, “김정은 통치연합의 출범과 특징,” 통일연구원 온라인시리즈 2012-18, 2012년 4월 23일.

6) 연합뉴스, “北김정은 집권 첫해 공안기관 강화에 부쩍 신경” (보도일: 2012년 11월 24일).

2011년 12월 17일	김정일 사망
2012년 4월	김정은이 북한 최고권력자로 등극 - 11일 노동당 제1비서로 추대(제4차 당대표자회) - 13일 국방위원회 제1위원장으로 추대(최고인민회의 제12기 5차 회의)

© KINU 2012

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