KINU 연구총서 16-12

북한인권 제도 및 실태 변화추이 연구

임예준 · 박영자 · 민태은

Korea Institute for National Unification

KINU 통일연구원

KINU 연구총서 16-12

북한인권 제도 및 실태 변화추이 연구

임예준·박영자·민태은

Korea Institute for National Unification

KINU 통일연구원

북한인권 제도 및 실태 변화추이 연구

KINU 연구총서 16-12

인 쇄 2016년 12월
발 행 2016년 12월

발 행 처 통일연구원
발 행 인 최진욱
편 집 인 북한인권연구센터
등 록 제2-02361호 (97.4.23)
주 소 (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원

전 화 (대표) 02-2023-8000
(팩시밀리) 02-2023-8297
홈페이지 http://www.kinu.or.kr

기획·디자인 세일포커스(02-2275-6894)
인 쇄 처 두일디자인(02-2285-0936)

ISBN 978-89-8479-855-7 93340
북한인권, 인권제도
340.911-KDC6 / 323.095193-DDC23 CIP2016032368

가 격 8,500원

ⓒ 통일연구원, 2016
통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.
(구입문의)정부간행물판매센터: 매장(02-734-6818), 사무실(02-394-0337)

북한인권 제도 및 실태 변화추이 연구

본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

목차

요약 ····· vii

Ⅰ. 서론 | 임예준 ····· 1

1. 연구목적 및 연구범위 ····· 3
2. 연구방법 ····· 5

Ⅱ. 시민적 권리: 형사법을 중심으로 | 임예준 ····· 11

1. 형사법과 인권 ····· 15
2. 제도 및 실태변화 ····· 22
3. 요인분석 ····· 63

Ⅲ. 정치적 권리: 선거제도를 중심으로 | 민태은 ····· 73

1. 선거제도와 인권 ····· 77
2. 제도 및 실태변화 ····· 81
3. 요인분석 ····· 115

Ⅳ. **성평등권: 여성에 대한 차별을 중심으로** | 박영자 ····· **123**

1. 차별금지와 인권 ····· 126
2. 제도 및 실태변화 ····· 129
3. 요인분석 ····· 162

Ⅴ. **결론** | 임예준·민태은·박영자 ····· **169**

참고문헌 ····· 177

최근 발간자료 안내 ····· 187

표 목차

표 Ⅰ-1 북한의 국제인권조약 이행에 관한 보고서 목록 ····· 8
표 Ⅱ-1 죄형법정주의 관련 조문 변화 ····· 38
표 Ⅱ-2 2007년 형법부칙 제정 이후 사형대상 범죄 ····· 45
표 Ⅲ-1 1990년대 이전 북한의 주요 선거법 변화 ····· 88
표 Ⅳ-1 북한 가족법의 주요 조항 및 목적 ····· 132

요 약

이 연구는 1990년대부터 2016년 현재까지의 북한인권 제도 및 실태를 지속과 변화의 측면에서 통시적으로 고찰하고 이에 미친 요인을 분석함으로써, 북한인권 개선 방안을 구상하는 데 있어 기초자료를 제공하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 본 연구에서는 북한인권 제도의 변화추이를 관련 법제의 제정 및 개정여부를 중심으로 살펴보았다. 이 연구에서는 자유권의 핵심을 구성하는 시민적 및 정치적 권리와 평등권을 중심으로 북한의 인권제도 및 실태의 변화추이를 살펴보았다. 제2장은 시민적 권리의 변화추이를 형사법제의 변화와 신체의 자유에 대한 권리, 공정한 재판을 받을 권리, 변호인의 조력을 받을 권리, 적정절차의 권리, 인권침해의 구제를 받을 권리의 실태를 살펴보았다. 제3장은 정치적 권리의 변화추이를 선거제도 변화를 중심으로, 북한 주민의 표현의 자유, 공무담임권, 참정권과 관련한 실태 변화추이를 살펴보았다. 제4장은 북한의 평등권 실현 여부를 여성차별철폐에 관한 북한의 제도 변화와 여성의 사회와 가정에서의 지위 실태 변화를 통해 살펴보았다.

자유권의 핵심 영역인 세 분야에 관해 북한은 1991년 유엔 가입과 국제사회의 인권압력과 국제사회의 대북지원 필요와 대외무역 증대로 인한 부분적 개방, 두 번의 정권변화에 따른 정책적 변화와 경제난에 따른 북한 내부의 사회변화를 반영하여 법제를 정비해 왔다. 일부 법제의 변화 자체는 인권 개선에 기여하는 방향이었다고 평가할 수 있지만 단순히 인권 관련 법제의 변화만으로 인권 실태가 나아졌다고 단정 짓기는 어렵다. 특히 북한의 인권 관련 법제의 제정은 북한 고유의 인권관에 기초하고 있다는 점에서 '인권'의 언급만을 가지고 인권의 진작이라고 평가할 수는 없다. 그럼에도 불구하고 국제인권조약 당사국에게 주어지는 일차적 의무가 국내적 입법임을 고려할 때, 이러한

법제의 발전을 실태와 다르다고 하여 부정적으로만 평가할 필요 또한 없을 것이다. 실제 북한의 법제는 내용과 형식적인 측면 모두 대내외적인 환경변화를 수용·반영해 왔다. 그러나 한편 이러한 법제의 변화와 관련 인권 실태와의 간극은 여전히 큰 것으로 나타났다.

주제어 : 북한인권, 북한 형사법, 북한 선거제도, 북한 여성

Abstract

A Study on the Changing Trend of Human Rights Institutions and Situation in North Korea

Rim, Ye Joon et al.

This study contemplates the institutions and situations of North Korea's human rights from the 1990s to the present in the aspects of continuity and changes, and analyzes the factors, in order to provide the base references in devising a measure to improve human rights in North Korea.

The study observes the changing trends in civil rights, focusing on North Korea's criminal law and criminal justice institutions. Changing trends in political rights have been analyzed based on relevant situations concerning the election system. By looking into changes in North Korea's institutions and situation concerning the elimination of discrimination against women, this study examines the realization of the right to equality.

Since joining the United Nations in 1991, North Korea has amended its legislation reflecting internal and external challenges, including international pressure to improve its human rights, partial opening, and economic hardship which leads to social changes. Some legislative and institutional changes can be assessed to have contributed to improving human rights. Yet, it has been found that there is still a significant gap between such institutional changes and actual human rights situation in North Korea.

Keywords: North Korean Human Rights, North Korean Criminal Law, North Korean Election System, North Korean Women

Ⅰ. 서론

임예준

1. 연구목적 및 연구범위

이 연구는 1990년대부터 2016년 현재까지의 북한인권 제도 및 실태를 지속과 변화의 측면에서 통시적으로 고찰하고 이에 미친 요인을 분석함으로써, 북한인권 개선 방안을 구상하는 데 있어 기초자료를 제공하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 본 연구에서는 북한인권 제도의 변화추이를 관련 법제의 제정 및 개정여부를 중심으로 살펴보고자 한다. 물론 법치주의가 정착되어 있지 않은 북한에서 단순히 인권관련 법조문의 유무 내지 정비만을 기준으로 북한의 인권 존중의 정도를 평가하는 것은 한계가 있다.[1] 그러나 최소한 인권 관련 법제의 제정 및 개정은 북한 사회에서 인권의 제도적 보장여부를 객관적으로 평가할 수 있게 하며, 북한 당국의 인권개선에 대한 인식과 정책의 변화를 보여준다. 또한 기본적으로 법제의 변화는 사회의 변화를 반영하며, 구체적인 시점의 특정이 가능하므로 대내외적인 변화요인을 추적하기 적합하다. 한편 북한주민의 인권실태는 관련 제도의 운용실태를 통해 확인할 수 있다. 따라서 이 연구는 북한의 인권관련 법제의 변화추이를 중심으로, 규범적 측면의 변화가 북한주민의 인권실태에 미치는 영향을 살펴보고자 한다.

이 연구는 북한의 인권제도 및 실태의 변화추이를 자유권의 핵심을 구성하는 시민적 및 정치적 권리와 평등권의 영역에 속하는 권리를 중심으로 고찰하고자 한다. 이에 따른 연구의 주요 내용은 다음과 같다. 제Ⅱ장은 시민적 권리의 변화추이를 형사법을 중심으로 살펴본다. 권리를 기반으로는 신체의 자유에 대한 권리, 공정한 재판을 받을 권리, 변호인의 조력을 받을 권리, 적정절차의 권리, 인권침해의 구제를 받을

[1] 김동균, "북한의 인권문제: 관련북한법제 현황과 개선방향," 『북한법연구』, 제9호 (2006), p. 202.

권리를 중심으로 살펴본다. 제Ⅲ장은 정치적 권리의 변화추이를 선거제도를 중심으로 살펴본다. 권리를 기반으로는 북한 주민의 표현의 자유, 공무담임권, 참정권의 실현여부를 중심으로 살펴본다. 제Ⅳ장은 북한의 평등권 실현 여부를 여성차별철폐에 관한 북한의 제도 변화와 여성의 사회와 가정에서의 지위 실태 변화를 통해 살펴보고자 한다.

연구의 범위는 기본적으로 1990년대 이후 북한인권 제도와 실태 변화를 중심으로 하되, 필요한 경우 역사적인 고찰을 병행할 것이다. 북한 인권문제가 국제사회에 알려지기 시작한 것은 1990년대 경제난에 의한 탈북자 증가와 국제구호 활동 등으로 인해 부분적으로나마 북한 내부의 실상이 공개되면서이다.[2] 1990년대 북한은 냉전종식 이후 사회주의국가들의 체제전환과 남북한 유엔 동시 가입으로 인한 국제관계의 변화를 맞이했다. 대내적으로는 1994년 김일성 사망 이후 김정일 유일지배체제로의 전환과정 속에서, 자연재해와 식량난 악화로 인한 경제·사회적인 불안이 증대했다. 한편 1997년 유엔 인권소위원회(UN Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities)에서 북한인권 상황에 대한 결의가 최초로 채택되자,[3] 북한은 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Civil and Political Rights, 이하, '자유권규약')의 탈퇴

---

[2] 1990년대 이전 북한 내부의 인권문제를 다룬 보고서로는 1979년 국제사면위원회(Amnesty International)가 1967년부터 1974년까지 수감된 베네수엘라와 프랑스인 국적의 구금자의 증언을 바탕으로 작성한 북한 정치범 수용소에 대한 보고서와 1988년 미네소타 국제인권법률가위원회(Minnesota Lawyers International Human Rights Committee)와 Asia Watch가 작성한 보고서(Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea)가 있다. Roberta Cohen, "The High Commissioner for Human Rights and North Korea," In *The United Nations High Commissioner for Human Rights: Conscience for the World*, eds. Felice D. Gaer and Christen L. Broecker (Leiden·Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2014), pp. 293~294.

[3] UN Doc. E/CN.4/1998/2 (1997).

를 시도했다.[4] 그러나 이후 1998년 헌법 개정에서 거주·여행의 자유(제75조 "공민은 거주, 려행의 자유를 가진다.")를 명시적으로 규정하는 등 국제사회의 인권상황 개선 요구를 일부 받아들이기도 했다. 한편 김정일 체제의 공식적인 출범 이후, 북한은 그동안 미뤄오던 자유권규약 이행에 관한 국가보고서를 제출(1999년 12월 25일)하는 등 유엔 인권레짐에 적극적으로 참여하는 모습을 보이기도 했다. 이와 같은 1990년대 북한의 인권정책과 관련된 대내외 정책은 '과도기적 실리외교와 인권부문 외교의 이중성'이라고 요약된다.[5] 실제 북한은 심각한 경제난과 식량난을 겪게 되며, 국제사회의 지원과 경제적 협력 확보를 목적으로 인권문제에 대해 선택적인 양보를 취하며 실리는 취하는 방식으로 접근했다. 따라서 이 시점부터 국제사회의 영향력 또는 관여로 인한 북한인권 개선 상황을 추적할 수 있는바, 1990년대를 기점으로 북한인권 제도 및 실태 변화추이를 검토할 필요가 있다.

2. 연구방법

이 연구는 북한의 인권 관련 법제의 주요 변천을 살펴보고, 이러한 법제의 변천이 국제인권기준에 부합하는 방향으로 진행되었는지 여부를 평가하도록 한다. 먼저 북한이 국제인권조약의 당사국으로서 지는

[4] 북한은 1997년 8월 25일 자유권규약 탈퇴를 통보한 바 있다. 유엔 사무총장은 1997년 9월 23일 조약법을 검토한 후, 탈퇴규정이 없는 동 규약의 경우, 당사국 전체의 동의가 없는 한 탈퇴를 할 수 없다는 유권해석을 담은 답변서(aide memoire)를 보냈다. UN Doc. C/N/467.1997 (1997). 탈퇴를 주장한 이후 북한은 1999년 자유권규약의 이행에 관한 2차 국가보고서를 제출한 바 있다. 그러나 2014년 『조선인권연구협회 보고서』에서는 자유권규약 탈퇴 사실을 다시 주장하기도 하는 등 일치하지 않는 태도를 보이고 있다.

[5] 이금순 외, 『북한인권백서 2005』 (서울: 통일연구원, 2005), pp. 15~16.

국내이행 의무를 기준으로, 인권 관련 입법 조치를 평가하도록 한다. 기본적으로는 1990년대, 2000년대, 2010년대로 나누어 주요 변화를 살펴보되, 주제에 따라 보다 적합한 시기 구분이 있을 경우 이를 반영하도록 한다.

북한은 1981년 9월 14일 자유권규약과 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 이하, '사회권규약')을 비준했다. 1990년 아동권리협약(Convention on the Rights of the Child)에 서명(8월 23일)하고 비준(9월 21일)했으며, 2014년에는 아동매매·아동매춘·아동포르노그라피에 관한 아동권리협약의 선택의정서(Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of children, child prostitution and child pornography)를 서명(9월 9일)하고 비준(11월 10일)했다. 북한은 2001년 여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약(Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women, 이하, '여성차별철폐협약')을 비준(2001년 2월 27일)했으며, 2013년 7월 3일 장애인권리협약(Convention on the Rights of Persons with Disabilities)에 서명한 이후 2016년 12월 6일 비준했다. 국제인권조약의 당사국은 조약에 명시된 권리들을 인정하고 보장할 의무가 있다. 당사국은 이러한 의무의 국내적 이행을 위해 적극적인 조치를 취해야 하는데, 입법조치를 통한 제도적 보장은 국내적 이행 여부를 판단하는 데 있어 일차적 기준이 된다.[6)]

---

6) 모든 국제인권조약은 입법적 조치 취할 당사국의 의무를 명시적으로 규정하고 있다. 예를 들어 자유권규약 제2조는 "이 규약의 각 당사국은 현행의 입법조치 또는 기타 조치에 의하여 아직 규정되어 있지 아니한 경우, 이 규약에서 인정되는 권리들을 실현하기 위하여 필요한 입법조치 또는 기타 조치를 취하기 위하여 자국의 헌법상의 절차 및 이 규약의 규정에 따라 필요한 조치를 취할 것을 약속한다."고 규정하고 있다.

북한의 법제 변화는 입수 가능한 범위 내에서 북한이 공개한 법률과 북한이 유엔에 제출한 국가보고서에 소개된 법규를 중심으로 살펴보도록 한다. 북한은 자유권규약의 당사국으로서, 규약에 규정된 당사국의 의무에 따라 자유권규약위원회(Human Rights Committee)에 1983년(최초보고서)과 1999년(2차보고서) 두 차례 국가보고서를 제출했다.[7] 또한 2001년 비준한 여성차별철폐협약의 당사국으로서 여성차별철폐위원회(Committee on the Elimination of Discrimination against Women)에 2002년 최초보고서[8]를 제출한 이후, 그동안 지연되었던 2차보고서를 2·3·4차 통합보고서의 명목으로 2016년 4월 11일 제출했다(원기한 2006년).[9] 북한이 당사국으로서 지금까지 국제인권조약의 이행에 관해 제출한 보고서 및 제출이 지연된 보고서 목록은 다음 〈표 I-1〉과 같다.

여성차별철폐협약 역시 제2조에서 당사국이 여성에 대한 모든 형태의 차별을 규탄하고 철폐하기 위한 정책을 모든 적절한 수단을 통해 지체 없이 추진하며, "남녀평등의 원칙이 헌법 또는 기타 적절한 입법에 아직 규정되지 않았다면 이를 구현하며, 법 또는 기타 적절한 수단을 통해 동 원칙의 실제적 실현을 확보"할 것을 약속하였음을 명시하고 있다. 그 밖에도 사회권규약 제2조, 아동권리협약 제4조는 협약에 인정된 권리실현을 위해 모든 적절한 입법적, 행정적 및 여타의 조치를 취해야 함을 규정하고 있다.

7) 북한은 자유권규약의 당사국으로서 규약에서 인정된 권리를 실현하기 위하여 취한 조치와 그러한 권리를 향유함에 있어서 성취된 진전사항에 관한 최초보고서를 비준 후 1년 이내 제출하고, 그 이후에는 이사회가 요청하는 때 제출해야 할 의무가 있다(자유권규약 제40조). 북한은 1981년 자유권규약을 비준하고, 1983년 10월 24일 최초보고서(UN Doc. CCPR/C/22/Add.3 (1983))를 제출했다(원 기한은 1982년 12월 13일). 당사국에 의하여 제출된 보고서를 검토할 권한을 가진 자유권규약위원회는 3년 후(1987년 10월 13일) 보고서 제출을 요청했으나, 북한은 1999년 12월 25일이 되어서야 2차 보고서(UN Doc. CCPR/C/PRK/2000/2 (2000))를 제출했다. 자유권규약위원회는 2004년 1월 1일까지 3차 보고서 제출을 요청했으나, 현재까지 동 규약에 관한 북한 당국의 보고서 제출은 지연되고 있는 상태이다.

8) UN Doc. CEDAW/C/PRK/1 (2002).

9) UN Doc. CEDAW/C/PRK/2-4 (2016).

표 Ⅰ-1 북한의 국제인권조약 이행에 관한 보고서 목록

보고서	원 기한	실제 제출일	UN 문서번호
경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 (북한 비준일: 1981년 9월 14일)			
최초 국가보고서	1983년 9월 1일	1984년 12월 18일	E/1984/6/Add.7 (1985)
2차 보고서	1992년 6월 30일	2002년 4월 9일	E/1990/6/Add.35 (2002)
3차 보고서	2008년 6월 30일	-	-
시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 (북한 비준일: 1981년 9월 14일)			
최초 국가보고서	1982년 12월 13일	1983년 10월 24일	CCPR/C/22/Add.3 (1983)
2차 보고서	1987년 10월 13일	1999년 12월 25일	CCPR/C/PRK/2000/2 (2000)
3차 보고서	2004년 1월 1일	-	-
여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약 (북한 비준일: 2001년 2월 27일)			
최초 국가보고서	2002년 3월 27일	2002년 9월 11일	CEDAW/C/PRK/1 (2002)
2·3·4차 통합 보고서	2006년 3월 27일	2016년 4월 11일	CEDAW/C/PRK/2-4 (2016)
아동권리협약 (북한 비준일: 1990년 9월 21일)			
최초 국가보고서	1992년 10월 20일	1996년 2월 13일	CRC/C/3/Add.41 (1996)
2차 보고서	1997년 10월 20일	2003년 5월 16일	CRC/C/65/Add.24 (2003)
3·4차 통합보고서	2007년 10월 20일	2007년 12월 10일	CRC/C/PRK/4 (2008)
5차 보고서	2012년 10월 20일	2016년 5월 3일	CRC/C/PRK/5 (2016)
아동의 매매, 성매매, 아동음란물에 관한 아동권리협약 선택의정서 (북한 비준일: 2014년 11월 10일)			
최초 국가보고서	2016년 12월 10일	-	-

출처: UN OHCHR Reporting Status를 토대로 저자 작성 〈http://www.ohchr.org/EN/Countries/AsiaRegion/Pages/Kplndex.aspx〉.

북한은 2009년 및 2014년 보편적정례인권검토(Universal Periodic Review, 이하 'UPR')를 받았으며, 유엔 인권이사회(UN Human Rights Council)의 결의에 따라 해당 회기마다 국가보고서를 제출했다.[10] 북한은 국가보고서를 통해 인권보호 및 증진을 위한 입법적 조치를 소개하고, 국제사회의 개선 권고를 수용하거나 거부하는 입장을 밝혔다.

[10] 북한이 제출한 제1차 UPR 국가보고서(UN Doc. A/HRC/WG.6/6/PRK/1 (2009)); 북한이 제출한 제2차 UPR 국가보고서(UN Doc. A/HRC/WG.6/19/PRK/1 (2014)).

이 연구에서는 북한이 스스로 밝힌 입장을 이러한 보고서를 통해 살펴보고, 인권 개선 관련 입장 표명과 관련된 요인을 분석하고자 한다. 한편 유엔 북한인권조사위원회(UN Commission on Inquiry on Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea)가 북한에서 조직적이고 광범위하며 심각한 인권침해가 발생하고 있다는 결론을 담은 보고서를 2014년 2월 7일 발표한 이후,[11] 북한은 국제사회의 인권공세에 대응해 자체적으로 2014년 9월 13일 『조선인권연구협회 보고서』를 발간했다.[12] 동 보고서의 내용 또한 북한의 인권제도 변화추이를 추적하는 데 활용하고자 한다.

북한의 인권실태를 평가함에 있어서는 통일연구원이 1996년부터 작성한 『북한인권백서』를 기초 자료로 한다. 통일연구원의 북한인권백서는 북한이탈주민과의 면접조사, 설문, 다자간 정부기구의 보고서와 실무자와의 면담, 국제 시민단체들의 실태보고서와 증언 등 다각적인 자료를 토대로 작성되었다. 이 밖에도 북한인권 상황에 대한 연구결과물 등을 참조로 북한인권 실태의 변화여부를 살펴보도록 하겠다. 한편, 이러한 실태의 판단에 있어서는 앞서 기술한 법제변화가 북한인권 실태에 미친 영향이 있는지 여부에 주목하도록 한다.

북한의 인권문제를 다루기 위해서는 북한주민의 인권실태를 객관적으로 정확히 파악하는 것이 필요하다. 일반적으로 한 국가의 인권실태를 판단하기 위해서는 정부 차원의 보고서 외에도 국내의 시민단체의 보고서, 국가인권위원회가 정부로부터의 독립성이 보장된 경우 국가인권위원회가 제출하는 보고서, 유엔 인권관련 특별보고관의 현지조사 등 다양한 경로로 수집된 정보를 총체적으로 보아야 한다. 그러나 현실

11) UN Doc. A/HRC/25/63 (2014).
12) 조선인권연구협회, 『조선인권연구협회 보고서』 (평양: 조선인권연구협회, 2014).

적으로 북한의 경우 북한 내부의 실태를 파악할 수 있는 경로는 북한 당국의 보고서와 북한이탈주민의 증언밖에 없다. 북한이탈주민의 증언에만 기초한 인권실태 판단은 개인의 주관적인 경험과 인식이라는 내재적 한계가 있다. 그러나 평범한 주민들의 반복되는 증언에는 간과할 수 없는 실태가 드러나고 있으며, 이 모두를 과장되었다고 단정한다거나, 객관적 확인이 어렵다는 이유로 경시할 수는 없는 것 또한 사실이다.[13] 한편 북한 당국이 제시한 자료의 경우, 국제사회의 사실조사를 허용하거나 독립적인 모니터링을 허용하지 않는 한 그 진위를 확인할 수 없다는 제약이 있다. 실제 이들 보고서에는 인권침해 실태와 관련된 기술은 전무하다. 자유권규약위원회 역시 북한이 제출한 제2차 국가보고서의 내용에 대해, 시민적 및 정치적 권리에 관한 상세한 국내입법 정보를 담은 보고서를 제출한 것을 환영하지만, 보고서 규약 이행에 관한 사실관계나 데이터의 부재로 인해, 실제 규약상의 기본적인 권리가 효과적으로 보장되고 있는지에 대해서는 판단하기 어렵다고 언급한 바 있다.[14] 그럼에도 불구하고 이 연구에서는 개인의 경험에 기초한 실태 판단을 넘어 제도적 차원의 북한 인권법제의 적용현실을 관찰하기 위해 북한이 작성한 보고서의 내용을 연구의 주요 자료 중 하나로 활용하고자 한다.

---

[13] 김동균, "북한의 인권문제: 북한의 인권 법제를 중심으로," 『인권과 정의』, vol. 361 (2006.9.), pp. 61~63.

[14] UN Doc. CCPR/CO/72/PRK (2001), para 2.

II. 시민적 권리: 형사법을 중심으로

임예준

일반적으로 형사법은 범죄 및 형벌과 관련된 법규범을 의미한다. 여기에는 범죄와 형벌의 관계를 규정하고 있는 실체법인 형법과 이러한 형법에 규정된 형벌의 이행절차를 규정한 형사소송법이 포함된다.[15] 형법은 범죄행위를 통해 인간의 생명, 신체, 자유, 재산 등의 법익 또는 인권이 침해되는 것을 보호하는 기능뿐만 아니라 국가가 형벌권을 남용하여 인권을 침해하는 것을 방지하는 보장적 기능을 가진다. 형법의 인권보장적 기능은 무고한 사람뿐만 아니라 범죄인의 인권도 보호하는 기능을 가지며, 이 때문에 형법을 '범죄인의 마그나 카르타'라고 부르기도 한다. 이러한 맥락에서 죄형법정주의는 형법의 인권보장적 기능을 지키기 위한 가장 중요한 원칙이다. 국가의 자의적인 형벌권 남용에 의한 인권침해는 범죄와 형벌을 규정하고 있는 형법(실체법)에 의해서도 발생할 수 있지만, 형벌권을 운용하는 과정, 즉 형사사법절차에서 더 쉽고 빈번하게 발생하게 된다. 이 때문에 대다수의 국제인권조약은 형사사법절차상 반드시 보장되어야 하는 인권을 명시적으로 규정하고 있으며, 많은 국가들 역시 헌법상의 기본권 규정과 형사법에 인권보호를 위한 규정을 명시하고 있다.

인권의 맥락에서 형사법은 주로 시민적 권리로 분류되는 권리와 밀접한 관련이 있다. 시민적 권리란, 인간 삶의 특정부분을 국가나 타인의 간섭으로부터 보호하기 위한 권리로, 전통적으로 국가의 통치권에 대항해 발전해온 고전적 영역에 속하는 인권이다.[16] 시민적 권리는 인간이 가지는 자유영역의 존중을 요구하며, 국가 또는 어떤 존재로부터 간섭이나 침해를 받지 아니할 소극적 성격의 권리로서 개인주의적 속성을 가진다.[17] 시민적 권리는 인간존재와 그 삶의 영역에 따라 다양하

[15] 한명섭, 『남북교류와 형사법상의 제문제』 (서울: 한울, 2008), p. 14.

[16] 김영철, "북한의 형사법제 변천과 인권," 『북한인권법제연구』 (서울: 국가인권위원회, 2006), p. 100.

게 인정되나, 그 중에서도 형사법은 생명권, 고문 및 비인도적 처우를 받지 않을 권리, 신체의 자유와 안전에 대한 권리, 신속하고 공정한 재판을 받을 권리와 밀접한 관련을 가진다. 이러한 측면에서 한 국가의 형사법상 인권 관련 규정과 제도를 살피는 것은 그 국가의 인권 보장 수준을 확인해보는 하나의 방법이 될 수 있다.

이러한 측면에서 제Ⅱ장에서는 북한의 형사법상 구현된 인권보장 관련 제도 및 실태의 변화추이를 보고자 한다. 이를 위해 첫째, 형사법과 인권의 상관성에 대해 이론적으로 검토한다. 둘째, 북한 형사법의 제정 및 개정사항을 종합적으로 검토하며 변화추이를 살펴보고, 북한 주민의 인권보장과 관련한 형사사법제도의 운영 실태를 살펴본다. 구체적으로는 북한 헌법에 보장된 사법 절차적 기본권과 관련 제도에 관한 헌법 조문의 규정을 살펴보고, 사법제도와 관련된 인권보장의 정도를 가늠하는 척도로 형사실체법인 형법과 형사절차법인 형사소송법[18]의 변천을 살펴보도록 하겠다. 이를 통해 북한에서 신체의 자유에 대한 권리, 공정한 재판을 받을 권리, 변호인의 조력을 받을 권리, 적정절차의 권리, 인권침해에 대해 구제를 받을 권리 등이 제도적으로 보장되고 있는지, 어떠한 방식으로 구현되고 있는지를 살펴보도록 하겠다. 셋째, 형사법의 적용 및 운용 실태에 미친 대내외적 요인을 지속과 변화의 측면으로 분석한다.

---

17) 위의 글, pp. 100~102.

18) 실제 형사소송법은 헌법의 구체화규범이라고 일컬어진다. 정치적 성격이 강한 헌법이 개인의 기본적 인권과 통치구조에 관하여 어떠한 정치적 결단을 하고 있느냐에 따라 형사소송법도 그 성격과 내용에 영향을 받게 됨이 사실이기 때문이다. 한편, 구체적인 형사소송법 규정들을 통해 추상적·일반적인 헌법상의 규범의미가 어떠한 폭으로 구체화 되었는가를 확인할 수 있기 때문에 형사소송법은 한 국가의 헌법적 통치구조와 기본적 인권보장의 상태를 보여준다. 김일수, "남한과 북한의 형사소송법," 『법, 인간, 인권』, 제3판 (서울: 박영사, 1996), p. 176.

1. 형사법과 인권

가. 형법과 인권

전통적인 법치국가적 이해에 따르면 형법적 통제는 사회통제의 최후의 수단이어야 한다. 형법에 의한 사회통제는 개인의 자유와 권리를 침해할 여지가 있기 때문이다. 일반적으로 개별 국가의 형법의 인권보장의 정도는 인권보호를 위한 형법상 지도이념의 구현정도로 평가할 수 있다.[19] 인권보호를 위한 형법상 지도이념으로는 ① 보충성의 원칙, ② 단편성의 원칙, ③ 비례성의 원칙이 있다. 보충성의 원칙은 형법의 최후수단성 내지 겸억성이라도 하는데, 개인이 자신의 인권보호 임무를 자기 책임 아래 수행할 수 없는 경우에 한하여 비로소 형벌권을 통해 개입할 의무가 국가에게 주어짐을 의미한다. 이에 따르면 개인의 자율성에 대한 존중에 기초하여 형벌권은 필요최소한의 범위에 머물러야 한다. 즉, 가능한 최대의 자유를 위해 최소의 제한을 행사하는 형벌권이 보다 최상의 인권보호라는 것이다.[20] 형법의 단편성의 원칙은 형법의 결함과 불완전성을 전제로, 형법이 분쟁을 해결하는데 최선의 수단이 아니며, 가벌성이 인정되는 제한되는 분야에서만 법익보호임무를 담당해야 함을 의미한다. 형법의 단편적 성격은 사회통제규범에서 형법이 가지는 정당한 제한영역을 한정함으로써 형법의 인권보호적 성격을 드러낼 수 있게 한다.[21] 형법의 비례성의 원칙은 광의의 과잉금지원칙을 의미하며, 적정성과 필요성, 목적과 수단의 상당성을 포괄하는 개념으로 이해된다. 이는 국가의 공권력 중에서 가장 강력한 제재수

19) 이용식, "형법에 있어서 인권보호 -형법의 체계론적 검토를 중심으로-," 『형사정책』, 제14권 제1호 (2002), pp. 282~283.

20) 위의 글, pp. 285~287.

21) 위의 글, pp. 286~287.

단인 형벌은 동 원칙에 따라 최후의 수단이어야 한다는 것을 전제로, 포괄적인 불확정개념의 사용의 지양과 형법의 구체화를 요구한다.[22]

형법과 인권의 관계는 국제인권법에서도 찾을 수 있다. 세계인권선언 제11조 제2항은 "어느 누구도 행위시의 국내법 또는 국제법상으로 범죄를 구성하지 아니하는 작위 또는 부작위를 이유로 유죄로 되지 않는다. 또한 범죄가 행하여진 때에 적용될 수 있는 형벌보다 무거운 형벌이 부과되지 아니한다."고 명시하고 있다. 전단은 죄형법정주의를 규정하고 있으며, 하단은 소급효금지원칙을 규정하고 있다. 자유권규약 제15조 제1항 역시 같은 내용을 규정하고 있다. 죄형법정주의는 국가형벌권의 자의적인 행사로부터 개인의 자유와 권리를 보호하기 위한 원리로, 인권보장을 위한 형법의 핵심 내용을 구성한다.[23] 죄형법정주의로부터 나오는 파생원칙으로는 명확성의 원칙과 소급효금지원칙, 유추해석금지와 적정성의 원칙이 있는데 이러한 원칙들은 모두 인권을 보장하기 위해 형법에 요구되는 원칙이다. 이 중 특히 행위 당시 처벌대상이 아닌 행위를 사후입법을 통해 처벌할 수 없음을 의미하는 소급효금지원칙은 공정한 재판을 받을 권리 및 형사절차상의 권리를 보장하고 있는 자유권규약 제14조와 밀접한 관련을 갖는다.[24] 이 원칙에 따르면 행위자에게 불리한 형법을 소급적으로 적용하는 것이 금지될 뿐만 아니라, 명확성의 요청에 따라 모든 범죄 구성요건이 미리 법률에 명확하게 규정되어야 하며, 유추해석을 통해 형법의 적용범위를 확장시키는

---

22) 위의 글, p. 287.

23) "죄형법정주의는 국가형벌권의 자의적인 행사로부터 개인의 자유와 권리를 보호하기 위하여 죄와 형을 법률로 정할 것을 요구하고, 이로부터 파생된 유추해석금지의 원칙은 성문의 규정은 엄격히 해석되어야 한다는 전제 아래 피고인에게 불리하게 성문규정이 표현하는 본래의 의미와 다른 내용으로 유추해석 함을 금지하고 있다." 대법원 1992.10.13. 선고 92도1428 전원합의체 판결.

24) 김원희, "제15조 소급효금지의 원칙," 『공익과 인권』, 제4권 제2호 (2007), p. 167.

것도 금지된다.[25] 이밖에도 형사법의 일반원칙으로서 적정절차의 원칙과 무죄추정의 원칙은 자의적인 공권력의 남용으로부터 개인의 자유와 권리를 보장한다.

형법에서 규정하고 있는 형벌은 인권과 직접적인 상관성을 갖는다. 구체적으로는 생명권, 고문 및 비인도적 처우를 받지 않을 권리, 신체의 자유와 안전에 대한 권리와 관련되어 있다. 세계인권선언 제3조는 "모든 사람은 생명권과 신체의 자유와 안전을 누릴 권리가 있다."고 선언하고 있다. 생명권과 관련해 자유권규약 제6조는 당사국의 생명권 보호 의무를 규정하는 한편, 자의적인 생명 박탈을 금지하고 있다.[26] 동조 제2항은 사형이 범죄 당시의 법에 따라서만 부과될 수 있다고 규정하고, 권한 있는 법원이 법의 지배에 적합한 절차에 따라서만 집행할 수 있다고 명시하고 있다.[27] 생명권의 경우 사형제도와 밀접한 관련을 갖는다. 실제 개별국가의 사형제도는 생명권의 본질적 내용을 불가피하게 침해한다. 사형제폐지를 위한 자유권규약 제2선택의정서의 경우 사형제를 전면적으로 금지하고 있다.[28] 그러나 자유권규약 제6조는 '자의적'인 생명박탈을 제한적으로 규정함으로써, 해당 권리가 절대적인 것은 아니며, 따라서 모든 경우가 동 조의 위반은 아니라고 보고 있다.[29] 그러나 사형이라는 극형은 적법절차가 요구될 뿐 아니라, 가장 중한 범죄에 한하여 가능한 최소한도로 행사되어야 한다. 실제 광범위한 범죄에 대한 사형의 적용은 목적달성을 위하여 필요최소한의 수단

[25] 위의 글, pp. 168~169.

[26] 도경옥, "제6조 생명권," 『공익과 인권』, 제2권 제2호 (2005), pp. 32~79.

[27] 위의 글, pp. 32~79.

[28] 사형폐지를 위한 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 제2선택의정서 (Second Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights, aiming at the abolition of the death penalty), 채택일 1989.12.15./발효일 1991.7.11./당사국 수 44/대한민국, 북한 미가입.

[29] 도경옥, "제6조 생명권," pp. 34, 39.

이 아니므로 형법의 비례성의 원칙에 합치되지 않는다. 한편, 사형을 적법절차에 따라 집행하는 경우, 신체적, 정신적 고통을 최소화하는 방법으로 시행되어야 한다.[30] 따라서 공개적인 사형집행의 경우 비인도적인 형벌에 해당할 수 있다.[31]

모든 사람은 신체의 자유와 안전에 대한 권리를 가진다. 신체의 자유와 안전에 대한 권리는 자의적 체포와 구금을 당하지 않을 권리, 체포이유와 피의사실을 고지 받을 권리, 체포 또는 구금에 대한 사법적 심사를 받을 권리 등의 실현을 요구한다. 신체의 자유와 안전의 보장에 관한 자유권규약 제9조는 국가 또는 사인으로부터 자의적이고 불법적으로 신체의 자유가 침해되는 것을 방지하는 것을 목적으로 한다. 동 조 제1항은 체포와 구금이 자의적 혹은 불법적이지 않아야 함을 규정하고, 제2항 내지 제4항은 신체의 자유와 안전을 확보하기 위한 절차적 보장을 규정하고 있다. 제5항에서는 불법적인 체포 또는 구금자에 대한 보상을 규정하고 있다. 자유권규약 제9조는 개인의 신체의 자유 박탈을 전면적으로 금지하고 있지는 않다. 실제 개별국가는 범죄에 대처하고 사회질서의 유지를 위해 신체의 자유 박탈을 형벌의 수단으로 삼고 있다. 그러나 이러한 신체의 자유를 제한하는 체포와 구금은 합법성과 자의성 금지라는 기본 원칙에서 벗어나서는 안 된다.[32]

모든 사람은 고문 및 비인도적 처우를 받지 않을 권리를 가진다. 세계인권선언 제5조는 “어느 누구도 고문 또는 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 취급 또는 형벌을 받지 아니한다.”라고 규정하고 있다. 고문 및 비인도적 처우를 받지 않을 권리는 신체의 완전성 보호를 위해 수사 및 재판절차에서 고문 및 비인도적 처우를 금지할 뿐 아니라,

---

30) UN HRC General Comment, No. 20 (1992), para 6.
31) UN Doc. A/67/279 (2012).
32) 박영길, “제9조 신체의 자유,”『공익과 인권』, 제4권 제2호 (2007), p. 137.

인도적 구금 등 형 집행 과정에서의 수감자에 대한 대우 등과 관련이 있다. 형사사건 처리과정에서의 고문은 정보나 자백을 얻어내려는 목적으로 개인에게 고의로 극심한 신체적 또는 정신적 고통을 가하는 행위라고 이해된다.[33] 특정한 목적이나 고의, 극심한 고통과 같은 고문의 핵심요소가 결여되었으나, 여타한 가혹한 고통의 부과는 비인도적이거나 굴욕적인 취급 또는 형벌에 해당할 수 있다.[34] 한편 태형과 같이 형벌로서 사용되는 신체형과 수사절차에서 사용되는 고문은 구분된다. 국제인권법 역시 형벌로서의 신체형과 고문을 구분하고, 신체형 자체를 고문이라고 보지는 않는다. 개별 국가의 형법이 상기한 권리를 보장하고 있는지 여부는, 양형의 적절성, 형사사법이 죄형법정주의와 형법의 임무에 충실했는지 여부, 만인에게 공평하고 일관성 있게 형법이 해석되고 적용되었는지 여부, 사회적 약자에 대한 보호 규정여부 등을 통해 총체적으로 판단할 수 있다.

나. 형사사법과 인권

형사법과 관련된 인권 목록은 대부분 형사사법절차에 관한 것이다. 형사소송법은 수사와 재판과정의 절차적 보장이란 측면에서 인권보장을 규정한다. 한 국가의 형사사법절차에서의 인권보장의 정도는, ① 강제처분법정주의 및 영장주의의 규정 및 실현여부, ② 진술거부권 보장여부, ③ 변호인의 조력을 받을 권리 실현여부, ④ 구속적부심사청구권 인정여부, ⑤ 자백배제법칙과 자백 보강법칙, ⑥ 일사부재리의 원칙, ⑦ 공개재판 및 신속한 재판을 받을 권리, ⑧ 무죄추정의 원칙,

33) 도경옥 외, 『북한인권백서 2016』 (서울: 통일연구원, 2016), p. 59.
34) 위의 책, p. 59.

⑨ 형사보상청구권 여부 등을 통해 판단할 수 있다.[35] 한편 이러한 제도와 원칙의 실현 여부는, 형사절차의 진행에 따라 수사단계, 재판단계, 형의 집행단계로 나누어 검토할 수 있다. 형사절차는 기본적으로 범죄가 발생하면 수사기관에 의해 수사가 진행되고, 혐의사실이 있을 시 검찰에 의해 기소되며, 재판소에 의한 재판과 상소 등을 걸쳐 유죄판결이 확정되면 이를 집행하는 절차로 진행된다. 먼저 수사단계에서는 피의자 신문 시 변호인의 조력을 받을 권리를 보장하는 것, 진술거부권을 보장하는 것, 체포와 구금 시 압수와 수색에 있어 적정절차를 따르며 영장주의와 구속적부심사 제도 등을 보장하는 것 등이 요구된다. 한편 수사단계에서의 자백강요금지와 무죄추정원칙 또한 피의자를 보호하기 위한 형사절차의 주요 원칙이다. 세계인권선언 제9조는 모든 사람은 자의적인 체포, 구금 또는 추방으로부터 자유로울 권리를 가짐을 선언하고 있다.

재판의 진행에 있어서 모든 사람은 공정하고 신속한 재판을 받을 권리가 있다. 신속하고 공정한 재판을 받을 권리의 실현을 위해서는 사법부 독립의 전제하에, 공정한 공개재판을 받을 권리와 변호인의 조력을 받을 권리 등이 구체적으로 보장되어야 한다. 모든 사람은 재심을 청구할 권리가 있으며, 무죄판결 시 형사절차로 인한 침해에 대해 효과적인 구제를 받을 권리가 있다. 형사보상제도와 같은 구제제도의 마련 역시 형사법에 의해 보장되어야 할 시민적 권리 실현에 있어 핵심적 내용이다. 이와 관련해 세계인권선언 제10조는 형사사건에 있어 독립적이고 편견 없는 법정에서 공정한 재판을 받을 권리를 가진다고 선언하고 있다. 한편 세계인권선언 제11조는 소급 형법 및 소급처벌

---

[35] 하태훈, "국제인권기준에 비추어 본 북한 개정 형사소송법(2004년)," 『중앙법학』, 제11집 제2호 (2009), pp. 200~201.

금지 원칙 아래 형사 범죄로 소추당한 모든 사람은 자신의 변호를 위하여 필요한 모든 장치를 갖춘 공개된 재판에서 법률에 따라 유죄로 입증될 때까지 무죄로 추정 받을 권리를 가짐을 명시하고 있다. 자유권규약 제14조는 재판상 개인의 권리와 형사절차상의 보장을 규정하고 있으며, 적법절차의 원리를 강조한다.[36] 구체적으로 동 조 제1항은 재판상의 평등권과 독립적이고 공평한 법원에 의한 공정한 공개심리를 받을 권리를 명시하고 있다. 제2항 내지 제7항은 변호인의 조력을 받을 권리, 지체 없는 재판을 받을 권리, 자백을 강요당하지 않을 권리(제3항), 재심을 청구할 권리(제5항), 오심에 대한 보상을 청구할 권리(제6항)와 같은 형사재판 절차상 피의자나 피고인에게 부여되어야 하는 최소한의 권리와, 무죄추정의 원칙(제2항), 형사재판상 미성년자 고려의 원칙(제4항), 일사부재리의 원칙(제7항) 등 형사사법재판의 진행에 있어 인권보장을 위한 주요한 원칙들을 상세하게 규정하고 있다. 형의 집행 단계와 관련해 자유권규약은 제7조에서 고문금지의 원칙을 명시하고 있으며, 제8조 제3항에서는 형벌로서의 강제노동에 관한 규정을 두고 있다. 이처럼 국제인권법에 명시된 이러한 권리들은 개별국가의 형사사법과 관련된 제도를 통해 보장되고 실현되어야 한다.

[36] 김원희, "제14조 공정한 재판을 받을 권리," 『공익과 인권』, 제3권 제1호 (2006), pp. 125~126.

2. 제도 및 실태변화

북한 형사사법제도 변화 일반에 대해서는 이미 다수의 연구가 있다.[37] 이 연구에서는 북한 형사사법제도상 인권침해 또는 인권보장 관련 법제에 보다 중점을 두고자 한다.[38] 형법은 범죄와 형벌에 관한 실체규정을 통해 직접적이고 실질적인 인권조항들을 규정하고 있다. 형사소송법은 범죄에 대한 적법한 처벌절차를 규정함으로써, 국가권력에 의한 자의적인 인권침해를 방지할 수 있는 제도적 장치이다.[39] 북한의 경우 형법과 형사소송법 이외에도 「노동당규약」, 「사회안전단속법」, 「기밀법」, 「형민사감정법」 등이 형사법의 일부를 구성한다. 또한 북한에는 최고인민회의 상임위원회 의결형식 중 하나인 정령이나 결정, 명령, 지시 등 제정기관에 따라 다양한 형태의 법규가 있는바, 이 중 형사법과 관련된 것들이 상당수 있을 수 있다.[40] 그러나 이와 같은 형태의 법규에 대해서는 정확한 정보를 파악할 수 없는바, 이 장에서는 북한의 형사법 중 기본법인 형법과 형사소송법을 중심으로 형사사법제도 운용 실태의 변화를 살펴보고자 한다.

---

37) 법무부, 『북한법의 체계적 고찰(II), 형사관계법』 (서울: 법무부, 1993); 법원행정처, 『북한사법제도개관』 (서울: 법원행정처, 1996); 법원행정처, 『북한의 형사법』 (서울: 법원행정처, 2006); 이규창·정광진, 『북한형사재판제도: 특징과 실태』 (서울: 통일연구원, 2011) 등.

38) 이 연구와 유사한 목적의 선행연구로는, 최석윤, "북한형법과 인권," 『형사정책연구』, 제52권 (2002).

39) 이백규, "북한의 개정 형사소송법의 동향과 평가," 『북한법연구』, 제8호 (2005), p. 153.

40) 한명섭, 『남북교류와 형사법상의 제문제』, p. 14.

가. 1990년대: 전근대적 형사법 규정의 삭제

(1) 제도

1990년대 제도변화의 주요 내용은 그 이전 1987년 형법 전면개정에서부터 검토가 필요하다. 1990년대 이후 1995년과 1999년 형법개정의 내용은 공개가 되지 않았을 뿐 아니라, 부분적인 개정이었기 때문이다. 형사소송법과 관련해서는 1992년 형사소송법 전면개정이 1990년대의 절차법상의 주요한 제도적 변화를 담고 있다. 한편, 이와 함께 피고인의 권리 보장을 위한 1993년 변호사법의 제정과 1997년 판결판정집행법의 제정 또한 1990년대의 형사사법제도 관련 의미 있는 제도변화 중 하나이다.

(가) 1987년 형법 전면개정: 유추제한이론의 도입

북한 형법은 1950년 3월 3일 최고인민회의 제2기 제5차 회의에서 상임위원회 정령을 통해 제정되었다. 1950년 제정형법은 1926년 소련형법(러시아소비에트 연방 사회주의 공화국 형법)의 영향을 받아 사회주의 형법의 특성을 두루 갖추고 있었다.[41] 이후 1974년 제1차 개정과 1987년 제2차 개정을 통해 이른바 '사회주의형법'이 '주체형법'으로 변화되었다.[42] 1974년 12월 19일 최고인민회의 상설회의 결정으로 수정보충 된 1974년 개정형법은 반혁명범죄에 대해 사형 및 전 재산

41) 제정형법의 내용과 소련형법의 영향에 대해서는, 법무부, 『북한법연구(II)-형법-』 (서울: 법무부, 1985), pp. 5~9; 김일수, "북한형법 40년," 『북한법률행정논총』, 제8집 (서울: 고려대학교 법학연구소, 1990), pp. 68~74; 소련형법 영향의 자세한 내용에 대해서는 김일수, "구소련 형법이 북한형법의 변화에 미친 영향," 『북한법률행정논총』, 제9집 (서울: 고려대학교 법학연구소, 1992), pp. 259~300.

42) 1950년 제정 이후 1974년 및 1987년 개정에 관한 북한형법의 변화에 대해서는, 박학모 외, 『통일시대를 위한 형사사법통합방안 예비연구 -북한 형사사법체계의 운용 현황에 대한 연구-』 (서울: 한국형사정책연구원, 2014), pp. 68~76 참조.

몰수형을 부과하는 등 가혹한 형벌을 특징으로 하며, 인권적 측면에서 가장 취약했던 것으로 평가된다.[43]

1987년 2월 5일 최고인민회의 상설회의 결정 제2호로 채택된 1987년 개정형법은 전근대적인 규정을 삭제하고, 인권보장적 측면에서 외형상 진일보한 규정들을 도입한 것이 특징이다.[44] 대표적으로 유추제한이론의 입법화를 통해 형법상 유추적용을 제한한 것을 들 수 있는데, "범죄행위를 한 경우 형사법에 그와 꼭 같은 행위를 규정한 조항이 없을 때에는 이 법 가운데서 그 종류와 위험성으로 보아 가장 비슷한 행위를 규정한 조항에 따라 형사책임을 지운다."는 유추적용 규정을 유지하면서도, 하단에 "그러나 범죄의 종류와 위험성으로 보아 그와 류사한 행위를 규정한 조항이 없는 경우에는 형사책임을 지울 수 없으며 해당 조항에서 규정한 침해대상과 사회관계, 주관적 표징과 범인의 표징의 한계를 넘어 류추할 수 없다."라는 제한을 두었다.[45] 북한은 1950년 제정형법 이래 유추적용을 명시(제9조)함으로써 근대형법의 근간인 죄형법정주의를 부정하고, 형법의 자의적 적용을 가능케 하여 형법의 인권보장적 기능을 유명무실하게 만들었다는 비판을 받아 왔다. 유추적용은 형법에 범죄로 규정되어 있지 않은 새로운 형태의 반혁명적 행위에 대해 언제든지 형법을 '계급투쟁의 도구'로 기능하도록 하는 제도적 장치로, 정치형법의 대표적 특징이라고 볼 수 있다. 1987년 개정형법에서의 유추제한이론의 입법화는 2004년 개정에서 유추폐지에 이르게 되는 전단계라고 볼 수 있으며, 죄형법정주의를 도입, 법치국가형법으로의 진전하는 단계에 해당한다고 볼 수 있다.

---

43) 김영철, "북한의 형사법제 변천과 인권," pp. 102, 115.

44) 법무부, 『북한형법주석』 (서울: 법무부, 2014), p. 35.

45) 위의 책, p. 35; 박학모 외, 『통일시대를 위한 형사사법통합방안 예비연구 -북한 형사사법체계의 운용 현황에 대한 연구-』, p. 75.

1987년 개정형법은 '반혁명범죄'를 '반국가범죄'로 용어를 수정하여 1974년 개정형법이 강하게 띠고 있던 당의 이념적 도구로서의 형법의 기능을 완화시켰다.[46] 전반적으로 형벌을 완화하는 한편, 반국가적 범죄에 대해서도 로동교화형을 규정하고, 사형 대상 범죄를 33개에서 5개(제44조 국가주권전복죄, 제45조 테로죄, 제47조 조국반역죄, 제52조 민족반역죄, 제141조 고의적 중살인죄)로 제한했다.[47] 한편 이러한 개정 내용은 북한이 1999년 12월 25일 자유권규약위원회에 제출한 제2차 국가보고서에서도 강조된 바 있다. 북한은 자유권규약 당사국의 인권존중 의무의 이행을 위한 입법조치로, 1987년 및 1995년 형법개정에서의 사형대상 항목의 제한과 노동교화 기간의 축소(최대 20년에서 15년으로, 최소 1년에서 6개월로)를 강조했다.[48] 자유권규약위원회는 최종견해를 통해 사형이 가능한 범죄 항목의 제한을 긍정적인 측면으로 평가했다.[49] 그러나 사형이 가능한 5개 범죄 중 4개가 본질적으로 정치적 범죄(형법 제44조, 제45조, 제47조, 제52조)이며, 용어의 포괄성으로 인해 사형부과가 주관적일 수 있다는 점, 자유권규약 제6조 제2항이 요구하는 '가장 중대한 범죄'에 국한되지 않는다는 점에 대한 우려를 표했다.[50]

1987년 형법의 전면적인 개정 이후, 1990년 12월 15일 최고인민회의 상설회의 결정 제6호, 1995년 3월 15일 최고인민회의 상설회의 결정 제54호로 부분적인 개정이 있었던 것으로 보이나, 개정형법의

---

[46] 이재일, "北韓刑法에 대한 一考察," 『외법논집』, 제9권 1호 (2000) p. 547.

[47] 반국가적 범죄에 대하여 로동교화형을 규정함으로써 사형 및 전재산 몰수형만을 규정한 제1차 개정형법에 비해 법정형을 크게 완화한 것이 특징이다. 관련 내용은, 최석윤, "북한형법과 인권," pp. 197~198 참고.

[48] UN Doc. CCPR/C/PRK/2000/2 (2000), para 8, para 40.

[49] UN Doc. CCPR/CO/72/PRK (2001), para 4.

[50] *Ibid.*, para 13.

구체적인 내용은 공표되지 않았다.[51] 한편 1999년 8월 11일 최고인민회의 상임위원회 정령 제953호로 채택된 1999년 개정형법은 1987년 개정형법의 토대에 16개의 조문이 수정·보완되어 법정형의 일부가 정비된 것으로 보인다.[52]

(나) 1992년 형사소송법 전면개정: 인권보장원칙 명시와 강제적 심문의 금지

북한은 1950년 3월 3일 최고인민회의 제1기 제5차 회의를 통해 형사소송법을 채택했다. 1950년 형사소송법은 소련법의 영향을 받아 수사와 재판 사이에 예심제도를 두고 있다. 또한 법관에 의한 영장주의를 채택하고 있지 않는데, 이러한 기본적인 틀은 현재까지 이어지고 있다.[53] 이후 1954년 최고인민회의 상임위원회 정령으로 수정보충 된 형사소송법은 공산주의 체제를 강화하고, 프롤레타리아 독재의 무기로서 재판 및 검찰기관의 기능을 보강하는 반면, 기소법정주의와 피해자에 대한 사소(私訴) 제도를 인정하는 특징을 보인다.[54] 한편, 1976년 1월 10일 최고인민회의 상설회의 결정으로 개정된 형사소송법은 여전히 증거능력 제한 및 자백의 증명력 제한 규정을 별도로 두지 않고, 소추기관과 심판기관을 분리하지 않아 재판소 직권에 의한 형사소송절차 개시가 허용되는 등 전근대적 요소를 포함하고 있었다.[55]

북한 형사소송법의 인권보장적 측면에서 유의미한 발전은 사회주의 국가들의 개방과 무관하지 않은 시점인 1990년대에 들어 나타난다.

---

51) 법무부, 『북한형법주석』, p. 36.

52) 최석윤, "북한형법과 인권," pp. 201~203; 한인섭, "북한의 형법, 변화하고 있는가?" 『북한법연구』, 제6호 (2003), pp. 33~49.

53) 법무부, 『북한 형사소송법주석』 (서울: 법무부, 2015), p. 23.

54) 법원행정처, 『북한사법제도개관』, p. 309.

55) 이백규, "북한의 개정 형사소송법의 동향과 평가," pp. 154~155.

북한은 1992년 1월 15일 최고인민회의 상설회의 결정 제12호로 형사소송법을 전면 개정 및 채택하였는데, 1992년 개정에서는 전근대적인 규정을 삭제하고, 국가소추주의, 기소편의주의, 자백의 증거능력을 제한하는 등 인권보호 차원에서 일부 진일보한 면을 보였다. 특히 제4조에서 "국가는 형사사건의 취급처리 활동에서 인권을 철저히 보장한다."라고 명시함으로써, 형사소송법의 기본원칙으로서의 인권보장을 처음 선언했다. 또한 제35조 및 제36조에서 과학적이고 구체적인 증거에 따라 형사사건을 처리하도록 규정함으로써 적법절차에 의한 수사를 강조하고, 증거재판주의를 명시하는 한편, 제11조에서 인신구속 등 강제처분에 있어서의 신중성을 강조하고 있다. 또한 제4장 수사와 예심과 관련하여 제93조 및 제94조에서는 강요된 진술의 금지와 자백의 보강법칙을 규정함으로써, 강압적인 방법으로 범죄사실을 시인하게 하거나 진술을 유도하는 것을 금지시키고, 이를 위반할 경우 증거능력을 부정하도록 했다. 특히 자백만이 유일한 증거일 경우 범죄의 증명을 부인하도록 했다. 자백배제법칙의 도입은 조사과정에서의 피심자 및 피소자의 인권이 침해될 가능성을 방지한다는 차원에서 북한형사소송법의 긍정적인 변화와 발전이라고 볼 수 있다. 형사소송법은 1992년 전면개정 이후 1995년, 1996년, 1997년, 1999년 부분적인 수정보충을 했으나 원문과 개정 배경 등 자세한 사항은 알려지지 않았다.

(다) 기타 사법제도 관련 법제: 1993년 변호사법 제정, 1997년 판결판정 집행법 제정, 1998년 재판소구성법 개정, 1998년 검찰감시법 개정

북한은 1972년 12월 27일 최고인민회의에서 「조선민주주의인민공화국 사회주의헌법」을 채택했다. 사회주의헌법의 제정에 따라 북한의 사법제도 및 사법조직도 사회주의 프롤레타리아혁명의 기치 아래 재구성되었다.[56] 북한의 사법제도 관련법제로는 헌법과 형사소송법 외에

도, 「변호사법」, 「판결·판정집행법」, 「재판소구성법」, 「검찰감시법」 등이 있다. 이러한 세부 제도에 관한 법제는 대부분 1990년대에 마련되거나, 수정되었다.

북한은 1948년 헌법에서부터 재판공개와 피소자의 변호권 보장을 명시(제88조)했다.[57] 북한은 1993년 12월 23일 최고인민회의 상설회의 결정 제43호로 「변호사법」을 채택했다. 1993년 변호사법의 제정은 1948년 내각결정으로 채택해 운영되어 온 「변호사에 관한 규정」을 제도적으로 정비했다는 의의가 있다.[58] 이 법은 형식적으로나마 인권보장을 강조하고, 변호사 활동의 독자성을 보장하는 등 발전적인 규정을 담고 있다.[59] 제1조는 변호사법의 목적이 "변호사의 역할을 높여 기관, 기업소, 단체 및 공민의 법적권리와 리익을 보호하며 법의 정확한 집행을 보장"하는 데 있다고 정하고, 제2조는 "변호사는 변호활동과 법률상 방조를 통하여 인권을 보장하고 국가의 법률제도를 옹호한다."라고 명시하고 있다. 즉, 인권보장을 변호사의 임무로 명시하고 있다. 실제 북한은 자유권규약위원회에 제출한 제2차보고서에서 1992년 1월과 1995년 4월 형사소송법을 개정·보완하며 피고인의 권리보장을 강화했음을 강조하며, 특히 피고인의 변호권을 체계화·구체화했음을 강조했다.[60]

---

56) 박노정, "북한사법제도의 형성과 발전에 관한 연구," 『한국행정사학지』, 제14호 (2004), p. 17.

57) 1948년 헌법 제86조, 1972년 사회주의헌법 제138조, 1992년 사회주의헌법 제157조, 1998년 사회주의헌법 제158조.

58) 1993년 변호사법 채택 이전 북한은 1947년 2월 북조선임시인민위원회의 결정으로 채택된 '변호사에 관한 규정'을 정권수립 후 1948년 11월 내각결정으로 채택, 이 규정을 개정해 운영해 왔다. 장명봉, "북한 헌법과 인권," 『북한인권법제연구』 (서울: 국가인권위원회, 2006), p. 81.

59) 위의 글, p. 81.

60) UN Doc. CCPR/C/PRK/2000/2 (2000), para 9.

한편 북한 변호사법 제4조는 기관, 기업소, 단체와 공민이 소송 및 법률행위를 수행하는데서 자기를 방조하거나 대리할 수 있는 변호사를 자유롭게 선택할 수 있는 권리를 보장한다고 명시하고, 제6조에서 국가는 변호사 활동의 독자성을 보장한다고 정하고 있다. 그러나 변호사의 자율성 및 독립성은 제도적으로도 보장되지 않는다. 북한 변호사법 제28조에 명시된 변호사위원회의 상무기관인 '조선변호사회'는 궁극적으로 당국의 지도하에 있다고 볼 수 있다. 변호사는 변호인, 소송대리인, 민사법률행위의 대리인, 기관, 기업소, 단체의 법률고문으로 법률상담과 법률적 의의를 가지는 문서를 작성 심의(제3조)하는 역할을 하나, 변호사는 해당 변호사위원회의 지도 밑에 활동한다(제8조)고 명시함으로써, 단독으로 사건을 수임하거나, 소송당사자나 피의자가 임의로 특정변호사를 소송대리인으로 선임해 소송을 위임하는 것은 불가능한 것으로 보인다.

북한은 1976년 1월 10일 최고인민회의 상설회의 결정 제19호로 「재판소구성법」을 제정했다. 이후 1998년 7월 1일 최고인민회의 상설회의 결정 제122호와 1998년 11월 19일 최고인민회의 상임위원회 정령 제160호로 두 차례에 걸쳐 수정·보충되었다. 개정된 재판소구성법은 기존의 재판소의 정치적 사명과 역할을 삭제한 것이 특징이다. 1976년 재판소구성법은 제1조에서 동법은 "조선로동당의 정치적 보위자로서 당의 사법정책을 집행하며 로동자, 농민, 병사, 근로인테리의 이익을 법적으로 옹호하는 프로레타리아독재의 무기"라고 선언하고 제2조 내지 제4조에서 관련 내용을 구체화하고 있는데 비해, 1998년 개정된 재판소구성법은 동 법의 취지에 맞게, 제1조에서 "재판소의 조직에서 제도와 질서를 엄격히 세워 형사, 민사 사건을 정확히 심리해결하는데 이바지한다."라고 명시하고 있다.[61] 재판소의 기본 골격은 거의 변하지 않았다. 이에 따르면 북한 재판소는 중앙재판소, 도(직할시)

재판소, 인민재판소, 군사재판소, 철도재판소로 구성된다(제3조). 판결에 참가하는 구성원은 판사와 인민참심원으로 구성되어 있다(제4조). 인민참심원의 자격에 대해서는 선거권을 가진 북한 주민은 인민참심원이 될 수 있다고 규정(제6조)하고 있을 뿐 구체적인 자격은 규정되어 있지 않다. 제1심 재판소는 재판장인 판사와 인민참심원 2인으로 구성되며(제9조), 제2심 재판소는 판사 3인으로 구성된다(제14조). 판결·판정은 참가한 판사, 인민참심원의 다수결로 채택하도록 되어있다(제17조).

북한은 1997년 1월 23일 최고인민회의 상설회의 결정 제80호로 「판결·판정집행법」을 제정했다. 이후 1997년 9월 5일 최고인민회의 상설회의 결정 제92호와 1998년 11월 19일 최고인민회의 상임위원회 정령 제160호로 두 차례에 걸쳐 동 법을 개정했다. 1997년 판결·판정집행법을 제정하기 이전 북한에서의 민사집행은 민사소송법의 집행에 관한 규정과 중앙재판소의 시행세칙에 기초해 이루어져 온 것으로 알려져 있다.[62] 판결판정집행법은 제1조에서 동 법의 제정을 통해 "재판소가 내린 판결, 판정을 정확히 집행하여 국가주권과 사회주의제도를 보위하며 인민들의 자주적이고 창조적인 생활을 보장하는데 이바지함을 목적"으로 하고 있다고 명시하고 있다. 제3조에서는 "판결, 판정의 집행에서 기관, 기업소, 단체의 리익을 우선적으로 보호하며, 공민의 리익도 다같이 보호하도록 한다."라고 정하고 있다. 제5조에서는 "국가가 판결, 판정 집행에서 신속성과 정확성을 보장하도록 한다."라고 정하고 있다. 판결·판정집행법은 집행을 중지 또는 정지하는 판정을 할 수 있는 세부 사유를 명시하고(제18조) 있으며, 이 밖에도 집행관할(제3장)뿐 아니라 집행절차 및 방법(제4장)을 세부적으로 규정하고 있

61) 재판소구성법의 자세한 내용 및 신구조문대비표는, 이승련, "북한의 재판제도," 『북한법연구』, 제7호 (2004), pp. 109~114, 126~132 참조.

62) 위의 글, p. 122.

으며, 집행에 대한 의견제기 절차(제5장)도 규정하고 있다.

「검찰감시법」은 1985년 9월 19일 최고인민회의 상설회의 결정 제15호로 채택, 1997년과 1998년 최고인민회의 상설회의 결정 제78호와 상임위원회 정령 제160호로 수정·보충된 이후 현재까지 이어지고 있다. 검찰감시법 제1조는 "검찰감시가 모든 기관, 기업소, 단체와 공민이 법을 정확히 지키고 집행하는가를 감시하는 국가의 권력적 활동"이라고 정의하고, 제2조에서 "검찰기관은 감시활동을 통해 혁명의 전취물과 인민의 생명재산을 온갖 범죄적 및 위법적 침해로부터 튼튼히 보위하며 국가사회 생활의 모든 분야에서 혁명적 제도와 질서를 세워 조선로동당의 정책 관철을 법적으로 보장한다."라고 명시하고 있다. 제5조는 또한 "검찰기관은 감시결과를 과학적이며 객관적인 자료에 기초하여 엄격하면서도 공정하게 처리할 것"을 기본원칙으로 명시하고 있다. 이밖에도 검사의 감시임무(제2장), 검찰감시관할(제3장), 검찰감시방법(제4장), 검찰감시결과에 대한 처리(제5장)의 구체적인 규정을 두고 있다.

(2) 실태

북한은 1987년 형법을 전면 개정했다. 형사절차법 영역에서는 1992년 북한형사소송법의 전면 개정이 있었으며, 형사소송법의 기본원칙으로 인권보장을 명시하고, 강제적인 심문을 금지하는 등 긍정적인 변화를 보였다. 또한 1993년 변호사법의 제정을 통해 피소자의 변호권을 구체화했다. 이러한 제도적 변화와 관련해 1990년대 당시 북한의 형사법제 변화와 관련된 형사사법제도의 운용의 구체적 실태에 대해서는 정확한 기록을 찾기 어렵다. 그러나 일부 북한이탈주민들의 증언을 통해 1990년대 상황을 살펴볼 여지는 있다.[63]

먼저 생명권과 관련, 북한에서의 사형제도 운용과 관련된 실태를 살펴볼 수 있다. 앞서 언급한 것과 같이 북한은 1987년 형법개정을 통해 사형대상 항목을 대폭 축소했다. 그러나 이러한 제도변화의 실태를 가늠해 볼 수 있는, 사형판결과 집행에 대한 북한의 공식적인 자료는 없다.[64] 다만 사형 관련 규정의 구체적 적용 실태는 공개적으로 이루어진 사형집행을 목격한 북한이탈주민들의 증언을 통해 일부 확인될 수 있다. 이에 따르면 1990년대 북한에서는 공개처형이 빈번하게 행해졌으며, 체제단속이 강조되는 시기 그 빈도수는 더욱 높았다고 한다. 공개처형은 총살형이나 교수형의 방법으로 대중이 집결한 장소에서 실시되었으며, 그 대상에는 정치범, 흉악범 뿐 아니라 경제사범 등도 포함되었다고 한다. 특히 1990년대는 경제난, 식량난으로 인한 사회일탈현상이 증가하며, 공개처형의 적용대상이 크게 확대되었다고 한다.[65] 식량난이 가장 극심했던 1997년에 사회일탈행위를 방지하기 위해 공개처형이 광범위하게 진행되었다고 한다.[66] 한편 사형에 해당하지 않는 범죄에 대해서도 시범을 보인다는 의미에서, 혹은 대상자가 복잡계층에 속해 있다는 이유로, 또는 정치적 의도가 불순하다고 해 임의로 공개처형을 하는 경우도 있었다고 한다.[67] 또한 정치범수용소와 교화소에서는 탈주자에 대한 임의적인 처형이 빈번히 이루어졌다고 한다.[68] 이러한 실태는 북한이 1987년 형법개정을 통해 사형대상 범죄를 제한한 제도적 변화를 무색하게 한다.

모든 사람은 적법절차에 의하지 않은 불법체포 및 구금, 고문 등

---

63) 통일연구원 발간『북한인권백서』1996년~2000년 참고.
64) 김병로 외,『북한인권백서 1997』(서울: 민족통일연구원, 1997), p. 19.
65) 최의철 외,『북한인권백서 2001』(서울: 통일연구원, 2001), p. 20.
66) 위의 책, p. 23.
67) 김병로 외,『북한인권백서 1997』, p. 21.
68) 위의 책, p. 23.

비인도적 대우를 받지 않을 기본적 권리가 있다. 신체의 자유에는 사전 영장에 의하지 않은 불법적인 체포, 구속, 압수, 수색으로부터의 자유, 불법적인 심문으로부터의 자유, 불법적인 처벌로부터의 자유, 불법적인 강제노역으로부터의 자유 등이 포함된다. 1990년대 북한에서는 정당한 법절차를 거치지 않고 피의자를 구금하거나 고문을 자행하는 등 비인간적인 처우가 만연되어 있었다고 한다.[69] 이러한 실태는 1998년 사회주의 헌법 제79조에서, "법에 근거하지 않고는 공민을 구속하거나 체포할 수 없으며 살림집을 수색할 수 없다."라고 규정해 신체의 자유를 외형상 보장한 것과, 1992년 형사소송법의 전면 개정을 통해 형사소송절차에 있어 인권보장을 선언하며, 인신보장 등 강제처분에 신중성을 강조한 긍정적인 제도적 변화를 무색하게 만든다. 북한은 자유권규약위원회에 제출한 2차 정기보고서에서 형사소송법, 구류장 관리규정, 교화사업규정 등에서 고문과 학대를 금지하는 여러 조문과 규정을 만들고 이것을 엄격히 집행하도록 지도했다고 밝히면서도, 일부 개별적인 법집행 일꾼들이 교화소 규정을 어기고 반항하는 수감자들을 때리는 등의 행위들은 완전히 없어지지 않았다고 시인하기도 했다.[70]

공정한 재판을 받을 권리와 관련한 실태도 마찬가지이다. 1990년대 북한에서는 적법한 절차와 공정한 재판을 거치지 않고 정치범과 일부 경제범을 수감하는 사례가 흔했다고 한다.[71] 1990년대 재판제도 운용과 관련해 구체적인 증언이 많은 것은 아니다. 그러나 제도적 차원에서 북한의 재판기관은 국가기관 체계상 최고인민회의, 국방위원회, 내각을 상부구조로 하여 그 하부에 위치하고 있는 산하기관에 불과하다. 때문에 북한의 재판기관은 다른 국가기관의 사업지도에 의해 통제되며,

69) 최의철 외, 『북한인권백서 1999』 (서울: 통일연구원, 1999), p. 35.
70) 박영호 외, 『북한인권백서 2010』 (서울: 통일연구원, 2010), p. 91.
71) 최의철 외, 『북한인권백서 1999』, p. 44.

사법권의 독립은 인정되고 있지 않다.[72] 사법권독립의 부재는 사법절차 과정에서도 당국의 정치적 요구가 개입될 수 있으며, 그만큼 인권침해 가능성이 높음을 의미한다. 북한은 인민참심원제를 채택하고 있는데, 이는 객관적이고 공정한 재판을 확보하기 위해서라기보다, 사실상 노동당의 사법적 통제를 위한 제도로 이용되고 있다.[73] 실제 북한의 재판절차에서 인민참심원의 역할은 피소자의 잘못을 일방적으로 인정하는 기능으로 운용되는데, 이는 당시 형사소송법 제230조에서 "재판심리에 로동자, 농민의 대표가 참가한 때에는 그가 먼저 피소자의 죄행을 폭로 규탄하게 한다."라고 인민참심원의 역할을 규정한 데서도 나타난다.[74]

한편 변호인의 조력을 받을 권리 관련 실태 역시 마찬가지이다. 변호인을 선임하여 재판과정에서 조력을 받을 수 있는 권리는 개인의 권리를 국가에 대항하여 최종적으로 보호해 준다는 점에서 매우 중요하다. 이는 재판의 공정성과도 밀접한 관련을 가지며, 이와 같은 변호인 선임권이 법률적으로나 실질적으로나 얼마나 충실히 보장되고 있는지가 관련 권리의 실태를 보여준다. 북한은 1948년 인민공화국 헌법과 이후 1972년 사회주의헌법, 그리고 1992년 개정 이후 현재까지 재판의 공개와 피소자의 변호권을 보장함을 명시하고 있다. 그러나 실제 현실에서 북한의 변호사제도는 프롤레타리아독재체제를 위해 복무하는 사법제도의 일부분으로 존재하고 있다. 북한의 변호사는 제도적으로 당의 지도를 받는 변호사회의 직원으로, 개인의 권익을 보호하기 보다는 당의 이익과 정책을 옹호하고 관철하는 것을 주 임무로 하고 있다.[75]

---

[72] 위의 책, p. 43.
[73] 위의 책, p. 44.
[74] 위의 책, p. 44.
[75] 옥태환 외, 『북한인권백서 1996』 (서울: 민족통일연구원, 1996), p. 35; 김병로 외, 『북한인권백서 1997』, p. 31; 최의철 외, 『북한인권백서 1999』, p. 42.

변호사는 실제 당과 정부의 정책을 주민들에게 교육하고 선전하는 일종의 정치 사업을 하며,[76] 재판과정에서는 피의자의 변호가 아닌, 범죄혐의사실을 실토하도록 설득하는 역할을 한다.[77] 현실적으로 북한의 사법제도 내에서 변호사를 통해 피의자의 인권침해를 억제하고 형사절차상의 인권을 최대한 보장하기는 어렵다고 할 것이다.[78]

나. 2000년대: 죄형법정주의 도입과 범죄통제형법체계로의 변화

(1) 제도

북한은 2004년 형법과 형사소송법을 대폭 개정하여 법률적 차원에서 인권을 보호할 수 있는 제도적 발전을 보였다. 특히 그동안 국제사회가 지적해 온 문제점들을 상당 부분 수용함으로써, 법제상으로나마 인권개선을 위한 일정한 진전을 이뤘다.[79] 이에 2004년 형법과 형사소송법의 개정은 북한인권 제도 및 법규에 있어 가장 진일보한 개선이었다고 평가된다.[80] 한편 2007년 형법부칙의 제정과 2009년 형법개정은 2004년의 유의미한 발전에 역행하는 모습을 보이기도 했다. 2000년대의 주요 변화로는 상기한 법제의 변화를 중심으로 살펴본다.

76) 최의철 외, 위의 책, pp. 42~43.

77) 옥태환 외, 『북한인권백서 1996』, p. 35.

78) 위의 책, p. 35.

79) 윤대규, "2004년 북한 개정형법의 내용과 의미에 관한 연구," 『형사법연구』, 제24호 (2005), p. 381.

80) 한인섭, "北韓의 改正 刑法의 動向과 評價 -罪刑法定主義를 향한 일대 進展인가?-," 『북한법연구』, 제8호 (2005).

(가) 2004년 형법 전면개정

1987년 개정형법을 토대로 1990년대 부분적으로 수정·보완되었던 북한형법은 2004년 대폭 개정되었다.[81] 2004년 형법개정은 특히 북한 주민의 인권보장과 밀접한 관련이 있는 변화로 보다 면밀히 검토할 필요가 있다. 2004년 형법개정의 주요 의의는 ① 죄형법정주의의 도입, ② 구성요건의 세분화 및 명확화, ③ 기본형벌의 세분화로 요약될 수 있다. 이러한 개정은 전반적으로 형사처벌에 관한 당국의 재량권을 제한함으로써 국가형벌권의 남용으로 인한 자의적인 인권침해의 가능성을 제한했다는 의의가 있다.[82] 또한 형법의 기본과 관련해 '투쟁'이라는 용어의 순화 등에 주목하여, 북한 형법의 성격이 '체제옹호의 정치형법에서 순수한 범죄통제형법으로 이행'을 도모하고 있다고 평가하기도 한다.[83]

2004년 형법 개정에서 가장 주목되는 것은, 유추적용규정과 관련된 조항(구법 제10조)을 삭제하고, 죄형법정주의를 도입한 것이다. '법률이 없으면 범죄도 없고, 법률이 없이는 형벌도 없다'(*nullum crimen, nulla poena sine lege*)는 죄형법정주의는 자의적 법적용과 처벌로부터 자유로울 개인의 권리를 보장하는 근대 형사법의 대원칙이다. 법을 지배계급의 이익을 위해 봉사하는 수단이라고 여기던 과거 사회주의국가의 법제에서는 죄형법정주의 자체가 원칙적으로 부정되었다.[84] 그러나 세계인권선언 제11조는 "어느 누구도 행위시의 국내법 또는 국제법

---

81) 2004년 제3차 수정보충을 통해 종전의 8장 161조로 되어있던 형법을 142개 조문을 증설하며 9장 303조로 재구성하며, 조문을 대폭 증대했다. 경제관리질서 침해 범죄는 종전 18개 조문에서 74개 조문으로 확대되었으며, 형벌의 종류 역시 5종에서 8종으로 확대, 세분화되었다(제27조). 이는 북한 사회의 변화를 반영한다.

82) 윤대규, "2004년 북한 개정형법의 내용과 의미에 관한 연구," p. 382.

83) 김영철, "북한의 형사법제 변천과 인권," p. 103.

84) 사회주의 형사법체제에서 죄형법정주의에 대해서는, 박학모 외, 『통일시대를 위한 형사사법통합방안 예비연구 -북한 형사사법체계의 운용 현황에 대한 연구-』, pp. 37~39, "제2장 사회주의법제도로서의 형사사법제도 이해" 참고.

상으로 범죄를 구성하지 아니하는 작위 또는 부작위를 이유로 유죄로 되지 아니한다. 또한 범죄가 행하여진 때에 적용될 수 있는 형벌보다 무거운 형벌이 부과되지 아니"함을 선언함으로써 근대 형사법의 대원칙인 죄형법정주의와 인권의 상관성을 밝히고 있다. 동 조의 내용은 자유권규약 제15조에 의해 당사국의 의무로 규정되어 있다.[85] 앞서 언급한 바와 같이, 북한은 1987년 형법개정 시 유추제한이론을 입법화함으로써, 부분적으로 나마 유추해석을 제한하는 발전적 변화를 보였다. 그러나 자유권규약위원회는 형법에 규정되지 않은 범죄에 대해서도 그 성격 및 경중이 유사한 형법상의 다른 범죄에 준하여 처벌을 부과할 수 있게 하는 북한의 형법 제10조(1987년 형법 이후 1999년 개정 형법 제10조)를 구체적으로 지적하며, 이는 자유권규약 제15조에 담긴 죄형법정주의(*nullum cirmen sine lege*)에 부합하지 않으므로 전면 폐지해야 한다고 권고했다.[86] 실제 유추적용규정은 가벌성을 확장할 수 있으며 국가권력의 남용 가능성과 이로 인한 인권침해의 여지가 있다.

북한은 2004년 형법 개정을 통해 유추적용규정을 삭제하고, "형법에 규정된 행위에 대해서만 형사책임을 지우는 원칙"을 제6조에 명시함으로써, 죄형법정주의를 도입했다. 유추적용규정의 삭제와 죄형법정주의의 명문화는 2004년 형법 개정에 있어 가장 중요한 질적 변화라고

---

85) 자유권규약 제15조.
1. 어느 누구도 행위시의 국내법 또는 국제법에 의하여 범죄를 구성하지 아니하는 작위 또는 부작위를 이유로 유죄로 되지 아니한다. 또한 어느 누구도 범죄가 행하여진 때에 적용될 수 있는 형벌보다도 중한 형벌을 받지 아니한다. 범죄인은 범죄가 행하여진 후에 보다 가벼운 형을 부과하도록 하는 규정이 법률에 정해진 경우에는 그 혜택을 받는다.
2. 이 조의 어떠한 규정도 국제사회에 의하여 인정된 법의 일반원칙에 따라 그 행위시에 범죄를 구성하는 작위 또는 부작위를 이유로 당해인을 재판하고 처벌하는 것을 방해하지 아니한다.

86) UN Doc. CCPR/CO/72/PRK (2001), para 14.

볼 수 있다.[87]

표 Ⅱ-1 죄형법정주의 관련 조문 변화

1950년 제정형법 유추해석 원칙	제9조 범죄적 행위로서 그에 직접 해당하는 규정이 본 법에 없는 것에 대하여서는 본 법 중 그 중요성과 종류에 있어서 가장 비슷한 죄에 관한 조항에 준거하여 그 책임의 기초와 범죄 및 형벌을 정한다.
1987년 개정형법 유추제한이론의 도입	제10조 범죄행위를 한 경우 형사법에 그와 꼭 같은 행위를 규정한 조항이 없을 때에는 이 법 가운데서 그 종류와 위험성으로 보아 가장 비슷한 행위를 규정한 조항에 따라 형사책임을 지운다. 그러나 범죄의 종류와 위험성으로 보아 그와 류사한 행위를 규정한 조항이 없는 경우에는 형사책임을 지울 수 없으며 해당 조항에서 규정한 침해대상과 사회관계, 주관적 표징과 범인의 표징의 한계를 넘어 류추할 수 없다.
2004년 개정형법 죄형법정주의의 도입	제6조 (형법에 규정된 행위에 대해서만 형사책임을 지우는 원칙) 국가는 형법에서 범죄로 규정한 행위에 대하여서만 형사책임을 지우도록 한다.

출처: 북한 법령을 토대로 저자 작성.

2004년 개정형법은 구체적인 개별구성요건을 더욱 명확히 규정했다. 구체적인 예로 사형 구성요건의 변화를 살펴볼 수 있는데, 1999년 형법 제44조에 규정된 국가전복음모죄의 경우, "공화국을 전복하려는 무장폭동을 조작한 것 같은 음모에 가담했거나 무장폭동에 참가한 자는…"이라고 하고 있으나, 2004년 개정에서는 제59조에 "반국가적 목적으로 정변, 폭동, 시위, 습격에 참가하였거나 음모에 가담한 자는…"이라고 수정함으로써, '것 같은' 등의 기타조항 대신 행위양태의 열거를 통한 명확화를 도모했다. 1999년 형법 제45조 테로죄 역시, 2004년 개정형법 제60조에서는 "살인, 납치하였거나 그들에게 상해를 입힌 테로 행위를 한 자는…"이라고 행위양태의 열거를 통한 명확화를 도모했다.[88]

87) 윤대규, "2004년 북한 개정형법의 내용과 의미에 관한 연구," p. 370.
88) 박영호 외, 『북한인권백서 2010』, p. 51 사형 구성요건 변화 비교표 참조.

개정 전 북한형법은 유추적용을 허용할 뿐 아니라, 전반적으로 범죄행위를 추상적이고 포괄적으로 규정함으로써, 자의적인 해석과 적용의 여지가 있었다. 그러나 형법이 인권보호의 법익을 존중하고, 실현하기 위해서는 형법의 개입이 정당화되는 귀책행위의 구체화와 명확화가 필요하다.[89] 귀책행위 성립요건의 명확화는 자의적인 해석의 여지를 제한하고, 개별사안에 대한 공평한 적용을 가능케 한다. 이러한 죄형법정주의의 명문화와 범죄구성요건의 구체화는 국가는 형법을 근거로만 처벌할 수 있으며, 주민은 형법의 근거 없이는 처벌 받지 않는다는 것을 의미한다.[90] 이는 일반인들의 범죄와 처벌에 대한 예측가능성을 높이는 한편, 공권력의 자의적인 처벌을 방지함으로써 형법을 통한 사회통제에 있어 인권침해적 요소를 방지하는 조치라고 평가할 수 있다. 한편 이러한 근대형법으로의 발전은 궁극적으로 북한 형법 조문을 대폭 늘이는 결과(기존 161개에서 303개로 증가)를 가져왔다. 이러한 과정에서 이전의 정치 선정적 표현을 보다 순수한 형사법적인 표현으로 바뀌었다. 이는 법제발전의 측면에 있어서 북한 형법이 정치형법적 성격을 완화하고 범죄통제를 위한 기본법으로서의 역할을 수행할 수 있게 된 것이라고 평가할 수 있겠다.[91]

2004년 개정형법은 노동교화형 하나로 일원화 되어있던 형벌의 종류를 유기노동교화형과 무기노동교화형으로 분리(제30조)했으며, 노동단련형(제31조)을 신설했다.[92] 또한 제49조와 제50조에서는 자유박탈을 하지 않는 형사제재인 '사회적 교양처분'을 도입했다. 사회적 교양처분은 처분기간 동안 새로운 범죄를 범하지 않는 경우 범죄를 저지

89) 이용식, "형법에 있어서 인권보호 -형법의 체계론적 검토를 중심으로-," p. 294.
90) 윤대규, "2004년 북한 개정형법의 내용과 의미에 관한 연구," p. 373.
91) 위의 글, p. 371.
92) 장명봉, "북한의 최근 법제정비의 동향과 평가," 『북한법연구』, 제8호 (2005), p. 37.

르지 않는 자와 동등하게 인정한다는 점에서 사회통합적 제재라고 볼 수 있다. 한편 형벌의 다양화는 개인으로서는 과도한 형벌로부터 벗어날 수 있는 가능성이 높아졌음을 의미한다. 또한 노동단련형의 경우 공민의 권리가 그대로 유지되고, 수감 전 사회에서 하던 조직생활을 그대로 유지할 수 있으므로 사회복귀의 측면에 있어서도 긍정적으로 해석된다.[93] 2004년 형법 개정에서의 개별구성요건 기술의 명확화와 구체화 뿐 아니라 법정형의 세분화는 개인의 책임에 부합하는 형벌이라는 책임형법에 다가가는 변화라는 점에서 개인의 인권보장과도 부합하는 변화라고 볼 수 있다.

이 밖에도 2004년 개정형법에서 주목할 것은 사인에 의한 사인의 권리 침해에 대해 국가가 적극적인 보호 의무를 규정했다는 것이다. 북한은 개인 상호간의 분쟁은 국가의 공식적 절차를 통해서 해결되기보다는 당사자가 스스로 자구행위를 통해 해결하는 것이 일반화되어 있었다. 그러나 개정형법은 개인의 실력행사에 의한 자구행위를 금지하고, 반드시 법에 의해 해결하게 함으로써, 개인의 사적권리를 국가의 공적 질서를 통해 보호함으로써, 사법제도의 역할을 제고했다.[94] 개정형법은 더 나아가 사법절차를 보호하고 강화하기 위한 새로운 조항도 다수 삽입했다. 예를 들어 법일꾼의 직무집행 방해죄(제221조), 증인협박죄(제237조), 복수죄(제238조), 부당한 신소죄(제244조), 판결, 판정을 집행하지 않은 죄(제237조) 등 법집행질서를 보호하고 강화하기 위한 규정을 형법에 넣었다.[95]

이처럼 북한의 2004년 형법개정은 전반적으로 국제적인 인권 기준

---

93) 윤대규, "2004년 북한 개정형법의 내용과 의미에 관한 연구," pp. 377~378.

94) 위의 글, p. 374. 이는 국가의 공식적인 사법제도를 통하여 해결하게 함으로써 사법기관의 사회질서 유지 기능을 강화하고 권위를 회복하고자 한 것으로 볼 수 있다.

95) 위의 글, pp. 374~375.

에 비추어 보더라도, 외형상으로나마 법치국가의 형법으로 접근했다고 평가할 수 있다.[96] 물론 반국가 및 반민족범죄(제59조 내지 제72조), 탈북자처벌 관련 조항(제62조, 제233조)의 자의적인 적용과 남용의 가능성, 정보취득 및 유포의 자유를 억압 처벌하는 조항(제195조), 개인의 경제적 활동을 억압 처벌하는 조항(제110조) 등 인권에 걸림돌이 되는 조항은 여전히 산재한 상태였다. 전반적으로 경제 관련 조항을 많이 신설한 것은 북한형법의 중심이 정치형법에서 경제형법으로 이동하는 경향을 보여준다.[97] 북한형법은 2004년 개정 이후 2005년(2005년 4월 19일, 2005년 7월 26일), 2006년(2006년 4월 4일), 2007년(2007년 6월 26일, 2007년 10월 16일), 2008년(2008년 1월 15일, 2008년 4월 29일) 일부 조문 수정 보충된 것으로 보이나, 내용상 큰 변화는 없는 것으로 보인다.

(나) 2004년 형사소송법 개정

북한은 2004년 5월 6일 제9차 개정을 통해 재판절차 관련 조문을 대폭 보완했다. 이에 따라 북한 형사소송법은 기존의 305개 조에서 439개 조문으로 증가했다. 2004년 개정형사소송법에서 가장 주목할 만한 조항은 제1조에서 수사, 예심, 기소, 재판에서 제도와 질서를 엄격히 세워 형사사건을 정확히 취급 처리하고자 한 것과, 제6조에 형사사건을 취급 처리함에 있어 기존의 과학성과 객관성, 신중성 뿐 아니라, '공정성'을 추가한 것이다. 이는 1999년 형소법이 그 사명을 범죄와의 투쟁을 통한 국가주권과 사회주의 제도의 보위에 두고 있는 것에 비해 형사소송법에서의 정치적 색채를 약화시키기 위한 변화라고

96) 김동균, "북한의 인권문제: 북한의 인권 법제를 중심으로," pp. 68~69.

97) 한인섭, "2004년 북한 형법 개정, 그 내용과 의미,"『법학』, 제46권 제1호 (2005), p. 193.

평가된다.[98] 이 밖에도 수사기관이나 예심기관이 권한을 행사하는 구체적인 사유와 방법을 규정함으로써 법에 의한 사법권 통제를 도모했다.[99]

2004년 개정형사소송법은 증거수집에 있어 적법절차에 따라야 함을 명시적으로 규정했다. 구법은 수사원, 예심원, 재판소는 제한을 받음이 없이 모든 증거를 찾아내 이용할 수 있다(제40조)고 되어 있었으나, 개정법에서는 '제한을 받음이 없이' 부분과 '모든'이라는 표현이 삭제된 "수사원, 예심원, 재판소는 법이 정한데 따라 필요한 증거들을 수집하고 이용할 수 있도록(제93조)" 하고 있다. 이는 적법절차에 따른 증거수집을 명시화 한 것으로 인권보장적 측면에서 진전이 있었다고 평가된다.[100] 기존에는 강요된 진술의 금지 및 자백보강법칙을 예심절차에서 피심자에게만 적용되는 규정을 두고 있었다. 그러나 개정 형사소송법은 강요된 진술의 금지 및 자백보강의 법칙을 규정한 제98조를 일반규정으로 둠으로써 재판절차에서 피소자에게도 적용되는 것으로 개정했다.[101] 이는 피심자, 피소자에게 강압 또는 유도의 방법으로 진술을 받아서는 아니되고, 자백이 유일한 증거인 때 범죄가 증명되지 않는 것으로 본다는 형사소송법의 기본원칙이 형사소송절차 전반에서 적용되게 된 것이라 볼 수 있다.

2004년 개정 형사소송법은 기소 및 재판을 위한 구류기간을 명시하는 등 인권보장을 강화하는 다양한 규정들을 도입했다.[102] 피심자·피소자를 구금할 수 있는 기간을 단축(제152조, 제188조)하였으며, 야간

98) 하태훈, "국제인권기준에 비추어 본 북한 개정 형사소송법(2004년)," p. 210.
99) 한명섭, 『남북교류와 형사법상의 제문제』, p. 80; 이백규, "북한의 개정 형사소송법의 동향과 평가," p. 188.
100) 김영철, "북한의 형사법제 변천과 인권," pp. 110~111.
101) 위의 글, p. 111.
102) 이백규, "북한의 개정 형사소송법의 동향과 평가," p. 183.

심문과 중복조사를 금지(제163조, 제150조)하고, 피심자에 대한 권리 통고를 명문화(제169조)했으며, 증인 구인시간을 제한했다(제272조). 또한 체포영장이 없으면 체포할 수 없다는 조항을 신설했다(제180조). 1992년 형사소송법은 구속처분의 방식과 절차만을 다루고 있었던 것에 비해, 제180조는 '체포'의 단계도 엄격한 법률적 요건에 따라 하도록 규정함으로써, 인권보장을 도모하고 있다고 볼 수 있다. 북한은 그동안 구금과 관련해 가족들에게 알리지 않는 문제에 대해 지속적으로 지적을 받아 왔는데, 개정 형사소송법은 제183조에 "체포, 구속한때로부터 48시간 안으로 체포, 구속의 사유와 구속 장소를 그의 가족 또는 소속단체에 알려준다."라는 규정을 신설했다.[103] 또한 재판정에서의 구속금지(제283조)와 제1심 및 제2심 재판기간의 단축(제287조, 제366조) 등의 규정들도 모두 인권보장과 관련된 조항의 도입이라고 평가할 수 있겠다.[104] 한편 제181조는 체포영장은 수사원, 예심원의 신청에 의해 법관이 아닌 '검사'가 발급한다고 규정하고 있다. 즉, 검사가 체포영장을 발부하고, 승인만으로 피심자를 구금할 수 있어, 체포와 구속은 모두 수사기관의 권한에 속한다. 또한 법원이 구속 여부를 통제할 수 있는 구속적부심이나 보석 등의 제도가 없다.[105] 이에 대해 독립된 법관에 의한 영장이 아니라는 점에서 보편적 인권준칙으로서의 영장주의를 본질적으로 훼손하고 있으며, 미흡하다는 평가가 있다.[106] 그러나 북한은 법관이 독립성을 보장받고 있지 않으므로, 실질적으로 법관에 의한 영장주의가 명시적으로 규정된다 하더라도, 인권보장적 측면에서는

103) 임순희 외, 『북한인권백서 2006』 (서울: 통일연구원, 2006), p. 39.

104) 한명섭, 『남북교류와 형사법상의 제문제』, p. 30; 이백규, "북한의 개정 형사소송법의 동향과 평가," p. 183; 이규창·정광진, 『북한형사재판제도: 특징과 실태』, pp. 28~29.

105) 법무부, 『북한형사소송법 주석』 (서울: 법무부, 2015), p. 24.

106) 김영철, "북한의 형사법제 변천과 인권," p. 121.

달라질 것이 없다. 이는 형사소송법상의 구체적인 규정이 아닌 사법권 독립의 제도적 문제에 기인한다. 북한 형사소송법은 2004년 전면적으로 개편된 이후 2005년 7월 26일, 2006년 10월 18일 최고인민회의 상임위원회 정령으로 일부 수정보충 되었다.

(다) 2007년 형법부칙의 제정

형사법의 개정은 인권보장을 강화하는 측면으로 진행될 수도 있으나, 강압적 규범통제의 방향으로 진행될 수 있다. 예를 들어 2007년 형법부칙의 제정은 주민에 대한 통제 강화와 압박을 통해 권력승계를 유연하게 하고 체제수호를 위한 조치였다고 평가된다.[107] 2007년 12월 19일 최고인민회의 상임위원회 정령 제2483호로 제정된 형법부칙은 형법에서 규정하고 있는 일반범죄 중 행위의 정상이 극히 무거운 형태의 경우 가중처벌을 규정함으로써, 사형 및 재산몰수형에 해당하는 범죄를 확대하고 있다.[108] 이는 1987년 형법개정을 통해 사형이 가능한 범죄유형을 대폭 제한한 의의를 상쇄시킨다. 2007년 형법부칙은 16개 조문에 걸쳐 사형대상범죄를 정하고 있는데, 해당구성요건에 '정상이 무거운 경우', '특히 무거운 경우', 혹은 '극히 무거운 경우' 등과 같은 추상적 가중요건표지를 사용해, 자의적인 해석의 여지를 남기고 있으며, 이는 2004년 형법을 통해 제고된 명확성 원칙을 모호하게 하고 있다. 또한 형법부칙 제23조는 사형대상범죄가 아니라도 사법당국

107) 부칙채택의 배경은 북한사회의 범죄유형의 다양화와 그로 인한 국가적, 사회적으로 부정적인 영향에 대한 법규범적 대응의 필요성이 대두되었기 때문이라고 설명된다. 이는 북한 내의 경제 환경의 변화에 따라, 사회적 일탈행위를 넘어 형법상 일반범죄가 증가하고 국가사회질서가 문란해짐에 따라, 이를 바로잡기 위해 형법의 강화를 통해 규범적 통제 방안을 강구한 것으로 평가된다. 박정원, "북한의 체제수호를 위한 규범통제," 『통일문제연구』, 통권 제53호 (2010), p. 234.

108) 위의 글, p. 227.

이 범죄행위의 정상과 개준성에 따라 사형을 선고할 수 있도록 함으로써, 가장 엄격하게 다뤄져야 할 사형선고가 자의적인 기준에 의해 이뤄질 수 있다는 문제를 안고 있다.[109] 2007년 형법부칙은 반국가범죄 외에도 일반범죄에 대해 무기교화형과 사형을 규정함으로써, 1987년 이후 정치형법적 성격을 완화해 온 그간의 발전 양상에 역행하는 결과를 낳았다. 이로써 북한에서 사형에 해당하는 범죄는 형법과 형법부칙에 따라 22개 범죄에 해당하게 되었다.

표 II-2 2007년 형법부칙 제정 이후 사형대상 범죄

형법	제59조	국가전복음모죄	반국가목적으로 정변, 폭동, 시위, 습격에 참가하였거나 음모에 가담한 행위로 정상이 특히 무거운 경우	반국가 및 반민족 범죄
	제60조	테로죄	반국가목적으로 간부들과 인민들을 살인·납치하였거나 그들에게 상해를 입힌 행위로 정상이 특히 무거운 경우	
	제62조	조국반역죄	공민이 조국을 배반하고 다른 나라로 도망쳤거나 투항·변절하였거나 비밀을 넘겨준 행위로 정상이 특히 무거운 경우	
	제64조	파괴암해죄	반국가목적의 파괴·암해 행위로 정상이 특히 무거운 경우	
	제67조	민족반역죄	조선민족으로서 제국주의의 지배 밑에서 북한 인민의 민족해방운동과 조국통일을 위한 투쟁을 탄압하였거나 제국주의자들에게 조선민족의 이익을 팔아먹은 행위로 정상이 무거운 경우	
	제278조	고의적 중살인죄	탐욕, 질투 그 밖의 비열한 동기에서 사람을 고의적으로 죽인 행위로 정상이 특히 무거운 경우	일반 범죄
형법 부칙	제1조	전투기술기재, 군사시설 고의적 파손죄	전투기술기재, 군사시설을 고의적으로 파손한 행위의 정상이 극히 무거운 경우	
	제2조	국가재산 약취죄	국가재산 약취 행위의 정상이 극히 무거운 경우	
	제3조	국가재산 강도죄	국가재산강도 행위의 정상이 극히 무거운 경우	

109) 이규창·정광진, 『북한형사재판제도: 특징과 실태』, p. 20.

형법 부칙	제4조	국가재산 고의적 파손죄	국가재산 고의적 파손 행위의 정상이 극히 무거운 경우	일반 범죄
	제5조	화폐위조죄	화폐위조 행위의 정상이 극히 무거운 경우	
	제6조	귀금속·유색금속 밀수·밀매죄	귀금속·유색금속의 밀수·밀매 행위의 정상이 극히 무거운 경우	
	제8조	국가자원밀수죄	국가의 지하자원, 산림자원, 수산자원 같은 나라의 자원을 비법적으로 다른 나라에 팔아먹은 행위로 정상이 특히 무거운 경우	
	제11조	마약 밀수·밀매죄	마약 밀수·밀매 행위의 정상이 극히 무거운 경우	
	제14조	교화인 도주죄	중형을 받고 형벌집행 중에 있는 자가 도주한 경우	
	제17조	불량자 행위죄	불량자 행위의 정상이 특히 무거운 경우	
	제18조	비법적인 영업죄	식당이나 여관을 운영하면서 성(性) 봉사를 조직한 경우	
	제19조	고의적 중상해죄	고의적 중상해죄의 정상이 특히 무거운 경우	
	제20조	유괴죄	사람을 유괴한 행위의 정상이 극히 무거운 경우	
	제21조	강간죄	강간 행위의 정상이 특히 무거운 경우	
	제22조	개인재산 강도죄	개인재산 강도 행위의 정상이 극히 무거운 경우	
	제23조	예외적으로 사형을 적용할 수 있는 범죄	한 범죄가 범한 여러 범죄 행위의 정상이 특히 무겁거나 개준성이 전혀 없는 경우	

출처: 북한 형법 및 형법부칙 법령을 토대로 저자 작성.

북한은 2009년 4월 9일 헌법을 개정했다. 2009년 개정헌법 제3조는 "주체사상, 선군사상을 자기 활동의 지도적 지침으로 삼는다"고 명시함으로써, '선군사상'을 지도적 지침으로 천명했다. 선군사상이란 "선군시대의 요구에 맞게 혁명군대를 주력군으로 하여 강력한 혁명역량을 꾸리는 길을 새롭게 밝힌 위대한 혁명사상"이라고 선전된다.[110] 2009년 4월 28일 최고인민회의 상임위원회 정령 제27호로 수정보충된 형법 개정은 북한헌법상 천명된 '선군사상을 형법적으로 뒷받침'하는 조치라고 평가된다.[111] 특히 2009년 개정에서는 체제 유지와 관련된 형법

110) 안광수, "선군사상은 혁명군대를 주력군으로 하여 강력한 혁명력량을 꾸리는 길을 밝혀준 혁명사상," 『정치법률연구』, 2006년 제2호 (2006), p. 17.

규정들을 정비하고, 이에 대한 처벌이 강화되었다.[112] 예를 들어 제64조에서는 반국가범죄 가운데 하나인 파괴암해죄의 경우 사형까지 가능하도록 형벌을 강화했으며, 제71조에서는 불신고죄의 처벌대상으로 반국가 범죄 이외에도 반민족 범죄를 추가했다. 또한 자본주의 문화 유입을 차단하기 위한 형법적 조치가 강화되었다. 예를 들어, 퇴폐물의 반입 및 유포만을 처벌하던 기존 처벌 범위에서 보관행위도 처벌대상에 포함시켰고(제193조), 마약사용죄에 대한 처벌도 강화했다(제217조). 이 밖에도 집단적 소동죄(제219조), 직무집행방해죄(제220조), 허위풍설 날조 및 유포죄(제221조)에 관한 처벌이 강화되었다. 한편, 비법월경죄의 경우 정상이 무거운 경우 종래 3년 이하의 노동교화형에 처하던 것을 5년 이하의 노동교화형에 처하는 것으로 형벌을 강화한 것을 볼 수 있다(제233조). 이처럼 2009년 형법개정은 내부통제를 목적으로 처벌을 강화한 것이 특징이며, 이는 2007년 형법부칙 이후 이어진 북한 형법의 법치국가적 성격의 퇴보라고 평가할 수 있겠다.[113]

(2) 실태

북한은 2000년대 형사법의 제도적 측면에 있어 긍정적인 발전을 보였다. 특히 2004년 형법과 형사소송법의 개정은 북한의 형사법 발전에 있어서 획기적인 변화였다. 물론 2007년 형법부칙의 제정은 형법의 발전 방향에 역행하는 결과를 가져왔으나, 전반적으로 형사법 자체의

111) 박학모 외, 『통일시대를 위한 형사사법통합방안 예비연구 -북한 형사사법체계의 운용 현황에 대한 연구-』, p. 82.

112) 이규창·정광진, 『북한형사재판제도: 특징과 실태』, p. 22

113) 이규창, "김정은 후계구도하의 북한인권법제 분석과 평가," 『2011년 남북법제 연구보고서』 (법제처, 2011); 이규창, "북한인권법제 동향과 분석 및 평가," 『북한인권 이해의 새로운 지평』 (서울: 통일연구원, 2012), pp. 18~20.

발전은 있었다고 평가할 수 있겠다. 그러나 2000년대 북한 형사법의 발전과 긍정적 변화는 구체적 형사법제도의 운용실태와 반드시 일치하지는 않는다. 2000년대 북한의 형사법제 변화와 관련된 전반적인 형사사법제도의 운용 실태 전반에 대해 정확한 정보를 얻기는 어렵지만, 축척된 북한이탈주민들의 증언을 통해 일부 실태를 파악할 수 있다.[114]

앞서 살펴본 바와 같이 북한은 2004년 형법과 형사소송법 개정을 통해 죄형법정주의 원칙을 세우고, 형사처리 과정에서의 부당한 인권침해와 신체의 자유의 침해를 방지하는 제도를 개선했다. 일반범죄의 경우 상대적으로 수사예심과정이나, 구속처분실태, 재판집행 과정에서의 법조문에 규정된 절차가 형식적으로나마 준수되는 것으로 파악된다.[115] 그러나 여전히 법을 집행하는 과정에서 법규정이 준수되지 않는다는 증언도 많다.[116] 북한이탈주민의 증언에 따르면 2000년대에도 정당한 법절차를 거치지 않고 피의자를 구금하거나 고문을 자행하는 등 실제에 있어서는 비인간적인 처우가 만연했다고 한다.[117] 특히 정치범의 경우 국가안전보위부에서 수사와 예심을 담당하고, 도직할시 재판소를 제1심관할로 하여 일반형사범과 구분해 취급하는데, 이들은 정식재판절차를 거치지 않는다는 증언도 있다.[118] 정치범의 경우 재판실태를 정확히 파악하기는 어려우나, 형법과 형사소송법 개정 이후에도 정당한 법적절차가 지켜지지 않는 사례가 종종 있었던 것으로 보인다.[119]

---

114) 통일연구원 발간『북한인권백서』2001년~2009년 참고.

115) 김수암,『북한 형사법제상 형사처리 절차와 적용 실태』(서울: 통일연구원, 2005), pp. 99~119; 박영호 외,『북한인권백서 2010』, p. 140.

116) 임순희 외,『북한인권백서 2006』, p. 41.

117) 위의 책, p. 41; 김수암 외,『북한인권백서 2007』(서울: 통일연구원, 2007), p. 51; 박영호 외,『북한인권백서 2010』, p. 90.

118) 임순희 외,『북한인권백서 2006』, pp. 67~68.

119) 박영호 외,『북한인권백서 2010』, p. 140.

한편 북한은 2009년 유엔 인권이사회에 제출한 제1차 UPR 국가보고서에서 형사소송법이 고문이나 강압적인 방법의 진술 유도를 엄격히 금지하고 있으며, 고문과 강압적 심문으로 인한 피해자들은 보상을 받는다고 주장했다.[120] 또한 법집행 일꾼 양성기관들은 강압적 진술과 진술 유도 등을 예방하기 위해 필요한 조치들을 정기적으로 실시하며, 검찰기관들은 고문 및 비인도적인 처우나 처벌을 방지하기 위한 조치들을 취하고 있다고 설명했다.[121] 그러나 이러한 북한의 보고와는 반대로 북한 내 각종 구금시설에서의 고문 또는 비인도적인 가혹행위에 대한 비판은 2000년대에도 꾸준히 제기되었다.[122]

한편 공개처형 실태와 관련, 북한이탈주민들의 증언에 따르면 2000년대에 들어 1990년대 중후반 고난의 행군 시기에 비해 공개처형의 빈도수가 감소했다고 한다.[123] 이러한 공개처형의 빈도 감소는 국제사회의 인권문제 제기로 인해, 공개처형이 비공개처형으로 전환되었기 때문이라는 증언도 있다.[124] 그러나 다시 2007년을 기점으로 공개처형이 늘었으며, 공개처형을 실시하라는 지시가 내려졌다고 한다.[125] 구체적인 증언으로 2007년 9월 말 경 인민군대 쪽으로 특수기밀에 속하는 김정일 문건이 내려왔는데, 사회무질서가 많이 조성되기 때문에 총소리를 울려야 한다는 내용이었다고 한다. 이에 따라 2007년 10월 함경북도에 대한 집중 지도검열이 있었고 함흥에서 4명이 총살되었다고 한다.[126]

---

120) UN Doc. A/HRC/WG.6/6/PRK/1 (2009), para 36.

121) *Ibid.*, para 37.

122) 조정현 외, 『북한인권백서 2013』 (서울: 통일연구원, 2013), pp. 109~111. 구체적 사례 및 실태는, 이금순 외, 『북한인권백서 2004』 (서울: 통일연구원, 2004). pp. 98~100 참고.

123) 공개처형 변화 양태를 보여주는 구체적 증언은, 박영호 외, 『북한인권백서 2010』, pp. 71~76 참조.

124) 위의 책, pp. 74~75.

125) 이규창·정광진, 『북한형사재판제도: 특징과 실태』, p. 30.

2007년을 기점으로 공개처형이 늘었다는 증언은, 2007년 형법부칙의 제정과 2009년 형법 개정과 상당한 관련이 있는 것으로 평가되기도 한다.[127] 이러한 공개처형이 자의적인 처형이었는지 여부는 명확치 않다. 그러나 공개처형이 사형집행이라 하더라도, 이를 공개적으로 하는 것은 비인도적 처우에 해당할 수 있다. 한편 북한의 형사재판 운용실태를 보여주는 문건에서는 공개처형을 하는 경우, 형사소송법과 판결·판정집행법에 규정되어 있는 구체적 절차에 따라 사형이 집행되고 있는 것을 보여준다.[128] 그러나 북한은 형법에서 범죄로 규정한 행위에 대해서만 형사책임을 지우도록 한다는 형법상 명시적 조항과는 별개로, 여전히 실제에 있어서는 포고문이나 지시문 등을 통해 사형 등의 형벌이 규정되는 현상이 지속되고 있다.[129] 한편 북한은 1999년 형법 개정시 미성년자와 임산부에 대한 사형제한 규정을 신설했다고 하나, 2000년대 실태 조사에서는 실제 이러한 규정이 지켜지지 않은 사례가 수집된다.[130]

변호인의 조력을 받을 권리 실태와 관련, 2000년대 초반에는 여전히 서류상으로 재판을 진행해 변호를 받지 못했다거나, 재판을 거친 경우에도 변호사가 배석하지 않았다는 증언이 많다.[131] 그러나 2004년을 기준으로 재판과정에서 변호사가 배석했으며, 조력을 받았다는 북한이탈주민의 증언이 나온다. 특히 2006년부터 재판소 옆에 '변호사실'이라는 간판을 단 사무실과 건물이 있는 것을 보았다는 북한이탈주민의

126) 위의 책, pp. 30~31.
127) 위의 책, p. 31.
128) 위의 책, pp. 83~84.
129) 조정현 외, 『북한인권백서 2013』, p. 71; 한명섭, "북한 형사법률의 적용실태," 『2010 북한인권백서』 (서울: 대한변호사협회, 2010), pp. 176~178.
130) 도경옥 외, 『북한인권백서 2015』 (서울: 통일연구원, 2015). pp. 61~62.
131) 이금순 외, 『북한인권백서 2008』 (서울: 통일연구원, 2008), pp. 119~120.

증언이 있었으며, 이혼재판을 진행하는 과정에서 변호사의 조력을 받고, 재판소 내에 변호사 사무실이 있었다는 증언이 있다.[132] 북한은 제도적으로는 피소자와 피심자가 변호인의 조력을 받을 권리를 명시하고 있다. 그러나 사법부의 독립이 보장되지 않으며, 변호인은 피소자의 권익보다 당의 정책을 옹호하는 임무를 맡는다. 실제 재판을 경험했거나 목격한 북한이탈주민들은 대부분 재판과정이 형식적이었으며, 판사, 인민참심원, 검사, 변호사 등이 참여하더라도 재판은 사전 각본에 따라서 진행되고, 변호사의 경우도 피의자를 위해 변호를 하는 것이 아니라 범죄 혐의 사실을 자백하게 하는 역할을 한다고 한다.[133] 따라서 변호사가 배석을 했거나 변호사 사무실이 재판정에 있다 하더라도, 진정한 의미의 변호인의 조력을 받을 권리 관련 실태가 2000년대에 더 나아졌다고 보기는 어려울 것이다.

다. 2010년대: 정치형법적 성격의 강화

(1) 제도

2010년 9월 김정은의 후계자 공식지명이 이후 북한은 2010년 10월 1일, 2011년 6월 7일, 2012년 4월 24일, 2012년 5월 14일 형법개정이 있었다. 그러나 2010년과 2011년 개정형법은 공개되지 않은바, 2012년 형법개정을 중심으로 2010년대 이후의 형법 변화를 살펴보겠다. 북한은 2011년 10월 19일 최고인민회의 상임위원회 정령 제1913호, 2012년 5월 14일 최고인민회의 상임위원회 정령 제2387호로 형사소송법을 수정보충했다. 그러나 2011년 형사소송법의 개정 내용 역시

132) 위의 책, p. 119.
133) 박영호 외, 『북한인권백서 2010』, p. 143.

북한이 2014년 UPR 제2차 국가보고서에서 언급한 몇 개 조문의 변화만 추적할 수 있을 뿐이다. 따라서 이하에서는 형법과 형사소송법 모두 현재 입수된 가장 최신판(북한 대중용 법전 제2판)에 수록된 2012년 개정사항을 중심으로 2010년대의 북한 형사법의 변화를 살펴보겠다.

(가) 2012년 형법개정

북한은 2009년 10월 19일 형법개정 이후, 2010년 10월 1일, 2011년 6월 7일, 2012년 4월 24일, 2012년 5월 24일에 최고인민회의 상임위원회 정령으로 형법을 수정·보충한 것으로 기록된다. 북한은 2014년 제출한 UPR 제2차 국가보고서에서 2010년 10월 1일 형법개정을 통해 노동교화형의 비율을 줄이고, 대신 노동징계형의 비율을 높였으며, 전반적으로는 처벌기간이 단축되었음을 '인권적 입법조치'의 대표적 예로 제시했다.[134] 구체적으로는 2010년 개정 형법 하에서 심각한 범죄를 저지른 다수의 자들에 대한 처벌기간이 감형되었으며, 이러한 새로운 대책은 그들의 죄를 더욱 진심으로 회개시키고, 사회와 집단을 위해 더 열심히 일하게 한다는 점에서 효과적임이 드러났다고 설명했다.[135] 그러나 2010년 형법개정의 자세한 내용은 공개되지 않았다. 2011년과 2012년 4월 24일의 수정보충 내용 또한 알려지지 않았다. 이후에도 북한은 2014년 초 형법개정을 통해 다섯 개의 조항을 추가했다고 하나, 개정사실 여부와 조항은 구체적으로 알려지지 않았다.[136]

2009년 형법과 비교해 볼 때, 2012년 5월 24일 개정된 형법은 전반적으로 처벌이 완화된 것이 가장 큰 특징이다. 또한 형벌의 종류를

---

134) UN Doc. A/HRC/WG.6/19/PRK/1 (2014), para 15.

135) *Ibid.*, para 33.

136) 박학모 외, 『통일시대를 위한 형사사법통합방안 예비연구 -북한 형사사법체계의 운용 현황에 대한 연구-』, p. 117.

규정한 제27조에 부가형벌 중 벌금형이 추가되었고,[137] 제31조에서는 노동단련형의 양형기간을 2년 이하에서 1년 이하로 낮췄다. 구형법에서는 구금시설 1년부터 2년까지의 수감에 대해서는 유기교화형과 노동단련형 가운데 선택적으로 부과할 수 있었으나, 개정된 형법에 따라 6개월부터 1년은 노동단련형, 1년 이상은 유기교화형만 부과할 수 있게 되었다.[138] 이 밖에도 정상이 무거운 경우나 공모한 경우에 대한 가중처벌규정이 삭제되는 등, 가중처벌사유가 축소되었다. 예를 들어, '형벌 량정에서 무겁게 보는 조건'을 규정한 제40조에서 '공모해 범죄를 저지른 경우'나 '자기의 보호 밑에 있거나 직무상 복종관계에 있는 자에 대해 범죄를 저지른 경우'를 삭제하고, '범죄의 주동분자인 경우'와 '여러 번 범죄를 저지른 경우', '잔인한 수단과 방법으로 저지른 경우', '전시나 재해 상태를 이용해 저지른 경우'에만 가중 처벌하도록 했다.[139] 한편, 구체적인 범죄 유형에 있어서도 변화가 있는데, 경제관리질서를 침해한 범죄에 대해 가장 많은 변화를 보인다. 대표적인 예로 제111조에서는 개인이 암거래로 대량의 이득을 얻은 경우 1년 이하의 노동단련형에 처하고, 이득이 특히 대량인 경우에는 2년 이하의 노동교화형에 처하도록 하는 암거래죄를 신설했다.[140]

한편, 전반적인 법정형 완화 추세와 반대로, 뺑소니죄와 마약밀수 및 밀매죄의 법정형이 강화되었다. 제179조는 교통사고를 내고 도주한 경우에 가중 처벌하도록 하고 있는데, 교통사고로 사람을 죽게 했거나

137) 북한 형법이 정하는 기본형벌은 사형, 무기노동교화형, 유기노동교화형, 노동단련형이 있으며, 부가형벌은 선거권박탈형, 재산몰수형, 벌금형, 자격박탈형, 자격정지형이 있다.

138) 박학모 외, 『통일시대를 위한 형사사법통합방안 예비연구 -북한 형사사법체계의 운용 현황에 대한 연구-』, p. 121.

139) 구체적 조문 변화는 위의 책, pp. 123~124 참고.

140) 구체적 조문 변화는 위의 책, pp. 131~138 참고.

대량의 재산적 손실을 가져온 경우 1년 이하의 노동단련형에 처하도록 했지만, 도주한 경우에는 처벌을 강화해 5년 이하의 노동교화형에 처하도록 했다.[141] 제208조에서는 마약밀수와 밀매죄를 규정하고 있는데, 제208조는 제3항에서 "특히 대량의 마약을 밀수, 밀매한 경우에는 10년 이상의 로동교화형에 처한다."라고 하고 제4항에서 "제3항의 행위가 정상이 특히 무거운 경우에는 무기로동교화형 또는 사형에 처한다."라고 규정하여, 마약사범을 최고 사형에 처벌할 수 있도록 개정했다. 이에 따라 북한에서 형법에 규정된 사형이 허용되는 일반범죄가 추가되었다. 2012년 형법개정에서의 개별범죄에 대한 규정 강화나 신설은 북한의 사회생활상의 변화에 따라 해당 범죄의 형법을 통한 규제의 필요성이 높아졌기 때문이라고 해석된다.[142] 특히 사회주의경제를 침해한 범죄에서 개정사항이 많은 것은 사회현상 변화에 대응할 필요에서 형법 개정이 이루어졌음을 뒷받침한다고 평가된다.[143] 그러나 2012년 개정에서도 여전히 북한형법이 가지고 있는 불명확성 문제를 해소하지 못하고 있다. 특히, '대량'이나 '엄중한 결과를 일으킨 경우', '정상이 무거운 경우', '절반 정도' 등과 같은 불명확한 용어들의 사용은 개인이 처벌 여부에 대한 예측을 할 수 없게 하므로, 죄형법정주의를 통한 인권보장 원칙에 반한다.[144]

(나) 2011년, 2012년 형사소송법 개정

북한 형사소송법은 2006년 10월 18일 개정된 이후, 2011년 10월

141) 위의 책, p. 138.

142) 이 밖의 2009년에서 2012년 형법각칙의 조문 변화는, 위의 책, pp. 118~149 참조.

143) 이백규, "북한 형사법의 최근 동향과 남북 형사법 통합의 방향," 발표문 (대한변호사협회 통일문제연구위원회·국민대 법대 북한법제연구센터·북한법연구회 공동주최 제56회 통일법 조찬 포럼, 2014.7.22.).

144) 위의 글.

19일 최고인민회의 상임위원회 정령으로 수정보충 되었다. 북한은 2014년 제출한 UPR 제2차 국가보고서에서 2011년 개정한 형사소송법 제171조에서 예심원의 재판참석에 관한 것과, 필요한 경우 심문참관이나, 심문과정, 재판과정의 음성, 영상 기록을 규정하여, 재판의 공정성, 객관성, 과학성을 보장받을 수 있도록 했다고 강조했다.[145] 그러나 2011년 개정된 형사소송법의 원문과 구체적인 내용은 공개되지 않았다.

이후 북한은 2012년 5월 14일 최고인민회의 상임위원회 정령 제2387호로 형사소송법을 개정했다. 2012년 개정 형사소송법은 2004년 전면 개정된 형사소송법과 비교해 종전의 12장 439조에서, 9장 438조로 편제상 3개의 장이 줄어들었다. 2012년 개정된 형사소송법의 주요 특징으로는, 증거와 관할 및 변호의 중요성을 인식한 것과, 일부 예심기간이나 재심처리 신청기간 등 절차상 기간을 조정한 것, 그리고 판결판정 집행 절차를 구체화 한 것 등이 있다.[146] 제도상의 변화에 있어 주목할 만한 것으로는, 제52조에서 특별재판소 및 특별수사기관으로 군수부문을 추가한 것이다. 이는 2011년 12월 21일 개정된 재판소구성법 제3조 "필요한 부문에는 군사재판소, 철도재판소, 군수재판소 같은 특별재판소로 둔다."에서 군수재판소를 도입한 것에 따른 변화이다.[147] 개정된 형사소송법 제52조에 따라 "군수재판소는 군수 공업부문의 종업원이 저지른 범죄사건과 군수공업부문 사업을 침해한 범죄사건을 재판한다." 한편 제53조에서는 최고재판소가 특별재판소의 제1심재판에 대한 상소, 항의사건에 대해 2심으로 관할한다는 점을 분명히 하고

145) UN Doc. A/HRC/WG.6/19/PRK/1 (2014), para 39.

146) 박학모 외,『통일시대를 위한 형사사법통합방안 예비연구 -북한 형사사법체계의 운용 현황에 대한 연구-』, pp. 151~155 참조.

147) 위의 책, p. 103.

있다.

피심자의 인권과 관련 주목할 만한 개정은 제150조 예심기간의 연장과 관련, 제150조에 규정된 2개월의 예심을 끝낼 수 없는 복잡한 사건의 경우, 구류기간에 관한 제186조 및 제187조에 따라 최장 구속기간을 종전 4개월에서 5개월로 연장한 것이다. 한편, 노동단련형을 줄 수 있는 범죄사건의 예심의 경우 기존의 1개월 연장에서 5일간 연장으로 기간이 단축되었다. 제187조 구류기간 연장의 경우도, 기존의 특별히 복잡한 범죄사건의 경우 1개월이었던 것이 2개월로 연장되었고, 노동단련형을 줄 수 있는 범죄사건의 경우, 기존의 1개월에서 5일로 기간을 단축했다. 이 밖에도 기소기간(제261조), 기소를 위한 구류기간(제262조)이 연장되었고, 제1심 재판기간(제286조)과 재심신청 처리기간(제409조) 등이 연장된 반면, 노동단련형을 부과할 수 있는 범죄관련 제2심 재판기간(제365조), 검사 사건기록 검토기간 관련(제367조), 상소·항의기간(제359조)에서의 기간의 경우 단축되었다.[148] 이러한 예심 및 구류기간의 연장은 피심자의 인권과 밀접한 관련이 있다. 그러나 이를 고려한 개정이라기보다는, 형사사법정책의 효율성 증진 차원에서, 복잡한 범죄사건이 증가하고 있는 현상에 신중히 대응하고, 노동단련형을 부과하는 사건의 경우 보다 신속하게 대응하기 위한 것으로 보인다. 한편 제279조에서는 공판정에서 피소자의 좌석위치가 재판부의 정면에서 검사의 맞은편으로 바뀌어 변호인 옆에 앉도록 기존의 규정을 바꾼 것이 주요 변화로 지적된다.[149] 이에 대해 피고인의 변호권을 보장하는 방향으로의 인권보장적 기능 강화라는 평가가 있으나, 실제 북한의 변호사는 당국에 소속되어 있다는 근본적 한계를 볼 때,

148) 위의 책, pp. 152~154 참조.

149) 법무부, 『북한형사소송법 주석』, pp. 23~24.

이러한 구조적인 변화가 인권보장적 차원에서 특별한 의미를 갖지는 못할 것이라고 보인다.

북한은 2012년 형사소송법 개정을 통해 제3조 '군중로선의 관철원칙'을 일부 수정했다. 2006년 형사소송법 제3조는 "국가는 형사사건의 취급처리에서 군중의 힘과 지혜에 의거하도록 한다."라고 했으나, 2012년 개정 형사소송법은 "국가는 형사사건의 취급처리에서 군중의 힘과 지혜에 적극 의거하며 군중의 리익을 철저히 옹호하도록 한다."라고 명시하고 있다. 2012년 개정 형사소송법에 들어간 '군중의 리익'의 의미는 명확하지 않다. 모든 개인이 포함된 군중의 '이익'이라는 측면에서 이는 개인의 인권보장을 의미하는 것으로 해석될 수도 있으나, 반대로 개인의 법익에 대한 침해보다는 추상적인 사회적 위험성을 강조하는 북한 형사법에 대한 이해에 기초해, 오히려 사회적 위험성과 관련된 형사사건 처리에 있어서 보다 엄격한 처벌을 하겠다는 의지로 해석될 수도 있겠다. 형사법상 사회적 위험성을 중시하는 경우, 법익에 대한 침해가 구체화될 수 없으므로, 그만큼 자의적인 국가권력 행사로 인한 인권침해가 발생할 수 있다.

(다) 기타 사법제도 관련 법제 개정사항

북한의 재판소구성법은 2009년 4월 28일 최고인민회의 상임위원회 정령 제27조로 수정된 이후, 2011년 12월 21일 최고인민회의 상임위원회 정령 제2052호로 수정보충 되었다. 동 법 제3조는 재판소조직에 관해 최고재판소와 도(직할시)재판소, 시(구역), 군인민재판소를 두고, 필요한 부문에는 군사재판소, 철도재판소, 군수재판소 같은 특별재판소를 둔다고 정하고 있다. 북한은 2011년 재판소구성법 개정을 통해 형사특별재판에 있어 군수재판제도를 도입했는데, 군수재판소는 군수공업부문 종업원이 저지른 범죄사건과 군수공업 부문의 사업을 침해한

범죄사건에 대한 재판을 담당하도록 되어있다. 이는 형법 개정 시 군수물자와 관련된 각종 범죄를 신설한 것과 관련이 있는 것으로 보이며, 특별재판소를 신설할 만큼 최근 군수물자 관련 범죄가 증가하고 있는 것으로 분석된다. 또한 북한은 2010년대 김정은 체제에 들어서 인민재판소를 확대하고 군사재판제도의 심급에 변화를 주었다.[150]

북한은 2010년 4월 9일 열린 최고인민회의 제12기 제2차회의에서 사회주의헌법을 개정하며, 중앙재판소와 중앙검찰소의 명칭을 최고재판소와 최고검찰소로 개칭했다. 북한은 2014년 제2차 UPR 당시 제출한 국가보고서에서 이러한 개칭을 언급하며, 이를 통해 재판의 최종결정권과 국가의 법규정 준수여부 판단의 최고 권력을 보다 명확히 하게 되었음을 의미한다고 설명한 바 있다.[151] 그러나 2016년 최고인민회의 제13기 제4차 회의를 통한 헌법 개정에서 최고재판소와 최고검찰소를 다시 중앙재판소와 중앙검찰소로 명칭을 변경했다. 아직 원문이 입수되지 않은 2016년 헌법개정은 전반적으로 김정은의 유일영도체계 완성을 위한 조치로, 과도기적 성격의 국방위원회 제1위원장직을 변경하기 위한 최소한의 개정이라고 평가된다. 2016년 최고재판소와 최고검찰소의 중앙재판소와 중앙검찰소로의 개칭에 따라 헌법뿐 아니라, 재판소구성법, 형사소송법, 판결판정집행법 등의 수정보충이 이뤄질 것으로 생각된다. 그러나 이러한 제도의 개칭 자체는 인권적 측면에서의 특별한 의미는 없는 것으로 판단된다.

---

150) 인민재판소의 확대와 특별형사재판제도의 변화에 대해서는, 박학모 외, 『통일시대를 위한 형사사법통합방안 예비연구 -북한 형사사법체계의 운용 현황에 대한 연구-』, pp. 101~104 참조.

151) UN Doc. A/HRC/WG.6/19/PRK/1 (2014), para 27.

(2) 실태

북한 헌법은 "재판활동을 통해 조선민주주의인민공화국의 주권과 사회주의 제도, 국가와 사회협동단체재산, 인민의 헌법적 권리와 생명을 보호"하는 것을 재판소의 첫 번째 임무로 정하고 있다.[152] 또한 공개재판과 피소자의 변호권 보장, 재판소의 독립의 보장을 통해 간접적으로 인권을 보장하는 규정을 두고 있다.[153] 일반적으로 헌법은 형사소송절차에서의 피의자와 피고인의 기본권 보장과 사법적 보호의 철저화를 천명하고 있다. 북한 헌법 역시 인신의 불가침과 강제처분법정주의, 공개재판의 원칙, 변호권보장과 관련한 사법 절차적 기본권을 명시하고 있다. 이러한 북한의 형사사법제도 운영 실태는 북한 당국이 직접 설명한 자료와 북한 이탈주민의 증언을 통해 기록된 자료를 통해 살펴볼 수 있다.

2010년 이후에도 북한에서의 공개처형은 지속되고 있는 것으로 보인다. 공개처형된 사례로는 체제 비판이나 조국반역죄와 연관된 행위, 종교 전파행위, 보안원, 국가안전보위부 지도원 살인행위, 외부정보 유통과 연관된 행위, 마약밀수 행위 등 다양하다.[154] 2010년대의 북한 이탈주민의 증언을 종합해보면, 공개적인 사형집행은 내륙지역보다는 국경지역에서, 그리고 시골지역보다는 도시지역에서 집중적으로 이루어지는 것으로 보인다. 이는 국경지역 및 도시지역에서 불법활동이 상대적으로 많이 발생하고, 이에 따라 공개적으로 사형집행을 통해 경각심 및 공포심을 심어주고자 하는 북한 당국의 의도가 반영된 것으

152) 2013 현행 헌법 제162조 제1항, 1998년 헌법 제156조 제1항, 1992년 헌법 제155조 제1항, 1972년 헌법 제136조 제1항 (문구 일부 수정), 1948년 헌법 규정 없음.

153) 김동한, "북한의 사법제도와 인권," 『북한인권법제연구』 (서울: 국가인권위원회, 2006), p. 146.

154) 자세한 내용은 한동호 외, 『북한인권백서 2014』 (서울: 통일연구원, 2014), pp. 100~111 참고.

로 평가된다.[155] 이러한 공개처형이 자의적인 처형이었는지 여부는 명확치 않다. 그러나 공개처형이 사형집행이라 하더라도, 이를 공개적으로 하는 것은 비인도적 처우에 해당할 수 있다. 한편 자의적이고 불법적인 체포 및 억류로 인한 신체의 자유와 안전에 대한 침해 실태 역시 특별한 변화가 없다. 북한 헌법과 형사소송법의 구체적 규정에서 인신의 불가침을 규정한 것과는 별개로 실태에 있어서는 여전히 북한에서는 자의적이거나 불법적인 체포, 억류가 만연한 것으로 보인다.[156] 특히 북한 체제를 비판하거나, 수령을 모독한 사람, 한국행을 기도한 사람에 대해서는 어떠한 법적 절차도 거치지 않고 정치범 수용소로 보내는 것으로 알려져 있는데, 이는 적법절차에 관한 북한의 형사소송법 규정을 위반할 뿐 아니라, 신체의 자유와 안전에 대한 개인의 권리를 침해한다.[157]

한편, 북한은 2014년 제출한 UPR 제2차 국가보고서에서 사형은 매우 제한된 사건에 대해서만 적용되며, 형법 제29조 2항에 따라 사형은 행위 시 18세 미만인 자와 임산부에 대해서는 집행이 되지 않는다고 강조했다.[158] 같은 내용은 북한이 2014년 9월 공개한 『조선인권연구협회 보고서』에도 나와 있다.[159] 이러한 북한의 주장과 관련, 북한이탈주민의 증언을 살펴보면, 2000년대 후반까지만 해도 미성년자나 임신한 여성이 공개처형을 당한 것을 보았다는 증언이 종종 수집되었으나, 2010년 이후에는 관련된 실태에 대한 구체적인 증언은 없는 상태이다.[160]

2010년대에도 북한은 여전히 형식적인 재판을 진행하는 것으로 보

---

155) 도경옥 외, 『북한인권백서 2016』, p. 64.

156) 위의 책, p. 75.

157) 위의 책, p. 75.

158) UN Doc. A/HRC/WG.6/19/PRK/1 (2014), paras 30~31.

159) 조선인권연구협회, 『조선인권연구협회 보고서』, p. 53.

160) 도경옥 외, 『북한인권백서 2015』, pp. 61~62; 도경옥 외, 『북한인권백서 2016』, pp. 55~56.

인다. 북한이탈주민의 증언에 따르면, 대부분 예심단계에서 검찰소 검사와 예심원에 의해 형이 결정되었으며, 재판은 단지 죄를 승인하는 형식적 절차에 머물렀다고 한다.[161] 한편, 공정한 재판을 받을 권리와 관련 주목할 만한 실태로는 김정은 집권 이후 2010년대에는 동일한 범죄혐의로 다수의 사람들에 대해 현지 공개재판을 실시하면서, 그 중 일부에 대해서는 공개적으로 사형을 집행하고, 나머지 사람들에 대해서는 김정은의 배려 또는 방침에 따른 것이라고 하면서 무죄를 선고하고 석방하는 경우가 많다는 것이다.[162] 북한은 『조선인권연구협회 보고서』에서 공정한 재판을 받을 권리와 관련, 북한의 모든 재판소에서 "범죄혐의를 받고 있는 모든 사람은 법에 의하여 유죄가 확증되기 전까지 무죄로 추정되고 모든 혐의 내용에 대해 신속히 통지받으며 변호를 위한 충분한 시간을 보장받고 부당한 연장심리를 받지 않으"며, "유죄판결에 대해 상소하고(판결후 10일 이내에) 오심인 경우 보상을 받을 권리를 가진다."라고 주장했다.[163] 그러나 북한은 2013년 12월 8일 중앙위원회 정치국 확대회의에서 국방위원회 부위원장이었던 장성택을 체포, 12일 국가안전보위부 특별재판소 재판을 통해 국가전복음모범죄(제60조)를 구성한다며 사형판결을 하고 즉시 집행하였다.[164] 이러한 단기간의 조사와 단심으로의 사형 집행은 2010년대 북한의 형사법제 운용과 관련 주목할 만한 사건으로 기록된다. 한편 형사보상을 청구할 권리와 관련, 북한은 1999년 자유권규약위원회에 제출한 제2차 국가보고서에서 형사보상규칙(원문 확인 불가)에 따라, 불법적으로 체포 및 구금된 자가 무죄재판 등을 받은 경우 보상을 해야 한다고

161) 도경옥 외, 『북한인권백서 2016』, pp. 114~115.
162) 위의 책, pp. 115~116.
163) 조선인권연구협회, 『조선인권연구협회 보고서』, pp. 55~56.
164) 한동호 외, 『북한인권백서 2014』, p. 91.

소개한 바 있다.[165] 『조선인권연구협회 보고서』에서도 “비법적으로 체포되었거나 감금된 결과 피해를 입은 사람은 보상을 요구할 권리를 가진다.”라고 설명하고 있다.[166] 그러나 이와 관련된 형사보상규칙의 원문이 확인이 불가능할뿐더러 관련 실태 또한 수집된 바가 없다.

변호인의 조력을 받을 권리 실태와 관련 2010년대에도 특별한 변화는 없는 것으로 파악된다. 북한은 『조선인권연구협회 보고서』에서 “변호사는 피소자의 소송법상권리가 충분히 보장되고 재판심리에서 사건의 진상이 정확히 밝혀지며 옳게 분석되도록 적극 활동”하며 “피소자의 리익이 침해되였다고 보아지는 경우 상소를 제기하여 바로잡도록 한다.”라고 설명한다.[167] 접견을 했다는 일부 증언도 있지만, 여전히 변호사 제도가 형식적으로 운영되고 있다는 증언이 대다수이다.[168] 실제 북한의 변호사는 피고인 개인의 권익을 보호하기보다 당의 이익을 옹호하고, 당과 국가의 정책이 주민들에게 실현되도록 하는 것을 기본적인 사명으로 하고 있다. 재판과정을 경험한 북한이탈주민의 대부분의 증언은 북한 법정에서 판사, 검사, 인민참심원과 함께 변호사가 배석을 하는 것으로 나타나나, 재판과정에서 변호사의 역할은 미미한 것으로 파악된다. 실제 북한의 조선변호사회는 상무기관으로서, 변호사법 제30조 제4항에서는 위원회와 변호사들의 활동을 ‘일상적으로 지도 통제한다’고 규정하고 있다. 이는 변호사의 자율성 및 독립성이 제도적으로 보장되고 있지 않음을 보여준다. 이와 관련된 2010년대 북한이탈주민의 증언 역시 대부분의 경우 수사 및 재판과정에서 변호인의 조력을 받지

165) UN Doc. CCPR/C/PRK/2000/2 (2000), paras 7~17.
166) 조선인권연구협회, 『조선인권연구협회 보고서』, p. 55.
167) 위의 책, p. 56.
168) 조정현 외, 『북한인권백서 2013』, pp. 163~165; 도경옥 외, 『북한인권백서 2016』, p. 122.

못했으며, 경우에 따라서는 변호사가 피의자가 범한 범죄혐의사실을 실토하도록 설득하는 경우도 있다고 한다.[169] 근본적인 제도 개선 없이 북한에서 변호사가 실질적인 방어권을 행사한다거나, 변호사를 통해 피의자의 인권침해를 억제하고 형사절차상의 인권을 최대한 보장하는 것을 기대하기란 어려울 것으로 보인다.

한편 북한은 2014년 제출한 제2차 UPR 국가보고서에서 공정한 재판의 보장을 위한 국방위원회의 역할을 강조한 바 있다. 북한은 국방위원회가 형사소송법 하에서 피고인의 권리가 전적으로 보장받을 수 있도록, 그리고 주어진 사건의 의문이 재판에서 공개되고, 분석되고, 결론 내려질 수 있는 방향으로 자신의 임무를 수행한다고 밝혔다. 국방위원회는 무죄인 자가 유죄판결을 받거나, 형을 선고받는 것은 행한 범죄의 정도에 비해 과중한 경우, 피고인이 사건의 재심리 과정에서 이를 호소할 수 있도록 돕는 역할은 한다고 소개했다. 사건 처리과정에서 법을 집행하는 관료의 권력에 의한 인권침해나 남용사실을 알게 되는 경우에는, 국방위원회는 관련조치를 위해 해당사건을 재판소에서 알 수 있도록 문제를 제기한다고 했다.[170] 그러나 이와 관련된 구체적 실태는 조사된 바가 없다.

3. 요인분석

북한은 1987년 형법 전면개정과 1992년 형사소송법의 전면개정을 기점으로 변화하기 시작했다. 특히 1987년 형법 개정에서는 유추해석 제한 규정을 도입하였고, 2004년 형법 개정에서는 근대형법의 인권보

169) 도경옥 외, 위의 책, pp. 122~123.
170) UN Doc. A/HRC/WG.6/19/PRK/1 (2014), para 40.

장적 기능의 핵심인 죄형법정주의 원칙을 도입했다. 1992년 형사소송법 개정에서는 인권보장에 관한 원칙을 명시하고 이후에도 구체적인 절차를 갖춰나가는 등 제도적 측면에서는 발전적인 변화를 보였다. 그러나 여전히 실체법 규정 내용들이 불명확하거나 추상적이어서 법집행기관에 따라 오남용 될 수 있는 위험요소를 내포하고 있는 것 또한 사실이다. 특히 실제 형사법의 운용과정에서 정치범죄에 대해서는 제도의 긍정적 변화를 전혀 반영하고 있지 않으며, 적법절차가 무시된 채로 형사사법절차가 이뤄지고 있다는 문제점이 지적된다. 이하에서는 상기 검토한 북한 형사법 제도와 실태를 중심으로, 이러한 변화추이에 미친 지속요인과 변화요인을 분석하고자 한다.

가. 지속요인

먼저 북한 형사법의 변화추이에 있어서의 지속요인은 ① 근본적 요인, ② 제도적 요인, ③ 실태관련 요인으로 나누어 살펴볼 수 있다.

첫째, 북한 형사법과 형사사법제도의 운용실태의 지속과 관련, 근본적 요인은 사회주의법제의 차이와 법치주의의 미비에서 찾을 수 있다. 법규범과 제도는 한 사회의 역사와 문화적인 사유를 배경으로 한다. 특히 형사사법을 포함한 사법제도는 개별 국가마다 독특한 특성이 있기 때문에, 보편적 인권의 요구와 각국의 사법제도가 조화를 이루도록 하는 것은 어려운 일이다. 자유주의적 법체제에서의 형사법은 개인의 생명과 신체, 재산 등 개인적 법익을 보호하는 역할을 한다. 그러나 사회주의법체제에서의 형사법은 국가적, 사회적 법익을 중시하며, 개인의 인권보장보다는 사회주의제도 수호의 역할이 강조된다.[171] 기본

171) 사회주의법제도로서의 북한형사사법제도의 이해에 대해서는, 박학모 외, 『통일시

적으로 북한사회에서 법은 계급투쟁과 사회주의 국가관리의 수단이며, 특히 형사법은 프롤레타리아 독재를 실현하기 위한 중요한 수단으로서 사회주의체제를 보호하는 것을 주된 목적으로 하기 때문에, 이러한 형사법의 본질과 기능에 변화가 없는 한 법률규정의 일부 개선만으로는 그 한계가 있다.[172] 실제 북한에서의 형법은 "조선에 세워진 노동자, 농민의 주권과 사회주의 제도를 전복하며 혁명위업의 실현을 반대하는 반혁명 범죄자들을 진압하고, 사회주의 제도의 공고한 발전에 지장을 주는 일반범죄자들을 제재할 목적으로 국가가 제정한 범죄 및 형벌을 규정한 법규범의 총체"라고 정의된다.[173] 북한은 형사법의 기능을 국가주권과 사회주의제도의 보위를 위한 수단으로 보며, 시민과 사회의 이익 보호 및 인권보호기능은 부차적인 것으로 간주한다. 형벌론적 측면에 있어서도 형벌의 의의를 개인의 기본권보장이 아닌 전체주의적 질서유지에 두고 있다.[174]

북한은 또한 '법치국가'가 아니다. 법치국가는 법이 국민 개인뿐 아니라 국가권력도 쌍방적으로 구속하는 법공동체를 의미한다. 법치국가는 국가권력을 법에 구속시킴으로써 권력의 남용을 방지하고 개인의 자유와 권리를 보호한다.[175] 북한 역시 "사회주의국가는 법으로 나라를 다스리는 법치국가"여야 하며, 북한이 그러한 '사회주의법치국가'임을 강조한다.[176] 그러나 북한에서의 법치는 법을 존중하는 법치(rule

대를 위한 형사사법통합방안 예비연구 -북한 형사사법체계의 운용 현황에 대한 연구-』, pp. 25~60 참고.

172) 이백규, "북한의 개정 형사소송법의 동향과 평가," p. 183.

173) 김근식, 『형법학 1』(평양: 김일성종합대학출판사, 1996), p. 6.

174) 박정원, "북한의 체제수호를 위한 규범통제," pp. 247~248.

175) 이재승, "반인권적 악법과 사법기구의 인권침해," 『법학논총』, 제17집 (2005), p. 170.

176) 최일복, "주체의 사회주의법치국가건설사상의 독창성과 정당성," 『력사, 법학』, 제61권 (평양: 김일성종합대학출판사, 2015), pp. 73~76; 진유현, "사회주의법치국

of law)가 아닌, 법을 통치수단으로 이용하는 법에 의한 지배(rule by law)이다.[177] 북한에서의 법은 기본적으로 당 정책의 구현과 프롤레타리아 독재를 실현하는 도구로서의 성격을 가진다.[178] 북한은 북한이 "건설하고자 하는 사회주의 법치국가는 인민을 위한 법치국가, 당이 령도하는 법치국가, 민주주의중앙집권제원칙에 기초한 법치국가"라고 설명한다.[179] 근본적으로 법치주의가 미비한 상황에서 외형상 국제적 기준에 따른 법제의 정비는 의미가 없으며, 북한 당국에게 보편적 인권 기준에 미달하는 인권규정을 고치라고 촉구하는 것 또한 북한의 인권 현실을 개선하는데 실질적 효과가 있을지 미지수이다.[180] 이러한 요인들은 북한주민의 시민적 권리 실현과 관련 형사법제의 역할을 제한할 수밖에 없다.

둘째, 북한 형사법과 형사사법제도의 운용실태의 지속과 관련, 사법부 독립의 미비의 제도적 요인을 꼽을 수 있다. 북한의 사법부 독립의 미비는 국제사회에서도 지속적으로 지적된 바 있다.[181] 사법권의 독립

가건설에 대한 주체의 리론," 『력사, 법학』, 제51권 (평양: 김일성종합대학출판사, 2005), pp. 45~49.

177) 조정현 외, 『북한인권백서 2013』, p. 17.

178) 이백규, "북한의 개정 형사소송법의 동향과 평가," p. 155.

179) 리경철, "우리식 사회주의법치국가의 본질적 특성," 『교원선전수첩』 (평양: 교육신문사, 2014), p. 40.

180) 김동균, "북한의 인권문제: 북한의 인권 법제를 중심으로," p. 66.

181) 2005년 자유권규약위원회는 사법부의 공정성과 독립성을 심각하게 저해할 수 있는 헌법 및 법률 조항들, 특히 중앙재판소가 최고인민회의에 대해 책임을 지도록 하는 내용의 헌법 제162조에 대한 우려를 표한 바 있다. 또한 헌법 제154조는 판사의 임기를 5년으로 제한하고 있으며, 형법 제129조는 불공정한 판결을 이유로 판사에게 형사책임을 지울 수 있도록 규정하고 있는데, 이러한 법률 규정들은 규약상의 인권을 보호하는 데 부정적인 영향을 미칠 수 있으며, 자유권규약 제14조 제1항이 요구하는 사법부의 독립성을 저해한다고 지적했다. UN Doc. CCPR/CO/72/PRK (2001), para 8. 제2차 UPR에서 유엔 인권최고대표사무소에서 준비한 취합보고서는 북한의 사법시스템이 정부에 종속되어 있고, 판사, 검사, 변호사, 배심원들이 정부기관의 일부로 지위를 가지며, 따라서 사법부의 독립과 피의자를 위한 보호수단이 부재함을 지적한 바 있다. UN Doc. A/HRC/13/47 (2010), para 30, para 33.

은 인권보장의 요체라 할 수 있다. 국가로부터 독립성을 보장받는 법관이 오직 법률과 양심에 따라 독자적으로 사법권을 행사할 때만이 개인이 인권이 보장될 수 있기 때문이다. 그러나 북한은 권력분립사상 자체를 인정하고 있지 않으며, 북한식 사회주의법치국가는 민주주의중앙집권제원칙에 기초하고 있다고 설명한다. 이와 관련 북한의 문헌을 보면, "법치국가를 건설한다고 하여 《3권분립》원칙을 끌어들여서는 절대로 안된다. 권력을 분립시키지 않고서는 법치를 할수 없는것처럼 생각하는 것은 부르죠아적사고관점이며 매우 위험한 사고방식이다."라고 말한다.[182] 실제 북한의 사법부는 권력으로부터 독립된 기관이라기보다는 권력에 대한 협조자로서의 성격이 강하며, 실제 당의 정치적 지도이념의 구현수단으로 이용되고 있다.[183] 북한의 헌법과 재판소구성법, 형사소송법 등에 재판소의 독립을 명시하고 있으나, 이는 법관의 직무상 독립이 아닌 재판소 조직체계로서의 독립만을 의미하므로, 진정한 의미에서의 재판의 독립이라고 할 수 없다.[184] 또한 북한의 최고재판소 등 북한의 사법기관은 당 우위 및 중앙집권제원칙에 따라 최고지도자 또는 노동당의 통제를 받으며, 최고인민회의의 관리 감독을 받는 제한

182) 리경철, "우리식 사회주의법치국가의 본질적 특성," p. 40.

183) 한명섭, 『남북교류와 형사법상의 제문제』, p. 31; 제성호, "북한의 인권실태와 구체적인 개선방안 모색," 『2003년 남북법제 연구보고서』 (법제처, 2003), p. 402.

184) 북한은 1948년 인민민주주의헌법 제88조는 "판사는 재판에 있어서 독립적이며 오직 법령에만 복종한다."라고 명시하여, 법관의 독립에 관한 규정을 두고 있었다. 그러나 1972년 12월 27일 최고인민회의에서 채택된 사회주의헌법은 기존에 있었던 법관의 독립에 관한 규정을 삭제했다. 1972년 사회주의헌법은 제140조에서 "재판소는 재판에 있어서 독자적이며 재판활동을 법에 철저히 의거하여 수행한다."라고 재판소의 독립을 명시했으나, 제142조에서 "중앙재판소가 자기 사업에 대하여 최고인민회의, 조선민주주의인민공화국 주석 및 중앙인민위원회 앞에 책임진다."라는 규정을 넣었다. 또한 하급재판소(도(직할시) 재판소, 인민재판소)도 자기 사업에 대하여 해당 인민회의 앞에 책임을 지도록 했다. 북한의 2012년 개정 헌법 제166조 또한 "재판소는 재판에서 독자적이며 재판활동을 법에 의거하여 수행"한다고 하고 있지만, 제168조에서 "최고재판소는 자기사업에 대해 최고인민회의와 그 휴회중에 최고인민회의 상임위원회 앞에 책임진다."라고 규정하고 있다.

적 수임기관으로서 기능을 하고 있는데, 이처럼 사법부의 독립성이 보장되지 않는 재판소가 개인의 인권보호를 위해 할 수 있는 역할은 제한될 수밖에 없다.[185] 법관의 독립 규정 부재와 재판소가 최고인민회의에게 책임을 지도록 하는 규정은 사법부 독립이 제도적으로 이뤄질 수 없음을 보여준다. 이는 공정하고 독립적인 재판과 관련한 개인의 인권보장을 기대하기 어려운 제도적 한계를 보여준다.

셋째, 북한의 형사사법제도 운용에 있어, 인권보장적 기능의 발전을 저해하는 실태관련 요인으로는 북한에 만연한 법일꾼들의 부정부패 현상을 들 수 있다. 1990년대 경제난 이후 북한에서는 사회주의 배급경제가 무너지고, 기형적으로 작동하는 계획경제로 인해 비정상적으로 사적 이득을 추구하는 불법적이고 비사회주의적인 행위가 확산되었다.[186] 이에 오늘날 북한에서는 중앙, 지방, 하부 단위를 불문하고 비정상적인 부정부패가 거의 일상화될 정도로 만연해 있다. 이 중 특히 조사단계와 재판단계에서의 법일꾼들의 부정부패는 인권보장과 수호를 해야 하는 사법부의 신뢰를 저하하는 요인으로 작용하며, 동시에 법앞에의 평등을 보장받고, 공정한 재판을 받아야 하는 개인의 권리를 침해하는 요인으로 작용한다. 예를 들어 재판 이전의 예심과정에서 예심원들이 뇌물을 받고 적용할 형기를 낮춰준다거나, 가벼운 처벌을 받을 수 있도록 하기 위해 사실관계를 왜곡하는 실태, 재판단계에서 뇌물을 받은 판사나 검사에게 뇌물을 주어 보석을 받거나, 집행유예를 받거나, 감형을 받는 실태[187] 등은 북한의 사법제도 운용에 있어 인권의 평등한 적용과

---

185) 사법부 독립성의 한계에 대해서는 이미 다수의 학자들이 지적한 바 있다. 이백규, "북한의 개정 형사소송법의 동향과 평가," p. 186; 김영철, "북한의 형사법제 변천과 인권," p. 119; 이효원, "북한의 형사법과 형집행제도,"『교정담론』, 제3권 1호 (2009), pp. 66~68; 이규창·정광진,『북한형사재판제도: 특징과 실태』, p. 50.

186) 김수암 외,『북한부패와 인권의 상관성』(서울: 통일연구원, 2012), p. 3.

187) 도경옥 외,『북한인권백서 2016』, pp. 325~328.

실현을 저해하는 요인으로 작용한다. 북한 사회에 만연한 부정부패는 북한 주민들이 법 앞에 평등하고 어떠한 종류의 차별도 없이 법의 평등한 보호를 받을 권리를 침해한다. 특히 재판과정에서의 부정부패는 뇌물을 주지 못할 경우 불공정한 처벌을 받는다는 점에서 사법정의 실현에 영향을 미치게 된다.[188] 이러한 실태는 북한 형사법제의 발전과 무관하게 북한에서의 사법제도의 공평한 운용을 저해한다.

나. 변화요인

북한의 형사법 제도 및 실태변화와 관련, 직접적인 요인을 찾기는 쉽지 않다. 북한 법제의 변화가 있다 하더라도, 이러한 입법배경과 구체적으로 어떠한 논의를 통해 개정이 이뤄졌는지 역시 알 수 없다. 일부 알려진 내부사정에 따른 추론만이 가능할 뿐이다. 그럼에도 불구하고 북한의 인권관련 제도와 실태의 변화요인을 찾는다면, 이는 여느 사회의 법제 변화의 요인과 마찬가지로 ① 대외적 요인과 ② 대내적 요인을 구분해 볼 수 있다.

첫째, 대외적인 요인으로는 북한인권문제의 국제화와 국제사회의 인권제도 개선 요구에 대한 북한의 대응을 볼 수 있다. 앞서 언급된 바와 같이 1997년 유엔 인권소위원회에서의 논의를 시작으로, 2003년과 2004년 유엔 인권위원회는 북한의 인권상황에 대한 결의를 채택했다. 이 결의를 통해 유엔 북한인권특별보고관이 임명되었으며, 특별보고관의 보고서와 사무총장의 보고서를 토대로 2005년 이래 매년 유엔 총회에서는 북한의 인권상황에 대한 결의가 채택되고 있다. 북한 당국은 북한인권문제를 둘러싼 국제사회의 논의에 대해 '우리식 인권'을

188) 김수암 외, 『북한부패와 인권의 상관성』, p. 93.

주장하며, 유엔의 각종 결의와 보고서에 대해 부인과 거부의 의사를 표시해 왔다.[189] 그러나 한편으로는 국제사회의 요구와 지적을 받아들이는 모습을 보였다. 북한인권문제가 1990년대 후반부터 가시화되자 그동안 미뤄오던 자유권규약위원회에 제2차 국가보고서를 1999년 제출한 것을 한 예로 들 수 있다.[190] 한편 2014년 2월 유엔 북한인권조사위원회(COI)의 보고서가 나오며 북한인권 상황에 대한 국제사회의 우려가 커지자, 북한은 같은 해 9월 『조선인권연구협회보고서』를 작성해 공개하기도 했다.[191] 이러한 과정에서 북한은 국제인권규범에 일부 부합하는 방향으로 국내법을 정비했으며, 이를 국제사회에 선전하기도 했다.

특히 북한은 2009년 헌법 개정을 통해 처음으로 헌법에 '인권'이라는 단어를 명시한 바 있다.[192] 물론 인권이라는 표현이 들어간 것이 헌법 개정의 본질은 아니며, 이로 인해 인권국가가 되는 것은 아니라는 비판적인 평가도 있다.[193] 북한 헌법에 명시된 '인권 존중과 보호'는 보편적 의미의 인권보장과는 차이가 있을 수 있으며, 북한 헌법이 여전히 장식적 헌법에 머물고 있고, 대내외적인 정치적 수사의 집합에 불과하다는 비판의 맥락에서, 큰 의미가 없다고 평가할 수도 있다. 그럼에도 불구하고 대외적으로 가해지는 북한의 인권상황에 대한 국제적인 공세

---

189) 민경배, "UN의 인권법제에 대한 북한의 시각과 대응," 『인하대학교 법학연구』 (인하대학교, 2014), pp. 118~122.

190) UN Doc. CCPR/C/PRK/2000/2 (2000), paras 7~17.

191) 조선인권연구협회, 『조선인권연구협회 보고서』.

192) 개정 헌법 제8조 "조선민주주의인민공화국의 사회제도는 근로인민대중이 모든 것의 주인으로 되고 있으며 사회의 모든 것이 근로인민대중을 위하여 복무하는 사람중심의 사회제도이다. 국가는 착취와 압박에서 해방되어 국가와 사회의 주인으로 된 로동자 농민 군인 근로 인테리를 비롯한 근로인민의 리익을 옹호하며 인권을 존중하고 보호한다."

193) 김형성·조재현, "북한헌법 변화의 특징과 전망," 『성균관법학』, 제24호 (2012), pp. 15~16.

를 헌법 개정을 통해 조금이나마 해소해보고자 하는 의도가 있다고 보는 것은 타당한 해석이라고 할 수 있다. 또한 이러한 변화는 북한주민의 인권문제가 국제적인 현안으로 다루어지며, 북한의 인권상황에 대한 결의 채택에 따른 북한이 느낀 압박감을 반영하고 있다고 볼 수도 있다.[194]

둘째, 북한 형사법 제도 및 실태의 변화 측면에서의 대내적 요인은 ① 시장화에 따른 경제사범의 증가로 인한 주민통제 강화의 필요와 ② 후계구도의 변화에 따른 법제정비 및 주민통제 강화의 필요를 들 수 있다. 실제 북한은 1990년대 김정일 체제의 정책추진을 위한 법제도적 뒷받침이라는 필요성에 따라, 법제 전반의 체계화를 시도하며 여러 분야의 법제를 정비했다.[195] 이 중 특히 1987년 형법의 전면개정과 이후 이어진 1990년대 북한의 형법개정은 북한의 개방화 필요성의 증가와 법현실의 변화 등을 반영한 것으로 평가 된다.[196] 2004년 형법과 형사소송법의 전면적인 개정은 북한이 경제위기를 극복하려는 과정에서 취한 대외접촉이나 무역확대 등의 조치와 더불어, '7·1 경제관리 개선조치' 등으로 인한 사회경제질서에 많은 변화가 있었기 때문이라고 분석되는데, 형법 각칙에서 경제관리질서 위반죄 부분에 외화관리나 밀무역, 각종 상행위에 대한 규제와 처벌 조항들이 신설된 것은 이를 반영한다.[197] 이 밖에도 사회주의 문화를 침해하는 각종 풍속범죄에 대한 처벌 조항이 확대되거나 신설된 것은, 2000년대 북한의 사회변화를 반영하는 것이라고 볼 수 있다.[198] 한편, 2009년 형법개정을

194) 박선영, "조선민주주의인민공화국 헌법의 제정과 개정 과정을 통해 본 북한 헌법에 관한 연구," 『공법학연구』, 제16권 4호 (2015), pp. 27~67 참고.
195) 장명봉, "북한의 최근 법제정비의 동향과 평가," p. 28.
196) 김영철, "북한의 형사법제 변천과 인권," p. 103.
197) 한명섭, 『남북교류와 형사법상의 제문제』, p. 21.
198) 위의 글, p. 21.

통해 체제유지와 관련된 규정들을 정비한 것은, 김정은 후계구도를 염두에 두고 내부통제를 강화하려는 조치의 일환으로 해석된다.[199] 북한은 김정일 사망 이후 2012년 한 해 동안 권력구조를 개편하는 한편, 주민통제의 일환으로 공안통치를 실시했다. 이와 관련해 북한이탈주민들도 김정일 사망 이후 북한의 사회통제가 강화되었다고 증언한다.[200] 이러한 형사법 제도의 변화와 관련 실태의 변화는 후계구도의 변화에 따른 법제 정비 및 주민통제 강화의 필요에 따른 대내적 요인에 의한 것으로 분석된다.

199) 이규창·정광진, 『북한형사재판제도: 특징과 실태』, p. 22.
200) 조정현 외, 『북한인권백서 2013』, p. 17.

Ⅲ. 정치적 권리: 선거제도를 중심으로

민태은

북한에서 일어나고 있는 인권침해 문제의 일차적 책임과 해결 당사자는 북한 당국이다. 그러나 보편적 가치인 '인권'의 문제는 북한만의 문제가 아니다. 이러한 이유로 남한뿐만 아니라 국제사회는 북한의 인권개선을 목적으로 북한의 인권상황을 파악하고 구체적 개입 방안을 마련하기 위해 노력해오고 있다. 특히 국제사회의 북한인권 상황을 파악하려는 노력은 두 가지 방향에서 이루어지고 있다. 첫 번째 방향은 북한 당국이 인권과 관련하여 어떠한 제도를 갖추고 있는지 조사하고 검토하는 것이다. 두 번째 방향은 실제로 이러한 제도가 '어떻게' 실현되는지 실태를 파악하는 것이다. 이러한 국제사회의 노력은 북한인권의 개선을 위해서는 북한제도의 이해와 관련 실태파악이 동시에 이루어져야 함을 시사한다.

그런데 현재 국제사회의 북한인권과 관련한 제도조사는 포괄적인 접근방식으로 이루어지고 있다. 다시 말해 북한의 법조항을 고루 검토하고 문제점을 지적하고 있다. 그리고 북한에서 일어나고 있는 인권침해 사례에 대한 조사 역시 장기적 시각의 체계적 조사라기보다 다양한 종류의 침해사례들을 취합하는 수준이다. 이러한 국제사회의 노력 방향과 상호보완적이기 위해서 우리 정부와 관련 전문가는 보다 세부적 차원에서 전문적으로 북한인권과 관련한 법제도를 분석할 필요가 있다. 즉 특정 인권사항과 관련한 법제도를 면밀히 분석하고, 실제로 그 제도가 어떻게 운영되고 있는지 파악해야한다. 왜냐하면 북한의 특정법제와 관련 실태의 변화를 체계적이고 전문적으로 이해할 때 북한인권의 문제점과 개선방안을 보다 구체화할 수 있기 때문이다. 또한 북한과의 인권논의에서 보다 명확한 근거를 바탕으로 구체적 사안을 의제화하기 위해서도 필요하다. 그리고 이러한 전문적 내용을 국제사회와 공유함으로써 북한인권 개선에 기여할 수 있다. 나아가 인류 보편적 가치로서의 인권개선을 위한 보편적 방안을 수립하는 데 함의를 제공할 수 있다.

제Ⅲ장은 다양한 인권의 영역에서 국가의 주권자로서 국민에게 주어지는 정치권에 대해 분석한다. 보다 구체적으로 참정권과 관련한 북한의 법제를 집중 검토함으로써 북한의 인권실태 및 관련 문제를 논의하고자 한다. 참정권이란 정치에 참여하는 권리이다. 그런데 오늘날 대부분의 국가는 국민이 선거를 통해 대표를 뽑아 국가를 운영하는 간접민주주의를 채택하고 있다. 따라서 현대국가에서 참정권의 핵심은 선거제도이다. 선거는 복잡하고 다층적 구조로 이루어진 정치과정 속에서 국민이 직접 정책결정자를 선택하여 자신들의 정치적 의사를 정부에 전달하는 거의 유일한 통로이다. 따라서 선거는 진정한 의미에서 참정권 실현의 핵심이다. 이러한 선거를 통한 국민의 정치참여가 올바르게 이루어지 않는다면 다른 권리 역시 보장되고 실현되는 데 한계가 있다. 왜냐하면 참정권이 실현되지 않고는 국민이 자신의 다른 권리를 정부를 상대로 표현하고 요구할 방법이 없다. 본 연구가 참정권 특히 선거제도에 주목하는 이유가 여기에 있다.

구체적으로 본 장은 1948년 이후 2010년대까지 선거와 관련한 북한의 헌법 및 선거법을 통시적으로 검토한다. 이를 통해 북한의 인권제도와 실태가 어떻게 변화해 왔는지 분석한다. 더불어 올바른 선거제도 실현을 위해 필수적인 '표현의 자유'와 '집회 및 결사의 자유'가 제도적으로 어떻게 변화되고 실현되어 왔는지 살펴본다. 이를 위해 세 가지 자료를 검토 분석한다.

먼저 북한의 헌법과 선거법을 분석한다. 두 번째로 북한이 가입한 인권과 관련한 국제규약과 협약의 이행사항으로 제출한 보고서와 이에 대한 국제사회의 권고사항과 평가를 담은 보고서를 살펴본다. 이를 통해 북한뿐만 아니라 국제사회가 참정권과 관련하여 북한의 법제도와 실태 변화를 바라보는 시각을 살펴본다. 그리고 특히 국제자료를 살펴봄으로써 북한의 참정권제도와 실태변화 추적에 보다 객관성을 확보할

수 있다. 세 번째로 북한이탈주민 인터뷰 내용을 바탕으로 북한에서 선거제도, 표현의 자유 그리고 집회 및 결사의 자유가 어떻게 실현되고 있는지 실태를 살펴본다.

1. 선거제도와 인권

모든 시민은 어떠한 차별이나 또는 불합리한 제한 없이 직접 또는 자유로이 선출 대표자를 통해 정치에 참여할 권리를 가지며, 보통, 평등 선거권에 따라 비밀투표에 의하여 행하여지고, 선거인의 의사의 자유로운 표명을 보장하는 진정한 정기적 선거에서 투표하거나 피선될 권리와, 일반적인 평등 조건하에 자국의 공무에 취임할 권리가 있다.[201] 자유권규약 당사국은 제25조에 명시된 정치에 참여할 수 있는 권리, 투표하고 피선될 수 있는 권리, 공무에 취임할 수 있는 권리를 보장하는데 필요한 법적 또는 기타 조치를 취해야 한다.[202] 일반적으로 민주주의에서 정치참여는 정치에 대한 관심, 정치토론, 각종 사회·정치단체의 참여 그리고 선거에 참여까지 다양한 형태를 포괄한다.[203] 이 중 선거참여는 가장 전통적이며 대표적인 정치참여 형태이다. 그런데 이러한 선거참여가 실제로 어떻게 이루어지느냐는 각 나라의 제도와 정치문화

[201] 자유권규약 제25조.

[202] UN HRC General Comment, No 25 (1996), para 1.

[203] David Easton, "An Approach to the Analysis of Political Systems," *World Politics*, vol. 9, no. 3 (1957), pp. 383~400; Theda Skocpol and Morris P. Fiorina, *Civic Engagement in American Democracy* (Washington D.C.: Brooking Institution Press, 1999), pp. 1~24; Sidney Verba and Norman H. Nie, *Participation America* (New York: Academic Press, 1972), p. 2; Sidney Verba, Kay L. Schlozman, and Henry E. Brady, *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics* (Cambridge: Harvard University Press, 1995), p. 38, pp. 362~368.

에 따라 달라진다. 특히 선거권이 어떻게 규정되고 이러한 관련 규정들이 실제로 어떻게 시행되느냐는 제도뿐만 아니라 국민들의 정치지식, 정치의식, 정부 및 국가 기관에 대한 신뢰, 그리고 사람에 대한 신뢰 등 가치와 인식체계에 따라 달라진다.[204] 다시 말해 한 국가의 선거제도와 그 실태는 그 국가와 국민들의 신념을 포함한 가치 전반을 반영한다. 따라서 북한에서 선거제도가 어떻게 실현되고 있는지 살펴보는 것은 인권이라는 가치가 북한에서 어떻게 실현되는지 이해하는 데 필수적이다. 더불어 선거권을 중심으로 북한의 인권을 살펴보는 것은 다음 세 가지 면에서 중요하다.

첫째, 북한체제에 대한 이해와 더불어 북한정부와 주민 간의 소통방식을 이해하는 데 중요하다. 한 나라의 국민들이 가지는 정치적 권리에 대한 내용과 범위는 근본적으로 그 국가의 정치체제와 관련이 있다. 다시 말해 한 국가의 정치체제 및 통치원칙은 국민들의 정치적 권리 특히 참정권을 통해 구현된다. 따라서 선거제도와 관련 실태 파악은 북한체제를 보다 명확하게 이해하게 해준다. 또한 선거제도를 포함한 관련 주요 참정권의 변화를 살펴보는 것은 북한체제가 북한주민과 어떤 방식으로 소통해 왔는지 이해하는 데 도움이 된다. 왜냐하면 선거는 한 사회의 구성원들이 자신들의 정치적 요구와 선호를 정부에 전달하고 실현하는 통로이기 때문이다. 따라서 선거제도와 실태 변화를 살펴보는 것은 북한주민의 정치의사가 정치과정 속에서 어떻게 정부에 전달되고 실현되어 왔는지 보여준다.

둘째, 선거제도 및 관련 인권실태의 변화를 분석하는 것은 북한체제

---

[204] Gabriel A. Almond and Sidney Verba, *The Civic Culture* (Newbury Park CA: Sage Publication, 1963); Robert D. Putnam, *Bowling Alone* (NY: Simon & Schuster Paperbacks, 2000); Ronald Inglehart, *Modernization and Post Modernization: Cultural, Economic, and Political Change in 43 Societies* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1997).

의 변화 가능성을 예측하고 그러한 변화를 대비하는 정책을 마련하는데 함의를 준다. 민주주의는 현존하는 정치체계 중 가장 좋은 체계로 알려져 있다. 이러한 평가를 받는 근본적인 이유는 민주주의의 정당성 확보과정에 있다. 민주주의는 국민을 주권자 즉 국가의 주인으로 상정한다. 그리고 선거는 주권자인 국민이 정부를 비롯한 국가기관에서 자신을 대신해 일할 사람을 결정하는 행위이다. 그리고 그 결과로 정부가 구성된다. 따라서 선거는 정부가 '국민의 뜻을 받아 통치한다'는 정당성 확보의 기반이 되는 것이다.

그러나 북한의 경우 선거제도와 그 실태는 이러한 민주적 정당성확보 과정과 거리가 멀다고 알려져 왔다. 왜냐하면 북한정부는 주체사상이라는 통치이념을 바탕으로 김일성, 김정일 그리고 김정은으로 이어지는 권력세습을 통해 권력을 유지해 오고 있기 때문이다. 그리고 이러한 일가의 권력세습 구조는 북한의 체제 변화를 더욱 어렵게 하는 이유로 지적되어 왔다. 따라서 선거뿐만 아니라 정치참여 전반에 걸친 북한주민의 인권은 개선의 여지가 많지 않다는 회의론이 지배적이다.

그런데 체제의 변화 없이는 제도와 실태의 변화가 없다는 주장에는 논리적 간극이 있다. 한 나라의 선거제도는 그 나라의 정치체제의 특성에 구속을 받는다. 그러나 체제의 특성이 선거제도와 관련실태를 결정하는 유일한 인자는 아니다. 따라서 북한체제가 민주적 선거 실현을 어렵게 한다면 왜, 어떻게, 그리고 어떤 면에서 그러한지 보다 구체적 설명이 필요하다. 또한 이러한 체제중심의 거시적 관점의 논의가 간과하고 있는 것은 북한 정치체제 안에서 일어나는 미시적 변화이다. 가시적인 정치체제 변화는 미시적 변화에서 시작되기도 한다. 따라서 북한체제의 변화 가능성 나아가 통일의 가능성을 관찰하기 위해서는 미시적 변화 역시 엄밀히 관찰해야 한다. 권위주의와 사회주의 국가가 민주주의로 전환된 세계의 사례들은 작은 변화가 체제전환으로 이어질 가

능성을 시사한다. 통치자나 소수의 권력 집단이 그들의 권력을 공고히 하기 위해 시행한 정치권 관련 제도의 작은 변화가 체제의 변화로 이어질 수 있다는 것이다.[205]

예를 들어 공산주의 국가인 중국의 경우 지난 40여 년간 선거제도에 점진적 변화를 보이면서 최근 다양한 종류의 주민참여가 높아지고 있다. 또한 선거과정에서 선거캠페인과 같은 민주주의 선거특징들이 나타나고 있다.[206] 이러한 중국의 변화 뒤에는 다양한 매체를 통한 의사표현의 기회가 늘어난 것도 한 가지 원인이다. 선거와 더불어 집회 및 의사표현의 기회 확대는 정치에 대한 인식을 개선시키고 정치정보의 확산을 가져온다. 이러한 인식개선과 정보 확산은 정부와 정치에 대한 국민의 비판적 평가를 가능하게 한다.[207] 그리고 이러한 변화는 인권과 같은 가치에 관심과 인식변화를 가져오는 데 필요조건이다.

요약하면 북한의 선거제도와 실태를 살펴보는 것은 북한체제가 어떤 면에서 변화해 왔는지 그리고 무엇이 북한의 변화를 어렵게 하는지 보다 구체적으로 이해하는 데 중요하다. 이는 북한체제의 변화가능성

---

205) Samuel Huntington, "How Countries Democratized," *Political Science Quarterly*, vol. 106, no. 4 (1992), pp. 579~616; Ronald Inglehart and Christian Welzel, "Development and Democracy: What We Know about Modernization Today," *Foreign Affairs* (March-April 2009), pp. 33~41.

206) 유현정·민태은, "중국의 민주화: 2010년 선거법개정안을 중심으로," 『국제문제연구』, 제14권 1호(2014), pp. 1~28; Yu Liu and Dingding Chen, "Why China Will Democratize," *The Washington Quarterly*, vol. 35, no. 1 (2012), pp. 38~64; Kevin O'Brien and Rongbin Han, "Path to Democracy? Assessing Village Elections in China," *Journal of Contemporary China*, vol. 18, no. 60 (2009), pp. 359~378; Robert A. Pastor and Qingshan Tan, "The Meaning of China's Village Elections," *The China Quarterly*, vol. 162 (2000), pp. 490~512; Minxin Pei, "Creeping Democratization in China," *Journal of Democracy*, vol. 6, no. 4 (1995), pp. 65~79.

207) Larry Diamond, Juan J. Linz and Symour Marin Lipset, *Politics in Developing Countries: Comparing Experiences with Democracy* (Boulder and London: Lynne Rinner, 1990), pp. 10~17.

및 변화방향을 이해하는 데 단초를 제공한다. 그리고 이는 통일을 준비하는 데 필수적이다.

셋째, 무엇보다도 통시적 분석을 통해 정치적 시민으로서 북한주민의 인권상황 파악 및 개선방안 마련에 기여하는 자료로 중요하다. 다시 말해 북한주민이 자유권과 관련하여 어떠한 인권상황에 놓여왔는지 보다 체계적으로 이해하는 데 기초자료가 된다. 이는 북한의 자유권 개선을 위해 우리 사회와 국제사회가 구체적 방안을 마련하는 데 함의를 줄 것이다.

2. 제도 및 실태변화

이하에서는 1940년대 이후 북한의 선거제도 변화를 통시적으로 고찰한다. 또한 참정권이면서 선거와 같은 참정권 실현의 기본 전제인 표현의 자유와 집회 및 결사의 자유에 관한 제도변화도 함께 논의한다. 이를 위해 북한의 헌법과 선거법을 검토한다. 더불어 1980년대 이후 북한이 국제인권기구에 제출한 보고서와 그에 대한 국제기구의 권고사항을 선거와 표현, 집회, 그리고 결사의 자유를 중심으로 검토한다. 그리고 이러한 제도적 측면의 검토를 바탕으로 북한주민의 선거참여 실태의 변화를 살펴본다.

가. 1990년대 이전: 선거제도 정비를 통한 북한정권수립

(1) 제도

북한의 선거제도의 기원과 변천을 제대로 분석하기 위해서는 1945년 해방 후 북한정권이 들어서던 시기의 법제마련 과정을 이해해야 한다.[208]

특히 1967년까지의 북한의 선거법 발전과정은 북한정권 수립과정을 그대로 반영한다. 북한은 국가로서 틀을 갖추는 과정에서 절차상 필요한 다양한 법제를 마련해야 했다. 그리고 그 법제마련을 위한 조직과 사람을 구성하기 위해 선거는 필수적이었다. 다시 말해 북한은 국가조직을 갖추기 위해 필요한 다양한 문제를 논의할 협의체를 구성해야 했다. 이를 위해 가장 먼저 협의체에 참여할 구성원의 선출방법을 규정할 필요가 있었다. 따라서 선거제도는 북한정권이 수립될 당시부터 북한 법제의 핵심내용이었다.

(가) 1940년대

북한의 선거제도는 헌법제정과 더불어 최고국가기관의 구성과 대표자를 결정하기 위한 지방단위 선거법을 마련하면서 시작되었다. 구체적으로 1945년에 북한은 '북조선 5도행정국'을 구성하고 1946년부터 지방행정 단위별로 선거를 실시하기 위해 법제마련에 들어갔다. 그리고 같은 해 북한 최초의 선거법 「면·군·시·도인민위원회 위원의 선거에 관한규정(임시인민위원회 결정 제 77호)」이 마련되었다. 뒤이어 11월 3일에 북한 최초의 선거인 '면·군·시·도 인민위원회 위원선거'가 실시되었다.[209] 이 선거결과로 구성된 위원회는 북한의 최고입법기관으로 '북조선인민회의'를 구성하는 것에 합의하였다.

1947년 북한은 '북조선인민회의'의 본격적인 구성을 위해 「북조선

---

208) 북한 선거법의 연혁 및 그 내용은 다음을 참고 하였음: 박상철·박정원, 『북한의 선거법제』 (서울: 한국법제연구원, 1996); 박정원, 『북한의 각급 인민회의대위원선거법에 대한 연구』 (서울: 법제처, 2009), pp. 75~100; 서울대학교헌법·통일법센터, 『통일선거법제의 방향』 (서울: 중앙선거관리위원회, 2014), pp. 14~19; 성기중·윤여상, "북한의 선거제도와 투표행태분석," 『한국동북아논총』, 제26집 (2003), pp. 8~10, 16; 장명봉, 『2006 최신 북한 법령집』 (서울: 북한법연구회, 2006); 장명복, 『2015 최신 북한 법령집』 (서울: 북한법연구회, 2015).

209) 서창섭, 『법건설경험』 (평양: 사회과학출판사, 1984), p. 71; 박정원, 위의 책, p. 80.

면 및 리(동) 인민위원회 위원선거에 관한 규정」(임시인민위원회 제147호)을 마련하였다. 이 선거규정에는 당시의 시대상을 반영하는 주목할 만한 두 가지 조항이 있다. 먼저 후보자추천 권한을 '민주주의 정당, 사회단체 및 제 집단'에 부여하였다. 이 규정에 나타난 '민주주의 정당'이라는 용어는 당시 공산당이 북한정권의 정당으로 자리 잡지 못한 사회상을 반영하고 있다. 또한 친일분자의 선거권과 피선거권을 박탈하는 규정이 포함되어 있어 해방직후의 사회상을 반영하고 있다.

1947년에는 「북조선 면 및 리(동) 인민위원회 위원선거에 관한 규정」 외에 「도·시·군 인민위원회대회 대표선거에 대한 규정」과 「북조선 인민회의 대의원 선거절차에 관한 규정」도 마련되었다. 도·시·군 인민위원회대회 대표를 선출하기 위한 선거규정인 「도·시·군 인민위원회대회 대표선거에 대한 규정」은 위원 3명당 대표 1명이 투표하는 간접선거 방식을 택하였고 복수후보가 각 지역에 출마하였다. 그리고 과반이상의 다수 투표를 얻은 후보가 당선되도록 규정하였다.

같은 해 2월에 마련된 「북조선 인민회의 대의원 선거절차에 관한 규정」은 북한의 입법기관으로 '북조선인민회의'를 창설하기로 결정하면서 마련된 선거규정이다. 북조선인민의회의 구성을 위해 규정된 선거방식은 「도·시·군 인민위원회대회 대표선거에 대한 규정」과 유사하다. 다만 당선자 확정은 다수투표자로 한다고 명시했다. 그러나 「도·시·군 인민위원회대회 대표선거에 대한 규정」과는 달리 과반이상이 되어야 한다는 규정은 없다. 1947년 2월에 1차로 소집된 '북조선인민회의'는 '북조선 최고집행기관'으로 '북조선인민위원회'를 설립하고 김일성을 위원장으로 선출하였다.

김일성을 위원장으로 한 '북조선인민회의'는 1948년 특별회의에서 헌법초안을 마련하고 '최고인민회의 선거'를 실시하기로 했다. 1948년 2월 6일에 개최된 제4차 '북조선인민위원회'는 헌법초안을 작성·심의·

수정하여 통일이 될 때까지 이 초안을 북한의 헌법으로 결의하였다. 그리고 최고인민회의 선거를 실시하기로 결정하였다. 뒤이어 같은 해 7월 최고인민회의 선거에 참여할 대의원 구성을 위한 「최고인민회의 대의원선거에 관한 규정」을 제정하였다. 그리고 1948년 8월 25일에 최고인민회의를 구성하기 위한 최초의 대의원 선거가 실시되었다. 이 선거를 통해 '최고인민회의'가 구성되고 9월 8일에 개최된 첫 번째 '최고인민회의 제1기 1차 회의'는 「조선민주주의 인민공화국 헌법」을 채택·공포하였다. 마침내 북한정권이 수립된 것이다. 또한 이 1948년 헌법을 바탕으로 지방행정단위도 선거를 실시하였다. 먼저 헌법 제12조 일반원칙 규정에 따라 「북조선 도·시·군인민회의 대의원 선거에 관한 규정」을 마련하였다. 그리고 이 규정에 따라 1949년 3월 30일에 지방인민회의인 '도·시·군 인민회의'를 구성할 대의원을 선출하는 선거를 실시하였다.

1948년 마련된 헌법과 일련의 지방행정단위 선거규정에 나타난 선거제도를 살펴보면 다음과 같다. 우선 가장 중요한 민주주의 선거원칙이 명시되어 있다. 즉 주권이 국민에 있으며 선거는 자유로이 민주주의 선거원칙 하(下)에 실시되어야 한다고 규정하고 있다. 구체적으로 북한 최초의 헌법 「조선민주주의 인민공화국 헌법」의 제1장 제2조는 조선민주주의인민공화국(북한)의 주권은 '인민'에게 있다고 명시하고 있다. 이 조항은 국가의 주인 된 권리는 인민 즉 북한주민에 있음을 분명히 하고 있다. 이어 제3조는 리단위 인민위원회에서부터 최고인민회의까지 주권의 일체 대표기관은 '인민의 자유의사에 의한 선거'에 의해 구성된다고 규정하고 있다. 즉 제 3조는 선거는 국민의 자유의사에 의해 실시되어야 한다는 대(大)원칙을 명시하고 있다. 그리고 구체적인 인민의 자유의사선거 방식으로 '주권기관의 선거는 조선민주주의 인민공화국 공민이 일반적, 평등적, 직접선거원칙에 의하여 비밀투표로 실시

한다.'고 규정하고 있다.

선거참여 자격에 대한 핵심 사안 중 하나인 나이와 관련한 규정은 제2장에 나타난다. '공민의 기본적 권리 및 의무'에 관한 내용을 담고 있는 제2장은 선거권과 피선거권의 나이를 20세로 규정하고 있다. 구체적으로 제2장 12조는 "만 20세 이상의 일체공민은 성별, 민족별, 성분, 신앙, 거주기간, 재산, 지식정도의 여하를 불문하고 선거권이 있으며 어떤 주권기관에든지 피선될 수 있다."라고 규정하고 있다. 한 가지 흥미로운 점은 지금도 그러하지만 다른 민족이라 규정될 수 있는 소수민족 집단이나 이민자수가 적었음에도 불구하고 '민족별'이라는 용어가 포함된 것이다. 이는 구소련법의 영향으로 이해된다.[210] 또한 당시 소수이지만 일본에서 건너간 일본인과 중국에서 건너간 화교들의 사회적 지위의 반영으로 이해될 수도 있다.

제2장 제13조에 선거권의 올바른 실현에 필수적인 언론, 출판, 결사, 집회, 군중대회 및 시위의 자유를 '공민'이 가진다고 명문으로 제시하고 있다. 이밖에 제3장, 5장 그리고 6장 역시 최고인민회의와 지방주권기관 구성과 관련한 규정을 명시하면서 선거에 대한 규정을 포함하고 있다. 요약하면 총 10장으로 구성된 북한의 첫 번째 헌법에서 선거권과 관련된 규정이 헌법의 핵심 규정이었다. 그리고 이러한 북한의 첫 번째 헌법은 선거는 주권자인 '인민'이 자유롭게 하는 것으로 명시하고 있다.

한편 1948년 헌법제정에 맞추어 마련된 「북조선 도·시·군인민회의 대의원 선거에 관한 규정」의 경우 네 가지 면에서 주목할 만하다.[211] 첫째 헌법과 달리 선거연령이 18세로 규정되어 있다. 둘째 친일분자에

210) 북한법제는 구소련법과 중국법의 영향을 받으면 변화해 왔다. 민족이라는 용어도 북한이 다수의 민족으로 이루어진 구소련의 법문을 받아들인 흔적으로 설명된다.

211) 법원문은 차낙훈·정경모 편저, 『북한법령연혁집』 (서울: 아세아문제연구소, 1969), pp. 38~45를 참조하였음.

대한 선거권 및 피선거권 박탈규정을 삭제하였다. 그리고 세 번째로 후보자 추천권과 관련한 규정에서 '민주주의 정당'이 '제(諸)정당'으로 바뀌었다. 즉 '민주주의'라는 말이 삭제되었다. 대신 보다 다양한 직장 단위와 단체가 후보자를 추천할 수 있게 하였다. 네 번째는 선거위원회를 두어 선거를 실시하고 선거사업을 지도하도록 하였다. 그런데 이 선거위원회는 비상설 기구로 행정단위에 따라 선거일 60일 전 혹은 45일 전에 구성하도록 하고 있다. 또한 선거위원회는 제정당·사회단체 대표로 구성되도록 하였다. 일반적으로 우리나라와 같은 민주주의에서 선거관리위원회가 상설기구로 선거관리위원은 국가공무원인 것과 대조적이다.

(나) 1960년대

이후 1962년과 1963년 새로운 선거법이 마련되었다. 구체적으로 1962년 8월에 최고인민회의 대의원선거 규정으로 1948년 마련된 「최고인민회의 대의원 선거에 관한 규정」이 개정되었다. 이 새 규정을 바탕으로 제3기 최고인민회의 대위원 선거가 1962년 10월에 실시되었다. 한편 1963년 10월에는 기존의 「도(직할시)·시(구역)·군·리 인민회의 대의원 선거에 관한 규정」이 개정되어 새로운 지방인민회의 대의원 선거규정이 마련되었다. 그리고 이를 바탕으로 같은 해 10월 지방인민회의 선거가 실시되었다. 이 두 선거법 모두 1948년 헌법이 규정하는 (제3조) 일반·평등·직접·비밀선거 원칙을 명시하고 있다.

이들 개정 선거법을 1948년 「최고인민회의 대의원 선거에 관한 규정」과 「도(직할시)·시(구역)·군·리 인민회의 대의원 선거에 관한 규정」과 비교해보면 선거자명부 작성과 선거구 획정에 대해 보다 상세한 규정이 포함되었다. 특히 이전의 선거법은 선거자명부에 오류가 있으면 상급 인민위원회에 청원을 하도록 규정하였다. 그러나 1962년과

1963년 선거법은 청원결과에 불복하면 인민재판소에 이의를 신청할 수 있도록 하였다. 다시 말해 이전 선거법에서 이의신청 접수기관이 일종의 입법조직인 인민위원회였던 반면 1962년과 1963년 선거법은 사법기관인 인민재판소가 그 역할을 하도록 하였다. 또 한 가지 주목할 만한 변화는 흑백투표함제가 단일함투표제로 바뀐 것이다. 이러한 선거제도와 관련한 일련의 변화는 시간이 지나면서 북한이 통치체계를 갖추어가자 각행정단위의 정부기관들이 틀을 갖추게 된 결과로 해석될 수 있다.[212]

이후 1967년 9월에 또 한 차례 선거법이 개정되었다. 1963년 선거법 즉 「최고인민회의 대의원선거법」과 「각 지방(급) 인민회의 대의원선거법」이 통합되어 「최고인민회의 및 도(직할시)·시(구역)·군·리 인민회의 대의원 선거에 관한 규정」이 제정되었다. 그리고 7장 61개 조문으로 구성된 이 통합 규정을 바탕으로 1967년 제4기부터 1990년 제9기(2차까지)까지의 최고인민회의 대의원선거와 1967년 이후의 지방인민회의가 실시되었다. 내용상 1967년 선거법은 1962년과 1963년의 선거법과 큰 차이는 없다. 그리고 1962년과 1963년의 선거법과 마찬가지로 1967년의 선거법은 기본적으로 1948년 헌법의 틀 안에서 유지되었다. 〈표 Ⅲ-1〉은 지금까지 논의된 1960년대까지의 북한의 선거법의 주요 개정 현황을 정리 요약한 것이다.[213]

212) 박상철·박정원, 『북한의 선거법제』, p. 18.

213) 성기중·윤여상, "북한의 선거제도와 투표행태분석," p. 16을 수정보충.

표 Ⅲ-1 1990년대 이전 북한의 주요 선거법 변화

개정일시	개정내용	참조
1946.2.8.	'북조선임시인민위원회' 조직	
1946.9.14.	「면·군·시·도인민위원회위원의 선거에 관한 규정」 제정	북조선임시인민위원회결정 제77호
1947.1.7.	「북조선 면·리(동)인민위원회위원 선거에 관한 규정」 제정	북조선 임시인민위원회결정 제147호 지방인민회의 선거법제화
1947.2.4.	「도·시·군 인민위원회대회대표선거에 관한 규정」 제정	북조선임시인민위원회결정 제177호
1947.2.17.	「북조선인민회의대의원선거 절차에 관한 규정」 제정	북조선인민회의 창설 계기
1948.7.9. ~7.10.	「최고인민회의대의원선거에 관한 규정」 제정	1948.8.25. 최초 최고인민회의대의원선거 실시
1948.9.8.	「북조선 도·시·군(구역)인민회의대의원선거에 관한규정」 제정	-1948.9.8. 채택된 북한헌법상의 선거에 관한 일반원칙 규정 (§12)에 따라 제정 -1949.3.30. 최초의 지방인민회의 대의원 선거 실시
1962.8.8.	「최고인민회의대의원선거에 관한 규정」 제정	최고인민회의상임위원회정령으로 채택
1963.10.16.	「도(직할시)·시(구역)·군·리(읍·로동자구·동) 인민회의대의원선거에 관한 규정」 제정	
1967.9.25.	「최고인민회의 및 도(직할시)·시(구역)·군·리(읍·로동자구·동)인민회의대의원선거에 관한 규정」	-최고인민회의상임위원회 정령으로 채택 -통합선거법

출처: 성기중·윤여상, "북한의 선거제도와 투표행태분석," p.16을 수정·보충하였다.

(다) 1970년대

북한은 1972년 헌법을 개정하였다. 그러나 이 개정과 관련하여 선거법은 1992년까지 큰 변화가 없었다. 1972년 북한의 헌법 개정의 배경은 바뀐 북한헌법의 명칭에 잘 드러난다. 1948년 북한헌법 명칭은 '조선민주주의인민공화국헌법'이었다. 그런데 1972년 개정에서 '조선민주주의 인민공화국 사회주의 헌법'으로 바뀌었다. '사회주의'라는 용어

가 추가된 것이다. 당시 북한은 주체사상을 중심으로 북한식 사회주의를 정착시켜 정권의 정당성을 확보하려 하였다. 그래서 이러한 사회변화에 부합하는 국가구조를 개편할 필요가 있었다. 다시 말해 개정헌법의 이름은 북한이 권력구조를 소위 북한식 사회주의인 '김일성 독재체제'로 강화하려는 의도를 반영하고 있다.

선거제도와 관련하여 1972년 개정된 헌법을 살펴보면 1948년 헌법이 주권을 제1장 제2조에 규정한 것과 달리 제7조에 규정하고 있다. 그리고 1948년 헌법에 비해 매우 구체적으로 주권이 누구에게 있는지 명시하고 있다. 제1장 제2조는 "조선민주주의인민공화국의 주권은 로동자, 농민, 병사, 근로 인테리에게 있다."고 규정하고 있다. 그리고 제8조는 선거의 원칙을 밝히고 있는데 주체가 공민에서 각급 주권기관으로 바뀌어 규정되어 있다. 구체적으로 "각급 주권기관은 일반적·평등적·직접원칙에 의하여 비밀투표로 선거한다."라고 밝히고 있다.

선거권에 관한 규정은 헌법 제4장 「공민의 기본 권리와 의무」에 규정되어 있다. 1948년 헌법과 비교해 큰 변화는 선거권과 피선거권의 나이를 17세로 낮추었다는 것이다. 그리고 선거권과 피선거권 자격에 있어 '성분'이라는 용어 대신 '당별, 정견'이 사용되고 있다. 그리고 1948년 헌법에 없던 '직업'이 추가되었다.[214] 요약하면 1972년 개정헌법의 중요한 변화는 선거권과 피선거권의 대상을 보다 명확하게 제시하고 있다는 점이다. 그리고 선거권을 갖는 연령과 사회적 장벽을 낮추어 선거권을 확대시켰다.

214) 1948년 헌법 제2장 12조: "만 20세 이상의 일체공민은 성별, 민족별, 성분, 신앙, 거주기간, 재산, 지식정도의 여하를 불문하고 선거권이 있으며 어떤 주권기관에든지 피선될 수 있다."
1972년 헌법 제4장 52조: "만 17살 이상의 모든 공민은 성별, 민족별, 직업, 거주기간, 재산 및 지식정도, 당별, 정견, 신상에 관계없이 선거할 권리와 선거 받을 권리를 가진다."

올바른 선거권 행사에 필수 기본조건인 표현의 자유와 관련한 규정 역시 제4장에 명시되어 있다. 그런데 1948년 헌법에 비교하여 규정이 보다 포괄적이고 간략하다. 1948년 헌법은 공민이 구성하고 참여할 수 있는 단체를 구체적으로 나열하였다. 그러나 1972년 헌법은 '사회단체'라는 표현으로 보다 포괄적이고 광범하게 규정하고 있다.[215] 1972년 헌법은 1992년 다시 헌법이 개정될 때까지 선거와 관련하여 헌법상 공민의 권리를 '보장'하는 기반이 되었다.

(2) 실태

1990년대 이전에 북한주민들의 선거권을 중심으로 한 참정권이 어떻게 실현되었는지 실태를 파악할 증언이나 자료는 많지 않다. 그러나 실제 북한주민이 인권으로서 참정권 실현이 제한되었다는 사실은 당시의 제도만 보아도 분명하다.

1948년 북한 최초의 헌법이 규정하는 '자유로운 인민에 의한 선거'는 해당 헌법을 제정하는 과정에서 마련되었던 선거법의 내용과 시행방식을 보면 실효성이 없는 규정임을 알 수 있다. 앞서 언급되었지만 북한이 국가체제를 갖추어 가는 과정은 중앙과 하위지역정부기관이 선거를 치르기 위한 법제마련의 과정과 궤를 같이한다. 1948년 헌법이 제정되기 이전 북한은 1946년 8월 '북조선 노동당'을 결성하였다. 그리고 같은 해 「면·군·시·도인민위원회 위원의 선거에 관한 규정」(임시인민위원회 결정 제 77호)을 마련하여 11월 최초의 선거를 실시하였다.

---

215) 1948년 헌법 제2장 13조: "공민은 언론, 출판, 결사, 집회, 군중대회 및 시위의 자유를 가진다." "공민은 민주주의 정당, 직업동맹, 협동단체, 체육, 문화 기술, 과학 기타 단체를 조직할 수 있으며 이에 참가할 수 있다."
1972년 헌법 제4장 53조: "공민은 언론, 출판, 집회, 결사 및 시위의 자유를 가진다." "국가는 민주주의적 정당, 사회단체의 자유로운 활동조건을 보장한다."

이 선거는 도·시·군인민위원회를 법적인 기관으로 자리 잡게 하는 초석이 된 선거였다. 이 규정은 선거연령을 20세로 하고 후에 북한의 헌법상에서 명시된 평등, 직접, 비밀 선거의 원칙을 명문화하였다.

그러나 「면·군·시·도인민위원회 위원의 선거에 관한 규정」은 비밀투표 제도와 모순되는 흑백투표함 제도를 채택하여 제도 자체가 민주주의 선거원칙을 위반하고 있다. 흑백투표함 제도는 찬성은 백색 투표함에, 반대는 흑색 투표함에 투표하도록 하여 권력에 반하는 투표를 사실상 할 수 없도록 하였다. 이러한 선거제도와 행태는 1947년 마련된 「북조선 면 및 리(동) 인민위원회 위원선거에 관한 규정」(임시인민위원회 제147호)에도 계속되었다.

1948년 제정된 「북조선 도·시·군인민회의 대의원 선거에 관한 규정」에도 북한주민들의 선거와 관련한 권리실현이 제한되고 있음이 나타난다. 1948년의 「북조선 도·시·군인민회의 대의원 선거에 관한 규정」은 선거위원회를 두어 선거를 실시하고 선거사업을 지도하도록 하였다. 그런데 1948년 선거법은 선거위원회가 제정당·사회단체 대표로 구성되도록 규정하고 있다. 그런데 많은 민주주의 국가에서 선거관리위원은 국가공무원으로 구성된다. 이는 선거과정과 결과에서 특정 정당의 영향을 배제하여 중립성을 확보하기 위함이다. 중립성 확보는 선거과정 전반에 걸쳐 국민들의 의사를 공정히 반영하기 위함이다.

하지만 1948년 북한의 대의원 선거법은 정당대표가 선거위원이 되도록 규정하고 있다. 이는 정당이 선거에 영향을 미치도록 제도적 기반을 마련해주는 것이다. 그런데 북한에서는 공산당이 사실상 유일한 정당이다. 다시 말해 공산당이 공산당원으로 구성되는 각급 행정기구 구성원의 선출과정을 감시하게 한 것이다. 따라서 이 규정은 시민의 권리이자 인권으로서 북한주민이 자유로이 참정권을 실현하는 것을 근본적으로 제약한 것이라 할 수 있다. 이는 선거결과가 특정정당에

의해 좌우될 수밖에 없는 비(非)민주적 절차이다. 또한 「면·군·시·도인민위원회 위원의 선거에 관한 규정」과 마찬가지로 이 대의원 선거규정도 흑백투표함제도를 명문화하고 있다.

흑백투표함제도는 1962년 선거법을 통해 단일투표함제로 바뀌었다. 그런데 북한의 단일함 투표제는 우리가 알고 있는 것과는 다르다. 북한의 단일 투표함제는 찬성하는 경우는 투표함에 투표용지를 그대로 넣고 반대하면 기표하는 절차를 거쳐야 한다. 따라서 누가 반대하고 찬성하는지 드러난다. 즉 비밀투표의 원칙이 사실상 지켜지지 않는다. 또한 북한선거의 특징인 후보추천제는 규정상은 복수후보의 추천을 허용한다. 그러나 그 절차와 내용을 살펴보면 복수후보추천 규정은 유명무실하다. 후보추천과정을 보면 먼저 후보추천회의에서 특정 후보자들을 추천한다. 그런 다음 그 후보들에 대한 공개토론이 이루어진다. 그 후 후보들에 대한 가부결정이 이루어진다. 그런데 이러한 과정에서 후보추천회의는 선거구별로 한 후보만을 추천한다. 이러한 공산당에 의한 일인후보 추천관행이 흑백투표함제 또는 단일투표함제와 결합하여 99% 혹은 100% 주민찬성이라는 북한선거의 특징이 생겨나게 되었다.

나. 1990년대: 선거제도의 세련화

(1) 제도

1990년대 북한은 1992년과 1998년에 두 차례 걸쳐 헌법을 개정하였다. 1990년대 북한헌법 개정배경에는 사회주의 국가들의 몰락이 있다. 특히 북한과 밀접한 관계를 맺어온 구소련의 몰락으로 인해 북한은 체제유지를 위한 정권강화의 필요성을 절감하였다. 이를 위해 북한은 북한의 사회주의는 몰락한 소련이나 동독과는 구별되는 사회주의라

는 점을 강조하며 '우리식 사회주의' 논리를 제시한다.[216] 즉 북한체제가 가장 이상적이며 우월한 체제라는 논리의 '우리식 사회주의'를 내세우며 대외적 환경변화에 대응하였다. 그리고 이것은 1992년에 단행된 북한의 헌법과 선거법 개정의 핵심 배경이다.

그리고 1990년대 초는 북한 내부적으로도 변화의 시기였다. 먼저 당시 김일성에서 김정일로 본격적으로 권력승계가 이루어지고 있었다. 따라서 권력세습을 위한 법적기반을 마련할 필요가 있었다. 구체적으로 김정일로의 권력승계를 위해 기존의 주석중심의 국가권력을 김일성 주석과 김정일 국방위원장으로 이원화해야 했다. 이로 인해 1992년 개헌은 중앙권력을 분산시키는 방향으로 이루어졌다.

또한 당시 북한은 경제난으로 심각한 식량난과 기근이 발생하였다. 이러한 경제적 난국에도 불구하고 당시 북한은 '우리식 사회주의 노선'에 따라 자립적 민족경제 달성을 통해 인민대중의 경제생활을 보장해 왔다고 북한 주민을 대상으로 선전하였다.[217] 그리고 이러한 정치선전에 맞추어 개헌을 하였다. 그 결과 1992년 개헌은 개인의 경제적 자유를 확대하는 방향으로 이루어졌다. 구체적으로 북한식 자립경제 확립을 위해 북한주민의 사적 소유권 확대, 상속권 인정, 그리고 거주·여행의 자유 확대하는 방향으로 개헌하였다. 1992년 헌법이 권력의 분산과 개인의 경제권과 소유권 등을 확대·인정하는 방향으로 개헌된 것은 적어도 제도적 차원에서는 민주적 제도로 진일보한 것으로 평가할 수 있다.

선거제도와 관련하여서도 이러한 변화가 나타났다. 1992년 '최고인민회의' 제9기 3차 회의에서 개정된 헌법과 선거법은 이전 법에 비해

216) 윤명현, 『우리식 사회주의』 (평양: 평양출판사, 2004), pp. 1~14, 22~40.
217) 위의 책, pp. 141~171.

제도적으로 '민주적' 정부를 구성하는 방향으로 정교화 되었다. 즉 제도적으로 진보한 것으로 평가할 수 있다. 구체적으로 1992년 개정된 북한헌법 제6조는 "군인민회의로부터 최고인민회의에 이르기까지의 각급 주권기관은 일반적, 평등적 직접적 원칙에 의하여 비밀투표로 선거 한다."고 규정하고 있다. 그리고 제7조에 "각급 주권기관의 대의원은 선거자들과 밀접한 관계를 가지며 자기 사업에 대하여 선거자들 앞에 책임진다. 선거자들은 자기가 선거한 대의원이 신임을 잃을 경우는 언제든 소환할 수 있다."라고 명시하고 있다.

우선 이 두 조항은 헌법상 주권자인 '근로인민'의 선거는 국정을 이끌 지도자를 직접 뽑는 것이 아니라는 것을 보여준다. 대신 근로인민은 각급 인민회의에 참석하는 대의원을 선출한다. 또한 이 두 조항은 이전의 1948년과 1972년 헌법과 달리 주권기관인 각급의 인민회의가 민주적 선거절차에 따라 운영되며, 인민회의의 대의원이 제 역할을 못하면 주권자(선거자)인 '근로인민'이 그 자격을 박탈할 수 있음을 명문화하고 있다. 이러한 규정은 제도적으로는 민주사회에서 선거가 현직 의회의원들의 책임(accountability)을 묻는 것과 같은 것이다.

한편, 1992년 개헌에 맞추어 이루어진 1992년 선거법 개정은 1967년 통합선거법 제정 이후 25년 만의 개정이다. 상세히 설명하면 1992년 10월 '최고인민회의 상설회의'는 1967년 통합선거법을 개정된 사회주의헌법에 나타난 선거 관련 내용을 반영하여 수정·보완하였다. 1992년 선거법은 전문 12장 86개 조로 구성되어 있다. 이후 1992년 선거법은 2차례에 걸쳐 수정 및 보완을 거쳤다. 첫 번째 수정보완은 1998년 12월 29일 「최고인민회의 상임위원회 정령 제321호」로 수정되었다. 두 번째 수정보완은 2010년 5월 11일에 「최고인민회의 상임위원회 정령 제835호」로 이루어졌다. 이 2010년 선거법의 틀이 지금까지 유지되고 있다. 따라서 북한의 현행 선거법은 1992년 선거법의 연장이라

고 볼 수 있다.

1992년 「조선민주주의인민공화국 각급인민회의 대의원 선거법」의 구체적 내용을 보면 1967년 선거법에 비해 선거의 일반원칙인 평등, 직접, 비밀 선거의 원칙을 보다 자세히 규정하고 있다. 1967년 통합선거법은 "조선민주주의인민공화국 공민이 일반적, 평등적, 직접적 선거원칙에 의하여 비밀투표를 실시한다."라는 일반규정을 명시했다.[218] 그런데 1992년 개정 선거법은 선거에서 평등, 직접, 비밀투표가 무슨 의미이며, 어떻게 시행되어야 하는지 구체적으로 규정하고 있다.

예를 들면 선거법의 기본을 규정한 제1장 제5조는 비밀투표 원칙에 대해 상세히 밝히고 있다. 이 규정에 따르면 "각급인민회의대의원선거는 비밀투표의 방법으로 행한다. 선거인은 찬성 또는 반대 투표의 자유를 보장한다. 누구도 선거인에게 찬성 또는 반대 투표한 사실의 공개를 요구할 수 없고 투표와 관련하여 압력을 가하든지 보복할 수 없다." 이 조항은 자유로이 후보자를 선택하여 투표내용을 공개하지 않는 것이 비밀투표라는 점을 분명히 하고 있다.

그리고 선거자, 선거구 그리고 선거위원회에 대한 규정 역시 보다 명확히 규정되어 있다. 구체적으로 북한은 1972년 개헌부터 선거연령을 17세로 규정하였다. 그런데 1972년 개헌에 따른 선거법 개정이 없어 선거법상 선거연령은 18세였다. 이를 1992년 선거법 개정을 통해 17세로 정정하였다. 그리고 '선거자의 편의'를 위하여 선거구 안에 분구를 조직하게 하고 있다. 그리고 "선거분구는 행정구역, 선거자구, 교통조건 같은 것을 고려하여 해당 시, 군(지역) 인민회의가 조직한다."라고 규정하고 있다. 1967년 선거법에서는 선거분구는 최고인민회의

218) 1967년 선거법과 1992년 선거법의 구체적인 법 내용은 다음 참조: 박상철·박정원, 『북한의 선거법제』, pp. 55~76.

상임위원회가 조직하는 것으로 되어있다. 지역 인민회의가 선거구를 관할하게 한 것은 1992년 헌법 개정의 주요배경인 권력분산과 맥을 같이한다고 이해할 수 있다. 그러나 중앙보다 실생활에서 선거인과 가까운 지방행정단위가 선거구를 조직하게 하여 선거인의 편의를 도모하려 했다는 점은 주목할 만하다.

특히 주목할 만한 것이 제42조이다. 1992년 선거법 제42조에 따르면 "각급 인민회의 대의원선거에서 한 선거구에 등록될 대의원후보자 수는 제한하지 않는다."라고 규정하여 '복수후보제'를 허용하고 있다. 사실 선거에서 다수의 후보가 경쟁하는 경선방식의 선거는 북한의 종래의 선거제도와 선거실태를 감안하면 실로 큰 변화이다.

또 하나 주목할 만한 새로운 규정은 몸이 불편한 사람의 선거참여에 대한 것이다. 이는 인권과 관련하여 주목할 만한하다. 제67조는 "중병, 년로, 신체불구 같은 사정으로 선거자가 선거장에 나올 수 없을 경우에는 분구(구)선거위원회 성원이 선거표와 봉인된 이동투표함을 가지고 가서 투표하게 할 수 있다."라고 규정하고 있다. 이는 사회적 약자에 대한 배려를 적어도 제도적으로 명문화한다는 점에서 주요하다. 그런데 뒤이어 "이 경우 직접 투표할 수 없는 선거자는 다른 사람을 지정하여 자기의사에 맞게 투표하도록 할 수 있다."라고 규정하여 대리투표를 인정하고 있다. 이러한 규정은 선거제도의 세련화에도 불구하고 민주주의 선거원칙과 가치에 대한 북한의 근본적 이해가 결여되어 있음을 보여준다.

북한이 선거를 바라보는 시각은 제1장 제1조 규정에 보다 명확히 나타난다. 1967년 선거법과 달리 1992년 선거법은 제1장 제1조에 선거의 목적을 구체적으로 명시하고 있다. 제1조는 "조선민주주의인민공화국 각급인민회의 대의원 선거법은 최고인민회의와 도(직할시), 시(구역), 군인민회의 대의원선거에 있어서 사회주의적 민주주의를 높이 발

양시키고 각급인민회의를 인민의 충복으로 하여 인민정권을 강화하는데 기여 한다."라고 규정하고 있다. 이 규정은 각급 인민회의는 인민을 위해 일하는 기관이라고 분명히 하고 있다. 그런데 이러한 각급인민회의가 정권을 강화하는데 기여하는 것이 목적이라고 밝히고 있다. 북한에서 선거는 인민의 요구를 반영하는 수단이 아니라 정권을 강화하는 수단임을 명확히 하고 있는 것이다. 요약하면 1992년의 선거법은 제도적으로 민주적 선거방식을 보다 세부적으로 규정하고 있다. 그러나 선거를 공정한 과정을 통해 국민의 대리인을 뽑는 것이 아니라 정권강화를 위한 것으로 규정하고 있다.

북한은 1992년 이후 90년대에 마지막으로 1998년 9월에 헌법을 수정보충하였다. 1998년 개헌에서 선거와 관련한 헌법상의 큰 변화는 보이지 않는다. 다만 1998년 개정 헌법은 이전 헌법과 달리 헌법 조항에 앞서 서문을 붙여 북한정권과 헌법의 목적을 보다 구체적으로 밝히고 있다. 이러한 변화는 당시 김일성 사후 (死後) 국가원수 없이 김정일 위원장이 당 총비서 및 국방위원회 위원장을 맡게 하여 소위 유훈통치를 하려한 의도라 할 수 있다.

이 개헌에 따라 1998년 12월에 선거법도 보완되었다. 언급한 바와 같이 1998년 헌법은 선거제도와 관련하여 눈에 띄는 큰 변화가 없다. 다만 1992년 선거법을 수정보충한 1998년 선거법은 내용에서 '민주적' 선거제도의 틀을 갖추려했던 1992년 선거법의 연속선상에 있다.

앞서 논의한 바와 같이 1990년대의 헌법과 선거법상의 제도적 변화는 당시 북한의 대내외적 환경변화로 인한 법제도 정비사업의 일환으로 이해할 수 있다. 그러나 북한이 인권과 관련하여 국제사회의 일원이 된 것도 이러한 제도적 세련화의 바탕이 되었다고 볼 수 있다. 인권문제가 국제사회에서 본격적으로 주요한 문제로 자리잡아가던 1980년대 북한은 국제인권조약에 가입했다. 구체적으로 1981년에 경제적, 사회

적 및 문화적 권리에 대한 규약(이하 사회권규약)과 시민적 및 정치적 권리에 대한 국제규약(이하 자유권규약)을 비준했다. 그리고 북한은 현재까지 자유권규약 이행에 관한 국가보고서를 두 차례 제출하였다.

구체적으로 1983년 10월에 자유권규약 회원국으로 북한은 규약의 이행결과를 담은 최초 보고서인 1차 정기보고서를 자유권규약위원회에 제출하였다.[219] 뒤이어 1984년 4월에 보충보고서를 제출하였다. 그 이후 북한은 1999년 12월 자유권규약과 관련하여 2차 보고서를 자유권규약위원회에 제출하였다. 이 보고서는 1984년부터 1997년까지의 북한의 헌법 및 법률의 개정내용을 담고 있다. 이 두개의 보고서는 북한주민이 정치권과 관련하여 북한이 어떠한 법제도를 마련하여 실천하고 있는지에 대한 내용을 담고 있다. 또한 그 법제도에 대한 유엔의 권고사항도 기술되어 있다. 따라서 북한이 자유권규약위원회에 제출한 이 두 차례의 보고서는 유엔 인권이사회에 제출한 보고서와 더불어 국제수준에서 북한의 정치권과 관련한 인권제도 변화를 살펴 볼 수 있는 중요한 자료이다.

그런데 자유권규약위원회에 이러한 보고서를 제출한 경험은 북한으로 하여금 정치권의 핵심인 참정권을 제도적으로 정교화하는 데 기여한 것으로 보인다. 왜냐하면 국제적 기준에 맞는 보고서를 제출해야 할 필요성은 헌법과 기타 법을 개정할 때 제도적 완성도를 갖추도록 유도할 수 있기 때문이다. 이러한 맥락에서 1990년대의 북한의 헌법 및 선거법의 제도적 발전은 관련 법제를 국제사회에 알리며 국제사회와 상호작용한 것에 긍정적 영향을 받은 것으로 판단된다.

북한이 두 차례에 걸쳐 제출한 보고서에 따르면 북한 당국은 정치적 자유를 보장하고 있다. 1983년에 제출한 1차 보고서를 통해 북한은

---

[219] UN Doc. CCPR/C/22/Add.3 (1983).

"조선민주주의인민공화국(북한)의 인민은 기본권과 자유가 '조선민주주의 인민공화국 사회주의헌법'에 의해 보장되고 있다."라고 밝히고 있다. 또한 "인민들은 사회정치적 삶에서 민주적인 선거권과 피선거권, 표현, 언론, 집회, 모임, 시위 등의 자유와 더불어 정치권과 사회활동권이 실질적으로 부여된다."라고 쓰고 있다. 흥미로운 점은 이 보고서에서 북한은 당시 5·18민주화운동과 관련하여 남한사람들의 인권이 심각하게 위협받고 있다고 비난하며 인권위원회가 한국의 상황을 예의 주시해야 한다고 적고 있다.

이후 1차 보고서의 보충자료로 제시된 1984년 보충보고서에서 북한은 북한 인민들이 정치, 경제, 사회 및 모든 국가와 공공분야에서 성, 인종, 직업, 거주기간 및 재산정도, 교육, 당적, 정견 그리고 종교와 관계없이 동등한 권리를 향유한다고 보고했다.[220] 이는 북한의 1972년 헌법 제51조와 제52조의 내용과 동일하다. 그리고 보충보고서 제19조, 제21조 그리고 제22조 관련 내용에서 북한은 북한의 주민들이 표현, 언론, 집회, 시위의 자유가 있고 민주적 정당 및 사회단체의 자유로운 활동이 헌법상 보장되어 있음을 밝히고 있다.

한 가지 특이한 점은 자유권규약 제27조 이행과 관련된 내용에 북한은 단일 민족국가로 소수자(minority)가 없어 소수자와 관련한 법 규정이 없다고 밝히고 있다는 것이다.[221] 이 조항은 북한 당국이 보편적

[220] UN Doc. CCPR/C/22/ADD.5 (1984), para 1. "All citizens in the Democratic people's Republic of Korea enjoy equal rights in political, economic and cultural and all other spheres of State and public status and education, party affiliation, political views and religion(articles 51 and 52 of the Constitution)."

[221] *Ibid.*, para 51. "Korea is a homogeneous nation and the Democratic people's Republic of Korea has no minority. Accordingly there is no provision in the laws of the Democratic People's Republic of Korea on minorities."

가치로서 인권이 사회적 약자에 주목한다는 점을 의식하고 있는 것이라 할 수 있다.[222] 즉 사회적 약자에 대한 제도적 미비함에 대한 인식에 바탕을 둔 해명이라 볼 수 있다. 그런데 북한은 1948년 최초의 헌법에서부터 "민족별"이라는 용어를 사용하고 있다. 즉 이는 구 소련법의 영향이라 할지라도 민족 소수자를 법적으로 인식하고 있다고 볼 수 있다. 그런데 이들에 대한 별도의 제도적 장치가 없는 것에 대해 이 보고서는 북한에는 소수자가 없다고 적고 있다. 이는 북한이 사실상 소수자에 대한 인권의식과 제도적 기반이 부재함을 직접적으로 보여주는 것이다.

1984년 보고서가 1972년 헌법의 내용을 반영한다면, 1999년에 제출한 2차 보고서의 내용은 1998년 개정헌법의 내용을 반영하고 있다.[223] 이 보고서는 1984년에 제출된 보고서에 비해 내용과 구성면에서 상당히 틀이 갖추어져 있다. 특히 자유권규약이 규정하는 다양한 정치권의 내용에 대해 북한헌법을 바탕으로 어떻게 북한에서 참정권이 보장되고 있는지 상세히 설명하고 있다. 선거제도 관련해서 선거의 4대원칙이 어떻게 북한에서 보장되는지 구체적으로 적고 있다. 특이한 점은 보고서에 북한헌법 제90조와 제133조를 들어 "공민은 법에 따라 정기적으로 선거하고 선출될 권리를 갖는다."고 적고 있는 것이다.[224] 민주주의라는 가치실현을 위해서는 국민에 의해 뽑힌 대표자가 책임을 갖도록 강제해야 한다. 이를 위한 한 가지 방법이 정기적 선거이다. 정기적

---

222) 북한은 해당 보고서에서 "소수자(minority)"에 대한 이해나 정의를 명확히 밝히고 있지 않다. 그러나 북한은 보고서 제27조 para 51에서 한국인 '단일민족(homogeneous nation)'이라는 점을 들어 소수자가 없다고 기술했다. 따라서 이 조항의 소수자는 민족소수자(ethnic minority)를 의미한다고 이해된다.

223) UN Doc. CCPR/C/PRK/2000/2 (2000).

224) *Ibid.*, para 159: "DPRK citizens have the right to vote and to be elected periodically in confirmity with law."

선거를 통해 국민에 의해 선출된 대표는 직(職)을 잃을 수 있기 때문에 책임 있는 정책을 추진하고 결정하게 된다. 따라서 민주주의에서 정기적 선거는 책임성 담보를 위해 필수적이다. 그런데 북한이 1999년 제출한 보고서에 정기적(periodic) 선거에 대한 내용이 포함된 것이다. 이는 정기적 선거가 제도적으로라도 중요하다는 것을 인식한 것이라 볼 수 있다. 다시 말해 북한이 국제사회가 자유권을 어떻게 이해하고 있는지 인지하고 있다는 것이다.

이러한 선거제도와 인식의 세련화는 북한이 국제사회의 인권개선의 요구에 반응하며 국제사회에 참여한 결과로 볼 수 있다. 1980년대 들어서면서 국제사회는 세계 각국에서 일어나고 있는 인권침해를 공론화하거나 개입하면서 인권문제를 적극적으로 가시화시켰다. 북한에 대해서도 NGO들을 중심으로 북한의 체제와 인권에 대한 우려가 나오기 시작했다. 북한은 이러한 국제사회의 움직임에 반응하며 북한의 인권상황을 옹호하기 위해 보다 적극적으로 그들의 인권상황을 세계에 알리는 노력을 시작했다. 자유권규약 가입도 이러한 맥락에서 이해할 수 있다.

그리고 북한의 이러한 자유권규약 가입과 관련 활동은 정치권 전반에 걸친 북한 국내법 개정에 의미 있는 경험과 참고자료가 되었을 것으로 판단된다. 자유권 위원회도 지적한 바와 같이 북한이 제출한 일련의 보고서들을 살펴보면 북한의 정치권 관련 규정들에 변화가 보이고 있다. 예를 들면 1999년 북한이 제출한 2차보고서에 대하여 자유권규약위원회가 발표한 2001년 권고사항에서 자유권규약위원회는 북한에게 개선을 권고해 온 사형제도와 여성인권 인식에 제도적 개선이 있다고 평가하였다. 즉 국제사회가 요구하는 기준에 맞추려는 북한의 제도적 정비 노력이 있었다는 것이다. 이는 국제사회가 북한의 제도적 세련화와 인권인식개선에 영향을 주었다는 평가를 뒷받침해준다.

(2) 실태

1990년대 북한의 제도적 세련화가 북한주민들의 참정권 실현을 크게 개선키겼다고 보기는 어렵다. 먼저 참정권 실현의 근간이 되는 공정하고 자유로운 정치 의사형성 과정의 부재가 계속되었다. 여러 차례에 걸친 헌법 및 선거법의 정비에도 불구하고 개인의 정치의사형성 과정에 중요한 표현, 집회와 결사의 자유가 제대로 실현되지 못한 것이다. 북한의 1992년 헌법 제67조는 "공민은 언론, 출판, 집회 시위와 결사의 자유를 가진다. 국가는 민주주의적 정당, 사회단체의 자유로운 활동조건을 보장한다." 라고 규정하고 있다.[225] 그러나 실제로는 공식적으로나 혹은 대중모임방식으로 주민의 정치의사를 표현하거 전달하는 집회나 시위는 없었다. 당의 주도하는 집회와 결사만 있었을 뿐이다.

이는 1993년도 미 국무부 인권보고서에 의해서도 확인된 것이다. 이 보고서에 따르면 북한 헌법은 집회의 자유를 보장하지만, 실제에서는 정부의 허가없이 어떠한 집회도 불가능하다. 그리고 북한이탈주민의 증언에 따르면 음성적으로 집회와 결사가 이루어지기는 하지만 적발 시 중형을 받는다.[226] 이러한 증언은 상당히 설득력 있다. 왜냐하면 당시 형법 제103조는 "집단적"으로 국가기관의 지시에 응하지 않으면 5년 이하의 노동교화형에 처한다고 규정하고 있기 때문이다. 이 규정은 1992년과 1998년 헌법 제67조가 보장하는 집회와 결사의 자유를 사실상 무효화시키는 규정이다.

또한 선거를 통한 참정권 실현에 필수적인 전제조건인 언론, 출판의 자유 역시 제한되고 있다. 1948년 헌법제정 이래로 북한에서 헌법상 언론과 출판의 자유는 지속적으로 보장되어 왔다. 그러나 당이 모든

---

225) 1992년 이전 선거에서는 헌법 제4장 53조에 명시.
226) 옥태환 외, 『북한인권백서 1996』, p. 39.

출판물을 직접 검열 통제한다. 결국 언론보도와 출판물은 당과 당의 최고수장을 찬양하고 정권을 공고히 하는 수단으로 사용되어 왔다. 1992년 북한이 헌법을 개정하고 다음 헌법 개정년도인 1998년 사이에 미 국무부가 1994년에 발표한 「'93 각국 인권보고서」에는 이러한 실태가 잘 나타나 있다. 보고서에 따르면 북한은 북한 언론인뿐만 아니라 북한을 취재하는 외국 언론인과 취재내용을 검열하고 통제하려 했다. 이렇듯 정치참여의 한 형태이며 동시에 올바른 선거참여를 위한 전제가 되어야 하는 언론, 출판, 집회 그리고 결사 자유가 실제로 보장되지 못하고 있다. 주민의 정치참여과정 전반이 통제되는 상황인 것이다.

이러한 실태는 북한이 유엔 자유권규약위원회에 제출한 자료에도 잘 나타나 있다. 북한은 1999년 제출한 2차 보고서에서 헌법 제67조와 언론법 제6조에 의거해 언론과 출판의 자유가 있음을 강조하고 있다. 그러나 해당 보고서 제19조 '언론 및 출판의 자유'와 제21조 '평화로운 집회의 자유' 관련 내용에서 반국가적 선동을 위한 표현과 국가안보와 공공질서에 위해를 가하는 표현과 집회는 금지하고 있다고 밝히고 있다.[227] 또한 같은 보고서 제22조에서 북한은 정치정당의 자유로운 활동을 헌법

227) 북한이 제출한 제2차 보고서(CCPR/C/PRK/2002/2 (2000)) 제19조 언론·출판의 자유의 para 118 그리고 제21조 평화로운 집회의 자유의 para 126에 이러한 참정권 제한과 관련한 내용을 기술하고 있다. 원문은 다음과 같다.
-Article 19. Freedom of Speech and of the Press: "Under article 48 of the Press Law and its Enforcement Rule, articles 46 and 152 of the Criminal law, such expression of one's thought is forbidden as encouraging others to attempt to overthrow, disrupt or undermine the state, disclosing state secrets to do serious harm to the state security and the healthy public order, insulting another or impairing his or her honor."
-Article 21. Right to Peaceful Assembly: "The people's committee and the public security organ that has been notified provides the conditions for the assembly of demonstration and assists the maintenance of security order. If an assembly or demonstration hinders the healthy maintenance of state security and public order, it may be controlled by the procedures and method stipulated by the Law on Public Security Control."

제67조를 통해 보장하고 있다고 밝히고 있다. 그런데 북한은 정당구성과 관련한 개별 법제는 갖추지 않고 있다고 보고하고 있다. 이에 대해 북한은 북한 사회 내에서 새로운 정당 결성의 요구가 없기 때문이라고 설명했다.[228] 오히려 북한은 1997년 10월 5일자 노동신문을 통해 서방식 다당제를 비난하고 이를 철저히 배격할 것을 촉구했다.[229]

북한 스스로가 밝힌 이러한 실태는 정치참여의 한 형태이며 민주적 선거를 위해 필수적인 표현, 집회 및 결사의 자유가 제도와 현실 모두에서 제한되고 있음을 보여주고 있다. 자유권규약위원회에서도 표현, 집회 및 결사의 자유와 관련해 자유권의 침해가 있다고 보고 2차 보고서에 대한 권고사항을 북한에 전달했다. 자유권규약위원회는 북한 측에 구체적으로 어떤 경우에 표현과 집회의 자유가 제한 될 수 있는지 명확히 밝혀 위원회에 추가 제출할 것을 요구했다. 그리고 '국가안보에 대한 위해'라는 개념은 표현의 자유를 제약하기 위한 구실로 사용될 수 있다는 점을 지적하며 해당 표현을 쓰지 않을 것을 권고하였다. 또한 정당의 결성이 없는 이유로 북한이 밝힌 '주민들의 정당창설 요구의 부재'라는 설명은 받아들이기 어렵다고 지적했다. 시민들이 자신들이 대표자를 통해 정치에 참여하는 것은 자유권규약 25조에 보장된 인권임을 재차 언급하며 위원회는 경쟁정당의 부재를 참정권의 침해라고 지적하였다.

선거 역시 공정하게 실시되지 않았다. 북한에서 선거는 규칙적으로 정해진 때 실시되기보다는 북한 세습정권의 상황에 따라 실시되었다.

---

228) 북한은 제2차 보고서(CCPR/C/PRK/2002/2 (2000)) 제22조 결사의 자유 para 129에 관련 내용을 제시하고 있다. 원문은 다음과 같다.
-Article 22. Freedom of Assembly: "The DPRK does not have a separate legislation for the organization of political parties, for the existing parties have been in activity for over 50 years since their formation before the foundation of the Republic and there is actually no public force that requires the formation of a new party."

229) 최의철 외, 『북한인권백서 1999』, p. 80.

민주주의에서 선거란 국민들이 대표를 뽑아 자신들의 정책적 의사와 선호를 정치과정에 표현하는 것이다. 따라서 이러한 선거는 복수(複數) 후보를 대상으로 정기적으로 실시되어야 한다. 후보자가 다수일 때 국민들은 자신의 정책의사와 가장 가까운 사람을 자신의 대표로 선출할 기회를 가질 수 있다. 그리고 규칙적 선거는 국민들이 재선이라는 보상(reward) 혹은 낙선이라는 벌(punishment)을 통해 현직자를 평가하고 새로운 대표자를 선출하는 것을 가능하게 한다. 따라서 규칙적 선거는 현직자에게 국민에 대한 책임성(accountability)을 강제하는 주요한 방법이다.

그러나 북한은 1994년 김일성 사망 이후 2년 6개월 소위 '애도기간' 동안 어떠한 공식적인 선거도 없었다.[230] 그 후 1997년 김정일의 노동당 총비서로 취임 역시 선거가 아니라 추대를 통해서였다. 복수후보제 역시 유명무실하다. 1992년 개정헌법은 복수후보제를 채택했다. 그러나 실상에서는 선거구마다 여전히 1인씩 입후보하는 단일후보제가 유지되었다. 미국 국무부가 발표한 「'96 각국 인권보고서」에 따르면 북한의 각 정부단위의 선거에는 한명의 후보자만이 있다. 또한 이 보고서에 따르면 이들 후보는 노동당이 인정한 후보로 유권자 100%의 찬성률로 당선되었다.[231]

김정일 취임 이후 개정된 1998년 사회주의 헌법 역시 다양한 참정권을 보장하고 있다. 그리고 선거권은 보통, 평등, 직접, 비밀 투표의 방식으로 행사되어야 함을 명시하고 있다. 그러나 후보자추천방식에서 선거당일 투표에 이르기까지 여전히 민주주의 선거와는 거리가 멀다. 헌법 개정 후 1998년 7월에 치러진 최고인민회의 제10기 대의원 선거

230) 옥태환 외, 『북한인권백서 1996』, p. 86; 최의철 외, 『북한인권백서 2001』, p. 79.
231) 김병로 외, 『북한인권백서 1997』, p. 87.

에서도 반대하는 경우에만 기표행위를 하도록 하였다.[232] 요약하면 1990년대에도 북한주민들의 정치권은 제대로 보호받지 못했다.

다. 2000년대: 정치적 동원으로의 선거

(1) 제도

2000년대에 북한은 2009년에 헌법을 수정 및 보충하였다. 그러나 선거와 관련하여 헌법상 큰 변화는 없었다. 2009년 북한이 각국의 인권상황을 검토하는 보편적정례인권검토(Universal Periodic Review, 이하 'UPR')를 위해 유엔 인권위원회에 제출한 보고서를 살펴보아도 북한의 선거제도를 포함한 참정권과 관련한 제도적 변화가 없는 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 한 가지 주목할 만 한 점은 2009년에 수정보완된 헌법은 처음으로 '인권'이라는 단어를 사용하였다.[233]

2000년대 북한은 민주적 선거 실시를 위한 실질적인 제도의 개선 없이 기존의 입장을 반복하여 밝혔다. 북한이 2009년 제1차 UPR 당시 제출한 국가보고서를 보면, 참정권에 대해 기존 주장을 반복하고 있다. 즉 17살 이상의 모든 공민이 차별 없이 선거권과 피선거권을 가지고 있다고 보고하고 있다. 그리고 북한의 사회주의헌법을 기반으로 집회, 시위, 결사의 자유를 가진다고 밝히면서 상세히 이러한 활동의 조건들을 적고 있다.

이 보고서에 따르면 집회나 시위의 경우 행사의 목적, 날짜, 시간,

---

232) 최의철 외, 『북한인권백서 1999』, p. 82.

233) 인권이라는 단어는 2009년 수정보충된 조선민주주의인민공화국 사회주의헌법 제1조 8장에 사용되었다. 구체적 법조문은 다음과 같다. ……국가는 착취와 압박에서 해방되어 국가와 사회의 주인으로 된 로동자, 농민, 군인, 근로인테리어와 모든 근로인민의 리익을 옹호하며 '인권'을 존중하고 보호한다."

장소, 조직하는 사람과 범위를 구체적으로 밝힌 통지서를 3일 전에 지역인민위원회나 인민보안기관에 보내야한다. 결사의 경우도 민주적 정당과 사회단체를 조직하기 위해서는 조직 목적과 구성 등을 밝힌 신청서를 내각에 제출해야 한다.[234] 이러한 규정은 사실상 헌법이 보장하는 집회와 결사의 자유를 정부 당국이 검열하기 위한 규정이라고 볼 수 있다. 또한 북한의 형법도 결사와 집회를 통제하고 있다. 구체적으로 2009년 수정보충된 북한형법 제209조에 따르면 국가기관의 지시에 응하지 않고 집단적으로 소동을 일으킨 자는 1년 이하의 노동단련형에 처한다고 명시되어있다.[235] 그리고 국가권력에 반하는 집회와 결사를 통제하는 이러한 규정은 2000년대 수차례에 걸친 형법의 개정과 수정보충에도 불구하고 변화가 없다.

그런데 국제사회에 제출한 보고서에 결사의 자유와 관련한 북한의 인식에 흥미로운 변화가 보인다. 북한은 1999년 자유권규약위원회에 제출한 2차 정기보고서에서 결사에 자유에 의해 민주적 정당설립이 가능하지만 현실적으로 그러한 요구가 없다고 밝혔었다. 그런데 2009년 제1차 UPR 당시 북한이 유엔 인권이사회에 제출한 국가보고서의 결사와 자유와 관련한 실태보고에는 그러한 내용이 빠져있다. 이는 자유권규약위원회가 북한사회 내에서 새로운 정당창설에 대한 요구가 없다는 북한 측의 설명을 위원회가 받아들이기 어렵다고 지적한 것을 의식한 것이라 볼 수 있다. 즉 북한은 국제사회의 북한 인권문제에 대한 비판적 시각이 어디에 있는지 어느 정도 인식하고 있다는 것이다. 또는 표면적이더라도 논쟁이 될 소지가 있다는 점을 인식하고 있고 이를 피하려는

234) 북한의 제1차 UPR 결과 검토 실무그룹은 개별국가가 제시한 117개의 권고사항을 북한에 전달하였고, 이 중 북한은 81개를 수용, 6개 부분수용, 15개를 주목, 나머지 15개를 거부하였다.

235) 2012년 개정헌법에서는 같은 내용이 제209조에 규정.

노력으로 볼 수 있다.

표현의 자유도 제도 측면에서부터 제한이 지속되었다. 2004년 개정된 북한형법은 사회주의 헌법이 보장하고 있는 표현의 자유와 정면으로 반하는 규정을 두었다. 2004년 개정된 형법에 따르면 공화국을 반대하는 방송을 듣거나 유인물을 수집·보관·유포하면 2년 이하의 노동단련형에, 정상이 무거운 경우(죄질이 더 나쁜 경우) 5년 이하의 노동교화형에 처한다고 규정을 강화하였다. 그리고 같은 개정형법 제222조는 반국가적 목적이 없더라도 국가에 대한 불신임을 일으킬 수 있는 풍설을 퍼뜨리면 2년 이하의 노동교화형에 처한다고 규정하였다. 이는 언론이나 출판과 같은 기관의 표현의 자유뿐만 아니라 근본적으로 주민들의 자유로운 의사표현을 통제하는 것이다.

이러한 형법상 규정들은 북한의 사회주의헌법이 보장하는 표현의 자유가 형식적인 것이며, 실질적으로 이를 보장할 관련 제도들의 뒷받침이 없다는 것을 보여주는 것이다. 이는 1990년대에 헌법과 선거법 정비를 통해 참정권의 핵심인 선거제도에 대한 형식적 개선에도 불구하고 2000년대에도 참정권과 관련하여 북한의 실태변화는 크지 않다는 점을 시사한다.

(2) 실태

2000년 미 국무부가 발표한 인권보고서에 따르면 노동당이 추천하는 한명이 후보가 되는 선거방식이 지속되고 있다. 이 보고서가 인용한 북한의 통계자료에 따르면 1997년 7월 최고인민회의의 투표 참여율은 90%이다. 그런데 투표에 참여한 사람의 100%가 노동당 후보를 지지했다. 다시 말해 단일 후보제로 나오는 1인 후보가 노동당 후보이며 이 노동당 후보가 투표참여인단으로부터 100%의 득표를 한 것이다.

북한 당국의 발표 역시 이를 뒷받침한다. 북한의 중앙선거관리위원회가 2003년 8월에 실시된 최고인민회의 대의원선거 결과에 대해 보도한 바에 따르면 등록 유권자 99.9%가 선거에 참여하였고, 투표에 참가한 선거자의 100%가 등록된 후보자에게 찬성표를 던졌다. 후보자간의 자유로운 경쟁 속에 유권자의 자유비밀투표가 이루어지는 선거에서는 가능하지 않은 수치들이다. 이러한 북한의 선거결과는 북한에서 다양한 정책의사 표시로써의 참정권이 제대로 실현되지 못하고 있다는 것을 잘 보여준다.[236]

그리고 이러한 실태는 북한이탈주민의 증언에 의해서도 뒷받침되고 있다. 2008년에 북한이탈주민조사에서 나온 증언에 따르면 북한 당국은 최고인민 대의원 선거일에 학생을 동원하여 악대를 구성하는 등 축제 분위기를 만든다. 그리고 이러한 축제 분위기 속에서 공산당이 추천한 후보에게 찬성투표를 하도록 독려한다는 것이다. 즉 선거가 정치선전과 정권강화의 목적으로 이용되고 있다는 것이다.[237]

북한이탈주민 조사에 따르면 2000년대에도 기존의 선거방식이 지속되고 있다. 투표장에서 나누어주는 투표쪽지를 그대로 투표함에 넣는 것이다. 즉 후보를 선택하거나 심지어 찬반표시도 하지 않는다는 것이다.[238] 또한 비밀투표와 관련한 북한의 실태에도 큰 변화는 없는 것으로 보인다. 북한의 헌법뿐만 아니라 1998년 개정되어 2000년대까지 유지되었던 선거법 제65조는 비밀투표를 보장하고 있다. 그런데 북한이탈주민 증언에 따르면 노동당이 추천한 한 명의 후보자를 투표에 참여한 모든 유권자가 지지하도록 강제한다. 투표장의 투표함 뒤에 감시하는 사람이 있다는 것이다.[239] 보위부와 안전원들이 감독한다는 것이다. 따라서

236) 최의철 외, 『북한인권백서 2001』, p. 78.
237) 이금순 외, 『북한인권백서 2009』 (서울: 통일연구원, 2009), pp. 218~220.
238) 서재진 외, 『북한인권백서 2002』 (서울: 통일연구원, 2002), p. 133.

반대하면 잡아 갈 수도 있다는 알기 때문에 반대할 수가 없는 것이 현실이다.[240] 그리고 반대하면 그 자리에서 끌려간다고 한 북한이탈주민의 증언도 있었다.[241] 또한 선거에 불참하는 경우 정치적으로 의심을 받고, 선거에서 빠진 것 외에 또 다른 잘못이 있으면 가중처벌 받는다는 것이다.[242] 이러한 북한 당국의 강압적 동원으로 인해 유권자 전수에 가까운 투표참여라는 북한선거의 특징이 그대로 유지되었다. 요약하면 2000년대에도 북한에서 선거는 정치적 동원의 수단으로 실시되었다.

그리고 표현의 자유와 집회 및 결사의 자유도 현실적으로 보장받지 못한 것으로 보인다. 2009년 UPR에서 유엔 북한인권특별보고관이 밝힌 내용에 따르면 북한에는 인접국에서 온 도서를 읽는 것도 간첩죄로 처벌된다.[243] 관련하여 자유권규약위원회에는 북한 측에 "국가안전에 위협"이라는 명목을 남용하여 집회를 제한할 가능성을 지적했다. 그런데 이에 대해 북한은 「사회안전단속법」에 따라 국가안전과 공공질서를 방해하는 집회는 제한될 수 있다고 재차 밝혔다.[244] 즉 북한 스스로 헌법보다 '국가'가 위에 있다는 전체주의식 인식을 밝히고 있다.

---

239) 이금순 외, 『북한인권백서 2005』, pp. 136~137.
240) 이금순 외, 『북한인권백서 2009』, p. 218.
241) 위의 책, p. 221.
242) 이금순 외, 『북한인권백서 2005』, p. 136.
243) UN Doc. A/HRC/WG.6/6/PRK/2 (2009).
244) UN Doc. CCPR/CO/72/PRK/Add1 (2002), paras 7~10.

라. 2010년대: 변화 없는 선거제도와 변화하는 북한사회

(1) 제도

북한은 2010년, 2012년 그리고 2013년에 헌법을 수정보충하였다. 2010년 수정에는 선거를 포함한 참정권 전반에 대한 변화가 없다. 북한은 2011년에 사망한 김정일의 뒤를 이어 2012년 4월 12일 김정은이 국방위원회 제1위원장이 된 직후 헌법을 다시 수정보충하였다. 그러나 선거제도와 표현의 자유와 관련한 기술상의 약간의 수정 외에 눈에 띄는 변화는 없다. 선거법의 경우 북한은 2010년의 헌법 개정에 맞추어 2010년에 선거법을 개정하였다. 2010년에 보완된 북한의 선거법은 1998년 구법의 '조선인민경비대'를 '조선인민내무군'으로 대체하는 것이 주 내용이다. 그리고 2010년 개정규정이 현행 북한의 선거법이다.

2010년에 개정된 현행 북한선거법을 「각급 인민회의 대의원선거법」을 중심으로 살펴보면 이전과 마찬가지로 민주주의 선거의 4대원칙을 명문으로 규정하고 있다. 구체적으로 북한의 현행선거법은 선거권을 갖는 공민은 일인이표(제2조), 선거인의 투표는 동일효력이라는 평등선거(제3조), 선거권의 대리행사를 금하는 직접선거(제3조) 그리고 투표내용을 공개하지 않는 비밀선거(제1장 제5조)원칙을 규정하고 있다. 이는 북한의 2010년에 수정보완된 헌법 제6조에 "군인민회의부터 최고인민회의에 이르기까지 각급 주권기관은 일반적, 평등적, 직접적 원칙에 의하여 비밀투표로 선거한다."라는 규정과 맥을 같이 한다.

그러나 헌법상 참정권 특히 선거참여와 관련된 부분에서 큰 변화가 없는 것으로 관찰된다. 이는 북한이 국제사회에 제출한 인권 관련 보고서에 나타난 참정권에 대한 언급을 살펴보아도 그러하다. 2014년 북한이 제2차 UPR에서 제출한 국가보고서를 살펴보면 참정권 중 선거권이나 피선거권과 관련된 언급은 없다. 대신 언론과 출판의 자유를 포함하

는 표현의 자유, 집회와 시위의 자유 그리고 결사의 자유에 관한 제도와 실태에 대해 국제사회에 알리고 있다. 구체적으로 보고서에서는 주민들은 헌법에 보장된 표현과 출판의 자유를 바탕으로 사회적, 정치적 견해를 다양한 방식으로 자유롭게 표현하는 것이 보호되고 있다고 밝히고 있다.[245]

이 보고서에 선거권에 대한 언급이 없는 이유는 2000년 이후 선거제도와 관련해 북한제도에서 커다란 변화가 없는 것이 한 원인으로 판단된다. 당연한 결과로 국제사회의 북한의 인권개선을 요구하는 내용에도 선거와 관련된 권고사항은 거의 없다.[246]

(2) 실태

2014년 9월 북한이 펴낸 『조선인권연구협회 보고서』에 따르면 정치적 권리를 "국제인권법규범에 의하여 국가들이 보장의무를 지니고 있는 가장 중요한 권리"라고 분명히 밝히고 있다. 그리고 선거권과 피선거권이 국가주권행사의 핵심이라고 지적하고 있다.[247] 하지만 북한이탈주민들의 진술에 따르면 북한에서는 여전히 민주사회에서 말하

---

245) UN Doc. A/HRC/WG.6/19/PRK/1 (2014), para 44. 보고서의 원문은 다음과 같다. "Citizens' freedom of expression and press were effectively guaranteed and protected by the Constitution, Copyright Law, Science and Technology Law and Computer Software Protection Law. Citizens expressed their views on various social and political issues through mass media and forums, and participate in annually-held national or regional exhibition of scientific and technical achievements, softwared contests, prize contests of literature and art works and audio-visual performances to present their creative works and have them protected...."

246) 2차 보고서는 보고서에 대한 총회 및 각국의 권고사항을 보면 북한이 고문, 사형제도, 교화소나 정치범 수용소와 같은 수감 및 구금 시설 등에 대한 개선을 요구하는 내용이 주를 이루고 있다.

247) 조선인권연구협회, 『조선인권연구협회 보고서』, p. 47.

는 선거의 원칙이 제대로 실현되지 않고 있다. 다양한 후보가 자유경쟁을 하고 이들에 대해 유권자가 후보자를 평가하고 선택하지 못하고 있다.

예를 들어 북한 조선중앙통신은 2011년 7월에 실시된 지방인민회의 대의원선거 결과에 대해 등록 선거자의 99.7%가 참여했으며 100%의 찬성률이라고 보도했다.[248] 또 다른 일례로 2014년 북한 당국은 복수 후보의 자유경쟁 선거에서는 불가능한 100% 찬성률로 대의원이 당선된다고 선전했다.[249] 사실상 북한은 북한 정권 수립이후 지금까지 70년 가까이 지속적으로 선거에서 당 후보의 100% 득표율을 '인민'의 절대적 지지로 선전하고 있다. 보다 최근에 실시된 선거에서도 이러한 실태는 큰 변화가 없는 것으로 보인다. 지난 2015년 7월 19일에 실시된 「도·시·군·인민회의 대의원 선거」에서도 투표율이 99.97%이라고 보도하였다. 이러한 실태는 북한에서 선거가 유권자가 정치적 대리인을 선택하는 절차가 아니라 유권자가 정권을 지지한다는 사실을 대내외적으로 알리는 행사라는 것을 의미한다.

게다가 노동당이 추천한 1인 후보에 대한 비판이나 제언 역시 허락되지 않고 있다. 북한이탈주민의 증언에 따르면 북한에도 투표 전 입후보자에 대해 논의하는 유권자들의 회의가 있다. 그러나 이 회의는 비판, 정책제언 그리고 대안제시를 위한 것이 아니라 노동당이 추천한 후보자에 대한 지지토론만이 있다고 알려져 있다.[250]

이러한 선거실태의 근본적 이유 중 하나는 자유경쟁 선거의 전제가 되는 표현 및 집회 결사의 자유가 제한되는 데 있다. 2015년도에 실시

248) 『조선중앙통신』, 2011.7.24.

249) 『조선중앙통신』, 2014.3.10.

250) 김수암 외, 『북한인권백서 2012』 (서울: 통일연구원, 2012), p. 277; 도경옥 외, 『북한인권백서 2016』, p. 179.

된 북한이탈주민 면접조사에서 따르면 정치범수용소에 수용되는 가장 큰 이유가 북한정부에 반하는 의견을 표현하는 것이라고 한다.[251] 이렇듯 북한주민들이 정치적 의사표현부터 제약받는 상황에서 자신이 바라는 정치적 대표를 뽑아 정부에 의사를 전달한다는 것은 사실상 어려워 보인다.

그럼에도 불구하고 넓은 의미에서 정치의 참여로 이해되는 비공식적인(informal) 의사형성과정에서 변화가 감지되고 있다. 구체적으로 북한주민들이 자신들의 비판적 의사를 서로 표현한다는 증언이 있다. 특히 2009년 갑작스러운 북한의 5차 화폐개혁으로 북한경제가 더욱 악화되자 주민들 사이에 당과 정치엘리트에 대한 비판이 이루어진다는 증언이 나오고 있다. 또한 최근 정치범수용소 수감사유가 북한정부에 대한 비판보다 한국으로의 탈북시도라는 증언도 있다.[252] 이는 북한 당국이 체제 유지를 위해 탈북시도를 전보다 심각하게 본다고 해석될 수 있다. 동시에 이는 표현의 자유에 대한 제한이 여전에 비해 덜 심해진 것이라고 이해된다.

하지만 이러한 개별적인 개인들의 의견이 정치적 의견으로 사회적 힘을 가지기 위해서는 이러한 의견들이 취합되고 조율되는 과정이 필요하다. 이러한 과정이 일어나는 장소가 집회와 결사이다. 북한은 1948년 사회주의 헌법에서부터 집회와 결사의 자유를 보장하고 있다. 그러나 북한 헌법이 보장하는 집회와 결사의 자유는 다른 법 규정에 의해 현실적으로 제한되고 있다. 예를 들어 북한의 현행 형법 제209조는 국가기관의 지시에 반해 집단적으로 소동을 일으키면 형사 처분을 가할 수 있다고 규정하고 있다. 이 규정은 사실상 집회를 위법이라고

251) 도경옥 외, 위의 책, p. 153.
252) 위의 책, p. 154에서 재인용.

규정하고 있는 것이다. 대신에 당국에 의해 주도되는 즉 국가 동원 형태의 집회와 결사만을 허용한다는 의미이다.

3. 요인분석

보편적 가치의 인권문제를 해결하는 방법은 구체적이어야 한다. 따라서 한 국가의 인권실태를 파악하고 개선하려면 관련 법제도를 살펴보는 것이 선행되어야 한다. 더불어 그러한 법이 실제에서 어떻게 적용되고 있는지 살펴보는 노력이 필요하다. 지난 70여 년간 북한의 선거 관련 제도와 실태를 살펴본 결과 북한의 참정권 나아가 정치권은 제도적 측면에서는 어느 정도의 변화와 발전이 있다. 이러한 변화의 시간에 비하면 제도와 실태 모두에서 변화의 폭은 크지 않았다. 다음 절은 북한이 선거와 관련하여 제도와 실태가 큰 변화 없이 지속되어 온 원인을 보다 구체적으로 논의한다.

가. 지속요인

지금까지 살펴본 바와 같이 북한의 헌법과 선거법은 지난 70여 년간 일반, 평등, 직접 그리고 비밀투표라는 원칙은 일관되게 명시해왔다. 그리고 선거권자격, 피선거권자격, 선거구, 투표방식 등 관련 세부적 규정은 시간이 지남에 따라 사회변화와 더불어 변화해 왔다. 그리고 그 변화는 외형적으로는 선거연령을 낮추고, 선거참여에 있어 사회, 경제, 정치, 문화적 장벽을 낮추어 선거권을 확대하는 방향으로 이루어져 왔다. 따라서 북한의 선거제도는 민주주의 선거와 유사한 형태를 갖추는 쪽으로 변화해 왔다고 할 수 있다. 그러나 이러한 제도상의 선거권의

확대와 민주적 선거원칙의 명시가 실질적인 북한에서 민주적 선거의 확립으로 이어지지는 않고 있다. 즉 북한정권 수립 이후 북한에서 선거와 관련한 북한시민의 참정권 나아가 정치권이 제대로 보장받지 못하고 있다.

참정권은 민주주의를 지탱하는 원동력이다. 참정권은 국민이 정책수립과정에 자신의 의사를 표현하는 중요한 권리이며 수단이다. 국민은 스스로 투표에 참여여부를 결정하고, 후보를 선택할 자유를 가진다. 이러한 참정권은 인간의 자유의지를 실현하는 인권의 주요한 요소이다. 세계인권선언과 국제인권규약이 명시하다시피 정부권력의 원천은 인간이다. 따라서 모든 사람은 공정한 선거권과 피선거권을 가지며 어떠한 제약 없이 자유롭게 그러한 권리를 누리며 정치과정에 참여할 수 있어야 한다. 그리고 그러한 자유로운 선거를 보장하는 최소기준이 정기적인 보통, 평등, 비밀선거이다.

그런데 이러한 원칙이 북한의 선거에서 제대로 실현되지 못하고 있다. 1940년대 정권확립을 위해 각급기관을 구성하고 그 기관의 책임자를 선출하기 위하여 다양한 선거법을 마련한 이래로 북한의 선거제도는 북한 당국의 정치적 선전용으로 이용되어 왔다. 다시 말해 북한은 주권이며 인권인 주민의 참정권을 권력승계와 체제유지 및 강화의 수단으로 여긴다. 북한에서 선거를 포함한 참정권 전반이 정권강화수단으로 이용되어 온 근본 원인은 일당(一堂) 그리고 일가(一家)에 의한 세습독재라는 북한체제에 있다. 이러한 북한체제 특징으로 인해 주민들의 참정권은 지속적으로 제대로 실현되지 못하고 있다. 보다 구체적으로 선거를 포함한 참정권 관련한 실태가 개선되지 않는 요인을 분석하면 다음 세 가지로 정리될 수 있다.

첫 번째 원인은 집회나 결사를 가능하게 할 자발적 사회·정치 조직의 부재와 그로 인한 시민사회를 이끌 지도자의 부재이다. 근본적으로

사회정치조직의 결성을 위해서는 자유로운 표현의 자유가 있어야 한다. 자유로운 의사표현과 소통을 통해 개인 간 공통된 관심과 이익이 있음을 확인할 때 사회·정치조직을 구성의 동기를 갖게 된다. 그런데 북한에서는 언론, 출판의 자유를 포함하는 표현의 자유가 통제되어 있다. 언론보도와 출판내용이 북한 당국이 '국가안보에 위협'이라고 판단하면 통제된다. 다시 말해 당국과 당의 자의적 판단으로 북한주민들의 자유로운 정치 의사형성과정이 제한되고 있다.

또한 북한에서는 정당뿐만 아니라 어떠한 사회단체도 당의 통제를 받는다. 이러한 현실은 사회단체나 조직들이 북한주민들의 요구를 조직화하고 정치과정에 표현하고 반영하는 것을 어렵하게 있다. 오히려 이러한 단체들이 국가적 행사에서 당의 목표와 정책에 대한 주민들의 지지를 이끌어내는 동원의 수단으로 이용되어 오고 있다. 물론 북한은 헌법상 집회와 결사의 자유를 보장하고는 있다, 그러나 형법 등 다른 규정을 통해 집단적인 의사형성과 행동을 통제하는 것이 현실이다. 그 결과 선거과정에 필수적인 정치적 의사형성이 제대로 이루어지지 않고 있다.

그리고 이러한 자유로운 의사형성과정과 사회단체들의 부재는 사회변혁을 이끌 시민사회 지도자의 부재로 이어져왔다. 권위주의 국가들뿐만 아니라 민주주의 국가들도 보다 공고화된 민주주의로 발전하는 데는 각 분양의 사회적 지도자들의 역할이 컸다. 그런데 이러한 사회적 지도자들이 양성되는 곳이 바로 시민사회 즉 다양한 시민들의 자발적 단체들이다. 시민사회 지도자들은 특정한 요구를 가진 시민들의 의견을 모아 시민의 권리를 확대시키며 사회변화를 이끄는 역할을 한다. 그런데 북한에서 시민사회의 부재로 인해 선거를 포함한 참정권뿐만 아니라 여러 사회문제의 개선요구를 주도할 사회적 지도자가 전무한 형편이다.

두 번째로, 북한에서 선거제도와 실태가 개선되지 못한 데는 노동당 외에 정당 활동이 보장되지 않는 이유가 크다. 그 결과 선거에서 다수의 후보가 아닌 공산당이 추천하는 1인 후보만 있다. 이는 정치 구조적으로 북한이 복수의 정당이 경쟁하는 구조가 아닌 데 기인한다. 사실 북한은 1948년 헌법부터 민주주의 정당의 활동을 보장하고 있다. 그러나 실제에서는 다당제 정치체제를 비판하고 있다. 북한은 "서방식 다당제와 민주주의는 자본주의 부패의 산물"이라고 비난하고 있다. 그리고 다당제가 "당파들 간의 치열한 권력쟁탈전과 종족분쟁, 민족분쟁만을 야기시킨다."라고 선전하고 있다.[253]

참정권 행사의 기본전제는 자유로운 정치의사표시이다. 그리고 정당은 이러한 사람들의 다양한 정치의사의 공통분모를 취합하여 정책대안을 제시한다. 그리고 그러한 정책대안을 정책결과물로 연결시킬 정치인을 육성하는 역할을 한다. 그런데 북한에서는 이러한 정당 활동이 보장되지 않는다. 따라서 직접선거의 방식으로 비밀투표를 할 수 있다 하여도 정책과 후보의 선택의 다양성 자체가 처음부터 주어지지 않은 것이다. 이는 주민들의 다양한 정치의사를 전달받아 취합하는 매개체가 근본적으로 존재하지 않는다는 것이다.

세 번째는 북한 당국과 주민의 선거에 대한 인식에 근본적 변화가 없는 데 있다. 북한 당국은 선거를 정권선전의 수단으로 인식해오고 있다. 규칙적 선거가 대표자의 책임성을 묻는 목적보다 정권의 건재함을 과시하고 북한주민의 지지를 동원하는 목적으로 인식된다. 또한 유권자인 북한주민 역시 자신의 정책선호와 의사를 지속적으로 정치과정에 반영하는 수단으로서의 선거라는 인식이 자리잡지 못하고 있다.

---

253) 발췌 부분은 『로동신문』, 1997.10.5. 내용을 최의철 외, 『북한인권백서 2001』, p. 79에서 재인용한 것임.

즉 선거를 대표자를 주기적으로 교체함으로써 국가권력과 정책결정자들의 책임 있는 정책결정을 유도하는 장치로 인식하지 않고 있다. 동원의 장이 아니라 평가의 장으로서의 선거에 대한 인식이 부족하다는 것이다. 보다 근본적으로 정치권이 인권이라는 인식이 정치엘리트와 주민 모두에게 부족하다.

나. 변화요인

일인, 일가, 그리고 일당독재라는 북한의 정치 현실에서 자유로운 선거권 행사는 제약될 수밖에 없다. 따라서 선거제도와 실태에 있어 급격한 변화는 관찰하기 어렵다. 그럼에도 북한정권이 틀을 갖추고 사회적 변화를 겪으며 선거권을 포함한 참정권 전반의 규정이 제도적으로 정교해졌다고 평가할 수 있다. 이러한 제도적 변화의 가장 주요한 원인 중 하나는 북한의 국제사회에 참여이다. 구체적으로 같은 사회주의 국가인 구소련 및 중국 등 주변국과의 교류를 통해 이들 국가들의 법제도 정비에 맞추어 북한도 그들의 법을 정비해 왔다. 또 다른 이유는 북한의 제도적 경험의 축적이다. 거의 모든 국가가 그러하듯 국내외적 환경변화에 적응해온 경험과 제도를 갖추고 운영한 경험이 축적되면서 제도적으로 구성과 내용이 정교화 되었다고 볼 수 있다. 다시 말해 북한 스스로의 시행착오를 통해 정교화 된 것이다.

하지만 오랜 시간에 걸쳐 북한이 선거제도를 포함한 참정권 전반에 대한 제도적 내용을 어느 정도 갖추어 왔음에도 불구하고 관련 실태 변화는 크지 않은 것으로 보인다. 이는 앞서 논의되었지만 헌법이나 선거법에 나타난 '공정한 선거'를 가능하게 하는 다른 제도적, 정치적 그리고 사회적 뒷받침이 부재하기 때문이다. 이는 근본적으로 일가에

의한 세습독재를 통해 전체주의적인 통치를 해오고 있는 북한정권의 특징 때문이라 할 수 있다.

그러나 이러한 북한 일가 세습독재의 한계를 단정하고 북한사회의 변화가능성을 지나치게 회의적으로 보는 것은 경계해야 한다. 특히 표현, 집회 및 결사의 자유와 관련한 작은 제도나 실태의 변화를 면밀히 관찰해야 한다. 세계역사에서 민주국가 또는 보다 자유로운 국가로 전환된 사례들을 살펴보면 시민들의 표현, 시위, 집회, 그리고 결사와 관련한 작은 제도적 변화가 체제전환의 원동력이 된 경우가 있다. 정부나 권력을 장악한 소수가 정권강화의 수단으로 결정한 미비한 제도의 변화가 민주화라는 예상치 못한 결과를 낳기도 한다는 것이다. 또는 제도적 변화 없이 교육의 확대와 기술의 발전 등으로 인해 시민들의 정치적 의사표현이 확대되는 경우가 있다. 그 결과 체제 전반이 바뀌기도 한다.

따라서 북한의 작은 제도와 실태의 변화라도 진지하게 바라보는 노력이 필요하다. 예를 들면 북한이탈주민의 증언에 따르면 2000년대 이전엔 없던 유권자들의 입후보자에 대한 토론이 2010년대에 형식적이지만 이루어지고 있다. 다시 말해 선거캠페인 과정이 생겼다는 것이다. 최근 중국선거에서 활발해진 후보자 유세와 유권자간의 찬반토론의 시작도 북한과 같았다. 또 다른 증언에 따르면 북한지도자에 대한 비판을 하는 사람이 생겨나고 있다. 개인 간 사적공간에서 정치적 불만이 표출되고 있다는 것이다. 이러한 개인의 비판적 태도와 불만이 조직화되거나 세력화되는 것은 시간이 필요하다. 그리고 많은 경우 그 과정에서 세력화되기 보다는 소멸된다. 그러나 정치적 의사표현의 경험이 축적되는 것이 시민사회형성의 핵심이다. 이러한 경험은 아랍의 봄과 같이 단기간에 조직화되어 표출되기도 한다.

따라서 북한 내의 자생적인 시민사회의 형성조짐에 대한 심도 있는

관찰이 필요하다. 그리고 우리 정부와 국제사회는 북한에서 자생적 시민사회 형성을 위한 방안을 모색하는 노력을 해야 한다. 구체적 북한이 남한뿐만 아니라 다른 국가와 여러 채널을 통해 인적·물적교류를 증진시킬 방안을 마련해야 한다. 왜냐하면 이러한 교류는 북한 주민이 새로운 정보를 얻고 인식의 개선의 기회를 제공하기 때문이다. 정치체제와 정치인식은 서로 견인하며 상호작용한다. 북한의 체제의 변화를 유도할 노력과 더불어 인식의 변화를 주도할 방안이 필요하다.

또한 다른 부분에서의 권리의 확대가 선거제도와 참정권 전반의 개선요구와 실질적 개선으로 전이될 수도 있다. 북한은 최근 제도적으로 여성권, 아동권, 정치범수용과 관련하여 변화가 감지되고 있다. 이러한 변화가 권리확대 원동력이 될 수도 있다. 따라서 다른 인권의 변화추이도 면밀히 관찰할 필요가 있다.

Ⅳ. 성평등권: 여성에 대한 차별을 중심으로

박영자

제Ⅳ장에서는 1990년대 이후 2016년 현재까지 25년 이상에 걸친 '북한여성과 인권' 관련 제도 및 실태를 살펴보며 지속요인과 변화요인을 규명한다. 특히 북한의 취약계층 인권 중 여성의 권리를 중심으로 한 성평등권에 초점을 맞춘다. 그 이유는 북한의 다양한 인간집단 중 인구규모로 볼 때 가장 다수임에도 불구하고, 여전히 사회적 약자로 위치 지어진 여성에 초점을 맞추어 고난의 행군 이후 현재까지 북한 인권의 성격을 규명하기 위해서이다.

북한인구는 여성인구가 남성인구보다 더 많다. 그러나 북한정치는 수령제라는 국가 가부장제 하에서 남성지배가 정당화되어 있다. 북한사회는 기간 선군정치로 인해 남성은 국가를 호위하는 집단이며 여성은 그 남성성을 수호하는 집단으로 위계화되어 있다. 1990년대 경제난 이후 공식경제가 제대로 작동하지 않으면서, 북한의 민생경제는 가정을 중심으로 구성원의 생계를 책임지는 여성 주도의 장마당 경제로 지탱되고 있다. 즉, 남성부재 사회에서 여성들이 주민생계를 책임지는 구조로 작동한다. 따라서 북한의 인권을 구체적인 사람 중심으로 논할 때 그 핵심 주체는 여성이다.

이 같은 주제의식에 따른 이 장의 연구문제는 크게 두 가지이다. 하나는 지난 25년간 북한의 여성 인권 제도 및 실태의 변화 추이는 어떠한가? 또 다른 하나는 이 변화추이를 볼 때 지속요인은 무엇이며 변화요인은 무엇인가? 이 장에서는 이에 대해 답하려 한다. 평가의 주요 기준은 국제사회가 보편적으로 합의한 세계인권선언 내 여성 관련 주요 조항 및 북한이 당사국인 여성차별철폐협약이다. 1절은 차별금지와 인권을 주제로 북한의 여성인권 관련 분석과 평가에 기초가 되는 세계인권선언과 여성차별철폐협약의 주요 조항을 살펴본다. 2절에서는 북한 여성인권의 제도 및 실태 관련 역사적 추이를 주요 시기별로 구분하여 다룬다. 3절에서는 2절에서 다룬 내용에 기반하여 지속요인과 변화요인을 규명한다.

1. 차별금지와 인권

세계인권선언 제1조에서는 “모든 인간은 태어날 때부터 자유롭고, 존엄성과 권리에 있어서 평등하다. 사람은 이성과 양심을 부여받았으며 서로에게 형제의 정신으로 대하여야 한다.”라며 천부 인권 시각을 취한다. 또한 제2조 “모든 사람은 인종, 피부색, 성, 언어, 종교, 정치적 또는 그 밖의 견해, 민족적 또는 사회적 출신, 재산, 출생 또는 기타의 신분과 같은 어떠한 종류의 차별 없이, 이 선언에 규정된 모든 권리와 자유를 누릴 자격이 있다. 나아가 개인이 속한 나라나 영역이 독립국이든 신탁통치지역이든, 비자치지역이든 또는 그 밖의 다른 주권상의 제한을 받고 있는 지역이든, 그 나라나 영역의 정치적, 사법적, 국제적 지위를 근거로 차별이 행하여 져서는 아니 된다.”며 생물학적·사상적·환경적 차이 등으로 인한 어떠한 종류의 차별도 금지한다. 또한 제25조 제1항에서 “모든 사람은 의식주, 의료 및 필요한 사회복지를 포함하여 자신과 가족의 건강 및 안녕에 적합한 생활수준을 누릴 권리와, 실업, 질병, 장애, 배우자 사망, 노령 또는 기타 불가항력의 상황으로 인한 생계 결핍의 경우에 보장을 받을 권리를 가진다.”고 규정한다. 그리고 제2항에서 “모성은 특별한 보살핌과 도움을 받을 권리를 가진다. 모든 어린이는 부모의 혼인 여부에 관계없이 동일한 사회적 보호를 향유한다.”고 선언한다.

북한 당국이 2001년 가입한 국제 여성차별철폐협약은 성평등권 실현 및 여성 차별철폐에 관한 당사국의 의무에 관해 세부적으로 규정하고 있다. 제1조에서는 먼저 이 협약의 목적을 밝히기 위해 ‘여성에 대한 차별’이라 함은 정치적, 경제적, 사회적, 문화적, 시민적 또는 기타 분야에 있어서 결혼여부에 관계없이 남녀평등의 기초위에서 인권과 기본적 자유를 인식, 향유 또는 행사하는 것을 저해하거나 무효화하는 효과

또는 목적을 가지는 성에 근거한 모든 구별, 배제 또는 제한을 의미한다고 정의한다. 제2조에서 당사국은 여성에 대한 모든 형태의 차별을 규탄하고, 여성에 대한 차별을 철폐하기 위한 정책을 모든 적절한 수단을 통해 지체 없이 추진하기로 합의한다. 제3조는 당사국은 여성이 남성과 동등하게 인권과 기본적 자유를 행사하고 향유하는 것을 보장하기 위한 목적으로 모든 분야, 특히 정치적, 사회적, 경제적 및 문화적 분야에서 여성의 완전한 발전 및 진보를 확보해 줄 수 있는 입법을 포함한 모든 적절한 조치를 취하여야 한다고 규정하고 있다.

제4조 제1항은 남성과 여성 사이의 사실상의 평등을 촉진할 목적으로 당사국이 채택한 잠정적 특별조치는 본 협약에서 정의한 차별로 보지 아니하나, 그 결과 불평등한 또는 별도의 기준이 유지되어서는 결코 아니 된다고 규정하고, 기회와 대우의 평등이라는 목적이 달성되었을 때 이러한 조치는 중지되어야 함을 명시하고 있다. 제2항은 당사국이 모성을 보호할 목적으로 본 협약에 수록된 제 조치를 포함한 특별조치를 채택하는 것은 차별적인 것으로 보아서는 아니 된다고 규정하고 있다. 제5조는 당사국이 적절한 조치를 취할 것을 정하고 있는데, 구체적으로는 (가) 일방의 성이 열등 또는 우수하다는 관념 또는 남성과 여성의 고정적 역할에 근거한 편견, 관습 및 기타 모든 관행을 없앨 목적으로, 남성과 여성의 사회적 및 문화적 행동양식을 수정할 것, (나) 사회적 기능의 하나로서의 모성에 대한 적절한 이해와 자녀의 양육과 발전에 있어서 남녀의 공동책임에 대한 인식이 가정교육에 포함되도록 확보하되, 모든 경우에 있어서 자녀의 이익이 최우선적으로 고려되도록 할 것이 이에 포함된다. 제6조 당사국은 여성에 대한 모든 형태의 인신매매 및 매춘에 의한 착취를 금지하기 위하여 입법을 포함한 모든 적절한 조치를 취하여야 한다고 정하고 있다.

여성차별철폐협약 〈제2부〉는 제7조 내지 제9조로 구성되어 있는데

주요 내용은 다음과 같다. 제7조는 당사국은 국가의 정치적 및 공적생활에서 여성에 대한 차별을 철폐하기 위하여 모든 적절한 조치를 취하여야 한다고 규정한다. 제8조는 당사국은 여성이 남성과 동등한 조건으로 또한 아무런 차별 없이, 국제적 수준에서 그들 정부를 대표하며 국제기구의 업무에 참여할 기회를 확보하기 위한 모든 적절한 조치를 취하여야 한다고 규정한다. 제9조 제1항에서는 당사국은 여성이 국적을 취득, 변경 또는 보유함에 있어 남성과 동등한 권리를 부여해야 한다고 정하고 있다. 제2항에서 당사국은 자녀의 국적에 관하여 남성과 동등한 권리를 여성에게 부여하여야 한다고 정하고 있는데 북한은 지난 2015년 11월 동 조항에 대한 유보 철회 의사를 밝혔다.[254]

〈제3부〉는 제10조 내지 제14조로 구성되어 있다. 제10조는 당사국은 교육분야에서 여성에게 남성과 동등한 권리를 확보하기 위하여 모든 적절한 조치를 취하여야 한다고 정하고 있다. 제11조 제1항은 당사국은 고용분야에서 남녀 평등의 기초위에 동일한 권리 실현을 위해 모든 조치를 취하여야 한다고 정하고, 제2항은 당사국은 결혼 또는 모성을 이유로 한 여성에 대한 차별을 방지하며 여성의 근로에 대한 유효한 권리를 확보하기 위하여 적절한 조치를 취하여야 한다고 명시한다. 제12조 제1항은 당사국은 남녀 평등의 기초 위에 가족계획에 관련된 것을 포함한 보건사업의 혜택을 확보하기 위하여 보건분야에서의 여성에 대한 차별을 철폐하기 위한 모든 적절한 조치를 취하여야 한다고 규정하고 있다. 제13조는 당사국은 경제적, 사회적 생활의 다른 영역에 있어 남녀 평등의 기초위에 동일한 권리 실현을 위한 조치를 취하여야 한다고 정하고 있다. 한편 제14조 제1항 당사국은 시골여성이 직면하고 있는 특수한 문제와 화폐로 표시되지 않는 경제 부문에서

254) UN Doc. CEDAW/C/PRK/2-4 (2016), para 7.

의 노동을 포함하여 시골여성이 가족의 경제적 생존을 위하여 수행하는 중요한 역할을 고려하여야 하며, 시골여성에게 본 협약의 제 조항 적용을 확보하도록 모든 적절한 조치를 취하여야 한다고 정하고 있다.

〈제4부〉는 제15조와 제16조로 구성되어 있다. 제15조 제1항은 당사국은 여성에 대하여 법앞에서의 남성과의 평등을 부여하여야 함을 명시하고, 제2항은 당사국은 민사문제에 있어서, 여성에게 남성과 동등한 법적능력 및 동능력을 행사할 동일한 기회를 부여하여야 함을 정하고 있다. 특히, 당사국은 계약을 체결하고 재산을 관리할 동등권을 여성에게 부여하여야 하며 법원과 법정의 절차상 모든 단계에서 여성을 동등히 취급하여야 한다. 제16조 제1항은 당사국은 혼인과 가족관계에 관한 모든 문제에 있어 여성에 대한 차별을 철폐하기 위한 모든 적절한 조치를 취하여야 함을 정하고 있다. 제2항은 아동의 약혼과 혼인은 아무런 법적효과가 없으며 혼인을 위한 최저 연령을 정하고 공공등기소에 혼인등록을 의무화하기 위하여 입법을 포함한 모든 필요한 조치를 취하여야 한다는 당사국의 의무를 정하고 있다.

2. 제도 및 실태변화

가. 1990년대: 가족법 제정을 통한 젠더 규율 강화

(1) 제도

북한의 정권 수립시기 남녀 평등 제도는 혁신적이라고 평가받을 만했다. 그러나 한국전쟁의 경험, 1967년 유일지배체제 수립, 그리고 1970년대 주체사상에 기반한 수령제를 중심으로 한 국가 가부장제가 전 사회에 제도화되었다. 이어 1980년대 민족주의 강화 및 전통문화

복원 사업과 함께 수령이 주었다는 사회정치적 생명이 부모님이 주신 육체적 생명보다 더 중요하다는 논리인 '사회정치적 생명체'론을 제기했다. 이와 함께 양성 불평등한 관습이 강화되었다. 이렇듯 북한은 체제 특성상 정치적 성격에 따른 제도변화 특성을 보였다. 세부적 법제도를 살펴보자.

1946년 북한은 헌법 제정에 앞선 '남녀평등권 법령' 제정을 통해 '여성은 국가, 정치, 경제, 사회, 문화 생활의 모든 부분에서 남자와 동등하다'며 여성의 정치사회적 권리 및 남녀평등권을 제기하였다. 그리고 1948년 9월 8일 헌법 제정 시 제2장 '공민의 기본적 권리 및 의무'와 관련하여 제11조에서 성별 및 나이 등에 관계없이 일반적인 평등권을 누리게 됨을 선언하였다. 또한 '국가는 모성 및 유아를 특별히 보호한다'고 규정하며 '남녀평등의 원칙'과 함께 '어린이와 어머니에 대한 특별보호의 원칙'을 표방한다. 그리고 제17조에서는 사회보험제에 의한 의료상 방조와 물질적 보호를 규정하였다.

그러나 북한 주민 수백만 명이 사상(死傷)당한 한국전쟁 이후 북한정권이 집단주의적 군사체제를 강화하면서 국가 수립 초기 남녀평등 정책은 약화된다. 그리고 1960년대 군사-경제 병진노선에 따른 군사주의 국가발전 노선 및 김일성의 유일지배체제가 수립되면서 남녀평등 정책은 점차 사문화되기 시작한다. 그럼에도 불구하고 1948년 헌법이 '어린이와 어머니에 대한 특별보호의 원칙'을 추상적인 수준에서 규정한 것에 비하여, 72년 헌법 제62조 제2항에서는 "국가는 산전산후 휴가의 보장, 여러 어린이를 가진 어머니들을 위한 로동시간의 단축, 산원, 탁아소 및 유치원 방의 확장, 그 밖의 시책을 통하여 어머니들과 어린이들을 특별히 보호한다."고 규정하는 등 사회복지 제도 구축 차원에서 세부적 모성보호 정책이 제시되었다. 이어 북한의 남녀평등 제도가 후퇴하게 된 결정적 시기는 1970년대 중반 이후이다.[255]

1970년대 중반 이후 북한사회에 수령제와 주체사상을 핵심으로 하는 위계적 통치체제가 시스템화되었다. 또한 각종 우상화 사업 및 계획경제의 모순이 외현화되면서 경제위기 징후가 드러나기 시작하였다. 공장 가동률이 낮아지면서 먼저 기혼여성들을 가정으로 돌려보내기 시작하였다. 그리고 1980년대 사회주의권의 붕괴 상황과 맞물려 북한의 경제위기가 현실화되면서 기혼여성들을 중심으로 한 가내작업반 제도를 활성화한다. 즉, 1984년 김정일이 제기한 〈8·3인민소비품생산운동〉이다. 이 시기부터 비공식 경제영역을 중심으로 기혼 여성들의 노동이 독려되었다. 그리고 1989년 고르바쵸프의 개혁·개방 정책이 전면화 되며 동독의 민주화와 서독체제로의 통일, 소련과 동유럽 지역에 확산된 자유화 물결이 냉전의 종식을 선언하게 한다. 이러한 사회주의권의 자유화 및 민주화 흐름과 달리 북한은 '우리식 사회주의'를 기치로 폐쇄체제를 강화한다. 그리고 경제위기가 폭발한다.[256]

이 시기 북한은 1990년 최초로 가족법을 제정하며 갈수록 어려워지는 경제난과 집단생활 이완에 대처할 수 있도록 법제도적 정비를 시작했다. 북한의 가족법은 1990년 처음 제정되었고, 1993년 9월 수정보충되었다.[257] 핵심 목적 중 하나는 사회주의 국가에서 국민을 부양해야 하는 국가 책임을 가족과 모성으로 이전시키려는 것이다. 이는 여성의 돌봄과 헌신성 강화 정책과 연계되어 있다. 관련하여 가족법의 주요 조항과 그 목적을 정리하면 다음 〈표 Ⅳ-1〉과 같다.[258]

---

255) 역사적 제도와 실태 변화는 박영자, 『북한의 근대화 과정과 여성의 역할: 1945~1980년대』 (성균관대학교 정치학 박사학위논문, 2004), pp. 101~115 참조.

256) 박영자, "선군시대 북한여성의 섹슈얼러티(Sexuality) 연구: 군사주의 국가권력의 성(性) 정체성 구성을 중심으로," 『통일정책연구』, 15권 2호 (서울: 통일연구원, 2006), p. 144.

257) 1993년 9월 23일 최고인민회의 상설회의에서 〈결정 제35호〉 수정보충.

258) 박영자, "선군시대 북한여성의 섹슈얼러티(Sexuality) 연구: 군사주의 국가권력의 성(性) 정체성 구성을 중심으로," pp. 144~145 주요 내용을 표로 재구성.

표 Ⅳ-1 북한 가족법의 주요 조항 및 목적

주요 조항	목적
〈제1장 가족법의 기본 편〉 - 제1조 '조선민주주의인민공화국 가족법'은 사회주의적 결혼, 가족제도를 공고 발전시켜 온 사회를 화목하고 단합된 '사회주의 대가정'으로 되게 하는데 이바지한다. - 제3조 가정은 사회의 기층생활단위이다. 국가는 가정을 공고히 하는데 깊은 배려를 돌린다. - 제4조 인간의 존엄과 권리를 보장하는 것은 사람을 가장 귀중히 여기는 사회주의제도의 본성적 요구이다. '국가는 후견제도를 통하여 행위능력이 없는 공민의 권리와 이익을 보호한다.'	- 가정생활의 원활한 작동을 통해 사회적 갈등을 최소화하면서, 북한정권의 고유한 논리인 '국가=사회주의 대가정'론에 기여하게 하는 것이 가족법 제정의 일차적 목적 - 경제위기가 심화되면서 제4조에 국가의 후견제도가 실현되는 양상은 여성동맹, 인민반, 그리고 주체로 보면 기혼여성이 사회적 약자를 돌보도록 하는 것
〈제3장 가정 편〉 - 제30조 공민은 다른 사람의 미성인 자녀를 입양할 수 있다. 선거권을 박탈당한 자, 양자녀의 건강에 해를 줄 수 있는 질병이 있는 자, 그 밖에 양자녀를 보육 교양할 능력이 없는 자는 입양할 수 없다. - 제37조 미성인과 노동능력이 없는 자는 부양능력이 있는 가족성원이 부양한다. 부양능력이 있는 가족성원이 없을 경우에는 따로 사는 부모나 자녀, 조부모나 손자녀, 형제자매가 부양한다.	- 국가가 원하는 '돌봄과 헌신의 여성성'을 가정과 사회에 제도화 추구 - 제31조~36조까지 부부, 부모·자식, 조부모·손자녀, 형제·자매가 경제 및 육체적으로 생존능력이 없을 시 혈연가족 내에서 책임을 지도록 하는 의무를 규정한 후, 제37조에서 총괄적으로 국민에 대한 부양책임이 국가가 아닌 가족에 있음을 명시
〈제4장 후견 편〉 중 - 제40조 부모의 보살핌을 받을 수 없는 미성인과 신체상 결함으로 행위능력을 가지지 못한 자를 위하여 후견인을 정한다. - 제42조 미성인과 신체상 결함으로 행위능력을 가지지 못한 자에게 이 법 제41조에 지적된 후견인(4촌 내 혈족)이 없거나 후견인 선정에서 분쟁이 있을 경우에는 주민행정기관이 후견인을 정한다.	- 국가의 재정부족으로 후생복지를 책임질 수 없는 고아·노인·장애인 부양을 4촌 내 혈족의 의무화 - 혈족 내에서 해결할 수 없는 사회적 취약계층 보호책임을 북한사회 주민행정기관 중 최고말단기관인 인민반과 여성조직인 여맹 주도로 기혼여성이 돌보아 주도록 강제

출처: 박영자, "선군시대 북한여성의 섹슈얼리티(Sexuality) 연구: 군사주의 국가권력의 성(性) 정체성 구성을 중심으로," pp. 144~145.

그 외에 주목할 조항으로 1990년 가족법의 제20조 제2항에서 '이혼은 재판에 의해서만 할 수 있다'고 규정한다. 1946년 '남녀평등권에 대한 법령'에서는 당사자의 협의에 의한 자유이혼 제도가 명시되었었다. 그러다 한국전쟁 이후 전후복구 과정에서 가족제도 강화 및 출산촉진 정책을 실시하며 1956년 내각결정 및 사법성 규칙으로 협의이혼을

폐지하고 재판이혼만을 가능하도록 하였다. 당시 재판이혼 제도는 법률적 구속력이라기보다는 하위 국가기관의 지침 수준의 제도였다. 그러나 1990년 가족법 제정시 '재판에 의한 이혼'만을 허용하면서 상위법적인 강제력을 가지게 된다.

1990년 가족법을 통해 드러난 '국가=사회주의 대가정'이라는 북한 정권의 논리는 국수주의적 민족주의에 기초한다. 민족주의 이데올로기는 생물학적인 자웅(雌雄) 단위를 기반으로, 원초적 감정에 의해 유지되는 것처럼 보이는 가족 개념과 직접적으로 연결되어 있다. 따라서 가족을 국가공동체의 기초로 인식하며 국가도 가족과 같이 자연적이고 본래적인 조직이라고 믿게 한다.[259] 이러한 민족주의 전략은 가족을 유지하고 관리하며 가족 구성원을 생산하고 보호하는 여성역할과 그 역할의 사회적 확장을 유도한다.[260]

(2) 실태

가족법 제정 이후 이 규율을 일차적으로 준수하고 실현해야 할 북한 여성은 일상생활 속에서 가정과 사회의 생존을 보살피는 주체로 구성된다. 그러므로 소위 돌봄과 헌신의 여성성은 북한의 가정 및 사회 둘 다에서 구성되고 재구성된다. 이는 국가정책 및 조치 발표와 함께 여맹간부들의 선전과 다양한 모범을 만들어 내고 전파하면서 강화된다. 그 주요 배경은 선군정치와 1995년 전후 북한의 '고난의 행군' 시기 급격한 사상자 증대 및 이로 인한 가족해체 등 때문이다. 그러므로

259) 우에노 치즈코 저, 이선이 역, 『내셔널리즘과 젠더』 (서울: 박종철출판사, 2000), pp. 23, 47.

260) 박영자, "선군시대 북한여성의 섹슈얼러티(Sexuality) 연구: 군사주의 국가권력의 성(性) 정체성 구성을 중심으로," p. 145.

이 시기 여성의 핵심 역할은 첫째, 그 누구보다 구성원의 생존에 민감한 모성을 발휘하여 헌신적으로 일상생활을 꾸려나가는 것, 둘째, 김일성에 이어 새로이 절대권력자가 된 김정일에게 대를 이은 충성, 셋째, 사회적 선군(先君)문화를 제도화하기 위한 '군사중시 문화형성'과 '인민군대 지원'이다.[261]

남녀평등권법령 발포 50돌을 기념하여 1996년 7월 30일 개최된 중앙보고회에 따르면, 여성들은 "아들딸을 장군님(김정일)에게 충성하고 조국과 인민에게 충실하며 건전한 정신도덕적 품성을 지닌 혁명의 믿음직한 교대자로 키우는데 모든 정성 다 바쳐야"하며, 군사중시 및 인민군대에 대한 적극적 원호를 생활화해야 했다.[262] 이 시기 주목할 점으로 1998년 북한의 〈전국어머니대회〉가 37년 만에 개최된 것이다. 전국어머니대회는 김일성 권력이 정점에 달했던 1961년 말 개최되었다. 그 성격과 목적은 전체주의적 국가성 강화 정책의 일환으로 북한체제를 '사회주의 대가정'으로 구성하는 것이다.

제2차 전국어머니대회 개최 전야인 1998년 9월 28일 노동신문 사설에서는 이 대회가 여성문제 해결과 보육교양 관련 당정책의 정당성 및 생활력을 드러내는 계기가 되어야 한다고 밝힌다. 그리고 대회 취지는 "장군님 령도 따라 주체혁명 위업을 완성해나가는 새로운 요구에 맞게 어머니들의 역할을 높이기 위한 문제들을 토의하기 위해서"라고 한다. 사설에서 밝힌 당시 북한여성의 핵심적인 역할은 ① 김일성 유훈 관철, ② 김정일 지도에 충실하게 생활하는 충신으로 살 것, ③ '수령결사옹위' 모델이 되는 김정숙[263] 따라배우기, ④ 다자녀 출산으로 당과

---

261) 위의 글, pp. 145~146.

262) 『로동신문』, 1996.7.30.

263) 김정숙은 김정일의 생모로 김일성, 김정일과 함께 북한에서 선전한 백두산 3대장군 중 한 명이다. 그리고 김일성의 어머니 강반석과 함께 북한 여성의 지표이자 모델상이다. 구체적 내용은 박영자, "강반석과 김정숙을 본받아," 『한국현대 생활문화사:

수령을 지키는 충성둥이 또는 효자둥이로 양육할 것, ⑤ 강성대국건설을 위한 여성노력자로서 특히 농업 및 경공업에서 성과창출, ⑥ 고아 및 부양가족 없는 노인들을 친혈육처럼 돌보는 미풍 발휘 등이다.[264]

이 대회에서는 먼저 1995~1997년 고난의 행군시기 가정을 중심으로 인민의 생존을 위해 헌신했던 어머니들을 높게 평가하며, "조국의 미래는 그 시대 어머니들에게 크게 달려있다. 어머니들이 자기 자식들을 어떻게 키우는가에 따라 민족의 흥망, 조국의 운명, 혁명의 성패가 결정된다."며 헌신적 모성을 강조한다.[265] 대회는 여맹위원장(천연옥)의 보고 및 여성영웅으로 칭송받는 토론자 소개로 시작되었다. 그리고 이 대회에서 노동당 중앙위원회는 여성과 어머니들은 가정의 꽃이자 나라의 꽃이라며, 여성들이 집단주의에 기초해 화목한 가정을 만들고 사회집단의 단결을 도모하는 데 앞장서야함을 강조한다.[266] 또한 대회장에는 이 대회의 목적을 집약하는 "녀성들은 김일성조선을 사회주의 강성대국으로 일떠세우는데 적극 이바지하자!", "후대들을 위대한 김정일 장군님을 결사옹위하는 참된 충신으로 키우자!"라는 구호들이 나붙었다.[267]

나. 2000년대: 국제 여성차별철폐협약 가입과 변화 시도

(1) 제도

1990년대 경제위기 이후 북한이 국제기구에 원조를 요청하고 상당

1970년대』(파주: 창비, 2016), pp. 247~272 참조.

264) 사설, "제2차 전국어머니대회를 열렬히 축하한다," 『로동신문』, 1998.9.28.

265) 위의 신문.

266) 『로동신문』, 1998.9.29.

267) 위의 신문.

한 규모의 대외원조가 이루어지면서 북한도 국제규범에 조응해야 하는 상황에 직면했다. 북한은 2001년 2월 27일 여성차별철폐협약에 가입했다. 이 시기 북한은 내부적으로는 선군정치에 치중하면서도 국제적으로는 체제수호를 위해 외풍을 막아내는 정책을 취하였다. 따라서 외풍으로부터 체제를 지키기 위해 국제인권레짐에 대해 협조적인 태도를 보였다. 대표적으로 여성차별철폐협약과 아동권리협약 가입에 따라 협약 이행과 관련한 국가보고서를 제출하고 심의 과정에 대표단을 파견하는 등 전 시대에 비해 적극적으로 협력하며 국제사회의 흐름에 동조하는 모양새를 취하였다.

2002년 9월 11일 북한이 유엔 여성차별철폐위원회에 제출한 최초 보고서에 따르면, 북한 헌법의 남녀평등 원칙에 기초하여 여성차별에 대한 관점을 다음과 같이 제시한다. 첫째, 혼인여부에 따른 불평등, 둘째, 정치·경제·사회 또는 공적·사적 생활에서의 불평등, 셋째, 여성 불평등에 대한 의도적 또는 부주의로 인한 동의나 허용, 넷째, 불평등은 여성과 남성 간의 차등대우를 의미하며, 구별·배제·제한·무시·폭력 등을 포함한다.[268] 또한 협약은 국내법과 동등한 지위를 가지며 만약 협약이 국내법과 충돌할 경우(유보조항 제외), 1998년 제정된 조약법 제17조에 따라 협약이 우선한다고 여성차별철폐협약의 지위를 규정한다.[269] 북한은 협약 이행을 위한 기구로 국가조정위원회를 2001년 9월 설립했으며, 국가조정위원회는 최고인민회의 간부회와 내각 그리고 교육성, 보건성, 외무성, 검찰, 중앙재판소 등의 관리들로 구성되며 협약의 홍보와 이행 감독, 이행보고서 작성 등을 담당한다고 보고하였다.[270] 한편 1절에서 다룬 여성차별철폐협약의 제2조와 제9조는 '국내법 우선

[268] UN Doc. CEDAW/C/PRK/1 (2002), paras 65~68.
[269] *Ibid.*, para 78.
[270] *Ibid.*, para 79.

주의' 등을 내세우며 유보하였다.

관련하여 유엔 여성차별철폐위원회는 2005년 7월, 북한의 최초보고서(2002.9) 심의 후 긍정적 측면 및 주요 우려·권고 사항을 제시했다. 먼저 4가지 긍정적 측면은 다음과 같다. 첫째, 남녀평등 실현에 대한 정치적 의지를 보여준 1946년 북조선 남녀평등권에 관한 법령 제정을 높이 평가한다. 둘째, 2001년 9월 여성차별철폐협약의 이행을 위한 국가조정위원회의 설립을 환영한다. 셋째, 11년제 보통무상의무교육의 수립으로 특히 여성이 혜택을 입고 있으며 완전한 문맹퇴치를 이룬 것을 높게 평가한다. 넷째, 탁아소, 유치원, 아동병원, 직장 내 조리시설 및 수유시간과 같은 지원 서비스와 특정 관리직의 여성고용 증가를 위한 한시적 특별조치들을 환영한다.[271]

주요 우려·권고 사항은 총 25개로 그 중 핵심 내용은 다음과 같다.[272] ① 협약 제2조와 제9조에 대한 유보 철회 권고, ② 국내법과 충돌시 협약의 지위 명확화, ③ 여성차별에 대한 명시적 정의 부재 및 여성차별 관련 인식수준을 높이는 캠페인 필요(특히 입법부와 사법부를 대상으로 하는 교육 필요), ④ 1946년 남녀평등법을 협약 규정에 합치하도록 개정할 것, ⑤ 차별적 법규정, 특히 최저혼인연령에 여성 17세와 남성 18세 규정, 자녀 국적법(제7조) 문제 등 남녀불평등을 지속시킬 수 있는 법제들에 대한 우려 및 법률개혁 권고, ⑥ 인민위원회 내에서 여성의 적절한 대표성 보장 및 여성 권리침해와 차별에 대한 구제절차 마련이다. ⑦ 가정 내 의무로 여성의 사회생활 시간이 부족하여 여성들이 관리직을 선택하지 않는 등 여성에 대한 간접적 차별에 대한 조치, ⑧ 여성의 권리신장에 기여하도록 국가조정위원회에 적절한 권력과 자원 부여

271) UN Doc. CEDAW/C/CO/1 (2005), paras 11~14.
272) *Ibid.*, paras 15~57.

요청, ⑨ 모든 영역의 입법 및 행정조치에 성 평등의 관점을 관철하기 위해 국가기관 간 상호 협력, 그리고 국가기관에 성교육 실시 촉구, ⑩ 여성차별적인 성 역할에 대한 정형화된 태도가 교육, 고용 등 다양한 영역에서 지속되고 있다는 우려 및 개선 촉구이다. ⑪ 당사국이 가정 내 폭력을 인식 못하며, 그로 인해 여성폭력 예방 및 피해자 보호조치가 없음에 대한 우려, ⑫ 이혼 처리의 문제, 즉 이혼을 신청한 부부의 화해를 장려하는 관행이 가정폭력의 피해여성에게 부정적 영향을 끼칠 수 있음을 우려 등, ⑬ 여맹(여성단체)의 역할과 기능, ⑭ 인신매매·성폭행·가정폭력·성매매 등 여성에 대한 성폭력에 대한 우려 및 개선 촉구, ⑮ 임신, 출산, 모성건강 등의 문제 등이다.

북한은 2009년 제1차 보편적정례인권검토(Universal Periodic Review, 이하 'UPR')를 위해 국가보고서를 제출했다.[273] 북한 여성의 권리와 관련 북한 당국의 핵심 주장은 다음의 세 가지이다. 첫째, 1946년 남녀평등권 법령 공표 후 성평등권을 실현하고 각종 법령에 규정하였다.[274] 둘째, 여성의 정치사회적 참여에 평등을 주장하며 그 근거로, 최고인민회의 대의원 중 여성비율이 15.6%, 노동참여율은 49%, 수천에서 수만에 달하는 의사·기사 등 여성전문가 존재를 제시한다.[275] 셋째, 모성보호를 중시한다는 인민보건정책으로, 임신여성 중 98%가 출산 시 전문가들의 도움을 받으며 산모사망률이 2006년 기준 출생아

273) 인권이사회 결의 5/1의 부속서 제15(A)항에 의거하여 북한은 "조선민주주의인민공화국(DPRK)은 인권 존중을 증진시키고 장려함에 있어서 국제적 협력을 달성하고자 하는 유엔헌장과 국가별 정례인권검토(UPR) 제도의 수립에 관한 2006년 3월 15일 유엔 총회 결의 60/251의 목적 및 원칙들에 경의를 표하며, 문서 A/HRC/6/L.24에서 제시된 국가별 정례인권검토 하의 정보 준비를 위한 일반지침에 따라 준비된 이 보고서를 제출한다."고 하였다. UN Doc. A/HRC/WG.6/6/PRK/1 (2009), para 1.

274) *Ibid.*, para 67.

275) *Ibid.*. para 68.

수 10만 명 당 96.3명이라는 보고이다.[276] 전체적으로 체제 정당성을 홍보하기 위한 내용을 중심으로 성평등성 및 여성권리 실현을 주장한다.

상호대화에 참여해 북한 국가보고서를 검토한 국가들은 북한의 건강, 교육, 성평등 분야에서의 성취를 일부 인정했다.[277] 그러나 북한 여성과 아동의 열악한 생활 실태에 대해 우려를 표했으며, 전반적으로는 북한의 평등권 실현이 다분히 형식적 법제도적 측면을 강조하고 정당화하는 데 치중되어 있다고 인식했다. 이와 같은 국제사회가 행한 북한사회의 인권실태에 대한 문제제기에 대해, 북한은 대표적으로 다음의 논리를 내세우며 국제사회가 북한인권 실태를 왜곡해 이해하고 있다고 주장한다.

먼저, 국제사회가 제기한 북한사회에서 "영양실조에 걸린 여성과 아동, 특히 여성과 아동에 대한 폭력에 관한 우려"에 대해, "북한은 1990년대 중엽부터 경제적 난관을 겪었고, 이 과정에 여성들과 어린이들을 비롯한 인민들의 건강상태가 악화되었던 것은 사실이지만, 영양식품의 공급과 합리적인 영양 관리, 적극적인 의료봉사의 제공과 같은 공화국 정부의 실천적 조치들과 노력에 의해 2000년대 초엽부터 북한 인민들의 영양상태가 많이 개선되었으며, 북한의 심각한 영양실조의 문제는 이미 지나간 일이라고 밝혔다. 아동들을 소년단, 붉은청년근위대와 같은 준군사조직들에 강제로 가입시키는 문제에 대해서, 북한 대표단은 북한 어린이들의 소년단 조직은 9살부터 13살까지의 유년기 어린이들이 학교 행정 조직의 방조 밑에 수학여행과 견학, 실습을 비롯한 과외활동을 조직하고 운영하는 자율 조직이라고 설명하였다. 이런 것을 두고 북한 어린이들을 어린 시기부터 준군사조직에 강제징집해서 훈련하고

276) *Ibid.*. para 69.

277) UN Doc. A/HRC/13/13 (2010), para 17.

있다는 것은 심히 왜곡된 논평이라고 북한 대표단은 언급하였다."[278]

다음으로, 국제사회가 제기한 북한의 여성 인신매매 관련 문제에 대해 "여성인신매매 방지 및 처벌이라는 국제적 노력을 환영"한다고 전제한 후, "북한에서도 그러한 일이 일어나지 않도록 각별한 관심을 돌리고 있고, 금전이득을 추구하는 외부 세력들과 연결되는 경우에 여성인신매매의 현상이 있을 수 있으며, 북한은 이에 대해서 매우 각성을 높이고 있고 사소한 시도에 대해서도 적발, 대책하는 사업을 적극적으로 진행하고 있다."라고 하였다.[279]

그럼에도 불구하고 북한은 2009년 12월 북한에 대한 제1차 UPR에서 참가국이 제시한 167개의 권고사항에 대하여, 50개의 권고사항이 북한의 현실을 심각하게 왜곡하고 북한을 비방하였다는 이유를 들어 이들 권고사항을 현장에서 거부하였다. 그리고 인권분야에 대한 의무를 다하고 UPR 제도를 존중하는 관점에서 실무그룹보고서에 포함되어 있는 권고사항을 신중히 고려하였고 관련 국가 기관·단체들과 폭넓은 협의를 하였다고 주장한다. 그 협의 결과로 117개의 권고사항 중 81개를 수용, 6개를 부분 수용, 15개를 주목, 15개를 거부하였다는 논지이다. 또한 북한은 향후에도 지속적으로 UPR 제도를 중시하고 국제인권분야에 대한 약속을 충실하게 이행해 나갈 것이라고 하였다.[280]

당시 북한이 '받아들이지 않는 권고사항' 15개 중 성평등권과 관련해서 주목할 사항은 2가지이다. 하나는 "시민적·정치적 권리위원회, 경제적·사회적·문화적 권리위원회, 아동권리위원회의 권고사항에 대한 응답으로서, 특히 개인의 이동의 자유에 관한 권리와 관련한 북한정부의

---

278) *Ibid.*, para 82.

279) *Ibid.*, para 87.

280) 제1기 국가별 정례인권검토의 권고사항에 대한 북한의 입장, 국가인권위원회, 『제2기 국가별 인권상황 정기검토(UPR)에 대한 북한의 국가인권보고서 등 관련 자료집』(서울: 국가인권위원회, 2014), p. 31.

국제적 의무와 조화될 수 있도록 북한 형법 및 이민법을 재검토할 것(멕시코)", 또 다른 하나는 "여성폭력특별보고관과 고문특별보고관이 북한을 방문하여 더욱 광범위한 권고사항을 제공할 수 있도록 이들을 초청할 것(미국)"이다.[281] 북한 당국은 이 권고사항을 받아들이지 않으며 북한체제에서의 인권문제 특수성이 우선함을 그 근거로 한다.

이는 북한의 취약계층 생활실태 및 북한정권의 개선의지를 평가할 수 있는 준거점으로 볼 수 있다. 북한 당국이 국제사회로부터 체제를 지켜내기 위해 국제인권기구와의 교류를 하였으나, '개인의 이동 자유'와 같은 주민통제의 근간이 되는 제도 개혁이나 이와 관련한 법제도적 개혁은 실시하지 않았다. 특히 국제인권기구가 북한 사회 내부로 들어가 조사하는 것에 대해서는 받아들이지 않았다. 그럼에도 불구하고 전체적으로 2000년대 북한의 시장화와 대북원조에 힘입어 북한주민의 영양실조가 개선되었다. 또한 여성인신매매 문제도 고난의 행군 시기에 비해 상당히 완화된 것으로 평가된다. 그러나 북한체제의 근간인 집단생활, 조직동원 통제 등은 여전히 지속되었다.

북한 내부의 제도적 정비를 살펴보면, 국제적인 북한 내 성평등권 협약준수 요구 및 여성 인권개선 요구, 그리고 북한 내부 사회변화에 따라 2000년대 각종 법제도가 개정되었다. 여성차별 철폐 및 남녀평등 관련하여서는 2002년 상속법 제정 및 2004년 가족법 개정 중 관련 조항이 있다.

먼저 기존 가족법과 분리하여 제정한 2002년 북한 상속법 제56조에 "재판기관은 상속시키는 자와 동거하면서 부양하였거나 또는 부양받았거나 그와 밀접한 관계에 있었던 자의 신청에 따라 상당한 근거가 있을 경우 상속재산을 나누어 줄 수 있다."라는 조항을 신설하였다.

281) 위의 책, p. 35.

이는 사실혼 관계에 있는 배우자에 대한 재산분배 가능성을 명시한 것이다.

그리고 2004년 12월 7일 가족법을 개정(2차)하여 "이혼판결은 확정된 때부터 3개월까지 효력을 가진다."라는 규정을 신설하였다(동법 제20조 제3항). 이 조항은 대부분의 여성에게 불리하게 작용하는 이혼법률 관련하여 이전보다는 법적인 안정성을 부가한 조치로 볼 수 있다. 그리고 부양 순위를 설정한 2007년 가족법 개정이나 금혼범위 문구를 정리한 2009년 가족법 개정은 북한 당국이 그간 개인적인 일로 치부하며 노력을 기울이지 않은 가정 내부의 문제를 정비하려했다는 점에서 긍정적으로 평가할 만하다.

(2) 실태

북한 당국이 여성차별철폐협약에 가입하며 국제사회의 인권 요구에 부응하는 듯한 모양새를 취하고 상속법 제정이나 가족법 개정 등을 추진했으나, 앞선 국제인권 기구의 평가에서 자세히 살펴보았듯이 그 실태는 상당히 열악하다. 또한 국제사회에서 '친북-반미 진영'을 구축하기 위해 국제사회 인권기구들과 교류하면서 인권을 국제정치적 수단으로 활용하기도 하였다. 무엇보다 정치적 고려에 의한 대응이나 내부체제를 안정시키기 위해 국제사회 흐름에 조응하는 모습을 보였음에도 불구하고, 실상은 여전히 국가 가부장제가 구현되었다.

세부적으로 그 실태를 살펴보자.[282] 먼저 2003년 3월 8일 노동신문 사설에서는 "선군시대 조선녀성의 혁명적 기개를 힘 있게 떨치자"라는

282) 『로동신문』 2003~2004년 여성 관련 기사에 근거함. 박영자, "선군시대 북한여성의 섹슈얼러티(Sexuality) 연구: 군사주의 국가권력의 성(性) 정체성 구성을 중심으로," pp. 137~138에서 재인용.

제목 하에, 3·8 국제부녀절 93돌을 기념하여 다음과 같은 여성 역할 담론을 제기하고 내부결속을 강조한다.

> "모든 녀성들은 경애하는 김정일 동지께서 이끄시는 주체혁명의 새 시대, 위대한 선군시대에 사는 영광과 긍지를 가슴깊이 간직하고 강성대국건설을 위한 오늘의 장엄한 투쟁에서 조선녀성의 혁명적 기개를 다시 한번 온 세상에 떨쳐야 한다. 녀성들은 무엇보다도 경애하는 장군님에 대한 절대적인 숭배심을 간직하고 장군님을 결사옹위하여야 한다. 경애하는 김정일 동지는 우리 조국과 민족의 운명이시다. 위대한 장군님의 위업을 받들고 장군님을 결사옹위하는데 조선녀성운동의 최대의 사명이 있다. 녀성들은 경애하는 장군님의 위대성을 심장깊이 체득하고 장군님밖에는 그 누구도 모른다는 확고한 관점과 립장을 가지며 언제나 장군님을 깨끗한 량심과 순결한 도덕의리로 받들어 모셔야 한다…우리 당의 선군정치는 군대를 혁명의 기둥으로 내세우는 정치이며 나라의 군력을 강화하기 위한 투쟁에 모든 것을 다 바치는 것은 선군시대 녀성들의 숭고한 의무이다. 위대한 장군님께서 키워 주신 무적필승의 백두산 혁명강군이 있기에 우리 녀성들의 오늘의 행복한 사회주의생활이 있고 희망찬 미래가 있다."[283]

북미갈등이 고조되던 2004년 3·8국제부녀절 94돌 기념 중앙보고회에서는 "모든 녀성들이 항일의 녀성영웅 김정숙동지께서 보여주신 숭고한 풍모를 따라 배워 경애하는 장군님을 걸음걸음 따르고 그 어떤 역경 속에서도 혁명의 수뇌부와 끝까지 생사운명을 같이하는 선군혁명동지가 되며 우리의 혁명대오를 수령결사옹위의 결정체로 만드는데 이바지"할 것이 강조된다.[284] 이어 조선노동당 창당 60년을 맞이한 2005년 10월 북한의 여성잡지 조선여성에 실린 "붉은기를 높이 들고 당을 따라 60년"이란 제목의 사설을 통해 북한여성들에게 수령 결사옹

283) 사설, "선군시대 조선녀성의 혁명적 기개를 힘 있게 떨치자," 『로동신문』, 2003.3.8.
284) 『로동신문』, 2004.3.8.

위와 선군시대의 요구대로 살 것을 요구한다.[285]

그리고 북한은 2005년 제3차 전국어머니대회를 개최한다. 대회형식 및 주요내용은 제2차 어머니대회와 유사하나 강도가 훨씬 강화되었다. 그 배경으로 북한이 2002년《7·1경제관리개선조치》및 2003년《종합시장제》를 실시하고, 이와 함께 북한사회의 시장화가 가속되면서, 소위 "비사회주의현상" 만연과 함께 사회이탈 및 가족해체 현상이 급증하였다. 또한 2004년 이후 미국의 대북압박이 심화되고 해외원조도 감소하였을 뿐 아니라, 북한이 핵·미사일 개발을 본격화하면서, 북미관계의 긴장 정도가 높아졌다. 이 상황에서 개최된 제3차 전국어머니대회는 전(全) 사회를 '병영체제'로, 전 가정을 '군인가정'으로 제도화하려는 맥락에서 이루어졌다. 온 사회를 선군시대 군대와 유사한 병영체제로 조직하려는 의도이다.[286]

따라서 아들과 딸을 막론하고 북한의 가정 내 성장기 자녀들에게 군(軍) 입대가 독려된다. 고등중학생 이상의 청년기 자녀가 딸만 있는 가정에서도, 어머니들에게 군대에 딸을 입대시켜 군인가정을 구성하게 하는 강제가 이루어진다. 이는 과거와 달리 제3차 전국어머니대회에 부가된 여성의 임무이다.[287] 따라서 여성들이 앞장서서 딸이나 자매의 군입대를 독려하는 사례들이 '군인가정화의 모범'으로 칭송 및 선전된다.[288]

---

285) 『조선녀성』, 2005년 10월호, p. 30.

286) 박영자, "선군시대 북한여성의 섹슈얼러티(Sexuality) 연구: 군사주의 국가권력의 성(性) 정체성 구성을 중심으로," pp. 150~151.

287) 위의 글, p. 151.

288) 이 대회에서 그 모범이 되는 어머니와 선전원들은 다음과 같은 결의와 칭송으로 북한사회의 군인가정화를 독려하였다. "경애하는 장군님은 우리 가정, 아니 온 나라 전체 인민의 보호자, 운명과 미래도 다 맡아주는 진정한 어버이이십니다. 나는 이 진정한 어버이 품을 지키기 위해 우리 자식들도 아이를 많이 낳아 훌륭히 키우도록 함으로써 경애하는 김정일 장군님을 대를 이어 총대로 결사옹위 해나가겠습니다… 선군령장 김정일동지 있기에 이 나라 평범한 녀성들도 자기 가정의 행복보다 군사

이 시기 북한여성에게는, "선군정치와 자주국방의 힘의 강화, 이것만이 우리 조국, 우리 민족이 살 길이며 희세의 선군령장이신 경애하는 김정일 장군님의 령도를 대를 이어 영원히 받들어나가는 길"이 강조된다.[289] 그리고 중하층 여성들에게 생계를 중심으로 가족의 일상생활을 책임지는 역할은 고착화되었다. 이러한 역할을 모범적으로 수행한 대표 모델은 김정일의 어머니, 김정숙이다. 북한문헌은 김정숙에 대해 체제수립 시기 "군사정치 간부 학생들을 위대한 수령에 대한 무한한 충실성으로 교양하는데 가장 큰 힘"을 돌려, 선군시대 여성의 역할 모델을 제시해주었다고 평가한다. 특히 김정숙의 항일투쟁사는 이 시기 북한여성들의 반미투쟁사에 역할 모델로 교육·선전된다.[290] 이와 함께 여맹 주도로 여성들이 앞장서 꽃제비, 장애자, 노인, 고아 등 사회적 약자를 돌봐야 했다. 이를 '가정=사회=군대=국가의 병영 일체화 정책'의 일환으로 이해할 수 있다.

이 시기 북한의 성범죄가 북한사회 내부에서도 문제로 드러난다. 2009년 북한의 인민보안성이 최초로 발행한 도서 『법투쟁부문 일군들을 위한 참고서』에 적시된 성범죄 및 여성차별 관련 다양한 정황 및 그에 대한 북한 당국의 처벌 규칙(해답) 등을 통해 드러난, 북한 여성차별 실태의 주요 양상 및 특징을 정리해 보면 다음과 같다.[291]

를 첫 자리에 놓고 애국의 한길, 충성의 한길을 힘차게 걸어가고 있다." 그리고 딸을 군대에 보낸 가정은 《선군시대 총대가정》으로 평가되었다. 『조선녀성』, 2006년 2월호, p. 27.

289) 『조선녀성』, 2006년 4월호, p. 12.

290) 위의 책, p. 15; 박영자, "선군시대 북한여성의 섹슈얼러티(Sexuality) 연구: 군사주의 국가권력의 성(性) 정체성 구성을 중심으로," p. 152.

291) 이 책은 인민보안기관안의 법투쟁부분 일군들의 법지식을 높이는 데 도움을 주기 위하여 법의 준수, 집행과 관련한 형법과 형사소송법, 민법, 가족법, 상속법의 해석 적용에서 제기되는 정황들과 해답, 법과 관련한 일화 및 상식들로 편집되었다. 800여 쪽에 달하는 이 책에서 예시하고 있는 수많은 정황들은 북한의 인민보안사업과정에 실재한 사건 및 사정들과 있을 수 있는 정황들에 기초하여 해답을 주는 방법으

첫째, 성폭행을 제대로 처벌하지 않는 북한 경찰기관, 둘째, 여성 노동 착취, 특히 기혼여성 노동에 대한 사회적 저평가로 인해 그에 대한 대가를 제대로 지불하지 않는 실태, 셋째, 법규정에만 있는 국가양육 및 직장여성 육아의 고난이다. 북한의 남녀평등법 및 국제인권기구에 제출한 북한의 보고서에는 양육에 대한 국가 책임과 모성보호가 명시되어 있으나, 실제 직장여성들의 양육은 온전히 여성의 책임이며 그 마저 각종 규제의 눈치를 봐야 하는 상황이다.

넷째, 생존을 위한 여성들의 유산 및 생명권 등 인권개념의 부재이다. 북한 당국은 낙태를 영리적 목적으로 인한 불법 의료사건으로 다루고 있다. 그러나 그 실태를 보면 경제난과 함께 국가의 부양시스템이 작동하지 않는 상황에서 여성들이 자신의 건강을 해쳐가며 저렴하고 위험한 방식으로 낙태할 수밖에 없는 실태를 드러내 준다.

다섯째, 직장 내 만연한 성범죄 및 직위 서열을 이용한 성범죄이다. 다양한 범죄 정황에서 북한 직장 내 만연한 성범죄 실태가 드러난다. 또한 그 처벌의 모호함 및 남성중심성을 확인할 수 있다. 그리고 북한 기업소 내 위계관계 속에서 발생하는 연쇄적인 성폭력 실태를 확인하게 한다. 특히 남성 상사나 간부들이 업무 불이익을 협박하며 여성에게 자행하는 성범죄 실태를 드러낸다. 주목할 점은 직장 내 남성 권위 및 그 후과에 대한 두려움으로부터 이루어진 강간을 '화간'으로 규정짓는 반인권적 처벌 실태이다.

여섯째, 혼인 및 가정 관련 성범죄와 폭력이다. 먼저 정치적 목적에 따라 여성 및 혼인을 이용하는 남성 문화 및 북한 남성들의 결혼 상대자

로 서술함으로써 인민보안기관안의 법투쟁부문 일군들의 사업과 실무수준을 높이는 데 기여하는 것으로 발간 목적을 밝히었다. 인민보안성, 『법투쟁부문 일군들을 위한 참고서』 (평양: 인민보안성출판사, 2009), pp. 171~467에 실린 여성관련 범죄 정황들에 기반한 주요 양상 및 특징.

에 대한 성차별적 인식 실태이다. 다음으로 북한 여성들이 장마당경제를 주도하면서 광범위하게 이루어지는 상행위 및 시장화 과정에서 여성의 성 수단화와 이로 인한 가정불화 심화 등이다. 또한 가정 내에서 여성이 가정경제를 책임지는 것을 당연히 여기고 여성에게 경제생활 책임을 전가하는 사회 실태이다. 그리고 검찰기관에서 혼인 중 남성의 외도나 간음에 대해 큰 문제를 삼지 않는 사회적 분위기 및 가정범죄에 대한 남성중심적인 판결 실태이다.

그리고 가부장적 부계사회에서 여성에게 사회적 약자의 생존 책임을 전가하는 북한사회 실태이다. 마지막으로 북한에서 가정 내 폭력이 광범위하게 자행되고 있음을 알 수 있다. 그 원인 중 하나는 남편에 의한 아내나 자식에 대한 물리적 폭력을 범죄로 인식하지 않는 가부장적 사회 풍토 때문이다. 또한 북한의 시장화와 정보화 진전으로 사유재산에 대한 인식이 확장되면서 가정 내 불화와 연계되는 사례가 많은데 이와 관련된 가정 내 불화, 갈등, 폭력 등을 형사법률이 아닌 대개 민사로 처리하는 것으로 보인다.

일곱째, 국가후광 및 사회적 권위·직권을 이용한 성범죄이다. 북한 '법투쟁부문 일꾼들을 위한 지침서'에서 다루어진 관련 범죄를 보면 국가의 후광이나 군사주의 하에서 사회적 권위 및 직권을 활용한 성범죄가 확인된다. 군사주의 국가인 북한은 군과 관련한 영웅화 사업이 발전하였는데, 대표적으로 군대나 돌격대 건설 노동 중 다친 남성들을 '영예군인'으로 칭하며 특히 여맹이 앞장서서 여성들이 소위 '국가를 위해 희생한' 이들과 결혼하여 그를 보살피고 생활을 책임지도록 하는 국가주의적 여성 희생 정책의 후과로 볼 수 있다.

여덟째, 가족생계를 위한 매춘·매음, 인신매매, 무질서한 성범죄이다. 관련 정황을 보면 북한 사회에서 가족생계를 책임지는 여성들이 자신의 몸을 팔도록 강요받는 사회적 풍토를 확인할 수 있다. 또한 무역회사

부원에 의한 직업알선을 매개로 한 인신매매 실태도 확인된다. 전체적으로 여성들이 장마당 경제를 책임지는 상황에서 벌어지는 다양한 성범죄 실태를 추론할 수 있다.

아홉째, 성적 자기결정권 부재로서 동성애를 범죄로 보고 처벌한다. 기숙사 생활을 하는 두 여성의 동성애 정황에 대한 해답을 통해, 북한정권이 소위 '사회주의공동생활질서'라는 미명하게 성적 자기결정권을 형사 범죄로 취급하고 있는 실태를 확인할 수 있다.

다. 2010년 이후: 모성 및 출산정책에 갇힌 여성권리

(1) 제도

2010년에 들어서 북한은 체제 정당성 및 국제기구의 요구를 의식하여 취약계층에 대한 인권보호 관련 법제도를 정비한다. 대표적으로 여성권리보장법 및 아동권리보장법 제정이다. 특히 이중 여성권리보장법은 사회주의노동법 변화와 연동하여 지속적으로 개정하는 노력을 보였다. 그러나 전반적으로 여성권리보장법은 국제인권 기준에 부합하는 여성권리보다는 재생산 정책의 일환으로 이루어졌다. 성평등권 측면에서 이 두 법률은 여성권리 중 모성에 치중하며 부성의 역할은 제도화하지 않는 등 여성권리를 모성에 가두고 출산증대 정책에 맞추기 위한 제도로도 평가할 수 있다. 즉, 평등권 측면에서 여성차별철폐 및 모성보호 정책이라기보다는 양육 및 출산증진 정책의 일환이라는 특성이 드러난다.

북한 최고인민회의[292] 상임위원회는 2010년 12월 22일, '여성권리

292) 한국의 국회에 해당하는 국가기관.

보장법'과 '아동권리보장법'을 채택·발표한다. 북한 당국은 이 부문법 제정에 대해 '모든 분야에서 여성과 아동의 권리 및 이익을 보장하기 위한 중요한 조치'라며 그 의의를 밝힌다. 전체적으로 이 두 취약계층에 대한 부문법 제정은 북한의 여러 법제에 일부 조항들로 산재되어 있는 여성 및 아동 권리와 관련한 규정들을 단일한 법안으로 체계화했다는 측면에서 의의가 있다. 법제도적 측면에서 여성권리보장법의 주요 특징은 다음과 같이 평가된다.[293]

첫째, 여성 관련한 기존의 제도를 통합하여 제시한 법률이다. 둘째, 유엔 여성차별철폐위원회와 UPR 당시 개별국가의 권고사항을 어느 정도 반영하여 관련 조항을 신설하거나, 선행한 관련 법령을 조문화하여 국제사회의 북한인권 개선촉구 흐름을 어느 정도 의식하고 있는 것으로 보인다. 셋째, 법제도적 모순이다. 주목할 만한 점으로 국제아동권협약에는 규정되어 있지 않지만 북한의 아동권보장법에 명시된 특이 내용인 이혼에 관한 조항이다. '사법분야에서의 아동권리보장'(제5장) 중 '리혼을 막기 위한 교양'(제54조)에서 "부모는 아동의 성장과 발전을 위하여 리혼을 하지 말아야 한다."라는 규정을 신설하여 이혼자유권을 제한하는 규정을 새롭게 도입하였다.

이는 북한의 가족법에도 없는 규정으로서, 가정 안에서 아동의 보호를 강조한다면서 이혼의 자유를 극단적으로 제한하는 여성 인권침해적 규정이 된 경우이다. 이혼문제가 제기될 때 각 기관 및 재판소 등에서 아동을 위해 부부의 이혼을 통제하라는 규정은 모성이라는 이름으로 여성의 기본권을 심각하게 침해한 사례로 평가할 수 있다.

넷째, 다산(多産) 장려 및 3자녀 이상의 어린이를 가진 여성의 생활

293) 임순희·김수암·이규창, "북한의 여성권·아동권 관련 법제정 동향," 『통일정세분석』, 2011-08 (통일연구원, 2011.6.), pp. 3~5, 10~17.

보호 강화조치이다. 다섯째, 권리의 향유 주체로서 여성을 명시한 점이다. 여성권리보장법은 북한의 헌법뿐 아니라 상속법, 신소청원법, 그리고 손해보상법 등 선행 법령에 있는 '권리의 향유 주체로서 여성'을 명시하고 있다.

한편 2010년 여성권리보장법 제정의 의미를 북한 사회 내부의 맥락에서 평가해보면 다음과 같다. 첫째, 북한사회에서 가정폭력이 광범위하게 이루어지고 있는 실태 반영이다. 둘째, 가정폭력 관련 교육 또는 예방사업이 이루어지지 않고 있음을 알 수 있다. 셋째, 여성의 육아 및 자녀보호가 권리와 의무라고 명시하고 있지만, 실제 양육이 여성의 의무임을 강조하는 성격이 강하다. 넷째, 북한이 부계사회임을 보여준다. 이는 제49조 "남편이 사망하였거나 행위능력을 상실하였거나 기타 부득이한 사정으로 미성년자녀의 후견인으로 될 수 없을 경우에는, 녀성에게 자녀를 보호할 권리와 의무가 있다."라는 조항에서 알 수 있다.

다섯째, 출산장려를 위한 인구정책과의 연동이다. "녀성은 자녀를 낳거나 낳지 않을 권리가 있다."라고 하였으나, 바로 뒤에 "국가적으로 녀성이 자식을 많이 낳아 키우는 것을 장려한다.", "삼태자, 다태자를 낳아 키우는 녀성과 어린이에게는 담당의사를 두며 훌륭한 살림집과 약품, 식료품, 가정용품을 무상으로 공급하는 것 같은 특별한 배려와 혜택을 돌린다."라고 명시한다(제50조). 이는 국가적으로 여성의 다산을 장려하는 노동력 확충 정책과 연계되어 있다. 또한 자녀출산이 여성의 고유한 의무임을 강제하는 성격이 내재되어 있다. 마지막으로 이혼이 북한체제에서 법률로 규제받고 있다. 여성권리보장법은 가족법의 하위법이다. 따라서 여성의 자유로운 이혼권리를 보장되지 못한다. 법률로 규제받는 재판이혼 제도 하에서 여성의 자유권이 보장되긴 어렵다.

이 법제도와 관련하여 주목할 점이 북한 당국이 유엔의 여성차별철폐협약과 여성차별철폐위원회 권고를 법제도적으로 일부 반영한 측

면이다. 그러나 북한 당국이 국제규약에 조응하기 위한 법제도적 정비 요구를 일부 수용하였으나, 성평등권에 기반한 북한여성들의 기본권 보호는 방기하였다. 대표적으로 앞서 살펴보았듯이 여성차별철폐위원회는 가정폭력에 관한 구체적 법제 도입뿐 아니라 피해여성들이 즉각적인 구제 또는 보호를 받을 수 있고, 가해자가 기소 또는 처벌받을 수 있는 정책이나 제도 구축을 북한 당국에 권고하였다. 그러나 여성권리보장법에는 가정폭행 피해여성 구제 및 보호 규정이 없다. 또한 가해자 처벌 관련 내용도 없다. 즉, 북한사회에서 만연한 가정폭행 근절을 위한 북한 당국의 의지가 소극적임을 알 수 있다.

그럼에도 불구하고 북한 당국은 2014년 4월 28일부터 5월 9일까지 실시된 제2차 UPR을 위해 제출한 국가보고서에서, 여성과 아동의 인권보호 및 증진을 위한 여성권리보장법과 아동권리보장법을 2010년 12월 제정함으로써 취약계층의 보호를 위한 법적 토대를 강화하였음을 강조한다. 당시 북한이 제출한 국가보고서에서 밝힌 여성의 권리 관련 주요 내용은 다음과 같다.[294]

86. 여성의 권리보호증진에 관한 법이 2010년에 도입됨과 함께, 여성의 권리에 대한 대중의 관심이 더욱 높아졌으며, 이를 존중해야 한다는 사회적 분위기와 여성의 노동과 생활에 충분한 환경을 조성해야 한다는 인식이 확립되었다.
87. 2010년 12월 여성의 활발한 공적 생활을 위해서 마련된 국가의 정책에 따라, 여성의 정치적, 사회적 생활의 발전에 동기를 부여하고 이에 필요한 환경을 조성하려는 노력이 있었다. 그리고 이러한 노력은 전문대학이나 대학의 학위를 갖게 된 많은 주부들이 사회를 위해 일할 자원이 되는 결과로 이어졌다.
88. 국가정책, 법률, 규정, 그리고 차별적이지 않은 수준에서 남성의 이익보다 여성의 이익을 위하는 조항을 통해, 모든 여성들은 남성과 정치적, 경제적, 사회적 그리고 가정에서의 문제에 있어서 그것이 무엇이든지 동등한 권리를 가진다.
89. 북한의 4번째 전국 어머니 대회는 2012년 11월 16일에 개최되었는데, 이 모임에서는 아이를 여러 명 낳아 훌륭히 아이들을 길러낸 여성과 부모 없는 아이들을

294) UN Doc. A/HRC/WG.6/19/PRK/1 (2014).

돌본 여성, 그리고 사회와 집단을 위해서 모범적인 근로자의 모습을 보여준 여성에게 국가가 상을 수여하였다.

90. 어머니의 날에는 예술행사와 오락행사가 진행되었으며, 공공 연회장에서 특별한 서비스가 여성들에게 제공되고 다양한 행사를 계획함으로써 여성을 상냥하게 대우하는 사회적 분위기를 조성하였다.
91. 정부는 어머니들의 건강을 위한 특별한 관심을 기울여 일련의 조치들을 지시하였다.
92. 노동법 제66조에 따라, 일하는 어머니는 정기, 특별 휴일에 더하여 재직 기간에 관계없이 60~90일의 산전산후 휴가에 자격이 있다. 중앙, 도 부인과 병원에서 여성들은 출산에 관해 무료로 진료받을 수 있으며, 산전산후 건강관리에 대해서도 진료받을 수 있다. 가령, 평양부인병원이 문을 연 후 지난 30년동안 6,730,000명이 넘는 여성들이 현대의료기기와 모든 종류의 약을 통해 혜택을 받았으며, 세 쌍둥이와 네 쌍둥이를 포함하는710,000명에 달하는 아기들이 태어났다. 같은 기간동안 이 병원에서 무상의료서비스를 받거나 병원에서 출산을 한 외국인 여성의 수는 모두 7,000명에 해당한다.
93. 2010년에는, 숙련된 조산사의 도움을 받은 출산의 비율이 97.3%에 해당하고, 종합병원과 리 병원에서 여성들이 산전산후에 책임 있는 관리를 하고, 높은 수준의 가족계획을 한 덕분에 피임율은 70.6%에 달하였다.
94. 2012년에는, 유방암과 관련 질병에 대한 과학적인 연구와 예방 및 치료를 위해 유방암 연구소가 평양 부인병원 하에 마련되었다. 그리하여 여성들로 하여금 사회주의 보건제도의 혜택을 전적으로 누릴 수 있도록 하였다. 초기에 유방암을 발견하기 위해, 이와 같이 잘 조직된 제도가 확립되었으며 현재 전국적으로 모든 여성들이 정기적인 검사와 진료를 받고 있다.
95. 여성의 건강은 상당한 개선을 기록하였다. 출산 시 사망율은 1998년에 100,000명당 105명이였던 것에 비해, 2012년에는 68.1로 감소하였고, 이는 새천년 개발목표 중 하나인 2015년까지 출산 시 사망하는 여성의 비율을 3/4로 줄이려는 목표의 달성을 용이하게 하였다.
96. 여성의 권리보호증진에 관한 법이 2010년에 도입됨과 함께, 여성의 권리에 대한 대중의 관심이 더욱 높아졌으며, 이를 존중해야 한다는 사회적 분위기와 여성의 노동과 생활에 충분한 환경을 조성해야 한다는 인식이 확립되었다.

개별 국가들은 북한의 보고서를 검토한 후 다음과 같은 권고를 했다.[295]

---

[295] 2007년 6월 18일에 유엔 인권이사회 결의 5/1에 기초하여 설립된 국가별 인권상황정기검토(UPR)의 실무그룹은 2014년 4월 28일부터 5월 9일까지 제19차 회기를 가졌다. 북한에 대한 검토는 2014년 5월 1일 제8차 회의에서 이루어졌다. 북한의 대표 단장은 소세평 주제네바북한대표부 대사가 맡았다. UN Doc. A/HRC/27/10 (2014).

124.30 인권, 특히 여성·아동의 인권을 더욱 증진하는 구체적인 조치를 지속적으로 이행할 것 (일본);

124.31 국내법을 모든 분야에 걸친 국제인권조약들, 특히 취약집단의 인권·아동인권·여성인권·장애인인권·노인인권에 관한 조약에 따라 지속적으로 이행할 것 (태국);

124.34 아동, 여성 및 다른 취약집단의 보호와 인권을 그들이 전적으로 향유할 수 있도록 더 실용적인 조치들을 채택할 것 (쿠바);

124.35 아동인권 증진과 보호의 보장에 관한 법들의 완전한 이행을 위해 필요한 조치들을 취할 것 (시리아);

124.36 새로 채택된 법안들에 보장된 바와 같이 여성·아동인권에 대한 의식 향상을 위해 더 노력할 것 (동티모르);

124.64 아동의 권리에 관한 협약에 규정된 보고서들을 제출할 것 (노르웨이);

124.69 여성에 대한 모든 차별을 폐지하기 위해 더욱 적극적인 조치를 취할 것 (앙골라);

124.70 양성평등을 위한 방안을 신속히 이행할 것 (이스라엘);

124.71 양성평등 증진을 위한 노력을 지속할 것 (인도네시아);

124.72 여성의 공적 생활을 증진할 수 있는 추가적 사법적·행정적 방안들을 고려할 것 (벨라루스);

124.73 중앙정부 및 지역정부 요직에 여성 대의권을 보장하는 노력을 강화할 것 (노르웨이);

124.74 정책결정기관에서의 여성참여를 촉진시킬 것 (남수단);

124.75 여성에게 남성과 평등한 대우, 특히 식량권·교육권·노동권을 보장 할 것 (이탈리아);

124.76 여성인권단체들의 활동환경 개선을 위해 추가 방안을 수립 할 것 (베네수엘라);

124.100 여성 수감자에 대한 성폭력 예방체계를 신속히 수립할 것 (아일랜드);

124.105 차별과 여성에 대한 폭력에 대응할 방안을 확립할 것 (프랑스);

124.106 여성에 대한 폭력에 대응할 국법, 특히 가정성폭력과 구금시설에서의 강간에 적용될 수 있는 강간의 법적 정의를 제정할 것 (캐나다);

124.107 여성에 대한 폭력법에 의거하여 가해자를 처벌하고, 피해자 보호를 위한 방안을 마련할 것 (칠레);

124.108 강제낙태를 중단시킬 것 (캐나다);

124.109 인신매매와 여성에 대한 폭력 문제에 대응할 방안, 특히 인식증진 사업과 제도적·법적 체계를 강화할 것 (스리랑카);

124.110 인신매매, 특히 여성과 아동이 대상인 인신매매에 관련하여 법 집행관의 인권교육 및 연수를 포함한 국가적 대응 노력을 강화할 것 (이집트);

124.112 모든 상황에서의 아동 체벌 금지법을 제정 및 이행할 것 (노르웨이);

124.117 전체 인구의, 특히 여성·아동의 기본적 인권과 자유를 존중하는 태도를 갖

추기 노력하고 폭력과 모든 인권침해 행위를 가한 가해자가 처벌 받을 수 있도록 필요한 조치를 전부 취할 것 (아르헨티나);

124.122 고아들에게 더욱 편리한 주거상황을 제공할 것 (남수단);

124.154 아동·여성·노인과 같은 사회적 소외·취약집단의 자율역량 강화에 주의를 기울이며 빈곤구제사업 개발노력을 강화할 것 (스리랑카);

124.171 가장 빈곤한 지역의 아동이 도시와 같은 교육과 보건혜택들을 향유할 수 있도록 보장하는 노력을 지속할 것 (베네수엘라);

124.172 강화된 교육권과 보편적 건강권을 제공하기 위해 더욱 실체화된 사업과 추진계획을 개발하고 실행할 것 (쿠바);

124.173 교육의 질 개선을 위해 더욱 많은 주의를 기울이고 재원을 지원할 것 (방글라데시);

124.174 성공적인 12년제 교육제도 이행을 위한 교육시설의 현대화에 필요한 방안들을 실행할 것 (벨라루스);

124.175 일반중등교육을 더욱 개선 시킬 것 (미얀마);

124.176 교육의 질을 개선하기 위해 발전된 교육방식을 도입하고 관련 국제기구들 및 타국들과의 협력을 촉진할 것 (에티오피아);

124.177 2015년 까지 모든 이를 위한 교육에 관한 국가실행계획을 충실히 실행할 것 (파키스탄);

124.178 장애아동과 고아들의 건강권, 교육권, 여타 사회 및 문화권들 향유를 보장하는 노력을 지속할 것 (스리랑카);

물론 이와 같은 개별 국가의 의견과 권고가 전체적으로 실무그룹에 의해 추인된 것은 아니다.[296] 그러나 북한에 대해 국제사회가 지적하고 있는 문제점을 확인할 수 있다. 한편, 제2차 UPR 과정에서 마련된 총 185개의 권고사항에 대해, 북한은 113개 항목에 대해서는 수용을, 4개 권고사항에 대해서는 부분적 수용을, 그리고 북한의 사회제도 및 국내법과 양립할 수 없는 10개의 권고사항에 대해서는 거부를 결정한다는 입장을 표명하였다.[297]

이와 연동되어 북한은 2014년 9월 『조선인권연구협회 보고서』(2014.9.13.)를 발간한다. 여성관련 주요 내용을 보면 「특정한 집단의

296) *Ibid.*, para 126.

297) UN Doc. A/HRC/27/10/add.1 (2014), para 10.

권리」 편에서 “특정한 집단의 권리가 어떻게 보장되고 있는가 하는 것은 해당 나라의 인권상황을 가늠하게 하는 중요한 척도의 하나이다. 공화국에서는 녀성과 아동, 로인을 비롯한 특정한 집단의 권리보장에 응당한 관심이 돌려져 그 권리가 원만히 향유되고 있다.”며 “공화국에서 녀성들은 남자들과 동등한 권리를 가지고 사회생활의 모든 분야에서 자주적이며 창조적인 삶을 마음껏 누리고 있다. 그 가운데서 대표적인 분야에서의 권리향유실태를 언급한다.”며 여성권 실태를 정치생활, 교육, 보건, 노동생활 등 분야별로 제시한다.[298] 그러나 그 내용을 보면 세부적인 변화 내용은 담겨져 있지 않다. 기존에 주장하던 각 분야에서의 남녀평등권 보장을 선언적으로 제시하는 수준이다.

2012년 김정은 정권 등장 이후 핵보유를 기정사실화하며 정권을 지키기 위한 북한의 도발과 보수화가 진행되고 있다. 이러한 정치적 맥락에서 국제적 인권문제 대응도 체제를 정당화하는 수준에서 활용하며, 대내 제도정비 또한 김정은 정권 강화 맥락에서 이루어지고 있다. 따라서 북한 당국이 자체 인권보고서를 제작 배포하며 체제 정당화에 주력하면서도, 국제사회와의 담론 투쟁도 병행하며 북한인권 문제를 둘러싼 국제적 갈등이 고조되고 있다. 이 상황에서 2000년대 법제도적 수준에서 개선조짐이 있었던 북한의 성평등권은 인구증대 정책의 연장성에 있는 ‘모성’과 ‘국가의 세포인 가족’ 강화 정책 및 출산장려정책에 종속되고 있다.

이러한 흐름은 형법 개정을 통해서도 유추된다. 북한은 2004~2012년까지 매해 1차례 이상 형법을 개정해왔다. 특히 2004년의 형법 개정에서는 ‘개인 재산권 보호’ 강화라는 측면에서 재산권 침해행위에 대한 관련 범죄와 형벌을 강화하였다. 이는 시장경제의 부분 제도화에 발맞

298) 조선인권연구협회, 『조선인권연구협회 보고서』.

추고 있는 지점이라고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 북한 형법의 개정 흐름은 이중성을 보인다. 특히 여성에 대한 성범죄와 처벌 조항에서 그 특징이 드러나고 있다. 북한사회에서 여성에 대한 성범죄는 식량난과 시장화 이후 여성이 가족부양을 맡게 되는 경우가 많아지면서, 특히 위계의 하위에 있는 여성에게 폭력적으로 이루어지는 경우가 많다. 그러나 관련 범죄인 "복종관계에 있는 녀성을 강요하여 성교한 죄"의 형벌과 관련하여 북한 당국은 2012년 형법(280조)에서 종래(2009년 형법)의 '2년 이하의 로동단련형'에서 '1년 이하의 로동단련형'으로 형벌의 기준을 오히려 약화시키는 반인권적 조치를 취하였다.

마지막으로 최근 북한 당국은 2014년에 제출하기로 한 2, 3, 4차 보고를 통합한 보고서를 2016년 4월 11일 유엔 여성차별철폐위원회에 제출하였다. 이 보고서를 통해 2002~2015년간 여성인권 증진을 위한 북한의 조치들을 설명하고 있다.[299] 그러나 그 내용을 보면 2014년 9월 북한이 발간한 『조선인권연구협회 보고서』 수준을 벗어나지 못하고 있다. 다만 2015년 6월 30일자로 개정한 북한의 사회주의 노동법과 여성권리보장법에 출산휴가를 기존 150일로부터 240일로 증대한 조항의 반영이 눈에 띄는 수준이다. 이는 북한의 출산율 저하에 따른 출산증대 및 어머니들의 양육 책임 강화 정책에 따른 것으로, 성평등권 강화 조치로 평가하기는 어렵다.

(2) 실태

앞선 2010년 이후 제도변화 추이에서 확인할 수 있듯이 선군정치 하에서 가족의 부양을 책임져야 하는 북한여성들은 출혈 노동을 감내

299) UN Doc. CEDAW/C/PRK/2-4 (2016).

해야 하는 상황에서도 그에 맞는 정치사회적 지위를 인정받지 못하고 있다. 나아가 2012년 김정은 공식 집권 이후에도 수령독재의 가부장제 사회에서 건강악화, 성폭력, 인신매매, 가정폭력 등 위험에 여전히 노출되어 있다. 또한 상당수 북한여성들은 만성적 영양부족 및 영양 불균형, 불평등 심화로 인한 하층 주민들의 가족 생계 압박, '빙두'라고 불리는 북한산 마약 남용 등으로 인한 가정폭력 등 열악한 정치, 사회, 가정 환경에서 비롯된 다양한 위험에 처해 있다.

북한 당국 역시 이에 대한 대책 마련이 필요하다. 또한 국제사회의 여성인권 개선 요구 또한 만만치 않다. 그러나 북한의 사회 및 여성 변화로 인한 '아래로부터의 변화요구' 및 국제사회에 의한 '외부로부터의 변화요구'들은 김정은 정권 강화라는 국내 정치적 필요에 종속된다. 특히 여성의 권리는 여성들의 충성심 고조, 반미 적대의식 고조, 가족강화 역할, 양육과 가족생계 책임, 출산 장려 정책에 종속된다. 이러한 실태는 김정은 집권 후 펼쳐진 각종 여성정책에서 확인할 수 있다.

먼저 2012년 7월 30일 조선노동당 기관지 노동신문 사설을 통해 드러난 김정은 시대 여성상을 살펴보자.[300]

> "전체 녀성들은 당과 수령의 령도따라 혁명의 년대기마다에 불타는 애국충정의 자욱을 수놓아온 자랑스러운 전통을 이어 경애하는 김정은동지께서 이끄시는 새로운 주체100년 대진군에서 조선녀성의 혁명적기개를 더욱 힘있게 떨쳐나가야 한다."

> "위대한 김일성동지와 김정일동지를 천세만세 높이 모시고 수령옹위의 전통을 끝없이 이어나가야 한다. 모든 녀성들은 위대한 김일성동지와 김정일동지는 영원히 우리와 함께 계신다는 절대불변의 신념을 가슴깊이 간직하고 주체적녀성운동발전의 길에 쌓아올리신 수령님과 장군님의 업적을 견결히 고수하

300) 사설, "녀성들은 강성국가건설을 떠밀고나가는 힘있는 력량이다," 『로동신문』, 2012. 7.30.

고 끝없이 빛내여나가야 한다. 위대한 김일성-김정일주의로 철저히 무장하며 수령님과 장군님의 유훈을 한치의 드팀도, 한걸음의 양보도 없이 무조건 끝까지 관철해나가야 한다."

"수령결사옹위의 길에 최대의 애국이 있다. 녀성들은《위대한 김정은동지를 수반으로 하는 당중앙위원회를 목숨으로 사수하자!》는 구호를 더욱 높이 추켜들고나가야 한다. 백두의 설한풍을 헤치며 혁명의 사령부를 결사옹위한 항일의 녀투사들처럼 경애하는 김정은동지의 사상과 권위를 옹호보위하며 김정은동지의 두리에 단결하고 또 단결하여야 한다. 경애하는 김정은동지밖에는 그 누구도 모른다는 확고한 립장, 김정은동지께서 계시여 최후승리의 날이 반드시 온다는 철석의 신념을 안고 조선녀성의 혁명적기상을 남김없이 떨쳐나가야 한다."

"김정일애국주의로 굳게 뭉쳐 강성국가건설의 모든 전선에서 애국적헌신성을 높이 발휘해나가야 한다. 모든 녀성들은 조국의 륭성번영과 후손만대의 행복을 위하여 한평생을 바쳐오신 위대한 장군님의 애국주의정신을 심장깊이 새기고 철저히 구현해나가야 한다. 어버이장군님께서 지니시였던 숭고한 인민관, 조국관, 후대관을 깊이 체득하며 인민의 리상이 꽃피는 사회주의락원을 일떠세우기 위하여 헌신분투하여야 한다. 누구나 나무 한그루, 풀 한포기도 품에 안아 열을 주고 숨결을 주는 참된 애국의 마음을 안고 후대들에게 아름다운 국토와 풍만한 자원을 물려주기 위한 애국투쟁을 힘있게 벌려야 한다. 농업부문과 경공업부문의 녀성근로자들은 인민들의 식량문제, 먹는 문제, 소비품문제해결을 위하여 바치신 어버이장군님의 한평생의 로고를 가슴깊이 새기고 생산적앙양의 불길을 더욱 세차게 일으켜야 한다.과학,교육,보건,문학예술,체육부문을 비롯한 모든 부문의 녀성들은 우리 조국을 지식경제시대의 전렬에 당당히 내세우기 위하여, 부강하고 문명한 나라로 빛내이기 위하여 일심전력하여야 한다. 녀성들은 오늘의 총진군에서 공민적의무를 다하며 강성국가건설의 중요전선들을 힘있게 지원하여야 한다."

"가정을 화목하게 하고 사회주의생활문화를 꽃피워나가는것은 우리 녀성들의 응당한 본분이다. 녀성들은 어머니로서, 안

해로서, 며느리로서 가정과 사회앞에 지닌 도덕적의무와 책임을 다해나가야 한다. 자녀들의 본보기, 생활의 거울이 되고 훌륭한 교양자가 되며 가정살림살이를 알뜰하게 꾸려나감으로써 그 어느 가정에서나 《우리 집사람》, 《우리 며느리》의 노래가 울려나오게 하여야 한다. 녀성들은 군인가족예술소조원들처럼 군중예술활동을 활발히 벌려 온 나라에 락천적이며 전투적인 분위기가 차넘치게 하여야 한다. 옷차림과 몸단장을 민족적정서와 시대적미감에 맞게 건전하고 고상하게 하며 우리 민족의 고유한 식생활문화를 활짝 꽃피워나가야 한다."

"녀맹조직들은 녀성들속에서 사상교양사업을 심화시켜 모든 동맹원들을 선군시대의 참된 녀성혁명가들로 더욱 튼튼히 준비시켜야 한다. 녀성들속에서 발휘되는 긍정적소행들을 적극 내세워주고 여러가지 형태의 대중운동과 사회주의경쟁을 힘있게 벌려야 한다. 당조직들은 사회적으로 녀성들을 사랑하고 존중하며 도와주는 기풍을 세우며 녀성들과 어린이들을 보호하고 우대하는 인민적시책들이 철저히 실현되도록 하는데 깊은 관심을 돌려야 한다."

"전체 녀성들은 경애하는 김정은동지의 사상과 령도를 높이 받들어 내 나라, 내 조국의 부강번영을 위한 오늘의 총진군에서 조선녀성의 불굴의 기상을 힘있게 떨쳐나가자."

이 사설의 일부 인용을 통해 확인할 수 있듯이 김정은 집권 후에도 여성들은 세 가지 덕목을 가지고 살아갈 것이 강제된다. 첫째는 일편단심 당과 수령에 대한 충실성이다. 둘째는 애국주의이다. 셋째는 '선군의 사회주의 대가정' 구축이다. 이러한 맥락에서 2005년 제3차 전국어머니대회 이후 7년 만인 2012년 11월 김정은이 참석한 제4차 전국어머니대회가 개최되었다. 그 의의에 대해 북한이 공식적으로 평가한 2013년 7월 30일자 조선노동당 기관지 노동신문 사설의 일부를 살펴보자.

"지난해(2012) 11월의 꿈같은 영광도 우리 녀성들은 영원히 잊지 못한다. 위대한 김일성, 김정일조선의 창창한 미래가 펼

쳐지는 격동적인 시기에 제4차 전국어머니대회를 성대히 진행하도록 크나큰 은정을 베풀어주시고 뜻깊은 대회에 참가한 어머니들 모두를 영광과 행복의 절정에 높이높이 내세워주신 경애하는 원수님, …온 나라의 어머니들 아니 온 세상의 녀성들을 울린 경이적인 사변이였다. 우리 조선의 녀성들을 그토록 사랑해주시고 위해주신 위대한 대원수님들의 열화같은 사랑을 끝없이 이어주시는 경애하는 우리 원수님의 녀성중시정치의 자랑찬 과시였다. 위대한 대원수님들의 품에서 자라고 당의 령도에 무한히 충직한 우리 녀성들을 빛나는 승리와 영광의 한길로 이끌어 대원수님들의 념원을 더욱 활짝 꽃피워주시려는 경애하는 원수님의 숭고한 의지의 발현이였다. 경애하는 원수님을 한자리에 높이 모시고 한생에 잊을수 없는 영광을 받아안은 그 극적인 순간 우리 조선의 녀성들은 심장으로 웨치였다. '우리에게는 우리 녀성들을 제일 아끼고 사랑하시는 세상에서 제일 인자하시고 친근하시며 위대하신 경애하는 김정은원수님의 품이 있다! 영원한 운명의 품, 위대한 스승의 품을 우러러 드리는 다함없는 경모의 노래, 감사와 영광의 노래이다."

"세계의 여러 나라들에서 녀성문제가 난문제로 나서고있는 때에 녀성중시로 나라의 정치를 경륜하시며 조선녀성들의 지위와 역할을 비상히 높여주시는 경애하는 우리 원수님, 얼마나 많은 녀성들이 경애하는 원수님의 품에 안기는 행복한 절정의 순간을 체험하고 감격의 눈물을 뜨겁게 흘리였던가. 그것은 진정 하늘에 닿은 조선녀성들의 존엄과 행복으로 세계를 격동시킨 불멸의 화폭이 아니였던가. 우리 수령님, 우리 장군님의 품 그대로이신 경애하는 원수님의 품은 조선의 녀성들 한사람 한사람을 세상에서 제일 귀중히 사랑해주시고 뜨거운 정과 열로 보람찬 삶을 꽃피워주시는 위대한 태양의 품이다."

"경애하는 원수님의 품에 안겨 아름다운 화원을 이루고 보람찬 삶을 꽃피우는 우리의 모든 녀성들은 원수님의 그 뜨거운 정과 열을 자양분으로 강성국가건설에서 한몫 단단히 하고있는 세상에서 제일 존엄높고 긍지높은 녀성들이다. 승리와 영광으로 빛나는 주체의 조선녀성운동, 우러를수록 한없이 인자하고 친근하신 인품에 매혹을 금치 못하고 승리의 신심이 넘쳐나는 경

> 애하는 김정은원수님께서 우리 녀성들의 값높은 삶과 행복을 위하여 심장을 불태우시던 위대한 대원수님들의 숭고한 뜻을 높이 받드시여 조선녀성운동의 앞길을 휘황히 펼쳐주시기에 주체의 조선녀성운동사는 더욱 눈부시게 빛날것이다."

위 인용문에서 드러나듯 김정은 시대에도 북한의 여성차별철폐는 북한여성의 주체적 삶과 권리실현에 의한 것이 아니다. 김일성, 김정일에 이은 김정은에 의해 실현되는 여성권리이다. 따라서 북한여성들은 여전히 당과 절대권력자에 대한 충성을 다하는 것이 곧 여성차별철폐의 길이며 여성권리를 실현할 수 있는 길이라는 담론에 종속되어 있다.

지난 25여 년의 경제난과 시장화 및 선군정치 지속 속에서 북한여성은 권력에 타협하거나 감시로부터 벗어나려 하면서 가족과 자신의 생존을 지켜내려 하였다. 이와 관련한 대표적 양상은 이악하고 헌신적인 생활유지 노동, 생존에 도움이 되는 선을 잡기 위한 공식-비공식 네트워크 동원, 자녀출산에 대한 기피 등이다. 그리고 최악의 경우 성매매까지도 나섰다. 그러나 이러한 생존을 위한 내핍(耐乏) 노력에도 불구하고 북한의 정치사회에서 그 가치를 제대로 인정받지 못하고 있다. 이로 인해 북한여성들이 북한 체제와 북한에서의 삶에 대한 인식의 변화를 보이고 있다. 무엇보다 북한체제 하에서 이 상태로는 미래에 대한 희망을 가지기 어렵다는 인식도 증대한다. 이로 인해 새로운 삶의 전략을 세우기도 한다. 북한여성들의 발전전략이다. 그 대표적 양상은 시장화 주도, 사적 사유재산 축적, 규율과 감시로부터의 일탈, 연애관 및 결혼관 변화, 가부장적 사회문화의 해체, 그리고 탈북모색 등이다.[301]

이와 같은 여성들의 변화에 대응하기 위해 북한정권은 여성권리보장법을 제정하는 등 여성관련 법제도를 정비하고 있다. 그러나 2000년

301) 박영자, "북한의 젠더시스템과 여성 삶의 전략," 『동북아연구』, 제16집 (서울: 경남대 극동문제연구소, 2011), p. 150.

이후 생존전략을 넘어 발전전략을 실행하며 전진하고 있는 북한여성들은 북한정권의 선군 젠더프레임을 아래로부터 해체하며 새로운 사회체제를 원하고 있다. 극단적인 규율과 감시체제 하에서도 자신과 가족, 특히 자녀들의 미래를 희망할 수 없으므로, 탈북이란 형태로 북한체제로부터 벗어나기를 원하거나 시도하는 것이다. 이들 북한여성들은 북한체제를 아래로부터 변화시키고 있는 사회변화 주체로 자리 매김하고 있다.[302)]

3. 요인분석

앞서 1990년대 이후 현재까지 북한 여성과 인권을 역사적 추이 및 제도-실태 차원에서 살펴보았다. 그 역사적 특성을 법제도 측면에서 살펴보면, 1990년대는 가족법 제정을 통해 북한 당국이 젠더 규율을 강화하였다. 2000년대는 국제 여성차별철폐협약에 가입하며 국제적 여성인권 규범과 소통하기 시작하였다. 그리고 3대 세습의 김정은 정권의 등장시기인 2010년 이후에는 북한의 여성과 인권 정책을 정비하였으나 체제 재생산 정책의 일환인 모성 및 출산정책에 여성권리가 갇히는 특성을 보인다.

북한여성과 인권 관련한 실태 측면에서 살펴보면, 1990년대는 전통적 가부장성과 고난의 행군이 초래한 여성의 내핍 및 출혈이 두드러졌다. 2000년대에는 북한의 시장화 및 정보화 진전에 따른 북한 여성들의 '아래로부터 변화'와 함께 정권의 선군정치 하에서 여성들이 가족생계 또는 경제활동을 책임져야 하는 '위로부터의 강제'가 진행되었다. 그리고 2010년 이후 현재까지를 보면 20년 이상의 경제활동을 통해 북한

302) 위의 글, pp. 150~151.

여성들의 권리 의식이 이전보다 증대하였고 이에 따라 여성권리보장법 제정 등 김정은 정권이 북한 여성 관련한 법제도를 정비하는 모습을 보이고 있다.

이와 같은 역사적 흐름을 정리해 볼 때 주요 지속요인은 무엇이고 변화요인은 무엇인가? '정권과 여성'이라는 행위주체를 중심에 놓고 볼 때 그 요인을 명확하게 정리하기는 쉽지 않다. 사회적 변화는 아주 느리며 특히 사람이 살아가는 모습을 재단한다는 것은 과도한 일반화의 오류에 빠져들 수 있기 때문이다. 또한 어떤 제도와 실태를 작동원리를 보면 지속요인과 변화요인은 양면성을 가지고 복합적으로 작용하기 때문이다. 그럼에도 불구하고 학술적 명료성 향상을 위해 주요 요인을 정리해 볼 필요가 있다. 지속요인과 변화요인 둘 다 국제, 국내(북한 내부), 남북관계 차원에서 살펴볼 수 있다.

가. 지속요인

첫째, 국제적 요인으로 북핵문제를 둘러싼 국제사회와의 대립 과정에서 '인권의 보편성 vs 인권의 상대성' 관련 담론 강화이다.

국제사회가 촉발한 북한인권 문제에 대한 비판 및 정책적 정당성을 확보하기 위한 담론이 법제도적 지속성에 작용한 것이다. 이와 관련해서는 앞서 자세히 살펴보았듯이 북한 당국은 해방이후 '김일성의 여성해방주의' 정책에 따라 법제도를 정비하고 모성 및 여성을 우대하였다는 남녀평등법 등 각종 법제도의 선언성 강조가 여전히 지속되고 있다. 또한 수령의 유일지도성에 갇힌 주체사상을 '북한식 인권'이라 주장하며 북한 인권의 특수성 및 그 우월성을 강조하고 그 담론을 재생산하고 있다. 그 담론의 핵심 내용은 북한의 여성해방은 김일성을 시조로 한 '수령'으로부터 주어진 것이라는 논리이다.[303]

둘째, 국내적 요인이다. 가장 영향력이 큰 지속요인인 군사주의, 독재체제, 세습 요인이다.

1990년대 이후 제도화된 선군정치 및 수령독재 정권의 성차별적 가부장성이 지속요인으로 작용한다. 또한 김일성 → 김정일 → 김정은으로 이어지는 세습정권의 유훈통치 및 체제 안정화 필요이다. 북한의 선군정치 과정에서 대부분의 남성들은 군대 또는 군관련 사업과 무기·군수산업에 배치되어 있다. 이 같은 권력의 집중 및 폭력성은 사회적 위계의 기초가 된다. 따라서 남성·군대 중시 병영체제 하에서 자원 및 권위 배분은 주로 남성에게 할당된다. 사회적 권위 배분 또한 마찬가지이다.[304]

김정일에 이어 집권한 김정은 정권 또한 동일한 요인이 작동한다. 2012년 집권 후 전개된 김정은 정권의 국가·사회 인식 및 대중통치술에 내재된 젠더 인식의 기초는 '주체사상과 선군사상 계승,' '김일성·김정일 민족,' '김일성·김정일주의'가 드러내는 전통의 고수이다. 따라서 선군정치에 따른 군사주의 젠더 인식은 '사회주의 대가정'이란 가족국가 프레임이 고수되고 있다. 김정은 시대 북한여성은 '김정일애국주의' 기치에 따라, 김정숙·강반석 등 혁명적 어머니 모델을 본받고 총대가정을 모범으로 삼아야 한다. 또한 핵과 북한이 인공위성이라 주장하

---

303) 김정일, "녀성들은 혁명과 건설을 떠밀고 나가는 힘 있는 력량이다(조선로동당 중앙위원회 책임일군들과 한 담화, 1995년 3월 8일)," 『김정일 선집 14』 (조선로동당출판사, 2000), p. 26; 박영자, "선군시대 북한여성의 섹슈얼러티(Sexuality) 연구: 군사주의 국가권력의 성(性) 정체성 구성을 중심으로," pp. 134~137; 그러므로 그 은혜에 보답하기 위해 "수령에 대한 충실성"으로 살아가는 것이 여성들의 마땅한 도덕이고, "혁명적 의리의 최고표현"이라고 선전된다. 또한 인민은 "수령의 령도를 받을 때에만 자기 운명의 참다운 주인, 력사의 자주적인 주체로서의 지위를 차지하고 역할을 다할 수 있"기 때문이다. 김정일, "혁명선배를 존대하는 것은 혁명가들의 숭고한 도덕의리이다(조선로동당 중앙위원회 기관지 《로동신문》에 발표한 담화, 1995년 12월 25일)," 『김정일 선집 14』 (평양: 조선로동당출판사, 2000), p. 114.

304) 박영자, "선군시대 북한여성의 섹슈얼러티(Sexuality) 연구: 군사주의 국가권력의 성(性) 정체성 구성을 중심으로," p. 132.

는 장거리미사일로 대표되는 최첨단시대에 맞추어, 마식령 속도·조선속도 창조와 지식경제적 아이디어를 창출하는 혁신적 노동자 모델을 본받아서, 강성국가건설을 위한 생산활동에서 헌신성과 돌파력을 발휘해야 한다.

특히 여맹을 통해 사회와 여성들에게 많이 선전된 이데올로기가 김정일애국주의이다. 2012년 5월 조선노동당은 "전체 일꾼과 당원과 근로자들이 김정일 애국주의의 기치를 높이 들고 나갈 것을 바라고 있다."[305] "전 인민을 김정일 애국주의로 튼튼히 무장시켜 온 사회의 김일성·김정일주의화 위업을 실현해나가려는 것이 우리 당의 의도"[306]라며 주체사상 및 선군사상에 기초한 애국주의를 김정일애국주의로 규정했다.

이어 북한군 총참모장 리영호를 전격 숙청한 7월 이후에는 김정은이 직접 나서서 '김정일애국주의가 바로 수령중심주의이며 자신에 대해 충성을 다하는 것'이라고 공표한다.[307] '김정일애국주의'는 김정일이 김일성을 우상화하며 대를 이은 수령으로서 통치의 정당성을 확보했던 것처럼, 김정은도 김정일을 우상화하여 자신의 통치 정당성을 강화하여, 어린 나이와 미천한 경험으로부터 오는 대중적 불안감을 희석시키기 위한 의도이기도 하다. 또한 대중들에게 3대에 걸친 수령에 대한 충성심을 규율하기 위한 것이다.

선군정치 재정비로 북한남성들에게 군인정신 및 군사훈련을 강화하며 '총대 정신과 규율'을 재정비하는 것처럼, 북한여성들에게 전통적인 혁신적 노동자이자 혁명적 어머니 역할이 대대적으로 선전 및 강조되고 있다. 구체적 여성 도덕이자 규율은 김일성·김정일의 은혜에 대한

305) 사설, "일꾼들은 인민에 대한 헌신적 복무정신을 깊이 간직하자," 『로동신문』, 2012.5.12.

306) "김정일 애국주의 교양을 강화하자," 『로동신문』, 2012.5.21.

307) "김정일 애국주의를 구현하여 부강조국 건설을 다그치자," 『로동신문』, 2012.7.26.

보답으로 김정은을 섬겨야 한다는 '보은과 섬김'의 이데올로기, 국가총력전을 일상화하는 병영체제 하에서 전방은 남성이 후방은 여성이라는 역할론에 근거하여, 여성에게 가족뿐 아니라 군대 및 사회를 헌신적으로 돌봐야한다는 '돌봄과 헌신'의 규율담론, 그리고 인민생활 향상을 위한 농업, 경공업 및 각종 동원사업을 주도적으로 책임지며, 강성대국 건설에 앞장서야 한다. 마지막으로 북한식 집단주의 생활규율을 세우는 여성 주체의 품성으로 '근면함, 알뜰함, 이악함'이 지속된다.

북한여성들의 삶과 의식에 변화가 분명하고 사회경제적 활동력이 높아졌으며, 상업의 발전과 함께 여성들의 직업이 발전하고 사회적 역할 및 지위가 향상되었음에도, 그 가치의 준거점은 변화되지 않고 있다. 즉, 김정은 정권의 젠더 인식은 필요에 따라 약간의 재구성을 하나, 기본적으로 전통적 남성/여성 분리 역할론, 국가가부장제, 가정과 국가의 일체화를 통한 애국주의 등 전통을 고수하는 것이다. 권력의 통제 하에 기획된 수많은 여성 구호와 도덕율, 그리고 역할 이데올로기들이 김정일 시대 여성정책을 고수하려는 김정은 정권의 젠더 인식을 확인하게 한다.

셋째, 남북관계 요인이다. 한국전쟁 이후 제도화된 분단체제의 파시즘이 북한 사회의 가부장성을 지탱하는 요인으로 작용한다. 앞서 서술한 첫째 및 둘째 요인은 이 남북관계 요인과 긴밀히 상호작용하며 작동된다. 더불어 시장화와 함께 자본주의의 병폐가 북한 내부에 침습하면서 성범죄는 더욱 증대한 것으로 드러난다. 그러나 남성을 중심으로 한 적대적 군사주의 체제를 지탱하는 북한에서, 2010년 이후 형법상 성폭력 관련 형벌은 2년 이하에서 1년 이하로 낮아지는 등 성폭력 피해 여성의 인권 제도는 후퇴하는 모습마저 보이고 있다.[308]

---

308) 한동호 외, 『북한인권백서 2014』, p. 427.

나. 변화요인

첫째, 국제적 요인이다. 현실 사회주의권의 체제 전환 및 북한체제 생존을 모색하는 과정에서 이루어진 유엔 가입, 국제사회의 대북지원 필요, 대외무역 증대로 부분적이라도 개방과 교류를 해야 하는 상황, 변화하는 중국 제도와의 조응 필요 등이 변화 요인으로 작용한다. 그 속도와 정도는 차이가 있으나 북한도 여타 사회주의 국가처럼 국제기구와의 교류 및 세계화에 조응해야 살아남을 수 있는 상황에 직면하였고 이에 따른 변화가 북한여성과 인권 분야에도 반영된 것이다. 예를 들어 2010년 북한의 여성권리보장법은 중국이 1992년 제정한 '여성권익보장법'과 유사한 성격을 보인다. 또한 중국이 개혁·개방 이후 국제사회에 그 입지를 드러내며 내부 법제도를 정비하는 과정에서 이루어진 1985년 상속법 제정 및 1999년 사회주의노동법 개정 내부에 여성관련 조항들이[309] 북한 당국의 여성관련 법제도 정비에 영향을 미친 것으로 보인다.

둘째, 국내 정치경제적 요인이 사회에 미친 영향이다. 먼저 정치적 측면에서 세습일지라도 지난 30여 년간 두 번의 정권 변화가 이루어졌다. 이에 따라 새로운 정권 및 수령이 탄생하였고 이에 조응하기 위한 정책적 변화가 이루어졌다. 특히 2000년대 이후 김정일이 '강성국가' 건설이라는 기치로 국제사회에서 체제를 지켜내고 정당성을 획득하기 위한 노력들을 전개하였다. 또한 2010년대 이후 김정은이 북한체제를 국제사회에서 어깨를 나란히 하는 정상국가(소위 '문명국가' 건설론)로 재구성하려는 시도들을 보이고 있다.

다음으로 경제적 측면이다. 1990년대 식량난 이후 북한주민들이 자

309) 윤대규·민경배, "중국의 노동법제 개혁과 글로벌 거버넌스에 대한 북한의 시각과 대응," 『인문사회과학연구』, 15권 2호 (부경대 인문사회과학연구소, 2014).

생적으로 구축하기 시작한 아래로부터의 시장화 및 비공식 경제활동이 2000년대를 경유하며 시장시스템으로 자리 잡았다. 그리고 2010년대에는 중앙정부의 의지나 통제로 제어할 수 없으며 북한 경제를 지탱하는 데 중요한 부분으로 제도화되기에 이르렀다. 이 시장화 과정에서 북한 여성들이 북한 경제 및 사회에 새로운 행위 주체로 성장하였으며 동시에 중국의 변화 관련 정보화 진전과 함께 북한 여성들의 목소리가 과거에 비해 상당히 높아졌다. 이러한 경제상황 및 주체의 변화가 북한 여성과 인권 관련 법제도 및 실태 변화를 추동한다.

셋째, 남북관계 변화 요인이다. 2000년 남북 정상회담 이후 남북 교류 증대 과정에서 북한 사회 및 주민들이 남한의 발전을 인지하게 되었다. 또한 정보화 진전과정에서 북한 사회에서 한류가 들어가며 최소한 경제적 측면 및 자유로운 사회생활 측면에서 남한체제의 우월함이 북한주민들의 변화에 영향을 미치었다. 이 과정에서 경제적 권리 및 자유롭게 살 권리라는 의식이 북한주민들 사이에 인지되기 시작하였다. 또한 이 상황을 인식하고 위협감을 느끼고 있는 북한 당국이 북한주민들을 포섭하기 위한 각종 법제도를 재정비하는 데 영향을 미치게 한다.

V. 결론

임예준·민태은·박영자

북한은 국제사회의 인권개선 요구를 강력히 거부하면서도, 국내법 정비를 통해 선택적으로 국제인권규범을 선택하는 '이중적 대응' 방식을 취해 왔다.[310] 법제의 변화 자체는 인권 개선에 기여하는 방향이었다고 평가할 수 있는 면도 물론 있지만, 단순히 인권 관련 법제의 변화만으로 인권실태가 나아졌다고 단정 짓기는 어렵다. 특히 북한의 인권 관련 법제의 제정은 북한 고유의 인권관에 기초하고 있다는 점에서 '인권'의 언급만을 가지고 인권의 진작이라고 평가할 수는 없다. 그럼에도 불구하고 국제인권조약 당사국에게 주어지는 일차적 의무가 국내적 입법임을 고려할 때, 이러한 법제의 발전을 실태와 다르다고 하여 부정적으로만 평가할 필요 또한 없을 것이다. 실제 북한의 법제는 내용과 형식적인 측면 모두 대내외적인 환경변화를 수용·반영해 왔다.[311] 법제 정비는 객관적인 사회규범으로서의 기능과 역할을 기대할 수 있게 하며, 북한 사회에서도 향후 인치로부터 법치로의 변화가 촉진될 가능성을 보여주었다고도 볼 수 있다.[312]

이 연구에서는 자유권의 핵심을 구성하는 시민적 및 정치적 권리와 평등권을 중심으로 북한의 인권제도 및 실태의 변화추이를 살펴보았다. 제Ⅱ장에서는 북한의 시민적 권리와 관련된 제도 및 실태의 변화추이를 형사법을 중심으로 살펴보았다. 인권의 맥락에서 형사법은 시민적 권리와 밀접한 관련이 있다. 북한은 1990년대를 전후로 전근대적인 형사법 규정을 개선해 나아갔다. 특히 1987년 형법 전면개정과 유추제한이론의 도입, 1992년 형사소송법의 전면개정과 인권보장원칙 명시는 형사법의 인권보장적 기능을 강화하는 긍정적인 변화라 볼 수 있다. 또한 1993년 변호사법의 제정, 1997년 판결판정집행법의 제정, 1998

310) 민경배, "UN의 인권법제에 대한 북한의 시각과 대응," pp. 118~129.
311) 장명봉, "북한의 최근 법제정비의 동향과 평가," p. 32.
312) 위의 글, p. 32.

년 재판소구성법 및 검찰감시법의 제정 등은 1990년대 전반적인 사법제도의 정비를 보여준다. 북한은 2000년대 들어 2004년 형법과 형사소송법의 전면개정을 통해 죄형법정주의를 도입하고, 범죄통제형법체계로 변화하는 모습을 보였다. 그러나 이러한 발전에도 불구하고 여전히 실체법 규정이 불명확하거나 추상적이어서 법집행기관에 따른 오남용의 위험이 있는 것 또한 사실이다. 한편 북한의 형사법은 2007년 형법부칙의 제정을 기점으로 다시 정치형법적 색채가 짙어지며, 강압적 규범통제의 방향으로 전환하는 모습을 보이고 있다.

북한의 형사법의 직접적인 지속 및 변화요인을 찾기란 쉽지 않다. 그러나 여느 사회의 법제 변화의 요인과 마찬가지로 북한 역시 대내적 요인과 대외적 요인으로 인한 변화가 있었다고 볼 수 있다. 형법각칙의 변화는 북한 내부의 경제사범의 증가에 따른 주민통제 강화의 필요, 후계구도의 변화에 따른 법제정비 및 주민통제 강화의 필요 등에 따른 변화가 있었다고 볼 수 있다. 국제사회의 북한인권문제의 제기는 형식적으로나마 '인권'적 내용을 강조하고 법제에 담게 하는 데 영향을 미쳤다고 추측할 수 있다. 북한 형사법은 그러나 여전히 사회주의법제 자체의 차이와 법치주의의 미비, 제도에 있어서의 사법부 독립의 미비로 인한 근본적 변화의 한계가 있다. 실태에 있어서도 법일꾼들의 부패가 만연한 것을 실제 형사법 제도의 개선이 실태에 미치는 영향을 미미하게 하는 요인 중 하나라고 볼 수 있다. 전반적으로 북한의 시민적 권리는 형사법의 영역에 있어서는 제도와 실태의 간극이 남아있음을 부정할 수 없다.

제Ⅲ장에서는 북한의 정치적 권리와 관련된 제도 및 실태의 변화추이를 북한의 선거제도를 중심으로 살펴보았다. 선거는 가장 전통적이며 대표적인 정치참여의 형태 중 하나이다. 선거제도의 고찰은 인권의 맥락에서 참정권, 보다 넓게 정치적 권리의 실현여부를 볼 수 있는

분야이다. 북한의 헌법과 선거법은 지난 70여 년간 일반, 평등, 직접 그리고 비밀투표라는 원칙을 일관되게 명시해왔다. 그리고 관련 세부적 규정은 시간이 지남에 따라 보다 체계화되고 구체적으로 발전해 왔다. 이러한 측면에서 북한의 선거제도는 외형적으로는 민주주의 선거제도와 유사한 형태를 갖추는 쪽으로 변화해 왔다고 할 수 있다. 그러나 이러한 헌법과 선거법상 보장된 선거를 포함한 정치적 권리는 다른 제도와 정치구조에 의해 실질적으로 뒷받침되고 있지 않다. 그 결과 북한주민의 정치적 권리 전반이 제대로 보장받지 못하고 있다. 북한의 세습독재가 그 근본적인 원인이라고 볼 수 있다. 따라서 북한주민의 선거를 포함한 정치적 권리, 그리고 더 나아가 자유권 분야의 괄목할 만한 개선을 기대하기는 어렵다. 그러나 북한은 유엔의 인권레짐 안에서 국제사회와의 소통을 지속해 오고 있다. 또한 내부적으로도 주민들의 의사표현과 관련한 변화가 감지되고 있다. 그리고 무엇보다도 앞서 제Ⅲ장에 설명했다시피 북한 당국의 인권문제가 무엇인지에 대한 인식이 분명해지고 있다. 따라서 북한은 정권강화 차원에서 외형적으로나마 인권을 개선시키는 방향으로 선거제도와 실태변화를 꾀할 수 있다. 그런데 많은 권위주의 국가와 사회주의 국가는 정치참여와 관련하여 시도한 작은 변화가 큰 변혁으로 이어질 수 있음을 증명해 왔다. 따라서 북한의 선거제도와 실태 변화에 대한 지속적 관심은 매우 중요하다.

제Ⅳ장에서는 북한의 평등권과 관련된 제도 및 실태의 변화추이를 여성에 대한 차별과 사회적 대우 및 지위를 중심으로 살펴보았다. 1990년대 이후 그 역사적 특성을 법제도 측면에서 살펴보면, 1990년대는 가족법 제정을 통해 북한 당국이 젠더 규율을 강화하였다. 2000년대는 국제 여성차별철폐협약에 가입하며 국제적 여성인권 규범과 소통하기 시작하였다. 그리고 3대 세습의 김정은 정권의 등장시기인 2010년대에는 북한의 여성과 인권 정책을 정비하였으나 체제 재생산

정책의 일환인 모성 및 출산정책에 여성권리가 갇히는 특성을 보인다. 북한여성과 인권 관련한 실태 측면에서 살펴보면, 1990년대는 전통적 가부장성과 고난의 행군이 초래한 여성의 내핍 및 출혈이 두드러졌다. 2000년대에는 북한의 시장화 및 정보화 진전에 따른 북한 여성들의 '아래로부터 변화'와 함께 정권의 선군정치 하에서 여성들이 가족생계 또는 경제활동을 책임져야 하는 '위로부터의 강제'가 진행되었다. 그리고 2010년 이후 현재까지를 보면 20년 이상의 경제활동을 통해 북한 여성들의 권리 의식이 이전보다 증대하였고 이에 따라 여성권리보장법 제정 등 김정은 정권이 북한 여성 관련한 법제도를 정비하는 모습을 보이고 있다.

'정권과 여성'이라는 행위주체를 중심에 놓고 볼 때 제도 및 실태 변화추이에 미친 요인을 명확하게 정리하기는 어렵다. 그럼에도 불구하고 분석적 명료성 향상 및 정책적 함의를 찾기 위해 지속요인을 살펴보면, 먼저 국제적 요인으로 북핵문제를 둘러싼 국제사회와의 대립과정에서 '인권의 보편성 대 인권의 상대성' 관련 담론 강화를 들 수 있다. 가장 영향력이 큰 지속요인으로는 국내적 요인인 군사주의, 독재체제, 세습과정을 들 수 있다. 한편 한국전쟁 이후 제도화된 분단체제의 파시즘이 북한 사회의 가부장성을 지탱하는 요인으로 작용한다. 변화요인 또한 3가지 차원에서 살펴볼 수 있다. 첫째, 국제적 요인이다. 현실 사회주의권의 체제 전환 및 북한체제 생존을 모색하는 과정에서 이루어진 유엔 가입, 국제사회의 대북지원 필요, 대외무역 증대로 부분적이라도 개방과 교류를 해야 하는 상황, 변화하는 중국 제도와의 조응 필요 등이 변화 요인으로 작용한다. 둘째, 국내 요인이다. 먼저 정치적 측면에서 세습일지라도 지난 30여 년간 두 번의 정권 변화가 이루어졌다. 이에 따라 새로운 정권 및 수령이 탄생하였고 이에 조응하기 위한 정책적 변화가 이루어졌다. 다음으로 경제적 측면이다. 시장화

과정에서 북한 여성들이 북한 경제 및 사회에 새로운 행위 주체로 성장하였으며 동시에 중국의 변화 관련 정보화 진전과 함께 북한 여성들의 목소리가 과거에 비해 상당히 높아졌다. 이러한 경제상황 및 주체의 변화가 북한여성과 인권 관련 법제도 및 실태 변화를 추동한다. 셋째, 남북관계 변화 요인이다. 2000년 남북 정상회담 이후 남북 교류 증대 과정에서 북한 사회 및 주민들이 남한의 발전을 인지하게 되었다. 또한 정보화 진전과정에서 북한 사회에 한류가 들어가며 최소한 경제적 측면 및 자유로운 사회생활 측면에서 남한체제의 우월함이 북한주민들의 변화에 영향을 미치었다. 이 과정에서 경제적 권리 및 자유롭게 살 권리라는 의식이 북한 주민들 사이에 인지되기 시작하였다. 또한 이 상황을 인식하고 위협감을 느끼고 있는 북한 당국이 북한주민들을 포섭하기 위한 각종 법제도를 재정비하는 데 영향을 미치게 한다.

인권은 모든 인간에게 천부적으로 주어진 권리로, 인권은 특정한 국가 또는 정부의 인정이나 입법에 종속되지 않는다.[313] 북한의 인권 관련 입법사항 역시 북한 주민이 향유할 수 있는 인권을 제한하거나 종속시키지 않음은 물론이다. 물론 북한 헌법에 구현된 기본권은 보편적인 합의를 바탕으로 한 인권의 내용에 주권을 가진 인민의 구체적인 합의를 바탕으로 한 권리라는 전제 하에, 정당성에 있어 우월적 지위를 가질 수는 있다. 따라서 일차적으로 북한의 법제 중 인권 관련 조항을 살펴보고 이를 기준으로 북한 당국에 인권 개선의 방향을 제시하고 이를 실현하도록 촉구해야 할 것이다. 물론 기본권에 구현되어 있지 않은 권리라 하더라도, 인권은 보편적인 기준으로서 "정치적, 경계선으로 제약되지 않는, 평가와 비판을 위한 국제적 기준"이 될 수 있다.[314]

313) James W. Nicker 저, 조국 역, 『인권의 좌표』 (서울: 명인문화사, 2010), p. 5.
314) 위의 책, p. 5.

따라서 북한 당국에게 북한의 인권법규에 어긋나는 인권현실을 지적하고, 준수 및 실천을 촉구하며, 더 나아가 보편적 인권기준에 비추어 개선해야 할 인권법규의 내용들을 제시하는 것이 순서일 것이다. 보다 의미 있는 북한과의 인권대화를 준비하기 위해서는 북한주민의 인권보호에 대한 일차적 책임은 북한 당국에게 있고, 국제사회의 논의는 북한 당국이 스스로 인권상황을 개선해 나가도록 대내외적 환경을 조성해 주는 데 있음을 잊지 말아야 할 것이다. 또한 이러한 준비에 있어서는 일방적인 질타가 아닌, 이미 개선된 영역과 개선의 여지가 있는 영역, 그리고 개선이 필요한 영역을 구분해야 할 필요가 있다. 그리고 이러한 논의는 통일을 준비하는 노력의 일환이 될 수 있다.

참고문헌

1. 단행본

국가인권위원회.『제2기 국가별 인권상황 정기검토(UPR)에 대한 북한의 국가인권보고서 등 관련 자료집』. 서울: 국가인권위원회, 2014.

김근식.『형법학 1』. 평양: 김일성종합대학출판사, 1996.

김병로 외.『북한인권백서 1997』. 서울: 민족통일연구원, 1997.

김수암.『북한 형사법제상 형사처리 절차와 적용 실태』. 서울: 통일연구원, 2005.

김수암 외.『북한부패와 인권의 상관성』. 서울: 통일연구원, 2012.

_____.『북한인권백서 2007』. 서울: 통일연구원, 2007

_____.『북한인권백서 2012』. 서울: 통일연구원, 2012

김정일.『김정일 선집 14』. 평양: 조선로동당출판사, 2000.

도경옥 외.『북한인권백서 2015』. 서울: 통일연구원, 2015.

_____.『북한인권백서 2016』. 서울: 통일연구원, 2016.

박상철·박정원.『북한의 선거법제』. 서울: 한국법제연구원, 1996.

박영자.『북한의 근대화 과정과 여성의 역할: 1945~1980년대』. 성균관대학교 정치학 박사학위논문, 2004.

박영호 외.『북한인권백서 2010』. 서울: 통일연구원, 2010.

박정원.『북한의 각급 인민회의대위원선거법에 대한 연구』. 서울: 법제처, 2009.

박학모 외.『통일시대를 위한 형사사법통합방안 예비연구 -북한 형사사법체계의 운용 현황에 대한 연구-』. 서울: 한국형사정책연구원, 2014.

법무부.『북한 형사소송법주석』. 서울: 법무부, 2015.
_____.『북한법연구(II)-형법-』. 서울: 법무부, 1985.
_____.『북한법의 체계적 고찰(II), 형사관계법』. 서울: 법무부, 1993.
_____.『북한형법주석』. 서울: 법무부, 2014.
_____.『북한형사소송법 주석』. 서울: 법무부, 2015.
법원행정처.『북한사법제도개관』. 서울: 법원행정처, 1996.
_____.『북한의 형사법』. 서울: 법원행정처, 2006.
서울대학교헌법·통일법센터.『통일선거법제의 방향』. 서울: 중앙선거관리위원회, 2014.
서재진 외.『북한인권백서 2002』. 서울: 통일연구원, 2002.
서창섭.『법건설경험』. 평양: 사회과학출판사, 1984.
옥태환 외.『북한인권백서 1996』. 서울: 민족통일연구원, 1996.
우에노 치즈코 저. 이선이 역.『내셔널리즘과 젠더』. 서울: 박종철출판사, 2000.
윤명현.『우리식 사회주의』. 평양: 평양출판사, 2004.
이규창·정광진.『북한형사재판제도: 특징과 실태』. 서울: 통일연구원, 2011.
이금순 외.『북한인권백서 2004』. 서울: 통일연구원, 2004.
_____.『북한인권백서 2005』. 서울: 통일연구원, 2005.
_____.『북한인권백서 2008』. 서울: 통일연구원, 2008.
_____.『북한인권백서 2009』. 서울: 통일연구원, 2009.
인민보안성.『법투쟁부문 일군들을 위한 참고서』. 평양: 인민보안성출판사, 2009.
임순희 외.『북한인권백서 2006』. 서울: 통일연구원, 2006.
장명복.『2015 최신 북한 법령집』. 서울: 북한법연구회, 2015.

장명봉.『2006 최신 북한 법령집』. 서울: 북한법연구회, 2006.
조선인권연구협회.『조선인권연구협회 보고서』. 평양: 조선인권연구협회, 2014.
조정현 외.『북한인권백서 2013』. 서울: 통일연구원, 2013.
차낙훈·정경모 편저.『북한법령연혁집』. 서울: 아세아문제연구소, 1969.
최의철 외.『북한인권백서 1999』. 서울: 통일연구원, 1999.
_____.『북한인권백서 2001』. 서울: 통일연구원, 2001.
한동호 외.『북한인권백서 2014』. 서울: 통일연구원, 2014.
한명섭.『남북교류와 형사법상의 제문제』. 서울: 한울, 2008.
James W. Nicker 저. 조국 역.『인권의 좌표』. 서울: 명인문화사, 2010.

Almond, Gabriel A. and Sidney Verba. *The Civic Culture*. Newbury Park CA: Sage Publication, 1963.
Diamond, Larry, Juan J. Linz and Symour Marin Lipset. *Politics in Developing Countries: Comparing Experiences with Democracy*. Boulder and London: Lynne Rinner, 1990.
Inglehart, Ronald. *Modernization and Post Modernization: Cultural, Economic, and Political Change in 43 Societies*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1997.
Putnam, Robert D. *Bowling Alone*. NY: Simon & Schuster Paperbacks, 2000.
Skocpol, Theda and Morris P. Fiorina. *Civic Engagement in American Democracy*. Washington D.C.: Brooking Institution Press, 1999.
Verba, Sidney and Norman H. Nie. *Participation America*. New

York: Academic Press, 1972.

Verba, Sidney, Kay L. Schlozman, and Henry E. Brady. *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*. Cambridge: Harvard University Press, 1995.

2. 논문

김동균. "북한의 인권문제: 관련북한법제 현황과 개선방향."『북한법연구』. 제9호, 2006.

_____. "북한의 인권문제: 북한의 인권 법제를 중심으로."『인권과 정의』. vol. 361, 2006.

김동한. "북한의 사법제도와 인권."『북한인권법제연구』. 서울: 국가인권위원회, 2006.

김영철. "북한의 형사법제 변천과 인권."『북한인권법제연구』. 서울: 국가인권위원회, 2006.

김원희. "제14조 공정한 재판을 받을 권리."『공익과 인권』. 제3권 제1호, 2006.

_____. "제15조 소급효금지의 원칙."『공익과 인권』. 제4권 제2호, 2007.

김일수. "구소련 형법이 북한형법의 변화에 미친 영향."『북한법률행정논총』. 제9집. 서울: 고려대학교 법학연구소, 1992.

_____. "남한과 북한의 형사소송법."『법, 인간, 인권』. 제3판. 서울: 박영사, 1996.

_____. "북한형법 40년."『북한법률행정논총』. 제8집. 서울: 고려대학교 법학연구소, 1990.

김형성·조재현. "북한헌법 변화의 특징과 전망."『성균관법학』. 제24호, 2012.

도경옥. “제6조 생명권.”『공익과 인권』. 제2권 2호, 2005.

리경철. “우리식 사회주의법치국가의 본질적 특성.”『교원선전수첩』. 평양: 교육신문사, 2014.

민경배. “UN의 인권법제에 대한 북한의 시각과 대응.”『인하대학교 법학연구』. 인하대학교, 2014.

박노정. “북한사법제도의 형성과 발전에 관한 연구.”『한국행정사학지』. 제14호, 2004.

박선영. “조선민주주의인민공화국 헌법의 제정과 개정 과정을 통해 본 북한 헌법에 관한 연구.”『공법학연구』. 제16권 4호, 2015.

박영길. “제9조 신체의 자유.”『공익과 인권』. 제4권 제2호, 2007.

박영자. “강반석과 김정숙을 본받아.”『한국현대 생활문화사: 1970년대』. 서울: 창비, 2016.

_____. “북한의 젠더시스템과 여성 삶의 전략.”『동북아연구』. 제16집. 경남대극동문제연구소, 2011.

_____. “선군시대 북한여성의 섹슈얼러티(Sexuality) 연구: 군사주의 국가권력의 성(性) 정체성 구성을 중심으로.”『통일정책연구』. 제15권 2호. 서울: 통일연구원, 2006.

박정원. “북한의 체제수호를 위한 규범통제.”『통일문제연구』. 통권 제53호, 2010.

성기중·윤여상. “북한의 선거제도와 투표행태분석.”『한국동북아논총』. 제26집, 2003.

안광수. “선군사상은 혁명군대를 주력군으로 하여 강력한 혁명력량을 꾸리는 길을 밝혀준 혁명사상.”『정치법률연구』. 2006년 제2호, 2006.

유현정·민태은. “중국의 민주화: 2010년 선거법개정안을 중심으로.”『국제문제연구』. 제14권 1호, 2014.

윤대규. “2004년 북한 개정형법의 내용과 의미에 관한 연구.”『형사법

연구』. 제24호, 2005.

윤대규·민경배. “중국의 노동법제 개혁과 글로벌 거버넌스에 대한 북한의 시각과 대응.”『인문사회과학연구』. 15권 2호. 부경대 인문사회과학연구소, 2014.

이규창. “김정은 후계구도하의 북한인권법제 분석과 평가.”『2011년 남북법제 연구보고서』. 법제처, 2011.

_____. “북한인권법제 동향과 분석 및 평가.”『북한인권 이해의 새로운 지평』. 서울: 통일연구원, 2012.

이백규. “북한 형사법의 최근 동향과 남북 형사법 통합의 방향” 발표문. 대한변호사협회 통일문제연구위원회·국민대 법대 북한법제연구센터·북한법연구회 공동주최 제56회 통일법 조찬 포럼, 2014.7.22.

_____. “북한의 개정 형사소송법의 동향과 평가.”『북한법연구』. 제8호, 2005.

이승련. “북한의 재판제도.”『북한법연구』. 제7호, 2004.

이용식 “형법에 있어서 인권보호 -형법의 체계론적 검토를 중심으로-.”『형사정책』. 제14권 제1호, 2002.

이재승. “반인권적 악법과 사법기구의 인권침해.”『법학논총』. 제17집, 2005.

이재일. “北韓刑法에 대한 一考察.”『외법논집』. 제9권 1호, 2000.

이효원. “북한의 형사법과 형집행제도.”『교정담론』. 제3권 1호, 2009.

임순희·김수암·이규창. “북한의 여성권·아동권 관련 법제정 동향.”『통일정세분석』. 2011-08. 통일연구원, 2011.6.

장명봉. “북한 헌법과 인권.”『북한인권법제연구』. 서울: 국가인권위원회, 2006.

_____. “북한의 최근 법제정비의 동향과 평가.”『북한법연구』. 제8호, 2005.

제성호. “북한의 인권실태와 구체적인 개선방안 모색.”『2003년 남북법제 연구보고서』. 법제처, 2003.

진유현. “사회주의법치국가건설에 대한 주체의 리론.”『력사, 법학』. 제51권. 평양: 김일성종합대학출판사, 2005.

최석윤. “북한형법과 인권.”『형사정책연구』. 제52권, 2002.

최일복. “주체의 사회주의법치국가건설사상의 독창성과 정당성.”『력사, 법학』. 제61권. 평양: 김일성종합대학출판사, 2015.

하태훈. “국제인권기준에 비추어 본 북한 개정 형사소송법(2004년).”『중앙법학』. 제11집 제2호, 2009.

한명섭. “북한 형사법률의 적용실태.”『2010 북한인권백서』. 서울: 대한변호사협회, 2010.

한인섭. “2004년 북한 형법 개정, 그 내용과 의미.”『법학』. 제46권 제1호, 2005.

_____. “北韓의 改正 刑法의 動向과 評價 -罪刑法定主義를 향한 일대 進展인가?-.”『북한법연구』. 제8호, 2005.

_____. “북한의 형법, 변화하고 있는가?”『북한법연구』. 제6호, 2003.

Cohen, Roberta. “The High Commissioner for Human Rights and North Korea.” In *The United Nations High Commissioner for Human Rights: Conscience for the World*. edited by Felice D. Gaer and Christen L. Broecker. Leiden·Boston: Martinus Nijhoff Publishers. 2014.

Easton, David. “An Approach to the Analysis of Political Systems.” *World Politics*. vol. 9, no. 3. 1957.

Huntington, Samuel. “How Countries Democratized.” *Political Science Quarterly*. vol. 106, no. 4. 1992.

Inglehart, Ronald and Christian Welzel. “Development and

Democracy: What We Know about Modernization Today." *Foreign Affairs*. March-April 2009.

Liu, Yu and Dingding Chen. "Why China Will Democratize." *The Washington Quarterly*. vol. 35, no. 1. 2012.

O'Brien, Kevin and Rongbin Han. "Path to Democracy? Assessing Village Elections in China." *Journal of Contemporary China*. vol. 18, no. 60. 2009.

Pastor, Robert A. and Qingshan Tan. "The Meaning of China's Village Elections." *The China Quarterly*. vol. 162. 2000.

Pei, Minxin. "Creeping Democratization in China." *Journal of Democracy*. vol. 6, no. 4. 1995.

3. 기타 자료

『로동신문』.

『조선녀성』.

『조선중앙통신』.

UN Doc. A/67/279 (2012).

UN Doc. A/HRC/13/13 (2010).

UN Doc. A/HRC/13/47 (2010).

UN Doc. A/HRC/25/63 (2014).

UN Doc. A/HRC/27/10 (2014).

UN Doc. A/HRC/27/10/add.1 (2014).

UN Doc. A/HRC/WG.6/19/PRK/1 (2014).

UN Doc. A/HRC/WG.6/6/PRK/1 (2009).

UN Doc. A/HRC/WG.6/6/PRK/2 (2009).

UN Doc. C/N/467.1997 (1997).
UN Doc. CCPR/C/22/Add.3 (1983).
UN Doc. CCPR/C/22/ADD.5 (1984).
UN Doc. CCPR/C/PRK/2002/2 (2000).
UN Doc. CCPR/CO/72/PRK (2001).
UN Doc. CCPR/CO/72/PRK (2001).
UN Doc. CCPR/CO/72/PRK/Add1 (2002).
UN Doc. CEDAW/C/CO/1 (2005).
UN Doc. CEDAW/C/PRK/1 (2002).
UN Doc. CEDAW/C/PRK/2-4 (2016).
UN Doc. E/CN.4/1998/2 (1997).
UN HRC General Comment. No. 20 (1992).
UN HRC General Comment. No. 25 (1996).

최근 발간자료 안내

KINU 통일포럼 시리즈

2014-01 제1차 KINU 통일포럼: 「드레스덴 구상」과 '행복한 통일' 통일연구원
2014-02 제2차 KINU 통일포럼: 김정은 시대 북한의 핵보유 및 대남정책 통일연구원
2014-03 제3차 KINU 통일포럼: 북일 스톡홀름 합의와 동북아정세 통일연구원
2014-04 제4차 KINU 통일포럼: 통일준비를 위한 과제와 전략 통일연구원
2014-05 제5차 KINU 통일포럼: 동북아 전략환경의 변화와 한국의 대응방향 통일연구원
2014-06 제6차 KINU 통일포럼: 북한인권정책 추진전략 통일연구원
2015-01 제7차 KINU 통일포럼: 동북아 국제질서 전환기 한국의 전략적 딜레마와 통일·외교정책 방향 통일연구원
2015-03 제9차 KINU 통일포럼: 한반도 신뢰프로세스 업그레이드 전략 - 8·25남북합의 평가와 박근혜정부 후반기 대북·통일정책 방향 - 통일연구원
2015-04 제10차 KINU 통일포럼: 통일담론 3.0과 북한 변화 전략 통일연구원
2015-05 제11차 KINU 통일포럼: 김정은 집권 이후 북한의 대내외 정책 평가와 전망 통일연구원
2016-01 제12차 KINU 통일포럼: 북한의 4차 핵실험 이후 한반도 정세와 대북정책방향 통일연구원
2016-02 제13차 KINU 통일포럼: 북한 제7차 당대회 분야별 평가 및 향후 전망 통일연구원
2016-03 제14차 KINU 통일포럼: 북한인권법 제정 이후 한국의 북한인권정책 방향 통일연구원

통일나침반(통일정세분석)

▮ 통일정세분석 ▮

2014-01 2014년 북한 신년사 분석 박형중 외
2014-02 최고인민회의 제13기 제1차 회의결과 분석과 전망 박영자 외
2014-03 한미 정상회담 결과 분석 김규륜

▮ 통일나침반 ▮

2015-01 2015년 북한 신년사 분석 북한연구센터 신년사 분석팀
2015-02 최근 2년 간 미·일·중·러 4개국 정상외교 분석 및 한국 통일외교에 대한 시사점 김진하 외
2015-03 북한인권정책 추진전략과 실천과제 한동호, 도경옥
2015-04 북한 외화벌이 추세와 전망 김석진
2015-05 연해주 지역 북한 노동자의 실태와 인권 이애리아, 이창호
2016-01 효율적 대북제재: 데이터 분석과 함의 이 석
2016-02 2016년 북한 신년사 분석 김갑식 외
2016-03 4차 북핵실험 이후 대북정책 통일연구원 현안대책팀
2016-04 4차 북핵실험 이후 정세 전개와 향후 전망 통일연구원 현안대책팀
2016-05 사드 배치 결정 이후 한반도 정세 및 대응 방안 통일연구원 북핵대응 T/F팀
2016-06 4차 북핵실험 이후 미중관계와 대북정책 방향 통일연구원 대외협력팀

통일플러스

2015-01 KINU 통일 플러스 Vol. 1 No. 1 (봄호)	통일연구원
2015-02 KINU 통일 플러스 Vol. 1 No. 2 (여름호)	통일연구원
2015-03 KINU 통일 플러스 Vol. 1 No. 3 (가을호)	통일연구원
2015-04 KINU 통일 플러스 Vol. 1 No. 4 (겨울호)	통일연구원
2016-01 KINU 통일 + Vol. 2 No. 1 (봄호)	통일연구원
2016-02 KINU 통일 + Vol. 2 No. 2 (여름호)	통일연구원
2016-03 KINU 통일 + Vol. 2 No. 3 (가을호)	통일연구원

북한인권백서

북한인권백서 2014	한동호 외	24,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2014	한동호 외	23,000원
북한인권백서 2015	도경옥 외	19,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2015	도경옥 외	23,000원
북한인권백서 2016	도경옥 외	18,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2016	도경옥 외	22,500원

연구보고서

2014년도 연구보고서

▮ 연구총서 ▮

2014-01 북·중 간 인적 교류 및 네트워크 연구	이교덕 외	7,500원
2014-02 북한변화 촉진 및 남북친화성 증대: 이론발굴과 적용모색	박형중, 박영자	7,500원
2014-03 북한 비공식 경제 성장요인 연구	김석진, 양문수	9,000원
2014-04 신동북아질서 시대의 중장기 통일전략	성기영 외	7,000원
2014-05 '행복한 통일'로 가는 남북 및 동북아공동체 형성을 위한 통합정책: EC/EU 사례 분석을 통한 남북 및 동북아공동체 추진방안	손기웅 외	6,000원
2014-06 탈북청소년의 경제 경험과 정체성 재구성	조정아, 홍민, 이희영, 이향규, 조영주	14,000원
2014-07 한국의 대북 인권정책 연구	한동호	6,000원
2014-08 법치지원과 인권 증진: 이론과 실제	이금순, 도경옥	8,000원
2014-09 신뢰정책의 과제와 추진전략	박영호, 정성철 외	11,000원
2014-10 대미(對美)·대중(對中) 조화외교: 국내 및 해외 사례연구	김규륜 외	10,500원
2014-11 북한의 핵전략과 한국의 대응전략	정영태, 홍우택 외	12,000원
2014-12 중국의 주변외교 전략 연구: 중국의 대북정책 결정에 대한 함의	이기현, 김애경, 이영학	7,000원
2014-13 한반도에 있어서 과도기 정의(Transitional Justice)	김수암 외	

2014 The Trust-building Process and Korean Unification (통일대계연구 13-03)
최진욱 편저 8,000원
2014 중국 권력엘리트와 한중교류 네트워크 분석 및 DB화 (중국 지도부의 리더십 분석과 한중 정책협력방안 2014) 전병곤, 홍우택, 신종호 외 9,000원
2014 북한의 시장화와 인권의 상관성 (북한인권정책연구 2014) 북한인권연구센터 11,000원
2014 동북아 4국의 대외전략 및 대북전략과 한국의 통일외교 전략
배정호, 봉영식, 한석희 외 9,500원
2014 2014년 통일예측시계 박영호, 김형기 9,500원
2014 통일한국의 국가상과 한중협력 (통일대비 중국에 대한 종합적 전략 연구 2014-01)
배정호 외 15,500원
2014 China's Strategic Environment and External Relations in the Transition Period (A Comprehensive Strategic Study on China in Preparation for Korean Unification 2014-02)
Bae, Jung-Ho et al. 18,000원
2014 Global Expectations for Korean Unification (Research on Unification Costs and Benefits 2014-01) Kyuryoon Kim et al. 19,000원
2014 Lessons of Transformation for Korean Unification (Research on Unification Costs and Benefits 2014-02) Kyuryoon Kim et al. 15,500원
2014 한반도 통일의 효과 (통일 비용·편익 종합연구 2014-3) 김규륜 외 4,500원
2014 2014 남북통합에 대한 국민의식조사
박종철, 허문영, 송영훈, 김갑식, 이상신, 조원빈 12,000원
2014 통일교육 컨텐츠 개발 IV(1) 조정아 외 7,000원
2014 통일교육 컨텐츠 개발 IV(2) 조정아 외 22,000원
2014 신통일대계 구현을 위한 구조분석 허문영 외 12,000원
2014 Law and Policy on Korean Unification: Analysis and Implications 박종철 외 11,000원
2014 '그린 데탕트' 실천전략: 환경공동체 형성과 접경지역-DMZ 평화생태적 이용방안
손기웅 외 17,000원

▮ 정책연구시리즈 ▮

2014-01 농업분야의 지속가능한 대북지원 및 남북 협력방안 모색 임강택, 권태진

▮ Study Series ▮

2014-01 Korea's FTA Strategy and the Korean Peninsula Kim, Kyuroon et al.
2014-02 The Perceptions of Northeast Asia's Four States on Korean Unification
Bae, Jung-Ho et al.
2014-03 The Emergence of a New Generation: The Generational Experience and Characteristics of Young North Koreans Cho, Jeong-ah et al.
2014-04 Geopolitics of the Russo-Korean Gas Pipeline Project and Energy Cooperation in Northeast Asia Lee, Kihyun et al.
2014-05 Fiscal Segmentation and Economic Changes in North Korea
Park Hyeong Jung, Choi Sahyun
2014 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제9권 1호 이금순 외

2015년도 연구보고서

▮ 연구총서 ▮

2015-01 김정은 정권의 정치체제: 수령제, 당·정·군 관계, 권력엘리트의 지속성과 변화 김갑식 외 9,000원
2015-02 북한의 시장화와 사회적 모빌리티: 공간구조·도시정치·계층변화 홍 민 13,000원
2015-03 김정은 시대 북한의 교육정책·교육과정·교과서 조정아 외 13,500원
2015-04 2015 남북통합에 대한 국민의식조사: 인식, 요인, 범주, 유형 박종철 외 16,500원
2015-05 동북아평화협력구상과 유라시아 협력 추진을 위한 다자주의적 접근 현승수 외 8,000원
2015-06 북한주민의 임파워먼트: 주체의 동력 박영자 외 10,500원
2015-08 인권개선을 위한 기술협력 한동호 외 6,500원
2015-09 중국의 주변외교 전략과 대북정책: 사례와 적용 이기현 외 7,500원
2015-10 한반도 중장기 정세 변동 및 정책 도전 관련 요인의 식별(2015~2030) 박형중 외 16,500원
2015 '그린 데탕트' 실천전략: 환경공동체 및 경제공동체 동시 형성방안 손기웅 외 10,500원
2015 2015년 통일예측시계 홍석훈 외 10,000원
2015 남북한 통합과 북한의 수용력: 제도 및 인식 측면 김수암 외 15,500원
2015 북한에 의한 납치 및 강제실종 북한인권연구센터 편 10,000원
2015 전환기 국가의 경제범죄 분석과 통일과정의 시사점 이규창 외 8,000원
2015 통일외교 콘텐츠 개발 김진하 외 9,000원
2015 통일 이후 국가정체성 형성방안: 이론과 사례연구 중심 박종철 외 10,000원
2015 통일 이후 사회보장제도 분리 운영방안: 경제적 및 법적 분석 김석진 외 8,000원
2015 한반도 통일의 비용과 편익: 정치·사회·경제분야 조한범 외 11,500원
2015 한반도 통일에 대한 국제사회의 기대와 역할: 주변 4국과 G20 조한범 외 14,000원
2015 북한 접경지역에서의 남·북·중 협력방향 모색(종합요약보고서) 전병곤 외 10,000원
2015 길림성의 대북경제협력 실태 분석: 대북투자를 중심으로 배종렬 외 13,000원

▮ 정책연구시리즈 ▮

2015-01 전환기 쿠바와 북한 비교: 정책적 함의 박영자 외

▮ Study Series ▮

2015-01 Tasks and Implementing Strategies of the "Trust-Building" Policy Park, Young-Ho
2015-02 The Growth of the Informal Economy in North Korea Kim, Suk-Jin
2015-03 The Experiences of Crossing Boundaries and Reconstruction of North Korean Adolescent Refugees' Identities Cho, Jeong-ah et al.
2015-04 Implementation Strategies for Policies on North Korean Human Rights KINU Center for North Korean Human Rights Studies

2016년도 연구보고서

▮ 연구총서 ▮

2016-01 북한 핵 개발 고도화의 파급영향과 대응방향 정성윤 외 14,000원

2016-02 일본 아베정권의 대외전략과 대북전략 이기태, 김두승
2016-04 과학기술발전과 북한의 새로운 위협: 사이버 위협과 무인기 침투 정구연, 이기태
2016-05 김정은 정권의 대남정책 및 통일 담론: 텍스트마이닝을 이용한 분석 오경섭, 이경화
2016-06 남북통일과 국가재산·채무·양허권의 승계 이규창
2016-07 남북통합에 대한 국민의식조사 박주화 외
2016-08 대북정책전략 수단 효용성 분석: 이란의 경험과 경제제재를 중심으로 홍우택 외
2016-09 북한 민생경제 진흥을 위한 개발협력 방안 김석진, 홍제환
2016-10 북한 기업의 운영실태 및 지배구조 박영자 외
2016-11 북한에서 사적경제활동이 공적경제부문에 미치는 영향 분석 조한범 외
2016-12 북한인권 제도 및 실태 변화추이 연구 임예준 외
2016-13 최근 중동사태에 비추어본 북한 체제지속성 연구 김진하 외
2016-14 「그린데탕트」 실천전략: DMZ 세계생태평화공원사업을 중심으로 조한범 외
2016-15 Pathways to a Peaceful Korean Peninsula: Denuclearization, Reconciliation and Cooperation 도경옥 외
2016-16 한중수교이후 북중관계의 발전: 추세분석과 평가 이기현 외
2016-17 국내적 통일준비 역량 강화방안 김수암 외
2016-18 민주주의 및 시장경제에 대한 탈북민 인식조사 김수암 외
2016-19 전환기 남북관계 영향 요인 및 향후 정책 방향 신종호 외
2016-20 북한인권 책임규명 방안과 과제: 로마규정 관할범죄에 대한 형사소추 문제를 중심으로 이규창 외
2016-21 2016년 통일예측시계 홍우택 외
2016-22 남북한 주민의 통일국가정체성 인식조사 박종철 외
2016-23 구술로 본 통일정책사 홍민 외
2016-24 북한 전국 시장 정보 홍민 외

▮ 정책연구시리즈 ▮

2016-01 미국 대선 주요 후보의 Think-Tank 및 의회 네트워크 분석 정구연, 민태은

▮ Study Series ▮

2016-01 Identifying Driving Forces for Changes and Policy Challenges on the Korean Peninsula (2015-2030) Park, Hyeong Jung et al.
2016-02 China's Neighborhood Diplomacy and Policies on North Korea: Cases and Application Lee, Ki-Hyun et al.
2016-03 The Costs and Benefits of Unification on the Korean Peninsula: in the Political, Social and Economic Areas Cho, Han-Bum et al.
2016-04 Development of Unification Diplomacy Contents Kim, Jin-Ha
2016-05 South and North Korean Integration and North Korea's Adaptability: From the Perceptive Point of View Kim, Soo-Am et al.

연례정세보고서

2014 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2014~2015	6,000원
2015 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2015~2016	8,000원

논 총

통일정책연구, 제23권 1호 (2014)	10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 23, No. 1 (2014)	10,000원
통일정책연구, 제23권 2호 (2014)	10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 23, No. 2 (2014)	10,000원
통일정책연구, 제24권 1호 (2015)	10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 24, No. 1 (2015)	10,000원
통일정책연구, 제24권 2호 (2015)	10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 24, No. 2 (2015)	10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 24, No. 3 (2015)	10,000원
통일정책연구, 제25권 1호 (2016)	10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 25, No. 1 (2016)	10,000원

기 타

2014 북핵일지 1955~2014	조민, 김진하

통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적 주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

1. 회원 구분

가) 학생회원: 대학 및 대학원생
나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

2. 가입방법

가) 회원 가입신청서 작성
나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 회원 특전

가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, *International Journal of Korean Unification Studies*, 단행본 시리즈인 연구총서, 협동연구총서 등 우송
다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
라) 통일연구원 발간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의

가) 주소: (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원
연구관리본부 도서회원 담당자
나) 전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8299, E-Mail: books@kinu.or.kr
다) 홈페이지: http://www.kinu.or.kr

※ 가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

회원가입신청서

* 표는 필수항목입니다.

성 명*			입 급 일 자*	
소 속*			입 금 자 (신청자와 다를 경우)	
간 행 물* 받 을 주 소	(우편번호 :) **※도로명 주소 기입必**			
연 락 처*	전 화		이메일	
	핸드폰		F A X	
이메일서비스	수신 ( ) 수신거부 ( )			
회 원 구 분*	학생회원 ( ) 일반회원 ( ) 기관회원 ( )			

본인은 통일연구원의 연회원 가입을 신청합니다.

20 년 월 일 성 명 (인)

개인정보 이용 동의서

통일연구원은 개인정보보호법 등 관련 법령상의 개인정보보호 규정을 준수하며 개인정보 보호에 최선을 다하고 있습니다. 연구원은 다음과 같이 연구원 업무 수행에 반드시 필요한 범위 내에서 개인정보를 이용하는데 동의를 받고자 합니다.

1. 개인정보의 수집·이용 목적: 도서회원 가입 신청 관리
2. 수집하려는 개인정보의 항목
   ○ 필수사항: 성명, 입금일자, 소속, 주소, 연락처, 회원구분
   ○ 선택사항: 입금자, 이메일서비스
3. 개인정보의 보유 및 이용 기간: 입금일로부터 1년
   ※ 회원자격 갱신 시 개인정보 보유기간은 1년간 연장됩니다.
4. 동의를 거부할 권리 안내
   귀하는 위와 같은 개인정보를 제공하는데 대한 동의를 거부할 권리가 있습니다. 그러나 **동의를 거부하실 경우 도서 회원 가입 및 발송이 원활히 이루어 질 수 없음을 알려 드립니다.**

20 년 월 일 성 명 (인)

※ 본 신청서 및 개인정보 이용 동의서를 보내주십시오.
(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 경영지원실 지식정보팀 도서회원 담당자앞
전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8299, E-Mail: books@kinu.or.kr

※ 온라인 신한은행 140-002-389681 (예금주: 통일연구원)

www.kinu.or.kr

북한인권 제도 및 실태 변화추이 연구

통일연구원

93340
9 788984 798557
ISBN 978-89-8479-855-7