

## 2000년 이후 북한 사회복지법제 동향\*

정유석(고려대학교 아세아문제연구소)

이철수(한국보건사회연구원)

2000년 이후 북한 사회복지 입법 동향은 북한의 사회복지에 대한 인식과 행태를 반영하고 있다. 또 이러한 북한의 입법 동향을 분석하면, ‘대상별 법적 분화’가 나타나고 있다. 이는 과거 북한 사회복지법제의 경우 북한이 대상별 통합적인 법제를 추구하는 행태와 정반대의 태도이다. 즉, 북한의 사회복지 관련 입법행위는 대상별로 독립적인 입법화를 추진하여 북한도 사회적 약자인 장애인, 노인, 아동, 여성에 대한 제도적 장치를 완비하였다고 하겠다.

북한은 당면한 대내적인 환경과 맞물려 추동한 결과, 다수의 사회복지 관련 법령들을 제정하게 되었다고 판단된다. 이는 북한의 복지환경과 복지인식 사이의 작용과 반작용의 상관관계에 기인한 결과로서 ‘입법화’로 승화되었다. 북한 사회복지법제는 요보호대상별로 법적 분화가 시작되었고 이로 인해 개별 독립화된 법령들이 나타나기 시작하였다. 따라서 이는 기존과 다른 행태이고 이는 결국 북한 사회복지의 법제적 ‘현대화’를 의미하고 있어 큰 의의가 있다.

북한 사회복지법제의 양적이고 질적인 발전을 일으켰고 중국에는 과거보다 한 차원 높은 법적체계를 형성하였다. 이 때문에 북한의 이러한 행태가 지속되는 한 적어도 제도적 측면에서 발전은 일정 부문 지속되리라는 전망이 가능하다. 따라서 북한 사회복지법제 전체를 놓고 볼 때, 북한의 2000년 이후 입법 동향은 상당부문 의미하는 바가 크고 이는 결국 북한 사회복지법제 동향의 과거와 현재를 구분하는 판단기준이 된다.

\* 이 논문은 2016년 하계 한국사회보장학회 발표문 “2000년 이후 북한 사회복지법제 동향”을 수정·보완한 것임.

주제어: 북한 사회복지, 북한 사회복지법, 북한 장애인, 북한 노인, 북한 아동, 북한 여성

## 1. 서론

사회복지법제와 관련, 2000년 이후 북한은 2003년 6월 『조선민주주의인민공화국 장애자보호법(이하 장애자보호법으로 약칭)』(최고인민회의 상임위원회 정령 제3835호), 2007년 4월 『조선민주주의인민공화국 근로자보호법(이하 근로자보호법으로 약칭)』(최고인민회의 상임위원회 정령 제2214호), 2008년 1월 『조선민주주의인민공화국 사회보장법(이하 사회보장법으로 약칭)』(최고인민회의 상임위원회 정령 제2513호), 2010년 12월 『조선민주주의인민공화국 아동권리보장법(이하 아동권리보장법으로 약칭)』(최고인민회의 상임위원회 정령 제1307호)과 『조선민주주의인민공화국 여성권리보장법(이하 여성권리보장법으로 약칭)』(최고인민회의 상임위원회 정령 제1309호)을 각각 제정·공포하였다.<sup>1)</sup>

또한 북한은 사회복지와 간접적인 관련이 있는 법령도 이 시기에 제정하였는데, 2007년 1월 10일 『조선민주주의인민공화국 적십자회법(이하 적십자회법으로 약칭)』(최고인민회의 상임위원회 정령 제2113호), 2009년 12월 10일 『조선민주주의인민공화국 노동정량법(이하 노동정량법으로 약칭)』(최고인민회의 상임위원회 정령 제484호), 2010년 7월 8일 『조선민주주의인민공화국 노동보호법(이하 노동보호법으로 약칭)』(최고

---

1) 이철수, “북한 사회복지법 법적 분석: 기존 사회복지 관련 법령과의 비교를 중심으로,” 『통일정책연구』, 제24권 1호(2015a), 178쪽.

인민회의 상임위원회 정령 제945호), 2011년 1월 19일 『조선민주주의인민공화국 보통교육법(이하 보통교육법으로 약칭)』(최고인민회의 상임위원회 정령 제1355호), 2011년 12월 14일 『조선민주주의인민공화국 고등교육법(이하 고등교육법으로 약칭)』(최고인민회의 상임위원회 정령 제2036호)을 각각 제정·공포하였다.

이러한 2000년 이후 북한 사회복지 입법 동향은 북한의 사회복지에 대한 인식과 행태 — 적어도 제도적 수준 — 를 반영하고 있다. 또 이러한 북한의 입법 동향을 분석하면, ‘대상별 법적 분화’가 나타나고 있다 하겠다. 따라서 이러한 점에서 2000년 이후 북한의 사회복지 관련 입법 행위는 상당한 의미를 갖는다. 왜냐하면 이는 과거 북한 사회복지법제의 경우 북한이 대상별 통합적인 법제를 추구하는 행태와 정반대의 태도이기 때문이다. 즉, 2000년 이후 북한의 사회복지 관련 입법행위는 대상별로 독립적인 입법화를 추진하고 있다. 이에 한마디로 북한도 사회적 약자인 장애인, 노인, 이동, 여성에 대한 제도적 장치를 완비하였다<sup>2)</sup>고 할 수 있다.

이러한 점에서 2000년 이후 북한 사회복지법제의 동향은 2003년 『장애자보호법』을 기준으로 하면, 다소 시계열적 차이는 있으나 ‘분화와 포괄’이 거의 동시에 나타난다. 반면 1946년 『사회보험법』을 기준으로 하면 ‘분화와 포괄’ 현상이 혼재되어있다. 그리고 무엇보다 이러한 원인은 북한의 정치·경제·사회적 환경과 상황, 이를 촉발시킨 체제 동학에 기인한다.<sup>3)</sup>

한편 북한의 사회복지법제 전체의 구성은 최고상위법인 『헌법』에 서부터 파생된다. 특히 1946년 제정된 『사회보험법』의 경우 제정 당

---

2) 위의 글, 178쪽.

3) 위의 글, 178쪽.

시를 기준으로 하면, 상당히 구체적이며 포괄적인 내용을 명시하고 있다. 그러나 이러한 북한 사회복지법제를 2000년 이후 제정한 법령들과 비교하면, 다음과 같은 몇 가지 의미로 요약된다.<sup>4)</sup>

가령 첫째, 노인복지와 관련, 북한은 1946년 이후 이렇다 할 직접적인 법령을 제정하지 않았지만 2007년 제정한 「년로자보호법」을 통해 이를 강화하였다. 즉, 이 법령으로 인해 북한은 다소 취약하다 할 수 있는 노인복지 입법에 대한 비판을 상쇄시킬 수 있다. 이러한 맥락에서 「헌법」을 제외한, 북한 노인복지법제의 작동근거와 체계를 「년로자보호법」 제정을 통해 일정 부문 보강하였다. 즉, 장기간 결여되어 왔던 북한 노인복지법제 동학을 「년로자보호법」을 통해 일정 부문 보충하였다. 또한 북한은 「년로자보호법」을 제정함으로써 적어도 사회복지법제에 있어 상술한 장애인, 아동, 여성 등 요보호자를 포함한 법령들과 더불어 일정한 체계를 갖추게 되었다. 둘째, 내용적인 면에서 1946년 제정한 「사회보험법」은 구체적인 급여 기준을 명시한 반면 「년로자보장법」은 북한이 노인복지 사업을 수행함에 있어 필요한 내용들을 명시하고 있다. 따라서 「년로자보호법」은 북한이 국가차원의 노인복지정책에 대한 방향을 제도적으로 공식화한 것이다. 셋째, 다른 한편으로 지적되는 것은 이 법령의 제정 배경인데, 북한 인구센서스에 따르면 2008년 현재 만 65세 이상 인구가 209만 7000명으로 전체 인구 2405만 2000명의 8.7%를 차지한다.<sup>5)</sup> 이에 북한이 2007년을 전후로 북한도 이른바 고령화사회—고령인구 비중 7% 이상—로 진입하였다. 따라서 북한의 입장에서 자신들도 고령화사회를 맞이하

---

4) 이철수, “2008년 북한 사회보장법에 대한 연구,” 2014 4대 사회정책통합학회 발표문을 수정 보완함.

5) 『연합뉴스』, 2013년 1월 3일.

였고 그에 조응하는 법령을 제정할 필요성을 자연히 인식할 수밖에 없는 상황에 봉착한 것이다. 결국 북한은 이러한 대내적인 인구변화 추이에 따른 정책적 선택을 해야만 했고 이러한 결과의 하나로 이 법령이 제정된 것이라 하겠다. 즉, 북한은 노인 인구의 고령화 추세를 반영한 국가차원의 사회보장제 보완이라는 측면을 고려한 것이다.<sup>6)</sup>

또한 동일한 시기인 2009년과 2010년에 각각 제정한 『로동정량법』과 『로동보호법』의 경우 1978년에 제정한 기존의 『조선민주주의인민공화국 사회주의 로동법(이하 로동법으로 약칭)』을 보충하는 의미와 역할을 함에 따라 노동에 대한 북한의 인식이 반영되었다고 판단된다. 그리고 이 역시 앞서 기술한 여타 사회복지법제의 입법 동향과 무관하지 않다. 이에 역설적으로 입법 시기를 기준으로 할 때 『로동정량법』과 『로동보호법』은 사회복지법제 입법의 연장선상에 있다 하겠다.<sup>7)</sup>

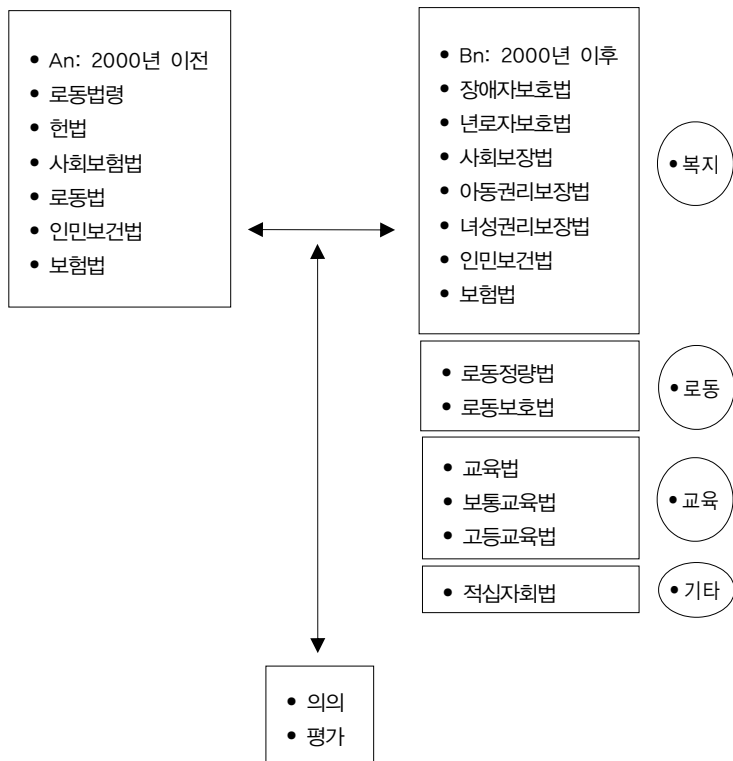
이러한 문제의식하에 이 연구의 목적은 북한이 2000년 이후 제정한 사회복지관련 법령의 입법 동향을 파악하고 그 주요 특성을 분석하는 것이다. 이를 위한 연구의 핵심 분석대상은 서술 순서와 동일한데, 먼저 거시-구조적 수준에서 북한 사회복지법제 동향에 대한 맥락적인 검토를 한다. 다음으로 2000년 이후 북한 사회복지법제 입법 동향을 관련 법령을 중심으로 고찰하고자 한다. 마지막으로 이를 토

---

6) 이철수, “북한 「년로자보호법」의 의의와 한계: 타 법령과의 비교를 중심으로,” 『북한연구학회보』, 제19권 1호(2015b), 60~62쪽.

7) 물론 이러한 법제가 제대로 작동하고 있는지에 관한 논란이 존재한다. 이 논문은 북한의 사회복지법제가 존재 혹은 부존재에 대한 확인을 기초로 하여 법령들의 유기성을 분석하는 것을 목적으로 한다. 북한 사회복지법제와 인권문제에 대한 논의는 연구의 범위에서 배제하였다. 이에 대한 실상은 해마다 발간되는 통일연구원의 『북한인권백서』와 대한변협인권재단의 『북한인권백서』를 참고.

<그림 1> 분석모형



대로 본 연구는 북한 사회복지법제의 체계와 법적관계, 정체성과 그 함의에 이르고자 한다. 이를 위한 분석대상의 상관관계를 도식화하면 <그림 1>과 같다.

## 2. 북한 사회복지법제 동학

북한의 사회복지와 관련된 법령의 동학은 북한의 사회보험과 사회보장을 동시에 추적하여 유추해야 한다. 이에 북한의 사회복지 관련 법령의 역사적 전개는 다음과 같다. 첫 번째 법령의 경우, 1946년 6월 26일 「북조선 노동자·사무원에 대한 노동법령(이하 노동법령으로 약칭)」<sup>8)</sup>(북조선임시인민위원회 결정 제29호)을 통해 북한은 노동자·사무원에 대한 의무적인 사회보험제를 명시하였다.<sup>9)</sup>

두 번째 법령의 경우, 상술한 「노동법령」이 1946년 12월 19일 「사회보험법」(북조선 임시인민위원회 결정 제135호)을 통해 승계된다. 주목해야 할 것은 북한이 이 법령보다 앞서 제정된 「노동법령」의 제25조 “직업총동맹이 주도하는 특별위원회가 연금(각종 급여)에 관한 규정을 6개월 내에 처리한다는 조항”을 동 법령을 통해 이행한 것이다. 이에 동 법령은 「노동법령」과 연계한 후속법령이자 세부 시행조치의 성격을 가지고 있다. 이렇게 볼 때 앞서 제정된 「노동법령」은 상위법령이고 「사회보험법」은 하위법령, 즉 실천수준의 법령이라 판단된다.<sup>10)</sup>

특히 「노동법령」은 전문과 총 14장 175개 조로 구체적이고 방대한 규정을 명시하였다. 따라서 사회주의 국가건설과 연계해 볼 때 그 실현 여부를 떠나 동 법령은 일정 부문의 체계성을 가지고 있다고 판단된다.<sup>11)</sup>

세 번째 법령의 경우, 1978년 4월 18일 「노동법」(최고인민회의 제6기

---

8) 한편 북한은 이 법령 발표 후 약 2개월이 지난 1946년 8월 9일 채택된 「북조선로동당 강령」의 총 13개 조항 중 “제6조에서 8시간 노동제를 실시, 사회보험 보장 등”의 복지 관련조항이 명시되어 있다.

9) 이철수, 『긴급구조, 북한의 사회복지: 풍요와 빈곤의 이중성』(과주: 한올아카데미, 2012), 168쪽.

10) 위의 책, 170쪽.

11) 위의 책, 170쪽.

2차 회의 법령 제2호)에 나타나 있다. 동 법령은 전문과 총 7장, 79개 조로 구성되어 있고 노동자에 대한 권리와 의무에 대한 다양한 내용을 포괄하고 있다. 따라서 「로동법」은 상술한 「로동법령」이후의 북한이 정식으로 채택한 ‘노동 법규’이자 「헌법」을 제외한 최상위법령이다. 또한 기존의 「로동법령」을 대체하는 기능과 의의를 가진 노동과 관련한 북한의 최고 법령이라 하겠다.<sup>12)</sup>

한편 동 법령에 앞서 북한이 제정한 「로동법령」과 「사회보험법」은 이후 개정된 사례가 없다. 하지만 「로동법」은 1978년 4월 18일 제정된 이후 1986년 2월 20일 중앙인민위원회 정령 제2494호, 1999년 6월 16일 최고인민회의 상임위원회 정령 제803-1호로 각각 수정되었다. 그러나 두 차례의 수정이 북한의 노동정책에 이렇다 할 변화를 야기한 것은 아니라 부문적인 수정만 하였다.<sup>13)</sup> 가령 1999년의 수정된 「로동법」의 주요 내용을 살펴보면 제40조 “국가는 독립채산제원칙에 따라 공장, 기업소들의 현물지표별 생산계획과 원가계획을 정확히 평가한데 기초하여 공장, 기업소들에 생활비자금을 분배한다”라고 되어 있는데, 이는 기존의 조항을 보다 더 구체화시킨 것이다.<sup>14)</sup>

네 번째 법령의 경우 1995년 4월 6일 결정한 「조선민주주의인민공화국 보험법(이하 보험법으로 약칭)」(최고인민회의 상설회의 채택·결정)인데, 동 법령은 1999년 2월 4일 최고인민회의 상임위원회 정령 제383호, 2002년 5월 16일 최고인민회의 상임위원회 정령 제3038호, 2005년 9월 13일 최고인민회의 상임위원회 정령 제1298호를 통해 각각

---

12) 위의 책, 171쪽.

13) 위의 책, 173쪽.

14) 위의 책, 173쪽. 좀 더 자세한 내용은 유성재, “북한 사회주의노동법에 관한 연구,” 『2009 남북법제연구보고서(II)』(서울: 한국법제연구원, 2009) 참조.



세 차례 수정·보충되었다.

『보험법』의 경우 북한이 도입한 일종의 보험제도로 인체와 재산에 대한 보험을 도입하였지만 1946년 제정된 『사회보험법』과는 전혀 다른 차원의 법령이다. 가령 1946년 『사회보험법』이 노동자와 사무원의 의무가입을 명시한 반면 1995년 『보험법』은 임의가입이다. 또한 보호의 범위에서도 1946년 『사회보험법』이 사회안전망에 대한 함의라면 1995년 『보험법』은 보험기관과 당사자 간 계약에 의거한 부가적인 보호의 기능을 갖고 있다. 이를 한마디로 표현한다면 1946년 『사회보험법』은 노동자와 사무원에 대한 보편주의적 성향이 있는 반면 1995년 『보험법』은 선별주의적이고 이에 따라 가입자(계약자)의 가입 의사에 따라 적용 여부가 결정되고 국가보험기관과 당사자 간 계약에 의한 위험과 보호의 범위를 결정한다. 또한 계약에 의한 법적인 보호의 내용에 있어 인체와 재산을 중심으로 하고 있다. 이에 동 법령 “제2조 (보험의 분류) 보험은 인체보험과 재산보험으로 나눈다. 인체보험에는 생명보험, 재해보험, 어린이보험, 려객보험 같은것이, 재산보험에는 화재보험, 해상보험, 농업보험, 책임보험, 신용보험 같은것이 속한다.”라고 명시하였다.

다섯 번째 법령은 2008년 1월 9일 제정한 『조선민주주의인민공화국 사회보장법(이하 사회보장법으로 약칭)』(최고인민회의 상임위원회 정령 제2513호)인데, 이는 북한이 공식적으로 사회보장에 관해 독립적이고 직접적으로 언급한 최초의 법령이다. 이후 동 법령은 동년 10월 26일 최고인민회의 상임위원회 정령 제2943호, 2011년 10월 16일 최고인민회의 상임위원회 정령 제1902호, 2012년 4월 3일 최고인민회의 상임위원회 정령 제2303호로 재차 세 차례 수정·보충되었다. 이는 과거 북한이 『노동법』을 제정한 이후 20년 동안 두 차례 수정한 것과 비교

<표 1> 북한의 사회복지·사회보장 관련 대표 법령

주요 법령	제정 시기	주요 내용과 의의
로동법령	· 1946년 6월 26일 · 북조선임시인민위원회 결정 제29호	· 의무적인 사회보험제 명시 · 제도 도입의지 공식화 · 실천 의지 천명
사회보험법	· 1946년 12월 19일 · 북조선 임시인민위원회 결정 제135호	· 각종 사회보험 제도 최초 명시 · 제도 실천 규정 명문화 · 구체적 급여 기준 제시
로동법	· 1978년 4월 18일 · 최고인민회의 제6기 2차 회의 법령 제 2호 · 2차례 수정	· 국가적 사회적 혜택 언급 · 각종 복지 급여 명시 · 사회보장제도 운영원리 부문 제시
보험법	· 1995년 4월 6일 · 최고인민회의 상설회의 결정 · 3차례 수정	· 인체·재산의 피해 보상 명시 · 계약에 의한 보험제도 도입 · 보험기능 제도적 강화 · 임의가입 형태로 유지
사회보장법	· 2008년 1월 9일 · 최고인민회의 상임위원회 정령 제 2513호 · 4차례 수정	· 사회보장사업 함의 · 사회보장사업 구체적인 내용 명시 · 단절된 법체 재정비

자료: 필자 작성.

할 때, 의미하는 바가 크다. 왜냐하면 「사회보장법」의 경우 「로동법」과 달리 제정된 이후 만 4년이 안 된 시점에서 이미 세 차례나 수정했기 때문이다. 이는 역설적으로 북한의 동 법령에 대한 관심도를 반증한다. 아울러 동 법령은 법 제정의 의의측면에서 접근하면 북한이 1946년 제정한 「사회보험법」에 이후 가장 주목할 만한 법령이다.<sup>15)</sup>

북한은 사회보장과 관련, 동 법령이 제정되기 이전까지 간접적인 법령들을 통해 자신들의 입장을 밝혔다. 역으로 이는 북한 사회보장

15) 이철수, “북한 사회보장법 법적 분석: 기존 사회복지 관련 법령과의 비교를 중심으로,” 181쪽.

과 관련한 법령의 경우 사회보장과 직접적으로 관련된 국가차원의 정식법령이 2008년까지 채택되지 않았다는 것이다. 하지만 동 법령을 통해 북한은 가장 직접적으로 사회보장에 관한 함의를 제시하였다. 아울러 이는 북한이 1946년 「사회보험법」 이후 부족하거나 단절되었던 사회보장 관련 입법행태에 대한 비판의 마침표를 찍은 법령이다. 따라서 동 법령이 갖는 법 제정적 의의는 그 기능에 대한 검증을 차치하더라도 북한 사회복지법제에 있어 상당한 의미가 있다.<sup>16)</sup> 참고로 지금까지 논증한 북한 사회복지·사회보장 관련 대표 법령을 정리하면 <표 1>과 같다.<sup>17)</sup>

### 3. 2000년 이후 사회복지법제: 입법과 수정

#### 1) 동향

본 연구의 주요 분석대상인 2000년 이후 북한 사회복지법제 입법 동향은 다음과 같다. 앞서 상술한 바와 같이 북한은 2003년 6월 「장애자보호법」, 2007년 4월 「년로자보호법」, 2008년 1월 「사회보장법」, 2010년 12월 「아동권리보장법」<sup>18)</sup>과 「여성권리보장법」을 각각 제정·

16) 위의 글, 181쪽.

17) 참고로 북한의 「조선민주주의인민공화국 인민보건법(이하 인민보건법으로 약칭)」은 사회보장 부문의 보건의료서비스를 실천하기 위한 법적기제이나 사회보장 법령에 직접적인 관련이 있지 않고 간접적인 관련이 있음에 따라 현재 부문에서는 논의에서 배제하고자 한다.

18) 북한은 「장애자보호법」의 일종의 실행기구인 ‘장애자보호위원회’를 두도록 규정하고 있다. 또한 2013년에는 이 법제를 국제기준에 맞추기 위하여 UN의 장애인권리 협약에 서명했던 내용을 반영하여 개정하였다. 구체적인 내용으로

공포하였다. 따라서 이를 통해 북한은 소위 장애인·노인·아동·여성으로 대표되는 사회적 약자를 대상으로 하는 법령을 완비한 셈이다.

이에 2000년 이후 북한의 법 제정에는 북한의 인식이 반영되어 있고 그 의의 또한 크다고 판단된다. 왜냐하면 상술한 바와 같이 북한은 취약계층인 장애인·노인·아동·여성에 대한 법령을 2010년을 기점으로 비로소 완료했기 때문이다.<sup>19)</sup> 그러나 이는 역설적으로 북한이 이러한 계층에 대한 법 제정 이전까지의 부족한 관심과 사회복지 서비스 정도를 반영하기도 한다. 즉, 역으로 이는 동 법령들이 제정되기 이전까지 이들에 대한 북한의 인식을 반증한다.<sup>20)</sup>

가령 장애인의 경우 장애인을 위한 별도의 교육기관이나 서비스가 부재하였으며 이는 법 제정 이후 현재까지도 과거와 거의 동일한 실정이다. 또 노인의 경우 노령연금으로 인한 노후보장 이외에 이렇다 할 공적서비스 프로그램이 전무하다. 또한 여성의 경우 기존의 산전산후 휴가 보장, 아동의 경우 탁아소를 제외한 별도의 서비스 프로그램이 부족하다.<sup>21)</sup> 또 이 경우 북한이 보장한 이들에 대한 사회복지서비스의 제도적 수준에 대한 비판이 제기된다.

또 「아동권리보장법」과 「여성권리보장법」은 다소 대외적인 요인에 기인한 측면도 있다. 가령 아동과 관련, 북한은 1991년 ‘유엔아동권리협약’에 가입하였지만 이후 이렇다 할 행태를 나타내지 않았다. 또

---

‘장애자후원기금’을 설립한다는 조항을 추가했으며 장애인 복지사업 투자에 관한 내용이 포함되었다. 개정법은 모든 건물과 시설을 장애인이 편리하게 이용할 수 있도록 설계하고 장애인이 사회활동에 적극적으로 참가할 수 있는 환경을 조성하도록 했다고 알려졌다. 『조선신보』, 2013년 12월 6일.

19) 이철수, 『긴급구조, 북한의 사회복지』(2012), 120~121쪽.

20) 위의 책, 121쪽.

21) 위의 책, 121쪽.

한 2014년 11월 유엔 총회가 북한인권결의안의 채택을 앞두자 북한은 유엔 인권이사회가 권고한 아동권리협약 선택의정서를 비준하였다. 아울러 이에 앞서 북한은 2013년 7월 ‘장애인권리협약’에도 서명하였다. 이는 결국 북한이 인권문제에 대한 국제사회의 비난 여론을 의식한 대응이다. 따라서 북한은 이러한 문제의 연장선상에서 장애인, 이동, 여성에 대한 법령을 제정할 수밖에 없는 대외적 환경에 따른 ‘비자발적 입법’을 진행하였다는 해석도 가능하다.

한편 이러한 북한의 입법 배경과 동기를 떠나 결과적으로 이러한 법령들의 제정은 북한의 인식이 사회적 약자에 대한 배려로 확대되었다는 법적 의지의 표현을 의미한다. 하지만 여전히 법령의 제정이 다른 국가와 비교하였을 때, 상당 부문 낮은 측면이 있고 아울러 이를 뒷받침할 만한 후속적인 세부조치가 행동으로 이어지는가에 대한 의문이 제기된다. 다시 말해 북한이 이에 상응하는 행위를 사회복지현장에 실천했을까하는 점은 여전히 미확인된 부문이다. 그러나 다른 한편으로 북한이 2000년대 접어들어 이들에 대한 관심의 결과로 국가차원의 법령을 제정한 기존과 다른 북한의 태도변화는 주목할 만하다.<sup>22)</sup> 이와 연장선상에서 2009년과 2010년의 노동관련 법령들의 입법을 통한 법적 분화는 동일한 맥락에서 이해된다 하겠다.

즉, 북한은 사회복지와 간접적인 관련이 있는 법령도 이 시기에 제정하였는데, 2009년 12월 10일 「로동정량법」, 2010년 7월 8일 「로동보호법」을 각각 제정하였다. 북한의 「로동정량법」은 각 사업장에서 노동정량사업을 강조하였고, 「로동보호법」은 근로자의 노동보호의 절차와 내용을 구체화하며 노동인권의 보호와 신장을 주요 내용으로

---

22) 위의 책, 121쪽.

하고 있다. 따라서 이 또한 근로자의 노동보호, 노동인권, 산업재해에 대한 북한의 인식이 반영된 것으로 상술한 법령의 제정과 그 맥락을 같이한다.

이 때문에 북한의 이러한 입법 동향이 의미하는 것은 북한 스스로 기존의 법령의 한계를 인식함과 동시에 비교적 촘촘한 법령을 통해 국가의 기틀과 사회적 약자에 대한 보호와 배려에 임하겠다는 인식의 변화와 의지로 해석된다. 다시 말해 이러한 북한의 새로운 법 제정 동향은 기존의 북한모습과 그 궤적을 달리하는 행태라 판단된다.<sup>23)</sup>

또한 「로동정량법」과 상술한 「로동보호법」은 기존의 1978년에 제정된 「로동법」이 분화된 형태라 하겠다. 이를 근거로 할 때, 북한의 최근 법 제정 동향은 ‘노동과 복지’라는 두 축의 법제가 거의 동시에 재편되고 있다고 판단된다. 그리고 이는 북한 역시 노동과 복지의 양자의 상호관계성과 고유한 속성을 인식하고 있음을 의미한다. 따라서 이로 인해 적어도 북한에 대한 사회복지 법제적 비판은 상당부분 상쇄되었다. 다시 말해 이제 북한은 사회복지법제에 있어 일정한 법적 체계를 적어도 제도적·외형적으로는 갖추었다고 할 수 있다.<sup>24)</sup> 지금 까지 논증한 북한 사회복지 관련, 2000년 이후 주요 법령의 제정·수정 동향을 정리하면 <표 2>와 같다.

한편으로 주목해야 할 점은 북한의 대표적인 보건의료법령인 「인민보건법」의 경우 2000년대 들어와서 세 차례나 수정되었다는 것이다. 물론 2000년 이후 세 차례의 수정을 통해 「인민보건법」의 주요

---

23) 이철수, 「북한 「년로자보호법」의 의의와 한계: 타 법령과의 비교를 중심으로」 58쪽.

24) 하지만 「로동보호법」은 노동보호 물자를 “무상 또는 유상 공급”으로 규정함으로써 유상의 가능성을 열어 두고 있어 인권 비친화적인 요소로 작용할 여지도 포함하고 있다.

<표 2> 2000년 이후 북한 사회복지 관련 법제 입법 동향

년번	주요 법령	제정 및 수정 시기	주요 내용과 의의
1	장애자 보호법	· 2003년 6월 18일 · 최고인민회의 상임위원회 정령 제3835호	· 장애인에 대한 보호와 책임을 명시 · 장애인에 대한 북한 최초의 독립 법령 · 입법 이후 수정된 사례가 없음
2	년로자 보호법	· 2007년 4월 26일 · 최고인민회의 상임위원회 정령 제2214호 · 2007년 8월 21일 수정 보충 · 최고인민회의 상임위원회 정령 제2333호 · 2012년 4월 3일 수정 보충 · 최고인민회의 상임위원회 정령 제2303호	· 연로한 노인에게 대한 국가의 보호 명시 · 연로자에 대한 북한 최초의 독립 법령
3	사회보장법	· 2008년 1월 9일 · 최고인민회의 상임위원회 정령 제2513호 · 2008년 10월 26일 · 최고인민회의 상임위원회 정령 제2943호 · 2011년 10월 16일 · 최고인민회의 상임위원회 정령 제1902호 · 2012년 4월 3일 · 최고인민회의 상임위원회 정령 제2303호	· 국가차원의 사회보장사업에 대한 합의 · 공식적인 북한 최초의 사회보장법 · 노동법, 인민보건법과 동일한 법적 의의 · 장기간 단절된 사회복지법제 강화 · 중복급여 방지 조항과 유료요양시설 명시 · 급여 등 일부 실천적 기준 명시 · 입법 이후 4차례 수정
4	노동정량법	· 2009년 12월 10일 · 최고인민회의 상임위원회 정령 제484호	· 각 사업장에 대한 노동정량을 명시 · 1978년 사회주의 노동법의 분화, 발전 · 입법 이후 수정된 사례가 없음
5	노동보호법	· 2010년 7월 8일 · 최고인민회의 상임위원회 정령 제945호	· 노동인권, 산업재해에 대한 보호와 예방 · 1978년 사회주의 노동법의 분화, 발전 · 입법 이후 수정된 사례가 없음
6	아동권리	· 2010년 12월 22일	· 아동에 대한 권리와 국가의 보호

	보장법	· 최고인민회의 상임위원회 정령 제1307호	명시 · 아동에 대한 북한 최초의 독립 법령 · 입법이후 수정된 사례가 없음
7	여성권리 보장법	· 2010년 12월 22일 · 최고인민회의 상임위원회 정령 제1309호 · 2011년 7월 5일 수정 보충 · 최고인민회의 상임위원회 정령 제1734호	· 여성에 대한 권리와 국가의 보호 명시 · 여성에 대한 북한 최초의 독립 법령
8	인민보건법	· 1980년 4월 3일 · 최고인민회의 법령 제5호 · 1999년 3월 4일 수정 보충 · 최고인민회의 상임위원회 정령 제488호 · 2001년 2월 1일 수정 보충 · 최고인민회의 상임위원회 정령 제2054호 · 2008년 8월 19일 수정 보충 · 최고인민회의 상임위원회 정령 제2841호 · 2012년 4월 3일 수정 보충 · 최고인민회의 상임위원회 정령 제2303호	· 인민보건에 대한 국가의 책임 명시 · 무상치료제, 예방의학 지표 명시 · 인민보건사업과 보건기관의 역할 명시 · 2000년대 3차례 수정

자료: 필자 작성.

내용이 크게 변화한 것은 없지만 수정시기가 기존에 비해 짧고 찾아진 점을 감안하면 이 역시 북한법제의 현대화·국제화<sup>25)</sup>와 관련이 있다 하겠다.

다른 한편 북한은 2011년 1월 19일 「보통교육법」을, 동년 12월 14일 「고등교육법」을 각각 제정하였다. 전자인 「보통교육법」은 기존의

25) 이 시기 북한 법제의 국제화와 현대화에 대해 좀 더 자세한 내용은 손희두, 『북한 법령의 국제화 추세에 관한 연구』(서울: 한국법제연구원, 2010) 참조.

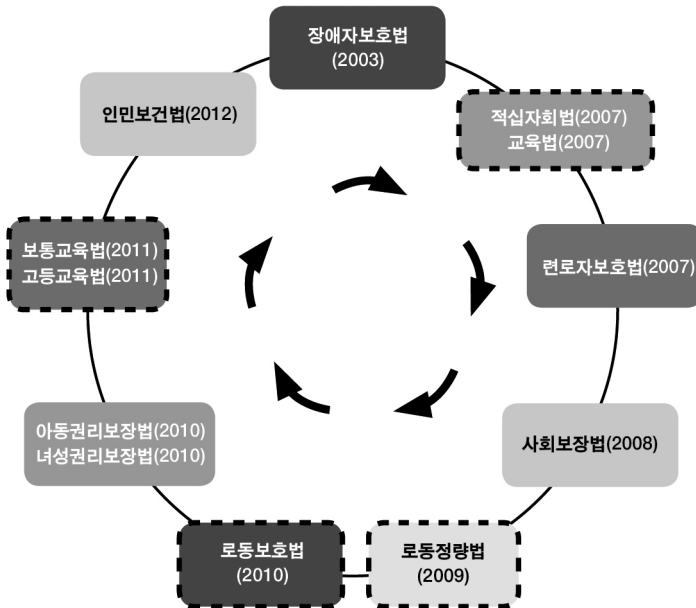


교육법과 비교했을 때 인재양성을 강조하고 있고 특히 기초과학기술과 외국어교육 강화를 명시하고 있다. 반면 후자인 「고등교육법」은 고등교육 정책과 사업에 대한 전반적인 내용을 담고 있다.

특이한 점은, 양 법령은 북한이 1999년 7월 14일 제정한 「조선민주주의인민공화국 교육법(이하 교육법으로 약칭)」(최고인민회의 상임위원회 정령 제847호)을 기본으로 다소 분화된 형태를 갖고 있다는 점이다. 그리고 이는 상술한 북한 「로동법」이 「로동정량법」과 「로동보호법」으로 각각 분화된 행태와 시간적 차이를 제외하고는 거의 유사하다. 따라서 이러한 것들을 근거로 판단해볼 때, 2000년대 후반을 기점으로 북한법제 자체의 본격적인 현대화가 시작됨과 동시에 고착화 되었다고 판단된다. 또한 이는 입법 당시 해당 사안에 대한 북한의 문제의식을 고스란히 반영한 고민의 결과이기도 하다.

이에 장명봉은 김정일시대 북한의 입법에 대해 2006년 다음과 같이 평가하였다. 첫째, 폐쇄에서 개방으로 실용주의적 입법 경향을 보여주고 있다. 둘째, 1990년대 김정일시대 법제정비는 북한의 대내외적 환경변화에 대한 법적 대응으로 나타나고 있다. 즉, 북한은 대내외적 환경변화에 대응하여 북한식의 변화를 모색하고 있으며, 이러한 변화 모색은 법제에 반영되고 있다. 셋째, 북한법제의 변화내용은 종래의 북한법제에 비하여 서로 유기적인 연관성을 가지고 체계적으로 이루어지고 있다는 점에서 발전면모를 보여주고 있으며, 이러한 북한법제의 변화내용은 향후 북한의 정책전개의 향방을 가늠하는 지표가 될 수 있다. 넷째, 최근 북한법제는 그 내용과 형식면에서 볼 때, 무엇보다 대내외적 환경변화를 수용하고 있으며 향후 지속적인 변화를 예고하고 있다. 다섯째, 북한의 현행 법제정비의 내용 면에서 이념적 색채를 완화하고 있는 것과 함께 그 형식면에서도 비교적 안정된 체

<그림 2> 2000년 이후 북한 사회복지 관련 법제 입법 동향



주: 1. 점선은 사회복지와 간접적으로 관련된 법령.  
 2. 시계방향으로 입법과 수정 순으로 정렬.  
 3. 「교육법」과 「인민보건법」은 수정.  
 자료: 필자 작성.

제를 갖추면서 법제의 체계화를 도모하고 있다고 할 수 있다. 여섯째, 근래에 제정 또는 개정된 북한의 법률들의 내용을 일별할 때, 이데올로기적 요소가 줄어들고 대신 객관적 사회규범으로서의 기능이 기대됨으로써 북한도 향후 인치(人治)로부터 법치(法治)로의 변화, 즉 교시에 의한 통치로부터 법에 의한 통치로의 변화가 촉진될 가능성이 엿보인다. 일곱째, “북한의 법제정비와 입법동향에 비추어 향후 북한의 통치시스템은 ‘교시’가 ‘당정책화’하고 그것이 ‘법제화’(교시→당정책화→법제화)하는 메커니즘으로 작동될 전망이다”<sup>26)</sup>라고 하였다. 이

에 지금까지 논증한 2000년 이후 북한 사회복지법제 관련 법령들의 동학은 크게 여섯 가지로 구분되는데, 도식화하면 <그림 2>와 같다.

## 2) 각 법령들의 정체성: 위치 · 관계 · 기능

북한의 사회복지법제, 즉, 사회복지 법체계에 있어 관련 법령들의 법적 위치, 기능은 다음과 같다. 첫째, 법적 위치의 경우 사회복지법제에 있어 최고 상위법인 「헌법」이고 이에 반해 「사회보장법」과 「사회보험법」이 별도로 존재한다. 즉, 북한의 「헌법」이 사회복지에 관한 추상적 수준의 함의를 제공한 반면 「사회보험법」은 이를 실천하기 위한 구체적 수준의 내용이다. 또한 「사회보장법」은 양 법령의 매개적 수준 즉, 「헌법」이 보장한 사회복지에 관한 국가차원의 복지사업에 대한 내용을 밝힌 것이다. 따라서 북한 사회복지법제는 크게 「헌법」→「사회보장법」→「사회보험법」순이다. 이에 따라 앞서 언급한 세 법령은 수직적 상하관계를 형성한다.<sup>27)</sup>

이에 「사회보장법」은 양 법령의 매개적 수준 즉, 「헌법」이 보장한 사회복지에 관한 국가차원의 복지사업에 대한 내용을 밝힌 것이다. 따라서 동 법령은 「헌법」과 「사회보험법」의 중간에 위치한다 하겠다.<sup>28)</sup> 이에 따라 앞서 언급한 세 법령은 수직적 상하관계를 형성한

---

26) 장명봉, “북한의 최근 법제 동향과 평가—대중용법전 증보판(2006) 발간에 즈음하여,” 『북한법연구』, 제9호(2006), 24쪽.

27) 이철수, “북한 「년로자보호법」의 의의와 한계: 타 법령과의 비교를 중심으로,” 62쪽.

28) 따라서 동 법령은 사회복지법체계에서 남한의 「사회보장기본법」(혹은 「사회복지사업법」)의 위치, 「공공부조법」의 성격과 매우 흡사하다. 이로 인해 다소 ‘이중적인 정체성’을 갖고 있다고 하겠다.

다.<sup>29)</sup> 역설적으로 이는 동 법령이 제정되기 이전까지 북한의 구체적 인 사회복지의 제도적 운영기반이 「헌법」과 「사회보험법」에 의거했 음을 의미한다. 아울러 이는 또한 북한의 사회보장사업에 대한 뚜렷 한 법적기반이 다소 미약했음을 의미한다.<sup>30)</sup>

이러한 구도에서 「장애자보호법」과 「년로자보호법」은 상술한 세 법령의 하위단위에 해당된다. 이러한 원인은 「장애자보호법」과 「년로 자보호법」에서 명시한 각종 급여와 혜택에 대한 정책적 방향이 「사회 보장법」에 명시되어 있고, 그 실제적 기준이 「사회보험법」에 나타나 있기 때문이다. 아울러 이러한 점에서 「아동권리보장법」, 「여성권리 보장법」도 동일한 법적관계를 갖는다.<sup>31)</sup>

둘째, 북한의 「사회보장법」과 「로동법」, 「인민보건법」은 상호 수평 적인 관계이다. 북한의 「로동법」이 노동을 중시하는 사회주의 체제의 국가차원에 대한 함의라면 「인민보건법」은 보건의료에 대한 국가차 원의 정책을 표명한 것이다. 이에 양 법령은 「사회보장법」과 상호 보 완적인 기능을 갖는데, 이는 노동(능력)에 의거하여 사회보장 혜택을 받고 나아가 사회보장서비스에 보건의료가 포함되는 상관관계 때문 이다. 따라서 앞서 언급한 세 법령은 「헌법」을 제외한 사회복지와 관

---

29) 한편 이와 다른 해석도 가능하데, 사회복지법제의 체계가 아닌 일반적인 법적 위치, 즉 법의 상하관계에 있어, 「사회보장법」이 「사회보험법」에 비해 상대적으로 높은 위치에 있다고 판단하기에는 다소 한계가 있다. 이러한 기준을 중심으로 한 법적 위치는 「사회보장법」과 「사회보험법」이 거의 동일한 위치에 있다고 할 수도 있다. 즉, 이러한 판단은 양 법령의 관계를 일반법(기본법)과 특별 법의 관계로 볼 여지도 있기 때문이다.

30) 이철수, “북한 사회보장법 법적 분석: 기존 사회복지 관련 법령과의 비교를 중심으로,” 182쪽.

31) 이철수, “북한 「년로자보호법」의 의의와 한계: 타 법령과의 비교를 중심으로,” 63쪽.

련된 법령 중에서 사실상 거의 동일한 의미와 무게를 가진 법령이다.<sup>32)</sup>

이와 연장선상에서 「사회보장법」, 「로동법」, 「인민보건법」은 법적인 내용상 대동소이한 조항이 상당 부문 존재한다. 특히 「로동법」의 경우 사회보험과 관련한 내용을 포함하고 있어 「사회보장법」과 법적 경계가 중복된다. 그리고 이러한 원인은 사회주의 국가사회복지 체제의 속성과 특징으로 요약된다. 즉, 사회주의 체제하의 이른바 노동과 복지의 상관관계와 세 법령의 제도적 역할의 중첩성에 기인한다.<sup>33)</sup>

셋째, 북한의 「로동정량법」과 「로동보호법」은 각각 근로자를 위해 근로조건과 산업재해 등에 대한 보호와 예방을 명시하였다. 양 법령을 근거로 할 때, 양 법령은 「로동법」과 밀접한 관련이 있다. 즉, 기존에 제정한 북한의 노동과 복지 기준인 「로동법」이 큰 틀의 사회주의 노동과 보호에 대한 함의를 밝힌 반면 양 법령은 상술한 바와 같이 근로조건과 산업재해에 대한 하위법주에 대한 함의를 언급하였다. 따라서 이들 간의 법적관계는 사실상의 상하관계로 상위법주인 「로동법」을 중심으로 하위법주인 「로동정량법」과 「로동보호법」이 각각 자리하고 있다 하겠다.

넷째, 기능의 경우 북한의 「헌법」은 사회복지와 관련된 국가의 책임과 의무를 제시한 반면 「사회보험법」은 각종 복지급여에 대한 적용 기준을 명시하였다. 반면 「사회보장법」은 이에 동반되는 국가차원의 사회보장 사업에 대해 다소 구체적으로 명시하였다.<sup>34)</sup> 이러한 구도에

---

32) 이철수, “2008년 북한 사회보장법에 대한 연구,” 5쪽.

33) 이철수, “북한 사회보장법 법적 분석: 기존 사회복지 관련 법령과의 비교를 중심으로,” 183쪽.

34) 이철수, “2008년 북한 사회보장법에 대한 연구,” 5쪽.

서 「장애인보호법」과 「년로자보호법」은 상술한 세 법령에서 북한이 언급한 년로자에 관한 내용을 집약하여 독립적인 법령을 통해 보다 구체화시켰다. 이에 「년로자보호법」과 「장애인보호법」은 앞서 언급한 세 법령-헌법, 사회보험법, 사회보장법-에서 나타난 복지서비스 대상의 범위를 (재)설정하여 좀 더 세밀한 법적구성을 하였다.<sup>35)</sup> 또한 「아동권리보장법」과 「여성권리보장법」, 「로동정량법」과 「로동보호법」은 각 개별 법령이 표방하는 보호대상과 사안에 대해 기준을 제시하였다.

다섯째, 이에 다른 한편으로 법적 기능과 성격상 「장애인보호법」, 「년로자보호법」, 「아동권리보장법」, 「여성권리보장법」은 상호 수평적 관계이다. 왜냐하면 상술한 네 법령 모두 앞서 언급한 바와 같이 법적 적용대상이 분명하고 이들이 모두 사회적 약자라는 공통점이 있기 때문이다. 또한 「년로자보호법」과 「장애인보호법」 보호대상에 대한 서비스가 초점인 반면 「아동권리보장법」과 「여성권리보장법」은 해당 대상의 법적 권리가 초점이다.<sup>36)</sup>

이러한 이유로 앞서 상술한 바와 같이 「년로자보호법」과 「장애인보호법」은 수평적 관계이다. 반면 후자인 「아동권리보장법」과 「여성권리보장법」은 양 법령만 놓고 보면 상호 수평적 관계이다. 그러나 양 법령을 「년로자보호법」과 「장애인보호법」에 대입하면 직접적인 관련성은 미비하나 상관관계가 사실상 성립된다. 왜냐하면 년로자와 장애자에 각각 여성과 아동이 포함되기 때문이다.<sup>37)</sup>

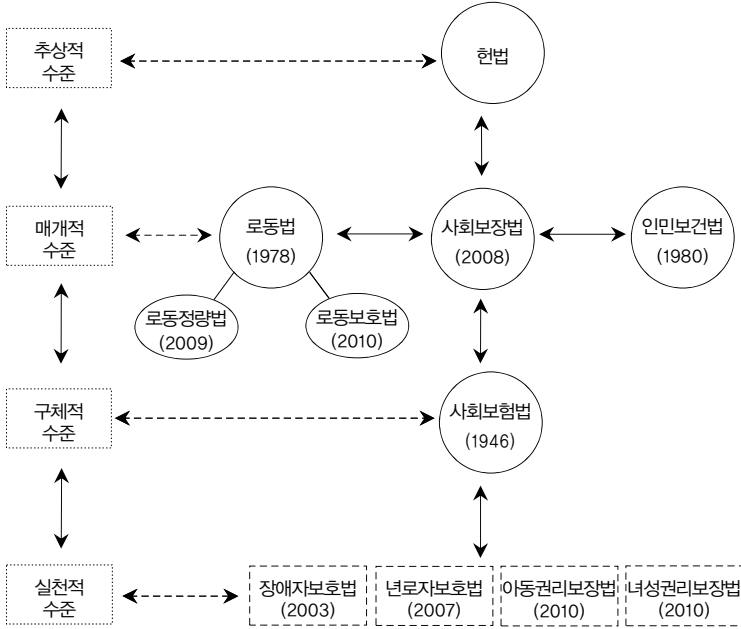
---

35) 이철수, “북한 「년로자보호법」의 의의와 한계: 타 법령과의 비교를 중심으로,” 63쪽.

36) 위의 책, 63쪽.

37) 위의 책, 63쪽.

<그림 3> 북한 사회복지법 체계: 수직·수평 관계



주: 1. 「장애자보호법」과 「년로자보호법」은 기능과 성격상 「사회보장법」의 하위체계.  
 2. 「아동권리보장법」과 「여성권리보장법」은 기능과 성격상 「사회보장법」의 관련체계.  
 3. 괄호 안은 최초 입법 년도.  
 자료: 이철수, “북한 「년로자보호법」의 의의와 한계: 타 법령과의 비교를 중심으로”, 제19권 1호(서울: 북한연구학회, 2015b), 64쪽을 토대로 수정 보충.

여섯째, 「년로자보호법」은 「장애자보호법」, 「사회보장법」과 법적인 내용상 대동소이한 조항이 상당부분 존재한다. 가령, 적용대상과 서비스의 속성으로 인해 현물급여 종류의 경우 상당부분 일맥상통한다. 다른 한편으로 이러한 원인은 각 법령의 법적 관계의 연장선상에서 발생한 것이라고도 할 수 있다. 또한 북한의 국가사회복지체제의 특성과 한계인 단일복지체제에서 비롯된 것이라 판단된다.<sup>38)</sup>

일곱째, 2000년 이후 입법된 법령들 역시 북한의 여타 법령과 마찬가지로

가지로 법령의 ‘정합성 문제’가 제기된다. 가령 법치주의적 원리하에 해당 법령이 제도적 구속력을 완비했다 해도 반드시 시행령과 시행세칙을 통해 미비점을 보완하는 법적 체계를 정비해야 한다. 그러나 동 법령은 하위규범인 시행령과 시행세칙이 제정되지 않았다. 따라서 북한이 동 법령에 대한 규범력과 실천력을 보장하기 위한 법률의 실천적 기능을 간과한 것은 분명한 한계로 지적된다. 이로 인해 동 법령이 실제 작동 여부보다는 대내외적인 홍보를 위한 형식적 요건을 갖추는데 초점을 두고 법을 제정한 것은 아닌지에 대한 다양한 해석이 가능하다.<sup>39)</sup> 참고로 지금까지 논증한 북한 사회복지법제의 위치를 도식화하면 <그림 3>과 같다.

#### 4. 결론

이 연구는 2000년 이후 북한이 제정한 주요 사회복지법령을 놓고, 북한의 사회복지제도와 관련 법령의 법제와 동학, 각 법령의 법적 정체성과 상호관계를 중심으로 논증하였다. 결국 북한은 2000년대 당면한 대내적인 환경과 맞물려 추동한 결과, 다수의 사회복지 관련 법령들을 제정하게 되었다고 판단된다. 이 때문에 이는 북한의 복지환경과 복지인식 사이의 작용과 반작용의 상관관계에 기인한 결과로서 ‘입법화’로 승화되었다. 이를 견지에서 2000년 이후 북한 사회복지법제 동향에 대한 의의를 찾고 평가하면 다음과 같다.

첫째, 「장애자보호법」을 시작으로 북한 사회복지법제는 요보호대

---

38) 위의 책, 64쪽.

39) 위의 책, 66쪽.



상별로 법적 분화가 시작되었고 이로 인해 개별 독립화된 법령들이 나타나기 시작하였다. 따라서 이는 기존과 다른 행태이고 이는 결국 북한 사회복지의 법제적 ‘현대화’를 의미하고 있어 큰 의의가 있다.

둘째, 이와 연장선상에서 이제는 북한 사회복지법제의 법적 구성과 체계측면에서 일정한 체계를 갖추게 되었다. 즉, 기존에 비해 법적 보호대상의 사각지대가 전문화되어 협소해짐과 동시에 보호대상이 보다 더 확고해졌다. 이에 북한이 2000년 이후 입법한 주요 법령들은 북한의 사회복지법제에 있어 법적체계를 구성하는 데 일조한다.

셋째, 북한의 현실에서 노동과 복지의 상관관계를 다시금 인지한 듯, 마치 입법순서가 이를 의식한 듯이 진행되었다. 그리고 이는 북한의 사회복지법제의 정비이자 진일보한 행태로 다소 인상적이다.

넷째, 그럼에도 불구하고 여전히 부족한 점으로 지적되는 것은 이를 구체적으로 적용할 수 있게 하는 실천적 수준의 후속법령이 제정되지 않았다는 것이다. 즉, 북한 사회복지의 법적 기준은 있으나 이를 실천하여 현실화하게 만드는 법적 장치와 환경적 기반이 다소 부족하다는 것이다.

다섯째, 아울러 이러한 비판에도 불구하고 2000년 이후 북한 사회복지법제는 기존과 달리 구성과 내용적 측면에서 상당한 변화를 추동하였다. 그리고 이는 북한 사회복지의 법적체계에 있어 다소 긍정적인 인 요인이라 평가할 수 있다.

여섯째, 이 시기 북한은 사회복지와 관련된 입법만을 하는 것과 동시에 노동, 보건, 교육과 관련된 법령들을 입법·수정하였다. 이는 북한이 사회복지법령을 입법화하면서 이와 관련된 법령까지 조처하는 이른바, 북한식 법적 체계와 틀 속에서 전체를 통솔·통제하는 입법동향을 나타낸 것이다.

일곱째, 하지만 이와 달리 아이러니하게도 북한은 소위 말해 노인, 여성, 아동, 장애인을 제외한 취약계층이라 할 수 있는 영유아, 청소년 계층에 대한 별도의 보호 법령을 이 시기에 제정하지 않았다. 더욱이 이 시기는 이들에 대한 필요 이상의 보호가 필요한 시기였다. 특히 이 시기 영유아의 열악한 복지현실에 대한 제도적 지원이 다른 계층에 비해 진전되지 않았다는 것은 북한 사회복지법제 현대화에 있어 논란의 대상된다. 또한 이는 북한이 복지환경과 현실 변화에 상응하는 제도적 반응에 있어 다소 둔감하다는 것이다. 이러한 점에서 북한 사회복지법제의 미완에 대한 부분적 비판이 여전히 가능하다 하겠다.

여덟째, 아동과 장애인의 경우 입법배경에 대외적인 요인도 있다는 것이다. 즉, 국제사회가 지속적으로 제기해 온 북한인권 문제의 연장선상에 대한 대응으로 북한이 이와 관련된 법령을 제정한 측면도 있다는 것이다.

그러나 무엇보다 한 가지 분명한 것은 2000년 이후 북한 사회복지법제가 과거와 달리 괄목할 만한 변화를 하였다는 것이다. 그리고 이것이 북한 사회복지법제의 양적이고 질적인 발전을 일으켰고 중국에는 과거보다 한 차원 높은 법체계를 형성했다는 것이다. 때문에 북한의 이러한 행태가 지속되는 한 적어도 제도적 측면에서 발전은 일정 부분 가능하지 않겠느냐는 전망과 추측이 가능하다. 따라서 북한 사회복지법제 전체를 놓고 볼 때, 북한의 2000년 이후 입법 동향은 상당부분 의미하는 바가 크고 이는 결국 북한 사회복지법제 동학의 과거와 현재를 구분하는 판단기준이 되었다.

■ 접수: 6월 29일 / 수정: 7월 20일 / 채택: 8월 5일

## 참고문헌

### 1. 북한 자료

사회과학원 법학연구소, 『민사법사전』(평양: 사회안전부출판사, 1997).

사회과학출판사, 『조선말대사전 I』(평양: 사회과학출판사, 1992).

\_\_\_\_\_, 『경제사전 I·II』(평양: 사회과학출판사 경제연구소, 1985).

### 2. 국내자료

#### 1) 단행본

손희두, 『북한 법령의 국제화 추세에 관한 연구』(서울: 한국법제연구원, 2010).

장명봉, 『최신 북한법령집(2013)』(서울: 북한법연구회, 2013).

이철수, 『북한사회복지: 반복지의 북한』(서울: 청목, 2003).

\_\_\_\_\_, 『긴급구호 북한의 사회복지: 풍요와 빈곤의 이중성』(서울: 한올아카데미, 2012).

#### 2) 논문

유성재, “북한 사회주의노동법에 관한 연구,” 『2009 남북법제연구보고서(II)』(서울: 한국법제연구원, 2009).

이철수, “2008년 북한 사회보장법에 대한 연구,” 4대 사회정책통합학회 발표문(2014).

\_\_\_\_\_, “북한 사회보장법 법적 분석: 기존 사회복지 관련 법령과의 비교를 중심으로,” 『통일정책연구』, 제24권 1호(2015a).

\_\_\_\_\_, “북한 「년로자보호법」의 의의와 한계: 타 법령과의 비교를 중심으로,” 『북한연구학회보』, 제19권 1호(2015b).

장명봉, “북한의 최근 법제 동향과 평가—대중용법전 증보판(2006) 발간에 즈음하여,” 『북한법연구』, 제9호(2006).

3) 신문

『연합뉴스』, 2013년 1월 3일.

## Trends in North Korea's Social Welfare Legislation since 2000

Jung, YooSuk(Asiatic Research Institute, Korea University)

Lee, ChulSoo(Korea Institute for Health and Social Affairs)

Trends in North Korea's social welfare legislation since 2000 reflect its changing perception and attitudes toward social welfare. Analysis of the legislation trends shows 'legal differentiation by target group.' This trend is opposite of North Korea's past legislations, where its social welfare legislation showed an integrated legal approach to target groups. In other words, North Korea's social welfare legislations now differentiates various target groups to establish systemic mechanisms in protecting its socially vulnerable population, such as the disabled, elderly, children and women.

It is estimated that this change in legal behaviors has resulted from various internal circumstances North Korea faces. North Korea's internal circumstances surrounding social welfare and its changing perceptions have combined to sublimate into its 'legislation.' Its social

welfare legislation started to differentiate between target groups and in turn produced separate laws for different groups. This indicates a significant change in North Korea's social welfare which would mean an 'advancement' in its legislation.

The development in North Korea's social welfare legislation is both quantitative and qualitative. It is possible also to presume that this development in legislation will continue in North Korea. Given its significance, North Korea's social welfare legislation trends since 2000 will provide a standard upon which the dynamics of North Korea's social welfare's past and future can be judged.

Keywords: North Korean social welfare, welfare laws, disabled persons, elderly, children, women