

북한의 '사회보험 및 사회보장법' 채택과 함의¹⁾

이수연 | 경남대학교 극동문제연구소 연구교수 | ouellette@naver.com

I. 들어가며

북한은 2021년 3월 3일, 조선민주주의인민공화국 최고인민회의 상임위원회 제14기 제13차 전원회의를 개최하고, '사회보험 및 사회보장법'²⁾을 채택했다.³⁾

북한의 '사회보험 및 사회보장법'의 채택 경위와 목적, 원칙과 체계, 기타 분석 및 평가는 법학적인 측면에서뿐만 아니라 다양한 학문적 영역에서 다양한 시각으로 분석 가능하다. 그리고 이는 권리 보장적 의미이거나 복지효과의 증대로 이어지기보다는 선전·선동으로서 외형적인 정비에 가깝다는 부정적 평가로 이어질 수도 있고,⁴⁾ 군부의 사기 진작과 애민 정신 부각하고, 체제의 결속을 강화하는 등 정치적인 목적이 큰 것으로 분석될 수도 있다.⁵⁾

다만, 이 법은 기존 북한 법령들에서 보다 상당히 규모가 큰 것으로 보이고, 그 내용도 상대적으로 구체적이고 체계적이라는 점 등에서 긍정적인 평가가 가능한 반면, 사회보험 및 사회보장법리의 관점에서 상당한 한계 또한 발견된다.

우선, 이 법은 1946년 채택되었으나 사문화되었던 '사회보험법'과 2008년에 채택된 '사회보장법'을 단순히 통합한 것이기 보다는 오히려 전체 법령 간 정합성을 고려하여 공공부조, 국가사회보험과 사회보장, 국가 공로자 우대를 하나의 법령으로 체계화하고 있다. 특히, 공공부조, 사회보험과 사회보장제도, 국가 공로자에 대한 특별 우대를 하나의 법체계 내에

1) 이 글은 저자가 Dean Joseph Ouellette와 공동으로 발표한 「북한의 '사회보험 및 사회보장법' 채택과 노동관계법령의 변화」, 『사회보장법학』, 제 13권 제1호, 한국사회보장법학회, 2024. 6의 일부 내용을 발췌, 요약, 정리한 것임을 밝힌다.
2) 이하, '사회보험 및 사회보장법' 또는 '이 법'이라는 용어를 병행하여 사용한다.
3) [북한 문헌] 『로동신문』, 3월 4일자 보도; Colin Zwirko, "North Korea adopts 'import disinfection' law to boost trade amid pandemic," *NK News*, March 3, 2021.
4) 법제처 법제교류협력담당관실, 「월간 북한법제 동향: 북한의사회보장법제」, 『법제처 남북 법제 소식』, 법제처, p.48.
5) 이규창, 「북한의 사회보장법제 정비 배경 분석과 평가: 체제결속 강화와 재정적 부담 완화」, Online Series CO 23-09, 통일연구원, 2023. 3. 8., 참조.

접목하여 설계하고 있는데, 이는 한편으로는 북한의 보편적 사회보장제도에 대한 인식을 확인할 수 있는 하나의 기제라 할 수 있다. 다만, 이 법은 '사회주의헌법', '사회주의로동법', '기업소법', 2008년 '사회보장법' 등 노동·복지 및 경제 관련법에 산재해 있던 국가사회보험제도와 사회보장제도 및 국가 공로자에 대한 우대기준을 하나의 법령 내에 포섭하고 관련 법령 간 정합성을 고려하지만 법령간 일정한 한계를 노정한다.

또한, 이 법의 채택은 김정언의 '사회주의 법치국가'⁶⁾로의 전환과도 맥을 같이하는 것이기도 하다. 북한은 이 법 채택을 전후해 그동안 추진해 왔던 다양한 경제 및 복지관련 법제 정비를 해 왔는데, 이는 그동안 김정언이 표방해 온 '김일성-김정일주의'와 '인민대중제일주의'에 기초한 '사회주의 법치국가'로의 전환 노력을 보여주는 것으로 볼 수 있기 때문이다.⁷⁾

이 법은 생활능력이 없거나 어려운 국민의 최저 생활을 보장에 방점을 두고 있어 우리가 말하는 '공공부조'로서의 보편적 사회보장제도로서의 성격이 강하다. 그러나 실질적으로는 일반 국민에 대한 공공부조 또는 보편적 사회보장으로서의 성격보다는 국가가 국민에게 부여하는 '혜택'이자 국가 공로자에 대한 '우대'를 강조하고, 이를 법적 틀 내에 포섭, 강화하고 구축하는 데 방점을 두고 있기도 하다.

더구나 이 법은 자본주의시장경제 체제에서 채택되는 개별 근로자로부터 사회보험료를 각출하는 형태로 재원마련 근거를 도입하고, 이러한 재원을 이용하여 국가 공로자를 우대하는 시스템을 공고히 함으로써 체제 결속력을 강화하고자 한다. 그 결과 외관상으로는 국가가 근로자 등에게 사회보험 강제가입제도의 도입에 따라 사회보험료를 부과하고, 그에 기초하여 사회보장을 하는 것으로 보인다. 그러나 그 실질은 코로나19 사태 이후 직면한 사회적 위험부담과 국가 공로자에 대한 지원을 근로자들로부터 각출한 재원으로 해결함으로써 국가의 사회보장에 대한 재정적 부담을 완화하고, 일정한 기금마련의 책임을 일반 근로자에게 전가하는 구조를 취한다.

이 법은 국가 공로자를 사회보험료를 납부하는 일반 근로자보다 우대하도록 한다. 그런데, 이는 설사 북한이 생산수단의 국유 및 집단소유 제도에 기초하고 있음을 인정한다고 하더라도, 보험료를 납부하는 일반 근로자에게는 형평성이 결여된 것일 수 있고, 북한의 '무세국가'(無稅國家) 원칙에도 부합하지 않는 것일 수 있다. 또 북한의 사회주의 계획경제시스템 하에서 국가사회보험 및 사회보장제도는 모든 국민을 대상으로 보편적으로 실시되어야 하고, 국가

6) Sunhye Moon, "How will Changes in North Korean Legislation Affect Inter-Korean Exchanges and Cooperation?" *International Journal of Korean Unification Studies*, Vol. 29, No. 1, 2020, pp.217-238.

7) 이러한 북한의 '사회주의 법치국가'로의 전환과 그 이면에 자연적으로 생성되고 있는 통치 방식에 대한 변화 요청 즉, 거칠게 표현하면 인치(人治)가 아닌 법치(法治) 질서 구축에 대한 사회적 변화 요청에 기초한 것일 수도 있다는 지적도 가능하다. 한번 빗장이 열리면 다시 닫는 것은 어렵다는 점에서 이러한 경향은 가속화될 가능성이 클 수도 크다.

공로자에 대한 우대와 함께 ‘국가’의 책임으로 실시되어야 한다는 원칙에도 부합되지 않을 수 있다.

더 나아가 이 법은 개별 근로자 등으로부터 각출한 사회보장의 재원을 통해 근로자 본인뿐만 아니라, 여성, 노인, 아동, 장애인 등에 대한 보편적 사회보장 방식을 시도한다. 반면, 사회보장의 수급대상이 되어야 하는 일반 공민에 대한 돌봄 등의 일차적인 책임은 가족과 여성에게 부과된다. 그 결과 현실적으로 노동력이 없는 고령자 및 장애인이라 하더라도 돌봄 가족 등이 있는 경우에는 국가사회보장제도에서 제외하게 하는 구조적인 문제도 내재하고 있다.

뿐만 아니라, 그동안 북한의 노동 및 경제 관련 법령은 대내·외 경제부문을 구분하고, 자본이 누구에게 귀속되는지에 따라 다른 기준을 적용해 왔다. 또한, 보험 기금을 마련할 수 있는 기업 간 지급 능력의 차이로 인해 실질적으로 대내·외 경제부문에 종사하는 근로자 간에는 소득에서만 아니라 사회보장 수급에서도 상당한 간극이 존재했다. 그러나 북한은 이 법 제정을 통해 현실적으로 발생하는 사회보장 수급에서의 간극을 좁혀 나가고 있고, 이는 어쩌면 북한이 그동안 고수해 온 경제정책 기조의 변화를 시사하는 것이기도 하다.

이 글에서는 이러한 특징들에 기초하여, 북한의 ‘사회보험 및 사회보장법’의 채택의 의의와 주요 내용 및 그에 따른 한계와 함의를 법적인 관점에서 분석해 보고자 한다.

II. 북한 ‘사회보험 및 사회보장법’의 주요 내용

북한 ‘사회보험 및 사회보장법’은 총 5개 장, 90개의 조문으로 구성되어 있으며, 사회보험제도와 사회보장제도, 국가 공로자에 대한 우대로 구분되어 설계되어 있다.

그 주요 내용을 보면, 제1장 ‘사회보험 및 사회보장법의 기본’, 제2장 사회보험에 의한 국가적혜택, 제3장 사회보장에 의한 국가적 혜택, 제4장 ‘공로자에 대한 특별우대’, 제5장 ‘사회보험 및 사회보장사업에 대한 지도통제’로 구성되어 있다.

특히, 이 법은 인민들의 건강 보호, 안정되고 행복한 생활 조건 마련을 목적으로, 사회보험금의 보장과 지출, 사회보험기관의 조직과 운영, 임무 등의 법령화, 사회보장 절차와 사회보장기관의 조직 운영, 국가 공로자에 대한 특별우대와 사회보험 및 사회보장 사업에 대한 지도 통제 등을 주요 내용으로 명시한다. 그리고 법체계를 고려하여, 사회보험, 사회보험료, 사회보험금, 사회보장, 사회보장금 등에 대한 용어를 정의하고 있다.

이러한 체계 및 주요 내용을 요약해 표로 구성해 보면 다음과 같다.

<표 1> 북한 '사회보험 및 사회보험법'의 체계 및 주요 내용

장	절 및 조문	주요 내용
제1장 사회보험 및 사회보장법의 기본	제1조부터 제7조까지	제1조 (사회보험 및 사회보장법의 사명) 제2조 (용어의 정의) 제3조 (사회보험 및 사회보장제의 실시) 제4조 (사회보험 및 사회보장사업에 필요한 자금부담원칙) 제5조 (사회보험 및 사회보장사업에 대한 투자원칙) 제6조 (사회보험 및 사회보장사업분야의 교류와 협조) 제7조 (적용대상)
제2장 사회보험에 의한 국가적혜택	제1절 사회보험금의 보장 (제8조부터 제14조까지)	제8조~제13조: 사회보험 재원 마련을 위한 사회보험료 각출 근거 및 대상 제11조: 사회보험료 납부 예외 제14조: 과납액 반환
	제2절 사회보험금의 지출 (제15조부터 제21조까지)	제15조~제18조: 사회보험금의 지출 및 기준 제19조~제20조: 산전산후보호금 및 장의보조금 제21조: 근거물건(증빙)의 제출
	제3절 사회보험에 의한 건강 보장 (제22조부터 제36조까지)	제22조~제24조: 사회보험에 의한 건강 증진 및 조직, 조직 및 기관의 관리운영 등에 대해 규정 제25조~제33조: 정양권, 휴양권, 견학권 등에 대해 명시 제34조~제36조: 사회보험기관 임무 등에 대해 명시
제3장 사회보장에 의한 국가적 혜택	제1절 사회보장수속(제37조부터 제46조)	제37조: 사회보장의 대상 제38조~제39조: 사회보장 대상증서의 발급 등 제40조~제41조: 신청 및 지급 절차
	제2절 사회보장금의 지출(제47조부터 제51조까지)	제47조~제51조: 사회보장금의 유형별 지출 대상 및 지불기준
	제3절 사회보장기관의 조직운영(제52조부터 제66조까지)	제52조~제53조: 사회보장기관조직운영의 원칙과 조직 제54조~제57조: 사회보장기관 입소자 기준 및 심의, 생활보장, 퇴소 등 절차
	제4절 보조기구의 생산, 공급 (제67조부터 제72조까지)	제67조~제72조: 장애자에 대한 보조기구의 생산, 공급, 비용부담 등에 대한 기준 등
제4장 '공로자에 대한 특별우대'	제73조부터 제78조까지	제73조~제77조: 공로자 보든 사회보장에서의 특별우대 원칙과 대상 제78조: 영예군인 전용공장의 운영
제5장 '사회보험 및 사회보장사업에 대한 지도통제'	제79조부터 제90조까지	제79조~제84조 국가의 지도통제 원칙 및 담당기관의 책무 제85조: 원상복구 및 손해보상 제86조: 변상 제87조~제89조: 벌금, 몰수, 행정책임, 형사책임 등

이 중 사회보험에는 노동력을 상실하는 경우 소득 보전(산업재해로 인한 일시적인 노동력 상실, 전염병 등으로 인해 일시적으로 노동력을 상실한 기간과 이들에 대한 간호 및 격리, 산전 산후 기간 포함), 의료(건강)보험이 포함된다. 그리고 '사회보험'은 '근로자'의 건강을 보호 증진시키는 것과 '근로자'가 질병, 부상, 임신, 해산 등으로 노동능력을 '일시적'으로 상실한 사람에 대해 실시하는 인민적 시책으로 명시하고, 재원 마련과 운영은 기관, 기업소, 단체가 이들에 소속된 근로자(노동자 및 사무원)으로부터 국가에서 정한 사회보험료를 각출, 적립하고, 농장과 농장원은 농장 기금으로 사회보험료를 적립함을 명시한다.⁸⁾

즉, 사회보험 및 사회보장제를 국가의 책임 하에 기관, 기업소, 단체와 공민 모두를 대상으로 실시하는 것으로 명시하면서도 사회보험료를 근로자 등으로부터 각출하도록 한다. 사회보험금과 사회보험에 기초한 건강보장사업의 원천인 사회보험료는 당시 기업소 등에서 일하고 있는 근로자나 농장원 개인이 주로 부담하고 그에 기초하여 기금을 적립하여 국가에 납부하는 구조이다. 즉, 근로자(노동자, 사무원)는 매월 받는 노동 보수의 1%, 농장원(농장에서 일하는 노동자)은 결산 분배 소득의 1%, 농장은 자체로 정한 기준에 의하도록 한다. 다만, 이러한 분담금은 예외적으로 명시된 국가 공로자 등에게 지급되는 특정 금원에 대해서는 부과하지 않으며,⁹⁾ 기관, 기업소 및 외국인 투자기업 등에서의 분담구조는 확인되지 않는다.

사회보장은 고령, 질병, 장애 등으로 노동능력을 장기 또는 영구적으로 상실한 사람, 돌볼 사람이 없는 고령자, 어린이, 장애인 등이 포함되고, 국가의료보장제도를 실시한다. 따라서 사회보장은 사회보험제도와 구분되고, 국가 및 기업소 등의 재원으로 마련된다.

<표 2> 북한의 사회보장 유형별 특성 비교

유형	주체	대상	급여 및 지원	재원
사회 보험	국가 (기관 기업소 단체)	<ul style="list-style-type: none"> 근로자의 질병, 부상 여성의 임신, 해산 등 일시적 노동능력 상실 	<ul style="list-style-type: none"> 일 시 적 보 조 금 (생 활 비 의 30~50%) 산전산후보조금 장의보조금 건강(의료)보장(정양소, 휴양소, 견학소 등의 운영) 	<ul style="list-style-type: none"> 사회보험금 - 노동자,사무원: 월 노동보수의 1% - 농장원: 결산분배의 1% - 농장: 자체 기준
사회 보장	국가	<ul style="list-style-type: none"> 질병/부상으로 장기/영구적 노동능력 상실자 돌볼 사람이 없는 고령자 돌볼 사람이 없는 어린이 장애자 국가가 특별히 돌봄의무가 있는 어린이, 영예군인 등 	<ul style="list-style-type: none"> 사회보장연금 보조금 보양소, 양로원, 양생원 등의 운영 보조기구 생산, 공급 	<ul style="list-style-type: none"> 사회보장기금 - 국가 예산
국가 공로자 우대	국가	<ul style="list-style-type: none"> 혁명투쟁공로자, 영웅, 전쟁로병, 전사공로자, 영예군인, 영예전상자, 영예 근로자와 혁명렬사가족, 애국렬사가족, 사회주의애국회생자가족 등 조국과 인민을 위하여 공훈을 세운 공로자와 공로자 유가족 	<ul style="list-style-type: none"> 일시적 보조금: 3류이상의 영예군인, 영예전상자, 영예 근로자가 부상으로 일하지 못하는 경우 생활비의 100% 정양, 휴양, 견학, 보조기구 등 우선보장 및 공급 사회보험금 및 사회보장금 지불시 우대 건강(의료) 및 생활조건 보장 우대 	<ul style="list-style-type: none"> 사회보험금 사회보장기금

8) 사회보험금은 국가가 부담하는 것을 원칙으로 하되, 기관, 기업소, 단체의 자금과 근로자들의 노동 보수에서 일부 각출이 가능하도록 한다.

9) 제11조는 근로자에게 사회보험금의 형태로 지급되는 보조금, 영웅이나 영예군인, 영예전상자, 영예근로자, 사회보장자에게 주는 우대금(보약 포함), 연금, 보조금, 혁명·애국렬사가족, 사회주의애국회생자 가족에게 지급되는 보조금, 장학금과 연봉금(격려금), 학위학직배려금, 그 밖에 사회보험료를 적용하지 않는 것으로 결정한 금원 등에 대해서는 사회보험료를 부과하지 않는다고 규정한다.

공로자(혁명투쟁공로자, 영웅, 전쟁로병, 전상공로자, 영예군인, 영예전상자, 영예 근로자와 혁명렬사가족, 애국렬사가족, 사회주의애국희생자가족 등 조국과 인민을 위하여 공훈을 세운 공로자와 공로자유가족)는 사회보험 및 사회보장제도의 모든 시행에서 특별히 우대하도록 명시한다.

III. '사회보험 및 사회보장법'의 특징과 함의

1. 국가사회보험과 사회보장제도의 정합성 문제 해소 노력과 한계

가. 북한 '사회주의 법치국가'의 의미와 법체계의 이해

이번 북한의 '사회보험 및 사회보장법'의 효력을 이해하기 위해서는 무엇보다 북한의 법체계를 선행적으로 이해할 필요가 있다.

김정은 집권 이후 북한은 '김일성-김정일주의'와 '인민대중제일주의'에 기초한 '사회주의 법치국가'를 표방해 왔다. 하지만, 그 실질적인 면모는 여전히 일반적인 법치국가와는 거리가 멀다. 여전히 북한은 주체사상과 선군사상을 중심으로 한 이상화와 김일성 및 김정일 평전 등 관련 기록을 해석하는 방식으로 설명, 유지되고 있고, 국가 통치적 관점에서 개별 법령은 그야말로 의미를 부여하기 어려운 수준이다. 북한이 말하는 법치는 이념을 해석하는 김정은 '한' 사람(人)에 의해 언제라도 변할 수 있는 통치 내지 인치(人治)를 의미하는 것이다. 일반적으로 법치국가에서 상정하는 '법치'(法治)와는 출발선 자체가 다르다. 따라서 북한의 시스템으로 법치주의를 표방하기 어렵고, 그래서 북한에서의 '법치'는 최고 권력자인 김정은의 '말'의 하부 규범으로서 의미를 가지는 것으로 보아야 한다.

다만, 일부 문헌에서는 북한의 사회보험 및 사회보장 관련 법 체계와 관련하여 '사회주의헌법'을 최상위법으로 보고, '사회보험 및 사회보장법'을 차상위, 보장 대상의 유형별로 근로자, 아동, 노인, 장애인, 여성, 제대군관 등 관련 개별법을 하위 법령으로 표기하기도 한다.¹⁰⁾ 그러나 실질적으로는 이들 법령 간에는 우선순위가 명확하지 않고, 법령 충돌 시 정합적인 해석 기준도 확인되지 않는다. 그 결과 현행 법령은 법치주의의 가장 기본이라 할 수 있는 '국가 법질서의 통일체'라는 원칙에 따른 법령 간 정합성이 고려되기보다는 주체사상과 선군사

10) 법제처 법제교류협력담당관실, 「월간 북한법제 동향: 북한의사회보장법제」, 『법제처 남북 법제 소식』, 법제처, p.40.

상을 잇는 ‘김일성-김정일 주의’를 최고의 이념으로 설정하고, 이를 해석하고 실행하는 수령 즉, 한 사람(人)에 의한 통치 체제를 표방하는 것이라 할 수 있다. 그래서 형식상으로는 최고인민회의에서 입법권을 행사하고 하부 규범을 만들 수 있지만(‘사회주의헌법’ 제88조 등), 실질은 주체사상의 연속선상에서 ‘김일성-김정일 주의’와 같은 이념적 규범을 설정하고, 최종적으로 그러한 권능을 부여받은 김정은만이 이를 해석하고 집행할 수 있는 자격이 있다고 보아야 한다.

그럼에도 ‘사회주의헌법’은 최고 통치권자의 기본이념을 담고 있는 성문규범으로 정치, 경제, 문화 등 기본 질서와 국민의 권리와 의무를 규율하며, 국가기관의 구성, 권한과 임무를 선언하고 통제하는 기능을 담당한다. 따라서 ‘사회주의헌법’은 북한 체제 자체에 대한 헌장이자 선언적인 규정으로서의 의미를 가지는 것임은 부인하기 어렵다.¹¹⁾ 우리 헌법과 같이 최고 규범성을 직접적으로 명시하지는 않으나, 이를 간접적으로 인정할 수는 있을 것이다.¹²⁾

그럼에도 북한 ‘사회주의헌법’은 최고 통치권자의 이념, 그에 따른 조선노동당 강령과 규약에 따른 상당한 제한을 받고 있고, 그 결과 최고 권력자의 정치적 목적을 실현하는 수단으로 기능하는 것이고, 이는 다른 개별법령의 지위와 크게 다르지 않은 것으로 보인다.

나. ‘사회주의헌법’과 ‘사회보험 및 사회보장법’ 간 모순적 한계

‘사회주의헌법’ 제25조는 인민들의 물질문화생활의 향상을 국가의 최고원칙으로 삼고(제1문), 별도의 세금이 없으며, 증가하는 사회적 부를 전적으로 근로자들의 복리 증진에 사용하도록 명시하고(제2문), 국가는 모든 근로자에게 의식주 및 기타 생활에 필요한 모든 자원을 제공하는 것으로 규정하고 있다(제3문). 또한, 제64조는 모든 국민에게 참다운 민주주의적 권리와 자유, 행복한 물질문화생활을 국가가 보장하도록 하고(제1문), 제65조는 국가사회생활의 모든 분야에서 보편적인 권리로서 평등권을 국민의 권리로 규정한다. 제70조는 모든 국민의 근로에 대한 권리를 보장하고, 자신의 희망과 재능에 따라 직업을 선택하고, 안정된 일자리와 노동 조건을 보장받으며, 노동의 양과 질에 따라 분배를 받는 것으로 근로권에 대해 규정한다.¹³⁾ 그러면서 국민의 권리로서 무상의료제도 및 국가사회보험과 사회보장제도에 의해 보장되는

11) 이효원, 「기획 특집 공복, 분단 70년 그리고 통일, “북한의 법률체계와 헌법의 특징”」, 『현대사광장』, pp.66~67.

12) 헌법의 수정과 보충은 최고주권기관인 최고인민회의에서만 가능하고, 헌법의 수정·보충은 최고인민회의 대의원 전원의 3분의 2 이상의 찬성이 있어야 한다. 한편, 부문법 등은 최고인민회의 또는 최고인민회의 상임위원회에서 제정·수정·보충하며, 참석한 대의원의 과반수의 찬성만으로 가능하다.

13) 북한의 법체계는 상위법 우선의 원칙이 적용되는 것으로 보지 않는다. 오히려 그동안 북한이 법령의 제·개정 과정에서 보여 왔던 태도를 보면, 신법 우선의 원칙이 적용되는 것으로 보인다(예: 기존 사회주의책임관리제 등에 대한 규정은 ‘기업소법’ 등에서 먼저 도입된 후, 2019년 ‘사회주의헌법’ 개정을 통해 반영됨). 그럼에도 ‘사회주의헌법’은 우리가 상정하는 상위법으로서의 지위를 명확하게 갖추었다고 볼 수 없을 가능성도 있으나, 국가의 기본적인 질서를 규정한다는 점에서 최고의 지위와 기본법의 지위를 갖고 있음을 부인할 수 없을 것으로 보인다.

것으로 명시한다(제72조).¹⁴⁾

‘사회주의헌법’은 모든 국민의 무상으로 치료받을 권리, 노동의무 및 국가의 완전고용 실현의 원칙에 기초하여 고령, 질병 또는 신체적 장애¹⁵⁾로 노동능력이 없거나(노동능력 상실자), 부양자가 없는 고령자 및 어린이(노동의무 제외자)에게 물질적 지원을 받을 권리를 구체화한다. 따라서 소유 및 근로에 따른 노동소득분배가 원칙이나, 근로자이었더라도 노동능력을 장기적으로 상실하거나, 어린이, 고령자, 장애인과 같이 연령 제한으로 노동을 할 수 없거나 노동능력이 없는 사람에게는 국가사회보장제도를 통해 그들의 건강과 생활을 보전하도록 하는 것이다.

이러한 ‘사회주의헌법’을 주체사상과 선군사상을 잇는 김일성-김정일 주의, 조선노동당 강령과 규약을 실천하기 위한 선언 또는 최고의 법 규범으로 이해하고, ‘사회보험 및 사회보장법’을 ‘사회주의헌법’의 하부 규범으로 보는 경우 양자 간에는 여러 모순이 발생한다. 이러한 정합성 관련 쟁점은 항을 나누어 살펴본다.

2. ‘사회보험’제도 활용의 모순적 한계

‘사회주의헌법’은 생산수단의 국유 및 집단소유 제도를 취하고, 생산과 분배는 물론 국가사회보험과 사회보장에 대한 책임을 국가의 책임으로 규정한다. 또한, 국민에게 세금을 부담시키지 않는 ‘무세국가’(無稅國家) 원칙을 선언한다. 그 결과 사회보장의 수급자인 개인에게 금원을 각출하여 사회보장의 재원으로 사용하는 논리가 존재하기 어렵다.

그리고 국가사회보험제도는 사회적으로 규정된 기준에 따라 보조금이 지불되며 보험가입자의 보험료와 함께 기관, 기업소에서 납부하는 보험료를 원천으로 한다.¹⁶⁾ 원론적으로 북한에서 말하는 사회보장제도는 이데올로기적으로 완벽하게 구축된 사회주의계획경제시스템 하에서 완벽하게 작동하는 것이어야 하므로, 사회보험기금 마련을 위해 소득이 있는 근로자나 농장원 중심의 각출 제도를 도입하는 것 자체를 용인하기 어렵다. 기존 북한의 입장에서 사회보험료 각출은 체제 자체가 완벽하지 못한 자본주의 사회가 각종 실업, 은퇴, 질병, 사망, 출산, 재해 등 사회적 위험을 개인에게 부담시키기 위한 하나의 반동성, 반인민성을 은폐하는 시스템 중의 하나이기 때문이다.

14) ‘사회주의헌법’ 제72조는 “국민은 무상으로 치료받을 권리를 가지며 나이 많거나 병 또는 신체장애로 노동능력을 잃은 사람, 돌볼 사람이 없는 늙은이와 어린이는 물질적 방조를 받을 권리를 가진다. 이 권리는 무상치료제, 계속 늘어나는 병원, 요양소를 비롯한 의료시설, 국가사회보험과 사회보장제에 의하여 보장된다”고 규정한다.

15) 2018년 ‘사회주의헌법’에서 ‘불구’로 규정하던 것을 2019년 개정 시 ‘신체적 장애’로 개정하였다.

16) [북한 문헌] 사회과학원 경제연구소, 『경제사전 2』, 1970, p.8.

그러나 이 법은 사회보험료 각출 제도를 적극적으로 활용하고 있다. 즉, 법상 그 재원은 “국가는 사회보험 및 사회보장사업에 필요한 자금을 국가예산을 위주”로 한다고 하지만, 실질은 “근로자들이 받는 노동보수의 일부를 옹계 결합시키”도록 함으로써(제4조), 그 재원의 마련과 사용을 교묘하게 혼동하여 설계한다. 또 형식적으로 사회보험기금은 국가예산과 기관, 기업소, 단체의 자금을 원천으로 하고(제8조), 실질적으로 사회보험료는 기관, 기업소, 단체의 노동자, 사무원, 농장과 농장원에게 적립하도록 한다(제9조). 그러면서 사회보험료는 노동자, 사무원은 월 노동보수의 1%, 농장원은 결산분배의 1%, 농장은 자체로 정한 기준으로 규정함으로써 실질적으로는 사회보험료를 노동자, 사무원, 농장원과 농장에게 부담하도록 한다(제10조).

더구나 ‘사회주의헌법’은 사회적 소유 즉, 인민 스스로 모든 국가 재원을 소유하고, 그로 인한 소득은 공평하게 분배된다는 원리에 기초한다. 또한, 국가사회생활의 모든 분야에서 보편적인 권리로서 평등권을 국민의 권리로 규정한다.

그럼에도 ‘사회보험 및 사회보장법’은 사회적 소유를 기본으로 하면서도 사회보험료를 개별 근로자에게 분담시키고, 이 재원으로 국가 공로자를 우대하도록 한다. 기업소 등은 사회보험료를 근로자로부터 각출하여 재정기관에 납부하고, 기금을 관리하는 책무를 부담한다. 그러나 기업소 등의 사회보험금 부담 및 사회보장기금의 부담과 관련한 명시적인 규정이 없고, 사회보험금으로 운영되는 시설 및 보조 기구 등의 공급 등을 국가 공로자와 유가족에게 우선적으로 제공하도록 한다. 따라서 법체계상 사회보험료 각출 제도 자체가 존재하기 어려움에도 이를 변형하여 각출하도록 하지만, 이러한 사회보험금은 보험료를 납부한 가입자 중심으로 사용되도록 설계했다고 단정할 수 없다. 다시 말해, 이 법은 외관상 근로자에게 사회보험료를 부담시키고, 사회보험에 가입한 근로자는 사회보험으로 그렇지 않은 국민에 대해서는 국가의 책임으로 보편적 사회보장제도를 설계하는 것으로 보인다. 하지만, 그 실질은 이들 사회보험기금을 마련할 의무를 개별 근로자에게 전가하는 것이다. 즉, 이 재원으로 코로나19 사태 이후 국가가 직면한 국가 공로자에 대한 지원문제를 해소하고, 국가의 재정적 부담을 완화와 국가 공로자 지원제도를 공고히 함으로써 체제 결속력을 강화하고자 하는 것이라 할 수 있다.

이를 북한이 생산수단 및 생산물 소유의 원칙에 따라 사회보험료를 각출하기 어려운 체제일 수 있다는 점에서 본다면 이는 상당히 모순적인 관계를 노정한다. ‘사회보험 및 사회보장법’에서 근로자 개인에 대한 각출제도를 도입하였다는 점은 북한의 기본 이념에서 상정하는 세금이 없는 ‘무세국가’(無稅國家) 원칙에도 정면으로 반할뿐만 아니라, 국가사회보험과 사회보장이

‘국가’의 책임으로 실시되어야 하는 원칙에도 반하는 것이다. 반면, 형식적으로는 사회보험과 사회보장제도를 구분하여 ‘자체’ 시스템으로 보여주고자 하지만, 그 바탕은 자본주의 사회보험과 사회보장시스템에 기초하여 설계되어 있고, 이는 소득이 있는 일반 소득있는 근로자에게 세금을 부과하여 국가 공로자의 사회보장을 책임지도록 하는 구조라 할 수 있다. 따라서 ‘사회보험 및 사회보장법’상 사회보험료의 각출제도를 사회보장 재원 마련을 위해 자본주의 체제에서 채택되는 제도라는 관점에서 본다면, 이 법의 채택은 북한의 사회보장제도에 대한 인식변화를 시사하는 것일 수 있다.

3. 사회보장의 보편성 원칙과 모순적 한계

이 법은 공식 대내 경제부문에 있는 농장원을 포함한 근로자와 비근로자인 공민을 포함하여, 전염병과 간호 및 격리 등으로 인한 일시적 노동력 상실뿐만 아니라 사회적 약자의 지정과 보편적 사회보장제도의 구축을 시도하고 있다. 즉, 그 적용 대상에 코로나19와 같은 예견치 못한 상황을 사회적 위험의 한 요소로 포섭하고, 여성, 고령자, 어린이, 장애인 등을 사회보장 대상으로 지정하여 명시함으로써 사회적 약자에 대한 보호의 필요성을 고려한다. 그러면서 일반 근로자 및 비근로자인 일반 공민에 대해 그 적용 범위를 확장한다.

그러나 사회보험 적용 대상은 현직 근로자 또는 농장원이며, 사회보험에 가입한 이들이 질병, 부상, 임신, 해산 등으로 노동능력을 일시적, 단기간 상실한 경우에 사회보험금의 재원에서 건강 및 생활을 보장받도록 한다. 하지만 사회보장의 적용 대상은 전체 공민이며, 사회보험의 적용을 받지 않는 영구적으로 노동능력을 상실하거나 돌볼 사람이 없는 고령자, 장애인 등이다. 따라서 ‘사회보험 및 사회보장법’은 노동능력이 없거나, 노동능력을 상실한 경우, 돌볼 사람이 없는 경우에 매우 제한적으로 사회보장제도의 적용대상이 되도록 한다.

이는 국가사회보장제도가 모든 노동자와 모든 공민에게 평등한 생활을 보장하는 ‘보장의 전체성’과 모든 사회적 문제에 대해 포괄적인 생활 보장을 하는 ‘보장의 전면성’을 강조하는¹⁷⁾ ‘사회주의헌법’에서 취해온 원칙과 다소 모순된다. 설사 ‘사회주의헌법’이 단순하게 사회보장 기본 원칙에 대한 선언적 규정이라 하더라도, 국가는 기본 원칙에 따라 사회보장을 실시하여야 하고, 공민 전체를 대상으로 공평 및 평등의 원칙에 따른 비용 분담과 적절한 생활과 건강이 보편적으로 보장될 수 있어야 한다.

더구나 이 법은 사회보험 형식을 가미하여 보편적 사회보장제도를 설계하면서도 이를

17) [북한 문헌] 사회과학원 경제연구소, 『경제사전 2』, 1970, p.8.

국가적인 ‘혜택’과 ‘시혜’로 접근하고 강조하는 등과 같은 특성도 발견된다. 이는 북한의 체제 유지를 위한 선전선동 방식에 기초하는 것이지만, 코로나19의 확산이 북한 내 결속력 약화와 북한 당국에게 상당한 위협이 되었던 결과일 수 있다.

4. 대내외 경제부문의 사회보장제도 간 간극 조정과 한계

북한의 노동관계법령은 생산수단 및 생산물 소유의 원칙 등에 기초하여, 경제부문 즉 자본이 누구에게 귀속되는지 여부에 따라 북한 내 기업소, 기관, 단체 등과 같은 (이하, ‘대내 경제부문’이라 함)과 특수경제지대의 외국인 투자기업 및 해외 파견근로자 등과 같은 대외적인 경제부문(이하, ‘대외 경제부문’이라 함)으로 나누어 규율한다. 그 결과 북한의 공민은 어느 경제부문에 종사하는지에 따라 경제적 우위성뿐만 아니라 사회보장 및 복지 부문에서도 대내·외 경제부문에서 일정한 차이를 보여 왔다. 즉, 근로자는 노동에 기초한 사회보험의 가입과 사회보장의 적용 대상이 되고, 비근로 공민은 거주에 기초한 사회보장의 적용 대상이 되는 것이 원칙이나,¹⁸⁾ 근로자가 어느 경제부문에 종사하는지 여부에 따라 사회보장의 수준이 달라지는 문제가 있었다. 상대적으로 경제력이 있는 외국인 투자기업과 기업소 등 국내 기업 간 지급능력의 차이로 인해 실질적으로 대내 경제부문에 종사하는 근로자와 대외 경제부문에 종사하는 근로자 간에는 노동 보수에서뿐만 아니라 복지와 사회보장에서도 상당한 간극이 존재했다.

그러나 대내 경제부문에서는 이데올로기적인 측면에서도 그러하지만, 법체계적인 측면이나 현실적인 측면에서도 사회보험 및 사회보장제도는 실효적으로 작동하기 어려운 구조였다. 김정은 체제 이후 대내적으로 ‘사회주의책임관리제’에 기초한 경제 관리 시스템 개편을 가속화 하면서, 대내 경제 시스템은 기존 특수경제지대 및 해외 인력 송출을 중심으로 한 대외 경제부문과 유사한 방식으로 변화를 도모해 왔던 것으로 평가된다.¹⁹⁾

북한은 대내적으로 북한 기업소, 기관, 단체, 농장 등 대내 경제부문에서의 일반 북한 근로 인민에게 적용되는 ‘사회주의헌법’(2019년 수정), ‘사회주의로동법’(2015년 수정), ‘로동보호법’(2014년 수정), ‘기업소법’(2015년 수정)등에서 ‘국가사회보험’과 ‘사회보장제’를 국가와 기업소 등의 책임으로 명시하고 있었고, 국가 공로자 및 제대군인 등에 대한 우대에

18) 민기재, 「북한 법령과 사전에 기초한 북한 사회보장제도의 이해」, 『월간 복지동향』, 제237호, 참여연대사회복지위원회, 2018. 7. p.12.

19) 이와 같은 변화는 이수연, 「북한의 사회주의책임관리제와 기업의 경영권: 고용부문을 중심으로」, 『사회법연구』, 제49호, 한국사회법학회, 2023. 4. 참조: 이 조치의 핵심은 경영 권한을 현장에 대폭 위임한 것인데, 계획 수립에서부터 생산 그리고 생산품 및 수익의 처분에 대해 자체 결정하도록 함으로써 기업 경영상의 자율권과 인센티브를 대폭 확대한 것이다. 다시 말해 중앙의 계획경제 방침에 따라 생산 목표량이 하달되던 기존 방식을 탈피하여, 각 기업소가 독자적인 생산 계획에 의해 필요한 만큼의 인원과 토지, 설비 투자, 원부자재 확충 등을 국가에 요청하거나 자체 조달하는 기업책임관리 방식이다(통일부 북한정보포털 참조).

관한 사항을 '사회보장법'(2008년 채택) 등으로 규율해 왔다. 그러나 사실상 국가사회보험 및 사회보장제라는 용어는 존재하지만, 그 실제적 효력을 확인하기는 어려웠고, 그 재원의 마련을 근로자에게 각출하도록 하는 제도는 존재하지 않았다.

반면, '외국인투자기업로동법'에서는 사회보험 및 사회보장 관련 별도의 장을 마련하고 외국인 투자기업 등에 대해서는 사회보험과 사회보장에 의한 혜택을 규정하고, 사회보험 기금은 기업과 종업원으로부터 각출할 수 있는 근거를 별도로 명시한다(「외국인투자기업로동법」 제41조).

이처럼 그동안에는 실질적으로 사회보험 및 사회보장의 재원은 대내 경제부문과 대외 경제부문이 다르게 설계되어 있었고, 기관, 기업소, 단체, 농장 등 대내 경제부문에서 사회보험료는 국가와 기업소 등의 책임이었던 반면, 대외 경제부문의 외국인 투자기업 및 인력 송출을 통해 북한 인력을 사용하고 있는 해외 기업 등의 경우에는 법령에 따를 경우 종업원에게 보험료를 각출하는 방식을 채택할 수도 있었다.

'사회보험 및 사회보장법'은 재원의 부담 및 그 적용과 관련하여 경제부문에 따라 명시적으로 구분하지는 않지만 기업소 등 대내 경제부문에 적용되는 규정인데(제8조부터 제11조), 사회보험료 각출제도를 도입했다. 이 법의 채택은 현실적으로 발생하는 사회보장 수급에서의 간극을 좁혀 나가고 있는 것으로 보이고, 이는 적어도 사회보험 및 사회보장 부문에서는 그동안 북한이 그동안 고수해 온 대내정책 기조 변화를 시사하는 것이기도 하다. 다만, 이 법 채택을 통해 사회보장 재원을 기관, 기업소, 단체에 직접 부담시키지는 않았다는 점은 대외 경제부문에서 관련 비용의 부담을 기업에게 부담시키는 것과는 다소 다를 수도 있다. 그럼에도 그에 소속된 근로자와 농장원들의 노동 보수에서 각출을 할 수 있는 근거를 마련하였다는 것은 기존 대내 경제부문에서의 시스템을 크게 수정한 것임에 틀림없다. 그리고 이는 어쩌면 북한이 외관상으로는 대내외 경제부문을 구분하지 않고 보편적 사회보장제도를 구축해 나가고 있고, 이는 향후에도 유사한 방식으로 전개될 가능성을 보여주는 것일 수 있다.

특히, 이번 북한의 '사회보험 및 사회보장법'의 채택으로 기업소 등에 사회보험료 분담 책임을 명시적으로 부여하지 않고, 단순히 소속 근로자로부터 보험료를 각출·적립하고, 당국에 납부할 책임만을 부과하였다는 점은 사회보험 및 사회보장법적인 관점에서는 상당히 이해하기 어려운 것임에 틀림없다. 다만, 기존 체제를 대폭 수정하여 근로자 등에 대한 사회보험료 등에 대한 구체적인 분담 비율을 명시한 점은 자본주의적 요소를 가미함으로써 대외적 경제시스템에 한 단계 근접한 것으로 볼 수도 있겠다.

5. 국가 공로자 우대 정책을 통한 결속력 강화

북한 ‘사회주의헌법’은 혁명투사, 혁명렬사가족, 애국렬사가족, 인민군후방가족, 영예군인은 국가와 사회의 특별한 보호를 받는다고 명시하고 있으며(제76조), ‘사회주의로동법’은 국가 공로자 내지 국가 공로자들에 대한 지원하도록 하여(제75조), 전쟁 영웅 및 국가 공로자에 대한 우대조치를 명시한다.

그런데 2008년 ‘사회보장법’은 일반 국민에 대한 사회보장으로서의 의미이기보다는 국가 공로자에 대한 지원법으로서의 의미가 더 큰 것이었다고 할 수 있다. 하지만 ‘사회보험 및 사회보장법’은 특정 계층을 대상으로 한 것이 아니라 보편적 제도로 구축되도록 하면서도, 국가 공로자에 대한 우대 원칙을 하나의 장으로 명시하고, 제대군관에 대한 생활 보장은 ‘제대군관 생활조건보장법’에 포함하도록 하였고,²⁰⁾ 전체 인민을 대상으로 하는 보편적 법제도로써 체계를 확립하였다.

즉, 공로자에 대한 특별우대를 제4장에서 명시하고, 영웅, 영예군인, 영예전상자, 혁명렬사가족, 애국렬사가족, 사회주의애국희생자가족 등에게는 지급되는 사회보험금(일시적 보조금) 지불 및 사회보장제도의 적용에서 현저히 우대한다. ‘사회보험 및 사회보장법’은 이들 법령의 내용을 반영하여, 사회보장의 대상에 국가가 특별히 돌봐주어야 할 대상을 포함시키고(제37조), 영예군인, 영예전상자, 영예근로자의 부류사정 및 해당 증서를 발급하는 기준과 절차를 마련하고(제39조), 사회보장자로서 의학감정 및 기타 법규범을 준수할 의무를 부과한다(제46조). 특히 근로자의 경우에는 노동소득 등에 대해 사회보험료를 부담하도록 하고 있으면서도, 국가 공로자에 대해 지급되는 우대금, 연금, 보조금 등에서는 사회보험료를 면제하도록 명시하고(제11조제2호), 사회보험금도 보험료를 납부한 일반 수급자와 국가 공로자에 대해 현격한 차등을 둔다. 즉, 일반근로자는 생활비의 30~50%를 받도록 하지만, 3류이상의 영예군인, 영예전상자, 영예근로자가 부상으로 일하지 못하는 경우 생활비의 100%를 지급하도록 하고(제17조), 기타 건강보장 관련 시설 제공 및 보조기구 제공 등에서 특별 우대권을 부여한다(제4장).

이는 ‘사회주의헌법’상의 원리를 반영한 것이나, 코로나19 확산으로 인해 노동을 제공하지 못하는 국가 공로자에 대한 사회보장의 지급성과 군부의 사기 진작과 애민 정신 부각하고, 체제의 결속을 강화하는 등 정치적인 목적이 크게 작용했던 것으로 평가된다.

20) 2020년 ‘제대군관생활조건보장법’을 통한 보호를 명시하고 있다. 이 법은 제대한 군관의 생활, 주거, 치료 등에 관한 내용을 주요 내용으로 명시한다.

6. 부양 및 돌봄 의무의 주체는 여전히 가족과 여성

‘사회보험 및 사회보장법’에서 말하는 사회보장은 고령자, 노동재해를 포함한 질병 또는 부상 등으로 노동능력을 상실한 사람, 돌봄 사람이 없는 고령자 및 어린이, 장애인을 대상으로 하며, 사회보험은 ‘근로자’의 건강을 보호 증진 시키는 것과 ‘근로자’가 질병, 부상, 임신, 해산 등으로 노동능력을 ‘일시적’으로 상실한 사람을 대상으로 한다. 이는 사회주의 계획경제에 기초하여 국가가 모든 근로자와 국민에게 의식주를 제공할 의무를 지는 것임에도 그 적용 범위를 매우 제한하고 있는 것으로 볼 수도 있다.

또한 북한의 사회주의계획경제시스템 하에서 기본적인 부양과 돌봄의 의무는 국가에 있는 것으로 볼 수 있지만, ‘사회보험 및 사회보장법’에 의할 경우 부양과 가족 돌봄의 일차적인 의무는 가족 구성원에게 부과되고 있다. 또, 사회보장의 적용은 그러한 부양 및 돌봄 의무를 부담하는 가족이 없으면서 노동능력을 상실한 사람을 대상으로 설계하고 있다는 점도 확인된다.

그러나 ‘사회주의헌법’ 제77조는 “여자는 남자와 똑같은 사회적지위와 권리를 가진다”라고 하여 남녀의 동등한 사회적 지위와 권리를 명시하고(제1문), “국가는 산전산후휴가의 보장, 여러 어린이를 가진 어머니를 위한 로동시간의 단축, 산원, 탁아소와 유치원망의 확장 그밖의 시책을 통하여 어머니와 어린이를 특별히 보호하다”라고 하여 모성 보호 및 아동 양육과 관련한 제도적 시책을 채택하도록 명시한다(제2문). 그러면서 “국가는 녀성들이 사회에 진출할 온갖 조건을 지어준다”라고 하여 여성의 사회적 참여를 촉진한다(제3문). 즉, 남녀의 동등 지위 및 권리 보장, 산전 산후 휴가의 보장, 여러 어린이를 가진 어머니를 위한 노동시간 단축, 산원, 탁아소와 유치원망의 확장 그 밖의 시책을 통하여 어머니와 어린이를 특별히 보호한다고 하고 있고, 여성의 사회 참여 촉진 의무를 국가의 책임으로 규정한다.

그럼에도 ‘사회보험 및 사회보장법’은 그 적용 대상을 부양자가 없거나, 돌봄 사람이 없는 고령자 및 아동으로 명시함으로써, 일차적인 부양과 돌봄의 책임을 가족 등에게 맡기고 있는 것으로 보이고, 여전히 육아 및 돌봄에 대한 가사노동 의무를 여성의 것으로 전제하고 있는 것으로 평가된다.

특히, 이러한 제도적 한계는 현실적으로 노동력이 없는 고령자 및 장애인 등에 대한 가족의 부양이 없는 경우 실질적으로 죽음의 경계를 오가게 하는 원인이 되고 있고, 외관상으로도 국가사회보장제도의 수혜자가 될 수 없도록 하는 하나의 요소이기도 하다.²¹⁾

21) “먹고사는 게 어려운 집들에서는 늙은이들은 말썽으로 취급받는다. 그런 집들에서 노인들은 거의 죽은 사람이나 마찬가지다...자기가 밥벌이를 해야 하니깐, 빌어먹으러 다니고, 애 뺏준다 하고, 퇴비 주으러 다니거나 (밭에 나가)이삭줍기하고, 쥐굴 파러 다니는 늙은이들도 있다(옥수수 밭에

IV. 마무리

이 법은 김정은의 ‘사회주의 법치국가’로의 전환과 코로나19 사태에 대응한 북한의 대내·외적인 변화의 필요성에 기인한 측면이 크다. 또한 국가사회보험과 국가사회보장제도를 전체 법제도적인 틀 내에서 하나의 법령으로 통합하고, 그 내용적인 측면에서는 보편적 사회보장제도의 구축과 다른 법령과의 정합성을 도모하고 있다. 또한 김정은 집권 이후 북한은 외국인 투자 관련 법제 및 노동 관련 법제를 대대적으로 개정하는 작업을 해 왔는데, 사회보장의 기초가 되는 사회보험 재원을 사회보험의 형태로 마련하는 등의 변화는 그동안 북한이 보여주었던 폐쇄적인 행태에 비추어 혁신적이라 할 만큼 자본주의적 요소를 도입하는 형태로 진행된 것으로 볼 수도 있다.²²⁾ 또한, ‘사회보험 및 사회보장법’은 김정은 집권 이후 취해 왔던 ‘기업소법’ 및 대외적인 노동 관계 법령에 도입되었던 자본주의적 특성이 상당 부분 반영되어 있다는 분석도 가능하다. 이는 사실상 법제도에 최고지도자의 교시와 의지가 포함되어 있는 것으로 볼 수 있기 때문에 단순한 법적 변화 그 이상의 의미를 가지는 것으로 평가할 수 있다.

다만, 살펴본 바와 같이, 북한은 ‘사회주의 법치국가’를 천명하고 있지만, 이들 법제도적 변화는 기존 법체계와의 관계에서 정합성 문제를 완전히 해소하지는 못하고 있다. 특히, 국가사회보험 및 사회보장제도를 유지하면서도 기업소에 대한 자원부담은 명시하지 않고, 소득 있는 근로자에게 사회보험료를 각출하게 하고 있으며, 공민은 무상으로 치료받을 권리, 모든 공민의 노동의무 및 국가의 완전고용 실현의 원칙에도 불구하고 노동능력 상실자를 중심으로 이들 제도를 설계하고 있는 점은 북한의 이념이나 원칙과 분명히 모순된다.

코로나19 확산으로 인해 노동을 제공하지 못하는 국가 근로자에 대한 사회보장의 필요성과 국가 재정적 부담 완화, 인도적 상황 악화에 따른 시스템적 대응의 필요성이 강하게 제기되었고, 이에 따라 근로자와 비근로자인 공민 전체를 대상으로 한 보편적 사회보장제도를 구축하여 은혜를 베푸는 것으로 선전하면서도, 그 재원을 마련할 수 있는 근거를 ‘사회보험제도’ 즉, 소득이 있는 근로자에게서 찾은 것이 아닐까 한다.

또, ‘사회보험 및 사회보장법’은 그 적용 대상을 돌볼 사람이 없는 고령자 및 아동으로 명시함으로써, 일차적인 부양과 돌봄의 책임을 가족 등에게 맡기고 있는 것으로 보이고,

귀굴을 파서 쥐가 저장해둔 옥수수를 얻는다). 그것도 할 수 없으면 결국 고제비(방랑자)가 된다”고 말했다(통일과 미래: <https://www.tongnastory.com>).

22) Ward, Peter, Andrei Lankov, and Jiyoung Kim, “Capitalism from Below with North Korean Characteristics: The State, Capitalist Class Formation, and Foreign Investment in Comparative Perspective,” *Asian Perspective*, 43(3), 2019, pp.533-555.

여전히 육아 및 돌봄에 대한 가사노동 의무를 여성의 것으로 전제하고 있다는 점에서 여전히 전근대성을 벗어나지 못하고 있는 것으로 평가된다.

이 법은 표면적으로는 인류의 참된 복지가 보장되는 이상사회로서 주체사상을 잇는 '인민대중제일주의'에 기초한 법치국가를 구현하는 사회보장제도로 거듭나고자 하지만, 오히려 국가와 기업소 등의 사회보장에 대한 책임은 완화하고, 일하는 근로자와 일반 국민의 부담은 강화하는 것이라 할 수 있다.

참고문헌

- [북한 문헌] 사회과학원 경제연구소, 『경제사전 2』, 1970, p.8.(보완)
- [북한 문헌] 『로동신문』, 3월 4일자 보도.
- 민기채, 「북한 법령과 사전에 기초한 북한 사회보장제도의 이해」, 『월간 복지동향』, 제237호, 참여연대사회복지위원회, 2018. 7, p.12.
- 법제처 법제교류협력담당관실, 「월간 북한법제 동향: 북한의사회보장법제」, 『법제처 남북 법제 소식』, 법제처, p.40.
- _____, 「월간 북한법제 동향: 북한의사회보장법제」, 『법제처 남북 법제 소식』, 법제처, p.48.
- 이규창, 『북한의 사회보장법제 정비 배경 분석과 평가: 체제결속 강화와 재정적 부담 완화』, Online Series CO 23-09, 통일연구원, 2023. 3. 8.
- 이수연, 「북한의 사회주의책임관리제와 기업의 경영권: 고용부문을 중심으로」, 『사회법연구』, 제49호, 한국사회법학회, 2023. 4.
- 이수연, Dean Joseph Ouellette, 「북한의 ‘사회보험 및 사회보장법’ 채택과 노동관계법령의 변화」, 『사회보장법학』, 제13권 제1호, 한국사회보장법학회, 2024. 6.
- 이효원, 「기획 특집_광복, 분단 70년 그리고 통일, “북한의 법률체제와 헌법의 특징”」, 『현대사광장』, pp.66~67.
- Colin Zwirko, “North Korea adopts ‘import disinfection’ law to boost trade amid pandemic,” NK News, March 3, 2021.
- Kyu-Chang Lee, “The Characteristics and Implications of North Korea’s Recent Acts of Legislation,” (KINU) Online Series CO 22-06, February 23, 2022.
- Sunhye Moon, “How will Changes in North Korean Legislation Affect Inter-Korean Exchanges and Cooperation?” International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 29, No. 1, 2020, pp.217-238.
- Ward, Peter, Andrei Lankov, and Jiyoung Kim, “Capitalism from Below with North Korean Characteristics: The State, Capitalist Class Formation, and Foreign Investment in Comparative Perspective,” Asian Perspective, 43(3), 2019, pp.533-555.