

북한의 신분·공민·주민등록제도에 관한 고찰*

이제우

(대법원 사법정책연구원 연구위원)

요약문

신분등록제도와 거주등록제도는 사회정치체제에 의해서 강한 영향을 받는다. 이런 이유로 남북한의 신분 및 거주등록제도는 분단 이후 서로 다른 방향으로 발전하여 현재 그 목적이나 성격에서 적지 않은 차이를 보인다. 남한에서는 이원화되어 있는 가족관계등록제도와 주민등록제도가 운용되고 있는 반면 북한에서는 일원화되어 있는 신분등록제도, 공민등록제도와 주민등록제도가 확립되어 있다. 신분 및 거주등록제도가 일상생활과 밀접하게 관련 있음을 고려한다면 이러한 차이는 미래 어느 시점에 있을 통일에 따른 남북한 제도의 통합에 적지 않은 걸림돌이 될 수밖에 없다. 그런 의미에서 지금부터 통일을 전제로 하는 신분 및 거주등록제도의 통합에 대비하는 것이 필요하다.

이 글은 북한의 신분 및 거주등록제도에 관한 내용을 조사하여 정리하고 이를 토대로 남북한의 제도를 통합하는 데 해결해야 할 과제를 논의한다. 첫째, 북한제도의 연혁을 고찰하여 어떤 배경 아래에서 제도가 확립되었는지 살펴본다. 이를 통해서 사회주의 제도가 갖는 특성을 정리한다. 둘째, 오늘날 북한제도가 어떤 방식으로 운용되는지 고찰한다. 이를 위해서 그동안 국내에 소개되었던 북한 제도와 관련된 자료를 재검토하고 이와 더불어 공개가 완전히 되지 않았거나 상대적으로 덜 알려져 있는 자료를 분석하여 북한 제도에 관한 이해를 도모한다. 셋째, 남북한 제도의 통합에 대한 전망과 이를 위해서 해결해야 하는 과제를 논한다. 통일한국에서 하나의 신분등록제도와 거주등록제도를 구축하기 위해서 제시되고 있는 다양한 방안을 비판적으로 검토한다.

주제어

북한, 신분등록제도, 공민등록제도, 주민등록제도, 통일, 제도의 통합, 거주·이전의 자유

* 이 글은 2017. 6. 대법원 사법정책연구원에서 발행한 『북한의 신분·공민·주민등록제도에 관한 연구』의 내용을 발췌하여 수정·보완한 것임.

【 目 次 】

I. 들어가며	2. 공민등록제도
II. 북한 신분 및 거주등록제도의 연혁	3. 주민등록제도
1. 신분등록사업	4. 등록제도의 전산화 현황
2. 공민등록사업	IV. 제도 통합의 과제와 방안
3. 주민등록사업	1. 가족관계등록제도의 구축
4. 소결	2. 주민등록제도의 정비
III. 현행 북한 신분 및 거주등록제도의 실태	3. 주민요해사업의 폐지
1. 신분등록제도	V. 나가며

I . 들어가며

신분등록제도와 거주등록제도는 사회정치체제에 의해서 강한 영향을 받는다. 바로 이런 이유로 한반도의 분단 직후부터 남북한¹⁾에서는 각 체제의 특성에 따라 서로 다른 방향으로 신분 및 거주등록제도가 발전하게 되었다. 그 결과 남북한의 제도는 오늘날 그 목적이나 성격에서 적지 않은 차이를 보이고 있다. 신분 및 거주등록제도가 일상생활과 밀접한 관련성을 갖는다는 점을 고려한다면 이러한 차이는 미래 어느 시점에 있을 통일에 따른 남북한 제도의 통합에 적지 않은 걸림돌이 될 수밖에 없다. 그런 의미에서 지금부터 통일을 전제로 하는 신분 및 거주등록제도의 통합에 대비하는 것이 필요하다.

이를 위해서 아래에서는 북한 신분 및 거주등록제도의 연혁(II.)을 먼저 검토한 후 현행 북한 제도의 실태(III.)를 살펴보고, 이어서 통일 시 제도 통합의 과제와 방안(IV.)을 논의하면서 글을 마무리하기로 한다.

1) ‘남북교류협력에 관한 법률’, ‘북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률’ 등 우리나라 다수의 법률에서 군사분계선 이남지역을 ‘남한’으로, 군사분계선 이북지역을 ‘북한’으로 약칭한다. 이 글에서도 ‘남한’과 ‘북한’이라는 약칭을 사용하기로 한다.

II. 북한 신분 및 거주등록제도의 연혁

일제강점기에 제정되었던 조선후적령²⁾은 광복 이후 북한 지역에서 짧은 기간 동안만 시행되었다. 기존의 호적제도를 대신하는 새로운 신분 및 거주등록제도를 창설하기 위하여 일련의 규정들이 일찌감치 북조선인민위원회³⁾ 시절부터 제정되었다.⁴⁾

북한 정권은 새로운 신분 및 거주등록관계의 확립을 위하여 형식적으로 구분되면서도 상호연관 되어있는 세 가지 사업을 진행하였다. 바로 신분등록사업, 공민등록사업 그리고 주민등록(또는 주민요해)사업이다. 이를 차례로 살펴보기로 한다.

1. 신분등록사업

(1) 정권초기: 기존 호적제도의 유지

북한에서 신분등록이라 함은 “공민들의 신분 및 그와 관련되는 것을 국가적으로 등록하는 일”이다.⁵⁾ 북한이 한반도 북부 지역에 대해서 실질적으로 통치·지배하기 시작하면서부터 신분등록사업에 즉각적으로 착수하였는지는 확실하지 않다. 북한 정권의 수립 전인 1946. 2. 북조선임시인민위원회가 창설된 직후 1946. 3. 7. 공민증교부사무규칙이 제정되었으며 이에 따라 출생, 사망, 개명 등의 신고 절차가 규정되었다. 그런데 이러한 사정만으로 북한에서 기존의 호적제도의 폐지 및 이를 대체하는 새로운 제도가 완전하게 확립되었음을 단정하기는 어렵다. 출생, 사망 등이 신분관계의 변동이므로

-
- 2) 1922년 조선총독부는 기존의 민적법(民籍法)을 기초로 하면서도 일본식 호적제도를 전면적으로 수용하는 형식으로 조선후적령을 제정하였다[이승일, 조선후적령 제정에 관한 연구, 법사학연구 제32호 (2005. 10), 38]. 조선후적령에서 기존의 ‘민적(民籍)’이라는 용어 대신 일본에서 사용하던 용어인 ‘호적(戶籍)’으로 변경된 것은 기존 민적법 아래에서와 달리 일본식 호적제도가 상당 부분 그대로 도입되었다는 점을 나타낸다[이정선, “한국 근대 ‘호적제도’의 변천 -‘민적법’의 법제적 특징을 중심으로-”, 한국사론 55권 (2009), 319].
 - 3) 북조선인민위원회는 (1946. 2.에 창설되었던 북조선임시인민위원회를 이어) 1947. 2.부터 약 1년 7개월 동안 북한 최고집행기관으로서 존재하였으며, 위원장직은 김일성이 역임하였다. 한편 북한 정권이 수립되면서 북조선인민위원회는 1948. 9. 모든 권한을 정권에 이양한 후 해체되었다.
 - 4) 이 가운데 가장 중요한 규정들을 살펴보면 아래와 같다: 북조위결정 제57호에 의한 공민증교부사무규칙(1946. 3. 7.); 북조선내 공민증교부실시에 관한 세칙(1946. 8. 9.); 공민증에 관한 결정서(1946. 8. 9.); 호적사무취급에 관한 결정서(1947. 8. 9.); 신분등록사업을 내무기관에 이관함에 관하여(내각결정 제52호, 1952. 3. 16.); 공민의 신분등록에 관한 규정(내각결정 제28호, 1955. 3. 5.)
 - 5) 김상선·리성희, 주민등록사업참고서, 사회안전부출판사 (1993), 194.

이를 신고하는 것은 그와 같은 사실을 공시하는 측면이 없지 않다. 그러나 출생, 사망 등에 관한 신고는 공민증의 발급과 관련해서도 중요한 의미를 갖는다. 공민증교부사무규칙의 내용에 기초하여 판단하건대 공민증교부사무규칙의 입법목적이 기존의 호적제도를 완전하게 대신하는 새로운 신분등록제도의 도입은 아니었던 것으로 보이며 실제로 호적제도가 짧게나마 유지되었던 것으로 판단된다. 이를 뒷받침하는 배경으로는 다음의 세 가지를 들 수 있다.

첫째, ‘공민증교부사무규칙’이라는 명칭에서도 드러나듯이 이 법령은 공민증의 교부를 규율하기 위한 목적으로 제정되었다고 추측된다. 특히 공민증교부사무규칙이 출생, 사망, 개명 등은 규율하면서도 결혼, 이혼, 입양, 과양 등 기타 신분관계의 변동에 관한 규정을 두고 있지 않다는 점은 북한에서 아직 새로운 신분등록제도가 확립되지 않았음을 의미한다.

둘째, 공민증교부사무규칙에서 개명에 관한 규정(제38조)⁷⁾을 보면 제출서류로 공민증 외에 호적초본이 명시되어 있다. 호적초본이 요구되었다는 점은 북한 지역에서 호적제도가 바로 폐지되지 않고 일정 기간 동안 운용되었던 사실을 반영한다.

셋째, 북한 정권 수립 전후에 호적사무의 이관과 관련된 법령이 제정된 사실 역시 호적제도가 광복 직후 폐지되지 않았을 가능성을 보여준다. 광복 직후 호적사무를 담당하는 기관은 여러 차례 바뀌었는데, 1946년에는 호적에 관한 사무를 사법재판기관이 관장⁸⁾하였으나 1947년 호적사무취급에 관한 결정서(이하 ‘결정서’)⁹⁾가 채택되면서 변

6) 다만 아래에서도 살펴보겠지만 공민증교부사무규칙의 일부 규정은 북한에서 새로운 신분등록제도가 확립된 이후의 모습을 추론하는 데 중요한 자료로서 의미를 갖는다는 점은 부인할 수 없다.

7) 제38조: “교부받은 공민증에 등록된 성명 또는 기타 사항이 실지(實地)와 상위(相違)되어 있는 공민증에 등록된 사항을 개정하려는 자는 공민증과 호적초본을 첨부하여 소관인민보안서장에게 개정교환교부신청을 하여야 한다.”

8) 북한의 가족법, 법원행정처 (1998), 362.

9) ‘호적사무취급에 관한 결정서(1946. 8. 9.)’의 내용은 다음과 같다:

“인민경제의 기본자료가 되는 인민동향조사와 통계 등을 명확히 하며 호적사무취급을 간편화하기 위하여 북조선인민위원회는 다음과 같이 결정한다.

1. 종래 사법재판소기관에서 취급하여 오던 호적에 관한 행정사무 일절을 내무국에 이관한다.
2. 호적사무정리에 관한 사무는 시·면 인민위원장이 이를 취급하기로 한다.
3. 시·군 인민재판소는 종래 취급하여 오던 호적에 관한 행정사무 일절을 1949년 4월말까지 시·군 인민위원회에 인계할 것이다. [...] [김준엽, 북한연구자료집, 북한법령집, 제11편 보안, 고려대학교 아세아문제연구소 (2010), 712].

화가 있었다. 결정서에 따라 호적에 관한 행정사무 일체가 내무국으로 이관되었고 호적사무정리에 관한 사무는 시·면 인민위원장이 취급하도록 하였으며, 시·군 인민재판소는 1949년 호적사무에 관한 행정사무의 일체를 시·군 인민위원회에 이관하였다. 이로써 북한에서 최소한 1950년까지는 호적제도가 유지되었을 것으로 보인다.

(2) 신분등록제도의 도입 배경

북한에서 ‘신분등록사업’이라는 용어가 공식적으로 처음 등장한 시기는 늦어도 1952년이다. 이 해에 ‘신분등록사업을 내무기관에 이관함에 관하여’가 채택되어 시·군 인민위원회가 관장하던 신분등록사업이 내무기관으로 이관되었다.¹⁰⁾ 또한 3년 뒤인 1955년에는 ‘공민의 신분등록에 관한 규정’이 제정되었다. 아쉽게도 세부적으로는 일부의 내용만 확인할 수 있을 뿐이지만 늦어도 이 법령으로 인하여 북한 지역에서 호적제도를 대체하는 신분등록제도가 완전하게 확립된 것으로 판단된다.¹¹⁾¹²⁾

이처럼 북한에서 기존의 호적제도가 폐지된 사실은 정치·이념적 요인과 현실적 요인에 의해서도 잘 설명된다. 북한은 호적을 “통치배들이 주민을 철저히 장악하고 억압·착취하는 데 이용되는 수단”¹³⁾으로 보는 등 북한의 혁명이념과 사회주의 가족법상의 기본원칙에 위배된다고 인식하였기 때문에 호적제도의 폐지 필요성을 명분삼아 새로운 제도를 확립시켰다.¹⁴⁾ 특히 북한은 해방 이후 ‘가정혁명화’¹⁵⁾를 표방하였으며 사

10) 북한의 가족법, 법원행정처 (1998), 363.

11) 이러한 사실은 1958년 북한에서 발행되고 교육문화성에서 비준된 가족법 교재[조일호, 조선가족법, 교육도서출판사 (1958)]에서 1955년 ‘공민의 신분등록에 관한 규정’이 가족 관계의 발생 및 소멸과 관련된 일련의 사항을 등록하게 하였던 점을 중요하게 서술하고 있는 사실을 통해서도 알 수 있다.

12) 한편 일부 자료에 의하면 북한 지역에서 호적제도가 광복 이듬해인 1946. 9. 1. 폐지되고 이를 대신하여 공민증제도가 시행되었다고 설명하기도 한다[북한자료센터, “다. 가정생활”, <http://munibook.unikorea.go.kr/?sub_name=information&cate=1&state=view&idx=138&page=8&ste=>, (2017. 4. 27. 확인)]. 그러나 앞에서 언급한 여러 사정을 비롯하여 호적제도와 공민증제도가 중복되는 부분이 없지는 않지만 서로 다른 제도로써 후자가 전자를 대체할 수 있는 성격의 제도가 아니라는 점을 고려하면 북한에서 호적제도가 폐지된 것은 북한 정권 수립 이후의 일일 가능성이 높다.

13) 민사법사전, 사회안전부출판사 (1997), 696.

14) 북한의 가족법, 법원행정처 (1998), 360.

15) ‘가정혁명화’란 “온 가족들을 당과 수령에 대한 끝없는 충실성으로 교양하며 그들의 머릿속에 남아있는 낡은 사상잔재를 철저히 뿌리 빼고 언제나 혁명적으로 일하고 배우며 생활하도록 함으로써 온 가족이 당과 수령을 위하여, 조국과 인민을 위하여 한 몸바쳐 싸우는 혁명가, 공산주의자로 되게 하는 것”이다[현대조선말사전, 사회과학원 언어학연구소 (1998), 5]. 북한에서의 가정혁명화에 관한 자세한 논의는 도홍령, “남북한 주민의 가족의식 비교”, 북한연구학회보 제3권 제2호 (1999), 86-88 참조.

회주의적 가족의 건설을 통한 전통적 가족관계의 해체가 그 궁극적인 목적이었던 점¹⁶⁾을 고려하면 왜 북한 당국이 호적제도의 폐지에 대해서 적극적으로었는지 알 수 있다. 이밖에 현실적으로는 한국전쟁을 겪으면서 국내적으로 혼란스러운 상황이 발생함에 따라 호적문서가 상당 부분 소실된 점 역시 북한 정권이 호적제도의 폐지를 결정하게 된 요인 가운데 하나였다.¹⁷⁾

(3) 제도의 내용

북한 정권 초기 호적제도를 대체한 신분등록제도의 구체적인 모습을 정확하게 알기는 어렵지만 공민증교부사무규칙에서 규정하였던 일부 내용과 북한에서 정권 수립 이후 발행된 가족법 관련 문헌 등에 기초하여 정리해보면 다음의 특기사항을 정리해 볼 수 있다.

(가) 사건별 등록부

공민증교부사무규칙에 따르면 공민증을 교부하면서 작성·관리한 장부로 공민증교부태장이 존재하였다. 그런데 이와 별도로 신분관계의 변동사항을 기재하기 위해서 출생, 혼인, 사망 등 사건별로 등록부가 관리되었을 것으로 보인다. 공민증교부사무규칙 제5장(사망자취급에 관하여)에서 ‘등록부’에 관한 언급이 있다. 실제로 새로운 신분등록제도가 확립되고 난 이후에도 이러한 등록부가 계속해서 작성·관리되었는지 단정할 수 없으나 북한이 정권 초기에 소비에트연방 제도의 직접적인 영향을 받았다는 점을 고려하면 사건별로 등록부를 두었던 소비에트연방¹⁸⁾과 마찬가지로 북한에서도 신분등록이 호적제도 아래에서의 인적 편제가 아닌 사건별 편제로 이루어졌음을 추측해 볼 수 있다.¹⁹⁾

16) 도홍령, “남북한 주민의 가족의식 비교”, 북한연구학회보 제3권 제2호 (1999), 86.

17) 북한의 가족법, 법원행정처 (1998), 360.

18) 소비에트연방의 모든 신분등록기관은 총 7개의 등록대장을 작성·관리하였다: ① 출생등록대장; ② 사망등록대장; ③ 실종자등록대장; ④ 결혼등록대장; ⑤ 이혼등록대장 ⑥ 혼외자식의 확정에 관한 등록대장; ⑦ 성(姓) 및 가명의 변경에 관한 등록대장. 이처럼 등록사항을 구분하여 별도로 등록대장을 두는 것은 기존에 제정 러시아 시대에 러시아정교회가 사건별 편제방식을 취하였던 전통을 소비에트 당국이 그대로 이어 받은 것이라고 할 수 있다. 자세한 논의는 이제우, 북한의 신분·공민·주민등록제도에 관한 연구, 사법정책연구원 (2016), 47-55 참조.

19) 동양 문화권에 속한 국가들이 원칙적으로 인적 편제를 고수한다는 점을 생각해보면 이처럼 북한이 사건별 편제를 채택한 것은 흥미로운 사실이다.

(나) 신분등록소

새로운 신분등록제도가 확립되면서 신분등록을 하기 위한 별도의 기관이 존재하였다. 1955년 공민의 신분등록에 관한 규정 제12조에 따르면 입양이 일정한 절차에 따라 성립하면 거주지 신분등록소에 등록한 후 입양등록증서를 교부받도록 하였다.²⁰⁾ 앞서 살펴본 바와 같이 1952년 ‘신분등록사업을 내무기관에 이관함에 관하여’에서 시·면 인민위원회가 관장하던 신분등록사업이 내무기관으로 이관되었으므로 신분등록소가 내무기관 소속이었다는 사실을 유추할 수 있다. 현행 제도 아래에서 경찰기관에 해당하는 인민보안성²¹⁾이 신분등록사업을 관장하고 있는 점을 고려하면 북한 정권 초기의 조직적 특성이 오늘날까지도 유지되고 있는 것이다.

(다) 이혼등록의 창설적 효과

이 당시의 신분등록과 관련하여 눈에 띄는 특성으로 이혼등록의 효과를 들 수 있다. 부부가 이혼을 하기 위해서는 이혼판결을 받는 것만으로 충분하지 않았고²²⁾ 신분등록 기관에서 이혼등록까지 해야만 혼인이 완전히 해소되었다.²³⁾ 이는 재판상이혼신고가 보고적 신고가 아닌 창설적 신고에 해당하는 것을 의미하는데 사회주의 국가에서 신분등록을 통한 신분관계 변동의 공시 기능이 중요한 의미를 가졌음을 보여준다.

2. 공민등록사업

(1) 공민등록제도의 도입

광복 직후부터 이루어진 공민등록사업은 ‘공민증교부사무규칙’, ‘공민증교부실시세칙’,

20) 조일호, *조선가족법*, 교육도서출판사 (1958), 200.

21) 2016. 6. 29. 개최된 최고인민회의 제13기 제4차 회의에서 기존의 ‘인민보안부’ 대신 ‘인민보안성’이라는 명칭이 확정되었다[이상현, “北, 인민보안부→인민보안성 명칭 변경”, 연합뉴스, <<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/07/08/0200000000AKR20160708195800014.HTML>>, (2016. 9. 12. 확인)]. 이로써 우리의 경찰청에 해당하는 이 기관은 정치보안국(1945. 10.) → 사회안전부(1972. 12.) → 사회안전성(1998. 9.) → 인민보안성(2000. 4.) → 인민보안부(2010. 4.) → 인민보안성(2016. 6.)으로 그 명칭이 계속해서 변경되어왔다. 인민보안성은 인민무력성, 국가보위성(前 국가안전보안성)과 더불어 내각이 아닌 국무위원회(2016. 6. 29. 최고인민회의 제13기 제4차 회의에서 헌법 개정을 통해 국방위원회를 확대·개편하여 설치) 직속 산하 기구이다. 이밖에 인민보안성에 관한 자세한 내용은 광명일, “북한 인민보안원과 주민의 관계 변화 연구”, 박사학위논문, 북한대학원대학교 (2016), 15 이하 참조.

22) 북한에서는 1950년에 협의이혼이 폐지되었기 때문에 재판상이혼만 가능하였다.

23) 조일호, *조선가족법*, 교육도서출판사 (1958), 146.

‘공민증에 관한 결정서’를 비롯하여 ‘공민증에 관한 규정’(1961. 6. 23. 내각결정 제107호), ‘공민증에 관한 규정 시행세칙’(1963. 12. 27. 성 규칙 제20호) 등에 기하여 진행되었다.²⁴⁾ 북한 정권 초기에 확립된 공민등록제도의 모습을 살펴보면 다음과 같았다.

(가) 제도의 목적

북한에서 공민등록제도는 도입할 때부터 단순한 행정사무를 넘어 주민들에 대한 통제 수단이었다. ‘공민증에 관한 결정서’가 전문에서 규정하고 있듯이 공민증의 교부는 인민의 통계와 더불어 “검열을 하기 위해서” 이루어졌다. 특히 공민증을 분실하여 재교부 받을 때는 50원의 과태료를 부과하고, 재차 분실²⁵⁾하면 1년 이하의 강제노동에 처했던 데(공민증에 관한 결정서 제9조)에서 알 수 있듯이 공민증의 교부는 신분증 교부 이상의 의미를 갖고 있었다.

(나) 공민등록기관

북조선임시인민위원회 시절 공민등록은 공민증교부사무소에서 이루어졌다. 공민증교부는 경찰기관인 보안국(保安局)에 위임되었으며(공민증에 관한 결정서 제12조) 공민등록은 지방인민위원회²⁶⁾에서 관장하였다. 공민증교부사무소는 행정구역의 규모에 따라 설치되었는데 기본적으로 25,000명 이상의 행정구역에는 1개의 사무소를 설치하였으며, 50,000명 이상의 행정구역에는 수개의 사무소를 설치하되 매 사무소에서는 25,000명 이상 50,000명 이하의 공민증을 취급하도록 하였다(공민증교부실시세칙 제3조).

(다) 공민증의 교부

북한에서 18세 이상의 남녀는 원칙적으로 공민증을 교부받았다.²⁷⁾ 다만 “교화소에

24) 북한의 가족법, 법원행정처 (1998), 363.

25) 공민증교부사무규칙 제32조: “불가항력에 의하여 분실되었다는 이유로 재교부신청한 자나 2차 이상 재교부신청서에 한하여서는 인민보안서장은 재교부내용을 철저히 조사하여 조서를 작성한 후 의견서를 첨부하여 인민재판소에 송치하여야 한다.”

26) 지방인민위원회는 1954년까지 지방의 주권기관이었다가 이후 행정적 집행기관으로 그 성격이 바뀌었다. 1972년 사회주의 헌법 제정으로 상설주권기관이 되었으며 1998년 헌법에서 지방주권의 행정적 집행기관으로서의 기능이 추가되었다[김계동 외, 북한체제의 이해: 제도와 정책의 지속과 변화, 명인문화사 (2005), 10 참조].

27) 18세 미만의 미성년자는 부모 또는 후견인의 공민증에 기재되었다(공민증에 관한 결정서 제3조). 한편 뒤에서 다시 살펴보겠지만 오늘날 공민증 교부 연령은 1년 낮아진 17세이다.

간히어 있거나 정신상실자”는 예외를 이뤘는데 “체형(體刑)당한 자는 출감 후 공민증을 받을 수 있으며 정신상실자는 자기의 친척의 공민증에 기재”(공민증에 관한 결정서 제2조)되었다.

공민증을 받기 위해서는 공민증교부신청서를 소관 인민보안서장에 제출해야 했다(공민증교부사무규칙 제9조). 공민증교부신청서는 공민증교부사무소에서 배부하는 일정한 신청서에 작성하였으며(공민증교부실시세칙 제21조), 공민증교부신청서에는 “성명, 연령, 성별, 출생지, 직장, 직업, 고정적 주소를 기입하고 공민증에 기입할 가족명부(18세 미만)의 성명, 연령, 호주와의 관계를 명확히 기입”(공민증교부실시세칙 제20조)하였다. 인민보안서장은 소정규정에 따라 이루어진 공민증등록교부신청이 적당하다고 판단하면 신청서를 접수하고 공민증을 교부하였다(공민증교부사무규칙 제10조).

공민증을 교부받은 주민은 2주일 내에 지방보안기관에서 공민증과 공민증등록부에 거주증명을 받아야 하였다(공민증에 관한 결정서 제11조).

(라) 퇴거 및 기류 등록

북한에서 주민들의 퇴거와 기류가 엄격하게 관리되었다. 우선 주민이 공민증 받은 관할지역을 떠나 다른 관할로 이주하는 경우 소관 시·면 인민위원회에서 퇴거증명서 2통을 받아 소관 인민보안서장에게 제출할 의무를 부담하였다(공민증교부사무규칙 제13조). 인민보안서장은 시·면 인민위원장이 증명한 퇴거증명서 2통을 검사한 후 1통은 접수하여 공민증등록부 및 태장에 퇴거정리를 한 후 이를 전출지 인민보안서장에게 통보하고 다른 1통에는 보안서를 경유하였음을 증명한 후 제출자에게 반환하였다(공민증교부사무규칙 제14조).

(2) 정리

이상의 내용을 정리하면 첫째, 공민등록제도는 주민에 대한 통제수단으로서 작용하였다. 공민증은 북한 주민들에 관한 상세한 신상정보를 담고 있어 공민증만으로도 주민 개개인을 쉽게 파악할 수 있었다. 또한 북한 당국은 기류등록과 퇴거등록을 엄격하게 요구하여 주민들의 소재지를 철저히 감시하였다. 모든 북한 주민이 외출 시 공민증을 항상 소지할 의무를 부담하였던 점에서도 알 수 있듯이 공민등록제도는 도입 초기부터 주민들의 일거수일투족을 감시하는 기능을 하였다.

둘째, 북한에서 공민증은 신분증명서 이상의 의미를 갖는다. 북한 주민은 그 당시 원칙적으로 18세가 되면 공민증을 발급받게 되어있었지만 교화소에서 복역하거나 정신 상실자에 해당하는 경우에는 공민증을 발급받지 못하였다. 이는 단순히 신분증을 받지 못한 점을 넘어서 일부 주민들은 북한에서 권리와 의무의 주체로서 제대로 인정받지 못하였음을 의미한다. 게다가 공민증을 교부하는 데 인민보안서장이 공민증교부등록신청서를 ‘검사하여 적당하다고 인정할 때’ 등록사무를 처리하고 공민증을 교부한다고 하는 규정(공민증교부사무규칙 제10조)을 두었던 것은 인민보안서장의 재량에 따라 공민증의 교부가 거부될 수 있었음을 의미한다. 실제로 이 당시 공민증 교부 거부와 관련된 통계나 거부 기준을 정확하게 알 수는 없지만 이런 규정이 있었던 사실만으로도 북한에서 ‘정상적인’ 주민만이 공민으로서 등록될 수 있었음을 짐작할 수 있다.

3. 주민등록사업

주민등록사업(또는 주민요해사업)은 말 그대로 북한 주민들에 관한 모든 정보를 확인하여 등록하는 사업이다. 북한에서는 주민요해사업을 “사람들을 료해하고 등록하는 사업으로서 안전 사업의 기초를 마련하는 매우 중요한 사업이다.”²⁸⁾라고 정의한다. 여기서 료해(料解, 이하 직접 인용이 아닌 경우 우리말 문법에 따라 ‘요해’라고 표기하기로 한다)라는 것은 “사람들의 계급적 토대와 사회정치생활경위, 가정주의환경, 현재의 사업정형 등을 력사적으로, 전면적으로 깊이 있게”²⁹⁾파악하는 것을 뜻한다. 이런 의미에서 북한에서 이루어진 주민요해사업은 북한 체제를 유지하고 사회 전체를 통제하는데 핵심적인 수단이라는 점을 알 수 있다. 다만 신분등록제도나 공민등록제도와 달리 주민등록제도의 경우 그 법적 근거가 무엇인지 알 수 없다. 단정할 수는 없으나 최고인민회의 법령이나 최고인민회의 상임위원회의 정령 형식으로 발표되는 법규는 주민요해사업을 직접적으로 규율하지 않는 것으로 판단된다. 그러므로 주민요해사업의 근거는 최고인민회의 법령이나 최고인민회의 상임위원회의 정령보다 더 우월적인 지위를 갖는 김일성 ‘교시’, 김정일 ‘말씀’ 또는 김정은 ‘지시’일 가능성이 존재한다.³⁰⁾

28) 김상선 · 리성희, 주민등록사업참고서, 사회안전부출판사 (1993), 7.

29) 김상선 · 리성희, 주민등록사업참고서, 사회안전부출판사 (1993), 8.

30) 김일성 ‘교시’를 비롯하여 김정일 ‘말씀’, 김정은 ‘지시’는 북한에서 초법적인 규범으로서 북한의 성문법인 최고인민회의 법령이나 최고인민회의 상임위원회 정령보다 더 우월적인 지위를 갖는다[김찬규 · 이규창, 북한국제법연구, 한국학술정보 (2009), 89-92].

주민등록사업은 공민등록사업과 마찬가지로 북한 정권 수립 직후부터 바로 실시되었다.³¹⁾ 1946년 북조선임시인민위원회는 일제강점기 친일관료들을 숙청하면서 첫 주민등록사업에 착수하였으며 소작농과 인부들의 사회적 지위를 과거 지주 및 일본 협력자들보다 더 높게 승격시키고자 하여 성분제도를 도입하였다. 1957년 조선노동당 중앙위원회 상무위원회가 ‘반혁명분자들과의 투쟁을 전당, 전인민적으로 전개하는 데 대하여’라는 결정을 내리면서 성분제도가 공식적으로 확립되었으며 이에 따라 모든 주민은 핵심 계층, 동요 계층, 적대 계층으로 구분되었다. 이후 1966~1970년 사이에 주민등록사업이 진행되어 북한의 주민이 3개 계층, 51개 세부 부류로 나뉘었다.

한편 주민요해사업이라는 용어가 본격적으로 등장한 것은 1970년대 들어서이다. 가령, 1972년부터 1974년까지 추진된 주민요해사업에서는 주민동태에 대한 조사가 있었으며 이때 북한의 모든 주민을 ‘믿을 수 있는 자’, ‘반신반의자’ 그리고 ‘변절자’로 구분하였다.³²⁾ 이러한 유형의 주민요해사업은 주기적으로 이루어졌으며 이로써 북한 주민은 항상 요해의 대상이 되었다.

특기할 점으로 북한 정권이 주민요해사업을 실시한 결과 1950년대에 폐기하였던 호적과 본질적으로 유사한 제도가 형성되었다는 사실이다. 비록 형식은 다르지만 주민에 대한 요해를 하여 기록한 주민등록대장이 개인별이 아닌 가족별로 작성되었을 뿐만 아니라 세대주를 중심으로 하여 관리되었다는 점은 결국 북한이 덜 익숙한 사건별 편제방식보다는 조선시대부터 일제강점기까지 취했던 인적 편제방식, 그리고 개인별 편제방식보다는 가족별 편제방식으로 회귀하였음을 보여준다. 북한 정권 수립 직후 호적을 비롯하여 기존의 가족관계를 배척하고 타파하기 위하여 여러 정책을 펼쳤음에도 결국 호적과 본질적으로 다르지 않은 제도가 확립된 사실은 역사의 아이러니가 아닐 수 없다.

4. 소결

광복 이후 정권을 수립하면서 북한은 새로운 정치이념에 부합하지 않는다는 명분을

31) 북한정권 수립 초기의 주민등록사업에 관해서는 북한인권포털, 2014 유엔 북한인권조사위원회 보고서 (통일연구원 국문번역본): 차별정책(출신청분·취약계층), <<http://www.unikorea.go.kr/nkhr/sub4.jsp?type=bb&s&mode=view&page=&cid=51449>>, (2017. 4. 4. 확인)의 내용을 참조함.

32) 통일연구원, 2009 북한개요 (2009), 332.

내세워 1950년대 중반에 기존의 호적제도를 완전히 폐기하였으며, 이를 대신하여 신분등록제도, 공민등록제도 및 주민등록제도를 확립시켰다.

세 제도 가운데 신분등록제도는 신분관계의 공시라는 기능에 초점이 맞춰져 있어 북한 주민들을 통제 또는 감시하기 위한 직접적인 수단으로서 도입된 것은 아니었다. 그러나 신분등록사업을 담당하는 신분등록소 소속이 내무기관이었다는 사실은 일제강점기 조선호적령 아래에서 일반행정기관이 호적사무를 담당했던 때보다도 오히려 퇴보하였음을 의미한다. 또한 공민등록사업을 통해서는 북한 주민들의 거주·이전의 자유가 제한되었을 뿐 아니라 공민증의 교부 대상에서 정신상실자 및 교화소에 복역하는 자를 제외시킴으로써 공민의 자격까지 제한되었다. 이밖에 주민요해사업은 말 그대로 주민 개개인을 요해하여 엄격한 감시체제를 구축하였고, 모든 주민들을 성분과 계층에 따라 구분하여 소수의 집권세력이 갖는 영향력을 극대화하였다.

이처럼 도입 초기부터 북한의 신분등록제도, 공민등록제도 및 주민등록제도는 형식적으로 구분이 되어있었음에도 불구하고 그 기능이나 목적에서 모두 북한 정권의 체제 유지에 직·간접적으로 기여함에 따라 일원화된 모습을 갖게 되었다. 아래에서 살펴볼겠지만 세 제도는 오늘날까지도 이런 특성을 유지하고 있다. 결국 북한 정권의 핵심 목적인 체제 유지가 변하지 않는 한 북한의 신분등록제도, 공민등록제도 및 주민등록제도의 기능 및 목적 역시 바뀌지 않을 것으로 보인다.

Ⅲ. 현행 북한 신분 및 거주등록제도의 실태

1. 신분등록제도

(1) 신분등록사항

북한 주민행정법³³⁾ 제12조(신분등록)에 따르면 신분등록은 다음의 경우 이루어진다:³⁴⁾

- ① 출생 또는 사망하였을 경우; ② 결혼 또는 리혼하였을 경우; ③ 공민증(평양시민증)

33) 2010. 7. 8. 최고인민회의 상임위원회 정령 제944호로 채택.

34) 장명봉(편), 2015 최신 북한법령집, 북한법연구회 (2015), 174.

을 발급받으려 할 경우; ④ 조선인민군, 조선인민내무군에 입대 또는 조선인민군, 조선인민내무군에서 제대할 경우; ⑤ 공화국국적에 입적하였거나 공화국국적에서 제적되었을 경우; ⑥ 거주 또는 퇴거하려 할 경우; ⑦ 입양 또는 파양하려 할 경우; ⑧ 다른 나라에 임시거주하려 할 경우; ⑨ 신분등록한 내용을 변경하려 할 경우.

이상의 내용을 통해서 알 수 있듯이 신분등록대상에는 신분관계의 변동사항인 출생, 사망, 결혼, 이혼, 입양, 파양뿐만 아니라 거주 및 퇴거, 해외 임시 거주 등 공민등록 대상도 포함된다. 또한 흥미롭게도 군 입대 및 제대도 신분등록의 대상이 된다.

등록사항은 사건별 등록대장에 기재되는 것으로 알려져 있다.³⁵⁾ 오늘날 등록대장으로는 최소한 출생(사망)등록대장과 결혼(이혼)등록대장이 있는 것으로 확인³⁶⁾되며 북한 문헌에서 직접적인 언급을 찾을 수는 없지만 최소한 입양(파양)등록대장도 존재할 가능성이 있다. 한편, 거주 및 퇴거 또는 군 입대 및 제대 등에 관한 사항만을 기재하는 별도의 등록대장이 있지는 않아 보이며, 이러한 사항들은 주민등록대장에 기재되는 것으로 판단된다.

(2) 신분등록기관

공민등록법에 따르면 출생등록, 사망등록, 거주 및 퇴거등록, 군 입대 및 제대 등에 관한 등록은 거주지 인민보안기관에서 한다(제4조, 제9조, 제14조). 한편 신분등록 자체는 인민보안기관에서 최종적으로 이루어지지만 등록절차상 행정집행기관인 지방인민위원회의 조직인 인민반³⁷⁾과 동사무소³⁸⁾를 거치도록 되어 있다.³⁹⁾ 절차적으로 보면 신

35) 이와 동시에 주민등록대장에도 관련 사항이 기재된다[2017. 4.에 이루어진 북한이탈주민과의 인터뷰 중에서].

36) 김상선·리성희, 주민등록사업참고서, 사회안전부출판사 (1993), 12.

37) 북한은 최말단 행정 보조기관으로 인민반을 두고 있다. 인민반은 1946년 토지개혁이 실시되면서 인민위원회의 사회적 협조단위로서 전국적으로 조직된 것이 그 시초인데, 오늘날 북한의 모든 주민은 예외 없이 인민반에 소속되어 있다. 과거에는 인민반이 평균 20-30가구로 이루어져 있었으나 북한에서의 인구 밀집화로 인하여 1990년대 중반 이후부터는 40가구까지도 편성된다[통일부 북한정보포털, 북한지식사전, “인민반”, <<http://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/term/viewNkKnwldgDicary.do?pageIndex=16&koreanChrctr=&dicaryId=151>>, (2016. 10. 07. 확인)]. 인민반에는 인민반장, 세대주반장, 위생반장이 있으며 이 가운데 주민의 신분등록 사항을 확인하는 업무는 인민반장이 맡는다. 인민반장은 거주지의 모든 주민에 대해서 1차적으로 통제 및 감시를 담당하기 때문에 주민과 관련된 모든 신분상의 변동사항을 파악한다. 그러므로 신분등록을 하기 전에 주민은 반드시 인민반장을 경유하여 신청서에 확인도장을 받도록 되어 있다.

38) 북한의 행정구역 단위인 동(洞)과 리(里)는 1972년 이후 따로 인민위원회를 설치하지 않아 주권기능을

분등록을 하고자 하는 주민은 인민반과 동사무소를 차례대로 경유한 후 군(郡) 보안소를 거쳐 시[市, 구역(區域)] 보안서를 방문하게 된다.⁴⁰⁾

인민보안성의 조직도에 따르면 도(道)에는 보안국, 시[市, 구역(區域)]에는 보안서, 군(郡)에는 보안소가 있다.⁴¹⁾ 주민이 신분등록을 위해서 반드시 군(郡)의 보안소부터 찾아야 하는 것은 아니고 시[市, 구역(區域)] 보안서가 더 가까울 경우 보안소를 거칠 필요 없이 바로 보안서를 갈 수도 있다고 한다.⁴²⁾ 한편 기업소나 공장에도 보안소가 있다. 과거 사회안전부 시절에는 이를 ‘공장 안전부’ 또는 ‘기업소 안전부’라고 하였는데, 보안소가 모든 공장이나 기업소에 다 있는 것은 아니고 5만 명 이상의 노동자가 근무하는 김책제철소나 2만 명 이상이 근무하는 제2금속건설연합기업소와 같이 그 규모가 일정 수준 이상인 경우에만 보안소가 운영된다.⁴³⁾

보안소에서 신분등록 신청서를 접수하면 이를 등록대장에 기재한 후 관련 서류를 상급기관인 보안서의 공민등록과로 보내고, 공민등록과는 이를 취합하여 정리한 후 주민등록과로 자료를 이전하면 주민등록과는 이를 주민대장에 작성한다고 알려져 있다.⁴⁴⁾

(3) 등록의무 위반에 따른 처벌

주민이 신분등록의무를 이행하지 않을 경우 이에 대해서는 처벌이 이루어진다. 이와 관련하여 각각 행정처벌법(이하 ‘행정처벌법’)과 인민보안단속법(이하 ‘인민보안단속

상실하였으며 동사무소는 행정 및 생산조직으로서만 존재하고 있다. 동사무소에는 사무장 및 지도원 2~3명이 있으며, 동(洞) 밑에는 행정보조기관으로 약 30~40개의 인민반이 있다[체제통합연구회, 북한체제의 이해, 명인문화사 (2009), 11]. 신분등록을 하고자하는 주민은 인민반에 이어 동사무소를 경유하여 신청서에 확인도장을 받은 후 인민보안기관을 방문하면 된다.

39) 2017. 4.에 이루어진 북한이탈주민과의 인터뷰 내용 중에서; 통일부 북한정보포털, “북한지식사전: 인민반”, <<http://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/term/viewNkKnwldgDicary.do?pageIndex=16&koreanChrctr=&dicaryId=151>>, (2016. 10. 7. 확인).

40) 신분등록을 하기 위해서 인민반과 동사무소를 경유하기 전 주민은 보안소를 방문하여 등록신청서를 받아야 한다. 다만 보안서에는 신청서가 비치되어 있지는 않고 신청서 견본만 있다고 한다. 그러므로 주민은 일반 중이에 신청서 견본을 그대로 옮겨 적은 후 이를 들고 인민반과 동사무소를 찾아가 확인도장을 받는다(2017. 4.에 이루어진 북한이탈주민과의 인터뷰 내용 중에서).

41) 인민보안성이 과거 사회안전부였던 시절 군(郡) 단위의 행정구역에는 오늘날의 보안소 대신 분주소가 있었다.

42) 2017. 5.에 이루어진 북한이탈주민과의 인터뷰 중에서.

43) 2017. 5.에 이루어진 북한이탈주민과의 인터뷰 중에서.

44) 2017. 5.에 이루어진 북한이탈주민과의 인터뷰 중에서.

법’)이 규정하고 있다.

인민보안단속법에 따르면 인민보안기관은 신분등록을 어기는 행위를 단속한다(제33조). 인민보안단속법이 “형사책임을 추궁할 정도에 이르지 못한 법질서를 어긴 자에게 적용”(제7조)된다는 점을 감안하면 신분등록을 제대로 하지 않는 것은 행정처벌의 대상이 됨을 알 수 있다.

한편 행정처벌법 제173조(등록질서위반행위)에 따르면 “거주, 퇴거, 숙박, 결혼, 리혼 등록질서를 어긴 자에게는 경고, 엄중경고, 벌금 또는 3개월 이하의 무보수로동, 로동 교양처벌을 준다. 정상이 무거운 경우에는 3개월 이상의 무보수로동, 로동교양 또는 강제, 해임, 철직처벌을 준다.” 그러므로 신분등록의무를 제대로 이행하지 않을 시 경우에 따라서는 상당히 무거운 처벌을 받을 수 있다.

2. 공민등록제도

앞에서 살펴본 바와 같이 공민등록제도는 출생증, 공민증, 평양시민증의 교부를 비롯하여 거주·퇴거 등록과 관련된 제도이다. 북한은 이를 규율하기 위하여 1997년 공민등록법⁴⁵⁾을 제정하였는데 그 입법취지는 “공민을 장악·등록하는 데서 제도와 질서를 엄격히 세워 공민의 권리와 리익을 보호하는 데 이바지”(공민등록법 제1조)하는 데 있다. 그러나 그 실상은 다르다. 공민등록제도는 공민의 이익보다는 현 체제를 유지하기 위한 북한 정권의 이익을 보호하기 위해서 운용된다. 북한 헌법 제75조에서 “공민은 거주, 려행의 자유를 가진다.”⁴⁶⁾라고 규정하고 있고, 북한이 거주·이전의 자유를 규정하고 있는 ‘시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Civil and Political Rights, 이른바 B규약)’의 계약국⁴⁷⁾이지만 현실적으로 북한에서 거주·이전의 자유는 사실상 전면적으로 제한되고 있다.

45) 1997. 11. 26. 최고인민회의 상설회의 결정 제102호로 채택; 1998. 11. 19. 최고인민회의 상임위원회 정령 제160호로 수정보충; 2000. 7. 24. 최고인민회의 상임위원회 정령 제1676호로 수정; 2015. 10. 27. 최고인민회의 상임위원회 정령 제750호로 수정보충.

46) 장명봉(편)(주 176), 78. 거주·이전의 자유에 관한 조항은 1972년 헌법 제정 당시와 첫 개정이 있었던 1982년 헌법에는 없다가 1998년 헌법 개정 당시 신설되었다. 이는 중국이 1975년까지 헌법에서 거주·이전의 자유를 규정하다가 삭제한 것과 대비된다.

47) 북한은 1981년에 B규약을 비준하였다. 이후 자유권 규약 위원회가 2차례에 걸쳐 인권개선권고를 하자 1997년 탈퇴를 선언하였으나 규약에 탈퇴 조문이 없다는 이유로 받아들여지지 않았다. 이듬해 북한은 탈퇴 의사를 철회하였으며 오늘날까지 계약국의 지위를 유지하고 있다.

(1) 공민등록기관

신분등록이 보안소 등 인민보안성의 각급 기관에서 이루어지듯이 공민등록도 같은 장소에서 이루어진다(공민등록법 제3조 제1문). 인민보안성은 공민등록사업에 대한 지도체계를 바로 세우고 공민등록사업을 정상적으로 장악지도 한다(공민등록법 제18조). 한편 다른 나라에서 거주하고 있는 북한 주민의 공민등록은 북한 영사대표기관이 한다(공민등록법 제3조 제2문).

(2) 등록신청절차

주민은 거주지역의 인민보안기관에서 거주등록을 하여야 하며 이 경우 제출하는 거주등록신청서에는 이름, 성별, 출생일⁴⁸⁾, 출생지, 거주지 등을 기재해야 한다(공민등록법 제4조).

다른 지역으로 거주지를 옮기고자 하는 주민은 퇴거등록을 하여야 하며 이 경우 거주지역의 인민보안기관에 제출하는 퇴거등록신청서에 이름, 성별, 출생일, 출생지, 거주지, 퇴거하여 가는 곳 등을 기재해야 한다(공민등록법 제14조). 퇴거등록을 한 공민은 퇴거등록일로부터 15일 내에 거주등록을 하여야 한다(공민등록법 제15조).

(3) 공민증·출생증·평양시민증의 교부와 회수

출생증, 공민증, 평양시민증은 북한 공민임을 확인하는 증서이다(공민등록법 제7조). 거주이전을 비롯하여 주민의 일거수일투족에 대한 통제가 엄격하게 이루어지는 북한에서 주민의 신분을 확인하는 출생증, 공민증과 평양시민증은 중요한 의미를 가질 수 밖에 없다. 이런 이유에서 그 교부 및 회수가 엄격하게 규율된다.

(가) 교부

출생증, 공민증, 평양시민증⁴⁹⁾은 인민보안성 이름으로 공민이 거주한 지역의 인민보

48) 북한에서 공식문서는 주체연호를 사용한다. 이는 김일성이 태어난 해인 1912년을 원년으로 하는 북한의 연도표기법이다. (가령 2017년을 주체연호로 표기하면 주체106년이 된다.) 이는 1997. 7. 8. 당중앙 군사위원회, 국방위원회(현 국무위원회), 중앙인민위원회, 정무원(현 내각) 5개 기관이 공동결정서를 통해 김일성의 업적을 기리기 위하여 사용하기 시작하였다. 북한에서 모든 공문서는 주체연호를 사용한다(2017. 3.에 이루어진 북한이탈주민과의 인터뷰 내용 중에서).

49) 일반 평양시민증 외에도 임시평양시민증과 명예평양시민증이 있다. 여기서는 일반 평양시민증에 관한 내용을 소개하기로 한다.

안기관이 발급한다(공민등록법 제8조). 출생등록신청서, 공민증발급신청서 등을 접수한 인민보안기관은 이를 15일 내에 검토하고 출생증, 공민증 등을 발급 해주어야 한다(공민등록법 제11조). 공민증을 교부하는 나이는 17세이다(공민등록법 제10조 제1문).⁵⁰⁾⁵¹⁾

공민증(출생증)과 별도로 평양에 거주하는 주민에게는 1990년대 말부터 평양시민증이 별도로 발급되기 시작하였다.⁵²⁾ 평양시에 거주하기 위한 요건은 까다로우며 이와 관련하여 평양시관리법⁵³⁾이 제정되어 있다.⁵⁴⁾

지방에서 평양시로 이동하는 것은 물론이고 평양시 내에서도 주변지역과 중심지역으로 나뉘어져 있기 때문에 주변지역에서 중심지역으로 이동하여 거주하기 위해서는 관련 기관의 승인이 있어야 한다(평양시관리법 제31조).⁵⁵⁾ 평양시에 거주하기 위해서는 거주등록을 해야 되며 그 절차와 방법을 정하는 사업은 내각⁵⁶⁾이 정한다(평양시관리법 제30조). 한편 평양시민증도 공민증과 마찬가지로 17세 이상의 평양시민에게 교부된다(평양시관리법 제32조 제1항).

-
- 50) 앞에서 살펴본 바와 같이 북한 정권 초기에는 공민증의 발급 연령이 18세였다(1946년 공민증에 관한 결정서). 이후 발급 연령이 17세로 낮아졌으며 현재까지 유지되고 있다. 한편 북한에서 선거권과 피선거권도 17세부터 인정된다(북한 헌법 제66조 제1항 참조).
- 51) 공민증의 경우 일반적으로 17세가 되는 해 4월에 그 발급에 대한 신청을 한다고 알려져 있다[2017. 4. 에 이루어진 북한이탈주민과의 인터뷰 내용 중에서].
- 52) 김주원, “북, 수도 시민증에 평양관리법까지”, 자유아시아방송, <http://www.rfa.org/korean/weekly_program/ae40c528c77cac00c758c-2228aca8c9c4-c9c4c2e4/co-su-10272015105148.html>, (2016. 12. 14. 확인)의 내용을 참조함.
- 53) 1998. 11. 26. 최고인민회의 상임위원회 정령 제286호로 채택; 2010. 3. 30. 최고인민회의 상임위원회 정령 제743호로 수정보충; 2014. 10. 22. 최고인민회의 상임위원회 정령 제191호로 수정보충. 기존의 법령이 2014년 개정으로 ‘수도평양시관리법’에서 ‘평양시관리법’으로 변경되었다.
- 54) 이처럼 평양은 북한 내에서 특별한 지위를 갖는다. 김일성 교시에서도 이를 확인할 수 있다. “평양시는 혁명의 수도인것만큼 당을 옹호하는 사람밖에는 그 누구도 살 권리가 없습니다. 평양시에는 오직 당의 유일사상으로 철저히 무장되고 당정책을 받들고 한마음 한뜻으로 살며 일하는 사람들만이 살 수 있습니다.”[권영태, 남도 북도 모르는 북한법이야기, 이매진 (2011), 226-227]. 이러한 교시는 평양시관리법에도 반영되어 있다. 평양시민은 항상 시민증을 지참해야 하며 “고상한 정신도덕적 풍모를 지니고 국가의 법질서를 엄격히 준수하며 정책관철에서 모범이 되어 수도시민으로서의 영예를 지켜야”(평양시관리법 제32조 제2문)한다[조선민주주의인민공화국 법전(중보판), 법률출판사 (2016), 335].
- 55) 평양시민이 아닌 북한주민이 평양으로 거주지 변경을 하는 것은 상당히 어려운 일이다. 그러나 최근에는 신분을 위조하여 거주지를 변경하는 사례도 많다고 한다[이원희, “서류 위조로 주거지 변경, 신분상승”, 자유아시아방송, <http://www.rfa.org/korean/weekly_program/woman_era/womenera-05282015144209.html>, (2017. 2. 1. 확인)].
- 56) 내각은 최고주권의 행정적집행기관이자 전반적 국가관리기관이며(북한 헌법 제123조) 국가의 정책을 집행하기 위한 대책을 세운다(북한 헌법 제125조).

(나) 회수(제적)

1) 공민증(출생증)

공민이 조선인민군, 조선인민경비대와 인민보안, 안전보위기관에 입대하거나 또는 사망하거나 정신병에 걸리거나 공화국국적에서 제적된 경우에는 출생증, 공민증, 평양시민증을 거주지역의 인민보안기관에 제출한다(공민등록법 제13조 제1문). 또한 재판소의 판결에 의하여 노동교화형을 선고받은 경우에는 출생증, 공민증, 평양시민증을 회수하지만 집행유예를 선고받은 경우에는 그렇지 않다(공민등록법 제13조 제2문).

앞에서도 살펴보았듯이 북한 정권 초기에도 정신상실자나 교화소에서 복역하는 자의 공민증은 회수되었다. 이처럼 오늘날에도 공민증은 신분증 그 이상의 의미를 갖는다. 즉, 공민증을 소지한다는 것은 권리와 의무의 주체가 될 수 있는 북한 주민임을 뜻하는 것이다. 한편 주민이 사망하거나 북한 국적을 포기하면 공민등록에서 제적된다(공민등록법 제17조).

2) 평양시민증

평양시민이 국가의 법질서를 엄중하게 어기면 평양시민증을 회수당한다(평양시관리법 제32조 제3항). 북한 주민이 평양에서 거주하는 것은 특권에 해당하기 때문에 평양시민증을 회수한다는 것은 평양에서 거주할 수 있는 특권이 박탈되는 것을 의미한다. 실제로 평양에서 거주하다가 지방으로 강제이주 되는 사례가 적지 않은 것으로 알려져 있다.⁵⁷⁾

3. 주민등록제도

앞에서도 언급한 바와 같이 신분등록제도 및 공민등록제도와 달리 북한의 주민등록제도는 현재로서 그 법적 근거를 알 수가 없다. 추측컨대, 김일성 교시일 가능성이 높지만 관련 교시 역시 알려져 있지 않다. 그럼에도 주민등록제도는 북한에서 체제 유지를 위한 가장 중요한 제도이므로 그 내용을 아래에서 간단하게나마 살펴보기로 한다.

57) 2016. 9.에 이루어진 북한이탈주민과의 인터뷰 내용 중에서; 실제로 1990년 대 중반 북한은 평양시민들 가운데 성분분석을 하여 대규모로 지방에 강제이주시킨 것으로 알려져 있다. 당시 평양시 인구의 30% 정도에 달하는 약 100만 명 정도가 이주를 당한 것으로 추산되고 있다[김두우, “평양시민 백만명 강제이주 -성분불량, 농촌출신 지방으로 보내”, 중앙일보, <http://gangnam02.joins.com/news/article/Article.aspx?total_id=3074644&sc=&mc=>, (2017. 2. 1. 확인)].

(1) 주민등록사업의 원칙

주민등록사업참고서⁵⁸⁾에서 명시하고 있는 주민요해사업의 주요 원칙은 다음과 같다.⁵⁹⁾

- ① 신변안전과 만수무강을 철저히 보장하는 데 두고 료해하여야 한다.
- ② 례외 없이 모든 사람들을 다 료해하여야 한다.
- ③ 사람들의 과거와 현재를 상세하게 료해하여야 한다.
- ④ 료해자료의 객관성과 과학성을 보장하여야 한다.
- ⑤ 사람들을 사람당, 건당 원칙에서 료해하여야 한다.
- ⑥ 당의 계급로선과 균중로선에 따라 료해하여야 한다.

이상의 원칙들을 내용 면에서 정리해보면 크게 요해의 목적, 요해의 대상 및 범위 그리고 요해의 방식으로 나누어 볼 수 있다.

(가) 요해의 목적

앞서 살펴본 바와 같이 주민등록사업은 북한 체제를 지탱하기 위한 중요한 수단으로 기능한다. 주민등록사업의 목적이 최고사령관의 “신변안전과 만수무강을 철저히 보장하며 높으신 권위와 위신을 백방으로 옹호보위하는 것”⁶⁰⁾이라는 점에서 이를 알 수 있다. 결국 주민등록사업의 궁극적인 목적은 정권 유지를 위해서 주민들을 엄격하게 통제하는 것을 의미한다. 바로 이런 이유에서 북한 당국은 “주민료해사업을 끊임없이 심화시켜 불순적대분자들의 정체를 모조리 밝히고 주민대렬을 튼튼하게 꾸려야”⁶¹⁾ 하는 것이다.

(나) 요해의 대상과 범위

1) 요해의 대상

주민요해사업의 대상이 되는 것은 ‘모든 사람들’이다. 다만 모든 ‘사람들’이라고 해

58) 주민등록사업참고서는 북한 사회안전부출판사에서 1993년에 발행한 자료로서 남한에서는 2007년 언론에 소개되면서 그 내용 일부가 처음으로 공개되었다. 그러나 참고서 자체가 공개되지는 않아 그 세부적인 내용은 몇몇 연구물을 통해서만 소개되어 왔다.

59) 김상선·리성희, 주민등록사업참고서, 사회안전부출판사 (1993), 7-10.

60) 김상선·리성희, 주민등록사업참고서, 사회안전부출판사 (1993), 8.

61) 김상선·리성희, 주민등록사업참고서, 사회안전부출판사 (1993), 8.

서 여기에 실제로 모든 주민들이 다 포함되지는 않는다. 주민등록사업참고서에 따르면 ‘료해할 대상’과 ‘료해하지 않는 대상’으로 구분된다. 이를 살펴보면 다음과 같다.

[표] 주민등록사업상 요해할 대상과 요해하지 않는 대상⁶²⁾

료해할 대상	료해하지 않는 대상
<ul style="list-style-type: none"> • 우리 나라에 살고 있는 우리 나라의 모든 사람 • 새로 출생하였거나 남반부 또는 다른 나라에서 새로 들어오는 우리 나라 사람 • 우리 나라에 상시적으로 살고 있는 다른 나라 사람 	<ul style="list-style-type: none"> • 당중앙위원회 비준대상 간부들 가운데서 당, 사회안전, 국가안전 보위기관, 현역군인들과 그 한집안가족 • 당중앙위원회 본부에서 일하고 있는 부원이상 일군들과 그 한집안가족 • 특각에서 일하고 있는 일군들과 그 한집안가족 • 인민군대, 인민경비대에 복무하면서 가정살림을 하지 않는 군관, 초기복무사관, 체육선수, 배우, 악사, 정기복무사관 • 국가안전보위부 아래 이주민관리소의 이주민

이처럼 주민등록사업참고서에서는 “례외 없이 모든 사람들을 다 료해하여야 한다.”라고 선언하면서도 이와 동시에 요해할 대상과 그렇지 않는 대상을 구분한다. 얼핏 보면 서로 상충되는 내용으로 보이지만 요해하지 않는 대상은 주민요해사업의 대상에서 완전히 면제되는 사람들이 아니라 ‘일반’ 주민들과 달리 인민보안성에서 그들에 대한 요해사업을 수행하지 않음을 의미한다.⁶³⁾ 주민등록사업참고서에서 구분하는 요해 대상 주민들의 특성을 살펴보면 요해하지 않을 대상에 포함되는 자들이 대부분 지배층에 속한다는 사실을 알 수 있다. 당의 간부를 비롯하여 지배층에 속하는 주민들의 경우 인민보안성이 아니라 해당 기관에서 자체적으로 그리고 더 철저하게 요해하는 것으로 알려져 있다.⁶⁴⁾ 한편 지배층이 아니지만 요해하지 않을 대상에 포함되는 자들도 마찬가지다. 국가안전보위부(현 국가보위성) 산하 이주민관리소의 이주민들이 주민등록사업참고서상 요해대상에서 제외되는 것은 인민보안성이 아닌 국가안전보위부(현 국가보위성) 7국이 그 통제와 관리를 따로 담당하고 있기 때문이다.⁶⁵⁾

62) 김상선·리성희, 주민등록사업참고서, 사회안전부출판사 (1993), 10.

63) 통일연구원 전문가 의견서(2017. 4. 3.).

64) 통일연구원 전문가 의견서(2017. 4. 3.).

65) 박승민·배진영, “북한의 주민등록사업참고서란 무엇인가”, 월간조선, <<http://m.blog.naver.com/yous111/100107588903>>, (2016. 9. 12. 확인).

2) 요해의 범위

북한 주민들에 대한 요해는 현재뿐만 아니라 과거의 사정도 모두 포함된다. 바로 이런 이유에서 본인의 성분과 계층을 파악하는 것이 핵심을 이룬다. 그리고 이를 위해서는 부모와 조부모는 물론 친인척까지도 자세하게 요해할 필요성이 생기는 것이다.⁶⁶⁾

가족과 친척의 요해범위는 세대주를 기준으로 다음과 같이 정한다.⁶⁷⁾

직계⁶⁸⁾의 경우 조부(祖父), 부(父), 모(母), 자(子), 딸(사위), 손자(孫子), 형(兄), 제(弟), 조카, 누이, 매부, 생질조카, 3촌, 4촌, 5촌, 6촌까지 요해한다. 처가는 가시아버지·가시아머니⁶⁹⁾, 처남까지 요해한다. 외가는 외4촌까지 요해하며 고모, 고모부, 이모, 이모부도 요해범위에 포함된다.

한편 적대계급잔여분자에 속하는 계층에 대하여서는 촌수범위와 무관하게 모든 가족과 친척이 요해되어야 한다.

이상 요해의 대상이 되는 가족과 친척은 각각 계급적 토대와 사회정치생활경위를 비롯하여 현재의 사업정형까지 요해하여야 한다. 설사 이들이 외국으로 도피하였거나 행방불명이 되었거나 처단된 경우에도 예외 없이 전부 요해하여야 한다.

북한가족법에서는 법률상 의미를 가지는 친족의 범위를 일률적으로 정해 놓고 있지는 않으나 부양의무가 규정되어 있는 가정성원⁷⁰⁾ 사이의 법률관계에 기초하여 보면 3촌 내의 부계 및 모계 혈족과 그들의 배우자까지로 해석할 수 있다. 이처럼 가정성원의 범위가 일반적으로 3촌까지만 인정되는 반면 요해의 대상은 6촌까지, 그리고 경우에 따라서는 촌수와 상관없이 친척이면 모두 요해된다는 점에서 요해범위가 얼마나 광범위한지 알 수 있다.

66) 김상선·리성희, 주민등록사업참고서, 사회안전부출판사 (1993), 25.

67) 이하의 내용은 김상선·리성희, 주민등록사업참고서, 사회안전부출판사 (1993), 25에서 참조.

68) 주민등록사업참고서에서 '직계'라는 용어를 사용하면서도 형제, 조카, 누이 등을 나열하고 있는 것이 흥미롭다. 요해범위를 직계, 외가, 처가로 나누는 것을 고려한다면 여기서 '직계'는 부계(父系)를 의미하는 것으로 보인다.

69) 북한에서 가시아버지는 장인, 가시아머니는 장모를 가리킨다.

70) 북한가족법에서는 '가족'이라는 용어를 사용하는 대신 '가정성원'이라는 용어를 사용한다. 북한의 민사법사전에 따르면 가정성원이란 "결혼이나 가장 가까운 핏줄관계에 기초하여 일정한 사회적 생활을 함께 꾸려나가는 사회의 기층생활단위의 성원들"이다[민사법사전, 사회안전출판사 (1997), 10].

(다) 요해의 방식

요해는 ‘사람당, 건당’으로 한다. 공민등록법 제6조에 따르면 “인민보안기관은 공민을 주민등록대장에 빠짐없이 등록하여야 한다. 이 경우 이름, 성별, 난날, 난곳, 사는곳과 직업, 결혼, 리혼 관계 같은 것을 밝혀야 한다.” 그런데 여기서 중요한 점은 주민에 대한 요해 자체는 ‘사람당, 건당’ 이루어지지만 주민등록대장의 작성 및 관리는 세대주를 기준으로 한다는 점이다. 앞에서 논의하였듯이 북한은 늦어도 1950년대에 호적제도를 완전히 폐지한 것으로 알려져 있으며, 그 당시 소비에트연방의 신분등록제도에 의해서 영향을 받은 결과 북한에서는 인적 편제방식이 아닌 사건별 편제방식이 채택된 것이다. 그러나 주민등록사업을 진행하면서 북한에서는 세대주(가)를 중심으로 하는 주민등록대장을 작성·관리하게 되었으며 이로 인하여 사실상 인적 편제방식도 고수하고 있다. 그 결과 세대주 개념이 없는 소비에트연방과 달리 북한에서는 세대주 개념이 중요한 의미를 갖는다.

(2) 주민등록사업의 조직 및 통보절차

북한에서 주민요해사업을 담당하는 것은 인민보안성이다. 인민보안성은 도·시(구역)·군으로 나뉘는 행정구역에 따라 주민등록사무를 담당하는 기관을 두고 있다. 앞서 신분등록기관과 관련하여 살펴보았듯이 최하위 기관으로 군에는 보안소가 있으며, 그 위 시(구역)에 보안서가 있고, 도 단위에는 도보안국이 있다. 보안서에는 주민등록과가, 도보안국에는 주민등록처가, 인민보안성에는 주민등록국이 있다. 그리고 주민등록사무를 담당하는 자들을 ‘주민등록일군’이라고 부른다.

주민요해를 통해 정리된 자료는 여러 단계를 거쳐 보안소에서 인민보안성 주민대장관리부까지 통보되어 올라간다.⁷²⁾

71) 북한에서 세대주는 ‘가족이 거주하는 곳의 대표자’로서 가족 구성원 가운데 가장 상위에 있는 ‘근로자격이 있는 자’, 즉 직업이 있으며 자신의 배급표와 가족 구성원의 배급표를 받을 수 있는 자를 의미한다. 1990년대 이전까지만 해도 북한에서 세대주는 국가주의 시스템의 최하위 행정단위이자 집단주의 사회의 최소 조직인 가족의 책임자로서 세대별 공급과 배급을 받는 수동적 경제단위의 책임자였다. 그러나 1990년대 ‘고난의 행군’이라고 불리는 극심한 경제난을 겪으면서 국가에 의한 식량배급체계가 붕괴되어 세대주의 역할이 애매해졌지만 유교적인 가부장적 문화로 인하여 세대주의 권위는 여전히 높은 수준을 유지하고 있다[김승철, “가장과 세대주”, 북한 제387호, 북한연구소 (2004), 106-109].

72) 김상선·리성희, 주민등록사업참고서, 사회안전부출판사 (1993), 8-98의 내용을 정리한 것임.

시(구역)보안서의 공민등록과는 보안소에서 접수처리한 공민등록 및 신분등록과 관련된 신청서를 1주일에 1회 이상 보안서에 가져오게 한다. 이렇게 받은 신청서와 공민등록과에서 직접 접수한 신청서를 검토하고 관련 통계를 낸 후 당일로 주민등록과에 넘겨준다.

공민등록과에서 주민등록과로 넘어온 공민등록 및 신분등록 신청서를 정리하여 요해한 자료는 주민별로 그 자료를 등록정리하고 자료내용에 따라 자료통보서⁷³⁾를 작성한다.

주민자료등록부로 넘어온 자료를 정리하여 종합과는 안내장의 숫자와 자료통보서의 내용이 맞는지 확인한 후 안내장을 인민보안성 주민등록국에 보낸다. 주민등록카드⁷⁴⁾와 자료통보서 No2는 통보과에 전달하고 찾기표⁷⁵⁾는 배열순서에 따라 배열한다. 자료통보서 No1을 비롯하여 출생등록신청서, 사망등록신청서와 결혼등록신청서는 본인번호를 부여한 시·군 담당과에 이전한다. 통보과는 받은 자료를 내용별로 분류하여 안내장을 첨부한 후 인민보안성 주민대장관리부에 보낸다. 주민대장관리부에는 주민대장근거자료집이라는 것을 두고 여기에 올라온 자료들을 정리하여 보관한다.

이처럼 주민요해자료는 엄격한 절차에 따라 여러 단계를 거쳐 최하위기관인 보안소부터 시작하여 인민보안성 주민대장관리부까지 이전된다. 등록된 내용을 파악하고 주민들을 완전하게 통제하기 위해서는 수직적으로 이루어지는 상송(上送)제도가 중요한 의미를 갖는다. 특히 주민요해사업을 담당하는 인민보안성이 ‘최고정책적 지도기관’인 국무위원회의 직속 기관이고 국무위원장이 현재 김정은이라는 사실은 북한에서 주민요해사업이 얼마나 중요한지 잘 보여준다.⁷⁶⁾

73) 자료통보서란 보안서 주민등록과에서 인민보안성 주민자료등록부로 보내는 서식의 일종으로 자료통보서 No1에는 주민 본인의 주민대장에 정리할 사실을, 자료통보서 No2는 따로 사는 가족·친척들에게 통보하는 사실을 기록한다[김상선·리성희, 주민등록사업참고서, 사회안전부출판사 (1993), 82].

74) 주민등록카드란 북한 주민에 대해서 이루어지는 주민요해자료를 개인별로 정리해 놓은 문서이다. 주민등록카드의 기본적인 내용을 살펴보면 다음과 같다. 총 4면 가운데 1면에는 본인번호와 주민대장번호를 비롯해서 본인의 이름, 출생지, 출생일, 민족별, 출신성분, 사회성분, 계층, 불구관계 및 몸특징 그리고 가족 및 친척관계에 관한 정보를 기재한다. 2면에는 인민학교 입학 시점부터 학력 및 경력 관계를 날짜별로 상세하게 기록한다. 3면에는 당·주권기관에 선거받은 관계, 표창관계, 학위학직·명예호칭 받은 관계, 법적제제 받은 관계, 공민증발급정형, 결혼관계를 표기할 수 있는 공란이 있다. 마지막으로 4면에는 계급적 토대 및 사회정치생활자료를 작성한다.

75) 찾기표란 인민보안성 주민자료등록부에서 주민등록대장을 관리하는 데 참고하기 위해서 작성하는 표이다.

76) 한편 주민요해자료는 상급기관으로 통보되는 것 못지않게 하급기관으로 전달되는 것이 중요하다. 상급기관에서 그 정확성이 확인된 자료는 다시 시·군의 보안서로 내려가고 이에 기초하여 기존 자료를 수정하여 정리하게 된다[김상선·리성희, 주민등록사업참고서, 사회안전부출판사 (1993), 94].

(3) 주민들의 성분 및 계층 규정사업

북한 사회에서 모든 주민들은 성분과 계층으로 구분되며 이는 사회적 지위를 결정하는 가장 중요한 기준으로 주민 개개인의 삶에 절대적인 영향을 미친다. 특히 성분과 계층의 규정은 주민등록사업에서 핵심을 이룬다. 아래에서는 성분을 출신성분과 사회성분으로 나누어 간단하게 살펴본 후 계층의 개념 및 그 분류의 변화를 검토하기로 한다.

(가) 성분

성분이란 “사회 계급적 관계에 의하여 규정되는 사람들의 사회적 구분, 곧 사람들의 사상상 구성성분으로서 어떤 계급의 사상상 영향을 많이 받았고 어떤 계급의 사상이 그의 머릿속을 지배하고 있는가 하는 것을 알기 위하여 출신과 직업, 사회생활의 경위에 의하여 사회성원을 사회적 부류로 나눈 것”⁷⁷⁾이다.

북한에서 주민들의 성분은 출신성분과 사회성분으로 구분된다. 출신성분은 말 그대로 출생 당시에 정해지며, 사회성분은 주민 본인이 사회생활을 한 이후에 결정된다.

1) 출신성분

출신성분이라 함은 “태어나고 자랄 때의 가정의 처한 사회정치적 처지와 사상상 구성성분에 따라 규정되는 사회계급적 소속관계를 보여주는 성분”이다.⁷⁸⁾ 출신성분을 판단하는 기준으로는 생산수단과 재산의 소유 정도를 비롯하여 생활형편, 착취관계, 혁명발전의 매 단계에서 취한 입장과 태도, 현재의 사업정형 등이 있지만 실제로 출신성분이 정해지는 것은 부모의 재산 소유 정도 또는 직업에 기초하여 이루어진다.⁷⁹⁾

[표] 북한에서 성분규정기준에 따른 성분 분류⁸⁰⁾

(출신)성분
혁명가, 직업적 혁명가, 노동자, 군인, 고농, 빈농, 농민, 농장원, 중농, 부유중농, 농촌집장, 부농, 지주, 사무원, 학생, 수공업자, 집장, 중소기업가, 애국적 상기업가, 기업가, 소시민, 중소상인, 상인, 종교인, 일제관리.

77) 조선말대사전 제1권, 사회과학출판사 (1992), 1762.

78) 김상선 · 리성희, 주민등록사업참고서, 사회안전부출판사 (1993), 195.

79) 현인에, “북한의 주민등록제도에 고나한 연구”, 석사학위논문, 이화여자대학교 (2007), 31.

80) 성분규정기준에 따른 성분의 분류에 관한 설명은 김상선 · 리성희, 주민등록사업참고서, 사회안전부출판사 (1993), 121-143 참조.

북한에서 이루어지는 성분 분류와 관련하여 특기할 점으로는 다음을 들 수 있다.

첫째, 북한에서 성분은 상세한 기준에 따라 세분화되어 있다. 일반적으로 노동력의 착취 정도 또는 재산의 소유 정도에 따라 성분의 세부적 유형이 결정된다. 가령, 소유 하였던 땅의 크기와 고용하던 노동자의 수에 따라 성분이 지주, 부농, 부유중농, 중농, 농민, 빈농, 고농으로 인정되게 된다.

둘째, 성분을 좌우하는 대부분의 기준이 현재가 아닌 과거 일제강점기 또는 광복 이후/분단 이전 시기를 중심으로 형성된 것이다. 북한 정권이 수립된 이후 토지가 국유화되고 생산수단의 소유가 허용되지 않았는데도 소유하였던 땅의 크기, 자본 또는 ‘관리기구’에 따라 성분이 결정된다는 점은 북한에서 성분이 자신과는 무관하게 부모, 특히 조부모에 의해서 결정되고 있다는 사실을 알 수 있다.

셋째, 형식적인 기준을 충족하더라도 그 내용 면에서 해당 성분에 부합하지 않을 경우 이에 맞는 성분을 규정하게 된다. 가령, 많은 자본을 가지고 ‘관리기구’를 두면서도 매 및 소매상업을 하여 근로자들을 착취한 자는 원칙적으로 상인이라는 성분으로 규정되지만 예외적으로 어떤 상행위를 했는지에 따라 그 재산소유의 정도 및 생활수준에 더 부합하는 성분(중소상인 또는 소시민 등)으로 규정될 수도 있다.

2) 사회성분

사회성분은 “본인이 사회생활을 시작한 이후 그 직업 및 사회계급적 관계에 의하여 규정되는 성분”⁸¹⁾이다.⁸²⁾ 주민들의 사회성분을 파악하는 데 사회정치생활경위가 중요하다. 여기서 사회정치생활경위란 “본인이 학교에 입학하고 사회적 직업을 가지고 일을 시작한 때로부터 현재까지 생활한 경위”를 말하며 이와 관련하여 다음이 요해의 대상이 된다.⁸³⁾

첫째, 학력관계이다. 인민학교⁸⁴⁾부터 각급학교에서 공부한 관계 그리고 어떠한 자격

81) 김상선·리성희, 주민등록사업참고서, 사회안전부출판사 (1993), 194.

82) 북한 노동당 중앙위원회가 발행한 “각계각층 군중과의 사업 지도서”와 “성분규정 지도서”는 주민들의 성분을 규정하는 기준을 제시한다고 한다. 그러나 이러한 지도서는 기밀자료로서 아직 남한에서 공식적으로 공개된 바가 없어 그 내용을 알 수 없다.

83) 김상선·리성희, 김상선·리성희, 주민등록사업참고서, 사회안전부출판사 (1993), 21-25 참조.

84) 북한에서 인민학교는 4년제 초등교육기관에 해당한다. 다만 2002년부터는 인민학교의 명칭이 소학교로 변경되었으며[신효숙, 북한의 교육제도와 정책: 학교교육제도 변천을 중심으로, 북한체제의 이해: 제도

을 가졌는지에 관한 사항, 검정시험을 치거나 강습소·양성소·통신학교·야간학교를 다닌 정형에 관한 사항, 해외 유학생의 경우 유학 국가 및 유학 학교에 관한 사항 등을 요해하여야 한다.

둘째, 경력관계이다. 주민이 성장하여 사회활동을 시작한 시기부터 현재까지 종사한 직업, 겸임한 직무 그리고 당 및 인민주권기관의 지도기관과 관련된 활동의 정형에 관한 사항을 요해한다. 또한 대상에 따라 사회정치생활경위를 혁명발전의 시기별, 단계별로 취했던 입장과 태도에 근거하여 자세히 요해한다.

셋째, 정당 및 신앙관계이다. 정당관계와 관련해서는 조선노동당의 가입 장소 및 시기, 다른 나라의 당에 입당한 사실이 있는 경우 입당 시기, 입당 후 활동 내용, (탈당 시) 탈당 이유 및 탈당한 이후의 생활에 관해서 요해한다. 한편 신앙관계와 관련해서는 주민의 종교, 교직과의 관계, 신앙생활의 기간, 종교에 대한 현재의 태도 등이 요해대상이다. 또한 종교가 아니더라도 무당, 풍수, 점, 관상 등 미신행위에 관한 사정도 요해대상이 된다.

(나) 계층

성분과 달리 계층은 북한의 사전에 등재되어 있지 않다. 이는 적어도 북한 내에서 계층규정이 비밀리에 이루어질 만큼 민감한 사안과 관련이 있기 때문이라는 견해가 있다.⁸⁵⁾ 그러나 이러한 사정에도 불구하고 북한에서 계층규정이 어떻게 이루어지는지에 대해서 알려진 바가 없는 것은 아니다.

1) 20세기 중후반의 계층분류

북한은 1950년대 말부터 10년이 넘는 기간 동안 주민성분을 파악하기 위한 분류작업을 실시하였다. 1958년 중앙당 집중지도사업, 1966~1967년 주민재등록사업 그리고 1967~1970년 주민성분구분사업을 한 결과 북한 주민들은 ‘핵심계층’, ‘동요계층’, ‘적대계층’으로 분류되었다.⁸⁶⁾ 여기서 ‘핵심계층(핵심군중)’에는 북한체제를 이끌어가는 정치

와 정책의 지속과 변화, 체제통합연구회 (2009), 341 참조] 2014년부터는 교육과정이 4년제에서 5년제로 연장되었다[김진숙, “북한의 ‘전반적 12년제 의무교육’에 따른 학제와 교육과정 개편: 평가와 전망-새로운 교육강령 시행과 관련하여-”, 북한법연구회 발제문 (2016. 6. 23.) 3].

85) 현인에, “북한의 주민등록제도에 고나한 연구”, 석사학위논문, 이화여자대학교 (2007), 31-32의 주33.

86) 통일부 북한자료센터, “사회계층 구조”, <http://unibook.unikorea.go.kr/?sub_num=51&recom=22&ord=2009&state=view&idx=127>, (2017 3. 3. 확인).

관료집단으로서 혁명가 가족, 영예군인, 접견자, 영웅·공로자 등이 해당되고, 동요계층에는 노동자와 농민 등 대부분의 인민이 속하며, 적대계층에는 불순분자 또는 반동분자로 분류된 자들로 과거 지주 또는 자본가를 비롯하여 정치범, 기독교 신자, 당원자격을 박탈당한 자 등이 있다.⁸⁷⁾

2) 1990년대 이후의 계층분류

1990년경 이후 북한은 주민성분 분류체계를 개편한 것으로 알려지고 있다.⁸⁸⁾ 이에 따라 주민들은 기존의 분류체계를 대신하여 ‘기본군중’, ‘복잡군중’, ‘적대계급잔여분자’로 구분되었다.

기본군중이란 기본계급출신으로 혁명의 매 단계마다 김일성과 김정일을 위하여 충성을 다한 사람들로 여기에는 혁명가, 영예군인, 접견자, 영웅, 공로자, 제대군인, 전사자 가족, 피살자 가족, 사회주의 애국희생자 가족 등이 해당된다.

복잡군중이란 “계급적 토대와 사회정치생활경위, 가정주위환경에서 정치적으로 복잡한 문제들이 있는 사람”을 말한다. 복잡군중에는 인민군대입대기피자, 인민군대대렬도주자, 귀환군인, 귀환시민, 반동단체가담자, 일제기관복무자, 해방전사, 건설대제대자, 의거입북자, 10지대관계자, 금강학원관계자, 정치범교화출소자, 종교인, 월남자가족, 처단된 자의 가족, 체포된 자의 가족, 정치범 교화자 가족, 포로가 되었다가 돌아오지 않은 자의 가족, 친일파 가족, 친미파 가족, 악질종교인 가족, 종파분자 가족, 종파연루가족, 간첩 가족, 농촌십장 가족, 기업가 가족, 상인 가족이 있다.

적대계급잔여분자란 “전복된 착취계급의 잔여분자들과 일본제국주의자들과 미제국주의자들에게 나라와 민족을 팔아먹은 민족반역자”를 말하며 여기에는 지주, 부농, 예속자본가, 친일파, 친미파, 악질종교인, 종파분자, 종파연루자, 간첩, 농촌십장, 기업가, 상인이 속한다.

3) 정리

이상에서 살펴본 새로운 계층분류는 1990년대 이전부터 인정되어오던 계층과 본질

87) 김병로, “북한의 시장화와 계층구조의 변화”, 현대북한연구 제16권 제1호 (2013. 3.), 176; 178.

88) 이에 관한 내용은 김상선·리성희, 김상선·리성희, 주민등록사업참고서, 사회안전부출판사 (1993), 143 이하의 내용을 정리한 것임.

적으로 다르지 않다. 기존에 주민 대부분이 속해있던 동요계층이 오늘날 복잡군중에 해당되고 소수의 지배계급이 기본군중으로, 반체제인물이 적대계급잔여분자로 분류된다. 특기할 사실로는 성분을 규정하는 것과 마찬가지로 형식적인 요건의 충족이 반드시 계층의 확정으로 이어지지 않는다는 점이다. 가령, 혁명운동에 참가하였거나 적화통일 및 남한의 혁명화에 적극적이었던 자는 형식적으로 지주, 부농 또는 예속자본가 등에 해당하더라도 적대계급으로 분류되지 않는다.

이밖에 계층을 규정하는 데 본인은 물론 가족의 사정도 함께 고려된다는 점이 중요하다. 여기서 가족의 범위는 직계가족까지만 해당되는 것이 원칙이지만 이에 대한 예외도 존재한다. 가령, 농촌십장, 기업가 그리고 상인의 가족은 “아무런 죄도 짓지 않았으며 우리 제도를 적극 지지하는 사람들에 대하여서는 기본군중으로 규정하여야 한다.”고 한다.

4. 등록제도의 전산화 현황

2003년 말 북한에서 신분등록 전산화가 진행된 것으로 알려져 있다.⁸⁹⁾ 인민보안성 기술국 도입연구소가 ‘충북 2.0’이라고 불리는 신분등록 전산화 프로그램을 개발하여 지역별 기관에 공급하였으며, 도(직할시)와 시(구역)·군 인민보안기관이 이를 운영한다고 한다. 이 프로그램은 공민증 발급 현황을 비롯하여 그 회수 및 신청 처리, 거주등록과 퇴거현황 등을 종합적으로 관리한다. 이밖에 출생, 사망, 결혼, 이혼은 물론 주민등록 위반자의 처리현황, 주민정치사업 참가 인원, 형사처벌, 노동단련 등에 관한 사항을 모두 전산화하고 있다. 이밖에 인민위원회 산하 인민반별로 그 인원수와 직업별 구성현황을 관리한다. 프로그램의 명칭이 ‘충북’인 것은 충성분자인 충북자의 충수와 증감을 기록하는 것에 기인하는 것으로 추측된다.

전산화 작업은 지금도 계속 진행 중인 것으로 보인다.⁹⁰⁾ 2003년에 착수하였지만 예산의 부족으로 중단되었으며 2012년까지 완료한다는 계획을 가졌으나 실제로 완성이 되었는지는 알 수 없다.

89) 안윤석, “北 주민등록 전산화 “주민 동향 파악””, 노컷뉴스, <<http://m.nocutnews.co.kr/news/982112>>, (2016. 9. 8. 확인).

90) 노재완, “북한 주민등록 전산화 사업 재개”, 자유아시아방송, <http://www.rfa.org/korean/in_focus/id_computerize-07152010112606.html>, (2016. 9. 8. 확인).

평양시의 경우는 2008년에 전산화 작업이 마무리되었으며 이에 따라 새로운 시민증이 발급기도 하였던 것으로 알려지고 있다. 주민들의 신분 현황이 총 144개 항목으로 구성되는 등 매우 상세한 전산화가 이루어졌다고 알려져 있지만 이를 직접 확인할 수 있는 방법은 현재로서 없다.⁹¹⁾

IV. 제도 통합의 과제와 방안

이상으로 북한의 신분 및 거주등록제도가 어떻게 확립되었으며 현재 어떤 모습으로 운용되고 있는지 살펴보았다. 오늘날 북한의 제도를 연구하는 궁극적인 목적은 비교법적 연구가 아닌 한반도 통일을 준비하는 데 있다고 하겠다.

물론 제도의 통합을 말하기 위해서는 구체적으로 남북한의 통일이 언제 어떤 방식으로 이루어질지의 문제를 먼저 짚고 넘어가는 것이 필요하다. 그러나 현 시점에서 이를 미리 예측하고 단정하기는 쉽지 않다. 그렇다고 전개될 가능성이 있는 모든 상황을 가정하여 시나리오별 통합 방안을 일일이 다 논하는 것도 현실적이지 않다. 그러므로 여기서는 한 가지 형태의 통일을 전제로 하여 남북한 제도의 통합에 관한 논의를 하고자 한다. 그리고 이를 위하여 서론에서 언급한 바 있듯이 1국 1체제의 자유민주주의 시장경제 내에서의 단일국가 통일한국을 가정하기로 한다.

중요한 것은 통일이 어떤 모습으로 이루어지든 통일 후 남북한의 신분 및 거주등록제도의 통합은 그 어떤 과제보다도 신경을 많이 쓸 필요가 있다는 점이다. 통일한국의 정부가 여러 정책을 수행하는 데 필수불가결한 전제조건일 뿐만 아니라 주민 개개인의 일상생활과도 밀접한 관련이 있기 때문이다. 특히 통일에 따른 사회적 혼란을 방지하고 경제제도의 빠른 안정화를 위해서는 북한 지역에서 자유민주주의 시장경제체제에 기초한 신분등록제도와 거주등록제도가 확립되어야 한다. 신분등록제도가 신분관계를

91) 다만 이 가운데 일부는 국내에서 제한적으로나마 접근이 가능한 ‘평양시 전산 주민등록대장’을 통해서 살펴볼 수 있다. 평양시 전산 주민등록대장은 총 19개 항목으로 이루어져 있다. 이 주민등록대장이 남한으로 입수된 시점은 2012-2013년경이지만 2005년까지의 정보만 기재되어 있는 것으로 봐서 가장 최신의 자료는 아닐 가능성이 있다. 그러나 이 자료가 갖는 의미는 상당하다. 특히 평양시 전산 주민등록대장에는 평양시에 거주하는 주민 2,108,032명에 관하여 다양한 정보가 항목별로 자세하게 기재되어 있으므로 북한에서 관리되고 있는 전산 주민등록대장의 실태를 파악하는 데 큰 도움이 된다. 이와 관련된 자세한 내용은 이계우, 북한의 신분·공민·주민등록제도에 관한 연구, 사법정책연구원, 138-144 참조.

공시하고 재산관계에도 절대적인 영향을 미친다는 점에서 북한 지역 주민 약 2,500만 명에 대한 가족관계등록제도가 하루 빨리 구축되는 것이 필요하다. 그리고 통일 이후 북한 지역에서 주민등록제도를 도입하고 거주·이전과 관련된 문제를 해결하는 것도 중요한 의미를 갖는다. 북한에서 남한으로 상당한 규모의 인구유입이 발생할 수 있고 이러한 갑작스런 인구이동에 따른 혼란을 예방하기 위한 여러 방안 중 거주·이전의 자유와 관련된 정책도 있을 수 있기 때문이다. 그러므로 거주·이전의 자유를 최대한 보장하면서도 사회적 혼란을 방지할 수 있는 정책을 채택하는 것이 무엇보다도 중요하다.

1. 가족관계등록제도의 구축

남북한의 신분등록제도를 통합하는 데 적지 않은 문제가 발생할 수 있다. 분단 이전에 운용되었던 호주제도가 남북한 어디에도 더 이상 존재하지 않기 때문이다. 통일 시 가족관계등록제도를 북한 지역에서 구축하면서 가장 시급하게 다뤄질 문제는 바로 가족관계등록의 창설일 것이다. 일단 모든 주민들에 대해서 가족관계등록의 창설이 이루어져야 그 다음 단계로 세부적인 내용을 고민할 수 있기 때문이다. 아래에서는 가족관계등록의 창설 방식과 등록 창설 시 가정법원 허가의 필요성 여부의 문제만 간단하게 살펴보기로 한다.

(1) 가족관계등록의 창설 방식

통일 과정에서 북한 주민들의 가족관계등록을 창설하는 데 어떤 방식을 취할지 고민할 필요가 있다. 북한의 신분등록대장과 주민등록대장 등 관련 장부를 확보하고 통일 당국이 이를 기초로 가족관계등록을 창설하는 ‘직권방식’과 북한 주민들의 신고에 따라 가족관계등록을 창설하는 ‘신고방식’을 생각해 볼 수 있다.⁹²⁾

직권방식에 의한 가족관계등록의 창설은 북한 지역에서 가족관계등록제도를 신속하게 구축하는 데 유리할 수 있다. 자발적인 신고에 의존하다가 미신고자가 속출할 경우 가족관계등록을 창설하는 데 상당한 시간이 필요할 수 있기 때문이다. 물론 직권방식의 절대적인 전제로 통일 시점까지 북한 당국이 관리하던 관련 장부를 빠짐없이 확보하는 것이 중요하며 이 경우에만 가족관계등록 창설이 제대로 이루어질 수 있다. 한편

92) 이와 관련해서는 임종효, “통일 후 북한 지역의 가족관계등록관계제도 구축 방안”, 가정법원 50주년 기념논문집 (2014), 536-541을 기초로 하여 내용을 발전시킨 것이다.

신고방식은 직권방식에 비해서 상대적으로 시간이 더 오래 걸린다는 단점이 있으나 가족관계등록 창설 시 주민들이 소지하고 있는 공민증, 출생증 등을 제출 받음으로써 주민등록대장 일부가 소실되었다하더라도 관련 내용을 확인할 수 있다는 장점이 있다.

통일 시 북한 지역에서 가족관계등록제도의 구축이 하루 빨리 마무리되어야 한다는 점을 고려하면 신고방식보다는 직권방식이 더 적절할 것으로 판단된다. 무엇보다도 통일되는 과정에서 북한 주민들의 신분등록대장이 소실되지 않도록 특별히 주의할 필요가 있다. 물론 통일 이전에 북한에서 전산화 작업이 충분히 진행된다면 통일 이후 관련 데이터베이스를 확보하는 것이 제도 통합의 성패를 좌우하게 될 것이다.

(2) 가족관계등록 창설 시 가정법원의 허가를 받아야 하는지의 문제

앞에서 확인하였듯이 현재 가족관계등록을 창설하기 위해서는 가정법원의 허가가 요구된다. 이는 가족관계등록법은 물론 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 등에서 일관되게 규정하고 있다. 그러나 통일 시 창설될 가족관계등록의 절대적 숫자를 고려하면 가정법원의 허가를 일일이 요구하는 것은 쉽지 않을 수 있다. 이런 이유로 특별법을 통해 가정법원이 아닌 지방자치단체장의 심사에 따른 창설 방안을 생각해볼 수도 있다.⁹³⁾ 그러나 가족관계등록부가 우리나라 국민의 신분에 관한 사항을 등록 및 공증하는 것이라는 점을 고려하면 가급적 가족관계등록사무 가운데 가장 중요한 창설에 대해서는 가정법원의 사법적 판단이 이루어지도록 유지하는 것이 바람직하다. 그러므로 원칙적으로는 가정법원의 허가를 받도록 하되, 예외적으로 꼭 필요한 경우에만 한시적으로 가정법원이 정한 규칙에 따라 지방자치단체장에 의한 심사를 허용하는 것을 생각해 볼 수 있다. 무엇보다도 통일 직후 원활한 가족관계등록사무의 처리를 위하여 지역별로 가정법원의 신속한 설치가 가능하도록 법원의 인적·물적 자원을 효율적으로 이용하고 필요에 따라 확충할 수 있는 유연한 접근을 취하는 것이 중요하다.

2. 주민등록제도의 정비

(1) 거주·이전의 자유에 대한 제한의 문제

통일 과정에서 우리나라가 겪게 될 가장 큰 문제로 북한 지역에서 남한 지역으로

93) 물론 이 경우에도 창설과 관련하여 이의가 있을 때는 가정법원의 심사를 받도록 해야 할 것이다.

발생할 대규모 인구이동 및 이에 따른 북한 지역의 인구공동화를 들 수 있다. 이러한 문제는 남북한의 거주등록제도를 통합하는 데 결정적인 걸림돌로 작용할 수밖에 없다. 앞에서 언급한 바와 같이 북한의 공민등록제도는 분단 이후부터 지금까지 주민에 대한 철저한 통제를 전제로 운용되어왔다. 이처럼 북한 공민등록제도가 거주·이전의 자유를 전면적으로 제한해 왔기 때문에 통일 시 현재의 제도를 그대로 유지할 경우 북한 주민들의 기본권 침해가 문제될 가능성이 높다. 그렇다고 반대로 북한의 제도를 바로 폐지하고 남한의 현 주민등록제도를 북한 지역에 그대로 확대·적용하는 형식으로 제도를 통합하는 것 역시 쉽지 않다. 어떤 방식으로든 갑작스런 인구이동으로 인한 사회적 혼란과 북한지역의 인구공동화에 의한 피해를 최소화할 필요가 있기 때문이다. 바로 이런 이유에서 남북한의 거주등록제도를 통합하면서 거주·이전의 자유에 대한 제한과 관련한 문제를 최우선적으로 해결할 필요가 있다.

(가) 정책 내용

현재까지 거주·이전의 자유에 대한 제한과 관련하여 국내에서 제시되고 있는 다양한 견해는 크게 다음과 같이 구분하여 정리할 수 있다.⁹⁴⁾ 첫째, 북한 주민들의 남한 이주에 대해서 허가제를 운용하자는 입장. 둘째, 경제적 유인을 통해 북한 주민들의 거주·이전의 자유를 간접적으로 제한하자는 입장.

통일 이후 남한 지역과 북한 지역 간 이주에 대해서 허가제를 도입하자는 견해는 남한과 북한 지역을 구분하여 주민들에 의한 이주를 원칙적으로 금지하고 예외적으로만 허용하자는 입장이다. 이 진영에는 그 강조점이나 제한의 강도 및 성격에 따라 조금씩 차이가 나는 다양한 견해가 존재하는데, 기본적으로 남북한이 하나의 주민등록제도를 바로 확립하기보다는 한시적으로 별도의 제도를 운용한 후 남북한의 제도를 통합하자는 점에서 공통점이 발견된다.

이와 달리 경제적 유인정책을 지지하는 견해는 북한 주민이 남한 지역으로 이주하는 것을 억제할 필요성은 인정하면서도 이를 허가제가 아니라 경제적 혜택을 제공하는(또는 반대로 제공하지 않는) 간접적인 방식으로 이주를 제한하자는 입장이다. 이 견

94) 국내에서 통일에 따른 거주·이전의 자유 제한 문제와 관련하여 이루어지고 있는 자세한 내용은 송진호, “통일 후 북한주민의 거주이전의 자유 제한에 대한 검토”(통일사법정책연구반 발표자료) (2017. 3.), 36-45 참조.

해 역시 그 내용과 성격에 따라 다양하게 나뉜다. 그러나 이 진영에 속하는 여러 견해는 통일 이후 하나의 주민등록제도를 구축하여 과도기 없이 남북한의 제도를 통합하고자 한다는 점에서 공통점을 갖는다.

(나) 정책 평가

우리나라는 통일 시 어떤 길을 가야 하는가? 앞에서 언급한 바와 같이 통일이 어떤 방식으로 이루어질지 알 수 없기 때문에 단정할 수 없지만 특정 접근을 취하기 위해서는 여러 요인을 고려해야 하며 이 가운데 각 방안의 적법성이 중요한 기준이 될 것이다. 그러므로 주민들의 거주·이전의 자유를 직접적으로 제한하는 여러 방법과 경제적 유인에 의해서 거주·이전의 자유를 간접적으로 제한하는 방법들이 헌법에 반하지 않는지 살펴본 후 정책적 결단을 내릴 필요가 있다.

통일 이후 남한으로의 이주에 대한 허가제를 도입할 경우 그 방법을 막론하고 거주·이전의 자유가 직접적으로 제한될 수밖에 없다. 이는 거주·이전의 자유 그 자체에 대한 제약이 될 수 있음은 물론 거주·이전의 자유와 밀접한 관련성을 갖는 헌법상 다른 기본권의 침해로도 이어질 수 있다. 가령, 거주·이전의 자유는 인신에 대한 실체적 권리로서 신체의 자유와 필수불가결한 관계를 갖는다. 이밖에 거주·이전의 자유는 자본주의 경제질서의 대전제가 되기 때문에 재산권의 보장을 비롯하여 직업선택의 자유, 영업의 자유 등을 실현하는 데 핵심을 이룬다. 그러므로 남북한의 통일 시 적어도 현행 헌법이 별다른 개정 없이 그대로 유지된다는 가정 아래에서는 허가제의 도입으로 인한 기본권 침해를 막기가 쉽지 않다. 물론 개헌을 한다고 해서 문제가 전혀 없는 것도 아니다. 설사 국내적으로 위헌의 문제가 없다고 가정하더라도 국제규범에 따라 거주·이전의 자유를 제한하는 것이 문제될 수 있기 때문이다. 결국 북한 지역 주민들의 이주를 원칙적으로 금지하고 예외적으로 허용하는 접근은 과잉금지의 원칙에 부합하지 않는다는 이유로 채택하기 어렵다.

한편 경제적 유인책을 통한 거주·이전의 자유에 대한 간접적 제한의 경우는 그 유형에 따라 도입 가능성을 판단해야 한다. 경제적 유인에 의한 제한 방법은 크게 ① 북한 지역 주민들이 남쪽으로 이주할 경우 남한 지역 주민들이 받는 사회급부의 제공을 제한하는 방안과 ② 북한 지역에 잔류하는 주민들에 주는 특별거주지원금 등과 같은 추가적인 혜택을 남쪽으로의 이주를 선택하는 북한 주민들에게는 제공하지 않는 방안으로 나눌 수 있다. 사회급부의 제공을 제한하는 정책은 거주·이전의 자유는 물론 북

한 지역 주민들의 다른 기본권을 과도하게 침해할 여지가 커서 받아들이기 쉽지 않다. 결국 가장 현실적인 방법은 경제적 유인정책 가운데 남한으로 이주할 경우 북한 지역에 잔류하는 주민들에게 제공되는 특별지원금 등 추가적인 혜택 받을 권리를 제한하는 접근일 것으로 판단된다. 다만 이 또한 실제로 취해질 조치의 구체적 양상이나 성격에 따라 과잉금지의 원칙에 위배될 여지가 있기 때문에 신중을 거듭할 필요가 있다.

(2) 주민등록증의 발급과 관련된 문제

거주·이전의 자유를 제한하는 문제와 별도로 주민등록제도의 구축과 관련하여 주민등록증의 발급이 중요한 의미를 갖는다. 주민등록증은 신분확인이라는 기능을 넘어 행정사무처리와 관련해서도 핵심적인 역할을 한다. 그러므로 통일 이후 국민의 일상생활이 가능하기 위해서는 주민등록증의 발급이 우선적으로 이루어져야 할 것이다.

주민등록증의 발급과 관련하여 통일 이후의 상황은 크게 세 가지 방향으로 진행될 수 있다: ① 현재 남한에서 발급되는 주민등록증을 활용하여 북한 지역에서도 이를 그대로 발급하는 방안; ② 통일 이후 한반도의 모든 주민들에게 새로운 유형의 주민등록증을 발급하는 방안; ③ 주민등록증을 아예 폐지하는 방안.

(가) 현행 주민등록증의 확대 발급

현실적으로 가장 간편한 방안으로 현행 주민등록증을 통일 이후 그대로 북한 주민들에게 확대·발급하는 방안이 있을 수 있다. 이 방안에 따르면 남한 주민들의 주민등록증을 그대로 유지하게 되어 모든 행정역량을 북한 지역의 주민들에게만 집중시킴에 따라 새로운 주민등록증의 발급으로 인한 비용과 시간 및 행정업무의 부담을 상대적으로 줄일 수 있다. 다만 이 경우에도 동시에 모든 북한 주민들에게 주민등록증을 바로 발급하는 것이 현실적으로 쉽지 않기 때문에 한시적으로 임시신분증의 발급이 필요할 수 있다. 현행 주민등록증에는 “성명, 사진, 주민등록번호, 주소, 지문, 발행일, 주민등록기관을 수록”(주민등록법 제24조 제2항)하는데 이 가운데 특별히 신경 써야 할 부분이 주소, 주민등록기관과 주민등록번호이다. 일단 주소의 확정은 거주·이전의 자유에 대해서 어떤 정책을 채택하는지에 따라 결정된다. 허가제 등을 통해서 거주·이전의 자유를 제한할 경우 기존의 공민등록상 주소를 그대로 사용하면 되겠지만, 자유로운 이주를 허용하게 되면 많은 주민들이 동시에 거주지를 옮김에 따라 주소를 확정하는 작업에 어려움이 따를 수 있다. 한편 주민등록기관과 주민등록번호를 수록하기

위해서는 통일 이후 주민등록기관이 북한 지역에 설치되고 각 기관의 고유번호가 확정되어야 하는데 이 역시 완전한 체계를 갖추기 위해서는 일정한 시간이 요구된다. 바로 이런 점으로 인하여 북한 주민들에게는 임시신분증을 발급한 후 점진적으로 주민등록증을 도입해야 할 것이다.

현행 주민등록증을 확대 발급하는 방안의 단점으로는 현행 주민등록증이 갖는 여러 문제점⁹⁵⁾이 개선되지 않은 채 그대로 북한 지역의 주민들에게 발급되어 주민등록제도를 개선할 기회를 놓친다는 점을 들 수 있다. 우리나라의 주민등록증이 지식정보사회와 전자정부 시대에 부합하는지에 대해서 논란⁹⁶⁾이 많이 있음에도 개선을 하지 않고 기존의 제도를 그대로 존속시키는 것은 중·장기적으로 봤을 때 다양한 문제를 야기할 수 있다는 점에서 바람직하지 않은 않다.

(나) 새로운 주민등록증의 발급

통일 이후 북한 지역 주민들뿐만 아니라 남한 지역 주민들을 포함하여 모든 국민을 대상으로 새로운 주민등록증의 발급을 생각해볼 수 있다. 여기서 새로운 주민등록증이란 현행 플라스틱 카드를 유지하면서 점진적으로 개선하는 정도에서부터 전자주민카드 형태의 주민등록증을 도입하는 정도까지 다양한 모습이 될 수 있다.

우리나라는 1997년 전자주민카드의 도입을 시도하였으나 정치권과 시민단체의 반대로 무산되었으며, 1999년 기존의 종이 신분증에서 현행 플라스틱 카드로 전환한 바 있다. 그 뒤로 벌써 20여년이 지났으며 전 세계적으로도 플라스틱 카드에 칩을 포함한 스마트카드나 전자주민카드의 도입이 확산되고 있는 추세를 감안한다면 통일 이후 새로운 주민등록증의 발급을 고려해볼 수 있다. 특히 단순히 외관이나 기능적인 측면의 개선뿐만 아니라 수록 정보의 성격이나 주민등록증의 사용범위 등 다양한 요소들에 대한 고민을 할 필요가 있다.

한편 통일 이후 새로운 주민등록증의 도입은 지식정보화 시대에 부합하는 제도의 개선을 이룰 수 있는 것 외에 북한 지역 주민의 상대적 박탈감을 줄여줄 수 있는 이점

95) 이와 관련해서는 황보열, “우리나라 주민등록증 현황과 개선 방향: 해외국가 국가신분증 동향과 주민등록증 변경의도 분석을 중심으로”, 한국행정학회 동계학술발표논문집 (2004. 12.), 534-536 참조.

96) 이장희, “개인식별수단의 헌법적 한계와 주민등록번호의 강제적 부여의 문제점 검토”, 고려법학 제69호 (2013. 6.), 98 이하 참조.

이 있다. 북한의 공민증 또는 평양시민증을 폐기하고 남한 지역 주민들의 주민등록증을 그대로 발급하는 경우보다 남북한의 주민이 동일하게 새로운 신분증을 받음으로써 북한 지역 주민들도 남한 주민들과 함께 통일한국에서 동등한 국민이 된다는 인식을 심어주어 국민통합에 기여할 수 있다.

반면 새로운 주민등록증의 발급의 단점으로는 지나치게 많은 비용의 발생과 남북한의 17세 이상 주민 모두에게 새 신분증을 발급하는 데서 오는 행정업무의 부담과 사회적 혼란을 들 수 있다. 통일로 인하여 국민이 부담하게 될 비용이 상당한 수준에 이를 것으로 예상되는 가운데 모든 국민을 위한 새로운 주민등록증의 개발과 발급은 감당하기 어려운 부담이 될 수 있다. 뿐만 아니라 과거에도 그랬듯이 다양한 이유로 칩이 들어간 플라스틱 카드 형태의 주민등록증이나 전자주민카드의 도입에는 시민사회 등의 반대에 부딪쳐 제도의 개선이 쉽지 않을 수 있다.

(다) 주민등록증의 폐기

또 하나의 방안으로 통일 이후 주민등록증 자체를 폐기하는 방안도 있을 수 있다. 우리나라는 1962년에 도입한 이후 수십 년 동안 운용해온 주민등록제도에 익숙하기 때문에 개인신상정보가 포함된 보편적 개인식별번호의 의무적 부여가 당연하다고 생각할 수 있다. 그러나 우리나라의 주민등록제도는 전 세계적으로 볼 때 예외적인 경우에 해당한다. 보편적 개인식별번호를 이용하는 경우(체코, 루마니아, 우간다 등)가 없는 것은 아니지만 이를 부여하지 않는 경우(호주, 필리핀 등)도 있고, 보편적이 아닌 목적별 식별번호 또는 사회영역별 식별번호(가령, 납세자번호, 건강보험카드번호, 사회보험신분카드번호 등)를 부여하는 경우(영국, 헝가리 등)가 많으며, 무엇보다도 개인식별번호에 개인정보가 포함되지 않아 프라이버시 보호의 문제가 크지 않은 경우(캐나다, 미국 등)가 대부분이다.⁹⁷⁾

우리나라에서는 주민등록번호가 유출되더라도 한 번 부여된 번호의 변경이 어렵기 때문에⁹⁸⁾ 이로 인하여 심각한 사회적 문제가 대두되고 있다. 그러므로 통일을 계기로 주민등록번호를 폐기하고 그 대안으로서 개인정보가 포함되지 않은 독립적 난수기반

97) 진보네트워크센터, 국민식별번호와 영역별 식별번호, 해외사례 분석 (2014), 35-36.

98) 가족관계등록신고 등에 따른 주민등록표의 정리가 필요하거나(주민등록법 제14조) 주민등록번호에 오류가 있음이 발견된 경우(주민등록법 시행령 제8조) 등 극히 예외적인 경우에만 주민등록번호를 정정할 수 있다.

개인식별번호(Unconnected Random Personal Identification Number)를 도입⁹⁹⁾하거나 사회영역별로 식별번호 체계를 정착시키는 방법 등을 고려해볼 수 있을 것이다.

(3) 정리

통일 이후 주민등록증의 발급과 관련된 논의가 다양하게 전개될 수 있다. 현행 주민등록증을 확대·작용하는 것부터 모든 국민을 위한 전자카드 형태의 새로운 주민등록증의 도입 또는 주민등록증 자체의 폐기까지 선택의 폭이 매우 넓다. 궁극적으로 어떤 방안을 채택할지에 대해서는 깊이 있는 논의가 많이 이루어져야 한다. 지금까지 주민등록제도의 개선과 관련된 논의가 많았으나 대부분의 경우 통일과 무관하게 남한 내에서의 제도의 적법성 또는 효율성만이 중요하게 다뤄졌다. 그러므로 앞으로는 통일 및 통일 이후의 상황을 고려하여 제도의 통합에 관한 논의가 활발하게 진행되어야 할 것이다. 아울러 주민등록증은 국민 개개인의 삶에 대해서 직접적으로 영향을 미치는 중요한 제도이다. 이는 법률적 문제에 국한되지 않기 때문에 정치·사회·경제적으로 고려할 요인이 많다. 그러므로 그 개선과 관련하여 대국민 설득작업이 병행되어야 하며 사회적 합의를 이끌어낼 수 있는 정책방향을 추구하는 것이 중요하다.

3. 주민요해사업의 폐지

통일 이후 가족관계등록제도가 주민등록제도의 구축과 달리 북한에서 운용되고 있는 주민요해사업의 폐지와 관련해서는 별다른 이견이 있기 어렵다. 현재 북한에서 전체주의 독재체제 유지에 핵심적인 역할을 담당하고 있는 이 제도는 자유민주주의 법치국가에서 어떠한 형식으로도 설 자리가 없고 무슨 이유로도 정당화될 수 없다. 특히 주민등록대장에서 주민 개개인의 상세한 신상정보가 작성·관리된다는 점을 고려하면 통일 과정에서 그 내용이 유출될 경우 개인정보의 보호 등과 관련하여 심각한 문제가 발생할 수 있다. 그러므로 원칙적으로 주민등록대장은 폐기되어야 한다. 다만 통일한국에서의 단일 주민등록제도 구축 및 가족관계등록 창설과 관련하여 주민등록대장에 기초하여 북한 지역 주민들의 개인정보를 확인할 수 있다는 점에서 그 활용가능성을 고민해볼 필요는 있다. 주민등록대장을 참고하지 않더라도(가령, 사건별 등록부를 비롯하여 공민증, 출생증 및 평양시민증 등에 기초하여) 통일 이후 가족관계등록제도와 주민

99) 한문정 외, “국가 개인식별번호체계 개선에 관한 연구 - 독립적 난수기반 개인식별번호체계로 전환”, 정보보호학회논문지 제24권 제4호 (2014. 8.), 721-737 참조.

등록제도의 구축이라는 목적을 달성하기 위해서 필요한 개인정보가 충분히 확보될 수 있다면 (통일 이후 불법청산을 위해서 주민등록대장을 활용하는 방안은 차치하더라도) 적어도 이러한 목적을 위해서 주민등록대장이 활용되는 것은 지양해야 한다. 또한 설사 주민등록대장을 활용하게 되더라도 그 공개 대상을 최소한으로 제한하여 실무적으로 꼭 필요한 경우에만 열람이 가능하도록 하는 것이 중요하다.

V. 나가며

북한 신분등록제도, 공민등록제 그리고 주민등록제도의 연혁과 운용 실태를 전반적으로 살펴본 결과 핵심적인 특성 하나를 꼽자면 북한의 신분 및 거주등록제도가 체제 유지를 위한 필수불가결한 수단이라는 점을 확인할 수 있었다. 바로 이런 점으로 인하여 남북한의 통일 시 신분 및 거주등록제도의 통합은 그만큼 더 까다로울 수밖에 없다. 서로 다른 길을 너무 오랫동안 걸어온 결과 남북한의 제도 사이에 이질성 정도가 높다. 그러므로 앞으로 북한 사회가 부분적으로라도 개방하여 체제의 성격을 바꾸지 않는 한 통일이 이루어졌을 때 제도를 통합하는 데 남한과 북한 제도의 절충점을 찾기가 쉽지 않아 보인다. 특히 남북한 모두 호적제도를 폐지한 상태에서 남한의 경우 가족관계등록제도와 주민등록제도로 이원화되어 있는 체계를 확립한 반면 북한은 일원화되어 있는 신분등록제도, 공민등록제도와 주민요해제도를 운용하고 있는 점도 제도의 통합 시 걸림돌로 작용할 수 있다. 다만 통일한국이 자유민주주의와 시장경제원리에 기초할 것이라는 점을 가정하면 현 남한의 제도와 유사한 형태로 북한 지역에 새 제도가 구축될 가능성이 있다. 물론 이 경우에도 북한 체제의 특성이 고려되어야 하며 무엇보다도 남북한 제도의 통합과정이 어느 기간 동안, 어떤 방식으로 진행될지에 대해서 많은 논의를 거쳐서 사회적 합의를 이루어야 할 것이다. 그러므로 이 글에서는 제도의 통합과 관련하여 하나의 접근만을 고집하기보다는 앞에서 검토한 여러 내용에 기초하여 잠정적으로만 결론을 내리기로 한다.

우선, 통일 이후 북한 지역에서 가족관계등록제도가 신속하게 확립되는 것이 중요해 보인다. 통일 이후 북한 지역 주민들의 신분관계를 공시·증명하는 공적 기록에 공백이 생기지 않도록 하여 그들로 하여금 새로운 사회·정치·경제 환경에 잘 적응할 수 있게 법률적 토대를 마련해주어야 하기 때문이다. 이 과정에서 가정법원의 가족관계등록사무 부담이 증가할 가능성이 높기 때문에 이를 해결하기 위하여 통일 이후 지역별 가정법원의 수를 늘리고 법원의 인적 자원을 효율적으로 이용 및 확충할 필요가 있다.

무엇보다도 정확한 가족관계등록 창설을 위하여 통일 이전 북한 당국이 관리하던 모든 관련 자료를 확보하여 이를 기초 및 대조자료로 활용할 것이 요구된다.

다음으로, 북한 주민들에 대한 주민등록제도의 구축과 관련해서는 통일 이후 혼란의 방지 및 사회의 안정을 고려하여 신중한 접근을 취하는 것이 필요하다. 객관적인 상황을 고려할 때 통일이 가시화되면 북한에서 남한으로 대규모 인구유입이 발생할 가능성이 존재한다. 이와 관련하여 국내에서는 그동안 허가제를 통해 거주·이전의 자유를 직접적으로 제한하는 방안과 경제적 유인정책을 통해 간접적으로만 제한하는 방안이 활발하게 논의되어 왔다. 전자는 통일 이후 주민등록제도의 통합을 일정 기간 동안 유보하여 통일의 충격을 흡수할 수 있는 과도기를 두자는 방안인 반면, 후자는 남한의 현 주민등록제도에 기초한 제도를 발전시켜 이를 북한 지역에서 도입하고 북한 주민들의 자유로운 이주를 허용하되 경제적 유인정책과 시장경제 원리를 통해 점진적으로 상황이 해결될 수 있도록 하는 방안이다. 각 방안을 그 적법성 여부에 따라 판단해보면 과잉금지원칙에 위배될 가능성이 높은 허가제보다는 경제적 유인정책이 더 바람직할 것으로 생각된다. 물론 이 경우에도 구체적으로 어떤 내용의 정책이 제안되는지에 따라 최종 결론이 좌우될 수 있는 만큼 신중하게 접근할 필요가 있다.

마지막으로, 전체주의의 상징인 북한의 주민요해사업은 통일과 함께 중단·폐지되어야 하며 여기에는 이견이 있을 수 없다. 다만 북한에서 작성·관리해온 주민대장은 가족관계등록제도와 주민등록제도를 정비하는 데 중요한 자료가 될 것이므로 이를 즉각적으로 폐기하는 것은 부적절하다. 그런데 주민대장에는 꼭 필요한 정보 외에도 북한 주민들 개인에 관한 민감한 신상정보가 많이 포함되어 있는 관계로 그 관리 및 궁극적 처분에 상당한 주의가 요구된다.

남북한의 통일이 언제 어떤 방식으로 이루어질지 현재로서는 그 누구도 알 수 없다. 그러나 지금부터 북한의 신분 및 거주등록제도에 관한 지속적인 연구를 통해 그 특성에 대한 이해도를 높이고 이를 바탕으로 남북한 제도의 통합을 준비할 필요가 있음은 부인할 수 없다. 특히 북한 제도에 관한 자료가 많지 않고 접근이 제한되어 있는 현실을 고려하면 이러한 준비는 결코 단시간 내에 끝낼 수 없다. 또한 이 글에서처럼 통일 방식을 한 가지로만 국한시키지 않고 더 다양한 시나리오를 산정하여 각 상황에 맞춰서 제도의 통합을 고민해볼 필요도 있을 것이다. 앞으로 북한 그리고 통일한국의 신분 및 거주등록제도와 관련하여 활발한 논의가 이루어지길 기대한다.

(논문접수: 2017. 10. 13. 심사개시: 2017. 10. 23. 게재확정: 2017. 11. 10.)

참 고 문 헌

〈 단행본 · 정기간행물 〉

- 곽명일, “북한 인민보안원과 주민의 관계 변화 연구”, 박사학위논문, 북한대학원대학교 (2016).
- 권영태, 남도 북도 모르는 북한법이야기, 이매진 (2011).
- 김계동 외, 북한체제의 이해: 제도와 정책의 지속과 변화, 명인문화사 (2005).
- 김병로, “북한의 시장화와 계층구조의 변화”, 현대북한연구 제16권 제1호 (2013. 3.).
- 김상선 · 리성희, 주민등록사업참고서, 사회안전부출판사 (1993).
- 김승철, “가장과 세대주”, 북한 제387호, 북한연구소 (2004).
- 김준엽, 북한연구자료집, 북한법령집, 제11편 보안, 고려대학교 아세아문제연구소 (2010).
- 김진숙, “북한의 ‘전반적 12년제 의무교육’에 따른 학제와 교육과정 개편: 평가와 전망 -새로운 교육강령 시행과 관련하여-”, 북한법연구회 발제문 (2016. 6. 23.).
- 김찬규 · 이규창, 북한국제법연구, 한국학술정보 (2009).
- 도홍령, “남북한 주민의 가족의식 비교”, 북한연구학회보 제3권 제2호 (1999).
- 민사법사전, 사회안전부출판사 (1997).
- 북한의 가족법, 법원행정처 (1998).
- 송진호, “통일 후 북한주민의 거주이전의 자유 제한에 대한 검토”(통일사법정책연구반 발표자료) (2017. 3.).
- 이승일, 조선훈적령 제정에 관한 연구, 법사학연구 제32호 (2005. 10).
- 이장희, “개인식별수단의 헌법적 한계와 주민등록번호의 강제적 부여의 문제점 검토”, 고려법학 제69호 (2013. 6.).
- 이정선, “한국 근대 ‘호적제도’의 변천 -‘민적법’의 법제적 특징을 중심으로-”, 한국사론 55권 (2009).

- 이제우, 북한의 신분·공민·주민등록제도에 관한 연구, 사법정책연구원 (2016).
- 임종효, “통일 후 북한 지역의 가족관계등록관계제도 구축 방안”, 가정법원 50주년 기념논문집 (2014).
- 장명봉(편), 2015 최신 북한법령집, 북한법연구회 (2015).
- 조선말대사전 제1권, 사회과학출판사 (1992).
- 조일호, 조선가족법, 교육도서출판사 (1958).
- 진보네트워크센터, 국민식별번호와 영역별 식별번호, 해외사례 분석 (2014).
- 체제통합연구회, 북한체제의 이해, 명인문화사 (2009).
- 통일연구원, 2009 북한개요 (2009).
- 한문정 외, “국가 개인식별번호체계 개선에 관한 연구 - 독립적 난수기반 개인식별번호체계로 전환”, 정보보호학회논문지 제24권 제4호 (2014. 8.).
- 현대조선말사전, 사회과학원 언어학연구소 (1998).
- 황보열, “우리나라 주민등록증 현황과 개선 방향: 해외국가 국가신분증 동향과 주민등록증 변경의도 분석을 중심으로”, 한국행정학회 동계학술발표논문집 (2004. 12.).
- 현인애, “북한의 주민등록제도에 고나한 연구”, 석사학위논문, 이화여자대학교 (2007).

〈 기타 자료 〉

- 김두우, “평양시민 백만명 강제이주 -성분불량, 농촌출신 지방으로 보내”, 중앙일보, <http://news.joins.com/article/3074644>, (2017. 2. 1. 확인).
- 김주원, “북, 수도 시민증에 평양관리법까지”, 자유아시아방송, <http://www.rfa.org/korean/weekly_program/ae40c528c77cac00c758-c228aca8c9c4-c9c4c2e4/co-su-10272015105148.html>, (2016. 12. 14. 확인).
- 노재완, “북한 주민등록 전산화 사업 재개”, 자유아시아방송, <http://www.rfa.org/korean/in_focus/id_computerlize-07152010112606.html>, (2016. 9. 8. 확인).
- 박승민·배진영, “북한의 주민등록사업참고서란 무엇인가”, 월간조선, <<http://m.blog.naver.com/yous111/100107588903>>, (2016. 9. 12. 확인).

- 북한인권포털, 2014 유엔 북한인권조사위원회 보고서(통일연구원 국문번역본): 차별정책(출신청분·취약계층), <<http://www.unikorea.go.kr/nkhr/sub4.jsp?type=bbs&mode=view&page=&cid=51449>>, (2017. 4. 4. 확인).
- 북한자료센터, “다. 가정생활”, <http://munibook.unikorea.go.kr/?sub_name=information&cate=1&state=view&idx=138&page=8&ste=>>, (2017. 4. 27. 확인).
- 안윤석, “北 주민등록 전산화 “주민 동향 파악””, 노컷뉴스, <<http://m.nocutnews.co.kr/news/982112>>, (2016. 9. 8. 확인).
- 이상현, “北, 인민보안부→인민보안성 명칭 변경”, 연합뉴스, <<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/07/08/0200000000AKR20160708195800014.HTML>>, (2016. 9. 12. 확인).
- 이원희, “서류 위조로 주거지 변경, 신분상승”, 자유아시아방송, <http://www.rfa.org/korean/weekly_program/woman_era/womenera-05282015144209.html>, (2017. 2. 1. 확인).
- 통일부 북한정보포털, “북한지식사전: 인민반”, <<http://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/term/viewNkKnwldgDicary.do?pageIndex=16&koreanChrctr=&dicaryId=151>>, (2016. 10. 7. 확인).
- 통일부 북한자료센터, “사회계층 구조”, <http://unibook.unikorea.go.kr/?sub_num=51&recom=22&ord=2009&state=view&idx=127>, (2017 3. 3. 확인).
- 통일부 북한정보포털, 북한지식사전, “인민반”, <<http://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/term/viewNkKnwldgDicary.do?pageIndex=16&koreanChrctr=&dicaryId=151>>, (2016. 10. 07. 확인).

〈Abstract〉

An Examination of the Systems of Personal, Resident and Citizen Registration in North Korea

LEE, Jewoo

(Researcher, Judicial Policy Research Institute)

The present research examines the systems of personal registration, resident registration and citizen registration in North Korea. The lack of interest in and understanding of these registration systems is not surprising, given the scarcity and limited availability of relevant materials and documentation on the subject. Despite the uncertainty over when and how reunification will take place on the Korean peninsula, it is essential that we prepare for such a historic event and its pursuant integration of the above registration systems. For such purposes this research focuses on the following.

First, the personal, resident and citizen registration systems of North Korea will be studied in detail, with particular emphasis on their roots. Much attention will be given to the questions of how the systems were adopted and developed in the early years of the North Korean regime.

Second, a comprehensive report of the personal, resident and citizen registration systems of North Korea will be provided based on a review and analysis of all publicly available materials, as well as such materials that until now have been either difficult to access or closed to the public. In addition, the research relies on first-hand accounts of the systems by North Korean defectors. By means of carefully structured interviews it was possible to identify the latest developments of the systems, thereby making it possible to update relevant information on the subject.

Third, an important part of the research concerns addressing the challenges of integrating

the systems of the two Koreas upon reunification. Different policies on setting up a single system of family registration and resident registration in post-reunification Korea are thoroughly considered. An analysis of such policies in respect of their lawfulness and constitutionality will also be presented.

Key Words

North Korea, personal registration, resident registration, citizen registration, family registration, reunification, integration of law, freedom of movement