



북한 법 동향: 《신소청원법》의 주요 내용 및 개정 사항

법제처 법제교류협력담당관실

북한 《신소청원법》에서 신소(伸訴)란 공민, 공민의 집단이나 국가기관 또는 단체가 국가기관이나 그 공무원의 비법적 직무상 활동, 관료주의 혹은 사무지연으로 인하여 침해되었거나 침해될 가능성이 있는 자기 혹은 사회의 이익의 회복 또는 방지를 해당 기관이나 상급 국가기관에 요구하는 행위¹⁾이다. 청원(請願)은 기관, 기업소, 단체와 개별적 일군의 사업을 개선시키기 위해 의견을 제기하는 행위(법 제2조)를 의미한다. ‘신소’와 ‘청원’은 북한헌법으로 보장되는 공민의 권리로 법이 정한 데 따라 공정하게 심의 처리하도록 정하고 있다²⁾.

북한법상의 신소제도는 북한 특유의 행정 구제 제도로 인민생활이나 행정경제, 사회안정뿐만 아니라 검찰사업이나 재판·중재 등에 대한 신소도 가능하며, 사업의 성격에 따라 신소료해처리를 담당하는 해당기관이 원칙적으로 관할한다(법 제22조).

《신소청원법》에서는 신소청원의 제기, 접수등록, 료해(요해)처리에 관한 사항 등을 규정하고 있다. 이 법은 1998. 6. 17. 채택되었으며, 이후 1999. 2. 26., 2000. 7. 24., 2010. 2. 23., 2021. 12. 14. 수정보충을 거쳐 현재에 이르고 있다³⁾. 2021년 수정보충을 통해 신소 처리절차의 구체적인 사항을 추가적으로 규정하고, 재신소에 관하여 신소일군의 책임에 관한 근거 조항을 두었으며, 반복신소에 대한 통제, 신소 관련 제재 규정 등에서 전면적인 개정이 있었다.

이 글에서는 2010. 2. 23. 수정보충된 《신소청원법》과 2021. 12. 14. 수정보충된 《신소청원법》을 비교하여 주요 개정 사항을 검토하여 최근 북한의 신소청원 제도가 어떠한 방향으로 변화하고 있는지 살펴보고자 한다.

1) 전종익, 북한헌법상 기본권 체계와 관련 법제, 2021, 서울대학교 법학 제62권 제1호, 23면에서 김종일, 공화국 신소 청원제도의 생성 및 발전, 8-15 해방 10주년 기념 법학논문집 제1집(조선민주주의인민공화국 과학원, 1956), 127면 재인용.
2) 조선민주주의인민공화국 사회주의헌법 제69조 공민은 신소와 청원을 할 수 있다. 국가는 신소와 청원을 법이 정한 데 따라 공정하게 심의처리하도록 한다.
3) 국가정보원, 북한법령집(상), 2024, 199면.

북한 《신소청원법》 조문 체계

주체87(1998)년 6월 17일 최고인민회의 상설회의 결정 제120호로 채택
주체88(1999)년 2월 26일 최고인민회의 상임위원회 정령 제483호로 수정보충
주체89(2000)년 7월 24일 최고인민회의 상임위원회 정령 제1676호로 수정보충
주체99(2010)년 2월 23일 최고인민회의 상임위원회 정령 제654호로 수정보충
주체110(2021)년 12월 14일 최고인민회의 상임위원회 정령 제803호로 수정보충

제1장 신소청원법의 기본
제1조 (신소청원법의 사명)
제2조 (신소청원과 그 권리보장원칙)
제3조 (신소청원의 접수등록원칙)
제4조 (신소청원의 료해처리원칙)
제5조 (신소일군의 책임성과 역할제고원칙)
제6조 (비밀보장의 원칙)
제7조 (신소청원사업에 대한 지도통제원칙)
제2장 신소청원의 제기
제8조 (신소청원의 당사자)
제9조 (공민의 신소)
제10조 (신소청원의 제기방법)
제11조 (신소청원자와의 면담)
제12조 (신소청원내용의 과학성, 객관성보장)
제13조 (재신소청원)
제14조 (신소청원자의 편의보장)
제3장 신소청원의 접수등록
제15조 (신소청원접수등록의 기본요구)
제16조 (신소청원접수등록관할)
제17조 (신소청원의 등록방법)
제18조 (신소청원의 접수날자)
제19조 (신소청원등록에서의 특례)
제20조 (신소청원의 의뢰, 이관)
제4장 신소청원의 료해처리
제21조 (신소청원료해처리의 기본요구)
제22조 (료해처리관할)
제23조 (료해처리기간)
제24조 (중요신소청원의 료해분담)
제25조 (재신소청원의 료해분담)
제26조 (신소청원의 료해순위)
제27조 (신소청원의 료해방법)



제28조 (신소청원료해일군의 권리)
제29조 (사건, 검열과 관련한 신소청원의 료해)
제30조 (료해의 중지사유)
제31조 (공동료해)
제32조 (의뢰, 이관받은 신소청원의 반송)
제33조 (신소청원처리의 토의결정)
제34조 (신소청원료해처리문건의 작성)
제35조 (신소청원처리통지문건)
제36조 (신소청원처리결과와 통지)
제37조 (비밀준수, 신소청원문건의 보관관리)
제5장 신소청원사업에 대한 지도통제
제38조 (신소청원사업에 대한 중앙지도기관)
제39조 (신소청원사업의 장악지도)
제40조 (신소보는 날의 운영)
제41조 (신소청원사업조건외의 보장)
제42조 (신소청원사업에서 금지할 사항)
제43조 (벌금, 로동교양처벌)
제44조 (경고, 엄중경고, 무보수로동, 강직, 해임, 철직처벌)
제45조 (형사적책임)

주요 내용

1. 신소일군 법령용어 정비

조선민주주의인민공화국 신소청원법	조선민주주의인민공화국 신소청원법
주체99(2010)년 2월 23일 최고인민회의 상임위원회 정령 제654호로 수정보충	주체110(2021)년 12월 14일 최고인민회의 상임위원회 정령 제803호로 수정보충
제5조 (신소청원사업일군의 책임성과 역할제고원칙) 신소청원사업부문 일군은 신소청원사업의 직접적담당자이다. 국가는 신소청원사업부문 일군대렬을 튼튼히 꾸리고 그들의 책임성과 역할을 높이도록 한다.	제5조 (신소일군의 책임성과 역할제고원칙) 신소일군은 신소청원사업의 직접적담당자이다. 국가는 신소일군대렬을 튼튼히 꾸리고 그들의 책임성과 역할을 높이도록 한다.

제24조 (중요신소청원의 료해분담) 중요신소청원과 최고인민회의 상임위원회, 내각에서 의뢰, 이관받은 신소청원가운데서 중요한 것은 기관, 기업소, 단체의 책임일군 또는 신소청원사업일군이 료해한다.	제24조 (중요신소청원의 료해분담) 중요신소청원과 최고인민회의 상임위원회, 내각에서 의뢰, 이관받은 신소청원가운데서 중요한 것은 기관, 기업소, 단체의 책임일군 또는 신소일군이 료해한다.
제41조 (신소청원사업조건외의 보장) 교통운수기관과 체신기관, 해당 기관, 기업소, 단체는 신소청원사업조건을 원만히 보장하여야 한다. 신소청원사업을 하는 일군은 다른 사업에 동원시킬수 없다.	제41조 (신소청원사업조건외의 보장) 교통운수기관과 체신기관, 해당 기관, 기업소, 단체는 신소청원사업조건을 원만히 보장하여야 한다. 신소일군은 다른 사업에 동원시킬수 없다.

2010년 《신소청원법》은 신소청원사업의 담당자를 ‘신소청원사업일군’, ‘신소청원사업 부문 일군’, ‘신소청원사업을 하는 일군’ 등으로 혼용하고 있었다. 이후 2021년 수정보충을 통해 모두 ‘신소일군’으로 용어를 정비하였다. 이러한 개정은 신소와 청원 직무를 통합적으로 규정하고 있던 것을 신소 담당 직무를 중심으로 규정하려는 취지로 이해된다.

2. 신소일군의 책임

북한 《신소청원법》 제11조는 신소청원자와의 면담에 관하여 규정하고 있다. 2010년 법 제11조는 기관, 기업소 및 단체는 신소청원자를 제 때에 만나주어야 하며, 신소청원자가 요구하는 일군 또는 그 대리인이 직접 면담하도록 규정하고 있었다. 이후 2021년 수정보충을 거쳐 “신소청원자를 만나지 않거나 욕설 추궁하는 행위를 할 수 없다”라는 규정을 추가하였다. 이를 통해 신소청원자의 면담에 관한 절차적 권리를 보다 강화하는 방향으로 수정보충 되었다고 평가할 수 있다.

북한 《신소청원법》 제13조는 재신소청원에 관하여 규정하고 있다. 2010년 법에서 “신소청원의 처리 결과에 대하여 이의가 있는 경우 신소청원을 다시 할 수 있다”라고 정하고 있던 규정을 그대로 유지하면서, 2021년 수정보충을 통해 “신소를 료해하는 일군은 신소청원에 대한 료해처리를 책임적으로 하여 재신소청원이 제기되지 않도록 하여야 한다”는 규정을 추가하였다.

이를 통해 국민의 재신소청원권 자체를 제한하는 것은 아니지만, 신소일군에게 최초의 신소를 충실하고 책임 있게 처리할 의무를 명시적으로 부과하였다. 다만 이 규정이 재신소의 남소를 예방하기 위한 책무를 선언한 규정인지, 아니면 재신소가 다시 제기되는 경우 이를 근거로 담당 신소일군의 책임을 묻거나 제재를 부과할 수 있는 근거 규정으로 기능하는지에 대해서는 추가적인 검토가 필요한 것으로 보인다.



조선민주주의인민공화국 신소청원법	조선민주주의인민공화국 신소청원법
주체99(2010)년 2월 23일 최고인민회의 상임위원회 정령 제654호로 수정보충	주체110(2021)년 12월 14일 최고인민회의 상임위원회 정령 제803호로 수정보충
제11조 (신소청원자와의 면담) 기관, 기업소, 단체는 신소청원자를 제때에 만나주어야 한다. 이 경우 신소청원자가 요구하는 일군 또는 그 대리인이 만나주어야 한다.	제11조 (신소청원자와의 면담) 기관, 기업소, 단체는 신소청원자를 제때에 만나주어야 한다. 이 경우 신소청원자가 요구하는 일군 또는 그 대리인이 만나주어야 한다. <u>신소청원자를 만나지 않거나 욕설추궁하는 행위를 할수 없다.</u>
제13조 (재신소청원) 신소청원의 처리결과에 대하여 의견이 있을 경우에는 신소청원을 다시 할수 있다.	제13조 (재신소청원) 신소청원의 처리결과에 대하여 의견이 있을 경우에는 신소청원을 다시 할수 있다. <u>신소를 료해하는 일군은 신소청원에 대한 료해처리를 책임적으로 하여 재신소청원이 제기되지 않도록 하여야 한다.</u>

3. 신소청원 처리절차 및 공동료해 제도

북한 《신소청원법》 제31조는 공동료해에 관하여 규정하고 있다. 료해(요해)란 사정이나 형편이 어떠한가를 알아본다는 의미의 북한어로, 2010년 법은 신소와 관련하여 서로 다른 의견이 제기되는 경우 정해진 기관이 해당 기관과 공동으로 료해할 수 있고, 공동료해사업에는 신소내용과 관계있는 일군을 참가시킬수 없으며, 해당 기관은 공동료해사업에 필요한 인원을 제때에 보장하여야 한다고 정하고 있다.

이후 2021년 수정보충을 거쳐 1문을“신소료해일군과 해당 사건을 취급한 일군의 의견이 서로 다른 경우에는 필요한 일군들로 공동료해를 할수 있다”라고 수정하였다. 수정보충 전 ‘서로 다른 의견’이라는 포괄적인 기준을 수정보충을 통해 공동료해를 담당하는 신소료해일군과 사건 담당 일군 간의 의견 차이로 명확히 정하였다.

북한 《신소청원법》 제33조는 신소청원에 대한 료해를 마친 기관, 기업소 및 단체가 충분한 협의를 거쳐 처리를 결정하도록 하고, 그 결정은 신소보는 날 또는 해당 일군협의회에서 건별로 하도록 규정하고 있다.

2021년 수정보충을 거쳐 “부당한 신소를 여러 차례 반복 제기하면서 사업에 지장을 주는 경우에는 철저히 검토하고 신소보는 날에 심중히 토의하여 기각처리할 수 있다”라는 규정을 추가하여, 반복적·부당한 신소에 대한 기각 처리의 법적 근거를 마련함으로써 신소제도의 남용을 방지하고 행정의 효율성을 담보하는 절차적 근거를 마련한 것으로 평가할 수 있다.

다만 개정 조항은 ‘부당한 신소’, ‘여러 차례 반복’, ‘사업에 지장을 주는 경우’ 등과 같은 불확정개념을 사용하고 있어 그 판단기준이 명확하지 않으며, 실제 집행 과정에서는 담당 기관에 상당한 행정적 재량이 인정될 여지가 있다.

4. 신소청원 처리 절차 및 집행 관리

북한 《신소청원법》 제35조는 신소청원 처리통지문건의 집행과 결과보고에 관하여 규정하고 있다. 2010년 법은 신소청원처리통지문건을 받은 기관, 기업소 및 단체가 문건의 내용에 따라 이를 집행하고 그 결과를 보고하도록 규정하고 있었다. 2021년 수정보충을 거쳐 결과보고 기한에 관하여 “신소내용에 따라 2개월 또는 3개월 안으로 보고하여야 한다”라고 명시하였다.

북한 《신소청원법》 제39조는 신소청원사업에 대한 장악·지도 체계를 규정하고 있다. 2010년 법에서 ‘중앙기관’이 아래 단위의 신소청원 접수·등록 및 료해처리를 장악·지도하도록 규정하고 있던 것을 2021년 수정보충을 거쳐 ‘내각과 해당 중앙기관’으로 수정하여 해당 사업을 장악·지도하는 주체를 내각을 포함하고 해당 중앙기관으로 명확히 규정하였다.

조선민주주의인민공화국 신소청원법	조선민주주의인민공화국 신소청원법
주체99(2010)년 2월 23일 최고인민회의 상임위원회 정령 제654호로 수정보충	주체110(2021)년 12월 14일 최고인민회의 상임위원회 정령 제803호로 수정보충
제35조 (신소청원처리통지문건) 해당 중앙기관은 제기된 신소청원의 처리문제를 결정한 경우 기관, 기업소, 단체에 신소청원처리통지문건을 보내어 집행하게 할수 있다. 신소청원처리통지문건을 받은 기관, 기업소, 단체는 문건에 지적된대로 집행하고 <u>그 결과를 보고하여야 한다.</u>	제35조 (신소청원처리통지문건) 해당 중앙기관은 제기된 신소청원의 처리문제를 결정한 경우 기관, 기업소, 단체에 신소청원처리통지문건을 보내어 집행하게 할수 있다. 신소청원처리통지문건을 받은 기관, 기업소, 단체는 문건에 지적된대로 집행하고 <u>그 결과를 신소내용에 따라 2개월 또는 3개월안으로 보고하여야 한다.</u>
제39조 (신소청원사업에 장악지도) <u>중앙기관</u> 은 아랫단위에서 신소청원의 접수등록, 료해처리를 바로하도록 정상적으로 장악하고 지도하여야 한다. 기관, 기업소, 단체는 신소청원의 접수등록, 료해처리정형을 상급기관에 제때에 보고하여야한다.	제39조 (신소청원사업의 장악지도) <u>내각과 해당 중앙기관</u> 은 아래단위에서 신소청원의 접수등록, 료해처리를 바로하도록 정상적으로 장악하고 지도하여야 한다. 기관, 기업소, 단체는 신소청원의 접수등록, 료해처리정형을 상급기관에 제때에 보고하여야 한다.



4. 신소청원 관련 제재

개정 전 북한 《신소청원법》 제43조는 이 법을 위반하여 국민의 권리와 이익을 침해하거나 국가관리사업에 지장을 초래한 기관·기업소·단체의 책임있는 일군과 개별적 공민에게 정상에 따라 행정적 또는 형사적 책임을 부과하도록 규정하고 있었다. 이는 공민의 신소청원권을 침해한 행위와 신소청원이라는 국가의 행정관리 기능을 저해한 행위를 모두 제재 대상으로 삼고 있다는 점에서, 신소청원제도의 보호법익을 공민의 권익과 국가관리질서에 동시에 두고 있는 규정으로 이해할 수 있다. 형사적 책임으로만 구분하고 있을 뿐 구체적인 처벌의 유형이나 적용기준은 규정하지 않아, 매우 추상적이고 포괄적인 제재 근거를 두고 있었다.

이후 2021년 개정을 통해 2021년 수정보충은 종전의 포괄적인 책임규정을 삭제하고 신소인과 신소 담당 일군 모두를 대상으로 하는 구체적인 제재체계를 새롭게 마련하였다. 제43조부터 제45조까지 제재의 유형과 대상, 처벌기준을 구체적으로 세분화하였다.

우선 제43조는 벌금, 노동교양처벌에 관하여 과학적인 자료 없이 신소를 제기하여 신소청원사업에 지장을 초래하거나 불순한 목적 아래 신소를 제기한 경우에는 5일 이상 3개월 이하의 노동교양처벌을, 동일한 행위를 반복하거나 부당한 신소로 국가기관의 권위를 훼손한 경우 또는 신소인에게 압력을 가하거나 보복한 경우에는 3개월 이상 6개월 이하의 노동교양처벌을 부과하도록 규정하였다. 또한 신체적 사유로 노동교양처벌을 적용할 수 없는 경우에는 위반 정도에 따라 벌금처벌을 부과할 수 있도록 하여 제재 수단을 다양화하였다. 이는 부당하거나 반복적인 신소를 법률상 제재대상으로 명확히 규정함으로써 신소제도의 남용을 억제하려는 취지를 반영한 것으로 평가된다.

제44조는 신소청원 업무를 담당하는 기관과 일군의 법 위반행위에 대한 행정처벌 기준을 구체화하였다. 종전 법에서는 행정적 책임을 포괄적으로 규정하였으나, 개정법은 신소청원의 접수등록 지연, 신소의 묵살 또는 부실처리, 신소처리 여건 미보장, 신소인의 신원 노출, 신소업무에 대한 부당한 간섭, 처리통지문건의 미집행, 신소인에 대한 압력 및 보복 등 구체적인 위반행위를 열거하고, 이에 대하여 경고, 엄중경고, 무보수로동, 강직, 해임 및 철직 등 단계적인 행정처벌을 부과하도록 규정하였다. 이는 신소업무 수행 과정에서 발생할 수 있는 위법행위를 구체적으로 유형화하고 그에 상응하는 제재 기준을 명문화하였다.

제45조는 형사책임에 관한 일반규정을 두어, 이 법을 위반한 행위가 범죄에 해당하는 경우에는 형법의 해당 규정에 따라 형사책임을 부과하도록 규정하였다. 이는 행정질서 위반에 대한 제재와 범죄행위에 대한 형사처벌을 구분하여 규율하려는 시도로 볼 수 있다.

조선민주주의인민공화국 신소청원법	조선민주주의인민공화국 신소청원법
주체99(2010)년 2월 23일 최고인민회의 상임위원회 정령 제654호로 수정보충	주체110(2021)년 12월 14일 최고인민회의 상임위원회 정령 제803호로 수정보충
제43조 (행정적 또는 형사적책임) 이 법을 어기고 국민의 권리와 이익을 침해하였거나 국가관리사업에 지장을 준 기관, 기업소, 단체의 책임있는 일군과 개별적 공민에게는 정상에 따라 행정적 또는 형사적책임을 지운다.	제43조 (벌금, 노동교양처벌) 과학적인 자료가 없이 신소를 하여 신소청원사업에 지장을 주었거나 불순한 목적밑에 신소를 하였을 경우에는 5일 이상 3개월이하의 노동교양처벌을 적용한다. 앞항의 행위를 여러번 하였거나 부당한 신소를 하여 국가기관의 권위를 훼손시켰거나 신소자에게 압력을 가하거나 복수하였을 경우에는 3개월이상 6개월이하의 노동교양처벌을 적용한다. 부당한 신소를 한자에게 신체상결함으로 노동교양처벌을 적용할수 없을 경우에는 1000~5만원까지의 벌금처벌을, 정상이 무거운 경우에는 5만~10만원까지의 벌금처벌을 적용한다. 제44조 (경고, 엄중경고, 무보수로동, 강직, 해임, 철직처벌) 다음의 경우에는 책임있는자에게 경고, 엄중경고처벌 또는 3개월이하의 무보수로동처벌을 준다. 1. 제기된 신소청원을 제때에 접수등록하지 않았을 경우 2. 신소청원을 묵살하거나 책임적으로 처리하지 않아 정당한 재신소가 여러번 제기되게 하였을 경우 3. 신소청원료해사업조건을 보장해주지 않아 처리기일을 보장할수 없게 한 경우 4. 신소청원사업을 하면서 신소자를 로출시킨 경우 5. 신소청원사업에 간섭하여 지장을 주었을 경우 6. 신소청원처리통지문건을 받고도 집행하지 않았거나 여러번 집행정형을 확보하지 않았을 경우 7. 직권을 리용하여 신소자에게 압력을 가하거나 복수하였을 경우 앞항 1~7호까지의 행위가 정상이 무거운 경우에는 3개월 이상의 무보수로동처벌 또는 강직,해임, 철직처벌을 준다. 제45조 (형사적책임) 이 법을 어긴 행위가 범죄에 이를 경우에는 책임있는자에게 형법의 해당 조항에 따라 형사적책임을 지운다.

나가며

본고에서는 2010년 《신소청원법》과 2021년 수정보충된 《신소청원법》을 비교·분석하여 주요 개정 내용을 중심으로 그 법적 의미를 검토하였다.

2021년 개정을 통해 신소일군의 역할과 책임을 명확히 하고 신소의 접수·료해·처리·보고에 이르는 절차를 구체화하고, 신소처리 결과의 집행과 보고기한을 명문화하는 등 신소청원사업 절차적 규정을 보다 구체적으로 마련하였다.

이와 함께 반복신소 및 부당한 신소에 대한 기각 및 제재 근거를 신설하고, 신소 담당 일군에 대한 책임에 관한 근거 규정을 마련하고, 신소청원자의 면담권 보장과 신소인에 대한 압력 및 보복 금지 등의 규정을 추가적으로 마련하였다.

결국 이번 개정은 신소청원제도를 주민의 권리구제 수단으로만 이해하기보다 국가의 행정관리와 감독체계를 효율적으로 운영하기 위한 제도로 재정비하였다는 데 그 특징이 있다. 특히 신소처리의 전 과정에 걸쳐 국가기관의 관리·감독과 신소일군의 책임을 강화하고, 반복적·부당한 신소에 대한 통제수단을 제도화하였다는 점에서 북한이 신소제도를 행정통제의 중요한 수단으로 활용하고 있음을 보여준다.

