

연구보고서(수시) 2016-01

# 남북한 사회복지 통합 쟁점과 정책과제

- 북한의 전달체계를 중심으로



이철수 · 장용철 · 최 균 · 민기채 · 모춘흥 · 이윤진 · 최요한

**【책임연구자】**

**이철수** 한국보건사회연구원 연구위원

**【주요 저서】**

김정은 시대의 경제와 사회: 국가와 시장의 새로운 관계  
한울아카데미, 2014(공저)

긴급구조, 북한의 사회복지: 풍요와 빈곤의 이중성  
한울아카데미, 2012(단독)

**【공동연구진】**

**장용철** 안양대학교 교수

**최 균** 한림대학교 교수

**민기채** 국민연금연구원 부연구위원

**모춘홍** 한양대학교 연구교수

**이윤진** 한국보건사회연구원 객원연구원

**최요한** 한국보건사회연구원 전문연구원

연구보고서(수시) 2016-01

**남북한 사회복지 통합 쟁점과 정책과제**

- 북한의 전달체계를 중심으로

발행일 2016년 12월 31일

저자 이철수

발행인 김상호

발행처 한국보건사회연구원

주소 [30147] 세종특별자치시 시청대로 370  
세종국책연구단지 사회정책동(1~5층)

전화 대표전화: 044)287-8000

홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>

등록 1994년 7월 1일(제8-142호)

인쇄처 (주)법신사

가격 6,000원

## 발간사 <<

주지하다시피 남북한 사회복지 통합은 통일한국의 사회적 안정과 번영, 남북한 통일의 성공적인 지속성을 유지하기 위해 반드시 필요한 국가적 과제이다. 그러나 이러한 사안의 중요성에도 불구하고 국내의 남북한 사회복지 통합에 대한 연구는 정치·경제 통합 연구에 종속된 채 이루어져 왔다. 즉, 이 부문을 다소 등한시해 왔는데 이러한 원인은 통일·북한 연구의 ‘현안 중심’ 연구 행태에 기인한다. 그러한 결과, 현재까지 통일을 가정한 남북한 사회보장 통합 연구는 이렇다 할 연구가 다소 부족한 실정이다.

한편 현재 남북한의 경제적 격차를 비롯하여 수명, 신장, 영아 사망률, 보건, 사회, 인구의 격차를 고려할 때 통일 이후 남북한 사회복지 통합을 어떻게 이루어야 하는가에 대한 현실적인 대책이 절실하다. 즉, 남북한 사회복지 통합에서의 적절한 대응을 통해 바람직한 사회안전망을 구축할 수 있다면 통일에 따른 사회적 혼란을 최소화하고 안정적으로 사회통합을 달성할 수 있을 것이다. 그러나 역설적이고 아이러니하게도 남북한 사회보장 통합 연구를 진행시키지 않은 동안 남북한의 격차는 더욱 커졌다.

다른 한편 기존 연구에서는 통일 이후 어떠한 시스템에 기초하여 남북한 사회복지 통합을 이루는 것이 바람직한가에 대한 논의가 거의 다루어지지 않았다. 더욱이 남북한 사회복지 통합 방안을 제시하는 데 실질적으로 참고할 만한 북한의 사회복지 전달체계에 관한 연구가 매우 부족하다.

본 연구는 이러한 정책적 필요에 부응하여 기획되었다. 다만 본 연구의 주된 관심은 북한 사회복지제도 속의 전달체계의 구조와 실태이다. 이는

북한 사회복지제도에 대한 이해가 선결되어야 통일을 가정한 현실적인 남북한 사회복지 통합 정책을 세울 수 있다고 보기 때문이다. 보다 구체적으로 본 연구는 북한 사회복지제도가 법적으로 명시한 전달체계의 법적 구조와 실제 실태의 작동 여부에 대해 살펴보았다. 그리고 이를 토대로 통합 과정에서의 정책적 함의를 제시하는 것을 주된 연구의 초점으로 설정하였다.

사회복지의 정책적 효과성과 효율성을 담보하는 전달체계에 대한 연구는 복지서비스 공급과 수요 사이에 존재하는 제도와 실태의 양 측면, 즉, 구조와 현실의 일치와 괴리 여부를 살펴보아야 한다. 이는 양자의 차이의 원인과 문제를 해결할 수 있는 정책 대안을 제시하기 위해 필요한 일종의 사전 작업이다. 이러한 의미에서 본 연구가 갖는 의미는 매우 크다고 하겠다.

이러한 사회적·정책적 요구에 부응하기 위해서는 다(多)학제적 분야의 연구가 담보되어야 한다는 인식하에, 본 연구는 사회복지학자, 북한학자, 정치학자들의 집체적인 토론과 집단 지성을 통해 수행되었다. 이에 더해 본 연구에서는 북한 사회복지 전달체계 실태를 정확하게 진단하기 위해 다수의 북한이탈주민들을 대상으로 인터뷰를 진행하였다.

남북한 관계의 현실을 고려한다면 통일을 가정한 남북한 사회복지 통합의 연구는 그 중요성이 나날이 커지고 있다. 이 점에서 본 연구의 궁극적인 목적은 북한의 사회복지에 대한 정보와 지식을 공유하고 정책 대안을 모색하며 통일 이후 안정적으로 작동될 수 있는 구체적인 사회보장 시스템을 제시하고 이를 위해 필요한 인프라의 구축 및 활용 방안을 제시하는 것이다.

따라서 본 연구는 북한 사회복지제도 속 전달체계의 구조와 실태에 대한 지적 갈등을 상당 부분 해소해 줄 수 있는 기초 자료가 될 수 있을 것이

다. 또한 향후 통일을 가정한 남북한 사회복지 부문 통합에 관심 있는 학계와 정책 담당자들에게도 실질적인 도움이 되기를 기대한다. 또 그동안 남북한 사회복지 통합의 문제가 소수의 전문가 그룹을 중심으로 한정되어 일반인들로부터 사실상 유리되어 있었다는 점을 고려하여 본 연구의 결과가 폭넓게 확산되기를 고대한다.

본 연구는 본원의 이철수 연구위원의 책임하에 이윤진 객원연구원, 최요한 전문연구원, 그리고 안양대학교 장용철 교수, 한림대학교 최균 교수, 국민연금연구원 민기채 부연구위원, 한양대학교 모춘홍 연구교수에 의하여 수행되었다. 본 연구보고서의 작성에 참여한 연구진들의 노력에 감사를 드리며, 마지막으로 본 연구의 수록된 내용은 연구진의 견해이며 본원의 공식적인 견해가 아님을 밝혀 둔다.

2016년 12월  
한국보건사회연구원 원장  
**김 상 호**



# 목 차

Abstract .....	1
요 약 .....	3
<b>제1장 서론 .....</b>	<b>7</b>
제1절 문제 제기와 연구 목적 .....	9
제2절 연구 방법과 범위 .....	12
제3절 과업 범위: 식량공급, 보건의료, 보육서비스 .....	13
<b>제2장 북한 사회복지 전달체계 구조 .....</b>	<b>17</b>
제1절 법령 .....	19
제2절 체계: 제도와 행정 .....	40
<b>제3장 북한 사회복지 전달체계 실태 .....</b>	<b>57</b>
제1절 인터뷰 개요 .....	59
제2절 식량공급 .....	61
제3절 보건의료 .....	108
제4절 보육서비스 .....	124
<b>제4장 북한 사회복지 전달체계 함의 .....</b>	<b>141</b>
제1절 식량공급 .....	143
제2절 보건의료 .....	148
제3절 보육서비스 .....	153

---

<b>제5장 결 론</b> .....	<b>157</b>
제1절 결과 요약 .....	159
제2절 정책적 함의 .....	161
<b>참고문헌</b> .....	<b>163</b>

## 표 목차

〈표 1-1〉 최근 3년 북한 사회서비스 선행 연구 정리: 보건, 보육, 소득보장 .....	15
〈표 2-1〉 사회보험심사위원회 .....	31
〈표 2-2〉 북한의 식량배급 기준: 북조선임시인민위원회 결정 141호 .....	42
〈표 2-3〉 북한의 식량배급제 현황 .....	44
〈표 3-1〉 인터뷰 대상자 개요 .....	60
〈표 3-2〉 북한 식량공급제 실태의 주요 내용 .....	107
〈표 3-3〉 관리 운영체계 .....	113
〈표 3-4〉 병원 전달체계 .....	114
〈표 3-5〉 무상치료와 의료 전달체계 .....	118
〈표 3-6〉 실태 현황 .....	120
〈표 3-7〉 정리 .....	123
〈표 3-8〉 북한 탁아소와 유치원 일반 현황(2008년) .....	126
〈표 3-9〉 북한 육아지원 기관 반 구성 .....	126
〈표 3-10〉 북한의 보육 인프라 실태 .....	129
〈표 3-11〉 프로그램 만족도 실태 .....	135
〈표 3-12〉 북한의 보육서비스 전달체계 .....	140
〈표 4-1〉 국제기구의 북한 물·위생 분야 지원 현황 .....	151

---

## 그림 목차

[그림 2-1] 북한 사회복지의 작동 체계 변화 .....	27
[그림 2-2] 정권 초기 북한 사회복지 전달체계: 노동법령(1946년), 직명관련법령(1958) .....	30
[그림 2-3] 북한 사회복지 전달체계: 사회보험법(1946년) .....	31
[그림 2-4] 북한 사회복지 전달체계 사이클: 사회보장법(2008년) .....	35
[그림 2-5] 북한 사회복지 전달체계(현행) .....	36
[그림 2-6] 북한의 보육서비스 전달체계 .....	38
[그림 2-7] 북한의 보건의료 전달체계 .....	39
[그림 2-8] 북한의 식량 전달체계 .....	45
[그림 2-9] 북한의 보건의료 전달체계 .....	50
[그림 2-10] 북한의 보건의료 행정조직 .....	51
[그림 3-1] 북한 식량공급제 전달체계의 절차 .....	86
[그림 4-1] 남북한의 사인 구조 비교: 2010년 .....	150

---

## Abstract <<

### **The Issues and Policy Challenges of the Social Welfare Integration of North and South Korea: Focusing on North Korea's Welfare Delivery System**

This study examined the characteristics and problems of the social welfare delivery system of North Korea with special reference to food supply, healthcare, and childcare. We examined the legal framework concerning social welfare and the actual state of social welfare delivery in North Korea.

The findings of this study are as follows. First, the delivery system of the food supply of the North Korean authorities is virtually paralyzed, benefiting only a small number of people in selected areas. As a result, the national food supply system of the North Korean authorities is not functioning properly for the general public, and corruption and marketization are widespread across the process of food supply.

Next, the healthcare delivery system of North Korea is organized systematically under the management of its health ministry. However, contrary to its institutional dimension, the healthcare delivery system of North Korea is found to be in a seriously critical condition.

## 2 남북한 사회복지 통합 쟁점과 정책과제 - 북한의 전달체계를 중심으로

Finally, the delivery of childcare is becoming increasingly personalized, as is the case for healthcare. In addition, education programs North Korea's childcare service sector remain in poor quality, while there is a wide gap difference in quality between the ideology-based education and the childcare services intended for privileged classes.

## 요약 <<

본 연구는 남북한 사회복지 통합 방안에 있어서 북한 사회복지서비스 전달체계의 구조 및 실태와 그에 따른 평가에 기초하여, 통일 이후 남북한 사회복지서비스 전달체계 구축에 있어서 주요 쟁점과 과제, 그에 따른 개선 방안을 제시하고자 했다. 이에 본 연구는 북한 사회복지서비스의 효과성과 효율성을 담보하는 전달체계에 주목하였고 궁극적으로 남북한 사회복지 통합 쟁점과 과제에 대한 정책적 대안을 제시하고자 했다.

이를 위해 본 연구는 북한의 식량공급, 보건의료, 보육서비스 분야의 사회복지서비스 전달체계에 주목하였고 현재 북한 사회복지서비스 전달체계의 특징과 문제점을 살펴보았다. 이에 북한 사회복지서비스 전달체계를 진단하기 위해 본 연구는 실태 파악에 앞서 북한 행정체계 내의 사회복지 전달체계의 법령과 체계를 탐색하였다. 그 결과, 분야별 차이를 차치하면 전반적으로 북한 사회복지서비스 전달체계가 사실상 제대로 작동하지 않고 있는 것으로 확인되었다.

보다 더 자세히 본 연구의 내용을 요약하면 다음과 같다. 먼저 현재 북한 당국의 식량공급 전달체계는 사실상 마비된 채, 일부 지역과 극소수 계층에 대해서만 공급되고 있다. 결국 대다수 일반 주민에게는 북한의 공식적인 식량공급 전달체계가 이루어지지 못하고 있다. 또한 이러한 식량공급 과정에서 부정부패의 문제와 시장화 현상이 만연하고 있다. 이상의 내용에 기초할 때, 통일 이후 식량공급 부문 전달체계의 원활한 작동을 위해서는 안정적인 식량 조달과 와해된 북한 식량배급 체계의 복구 작업이 반드시 이루어져 한다.

#### 4 남북한 사회복지 통합 쟁점과 정책과제 - 북한의 전달체계를 중심으로

다음으로 현재 북한 보건의료 분야의 전달체계는 외형상은 보건성의 관리하에 체계적으로 확립되어 있고 일정 부분 비정상화에서 정상화의 단계로 확립되고 있다. 그러나 이러한 제도적인 차원과는 달리, 현재 북한 보건의료 부문 전달체계의 실태를 깊게 들여다보면 문제의 심각성이 결코 작지 않다. 특히 계층별·지역별로 이용 가능한 의료서비스의 질이 확연하게 차이가 나고 만성적인 보건·의료 인프라 부족으로 인해 응급 상황 발생 시 주민에 대한 서비스 문제가 빈번히 발생하고 있다. 이러한 점에서 통일 이후 남북한 보건의료 분야의 안정적인 통합을 위해서는 북한 보건·의료체계의 정상화가 이루어져야 하고 이를 위한 정책적 대안을 마련해야 한다.

마지막으로 보육서비스 분야의 전달체계는 보건의료 분야와 마찬가지로 형식적인 차원에서는 작동되고 있지만 점차 개인화 추세로 변화되고 있다. 남한의 보육서비스 정책이 다소 공공보육체계로 변화하고 있는 것과 비교할 때, 북한 보육서비스 분야의 발전 방향은 훨씬 퇴행적이다. 이와 더불어 북한 보육서비스 분야의 교육 프로그램의 질의 문제점이 확연하게 나타난다. 이는 북한의 획일적인 집단이데올로기에 기초한 교육과 일부 특수 계층이 향유할 수 있는 보육서비스의 질에서 확연한 차이를 나타내고 있다.

이상의 측면을 고려하면, 통일 이후 남북한 보육서비스 통합을 위해 실질적인 정책적 처방이 필요하다. 이에 본 연구는 북한 보육서비스를 점차 공공보육체계로 복귀시키는 방안과 동시에 전인적인 인격 형성을 위한 교육 프로그램 도입을 위한 대안을 제시했다.

이상과 같은 연구 결과에 기초할 때 다음과 같은 정책적 시사점을 도출할 수 있다. 첫째, 통일 이후 안정적인 남북한 사회복지 통합을 위해서는 북한 사회복지서비스 전달체계의 구조 및 실태에 대한 보다 자세한 논의가 활성화될 필요가 있다. 본 연구에서는 식량공급, 보건의료, 보육서비스

스 분야로 과업의 범위를 한정해서 연구를 진행했지만 후속 연구에서는 과업의 범위를 좀 더 확장해서 북한 사회복지서비스 전달체계 구조 및 실태 전반을 검토할 필요가 있다.

둘째, 통일을 가정한 남북한 사회복지 통합을 위한 정책방안을 세우기 위해서는 남북한의 사회복지서비스 전달체계 구조를 비교분석하고 이를 기초로 북한 사회복지서비스 전달체계에 대한 평가가 이루어져야 한다. 특히 통일 이후 남북한 사회복지 통합의 기본 골격이 남한 사회복지제도 중심으로 이루어진다는 것을 가정한다면, 현재 남북한 사회복지서비스 전달체계의 간극이 얼마나 되고 이를 메우는 어떠한 정책적 처방이 필요한지에 대한 실질적인 대안이 필요하다.

셋째, 남북한 사회복지 통합이 단순히 남북한 상호 간의 제도를 단일화 하는 것이 아니라 더 나은 사회통합을 위한 토대를 세우는 작업이라는 인식이 필요하다. 이를 위해서는 통일 이후 북한 사회복지제도의 변화와 안정적인 상승, 해체와 편입에 대한 논의와 더불어 변화하고 있는 남북한 사회의 양상을 적극적으로 고려해야 한다. 가령 통일 이후 저출산·고령화에 대한 대비와 더불어 통일 비용에 따른 남한 사회의 부담, 통일한국의 성장잠재력 확충 등 통일한국의 사회복지 통합의 디자인은 남한 사회의 역동적인 변화 양상을 고려해야 한다.

결국 이상의 작업을 수행하기 위해서는 남한의 역량만으로는 일정한 한계가 있을 것임에 따라 통일과 통합 전 과정에 북한 사회복지 담당 기구와의 적극적인 협력을 도모해야 한다. 또한 필요하고 가능하다면 통일 이후 일시적으로 남북한 사회복지제도를 분리·운영하는 가운데 북한 사회복지제도의 안정적인 해체와 편입, 수렴 작업을 수행하는 것도 검토해 봐야 한다.

\*주요용어: 북한사회복지, 전달체계



# 제 1 장

## 서론

제1절 문제 제기와 연구 목적

제2절 연구 방법과 범위

제3절 과업 범위: 식량공급, 보건의료, 보육서비스



## 제1절 문제 제기와 연구 목적

남북한 사회복지 통합 방안 연구는 통일한국의 사회통합을 안정적으로 유지하는 데 기여하는 실질적인 정책적 처방을 다루는 핵심적인 연구 주제라 할 수 있다. 이는 통일 과정과 통일 이후 북한의 현실을 효율적으로 개선시킬 수 있는 사회보장 시스템이 구축되어야 통일의 지속성이 유지되고, 통합된 정치 체제하에서 사회적 안정이 이루어질 수 있기 때문이다. 그러나 주제가 갖는 중요성에도 불구하고 남북한 사회복지 통합 방안에 대한 연구는 여전히 걸음마 수준에 머무르고 있는 것이 현실이다. 그 결과 통일 후 어떠한 시스템에 기초하여 남북한 사회복지 통합을 이루는 것이 바람직한지에 대한 실증적인 측면의 연구가 매우 드문 것이 현실이다.

또한 그동안 진행된 남북한 사회복지 통합에 대한 연구는 남북한 사회보장 체계의 비교, 통일 복지 비용 추계, 통일한국의 복지국가 형태 등에 관한 것으로 지나치게 편중되어 있다. 따라서 통일 과정과 통일 이후 남북한 사회복지 통합의 성패를 좌우할 수 있는 결정 요인으로 거론되는 북한 사회복지서비스 전달체계 구축에 대한 연구는 거의 이루어지지 않은 상태이다.

일반적으로 사회복지서비스 전달체계란 지역사회 안에서 복지서비스 공급자들 사이에, 나아가 복지서비스 공급자와 소비자들 사이에 존재하는 조직을 유기적으로 연계하는 것을 의미한다. 더욱이 사회복지서비스 전달체계에서 발생하는 문제는 정책의 가시적인 효과가 단기간에 나타나

지 않고, 인력과 조직의 유지와 확대를 위한 상당한 규모의 예산이 투입되어야 하며, 부처 간 협의 과정이 필요하다. 따라서 현재 남북한 사회복지 통합 방안 연구에서 통일을 가정한 북한 사회복지서비스 전달체계 구축에 대한 문제는 사안의 중요성을 고려할 때 더는 늦춰서는 안 되는 사안이라 할 수 있다.

이러한 현실을 고려하여 본 연구는 남북한 사회복지 통합 방안에서 통일을 가정한 북한 사회복지서비스 전달체계 구축에 주목하고 있다. 이는 안정적인 사회복지서비스 정책 및 제도와 재원이 마련될지라도 이에 대한 혜택이 실제 향유할 소비자에게 효과적으로 전달되지 못한다면 그 정책의 효과가 제한적일 수밖에 없다는 인식에 기초하고 있다. 말하자면 안정적인 사회복지서비스 전달체계 구축이 통일한국의 남북한 사회복지 통합의 성패를 좌우할 수 있는 핵심적인 결정 요인인 것이다.

그렇다면 통일 과정과 통일 이후의 상황을 가정한 북한 사회복지서비스 전달체계 구축을 위한 실질적이고 구체적인 정책적 방안은 무엇인가? 사실 남북한 사회복지 통합과 사회복지서비스 전달체계 구축에 관한 논의는 필연적으로 통일의 진행 방식과 통일 단계에 따라 다양한 측면의 정책적 접근을 필요로 한다. 그러나 현재 북한 당국이 남한 중심의 사회복지 통합을 위한 논의에 호응해 줄 가능성이 거의 없다는 점을 고려한다면 본 연구는 북한의 급변 사태로 인해 정치적인 측면에서 남한 중심의 급진적 통일이 불가피한 상황을 가정한 채 연구를 진행할 수밖에 없을 것이다. 이는 현 단계에서 남북한 간 경제적 격차뿐만 아니라 수명, 신장, 영아 사망률과 관련된 격차가 큰 상황에서 북한의 급변 사태 등으로 인해 급격한 통일의 상황이 도래할 수 있는 가능성을 결코 배제할 수 없기 때문에, 통일을 가정한 북한 사회복지서비스 전달체계 구축에 대한 연구를 더 이상 미룰 수 없다는 사안의 엄중성에서 연유한다.

이에 본 연구는 여러 측면의 통일 진행 방식과 그에 따른 정책적 처방에 대한 논의를 다소 배제한 채, 현 시점에서의 북한 사회복지 전달체계의 구조 및 실태와 그에 따른 평가에 주목하여 연구를 진행하려고 한다. 그리고 북한 사회복지서비스 전달체계 실패와 평가에 기초하여, 통일 이후의 상황을 가정한 남북한 사회복지서비스 전달체계 구축에 있어서의 주요 쟁점 사항과 개선 방안을 고찰하는 데 논의의 초점을 두려고 한다.

보다 구체적으로 본 연구는 다음의 작업을 수행한다. 첫째, 북한 사회복지서비스 전달체계의 구조를 법령과 체계에 주목해서 살펴본다. 둘째, 북한 사회복지서비스 전달체계의 실패와 평가를 식량공급, 보건의료, 보육서비스를 중심으로 살펴볼 것이며, 이때 각 분야가 북한 사회복지서비스 전달체계에서 갖는 함의를 제도, 급여, 위험, 대상, 지역의 측면에서도 출해 볼 것이다. 셋째, 통일을 가정한 북한 사회복지서비스 전달체계 구축을 위한 실질적인 정책적 처방을 제시하기 위해 북한 사회복지 전달체계의 구조와 실태 사이의 간극을 평가한 이후, 이에 기초하여 각 제 분야의 남북한 사회복지 통합을 위해 고려해야 할 핵심적인 사안들을 제시한다.

이렇게 보면 본 연구는 통일을 가정한 북한 사회복지서비스 전달체계의 실태파악에서 드러난 구조적 문제점을 지적하고 이에 따른 정책적 개선점의 제시를 목적으로 하고 있다는 것을 알 수 있다. 이때 과업의 범위를 식량공급, 보건의료, 보육서비스로 한정하고, 이 세 분야에서의 현 북한 사회복지서비스 전달체계의 실태와 평가를 수행한다.

이상의 측면에 주목하여 본 연구의 차별화 지점은 다음과 같다고 볼 수 있다. 복지서비스의 효과성과 효율성을 결정하는 가장 핵심적인 요소인 사회복지서비스 전달체계에 대한 개편 없이는 향후 투입될 방대한 서비스와 재원이 북한 주민들에게 제대로 전달될 수 없다는 인식에 기초하여

연구를 진행하고 있다. 나아가 본 연구는 통일 이후 북한 사회복지서비스 전달체계가 안정적으로 작동할 수 있도록 제반정책을 세우는 데 필요한 사항과 통일 이후 개편될 중앙-지방정부 간 및 공공-민간서비스 기관 간의 역할 변화에 대한 실효성 평가를 위한 기초 작업으로 기능할 수 있는 등 이후 수행될 남북한 사회복지 통합 정책 연구를 위한 기초 연구로서 기능할 수 있을 것이다.

## 제2절 연구 방법과 범위

위에서 상술한 연구 목적을 달성하기 위해 본 연구는 다양한 분야의 전문가들로 구성된 학제 간 전문 지식과 융합에 기초하여 연구를 진행할 것이다. 구체적으로 남북한 사회복지정책에 대해 깊은 식견을 가진 사회복지학자들을 위시하여, 통일한국의 사회보장정책을 균형적인 시각으로 연구하는 데 깊은 정책적 식견과 역량을 가진 북한학자, 여기에 남북한 통합과 통일의 과정, 그리고 통일 이후의 과정의 경로를 예견하기 위해 필요한 국제정치학자 등을 망라하는 다(多)학제적 연구진으로 연구를 진행하고자 한다.

이렇게 구성된 다(多)학제 분야의 연구자 간의 지속적·집체적인 토론에 기초하여 현재 북한 사회복지서비스 전달체계, 보다 구체적으로 식량공급, 보건의료, 보육서비스 분야의 북한 사회복지서비스 전달체계의 구조와 실태를 살펴보고, 이에 기초하여 향후 남북한 사회복지 통합에 필요한 정책적 함의를 제시할 것이다. 이를 위해 본 연구는 다수의 북한이탈주민을 대상으로 인터뷰를 진행하여 식량공급, 보건의료, 보육서비스 분야의 현재 북한 사회복지서비스 전달체계의 실태 평가를 할 것이며, 이를

토대로 구조와 현실 간의 간극을 최대한 메우고자 한다.

이상과 같은 구성된 연구진들 간의 집단 지성을 토대로 본 연구에서는 식량공급, 보건의료, 보육서비스 분야의 북한 사회복지서비스 전달체계 연구를 구체화하기에 앞서 북한의 행정체계, 구체적으로 북한의 행정체계 내의 사회복지 전달체계의 법령과 체계를 자세하게 논하고 있다. 이는 북한 사회복지서비스 전달체계의 구조와 실태 사이의 간극을 평가하는 것을 넘어, 통일 이후 남북한 사회복지 통합을 위해 구체적인 정책적 처방을 제시하기 위해 반드시 필요한 작업이다. 왜냐하면 통일 이후 남북한 사회복지 통합이 남북 간 제도의 수렴과 남북 간 이질화를 극복하기 위한 작업이기 때문이다.

### 제3절 과업 범위: 식량공급, 보건의료, 보육서비스

위에서 언급한 연구 방법과 총론적인 연구 범위를 토대로 본 연구의 과업 범위를 식량공급, 보건의료, 보육서비스 분야로 나누어 보다 자세하게 제시하면 다음과 같다.

첫째, 식량공급 분야는 체계적 측면과 실제 실태의 분야를 살펴보고, 이에 기초하여 제도와 실태 간의 괴리를 평가한다. 나아가 식량공급 분야를 ‘시기별 식량공급 시행 여부’, ‘계층 및 지역별 식량공급 시행 여부’, ‘일반 노동자 식량공급 시행 여부’, ‘일반 노동자 이외의 식량공급 전달체계’로 세분화하여 살펴보고, 이에 기초하여 북한 식량공급 분야의 전달체계의 특징 및 현황을 살펴보고, 북한에서 식량공급 분야의 전달체계가 원활하게 작동되지 않을 경우에 나타나는 해결 방법을 살펴본다.

둘째, 보건의료 체계와 실제 보건의료 서비스 전달체계의 실태를 살펴

보고, 이에 기초하여 제도와 실태 간의 괴리를 평가한다. 이를 위해 북한 보건의로 서비스 전달체계 실태 부분의 개요를 살펴보고, 뒤이어 '무상치료 작동 여부에 따른 전달체계 현황', '응급의료 시스템과 의료 인프라', '각급 기관 전달체계', '호담당의사제 작동 상황'을 살펴보고, 이에 기초하여 북한 보건의로 분야의 전달체계의 특징 및 현황을 정리한다.

셋째, 보육서비스 체계와 실제 보육서비스 전달체계의 실태를 살펴보고, 이에 기초하여 제도와 실태 간의 괴리를 평가한다. 이를 위해 북한 보육서비스에 대해 개괄적으로 서술한 이후, 북한 보육서비스 전달체계 실태를 '보육 인프라 구축 현황 및 특징', '운영 실태 및 이용자 만족도', '프로그램, 보육 시설 관련 사항'으로 세분화하여 살펴보고, 이에 기초하여 북한 보육서비스 분야의 전달체계의 특징 및 현황을 정리한다.

이상의 각 과업 범위 범주별 북한 사회복지서비스 전달체계의 제도적인 측면과 실태적인 측면을 토대로 본 연구는 제도와 실태의 괴리를 평가할 것이며, 이에 더해 각 과업 범위 범주별 북한 사회복지서비스 전달체계의 제도와 실태 간 괴리 부분이 향후 남북한 사회복지 통합에 있어서 갖는 함의와 이를 극복하기 위한 실질적인 정책적 방안을 제시한다.

한편 선행 연구로는 첫째, 북한의 사회서비스를 세분화된 영역별로 분석한 것이 없었고, 둘째, 전달체계를 중심으로 북한의 사회서비스를 분석한 연구는 본 연구가 최초라 할 수 있다. 이는 결국 사회서비스 분야를 통합한 연구가 없을뿐더러 현재까지 북한의 전달체계 실태를 중점적으로 본 연구가 없었다는 것을 말한다. 그리고 마지막으로 선행 연구들은 제도와 실태의 정합성에 대한 판단에 있어 사회서비스를 통합적으로 고려하지 않았다는 점에서 본 연구는 큰 의의를 가진다고 할 수 있다. 다음은 기존 북한 사회서비스 관련 주요 연구들의 내용과 한계를 정리한 것이다.

〈표 1-1〉 최근 3년 북한 사회서비스 선행 연구 정리: 보건, 보육, 소득보장

연번	연구기관	제목	내용	한계
1	이윤진 등 (2011)	통일에 대비한 북한의 영유아 양육에 관한 연구	통일대비 양육정책 시사점 도출	설문 조사를 통한 응답자 인식 중심
2	이윤진·구자연 (2013)	통일에 대비한 육아지원분야 통합 방안	이탈주민을 통한 북한 실태 설문 조사와 남북한 통합 방안 제시	육아 지원 통합에 집중
3	김원섭 등 (2014)	통일연금 연구 I	독일 통일 과정 제시와 더불어 남북한 통합 시 연금제도 구축 기초 방안 제시	노후 소득 보장 제도만 제시
4	연하청·노용환 (2015)	통일 독일 사회보장제도 통합의 교훈과 시사점: 한반도 사회보장제도 통합의 정책과제	독일에 대한 분석을 중심으로 통합에의 교훈 도출	사회서비스 영역 부재
5	최영준 등 (2015)	북한이탈주민 사례 및 독일 사례를 통한 사회통합기반 조성연구	취약계층 돌봄 서비스 사례 연구 및 통합 방안 도출	돌봄 서비스에 한한 분석
6	이세정 등 (2011)	남북한 보건의료분야 법제통합방안	보건의료 분야 법제 통합을 위한 실태 조사	보건의료에 국한
7	이혜경 (2014)	통일 대비 북한 보건의료인력 실태분석 및 통합 방안	의료 인력에 대한 조사를 중심으로 통합 방안 제시	보건의료제도 중 인력 양성 방안에 집중



## 제 2 장

# 북한 사회복지 전달체계 구조

제1절 법령

제2절 체계: 제도와 행정



# 2

## 북한 사회복지 전달체계 구조 <<

### 제1절 법령

북한과 같은 사회주의 국가는 본질적으로 ‘사회주의적 질서의 실현’이라는 이념적 지형을 가지고 출발하여 원칙적으로 보편적 복지국가의 성격을 지니고 있다. 왜냐하면 자본주의는 그 본질상 사회 제 세력 간 오랜 투쟁에서 승리한 세력이 현실의 세력 관계를 정당화하기 위해 합리적으로 구성된 ‘현실의 이론화’ 체계인 데 반해, 사회주의는 현실의 세력 관계를 혁명적으로 부정하고 새로운 사회질서를 요구한 ‘가설적 이론체계’이기 때문이다(윤미량, 1991).

‘사회주의적 질서의 실현’이란 마르크스 등 공산주의 이론가들이 제시한 ‘평등한 기회와 공정한 분배’, 그리고 이를 실현하기 위한 계획경제와 집단주의 등의 정책 의지를 의미한다. 이와 같은 정치이념을 지향하기 위해서는 그 하위체계 범주인 사회복지정책 역시 필연적으로 국가 주도의 강력한 보편적 복지유형을 지닐 수밖에 없다.

북한 역시 김일성 등 공산주의자들을 중심으로 탄생한 사회주의 정권이기 때문에 출범 시기부터 이념·법령·제도적으로 보편적 복지국가의 완비성을 추구한 측면이 있다. 그러나 북한의 사회복지정책은 ‘완전한 고용과 완벽한 사회보장’의 실현이라는 사회주의 이념과 계획경제의 원칙에도 불구하고, 1990년대 중반 고난의 행군 이후 현재까지 지속된 경제난, 에너지난, 전력난, 외화 부족 등으로 2000년대 이후 지금은 ‘장마당’ 등 사적 전달체계에 의존하지 않으면 안 되는 작동 불능 상태에 빠져 있다.

일반적으로 사회복지정책의 구성 요소 가운데 하나인 사회복지 전달체계는 구조 기능적 차원에서 정책과 서비스를 기획, 지원 및 관리하는 행정체계와 집행체계로 구분된다. 또한 운영 주체에 따라 행정 부처 중심의 공적 전달체계와 민간 중심의 사적 전달체계로 구분된다. 국가 주도의 보편적 복지정책을 지향하는 사회주의 유형의 국가에서는 대체로 공적 전달체계가 발전되고, 잔여적 복지 성격을 지닌 자본주의 유형의 국가에서는 사적 전달체계의 역할이 강조된다.

그러나 어느 유형의 국가를 막론하고 사회복지 행정의 최종 목적은 수혜자들에게 정책 단계에서 마련된 재원을 어떻게 효과적이며 효율적으로 전달하는가 하는 전달체계 문제에 귀결된다. 따라서 사회복지서비스 전달체계가 어떻게 구축되느냐 하는 문제는 사회안전망을 담보하는 매우 중요한 기제이다.

사회복지 전달체계의 구축 문제는 대부분 그 사회의 최상위 규범인 「헌법」에 추상적인 수준으로 명시되어 있다. 또한 각 범주별 하위체계의 법령들에 의해 실천적으로 규정되어 있다. 더불어 각 법령은 그 규범력과 실천력을 보완하기 위해 해당 부처별로 시행령과 시행규칙을 제정하여 전달체계의 실천적 기능을 담보한다. 그러나 북한과 같은 특수한 체제의 국가에서는 「헌법」이나 법률보다도 상위 규범인 당 규약과 장기간 세습 통치를 하는 정책 결정자들의 발언과 담화, 저작 등도 강력한 정치적인 의미를 갖는다. 따라서 이들 자료들도 북한 사회복지 전달체계의 총체적 맥락을 이해하는 주요 분석 대상이 된다.

본 장에서는 북한 사회복지 전달체계의 구조적 특성을 북한의 「헌법」 등 상위체계의 규범과 법령, 그리고 북한 특유의 중간 지점에 있는 포괄적 법령, 실천력을 규정하는 하위체계의 법령들을 중심으로 분석하였다. 또한 본 과제의 연구 범위인 식량공급, 보건의료, 보육서비스 등 사회보

장정책 범주의 전달체계에 대해 분석된 법령과 구조적 특성을 토대로 제도 및 행정체계에 대해 순차적으로 접근하였다. 이들 범주는 대체로 붕괴되었거나 작동 불능 상태인 북한의 여타 사회복지 범주에 비해 아직까지 그 전달체계가 일정 부분 가동되고 있는 측면이 있다.

### 1. 북한 사회복지 전달체계 법령 개관

북한 사회복지 전달체계를 분석하기 위한 주요 공식적 텍스트들로는 당 규약, 「헌법」 및 관련 법령 등 총 20여 개의 사회복지 관련 법령들이 있다. 상위 법령으로는 1946년 제시된 ‘20개조 정강’을 비롯하여 ‘조선노동당 규약’(1946년), ‘헌법’(1948년) 등 정권 출범 초기의 주요 강령을 비롯한 상위 규범들이 있다. 또한 ‘사회보험법’(1946년), ‘사회주의로동법’(1978년), ‘사회보장법’(2008년) 등 헌법의 하위체계 법령이기는 하지만 북한 사회복지 체계를 포괄하는 중간적 위치의 특수한 법령들이 있다.

또한 주체사상의 등장 이후 복지체계를 보완하기 위해 제정된 ‘어린이 보육교양법’(1976년), ‘인민보건법’(1980년) 등이 있고 2000년대에 들어 국제사회의 인권 압박에 대응하기 위해 집중적으로 제정된 ‘장애자보호법’(2003년), ‘년로자보호법’(2007년), ‘가족법’(1990년), ‘아동권리보장법’(2010년), ‘여성권리보장법’(2010년) 등 사회복지서비스 범주의 하위 법령들이 있다. 이 밖에 시행령이나 시행 세칙이라고 할 수 있는 ‘어린이보육강령’이나 ‘탁아소규범’ 등 각 분야 실행 기관별 세부 실천 지침들도 있다.

이에 따라 본 장에서는 먼저 북한 정권초기부터 강령, 당 규약, 헌법 등 사회복지 관련 상징적, 추상적 내용들을 담고 있는 상위 규범들에서 제시된 북한 사회복지의 성격과 전달체계의 작동 원리를 분석하고 ‘사회보험

법'(1946년), '사회주의로동법'(1978년), '사회보장법'(2008년) 등 중간적 위치의 포괄 법령들에 규정된 전달체계의 구조와 맥락을 검토하였다. 또한 2000년대에 들어 보완 규정의 의미로 등장한 가족법, 사회복지서비스 범주 법령 등 하위 법령으로 나누어 각 법령에 명시된 북한 사회복지 전달체계의 구조적 특성을 분석하였다.

## 2. 층위별 법령 분석

### 가. 상위 법령: 상징적 규범

북한 정권 출범 초기부터 '평등한 기회와 공정한 분배'의 사회주의적 복지 제도의 완비성을 시도한 북한의 사회복지정책은 북한 체제의 특성상 그 최초의 담론적 발화자는 김일성이라고 할 수 있다. 김일성은 항일 무장 투쟁 시기부터 인민들의 복리 증진에 대한 배려가 '당 및 국가 활동의 최고 원칙'이라고 강조하였다. 김일성은 1936년 민생단 사건으로 쫓기는 아동단원들에게 '마안산의 20원'을 베푼 기억이 일생을 통해 인민복지 신념의 원천이 되었다고 술회한다. 김일성은 1936년 마안산으로 민생단 사건에 쫓기던 아동단원들을 찾아가 어머니 강반석 여사가 비상금으로 준 20원으로 천을 사서 옷을 해 입히게 한다. 김일성은 이 회고에서 "인민을 위해 당하는 국가의 '손실'은 손실이 아니다. 인민의 복리를 위해 더 많은 돈이 지출될수록 우리 당은 더 큰 기쁨을 느끼며 후대들을 위해 더 많은 '손실'을 당할 수 있도록 우리 국가는 더 큰 만족을 느낀다."고 하였다. 또한 김일성은 "우리나라에서 사회주의제도가 존재하고 백두의 혈통이 계승되는 한 국가가 아이들에게 옷을 해 입히는 공산주의적 시책은 앞으로도 계속될 것"이라고 하여 마안산의 기억이 공산주의적 시책, 곧

국가적 시책의 시발점이 되었음을 강조한다(김일성, 1993b, p.384).

이와 같은 김일성의 인식은 북한 사회복지의 기본 이념은 북한에서 사회주의 제도가 존재하는 한 ‘국가가 아이들에게 옷을 해 입히’는 ‘공산주의적 시책’이라는 것이다. 이것은 곧 북한 사회복지가 원천적으로 인민의 복지를 국가의 보장에 의한 ‘보편적 복지’로 규정하고 있음을 의미하는 것이라고 할 수 있다.

자본주의의 잔여적 사회복지가 기본적으로 개인의 복지는 개인의 책임이고 이것이 실현되지 못한 부분에 국가사회가 체계적으로 개입하는 것이라면, 북한과 같은 국가의 사회복지의 원천적으로 개인의 복지를 국가가 보장하는 ‘예방적 복지’이고 그것을 실천하는 행정조직과 실천체계로 전달체계가 구성하게 된다.

김일성은 집권 후반기인 1990년대에 들어서도 경제 침체가 계속되자 인민들에게 흰쌀밥에 고깃국을 먹이고 비단옷을 입히는 것을 인민복지의 당면한 목표임을 제시하기도 하였다.<sup>1)</sup> 곧 인민들의 의식주 해결이 국가가 보장해야 하는 북한 사회복지정책의 계속되는 기본 당면 과제임을 밝혔다.

북한의 사회복지정책에 대한 입법의 근간은 1936년 조국광복회의 「10대 강령」에서 그 기원을 찾을 수 있다. 조국광복회 10대 강령은 정치, 경제, 사회, 문화 및 대외 정책에 있어 공산주의 통일전선의 기본적인 정책 노선을 담은 것이다. 이 중 사회복지정책에 관한 주요 내용으로는 제7조(남녀평등), 제8조(무상교육), 제9조(노동) 등의 내용을 담고 있는 조항이다. 특히 제9조 노동 관련 조항에서는 8시간 노동제 실시, 노동 조건의 개선, 임금의 인상, 로동법안의 확정, 국가기관으로부터 각종 노동자 보험

1) 김일성은 1992년 신년사에서 “올해 가장 중요한 과업은 의식주 해결을 위한 농업과 경공업”이라며 “흰쌀밥에 고깃국 먹고 비단옷 입고 기와집에서 살려는 염원을 실현해야 한다.”고 했다.

법 실시, 실업구제 등 사회권적인 보편적 복지국가 내용을 담고 있다.

이 10대 강령은 1946년 3월 23일 북한 정권에 의해 보다 구체적인 정책 지침을 담은 북조선임시인민위원회의 「20개조 정강」으로 진전되었다. 북조선임시인민위원회의 20개조 정강에서는 제14조(8시간 노동제, 최저임금제), 제15조(생명보험), 제16조(의무 교육제), 제20조(무상의료제) 등에서 사회복지정책에 관한 주요 내용들을 명시하고 있다. 특히 제15조에서 노동자와 사무원들의 생명보험정책을 실시하며 노동자와 기업의 보험제를 실시할 것을 명시하고 있다(대륙연구소 편, 1990, p.2).

인민복지의 향상을 위한 사회개혁의 조치로 사회보험과 무상치료 등의 정책 의지를 표명하고 있는 것이다. 따라서 이것은 곧 북한 사회복지정책의 주된 골격이 정권 출발부터 국가 주도의 강력한 보편적 복지국가로 설계되었고 사회복지 전달체계 또한 보편성을 지닌 공적 전달체계 중심으로 구축되었음을 의미한다.

한편 체제 형성 단계의 각종 사회복지정책에 관한 입법 가운데 최상위 규범이라고 할 수 있는 ‘북조선로동당 강령’은 1946년 8월 29일 제정되었다. 이 강령은 제6조에서 8시간 노동제, 사회보험 보장, 남녀의 동등한 임금 지불 등의 내용을 규정하고 있다. 이 강령은 이후 당 규약으로 발전되어 1980년, 2010년 등 몇 차례 ‘수정·보충’ 되었다.

특히 2010년 9월, 30년 만에 제6차 당 대회를 개최하고 당 규약 서문을 개정하였다. 개정된 당 규약은 그 서문에서 “조선로동당은 인민생활을 끊임없이 높이는 것을 당 활동의 최고원칙으로 한다.”고 하였다. 또한 당 규약은 서문에서 “당은 인민대중 중심의 사회주의 제도를 공고히 발전시키며 인민군대를 강화하고 나라의 방위력을 철벽으로 다지며 사회주의 자립적 민족경제와 사회주의 문화를 발전시킨다.”고 하여 사회주의 제도와 자립적 민족경제 건설이 북한 사회복지정책의 변함없는 토대임을 밝

했다.

1948년 9월 공포된 북한의 최초 헌법은 국민의 휴식에 대한 권리(제16조), 사회보험제에 의한 물질적 방조(제17조), 모성 및 유아보호(제22조) 등 사회보장정책에 관련된 내용을 담았다. 이 헌법 제25조에서는 “국가는 모든 근로자들에게 먹고 입고 쓰고 살 수 있는 온갖 조건을 마련하여 준다.”고 하였다. 또한 제63조는 “국민의 권리와 의무는 <하나의 전체를 위하여, 전체는 하나를 위하여>라는 집단주의 원칙에 기초한다.”고 하였다.

이는 북한의 사회보장정책이 개인의 생존권과 행복추구권을 보장하기 보다는 집단과 국가 전체의 이익이라는 대 원칙하에 보장되는 제한된 권리임을 선언한 것이었다. 이와 함께 제72조는 “국민은 무상으로 치료받을 권리를 가지고 나이 많거나 병 또는 불구로 노동능력을 잃은 사람, 돌볼 사람이 없는 늙은이와 어린이는 물질적 방조를 받을 권리를 가진다.”고 하여 무상치료제, 의료시설, 국가 사회보험과 국가 사회보장제에 대한 보장체계를 명시하였다.

한편 주체사상이 등장한 1972년 사회주의 헌법을 근간으로 북한 사회복지정책의 이념적 지형도 크게 변화하였다. 북한은 개정된 사회주의 헌법에서 국가의 지도적 지침을 마르크스-레닌주의에서 주체사상으로 대체시켰다. 이것은 북한의 사회보장정책의 주체를 국가에서 ‘수령’으로 변화시켰음을 의미한다. 이것은 곧 ‘평등한 기회와 공정한 분배’의 보장이 국가로부터 ‘수령의 보장’으로 변형된 것을 뜻한다.

당시 신헌법에 규정된 사회복지정책의 내용은 ‘하나의 전체를 위하여 전체는 하나를 위하여’라는 집단주의 원칙(제49조)에 기초하여 구성원들의 기본 권리에 대한 다양한 내용을 담고 있다. 이 헌법은 무상치료제에 의한 보건(제58조), 무료 의무교육(제59조), 사회보험과 사회보장(제58

조), 노동의 양과 질에 의한 분배(제56조), 휴식의 권리(제57조), 여성보호와 탁아(제62조), 국가유공자 원호(제61조) 등의 내용을 규정하고 있다. 이것은 1948년 헌법의 사회보험에 의한 의료상 방조, 여성 및 유아보호만을 위한 사회정책의 주된 내용으로 담고 있었던 것에 비하여 크게 진전된 것으로 볼 수 있다.

한편 김정일도 “인민들에게 빈 밥그릇을 놓고 사회주의가 좋다고 교양할 수는 없다.”고 하면서 “당원과 근로자들 속에서 사상교양사업을 강화하는 것과 함께 인민들의 물질문화생활을 한 계단 더 높여야 한다.”고 하였다(김정일, 1998, p.4).

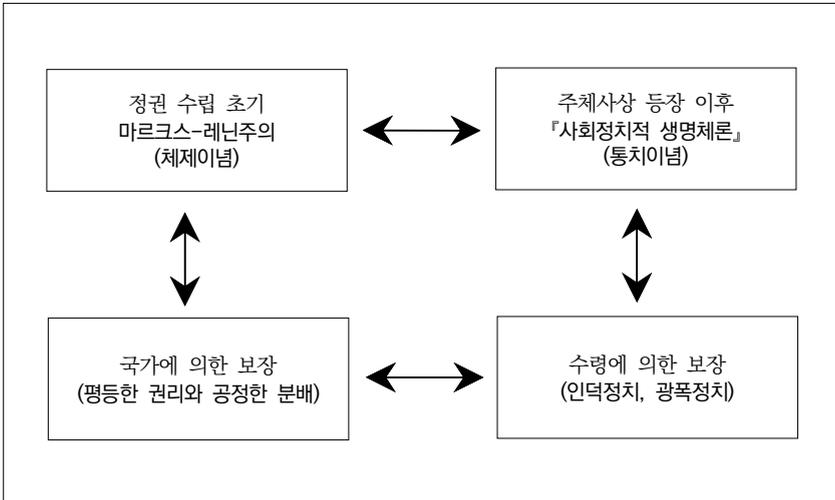
김정일은 1986년 「주체사상에서 제기되는 몇 가지 문제에 대하여」라는 담화를 발표하였다. 김정일은 이 담화에서 “주체사상은 공산주의의 전통이론들인 유물론이나 변증법, 마르크스-레닌주의의 모든 혁명원칙을 다 계승하고 그것을 더 풍화 발전시킨 것”이라고 주장하였다. 따라서 김정일은 당원들이 혁명적 수령관을 가질 것과 ‘사회정치적생명체론’을 역설하였다. 사회정치적생명체론은 인간의 생명에는 유기체적인 육체적 생명과 ‘사회적 존재’로서의 인간의 생명이 있다는 것이다. 따라서 인간에게는 영속성을 지닌 사회적 생명체가 육체적 생명보다 소중하다는 것이다.

특히 사회정치적생명체론은 수령, 당, 대중을 하나로 묶는 ‘혈연적 관계’가 성립되어 ‘사회주의 대가정’의 논리로 비약된다. 이러한 논리적 근거를 뒷받침하기 위해 동원된 통치 담론이 수령의 ‘광폭정치’, ‘인덕정치’인 것이다. ‘온 세상의 김일성주의화’와 함께 유일사상체제는 곧 북한의 사회복지가 마르크스-레닌주의에 입각한 국가사회의 보장에서 ‘수령에 의한 보장’으로 왜곡되는 현상을 초래한다. 즉, 전통적인 사회주의 보편적 복지국가에서 수령을 최정점으로 하는 ‘북한적 현상’의 일탈된 복지국가로 변질되는 것이다.

최근 김정은은 국제사회의 인권 압박에 대한 복지 시책 강화의 일환으로 2013년 「장애자보호법」을 개정하였고, 2014년 평양시내 및 원산 등에 육아원 및 애육원, 양로원 등을 잇달아 신설하는 등 “취약계층을 보살피는 사회적 기풍” 확산을 강조하고 있다(연합뉴스, 2015.3.6.).

이상과 같이 북한의 당 규약, 헌법, 교시 등 북한 사회복지정책 관련 상위 규범들의 맥락을 분석하면 정권 초기부터 ‘사회주의적 질서의 실현’을 목표로 하는 국가에 의한 인민의 복지 보장이란 보편적 복지 노선을 고수하고 있음을 알 수 있다. 그러나 1970년대 주체사상의 등장 이후부터 국가의 보장에서 ‘수령에 의한 보장’으로 북한의 사회복지 전달체계가 왜곡되었음을 분석할 수 있다. 이것은 곧 북한 체제가 개방을 거부하고 국제사회의 고립을 자초하여 사회복지 전달체계의 붕괴로 이어진 주된 원인을 시사한다고 할 수 있다.

[그림 2-1] 북한 사회복지의 작동 체계 변화



자료: 장용철(2012, p.126)에서 재인용.

## 나. 중간 법령: 포괄 규정

앞에서 북한 지도자들의 교시, 강령, 당 규약, 헌법 등을 통하여 살펴본 바와 같이 북한 사회복지는 기본적으로 '평등한 기회와 공정한 분배'의 마르크스-레닌주의의 보편적 복지국가 노선을 기본적으로 지향하고 있음을 알 수 있다. 주체사상의 등장 이후 유일 지배 체제로 인해 국가사회의 보장에서 수령에 의한 보장으로 왜곡되기는 했어도 '사회주의 체제가 존속되는 한' 북한의 기본적인 사회복지체제는 계획경제, 집단주의 원칙에 따라 보편적 복지의 이념적 노선을 견지하고 있다고 할 것이다.

북한은 정권 출범 초기부터 보편적 복지 노선의 방향 설정과 함께 사회복지 포괄적 법령 제정을 통하여 실천적 전달체계를 명시하였다. '20개조 정강'의 후속 조치로 1946년 「북조선 노동자 및 사무원에 대한 노동법령」이 제정되었다. 이 법령은 제18조에서 "각 기업소, 사무소 및 경제부문의 노동자, 사무원들에게 의무적으로 사회보험을 실시할 것"을 명시하고 있다.

또한 이 법령은 제19조에서 "산업국은 직업총동맹과 함께 노동자, 사무원들의 보험에 관한 규정을 작성하되, 거기에는 규정된 사회보험료를 받아들이는 문제 또는 보조금, 연금 및 의료상 방조에 대한 규정과 그 한도에 대한 문제를 제정한다."고 하여 산업국과 직업총동맹이 공동으로 사회보험의 관리 운영에 대한 제반 문제를 협의하도록 하였다. 이것은 북한 정권 초기 사회복지 전달체계의 중요한 축이 임시인민위원회의 산업국과 직업총동맹으로 설계되었음을 의미한다.

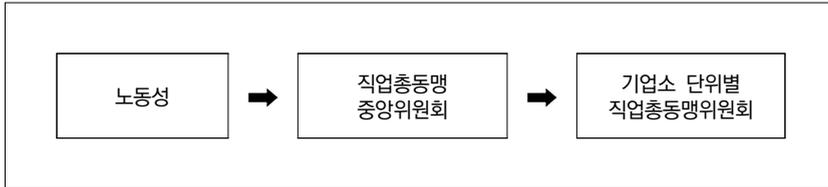
북한은 1958년 2월 10일 「국가사회보험 및 노동보호관련 사업에 대한 관리기능을 조선직업총동맹 중앙위원회에 부여함에 관하여」라는 상임위원회 정령을 통해 국가사회 보험에 관한 관리 기능을 직업총동맹에 부여

하였다. 따라서 북한의 사회보험정책 전달 및 관리 운영 주체에 대한 핵심인 노동성은 급여의 법적 기준을 마련하는 기획기관이고, 직업총동맹은 지급되는 물자, 급여를 관리, 감독하고, 직접 집행하는 실행 기관인 셈이다. 즉, 직업총동맹은 각 생산 단위별 사업장에 존재하는 단위 조직으로 보험급여를 직접 수급자에게 전달하는 체계인 것이다. 이러한 체계는 노동조합이 사회보험체계를 총괄하는 소련의 모형에 따른 것이다. 소련에서 사회보험체계의 노동조합 관리는, 레닌의 사회보험 원칙 중 네 번째인 자주적 관리의 원칙을 따르는 것이다(이철수, 2003; 정경배 등, 1992).

그렇다면 북한의 건국 초기 임시인민위원회의 산업국이나 노동국은 국가기구로서 공적 전달체계의 출발 지점에 위치하고 있으나 민간—북한 체제의 속성상 이중적인—영역의 성격을 지닌 직업총동맹의 어떤 역할을 하는가. 직업총동맹은 자본주의 진영의 노동조합에 해당되고 실제적으로 남북 노동 부문 교류 시 남측 노동 단체를 대응하는 북측 채널이다. 그러나 집단주의 체제의 북한 성격상 직업총동맹의 역할은 순수한 사적 전달 체계의 범주라기보다는 당과 주민의 ‘인전대’ 역할을 하는 북한식 공적 전달체계의 보완 기능을 담당하는 이중적 기능을 하고 있다고 할 것이다.

이와 같은 법령을 중심으로 북한의 정권 출범 초기 사회복지 전달체계를 분석하면 국가사회 보장의 보편적 복지 이념하에 노동성(국가 기구)이 기획하고 직업총동맹(인전대)이 집행하는 ‘북한적 현상’의 변형된 공적 전달체계 구도임을 알 수 있다. 즉, 공적 성격이 강한 직업총동맹이라는 인전대를 활용하는 공·사적 혼합 형태의 전달체계가 정권 초기 북한의 사회복지 전달체계의 특징이라고 할 수 있다.

[그림 2-2] 정권 초기 북한 사회복지 전달체계: 노동법령(1946년), 직업관련법령(1958)



한편 북한은 사회복지라는 용어를 사용하지 않으면서 1946년 「사회보험법」을 제정하여 공공부조, 사회보장, 사회복지서비스 등 사회복지 전 범주를 망라하여 포괄 규정한 단일 체계로 출범하였다. 이 법은 북한의 정권 수립 초기 사회복지정책의 대표적 법령이자 완결판이라고 할 수 있다. 이 법은 단순히 ‘연금’ 위주의 사회보험만을 지시한 것이 아니라, 사회보장 체계 전반의 전달체계를 규정하고 있다.

이 법 제11조에서 사회보험 전체의 전달 및 관리 운영체계에 대한 노동성의 관할을 명시하였고, 제6조에서는 “사회보장의 사무는 피보험자의 직장 소재 도 및 시, 군 인민위원회가 노동성의 지도 감독 밑에서 이를 집행”한다고 하여 노동성이 상위 집행 기관이고 도·시·군 인민위원회가 하위 집행 기관임을 명시하였다.

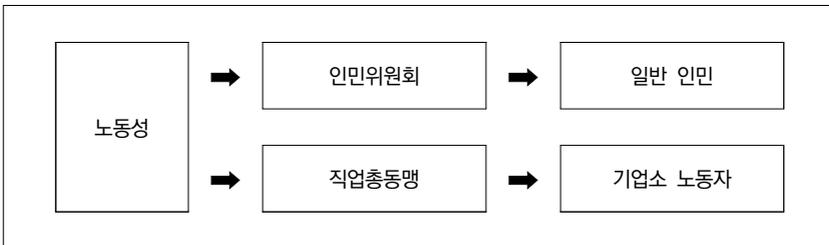
즉, 위의 「북조선 노동자 및 사무원에 대한 노동법령」이 사회보험의 전달체계가 노동성과 직업총동맹의 역할을 통해 ‘노동자’들에 대한 전달체계를 규정한 것이라면, 「사회보험법」은 노동성과 도·시·군 인민위원회로 이어지는 체계로 노동자뿐만 아니라 일반 인민을 대상으로 하는 포괄적 전달체계이다.

이 법은 구체적으로 사회보험 급부에 관한 분쟁이 있는 경우, 이를 사회보험심사위원회에서 심사를 청구할 수 있게 하고 있다. 사회보험심사위원회는 1, 2차로 구분되며, “제1차 사회보험심사위원회는 시·군 인민

위원회(평양특별시에 있어서는 지구) 단위로, 제2차 사회보험심사위원회는 평양특별시 및 도 인민위원회 단위로 조직된다.”고 하고 있다. 사회보험심사위원회 구성은 직업동맹 대표, 노동행정원, 피보험자를 사용하는 고용주 대표, 위생감독원, 기술감독원, 정당, 사회단체 대표로 구성된다 고 하고 있다(『사회보험법』 1946. 12. 제147조 및 148조 참조; 이철수, 2003, p.153).

여기서 사회보험심사위원회 구성을 직업총동맹대표, 노동행정원, 고용주 대표, 기술감독원, 정당 및 사회단체 대표로 구성한다는 것은 북한 사회복지 전달체계가 건국 초기에는 법령적으로 집행체계에 있어서는 민간 영역을 포함한 사적 전달체계의 외형을 지니고 있음을 주목할 필요가 있다.

[그림 2-3] 북한 사회복지 전달체계: 사회보험법(1946년)



<표 2-1> 사회보험심사위원회

구성	전달체계 성격
노동행정원	민관 혼합의 공·사적 혼용 전달체계
직업총동맹 대표	
고용주 대표	
기술감독원	
정당 및 사회단체 대표	

여기서 또 한 가지 주목되는 점은 상징적 상위 규범인 당 규약이나 ‘헌법’에 앞서 하위 실천 법령인 ‘사회보험법’이 먼저 제정되어 실행에 들어갔다는 것이다. 이것은 그만큼 북한 정권이 체제 형성 초기에 ‘사회주의적 질서의 실현’을 위해 사회복지 부문에 정책 의지를 갖고 있었음을 방증한다.

이와 같이 체제 형성 초기에 북한이 사회보장정책에 관한 각종 입법을 서두른 것은 북한의 사회보장 체계가 사회주의의 규범적인 속성을 지니고 있음을 보여주고 있는 것이라고 할 것이다. 곧 노동자의 계급적 위치를 근본적으로 변화시켜 그들을 국가 건설과 사회 변혁의 주체로 부각시키는 것이 이 법령 실시의 기본적 목표였다. 노동자 계급에 대한 보장적 조치를 통해 당의 계급 기반을 튼튼히 하려 했던 것이 이 법령의 부수적인 정책 목표였다고 할 것이다(이승현, 1989).

북한의 1972년 「헌법」에 의한 사회보장정책의 내용은 1978년 4월 최고인민회의 제6기 제2차 회의에서 채택된 「사회주의 노동법」에 의해 보다 더 구체화되었다. 「노동법」은 「사회보험법」에 이어 북한의 사회복지 관련 법령 가운데 대표적 법령이다. 이 법은 근로자들을 위한 국가적 및 사회적 혜택에 대해 구체적으로 명시하고 있다. 제68조의 “국가는 모든 근로자들의 생활을 책임지고 보장하며 그들의 물질문화 생활을 끊임없이 높이는 것을 자기활동의 최고원칙으로 삼는다.”는 것을 비롯 “근로자들은 노동에 의한 분배 외에 추가적으로 많은 국가적 및 사회적 혜택을 받는다.”라고 하였다. 이에 따라 주택(제69조), 식량(제70조), 탁아(제71조), 교육(제72조), 사회보험(제73조), 노인 및 장애(제77조) 등의 제공을 그 주요 내용으로 하고 있다. 이러한 북한의 사회보장 내용 변화는 이데올로기적인 사상 교양만으로는 생산 능률 향상이 미약하므로 물질적 유인을 병행한 측면이 있다고 볼 수 있다.

또한 북한은 1985년 10월 “협동농민들에게 사회보장제를 실시할 데 대하여”라는 공화국 중앙인민위원회 정령 발표를 통하여 농민의 복리 증진 방안을 제시하였다. 이것은 북한 사회보장정책의 중요한 정책적 전환의 의미로 받아들여진다. 곧, 북한은 이때까지 노동자와 사무원에게만 적용하였던 사회보장제를 농민에게 확대 적용하여 복지 혜택의 포괄성을 기하였다. 북한이 이 시기에 사회보장제를 농민에게 확대 적용한 것은 그동안 “농업생산과 농촌협동경리의 축적금이 끊임없이 늘어남으로써 협동농민들에게 사회보장의 혜택을 줄 수 있는 튼튼한 물질적 토대가 마련” (김일성, 1993a, p.179)된 측면이 있지만 이때까지 남아 있는 농촌에서의 협동적 소유를 전 인민적 소유와 유기적으로 결합시키고, 농촌의 사회주의 개조를 앞당겨 농업생산의 물질 기술적 수단의 비중을 높이기 위한 대책으로 풀이된다.

또한 2008년 제정된 「사회보장법」은 앞서 1946년 제정되어 60여 년간 북한 사회복지정책의 근간을 이뤘은 「사회보험법」의 미비점을 보완한 것이다. 이 법은 「헌법」과 「사회주의로동법」과 함께 「사회보험법」의 중간 지점에 위치하며 적용 대상자를 포괄적으로 규정하고 있다. 즉, 제1조에서 “조선민주주의공화국 사회보장법은 사회보장사업에서 제도와 질서를 엄격히 세워 인민들의 건강을 보호하고 그들에게 안정된 행복한 생활환경과 조건을 보장해 주는데 이바지 한다.”라고 규정하여 「로동법」이 노동자 위주의 복지체계를 다룬 규정인데 반해 이 법은 전 인민을 상대로 하는 포괄적 성격을 지니고 있는 것이다. 따라서 이 법의 적용 대상자는 고령자, 장기 와병자, 장애로 노동력을 상실한 근로자, 무의탁 독거노인, 아동, 여성 등 모든 사회적 약자를 포괄하고 있다(이철수, 2015).

이 법은 기존의 법령과 다르게 북한 사회복지 전달체계를 상당히 구체적으로 명시하고 있다. 따라서 전달체계의 규정에 있어서 이 법은 북한

사회복지 법령 가운데 매우 주목되는 법령이다. 「사회보장법」의 사회보장사업 전달체계에 대한 언급은 제10조에서 제14조까지 상당히 구체적으로 언급되어 있다.

「사회보장법」은 제10조에서 “사회보장신청은 사회보장을 받으려는 공민이 속한 기관, 기업소, 단체가 한다. 기관, 기업소, 단체는 사회보장을 받으려는 대상이 제기되었을 경우 사회보장신청문건을 작성하여 대상에 따라 중앙로동행정기관 또는 해당 인민위원회에 내야한다.”라고 하여 사회보장의 신청 과정과 절차에 대해 명시하였다.

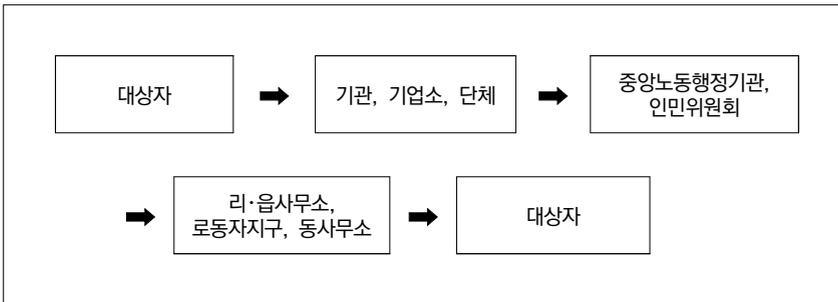
즉, 북한 사회복지 전달체계의 최상위 행정체계는 중앙로동행정기관이나 인민위원회이며, 기관, 기업소, 단체는 집행체계에 해당한다. 최종 수혜자인 대상자는 사회보장을 받기 위해서는 ‘사회보장신청문건’을 작성해 제출해야 하는 것이다.

또한 동 법령 제11조는 “사회보장신청문건에는 사회보장을 받으려는 공민의 이름과 나이, 직장직위, 신청이유와 경력, 수훈관계 같은 것을 정확히 밝히고 기관, 기업소, 단체의 공인을 찍으며 로동수첩과 그 밖의 필요한 문건을 첨부한다. 병 또는 부상을 이유로 사회보장신청을 제기하는 경우에는 해당 보건기관에서 발급한 의학감정서를 첨부한다.”라고 하였다. 이 조항은 사회보장 신청 문건의 기재 사항과 이를 증빙하는 첨부 문건으로 ‘노동수첩’, ‘의학감정서’ 등에 대해 밝혔다.

이어 동 법령 제12조 “중앙로동행정지도기관과 해당 인민위원회는 사회보장신청문건을 접수하였을 경우 제때에 심의하고 승인 또는 부결하는 결정을 하여야 한다.”라고 하여 사회보장 신청 문건의 심의의결 사항을 언급하였다. 또한 동 법령 제13조는 “중앙로동행정지도기관과 해당 인민위원회는 사회보장신청문건심의에서 승인된 공민을 사회보장자로 등록하여야 한다.”라고 사회보장자의 등록에 대해 제시하였다.

또 동 법령 제14조 “중양로동행정지도기관과 해당 인민위원회는 사회보장자등록정형을 그가 거주하고 있는 지역의 리·읍사무소, 로동자지구, 동사무소에 알려주어야 한다.”라고 사회보장자등록정형 통보에 대해 명시하였다. 이상의 조항에서 언급된 북한 사회복지 전달체계를 종합하면 다음과 같다.

[그림 2-4] 북한 사회복지 전달체계 사이클: 사회보장법(2008년)

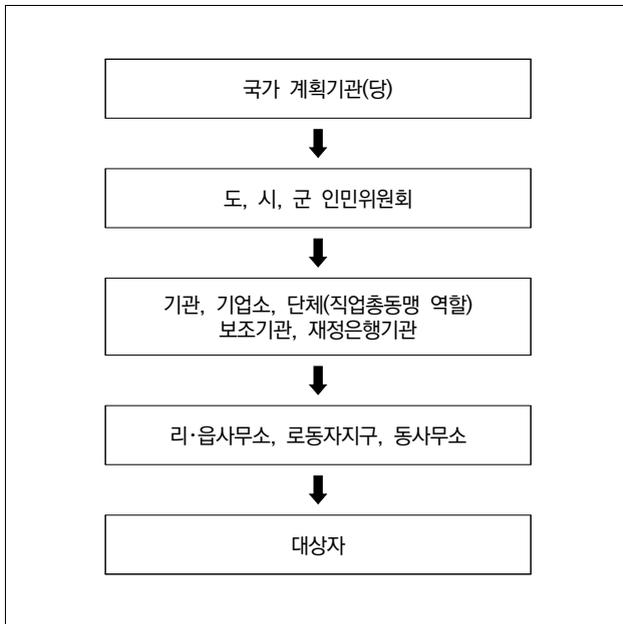


또한 이 법령에서는 사회보장기관에 대해서도 언급하고 있다. 법령 제 25조는 “중양로동행정지도기관과 해당 인민위원회는 영예군인과 돌볼 사람이 없는 늙은이, 장애자의 생활보장을 위하여 영예군인보양소, 양로원, 양생원 같은 사회보장기관을 조직하고 책임적으로 관리·운영하여야 한다. 영예군인보양소는 중앙로동행정기관이, 양로원, 양생원 같은 것은 중앙로동행정지도기관의 승인을 받아 도(직할시)인민위원회가 조직하고 관리 운영한다.”라고 언급하였다. 동 법령에서 제시한 북한의 사회보장기관은 ① 복무 중 장애를 입은 군인을 대상으로 하는 영예군인보양소, ② 무의무탁노인을 수용하는 양로원, ③ 장애인을 수용하는 양생원으로 구분된다. 아동시설을 언급하지는 않았지만, 영예군인보양소, 양로원, 양생원을 주 사회보장기관으로 보호시설을 명시하고 있다.

이 법령은 또 제46조에서 전달체계의 집행 과정에 관계된 책임부서를 명시하고 있다. 즉, “국가계획기관, 로동행정기관, 보조기관, 재정은행기관, 인민위원회는 사회보장사업에 필요한 노력, 자금, 설비, 물자를 제 때에 보장해 주어야 한다.”고 하여 보조기관, 재정은행기관 등 유관부서 역할을 강조하고 있다.

앞서 「사회보험법」에서 민간 단체인 직업총동맹의 역할을 강조한 것과는 대조적으로 북한 사회복지 전달체계는 공적 전달체계 중심으로 수직적 구조이며, 이 과정에 유관단체의 기능을 수평적으로 구조화하고 있는 것이다. 이와 같은 형식이 북한 사회복지 전달체계의 공식적인 도식으로 정형화된 것이라고 판단된다. 이상 「사회보장법」에서 명시한 북한 사회복지 전달체계를 도식화하면 다음과 같다.

[그림 2-5] 북한 사회복지 전달체계(현행)



#### 다. 하위 법령: 범주별 전달체계

전술한 바와 같이 북한 사회복지 전달체계 법령의 구조적 특성은 상위 규범인 당 규약, 헌법 등에 상징적으로 명시되어 있고, 사회보험법, 사회보장법, 사회주의로동법 등에 포괄적으로 규정되어 있다. 따라서 사회복지관련 하위체계 법령들에는 전달체계의 맥락보다는 실천기관들을 중심으로 기능적 내용들 중심으로 규정되어 있다고 할 것이다.

북한 사회복지 관련 법령 중 하위체계 법령으로는 어린이보육교양법(1976년), 인민보건법(1980년) 장애인보호법(2003년), 년로자보호법(2007년), 가족법(2009년), 아동권리보장법(2010년), 여성권리보장법(2010년) 등이 있다.

이에 본 과제의 연구 범위인 식량, 보건의료, 보육 부문 전달체계 가운데 본 하위 법령 분석 대상에서는 보육과 보건의료 중심으로 분석하고자 한다. 식량체계 전달 문제는 사회복지관련 하위 법령보다는 무상배급제의 차원에서 작동되는 구조이기 때문에 이하 서술될 제도 및 행정체계에 서 상술하였다.

「어린이보육교양법」은 모두 6장과 60조로 되어 있고 비교적 다양한 내용들을 명시하고 있다. 이 법은 제5조에서 그 대상을 ‘학령 전 어린이’로 규정하고 있다. 또한 제10조에서 “이 법에서 어린이라 함은 세상에 태어난 때부터 학교에 가기 전까지의 어린이를 말한다.”고 다시 한 번 그 대상을 강조하고 있다.

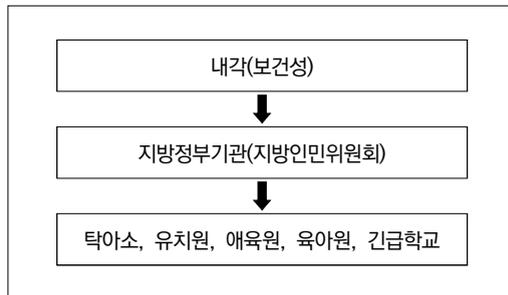
또한 이 법은 제39조에서 “어린이보육기관에는 탁아소, 유치원, 육아원, 애육원이 있다.”고 그 실천 기관을 명시하고 있다. 또 제47조에서 어린이보육교양사업은 내각의 통일적 지도하에 중앙지도기관, 중앙보건지도기관, 지방정권이 한다고 하여 전달체계를 명시하고 있다.

특히 제48조 1항에서 “중앙교육지도기관과 중앙보건지도기관은 어린이보육강령과 탁아소, 유치원사업규범을 만들며 보육교양의 내용과 방법을 끊임없이 개선”하도록 조직·지도하여 아동보육교양 전달체계의 행정체계와 집행체계를 명시하고 있다. 이 조항은 북한의 사회복지 전달체계의 실천적 시행령이나 세칙이 어린이보육강령이나 탁아소규범 등으로 만들어져 시행되고 있음을 의미하는 것이다.

또한 이 법은 제4조에서 “어린이보육교양법은 조국의 광복과 인민의자유와 행복을 위한 영광스런 항일혁명투쟁에서 이룩된 빛나는 혁명전통을 이어받은 법”이라고 하여 그 이념적 토대를 정권 수립 준비기까지 소급하고 있다.

한편 2010년 12월 최고인민위원회 정령으로 공포된 「아동권리보장법」은 아동의 인권보장에 관한 내용을 주로 담고 있다. 이 법의 제2조에서는 아동의 대상을 ‘16세 이하’로 규정하고 있고, 11년 무상교육제를 원칙으로 아동의 교육과, 보건, 사법 분야의 권리 보장을 강조하고 있다. 이 법은 그 전달체제로 내각을 최상위 조직지도기관으로 하여 교육지도기관과 지방인민위원회가 행정체계 역할을 담당하고 있음을 밝히고 있다. 이상의 「어린이보육교양법」과 「아동권리보장법」에 명시된 보육서비스 전달체계의 구조를 도식화하면 다음과 같다.

[그림 2-6] 북한의 보육서비스 전달체계

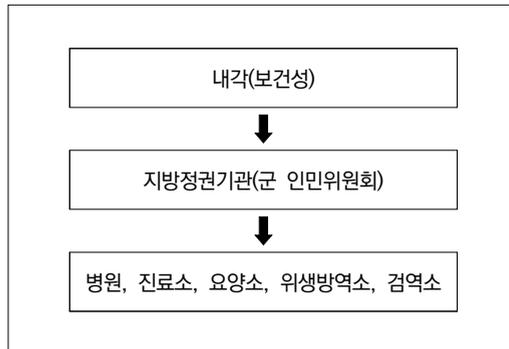


한편 「인민보건법」은 전 7장과 51조로 되어 있으며 북한의 보건의료에 관한 전달체계 내용을 담고 있다. 이 법은 제9조에서 완전 ‘무상치료의 원칙’임을 밝히고 있고, 제11조부터 14조까지에서 그 대상을 명시하고 있다. 전 인민을 대상으로 하지만, 제11조 여성과 어린이, 제12조 혁명투사, 유가족, 영예군인 등 국가유공자, 제13조 노동능력상실자, 무의탁어린이, 노인환자 등 취약계층에 중점을 두고 있음을 밝히고 있다.

또한 제18조에서 의사 담당구역제를 실시하여 완벽한 안전망을 담보하는 체계이며, 제40조는 그 실행 기관들은 병원, 진료소, 요양소, 위생방역소, 검역소 등임을 밝히고 있다. 또한 제46조와 47조에서 조직과 통제로 내각의 통일적 지도 아래 중앙보건지도기관과 지방정권기관이 행정체계와 집행체계임을 명시하고 있다.

이와 함께 제48조에서 보조기관으로 노동행정기관, 자재공급기관, 화학공업기관, 재정은행기관은 인민보건사업에 필요한 노력, 설비, 자재, 자금을 제때에 보장해 주어야 한다고 그 역할을 명시하고 있다. 이 법에 명시된 보건의료 부문 전달체계를 정리하면 다음과 같다.

[그림 2-7] 북한의 보건의료 전달체계



주: 보조기관 - 노동행정기관, 자재공급기관, 화학공업기관, 재정은행기관

이 밖에 「가족법」, 「장애자보호법」, 「년로자보호법」, 「여성권리보장법」 등에서도 각기 해당 부분의 내각 지도통제 아래 지방 인민위원회로 향하는 수직적 전달체계가 명시되어 있다. 그러나 이들 법령들은 대체로 2000년대 이후 국제사회의 인권 압박에 대응하기 위해 제정된 측면이 강하기 때문에 「사회보험법」이나 「사회보장법」 등 포괄 법령에서 명시된 내용들을 중복적으로 강조하고 있다.

다만 「여성권리보장법」 제53조에서 여성동맹 등 여성단체의 역할을 강조한 것과 「장애자보호법」 제45조에서 비상설 기구로 장애자보호위원회를 설치한다고 한 부분은 각기 사적 전달체계 범주인 민간의 역할을 강조한 것이어서 주목된다.

「년로자보호법」 제38조도 연로자보호위원회 설치와 그 실행 기관으로 중앙연로자보호연맹을 지정한 것은 이들 법령들이 사적 전달체계를 염두에 둔 것이고, 이 법의 제39조에서는 연로자보호기금을 창설한다고 하여 향후 사적 기능을 더욱 보완할 것임을 시사하고 있다.

## 제2절 체계: 제도와 행정

본 절에서는 앞에서 분석한 북한 사회복지 전달체계의 법령적 구조를 토대로 본 과제의 연구 범위인 범주별 북한 사회복지 전달체계의 특징을 제도와 행정체계 중심으로 살펴보고자 한다.

### 1. 식량 체계

북한은 ‘식량정치(food politics)’를 하나의 체제 작동 메커니즘으로

활용한다. 식량정치란 식량의 생산, 소비, 통제, 배분을 정치적 측면에서 포괄하는 개념이다. 식량이 경제적 성격을 가진다는 기존의 인식에 정치적 수단의 기능을 더한 것이다(김양희, 2013).

북한은 의식주를 식의주라고 부를 정도로 식량 문제를 중시하고 있다. 김일성은 1985년 10월 22일 정무원 책임일군과 한 담화에서 “사람들이 살아나가는 데서 먹는 문제가 제일 중요하다.”고 하면서 “옷이나 집 같은 것은 부족하여도 좀 참을 수 있지만 배고픈 것과는 타협할 수 없습니다. 나는 사람들의 식생활에서 먹는 문제가 중요하기 때문에 의식주라는 말을 식의주라고 고쳐 쓰도록 했습니다.”라고 하였다. 김일성은 또 “쌀은 사회주의다.”라고 하면서 “사회주의를 건설하려면 쌀이 없이는 안 된다.”라고 하며 ‘알곡증산’을 독려하기도 하였다.

북한 「헌법」 제25조는 ‘국가는 모든 근로자들에게 먹고 입고 쓰고 살 수 있는 온갖 조건을 마련하여준다.’고 명시하고 있다. 식의주 문제가 기본적으로 국가사회의 보장인 보편적 복지체계인 것이다. 「사회주의로동법」 제70조에서는 ‘국가는 노동자, 사무원들과 그들의 부양가족들에게 낮은 값으로 식량을 공급한다.’고 하여, 식량배급이 완전 무상제도가 아님을 밝히고 있다. 북한은 2002년 7·1조치 이후 쌀 가격을 ‘전반적 가격제정’에서 ‘기준물자’로 정하며 쌀의 중요성을 강조하였다. 이것은 북한이 가격 사업에서 석탄이나 전력 같은 것을 가격제정의 출발점으로 삼아 왔으나 이를 식량으로 대체했음을 의미한다(한국개발연구원, 2003, p.41).

사회주의 국가에서 배급제도는 체제 출범 초기에 국가가 부족한 물자를 효율적으로 배분하고 통제하기 위해 일시적으로 도입한 제도다. 이후 일정한 생산력을 갖추게 되면 가격에 의한 물자 공급이 가능해지면서 폐지되는 수순을 밟는다. 북한 역시 정권 수립 초기 한시적으로 전면 배급

제를 도입했으나 1957년 이후 양곡을 제외한 일체의 소비품은 배급제를 폐지하였고, 식량배급제는 식량공급제로 전환하였다.

1946년 12월 26일 발표된 북조선임시인민위원회 결정 제141호는 ‘식량배급에 관한 건’을 최초로 명문화한 문건이다. 여기서 나타나는 분배 방식은 노동자, 사무원에 대한 것으로 차등적 분배 방식이다.

1947년 5월 1일부터 후속 조치로 실시된 차등적 분배 방식에 따르면 식량배급 기준에서 제1급은 탄광, 특수광산, 화학공장, 유색금속공장, 세멘트공장, 조선소, 제염소, 기계제작소, 목재산업, 해상운수, 청도운수 등 주로 국가 중요 산업기관에서 근무하는 중노동자들이다. 제2급은 제1급에 해당하지 않는 노동자 및 기술자와 임시인민위원회서 승인한 개인 기업소에 근무하는 노동자들이다. 또한 제3급은 국가행정기관, 각 정당, 각 사회단체, 각급소비조합, 대학 등 교육기관에서 근무하는 사무원들이며, 제4급은 1,2,3등급에 의해 부양받는 노동자, 사무원들의 부양가족이다.

〈표 2-2〉 북한의 식량배급 기준: 북조선임시인민위원회 결정 141호

4급	3급	2급	1급	등급	
300와(瓦)	500와(瓦)	600와(瓦)	700와(瓦)	수량	
180와(瓦)	300와(瓦)	360와(瓦)	420와(瓦)	미곡	비잡곡 비율
120와(瓦)	200와(瓦)	240와(瓦)	280와(瓦)	잡곡	

자료: 조선일보 통한문제연구소, 김양희(2013, p.39)에서 재인용.

이어 1947년 1월 6일 발표된 북조선임시인민위원회 ‘량정부 포고 제5호’는 식량배급을 시행하기 위한 시행 세칙이다. 여기에는 식량배급 대상과 배급 기준, 대상자 결정 절차, 배급 사무 절차 등이 구체적으로 명시되어 있다. 이 포고 제5호는 식량배급 대상을 “북조선 지방에 있어서의 국가기관, 국영공장, 국가기업소 및 기타 주요 생산기업소에서 근무하는 노

동자, 사무원, 기술자, 교원, 의사, 예술인들과 그의 처, 60세 이상의 직계 비속과 노동능력을 상실한 직계가족(불구자), 실지부양하는 동거종조의 백(伯), 숙(叔), 제(弟), 매(妹), 질(姪, 60세이상 14세 미만), 중학교 이상의 학생자녀들에게만 이 식량을 배급한다.”라고 규정하고 있다.

북한은 1967년부터 성분 조사 사업을 벌여 주민을 3계층 51개 부류로 분류하여 적대계층, 동요계층, 핵심계층으로 분류하고, 식량의 차등 지급도 국가에 대한 업무의 중요성, 정치적 지위, 사회계층이 서로 결합하여 결정되도록 하였다.

이러한 기준 등을 종합하여 북한의 식량배급 체계는 김일성 가계를 최상층으로 하여 총 12개 서열로 구축되었다. 먼저 김일성 가계와 당 간부, 보위부를 포함한 상위 5개의 서열은 하루 850g 기준이며, 하위 7개의 배급 서열 가운데 최하위에 위치한 강제수용소 수감자들은 하루 200g, 광부, 국가방위 일꾼, 산업노동자, 어부는 하루 900g, 비무장지대에 근무하는 군인들은 하루 850g, 군에 종사하는 관리들, 경공업에 종사하는 산업 일꾼, 교직자, 기술자, 대학생, 평양 주민은 하루 700g, 평양 이외의 주민들은 700g 보다 적은 양을 배급받으며, 고등중학생, 장애인, 55세 이상의 여성, 61세 이상의 남성들은 하루 400g, 2~4세에 해당하는 유치원 어린이들은 200~300g을 지급 받는다(김양희, 2013).

한편 북한은 1996년부터 이른바 ‘고난의 행군’으로 감량 배급도 어려워지자 서열 분류를 3개로 축소했다. 북한의 식량배급은 15일에 1번씩 배급소에서 ‘량권’ 교환을 통한 정량 배급을 받게 되어 있다. 이러한 배급제에 따라 식량을 배급받은 인구는 전체 인구의 약 70%이며, 나머지는 농민 등 협동농장 소속의 가구들로 1년에 한 번, 수확기인 9~10월에 결산 분배를 받는다.

북한의 식량배급 체계는 평양을 제외하고 전국적으로 균일하게 적용되

지만 해당 지역의 생산 작물과 가용 정도에 따라 달라진다. 일반적으로 배급품은 쌀, 옥수수, 보리, 밀, 콩, 감자 등이다. 아울러 식량공급 부족에 대비, 다음과 같은 식량공급 계획을 갖고 있다.

〈표 2-3〉 북한의 식량배급제 현황

연령(세)	보통	1단계	2단계	3단계	4단계	5단계	6단계
<1	100	67	65	63	62	61	60
1~4	200	135	130	128	126	125	120
5~6	300	200	195	192	190	185	180
7~10	400	270	265	256	253	250	240
11~16	500	340	330	320	315	310	300
17~59	700	475	460	450	440	435	425
+60	600	400	395	385	380	375	365
모든 연령의 평균	573	400	390	380	375	370	360

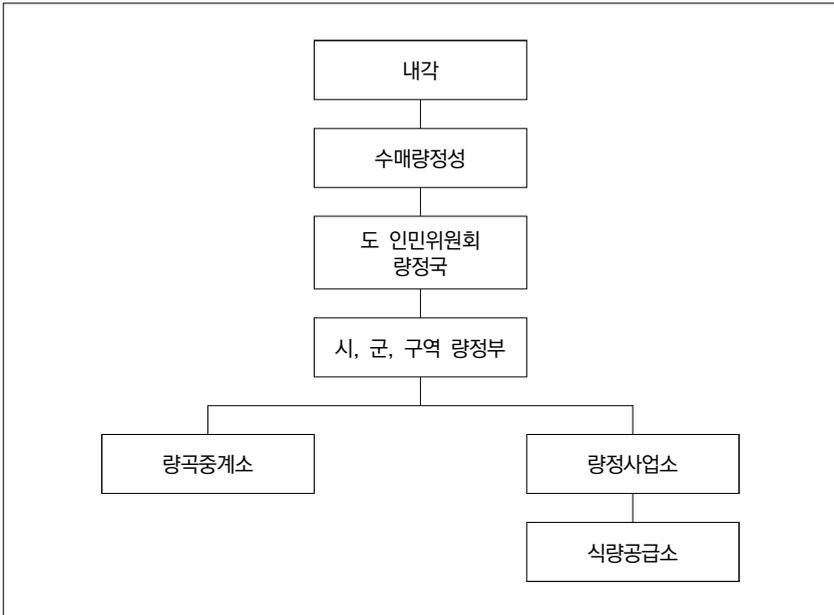
자료: WFP et al.(2011.3.24., p.19). 김양희(2013, p.42)에서 재인용.

한편 북한은 1997년 「량정법」을 제정하고 2009년까지 3차에 걸쳐 수정·보충하였다. 이 법에 따르면 북한의 식량공급체계는 ‘중앙양정지도기관’이 기획 통제하며, 도민위원회량정국, 시군구역량정부, 량정사업소와 식량공급소로 전달체계가 구성된다. 「양정법」 제43조는 양곡 공급기준량에 관해 명시하고 있는데, “로동자, 사무원의 식량은 로동의 힘든 정도와 직종, 대상에 따라 공급기준량과 곡종을 정하여 공급한다. 이 경우 식량을 정해진 식량공급기준량과 곡종을 다르게 공급하거나 2중으로 공급할 수 없다. 식량공급 기준량과 곡종을 정하는 사업은 중앙로동행정지도기관과 량정지도기관이 한다.”고 하였다.

또한 제44조에서 “중앙량정지도기관과 지방정권기관은 식량공급대상을 정기적으로 정확히 등록하고 식량을 공급하여야 한다. 기관, 기업소,

단체는 식량공급대상 변동정형을 정상적으로 장악하여 해당 량정기관에 재등록하여야 한다.” 규정하고 있다.

[그림 2-8] 북한의 식량 전달체계



자료: 김양희(2013, p.44)에서 인용.

그러나 「양정법」 등 식량 관련 법령의 규정에도 불구하고 실제로 일선 현장 공장기업소, 작업반 등에는 통계원이 배치되어 작업반장과 함께 직장원들의 출근 상황 등을 파악해서 공장노동과에 보고하고 공장노동과에서는 정량원이 상주하며 작업정량에 비례하여 배급량을 산정하고 배급카드를 관리하고 있다(좋은벗들, 2000, p.73).

이상에서 살펴본 바와 같이 북한의 식량배급 체계는 「헌법」 등에서 무상주의의 원칙 등 공공부조 형태의 보편적 복지를 추구하는 것처럼 보이지만 단순한 사회보장제도가 아니라 노동력을 보상하는 북한식 보상체계

임을 알 수 있다. 생존의 필수 수단인 식량의 배급통제를 통하여 일원적 지배관리체제를 강화하고, 주민들은 이에 대한 순응 기제로서 관리되고 있다.

## 2. 보건의료 체계

북한의 보건의료 체계는 국가 주도의 단일 공공 보건의료 형태다. 계획 경제와 ‘사회주의적 질서의 실현’이란 국가 목표에 따라 북한의 보건의료 체계는 예방과 치료의 통합적 제공이 용이한 국영 관리체계로 구축되었다. 따라서 북한 보건의료의 전달체계는 철저한 공적전달체계에 의존하고 있다.

북한의 보건의료 체계는 「헌법」 제72조에 명시된 ‘무상치료 원칙’에 근거하고 있다. 무상치료를 원칙으로 하되 의료 시설과 사회보험과 사회 보장제도에 의해 보건의료 서비스가 보장되도록 구축되었다. 또한 「헌법」 제56조는 “국가는 전반적 무상치료제를 공고 발전시키며, 의사담당 구역제를 강화하고 예방의학적 방침을 관철하여 사람들의 생명을 보호하며, 근로자들의 건강을 증진시킨다.”고 하였다. 이는 의사담당구역제와 예방의학이 북한 보건의료 체계의 특성임을 말해주고 있다고 할 것이다.

북한의 보건의료 체계는 1946년 「사회보험법」 제정으로 제도화되기 시작했으며, 한국전쟁 동안 부상당한 전상자들을 국가 부담으로 치료하기 위해 1952년 ‘무상치료제를 도입할 데 관하여’라는 내각결정 제203호를 발효하면서 ‘전반적 무상치료’ 제도로 정착하게 되었다. 이후 북한은 ‘인민보건사업을 강화할 데 관하여’라는 내각결정을 1954년과 1960년에 연이어 발표하였으며, 1980년 이를 「인민보건법」, 1997년 「의료법」 제정으로 수정·보완하였다.

북한 보건의료와 관련된 최초의 규정이라고 할 수 있는 「사회보험법」 제8장은 ‘의료상 방조’를 규정하고 있다. 이에 따라 근로자와 사무원 등을 대상으로 보건의료 체계가 작동되기 시작하였다. 이 법 제107조는 “피보험자 및 피부양자의 직무와 관련이 없는 원인으로 인한 질병 또는 부상에 대하여 진찰료, 약재 또는 치료재료, 처치 및 수술 기타의 의료 등에 대하여 의료상 방조를 받는다.”고 하였다. 또한 이 법 제110조는 피보험자가 직무상 질병, 부상 등에 대해서는 ‘공장의료방조’를 받는다고 하였다.

의료상 방조의 비율은 직무집행상 질병, 부상, 이에 기인하는 질병에 대해서는 의료를 무료로 제공하며, 직무와 관련이 없는 질병, 상해에 대해서는 그 의료비의 일부를 징수하는 것으로 되어 있다(사회보험법 제 117조).

또한 이 법 제119조는 의료상 방조 기간은 3개월로 한정하되, 결핵성 질환의 방조 기간은 12개월 한도로 하였다. 의료상 방조의 절차는 피보험자가 직무 행위상 질병 또는 부상당한 경우에는 고용주가 직업동맹과의 연서로서 의료권 및 환자 송부서를 작성하여 보험의 또는 의료기관에서 치료를 받도록 하고 있다(사회보험법 제 126조).

북한이 건국 초기 제시한 ‘전반적 무상치료제’ 원칙은 「인민보건법」에서 완전한 무상치료의 원칙으로 바뀌었다. 이 법 제9조는 “국가는 모든 국민에게 완전한 무상치료의 혜택을 준다. 노동자, 농민, 병사, 근로인테리를 비롯한 모든 국민은 무상으로 치료받을 권리를 지닌다. 모든 의료봉사는 완전무료이다.”라고 보건의료 체계가 완전 무상치료제임을 밝히고 있다. 이에 따라, 투약, 진단, 실험 검사, 치료, 수술, 왕진, 입원, 식사, 간병, 해산, 건강진단, 건강 상담, 예방접종 등도 모두 무료로 시행한다고 하였다.

북한의 보건의료 행정체계는 내각의 보건성을 중심으로 하고, 도·직할시의 보건국 또는 보건처, 시 보건처, 군 보건과로 이어지는 전달체계를 갖추고 있다. 또한 도 직할시의 보건행정 조직은 노동, 교육, 보건담당 부위원장이 있고, 그 밑에 의료담당 부국장과 약무담당 부국장이 보건국장의 지도감독을 받도록 되어 있다. 또한 위생방역, 의료, 의료기구, 약무담당 책임지도원이 보건 업무를 담당하며, 위생방역담당 책임지도원은 도 방역소를 비롯하여 전염병, 결핵, 간염, 종양, 산업위생 담당의 업무를 관장한다. 시·군 보건행정 조직은 보건과의 관리하에 의료, 약무, 방역, 내부지도원이 지역 보건 업무를 담당하고 있다. 보건의료 관련 기관으로는 치료예방기관, 의약품공급관리기관, 의약품검정기관 등이 있고, 시설로는 병원, 진료소, 료양소, 위생방역소, 검역소 등이 있다(인민보건법 제 45~46조).

의료시설은 직할시와 도에는 대학병원과 중앙병원 각 1개, 시·군 지역에는 인민병원 1~2개, 리, 노동지구에는 인민병원과 진료소 각 1개, 작은 리와 동을 합쳐 종합진료소 1개씩이 설치되어 있다. 또한 주요 공장 및 3급 이상의 기업소에는 인민병원 1개, 3급 이하의 기업소에는 진료소 1개, 협동농장에도 진료소 1개씩이 설치되어 있다.

북한의 보건의료 인력은 「인민보건법」 제38조에 “전체 인민이 건강한 몸으로 사회주의 건설에 적극 참가하게 하는 인간생명의 기사이며 영예로운 혁명가”로 규정하고 있다. 북한의 보건의료 인력체계는 의사, 부의사, 준의사, 고려의사, 위생의사 등의 ‘상급 보건일꾼’과 약제사, 간호원, 조산원, 보육원 등 ‘중등보건일꾼’으로 구분되고 있다. 의사의 경우는 예과 1년, 본과 6년의 7년제 의학대학을 졸업하고 자격증을 소지해야 한다. 준의사는 의학대학이 아닌 의학전문학교 출신들을 말한다. 간호원의 경우는 보건간부학교나 1년제 간호학교 및 간호원양성소를 통해 양성되며,

보육원은 각 시·군별로 1개씩 설치되어 있는 보육원양성소에서 3개월간 교육을 받은 사람들이다.

북한의 보건의료 진료체계는 3차 체계로 먼저 호 담당 ‘준의사’에게 진료를 받고, 필요한 경우 리 단위의 진료소나 인민병원에서 1차 진료를 받는다. 여기서 지속적인 치료가 필요할 경우 후송의뢰서를 발급받아 시·군 단위 종합병원인 인민병원에서 2차 진료를 받는다. 여기서도 완치가 되지 않을 경우 도 단위 병원으로 이송되어 약 3개월간 3차 진료를 받도록 되어 있다. 이 밖에 결핵환자와 간염환자는 군 단위 결핵요양소와 간염요양소로, 각 도의 중앙병원과 의학대학병원에서는 장기입원이 필요한 중환자만을, 평양의 적십자병원은 희귀한 질환자들을 주로 진료하고 있다.

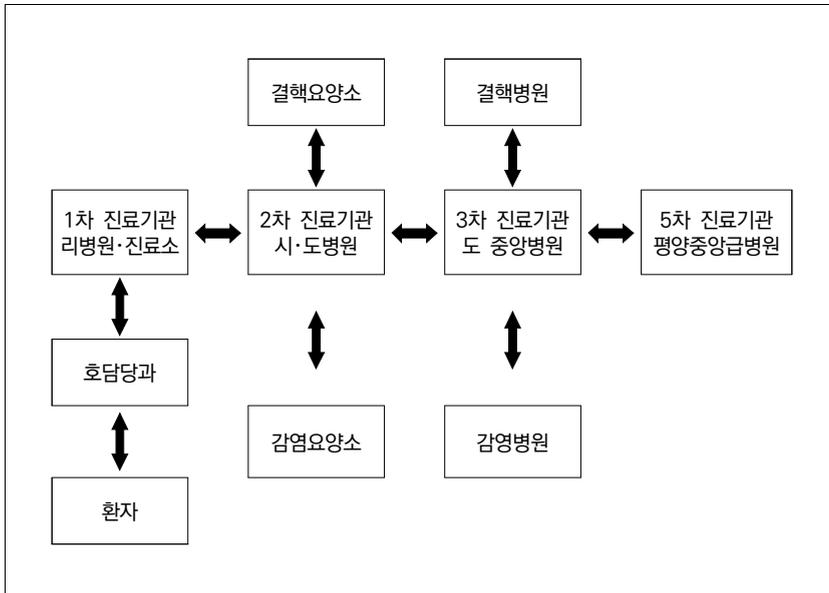
「인민보건법」 제27조와 「의료법」 제4조는 ‘의사담당구역제’를 명시하여 보건의료 체계 안전망을 구축하고 있음을 밝히고 있다. 의사담당구역제는 일명 ‘호 담당제’라고도 하며 1967년부터 각 시·군에 도입된 것으로 알려지고 있다. 의사 담당 규모는 도시지역은 주민 4,000명을 기준으로 하고 있고, 농촌의 경우는 의사 1인당 500명 내외를 담당으로 하고 있다. 북한은 의사담당구역제를 통하여 모든 주민들의 거주지 혹은 근무지 구역의 병원, 진료소 등에 등록하고 등록자들을 대상으로 건강기록을 비치하여 기초적인 보건진료 활동을 하고 있다.

의사담당구역제와 더불어 북한 보건의료 체계의 또 하나의 특징인 예방의학 체계는 1960년대 초 보건시설과 보건요원 등이 어느 정도 확보되면서 단계적으로 확충되었다. 「인민보건법」 제3조는 북한의 보건의료 정책 기본을 ‘예방의학’이라고 밝히고 있다. 또한 같은 법 제15조는 “국가는 민족 전통으로 내려오는 동의치료를 잘 보장하기 위하여 동의 의료망을 늘이며 의료기관들에서 현대의학적 진단에 기초한 동의치료방법을 널리 받아들여이도록 한다.”고 하여 동의학 발전을 강조하고 있다.

동의학은 1993년부터 민족주체성을 살린다는 취지로 ‘고려의학’으로 불리기도 하였다. 북한은 고려의학의 발전을 위해 리 단위 인민병원과 진료소에도 고려치료과를 배치하도록 하였으며, 공장병원, 인민병원 외래 진료소에도 고려의사를 배치하거나 고려치료과를 설치·운영하고 있다.

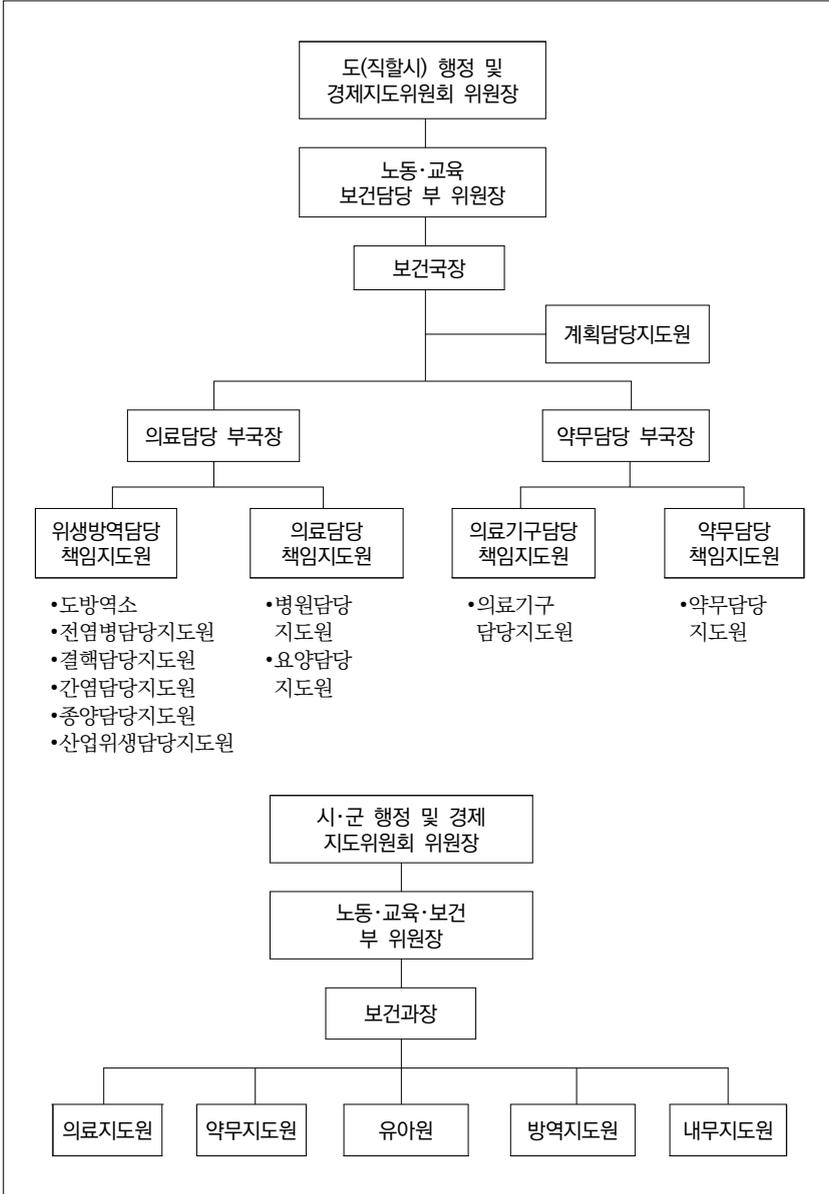
북한이 예방의학을 강조하는 것은 의료비 부담을 경감할 수 있고, 건강한 노동력 유지를 통한 생산성 제고 등 사회주의 체제의 특성과 관련이 있다고 할 수 있다. 그러나 북한의 예방의학 제도는 상대적으로 장애인, 노인 등 취약계층 환자의 치료 및 재활에는 관심이 낮을 수밖에 없어 ‘사회주의 의학’의 한계성으로 지적되고 있다. 이상에서 분석한 북한의 보건 의료 전달체계를 도식화하면 다음과 같다.

[그림 2-9] 북한의 보건의료 전달체계



자료: 문옥륜(2001, p.30)에서 인용.

[그림 2-10] 북한의 보건의료 행정조직



자료: 문옥륜(2001, p.36)에서 인용.

### 3. 보육서비스 체계

북한의 보육서비스 체계는 보육과 교육을 함께 강조하는 단일 체계로 「어린이보육교양법」 등에 의해 시행되고 있다. 북한의 보육서비스 정책은 1947년 제정된 「탁아소 규칙」, 1948년 「유아상담소에 관한 규정」, 1949년 「탁아소에 관한 규정」 등에 의해 제도화되었다.

북한은 1976년 4월 29일 보육과 교육을 단일 체계로 한 「어린이보육교양법」을 제정하면서 보육서비스 체계를 정비하였다. 특히 이 법은 제4조에서 “조국의 광복과 인민의 자유와 행복을 위한 영광스러운 항일혁명투쟁에서 이룩된 빛나는 혁명전통을 이어 받은 법”이라고 하여 혁명전통의 계승으로까지 의미를 부여하며 중요성을 강조하였다.

뿐만 아니라 「어린이보육교양법」 제1조는 “조선민주주의인민공화국에서 어린이들은 조국의 미래이며 공산주의건설의 후비대이며 대를 이어 혁명할 우리 혁명위업의 계승자들이다.”라고 하였다. 어린이의 규정, 어린이 보육의 목적성을 ‘후비대’, ‘계승자’ 등의 어휘를 동원하며, 순수한 보육복지 차원이 아닌 목적 지향적인 보육 체계임을 밝히고 있다.

이것은 이 법 제2조에서 “어린이들을 사회적으로 키우는 것은 사회주의국가의 중요시책의 하나이며 사회주의교육학의 원리에 근거한 교육방법이다. 조선민주주의인민공화국은 모든 어린이들을 탁아소와 유치원에서 국가와 사회의 부담으로 키운다.”고 하여 ‘사회주의교육학의 원리에 근거한 목적 지향적인 복지임을 더욱 분명히 하였다.

북한의 보육서비스 정책은 의식 교육의 주입 대상으로 출발하여, 탁아소나 유치원 보급이 보편화된 것이 특징이다. 이것은 곧 북한의 보육서비스의 재원은 모두 국가와 사회의 부담으로 공적 전달체계 중심으로 시행되고 있음을 시사한다. 북한의 보육서비스 체계는 앞서 「어린이보육교양

법」 제2조에서 명시한 대로 탁아소와 유치원이 중심이며, 애육원, 보육원, 유아상담소 등의 보육 시설이 있다.

탁아소는 생후 30일부터 만 3세 아동을 수용하며 1일 8시간에서 24시간 보호를 원칙으로 하고 있다. 탁아소는 일, 주, 월탁아소 등 3종류로 운영되며, 젖먹이반(1개월~6개월), 젖떼기반(7개월~48개월), 교양반(19개월~36개월), 유치원준비반(37개월~48개월) 등이 있다. 탁아소는 입소 기간에 따라, 설치 단위에 따라 이용 내용이 달라진다. 일탁아소는 작업반이나 기초 행정 단위별로 설치되어 있고, 주, 월탁아소는 평양, 함흥, 청진의 3대 도시에는 2개 구역 당 1개소, 일반 도시에는 2~3개소, 군 소재지에는 1~2개소가 설치되어 있다.

탁아소의 설치 단위에 따라서는 농장작업반 탁아소, 리탁아소, 공장탁아소, 노동자구탁아소, 읍탁아소 등이 있으며 운영관리 체계는 중앙 차원에서는 보건성이, 지방 차원에서는 지방인민위원회 보건행정부서가 담당하고 있다. 북한의 대표적 보육 시설인 탁아소는 전국에 약 3만 7천여 개소가 있다.

유치원은 보육 시설이 아닌 교육기관으로 교육성 소관이며, 유치원 준비반인 4세 미만의 어린이가 보육성 소관 보육서비스 대상이다. 애육원은 만 4세 이상 6세 미만 고아를 수용하는 곳이며 여기서는 학령 전 유치원 교육을 실시하고 전국 12개 시도에 12개소가 설치되어 있다. 육아원은 만 4세 미만 고아를 수용하는 곳으로 전국 12개 시도에 4개소가 설치되어 있으며 유아상담소는 생후 1일부터 만 3세까지를 대상으로 유아 질병에 대한 예방 및 치료를 하는 곳이다.

1947년 「탁아소 규칙」은 생후 30일부터 3세까지의 아동을 대상으로 탁아소에서 보육할 것을 규정하고 있다. 1948년에 제정된 「유아상담소에 관한 규정」 역시 생후 30일부터 3세까지의 아동을 대상으로 유아의

건전한 발육을 보건위생적으로 보호하며 유아 질병을 예방하고 치료할 것을 규정하고 있다.

또한 1949년 제정된 「탁아소에 관한 규정」은 생후 30일부터 3세까지의 아동을 대상으로 유아를 가진 노동 여성으로 하여금 노동 생산성을 제고시키며 정치, 사회, 문화생활에 참가할 수 있도록 건전한 유아를 양육하는 데 방조할 것을 규정하고 있다.

한편 「어린이보육교양법」은 제6조에서 “모든 아동을 주체형의 혁명적 새 인간으로 키우며 여성들을 아동 양육의 부담에서 해방시키는 사업을 실현하며, 온 사회를 혁명화, 노동계급화 하는 역사적 위업에 이바지 한다.”고 규정하고 있다. 탁아의 목적이 여성을 아동 양육 부담에서 해방시켜 사회 현장에 동원하고 노동계급화하는 데도 있음을 밝히고 있는 것이다.

북한의 아동복지정책의 재원은 관련 법령들에 명확히 언급되지는 않고 있으나, 탁아소의 경우 부모의 부담금이 일부 있어도 그 수입의 10%를 넘지 않도록 하고 있고, 1976년 「어린이보육교양법」에서도 주식과 부식, 의료 등을 국가가 보장한다고 하고 있어 국가 부담을 원칙으로 하고 있다. 탁아소 및 유치원의 시설 운영과 놀이용품, 아동의 식비 등은 국가가 제공하며 개별적인 항목에 한하여 개인이 부담하는 것을 원칙으로 하고 있다. 북한의 아동복지정책에 있어서 초기의 수익자 원칙이 변화한 것은 탁아소 건립과 운영의 주체가 개인에게도 허용되었다가 1958년 이후 개인기업소 등이 소멸되면서 그 건립과 운영의 주체가 국가로 이전되었다는 측면과 밀접한 관련이 있어 있다(정경배 등, 1992).

북한 보육서비스 체계의 인력 구조는 탁아소를 담당하는 보육원과 유치원을 담당하는 교양원으로 구분된다. 탁아소 보육원은 1951년부터 사범전문학교에 설치된 보육과에서 체계적으로 양성되기 시작하였다. 유치

원 교양원은 3년제 교원대학에서 양성되고 있다. 교양원은 전국 시도군에 설치되어 있는 교양원양성소나 통신교육체계 등을 통해서도 양성되고 있다. 교원대학은 전국 시도에 2개씩 설치되어 있다.

한편 보육원, 교양원에 대한 재교육 제도도 강조되어 보육원의 재교육은 주로 시도군에 조직되어 있는 보육원 강습대를 통하여 이루어지며, 교양원 재교육은 교원대학과 시군 교양원양성소에서 시행되고 있다.



# 제 3 장

## 북한 사회복지 전달체계 실태

제1절 인터뷰 개요

제2절 식량공급

제3절 보건의료

제4절 보육서비스



# 3

## 북한 사회복지 전달체계 실태 <<

### 제1절 인터뷰 개요

본 연구에서는 북한의 사회복지 전달체계의 실태를 파악하기 위해 북한의 사회복지 전달체계를 이용한 경험이 있는 33명의 북한이탈주민을 인터뷰하였다. 구체적으로는 북한의 식량공급제 전달체계, 보건의료 전달체계, 보육서비스(탁아소) 전달체계를 이용해 본 사람들을 인터뷰 대상으로 선정하였다. 이를 통해 각 사회복지제도가 소비자에게 전달되는 과정, 각 제도의 실제 운영 여부, 각 제도에 대한 수급자의 만족도 등을 파악하였다.

인터뷰 참여자는 7·1 경제관리 개선 조치가 이루어진 2002년부터 최근인 2015년까지 시기별로 다양하였다. 직업도 의료인, 공무원, 장사, 무역업, 주부, 의료인, 노동자(공장 노동자, 탄광 노동자, 식당 노동자, 조리원), 교사(초등 교원, 중등 교원, 대학 교원), 군인, 군 인민위 지도원, 수매원, 인민위원회 보급원, 인민반장, 사진사, 기업회계담당일군, 농장원 등으로 다양하였다.

인터뷰 대상자의 출신지, 연령, 탈북연도, 전직(북한에서의 직업)에 대한 요약은 다음의 <표 3-1>과 같다. 이처럼 출신지, 연령, 탈북연도, 전직이 다양하므로 전달체계에 대한 인터뷰 내용에 차이가 발생할 수 있을 것이다. 즉, 7·1 조치 이후에 생활수준에서 차이가 날 수 있으며 이에 따라 사회복지제도 이용에서도 일정한 차이가 발생할 수 있음을 미리 밝혀 둔다.

〈표 3-1〉 인터뷰 대상자 개요

연번	출신지	연령	탈북연도	전직	성별
1	평양	78	2003	의료인	여
2	평성	56	2011	공무원	남
3	해산	52	2012	장사	여
4	청진	46	2014	의료인	남
5	양강도	51	2011	무역업	여
6	양강도	50	2010	주부	여
7	해산	49	2012	장사	여
8	온성	53	2015	의료인	여
9	해주	41	2011	의료인	남
10	청진	42	2009	주부	여
11	양강도	48	2011	의료인	여
12	영변	59	2007	방송	여
13	경원	77	2004	탄광 식당 노동자	여
14	청진	59	2004	대학 교원	여
15	함흥	60	2004	초등 교원	여
16	길주	75	2004	주부	여
17	평양	77	2007	대학 교원	남
18	양덕	45	2007	군인, 군 인민위 지도원	남
19	경원	74	2005	탄광 노동자, 수매원	여
20	함흥	36	2011	군인	남
21	온성	64	2006	교원, 조리, 인민위 보급원	여
22	평양	73	2014	무역	여
23	평양	67	2011	공장 노동, 인민반장	여
24	사리원	67	2009	공무원	여
25	해산	42	2015	군인	남
26	경원	75	2005	노동자, 사진사	남
27	남포	59	2002	기업 회계 담당	여
28	청진	45	2011	군인	남
29	무산	30	2012	군인	남
30	무산	42	2007	농장원	여
31	길주	49	2008	주부, 농장원	여
32	영광	73	2007	주부	여
33	함북 청진	78	2005	중등교원	여

## 제2절 식량공급

### 1. 시기별 식량공급제 시행 여부

여기에서는 시기별로 식량공급이 어떻게 시행되어 왔는지에 초점을 맞추어 실태를 분석하고자 한다. 각 시기는 김일성 시대(~1990년 이전), 김정일 시대(1990년~2010년), 김정은 시대(2010년 이후~현재)로 구분하여 분석한다.

#### 가. 김일성 시대(~1990년 이전): 정상 작동

김일성 시대에는 식량공급이 정상적으로 작동되었으며, 1990년 전후 사회주의 경제권 붕괴에 즈음하여 식량공급 전달체계에 균열이 발생한 것으로 보인다.

(80년대 때는?) 그나마 조금 유지됐을 거예요. 그 당시에는 이렇게까지 쌀을 딱 자르고 안 주진 않았거든요.(여/59세/영변/방송/2007년 탈북)

(그러면 87년, 88년부터 끊겼어요?) 네. 배급이 없어졌어요. (그러면 88년도부터 2004년까지 배급을 받아보신 적이 없으세요?) 없지. 못 받았지. 국가 배급이라는 게 없지.(여/77세/경원/식당노동/2004년 탈북)

#### 나. 김정일 시대(1990년~2010년): 본격적 중단 또는 비정기적 지급

고난의 행군 이전인 1990년대 초반부터 서서히 함경북도 청진·길주, 함경남도 함흥, 평안북도 영변 지역에서는 식량공급이 밀려서 지급되지

나 간헐적으로 지급되기 시작하였다.

(98년 가장 힘들었을 때, 빠를 때는 93년부터 배급이 끊겼고,) 네. 다른 곳에서는 94년, 95년부터 시작했죠. (중략) 그러니까 사람들이 그때 왜 많이 굶어 죽었는가 하면, “아예 이제부터 배급 못 주겠으니깐 각기 알아서들 살라.” 이렇게 말했으면 오히려 좀 덜 죽었을 텐데, 그때 뭐라 그랬는가 하면, “배급을 준다.” 처음부터 단칼로 베풀듯 딱 자르는 게 아니라, 처음에는 제 낱자에 못 줬다고요. 그러니까 15일에 배급 타야 되겠는데, 못 주고. 20일 날 주다가. 그 다음에는 30일 날 주다가. 띄엄띄엄 이 기간이 넓어지다가 어느 날에는 그게 딱 끊겼죠. 그러다 보니까, 사람들이 “이제 못 주면, 다음번에 주겠지.”, “또 다음번에 주겠지.” 기다리다가 굶어 죽었다니까요.(여/59세/청진/대학 교원/2004년 탈북)

우리가 15일분 쌀을 주게 돼 있는데 13일분을 주는 거예요. (점점 양이 줄어드는?) 예. (중략) 고난의 행군 시기 93년도, 저기 뭐야, 상순까지는 밀렸다가 주고 밀렸다가 주고 배급을 주었어요. (중략) 그때 당시에 줄 때는 700인 사람이 450g을 타요. 700을 안 주는 거지 다 떼먹고. 이것 떼, 뭐 떼고 다 떼면. 그니깐 그렇게 공급체계가 돼 있고 함흥시 같은 경우에는 승천구역은 93년 8월 16일부터 배급이 완전히 끊어졌어요. 못 줬어요. (중략) 이제처럼 노동자들이 배급을 못주니깐 어디 공장이. 전쟁을 겪은 것보다 더 처참했어요. 폐허가 되고. (그러면 그때 배급이 끊긴 건 남녀노소 구분 없이 다?) 국가가 전혀 못 줬어요. (중략) 그러니깐 90년대에 들어와서 93~94년도부터 완전 배급 못 주고 93년도 하반기부터 배급 못 줬거든요? 못 주고 94년도 김일성이 사망했어요.(여/60세/함흥/초등 교원/2004년 탈북)

조금씩 배급 안 주고, 돈 안 주고 하면 그저 임시 이리다가 말겠지, 조금 시련이겠지, 이랬는데 조금 날이 갈수록 더해지고 나중에는 94년도에 김일성이 사망했는데 96년도 9월 16일에 아버지가 결국에 돌아가셨어요.(여/59세/영

변/방송/2007년 탈북)

(그래서 밀려서 받다가 완전히 끊긴 때가 언제인가요? 고난의 행군 때부터 끊겼나요? 아니면 그 이전에 끊겼나요?) 마흔일곱 살부터. (마흔일곱 살은 89년.) 이 정도부터. (90년도 초반부터?) 네. 초반부터 시작되었어요. (그러다가 언제 다시 회복이 되었나요?) 회복 아니 되었어요. 우리 올 때까지.(여/75세/길주/주부/2004년 탈북)

식량공급의 중단은 동구 사회주의의 해체와 관련이 있다.

배급을 안 주기 시작한 것은 91년도 동구 사회주의 진영이 해체된 다음에 그때부터 안 주기 시작했단 말이야. 사회주의 국가라는 게 자본주의 포위 속에서 사회주의 몇 개 나라가 있어요. 그런데 자본주의는 자본주의 생산 시스템이 있고 무역, 생산 관계가 다르잖아요. 세계적으로 돌아가는데... 사회주의 몇 개 나라에서는 경제시스템이 다르기 때문에 적응할 수 없어요. 자본주의 경제관계가 다르니깐. 그러니깐 사회주의 안에서 자기네끼리 서로 경제를 무역하고 했던 말이죠. 북한은 외상으로 중국에서 석탄 들여오고 소련에서 미사일 들여오고. 이런 걸 외상으로 많이 했던 말이야. 형제간처럼 서로 주고받고 이렇게 했어요. 그러다가 91년도 소련이 해체되면서 그 관계가 파탄됐단 말이에요. 그러니깐 북한에서 야단 아니에요. 자본주의 시장에 뛰어들 수도 없죠. 사회주의 시장은 다 해체됐죠. 그래서 그때부터 급격히 타격을 받기 시작했지. 그래서 배급을 못 주기 시작했단 말이에요.(남/77세/평양/대학 교원/2007년 탈북)

김일성 사망 이후 고난의 행군 시기에는 거의 식량공급이 이루어지지 않았다.

그때가 김일성이 죽은 94년도부터 내리막길 시작하다가 제일 심각할 때가 여기서 말하면 고난의 행군이죠. 95년도 말부터 96년도 말까지는 아예 죽음이라고 생각하면 돼요. 제가 쉽게 말하면 한 개 소대 한 끼에 쌀 500g짜리를 내놨어요. 한 끼에. 30명에서... 한 끼씩 먹고 살았어요. 거기에 보충이 나물, 미역국... 그때부터 96년도까지는 완전히.(남/45세/양덕/군인/2007년 탈북)

(경원은 언제 식량이 확 끊겼나요?) 97년 그 후에도 완전히 끊겼다고 봐야죠. 우리 94년, 96년, 97년... 한 2년 후에는 이틀분씩 5일분씩 주다가 우리 올 때는 완전히 끊겼죠. (오실 때는 언제?) 2005년도인데, 그때는 완전히 배급 못 탔죠. (그럼 언제부터 끊겼습니까?) 내 기억에는, 나는 그런 데서 사업해서 배급 타다 보니까 근데 일반 백성들은 94년도, 95년도, 96년도에는 완전히 탄광 노동자들만 주고 못 탔어요. (그러면 97년부터 복구되었다는 건가요?) 복구가 안 되었죠. (그러면 94년도부터) 94년부터 지금까지 계속 배급을 못 주죠. 어떻게 줘요?(여/74세/경원/수매원/2005년 탈북)

94년 김일성이 죽은 다음에 완전히 국가가 배급을 못 줬어요. 그러니깐 사람들이 배급 주던 걸 그거 바라고 살았는데 안 주니깐 어디 가서 사요?(남/77세/평양/대학 교원/2007년 탈북)

90년도 초부터 시작했고, 보통 기본적으로 끝난 것은 95년도부터, 아니야, 김일성 사망 이후. (그리고 2011년까지 계속 못 받으신 거고요?) 네. (함흥이라는 도시의 특성 때문일까요? 아니면 전국적으로 똑같은 건가요?) 전국적으로 똑같습니다.(남/36세/함흥/군인/2011년 탈북)

2000년대인 고난의 행군 이후, 7·1 경제관리 개선 조치 이후에도 식량공급은 정상적으로 작동하지 않았다.

(그때 언제부터 사정이 좋아지셨습니까?) 지금도 조금 좋아지긴 좋아졌는데 좋아졌다고 보면 안 되죠. 주다 말다 주다 말다 하는데 주긴 줘요. 굶어 죽으면 안 되잖아요. 대신 쌀과 옥수수가 나오는데 그걸 섞어 줬거든요. 원래는 법으로 보면 군대는 옥수수를 먹으면 안 된다고 되어 있어요. 딱 쌀로만 되어 있어요. 그런데 옥수수가 계속 들어오는 거예요. 없으니깐 대충 되는 거죠. 먹었을 때만 해도 다행이잖아요.(남/45세/양덕/군인/2007년 탈북)

(그러면 배급은?) 배급은 못 탔죠. 94년부터 배급은 못 탔죠. (94년에도 계속 일하셨잖아요. 가내반에도 계시고, 인민위원회에도 계셨는데.) 배급을 줄 때는 탔어요. 700g. 근데 배급을 못 주게 되면서부터는 하나도 못 탔어요. (언제부터 못 타게 되셨어요?) 94년 답사숙영소에 있을 때부터 시작이 돼 가지고, 그다음에는 뭐 농장 통강냉이를 이삭 채로 한 번 타고, 그다음에는 점차적으로 다 못 주게 되니까 못 탔지요. (그럼 언제까지 못 타셨나요?) 94년 말부터 못 탄 것 같아요. 올 때까지 배급을 한 번도 못 탔어요.(여/64세/운성/주부·노동자/2006년 탈북)

명절 또는 김일성·김정일 생일과 같은 국가기념일에 간헐적으로 식량 공급을 받았다.

(쌀 배급도 당연히 못 받고?) 없죠. 쌀 배급이 있잖아요. 1년 가다 한 몇 번 주는데 명절 공급으로... 예를 들면 한 2월 16일 김정일 생일에, 4월 15일 김일성 생일이예요. 이런 날에는 식량공급소가 문을 열고 식구 한 사람당 얼마씩, 쌀 얼마, 잡곡 얼마씩 막 이렇게 해서 주는데, 혼자 사시는 분들은 옛날에 웅 도시락(벤토) 이런 거 있잖아요. 거기다가 하나 퍼가는 정도니깐. 음, 얼마나 줬을까요. 한 이틀분? 한 이틀분 줬을 거예요.(여/59세/영변/방송/2007년 탈북)

(배급도 끊기지 않고 있었나요? 아니면 94년 이후에는) 아니지요. 배급은 명절 때만 주고. 명절 때만 이틀분치를 하루 내가 700탄다든가, 우리 남편이 600탄다든가 그러면 이걸 이틀분을 계산해서 배급을 주지. 매번 쪽 배급 주지 않았어요.(여/73세/평양/무역업/2014년 탈북)

식량공급이 단절되어 출근을 하기도 하고 공장 가동이 중단되어 아예 출근을 하지 않기도 하였다.

94년대 이후로부터는 지방은 일체 배급이 단절됐고 돈도 일한 게 없으니깐, 일한 게 있어야지 노임을 주잖아요. 노임을 못 줘도 공장에 출근해야 돼요. 우리 북한 현실이 그래요.(여/67세/평양/노동자/2011년 탈북)

전기 없으면 탄이 멎게 되어 있고, 탄이 멎게 되면 전기가 멎고, 전기 없으면 공장이 멎게 되고... 이렇게 되니깐 95년 1월달부터 배급을 못 줘서 우리 노동자들이 출근을 못한 게... 일체 공장이 멎게 되었지.(여/67세/사리원/공무원/2009년 탈북)

## 다. 김정은 시대(2010년 이후~현재): 정상 회복 못 함

김정은 시대에도 식량공급은 정상적으로 회복되지 못하고 있다.

김정은이 집권하면서 한 몇 달 줬어요. (몇 년 동안 끊겼다고 봐야 해요?) 한 20년. (2015년까지?) 네. 지금 현재까지. (김정은이 집권했던 2011년 이후에) 12년쯤 될 거예요. (그때 몇 달을?) 네. 한 석 달. 1월, 2월, 3월, 4월 거의 그렇게 줬어요. (그렇게 주고, 또 끊겼다?) 네. 안 줘요. 없어요. 배급을 누가 줘요? 안 줘요. 배급 바라는 사람도 없어요. (왜 바라지 않을까요?) 안 주니까. 나올 데가 없으니까.(남/42세/해산/군인/2015년 탈북)

(쌀 배급이 재개된 때가 2000년으로 봐야 됩니까?) 쌀 배급이 재개 안 되었죠. 재개되었다고 볼 수 없죠. (나오실 때까지 배급이?) 배급이 그다음부터는 아예 없어지다시피 했죠. (빠르면 93년도부터 함북도는 배급이 없어졌고?) 그렇죠. 그때부터 배급이 다 없어졌죠. (그 이후에 그러면 아예 배급이 없어진 거예요?) 배급소는 존재하고 배급표도 주는데, 배급을 주지 않는 거죠. 지금도 배급제도는 남아 있죠. 근데 배급을 주지 못하죠. 쌀이 없으니까.(여/59세/청진/대학 교원/2004년 탈북)

요즘 북조선은 장사로 이제는 틀이 잡혔다고 말해요. (나오실 때 배급을 못 받으셨나요?) 배급은 명절만 받았지, 못 받았어요.(여/73세/평양/무역업/2014년 탈북)

## 2. 부문 및 지역별 식량공급 시행 여부

여기에서는 부문 및 지역별로 식량공급이 어떻게 시행되어 왔는지에 초점을 맞추어 실태를 분석하고자 한다. 부문별 식량공급 분석을 위하여 군수공업, 무역, 탄광, 군대, 안전보위부 등 정보기관, 공로자, 협동농장 부문으로 구분하여 분석한다. 지역별 식량공급 분석을 위하여 평양과 그 외 지역으로 구분하며, 주로 평양의 지속적인 식량공급의 다양한 배경을 분석한다.

### 가. 부문에 따른 식량공급제 시행의 차별

(그래도 하루에 밥 한 끼라도 먹으려면 쌀이 있어야 하는데.) 쌀을 다 본인들이 알아서 해결해야 하는 거죠. 배급을 지금 어떻게 주는가 하면, 가동하는 공장들은 배급을 좀 줘요. 돌아가는 공장. 공장도 돌아가는 공장이 있고, 멎은 공장이 있거든요. 사람들이 좀 좋은 직장에 들어갔다고 한다면 그래도 가동하

는 공장에 배치되어서 다니는 거예요. 그런 사람들은 배급을 주는데, 대체로는 본인 배급만 주고요. 원래 북한은 세대주가 한 명 직장 그 가족에서 책임을 지는 아버지가 직장에 나가면 거기에 모든 식구들 다 붙어서 배급이 아버지 이름으로 나오곤 했거든요? 우리 아들이 셋이고 미성년자 그다음에 부인이 가정주부면 가정주부까지 그다음에 할아버지 할머니를 모시면 할아버지 할머니 까지 그 아버지에 붙어서 다 나왔다고요. 그런데 지금은 돌아가는 공장에서 배급을 주는 경우에 본인만 주는 공장이 많아요. 저번에 나도 인터뷰해 보니까 군수공장에서... 군수공장은 한 30% 가동하고 있거든요. 그런데 군수공장에서 배급을 어떻게 주냐고 하니깐, 본인만. 본인만 강냉이를 준다, 옥수수를 준다 그렇게 말하더라고요. 우리 공장은 그래도 군수공장이라서 옥수수만 본인에 한해서는 준다 그렇게 말하고.(여/59세/청진/대학 교원/2004년 탈북)

(그럼 혹시 평양 이외에도 그래도 배급망이 좀 늦게까지 잘 돌아간 그런 지역이 있었을까요?) 네 그런 데가 있었어요. 그게 어디냐 하면 2경제위원회 산하. 군수공업부문이거든요. 여기 군수공업부문이 문을 닫으면 무기생산을 못해요. 그래서 군수공업부문은 적어도 최소한이라도 70% 이상은 쫓어요. 배급을 끊으면 안 돼요. 그리고 군인들, 군인 가족들은 배급을 쫓어요. (2경제위원회 산하라는 것은 2경제에서 관리하는 공장들을 다니면 그래도 배급을 받았다는 거죠?) 네. 쫓죠.(여/59세/영변/방송/2007년 탈북)

그다음에 제2경제 산하라고 해서 군수품 생산하는 곳이니깐 그런데도 어떻게 해서든지 다 끌어다가 자기 기업소 사람들을 다 배급을 주는 이렇게 했으니깐.(여/67세/평양/노동자/2011년 탈북)

외화벌이를 담당하거나 외국과 직접 접촉을 하는 무역 부문에서 식량 공급은 실시되어 왔다.

특이하게 나진 선봉시같이 개방된 지역, 남포시에도 항구 구역 같은 것은 평양시에 속해 가지고 특별하게 외국 무역 선박들이 많이 들어오고 하니깐 탄광 사람들에게 보이는 얼굴도 그렇고, 그리고 그 자신들도 무역을 하기 때문에 그 작은 지역에는 조금 풀 수 있는 여력이 되거든요. 대개 그 지역 사람들은 이 회사에 근무하는 사람들이고. 그래서 자기들이 외화벌이 해 온 데에서 이 사람들은 배급 형식으로 풀어주거든요. 그렇게 특별한 지역이 있어요.(여/59세/영변/방송/2007년 탈북)

탄광 부문 노동자를 위해 식량공급은 실시되어 왔다.

(간간이 줬다고 하지 않으셨나요?) 간간이 준다는 게 도에 가서 군 양정과에서 자기 군 내 저축된 식량이 없으니까 도에 가서 받아와요. 도에서 배정을 하지요. 너희 경원군은 탄광지대가 많으니까 60톤이면 60톤을 너네 가져가라. 그러면 빵통내서 도에 가거든요. 도 청진에 가서 식량을 받아서 실어다가 양정에다 놓으면 양정에서 가공해 가지고 주민들 다 못 주면 탄광 노동자들을... 만약 20명이면 20명 양정사업소 일꾼들하고 같이 보내요. 보내서 가져오면 탄광 부문이 우선이지. 그렇게 하니깐 식량을 더 주거든. 탄광 부문 노동자는 보름치를 주면 일반은 그저 이틀분도 못 주죠.(여/74세/경원/수매원/2005년 탈북)

높은 급수의 기업소 노동자는 식량공급을 받았다.

(배급이 끊기셨다고.) 아니 식당만은. 이걸 영양제 식당. 국가 기관이니깐. 국가 1급 기업소가 하니깐. 양정사업소에서 쌀을 보장해주지.(여/77세/경원/식당 노동/2004년 탈북)

군인들의 경우 고난의 행군 시기를 포함하여 경제상황이 악화되었더라

도 식량공급이 부족하나마 지급되었다.

(군에 계실 때 21년 동안 배급은 끊이지 않고?) 배급은 근근이라도... 하다 못해 통강냉이이라도... 조금씩 200g... 한 달에 20kg을 주는 것을 하루에 300g으로 해서 10kg을 줬다 이런 것은 좀 있어도 그냥 줘요.(남/42세/해산/군인/2015년 탈북)

군대는 군대 본인은 배급을 줘요. (여/73세/평양/무역업/2014년 탈북)

그다음에 90년대 지나서부터는 배급을 못 주니까... (언제부터?) 지역마다 다른데, 함북도는 93년부터 배급을 못 준 것 같아요. (어디 계셨습니까?) 93년 당시에 저는 함북도 청진에 있었어요. 저는 남편이 군대에 있어서 고생을 안 했는데, 사민(私民)들은 그때부터 배급을 못 타더라고요. (사민?) 네. 그냥 일반 시민들. 배급을 못 타더라고요. 그래서 고생하면서....(여/59세/청진/대학 교원/2004년 탈북)

(당시 식량 사정은 어땠습니까? 96년부터 2011년까지 배급이 끊겼습니까?) 배급이라는 것은 아예 없어요. 군대는 줬는데. 군대는 국가 유지를 해야 하니까. 민간인은 배급을 안 주고.(남/36세/함흥/군인/2011년 탈북)

국가안전보위부, 사회안전원, 행정기관, 무역기관, 양정사업소 등 중요 기관에 종사하면 식량공급의 혜택을 받아 왔던 것으로 보인다.

배급 준다는 게 보위부나 안전부나 이런 사람들이 뒷문으로 해서 밤에 가만히 타 가고. 양정사업소는 뭐 다 쥐고 있으니까, 지네들은 어떻게 해서 타고. 우리 같은 것들은 힘이 없어요. 못 타고.(여/64세/운성/주부·노동자/2006년 탈북)

그다음에 배급을 주는 게 그 군대가 주고요. 그다음에 보위부 안전반. 그러니까 군복 입은 기관은 거의 다 배급이 나오고 있고. (중략) 구청도 국장 정도만 타 먹는.... 아랫사람들 모르게 몰래 자기들끼리 우물우물해서 배급을 좀 타 먹고, 그다음에 평양에서 힘 있는 기관들이 있거든요. 예를 들어서 우리로 말하면 기재부 같은 데서 타 먹는다고요. 자기들이 직접 외국하고 외화벌이를 해서 타 먹든가 뭐 이런 식으로 해서 힘 있는 기관들이 타 먹고. 외화벌이 회사들이 돈을 주죠. 외화벌이 회사들은 매 사람당 쌀을 줘요. 근데 외화벌이 회사가 많지 않으니까.(여/59세/청진/대학 교원/2004년 탈북)

(배급이 끊겼을 당시 이 사람들은) 줬어요. 안전부랑 보위부들은. (94년 이후에도?) 그래요. 본인만. 가족은 빼놓고. 그러니까 그 전에는 그 사람들을 배급소에서 같이 줬거든요. 그러다가 미공급 상태가 되니까 주민들 눈이 있어 놓으니 따로 그 사람들에게 못 주잖아요. 그래서 자기네 해당 기업소에서 본인들만 계속 배급 줬어요.(남/75세/경원/노동자·사진사/2005년 탈북)

국가공로자 또는 영예군인은 일반 주민보다 나왔다고 볼 수 있지만 특정 시기와 지역에서는 그들에게도 식량공급이 나오지 않았다.

(영예군인도?) 영예군인이고 뭐고 없어. 아주 갑자기 딱 수라장이 되었는데... 그니까 조금씩 밀려서 주던 게 그것도 밀창이 나니까 못 주는 거지.(여/59세/청진/대학 교원/2004년 탈북)

협동농장 농민은 노동자보다 식량 사정이 나왔다고 할 수 있다.

감자는 우리 아버지, 어머니가 다 농장이기 때문에 분배를 타지, 다른 사람들은 못 타요. (노동자들은 배급이 끊겼다고요?) 네. 못 타요.(남/42세/혜산/군인/2015년 탈북)

## 나. 지역에 따른 식량공급 시행의 차별

평양과 평양이 아닌 지역 간 차이가 있으며 평양 지역은 기타 지역보다 식량공급이 더 나았다고 할 수 있다. 평양 이외의 지역 중 무역이 활발한 지역의 식량공급 사정이 더 나았다.

지역에 따라서 또 틀려요. 평양 시민들은 한 열흘분 주는 사람이 있고 한 팔 일분 주는 사람도 있는데, 지방 사람은 또 틀려요. 지방이 무역이 좀 활발하게 되는 지역에 사는 사람들, 예를 들면 청진이나 나선시 같은 사람들은 한 닷새 분 준다 하게 되면 이쪽 황해도쪽 사람들은 한 이틀분밖에 못 준대요. 이게 국가가 얼마 쥐라 해서 주는 게 아니니깐.(여/59세/영변/방송/2007년 탈북)

똑같은 제도하에 어떤 지방은 안 주고 평양은 줬단 말이에요. (중략) 지방은 쌀 안 주고 평양만 주고 지방은 준다 해도 지방 사람은 옥수수 70%에 백미 익힌 쌀 30%, 평양은 거꾸로 흰쌀 90%에 잡곡 10% 이렇게 주는 거죠.(여/59세/남포/회계 담당/2002년 탈북)

(평양에서는 노임과 배급이 끊이지 않았는데, 다른 지역은 94년부터 끊겼다고 봐야 되나요?) 지역마다 다른데... (중략) 91년도부터는 함경도, 양광도부터 시작했어요. 96년도부터 평양과 평양이남 지방도 배급 못 줬단 말이에요. 그런데 평양도 교육 부분 교사들 이 사람들 배급 안 주면 아이들 교육을 못해요. 그래서 인민학교부터 대학까지 교원들은 배급을 다 줬어요. 그러다가 97년 8년 넘어가면서 곤란하게 되니깐 그 전에 가족까지 다 줬었는데, 가족은 안 주고 본인만 줬어요. 대학 교원들은 가족들까지 다 주고, 초등학교 교원들은 그들만 주고. (그러면 언제 회복됐습니까?) 회복 안 됐어요. 지금도 배급 못 줘요.(남/77세/평양/대학 교원/2007년 탈북)

일반적으로 평양이라는 도시에 거주한다는 이유 또는 평양 시민이라는 상징성 때문에 식량공급 혜택을 더 받았다.

평양시민은 최대한... 제일 못 타는 데가 1주일분 준다고 하더라고요. 평양 시민은 직장에 상관없이 최소한 5일부터 1주일분 식량을 준다고 하더라고요.(여/59세/청진/대학 교원/2004년 탈북)

(청진에 배급이 잘 안 들어오고 끊겼을 때, 평양이나 이런 데도 똑같이 배급이 잘 안 들어왔는지, 혹시 이런 것도 잘 아는 정보나 기억이 있으신가요?) 평양은 대개 쫓겨요. 배급을. 한 며칠씩 좀 안 줄 때가 있었죠. 간혹 가다 끊기긴 끊긴다 그래요. 저희 이모님이 만경대 구역에 사셨는데, 배급이 끊기는 때가 간혹은 있지만 대개는 쥐요.(여/59세/영변/방송/2007년 탈북)

(평양은 끊겼습니까?) 평양도 그동안에는... 평양은 북한의 중심지라, 그 사람들까지 끊으면 안 되니까, 다른 데는 못 쥐도 평양 사람들은 보름치씩, 아니면 한 달에 열흘치씩이라도 식량을 공급했습니다.(남/36세/함흥/군인/2011년 탈북)

고난의 행군 시기에도 평양은 식량공급이 부족하나마 시행되었다.

(선생님은 그래도 평양 지역에 있으셨으니까 94년도 이후에도 배급을 받으셨나요?) 배급을 북한에서 평양시는 97년도부터 고난의 행군 들어갔는데, 처음에 몇 년은 배급을 쫓겨요. 배급을 주다가 97년도부터 1년에 석 달씩 자체로 해결하라 그래 가지고 무슨 공장이면 공장 안에 다 팔아서 거기다 강냉이 심고 뭐 심고 이렇게 해 가지고 작업반별로 땅을 요렇게 나눠 줘서 거기서 생산된 것을 자기 작업반에서 나눠 주고, 그 걸로 석 달분 식량은 너희가 해결하라 이렇게 했는데, (중략) 평양은 2004년도 2005년도 그때까지만 해도 배

급을 조금씩 줬어요. (96년, 97년, 98년도 때도 배급을 계속 주고?) 네 그때도 줬어요. 97년도부터 고난의 행군 들어가기 시작했거든요. 그러다가 그 전에는 배급을 주다가 97년도 그때부터 한 달씩 못 줄 때가 있고, 두 달씩 못 줄 때가 있으면서 97년도 그때도 주긴 줬어요. 주긴 줬는데 석 달 동안 못 준다 이러면서 한 몇 년 안 2003, 4년까지 한 그렇게 흘러가다가 그러다가 배급도 못 줄 때가 많고 한 달에 닷새분 준다든가 처음에는 열흘분 줬다가 그다음엔 닷새분 줬다가 그러다가 또 어디서 식량이 들어오면 또 한 열흘분 주고. 그래서 보름치 배급을 다 줄 때가 얼마 없었어요.(여/67세/평양/노동자/2011년 탈북)

평양이라는 동일 지역 내에서도 식량공급 시행에서 일정한 계층 차별이 존재하는 것으로 보인다.

평양시 사람들은 힘들게 산 사람들은 정말 일반 백성들, 그저 한 30%가 백성들이거든요. 그다음에 다 군부, 보위부, 안전부, 당기관, 행정기관 이런 사람들은 다 어떻게 해서 먹고 살았으니깐. 그러니깐 평양시 사람들만 거둬지고 김정일 시대도 그렇게 했던 거죠.(여/67세/평양/노동자/2011년 탈북)

평양은 기본적으로 계획이 작동되는 도시이기 때문에 식량공급 전달체계가 유지되는 것으로 보인다.

평양은 직장에 붙어서 살아가는 사람들이 꽤 많아요, 지방보다는. 관참은 직장 다니게 되면 배급도 나오고.(여/59세/청진/대학 교원/2004년 탈북)

평양시에는 국가 중요 기관이 많고 충성 계층이 많기 때문에 식량공급 혜택을 받았다고 이해할 수 있다.

그런데 그것도 평양시 같은 경우는 솔직히 말해서 다 중앙기관들, 중앙인 민위원회, 보위부, 검찰서, 안전부 뭐 이런 기관들이 많잖아요. 그 사람들은 다 지방에서 끌어다가 1년치를 보위부, 안전부 같은 거는 1년치를 다 주곤 했거든요. 그런데 실제 군부대가 많고 평양시가, 일반 백성들은 얼마 없어요. 정말 힘없는 백성들이 못 타는 경우가 많았거든요.(여/67세/평양/노동자/2011년 탈북)

(96년도 이후부터 탈북 전까지 말씀이신가요?) 예. 그 어려울 때에도 조금씩 썼어요. 왜냐하면 평양은 북한 전 지역을 통틀어서 그래도 간부들, 순수 분자들, 정수분자들을 가져다가 집어넣은 곳이기 때문에 소위 평양 공화국이잖아요. 거기 사람들은 혜택을 받아도 제일 먼저 받고, 뭐가 차려져도 제일 먼저 주고 그래요. 그래서 어지간한 사람은 평양으로 가려고 그렇게 애를 쓰는 거예요.(여/59세/영변/방송/2007년 탈북)

### 3. 일반 노동자 식량공급 전달체계

여기에서는 일반 노동자를 위한 식량공급 전달체계를 분석한다. 식량공급 전달체계의 각 단계를 구분해 보고, 각 단계별 전달체계의 실태는 어떠한지에 초점을 맞추어 분석한다. 최종적으로 일반 노동자 식량공급 전달체계를 도식화한다.

#### 가. 노동자: 각 단위(기관, 단체, 기업소)에서 노동을 통해 식량공급 받을 권리를 획득

일반적으로 노동자들은 각자의 노동에 따라 식량을 공급받을 권리를 획득한다. 국가 책임의 전달체계가 약화된 뒤 공장에 형식적으로 적만 두는 은폐된 실업(hidden employment)이 나타나기도 하였다.

요만한(손가락 두 마디) 쪽지가 나오거든요. 하나씩 줘요. 그 안에 조그마하게 4월 1일, 2일 이렇게 15일을 표시했어요. 내가 만약 지각을 3번 이상 했거나 아니면 어떤 이유 없이 결근을 했어요. 그럼 거기서 한 눈을 가위로 잘라서.... 직장마다 통계원이 있어요. 그 사람 이것을 잘라서 버리는 거예요. 직장 안 나왔기 때문에 이 한 눈은 먹을 수 없다. 그러면 700g짜리 보름씩 배급을 타야 되는데 그중에서 하루치가 잘라져 나가는 거죠.(여/59세/영변/방송/2007년 탈북)

북한에서는 내가 출근했으면 출근 도장만 누르면 배급표 700g 나왔습니다.(여/67세/사리원/공무원/2009년 탈북)

#### 나. 각 단위 경리과: 노동정량에 따라 양정과에 배급표를 신청

각 단위 경리과에서 노동정량에 따라 시, 군, 구역 단위의 양정과에 필요 식량 공급량을 보고하고 배급표를 신청한다.

그 배급소가 하나 있어요. 읍에 하나 있고, 노동자구에 하나 있고, 배급소라는 게 하나 있어요. 거기 가서 양정에서 배급표가 나와요, 요만한 게. 그래서 세대주 700g, 가족이면 300짜리 노인, 이런 게 표가 나와요. 그러면 그걸 가지고 배급소에 가면 전표를 떼서 타는 거예요. (배급표는 2006년까지?) 94년까지 탔어요. (이후에도 배급표라는 것은 있었죠? 나눠줍니까?) 본인이 가야 주는데. 인민위원회 안에 양정과가 있거든요. 거기에 출납이 하나 있어요. 공장기업소에서 경리를 맡은 사람에게 자기네 직원들 명단이 있거든요. 세대주에 부양이 몇이고 400짜리가 몇이고, 300짜리가 몇이고 이런 명단을 갖고 가서 배급표를 종합적으로 가져오는 거예요. 그런데 배급을 안 주니까, 그게 필요 없으니까 안 타 오죠.(여/64세/온성/주부·노동자/2006년 탈북)

똑같이 경리과에서. 경리과에서 평양시 양정사업소에 가요. 평양시 양정사업과가 있어요. 양정과라는 게 있는데 양정과에 가면 배급표를 주죠. 그걸 타 가지고 오죠.(남/77세/평양/대학 교원/2007년 탈북)

#### 다. 양정성(내각), 양정국(도), 양정과(시, 군, 구역): 절차에 따라 각 지역별, 부문별 식량 공급량 결정

양정성(내각), 양정국(도), 양정과(시, 군, 구역)에서는 절차에 따라 각 지역별, 부문별 식량 공급량을 결정한다.

(배급을 담당하는 조직이) 있죠. 식량 중앙 저기로 말하면 내각은 양정성, 그다음에 도에 보면 양정국, 그리고 각 군에 양정과, 그 밑에 양정사업소... 거기서 정리해서 식량 배급소, 식량 공급소에 맡기면.... (식량 공급소가 어느 정도, 그러니까 우리식으로 말하면 몇 개동에 하나 뭐 이 정도인지 정해져 있나요? 어느 정도 규모로 설치되어 있나요?) 예, 있어요. 멀리 가지 않게 만들어져 있어서 한 개동에 한 개씩 있었죠. (그런 조직에서 일하고 있는 사람들이 많았나요?) 아니죠. 배급소에 가면 배급 주는 사람 딱 한 명 있었어요. (아, 그 정도 조직인가요?) 예, 배급소마다 사람 한 명. 쌀을 싣고 왔을 때는 자동차에 싣고 와서 양정소에서 사람들이 와서 노동자들이 다 해 주기 때문에 창고에 있는 사람은 나 혼자인데 그때 배급 타러 온 사람들이 있으면 같이 창고에 들어가서 쏟아도 주고 그런 것들은 같이 하죠. 포대에 담았기 때문에.(여/59세/남포/회계 담당/2002년 탈북)

**라. 양정과는 각 단위 경리과에 배급표를 배부하고, 각 단위 경리과는 배급표를 노동자에게 배부 또는 동사무소는 배급표를 주민(비노동자)에게 배부**

각 단위 경리과는 배급표를 노동자에게 배부하며 동사무소는 배급표를 주민(비노동자)에게 배부한다.

배급표는 공장 노동자는 공장에서 준단 말입니다. (배급 '표'를요?) 네. 조그 마한 눈깔 이런 거를 주거든요. 그걸로 배급소에 가면 자기 날짜에 쌀을 타지요. 동사무소에서는 연로보장 받는 사람들 배급표를 주고요. 배급을 타는 것은 많이 타나 조금 타나 다 한 배급소에서 타지요.(남/75세/경원/노동자·사 진사/2005년 탈북)

(경리과에서) 그걸 타 가지고 와서 학부별로 나눠주죠. 학부별로 오면 내가 강좌진들한테 몇 명 배급표 나눠주죠. (선생님께서 양정과에 직접 가세요?) 아니요. 그건 경리과가 해요. (그럼 선생님께서 실제로 움직이는 것은 경리부에 가서, 뭐를 주나요.) 봉투를 주죠. 배급표 봉투가 있어요. 사람이 많으니깐 큰 봉투에 넣어 줘요. 배급표가 이만한(A4에 1/4사이즈) 거 한 장이란 말이에요. 여기에 1부터 15까지, 16부터 30일까지 날짜 적고 한 달에 한 장씩이니깐 그걸 평양시 양정과에 가서 타 와야 돼요. 경리부가 타 오지. 평양시 양정과가 발급한 배급표를 경리과가 타 오지.(남/77세/평양/대학 교원/2007년 탈북)

**마. 양정과: 양정사업소를 통해 식량 공급소(배급소)로 수송**

시 또는 군 인민위원회의 양정과는 양정사업소를 통해 식량 공급소로 배급미를 수송한다.

(혹시 배급소 명칭이 기억납니까?) 배급소라고 써 있지. 우리 국에는 양정 국이고 도 인민위원회 소속 양정국, 시 인민위원회에는 양정과, 양정사업소, 양정사업소에서 배급소가 한두 군데가 아니잖아요. 사리원에는 한 20개씩 되잖아요. 그렇게 하면 양정사업소에서 20개나 되는 배급소에다가 준단 말입니다.(여/67세/사리원/공무원/2009년 탈북)

배급소는 우리가 단위가 아니거든. 배급소는 자기네 양정사업소에서 배급 타다 넘겨줄 뿐이고. 배급을 공급해 줄 뿐이고.(여/74세/경원/수매원/2005년 탈북)

(그러면 쌀도 직장에서 받으셨어요?) 쌀은 양정사업소에 가서 가져옵니다. (양정사업소라는 게 배급소?) 배급소는 하면구 주민들 배급을 주는 거고 우리는 양정과. 군 양정과라는 게 행정 단위에 있는데 양정사업소라는 게 있습니다. 전문 쌀을 들여다가 방아에 찌서 주는 양정사업소가 있습니다. 거기 가서 직접 가져옵니다. 이거 쌀은 군 양정과에 가서 지도소를 땁니다. 제일 처음부터 우리 탄광 노동자가 2천명으로 등록돼 있어서 한 사람은 200g입니다. 200g은 국가에서 쌀을 줍니다. 두 톤을. 내가 두 톤을 쌀을 받아다가 창고에 넣고 밥을 다 먹여다놓으니깐 쌀이 없잖아요. 이 사람이 20번 먹었다, 10번 먹었다, 30번 먹었다. 그러면 60번이 아납니까. 60번이면 12kg지. 누구 몇 번 누구 몇 번 먹었다는 걸 쪽 이름 적어 가서 다 도장 확인 맡아서 또 양정사업소 가서 지도소를 땁니다. 지도소를 가지고 가서 또 쌀을 타 오지. (지도소?) 지도소. 내가 김 아무개 이번에 식사를 12번 했다, 박○○이 20번 했다, 박○○가 50번 했다, 이러면 이게 82번 아납니까. 82번씩 200g 하게 되면 16kg 400g 아니에요. 내가 여기다가 쪽 이름을 적어 가서 몇kg다. 82기다. 이렇게 해서 군 양정과에 갑니다. 군 양정과에 가면 16kg 400g이라는 영수증을 줍니다. 그거를 지도소라 합니다. 그러면 나는 16kg 400g 이것을 도장 찍고 쌀을 가지가라 하는 영수증을 받습니다. 이거 가지고... 양정과라는 곳은 전문 문서를 취급하는 사람들을 양정과라고 합니다. 양정사업소라 하는 것은 전 군

에 양정사업소가 하나씩 있습니다. 한 개 군에. 셋별군이 24개 농장인가 그렇습니다. 그런데 한 개 군에 한 개씩 하나 있는데, 이 양정사업소는 셋별군의 24개 농장에나 24개 리까지 합하기 때문에 있는데, 그게 다 양정사업소에 양정과에 와서 다 지도소를 뺏니다. 아무리 먼 거리라 해도, 100리 된다 해도, 그 양정과에 와서 지도소를 뺏니다. 지도소를 가지고 뺏 다음에 양정사업소에 가서 받습니다. 양정사업소는 농촌에서 직접 벼를 실어다가 탈곡해서 쌀이 나오지. 그거 가서 받아옵니다. 받아다가 밥 해 먹이고. 또 밥을 다 먹었으면 또 문서로 해 가지고 또 지도소를 떼서 쌀을 받고. 내가 그만뒀다 했을 때는... 국가 쌀을 두 톤 내가 경영했거든. 내가 마지막에 그만뒀을 때는 두 톤을 반납해야 합니다. 반납하는 것은 이사람들이 밥 먹은 거 쪽 적어 가지고 두 톤이 나오지. 나머지 쌀과 이 먹은 거 합해서 두 톤 내가 반납하지.(여/77세/경원/식당 노동/2004년 탈북)

## 바. 노동자와 주민: 배급표를 식량 공급소에 제시하고 식량 공급소는 배급표를 확인하고 배급

노동자와 주민은 배급표를 식량 공급소에 제시한다.

이 식량 배급표 자체는 직장에 다닐 때는 직장에서 나오고 퇴직해서 집에서 노시는 분들은 동사무소에서 나오죠. 거기에서 관할하니깐. 당 생활도 그렇고 그 사람의 모든 행정적인 처분을 이제부터는 동사무소가 인계받았으니깐. (지엽적이긴 한데요, 배급소라는 명칭하고 식량 공급소 명칭하고 조금씩 표현이 다르신데 예를 들어서 우리 식으로 하면 간판이 정확하게 뭐라고 쓰여 있는지 기억하시나요?) 제가 배급 타던 데는요. 나흥 1동 식량 공급소. 이렇거든요. 이런데 흔히 사람들이 배급 타러 간다 이래서 그냥 그저 말로는 배급소, 배급소 이러거든요. 정식 명칭은 식량 공급소예요. 동 정도 단위 마다 있어요. 동이 조금 작은 단위이면 2개동이 합쳐서 하나 있고.(여/59세/영변/방송

/2007년 탈북)

노동자들이 먹은 거 지도소에 떼서 쌀을 타온 거는 국가 일이고, 내 개인적으로 쌀을 타 먹는 거는 마을 노동자구면 노동자구 한 곳에 배급소가 한 개 있습니다. 가족 단위로 일일이 배급 줍니다. 배급표를 줍니다. 이만 한(A 1/4사 이즈) 700g짜리 배급표를 줍니다. 15칸을. 15일 이게 되면 여기 15칸을 쳐서 여기 700g, 700g, 700g 15칸이 되는 걸 줍니다. 배급표를. 700g짜리 하나, 500g짜리 하나, 300g짜리 하나 이거 가지고 가서 배급소에 접수시킵니다. 그래서 배급소가 이 돈 계산하는 사람이 있지. 그 사람한테 접수하면 이런 카드에다가 쌀이 하게 되면 1kg 500g이다 하면, 거기서 1kg 500g을 이름 불러서, “박 아무개” 이려면 1kg 500g 여기서 백미 몇 kg, 입쌀이 몇 kg, 옥수수쌀이 몇 kg, 콩이 몇 kg 이렇게 쪽 줍니다. 개인 거는 배급소에 가서 받아와야지.(여/77세/경원/식당 노동/2004년 탈북)

(선생님은 쌀을 어떻게 탔나요?) 학교 경리과에서 배급표를 탔어요. 가족 거 다 나왔어요. 내 거 한 장 내 처 한 장. 그거 가져가서 집에 가져다주면, 집 사람이 배급소에 가요. 배급소가 동마다 거의 있어요. 대학 교원들은 백미 배급표라 써 있고 색깔도 달라요. 일반인하고 달라요.(남/77세/평양/대학 교원 /2007년 탈북)

산재를 당한 노동자의 경우 동사무소가 아닌 직장에서 배급표를 받는다.

(다쳐서 일을 못 나가고 집에 있게 된다. 그래도 국가에서...) 배급표는 줘요. 왜냐하면 자기네 직장 다니다가 다쳐서 그렇게 된 사람이니까. (중략) (직장을 다니다가 직장에서 일을 못하면 동사무소가 아니라 원래 다니던 직장에서 배급표를 주나 봐요.) 네. 그게 어떤 의미에서 조금 책임진다는... 우리 직

장 다니다가 그렇게 됐다는 그걸로 주는 거죠.(여/59세/영변/방송/2007년 탈북)

배급소라 불리는 식량 공급소에서 배급표를 확인하고 노동자와 주민들에게 식량을 공급한다. 식량 상황이 좋지 않았던 시기에 식량 공급소가 아닌 공장이 배급소의 역할을 대신하기도 하였다는 진술도 있다.

(동사무소에서 돈도 받고 쌀도 받았나요? 양정소에서 따로 받는 거죠 쌀은?) 쌀은 양정사업소를 통해서 나오는데, 받기는 식량 공급소에 가서 받고. 식량 공급소라고 배급소가 있어요. 지역마다. 예를 들면, 제가 가양 3동에 살 거든요? 가양 3동이면 가양 3동 주민들만 가서 배급 탈 수 있는 그 중심 지역에 식량 공급소라고 지어놓고 있어요. 그러면 그 안에 쌀을 적재할 수 있는 장소와 계량기에다가 몇 kg 하게 되면 쌀을 놓게 되면 쪽 내려와서 저울에 대잖아요. 조금 넘어가면 그 사람이 수동으로 퍼요. 자동이 아니에요. 수동으로 퍼서 저울이 딱 중심에 오면 문을 똑 열어 주면 바깥에 있는 사람이 자루를 들이 대고 받아 가요. 이런 식량 공급소가 지역마다 동별로 하나씩 있거든요.(여/59세/영변/방송/2007년 탈북)

(사진사로 계실 때는 어디 가서 배급을 타셨어요?) 배급 타는 것은 다 자기들 배급소에 가서 타지요. (하면 배급소?) 네. (그러면 탄광 노동자이셨을 때는요?) 그것도 하면 배급소에서 타고요. (공장에 배급소가 따로 있나요?) 없어요.(남/75세/경원/노동자·사진사/2005년 탈북)

(근데 과거에 받았을 때는 배급소인데,) 네. (그것은 동마다 하나씩 있는 건가요?) 배급소는 대체로 동에 하나씩 있죠. (혹은 공장에 하나?) 공장은 원래 배급 주는 데가 아니에요. 다 동에 가서 타게 되어 있는데, 지금 배급을 제대로 못 주다 보니까, 공장이 돌아갈 때 주는데 그때는 배급소에 가서 배급을 찾

다는 도장을 받아 가지고 와서... 공장에서 직접 주더라고요. 원래 그것도 제대로 하자면, 배급소에다 갖다 주고, 배급소에서 줘야 되거든요. 근데 자기네 공장 직원이 한 동네에서만 사는 게 아니라 지역이 여러 곳에 되어 있잖아요. 근데 어떤 지역은 자기네 공장 직원이 한 명인데, 한 명 것을 거기다 쌀을 보내겠어요? 그러니까 그게 다 불편하다고 해서 지금은 공장 사람들만 주는 경우에는... 탕다는 수속은 다 배급소에 가서 하고, 그거 해 갖고 와서 공장에다 바치게 되면, 공장에서 직접 킬로를 떠서 준다고.(여/59세/청진/대학교원 /2004년 탈북)

(배급은 어디 가서 받으셨어요?) 배급은 각 군의 리마다 배급소가 다 있었어요. 우리는 길주읍 배급소에 가서 받았어요.(여/75세/길주/주부/2004년 탈북)

식량 공급소는 인민위원회에서 공식적으로 지칭하는 용어이며 배급소는 주민들 사이에서 사용하는 용어이다.

(식량 공급소라고 되어 있다고 기억하시는 분도 있고, 거기에 쌀을 공급해주는 양정사업소가 군 단위로 있었다는..) 양정사업소는 군 단위로, 식량 공급소? 붙이긴 뭘 붙여 놨는데, 공급소, 배급소... 간판은 공급소라고 할 수도 있겠어요.(여/67세/평양/노동자/2011년 탈북)

(쌀을 받으러 가는 곳을 정식 명칭으로 뭐라고 이름을 붙였나요?) 배급소. (가면 기관에 간판이 있을 거잖아요. 그 간판이 배급소라고 이름이 붙어 있나요?) 그저 배급소, 배급소 하죠. 거기다가 특별하게 간판을 붙이긴 붙였는데 배급소죠. 1호 배급소, 2호 배급소 이런 건 군대에서 많이 쓰고, 우리는 동별로 배급소가 있거든요. 지구별로.(여/67세/평양/노동자/2011년 탈북)

**사. 양정성(중앙) → 양정국(도) → 양정과 및 산하 양정사업소(시, 군, 구역) → 식량 공급소(동, 리)로의 식량공급제 전달체계는 체계적으로 조직**

양정성(중앙) → 양정국(도) → 양정과 및 산하 양정사업소(시, 군, 구역) → 식량 공급소(동, 리)로의 식량공급 전달체계는 체계적으로 조직되어 있다.

나는 사실 남편이 직업이 좋아서, 차를 가지고 쌀을 다루는 게 있었으니깐, 인민봉사위원회가 있거든요. 수매양정총부 산하에 양정사업소 무슨 다 양정 쌀에 대한 건 다 수매양정총부에 속해 있거든요. 그렇게 하고 무슨 부 해서 다 인민봉사위원회에 집결돼 있고, 그다음에 중공업은 중공업대로 일반 부별로, 광산이면 광산 따로 있고, 금속 부분 따로 있고 탄광 이런 게 따로 있고 그럴 짱아요. 우리는 인민봉사위원회 산하여서 수매양정총부에서 일하셨어요. (그러면 인민봉사위원회는 시도별로 있는 건가요? 아니면 당에 있는 건가요?) 이제, 중앙에 평양에 기본이....(여/67세/평양/노동자/2011년 탈북)

(양정소는 어느 정도 단위로 있었는지?) 양정사업소는 군이나 구역 단위로 하나씩 있어요. (행정체계가 위에서부터 하면 어떻게 되죠?) 도, 시, 군, 구역. (시 안에 군이 있나요? 아니면 시는 큰 데고 군은 작은 데인가요?) 시 안에는 구역을 가지고 있고요. 구역은 여기로 말하면 서초구 이정도 돼요. (군 안에도 구역이 있을 수 있나요?) 군 안에는 구역이 없어요. 군이 마지막이에요. 그 밑에 내려가서 리가 있어요. 그러면 도, 시, 구역, 동, 군, 리. 군은 구역하고 급이 같아요. (그러면 이 양정사업소는?) 양정사업소는 군과 구역까지밖에 없어요. 식량 공급소는 동 단위로 하나씩 있고. (양정관리국, 양정국, 양정과 이런 명칭들이 있는데, 혹시 구체적으로 기억나는 게....) 양정관리국이라 하면 이게 도 이상 되는 단위에는 국으로 돼 있어요. 여기서도 그런 단위는 국장으로 통하잖아

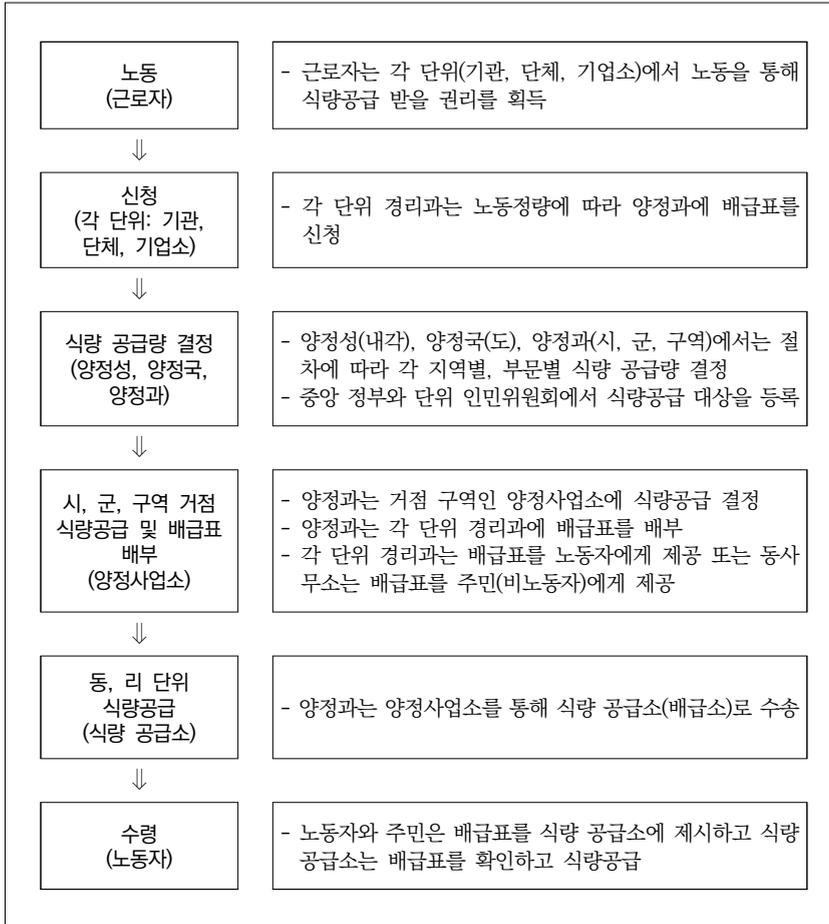
요. 이 구역 양정과부터는 과장으로 통해요. 과장 이상 높은 급은 없거든요. 그래서 여기는 양정관리국이라고 하거든요. 도 단위부터. 도까지는 해당돼요. 도부터 중앙까지는 이게 국이라는 말이 해당돼요. 양정국까지. 양정과는 군 인민위원회 안에 양정과가 있어요. 양정소라는 말은 없어요. 양정사업소가 있죠. 군 구역 단위로 있습니다. 양정과는 군이나 구역 인민위원회(말단 단위) 행정조직이에요. 여기로 말하면 구청에 해당하죠. (그러니까 양정과랑 양정사업소랑 군과 구역 인민위원회 똑같이 쓰는 건가요? 아니면 다른 건가요?) 이름은 틀리죠. 군이나 구역에 양정사업소가 있어요. 하나씩. 여기는 벼 같은 것이 들어오면 도정도 해서 주고 이제 배에서 식량이 들어왔다 하면 자동차로 실어 들였다가 건사도 해 주고, 큰 제분 기계들이 있어서 밀가루로 만들어서 주거나 그것을 국수로 뽑아서 주민들한테 배급 줄 때 국수로도 내 주고 이런 역할을 하는 것이 양정사업소예요. 그런데 양정과라는 건 군이나 구역에 양정과가 있거든요. 양정과는 순수 식량과 가난 이 문제를 배급표 내주고 양정사업소를 운영하고 순수 식량과 관련된 문서만 다루는 데가 양정과예요. (양정국이라는 말은 따로 없고 그냥 양정관리국?) 예 없어요. (여/59세/영변/방송/2007년 탈북)

이상의 인터뷰 내용에 기초하여 북한 식량공급 전달체계의 절차를 종합하면 [그림 3-1]과 같다.

#### 4. 일반 노동자 이외의 식량공급제 전달체계

여기에서는 일반 노동자 이외 계층의 식량공급 전달체계를 분석한다. 유급당원, 군인, 국가안전보위부, 사회안전원(경찰), 교도대 소속 군인, 양정사업소 노동자, 협동농장 농민, 국가공로자, 영예군인, 제대군인들을 위한 식량공급 전달체계의 실태를 파악한다. 이러한 계층들의 식량공급 전달체계와 위에서 언급한 일반 노동자 전달체계 사이의 공통점과 차이점에 초점을 맞추어 분석한다.

[그림 3-1] 북한 식량공급제 전달체계의 절차



**가. 유급당원: 자체 식량공급제 전달체계로 시행**

동사무소가 아닌 기업소 초급 당 비서 및 시·군 당 소속 유급당원과 그 부양가족은 자체 식량공급 전달체계로 공급받는다.

당 일꾼들도 동사무소 당 일꾼들 그런 건 유급 당 일꾼이라고 안 하거든요. 큰 기업소 초급 당 비서부터 군 당 직원들.... 군 당이라는 게, 셋별군 당 위원회 직원이 한 300명 있잖아요. (중략) (그다음에 유급 당원들은?) 군 당 경리과에 가서 타요.(남/75세/경원/노동자·사진사/2005년 탈북)

당 간부들 그 이외는 다 일반 배급소와 같아요. (남/77세/평양/대학교원/2007년 탈북)

## 나. 군인: 자체 식량공급제 전달체계로 시행

후방 부대에서 각 부대를 위한 식량 생산을 일정하게 책임지는 것으로 보인다. 이상과 같이 군인들은 자체 식량공급 전달체계로 공급받는다.

군인들은 군인 배급소가 있어요. (중략) (군관들은?) 군관들은 배급소 따로 있어요. (중략) 군대들도 평양도 배급소가 따로 있고 군인 상점도 따로 있고 그런데 지방에 내려오면 군인 상점도 없어요.(남/77세/평양/대학 교원/2007년 탈북)

(제대 전에는?) 제대 전에는 다 자기 부대에서 받지. 자기 소속 거기서 월급 이랑 배급 받고....(남/45세/양덕/군인/2007년 탈북)

(월급과 배급을 동사무소나 배급소 말고 다른 데에서 받는 사람 없어요?) 현재 보면 사회가 정상적으로 돌아 안 가니깐 흐지부지됐는데, 당 일꾼이나, 행정 일꾼이나, 보위부나 군부나... 군부는 달라요. (중략) 군대는 당연히 군부에서 타겠죠. 군대는 가족들이 군부대 안에 들어가서 타야 돼요. 식량창고에서 배급을 타 간다고. 군인 가족들만... 군인들이야 당연히 거기서 먹고 사는데 상관없잖아요. 군인 가족들만 가는 거지.(남/45세/양덕/군인/2007년 탈북)

(일반 노동자들은 배급소에서 쌀을 받는데, 군인들은 특별한 명칭이 있나  
요?) 군인들이야 무슨 배급소라는 게... 군대는 후방부라는 게 있는 거예요.  
여기로 말하면 보급이랑 같아요. 보급장교. 북한도 대대는 후방부대장. 중대  
같은 곳은 중대 사단장이 양식 관리를 하는 거죠. 양식창고가 따로 있는 거예  
요. 국가가 공급해 주는 거죠. 매 달. (그러면 전체 북한 인구 2,400만 통계로  
보니까 그 정도 국민 수가 되는데, 그들 중에 배급을 끊이지 않는 곳은 군대  
다?) 당연하죠. 군대이지요. 군대는 고난의 행군 때에도... 군대를 굶겨 놓으  
면 싸움을 못하는 거 아니에요? 망하는 거죠. 인민들한테는 그때는 사회에는  
쌀 공급을 못해도, 군대만은 하루 세 끼 다 공급해 준 거예요. 그리고 그게 조  
금 이런 게 있다면, 군대 어떤 사람들은 여기 와서 말을 들어 보면 나는 군대  
때 쌀이 없어서 뭐 어땠다는데 그거는 그 해당 부대의 말하자면 일부 개별적  
인 그런 것이지 국가적인 정책은 아니다, 그 소리에요. 자기네가 거리도 멀리  
있다 보니까 쌀을 제때 공급 못해서 그렇지, 쌀이 없어서 이런 것은 아닐 거예  
요.(남/45세/청진/군인/2011년 탈북)

군인들은 일반 근로자들과는 다르게 15일 간격이 아닌 10일 간격으로  
공급을 받는다.

(쌀도?) 네. (쌀이라는 게 쉽게 말해서 직접 주지는 않으니까, 배급이 아니  
니까. 이제 같이 먹는 거잖아요?) 네. (그런데 먹는 것도 끊이지 않았다고 봐야  
하나요?) 부대마다 특성이 있겠지요. 저희는 전투부대 이런 걸로 해서 전진물  
자라고 명명되어 있잖아요. 열흘 공급. 10일 공급으로 10일마다 차가 내려와  
서 쌀 공급, 부식물, 필수품들 공급하고.... 10일 후에 또 내려오고. (10일 단  
위로?) 네. (일반 인민들은 10일 단위가 아니고 보름 단위로 알고 있는데.) 보  
름 단위. 네.(남/30세/무산/군인/2012년 탈북)

#### 다. 국가안전보위부 직원: 자체 식량공급제 전달체계로 시행

국가안전보위부 직원과 그 부양가족은 자체 식량공급 전달체계로 공급 받는다.

보위부도 자기네 따로 다 쌀 주고 (중략) (그다음에 보위부는?) 보위부 내 경리과에 가면 돼요.(남/75세/경원/노동자·사진사/2005년 탈북)

미공급되어도 안전부하고 보위부는 살아야 되잖아요? 지역을 통제해야 되니까. 그래서 배급을 주는데 본인만 준단 말입니다. 가족은 안 주고요. 가족은 일반 배급소와 똑같이 살라. 본인 배급만 딱딱 줬지. 그래야 그 사람들이 출근해서 주민들 요동도 살피고, 통제도 하고 그렇죠. 그 사람들까지 배고프다고 다 누워 있으면 뭐가 되겠어요?(남/75세/경원/노동자·사진사/2005년 탈북)

#### 라. 사회안전원(경찰): 자체 식량공급제 전달체계로 시행

사회안전원(경찰)은 자체 식량공급 전달체계로 공급받는다.

안전부도 자기네 쌀 다 따로 줘요. (중략) 안전부는 안전부 안에 경리과가 있고.(남/75세/경원/노동자·사진사/2005년 탈북)

북한에 경찰들 보안서죠? 보안소 배급소가 따로 있어요. 따로 운영해요. 안전원들은 경찰 배급소가 따로 있어요. (중략) 국가안전부는 여기 말해 경찰이에요. 국가안전부를 김일성이 해방 직후 보안서로부터 국가안전부로 고쳤거든요. 그래서 되돌아가서 보안서로 댔어요. (중략) (안전부라 하는 경찰은 따로 받나요?) 네 거기는 따로 있어요. (중략) 그런데 예를 들면 지방 같은 곳 작은 시나 군 그 밑에는 보안소 배급소라는 게 따로 없어요. (중략) 평양은 국가

보안배급소가 따로 있어요. 평양시 딱 한 군대예요. 경찰들은 배급 타려면 다 거기 가야 타요. 그 사람들은 특수 공급을 하니깐.(남/77세/평양/대학 교원 /2007년 탈북)

(안전부나 보위부 직원들은 어디서?) 자기 기업소에서, 자기네 관아에서 받 습니다. 제대 되면 같고. 거기서 복무할 때, 월급이나 이런 거는.(남/36세/함 흥/군인/2011년 탈북)

#### 마. 교도대 소속 군인: 자체 식량공급제 전달체제로 시행

교도대 소속 군인과 그 부양가족은 자체 식량공급 전달체제로 공급받 는다.

그렇게 되면 거기에 교도대라는 게... 말하자면 사회 사람들을 훈련시키는 교도대라는 게 있어요. 훈련하는 거는 별 달은 군관이고, 밑에는 노동자들이 1년에 한 번씩 훈련하는 게 있어요. 거기는 군대 체계니까 거기 가서 배급 타 오더라고요. (동사무소 가서 안 타고요?) 안 타고요. 거기는 군대 체계니까. (어디에서 탄다고요?) 교도대라고. 교도대. (군인들은?) 네, 군인들도 있고, 지 도자들은 군인들인데, 밑에는 노동자들로서 1년에 한 번씩 훈련하는 그런 교 도대라고 불러요. 여기로 말하면 예비역이라고나 할까. 그거는 군대라고 불러 요. 그 군대 안에서 엄마, 아버지가 배급을 타고더라고요. (중략) (자기 지역에 배급분이 딱 오는 거 아닌가요?) 아니 그거는 군대 체계여서 그런지 어쨌든 엄 마, 아버지가 교도대에 가서 타 오더라고요.(여/64세/온성/주부·노동자 /2006년 탈북)

## 바. 양정사업소 노동자: 양정사업소에서 보장

쌀을 직접적으로 관리하는 양정사업소 노동자는 양정사업소에서 자체적으로 보장받았고 상대적으로 넉넉하였다.

(말씀하신 군인, 보위부, 안전부, 당 유급당원 이 4개 이외에 더 따로 받는 사람들이 있습니까?) 양정사업소 같은 경우에, 양정사업소라고 군에 식량 몽땅, 나라에서 주는 식량 모아 났다가 배급소마다 나눠주는 데 있잖아요? 거기 는 쌀을 가지고 있으니까 자기네 종업원들 조금 더 주게 생겨먹었지. 그러니까 배급소 안 가고, 배급표 가지고 자기네 원들은 자기네가 계산해서 쌀을 주지요. 유리하게. 양정사업소 다니는 사람들은 그래도 쌀을 조금씩 타 먹었어요. (배급이) 미공급될 때.(남/75세/경원/노동자·사진사/2005년 탈북)

## 사. 협동농장 농민: 협동농장별로 보장

협동농장 농민들은 협동농장별로 관리위원회를 통해 분배를 받는다.

(농민들은?) 해당 관리원에서. 농촌은 관리위원회라고 하잖아요. 농촌은 한 개 리가 농업 협동농장으로 되어 있겠죠? 그게 (예를 들어) 하면이면 하면 농장 관리위원회라고 있던 말입니다. 거기에 비서도 있고, 지도원도 있고, 안전부도 있고 다 있거든요. 그러니까 배급 타는 것도 농장 관리위원회에서 다 주고, 자기네 농사지어서 군량미 국가에 주는 것 다 빼고 나머지는 자기네 창고에 넣어서 농민들에게 배급 주지요.(남/75세/경원/노동자·사진사/2005년 탈북)

(정확한 명칭이 뭔가요? 농장 관리위원회인가요?) 그게 협동농장이 있잖아요. ○○협동농장 관리위원회 이렇게 나오거든요. (계산 곳은 이름이 어떻게

되었나요?) 거기가 화평이라는 데가 있어요. 화평협동농장 관리위원회 이렇게 되거든요. (그러면 관리위원회에 가서 결산액과 사회보장비와 쌀 다 그쪽으로 가나요?) 결국은 거기서 관리를 하죠. (중략) 농장은 탈곡장이라고 하죠. 낱알들을 많이 보관해 두는 곳이 탈곡장이예요. 거기 탈곡장에서 언제 분배준다고 알려줘요. 그래서 탈곡장에 가면 벼든 옥수수든 탈곡해서 담아 났을 거 아니예요. 그래서 분배는 타 내오고.(여/42세/무산/농장원/2007년 탈북)

협동농장 농민은 1년에 한 번이나 두 번에 걸쳐 연간 노력일 결산을 통해 분배를 받는 것이다.

(거기는 배급을 1년에 한 번 주나요?) 네. 가을에. 농사 다 지어 가지고 그 다음 1년치를 분배하지요.(여/74세/경원/수매원/2005년 탈북)

(그러면 일 년에 한 번 돈이 나와요?) 한 번 나왔어요. 결산이라는 것. 그래서 농장원들은 그 결산 날을 제일 많이 기다려요. (결산 날에는 돈만 나오나요? 쌀도 나오나요? 배급) 농장은 분배라고 해요. 배급이 아니고 분배. 분배는 한 해 농사를 지으면 가을이잖아요. 결국 결산도 똑같아요. 그때 주는 거예요. (시기가 가을?) 네. 결산은 12월에 해요. 분배는 가을에 줘요. 그런데 가을에 주는데, 처음에 한 번 실시했을 때 한 번에 줬더니 그 살림을 못하는 사람들은 다 팍팍 써 버리잖아요. 한 번에 다 먹잖아요. 그래서 농장에서 머리를 쓴 게, 나눠서 줬어요. 중간에 한 번, 가을에 한 번 이런 식으로 분배도 두 번 나눠서 줬어요.(여/42세/무산/농장원/2007년 탈북)

일반 협동농장에서 특정 공장 또는 지역에 쌀 공급을 책임지는 부업농장으로 변화하면서 결산분배 몫은 줄었다. 그러나 농장위원회를 통한 분배라는 전달체계는 동일하다.

(2000년대에 경제 상황이 조금 좋아지고, 2002년 7·1 경제 조치 이후에도 배급이라고 하는, 300공수에 1,800원 정도, 1,200킬로g 이것은 변하지 않았나요?) 그렇죠. 변하지는 않았어요. 제가 살던 농장이 원래 협동농장이었다가 부업농장으로 바뀌었어요. 무산광산 노동자들을 위해서 식량을 생산하는 부업농장으로 전환이 되었어요. 그래서 농사를 지어서 무산광산의 노동자들에게 배급으로 들어갔었던 거예요. 그때부터 시작하면서 농장원들의 분배도 줄어들었어요. 왜냐하면 얼마만 한 땅에서 얼마만 한 곡식을 생산해서 광산 노동자들에게 보내라는 국가 명령이 있어 가지고, 이만 한 식량을 올려 보내면 농장원의 식량이 줄어들었어요. 그래서 그때부터 농장원들도 비경지 땅을 개간을 해서 자기들이 자비로 부족한 분배 식량을 보충했었어요. 그냥 분배는 다 계속 줘라 이렇게 하는데 현실적으로 그 때 비료도 없고, 자연환경 때문에 농사가 잘 안 되었거든요. 그러다 보니까 분배는 360공수에 몇 킬로g을 주게 계산은 되어 있지만 2000년도부터는 못 받았어요.(여/42세/무산/농장원/2007년 탈북)

협동농장 농민은 백미만이 아닌 다양한 작물을 결산분배 몫으로 받는다. 연간 한두 번밖에 받지 않기 때문에 분배물을 보관 및 처리하는 것도 어려움이 있다.

(협동농장원으로는 2005년부터 2008년까지 일을 하신 거네요?) 네. 분배를 세 번 받아 봤어요. (분배 얘기를 하셨는데, 협동농장원은 배급소에 가서 배급을 타는 게 아니에요?) 네. (분배에 대해서 간단하게 설명을 해 주세요.) 저희가 처음 갔을 때 거의 1톤 정도 받았어요. (식량을 1년에 한 번?) 네. (쌀을?) 아니요. 쌀만 아니고 옥수수 몇 %.(여/49세/길주/농장원/2008년 탈북)

배급은. 농장원들은 분배라고 하죠. 직장 사무원들은 배급이라고 하죠. 분배를 주죠. 백암은 쌀이나 강냉이, 옥수수가 없으니까 감자로 줘요. 감자로 주

는데 1년치를....(남/42세/혜산/군인/2015년 탈북)

(감자 500킬로g 한 번에 받으면 다 썩지 않나요?) 감자 굴을 파서 보관을 하지요. 파서 보관을 하는데, 비참하지요. 맨날 감자를 어떻게 먹을 수가 있어요, 사람이. 그러니까 그것을 바꿔서 팔아서 좌우지간 능력껏 있는 수단을 다 해서.... 감자라도 마음껏 배불리 먹는 사람은 그나마도 괜찮고 행복한 사람이에요. 감자도 없어서, 감자껍데기 깎아서 말려서 그것을 가루로 내서 먹고. 감자 갈아서 그거를 녹말을 만들고 찌꺼기를 말려서 그걸 국수로 가공해서 국수로 먹고. 하여간 그렇게 해서라도 어쨌든. 고민 없이 먹는 사람들은 그만해도 그래도 괜찮아요. 먹을 것이 없어서 봄부터 계속 산에 올라가서 약초를 캐서 팔고. 그런 사람들이 부지기수예요.(남/42세/혜산/군인/2015년 탈북)

이상과 같이 협동농장 농민은 일반 노동자의 전달체계와는 다른 별도의 전달체계를 갖는다.

## 아. 국가공로자: 일반 노동자 전달체계와 동일

만경대학원 출신이라 하더라도 일반 노동자와 동일한 배급제 전달체계를 이용하고 있다.

(그러면 공로자들도 똑같이 동사무소에서 받나요?) 다 똑같아요. 받는 건 애국자도 영웅도 다 똑같이 동사무소에서 받아요. (중략) 그걸 제일 싫어하는 게 김일성이야. 난 원래 특별하고... 그걸 김일성이 제일 싫어해. 그런 거 없어요.(남/45세/양덕/군인/2007년 탈북)

(식량배급을 받으셨을 때 혹시 어떻게 받으셨어요?) 배급소 가서 받죠.(여/73세/영광/주부/2007년 탈북)

혁명열사, 애국열사, 전사자 유가족들도 일반 노동자와 동일한 식량공급 전달체계를 이용하지만 추가적인 부식물 배급은 별도로 공급받는 것으로 보인다.

(혁명열사 애국열사 유가족들은 일반 동네에 있는 배급소가 아니라 따로 뭔가 이렇게 받는 데가 있나요?) 아니요. 쌀을 공급하는 게 아니라 우유, 말하자면 큰 통으로 우유 매일 큰 차 하나씩 들어와요. 그러면 그거를 평양시의 구역에 있는 유가족들이 와서 그걸 타 가요. 다섯 리터씩 타 가요. (와서 타 가는 거죠?) 네.(여/73세/평양/무역업/2014년 탈북)

(그러면 평양에 계실 때 혹시 배급이나 전사자 가족에 대한 지원 받았던 것 기억나세요?) 네. 받았어요. 기억나요. 새 텔레비전도 받고, 부식물 같은 것도 많이 받았어요. 거기는 생활이 좋았어요. (어떤 부식물을 받으셨어요?) 가정에서 쓸 만한 것은 간부들은 다 보장해 줍니다. 쌀도 보장해 주고요. 부식물, 된장, 간장, 먹고 사는 것 고기랑 다 따로 창고가 있는 것 같아요. 일찍이 내려와도 그 생각이 나요.(여/73세/영광/주부/2007년 탈북)

## 자. 영예군인: 일반 노동자 전달체계와 동일

영예군인이라 하더라도 일반 노동자와 동일한 식량공급 전달체계를 이용한다.

(영예군인 칭호를 받으면 국가에서 배급이나 지원이 어느 정도 나오나요?) 주라고는 해요. 그들도 600/60 대상은 아니라도, 그 정도로 몇 g 정확하게는 모르겠는데, 식량도 분명히 딴 사람보다 더 주라고 해요. 달마다 주민센터에서 얼마씩 주라고 할 거예요. 제 몸이 온전치 못하기 때문에, 순수한 노동력을 가지고 있지 못하기 때문에, 경노동은 할 수 있잖아요. 발로 한다든가 한 손으

로 할 수 있는 일은 할 수 있어요. 거기에 해당된 어떤 돈을 주라고 할 거예요. 그렇게 가지고 나온 애들이 많은데 이것도 문제예요. 이것도 명식 상 종이에 는 그렇게 돼서 나왔는데, 주민센터에 가면 돈이 없대요. 배급소에 가면 영예 군인만 주라고 배급소에 쌀이 따로 나와 있는 게 없대요. 그럼 어떻게 해요. 애들이 그래서 최근에는 영예군인들이 깡패 집단이 되는 거예요.(여/59세/영 변/방송/2007년 탈북)

#### 차. 제대군인: 일반 노동자 전달체계와 동일

제대하게 되면 일반 노동자로서 직장을 배치받거나 주민이 되므로 일반 노동자와 동일한 식량공급 전달체계를 이용한다.

(제대된 군인들도 일반 사람들과 똑같이 배급소에서 쌀을 받고?) 네. 당연 하죠. (군사 원호과라고 들었는데 거기서 배급을 주진 않나요?) 군사 원호과 가 있다고요? (마을이나 동 단위마다 있지 않습니까? 군인들이 각 지역마다 있는데 못 들어 보셨어요?) 처음 들어 봤는데... 제가 있을 때는 후방이었는데 국경 쪽에 있었기 때문에 그런 건 못 들어 봤어요.(남/45세/양덕/군인/2007년 탈북)

제대되면 무조건 노동부 가야 돼요. 인민위원회 노동부. 줘야 돼요. 그래야 이 사람들이 알잖아요. (뭘 줘니까?) 제대증을 줘야 돼요. 제대될 때 식량공 급증명서라는 게 있어요. 식량배급이 이동한다는 거 줘야 돼. 그래야지 내가 가지고 있으면 나는 아무 곳에서도 쌀을 타 먹을 수가 없다고. 비록 쌀은 없지만 절차는 아직 살아 있다고. 제대증명서, 식량 이동 영수증을 줘요. 제출을 해야 돼요. 양정부로 가고. 그때부터 이 사람은 그 양정부 소속 어느 배급소에서 타면 돼요. 그거 안 내면 난 배급 못 타요. 잊어먹으면 안 돼. 제대증명서 주면 노동부에서 물어봐요. 어느 곳에 가겠느냐. 일반 노동자는 묻지도 않아요

요. “어디 자리 있으니까 거기로 가세요.” 바로 때 준다고. 옛날엔 갔지만 지금은 안가도 돼요. 왜? 생산량이 없는데... 명칭만 있을 뿐 사람들 출근도 안하는데... 그걸로 내가 밥벌이 해 먹을 수는 없잖아요. 그런 게 있어요. 그러나 윗급까지는 어디 배치를 해 줘요. 놀면 잡혀가니까. 장교출신들이잖아요. 소위 말하면 간부와 출신들이예요.(남/45세/양덕/군인/2007년 탈북)

## 5. 식량공급제 전달체계의 특징

여기에서는 식량공급 전달체계의 특징 및 현황을 분석한다. 공급주기, 공급일, 비동거 가족 구성원에 대한 식량공급, 식량이동증의 유효성, 대중단체(직맹, 여맹, 농근맹)의 역할, 식량 부족 시 전쟁 대비 식량의 활용 여부, 전달체계에서의 부패, 배급표 작성에서의 부패, 식량공급이 시장에 미치는 영향과 관련된 특징을 파악한다.

### 가. 식량공급 주기: 15일(가구별 공급일 차이)

식량공급 주기는 15일이며 가구마다 공급일은 다르다.

(실제로 배급소에서 쌀을 배급 받잖아요. 혹시 어느 정도 주기로 받으러 가나요?) 보름에 한 번씩. 배급표 자체가 15 눈깔이예요. 15개가 나오거든요. 보름치가 이렇게 나오니까 보름에 한 번씩 나오는 거죠. 왜. 한꺼번에 나오면 조절하기 힘들니까.(여/59세/남포/회계 담당/2002년 탈북)

(예전에는 배급을 1일 600g, 1일 300g 이라면 날마다 타러 갔어야 하나요?) 아니요. 보름에 한 번. 다 자기 배급 날짜가 있거든요. 가족이 타는 날짜가 있어요. 등록하는 게 복잡해요.(여/59세/청진/대학 교원/2004년 탈북)

그렇게 해서 15일치는 배급소에 가서 타 옵니다.(여/77세/경원/식당 노동 /2004년 탈북)

쌀은 94년도부터 못 받았죠. 94년 이전에는 하면에 배급소가 크게 하나 있 거든요. 하면지구의 노동자들은 다 거기서 타 먹어요. 그러면 날짜별로 있던 말입니다. 단번에 타 가면 너무 많이 몰리니까. 그러면 누구네 배급 날짜는 매 달 초닷새다, 옆집의 누구네는 옛새다, 그다음 집은 이레다 이렇게 배급 날짜 가 다 있잖아요. 그러면 그날 가서 배급을 타다 먹죠. 보름치씩 주었거든요. 한 달에 두 번씩. 그런데 그제 94년도부터 똑 끊어지니까 다 망태기가 되고 말 았죠.(남/75세/경원/노동자·사진사/2005년 탈북)

기본 배급표 나오는 게, 배급표를 보름에 한 번씩 주는데, 보름분씩 배급표 가 따라 나오거든.(여/74세/경원/수매원/2005년 탈북)

배급을 주는데, 만일 우리 노동자구에서 배급 타는 인원이 1,500세대라고 합니다. 그러면 1,500세대를 하루에 다 못 주거든요. 그 1,500세대를 보름 동안 나눠서요, 그러니까 사람마다 쭉욱 명단이 있어요. 거기 카드가 있는데, 몇 번부터 몇 번까지는 초하룻날에 타 가라, 몇 번부터 몇 번까지는 이튿날에 타 가라, 그게 있던 말이에요. 나는 7일날에 했거든요. 배급 시작해서 7일 만 에 우리 배급 날짜가 되었거든요. 그때 가서 탈 날짜에 식량이 안 오면 3일 있 다가도 주고, 5일 있다가도 주고. 그렇게 했던 말이에요. 그렇게 했다가 지나 서는 완전히 보름치도 못 주고. 그러다 완전히 없어졌죠. 그러니까 배급을 줬 다 말았다 하니까, 이런 것을 알았으면 다 내가 해 가지고 왔겠는데, 그래 어 켜든 우리 군은 94년도 하반기부터 그렇게 되었어요. 하반기부터 완전히 떨 어진 게 아니라 이렇게 날짜를 조금씩 밀려서 주다가 그다음에 차차 보름치씩 주다가 또 그 순에 못 주면 다음 순에 보름치 줬다가 그다음에 또 열흘치 줬다 가. 이렇게 몇 달 지나가다 완전히 배급 못 주고 거기서 탄광 노동자들 주고 교원들 주고. 그 사람들은 굶으면 안 되니까 배려했다는 게 5일분, 일주일분.

그렇게 해서 공급했어요.(여/74세/경원/수매원/2005년 탈북)

규정이 있어요. 그것을 총 합해서 가족 수를 합해서 보름에 한 번씩 배급 주거든요?(여/78세/청진/중등교원/2005년 탈북)

#### **나. 비동거 가족 구성원: 부양자로 인정되어 식량공급 보장**

주된 노력자(세대주)의 부양가족이 비동거라 하더라도 문건상 확인만 된다면 부양가족으로 인정되어 식량공급을 보장받을 수 있다.

(이사를 안 가고 부양을 붙을 수 있어요?) 네. 부양을 붙을 수 있죠. (동거를 안 해도?) 아니, 동거 안 해도 돼요. 별거를 해서 그 문건상 그게 되면 동사무소에 적어 붙어 있으니까, 동사무소에 행정 적어 붙어 있으니까. 거기에 그런 문건들이 있어요. 어느 아들이 군관이고 어디에 살고, 이런 문건은 거기서 잘 해 놔요. 주민등록 문건 이런 거 다 잘 해 놔요. (보름에 한 번 정도요?) 네. 보름에 한 번. 한 달에 한 번. 보름에 못 탔으면 다음 달에 가서 한 달분을 타고. (그런데 오빠의 부양가족이고 오빠는 순안에 있는데, 꼭 배급을 순안에서 안 타고 온성에서도 탈 수 있다는 거죠?) 온성에서도 탈 수 있죠.(여/64세/온성/주부·노동자/2006년 탈북)

#### **다. 식량이동증: 타 지역에서도 식량공급 가능**

건설 등 특수한 이유로 타지에서 단기간 동원되어 근무하더라도 식량이동증만 있으면 타 지역에서도 식량공급을 받을 수 있다.

이 아파트 건설하는데 어느 군 어느 군 노력은 몇 명 동원시켜 하면 직장에 서 뽑아 와요. 직장에서 뽑아 와서 배급은 주니까 그때는. 식량이동증만 떼면

배급소에서 배급 줘요.(남/77세/평양/대학 교원/2007년 탈북)

### 라. 직맹, 여맹, 농근맹: 식량공급제 전달체계에서 정치적 개입 이외에 특정한 역할 없음

식량공급 전달체계에서 근로단체이자 인전대(transmission belt)인 직맹, 여맹, 농근맹은 특정한 역할이 없다.

(식량을 배급할 때 여맹이나 직맹이나 농근맹이나 뭐 이런 사회단체는 특별하게 역할을 안 하는 건가요?) 그런 거 없어요. 그거는 정치단체거든요. 조직 생활만 하지.(여/67세/평양/노동자/2011년 탈북)

### 마. 전쟁 대비 식량: 개방

최악의 식량난을 겪으면서 기본적인 식량공급이 불가해지자 긴급복지 차원에서 2호 창고라고 불리는 전쟁 시 식량창고를 개방하여 공급하기도 하였다. 2호 창고의 식량은 전쟁 상황이 아니더라도 식량 위급 상황에 대처하기 위한 전달체계로서의 역할을 한다.

양정사업소에서 식량을 완전히 다 수매 받아 와야 주겠는데, 식량이 없으니까. 2호 창고라는 게 있거든요. 2호 창고라는 것은 (전쟁 났을 때?) 네. 군수물자 4호 창고하고, 2호 창고가 있는데, 2호 창고는 식량을 취급하는 곳이고, 4호 창고는 군수물자 비축하는 데거든요. (2호 창고, 4호 창고라는 것은 각 군 단위별로 있는 건가요?) 리에도 있죠. 농장마다 2호 창고라는 게 있어요. 농장 관내에 있어요. 우리 관내에 농장이 한 곳이 아니거든요. 예컨대, 하면농장, 사수농장, 중영농장이 인접해 있지요. 거기에 2호 창고라는 게 하나 있거든요. 골짜기애다가 창고를 짓고, 거기다 옥수수라든가 벼라든가 걸곡으로 다

보관을 하거든요. 비품 창고는 일체 생활필수품을 4호 창고에다가 다 넣어요. 그러니까 정 바쁘면, 아우성 나면 가을이 오기 전 한 달쯤 있잖아요. 그럴 때는 2호 창고 풀어서 공급하거든요. 그런데 공급해도 우리에게 잘 안 와요. 탄광 노동자들은 며칠씩 주고 보위원들 줌 주고 그렇게 하다 보면, 그거 열어도 우리 일반 주민들에게는 주는 게 없고. 창고를 연다 해도 계획이 만약에 이 창고에다가 너네 100톤 넣으라 하면 생산을 그렇게 못 하니깐 군대 애들이 어느 농장에서 너네 몇십 톤 받아가라 이런 게 있거든요. 벌써 초가을 되면 군대들이 와 있거든요. 관리원에게 와서 작업반마다 나가서 탈곡하는 것을 지키거든요. 지켜서 뺏다시피 해 가져가거든요. 그렇게 하면 농장원들 공급할 양도 생산 계획대로 못했을 때는 군대 애들이 그렇게 해 가죠. 말이 아니에요.(여/74세/경원/수매원/2005년 탈북)

## 바. 전달체계 과정에서의 부패 의심

직접 배급을 통해 받지 못했는데 UN, 미국, 캐나다 등 다양한 국가명이 새겨진 40kg 쌀자루를 장마당에서 보면서 전달체계 과정에서의 부패를 의심하기도 하였다.

UN에서는 북한 식량이 저렇게 되고 그러니깐 미국 깃발이 새겨진 식량 그 다음에 캐나다 나라 국호가 새겨진 거, 대한민국이라고 새겨진 40kg짜리 쌀, 뭐 좌우지간 세계 여러 나라 쌀 다 먹어 봤어요. 그런데 그게 배급소를 통해 나오는 게 아니고 그 사람들이 줄 때는 무상 원조로 줬겠는데, 제 생각에는, 그 어떤 간부들이 다 빼들려서 시장에다가 내다 파는 거예요. 시장을 통해서 사 먹어 봤어요. 그러니깐 시장을 모르면 못 살죠.(여/59세/영변/방송/2007년 탈북)

## 사. 허위 배급표 작성 강요

배급을 받지도 않았는데 배급표에 배급 받았다는 확인 도장을 찍으라고 강요를 받기도 하였다.

(배급은 94년 이전까지는 꼬박꼬박 받은 걸로 기억하시나요?) 아니에요. 94년 전에도 꼬박꼬박은 안 줬어요. 예를 들어 내가 이제 평남도의 둘째 딸 집에 갔어요. 가니까 배급 통장에다가 몽땅 도장을 찍어 가더라고요. 그래서 내가 그랬어요. “배급도 타 주기도 전에 도장을 왜 먼저 찍어 주느냐?” 그러니까 “이거 안 타도 찍은 걸로 한 대.” “안 타고 찍은 걸로 한대니? 그거 중간에 먹는 놈이 있을 거 아니야. 그걸 왜 몽땅 찍어 줘?” 내가 그러면서 “그거 도장 찍는 거 왜 그렇게 허례해?” 그러니까 다 그렇게 찍는다는 거예요. (그게 언제쯤 이에요?) 그게 98년도요. 다 찍는다는 거예요. 그건 안 주고도 찍었다고 해주면 그 공간에 먹는 놈들이 있겠는데, 왜 찍어 주냐고 내가 야단질을 한 거예요. 그랬는데, 그 후에 말을 들으니까 배급을 줄 것이 없어서 그 위에서 검열이 내려오면 다 준 걸로 만들어 놓으라고 그렇게 했다고 그러더라 말입니다. 배급을 94년도 이후에 지방에서는 잘 안 준 것 같아요. 나는 우리 둘째 딸이 평안북도에 살고 있어요. 그래서 둘째 딸네 집에 가 보면 배급을 못 탔다 어쩐다 말하고 그래서 나는 뭐라고 했느냐면 “그 개새끼들 자기네 배때기만 불렸지, 목 뒤에 고기때기 이만큼 나오고, 배때기 나와 가지고 땀기면 백성을 굶어 죽는 거는 모르는 것 같아” 내가 그러면 우리 사위들이 “어머니, 그런 말은 집에서만 하지, 나가서는 절대 하지 마세요.”라고.(여/73세/평양/무역업/2014년 탈북)

## 아. 식량공급 전달체계의 회복은 시장에서의 쌀 거래 중단에 영향

다른 국가로부터의 원조 등의 방식으로 배급이 원활하게 돌아가면 장

마당에서는 높은 가격에 쌀을 거래할 수 없으니까 쌀 거래가 중단되기도 하였다.

(거기에 배급도 원래 같이 나오는 거잖아요?) 배급은 어떻게 안 주는가 하면, 배급은요, 나도 중국에 들락날락하고 쌀을 내가 퍼서 북조선으로 가져가는 조건에서 배급 문제를 많이 논의하지요. 한국에서 지원이 얼마나 들어왔는가, 미국에서 지원이 얼마나 들어왔는가, 당분간 쌀장사는 멋어야 된다. 이거는 일반적으로 초보적인 상식이지요. 쌀이 갑자기 남포항에 30만톤이 들어왔으면 북조선에서 한 달 먹을 식량인데, 북조선은 하루 공급량이 10,000톤입니다. 일반 국민들에게 주는 배급량이 10,000톤이에요. 그러면 30만 톤이 들어와도 한 달 식량밖에 안 되는데....(여/73세/평양/무역업/2014년 탈북)

## 6. 식량공급제 미작동시 해결 방법

여기에서는 식량공급 미작동시 주민들은 어떻게 대응했는지에 초점을 맞추어 분석한다. 장마당, 이웃과의 상호부조, 힘 있는 권력 활용 등의 실태를 파악한다.

### 가. 장마당을 통한 생계유지

국가책임의 배급을 원활하게 공급받지 못한 주민들, 특히 여성들이 장마당을 통해 생계유지를 해 오고 있다.

(2002년 경제 관리 개선 조치 이후에는 장마당이나 시장이 활성화되니까 거기 가서 너희들이 알아서 해라.) 95년 그때부터 다 알아서 살라는 거죠. 배급 못 줄 때부터는 너희가 알아서 하는 거지.(여/59세/청진/대학 교원/2004년 탈북)

사람 자기 능력마다 다 달라요. 아무것도 없는 그런 사람들은 그냥 배급에 매달리고 대신 그런 사람들은 와이프가 좀 능력이 있어서 활발하게 움직여서 장사를 하거나, 하여간 그렇게 해서 사는 거예요. 공식이 없어요. 틀거리가 없고. 사람마다 처한 환경이 다르기 때문에 다 다르게 해요.(남/42세/혜산/군인 /2015년 탈북)

(어떻게 그러면 먹고 살까요?) 그러게요. 저는 그런 질문을 계속 받아요. 내가 한마디로 말해 주기가 힘들어요. 다 능력껏.... 북한 자체가 정상 국가가 아니니까. 그저 강자로 해요, 강자로.(남/42세/혜산/군인/2015년 탈북)

## 나. 이웃과의 상호부조를 통한 쌀 빌리기

15일 주기의 배급일이 가구마다 다르기 때문에 서로 쌀을 빌리고 갚는 방식으로 먹는 문제를 해결하기도 한다.

93년도에 배급 안 주기 시작할 때, 그때는 어떻게 살았는가 하면, 배급을 보름에 한 번씩 타잡아요? 근데 보름 먹는데 하루, 이틀 모자라단 말입니다. 그러면 옆집이 배급 날짜가 다르니까 옆집 가서 1~2 킬로g 꾸어 먹고 그랬거든요.(남/75세/경원/노동자·사진사/2005년 탈북)

## 다. 힘 있는 권력을 동원한 생활 유지

양정사업소에서 근무하는 지인에게 부탁하는 등 힘 있는 권력을 동원하여 생활을 해결하기도 한다.

다른 사람들은 배급을 잘 못 받았잖아요. 저는 배급을 꼬박꼬박 잘 받아 먹었어요. (왜요?) 저 아는 사람이 양정사업소에 있어서, 아무튼 북한도 그래요. 권력 있고 힘 있으면 다 먹고 이래요. 못사는 사람만 못사는 거지. 그래서 96년도 그때도, 아니 95년도, 제가 저희 딸 95년에 낳았으니까, 95년도 배급 못줘서 그때부터 사람들이 죽어 나갔어요. 그때도 좀 밀린 배급 100% 지금 와서 보니까 대한민국 쌀이에요. 그걸 다 타 먹었어요, 300킬로그램. 밀린 것 다. 그렇게 힘 있으면 타 먹고, 북한도 그래요. 힘 없으면 그냥 죽어야 되죠. (고난의 행군 때도 배급이 안 끊기고 본인은 타셨어요, 계속?) 고난의 행군 때도 저는 배급 다 받아먹었어요. 배급 다 받았어요. (일반 노동자들은 없고요?) 없죠. 아예 없죠. 그래서 저희 동네에도 시체 위에 시체, 하룻밤 자고 나면 사람이 죽고, 막 이랬어요. 하룻밤 자고 일어나면, 제가 반장인데, 한 집이 몽땅 다 중국으로 쫓겨요. 그런데 후에 한국에 왔다고 하더라고요. 가족이 다 통째로 없어진 거예요. 그리고 하룻밤 지나면 또 이 집이 중국 가고. 막 그때는 난리도 아니었어요. (여/49세/길주/농장원/2008년 탈북)

이상과 같이 북한 식량공급 전달체계를 시기별 식량공급 시행 여부, 부문 및 지역별 식량공급 시행 여부, 일반 노동자 식량공급 전달체계, 일반 노동자 이외 계층의 식량공급 전달체계, 식량공급 전달체계의 특징, 식량공급 미작동시 해결 방법에 대한 실태를 인터뷰에 기초하여 분석하였다. 구체적인 결과를 보면 다음과 같다. 시기별 식량공급 시행 여부를 보면, 김일성 시대(~1990년 이전)에는 정상적으로 작동하였고, 김정일 시대(1990년~2010년)부터 본격적으로 중단되거나 비정기적으로 지급되었고, 김정은 시대(2010년 이후~현재)에도 정상적으로 식량공급은 회복되지 못하였다. 계층 및 지역별 식량공급 시행 여부를 보면, 계층과 지역에 따른 식량공급 시행에 차별이 있다. 계층에 따른 식량공급 차별의 경우 군수공업 부문, 무역 부문, 관광 부문, 1급 기업소 등 계획이 작동되는 곳에서 식량공급은 실시되어 왔고, 군인, 국가안전보위부, 사회안전원, 행정기

관, 무역기관 등 중요 기관의 종사자, 국가공로자, 영예군인, 협동농장 농민은 일반 노동자보다 식량 사정이 나았다고 할 수 있다. 지역에 따른 식량공급 차별의 경우 평양 지역은 다수 국가 중요 기관의 존재, 다수의 층성 계층, 수도 평양의 상징성 등의 이유로 평양 이외의 지역보다 식량공급이 더 나았고, 무역이 활발한 지역도 상대적으로 식량공급 사정이 좋았다.

일반 노동자의 식량공급 전달체계의 절차는 노동(노동자) → 신청(각 단위: 기관, 단체, 기업소) → 식량 공급량 결정(양정성(내각), 양정국(도), 양정과(시, 군, 구역)) → 시, 군, 구역 거점 식량공급 및 배급표 배부(양정사업소) → 동, 리 단위 식량공급(식량 공급소) → 수령(노동자)의 6단계로 이루어진다. 양정성(중앙) → 양정국(도) → 양정과 및 산하 양정사업소(시, 군, 구역) → 식량 공급소(동, 리)로의 식량공급 전달체계는 체계적으로 조직되어 있다. 일반 노동자 이외의 식량공급 전달체계로는 유급당원, 군인, 국가안전보위부 직원, 사회안전원(경찰), 교도대 소속 군인의 경우, 자체적인 배급소를 이용하며 양정사업소 노동자는 양정사업소에서 별도로 보장받고 협동농장 농민들은 협동농장별로 관리위원회를 통해 분배를 받는다. 반면 국가공로자, 혁명열사·애국열사·전사자 유가족들, 영예군인, 제대군인은 일반 노동자와 동일한 식량공급 전달체계를 이용한다.

북한 식량공급 전달체계의 특징은 다음과 같다. 식량공급 주기는 15일 인데 가구마다 공급일은 다르며, 비동거 가족 구성원도 부양자로 인정되어 식량공급을 보장받으며, 식량이동증만 있다면 타 지역에서도 식량공급이 가능하고, 근로단체인 직맹, 여맹, 농근맹은 식량공급 전달체계에서 정치적 개입 이외에 특정한 역할이 없다. 최악의 식량난을 겪으면서 기본적인 식량공급이 불가해지자 긴급 복지 차원에서 2호 창고라고 불리는 전쟁 대비용 식량창고를 개방하여 공급하기도 하였고, 전달체계 과정에서 부패 목적과 허위 배급표 작성을 강요받기도 하였다. 국가책임의 식

량공급이 작동되지 않자 주민들은 장마당을 통해 생계를 유지하거나, 서로 다른 식량공급 낱짜를 활용하여 이웃과의 상호부조를 통해 쌀을 빌리거나, 힘 있는 권력을 동원하여 생활을 유지하기도 하였다.

〈표 3-2〉 북한 식량공급제 실태의 주요 내용

구분	내용	
시기별 시행 여부	김일성 시대(~1990 이전)	정상적으로 작동
	김정일 시대(1990~2010)	본격적으로 중단 또는 비정기적 지급
	김정은 시대(2010 이후~)	정상적으로 회복되지 못함
차별	계층 차별	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 군수공업 부문, 무역 부문, 탄광 부문, 1급 기업소 등 계획이 작동되는 부문의 노동자에게는 공급</li> <li>- 군인, 국가안전보위부, 사회안전원, 행정기관, 무역기관 등 중요 기관의 종사자, 국가공로자, 영예군인, 협동농장 농민은 일반 노동자보다 식량 사정이 나았음</li> </ul>
	지역 차별	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 평양 지역은 다수 국가 중요 기관의 존재, 다수의 충성 계층, 수도 평양의 상징성 등의 이유로 평양 이외의 지역보다 식량공급이 나았음</li> <li>- 무역이 활발한 지역도 상대적으로 식량공급 사정이 좋았음</li> </ul>
경로	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 노동(노동자) → 신청(각 단위: 기관, 단체, 기업소) → 식량 공급량 결정(양정성(내각), 양정국(도), 양정과(시, 군, 구역)) → 시, 군, 구역 거점 식량공급 및 배급표 배부(양정사업소) → 동, 리 단위 식량공급(식량 공급소) → 수령(노동자)의 6단계</li> <li>- 양정성(중앙) → 양정국(도) → 양정과 및 산하 양정사업소(시, 군, 구역) → 식량 공급소(동, 리)로의 식량공급 전달체계는 체계적으로 조직되어 있음</li> </ul>	
자체 전달 체계 부문	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 일반 노동자 이외의 식량공급 전달체계로는 유급당원, 군인, 국가안전보위부 직원, 사회안전원(경찰), 교도대 소속 군인, 양정사업소 노동자는 자체적인 배급소를 이용</li> <li>- 협동농장 농민들은 협동농장별로 관리위원회를 통해 분배</li> <li>- 국가공로자, 혁명열사·애국열사·전사자 유가족들, 영예군인, 제대군인은 일반 노동자와 동일한 식량공급 전달체계를 이용</li> </ul>	
특징	주기 및 공급일	식량공급 주기는 15일이며 가구마다 공급일은 다름
	비동거	비동거 가족 구성원도 부양자로 인정되어 식량공급 보장
	타 지역	식량이동증만 있다면 타 지역에서도 식량공급이 가능
	근로단체 역할	직맹, 여맹, 농근맹은 식량공급 전달체계에서 정치적 개입 이외에 특정한 역할 없음

구분	내용	
긴급 전달체계	최악의 식량난을 겪으면서 기본적인 식량공급이 불가해지자 긴급 복지 차원에서 2호 창고라고 불리는 전쟁 시 식량창고를 개방하여 공급	
부패	배급 받지 못한 해외 식량이 장마당에서 거래되는 등 전달체계 과정에서의 부패 목적 허위 배급표 작성을 강요받음	
주민대응	주민들은 장마당을 통해 생계유지 서로 다른 식량공급 낱짜를 활용하여 이웃과의 상호부조를 통해 쌀을 빌림 힘 있는 권력을 동원하여 생활을 유지	
주민 대응	주민들은 장마당을 통해 생계유지 서로 다른 식량공급 낱짜를 활용하여 이웃과의 상호부조를 통해 쌀을 빌림 힘 있는 권력을 동원하여 생활을 유지	

### 제3절 보건의료

#### 1. 북한의 보건의료 서비스 개괄

북한은 앞서 언급한 무상보육과 더불어 무상의료체계를 확립하고 있다. 무상치료제라는 제도적 배경 하에 인민들에게 보건의료 서비스가 제공되고 있는데 전체 인민은 진료, 진단, 치료, 입원에 이르기까지 모든 과정을 무상으로 진행하면서 급여를 제공받을 수 있다. 이때 관련 전달체계는 1차부터 4차까지 중앙 정부인 보건성의 관리하에 체계적으로 확립된 것으로 알려져 있다. 또한 이러한 전달체계의 작동 여부를 불문하고 무상 치료 영역 중 현재까지도 가장 공고하게 남아 있는 부분이 전달체계라고 일반적으로 알려져 있다. 이하에서는 현실적으로 보건의료 전달체계가 어떠한 모습을 보이고 있는지 북한이탈주민 인터뷰를 통해 검증하고자 한다.

## 2. 북한 보건의료 서비스 전달체계 실태

### 가. 관리 운영체계 개요

북한의 보건의료 총 책임은 중앙 기관인 보건성이 부담한다. 지방의 경우 보건성을 중심으로 각 도와 직할시에는 보건국과 보건처, 각 시군구에는 보건과로 관리 운영체계가 확립되어 있다. 보건성은 해당 병원의 운영과 소속 의사들을 관리하며 약품 공급의 총 책임 기구가 보건성에 있다. 가장 북한 주민의 보건의료 접근성과 관련된 것은 이 의약품 관리 부서로, 이 부서는 지방의 진료소까지 약품 공급을 집행하며 각급 병원은 보건성의 관리 계획하에 의약품을 전달 받고 업무를 수행한다. 북한은 공공조직이 전부이므로 민간과 공공 혼재의 보건의료 서비스가 제공되지 않는 것이 가장 큰 특징이다. 그러므로 보건성의 관리 감독은 각급 병원에 대한 자율성의 범위에 대한 관리 감독이 아닌 시스템 운영 매뉴얼에 대한 관리 감독이 주 업무라 할 수 있다.

한편 이러한 관리 운영의 체계하에 북한의 병원은 1차 의료기관부터 시작하여 2차, 3차, 4차로 구분할 수 있다. 이러한 차원은 행정구역에 기반하여 운영되고 있다. 따라서 큰 범위의 행정구역으로 갈수록 상위의 의료기관이 자리하고 있는 형태이다. 1차 의료기관은 각 지역에 위치한 진료소 및 종합진료소, 2차 의료기관은 군 인민병원, 3차 의료기관은 도 인민병원, 4차 의료기관은 평양에 위치한 평양중앙병원과 적십자병원이다. 그리고 군 이상의 행정구역에서는 감염예방원, 해산원, 구강병원, 소아병원이라는 것이 별도로 마련되어 있다. 이는 각 인민병원의 진료과가 별도로 병원의 형식으로 마련되어 있는 것으로 보인다. 이때 특이한 것은 북한의 경우 결핵병원, 감염병원 등 병의 명칭이 투영된 병원 이름이 아닌

숫자로 병원 이름을 표시하는데 이는 겉보기에 사람들이 꺼릴 만한 요소가 있다고 판단하여 이렇게 명칭을 붙였다고 한다.

보건성이 있어요, 보건성. 보건성에서 약품 교통이 있다면 약품 교통을 말할게요. 어떤 공급 기관이라든가. 그러니까 보건성에서 우선 각 도가 있잖아요? 양강도부터 시작해서 각 도의 약품 공급을 공급해 주는 데가 도 의약품관리소예요.(여/48세/양강도/의료인/2011년 탈북)

도급에 속하고 감염예방원이라는 게 있어요. 그리고 구강예방원이라는 거는 또 시내에는 뭐 시내에 뭐 이렇게 시 병원마다 다 구강과가 있거든요. 구강 병원 있지만은 그 사람들이 거기서 치료 못할 때 또 도 병원에 그런 부분을 감당하는 이가 도급에 속하는 거예요. 당사 관리소는 그가 있고 그 안에 도급 기관만 상대하는 데가 도 인민관리소가 수행하는 업무예요.(남/46세/청진/의료인/2014년 탈북)

도 의약품관리소에서. 의약품관리소에서 거기서 또 나뉘어져. 어디가 매도마다 있으면 한 개 도에 있으면서도 도급 기관이 있고, 직급기관이 있어요.(여/78세/평양/의료인/2003년 탈북)

같은 도에서도 도급 기관이 있고 시급 기관이 있어요. 예를 든다면 도 인민 병원은 도급 기관에 속해요. 시 인민병원은 시급 기관에 속해요. 그 밑에 들어가면 보건소 이런 거는 다 시급에서. 시내에 살면서도 진료소 같은 경우는 시급에 속해요. 시급이에요. 왜냐면 시내에 살기 때문에. 어. 시급이에요. 진료소도 시급이고. 시 병원도 시급이에요. 워 단이 중앙체계 중앙 가장 위에 평양 보건성에서의 직접적인 관계를 안 받는 데는 다 시급이고.(여/48세/양강도/의료인/2011년 탈북)

도 의약품관리소가. 도 의약품관리소가 도급 기관만 상대해요. 도 의약품 관리소는 도급 기관만 공급을 한다니까. 이제처럼 도 인민병원 그다음에 구 강예방원, 3예방원, 2예방원, 결핵예방원.(여/48세/양강도/의료인/2011년 탈북)

2예방원이라는 거는 우리가 결핵, 간염이라는 거는 같은 병이기 때문에 숫자로 말하거든요. 2예방원은 간염이란 뜻이거든요. 89원 이거는 파라티푸스를 의미하는 거고 이게 전염병마다 전염병을 소개하기 싫으니까 다 숫자를 붙이는 거예요.(남/ 41세/해주/의료인/2011년 탈북)

북한 주민들을 병이 발생하면 본인 집 근처에 일단 진료소가 있고 그곳이 접근하기 편리하므로 1차적으로 진료를 받으러 방문한다. 거기서 진료가 불가능할 경우 의사의 판단하에 상위 기관으로 호송이 되는 구조가 갖추어져 있는 것이다. 하지만 요즘은 진료소 의료 인프라의 질이 저하되어 주민들의 기본적인 진료 이외에는 대부분 상위 기관으로 가는 불편을 겪는다고 한다. 진료소는 의사 1명에 간호사 1명이 있는 것이 대부분이고 조금 규모가 큰 곳은 총 10명 미만으로 구성된다.

규모가 되게 커요. 원장 있고, 기술부원장이 있고. 내과, 외과, 소아과, 산부인과 여기 한방과를 거기서는 고려치료과라 하거든요? 고려치료과. 그다음엔 구강과가 있고 구강과를 여기로 말하면 치과거든요. 또 보철과가 따로 있어요. 이빨만 하는, 이만 해 주는 보철과가 따로 있고.... 간염 병동이랑 결핵 병동은과는 그대로 있는데 병동은 또 따로 분리되어 있어요.과는 병원 안에 다 존재해요. 검진이랑 해야 되니까.(여/53세/온성/의료인/2015년 탈북)

처음에는 옛날에는 좀 아프면 진료소 가서 주사도 맞고, 내가 감기 걸렸다면 진료소에 가서 많은 검사를 하고 페니실린 여기서 말하는 페니실린 마이실린 있죠. 그거는 북한의 보편적인, 이게 우리가 일반적으로 미연에 방지할

수 있는 주사거든요. 폐렴이 왔거나 하면 우리는 그냥 그저 페니실린 마이실린 맞는 걸 응당한 걸로 생각을 해요.(여/78세/평양/의료인/2003년 탈북)

많은 검사 하거나 이런 건 진료소에 가고요. 옛날에는 진료소에 가면 그 무언가를 진단을 해 가지고 시 사람은 시 병원에 가고. 각 구내 시 안에서 구로 뺀어 나가는 거 있죠? 시골? 네. 그런 사람들은 도 병원 담당 대상이에요. 시 안 사람은 시 병원 관할이고요. 그리고 구의 사람들은, 시에서 벗어난 외곽지에서 사는 구 사람들은 군 병원을 거쳐서 도 병원으로 와서 최소 진단을 받고 병원에 입원할 수 있는 그런 권한을 자격을 가질 수 있는 그런 대상들이에요. (남/ 41세/해주/의료인/2011년 탈북)

하지만 이러한 병원 인프라는 이용 접근성에 있어 차별이 발생하고 또 어느 지역에 거주하느냐에 따라서도 차별 현상이 나타난다. 이는 북한의 시장화 결과로 해석할 수 있는데, 이미 중앙 권력자에 대한 의료 공급의 수준과 질, 그리고 그 이하 사람들에 대한 것은 차별이 발생한 지 오래되어 많은 사람들은 이에 대해 불합리함을 느끼고 있으나 당연한 것으로 받아들이는 듯하다.

체계는 의약품 어떻게 했는지 지금 생각이 안 나거든요. 철저히 보건성에서 우선 젤 먼저 관할하고. 우리 이룰테면 항생제, 페니실린, 마이실린 공장. 그 공장이 생산이가 이룰테면 생산이가 정상화가 못 됐어요. 일단 생산될 때는 조금 올라갈 때고, 내려갈 때고 이렇게 있다고. 왜? 시장이 아직도 우리끼리 페니실린, 마이실린 굴러는 덩기거든요. 가짜들도 많이 넘기지만 그러니까 생산을 한다는 걸 말해 주는 거지. 그런 그 생산된 기가 우선 보건성에 보고될 끼고. 10개 생산했든 100개 생산된 거 보고는 될 거예요. 각 도에 한 박스씩 내려 보내줘라. 이렇게 이제처럼 어느 날, 어느 한 놈이 이거 하는 놈이 또 제 목으린만큼 먹고 또 나눠 줄 거고. 네. 그기가 군위 도에 내려서면 도에서 또

군에 나눠 줘야 되니까. 시하고 군에 나눠 줘야 되니까. 이렇게 나눠 주고. 그 약을 다른 영감본부들은 그 약을 다 먹겠죠.(여/53세/온성/의료인/2015년 탈북)

진료소에 보자. 내과에 의사 1명 간호원이 1명. 외과 뭐 이렇게 한 명씩 정도 구강과나 치과 같은 데도 한 명? 총 합쳐 가지고 10명 아마 미만이 될 거예요.(남/ 41세/해주/의료인/2011년 탈북)

또한 의약품 공급체계가 제대로 작동되고 있지 못한 증언도 포착할 수 있었다.

중앙에서 내려와 가지고 도에서, 시에서 분배하는 날 있죠. 이 날은 각 진료소 의약품 관리 의사들이 와서 받아 가는 날이거든요. 그 날에 5월에 한 번 받아 가는 약을 가지고 한 달을 쓰라 하는 거예요. 그 약 자체가 거짓말이 아닌데. 요만한 거. 10자로 붙인 요만한 가방에 하나도 채우지 못하고 오는 거예요.(남/46세/청진/의료인/2014년 탈북)

탈북자 인터뷰 내용에 따른 북한의 보건의료 전달체계는 다음과 같이 도식화할 수 있다.

〈표 3-3〉 관리 운영체계

조직	업무
보건성	모든 의료 체계 통합 관리 감독
보건국	지방 보건의료 체계 관리 감독
보건처	실무 감독기관

〈표 3-4〉 병원 전달체계

공급체계	종류	특징
4차	암병원, 평양중앙병원, 적십자병원	평양 특권층만 이용
3차	도 인민병원, 도예방원, 도 소아병원, 도 해산원, 도 구강병원, 방역소	2차 기관에서 호송 원칙
2차	군(시) 인민병원, 군 예방원(전염병 관리병원), 군 소아병원, 군 해산원, 군 구강병원, 방역소	진료소에서 호송
1차	기업 및 지역 진료소 두 개의 동이 합한 종합진료소, 방역소	각 지역 주민 이용

#### 나. 무상치료 작동 여부에 따른 전달체계 현황

보건의료 전달체계는 수요자 관점에서 보았을 때 무상치료제가 제대로 작동하는지 여부에 따라 큰 영향을 받을 수밖에 없다. 즉, 무상치료제가 원래의 취지대로 운영이 된다면 각급 병원의 작동이 잘 된다는 전제를 가질 수밖에 없는 것이고 이 경우 1차부터 4차 병원의 공공 의료공급이 정상화될 수 있기 때문이다. 그러나 인터뷰 결과 북한의 무상치료제는 1990년 중반 이후 거의 마비되었고, 그 이유는 의약품 공급이 거의 끊겼기 때문으로 판단된다. 현재는 의사의 진료 행위 자체는 당연히 무상으로 진행되나 그 진료 이후에 수반되는 의약품은 개별적으로 구매를 하여야 하는 상황이 반복되고 있음을 알 수 있었다. 또한 의사의 진료를 받더라도 고마움의 표시를 하는 것에서 나아가 돈을 주는 사례도 빈번히 발생하고 있음을 보여 주었다.

예를 들어, 내가 책장이 안 좋다, 그래서 병원에 가면 진료를 받을 수는 있어요. 진료받는 것까지는 다 무상이예요. 그런데 진료도 돈을 내면 먼저 받고, 담배라도 준다거나 안면이 있다든지.... 약이나 수술 받는 것, 다 돈 내요.(남

/46세/청진/의료인/2014년 탈북)

어떻게 하나면, 정부가 병원에 약 보장하는 것을 완전 차단시키는 것은 아니에요. 어느 정도의 비상약은 주거든요. 병원에 주면 선생님들 자체가 비상약 쓴 것으로 해 놓고 다 빼돌리거든요. 그러면 저희가 약을 사야 되잖아요. 어떤어떤 약이 필요한데, 항생제 몇 대 그렇게 해서 자기가 먹여준 집이 있잖아요. 그러면 그 집에 가라고 알려 주거든요. 그 집 약이 정확하다, 가짜 약이 워낙 많으니까. 그 집에 가면 정확한 약을 쓴다. 의사들도 그런 식으로 먹고 살거든요.(남/ 41세/해주/의료인/2011년 탈북)

아플 때 병원 가서 치료를 잘 받아요. 잘 받는 것이 문제가 아니고, 약이 없잖아요. 그러니까 진료비는 일체 내지를 않는데, 수술하거나 그런 것을 하게 되면 직접 선생님한테 돈 주는 것은 없어요. 불법이거든요. 그런데 식사를 대접해요. 거기 들어간 간호사부터 해서 그 선생님만 식사를 시킬 수는 없잖아요. 그러면 간호사들도 다 초대를 해요. 음식을 해서 가거든요. 그 전에는 그런 식으로 인사를 했는데, 지금은 현금으로 주거든요.(여/53세/온성/의료인/2015년 탈북)

아무것도 없어요. 사회주의 때도 페니실린, 마이신 이런 것들은 있었어요. 그런데 고가 약들 있잖아요. 항생제나 이런 약들은 뒷돈으로 병원 원장한테 뇌물 주고 그 약 받고 그랬어요. 솔직히 말해 미국이나 유럽 같은 경우에 약도 다 주잖아요. 무상치료하면. 그때 벌써 국가 약들은 뒷문으로 다 빠져나갔어요.(여/78세/평양/의료인/2003년 탈북)

그러니까 우리 병원에서 실례로 약국 있던 선생님이 많이 나와서 시장에 나와서 약을 팔고 있어요.(여/48세/양강도/의료인/2011년 탈북)

한편 이는 지역별, 신분별로 낮은 지위에 속할수록 더욱 어려움을 겪고 있었다. 돈이 없는 경우 약을 살 수가 없기 때문이다. 반면 약에 대한 접근권이 뛰어난 고위층들은 무상치료제의 혜택을 그대로 받고 있었다.

말이 무상치료제지 다 돈으로, 다 돈으로, 돈이 있어야 병도 빨리 고치고, 뭐 안 됩니다.(여/78세/평양/의료인/2003년 탈북)

저는 아프면 페니실린, 마이실린 주사 맞는 거는, 혈관이나 뭐 그런 거 맞는 거는 제가 제 손으로 직접 했어요. 집안이 환자가 생겨도 제가 뭐 맞는 것만 병원에서 그거 받아 가지고 와 가지고 주사는 제가 제 손으로 직접 놓고, 이게 정맥주사도 제가 직접 했거든요.(여/78세/평양/의료인/2003년 탈북)

병원 시스템은 그대로 다 돼 있는데, 병원은 우리가 북한을 바라볼 때, 무상치료라고 하는데, 사실은 간부들한테는 그대로 무상치료예요. 지금도. 병원 가게 되면 서울대 병원처럼 각 도마다 도 병원이 다 있어요. 북한은 사립이 없고 다 국립병원이지 않아요. 병원이 국립병원이니까 어디를 가도 진료과라고 있어요. 진료과가 특별과예요. 간부들은 진료권을 가지고 있어요. 저도 진료권을 가지고 있었는데, 저희 아버지도 있었고, 일정하게 지위가 있거나, 교수거나 그런 사람들은 진료권이 있어요. 그런데 진료권도 급수가 있어요. 원래는 다 주었는데, 고위층 높은 급수들만 가능해지고, 약 같은 것이. 점차 그다음에는 진료는 해 주되 진료도 처방전 나오면 시장 가서 사야 돼요. 개인한테 가서.(남/46세/청진/의료인/2014년 탈북)

이게 일반 노동 아무 이게 쥐꼬리 없는 이런 사람들은 결핵예방과에서도 시장에서 다 약을 사서 먹고 해야 하는데.... 저 같은 경우는 남편을 다 병원에서 다 국가적으로 나오는 그 약을 주기마다 받아 가지고 그 약 치료를 해 가지고 결국엔 병을 이겨냈어요. 제가 근데 대수술을 받을 때는 그냥 병원에 없었

어요. 그러다 보니까 병원에 수술하러 들어가게 되면 처음에 의사가 쪽지예다가 그 약명을 써 줘요.(여/53세/온성/의료인/2015년 탈북)

네, 마취제. 네, 병원에서 자체에서 제조해서 나오는 약도 있고요. 거기에다가 잘 안 되는 좀... 많은 양을 전기가 없다 보니까 다량적으로 생산을 못해요. 병원에서 자체로 그거를 생산을 하거든요. 전기 사정으로 인해 가지고 그걸 많이 못하다 보니까. 그것도 다 약명으로 써 주면 시 병원 옆에 그 개인 집에서 약들을 파는 집이 있어요. 시장 말고 개인 집. 병원하고만 딱 연관이 되어 있는 그런 일반 집에서 약을 팔아요. 그러면 그 집에 가서 약을 타 가지고 수술을 받게 되었던 거죠.(남/ 41세/해주/의료인/2011년 탈북)

네. 거의 약은 다 중국을 거쳐서 약들이 나오는 거 있죠. 그리고 또 어떤 약들이 있냐면요. 북한이 그 수해라든가 이런 큰 갑자기 경제 악화를 인해 가지고 환자들이 많이 발생이 하다 보니까 UN 기구들에서 약품들이 많이 들어왔어요. 그 약품들을 일반 노동자 돈이 없는 사람들은, 백이 없고 이런 사람들은 시장에 나와서 사서 써야 해요. 저 같은 경우에는 병원 측에서 아는 지인들이 있었고요. 그리고 또 신랑이 정권기관에 있다 보니까 보건부를 가지고 있잖아요. 그 안에 인민위원회 안에. 그러다 보니까 안면 관계로 인해 가지고 저희는 그저 약을 병원에서 나오는 국가의, 일명 병원에서 나오는 약을 국가약이라고 하죠? 네. 그렇게 타서 썼었어요.(여/52세/해산/장사/2012년 탈북)

그러니까 기본적으로 정상 운영이 될 때는 위로부터 약 공급 체계가 다 되어 있고. 입원실에서 환자를 다 받아서 수술도 하고 급한 환자들 다 받아서 진찰을 해 보고 진단이 나오면 입원을 시키거든요. 근데 이제, 그래서 이제 치료를 하는데 의사들이 되게 수준이 높아요. 그러고서 치료를 하는데 90년대 한 중반부터는 약 공급이 중지되고 식량이 없어서 그다음부터 입원실을 다 하나 하나 다 폐기하기 시작했죠. 그래서 입원실을 운영할 수가 없었어요. 그리고 약 사정이, 약품 공급이 중지되면서 그 병원에서 약을 처방만 하고.... 사람들

이 화교 집에 가서 중국에서 막 약품 같은 거를 들여왔거든요. 화교들이 주로 많이 들여왔어요. 그래서 병원에서 선생이 써 주면 화교 집에 가서 사다가 병원에서 주사 놔 주고 그랬어요.(여/52세/해산/장사/2012년 탈북)

장마당 가셔도 많이 사고 중국 집에 가셔도 많이 사는데, 장마당에서는 중국 약도 살 수 있고 또 국산 약인데 뒤로 빠져나오는 약도 양이 많지 않으니깐 이게 사람들이 장사꾼들이 뒤로 빼들리거든요. 그래서 뒤로 빼는 약이 국산 약들이 있고, 그다음에 또 가짜 약들이 좀 있고, 막 가짜 약들이 그때 또 많이 나왔거든요.(여/48세/양강도/의료인/2011년 탈북)

〈표 3-5〉 무상치료와 의료 전달체계

	모습	비고
무상치료 작동 여부	현재에도 무상치료 골격은 유지 의사들이 돈을 받는 것은 엄격히 규제되고 있으나 별도로 돈을 받는 사례가 다양하게 포착됨	무상공급 시스템은 시대적 흐름에 따라 퇴색
의약품 공급체계	병원에서 기본적인 약품이 공급되기는 하나 수량이 매우 부족, 직접 만들어 쓰는 체계로 운영되나 주로 장마당에서 개별적 구입	- 평양의 병원은 의약품 공급 상황이 상대적으로 원활 - 대부분 개별적 구입
지역별 신분별 차이	농촌 지역일수록 의약품 공급 사정 낙후 농촌의 의료 인프라는 매우 낙후되었으나 1차 기관의 경우 대부분 문진을 통해 현재에도 기본적인 진료는 진행 중	일반 인민들은 정상적인 과정으로 진료가 불가능

#### 다. 응급의료 시스템과 의료 인프라

응급의료 체계가 구비되어 있지 않아서 진료를 받으러 가는 것 자체가 힘든 상황이 대다수 발생하고 있음도 포착되었다. 119 전달체계뿐 아니라 교통 상황의 열악함, 물 공급의 부족, 의료 인프라의 부족으로 응급 상황에 처한 경우 다양한 고통을 함께 받고 있었다.

이게 90년대부터 와야 경제 상황이 악화되고 나서부터는 일체 모든 게 다 엉망이 되어 가지고 병원에 차가 있다 이런 게 없어요. 뭐 그 병원에 차가 있으면 어떤 데를 뛰는지 잘 모르겠어요. 우리는 우리가 알아서 병원에... 갑자기 열이 오르면 제가 수술을 받고 이렇게 치료를 해 가지고 나왔다가 갑자기 열이 올라 가지고 갑자기 병원을 가야 하는데요. 구급차가 없다 보니까 저희 신랑이 여기로 말하면 리어카 같은 거 있죠? 거기에다가 싣고 병원까지.(여/78세/평양/의료인/2003년 탈북)

하지만 급한 경우에는 인위적으로 전기를 공급해서라도 일단 응급 처치는 가능한 상황이었으므로 아예 응급의료 체계가 작동하지 않는다고보다는 의료 인프라의 열악함으로 제대로 돌아가지 않는 상황임을 알 수 있다.

만약 구급환자 같은 경우 구급환자가 들어와서 지금 막 구급으로 수술 하잖아요? 근데 수술을 하다가 전기가 가 버리면 수술을 못하잖아요? 그럴 때는 구급환자가 들어왔을 때는 배전부에서 전화해 줘요. 구급환자 수술하니까 대략 몇 시부터 몇 시까지는 좀 전기를 끊지 말아 달라. 그래서 배전부하고 전화 연결을 하고 구급환자를 수술했거든요.(남/46세/청진/의료인/2014년 탈북)

그래서 정상으로 운영이 돼서 병원 같은 데는 수도랑 나왔어요. 전기도 잘 오고. 그래 그제 점차적으로 전기도 잘 안 오고 물도 잘 안 나오고 엄청 고생했어요. 병원에서. 물이 잘 안 나와서.(여/50세/양강도/주부/2010년 탈북)

예를 들어, 간단한 병에 걸려도 자기 치료할 약을 덜 수 없는 사람이면 수술해도 아무런 의미가 없어요. 왜냐하면 항생제도 국가에서 나오지 않기 때문에, 그냥 죽어나가는 것이예요. 아무리 간단한 수술이라도.(여/48세/양강도/의료인/2011년 탈북)

하지만 의약품 공급 현황에 대해 엇갈리는 증언도 발견할 수 있었는데 이는 지역별 차이로 판단할 수도 있을 것이다.

그 우리 산부인과 같은 경우는 그때 중환자 들어오고 그러면 접종하러 나갈 시간이 없어요. 우리 의사들은 북한은 어떻게 되는가면 한사람이 몇 개 인민반 담당하는 게 있어요. 두 개 인민반에 대략적으로 성인과 아이들 다 하면 70, 80명 돼요. 그러면 그 접종약이 내려오면 접종 가방을 메고 나가서 맨우리가 해요. 그럼 시끄럽죠. 상당히. 접종약은 잘 공급돼요.(남/41세/해주/의료인/2011년 탈북)

〈표 3-6〉 실태 현황

	전달체계 실태	비고
응급의료	응급진료 시스템 부재, 교통편 부재, 응급의 경우 각 해당 병원에서 진료 불가시 이동에 큰 어려움	교통 기관, 전기 시설과 밀접
전기 공급	응급 진료의 경우만 유일하게 공급 원활	수술에 지장을 받을 상황 빈번히 발생
예방접종	예방접종 시스템은 전반적으로 잘 되어 있는 것으로 평가	예방접종에 대한 자부심이 상당히 높음

## 라. 각급 기관 전달체계

진료소에서 군 인민병원, 도 인민병원 등으로 이송을 하려면 의사의 진단서가 필요한데 이것의 명칭은 호송증, 의료서, 진단서 등으로 다양했다. 정식 절차는 진료소부터 방문해야 하나 현재는 돈을 지급하고 바로 다른 병원으로 갈 수 있는 방법이 마련되어 있다고 하겠다.

교환병력서라고 오게 되면 그 파송하는 병원에서 진료소도 교환병력소해

서 아무아무 병원 앞. 교환병력서 이름 다 쓰고 뭐 때문에 파송합니다, 하죠. 우리는 또 진료를 보면 진료소에다가 교환병력서를 반드시 보내 줘야 해요. 아무아무 환자 이런이런 치료를 진행했다고.(여/53세/온성/의료인/2015년 탈북)

이 사람이 지금 무슨 병인지 진단하기 힘들다, 군 병원에서 그쪽에서 리에서는 더 말할 것도 없고. 나는 지금 이렇게 이렇게 호소하는데 이 사람을 군에서도 뭐 같은데, 뭐 같은데 확진하기 힘들다, 어차피 설비는 도 병원에 있으니까, 그러면 도 병원으로 해서 이렇게 해 줘요. 그러면 이 사람은 의료를 가지고 도에 올 수 있어요. 이때만이 도에서 치료해 줘요. 그러나 의료 없이 치료받을 수 있거든요. 돈만 주면 돼요.(여/48세/양강도/의료인/2011년 탈북)

진단서라는 거는 내가 알았다는 확인서, 국가에다 내야 되고. 난 아는 건 무직으로 되어 있는 거예요. 그게 진단서고. 호송증이라는 거는요, 치료에 우리 군에서 요렇게 요렇게 못 하게서 도와주세요. 그렇게 하는 거거든요.(남/46세/청진/의료인/2014년 탈북)

그래도 지금은 교통이, 교통수단이 없기 때문에 못 나가요. 못 나가기 때문에 다 자체로. 그래도 사망 환자 없이 되긴 돼요.(여/48세/양강도/의료인/2011년 탈북)

4차 기관인 평양중앙병원은 각급 고위 관료들만 방문이 가능하고 시설이 다른 그 어떤 기관보다 훌륭했으며 모든 사람들은 이에 대해 당연한 것으로 받아들이고 있는 모습도 포착되었다.

안 돼요. 그만은. 평양중앙병원만은. 예를 들어 우선 승인번호라 하면서,

이럴테면 북한의 그 이렇게 내형의 자료가 없어요. 평양은 특수하게 단속이 심하고. 군대로는 11호 병원이 있고. 우리는 의대병원하고 적십자. 그리고 설비가 좋다, 좋다 하면서 김만유. 우리가 일반 사람들이 갈 수 있는 김만유까지.(남/ 41세/해주/의료인/2011년 탈북)

죽는 게 90%고. 정말 갑부 다해서 차를 내서 직송으로 평양으로 가는 사람은 살 수 있죠.(여/48세/양강도/의료인/2011년 탈북)

## 마. 호담당의사제 작동 상황

북한의 보건의료의 특징 중 하나는 예방의료를 강조하면서 호담당의사가 활동하고 있다는 것인데 임신부일수록 특히 관리를 잘 하고 있는 것을 알 수 있었다. 호담당의사는 아직까지 기본적인 업무에는 충실하게 활동을 하고 있었고 해당 주민들은 이들의 형식적일 수도 있는 관리하에 기본적인 관리를 받고 있었다.

구역을 맡아 가지고 이렇게 몇 반씩 맡아 가지고 거기서 자기 임신부들을 관리해요. 그까, 임신 정기간이 23회 관찰하는데, 23회, 임신. 그 건강관리 수첩이 있거든요. 힘들든 어떻든 그거는 관찰 꼭 해야 해요.(남/ 41세/해주/의료인/2011년 탈북)

그거는 구역이 진료소는, 우리가 진료소라는 게, 구에서 몇 킬로 떨어진 곳에 것을 진료소라 하고 저희는 병원이 큰 구 병원이거든요. 그러면은 우리 구가 또 크거든요. 그러니까 구 안에 주민들을 상대해서 우리 병원 조산원들이 관찰하고. 진료소 산모들은 진료소 준의들이 그 사람들이 관찰하고.(여/53세/온성/의료인/2015년 탈북)

〈표 3-7〉 정리

	전달체계 실태	비고
작용 여부	현재까지도 그대로 진행되는 체계	질 저하와 상관없이 제도는 존재
주요 업무	기본적인 건강관리	정기적 관리 진행
수준	준의를 바탕으로 진행되어 진료 수준이 높지는 않음	진행되고 있다는 것에 중요도가 있음

정리하면 북한의 보건 의료 전달 체계에 대해 북한이탈주민을 대상으로 진행한 인터뷰의 결론은 다음과 같다. 첫째, 북한은 사회주의 체제 아래 공공 의료 전달 체계가 확립되어 있고, 이는 시설 건립 시부터 현재까지 공고하게 지켜지고 있다. 따라서 중앙의 보건성부터 시작하여 각 시군구의 행정 관리 감독 체계는 현재까지도 매우 잘 유지되는 것으로 판단된다.

둘째, 각급 의료기관은 1차부터 4차 기관으로 요약될 수 있는데, 진료소의 상태는 매우 열악하고 4차 기관인 평양의 병원 정도 되어야 병에 대한 정밀한 검사가 가능하다. 하지만 이는 신분별로 방문할 수 있는 사람에 제한이 있기에 모든 인민이 혜택을 누릴 수는 없는 제도로 형식상 존재하는 의료기관 체계라고 할 수 있다. 더욱이 진료소의 상태는 매우 열악하여 해당 구역에 거주하는 인민들은 진료소의 진료에 의해 응급 상황은 해결할 수 있어도 병을 키우는 사례가 다반수로 포착되었다.

셋째, 시대의 변화에 따라 무상치료제는 작동이 거의 마비되었다고 볼 수 있다. 특히 의약품 공급이 마비되어 각 개인은 장마당을 통해, 지인을 통해 의사가 처방해 준 목록의 약을 구입해서 병원에 방문한 후 진료를 다시 받아야 하는 기이한 현상이 반복되고 있었다. 이는 의사의 진료 자체는 무상이나 그에 해당하는 여타의 모든 행위는 유상으로 작용하는 것인데 현재는 의사의 이러한 행위에도 정해진 가격은 없으나 돈을 주고 진료를 받는 상황이 연출되어 이에 따라 의료의 질이 달라진다고 한다.

넷째, 북한의 무상치료 시스템에 대해 대부분의 경험자들은 제도가 작동이 되었을 당시를 회상하면 너무 좋았으나 현재 경제 상황이 안 좋아짐으로 인해 마비된 상황을 안타깝다고 표현하여 동 제도의 활용 가능성에 대해 진지한 고민이 필요할 것으로 사료된다.

## 제4절 보육서비스

본 연구에서는 북한의 보육서비스 전달체계 현황을 파악하기 위해 보육서비스 이용 경험자, 보육서비스 제공 대상자들을 중심으로 북한이탈주민 인터뷰를 시행하였다. 통일 이후의 복지 전달체계 구축에 있어 보육은 노동시장과 밀접히 연결된 사회서비스 영역으로 별도로 살펴보기로 한다. 북한 보육제도는 탁아소를 중심으로 시행되고 있다. 보육서비스는 가장 중요한 부분이자 북한 복지 시스템에 있어 기본적인 부분으로 본 연구에서는 소득보장 관련 전달체계 및 의료보장 전달체계와 더불어 북한의 보육서비스 전달체계 실태를 분석하였다.

### 1. 북한의 보육서비스 개괄

북한의 보육서비스는 북한 복지제도 중에 가장 오래된 것으로, 북한의 복지라고 명시적으로 판단할 수 있는 유일한 영역으로 분석된다. 법령으로는 ‘어린이보육교양법’에서 제도적 근거를 찾을 수 있다. 동법에 의하면 학령 전 어린이에게 제공되는 보육 및 교양 내용이 명시되어 있는데 보육서비스의 전달 주체로 가정과 탁아소, 유치원, 육아원, 애육원 등을 규정하고 있다. 특히 북한에서도 여성의 경제활동 참여 증가는 공식과 비

공식을 불문하고 ‘보육’의 필요성을 불리일으키게 되었는데 그 필요성의 증대와 제도의 구비, 그리고 제도의 작동은 각각 다른 방향으로 움직이고 있다고 보아야 한다.

특히 보육의 기본적인 이념과 관련하여 북한에 대한 이해가 선행되어야 한다. 북한은 ‘어머니-노동자 모델’ 이념을 수용한 이후 1970년대 주체사상이 확립되면서 김일성 교시를 근간으로 그 이념을 재설정하게 된다(이윤진 등, 2011). 그 이후 여성을 위한 보육서비스가 각종 법령을 통하여 구체화되기 시작하였는데 이는 북한 보육서비스 제도 성립이 여성의 사회적 지위 향상과도 맞닿아 있다고 할 수 있다.

북한의 보육서비스 전달체계는 1970년대에 이르러 일차적으로 그 제도가 완성된다. 만 4세 미만이 다닐 수 있는 탁아소, 만 4세 이상이 다닐 수 있는 유치원으로 구분되는데 본 연구에서 살피고자 하는 보육서비스는 주로 탁아소가 그 업무를 담당하게 된다. 알려진 바에 따르면 탁아소는 운영 시간에 따라 일탁아소와 주탁아소, 월탁아소로 구분된다(이윤진, 구자연, 2013). 1960년대 이후 경제 발전이 본격화되면서 북한에서는 탁아소 및 유치원이 급격히 증가하였는데 1971년 15,400개, 1975년 60,000여 개로 증가한 후 2006년 기준 탁아소 28,000개, 유치원 13,000개로 운영 중이다(최영준 등, 2015). 이러한 탁아소와 유치원은 행정구역 크기에 따라 수가 다르고 아이를 가진 가정이라면 누구나 이용할 수 있는 시설로서, 북한에서 아이에 대한 보육이 국가 차원에서 제도적으로 보장되고 있음을 알 수 있다.

이윤진 등(2011)의 연구에 의하면 세대가 젊어질수록 탁아소를 경험한 비율이 증가하였으며 이는 1990년대 이후 경제난으로 탁아소 운영이 원활하지 않았음을 보여준다고 하겠다. 특히 북한의 대표적인 무상복지 형태로 일컬어지는 보육시스템이 현재 운영지원을 요구하고 있는 현상은

최근 변화상으로 주목할 만하다. 또 다른 연구에 의하면(이윤진, 구자연, 2013) 북한의 보육제도는 현재 시스템적 구비 여부와는 달리 제대로 작동하고 있지 않음을 확인하면서 규모 자체가 1980년대 대비 2008년 약 30% 줄어든 상황을 보고하고 있다.

이와 같은 연구에 의하면 현재 북한의 보육 전달체계는 제도상 완비, 실질상 미작동, 시대별 쇠퇴의 특징을 가진다고 개괄할 수 있다. 북한 탁아소 및 육아지원 체계의 현황은 다음 <표 3-8>과 같다.

<표 3-8> 북한 탁아소와 유치원 일반 현황(2008년)

구분	탁아소	유치원
시설 수	28,000개	13,638개
이용 기간	4년(생후 3개월-4세)	2년(5세-6세)
재원아 수	1,281,000명	691,774명
보육원 및 교양원 수	135,000명	37,000명
취원율	73.7%	98.9%(높은 반 기준)
교사 대 아동 비율	-	21:1
만 0-5세 미만 총인구수	1,710,039명	

자료: 이윤진, 구자연(2013, p.63).

<표 3-9> 북한 육아지원 기관 반 구성

연령 기준	반 명칭
생후 6개월까지	젓먹이반
7-12	젓떼기 1반
13-18	젓떼기 2반
19-24	교양반 1
25-36	교양반 2반
37-48	유치원 준비반
만 4세	유치원 낮은반
만 5세	유치원 높은반

자료: 김형찬(1990, p.126)에서 수정 후 인용.

## 2. 보육서비스 전달체계 실태

### 가. 보육 인프라 구축 현황 및 특징

북한의 보육 인프라는 탁아소를 중심으로 운영되고 있는데 이는 각 지역별로, 기업별로 구비되어 있기도 하고 평양의 경우에는 최고 시설이 구비되어 있다고 알려져 있다. 따라서 지역적 불균형성은 보이지 않으며 시골이나 지방으로 가면 그 지역의 상태에 따라 규모가 작아지고 도시로 가면 규모가 커지는 차이가 있었으며 이는 원아들의 규모에 따른 운영으로 파악된다.

또한 큰 기업소 같은 경우는 별도로 그 기업소에 근무하는 여성의 자녀들을 위해 탁아소를 운영하고 있는데 지역 탁아소와 달리 모든 여성은 근무 도중에 수유를 하는 시스템이 제대로 구비되어 있었다. 지역 탁아소는 장마당에 나가거나 소규모 기업에 근무하거나 하는 여성들이 아이를 맡길 수 있었는데 대개 집에서 아이를 돌보는 경우는 탁아소에 굳이 아이를 맡기는 일은 없었다. 한 탁아소당 기본적으로 선생님 5명에 아이들은 30명 정도 규모이어서 선생님 한 명당 5-6명의 아이를 담당하고 있었다. 증언에 따르면 대개 한 구당 한 개의 탁아소가 구비되어 있다.

농민들이 운영하는 탁아소가 2개예요. 그리고 구가 하나. 직장인들이 하는 거. 근데, 농민들이 맡기는 탁아소가 또 있어요. (여/78세/평양/의료인/2003년 탈북)

집에서 노는 아이들은 안 받았어요. 직장 다니는 사람들 아이들만 받았는데, 그때가 한 20명은 거의 된 거 같아요.(여/53세/온성/의료인/2015년 탈북)

탁아소 인력 구성에 있어서는 보육교사와 원장 내지는 소장까지 규모 별로 인력 구성에 차이가 있었다.

탁아소에 선생님들도 거의 한 40명. 영양 선생님, 두뇌 선생님, 원장이, 경비원이 볼 때는 거 뭐이라 말하는가? 거기 다니는 사람들까지 한 40명 정도 됩니다.(여/78세/평양/의료인/2003년 탈북)

우리 그 탁아소가 보자, 5명이예요. 소장이 있고.(여/53세/온성/의료인/2015년 탈북)

우리 구에 구 탁아소가 하나입니다.(여/52세/해산/장사/2012년 탈북)

제가 아기를 맡겼을 때는 회사 자체에 83도는 사람들이 많기 때문에 애는 그냥 기량 때문에 하는 것이지.(여/51세/양강도/무역업/2011년 탈북)

또한 주탁아소, 월탁아소의 형태로 본인의 근로 형태에 따라 보육을 할 수 있는 시스템이 마련되어 있고 큰 기업의 경우는 자체 탁아소로 보육을 책임지고 있었다. 한편 이러한 탁아소에는 의사 인력이 반드시 배치되어 탁아소에서 모든 아이들의 건강 관리부터 발육에 대한 관리, 양육이 이루어지므로 여성이 아이에게 신경 쓰지 않고 사회생활을 할 수 있는 여건을 일찍부터 마련하고 있었다.

주탁아소, 월탁아소가 있어요. 그런 제도가 있거든요. 프로그램이 그렇게 돼 있어서 부부가 다 일 다니고 하면 저녁에 가서 애들 데려다가 아침에 다시 보내고, 그러니까 직업에 특성상 일요일만 쉬는 그런 경우가 많으니까, 그리고 야근도 해야 되는 경우에 애들을 시내 같은 곳에서는 볼 데가 없고 하니까 주탁아소가 있고, 특수한 경우에, 지방에는 없어요. 월탁아소는 평양에 다 있

어요. 시·군에는 거의 주택아소, 월탁아소가 없고, 중앙급에 기본이 많고, 도에는, 평안도에는 주택아소가 딱 한 개 있었어요. 그것도 다 주가 아니고 주말반만 따로 운영을 했거든요. 그러니까 평성탁아소가 제일 큰데, 여기서 주말반이 있고 월반이 있고, 그런데 평양은 주택아소, 월탁아소가 따로 다 있어요.(여/78세/평양/의료인/2003년 탈북)

공장이 크면, 종업원이 300명 이상 되는 기업소들은 주택아소가 있어요.(여/51세/양강도/무역업/2011년 탈북)

한 300명인가 그렇게 되어 있고, 1000명 이상 되는 기업소의 경우에는 병원도 있고, 탁아소, 유치원까지. 그러니까 탁아소만 있어야 되는 곳이 있고, 유치원도 있어야 되는 곳이 있고. 그러니까 1000명 이상 되면 탁아소, 유치원, 진료소까지 다 있어야 돼요.(여/78세/평양/의료인/2003년 탈북)

〈표 3-10〉 북한의 보육 인프라 실태

	특징 1	특징 2	비고
종류	크게 기업 탁아소와 지역 탁아소로 구분	기업 탁아소의 경우 기업 규모별로 주택아소 운영	월탁아소, 일탁아소 따로 존재
인력	선생님 포함 총 5명 정도(60명 기준)	보육교사, 원장, 소장, 의료 일꾼	의료 일꾼은 없는 곳도 있음.
재원 규모	평균 20-30명	지역 및 규모 따라 매우 상이	-
프로그램	주로 보육과 정치사상 교육	-	수유 시간 정확히 보장

## 나. 운영 실태 및 이용자 만족도

북한의 탁아소 역시 무상으로 운영되나 경제난 이후 돈을 받고 운영하는 경우가 허다하였다. 이는 배급제의 단절, 그리고 보육교사의 생활고에

기인하는데 탁아소 운영에 대한 비용과 교사들의 월급이 국가에서 제대로 지급되지 않는 것을 학부모들에게 떠넘기는 과정이 반복되었기 때문이다.

하지만 탁아소 경험자들은 경제난 이전에 경험한 사람들은 매우 만족, 경제난 이후에 이용한 사람들은 불만족으로 구분되었고 경제난 이후에도 어쩔 수 없이 탁아소에 아이를 맡기거나 그조차 경제적으로 부담이 되어 가정에서 조부모를 통한 양육이 이루어지고 있었다.

우리 아들 중학교 때. 제가 중학교 때의 그 탁아소 선생님 저보고 말해요. “오~ 아들이 어지 자기 보고 인사하더라고.” 그래서 제가 물어봤어요. “생각 나냐?” 하니깐. “어. 생각나지.” 하네.(여/53세/온성/의료인/2015년 탈북)

그때 95년도까지만 해도. 90년도까지만 해도 사람들이 돈을 모르는 때니까. 우리 북한은 진짜 돈을 몰랐어요. 돈을 몰랐기 때문에 잘 봐 줬어요.(여/51세/양강도/무역업/2011년 탈북)

탁아소 맡길 때도, 탁아소까지는 아니고 유치원에 맡길 때는 선생님들한테 돈이 얼마 정해져 있어요.(여/51세/양강도/무역업/2011년 탈북)

만족도는 힘들죠. 왜냐면은 옛날에는... 우선 선생님이 가정적으로 이렇게 안정이 못되니까 완벽하게 항상 자기 먹는 데, 사는 데 신경을 쓰다 보니까는 애를 완벽하게 못 봐 주잖아요. 그리고 교육부내에서도 우선, 저리 계속 학생들한테 들어가는 부담이 큰 거예요. 맨날 이거 가져와라, 저거 가져와라. 학급적으로 돈 가져오라는 소리는 못하고, 무슨 순회해서 뭐 가져와라. 무슨 뭐, 무슨 뭐, 가져오라. 돈. 그리 팔아서 돈 될 수 있는 물건을 자꾸 가져오라 이런 식으로 하니깐.(여/78세/평양/의료인/2003년 탈북)

또한 기본적으로 제공되던 간식과 배급은 경제난 이후 단절되어 부모가 도시락을 싸서 보내거나 여력이 안 되는 아이들은 굶게 되어 아이들의 발육상태 저하를 여실히 보여주는 장소가 되었다.

그때 김대중 대통령이 오면서 UN에서 애들 분유가 많이 왔어요. 유니세프로 해서. 보육원, 고아원, 애육원으로 들어가야 할 것이 다 시장으로 나와서 그것 사고팔고 해서. 거기 있는 보육원 애들이 우리가 가끔씩 인민반에서 동원 가게 되면 압록강 대로변에 있거든요? 애들 자체가 거의 해골이라고 보시면 돼요. 숨을 쉬는 해골요. 그것이 지금 가끔씩 TV에서 나오는 북한의 피골이 상접한 아이들인데 그것이 실생활이에요.(여/53세/온성/의료인/2015년 탈북)

선생님들 역시 본인의 생활을 위해 학부모로부터 일정 금액을 받고 아이를 돌보았으며 이에 대한 부담을 자비로 하는 것에 대해 학부모들은 무상보육이 무너졌다고 말하면서도 기관을 이용해 오고 있는 것으로 나타났다. 한편 고난의 행군 이후 문 닫는 탁아소도 많았으며 이는 경제난과 보육서비스에 미친 가장 큰 영향이었다.

선생님들 자체가 결국 직장을 출근하려면 거기에 대한 보수가 있어야, 먹고 살아야 되잖아요. 그런데 이 사람은 국가로부터 받는 것이 없기 때문에, 오직 학부모들한테서 돈을 받는 것으로, 아예 그것이 상투적으로 돼 있어요.(여/78세/평양/의료인/2003년 탈북)

지금은 탁아소 실상이 말이 아닙니다.(여/78세/평양/의료인/2003년 탈북)

국가 탁아소니까나 폐쇄는 안 들어갔는데 개인 탁아소면 수입이 좀 적어서 좀 그러지만은 국가 탁아소라 해가지고 폐쇄는 안 들어가고 우리 때까지는 그

냥 있었습니다.(여/53세/온성/의료인/2015년 탈북)

옛날엔 뭐든지 체계가 잡혔지만은 점점 94년도부터 무너지면서 많이 힘들  
지. 왜냐면 뭐든 부담이니까.(여/78세/평양/의료인/2003년 탈북)

보육원에서 애를 키우는 것이 아니고, 저희가 살던 고장 자체가 해장유치  
원이라고 해서 애들 예능이라든가 재능을 많이 장려를 하는 유치원이었어요.  
김일성이하고 김정일이가 다녀간 유치원이라고 해서 모범 그런 것이예요. 그  
쪽에 애를 빨리 유치원 다니게 하면 대인관계라든가 친화력이 좋다고 해서 어  
린 나이에 거기를 보냈지요. 그리고 월마다 돈을 선생님께 드리면 선생님들이  
잘 봐주지요. 그래서 이 아이는 거기서 민족 약기 해금 있잖아요. 그걸 했어  
요. 원래 피아노를 가르치려고 했는데.(여/52세/해산/장사/2012년 탈북)

교사들에게 주는 돈은 경제난 이후 매우 일상적으로 변하였으며 이로  
인해 보육의 질이 향상된다기보다 선생님들의 생활유지 수단 내지는 본  
인의 아이를 위한 최소한의 노력으로 간주되었다.

90년대 초반까지는 지금처럼 그렇게 노골적이지는 않았지요. 그래도 계속  
부모님들은 선생님한테 촛지 수준만 줬지. 그런데 그게 법적으로 엄벌을 하지  
않았기 때문에, 통상적으로 제가 학교 다녔던 시절만 해도 가정이 아주 부유  
하거나 잘 사는 애들은 선생님한테 촛지 주는 것을 당연시하고 부모님들도 그  
것 하는 것을 당연시하고 자랑으로 생각했어요.(남/56세/평성/공무원/2011  
년 탈북)

그게 우리 애가 2009년에 들어갔으니까, 유치원 2007년도에 들어갔을  
때, 유치원 선생님한테도 한 달에 학부형들이 돈 얼마씩 모아서 선생님한테  
드리는 날짜가 있어요.(남/46세/청진/의료인/2014년 탈북)

탁아소 운영은 저는 나이 어릴 때 하다나니 그때까지만 해도 배급을 줄 때  
니까나 점심시간에 아들이 안 주고는 국가에서 보장해 줬습니다.(남/56세/평  
성/공무원/2011년 탈북)

한편 시장화와 더불어 보육 이외의 사교육이 일상화되었는데 경제적  
여력이 되는 가정은 시설의 열악함, 위생에의 의구심, 불편함 등으로 탁  
아소에 의존하지 않고 별도로 아이를 맡기거나 교육을 시키는 방향으로  
변화하였음을 알 수 있었다. 이러한 이유 외에도 집에 부모가 있는 사람  
들은 조부모에게 아이를 맡기고 일을 하러 가는 상황으로 조부모 양육이  
탁아소와 함께 보육의 큰 제공 주체로 기능하고 있었다.

피아노는 애들이 너무 많으니까 맨투맨 교육이 너무 어렵다고 해서 그냥  
해금을 했지요. 애들이 지능이라든지 그런 것이 해금이 좋다고 해서 해금을  
했어요.(여/78세/평양/의료인/2003년 탈북)

나는 크게 이용은 안 했어요. 거기가 아이 맡기기 위해 하는 거는 아버지,  
뭐 시아버지 시엄마가 다 했으니까. 데려가고 데려오고 이랬지 내가 거기는  
간 게 아니었어요. 그렇게 하고 맡겨야 하는 형편이 아니니까 거기서 뭐 교련  
이나 한다 할 때나 조금 가서 배우고 교련에 참가하고 이렇지 뭐 아버지 엄마  
가 다 집에 계셨으니까.(여/78세/평양/의료인/2003년 탈북)

하지만 탁아소 이용은 기본적으로 동사무소에서 관리하는 명부 하에 강  
제성을 띠고 있었는데 이는 노동력 동원과 연관성이 있는 것으로 보인다.

거의 안 했죠. 겨우 유해에서 가서 고조. 뭐 글 배우기 위해서 갔지. 거기는  
북한은 이 명단에 올리고 관리체계가 엄격하게 해요. 빠진 것에 대해서 형편  
없이 어, 2, 3번 조사 들어가고 왜 빠졌냐. 무조건 와야 한다.(여/53세/온성/

의료인/2015년 탈북)

자기 매 선생마다 그 관할 구역이 있어요. 몇 개부터 몇 개 반부터 그러면 교육 선생은 거기가 담당 구역이기 때문에 무조건 가서 애 하나라도 나오는 게 자기한테 맡겨진 임무를 다하는 거니까 가서 찾아보고 왜 안 나오는지. 왜 자기 앞에 맡겨진 임무니까 관리하는 이런 거에 따라서 사람의 책임성에 따라서 뭐 성실성에 따라서 찾아가고 뭐 만날 수도 있고 포기할 수도 있는 거고 자주 가서 그거는 사람의 본인의 자질에 관련된 거겠죠.(여/78세/평양/의료인/2003년 탈북)

기본적으로 탁아소 이용자들의 만족도는 시대가 지날수록 급격히 저하되어 현재는 거의 신뢰를 할 수 없는 수준에 이른 것으로 판단된다.

북한에서 여자들 복지가 잘 돼 있지 않아서 애 돌 지나서 거의 다 일을 해요. 저희 어머니도 편직 공장 다닐 때, 애 깨어나면 탁아소 보내고 저녁까지 일했어요.(여/78세/평양/의료인/2003년 탈북)

94년도에도 차이도 있겠지만 제가 아는 친구 어머니가 유치원 원장을 했었는데, 애들이 잘 먹었어요.(여/51세/양강도/무역업/2011년 탈북)

왜냐하면 무상이라고 해서 애들을 억압하는 것이잖아요. 우리는 항상 빚진 것처럼 나라를 생각해야 한단 말이에요. 항상 당의 돌봄을 받았으니.(남/46세/청진/의료인/2014년 탈북)

〈표 3-11〉 프로그램 만족도 실태

	특징	비고
시대별 변화	예전부터 현재까지 프로그램의 전체적 틀 유지	제도 자체는 유지
최근의 모습	- 이유식 배급 잘 안됨 - 각종 명목으로 돈 요구	사교육 등장
만족도 변화	실질적 유상으로 바뀌면서 만족도 저하	질 저하

#### 다. 프로그램, 보육 시설의 관련

탁아소는 주요 보육의 기능을 강조하지만 정치 사상교육을 통해 영아기에서부터 주체사상에 대한 교육을 진행한다. 이윤진, 구자윤(2013)과 이윤진 등(2011), 양옥승, 신은미(2016) 등의 연구에 의하면 북한 보육 시설은 놀이식 교육을 행하고 있고 교육 목적은 공산주의 인간형 양성으로 나타나 있는데 이번 실태 조사에서도 이러한 점을 확인할 수 있었다. 즉, 사상교육이 프로그램의 주된 모습이었다.

어, 탁아소는 그냥 아기를 보는 거고 아들 조그만 할 때부터 세뇌교육을 시키죠. 아야가야부터 말도 가르치지만 그때부터 김일성이요. 김정일이요. 고맙습니다. 인사하는 것부터.(여/78세/평양/의료인/2003년 탈북)

그렇죠. 다. 뭐 중학교 졸업할 때까지 대학도 당연하게 우리 모든 교과서는 앞에 “위대한 영도자 김정일 다음과 같이 교사하셨습니다. 말씀하셨습니다.” 이게 없으면 아무런 도서가 출판될 수가 없는 거예요. 그렇게 완전한 철저하게 세뇌교육이 시작되는 거예요.(여/50세/양강도/주부/2010년 탈북)

보육 시설에서 기본적으로 제공되는 배급은 무너진 지 오래전이였다.

이는 시설 이용을 하지 않게 되는 주원인으로 작용하기도 했다.

옛날엔 다 줬죠. 옛날엔 다 줬지만 완전히 무너진 거는 1994년도. 완전 무너졌었어요. 도저히 국가에서 작업을 대 주는. 아니. 정상적으로 배급 내 주던 한 가정의 쌀조차 내 주지 못하고 다 굶어 죽어서 팍팍팍 나가는데. 어, 그때가, 무너진 거야.(여/78세/평양/의료인/2003년 탈북)

탁아소에 우선 아들의 식량을 입쌀을 내야 하고, 그리고 이제 서러움은 똥 걸레요 뭐요 천도 20M씩 해야 돼요.(남/56세/평성/공무원/2011년 탈북)

그런데 요즘 배급을 잘 안 주기 때문에 개인은 암시장에서 장사를 해서 먹고 살잖아요. 그런데 유치원은 정부에서 내 주는 것으로 유지가 되기 때문에 그게 마비가 될 정도라서 유치원생들도 점심시간에 엄마가 데리고 가서 밥을 먹고 다시 데려가고 그래요.(여/49세/해산/장사/2012년 탈북)

한 주에 한 번씩 간식 봉지 내 주고 그랬어요. 우유도 자주 주고. 92년까지는 그래도 괜찮았어요. 그런데 러시아가 91년도에 무너지면서 그다음부터 조금 이제부터 우리 혼자 시켜야 된다 그랬어요.(남/ 41세/해주/의료인/2011년 탈북)

있는데, 탁아소는 보내기가 조금 그랬어요. 탁아소에 나무도 사서 가져가야 되고. 무상보육이 아니에요. 돈 다 내야 되고. 시끄러워서 그냥 집에서 키웠어요.(여/78세/평양/의료인/2003년 탈북)

탁아소에는 공식적으로 배급을 따로 주었으나 경제난 이후 이조차 원할히 공급되지 않아 아이들의 영양 상태는 지속적으로 저하되고 있었다.

옛날에는 꽤 됐고, 지금도 탁아유치원은 탁아유치원 공급소가 따로 있어요. 그래서 개네는 일정한 정도로 공급이 되는데, 조금 웃긴 것이 모든 탁아유치원이 다 잘되는 것이 아니고, 특별히 선정된 한 개 군에 한 개 단위 정도가 조금 유지가 돼요. 다른 데는 알아서 부모들이, 젓먹이일 때는 그냥 가지만, 조금씩 밥을 먹이든가 간식을 주든가 할 때는 부모들이 알아서 챙겨서 주지요. 자기 자식 귀하니까 우리 아기 먹여 달라 그러면서 주는 것이지요. 그러니까 레벨이 차이내기 시작하지요. 같은 탁아소라도 원장이 활동성도 있고 아는 사람도 많고 그래서 잘 되는 곳은, 어쨌든 공식적으로, 법적으로 공급 받게 돼 있는 것인데, 수완이 있는 사람은 더 받아 오는 것이고, 없는 사람은 못 받아 오고. 그런데 수완이 있다는 것은 열 개 받아 오면서 두 개 정도는 그것 내가 다 서류상 받아온 것으로 하겠으니까 챙겨주지요. 어차피 주는 사람은 그 사람한테만 주고, 그러니까 10개가 있어서 5개씩 꼭 나눠 줘야 하는 것이 원칙이지만 꼭 그렇게 하지는 않아도 되니까. 이쪽에 7개 주고, 이쪽에 3개 줬다고 해서 그것이 법에 저촉되는 것은 아니니까 몰아서 주는 것이지요.(남/56세/평성/공무원/2011년 탈북)

또한 탁아소의 질과 관계없이 돈이 없으면 못 보내는 시설로 된 상황도 알 수 있었다. 이 경우 누가 아이를 돌보느냐가 문제 될 수 있는데 일은 해야 하고 맡길 곳은 없는 경우 집에 가둬 놓고 일을 하러 가기도 한다는 상황도 보였다. 이는 모든 시설이 구비되어 있어도 이용하지 못하는 북한의 실상을 단적으로 보여 주었다.

탁아소 보내는 사람들은 경제적으로 된 사람들이나 탁아소 보내요.(여/78세/평양/의료인/2003년 탈북)

지금은 이용은 크게 많이 못합니다. 거기 내는 게 많아 가지고. 똥걸레도 똥걸레를 개별적으로 받지 않고 거 선생님도거서 뜯어 먹어서 똥걸레도 천으

로 메다 20m 바쳐야 하고. 손수건을 해야 한다 어찌야 된다. 구역 방지를 병나는 그런 구역의 약을 사서 대야 한다. 탁아소를 보내면 너무 부가가 싸 가지고 시대별로. 그래 가지고 탁아소 유치원을 못 보내고 막 집에다 가둬 두고 일하러 다니는 사람들 많아요.(여/78세/평양/의료인/2003년 탈북)

기본적으로 탁아소에서는 아이들 양육과 관련하여 우유 먹이기, 기저귀 갈기를 중심으로 진행하였고 젖먹이 반과 젖떼기 반으로 구분하여 운영하고 있다. 그 이후는 유치원 진학 준비반으로 일정한 교육이 부가적으로 진행되었다.

프로그램은 보육원 아이들은 그저 자니까. 누워서. 자니고 기저귀 갈아 주고. 보육원들이 하는 일이 기저귀 잘 갈아 주고 그때까지는 전 우리 아이를 맡겨서 탁아소에 맡겨서 근심은 없었어요. 잘 보는 쫓겨든요. 진짜로.(여/53세/온성/의료인/2015년 탈북)

기본적인 증언과 엇갈리는 부분은 교사 1명당 보육하는 아이가 몇 명인가와 관련되는데 교사 1명당 30명씩 본다는 증언도 포착되었다.

젖먹이 반, 젖떼기 반 그렇게 선생님들이 한 반에 둘씩 아이들을 30명씩 봐요.(여/52세/해산/장사/2012년 탈북)

보육교사는 보육원 학교에서 양성되는데 국가 자격시험인 교사(교원)와는 달리 단순한 자격증의 형태로 운영되고 있었다.

보육원 학교라고 있어요. 6개월짜리. 조금 낮은 직업이지요. 도·시 이런 곳에서는 좋은 직업으로 안 보고, 농촌지역에서는 그것이 조금 낫지. 지역에 따라 달라요.(여/50세/양강도/주부/2010년 탈북)

북한은 아동 학대라는 개념이 없는데, 이는 학대가 없어서가 아니라 그것이 당연시되어 있는 일이 많고 일상화되어 있어 없다는 것이 증언이다.

말 안 들면 막 때려 놓고 막 팔을 막 잡아당겨서 팔이 빠진 아도 있고 그래  
요.(여/50세/양강도/주부/2010년 탈북)

북한의 보육서비스는 탁아소를 중심으로 운영되고 있는데 이는 국가가 공급하는 체계로 지역 규모별로 균형적으로 배치되어 있다. 탁아소는 모든 일하는 여성들이 이용하는 시설로 고난의 행군 이전에는 제대로 작동이 되었고 다른 그 어떤 서비스보다 늦게까지 제대로 작동이 되었던 복지 시스템으로 판단된다. 그러나 이 역시 2000년대 중반을 지나면서 사정이 열악해졌다. 따라서 보육서비스 제공 주체가 탁아소 하나였던 이전에 비하여 현재는 가정교사, 조부모 등으로 확대되고 있는 현실도 포착할 수 있었다.

탁아소에서 생활하는 아이들은 배급제의 단절로 집에서 가져온 식사로 끼니를 때웠으며 부모들은 일정량의 돈과 여타 부속품을 조달하여야 하는 입장에 있어 탁아소에 보내는 것 자체가 부담이 되는 상황이 연출되고 있다. 이는 무상보육이라는 허울이 존재하나 보육에 대한 기본적인 절차는 전혀 실행되고 있지 않다고 할 수 있다. 한편 프로그램은 젓먹이 반 아이들부터 사상교육을 진행하는 것이 대부분인데 이 역시 보육의 기본 방향이 남북통일 시 가장 문제가 될 수 있는 점으로 지적할 수 있겠다. 이상 북한의 보육서비스 전달체계를 정리하면 다음 <표 3-12>와 같다.

140 남북한 사회복지 통합 쟁점과 정책과제 - 북한의 전달체계를 중심으로

〈표 3-12〉 북한의 보육서비스 전달체계

		내용	비고
종류 및 인원	탁아소 종류	규모별 - 지역 탁아소(각 동에 1개), 기업소 부설 탁아소, 병원 부설 탁아소 기능별 - 주탁아소, 월탁아소	각 동에는 최소 1개 이상의 탁 아소가 설치되어 있으며 지역에 따라 시설의 현대화 내지 관리 정도가 상이함
	인력 수	탁아소 1개당 5명~40명까지 다양	규모에 따른 인력 편차 존재
	영아 재원수	20명~200명까지 다양	규모에 따른 차이 존재
운영	운영 실태	경제난 이후 인프라가 상당 부분 후퇴 하여 실질적 유상 보육의 형태	필요에 따른 역할을 충실히 수 행하고 있지 못함
	배급 여부	배급이 된다는 의견과 되지 않는다는 의견으로 다양	의견이 갈림
	프로 그램	젓먹이 반, 젓떼기 반으로 구분하여 운영 일반적인 보육 중심이나 사상교육에 집중	정치적 프로그램이 주 내용
공급 주체 양성	교사 양성	보육원 학교(6개월 프로그램)에서 보육 교사 양성하여 배치	보육교사라는 자격이 존재하나 일반 대졸 출신이 가지는 교사 와는 구분되는 직업
이용자 접근성 등	이용자 만족도	1990년 중반 이후 급격히 운영이 어 려워지면서 이용자 만족도도 저하되는 양상 보임	지역별, 신분별 차이 존재
	이용 정도	언제든 이용은 가능하나 스스로 이용 을 기피하는 현상을 보임, 최근 들어 경제적인 이유로 이용을 안 하는 경향	

# 제 4 장

## 북한 사회복지 전달체계 함의

제1절 식량공급

제2절 보건의료

제3절 보육서비스



# 4

## 북한 사회복지 전달체계 함의 <<

### 제1절 식량공급

고난의 행군기가 지났음에도 북한의 식량 문제는 고질적이고 구조적인 미완의 과제로 남아 있다. 1990년대에 사실상 와해된 북한 당국의 공공 배급제는 김정은 시대에 들어서도 개선되지 않고 있다. 이에 북한은 매년 신년사에서 경제 건설의 주공전선으로 농업 증산을 내세우고 공공배급제의 안정적인 유지를 도모하고 있다. 그러나 북한 당국이 공공배급제를 안정적으로 유지하기 위해서는 식량공급의 전달체계가 최소한도로 작동되어야 하며 이를 위해서는 최소한의 식량 조달의 여유가 있어야 한다. 그러나 현재 북한 식량공급의 전달체계는 기능을 상실하였고 최소한의 공급 능력 또한 부족한 형국이다.

이렇듯 현재 북한 당국의 식량 전달체계는 사실상 붕괴되었다. 식량공급을 위한 전달체계의 핵심기능을 담당하는 식량 배급소의 기능이 거의 마비되었으며, 그로 인해 사실상 북한 당국의 공급능력은 와해되었다. 다만 보다 본질적으로 보면, 식량 전달체계가 붕괴된 것이 아니라 식량 수급의 차질로 인해 식량공급이 원활하게 작동되지 않는다고 보는 것이 보다 정확하다. 이에 현재 대다수 북한 주민은 명절과 같은 이례적인 날을 제외하곤 식량배급을 거의 받지 못하고 있으며 그조차도 북한 당국은 주민들을 출신 성분별로 엄격히 구분하여 차등 분배를 실시하고 있다.

여기서 앞서 살펴본 식량공급에 있어서 북한의 전달체계의 구조와 실태에 근거하여 그 특징과 함의를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 부문에 따른 식량공급제 시행의 차별이 확연하게 나타난다. 북한 사회복지 전달체계의 구조상 식량공급의 문제는 기본적으로 국가사회의 보편적 복지체계에 해당하지만, 현재 북한 당국은 일부 특권층과 우량 기업 종사자들에게 식량을 최우선적으로 공급하고 나머지 식량을 일반 주민의 몫으로 분배하고 있는 것으로 알려지고 있다. 즉, 일반 주민에게는 식량공급이 거의 중단된 상황에서도 잘 가동되는 공장, 군수공업 부문, 외화벌이를 담당하거나 외국과 직접 접촉을 하는 무역 부문, 탄광 부문, 높은 급수의 기업소, 군대 및 중요 기관에 종사하는 사람들의 경우는 식량공급의 혜택을 받았다.

이는 일부 특권층과 우량기업 종사자들에 대해서는 충분한 식량공급을 보장함으로써 김정과 당에 대한 충성과 체제 결속을 다질 수 있기 때문이다. 이에 북한 주민의 경우 북한 당국이 제공하는 낮은 수준의 배급에 의존하여 생존을 유지해 나간다는 것은 지극히 어려운 일이 되었다.

물론 김정은 정권이 출범한 이래 북한 경제 상황은 호전되고 있으며 일부 주민의 생활수준 또한 향상되고 있는 것은 사실이다.<sup>2)</sup> 또한 무엇보다 2010년 이후 북한의 식량 생산량은 점차 증가하고 있다. 유엔식량농업기구(FAO)와 유엔세계식량계획(WFP)이 공동으로 발행하는 「북한의 작황 및 식량안보 평가 특별 보고서」에 따르면, 2009/2010년 450만 톤에 불과하던 북한의 식량이 2013/2014년 503만 톤으로 증가했다(FAO/WFP, 2010, 2013). 그러나 김정은 체제 출범 이후 호전되고 있던 곡물 생산량 역시 2015년 들어 542만 톤으로 2014년도 대비 9% 감소됐다. 이처럼

2) 2015년 미국 의회조사국(CRS)은 「북한: 대미 관계, 핵 외교, 그리고 내부 상황」이라는 제목의 보고서에서 북한의 경제 상황이 호전되고 있다고 설명한 바 있다. 미국 의회조사국은 “북한의 산업과 농업에 시장 원리를 적용한 개혁 조치들이 북한 경제 성장의 기회를 창출”하고 있으며 “도시에는 관리자들이 봉급을 정하고 고용과 해고를 할 수 있도록 허용했고, 농촌에서는 농부들이 수확의 많은 부분을 가져가고 생산 인센티브를 늘리는 등의 개혁조치가 취해”지고 있다고 설명했다(Chanlett-Avery et al., 2015, p.3).

2010년도 이래 곡물 생산량이 처음 감소됨에 따라, 한동안 북한의 식량 공급 문제가 더욱 악화될 것으로 전망된다. 대표적으로 2015년 1~6월 평균 식량배급량은 1일 1인당 410g이었으나, 이후 2015년 7월초에는 1일 1인당 310g, 2015년 7월 중순~9월에는 250g으로 두 번에 걸쳐 하향 조정 됐다. 물론 2015년 10월 가을 작물 수확이 시작됨에 따라 1일 1인당 380g으로 상향 조정되었고, 2016년부터는 1일 1인당 370g을 유지하고 있지만 이 역시도 북한 당국의 공식 목표인 1일 1인당 573g에 크게 못 미치는 수준이며, 이는 북한 국내 식량 부족 때문인 것으로 알려지고 있다.

둘째, 지역에 따른 식량공급의 차별성이 확연한 모습을 보이고 있다. 대표적으로 앞서 살펴본 바와 같이 평양과 평양 이외의 지역 중 무역이 활발한 지역의 경우에는 기타 지역보다 식량공급이 잘 이루어지고 있다. 반면, 식량공급이 원활하게 이루어지지 못하는 지역의 일반 주민들은 장마당을 통해 식량 부족분을 충당하고 있는 실정이다.

셋째, 식량공급의 절대량 부족으로 인해 북한의 식량 전달체계가 사실상 작동되지 않는다. 앞서 언급했듯이, 북한 당국의 식량배급 시스템이 일반 주민에게 원활하게 작동되지 않는 이유는 식량 전달체계가 붕괴된 것보다는 식량 수급의 차질 때문이다. 즉, 식량수급만 안정적으로 유지된다면 북한 당국의 공식적인 식량공급은 내각으로부터 양곡중계소, 양정사업소, 식량 공급소를 통해 북한 주민에게 원활히 전달될 수 있다.

넷째, 북한 당국의 공식적인 식량 전달체계가 작동되는 데 있어서 부정부패의 문제가 만연하다. 대표적으로 김정은 체제 출범 이후 북한 당국은 식량 생산량의 증가에도 불구하고 일종의 인센티브 제도인 현물분배 원칙을 지키지 않고 있는데, 이는 식량공급을 담당하는 시·군 인민위원회의 부정부패로 인한 것으로 알려지고 있으며 이로 인해 북한 주민들의 반발

이 거세지고 있다.

다섯째, 북한 주민들이 장마당에서 식량 부족분을 보충하는 정도가 심화되었다. 북한 당국의 공급능력이 사실상 와해되면서 대다수 북한 주민은 국가 배급분의 부족분을 장마당을 통해 보충하고 있다. 이에 북한 주민들은 장마당에서 유통되고 있는 쌀을 포함한 식량 가격에 민감하게 반응하고 있다. 다행히 2016년 1월 북한의 제4차 핵실험에 따른 유엔 안보리 대북제재 결의 2270호 채택에도 불구하고 현재 장마당의 쌀 가격은 대체적으로 안정적이라는 게 대북 소식통들의 전언이다. 일본 언론매체 ‘아시아프레스’가 조사한 바에 따르면, 2016년 5월 중순 함경북도에서 쌀 1kg의 가격은 5,000원으로 대북 제재 이전보다 조금 올랐지만 급격한 상승세는 보이지 않고 있다(주간조선, 2016.6.6).

그러나 쌀 가격의 안정에도 불구하고 북한 내에서 쌀 가격이 통일되어 있지 않은 것으로 알려지고 있으며 북한 당국이 과거처럼 예고 없이 시장을 통제하거나 관련 정책을 내놓을 경우 쌀을 포함한 식량가격은 언제든 오를 수 있다. 이에 더해 유엔 안보리 대북제재 결의 2270호 채택에도 불구하고 북한 장마당에서의 식량 가격이 안정세를 보이는 것은 러시아로부터의 식량 도입이 늘어난 일시적인 현상이라는 지적도 나오고 있다(주간조선, 2016.6.6). 이렇듯 북한 장마당에서 유통되고 있는 식량의 가격은 국제사회의 제재와 압박에도 불구하고 안정세를 보이고 있는 것이 사실이다.

여섯째, 식량공급 부족으로 인해 북한 주민들의 영양 상태가 상당히 열악한 상황에 놓여 있다. 현재 북한 주민의 3/4 정도는 식량난을 겪고 있으며 특히 여성과 5세 미만 아동들의 영양 섭취 상태가 좋지 않다. 2015년 세계기아지수(Global Hunger Index)에 의하면 북한 총 인구 2,490만 명 중 70%인 약 1,800만 명이 식량 부족에 취약한 상태이며, 대부분

의 북한 주민은 하루 기준치보다 25% 적은 단백질과 30% 적은 지방을 섭취하고 있다. 더욱이 영양 결핍은 임산부와 아동 사망의 주된 요인으로 지목되고 있다. 2012년 국민영양조사(national nutrition survey)에 의하면, 5세 미만 아동의 만성 영양실조 비율이 27.9%였다. 이에 북한의 산모와 어린이의 영양 개선을 위해서는 미량영양소(micronutrient)뿐만 아니라, 수유와 같은 영양 공급 활동에 있어서 산모와 아동의 영양이 모두 개선될 수 있는 상호 보완적인 방법이 필요하다. 이에 더해 북한에는 여전히 의료시설·장비와 약품이 부족하며, 안전한 식수와 하수처리 시설이 매우 열악한 상황이다(Humanitarian Country Team of UN, 2016).

이상에서 살펴본 바와 같이, 북한 식량 전달체계는 사실상 와해된 상태로 유지되고 있다. 특히 이 문제는 식량 전달체계 그 자체가 작동되지 않는 것이 아니라, 북한 당국의 공식적인 배급에 사용되는 식량 수급의 절대량 부족에서 기인한다. 이런 상황에서 다수의 국제기구들은 북한의 식량공급을 위해 구호 활동을 벌이고 있다. 현재 다수의 국제기구는 인도주의 지원팀(Humanitarian Country Team: HCT)을 구성하여 북한 취약계층에 대한 식량 지원, 산모와 어린이와 같은 취약집단의 영양 상태 개선 등의 활동을 하고 있다.

이상에서 볼 때 통일 이후 식량공급 부문 전달체계의 원활한 작동과 남북한 식량복지정책 통합을 위해서는 다음과 같은 실질적인 대책이 필요하다.

첫째, 통일 이후 남북한 식량복지정책의 통합을 원활히 하기 위해서는 현재 북한의 불필요한 식량 전달체계를 없애야 한다. 대표적으로 통일 이후 북한 식량 전달체계에서 직업총동맹의 역할을 없애는 것이 바람직하다. 앞서 살펴본 바와 같이, 집단주의를 강조하는 북한 체제에서 직업총동맹의 역할은 순수한 사적 전달체계의 범주라기보다는 당과 주민의 ‘인

전대' 역할을 하는 북한식 공적 전달체계의 보완 기능을 담당하는데, 이러한 직업총동맹의 역할이 통일 이후에는 불필요하다. 왜냐하면 통일 이후 남한의 식량 전달체계를 중심으로 남북한 식량복지 통합이 이루어질 것이라는 점을 고려하면, 북한의 공적 식량 전달체계의 기능을 보완하는 직업총동맹의 역할은 불필요하기 때문이다.

둘째, 통일 직후 한동안 영유아 및 아동, 장애인, 노인, 임산부 등과 같은 취약계층과 함께 질병, 실업 등으로 인해 소득 중단 상황에 놓여 있는 요보호 대상자를 중심으로 우선적인 식량공급이 이루어져야 하며, 이들을 대상으로 하는 기초생활보장 체계를 구축해야 한다. 또한 취약계층을 제외한 북한 출신 일반 노동자의 경우에는 근로와 이를 통해 얻은 수익을 통해 스스로 식량 수급을 할 수 있는 역량을 키워 주는 것이 바람직하다.

셋째, 통일 직후 일정 기간 동안 북한 지역의 부족한 식량공급과 사실상 붕괴된 식량 전달체계의 기능을 보완하기 위해 식량배급을 안정적으로 담당할 수 있는 행정 전문가 및 감독관을 배치해야 한다. 이는 북한의 식량 전달체계가 안정적으로 작동되지 않는 이유 중 하나인 관료들의 부정부패 문제를 시정하기 위해서라도 전문 식량배급 행정 전문가와 감독관이 필요하기 때문이다.

## 제2절 보건의료

북한의 보건의료 분야의 전달체계는 실질적인 작동 여부를 차지하더라도 1차부터 4차까지 중앙 정부인 보건성의 관리하에 체계적으로 확립되어 있는 것으로 알려지고 있다. 또한 인터뷰를 비롯한 실태조사 결과에 근거할 때 최근 북한의 보건의료 체계는 비정상화에서 정상화의 단계로

확립되고 있다. 그러나 앞서 살펴본 바에 따르면 북한의 보건의료 분야의 전달체계는 다음과 같은 문제점을 갖고 있다.

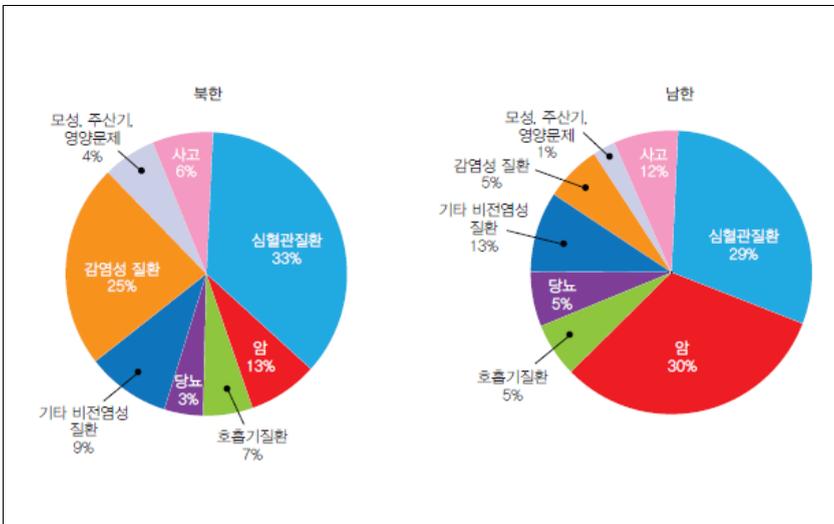
첫째, 계층별·지역별로 상위 기관의 보건의료 서비스를 이용하는 데 확연한 차이가 나타나고 있다. 제도적인 측면에서 북한 주민들은 형식적으로 보건성의 관리하에 1차 의료기관인 각 지역에 위치한 진료소 및 종합진료소의 진료만으로 질병에 대한 치유가 불가능하며, 의사의 판단하에 상위 기관의 보건의료 서비스를 받을 수 있는 제도적 통로가 마련되어 있지만 대다수 북한 주민들은 상위 보건의료 기관의 서비스를 받는 데 어려움을 겪고 있다. 즉, 상위기관으로의 이용 접근성에 있어서 계층에 따른 차별이 발생하고 또 어느 지역에 거주하느냐에 따라 차별 현상이 나타나고 있다. 그러나 계층별, 지역별로 이용 가능한 의료서비스 질의 차이와 그에 따른 차별이 존재함에도 불구하고 상당수 북한 주민들은 이 문제를 당연한 것으로 받아들이고 있는 실정이다. 이 점은 무상의료체계에 기반한 북한의 보건의료 서비스의 관리 운영체계의 정비와 필요하다는 것을 의미한다.

둘째, 보건의료 서비스를 받는 데 있어 추가적인 비용의 지불이 빈번하게 발생하고 있다. 즉, 의사의 진료 행위 자체는 무상이지만 진료 이후에 수반되는 의료서비스를 받으려면 추가적인 비용이 필요하다. 특히, 이 문제는 보건·의료 인프라 부족에서 기인한다. 현재 북한은 형식적으로 응급의료, 중환자, 단기 입원 환자를 위한 보건의료 전달체계가 구축되어 있지만 의약품 부족으로 인해 일부 기능이 마비된 상황이다. 대표적으로 응급의료 체계 구비 상태가 열악하여 응급 상황에 처한 주민에 대한 치료가 제때 이루어지지 못하는 경우가 많은데, 이러한 문제는 응급의료 체계의 작동 문제라기보다는 열악한 수준의 의료 인프라 때문인 것으로 보인다.

또한 북한은 병원, 의료시설 등의 직접적인 보건 인프라와 상하수도,

화장실 등 개인위생과 관련된 간접적인 보건 인프라의 부족으로 인해 상당수 주민의 영양 및 건강 수준이 매우 열악하며, 그로 인해 사망률 역시 매우 높은 편이다. 우선 건강 수준의 측면에서 북한 주민의 평균수명은 70.6세로 평균수명이 82.3세인 남한 주민보다 10년 이상 낮으며(WHO, 2016, p.3), 영아 사망률 역시 북한은 출생 1천 명당 25명으로 남한의 3명보다 약 8배 높은 수준이다(UN Inter-agency Group for Child Mortality Estimation. 2015). 이에 더해 모성 사망비 역시 북한은 출생 10만 명당 82명으로 남한의 11명에 비해 약 8배 이상 높은 사망 수준을 보이고 있다(WHO et al., 2016). 더욱이 북한의 사인 구조를 남한과 비교할 때 북한의 보건의료 체계의 열악함은 보다 극명하게 나타난다(그림 4-1 참조).

[그림 4-1] 남북한의 사인 구조 비교: 2010년



자료: 황나미(2014)에서 인용.

넷째, 국제기구에 지나치게 의존하는 경향이 있다. 대표적으로 전염병 예방관리 전달체계가 북한에서 작동되고 있는 것은 사실이지만 이는 거의 대부분 국제기구의 원조하에 이루어지고 있다(표 4-1 참조). 특히, 안전하지 못한 식수와 하수처리 시설로 인해 상당수 북한 주민들은 설사와 호흡기 감염성 질환 등 수인성 질병에 취약한 상황에 놓여 있다.

〈표 4-1〉 국제기구의 북한 물·위생 분야 지원 현황

기관	내용
1 UNICEF (유엔아동기금)	- 4개 지역(강원도, 평안북도, 함경남도, 황해북도)에서 127,000 대상 - 중력을 활용한 공급 방식으로 안전한 식수 제공 - 식수·위생시설을 위한 물품 제공
2 Save the Children (세이브더칠드런)	- 2개 지역(강원도, 함경남도)에서 중력 공급 방식과 가구 단위로 수도관 지원(120,000명 대상) - 우선순위는 의료·어린이 관련 기관에 주어짐
3 Concern Worldwide (컨선월드와이드)	- 2개 지역(강원도, 황해북도)에서 709,000명 대상 - 안전한 물·위생시설·위생교육 제공에 집중 - 수인성 전염병 감소 목표
4 Deutsche Welthungerhilfe (독일세계기아 원조기구)	- 2개 지역(평안북도, 강원도)에서 6만 명의 수혜자 대상 - 오수 처리와 매립을 통한 안전한 식수 공급 - 위생시설과 홍수 관리
5 DPRK RCS (북한적십자회)	- 8개 지역에서 6,400가구의 위생 개선 활동에 집중 - 식수 공급, 위생시설 관련 기술·교육 제공
6 SDC (스위스개발 협력청)	- 2개 지역(강원도, 황해북도)에서 3만 명 대상 - 북한 도시경영성과 협조하여 위생 관련 훈련 제공(물 공급·수자원 보호·분석, 태양광 에너지를 활용한 양수 방법, 오물·오수 처리, 중력을 활용한 공급 시설, 지방 지역 위생)

자료: Humanitarian Country Team of UN(2016).

다섯째, 시장화의 진전에 따라 다중 전달체계의 양상이 나타나고 있다. 북한의 보건외교 분야 전달체계는 비정상화에서 정상화의 단계로 바로잡히고 있지만 식량공급의 측면과 마찬가지로 북한 주민은 북한 당국으로부터 제공받을 수 있는 부분을 개인 돈을 지급해서 보충하고 있는 것으로

알려졌다. 결국 현재 북한의 보건의료 전달체계는 일부 국영 전달체계와 다수 개인의 시장화, 일부 국제기구의 지원이 혼재된 다중 전달체계의 형태로 구성되어 있다.

이상의 내용에 근거할 때, 통일 이후 보건의료 분야 전달체계의 마비 혹은 붕괴로 인해 초래되는 위기에 대처하기 위해 사회적 안전망을 갖추고, 이를 통해 남북 간 건강 격차와 지역 간 건강 불평등을 해소할 수 있는 대책이 시급하다고 할 것이다. 이에 통일 직후 북한의 보건·의료체계의 정상화를 위해서는 다음과 같은 정책을 우선적으로 실시해야 할 것이다.

첫째, 북한의 무상의료제와 남한의 건강보험제의 통합과 관련된 정책적 고민이 필요하다. 원칙적으로 남한의 건강보험 제도를 북한에 이식하는 것이 중장기적으로 가장 바람직한 정책 대안이나, 단기적으로는 열악한 상황에 있는 북한 주민의 건강권 보장을 위해 의료급여제의 확대 적용이 필요할 것이다.

둘째, 통일 직후 북한 지역의 열악한 보건의료 분야의 개선을 위해서 남한 지역의 우수한 인력과 장비를 적극적으로 활용해야 한다. 이를 통해 붕괴된 북한의 보건의료 체계를 복구하면서 새로운 인프라를 구축해야 할 것이다.

셋째, 보건·의료체계의 완비 이외에 북한 주민의 생활 건강을 위한 안정적인 영양 공급, 전염병 예방 등과 같은 예방적 보건 시책을 적극적으로 시행할 수 있는 지역 보건소의 역할 강화가 필요하다. 특히, 영유아 및 아동에 대한 영양 공급 및 예방접종 등과 같은 건강 증진 사업에 우선적이고 적극적인 조치가 필요하다.

넷째, 장기적으로 남북한이 직면한 인구 고령화 및 만성질환 증가로 인한 의료비 급증에 대비할 수 있도록 효율적이고 지속 가능한 자원 조달의 보건의료 체계 구축 기반을 마련해야 한다.

### 제3절 보육서비스

북한의 보육서비스 체계는 만 4세 미만이 다닐 수 있는 탁아소와 만 4세 이상이 다닐 수 있는 유치원이 있다. 그중에서도 보육서비스라고 하면 유치원에 가기 전까지의 어린이들에게 교육서비스를 해 주는 탁아소가 주로 그 업무를 담당하고 있다. 탁아소의 규모는 지역별로 10명 이하의 어린이들을 보육·교양하는 작은 탁아소부터 1,000명이 넘는 어린이들을 보육·교양하는 큰 규모의 탁아소에 이르기까지 여러 가지 유형이 있다.

2006년 기준 북한에서는 탁아소 28,000개와 유치원 13,000개가 운영 중이며 아이를 가진 가정이라면 누구나 이용할 수 있다. 또한 앞서 살펴본 바와 같이 북한의 탁아소는 지역별로, 기업별로 설치되어 있다. 지역별로 보면, 지방으로 갈수록 상대적으로 규모가 작은 탁아소가 많고, 도시로 갈수록 규모가 큰 탁아소가 많다. 기업별로 보면, 큰 기업소의 경우는 별도로 기업소에 근무하는 여성을 위해 다양한 시스템을 갖추고 있고 그 이용 빈도가 높은 편인데 반해, 지역탁아소의 경우에는 그 이용 빈도가 큰 기업소에서 운영하고 있는 탁아소보다 작은 것으로 알려지고 있다. 여기서 앞서 살펴본 북한의 보육서비스 부분의 전달체계의 실태에 근거하여 그 특징과 함의를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 제도적인 측면에서 북한의 보육서비스는 모두 국가와 사회가 부담하는 공적 전달체계 중심으로 시행되는 것이 원칙이지만 1990년대 중 후반 고난의 행군기를 거치면서 점차 사적 전달체계가 확대되고 있다. 이는 앞서 살펴본 바와 같이, 연이은 경제난에 따른 북한 당국의 공식적인 배급제의 붕괴와 보육교사의 생활고에서 기인한다. 즉, 국가에서 지급하는 보육서비스 운영에 대한 비용과 교사들의 월급의 부족분이 자연적으로 학부모들의 부담으로 전가되고 있는 것이다.

둘째, 의식교육의 주입 대상으로 출발한 북한 보육서비스 정책의 교육 프로그램이 가지고 있는 문제점이 작지 않다. 알려진 바에 따르면, 북한의 보육서비스 프로그램은 획일적인 집단 이데올로기에 기초하여 끝없이 충직한 혁명전사로 아이들을 키우는 것을 기본적인 목표로 삼고 있으며, 일과 구성도 너무 단조로운 형태로 성장 발달의 다양성에 대한 배려가 거의 이루어지지 않는다. 대표적인 예로, 일부 탁아소의 경우 그 명칭이 김일성의 생모 강반석, 김정일의 생모 김정숙으로 지어졌으며, 그러한 탁아 시설에서 이루어지는 보육 내용은 지극히 획일적인 집단 이데올로기에 기초하고 있다. 이에 더해 1969년 9월 15일에 개소한 9·15탁아소의 경우에는 방북 외국인들을 위한 체제 선전 관람 코스로 이용되고 있다.

셋째, 북한의 경제난이 지속되면서 아이들을 위한 보육의 질이 전반적으로 하락하고 있다. 이에 일부 경제적 여유가 있는 부유층은 보육 시설의 열악함, 위생에의 의구심, 불편함 등으로 더 이상 탁아소에 의존하지 않고 별도로 아이들을 위한 교육 프로그램을 활용하고 있다. 이외에도 조부모 양육이 탁아소의 기능을 대체하기도 한다. 그러나 국가에서 지급되는 보육서비스 비용이 줄어들고 그 과정에서 학부모의 부담률이 커지자, 일부 극빈층의 경우에는 탁아소의 질에 관계없이 이 시설들을 이용하지 못하고 있다. 즉, 북한의 경제난에 따른 보육서비스 시장화는 계층 간 교육의 질의 차이로 이어지고 있다.

이상의 내용에 근거할 때, 향후 통일 이후의 남북한 보육서비스 통합을 위해서는 다음과 같은 조치가 필요하다.

첫째, 북한의 경제난 이후 무상보육체계가 사실상 유상보육체제로 전환된 것을 다시 공공의 책임이 강조되는 공공보육체제로 복귀시키는 정책이 선결적으로 이루어져야 한다. 이는 남한의 보육서비스 정책과 궤를 같이하는 정책 방향이며, 이를 통해 지역별, 신분별, 계층별 차별을 제거

함으로써 보편적 보육서비스의 제공이 가능할 것이다. 또한 시설 보육 이외에 양육수당의 제공을 통한 가정 보육제의 도입도 적극 검토해야 할 것이다.

둘째, 체제수호를 위한 혁명적 인간형을 강조하는 교육에 맞추어져 있는 북한의 보육서비스 프로그램을 전인적인 인격 형성을 위한 교육 프로그램으로 전환시키는 것이 바람직하다. 이를 위해서 보육교사의 재교육, 교육과정의 개발, 보육 시설에 대한 기능 보강 등과 같은 부수적인 사업들을 적극적으로 추진해야 한다.



# 제 5 장

## 결론

제1절 결과 요약

제2절 정책적 함의



## 제1절 결과 요약

본 연구는 남북한 사회복지 통합 방안에 있어서 북한 사회복지서비스 전달체계의 구조 및 실태와 그에 따른 평가에 기초하여, 통일 이후 남북한 사회복지서비스 전달체계 구축에 있어서 주요 쟁점과 과제, 그에 따른 개선 방안을 제시하고자 했다. 이에 본 연구는 북한사회복지서비스의 효과성과 효율성을 담보하는 전달체계에 주목하였고 궁극적으로 남북한 사회복지 통합 쟁점과 과제에 대한 정책적 대안을 제시하고자 했다.

이를 위해 본 연구는 북한의 식량공급, 보건의료, 보육서비스 분야의 사회복지서비스 전달체계에 주목하였고 현재 북한 사회복지서비스 전달체계의 특징과 문제점을 살펴보았다. 이에 북한 사회복지서비스 전달체계를 진단하기 위해 본 연구는 실태 파악에 앞서 북한 행정체계 내의 사회복지 전달체계의 법령과 체계를 탐색하였다. 연구 결과, 분야별 차이를 차치하면 전반적으로 북한 사회복지서비스 전달체계가 사실상 제대로 작동하지 않고 있는 것으로 확인되었다.

보다 더 자세히 본 연구의 내용을 요약하면 다음과 같다. 먼저 현재 북한 당국의 식량공급 전달체계가 사실상 마비된 채, 일부 지역과 극소수 계층에 대해서만 공급되고 있다. 결국 대다수 일반 주민에게는 북한의 공식적인 식량공급 전달체계가 이루어지지 못하고 있다. 또한 이러한 식량공급 과정에서 부정부패의 문제와 시장화 현상이 만연하고 있다. 이상의 내용에 기초할 때, 통일 이후 식량공급 부문 전달체계의 원활한 작동을

위해서는 안정적인 식량 조달과 와해된 북한 식량배급 체계의 복구 작업이 반드시 이루어져 한다.

다음으로 현재 북한 보건의료 분야의 전달체계는 외형상은 보건성의 관리하에 체계적으로 확립되어 있고 일정 부분 비정상화에서 정상화의 단계로 확립되고 있다. 그러나 이러한 제도적인 차원과는 달리, 현재 북한 보건의료 부문 전달체계의 실태를 깊게 들여다보면 문제의 심각성이 결코 작지 않다. 특히 계층별·지역별로 이용 가능한 의료서비스 질이 확연하게 차이가 나고 만성적인 보건·의료 인프라 부족으로 인해 응급 상황 발생 시 주민에 대한 서비스 문제가 빈번히 발생하고 있다. 이러한 점에서 통일 이후 남북한 보건의료 분야의 안정적인 통합을 위해서는 북한 보건·의료체계의 정상화가 이루어져야 하고 이를 위한 정책적 대안을 마련해야 한다.

마지막으로 보육서비스 분야의 전달체계는 보건의료 분야와 마찬가지로 형식적인 차원에서는 작동되고 있지만 점차 개인화 추세로 변화되고 있다. 남한의 보육서비스 정책이 다소 공공보육체제로 변화하고 있는 것과 비교할 때, 북한 보육서비스 분야의 발전 방향은 훨씬 퇴행적이다. 이와 더불어 북한 보육서비스 분야의 교육 프로그램의 질의 문제점이 확연하게 나타난다. 이는 북한의 획일적인 집단 이데올로기에 기초한 교육과 일부 특수 계층이 향유할 수 있는 보육서비스의 질에서 확연한 차이를 나타내고 있다.

이상의 측면을 고려하면, 통일 이후 남북한 보육서비스 통합을 위해 실질적인 정책적 처방이 필요하다. 이에 본 연구는 북한 보육서비스를 점차 공공보육체제로 복귀시키는 방안과 동시에 전인적인 인격 형성을 위한 교육 프로그램 도입을 위한 대안을 제시했다.

## 제2절 정책적 함의

이상과 같은 연구 결과에 기초할 때 다음과 같은 정책적 시사점을 도출할 수 있다. 첫째, 통일 이후 안정적인 남북한 사회복지 통합을 위해서는 북한 사회복지서비스 전달체계의 구조 및 실태에 대한 보다 자세한 논의가 활성화될 필요가 있다. 본 연구에서는 식량공급, 보건의료, 보육서비스 분야로 과업의 범위를 한정해서 연구를 진행했지만 후속 연구에서는 과업의 범위를 좀 더 확장해서 북한 사회복지서비스 전달체계 구조 및 실태 전반을 검토할 필요가 있다.

둘째, 통일을 가정한 남북한 사회복지 통합을 위한 정책방안을 세우기 위해서는 남북한의 사회복지서비스 전달체계 구조를 비교분석하고 이를 기초로 북한 사회복지서비스 전달체계에 대한 평가가 이루어져야 한다. 특히 통일 이후 남북한 사회복지 통합의 기본 골격이 남한 사회복지제도 중심으로 이루어진다는 것을 가정한다면, 현재 남북한 사회복지서비스 전달체계의 간극이 얼마나 되고 이를 메우는 어떠한 정책적 처방이 필요한지에 대한 실질적인 대안이 필요하다.

셋째, 남북한 사회복지 통합이 단순히 남북한 상호 간의 제도를 단일화하는 것이 아니라 더 나은 사회통합을 위한 토대를 세우는 작업이라는 인식이 필요하다. 이를 위해서는 통일 이후 북한 사회복지제도의 변화와 안정적인 상승, 해체와 편입에 대한 논의와 더불어 변화하고 있는 남북한 사회의 양상을 적극적으로 고려해야 한다. 가령 통일 이후 저출산·고령화에 대한 대비와 더불어 통일 비용에 따른 남한 사회의 부담, 통일한국의 성장잠재력 확충 등 통일한국의 사회복지 통합의 디자인은 남한 사회의 역동적인 변화 양상을 고려해야 한다.

결국 이상의 작업을 수행하기 위해서는 남한의 역량만으로는 일정한

한계가 있을 것임에 따라 통일과 통합 전 과정에 북한 사회복지 담당 기구와의 적극적인 협력을 도모해야 한다. 또한 필요하고 가능하다면 통일 이후 일시적으로 남북한 사회복지제도를 분리·운영하는 가운데 북한 사회복지제도의 안정적인 해체와 편입, 수렴 작업을 병행하는 것도 검토해 봐야 한다.

## 참고문헌 <<

- 김양희. (2013). 김정일 시대 북한의 식량정치 연구. 동국대학교 박사학위논문.
- 김원섭, 이철수, 민기채. (2014). 통일 연금연구 1. 서울: 국민연금연구원.
- 김일성. (1993a). 세기와 더불어 (4권). 평양: 조선로동당출판사.
- 김일성. (1993b). 협동농민들에게 사회보장제를 실시할 데 대하여 (김일성저작집 39권). 평양: 조선로동당출판사.
- 김정일. (1998). 인민생활을 더 높일데 대하여 (김정일선집 8권). 조선로동당출판사.
- 김형찬. (1990). 북한의 교육. 을유문화사.
- 대륙연구소 편. (1990). 북한법령집 (제5권). 서울: 대륙연구소.
- 문옥륜. (2001). 북한의 보건의료제도의 운용. 아주남북한보건의료연구소.
- 양옥승, 신은미. (2016). 북한의 유아교육 정책 분석. 유아교육연구, 36(2), pp.109-121.
- 연하청, 노용환. (2015). 통일독일 사회보장제도 통합의 교훈과 시사점: 한반도 사회보장제도 통합의 정책과제. 한국개발연구원.
- 연합뉴스. (2015.3.6). 북한 김정은, '취약계층 보호' 강조..이번엔 양로원.
- 윤미량. (1991). 북한의 여성정책. 한울.
- 이세정, 손희두, 이상영. (2011). 남북한 보건의료분야 법제통합방안. 한국법제연구원.
- 이승현. (1989). 북조선 노동당의 형성과 그 의미. 연세대대학원북한현대사연구회, (편), 북한현대사 1 (pp.103-110). 서울: 공동체.
- 이윤진, 구자연. (2013). 통일에 대비한 육아지원분야 통합 방안. 육아정책연구소.
- 이윤진, 서문희, 김선화, 박영지. (2011). 통일에 대비한 북한의 영유아 양육에 관한 연구. 육아정책연구소.
- 이철수. (2003). 북한사회복지법령집. 청목출판사.
- 이철수. (2015). 북한 「년로자보호법」의 의의와 한계: 타 법령과의 비교를 중심으로. 북한연구학회보, 19(1), pp.57-91.
- 이혜경. (2014). 통일 대비 북한 보건의료인력 실태분석 및 통합 방안. 통일부.

- 장용철. (2012). 통일한국의 사회보장정책. 한국학술정보.
- 정경배, 김기옥, 김상호, 이상은. (1992). 남북한사회보장제도 비교연구. 한국보건사회연구원
- 좋은벗들. (2000). 북한사람들이 말하는 북한이야기. 정토출판.
- 주간조선. (2016.6.6.). 2410호.
- 최영준, 황구성, 최혜진, 윤선예. (2015). 북한이탈주민 사례 및 독일사례를 통한 사회통합기반 조성연구: 돌봄서비스의 역할을 중심으로. 한국여성정책연구원·연세대학교.
- 한국개발연구원. (2003). KDI북한경제리뷰 (2003년 1월호).
- 황나미. (2014). 통일 대비 보건의료분야의 전략과 과제. 보건·복지 Issue & Focus, 240, 한국보건사회연구원.
- Chanlett-Avery, E., Rinehart, I. E., Nikitin, M. B. D., & Park, S. North Korea: U.S. *Relations, Nuclear Diplomacy, and Internal Situation* (July 21, 2015). CRS REPORT.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), & World Food Programme (WFP). (2010). *Special Report: FAO/WFP Crop and Food Security Assessment Mission to the Democratic People's Republic of Korea* (16 November, 2010).
- Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), & World Food Programme (WFP). (2013). *Special Report: FAO/WFP Crop and Food Security Assessment Mission to the Democratic People's Republic of Korea* (28 November, 2013).
- Humanitarian Country Team of United Nations. (2016). 2016 DPR *Korea: Needs and Priorities*.
- UN Inter-agency Group for Child Mortality Estimation.. (2015). *Levels & Trends in Child Mortality*, Report 2015,
- WFP, FAO, UNICEF. (2011.3.24). *Rapid food security assessment*

*mission to the democratic people's republic of Korea (special report).*

WHO, UNICEF, UNFPA, World Bank Group, & the United Nations Population Division. (2016). *Trends in Maternal Mortality: 1990 to 2015.*

World Health Organization (WHO). (2016). *World Health Statistics 2016: Monitoring Health for the SDGs Sustainable Development Goals.*



## 간행물회원제 안내

### ▶ 회원에 대한 특전

- 본 연구원이 발행하는 판매용 보고서는 물론 「보건복지포럼」, 「보건사회연구」도 무료로 받아보실 수 있으며 일반 서점에서 구입할 수 없는 비매용 간행물은 실비로 제공합니다.
- 가입기간 중 회비가 인상되는 경우라도 추가 부담이 없습니다.

### ▶ 회원종류

- 전체간행물회원 : 120,000원
- 보건분야 간행물회원 : 75,000원
- 사회분야 간행물회원 : 75,000원
- 정기간행물회원 : 35,000원

### ▶ 가입방법

- 홈페이지([www.kihasa.re.kr](http://www.kihasa.re.kr)) - 발간자료 - 간행물구독안내

### ▶ 문의처

- (30147) 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 사회정책동 1F~5F  
간행물 담당자 (Tel: 044-287-8157)

## KIHASA 도서 판매처

- |   |   |
|---|---|
| ■ 한국경제서적(총판) 737-7498   | ■ 교보문고(광화문점) 1544-1900  |
| ■ 영풍문고(종로점) 399-5600  | ■ 서울문고(종로점) 2198-2307   |
| ■ Yes24 <a href="http://www.yes24.com">http://www.yes24.com</a> | ■ 알라딘 <a href="http://www.aladdin.co.kr">http://www.aladdin.co.kr</a> |