

북한여성의 사회복지정책연구

(Study on Women and Social Welfare Policy
in North Korea)

김 영 란

(숙명여대 정책대학원 교수)

Abstract: The study is to grope for the unified device of the women's welfare policy in the United Korea by considering the women's welfare in North Korea centering on the women's welfare law and system among the social security laws and systems in the present. The North Korea have enforced women's welfare policies according to the ideologies and constitutions. But in the welfare policy women are in the secondary stage by means of the ideology of sexual devision. It, therefore, is clear that the position of the North Korean women goes in advance of the South Korean women in the law and system. North Korean women are discriminated not only in home and labor participation, but also in social welfare. There are the patriarchal family system and sexual devision of labor under the discrimination against woman. As though the both sexes are equal in law, the welfare law and system are applicated unequally to woman because of the ideology of sexual devision and familism which family should take the primary responsibility of welfare. The study suggests as the women's welfare the spread of the application of social welfare system, and

social security network constructed through the mother protection policy, women's poverty and social security on basis of the primary principles such as the gender equal right as civil right, benefits of social welfare as social right, escape from the patriarchal familism, strenghtening of resposibility of state and the principle of women participation in process of social welfare management. The device of women's welfare means building the social welfare system based on the real gender equality, so the unification will be the important turning point for the gender-equal society to the South-North Korean women.

Keywords: social welfare policy, the patriarchal family system, sexual devision of labor, social security, gender dimension, social rights

I. 들어가며

2000년에 들어와서 진행된 남북정상회담과 남북한 이산가족 상봉은 통일이 단순히 구호의 차원을 넘어서 현실의 과제로 대두되고 있음을 보여주고 있다. 이와 함께 한 발 다가선 남북통일에 대한 논의는 경제협력, 정치체제에 대한 구상, 통일비용의 문제 차원에서 통일 이후의 사회문제 즉 언어, 문화, 역사문제 등 광범위한 차원에서 논의가 진행되고 있다. 특히 한반도에서 통일은 단일민족의 재통합이라는 의미를 넘어서 통일을 통해 민족 전체가 삶의 질을 높일 수 있는 계기를 마련해야 한다는 점에서 각 분야에서 정책방안을 모색해야 할 필요가 있다.

통일 이후 남북한 사회복지에 관한 논의도 예외가 아니다. 사회복지는 사회구성원이 인간다운 삶을 영위할 수 있는 사회적 권리(social rights)를

보장하는 제도로서 현대사회는 사회복지가 제도화되어 온 과정이라고 말할 수 있다. 그러나 사회복지의 개별국가의 정치이념과 체제, 가족제도와 그 이념 그리고 양성관계의 특징을 반영하여 구성되는 제도이기 때문에 통일, 사회복지, 여성문제를 연관지어 논의할 필요가 있다.

여성은 남성과는 다른 신체적 생물학적 이유로 삶의 조건도 다른 상황에 있다고 할 수 있다. 따라서 국가들은 일반적인 사회복지정책 이외도 모성보호 등 여성만을 위한 특별한 복지정책을 실시해 왔다. 그러나 체제의 이념, 가족제도, 관습 등에 따라 국가마다 상이한 여성복지정책을 보이고 있다. 남북한의 경우 50년 간 분단상황으로 각기 다른 체제에서 다른 여성정책을 펴 왔다. 그러나 남북한 모두 여성관에 있어서는 유교적 전통을 전승했다는 점에서 별 차이가 없다. 그 결과 남북한 여성은 모두 가부장적인 가족문화 속에서 사회노동과 가사노동의 이중부담을 떠맡아왔다. 북한의 경우 다른 사회주의 체제와 마찬가지로 법과 제도상의 남녀평등을 유지하고 있으며 법 자체로는 남한에 비해 훨씬 남녀평등 지향적이라 할 수 있다. 그러나 1970년대 들어와서 김일성 부자세습에 따른 가부장제의 강화와 최근 경제난으로 여성을 노동참여에서 우선 배제하고 있으며 사회복지의 약화와 함께 여성의 재가정화 및 모성역할을 강조하고 있다.

남북한 모두 양성이 법적으로는 평등하다고 하더라도 성별에 따라 특수한 사회적 역할을 맡고 있다는 논리가 작용하는 한 법의 적용 및 집행에서 여성은 불평등하게 대우받을 수밖에 없다. 여성복지란 여성이 국가나 사회로부터 인간의 존엄성과 인간다운 생활을 할 권리를 동등하게 보장받음으로써 여성, 건강, 재산, 행복 등 삶의 조건들이 만족스러운 상태를 의미한다고 할 때(이미경, 1996: 6), 두 체제 어느 곳도 성평등을 이루지 못했다는 사실에서 남북한 여성 모두 자성과 함께 비전을 볼 수 있으며 통일한국에서 여성복지정책은 성평등사회를 향한 발전도약의 큰 기회가 되어야 할 것이다.

최근 들어 점차 구체화되어 가고 있는 남북한 통일과정에서 제기될 수 있는 광범위한 여성의제 가운데 복지문제에 관심이 높아지고 있다. 현재 남북한사회는 체제의 차이에도 불구하고 성불평등이 지속되고 있으며 이는 복지 관련 정책에서도 나타나고 있다. 앞으로 통일한국의 사회복지정책은 성평등을 기반으로 한 사회복지가 이루어져야 한다고 할 때 남북한 각각의 사회복지정책을 성차원(gender dimension)에서 분석하고 이를 바탕으로 새로운 복지정책을 구축할 필요가 있다. 본 연구는 우선 북한의 일반적인 사회복지정책 및 여성복지정책을 중심으로 사회복지 관련 법과 정책을 고찰하고 이와 관련하여 사회복지정책이 실천되는 현실에서 성평등 정도를 알아보고자 한다. 나아가 법, 정책과 현실간의 갭이 있다고 할 때 이를 정당화시키는 기반이 무엇인가를 고찰해 봄으로써 북한에서 여성 관련 사회복지정책의 장점 및 그 한계점을 논의해 보고자 한다.

II. 북한의 사회복지정책

한 사회나 국가의 사회복지에 대한 의지와 목표가 사회복지정책으로 명시되고 이 정책은 구체적으로 사회복지법이라는 형식을 갖추어 표현된다. 그리고 복지법에 따라 사회복지행정조직을 통해 사회복지제도라는 이름으로 사회복지활동이 체계적으로 실천되는 것이라고 할 수 있다(남세진·조흥식, 1995: 103) 일반적으로 사회복지지는 공적부조, 사회복지서비스 그리고 사회복지를 통칭하는 개념이지만 국가마다 그리고 체제에 따라 사회복지에 대한 인식은 다르다.

북한의 경우 사회복지란 바로 사회봉사 혹은 사회보장사업으로서 국민의 기본육구 중에서 주로 빈곤, 실업, 질병과 같은 사회적 위험을 예방하고 치료하기 위한 정부의 입법과 조직적 서비스를 말한다. 사회복지제도와 정

책은 그 어느 사회나 모두 그 사회, 그 시대의 실정에 따라 시행된 것이며 또한 사회의 진보와 발전에 따라 그 개념도 광범위해 지는데 북한에서는 대체로 의료보건, 노동자보호, 노령과 장애, 고용과 실업, 가족복지, 공적부조, 군사원호 등에 정부의 활동을 총칭하고 있다(강순화, 1999: 44).

북한의 사회복지지는 사회주의체제로서 사유재산제도에서 비롯되는 계급 착취를 구조적으로 제거하기 위해 모든 재산을 국유화 또는 공유화하고 이에 기초하여 결과의 평등을 확보하기 위해 사회성원들의 삶의 조건을 균질화하는 한편 모든 주민의 기본생활에 대한 완벽한 사회보장을 제공하고자 하는 것이다(성경룡, 1993: 267). 따라서 북한은 사회주의 복지제도의 특징인 중앙집권적 계획경제 아래서 전국민을 대상으로 하는 사회보장제도를 실시해왔으며 이 제도는 국가에 의한 고용분배를 통하여 전국민의 완전고용을 기본으로 하기에 국민의 소득분배와 관련된 국가의 모든 경제 활동을 포함하고 있다(박진, 이유수, 1994).

일반적으로 북한의 사회복지지는 3가지 차원에서 설명할 수 있는데 보험 원칙을 바탕으로 노동재해, 질병, 부상, 노동능력을 일시적으로 잃은 근로자들에게 단기급여를 실시하는 사회보험, 부조원칙에 기초하여 6개월 이상 노동능력을 잃은 부상군인과 유가족, 국가유공자와 협동농민들에게 노동능력상실연금 및 기타 부수적인 혜택을 제공하는 사회보장, 전 인민을 대상으로 무상의료원칙에 따른 의료보장체제로 구성된다.

북한의 사회복지와 관련된 법을 보면 북한 사회주의 헌법 3장 ‘문화’ 및 제4장 ‘공민의 기본권리와 의무’에는 ‘의무교육, 탁아소, 유치원 운영의 국가사회 부담, 전반적 무상치료제 및 예방 의학적 방침, 노동·휴식, 무상치료·교육 등의 권리, 남녀평등’ 등과 같은 사회보장 시책을 명시하고 있다. 북조선노동자 및 사무원에 대한 노동법령(1946)에서는 ‘8시간 노동제, 노동보호 및 사회보험제 실시, 남녀동일임금제, 유년노동금지, 유급휴가제, 건강보호 대책’ 등을 언급하고 있다(김한중, 1993).

북한은 1946년 근로자만을 대상으로 하는 사회보험법을 제정하여 의료 보장, 연금, 산업재해, 실업 등을 적용하였으나 전국민에 대한 연금제도를 국가사회보장법(1951)에 의해 실시하고 있으며, 1978년 사회주의 노동법에 따라 임금노동자를 대상으로 노동력 상실연금, 실업보조금, 장해보조금, 해산보조금, 폐질연금, 유가족연금, 연로연금, 영예군인연금 등을 제공하며 이후 협동노장의 농민까지 확대하고 있다¹⁾. 노령연금 및 유가족연금은 국가사회보장제에 의해 국가가 생활보조금으로 지급하는 사회보장으로 분류되고 있다(박진, 이유수, 1994). 완전노령급여는 20년 이상 가입한 국민에게 급여자격이 주어진다. 남성은 정년이 60세이며, 여성은 55세이다. 북한은 정액연금 형태로 월 기본생활비의 60-70%에 해당하는 수준의 급여가 현금과 현물의 형태로 주어진다(박순성, 1994: 20-24). 그러나 국가와 사회에 공로가 크면 재직당시 생활비의 100%를 받는다고 한다(강순화, 1999).

북한의 의료보건정책은 1952년 실시된 무상치료제와 의사담당구역제를 제도적 특징으로 하면서도 한의치료도 중시하고 있다. 무상치료제는 1960년 무의촌근절계획과 함께 본격적으로 실시하였으며 의사담당구역제는 의사가 일정한 지역의 주민을 책임지고 위생보건, 예방접종, 건강검점 등을 계속적으로 실시하는 일종의 순회진료제로서 1964년부터 추진되었다²⁾(강순화, 1999). 북한사회에서 남한의 공적부조로 분류될 수 있는 생활보호, 원호구호, 재해구호와 같은 제도는 빈곤층을 위한 정책이 아니라 생활향상을 목적으로 한 배급품의 지급과 영예군인, 혁명투사와 같은 특정층에 대한 포상의 성격을 가지고 있다(박진, 이유수, 1994).

-
- 1) 사회보험의 경우 노동자와 사무원이 임금의 1%를 적립하여 기금을 조성하여 연로연금, 장기병자 및 불구자, 유가족, 영예군인연금의 보조금 형태로 지급된다(강순화, 1999).
 - 2) 1990년 초까지 평양과 도 단위의 종합병원 21개소, 군단위 인민병원 240개소, 노동자구역의 진료소 5660개소, 리, 동종합진료소 454개 산업지역의 산업병원 289개, 산업진료소, 구급소 25개 포함 의료기관 총수는 8000여 개소, 의사 5만 8000명으로 만 명당 28명의 의사가 있다(강순화, 1999).

북한의 사회복지서비스는 탁아소, 요양원, 양로원과 같은 시설이 있다. 북한사회에서 노인은 자식들이 부양하는 것이 일반적이며 양로원은 낙후한 시설과 재원의 부족으로 어려움을 겪고 있는 것으로 알려져 있다. 노부모 부양은 장남이 대부분의 책임을 가지고 있으며 자식이 없는 노인에게 해서 양로시설에 위탁되고 있다. 따라서 돌볼 사람이 없는 노인들과 불구자들은 양로원과 양생원에서 무료로 생활보장을 받게 된다. 그러나 북한은 사회보험 외의 사회복지서비스는 그다지 체계화되어 있는 것 같지 않아 보인다. 양로원이나 장애인에 대한 서비스, 그리고 가족을 위한 복지서비스는 크게 발달되어 있지 않다. 북한사회에서도 가족내의 노인이나 병약자를 돌보는 일, 그리고 가족내의 갈등을 조절하는 역할과 같은 복지기능은 사회에서 해결되기보다는 가족 내에서 여성들에 의해 수행되고 있다고 볼 수 있다(김경희, 2001: 168).

북한의 사회복지정책에서 복지수혜계층을 보면 기본적으로 전 인민을 대상으로 실시하고 있다. 1946년 근로자만 대상으로 하는 사회보험법이 제정되면서 의료보장, 연금, 산업재해, 실업 등이 적용되었으나 전국민에 대한 연금제도는 국가사회보장법(1951)에 의해 실시되고 있다. 1952년 실시된 무상치료제는 초기에 당·정·군 간부 및 그 가족 등 일부 특권계층을 대상으로 하였으나 그 후 노동자, 사무원 및 그 가족을 대상으로 선별적으로 실시하다가 1960년 초부터 전지역, 전 주민을 확대 실시하였다. 1985년 ‘농민에 대한 사회보장제’ 실시로 노령, 장애 및 산업재해에 대처할 수 있는 사회복지제도가 전체 취업인구로 확대되었다(통일교육원, 1998: 264). 1964년 사회보험법에서 실업급여를 시행하였으나 1978년 이후 완전고용을 달성했다는 이유로 폐지되었다. 1978년 사회주의 노동법이 개정되면서 산업재해보상연금, 의료혜택이 전국민을 대상을 실시되었다. 이로서 북한은 1986년에 와서 사회복지제도의 적용범위를 전체인구로 확대하는 포괄적이며 보편적인 복지제도를 달성하게 된다. 그리고 전국민의 완전고용체

제를 기본으로 하기에 남녀에 대해 비교적 동등하게 수혜를 주고 있는 것으로 보인다.

북한의 복지비용의 경우³⁾ 각종 사회보장관련제도의 운영에서 소요되는 비용을 거의 국가예산에서 충당하고 있다. 북한의 사회보장제도는 근로자의 소득분배과정과 관련되는데 소득분배방식은 두 가지가 있다. 첫째, 생산물 분배의 기본형태로서 노동에 의한 분배가 있는데 이는 근로자들이 사회에 기여한 노동을 기준으로 생산물을 분배하는 방식이며 주로 임금형태로 실현된다. 둘째, 국가에서 집단적으로 기본적 소비생활 외에 국민들의 생활향상을 도모하기 어렵기에 추가적인 국가 및 사회적 혜택에 의한 분배방식이 국가제도로 정착되어 있다. 이 혜택은 무료교육, 국가보상에 따른 식량 및 연료공급, 유급휴가제, 국가부담에 의한 어린이 보육교양, 사회보험 및 사회보장 그리고 주택공급 등이 있다.

따라서 북한의 사회보장은 국가의 재정지출에 의존하는 경향이 크다. 사회보험의 경우 노동자가 기여하는 부분이 있기는 하나 그 액수는 크지 않고 기업과 국가가 부담하는 부분이 훨씬 많다(박진, 이유수, 1994: 19-20). 여성복지급여 중 남녀평등권 보장의 측면은 특별한 재원을 필요로 하지 않는 부분이고 재원이 필요한 부분은 여성건강보호와 임신부보호의 측면이다. 여성건강보호를 위한 여성상담소의 경우 법규정에서 재정에 관한 언급은 없다. 그러나 현재 북한의 보건의료체제가 북한의 표현대로 '완전하고 전반적인 무상치료제도'로 이루어지고 있으므로 여성상담소의 운영비용은 전액 국가예산에서 부담하고 있는 것으로 보인다. 그리고 임신부보호

-
- 3) 복지실상에 대한 객관적인 평가는 무엇보다도 사회복지예산의 규모에 대한 지표 분석으로 이루어진다. 각국의 사회복지수준을 비교하는 가장 일반적인 방법은 중앙정부예산 중 사회복지비로 투여되는 금액을 GNP(혹은 GDP)의 비율로 측정하거나 국민 1인당 국가사회복지비 지출액을 비교하는 것이다. 그런데 국민 1인당 사회복지비 지출액이 급여의 적절성을 반영하는가 하는 것은 차지하고라도 이 방법은 북한의 사회복지비 지출구조에 대한 1차자료가 부족하여 정확한 추정이 어렵다는 근본적인 한계점이 있다.

를 위한 산전산후휴가도 전액국가와 사회협동단체에서 부담하고 있다.

1978년 사회주의 노동법의 제정으로 근로자들은 노동에 의한 분배 외에도 국가로부터 추가적인 혜택을 받게 되었다. 노동법에서는 연금 및 보조금 등의 사회보장 관련 제도를 명시하고 국민이 노동능력을 상실할 경우 물질적 방조를 받는 공민의 권리를 보장하고 있는 등 근로자의 국가적 및 사회적 혜택을 규정하여 사회보장제도의 실행근거를 마련하였다. 이에 따라 국가의 사회보장 관련비(사회문화시책비)의 지출이 증대할 것으로 예상되지만 1967년부터 1977년에 이르기까지 평균 약 17%의 증가율에 비하여 1979년 이후 사회문화시책비의 증가율은 오히려 10% 이하로 하락하고 있다<표1 참조>. 그리고 1990년도 북한의 사회문화비비중이 전체예산의 18.8%로 보고 있으나 실제 순수사회보장비는 전체 예산의 2-4%에 불과한 것으로 추정된다(성정룡: 279).

<표 1> 북한의 사회문화 시책비 증가율추이(단위: 북한 만 원, %)

연도	사회문화시책비	전년대비증가율
1958	24,500	73.7
1960	48,410	26.6
1966	68,422	-2.8
1970	119,394	20.0
1973	210,344	7.2
1979	410,005	10.2
1985	535,387	2.6
1993	766,660	2.1

<자료: 박진, 이유수, 1994: 26. 재정리>

북한은 1970년대 중반까지는 높은 경제성장에 따른 국민소득의 증대로 근로자의 복지증진에 지출되는 몫을 증가하였지만 1980년대 경제성장속도가 둔화되면서 사회보장과 관련된 사회문화시책비에 충당되는 몫도 둔화되었다. 1992년에는 사회문화시책비를 다소 상향조정하였으나 주민들의 명목소득증대와 함께 생활필수품의 공급증대가 실질생활수준을 향상시키는 효과를 얻을 수 있으나 마이너스 성장의 경제여건으로 실질적인 효과는 기대하기 어려울 뿐 아니라 실행 자체도 의문이다. 사회문화시책비의 원천이 경제성장의 증대이므로 경제성장이 회복되지 않고서는 국가의 사회적 혜택이 늘어날 수 없을 것으로 보인다(박진, 이우수, 1994: 27). 북한의 사회복지정책에서 복지비용은 분배의 평등성을 보이기는 하나 경제적 상황의 악화로 적절성은 낮은 것으로 보인다.

III. 북한의 여성 관련 복지정책

여성은 신체적, 생물학적 이유로 남성과는 삶의 조건이 다른 상황에 있으며 사회가 여성에게 기대하는 역할도 남성과는 다르게 나타난다. 따라서 여성은 일반적인 사회복지정책뿐만 아니라 여성만을 위한 복지정책을 필요로 한다. 북한 사회복지정책 중에는 여성과 밀접한 관련을 갖는 근로보호 및 모성보호 등에 대한 정책이 있고 그 밖에 사회복지정책도 여성과 관련을 갖고 있다. 북한의 경우 노동법, 남녀평등권법령 외에 사회보험제, 사회보장제, 무상치료제 및 탁아소규정, 산원에 대한 규정 등을 들 수 있다. 따라서 여성 관련 복지정책은 북한 사회복지정책 중에서 특히 여성의 복지와 지위에 관계된 정책의 총체라고 할 수 있다. 본 장에서는 북한의 사회복지정책에 대해 여성 관련 복지법과 정책의 도입시기 및 내용을 중심으로 고찰하고자 한다.

1. 여성 관련 복지법 및 제도의 도입시기 및 내용

북한사회의 자기이해에 따르면 북한은 ‘사회적 평등’이 실현된 사회이다. 북한에서의 남녀평등은 여성의 적극적인 사회생활을 강조하는 데 있다. 여성들도 사회정치생활의 모든 부문에 남자들과 동등하게 참가할 수 있어야 한다는 것이 거듭 강조된다. 북한에서 여성들의 사회진출을 적극 지원하는 이유는 국가가 그들의 노동력을 단순히 활용하기 위해서가 아니라 여성들의 사회적 권리를 보장하고 그들을 혁명화, 노동계급화하기 위한 근본방도이기 때문이라는 것이 당과 국가의 일관된 입장이다(이상화, 2001: 161). 북한은 이러한 입장을 구체적으로 실현하기 위해 여성의 사회적 진출에 필요한 조건들을 보장하기 위한 다양한 복지정책과 제도를 마련하고 있으며 이는 여성들이 남성과 동등한 노동의 권리를 가지고 생활하게 하고 여성들을 무거운 가사일의 부담으로부터 해방시키기 위한 것이라고 주장한다. 즉 북한은 ‘가장 우월한 사회주의에서 살고 있는 우리 나라 여성들은 노동생활뿐만 아니라 사회생활의 여러 분야에서 동등한 권리를 보장받고 있다’(천리마, 1995: 89)는 것이다.

<표 2>에서 보듯이 북한의 경우 대부분의 사회복지관련법의 입법과 제도는 1946년부터 1952년 사이에 사유재산제도의 폐지와 함께 거의 완벽한 사회보장제도로 구축되었다. 복지관련법과 제도의 내용과 특성을 살펴 보면, 첫째, 북한에서 결혼 및 가족제도는 인민민주주의의 사회제도의 유기적 구성성분이며 국가는 가족의 공고화에 깊은 관심을 가진다는 이유로 남녀평등의 원칙, 여성과 아동에 대한 국가의 특별한 보호의 원칙 등 가족법의 기본원칙을 사회주의 헌법에 직접 규정하였다. 특히 가족법의 기본원칙인 남녀평등원칙과 여성과 아동들에 대한 국가적 보호원칙을 명시하기 위해 제헌헌법 제22조에 ‘녀자는 국가정치, 경제, 사회, 문화생활의 모든 부문에 있어서 남자와 동등하다. 국가는 모성 및 유아를 특별히 보호한다’

<표 2> 북한 여성 관련 복지법과 제도 현황

	북한
1960년대 이전	노동법(1946) 사회보험법(1946) 남녀평등권에 대한 법령(1946) 노동자, 사무원에 대한 노동법령(1946) 인민공화국 헌법(1948) 여성상당소에 관한 규정(1948) 탁아소에 관한 규정(1949) 산원에 대한 규정(1949) 국가사회보장법 규정(1951) 무상치료제 실시(1952)
1960년대	사회보험법에서 실업급여시행(1964)
1970년대	사회주의 헌법(1972) 어린이 보호교양법(1976) 사회주의 노동법(1978: 개정)
1980년대	협동농민에게 사회보장제를 실시(1985) 인민보건법(1980)
1990년대	사회주의 헌법개정(1992)

라는 규정을 두었다. 그리고 1970년 11월 조선노동당 5차대회에서 3대 기술혁명의 하나로 '여성들은 가정으로부터 해방'이 제기되었으며, 1972년 사회주의헌법 제62조는 '국가는 여성들을 가정 일의 무거운 부담에서 해방하여 그들이 사회에 진출할 온갖 조건을 보장한다' 고 규정하여 가정 일로부터 여성을 해방시키는 일을 헌법적으로 담보하고 있다. 여기에서는 남녀평등의 원칙과 여성과 아동들에 대한 국가적 보호의 원칙을 규정하면서 산전산후 휴가의 보장, 여러 어린이를 가진 어머니들을 위한 노동시간의

단축, 산원, 탁아소 및 유치원망의 확장 등 구체적인 정책을 제시했다.

둘째, 사회주의 사회에서 여성들의 사회진출은 여성해방의 중요한 표시로 간주하여 여성들의 사회진출을 위한 법적, 제도적 장치를 마련하는데, 북한은 1946년 남녀평등권에 대한 법령을 시작으로 여성에게 남자와 동등한 노동권리와 사회보험 및 교육에 대한 권리를 보장하고 있다. 우선 남녀평등권의 경우 북한사회에서는 남녀평등이 공산주의 이념의 바탕 위에 법적으로 보장되어 있다. 여기에서 ‘장구한 봉건적 인습과 일본제국주의의 착취에 의해 무권리상태에 있는 2, 3중으로 압박을 받아온 조선여성을 정치, 경제, 문화, 가정생활의 불평등으로부터 해방하고 남자와 동등한 권리를 향유케하는데 그 목적이 있다’고 밝히고 본문 제1조에서도 ‘국가, 경제, 문화적 사회정치적 생활의 모든 영역에 있어서 여성들은 남자와 같은 평등권을 가진다’고 선언하였다. 구체적인 내용으로 여성의 선거권, 피선거권, 남자와 같은 노동권리, 같은 임금, 사회보장과 교육의 권리, 강제적 결혼금지, 이혼의 자유와 재산상의 동등권과 이혼시의 재산, 토지분배권, 그리고 일부다처제나 매매결혼, 공사창, 기생제도 등의 금지를 각 규정에 포함시키고 있었다. 특히 토지개혁의 경우 여성에게도 남성과 같은 면적으로 토지재분배가 이루어졌다는 것이며 모성보호의 내용으로 산전산후휴가, 야간노동금지, 경노동으로의 이전 등의 기본조항들이 여성노동자와 사무원들에게 제공되어야 한다는 법적 근거를 마련하였다.

셋째, 근로여성을 위한 정책으로 모성보호정책을 들 수 있는데 북한은 해방 후 사회주의 이념 실현 및 경제적 동원을 담당하기 위해 남녀평등지원체제로서 여성복지에 관한 내용을 수록한 각종 법률안을 제정하였다. 1946년 제정된 노동법에서는 여성노동자보호를 위한 산전산후휴가제, 수유시간 등 해산 후 노동생활에서 특별보호를 규정하고 있다. 1) 임신중인 여자는 출산 9개월 전부터 시작하여 산전휴가에 이르기까지 경한 노동에 넘어갈 수 있으며 그 동안의 임금은 최초 6개월간의 평균보수금에 의해

지불하고, 2) 1년 이내의 유아를 가진 근로여성은 1일 2회, 30분씩의 젖먹이는 시간을 가질 수 있으며 유모의 수유시간임금은 평균임금에 준하고, 3) 태모와 유모에게는 지정한 기간 외의 노동이나 야간노동을 금하고, 4) 임신 및 해산으로 인한 휴가시의 보조금 지급 등을 제정한다.

북한은 노동법 이후 1978년에 '사회주의 노동법'을 제정했는데 이는 1946년 '로동법령'을 1972년 사회주의 헌법이념에 따라 김일성 지시 또는 내각결정 등으로 보완 변경시킨 노동관리제도를 종합한 것이다. 여기에서는 남성과 동등한 여성의 사회적 지위 및 권리부여, 건강상 보호 및 사회적 보호를 명시하고 있는데 여성과 관련하여 법은 제31조에서 '여성근로자들이 사회적 노동에 적극 참여할 수 있는 온갖 조건을 보장한다. 지방정권기관과 해당국가기관, 기업소, 사회협동단체는 여성들이 일하는 데 편리하게 탁아소, 유치원, 아동병동, 편의시설을 꾸려야하며 직장에 나가지 못하는 여성들이 희망에 따라 일할 수 있도록 가내작업반, 가내협동조합 등을 조직하여야 한다.'고 규정하여 여성노동대책을 세우고 있다.

이와 함께 법 59조는 '국가는 여성근로자들의 노동보호사업에 특별한 관심을 돌린다. 국가기관, 기업소, 사회협동단체는 여성근로자들을 위한 노동보호위생시설을 충분히 갖추어야 한다. 여성들에게는 힘들고 건강에 해로운 작업을 시킬 수 없으며 젖먹이 아이를 가졌거나 임신한 여성근로자들에게는 야간노동을 시킬 수 없다'고 규정하여 여성의 노동에 대한 특별보호규정을 두고 있다. 그 외에 정기검진제도(58조), 여성근로자들의 정기 및 보충휴가 외에 근속연수와 관계없이 산전 35일, 산후 42일간의 산전, 산후휴가제도(66조: 1986년부터는 산전 60일, 산후 90일로 늘려 1백 50일간의 유급휴가제를 실시)를 규정하고 있으며, 3명 이상의 어린이를 가진 여성노동자들의 하루 노동시간을 6시간으로 규정하는 외에도 사회주의 분배원칙과 동일노동 동일임금⁴⁾, 여성노동의 보호와 유해노동금지 등을 규정하고 있

4) 북한은 정책적으로 동일노동, 동일임금제를 천명하고 있으므로 대체로 여성에

다. 그리고 임신부의 취업거부나 임금하향조정금지 등을 명시하고 위반할 때에는 노동 관련 형법에 의거해 처벌하도록 되어 있다. 이러한 사회주의 노동법은 노동생활에서의 남녀평등과 모성보호를 비롯한 여성노동자의 보호를 특별히 규정하여 북한여성이 북한경제에 기여하게 하고 있다. 실제로 노동시간의 경우 기혼여성의 직장 출근은 30분 늦게 하고 1시간 30분 일찍 퇴근하는 것으로 가정 일을 할 수 있는 시간의 여유를 보장하고 있으며 6시간 근무에도 8시간의 임금을 지불하고 있는 것으로 알려지고 있다. 또한 수유부에 한해 오전오후 각각 30분씩 수유시간이 주어지고 있다. 북한의 여성노동자에 관한 모성보호제도는 자본주의 취업에서와는 달리 국가가 제공하는 사회보장으로서의 성격을 갖는다고 할 수 있다(이은숙, 1993).

넷째, 북한의 사회복지제도 중 대표적인 것으로 탁아제도를 들 수 있다. 북한은 여성들이 무거운 가정일의 부담으로부터 벗어나게 하는 정책이 공적으로 제기되면서 가사노동의 사회화를 진전시키고 다른 한편으로 1947년 탁아소규칙을 제정, 발표하였다. 탁아제도는 전쟁과 휴전 후 경제복구의 과정과도 관련되는데 북한은 여성의 사회적 진출과 함께 전후에 여성노동력을 지방공업과 경공업노동에 계속 취업시키기 위해 '남녀노력조절 배치작업사업'을 진행하면서 이를 위한 필요조건으로 탁아제도를 적극 추진하게 되었다. 탁아소 설치는 1947년에는 의무조항이 아니었으나 1958년에는 의무조항으로서 탁아소가 급증하게 되었고 1949년 한차례 탁아소에 관한 규정을 개정하여 생후 1개월부터 만 3세까지의 유아를 가진 노동여성으로 하여금 탁아소를 이용하도록 하고 있다(윤미랑, 1991).

또한 북한 1976년 4월 '어린이 보육교양법을 제정하여 생후 2-3개월이면 유아를 탁아소에 위탁하도록 의무화하였고 취학 전 유치원교육 1년을 의무화하였다. 그래서 자녀양육에 대한 여성의 책임을 사회화하고 있는데

대한 특별한 임금차별은 별로 없으나 여성평균임금이 남성평균임금보다 낮은 이유는 여성의 노동강도와 그 직종에 있는 듯이 보인다(강순화).

모든 여성들을 아동교육의 부담에서 해방하고 모든 아동을 주체의 혁명적 인간으로 양육하는 것을 목적으로 하고 있다. 북한은 어린이 보육교양법을 기반으로 어린이에 대한 보육교양은 ‘혁명과 전도와 관련되는 매우 중대하고 책임적인 사업이며 사회주의의 완전승리를 이룩하기 위한 필수적 조건’의 하나라고 인식하고 어린이 보육교양의 공산주의적 방법으로 탁아소, 유치원사업을 강화해왔다. 제20조의 경우 ‘국가는 어린이를 가진 어머니를 특별히 보호한다. 국가는 여성들에게 산전산후휴가를 보장한다. 산전산후기간의 로임과 식량, 분배 몫은 국가와 사회협동단체가 부담한다. 국가는 산원시설을 비롯한 의료기관을 통하여 임신한 모든 여성들을 제때에 등록하고 그들에게 체계적인 의료봉사와 해산방조를 무료로 주며 산후의 건강을 보호한다’고 규정하고 있다. 6장 46조의 경우 ‘국가는 탁아소와 유치원을 주택지구와 여성들의 일터 가까이에 합리적으로 배치하고 주·월 탁아소, 유치원을 널리 조직, 운영한다’고 규정하여 여성노동력 동원을 위해 어린 아동을 부모로부터 장기간 격리시키는 것을 제도화하고 있다. 이 법은 어린이를 혁명위업의 대를 이을 계승자로 규정하고 이들의 양육을 국가와 사회가 부담한다는 공산주의 정치사상교양과 여성노동력 동원을 목적으로 하는 것이라고 평가되고 있다(손봉숙, 1995; 이은죽, 1991, 1993).

탁아소의 종류를 보면 1일 탁아소와 주, 월 탁아소가 있으며 후자의 경우 부모가 장기여행자, 피교육자인 경우에 이용된다. 생후 3개월부터 만 4세까지 수용되는 90년대 초까지 200만 명 어린이가 3만 7000개소 탁아소에 수용되고 있었다. 이외에도 8세 미만의 고아를 양육하는 육아원과 무의무탁불구자들을 수용하는 맹아학교 등도 설치되어 모든 자금과 조건을 국가로부터 보장을 받는다(강순화, 1999). 이러한 북한의 탁아제도의 상황은 한 탈북여성의 말을 통해서 실감할 수 있다.

“그래도 북한에는 뭐가 잘되어 있나 하면은 탁아소망이 잘되어 있어요. 직

업여성은 아이를 국가가 맡아준다는 보양법이 있거든요. 탁아소에서 1년생인 경우 노동법에 의해서 아이 육아보양법에 의해 내 노동시간중에 유아한테 가서 하고 올 시간이 나와요. 보니까 여기는 그게 없대요, 어떻게 일하나 하고 굉장히 궁금해요. 그런데 북한은 잘 봐주든 못 봐주든 데려다놓으면 그걸로 끝이니까.”(김경희, 2001: 188 재인용).

이와 같이 북한의 여성 관련 복지정책은 법적, 제도적 수준에서 본다면 가정, 사회생활 양부분에서 상당부분 남녀평등의 원칙과 조건이 마련되어 있으며 그에 따라 여성의 지위가 보장되고 있다.

2. 북한 여성 관련 복지정책의 특징

북한의 여성 관련 복지정책은 여성의 사회참여와 관련되어 있는데 해방 이후 사회주의 혁명의 건설과 함께 여성들의 사회경제 활동참여가 시작되었다. 여성들이 대량 사회경제활동에 참여할 수 있는 것은 두 가지 측면으로 분석할 수 있다. 첫째, 사회주의 사회에서 여성들의 사회진출을 여성해방의 중요한 표시로 간주하여 여성의 사회진출을 위해 법적, 제도적 장치를 마련해 주었다. 해방직후 1946년 7월 30일 ‘남녀평등법’을 제정하였고 1968년에 ‘인민경제 각 부분에 여성들을 인입시킬데 대하여’ 라는 내각결정 84호 문건을 제정 실시하였다. 즉 여성들의 사회진출을 여성해방의 중요한 표시로 삼고 민주주의 혁명의 주요한 과제를 사회주의 제도에서 실현하고자 하였다. 둘째, 여성들을 사회주의 건설의 중요한 인력으로 활용하기 위한 것이었다. 북한에서 여성들이 대량 사회 진출한 것은 사회주의 공업화와 불가분의 관계에 있다. 공업화의 신속한 추진에 필요한 노동력 공급을 해결하기 위한 것으로 여성들의 체질과 능력에 맞는 일자리에서 일하는 남성노력을 다른 힘든 부분으로 돌리고 그 자리에 여성들을 배치하는 행정조치와 여성들의 취업조건을 보장하기 위해 탁아소 유치원 공동

세탁소 등을 신속히 확장하였다. 1958년 전국적으로 탁아소는 1949년보다 72.5배 증가되었고 1965년에는 탁아소연령의 64% 해당하는 어린이들이 나라에서 운영하는 탁아소 유치원에 다니었다(림금숙, 1999).

이러한 점에서 북한의 여성 복지정책 특징은 첫째, 사회정책이 본래 지니고 있는 평등과 정의의 실현이라는 측면에서 볼 때 이 모든 정책과 사업들은 여성의 평등권 쟁취의 측면보다는 국가의 이념적 필요에 의해 실시된 것으로 아래로부터의 개혁이라기보다는 위로부터의 개혁 즉 당과 국가에 의해 사회보장정책이 정비되었으며, 둘째, 전 여성을 대상으로 한 노동 보호 및 모성보호를 포함하고 있으며 전 여성의 기본적인 사회적, 교육적 욕구 등을 정책대상과 내용으로 하는 보편적인 성격을 띠고 있다. 북한은 전국민의 완전고용을 사회체제의 기본으로 하기에 경제활동에 있어서 성차별을 크게 드러나지 않는다. 그러나 실제적으로는 성별에 따른 직업과 직무분리현상에 따른 성차별이 이루어지고 있으며 이는 사회복지정책에서 남녀불평등으로 이어진다. 특히 1991년에 제정된 사회주의 가족법은 전통적 가족주의를 부각시켜 그 이전의 법령들보다 여성불평등을 강화하는 방향으로 후퇴하고 있다는 평가를 받고 있다(림금숙, 1999).

III. 북한의 여성 관련 복지정책의 현실

법은 여성에 대한 관점과 기준을 변화시킴으로써 사람들의 의식변화와 사회변화를 유도할 수 있다. 그러나 여성관련법은 오랜 성차별의 역사로 인하여 실정법상의 규정만으로는 그 효력이 바로 나타나기 어렵다. 남녀차별적 편견이 사회구조에 뿌리 박혀 있는 경우 법의 시행속도는 느리지며 개인적, 관습적, 종교적 물이 법과 상충할 때 관행이 우선하므로 법의 이행에 장애를 받는다. 따라서 양성이 법적으로는 평등하다 하더라도 성별에

따라 특수한 사회적 역할을 맡고 있다는 논리가 작용하는 한 법의 적용, 집행에서는 여성에게 불평등하게 작용할 수 있다(김선옥, 1997: 97). 성 불평등은 사회-경제적 현실로부터 법이 유리됨으로써 빚어진 결과라고 할 수 있다. 따라서 법적인 평등 조건에도 불구하고 법규정 뒤에 숨겨 있는 차별의 가능성이 다양한 형태로 활용됨으로써 사회복지영역에서 여성은 불리한 위치에 있다.

첫째, 취업여성의 경우, 헌법 27조와 노동법 37조는 사회주의의 분배원칙과 동일노동, 동일임금원칙을 규정하고 있으나 여전히 성차별적 직업배치와 임금제도가 존재하며 이는 연금과 연관되어 불리하게 나타난다. 북한 여성의 경제활동참가율은 1985년 7.15일 노동신문과 1994년 인구조사에 의하면 1950년대 20-30% 수준이었다가 60년대 33-39%, 1976년 48%로 증가되었고 1993년에는 63%까지 증가되었다(림금숙, 1999). 여성의 참여율이 높은 이유는 부족한 노동력을 보충하기 위해 여성들의 사회진출을 강조해 온 결과일 수 있으며 또한 여성을 강제적으로 노동에 참여시키기 위해 식량배급에서 전업주부는 직업여성(700그램)의 반도 안되는 1일 300그램으로 규정하고 있다(노용환, 연하청, 1997: 51).

북한의 직업구조는 직업선택의 자유가 제한되어 있어서 당의 노동력 배치결과에 따라 달라진다. 노동력 배치는 ‘헐하고 쉬운 일은 녀성들과 체질이 약한 사람들이 하게 하며 힘든 일은 건장한 청년들이 수행하도록 배치하여야 한다’고 근로자의 성별규정을 두고 있다. 또한 노동력을 재배치하는 과정에서는 ‘녀성로력으로 가능한 작업을 확정하고 거기에 녀성로력들을 배치하는 동시에 헐한 직종에 배치되어 있는 남성로력들을 그들의 힘과 재능을 충분히 발휘할 수 있는 직종’에 조절 배치한다(경제사전, 1975: 608-609).

북한의 노동력 분포에서 공식부문 근로자는 노동자, 농민, 사무원, 공무원 등으로 식량배급과 연금을 받을 수 있는 노동자이고, 비공식부문 근로

자는 수선, 세탁, 이·미용 등의 편의봉사자와 가내작업반에서 일하는 근로자들로 나누어진다. 남성의 경우 정규직장에서 일하는 사람이 만 16세 이상의 81.1%를 차지하고 있는 반면, 만 16세 이상 여성 중에서 공식부분 근로자는 58.2%로 식량배급과 장기근속 후에는 연금혜택을 받는 공식근로자인데 비해 41.8%는 피부양자의 신분으로 식량배급량이 절반에 불과하고 연금혜택도 받지 못하는 노동자들로 추정되었다(진수희, 1997: 398). 형편이 좋지 못한 국영기업의 직원을 감원할 때 여직원에게만 휴직과 사직을 강요하고 있어 장기근속에 의한 연금혜택의 대상에서도 배제되고 있다(윤미량, 1991: 203). 최근에는 정규직장보다 연금 등의 추가혜택이 없는 가내작업반이나 무보수지원반에 더 많은 여성을 동원하는 등 여성의 노동조건은 남성보다 상대적으로 불리하다.

산재보험의 경우 여성들의 유해노동 금지를 규정하고 있는 법령과는 달리 자발적인 형태를 취하여 산재대책도 없이 직업병 발생률이 높은 섬유산업에 여성들을 투입시키고 있어 유해노동 금지조항을 사문화시키고 있다(진수희: 402). 실업보험의 경우 북한은 직장을 1개월 이상 배정받지 못한 생계가 어려운 노동자에게 6개월간 표준임금액의 20%를 지급한다고 한다. 자발적인 실업이나 노동규율의 위반 등 노동법위반시는 그 대상에서 제외된다(통일교육원, 1997: 260). 그런데 90년대 이후 경제난이 심각, 생산활동이 마비된 가운데 실업률이 노동인구의 과반수가 넘고 이중 대부분이 여성으로 이들에 대한 실업보험의 지급을 엄두조차 내지 못하고 있는 실정이다. 현재 북한의 실업자중 여성의 실업률 증가는 여성인력을 많이 고용하는 서비스산업부문이 협소하고 주로 남성인력이 필요한 중공업 중심의 산업구조에도 이유가 있지만 전반적인 경기침체로 인한 전기와 원자재 부족으로 인해 생산시설이 불완전가동(40-50%)됨에 따라 여성의 실업률이 증가한 것으로 보인다(민족통일연구원, 1993: 60-61). 따라서 여성실업인구는 실업보험은커녕 성별분업이데올로기에 의해 다시 가정으로 복귀하는 현상

을 보이고 있다.

모성보호의 경우 북한은 특히 임신부, 자녀를 가진 근로여성에 대한 모성보호서비스에 특별한 관심을 기울이고 있으나 실질적으로 여성복지서비스에 대한 질적인 측면에서 문제가 제기되는데 각종 사회주의 노력경쟁운동과 책임량 완수 그리고 학습의 부담으로 대상여성들은 법정휴일을 다 채우지 못하고 있는 실정이다(김원홍, 1993: 157-167). 많은 여성들이 법적으로 보장된 산전산후휴가 150일을 자진 반납하여 거의 시행되지 않았으나, 최근에는 경기침체가 심해지고 생산연령인구가 증가한 1980년대 이후부터는 직장이나 지방에 따라 150일을 다 쉬는 수도 있다고 하여 변화를 보이고 있다.

탁아시설의 경우 여성의 혁명화, 노동계급화를 하면서 북한은 적극적으로 사회주의적 공업화를 전개하는데 필요한 여성노동력을 사회적으로 동원하기 위해 당시 탁아소, 보육원의 설립, 가사노동의 사회화를 적극 추진하였다⁵⁾. 그러나 최근 경제난으로 이런 시설의 상당부분이 문을 닫아 아이 키우는 부담도 과거에 비해 더 커졌다. 이러한 생활곤란으로 대부분의 여성들이 아이를 2명 이상 낳으려 하지 않고 있어 90년 초의 인구성장율은 평균 1.3%로서 60-70년대의 5%, 80년대의 35보다 많이 감소하고 있다(최명숙, 1999).

둘째, 비취업여성의 경우, 북한에서 가정주부는 비노동인으로 분류된다. 80년대 중반에는 미혼여성들 대부분이 취직하였으나 기혼여성의 취직률

5) 80년대 이후 여성들의 직장생활이 보편화되면서 도시중심의 밥공장들이 설치되어 주식 외 반제품부식 국거리 등을 공급하였고 간장, 된장, 소금, 고추장 등은 유가로 공급하였다. 1980년 10월 당대표대회에서 한 '여성들도 노동생활과 각종 사회적 활동에 자유롭게 참가하기 위해서는 가족과 부업에서 해방되어야 한다'는 구호아래 도시 아파트 주변에 '가족식당'이 나와 식량배급권을 낸 후 부식비와 수수료를 지급하고 식사하는 제도도 있었다. 그러나 질이나 양이 집에서 만들 기만 못하여 그 후에는 명절 때 쌀을 주고 떡이나 두부를 교환하는 장소로 변했다(강순화, 1999).

은 30-40%였다. 전문기술직과 체력노동업종을 제외하고는 상업, 복무업 및 일반사무직종에 종사하는 여성들은 결혼하고 해산하면 곧 실직을 의미한다. 그 원인은 중업 위주와 산업구조로 여성들이 적합한 일자리가 상대적으로 적었기 때문이며 1992년 경공업낙후는 공업부분에서 여성들에게 적합한 일자리가 상대적으로 제한되었다는 점을 설명해 주고 있다. 그리고 여성들은 남녀평등사상의 선진과 교육에도 불구하고 여성의 역할은 가정에 있다는 고정관념으로 여성들 스스로도 결혼하면 직장을 그만두는 현상이 많았다. 동시에 기업의 지배인도 여성들에 대한 착오적 인식으로 기혼여성을 잘 쓰려하지 않는다. 그리고 식량배급 정책과도 연관되는데 기혼여성의 경우 아이를 기르기 위해 이직하면 양식관계를 남편의 직장으로 옮길 수 있으나(출근의 경우 700그램, 이직의 경우 하루 300그램) 미혼의 경우 직업이 없으면 양식배급관계가 곧 취소 당한다(윙금숙, 1999). 그리고 기혼여성들이 취직하지 않는다고 하여 가사노동만 하는 것은 아니다. 공식적으로 직장을 그만 둔 가정주부들은 다른 형태로 생산노동에 참여하게 되는데 1978년 노동법에서 '직장에 나가지 못하는 여성들이 일할 수 있도록 가내작업반과 가내협동조합을 조직해야 한다'고 규정하여 취업하지 않은 여성들을 최대한 동원하고 있으며 실제 연로연금 수령연령이 되어도 이를 보장받지 못하고 노동을 계속하는 경우가 많다.

가내작업반의 경우 공장이나 인민반에서는 근로자들이 부업으로 참여하기도 하고, 구역별로는 직장이 없는 70-80%의 기혼여성들과 노인들을 대거 흡수하여 전적으로 생산에 종사케 하기도 한다. 80년대 중반이후부터 경공업 혁명방침에 따라 가내작업반이 더욱 거대해지는 경향을 보인다. 그리고 인민 반에서 조직하는 각종 무보수노동(위생청결, 협동농장지원)에 무조건 동원되어야 했다. 이러한 북한의 상황은 탈북 여성들의 증언에서 뒷받침된다.

“그런데 북한에서는 이상한 게 직장 생활하는 여자가 더 편한데요 집에 있는 여자보다. 집에 있다고 가만 놔두는 줄 알아요. 북한의 가정주부들이 대단히 힘들어요. 계속 동원 나가요”

“일 나가다 못 나가면 무조건 가두생활(공장에서 원료와 자재를 집으로 가지고 와서 가공하거나 제품을 만드는 가내작업반의 형태를 통해 생활필수품을 생산하는 활동을 한다)을 해야 하거든요. 국가가 못사니까 가정에서 부담하는 거예요. 장갑을 내라. 버선을 지원해라. 토끼를 길러라. 도시락도 싸서 내고 참 힘들어요”

“지금 여자들이 직장 다니는 게 별반 없어요. 북한에서는 우리 때만 해도 노는 여자들은 명칭한 여자들이라고 하고, 다 사회진출 할 것을 요구했거든요. 그랬기 때문에 거의 다 조그만 기업소에서도 탁아소나 유치원 있고 했어요. 그런데 북한의 경제가 내리막길을 걸음과 동시에 인력이 남아돌았거든요. 거기서 제일 타격받는 게 여자들이죠. 아기업마들 들어가라고 국가가 이득 되는 게 없다는 거죠”(오유석, 2001: 86-87 재인용).

이러한 탈북 여성의 증언은 기혼여성들이 경제위기로 인해 실업인구로 전환하고 있으며 가정주부는 직장생활을 하는 여성과 다를 바가 없음을 예측하게 해주고 있다.

이런 점에서 볼 때 북한에서 여성 관련 복지정책에서 법적 평등은 일상 생활에서 평등으로 이어지지 못하고 있다. 오히려 여성은 사회복지영역에서 불리한 위치에 있으며 경제적 침체에 따라 여성의 지위는 약화되고 있다. 그렇다면 이러한 북한의 여성복지관련 법과 현실간의 괴리는 어디서 오는 것인가. 이것은 북한의 국가적 차원의 가부장제 및 성별분업이데올로기에 의해 심화되고 있다고 볼 수 있다.

첫째, 국가의 정당성 기반으로서의 가부장제를 들 수 있다. 북한은 초기에 사회주의 이념 아래 가부장적인 전통적 가족개념을 말소하고 남녀평등을 기반으로 한 정책을 수립해 왔다. 그러나 70년대 공식적으로 김일성주

의가 등장하고 부자세습체제가 공식화되면서부터 가정의 혁명화는 핵심적인 가족정책의 이념으로 변모하였다. 주체사상 자체가 '가족주의적 국가주의' 색채를 띠고 국가를 사회주의 대가정으로, 당을 호주로, 수령을 아버지로, 인민을 수령의 자녀로 하는 국가주의적 가부장질서를 요구하기 때문에 가족단위를 강화할 필요가 있었던 것이다. 그리고 사회주의 혁명화를 위한 출발점을 가정에 두었기에 가족은 세대를 재생산하며 사회를 유지하는 기본단위가 아니라 당과 국가조직의 세포단위로 분명하게 규정된다. 따라서 사회주의적 여성해방이념은 퇴색하고 전통적 가치관과 혈연관계에 기초한 가부장이념이 새로운 논리로 되살아나 여성들에게 일과 가정 모두에게 승리를 거둘 것을 요구하였다.

1990년대 제정된 가족법에는 결혼과 이혼 등 가족의 성립과 해체에 대한 국가적 규제를 강화하고 전통적 가족제도의 유산을 대거 부활시키는 것을 주요 골자로 하고 있다. 어린이 양육과 교양은 어머니의 우선적 역할이라는 모성역할의 강조, 경로효친적 유교사상의 부활, 친족범위를 확대하고 있다⁶⁾. 특히 북한은 1995년 7월 30일 남녀평등권 법령 발표 49주년을 맞아 노동신문 기념사설을 통해 모든 여성들은 김정일을 '삶의 영원한 태양으로, 은인으로' 높이 받들 것을 요구하면서 모든 여성들은 당에 운명을 의탁하고 자녀들을 당과 수령에게 무한히 충실한 '주체혁명가'로 키울 것을 촉구하였다(북한동향, 1995: 36-7). 그리고 혈연적 유대와 효가 강조됨에 따라 북한에서는 부모와의 동거 및 부양이 당연한 도덕적 의무로 되어 있다. 1980년대 이후부터 여성의 재가정화가 더욱 심화되는가 하면 사회 부양과 복지의 의무가 국가로부터 점점 가족내부로 이전하는 가족주의적 성향이 커져가고 있다. 이와 같이 국가 가부장제는 경기침체기 여성을 우

6) 1980년대 들어와서 복고적인 여성관이 부각되는 양상을 드러낸다. 김일성의 어머니 강반석, 김정일의 어머니 김정숙이 '북한여성들의 모범'으로 미화되면서 어머니, 아내 그리고 며느리로서의 여성상이 부각되었다(민족통일연구원, 1993: 62).

선 해고하고 효와 모성이라는 이름으로 가족복지의 책임을 여성에게 전가하는 것을 합리화하는 기제로 작용하고 있다.

둘째, 가정내의 성별분업이데올로기를 들 수 있다. 북한가정은 이념적으로 남녀평등과 가사로부터 여성해방을 강조하지만 일상생활에서는 남성우위, 여성종속의 전형적인 가부장제 질서가 지배하고 있다. 북한 1946년 ‘남녀평등법’을 제정하고 사회뿐만 아니라 가정에서도 남녀평등을 제창해왔으나 수천 년간의 봉건적 가부장제의식은 여전히 사회 전반에 깊이 뿌리 박혀 있다. 공업화와 더불어 대량의 여성들이 사회에 진출된 후 여성들은 이중적 부담에 시달리고 있다. 즉 여성은 가정의 주부라는 전통적 역할과 여성자신의 사회진출로 인한 혁명화, 노동계급화되어야 하는 이중역할을 담당해야 한다. 대부분의 남성들은 집안일에는 거의 손을 대지 않는다. 북한의 일상생활에서도 가부장적인 남녀불평등이 상당히 나타나고 있다. ‘자신의 전부를 가정살림과 식구들의 치닥거리에 바치는 바로 거기에서 삶의 보람을 느끼는 시어머니’, ‘일터에서는 훌륭한 여성 가정에서는 현모양처인 여성’ 등 여성의 참모습을 보여주며 남편들은 무조건 여성들이 자기와 다를 것만 강조하고 여자니까 참아야만하고 불평도 하지 말아야 하며 부모부양에서도 아들의 강력한 의무가 유지되어 있기에 여성은 며느리로서의 역할을 해야 하며 ‘가정의 화목은 며느리에게 달렸다’고 하면서 가정불화의 원인은 모두 여성에게만 돌린다. 남성들은 으레 가사노동을 하지 않는 것이 습관이 되어 현재도 여성이 밖에 나가 식량을 구입하여 밥상을 차릴 때까지 남성들은 팔짱만 끼고 있다고 한다. 조선에서는 보통 다른 사람에게 자기 남편을 소개할 경우 ‘우리 집 주인’, ‘우리 세대주’로 말한다(최명숙, 1999).

결국 여성의 사회적 노동이 여성의 가정종속을 해소시키지 못하고 있음을 알 수 있다. 이러한 상황은 ‘안해는 남편을 잘 돕고 이해하고 사업을 받들어 주어야 하며, 식생활과 옷차림은 물론 남편이 가정의 사사로운 일

때문에 머리를 쓰지 않고 직장에 나가 맡은 일을 잘 하도록 힘껏 도와야 하는 봉건적 반려자로 소개되고 있는데서 잘 나타나고 있다(조선여성, 1995.4: 40). 북한의 남녀평등수준은 명목상으로는 평등하지만 실제로는 전통적인 남존여비사상이 강하게 지속되고 있음을 알 수 있다.

특히 북한의 경제난 이후 가정 내에서의 남녀불평등이 더욱 강화되었는데 한 예로 여성들의 가사노동량 증가를 들 수 있다. 그 이유는 식량난, 전력난으로 가사노동량이 2배가 늘어났으며 물공급이 제대로 되지 못하여 고층의 경우 물을 길어 올려야 하고 비누 등 일상 생활용품의 결핍으로 빨래하기 어려움 등 여러 가지 여건들에서 오는 것이다. 총체적으로 90년대 이후 여성들의 가사노동은 배가 늘었고 경제난으로 가장 어려움을 겪고 있는 것도 여성이다. 기본적인 생계유지를 위해 대부분 여성들이 직장을 떠나 타지방으로 시골로 장사를 다니는 등 과거의 정상적인 생활질서가 파괴되고 여가시간은 소수의 특수층여성에게만 속하는 것이다. 경제난은 여성의 삶의 질을 떨어뜨리고 있다(최명숙, 1999).

북한 여성 관련 복지정책의 경우 법에서는 양성성이 법적으로 어느 정도 평등하다 하더라도 성차별을 담지하고 있는 사회구조 속에서 법상의 규정만으로는 그 효력이 바로 나타나기 어렵다. 북한의 사회구조 속에 뿌리 박혀 있는 가부장적 이데올로기와 가족주의는 법의 이행에 커다란 장애요인이 되고 있다.

북한의 여성 관련 복지정책의 기본방향은 사회주의 원리와 유교적 가부장제의 양대축을 중심으로 전개된 것으로 양자간의 관계는 시기에 따라 공존하기도 하고 모순적이기도 하며 정책수요에 따라 그 강조점이 이동한다. 전체적으로 정권초기에는 사회주의 원리가 팽배하였으나 한국전쟁이후 사회주의적 개조의 이념에서 봉건적 가부장제가 되살아났고 1980년 이후 전통적인 가족관계 및 여성역할이 더욱 뚜렷이 복원되는 현상을 보인다. 특히 기존의 성별분업체계에 기초한 가부장적 담론을 유지하는 상태로

여성의 사회적 노동을 추구하는 상황에서 경제위기 등의 특별한 사유로 국가가 복지기능을 축소하였을 경우 그 부담은 여성에게 전가되고 여성에게 일과 가정의 조화라는 이중부담을 가중시키는 결과를 낳게 된다. 결과적으로 북한의 여성복지정책은 여성의 경제활동을 통해 성평등의 사회적 기반을 일찍부터 마련해 왔다는 점에서 제도적으로는 선진적이라고 할 수 있으나 실제로 복지정책의 현실적 측면에서 성불평등이 편재해 있고 일상생활에서도 고정적인 성역할의 관념과 가부장적 지배를 통해 정책과 현실과의 괴리가 심화되고 있음을 보여주고 있다.

IV. 결론

해방 후 북한은 사회주의체제 아래 평등의 지향, 사회주의 건설이라는 목표와 함께 여성의 노동계급화와 가정혁명화를 추진하였으며 이를 바탕으로 가사노동과 육아의 사회화를 어느 정도 진전시켰다고 할 수 있다. 사회복지관련 법과 정책에서도 남녀평등을 이루고 있으며 모성보호 등 여성을 위한 복지정책을 수행하고 있으나 여성관에 있어서 유교적 전통을 지속시키고 있다. 북한은 남녀평등을 사회주의 정책의 중요사항으로 삼고 추진해 왔으나 전통적 가족제도를 상당부분 잔존시켰고 김일성주의 가부장적 통제체제 및 문화유지는 가부장적 이데올로기를 강화시키는 계기가 되었다.

그 결과 법과 정책과는 달리 북한 여성은 가부장적인 가족문화 속에서 사회노동과 가사노동의 이중부담을 떠맡아왔으며 실제로는 북한 여성 일차적 자리는 가정이라는 이데올로기가 유지되고 있다. 이는 최근에 경제사정의 악화로 여성의 우선 해고, 가정복귀, 모성보호의 악화현상과 함께 여성복지가 감소하거나 후퇴하는 양상을 보이고 있는 것에도 알 수 있다.

지금까지 현재 북한 사회보장법 및 제도를 중심으로 북한의 여성복지 정책을 고찰하였다. 해방 후 북한은 사회주의 평등이념에 따라 남녀평등하게 포괄적이며 보편주의적인 정책을 전개하고 있다. 그런데 북한 사회복지정책에서 여성관련법을 중심으로 보았을 때 북한 모두 법적으로는 남녀평등이념을 기반으로 하고 있으나 실제 제도운영면에서 볼 때 법과 현실간의 격차를 보여주고 있다. 즉 양성이 법적으로 평등하더라도 성별에 따라 다른 사회적 역할을 맡고 있다는 가부장적 성별분업이데올로기와 복지책임을 일차적으로 가족에게 두는 가족주의의 논리가 작용하고 있기에 법의 적용과 집행에서 여성에게 불평등하게 작용하고 있다.

이러한 북한의 사회복지정책에서 보여지는 여성복지의 현실은 남한과 그다지 커다란 차이를 보이지 않고 있다. 그러나 앞으로 통일한국을 앞두고 성평등한 사회복지정책을 모색함에 있어 남북한에서 효율적으로 진행되었던 부문들은 결합하고 이를 기반으로 새로운 차원에서의 복지정책이 되도록 해야 한다. 그런 점에서 북한의 사회주의 시스템은 여성복지에 유익한 제도적인 장치를 가지고 있다는 점을 인식해야 한다. 북한정부는 가부장제적으로 여성정책을 강행함으로써 위로부터의 행정적 정책을 통한 국가적 배려로 여성들이 노동시장에 동등하게 접근할 수 있었고 동등한 급료와 교육, 정부 또는 기관이 육아에 대한 사회적 책임을 지려고 노력한 점 등 여성평등의 전제조건을 어느 정도 충족시켰다는 점을 인식해야 한다. 타아제도와 모성보호제도는 자본주의와는 달리 국가가 제공하는 사회보장으로서의 성격을 갖고 있어 가사와 육아의 사회화를 위한 인프라 구축에 관한 한 남한에 비해 앞서 있다고 하겠다. 비록 누적되는 경제적 모순과 새로운 신분제도의 등장에 의해 빈곤의 평등과 불균등한 사회보장을 낳고 말았지만 체제의 성격상 평등과 사회보장을 지향하는 속성이 강하다고 할 수 있다(성경룡, 1993: 267).

따라서 앞으로 남한의 사회복지정책 연구와 함께 통일한국에서 사회복지

지정책은 현재 남북한의 성불평등적 요소를 과감히 제거하고 진정으로 성평등한 사회복지정책을 이루어질 수 있도록 통일과정에서 남북한 여성 관련 복지정책에 대한 비교 및 논의가 활발히 이루어져야 할 것이다.

참고문헌

- 강순화, 「조선의 사회복지 정책과 여성」, 『남북한 여성 그리고 중국 조선족 여성의 삶』, 이대 한국여성연구원 학술대회 발표논문, 1999
- 김경희, 「통일한국의 양성평등한 복지구현을 위하여 : 남북한 여성복지비교」, 『여성이 만드는 통일한국의 미래』, 미래인력연구센터편, 생각의 나무, 2001
- 김선옥 외, 『북한여성의 지위에 관한 연구』, 한국여성개발원, 1992
- , 『총론: 평등권과 평등지위 실현의 과제』, 1997
- 조형편, 『양성평등과 한국의 법적 체계』, 서울: 이대출판부, 1992
- 김영란, 「통일한국의 여성정책 통합방안에 관한 연구 : 사회복지정책 부분」, 『한국사회복지학』 제36호, 1998
- 김애실, 「경제체제와 남북한 여성의 경제적 지위」, 『통일대비한 남북한 여성의 삶에 대한 비교』, 이화여대 한국여성연구원, 1996
- 김연명, 김형식, 「통일국가의 사회복지」, 『한반도 통일국가의 체제구상』, 한겨레신문사, 1997
- 김원홍, 「남북한 여성교류 활성화 방안」, 『남북한 관계의 분야별 현황과 과제: 쟁점과 대책』, 한국정치학회주최 통일문제 특별학술회의, 1997
- 김한중, 「통일의 고통을 덜어줄 복지제도 확충」, 『2000년에 열리는 통일 시대』, 동아일보사, 1993
- 나병균, 「통일 한국의 사회복지 공공부문 구축방안」, 『통일한국의 사회복지 비전과 과제』, 제9회 전국사회복지대회, 1997
- 남세진, 조홍식, 『한국사회복지론』, 나남출판, 1995
- 노용환, 연하청, 『북한 인구센서스의 정책적 함의』, 한국보건사회연구원, 1997

- 림금숙, 『90년대 이후 조선여성들의 사회경제활동참여의 변화』, 『남북한 여성 그리고 중국 조선족 여성의 삶』, 이대 한국여성연구원 학술대회 발표논문, 1999
- 민족통일연구원, 『북한 가족정책의 변화』, 1993
- 박순성, 『통일한국의 사회복지정책』, 민족통일연구원, 1994
- 박진, 이유수, 『남북한 사회보장제도의 비교 및 통합방안』, 한국개발연구원, 1994
- 『북한동향』, 북한연구소, 1995
- 『경제사전』, 북한 사회과학원 경제연구소 편, 1975
- 백진아, 「남북한 여성의 일과 양성평등한 복지구현을 위하여」, 『여성이 만드는 통일한국의 미래』, 미래인력연구센터편, 생각의 나무, 2001
- 성경림, 「통일한국의 사회통합을 위한 사회복지정책의 방향」, 『통일한국의 새로운 이념과 질서의 모색』, 제3회 한국정치세계학술대회, 1993
- 이상화, 「북한여성의 윤리 : 집단주의 윤리관과 북한여성의 삶」, 『한국여성학』, 제13집 1호, 1997
- 안종철, 「북한여성의 경제활동 정책에 관한 연구」, 『한국동북아논총』 제9집, 1998
- 오유석, 「북한 사회주의 체제의 가부장제」, 『경제와 사회』, 봄호 통권 49호, 2001
- 윤미량, 『북한의 여성정책』, 한울아카데미, 1991
- 장하진, 「남북한의 가족제도 및 여성의 역할」, 『분단 반세기 남북한의 사회와 문화』, 경남대 국동문제연구소, 1996
- 『조선여성』, 근로단체출판사, 1995. 4
- 조형편, 『양성평등과 한국의 법적 체계』, 이대출판부, 1997

진수희, 「통일한국의 여성정책 비교」, 『바람직한 통일문화』, 민족통일연구원, 1997

최명숙, 「90년대 이후 조선여성들의 가정에서의 삶에 관하여」, 『남북한 여성 그리고 중국 조선족 여성의 삶』, 이대 한국여성연구원 학술회 발표논문, 1999

통일교육원, 『96년 북한 경제동향』, 1996

한국보건사회연구원, 『남북한 사회보장제도 비교연구』, 한국보건사회연구원, 1992

한국여성개발원, 『북한여성의 지위에 관한 연구-여성 관련 법 및 정책을 중심으로』, 1992

—————, 『여성복지관계법제에 관한 연구』, 1990

—————, 『통일대비 여성 관련 법제연구』, 2000

Marshall (T. H.), *Class, Citizenship and Social Development*, Chicago: The University of Chicago Press, 1977

Mishra (Ramesh), *Society and Social Policy*, London : The MacMillan Press LTD, 1982

Pascall (Gillan), *Social Policy: A New Feminist Analysis*, London and NewYork: Routledge, 1997

Sainbary (Daine), *Gender Equality and Welfare States*, Cambridge University Press, 1996

Shola (Orloff), "Gender and the Social Rights of Citizenship : The comparative Analysis of Gender Relations and Welfare States", *American Sociological Review*. 58, 1993