

## 북한 장애인고용정책 분석

# Analysis and Development Plans of Employment Policy for Persons with Disabilities in North Korea

정지웅

배재대학교 복지신학과

Ji-Ung Jeong(jju7777@hanmail.net)

### 요약

본 연구는 북한의 장애인고용정책을 분석하여, 이를 토대로 북한의 장애인고용 증진을 위한 정책 발전 방안을 제안하고자 수행되었다. 이를 위하여 정책분석의 맥락으로서 북한 장애인고용 관련 법규, 고용 현황 등을 문헌연구, 2차 자료 분석 등을 통해 고찰하였으며, 이후 북한의 장애인고용정책을 Gilbert and Specht(1974)의 정책 산출물 분석틀에 따라 분석하였다. 본 연구의 분석 결과는 다음과 같다. 첫째, 북한 장애인고용정책의 급여형태는 고용급여, 직업능력개발급여 등이다. 둘째, 장애인고용정책의 내용은 분리고용이 주를 이루고 있다. 셋째, 장애인고용정책의 할당은 경증·신체장애인 중심으로 이루어지고 있다. 넷째, 장애인고용정책의 전달체계는 내각의 각 성과 각 시도·시군구 인민위원회를 중심으로 분절적으로 구성되어 있다. 본 연구에서는 이상의 분석결과를 토대로 북한 장애인고용정책 발전 방안을 법규 정비, 급여형태 다양화, 전달체계 개편 등으로 제시하였다.

■ 중심어 : | 북한 | 장애인 | 고용정책 | 정책분석 | 북한장애인복지 | 북한사회복지 |

### Abstract

The purpose of this study is to analyze the employment policy for persons with disabilities, and to propose a policy development plan to promote employment of persons with disabilities in North Korea. For this purpose, this study reviewed the laws and employment status related in persons with disabilities in North Korea through literature studies and secondary data analysis as the context of the policy analysis. Since then, North Korea's employment policy for persons with disabilities was analyzed according to the framework of Gilbert and Specht(1974). The results of this study are as follows. First, the benefits of the North Korean employment policy for persons with disabilities are employment benefits and vocational skills development benefits. Second, segregated employment is mainly composed of employment policy for persons with disabilities. Third, the allocation of employment policy for persons with disabilities is centered on persons with mild and physical disabilities. Fourth, the delivery system of employment policy for persons with disabilities is segmented around the Cabinets and the People's Committee of each municipality. Based on the results of this analysis, this study suggests the development of employment policy for persons with disabilities in North Korea through the revision of regulations, the diversification of benefits, and the reorganization of delivery systems.

■ keyword : | North Korea | Employment Policy | Persons with Disabilities | Policy Analysis | Welfare for Persons with Disabilities in North Korea |

\* 이 논문은 2016년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2016S1A5A8018585).

접수일자 : 2020년 02월 03일

심사완료일 : 2020년 02월 24일

수정일자 : 2020년 02월 24일

교신저자 : 정지웅, e-mail : jju7777@hanmail.net

## I. 서론

장애인의 자립적인 지역사회생활(community living)을 위한 중요한 전제조건 중 하나는 장애인의 안정적인 소득보장, 사회참여, 자아실현의 기반이 되는 노동이 보장되어야 한다는 것이다[1]. 북한 장애인의 자립을 위해서도 장애인 노동은 매우 중요하며, 이를 보장하기 위한 당국의 장애인고용정책의 발전은 필수적인 사항이 된다. 특히, 향후 북한에서 자본주의 경제로의 체제전환이 이루어지거나, 남한과 북한의 통합이 이루어질 때, '체제전환 불황'(transformation recession)[2]이라는 용어로 정리되는 역사적 경험을 통해 알 수 있는 것처럼, 북한 지역에서의 경기 불황과 실업률 증대가 발생될 것으로 예상된다. 이 과정에서 대표적인 고용 취약 계층에 해당하는 장애인의 고용률은, 북한에서도 마찬가지로 현재보다 더욱 악화될 것으로 판단된다. 이는 북한사회정책 및 통일사회정책에서 장애인고용에 대한 고려가 시급한 과제임을 나타내는 것이다.

북한에서 장애인고용이 갖는 중요성을 인식하여, 선행연구들에서는 북한 자료에 대한 접근의 한계에도 불구하고, 북한의 장애인 고용 관련 현황에 대해 파악하고 정책 제언을 수행한 바 있다. 김수경 외(2019)와 원재천 외 역(2019)는 북한이탈주민들의 증언을 토대로 북한의 장애인들이 편의사업소 등에서 시계수리나 구두수선 등의 경노동을 하거나, 일반 노동자보다 적은 시간 노동한다는 것을 제시하였다[3][4]. 정지용·이철수(2016)는 2차 자료 분석을 통하여 북한의 장애인들 중 상이군인에 대한 노동현상이 상대적으로 발달되어 있으며, 도시를 중심으로 직업교육훈련이 이루어지고 있음을 소개하였다[5]. 정지용(2019)에서는 북한의 '장애인 권리협약 최초보고서'(2018년 12월 북한이 UN에 제출. 이하, 최초보고서)에 나타난 노동권 관련 내용을 통해, 장애인 대상의 노동조직 및 장애인 노동에 대한 특별수당, 노동시간단축 등 우대 조건이 있음을 제시하였다[6][7].

이상의 연구들로 인해 북한의 장애인 노동에 대한 이해가 증가한 측면이 있음에도 불구하고, 선행연구들은 북한 장애인 노동에 대한 단편적, 초보적 수준에서의 현황 파악 결과만을 제시하고 있으며, 보다 심층적이며

종합적인 분석에 근거한 북한 장애인고용 정책의 발전 방안을 탐색하지는 못하고 있다고 판단된다.

이러한 문제의식 하에, 본 연구에서는 북한 장애인고용정책을 보다 심화 분석하며, 이를 근거로 북한의 장애인고용 증진을 위한 정책 발전 방안을 제언해 보고자 수행되었다. 북한 정책의 본격적인 분석에 앞서 정책 분석의 맥락으로서 북한 장애인고용 관련 법규, 고용 현황 등을 문헌연구, 2차 자료 분석 등을 통해 고찰하였으며, 이후 북한의 장애인고용정책 분석을 위해, Gilbert and Specht(1974)의 정책분석틀[8]에 따라 산출물 분석을 실시하였다.

## II. 이론적 배경

### 1. 장애인고용 관련 법규

북한의 법규에서 장애인 고용 관련 내용을 규정하고 있는 법률은 '장애자보호법'이다. 장애자보호법은 남한의 장애인복지법처럼 장애인복지의 기본법적인 지위를 가지고 있는 법률로 평가할 수 있는데[9], 동법 제5장에서 '장애자의 노동'이 규정되어 있다. 먼저 동법 제22조는 직업학교 규정으로서, "교육지도기관이 장애인의 특성을 반영한 직업학교를 운영할 수 있다"라고 명시되어 있다.

제22조 (직업학교의 조직운영) 교육지도기관과 해당 기관은 장애자의 학력, 연령, 장애정도를 고려하여 안마사, 컴퓨터타자수, 미술원, 설계원양성소와 직업학교 같은것을 조직운영 할수 있다.

동법 제30조에 따르면, 장애인노동정책의 책임이 "노동행정기관과 해당 기관"으로 명시되어 있다. 즉, 장애인고용의 일차적 책임은 '노동성'에 있음을 알 수 있다.

제30조 (장애자로동의 기본요구) 노동행정기관과 해당 기관은 노동능력이 있는 장애자를 장악하고 그들에게 노동조건을 원만히 보장해주어야 한다.

동법 제31조에는 장애인의 노동을 보장하기 위하여 "지역별로 장애자전문기업소, 단체를 조직할수 있다"라고 규정되어 있으며, 이를 조직하는 사업은 "해당 지구 조직 기관이 한다"라고 명시되어 있다. 여기서 "장애자

전문기업소"가 무엇인지 명확하지 않으나, 북한에서 발간된 문헌들을 참조해 보면, '경로동공장'으로 추정된다(경로동공장에 대한 설명은 후술).

제31조 (장애자전문기업소, 단체의 조직) 장애자로동조건보장을 위하여 지역별로 장애자전문기업소, 단체를 조직할수 있다. 장애자전문기업소, 단체를 조직하는 사업은 해당 기구조직 기관이 한다.

제33조와 36조에는 장애인 노동에 대한 특혜 조항이 제시되어 있다. 즉, "장애자전문기업소, 단체에는 특혜적인 경제활동 조건을 보장한다", "장애자의 하루 로동 시간은 8시간이다. 장애정도가 심한 근로자와 2명 이상의 장애어린이를 가진 여성근로자의 하루 로동 시간은 8시간 아래로 할수 있다."라고 규정되어 있다. 하지만 "특혜적인 경제활동 조건"이 무엇인지 분명하지 않다.

제33조 (장애자전문기업소, 단체의 생산조건보장) 장애자전문기업소, 단체에는 특혜적인 경제활동 조건을 보장한다, 해당 기관은 장애자전문기업소, 단체의 생산과 그 생산물의 실현조건을 원만히 보장해주어야 한다.

제36조 (장애자의 로동시간) 장애자의 하루 로동시간은 8시간이다. 장애정도가 심한 근로자와 2명 이상의 장애어린이를 가진 여성근로자의 하루 로동 시간은 8시간 아래로 할수 있다. 이 경우 국가의 시책에 따르는 방조를 받는다

이렇듯, 북한의 장애자보호법은 필수적이고 구체적인 사업을 규정하고 있는 조항이 임의규정이거나 추상적인 내용으로 제시되어 있는 한계가 관찰된다. 또한 장애인고용정책에서 고전적인 정책 유형인 보호고용(sheltered employment), 지원고용(supported employment), 할당고용(quota employment) 등으로 인식할 수 있는 내용의 정책이 부재하다는 것도 알 수 있다. 북한의 사회정책 전반이 그러하듯 장애인고용 정책 역시 선진산업국가들의 수준에 비하면 발전의 필요성이 매우 높다는 것이 동일하게 나타나고 있다.

## 2. 장애인 고용 현황

최근 북한 당국에서 발표한 장애인고용의 현황은 최초보고서에서 살펴볼 수 있다. 이 문서에 따르면, 2016년을 기준으로 17세부터 59세까지의 북한 장애인 중 노동을 하고 있는 장애인 비율은 58.4%이며, 이들 중

노동자가 47.4%로 가장 많고, 사무원이 25.3%, 농부가 27.3%로 보고되고 있다[7].

표 1. 근로 장애인 비율(17~59세) (단위: %)

구분	2014			2016		
	계	남	여	계	남	여
근로장애인 비율	57.5	60.0	52.3	58.4	61.6	54.7
Among	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
육체노동자	49.0	49.9	46.7	47.4	48.7	45.7
사무원	22.1	20.8	25.4	25.3	22.6	28.9
농부	28.9	29.3	27.9	27.3	28.7	25.4

출처: Disability Sample Survey 2014, Central Bureau of Statistics 2017

하지만, 이상의 조사결과는 비율만 나타나 있고 사례 수가 없으며, 비율 역시 전체 장애인구 대비 비율인지 조사표본 전체 대비 비율인지 명확하지 않다는 한계가 있다. 그럼에도 불구하고, 북한 당국의 발표 결과 내에서 고찰해 본다면, 북한의 장애인고용률은 남한(49.0%)에 비해 높으며, 서방 선진국인 캐나다(59.4%), 프랑스(56.2%)[10]와 유사한 것으로 나타난다.

## III. 북한 장애인고용정책 산출분석

### 1. 분석틀

본 연구에서 북한의 장애인고용정책을 분석하기 위해, Gilbert and Specht(1974)의 사회복지정책 산출 분석틀을 활용하였다. 이는 사회복지정책 분석연구를 과정(Process) 연구, 산출(Product) 연구, 수행(Performance) 연구의 세 가지로 나누고, 이중 산출 연구에 집중하여 분석틀을 제시한 것이다(아래 표 참조)[8].

산출연구에서는 해당 정책을 통한 산출을 분석하기 위한 네 가지 차원으로서 할당, 급여, 전달체계, 재원을 제시하고 있는데, 이는 각각 어떠한 형태의 급여를(급여의 내용), 누구에게(급여의 대상), 어디서 어떻게 마련된 재원으로(재원), 어떠한 체계를 통하여 전달하는가(전달체계)와 관련된 것이다. 이상의 4가지 분석차원을 할당체계, 급여체계, 전달체계, 재원체계라고 한다[8].

표 2. Gilbert and Specht(1974)의 산출분석틀

차원	질문	분석내용의 구체적인 예
할당 (allocation)	누가 급여를 받는가?	대상자의 문제영역, 인구사회학적 특성, 지리적 특성, 경제적 특성 등
급여 (benefits)	급여 대상자에게 무엇을 제공할 것인가?	서비스의 형태: 현물급여, 현금급여, 바우처, 정치사회적 권리 등
전달체계 (delivery system)	어떻게 전달할 것인가?	사회복지서비스 공급과 관련한 기구의 체계 및 구성
재원 (financial resource)	돈을 어디서, 어떻게 조달할 것인가?	공공재원(국고보조금) 및 민간재원(기부금, 수익자부담, 수혜자 부담) 등

자료: Gilbert and Specht(1974), 재구성.

## 2. 분석결과

### 2.1 할당 및 급여체계

최초보고서에는 노동권 관련 정책이 제시되어 있는데, 그 주요내용을 살펴보면, 첫째, 장애인의 신체적, 정신적 특성에 따른 다양한 형태의 노동조직으로서, 영예군인공장, 경노동공장, 광명공장, 자조 단체 및 기타 전문기업 등이 전국적으로 운영되고 있고, 둘째, 장애자보호법에 따라 전문기업과 장애인 단체의 경제활동에는 특별수당, 노동시간단축 등 우대 조건이 제공되고 있다 [6][7].

이상의 내용을 살펴보면, 북한 장애인고용정책의 급여는 고용, 직업능력개발, 기타의 세 가지로 구분할 수 있다. 이중 기타(특별수당, 노동시간 단축)은 실질적인 현황을 파악하기 요원한 상황으로, 이를 제외하고 고용과 직업능력 개발의 할당 및 급여체계를 살펴보도록 한다.

표 3. 북한 장애인고용정책 할당 및 급여체계

급여형태	내용	할당대상
고용	경노동공장(경노동직장, 경노동사업소)	일반장애인, 영예군인
	광명공장	
	편의봉사관리소	
	영예군인공장	
직업능력 개발	장애자기능공학교	일반장애인, 영예군인
	영예군인학원	영예군인
기타	특별수당, 노동시간 단축	일반장애인, 영예군인

먼저, 고용 급여다. 경노동공장(경노동직장, 경노동사업소로도 불리움)은 일반장애인 중 주로 지체, 시각, 청각장애인을 고용하는 사업체며[3]. 광명공장은 시각장애인을 고용하는 공장이다[7].

실제, 경노동공장과 광명공장과 관련한 북한이탈주민

들의 최근 증언을 살펴보면 이들 공장이 운영되어 왔고, 전력난 등으로 운영이 중지된 경우도 존재함을 알 수 있다[3].

표 4. 일반장애인 대상 공장 운영 실태 증언내용

증언내용	증언일
2014년 삼지연 리명수 노동자구에 장애인들을 위한 경노동직장이 있었으나 운영되지는 않음.	2016-03-08
함경북도 청진시 수성구역에 시각장애인을 위한 공장이 있음.	2013-02-19
함경북도 회령시 성천동에 장애인을 위한 경노동직장이 있음. 현재 제대로 운영되지 않음.	2013-05-14 2015-03-22
함경북도 무산군에 장애인 공장이 있었으나 현재 기자재가 없어 유지되지 않고 있음.	2013-06-11
청각장애인, 지체장애인을 대상으로 하는 경노동직장이 있음.	2013-09-17
양강도 삼수군에 청각장애인, 시각장애인, 지체장애인을 대상으로 하는 장애인 공장들이 있음.	2016-05-31
평양시 축전동에 중견기업 규모의 장애인 공장이 있음.	2016-11-01
함경남도 원산에 장애인을 위한 경노동 사업소가 두 곳 있었으나, 실제 장애인은 없고 장사꾼들이 장사를 하기 위해 적만 걸어 놓는 데 활용함.	2017-04-10
함경북도 청진시 수성동에 시각장애인 공장이 있었음. 규모는 크지 않음.	2018-10-01

출처: 김수경 외(2019: 347)

편의봉사관리소는 주민들에게 이미용, 목욕탕, 가전 및 개인용품 수리 등의 서비스를 제공하기 위한 종합서비스 사업체로서[11], 여기서는 주로 지체장애인이나 청각장애인들이 인감 조각, 시계·TV·신발 수리, 미용 등의 직업에 종사하고 있다[12].

영예군인공장은 상이군인들로만 구성된 사업소로서, 특이할 만한 점으로는 이곳에서 장애인의 가족(주로 아내)도 같이 일을 한다는 점이다[12][13]. 영예군인공장과 관련한 북한이탈주민들의 증언에 따르면, 공장에서 가방, 그릇 등을 생산하고 있으며, 전기, 원료 등의 제한 때문에 공장이 중단되는 경우도 있는 것으로 판단된다 [3]

다음으로 직업능력개발 급여다. 장애자기능공학교는 장애인들에게 컴퓨터, 디자인, 피복가공, 목공예, 식료가공, 보조기구수리 등의 전문기술들을 습득시키는 곳이다[14]. 영예군인학원은 상이군인 대상의 고등교육기관으로, 1년제부터 4년제까지 과정을 통하여 준(準)기사 자격 및 대학입시자격 등을 제공하는 시설이다[5].

표 5. 영예군인공장 운영 실태 증언내용

증언내용	증언일
함경남도 신상군에 맹인 영예군인 공장이 있음.	2014-03-18
양강도 해산시 해명동에 영예군인 공장이 있으며, 200~300명 정도 있다고 함.	2014-06-03
양강도 해산시 연봉동에는 영예군인 공장이 있는데, 이제는 가방을 생산한다고 함.	2014-09-23
남편이 흥남 영예군인 공장에서 일했음.	2014-09-23
양강도 해산시에 영예군인 공장이 있음. 과거 각종 그릇을 생산했으나, 현재는 생선품 없음.	2015-02-24
함경북도 길주군에 영예군인이 운영하는 통신기계공장이 있으며 배급도 실시됨. 다만 정상 배급은 아니고, 연 최대 6개 월치 정도 배급됨.	2015-03-10
양강도 해산시 연봉1동, 연두동, 송봉동, 위연동에 영예군인 공장이 있음. 현재 전기, 원료 문제로 제대로 가동되지 않음.	2015-09-22
함경북도 회령시 성천동에 맹인 영예군인 공장이 있음.	2016-06-14
양강도 갑산군에 영예군인 공장이 있었으며, 가동되기도 하고 중단되기도 함.	2017-07-03
양강도 갑산군에 영예군인 공장이 있었음.	2017-07-03
함경북도 무산군 남산구에 영예군인 공장이 있었음.	2018-05-08
양강도 해산시 연봉동에 영예군인 공장이 있었음.	2018-05-08

출처: 김수경 외(2019: 346)

고용 급여와 직업능력개발 급여의 할당체계는 일반 장애인과 영예군인으로 나누어 구성되어 있다. 일반적으로 영예군인은 일반장애인에게 할당되는 급여를 모두 이용할 수 있다. 하지만 영예군인공장, 영예군인학원의 경우는 영예군인에게만 할당되고 있다. 즉, “북한에서 상이군인에 대한 복지급여 수준은 일반장애인에게 비해 훨씬 높음을 알 수 있다. 즉, 북한 장애인복지급여의 할당은 모든 장애인에게는 최소수준의 복지급여가 보편주의(universalism)로 이루어지고, 상이군인에게는 비교적 높은 수준의 복지급여가 제공되는 선별주의(selectivism)가 적용”되고 있음을 알 수 있다[5].

2.2 전달체계

북한의 장애인고용정책 전달체계를 이해하기 위하여, 먼저 장애인복지 전달체계를 살펴보면 다음과 같다[5]. 북한의 장애인복지정책은 장애자보호법 43조~45조에 의해, 내각과 지방정권기관 및 조선장애자보호련맹이 주가 되어 구성되어 있다. 이는 북한의 사회복지전달체계의 일반적 구성이 조선로동당의 예비적 기획 하에 내각과 인민위원회로 조직되는 것과 동일하다[21][22]. 북한의 조선장애자보호련맹은 1998년 7월 29일에 설립된 장애인 정책의 중심적 기구로서, 장애인 지원활동, 옹호활동, 출판활동 등을 수행하고 있으며, 각 도와 시, 군에 산하 위원회와 필요한 기구들을 두고 활동하고 있다[14].

북한 장애인 정책의 중심적 기구로서, 장애인 지원활동, 옹호활동, 출판활동 등을 수행하고 있으며, 각 도와 시, 군에 산하 위원회와 필요한 기구들을 두고 활동하고 있다[14].



그림 1. 북한 장애인복지 전달체계 도식화[15]

북한의 장애인고용정책 역시, 내각의 각 담당성과 인민위원회, 조선장애자보호련맹이 중심이 되어 서비스 전달이 이루어지고 있다.

표 6. 북한 장애인고용정책 전달체계

구분	전달체계
고용	내각 담당성(경공업성, 금속공업성, 일용품공업성 등) - 산하 공장(기업소)
	도 인민위원회 - 시군 인민위원회 - 산하 공장(기업소)
	[추정] 내각 인민무력성 - 영예군인공장
	조선로동당 정무국 - 인민봉사위원회 - 편의봉사 관리소
직능개발	인민군 - 총정치국 - 교육부 - 신의주영예군인학원
	조선장애자보호련맹 중앙위원회 - 시군구 위원회 - 장애자기능공학교

고용 급여 전달체계는 경노동공장의 경우 내각의 담당성 산하 공장과 인민위원회 산하 공장이 각각 개별적으로 존재하여 지도-통제를 받고 있다[16][17]. 내각에서 경노동공장 운영과 관련된 주요 담당성으로는 경공업성, 금속공업성, 일용품공업성 등이 있다. 영예군인공장의 경우, 내각 중에서도 인민무력성 산하의 기관으로 추정된다. 편의봉사관리소는 조선로동당 정무국 산하 인민봉사위원회의 관리를 받는다[11].

직업능력개발 급여의 전달체계는 영예군인학원의 경

우, 인민군 총정치국 산하 교육부의 관리를 받고 있으며[18][19], 장애인기능공학교는 조선장애자보호련맹의 관리를 받고 있다[5].

### 2.3. 재원체계

북한의 장애인고용정책 관련 재원체계를 파악하는 것은 자료접근의 한계로 인해 쉽지 않은 작업이 된다. 이에 따라, 북한의 사회정책 재원에 대한 일반적 사항을 정리한 연구[5]를 토대로 장애인고용정책의 재원체계를 살펴보고자 한다.

첫째, 북한의 사회정책 집행을 위한 기본적인 재정은 사회보장법에 따라 국가 예산에서 지출된다. 동법 제17조에 의하면 “사회보장금은 사회보장자의 생활을 보장하기 위하여 지출하는 자금이다. 재정은행기관과 해당 인민위원회는 사회보장금을 정확히 지출하여야 한다”라고 하여 당국의 사회정책에 대한 재정지출 책임을 명시하고 있다. 장애인보호법 제46조에서도 “국가계획기관과 로동행정기관, 자재공급기관, 보건기관, 재정은행기관은 장애자보호사업에 필요한 로력, 설비, 자재, 의약품, 의료기구, 자금을 제때에 보장하여야 한다”라고 명시함으로써 장애인정책 재원으로서 국가예산을 강조하고 있다[5].

둘째, 북한 장애인복지정책의 재원으로서 특이할 만한 것은 민간기부금이다. 조선장애자보호련맹은 실질적으로는 정부기구이지만, 대외적으로 비정부기구(NGO)를 표방하고 있는데, 조선장애자보호련맹이 국제구호단체 및 해외 기부자 등을 통해 장애인사업 자금을 조성하면서 이를 장애정책 집행에 활용하는 것이다. 가령, ‘조선장애자원아기금’은 2010년 1월에 창설되었는데, 북한의 “장애자들과 애육원, 육아원, 학원원아들의 권리를 옹호하고 건강과 복리를 증진시키기 위한 비정부단체”[14]로서, 장애인고용 사업장 설립, 장애아동 재활치료, 의료서비스, 영양상태 개선, 생활환경 개선, 예술, 체육 등의 사업에 활용되고 있다[5].

셋째, 서비스를 이용하는 장애인이 부담하는 이용료 또한 재원이 된다. 북한의 사회보장법 제26조에서는 “부양의무자가 있는 대상을 사회보장기관에서 생활하게 하려 할 경우에는 본인의 동의를 받아야 한다. 이 경우 부양의무자는 매달 정해진 부양료를 사회보장기관

에 내야한다”라고 하여 복지시설 이용자가 일정한 이용료를 부담해야 함을 명시하고 있으며, 현물급여인 각종 보조기구에 대해 동법 제41조에서 “보조기구의 값과 장애자가 보조기구를 공급받기 위하여 오가는데 든 러비는 국가와 본인이 부담한다”라고 하여 급여 수혜자의 본인부담이 존재함을 알 수 있다[5][20].

## IV. 결론

### 1. 산출분석 결과의 종합적 논의

본 연구에서 살펴본 바와 같이, 북한에서 제시하고 있는 장애인고용정책 관련 문헌이나 언론기사들은 다른 사회정책 관련 자료들과 마찬가지로, 얼마만큼 많은 수의 서비스 제공기관이 있으며, 그 속에서 얼마나 많은 장애인이 서비스를 제공받고 있는지에 대한 정확한 내용 및 통계치를 제시하지 못하고 있다. 이에 따라, 북한 장애인고용 및 장애인고용정책의 내용, 규모, 수준 등을 파악하는 데 상당한 제한이 존재한다.

그럼에도 불구하고, 본 연구의 결과를 토대로 북한 장애인고용정책의 주요특성을 다음과 같이 종합적으로 정리할 수 있겠다. 첫째, 장애인고용정책 관련 법규가 규정하고 있는 정책의 내용이 빈약하며, 법문의 구체성 및 강제성이 약하여 장애인고용정책의 토대가 미약한 상황이다. 둘째, 장애인고용정책의 급여형태는 고용급여, 직업능력개발급여 등을 중심으로 구성되어 있다. 이는 선진국의 다양한 급여형태(중증장애인 직업재활, 지원고용, 취업알선, 창업지원, 장애인생산물 우선구매 등)에 비해 상대적으로 적은 수의 급여 유형임을 알 수 있다. 셋째, 장애인고용정책의 내용이 비장애인과의 통합된 고용환경이 아닌 분리된 환경에서 주로 이루어지고 있다. 넷째, 장애인고용정책의 할당은 경증·신체장애인 중심으로 이루어지고 있으며, 상대적으로 상이군인에 대한 서비스가 강조되고 있다. 즉, 중증장애인이나 정신적 장애인(지적장애인, 자폐성장애인, 정신장애인) 등 다양한 장애유형 및 특성을 고려한 정책의 설계가 아직 미비한 상태다. 다섯째, 장애인고용정책 전달체계는 내각의 각 성과 각 시도·시군구 인민위원회를 중심으로 이루어지고 있어, 장애인고용정책 전달체계의 분절성

이 관찰된다.

## 2. 북한 장애인고용정책 발전 방안 탐색

본 연구의 분석결과를 토대로, 북한 장애인고용정책의 발전을 위한 방안을 고찰해 보면 다음과 같다. 첫째, 장애인고용정책 관련 법규의 보완이 요구된다. 국가의 정책은 법규에 의하여 수립되고 추진된다. 현재 북한의 장애인고용정책 법규는 장애자복지법이 유일하다고 할 수 있는데, 그 내용 역시 단편적인 수준에 머무르고 있다. 따라서 우선적으로 장애자보호법의 제5장(장애자의 로동)의 조항들이 보다 다양한 고용정책들을 포괄하며 규정할 수 있도록 개정하는 것이 필요하다. 보다 중장기적으로는 남한에 장애인복지법 이외에 다양한 장애인고용 관련 법규가 존재하듯이, 북한에서도 장애자보호법 이외에 별도의 장애인고용 관련 특별법을 제정하는 것도 요구된다.

둘째, 장애인고용정책 급여형태의 다양화가 요구된다. 현재 북한에서는 고용과 직업능력개발 등에 한정된 정책이 신체·경증장애인을 주 대상으로 운영되고 있다. 물론, 이와 같은 상황은 장애인고용정책 발달 초기단계에서 나타나는 당연한 결과라고 할 수 있다. 하지만 현재와 같은 수준에서 고용정책이 머물러 있어서는 안 되며, 실질적으로 노동정책의 지원이 더욱 요구되는 중증 장애인, 정신적 장애인(지적·자폐성·정신장애인)을 대상으로 하는 정책 방향 설정이 요구된다. 그렇게 되면 자연스럽게 다양한 형태의 고용 서비스가 도입될 것이다.

셋째, 장애인고용정책 전달체계의 재구조화 및 강화가 요구된다. 현재 북한에서 장애인고용정책의 중요한 기능을 담당하고 있는 전달체계는 경노동공장과 영예군인공장으로 파악된다. 그런데 이들 공장을 관리·감독하는 전달체계가 내각 각 성과 인민위원회로 분절되어 있는 상황이다. 장애인고용 서비스는 전문성과 장애감수성이 요구되는 분야이기 때문에, 일반고용과 구분된 조직의 관리가 요구된다. 따라서 이들 공장의 관리·감독 기구는 조선장애자보호련맹으로 일원화하는 것을 고려해 볼 필요가 있다.

넷째, 이상의 발전방안이 보다 효과적으로 현실화되기 위해서는 남한의 지원 및 남한과 북한 간의 교류협력이 강화되어야 할 필요가 있다. 남북한 교류협력은

남북 체제 간의 비교 및 북한사회의 개혁·개방에 영향을 미치기 때문에, 북한 당국에서는 남한과의 교류협력에 대해 소극적일 수 있다. 따라서 남북 간의 교류협력은 북한이 상대적으로 자신감을 가질 수 있는 영역에 우선순위를 두어 추진하는 것이 전략적일 것이다. 가령, 남한의 직업능력개발훈련기관과 북한의 장애자기능공학교나 영예군인학원이 공동세미나를 개최하거나, 남한의 장애인기업과 북한의 영예군인공장, 경노동공장이 교류하는 것을 고려해 볼 필요가 있다. 또한 장애인고용 영역을 주제로, 남한과 북한의 양자 간 교류협력을 추진하기보다는 제3자(제3국)가 추가된 다자간 교류협력을 추진하는 것이 효과적일 것이다. 이러한 다자간 교류방식은 북한의 입장에서도 남한과 양자 교류를 하는 것보다 부담이 덜하며, 정상국가로서의 면모도 부각시킬 수 있는 방법이기 때문이다. 이를 위해 가령, UN ESCAP(아시아 태평양경제사회위원회) 주최로 장애인고용 국제개발협력 사업을 남한이 주도적으로 개발하여 북한을 포함한 다양한 개도국의 참여를 도모할 수 있겠고, 장애인고용을 주제로 하는 인선전략 회의나 장애인권리협약 회의 등 국제 장애 프레임워크(international framework on disability)를 활용하는 것도 가능할 것이다.

## 3 연구한계 및 후속연구 제언

본 연구는 북한의 장애인고용 현황 파악이 매우 제한적인 조건 속에서 수행된 것으로, 주로 북한 당국의 발표 자료, 언론기사, 2차 자료 등을 분석하였다. 하지만 북한 당국이나 언론의 발표 및 제시 내용이 얼마만큼 신뢰할 수 있는가에 대해 아직까지 의구심이 많이 제기되고 있기 때문에, 본 연구의 분석 결과에 대한 타당성 정도에 대한 비판이 제기될 수 있다. 또한 본 연구에서 활용한 분석틀은 단편적 차원의 실태 파악에 초점을 맞춘 경향이 강하다는 한계 역시 존재한다.

이러한 본 연구의 한계를 고려하여, 후속연구에서는 북한 장애인고용 현장에 대한 1차 자료 및 보다 신뢰할 수 있는 자료원 등을 활용한 분석을 통해, 본 연구에서 제시한 연구결과에 대해 재검토하고 보완하는 것이 요구되며, 보다 다각적이고 심층적인 질적·양적 분석을 수행하는 것이 요구된다.

## 참고 문헌

- [1] D. M. Mank and J. Buckley, "Strategies for integrated employment", 319-335. in Economics, Industry, and Disability: A Look Ahead, edited by W. E. Kiernan, and R. L. Schlock. Baltimore: Paul H. Brooks Publishing Co., 1989.
- [2] J. Kornai, "Transformational recession: the main causes," Journal of Comparative Economics, Vol.19, No.1, pp.39-63, 1994.
- [3] 김수경, 이규창, 도경옥, 홍제환, *북한인권백서 2019*, 통일연구원, 2019.
- [4] 원재천, 전명희, 김미연, 이수효, 이시연, 정숙희, 최용준, 황춘만 역, *유엔장애인권리협약에 비추어 본 북한 장애인인권*, 고양: 공동체, 2019.
- [5] 정지웅, 이철수, "북한 장애인복지정책 분석," 한국장애인복지학, 제34호, pp.155-180, 2016.
- [6] 정지웅, 북한의 UN 장애인권리협약 이행수준 향상을 위한 장애정책 개선 방향 - 사회권을 중심으로, 2019 한국사회복지학회 춘계학술대회 자료집, 2019.
- [7] Democratic People's Republic of Korea, *Initial Report of the Democratic People's Republic of Korea on the Implementation of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities*. Democratic People's Republic of Korea, 2018.
- [8] N. Gilbert and H. Specht, *Dimensions of social welfare policy*, New Jersey: Prentice-Hall, 1974.
- [9] 정지웅, "북한 장애인관련 법규의 장애학적 고찰: 노동지상주의와 집단주의가 초래하는 장애억압," 한국장애인복지학, 제33호, pp.175-198, 2016.
- [10] 한국장애인고용공단 고용개발원, *한 눈에 보는 2019 장애인통계*, 한국장애인고용공단 고용개발원, 2019.
- [11] 탈북자동지회, 북한자료: 편의봉사관리소, <http://nk.d.or.kr/pds/nk/view/380>, 2004.
- [12] 中西由起子, "アジア・ディスアビリティ・インスティテート: 北朝鮮の障害者," asiadisability.com, 2014.
- [13] 노용오, "북한의 장애인복지 정책, 제도, 지원전략," 한국동북아논총, 제41권, pp.215-234, 2006.
- [14] 조선장애자보호련맹, 조선장애자보호련맹 소개, 조선장애자보호련맹 중앙위원회, 2016.
- [15] 정지웅, *남북한 장애인복지 통합: 통일의 인구·보건·복지 통합 쟁점과 과제*, 경제인문사회연구회, 2017.
- [16] 최신풐, "지방공업: 발전과정과 관리제도," 통일문제연구, 제30권, pp.1-27, 1998.
- [17] 북한정보포털, 경제동향, 통일부 북한정보포털, 2002.
- [18] 통일부, *북한 기관별 인명록*, 통일부, 2019.
- [19] 중앙일보, 능력 있는 사병을 장교로-북한 군사교육 실태, 1994.06.50.
- [20] 이철수, "북한 사회보장법 법적 분석-기존 사회복지사 관련 법령과의 비교를 중심으로," 통일정책연구, 제24권, 제1호, pp.177-207, 2015.
- [21] 김명옥, "우리 나라에서 돌볼 사람이 없는 늙은이, 장애자, 어린이들에 대한 생활보장의 법적담보," 김일성종합대학학보(역사, 법률), 제61권, 제2호, pp.1-5, 2015.
- [22] 장용철, "통일대비 북한 사회복지서비스 delivery system 구축 방안 연구," 북한학연구, 제11권, 제1호, pp.71-102, 2015.

## 저자 소개

정지웅(Ji-Ung Jeong)

정희원



- 2005년 8월 : 강원대학교 심리학과 (문학사)
- 2011년 8월 : 강남대학교 사회복지전문대학원(사회복지학박사)
- 2013년 3월 ~ 현재 : 배재대학교 복지신학과 교수

〈관심분야〉 : 장애인복지, 장애학, 북한 사회복지, 비교사회복지, 사회복지사상