

# 육아법을 통해 본 김정은 정권의 육아정책

## Online Series

2022. 03. 23. | CO 22-07

정은미 (북한연구실 연구위원)

올해 2월에 최고인민회의 제14기 제6차 회의에서 육아법이 채택되었고, 최근 노동신문을 통해 육아법의 윤곽이 공개되었다. 육아법은 지난해 6월 당중앙위원회 제8기 제3차 전원회의에서 제시된 육아정책을 반영하여 제정되었고, 1976년에 채택된 어린이보육교양법의 '부속법'으로서 육아사업을 집중적으로 다룬 법이다. 육아법은 김정은 정권에서 지향하고 있는 육아정책을 반영하는 법제로서, 전국의 모든 어린이들에게 젖제품과 영양식품을 국가가 무상으로 정상 공급하고, 전국의 탁아소와 유치원의 정상적 운영을 뒷받침한다. 김정은 정권이 육아사업에 큰 비중을 두는 이유는 다음과 같다. 첫째, 육아사업은 김정은 정권의 지속가능한 발전을 뒷받침하는 '건강한' 인구재생산과 미래의 성장 잠재력의 토대를 마련하는 것이며, 둘째, 육아사업은 김정은 정권의 정치이념인 '인민대중제일주의'의 정당성을 입증할 수 있는 전시성과이며, 셋째, 육아사업은 어린이의 '후견인'으로서 '어머니당'과 '아버이수령'의 역할을 강화함으로써 '사회주의대가장'을 회복하여 체제결속을 꾀한다. 표면적으로는 육아법이 여성의 육아 부담을 덜어주는데 기여하는 것처럼 보이지만, 강제적 노력동원에 참여할 수밖에 없는 여성의 부담은 오히려 가중될 수 있다.

### 육아법 제정 배경

올해 2월에 북한의 최고인민회의 제14기 제6차 회의에서 육아법이 채택되었다. 김정은

정권에서 육아사업을 전면적으로 규정한 첫 법률이라는 의의를 지닌다. 육아법이 제정되기까지의 배경은 지난해 6월에 개최된 조선노동당 중앙위원회 제8기 제3차 전원회의로 거슬러 올라간다. 이 전원회의는 새로운 5개년계획의 첫해인 2021년의 사업 진행 과정을 중간 점검하는 차원에서 개최되었다. 회의에서는 6개의 의제-상반기 평가 및 하반기 정책 방향, 식량, 방역, 국제정세분석과 대응 방향, 육아 정책, 조직 문제-가 다뤄졌다. 특히, 당중앙위원회 전원회의라는 큰 정치회의체에서 육아정책이 주요 의제로 다뤄진 것은 매우 이례적이어서 주목을 끌었다.

당시 김정은은 국가예산의 부담이 크더라도 어린이의 양육 조건을 보장하는 것이 “당과 국가의 최종대 정책이고 최고의 숙원”이라며 육아정책의 중요성을 강조했다. 그리고 국가 부담으로 전국의 어린이들에게 젓제품과 영양식품을 공급할 수 있도록 당의 육아정책을 개선, 강화할 데 대한 결정이 채택되었다. 이처럼 육아 정책에 대한 당의 결정이 채택되고 8개월 후인 올해 2월 최고인민회의에서 육아법이 채택됨으로써 확고한 법적 지위와 정책 집행에 필요한 법적 근거가 마련되었다. 실제로 육아법 관련 보도에서 사회과학원 법률연구소 소장의 말을 인용하여 육아법이 “당중앙위원회 제8기 제3차 전원회의에서 제시된 육아정책을 반영하여 제정된 것”<sup>1)</sup>이라고 제정 배경을 설명했다.

새로운 5개년계획이 수행되는 첫해에 육아정책이 중요 정치 의제로 다뤄지고 육아법이 신속하게 제정된 데는 다음과 같은 배경이 작용하였다. 첫 번째 배경은 코로나19 비상방역, 국경봉쇄, 대북제재 등으로 제2의 고난의 행군도 각오해야 할 만큼 내핍(耐乏)이 심각한 상황에서 아동이 처한 취약성에 대한 긴급 대응 조치이다. 이것은 고난의 행군 시기에 기아에 속수무책으로 많은 아동들이 희생됨으로써 이후 북한 사회 전체에 나타난 후과(後果)<sup>2)</sup>-건강한 인구재생산의 실패-로 얻은 교훈이다. 따라서 육아법은 발육과 성장에서 가장 중요한 시기에 있는 탁아소와 유치원의 아동들에 대한 최소한의 영양공급을 국가가 책임지겠다는 의지를 법적으로 명문화한 것이다.

두 번째 배경은 자력갱생 노선의 정당성을 입증할 새로운 5개년계획을 수행할 주체로서 여성 노동력 동원의 불가피성이다. 인민생활과 직결되는 농업과 경공업 부문에서 계획 달성을 위해 대규모 여성 노동력이 필요한데, 젊은 기혼 여성들을 노동현장에 동원하기 위해서는

1) “어머니당의 숭고한 후대관, 미래관이 비긴 사랑의 법전-최고인민회의 제14기 제6차회의에서 새로 채택된 조선민주주의 인민공화국 육아법의 조항들을 새겨보며,” 『로동신문』, 2022.3.12., 1면.  
2) 어떤 사건이나 상황 뒤에 나타나는 좋지 못한 결과를 의미함.

육아 문제를 국가가 해결해줘야 하는 현실 문제가 제기된다. 고난의 행군 시기를 거치면서 국가의 복지재정 약화로 무상국가보육제도<sup>3)</sup>는 사실상 형해화되어 보육시설에 아이를 맡기는 대신 가정보육이 일반화되었고, 불가피하게 보육시설에 아이를 맡겨야 할 경우도 필요경비를 대부분 부모가 부담하는 방식으로 운영되어왔다. 따라서 생산현장으로 여성 노동력을 복귀시키기 위해서는 무상국가보육제도의 정상화가 뒷받침돼야 했다. 표면적으로는 육아법이 여성의 육아 부담을 덜어주는 데 기여하는 것처럼 보이지만 강제적 노력동원에 참여할 수밖에 없는 여성의 부담은 오히려 가중될 수 있다는 현실을 주목할 필요가 있다.

## 육아법의 주요 내용

최근 <로동신문> 1면에 육아법을 해설하는 보도기사가 실리면서 육아법의 윤곽이 드러났다.<sup>4)</sup> 해당 기사는 최고인민회의 상임위원회의 간부의 말을 인용해 육아법은 1976년 채택된 어린이보육교양법의 ‘부속법’으로서 “어린이영양식품의 생산과 공급, 어린이양육조건보장과 관련한 질서를 규제”한 것이라며 육아법의 법적 지위와 목적을 설명하였다. 기존의 어린이보육교양법이 어린이의 교육과 양육을 전반적으로 포괄하는 법이라면, 올해 새로 제정된 육아법은 육아사업을 집중적으로 다룬 법제라는 차이점이 있다.

해당 기사에 따르면 육아법은 총 4개의 장과 61개의 조문으로 구성되어 있으며, 육아사업의 기본원칙, 어린이영양식품의 생산과 공급, 어린이양육 조건보장, 육아사업의 지도통제와 관련된 규정들이 담겨 있다. 이 중에서 법조문이 구체적으로 언급된 것은 제2조와 제3조이다.

먼저, 육아법 제2조에 “국가는 어린이영양식품의 생산 및 공급체계를 정연하게 세우고 모든 어린이들에게 젓제품을 비롯한 영양식품을 무상으로 정상적으로 공급하며 가장 훌륭한 양육조건을 보장하도록 한다”는 원칙이 명시되어 있다. 기사는 새로운 5개년계획의 수많은 과제들 중에서 아이들을 위한 “젓제품보장사업이 최우선, 절대시되고 있다”며 육아사업의 정책 우위를 강조했다. 하지만 기존의 어린이보육교양법에서는 어린이 식량 공급(제15조)과 탁아소와 유치원에 젓, 고기, 알, 과일, 남새, 사탕 등 가공 식료품의 정상적 보장(제16조)을 명시하고 있는 것에 반해, 새로 제정된 육아법은 ‘젓제품을 비롯한 영양식품’ 정도로만 공급

3) 1976년에 제정된 어린이보육교양법은 모든 어린이들을 탁아소와 유치원에서 국가와 사회의 부담으로 키운다(제2조)고 규정하고 있어 법적으로는 무상국가보육제도를 지향한다.

4) “어머니당의 숭고한 후대관, 미래관이 비긴 사랑의 법전-최고인민회의 제14기 제6차회의에서 새로 채택된 조선민주주의 인민공화국 육아법의 조항들을 새겨보며,” 『로동신문』, 2022.3.12., 1면.

품목을 명시하고 있어 현실적 국가역량의 한계를 보여주고 있다.

육아법 제3조에는 “육아사업은 전국가적, 전사회적인 사업이며 어린이들을 국가와 사회의 부담으로 키우는 것은 중요한 공산주의적시책”이라고 규정하고 있다. 특히, 기사는 어린이보육교양법이 노동법(1978년)과 보건법(1980년)보다 먼저 채택되었다는 점을 강조했다. 이는 사회주의제도의 우월성을 과시하는 사회정책 법률들 중에서 어린이를 위한 법제화를 가장 우선시하였다는 것을 강조함으로써 북한 정권의 ‘후대사랑’의 역사성을 부각하고자 하는 의도로 보인다.

이어 육아법 제3장에는 탁아소, 유치원에 대한 후원단체의 지정과 후원사업의 활성화에 대한 내용을 다루고 있는데, 해마다 8월과 9월을 탁아소지원월간으로, 3월과 10월을 학교지원월간으로 정하여 탁아소와 유치원에 대한 사회적 지원사업을 적극적으로 전개할 데 대한 조항들이 포함되어 있다. 이는 국가 재정의 한계로 육아사업의 수요를 모두 국가 부담으로 충족할 수 없기 때문에 사회적 자원을 적극 활용하고자 하는 정책 방향으로 읽혀진다. 하지만 탁아소, 유치원에 대한 후원단체의 지정과 후원을 법적으로 명시함으로써 결과적으로 사회적 부담이 가중될 것으로 예상된다. 후원사업은 해당지역의 기관, 기업소, 공장, 농장, 사회단체, 그리고 종종 돈주와 같은 신흥부자들이 참여하는데, 앞으로 이들의 역할 비중이 커질 것으로 보인다.

그 밖에도 지방인민위원회와 해당 기관, 기업소들이 탁아소와 유치원을 지을 때 “해빛이 잘 들고 바람이 잘 통하며 먼지와 소음이 없고 도로, 저수지, 강하천으로부터 일정하게 거리가 떨어진 곳같은 자연지리적 조건과 위생안전조건이 갖추어진 장소”를 선정해야 한다는 규정이 눈길을 끈다. 그리고 탁아소와 유치원 운영에 필요한 설비와 약기, 놀이감, 놀이기구, 출판물, 비품 등과 먹는 물과 방안 온도를 국가가 정한 기준대로 정상적으로 보장해야 한다는 조항과 유치원의 난방 및 취사에 필요한 전력과 석탄, 땃나무, 가스 등을 우선적으로 보장해야 한다는 조항 등은 기존의 어린이보육교양법에서 규정하는 것보다 조건과 기준을 구체적으로 제시하여 법의 실효성을 높이고자 하였다.<sup>5)</sup>

5) 예를 들어, 어린이보육교양법 제13조에서 “국가기관과 사회협동단체는 어린이보육교양설비와 체육 및 놀이시설을 갖춘 현대적인 탁아소와 유치원을 제일 좋은 자리에 건설하고 약기, 놀이감, 출판물, 교구비품 같은것을 갖추어주어야 한다”고 규정하고 있고, 제23조에서 “어린이들의 생활환경을 깨끗이 꾸리고 방안의 온도와 습도를 알맞게 보장하며 공기, 햇빛, 물과 의료기구, 체육기구에 의한 몸단련을 나이와 체질에 맞게 정상적으로 시켜야 한다”고 규정하고 있다. 이와 비교해 새로 제정된 육아법은 정확히 국가가 기준을 정하여 정상적으로 보장해야 한다는 의무사항을 직접적으로 명시하고 있다.

하지만 육아법의 일부 조항들은 기존의 어린이보육교양법과 겹치는 내용이 상당수 발견된다. 예를 들어, 육아법에는 문학예술기관과 해당 기관들은 어린이의 심리적 특성에 맞게 만화영화, 노래, 춤, 동요, 동시, 동화, 그림극 등 아동문학예술작품을 많이 창작하여 교육교양에 활용할 수 있도록 기여해야 한다는 내용이 포함되어 있다. 하지만 이 내용은 어린이보육교양법 제53조 “문예기관은 어린이교육교양을 위한, 영화, 노래, 춤, 동시, 동화 같은 혁명적인 문예작품을 많이 만들어야 한다”는 규정과 거의 유사하다.

### 김정은 정권의 육아정책 특징

지난해에 이어 올해까지 이어지는 김정은 정권의 육아사업은 “당의 정책 결정→최고인민회의의 입법→내각의 사업 조직+외곽단체의 지원”이라는 모범적인 정책 프로세스를 보여준다. 예를 들어, 육아법에서 가장 중요하게 다루고 있는 전국 모든 탁아소, 유치원의 어린이들에게 젓제품의 정상적 공급을 보장하기 위해 당과 내각, 그리고 외곽단체가 매우 일사불란하게 움직이고 있다.

당중앙위 제8기 제3차 전원회의에서 전국의 어린이들에게 젓제품과 영양식품을 공급하는 문제가 토의, 결정되자 이를 받아 최고인민회의 제14기 제6차 회의에서 젓제품과 영양식품을 국가 부담으로 공급하고 더 개선된 양육조건을 보장하는 것을 법제화했다. 이후 내각에서는 성과 중앙기관들에서 시, 군들을 한 개씩 맡아 젓제품 생산기지를 조성하는 사업을 지원하도록 하였다. 성과 중앙기관들은 해당 지역의 어린이 수에 맞는 젓의 수요량을 계산하여 필요한 염소의 수와 풀판 면적을 정하고 새로 건설할 염소목장의 위치를 확정하는 등 매우 치밀하게 사업을 조직하였다. 국가설계총국과 농업위원회 축산설계연구소에서 염소목장 건설의 표준설계를 작성하고 있고, 한덕수평양경공업대학에서는 젓가루생산설비에 대한 설계도면을 작성하여 모든 도들에 배포하였다. 또 식료공업성은 젓가루생산설비를 제작하여 각 지역에 보내주었다. 여기에 농근맹은 농촌에서 더 많은 젓소와 염소를 길러 젓제품의 생산을 늘리기 위한 사회주의경쟁운동을 전개하는 방식으로 측면지원을 하였다.

이처럼 김정은 정권에서 육아사업에 적극적인 이유는 무엇일까. 첫 번째, 육아사업은 김정은 정권의 지속가능한 발전을 뒷받침하는 ‘건강한’ 인구재생산과 미래의 성장 잠재력의 토대를 마련하는 것과 직결된다. 인구학적 측면에서 ‘고난의 행군’이 낳은 교훈은 건강한 인구의 재생산 없이 국력의 성장 강화는 불가능하다는 것이다. 위의 노동신문 기사에서도 어린이들이 육아법의 혜택을 받고 성장하면 향후 20년, 30년 후에는 “우리 사회가 더욱더 약동하는

생기와 활력이 넘치게 되고 공화국의 국력이 장성장화되게 될 것”이라며 기대를 숨기지 않았다. 고난의 행군 시기를 거치면서 양육 및 교육 기반이 크게 불안정해지면서 그 후과로 김정은 정권에서 경제발전을 수행할 인재 수급에 차질이 발생하게 되었다. 이러한 상황은 김정은 정권에서 유독 ‘인재 양성’이 주요 정책 키워드로 자주 등장하는 이유이기도 하다. 따라서 8차 당대회를 거치면서 집권 2기를 맞은 김정은 정권이 육아정책을 비중있게 다루는 것은 ‘건강한’ 미래세대 재생산과 밀접하게 연관되어 있다.

두 번째, 육아사업은 김정은 정권의 정치이념인 ‘인민대중제일주의’의 정당성을 입증할 수 있는 중요한 전시성과이다. 육아법은 전국의 모든 탁아소와 유치원에 국가 부담으로 젓제품과 영양식품을 정상적으로 공급하는 것을 첫 번째 의무 사항으로 규제하고 있다. 이는 김정은 정권이 집권 초기부터 견지하고 있는 ‘인민생활향상’이라는 제1의 민생공약을 지키기 위해 먹는 문제와 직결된 농업 증산에 사력을 다하고 있는 것과 같은 맥락이다. 어린이든 인민이든 먹는 문제를 국가가 해결하지 않고서는 인민대중제일주의의 정당성을 확보하기 어렵다는 인식이 깔려 있다.

세 번째, 육아사업은 어린이의 ‘후견인’으로서 ‘어머니당’과 ‘아버이수령’의 전통적인 역할을 회복함으로써 ‘사회주의대가정’을 통한 체제결속을 강화한다. 전통적인 사회주의체제에서 당·국가와 인민의 관계는 후견-피후견 관계이다. 당과 국가는 인민의 생활을 책임지고 보살피는 후견인의 역할을 다하며, 그 대가로 인민은 당과 국가에 충효로서 보답한다. 하지만 고난의 행군 시기를 거치면서 국가와 인민의 후견-피후견 관계는 크게 후퇴했다. ‘장마당세대’와 그 이후 세대는 당과 국가로부터 후견(‘사회주의체제의 시책’)을 제대로 받지 못하고 자랐기 때문에 이들의 체제결속력과 의무 수행의 동인은 약할 수밖에 없다. 육아법은 어린이에 대한 당과 수령의 후견인 역할을 정상화함으로써 당과 국가가 책임지는 모습을 과시하고 사회주의대가정의 회복을 통해 체제결속을 꾀하고자 하는 정치적 의도가 담겨 있다.

## 제언

남북관계의 경색국면이 장기화되고 있다. 한반도를 둘러싼 주변 환경은 물론 세계 정세가 더욱 악화되면서 남북관계 개선은 더욱 어려운 상황을 맞고 있다. 연초부터 북한은 최첨단 전략무기급 미사일 시험을 계속하며 공세적인 태도를 보이고 있어 군사적 긴장이 고조되고 있다. 더욱이 러시아의 우크라이나 침공 사태로 북한의 비핵화는 더욱 어려워졌다는 비관적인 전망이 우세하다. 3년째를 맞고 있는 코로나19로 인한 세계적 보건위기는 해소되기는커

녕 좀처럼 확산세가 누그러지지 않고 있다.

북한은 연초에 국경봉쇄를 일부 해제하고 화물열차 운영을 재개하였으며 일부 물류 반입을 허용하고 있다. 그리고 최근에는 지난해 국제기구가 북한에 지원한 인도적 물자들이 격리와 소독 과정을 마친 후 보건 시설과 영양 시설에 배포하는 과정에 있다는 소식이 전해졌다. 그리고 유니세프(UNICEF)가 지원한 혼합백신이 2월말에 중국에서 북한으로 철도를 통해 운송되어 검역 절차 중에 있다는 소식도 최근 전해지고 있다. 2년 동안 철저히 봉쇄되어 있던 북한의 국경이 조금씩 열리고 있는 것은 인도주의적 차원에서 희망적 변화이다.

새로운 5개년계획의 수많은 과제들 중에서 육아사업이 ‘당과 국가의 최종대정책’이라고 선전하는 북한 당국의 레토릭 뒤에 어린이를 비롯해 임산부, 노인, 장애인 등 취약계층의 상황이 얼마나 위기에 놓여있는가를 짐작할 수 있다. 봄이 되면 북한 주민의 식량 재고는 점점 바닥을 드러낸다. 이는 외부의 인도적 지원이 가장 필요한 때라는 것을 의미한다. 어린이를 비롯해 취약계층에 필요한 영양식품과 필수 의약품 등의 인도적 지원이 시급히 이뤄져야 한다. 정치, 군사, 안보의 상황과 무관하게 남북의 인도적 협력은 추진돼야 하고 적기에 이루어질 수 있도록 지원한다는 우리 정부의 입장에 지지를 보내며 변화를 기대해 본다.

©KINU 2022

※ 이 글의 내용은 집필자의 개인적 견해이며, 통일연구원의 공식적 견해가 아님을 밝힙니다.