
1945~1950 북한의 노동자 보호 제도 도입과 시행

이 세 영

(아시아평화와역사연구소, 연구위원)

머리말

I. 해방 이전 노동자 보호의 필요성을 둘러싼 논의와 시도

II. 민주개혁 시기 사회보험제와 노동보호 조치의 도입

1. 민주개혁과 사회보험의 법제화

2. 노동보호 조치의 시행

III. ‘쌍무적 국가-노동관계’의 형성과 노동자의 대응

맺음말

● 이 논문은 2020년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2020S1A5B5A17091592).

● 투고일: 2023. 11. 14. ● 심사일: 2023. 11. 22. ● 게재확정일: 2023. 12. 12.

● <https://doi.org/10.31218/TRKH.2023.12.152.201>

www.kci.go.kr

요약

본 연구는 해방 이후 민주개혁의 구체적 사례를 분석하여 북한 인민민주주의 체제의 성격의 한 부분을 밝히려는 시도이다. 북한에서는 민주개혁 과정에서 노동자 보호를 위해 제반 노동법령을 제정하여 사회보험제를 제도화하였다. 그것은 북한 정권의 입장에서 노동자의 지지 확보, 체제의 우월성 선전 측면을 갖고 있었지만, 그로 인해 실제로 노동자들의 삶이 개선된 측면도 무시할 수는 없었다.

노동보호 조치 또한 노동자의 생명과 안전을 지키기 위해 필요하였다. 노동보호 조치는 특히 위험한 부문인 탄광·광산부터 시작하여 1948년 이후 산업 전 분야로 확대되어 갔다. 여기에는 여성 노동자들을 위한 모성보호 조치도 포함되어 있어, 여성의 노동자 진출을 용이하게 하였다. 노동보호 조치의 시행으로 북한 생산현장에서 사고는 줄어들었으나, 완전히 근절되지는 못하였다. 여전히 제대로 보호 조치가 취해지지 않는 직장도 많았으며, 사고의 책임을 노동자의 부주의로 돌려 직장 책임을 회피하려는 경향도 나타났다.

이렇듯 사회보험제와 노동보호 조치는 북한의 인민민주주의 체제 형성에서 노동자를 위한 정책으로 나타났으며, 그것이 노동자의 신체와 건강에 직접적 영향을 미친다는 점에서 중요한 의의가 있었다. 이른 시기에 이런 노동자 보호 제도들이 도입된 것은 북한 인민민주주의 체제 아래 국가-노동 관계의 ‘쌍무적 계약’의 성격을 보여주었다. 즉, 국가가 노동자 보호의 의무를 하는 만큼 노동자도 증산의 의무를 이행하게끔 하려는 의도였다.

주제어 : 북한, 인민민주주의, 쌍무적 국가-노동관계, ‘민주개혁’, 사회보험제, 노동보호

머리말

1946년 초 전격적으로 실시된 일련의 ‘민주개혁’은 북한 지역의 사회 구조를 인민민주주의 체제로 변화시켜 나갔다. 이는 북한 지역 주민의 삶을 크게 바꾸었을 뿐더러, 향후 북한 지역에 건설될 정치체제의 성격을 미리 규정하는 것이기도 하였다. 이 민주개혁 중 토지개혁의 위상이 가장 컸지만,¹⁾ 8시간 노동제, 동일노동 동일임금, 남녀평등권 법령 등 노동법령 또한 상당한 비중을 차지하고 있었다.

특히 이 시기 여러모로 난맥상에 빠져 있던 북한의 산업 문제를 생각한다면, 노동자들의 생활을 안정시키고, 그들이 조업을 재개하도록 독려하는 것은 매우 중요한 문제였다.²⁾ 따라서 민주개혁의 목표에는 도시노동자들의 소득을 증대시키고, 인간적인 삶을 누릴 수 있게 하는 것 등도 포함되어 있었다.³⁾

한편, 해방 직후 북한 지역에서 정치적 주도권을 장악한 사회주의자들은 그 지지 기반이 허약하였다. 그렇기에 우선 노동자와 빈농 등을 자신들의 지지 세력으로 포섭하고자 하였다. 민주개혁은 이를 위해 일제하부터 폄박받던 노동자·농민의 절실한 이해관계를 해결하기 위해 추진되었다. 여기에는 인민들에게 앞으로의 신체제·신국가는 일제하의 그것과 확연히 다르다는 것을 보여줄 필요성도 제기되는 것이었다.

따라서, 해방 직후 농업과 농민에 비해 공업과 노동자의 규모는 비할

-
- 1) 북한의 ‘토지개혁’에 관한 연구로는 김성보, 2000, 『남북한 경제구조의 기원』, 역사비평사가 대표적이며, 현재까지도 관련 연구가 지속적으로 제출되고 있다.
 - 2) 해방 직후 북한 지역의 경제적 난맥상과 과제에 관해서는 이세영, 2020, 「북한 ‘사회주의’ 노동자의 형성과 생산현장의 변화(1945~1960)」, 연세대학교 사학과 박사학위논문, 18~27쪽.
 - 3) 김선안 역, 2017, 『러시아문서 번역집 XXIX - 러시아연방대외정책문서보관소(ABTIP), 러시아국립사회정치사문서보관소(РГАСПИ)』, 선인, 233쪽.

바가 못 된다 할지라도, 향후 신국가 건설과 경제 성장을 위한 산업화의 과제는 결코 무시할 수 없었으며, 그만큼 민주개혁에서 노동법령과 제도적 조치의 중요성은 컸다. 특히 ‘사회보험제’와 ‘노동보호 조치’들은 앞으로의 노동은 일제하의 그것과 달리 노동자를 보호하면서 수행될 것임을 보여줄 수 있는 제도적 조치들이었다. 즉, 노동자의 생명과 신체, 그 가족의 삶에 직접적인 영향을 줄 수 있는 재해, 질병, 노후 생활 등에 관해 국가적 차원에서 책임지겠다는 정책적 선언이자 실행이었기에 실제로 그 추이가 어떠하였는지, 그리고 이 조치들이 향후 북한 체제의 ‘통치성’을 담보하는 데 어떤 영향을 주었는가 등 여러 측면에서 논의할 필요성이 있다.

북한 초기 민주개혁과 이로 인한 사회나 일상의 변화에 대해서는 기존에 김재웅이나 김수지 등이 주목한 바 있다.⁴⁾ 이들의 북한 체제에 대한 시각은 대조적이지만 북한이 초기부터 사회주의 체제가 건설되었고, 이로 인해 인민의 일상이 크게 변화해나갔다는 점에 대해서는 동의하고 있다. 그러나, 1945~50년 사이 북한의 인민민주주의 체제의 성격에 관해서는 여전히 다양한 견해들이 제시되고 있으며, 체제의 성격을 평가하려면 실제 민주개혁의 다양한 측면들이 실행되는 과정을 세부적으로 검토하는 과정이 필요할 것이다.

민주개혁의 구체적 조치로서 사회보험제나 노동보호 조치와 같은 노동자 보호 제도에 관해서 기존의 연구는 소략한 편이다. 이에 관해서는 한편으로는 북한의 의료·복지제도 형성의 측면에서 접근하는 연구 경향이 있으며,⁵⁾ 다른 한편으로는 전체적인 노동정책에 대해 다루는 가운데

4) 김재웅, 2018, 『북한체제의 기원』, 역사비평사, 2018; 김수지, 2023, 『혁명과 일상 : 해방 후 북조선, 1945~1960년』, 후마니타스.

5) 김진혁, 2022, 「북한 사회보험제도와 의료국영화: 무상치료의 원형, 이상과 현실 (1945~1950)」, 『의료사회사연구』 10; 김영규, 2012, 「북한의 사회보장법제」, 『법학논총』 36-2; 김영희, 2015, 「북한 사회보장법제의 동향과 남북 사회보장법제 통합의 방향」, 『북한법연구』 16. 사회보험제를 북한의 의료제도 형성의 입장에서 본 연구에

언급하는 수준에 그치고 있다.⁶⁾ 사회보험제 등은 일반적으로 복지제도의 한 형태로 분류될 수 있다. 그렇지만, 북한에서 민주개혁으로 노동자의 권익을 신장시키려는 데에는 체제 건설을 위해 노동자의 적극성을 끌어 내려는 목적이 있음을 고려하면, 이 문제는 국가와 노동 간의 관계 측면에서 접근할 필요가 있다.

따라서 본 연구에서는 북한 노동법령의 일환으로 시행되는 노동자 보호 제도인 사회보험제와 노동보호 조치의 도입과 시행 과정을 분석하고, 이러한 제도 도입을 둘러싼 북한 지도부와 노동자들의 인식과 대응을 입체적으로 살펴보아 인민민주주의 시기 북한의 국가-노동 관계의 성격을 규명하고자 시도한다. 이로써 이 시기 북한의 인민민주주의 체제의 성격을 이해하는데 이바지하고자 한다.

한편, 근대적인 노동 문제나 노동자 계급의 문제는 더 앞 시기부터 소급해서 살펴볼 필요가 있다. 소련군의 점령이라는 조건에서 북한 지역에서 민주개혁이 이루어질 수 있었지만, 그러한 개혁의 필요성은 결국 일제강점기 식민지 경험에서 유래하는 것이었다. 따라서 1945년 8월 이전 식민지 조선에서 사회보험제나 노동보호에 관한 인식과 실천은 어떻게 제기되고 있었는지를 먼저 이해할 필요가 있다.

따라서 본 연구는 먼저 I장에서 일제하 사회보험·노동보호에 대한 논의와 전개를 추적하고, II장에서는 해방 이후 북한의 인민민주주의 개혁의 일환으로 진행된 사회보험제와 노동보호 조치의 도입, III장에서는 이러한 조치들이 갖는 성격에 대한 분석과 노동자의 대응에 관련해서 살펴보고자 한다. 본 연구에서는 우선 1945~1950년 시기에 초점을 두고자 한다.

대한 정리는 김진혁, 앞의 논문, 139~141쪽 참조.

6) 이진순, 1999, 「해방후 북한의 노동정책(1945-1950)」, 성균관대학교 한국사학과 석사학위논문; 이주철, 1997, 「북한의 국영기업관리와 노동정책 - 1946~1948년을 중심으로-」, 『史叢』 46.

이를 위해 북한에서 생산된 신문, 단행본, 연속간행물 등을 활용하고자 하며, 기존 북한 자료의 한계를 보완하기 위하여 소련 생산 자료도 활용하고자 한다.

I. 해방 이전 노동자 보호의 필요성을 둘러싼 논의와 시도

노동자를 보호하기 위한 조치에 대해서는 이미 초기 자본주의가 형성·발전되는 과정에서부터 논의되어 왔다. 마르크스는 사회주의에서의 국가 개입정책, 재분배정책, 구조정책의 중요한 형태로서 사회보험에 대해 인정하였다.⁷⁾ 그는 「고타 강령 초안 비판」에서 ‘노동 수익’에 대해 논하면서, 사회적 총 생산물인 조합적 노동 수익에서는 몇 가지 필연적인 공제가 이루어져야 한다고 보았다. 공제되어야 하는 것들로선 우선 소모된 생산 수단의 보전을 위한 배상분, 두 번째는 생산의 확대를 위한 추가 부분, 세 번째로 사고, 자연재해로 인한 장애 등에 대비한 예비 기금 혹은 보험 기금을 들었는데, 바로 이 세 번째 공제가 사회보험을 의미하는 것이었다.⁸⁾

레닌과 볼셰비키들 또한 노동자를 위한 사회보험의 중요성을 인지하고 그 도입을 주장하였다.⁹⁾ 1917년 10월, 혁명에 성공한 레닌과 볼셰비키는

7) 송두율, 1990, 『소련과 중국: 사회주의 사회에서의 노동자 농민 지식인』, 한길사, 98쪽.

8) 칼 마르크스 저, 최인호 외 역, 1994, 「고타 강령 초안 비판」, 『칼 맑스 프리드리히 엥겔스 저작선집, 제5권』, 박종철출판사, 374쪽.

9) 조준배, 2012, 「소련 사회보험제도의 기원: 질병급여 지급소에서 사회보장 현장까지」, 『서양사연구』 47, 111~112쪽. 소련에서의 사회보험제도의 추이에 관해서는 조준배의 2012년 연구와 조준배, 2011, 「복지국가를 향하여?: 스탈린 공업화와 사회보험제도의 발전, 1933~34」, 『동국사학』 50 참조.

5일 후인 10월 29일, 각종 사회보험 조치의 채택을 예고하는 법령을 발표하였다. 모든 유급 노동자들과 빈민들은 사회보험의 수혜대상이 되며, 보험과 관련된 모든 비용은 노동자가 아닌 고용주가 부담하고, 보험 조직은 보험가입자들에 의해 자치적인 형태로 운영될 계획이었다. 하지만, 혁명 직후 소련이 부딪힌 현실적인 여건의 어려움으로 인하여 소련에서의 사회보험 운영은 난항을 겪으며 정착해 나갔다.¹⁰⁾

우리 역사에서도 노동자의 건강과 복리를 증진시키기 위한 조치에 대해 일제강점기에 이미 그 필요성이 제기되고 있었다. 노동운동의 초기 단계였던 1920년대에 노동자들은 한편으로 권력과 자본을 향해 노동자 보호 조치를 취하라고 요구하였으며,¹¹⁾ 다른 한편으로 소수의 사례나마 상호부조를 통해서 노동자들끼리 ‘의료보장’을 제공하려는 노력이 전개되었다.

조선 최초의 전국적 노동단체였던 조선노동공제회는 노동자의 건강에 해를 끼치는 장시간 노동 금지, 즉 8시간 노동제 도입에 대해 제기하였다. 신간회에서도 소년과 부인의 야간노동, 갭내 노동 등 위험작업 금지, 8시간 노동제 시행, 공장법 실시 등을 운동방침으로 내세웠다. 또한, 사회주의 수용에 따라 조선의 사회운동가들은 노동보호를 위해 공장법의 필요성을 제기하였고, 조선총독부는 사회 안정화, 또는 증산 차원에서 공장법 제정을 검토하기도 하였다.¹²⁾

노동자 상호부조를 통한 ‘의료보장’ 사례로는 ‘원산노동병원’을 들 수 있다. 당시 원산 노동자들은 열악한 경제 수준으로 인해 노출된 위험에 비해 병원 진료를 받기는 어려운 상황이었다. 1921년 3월 15일 ‘원산노동회

10) 조준배, 앞의 글, 2012, 112~134쪽.

11) 이상의, 2000, 「일제강점기 ‘勞資協調論’과 工場法 論義」, 『國史館論叢』 94, 국사편찬위원회, 110쪽.

12) 이병례, 2021, 「전시 산업재해 실태와 재해보호 규정의 식민지성」, 『사림』 75, 206~207쪽, 213쪽.

(元山勞働會)로 창립하여 1925년 각 직업별 노동조합을 연합하여 발전한 ‘원산노동연합회’¹³⁾는 회원들을 위한 병원의 필요성을 인식하고, 1928년 6월, 회원과 일반 무산자를 위한 의료기관으로 노동병원을 설치하기로 결정하였다. 병원 건물은 원산부 석우동 175번지의 원산노동연합회 회관에 위치하였다. 이 병원은 경성의학전문학교 출신 의사 차철순(車哲順), 이정권(李定權), 조산부 겸 간호부로 김순정(金順貞)을 초빙하여 운영을 맡겼으며, 일반 환자의 진료비는 보통 병원 진료비의 40%를 할인해주고, 연합회 소속이라는 증명서를 제출하면 무료 진료를 제공하였다.¹⁴⁾

노동자를 위한 병원으로 활발히 운영되었던 원산노동병원은 1929년 원산노동연합회가 주도한 원산총파업이 실패로 돌아가면서 점차 그 기반을 잃어갔다. 그렇지만, 원산노동병원의 경험은 이후 병원을 노조나 조합이 갖추어야 할 기본 시설로 인식하게 하는 성과를 거두었다. 이후 대구 노동회에서 ‘사회사업혜민서원(社會事業惠民署院)’이라는 병원을 운영하는 등 노동자를 위한 의료보장의 노력이 진행되기도 하였다.¹⁵⁾

1930년대에 들어서도 사회 일각에서는 공장법의 제정 필요성이 꾸준히 제기되었다. 이때 여론은 사고의 방지가 노동조건 개선의 주요한 요소이고 사고를 당한 노동자의 치료와 노동 불능기간의 실업, 노동자 사망 후 유족의 생계보상이 산재에 대한 자본가의 책임한도로 보고 있었다. 또한, 산재 보상을 내용으로 하는 ‘노무자재해부조령’도 공장법 논의 과정에서 함께 거론되었다. 이는 재해 발생 시 사업주가 적당한 위자료와 치료비, 부양료를 지급해야 한다는 규정이었다. 책임 의무를 이행하지 않을 경우 1천 원 이하의 벌금 조항도 들어있었다.¹⁶⁾

13) 정일영·신영진, 2016, 「일제 식민지기 원산노동병원의 설립과 그 의의」, 『醫史學』 54, 452~455쪽.

14) 정일영·신영진, 앞의 글, 460쪽.

15) 정일영·신영진, 앞의 글, 464~476쪽.

16) 이병래, 위의 글, 207~208쪽, 214쪽.

그러나, 일제강점기에 노동자를 위한 보호 조치 노력은 실효를 거두지 못하였다. 왜냐하면, 사회보험과 같은 제도는 국가권력이나 자본의 협조가 필요하였는데, 총독부 내 부서 간 견해차, 재조일본인 자본가들의 반대에 부딪혀 결국 노동력 재생산을 위해 최소한의 노동조건을 규율하는 공장법조차 시행되지 않은 채 당시의 열악한 노동환경과 노동 문제는 그대로 방임, 조장되었던 것이다.¹⁷⁾

일제강점기에 노동자 보호와 관련하여 식민권력이 취한 조치는 1938년 5월에 제정 시행된 「조선광부노무부조규칙」이 유일하였다. 이 규칙은 50인 이상 사용하는 광산에 적용하고 취업시간, 광부채용 절차 등에 관한 내용과 함께 부상, 사망에 대한 부조금액의 한도를 정하고 있었다. 광산 분야 노동자를 대상으로 보호 규정이 제정되었다는 것은 광산 사고 사망이 크고 광범위했다는 것을 의미함과 동시에 중일전쟁 발발로 군수 산업에서 광산 자원의 중요성이 그만큼 컸다는 것을 의미하였다.¹⁸⁾ 이처럼 광산 분야에서 제한적인 노동자 보호 조치가 시행된 것을 제외하고, 한반도에서 본격적인 노동자 보호 조치의 시행은 해방 이후를 기다려야만 했다.

II. 민주개혁 시기 사회보험제와 노동보호 조치의 도입

1. 민주개혁과 사회보험의 법제화

북한에서 사회보험제의 시행은 노동법령에 근거한 것이었고, 노동법령 실시는 민주개혁의 일환으로 이루어진 것이었다. 노동법령을 비롯한 민주개혁의 제반 조치들은 노동자들의 소득을 증대시키고, 인간적인 삶을

17) 이상의, 위의 글, 115~124쪽.

18) 이병래, 위의 글, 216쪽.

누릴 수 있게 하는 것을 주요한 목표의 하나로 잡고 있었다.¹⁹⁾ 그것은 실제로 당시 생산력 저하, 물가 인상이 심각했고, 노동 유동 현상도 큰 문제였기에 노동자들의 생계를 안정시켜 생산에 집중할 수 있게 할 필요성이 높았기 때문이다. 또한, 노동자의 생활 수준을 향상시켜 북조선임시인민위원회에 대한 지지를 올리려는 의도도 있었다.

이런 가운데, 1946년 6월 24일 북조선임시인민위원회 결정 제29호 “제9차 북조선임시인민위원회의 북조선 노동자 및 사무원에 대한 노동법령에 대한 결정서”의 공포를 통해 노동법령이 세상에 그 모습을 드러냈다. 그중 사회보험과 관련해서는 노동법령의 제18조, 제19조, 제25조에 의무적 사회보험제 시행에 관해 규정하고 있었다.²⁰⁾ 노동법령 제18조에서는 각 기업소, 사무소 및 경제부문의 노동자와 사무원들에게 의무적 사회보험제를 실시하며, 그 세부적인 항목으로는 일시적으로 노동 능력을 상실한 노동자들에 대한 보조금, 임신 및 출산휴가시의 보조금, 장례 보조금, 산업재해나 직업병으로 인해 노동 능력을 상실한 이들에 대한 연흥금(憐恤金), 양육자를 상실한 유가족들에게 주는 연흥금 등을 규정하였다. 사회보험 운영을 위한 기금을 만들기 위한 납부절차로 국영 기업이나 소비조합 등에서는 생산 부문에 따라 지불하는 임금의 5~8%를 납부하고, 개인 기업의 경우에는 지불하는 임금의 10~12%를 납부하도록 규정하였다. 그리고 피보험 노동자 및 사무원들의 경우에는 임금의 1%를 납부하면 되었다. 다만, 사회보험에 규정된 보조금은 보험료를 7개월 이상 계속 납부한 노동자 및 사무원들만이 받을 수 있게 제한을 두었다.²¹⁾

19) 김선안 역, 위의 책, 233쪽.

20) 李樂默, 1949, 「社會保險의 長成과 成果」, 『로동』 3, 43쪽.

21) 로동성 로동과학 연구소 편, 1954, 「북조선 노동자 사무원에 대한 로동법령(북조선 임시 인민위원회 결정 제29호, 1946년 6월 24일)」, 『로동법규집 제1부(로동규률, 로동보호, 로력후비양성 편)』, 국립출판사, 14~15쪽.

노동법령 제19조에서는 산업국과 직업총동맹이 함께 사회보험에 관한 규정을 작성할 것, 그리고 그 규정에는 사회보험료를 받는 방법, 보조금, 연휴금 및 의료 보조의 규정과 한도에 대한 문제를 포함할 것을 규정하였으며, 노동법령 제25조에는 직업총동맹이 참가하는 6개월 기한의 특별위원회를 조직하여 사회보험 문제와 실업자 및 연로한 노동자들에게 주는 연휴금 규정 문제를 연구할 것을 규정하였다.²²⁾

노동법령이 발표된 지 약 6개월 후인 1946년 12월 19일, 북조선임시인민위원회 결정 제135호로 사회보험법이 제정·발표되었다. 사회보험법은 1장 총칙, 2장, 보험자금, 3장 피보험자, 4장 보험료징수, 5장 급부통칙, 6장 보조금, 7장 연휴금, 8장 의료상 방조, 9장 심사의 청구, 청원 및 소송, 10장 검열, 11장 배상, 12장 회계, 13장 잡칙, 14장 별칙 및 부칙 총 175조로 구성되어 있었다.²³⁾ 노동법령 제19조에서 규정했던 다섯 개의 급부 항목을 보다 세분화하고 범위를 넓힌 것이며, 급부 대상에 있어서도 피보험자뿐 아니라 피부양자, 즉 피보험자의 가족까지도 포함하고 있음을 명문화하였음을 알 수 있다.

요약하자면 사회보험은 첫 번째로 노쇠, 질병 또는 노동력을 상실한 경우에 정상시의 생활 수준을 유지하도록 물질적으로 원조하는 각종 보조금, 연휴금, 의료상 방조(치료) 등의 사업과 두 번째로, 노동자, 사무원과 그 가족에 대한 건강증진과 이병률 저하 및 문화생활의 향상을 위한 요양소, 정양소, 휴양소, 탁아소, 의료상 방조(예방) 등 각종 보건 및 문화 사업을 실행하는 것을 주된 내용으로 삼고 있었다.²⁴⁾ 즉, 사회보험은 의료보험, 퇴직금, 연금 등 일련의 사회보장제도를 하나로 합친 제도라고 할 수 있었다.

22) 로동성 로동과학 연구소 편, 앞의 법령, 15~16쪽.

23) 鄭慶謨·崔達坤 편, 1990, 『北韓法令集 第4卷』, 大陸研究所, 630~653쪽.

24) 李樂默, 위의 글, 44쪽.

그리고 이 제도의 혜택은 노동을 통해서만 획득할 수 있다는 점이 특징적이었다. 북조선인민위원회는 노동법령에 의거하여 1946년 12월 19일에 사회보험법을 제정 발표하였으며 그 이듬해인 1947년 1월 24일에는 전 북조선 노동자·기술자·사무원들이 사회보험의 적용을 받을 수 있게 하였다.²⁵⁾

북인위는 일련의 후속 조치들도 발표하였다. 1946년 9월 29일에는 「사회보험료납부절차에 관한 법령」을 발표하였다. 이 법령에서는 보험료 납부비율을 위험 정도, 유해 정도, 육체적 건강에 영향을 주는 정도, 사망률의 다소 등을 기준으로 그 경중에 따라 구분함을 규정하였다. 그에 따라 국가·소비조합·사회 기업소 및 단체 총 87개 산업 부문에서의 보험료를 지불 비율을 임금의 5%, 6%, 7%, 8%로 세분하고, 개인 기업소 및 고용주 총 67개 산업 부문에서 10%, 11%, 12%로 규정하였다. 피보험 노동자 및 사무원은 임금의 1% 납부를 명문화하였다. 이는 노동법령 18조에서 정한 납부비율을 부문별로 명확히 지정하기 위함이라고 볼 수 있다. 해당 법령은 1947년 3월 24일, 인민위원회 법령 제18호 「사회보험료 납부법」이 제정됨에 따라 폐지되었다.²⁶⁾

또한, 1947년 10월 14일, 사회보험 시설에 필요한 자재 및 물자 등을 수급·관리하기 위하여 평양시에 노동국 사회보험물자관리소를 설치하였다. 관리소는 사회보험 요·휴양소, 정양소, 탁아소 및 기타 사회 제반 시설에 필요한 자재 및 물자의 수급, 사회보험, 제반 시설공사에 대한 지도·감독, 사회보험사업을 수행하는 데 필요한 각종 생산(목축·농장·과수·어로·식료품) 및 가공 사업을 총괄하는 임무를 부여받았다. 관리소 구성은 소장 1인, 차장 1인 이하 총무과, 관리과, 업무과, 시설과 등으로 구성되고,

25) 로수억, 1949, 「직장위원회의 사회보험 협조사업에 대하여」, 『로동자』 1949년 5호, 5쪽.

26) 鄭慶謨·崔達坤 편, 위의 책, 665~666쪽.

지소에는 지소장 1인 이하 총무과, 관리과, 업무과, 시공과 등으로 구성되었다.²⁷⁾

한편, 기존 연구에서는 북한 지배층이 사회보험을 이용해 노동자들을 통제하려고 평가하기도 하였다. 사회보험의 혜택이 모든 노동자에게 일괄적으로 골고루 돌아가기보다는 노동경력, 특히 중단 없는 계속적 노동경력(입사 후 7개월)이 있을 때 우선 보장받을 수 있었기 때문이다.²⁸⁾ 예컨대 휴·정양소 이용, 의료상 지원 등에서 그러한 차등을 두었다. 그렇지만, 이는 사회보험 실시 초기에 보인 현상이었다. 1948년 6월 24일, 북조선 인민위원회 제149호 결정에 따라 노동자·사무원들(피보험자)은 취업 당일부터 무료치료를 받을 수 있도록 의료상 지원 범위를 확대하였다.²⁹⁾ 북한에서 사회보험에 의한 방조 범위와 비율은 꾸준히 확대되어서 1950년 5월 25일, 내각 결정 제114호로 사회보험법을 개정하여 피보험자에 대한 방조의 범위와 비율을 확대하였다.³⁰⁾

사회보험제는 분단 정권의 수립 과정 중에 북한의 제헌헌법에 명문화되었다. 『조선민주주의인민공화국 헌법』 제17조에는 “사회보험제의 적용을 받을 수 있는 공민이 로쇠(老衰) 질병 또는 로동력을 상실한 경우에는 물질적 방조를 받을 수 있다. 이 권리는 국가가 실시하는 사회보험제에 의한 의료상 방조 또는 물질적 보호로 보장한다.”라고 규정하였다. 이처럼 북한에서 사회보험제는 노동자·사무원을 위한 조치로써 꾸준히 강화되어 갔다. 그런데, 사회보험제의 적용대상을 확대하자는 논의가 헌법 제정 과정에서 제기되기도 하였다. 헌법 제정 이전 실시되었던 전인민 토론에서 사회보장 혜택을 농민에게도 확대하여 시행하자는 의견이 제시되었다.

27) 鄭慶謨·崔達坤 편, 앞의 책, 667~669쪽.

28) 李樂默, 위의 글, 51쪽.

29) 로수억, 위의 글, 5쪽.

30) 로동성 로동과학 연구소 편, 1954, 『로동법규집 제3부(사회보험편)』, 국립출판사, 16쪽.

그러나 “농민은 고용노동을 하지 않”으며 “개인적 경리(經理)를 가지고” 있어서 사회보험료를 부담하지 않기 때문에 이 제의는 받아들여 지지 않았다. 비록 그러함에도 불구하고 이는 사회보험제도를 전체 민민에게 확대하여 적용할 가능성을 보여준 것이기도 하였다.³¹⁾

사회보험법이 발표된 1947년 1월 24일부터 1949년 3월까지 피보험자와 부양가족들은 아래와 같이 보험 적용을 받았다.

1. 노동자·사무원(피보험자)에 대한 무료치료 : 연(延) 인원 5,988,893명
2. 부양가족에 대한 의료상 방조(비용의 60% 혹은 70%) : 연인원 3,399,774명
3. 일시적 보조금 : 연인원 2,788,075명
4. 산전·산후 77일간 휴가에 대한 임금 전부를 보장하는 보조금 : 실(實)인원 2,121명
5. 해산비, 영아양육 보조금 및 영아 보조금 : 실인원 2,516명
6. 피보험자로서 입원방조를 받은 자 : 연인원 551,510명
7. 피부양자로서 입원방조를 받은 자 : 연인원 122,715명³²⁾

그 밖에도 기타 노동 능력 상실자, 노인 등에 대한 연휴금 제공, 정·휴양소와 요양소 설치, 어린이들을 위한 야영(野營) 및 휴양 조직, 모성보호를 위한 제반 시설 설치 등도 사회보험 기금에 의해서 이루어졌다. 1949년 5월 까지 사회보험 기금 지출은 10억 6,800만 원에 달하였다.³³⁾

그런데 사회보험제는 국가의 기틀이 갖추어지지 않은 가운데 전격적으로 진행된 것이기에 문제가 없을 수가 없었다. 우선 재정 마련이 문제였다. 사회보험제 실시를 준비하고 있던 1946년 말, 북조선로동당 중앙상무위원회에서는 그 준비사업의 문제점을 지적하였는데, 무엇보다도

31) 김진혁, 위의 논문, 145~146쪽.

32) 李樂默, 위의 글, 44~45쪽.

33) 李樂默, 앞의 글, 45쪽.

1946년 10월까지의 보험료 징수 예산액이 8,315만 원인데 비해 실제 징수액은 4,300만 원, 즉 53%에 불과하다는 것이었다. 그리고, 진료소가 없는 지역에서 병의 치료와 요양을 위한 방침이 준비되지 않은 것과 사회보험 사무를 취급할 기관과 조직에 대한 구체적 계획이 세워지지 않은 것도 문제점으로 지적되었다. 이에 북로당 중앙상무위원회는 북임인위 노동부장 오기섭과 직업총동맹 위원장 최경덕에게 사회보험 실시를 위한 준비에 만전을 기하도록 지시를 내렸다.³⁴⁾

그렇지만, 약 한 달 후인 1947년 1월 8일, 사회보험 발효 2주일을 앞둔 상황에서 또 그 준비가 제대로 하여져 있지 못하였다. 특히 보험료 징수사업의 경우 예산액 대비 72%인 7,500만 원이 실제로 징수되어 여전히 부족한 상황이었다. 이에 북로당 중앙상무위원회는 각급 당단체가 사회보험료 징수사업을 적극적으로 협조하며, 체납한 당단체들은 시급히 완납할 것을 결정하였다.³⁵⁾

사회보험제 시행 과정에서 또한 문제가 된 것은 바로 부정수급에 관한 것이었다. 1947년 2월 22~23일 열린 제1차 사회보험중앙병원장 회의에서 노동국 사회보험부장 이○득은 피보험자들이 보험을 악용하는 경향, 특히 가짜 환자들이 늘어나는 현상을 보임을 문제로 지적하였다.³⁶⁾ 문제의 원인을 직맹 일꾼들의 선전해설사업이 부족한 정도로 보고, 이를 강화하는 방향으로 해결책이 제시되었다. 그렇지만, 부정수급 문제는 계속 심화되었다. 1949년에는 사회보험 실시에 대한 검열사업 강화가 필요하다

34) 북조선로동당 중앙상무위원회, 1946, 「사회보험 실시 준비사업에 대하여」, 『북조선로동당 중앙상무위원회 제16차 회의 결정서, 1946년 12월 6일』(『사료집』 30, 64~65쪽).

35) 북조선로동당 중앙상무위원회, 1947, 「사회보험 실시에 대하여」, 『북조선로동당 중앙상무위원회 제20차 회의 결정서, 1947년 1월 8일』(『사료집』 30, 107~108쪽).

36) 1947. 3. 1, 「사회보험 병원사업 적극추진 만만 배제코 중책완수」, 『로동신문』, 3면. 부정수급 이외에도 의료 혜택을 남용하거나, 사회보험료를 회계에서 고의로 누락하여 착복하는 경우 등도 문제시되었다(김진혁, 위의 논문, 163쪽).

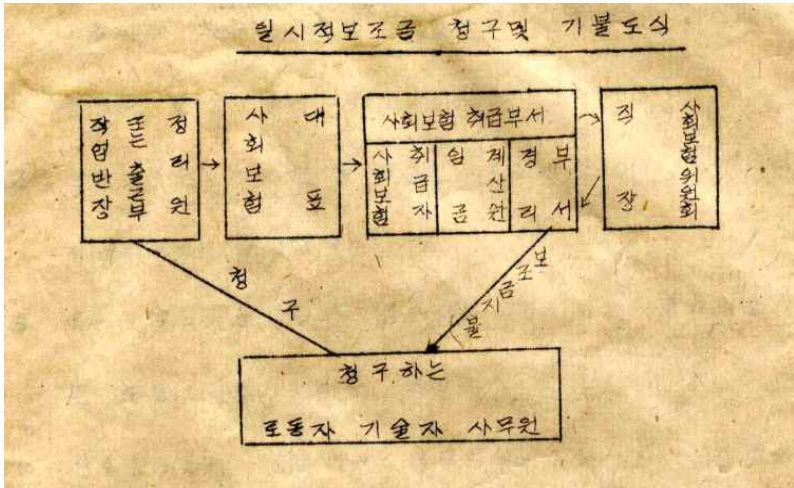
고 지적되었다. 각 직장위원회에서는 사회보험 급부 정형을 수시로 검열할 것을 요구받았다.³⁷⁾

북한 정권 측은 부정수급 문제를 해결하기 위해 전쟁 중인 1950년 8월 26일부로 로동성령 제11호 「사회보험 각종 보조금 지불절차에 관한 요강」을 정하여 사회보험에서 제공하는 보조금 등의 지불절차를 규정하고, 각 담당자가 절차상 수행하여야 할 점검표를 명문화하였다.³⁸⁾ 그중 노동자, 사무원 등이 일시적으로 노동 능력을 상실하여 일시적 보조금을 받으려는 경우를 예로 들면, 먼저 일시적 보조금을 받으려는 노동자는 의사 또는 노동 능력에 관한 의학적 감정기관에서 병결증명서를 받아 소속 직장의 작업반장이나 출근부 정리원에게 제출하도록 하였다. 작업반장에게서 병결증명서를 넘겨받은 직장 사회보험위원회의 대표는 가장 먼저 신청한 노동자가 진짜로 병에 걸려 결근하였는지 확인하여야 했다. 또한, 그가 평소에 노동규율을 위반하는 사람인지 여부, 병결증명서의 내용이 정확한지 여부도 확인하여야 했다. 이렇게 신청자가 실제로 병에 걸려 결근한 것이 확인되어도 그다음에는 사회보험 취급부서의 실무자가 처리할 절차가 남아 있었다. 실무자는 약 11가지 세부 항목을 검토하여야 했는데, 그중 부정수급 예방을 위한 조치로써 휴가 기간에 평균임금을 받는 노동자인지 여부, 사회보험의 남용이나 노동규율 위반으로 사회보험 방조가 중대한 노동자인지 여부, 일시적 보조금과 산전산후 보조금을 2중으로 수혜하는 것인지 여부, 병결증명서의 발행일자, 의사협의회에서 적절한 절차에 의해 발행된 병결증명서인지 여부 등 다섯 가지 항목을 검토해야 했다.

이외의 여러 행정적 절차를 포함한 모든 과정을 거친 후에야 노동자는

37) 로수억, 위의 글, 8쪽.

38) 로동성, 1950, 『로동성령 제11호 사회보험 각종 보조금 지불절차에 관한 요강(1950년 8월 26일부)』(RG 242, SA 2009, Box 2, Item 11).



【그림 1】 일시적 보조금 청구 및 지불 도식

출전 : 노동성, 1950, 『노동성령 제11호 사회보험 각종 보조금 지불절차에 관한 요강(1950년 8월 26일부)』, 6쪽(RG 242, SA 2009, Box 2, Item 11).

임금지불기일에 임금과 함께 보조금을 지불받을 수 있었다. 일련의 보조금 청구 및 지불절차에 대해서는 【그림 1】과 같았다. 일시적 보조금 이외 여타의 보조금 관련 청구·지불 절차도 이와 같았다.

2. 노동보호 조치의 시행

사회보험이 노동자의 건강과 복리에 문제가 생겼을 때 이를 조속하게 해결하고, 그 결과 노동력을 보존시키며 인간적인 삶을 꾸려나갈 수 있게 하는 조치라면, 노동보호는 처음부터 노동자의 건강과 복리에 문제가 발생하지 않게 하는 예방적 조치라고 할 수 있다. 북한에서는 노동보호를 두 가지 의미로 정의하고 있는데, 넓은 의미에서의 노동보호는 노동자·사무원들의 이익을 위한 일체의 경제적 내용, 즉 노동 시간의 제한,

노동 안전의 확보, 임금 및 기타 물질적 보장 등 광범한 내용을 포괄하는 것이다. 좁은 의미로는 노동법령 제20조, 제21조에서 규정된 노동 과정 자체에서 발생할 수 있는 생명의 위험, 건강에 대한 유해로부터 노동자, 사무원을 보호하고 이러한 요구의 실현에 대한 감독과 그 절차를 규정하는 것을 의미한다.³⁹⁾ 물론, 노동보호 조치에서도 소련의 경험은 중요한 준거 역할을 하였다.

민주개혁 과정에서 노동보호 조치는 노동 분야에서 일본 제국주의의 식민지적 잔재를 청산하고 새로운 노동조건을 조성하는 중요한 역할을 하는 것으로 의의가 부여되었다. 즉, 노동보호는 인민민주제도의 기초를 공고화하여 사회 생산력을 증가시켜 인민의 물질문화 생활을 급격히 향상시키는데 큰 의의가 있다는 것이다.⁴⁰⁾ 노동보호 조치가 이런 의미를 가지게 되는 것은 일제강점기에 노동보호 조치가 제대로 이루어지지 않았기 때문이었다. 과거 일본인 자본가들은 이윤을 극대화하기 위하여 노동보호 시설을 제대로 설치하지 않았기에, 북한의 노동보호 조치는 시급히 필요한 과제였으며, 또한 노동자에게 신생 북한 정권에 대한 긍정적 인식을 갖게 할 수 있는 조치였다.

상기한 노동법령 제20조는 “산업국은 직업총동맹과 함께 생산 각 부문에 있어서 작업상 위험에 대한 안전시설과 로동보호에 대한 것을 감독하여 검열할 방책을 강구하고 실현”하라는 내용이고 제21조는 “생산부문의 위생 및 청결에 대한 검열방책을 강구 실현할 것을 보건국에 위임한다”라는 조항이었다.⁴¹⁾ 여기서 노동보호는 안전과 위생의 두 가지 개념을 포괄하고 있음을 확인할 수 있다.

39) 고창훈, 1955. 『로동보호 실제 사업에 있어서의 제문제』, 국립출판사, 15쪽.

40) 고창훈, 앞의 책, 25쪽.

41) 로동성 로동과학 연구소 편, 1954, 「북조선 로동자 사무원에 대한 로동법령(북조선 립시 인민위원회 결정 제29호, 1946년 6월 24일)」, 『로동법규집 제3부(사회보험편)』, 국립출판사, 13쪽.

노동보호 조치가 가장 시급하였던 것은 탄광·광산 부문이었다. 탄광·광산은 갱도의 붕괴, 낙반 사고, 지하수나 가스 유출, 폭발물 오발 사고, 분진에 의한 질병 등 항상 위험이 도사리고 있는 장소였다. 탄광·광산에서 발생하는 안전사고는 대개 목숨과 직결될 정도로 위험한 것이었다. 게다가 일본인들은 전쟁 기간 닥치는 대로 채광하였으며, 패전 직후 다수의 탄광·광산을 파괴·침수하고 갱내 참고도면까지 불살라버렸기에 복구 및 조업 재개 과정 또한 극히 위험한 가운데 진행되지 않을 수 없었다.⁴²⁾ 따라서 탄광·광산에서의 노동보호 조치가 특히 시급하여 선제적으로 실시되었다.

북조선임시인민위원회 노동국에서는 1947년 6월 12일, “해로운 조건을 가진 생산부문과 지하노동 및 보충적 휴가를 주어야 할 직업원 종목에 관한 규정”을 규칙 제6호로 정하였다. 이는 노동법령 제2조에서 “해로운 조건을 가진 생산부문과 지하노동에 대한 직업종목을 산업국과 직업총동맹에서 규정하여 북조선임시인민위원회에서 이를 비준”하라고 규정된 조항을 반영한 것이다. 지하노동자의 범주는 지하 3m 이하에서 상시 일하는 자로 규정되었으며, 당연히 탄광·광산 노동자 중에서 갱내에서 작업하는 이들을 칭하는 것이었다. 지하노동자는 또한 보충적 휴가를 받아야 할 특별히 해로운 직업 종목에도 포함되었다.⁴³⁾

이후 1948년 2월 4일, 북조선인민위원회 제11호 결정 “로동보호에 관한 규정”에 의거하여 탄광·광산의 책임자는 낙반, 가스 폭발, 화약류 사용 등의 위험 여부를 검사하고 필요한 안전 대책 및 노동보호 시설을 갖추어 책임을 지게 되었다. 권양 장치로 오르내려야 하는 수직갱이나 40도 이상의

42) 홍지훈, 1948, 「탄광에 있어서의 안전시설」, 『로동자』 2, 40~41쪽.

43) 북조선임시인민위원회 사법국 편, 1947, 「해로운 조건을 가진 생산부문과 지하노동 및 보충적 휴가를 주어야 할 직업원 종목에 관한 규정(노동국 규칙 제6호, 1947년 6월 12일)」, 『北朝鮮法令集』, 248쪽(RG 242, SA 2005, Box 10, Item 54).

사갱(斜坑)에는 반드시 다른 비상용 탈출로를 설치해야 했다. 또한, 분진이나 유해가스에 대한 방호 용구를 노동자들에게 무료로 대여하여야 하며, 필요한 의료 기기와 약재를 비치할 책임도 부과되었다.⁴⁴⁾

분단 정권 수립 이후인 1948년, 북한에서는 내각 결정 제27호 “로동자 사무원들의 생활향상 대책에 관한 결정”을 채택하였고, 이 결정에 따라 동년 11월 1일부터 탄광·광산 노동자들은 식량 배급량이 200g 더 증가하여 하루에 900g을 배급받을 수 있게 되었다. 또한, 노동보호 조치를 강화하여 노동보호 물자인 방독면, 보호의류, 장갑, 보호 안경, 보호화, 영양제, 그 밖에 작업복과 노동화 등 필수품을 1949년 1월 1일부터 무상 대/급여하기로 결정하였다.⁴⁵⁾

위에서도 언급하였듯이, 1948년 2월 4일 북조선인민위원회에서는 제110호 결정으로 “로동보호에 관한 규정”을 발표하여 생산과정에서 작업의 안전과 노동자들의 건강에 대한 조치를 하도록 법적으로 강제하였다. 규정 제1조에서는 규정의 목적을 노동 과정에서 발생될 수 있는 생명의 위험, 건강에 대한 유해조건으로부터 노동자·사무원을 보호하여 노동생산력을 보장한다고 정의하였으며, 제2조와 3조에서는 노동보호 규정이 북한의 국가·사회단체·소비조합·개인의 모든 기업소·사무소 및 노동자·사무원, 그리고 북한에 있는 외국인 기업소·사무소 및 노동자·사무원에게도 적용된다고 그 범위를 명시하였다. 각 기업소의 지배인과 고용주는 노동보호 시설을 설치하고 노동자·사무원에게 노동보호에 관한 모든 법규를 상세히 설명 및 게시할 책임이 부과되었다.

그리고 이어지는 내용에서는 생산 부문의 특성과 관련하여 설치해야 할 안전시설의 종류와 범위, 노동자의 건강을 위해 필요한 노동위생 시설

44) 고창훈, 위의 책, 140~145쪽.

45) 韓昌南, 1948, 「勞動者 事務員들의 生活水準改善向上對策에 關하여」, 『근로자』 21 (『사료집』 46, 2005, 470쪽).

과 조치, 특별히 여성 노동자와 소년 노동자의 건강을 위해 취해야 할 노동보호 조치의 종류와 범위 등 부칙 포함 65개의 조항으로 이루어져 있었다. 또한, 부칙에서 노동국장이 이 규정의 시행을 위한 세칙을 제정할 수 있도록 명시하였다.⁴⁶⁾ 이후 로동상 지시 제80호에 의하여 보다 구체적이고 세밀한 노동보호 및 노동위생에 관한 사항들이 규정되었다.

그에 따라, 생산직장들에서는 노동보호 조치가 시행에 옮겨졌다. 1948년 9월까지 노동재해를 방지하기 위하여 1만 7,243개소의 위험장소에 대한 안전조치가 취하였다. 예컨대, 흥남비료공장에서는 일제강점기에 배소로(焙燒爐) 사이의 높이가 약 6~9m나 되는 위험한 장소에 널조각 한 장을 놓고 건너다니던 것을 해방 후에는 널빤지를 넓게 깔고 손잡이를 튼튼하게 만들어 노동자들이 안전하게 다닐 수 있게 하였다. 승호리시멘트공장에서도 중앙창고 크레인 대 위에 일제강점기에 널빤지를 깔지 않아 노동자 1명이 추락하여 사망한 사실도 있었는데 해방 후에는 발판을 설치하여 안전하게 건널 수 있게 하였다. 그 결과 1948년도의 노동재해 건수는 1/4분기에 비하여 2/4분기는 72.4%로 저하하였으며 재해 빈도는 1/4분기 10.1%에서 2/4분기 7.8%로 저하되었다.⁴⁷⁾

1949년도에도 1년간 원동기 및 동력 기계 기대의 노동 안전시설, 갱내 안전시설 총 163,104건, 노동위생 환기시설 8,003건, 제진 시설 2,772건, 방독 시설 1,291건, 방열 시설 1,085건, 기타 방음·조명·방한·방온 시설 등 안전시설 총 59,103건을 설치하였고, 직장 진료소 992개, 직장 목욕탕 7,136개, 여성 위생실 1,149개 등의 산업위생 시설도 설치하였다. 한국 전쟁 이전까지 1950년 상반기간 노동보호 안전시설은 총 24,476건, 산업위생 시설은 5,111건이 설치되는 성과를 거두었다.⁴⁸⁾

46) 로동성 로동과학 연구소 편, 1954, 「로동보호에 관한 규정(북조선 인민위원회 결정 제110호, 1948년 2월 4일)」, 『로동법규집 제1부』, 국립출판사, 79~86쪽.

47) 金成律, 1949, 「勞動災害와 豫防對策」, 『로동』 1, 83~84쪽.

한편, 이 시기 노동보호 조치에는 여성 노동자들을 위한 모성보호 조치도 포함되어 있어, 여성의 생산직장 진출이 쉬워질 수 있었다. 여성 노동자들은 동일노동 동일임금의 원칙을 적용받을 뿐만 아니라, 산전·산후보조금, 영아양육비 등의 노동보호 혜택을 받을 수 있었으며, 여성 노동자가 많은 직장에는 탁아소, 아동공원, 급유소, 위생실 등을 설치하여 어린 아기를 맡기고 노동할 수 있는 환경이 제공되었다. 또한, 유아를 가졌다는 이유로 취업을 거부당하거나, 임금을 인하 당하지 않게 되었으며, 임신부 또는 만 1세 이하의 유아를 가진 어머니에 대한 임의 해고도 불가능하게 되었다.⁴⁹⁾

이에 따라 여성의 노동자 진출이 늘어날 수 있었는데, 증가율을 1946년 말을 기준으로 하면, 1947년 말에는 117.8%, 1948년 말에는 161.3%, 1949년 3월 말에는 179.1%로 급속히 늘어났다. 남성 노동자들과 대비하여 보면 1946년 말에는 남성의 7%, 1947년 말에는 8%, 1948년 말에는 10%, 1949년 3월 말에는 11%로 여성 노동자들의 진출비율이 늘어났다.⁵⁰⁾

이처럼 일제강점기와 달리 북한의 생산현장에서는 노동보호 조치가 적극적으로 취해졌지만, 생산현장에서의 안전사고가 완전히 사라질 순 없었다. 해방 이후 3년간의 안전사고 원인과 빈도는 아래와 같았다.

1. 안전시설과 노동보호구를 장비하지 않음 38%
2. 본인 부주의 30%
3. 작업방법과 조작이 미숙 21%
4. 기술부족 7%
5. 노동 조직이 부적절하게 이루어짐 2%⁵¹⁾

48) 고창훈, 위의 책, 25~26쪽.

49) 리금순, 1949, 「로동법령과 여성」, 『로동』 3, 76~77쪽.

50) 유경숙, 1949, 「로동여성들의 투쟁 - 남녀평등권법령 발표 三주년을 맞으며」, 『로동자』 1949년 7호, 34쪽.

역시 가장 많은 비율은 생산현장의 안전시설과 노동보호 장비 부족으로 인한 것이었고, 다음으로는 본인 부주의에 의한 것이었다. 정권과 관리자 측에서 적극적으로 노동보호 조치를 취하고, 노동자들에게 안전 교육을 실시한다면, 작업 중 사고의 상당 부분을 줄일 수 있음을 알 수 있다. 따라서 이 시기 노동보호 조치의 필요성은 매우 높았으며, 시의적절한 것이기도 하였다.

한편, 생산현장에서는 노동보호 사업이 제대로 시행되지 않는 경우도 제법 발생하여 문제가 되었다. 우선, 노동자들의 사고 예방과 안전 교육을 담당해야 할 생산현장의 직장위원회에서 사업을 등한시하거나 형식적으로 하는 경우가 있었다. 흥남제련공장의 경우 노동자들에게 안전조작법 준수 교육을 실시하지 않아 두 차례의 사고가 발생하였다. 두 번째로 안전시설의 설치를 형식적으로 하여 노동보호 효과가 나타나지 않는 경우도 있었다. 흥남비료공장의 경우 배소로의 배기시설을 설치하는데 20톤의 자재와 614공수의 노동력을 투입하였지만, 유해조건은 개선되지 않았다. 세 번째로 안전조치를 아예 취하지 않고 방치하는 경우도 있었다. 황해제철소 직장위원회는 가스 방출 방지를 위한 안전설비를 1년이 지나도록 설치하지 않은 채 “행정 측에 제의하였다”며 수수방관하고 있었으며, 하면탄광에서는 지하노동자들에게 필요한 노동보호 물자를 제공하지 않고 유용하는 경우도 발생하였다.⁵²⁾ 또한, 일부 직장에서는 안전시설을 다시 뜯어 치우고 이를 이용하지 않는 경우도 있었다. 게다가 상기한 통계에서도 드러나듯이 사고의 원인을 노동자의 “조작법 위반” 등 개인의 잘못이나 부주의로 보고 책임을 전가하는 경향도 여전히 지속되고 있었다.⁵³⁾

51) 金成律, 위의 글, 85쪽. 안전사고 빈도의 합은 100%를 넘는데, 원문대로 둔다.

52) 최호민, 1949, 「직업동맹단체들의 노동행정사업 협조를 위하여」, 『로동』 2, 24~25쪽.

53) 尹祥鎬, 1949, 「工場安全施設에 對하여」, 『로동』 2, 35~36쪽.

이에 직맹 서기장 최호민은 노동보호 사업이 제대로 이루어지지 않는 것은 직맹 일꾼들이 이 사업의 중요성을 인식하지 못하고 당면한 생산에 지장을 준다는 식으로 생각하기 때문이라고 지적하면서, 각 직장에서 노동보호 및 작업 안전에 필요한 시설 개선에 직맹 단체들이 적극적으로 협조하며, 사고 예방을 위한 안전훈련을 전개할 것을 요청하였다.⁵⁴⁾

III. ‘쌍무적 국가-노동관계’의 형성과 노동자의 대응

이처럼 북한 지도부는 서둘러 노동자 보호 조치를 시행에 옮겼다. 그 이유를 어떻게 찾아야 할까. 우선, 조속한 민주개혁을 통해 노동자의 물질적 조건을 향상시키고 권리를 보장함으로써 북한 정권에 대한 지지를 얻으려 하였다고 볼 수 있다.⁵⁵⁾ 더 중요한 것은 노동자에게 ‘증산’ 의욕을 고취시키는 것인데, 이 시기에 북한 지도부는 노동자에게 권리를 보장해 주고, 그에 대응하여 의무를 다하도록 유도하고자 하였다.

로동성 기관지 『로동』에 실린 글을 통해 북한 지도부는 노동자들에게 “진정한 민주주의적 해방을 찾아오는 모든 권리를 보장받는 동시에 새로운 민주주의적 노동관계를 건립하며 고상한 규율 밑에 민주조국 건설의 용사가 되어야 할 의무를 가”진다고 논하였다.⁵⁶⁾ 그렇지만, 노동자의 의무는 권리와 맞대응하는 것이었다. 그렇기에 노동자의 의무에 대응하여 정권 및 사용자 측도 의무가 발생한다. 노동자는 우선 노동을 해야 할 의무가 있고, 두 번째로 규정된 노동량을 완수할 의무 및 노동규율을 준수할 의무가 있지만, 정권과 사측에는 노동자·사무원들의 권리를 현실적으로

54) 최호민, 위의 글, 25~26쪽.

55) 로수억, 앞의 글, 5쪽; 李樂默, 앞의 글, 45~46쪽.

56) 車淳鵬, 1949, 「勞動法令違反者와의 鬭爭」, 『로동』 3, 55~56쪽.

보장하기 위한 노력의 의무가 있다.⁵⁷⁾

이러한 국가-노동 관계는 노동자 측과 정권/사측간에 쌍방의 의무 이행을 전제하는 점에서 근대적 고용계약이 갖는 ‘쌍무계약’의 특징을 지니고 있었다.⁵⁸⁾ 다만, 자본주의 국가의 고용계약처럼 노무 제공과 보수지급의 의무만이 아닌 보다 포괄적인 의무의 교환을 제시한다는 점, 그리고 고용계약이란 개인과 개인의 관계에서 성립되지만, 북한의 경우 노동자대 국가의 관계가 더 강조된다는 점에서 차이가 있다. 그런 의미에서 보면 북한의 국가-노동관계가 보이는 쌍무성은 자본주의 노사관계의 쌍무성을 넘어서는 영역까지 포괄한다는 특징이 있는 한편, 국가가 의무를 다하지 않았다 해서 노동자가 계약을 파기하기가 쉽지 않다는 점에서 비대칭적인 속성도 지니고 있다고 할 수 있었다.⁵⁹⁾

그렇다면, 국가가 노동자에게 지는 의무는 무엇일까. 그것은 크게 보아 세 가지, 즉 임금 및 배급, 사회보험, 노동보호 조치였다. 사동련탄공장 채탄부 김원경이 노동법령 발포 3년이 지난 시점에서 자신의 생활을 묘사하는 내용을 보면 바로 그 점을 알 수 있다.

나는 지금 노동법령의 혜택으로 늙은 어머니와 처와 또 세 어린 것을 다리고 아담한 생활을 하게 되었습니다. 더욱이 장녀 순옥이는 지금 인민학교 5학년에 다니고 있습니다. 노동법령에 의하여 공장에서 실시되고 있는 도급제라든가 상급제로써 매월 기본임금 외에 국가의 특배미와 약 2천원 가까운

57) 車淳鵬, 위의 글, 56쪽.

58) 고용계약에서 노무자와 사용자는 각각 노무 제공 의무와 보수지급 의무를 기본적 급부의무로 하는 쌍무계약이다. 고대 로마법 시기부터 고용계약에 속하는 노무의 임대(locatio conductio operarum)는 노무자가 사용자에게 자신의 노무를 제공하기로 약정하고, 사용자가 그에 대하여 보수를 지급할 것을 약정함으로써 성립하는 쌍무계약이었다(梁在憲, 2010, 「민법상 고용계약에 관한 연구」, 숭실대학교 법학과 박사학위논문, 88쪽, 22~24쪽).

59) 이세영, 앞의 논문, 63~64쪽.

도급임금을 받고 있습니다. 이것 뿐이 아닙니다.

과거 일제 때에는 우리 로동자가 꿈도 꿀 수 없던 혜택을 받고 있습니다. 나는 작년 7월에 사회보험 화진포 휴양소에 가서 즐거운 생활을 하며 해수욕도 하였습니다. 또 제작년에는 삭주 휴양소에 가서 처음 온천이라는 것이 어떠한 것인가를 알고 문화적인 휴양생활을 보냈습니다.

내가 오늘 이와 같은 희망에 가득 차 일할 수 있으며 지하로동자로서 7시간로동을 하고 있으며 작업복을 비롯한 여러 배급물자를 받고 있습니다. 특히 일하다 상하여도 무료로 병원에서 치료받을 수 있으며 또 가족에게까지 치료를 하여주니 근심이라고는 하나도 없습니다.⁶⁰⁾

즉, 북한 정권은 임금과 더불어 중요한 두 가지, 즉 사회보험과 노동보호 조치를 통해 국가의 의무를 다하고, 이를 노동자의 증산 의무에 맞물리게 하려는 의도를 가지고 있었다. 다시 말해, 국가의 노동자 보호 조치들은 국가가 담당해야 할 의무로서 국가-노동 간의 호혜적 관계를 만들어가기 위해 도입된 것이다. 그렇기에 이런 조치들은 한편으로 노동자 통제의 성격도 지니고 있었던 것이다.

그런데, 노동자들은 이러한 조치들을 노동에 따른 권리의 회복이라고 보기보다는 새로운 국가로부터 “분에 넘치는 은혜를 받고 있다”라고 인식함으로써 근대적 고용 관계를 충분히 체화하지 못한 한계를 보였다. 노동자들은 일제강점기와 비교하여 “개변된 로동조건에 감사 감격을 금할 수 없”는데, “일제 강점기에는 도저히 생각할 수도 없는 많은 수입”을 받고 “훌륭한 사택을 국가에서 받고 있으며 일상적으로 많은 생활필수품을 배급받”을 수 있었기 때문이다. 그렇기에 노동자들은 국가의 은혜에 보답해야 한다는 식의 결론이 도출되었다.⁶¹⁾

60) 김원경, 1949, 「국가의 우대에 대하여 열화같은 증산으로 보답」, 『로동』 3, 68쪽.

61) 당운실, 1949, 「생산책임량을 초과 완수하는 기쁨으로」, 『로동』 3, 144쪽; 리정하, 1949, 「무사고 정시 운행으로」, 『로동』 3, 92쪽.

로동법령의 혜택에 보답하기 위하여 2개년 인민경제계획을 초과완수하며 개인경쟁운동을 누구보다도 앞서 실행하며 특히 1949년도 채탄책임량을 기어코 7월초에 완수하겠습니다.⁶²⁾

로동법령의 혜택을 누리는 생활에 감격하였던 김원경은 따라서 “로동법령의 혜택”에 보답하기 위하여 증산의 노력을 다하겠다고 다짐하였던 것이다.

맺음말

해방 이후 북한의 인민민주주의 체제를 형성하면서 노동자 보호를 위하여 사회보험제와 노동보호 조치가 도입·실시되었다. 사회보험제는 자본주의 성장 과정에서 노-자협조에 의한 노동복지제도로서 19세기 이래로 주목받고 있었으나, 일제강점기에 조선에서 사회보험제의 발달은 매우 지체될 수밖에 없었다. 해방 이후 제반 로동법령 제정을 통해 사회보험제는 북한 지역에서 제도화되었다. 그것은 북한 정권의 입장에서 노동자의 지지 확보, 체제의 우월성 선전 측면을 갖고 있었지만, 그로 인해 실제로 노동자들의 삶이 개선된 측면도 무시할 수는 없다. 한편, 이러한 복지 제도를 악용하여 부정수급을 하려는 노동자들도 존재하여 사회보험제 운용의 개선이 필요한 상황이 오고 있었다.

노동보호 조치 또한 노동자의 생명과 안전을 지키는 데 필요하였다. 노동보호 조치는 특히 위험한 부문인 탄광·광산부터 시작하여 1948년 이후 산업 전 분야로 확대되어 갔다. 여기에는 여성 노동자들을 위한 모성보호 조치도 포함되어 있어, 여성의 노동자 진출을 쉽게 하였다. 노동보호 조치

62) 김원경, 앞의 글, 1949, 68쪽.

의 시행으로 북한 생산현장에서 사고는 줄어들었으나, 완전히 근절되지는 못하였다. 여전히 제대로 보호 조치가 취해지지 않는 직장도 많았으며, 사고의 책임을 노동자의 부주의로 돌려 직장 책임을 회피하려는 경향도 나타났다. 이러한 부분은 노동보호 조치의 개선·강화를 필요로 하는 것이었다.

정리컨대, 북한 지도부는 민주개혁과 노동법령 시행에 약속된 의무적 사회보험제와 노동보호 조치를 이른 시기부터 시행에 옮겼다. 이는 우리 역사에서 노동자의 건강과 권리를 보장하기 위한 국가적 차원의 노력이 전개되었다는 점에서 분명히 의미 있는 사건이라고 할 수 있다. 그런데, 이러한 노동자 보호 조치들은 인민민주주의 시기 북한의 고유한 ‘국가-노동관계’의 한 측면을 보여준다는 점에서 더 의미가 클 것이다. 즉, 국가와 노동자 측이 서로 의무를 다함으로써 체제 건설과 경제 건설에 성과를 거두려 하였다는 점이다. 그것을 이 논문에서는 ‘쌍무적 국가-노동관계’로 정리하였다.

그렇지만, 이 관계는 노동계급의 의식 성장이 담보되지 않은 가운데, 국가 주도로 맺어지면서 ‘쌍무적’이라기보다는 국가의 ‘시혜적’ 조치로 받아들여 지기 쉬운 한계가 있었다. 실제로 많은 노동자들이 국가의 은혜에 ‘보답’해야 한다는 식의 태도를 보였다는 점에서 국가-노동 관계가 ‘후원자-피후원자’ 또는 ‘부모-자식’ 관계처럼 전화될 가능성이 배태된 시기이기도 하였다. 이는 한국전쟁을 거치며 1950년대에 들어서면서 의무의 ‘맞교환’이 아니라, 노동자의 헌신과 희생이 점차 강조되어 가는 과정에서 선명히 드러날 터였다. 이에 관해 후속 연구를 기약하고자 한다.

참고문헌

1. 사료

『로동신문』

고창훈, 1955, 『로동보호 실제 사업에 있어서의 제문제』, 국립출판사, 1955
국사편찬위원회 편, 1998, 『북한관계사료집』 30

국사편찬위원회 편, 2005, 『북한관계사료집』 46

김선안 역, 2017, 『러시아문서 번역집 XXIX - 러시아연방대외정책문서보
관소(ABПP), 러시아국립사회정치사문서보관소(РГАСПИ)』, 선인
로동성, 1950, 『로동성령 제11호 사회보험 각종 보조금 지불절차에 관한
요강(1950년 8월 26일부)』

로동성 로동과학 연구소 편, 1954, 『로동법규집 제1부(로동규률, 로동보호,
로력후비양성 편)』, 국립출판사

로동성 로동과학 연구소 편, 1954, 『로동법규집 제3부(사회보험편)』, 국립
출판사

배영기, 1955, 『생산 직장에서의 로동 위생』, 국립출판사

북조선임시인민위원회 사법국 편, 1947, 『北朝鮮法令集』

金成律, 1949, 「勞動災害와 豫防對策」, 『로동』 1

김원경, 1949, 「국가의 우대에 대하여 열화같은 증산으로 보답」, 『로동』 3

당운실, 1949, 「생산책임량을 초과 완수하는 기쁨으로」, 『로동』 3

로수억, 1949, 「직장위원회의 사회보험 협조사업에 대하여」, 『로동자』 1949년
5호

리금순, 1949, 「로동법령과 여성」, 『로동』 3

리정하, 1949, 「무사고 정시 운행으로」, 『로동』 3

유경숙, 1949, 「로동여성들의 투쟁—남녀평등권법령 발표 삼주년을 맞으며」,

사학연구 제152호(2023. 12)

『로동자』 1949년 7호

尹祥鎬, 1949, 「工場安全施設에 對하여」, 『로동』 2

李樂默, 1949, 「社會保險의 長成과 成果」, 『로동』 3

鄭慶謨·崔達坤 편, 1990, 『北韓法令集 第4卷』, 大陸研究所

車淳鵬, 1949, 「勞動法令違反者와의 鬪爭」, 『로동』 3

최호민, 1949, 「직업동맹단체들의 로동행정사업 협조를 위하여」, 『로동』 2

韓昌南, 1948, 「勞動者 事務員들의 生活水準改善向上對策에 關하여」, 『근로자』 21

홍복수, 1949, 「산전산후의 보호를 받고」, 『로동자』 1949년 6호

홍지훈, 1948, 「탄광에 있어서의 안전시설」, 『로동자』 2

RG 242, SA 2009, Box 2, Item 11

RG 242, SA 2005, Box 10, Item 54

2. 논저

김성보, 2000, 『남북한 경제구조의 기원』, 역사비평사

김수지, 2023, 『혁명과 일상 : 해방 후 북조선, 1945~50년』, 후마니타스

김영규, 2012, 「북한의 사회보장법제」, 『법학논총』 36-2

김영희, 2015, 「북한 사회보장법제의 동향과 남북 사회보장법제 통합의 방향」, 『북한법연구』 16

김재웅, 2020, 「대중들의 눈을 통해 본 북한의 친일과 청산과 토지개혁」, 『통일인문학』 81

김재웅, 2018, 『북한체제의 기원』, 역사비평사, 2018

김진혁, 2022, 「북한 사회보험제도와 의료국영화: 무상치료의 원형, 이상과 현실(1945~1950)」, 『의료사회사연구』 10

송두울, 1990, 『소련과 중국: 사회주의 사회에서의 노동자 농민 지식인』, 한길사

- 梁在憲, 2010, 「민법상 고용계약에 관한 연구」, 숭실대학교 법학과 박사학위논문
- 예대열, 2023, 「북한 농업현물세의 수취와 국가재정으로의 이전(1945~1950)」, 『한국민족운동사연구』 115
- 이병례, 2021, 「전시 산업재해 실태와 재해보호 규정의 식민지성」, 『사람』 75
- 이상의, 2000, 「일제강점기 ‘勞資協調論’과 工場法 論義」, 『國史館論叢』 94, 국사편찬위원회
- 이세영, 2020, 「북한 ‘사회주의’ 노동자의 형성과 생산현장의 변화(1945~1960)」, 연세대학교 사학과 박사학위논문
- 이진순, 1999, 「해방후 북한의 노동정책(1945-1950)」, 성균관대학교 한국사학과 석사학위논문
- 이주철, 1997, 「북한의 국영기업관리와 노동정책 -1946~1948년을 중심으로-」, 『史叢』 46
- 임세화, 2022, 「해방기 북한 토지개혁 소설의 욕망과 농민해방 - 토지개혁 초기 소설들에 기입된 서사적 공백을 중심으로-」, 『한국문예비평연구』 74
- 임추락, 2023, 「북한·중국 토지개혁서사에 나타난 반봉건적 성격: 해방직후부터 1960년대 초반까지를 중심으로」, 『통일인문학』 93
- 정일영·신영진, 2016, 「일제 식민지기 원산노동병원의 설립과 그 의의」, 『醫史學』 54
- 조준배, 2011, 「복지국가를 향하여?: 스탈린 공업화와 사회보험제도의 발전, 1933~34」, 『동국사학』 50
- 조준배, 2012, 「소련 사회보험제도의 기원: 질병급여 지급소에서 사회보장현장까지」, 『서양사연구』 47
- 칼 마르크스 저, 최인호 외 역, 1994, 「고타 강령 초안 비판」, 『칼 맑스 프리드리히 엥겔스 저작선집, 제5권』, 박종철출판사

Abstract

1945-1950 Introduction and Implementation of Worker Protection System in North Korea

Lee, Se Young

This study is an attempt to clarify a part of the character of the North Korean people's democratic system by analyzing specific cases of democratic reform after liberation. In North Korea, in the process of democratic reform, various labor laws were enacted to protect workers and institutionalized the social insurance system. From the perspective of the North Korean regime, it had the aspect of securing the support of workers and propagating the superiority of the system, but the aspect of improving the lives of workers could not be ignored.

Labor protection measures were also necessary to protect the life and safety of workers. Labor protection measures started with coal mines and mines, which are particularly dangerous sectors, and have been expanded to all industries since 1948. This also included maternal protection measures for female workers, facilitating women's entry into workers. The implementation of labor protection measures reduced accidents at North Korean production sites, but they were not completely eradicated. There were still many workplaces where proper protection measures were not taken, and there was a tendency to avoid workplace responsibility by attributing the responsibility for the accident to the carelessness of workers.

As such, the social insurance system and labor protection measures

appeared as policies for workers in the formation of a people's democratic system in North Korea and were of great significance in that they directly affect the body and health of workers. The early introduction of these worker protection systems showed the nature of the 'bilateral contract' of state-labor relations under the North Korean people's democratic system. In other words, it was intended to make workers fulfill their obligations to increase production as much as the state obligates to protect workers.

Keywords : North Korea, People's Democracy, Bilateral State-Labor Relations, 'Democratic Reform', Social Insurance System, Labor Protection

