

북한 장애인복지 법제의 지속성과 변화 고찰*

: 장애자보호법의 개정 내용 비교를 중심으로

이철수 (신한대학교 교수)

논문요약

본 연구의 목적은 북한의 '2003년 장애자보호법'과 '2013년 장애자보호법' 양자를 비교, 북한 장애인복지 법제의 지속성과 변화를 추적하는 것이다. 이를 위한 연구방법은 법령의 적용대상, 급여, 재정부담, 전달체계를 중심으로 하였다. 분석결과, 지속성은 첫째, 적용대상의 경우 여전히 포괄적인 장애인을 주요 대상으로 하고 있다. 둘째, 현금급여의 경우 노동능력을 완전히 상실한 장애인에 대한 보조금과 취학 전 장애인에 대한 보육비 지원을 유지하고 있다. 셋째, 현물급여의 경우 장애인에 대한 보건의료와 치료를 중심으로 한 현물급여의 종류는 예전과 같다. 넷째, 재정의 경우 국가, 기관, 기업소, 단체 중심의 부담 주체의 변화는 없다. 다섯째, 전달체계의 경우 기존의 중앙조직 중심의 수직적 구조의 전달체계를 유지하고 있다. 변화는 첫째, 적용대상의 경우 새롭게 일곱 가지의 장애유형과 장애인 공로자 우대가 추가되었다. 둘째, 현금급여의 경우 특수학교에 재학 중인 장애학생에 대한 일반 장학금 지급 조항이 추가되었다. 셋째, 현물급여의 경우 기존의 급여종류를 유지함에 따라 이렇다 할 변화가 없다. 넷째, 재정의 경우 가장 큰 변화가 감지되는데, 장애자후원기금을 신설하여 재원조달의 창구를 다원화하였다. 다섯째, 전달체계의 경우 기존의 전달체계를 유지하는 가운데에 부분적인 변화가 감지되는데, 이는 과거와 다른 서비스 전문기관의 장애에 대한 사전 예방적 접근이 해당된다.

주제어: 북한장애인, 장애인복지, 장애인법제, 적용대상, 급여, 재정, 전달체계

* 이 논문은 2019년 신한대학교 교내학술연구지원사업에 의해 수행한 것임.

I. 서론

북한은 김정일시대인 2003년 6월 18일 최고인민회의 상임위원회 정령 제 3835호로 ‘장애자보호법’¹⁾을 제정하였다. 동 법령은 북한이 직접적으로 장애인복지에 대해 규정한 최초의 입법 결과로, 제정 당시는 물론이거니와 지금도 상당한 의미가 있다. 동 법령은 북한의 장애인에 대한 최초이자 독립적이고 지금까지도 유일한 법령이기 때문이다. 그리고 이후 동 법령은 약 10년 후인 2013년 11월 21일 최고인민회의 상임위원회 정령 제3447호로 수정·보충되었다.²⁾ 따라서 북한은 동 법령을 최초 입법 이후 약 10년 동안 유지하였고 김정은시대인 2013년에 이르러 수정하였다. 결국 동 법령은 제정 이후 지금까지 한차례 수정되었다.

한편 북한은 동 법령이 수정된 시기보다 약 5개월 앞선 2013년 7월 3일 유엔 ‘장애인권리협약’에 서명하였다. 북한의 이러한 행태로 인해, 일정부문 북한이 2013년 7월 ‘장애인권리협약’ 서명의 연장선상에서 동년 11월 ‘장애자보호법’의 수정 작업이 이루어졌다는 해석도 가능하다. 따라서 북한의 ‘2003년 장애자보호법 제정’, 2013년 7월 ‘장애인권리협약 서명’³⁾, 동년 11월 ‘장애자보호법 수정’은 북한의 장애인복지와 장애인 인권보호가 과거와 달리 긍정적인 면이라 평가할 수 있는 근거가 된다.⁴⁾

1) 동 법령의 정식명칭은 ‘조선민주주의인민공화국 장애자보호법’이나 본 연구에서는 북한의 모든 법령을 약칭한다.

2) 2013년 당시 개정에 대해 북한의 조선장애자보호연맹 중앙위원회 정현 부장은 “사회발전과 세계적 추세에 맞게 장애자보호사업을 더욱 확대·발전시켜 나가기 위한 것”이라고 밝혔다. 개정법은 장애인이 모든 건물과 시설을 편리하게 이용할 수 있도록 만들고 장애인과 비장애인이 똑같은 여건에서 교육을 받을 수 있도록 장애인 등록사업을 개설했다. 뿐만 아니라 ‘장애자후원기금’을 설립한다는 조항이 신설됐으며 장애인 복지 사업에 대한 투자를 늘리는 내용이 포함되었다. 이영재, “北 ‘장애자보호법’ 개정…국제기준 반영.” 『연합뉴스』 2016년 3월 3일.

3) 참고로 북한은 2018년 12월 장애인권리협약에 의거, 협약서명 발표 이후 국가이행보고서를 UN 장애인권리보호위원회에 제출하였다. 이와 관련한 연구로는 이철수·김효주, “북한의 ‘장애인권리협약 국가이행보고서’ 분석: 협약원칙의 쟁점을 중심으로.” 『북한연구학회보』 제23권 1호, 북한연구학회, 2019년 연구가 있다.

4) 이에 ‘동 법령의 개정과 ‘최근 북한의 장애인복지 동향’에 대해 최은석은 “그동안 국제사회는 북한 인권 문제 제기과 장애인 인권에 대해 지속적으로 강조해 왔다. 북한은 이러한 유엔(UN) 차원의 장애인 인권 관련 논의에 적극 대응하고 한편으로 장애인 후원기금 설립을 통해 장애인복지를 국제적 기준에 맞추어

반면 다른 한편으로 동 법령의 입법 시기와 이후 수정 상황으로 볼 때 판단을 달리할 수도 있다. 동 법령의 입법과 수정을 제도적 관점에서 보면 북한의 장애인에 대한 관심을 반증하는 행태이다. 이에 북한의 대표적인 취약계층인 장애인의 복지와 인권에 대한 긍정적인 평가를 하기에는 다소 무리가 따르는 측면도 있다. 다시 말해 이러한 북한의 장애인복지와 장애인 인권에 대한 입법 행태는 각각 입법 이전 약 반세기, 입법 이후 10년의 공백에 대한 비판-이념과 제도, 현실이 각각의 평가에서 치환되더라도-을 상쇄시키지는 않는다. 결국 이러한 이유로 북한의 장애인복지 정책에 대한 다양한 해석과 주장이 가능하다.

때문에 상기의 문제의식을 근거로 본 연구는 거시-구조적 차원에서 북한의 장애인복지 법제를 탐색하고자 한다. 이를 통해 본 연구는 북한 장애인복지 법제를 추적하여 제도적 차원의 지속성과 변화를 분석, 그 함의에 이르고자 한다. 보다 세부적으로 본 연구의 목적은 북한의 ‘2003년 장애자보호법’과 ‘2013년 장애자보호법’ 양자를 비교, 북한 장애인복지 법제의 동학을 추적하는 것이다. 이에 따라 본 연구는 북한이 2003년과 2013년에 각각 제정하고 수정한 ‘장애자보호법’을 분석대상으로 한다. 또한 연구방법은 문헌연구로 하여 원자료인 두 법령을 놓고, 장애인복지 관련 조항을 분석대상으로 하며 제도분석에 일반적으로 사용되는 내용분석을 통해 접근하고자 한다.

이를 위한 주요 분석대상으로는 먼저, 북한의 2003년과 2013년 장애자보호법을 법적 개괄을 시작으로 핵심 변인들을 길버트(N. Gilbert)⁵⁾와 스펙트(H. Spect)의 분석기준인 적용대상, 급여, 재정부담, 전달체계 이렇게 네 가지 기준을 중심으로 분석하고자 한다. 다음으로 상기 분석내용을 토대로 양 법령을

씨 국제기구와 자선단체 등 국제사회의 합법적 지원을 받기 위한 관련 법 근거를 마련해 정당성을 확보하고자 하고 있다. 과거와 달리 최근 김정은 정권 들어 장애인 정책을 비교적 활발히 펼치고 있는 것은 대외적으로 국제사회의 인권 문제 제기에 대응하는 한편, 대내적으로 김정은의 애민(愛民) 이미지 제고를 통해 사회주의 우월성 강조 등 체제선전 수단으로 활용하기 위함으로 보인다.”라고 하였다. 최은석, “북한法 통일 LAW : 北에서 장애인으로 산다는 것?” 『통일한국』 제404호, 2017, p. 40.

5) 사회복지제도의 차원(dimension of social security programs)

통한 북한 장애인복지 법제에 관한 제도적 차원의 지속성과 변화⁶⁾를 도출하고자 한다. 특히 이러한 북한 장애인복지 법제의 지속성과 변화에 대한 추적은 북한 장애인복지의 동학을 추적할 수 있는 판단 근거이다. 마지막으로 이를 통한 북한 장애인복지에 대한 함의에 이르고자 한다.

한편 본 연구가 관련 법령과의 추적과 동일한 법령 간의 비교 분석을 시도 하는 이유는 다음과 같다. 첫째, 관련 법령들과의 교차분석을 통해 북한 장애인복지 법제에 대한 다층적 해석이 가능하다. 둘째, 북한 장애인복지 법제의 지속성과 변화에 접근하기 위해서는 반드시 관련 법령과의 비교를 통해 추출 해야 한다. 셋째, 더욱이 분석 대상인 ‘장애자보호법’은 시차적으로 약 10년의 시간적 간극이 존재하기에 현시점에서 통시적인 접근과 해석이 가능하기 때문이다.⁷⁾

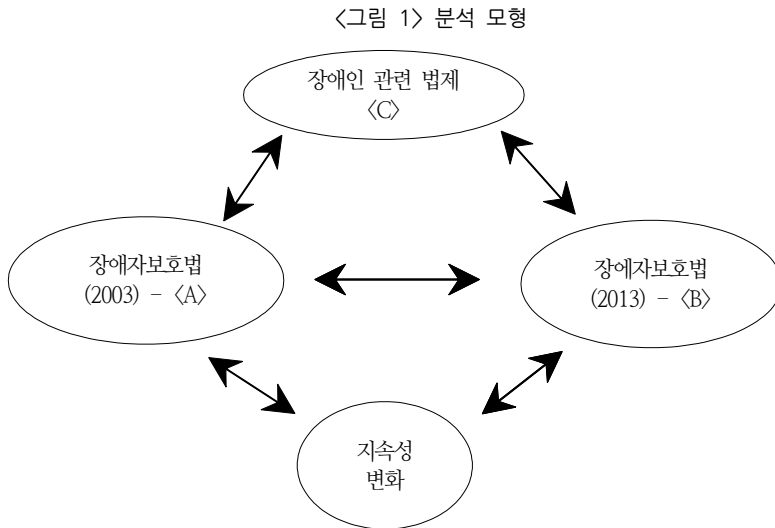
아울러 동 연구의 경우 기존의 유사한 연구⁸⁾가 비교적 활성화된 영역이라 할 수 없다. 특히 북한 정보의 공개 시점의 국내 한계점으로 인해 연구의 시기의 제약도 발생하였다.⁹⁾ 그럼에도 불구하고 동 연구의 경우 향후 북한 장애인복지, 북한 장애인복지법제에 있어 정책적 판단 근거나 실천적 기초자료로

구분	내용	추세
적용대상	누구에게 급여를 할 것인가?	선별주의에서 보편주의로
급여	무엇을 급여할 것인가?	추상적, 제한된 급여에서 구체적, 다양한 급여로
재정	재원마련은 어떻게 할 것인가?	개방형의 범주적 보조금에서 폐쇄형의 포괄적 보조금으로
전달체계	어떻게 제공할 것인가?	공공기관에서 공사혼합으로 소득+서비스의 통합에서 분리로

출처: Gilbert, N. & P. Terrell, "Dimensions of social welfare policy(7th)." Boston: Pearson Education, 2010, pp. 69-70.

- 6) 본 연구에서 지속성이란 법령 내용의 유지를 의미하고 변화란 그 반대 개념으로 법령 내용의 변동을 의미한다.
- 7) 그러나 다른 한편으로 북한장애인의 구체적인 실태나 현황자료가 부족한 상태에서 정책분석 틀을 적용하는 한계도 일정부분 존재한다. 이에 이와 관련한 연구로는 송인호, “북한의 장애인 관련 법제와 실태: 북한의 ‘유엔 장애인권리협약 이행 최초보고서’를 중심으로.” 『법학연구』 제21권 1호 2019년 연구 참조.
- 8) 본 연구와 관련, 동 법령의 공개시기로 인해 현재까지 양 법령을 비교한 연구는 이규창(2017)의 연구가 유일하다. 그리고 이규창의 연구는 장애인권리와 장애인인권 관련 연구이다.
- 9) 2013년 개정된 동 법령이 국내에 정식으로 공개된 시점은 2017년 11월 통일법제 데이터베이스를 통해서이다.

활용되리라 기대한다. 또한 가장 인도적인 남북한 장애인복지 분야의 교류와 지원에 있어 북한 장애인복지 동향을 고찰하는 것은 일정부분 의의가 있다. 참고로 본 연구의 분석 모형과 분석 틀을 도식화하면 각각 <그림 1>과 <표 1>과 같다.



출처: 저자 작성.
 주: ↔는 인과관계가 아닌 상관관계를 의미함.

<표 1> 분석 틀

구분	장애인보호법(2003)	장애인보호법(2013)
① 적용대상	① 관련 조항의 구체적 진술	② 관련 조항의 공통점과 차이점 ③ 관련 조항의 내용-비교
② 급여	② 관련 조항의 공통점과 차이점	
③ 재정	③ 관련 조항의 내용-비교	
④ 전달체계		

II. 2003년과 2013년 장애인보호법의 법적 개괄

북한의 ‘2003년 장애인보호법’은 전체 총 6장 54개 조항으로 제1장 장애자 보호법의 기본, 제2장 장애자의 회복치료, 제3장 장애자의 교육, 제4장 장애자의 문화생활, 제5장 장애자의 노동, 제6장 장애인보호사업에 대한 지도통제로 구성되어 있다. 이는 북한이 장애인에 대해 전반적·직접적으로 법적근거를 충망리한 독립된 법령이라고 평가할 수 있다.¹⁰⁾

반면 이후 수정된 ‘2013년 장애인보호법’은 총 6장 55개 조항으로 제1장 장애인보호법의 기본, 제2장 장애자의 회복치료, 제3장 장애자의 교육, 제4장 장애자의 문화생활, 제5장 장애자의 노동, 제6장 장애인보호사업에 대한 지도통제로 이는 2003년과 완전히 동일한 형식이고 양적으로 1개 조항이 늘어났다. 따라서 외형적으로 보면 ‘2013년 장애인보호법’은 ‘2003년 장애인보호법’에 비해 큰 변화가 없는 듯 보인다. 그러나 조금 더 구체적으로 접근하면 상당부분 차이가 있음을 발견할 수 있다.

이에 거시-구조적 차원에서 양 법령의 차이점과 의의를 열거하면 첫째, ‘2013년 장애인보호법’의 경우 법적 구성과 서술 면에서 ‘2003년 장애인보호법’과 그 차원을 달리한다. 가령 각 조항은 해당 항목의 정의에 이은 관련 사항의 구체적인 진술로 구성되어 있는데, 이는 ‘2003년 장애인보호법’에서 살펴볼 수 없던 모습이다. 즉, 필요한 내용에 대한 단순한 나열 성격의 ‘2003년 장애인보호법’과 달리 ‘2013년 장애인보호법’은 상당부분 세련되고 현대화된 법적 형태를 갖고 있다.

10) 하지만 상술한 바와 같이 제정 이후 현재까지 동 법령은 다소 선언적인 문구가 많고 또한 이를 실천하기 위한 구체적인 후속법령이 제정되지 않았다. 또한 국가의 장애인에 대한 책무를 강조한 동 법령은 법적 실천을 위한 제반여건이 반드시 형성되어야 하는데, 현재 북한의 능력으로서는 이를 실현하기가 거의 불가능하다. 따라서 동 법령이 가지는 의미는 첫째, 북한이 장애인에 대한 인식을 최초로 언급한 독립된 법령이라는 것, 둘째, 향후 북한이 지향하고자 하는 장애인 정책의 일정부분을 대내외에 공표했다는 것, 셋째, 이를 위해 북한이 지금 현재의 낙후된 여건을 개선하고자 노력할 것이라는 것, 넷째, 이에 따라 외부로부터의 지원과 내부로부터의 노력이 결실하다는 것이다. 이철수, “북한 장애인복지 정책,” 통일연구원 북한장애인 국제학술회의(2018년 3월 26일), p. 8.

둘째, 나아가 ‘2013년 장애인보호법’은 전체적으로 구체적이고 세부적인 진술로 서술되어 있어 양적으로도 기존보다 1/3정도 증가하였다. 때문에 사실상 북한은 2013년 동 법령의 전면적인 수정을 꾀했다 할 수 있다. 결국 한마디로 이는 기존의 다소 ‘엉성한 법령’을 ‘촘촘하고 세련된 법령’으로 리모델링한 것이라 하겠다. 그리고 이는 2000년대 후반기부터 나타난 북한 법령의 현대화 조류와 그 맥락을 같이 하고 있다고 판단된다.

셋째, 법령의 실제적 존재 이유인 사명 부문의 변화가 감지된다. ‘2003년 장애인보호법’의 사명은 동 법령 제1조 “...장애자의 회복치료와 교육, 문화생활, 노동에서 제도와 질서를 엄격히 세워 장애자에게 보다 유리한 생활환경과 조건을 마련하여주는데 이바지 한다”이다. 반면 수정된 ‘2013년 장애인보호법’의 사명은 동 법령 제1조 “장애인보호법은 장애인보호제도와 질서를 엄격히 세워 사회생활의 모든 분야에서 장애자들의 권리와 리익을 보장하며 그들에게 안정되고 유리한 생활환경과 조건을 충분히 마련해주는데 이바지한다”라고 명시되어 있다. 이에 수정된 ‘2013년 장애인보호법’이 기존의 ‘2003년 장애인보호법’보다 내용적인 면에서 큰 변화를 갖고 있다.

가령 ‘2003년 장애인보호법’에서 언급한 ‘...장애자의 회복치료와 교육, 문화생활, 노동...’이 수정된 ‘2013년 장애인보호법’에서는 ‘...장애인보호제도...’로 대표되었다. 이는 단순히 기존 조항의 회복치료와 교육, 문화생활에만 국한되는 것이 아니라 장애자와 관련된 모든 국가적·사회적 보호제도를 의미한다고 판단된다. 또한 수정된 ‘2013년 장애인보호법’에서 ‘...장애자들의 권리와 리익을 보장...’ 한다는 새로운 문구가 삽입되었는데, 이는 앞서 언급한 유엔 ‘장애인권리협약’을 반영한 것이다. 따라서 수정된 ‘2013년 장애인보호법’의 사명이 기존 ‘2003년 장애인보호법’에서 북한이 밝힌 사명보다 상대적으로 포괄적이고 우수하다 하겠다.

넷째, 장애자의 정의에 대한 재개념화와 장애 유형에 대한 인식이 나타났다. ‘2003년 장애인보호법’에서 장애자는 동 법령 제2조 “장애자는 육체적, 정신적 기능이 제한 또는 상실되어 오랜 기간 정상적인 생활을 하는데 지장을 받는

국민이다. 국가는 장애자의 인격을 존중하여 그의 사회정치적권리와 자유, 이익을 건강한 국민과 똑같이 보장하도록 한다”라고 하여 장애자의 정의와 국가 책임, 차별금지에 대해 밝혔다.

반면 수정된 ‘2013년 장애인보호법’ 제2조 장애자의 정의, 장애자의 권리보장원칙에서 “장애자는 장기적인 신체상 결함과 주위환경의 요인들에 의하여 사회생활에 자립적으로 참가하는데 지장을 받는 국민이다. 장애에는 시력장애, 청력장애, 언어장애, 지체장애, 지능장애, 정신장애, 복합장애가 있다. 국가는 장애자의 인격을 존중하며 그들의 사회정치적 권리와 자유, 이익을 건강한 사람과 똑같이 보장하도록 한다”라고 하였다. 이에 수정된 ‘2013년 장애인보호법’에서는 특히 기존 ‘2003년 장애인보호법’에 부재한 다양한 장애의 유형을 밝혀 그동안의 변화한 자신들의 인식을 나타내고 있다. 나아가 역설적으로 이는 제도적 차원에서 북한의 장애인복지의 경우 장애유형을 밝힌 동 조항이 신설되기 이전까지 장애에 대한 구분이 모호했다는 것을 의미한다. 따라서 동 조항의 신설로 인해 이제 북한의 장애인에 대한 정의가 보다 더 명확해져 이와 관련한 이론의 여지가 없게 되었다.

다섯째, 상술한 조항 이외 다수의 조항이 수정되었지만 특히 ‘2013년 장애인보호법’ 제52조에서 북한은 장애인후원기금의 설립을 언급하였는데, “장애인보호기관은 장애인들의 생활환경과 조건을 개선하는데 필요한 자금을 보장하기 위하여 장애인후원기금을 내오고 운영할 수 있다. 장애인후원기금은 장애인보호기관이 조성하는 자금과 국제기구와 자선단체, 해외 동포들이 내오는 협조자금, 자선금, 물자 같은것으로 적립 한다”라고 하여 후원기금의 대외원조에 대한 법적 근거를 마련하였다. 이에 동 조항은 ‘2003년 장애인보호법’에 부재한 조항으로 북한의 장애인복지에 대한 현실과 고민이 고스란히 담겨있는 조항이다. 즉, 적어도 재정적 부문에 있어 북한은 자력으로 장애인복지체제를 완성할 수 없음을 간접적으로 밝힌 것이다. 그리고 북한은 이러한 탈출구를 ‘장애인후원기금’이라는 법적 근거를 통해 해결하고자 한다.

정리하면 양 법령의 입법과 수정 차이가 약 10년임을 고려하면, ‘2013년 장

애자보호법'의 외형적인 구성과 내형적인 내용상의 질적·양적 변화도 일정부분 자연스러운 것이기도 하다. 즉, 여타 법령도 마찬가지지만 북한의 법령이 시간의 경과에 비례하여 발달하고 있다. 그러나 다른 한편으로는 이를 감안한다 하더라도 '2013년 장애인보호법'은 괄목할 만한 변화를 추구하고 있다는 것이다. 참고로 간략히 2003년과 2013년 장애인보호법을 외형적으로 비교하면 <표 2>와 같다.¹¹⁾

<표 2> 2003년과 2013년 장애인보호법 비교

구분		2003년 총 6개장 54개 조항	20013년 총 6개장 55개 조항
공통점		- 법령의 목적과 기능, 성격 - 기존과 거의 동일한 구성과 형식 - 시행령 시행세칙 같은 후속 법령 미비	
차이점	형식	- 해당 조항 항목 설명 없음	- 해당 조항 정의 표기
	내용	- 다소 설명 부족	- 형식의 변화로 인한 구체성 증가 - 내용상 전면 수정에 가까움
	분량	- A4 4장 정도	- A4 6장 정도, 약 1/3 증가
	수정	- 해당사항 없음	- 장애인 권리와 이익 언급 - 장애인 정의 재 개념화 - 장애 유형 추가 - 장애자후원기금 조항 신설 등

출처: 저자 작성.

11) 보다 구체적인 비교는 후면 참조. 한편 이규창은 북한이 유엔 장애인권리협약 당사국으로서 동 협약을 이행하여야 할 국제법상의 의무가 있다는 점에서 수정된 '2013년 장애인보호법'의 유엔 '장애인권리협약' 합치성 여부를 분석하였다. 그 결과, 동 법령은 크게 두 가지 측면에서 협약에 부합하지 않는다고 주장하였다. 첫째, 동 협약의 규정이 북한 장애인보호법에 반영되어 있기는 하나 그 정도가 미흡한 규정들이 존재한다는 것이다. 가령 장애인의 범주, 장애인 전담부서, 차별금지, 접근성 및 사회참여에 관한 규정이 그러하다. 둘째, 북한 장애인보호법에 동 협약의 규정이 아예 미반영된 조문이 다수 존재한다는 점이다. 구체적으로 북한 장애인보호법은 동 협약이 규정하고 있는 사회권 관련 규정들은 대부분 반영한 반면, 자유권 관련 규정들은 전혀 반영하지 않고 있다. 아울러 동 협약이 규정하고 있는 생명권 및 가족권, 여성장애인 및 장애아동에 상응하는 명시적인 규정들도 동 법령에는 존재하지 않는다고 비판하였다. 그러나 이규창은 동 법령 자체에 대해 긍정적인 평가도 하였다. 이를 요약하면 ① 장애인의 범위 확대 및 인권생활환경 개선 명시, ② 기존 내용의 구체화, ③ 새로운 규정 마련 및 기구 신설, ④ 기존 활동 단체의 법적 근거 사후 명시 등이다. 이규창, "북한 장애인법제 분석 및 평가와 향후 과제." 『인권과 정의』 제465호, 2017, pp. 109-112.

Ⅲ. 장애인보호법 비교: 2003년과 2013년

1. 적용대상: 7개 장애유형 명확화와 공로 장애인 우대

북한의 ‘2003년 장애인보호법’의 경우 동 법령 제2조 “장애자는 육체적, 정신적기능이 제한 또는 상실되어 오랜 기간 정상적인 생활을 하는데 지장을 받는 공민이다. 국가는 장애자의 인격을 존중하여 그의 사회정치적권리와 자유, 리익을 건강한 공민과 똑같이 보장하도록 한다”라고 명시되었다. 그러나 아이러니하게도 동 법령 제7조 “국가는 조국과 인민을 위하여 헌신한 영예군인¹²⁾을 비롯한 장애자를 사회적으로 우대하도록 한다”라고 하여 공훈을 강조하는 체제의 속성과 기존의 입장을 그대로 반영하였다.

반면 수정된 ‘2013년 장애인보호법’의 경우 동 법령 제2조 장애자의 정의, 장애자의 권리보장원칙에서 “장애자는 장기적인 신체상 결함과 주위환경의 요인들에 의하여 사회생활에 자립적으로 참가하는데 지장을 받는 공민이다. 장애에는 시력장애, 청력장애, 언어장애, 지체장애, 지능장애, 정신장애, 복합장애가 있다. 국가는 장애자의 인격을 존중하며 그들의 사회정치적권리와 자유, 리익을 건강한 사람과 똑같이 보장하도록 한다”라고 하였다.

이에 무엇보다 주목되는 점은 ‘2003년 장애인보호법’에 부재했던 장애유형에 대한 정의이다. 즉, 수정된 ‘2013년 장애인보호법’에 따르면 북한이 인식하는 장애유형은 모두 일곱 가지로 여기에는 ① 시력장애, ② 청력장애, ③ 언어장애, ④ 지체장애, ⑤ 지능장애, ⑥ 정신장애, ⑦ 복합장애이다. 이는 기존 법령보다 명확하고 질적으로 발전된 형태로 북한의 변화를 입증하는 부문이다. 따라서 이 시기부터 북한은 장애인의 장애 유형에 대한 법적 정의와 재개념화

12) 북한은 동 법령 제정 전에도 과거부터 영예군인을 대상으로 간병인 보조, 교정·의료기구 무상보급, 매월 정기검진, 무상치료 등의 의료보장을 실시하였다. 또한 한국전쟁과 군복무시 사고로 인해 신체장애인이 된 상이군인들에 대해서는 시설수용을 통해 장기적으로 치료해주고 영예군인병원, 요양을 위한 영예군인 요양소·휴양소 등을 설치·운영하였다. 통일원, 『1990 북한이해』, 서울: 통일원, 1990, p. 267.

가 나타났다고 하겠다.

반면에 다른 한편으로 이를 보다 더 구체화하는 각종 장애유형별 등급에 대한 논의가 전무한 아이러니한 측면도 있다. 아울러 이는 동 법령의 하부 시행 법령이나 시행세칙, 혹은 지침을 통해 규정지을 수 있다. 그러나 현재까지 북한은 장애등급에 대한 기준이나 세부 내용에 대한 구체적인 부분이 전무하다. 때문에 북한의 장애등급 규정에 대한 최소한의 법적 기반은 다소 미미하다고 하겠다. 역으로 이러한 원인은 북한의 장애인복지서비스의 실천 경험과 노하우에 대한 현주소를 의미한다.

또한 북한은 동 법령 제7조 장애자의 우대원칙에서 “국가는 조국과 인민을 위하여 헌신한 영예군인과 사회주의건설에서 공로를 세운 장애자를 사회적으로 우대하고 내세우도록 한다”라고 하였다. 이는 ‘2003년 장애자보호법’을 기반으로 수정한 것으로 기존의 영예군인 우대와 더불어 공훈 장애자가 추가된 형태이다. 따라서 수정된 ‘2013년 장애자보호법’에 따르면 장애인복지서비스의 우대 대상은 두 종류인데, 하나는 군사복무 부상으로 인한 영예군인, 다른 하나는 국가공로자 중 장애인이 여기에 해당된다.

결국 북한의 장애인복지의 적용대상은 북한의 모든 요보호상태의 장애인을 주요 대상으로 하여 표면적으로는 여타 국가와 차이가 발견되지 않는다. 단지 제7조의 공훈에 의한 장애인의 우대원칙을 강조하였다는 특징이 있다. 하지만 이 또한 사회주의체제의 속성에서 비롯된 것이다. 그러나 역설적으로 북한의 장애인복지서비스는 현실적으로 국가가 제공할 수 있는 소량의 급여를 가지고 있다면 결국 영예군인과 공훈에 의한 장애인을 우대하기 때문에 순수장애인에 대한 혜택이 부족-적용대상에서 후순위-할 개연성이 있다 하겠다. 지금까지 논증한 ‘장애자보호법’의 적용대상에 대한 지속성과 변화를 요약하면 <표 3>과 같다.

〈표 3〉 적용대상의 지속성과 변화

구분	장애자보호법(2003)	장애자보호법(2013)	비고
적용 대상	- 육체적·정신적 기능 제한, 상실로 인한 장기간 비정상적인 공민	- 장기적인 신체상 결함, 주위환경으로 인해 비자립적인 공민 - 시력, 청력, 언어, 지체, 지능, 정신, 복합장애	·지속성 - 포괄적인 장애인 대상 ·변화 - 장애유형 추가 - 공로자 우대 추가

출처: 저자 작성.

2. 급여

(1) 현금급여: 노동능력완전상실 시 보조금, 장학금, 보육비 지원

북한의 ‘2003년 장애자보호법’의 경우 동 법령 제40조 “국가는 노동능력을 완전히 상실한 장애자에게 보조금을 준다”라고 조항을 명시하여 노동이 어려운 중증장애인에게 현금급여를 하도록 되어 있다. 이에 동 조항은 수정된 ‘2013년 장애자보호법’ 제40조 노동능력을 상실한 장애자의 보조금지불 항목에서 “국가는 노동능력을 완전히 상실한 장애자에게 보조금을 준다”라고 그대로 인용·승계되어 있다. 따라서 제40조를 근거로 할 때, 북한 장애인 중 노동능력을 완전히 상실한 장애인은 현금급여인 보조금을 지급받는다. 그러나 동 법령에서 노동능력 완전상실에 대한 판단기준, 보조금의 수준, 보조금의 종류에 대한 언급은 없다.

이러한 원인은 여러 가지로 예측되는데, 첫째, 북한의 입장에서 노동능력상실에 대한 판정기준과 보조금의 경우 ‘사회보험법’의 노동능력상실연금에 근거하면 되기 때문이다. 둘째, 이를 인용한다하더라도 실천적 수준의 법령인 별도의 ‘시행세칙’이나 ‘시행규정’을 통해 보다 구체적으로 제시하면 되기 때문이다. 그러나 현재까지 북한의 ‘장애자보호법’과 관련한 시행세칙이나 ‘시행규정’

이 부재함에 따라 첫 번째의 예측이 타당할 것이라 판단된다.

또 한편으로 이러한 북한의 보조금 관련 조항은 몇 가지의 문제가 있다. 첫째, 무엇보다 장애인 보조금의 지급기준을 장애정도가 아니라 노동능력에 근거한다는 것이다. 이는 곧 체제구성원들의 노동을 중시하는 사회주의 사상을 그대로 반영한 것이라 할지라도 적어도 장애인 보조금은 예외적이어야 한다. 즉, 수급자의 장애정도를 기준으로 보조금을 책정, 적용해야 공히 장애인을 위한 보조금이라 할 수 있다. 둘째, 나아가 이를 차지하더라도 동 조항에 따르면 완전노동능력을 상실한 중증장애인에게만 보조금이 지급됨에 따라 부분노동능력을 상실한 경증장애인에게는 일체의 보조금이 지급되지 않는다. 만약 이러한 경우 북한의 경증장애인은 무조건적인 노동을 할 수밖에 없다. 따라서 동 조항의 치명적 결함은 장애를 노동과 등치하여 인식하는 보조금의 지급기준이라 할 수 있다.

한편 수정된 ‘2013년 장애인보호법’에서는 새로운 현금급여가 신설되었는데, 동 법령 제19조 특수학교의 조직운영에서 “...특수학급, 특수학교의 학생에게는 일반장학금을 준다...”하고 하여 특수학교에 재학 중인 장애인에 대한 장학금을 명시하였다. 이는 기존의 ‘2003년 장애인보호법’에서는 전혀 언급되지 않은 부재한 내용이다. 특히 제도적으로 무상교육을 추구하는 북한에서 이러한 경우 특수학교 장애인은 무상교육과 더불어 별도의 장학금을 제공받게 된다. 다시 말해 이는 장애인의 교육권 보장에 대해 안정화와 적극성을 나타내는 다소 인상적인 내용이다.

그러나 다른 한편으로 이는 2011년 제정된 ‘보통교육법’ 제14조 “국가는 맹,聋이학교, 제1중학교, 학원의 정한 학생에게 장학금을 준다”는 조항과 비교하면 다른 견해도 가능하다. 즉, 이를 근거로 하면 ‘2013년 장애인보호법’에서 장학금 조항이 법적으로는 신설되었다. 하지만 이는 기존 ‘보통교육법’에서 시행되고 있던 장애학생에 대한 장학금지급제도를 ‘2013년 장애인보호법’을 개정하면서 이를 재차 반영했다고 할 수 있다. 따라서 이러한 점에서 보면 이는 신설된 조항이라 할 수 없다. 그러나 이와 달리 상호 독립된 법적 관계로

만 접근하여 ‘2013년 장애인보호법’을 중심으로 하면, ‘2003년 장애인보호법’에서는 부재했기 때문에 이것이 신설되었음을 부정할 수도 없다. 따라서 장학금 신설 조항에 대한 분명한 사실은 첫째, 기존에 ‘보통교육법’에 존재했던 내용이고 둘째, ‘2003년 장애인보호법’에는 부재했으며 셋째, ‘2013년 장애인보호법’에는 존재하는 내용이라는 것이다.

또한 북한은 ‘2003년 장애인보호법’에서 동 법령 제16조 “...장애자의 보육교양비용은 국가 또는 기관, 기업소, 단체가 부담한다”라고 하였다. 이는 취학전 장애아동에 대한 무상보육을 의미한다. 그리고 동 조항은 수정된 ‘2013년 장애인보호법’에서 제16조 학령전장애자의 보육교양 항목으로 그대로 승계된다. 하지만 이 경우 보육비용 부담 주체가 국가, 기관, 기업소, 단체로 구분되어 있어 보육비용을 각 기관별 개별부담인지, 혹은 공동부담인지, 아니면 사안별로 달리 부담하는지에 대한 기관별로 구체적인 역할문제가 제기된다. 더불어 구체적으로 여기서 말하는 기관과 기업소, 단체가 무엇인지에 대한 문제가 제기된다. 또한 기관이라면 보건기관과 교육기관인지, 기업소라면 장애인 당사자 혹은 장애인 부모의 사업장인지, 또 단체라면 장애인보육단체인지 등의 의문도 제기된다. 따라서 동 조항을 긍정적으로 보면 다양한 기구가 참여하는 재정부담 구조이나 그 역할과 해당 기관에 대한 구체성일 다소 떨어져 그로 인한 논란의 소지가 있다.

그러나 다른 한편 이러한 북한의 장애인 현금급여의 실태에 대해, 북한의 한 시각장애인이 북한의 대외 홍보용 잡지 ‘금수강산’에 기고한 글에 따르면, 북한에서는 생활비방조금, 특전보조금, 치료안내비, 관혼상제보조금, 맹아장학금 등의 현금급여가 제공되고 있다고 하였다.¹³⁾ 이 중에 치료안내비란 “맹인 공장에서 일하는 맹인이 치료를 위하여 병원으로 갈 때 그를 안내한 종업원에게 지불하는 생활비와 려비이다. 맹인공장에 관한 규정에는 맹인이 치료를 위하여 병원에 갈 때 혼자 갈수 없어 공장종업원이 함께 갔다오는 경우 안내자

13) 노재현, “北 대외용 잡지, 점자책 전문 출판사 소개 눈길.” 『연합뉴스』 2016년 3월 3일.

의 생활비(기준생활비)와 러비를 특전자금에서 쓴다고 되어있다”라고 언급하여 다양한 종류의 현금급여와 보조금이 존재하고 있음을 알 수 있다.¹⁴⁾

하지만 문제는 이러한 법적 근거가 현재까지 국내 공개된 북한 법령에서는 일부 현금급여를 제외하고는 뚜렷하게 나타나지 않는다는 것이다. 따라서 이러한 경우 몇 가지의 추론이 가능한데, 첫째, ‘장애자보호법’의 하위법령 존재 가능성, 둘째, ‘사회보험법’, ‘사회주의 노동법’, ‘인민보건법’ 등 기존의 관련 법령에서 인용 적용할 가능성, 셋째, 현재까지 공표되었거나 입법화 혹은 공식화 되지는 않았지만 북한 내에서 인용되는 별도 ‘지침’의 존재 가능성으로 요약된다. 지금 현재를 기준으로 이 중에서 가장 설득력 있는 것은 세 번째라 판단된다. 왜냐하면 상술한 다양한 보조금의 존재 여부보다 중요한 것은 보조금의 지급기준인데, 이러한 지급기준을 명백히 밝히고자 한다면 별도의 적용기준이 필요하기 때문이다. 따라서 현재까지 ‘장애자보호법’을 포함, 상술한 법령들의 하위법령이 부재함에 따라 세 번째일 가능성이 높다고 판단된다. 지금까지 논증한 ‘장애자보호법’의 현금급여에 대한 지속성과 변화를 요약하면 <표 4>와 같다.

<표 4> 현금급여의 지속성과 변화

구분	장애자보호법(2003)	장애자보호법(2013)	비고
현금급여	<ul style="list-style-type: none"> - 노동능력 완전상실 보조금 - 취학전 보육비 지원 	<ul style="list-style-type: none"> - 보조금 - 취학전 보육비 지원 - 장학금 	<ul style="list-style-type: none"> · 지속성 - 보조금 - 보육비 지원 · 변화 - 장학금 지급 추가

출처: 저자 작성.

주: ‘2011년 보통교육법’ 장학금 지급 명시.

14) 정지웅·이철수, “북한 장애인복지정책 분석.” 『한국장애인복지학』 제34호, 2016, p. 168.

(2) 현물급여: 무상치료, 보조기구, 시설보호, 교통비 지원

북한 장애인의 현물급여는 무상치료, 보조기구, 시설보호, 교통비 지원으로 대표된다. 먼저 무상치료의 경우 북한은 ‘2003년 장애인보호법’에서 동 법령 제9조 “...의료기관과 해당 기관은 장애자에 대한 치료조직을 짜고들며 그들이 전반적 무상치료제의 혜택을 원만히 보장받도록 하여야한다”라고 명시하였다. 이에 동 조항은 수정된 ‘2013년 장애인보호법’에서 제9조 장애자회복지료의 기본요구 항목으로 그대로 인용, 승계되었다.

또한 ‘2003년 장애인보호법’에서 동 법령 제12조 “장애자에 대한 회복치료는 해당 치료기관에서 한다. 그러나 의료일군의 방조밑에 기관, 기업소, 단체 또는 가정에서도 장애자의 회복치료를 할 수 있다”라는 조항은 수정된 ‘2013년 장애인보호법’에서 제9조 의료일군의 장애자회복지료 항목으로 재차 인용, 승계되어 현물급여와 급여 전달자에 대한 변화는 전무하다.

특이하게도 기존의 ‘2003년 장애인보호법’과 수정된 ‘2013년 장애인보호법’에서 북한은 장애인의 주요 치료기관을 ‘의료기관과 해당 기관’에 한정하지 않았다. 즉, 의료 전문인력의 책임 하에 “기관, 기업소, 단체, 가정”에서도 이를 가능하도록 허용하였다. 무엇보다 이러한 북한의 의도는 크게 긍정적인 부문과 부정적인 부문으로 구분된다. 긍정적인 부문은 치료기관의 확대를 통한 장애인 재활의 높은 관심을 반영한다는 점이고 부정적인 부문은 완치 불가능한 장애인의 경우 이들에 대한 보호를 여타 기관으로 전가하는 법적 기반이 된다는 점이다. 따라서 동 조항의 불변은 열악한 북한 보건의료와 장애인복지의 현실, 이를 타파하고자 하는 일련의 노력을 동시에 나타내는 다중성을 갖고 있다 하겠다.

다음으로 보조기구의 경우 북한은 ‘2003년 장애인보호법’에서 동 법령 제14조 “보건 지도기관과 해당 기관, 기업소는 교정기구, 삼륜차, 안경, 보청기 같은 보조기구를 계획적으로 생산 보장하여야 한다...”라고 밝혔다. 이에 동 조항은 수정된 ‘2013년 장애인보호법’에서 보다 더 확대되어 동 법령 제14조 보조기구의 생산보장 항목에서 “보건지도기관과 해당 기관, 기업소는 교정기구,

삼륜, 안경, 보청기, 자전거 같은 장애자에게 필요한 보조기구생산공급체계를 정연하게 세우고 계획적으로 생산공급 하여 장애자의 보조기구수요를 제때에 원만히 보장하여야 한다...”라고 전환되었다.

즉, 수정된 ‘2013년 장애인보호법’에서 북한은 보조기구의 생산공급체계를 강조하였다. 이는 ‘2003년 장애인보호법’과 달리 보조기구의 계획적인 생산은 정상적인 보조기구의 생산공급체계가 전제되어야 가능하다. 때문에 북한은 수정된 ‘2013년 장애인보호법’에서 과거 계획적인 보조기구의 생산보다는 원만한 공급체계에 방점을 두었다. 그리고 이렇듯, 북한은 변화한 자신들의 인식을 적극 반영하여 동 조항을 확대 수정하였다고 판단된다.

그다음으로 시설보호의 경우 북한은 ‘2003년 장애인보호법’에서 동 법령 제 41조 “국가는 노동능력을 완전히 상실한 장애자의 의사에 따라 양생원 또는 양로원에서 안정된 생활을 보장한다”라고 언급하였다. 이에 동 조항은 수정된 ‘2013년 장애인보호법’ 제41조 장애자의 양생원, 양로원생활보장 항목으로 그대로 인용, 승계되었다.

여기서 다소 아쉬운 점은 수정된 시기 북한에 존재했던 북한의 대표적인 회복치료와 재활 전문시설인 ‘보양소’와 ‘회복치료센터’에 대한 언급이 전혀 없다는 것이다. 가령 동 조항에서 북한은 ‘노동능력을 부분적으로 상실한 장애인의 경우 보양소와 회복치료센터를 통한 회복치료를, 노동능력을 완전히 상실한 장애자의 경우 양생원과 양로원에서 생활을 보장한다’하는 것이 북한의 현실과 장애인복지의 서비스 이념에도 부합하다. 따라서 동 조항의 변화 없는 승계는 인식론적 차원에서 여전히 부족한 북한 장애인복지의 한계를 나타내고 있다 하겠다.

마지막으로 교통비 지원의 경우 ‘2003년 장애인보호법’에서 동 법령 제48조 “교통운수기관과 편의봉사기관, 체신기관은 장애자에게 교통수단, 편의시설, 체신수단의 리용에서 편의를 보장하며 그들을 친절히 대하고 우선적으로 봉사하여야 한다. 맹인같이 자립적 능력이 심히 제한 또는 상실된 장애자는 시안의 뺄스, 배를 비롯한 려객운수수단을 무상으로 리용할 수 있다”라고 하였다. 이에 동 조항은 수정된 ‘2013년 장애인보호법’ 제48조 장애자의 편의보장항목

에서 변화 없이 그대로 인용, 승계되었다. 따라서 동 조항을 근거로 하면 북한의 중증 시각장애인은 무상의 교통비 지원을 받는다. 다른 한편으로 지적하고 싶은 것은 동 조항의 ‘맹인’이라는 표현이다. 적어도 양질의 장애인복지법령을 지향한다면 이러한 표현보다는 ‘중증시각 장애인’이라는 표현이 타당하다. 따라서 이 역시 북한의 일정한 한계를 나타내고 있고 이는 수정된 ‘2013년 장애자보호법’ 제2조에서 언급한 장애유형의 표기에서 ‘시각장애’와 다소 충돌하는 행태이다. 지금까지 논증한 ‘장애자보호법’의 현물급여¹⁵⁾에 대한 지속성과 변화를 요약하면 <표 5>와 같다.

<표 5> 현물급여의 지속성과 변화

구분	장애자보호법(2003)	장애자보호법(2013)	지속성	·변화
현물급여	- 무상치료 - 보조기구 - 시설보호 - 교통비 지원	- 좌동	- 급여종류	-

출처: 저자 작성.

3. 재정: 공적지원과 기금(내외부 지원)

(1) 공적 지원

북한 장애인복지 재정과 관련, 북한은 ‘2003년 장애자보호법’ 제46조에서 “국가계획기관과 로동행정기관, 자재공급기관, 보건기관, 재정은행기관은 장애자보호사업에 필요한 로력, 설비, 자재, 의약품, 의료기구, 자금을 제때에 보장하여야 한다”라고 명시하였다. 이에 장애인복지의 주요 재정이 공적지원임을

15) 한편 동 법령을 벗어난 급여와 전달체계에 대한 다른 시각도 있다. 북한의 장애인 급여는 식량, 교육, 의료, 주거, 생활보호 등으로 구성되어 있는데, 이러한 급여에 대해 중앙기관인 교육성, 보건성, 노동성, 장애인연맹 등이 행정 업무를 담당하고 있다. 즉, 북한의 장애인복지서비스 전달체계는 단일한 중앙정부 부처가 아닌, 다수의 기관과 조직으로 구성되어 있다. 이는 남한의 사회복지 전달체계가 파편화되어 있는 것과 비슷하다. 장용철, “통일대비 북한 사회복지서비스 전달체계 구축 방안 연구.” 『북한학연구』 제11권 1호, 2015, p. 88.

밝히고 있다. 또한 동 조항은 수정된 ‘2013년 장애인보호법’ 제46조 장애인보호사업조건외의 보장 항목으로 그대로 인용, 승계되었다. 따라서 1차적으로 북한 장애인복지 재정의 대부분은 공적지원이라 하겠다.

하지만 일부는 이와 다른 경우도 있는데, 북한은 ‘사회보장법’ 제41조 비용 부담 항목에서 “보조기구의 값과 장애자가 보조기구를 공급받기 위하여 오가는데 든 려비는 국가와 본인이 부담한다. 구체적인 비용부담관계는 따로 정한 데 따른다”라고 하여 현물급여를 받기 위한 이동여비에 대해 장애인 본인과 국가의 공동부담을 명시하였다.¹⁶⁾ 그리고 이는 북한이 보건의료제도에서 밝힌 치료목적의 왕복여비에 대한 부담구조와 거의 동일하다. 따라서 역설적으로 북한의 장애인복지에서 본인 부담은 장애인 보조기구를 수급받기 위해 필요한 왕복여비 뿐이고 이를 제외한 경우 대부분은 본인 부담이 아니라 하겠다.

(2) 장애인후원기금 신설과 조선장애자원아기금

수정된 ‘2013년 장애인보호법’ 제52조에서 북한은 장애인후원기금의 설립을 언급하였는데, “장애인보호기관은 장애자들의 생활환경과 조건을 개선하는데 필요한 자금을 보장하기 위하여 장애인후원기금을 내고 운영할수 있다. 장애인후원기금은 장애인보호기관이 조성하는 자금과 국제기구와 자선단체, 해외 동포들이 내오는 협조자금, 자선금, 물자 같은것으로 적립 한다”라고 하였다.

동 조항에서 언급한 북한의 장애인후원기금은 ① 장애인보호기관의 자금, ② 국제기구 지원금, ③ 자선단체 지원금, ④ 해외 동포 지원금, ⑤ 기타 자선금과 물자가 해당된다. 따라서 이를 근거로 하면 북한의 장애인복지 재정조달 채널은 상술한 공적지원과 기금을 통한 내외부 지원으로 구분된다.

한편 동 법령에는 부재하지만 북한의 장애인복지 재원으로 특이한 것은 바로 ‘조선장애자원아기금’¹⁷⁾이다. 2010년 1월에 창설된 조선장애자원아기금은

16) 이철수, “북한 사회보장법 법적 분석: 기존 사회복지 관련 법령과의 비교를 중심으로.” 『통일정책연구』 제24권 1호, 2015. pp. 190-191.

17) 특이하게도 동 기금의 법적근거를 여타 북한 법령에서 찾을 수가 없다.

북한의 조선장애자보호련맹이 운영하고 있다. 참고로 조선장애자보호련맹은 북한의 “장애자들과 애육원, 육아원, 학원¹⁸⁾ 원아들의 권리를 옹호하고 건강과 복리를 증진시키기 위한 비정부단체”이다. 북한은 본 기금을 통해 ‘장애자전문 기업소’ 설립하였고, 장애아동을 위한 기능회복치료, 의료봉사, 영양상태 개선, 생활환경개선, 문화, 체육, 예술 등의 사업을 수행하고 있다. 이 기금은 북한의 출연금 이외에 국제 인도주의단체들과 해외동포들의 기부로 구성됨에 따라, 북한 장애인복지정책의 재원이 민간기부도 포함하고 있음을 알 수 있다.¹⁹⁾

한편 이와 달리 북한의 장애인전문시설 이용료에 대한 문제도 제기되는데, 제도적으로 북한의 장애인은 장애인시설을 이용할 경우 별도의 서비스 이용료를 지불하지 않는다고 판단된다. 이러한 원인은 이용 대상자마다 각기 그 원인을 달리하지만 크게 세 가지로 요약된다. 먼저 영예군인연금 대상자의 경우 국가보훈 대상자임에 따라 북한의 입장에서 이들은 무상으로 서비스를 이용하도록 해야 한다. 다음으로 일반 장애인의 경우 무엇보다 이들은 이용료를 지급할 경제적 여유가 부족한 대상이 대다수라 판단된다. 마지막으로 북한의 입장에서 사회적 약자이자 장기간 방치되었던 장애인복지를 유상으로 이용하도록 하는 것은 체제이념과 통치이념에 다소 반하는 행태이다.²⁰⁾ 지금까지 논증한 ‘장애자보호법’의 재정에 대한 지속성과 변화를 요약하면 <표 6>과 같다.

18) 북한에는 고아를 지원하기 위한 아동복지시설로 육아원, 애육원, 학원이 있다. 육아원은 유치원 취학 전 아동을 양육하고, 애육원은 유치원 나이의 어린이를 양육하며, 이후에는 초등학교와 중학교에 입학하여 생활한다. 이처럼 ‘육아원-애육원-초등학교-중등학교’로 연계되는 고아들 대상 교육제도는 북한의 정규 의무교육 제도인 ‘탁아소-유치원-초등학교-초급중학교-고급중학교’ 제도와 비교할 수 있다. 최재영, “북한 아동들의 교육, 의료, 복지현장을 가다.” 『통일뉴스』 2016년 3월 3일.

19) 정지웅·이철수, “북한 장애인복지정책 분석,” p. 173에서 재인용.

20) 정지웅·이철수, 위의 논문, pp. 173-174에서 재인용. 반면 북한의 사회보장법 제26조에 “돌볼 사람이 없거나 돌볼 사람이 있는 경우에도 그의 부양을 받기 어렵다고 인정되는 사회보장자는 사회보장기관에서 생활할 수 있다. 부양의무자가 있는 대상을 사회보장기관에서 생활하게 하려 할 경우에는 본인의 동의를 받아야 한다. 이 경우 부양의무자는 매달 정해진 부양료를 사회보장기관에 내야한다”라고 규정하여 부양의무자가 있는 사회복지시설(노인요양시설)의 이용자는 일정한 이용료를 부담해야 함을 명시하고 있다. 이는 “시설수용자의 경우 부양의무자의 재정 기여를 분명히 했다는 것인데, 이는 무상복지서비스를 강조하는 기존의 정책적 입장과 완전히 상반되고 북한도 남한처럼 유료복지시설을 운영하고 있음”을 나타내는 정책적 변화이다. 곧, 이는 부양자가 있는 노인요양시설 수용자는 별도의 이용료를 납부해야 하는 유료 노인시설수용자를 의미한다. 이철수, “북한 사회보장법 법적 분석: 기존 사회복지 관련 법령과의 비교를 중심으로,” pp. 193-194.

<표 6> 재정의 지속성과 변화

구분	장애자보호법(2003)	장애자보호법(2013)	비고
재정	- 국가, 기관, 기업소 단체	- 국가, 기관, 기업소 단체 - 장애자후원기금 추가	·지속성 - 부담 주체 ·변화 - 장애자후원기금 신설 * 조선장애자원아기금

출처: 저자 작성.
주: *는 동 법령에 미연급된 기금.

4. 전달체계: 이중적인 공공조직

북한 장애인복지 전달체계와 관련, ‘2003년 장애자보호법’ 제43조 “장애자 보호사업에 대한 지도는 내각의 통일적인 지도밑에 중앙보건 지도기관과 해당 중앙기관이 한다. 중앙보건지도기관과 해당 중앙기관은 장애자보호사업에 대한 지도체계를 바로 세우고 장애자보호사업을 정상적으로 장악하고 지도하여야 한다”라고 밝혔다. 그리고 이는 수정된 ‘2013년 장애자보호법’ 제43조 장애자 보호사업에 대한 지도 항목으로 그대로 인용, 계승된다.

또한 이와 마찬가지로 ‘2003년 장애자보호법’ 제44조 “지방정권기관과 해당 기관은 관할지역의 장애자보호사업실태를 료해하고 개선조치를 취하여야 한다”는 조항은 수정된 ‘2013년 장애자보호법’ 제44조 지방지도기관의 임무 항목으로 그대로 인용, 승계된다. 이러한 조직은 중앙조직을 중심으로 중앙-지방-일선기관으로 이어지는 수직적인 전달체계를 갖는 남한과도 유사하다.

반면 장애인의 재활과 치료에 대해 북한은 ‘2003년 장애자보호법’ 제11조 “국가는 장애자의 회복치료를 위하여 필요한 지역에 전문 또는 종합적인 장애자회복치료기관을 조직한다. 장애자회복치료기관을 조직하는 사업은 해당 기구 조직기관이 한다”라고 언급하였다. 동 조항을 근거로 하면 북한 역시 장애인의

재활과 치료에 대해 전문적인 기관을 통해 접근하고자 한다. 따라서 역설적으로 북한이 이러한 조직을 지역별, 계층별, 장애별, 위험별로 갖추었다면 전달 체계에 관한 일정한 체계가 갖추어졌다는 평가가 가능하다.

한편 동 조항은 수정된 ‘2013년 장애인보호법’ 제11조 장애인회복지료 및 연구기관의 조직 항목으로 승계, 확대된다. 동 조항에서 북한은 추가적으로 “...장애인회복지료 및 연구기관은 장애인에 대한 전문적인 회복치료와 함께 장애의 원인, 발병과 관련한 조사, 연구활동을 진행한다...”라고 하여 기존보다 더욱 구체화되었다. 동 조항에서 북한이 새롭게 언급한 내용은 장애인의 재활과 치료를 맡은 전문기관의 역할이다. 이를 살펴보면 북한은 재활과 치료에만 국한된 과거 기관의 역할과는 달리 장애의 원인, 발병 등의 연구 활동도 병행하게 된다. 이는 다분히 향후 북한이 장애를 예방하려는 의도에서 비롯된 것으로 변화한 북한의 인식을 반증한다 하겠다. 즉, 이는 한마디로 사후치료 중심에서 사전예방 중심의 대응으로, 문제를 근본적으로 접근·해결하겠다는 정책적 의지의 표현이다.

한편 북한은 ‘2003년 장애인보호법’ 제45조 “국가는 장애인보호사업을 계획적으로 협의하고 통일적으로 집행하기 위하여 비상설로 장애인보호위원회를 둔다. 장애인보호위원회의 실무사업은 장애인연맹이 한다”라고 명시하였다. 이 또한 수정된 ‘2013년 장애인보호법’ 제45조 장애인보호위원회의 조직 항목으로 그대로 인용, 전이된다. 따라서 북한은 별도로 장애인복지 전달기관이 있는데, 이것이 바로 ‘장애인연맹’이고 이 조직은 동 법령을 근거로 한 공공조직이다. 때문에 남한과 달리 장애인전문기관이 부족한 북한의 동 조직의 경우 북한 장애인복지사업에서 갖는 의미는 상당하다고 봐야한다. 또한 이로 인해 북한의 장애인복지 전달체계의 두 축은 정부차원의 공공조직과 공공성을 가진 ‘장애인연맹’으로 구분되고 양자의 역할을 동 법령에서 명시한 내용으로 재차 구분된다.

한편 전달체계의 전제조건으로 최우선시되는 장애인 등록의 경우 ‘2003년 장애인보호법’ 제10조 “의료기관과 해당 기관은 관할지역의 장애자를 빠짐없

이 조사장악하고 장애유형별로 등록하여야 한다. 거주지를 옮긴 장애자의 등록 자료는 관할지역의 해당 기관에 보내주어야 한다”라고 명시하였다. 이 역시 수정된 ‘2013년 장애인보호법’ 제10조 장애자의 장악등록 항목으로 그대로 인용, 전환되었다.

그러나 아이러니하게도 다른 한편으로 동 조항이 인상적인 것은, 북한이 이미 ‘2003년 장애인보호법’에서 장애인등록이 장애유형별로 이루어짐을 언급하였다는 것이다. 아울러 그럼에도 불구하고 구체적인 장애유형에 대한 언급이 ‘2003년 장애인보호법’에는 부재했다는 것이다. 그리고 앞서 언급했다시피 이를 인식한 듯, 수정된 ‘2003년 장애인보호법’에 와서야 구체적인 장애유형을 밝혔다는 것이다. 따라서 이를 근거로 할 때, 북한 장애인복지 현장에서는 장애인등록 시 장애유형별로 이루어졌으리라 판단된다. 더욱이 장애인복지 실천 현장에서 서비스 제공자가 클라이언트에 대한 구체적인 정보가 부족하거나 부재할 경우 제대로 된 서비스를 제공하는데 제한이 있다. 지금까지 논증한 ‘장애인보호법’의 전달체계에 대한 지속성과 변화를 요약하면 <표 7>과 같다.

<표 7> 전달체계의 지속성과 변화

구분	장애인보호법(2003)	장애인보호법(2013)	비고
전달체계	<ul style="list-style-type: none"> - 중앙보건 지도기관 - 해당 중앙기관 - 지방정권기관 - 치료기관 - 장애인보호위원회 - 장애인연맹 - 의료기관 	- 좌동	<ul style="list-style-type: none"> ·지속성 - 전달기관 ·변화 - 큰 변화 없음

출처: 저자 작성.

또한 지금까지 논증한 북한의 2003년 대비, 2013년 기준 ‘장애인보호법’의 지속성과 변화에 대한 전체 내용을 요약, 정리하면 다음 <표 8>과 같다.

〈표 8〉 장애인복지 법제의 지속성과 변화: 2003년 대비, 2013년 기준

구분	지속성	변화	의의
적용 대상	- 포괄적인 장애인 대상	- 장애유형 추가 - 공로자 우대 추가	- 장애등록 구분
급여	현금 급여 - 보조금 - 보육비 지원	- 장학금 추가 지급	- 현금급여 종류 증가
	현물 급여 - 급여종류	-	-
재정	- 부담주체	- 장애자후원기금 신설 * 조선장애자원아기금	- 재정조달의 다원화
전달 체계	- 기존 전달기관 유지	- 전문기관의 사전 예방적 접근	- 인식변화

출처: 저자 작성.

주: *는 장애자후원기금의 일종이나 민간영역으로 추측.

IV. 결론

지금까지 본 연구는 북한의 ‘2003년 장애자보호법’과 ‘2013년 장애자보호법’ 양자를 비교, 북한 장애인복지 법제의 동학을 추적하였다. 이에 본 연구는 북한의 2003년과 2013년 장애자보호법을 각각 적용대상, 급여, 재정부담, 전달 체계 등의 네 가지 기준을 중심으로 분석하였다.²¹⁾ 이를 토대로 양 법령을 통한 북한 장애인복지 법제에 관한 제도적 차원의 지속성과 변화를 도출하면 다음과 같다.

먼저 지속성은 첫째, 적용대상의 경우 여전히 포괄적인 장애인을 주요 대상으로 하고 있다. 둘째, 현금급여의 경우 노동능력을 완전히 상실한 장애인에

21) 한편 2013년 동 법령 개정에 대해 북한은, 2018년 12월 UN에 제출한 ‘장애인권리 협약 국가 이행보고서’에서 “조선민주주의인민공화국은 2013년 7월 3일 협약에 서명하고, 협약의 요건을 통합하기 위해 장애자보호법에 관한 국내법을 개정했다. 이는 장애자의 권리 증진, 국제 인권 기구의 요구 사항 충족 및 국제사회와의 협력 증진에 대한 의지의 표현이었다”라고 보고하였다. 조선장애자보호연맹, 『조선민주주의인민공화국 장애자 권리 협약 리행 초기 보고서』, 평양: 조선장애자보호연맹, 2018, p. 4.

대한 보조금과 취학 전 장애인에 대한 보육비 지원을 유지하고 있다. 셋째, 현물급여의 경우 장애인에 대한 보건의료와 치료를 중심으로 한 현물급여의 종류는 전과 같다. 넷째, 재정의 경우 국가, 기관, 기업소, 단체 중심의 부담 주체의 변화는 없다. 다섯째, 전달체계의 경우 기존의 중앙조직 중심의 수직적 구조의 전달체계를 유지하고 있다.

다음으로 변화는 첫째, 적용대상의 경우 새롭게 일곱 가지의 장애유형과 장애인 공로자 우대가 추가되었다. 둘째, 현금급여의 경우 특수학교에 재학 중인 장애학생에 대한 일반 장학금 지급 조항이 추가되었다. 셋째, 현물급여의 경우 기존의 급여종류를 유지함에 따라 이렇다 할 변화가 없다. 넷째, 재정의 경우 부담주체가 아닌 공급주체로서 가장 큰 변화가 감지되는데, 장애자후원기금을 신설하여 재원조달의 창구를 다원화하였다. 다섯째, 전달체계의 경우 기존의 전달체계를 유지하는 가운데에 부분적인 변화가 감지되는데, 이는 과거와 다른 서비스 전문기관의 장애에 대한 사전 예방적 접근이 해당된다.

마지막으로 이러한 지속성과 변화의 의의는 첫째, 적용대상의 경우 구체적인 장애유형에 따른 구분과 등록으로 인해 기존의 법령보다 질적인 발달을 꾀하고 있다. 둘째, 현금급여의 경우 장애학생에 대한 장학금 조항이 추가되어 결과적으로 현금급여의 종류가 증가하였다. 셋째, 현물급여의 경우 지속성만 존재할 뿐 변화 요인이 부재하여 이렇다 할 내용이 없다. 따라서 이는 여전히 부족한 북한의 장애인복지에 대한 인식을 나타내고 있다. 넷째, 재정의 경우 북한이 장애자후원기금을 신설하여 장애인복지재정에 대해 국내는 물론 외부 지원에 대한 법적 기반을 마련하였다. 다섯째, 전달체계의 경우 장애유형의 확대로 인해 다소 예방적 접근을 추구한다고 판단되는데, 이는 기존의 사후 재활과 치료중심적 인식과 사고의 전환을 의미한다. 결론적으로 북한의 수정된 ‘장애자보호법’은 긍정적·부정적 부문이 동시에 존재한다.

북한의 ‘장애자보호법’은 북한 장애인에 대한 북한의 유일한 법령이다. 따라서 동 법령이 갖는 법적 의의와 상징은 지대하다. 그리고 이러한 법령이 10년의 차이를 두고 전면적인 수정을 하였다. 이에 수정된 ‘2013년 장애자보호법’

은 향후 북한이 추구하는 장애인복지의 정책적 방향을 의미한다. 이에 앞서 논증했다시피 동 법령에서 북한 장애인복지의 지속성과 변화가 동시에 나타나고 있다. 또한 이는 북한 장애인복지 서비스 현장의 성과에 따라 미약할 수도 있고 괄목할만한 변화를 야기할 수도 있다. 그러나 다른 한편으로 더욱 중요한 것은 북한도 스스로의 자정을 통해 장애인복지의 중요성과 문제점을 인식하고 이를 타파하고자 노력하고 있다는 것이다. 따라서 이러한 점에서 북한 장애인복지의 법령과 더불어 장애인복지 서비스 현장의 동태를 파악할 필요가 있다. 그리고 이러한 접근이야말로 북한 장애인복지의 실체를 담보하는 지렛대이다.

한편 북한의 장애인 실태와 관련, 2015년 12월 3일 '조선장애자보호연맹' 중앙위원회 소속 리 광은 유엔에서 지정한 '세계 장애인의 날'을 맞아 진행된 노동당 기관지 노동신문과의 인터뷰에서 "우리나라에서는 시종일관 장애자(장애인)들의 인격을 존중하고 그들이 보통사람들과 똑같은 사회·정치적 권리를 향유하며 국가와 사회 활동에 적극적으로 참가하도록 필요한 모든 조건과 환경을 보장해주고 있다. ...장애자 직업기능공학교를 졸업한 장애자들이 취미와 희망에 따라 이발과 미용, 피복, 식료가공, 목공 작업 등 노동 활동에 적극 참가하고 있다"²²⁾고 하였다.

그러나 이러한 북한의 견해를 전적으로 신뢰하기에는 다소 무리가 따른다. 왜냐하면 북한은 장애인복지 인프라가 부족하여 외부의 지원을 일정부분 기대하기 때문이다. 그렇지만 한편으로 북한의 장애인을 위한 노력을 부정적으로 평가할 수는 없다. 즉, 북한의 장애인복지에 대한 법적인 부분의 변화와 노력은 일정부분 고무적인 현상이다. 하지만 다른 한편으로 이러한 노력 역시 국제사회의 기준을 충족하기에는 일정한 한계가 노정된다. 따라서 향후 북한은 장애인복지와 관련한 법 제도적 부문과 양질의 서비스 제공에 대한 끊임없는 노력이 필요하다.

22) 문관현, "북한, 장애인에 필요한 모든 조건·환경 보장 주장." 『연합뉴스』 2016년 3월 3일.

이로 인해 향후에는 실천적 수준에서 북한의 장애인복지 서비스 현장에 대한 지속적인 연구가 필요하다고 판단된다. 즉, 특정 사안을 놓고 해당 사안의 이념적 성향, 그러한 이념이 추구하는 제도적 형태, 또한 그러한 제도를 실천하고 적용하는 가운데에 발생하는 현실에 대한 교차검증, 내지는 이를 동반하는 다양한 스펙트럼을 동원하여 접근해야만 그 실제적 진실에 도달할 수 있다. 이러한 점에서 본 연구는 제도적 차원에서 북한 장애인복지 법령에 대한 지속성과 변화를 탐색하여 일정한 함의를 제공했다고 판단된다.

참고문헌

- 북한연구소, 『북한총람』, 서울: 북한연구소, 1993.
- 송인호, “북한의 장애인 관련 법제와 실태: 북한의 ‘유엔 장애인권리협약 이행 최초보고서’를 중심으로.” 『법학연구』 제21권 1호, 2019.
- 이규창, “북한 장애인법제 분석 및 평가와 향후 과제.” 『인권과 정의』 제465호, 2017.
- _____, “북한의 장애인권리 신장을 위한 법제도적 과제: 북한의 장애인권리협약 서명을 계기로.” 『통일문제연구』 제25권 2호, 2013.
- 이철수·김효주, “북한의 ‘장애인권리협약 국가이행보고서’ 분석: 협약원칙의 쟁점을 중심으로.” 『북한연구학회보』 제23권 1호, 북한연구학회, 2019.
- 이철수, “북한 사회복지법 법적 분석: 기존 사회복지 관련 법령과의 비교를 중심으로.” 『통일정책연구』 제24권 1호, 2015.
- _____, “북한 장애인복지 정책.” 『통일연구원 북한장애인 국제학술회의』(2018년 3월 26일), 2018.
- 장용철, “통일대비 북한 사회복지서비스 전달체계 구축 방안 연구.” 『북한학연구』 제11권 1호, 2015.
- 정지웅·이철수, “북한 장애인복지정책 분석.” 『한국장애인복지학』 제34호, 2016.
- 조선장애인보호연맹, 『조선민주주의 인민공화국 장애자 권리 협약 리행 초기 보고서』, 평양: 조선장애인보호연맹, 2018.
- 최은석, “북한法 통일 LAW : 北에서 장애인으로 산다는 것?.” 『통일한국』, 404호, 2017.
- 통일원, 『1990 북한이해』, 서울: 통일원, 1990.
- Gilbert, N. & Terrell, P, *Dimensions of social welfare policy(7th)*. Boston: Pearson Education, 2010.
- 노재현, “北 대외용 잡지, 점자책 전문 출판사 소개 눈길.” 『연합뉴스』 2016년 3월 3일.
- 문관현, “북한, 장애인에 필요한 모든 조건·환경 보장 주장.” 『연합뉴스』 2016년 3월 3일.
- 이영재, “北 ‘장애자보호법’ 개정·국제기준 반영.” 『연합뉴스』 2016년 3월 3일.
- 최재영, “북한 아동들의 교육. 의료, 복지현장을 가다.” 『통일뉴스』 2016년 3월 3일.
- 조선인민주주의공화국 장애자보호법(2003년·2013년), 보통교육법(2011년), 아동권리보장법(2010년), 사회보장법(2008년), 인민보건법(1980년), 사회주의로동법(1978년).

Abstract

Persistence and Change of the Welfare Act of North Korean Disabled Persons: Focusing on the Amendment of the Disabled Persons Act

Chulsoo Lee (Professor, Shinhan University)

The objective of this study is to compare the '2003 Protection Act for the Disabled with the 2013 Protection Act for the Disabled in North Korea, and to track the sustainability and shifts of the North's welfare legislation. As a result of the analysis, sustainability is as follows: First, in the case of applicable objects, a comprehensive disability is still the main target. Second, in the case of cash benefits, the government maintains subsidies for the disabled who have completely lost their working capacity and child care support for the disabled pre-school persons. Third, in the case of wages in kind, the type of the wages focused on health care and treatment for the disabled is the same as before. Fourth, there is no shift in national, institutional, corporate or group-oriented burden entities in the case of the finance. Fifth, in the case of the transfer system, the existing vertical structure of the central organization is maintained. As for the change, first, seven types of disability and preference for disabled workers have been newly appended for applications. Second, in the case of cash benefits, general scholarship provision was supplemented for disabled pupils attending special schools. Third, in the case of wages in kind, there is no noticeable change according as existing types of wages are retained. Fourth, the biggest change is detected in the finance, and a foundation for the handicapped was newly established to diversify the window for funding. Fifth, in the case of the transfer system, a partial change is detected in the middle of maintaining the existing delivery system, which includes a preventive approach to disabilities of service-specialized agencies unlike in the past.

Key Words: the Disabled, Welfare for the Disabled, Legal System for the Disabled, Object of Application, Wages, Finance, Transfer System in North Korea

투고일: 2019년 6월 29일, 수정일: 2019년 8월 2일, 게재확정일: 2019년 8월 6일