

북한의 ‘여성차별철폐협약 국가이행보고서’ 분석 : 제2·3·4차 통합보고서 고용복지 조항을 중심으로*

이철수 신한대학교

논문 요약

본 연구의 목적은 2016년 4월 16일 북한이 유엔여성차별철폐위원회에 제출한 북한의 여성차별철폐협약 2·3·4차 통합 이행보고서의 고용복지 조항을 분석·평가하는 것이다. 본 연구의 주요 분석대상은 북한이 유엔여성차별철폐위원회에 제출한 ① 북한의 여성차별철폐협약 2·3·4차 통합 국가이행보고서, ② 유엔여성차별철폐위원회가 추가로 요청한 쟁점목록, ③ 이 쟁점목록에 대한 북한의 답변서, ④ 유엔여성차별철폐위원회의 최종 견해에 나타난 고용복지 부문 내용들이다. 본 연구의 연구 방법은 질적 연구방법을 통해 상기 문헌들을 분석하고자 한다. 분석결과, 첫째, 법령과 고용지원의 경우 북한은 유엔여성차별철폐위원회의 가장 많은 지적과 다수의 권고를 받았다. 둘째, 고용(율)의 경우 북한은 유엔여성차별철폐위원회로부터 여성근로자의 관리직 진출을 보장할 것을 권고받았다. 셋째, 임금과 수당의 경우 북한은 유엔여성차별철폐위원회로부터 남녀 동일노동과 동일임금 통계 부재, 관련 법률과 정책 검토, 동일노동, 동일임금 정보와 통계를 정기적으로 공개할 것을 권고받았다. 넷째, 노동보호의 경우 북한은 유엔여성차별철폐위원회의 추가 답변에서 북한 여성의 강제노역에 대해 문제를 제기하였다. 하지만 유엔여성차별철폐위원회의 최종 견해에서 여성 근로자의 노동보호에 대

한 직접적인 권고가 부재했다. 다섯째, 사회보장의 경우 유엔여성차별철폐위원회는 북한에게 남녀 동일한 정년 보장, 남녀 동일한 복지급여 지급기간을 보장할 것을 권고하였다. 이는 정년보장의 경우 이미 기 완료된 사안으로, 유엔여성차별철폐위원회가 최종적으로 이를 권고할 사항이 아니라 판단된다. 여섯째, 양육과 부양의 경우 유엔여성차별철폐위원회의 직접적인 최종 견해에서는 부재하고 다른 부문인 고정관념 부문에서 이를 지적하였다. 이는 유엔여성차별철폐위원회가 상술한 여성차별철폐에 대한 법령과 고용지원의 경우와 마찬가지로 문제로 북한의 의식과 제도 부문에 상호 교차되는 사안이다.

주제어 : 북한 여성, 유엔여성차별철폐협약, 유엔여성차별철폐위원회, 여성권리, 여성고용

* 이 논문은 2016년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구이며(NRF-2016S1A3A2923970), 필자의 단독 저서인 『김정은시대 북한사회 복지: 페이소스와 뫼비우스(2020)』에서 발췌·수정 보완함.

I. 서론

북한은 유엔여성차별철폐협약에 2001년 2월 27일 가입하였다. 동 협약은 1967년 제22차 유엔총회에 채택한 ‘여성에 대한 차별철폐선언’을 바탕으로 1979년 12월 18일 제34차 유엔총회에서 채택, 1981년 9월 3일부터 발효되었다. 동 협약의 정식 명칭은 ‘여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약(CEDAW, Convention on the Elimination of Discrimination against Women)’이다. 동 협약은 여성이 정치적·경제적·사회적·문화적 그밖에 어떠한 분야에서도 성에 따른 차별을 해서는 안 된다는 원칙, 모성이 차별의 대상이 되어서는 안 되며 가정의 책임은 남녀 모두에게 있다고 규정한다. 이에 한마디로 동 협약은 여성의 인권보장과 차별해소에 대한 국가적 의무를 명시한 협약이라 하겠다.¹⁾ 따라서 동 협약은 국제사회가 전 세계적 차원에서 합의한 여성차별에 대한 포괄적 협약으로 국제규약적인 성격을 갖고 있다.

또한 동 협약에 가입한 당사국의 경우 공통적으로 동 협약은 국내법과 동일한 효력을 가지며, 이 국가들은 여성차별철폐위원회²⁾에 협약 이행에 대한 보고서를 제출해야 하는 의무를 가진다. 이에 동 보고서에는 당사국이 협약가입 이후 여성차별철폐 증진을 위해 취한 해당 국가의 법적·정책적·실천적 노력에 대해 보고한다. 또한 협약 가입국가가

1) 다음백과. n.d. “여성에 대한 모든 형태의 차별 철폐에 관한 협약.” <https://100.daum.net/encyclopedia/view/b15a2931a> (최종검색일: 2019/10/29).

2) 이에 대해 동 협약 제17조 1항에서 “... 23인의 본 협약 규율분야에서 높은 도덕적 명성과 능력을 갖춘 전문가로 구성한다. ...”라고 명시되어 있다. 또한 위원회의 선출은 협약당사국 회의에서 하고 정부의 추천으로, 정부대표들이 비밀투표를 하여 과반수 득표로 선출되지만, 위원들은 자국정부를 대표하지 않고 개인 전문가로서의 독립성을 유지한다. 위원회는 연 3회 뉴욕에서 개최된다. 한 회에 2~3주간씩 열리며, 한 회기에 보통 8개국 내지 15개국의 보고서를 심의한다. 당사국은 심의를 위해 정부대표단을 파견하고 각 위원들의 질문을 받고 답변하는 ‘건설적 토의’가 위원회에서 이루어지고 심의 후에는 위원회가 최종권고문을 채택한다. 그리고 해당 당사국은 협약과 더불어 이 권고문도 이행할 의무를 갖는다. 아울러 이 시기 국가보고서 심의와 더불어 개인 진정서도 심의하지만 이 과정은 비공개이다(국가인권위원회 2010).

제출한 이행보고서는 유엔여성차별철폐위원회의 최초 심의를 거친 후, 추가자료 쟁점 제출요청, 이에 대한 해당 국가의 추가 소명과 자료 제출, 이후 최종적으로 여성차별철폐위원회의 심의와 공표과정으로 종결된다.

특히 동 위원회는 여성차별철폐협약을 비준한 국가의 보고서를 포함하여 동 협약의 이행과 진전되는 상황에 대해 조사 보고하며, 개인 및 단체의 진정을 접수 심사한다.³⁾ 아울러 동 협약을 위반한 중대하고 조직적인 인권 침해가 일어날 경우 협약 제8조에 의거 당사국의 동의를 전제로 당사국을 방문하여 조사할 수 있다.⁴⁾

한편 지금까지 북한은 여성차별철폐협약에 대한 국가 이행보고서를 총 두 차례 제출하였다. 가장 최근인 2차, 3차, 4차 통합보고서는 2016년 1월 1일이 제출일이었지만 약 4개월이 지난 동년 4월 16일 제출하였다. 이에 여성차별철폐위원회가 2017년 3월 15일 추가 쟁점자료를 요청하였다. 이에 북한은 여성차별철폐위원회가 요청한 추가 답변서를 동년 6월 16일 제출하였다. 이어서 유엔여성차별철폐위원회는 이행보고서와 추가 답변서를 토대로 동년 10월 23일~11월 17일 심의에 이은 최종 견해가 공표되었다. 결국 북한은 현재까지 총 1~4차 보고서 중 한 차례의 통합보고서를 포함, 전체 총 두 차례의 여성차별철폐에 관한 국가이행보고서를 유엔여성차별철폐위원회에 제출하였다. 이와 마찬가지로 유엔여성차별철폐위원회 역시 두 차례의 심의와 공표과정을 거쳤다.

다른 한편 이와 관련 북한가족을 포함, 포괄적으로 북한여성과 관련한 연구를 간략히 요약하면 다음과 같다. 강동완(2019)의 연구는 김정은 시대 북한 화장품의 선전과 실제에 대해 화장품을 통해서 북한의 여성문화를 고찰하였다. 이철수(2019)의 연구는 북한의 「여성권리보장

3) 이 경우 선택의정서를 통해 진행되는데, 따라서 선택의정서는 여성차별철폐협약에 보장된 권리가 침해당했을 때 이를 구제하는 방편이라 판단된다.

4) 한편 동 위원회는 동 협약 제17조에 의해 1982년에 설치되었고 위원들은 당사국들의 추천에 의해 선출된 전문가 23명으로 구성된다(다음백과, n.d.)

법」을 기존의 관련 법령들과 비교하였다. 홍승아 외(2016)의 연구는 통일 대비 여성·가족정책 추진 전략과 통일한국 사회통합 전망 연구에 대한 보고서이다. 이가영(2017)의 연구는 특이하게도 북한의 여성동맹조직의 역할 변천에 대해 추적하였다. 현인애(2015)의 연구는 노동신문사·논설을 통해서 본 북한 여성담론과 여성정책의 변화를 탐색하였다. 황의정과 최대석(2015)의 연구는 북한의 여성 관련 법제정을 통해 여성의 법적 지위에 대한 변화를 고찰하였다. 박복순 외(2014)의 연구는 통일대비 남북한 여성·가족 관련 법제를 비교하였다. 박민주(2014)의 연구는 북한의 임신과 출산 관련한 법제와 경험에 대한 연구이다. 김충렬(2013)의 연구는 김정은 체제에서의 북한 여성의 정치적 위상에 관해 추적하였다.

반면 북한 아동과 여성을 동시에 놓고 고찰한 융합연구는 다음과 같다. 이지언과 김상용(2016)의 연구는 북한 여성과 아동의 인권 증진을 위한 사회복지서비스 방안을 제시하였다. 도경옥 외(2016)의 연구는 북한의 여성과 아동의 인권 실태를 분석하였다. 이인정(2015)의 연구는 북한 문헌인 「조선녀성」을 통해 북한의 가족과 자녀 교육을 고찰하였다. 김영규(2014)의 연구는 북한의 여성과 아동의 인권에 관한 입법 특징과 평가를 1990년 이전의 입법을 중심으로 살펴보았다. 김영규(2011)의 연구는 2009년 이후 북한 민사관련 법령의 특징과 평가를 「부동산관리법」, 「아동권리보장법」, 「녀성권리보장법」을 중심으로 고찰하였다. 임순희 외(2011)의 연구는 북한의 여성권과 아동권 관련 법령의 제정 동향을 살펴보았다.

또한 북한여성과 관련한 이외의 융합연구로는, 이소희(2018)의 연구는 북한 개발협력과 여성 보건의료이라는 두 가지 주제에 대해 고찰하였다. 이준모(2018)의 연구는 북한의 개발협력 20년과 성불평등에 대해 나름대로 분석하였다. 김석향과 박민주(2016)의 연구는 북한 내 재생산 영역의 사회구조와 여성의 실천에 대해 분석하였다. 박태상(2016)의 연구는 북한의 과학기술 발전과 북한 여성정책의 지향점에 대해 추적하고 분석하였다. 이승윤 외(2015)의 연구는 북한 공식·비공식 노동시장

의 형성과 여성에 대해 추적하였다. 임옥규(2014)의 연구는 북한 문학을 통해 본 김정은 체제에서의 국가와 여성을 『조선문학』을 통해 고찰하였다.

한편 이러한 기존연구의 경향은 다음과 같이 정리된다. 첫째, 북한여성에 대한 포괄적인 연구는 분석대상을 달리할 뿐 여성과 관련한 법과 정책, 문화 부문이 주류를 이루고 있다. 둘째, 아동과 여성을 융합한 연구는 법과 인권, 교육과 권리를 주로 탐색하였다. 셋째, 여타 융합연구는 연구주제와 분석대상에 따라 다양한 관점에서 진행되었는데, 가령 여기에는 여성을 중심으로 하는 젠더적 관점뿐만 아니라 여성 보건의료, 노동시장, 문학 같은 분야가 해당된다. 넷째, 가장 중요한 것으로, 본 연구와 관련 현재까지 북한의 여성차별철폐협약 국가이행보고서를 분석한 연구가 전무하다는 것이다.

이러한 점에서 본 연구의 목적은 가장 최근인 2016년 4월 16일 북한이 유엔여성차별철폐위원회에 제출한 북한의 여성차별철폐협약 2·3·4차 통합 국가이행보고서를 놓고, 동 보고서의 고용복지 조항을 분석·평가하는 것이다. 이에 따라 본 연구의 주요 분석대상은 북한이 유엔여성차별철폐위원회에 제출한 ① 북한의 여성차별철폐협약 2·3·4차 통합 국가이행보고서, ② 유엔여성차별철폐위원회가 추가로 요청한 쟁점목록, ③ 이 쟁점목록에 대한 북한의 답변서, ④ 유엔여성차별철폐위원회의 최종 견해에 나타난 고용복지 부문 내용들이다.⁵⁾ 또한 본 연구의 연구방법은 질적 연구방법을 통해 상기 문헌들을 분석하고자 한다.

이를 위한 본 연구의 서술 순서는 먼저 유엔여성차별철폐협약과 북한의 국가 이행보고서, 유엔여성차별철폐위원회의 추가 쟁점, 이에 대한 북한의 답변서, 유엔여성차별철폐위원회의 최종 견해에 대해 간략히 고찰하였다. 다음으로 북한이 제출한 이행보고서에 명시한 북한여성의

5) 동 보고서에서 북한여성의 고용복지와 관련한 직접적인 조항은 25개 조문인 반면, 보건 관련 직업적인 조항은 70개 조문으로 매우 방대하다. 한편 동 보고서의 앞 부분인 동 협약 제3조 여성의 개발과 발전 부문에 여성 인권, 교육, 노동, 사회보장, 상속 등에 대한 내용이 있으나 이는 간접적인 내용들이다.

고용복지 관련 조항을 주요 항목별 구분하여 분석하였다. 이에 열거하면 ① 법령, ② 고용지원, ③ 고용(율), ④ 임금과 수당, ⑤ 노동보호, ⑥ 사회보장, ⑦ 양육과 부양을 중심으로 추적하였다. 또한 본 연구는 상술한 바와 같이 이러한 과정에서 발생한 북한과 유엔여성차별철폐위원회의 추가 쟁점목록, 이에 대한 북한의 추가 답변서, 유엔여성차별철폐위원회의 최종 견해로 마무리된 보고서를 추적하였다. 마지막으로 이를 토대로 북한의 유엔여성차별철폐협약 이행보고서 보고행태를 정리하였다.

한편 무엇보다 본 연구는 북한이 자체적으로 분석하여 작성·제출한 유엔여성차별철폐협약 국가 이행보고서의 고용복지와 관련한 내용을 분석한 연구이다. 이에 따라 향후 남북한 여성복지서비스, 가족복지서비스, 모자보건 의료협력, 보육과 육아, 탁아 부문의 교류를 시도할 경우 유용한 정책적 자료라 되리라 기대한다. 아울러 본 연구의 분석결과는 북한의 여성복지제도, 가정과 가족정책의 개선점, 그 방향과 해결방안에 대한 정책적 판단근거가 되리라 기대한다.

II. 유엔여성차별철폐협약과 북한의 국가이행보고서

1. 유엔 여성차별철폐협약

세계인권선언을 기초로 작성된 동 협약은 전문과 본문을 포함 전체 총 6부, 30개 조로 구성되어 있고 여성차별에 대한 정의 및 양성평등의 원리, 국가가 취해야 할 조치 등을 밝히고 있다. 특히 동 협약은 1979년 유엔총회에서 채택된 이후 단기간 내에 가장 많은 국가가 비준한 국제조약으로, 현재까지 전 세계 189개 국가가 비준하였으며, 협약 당사국들은 4년마다 국가 보고서를 작성·제출하여 유엔여성차별철폐위원회의 심의를 받는다(장은하 2018, 1).

보다 구체적으로 동 협약의 내용에 대해 살펴보면, 동 협약 전문에서

“ … 현재까지 충분히 인식되지 못하고 있는 가정의 복지와 사회의 발전에 대한 여성의 지대한 공헌, 모성의 사회적 중요성 및 가정과 자녀 양육에 있어서의 부모의 역할을 명심하며 또한 출산에 있어서의 여성의 역할이 차별의 근거가 될 수 없으며, 아동의 양육에는 남성, 여성 및 사회전체가 책임을 분담해야 함을 인식하고, 남성과 여성 사이에 완전한 평등을 달성하기 위하여는 사회와 가정에서 여성의 역할뿐만 아니라 남성의 전통적 역할에도 변화가 필요함을 인식하고, 여성에 대한 차별의 철폐에 관한 선언에 명시된 제 원칙을 이행하며, 이러한 목적으로 모든 형태와 양태에 있어서의 차별을 철폐하는 데 필요한 조치를 취할 것을 결의하면서 다음과 같이 합의하였다”라고 하였다. 즉, 이를 통해 볼 때, 동 협약의 궁극적인 목적은 여성차별철폐를 위한 즉각적인 실천과 최종적인 실현이다.

이에 동 협약 제1조에 여성차별에 대한 정의가 나와 있는데 “정치적, 경제적, 사회적, 문화적, 시민적 기타 모든 영역에서 결혼 여부에 상관없이 인권과 기본적 자유의 인식, 향유, 행사에 지장을 초래하거나 그러한 목적을 가지 성에 기반을 둔 모든 구별, 배제, 제한을 의미”한다. 이어 제2조에서 이를 위해 “여성차별철폐는 국가의 의무이고 나아가 모든 형태의 여성차별을 없애는 것은 국가의 의무이다”라고 언급하면서 “헌법이나 법률에 성평등 원칙을 명시하고, 성평등을 실현해야 함(제2조 a항), 모든 여성차별을 금지하는 조치를 취해야 함(제2조 b항), 차별당했을 때 구제조치 제공(제2조 c항), 여성차별적인 법과 규칙, 관습과 관행은 폐지하거나 수정(제2조 f항), 여성차별적인 형법의 조항은 폐기(제2조 g항), 또한 개인, 단체, 기업의 차별도 국가의 책임에 대해 정부나 공공기관은 여성에 대해 어떤 종류의 차별도 해서는 안 되고(제2조 d항), 개인이나 단체, 기업에 의해 자행되는 여성차별은 근절하기 위해서도 국가는 모든 필요한 조치를 강구하여야 한다(제2조 e항)”라고 구체적으로 밝혔다(국가인권위원회 2010).

이에 동 협약 제2조를 재차 요약하면, 모든 형태의 여성차별을 없애기 위해 “모든 가능한 방법을 즉시 협약 당사국이 실시할 것”을 명시하

면서 “남녀평등의 원칙을 헌법이나 법률에 포함하고 이의 실현을 법적으로 보장할 것, 여성차별을 금지하고 이를 처벌하기 위한 법적, 기타 조치의 실시, 여성의 권리를 보호하고, 차별 시 구제받을 수 있는 기관 설치, 공권력이나 공공기관, 개인, 조직, 기업이 차별하지 못하도록 보장할 것, 여성차별적인 형법의 조항을 모두 폐기할 것” 등이 포함된다(국가인권위원회 2010).

이 밖에도 동 협약에는 실질적 평등을 위한 “한시적 특별조치”에 대해, “여성의 실질적 평등을 앞당기기 위해서는 한시적 특별조치가 필요(제4조, 1항), 동시에 모성을 보호하기 위한 특별조치도 차별이 아님을 분명히 하고(제4조, 2항), 모성의 사회적 기능, 자녀양육의 남녀 공동책임 명기(제5조 b항), 여성의 인신매매와 성매매에 의한 착취 금지(제6조), 정치적, 공적 분야에서의 차별철폐(제7조), 국제적 활동에서의 평등(제8조), 국적상의 동등한 권리(제9조), 교육에 있어서의 차별철폐(제10조), 취업에 있어서의 차별철폐(제11조), 보건(가족계획 포함)에서의 차별철폐(제12조), 경제와 사회생활에서의 평등(제13조), 농촌여성의 권리보장(제14조), 법 앞에서의 평등(제15조), 결혼과 가족관계 있어서의 차별철폐(제16조)”등을 규정하였다.

이에 동 협약의 제1조부터 제16조까지는 본문에 해당되는 것으로 제1조 차별의 정의를 시작으로, 이하의 내용은 여성차별철폐를 위해 기해야 할 사항들을 주요 항목별로 정리 제시한 것이다. 반면 제17조부터 제22조의 경우 유엔여성차별철폐위원회의 운영과 권한에 대한 내용을, 제23조부터 제30조까지는 협약가입 당사국의 의무와 절차에 대해 명시하고 있다.

따라서 유엔여성차별철폐협약의 주요 내용을 요약하면, ① 남녀평등과 여성의 발전을 확보할 국내입법의 의무화, ② 모성보호를 위한 조치, ③ 인신매매·매음의 금지, ④ 투표권·공무담임권의 평등, ⑤ 국적취득권의 동등과 처의 국적독립권, ⑥ 교육과 노동의 기회, 임금 등의 평등, ⑦ 결혼 또는 해산에 따른 차별해고 방지, ⑧ 사회·경제권의 평등, ⑨ 농촌여성의 개발이익 향유보장과 평등 확보, ⑩ 재산관리 및 사법절차

에서의 남녀평등, ⑩ 여성의 법적 능력을 제한하는 계약·문서의 무효, ⑪ 가사 책임에 관한 남녀 분담 등의 내용을 담고 있다(국가인권위원회 2010).

특히 동 보고서의 경우 동 협약 제18조 1항에서 “당사국은 그들이 본 협약의 규정을 실시하기 위하여 채택한 입법, 사법, 행정 또는 기타 조치와 이와 관련하여 이루어진 진전에 대한 보고를 위원회가 심의하도록 국제연합 사무총장에게 제출한 의무를 진다. 즉, (가) 관계국에 대하여 발효한 후 1년 이내에 제출하며, (나) 그 이후에는 최소한 매 4년마다 제출하며 위원회가 요구하는 때는 언제든지 제출한다”라고 명기되어 있다. 따라서 협약가입 당사국의 이행 보고는 정기적인 의무조항이다.⁶⁾ 이에 참고로 지금까지 논증한 동 협약의 조문 구성과 그 주요 내용을 간략히 정리하면 다음 <표 1>과 같다.

6) 또한 유엔 회원국들은 동 협약에 비준함으로써 여성에 대한 차별을 철폐하기 위해 일련의 절차들을 도입할 것을 약속하고 다음을 포함한다. ① 남녀평등의 원칙을 당사국 법적 제도 내에 반영하고, 여성에 대한 차별적인 법을 철폐하고, 차별을 금지하는 적절한 법을 제정한다. ② 여성에 대한 차별에 대한 효과적인 보호를 위해 재판소나 기타 공적 제도를 설립한다. ③ 개인, 단체, 공공기관, 정부, 기업체 등이 행사하는 여성에 대한 모든 차별 행위 근절을 보장한다. ④ 정부는 차별적인 법, 정책, 프로그램, 가치, 관습, 문화에 책임이 있다. 동 협약은 이외에도 평등의 원칙과 철저한 권리 기반 원칙을 고수하고 있으며, 재생산권은 여성의 권리이고, 문화와 전통이 불평등한 젠더역할과 가족관계를 형성하는 데 영향을 미친다는 것을 확인한 유일한 협약이다(장은하 2018, 2).

<표 1> 유엔여성차별철폐협약 구조와 해당 조항 요약

구조	해당 조항 요약
전문	
제1부	<ul style="list-style-type: none"> • 차별의 정의(제1조) • 당사국의 여성차별 철폐의무(제2조) • 여성의 완전한 발전, 향상의 확보(제3조) • 특별조치(제4조) • 남녀의 역할론 극복(제5조) • 여성의 매매와 매춘(제6조)
제2부	<ul style="list-style-type: none"> • 정치적 공적 활동(제7조) • 국제적 활동(제8조) • 국적(제9조)
제3부	<ul style="list-style-type: none"> • 교육(제10조) • 고용(제11조) • 보건(제12조) • 경제적, 사회적 활동(제13조) • 농촌 여성 차별 철폐(제14조)
제4부	<ul style="list-style-type: none"> • 법 앞의 평등과 민사관계(제15조) • 혼인과 가족관계에서 여성 차별 철폐(제16조)
제5부	<ul style="list-style-type: none"> • 여성차별철폐위원회 운영 및 권한(제17조~제22조)
제6부	<ul style="list-style-type: none"> • 협약에 대한 해당 국가의 의무와 절차(제23조~제30조)

주 : 굵은 고딕 표기가 본 연구의 주요 분석대상임.
출처: 여성가족부(2019)에서 제공하는 「유엔 여성차별철폐협약」(국문)을 토대로 저자 추가 작성.

2. 유엔여성차별철폐협약 관련 보고서

- 1) 4개의 보고서: ① 이행보고서, ② 추가 쟁점목록, ③ 추가 쟁점목록 답변, ④ 최종 견해

국가이행보고서는 당사국이 여성차별철폐협약의 의무를 얼마나 잘 이행하고 있는지 평가하는 것으로 동 협약의 제1조부터 제16조까지의 내용을 어떤 법률을 가지고 어떤 정책을 실시했으며 어떤 효과를 보았는지, 앞으

로는 어떻게 할 것인지에 대해 작성하는 것이다(국가인권위원회 2010). 이에 2016년 4월 11일 북한이 제출한 여성차별철폐협약 제2·3·4차 통합 국가 이행보고서는 전체 272개 조문으로 구성되어 있다. 이에 대해 2017년 3월 15일 유엔여성차별철폐위원회는 동 보고서에 대해 총 14개 분야 21개 조문으로 구성된 쟁점에 대해 추가 자료를 요청하였다. 이에 따라 동년 6월 16일 북한은 21개 부문, 77개 조문의 추가 답변을 제출하였다. 이에 동년 10월 23일~11월 17일 유엔여성차별철폐위원회는 심의과정을 거쳐 5개 부문, 59개 조문으로 정리된 최종 견해를 공표하였다.

보다 더 자세히 상술한 네 종류의 문서를 정리하면, 첫 번째인 북한의 국가 이행보고서는 동 협약 조문에 의거, 조문 순서에 입각하여 서술되어 있다. 이에 따라 북한이 작성·제출한 동 보고서는 서문에 이은 제1조 여성에 대한 차별의 정의를 시작으로 제16조 결혼 및 가족에 대한 평등까지 협약 이행에 대해 기술되어 있다. 그리고 이는 동 협약 제1부~제4부에 해당되고 여성차별철폐를 위한 보고 기간 동안 북한의 성과를 명기한 것이다. 즉, 다시 말해 동 보고서는 동 협약의 16개 조문의 각 사안에 대한 북한의 다양한 노력과 변화를 명시한 것이다.

두 번째인 유엔여성차별철폐위원회의 추가 쟁점 자료요청은 ① 헌법적·입법적 틀, ② 여성에 대한 차별의 정의, ③ 사법 접근성, ④ 제도적 틀과 국가 조직, ⑤임시 특별 조치, ⑥ 여성에 대한 고정관념과 성에 기반한 폭력, ⑦ 인신매매와 성매매에 의한 착취, ⑧ 정치 및 공적 생활 참여, ⑨ 교육, ⑩ 고용, ⑪ 건강, ⑫ 농촌 여성, ⑬ 소외된 여성 집단, ⑭ 여성차별철폐협약 선택의정서와 제20조 (1)항 개정 사항에 대한 것이다. 그리고 이는 동 위원회가 판단하기에 북한의 최초 제출한 이행 보고서에서 부족하거나 심의에 반드시 필요한 부문에 대한 추가적인 자료들이다. 그리고 이는 북한에 대한 유엔여성차별철폐위원회의 추가 요청이나 동 협약의 16개 부문 중 국적과 경제 사회적 활동을 제외할 전 부문에 대한 것이다. 역설적으로 이는 유엔여성차별철폐위원회가 북한의 최초 보고 내용에 대해 미비하다고 판단했음을 반증한다 하겠다.

세 번째인 유엔여성차별철폐위원회가 제기한 쟁점에 대한 북한의 추

가 답변서는 동 위원회가 제기한 추가 쟁점에 대해 순서대로 답변했고 경우에 따라 각 사안에 대해 1~4개 조문으로 비교적 성실히 보고하였다. 이에 한마디로 북한의 추가 답변서는 최초 보고에서 명시해야 할 내용들이 다수이다. 따라서 만약 북한이 최초 보고에서 이를 보고했다면 추가 쟁점에 대한 요청 량이 다소 소수였으리라 예측된다.

네 번째인 유엔여성차별철폐위원회의 최종 견해는 크게 ① 서문과 ② 4가지의 긍정적인 측면을 시작으로, ③ 본 협약의 효과적 이행을 막는 요소 및 어려움, ④ 의회, ⑤ 주요 우려 사항 및 권고 순으로 서술되어 있다. 이 중에서 압도적 다수 부문이 다섯 번째인 주요 우려 사항과 권고 사안이다. 이는 동 위원회가 북한에게 향후 여성차별철폐를 위해 노력해야 할 부문과 사안에 대한 구체적인 내용을 적시한 것이다. 특히 동 위원회의 최종 견해는 첫 페이지를 제외하고는 대부분이 북한에 대한 권고 사항이다. 그리고 이는 역설적으로 북한의 여성차별철폐에 대한 다수의 과제를 의미하고 나아가 그만큼 북한의 여성차별철폐협약에 대한 이행 수준을 반증한다 하겠다. 지금까지 논증한 북한의 아동권리 협약 제2·3·4차 통합보고서, 추가 쟁점 요청, 추가 쟁점 답변, 심의와 최종 견해, 공표과정을 요약 정리하면 다음 <표 2>와 같다.

<표 2> 북한의 제2·3·4차 통합보고서 심의와 공표과정

일시	주요 내용	행위 주체
2016년 4월 16일	<ul style="list-style-type: none"> • 이행보고서 제출 • 272개 조문 	북한
2017년 3월 15일	<ul style="list-style-type: none"> • 14개 부문 • 21개 조문 추가 요청 	유엔여성차별철폐위원회
2017년 6월 16일	<ul style="list-style-type: none"> • 21개 부문 • 77개 조문 추가 답변 	북한
2017년 10월 23일	<ul style="list-style-type: none"> • 추가 요청안 심의 • 최초, 추가 보고서 	유엔여성차별철폐위원회
2017년 11월 17일	<ul style="list-style-type: none"> • 최종 공표 • 5개 부문 • 59개 조문 정리 	유엔여성차별철폐위원회

출처: 각 보고서를 토대로 재구성함

2) 북한의 이행보고서

북한은 이행보고서에 대해 동 보고서 서문 제1항에서 “조선민주주의 인민공화국은 여성에 대한 모든 형태의 차별 철폐에 관한 협약 제18조에 따라 본 협약 이행에 관한 제2·3·4차 통합보고서를 제출한다. 본 보고서는 본 협약 당사국이 제출해야 하는 국가 보고서에 대해 본 위원회가 채택한 지침에 따라 준비되었다(조선민주주의인민공화국 2016b, 2)”라고 밝혔다.

나아가 북한은 동 보고서 제3항에서 “보고 기간 동안 위대한 동지 김정일과 위대한 수령 동지 김정은의 현명한 지도 하에 조선민주주의 인민공화국의 여성은 온전한 사회의 온전한 주인으로서 모든 정치, 경제, 사회, 문화 생활의 영역에 있어서 남성과 평등한 권리를 완전히 행사하여 국가의 번영을 위해 위대한 업적을 이루었다. 적대 세력의 정치적 압력과 경제적 봉쇄, 군사적 협박에 직면한 상태에서 여성이 이룬 놀라운 업적과 발전 그리고 여성 권리의 보호와 증진은 여성을 중요시하고 존중하는 조선민주주의인민공화국의 정책과 번영하는 국가 건설을 위해 여성이 보여준 열정적 애국심과 창의력의 산물이다(조선민주주의인민공화국 2016b, 2)”라고 하며 김정일과 김정은의 역할 강조함과 동시에 그 동안의 업적, 더불어 북한의 당면한 현실에 대해 여과 없이 표명하였다. 따라서 동 보고서의 제출 시점이 2016년 4월임을 감안하면, 북한은 자신들이 처한 상황에 대해 담담히 받아들이면서도 그에 굴하지 않는 그들의 인식을 읽을 수 있다.

또한 북한은 동 보고서 작성주체에 대해 동 보고서 제5항에서 “국제인권조약 이행을 위한 국가위원회는 입법, 행정, 사법, 검찰 기관뿐 아니라 학술 기관, 협회, 사회단체의 대표로 구성된 보고서 초안작성단을 마련했다(조선민주주의인민공화국 2016b, 2)”라고 하였다. 따라서 이를 근거로 할 때 동 보고서의 작성주체는 국가위원회⁷⁾를 중심으로, 여성

7) 참고로 북한의 아동권리협약 이행보고서의 경우 “4항. ‘국제인권조약 이행을 위한 국가위원회의 지원을 토대로, 최고인민회의 상임위원회 관료와 아동 관

관련 정부기구와 학술단체, 사회단체 등 다양한 기구와 인력이 보고서 작성에 참여했음을 알 수 있다.

또한 북한은 동 보고서 제6항에서 “초안작성단은 본 보고서에 반영된 데이터를 수집하고 의견을 취합하기 위해 본 협약, 베이징행동강령⁸⁾, 조선민주주의인민공화국의 최초 보고서-1차 보고서를 의미-에 대한 검토 결과 유엔여성차별철폐위원회가 채택한 최종 견해를 최고인민회의 상임위원회, 내각, 최고재판소, 최고검찰소, 교육위원회 보건성, 노동성, 문화성, 각급 인민회의, 김일성사회주의청년동맹, 조선민주여성동맹, 조선장애자보호연맹, 조선인권연구협회와 인구연구소에 배포했다. 여러 차례의 분야별 회의 및 전문가 협의 회의를 했으며 특히 다양한 분야의 여성의 의견을 듣고 이들의 의견을 반영하기 위해 특별한 노력을 기울였다. 본 보고서에 인용된 사실과 수치에 따르면 보고 기간 동안 여성의 발전과 여성 권리의 보호 및 증진에 대한 유의미한 진전이 이루어졌다(조선민주주의인민공화국 2016b, 2)”라고 밝혔다. 이를 통해 볼 때, 북한은 1차 이행보고서에 대한 유엔여성차별철폐위원회의 최종 견해에 대해 각 기관 배포·열람하게 하였다. 그리고 북한은 이를 통해 나름대로의 노력을 하였고 보고 기간 동안 일정한 변화를 가져왔

련 위원회, 정부 부처, 사회단체, NGO(비정부기구), 연구소와 전문가 등으로 이루어진 작업반을 구성하고, 수렴된 정보와 견해를 반영하여 본 보고서를 작성하였다(조선민주주의인민공화국 2016a, 3)”라고 명시되어 있다. 또한 장애인권리협약 이행보고서의 경우 “4항. 본 보고서는, 국제 인권기구의 장애자인권 증진 및 보호 조치 시행을 위해 조선의 국무위원회의 주관 아래 최고인민회의, 위원회, 부처, 사회단체, 협회 및 연구기관 등의 관계자와 전문가로 구성된 초안작성반에 의해 작성되었다. 초안은 관련지침과 각계 각층에서 수집한 다양한 자료를 바탕으로 작성되었다. 본 보고서 작성의 편의를 위해 조선 장애자 보호 연맹 중앙위원회와 긴밀히 협조하여 장애자의 견해와 의견을 구하는데 충분한 주의를 기울여 9개 협의회를 개최하였으며, 완성된 초안은 관련 기관에 배포 되었으며, 최종 완성된 사본은 조선 장애자 보호 위원회예심의 및 승인을 위해 제출 되었다(조선장애자보호연맹 2018, 3)”라고 밝혔다. 이에 북한의 협약 이행보고서의 작성주체가 각각 달리하는데, 여성과 아동 관련 이행보고서는 2014년 조직된 국가위원회 중심인 반면 장애인 관련 이행보고서는 국무위원회 주관 하에 조선장애자보호연맹중앙위원회이다.

- 8) 동 강령은 1995년 제정된 것으로 여성인권과 양성평등에 대한 12개 분야의 우선 과제를 담고 있다.

다고 자평하였다.

한편 북한은 동 보고서 제20항에서 “2015년 4월, 조선민주주의인민공화국이 당사국인 인권 조약 이행을 위해 존재했던 조정위원회를 통합하여 국제인권조약 이행을 위한 국가위원회를 설립했다. 국가위원회는 「여성권리보장법」과 본 협약상의 의무가 국가 정책에 통합되고 이행되도록 하는 것을 주된 활동 목표로 설정했다. 국가위원회는 기관, 기업소, 단체 내 여성의 지위와 상황에 대한 정기적 조사를 진행하고, 최고인민회의 상임위원회, 내각, 법집행기관, 기타 관련기관에 시정을 권고한다. 또한 본 협약과 최종 견해를 전파하고 조약 기구에 제출할 국가 보고서 준비에 참여한다(조선민주주의인민공화국 2016b, 5-6)”라고 하였다. 이는 북한이 국제인권조약 대응하기 위해 조직한 국가위원회가 동 협약 이행을 위한 주무기관임을 사실상 밝힌 것이다. 즉, 북한은 여성차별철폐협약 이행을 위한 별도의 전문기구가 존재하지 않고 기존의 국제인권조약 이행을 담당하는 국가위원회가 담당함을 의미한다.

또한 북한은 동 보고서 제21항에서 “국가위원회의 권고는 국가 행정 시스템을 통해 중앙에서 인민에게 전달되며 그 이행상황 또한 이 시스템 내에서 종합되고 평가된다. 국가위원회는 1년에 1회 최고인민회의 상임위원회, 내각, 중앙통계국으로부터 권고 이행상황, 여성의 권리 보호 및 증진을 위한 조치, 진전 상황에 관한 정보와 관련 통계 수치를 받는다(조선민주주의인민공화국 2016b, 6)”라고 다소 구체적으로 밝혔다.

이를 근거로 하면 북한의 국가위원회는 최고인민회의 상임위원회, 내각, 중앙통계국으로부터 여성차별철폐조약 이행상황에 대해 자동적으로 보고받고 매년 1회 점검과 평가를 한다. 또한 북한은 이러한 자체 점검과정에서 정량화된 통계 보고를 받는다. 또한 이 과정에서 이루어지는 평가는 북한이 동 협약 이행에 대한 일종의 ‘자가 체크’에 해당된다 하겠다. 그리고 만약 이것이 사실이라면 매우 고무적인 행태이다. 즉, 국가위원회를 통한 여성차별철폐협약 이행에 대한 통제는 북한의 의지

와 노력을 엿볼 수 있는 부문이기 때문이다. 나아가 이는 북한이 동 협약 이행에 임하는 관심도와 무게를 반증한다. 그리고 이는 북한이 동 보고서에 보고한 ① 전담 조직 구성, ② 자체 점검과 평가, ③ 정보의 구축 등이 이를 증명한다. 또한 국가위원회가 국제인권조약 이행을 위한 기구임을 감안하면 북한은 여성차별철폐협약 이행을 국제인권적 차원에서 인식하고 접근하고 한다 하겠다.

그러나 다른 한편으로 이러한 협약 이행에 대한 북한의 체계적인 구성이 동 협약 이행의 완수로 간주할 수는 없다. 이는 어디까지나 협약 이행을 위한 수단으로써 북한의 제도적 장치일 뿐이다. 역으로 북한의 동 협약 이행은 현실적인 문제로 이러한 제도적 장치와는 별개의 문제이다. 즉, 북한의 동 협약이행 여부, 개선과 발전 등 현실적인 평가와 진단에 대한 부문은 또 다른 영역이다. 지금까지 논증한 북한의 여성차별철폐협약 제2·3·4차 통합보고서와 관련 이행 추진 주체, 지행 점검 유무, 보고서 작성 주체, 보고서 기재 내용상 정보의 원천, 보고서의 주요 내용을 요약, 정리하면 다음 <표 3>과 같다.

<표 3> 북한의 여성차별철폐협약 제2·3·4차 통합보고서

주요이행 추진 주체	이행 점검 유무	주요 작성 주체	주요 정보 원천
국가위원회 통제	연 1회	<ul style="list-style-type: none"> • 정부기구 • 학술단체 • 사회단체 	<ul style="list-style-type: none"> • 최고인민회의 상임위원회, • 내각 • 중앙통계국
주요 내용과 특징	<ul style="list-style-type: none"> • 협약 제1조~제16조에 대해 조문 순서대로 보고 • 김정일과 김정은 역할 강조 • 전차(1차) 보고서의 최종 견해 반영 및 이행 • 보고 기간 동안 발전과 진전에 대해 자평 		

Ⅲ. 유엔여성차별철폐협약 제2·3·4차 이행보고서 분석:

제116항~제140항 조문

1. 법령

동 보고서에서 여성차별철폐의 법령과 관련한 조항은 총 3개 조문이다. 주요 내용을 분석하면, 먼저 북한은 「헌법」 제70조, 「로동법」 제31조, 「여성권리보장법」 제26조를 근거로 노동과 고용에 관한 법적 권리가 제도적으로 보장된다고 보고했다. 이러한 서술순서는 각 법령의 법적 지위와 위계에 따른 서술이다. 즉, 추상적 수준에서 법령에서 매개적 수준, 실천적 수준으로 연결되는 각 법령의 조문을 인용한 것이다. 따라서 이는 합리적인 진술이다. 또한 북한은 여타 노동 관련법이 ① 노동조건, ② 동일 임금, ③ 여성 취업 알선에 대해 보장하고 있다고 주장하였다. 그러나 이에 대해 북한은 구체적인 관련 법령과 해당 조항에 대해 명시하지 않았다.

- (116) 노동은 조선민주주의인민공화국 시민의 권리일 뿐 아니라 의무이자 영광입니다. 모든 여성은 사회주의헌법, 사회주의로동법, 여성권리보장법, 노동보호법, 사회보장법과 관련 법에 따라 일자리, 노동보호, 사회보장에 대한 권리를 보장받습니다. 사회주의헌법은 “공민은 로동에 대한 권리를 가진다. 로동능력있는 모든 공민은 희망과 재능에 따라 직업을 선택하여 안정된 일자리와 로동조건을 보장받는다. 공민은 능력에 따라 일하며 로동의 광과 질에 따라 분배를 받는다”(제70조)라고 명시한다. 로동법은 “국가는 여성근로자들이 사회적으로 적극 참가할 수 있도록 온갖 조건을 보장한다. 지방정권기관과 해당 국가기관, 기업소, 사회협동단체는 여성들이 일하는데 편리하게 탁아소, 유치원, 아동병동, 편의 시설을 꾸려야 하며 직장에 나가지 못하는 여성들이 희망에 따라 일할 수 있도록 가내작업반, 가내협동조합 등을 조직하여야 한다”(제31조)고 명시하고 있다. 여성권리보장법은 “여성은 로동분야에서 남성과 평등한 권리를 가진다. 지방인민위원회와 해당 기관은 여성들이 남성과 평등하게 로동에 참가할 수 있는 권리와 로동보호를 받을 권리, 사회보장을 받을 권리를 보장하여야 한다”(제26조)고 명시한다. 이뿐 아니라 많은 노동 관련법이 여성의 노동 조건, 동일한 업무에 대한 동일한 보수, 여성에게 부적합한 직업과 분야에 관한 구체적 조항을 가지고 있다(p.22).
- (128) 여성이 안전하고, 세련되고, 위생적인 노동 조건 하에서 일하도록 하는 임법적 및 실질적 조치가 취해졌다. 2010년 7월 8일 채택된 노동보호법과 광범위하게 개정된 노동보호규정은 직장에서의 여성의 보호에 관한 구체적인 조항을 포함한다(p.24).
- (132) 노동관련 법과 규정을 심각하게 위반한 경우 형사적 제재가 적용된다. 노동보호와 노동안전설비를 제공하지 않아 사망 또는 심각한 사고를 유발한 자는 형법 제176조에 따라 5년 이하의 노동교화형에 처해진다. 노동안전규정 위반을 통해 사망, 심각한 사고 또는 재산손실을 유발한 자는 동일한 법의 제177조에 따라 동일한 처벌을 받는다. 여성으로 하여금 법으로 금지된 유형의 업무를 하도록 한 자는 동일한 법의 제182조에 따라 1년 이하의 노동단련형에 처해진다(p.24-25).

다음으로 북한은 여성의 노동보호에 대해 「노동보호법」과 개정된 「노동보호규정」을 근거로 실질적인 조치가 취해졌다고 주장하였다. 그러나 이 또한 명시한 법령을 제외한 구체적인 조항에 대한 내용이 부재하다. 나아가 북한이 취한 실질적인 조치에 대한 내용이 부재하다.

마지막으로 북한은 노동 관련 법을 위반할 경우 「형법」 제 176조, 제177조, 제186조를 근거로 법적 제재조치에 대해 언급하였다. 그러나 이는 앞의 두 조항의 경우 일반적인 조치이다. 다만 마지막 조항의 경우 여성과 관련된 조항이다. 그렇지만 이러한 보고는 일정부분 필요한 부분도 있다. 즉, 노동 관련 법을 위반할 경우의 법적 조치는 포괄적인 서술에 이은 해당 사안에 대한 구체적 진술로 이어지는 것이 논리적이기 때문이다. 이러한 점에서 동 보고는 앞서 제116항의 보고 패턴과 일치한다 하겠다.

이러한 여성의 고용복지 법령에 대한 북한의 최초 보고에 대해, 유엔 여성차별철폐위원회의 추가 쟁점목록은 총 2개 조항이다. 이에 동 위원회는 추가 쟁점목록 제14항 고용부문에서 “... 보고서 제30항⁹⁾과 제49항¹⁰⁾에 관해, 2010년 7월 채택된 「노동보호법」과 2015년 7월 개정

-
- 9) 최초보고서 제30항은 “2010년 7월 8일 채택된 노동보호법은 근로자에게 위생적 노동환경을 제공하고 이들의 생명을 보호하고 건강을 증진해야 할 기관, 기업, 단체, 개인의 의무를 명시한다. 특히, 이 법은 임신한 여성은 출산 휴가를 가기 전에 가벼운 업무를 할당받아야 하며, 수유 중인 여성은 모유수유를 위한 휴식 시간을 보장받아야 하며(제24조), 기관, 기업소, 단체는 여성의 신체적 특징을 고려하여 여성에게 몹시 고되거나 해롭거나 위험한 작업을 할당하거나, 임신했거나 수유 중인 여성을 밤 교대에 배치하거나 시간 외 근무 또는 공휴일 근무에 배치해서는 안되며 해고할 강력한 이유가 없는 경우 이들을 해고해서는 안 되며(제38조) 여성은 출산휴가뿐 아니라 정기 및 출가적 휴가를 받아야 한다(제40조)고 명시한다. 이 법을 채택함으로써 여성 근로자 보호를 위한 법적 제도의 완성도를 더욱 높일 수 있었다(조선민주주의인민공화국 2016b, 9)”이다.
- 10) 최초보고서 제49항은 “2015년 7월 내각 결정 제59호에 따라 개정된 노동규율규정에 따라, 허약한 사람과 노인은 이들에게 적절한 직업을 할당받았으며 여성에게 고되고 유해한 일이 할당되지 않도록 특별히 주의를 기울였다. 여성은 치료, 가족 간병 또는 자녀 양육을 위해 희망하는 경우 임시 사직을 신청할 수 있다(조선민주주의인민공화국 2016b, 11)”이다.

된 「노동 규정」이 기관, 기업소, 단체가 ‘여성의 체질적 특성’을 고려하고, 업무를 할당하고, ‘가족을 보살피고 아이를 양육하기 위한’ 휴가를 제공함에 있어서 어떻게 여성 노동자에 대한 차별을 심화시키지 않는지 설명하시오(유엔여성차별철폐위원회 2017a, 5-6)”라고 요청하였다. 그리고 이는 ① 여성의 신체적 조건을 고려한 고용, ② 가족의 양육 부양에 대한 배려, ③ 휴가 보장에 대한 질문이다.

또한 나아가 유엔여성차별철폐위원회는 북한의 보고에 대해 법률적 조치 이외에 이를 실제 실천할 수 있는 방법에 대한 답변을 요청하였다. 그리고 이를 현학적으로 표현하면 북한의 ‘한 수 아래 수준의 보고’에 대해 유엔여성차별철폐위원회의 ‘한 수 높은 수준의 요구’로 해석된다. 다시 말해 북한은 여성고용과 노동에 대해 구체적인 법조문을 인용하여 보고하였다. 그러나 유엔여성차별철폐위원회는 여기에 만족하지 않고 더 나아가 이를 집행할 수 있는 북한의 역량에 대해 의문을 제기, 이에 대한 추가 답변을 요청한 것이다.

이에 대해 북한은 쟁점목록에 대한 추가 답변서 제58항에서 “여성에게 부적합한 직업과 분야는 노동보호법과 그 시행규정이 명시하고 있다. 예를 들면 독성 물질과 방사성 물질을 다루는 유해한 노동, 섭씨 30도를 넘고 상대 습도 80퍼센트를 초과하는 장소에서의 작업, 극심한 소음 또는 진동이 있는 장소에서의 작업, 석탄 또는 광물 채굴과 같이 지하에서 이루어지는 작업이 포함된다. 임신한 여성이나 미취학 자녀가 있는 여성을 밤 교대 근무에 배치하는 것은 금지된다. 또한 여성 농민은 살충제 및 제초제와 직접 접촉하지 않도록 법으로 규정되어 있다(조선민주주의인민공화국 2017, 14)”라고 답변하였다.

그러나 북한의 이러한 답변은 당초 유엔여성차별철폐위원회가 제기한 문제에 대한 답변에 해당되지만 근본적이고 본질적인 답변과는 다소 거리가 있다. 동 위원회는 제기한 사안에 대한 여성차별을 상쇄하기 위한 법적 근거와 더불어 그에 해당하는 보호 프로그램을 요구한 것이라 판단되기 때문이다. 때문에 이러한 점에서 판단하면 북한의 답변은 절반의 답변만 충족한 형태라 하겠다. 즉, 북한의 답변이 유엔여성차별

철폐위원회의 질문에 대한 초점과 내용적인 핵심을 담고 있다고 하기에는 다소 부족하다.

결국 이를 토대로 평가한 북한의 여성 고용복지 법령에 대한 유엔여성차별철폐위원회의 최종 견해의 경우 고용부문인 제35항에서 “본 위원회는 여성 고용 접근성 증진을 위해 당사국이 취한 조치와 출산 휴가를 150일에서 240일로 연장하는 사회노동법 및 2015년 여성권리보장법 개정을 긍정적으로 평가한다. 그러나 본 위원회는 다음에 대해 우려한다. a) 집단으로서의 여성의 특징에 대한 인식에 기반하여 각 여성의 개인적 잠재력을 고려하지 않고 특정 직업을 여성에게 할당하고 다른 직업에는 여성이 진입하지 못하도록 하는 노동법률과 지침에 따른, 직장에서의 성 평등을 저해하는 노동력에 있어서의 지속적인 성별 구분(유엔여성차별철폐위원회 2017b, 10)”에 대해 지적받았다. 그리고 이는 여성의 고용과 성 평등에 대한 포괄적인 차원의 문제제기이다. 역설적으로 보면 북한의 출산휴가 기간 연장 이외에 여타 부문에 대한 긍정적인 평가가 전무하다는 의미이다. 지금까지 논증한 북한의 여성 고용복지의 법령 부문에 대한 내용을 각 보고서 별로 요약 정리하면 다음 <표 4>와 같다.

<표 4> 법령

보고서	행위 주체	주요 내용과 특징
이행보고서	북한	• 3개 조문으로 보고
14개 부문 추가 요청	유엔여성차별철폐위원회	• 여성차별철폐 방안 구체적인 설명 요구
22개 부문 추가 답변	북한	• 노동보호법과 시행규정, 일부 사례 소개
최종 견해	유엔여성차별철폐위원회	• 일부 법적 조치 긍정적 평가 • 여성을 개인이 아닌 집단으로 인식 • 특정 직업에 대한 여성 할당 • 일부 직업 여성 진출 불가 • 노동부문의 성 불평등

2. 고용지원

동 보고서에서 여성의 고용지원과 관련한 조항은 총 7개 조문으로 가장 다수를 차지한다. 주요 내용을 분석하면, 먼저 북한은 고용지원이 국가의 책임이자 의무임을 명시하였다. 또한 북한은 그동안의 여성근로자의 고용지원에 대해 자평하였는데, 이에 대한 구체적인 근거를 제시하지는 않았다. 즉, 동 보고서에 명시된 소위 그동안의 ‘일련의 조치’에 대한 북한의 근거가 부재하다. 또한 이어서 언급한 북한의 ① 노동환경, ② 노동시장 변화, ③ 여성 고용 창출 등에 대한 언명적인 보고 내용은 그 귀추가 주목되는 내용이 아닌 일상적인 내용들이다.

- (117) 조선민주주의인민공화국에서는 국가가 인민에게 희망과 보유한 기술에 따라 적합한 일자리를 제공함으로써 인민의 권리를 실현하는 것이 국가의 책임이자 의무이다.
- (118) 보고 기간 동안 여성에게 적합한 새로운 분류의 직업을 지정하고 기존 직업의 범위를 확대하여 여성의 권리를 완전히 실현하기 위해 일련의 조치를 취했다.
- (119) 많은 기관, 기업소, 단체가 새로 설립되어 여성이 자신의 능력에 적합한 일자리를 찾고 자신의 능력을 최대한 발휘할 수 있는 환경이 조성되었다. 식료품, 양말류, 화장품 공장과 같은 경공업 분야의 공장, 치과 병원, 소아과 병원, 재활 센터와 같은 의료분야 기관, 초급 및 중학교와 같은 학교의 수가 증가하여 여성 노동력이 필요해졌다. 한편, 기존의 공장과 기업소들은 그 생산 과정을 현대화하여 여성이 한 때 남성이 했던 일을 할 수 있도록 하였다. 많은 기업소와 조합이 일용품 작업반 및 작업장과 같이 여성이 접근 가능한 생산조직을 마련했다.
- (120) 2011년 9월 가판운영규정이 채택되면서 거리와 마을에 여성이 운영하는 수 천 개의 가판이 마련되어 이들에게 일자리를 제공할 뿐 아니라 일반 대중의 필요를 충족하고 있다.
- (121) 더 많은 가내작업반과 부업작업반이 조직되어 가정주부, 병자, 노인이 일용품 생산, 보조식료품 가공, 수공예작업, 뜨개질, 신발, 의류 및 가구 수선에 참가할 수 있도록 하였다.
- (122) 노동력의 합리적 배치를 증진하기 위해 직장배치규정이 채택되었다. 노동성과 도, 시, 군 급의 노동행정기관은 해당 규정을 엄격히 따라 전국의 직장배치에 대해 조사하고 근로 연령의 능력 있는 모든 자가 적합한 일자리를 받을 수 있도록 했다. 기술적 지식과 능력, 건강상태, 성 및 연령이 직장 배치의 주요 고려사항이었으며 특히 여성이 일할 수 있는 직업을 적절히 지정하고, 관련 분야 근로자 중 규정된 여성 비율이 보장되도록 하고, 노동행정기관에서 업무상 질환이 생긴 사람(하루 8시간 미만 일하도록 의료적으로 증명된 자)를 경공업 작업장에 배치하고 완전히 회복된 후 본래 일하던 조직에 재통합시키고, 여성 제대군인, 상이군인, 시력, 청력, 언어 장애인과 중증 장애인을 기관에서 의무 고용해야 함을 특히 강조했다.
- (123) 직장 배치에 있어서의 차별적 관행은 엄격히 금지되어 있다. 노동성과 모든 다른 기관, 기업소, 단체는 모든 기관, 기업소, 단체가 여성에게 부적절한 직업 및 영역인 경우를 제외하고 직장 배치 또는 근로자 고용에 있어서 여성을 고용할 것을 거부하거나 고용을 제한해서는 안된다고 명시한 여성권리보장법 28조¹¹⁾의 요건을 따라야 한다(p.22-23).

다음으로 북한은 「가판운영규정」과 가내작업반과 부업작업반 조직으로 인한 여성의 고용 창출 효과에 대해 언급하였다. 그러나 이러한 경우 이를 통한 그동안의 정량적인 성과를 제시한 후 이를 근거로 보고 기간 동안 개선된 사항에 대해 언급해야한다. 즉, 특정 주장과 이에 증명하는 근거의 경우 변화한 상황을 설명하는 것이 아닌 변화의 전후를 비교할 수 있는 준거를 제시해야한다. 때문에 이러한 점에서 이러한 북한의 보고행태는 여전히 부족하고 답답한 부문이 있다 하겠다.

마지막으로 북한은 「직장배치규정」 채택을 통한 개선, 노동성과 각 지방 노동행정기관은 직장배치 노력, 직장 배치의 주요 고려사항에 대해 보고하였다. 또한 북한은 여성 취업 보장, 여성 할당제, 업무상 재해인 경우 경노동 사업장 배치, 회복 후 원소속 사업장 복귀 등 현재 자신들이 운영하고 있는 고용행태에 대해 설명하였다. 아울러 북한은 여성 제대군인, 상이군인, 시력, 청력, 언어 장애인과 중증 장애인에 대한 의무 고용을 언급했다. 또한 북한은 「녀성권리보장법」 제28조를 근거로 직장 배치 차별금지에 대해 보고하였다. 이러한 북한의 보고는 표면상 큰 문제가 없는 듯 보인다. 그러나 무엇보다 이를 입증할 만한 근거가 거의 제시되어 있지 않다. 때문에 이 역시 기존의 보고 행태와 거의 대동소이한 모습을 나타내고 있다.

이러한 여성 고용지원에 대한 북한의 최초 보고에 대해, 유엔여성차별철폐위원회는 추가 쟁점목록 제14항 “... 당사국 보고서 제123항¹²⁾

- 11) 북한의 「녀성권리보장법」 제28조 “기관, 기업소, 단체는 종업원을 받을 경우 녀성에게 적합하지 않는 직종이나 부서를 제외하고는 성별 또는 기타 결혼, 임신, 해산 같은것을 리유로 녀성을 받지 않거나 제한하지 말아야 한다”라는 직장 배치 차별금지 조항이 있다. 따라서 북한은 동 법령과 동 조항의 법적 근거를 동 보고서에 서술, 제시했으면 하는 아쉬움이 있다.
- 12) 최초보고서 제123항은 “직장 배치에 있어서의 차별적 관행은 엄격히 금지되어 있다. 노동성과 모든 다른 기관, 기업소, 단체는 모든 기관, 기업소, 단체가 여성에게 부적절한 직업 및 영역인 경우를 제외하고 직장 배치 또는 근로자 고용에 있어서 여성을 고용할 것을 거부하거나 고용을 제한해서는 안 된다고 명시한 녀성권리보장법 28조의 요건을 따라야 한다(조선민주주의인민공화국 2016b, 23)”이다.

에 관해, 어떠한 고용 직업과 분야가 여성에게 적합하지 않은 것으로 분류되는지 알려주시오. 여성의 일터를 결정하는 데 있어 성분(사회적 계급)의 역할을 명확히 설명해주시오(유엔여성차별철폐위원회 2017a, 6)”라고 요청하였다. 즉, 유엔여성차별철폐위원회는 북한이 판단하는 여성고용 부적합 직종과 여성의 직업선택에 영향을 미치는 북한의 출신성분과의 관계에 대해 질문하였다. 특히 후자의 경우 유엔여성차별철폐위원회의 기존의 북한에 대한 인권 관련 정보에 의한, 북한에 대한 부정적인 인식과 선입견이 내재되어 있다고 판단된다.

이에 북한은 쟁점목록에 대한 추가 답변서 제59항에서 “여성의 직장 배치는 해당 여성의 희망, 전문성, 능력을 고려하여 관련 규정을 엄격히 준수하여 이루어진다. 조선민주주의인민공화국은 번영하는 사회주의 국가 건설이라는 야심적인 목표를 세우고 모든 분야와 모든 조직이 인재를 소중히 하고 그 직원의 실질적 능력을 향상하도록 특별히 주의를 기울일 뿐 아니라 능력 있고 사람들 사이에서 신뢰와 사랑을 받는 자 중에서 지도자급 관료를 선발한다. 따라서 여성의 직장을 배치할 때 적용하는 일반적 원칙은 그 능력을 주로 고려하는 것이다”라고 보고하였다. 즉, 북한은 유엔여성차별철폐위원회의 의문과 달리 여성 근로자의 취업 희망분야와 취업 분야의 전문성, 능력 중심의 고용임을 주장하였다. 또한 여기에서 더 나아가 북한은 제60항에서 “사회적 계급 같은 것은 존재하지 않는다. 이는 조선민주주의인민공화국의 명망을 중상하고 훼손하기 위한 절박한 조치로 적대 세력이 터무니없이 만들어낸 것이다(조선민주주의인민공화국 2017, 15)”라고 주장하였다. 그리고 이는 북한의 다소 격양된 반응으로 평가에 긍정적인 요소는 아니라 판단된다. 즉, 이 경우 북한은 근거와 논리를 중심으로 대응하거나 답하고 상대적인 체제 차이를 감안한 접근을 해야한다.

결국 북한의 여성 고용지원에 대한 유엔여성차별철폐위원회의 최종 견해의 경우 고용부문인 제35항에서 “... a) 집단으로서의 여성의 특징에 대한 인식에 기반하여 각 여성의 개인적 잠재력을 고려하지 않고 특정 직업을 여성에게 할당하고 다른 직업에는 여성이 진입하지 못하도록 하

는 노동법률과 지침에 따른, 직장에서의 성 평등을 저해하는 노동력에 있어서의 지속적인 성별 구분 … (유엔여성차별철폐위원회 2017b, 10)”에 대해 지적받았다. 그리고 이는 앞서 논증한 법령 부문의 지적과 부분적으로 거의 동일하다. 지금까지 논증한 북한의 여성 고용지원에 대한 내용을 각 보고서 별로 요약 정리하면 다음 <표 5>와 같다.

<표 5> 고용지원

보고서	행위 주체	주요 내용과 특징
이행보고서	북한	• 7개 조문으로 보고
14개 부문 추가 요청	유엔 여성차별철폐위원회	• 여성취업 배제 부문 • 계급과 출신성분에 따른 직업 차별
22개 부문 추가 답변	북한	• 희망과 전문성, 능력 중심의 취업 • 사회적 계급 존재 부정
최종 견해	유엔 여성차별철폐위원회	• 여성을 개인이 아닌 집단으로 인식 • 특정 직업에 대한 여성 할당 • 일부 직업 여성 진출 불가 • 노동부문의 성 불평등

3. 고용(을)

- (124) 여성이 근로자의 47.8퍼센트를 차지한다는 것은 인구의 반을 차지하는 여성이 어떠한 차별도 받지 않고 그들의 희망과 능력에 따라 일할 수 있는 권리를 완전히 보장받으며 적극적으로 공적 활동을 한다는 것을 의미한다.
- (125) 노동성은 각급 노동행정기관과 기관, 기업소 단체들이 적절히 직장 배치 및 재배치를 하도록 지도하고 정기적 감독 및 단속을 실시했다. 타당한 이유 없이 고용을 거부하거나 좋은 근로 및 생활 환경을 근로자에게 제공하지 않았을 경우 노동공급증단과 같은 이에 따른 제재 조치가 적용된다(p.23).

동 보고서에서 여성고용(을)과 관련한 조항은 총 2개 조문이다. 주요 내용을 분석하면, 먼저 북한은 전체 근로자 중 여성 근로자가 차지하는 비율을 보고하였다. 그리고 이는 정량적인 기준에 따른 보고로 기존과 다

른 행태이다. 그러나 다른 한편으로 여성고용율에 대한 정량보고 이외에 다른 보고가 존재할 수 없음에 따라 달리 접근하면 이는 당연한 결과이기도 하다. 또한 이는 여성 고용율을 단순히 양적으로만 접근하면 다소 긍정적인 부문이다. 그러나 이는 표면적인 비율일뿐 이를 다시 내용적으로 접근하면 이와 다른 견해도 가능하다 판단된다. 나아가 북한은 여성 고용율 수준을 보고하면서 비차별과 노동권 보장에 대해 자평했다.

다음으로 북한은 여성 근로자의 직장배치와 이와 관련한 감독 관리, 고용거부에 대한 기관의 제재에 대해 보고하였다. 그러나 양자 모두 구체적인 사례와 근거를 명기하지 않아 다소 평이한 형태의 보고라 하겠다. 다시 말해 북한이 여성 고용에 대해 긍정적인 평가를 기대했다면 동 부문에 대한 법적 근거, 실제 적용 사례, 구체적인 교육프로그램과 재취업 사례 등에 대한 내용을 기재할 필요가 있다. 더욱이 이렇다 할 인상적인 보고 내용이 부재한 가운데 나타나는 북한의 이러한 보고 행태야말로 긍정적인 평가를 받기가 어렵다고 판단된다.

이러한 여성고용에 대한 북한의 최초 보고에 대해, 유엔여성차별철폐위원회는 추가 쟁점목록 제15항에서 “경제 위기와 정부의 식량분배제도가 어려움을 겪으면서 더 많은 여성들이 민간 시장에서 일하기 시작했다. 그러한 시장을 관리함에 있어 여성이 책임있는 직책을 맡을 수 있는 평등한 기회를 보장하기 위한 조치에 대해 알려주시오. … 기혼 여성이 남성과 평등한 직업적 기회를 가질 권리를 인정하고 보장하기 위해 구상한 조치에 대해 알려주시오(유엔여성차별철폐위원회 2017a, 6)”라고 요청했다. 그리고 이는 유엔여성차별철폐위원회가 북한여성의 평등한 고용 기회보장, 진급과 그와 관련된 일련의 조치에 대한 지적이다. 아울러 이는 여성고용 비율과는 거리가 있으나 여성고용 형태에 대한 질의로 여성고용 비율의 이전인 상위범주에 대한 질문이다.

이에 북한은 쟁점목록에 대한 추가 답변서 제61항에서 “시장은 인민의 편의를 위해 만들어졌으며, 상업성과 관련 인민위원회의 지침 하에 관련 규정에 따라 관리된다. 시장은 일종의 사업이므로 관리직을 맡은 자는 사업운영, 회계, 상업 등의 분야 관련 필요 자격을 갖추어야 한다. 그러한 자격을

갖춘 여성은 누구라도 관리직을 맡을 수 있다”하고 하였다. 또한 제63항에서 “직장 배치에 관한 기혼 여성 차별은 법으로 의해 금지된다. 기혼 여성의 노동권은 사회주의노동법, 노동보호법, 녀성권리보장법과 직장배치규정에 의해 보장된다(조선민주주의인민공화국 2017, 15)” 라고 하였다.

즉, 북한은 유엔여성차별철폐위원회가 제기한 문제가 법적으로 이미 존재하고 조치되어 보장되고 있음을 강조하였다. 그러나 이러한 북한의 보고와 주장의 경우 구체적인 법령의 해당 조항을 명기하면서 답변할 필요가 있다. 또한 북한 여성의 관리직 진출의 경우 정량적인 내용으로 보고하여 유엔여성차별철폐위원회의 지적에 대해 적극적으로 대응했어야 했다. 그리고 북한은 여기에서 더 나아가 향후 관리직 여성비율에 대한 계획을 명기할 필요가 있었다.

결국 유엔여성차별철폐위원회의 최종 견해의 경우 고용부문인 제35항에서 “ ... b) 지속적인 고위 직책에 대한 여성의 접근성 제한”을 지적받았다. 또한 제36항에서“ ... b) 할당제 또는 고속 승진 과정 채택 등을 통해 여성의 관리자급 및 지도자급 직책 참여 장려(유엔여성차별철폐위원회 2017b, 10)”를 권고받았다. 즉, 동 위원회는 북한 여성 근로자의 승급에 대해 문제제기와 개선을 권고하였다. 그리고 이는 여성의 사회적 진출과 지위에 대한 문제이자 여성차별철폐와 관련된 사안이다. 다른 한편 동 위원회는 추가 답변에서 제기한 기혼 여성의 고용보장에 대해 별도의 문제제기나 최종적인 권고를 하지는 않았다. 지금까지 논증한 북한의 여성 고용에 대한 내용을 각 보고서 별로 요약 정리하면 다음 <표 6>과 같다.

<표 6> 고용(율)

보고서	행위 주체	주요 내용과 특징
이행보고서	북한	• 2개 조문으로 보고
14개 부문 추가 요청	유엔여성차별철폐위원회	• 평등한 고용과 진급 보장 • 이와 관련한 조치
22개 부문 추가 답변	북한	• 여성관리직 진출 보장 • 관련 법령 명기 대응
최종 견해	유엔여성차별철폐위원회	• 여성관리직 진출 보장 권고

4. 임금과 수당

- (126) 조선민주주의인민공화국에서 임금에 관한 성 평등은 오랫동안 확립되어왔다. 로동법은 제 37조에서 모든 근로자는 성, 연령, 국적에 관계없이 같은 노동에 대해 같은 보수를 받아야 한다고 명시한다. 여성권리보장법 31조에서는 기관, 기업소, 단체가 여성에게 동일한 가치의 업무에 대해 동일한 보수를 지급해야 한다고 명시한다. 이러한 조항에 따라 임금 지급에 있어서 어떠한 차별도 허용되지 않으며 모든 여성은 행한 업무의 양과 질에 따라 임금을 지급받는다. 고의적으로 실행된 업무의 양과 질을 잘못 평가한 자는 형법 제180조에 따라 노동단련형에 처해진다.
- (127) 여성은 법에 따라 추가적 보수에 대한 권리를 가지고 있다. 임신 6개월을 넘은 여성 근로자는 가벼운 일을 받고 휴가 동안 자신의 평균 봉급을 수령하며 자녀가 3명이 넘는 여성은 하루 6시간 일하고 8시간에 해당하는 봉급을 받는다(p.24).
- (137) 3명 이상의 자녀, 세쌍둥이 또는 네쌍둥이가 있는 여성은 특별수당을 받으며 부모가 없는 아동, 자녀가 없는 노인, 자녀가 있는 장애인 부부의 가정은 보조생활수당을 지급받았다.

동 보고서에서 여성임금과 수당과 관련한 조항은 총 3개 조문이다. 주요 내용을 분석하면, 먼저 북한은 「로동법」 제37조와 「여성권리보장법」 제31조를 인용하며 남녀 동일임금을 강조하였다. 그리고 이를 위반할 경우 「형법」 제180조에 의거 처벌됨을 보고하였다. 그리고 이는 북한의 남녀 동일임금 보장에 대한 법적 장치이다.

다음으로 북한은 ① 여성 근로자의 추가 수당 권리, ② 임신 6개월 이상 여성 근로자의 경노동, ③ 휴가기간 동안의 평균 임금, ④ 다자녀 양육 여성근로자의 6시간 노동을 보장한다고 보고했다. 이는 「여성권리보장법」 로동보수에서의 남녀평등 조항인 제31조 “기관, 기업소, 단체는 같은 노동에 대하여 여성에게 남성과 똑같은 로동보수를 주어야 한다. 3명 이상의 어린이를 가진 여성로동자의 하루로동시간은 6시간이며 생활비를 전액 지불한다”라는 내용과 일맥상통한다. 즉, 동 조항의 경우 ① 남녀동일임금, ② 다자녀 여성근로자 1일 6시간 보장, ③ 다자녀 여성근로자 생활비 보장을 명문화한 것이다. 따라서 북한의 동 보고서의 여성임금에 대한 보고는 「여성권리보장법」의 동 조항을 확장한 것이라 하겠다.

마지막으로 북한은 특별수당과 생활보조 수당에 대해 언급하였다. 여기에는 ① 세 자녀 이상, ② 세쌍둥이 이상 여성은 특별수당, ③ 무의무탁 아동과 노인, ④ 장애인자녀 가정의 생활보조 수당으로 구분된다. 그러나 이 경우 북한은 현금급여 수급자격뿐만 아니라 지급 수준, 수혜 대상 규모 등에 대해서도 보고해야만 했다. 즉, 수당의 존재 여부에 대한 보고에서 더 나아가 실질적인 혜택에 대한 구체적인 근거와 사례에 대해 명시했다면 심의와 평가에 긍정적이었으리라 판단된다. 다시 말해 이렇듯, 단순한 언명적인 보고는 제3자로 하여금 보고 내용을 신뢰할 수 있는 인식을 견인하지 못한다.

반면 이러한 여성임금에 대한 북한의 최초 보고에 대해, 유엔여성차별철폐위원회는 별도의 추가 답변을 직접적으로 요청하지 않았다. 이로 인해 북한은 추가 답변에도 여성임금에 대한 부문이 부재하다. 그러나 유엔여성차별철폐위원회의 최종 견해의 경우 고용부문인 제35항에서 “... d) (동일노동) 동일임금에 대한 통계의 부재 ...”를 지적받았다. 이어 제36항에서 북한은 “본 위원회는 당사국에 ... a) 직장 내 성별 구분을 근절하기 위해 여성의 노동시장 참여를 제한하거나 여성에게 저임금 직업을 할당하는 직업 표를 포함한 노동 관련 법률과 정책 검토, d) (동일노동) 동일임금에 대한 정보와 통계 정기적으로 공개할 것(유엔여성차별철폐위원회 2017b, 10)”을 권고받았다.

예측하면, 동 위원회는 북한의 동일임금에 대한 보고를 크게 신뢰하지 않는 듯한 입장이다. 그리고 이러한 원인은 동 보고서상에서 북한의 주장을 뒷받침할만한 별도의 증빙자료가 부재했기 때문이다. 따라서 동 위원회도 이를 의식한 듯, 이에 대해 향후에 신뢰할 수 있는 조치를 취하도록 권고하였다고 판단된다. 지금까지 논증한 북한의 여성임금과 수당에 대한 내용을 각 보고서 별로 요약 정리하면 다음 <표 7>과 같다.

<표 7> 임금과 수당

보고서	행위 주체	주요 내용과 특징
이행보고서	북한	• 3개 조문으로 보고
14개 부문 추가 요청	유엔여성차별철폐위원회	• 미언급
22개 부문 추가 답변	북한	• 상동
최종 견해	유엔여성차별철폐위원회	• 동일임금 통계 부재 • 관련 법률과 정책 검토 • 동일임금 정보, 통계 정기적 공개

5. 노동보호

- (129) 여성의 생리적 특징을 고려했을 때 여성을 지나치게 고되고, 유해하며 위험한 일을 하도록 하고 수유 중이거나 임신한 여성을 밤 교대, 초과 근무, 공휴일에 배치하는 것은 법과 규정을 위반하는 것이다(본 보고서 제4항¹³⁾ 참고).
- (131) 국가는 노동성과 각급 인민회의의 노동행정국의 기능 향상을 통해 노동 보호 관련 업무의 감독 및 단속을 강화했습니다. 예를 들면 노동성의 노동보호감독국은 공장, 기업소, 단체 감독자들의 역할 증진을 통해 노동보호에 관한 법과 규정이 엄격히 준수되도록 하였다(p.24).

동 보고서에서 여성의 노동보호와 관련한 조항은 총 2개 조문이다. 주요 내용을 분석하면, 먼저 북한은 여성근로자의 ① 중노동, ② 유해노동, ③ 임수산부의 야간노동, ④ 초과 근무, ⑤ 휴일 근무가 법 규정상 보장되고 있음을 밝혔다. 그리고 이는 「여성권리보장법」제29조 “기관, 기업소, 단체는 여성노동보호사업에 깊은 관심을 돌려야 한다. 여성들에게는 정해진 로동안전시설, 로동위생시설을 갖추어 주며 여성의 생리적 특성에 맞게 로동안전을 보장하여야 한다. 정해진 로동안전시설과 로동위생시설을 갖추지 않은 곳에서는 여성들에게 작업을 시킬 수

13) 최초 보고서의 제4항은 “본 보고서는 서문과 상세한 사실과 수치를 포함한 본 협약의 각 조항별 이행상황을 포함한다(조선민주주의인민공화국 2016b, 2)”인데, 동 조항이 동 보고서항과 어떠한 관련이 있는지 구체적인 상관관계를 관찰하기 모호하다.

없다. 녀성은 산전산후기간, 젓먹이는 기간에 특별한 보호를 받는다”와 동 법령 제30조 “로동행정지도기관은 녀성들에게 금지시켜야 할 로동분야와 직종을 정하고 엄격히 지키도록 하여야 한다. 기관, 기업소, 단체는 녀성들을 금지된 로동분야와 직종에서 작업시키는 행위, 젓먹이가 이가 있거나 임신한 녀성근로자에게 야간로동을 시키는 행위를 하지 말아야 한다”라는 ‘여성근로자의 노동보호’와 ‘여성근로자에게 금지된 로동분야와 직종’의 법적 조항을 기반으로 한 것이다. 따라서 북한은 동 보고서에서 이러한 구체적인 법령과 조문을 인용하면서 보고할 필요가 있었다. 왜냐하면 이러한 구체적인 법조문을 인용할 경우 훨씬 더 설득력이 있기 때문이다.

또한 이밖에도 북한은 「로동정량법」 제13조 “기관, 기업소, 단체의 로동정량은 표준로동정량을 자로 하여 발전하는 현실과 구체적 실정에 맞게 제정한다. 해당기관, 기업소, 단체는 제품별, 작업공정별에 따라 로동정량제정대상과 방법을 바로 정하고 종합로동정량, 세부로동정량, 노력배치기준, 작업량과제 같은 것을 구체적으로 제정하여야 한다”라는 조항을 인용, 노동보호에 대한 포괄적이고 광범위한 세부 법조문을 예시할 필요가 있었다.¹⁴⁾

다음으로 노동감독에 대한 북한은 여성노동 보호와 관련한 조직에 대해 다소 평이하게 나열식 보고를 하였다. 그러나 이 경우에도 북한은 별도의 추가적인 조직의 신설, 특별보호 담당 조직에 대한 노력 등 여성근로자의 노동보호를 위한 일련의 조치와 노력, 향후 계획에 대해 언급할 필요가 있다.

한편 이러한 여성의 노동보호에 대한 북한의 최초 보고에 대해, 유엔 여성차별철폐위원회는 추가 쟁점목록 제14항에서 “당사국이 노동 입법을 검토하고, 여성의 선택의 자유를 박탈하고, 임금을 최저 수준으로

14) 특이하게도 동 보고서에 동 법령에 대한 일체의 언급과 인용이 부재하다. 이외에도 동 법령의 제19조 노동정량의 적용의무, 제20조 노동정량 적용조건 보장, 제21조 임시로동정량의 적용에 대한 내용이 명시되어 있는데, 이는 광범위한 노동보호에 해당된다.

삭감하며 여성을 폭력에 노출시키는 ‘경제과제’, ‘사회동원’, ‘돌격대’을 통한 여성의 강제 노역을 폐지할 의향이 있는지 여부를 알려주세요. … (유엔여성차별철폐위원회 2017a, 5)”라고 요청하였다. 이는 동 위원회가 북한의 여성 노동보호에 대한 심각한 문제제기를 한 것으로 최초 보고에서 언급되지 않은 사안이다.

이에 북한은 쟁점목록에 대한 추가 답변서 제57항에서 “노동여단은 공민으로서의 의무를 인식하고 공동체를 위해 그리고 미래 세대의 행복을 위해 기여하고자 하는 가정주부들의 자발적 단체이다. 학교 개보수, 공원 재정비 또는 도로 녹지 프로젝트가 거주지역에서 진행될 때 소규모 또는 대규모 집단의 가정주부들이 노동자들에게 도움을 주거나 이들에게 물질적 지원을 제공하기 위해 참여한다. 이러한 활동은 공동체의 이익을 자신의 이익으로 여기고 공동체를 위한 헌신을 자랑스럽게 여기는 조선민주주의인민공화국 시민의 정신적 준비 자세를 보여준다. 예를 들면, 2016년 9월에 유례없이 심각한 홍수가 북부 지역에 발생했을 때 전 인민이 나서서 불과 4개월 만에 이재민을 위한 11,900개의 주택을 지었다. 당시 가정주부를 비롯한 지역 여성들이 재건 노력에 적극적으로 참여했습니다. 2016~2017년 평양 여명거리 건설 기간에도 본래의 집을 임시적으로 떠난 자들을 비롯한 많은 가정주부들이 건설에 적극적으로 참여했다. 국가가 인민과 아동에 대한 사랑의 정치를 추구하며 지속적으로 인민의 복지를 위한 정책을 펼침에 따라 이러한 자발적 활동은 점점 늘어날 것이다(조선민주주의인민공화국 2017, 14)”라며 동 조직이 가정주부들의 자발적인 조직이라 강조·보고하였다.

한편 이렇듯 북한이 장문의 추가 답변으로 대응한 것은 동 사안의 중요성에 대해 북한이 나름대로 인식하고 있음을 의미한다. 즉, 여성에 대한 강제 노동동원 문제는 사실 여부를 떠나 사안의 제기 자체가 심각한 인권침해에 해당되기 때문이다. 따라서 북한의 입장에서 유엔여성차별철폐위원회가 제기한 문제에 대해 적극적으로 대응할 필요가 있었다. 더욱이 동 협약은 국제인권조약의 하나이고 북한도 이를 인식하고 있다. 때문에 북한은 이러한 의문을 불식시켜 국제사회에서의 자신들의 이미지 개

선에 주력해야만 했다. 이에 따라 결국 아이러니하게도 유엔여성차별철폐 위원회의 최종 견해의 경우 북한의 여성 노동보호에 대한 직접적인 권고 사항이 부재한 편이다. 지금까지 논증한 북한 여성의 노동보호에 대한 내용을 각 보고서 별로 요약 정리하면 다음 <표 8>과 같다.

<표 8> 노동보호

보고서	행위 주체	주요 내용과 특징
이행보고서	북한	2개 조문으로 보고
14개 부문 추가 요청	유엔여성차별철폐위원회	여성의 강제노역 문제 제기
22개 부문 추가 답변	북한	자발적 조직으로 답변
최종 견해	유엔여성차별철폐위원회	직접적인 권고 부재

6. 사회보장

- (133) 여성의 사회보장을 받을 권리는 2008년 1월 9일 채택된 사회보장법, 2008년 9월 15일 채택된 시행규정, 2008년 10월 13일에 채택된 사회보험규정에 따라 보장된다.
- (134) 질병 또는 장애로 인해 근로 능력을 상실한 자, 돌보아줄 사람이 없는 노인과 아동과 같이 국가의 특별 보호를 필요로 하는 자는 근로제공불능 수당, 장애 수당, 간병 수당 또는 특별 수당을 받는다.
- (135) 질병 또는 상해로 인한 근로 능력 상실에 대한 사회보장을 받는 근로자, 농민, 사무직 근로자는 근로 기간에 따라 상병 수당을 받으며 남성에게는 20년, 여성에게는 15년이 적용된다. 상이군인과 산업재해로 인해 고통 받고 있는 자는 장애 수당을 받으며 이들을 돌보는 자는 간병 수당을 받는다.
- (136) 새로 채택된 사회보장법 시행규정에 따라 여성의 근무 기간 산출에 새로운 기준이 적용되어 퇴직연령까지 계속해서 근무한 여성이 우선적 대우를 받을 수 있도록 했다.
- (138) 각급 인민위원회는 사회보장 하에 있는 자의 상황을 정기적으로 조사하고 이들에게 건강 진단을 제공하고, 의약품과 재활을 위한 강장제를 제공하고 회복이 필요한 자를 건강리조트로 보내는 등의 조치를 통해 문제를 해결했다(p.25).

동 보고서에서 여성의 사회보장과 관련한 조항은 총 5개 조문이다. 주요 내용을 분석하면, 먼저 북한은 2008년 「사회보장법」¹⁵⁾, 「사회보장법 시행규정」, 「사회보험규정」 의거 여성 사회보장권의 법적 보장에

대해 보고하였다. 그리고 이는 비단 여성뿐만 아니라 북한의 모든 근로자에게 의무적으로 적용되는 법령이다. 특히 무엇보다 여기에서 주목해야 하는 것은 「사회보장법 시행규정」과 「사회보험규정」인데, 왜냐하면 북한이 양 법령의 존재 여부를 공식적인 문서를 통해 확인시켜 주었기 때문이다. 아울러 상기 세 법령의 입법 순서를 추적하면 일정부문 동 분야에 대한 북한의 의지가 나타난다. 덧붙여서 세 법령의 경우 북한 사회보장제도의 핵심 법령임에 따라 동 보고서에서 이를 언급한다는 것은 지극히 자연스러운 행태이다.

한편 이외에도 「여성권리보장법」 제35조 “각급 지방인민위원회와 해당 기관은 여성들에 대한 사회보험제를 철저히 실시하여 병 또는 부상 같은 이유로 노동능력을 일시적으로 잃은 여성들의 생활을 안정시키고 치료조건을 충분히 보장해주어야 한다”라는 별도의 법령과 조문이 있다. 따라서 북한은 동 법령들을 포함함과 동시에 상기 세 법령의 사회보장 관련 대표적인 법 조문을 언급하면서 보고했다면 다소 풍성한 법적 근거가 되었으리라 판단된다.

다음으로 북한은 질병과 장애로 인한 노동능력 상실자, 무의무탁 노인과 아동에 대한 ① 근로제공불능 수당, ② 장애 수당, ③ 간병 수당, ④ 특별 수당에 대한 보고와 질병과 상해로 인한 노동능력 상실 근로자, 농민에 대한 ① 장기 상병 수당, 상이군인과 산재 근로자의 ② 장애 수당, 이들을 케어하는 사람에 대한 ③ 간병 수당에 대해 언급하였다.

그러나 이는 이미 기존에 존재하던 연금과 수당이고 여성 근로자를 위한 별도의 혜택이 아니라 사회보장 대상자에게 의무적으로 지급되는 현금급여-노동능력상실연금, 폐질연금, 각종 보조금 등-라 판단된다. 또한 이러한 경우 북한은 수당의 종류에 대해서만 명시하는 것이 아니

15) 한편 최초보고서 제31항에서 “2008년 1월 9일 채택되고 2회 개정된 사회보장법은 고령, 질병 또는 장애로 인해 일을 할 수 없는 사람들에게 사회 보장을 제공함에 있어서 지켜야 할 원칙, 사회보장 신청 절차, 사회보장수당 지급금, 사회보장기관의 설립과 운영, 관련 기관, 기업소, 단체의 의무를 규정한다(조선민주주의인민공화국 2016b, 8)”라고 동 법령에 대한 간략한 소개가 있다. 그러나 이하 명시된 「사회보장법 시행규정」과 「사회보험규정」에 대한 설명은 부재하다.

라 수당의 소득대체율을 언급하여 사회안전망 차원의 효과에 대해 설명해야 한다. 특히 상병수당의 경우 남녀의 지급기간 차이는 오히려 역효과를 야기한다. 이는 표면상으로만 보면 명백한 여성 근로자에 대한 차별이기 때문이다. 따라서 이러한 점에서 북한의 보고는 다소 순진한 면이 있다. 다시 말해 이것이 명백한 법적 사실이라 할지라도 북한은 향후 지급기간이 남녀 동일하도록 개선할 예정이라 답해야 한다.

마지막으로 북한은 여성 근로자의 퇴직까지의 고용보장, 사회보장 수급자에 대한 인민위원회의 건강보장, 치료와 재활에 대해 밝혔다. 이에 전자의 경우 신설된 「사회보장법 시행규정」에 의거한 새로운 사항인 반면 후자는 이미 작동하던 제공체계이다. 때문에 이러한 보고는 절반의 긍정과 절반의 부정이 교차되는 부문이다. 특히 여성 근로자를 새로운 규정에 의거, 정년을 보장한다는 것은 역설적으로 기존에는 여성 근로자의 정년보장이 되지 않았음을 반증한다.¹⁶⁾

이러한 여성의 사회보장에 대한 북한의 최초 보고에 대해, 유엔여성차별철폐위원회는 직접적인 별도의 언급 없이 추가 쟁점목록 제15항 “경제 위기와 정부의 식량분배제도가 어려움을 겪으면서 더 많은 여성들이 민간 시장에서 일하기 시작했다. 그러한 시장을 관리함에 있어 여성이 책임있는 직책을 맡을 수 있는 평등한 기회를 보장하기 위한 조치에 대해 알려주시오. … (유엔여성차별철폐위원회 2017a, 6)”라며 식량공급의 문제를 제기하였지만 이에 대한 문제보다는 여성의 관리직 보장에 대해 지적하였다. 이에 북한의 추가적인 답변은 부재하다.

결국 북한 여성의 사회보장에 대한 유엔여성차별철폐위원회의 최종

16) 이외에도 북한은 최초보고서 제37항에서 “사회주의노동법과 여성권리보장법은 2015년 6월 30일 개정되어 출산휴가를 150일에서 240일로 연장했다. 이러한 새로운 조치는 모성 건강을 회복하고 신생아의 영양 관리를 위한 보다 나은 환경을 조성하고 모성 및 아동 의료에 대한 대중의 관심을 높였다(조선민주주의인민공화국 2016b, 9)”라고 보고하였다. 그러나 이 경우에도 「여성권리보장법」 제33조 “국가적으로 여성근로자에게는 정기 및 보충휴가외에 근속년수에 관계없이 산전 60일, 산후 180일간의 산전산후휴가를 준다. 산전산후휴가기간에는 여성에게 일시킬수 없다”라는 조항을 근거로 보고해야 설득력이 있고 추가 질문을 사전에 차단할 수 있다.

견해의 경우 고용부문인 제35항에서 “ … c) 남성의 은퇴 연령이 60세인데 비해 여성의 은퇴 연령은 55세로 설정되어있다는 점과 이것이 연금 혜택과 경제적 독립뿐 아니라 의사결정 권한을 갖는 직책에 대한 접근성에 영향을 미친다는 점”을 지적받았다. 이어 제36항에서 북한은 “본 위원회는 당사국에 … c) 여성에게 보다 나은 고용 기회를 제공하고 평등한 연금 혜택을 제공하기 위해 여성의 은퇴 연령이 남성의 은퇴 연령과 일치하도록 상향 조정하기 위해 노동법 검토(유엔여성차별철폐위원회 2017b, 10)”할 것을 권고받았다. 즉, 동 위원회는 본 연구가 앞서 제기한 남녀 정년보장 차이와 복지급여 지급기간의 차이에 대한 시정을 요청받았다. 지금까지 논증한 북한의 여성 사회보장에 대한 내용을 각 보고서 별로 요약 정리하면 다음 <표 9>와 같다.

<표 9> 사회보장

보고서	행위 주체	주요 내용과 특징
이행보고서	북한	• 5개 조문으로 보고
14개 부문 추가 요청	유엔여성차별철폐위원회	• 미언급
22개 부문 추가 답변	북한	• 미보고
최종 견해	유엔여성차별철폐위원회	• 남녀 동일 정년 보장 • 남녀 동일 복지급여 지급기간 보장

7. 양육과 부양: 시설보호

동 보고서에서 양육과 부양, 시설보호에 대한 조항은 총 3개 조문이다. 주요 내용을 분석하면, 먼저 북한은 여성 근로자를 위한 다양한 시설에 대해 언급하였다. 또한 일레로 김정숙 섬유공장, 평양기초식품공장, 남흥 청년화학연합기업소를 사례로 여성복지시설들을 소개하였다. 한편 이는 「여성권리보장법」 제27조 “지방인민위원회회와 해당 기관은 녀성들이 사

회적 로동에 적극 참가할수 있도록 온갖 조건을 충분히 보장해주어야 한다. 해당 기관, 기업소, 단체는 직장에 다니는 녀성들이 로동에 마음놓고 참가할수 있도록 탁아소, 유치원, 편의시설 같은것을 잘 꾸리고 바로 운영하여야 한다”라는 조항과 일맥상통하는 부문임에 따라 북한은 동 법령과 동 조항을 명시하면서 보고해야 했다. 즉, 법적인 근거를 제시하면서 그에 해당되는 사례를 기술하는 것이 체계적이며 논리적이다.

- (130) 기관과 기업소는 여성을 위한 별도의 탈의실과 화장실뿐 아니라 탁아소, 유치원, 아동 병동, 복지시설을 마련하는 것을 상례로 하여 여성이 조금의 불편함도 없이 근무할 수 있도록 하였다. 예를 들면 2014년에는 김정숙 섬유 공장의 근로자를 위해 훌륭한 생활 환경을 갖춘 새로운 호스텔이 건설되었다. 평양기초식품공장의 탁아소와 유치원은 훌륭하게 개조되었다. 남흥청년화학연합기업소와 여러 다른 지방 생산 시설은 어떠한 기준에 비추어도 완벽한 여성 복지시설을 마련했다(p.24).
- (139) 아동을 돌보고 양육하기 위한 모든 필요 시설을 갖춘 육아원과 애육원이 평양과 강원도에 각각 2014년과 2015년에 지어졌으며 이에 따라 다른 도에도 아이들이 고아라는 슬픔 없이 행복하게 자랄 수 있는 육아원과 애육원이 새롭게 지어졌다. 평양에는 노인의 근심 없는 건강한 생활을 위한 좋은 조건과 환경을 제공하는 양로원이 새로 지어졌으며 다른 도들도 현지 노인을 위한 새로운 양로원을 건설하는 중이다. 평양 양로원에 있는 대부분의 사람들은 여성이다.
- (140) 아동, 여성, 노인을 존중하고, 돌보며, 지원하는 분위기가 사회 전체에 스며있다. 많은 사람들이 고아와 노인을 자신의 집에 받아들여 부모, 형제와 같은 사랑으로 이들을 돌본다. 인민위원회와 해당 지역의 사회적 단체뿐 아니라 이웃은 그러한 가정을 지원하는 것을 자신의 책임으로 여기고 이들에게 새로운 주택, 생활필수품을 제공하고 이들을 자신의 가족과 같이 대우한다(p.25-26).

다음으로 북한은 아동을 위한 평양과 강원도의 육아원과 애육원 건설, 평양의 양로원 신설에 대해 보고하였다. 그렇지만 이는 「아동권리 보장법」 제31조 “부모 또는 후견인의 보살핌을 받을수 없는 아동은 육아원과 애육원, 학원에서 국가의 부담으로 키운다”라는 무의무탁아동의 양육 조항과 「년로자보호법」 제 12조 “부양의무자가 없고 자립적으로 살아가는데 지장을 받는 년로자는 국가가 부양한다. 부양의무자가 있어도 년로자의 요구에 따라 국가의 부양을 받을수 있다. 이 경우 부양비용은 부양의무자가 부담한다”라는 조항을 동시에 언급하면서 기술하였

으면 하는 아쉬움이 있다.

마지막으로 북한은 취약계층인 노인, 여성, 아동, 고아에 대한 돌봄과 케어, 나아가 이들에게 제공되는 현물서비스에 대해 명시하였다. 그리고 이는 다소 평이한 열거방식의 보고 형태이다. 또한 이러한 보고의 경우 검증할 수 없는 한계가 있다. 이로 인해 동 보고의 경우 주목은 받으나 신뢰는 받지 못하는 인상을 준다. 아울러 동 보고의 경우 기존 북한의 전형적인 선전 문구와 별다른 차이가 나타나지 않는 부문이라 하겠다.

이러한 북한의 최초 보고에 대해, 유엔여성차별철폐위원회는 양육과 부양, 여성복지 시설에 대한 추가 답변 요청은 부재하다.¹⁷⁾ 이와 마찬가지로 북한의 쟁점에 대한 추가 답변도 전무하다. 이에 따라 유엔여성차별철폐위원회의 최종 견해 고용부문에 직접적인 언급이 부재하다. 그러나 유엔여성차별철폐위원회의 고정관념 부문의 최종 견해인 제23항에서 “... 본 위원회는 여성을 ‘사회와 가정에서’, ‘아동의 양육과 교육’이라는 ‘임무’에 가두고, 많은 경우 여성이 신체적 안전과 정서적 행복을 희생하여 가정 유지에 대한 책임을 지도록 하는, 가정과 사회에서의 여성과 남성의 역할과 책임에 대한 차별적 고정관념이 지속되고 있는 점에 대해 우려한다(유엔여성차별철폐위원회 2017b, 6)”라고 이에 대해 간접적으로 별도 부문을 통해 지적하였다.

즉, 동 위원회는 고용과 관련된 부문이 아니라 여성에 대한 사회적 제도적 인식의 문제점 부문을 통해 이에 대해 언급하였다. 한편 동 위원회가 이를 여성에 대한 인식론적 차원에서 문제 삼은 것은 북한의 여성차별이 북한의 인식에서 비롯됨을 직시하고 이를 지적한 것이라 판단된다. 지금까지 논증한 북한 양육과 부양에 대한 내용을 각 보고서별로 요약 정리하면 다음 <표 10>과 같다.

17) 추가 쟁점목록의 제10항 “가정폭력 피해 여성을 위한 대피 시설의 존재 여부와 이들에게 의료, 심리, 법률 서비스가 제공되는지 여부에 대해 알려주시오”와 제20항 “여성이 모든 구급시설에서 성폭력과 성별에 근거한 폭력으로부터 보호받도록 취한 조치에 대해 알려주시오(유엔여성차별철폐위원회 2017a, 4-7)”라고 여타 부문의 시설에 대해 자료를 요청하였다.

<표 10> 양육과 부양

보고서	행위 주체	주요 내용과 특징
이행보고서	북한	3개 조문으로 보고
14개 부문 추가 요청	유엔여성차별철폐위원회	미언급
22개 부문 추가 답변	북한	미보고
최종 견해	유엔여성차별철폐위원회	고정관념 부문에서 지적

지금까지 논증한 북한의 여성차별철폐협약 보고서의 고용복지 관련 내용을 유엔여성차별철폐위원회의 최종 견해의 권고 내용을 중심으로 요약하면 다음 <표 11>과 같다.

<표 11> 북한의 여성차별철폐협약 이행보고서 요약: 고용복지 관련 조항

구분	본 보고서 조문수	추가 답변서 조문수	유엔여성차별철폐위원회의 주요 권고 사항
법령	3	1	<ul style="list-style-type: none"> • 일부 법적 조치 긍정적 평가 • 여성을 개인이 아닌 집단으로 인식 • 특정 직업에 대한 여성 할당 • 일부 직업 여성 진출 불가 • 노동부문의 성 불평등
고용지원	7	2	<ul style="list-style-type: none"> • 상기와 거의 동일
고용(울)	2	2	<ul style="list-style-type: none"> • 여성관리직 보장 권고
임금과 수당	3	부재	<ul style="list-style-type: none"> • 동일노동, 동일임금 통계 부재 • 관련 법률과 정책 검토 • 동일노동, 동일임금 정보, 통계 정기적 공개
노동보호	2	1	<ul style="list-style-type: none"> • 직접적인 권고 부재
사회보장	5	부재	<ul style="list-style-type: none"> • 남녀 동일 정년 보장 • 남녀 동일 복지급여 지급기간 보장
양육과 부양	3	부재	<ul style="list-style-type: none"> • 고정관념 부문에서 간접적으로 지적

IV. 결론

지금까지 본 연구는 북한이 작성, 유엔에 제출한 제2·3·4차 통합 여성차별철폐협약 이행에 관한 국가보고서를 일곱 가지 측면인 ① 법령, ② 고용지원, ③ 고용(을), ④ 임금과 수당, ⑤ 노동보호, ⑥ 사회보장, ⑦ 양육과 부양을 중심으로 분석하였다. 또한 본 연구는 이러한 과정에서 발생한 북한과 유엔여성차별철폐위원회의 상호 주고받은 추가 쟁점 목록과 이에 대한 북한의 답변서, 유엔여성차별철폐위원회의 최종 견해를 분석하였다.

분석결과, 첫째, 법령과 고용지원의 경우 북한은 유엔여성차별철폐위원회로부터 가장 많은 지적과 다수의 권고를 받았다. 그러나 비록 일부지만 기존 180일에서 240일로 확대된 산전산후휴가의 경우 긍정적인 평가를 받았다. 하지만 이를 제외한 경우 대체로 부정적인 평가를 받았다. 유엔여성차별철폐위원회는 북한이 여성을 개인이 아닌 집단으로 인식 문제, 특정 직업에 대한 여성 할당 문제, 일부 직업의 경우 여성 진출 불가능한 점, 노동부문의 성 불평등에 대해 개선할 것을 권고하였다. 따라서 이를 근거로 하면 이념적, 제도적 차원의 북한의 여성 고용은 여전히 후진적이라 하겠다. 그리고 이러한 개선과제들은 일정부분은 단기간에 해소될 수는 있지만 이를 완전히 해결하기까지는 제도적, 의식적 차원의 상당한 노력과 시간이 필요한 부문이다.

둘째, 고용(을)의 경우 북한은 유엔여성차별철폐위원회로부터 여성근로자의 관리직 진출을 보장할 것을 권고받았다. 그리고 이는 북한이 여전히 남성 중심의 사회 제도와 문화, 가부장 중심의 의식과 그로 인한 여성의 제도적 사회적 차별에 기인한다. 아울러 이는 유엔여성차별철폐위원회의 북한에 대한 사실상의 경고이다. 그렇지만 유엔여성차별철폐위원회의 이러한 권고가 상술한 법령과 고용지원의 경우와 마찬가지로 단순히 제도적 개선을 통해 자리 잡기보다는 제도적 보장과 더불어 의

식의 함양이 동반되는 과제라 판단된다. 따라서 이러한 점에서 향후 이 부문에 대한 북한의 집행과정과 그 결과가 주목된다 하겠다.

셋째, 임금과 수당의 경우 유엔여성차별철폐위원회는 북한에게 남녀 동일노동과 동일임금 통계 부재, 관련 법률과 정책 검토, 동일노동, 동일임금 정보와 통계를 정기적으로 공개할 것을 권고했다. 이는 사실상 유엔여성차별철폐위원회가 북한의 여성 근로자의 임금 자체에 대한 문제를 제기한 것으로 매우 심각한 우려를 나타낸 것이다. 동시에 유엔여성차별철폐위원회는 향후 이 부문에 대한 공개를 통해 임금에 대한 남녀의 동등한 대우 여부를 관찰하겠다는 의사를 표명한 것이다. 따라서 북한의 입장에서 향후 남녀의 동일임금에 대해 어떠한 식으로든 일정한 변화와 성과, 대외적인 공개를 하지 않을 수 없게 되었다. 다른 한편으로 공식임금 수준이 낮은 북한의 경우 이것이 그리 어려운 과제가 아니라 판단된다.

넷째, 노동보호의 경우 유엔여성차별철폐위원회의 추가 답변에서 북한 여성의 강제노역에 대해 문제를 제기하였다. 하지만 유엔여성차별철폐위원회의 최종 견해에서 여성 근로자의 노동보호에 대한 직접적인 권고가 부재했다. 그러나 다른 한편으로 이러한 유엔여성차별철폐위원회의 여성 근로자의 노동보호에 대한 권고 부재가 협약 이행의 완수나 문제의 미발견, 혹은 문제의 해소를 의미하지는 않는다.

왜냐하면 북한은 노동보호를 근로행태에 대한 한 부문으로 접근한 반면 유엔여성차별철폐위원회는 여성 근로자의 노동력 동원의 강제성 문제, 즉, 근로 동기 자체에 대한 원천적인 문제로 접근했기 때문이다. 따라서 북한과 유엔여성차별철폐위원회 양자가 기본적으로 인식하는 여성 근로자의 노동보호는 상당한 인식 차이가 있다. 그러한 점에서 보면 북한의 여성 근로자의 노동보호에 대한 협약 이행은 유엔여성차별철폐위원회의 최종 견해에서 언급되지 않았을 뿐 여전히 진행형인 사안이라 하겠다. 때문에 북한은 향후 이를 감안한 가운데에 협약 이행에 임할 필요가 있다.

다섯째, 사회보장의 경우 북한은 유엔여성차별철폐위원회로부터 남녀

동일한 정년 보장, 남녀 동일한 복지급여 지급기간을 보장할 것을 권고 받았다. 그러나 정년보장의 경우 이미 기 완료된 사안으로 유엔여성차별철폐위원회가 최종적으로 이를 권고할 사항이 아니라 판단된다. 또한 일부 수당의 차등 적용에 대한 유엔여성차별철폐위원회의 권고의 경우 북한의 입장에서 보면 그리 어려운 문제가 아니다. 왜냐하면 이는 북한 공식임금 수준의 맥락과 거의 동일한 것으로 북한의 공식적인 복지급여 수준이 그리 높지 않기 때문이다. 따라서 여성의 사회보장에 관한 유엔여성차별철폐위원회 이행 권고는 북한으로서는 비교적 달성하기 쉬운 과제이다.

여섯째, 양육과 부양의 경우 유엔여성차별철폐위원회의 직접적인 최종 견해에서는 부재하고 다른 부문인 고정관념 부문에서 이를 지적하였다. 이는 유엔여성차별철폐위원회가 상술한 여성차별철폐에 대한 법령과 고용지원, 노동보호의 경우와 마찬가지로 문제로 북한의 의식과 제도 부문에 상호 교차되는 사안이다. 따라서 이 역시 다소 어려운 이행 과제로 일정한 시간과 노력이 필요한 부문이다. 이러한 점에서 보면 향후 북한이 이 문제를 상술한 법령과 고용지원, 노동보호 문제와 더불어 이를 어떻게 해소할지 관찰할 필요가 있다.

한편 무엇보다 북한에 대한 유엔여성차별철폐위원회의 최종 견해는 매우 부정적이다. 이러한 원인은 북한의 최초 보고서상의 분량이 다소 적어 설명의 수준이 거시적일 수밖에 없고 나아가 질적으로도 언명적 수준의 보고 내용이 다수인데 기인한다. 때문에 동 보고서의 경우 북한이 일정한 논리적 체계와 구성을 갖춘 가운데에 서술하고 있다 할지라도 다음과 같은 한계가 있다.

첫째, 진술 방식의 한계로 동 협약의 조문 순서에 입각하여 작성된 동 보고서의 경우 ‘앞 문단과 뒷 문단’, ‘앞 문장과 뒷 문장’이 진술 관계에 있어 명백한 상관관계를 가지는 경우가 비교적 흔치 않다고 판단된다. 가령 이는 북한의 특정 주장, 해당되는 근거제시, 구체적인 사례 열거, 기준에 의한 성과와 평가, 향후 발전계획 순으로 기술된 사안이 다수가 아니라는 것이 증명한다. 그렇지만 다른 한편으로 이것이 평가

에 치명적이지는 않다고 판단되는데, 왜냐하면 이는 형식적인 차원에 해당되기 때문이다. 즉, 역설적으로 접근하면 평가자는 이를 감안하면서 형식보다는 내용 중심의 평가를 지향한다.

둘째, 기술적인 한계로 동 보고서의 경우 전반적으로 정량적 근거보다 정성적 근거가 다수를 차지한다. 그리고 이는 자연스럽게 언명적 표현으로 발현되어 심의와 평가의 기준인 객관화를 지향하지 않게 된다. 아울러 이러한 보고 패턴이 반복될 경우 특정 사안의 보고 초점을 흐려 종국에는 전달력과 가독성을 상쇄시킨다. 나아가 이는 특히 심의와 평가에 부정적인 요인으로 작용할 수밖에 없다. 더욱이 사안의 증명에 대한 구체적 진술이 빈약할 경우 이는 배가 된다.

셋째, 내용적인 한계로 동 보고서의 경우 일부의 법적 인용이 누락되어 있고 무엇보다 실천적 수준의 진술이 소수이다. 때문에 이러한 경우 양적으로든 질적으로든 보고서의 내용과 수준이 알차지 못하게 된다. 무엇보다 북한이 스스로 존재하는 법적 조항을 누락시킨 것은 작성 주체와 조업자 사이의 협업과 정보, 지식의 차이에 기인한다. 따라서 이러한 점에서 보면 다소 아쉬운 부문이라 하겠다.

또한 이행 과정이나 결과에 대한 실천 현장의 목소리인 사례의 경우 북한은 이에 대한 다수의 인용을 통해 보고 기간 동안 집행하고 시도한 노력을 열거해야만 했다. 왜냐하면 이러한 보고들은 그 실현 여부를 떠나 협약 이행을 위한 북한의 노력으로 보여지기 때문이다. 다시 말해 이는 평가자에게 성실한 북한의 노력과 태도로 고착되고 북한의 협약 이행을 위한 진정성으로 승화되어 궁극적으로 평가에 긍정적으로 기여하기 때문이다. 따라서 이러한 점에서 동 보고서는 북한의 최선에도 불구하고 일정한 한계가 노정된다. 때문에 북한이 향후 제출할 제5차 국가 이행보고서는 이를 고려하면서 협약을 집행하고 보고할 필요가 있다 하겠다.

<참고문헌>

- 강동완. 2019. “김정은 시대 북한 화장품의 ‘선전’과 ‘실제’: 화장품을 통해서 본 북한여성 문화.” 『한국문화기술』 제14권 2호, 119-158.
- 국가인권위원회. 2010. 『여성에 대한 모든 형태의 여성차별철폐에 관한 협약과 여성차별철폐위원회』. 서울: 국가인권위원회.
- 김석향·박민주. 2016. “북한 내 재생산 영역의 사회구조와 여성의 실천.” 『여성학논집』 제33권 1호. 99-134.
- 김영규. 2011. “2009년 이후 북한 민사관련 법령의 특징과 평가 : 부동산관리법, 아동권리보장법, 여성권리보장법을 중심으로.” 『신안보연구』 제170호, 127-158.
- _____. 2014. “북한의 여성과 아동의 인권에 관한 입법의 특징과 평가 - 1990년 이전의 입법을 중심으로.” 『국방연구』 제57권 4호, 79-103.
- 김충렬. 2013. “김정은 체제에서의 북한 여성의 정치적 위상에 관한 연구.” 『한국동북아논총』 제18권 2호, 261-280.
- 다음백과. n.d. “여성에 대한 모든 형태의 차별 철폐에 관한 협약.” <http://100.daum.net/encyclopedia/view/b15a2931a> (최종검색일: 2019/10/29)
- 도경옥·임예준·이기태·홍제환. 2016. 『북한의 여성·아동인권 실태』. 서울: 통일연구원.
- 박복순·박선영·황의정·김명아. 2014. 『통일대비 남북한 여성·가족 관련 법제 비교 연구』. 서울: 한국여성정책연구원.
- 박태상. 2016. “과학기술 발전과 북한 여성정책의 지향점.” 『비평문학』 제61호, 33-81.
- 여성가족부. 2019. “유엔 여성차별철폐협약(CEDAW) 및 선택의정서(전문)” http://www.mogef.go.kr/mp/pcd/mp_pcd_s001d.do?mid=plc505 (최종검색일: 2019/10/29)
- 위키백과. 2019. “여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약” http://ko.wikipedia.org/wiki/%EC%97%AC%EC%84%B1%EC%97%90_%EB%8C%80%ED%95%9C_%EB%AA%A8%EB%93%A0_%ED%98%95%ED%83%9C%EC%9D%98_%EC%B0%A8%EB%B3%84%EC%B2%A0%ED%8F%90%EC%97%90_%EA%B4%80%ED%95%9C_%ED%98%91%EC%95%BD (최종검색일: 2019/10/29)
- 유엔여성차별철폐위원회(UN CEDAW). 2016. 『조선민주주의인민공화국의 제2·3·4차 정기보고서 심의(Consideration of reports submitted

by States parties under article 18 of the Convention)』. <https://undocs.org/en/CEDAW/C/PRK/2-4> (최종검색일: 2019/10/29)

- _____. 2017a. 『조선민주주의인민공화국의 제2·3·4차 정기보고서에 관한 쟁점목록(List of issues and questions in relation to the combined second, third and fourth periodic reports of the Democratic People's Republic of Korea)』. <https://undocs.org/en/CEDAW/C/PRK/Q/2-4> (최종검색일: 2019/10/29)
- _____. 2017b. 『조선민주주의인민공화국의 제2·3·4차 정기보고서에 대한 최종 견해(Concluding observations on the combined second to fourth periodic reports of the Democratic People's Republic of Korea)』. <https://undocs.org/en/CEDAW/C/PRK/CO/2-4> (최종검색일: 2019/10/29)
- 이가영. 2017. “북한 여성동맹조직 역할 변천에 대한 연구 : 역사적 전환점을 중심으로.” 『아세아연구』 제60권 3호, 103-135.
- 이소희. 2018. “북한 개발협력과 여성 보건의료.” 『제10차 개발과 젠더에 관한 아태개발협력포럼 - 북한개발협력과 젠더적 접근』 자료집. 서울: 한국여성정책연구원.
- 이승윤·황은주·김유휘. 2015. “북한 공식·비공식 노동시장의 형성과 여성.” 『비판사회정책』 제48호, 285-328.
- 이인정. 2015. “『조선녀성』에 드러난 북한의 가족과 자녀 교육에 관한 연구.” 『도덕윤리과교육』 제46호, 83-105.
- 이준모. 2018. “북한의 개발협력 20년과 성불평등.” 『제10차 개발과 젠더에 관한 아태개발협력포럼 - 북한개발협력과 젠더적 접근』 자료집. 서울: 한국여성정책연구원.
- 이지연·김상용. 2016. “북한 여성·아동의 인권 증진을 위한 사회복지서비스 방안.” 『한국행정학회 학술발표논문집』, 593-608.
- 이철수. 2019. “북한의 '녀성권리보장법'에 대한 탐색적 분석.” 『통일과 평화』 제10집 1호, 227-259.
- _____. 2020. 『김정은시대 북한사회복지: 페이소스와 뫼비우스』. 서울: 선인.
- 임순희·김수암·이규창. 2011. 『북한의 여성권·아동권 법 제정 동향』. 서울: 통일연구원.
- 임옥규. 2014. “북한 문학을 통해 본 김정은 체제에서의 국가와 여성 -

- 『조선문학』(2012~2013)을 중심으로.” 『국제한인문학연구』 제13호, 227-260.
- 장은하. 2018. “여성차별철폐협약(CEDAW).” 『KWDI Brief』 제47호. 서울: 한국여성정책연구원.
- 조선민주주의인민공화국. 2016a. 『아동권리협약 당사국 제5·6차 이행보고서』. 평양: 조선민주주의인민공화국.
- _____. 2016b. 『여성차별철폐협약 당사국 제2·3·4차 이행보고서』. 평양: 조선민주주의인민공화국.
- _____. 2017. 『조선민주주의인민공화국의 제2·3·4차 정기보고서에 관한 쟁점목록 답변』. 평양: 조선민주주의인민공화국.
- 조선장애자보호연맹(DPRK). 2018. 『조선민주주의 인민공화국 장애인 권리 협약 리행 초기 보고서』. 평양: 조선장애자보호연맹.
- 현인애. 2015. “노동신문 사·논설을 통해서 본 북한 여성담론과 여성정책의 변화.” 『통일정책연구』 제24권 1호, 209-239.
- 홍승아·김소영·김혜영·최진희·김희정. 2016. 『통일 대비 여성·가족정책 추진 전략과 통일한국 사회통합 전망 연구(Ⅱ)』. 서울: 한국여성정책연구원.
- 황의정·최대석. 2015. “북한의 여성관련 법제정을 통해 본 여성의 법적 지위의 변화 전망.” 『동북아법연구』 제9권 2호, 1-31.

조선민주주의인민공화국, 「녀성권리보장법」; 조선민주주의인민공화국, 「년로자보호법」.
조선민주주의인민공화국, 「로동보호법」; 조선민주주의인민공화국, 「로동정량법」.
조선민주주의인민공화국, 「사회보장법」; 조선민주주의인민공화국, 「사회주의로동법」.
조선민주주의인민공화국, 「아동권리보장법」.

투고일 : 2020년 2월 1일 . 심사일 : 2020년 3월 21일 . 게재확정일 : 2020년 3월 24일

* 이철수는 한국외국어대학교에서 정치학 박사를 취득하였으며, 현재 신한대학교 교수로 재직하고 있다. 주요 저서로는 『통일복지디자인 : 엑스(X)자 시소』와 『김정은시대 북한사회복지: 페이소스와 뫼비우스』가 있고, 주요 논문으로는 “북한 아동권리보장법 분석: 교육, 보건, 가정 관련 조항을 중심으로” 등이 있다.

<Abstract>

Analysis on “the Reports of the Democratic People's Republic of Korea (DPRK) on the Implementation of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women” : Focused on the Employment-Welfare Articles of the 2nd, 3rd, and 4th Periodic Reports

Lee, Chul Soo
(Shinhan University)

This study aims to analyze and evaluate the employment welfare articles of the DPRK's combined second, third and fourth periodic reports on the implementation of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, which was submitted by North Korea to the UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women on April 16, 2016. The main subjects of this analysis are the employment-related articles in ① North Korea's combined second, third, and fourth periodic reports on the implementation of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, ② the Committee's list of issues, ③ North Korea's replies to the list of issues, and ④ the Committee's concluding observations. The study adopted qualitative research method to analyze the aforementioned documents. The findings of the study are as follows: First, with regard to legislation and employment support, North Korea received the largest number of comments and a number of recommendations from the Committee. Second, in terms of employment (rates), the DPRK was recommended by the Committee to ensure women's access to managerial positions.

Third, as for wages and allowances, the Committee pointed out the absence of statistics on equal labor and equal pay for men and women, and recommended North Korea to review related laws and policies and to make statistics on equal pay regularly available. Fourth, in terms of labor protection, North Korea raised an issue of forced labor of North Korean women in the Committee's additional replies. However, the Committee did not make a direct recommendation on protecting the labor rights of female workers. Fifth, as for social security, the Committee recommended North Korea to guarantee the equal retirement age and equal pension benefits for men and women. However, since the issue of guaranteeing the retirement age had been already addressed, it was not a matter that the Committee could make a final recommendation on. Sixth, with regard to upbringing of children and maintaining the family unit, the committee made comments on these issues in the section of Stereotypes, rather than making a direct recommendation on them in the concluding observations. These issues are overlapped with North Korea's awareness and institutions sectors in the same manner as the issues of legislation and employment support that the Committee made detailed comments about.

Keywords : North Korean Women, The United Nations, The United Nations Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, Committee on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, Women's Rights, Women's Employment