

## 북한의 어린이 보육법제에 관한 고찰\*

### A Study on Child Nursery Legal System in North Korea

김 성 욱\*\*  
Kim, Sung-Wook

#### 목 차

- I. 서 론
- II. 북한 어린이 보육법제의 기본적 모습
- III. 남북한 어린이 보육법제의 운영상 차이점
- IV. 결 론

#### 국문초록

이 논문은 그 제목을 북한의 어린이 보육법제에 관한 고찰이라고 정하였다. 현재의 남북한이 장래에 통일을 할 경우에 제도적 통합과정에서 통일한국의 보육법제를 어떻게 재편하여야 하는지, 그리고 그러한 재편과정에서 무엇을 고려하여야 하는지를 논리적으로 검증하는 것은 중요한 의미가 있다. 물론 장래에 어떠한 문제가 발생할 것인지를 현재의 시점에서 정확하게 예측할 수는 없다. 그러나 그것이 사회질서를 규율하는 제도라고 한다면 불합리한 결과가 발생되지 않도록 그 위험성을 최소화할 수 있는 방법이 모색되어야 한다. 특히 어린

논문접수일 : 2018. 03. 30.

심사완료일 : 2018. 05. 03.

게재확정일 : 2018. 05. 03.

\* 본고는 법제처에서 발간하는 남북법제연구보고서에서 저자가 집필한 “북한 어린이보육교양법에 관한 연구(2009)”에 기초하여, 2013년에 개정된 북한의 「어린이보육교양법」 및 2017년에 개정된 대한민국의 「영유아보육법」, 2018년에 개정된 「영유아보육법 시행령」의 주요내용을 반영하여 수정 및 보완한 것이다.

\*\* 법학박사 · 제주대학교 법학전문대학원 교수

이 보육법제는 역사적 변천과정을 통하여 발전되어 온 제도라는 점에서 종래 북한에서 시행되었던 사회주의 어린이 보육법제의 규율태도를 면밀하게 분석한다면, 장래 통일한국의 어린이 보육법제는 보다 실효성이 있는 것으로 평가받을 수 있을 것으로 생각한다. 본고에서는 종래 연구가 거의 미진하였던 북한의 어린이 보육법제의 주요내용을 검토하면서, 특히 남북한의 보육법제가 이념, 보육시설의 이용연령 및 우선순위, 보육시설의 질적 수준 향상을 위한 국가기관의 평가운영, 공제조합의 설립여부, 보육 및 양육비용의 범위와 한계, 무상보육의 연령범위 등을 중심으로 양자의 차이점을 살펴보았다.

**주제어** : 어린이, 보육, 어린이보육, 어린이보육법제도, 북한, 통일

## 1. 서론

전혀 상이한 규범질서에 의해서 장기간 동안 분단되었던 남·북한이 충분한 시간을 가지면서 사회적 통합을 달성할 가능성도 있지만, 특단의 사정으로 사회적 통합이 급박하게 단행될 여지도 배제할 수는 없다. 그런데 남북한이 상이한 정치 및 경제규범 질서를 장기간 동안 유지하고 있다는 점은 장래의 사회제도의 통합에 장애사유로 작용할 수 있다. 더욱이 통일은 우리가 경험하지 못하였던 장래의 사실이라는 점에서 통일 이후에 발생할 수 있는 사회제도의 통합문제를 정확하게 예단하여 대비한다는 것은 매우 어려운 일이다. 따라서 그 위험성을 최소화할 수 있는 방법들이 다양한 시각에서 모색되어야 한다. 물론 북한체제의 전환 및 사회제도의 통합과 관련한 연구는 종래에도 있었지만, 각각의 주장내용과 접근방식이 여전히 대립되고 있는 실정이다.

한편, 통일이후에 발생할 수 있는 다양한 분쟁을 최소화하고 효율적인 통합을 이루기 위해서는 그 전제로서 남·북한의 사회제도 및 법제도에 대한 면밀한 연구가 선행될 필요가 있다. 이를 위해서는 현행 북한의 법령과 유사한 대한민국의 법령을 면밀하게 비교한다면 장래 법제통합과정에서 순기능이 적지 않을 것으로 생각한다. 본고는 종래에 논의가 거의 미진하였던 북한의 어린이보육 법

제도의 주요내용을 살펴보고, 이후 대한민국에서 제정 및 시행하고 있는 관련제도와 어떠한 점에서 차이가 있는지에 대하여 검토하였다. 북한의 경우에는 주체사상에 기초한 북한식의 사회주의 국가이므로 어린이보육 법제도를 체계적으로 이해하는 것에는 일정한 한계가 존재할 수밖에 없다. 왜냐하면 사회주의 계획경제하의 법제도와 자본주의 시장경제하의 법제도는 그 제정취지와 규율내용이 근본적으로 상이할 수밖에 없기 때문이다. 더욱이 종래 관련연구 및 자료가 거의 부존재하였던 북한의 어린이 보육법제의 경우에는 더욱 비교분석이 용이하지 않다. 이러한 이유에서 북한의 어린이 보육법제의 내용을 분석함에 있어서 대한민국에서 시행되고 있는 관련 법제도와 어떠한 점에서 차이가 있는지를 입체적으로 파악하면서 양자의 규범내용을 비교·검토한다면, 장래 통일한국의 법제통합에 유익할 것으로 생각한다.<sup>1)</sup>

## II. 북한 어린이보육 법제의 기본적 모습

### 1. 입법경과

북한의 경우에도 다른 사회주의 국가에서와 같이, 조기집단교육을 통한 공산주의적 인간양성 및 사회노동력으로서의 여성 노동력 확보의 차원에서 영유아 보육을 국가의 최우선 과제로 삼고 이를 제도화할 필요성이 있었다. 이와 관련

1) 취한 전 아동의 보육과 관련한 최근의 논의상황은 다음의 것을 참고할 것. 도남희, “안전한 영유아 보육·교육 환경 조성 방안 : 어린이집과 유치원의 안전관리 실태와 개선 방안 : 기관에서의 영유아의 안전사고 예방을 위한 정책 제언 제시”, 「미래정책 focus」 v.11, 경제·인문사회연구회, 2016; 이경숙, 정석진, “보육교사가 보고하는 영유아의 정신건강 문제행동 및 지도방법”, 「영유아아동정신건강연구」, 한국영유아아동정신건강학회, 2016; 류지연, “현장에 맞는 유치원·보육 정책으로 개선되어야 한다”, 「월간교육」 통권 제9호, 2016; 이재무, 김행열, “민간어린이집 보육교사의 동료신뢰 결정요인 확인을 위한 사회연결망분석”, 「한국사회복지행정학」, 한국사회복지행정학회, 2016; 최광일, 이원재, “어린이집 보육교사의 감정부조화, 직무소진이 정신건강에 미치는 영향”, 「방사선기술과학」 제39권 제4호, 대한방사선과학회, 2016; 장정운 외 7인, “자폐스펙트럼장애에 대한 보육교사의 인식”, 「자폐성장애연구」 제16권 제2호, 한국자폐학회, 2016; 양미선, 유해미, 최윤경, 「공공형어린이집 운영·관리 기준 마련 연구」, 육아정책연구소, 2016.

하여 제정된 것이 「조선민주주의인민공화국 어린이보육교양법(이하 「어린이보육교양법」이라고 한다)」이다.<sup>2)</sup> 이 법은 1976년 4월 29일 최고인민회의 상설회의 결정 제7호로 채택된 이후에 1999년 3월 4일 최고인민회의 상임위원회 정령 제488호로 수정보충 되었다. 현재의 「어린이보육교양법」이 제정되기까지 북한의 어린이보육정책에 대하여 시대별로 간략하게 살펴보면 다음과 같다.<sup>3)</sup>

첫째, 해방이후부터 1950년 전쟁까지의 시기이다. 이 시기에 북한은 새조선 건설을 위해 일제시대의 노예교육 체제를 뿌리 뽑고, 사회주의 국가 건설을 목적으로 인민 민주주의적 유일교육 체제를 확립하고자 하였다.<sup>4)</sup> 북한에서의 최초의 탁아소는 1946년에 성립된 3.8탁아소이다.<sup>5)</sup> 이후 북한정권은 1945년 11월 21일에 ‘북조선 학교교육림시 조치요강’을 발표하여, 영육아의 보호와 교육을 위해 국가자금으로 도시, 공장 기업소, 중요산업지구, 광산, 국영농장 등에 탁아소와 유치원을 세우고 어린이들을 사회적으로 보육교양하는 영육아 교육, 복지 체계를 마련하고자 하였다. 그리고 1947년 6월에는 북조선 인민위원회 보건국 명령 제5호로 ‘탁아소 규칙’을 제정, 공포하여 3.8탁아소와 같은 형태의 탁아소를 보편화시키도록 결정하였다. 이후 1949년 2월에는 보건성 규칙 제1호에 따라서 ‘탁아소 규칙’을 개정하였다. 한편 북한에서의 유치원 설립은 탁아소보다 1년 늦은 1946년 12월 18일 북조선 임시위원회의 교육결정 제133호 발표를 계기로 시작되었다. 이에 의하면, 유치원은 만 5세 유아를 대상으로 하고, 1년제 유치원반으로 인민학교에 병설되어 있었다. 그러나 1947년 6월 28일에 북조선 인민위원회의 교육결정 49호에 의해서 인민학교에 설치했던 유치원반을 취학전 교육기관으로 독립시켰다. 이후 1947년 9월 1일에는 다시 유치원 취원 가능연령을 3세로 낮추어서 취원 대상 연령 범위를 종전의 1년제 유치원에서 3년제로 변경하였다. 또한 1948년 6월에는 유치원에 관한 규정을 만들어 유치원

2) 이 법의 주요한 내용에 대해서는 다음의 책을 참고할 것. 장명봉, 「2018 최신 북한법령집」, 북한법연구회, 2018, 1046-1050면.

3) 양옥승, 오미경, “북한의 영육아보육정책”, 「한국영육아보육학」 제2집, 한국영육아보육학회, 1995, 150-154면.

4) 이에 대해서는 다음의 글을 참고할 것. 김상호, 「조선교육사」, 사회과학출판사, 1990.

5) 3.8.탁아소는 김일성의 사촌동생인 김정숙이 설립한 탁아소이다. 이에 대해서는 다음의 글을 참고할 것. 근로단체출판사 편, 「햇빛 따사로운 어린이 왕국」, 사회과학출판사, 1976.

사업을 위한 구체적인 대책을 마련하였을 뿐만 아니라, 유치원 지도 요강을 제시하며 유치원의 교육기능을 강화하기 시작하였다.

둘째, 1950년부터 1953년까지의 시기동안은 여성 노동력 동원 및 전쟁고아 수용을 목적으로 유치원과 탁아소과 확대, 이용되었던 시기이다. 이 시기동안에는 전쟁터에 나간 남편을 대신하여 생산과 사회활동에 참여할 것과 전쟁고아를 보육하는 것을 기본방침으로 하고 있다. 이에 따라서 1950년 11월 20일 전제민 구호 대책에 관한 내각결정을 발표하고 전쟁고아를 사회적으로 보호하기 위한 정책을 입안하였다. 그리고 전시에 필요한 교원을 보강하기 위하여 1951년 1월 13일에는 사범학교와 교원대학 개교에 대한 내각 결정을 채택하고 이에 따른 구체적인 조치를 마련하였다. 이후 1952년 8월 당중앙위원회 정치위원회 제 128차 회의에서는 국가부담으로 식료품과 옷, 신발, 의약품을 우선적으로 공급하는 내용을 명시한 정책이 결정되었다.

셋째, 전후 본격적인 인민경제복구 발전과 사회주의 건설이 시작되는 1953년부터 제1차 7개년 계획이전인 1960년까지의 사회주의 기초 건설시기가 이에 해당한다. 이 시기에는 여성 노동력의 전면적 확보의 차원에서 국가와 사회부담으로 유치원과 탁아소가 대대적으로 설치되었다. 이 기간에 농업 집단화정책(1954년), 전 농민의 집단화 작업제(1958년), 상공업의 국유화(1958년)가 이루어졌기 때문에 여성 노동력 확보를 위해 탁아소와 유치원을 양적으로 확대할 수밖에 없었던 시기였다. 이후 1954년 9월 내각 지시 제122호 '유치원사업을 개선할 데 대하여'를 발표하면서 유치원 교육사업을 강화하였고, 운영체계를 개편하기 위한 지도 방안들을 구체적으로 제시하였다. 예를 들어, 각 상(국장)들과 관계 성(국)들의 책임하에 유치원이 설치되는 해당 공장, 기업소들이 유치원을 직접 관리, 운영하도록 하였다. 그리고 1956년 3월에는 내각 명령 제24호에 따라서 매일 유아 1인당 당시 화폐기준으로 15월에 해당하는 간식을 공급하도록 하였을 뿐만 아니라, 1958년 평양에 어린이 과자 공장을 시작으로 어린이용 전문식료 공장을 세우고 지방 도시들에도 이를 확장시켜 나갔다. 특히 1959년 4월 보건성령 제21호 탁아소 규칙을, 1961년 6월 보통성령 제26호로 유치원에 관한 규정을 차례로 채택함으로써 탁아소와 유치원이 증가하게 되었으며 당의 지도 감독기능도 강화되었다.

넷째, 1961년부터 1970년까지 사회주의 전면적 건설시기이다. 이 시기에는 모든 부분에서 사회주의 이념을 구현시키고자 탁아소와 유치원의 양적 확대 이외에도 영육아 보육의 내용에 대한 전면적인 수정이 이루어졌다. 보건, 위생과 관련된 자원을 늘이고, 교원의 자격기준을 높인 것도 이 기간에 해당한다. 이후 1964년 7월 내각 결정 제46호로 ‘탁아소와 유치원 사업을 개선강화할 데 대하여’를 채택하여 국가와 사회부담으로 공장, 기업소, 농촌에 탁아소와 유치원을 확대시켜 나갈 것을 밝혔다. 구체적으로 1965년에는 각 시, 군에 유치원 3~4개 정도, 탁아소 4~5개 정도를 설치하도록 하였다. 또한 1968년 10월 내각결정 제56호를 제정하여 공장, 기업소, 협동농장에서 주로 노동시간외에 사회적 운동으로 유희 자재와 지방자재들을 동원하여 탁아소와 유치원을 설치하게 하였으며, 공장, 기업소, 협동농장들에서도 계획적 자금의 조성으로 탁아소와 유치원들의 물질적 토대를 튼튼히 하도록 하였다. 특히 식료 공장들에 유치원용 식료품을 생산하는 작업반을 새로 만들고, 각 도(시)에서도 2~3개 정도, 그리고 시, 군에도 시범적으로 어린이용 식료품을 생산하는 전문공장을 만들며, 식료 공장들에 어린이 식료품 작업반을 만들도록 하는 조치를 취하였다. 그 결과 전체 상품 가격이 낮추어 공급하게 되었다.<sup>6)</sup>

다섯째, 사회주의 주체적 수립기가 이에 해당되는데, 제1차 6개년 계획이 시작된 1971년부터 「어린이보육교양법」이 제정된 시기를 말한다. 이 시기는 주체 사상을 바탕으로 어린이 보육교양 사업을 법적으로 공고히 하고자 하였다. 이에 따라서 1975년에는 만 5세의 모든 유아에게 1년간의 유치원 교육을 의무화하였을 뿐만 아니라, 1976년 「어린이보육교양법」을 제정, 공포함으로써 사회주의 체제유지의 한 방편으로 영육아 교육, 복지 체계를 확고히 하고자 하였다. 그리고 유치원 1년간의 의무교육화는 사상의식이 주로 어릴 때 형성되어 교육상 매우 중요한 시기라는 점과 탁아소, 유치원 교육이 보편화되었다는 점을 감안한 것이다.<sup>7)</sup> 그러나 자녀가 탁아소에 취원할 수 있는 연령이 되었다고 할지라도 탁아소에 보내지 않고 자기 집에서 키우는 것은 그들 부모의 자유에 속한다고

6) 이와 관련한 내용은 다음의 것을 참고할 것. 강조근, 「조선교육사」, 사회과학출판사(평양), 1991.

7) 이와 관련한 내용은 다음의 것을 참고할 것. 리영환, 「조선교육사」, 사회과학출판사(평양), 1993.

명시함으로써 자녀의 탁아소 취원 여부에 대한 결정 권한을 부모에게 일임하였다. 이와 아울러, 제1차 7개년 계획 기간에 이룩한 사회주의 공업화의 완성으로 제1차 6개년 계획기간에 도시와 농촌에 현대적 설비를 갖춘 대규모 탁아소와 유치원을 보다 많이 짓고, 도시와 공장 지구에 주, 월 탁아소와 유치원을 늘리도록 하였다. 이때 설치된 대표적인 시설은 평양의 창광유치원을 비롯하여 송리의 송림 애기궁전, 중앙 협동농장 탁아소가 대표적이다.

이하에서는 2013년 4월 4일 최고인민회의 상임위원회 정령 제3058호로 수정보충된 「조선민주주의인민공화국 어린이보육교양법」의 구체적 내용을 검토하고자 한다.

## 2. 법률의 주요내용

### 가. 국가의 채무와 인적규율대상

「어린이보육교양법」은 조국의 광복과 인민의 자유와 행복을 위한 영광스러운 항일혁명투쟁에서 이룩된 빛나는 혁명전통을 이어받는 법이다(제4조). 이 법은 학령 전 어린이들을 탁아소와 유치원 같은 어린이보육교양기관에서 국가와 사회의 부담으로 보육교양하는 것을 목적으로 제정되었지만(제5조),<sup>8)</sup> 어린이들이 비록 탁아소에 갈 나이라 하더라도 탁아소에 보내지 않고 자기집에서 키우는 것은 그들 부모의 자유에 속하는 것으로 규정하고 있다(제3조). 어린이들이 조국의 미래이며 공산주의 건설의 후비대이며 대를 이어 혁명할 우리 혁명위업의 계승자들이기 때문에(제1조), 어린이들을 사회적으로 키우는 것은 사회주의국가의 중요한 시책의 하나이며 사회주의 교육학에 근거한 교육방법이라고 하면서, 조선민주주의 인민공화국은 모든 어린이들을 탁아소와 유치원에서 국가와 사회의 부담으로 키워야 할 것을 강조하고 있다(제2조).

8) 주체를 세우는 것은 혁명과 건설의 모든 문제를 독자적으로 자기 나라의 실정에 맞게, 그리고 주로 자체의 힘으로 풀어나가는 원칙을 견지한다는 것을 의미한다. 이것은 교조주의를 반대하고 마르크스, 레닌주의의 일반적 진리와 국제 혁명 운동의 경험을 자기 나라의 역사적 조건과 민족적 특성에 맞게 적용하여 나가는 현실적이고 창조적인 입장이다. 이것은 타인에 대한 의존심을 버리고, 자기의 문제는 어디까지나 자신이 책임을 지고 풀어나가는 자주적인 입장이다.

「어린이보육교양법」은 북한에 전반적으로 확립된 선진적인 보육교양제도를 더욱 공고발전시켜 모든 어린이들을 주체형의 혁명적 새 인간으로 키우며 녀성들은 어린이를 키우는 무거운 부담에서 해방하는 신성한 사업을 실현하며 나라의 사회주의 건설을 힘있게 다그치며 온 사회를 혁명화, 로동계급화하는 역사적 위업수행에 이바지한다고 규정하고 있다(제6조). 이에 따라서 조선민주주의인민공화국은 모든 어린이들은 가장 훌륭하게 마련된 현대적인 보육교양조건에서 세상에 부럼없이 행복하게 자라도록 온갖 배려를 돌려야 한다고 한다. 이 배려는 북한에 세워진 우월한 사회주의제도와 자립적 민족경제의 튼튼한 토대 그리고 인민들의 물질문화생활을 끊임없이 높이는 것을 자기활동의 최고 원칙으로 삼고 있는 조선로동당과 공화국정부의 사회주의적 시책에 의하여 확고히 담보되면 나라의 경제토대가 강화되는 데 따라 끊임없이 증대된다고 한다. 특히 어린이보육교양사업에 대한 지도통제를 강화하는 것은 국가의 어린이보육정책을 정확히 집행하기 위한 중요한 담보이기 때문에 국가는 어린이들을 보육하고 교양하는 사업에서 사회주의교육학의 원리를 철저히 구현하도록 지도와 통제를 강화하도록 의무지우고 있다(제8조).

「어린이보육교양법」의 규율대상인 어린이란 세상에 태어난 때로부터 학교에 가기 전까지의 어린이를 의미한다(제10조). 이 법의 규율대상은 북한내에 있는 어린이이지만 다른 나라의 사람들의 어린이에 대해서도 규정하고 있다. 즉 이 법에 의하면, 조선민주주의인민공화국은 평화와 민주주의, 민족적 독립과 사회주의를 위하여, 과학, 문화의 자유를 위하여 투쟁하다가 망명하여 온 다른 나라 사람들의 어린이들도 부모의 희망에 따라 탁아소와 유치원에서 국가의 부담으로 키워주어야 한다고 규정하고 있다(제9조). 또한 국가는 부모의 보살핌을 받을 수 없는 어린이들도 육아원과 애육원에서 키우도록 강제하고 있다(제18조).<sup>9)</sup>

#### 나. 어린이 양육문제

총래의 「어린이보육교양법」은 국가기관은 물론이고 사회협동단체들도 어린이

9) 장명봉, 「2018 최신 북한법령집」, 1047면.



들을 보육교양하는 사업에서 모든 사람을 중심으로 생각하고 사람을 위하여 복무하게 하는 주체사상의 요구를 철저히 관철하도록 규정하고 있었지만, 현재의 「어린이보육교양법」은 사회협동단체를 삭제하고 국가가 주체사상의 요구를 관철시키도록 개정되었다(제11조). 그런데 국가뿐만 아니라 사회협동단체들도 《제일 좋은 것을 어린이들에게》라는 원칙에 따라 어린이보육교양사업에 필요한 모든 것을 책임지고 보장해야 한다(제12조).

이 법에 의하면, 북한의 어린이들은 태어나자부터 식량을 공급받는다(제15조), 국가기관과 사회협동단체들은 탁아소와 유치원에 젓, 고기, 알, 과일, 남새와 당과류 같은 여러 가지 가공된 식료품을 정상적으로 보장하여야 한다. 이 경우 식료품의 위생안정성을 보장하여야 한다(제16조).<sup>10)</sup> 국가는 어린이 옷, 신발과 여러 가지 어린이용품을 제일 좋게 만들며 그에 대해서는 생산비를 보상하는 정도 또는 그보다 낮게 값을 정하고 그 차액은 국가에서 부담하여야 한다(제17조). 국가기관과 사회협동단체들은 훌륭한 보육교양설비와 체육 및 놀이시설을 갖춘 현대적인 탁아소와 유치원을 제일 좋은 자리에 건설하고 꾸려주도록 책무를 규정하고 있다. 예를 들어 국가기관과 사회협동단체들은 탁아소와 유치원에 악기, 놀이감, 출판물, 교구비품 등을 갖추어주어야 한다. 또한 국가기관과 사회협동단체들은 거리와 마을, 어린이들이 있는 곳곳에 아동공원과 놀이터를 꾸리고 여러 가지 놀이시설을 갖추어주어야 한다(제14조).

한편, 어린이보육교양과 관련하여 국가는 혁명렬사, 애국렬사, 인민군후방가족, 영예군인의 자녀들을 특별히 보호하며 그들의 보육교양에 깊은 배려를 돌리도록 하고 있다(제19조). 특히 국가는 어린이를 가진 어머니들을 특별히 보호하여야 하는데, 국가는 녀성들에게 산전산후휴가를 보장하고, 산전산후휴가기간의 로임과 식량, 분배 몫은 국가와 사회협동단체가 부담하여야 한다. 국가는 산원시설을 비롯한 의료기관을 통하여 임신한 모든 녀성들을 재태에 등록하고 그들에게 체계적인 의료봉사와 해산방조를 무료로 주며 산후의 건강을 보호하여야 한다. 국가는 임신한 녀성들에게 그에 맞는 혈한 일을 시키며 어린이들을 가진

10) 종래 「어린이보육교양법」 제16조는 “국가기관과 사회협동단체들은 탁아소와 유치원에 젓, 고기, 알, 과일, 남새 등과 당과류를 비롯한 여러 가지 가공된 식료품을 보장하여야 한다.”라고 규정하였다.

어머니들에게는 로동시간 안에 젓먹이는 시간을 보장하여야 한다. 국가는 여러 어린이를 가진 어머니들에게는 로동시간을 줄이고 온 근로임을 주어야 한다(제20조). 국가는 한꺼번에 여러 어린이를 낳아 키우는 어머니와 그 어린이들에게 특별한 혜택을 베풀어야 한다.<sup>11)</sup> 한꺼번에 둘 이상의 어린이를 낳아 키우는 어머니에게는 유급으로 일정한 기간 산후휴가를 더 주어야 한다. 삼태자<sup>12)</sup>에게는 옷과 포단, 1년분의 젓제품을 무상으로 공급하고 학교에 갈 나이에 이르기까지 양육보조금을 주며 어린이와 어머니에게 의료일군을 따로 담당시켜 그들의 건강을 책임적으로 돌보아야 한다(제21조).<sup>13)</sup>

#### 다. 어린이 보육문제

북한정권은 나라의 꽃봉오리인 어린이들을 튼튼하고 슬기롭게 키우는 것은 혁명가들에게 있어서 가장 숭고한 의무라고 한다(제22조). 국가는 어린이들의 건강을 철저히 보호하며 녀성들의 사회적 활동을 적극 보장하기 위하여 탁아소가 있는 모든 곳에 아동병원을 두어야 한다. 아동병동에서는 병원에 입원하지 않을 정도에 가볍게 앓는 탁아소의 어린이들을 받아 치료하여야 한다(제26조). 국가는 탁아소, 유치원의 어린이들에게 체계적인 의료봉사를 하여야 한다. 어린이들의 건강을 보호증진시키기 위한 모든 의료봉사는 우리 나라에서 실시하고 있는 전반적 무상치료제에 따라 무료로 하여야 한다. 탁아소, 유치원마다 의료

11) 북한에선 세쌍둥이 임신이 확인된 여성은 북한 최고의 여성 병원인 평양산원에 즉시 입원해 특별 관리를 받는 것으로 알려지고 있다. 산모는 출산을 할 때까지 체계적인 의료 혜택을 받고, 출산 후에도 아기 한 명당 각각 의사와 간호사가 배정돼 아기가 4~5킬로그램이 될 때까지 각별한 보호를 받는 것으로 알려지고 있다. 또한 북한 당국에서 남자아이가 태어나면 은장도를, 여자아이가 태어나면 금반지를 선물하고, 세 쌍둥이가 4살이 될 때까지 육아비용을 부담하는 등 특별대우를 해준다. 북한 당국이 이렇게 세쌍둥이에게 애정을 쏟는 이유는 낮은 출산율 때문인 것으로 분석되고 있다. 2014년 북한 여성의 출산율은 1.98명, 남한 여성의 출산율인 1.25명보다는 훨씬 높지만, 북한도 출산율이 2명 아래로 떨어졌다. 북한에선 극심한 경제난과 식량난을 겪은 1990년대 '고난의 행군' 시기 이후 인구가 급격히 감소하고 있는 실정이다. 2015년 유엔 보고서에 의하면, 북한의 5세 미만 영유아 사망률은 1천명당 25명인 것으로 집계돼, 1천명당 서너명 수준인 우리나라보다 훨씬 많은 것으로 나타났다(KTV 국민방송, 2015. 9. 18.; <http://v.media.daum.net/v/20150918170108519?f=o><검색일: 2018. 3. 31.>

12) 삼태자란 세쌍둥이를 의미한다.

13) 장명봉, 「2018 최신 북한법령집」, 1047면.

일군들을 배치하고 의료기구와 의약품을 공급하며 전문의료기관들을 통하여 어린이들의 병을 제때에 예방치료하여야 한다(제25조). 국가는 온천과 약수터, 바다, 정치 좋은 곳들에 어린이들을 위한 료양시설들을 잘 꾸려 그들의 건강을 증진시켜야 한다(제27). 국가기관과 보육교양기관들은 어린이들의 건강과 발육 상태를 종합분석하고 해당한 대책을 세우며 어린이보육교양사업을 과학화하고 끊임없이 발전시켜야 한다(제28조). 탁아소와 유치원에서는 어린이들을 어머니의 심정으로 따뜻이 보살피며 집단 보육규범과 위생방역규범의 요구에 맞게 키워야 하며, 어린이들의 생활환경을 깨끗이 꾸리고 방안의 온도와 습도를 알맞게 보장하여야 한다. 어린이들을 위생적으로 거두어주고 공기, 햇빛, 물과 의료기구, 체육기재에 의한 몸단련을 나이와 체질에 맞게 정상적으로 시켜 그들의 건강을 증진시켜야 한다(제23조). 탁아소와 유치원에서는 영양기준에 따라 여러 가지 주식과 새참을 어린이들의 나이와 특성에 맞게 충분히 먹어야 한다(제24조).<sup>14)</sup>

#### 라. 어린이보육교양 및 보육교양기관

##### 1) 어린이 보육교양

북한정권이 어린이 보육교양을 강조하는 이유는 후대들을 어려서부터 혁명적으로 교육교양하는 것은 조국의 룡성발전과 혁명의 휘황한 앞날을 담보하는 중대한 사업이기 때문이라고 한다. 따라서 국가는 사회주의 교육학의 원리에 근거하여 모든 어린이들을 탁아소와 유치원에서 주체형의 혁명가로 교육교양하는 데 선차적인 힘을 넣도록 하고 있다(제29조). 특히 북한정권은 국가가 어린이들이 우리의 과거를 잊지 않으며 남조선인민들을 잊지 않으며 우리의 사회주의제도와 휘황한 공산주의 미래를 사랑하도록 교양하여야 한다고 강조하면서(제30조), 이를 위해서는 국가가 어린이들을 《하나의 전체를 위하여, 전세계는 하나를 위하여》라는 집단주의정신으로 교양하는 것이 필요하다고 한다(제31조). 따라서 국가기관과 보육교양기관들은 어린이들이 일하기를 좋아하고 어려서부터 일하는 데 버릇되도록 교양하여야 하며(제32조), 어린이들이 나라와 사회의 공동재산을 아끼고 사랑하며 귀

14) 장명봉, 「2018 최신 북한법령집」, 1048면.

중히 여기도록 교양하여야 하며(제33조), 어린이들이 레절바른 품성을 가지며 문화위생적으로 생활하는데 버릇되도록 교양할 것을 역설하고 있다(제34조).

국가기관과 보육교양기관들은 어린이들에게 풍부한 정서와 예술적인 재능을 키워주며 그들의 지능을 다방면적으로 발전시켜야 하는데,(제35조) 이를 위해서는 국가가 모든 어린이들에게 유치원의 높은 반에서 1년 동안의 학교전 의무교육을 하여야 하며, 학교전 의무교육기간에 어린이들에게 혁명적인 조직생활기품을 키워주며 문화어, 글자쓰는 법, 셈세는 법 등 학교교육을 원만히 받을 수 있는 기초지식을 주도록 하고 있다(제36조). 이에 따라서 국가는 어린이들을 탁아소와 유치원에서 그들의 나이와 심리적 특성에 맞게 여러 가지 형식과 방법으로 교양하도록 하고 있다(제37조).<sup>15)</sup>

## 2) 어린이 보육교양기관

어린이보육교양기관이란 어린이들을 정신적으로 건전하고 육체적으로 건장하며 지능이 발달되고 문화적 소양이 높은 미래의 역군으로 키우는 기관을 말한다(제38조). 이러한 어린이보육교양기관에는 탁아소, 유치원과 육아원, 애육원이 속한다. 북한의 학령 전 어린이 보육시설은 크게 탁아소와 유치원으로 나뉜다. 탁아소는 유치원에 가기전까지의 기간에 어린이들을 학교에 갈 준비교육을 주는 교육기관의 하나이다. 탁아소는 태어난 지 3개월된 유아부터 5세 전 아동을 대상으로 하며 동(洞)을 기본으로 설치되지만 기관과 기업소, 협동농장 작업반 등 직장에도 탁아소가 만들어져 운영되고 있다. 특히 탁아소의 역할은 인간의 지능과 체력 발전에서 기초적 단계를 맡은 보육교양기관으로서 어린이들이 건강하고 튼튼할 뿐 아니라 지적으로 잘 발달하도록 영양관리와 함께 지능교육을 기본으로 하는 보육교양사업을 진행하는 것이라고 한다. 북한의 경우에는 출근하면서 애를 맡기고 퇴근 때 찾아오는 1일 탁아소가 주종을 이루고 있지만 일주일 동안 아이를 맡길 수 있는 주(週)탁아소도 운영되고 있다. 그리고 육아원은 국가적으로 우대하고 있는 세쌍둥이나 어머니가 아파 보살핌을 받지 못하는 아동들이 대상이다. 즉 5세 이상에서 취학 전 아동들이 다니는 유치원은 지적발전이 시작되는 시기의

15) 장명봉, 「2018 최신 북한법령집」, 1048면.

어린이들에 대한 보육과 교육교양을 동시에 진행하면서 학교교육의 기초를 닦아 주는 것이 설립 목적이다. 그리고 유치원 역시 아동을 맡길 수 있는 기간이 1일, 주(週), 10일로 세분화돼 있다. 1일 유치원은 동과 리, 기관과 기업소에, 10일유치원은 협동농장에 주로 꾸려져 있다. 주유치원은 주요 공업지구와 도시에 기차와 교원 등 출장이 잦은 직업을 갖고 있는 여성의 자녀를 대상으로 한다.<sup>16)</sup> 2003년에 입국한 탈북자의 진술에 의하면 과거에는 국가의 지원이 많았지만 지금은 재정이 부족해지면서 부모들이 간식비를 부담하는 형태로 운영 방식이 바뀌었다고 전해지고 있다.<sup>17)</sup> 보육원, 교양원은 어린이들을 혁명위업의 믿음직한 계승자로, 주체형의 세 세대로 키우는 영예로운 혁명가이다. 조국의 미래인 어린이들을 키우는 중요하고 보람찬 혁명임을 수행하는 보육원, 교양원은 인민의 높은 존경과 신임을 받은 기관이다(제41조). 육아원과 애육원은 부모의 보살핌을 받을 수 없는 어린이들을 국가가 맡아키우는 보육교양기관을 말한다(제39조). 국가는 탁아소와 유치원을 주택지구와 녀성들의 일터 가까이 합리적으로 배치하여야 하는데, 국가는 녀성들의 사회적 활동을 적극 보장하기 위하여 주, 월 탁아소, 유치원을 널리 조직운영하여야 한다. 어린이들의 건강과 발육에 적합하지 않은 장소와 건물에 탁아소와 유치원을 두는 것은 금지된다(제40조).

보육원 및 교양원을 비롯한 어린이보육교양기관 일군을 어린이들의 건강에 나쁜 영향을 줄 수 있는 질병이 없어야 하며, 어린이보육교양사업에 필요한 전문지식과 해당한 자격을 소유하여야 한다(제44조). 특히, 보육원 및 교양원은 어린이들을 튼튼하고 명랑하고 품성이 바른 우리 혁명위업의 계승자로 키워야 하기 때문에(제46조), 보육원 및 교양원은 고상한 혁명가적 품성을 소유하여야 하며 모든 면에서 어린이들의 참다운 본보기가 되어야 할 뿐만 아니라, 자기사업에 대한 높은 영예감과 긍지를 가지고 혁명의 미래를 키우는 어린이보육교양사업에 자기의 옷깃 정열을 다 바치는 인민의 참된 충복, 진정한 혁명가가 되어야 한다(제42조). 이를 위해서는 보육원 및 교양원은 주체사상으로 튼튼히

16) 재일본조선인총연합회 기관지 조선신보 인터넷판은 월간 '조국' 4월호에서 북한의 어린이보육교양제도는 북한이 76년 4월 최고인민회의 제5기 6차회의에서 「조선민주주의인민공화국 어린이보육교양법」을 채택하면서 부모의 직업과 노동의 양, 질에 관계없이 모든 어린이들이 보육 혜택을 받을 수 있도록 하였다고 한다.

17) 연합뉴스 2006년 3월 24일자.

무장하여 혁명적 세계관을 확고히 세우며 자신을 철저히 혁명화, 로동계급화하여야 한다(제43조).<sup>18)</sup>

#### 마. 어린이보육교양사업에 대한 지도통제

국가는 항일유격대식 사업방법의 요구대로 일군들이 아래에 정상적으로 내려가 설정을 료해하고 도와주고 가르쳐 주며 정치사업을 앞세우고 이신작칙의 모범으로 걸린 문제를 풀어주도록 지도하여야 한다(제50조). 또한 국가는 보육교양일군양성기관들을 튼튼히 꾸리고 보육원, 교양원들을 수용에 맞게 질적으로 양성하여야 하며(제52조), 어린이들을 혁명적으로 교양하고 문화적으로, 과학적으로 키우기 위한 과학연구사업을 발전시키며 과학연구기관들을 튼튼히 꾸리고 그에 대한 지도를 강화하여야 한다. 또한 국가는 문예기관들에서 어린이보육교양을 위한 영화, 노래, 춤, 동시, 동화 등 혁명적인 문예작품을 많이 만들도록 지도하여야 한다(제53조).

어린이보육교양사업에 대한 지도는 내각의 통일적인 지도밑에 중앙교육지도기관과 중앙보건지도기관, 지방정권기관이 하여야 한다. 중앙교육지도기관과 중앙보건지도기관, 지방정권기관은 어린이보육교양사업에 대한 지도체계를 바로세우고 정상적으로 장악지도하여야 한다(제47조). 중앙교육지도기관과 중앙보건지도기관이 어린이보육교양사업을 위하여 하는 임무는 다음과 같다. 첫째, 어린이보육교양강령과 탁아소, 유치원 사업규범을 만들며 보육교양의 내용과 방법을 끊임없이 개선하며 완성하는 것이다. 둘째, 어린이들의 건강을 보호증진시키기 위한 사업을 조직지도한다. 셋째, 보육원 및 교양원의 양성과 그들의 정치실무 수준을 보여주기 위한 사업을 조직지도하는 것이다. 넷째, 탁아소 및 유치원을 운영하는 중앙기관에 대한 기술방법적인 지도를 하는 것이다. 지방정권기관은 관할지역 안의 탁아소와 유치원사업을 조직지도한다. 이를 구체적으로 살펴보면 첫째, 탁아소와 유치원에서 어린이보육교양강령을 정확히 집행하며 규범의 요구대로 사업하도록 지도하는 것이다. 둘째, 탁아소, 유치원의 어린이들에게 의료

---

18) 장명봉, 「2018 최신 북한법령집」, 1049면.

봉사를 주기 위한 조직지도하는 것이다. 셋째, 탁아소, 유치원을 건설하고 보육 교양설비를 갖추며 식료품을 비롯한 물질적 조건을 보장하기 위한 사업을 조직 지도하는 것이다. 탁아소와 유치원에서 어린이보육교양강령을 정확히 집행하며 사업을 정규화, 규범화하고 어린이관리책임제를 강화하여야 한다(제51조).

국가는 어린이 용품과 식료품의 생산을 발전시켜야 한다. 이를 위하여 국가는 어린이 용품 및 식료품을 생산하는 공장, 기업소들에서 어린이들의 수요와 기호에 맞게 제품생산을 끊임없이 늘이며 그 질을 높이도록 하여야 한다(제54조). 국가는 중앙과 지방에 탁아소, 유치원 물자공급기관을 두어야 한다. 탁아소, 유치원 물자공급기관은 어린이 용품, 식료품 등 어린이보육교양에 필요한 물자를 책임적으로 내리 공급하여야 한다(제55조). 사회협동단체들은 탁아소, 유치원의 물질적 조건을 국가가 정한 기준대로 보장하여야 한다. 협동농장들에서는 닭, 염소, 젖소 등 집짐승을 많이 기르고 과일과 남새를 잘 저장하여 농장의 탁아소와 유치원에 식료품을 충분히 공급하여야 한다(제56조). 육아원과 애육원에서 어린이보육교양과 그에 대한 지도관리사업도 「어린이보육교양법」에 준하여 다루어진다(제57조). 어린이들에 대한 보육교양사업은 전국가적, 전사회적인 사업이다. 모든 기관, 기업소, 단체들은 내부예비를 동원하고 절약하여 탁아소, 유치원에 대한 사회적 지원을 강화하여야 한다(제58조). 어린이보육교양사업에 대한 감독통제는 교육지도기관과 보건지도기관, 지방정권기관, 해당 감독통제기관이 한다. 교육지도기관과 보건지도기관, 지방정권기관, 해당 감독통제기관은 국가의 어린이보육교양정책집행정형을 엄격히 감독통제하여야 한다(제59조). 만약 「어린이보육교양법」을 위반하여 어린이보육교양사업에 엄중한 결과를 일으킨 기관, 기업소, 단체의 책임있는 일군과 개별적 공민에게는 정상에 따라서 행정적 또는 형사적 책임을 부담하게 된다(제60조).<sup>19)</sup>

### 3. 검토

북한의 「어린이보육교양법」은 북한에 전반적으로 확립된 선진적인 보육교양

19) 장명봉, 「2018 최신 북한법령집」, 1050면.

제도를 더욱 공고 발전시켜 모든 어린이들을 주체형의 혁명적 새 인간으로 키우며 녀성들은 어린이를 키우는 무거운 부담에서 해방하는 신성한 사업을 실현하며 나라의 사회주의 건설을 힘있게 다그치며 온 사회를 혁명화, 로동계급화하는 력사적 위업수행에 이바지한다고 규정하고 있다(제6조). 이러한 입법목적을 고려하면서 「어린이보육교양법」의 특징을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 북한의 경우에는 어린이들이 주체사상을 신봉하고 사회주의 건설을 위한 정치적 객체로서 인식하고 있다. 둘째, 북한의 경우에는 취학전 아동에 대하여만 보육시설 등에서 보육교양하고 있다. 셋째, 형식적인 측면에서만 살펴본다면 북한의 경우에는 사설보육기관이 존재하지 않기 때문에 영유아의 보육교양에 있어서 보육시설의 우선이용자에 대하여 차이를 두고 있지 않다. 넷째, 북한의 경우에는 사설보육시설이 없고, 국가기관 주도로 보육시설을 지도하기 때문에 보육서비스의 질적수준에 차이가 크지 않다. 다섯째, 북한의 경우에는 국가가 주도로 보육시설을 관리하고, 이에 대한 책임도 국가가 지고 있다. 여섯째, 북한의 경우에는 형식적으로 보육 및 양육비용에 대하여 국가가 전적으로 부담하고 있다.

### Ⅲ. 남북한 어린이 보육법제의 운영상 차이점

#### 1. 대한민국 어린이 보육법제의 변천과정

대한민국의 경우에는 경제개발정책이후에 고도의 산업화에 따른 여성의 사회참여가 점진적으로 증가하고 있고, 또한 가족구조의 핵가족화에 의한 탁아수요의 급증에 따라 아동보호와 교육문제는 개인적인 차원을 넘어 사회적·국가적 차원에서 해결이 불가피하게 되었다. 물론 종래의 아동복지법도 이를 어느 정도 규율하고 있지만, 아동복지법에 의한 탁아사업은 시설 설립주체의 제한으로 인한 보육사업의 확대가 곤란하고, 또한 관장부처의 다원화로 체계적이고 효율적인 보육사업 추진 등에 문제점이 있었다. 이러한 이유로 영유아의 보호와 교육에 관한 별도의 입법을 통하여 보육시설의 조속한 확대 및 체계화로 아동의 건전한 보호·교육 및 보육자의 경제적·사회적 활동의 지원을 통하여 가정복지증



진을 도모할 필요가 있다는 이유에서 「영유아보육법」이 1991년 1월 14일 법률 제4328호로 제정되었다. 이 법률은 국가와 지방자치단체는 보육자와 더불어 아동을 건전하게 보호·교육할 책임을 지도록 하면서, 건전한 유아의 보호·교육에 관한 상담 및 지도를 위하여 시·도 및 시·군·구에 보육지도원을 두도록 하였다. 그리고 보육시설의 종류는 그 설립주체에 따라 국·공립보육시설, 민간보육시설, 직장보육시설, 가정보육시설로 구분하였고, 유치원이나 미술학원 등에도 보육시설을 갖추면 보육원을 병설할 수 있도록 하였다. 그리고 대통령령이 정하는 일정규모이상의 사업장의 사업주는 보육시설을 설치·운영하도록 하였으며, 보육시설의 입소대상은 6세미만의 취학전 아동을 원칙으로 하되, 보건사회부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 중앙보육위원회 및 지방보육위원회의 의결을 거쳐 입소대상연령을 연장 가능하도록 하였다. 특히, 국가 또는 지방자치단체와 사회복지법인 기타 비영리법인이 설치한 보육시설과 대통령령이 정하는 보육시설의 장은 저소득층자녀를 보육시설에 우선 입소시키도록 하였고, 보건사회부장관은 영유아의 보육·교육의 충실을 기하기 위하여 장학지도와 보육 프로그램 및 교재·교구의 개발보급등 필요한 사항에 대하여는 문교부장관에게 협조·요청할 수 있도록 하였다. 영유아의 보호·교육에 필요한 비용은 보호자가 부담하는 것을 원칙으로 하되, 저소득층자녀의 보육에 필요한 비용은 국가 또는 지방자치단체가 전부 또는 일부를 부담하도록 하였으며, 국가 또는 지방자치단체는 대통령령이 정하는 바에 의하여 보육시설의 설치 및 운영에 소요되는 비용을 보조하도록 하였다. 그리고 사업장에 보육시설을 설치한 사업주는 대통령령이 정하는 바에 의하여 시설운영에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 보조하도록 하였고, 보호자가 상유아의 보호·보육을 위하여 지출한 보육비용과 사업주가 부담하는 보육시설의 설치 및 운영에 소요되는 비용에 대하여 조세 감면하도록 규정하였다. 전술한 「영유아보육법」은 1991년 제정된 이후에 2017년까지 적지 않은 개정작업을 통하여 종래 문제점으로 지적된 사항을 수정 및 보완하면서 현재에 이르게 되었다. 이하에서는 남북한 어린이보육제도가 어떠한 점에서 근본적으로 차이가 있는지에 대하여 몇 가지 쟁점을 중심으로 검토하고자 한다.

## 2. 남북한 어린이 보육법제의 운영상 차이점

### 가. 이념

북한의 「어린이보육교양법」은 북한에 전반적으로 확립된 선진적인 보육교양 제도를 더욱 공고 발전시켜 모든 어린이들을 주체형의 혁명적 새 인간으로 키우며 녀성들은 어린이를 키우는 무거운 부담에서 해방하는 신성한 사업을 실현하며 나라의 사회주의 건설을 힘있게 다그치며 온 사회를 혁명화, 로동계급화하는 력사적 위업수행에 이바지하는 것을 목적으로 제정되었다(제6조). 이에 반하여 대한민국의 「영유아보육법」은 영유아의 심신을 보호하고 건전하게 교육하여 건강한 사회 구성원으로 육성함과 아울러 보호자의 경제적·사회적 활동이 원활하게 이루어지도록 함으로써 영유아 및 가정의 복지 증진에 이바지함을 목적으로 제정되었다(제1조). 이에 따라 북한의 경우에는 어린이들이 주체사상을 신봉하고 사회주의 건설을 위한 정치적 객체로서 인식되고 있지만, 대한민국의 경우에는 영유아의 복리 그 자체에 중점을 둔다는 점에서 차이가 있다.

### 나. 보육시설의 이용연령 및 우선순위

북한의 경우에는 취학 전 아동에 대하여만 보육시설 등에서 보육 교양을 하지만, 대한민국의 「영유아보육법」에 의하면 보육시설의 이용대상은 보육이 필요한 영유아를 원칙으로 하면서도 필요한 경우 보육시설의 장은 만 12세까지 연장하여 보육할 수 있도록 허용하고 있다는 점에서 차이가 있다(제27조). 물론 형식적인 측면에서만 살펴본다면, 북한의 경우에는 사설보육기관이 존재하지 않기 때문에 영유아의 보육교양에 있어서 보육시설의 우선이용자에 대하여 차이를 두고 있지 않지만, 대한민국의 「영유아보육법」에 의하면 국가나 지방자치단체, 사회복지법인, 그 밖의 비영리법인이 설치한 어린이집과 대통령령으로 정하는 어린이집의 원장은 일정한 자격요건을 충족하는 자가 우선적으로 어린이집을 이용하게 할 수 있다는 점에서 차이가 있다.<sup>20)</sup> 이에는 「국민기초생활 보장법」에 따른 수급자, 「한부모가족지원법」 제5조에 따른 보호대상자의 자녀, 「국

민기초생활 보장법」 제24조에 따른 차상위계층의 자녀, 「장애인복지법」 제2조에 따른 장애인 중 보건복지부령으로 정하는 장애 정도에 해당하는 자의 자녀, 「다문화가족지원법」 제2조제1호에 따른 다문화가족의 자녀, 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」 제4조제1항에 따른 국가유공자 중 제3호의 전몰군경, 제4호·제6호·제12호·제15호·제17호의 상이자로서 보건복지부령으로 정하는 자, 제5호·제14호·제16호의 순직자의 자녀, 제1형 당뇨를 가진 경우로서 의학적 조치가 용이하고 일상생활이 가능하여 보육에 지장이 없는 영유아, 그 밖에 소득 수준 및 보육수요 등을 고려하여 보건복지부령으로 정하는 자의 자녀가 이에 해당한다(제28조).

#### 다. 보육시설의 질적 수준 향상을 위한 국가기관의 평가운영

북한의 경우에는 사설보육시설이 없고, 국가기관 주도로 보육시설을 지도하기 때문에 보육서비스의 질적 수준에 차이가 크지 않지만, 대한민국의 「영유아보육법」의하면 국공립보육시설과 사설보육시설이 존재하므로, 보육서비스에 차이가 있을 수 있다. 이에 따라서 대한민국의 경우에는 보건복지부장관이 보육서비스의 질적 수준을 향상시키기 위하여 어린이집 설치·운영자의 신청에 따라 어린이집의 보육환경, 보육과정 운영 및 보육인력의 전문성 등을 평가하여 해당 어린이집에 대한 평가인증을 실시할 수 있다(제30조 제1항). 또한 보건복지가족부장관은 평가인증을 받으려는 어린이집 설치·운영자에게 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 평가인증에 필요한 비용을 받을 수 있으며(제30조 제2항), 평가인증의 결과에 따라 보육사업 실시에 필요한 지원을 할 수 있다는 점에서 차이가 있다(제30조 제3항).

#### 라. 공제조합의 설립여부

20) 다만, 「고용정책 기본법」 제40조제2항에 따라 고용촉진시설의 설치·운영을 위탁받은 공공단체 또는 비영리법인이 설치·운영하는 어린이집의 원장은 근로자의 자녀가 우선적으로 어린이집을 이용하게 할 수 있다.

북한의 경우에는 국가가 주도로 보육시설을 관리하고, 이에 대한 책임도 국가가 지도록 하는데 반하여, 대한민국의 「영육아보육법」에 의하면 보육시설(어린이집) 상호 간의 협동조직을 통하여 보육시설(어린이집)의 안전사고를 예방하고 보육시설(어린이집) 안전사고로 인하여 생명·신체 또는 재산상의 피해를 입은 영유아 및 보육교직원 등에 대한 보상을 하기 위하여 보건복지부장관의 허가를 받아 어린이집 안전공제사업을 할 수 있도록 허용하고 있다는 점에서 차이가 있다(제31조의2 제1항). 이렇게 공제사업을 위하여 설립되는 보육시설 안전공제회는 법인으로 하면서, 주된 사무소의 소재지에 설립등기를 함으로써 성립하도록 인정하고 있다(제31조의2 제2항). 공제회에 가입한 보육시설은 공제사업의 수행에 필요한 출자금 등을 공제회에 납부하여야 한다(제31조의2 제4항).

#### 마. 보육 및 양육비용의 범위와 한계

북한의 경우에는 형식적으로 보육 및 양육비용에 대하여 국가가 전적으로 부담하고 있지만, 자본주의 경제체제를 채택하고 있는 대한민국의 「영육아보육법」에 의하면, 국가와 지방자치단체가 영유아에 대한 보육을 무상으로 하되, 그 내용 및 범위는 대통령령으로 정하도록 하여 일정한 한계를 설정하고 있으며(제34조 제1항), 자녀가 2명 이상인 경우에 대하여 추가적으로 지원할 수 있다는 점에서도 차이가 있다(제34조 제5항). 또한 대한민국의 경우에는 국가와 지방자치단체가 어린이집이나 「유아교육법」 제2조에 따른 유치원을 이용하지 아니하는 영유아에 대하여 영유아의 연령과 보호자의 경제적 수준을 고려하여 양육에 필요한 비용을 지원할 수 있도록 일정한 한계를 설정하고 있으며(제34조의2 제1항), 양육에 필요한 비용을 지원받는 영유아가 90일 이상 지속하여 해외에 체류하는 경우에는 국가와 지방자치단체가 그 기간 동안 양육에 필요한 비용의 지원을 정지할 수 있는 근거도 마련하고 있다는 점에서 차이가 있다(제34조의2 제3항). 한편, 북한의 경우에는 세금제도가 없기 때문에 개인사업자에 대한 세금감면문제가 발생하지 않지만, 대한민국의 경우에는 사업주가 직장어린이집을 설치·운영하는 데에 드는 비용과 보호자가 영유아의 보육을 위하여 지출한 보육료와 그 밖에 보육에 드는 비용에 관하여는 「조세특례제한법」에서 정하는 바에 따라

조세를 감면하도록 규정하고 있다는 점에서 차이가 있다(제39조 제1항).

#### 바. 무상보육의 연령범위

북한의 경우에는 취학 전 모든 영유아에 대하여 국가주도로 보육교양을 하고 있지만, 대한민국의 「영유아보육법」에 의하면 영유아를 6세 미만의 취학 전 아동을 대상으로 하고 있으며(제2조 제1호), 이에 따라 대한민국의 영유아<sup>21)</sup> 무상보육은 매년 1월 1일 현재 만 3세 이상인 영유아와<sup>22)</sup> 매년 1월 1일 현재 만 3세 미만인 영유아<sup>23)</sup>를 대상으로 실시한다는 점에서 차이가 있다(영유아보육법 시행령 제22조 제1항). 또한 국가와 지방자치단체는 장애아 및 「다문화가족지원법」 제2조제1호에 따른 다문화가족의 자녀의 무상보육에 대하여는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 대상의 여건과 특성을 고려하여 지원할 수 있다는 한계를 설정하고 있다는 점에서 차이가 있다(제34조 제2항).

## IV. 결 론

지금까지 북한의 어린이 보육법제의 주요내용을 살펴보면, 어떠한 점에서 대한민국의 보육법제와 차이가 있는지에 대하여 간략하게 검토하였다. 그 주요한 내용을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 대한민국의 「영유아보육법」은 영유아의 복리 그 자체에 중점을 두어 규율하고 있다는 점에서 북한이 영유아를 단순히 정치적 객체로서 인식하고 있는 것과는 차이가 있다. 둘째, 남북한의 어린이보육 법제도는 공통적으로 취학 전의 어린이를 대상으로 하면서, 국가의 책무 및

21) 영유아인 장애아 및 「다문화가족지원법」 제2조제1호에 따른 다문화가족의 자녀 중 영유아를 포함한다.

22) 어린이집에서 「영유아보육법」 제29조에 따른 보육과정 중 보건복지부장관과 교육부장관이 협의하여 정하는 공통의 보육·교육과정(이하 “공통과정”이라 한다)을 제공받는 경우를 말하며, 다만, 1월 2일부터 3월 1일까지의 기간 중에 만 3세가 된 영유아로서 어린이집에서 공통과정을 제공받는 경우를 포함한다.

23) 어린이집에서 법 제29조에 따른 보육과정(공통과정은 제외한다)을 제공받는 경우를 말한다.

국가기관의 지원에 대하여 상세하게 언급하고 있지만, 그 실질에 있어서는 영육아보육에 대하여 사회주의 국가이념과 자유민주주의 국가이념을 정립하고자 하는 근본적인 국가체제에서의 특수성 때문에 궁극적인 한계가 존재할 수밖에 없다. 결국 대한민국과 북한의 영육아보육의 통합문제는 매우 신중하게 접근해야 하며, 이를 위해서는 우선 북한의 보육교양제도와 관련하여 무조건적 비판보다는 보다 개방적인 자세를 가지고 다양한 프로그램을 개발할 필요가 있다고 보여진다. 셋째, 대한민국의 경우에는 국가 및 공공단체 뿐만 아니라 사설기관에 의한 영육아보육을 인정하고 있으며, 이들 기관들이 경쟁관계를 통하여 영육아의 질적 수준을 향상시키려고 하고 있으며, 이를 위해서 국가 등은 다양한 지원을 하고 있다. 다만 대한민국이 자본주의 시장경제체제를 채택하고 있는 결과로 빈부격차에 따라 영육아 대한 보육기회에 있어서 상대적으로 차별받고 있는 계층도 자연스럽게 발생할 수밖에 없다. 이러한 점을 고려한다면 어린이보육에 관한 정책수립 과정에서는 사회법적 사고를 전제로 하면서 실현가능한 해결방안이 모색되는 것이 필요하다고 생각한다.

## 참고문헌

- 강조근, 「조선교육사」, 사회과학출판사(평양), 1991.  
김상호, 「조선교육사」, 사회과학출판사(평양), 1990.  
도남희, “안전한 영육아 보육·교육 환경 조성 방안 : 어린이집과 유치원의 안전 관리 실태와 개선 방안 : 기관에서의 영유아의 안전사고 예방을 위한 정책 제안 제시”, 「미래정책 focus」 v.11, 경제·인문사회연구회, 2016.  
류지연, “현장에 맞는 유치원·보육 정책으로 개선되어야 한다”, 「월간교육」 통권 제9호, 2016.  
리영환, 「조선교육사」, 사회과학출판사(평양), 1993.  
양미선, 유해미, 최윤경, 「공공형어린이집 운영·관리 기준 마련 연구」, 육아정책연구소, 2016.  
이경숙, 정석진, “보육교사가 보고하는 영유아의 정신건강 문제행동 및 지도방법”,

- 「영유아아동정신건강연구」, 한국영유아아동정신건강학회, 2016.
- 이재무, 김행열, “민간어린이집 보육교사의 동료신뢰 결정요인 확인을 위한 사회 연결망분석”, 「한국사회복지행정학」, 한국사회복지행정학회, 2016.
- 장명봉, 「2018 최신 북한법령집」, 북한법연구회, 2018
- 장정윤 외 7인, “자폐스펙트럼장애에 대한 보육교사의 인식”, 「자폐성장애연구」 제16권 제2호, 한국자폐학회, 2016
- 최광일, 이원재, “어린이집 보육교사의 감정부조화, 직무소진이 정신건강에 미치는 영향”, 「방사선기술과학」 제39권 제4호, 대한방사선과학회, 2016.
- 근로단체출판사 편, 「햇빛 따사로운 어린이 왕국」, 사회과학출판사, 1976.

[Abstract]

## A Study on Child Nursery Legal System in North Korea

Kim, Sung-Wook

*Professor, Jeju National University Law School*

The title of this thesis is “A Study on Child Nursery Legal System in North Korea”. It would be meaningful to logically verify how to reorganize the Legal System in connection with Child Nursery and what aspects to consider for the reorganization in the process of systematic unification when two Koreas come to unify in the future. Of course, it would be difficult at the present moment to predict exactly what problems may arise in the future. However, there should be efforts to find solutions for problems related to regulation of public order so that the risk of causing unreasonable consequences can be minimized. Since Child Nursery Legal System is not something that is being newly developed but is a system which has evolved

along with the history of mankind, a thorough examination of past problems can lead to a future legal system that is more rational and accords with substantial justice. This article, in the growing importance of Child Nursery Legal System, studies the current legal system in connection with Child Nursery Legal System between South Korea and North Korea. I explained about the main contents of Child Nursery Legal System in North Korea and dealt with the important contents of Child Nursery Legal System in North Korea.

**Key words** : Child, Nursery, Child Nursery, Child Nursery Legal System, North Korea, Unification