

2000년대 이후 교육법제 정비를 통한 북한 교육의 현황

엄현숙(서울통일교육센터)

‘조선민주주의인민공화국 교원법’(이하 ‘교원법’)은 2015년 10월 8일 새롭게 채택된 법이다. 연구는 2000년대 이후 북한의 교육법제정비에 대하여 살펴보고 ‘교원법’ 채택의 배경과 그 의미를 분석하였다. 이에 토대하여 교육법제 정비를 통한 북한 교육의 현황을 파악하고자 하였다. 이를 위해 연구는 ‘교육법’ 제정을 전후로 현재까지 북한에서 발간된 일차 자료에 기초한 문헌 분석 방법과 북한에서 교원 경력을 가진 탈북민 면담자료를 활용하였다.

연구 결과 ‘교육법’을 시작으로 ‘보통교육법’, ‘고등교육법’으로의 교육법제 정비는 교육 현실과 법규범과의 모순을 해소하고 변화된 현실에 적용하는 과정이다. 첫째, 헌법상 교육 관련 조항과 규정들을 체계화한 것이다. 둘째, 기존의 사회주의 교육학에 입각한 원리는 그대로 적용되되 시대적·교육적 변화의 요구를 수용하였다. 반면에 ‘교원법’은 12년제 의무교육의 집행을 위한 과정에 제기된 여러 가지 결함들에 초점을 맞춰 법적 규제가 불가피하였음을 보여준다. 이를 통해 북한이 12년제 의무교육을 성공적인 집행과정에 교원 문제가 가장 중요하다는 것을 인식하고 있음을 알게 한다.

본 연구는 북한 교육의 현실적 문제를 들여다볼 수 있는 또 다른 시각을 제시하였다. 북한의 교육 관련법을 해석함으로써 북한 교육에 대한 논의를 확장하였다는 데 의의가 있다.

주제어: 교원법, 교육법, 보통교육법, 고등교육법, 북한 교육, 북한 교원

1. 서론

‘조선민주주의인민공화국 교원법’(이하 ‘교원법’)은 2015년 10월 8일 최고인민회의 상임위원회 정령 제708호로 새롭게 채택된 법이다. 북한에서 법은 “사회경제제도가 변하고 정치투쟁의 내용이 변화하는데”¹⁾ 따라 변하며 이에 새로운 법규범이 채택, 수정 보충, 개정, 폐지 및 제정된다. 2015년 새로 채택된 ‘교원법’은 새로운 법규범 제정 사례의 하나이다. 이에 연구는 북한의 교육법제 정비를 살펴보고 법 채택의 배경과 그 의미를 분석한다. 이에 토대하여 새로 채택된 ‘교원법’을 통한 북한 교육의 현황을 파악하고자 한다.

북한 교육에서도 특히 법과 관련된 연구는 가장 관심을 덜 받은 분야이다. 북한은 1990년대에 들어서면서부터 시대적·교육적 변화에 대한 대응책을 마련하는 과정에 체계적으로 교육 법제를 정비했다.²⁾ 특히 경제난을 타개하고 이른바 ‘강성국가’ 건설에 필요한 새로운 일군을 양성하기 위한 정책적 전환을 시도할 때마다 이를 법적으로 뒷받침하는 작업을 병행했다.

연구는 우선, 북한에서 발간된 일차 자료를 활용하여 ‘교육법’ 제

1) 김일성, “우리당 사법정책을 관철하기 위하여: 전국 사법, 검찰 일군회의에서 한 연설(1958년 4월 29일),” 『김일성저작선집』, 제2권(평양: 인문과학사, 1968), 82쪽.

2) ‘조선민주주의인민공화국 교육법’(이하 ‘교육법’)은 1999년 7월 14일 최고인민회의 상임위원회 정령 제847호로 채택된 후 2005년, 2007년, 2013년, 2015년 수정·보충되었다. ‘조선민주주의인민공화국 보통교육법’(이하 ‘보통교육법’)은 2011년 1월 19일 최고인민회의 상임위원회 정령 제1355호로 채택된 후 2013년 수정·보충되었다. ‘조선민주주의인민공화국 고등교육법’(이하 ‘고등교육법’)은 2011년 12월 14일 최고인민회의 상임위원회 정령 제2036호로 채택된 후 2015년 수정·보충되었다.

<표 1> 구술 대상자 기본 인적 사항

번호	코드	성별	나이	근무 기간	구분	탈북 시기	탈북 전 거주지
1	사례1	여	54	10년	교원	2013년	평양시
2	사례2	여	51	7년	교원	2004년	강원도
3	사례3	여	46	9년	교원	2004년	함경북도
4	사례4	여	46	7년	교원	2013년	양강도
5	사례5	여	45	7년	교원	2007년	함경북도

정부터 현재의 ‘교원법’이 나오기까지의 북한 교육의 변화를 분석한다. 주요 분석 대상이 된 자료는 김일성, 김정일, 김정은의 저작과 법령집, 『교원신문』, 『인민교육』, 『교원선전수첩』 등의 교육 관련 정기간행물이다. 이외에도 북한이 UNESCO에 보고³⁾한 자료도 활용된다. 연구는 또한, ‘교원법’의 분석과 평가를 위하여 다각적인 접근을 시도하였다. 이를 위해 북한에 있을 때 교원 경력을 가진 탈북민 교사 출신들과의 면담을 활용하였다. 그러나 이 면담은 북한에서의 개인적인 경험들이며 북한 전체와 북한 교육 자체를 대표할 수 없다. 다만, 분석에 쓰인 자료가 북한을 통해 공개되는 일차 자료라는 점과 연구자가 북한의 현지에서 직접 관찰 또는 참여를 할 수 없다는 사정으로부터 면담자료는 연구의 객관적 평가에 영향을 줄 수 있다.

교육은 “나라의 흥망과 민족의 장래 운명을 결정하는 중요한 사업”⁴⁾임을 강조하는 북한에서 법은 “교육사업에서 제도와 질서를 엄

3) Education Commission, DPRK(2014), *Democratic People’s Republic of Korea: Education for All 2015 National Review*(Incheon, Republic of Korea, 2015).

4) 이는 달리 해석하면 북한에서 교육이 차지하는 비중이 매우 크다는 점을 보여준다. 이에 대하여 박정원은 사회주의 사회인 북한에서 교육은 이데올로기 강화를 위한 가장 중요한 도구라는 점을 강조하였다. 박정원, 『북한의 교육법제에 관한

격히⁵⁾ 규제하는 것 중의 하나이다. 이로써 교육부문 법을 분석하는 일은 법제를 통한 북한 교육의 현황을 파악하는 요소로서 중요한 의미가 있다.

2. 교육 관련 법제의 채택 배경

1) ‘교육법’

북한에서 교육 정책의 방향을 명시적으로 제시하고 있는 것은 1999년 채택한 이후 2005년 1차 수정, 2007년 2차 수정, 2013년 3차 수정,⁶⁾ 2015년 4차 수정⁷⁾된 ‘교육법’이다.⁸⁾ ‘교육법’이 제정되기 이

연구』(서울: 한국법제연구원, 2003), 11쪽.

- 5) “조선민주주의인민공화국 교육법: 1999년 7월 14일 최고인민회의 상임위원회 정령 제847호로 채택,” 『조선민주주의인민공화국 법전(대중용)』(평양: 법률출판사, 2004), 104쪽; “각이한 사회성원들을 움직이기 위하여 국가가 만든 행동, 질서, 행동준칙이 법이다. 법에는 사회의 모든 성원들이 반드시 지켜야 할 사회적권리와 의무가 명백하게 규정되어있다.” 리금송 외, “범이란 무엇인가,” 『사회주의도덕과 법(고급중학교 1학년용)』(평양: 교육도서출판사, 2013), 107쪽.
- 6) 제13조 2항, 중등일반의무교육학제를 기존 11년제에서 12년제로 수정, 20조 2항, 학교교육기관에 기존 중학교를 초급중학교, 고급중학교로 수정하였다. 『2016 조선민주주의인민공화국 법전』, 증보판(평양: 법률출판사, 2016), 148쪽.
- 7) 제8조, “온 사회를 인테리화하는 것은 사회주의교육의 전방과업이다.”를 “전민 과학기술인재화를 실현하는 것은 사회주의교육의 전방과업이다.”로 수정하였다. 제17조 1항에서 전문학교 삭제, 제20조의 학교교육기관에서 기존 중학교를 초급중학교, 고급중학교로 수정하였다. 『2016 조선민주주의인민공화국 법전』, 증보판, 393쪽.
- 8) 기존의 『교육테제』와 『유아보육·교육법』 및 김일성 부자의 교육관련 문건들을 종합·정리해 6장 52조로 된 『교육법』을 채택·법제화했으며, 2000년 3월 4~6일 최고인민회의 제10기 3차회의에서 이를 승인하였다. 정영순 외, 『통일대비 북한

전 교육 정책의 시행은 ‘사회주의 헌법’,⁹⁾ ‘어린이 보육교양법’¹⁰⁾ 등 법률에 따라 보장되었다. 1977년 김일성에 의하여 ‘사회주의 교육에 관한 테제’(이하 ‘테제’)¹¹⁾가 발표된 후에는 ‘테제’가 곧 법화되었다.

1999년 ‘교육법’의 채택은 ‘교육법’은 변화 발전된 사회관계를 법률적으로 규제하여야 할 필요성에 따른 것이다. 1990년대 이후 법 제정과 개정이 급격히 증가하고 있음은 여러 연구자에 의해 지적된 바 있는데 교육부문도 예외가 되지 않는다.¹²⁾ 1990년대 중반 북한의 공교육 파행과 이를 타개하기 위한 영재교육 체계의 확대와 ‘실리주의’ 전략은 교육 지형의 실질적인 변화를 가져왔다. 박정원에 의하면, ‘교육법’은 변화하는 생활양식에 대응하여 교육에서의 기존 방향에 현실을 고려한 내용으로 보고 있다.¹³⁾ 1990년대 중, 후반부터 북한 교육은 공교육 체계를 중심으로 “IT 분야를 비롯한 각 분야의 수재를 선발하고 효율적으로 양성하기 위한 체계로 재구성”¹⁴⁾되었다. 그뿐

교과서에서의 교육이념 변화 연구』(서울: 한국교육개발원, 2002), 49쪽.

- 9) 조선민주주의인민공화국 사회주의 헌법은 1972년 12월 27일 최고인민회의 제 5기 1차 회의에서 채택되고 1992년, 1998년, 2009년, 2010년, 2012년, 2013년, 2016년 수정·보충 되었다.
- 10) 조선민주주의인민공화국 어린이보육교양법은 1976년 4월 29일 최고인민회의 법령 제7호로 채택, 1999년 수정·보충 되었다.
- 11) 사회주의교육에 관한 테제는 1977년 조선노동당 중앙위원회 제5기 제14차 전원회의에서 발표되었다. ‘테제’는 북한 교육의 기본원리와 교육내용, 방법, 교육제도, 교육기관의 임무와 역할, 교육에 대한 지도와 방조 등을 규정하고 있었다.
- 12) 박정원, 『북한의 교육법제에 관한 연구』(서울: 한국법제연구원, 2003); 유욱, “북한의 법체계와 북한 법 이해의 방법,” 『統一과 法律』, 6호(2011); 황인표, “최근 북한의 교육법제 동향에 대한 이해,” 『유리연구』, 96권(2014); 김동한, “북한사회변화에 대한 교육관련법제의 영향,” 세계북한학 학술대회자료집 (2014).
- 13) 박정원, 『북한의 교육법제에 관한 연구』, 37쪽.

만 아니라 중등교육 단계에서 영재교육을 잘하여도 “대학에서 그것을 계승하지 못하면 큰 은을 내지 못하게”¹⁵⁾ 되기 때문에 영재교육의 연속성을 위해 대학에도 영재반을 내오기에 이르렀다. 이러한 교육 지형의 변화는 “현시대와 혁명발전의 요구에 맞게 우리나라 사회주의 교육제도의 우월성을 높이 발양”¹⁶⁾하기 위한 것으로 선전된다.

1999년 북한은 ‘교육법’을 채택함으로써 첫째로, 헌법상 교육관련 조항과 교육 관련 법률, ‘테제’를 통해 밝혔던 김일성의 교시 등의 교육 관련 규정들을 체계화하였다. 둘째로, 변화된 교육 현실로부터 법규범을 일치시켰다. 우선, ‘교육법’을 살펴보면, 북한은 “교육은 나라의 흥망과 민족의 장래운명을 결정하는 중요한 사업”(제1조 1항)이며, “교육사업에서 제도와 질서를 엄격히 세워 사회주의교육을 더욱 발전시키고 자주적인 사상의식과 창조적 능력을 갖춘 인재를 키워내는 것”(제1조 2항)을 사명으로 하고 있다. 또한, 교육법이 지향하는 제반 원칙들을 알 수 있는데, 제2조에서 제10조까지 사회주의 교육제도의 공고발전 원칙, 사회주의 교육학의 기본원리 구현원칙, 교육과 실천의 결합원칙, 학교 교육과 사회교육의 결합원칙, 수재 교육 원칙, 교육사업조건 보장원칙, 온 사회의 지식인화 원칙, 교육과학 연구사업 원칙, 국외교포들의 민주주의적 민족교육 옹호 원칙 등 여러 원칙을 규정하고 있다. 다음으로, 1999년 채택된 ‘교육법’의 내용에서 기존의 법률 및 ‘테제’에서 언급되지 않았던 ‘수재교육’에 관한 항목을 신설하였다. 제1장 교육법의 기본, 제6조에는 “수재교육을 강화하는

14) 조정아, “교육에서의 실리주의와 교육의 불균등발전: 2000년대 북한 교육의 변화,” 『교육사회학연구』, 제17권 4호(2007), 121쪽.

15) 김정철, “우리 식의 수재교육체계를 마련해주신 위대한 령도,” 『교원선전수첩』, 1호(2006), 29쪽.

16) 위의 글.

것은 사회주의 교육의 중요요구이다.”¹⁷⁾라고 명시된 것이 그 예이다. 제6장 교육사업에 대한 지도통제, 제48조에는 “고등교육 또는 수재 교육부문의 학생모집은 실력을 기본으로 한다.”¹⁸⁾라고 명시되었다. 이는 ‘테제’가 명시한 대학생 모집 사업의 방향과 확연한 대조를 이룬다. ‘테제’에 의하면, “당조직들은 대학생모집사업을 당적 로동계급적 원칙에서 옳게 하도록 지도하여야 한다. 대학에는 중등교육을 마치고 로동생활과 군대생활에서 단견되고 당과 혁명을 위하여 복무하려는 사상적 각오가 높으며 학습성적이 우수한 청년들을 받아야 한다.”¹⁹⁾라고 밝혔다.

‘수재교육’은 과학기술분야 인재 양성을 위한 전략적이고 계획적인 선택과 집중임을 규정한 것이다. 또한, 사회적 평등성을 중시하는 사회주의 체제의 지향점과는 배치되는 정책이었음을 보여준다. 나아가 1998년 “군들에게도 각 도에 있는 제1중학교와 같은 학교를 더 내고 대학에 갈 학생들을 잘 키워낼테”²⁰⁾ 대한 김정일의 지적에 대한 법적 합리화에 해당한다. 이후 ‘수재교육’은 2007년 2차 개정에서 제6조를 ‘수재교육원칙’으로 명시²¹⁾함으로써 법적 지위는 완성되었다.

17) “조선민주주의인민공화국 교육법: 1999년 7월 14일 최고인민회의 상임위원회 정령 제847호로 채택,” 『조선민주주의인민공화국 법전(대중용)』, 105쪽.

18) 위의 글, 111쪽.

19) 김일성, “사회주의교육에 관한 테제: 조선로동당 중앙위원회 제5기 제14차전원 회의에서 발표(1977년 9월 5일),” 『김일성저작집』, 제32권(평양: 조선로동당출판사, 1986), 415쪽.

20) 김영인, “선군시대에 수재교육사업에서 새로운 전변을 가져오도록 하신 현명한 령도(1),” 『교원선전수첩』, 1호(2004), 17쪽.

21) “조선민주주의인민공화국 교육법,” 『조선민주주의인민공화국 법전』(평양: 법률출판사, 2012), 1043쪽.

2) ‘보통교육법’

‘보통교육법’은 2011년 1월 19일 최고인민회의 상임위원회 정령 제1355로 채택된 후 2013년 수정²²⁾하였다. 북한에서 보통교육은 “학교전교육과 초등교육, 중등교육”을 의미한다.²³⁾ 북한의 법제 정비가 법과 현실 사이의 모순을 해소하려는 조치임을 볼 때 ‘보통교육법’의 채택도 같은 맥락으로 이해할 수 있다. 사실상 최소한의 입법을 통해 국가를 이끌어가던 북한이 대내외적 경제 상황과 환경은 정책과 제도에 영향을 미치고 있었음을 증명한다. 염종남에 의하면, “한 국가의 법을 이루는 무수한 법규범들이 다 같은 계급 또는 사회적집단의 의사를 반영하고 사회제도에 기초하는 것으로 하나의 통일체를 이루면 서도 그것들이 규제하는 대상과 규제하는 방법에 따라 여러 유형으로 구분된다.”²⁴⁾ 이에 ‘보통교육법’의 채택은 법적 규제의 대상을 특정화해야 할 필요성이 대두한 것으로 볼 수 있다.

‘보통교육법’은 교육에 대한 지도와 통제를 보다 체계적으로 하려는 의도에서 제시된 것이다. 기본적으로 사회주의 교육학에 입각한

22) 제3조 3항, 기존 전반적11년제의무교육을 전반적12년제의무교육으로 수정, 제10조 “중등일반의무교육학제는 11년이며 학교전교육 1년과 소학교 4년, 중학교 6년으로 한다.”를 “중등일반의무교육학제는 12년이며 학교전교육 1년과 소학교 5년, 초급중학교 3년, 고급중학교 3년으로 한다.”로 수정하였다. 제19조 보통교육기관의 구분도 위의 10조에 따라 수정하였으며, 새롭게 추가 된 부분은 7항이며 “수재형의 학생들을 위한 제1중학교”이다. 이외 제22조 역시 제10조에 따라 해당 항목을 수정하였다. 『2016 조선민주주의인민공화국 법전』, 중보판, 177쪽.

23) “조선민주주의인민공화국 보통교육법,” 『조선민주주의인민공화국 법전』, 1058쪽.

24) 염종남, “법체계의 본질과 그 연구적의의,” 『정치법률연구』(평양: 과학백과사 전출판사, 2008), 20쪽.

원리가 그대로 적용되고 있다는 점은 ‘교육법’과 맥락을 같이한다. 다만 1990년대 이후 새로운 환경이 조성되면서 학교 교육의 변화로부터 대응한 것으로 풀이할 수 있다. 제1장 보통교육법의 기본, 제8조는 이 법의 사명을 명시하고 있는데 다음과 같다. “이 법은 학교전교육과 초등교육, 중등교육단계의 교육사업과 관련한 질서를 규제한다.”²⁵⁾ 여기서 말하는 질서는 무엇을 의미하는가?

‘보통교육법’이 채택되기 전 김정일의 교육체계 정비에 대한 관심은 그 어느 때보다 중등교육체계에 집중되어 있었다.²⁶⁾ 2008년 김정일은 책임 일꾼들과의 담화에서 교육사업이 급격히 발전하는 현실에 따라서 지 못함을 지적하였다. 특히 “뒤떨어진 교육실태를 외면하고 계속 방임한다면 조국의 앞날에 돌이킬 수 없는 후과를 초래”²⁷⁾ 하게 됨을 경고하기에 이른다. 이날 담화 내용에서 연구자가 주목하는 내용은 두 가지이다. 하나는, “1중학교를 제외하고는 모든 학교들에서 같은 학제와 교재로 학생들에게 똑같이 일반기초지식교육을 주도록 하여야” 한다는 내용이다. 그 예로 지적된 것은 “중학교단계에서 대

25) “조선민주주의인민공화국 보통교육법,” 『조선민주주의인민공화국 법전』, 1059쪽.

26) 중등교육은 소학교와 고등교육을 잇는 ‘중요한 고리’이자 ‘뿌리’이다. 또한 북한에서 중등교육은 대학으로 이어지는 ‘계속교육기관’ 성격의 남한과 달리 ‘중결 교육’이자 의무교육 과정의 ‘마무리’에 해당되었다. 송두록, “남북한 중등교사 양성체계 사례 비교 연구: 서울대학교 사범대학-김형직사범대학 중심으로”(홍익대학교대학원 박사학위논문, 2008), 9쪽; 2002년부터 북한은 기존의 고등중학교를 중학교로, 인민학교를 소학교로 명칭을 바꾸었다. ‘전반적12년제의 무교육’이 실시되면서 2013~2014학년도부터 중학교는 초급중학교, 고급중학교로 나누어 기존의 6년에서 각각 3년의 과정으로 운영되고 있다.

27) 김정일, “사회주의강성국가건설의 요구에 맞게 교육사업에서 혁명적 전환을 일으킬데 대하여: 조선로동당 중앙위원회 책임일꾼들과 한 담화(2008년 5월 7일),” 『김정일선집』, 제23권, 증보판(평양: 조선로동당출판사, 2014), 383쪽.

학진학생이니 사회진출생이니 하면서 학생들을 이러저러하게 갈라 놓고 교육에서 차이를 두는 것”이다.²⁸⁾ 김정일의 이러한 지적은 사료적으로 중요한 내용을 알게 한다. 그것은 김일성과 마찬가지로 김정일은 어떤 고위간부도 쉽게 입 밖에 낼 수 없는 사실들을 말하고 있었다. ‘교육에서 차이’ 이는 영재교육체계가 가져온 대표적인 문제의 하나이며, 이미 그 위험성은 여러 연구자에 의해 지적된 것이기도 하다. 조정아²⁹⁾는 ‘교육에서의 실리주의’를 내세우고 있는 북한 교육의 변화는 교육의 수월성 추구하고 과학기술 분야 수재 양성을 통하여 ‘단 번도약’을 이루려는 강한 정책적 의도를 보여주고 있다는 점을 지적한 바 있다. 그러면서 ‘교육에서의 실리주의’와 그간 북한 사회가 추구해 왔던 교육 평등이라는 사회주의적 원칙의 양립이 쉽지 않은 문제에서 일반 공교육과 영재교육 간의 불균등 발전이 ‘교육의 양극화’로 치달을 위험성을 내포하고 있음을 분명히 하였다. 신효숙³⁰⁾은 평양 및 도 단위 제1고등중학교를 설립할 때만 해도 수재들을 국가적 자원으로 인정하고 이러한 정책에 주민들도 동의하였지만, 군과 구역 단위로 확대되면서 일반 중학교의 대학진학 기회가 절대적으로 줄어들고 있음을 지적하였다. 대학진학의 기회가 줄어든 학교와 학생들, 그리고 교원과 학부모들의 열의, 투자된 교육시설과 환경으로부터 오는 질적인 차이가 교육의 차이를 만들고 있었다.

28) 김정일, “사회주의강성국가건설의 요구에 맞게 교육사업에서 혁명적 전환을 일으킬데 대하여: 조선로동당 중앙위원회 책임일군들과 한 담화(2008년 5월 7일),” 386쪽.

29) 조정아, “교육에서의 실리주의와 교육의 불균등발전: 2000년대 북한 교육의 변화,” 『교육사회학연구』, 제17권 4호(2007), 128쪽. 일반중학교에서의 진학의 기회가 제한되면서 학력 수준과 교사, 학생들의 의욕 저하에 관한 내용은 같은 글, 125~126쪽 참조.

30) 신효숙, “김정일 정권의 교육정책,” 『평화학연구』, 제11권 3호(2010), 216쪽.

다른 하나는, 시, 군들에까지 있는 제1중학교들을 일반중학교로 전환하는 조치이다. 이는 위의 문제로부터 나온 것으로 제1중학교가 대학 진학을 위한 준비교육에 치우치는 편향으로부터 출발하였다. 이에 “수재학교를 많이 내오고 학생수를 늘이려고 할것이 아니라 수재교육의 질을 철저히 보장하여 진짜수재들을 키워”³¹⁾낼 것을 강조하였다. 또한, 일반중학교들에서 “우수한 학생들을 평양시와 도의 제1중학교에 편입할 수 있는 길을 열어주는” 조치를 취하였다. 이러한 조치는 이상의 편향을 극복하기 위해 중등교육을 그 위치와 사명, 임무에 맞도록 질서를 정한 것으로 풀이된다.

‘보통교육법’이 ‘교육법’에서 밝히지 않은 책임의 대상을 명백히 밝힌 것의 다음은, 제6장 보통교육사업에 대한 지도통제, 제52조 행정적 책임의 부분이다. 모두 아홉 개 항목으로 이루어진 행정처벌의 내용에서 눈에 띄는 항목은 1항, 8항, 9항이다.³²⁾

1. 학교추천이나 입학, 수업, 실습, 견학, 답사와 관련하여 돈이나 물건을 받았을 경우
8. 교과서 같은 것을 비법적으로 출판, 인쇄하여 상적목적에 리용하였을 경우
9. 리기적인 목적으로 비법적인 개인교수행위를 하였을 경우

이는 북한에서 2000년대 시장화의 기반이 확대되고 있는 경제 현

31) 김정일, “사회주의강성국가건설의 요구에 맞게 교육사업에서 혁명적 전환을 일으킬데 대하여: 조선로동당 중앙위원회 책임일군들과 한 담화(2008년 5월 7일),” 391쪽.

32) “조선민주주의인민공화국 보통교육법,” 『조선민주주의인민공화국 법전』, 1065쪽.

실을 반영된 것으로 풀이된다. 이 항목은 만연한 뇌물의 관행적 행태와 불법적 상행위 및 교육행위에 대한 경각심을 높이고 처벌하기 위한 대처로 풀이할 수 있다.

3) '고등교육법'

'고등교육법'은 교육법제정비의 연속선상에 있으며 2011년 12월 14일 최고인민회의 상임위원회 정령 제2036호로 채택된 후 2015년 수정³³⁾되었다. '보통교육법'과 마찬가지로 '고등교육법'의 채택은 법의 대상을 고등교육으로 특정화한 것이다.

이 법에 따르면 북한은 고등교육체계와 고등교육 구분을 달리한다. 고등교육체계의 구분은 “학업을 전문으로 하는 고등교육체계와 일하면서 배우는 고등교육체계”,³⁴⁾ 고등교육은 “교육의 목적과 수준에 따라 전문학교교육, 대학교육”, 대학교육은 “본과교육, 박사원교육, 과학연구원교육”³⁵⁾으로 구분한다. 북한에서 고등교육체계는 “전문분

33) 제11조 고등교육의 구분을 대학교육의 구분으로 수정하고, “고등교육은 대학교육으로 한다.”로 명기하였다. 제12조 기존 전문학교교육을 삭제하고 기존 제11조 2항의 내용을 제12조로 수정하였다. 제16조 고등교육기관의 구분에서 전문학교를 삭제, 제17조 전문학교의 조직을 삭제하고 기존 제16조 2항으로 수정, 제18조 대학의 조직 1항, “대학은 기술자, 전문가에 대한 국가적, 사회적 수요를 고려하여 종합대학과 부문별 또는 지역별종합대학, 부문별대학, 직업기술대학 같은 것을 적절히 배합하는 원칙에서 조직한다.” 제21조 일하면서 배우는 고등교육기관의 조직에서는 공장전문학교를 삭제하였다. 『2016 조선민주주의인민공화국 법전』, 증보판, 391쪽.

34) 일하면서 배우는 고등교육체계에는 공장전문학교, 공장대학, 농장대학, 어장대학이 속한다. “조선민주주의인민공화국 고등교육법,” 『조선민주주의인민공화국 법전』, 1051쪽.

35) 위의 글.

야의 높은 지식을 소유한 과학기술인재를 양성하는 체계, 민족간부를 양성하는 교육체계”³⁶⁾이다. 이 법의 사명은 고등교육기관의 교육운영, 교수 교양, 과학연구사업에서 제도와 질서를 엄격히 세워 유능한 과학자, 기술자, 전문가를 많이 키워내는 것이다.

‘고등교육법’은 앞서 언급한 ‘교육법’을 기반으로 하고 변화된 교육적 요청을 부각하여 제정된 법이다. 당시의 변화된 교육적 요청은 중등교육 단계의 영재교육을 고등교육 단계로 연결하는 것이었다. 김정일의 “대학들에서 수재학교를 졸업한 우수한 학생들을 선발하여 수재학급 또는 수재반을 따로 조직하고 박사원단계까지 련결시켜 뛰어난 과학기술인재를 양성하는 대학수재교육체계를 세워야”³⁷⁾ 한다고 지적한 것이 그 예이다. 그리고 이러한 지적은 ‘고등교육법’에 명시되었는데, 제5장 교수 교양 및 과학연구사업의 조직, 제42조(수재교육) “고등교육기관은 기초과학부문과 전문부문의 특출한 인재를 양성하기 위하여 천성적으로 뛰어난 소질과 재능을 가진 학생들을 선발하여 수재교육을 줄 수 있다. 수재교육은 수재반 또는 수재학급을 따로 조직하여준다.”³⁸⁾로 명기되었다. 이는 북한에서 “김일성의 ‘교시’가 입법의 지도원리이자 초헌법적 법원이 되어” 왔듯이 고등교육과 관련된 김정일의 ‘말씀’이 “입법의 지도원리이자 초헌법적 법원으로 형성”³⁹⁾되는 전형적인 사례이다. 그뿐만 아니라 북한이 교육 법제

36) 김정일, “사회주의강성국가건설의 요구에 맞게 교육사업에서 혁명적 전환을 일으킬데 대하여: 조선로동당 중앙위원회 책임일군들과 한 담회(2008년 5월 7일),” 387쪽.

37) 위의 글, 391쪽.

38) “조선민주주의인민공화국 고등교육법,” 1054쪽.

39) 최은석, “북한의 사회주의 법제정의 합리화와 규범적 법문건의 입법기술,” 『立法學研究』, 제8집(2011), 81쪽.

에 대한 체계적인 준비를 통하여 현실과 법규범의 일치를 보여주는 것이다.

이상의 교육 법제 준비를 통해 북한은 교육 현실과 법규범과의 모순을 해소하고 변화된 현실에 적응하여 수정 보충 또는 삭제하고 있었다. 특히 김정일 체제에 이은 김정은 체제에서 교육부문의 법제 준비가 활발히 이루어지고 있음을 확인할 수 있는데 2012년 ‘전반적 12년제 의무교육’ 법령의 발표와 무관하지 않다. 이는 시대적·교육적 변화에 따른 필요성에 따른 것이며 아래의 체계에서 언급될 ‘교원법’ 역시 제정의 동기가 시대적·교육적 변화를 반영하려는 조치라는 점에서 유사하다. 하지만 그 법의 구체적 대상을 교원으로 제한하고 있다는 점에서 타 교육 법제와 구별된다.

3. ‘교원법’ 채택의 배경과 의미

‘교원법’은 전반적 12년제 의무교육을 할 데 대한 법령의 집행 과정에서 나타난 결함으로부터 올바른 집행의 필요성에 따른 것이다. 왜냐하면, 국가에 의해 만들어지는 법은 “변화발전된 사회관계를 법률적으로 규제하여야 할 필요성에 따라 진행되는 것”⁴⁰⁾이기 때문이다.

2012년 9월 25일 조선민주주의인민공화국 최고인민회의 제12기 제6차 회의에서 북한은 조선민주주의인민공화국 최고인민회의 법령 ‘전반적12년제의무교육을 실시함에 대하여’를 발표하였다. 이 법령에서 결정⁴¹⁾한 다섯 가지를 열거하면 다음과 같다.

40) 박정원, “북한의 입법이론과 체계 분석,” 『法學論叢』, 제26권 2호(2013), 221쪽.

41) “조선민주주의인민공화국 최고인민회의 법령: 전반적12년제의무교육을 실시

1. 조선민주주의인민공화국의 모든 지역에서 전반적12년제의무교육을 실시한다.
2. 전반적12년제의무교육의 실시와 관련하여 부족되는 교원들을 보충하며 교원들의 자질을 높이고 교육방법을 개선하기 위한 대책을 세운다.
3. 교육사업에 대한 국가적 투자를 늘이며 전반적12년제의무교육을 실시하는데 필요한 조건과 환경을 마련한다.
4. 전반적12년제의무교육을 성과적으로 실시하기 위한 행정적지도와 법적통제를 강화한다.
5. 조선민주주의인민공화국 내각과 해당 기관들은 이 법령을 집행하기 위한 실무적대책을 세울것이다.

‘교원법’의 채택은 위 결정과 밀접한 관련이 있다.

‘교원법’이 2012년 법령에 따른 법제정비의 하나로 채택되었음은 법의 구성을 살펴보면 잘 알 수 있다. ‘교원법’은 법의 기본, 교원의 자격과 양성, 교원의 교수 교양과 과학연구사업, 교원의 자질향상, 교원에 대한 우대, 교원의 사업조건 보장과 법적 책임의 여섯 개의 장으로 구성되어 있다.⁴²⁾

첫째로, ‘교원법’은 교원의 정의와 구분을 다음과 같이 규정하고 있다. “교원은 여러 형태의 각급 학교와 사회교육기관에서 전문적으로 교수 교양 사업을 맡아 하는 일군이다.⁴³⁾ 법의 적용대상을 “교원

함에 대하여,” 『교육신문』, 2012년 10월 4일.

42) 『2016 조선민주주의인민공화국 법전』, 증보판, 349~354쪽.

43) 교원은 학교교원과 사회교육기관의 교원으로 구분한다. 학교교원에는 학교전 교육을 위한 유치원(애육원)교양원, 소학교, 초급 및 고급중학교(각급 제1중학교 포함), 학원, 대학, 각급 양성기관, 재교육기관, 청소년 체육학교, 기능공학교,

과 교육기관 교육지도기관, 각급 인민위원회와 해당 기관에 적용”으로 포괄적으로 정의함으로써 교육부문 전체로 확장하였다.

둘째로, ‘교원법’은 교원의 자격에 대한 보다 구체적인 관심을 드러내고 있다. “모든 교원은 교원의 자격에 대한 인식을 시대의 높이에서 새롭게 가져야 한다. 대학졸업증이 교원자격을 대시하는 때는 이미 지나갔다. 어제날의 성과에 도취되어 자리지킴이나 하는 교원, 경직된 사고로 조건타발만 하면서 새것을 무시하는 교원, 자질과 능력이 발전하는 현실에 따라서지 못하는 교원들은 시대적사명감으로 상실한 사람들이다.”⁴⁴⁾ “교원들의 자질을 높이는 것은 선군혁명의 인재들을 키우기 위한 중요한 요구,”⁴⁵⁾ 등의 언급들은 교원자격에 대한 북한의 인식이 변화하고 있음을 보여주는 단적인 예이다. 이에 ‘교원법’은 교원 자격에 대한 정의를 보통교육부문, 고등교육부문, 기능공학교, 사회교육기관 교원으로 구분하였으며 그의 학력은 대학 졸업 이상으로 규정하였다. 단, ‘무자격’ 교원에 한하여서는 정해진 기간 안에 해당 학력 즉 대학 졸업 후 교원자격심의를 받아야 한다고 밝혔다. 또한, 사범대학, 교원대학의 책임과 역할, 학생 모집에 관한 규칙을 새롭게 둬으로써 그 중요성과 책임성을 부각하였다.

셋째로, 새 교육 강령 집행에 있어 교원들의 책임성을 강조하고 있었다. 수업과 연습, 보여주기, 실험실습 등 교육 강령에 예견된 형태

장애지교육을 위한 맹, 룡야학교 교원이 속한다. 사회교육기관교원에는 과학기술전당, 인민대학습당과 학생소년궁전, 학생소년회관, 소년단야영소 같은 청소년과외교양지에서 교육사업을 하는 교원이 속한다. 위의 책, 348쪽. 1999년에 채택된 ‘교육법’에서 교육일군은 “교수사업을 하는 교원과 그를 지도하는 일군”으로 되어 있었다.

44) “천걸음, 만걸음도 단숨에,” 『교육신문』, 2013년 2월 21일.

45) 박승학, “교원들의 자질을 높이는 것은 선군혁명의 인재들을 키우기 위한 중요한 요구,” 『교육신문』, 2013년 10월 3일.

별 교수를 어김없이 집행하는 것을 보다 중요하게 내세웠다. “새로운 의무교육제가 처음부터 시작을 잘 떼고 그 효과성이 크게 나타나자면 뭐니 뭐니 해도 교원들의 책임성과 역할을 높여야 한다.”⁴⁶⁾는 언급은 학생들의 학습능력, 지능력 개발에 힘 쏟는 북한 교육의 현실과 밀접히 연관되어 있다고 할 수 있다.

넷째로, 교원에 대한 국가적, 법적 뒷받침이 없으면 교육의 질이 개선되지 않는다는 인식에서 교원 우대를 중요한 법적 과제의 하나로 제시한 것이다. 타법에서는 언급되지 않았던 교원의 생활비에 관한 조항⁴⁷⁾을 신설하고 물질적, 정신적 우대에 관한 법적 규제를 밝혔다. 또한, 행정적, 법적 책임을 추가하여 교원의 교수 사업이 원만히 보장 되도록 규제하고 있다.

4. ‘교원법’에 드러난 북한 교육의 현황

‘교원법’은 교원 문제 해결이 가장 중요하며 이 문제를 해결하지 않고서는 시대에 부합한 인재양성의 걸림돌이 된다는 사실을 북한이 심각하게 받아들이고 있음을 보여준다. 또한, 그동안 교원의 자질에 대하여 소홀하였던 것에 대한 반성과 국가적, 법적 뒷받침이 없으면 교원 문제가 해결이 안 된다는 분명한 문제의식에서 출발하고 있다.

12년제 의무교육은 “1년제 학교전교육과 5년제소학교, 3년제초급

46) “새 교육강령을 철저히 집행하자,” 『교육신문』, 2014년 5월 1일.

47) 제5장 제45조(교원의 생활비제정원칙), “국가는 교원생활비를 비생산부문 사무원들의 생활비에서 높은 수준으로 정하며 나라의 경제가 발전하는데 따라 교원 생활비수준을 체계적으로 높이도록 한다.” 『2016 조선민주주의인민공화국 법전』, 증보판, 353쪽.

중학교, 3년제고급중학교 교육”⁴⁸⁾을 골자로 하고 있다. 이에 전국적으로 소학교가 1년 늘어나는 데 따른 교원 확보와 중학교를 둘로 갈라 운영하는 데 필요한 교육·행정관리 인력 문제는 12년제 의무교육의 성공적 실시와 직접 연관된 문제이다.

북한이 2014년 UNESCO에 제출⁴⁹⁾한 보고서에 의하면, 2008년 기준 북한의 교원은 296,664명이다.⁵⁰⁾ 2012년 소학교 기준 한 학급당 학생 수는 28.9명으로 2008년의 31명보다 작아졌다. 또한, 도시지역에서 교원 1인당 학생 수는 32명인데 반하여 지방에서는 25.8명인 것으로 나타났다.⁵¹⁾ 이 보고서에 따르면 2008년부터 2012년까지 초등학교 학생 수는 28만 명 줄었다. 그런데도 2014년부터 시행된 12년제 의무교육의 질적 완성을 위하여 소학교 교원 수와 교실 수를 늘리기 위한 조치가 필요함을 언급하고 있었다.⁵²⁾ 그뿐만 아니라 “정부가

48) 주체(102)2013~주체(103)2014학년도부터 6년제중학교를 3년제초급중학교, 3년제고급중학교로 갈라 운영한다. 4년제소학교를 5년제소학교로 전환하는 사업은 주체103(2014)~주체(104)2015학년도부터 시작하여 2~3년안에 끝낸다. “조선민주주의인민공화국 최고인민회의 법령: 전반적12년제의무교육을 실시함에 대하여,” 『교육신문』, 2012년 10월 4일.

49) Education Commission, DPRK(2014), 『Democratic People’s Republic of Korea: Education for All 2015 National Review』(Incheon, Republic of Korea, 2015).

50) 북한의 경우 1965년부터 교육 관련 통계는 더 이상 나오지 않는다. 가장 최근에 나온 가용할 만한 자료는 2008년의 북한인구 센서스와 2014년 UNESCO 보고서이다.

51) Education Commission, DPRK(2014), *Democratic People’s Republic of Korea: Education for All 2015 National Review*, p. 44.

52) 그러나 교원문제의 경우 현재 3년의 교원대학 졸업생 정원을 늘린다고 하여도 단기간에 변화하는 학제에서 요구되는 교원 수요에 대응하기는 역부족이다. 현재 북한에 소학교는 2013~2015년 기준 4800개(통일부 통계자료)이다. 북한에서 1965년 『조선중앙년감』을 통해 공개되던 학교에 관한 통계는 더 이상 나오지 않는다. 1944년부터 1964년까지 북한의 학교 통계가 유일하다. 가장 최근의 학교 수에 관한 자료로 유용한 것은 『전화번호책』(평양: 미상, 2002)이

교원의 공석을 채우고 있으므로 통신교육과정 졸업생이 있는 지역에서 그 질을 향상” 시키고 있다고 밝힌다.⁵³⁾ 그런데도 성과가 있는 반면에 “교육수준이 낮을수록 교원의 평균 수준도 낮으며”, 정규교육을 받지 못한 사람들은 하급학교에서 근무하고 있음을 숨기지 않는다. 나아가 발전하는 현실에 부합하는 교사자격을 키우고 있지만 “농촌 지역을 중심으로 사범교육을 이수한 교원의 부족은 12년제 의무교육의 성공적인 집행을 방해”⁵⁴⁾하고 있다는 점을 언급하였다. 이상에서 언급된 문제점은 2015년 새롭게 채택된 ‘교원법’의 문항을 통해서도 확인된다. “교원경력자, 적격자들을 찾아내어 부족되는 교원대렬을 보충한다.”⁵⁵⁾가 그 예이다. 분명한 것은 이 대책이 북한 교육의 질을 떨어뜨리는 결과를 초래하게 되었다는 데 있다.

2014년 9월 북한은 『교육신문』을 통해 교육부문에 심각한 결함들

나, 여기에 기록된 소학교 수는 전부 210개이다. 이는 도와 직할시 위주로 기록된 것이며 군, 리 단위 학교는 거의 제외된 것이다. 이에 필요 교사 수를 산출하기 위하여 통일부에서 공개하는 자료를 참고로 제시하면 다음과 같다. 4800개 단위의 소학교에 5학년이 생기는 시점은 2017~2018학년도부터이다. 한 개 학년이 최소 네 개 학급으로 구성되어 있다고 전제할 때, 2017학년도에 약 1만 9200명의 신규 교원이 필요하다. 전국적으로 3년제 교원대학이 12개(2002년 기준으로 북한에는 평양교원대학, 평성교원대학, 남포교원대학, 신의주교원대학, 조옥희해주교원대학, 사리원교원대학, 강계교원대학, 리수덕원산교원대학, 최희숙함흥제1교원대학, 함흥제2교원대학, 김정숙회령교원대학, 혜산교원대학)가 있다. 『전화번호책』(평양: 미상, 2002)임을 감안하여 한 개 학년 정원을 300명으로 환산한다면, 2013학년도부터 시작하여 4.5년이 필요하다. 이는 정규 사범교육을 받은 신규 교원들이 배출되기 전까지는 부족한 교원을 어떻게든 보충해야 함을 보여준다.

53) Education Commission, DPRK(2014), *Democratic People's Republic of Korea: Education for All 2015 National Review*, p. 63.

54) *Ibid*, pp. 39~41.

55) 조선민주주의인민공화국 최고인민회의 법령: 전반적12년제의무교육을 실시함에 대하여, 『교육신문』, 2012년 10월 4일.

이 발로되고 있다는 점을 노골적으로 비판하고 있었다.⁵⁶⁾ 교육 실천에서 나쁜 결과들이 초래된다면서 나열된 결함은 첫째로, 바로 ‘무자격’ 교원에 의한 교원 자질의 저하이다. “전국적으로 무자격교원문제가 심각하게 제기되고 교원들의 자질문제가 해결되지 않고 있으며 교육자적풍모가 바로서지 못한 교원들로 하여 여러 가지 편향들이 계속 나타나고 있습니다.”가 그것이다. 결함에 대한 지적이 2014년임을 생각할 때, 12년제 의무교육 실행을 위한 과정에 나타난 대표적인 문제라고 할 수 있다. 부족한 교원 문제 해결을 위해 제시된 교원 ‘경력자’, ‘적격자’로 인한 교육의 질적 저하를 우려하고 있다.

『조선말대사전』에 의하면, “교육경력자란 교육사업에 대한 일정한 경험과 경력을 가진 사람”⁵⁷⁾을 말한다. 따라서 ‘경력자’는 기존 사범대학, 교원대학 또는 교원 양성기관을 졸업하고도 교육부문에 배치되지 않았거나 결혼 후 주부로 눌러앉은 선생님들을 다시 교단에 세우는 것으로 이해할 수 있다.⁵⁸⁾ ‘경력자’를 찾아낸다는 것은 이들을 다시 학교로 불러내기 위한 국가적 조치이다. 문제는 교원 ‘적격자’이다. ‘경력자’는 기본적으로 사범교육을 받은 ‘자격 교원’을 칭한다. 하지만 교원 ‘적격자’는 자격과는 거리가 멀다. 소학교 과정이 1년 늘어나고 그에 따른 학급 수의 증가는 교원의 자격과 실력을 논하기에 앞서 교원의 수를 채우는 것이 우선이 되었다. 그 기준이 바로 교원 ‘적격자’인 것이다. “적격자는 일정한 일에 딱 알맞은 사람”⁵⁹⁾을

56) 김용진, “교육의 질을 결정적으로 높여 새 세기 교육혁명의 돌파구를 열어보자. 제13차 전국교육일군대회에서 한 김용진내각부총리의 보고(요지),” 『교육신문』, 2014년 9월 11일.

57) 『조선말대사전(1)』(평양: 사회과학출판사, 1992), 297쪽.

58) ‘고난의 행군’ 이후로는 교단을 떠나 학생들을 사교육하는 교원들도 적지 다.

59) 『조선말대사전(2)』(평양: 사회과학출판사, 1992), 116쪽.

말한다.⁶⁰⁾ 이에 ‘적격자’는 고급중학교, 전문학교 졸업생 중 교원에 알맞은 대상을 선발하여 교원 양성과정에 보낼 수 있는 대상을 의미한다. 결합에 언급된 ‘무자격’ 교원은 양성소를 나온 교원이 해당 자격을 취득하기 위해 사범대학, 교원대학의 통신 과정을 거쳐야 하는데, 이때 대학 졸업증을 받기 전까지를 ‘무자격’ 교원으로 한다. 양성소는 “일정한 부문의 지식과 기술을 가진 일군들을 짧은 기간에 양성하기 위하여 설치한 교육기관의 한가지”로서⁶¹⁾ 앞서 언급한 교원 ‘적격자’를 1년간 단기 양성하는 곳이다. 그래서 같은 사범교육기관이라고 할지라도 주간, 통신, 양성소 출신인가에 따라서도 교원 역량은 천차만별일 수밖에 없다.

연구자는 북한에 있을 때 교원 경력을 가진 탈북민 교사들과 다음의 내용으로 면담을 진행하였다. 우선, 사범대학과 교원대학의 통신 과정에 대하여 어떻게 생각하느냐는 연구자의 질문에 대부분의 사례자는 실력이 낫다고 보고 있었다. 그 이유로는 통신과정이 학문적 성

60) 40년 전에도 북한은 지금과 유사한 일을 겪은 바 있다. 1970년 11월 북한 노동당 제5차 당 대회에서는 4년제 인민학교와 5년제 중학교를 의무제로 하던 기존의 의무교육 연한을 1년 간 연장하여 10년제 의무교육으로 할 것을 결정하였다. 이 결정에 따라 1972년 당 제5기 4차 전원회의에서 10년제 고종의무교육과 1년간 취학 전 의무교육을 같은 해 9월부터 단계적으로 실시할 것을 결의하였다. 1975년 9월부터는 ‘전반적11년제의무교육’으로 되었다. 1970년대 ‘전반적 11년제의무교육’의 실시는 미처 실력을 논할 사이도 없게 만들었다. 다시금 늘어나는 학생 수에 맞게 교원 문제와 학교 문제를 풀어야 하였던 것이다. 1969년부터 1971년까지 고등기술학교 졸업생(또는 2년생 수료생) 가운데서 정치사상적으로 견실하고 교원으로 발전 전망이 있는 사람들을 해마다 2000~3500명 규모로 1년간씩 양성하여 교원으로 배치하도록 하였다. 그들의 자질 저하를 우려하여 각 도에 1970년까지 교육간부학교를 내오고 교원 단기 양성 및 재교육사업을 통일적으로 진행하였다. 강근조, 『조선교육사 4권』(평양: 사회과학출판사, 1991), 285~287쪽.

61) 『조선말대사전(2)』(평양: 사회과학출판사, 1992), 1410쪽.

취보다는 졸업자격 취득에만 초점이 맞추어진 것에 기인한다.

통신과정은 극히 형식적이며 통신과정을 졸업한 사람들은 실력이 낮다.

(사례1)

주간대학 졸업생보다 역량이 심히 떨어진다. (사례2)

통신 생들은 학력이나 실력으로 인정하지 않는다. 왜냐하면 일 년에 두 번 가서 술과 담배, 식량 등으로 점수를 받아 졸업장을 받아오기 때문에 인정하지 않는 경향이 있다. (사례3)

전문학교를 졸업하고 대학 통신과정을 거치면 대학 졸업 자격증을 주는데, 통신과정을 졸업한 교원들에 대해서는 주변에서 무시하는 경향이 많았다. (사례4)

다음으로, 양성소를 통해 선발된 교원들에 대해서는 어떻게 생각하는가에 대한 질문에는 대학 졸업생과 양성소 출신은 기본적으로 다르게 생각하는 것으로 나타났다.

해마다 대학 졸업생 중에서 교원 인력을 보충하는데 학교마다 부족되는 전공이수자들을 군당 교육부에서 배치하는 식으로 충당한다. 전공이수자가 없을 경우 교원양성소를 통해 1년 양성과정을 통해 선발 배치하며, 시험과목이 아닌 부차적인 과목에 대한 수업을 담당한다. (사례2)

통신생이나 양성소 졸업이면 대학 졸업생보다 실력이 못하다고 여기 때문에 편안한 관계는 아니다. (사례5)

양성과정은 평양시나 도, 시에서는 거의 찾아볼 수 없다. 그래서 그에 따른 ‘무자격 교원’도 존재하지 않는다. 대부분 군, 리 단위에

양성소 출신 ‘무자격 교원’들이 지역에 따라서는 10%~20%가 기본 적이며 지어 50% 차지하는 곳도 있었다. 양성소에 대한 이해는 다음의 사례에 잘 나와 있다.

부족되는 교원 수는 군마다 적절한 시기에 중학교나 전문학교 졸업생 중에서 선발하여 6개월~1년 과정을 두고 부족되는 과목의 교원들을 양성하는 방법으로 충당하였다. 교원양성소는 군마다 1개씩 있다. 양성소를 갓 나온 신입생의 경우 만 18세, 대학 졸업자의 경우 만 21~22세 부터 시작된다. 6개월~1년 양성소를 이수한 경우도 다시 사범대학 통신을 졸업해야 자격 취득이 가능하다. (사례2)

군당 교육부에서 학교마다 필요한 과목 인원수만큼 배치하기 때문에 비교적 교원은 충분히 보충되었다. 그런데 농촌의 경우에는 사범대학 전공자보다 교원 양성소 1년 양성 과정을 마치고 오는 교원들이 절반 이상이다. 방학 때마다 이런 선생님들은 통신으로 학력을 보충한다. 1990년대 농촌에서 3년간 교원 생활을 하였는데, 50%정도가 무자격 교원으로 구성되어 있었다. 그들은 통신으로 방학 때마다 사범대학에 가군 하였다. (사례3)

시골 학교인 경우 교원 수가 모자라서 전문학교 나온 사람들이 학교에 배치되기도 한다. 그래서 무자격이긴 하지만 다시 통신을 보면서 교원 자격증을 취득한다. (사례5)

이상의 면담 사례만 놓고 보더라도 정규 사범교육체계에서도 통신 과정은 주간 졸업생보다 실력이 낮으며, 특히 양성소 출신 ‘무자격’ 교원들이 시골 학교의 경우 적지 않은 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다. 북한에서 농촌 지역과 산간지대, 섬마을 등 외딴 지역의 교

원 부족 현상은 졸업생을 배출하는 시기면 어김없이 뉴스에 등장하는 단골 소재이다.

“국의 일군들과 정부원들은 강습제강 《교원양성부문 대학졸업생들은 김정일애국주의를 마음속에 소중히 간직하고 후대교육사업에 헌신하는 조국의 밑뿌리, 선군시대의 참된 교원혁명가가 되자》를 질높게 집필하고 졸업을 앞둔 대학생들속에서 강습과 영화실효모임, 졸업생들과의 상봉모임 등을 심도있게 진행하여(중략) 많은 대학졸업생들이 농촌지역과 산간지역, 분계연선지역, 산골마을학교와 분교들로 적극 진출하여 김정일애국주의를 실천으로 구현해나가려는 우리 세대 청년들의 고상한 정신세계와 굳센 의지를 힘있게 과시하였다.”⁶²⁾

해마다 사범대학, 교원대학 졸업생들을 외딴 지역에 진출하도록 격려하고 있는 현실은 실제로 이 지역들에 자격을 갖춘 교원 역량이 결정적으로 부족함을 보여주는 대표적인 사례라고 할 수 있다. 더욱이 사회에서 필요로 하는 인력을 계획적으로 양성하는 북한에서 학제 개편 이전에도 교사자격과정을 거치지 않은 교사가 학교 현장에서 일하고 있었다는 것은 사범대학이나 교원대학 등, 교원양성대학 졸업자들이 학교 교원으로 가지 않거나 배치되었던 학교를 이탈했다는 것을 의미한다.⁶³⁾ 북한 사회에서 교사가 경제적으로 가장 어려운 계층 중 하나에 속한다는 상황에는 아직 큰 변화가 없다는 점에서 북한

62) 본사기자, “어렵고 힘든 초소들로 적극 진출: 전국각지의 교원양성부문 대학졸업생들,” 『교육신문』, 2013년 5월 2일.

63) 강정원 외, 『남북한 교육통합을 위한 남북한 교사 재교육 방안』(서울: 한국교육개발원, 2016), 200쪽.

의 교사 부족 문제는 쉽게 해결되지 않을 것으로 보인다. 교원대학, 사범대학을 졸업하고도 교사가 되지 않으려고 매우 어려운 해임 과정을 거쳐 다른 길을 택하는 교사들이 여전히 존재하기 때문이다.⁶⁴⁾ 배제이도 ‘고난의 행군’ 이후 북한에서 재정의 악화와 그에 따른 훈련된 교사의 부족을 북한 교육의 질적 저하의 하나의 요소로 꼽고 있다.⁶⁵⁾

자격 교원이 부족하면 어쩔 수 없이 양성소 출신 ‘무자격’ 교원들이 그 자리를 대신하게 된다. 이에 따른 ‘적격자’의 실력 저하의 원인은 이를 책임진 사범대학, 교원대학들이 그 역할을 충실히 못 하는 것으로 돌아가게 되었다.⁶⁶⁾

결함은 둘째로, “실험실습을 비롯하여 학생들의 창조적응용능력을 키워주기 위한 실천교육이 홀시되고 있는것”⁶⁷⁾이다. 구체적인 지적은 교육조건과 환경을 개선하기 위한 사업이 발전하는 시대의 요구를 수용하지 못한 것이다. 우선, 실험·실습 조건들이 보장되지 못하면 모의실험·실습 프로그램을 개발·도입하여서라도 실험·실습 과정을 집행하여야 하겠으나 이런 사업마저도 제대로 집행되지 않고 있었다. 또한, 부족하게 되는 교육수단과 실험·실습기재들을 제함으로 해결할 생각을 하지 않고 위에서 보장해주기만을 바라로 있다는 것이

64) 김정원, “김정은 체제 북한의 교육 제도,” 『김정은 체제 5년의 북한 진단 그리고 남북관계』, 제3차 민화협 통일정책포럼 발표집(2016), 140~141쪽.

65) 배제이, “북한 영어교육 연구: 2000년대의 변화를 중심으로”(북한대학원대학교 박사학위논문, 2015), 31쪽.

66) “자질이 낮고 교육자적품모를 제대로 갖추지 못한 교원들이 적지 않은 것은 후대교육을 위한 원종장인 사범대학, 교원대학들에서 교육사업을 무책임하게 하고있는것과 중요하게 관련되어있습니다.” “조선민주주의인민공화국 최고인민회의 법령: 전반적12년제의무교육을 실시함에 대하여,” 『교육신문』, 2012년 10월 4일.

67) 위의 글.

그 예이다.

북한에서 국가가 경제적 부담을 지방의 기관에 이양하고 있는 것은 오래전부터 있었다. ‘자력갱생’은 북한의 변함없는 추진 전략이다. 1962년 3월 김일성에 의하여 다른 나라에 대한 의존을 지양하고 내부 원천을 최대한 동원하여 자체의 힘으로 사회주의를 건설하는 이른바 ‘자력갱생’ 전략이 강조되었다.⁶⁸⁾ 북한은 ‘자력갱생’ 전략으로 지방의 기관들을 동원하여 학교의 교육시설 및 교육환경의 개선을 추구하였다.⁶⁹⁾ 이는 지방의 기관과 학교와의 긴밀한 협조가 부족하였음을 간접적으로 비판하는 것과 동시에 실험·실습 과정 안 집행 여부가 학교 교육전반의 문제로 제기되고 있음을 직접 보여주고 있었다.

4. 결론

이 연구는 2015년 최고인민회의 상임위원회 정령 제708호로 새롭게 채택된 ‘교원법’에 주목한 연구이다. 이에 연구는 북한의 교육법제 정비를 교육정책의 변화를 통하여 살펴보고 ‘교원법’ 채택의 배경과 그 의미를 분석하였다. 북한에서 법은 “사회경제체도가 변하고 정치투쟁의 내용이 변화하는데” 따라 변하며 이에 새로운 법규범이 채택, 수정 보충, 개정, 폐지 및 제정된다. 2015년 새로 채택된 ‘교원법’은 새로운 법규범 제정 사례의 하나이다.

68) 김일성, “당조직사업과 사상사업을 개선강화할데 대하여: 조선로동당중앙위원회 제4기 제3차전원회의 확대회의에서 한 결론(1962년 3월 8일),” 『김일성 저작선집』, 제3권, 197쪽.

69) 엄현숙, “북한의 교수방법 연구: 1960~2015”(북한대학원대학교 박사학위논문, 2016), 100~105쪽.

연구결과를 요약하면 다음과 같다.

‘교육법’을 시작으로 ‘보통교육법’, ‘고등교육법’으로의 교육법제 정비는 교육 현실과 법규범과의 모순을 해소하고 변화된 현실에 적용하는 과정이다. 첫째, 헌법상 교육 관련 조항과 규정들을 체계화한 것이다. 둘째, 기존의 사회주의 교육학에 입각한 원리는 그대로 적용하되 시대적·교육적 변화의 요구를 수용하였다. 1999년 ‘교육법’의 채택은 1977년에 발표된 ‘테제’와 교육 현실이 불일치하였다는 점을 방증한다. 1990년대 후반 달라진 교육 지형의 실질적인 변화는 공교육 체계를 중심으로 “IT 분야를 비롯한 각 분야의 수재를 선발하고 효율적으로 양성하기 위한 체계로 재구성”되었기 때문이다. ‘보통교육법’의 채택은 사실상 최소한의 입법을 통해 국가를 이끌어가던 북한으로 하여금 대내외적 경제상황과 환경이 정책과 제도에 영향을 미치고 있었음을 증명한다. ‘보통교육법’은 교육에 대한 지도와 통제를 보다 체계적으로 하려는 의도에서 제시된 것이다. 이는 책임을 ‘교육사업과 관련한 질서’로 하고 있는 것에서 알 수 있다. 또한, 2000년대 시장화의 기반이 확대되고 있는 경제 현실을 반영하고 있었다. ‘고등교육법’ 역시 법적 규제의 대상을 고등교육으로 특정화한 것이다. ‘고등교육법’은 변화된 현실에 따른 것으로 영재교육 확대와 2012년 ‘전반적12년제의무교육법령’의 발표와 무관하지 않다. 이처럼 위의 법제 정비는 법과 현실 사이의 모순을 해소하여야 할 필요성에 따른 것으로 해석할 수 있다.

반면에 ‘교원법’은 12년제 의무교육의 집행을 위한 과정에 제기된 여러 가지 결함들에 초점을 맞춰 법적 규제가 불가피하였음을 보여준다. 북한이 “12년제 의무교육을 성공적인 집행과정에 교원 문제가 가장 중요하다는 것을 인식하고 있음을 알게 한다. ‘교원법’은 제정의

동기가 시대적·교육적 변화를 반영하려는 조치라는 점에서는 타 교육법령의 재개정과 유사하다. 하지만 ‘교원법’의 채택은 전반적 12년 제 의무교육을 할 데 대한 법령의 집행 과정에서 나타난 결함으로부터 올바른 집행의 필요성에 기인한다. ‘교원법’은 사실상 교원 문제 해결이 가장 중요하며 이 문제를 해결하지 않고서는 시대에 부합한 인재양성의 걸림돌이 된다는 사실을 북한이 심각하게 받아들이고 있음을 보여준다. 또한, 그동안 교원의 자질에 대하여 소홀하였던 것에 대한 반성과 국가적, 법적 뒷받침이 없으면 교원 문제가 해결이 안 된다는 분명한 문제의식에서 출발하고 있다.

이로부터 ‘교원법’은 지난 시기 교원의 의무만을 강조하던 것에서 벗어나 혜택과 특혜를 명시함으로써 교원 집단의 이탈을 방지하고자 하였다는 점에서 혁신적이라고 평가된다. 하지만, 뿌리 깊게 만연한 ‘무자격 교원’에 대한 근본적인 해결책으로 될 수 없다는 점에서 그 한계를 노출하고 있다. 국가 경제가 안정되고 공무원(사무원)들의 기본 생활비가 시장을 통해 얻는 생활비에 앞서 있지 않은 한 여전히 교원 문제는 올바르게 해결될 수 없다.

본 연구는 북한 교육의 현실적 문제를 들여다볼 수 있는 또 다른 시각을 제시하였다. 연구는 내부자였던 과거의 안목에 기초하여 북한의 교육 관련법을 해석함으로써 북한 교육에 대한 논의를 확장하였다는 데 의의가 있다. 하지만 연구는 분석 자료로 공식 문헌을 주로 활용하였다. 이를 보완하기 위해 북한에서 교원 경력을 가진 탈북민들과의 면담자료를 활용하였다. 이에 앞으로의 연구는 ‘교육법’ 채택 이후로 탈북한 교사들을 통해 해당 연구를 보완하는 작업이 필요하다.

■ 접수: 2월 28일 / 수정: 4월 12일 / 채택: 4월 14일

참고문헌

1. 북한 문헌

1) 단행본

강근조, 『조선교육사 4권』(평양: 사회과학출판사, 1991).

『전화번호책』(평양: 미상, 2002).

『조선말대사전 (1)』(평양: 사회과학출판사, 1992).

『조선말대사전 (2)』(평양: 사회과학출판사, 1992).

『조선민주주의인민공화국 법전(대중용)』(북한: 법률출판사, 2004).

『2016 조선민주주의인민공화국 법전』, 증보판(평양: 법률출판사, 2016).

2) 논문

김경철, “우리 식의 수재교육체계를 마련해주신 위대한 령도,” 『교원선전수첩』, 1호(2006).

김영인, “선군시대에 수재교육사업에서 새로운 전변을 가져오도록 하신 현명한 령도(1),” 『교원선전수첩』, 1호(2004).

김일성, “우리당 사법정책을 관철하기 위하여: 전국 사법, 검찰 일군회의에서 한 연설(1958년 4월 29일),” 『김일성저작선집』, 제2권(평양: 인문과학사, 1968).

_____, “당조직사업과 사상사업을 개선강화할데 대하여: 조선로동당중앙위원회 제4기 제3차전원회의 확대회의에서 한 결론(1962년 3월 8일),” 『김일성 저작선집』, 제3권.

_____, “학생들을 사회주의, 공산주의 건설의 참된 후비대로 교양하자: 교육부 문일군들앞에서 한 연설(1968년 3월 14일),” 조선로동당출판사, 『사회주의교육학에 대하여』(東京: 구월서방 번각, 1975).

_____, “사회주의건설의 새로운 요구에 맞게 기술인재양성사업을 강화하자: 김책공업대학 교직원, 학생들 앞에서 한 연설(1968년 10월 2일),” 『김일성 저작선집』, 제5권(평양: 조선로동당출판사, 1972).

_____, “사회주의교육에 관한 테제: 조선로동당 중앙위원회 제5기 제14차전원

- 회의에서 발표(1977년 9월 5일), 『김일성저작집』, 제32권(평양: 조선로동당출판사, 1986).
- 김정일, “평양제1고등중학교를 본보기 학교로 잘 꾸릴데 대하여: 교육부문 책임 일군협의회에서 한 연설(1984년 4월 28일),” 『김정일선집』, 제8권(서울: 조선로동당출판사, 2006).
- _____, “혁명발전의 요구에 맞게 대학교육을 강화할데 대하여: 김일성종합대학 창립 50돐에 즈음하여 대학교직원, 학생들에게 보낸 서한(1996년 10월 1일),” 『김정일선집』, 제14권(평양: 조선로동당출판사, 2014).
- _____, “사회주의강성국가건설의 요구에 맞게 교육사업에서 혁명적 전환을 일으킬데 대하여: 조선로동당 중앙위원회 책임일군들과 한 담화(2008년 5월 7일),” 『김정일선집』, 제23권, 증보판(평양: 조선로동당출판사, 2014).
- 림종남, “법체계의 본질과 그 연구적의의,” 『정치법률연구』(평양: 과학백과사전출판사, 2008).
- 리금송 외, “법이란 무엇인가,” 『사회주의도덕과 법(고급중학교 1학년용)』(평양: 교육도서출판사, 2013).
- “조선민주주의인민공화국 교육법,” 『조선민주주의인민공화국 법전』(평양: 법률출판사, 2012).
- “조선민주주의인민공화국 보통교육법,” 『조선민주주의인민공화국 법전』(평양: 법률출판사, 2012).
- “조선민주주의인민공화국 고등교육법,” 『조선민주주의인민공화국 법전』(평양: 법률출판사, 2012).

3) 신문

- 김용진, “교육의 질을 결정적으로 높여 새 세기 교육혁명의 돌파구를 열어나가자: 제13차 전국교육일군대회에서 한 김용진내각부총리의 보고(요지),” 『교육신문』, 2014년 9월 11일.
- 박승학, “교원들의 자질을 높이는 것은 선군혁명의 인재들을 키우기 위한 중요한 요구,” 『교육신문』, 2013년 10월 3일.
- 본사기자, “어렵고 힘든 초소들로 적극 진출: 전국각지의 교원양성부문 대학졸업생들,” 『교육신문』, 2013년 5월 2일.

“새 교육강령을 철저히 집행하자,” 『교육신문』, 2014년 5월 1일.

“조선민주주의인민공화국 최고인민회의 법령: 전반적12년제의무교육을 실시함에 대하여,” 『교육신문』, 2012년 10월 4일.

“친결음, 만결음도 단숨에,” 『교육신문』, 2013년 2월 21일.

2. 국내 문헌

1) 단행본

박정원, 『북한의 교육법제에 관한 연구』(서울: 한국법제연구원, 2003).

2) 논문

김동한, “북한사회변화에 대한 교육관련법제의 영향,” 세계북한학 학술대회자료집(2014).

박정원, “북한의 입법이론과 체계 분석,” 『法學論叢』, 제26권 2호(2013).

송두록, “남북한 중등교사 양성체제 사례 비교 연구: 서울대학교 사범대학·김형직사범대학 중심으로,” 홍익대학교대학원 박사학위논문(2008).

신효숙, “김정일 정권의 교육정책,” 『평화학연구』, 제11권 3호(2010).

엄현숙, “북한의 교수방법 연구: 1960~2015,” 북한대학원대학교 박사학위논문(2016).

유 옥, “북한의 법체계와 북한 법 이해의 방법,” 『統一과 法律』, 6호(2011).

조정아, “김정일 시대의 북한 교육 정책,” 『아시아교육연구』, 제5권 2호(2004).

_____, “교육에서의 실리주의와 교육의 불균등발전: 2000년대 북한 교육의 변화,” 『교육사회학연구』, 제17권 4호(2007).

최은석, “북한의 사회주의 법제정의 합리화와 규범적 법문건의 입법기술,” 『立法學研究』, 제8집(2011).

황인표, “최근 북한의 교육법제 동향에 대한 이해,” 『윤리연구』, 96권(2014).

3) 기타

통일부, 북한통계자료(검색일: 2017년 1월 15일).

3. 국외 문헌

Education Commission, DPRK(2014), *Democratic People's Republic of Korea: Education for All 2015 National Review*(Incheon, Republic of Korea, 2015).

A Study on the Status of North Korean Education through the Improvement of Education Legislation after 2000s

Oum, Hyun Suk(Center for Unification Education in Seoul)

The Law on Teacher Rights of the Democratic People's Republic of Korea('Teacher Law') was newly adopted on October 8, 2015. The study examines the development of the education law system in North Korea and analyzes the background and meaning of the adoption of the 'Teachers Law'.

The research used the literature analysis method based on the primary data published in North Korea and the interview data with the North Korean refugees who have experience of teaching in North Korea before and after enactment of the 'Education Law'.

In conclusion, reenactment of the 'General Education Law' and the 'Higher Education Law' following enactment of the 'Teachers Law' is the process of reconciliation of the contradiction between status of actual and regulation of law, and application in the education. Firstly,

articles regarding education of Socialist Constitution were systemized. Secondly, a principle of Socialist Constitution and needs of time and educational change was accepted. On the contrary, enactment of ‘Teachers Law’ reveals the legal regulation was inevitable for implement of the 12-year compulsory education system in order to various defection. Thus, it is showed that DPRK considered the teacher issues as important things to adopt 12-year compulsory education system.

This study proposes another perspective for DPRK's education in order to see the status of it. Thorough interpreting law in North Korea related to education, this article expands the dispute about education in DPRK.

Keywords: Teacher Law, Education Law, General Education Law, Higher Education Law, North Korean education, North Korean teacher