

김정은 정권의 병원 건설을 통해 본 북한 보건의료 발전 전략¹⁾

엄주현 | 어린이의약품지원본부 사무처장 · 북한학 박사 | umjh70@daum.net

I. 서론

김정은의 북한 통치가 15년째 이어지고 있다. 이는 집권 초기 정권 안착의 불안정이 대두했다는 사실이 희미해질 정도로 김정은이 명실상부한 북한의 통치자로 자리매김했고 북한 정치체제의 특성상 큰 이변이 없는 한 사망 직전까지 북한을 통치할 수 있음을 의미한다.

김정은은 지도자로 등극한 직후인 2012년 4월 15일, 김일성 탄생 100주년 경축 열병식에서 “우리 인민이 다시는 허리띠를 조이지 않게 하며 사회주의 부귀영화를 마음껏 누리게 하자는 것이 우리 당의 확고한 결심”이라며 경제발전과 주민 생활 향상을 약속했다.²⁾

북한 주민의 생활 향상을 확인할 수 있는 주요한 지표 중 하나는 보건의료 부문으로, 이는 의료 서비스가 정상적으로 제공되는 것을 포함한다. 한 국가의 보건의료 정책은 국민의 건강을 도모하는 일련의 조치로 국가의 중요한 의무이다. 특히 사회주의를 지향하는 북한은 그동안 무상치료제 실시를 주장하며 국가 주도의 보건의료 정책을 구사했다. 그리고 이러한 정책은 사회주의국가가 대표적으로 내세울 수 있는 ‘자랑’이자 인민에게 제공되는 중요한 ‘시혜’로 강조됐다.

또한 사회주의 체제는 기본적으로 집단주의와 계획경제를 내세워 혁명과 경제성장을 도모하는 제도로, 이를 효과적으로 수행하기 위해서는 건강한 인민을 재생산하는 활동이 필수적이다. 그리고 이는 보건의료 정책을 통해 이루어질 수 있다.

1) 본고는 엄주현(2021; 2023; 2024)을 토대로 현재의 변화를 추가해 작성되었다
2) '노동신문', (2012. 4. 16).

이에 김정은 정권이 15년 동안 펼친 보건의로 발전 전략 및 방향을 확인해 사망 전까지 집권할 김정은의 북한이 지향하는 보건의료의 미래상을 검토해 보았다. 이는 국제사회의 인도적 대북 지원과 남북 교류·협력에서 큰 비중을 차지하는 보건의로 분야에서 북한의 필요를 정확하게 가늠하고자 하는 필요에 따른 것이다. 더욱이 코로나19라는 전대미문의 보건의로 위기를 겪은 상황에서 그 영향이 북한 사회 전반에 어떻게 미쳤는지 북한 보건의로 현실에 조금이나마 다가서는 계기이기도 했다.

한 국가의 보건의를 전반적으로 이해하고 전체적인 메커니즘을 확인하는 것은 쉽지 않으며 매우 광범위한 작업이다. 이에 세계보건기구(World Health Organization: WHO)가 제시한 ‘국가 보건의로 체계 모형’을 참조했다. WHO의 국가 보건의로 체계 모형의 5개 구성 요소는 ‘보건의로 자원의 개발’, ‘자원의 배치’, ‘서비스의 제공’, ‘재정적 지원’, ‘국가의 관리’이며, 이는 각국의 보건의로 체계 분석에서 가장 기본적으로 활용하는 분석틀이다. 5개의 구성 요소는 국가가 국민의 건강권 확보를 위해 관련 자원을 개발하고 이를 조직적으로 배치해 구체적인 보건의로 서비스를 제공하는 흐름과 함께 이를 활성화하기 위한 재정적 지원과 정책 및 관리를 뒷받침하는 전체적 메커니즘을 보여준다.³⁾ 본 연구에서는 보건의로 자원 중 가장 기본적인 병원을 중심으로 살펴보았다.

북한은 1945년 해방 직후부터 사회주의 보건의료의 기본 원칙인 무상치료제와 예방의학제 등을 포함한 소련 보건의료 체계를 모델로 자국의 보건의료 제도를 구축했다. 그리고 북한의 보건의료 전반을 규정하는 인민보건법을 1980년 4월에 제정해 그동안 완성한 보건의료 체계를 법적으로 제도화했다. 인민보건법에 규정한 주민들이 받을 수 있는 보건의료 서비스는 다음과 같았다. 첫째, 외래환자를 포함해 의료기관에서 환자에게 주는 의약품은 모두 무료다. 둘째, 진단·실험검사·치료·수술·왕진·입원·식사 등 모든 서비스는 무료다. 셋째, 근로자들의 요양 서비스도 무료이고 이를 위한 왕복 여비는 국가 또는 사회협동단체가 부담한다. 넷째, 산모의 출산도 무료다. 다섯째, 건강검진, 건강상담, 예방접종 등의 예방의학 서비스도 무료다.⁴⁾

또한 같은 해인 1980년 10월에 김일성은 제6차 당대회를 개최해 해방 이후 35년 동안 추진한 북한 보건의료 체계의 성과를 직접 언급하기도 했다. 김일성은 ‘총화 보고’ 발표를 통해 예방의학적 방침의 철저한 관철과 보건의료 서비스의 개선으로 보건의료 부문에 큰 진전이 있었다고 평가했다. 세부적으로는 1970년 제5차 당대회의 중요한 계획 중 하나였던

3) B. M. Kleczkowski, M. I. Roemer, and A. van der Werff(1984).

4) 조선민주주의인민공화국 인민보건법(2012년 4월 3일 최고인민회의 상임위원회 정령 제2303호로 수정보충), 「통일부 북한정보포털」(검색일: 2023. 12. 6).

도농 간의 격차 해소를 위해 군(郡) 소재지의 병원들을 개보수했고 농촌 진료소의 병원화를 성공적으로 실현했다고 보고했다. 이러한 성과의 결과, “평균수명이 해방 전과 비교해 35년이나 늘어 73세가 됐고 누구나 무료로 병을 치료해 병 없이 건강하게 오래 살며 행복을 누리려는 세기적 염원을 이뤘다.”라고 선언했다.⁵⁾

하지만 1990년대 중반 ‘고난의 행군’⁶⁾을 거치며 북한의 보건의료 체계는 붕괴한 상태라는 것이 주지의 사실이다. 그리고 그 붕괴 상태는 김정은 집권 초기까지도 큰 변화가 없었다는 증언들이 많다. 즉, 국가가 주민들에게 보건의료 서비스를 제공할 수 없는 상태가 계속됐고 진료나 치료를 받기 위해서는 비공식적으로 비용을 지불해야 하는 상황이었다.⁷⁾

김정은 정권은 이를 정상화하기 위해서는 WHO의 국가 보건의료 체계 모형 중 첫 번째 단계인 자원의 개발부터 다시 정비해야 했다. 그리고 북한의 경제 상황에서는 이 사업만으로도 만만치 않은 과제였다. 그럼에도 불구하고 김정은은 집권 첫해인 2012년부터 병원 건설을 주요한 사업으로 설정하고 실행에 돌입했다.

II. 보건의료 자원 중 김정은 정권의 병원 건설 현황

1. 김정은 집권 초기의 병원 건설 추진 상황

김정은이 북한 주민 앞에 나타나 육성으로 약속한 인민 생활 향상과 삶의 질을 높이기 위해서는 병원의 정비와 보강이 우선적으로 필요했다. 시설의 변화는 눈에 확실히 각인되고 서비스는 피부에 와닿기 때문이다. 이를 위해 김정은은 평양에 전문병원을 건설하기 시작했다.

가장 먼저 준공한 병원은 여성들의 유방암을 전문으로 연구하고 치료하는 평양산원 유선종양 연구소였다. 이 연구소 건설은 2011년 11월 6일 김정일이 여성들을 위한 새로운 종합병원 건설을 당부한 유훈이 계기가 됐다. 2012년 2월 착공했고, 그 규모는 건축면적이 1,974㎡, 연건축면적은 8,500여㎡였다. 내부는 유선 촬영실, 엑스레이 촬영실, 초음파실, 항암치료실, 물리치료실, 채혈실, 수술실 등 진단 및 치료실과 수십 개의 입원실로 구성됐다. 이 기관 건설에는 인민군이 동원됐고 착공 한 달 만에 골조 공사를 끝낼 정도로 건설 속도는 빨랐다.⁸⁾

5) 김일성(1987, p.307).

6) 1994년 김일성 사망부터 시작한 위기 극복의 비상체제로 1994~97년까지의 기간을 말한다. 1998년 김정일이 당·정·군의 명실상부한 최고 권력에 오른 이후 1999년부터 ‘구보의 행군’으로 다소 완화되었다(박후건, 2015, p.136). 고난의 행군은 일제 식민지 시기인 1938년 12월부터 1939년 3월까지 약 100일 동안 김일성의 항일 빨치산 세력들이 일본 관동군의 토벌 작전을 피해 중국 길림성에서 압록강 연안까지 감행한 행군에 그 연원이 있다(과학·백과사전출판사, 1985, p.34).

7) 이무철 외(2025, p.219).

준공식은 당 창건 기념일인 10월 10일 이틀 전에, 그리고 착공한 지 8개월 만인 10월 8일에 개최되었다.⁹⁾

평양산원 유선중앙연구소 건설 이후 2013년에는 인민군 전용 시설인 대성산종합병원을 필두로 옥류아동병원, 류경치과병원을 개원했고 2016년에는 류경안과종합병원을 완공해 환자 치료를 시작했다. 그리고 2020년에는 코로나19 팬데믹 기간이었음에도 불구하고 평양종합병원 건설을 추진하기도 했다. 김정은이 신축한 병원들은 평양시 대동강구역의 문수거리에 집중해 위치했고 김정은은 스스로 이를 일명 병원촌, 병원거리라고 지칭하며 만족감을 표시했다.¹⁰⁾ 전문병원 건설 현황은 <표 1>과 같다.

<표 1> 김정은 집권 이후 추진한 4차급 병원의 건설 현황 개요

시설명	개원 및 김정은 방문 현황	시설물 규모
평양산원 유선중앙 연구소	· 2012. 2. 착공 · 2012. 10. 8. 준공식	· 건축면적 1,974㎡, 연건축면적 8,500여㎡ · 유선 촬영실, 렌트겐 촬영실, 항암치료실, 물리치료실, 채혈실, 초음파실, 수술장 등 진단 및 치료실과 수십 개의 입원실
대성산 종합병원	· 2013. 3. 7. 개원	· 연건축면적 10만여㎡, 3개 병동으로 구성 · 실험과, 렌트겐과, 내시경과, CT과, 종합수술장, 집중치료실, 마취소생과, 기능진단과, 초음파과, 화상외과, 구강외과, 안과, 사지외과, 입원실
옥류 아동병원	· 2013. 3. 착공 · 2013. 10. 13. 개원식	· 연건축면적 3만 2,800여㎡, 전체 6층 · 각종 치료 및 처치실과 수술실, 입원실, 입원한 어린이들이 공부할 교실과 놀이장, 휴식장도 설치, 다목적 렌트겐과 CT, 구강종합치료기
류경 치과병원	· 2013. 3. 착공 · 2013. 10. 13. 개원식	· 중앙홀, 관통홀, 구급치료실, 재료준비실, 약국, 상점(1층), 외과, 내과, 소아과치료실(2층), 구강종합치료기 30대(하루에 300여 명 치료)
류경안과 종합병원	· 2016. 3. 착공 · 2016. 10. 30. 개원식	· 8층의 입원실 병동, 4층의 외래병동으로 설계
평양 종합병원	· 2020. 3. 17. 착공식 · 2025년 준공식 및 개원	· 건설연합상무를 조직해 병원 건설 추진 · 20층 규모로 입원병동과 외래병동으로 설계 · 지열냉난방 시스템 구축 · 병원 내 네트워크 및 인터넷망 설치 · 2020년 8, 9월 태풍 피해로 병원 건설 중단 · 2025년 2월 27일 완공 · 2025년 10월 6일 준공식 개최 · 2025년 11월 3일 개원

자료: 『노동신문』을 검토해 저자 작성.

8) 『노동신문』(2012. 7. 17).

9) 『노동신문』(2012. 10. 9).

10) 『노동신문』(2013. 9. 24).

김정은은 전문병원 건설을 보건의료와 관련한 자신의 지향과 능력을 인민들에게 보여주는 계기로 삼았다. 또한 평양의 병원 신축으로 다양한 메시지를 전달했다. 첫째, 선대 수령의 유훈을 관철하는 모습이었다. 평양산원 유선종양연구소는 김정일이 사망 한 달 전에 지시한 과업으로, 김정은은 정책의 연속성을 보여주며 할아버지와 아버지의 사회주의 정책이 이어질 것이라는 점을 분명히 했다. 둘째, 친인민적 모습의 새로운 지도자로 부각했다. 인민들의 건강을 염려해 대규모 병원 건설을 우선 시작한 지도자의 이미지는 북한 주민들에게 향후 좀 더 나은 삶이 기다리고 있음을 기대하게 했다. 셋째, 사업의 집행력과 추진력을 보여줬다. 평양산원 유선종양연구소 건설에는 8개월이, 나머지 병원들의 건설에는 이보다 적은 7개월이 소요되었다. 새로운 지도자로서 자신을 부각시키기 위해 얼마나 빠른 속도를 강제했는지 짐작할 수 있다. 또한 김정은은 각 병원의 건설 현장을 1차례 이상 방문해 추진 현황을 직접 점검하면서 사업 집행을 이끌었다. 필요한 설비의 보장을 약속 및 제공하며 말만이 아닌 행동을 보이며 신뢰를 갖게 했고, 건설자들을 독려하며 대민 접촉면을 넓혔다.¹¹⁾ 넷째, 건설된 병원들을 김정은 시대의 대표적인 건축물로 선전하며 중요한 참관 장소로 활용하였다. 우선 2012년 11월에는 제4차 전국어머니대회에 참석한 대표들이 방문했고,¹²⁾ 북한 주재 대사관과 국제기구 대표부에서도 2012년 12월에 참관을 시작했다.¹³⁾ 또한 2018년 북한을 방문한 남한 인사들에게도 빠지지 않고 보여주었다.¹⁴⁾ 이를 통해 폭압의 독재자가 아닌 정상적인 지도자라는 이미지를 심는 데 일조했다.

북한은 해방 직후부터 1차에서 4차급 보건의료시설로 환자를 이송하는 체계를 구축했다. 1차급 치료는 행정구역상 농촌의 리(里)와 도시의 동(洞)에 설치한 진료소 및 병원이 담당했다. 2차급 시설은 입원환자 치료가 가능한 농촌의 군(郡)과 도시의 시 및 구역병원으로, 보통의 환자들은 2차급 병원에서 완치하는 경우가 대부분이었다. 하지만 2차급 시설에서 완치가 어려운 중환자는 3차급 병원으로 이송했는데, 이는 각 도와 광역시의 인민병원이 담당했다. 만약 3차급 시설에서도 완치가 힘든 경우 평양의 전문병원인 4차급 시설로 이송했는데,¹⁵⁾ 김정은은 4차급 병원의 신축을 집권 초에 추진한 것이었다.

김정은이 평양에 건설한 전문병원들은 새 시대의 표준이자 사회주의 문명국을 향해 가는 모범적인 건축물로 선전되며 이후 건설되는 보건의료시설은 이를 모델로 삼아야 했다. 그리고 이를 모범으로 전국의 병원이 개보수되기 시작했다.¹⁶⁾

11) 『노동신문』(2012. 9. 26).

12) 『노동신문』(2012. 11. 19).

13) 『노동신문』(2012. 12. 21; 2013. 1. 5; 2013. 2. 22; 2013. 2. 24; 2013. 8. 3; 2013. 10. 18; 2014. 8. 17; 2015. 3. 7).

14) 『한국일보』(2018. 9. 18).

15) 엄주현(2021).

16) 『노동신문』(2013. 12. 12).

북한의 보건의료인들은 자신이 속한 시설의 리모델링을 직접 추진하면서 환자를 치료할 수 있는 환경 조성을 위해 노력했다. 평안북도산원의 경우 축산시설을 확보해 산모들에게 육류 등 필요한 물자를 공급할 수 있는 토대를 구축하고 온수시설을 갖춰 겨울에도 병실에 입원할 수 있도록 조치했다.¹⁷⁾ 또한 황해남도소아병원의 의사와 간호원들은 병원 증축을 위해 6천여 장의 벽돌을 단 6일 동안에 찍었고 8천여 장의 기와를 직접 생산하기도 했다.¹⁸⁾ 이들은 낮에는 의사로서 일하고, 업무 이외의 시간에는 건설 노동자가 됐다.

하지만 이런 방식의 정비가 정상적으로 추진될 리가 만무했다. 특히 북한의 경우 노동 강도와 업무의 특성으로 인해 보건의료 인력 대부분이 여성들로 이루어졌는데, 이들의 열정에 기댄 변화에는 근본적인 한계가 있었다. 이에 김정은 집권 직후 추진한 평양의 전문병원 건설사업은 보건의료 분야의 실질적인 변화를 모색했다기보다는 정치적인 상징성의 의미가 더 컸다고 평가할 수 있다.

북한 병원의 본격적인 복구는 2016년 제7차 당대회부터였다. 2016년 5월, 36년 만에 개최한 제7차 당대회의 사업총화보고에서 김정은은 보건의료 분야의 성과로 자신이 건설한 현대적인 의료기관들을 첫 번째로 꼽았다. 나머지 하나는 전국적인 먼거리의료봉사체계(원격 의료)의 수립을 짚었다. 그리고 2020년까지 ‘국가경제발전 5개년 전략’을 제시하며 잃어버린 36년의 역사를 최대한 빨리 복원하고자 하는 의지를 피력했다.¹⁹⁾

국가경제발전 5개년 전략에는 당연히 보건의료 부문도 포함됐고, 그 일환으로 “시(市)·군(郡)인민병원꾸리기사업”이 시작되었다. 이 사업은 2016년 8월부터 시작되었으며 시와 군의 인민병원을 해당 지역의 거점병원으로 정비하고자 했다. 책임자는 보건성의 간부들로 지정되었고, 집행 및 관리는 상무조직을 조직해 진행했다. 상무조직은 사업의 목표와 단계별 계획, 꾸리기 기준 등을 구체적인 문건으로 작성해 전국의 도(道)인민위원회에 시달해 시행을 강제했다. 그리고 전국에 많은 병원이 건설되었다고 보도됐다.²⁰⁾

하지만 수치는 숫자일 뿐 그 질과 현실은 괴리가 컸다. 즉, 북한 당국이 강조한 만큼 병원 현대화 사업은 순조롭게 진행되지 않았다. 또한 사업을 잘 추진했다고 평가받은 대상조차 현장의 현실은 언론 보도와는 완전히 다른 경우가 비일비재했다.

17) 『노동신문』(2012. 10. 31).

18) 『노동신문』(2019. 3. 16).

19) 『노동신문』(2016. 5. 8).

20) 『노동신문』(2017. 11. 8).

2. 2020년 코로나19 팬데믹이 병원 건설에 미친 영향

북한 당국의 정책이 현장에서는 제대로 작동하지 않았다는 사실은 2020년 코로나19 팬데믹을 거치며 더욱 확실하게 드러났다. 김정은 집권 초기부터 추진한 보건의료 분야의 정비는 코로나19 대응에 있어 실질적인 성과로 이어져야 했다. 하지만 북한은 스스로를 완전히 고립하는 방법 외에 코로나19 대응으로 활용할 수 있는 수단이 없었다.

팬데믹 상황은 북한 당국이 선전하던 보건의료 부문의 변화를 단순한 레토릭으로 그치게 할 수 없도록 하였다. 더욱이 2019년 북미관계 개선의 실패로 인해 북한의 초점이 내치로 전환되면서 이에 집중할 수 있는 여건이 조성됐다. 이에 병원 현대화 사업을 적당히 흥내만 내고 끝내려는 조직과 책임자에 대한 비판이 한동안 지속됐다. 2019년 평양시의 선교구역당위원회는 구역인민병원 리모델링을 “땀때기식”으로 진행한 일부 책임자들을 신랄하게 비판하는 당·행정 책임자 및 담당자 모임을 진행해 향후 국가의 정책 수행을 소홀하게 대할 수 없다는 점을 분명히 했다.²¹⁾

또한 김정은은 2019년 10월 삼지연시인민병원을 개원하며 이를 지방인민병원의 표준 및 본보기로 삼으라고 제시했다. 김정은은 “맥을 못 주고 동면하는 보건의료부문에 경종을 울리기 위해 당이 마음먹고 지은 병원”이라며 새로운 시대의 보건학적 요구가 완벽히 구현됐다고 홍보했다.²²⁾ 그리고 2021년 제8차 당대회를 통해 보건의료시설의 현대화를 5년 전처럼 다시 전개했다.

특히 북한은 2022년 5월 오미크론 확진자 발표 이후 북한 전역의 병원 명칭을 새롭게 변경해 김정은 정권의 보건의료 부문 변화 움직임이 확고함을 확실하게 천명했다. 각 도와 4개의 광역시에 위치한 도(道)인민병원과 시(市)인민병원은 함경북도종합병원, 평양시제2종합병원, 남포시종합병원 등으로 종합병원이 됐고, 시·군(郡)·구역(區域)·리(里)의 인민병원은 ‘인민’을 모두 삭제하고 사리원시병원, 강남군병원, 장교리병원으로 명칭을 바꿨다. 이는 2022년 8월 『노동신문』부터 반영됐는데,²³⁾ 북한 내부와 통화가 가능한 탈북자를 통해 병원 간판을 교체하고 있음을 간접적으로 확인할 수 있었다. 보건의료시설의 명칭 변경은 병원뿐 아니라 위생방역기관에도 적용됐다. 이는 2023년부터의 변화로, 각 지역에 설치됐던 위생방역소는 질병예방통제소로 바뀌었고 이는 도·시·군·구역질병예방통제소로 명명되었다.²⁴⁾

21) 『노동신문』(2019. 12. 15).

22) 『노동신문』(2019. 10. 16).

23) 『노동신문』(2022. 8. 5).

24) 『노동신문』(2023. 2. 23).

1945년 해방 직후부터 북한 전역에 설치된 인민병원은 일제 식민 지배에서 벗어나 인민의 새로운 세상을 맞는다는 의미에서 70년 이상 불렀던 명칭이었다. 이를 변경했다는 것은 큰 변화이자 중요한 의미를 내포한다.

김정은은 집권 10년간 추진한 보건 의료 사업에 대한 부정적 평가와 코로나19라는 전염병 사태를 겪으며 전체적인 보건 의료 체계를 변화시키고 새로운 체계를 모색할 결정적 분기점에 도달했다고 판단하였다.²⁵⁾

김정은 정권이 2012년부터 추진한 병원 건설이 실패할 수밖에 없었던 근본적 원인은 이를 수행할 자금이 없었기 때문이었다. 아무리 지도자의 의지가 높아도, 의지만으로는 보건의료인을 비롯한 주민들을 동원하는 것에 그칠 뿐 가난한 국가의 현실을 넘어서기는 어렵다. 이는 2021년 6월에 북한 당국이 유엔에 제출한 자발적 국가 검토 보고서(Democratic People's Republic of Korea Voluntary National Review On the Implementation of the 2030 Agenda: VNR)에도 드러나는데, 북한은 보건 의료 부문의 가장 큰 숙제로 인력 부족을 들었고, 더불어 1인당 GDP가 약 1,300달러라고 고백해 그 어려움을 공개했다.²⁶⁾

2018년 이후 김정은 정권은 자국의 경제 문제를 해소하기 위해 북미 및 남북 관계 개선을 도모하며 한국과 미국에 손을 내밀었다. 하지만 2019년 2월 베트남 하노이에서 개최한 제2차 북미정상회담이 실패하며 경제발전은 더욱 요원하게 되었다.²⁷⁾ 그 후 코로나19 팬데믹 시기를 견뎌 낸 북한은 2023년 8월 26일 국가비상방역사령부 통보로 엔데믹으로 전환한 직후 다시 경제발전을 위해 움직이기 시작했고, 그 협력의 대상은 러시아였다.

김정은은 엔데믹으로 전환한 직후인 2023년 9월 푸틴의 초청으로 러시아를 방문했다.²⁸⁾ 김정은의 이러한 움직임은 북미 협상이 실패했던 것과 2024년에 러시아와의 포괄적인 전략적 동반자 관계에 관한 조약 체결로 이어졌다.²⁹⁾ 더불어 북한과 러시아는 군사 부문의 협조와 함께 '보건, 의학교육 및 과학 분야에서의 협조에 관한 협정' 일명 '보건 협정'을 조인해 보건 의료 부문의 협력도 강화하기로 했다.³⁰⁾

북러 협력의 가시화로 올라간 김정은 정권의 자신감은 2024년 1월 15일, 최고인민회의 제14기 제10차 회의에서 표출됐다. 당시 회의에 직접 참석한 김정은은 '공화국의 부흥발전과 인민들의 복리증진을 위한 당면과업에 대하여'라는 제목의 시정연설을 하면서 향후 보건 의료 분야를 포함한 북한 사회 전반에 큰 변화가 있을 것임을 암시했다. 그 구체적 내용을 살펴보면

25) 최성경(2018).

26) DPRK(2021).

27) 통일부(2020).

28) 『경향신문』(2023. 9. 11).

29) 『노동신문』(2024. 6. 20).

30) 『노동신문』(2024. 6. 20).

우선 2021년 제8차 당대회에서 도농 간의 균형 발전 목표를 실행할 수 있는 구체적 행보로 ‘지방발전 20×10 정책’을 발표했다. 이는 향후 10년 동안 매해 20개 시·군을 선정해 식료공장, 의류공장, 일용품공장 등을 건설해 지방 주민들의 기본적 생활 향상을 도모하는 정책이다. 보건의료와 관련해서는 첫째, 인민에 대한 의료봉사의 질을 높이기 위한 사업을 전개하고, 둘째, 2024년 안에 평양종합병원을 완공해 개원하고, 셋째, 강원도에 현대적인 종합병원을 건설해 새 시대에 맞는 보건의료시설의 본보기를 마련하고, 동시에 향후 매해 다른 도(道)에도 종합병원을 건설하여 시(市), 군(郡)에도 온전한 병원을 설치해 전체 인민이 그 어디에서나 선진적인 의료봉사를 받도록 하며, 넷째, 제약공장과 의료기구공장을 현대화하고 중앙급의 고려약공장을 건설해 보건의료 부문의 물질·기술적 토대를 개선하겠다는 향후 추진 방향을 제시했다. 그리고 마지막에 전국적 범위로 확대하는 ‘보건보험기금’에 의한 의료보장제를 정확히 편향 없이 실시하는 데 주의를 돌릴 것을 강조하면서 기존과는 다른 보건의료 정책을 시행할 것을 시사했다.³¹⁾

북한은 1953년부터 국영 보건의료 체계를 구축해 전체 주민들에게 무료로 보건의료 서비스를 제공한다고 선전했다. 1953년 1월 1일부터 전체 주민들을 대상으로 ‘전반적 무상치료제’를 실시했고, 1960년 2월에는 최고인민회의를 통해 무상치료제의 혜택을 보다 확대한 ‘완전하고 전반적인 무상치료제’의 채택을 결정했다. 이는 국가가 예산을 투입해 전 인민에게 무료로 보건의료 서비스를 제공하는 것을 의미했다. 하지만 2024년에 김정은이 직접 ‘보건보험기금’을 언급한 것은 국가 예산이 아닌 기업과 개인에게 의료비용을 분담시키겠다고 밝힌 것으로, 기존 보건의료 제도와 완전히 다른 새로운 시도를 구상하고 있음을 공개한 것이었다.

한편, 북한의 경제 사정은 러시아-우크라이나 전쟁에 참전하면서 외부 세계에 알려졌다. 북한의 파병은 2024년 10월 우크라이나의 도네츠크에서 미사일 공격의 사망자 중 북한 장교 6명이 포함됐다는 보도로 드러나기 시작했고,³²⁾ 2025년 4월 북한은 러시아를 침공한 우크라이나를 격퇴하기 위한 작전에 인민군을 투입해 승리를 거두었다고 파병 사실을 공개하며 이를 공식화했다.³³⁾ 북한이 대규모 희생을 치르며 얻은 경제효과는 28조 7천억원 규모로 추산된다.³⁴⁾ 더 나아가 전쟁 특수로 2024년 북한의 경제성장률이 3.7%로 8년 만에 최대 성장폭을 기록했다.³⁵⁾

이를 반영하듯 김정은은 2024년 초부터 시작한 지방공업공장 건설 현황을 직접 파악하기

31) 『노동신문』(2024. 1. 16).

32) 이호령(2024).

33) 『노동신문』(2025. 4. 28).

34) 『연합뉴스TV』(2025. 10. 3).

35) 『뉴스1』(2026. 6. 9).

위해 2024년 8월 24일부터 25일 양일간 건설 현장을 둘러보았다. 이때 지방 주민들의 실질적 생활 향상을 위해서는 지방공업공장 건설과 함께 보건시설과 과학기술보급거점, 양곡관리시설 건설을 병행해야 한다고 제시했다. 지방 발전 정책이 경공업 공장 건설에만 국한될 것이 아니라 보건과 과학교육을 아우르는 포괄적인 정책이어야 지방 주민들의 생활 향상과 지방 발전의 효율성을 획기적으로 제고할 수 있다고 판단한 것이다.³⁶⁾

이를 위해 김정은은 8월 31일에 지방발전사업협의회를 소집해 이 3개 시설을 3대 필수 대상이라고 명명하며 관련 정책의 결정을 채택할 수 있도록 준비에 나섰다. 새롭게 추가한 3대 필수 대상 건설 과제는 국가의 지방건설 정책과 과학기술 중시 정책, 인민적 시책에 부합하는 필수적 과업임을 강조했다. 특히 시·군병원 건설은 자신의 첫 번째 숙원사업이라며 당과 정부에 부과하는 제1의 임무로 간주할 것을 강조했다.³⁷⁾

이 정책은 2025년 2월 6일 강동군병원 등의 착공식으로 시작됐다. 착공식에 직접 참석한 김정은은 2025년을 ‘보건 혁명의 원년’으로 기록될 수 있도록 보건의료 부문에 현대화와 선진성을 부여할 것이고 이는 전국의 ‘동시 균형 발전’을 이룩해 사회주의 완전 승리를 앞당기는 전략적 가치가 큰 중대 사업이라고 천명했다.³⁸⁾

북한은 2025년 내내 보건 혁명에 나섰고 시범사업으로 전개한 3개의 시·군병원인 강동군병원, 구성시병원, 룡강군병원을 각각 2025년 11월 19일, 12월 13일, 12월 29일에 준공했다.³⁹⁾ 또한 2020년 3월 코로나19 팬데믹 기간 중 착공한 평양종합병원도 5년 만인 2025년 10월 6일에 준공했고 11월 3일에는 개원해 환자의 치료에 돌입했다.⁴⁰⁾

김정은은 4개의 대형 병원을 건설한 이후 2026년 2월 19일에 시작한 제9차 당대회에서 매해 20개 시·군병원을 어김없이 건설해 향후 5년 동안 100개의 대형 병원을 건설하는 것 그리고 시·군병원과 리진료소 사이에 필수적인 의료기관인 응급소를 추가 설치할 것을 명령했다. 그 외에도 도(道) 소재지에 현대적인 종합병원을 건설하고 평양에 제2, 제3의 종합병원을 설치하는 것과 함께 그 산하에 구역병원을 현대화하는 건설을 추진할 것을 제시했다.⁴¹⁾

하지만 전국에 대형 병원이 많이 들어선다고 보건의료 혜택이 완벽하게 보장되는 것은 아니다. 북한 당국도 국가의 보건의료 능력을 평가하는 4대 필수 요소로 병원, 의료장비 및 기구, 역량을 갖춘 보건의료인, 의약품의 보장을 제시하며 이를 모두 확보해야 한다고

36) 『노동신문』(2024. 8. 26).

37) 『노동신문』(2024. 9. 2).

38) 『노동신문』(2025. 2. 7).

39) 『노동신문』(2025. 12. 14; 2025. 12. 30).

40) 『노동신문』(2020. 3. 18; 2025. 10. 7; 2025. 11. 4).

41) 『노동신문』(2026. 2. 26).

강조하고 있다.⁴²⁾ 하지만 이를 모두 갖추기도 어렵거니와 모두 갖춘다고 해서 충분한 보건의료 서비스가 제공되는 것은 아니다. 결국 4대 필수 요소를 계속해서 공급할 수 있는 자원과 이를 확보하는 자금이 필요하다. 결국 김정은 정권은 보건의료 체계의 정상적이고 지속적인 운영을 담보하기 위해 기업과 개인이 비용을 공동 부담하는 보건보험기금에 의한 의료보장제를 공식화한 것으로 파악된다.

III. 결론

김정은 정권이 15년 동안 추진한 보건의료 정책의 방향은 할아버지 김일성이 구축한 북한식 사회주의 보건의료 체계의 복구와 아버지 김정일 시대에 닦은 고난의 행군으로 붕괴한 보건의료 시스템의 운영 및 질서의 정비였다. 이를 위해 김정은은 제7차 당대회를 통해 자신의 지향점이 사회주의라는 것을 명확히 하며 보건의료 부문에서도 고난의 행군 이전까지 추진했던 사업을 다시 불러내 전개했다. 물론 이전 사업들을 그대로 답습하지 않고 과학기술, 지식경제를 접목해 보건의료의 전반적인 질을 높이겠다는 변화를 제시했다.

3대 세습으로 집권한 김정은 정권은 가난에 지치고 미래를 상실한 인민들에게 희망을 보여줘야 했다. 이는 김정은 자신의 권력 공고화에도, 자신이 사망할 때까지 이끌 자국의 발전을 위해서도 필요한 행보였다. 북한은 수령제를 토대로 한 집단주의와 계획경제를 운영하는 사회주의국가로, 이러한 체제는 전체 인민의 자발적 동의에 따른 동원이 발전의 기본 동력이다. 인민들의 자발성을 추동하기 위해 보건의료 서비스의 정상화는 필수적으로 선행되어야 할 분야였다. 이에 김정은 정권은 보건의료의 중요한 자원 중 하나인 병원 건설에 가장 먼저 나서게 되었다.

우선 병원 건설은 김정은 집권 5년 만에 개최한 2016년 제7차 당대회에서 발표할 성과를 만들기 위해 빠르게 추진되었다. 김정은은 집권 초 5년 동안 평양에 전문병원 건설을 추동하면서 변화가 가능하다는 자신감을 인민들에게 심어 주었다. 그리고 2020년까지 국가경제발전 5개년 전략을 제시하며 전국의 도·시·군·구역병원 등의 건설을 추진했다. 하지만 정권의 의도대로 집행되지 않았다.

이러한 결과는 사회주의국가에서 보건의료 부문은 대표적인 비생산 분야로 경제발전을 위한 생산에 자원이 우선 투입되는 경우가 많았고 저개발 국가인 북한은 투입할 자원 자체가

42) 『민주조선』(2025. 6. 13).

심각하게 부족했기 때문이었다. 특히 2017년 핵무력 완성과 2018년 북미 및 남북 관계 개선, 2019년 2월 북미관계 개선 실패로 이어지는 유동적 상황에서 보건의료 분야의 정비에 국가가 전면에서 나서지 못했다. 결국 이전 시기와 같이 그 변화는 각 기관에 소속된 보건의료인들에게 맡겨졌고 실질적인 복구는 어려웠다.

하지만 2019년 12월 자력갱생을 재차 강조하는 “정면돌파전”을 선언하면서 김정은 정권은 내치에 집중할 것을 천명했고 바로 연이어 발생한 코로나19 팬데믹을 거치며 보건의료계의 실질적 정비에 들어갔다. 특히 2022년의 오미크론 변이는 김정은이 집권 이후 추진한 보건의료 발전 전략이 정상적으로 추진되지 않았음을 확인하고 코로나19와 같은 전염성 질환의 위험이 국가의 존립까지 좌우할 수 있음을 인식하게 하는 계기가 되었다.

이러한 과정에서 70년간 유지된 보건의료시설의 명칭이 모두 바뀌었다. 각 도와 4개 광역시에 위치한 도인민병원과 시인민병원은 도·시종합병원으로, 시·군·구역·리인민병원은 명칭에서 ‘인민’이 모두 삭제됐다. 또한 각 지역의 위생방역소는 질병예방통제소로 변경됐다.

북한 정권이 생명과도 같이 읊조리던 ‘인민’을 병원에서 삭제한 것은 획기적인 변화로, “공짜를 없애라”라는 김정은의 지시가 무상치료제까지 영향을 미친 것으로 짐작된다. 특히 김정은은 2024년 1월 최고인민회의의 시정연설을 통해 ‘보건보험기금’에 의한 의료보장제를 언급하여 무상의 국영 보건의료 체계를 유상으로 변경할 것을 분명히 했고, 2026년 제9차 당대회와 최고인민회의를 통해서는 당규약 및 헌법 개정으로 향후 보건의료 서비스의 유상화를 제도적으로 합리화하는 방향으로까지 나아갔다. 이러한 김정은 정권의 변화가 향후 시행착오를 거치며 안정적으로 안착할 것인지 지속적인 관찰이 필요하다.

참고문헌

- 과학·백과사전출판사, 『정치사전 1』, 과학·백과사전출판사, 1985, p.34.
- 김일성, 「조선로동당 제6차대회에서 한 중앙위원회사업총화보고」, 『김일성저작집』, 제35권, 조선로동당출판사, 1987, p.307.
- 박후건, 『북한 경제의 재구성』, 도서출판 선인, 2015, p.136.
- 엄주현, 『북조선 보건의료체계 구축사 I』, 선인출판사, 2021, pp.219~220.
- 이무철 외, 『북한인권백서 2025』, 통일연구원, 2025, p.219.
- 이호령, 「북한군의 파병 배경과 의도: 북한과 러시아의 전략적 목표」, 『월간 KIMA 군사와 안보』, VOL 82호, 2024, p.10.
- 최성경, 「통일 대비 탈사회주의 체제전환국가의 보편적 건강보장에 관한 법제도 연구」, 연세대학교대학원 보건학 박사 학위 논문, 2018, p.25.
- 통일부, 『2020 통일백서』, 통일부, 2020, pp.23~24.
- DPRK, *Democratic People's Republic of Korea Voluntary National Review on the Implementation of the 2030 Agenda*. Pyongyang: National Partners in the Democratic People's Republic of Korea, 2021, p.20, p.30.
- Kleczkowski B. M., M. I. Roemer, and A. van der Werff, "National health systems and their reorientation towards health for all: guidance for policy-making," World Health Organization, 1984, p.15.
- 〈웹사이트〉
- 통일부 북한정보포털(nkinfo.unikorea.go.kr/, 접속일: 2026. 9. 1).
- 〈언론기사〉
- 『경향신문』, 「북, 김정은 방리 발표 “정상회담도”」, 2023. 9. 11.
- 『뉴스1』, 「북한, 세계가 놀랄 정도의 '경제 성장'...우크라 전쟁 특수」, 2026. 6. 9.
- 『연합뉴스TV』, 「북한, 러시아 파병 1년...'총알받이' 목숨값 29조원 뺏겼다」, 2025. 10. 3.
- 『한국일보』, 「음악 전공 김정숙·리설주, 옥류아동병원 등 '미소 동행」, 2018. 9. 18.
- 『노동신문』, 「위대한 수령 김일성대원수님 탄생 100돐경축 열병식에서 하신 우리 당과 인민의 최고령도자 김정은동지의 연설」, 2012. 4. 16.
- _____, 「결사관철의 기상 나래친다」, 2012. 7. 17.

- _____, 「뜨거운 은정속에 일떠서는 사랑의 집」, 2012. 9. 26.
- _____, 「어머니당의 은정속에 솟아난 현대적인 의료봉사기지」, 2012. 10. 9.
- _____, 「여성들의 정다운 친절집으로」, 2012. 10. 31.
- _____, 「제4차 전국어머니대회 대표들 당창건기념탑, 평양산원 유선종양연구소 참관」, 2012. 11. 19.
- _____, 「여러 나라 대사관,국제기구대표부 여성들 평양산원 유선종양연구소 참관」, 2012. 12. 21.
- _____, 「꾸바대사관 성원들 평양산원 참관」, 2013. 1. 5.
- _____, 「광명성절경축 재일본조선인대표단 여러곳 참관」, 2013. 2. 22.
- _____, 「주체사상국제연구소 리사장 평양산원 유선종양연구소 참관」, 2013. 2. 24.
- _____, 「먼거리의료봉사에 관한 세계보건기구 동남아시아지역 기술협의회 참가자들 평양 시내 여러곳 참관」, 2013. 8. 3.
- _____, 「경애하는 김정은원수님께서 완공단계에 이른 구강병원건설장을 현지도하시였다」, 2013. 9. 24.
- _____, 「세계보건기구대표단 여러곳 참관」, 2013. 10. 18.
- _____, 「김정은시대에 펼쳐진 건설의 최전성기」, 2013. 12. 12.
- _____, 「양골라의사협회대표단」, 2014. 8. 17.
- _____, 「여기가 여성들의 천국이다. 감상록에 비낀 부러움과 경탄」, 2015. 3. 7.
- _____, 「조선로동당 제7차대회에서 한 당중앙위원회 사업총화보고」, 2016. 5. 8.
- _____, 「당의 송고한 뜻을 현실로 꽃피워간다」, 2017. 11. 8.
- _____, 「후대들에 대한 뜨거운 사랑으로」, 2019. 3. 16.
- _____, 「경애하는 최고령도자 김정은동지께서 삼지연군안의 건설장들을 현지도하시였다」, 2019. 10. 16.
- _____, 「전적으로 책임지는 립장이 중요하다」, 2019. 12. 15.
- _____, 「경제사업에서 내각책임제, 내각중심제를 철저히 확립하자」, 2020. 1. 24.
- _____, 「현 방역안정담보를 위한 국가방역체계의 전일성 확고히 보장」, 2022. 8. 5.
- _____, 「방역강화를 위한 현실성있는 대책 강구」, 2023. 2. 23.
- _____, 「경애하는 김정은동지께서 조선민주주의인민공화국 최고인민회의 제14기 제10차회의에서 강령적인 시정연설을 하시였다」, 2024. 1. 16.
- _____, 「조선민주주의인민공화국정부와 로씨야연방정부사이의 협정들 조인」, 2024. 6. 20.

- _____, 「조선민주주의인민공화국과 로씨야련방사이의 포괄적인 전략적동반자관계에 관한 조약」이 조인되었다. 경애하는 김정은동지께서 올라지미르 올라지미로비치 뿌쵸동지와 함께 조약에 서명하시였다,」, 2024. 6. 20.
- _____, 「경애하는 김정은동지께서 지방공업공장건설사업을 현지에서 지도 / 지방의 획기적발전, 전면적부흥을 앞당기기 위한 새로운 중대조치들을 취해주시였다,」, 2024. 8. 26.
- _____, 「경애하는 김정은동지께서 지방발전사업협의회를 지도하시였다,」, 2024. 9. 2.
- _____, 「《지방발전 20×10 정책》 강동군병원과 종합봉사소건설착공식 성대히 진행,」, 2025. 2. 7.
- _____, 「조선로동당 중앙군사위원회가 로씨야련방의 꾸르스크지역해방작전에 참전하여 영웅적위훈을 세운 조선민주주의인민공화국무력 전투구분대들을 높이 평가,」, 2025. 4. 28.
- _____, 「《지방발전 20×10 정책》 강동군병원 준공식 성대히 진행,」, 2025. 11. 20.
- _____, 「《지방발전 20×10 정책》 구성시병원 준공식 성대히 진행,」, 2025. 12. 14.
- _____, 「우리 당의 원대한 《지방발전 20×10 정책》에 의하여 남포시 룡강군에 일떠선 병원과 지방공업공장 준공식이 성대히 진행되였다,」, 2025. 12. 30.
- _____, 「조선로동당 제9차대회에 관한 보도,」, 2026. 2. 26.
- 『민주조선』, 「보건능력을 평가하는데서 중시하여야 할 4대필수요소,」, 2025. 6. 13.