

---

북한인권 개선을 위한  
중장기 정책 로드맵 공청회

---

2011. 1. 21.

국가인권위원회

## 북한인권 개선을 위한 법적·제도적 기반 조성 -북한인권기록보존소, 북한인권재단을 중심으로-

이재원 변호사(대한변협 북한인권소위원회 위원장)

### 1. 북한인권법은 왜 필요한가.

가. 첫째, 당연한 이야기이지만 북한의 인권상황이 심각하기 때문입니다.

필설로 다 옮길 수 없는 참혹한 일들이 일상사가 된 지 오래이고 그 중 외부로 알려진 사건들도 상당하지만, UN과 여러 인권 선진국들도 오래 전부터 북한을 세계 최악의 인권탄압국가로 분류해왔다는 점을 상기합니다.

나. 둘째, 인권이 인류보편의 가치이기 때문입니다.

북한의 상황이 어떠하건, 어떤 특수성이 있건 북한주민들도 우리들과 마찬가지로 사람이기 때문에 사람에게 합당한 최소한의 권리를 당연히 누려야 합니다. 북한인권의 보편성을 부정하는 사람들은 북한주민을 인간이하의 상태로 방치하고 독재정권을 비호하면서 얻는 이익과 가치가 무엇인지 정직하게 성찰하여야 합니다.

다. 셋째, 우리가 인권을 유린당하고 있는 북한주민을 돕는 것은 동포로서의 도덕적 의무이기 때문입니다.

다른 나라, 다른 곳의 인권문제에 대해서는 무한한 동정심을 표하고, 우리 정부나 미국이나 일본 때문에 생긴 인권문제에는 가혹한 비판을 가하면서도, 동포의 인권문제에 대해서는 잔인할 정도로 냉담한 일각의 사고체계는 민족의 장래를 위해서도 반드시 극복되어야 할 과제입니다.

라. 넷째, 우리나라도 UN회원국이므로 UN의 결의에 호응할 의무가 있기 때문입니다. 북한인권 관련 UN결의가 구체적으로 우리나라의 북한인권법 제정을 예정하고 있는 것은 아니나 스스로 북한인권법을 제정하는 것은 UN결의를 가장 강력하게 지지하고 실천하는 결과가 될 것입니다.

마. 다섯째, 북한지역에까지 인권의 가치가 확산되도록 하는 것이 우리 헌법상의 명령이기 때문입니다.

우리 헌법 제4조는 자유민주적 기본질서에 입각한 평화통일을 국가적 사명으로 규정하고 있는바, 이는 곧 북한에도 인권이 실현되도록 하라는 명령의 다른 표현일 것입니다.

바. 여섯째, 현실적으로 북한인권문제를 개선하기 위하여 맨 먼저 나서야 할 주체가 우리 대한민국의 국민들일 수밖에 없기 때문입니다.

북한인권문제는 기본적으로 북한권력자와 북한주민 사이의 문제이므로 그 해결의 궁극적인 주체도 북한주민이라고 함이 맞습니다. 그러나 북한주민은 일찍이 왕조시대와 일제시대를 거쳐 공산독재 치하에서 살아오면서 단 하루도 민주정치를 경험한 바 없고, 수십 년의 이상화 세뇌교육을 받아 인권의식이 형성되어 있지 않으며, 극도로 폐쇄된 사회에서 감시와 조직의 사슬 아래 놓여 있기 때문에 북한에서는 앞으로 상당기간은 인권투쟁을 전개할 최소한의 공간과 조건도 찾기 어려울 것으로 생각됩니다. 그래서 북한주민들이 인권투쟁에 나설 수 있게 되기까지는 우리 대한민국의 국민들이 그러한 조건과 공간을 만들어야 하는데, 그러한 노력의 일환이 바로 북한인권법 제정이라고 말할 수 있습니다.

사. 입급제, 북한의 인권개선이 평화통일의 조건이자 목표이기 때문입니다.

북한주민의 인권개선 없이, 김일성 김정일 김정은 세습독재체제를 그대로 두고서는 평화통일이 불가능하고, 가사 통일이 되었다 하더라도 북한주민의 인권상황이 나아지지 않는다면 그런 통일은 할 필요가 없고 해서는 아니 될 적화통일에 다른 아날 것이므로, 우리는 민족이 염원하는 바람직한 통일을 위해서도 북한주민들의

인권을 위해 투쟁하여야 합니다.

아. 여덟째, 북한인권의 개선을 위해서는 국내외 역량의 육성과 협조가 필요하기 때문입니다.

북한인권문제는 몇몇 자연인이 야기하거나 북한사회의 일부에서 일어나는 일이 아니라, 국가의 형태를 지닌 독재권력에 의하여 체계적·조직적으로 자행되는 국가범죄인 까닭에 그 개선에는 세계적 차원의 설득과 압박이 요구될 것이므로, 그 대열의 선두에 선 우리가 북한인권개선을 위한 국제적 공조라인을 조직하고 육성할 수 있도록 제도적 기반을 마련할 필요가 있을 것입니다.

자. 그럼에도 불구하고 북한인권문제에 대한 일반의 인식과 관심이 천박하고 정부의 역할이 소극적이며 그 개선을 위한 추진방향과 활동마저 무질서하여 목적, 원칙, 조건, 조직, 활동, 교육에 관하여 규범화 되고 제도화된 북한인권개선을 위한 환경을 조성해야 하기 때문에 우리는 반드시 북한인권법을 제정하여야 합니다.

### 3. 북한인권법 제정의 의의

북한인권법은,

가. 북한인권 개선활동을 제도화, 체계화, 활성화하고,

나. 북한인권을 개선하려는 노력에 국가와 국민의 법적 의무로서의 규범성과 일관성, 지속성, 질서를 부여하고,

다. 대북정책이 북한인권의 개선을 목표로 수립되고, 민족통일 또한 북한동포에게도 인권이 보장되도록 하기 위한 목적에서 추구되어야 한다는 대북정책, 통일정책에 인권개념을 도입하는 의미를 내포하고 있으며,

라. 따라서 북한인권 문제에 대한 인식의 괴리, 원칙과 방법론에 관한 논란을 정리할 계기를 마련하고, 통일정책에서 용공적 통일방안을 제거하며,

마. 북한의 인권침해자들에게 인권을 수용해야만 한다는 확고한 메시지를 전달하는

의미를 갖고 있습니다.

#### 4. 북한인권법안의 문제점

만들어질지 알 수도 없는 법안을 좋으니 나쁘니 따지는 것이 온당치 않다고 나무랄 분도 있겠으나 북한인권법의 입법은 시간을 끈다고 하여 회피될 수도 없고 절대 포기될 수도 없는 민족의 당면과제이므로 현재 국회에서 표류하고 있는 북한인권법의 문제점을 검토하는 것은 언제나 필요하며 의미 있는 일일 것입니다.

가. 투쟁적 요소가 거세(去勢)된 반쪽짜리 법안임.

현재 국회에 방치되어 있는 북한인권법도 나름대로 몇 가지의 역사적, 상징적 의의를 지니고 있는 것이 사실입니다. 그러나 발제자는 북한인권법이 북한인권의 개선을 위하여 취할 수 있는 여러 실효적 수단 중 필수적인 핵심수단을 기피하고 있는 인권의 본질에 무지한 반신불수(半身不隨)의 법안이므로 그대로 입법되어서는 곤란하다고 생각합니다.

인권이란 주지하듯이 인간이 인간이기 때문에 당연히 누려야 하는 법 이전의 권리이고, 사람이 사람답게 살 수 있는 토대이자 조건이며, 국가의 존재이유이고, 정치권력의 정통성을 가늠하는 제1의 척도입니다. 그러나 이러한 인권은 그저 주어진 것이 아닙니다. 인권은 권력에 대하여 요구하고 권력을 비판하며 권력을 제한하는 속성을 갖고 있습니다. 그래서 인권은 역사적, 본질적으로 권력자와 그 지배를 받는 인민들 사이의 투쟁을 통하여 발전한 투쟁의 산물이며, 따라서 압박 없는 타협으로, 투쟁 없는 설득으로, 인권침해자 스스로의 반성과 선의로, 독재자를 자극하지 않고 화나게도 하지 않고 불편하게도 하지 않으면서 ‘남북관계의 진전을 통하여’ 북한동포의 인권을 확보할 수 있다고 하는 주장은 궤변입니다. 한마디로 인권활동은 인권침해자를 상대로 한 싸움이며 이러한 싸움에는 반드시 대립과 갈등이 예정되어 있는 것입니다. 그런데 북한인권법은 투쟁적 요소가 제거되어 휴전선 너머로는 단 한 치도 영향력을 미치지 못하는, 우리끼리 이불 덮어쓰고 만세 부르는 법안이 되고 말았으므로, 인권의 본질에 무지한 법이라고 하는 것입니다. 인권의 본질을 제대로 아는 국민이라면 범죄자와 그 동조자들의 반발이 무서워서 처벌 이야기는 일체 하지 말고 다른 수단만으로 범죄 대책을 세우자고 하는 것과

같은 실효성 없는 법은 절대로 만들 수가 없을 것입니다.

또한 발제자가 북한인권법을 반신불수의 법안이라고 하는 이유는 북한인권상황의 개선에는 강온 양면, 채찍과 당근의 상호보완적인 수단이 병행되어야 하고, 북한인권문제의 당사자인 북한주민의 인권의식 제고를 위해서는 대북방송 등 북한주민에 대한 정보 제공수단이 강구되어야 할 것이나, 북한인권법에는 북한에 대한 인도적 지원, 북한인권단체 지원, 북한인권실태에 대한 조사·연구·교육·홍보 등 온건한 정책실현 수단 일색이고 북한의 인권침해범죄자를 압박하고 경고하는 기능은 형해화(形骸化)되어 있거나 전부 거세(去勢)되어 있기 때문입니다.

북한의 인권유린레짐(regime)은 거짓말과 폭력이라는 두 기둥에 의하여 유지되고 있습니다. 북한인권투쟁이라는 것도 결국은 북한사회에서 거짓말과 폭력 또는 그 영향력을 제거하고 감쇄시키려는 노력에 지나지 않습니다. 그러나 폭력을 제거하자면 무력충돌이나 군사적 분쟁이 야기될 위험이 있으므로 정확하고 진실한 정보를 신속하게 제공하여 북한주민들을 거짓 선전 선동의 영향권 밖으로 인도하려는 노력의 중요성은 아무리 강조하여도 지나치지 않을 것입니다. 그런데 북한인권법은 이에 관하여는 단 한 마디의 규정도 마련하고 있지 않습니다.

나. 북한인권재단은 다른 인권단체들과 역할이 중복·저촉되는 문제가 있음.

또한 북한인권법은 민간기구인 북한인권재단을 설립할 것을 규정하고 있으나 이는 불필요할 뿐만 아니라 바람직하지 못한 기구이므로 재고되어야 합니다.

북한인권법이 예정하고 있는 북한인권실태조사와 연구 등 북한인권재단의 업무(법안 제10조)는 아래 표에서 보듯이 국가인권위원회(국가인권위원회법 제19조)나 통일연구원 또는 다른 민간 북한인권단체들의 업무와 중복되어 옥상옥의 관계가 될 개연성이 높습니다. 뿐만 아니라 북한인권에 관해서는 다른 법률보다 북한인권법이 우선하여 적용되도록 하고 있어(법안 제4조), 북한인권재단의 신설은 모처럼 정상화된 북한인권에 관한 국가인권위원회의 기능을 이유 없이 박탈하고, 업무중복으로 인한 혼란과 막대한 예산

낭비를 초래할 것이 틀림없습니다.

### 인권위 업무와 북한인권재단 업무 비교

북한인권법안의 북한인권재단 규정	국가인권위원회법의 관련 규정
북한인권실태에 대한 조사 연구 (제10조 제3항 제1호)	인권상황에 대한 실태조사 (제19조 제4호)
북한인권 문제 해결을 위한 정책대안의 개발 및 대정부 정책건의 (제10조 제3항 제2호)	인권에 관한 법령, 제도, 정책, 관행의 조사와 연구 및 그 개선이 필요한 사항에 관한 권고 및 의견표명(제19조 제1호)
북한인권 관련 시민단체의 지원 (제10조 제3항 제3호)	인권의 옹호와 신장을 위하여 활동하는 단체 및 개인과의 협력 (제19조 제8호)
북한인권 관련 홍보·교육·출판 및 보급 (제10조 제3항 제4호)	인권에 대한 교육 및 홍보 (제19조 제5호)
북한인권 개선을 위한 국제교류 및 협력 활동 (제10조 제3항 제6호)	인권과 관련된 국제기구 및 외국의 인권기구와의 교류협력 (제19조 제9호)
북한인권 관련 남북 접촉 및 교류협력 (제10조 제3항 제5호)	그 밖에 인권의 보장과 향상을 위하여 필요하다고 인정하는 사항 (제19조 제10호)
그 밖에 통일부 장관이 지정하는 사업 (제10조 제3항 제7호)	

또한 북한인권문제는 국제적 현안이라(북한은 유엔 및 국제인권규약의 가입당사국임) 국제적인 공조·협력이 필요하고, 따라서 민간기구인 북한인권재단이 이를 수행하는 것은 현실적으로 한계가 있으므로, 유엔의 ‘파리원칙(1991. 10. 파리에서 유엔 인권위원회 실무그룹이 결정한 인권의 보호와 증진을 위한 국가인권기구의 지위와 기능에 관한 원칙을 말함)’에 따라 설립된 독립적이고 준국제기구의 성격을 가진 국가인권위원회가 북한인권문제를 관장하는 것이 어느 모로 보나 타당하다 할 것입니다.

북한인권재단이 굳이 필요하다면, 재단의 성격에 맞게 북한인권단체 지원사업이나 북한주민에 대한 인도적 지원문제에 활동을 국한하는 것이 옳을 것입니다.

다. 부실한 북한인권기록보존소에 관한 규정

특히 북한인권법의 핵심이라고 할 수 있는 북한인권기록보존소에 관하여 독립된 장의 규정을 제대로 두지 아니하고, 북한인권재단의 업무 중 하나로 북한인권기록보존소의 설치·운영을 끼워 넣은 것에는 표면상의 궁색함보다 더 중대한 체계상 내용상의 결함이 있습니다. 북한인권기록보존소는 통일 전 서독이 1961년 잘쯔기터(Salzgitter)에 중앙범죄기록보존소(Erfassungsstelle)를 설치하여 동서독 분단 이래 1989년 통일이 될 때까지 동독이 저질러 온 동독주민에 대한 납치, 구금, 살인 등 41,390건의 각종 인권탄압 범죄 행위를 기록하고, 그 증거자료를 수집, 보존하였던 것을 모델로 한 북한인권법상의 인권 기관입니다. 잘쯔기터 중앙범죄기록보존소는 1991년 당시 법무부 법무실 김규현 검사가 현지 출장하여 시찰한 후 국내에 처음 기관의 의의, 조직과 임무, 실적 등을 소개하였고, 2005년 경부터 중앙대학교 제성호 교수, 북한인권정보센터의 윤여상 박사 등 학자들이 이 기관을 벤치마킹하여 국내에 북한인권기록보존소를 설치·운영할 것을 주장하기 시작하였으며, 대한변호사협회에서도 2006년부터 이에 관한 입법을 꾸준히 촉구하였습니다. 국회에서는 17대 김문수 의원이 2005. 8. 11. 북한인권기록보존소 관련 규정을 둔 북한인권법안을 처음 발의하였으나 당시 여당과 통일부의 반대로 폐기되었으며, 18대 국회에서는 황우여 의원 등이 발의한 북한인권법안에 북한인권기록보존소 관련 규정이 존치되어 있었으나 2009. 11. 25. 국회 외통위 법안심사소위에서 황우여, 황진하, 홍일표, 윤상현 의원이 각 제안한 4개의 북한인권법안을 하나로 통합하여 단일안을 마련하고 이를 상정·의결하면서 황우여 의원 안 등에 있던 ‘북한인권기록보존소’ 근거규정이 누락되었다가 2010. 2. 12. 외통위 전체회의 때 단 한 줄 북한인권재단이 수행할 활동 중의 하나로 삽입된 바 있었습니다.

국회 외통위를 통과한 뒤 표류하고 있는 북한인권법이 위에서 본 바와 같이 북한인권재단의 업무 중 하나로 북한인권기록보존소의 설치·운영을 규정하고 있기는 하나(법안 제10조 제3항 제2호), 그 성격이나 기능, 권한과 조직에 대해서는 아무런 구체적인 언급이 없어 북한인권기록보존소가 제대로 설치될 것인지 조차 불분명한 것이 사실입니다.

라. 북한인권기록보존소는 국가인권위원회에 설치함이 합리적임

북한인권기록보존소에 관하여는 북한인권법에서 보듯이 이를 통일부 산하 북한인권

재단에 설치하여야 한다는 안, 법무부에 두어야 할 것이라는 견해, 국가인권위원회가 적합하다는 견해, 반관반민 또는 별도의 민간기구가 담당하여 운영함이 옳다는 견해 등이 거론되어 왔습니다.

하지만 북한인권법상의 북한인권재단은 통일부장관의 지도·감독을 받도록 되어 있고(법안 제11조), 재단의 운영자금은 정부의 출연금 또는 보조금으로 충당하도록 되어 있으므로, 사실상 통일부의 산하기구라 할 것인데, 통일부가 산하기구로 하여금 북한의 인권침해범죄를 수사하도록 하는 것은 통일정책을 수행함에 있어 통일부 스스로 운신의 폭을 줄이는 결과를 초래할 것이므로 결코 바람직스런 방향이라 할 수 없습니다(대한변협 2010. 2. 18.자 성명 참조).

나아가 북한인권기록보존소는 원래 북한의 인권유린자들에게 그들의 인권침해행위가 모두 반인도적 범죄로서 모두 기록되어 장차 통일이 되면 시효와 상관없이 반드시 처벌되고야 말 것이라는 점을 명확하게 경고함으로써 인권침해행위를 자제토록 하자는 것이 핵심적 기능이므로, 그와 같이 생산하는 증거자료들에 대해서는 증거능력이 부여되어야 하고, 그렇다면 북한인권기록보존소는 그와 같은 공적기능에 비추어 수사기능, 조사기능과 무관한 민간기구나 통일부에 맡기기에는 적합하지 않고 당연히 수사기능이 있는 법무부나 독립적인 조사기능이 있는 국가인권위원회 내에 설치하는 것을 우선적으로 고려하여야 합니다. 그러나 정부내각에 속한 법무부는 정치권으로부터의 영향에 취약하여 정권의 향배에 따라 일관성과 지속성 있는 활동이 가능할 것인지 우려되고, 북한으로부터 내정간섭이라는 역공과 외교적 마찰을 초래할 부담이 크며, 북한의 인권문제는 대한민국이나 북한의 형법을 위반한 문제이기 이전에 국제인권규범에 반하는 반인도범죄로서 국제적 차원에서 다루어져야 할 성질이 농후하므로, 북한인권기록보존소는 정부부처 산하에 두는 것보다 최근 북한인권문제에 관한 기능을 정상화하고 있으며 정부와는 상당한 독립성을 유지하고 국제기준에 따라 설치되어 준국제기구로서의 성격을 갖고 있는 국가인권위원회에 북한인권기록보존소를 두는 것이 현실적이고 합리적이라는 주장은 그 타당성이 충분하다고 할 것입니다.

다만, 현행 국가인권위원회법의 각 관련 규정을 개정하여 국가인권위원회의 조사 대상에 ‘북한인권’도 명시적으로 포함시키고, 국가인권위원회가 북한인권기록보존소의 설치 및 운영주체임을 명기하며, 그 목적 달성을 위하여 수사 또는 조사기능을 보유하고, 수사 또는 조사 결과물에 증거능력을 부여하고, 소추를 위한 증거자료를 수집·보존할 근거를 마련하고, 북한인권개선을 위하여도 구제, 고발, 구조요청, 권고 등의 권능을 행사할 수 있도록 하여야 할 것입니다.

# 북한인권 개선을 위한 법적·제도적 기반 조성

## -북한인권기록보존소, 북한인권재단을 중심으로-

### 토론문

김석우 원장(21세기 국가발전연구원)

가. 발제자는 북한인권법 제정 필요성과 의의를 매우 논리적으로 피력해 주었음.

나. 여당이 통합안을 도출하는 과정에서 야당측 반대를 고려하여 우리 정부 차원의 직접적 역할범위를 제한하고, 발제자의 우려처럼 ‘투쟁적 요소’를 상당히 축소하였으며, 인도지원 관련 조항도 포함하는 등의 그 수위를 상당히 완화시켜 입법을 추진하였음에도 불구하고, 2010년이 지나도록 법사위에서 장기 유기상태에 빠졌다는 현실은 북한인권문제의 심각성이나 그에 대한 국민적 인식의 부족 때문이 아니라 문제가 다른 데 있다는 것을 여실히 보여줌.

○ 인권문제에는 정치논리나 예외가 있어서는 안 됨에도 불구하고, 북한인권법 제정을 반대하는 사람들은 낡고 폐쇄적인 민족주의에 호소하거나 북한특수성론을 주장하고 있음. 북한 예외론은 지난 시기 햇볕정책의 배경논리와 맥을 같이 하였고, 그동안 정부와 민간 차원 모두에서 북한당국자들과 대화할 수 있는 다양한 채널과 기회가 있었음에도 북한인권문제를 논의하는 기회로 삼지 않았으며, 유엔 차원에서의 북한인권결의에도 부정적 입장을 취한 배경이라고 할 수 있음. 따라서 이들이 어떠한 궤변을 내세운다 하더라도 사실상 인권의 보편적 가치를 부정하고 북한에 대해서만 이중 잣대를 갖고 있다는 비판을 면할 수 없음.

○ 법 제정을 반대해 온 측에서는 여론의 비판을 의식하여 개별 조항들을 반대의

명분으로 내세워왔지만, 결국 이들의 원해온 것은 법률 제정 자체의 저지라는 것을 알 수 있음. 우리가 반드시 유념할 점은 맹목적 반대론자들에게는 어떠한 절충안도 통용되지 않을 것이라는 점임. 양보를 하면 반대 측을 설득할 수 있을 것이라는 기대감으로 핵심 조항들을 하나 둘씩 빼고 나면 완화된 법안만이 남게 되고, 결국에는 이런 법안이라면 현실적으로 아무런 기능을 못할 것이라는 식의 무용론이 제기될 수밖에 없으며, 지금의 상황이 바로 그와 같아 매우 우려됨.

- 그러한 의미에서 한나라당이 야당 측 반발을 고려하여 단일화한 법안을 거세된 반쪽짜리 법안으로 보고 이 기회에 다시 본격적 법안으로 보완하는 것이 필요하다. 발제자의 지적에 공감함. 아울러, 비록 야당이 반대하더라도 국제조류에서 뒤떨어진 전근대적 발상에 대해 수치심을 느끼도록 하는 캠페인으로 끌어가야 하며, 국회를 향한 범국민적 질타도 필요함.

다. 이러한 전제 하에서 북한인권기록보존소와 인권재단에 관한 규정안을 보완하자는 발제안에 상당히 공감함. 지금까지도, 그리고 앞으로도 남북한 당국간 창구가 될 통일부가 북한 내부나 국제환경의 변화에 따라 교섭기술상 북한당국의 요구를 수용하여 인권문제에 관련한 원칙에서 벗어나 일정한 타협을 고려할 수밖에 없는 시점이 언제든지 올 수 있음을 고려해야 하기 때문임.

- 북한인권기록보존소

- 먼저 북한인권기록보존소의 경우, 발제자의 지적과 같이 동 기관이 통일부장관의 관장과 통일부의 예산관할권 하에 놓이는 것은 피할 필요가 있음. 기록보존소가 법안의 핵심쟁점이 되는 이유는 북한당국이 이에 반발할 뿐만 아니라 거침없는 대남위협까지도 예상될 수 있다는 점 때문임. 그러나 역설적으로 북한당국의 반발이 거세면 거셀수록 그만큼 고강도의 대북인권정책이라는 것을 의미하며 큰 효과 또한 기대된다는 것을 뒷받침함. 독일의 사례처럼 동독정부와 마찬가지로 북한도 기록보존소 관계자들에 대한 테러나 보복위협까지 서슴지 않을 것으로 예상되는 만큼 기록보존소를 없애지 않는 한 북한은 앞으로

통일부와 일 분, 일 초의 대화도 하지 않을 것임을 계속 강조할 것임. 따라서 최선의 경우, 통일부로서는 향후 언제든 타 부처로 일체의 권한을 이관하지 않을 수 없는 시점이 도래할 것이며, 최악의 경우 북한의 완강한 요구에 밀려 전면백지화까지 고려하게 되는 상황에 처하게 될 가능성도 배제할 수 없음.

- 한편, 북한인권기록보존소를 국가인권위원회의 관할 하에 두자는 제안과 독립적 기관으로서의 지위, 국제기준에의 충실성, 법무부와의 공조방안 등을 종합해보면 상당한 타당성과 명분을 확보할 수 있으나, 현재로서는 보다 더 면밀한 준비가 요청됨. 앞서 지적한 바와 같이 북한인권법 제정에 대한 반대 기조는 햇볕정책 추진 하에서 정부 관계부서들에 만연되어 있던 경향이었고, 국가인권위원회 역시 예외가 아니었다는 점은 부인할 수 없는 사실임. 특히, 햇볕정책 기간 중 채택되었던 북한인권에 관한 2006.12.11. 전원위원회 결정은 표현상의 정교함에도 불구하고, 인권의 보편성보다는 북한사회의 특수성을 강조하고 있기에 그에 대한 공식적인 입장의 수정과 천명이 필요함. 그러나 최근의 주목할 만한 몇몇 노력들은 이전보다는 더 많은 가능성을 열어주고 있음. 일례로 지난 2010. 12. 6. 국가인권위원회에서 북한주민의 정보접근권을 보장하기 위한 권고결정은 인권의 보편성원칙 위에서 북한사회의 인권침해를 개선하기 위한 매우 중요한 획기적 조치였고, 국가인권위원회의 실추된 권위를 회복시키는 작용을 하게 될 것임.
- 그러나 국가인권위가 북한인권기록보존소의 운영에 상당한 적합성과 명분을 갖는다 하더라도, 국내의 인권개선 노력에 대비하여 북한인권 관련 활동에 투입되는 예산과 인력의 적절한 비율을 어떻게 맞출 수 있을 것인지에 대한 구상이 필요함. 양측면의 노력 간에 균형성이 적절히 확보되지 못할 경우, 지금처럼 북한인권법을 반대하는 측에서 문제로 부각시켜 온 논리처럼 북한인권에 편중된다는 비판이 제기될 가능성이 가장 높으며, 이를 불식시킬 수 있는 대책도 아울러 모색해야 더욱 설득력을 가질 수 있음.

○ 북한인권재단

- 발제자가 통일부 산하에 북한인권재단이 설립될 경우 예상되는 주요한 문제로 제기한 북한인권 관련 조사·연구사업, 정책대안 개발 및 대정부 정책건의 사업이 국가인권위와 통일연구원, 그 밖의 민간연구기관 및 NGO들과의 기능 중복이 우려된다는 지적에 대해서는 달리 생각함. 물론 이는 충분히 제기될 수 있는 지적이기는 하지만, 통일부나 북한인권재단의 노력 여하에 따라 결정적 문제는 아닐 수 있음. 기존 기관들의 조사연구사업에도 상당한 문제들이 노정되어 왔기 때문임.
- 예를 들어 통일연구원의 경우, 국책기관 중 유일하게 소속 연구진에 의한 관련 연구를 해왔으나 주로 「북한인권백서」의 간행, 국내외 북한인권 관련 행위자 활동동향 보고서 작성 외에는 대부분 대북정책방향 연구의 일부분으로서의 제한된 연구라는 한계가 있고, 통일연구원은 또한 소속 연구자들이 해당기관의 예산으로 수행한 연구조차 ‘해당 연구자의 견해일 뿐, 본 기관의 견해나 입장과는 무관함’을 명시하는 등 책임 있는 연구자세를 결여해왔음. 국가인권위는 최근 북한인권팀을 별도로 구성하였으나 예산부족 등으로 소규모(3명)로 운영되고 있으며, 자체연구는 수행할 인력을 갖추지 못하여 외부연구용역 발주방식으로 보고서를 간행하는 한계가 있어 왔음. 양 기관 모두 ‘자체 연구진 방식’이든 ‘외부연구용역 발주방식’이든 대부분 학계 연구진이나 대학교수 위주로 과제를 맡겨왔는데, 이들은 운동현장과 유리되어 있어 실제 현장에 몸담고 있지 않으면 알 수 없는 수면 아래의 복잡다단한 동향은 파악하지 못함. 이로 인해 현실감이나 추진 가능성이 낮은 추상적·당위론적 결론이나 정책이 제시되는 경우가 적지 않음.
- 만약 북한인권재단이 한편으로 자체 연구진을 갖추는 계획을 갖고 통일연구원이 오랫동안 수행해온 총서 또는 백서류 연구는 지양하고 ‘주제별(thematic)·사안별(issue-centered)’ 전문연구 수행을 목표로 하거나, 다른 한편으로 주제별·사안별 전문성을 갖춘 여러 민간단체들과 공동 및 협동연구를 수행하여 국

가기관의 공식적 분석결과로 자신 있게 내놓을 수 있는 시스템을 갖추는 가운데, 여타의 정부 출연 연구기관이나 국가인권위 등과 연초 및 수시로 조율하여 각 기관의 고유업무에 맞도록 조사연구 과제를 중복을 피하는 협조체계 구축한다면 기능의 중복성에 대한 우려가 결정적인 문제는 아닐 수 있음. 즉, 북한인권재단의 조사연구 및 정책건의 활동은 그 주제와 내용, 방법에 따라 중복성을 피할 수 있는 여지가 있다고 봄.

- 또한 북한인권재단이 기존의 기관들이 수행하지 못해온 일들을 할 수 있는 사업들은 상당히 많이 남아 있음. 예컨대, 홍보·교육·출판 및 보급의 경우 국내의 북한인권 관련 문헌들을 다양한 외국어로 간행하여 국제사회에 보급하거나 유엔 등 국제무대를 대상으로 활동하는 NGO들의 번역 및 로비활동을 지원하는 사업을 고려할 수 있음. 구체적으로 살펴보면, 대부분의 단체들이 여건상 출판물 및 홍보자료를 한글로만 제작해 온 결과, 다양한 인권침해사안들을 국제사회에 널리 알리는 데에는 한계가 있었고, 외국어로 자료를 간행하는 경우에도 주로 영어로만 언어가 제한되어 아랍, 남미, 아프리카권 등 제3세계권으로는 운동이 거의 확산되지 못해왔음. 따라서 이와 같이 구체적인 사업은 구상하기에 따라 다변화될 수 있고, 실효성을 기대할 수 있는 사업들도 충분히 모색될 수 있다고 생각함.

## 북한인권 개선을 위한 법적·제도적 기반 조성

-북한인권기록보존소, 북한인권재단을 중심으로-

<북한인권 개선 노력, 빠를수록 좋다>

### 토론문

방형남 (동아일보 논설위원)

#### 1. 북한인권 개선 위한 노력의 필요성

1970, 80년대 국제사회는 한국의 민주화와 인권 개선을 위해 많은 노력을 했다. 대표적인 인권기구인 앰네스티 인터내셔널은 구금된 한국 반체제 인사 석방과 민주화, 인권 개선을 요구하는 캠페인을 지속적으로 진행했다. 이 국제기구는 한국의 군사정권에 직접 요구하거나 편지를 보내는 방식의 캠페인을 벌였다.

미국을 비롯한 선진국도 여러 채널을 통해 민주화와 인권 개선을 끊임없이 촉구했다. 지미 카터 미국 대통령은 박정희 대통령에게 직접 민주화와 인권 개선을 요구해 외교적으로 충격을 빚기도 했다.

오늘의 대한민국은 이런 외부 세계의 노력과 국내의 민주화와 인권 투쟁의 산물이다. 우리는 선진국과 여러 국제기구에 빚을 지고 있다고 할 수 있다.

우리가 같은 민족인 2,400만 북한동포의 인권을 위해 노력하는 것은 너무나도 당연한 일이다. 지금은 달걀로 바위를 치는 것처럼 지난해 보이지만 결국은 북한도 변할 수밖에 없다는 것을 우리의 경험으로 알 수 있다. 북한의 인권 개선 요구는 북한 정권이 싫어한다고 회피할 대상이 아니다.

## 2. 시급한 인권 활동과 법적 제도적 기반 조성의 투 트랙 전략

인권위 출범 10년이 지나 북한 인권 개선을 본격적으로 논의한다는 것은 부끄러운 일이다. 효과적인 활동을 위해 법적 제도적 기반을 조성해야 하지만, 여건을 만든다며 또 시간을 보내는 사이 북한 동포들은 세계 최악의 환경 속에서 속절없이 신음해야만 한다. 따라서 당장 시행할 수 있는 인권개선 노력을 하면서 법적 제도적 기반을 조성하는 투 트랙 전략을 제안한다.

미국의 포린 폴리시(Foreign Policy)는 지난 해 12월 ‘Planet Goulag’이라는 제목의 기사를 실었다. FP는 지구상에 수많은 류사오보(2010년 노벨평화상 수상자인 중국의 반체제 인사)가 있다며 15개국의 박해받는 인물들을 소개했다. 바레인, 미얀마, 쿠바, 이란, 러시아, 베트남 등의 반체제인사들이 포함됐다. FP는 유일하게 북한만 특정인을 지목하지 못했다. FP는 북한이 인권기구의 방문을 허용하지 않는 폐쇄적인 나라이기 때문이라며 20만 명이 넘는 정치범의 존재를 언급했다. 이것이 북한을 상대로 한 인권 투쟁의 한계다. 불특정 다수를 위한 인권투쟁 보다는 구체적으로 특정인을 선정해 지속적으로 인권 개선을 요구하는 전략이 필요하다. 그래야 구소련의 안드레이 사하로프, 미얀마의 아웅산 수치, 중국의 류사오보 처럼 북한에도 인권과 민주화의 상징적인 인물이 등장할 수 있다.

앞에서 예로 든 앰네스티 인터내셔널 방식을 우리가 원용한다면 당장이라도 실질적인 캠페인을 벌일 수 있다고 생각한다. 국내에 정착한 탈북자가 2만 명을 넘어섰다. 이들을 통해 인권탄압을 받고 있는 특정 북한 주민, 인권탄압의 책임자와 하수인 명단을 얼마든지 확보할 수 있다. 이를 활용해 북한에 명단을 제시하고 수용소에서 석방하라고 요구하는 것이다. 또 인권탄압에 앞장서는 사람들을 지목해 언젠가는 짓값을 받게 될 것임을 분명히 할 수도 있다. 이런 방식은 당장이라도 시행할 수 있다.

북한에 생존해 있는 국군포로와 납북인사들에 대해서도 같은 접근을 할 수 있다. 법적 제도적 기반 조성은 이 같은 즉시 시행 가능한 대책과 별개로 추진해야 한다.

## 3. 이재원 위원장의 발제에 대한 견해

북한인권법안의 문제점에 대한 지적은 타당해 보인다. 북한의 인권개선을 위해서는

대립과 갈등을 피하지 않겠다는 각오가 필요하다. 대북방송을 포함해 북한 주민에게 적극적으로 북한의 실상을 알리는 구체적 수단도 마련해야 한다. 최근 튀니지의 벤 알리가 축출되는 과정에 독재자의 비리를 폭로한 위키리크스가 큰 영향을 미쳤다. 북한을 변하게 하려면 외부의 자극이 있어야 하기 때문에 북한 주민에게 사실 관계를 알리는 구체적 행동이 수반되지 않는 북한인권법안은 함량미달이라고 할 수밖에 없다. 가능하다면 이런 미비점을 보완해야 한다. 북한인권법안은 선언적인 내용과 함께 실천계획을 반드시 담아야 북한 인권 개선을 이끌어내는 역할을 할 수 있다.

2001년 제정된 국가인권위법과 현재 국회에 계류 중인 북한인권법안에 중복되는 내용과 분야가 있는 것은 사실이다. 그러나 이는 어느 기관에서 다룰 것이냐는 관할의 문제로서가 아니라 북한 인권에 대한 우리의 자세가 10년 전에 비해 대폭 전향적으로 변했다는 관점에서 긍정적으로 보았으면 한다. 그런 관점에서 필요한 조정과 절충을 시도하는 것이 바람직한 해법이라고 생각한다.

특히 북한인권재단과 북한인권기록보존소를 어디에 설치하느냐가 주요 쟁점이 되어서는 안 된다고 생각한다. 국민에게는 밥그릇 싸움으로 보여 모처럼 조성된 북한인권 개선 움직임에 찬물을 끼얹을 수가 있기 때문이다. 그보다는 북한인권법안을 빨리 제정해 북한인권 개선을 위한 활동을 시작하자는 공감대 조성이 중요하다.

국가인권위원회법 제4조 적용범위에는 “이 법은 대한민국 국민과 대한민국의 영역 안에 있는 외국인에 대하여 적용한다”고 되어 있어 북한 동포도 적용의 대상으로 삼고 있다. 그렇지만 제30조 위원회의 조사대상은 현실적으로 북한 동포가 포함된다고 판단하기 어렵게 되어 있다. 북한을 조사대상으로 명시하지 않은 국가인권위 보다는 북한인권 재단이 설립돼 북한의 인권개선을 전적인 목표로 삼아 활동하는 것이 효율적일 수 있다. 물론 이 변호사께서 제시하신 국가인권위의 조사대상에 ‘북한인권’을 명시적으로 포함시키는 개정방안도 대안이 될 수 있을 것이다.

이밖에 정권에 따라 북한 인권문제를 보는 인권위의 시각이 다른 점을 지적하지 않을

수 없다. 인권은 그야말로 인류 보편의 가치다. 정권이 변한다 해서 변할 성질의 가치가 아니다. 인권위가 독립성을 지키면서 국민의 신뢰를 확보해야 북한 인권 개선 노력도 힘을 얻게 된다. 오늘 공청회의 주제인 ‘북한인권 개선을 위한 중장기 정책 및 로드맵 구축’과 인권위가 의욕적으로 구성한 북한인권특위의 성공을 위해서도 인권위의 정체성 확립이 선행돼야 한다.

# 북한인권 개선을 위한 법적·제도적 기반 조성

## -북한인권기록보존소, 북한인권재단을 중심으로-

### 토론문

제성호 교수(중앙대학교)

북한 인권 상황은 세계 최악 중에서도 최악이다. 그럼에도 아직까지 나아질 기미를 보이지 않고 있다. 북한 당국이 체제유지에 악영향을 미칠까 우려해서 인권 개선에 적극 나서지 않고 있기 때문이다. 이 점은 국제사면위원회나 휴먼라이트워치 등 공신력 있는 국제인권단체의 북한인권 보고서라든가 2005년 12월부터 2010년 12월까지 유엔 총회가 6년 연속해서 북한 인권 결의를 채택하는 점을 봐도 잘 알 수 있다.

특히 작년 11월 30일 실시된 화폐개혁의 실패로 북한 주민들의 삶은 더욱 고달파지고 있는 게 현실이다. 김정은으로의 3대 부자세습을 추진하는 김정일 정권은 내부 단속 차원에서 인민대중의 눈과 귀를 이전보다 더욱 옥죄고 있다고 한다. 그런 점에서 북한인권 문제에 대해 우리가 무관심할 수 없다.

이재원 변호사는 북한인권법 제정의 당위성 및 필요성에 대해 아주 잘 정리해 놓고 있다. 사족을 붙일 필요가 없을 정도다. 북한인권문제의 제기 및 북한인권법 제정의 당위성과 관련해서 본 토론자는 주로 법적 관점에서 몇 가지를 지적하기로 한다.

첫째, 인권의 보편적 가치성에 따라 북한 주민의 인권을 제기해야 한다. 같은 인간으로서 인간 이하의 삶을 살아가는 북한 주민들의 처절한 절규를 외면하지 않고, 또한 세계 최악 중의 최악인 북한인권 상황에 침묵하지 않고 그의 개선을 위한 노력에 나서라는 것은 인류 양심의 합일된 목소리일 뿐만 아니라, 실정법을 초월하는 ‘자연법과 인간 이성’이 지금 모든 나라의 사람들에게 요구하는 엄숙한 사대적 명령이다. 이에 대한한국(구체적으로 정부와 국회 및 법원)과 그 국민들

은 가만히 있어서는 안 된다.

둘째, 대한민국 헌법 제3조 영토조항에 따르면, 북한 주민도 대한민국 국민의 일부이다. 대한민국 국민의 일부인 북한 주민들은 모두 헌법 제10조에 따라 ‘인간으로서의 존엄과 가치’를 가지며, 국가(대한민국)는 이들의 기본권을 보장하기 위하여 노력할 의무가 있다. 따라서 대한민국은 북한 주민의 인권개선을 위한 법적·제도적 장치를 마련해야 한다.

셋째, 대한민국은 헌법 제4조에 따라 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일을 이룩해야 할 의무가 있다. 우리가 추구하는 통일이 사회주의적 연방제 통일이나 민중민주주의통일이 아님이 분명하고 헌법이 명하는 바와 같이 반드시 민주적 기본질서에 입각한 통일, 그리고 평화적 통일을 이룩하려면, 그것이 가능한 조건 내지 전제로서 먼저 북한체제의 자유화 및 민주화가 선행되어야 한다. 이것은 북한 주민의 자유와 인권 신장이 없이는 불가능하다. 이 같은 점을 직시하고 대한민국은 북한 인권 개선에 적극 나서야 하며, 이를 뒷받침하는 법제도를 정비하는 것은 당연하다.

넷째, 오늘날 국제활동의 중심지인 유엔은 인권의 국제적 보장을 위한 여러 가지 장치를 마련하고 있고, 특히 국제사회에서 가장 열악한 인권상황을 유지하는 나라에 대해서는 ‘국별 결의안’을 채택하여 엄중한 경고와 더불어 인권 개선을 강력하게 촉구하고 있다. 거듭되는 북한인권 결의안 채택은 북한 인권 개선이 인류의 법적·도덕적 확신임을 말해준다고 해도 과언은 아닐 것이다. 북한인권법의 제정은 인류의 법적·도덕적 확신 내지 인류 양심의 목소리에 부응하는 것인 동시에, 북한 인권 개선을 위한 국제적 연대, 특히 입법적 개입(legislative intervention) 노력에 동참하는 것을 의미한다.

다섯째, 통일정책과 법치주의의 관점에서 보더라도 북한인권법의 제정은 필요하다. 통일정책의 요소에는 남북대화, 교류협력, 인도적 지원, 북한이탈 주민 정착 지원, 남북합의서 채택, 통일교육 등이 있다. 이러한 통일정책 요소에 대해서는 모두 법률이나 규정이 마련되어 있으며, 일정한 법제도적 기반 아래서 안정적으로 추진되고 있다. 그러나 유독 북한인권문제에 대해서만 법리 필요가 없다고 주장하는 것은 이해하기 어렵다. 더욱이 법을 만들고 법치주의와 법

치행정에 앞장서야 할 국회의원들 일부가 그러한 주장을 하는 것은 아무리 생각해도 이해할 수 없다.

여섯째, 북한인권 개선율을 정권교체에 관계없이 일관성 있게 추진하기 위해서도 북한인권법을 제정하고 관련 제도를 완비해야 한다. 그렇지 않을 경우 정권의 성향에 따라 북한인권 개선노력이 춤을 추게 될 것이다. 북한 인권 개선은 헌법의 명령에 따라 일관되게 추진할 사안이지 정권의 정책이나 입맛에 따라 요동칠 일이 아니라고 하겠다.

다음 발표자가 주로 다루고 있는 북한인권기록보존소 설치문제에 대하여 언급하고자 한다. 학자 중에서 북한인권기록보존소 설치문제를 처음 거론한 것은 본 토론자였다고 할 수 있다. 1994년 6월 『북한연구』라는 학술지에 “한국의 대북 인권정책방향”이라는 논문을 발표하면서, 서독이 1961년 베를린 장벽 설치 직후 잘츠기터시에 설립한 중앙법무기록보존소(동독지역 정치적 폭행기록보존소)에 관하여 소개한 것이 그것이다. 그리고 본 토론자는 2005년 4월 한나라당 나경원 의원의 요청으로 마련한 북한인권법안에 북한인권(침해)기록보존소에 관한 규정을 삽입하였고, 이후 이 조항은 김문수 의원 대표발의 법안과 황우여 대표발의 법안에 계승되게 되었다. 당시 필자는 북한인권(침해)기록보존소를 국가인권위원회에 두는 것이 바람직하다고 보았다. 그 이유는 통일부는 남북대화를 해야 하는 입장에서 북한 인권문제를 제기하는 것이 결코 어려운 수밖에 없기 때문에 독립기관인 국가인권위원회가 이 업무를 맡는 것이 좋겠다고 생각했다. 법무부는 남북대화 등을 통해 직접 북한과 상대하지 않지만, 역시 중앙정부 기관이 그러한 업무를 맡을 경우 북한이 불만을 표시하고 우리 정부를 압박할 경우 이를 인내할 수 있을지에 대하여 약간의 우려가 있었다.

그런데 국가인권위원회가 북한 인권침해 기록업무를 관할하기 위해서는 약간의 전제조건과 극복해야 할 과제가 있다는 것이 본 토론자의 생각이다. 먼저 전제조건을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 국가인권위원회가 보수-진보간 혹은 좌파-우파간 정권 교체에 관계없이 항상 같은 마음과 생각으로 북한인권침해기록업무를 수행할 의지가 있음을 국민 앞에

천명해야 한다. 그러한 연속성이 보장되지 않을 경우 북한인권침해기록보존소는 부침을 거듭하게 될지도 모른다.

둘째, 국가인권위원회가 북한 인권 개선을 위하여 북한 정권과 투쟁할 각오가 되어 있어야 한다. 북한인권침해기록보존업무는 북한인권투쟁을 위한 주요한 수단인 하나라고 볼 수 있기 때문이다. 국가인권위원회가 그러한 투쟁에 나설 경우 우리 사회 일각에서는 이를 두고 국가인권위원회의 정치화 혹은 이념적 편향 등 여러 가지 비판을 가해 올 것이다. 물론 북한도 극렬하게 비난할 것이 분명하다. 그러나 이러한 비판을 단호하게 뿌리치고 외로운 길을 걸어갈 자세가 확립되어 있어야 한다.

셋째, 국민과 국회로부터 국가인권위원회의 북한인권침해기록업무에 대한 끊임없는 격려와 함께 감시가 이루어져야 한다.

넷째, 북한인권침해기록보존소 직원의 경우 신분이 철저히 보장되어야 한다. 뿐만 아니라 고도의 독립성과 전문성이 보장되는 가운데 업무를 수행할 수 있는 환경이 조성되어야 한다.

다음 극복해야 할 과제로는 다음과 같다.

첫째, 국가인권위원회가 충분한 예산 및 인원의 확보가 선차적으로 해결되어야 한다. 아래에서 언급하는 이유 외에도 ‘비용 대비 효과’ 면에서 북한인권침해기록업무에 대한 국가인권위원회의 수월성, 비교우위성이 충분히 설명, 입증되지 않을 경우 정부로부터 예산지원을 받는 일이 용이하지 않을 것으로 보인다.

둘째, 인권침해 중단이나 차별 시정, 정책 개선 및 인권교육 등을 권고하는 권고기관인 국가인권위원회가 북한인권침해에 관한 기록을 체계적으로 수집할 수 있을지 의문이 없지 않다. 국가정보원, 통일부, 법무부, 경찰청 등 유관기관의 협조가 절대적으로 필요하며 또 필요함은 두말할 것도 없다. 그런데 평소 국내 인권 문제와 관련해서 이들 기관과 다소 불편한 관계를 유지할 수밖에 없는 것이 국가인권위원회의 입장이다. 평소에 결끄러운 관계에 있는 국가정보원, 법무부, 경찰청 등이 국가인권위원회에 대해 만족스러운 협조를 제공해 줄지는 의문이다.

셋째, 북한인권침해 기록이나 자료를 수집하는 목적은 통일 전에는 북한인권침해사실의 지속적인 기록을 통해 북한 관리들의 인권침해행위를 억제하는 한편, 통일 후에 과거청산의 자료로 활용하려는 데 있다. 북한인권침해 기록이 단순히 조사·연구하는 것과는 다를 수밖에 없는 이유다. 그런데 국가인권위원회가 여러 인원과 많은 예산을 들여 북한인권침해 기록이나 자료를 수집하더라도 그 증거능력에 문제가 발생할 수 있다. 증거능력에 관해서는 형사소송법상의 엄격한 원칙이 적용되거나 준용될 수밖에 없을 것이다.(이 밖에도 수집된 기록이나 자료가 수사나 재판을 위해 사용되기 위해서는 그것들을 다시 재검증하는 작업이 필요한데, 국가인권위원회 직원만으로서 이러한 작업을 할 수 있을지 의문이다.)

이러한 문제를 극복하기 위한 방안으로는 국가인권위원회 산하 북한인권기록보존소 직원이 모두 수사권을 갖는 사법경찰관리로 보임하든가 아니면 특별법 제정을 통해 북한인권기록보존소 직원이 작성한 문서가 증거능력을 가짐을 분명히 명기하도록 하는 것을 생각해 볼 수 있다. 그러한 법제정은 결코 간단한 일이 아니며, 유관부처의 반대에 부딪칠 공산이 커 보인다.

또 다른 방안으로 생각해 볼 수 있는 것으로는 국가인권위원회는 북한인권침해 기록을 통해 과거청산을 위한 기초적 준비작업만을 담당하고, 통일 후 이를 인계받은 법무부와 검찰이 본격적으로 과거청산에 나서는 것을 들 수 있을 것이다. 이는 일견 가능한 해법이 될 수 있다고 보인다.

넷째, 국가인권위원회는 자신이 축적하는 북한인권침해 기록이나 자료는 대부분 비밀로 분류하여 외부에 유출시키려 하지 않을 것이다. 또 북한인권과 관련해서 관련 공안기관이나 수사기관들도 자신들이 확보한 자료를 독점하고 공유하려 하지 않을 가능성이 있다. 이 경우 많은 예산 사용에도 불구하고 국가적 차원에서 북한인권침해 기록 및 자료의 통합관리가 어려울 것이다. 하지만 이러한 문제는 법무부나 통일부 등 다른 기관에서 이러한 업무를 수행하더라도 비슷한 현상이 벌어질 수 있다.

끝으로 북한인권재단의 설치문제에 대하여 간단히 토론하기로 한다.

당초 북한인권재단이 설치구상은 미국의 ‘국립민주주의기금’(Nation Endowment for Democracy: NED)을 모델로 하여 제시된 것이었다. 초당적인 NGO가 중심이 되어 정권의 정책에 영향을 받지 않고 일관성 있게 북한인권 개선 노력을 하자는 것이 본래의 취지였다고 볼 수 있다. 그런 점에서 국가인권위원회가 북한인권재단을 운영하거나 혹은 그러한 업무를 독점하는 지위에 서게 될 경우 많은 NGO들에게 좌절감을 주게 될 것으로 생각된다.

물론 발표자의 발표내용에서 보는 바와 같이 북한인권재단이 담당하게 될 업무가 통일부, 국가인권위원회, 통일연구원 등과 부분적으로 업무가 중복되는 것도 사실이다. 하지만 현재 정부 내에서는 북한인권 업무를 총괄하는 부서가 존재하지 않고 있어 어떤 형태로든 그러한 역할을 하는 기구와 실무부서의 설치는 불가피할 것으로 생각된다.

또한 업무 중복에 따른 비판은 다음과 같은 반론이 제기될 수 있을 것이다. 업무가 다소 중복될지라도 통일부와 북한인권재단이 담당하는 업무와 국가인권위원회가 담당하는 업무는 다소 성격이 다를 수밖에 없다. 사실 어떻게 보면, 국가인권위원회가 담당하는 국내 인권업무도 법무부, 보건복지부, 여성부, 교육부, 노동부 등 정부 부처들이 수행하고 있는 업무와 상당 부분 중복되는 부분이 적지 않다. 하지만 접근자세와 시각이 다르고 정부업무와 감시와 권고 기능의 역할을 주로 하고 있다고 봐야 하지 않을까? 국가인권위원회는 정부 정책을 비판하고 감시하며 개선하도록 권고하는 관점에서 북한인권 관련 업무를 수행하면 될 것이라는 반론에 대한 답을 준비하고 있어야 할 것이다. 이 부분에 대해서 국가인권위원회는 좀 더 많은 고민을 해야 할 필요가 있다.(이와 관련, 미국 무부와 NED가 각기 모두 북한인권 NGO들에 대해 프로젝트를 주는 것으로 알려져 있다.)

한편 국가인권위원회의 북한인권재단 설치반대 입장(“인권문제를 전담하는 국가기관인 국가인권위와 북한인권재단 업무가 거의 중복돼 어떤 식으로든 정리가 돼야 한다”)에 대해 외교통상통일위원회의 한나라당 간사는 “국가기구인 인권위가 북한인권문제를 다루면 북한 인권문제를 남한 정부가 직접 거론하는 모양새가 된다는 점을 고려하지 않을 수 없다”고 부정적 입장을 피력한 바 있다. 이러한 점을 감안할 때 북한인권재단 부분에 대해서는 국가인권위원회가 국민여론의 힘을 입어 여야 의원 모두를 설득해야 할 문제라고 판단된다.

# 북한인권 개선을 위한 법적·제도적 기반 조성

-북한인권기록보존소, 북한인권재단을 중심으로-

## 토론문

하태경 (열린북한방송 대표)

### 1. 18대 국회에서 북한인권법 통과시키는 것이 최우선 순위

- 이런 관점에서 북한인권재단 타협할 필요, 그랜트 주는 조직으로 한정
- 이는 국가인권위도 동의할 수 있는 의견임
- 18대 국회에서 통과되지 않는다면 이는 전적으로 한나라당 책임
- 한나라당은 말로만 북한 인권을 정치적으로 이용만 하고 북한 주민 인권의 실질적 개선을 위해서는 아무런 노력을 하지 않은 것으로 평가받을 것임
- 18대 국회에서 북한인권법을 통과시킬 수 있는 기회가 많지 않은 지금 현행 법을 개정하자는 주장을 하게되면 북한인권법 통과를 방해하고 있다는 비판을 들을 수 있음

### 2. 그래도 안되면 19대 국회에서는 북한인권법 새로 발의해야 함

- 새로 발의되는 북한인권법에는 몇 가지 원칙이 공유될 필요가 있음
- 가장 중요한 원칙은 정권이 바뀌더라도 북한 인권 문제를 일관되게 추진할 수 있도록 주체를 세워내야 한다는 것임.
- 정권이 바뀌어도 그 영향을 최소로 받을 수 있는 기관을 어떻게 만들 수 있는가?
- 통일부는 인사권자의 영향을 직접적으로 받을 수 밖에 없기 때문에 북한인권재단이 통일부 장관 밑으로 가는 것은 바람직하지 않음
- 이런 맥락에서 국가인권위원회가 북한 인권 문제를 맡으면 권력 교체에 따라 영향

을 받지 않을 수 있는 어떤 방법이 있는지 발제자에 질문하고 싶음.

- 또 하나의 사례로 미국의 NED 이사회 구조를 참고할 필요가 있음. 재정은 정부에서 받으나 리더쉽은 민간이 자율적으로 구성함, 단 각계각층의 대표성을 채우는 방식으로. 각계각층에서 북한 인권 문제에 적극적인 사람들로 구성.
- 북한인권기록보존소는 북한의 모든 인권 문제를 다룰 것이 아니라 국제형사재판소의 관할 대상인 반인도범죄에 국한되는 것이 좋음
- 서독의 인권기록보존소도 통일된 뒤 실질 처벌 사례는 거의 없었음. 북한 인권 문제는 가장 참혹한 것 중심으로 선택과 집중하는 것이 인권 침해 예방 효과를 높일 수 있음
- 따라서 북한반인도범죄기록보존소로 명칭을 바꾸는 것도 고려할 필요가 있음

주제 발표

2

# 북한인권 개선을 위한 정부와 민간단체의 역할 및 국제적 협력 방안



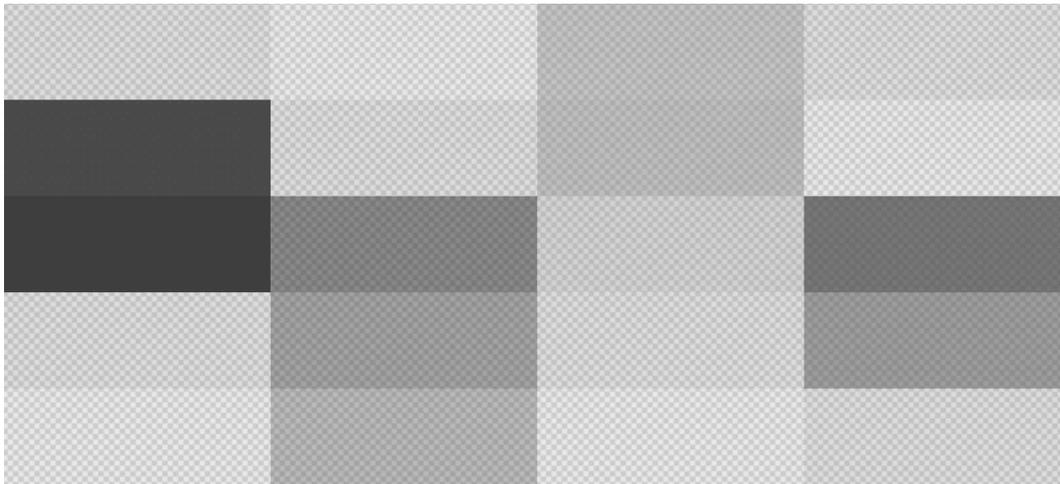
발제 : 허만호 교수(경북대학교)

토론 : 김성호 목사(북한인권단체연합회 공동대표)

지해범 (조선일보 동북아연구소 소장)

배명목 (중앙일보 논설위원)

김근식 교수(경남대학교)



# 북한인권 개선을 위한 정부와 민간단체의 역할 및 국제적 협력 방안

허만호 교수(경북대학교)

## I. 서론

### 1. 연구의 배경과 목적

유엔 인권소위원회(Sub-commission on the Promotion and Protection of Human Rights)에서 1997년에 북한의 인권상황과 관련하여 결의를 채택한 이래, 지난 10여 년간 북한의 인권문제는 국제사회에서 중요한 현안으로 부각되어 왔다. 유럽연합(EU)의 주도로 유엔 인권위원회(UN Commission on Human Rights)에서 대북한 인권개선 촉구결의가 2003년 이래 3년 연속 채택된데 이어, 2005년부터는 매년 유엔 총회에서도 같은 취지의 대북 인권결의를 채택하고 있다. 2004년에 미국의 북한인권법이 채택된 데 이어, 2006년 6월에는 유럽의회에서 대북 인권결의가 채택되었고, 일본의 민의원과 참의원에서도 북한인권법(“납치문제와 그 외 북조선당국에 의한 인권침해문제 대처에 관한 법률”)이 채택되었다. 이와 같이 북한의 인권문제에 대해 국제사회는 개입할 수 있는 제도적 장치들을 마련해 왔다. 그 과정에서 해당국가의 유력인사 및 인권단체들과 국제인권단체들(International NGOs)의 역할이 컸다. 특히, V. 하벨, S. 솔티, C. 거쉬먼, 앨튼 경, 문타폰 교수, 나카가와 교수, 콕스 의원, 덴비 의원 등은 여론 형성과 법안 및 결의안 채택에 중대한 역할을 했다.

그런데 김대중·노무현 두 정부 하에서는 이런 국제사회에서의 조치들에 대해 ‘대북 압력 용 카드’, ‘북한 침공을 위한 명분 쌓기’, ‘북한 붕괴 유도책’, ‘한반도 평화와 남북한 관계 저해 요인’ 등으로 규정하며 반대하는 목소리가 작지 않았다. 그리고 그 목소리는 당시 정부의 정

책에도 반영되었다. 한국의 적지 않은 지식인들이나 ‘인권 운동가들’은, ‘북한의 경제난만 해소되면 인권문제는 저절로 개선 될 것이며, 북한의 현 경제위기는 미국의 봉쇄정책 때문이므로 이를 철회하고 북한을 지원해 주어야 된다’고 아직까지 주장하고 있다. 심지어 ‘북한의 개혁·개방을 앞당기고, 남북한 관계의 진전을 위해 소수의 사람들에 해당되는 북한의 인권문제는 거론하지 않는 것이 좋다’고 주장하기도 한다.

이명박 정부가 들어선 이래 한·중정상회담에서 재중 탈북자 강제송환 문제를 언급하고, 유엔 총회에서 북한인권 결의를 채택할 때 공동제안과 찬성을 하는 등, 한국정부의 대북 인권 정책에서 일부 변화된 모습을 발견할 수도 있다. 그러나 북한의 인권문제와 관련하여 이명박 대통령이 집권 초기에 했던 언급들에 크게 고무되었던 시민들의 기대에 비해 집권 중반에 접어든 이 시점까지 크게 달라진 정책이나 구체적인 실행조치들을 발견하기는 힘들다. 본 연구는 북한인권 현안들과 관련하여 국제사회가 기울인 노력들을 조명하고, 한국정부 및 국가인권위원회, 시민단체라는 세 주체가 북한인권 현안들에 대해 개입할 수 있는 여지를 살펴보고자 한다. 이는 북한의 인권상황 개선에 세 주체가 수행 할 수 있는 거시적·미시적 역할과 협력 방안을 도출 할 수 있게 할 것이다.

그 무엇보다 3자 간의 ‘협력의 토대’를 마련한다는 측면에서 북한의 인권문제에 대한 인식의 차이를 줄이고, 불필요한 논란을 매듭짓기 위해 본 연구에서는 북한의 인권정책을 일반적인 인권의 변화단계(나선형 5단계)에 따라 조망해 봄으로써 일반적·가치배제적 인식을 시도할 것이다. 동시에 ‘나선형 5단계론’(five-phase “spiral model”)을 북한에 적용해 봄으로써 북한의 인권개선을 위해 한국의 세 주체와 국제사회가 개입해야 될 당위성을 발견할 수 있을 것이다.

아울러 이런 ‘변화 단계론’에 따르면 북한 내에 국제인권규범을 확산시키고 인권을 신장시키는 데 필요한 초국가적 네트워크를 형성하기 위해서는 북한 내에 저항세력이나 비정부단체들(NGOs)이 필요한데, 이들의 부재 상황을 극복할 수 있는 방법을 찾아야 된다는 공동과제를 발견하고 대안 모색을 위한 업무 분담과 협력방안을 논의할 수 있을 것이다.

그런데 북한의 인권문제는 사안별로 차이가 있지만 많은 경우 국제적 협력이 필요하다. 따라서 본 연구에서는 헬싱키 프로세스의 인권부문(Human Dimension)과 같은 ‘다자적 접근’이라는 방향성을 제시하고자 한다.

북한의 인권문제에 대해 “헬싱키 프로세스”를 적용하자고 처음 제안한 것은 미국의 “2004년 북한인권법” 제 106조이다. 즉, “북한의 인권문제를 유럽안보협력기구(OSCE)와 같은 다자적 형태를 통해 과학·교육협력, 경제·통상문제 등과 함께 논의·해결하고 (106조 a항), 헬싱키 프로세스와 같이 지역의 모든 국가들이 인권과 근본적 자유를 존중하는 데 공동으로 노력하는 지역적 차원의 대북 인권대화 구도를 개발하자(106조 b항)”는 것이다.

이와 같은 다자적 접근은 북한의 인권문제에 대한 논의에서 정치성을 배제하고, 인권의 보편성을 추구하는 데 있어 공약들(commitments)과 현실 간의 괴리를 줄이는 실천조치들을 마련하는 데 유효할 것이다. 그러나 이에 대한 구체적 논의는 아직 국내·외를 막론하고 전개되지 못하고 있다.

“헬싱키 프로세스”를 적용하기 위해서는 “포괄적 안보”, “협력적 안보” 개념을 구현할 수 있는 다자간 협의체를 만들어야 되는데, 이는 그 자체로도 의의가 있지만 아시아에는 아직 없는 지역 혹은 하위지역 차원의 인권보호체계(regional/sub-regional protection systems of human rights)의 주요 부분을 만드는 것이기도 하다.

탈 냉전기에 접어들면서 인권문제는 국제사회의 주요 현안으로 부상되었다. 냉전 상황이 완전히 종식되지 못한 동북아도 예외일 수는 없다. 가속화 되는 중국의 개혁·개방정책은 대외관계의 내용과 범위를 심화·확대시키고 있다. 북한 역시 아직은 많은 거부 현상들을 보이는 개혁·개방의 초기 단계에 머물러 있다고 볼 수 있지만, 이미 경제난·식량난을 피해, 보다 나은 삶을 찾아 국외로 나오는 이민자들(대부분은 불법적인 탈북자들이지만)이 적지 않고, 개혁·개방이 본격화 되면 역내에서의 인적접촉(human contacts)은 현저히 늘어날 것이다.

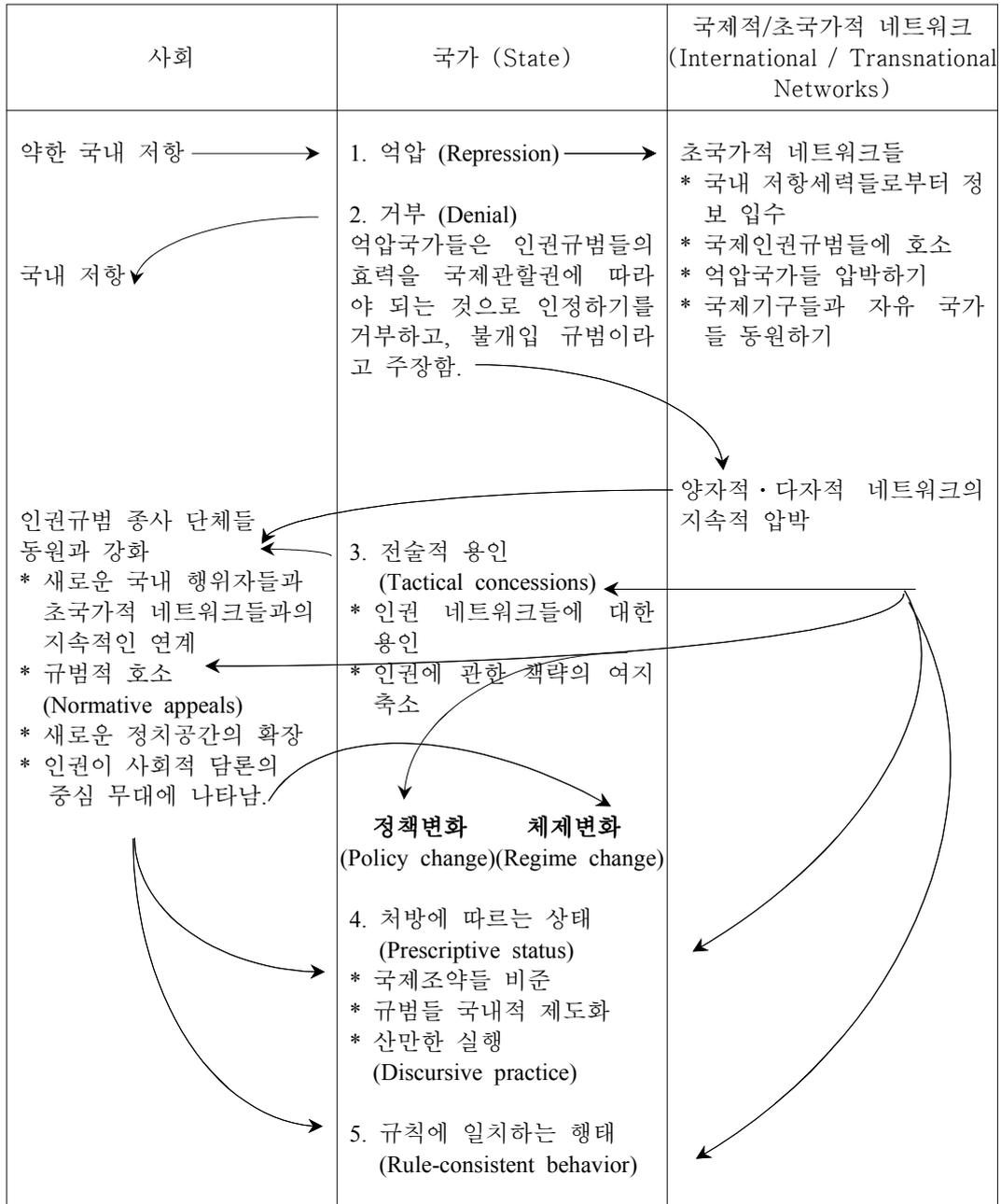
다가올 “동북아시아대”에는 시민사회 혹은 사회적 잔차(social residual, 아시아 공산주의 사회에서 시민사회의 형성 여부가 불확실하여 논란을 야기할 수 있지만, “국가나 가족과는 구별되며 순전히 생산과 관련되지만은 않은 공식·비공식적 사회제도들과 단체들의 총체”)가 확대되고, 시민적 자율성(civic autonomy)에 대한 요구도 그만큼 커질 것이다. 그런데 이런 상황에서 동북아 역내 국가들 특히, 중국과 북한의 사회통제가 효과적으로 이루어지지 못할 경우에 사회제도가 비효율적으로 되는 사회적 해체(social disorganization) 속에서 꾸준히 역학적 균형(continuing dynamic equilibrium)을 찾게 될 것

이다. 이는 곧 정치체제에 대한 압박으로 나타날 것이어서 인권 상황이 악화될 소지가 충분히 있다. 따라서 역내국가들 간의 관계 확대가 초래할 수 있는 긴장 해소책으로 지역인권보호체계가 필요하다.

근자에 와서 국제학계에서 국제규범들과 원칙적인 사고방식들(principled ideas)의 확산 문제에 대한 정치학자 및 여타 분야 사회과학자들의 관심은 점증하고 있다. 그런데 이 연구들은 이런 사고방식들(ideas)이 확산되는 인과적 메커니즘에 특별히 주목하지 않았고, 특히 국제규범의 충격이 다양하게 나타난다는 점을 고려하지 않았다. 그러나 국제규범들과 원칙적인 사고방식들은 표류만 하는 것이 아니라 국내의 제도적 변화에 각기 다르게 영향을 준다. 이점에 특히 주목하여 국제규범이 매우 상이한 국내구조와 어떻게 상호작용하는가를 연구·모형화한 이론이 “나선형 5단계론”(five-phase “spiral model”)이다.<sup>1)</sup>

---

1) Thomas Risse, Stephen Ropp and Kathryn Sikkink (ed.), *Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999).



<그림 1> 인권 변화의 나선형

인권침해국이 인권을 수용하게 되는 과정을 5단계로 모델화한 “나선형 5단계론”을 북한에 적용하면, 북한정부는 수립된 이래 지금까지 주로 “인권억압”-“인권규범들의 국제관할권적 효력 인정 거부”-“인권의 전략적 용인”의 3단계까지를 국내·외의 정책 환경에 따라 오갔으며, 전략적 목적에 따라 네 번째 단계인 “처방에 따르는 상태”(Prescriptive status)도 일부 취했다. 식량위기 이후 2000년대 초반까지는 식량지원을 얻기 위한 “전략적 용인”으로 국제사회와 부분적으로 협조하는 모습도 보였지만, 식량위기가 어느 정도 해소되고 중국과 남한 정부가 더 많은 경제지원을 하는데 비해, 유엔과 유럽연합은 인권을 점차 강조하자 대화를 중단하면서 다시 2단계인 “인권규범들의 효력인정 거부” 단계로 되돌아갔다.

“나선형 5단계론”에 의하면, 3단계에서 국내·외 단체들 간의 네트워크가 인권침해국 정부의 인권정책을 변화시킬 수 있는 가장 큰 요인이라고 한다. 그러나 북한에는 국제인권단체들과 연계 될 만한 시민사회나 반정부단체가 없기 때문에 3단계에서 4단계인 “공고화” 단계로 진전되고, 더 나아가 5단계인 “규칙에 일치하는 행태”를 취하기가 현실적으로 어려울 것으로 보인다.

<표 1> 나선형, 지배적 행위자들, 지배적 상호작용 양식들

단계	1. 억압	2. 거부	3. 전술적 용인	4. 처방 상태	5. 규칙에 일치하는 행태
다음 단계로의 전환에서 지배적 행위자	초국가적 인권 네트워크	초국가적 인권 네트워크	초국가적 네트워크와 국내 반대세력	국민정부와 국내사회	국민정부와 국내 사회
상호작용의 지배적 양식	도구적 합리성	도구적 합리성	도구적 합리성→ 수사적 행위→ 논쟁적 합리성	논쟁적 합리성과 제도화	제도화와 상습화

출처: (Risse et al. 1999, 32)

이런 문제의식에 따르면, 사단법인 북한인권시민연합을 비롯한 한국 및 국제 비정부단체들(NGOs)들이 지난 10여 년간 전개해 온 북한의 인권과 난민 문제에 대한 국제캠페인은 북한의 인권정책을 변화시키는 데 필수적인 것으로 평가 할 수 있다. 특히, 헬싱키 프로세스의 인권부문이 중·동부유럽의 공산주의체제에서 저항세력들이나 인권단체들이 생존·운동할 수 있는 여지를 제공했던 것처럼, 북한의 인권문제도 다자적 접근을 통해 정책변화를 유도하여 공고화 단계인 국제규범의 “처방상태”(Prescriptive Status)에 도달하고, 더 나아가 마지막 단계인 “규칙에 일치하는 행태”를 취하도록 하는 데 초국가적 네트워크와 국내 반대세력이 필수적이라는 측면에서 더욱 그러하다.

## 2. 연구의 범위와 접근방법

한국과 국제사회는 북한의 개혁·개방을 유도해야 되겠지만, 중국과 베트남의 앞선 경험을 통해서 볼 때, 북한정부가 개혁·개방 정책을 취한다고 해서 북한의 인권이 저절로 개선되지는 않을 것이다.

공산주의국가들이 초기 대중동원 단계, 중기 안정기와 후기 위기상황에서 각각 경험한 바와 표방해 온 정책에 따라 개혁·개방정책의 내용과 방법에 다소간의 차이가 있을 것이다. 그러나 시장경제의 도입, 국가배급제도의 폐지, 자급자족 경제체제(Autarky System)의 포기, 시민적 자율성의 신장 등을 그 주요 내용으로 전제 할 수 있을 것이다. 그런데 중국, 베트남이 그리했듯이 북한 역시 개혁·개방을 한다면 기존의 정치체제를 유지한다는 전제 하에 개혁·개방정책을 취하는 것이므로 체제유지를 위한 위정자들의 정치·사회적 통제와 시민적 자율성에 대한 주민들의 보다 높은 요구 간의 길항관계를 어떻게 조절·통제하는 가는 곧 “시민적·정치적 권리”에 반영될 것이다.

계급차별정책과 김일성·김정일의 권력 창출·강화 과정에서 탄생한 북한의 정치범 수용소, 중국에서 인신매매를 당한 뒤 북한에 송환되어 강제낙태와 영아살해를 경험하게 되는 탈북여성, 초등학교생들에게도 집단 관람시키는 공개처형 등, 북한의 인권문제는 국제사회의 경악과 비난의 대상이 되고 있다. 이렇게 북한에서 지속적으로 저질러지고 있는 인권유린은 북한당국의 전체주의적 통제와 체제의 비효율성에 기인한 것으로, 유엔 경제사회이사회 결의 1235호와 1503호에 규정된 ‘중대하고 명백하게 입증되는 인권

침해의 지속적인 관행'에 해당된다. 그리고 북한의 인권문제가 그 정치·사회적 구조에 기인하고 있다는 사실은 외부의 개입 없이는 상황개선을 기대하기 어렵다는 것을 의미한다.

본 연구에서는 유엔 인권위원회에서 결의문을 통해 지적한 7대 현안들을 개괄하면서 외부개입(foreign engagements) 여지를 검토하고자 한다. 그리고 대북 지원으로 북한이 개혁·개방을 할 경우에 인권문제는 어떤 양상을 보일지 통시적·공시적 분석을 통해 북한의 인권 상황을 논의하고 개선시키는 데 고려해야 될 사항들을 짚어보고자 한다.

또한 잠재적인 인권분쟁에 대비하여 역내 국가들을 다자주의적 협력체로 끌어들이 수 있는 실질적이며 체계적인 방안을 모색할 필요가 있는데, 의제의 차별화 전략과 가능한 의제의 도출을 통해 당사국들의 자기조정과 공동규범에 대한 순응학습 기제를 개발하고, 이를 점차 경제, 사회, 문화, 안보 등의 분야로 확대해가야 될 것이다. 이는 인권문제 연구를 포괄적 안보개념으로까지 확대하는 것이며, 나아가서는 우리 국가의 대외정책에 거시적인 인식들을 제공할 수 있다는 점에서 실질적인 정책개발에도 기여할 수 있을 것이다.

따라서 본 연구의 시기적 범위는 2000년대이지만 통시적 분석에 필요할 경우 북한정부 수립 이후 지금까지 모든 시기를 연구대상에 포함시킬 것이다.

북한의 시민적·정치적 권리를 중심으로 한 인권상황의 성격을 분석하기 위해서는 정치사회학적 분석이 시도 될 것이다. 그리고 북한이 개혁·개방정책을 취할 경우 예상되는 인권상황을 중국과 베트남의 앞선 경험을 통해 예측하기 위해서는 부분적으로 비교 분석 방법이 사용될 것이다.

## II. 북한의 인권정책과 “헬싱키 프로세스” 적용의 의의

북한의 인권정책에 대해 ‘문화적 상대성’과 ‘내재적 접근’을 내세우며 정당화시키려는 주장들이 있다.<sup>2)</sup> 물론 다른 나라들과 마찬가지로 북한이 처한 특수한 국내·외 상황이

---

2) ‘인권의 보편성’에 대해 일부 비판적인 사람들은 ‘보편성’이란 제2차 세계대전 이후 서구 국가들이 인권담론을 지배해 오면서 만들어 낸 환상이며, ‘문화제국주의’를 위한 하나의 이데올로기적 위장술일 뿐이라고 주장한다. 그들은 인권개념이 서구의 자유주의적 개인주의에서 비롯된 것이며, 다수의 비서구문화에서는 그 뿌리를 찾을 수 없다고 한다. 그러나 문화권을 달리해도 ‘인간’에 대한 존

북한의 인권정책에 끼친 영향을 고려해야 될 것이다. 그러나 현재까지 북한정부가 취해 온 인권정책을 일반적인 인권변화 단계론에 비추어 보면 ‘내재적 접근’, ‘문화적 상대성’으로 정당화 시킬 수 없는 병리현상들을 발견할 수 있을 것이다. 그리고 북한의 인권신장을 위해 북한정부가 이미 가입한 규범들을 포함한 국제인권규범들이 북한 국내에 확산·적용되게 하기 위해 국제사회가 노력해야 될 당위성을 발견할 수 있을 것이다.

## 1. 북한의 인권정책 변화

북한정부는 1970년대부터 인권을 “인민이 응당 가져야 할 정치적, 경제적, 문화적 및 사회적 제반권리”라고 하면서도 “계급적 원수들에게는 철저한 독재를 실시하는 것이 인권”이라며 보편성을 부인하고 있다.<sup>3)</sup> 아울러 국제사회에 특정한 인권기준이 있을 수 없기 때문에 “우리에게는 우리 식의 올바른 인권기준이 있다”며 보편적 인권기준을 부인하고 있다. 북한정부는 그 연장선에서, “지구상의 모든 나라들은 각이한 전통과 민족성, 서로 다른 문화와 사회발전력사를 가지고 있으며 매개 나라의 인권기준과 보장형태도 해당 나라의 구체적실정에 따라 서로 다르다”며 문화적 상대주의를 강조하고 있다.<sup>4)</sup> 이와 같은 인권관을 천명해 온 북한정부는 1997년 제49차 유엔 인권소위원회에서 대북결의를 채택하자 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약 탈퇴선언을 하며 이를 강하게 거부하였다. 2003년 이래 국제사회에서 북한의 인권개선을 촉구하며 채택한 일련의 결의들에 대해서도 북한의 체제를 전복하기 위한 음모라며 강력히 반발하고 있다.

국제사회에서 지적한 위의 북한인권 현안들 중에서 고문과 기타 잔혹하고 비인도적인 대우나 처벌, 비법적·자의적 구금, 의견 및 표현의 자유 부재나 여성폭력 등과 같은 일부 현안들은 저발전 사회에서 쉽게 발견할 수 있는 인권유린 현상들이다. 특히, ‘출신성분’ 즉, 계급적 귀속에 따라 사회적 가치배분이 결정되는 것은 전근대적인 신분사회에서

중은 공통적으로 있어 왔다. 그리고 ‘인권의 보편성’에 대한 비판론자들은 비서구문화권을 다루면서 다양한 도덕 개념들을 인권개념으로 발전시킬 수 있는 역량에 대해 과소평가하고 있다.

북한의 인권현황에 대해 ‘문화적 상대성’과 ‘내재적 접근’을 극단적으로 강조한 나머지 국가인권위원회가 2003년 7월 30일에 개최한 「북한인권 관련 전문가 간담회」에서 “북한에서의 영아살해와 남한에서의 낙태가 무엇이 다르냐?”(고유환), “북한에서의 공개처형과 미국에서의 전기의자에 의한 사형집행은 단지 문화의 차이이다”(김근식)라고 까지 주장한 ‘북한전문가들’도 있다.

3) 『정치용어사전』 (평양: 사회과학출판사, 1970), p. 718.

4) 『노동신문』, 2001. 3. 2.

나타나는 사회적 귀속성(social ascription)과 비슷한 측면도 있다. 그리고 탈북자들에게 국가반역죄를 적용하는 것도 신민(臣民)이 왕국을 무단이탈하면 엄한 처벌을 했던 것과 유사한 측면이 있다. 그런데 이를 내재적 접근, 문화적 상대성으로 정당화시킬 수 없는 것은, 북한이 전제군주제 하에 있는 것이 아니며, 이런 인권억압이 북한정부가 국제규범을 준수하기로 약속한 이후에도 자행되고 있다는 데 있다. 특히, 인종적 이유에 의한 영아살해는 북한정부가 1989년에 가입한 「집단살해범죄의 방지와 처벌에 관한 협약」과 1990년에 가입한 「아동의 권리에 관한 협약」에 위배되는 것이다.

북한정부는 1990년대에 ‘서방식 인권’과 구별되는 ‘우리식 인권’의 기준으로 김일성이 워싱턴 타임즈와 한 인터뷰에서 밝힌 “인민이 좋아 하고 그들의 리익에 부합되는 것”이라고 천명하고 있다. 아울러 인권문제에 대한 국제사회의 개입을 무가치한 것으로 만들기 위해 “인권은 정치, 경제, 사상문화를 비롯한 사회생활의 모든 분야에서 인민들이 행사하여야 할 자주적권리”, “자주적으로, 창조적으로 살며 발전하려는 사회적인간의 신성한 권리”라고 규정하고 있다.

<표 2-1> 북한의 인권정책 변화의 왜곡된 나선형

나선형 5단계	조치 및 정책 내용	평가
1. 억압 (Repression)	고문과 기타 잔혹하고 비인도적인 대우나 처벌, 공개처형, 비법적·자의적 구금, 정치적 이유에 의한 사형선고, 다수의 정치범수용소 존재, 광범위한 강제노동의 사용, 탈북자들을 반역자로 취급하여 구금형·비인도적 대우·사형으로 처벌, 감옥·집결소·교화소·관리소 등에서 자행되는 영아살해, 매춘과 강제결혼을 위한 여성들의 인신매매, 송환된 임신여성들에 대해 인종적 이유로 강제낙태 시키는 문제, 식량권 침해, 종교적 불관용, 강제적 혹은 비자발적 실종, 의견 및 표현의 자유 침해, 여성폭력, 납북자와 국군포로 문제, 인도적 기관이나 비정부단체들의 접근 및 모니터링에 대한 제한 등.	
2. 거부 (Denial)	* 국제적으로 통용되는 인권기준이 있을 수 없기 때문에 인민이 좋아하면 그것이 공정한 인권기준이라는 ‘우리식 인권’ 강조. * ‘참다운 인권은 인민들이 동등한 권리를 가지고 정치, 경제, 사회, 문화를 비롯한 사회생활의 모든 분야에서 행사하여야 할 자주적 권리로써, 나라와 민족의 자주권을 떠나서는 생각할 수 없다.’	

나선형 5단계	조치 및 정책 내용	평가
	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 제49차 유엔 인권소위원회(1997)의 대북결의 채택에 B규약 탈퇴선언으로 거부.</li> <li>* ‘국제인권규범이 정하는 기준과 상관없이 인민들이 지지하는 주체사상의 나라 북한에는 인권이 고도로 존중되고 보장받고 있다.’ ‘인권문제와 관련하여 그 누구의 인정이나 눈치를 볼 필요가 없다.’</li> <li>* ‘인권은 하늘이 주는 행운도 아니고, 국제기구나 다른 나라가 주는 선사품도 아니다.’</li> <li>* ‘계급적 원수들에게는 철저한 독재를 실시하는 것이 인권이다.’</li> </ul>	
3. 전술적 용인 (Tactical concessions)	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 전쟁관련 인도적 국제협약인 1949년 제네바 4대 협약 모두 가입(1966).</li> <li>* 세계보건기구(WHO) 가입(1973).</li> <li>* 유엔 개발계획(UNDP) 가입(1979), 1980년대 협력사업 추진.</li> <li>* ‘경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약’, ‘시민적·정치적 권리에 관한 국제규약’ 가입(1981).</li> <li>* 유엔 인구활동기금(UNFPA)과는 1984년 이래 교류, 지원금 획득.</li> <li>* 세계식량계획과 식량원조와 관련한 수송지원협정 체결(1986).</li> <li>* 집단살해범죄의 방지와 처벌에 관한 협약 가입(1989).</li> <li>* 아동의 권리에 관한 협약 가입(1990).</li> <li>* 유엔 자원봉사대(UNV)로부터 봉사요원 1명 파견 받음(1990).</li> <li>* 모든 형태의 여성차별철폐에 관한 협약 가입(2001).</li> <li>* 유럽연합(EU) 국가들과 인권대화(2000년대 초).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 대남 정통성 우위 추구</li> <li>* 국제 사회의 제도적 지원과 협력을 얻기 위한 조치.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 1970년대 국가의 철저한 통제 하에 ‘조선기독교연맹’, ‘조선 불교도연맹’, ‘조선천도교회 중앙지도위원회’ 활동 재개.</li> <li>* ‘한국종교인협의회’와 종교인회담 제의(1986), 의제는 ‘통일과 민족화해’.</li> <li>* 봉수교회, 장충성당 건축(1988).</li> <li>* ‘조선카톨릭협회’ 발족, 김일성대학 내 종교학과 개설(1989).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 남한 종교인들과의 통일 전선 형성 추구</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 1970년 대 남북적십자회담에서 이산가족과 친지들을 찾는 데 그치지 말고 남북사이의 자유로운 서신거래와 내왕 제의.</li> <li>* 1990년 대 남북 이산가족 상봉, 서신교환 묵인.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 인도적 문제에서 대남 공세</li> <li>* 의화별이</li> </ul>

<표 2-2> 북한의 인권정책 변화의 왜곡된 나선형

나선형 5단계	조치 및 정책 내용	평가
4. 시효에 의해 얻은 상태 (Prescriptive status)	<ul style="list-style-type: none"> <li>* ‘김일성헌법’ 제75조에 유엔 인권소위원회가 지적한 거주·여행의 자유 삽입(1998).</li> <li>* 신소청원법 1998년 채택, 다음 해 수정·보충.</li> <li>* 사회주의노동법 1986 채택 이래 1999년 처음 개정.</li> <li>* 형법과 형사소송법을 1990년대 이래 각각 6회, 7회 수정·보충.</li> <li>* 장애인보호법 제정(2003년).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 부분적·형식적 적용.</li> <li>* 제도적 안정성 부재.</li> </ul>
5. 규칙에 일치하는 행태 (Rule-consistent behavior)	없음	

그 뿐만 아니라 북한정부는 ‘인권은 하늘이 주는 행운이 아니다’며 ‘인권 천부설’도 부인하는 측면이 있으며, 관할권 내에 있는 인민들이 권리를 향유할 수 있도록 국가가 법적·제도적·물질적 조건을 구비해줄 때 인권이 보장된다고 주장하고 있다.<sup>5)</sup>

이와 같이 북한정부의 인권정책은 억압과 거부가 주를 이루지만, <표 2-1>에 나타난 바와 같이 인권문제나 인도적 문제가 전술적으로 필요할 경우 국제사회와 일정부분 협력관계를 맺기도 했다. 즉, 남한정부가 유신체제와 광주사태로 국제사회로부터 인권문제에 대한 비난을 사고 있을 때 세계보건기구(WHO), 유엔 개발계획(UNDP), 「경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약」, 「시민적·정치적 권리에 관한 국제규약」 등에 가입하여 남한에 비해 ‘인권선진국’이라는 이미지로 대남 정통성 우위를 추구하는 한편, 국제사회의 제도적 지원과 협력을 얻기도 하였다. 이는 유엔을 제국주의 국가들의 하수 도구로 폄하해 왔던 기존의 입장에서 보았을 때 대단한 전략적 유연성을 보인 것이다.

북한정부는 1972년에 남북대화를 시작하면서 그간 유명무실했던 종교단체들을 「조선기독교도연맹」, 「조선불교도연맹」, 「조선천도교회 중앙지도위원회」 등 세 개의 종교단체로 재조직하였다. 이는 북한 내에도 종교활동의 자유가 있는 것처럼 보이면서, 한국의

5) 「노동신문」, 2001. 6. 24.

진보적 종교인들의 반정부 투쟁과 연대하여 통일전선을 형성하기 위한 것이었다.<sup>6)</sup>

1980년대에 들어 남한과 서방세계로부터 북한의 종교자유 부재에 대한 거센 비난이 일고, 해외교포 종교인들의 빈번한 방북·접촉으로 영향을 받아 북한정부는 1986년에 종교에 대한 ‘긍정적 해석’을 하였다. 1986년에는 ‘한국종교인협의회’에 종교인회담을 개최하자고 제의하면서도 의제를 ‘통일과 민족화해’로 제안했다. 북한정부는 평양에 봉수교회와 장충성당을 1988년 9월에 건축하고, 1989년 1월에는 처음으로 불교의 성도절 기념법회를 전국 사찰에서 갖고, 김일성종합대학에 종교학과를 1989년에 신설하는 등, 외형적으로는 큰 변화를 보였다. 그러나 1990년 초에 황해남도 안악군에서 86명의 지하 기독교인들을 국가안전보위부가 적발하여 처형하거나 정치범수용소에 보낸 것을 보면 이와 같은 일련의 종교정책이 대외선전 및 통일전선의 목적에서 전술적으로 취해진 것임을 알 수 있다.<sup>7)</sup> 그리고 김일성의 사망과 식량난으로 사회통제 상의 위기가 심화되면서 1998년부터 대내적으로 종교탄압을 다시 강화하고, 대외적으로는 통일교, 러시아 정교 등 다양한 종교와의 접촉을 통해 특정종교의 북한 내 영향력 확대를 견제하면서, 대미·대러 관계 개선과 ‘외화벌이’ 수단으로 활용하는 2원적 종교정책을 구사하고 있는 것은 북한의 종교정책이 “전술적 용인”이라는 것을 뒷받침한다.

북한정부는 기독교가 체제유지에 미치는 부정적 효과를 막기 위해 1997년 이후 주민들에게 년 2회 이상 해당 보위지도원들을 통해 기독교 전파 방지교육을 시키고 있으며, 성경책을 발견한 사람은 해당기관에 신고하도록 교양교육을 하고 있다.

마찬가지로 1970년대에 인도적 문제에서 대남 공세를 취하기 위해 남북적십자회담에서 이산가족과 친지들을 찾는 데 그치지 말고 남북사이의 자유로운 서신거래와 내왕을 제의하기도 했다. 그리고 1990년대에는 외화벌이를 위해 남북 이산가족 상봉과 서신교환을 묵인하기도 했다.<sup>8)</sup>

북한정부는 인권문제에 대한 국제사회의 개입에 대해 ‘문화적 상대성’, ‘우리식 인권’, ‘자주적·창조적 권리’ 등을 내세우며 거부하면서도 국제 인도적 지원단체들이 북한에서 활동하며 한정된 모니터링을 실시하도록 허용하고, 유엔 경제사회이사회의 조약운영

6) 허중호, 『주체사상에 기초한 조국통일이론과 남조선혁명』 (평양: 사회과학출판사, 1976), pp. 112-113.

7) 『연합뉴스』, 2001. 6. 15.

8) 최의철, 『북한의 인권부문 외교의 전개 방향』 (서울: 통일연구원, 2003), p. 48.

조직체(Treaty Body)의 운영 절차상의 기본적인 의무사항으로 북한이 가입한 「경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약」, 「시민적·정치적 권리에 관한 국제규약」, 「모든 형태의 여성차별 철폐에 관한 협약」, 「아동의 권리에 관한 협약」에 따라 정부보고서를 제출하여, 심의를 받는 정도의 국제인권규범에 대한 전술적 용인은 하고 있다. 그러나 유엔 인권위원회에서 대북한 인권개선 촉구결의들을 채택하고, 미국과 일본이 북한인권법을 채택하는 등 국제사회의 압박이 가해지자 인권규범들이 국제관할권으로서의 효력을 가지는 것을 인정하지 않으며, 불개입 규범이라고 주장하고 있다.

이와 같이 북한정부가 수립된 이래 지금까지 취해온 인권정책을 ‘나선형 5단계론’에 따라 조명해 보면, “인권억압”-“인권규범들의 국제관할권적 효력 인정 거부”-“인권의 전략적 용인”의 3단계까지를 북한의 국내·외 정책 환경과 정책변화에 따라 주로 왕래해 왔지만, 일부 4단계 조치도 취했다.

북한의 인권정책은 <표 2-1>과 <표 2-2>에서 보이는 바와 같이 변화의 단계가 나선형의 발전을 보이는 것이 아니라 발전과 후퇴를 거듭하고, 이율배반과 모순을 보이는 정책을 동시에 구사하고 있다. 예를 들어, 6·25전쟁 종전 후 5만 명 이상의 한국군 포로들과 8만 명 이상의 남북 민간인들을 억류하고 있으면서 1966년에 전쟁관련 인도적 국제협약인 1949년 제네바 4대 협약 모두에 가입했고, 그 후에 이들에 대한 석방·귀환 조치는 전혀 취하지 않았다.<sup>9)</sup> 그리고 식량권 침해 등은 북한정부가 1981년에 가입한 「경제적·

9) 6.25전쟁에 대해 비교적 근년(近年)에 간행된 중국 공간사(公刊史)인 『中國人民志願軍 抗美援朝戰史』에 따르면 1950년 10월 25일부터 53년 7월 27일 사이에 중공군에 의해서만 37,815명의 한국군이 생포되었다. 한국전략문제연구소 역, 『중공군의 한국전쟁사』 (서울: 세경사, 1991), 附錄 3. 抗美援朝戰爭 中國人民志願軍 戰果統計, 軍事科學院軍事歷史研究所 編著, 『中國人民志願軍 抗美援朝戰史』, 軍事科學出版社, 1988.

이 문헌에서 중국측은 “살상”, “포로”, “투항”으로 전과(戰果)를 구분하고 있고, 이 37,815명은 포로와 투항인원을 합한 수치이므로 이 한국군포로들은 종전 시에 생존해 있었을 가능성이 매우 높은 것으로 판단된다. 그리고 같은 기간에 북한군에 의해 포로가 된 한국군과 전쟁초기 4개월간 특히, 개전부터 낙동강방어전선으로 후퇴하는 동안에 많은 한국군포로들이 발생했을 것을 감안한다면, 공산측에 생포된 한국군포로는 한국국방부가 1996년에 공식 집계 했던 수치인 1만9천여 명보다는 훨씬 많을 것이며, 종전 시에 적어도 5~6만 명 이상은 생존해 있었을 것으로 쉽게 추정할 수 있다.

즉, 한국군 최종 실종자 102,384명에서 1951년 말까지의 실종자 8만8천명을 뺀 수치인 14,384명은 전선이 고정된 뒤에 실종된 것으로 판단할 수 있다. 그런데 이들 중 중공군에 의해 포획된 한국군 포로는 7,885명이다. 북한군에 의해 획득된 포로도 있을 것이므로 한국군 실종자들 중에서 포로 발생비율은 60%가 훨씬 넘는 것으로 판단된다(현 가용 수치만으로도 54.8%가 넘는 것을 확인할 수 있다). 그런데 통상 전선이 수시로 변하는 운동전(運動戰) 시기에 포로가 많이 발생하고, 북한이 부족한 전사인력을 국군포로로 충당하려 했다는 점을 고려한다면 1951년 말에 파악된 실종자

사회적·문화적 권리에 관한 국제규약」을 위반하는 것이며, 정치적 이유에 의한 사형선고, 정치범수용소 문제 등은 같은 해에 가입한 「시민적·정치적 권리에 관한 국제규약」을 위반하는 것이다.

물론 이를 인권발전의 세 번째 단계인 “전술적 용인”(Tactical concessions)과 네 번째 단계인 (“국제규범의) 처방에 따르는 상태”(Prescriptive status)에서의 불완전한 적용으로 평가할 수도 있을 것이다. 그러나 인권에 대한 북한 지도자들의 독선적 관점이나 정치적 목적으로 인권·인도적 문제를 철저히 이용하는 것은 “나선형 5단계론”에서 주목하지 않은 전투적 이념에 기초한 인권정책의 반영으로 보아야 될 것이다. 그리고 큰 정책적인 변화나 특히 체제변화(Regime change) 없이 나타나고 있는 “처방에 따르는 상태” 즉, ‘김일성헌법’ 제75조에 유엔 인권소위원회가 지적한 거주·여행의 자유 삼입(1998), 신소칭원법 1998년 채택, 다음 해 수정·보충, 사회주의노동법 1986 채택 이래 1999년 처음 개정, 형법과 형사소송법을 1990년대 이래 각각 6회, 7회 수정·보충, 장애인보호법 제정(2003년) 등은 “나선형 5단계론”의 이론적 괴리를 보여주는 현상이든지, 아니면 북한인권의 네 번째 발전단계인 “처방에 따르는 상태”의 의사성(Pseudo-Prescriptive status)을 보여주는 것이다.

그런데 인권침해국가들의 정책변화에 대한 선행연구들에 따르면 초국가적 네트워크들이 국내 저항세력들로부터 정보를 입수하고, 국제인권규범들에 호소하며, 억압국가들을 압박하고, 국제기구들과 자유국가들을 동원해야 되고, 더 나아가 양자적·다자적 네트워크의 지속적 압박이 있어야 인권정책의 변화가 가능하며, 네 번째 단계인 “처방에

---

8만8천 명 중에는 포로 발생비율이 훨씬 더 높을 것이다.

당시 공산군측 사령부가 발표한 바에 의하면, 공산군이 한국군을 포함한 유엔측 포로를 1950년 6월 25일~12월 25일 사이에 38,500명, 1950년 12월 26일~1951년 3월 25일 사이에 26,865명을 각각 포획했다. 공산측의 이와 같은 발표내용을 전적으로 믿기는 어렵지만, 이를 통해 두 가지를 확인할 수 있다. 먼저, 개전 후 9개월간에 포획된 유엔측 포로 65,365명에, 51년 말까지 중공군에 의해 포획된 유엔측 포로 1만1~2천명과 북한군에 의해 포획되었을 유엔측 포로들을 합치면 최소한 8만 명 이상이 공산측에 의해 포로가 되었을 것으로 추정할 수 있다. 즉, 99,500여 명의 당시 유엔측 실종자들 중에서 8만 명 이상이 포로가 되었다는 사실은 포로 발생비율에 대해 위의 추측과 일치하는 측면이 있다. 그리고 이와 같이 높은 실종자 대 포로발생 비율로 볼 때, 10만 명 이상의 한국군 실종자들 중에 8만 명 이상은 공산측에 의해 포로가 되었을 것이라는 확신을 강하게 가질 수 있다. 현재 사용할 수 있는 수치로 추산할 수 있는 최소한의 포로 수만으로도 79,030여명(88,000명의 80%, 14,384명의 60%)이다. 그리고 중국측 자료만 보더라도 그들 중 최소한 5~6만 명 이상은 종전 시에 생존해 있었을 것이라는 확신을 가질 수 있다.

따르는 상태”(Prescriptive status)에 들어갈 수 있다.

북한의 경우 자생적인 저항세력이나 비정부단체들이 현재로서는 없으므로 국제 비정부단체들(International NGOs)이 제한적으로나마 이를 대체할 수 있도록 여지를 만드는 것이 급선무다. 그리고 잠재적 저항세력을 키우고, 비록 북한의 민간 안내요원들과 지원 대상기관 요원들이 북한정부의 감독·지시 하에 활동하고 있더라도 개인적 차원에서 임의적으로 자생적인 저항세력이나 비정부단체들의 기능 공백을 메우는 데 일정부분 기여할 수 있는 여건을 마련해야 된다. 이런 관점에서 한국정부의 대북 지원정책이 명확한 방향성을 가지고 단계별 목표달성(goal attainment)을 추구해야 될 것이다. 그리고 한국의 인도적 지원단체들도 북한 내에서 활동하면서 ‘선의에 기초한 특수성과 예외성’이 아니라 국제규범과 일반관행을 준거로 삼아야 될 것이다. 아울러 북한 입국이 상대적으로 용이하고, 중국에서 북한사람들을 자주 접할 수 있는 조선족의 역할이 크다 하겠다. 따라서 이들에게 그 공백을 메울 수 있는 동기 부여와 오리엔테이션 제시를 직·간접적으로 하는 것이 필요하다.

## 2. “헬싱키 프로세스”와 인권

유럽안보협력회의(CSCE)는 1973년 7월에 열려서 2년 후에 헬싱키에서 체결되었다. 35개 참여 국가들은 동·서유럽의 거의 모든 국가와 1975년 8월에 헬싱키 최종의정서(Final Act)에 동의한 미국과 캐나다까지 포함한다. 최종의정서는 조약이 아니라, 기본적으로 정치적 의무를 도출하는 ‘유럽안보협력회의(CSCE) 프로세스’로 알려진 후속수단 같은 것이다. 그 정치적 의무사항은 주로 유럽의 안보 분야에서 수행해야 될 것들이지만, 인권에 관계되는 것들도 있다. 여러 가지 후속 회합(meeting)에서 당사국들의 여타 공약들(commitments)이 상당히 진전되었다. 그런 와중에 1989년 비엔나 회합에서 유럽안보협력회의(CSCE)의 인권에 대한 공약을 국가들이 이행하는 것을 모니터링 하는 데 필요한 외교적 절차를 만들었다. 이 인권공약은 1990년 코펜하겐 회합과 1991년 모스크바 회합에서 더욱 확장되었다.

이 일련의 인권부문회의(Conferences on Human Dimension)를 통해 유럽안보협력회의(CSCE)가 인권문제와 관련하여 중요한 의미를 갖게 되었다. 1989년에 만들어진 인권부

문 메커니즘(Human Dimension Mechanism)은 다른 국가에서 발생한 인권에 관한 개인적 사건이나 상황에 대해 특정 국가가 외교적 채널을 통해 문제를 제기할 수 있는 정치적 정당성을 주었다. 1991년에 약간 수정되었지만, 이 메커니즘은 문제제기를 받은 나라가 10일 이내에 서면으로 답변을 해야 되고, 그래도 문제가 해결되지 않으면 문제제기국은 관련국에 그 문제 토의를 위해 쌍무회의를 가질 것을 요구할 수 있다. 또한, 문제제기국은 외교채널을 통해 다른 유럽안보협력회의(CSCE) 국가들이 관심을 갖도록 알릴 수 있으며, 그래도 문제가 해결되지 않으면 다음 유럽안보협력회의(CSCE) 회의에 넘길 수 있다.

1994년 말에 유럽안보협력회의(CSCE)는 유럽안보협력기구(OSCE)로 이름을 바꾸고, 일련의 회의체에서 항구적 기관을 갖는 완전히 성숙한 국제기구로 전환하였다. 비록 이 새 기구도 유럽안보협력회의처럼 넓은 범위의 현안들을 다루지만, 인권문제는 이 기구의 활동에서 계속해서 수위(首位)를 차지하고 있다. 유럽안보협력회의/기구(CSCE/OSCE)의 다양한 문건에서 표현된 규범들은 분명히 유엔 규약, 유럽인권협약 및 여타 인권제도 등에서 영감을 얻은 것이다. 물론 공산권의 붕괴로 동/서의제(東西 議題, East-West agenda)에 인권을 넣었던 원래의 ‘유럽안보협력회의(CSCE) 프로세스’의 존재이유는 사라졌다. 어쨌든 유럽안보협력기구(OSCE)의 회원이 유럽심의회(Council of Europe)의 회원보다 폭넓은 것과, 인권문제를 다루는데 외교적 방법이 정치적으로 불안정한 상황에서는 특히 더 가치가 있다는 사실을 유념하면, 왜 이 제도가 아직까지 의미가 있는지 알 수 있다.

그런데 유럽안보협력기구(OSCE)의 발전과 더불어 최근에는 유럽심의회와의 관계가 현안으로 제기되고 있다. 비교적 최근까지 유럽심의회는 개인의 인권을 준수법적 메커니즘에 따라 보호하는 데 초점이 맞춰져 있었고, 유럽안보협력기구(OSCE)는 소수민족 관련 분쟁 등, 국내·외의 분규와 민주주의, 법치 등 보다 큰 범위의 현안들에 관심을 두고 있었다. 그런데 유럽심의회가 최근에 와서 법치나 소수자보호 등의 문제에 대해 본격적인 관심을 갖기 시작하면서 양 기관 간의 차이점을 찾기 어렵게 되었다.

유럽안보협력기구(OSCE)의 인권부문(human dimension)은 인권과 근본적 자유(fundamental freedoms)뿐만 아니라 인적 접촉과 인도적 성격을 띤 다른 현안들까지도 점차적으로 그 범주에 넣었다. 마찬가지로 다원적 민주주의의 발달과 법치(法治)도 인권부문(human dimension) 개념과 유럽안보협력기구(OSCE) 내의 국가 간 대화와 안보문제에

대한 접근에서 핵심요소가 되었다. 유럽안보협력기구가 다른 국제기구들과 다른 점은 안보에 대한 접근이 포괄적이고, 그래서 안보문제가 군사부문 뿐만 아니라 정치·경제·환경·인권 부문도 관련이 있으며, 각 부문들이 서로 밀접하게 연관되어 있다는 것을 인정하게 된 것이다. 게다가 특정 유럽안보협력기구 참여국가 내부의 인권부문 현안들은 다른 유럽안보협력기구 참여 국가들에게 정당한 관여의 대상이 되었다. 이 국가 간 대화는 중·동부 유럽에서 변동을 촉발시킨 요인이 되었다. 이 대화는 ‘안보에 대한 협력적 접근’이라는 특이한 접근을 점진적으로 발전시켜 공동의 항구적 제도들을 만들 수 있게 했고, 그 결과 유럽안보협력기구의 활동을 증진시켜 다양한 회원 국가들에서 그 존재를 드러내게 했다. 인권부문 현안들은 이런 관점에서 특히 유럽안보협력기구의 분쟁 예방노력과 관련하여 중요한 요인으로 작용했다.

유럽안보회의에 대한 구상은 유럽집단안보체제를 만들려고 했던 소련의 시도와 더불어 1950년대에 동구블록에서 비롯된다. 물론 주요 목표는 서독이 서방의 군사동맹에 가입하지 못하도록 하는 것이었다. 이 생각은 1960년대에 바르샤바조약기구(Warsaw Pact Organization)의 틀 속에서 되살아났다. 참여 국가들은 서방세계로부터 기존의 국경선을 인정받고 동/서유럽간의 경제관계 발전에 주요 관심을 두고 있었다. 그런데 이런 제안들은 서방진영으로부터 긍정적인 반응을 얻지는 못했다. ‘유럽에서의 안보협력회의’(CSCE) 소집은 서독의 동방정책(Ostpolitik)과 1차 전략핵무기제한협상(SALT I)의 타결을 비롯한 데탕트 분위기가 형성된 1960년대 말, 70년대 초에 가서야 받아들여질 수 있었다. 물론 중·소분쟁이 본격화 되면서 ‘전선을 동·서 양면에 형성할 수 없다’는 소련의 현실적 필요성이 소련으로 하여금 이 유럽안보협력회의에 적극적으로 만든 측면도 있다.

회의 조직에 필요한 척도(criteria)를 마련하기 위한 ‘다자간 준비회의’는 1972년 11월에 헬싱키에서 시작되었다. 물론 이 척도들의 근간은 후에 개최된 회의들에서 그대로 남았다. 세 가지 주요 영역, 소위 ‘Basket’이 설정이 되었는데, Basket(I)은 유럽안보문제, Basket(II)는 경제·과학·기술·환경 분야에서의 협력, Basket(III)는 인도 및 기타 분야에서의 협력이다. Basket(IV)는 후속 회의를 위해 만들어 졌다. 그러면서 회의에 참여하는 모든 국가들은 독립된 주권국가로서 완전히 평등한 조건 속에서 참여하고, 회의는 군사동맹 밖에 존재는 것으로 결정하였다. 그래서 비록 블록정치가 회의의 결과를 실제적으로 결정하지만 모든 국가의 위치는 평등하였다. 이런 점은 회의가 만장일치제에 따라

결정된다는 사실에 의해 한 번 더 강조되었다.<sup>10)</sup> 게다가 회장 직은 만장일치에 따라 순번제로 하게 되어 있다.

유럽안보협력회의는 2년간의 정부 간 대화를 거쳐 1975년 8월에 헬싱키 최종의정서(Final Act of Helsinki)의 채택에 도달했다. 그런데 이 ‘최종의정서’라는 용어는 법적구속력을 갖춘 조문이라기보다 회합(meeting)이나 회의(conference)의 결론적 문건(concluding document)에 더 가깝다. 이것은 유럽에서 기존의 국경선을 법제화하려는 어떠한 조문도 서방진영이 받아들여려 하지 않았기 때문에 참여 국가들이 동의할 수 있도록 취한 방법이었다. 그래서 이 최종의정서에 담겨있는 결정들은 국제공법 상의 규약이나 조약으로 간주되지 않았고, 회의 참여 국가들이 받아들일 준비가 되어있는 정치적 타협으로 간주되었다.

Basket(I)의 틀 속에서 채택된 헬싱키 최종의정서의 결정들 속에서 참여 국가들은 ‘참여국관계 지도원칙에 관한 선언’(Declaration on Principles Guiding Relations between Participating States)을 채택하였다. 이 선언은 주권평등에 대한 존중, 분쟁의 평화적 해결 등 국가관계 상의 일반원칙들과 이미 유엔헌장이나 여타 국제적 수단들에 개발되어 있는 국제법에 기초하여 만들어졌을 뿐만 아니라, ‘특별한 인권보호조치’에 대해 언급함으로써 참여국과 참여국 영토 내에서 사는 개인 및 집단 간의 관계에도 초점을 맞추고 있다. 그리고 참여국들이 선언에 담겨 있는 모든 원칙들의 우선적 의의를 천명하고 있어서 ‘특별한 인권보호조치’는 역사 상 처음으로 국제평화와 안보문제에 대해 적극적인 구성요소가 되어 있다. 더군다나 ‘인도 및 여타 분야에서의 협력’(Cooperation in humanitarian and other fields)인 헬싱키 최종의정서 Basket III 속에서 인권분야에서의 특별한 공약들(commitments)이 ① 인적접촉, ② 정보, ③ 문화 분야에서의 협력과 교류, ④ 교육 분야에서의 협력과 교류 영역들에서 만들어졌다.

선언의 10번 원칙에 따라 유럽안보협력회의(CSCE) 참여국들은 자국의 주권을 행사하는 데 있어 국제법상의 의무사항들을 충족시켜야 되고, 최종의정서 상의 규정들을 주목·이행해야 된다. 아울러 참여 국가들은 Basket IV에 따른 논의를 진행하면서 후속 회합

10) 그러나 예외적으로 유럽안보협력기구(OSCE)의 공약과 정신에 대한 명백하고 중대한 위반사태 발생시 분쟁당사국의 동의를 배제한 “일·이개국을 제외한 만장일치”(Consensus minus one or two)에 의한 의사결정도 가능하다.

을 조직하여 유럽안보협력회의를 쫓아가기로 합의하였다. 이것이 참여 국가들 간에 공약의 이행에 관한 시각을 교환 할 수 있는 가능성을 제공했을 뿐만 아니라, 그들 간의 관계를 심화시키고, 유럽에서의 안보를 신장시키고, 협력을 진작시킨 소위 ‘헬싱키 프로세스’를 등장시켰다. 모든 Basket들을 담당하는 일반적 회합이든 특화된 회합이든 일련의 후속 회합들이 시작되어 현재까지도 새롭고 더 자세한 유럽안보협력기구의 공약들을 만들고 있으며, 인권부문에서의 공약들을 포함하여 그 공약들을 이행하는 문제에 대해 검토하고 있다.

### 3. 북한의 인권문제에 대한 “헬싱키 프로세스” 적용의 의의

북한의 인권문제는 유엔이 규정하는 “막대하고, 명백하게 증명되는 인권침해의 지속적인 관행”의 전형이며, 전체주의적 통제와 체제의 비효율성에서 비롯된 것이다. 그러나 전쟁의 위험성과 불확실한 결과 때문에 ‘체제붕괴론’이 대안이 될 수 없다면, 국제인권 보호체계에 북한을 연계시켜 대화를 통해 지속적으로 시정요구를 하고, 인권개선이 궁극적으로는 북한의 정치·사회적 안정을 보장하는 길이라는 것을 북한 지도부에 설득해야 된다.

그런데 이 모든 사안들은 소수의 민간인들이나 비정부단체들이 감당하기에 너무도 버거운 일이며, 한국 정부만으로도 한계가 있다. 그래서 북한이나 중국 정부에 영향력을 행사할 수 있는 국제적 연대와 강대국들의 적극적인 협력이 요구된다.

현재의 북한 인권상황은 보편적 가치와 인도주의적 관점에서 당연히 개선되어야 하지만, 한반도에 항속적인 평화를 보장하고 북한을 통일의 동반자로 변모시키기 위해서도 개선되어야 하며, 이를 위해 헬싱키 프로세스와 같은 지속적·제도적 외부개입이 필요하다.

김정일 정권의 전쟁도발을 억지(抑止) 시키기 위해 북한주민들의 인권신장은 최우선 과제다. 제2차 세계대전이라는 전대미문(前代未聞)의 대참사를 초래하고 온갖 ‘인도에 반하는 범죄’(crime against humanity)를 저지른 나라는 바로 자국민의 인권을 유린하던 비민주적 독재국가였다. 그래서 서유럽인들은 인권을 전후(戰後) 대내·외정책의 근간으로 삼았던 것이다. 이는 유럽안보협력회의(CSCE)와 헬싱키 프로세스를 낳게 했고, ‘77헌

장(Charter 77)과 같은 중·동부 유럽 지식인들의 인권존중 촉구와 헬싱키선언 지지 운동이 가능하게 했으며, 그 결과 이 지역에서 인권신장과 민주화가 가능했던 것이다.

북한 위정자들의 전쟁도발을 억지시키기 위해서는 북한주민들의 인권을 우선적으로 신장시켜야 한다. 근본적 자유와 권리에 대한 침해가 일상화 되어있는 사회에서 독재 권력이 최후의 순간에 전쟁도발을 결정하면 주민들은 비판과 저항을 할 수 없기 때문에 쉽게 전쟁에 동원될 수밖에 없다. 최근에 북한의 대량살상무기 문제를 통해 그 가능성이 여실히 드러났다. 미국과 한국 정부가 대북 유화정책을 취하며 대규모 지원 약속을 했음에도 북한 위정자들은 주민들의 이익에 상반 될 뿐만 아니라 국가를 위기에 몰아넣을 수 있는 미사일 발사와 핵실험을 스스로없이 강행하였다. 이는 근본적 자유가 보장되는 사회였으면 결코 있을 수 없는 독재자의 모험주의가 초래한 전형적인 사례라고 할 수 있다.

북한의 인권이 신장되어야 하는 또 하나의 이유는 통일 후에 남북한 양측의 주민들이 모두 일체감을 느낄 수 있는 사회를 조속히 건설하기 위해서다. ‘의사의 자율성’, ‘행위의 자기결정성’ 그리고 ‘행위결과의 자기책임성’이 민주주의의 세 가지 핵심 요소임을 고려한다면, 주체적·비판적 사고력과 결정력을 충분히 키우지 못한 북한주민들과 함께 통일된 민주사회를 건설하는 것은 대단히 어려울 것이다. 따라서 북한주민들의 인권신장은 화급을 다투는 문제다.

지난 노무현 정부나 진보적임을 자처하는 인사들은 북한을 무조건 지원하여 경제상황이 호전되면 인권문제도 해결 될 것으로 전망했다. 그러나 북한이 개혁정책을 취하여 현재의 경제위기가 극복되더라도 중국과 베트남의 경험으로 봐서 인권상황이 나아 질 것으로 낙관 할 수만은 없다.

중국은 1950년대에 계급투쟁을 하면서 지주, 부자, 반동, 악인, 우파분자(地, 富, 反, 塊, 右)들로 분류된 사람들을 강제노동과 정치사상 공작을 통해 ‘개조’시키는 정책을 취했다. 그래서 이 다섯 부류의 피 억압 대상자들은 감옥(jian yu), 흔히 ‘라오가이’라 부르는 노동개조대(lao gai dui), 노동교양소(lao jiao suo), 공안국(公安局)에서 운영하는 정신병원, 그리고 강제취업(qiang zhi jiu ye) 등에 수감되었다.<sup>11)</sup>

11) Harry Wu, *Laogai le goulag chinois* (Paris: Dagorno, 1996); Harry Wu, *Danse pas avec la Chine* (Paris: Indigène, 2000); Harry Wu, *Retour au Laogai, La vérité sur les camps de la mort dans la Chine*

이런 중국의 정치범 집단수용소는 북한의 노동교화소, 노동교양소, 노동단련대, 집결소 등에 견줄 수 있다. 이런 노동교화형은 북한의 경우 2004년 형법개정으로 다소 달라지기는 했지만, 그간 정식 재판 없이 수감되어 왔으며, 행정령으로 사법적 범위에 들어가 있지 않았고, 그 존재가 비밀에 부치어져 있거나 부정되고 있다는 점에서 중국과 북한이 비슷한 측면을 가지고 있다.

그래서 중국의 라오가이(Laogai)는 북한의 정치범교화소에 비유될 수 있겠지만, 정치범관리소 내의 ‘특별독재대상구역’과도 유사점이 많다. 중국의 라오지아오(Laojiao)는 북한의 노동교양소와 유사하지만, 북한 정치범관리소 내의 ‘혁명화대상구역’과도 유사한 측면이 많이 있다. 아울러 라오가이와 라오지아오 수감자들이 수형생활 말기에 혹은 종료 후에 수감되어 그 기간이 임의적으로 연장되는 ‘강제취업’ 제도는, 북한의 노동단련대나 집결소와 유사한 측면이 있는 것으로 보인다. 그런데 형기(刑期)가 정해져 있다는 점에서 라오가이는 정치범관리소 내의 ‘특별독재대상구역’과 차이가 있으며, ‘강제취업’ 대상자들은 노동자 평균임금의 40% 정도에 지나지 않는 소액이지만 월급이 지급되고, 년 2주간의 휴가가 있다는 점에서 북한의 노동단련대나 집결소보다는 북한에 1940년대 말부터 1950년 대 초에 존재 했던 특별노무자관리소와 비슷한 측면이 더 많다. 이런 점에서 북한의 정치범관리소 특히 ‘특별독재대상구역’은 특이한 존재다.

<표 3> 개혁·개방과 인권정책의 변화

개혁·개방 전		개혁·개방 후	
대상	수용시설	정책	조치
중국 지주, 부자, 반동, 악인, 우파분자 (地, 富, 反, 塊, 右)	감옥(jian yu) 노동개조대 (lao gai dui) 노동교화소 (lao jiao suo) 강제취업	1970년대 말 - 1980년대 초 각종 사회악에 대한 ‘엄중한 타격’ (嚴打) 구호 제창.	‘문화대혁명’ 기간에 중단되었던 ‘노동교양’ 제도를 되살림: 1982년 중국 국무원을 회람을 통해 공안국이 개인(반 혁명분자, 반당반사회주의 분자

*d'aujourd'hui* (Paris: Belfond, 1996); Jean-Luc Domenach, “REPRESSION ET ENFERMEMENT EN CHINE POPULAIRE (1949-1989)”, EHESS, Thèse pour le doctorat d’Etat (Vols. 1-4), 1992; Jean-Luc Domenach, *CHINE: L’ARCHIPEL OUBLIE* (Paris: Fayard, 1992); Joël Kotek et Pierre Rigoulot, *Le siècle des camps* (Paris: J C Lattès, 2000).

개혁·개방 전		개혁·개방 후	
대상	수용시설	정책	조치
		‘강제취업’ 정책 재 채택 (5기 전인대 상임위원회 19차 회의, 1981. 06. 1)	등을 재판 없이 3년 이하의 ‘노동교양형’에 처할 수 있도록 함. 최근에 노동교양소를 더 만들.
베트남	3부류의 ‘반동’: * 제1부류: 공무원 * 제2부류: 군인 * 제3부류: 공산주의 체제를 지지하지 않았던 일반주민들	노동개조장: 제1, 2부류 ‘신경제구역’: 제3부류	억압과 강제동원에 기초한 ‘북화정책’ 실패에 대한 반성. 노동개조장(Trai Cai Tao Lao Dong) 폐쇄 주요 정치범 가택연금
북한	적대계층: 8·15 이후 전락 노동자, 부농, 지주, 친일친미행위자, 반동관료배, 천도교 청우당원, 입북자, 기독교 신자, 출당자, 철직자, 적기관 복무자, 체포투옥자 가족, 간첩관계자, 반당반혁명 중과분자, 처단자 가족, 출소자, 정치범, 민주당원, 월남자가족	노동교화소, 노동교양소, 정치범관리소 (특별독재 대상구역, 혁명화 대상구역) 집결소 노동단련대	자유주의 및 황색바람 차단 합영법 채택(1984) 후 특별독재대상구역 확대(1985년 이후) ‘7·1경제관리 개선조치’(2002년) 이후 형법 및 형사소송법 연속 개정(2004년, 2005년)

그런데 중국이 개혁·개방정책을 취하면서 나타나는 정치사회적 불안정을 막기 위해 1970년대 말-1980년대 초에 각종 사회악에 대한 ‘엄중한 타격’(嚴打)이라는 구호를 제창하면서 ‘문화대혁명’ 기간에 중단되었던 ‘노동교양’ 제도를 다시 실시하였다. 그리고 1982년에 중국 국무원은 회람을 통해 공안국이 개인(반혁명분자, 반당반사회주의 분자 등)을 재판 없이 3년 이하의 ‘노동교양형’에 처할 수 있도록 했다. 제5기 전국인민대표대회 상임위원회 제19차 회의(1981. 06. 10)에서는 ‘강제취업’ 정책을 다시 채택하면서

‘반혁명 범죄자들’에 대해서는 무조건 ‘강제취업’ 조치를 취하라고 지시했다. 즉, 중국 정부는 반체제인사들에 대한 통제정책으로 이 ‘강제취업’ 형을 활용하고 있는 것이다. 그리고 최근에는 노동교양소를 더 많이 만든 것으로 알려지고 있다.

베트남 공산정부는 1975년 남부해방 후에 ‘사회주의체제로의 전환’과 ‘재통일 정책’을 실시하면서 통제 메커니즘으로 노동개조장(Trai Cai Tao Lao Dong)을 설치하였다. 그리고 3부류의 ‘반동’ 중 1, 2부류 즉, 공무원과 군인들은 이 노동개조장에 수용하고, 제 3부류의 ‘반동’인 ‘공산주의체제를 지지하지 않았던 일반주민들’은 ‘신경제구역’으로 내 몰았다. 그래서 1975년-1981년 사이에는 중부 산악지대를 제외한 베트남의 거의 전 지방에 산재해 있던 이 노동개조장과 형무소에 약 343,000 명의 정치범이 수감되어 있었다.<sup>12)</sup> 이는 관점에 따라 1950년대 중반에 북한이 요덕과 평안남도 일부 지역에 설치했던 정치범관리소의 초기 모습과 비슷한 측면이 있다.

그런데 1986년에 도이머이 정책을 채택하면서 남부해방 후에 수감되었던 정치범들을 대부분 석방시키고, 1987년과 1988에 걸쳐 노동개조대들을 해체시켰다. 대부분의 서방 학자나 인권운동가들은, 비록 노동개조대는 해체시켰으나 중요한 정치범들은 일반법 범법자로 여전히 감옥에 수감하고 있거나 가택연금 상태로 묶어두고 있기 때문에 결과적으로 크게 달라진 것은 없다고 주장한다.<sup>13)</sup> 그리고 300-500명을 감독하는 지역비밀경찰 (policier du secteur)이 주민들에게 재판 없이 5-6개월간의 강제노동형(Cuong bue lao dong)을 명할 수 있어서 주민들의 근본적 자유는 여전히 억압받고 있다는 것이다.

개혁·개방 후 북한의 정치범수용소 폐쇄 여부를 예측할 수 있는 정교한 준거를 마련

---

12) 피수감자의 수에 대해서는 시점과 주장자에 따라 큰 차이를 보이고 있다. 팜반동(Pham Van Dong)은 1977년의 수감자로 50,000명을 인정하였으나, 시인이자 인권운동가인 보반아이(Vo Van Ai)는 1985년 보고서에서 50만 명이 수용되어 있다고 주장했다. 심지어 도안반또아이(Doan Van Toai)는 자서전에 80만 명이 수용된 것으로 기술하고 있다. Joël Kotek et Pierre Rigoulot, *Le siècle des camps*, pp. 657-658; Vo Van Ai, *VIETNAM TODAY, QUE ME, VIETNAM COMMITTEE ON HUMAN RIGHTS*, Press File for the Press Conference on 30th April 1985 at Freedom House, New York, pp. 7-8; Doan Van Toai, *le goulag vietnamien*, Robert Laffont, 1979.

13) Human Rights Watch, “VIETNAM HUMAN RIGHTS IN A SEASON OF TRANSITION: Law and Dissent in the Socialist Republic of Vietnam,” 7, No.12(Aug. 1995). <http://hrw.org/reports/1995/Vietnam2.htm> (검색일: 2007. 5. 2); Human Rights Watch, “VIETNAM, RURAL UNREST IN VIETNAM,” 9, No.11(C)(Dec. 1997), <http://www.hrw.org/reports/1997/vietnm/Vietn97d-02.htm>(검색일: 2007. 4. 3); Human Rights Watch, “VIETNAM: THE SILENCING OF DISSENT,” 12, No.1(C)(May 2000),<http://www.hrw.org/reports/2000/vietnam> (검색일: 2007. 4. 3).

하기 위해서는 베트남의 노동개조장 해체 결정요인과 과정에 대해 보다 심도 있는 분석이 필요하다. 그런데 도이머이 정책의 채택과정과 실행에서 노동개조장의 폐쇄 결정요인을 어느 정도는 규명할 수 있다. 도이머이 정책은 통일 후 남부지역에 강제동원과 억압에 기초하여 실시한 ‘북화정책’의 실패에 대한 반성 덕분에 가능했다.<sup>14)</sup> 이는 노동개조장 해체를 결정한 내부적 요인으로 작용했을 것으로 짐작된다. 그리고 도이머이 정책 실시에 필요한 외자 유치를 위해 인권문제에 대한 외부의 압력에 저항할 수만은 없었던 현실이 주효했던 것으로 판단된다.

베트남 사회의 다른 부문과 마찬가지로 인권환경도 유동적인 상태에 있고, 전환기에 격렬한 압력을 받고 있다. 이 국내적·국제적 압력들은 베트남 경제가 발전하면 할수록, 베트남이 세계 공동체에 통합되면 될수록 증가하고 있다. 그래서 이 발전이 궁극적으로는 인권을 신장시킬 것이다.<sup>15)</sup>

그간 북한정부가 유엔 경제사회이사회와 국제규약과 협약들에 따른 정기보고서도 제때에 제출하지 않았을 뿐만 아니라 지적 사항들을 시정한 것을 확인 할 수 있는 기회를 제공하지 않는 등, 조약상의 의무를 성실히 수행하지 않았던 것이 사실이다. 그리고 북한정부가 자국의 인권문제에 대해 국제사회와 협력하지 않는 것도 사실이다. 그러나 앞에 소개한 바와 같이 신소청원법, 사회주의노동법, 형법과 형사소송법 등의 제정과 연속적 개정은 북한정부의 유엔 경제사회이사회에 대한 조약상의 의무를 활용한 국제사회의 개입(engagement)이 초래한 긍정적인 결과다. 즉, 외부개입에 대해 그 즉시는 부정적인 반응을 보이지만 일정부분 호응하고 있는 것이 분명하다.

따라서 북한이 개혁·개방정책을 취할 때 인권과 관련하여 중국 정보보다는 베트남 형을 따르도록 중요한 지원은 반드시 인권현안들과 연계시켜야 된다. 그리고 우리의 대북 지원과 각종 개발사업이 그 지역주민들의 생존권을 위협하는 결과를 낳지 않도록 감시·감독해야 된다.

북한의 인권문제에 대해 헬싱키 프로세스를 적용한다면, 북한 내에 인권운동의 공간을 확보하고 북한정부의 인권개선정책을 공고화시키는 데 가장 큰 의의가 있을 것이다.

14) 허만호, “베트남과 북한에서의 2분법적 사회분화와 정치변동: 유교적 가치와 사회통제에 대한 비교연구”, 한국정치학회, 『한국정치학회보』, 38집·1호(2004).

15) Human Rights Watch, “VIETNAM HUMAN RIGHTS IN A SEASON OF TRANSITION: Law and Dissent in the Socialist Republic of Vietnam”.

전술한 바와 같이 인권변화의 ‘나선형 5단계론’에 따르면, 북한의 인권정책은 3단계에서 국내·외 단체들 간의 네트워크 형성이 가장 큰 변화 요인이 될 수 있다. 그래서 기독교 단체들 중에 중국에서 탈북자들을 개종시키고, 훈련시킨 뒤에 돈과 성경을 주면서 북한에서 선교활동을 하라고 돌려보내는 단체도 있다. 미국의 자선단(Mercy Corps)도 탈북자들에게 약간의 자금을 빌려주면서 북한에서 장사나 사업을 하라고 돌려보낸다. 주로 북한 정보를 얻고, 외부 정보를 북한 내에 전파시키는 데 주안점을 두는 것으로 보인다.

장기적으로는 이런 접근이 필요하다. 그러나 현재와 같이 억압장치와 수직적·수평적 통제체제가 강력한 상황에서는 이런 접근이 긴 시간과 많은 인적 희생 및 비용을 필요로 해서 ‘비용 대 효과’ 면에서 그다지 합리적이지 못하다. 그래서 헬싱키 프로세스의 인권분부처럼 내부의 저항세력이나 인권운동가들이 살아남아 활동할 수 있는 공간을 마련할 수 있도록 외부의 감시와 개입이 제도적으로 보장되어야 한다. 그러기 위해서는 북한의 인권문제만이 아닌 아시아 지역 혹은 하위지역 차원의 인권대화가 가능해야 되며, 이상적으로는 인권보호체계 마련을 지향점으로 한 일련의 노력들이 경주되어야 한다.

### III. 북한 인권문제의 국제적 의제화 현황과 과제

#### 1. 유엔 인권위원회의 대북결의 채택

스위스 제네바에 소재했던 유엔 인권위원회가 2003년 제59차 회의부터 2005년 제61차 회의에 이르기까지 3년 연속하여 유럽연합(EU)의 발의로 상정된 대북한 인권개선 촉구 결의를 채택하였다.

전문과 7개항으로 구성된 제 59차 결의문에서는 고문, 강제노동, 탈북자 처벌 등의 북한 인권문제에 대해 심각한 우려를 표명하면서 외국인 납치문제를 투명하게 해결할 것, 국제노동기준을 준수할 것, 고문방지협약과 인종차별철폐협약 등, 아직 가입하지 않은 협약에 가입하고, 이미 가입한 다른 협약에 따른 의무를 성실히 이행할 것, 식량 지원을 목적으로 하는 인도주의 단체들의 자유로운 접근과 이동을 허용할 것, 유엔 인권고등판무관이 북한당국과 인권에 대해 “포괄적”으로 대화하고, 북한 당국은 주제별 세 명의 특

별보고관(식량권, 고문, 종교적 불관용)과 두 실무단(임의적 구금, 강제적·비자발적 실종), 그리고 국제인권단체들과 제한 없이 협력할 것을 촉구하였다.

전문과 14개항으로 구성된 제60차 결의문에는 제59차 결의문에서 지정한 주제별 세 특별보고관과 두 실무단 외에 ‘의견과 표현의 자유에 관한 특별보고관’과 ‘여성폭력에 관한 특별보고관’이 추가로 지정되었다. 그리고 초미의 관심을 모았던 북한전담 특별보고관도 임명하도록 이 결의에서 천명하였다. 이 결의는 전년에 비해 찬성이 1표 늘어난 29표, 반대가 2표 줄어든 8표, 기권이 2표 늘어난 16표로 통과 되었다.<sup>16)</sup>

2005년 3월 14일부터 4월 22일까지 열린 제61차 유엔 인권위원회에서 북한의 인권상황 개선을 촉구하는 세 번째 결의가 채택되었다. 이 세 번째 결의는 유럽연합 의장국인 룩셈부르크와 일본이 주도하여 준비했으며, 유엔 인권위원회에 4월 11일에 상정되어 4월 14일(현지시간)에 표결되었다.<sup>17)</sup>

이 세 번째 결의문은 북한의 인권상황 그 자체에 대해서는 2004년 2차 결의문과 비슷하게 규정하였다. 그런데 북한정부에 대한 촉구 내용과 대책은 주목을 끌만큼 강도가 높았다. 먼저, 북한정부에 대해 민주적 다원주의, 법치와 함께 국제적 인권기준에 부합하고, 모든 수준의 의사결정과 집행에 시민사회가 참여 할 수 있도록 하며, 국가인권위원회 같은 기관을 설립할 것을 촉구하였다. 이는 유엔 회원국으로서 당연히 실천해야 될 사항들이었지만, 북한정부로서는 받아들일 수 없는 주문이었다.

그리고 2005년 결의문에서는 북한정부가 계속 특별보고관과 협력하지 않고, 인권이 신장된 것이 관찰되지 않으면 유엔 총회를 비롯한 여타 유엔 기구들에서 북한의 인권문

16) 이 결의안의 채택을 위해 한국에서는 북한인권시민연합이 필자를 단장으로 한 7명의 대표단을 파견했으며, 폴란드의 헬싱키인권재단, 영국의 세계기독교연대와 미국 희년운동(Jubilee Campaign USA) 등에서 1~2명의 활동가들이 참여했다. 영국의 BBC 방송 아나운서 프렌킬(Olenka. Frenkiel) 여사도 유엔 내의 인권전문가들과 국가대표들에게 정보제공, 정책건의 및 여론조성을 위한 행사인 병행모임(parallel meeting)에 참여하여 북한의 인권실상에 대한 자신의 다큐멘터리 필름에 대해 발제를 하였다.

17) 그 과정에서 가장 큰 관심을 모았던 것은 3월 29일 오전(현지시간)에 있었던 북한인권담당 특별보고관 뢰트 문타폰(Vitit Muntarbhorn) 교수의 보고와 그에 대한 북한정부의 반응이다. 문타폰 특별보고관은 북한정부의 비협조로 현지조사를 실시 할 수 없었던 현실적 제약 속에서도 많은 자료를 모으고, 정부·비정부 단체 인사들과 국제기구 요원들을 접하고, 몽골을 방문하여 탈북자들을 직접 면담하였으며, 일본을 방문하여 납북자 가족들의 이야기를 경청하는 등 많은 노력을 경주하였다. 문타폰 특별보고관은 역시 아시아 인권 전문가답게 북한의 인권상황 전반에 대해 소상하게 균형 있는 시각을 견지하며 보고를 하였다. 이에 대해 북한 대표부는 북한의 적대세력이 지난 반세기 동안 해온 심리전 내용과 같이라며 인정하려 들지 않았다.

제를 다루어야 된다고 규정하였다. 이는 북한정부에 더 강도 높은 압박을 가할 수 있는 여지를 유엔헌장에 기초하여 마련하려 했던 것으로 보인다.

2005년에도 북한대표부는 결의문안 작성에 전혀 협력하지 않았다. 그러나 거의 방임·거부하는 자세를 취했던 과거와는 달리 2005년에는 의장단에 접근하여 ‘세 번째 결의보다 의장성명(Chairman statement)을 내는 것이 어떠냐’고 제안하는 등, 새로운 결의를 피하기 위해 적극적으로 노력하는 변화된 모습을 보였다.<sup>18)</sup>

2005년 3월 31일에 유엔 인권위원회 회의장에서 비정부 인권 단체들이 연합하여 준비한 북한의 인권에 대한 한 모임(parallel meeting)에서 공개총살형을 집행하는 기록영화를 보고 한 서방 참석자는 왜 한국정부가 이를 중단시키기 위해 군사적 행동을 하지 않느냐고 물을 정도로 극단적인 반응을 보였다. 이 행사를 준비했던 영국의 국제기독교연대(Christian Solidarity World Wide) 소속 인권 변호사 E. 바사(Elizabeth Batha) 씨는 국제형사재판소(ICC)에 김정일이 지난 수 십 년 간 대량학살(genocide)을 저지른 것으로 제소하는 것을 다음 목표로 제시하기도 했다. 이런 반응이 국제사회에서 어느 정도 호응을 얻고 지속성을 가질 수 있을 지는 미지수다.

그런데 이 일련의 결의들에 대해 의심어린 부정적 시각들도 있었다. 제59차 회의에서 대북결의가 채택되자, ‘이 결의가 왜 이 시점에서 채택되었으며, 이는 미국이 북한에 대해 목조르기 내지 북한을 침공하기 위한 명분을 쌓기 위한 것이 아닌가’라는 의문과 함께, ‘북한의 인권을 논하기에 앞서 주민들의 먹을 권리부터 먼저 보장해 주어야 되고, 북한의 인권문제는 북한주민들의 일부에 한정되는 문제인데 이 문제를 거론하여 한민족 전체의 문제인 평화를 저해해서는 안 된다’는 주장이 제기되기도 했다(김재홍, 2003). 그리고 제59차 결의문 내용에 대해서도 ‘권리로서의 발전권에 대한 인정이 없다는 점에서 보편성(universality)의 원칙을 반영하지 않았고, 경제·사회·문화적 권리의 침해가 시민·정치적 권리의 부정으로 연결된다는 상호불가분성(indivisibility)의 원칙도 반영하지 못하였으며, 인권과 평화의 상호연관성(Interdependence)의 원칙도 제대로 반영하지 않고 있다’는 부정적 해석과 더불어 ‘결의안 논의 과정에서 북한을 철저히 배제한 절차적 문

---

18) 그러나 의장성명은 상황이 현저히 개선되었을 때 가능한 것인데, 그렇지 못할 뿐만 아니라 북한 정부가 2004년의 2차 결의를 인정할 수 없다며 유엔 인권위원회와 협력하지 않았기 때문에 설득력을 얻지 못했다.

제점도 있다'고 지적하였다(이성훈, 2003).

아일랜드 주도로 작성된 2차 대북 결의문 초안이 유엔 인권위원회 내에서 2004년 4월 6일에 공개 토론회에 부쳐지면서 그 문안이 알려지자, '북한특별보고관이 임명되어도 북한정부가 입국을 허용하지 않을 것이므로 미얀마의 경우처럼 무위(無爲)로 끝날 것이고, 유엔 인권위원회가 더 이상 쓸 카드가 없어지는 우를 범하는 것이다'고 평가절하 하였다(이성훈, 2004.04.08). 심지어 '결의문에 북한의 식량권문제가 크게 부각되지 않아 형평성이 없고, 영아살해 문제를 결의문에 넣는 것은 선정적이다'(Kang, 2004.04.07)는 논리까지 펴며 결의문을 약화 내지 부결시키기 위해 노력하는 '인권 운동가들'도 있었다.

북한인권시민연합은 일련의 유엔 인권위 대북 결의문이 북한의 인권상황 개선에 실질적으로 기여할 수 있도록 채택과정에 대한 오해와 내용에 대한 잘못된 해석들을 바로 잡는 데 적지 않은 노력을 경주하였다. 특히, 북한의 인권개선을 추구한다는 많은 한국의 비정부단체들(NGOs)과 북한에 대한 여론형성을 주도하고 있던 적지 않은 '북한전문가들'이 북한의 인권상황에 내재된 정치·사회적 요인들을 외면하고, 현실을 왜곡·호도하고 있었으므로 결의문에 기술된 현안들을 재조명하면서 그 속에 내재된 정치·사회적 성격을 부각시키는 노력을 했다. 이는 결의실천 방안을 모색하는 데 선행되어야 할 작업이었던 점에서 의의가 컸다고 자평해 본다.

과거 서유럽의 진보적 지식인들이 소련과 중·동부 유럽 공산주의체제 하에서 인권이 유린되던 상황을 인정하려들지 않다가 솔제니친(Aleksandr I. Solzhenitsyn), 사하로프(Andrei. D. Sakharov) 등의 수기와 증언들이 알려지면서 이를 인정하게 되었다. 이런 인식의 전환은 서유럽의 대 공산권 인권정책에 큰 힘을 실어주게 되었고, 그 결과 중·동부 유럽에서 인권운동의 공간이 확보 되었다. 현재에도 완전히 불식되지 못 하고 있는 북한의 인권상황에 대한 한국 내의 논쟁은 1960년대 서유럽 상황과 유사한 측면이 있다. 그래서 북한의 인권문제에 대해서도 서유럽에서와 같이 인식이 전환되기를 기대하며 그 간 북한인권시민연합은 국내·외에서 캠페인, 학술행사, 대학 교정 인식제고 활동, 인쇄매체 등을 통해 여론형성에 매진하였다.

## 2. 북한인권문제에 대한 유럽연합의 입장과 결의 채택

북한의 인권문제에 대한 결의가 유엔 인권위원회에서 연속적으로 채택된 것이 북한의 핵문제를 해결하기 위한 미국의 대 북한 압박용 카드라고 볼 수 없는 이유는 이 결의들의 상정·채택 과정에 있다. 이 결의들은 북한의 핵문제가 2002년 10월에 다시 대두된 뒤에 미국의 주도로 갑자기 준비되어 채택된 것이 아니고, 오랜 기간에 걸쳐 시행되어 온 유럽연합의 대외정책에 따른 것이다.

### (1) 마스트리트조약과 유럽연합의 대내·외 정책에 있어서의 인권

유럽연합은 자유(liberty), 민주주의, 법치(法治)와 함께 ‘인권과 근본적 자유(fundamental freedom)에 대한 존중’을 창설원칙으로 삼고, 이 원칙들을 유럽연합의 정통성을 위해 필수불가결한 것으로 간주하고 있다. 이런 점은 1992년에 채택되어 익년에 발효된 유럽연합조약(마스트리트조약)에 이미 반영되어 있다. 그리고 인권과 민주주의적 가치들은 유럽연합의 모든 활동영역에 투영되어 있으며, 대외정책의 초석이 되어 왔다.

사실 유럽연합의 창립조약인 1957년 로마조약의 서문에 유엔헌장의 조문들이 주요 지침 중의 하나로 기술되어 있다. 그래서 유럽연합은 로마조약 이후로 ‘세계인권선언’과 그 보완적 인권규약인 ‘시민적·정치적 권리에 관한 규약’과 ‘경제적·사회적·문화적 권리에 관한 규약’ 및 여타 국제적 혹은 ‘유럽인권협약’(European Convention on Human Rights)과 같은 지역적 인권문서들에 기술된 모든 인권과 근본적 자유를 신장시키고 보호하기 위해 노력해 왔다. 그 결과 지역적 인권보호 장치가 그 어떤 대륙보다 발달하게 된 것이다.<sup>19)</sup>

아울러 1993년에 코펜하겐에서 개최된 유럽연합 정상회담에서 유럽연합 회원국이 되

---

19) 유럽의 지역적 인권보호 장치는 ‘제도의 구속성’이라는 측면에서 가장 앞서 있다. 유럽이사회(Council of Europe)에 가입하기 위해서는 법치주의와 인권을 존중하는 진정한 민주주의(genuine democracy)를 실시하고 있다는 사실을 각료위원회(Committee of Ministers)에 보여주어야 되고, 그 과정에서 각료위원회가 요청할 경우 의원총회(Parliamentary Assembly)는 전문가로 구성된 자문단의 현장조사에 따라 판정하게 된다. 그리고 유럽연합법이 회원국가들에 직접적인 효력이 있고, 어떤 상충된 국내법에도 우선한다. 그 뿐만 아니라 유럽연합법의 인권조항은 여타 국제인권법보다 효력 면에서 우월 하다. 아울러 효용성과 사용빈도에서 ‘유럽인권제도의 꽃’이라고 불리는 개인통보제도(communication)도 대표적인 사례로 들 수 있다(박찬운, 1999: 136-147; Sudre, 2003).

고자 하는 국가들이 갖추어야 할 정치적 요건들로, ‘후보 국가들이 민주주의, 법치, 인권, 소수자(minorities)에 대한 존중과 보호를 보장하는 제도들의 안정성을 확보해야만 회원 자격을 얻을 수 있다’고 천명하였다.<sup>20)</sup>

프랑스 니스에서 2000년 12월에 열린 유럽연합 정상회담에서 유럽연합은 그때까지 국제·유럽·국가 차원의 문서들에 기술되어 있던 시민적·정치적·경제적·사회적 권리들을 ‘기본적 인권에 관한 헌장’이라는 단일 문서로 묶었다.

유럽연합은 1995년 5월부터 제3세계 국가들과 양자 간 교역이나 협력 협정을 맺을 때 전반적으로 인권에 관한 조항을 포함시켰다. 그래서 어떤 특정부문에 관한 협정들을 제외하고는, 모든 일반적 성격의 양자협정들에 인권조항들이 포함되었고, 20여 개의 그런 협정들이 이미 서명되었다. 이런 맥락에서 인권은 유럽연합과 아프리카·카리비아·태평양 국가들 간의 코토누 협정(Cotonou Agreement)에서도 핵심 요소였다.

따라서 유럽연합과 북한 간의 국교수립 문제가 제기 되었을 때, 북한의 인권문제는 중요한 사안이 될 수밖에 없었다.

## (2) 유럽연합 국가들의 대 북한 수교교섭 시 인권문제

유럽연합 국가들은 1999년 7월부터 북한과의 외교관계 수립을 위해 노력을 기울였다. 남북정상회담이 2000년 6월에 성사되고, 그해 10월 20-21일에 서울에서 개최된 제 3차 ASEM 회의를 전후하여 김대중 정부가 대북 수교를 적극적으로 권유함으로써 유럽연합 국가들은 북한과의 수교문제에 대해 본격적으로 논의하게 되었다. 비록 짧은 기간이었지만, 당시에 미국과 일본의 대 북한 수교가 가시화 된 것 또한, 유럽연합 국가들이 북한과의 수교를 서두르게 했던 한 요인으로 평가된다.

그런데 그간 유럽연합이 추구해온 대외정책 상의 원칙들은 북한과의 수교문제를 논의하는 과정에서 북한의 인권문제를 주요 의제로 부각시킬 수밖에 없었다. 그 과정에서 대북수교를 서두른 독일, 영국과 여타 유럽연합 국가들 특히, 프랑스와는 적지 않은 견해 차이도 있었다. ASEM 회의 직전, 영국과 독일이 대북 수교문제와 관련하여 일방적으로 결정한 것에 대해 프랑스를 비롯한 여타 유럽연합 국가들이 ‘공조정책’을 주장하며 비판

20) 2003년과 2004년에 프라하와 바르샤바에서 각각 북한인권·난민문제 국제회의를 개최한 것은 체코공화국과 폴란드가 유럽연합에 가입하기 위한 준비의 일환이었다고 평가 할 수 있다.

을 가하자, 독일의 슈뢰더(Gerhart Schroeder) 수상은 “어떤 시점에서든 북한에 대해 공조 정책 같은 것은 없었다”고 말했고, 영국의 쿡 외상(Robin Cook)은 “많은 국가들이 북한과 관계를 맺으면 남북한 간에 좋은 관계가 형성될 기회가 많아질 것”이라고 언명하였다.<sup>21)</sup> 그런데 프랑스는 북한의 핵, 미사일 등 대량살상무기 문제의 해결, 남북한 관계의 실질적 진전과 함께 외국 비정부기구들에 대한 구속(constraints) 철폐와 북한 정치범 수용소의 개방 등 인권문제를 대북한 수교 조건으로 제시하며 유보 내지 거부 입장을 견지하였다.<sup>22)</sup>

이와 같이 수교과정에서 입장 차이가 있었지만, 이는 2000년 11월 20일에 유럽연합의 전체이사회(General Council)에서 대북한 행동지침(“EU Lines of Action Towards North Korea”)을 채택함으로써 정리·해소 되었다. 이 행동지침의 제2조에서 “유럽연합과 유럽연합 회원 국가들의 대북한 관계개선에는 다음 요인들이 특히 고려되어야 한다”며, “인권상황의 개선 특히, 인권에 관한 유엔 협약들의 준수”, “(북한의 일반) 주민들의 외부지원에 대한 접근”, “외국의 비정부기구들이 만족할 만한 조건 하에서 북한에서 활동할 수 있는 가능성” 등을 제시하였다. 그리고 이 행동지침 제3조에서 “유럽연합과 유럽연합 회원국가들의 정책은 북한의 입장에 대한 평가에 기초해야 된다”며, “그 단계에서는 2000년 10월 9일에 전체이사회에서 결정한 인센티브와 부대조치들의 적용이 유럽연합의 행동의 관건(a key element)”이나, “새로운 조치들이 적당한 시점에 유럽연합에 의해 결정될 것이다”고 규정하고 있다(EU LINES OF ACTION TOWARDS NORTH KOREA, 2000/11/20). 아울러 이 행동지침은, “유럽연합이 북한과 이 문제들에 대한 특별대화를 할 준비가 되어 있다는 것을 북한에 알릴 것”과 프랑스, 영국, 독일 대표를 북한에 파견할 것을 제시하고 있다.

비록 대북 수교 접근자세에 있어 독일이 프랑스와 다소간의 차이를 보였지만, 이 행동지침이 마련되고, 인권문제를 중시했던 녹색당 출신의 피셔 (Joschka Fischer) 독일 외무장관이 북한과의 수교협상을 주도하면서 북한의 인권문제는 중요한 의제로 다루어졌고,

---

21) “Pyongyang Welcomes EU Nations’ Positive Gesture”, [http://www.korea-np.co.jp/pk/150th\\_issue/2000102702.htm](http://www.korea-np.co.jp/pk/150th_issue/2000102702.htm) (검색일: 2003년 5월 16일).

22) 프랑스가 영국, 독일과 달리 인권문제를 대북 수교조건으로 고수하는 이유에 대해 공식적인 입장 표명 외에 알려진 바는 없다. 그런데 인권문제는 프랑스의 대외정책 특히, 대 아프리카 및 라틴아메리카 정책에서 항상 우선시 되고 있다. 따라서 인권개선을 대북 수교조건으로 내세우는 것은 프랑스 대외정책의 일관성과 차별성에 그 이유가 있는 것으로 판단된다.

그래서 수교협상이 길어질 수밖에 없었다. 특히, 베를린에서 개최된 수교협상의 마지막 단계에서 양측은 북한의 인권문제에 대해 4일 동안 논쟁을 벌인 뒤에 이 문제에 대해 정기적인 대화를 갖기로 합의했다(Park, 2001.03.11).

### (3) 2002년의 결의안 상정 시도와 유보, 2003년 결의 채택과정

북한과 수교를 한 유럽연합 국가들도 북한의 인권문제에 대해 북한당국과 꾸준히 대화를 추구하였으나 별 진전이 없었고, 프랑스는 북한의 인권문제에 대해 여러 차례 질의서를 보냈으나 북한당국으로부터 답변을 받지 못했다(Descoueyete, 2003.05.02). 그래서 2002년 제58차 유엔 인권위원회에서 대북한 결의안을 상정하려 했다. 그러나 당시 김정일의 서울 답방을 고대하고 있던 김대중 정부는 이런 유럽연합의 시도를 만류하였다.<sup>23)</sup> 명분은, ‘이제 막 북한이 서방세계에 문을 열기 시작하였는데, 유럽연합이 북한 인권 결의안을 상정하게 되면 북한이 다시 폐쇄·고립정책을 취할 것이니 북한에 좀 더 시간을 주자’는 것이었다. 그러면서도 ‘한국정부는 유럽연합의 결정을 존중하겠다’는 여지를 남겨두었다(정의용, 2003.04.08). 그래서 유럽연합은 제 58차 유엔 인권위원회에서 북한이 유럽연합과 인권대화에 건설적인 자세로 임할 것을 촉구하면서, “차기 유엔 인권위원회를 비롯한 인권관련 포럼에서 적절한 조치를 검토할 목적으로 북한 내 인권상황의 전개를 매우 긴밀하게 지속적으로 주시해 나갈 것”이라고 밝혔다(「연합뉴스」, 2003.03.26).

그런데 2002년은 재중 탈북자 기획망명 사건들로 북한의 인권문제가 국제사회에 크게 부각된 한 해였다. 북한의 인권상황은 전혀 개선되지 않았고, 북한당국이 노력하는 모습도 보이지 않았다. 그래서 제 59차 유엔 인권위원회를 앞두고 유럽의회가 채택한 결의[P5\_TA-PROV(2003)0034]에서 북한의 인권문제에 대한 결의안을 상정하도록 유럽연합에 천명하게 된 것이다.<sup>24)</sup>

먼저 이 결의 전문 H항에서, ‘유럽의회는 그간 북한과 여타 인권 유린 국가들에 대한 결의를 발기(sponsor) 하든지, 공동발기 하라고 유럽연합에 요청했음에도 아무런 결의가

23) ‘당시 유럽연합의 대 북한 인권결의안 상정을 만류하기 위해 한국의 외교력이 집중되었다’고 라종일 당시 주영대사가 제59차 유엔 인권위 대북 결의 채택 후에 국회에서 진술한 적이 있다.

<http://www.chosun.com/w21data/html/news/200304/200304230357.html> (검색일: 2004년 4월 19일).

24) “European Parliament resolution on the EU’s rights, priorities and recommendations for the 59th Session of the UN Commission on Human Rights in Geneva”(17 March to 25 April 2003)

채택되지 않았다’는 것을 특별히 유념하며, 전문 I항에서 “유럽연합과 제 3국간에 인권에 대한 논의가 있다는 사실이 유럽연합으로 하여금 그 나라의 인권상황에 대한 결의를 상정하거나, 다른 나라가 주도하는 것을 지지하는 데 방해가 되지 않아야 된다”고 천명하였다.

이 유럽의회 결의가 채택되기 전에 유럽연합 의장이 유럽의회에 보고한 성명 (EU Presidency statement on the 59th Session of the UNCHR, Ref: CL03-027EN)에서는 유럽연합 회원국 외무부 관리들로 구성된 COHOM, 즉 ‘이사회 인권실무단’ (Council’s Working Party on Human Rights)이 2003년 2월 5일 회의에서 2003년 제59차 유엔 인권위원회와 관련된 현안들을 최종적으로 결정할 것이라고 언급하고 있다. 그런데 2003년 1월 29일에 행해진 이 유럽연합 의장의 성명에서 수단, 이라크, 미얀마, 콩고민주공화국, 점령지에서의 이스라엘인 정주(Settlement)에 대한 결의들에 대해서는 COHOM 내에서 이미 개략적인 합의를 이루었다고 언급하고 있으나, 북한에 대한 결의에 대해서는 구체적인 언급이 없다. 필자가 프랑스 외교 실무자와 면담하여 확인한 바로는 아시아 지역 이사회 실무단인 COASI 회의에서 이 시기에 대북 결의안에 대한 논의와 최종적인 결정이 있었다고 한다(Thiriet, 2003.10.01).

이와 같이 일련의 과정을 거쳐 마침내 2003년 3월 하순에 대북 인권결의 초안이 프랑스의 주도로 작성되었다.<sup>25)</sup> 그리고 그 초안은 그해 4월 둘째 주에 이사회 실무단 회원국가들 및 공동발기 국가들 간의 논의를 거쳐 4월 15일에 상정되면서 완성되었다. 그래서 이 결의의 최초안은 불어로 작성되었던 것이고, 최종적인 안으로 상정되기까지 논의되는 과정에서 영어로 번역되고, 영어본도 수정을 거쳐 확정된 것이다. 따라서 유엔 인권위원회의 2003년 첫 번째 대북한 결의(E/CN.4/2003/L.31/Rev.1)는 미국이 북한의 핵문제를 해결하기 위해 급작스럽게 제안·채택한 것이 아니라, 오랜 기간에 걸쳐 유럽연합 내에서 논의되어 왔던 사안을 유럽연합 주도로 매듭지은 것이다.

그런데 유럽연합이 결의안을 준비하는 과정에서 북한의 참여를 요청했으나, 북한은 이를 일언지하(一言之下)에 거절했다. 그리고 북한이 자신에 관한 이 결의안에 투표할 수 없었던 것은 북한의 인권상황이 워낙 열악하여 유엔 인권위원회 위원국에 피선되어 있지 않았기 때문이다.<sup>26)</sup> 따라서 결의안이 논의·채택되는 과정에서 북한 스스로 자신

---

25) 초안 작성자는 프랑스 외무성의 극동담당 부과장(Sous-direction d’Extrême-Orient) 띠리에 (Nicolas Thiriet) 씨임이 본인과의 면담을 통해 확인되었다(2003.10.01).

을 배제시킨 것이지, 유럽연합이나 미국과 같은 어떤 특정세력이 악의를 가지고 북한을 배제시킨 것은 결코 아니다. 그러므로 ‘북한을 결의안 논의과정에서 철저히 배제시켰다’는 주장은 표면적 현상을 가지고 진실을 왜곡시킨 것이다.

#### (4) 2003년 결의의 후속조치들과 북한의 사회권규약 2차보고서 심사

유엔 인권위원회는 2003년에 북한인권결의문을 채택하면서 북한의 인권상황을 총체적으로 지적하고, 북한당국에 ‘포괄적 기술협력’을 촉구했다. 그리고 전술한 세 명의 특별보고관과 두 실무단으로 하여금 북한의 인권상황을 조사하여 2004년의 제60차 인권위원회에서 보고하도록 규정하였다.

그래서 북한과의 기술협력 방법을 찾기 위해 유엔 인권고등판무관실(OHCHR)은 북한의 제네바 상주대표부에 접근하였다. 인권고등판무관실 관리들과 북한 상주대표부간의 실무접촉을 추적하면서 람차란(Bertrand Ramcharan) 당시 고등판무관 서리(Acting High Commissioner)는 2003년 8월 8일에 기술협력에 대한 논의를 하기 위해 북한 상주대표부를 초대하는 서한을 보냈다.<sup>26)</sup> 이 서한에서 고등판무관 서리는 실천조치로 ‘협력할 수 있는 분야를 찾아보기 위한 평가단’을 북한정부가 초청할 수 있다는 것을 알렸다. 고등판무관 서리는 이 평가단이 북한에서 발견한 것을 고려하여 그의 관찰과 가능한 기술협력에 대해 유엔 인권위원회에 보고할 생각이었다. 그러나 북한은 아무런 답변을 주지 않았다(E/CN.4/2004/31, 17 February 2004).

이런 상황에서 북한의 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 제2차 정기보고서가 2003년 11월 19일-20일에 유엔 경제적·사회적·문화적 권리 위원회에서 검토되었다. 5년 마다 제출·검토해야 되는 정기보고서를 1991년 이후 처음 하는 것이어서 그 자체가 북한이 이 위원회와 건설적인 대화를 시작할 수 있는 좋은 계기로 평가되기도 했다.

유엔의 독립인권전문가들은 보고서를 심사를 하며 많은 현안들에 대해 문제제기를 하였다. 특히 사법부의 독립성, 인권규약의 국내법적 효력, 여성의 권리, 중국에서 체포되어 강제

26) 과거 유엔 인권위원회의 위원국 구성은 지역별로 투표에 의해 이루어졌다(라틴아메리카 및 카리비아 국가: 11개국, 서유럽과 기타 국가: 10개국, 아프리카 국가: 15개국, 아시아·태평양 국가: 12개국, 동유럽국가: 5개국).

27) 데 벨로(Sergio Vieira de Mello) 유엔 인권고등판무관은 2003년 5월에 4개월간의 한시적 이라크 특사로 임명되어 현지에서 임무 수행 중이던 8월 19일에 폭탄테러로 사망하였다. 그의 공석과 사망은 북한인권결의 이행을 위한 유엔 인권고등판무관실의 후속조치를 늦고, 소극적이게 만든 중요한 요인으로 보인다.

송환 된 탈북자들의 신변, 차별적인 사회계급정책, 개인 또는 단체협상의 자유, 고용계약의 존재 여부, 강제노동의 존재 여부 그리고 AIDS 방지책 등이 강조되었다. 그러나 북한 대표단은 시작부터 외국의 군사적 압박과 경제적 제재, 자연재해로 인한 어려움만 강조하며 현실과 괴리된 불성실한 답변으로 일관했다.<sup>28)</sup>

대표단은 1992년 비엔나 회의의 결과로 채택해야 되는 ‘국가 인권 실천계획’(National Plan of Action on Human Rights)과 관련된 논의가 외무성 내에서 시작단계에 있다고 밝혔다. 그리고 북한정부는 개인적 진소(individual complaints)를 허용하는 ‘규약에 대한 선택의정서’(Optional Protocol to the Covenant)에 가입할 지 아직 결정하지 않았으며, 국제노동기구(ILO) 가입문제도 3자협의 형식이 장애물인데, 이를 아직 해결하지는 못했다고 대표단은 대답했다.<sup>29)</sup>

사법부의 독립에 대해서 대표단은 이 문제가 정치쟁점화 되지 않았고, “북한에서는 전통적으로 사법부가 독립적인 기관이었기에 이 문제에 대해서 아무런 보장이 필요 없다”고 답하였다. 또한 고용계약과 단체교섭권에 대해 북한 대표단은 근로자들이 생산수단의 주인이고, 공장이 근로자의 소유이므로 고용계약서, 단체협상권 혹은 파업권이 필요 없다고 답하였다. 그리고 결정권이 있는 고위직에 여성이 적다는 지적에 대해 심형일 부단장은 “북한에서는 법적으로 남성과 여성이 평등하나, 충원이 개인의 능력에 따라 이루어지고, 여자는 남자만큼 능력을 갖추지 못해서 고위직에 여성이 적다”고 답을 하여 전문가들이 귀를 의심하며 되묻기도 했다. 한편 전문가들이 지난 몇 년간 북한의 대중국 접촉이 늘어났으므로 북한 내에 AIDS가 확산되었을 가능성에 대해 우려를 표명하자, 북한대표단은 ‘북한에서는 AIDS의 발병 사례가 하나도 없다’며 방지책으로 강한 통제만을 강조하였다.<sup>30)</sup> 북한 대표단은 ‘북한에서는 모든 사람들이 국가의 보호를 받고 있기 때문에 부랑자나 거지는 없다’며 현실을 호도하기도

---

28) 당시 주 제네바 북한 대사였던 리철이 이끈 대표단은 평양의 여러 부서에서 파견된 6명으로 구성되었다. 처음 몇 차례의 질문 후에 북한 대표단은 위원회가 비정부기구들(NGOs)의 자료들에 지나치게 의존하고 있다며, 그것들은 정치적인 목적에 의해서 작성된 것으로 신빙성이 없다고 주장했다. 그들은 또 탈북자들이 거짓 정보를 전파하고 있으며, ‘3계층 51개 부류’에 따른 계급차별정책도 “순 거짓말”이고, “매우 악랄한 정치적 목적을 위한 것”이라고 강력하게 부인하였다. 리철 대사는 위원장의 만류에도 불구하고 항의의 표시로 대표권을 심형일 부단장에게 넘기고 퇴장하였다.

29) 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약(ICCPR) 가입국은 선택의정서에 가입하게 되면 인권침해를 당한 개인이 통보제도(Communication)를 이용할 수 있고, 자유권규약위원회(Human Rights Committee)는 이를 검토하여 준사법적 결정을 내리게 된다.

30) 세계보건기구는 북한의 AIDS 발병 사례가 100건 있다고 하는데, 이는 부분적으로만 알려진 매우 제한된 숫자에 불과하다.

했다. 그리고 ‘꽃제비’ 문제에 대해서도 “대홍수 직후 거리에 나온 아이들이 일부 있었으나, 그 아이들을 여관에 데려다 놓고 교사를 보내 교육시켰다. 그러나 이제는 그런 아이들이 없다”고 대표단은 답했다. 이 회의를 마치고 프랑스의 국제인권연맹연합(FIDH)은 기자회견을 통해 ‘벽보고 대화하는 것 같다’는 회장 성명을 내기도 했다.

유엔 경제적·사회적·문화적 권리 위원회는 2003년 11월 28일에 채택한 ‘결론적 관찰문’(E/C 12/1/95)을 통해, 사법부의 독립성과 중립성 부족, 인종차별에 대한 유엔협약(CERD)의 비준 부재, 여성권리의 상황과 가정폭력 그리고 평등법안의 부족, 국가에 의한 강제적 직업배치로 인한 직업선택권의 침해, 탈북자들이 복송 될 경우에 그들이 받는 처벌에 관한 정보, 당에 의해 통제되는 단일 노동조합 체제로 인한 파업권과 노동조합 권리에 대한 침해, 사회보장제도에 대한 정보부족, 사회의 특정 부문(취약계층)이 유난히 기아피해가 크고 필요한 지원을 받지 못하는 상황, 아동의 상태(영양실조에 걸린 아동의 비율, 학교 출석률의 감소, 장애어린이들의 보통학교 입학 거부) 등을 지적하였다. 그리고 위원회는 인종차별에 관한 유엔협약을 비준할 것, ILO에 가입하고 그것의 주요 협약들을 비준할 것, 여성들이 차별을 받지 않도록 필요한 법을 만들고, 그들의 권익을 신장시키기 위해서 구체적인 방안을 강구할 것, 직업선택권의 보장, 해외로 여행 한 사람들에 대한 처벌 금지, 독립적인 노동조합과 파업권을 포함한 노동조합의 권리를 보호하기 위해 법을 검토할 것, 취약한 부문에도 국제적 식량지원에 대한 접근을 보장하고, 이러한 부문에 대해 식량 계획에 있어서 우선권을 부여토록 할 것, HIV/AIDS를 방지할 수 있는 포괄적인 계획을 채택할 것 등을 북한에 권고하였다. 위원회는 또한 “당사국이 조약을 실현하기 위해서 취하는 조치와 노력들을 확인하기 위해 조선민주주의인민공화국이 초청을 할 경우에 조사단을 보낼 준비가 되어있다”(제47항)고 하였다.

그런데 북한으로부터 아무런 답변이 없자, 람차란 고등판무관 서리는 2003년 12월 16일에 북한 상주대표부에 서한을 다시 보냈다. 이 서한에서 고등판무관 서리는 2003년 11월에 북한의 경제적·사회적·문화적 권리에 대해 관련 위원회가 북한정부 대표단과 대화한 것을 높게 평가하며 아시아·태평양지역에서의 인권보호와 신장을 위한 지역협력의 틀 속에서 인권고등판무관실의 활동에 북한당국이 협력해 줄 것을 촉구하였다. 그러나 인권고등판무관실은 북한 상주대표부로부터 ‘편지가 평양에 전달되었고, 북한정부가 긴밀한 협력을 소중하게 생각하고 있다’는 답신만을 2003년 12월 30일에 받았다.

이와 같이 2003년의 결의 이행을 위한 실질적 협력조치는 없었다. 그리고 지난 수년 간 요

청해 왔던 분야별 현장조사나 현안논의를 위한 관련 위원회와 특별보고관의 북한방문 요청에 대해서도, 북한정부는 2004년 4월에 자유권규약위원장(Chairman of the Human Rights Committee)과 한 명의 위원을 초청하는 것 외에는 모두 무 답변으로 거절하였다.<sup>31)</sup> 그래서 당시 식량권 특별보고관이었던 지글러 (Jean Ziegler) 씨는 60차 인권위원회 회기 중인 2004년 4월 7일에 북한정부를 향해 비정부기구들과 함께 기자회견을 갖기도 했다.

##### (5) 2004년 결의안에 대한 북한 및 위원국 대표들의 반응과 채택

북한 대표부는 2004년에도 결의문 초안 수령 자체를 거부하며 결의문안 작성을 위한 유럽연합과의 논의에 참여하지 않았다. 그러나 거의 방치상태로 내버려 두었던 전년과는 달리 2004년에는 신경을 곤두세우고 회의장 주변에서 아프리카 지역 국가대표들을 접촉하는 모습이 눈에 많이 띄었다.

대북 인권결의에 대한 한국대표부의 접근방법도 2004년에는 전년에 비해 사뭇 달랐다. 먼저 개별국가의 인권상황에 관한 9번 의제(Item 9: “Question of violation of human rights and fundamental freedoms in any part of the world”)에 대해 논의하던 3월 25일에 한국 대표부의 최혁 대사는 북한을 직접 거명하지는 않았으나 공개처형, (강제)노동수용소 등 전체주의체제에서의 체계적 인권유린 상황에 대해 강도 높게 지적하였다(Choi, 2004). 북한 대표부도 ‘유럽연합이 이 중장대를 가지고 미국의 이라크 침공에 따른 인권침해에 대해서는 침묵하면서, 북한과는 대화도 중단하고 결의안을 상정함으로써 북한을 공격하였다’며 유럽연합을 맹비난 하였다.

‘한 여성의 목소리, 인터내셔널’(A Woman’s Voice, International)의 이름으로 연세대학교 국제학대학원의 정지선(Jeong, 2004.04.07) 양이 2004년 4월 7일에 13번 의제(아동권)에 대한 구두질의(oral intervention)를 하면서 ‘북한 아동의 식량권’, ‘공개처형을 강제로 관람케 하여 받는 정신적 충격’, ‘계급차별정책에 따른 의료 및 교육 혜택의 불평등 문제’ 등을 지적하였다. 그러자 북한 대표부는 특별 진행발언권을 요청하여 “이는 어른이 뒤에서 조정한 것이다, 어린 학생이 학교에 있어야지 왜 이 자리에 있느냐”고 비난하였다. 함께 참석했던 탈북자 강

---

31) 자유권규약위원회(Human Rights Committee)는 유엔 인권보호체계 속에 조약에 기초한 6개 기구 중의 하나로서, 그 기능(국가보고서 검토, 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약의 해석과 적용에 관한 일반원칙 발표, 개인통보에 대한 검토 및 준사법적 결정)은 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약 제28-45조 및 제1선택의정서에 기초하고 있다.

원철 군은, “만 24세의 대학원생이 구두질의를 하기에 어리면, 17세의 소년들을 군대에 데려다 사람 죽이는 연습시키는 것은 합당한가”라고 주변 청중들에게 반문했다.

2004년 4월 13일에는 ‘희년운동’의 이름으로 한동대학교의 원재천(Won, 2004.04.13) 교수, 당시 폴란드의 헬싱키인권재단 파견원으로 참여했던 호사니아(Hosaniak, 2004.04.13), 그리고 ‘한 여성의 목소리, 인터내셔널’의 이름으로 북한인권시민연합의 김영자(Kim, 2004.04.13) 사무국장이 14번 의제(소수자, 집단이동 및 이주민, 대규모의 재정착) 하에서 탈북자 문제에 대해 각각 구두질의를 하였다. 세 구두질의가 있는 후 북한 대표부는 ‘유엔 인권위원회가 악의를 가진 세 비정부단체에 의해 북한에 대한 공격의 장소로 쓰이고 있다’는 비난 외에는 설득력 있는 발언을 하지 못했다.

한국 대표단은 전년과는 달리 2004년에는 대북한 인권결의에 기권표를 던지며 ‘남북한 관계의 특수한 상황 때문에 기권을 하지만, 북한정부가 자국의 인권상황 개선을 위해 국제사회와 협력해야 된다’고 입장표명을 하였다.

2003년에 채택된 결의문 덕분인지, 필자가 만난 아프리카 대표들도 2004년에는 과거와 달리 정치적 의도를 의심하는 경우는 없었다. 2004년에 새롭게 유엔 인권위원국이 되면서 아프리카 지역 15개 위원국의 대표국가가 된 콩고의 대사와 부대사도 북한의 인권상황에 대한 필자의 설명을 경청하며 호의를 보여주었다. 그래서 북한인권결의안이 표결되기 직전에 투표에 부쳐진 쿠바인권결의안에 대해서는 콩고 대사가 반대연설을 할 정도로 적극적인 반대 입장을 취했으나, 북한결의안에 대해서는 기권을 하였다.<sup>32)</sup> 지역 국가들이 집단투표를 하는 것이 관행이었기 때문에 콩고가 적극적으로 북한결의안에 반대했으면 투표에 상당히 부정적인 영향을 미쳤을 것이다.

원재천 교수가 만난 중국대표도 중국에서 북한여성들이 인신매매를 당하고 있고, 그 여성들이 북한으로 송환된 뒤에 임신한 것이 드러나면 인종적 이유로 강제낙태 시키고 영아를 살해하는 사실에 대해 설명하자, 동요하는 모습을 보였다고 한다.<sup>33)</sup> 전년에 이어 2004년 표결

32) 북한인권결의안에 대한 콩고 대표부의 기권 결정과정에 대해 공개된 자료는 없다. 그러나 콩고 부대사와의 면담을 통해 필자가 판단하는 바는, 북한의 열악한 인권상황에 대해 콩고 대표부도 인식하고 있었으며, ‘결의채택은 북한정부를 징계하기 위해서가 아니라 상황개선을 위해 북한을 유엔시스템에 연계시켜 지속적인 대화채널을 확보하기 위한 것’이라는 필자의 설득과 일본대표부의 요청이 콩고의 기권결정에 긍정적으로 작용한 것으로 보인다.

33) 2003년 중국대표의 반응은 Sha(2003) 참조. 2004년에도 표결 전에 중국대표는 북한을 비호하는 발언을 하였으나 북한의 인권상황 자체를 부정하지는 않았다.

에서도 기권을 한 바레인과 부르키나파소 대표들도 북한의 인권상황에 대해 알고 있었으며, 2004년에는 반응이 좀 다르다는 느낌을 주었다. 쿠바 대표단도 비록 반대를 하였으나, 우방이어서 북한을 돕는 것이지 북한의 인권상황을 긍정적으로 평가하는 것은 아니었다.

2004년에 대북한 인권결의를 주도했던 유럽연합 의장국 아일랜드는 전년과는 달리 결의문 2차 초안에 대한 공개 토론회도 4월 6일에 개최하여 결의문 작성에 비정부기구들도 참여할 수 있게 했다. 그래서 초안에 기술된 탈북여성들에 대한 ‘중매’(arranged marriage)를 ‘강제 결혼’(forced marriage)으로 고칠 수 있었다.

이와 같이 제60차 유엔 인권위원회에서 북한의 인권개선 촉구 결의에 대해 국가대표들이 상당히 전향적인 입장을 취한 것은 북한의 인권문제가 국제사회에서 숨기거나 부정할 수 없는 하나의 ‘사실’이 되었음을 시사 하는 것이다. 그리고 그렇게 된 데에는 유럽연합의 노력이 결정적인 기여를 한 것이다.

### 3. 세 결의문 비교 및 비정부단체들(NGOs)의 역할

유엔 인권위원회는 대북결의를 거듭하면서 북한의 인권상황에 대해 자세히 기술하였다. 북한 내의 상황에 대해서는 고문과 기타 잔혹하고 비인도적인 대우나 처벌, 공개처형, 비법적·임의적 구금, 정치적 이유에 의한 사형선고, 다수의 정치범 수용소의 존재, 광범위한 강제노동의 사용 등을 거듭 지적하였다. 그런데 송환된 탈북자 문제에 대해 제59차 유엔 인권위원회 결의문에서는 ‘북한시민이 다른 나라로 떠난 것을 구금형, 비인도적 대우, 사형으로 처벌하는 배반행위로 취급하지 말 것’을 규정하였으나, 제60차 유엔 인권위원회 결의문에서는 감옥과 노동 캠프(집결소, 교화소, 관리소 등 각종 수용소)에서의 영아살해를 추가로 지적하였다. 그리고 매춘과 강제결혼을 위한 여성들의 인신매매, 송환된 임신여성들에 대해 인종적 이유로 강제낙태 시키는 문제, 특히 구류장이나 노동단련대에 수감된 임신여성들이 유도분만 혹은 자연분만 한 뒤에 자행되는 영아살해도 지적하며 금지를 촉구하였다. 아울러 북한당국이 자국 여성들의 인신매매를 종식시키기 위해 인근국가들과 협력할 것을 권고하고 있다.

제60차, 제61차 유엔 인권위원회 결의문들에는 제59차 유엔 인권위원회 결의문에서 임무를 부여했던 세 주제의 특별보고관들(식량권, 고문, 종교적 불관용)과 2주제의 실무

단들(임의적 구금, 강제적 혹은 비자발적 실종) 외에 ‘의견 및 표현의 자유권에 대한 특별보고관’, ‘여성폭력에 대한 특별보고관’을 추가로 지정하며 북한당국이 협력할 것을 촉구하였다.

그리고 세계식량계획(WFP)을 포함한 인도적 기관이나 비정부기구들이, 인도적 지원을 본래의 원칙에 따라 수요에 기초한 공정한 분배를 보장할 수 있도록 북한 전역에 대한 무제한적 접근을 허용하라고 강력히 촉구하였다.

<표 4> 유엔 인권위원회 3결의 채택 비교

	제59차 유엔 인권위 대북 결의문 (2003년)	제60차 유엔 인권위 대북 결의문 (2004년)	제61차 유엔 인권위 대북 결의문(2005년)	
상황 인식	포괄적·원론적	포괄적·구체적	포괄적·구체적	
대 북한 촉구 내용	기술적 협력 NGOs 및 국제인권 및 인도적 지원기구들 북한 방문 허용	좌동	좌동 + 민주적 다원주의, 법치, 국제적 인권기준에 부합, 모든 수준의 의사결정과 집행에 시민사회 참여, 국가인권위원회 설립.	
실행조치	주제별 3특별보고관과 2실무단 조사 후 인권위 보고	주제별 5특별보고관과 2실무단 및 북한전담특별보고관 조사 후 인권위와 총회 보고	좌동 + 특별보고관에 비협조적, 인권 미 신장 시 유엔총회를 비롯한 여타 유엔 기구들에서 북한 인권문제를 다룸.	
주도 국가	프랑스	아일랜드	룩셈부르크, 일본	
공동발기 국가 수	29	38	45	
투표 결과	찬성	28	29	30
	반대	10	8	9
	기권	14	16	14
	불참	1	0	0

그런데 제60차 유엔 인권위원회에서 채택한 결의에 따라 임명된 북한전담 국가특별보고관 (Country Special Rapporteur)은 제61차 인권위원회에서 임기가 1년 갱신되었으며, 그 특별보고관은 유엔 사무총장으로부터 필요한 모든 지원을 받아 북한방문과 주민 접견을 비롯하여 여타 정부 및 비정부기구, 관련 전문가 등, 모든 관련자들로부터 정보를 얻고, 관찰·건의 사항들을 다음 유엔 총회와 유엔 인권위원회에 각각 보고토록 했다. 아울러 다른 주제별 특별 보고관과 실무단 대표들에 대해서도 같은 요구를 했다.

이상과 같이 과거 유엔 인권위원회는 대북한 결의를 거듭하면서 북한정부에 대해 강도 높은 요구를 해왔으며, 유엔 차원에서의 포괄적이고 지속적인 후속 조치들을 천명했다. 그런데 제61차 결의에서 추가된 요구사항들(민주적 다원주의, 법치 등)은 존 카일 (John Kyl) 미국 상원의원이 제출한 북한민주법안(2003년 1월 23일)과 샘 브라운백(Sam Brownback) 미국 상원의원과 짐 리치(Jim Leach) 미국 하원의원이 각각 제출한 북한자유법안(2003년 11월 20일, 2003년 11월 21일)의 주요 내용과 일치하는 측면이 있어 ‘미국의 입장관철’이라는 추측도 가능하게 한다. 그러나 이와 같이 미국 의회에서 여러 북한관련 법안들이 준비 및 상정 되는 데 재미 교포사회단체들과 미국 인권운동단체들의 역할이 컸다.

앞에 기술한 바와 같이 북한의 인권현안들이 국제사회에서 의제화 되어 결의에 반영될 수 있었던 것은 국내 및 국제 비정부기구들(NGOs / INGOs)의 역할이 컸다. 특히, 북한인권시민연합은 유엔 인권위원회가 세 번째 결의를 채택할 때까지 여섯 차례의 국제회의를 개최하였다. 서울에서 1999년 12월에 「제1회 북한인권·난민문제 국제회의」를 개최한 것을 시작으로 하여 2000년에 제2회 국제회의를 서울에서 또 한 차례 갖고, 제3회 국제회의는 2002년 2월에 일본 동경에서, 제4회 국제회의는 2003년 3월에 프라하(체코공화국의 상원)에서, 제5회 국제회의는 2004년 2월 29일-3월 2일에 폴란드 바르샤바에서, 그리고 제6회 국제회의는 2005년 2월에 서울에서 각각 개최하였다. 매 회의마다 학자들, 정부대표들, 인권관련 국제비정부기구 간부들, 유엔 및 국제기구 종사자들이 참여하여 북한의 인권상황에 대한 정보를 교환하고, 유엔에서의 논의에 대한 대책을 협의하였다. 특히, 제3회 프라하 국제회의 기간에는 유럽연합이 제59차 유엔인권위원회에 북한인권결의를 상정할 예정이니 한국에서 전문가들을 파견하여 로비를 좀 해 달라는 주문을 북한인권시민연합에 해 왔다. 그래서 앞에 소개한 바와 같이 필자를 포함한 2명이 로

비스트로 참여하였다. 그리고 필자는 2003년-2004년에 프랑스 국제인권연맹연합(FIDH)의 초빙연구원으로 있으면서 2003년 11월에 개최된 북한의 사회권 규약 정기보고서 심사에 대비하여 대응보고서를 제출하고 심사회에 참여하여 로비도 했다.

2005년 제61차 유엔 인권위원회의 대북결의에 따라 유엔총회에서 지금까지 매년 비슷한 내용의 결의들이 반복적으로 채택되고 있다. 그리고 기존의 유엔 인권위원회 체제가 2006년 3월에 인권이사회 체제로 전환 된 뒤에도 북한의 인권에 대한 유엔에서의 논의는 계속되고 있다.

## IV. 유엔 메커니즘의 활용 현황과 전략

### 1. 유엔의 대북 인권결의들의 효과

북한에서의 인권억압 상황은 유엔 인권소위원회, 유엔 인권위원회, 유엔 총회의 결의들을 통해 국제사회에 소상히 알려지게 되었다. 그런데 이런 지적들에 따라 북한정부가 어떤 개선조치들을 취했는지는 별로 알려진 바가 없다. 현재까지 알려진 바로는 형법과 형사소송법을 2004년과 2005년에 각각 수정·보완 한 것이 전부이다. 그런데 2004년 7월에는 ‘행정처벌법’을 만들어 가벼운 위법행위에 대해서도 처벌할 수 있도록 했고, 2007년 12월에는 ‘형법부칙’을 새로 채택하여 기존의 특정 형법 위반행위에 대해서는 중형을 선고할 수 있도록 했다. 그리고 대한변협이 2008년과 2010년에 각각 실시한 탈북자 인터뷰조사에서도 일반주민들이 느낄 수 있는 법 집행 상의 긍정적인 변화는 뚜렷하게 드러나지 않았다.

앞에 소개한 유엔 인권위원회의 세 번째 대북결의에 대해 북한 외무성은 2005년 4월 20일자 성명을 통해 “우리 공화국을 악랄하게 모해·중상하는 결의”라며 “허위자료와 독소조항으로 일관돼 있는 결의는 무엇보다 우리의 제도전복을 목적으로 하고 있다”고 주장했다. 아울러 외무성 대변인은 이 성명에서 “우리는 황당하기 그지없는 인권문제라는 것을 거들면서 우리를 무근거하게 헐뜯은 이번 결의를 절대로 인정하지 않으며 적대세력들의 대(對)조선 고립·압살 책동의 일환으로 단호히 전면 배격 한다”고 말했다. 그

리고 “인권문제가 반공화국(反北韓) 적대행위의 공간으로 계속 악용된다면 우리는 그에 결정적 조치로 대응할 것”이라고 경고했다. 외무성 대변인은 또 “미국이 핵문제와 함께 인권문제를 조선반도(한반도)에서 긴장을 격화시키며 우리 제도를 고립·압살하기 위한 주요 공간으로 삼고 있다는 것은 주지의 사실”이라며 “이번 결의 채택 놀음 역시 미국의 사측을 받고 대조선 압살 책동에 적극 편승한 영국과 일본 등 서방 나라들의 비열한 적대소동”이라고 비난했다. 대변인은 이어 “일본이 조·일 사이에 이미 다 해결된 ‘납치문제’를 제네바에까지 들고가 결의에 집어넣고 반공화국 소동에 극성을 부린 데 대해 단단히 계산할 것”이라고 덧붙였다.<sup>34)</sup>

그러나 이와 같은 공식적인 반응과는 달리, 그간 유엔의 결의나 국제사회의 압력에 대해 제한적이거나 긍정적인 변화를 보인 측면도 있다. 그 예로, 1998년에 대폭 개정된 북한의 헌법(‘김일성헌법’) 제75조에 유엔 인권소위원회가 지적한 거주·여행의 자유를 삽입하였으며, 신소청원법도 1998년에 채택한 뒤에 그 다음 해에 수정·보충하였다. 사회주의노동법의 경우, 1986에 처음 채택한 이래 아무런 수정·보충도 없다가 1999년에 처음 개정하였다. 특히, 형법과 형사소송법은 국제사회로부터 가장 많은 질타의 대상이 되어서 그런지 1990년대 이래로만 각각 6회, 7회 수정·보충하였다. 북한당국이 국제사회로부터 오랫동안 요청을 받고도 입법조치를 취하지 않았던 장애인보호법도 2003년에 마침내 제정하였는데, 이를 국제사회에서는 아주 긍정적으로 평가하고 있다. 이와 같은 법 제정 및 개정 조치는 분명 국제사회 특히 유엔 인권기구들의 촉구가 기여한 대표적인 사례라 할 수 있다.

그런데 2010년에 실시한 대한변협 인터뷰조사에서 고문이나 자의적 구금 실태에 대한 탈북자들의 증언은 아직까지 제정 및 개정된 법들의 집행이 일괄되게 안정적으로 이루어지고 있지 않다는 것을 보여준다.

2008년에 실시한 대한변협의 인터뷰조사에서 “국가에서 장애인들에게 생활보조비 비슷한 것을 줬어요. 돈으로 지급됐는데, 셋별마을에서 본적이 있어요”라는 ‘ID 004(2008)’의 진술이나, “영감이 맹인이라 맹인 공장에 다녔습니다. 국가적으로 노임은 만 원을 주는데 거기에 3천 원씩을 더 줬습니다”라고 한 ‘ID 009(2008)’의 진술, 그리고 “북한에서는 장애인을 차별 한다기보다는 오히려 여러 특혜를 더 주거든요. 기술을 더 배워준

---

34) “북, 유엔 北인권결의안 채택에 “적대소동”,” 앞의 인터넷 기사.

다든지, TV, 자전거, 라이터, 녹음기, 비디오 등 수리하는 것 정도를 배워주죠”라고 한 ‘ID 019(2008)’의 진술 등은 시점이 장애인보호법 제정 이전인지 이후인지 분명하지 않지만 일부는 이 법의 긍정적인 제정 효과로 추정된다. 이런 현상은 2010년 조사에서도 ‘2004~5년도에 장애인들을 한곳에 모아 하하라는 골로 보내서 거기서 공장을 지어 살게 했다’는 ‘ID 034 (2010)’의 진술로 부분적인 확인이 가능했다.

그러나 일반 주민들의 의식에는 큰 변화를 주지 못하고 있는 것으로 보인다. 2008년 인터뷰 조사에서 “북한에서는 직장에서 장애인에 대하여 어떤 차별이 있습니까?”라는 질문에 ‘ID 007(2008)’은 “병신, 애꾸 같은 언어폭력이 난무합니다. 영예군인 말고, 일반 장애인은 사람값도 안 됩니다”라고 답했으며, 구직의 어려움, 정상인들보다 낮은 임금, 멸시 등, 비인간적 대우에 대한 많은 증언들이 있었다. 2010년 인터뷰 조사에서는 장애인들이 북한사회에서 겪게 되는 직장선택 상의 애로와 직장 내에서의 차별·멸시·불이익 등에 대해 많은 진술이 있었다.

특히, 2008년과 2010년 조사에서 장애인들의 추방에 대해서도 많은 증언들이 있었다. 2008년 조사에서 “북한에서는 장애인이라는 이유로 도시가 아닌 타 지역으로 추방 또는 강제 이주된 경우를 들었거나 목격한 적이 있습니까?”라는 질문에 “라진 같은 개방도시에서는 다 추방됩니다. 평양에 살던 사람이 추방당해 왔는데 그런 사람들이 많습니다. 70, 80년대 많이 추방당했고 90년에도 있었습니다”라고 답한 ‘ID 002(2008)’을 비롯하여 거의 모든 응답자들이 구체적인 사례들을 제시했다. 2010년 조사에서도 여러 응답자들이 타 지역으로 추방 또는 강제 이주에 대해 다양한 사례들을 시기별로 진술하였다.

그리고 2008년 조사에서 “장애아를 태어나자마자 죽였다는 이야기를 듣거나 목격한 적이 있습니까?”라는 질문에 ‘ID 007(2008)’은 자신의 사례를 증언하였다.

“첫애를 (‘장애인보호법’이 제정된 이후인) 2004년 7월에 출산했는데, 언청이였습니다. 남포산원에 데려가서 낳았는데, 의사가 말하길 장애아라면서 살지 못한다면서 처리는 저희들보고 하라고 했습니다. 초산이라 아무것도 모르고 돌봐줄 사람도 없고 해서 애를 그냥 묻었습니다. 남한에 와서 그 때 애를 죽인 것을 많이 후회했지만 당시에는 아무런 죄의식도 못 느끼고 당연히 그렇게 해야 하는 줄 알았습니다.”

2010년 조사에서도 ID 143이 2004년경에 무산군에서 장애아를 태어나자마자 죽였다

고 진술하였다.

그간 유엔 인권위원회와 유엔 총회의 결의를 비롯한 국제적 압력에 따라 북한정부는 법률을 제정 혹은 개정 하는 등, 인권개선에 어느 정도의 노력을 기울인 측면도 있고, 일정부문에 있어 긍정적인 결과도 나타나고 있다. 그러나 아직까지 규범이 일관되게 적용되지 못하고 있는 것이 여러 측면에서 드러나고 있다. 이는 ‘나선형 5단계론’에서 4단계 모습인 “처방에 따르는 상태”(Prescriptive Status)의 일면을 보이는 것이다.

## 2. 유엔 인권이사회 체제의 도입과 새로운 변화

유엔에 인권이사회 체제가 도입 되면서 그간 인권위원회가 유지하고 있던 비정부단체들과의 관계에 대해 초미의 관심이 모아졌다. 인권이사회를 유엔총회 산하에 5년간 두기로 했는데, 그에 따라 유엔 총회의 의사규칙을 인권이사회에 적용할 경우, 비정부기구들의 참여가 극히 제한 될 수밖에 없었기 때문이다. 그래서 이 문제를 해결하기 위한 규정을 두었다. 즉, “이사국이 아닌 유엔 회원국, 전문기구(16개), 기타 정부 간 기구(IGO), 국가인권기구 그리고 비정부단체를 포함하는 옵서버의 참여와 협의가 위촉되는 것을 방지하기 위해 이들 행위자들의 참여와 협의가 1996년 7월 25일에 채택된 경제사회이사회 결의 1996/31 및 인권위원회에 의해 준수되어 온 관행과 같은 제도에 의거한다”는 규정을 두었다.

이와 더불어 그간 인권위원회에서 일부 비정부단체들이 보여 왔던 부적절한 행태 등을 염두에 두고 이러한 행위자들로부터 가장 효과적인 기여를 확보하여야 한다는 단서 규정을 두고 있다.

과거 유엔 인권위원회 체제 하에서는 협의 지위를 인정받을 수 있는 비정부단체는 반드시 국제적인 비정부단체(INGO)여야만 했다. 그러나 인권이사회 체제로 전환 되면서 비정부단체의 정의를 확장시켜 국내 비정부기구와 지역 비정부단체(regional NGO)도 협의 지위를 얻을 수 있게 되었다. 이는 많은 국내 비정부단체와 지역 비정부단체들이 국제적인 관점(perspective)과 국제적인 프로그램을 가지고 있으며, 이들 자신이 소속되어 있는 국가나 지역에 관해 풍부한 지식을 가지고 있어 관련 문제를 논하는 데 깊이와 현장감을 더할 수 있기 때문이다. 이로써 다양한 비정부단체들이 경제사회이사회 및 그 산

하기관과 협의 할 수 있게 되었다.

유엔 경제사회이사회 결의 E/1996/31은 비정부단체들이 경제사회이사회에 협의 지위를 신청할 때 밟아야 하는 절차를 간소화하였다. 이 결의는 또한 비정부단체의 유엔 회의(conference) 참여를 공인하는 표준적 제도를 수립함으로써 과거 비정부단체의 정부 간 회의 참여를 공인하는 표준적인 제도가 없어서 비정부단체의 정부간회의 참여가 각 회의 별로 결정되던 것을 극복 할 수 있게 되었다.

유엔 인권이사회 체제에서는 이사국을 포함한 모든 유엔 회원국의 인권상황이 보편적 정례검토(UPR, universal periodic review)의 대상이 된다. 즉, 모든 유엔 회원국이 매 4년마다 동료국가들의 심사(Peer Review)를 받게 된다. 이론적으로는 심사 대상국을 제외한 191개 유엔 회원국이 심사에 참여할 수 있으나 실제로는 60여 개 국가만이 참여한다.

유엔 인권이사회 체제 하에서 북한의 인권상황에 대한 첫 심사는 2009년 12월 초에 제60차 UPR(11월 30일 - 12월 11일)에서 이루어졌다. 이에 대비해서 그해 4월에 북한인권시민연합, 아시아인권센터, 대한변호사협회, 경북대학교 사회과학연구원 인권과 평화센터, Human Rights Watch 등, 많은 국내·외 인권단체들이 다양한 주제의 “제3자 정보”(Stake Holder’s Information)를 제공하였다. 그리고 심사회에 참여 할 국가대표들을 설득하기 위해 2009년 9월에 제네바에서 “제3자 정보”를 제공한 단체들이 발표회를 갖고, 정책 제안도 했다. 북한인권시민연합은 이를 준비하기 위해 아동권, 여성권, 정치범 수용소, 고문에 대해 소책자 형식의 조사보고서들도 발간하였다.

북한인권과 관련한 유엔 메커니즘 운용에 있어 국가특별보고관과 주제별 특별보고관 및 실무단의 역할도 중요하다. 2005년에 당시 유엔 인권위원회 결의에 따라 임명된 윌릿 문타폰 교수의 역할은 실로 지대했다. 북한 현지조사가 불가능한 상태에서 작성된 그의 조사보고서는 북한인권 전문가들에게 팔목할 만한 새로운 정보를 담고 있거나 혁신적인 정책 제안은 없었지만, 북한의 인권현안들 특히, 탈북자들을 “현장난민”(refugee sur place)으로 인정해야 된다는 주장을 국제공론화 하는 데 크게 작용했다. 문타폰 특별보고관의 역할은 유엔 인권이사회 체제에서도 여전히 중요했으며, 총회결의가 중단 없이 계속된 데에도 그의 역할이 컸다고 생각한다.

그런데 현재까지 주제별 특별보고관들과 실무단들의 역할은 크게 부각되지 못하고 있다. 물론 전 세계의 한 부분으로 해당 주제에 한 하여 북한의 인권문제를 다루다 보니

한계가 있는 것은 사실이다. 그러나 그들을 보다 적극적으로 활용할 필요가 있다. 그러기 위해서는 정보 제공과 탄원, 회의 초청 등을 통해 동기부여와 자극 및 격려를 계속해야 된다. 특히, 마르주키 다루스만 신임 유엔 북한인권특별보고관의 업무 처리 행태를 알 수 없는 상황에서는 그들의 역할이 더욱 중요시 된다.

지난해 8월에 취임한 다루스만 신임 유엔 북한인권특별보고관은 10월 8일에 일본 교토통신과 한 첫 인터뷰에서 ‘북한의 인권문제에 대해 과거에 했던 노력을 반복하기만 하면 북한과 국제사회의 사이만 벌어질 것이라면서 새롭게 접근 하겠다’고 밝혔다. 그는 국제사회가 북한 내의 ‘인권’ 문제보다 ‘인도적’ 사안에 다시 집중할 수 있도록 하는 등의 새로운 방법을 찾아볼 필요가 있다며, 그 인도적 사안으로 식량, 보건, 홍수 피해와 어린이 및 여성들의 상황을 예시하였다. 특히, 다루스만 보고관은 이날 인터뷰에서 북한 인권운동가들에게 우려스러운 발언도 하였다. 그가 ‘자국 인권문제에 대한 북한사람들의 생각을 참조하지 않고서 어떻게 북한문제에 대해 균형 있는 관점을 구축할 수 있겠느냐’고 반문한 것은 흔히 북한정부의 논리나 북한 인권문제에 대한 “내재적 접근”에 빠질 수 있는 가능성을 보인 것이다.<sup>35)</sup>

### 3. 주제 별 현황과 유엔 메커니즘 활용 전략

#### (1) 식량권

대한변협의 의뢰로 2010년에 실시한 200명의 탈북자 인터뷰에서 “2007년 이후에도 귀하가 살던 곳에서 굶어 죽은 사람이 있습니까?”라는 질문에 37.1%가 “예”라고 답했다.

북한정부가 2008년에 실시한 인구조사에 의하면 북한 인구는 23,349,859명(시·도 지역별 인구 합계) 혹은 24,052,231명(연령별 인구 합계)으로 집계되었다.<sup>36)</sup> 북한의 2008년과 2009년 식량 수요량을 감량배급(성인 1일 546g) 기준으로 계산하면 각각 4,653,393.4톤 혹은 4,793,369.1톤에 이른다. 그런데 FAO가 추정한 북한의 2008년과 2009년 곡물 생산량은 정곡 기준(조곡 대 정곡 환산율: 쌀 66%, 옥수수 85%, 밀/보리 70%, 콩 100%, 기

35) 北인권보고관 “인권상황 새롭게 접근할 것”, 다루스만 신임 유엔 인권보고관 인터뷰, <http://www.yonhapnews.co.kr/international/2010/10/08/0602000000AKR20101008213400009.HTML> (검색일: 2010년 11월 23일).

36) 한국농촌경제연구원, 『KREI 북한농업동정』, 재12권 제1호(2010년 4월), p. 6.

타 70%, 감자는 곡물환산율 25% 적용)으로 각각 3,342,000톤과 3,882,000톤에 이른다.<sup>37)</sup> 북한이 2008년(2007년 11월-2008년 10월)과 2009년(2008년 11월-2009년 7월)에 중국으로부터 수입한 곡물량은 각각 232,621톤과 151,233톤에 지나지 않는다.<sup>38)</sup>

북한의 기아사태는 곡물생산량의 감소로 인한 식량부족에 근본 원인이 있지만, 식량이 특정 인구에게 배급되지 않았기 때문에 발생한 측면이 더 강하다.<sup>39)</sup>

대규모의 아사자와 식량난민이 발생하는 사회에서 기근의 원인은 식량 총공급량의 감소(Food Availability Decline: FAD)에만 있는 것이 아니다. 그보다는 식량권 부여의 감소(Food Entitlement Decline: FED)에 더 큰 원인이 있다.<sup>40)</sup> 북한의 식량문제와 관련하여 현재까지 식량 총공급량의 감소에만 지나치게 역점을 두고 식량권 부여의 감소에 대해서는 등한시 하여 문제의 진정한 성격과 원인을 파악하지 못한 측면이 있다.

<표 5> 북한의 식량 수급량 추이

년도	식량 수요량	전년도 생산량	부족량
1995	534	413	121
1996	529	345	184
1997	530	369	161
1998	495	349	146
1999	504	389	115
2000	518	422	96
2001	524	359	165
2002	536	395	141

37) 권태진, 남민지, “2010년 북한의 식량수급 전망,” 한국농촌경제연구원, 『KREI 북한농업동정』, 제 11권 제4호(2010년 1월), p. 7.

38) 권태진, 남민지, 위의 논문, p. 6.

39) Jean-Fabrice Piétri, “The Inadequacies of Food Aid In North Korea,” Summary of Comments (Plenary Session II), *IVth International Conference on North Korean Human Rights and Refugees*, Prague, March, 2003.

40) 오늘날 기근의 원인을 설명하는데 두 부류의 접근방법이 있다. 그 한 부류의 접근방법은 식량 총공급량의 감소(Food Availability Decline: FAD)에서 그 원인을 찾는 것이고, 다른 한 부류의 접근방법은 식량권 부여의 감소(Food Entitlement Decline: FED)에서 그 원인을 찾는 것이다. 정광민, 『북한기근의 정치경제학-수령경제·자력갱생·기근-』 (서울: 시대정신, 2005).

년도	식량 수요량	전년도 생산량	부족량
2003	542	413	129
2004	548	425	123
2005	545	431	114
2006	560	454	106
2007	543	448	95
2008	540	401	139
2009	548	431	117

주: 식량 수요량은 감량배급(성인 1일 546g) 기준으로 계산한 것임.

출처: 농촌진흥청, “북한의 경제현황과 전망,” p.144<sup>41)</sup>를 재구성.

그런데 북한 일반주민들의 ‘식량권 부여의 감소’는, 구체적인 맥락에서는 다양한 요인들이 작용하겠지만, 대한변협에서 2006년(『북한인권 실태조사 보고』<sup>42)</sup>)과 2008년(『2008 북한인권실태 조사보고서』<sup>43)</sup>) 및 2010년(『2010 북한인권실태 조사 보고서』<sup>44)</sup>)에 각각 탈북자들을 인터뷰 조사한 바에 의하면, 3계층 51개 부류에 기초한 계급차별정책에 그 근본원인이 있다고 하겠다. 그리고 1990년대 중·후반에 식량난으로 발생한 아사자와 탈북자의 절대 다수가 북한의 사회적 취약계층에 속해 있었으며, 이 사회적 취약계층은 계급차별정책의 결과로 형성된 것이다.

북한정부는 2009년 11월 30일에 화폐개혁을 실시하여 국가재정을 확충하고 계획경제를 정상화하려 했다. 그러나 화폐개혁의 부작용으로 인한 수급불균형 때문에 쌀값이 약 72배나 오르는 등, 급격한 물가상승이 발생하고 있다. 특히, 도시의 일반주민들의 경우, 화폐교환의 한도가 매우 낮고 임금은 2,000원-3,000원 정도여서 식량을 충분히 구매할

41) [http://www.unikorea.go.kr/kr/CMSF/CMSFSub.jsp?topmenu=3&menu=2&sub=&act=&main\\_uid=&subtab=](http://www.unikorea.go.kr/kr/CMSF/CMSFSub.jsp?topmenu=3&menu=2&sub=&act=&main_uid=&subtab=) (검색일: 2010년 7월 28일).

42) 『북한인권 실태조사 보고』, (발주기관: 대한변호사협회 북한인권소위원회, 수행기관: 북한인권정보센터), 2006년 10월 20일.

43) 『2008 북한인권실태 조사보고서』, (발주기관: 대한변호사협회, 수행기관: (사)북한민주화네트워크), 2008년 4월 17일.

44) 『2010 북한인권실태 조사 보고서』, (발주기관: 대한변호사협회, 수행기관: (사)북한민주화네트워크), 2010년 5월 12일.

수 없다. 그에 비해 농민들은 화폐개혁 직후, 1년 치 현금분배(1인당 15,000원-150,000원)를 받아 현금사정이 좋아지면서 쌀값이 더 오르기를 기다리며 시장공급을 미루고 있다. 그 결과, 당중앙 경제정책검열부가 조사한 바에 의하면, 2010년 1월 중순부터 북한 전역에서 아사자 발생이 증가하고 있는데, 주로 도시의 노동자 가족들 중에 아사자가 발생한다는 것이다.<sup>45)</sup>

이와 같이 북한 일반주민들의 식량권은 정치적 이유로 유린되고 있는 것이다. 국제사회에 이점을 부각시켜야 되며, 올리비에 드쉬테르 유엔 식량권특별보고관과 다루스만 신임 유엔 북한인권특별보고관도 이런 사실을 인식할 수 있도록 자료와 정보를 제공해야 된다.

## (2) 고문과 기타 잔인하고 비인간적이거나 굴욕적인 처우

북한정부는 모든 공식적인 문건이나 선언에서 고문을 강력하게 부정하고 있다. 예를 들어, 북한정부가 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약의 이행에 대해 가장 최근에 제출한 정기보고서(CCPR/C/PRK/2000/2, 4 May 2000), 제7조에서 북한에서는 ‘고문과 비인간적 처우가 금지되어 있음’을 강력하게 주장하고 있다. 또한, 북한 최고인민회의 상임위원회에서 1999년에 수정·보충한 형사소송법 제93조에 “예심원은 피심자에게 강압적인 방법으로 범죄사실을 시인시키거나 진술을 유도하지 말아야 한다. 강압적인 방법으로 받은 피심자의 진술은 증거로 쓸 수 없다”고 규정하였다. 이 조항은 더욱 발전되어 2004년 5월과 2005년 7월에 각각 수정·보충한 형사소송법의 제98조에 “강압, 유도의 방법으로 받은 피심자, 피소자의 진술은 증거로 쓸 수 없다. 피심자, 피소자의 진술이 유일한 증거일 경우에는 그의 범죄를 증명하지 못 한 것으로 한다. 자수, 자백한 자료도 그와 관련있는 다른 증거를 찾아내야 인정한다”라고 규정하고 있다.

그러나 북한에서 피수용인들 특히 ‘정치범’ 혹은 ‘정치적 범죄 혐의자’에게 가해지는 고문은 인간의 가혹성(苛虐性)이 이념적 동기로 격려되고 ‘집단목표 성취’로 포장되면 나타날 수 있는 극단적인 사례로 보인다.

대부분의 탈북자들은, 중국에서 체포·송환 된 뒤에 그들이 중국에서 남한 사람이나 종교인들과 접촉했는지 여부를 조사받으면서, 그리고 다시는 탈북을 시도하지 못하도록

45) 이영훈, “북한 경제난의 현황과 전망,” 제주평화연구원, 『JPI 정책포럼』, No.2010-8 / 2010년 3월.

하기 위해 북한의 집결소, 국가안전보위부나 인민보안성의 구류장, 노동단련대 등에서 엄청난 구타와 온갖 비인격적인 처우를 받았다고 진술한다.<sup>46)</sup> 사건의 성격에 따라 혹은 남북정상회담을 앞두는 등, 북한정부가 내부단속을 강화하기로 결정한 특정 시기에는 보위사령부로부터도 같은 처우를 받은 것으로 2006년에 실시한 100인의 탈북자 인터뷰 조사에서 확인되었다.

이와 같이 체포 및 예심 과정에서 폭행과 각종 가혹행위를 가하는 것은 세계인권선언 제5조를 위반하는 것이다. 체포 후 무조건 죄인 시 하는 것은 세계인권선언 11조 1)항을 위반하는 것이고, 김일성·김정일 가계 비밀을 언급하였다고 처벌하는 것은 11조 1)항과 2)항을 동시에 위반하는 것이다. 예심과정에서 고문으로 사망하게 한 것 자체가 큰 죄악이고 각종 북한 국내 법규들과 국제인권규범들을 위반하는 것이지만, 피살자의 죄가 여전히 남아있는 것으로 간주되어 그의 가족에게 해악이 미치게 된다는 것은 세계인권선언 11조 1)항을 위반하는 것이며, 현대사회에서 금하고 있는 연좌제를 적용하는 것이다.

탈북자들을 도강죄로 처벌하고, 특히 한국행을 시도하였다고 사형 혹은 정치범 수용소에 보내는 등, 엄하게 처벌하는 것은 이동 및 거주 의 자유를 규정한 세계인권선언 13조 1)항과 나라를 떠나고 돌아올 자유를 규정한 13조 2)항을 위반하는 것일 뿐만 아니라, 타국에서 피난처를 찾을 수 있는 권리를 규정한 14조 1)항을 위반하는 것이다. 탈북자들이 중국에서 종교인들을 접하였다고 극형에 처하는 것은 종교탄압으로 세계인권선언 18조를 위반하는 것이다.

현대사회에서 ‘정치범’이란 성립될 수 없는 개념인데, 북한에서 정치범을 체포하면 강제이혼 시키는 것은 세계인권선언 16조 3)항을 위반하는 것이고, 그들의 공민권을 박탈하는 것은 15조 2항을 위반하는 것이며, 그들의 재산을 몰수하는 것은 17조 2)항을 위반하는 것이다.

북한정부가 아직까지 고문방지협약(“고문과 기타 잔인하고 비인간적이거나 굴욕적인 처우 또는 처벌에 관한 협약” Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or

---

46) 탈북자 김혁, 문명옥, 배권철, 이영국, 지해남, 「고문에 관한 특별보고관에게 제출할 고문에 대한 진술의 표준질문서」 작성 인터뷰 시 증언, 2004년 2월-3월 ; 안명철, 「그들이 울고 있다」(서울: 천지미디어, 1995); 안혁, 「요덕 리스트」(서울: 천지미디어, 1995); Good Friends, *Human Rights in North Korea and the Food Crisis, A Comprehensive Report on North Korean Human Rights Issues* (Seoul: Good Friends, March 2004); Hiroshi Kanto et al.(Research), *Are They Telling US the Truth? -Brutality Beyond Belief-* (Tokyo: LFNKR & NKDB, 2004).

Degrading Treatment or Punishment)에 가입하지는 않았지만 이 협약에 규정된 내용들을 준수하고 있다고 공언(公言)하고 있으므로, 탈북자들의 고문피해 사례들은 그 공약을 부정하는 것이다. 그리고 북한이 가입한 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약(ICCPR)의 관련 규정들을 위반하는 것이다.

고문 피해자들이 고문방지실무단에 일정한 양식을 갖추어 진술서를 제공해야 된다. 이를 위해 한국의 비정부기구들이 적극적인 캠페인을 전개할 필요가 있다.

### (3) 종교 및 신앙의 자유

북한정부의 공언과는 달리, 북한에서 종교 및 신앙의 자유가 전혀 보장되지 않고 있는 것이 대한변협이 2010년 탈북자 인터뷰 조사에서도 다시 확인되고 있다.

<표 6> 2010년 조사, (종교생활을 하다가) 발각되면 처벌받는 것으로 알고 있었습니까?

		응답수	비율(%)	누적비율(%)
유효응답	예	110	67.9	67.9
	아니오	52	32.1	100.0
	합계	162	100.0	
결측	무응답	23		
합계		185		

<표 7> 2010년 조사, 이웃사람 중에 발각되어 처벌받은 것을 보거나 들은 일이 있습니까?

		응답수	비율(%)	누적비율(%)
유효응답	예	28	15.6	15.6
	아니오	151	84.4	100.0
	합계	179	100.0	
결측	무응답	6		
합계		185		

2006년 인터뷰 조사에서 북한에 어떤 종교가 있느냐는 질문에 ‘비밀리에 불교가 존재한다’는 ‘ID025(2008)’의 답변 외에 ‘형식상 불교, 기독교 등이 존재하지만 일반주민들은 신앙생활을 못 하고 미신과 무속신앙을 많이 믿는다’는 대답이 전부였다. 2008년 인터뷰 조사에서는 동일한 질문이 주어지지 않았지만 응답자들의 진술은 비슷한 내용을 담고 있다. 그런데 2010년 인터뷰 조사에서는 6명의 응답자 중 3명이 북한에서 가정교회가 운영되고 있다는 이야기를 들어본 적이 있으며, 그 중 2명은 가정교회에 참석해 본 적이 있다고 답하였다.

종교로 인해 직접 처벌 받거나 다른 사람이 처벌당한 것을 목격한 여러 증인들이 2010년 인터뷰 조사에서도 계속되고 있어서 북한에서 종교생활은 여전히 자유롭지 못하며, 목숨을 걸고 비밀리에 이루어지고 있는 것으로 판단된다.

그런데 2008년 조사에서 “어떻게 기독교나 천주교, 불교 활동을 하고 있었는지, 보거나 들은 것을 자세하게 말씀하여 주십시오”라는 질문에 대한 ‘ID001(2008)’의 답변을 통해 무속신앙도 처벌이 된다는 사실을 확인 할 수 있었다. 그리고 표본의 대표성 문제 때문에 ‘북한주민들의 종교생활이 활성화 되고 있다’고 일반화 시킬 수는 없지만, 2006년, 2008년, 2010년의 조사 내용을 비교해 보면 응답자들 주변에서 종교생활이 실제로 이루어지고 있는 사례들이 점점 더 많아진 것을 느낄 수 있다.

즉, 2006년 조사에서는 주로 응답자 자신이 지난날 목격하고 경험했던 것이 ‘그때는 몰랐으나 알고 보니 기도였고 종교생활이었다’는 식의 답변이 주를 이루었다. 그런데 2008년 조사에서는 ‘어느 할머니 집에 사람들이 여러 명 모여 음식도 맛있게 해먹고 성경책도 읽고 노래도 부르고 했다’[‘ID005(2008)’], ‘중국에 살다가 기독교 신자가 된 친언니가 북한에 들어와 살면서 기도하는 것을 본 적이 많았다’[‘ID016(2008)’]고 진술하는 등, 답변자 주변에서 종교생활이 실제로 이루어지고 있는 상황이 소개되고 있다. 2010년 인터뷰 조사에서는 더욱 다양한 종교생활과 처벌 사례들이 소개 되었다. 그리고 이 사례들 중에는 정치범 수용소가 아닌 노동단련대에 보내지거나 노동교화형을 선고 받은 경우도 여럿 있어서 처벌의 수위에 변화가 있는 것이 느껴진다.

그런데 북한사회는 아직까지 주체사상을 국교화한 종교사회로, ‘당의 유일사상체계 확립의 10대원칙’을 통해 김일성·김정일에 대한 숭배행위가 이루어지고 있으며, 종교의 성소(聖所)에 해당되는 ‘김일성혁명사상연구실’이 북한전역에 45만 개나 갖추어져 있

다. 소위 북한의 ‘십계명’인 ‘10대원칙’은 ‘주체종교의 이단자’라 볼 수 있는 정치범과 사상범을 판단하는 기준이 되며, 북한의 모든 주민생활을 규제하는 궁극적인 규범으로 작용하고 있다.<sup>47)</sup> 이런 상황에 대해 2008년 인터뷰 조사에 이어 2010년 조사에서도 많은 응답자들이 계속 진술하고 있다. 따라서 북한에서 일반종교의 자유로운 신앙 활동이란 허용될 수 없다.

이런 현실에 대한 정보가 유엔 ‘종교적 불관용 특별보고관’에 얼마만큼 전달되었는지 알려져 있지 않다. 그간 문타폰 전임 북한인권특별보고관은 자신의 보고서들에서 언급은 하고 있지만 현황과 그 성격에 대한 자세한 정보 제공이나 심도 있는 분석 및 대책은 제시하지 않았다. 다루스만 신임 유엔 북한인권특별보고관의 종교관을 알지 못하지만, 인도네시아 출신인 그는 더욱 간과 할 수 있는 여지를 갖고 있다. 따라서 많은 종교단체들의 적극적인 개입이 요구된다.

#### (4) 자의적 구금

대한변협에서 2006년에 실시한 100인의 탈북자 인터뷰 조사에서 ‘수사기관이 체포를 할 때 법적절차를 준수하는가?’라는 질문에 응답자의 90%가 아니라고 답했으며, ‘구금 시설 수용 시 법적 절차를 준수하는가?’라는 질문에 71.1%의 응답자는 “영장발부 없이 2개월 이상 수사를 계속 했다”고 답했다. 그러나 이들에게 적용되었어야 할 북한의 1999년 형사소송법 제11조에는 “법에 규정되어 있지 않는 경우나 법에 규정된 절차를 따르지 않고서는 사람을 체포하거나 구속할 수 없다. 사람을 체포하였을 때에는 48시간안으로 그의 가족 또는 소속단체에 체포 날짜, 리유같은 것을 알려주어야 한다. 검사는 비법으로 체포 구류되어 있는 사람을 발견하였을 때에는 그를 놓아주어야 한다”고 규정되어 있다.

2008년 인터뷰 조사 대상자들의 경우, 66%가 유엔 인권위원회가 처음 결의를 채택한 2003년 이후에 탈북 하였으므로 2006년 조사 대상자들에 비해 대체적으로 얼마간의 시간이 경과된 뒤에 구금을 경험했을 터인데, 형사법 및 형사소송법 적용 실태가 개선된

---

47) Philo Kim, “New Religious Policy and the State of Religious Freedom in North Korea,” In NKHR & HFHR, The 5th International Conference on North Korean Human Rights & Refugees, 29 Feb. - 2 Mar. 2004, Warsaw, Poland.

것으로 파악되지는 않는다. 이런 사실은 2010년 인터뷰 조사에서도 반복적으로 확인되고 있다. 즉, ‘체포, 구금결정서 등을 제시받았다’고 답한 사람은 4.7%에서 7.1%로, ‘체포, 구금되었을 때 수사기관에서 그 사실을 가족들에게 통지해 주었다’고 답한 사람들은 34.9%에서 39.7%로 각각 변화하였으나 표본추출의 문제를 생각하면 큰 의미를 부여하기는 힘들다.

<표 8> 2010년 조사, 체포·구금결정서 등을 제시받았습니까?

		응답수	비율(%)	누적비율(%)
유효응답	예	5	7.1	7.1
	아니오	65	92.9	100.0
	합계	70	100.0	
결측	무응답	6		
합계		76		

<표 9> 2010년 조사, 체포·구금되었을 때 수사기관에서 그 사실을 가족들에게 통지해 주었습니까?

		응답수	비율(%)	누적비율(%)
유효응답	예	29	39.7	39.7
	아니오	44	60.3	100.0
	합계	73	100.0	
결측	무응답	3		
합계		76		

2004년과 2005년에 개정된 형사소송법에서는 모두 1999년 형사소송법 제11조의 내용을 더욱 자세히 세분하여 규정하고 있다. 제5조에 “국가는 형사사건의 취급처리에서 인권을 철저히 보장하도록 한다”라는 규정과 제8조에 “국가는 형사사건에 대한 취급과 처리를 이 법에 규정된 원칙과 절차, 방법에 따라 하도록한다”라는 규정이 있다. 177조에

“법에 규정되어 있지 않거나 법에 규정된 절차를 따르지 않고서는 사람을 체포, 구속할 수 없다. 검사는 비법적으로 체포, 구속되어 있는 자를 발견하였을 경우 그를 놓아주어야 한다,” 그리고 제167조에는 “예심원은 피심자에게 강제외 방법으로 범죄를 인정시키거나 진술을 유도하지 말아야 한다”는 등, 비법적인 체포, 구속과 강제적인 심문을 금지하고 있다. 또한 2004년 및 2005년 개정 형법에서는 “법일군이 비법적으로 사람을 체포, 구속, 구인(중략) 한 경우에는 2년 이하의 로동단련형에 처한다”(제252조)라고 규정하고 있다. 그러나 2008년에 실시한 탈북자 인터뷰 조사에서 “수사 받을 때 범죄사실에 대한 자백을 강요받았습니까?”라는 질문에 대해 응답자 대부분이 자백을 강요받았다고 진술했다.

2010년에 실시한 인터뷰 조사에서는 “만일 수사 받는 범죄사실에 대해 부인할 때는 어떤 식으로 수사가 진행됩니까?”라는 질문을 하였는데, 대부분의 응답자들이 폭력과 협박, 구금 연장[‘ID 054(2010)’, ‘ID 200(2010)’] 등으로 범죄사실에 대한 인정과 억지자백을 강요받았다고 진술했다. 이에 대한 다음 2진술을 통해 상황을 파악할 수 있다.

‘ID 137(2010)’, “목을 묶인 채로 질문과 대답을 반복하는 것이다. 말을 하지 않으면 즉, 묻는 질문에 답변이 나오지 않으면 기합을 주라고 한다. 총 꼬질대로 머리고 손이고 사정없이 내려찍기도 한다. 인정사정 볼 것 없이 막 때리니까 말이다.”

‘ID 170(2010)’, “내가 그러지 않았다고 해도 그렇게 발설하라고 하면서 임신한 상태에서 협박하면서 몽둥이로 두드려 패면서 겁을 주니까 아닌 것도 인정을 했어요. 양강도 도당 조직비서가 ‘여기서 하라는 대로 말하면 반혁명분자라고 걸리니까 맞아 죽더라도 아니었다라고 말해야 된다’고 해서 그 다음날 나는 사실 너희들이 겁을 주니까 그렇게 허위자백을 한 거라고 하면서 법이 왜 이러냐고 따지고 물었어요.”

그런데 수사 받는 범죄사실에 대해 부인을 하면 ‘형량이 늘어난다’[‘ID 011(2010)’]는 주장과 ‘방면되었다’[‘ID 124(2010)’, ‘ID 129(2010)’]는 상반된 진술도 있었다.

2004년 및 2005년 개정 형사소송법 제178조에는, “체포, 구속처분은 형사책임추궁결정을 한 다음에 한다. 특별히 필요한 경우 형사책임추궁결정을 하기전에 예심원은 검사의

승인을 받고, 체포, 구류구속처분을 할수 있다. 이 경우 10일안으로 형사책임추궁결정을 하며 그렇게 하지 못하면 구류구속처분을 취소하여야 한다”라고 규정하고 있다.

<표 10> 2010년 조사, (48시간 안에 검사 승인을 받지 못하면 즉시 석방해야 되는데) 48시간 이상 체포 구금되어 있던 사실이 있습니까?

		응답수	비율(%)	누적비율(%)
유효응답	예	24	36.4	36.4
	아니요	42	63.6	100.0
	합계	66	100.0	
결측	무응답	10		
합계		76		

<표 11> 2010년 조사, 범죄자라는 것이 밝혀지지 않았음에도 불구하고 10일 이상 구금되어 있던 사실이 있습니까?

		응답수	비율(%)	누적비율(%)
유효응답	예	13	18.8	18.8
	아니요	56	81.2	100.0
	합계	69	100.0	
결측	무응답	7		
합계		76		

그런데 ‘정치범’에 대해서는 또 다른 양상을 보이고 있다. 2006년 인터뷰 조사의 경우, 100명의 답변자 가운데 4명만이 ‘본인 확인을 하고 체포사실을 구두로 설명한 뒤에 수갑을 채우고 잡아 간다’고 진술했고, 나머지는 모두 설명조차 없었다고 답했다. 대부분 본인 확인 후 간단히 물어볼 것이 있으니 잠깐 가자고 하며 수갑이나 새끼줄, 신발 끈, 흰색 밧줄(포승줄) 등으로 묶어서 데리고 가며, 심지어 족쇄를 채워서 데려가는 경우도 있다고 4명이 진술했다.

이 2006년 인터뷰 조사에서 2명의 답변자는 ‘다른 용무로 지정한 날에 방문하라고 하여 체포한다’며 탈북자 안혁이 1980년대에 경험한 것이 아직도 유효한 사실임을 확인시켜주었다.<sup>48)</sup> 그리고 ‘야밤에 그 누구도 모르게 체포하여 끌고 간다’고 진술한 응답자도 3명 있었다. 이런 진술은 2008년 및 2010년 인터뷰 조사에서도 반복되고 있다.

납치된 피의자들 중에 경미한 범죄나 확실한 물증이 없는 범죄에 대한 혐의자들은 국가안전보위부의 비밀초대소 혹은 구류장으로 연행된다고 한다.<sup>49)</sup> 여기에서는 임의로 기간을 연장해 가며(안혁의 경우 1년 8개월) 조사를 벌이는데, 그 과정에서 억지 자백을 강요하며 얼마나 심한 폭력을 가하는지 대부분의 피의자들이 간절히 자살을 원할 정도라고 한다. 그런데 탈북자 김혁, 문명옥, 배권철, 이영국, 지해남 등의 경우, 예심기간이 모두 북한의 당시 형사소송법에 기술된 최장 6개월을 넘지 않았지만, 신정애의 두 아들 장경철, 장경수와 질녀 장미화는 2003년 8월에 중국에서 체포되어 10월에 북한에 이송되었지만 형 언도는 2004년 9월 초에 이루어져 실제적으로 거의 1년을 끌었다.

재판과 수감절차에 대해 1998년 9월에 북한을 떠나 한국에 귀순한 전 국가안전보위부원 윤대일은 변호인이나 방청객은 없지만 어느 정도의 요식절차는 거친다고 주장하고<sup>50)</sup>, 신정애의 두 아들과 질녀는 재판을 거쳐 각 10년과 5년의 교화형을 언도 받은 것으로 알려져 있다. 그러나 신정애 자신은 재판절차 없이 1년간 요덕수용소 혁명화구역에 수감되었다. 그 뿐만 아니라 2006년 인터뷰 조사에 응답한 고문피해 사례3의 경우도 재판 없이 요덕수용소에 3년 수감되었고, 2008년 조사와 2010년 조사에서도 정치범의 경우 재판절차 없이 관리소(정치범 수용소)에 수용된다는 진술들이 많이 있었다.

그런데 안혁은, ‘중범죄자’로 판명 될 경우에 형기도 알려주지 않고 완전히 밀폐된 호송차에 태워 별도로 교화소로 이송하는데, 그가 잡혀가는 것과 동시에 여러 명의 보위부원들이 그 ‘범죄자’의 집을 급습하여 전 재산을 몰수하고 그 가족을 관리소로 이송한다고

48) 탈북자 안혁의 설명에 따르면, 구속할 사람이 개인인 경우, 사회안전부(현 인민보안부) 등 일반 기관에서 정식공문이나 전화로 불러낸 뒤에 통보 받은 장소로 가는 도중에 그 사람을 납치한다. 따라서 가족은 물론 통보한 기관에서조차 그가 어디로 갔는지 알 길이 없게 되어, 당연히 ‘행방 불명’으로 처리된다는 것이다. 안혁, 『요덕 리스트』, p. 61(단행본)

49) 탈북자들의 일반적인 심문과정은 다음을 참조하시오. David Hawk, *The Hidden GULAG, Exposing North Korea's Prison Camps*(Washington, D.C.: U.S. Committee for Human Rights in North Korea, 2003), pp. 56-72; Good Friends, *Human Rights in North Korea and the Food Crisis*, pp. 63-64.

50) 윤대일, 『악의 축 집행부 국가안전보위부의 내막』(서울: 월간조선사, 2000), pp. 134-135.

주장한다. 2004년 및 2005년 개정 형법 제27, 28, 33조에 ‘재산몰수형’, 2000년 개정 공민 등록법 제13조에 ‘공민증 회수’를 각각 규정하고 있어서 이는 현재까지 유효한 것으로 짐작된다.

결국 북한에서는 대부분의 ‘범죄자’ 장본인은 물론 그 가족들도 어떤 죄목인지 어디로 가는지 영문도 모르는 채, 아무런 준비도 안 된 상태에서 수용소로 끌려간다는 것이다. 이 모든 과정을 국가안전보위부에서 취급하고, 정식재판 없이 진행되어 무혐의 방면되는 경우는 없다고 한다.<sup>51)</sup>

그런데 2004년과 2005년의 형사소송법 개정 이후에도 상황이 크게 개선되었을 것 같지는 않다. 왜냐하면 윤대일의 설명에 따르면, “국가안전보위부는 모든 사건을 형사소송법에 따라 처리하는 것을 원칙으로 하지만, 김 부자 가계의 추문에 대한 언급이나 소문을 퍼뜨린 ‘8, 9번 사건(10호실 사건)’은 형사소송법에 규정이 없어서 지키지 않는다”고 한다. 그래서 ‘김 부자의 권위를 손상시킨 행위’로 판명되면 재판도 없이 비밀리에 처형한다는 것이다.<sup>52)</sup> 비록 형사소송법이 그 후에 개정되었어도 관련조항이 여전히 없고, 이런 상황을 개선시키는 데 아무런 작용을 못하는 것으로 보인다.

이상과 같이 북한당국은 정치범을 체포·수감하는 과정에서 ‘죄형법정주의’를 부정하고 있으며, 가족연좌제와 같이 전 근대적이고 비인도적인 형사제도를 아직 운영하고 있다. 그 뿐만 아니라 법에 규정되어 있지 않은 수용시설들이 많이 있다. 이미 알려져 있는 여섯 곳의 정치범관리소 외에 군(軍) 내의 특수 수용시설들이 있다. 즉, 군대생활에서 과오가 있으면 체포·수감되어 영원히 못나오는 비공개 지하 노동시설들이 있고, ‘뚝섬’이라고 부르는 군대 내의 반정부 군관(군 장교)들만 수용하는 비공개시설이 있는데, 이 시설들은 법외의 구금시설들이라 피수용인들이 체포·구금되는 과정에서 법의 보호를 받을 수가 없다.

---

51) 안혁, 『요덕 리스트』, pp. 61-62(단행본); 2006년 인터뷰조사 시 ‘ID 033(2006)’의 증언: “안전부로 와보라고 해서 체포하는 경우, 집이나 직장으로 찾아가서 수감을 채워 체포해가는 경우 등이 있다. 물어볼 게 있다며 따라오라... 난 그런 일에 대해 들은 것이 없다. 하면, 늙으나 젊으나 쌍 간나, 개새끼... 하고는 차고 때리기 시작한다. 그 다음 죄과에 대해서 본인이 인정하면 처벌하고, 인정하지 않으면 계속 구금해놓고 조사하고, 요해를 한다. 그런 다음에도 혐의가 없으면 내보내준다. 이때에는 계속 감시를 한다. 거의 혐의 없는 사람이 없다. 사회적 배경이 좋거나, 친척이 안전부, 보위부에 있는 경우를 제외하고는 풀려나는 경우가 없다. 면회는 못가고, 밥 등 음식은 넣어줄 수 있다. 교화소에 있을 경우에는 한 달에 몇 번 등의 제한이 있다고 한다.”

52) 윤대일, 『「악의 축 집행부 국가안전보위부의 내막」』, p. 134.(단행본)

3차례에 걸친 대한변협 의 조사로 밝혀진 북한의 체포·구금 과정은 북한의 형법, 형사소송법 등 국내법에도 저촉되고, 북한이 가입한 ‘시민적·정치적 권리에 관한 국제규약’에도 위반되는 것이다. 아울러 현재는 이혼이라는 방법을 통해 배우자에 대해서는 그 피해가 다소 줄어들었지만 직계 가족에게는 여전히 해당되는 연좌제나, ‘재산몰수형’과 ‘공민증 회수’ 등은 세계인권선언의 각 해당 조항을 위반하는 것이다.

이와 같이 북한에서 자행되고 있는 자의적 구금과 그 과정에서의 인권유린은 제도적·조직적으로 이루어지는 측면이 강하지만 가해자들의 자의적 행위인 경우도 많이 있다. 그러나 국내 구제절차가 작동되지 않아 상황이 더욱 심각하다.

### (5) 납북·억류자 문제

6·25전쟁 당시 84,532명의 대한민국 국적 민간인들이 납북되었던 것으로 한국정부는 발표하였다.<sup>53)</sup> 그러나 한국의 민간단체들은 12만 명 이상의 민간인들이 납북되었을 것이라고 주장한다.<sup>54)</sup> 그 중, 「6·25전쟁납북인사가족협의회」는 현재까지 5종류의 전시납북자 명단을 확보하여 본 사안의 “사실화” 작업에 크게 기여하고 있다. 이 명단들을 간단하게 소개하면 다음과 같다.

첫째, 「서울특별시 피해자명부」는 1950년 12월 1일에 공보처 통계국이 최초로 작성한 명부로 총 4,616명 중에서 2,438명을 납치자로 분류하고 있다.

둘째, 「6·25피납치인사명부」는 1951년에 ‘6·25사변피납치사인사가족회’가 작성한 명부로 총 2,316명의 인적 사항이 기록되어 있다.

셋째, 「6·25사변피납치자명부」는 1952년에 대한민국정부가 작성한 명부로 총 82,959명의 인적 사항이 기록되어 있다.

넷째, 「6·25동란으로 인한 피납치자명부」는 1954년에 내무부 치안국에서 작성한 명부로 총 17,940명의 명단과 납치 주체가 수록되어 있다.

53) 국방정보본부, 『군사정전위원회편람』 (서울: 국방정보본부, 1986), p. 543.

54) 그 한 예로, ‘6·25전쟁납북인사가족협의회’는 전쟁 당시 존 무초(John J. Mucho) 주한 미국 대사가 1952년 1월 4일에 (한국) 내무부 자료를 바탕으로 납북자를 126,325명으로 기술하여 유엔군 사령부로 보낸 문건을 근거로 이 같은 주장을 한다. 『중앙일보』, 2007년 6월 23일.

다섯째, 「실향사민등록자명단」에는 1956년 6월 15일부터 8월 15일까지 대한적십자사가 신고 받은 7,034명의 납북자 명단이 수록되어 있다.

이 명단들을 종합해 보면 대부분 개전 초에 납북이 자행되었다. 간혹 1950년 9월에 납치된 경우도 있으나 이는 숨어 지내다 뒤늦게 발각되거나 혹은 유인책에 이끌리어 나갔다가 납치된 경우인 것으로 보아서 납북계획이 미리 세워져 있었던 것을 알 수 있다. 그리고 내무서원들이 피랍인들의 거주지에서 직접 납치한 경우가 많은 것으로 보아서 정책적으로 납북이 이루어졌으며, 직장의 상사명의로 출근하게 한 뒤에 납치하거나 친구를 동원하여 유인한 뒤에 납치했던 것으로 보아서 납북이 체계적이고 조직적으로 이루어진 것을 알 수 있다.

그러나 이와 같은 민간인 납북 사실에 대해 북한당국은 지금까지도 철저하게 부정하고 있다. 이들의 북한생활은 국군포로나 종전 후에 납북된 민간인들의 예를 통해 짐작할 수 있다. 그런데 이들 중의 일부는 북한의 정치범 수용소에 수용되어 처참하게 죽어간 것으로 알려져 있다.

북한정부는 휴전 이후 1955년 5월에 대성호 어부 10명을 납치하여 억류한 것을 필두로 하여 현재까지 총 407명의 어부를 납치하여 억류하고 있다.<sup>55)</sup> 그리고 1969년 12월에 대한항공 여객기 승무원 및 승객 중에서 12명과 1970년 6월에 납치한 I-2정 승무원 20명을 억류하고 있다. 그 외에 북한은 1970년 4월에 노르웨이 대사관에서 납치한 교사 고상문과 1983년 7월에 납치한 재미 유학생 이재환, 1995년 7월에 중국 옌지(延吉)에서 납치

---

55) 2008년에 실시한 인터뷰 조사에서 진술한 'ID 085(2008)'의 납북과정은 다른 유사 사례들을 이해하는데 유용할 것이다.

“울릉도 부근 공해에서 오징어잡이를 하고 있었는데, 새벽 3시경에 배 한 척이 접근해 와서 보니 북한 경비정이었습니다. 처음에는 우리 배를 빙빙 돌더니 곧 위협사격을 하고 배를 옆에 대더니 군인 2명이 우리 배에 올랐습니다. 바로 무전기 선을 끊더니 장교가 우리 배 키를 잡고 사병이 북한 경비정에 끈을 묶고 끌고 갔습니다. 사유(이유)는 엄연히 공해였는데 우리가 영해를 침범했다고 하는 것 같습니다.” ... “강원도 통천항으로 우리를 끌고 갔습니다. 처음 이를 동안은 우리 배에서 생활하게 하고 사무장, 선장, 기관장을 차례로 물으로 불려다가 조사를 했습니다. 이들 후 문천여관이라는 곳으로 33명 전원이 옮겨져서 1주일간 개인별로 조사를 받았습니다. 그 후 월산시 장덕산 여관으로 옮겨져서 남한으로 돌려보내준다고 대기를 했지만 이내 곧 조국평화통일위원회로 옮겨서 열 달 동안 북한 실태에 대해 공부하고 33명 모두 빨빨이 북한 전역으로 배치되었습니다. 이때 공부한 내용은 사회주의헌법, 남조선 혁명과 조국통일, 김일성주의 기본 정치·경제학 이런 것들이었습니다. 처음 수용돼서 조사를 받을 때는 술도 주고 곧 남한으로 보내줄 것처럼 하더니 결국 그렇게 안 되었습니다.”

한 순복음교회 목사 안승운 등을 억류하고 있는 것으로 알려져 있다.

아울러 북한정부는 일본인 16명, 레바논인 4명, 말레이시아인 4명, 프랑스인 3명, 이탈리아인 3명, 중국인 2명, 네덜란드인 2명, 태국인·루마니아인·싱가포르인·요르단인 각 1명을 억류하고 있는 것으로 알려져 있다.<sup>56)</sup>

그런데 북한당국이 저지른 비인도적 범죄행위의 극단적인 사례는 미성년자들을 납치하여 비밀공작원 양성에 이용한 것이다. 서해안에서 1977년에 납치된 당시 고교생 최승민과 이민교, 1978년 8월에 선유도 해수욕장에서 납치된 당시 고교생 김영남, 홍도 해수욕장에서 실종된 당시 고교생 홍건표와 이명우 등이 그 희생자들이다. 이는 김정일이 ‘6·25때 월북자는 나이가 많으므로 새로 남조선 사람들을 납치하여 공작에 이용하라’는 지시를 내림으로써 자행된 것이다. 따라서 이렇게 납치된 사람들이 더 있을 것으로 판단된다. 특히, 베트남전쟁에서 실종된 적지 않은 수의 파월 민간인과 군인들이 북한에 억류되어 있는 사실을 고려하면 이는 더욱 분명하다.

이들 피랍·억류자들 중에는 1969년에 납치된 대한항공 스튜어디스 성경희, 정경숙 등과 같이 대남 방송에 활용되거나, 홍건표, 이명우의 경우처럼 대남 공작원들에게 한국의 실상과 말씨 등을 교육하는 “이남화 교육”의 교관으로 쓰이는 사람들도 있다. 북한공작원 출신 귀순자 안명진은, 자신이 김정일정치군사대학에서 훈련을 받는 동안에 60여 명으로부터 한국의 정치·경제·사회·문화 등을 비롯하여 생활실상과 생활방법 등에 대해 교육을 받았다고 한다. 그리고 북한의 공작원 출신 최정남도 평양시 순안초대소에서 교육을 받는 동안에 홍 교관(홍건표), 마 교관(이명우의 가명)으로부터 안명진이 받았던 교육과 같은 내용의 교육을 받았다고 한다.

그러나 이용가치가 더 이상 없다고 판단되는 사람들은 정치범 수용소에 수용된 것으로 보인다.

그런데 6·25전쟁 시의 미송환 국군포로문제와 민간인 납북자 문제의 양 측면을 모두 가지고 있는 것이 베트남전쟁에서 베트콩이나 월맹군에 의해 생포되어 북한에 이송된 국군포로와 민간인 문제일 것이다. 국방부의 공식 발표에 따르면, 1964년 9월부터 ‘주월

56) 일본 납북자구조연합이 2006년에 미국의회에서 밝힌 내용이다. 이 단체는 그 이유로, 북한 요원들의 불법활동을 목격할 증인을 없애기 위해서, 혹은 북한의 해외공작 요원들을 위한 외국어, 관습 등에 대한 교육 요원으로 활용하거나, 한국 파괴공작이나 체제선전 등에 이용하기 위해 이 같은 납치를 자행한 것으로 추정한다. 『조선일보』, 2007. 3. 22.

한국군사령부'가 해체된 1973년 3월말까지 베트남전쟁에 참전한 한국군은 32만여 명인데, 그 가운데 공식적으로 인정된 국군포로는 고작 3명이다. 한국 군인들과 비슷한 수의 한국 민간인들이 미군회사나 미군에 소속된 기술자로, 혹은 돈을 벌기 위해 베트남에 상주하고 있었다. 그런데 그들의 실종도 등한시 되어왔다. 『느시』의 저자(著者) 박정환(朴正煥)의 경험과 미국 국방부의 1996년도 연구보고서 “국방부 포로/실종자 사무소 참조문서(Defense Prisoner of War/Missing in Action Office Reference Document)” 등은 보다 많은 한국인 군인과 민간인들이 베트남전쟁 당시에 북한으로 강제 송환된 것을 보여준다.<sup>57)</sup>

이들의 북한생활에 대해서는 거의 알려진 것이 없다. 그러나 6·25전쟁 당시의 국군포로나 민간인 납북자, 전후 납북자들의 삶을 통해 짐작할 수 있을 것이다.<sup>58)</sup> 이들 문제의 가장 큰 어려운 점도 남한 정부가 그 실태를 제대로 파악하지 못하고 있는 상태에서 북한이 그들의 존재를 부정하고 있다는 데 있다.

그런데 ‘남북한 관계가 진전되면 민간인 납북자 문제나 국군포로 억류자 문제가 해결될 것’이라는 전망은 근거가 없음이 대한변협이 2008년에 실시한 100인의 탈북자 인터뷰 조사를 통해 드러났다.

“**재북 당시 남북관계 진전(남북 이산가족 상봉, 김대중 대통령 방북 등)이 국군포로에 대한 북한정부의 정책이나 태도에 어떤 영향을 주었습니까?**”라는 질문에 모든 응답자들이 부정적으로 답했다. ‘ID 088(2008)’은 “김대중 대통령의 방북 이후에도 아무 변화가 없었기에 이제는 스스로가 해내지 않는 한 남한 땅을 밟지 못할 거라 생각해서 탈북을 결심하게 되었다”고 진술하였다. 특히, ‘ID 087(2008)’의 진술은 납북자나 국군포로 억류 문제에 대한 북한당국의 정책이 2중적임을 여실히 보여준다.

---

57) 박정환, 『느시』, 1권, 2권 (서울: 문예당, 2000); US Department of Defense, *Defense Prisoner of War/Missing in Action Office Reference Document, U.S. Personal Missing, Southeast Asia(and Selected Foreign Nationals)(U), Alpha, Chronological and Refno Reports*, Unclassified, May 1996, DPMO/RD.

58) 대한변협의 2006년 인터뷰조사 시 ‘ID 086(2006)’의 진술:

“상급학교에 가려면 사로청에서 추천을 받아야 하는데, 아들이 대학에 가려했지만 국군포로 자녀라고 해서 추천서를 안 써줬어. 대학에 갈 수 없었지. 이것 때문에 아들하고도 이견이 많았어. 아버지 때문에 사회적으로 발전할 수 없다고 말야. 사돈을 정할 때도 부모가 어떤 사람인가, 토대가 좋은가 당원인가를 따져. 김북만이라고 국군포로였는데, 술을 마시고 사회 있는 동무들하고 싸움이 붙었어. 약간 구타를 했는데, 원래 나쁜놈이라면서 교화소 징역을 보냈어. 국군포로들이 죄를 지으면 원래 나쁜놈이라 계산해(계획적으로) 그랬다며 죄를 크게 물어.”

“북한에서는 보통 두 달에 한 번 씩 한 시간 정도 사격훈련이라는 것을 해. 김대중이 평양에서 공동선언을 발표하던 날에는 아침 8시부터 오후 6시까지 사격훈련을 했어. 최대 규모의 훈련이었어. 북한 전역에 가장 무시무시하고 긴장된 분위기를 조성했어. 인민들에게 이런 분위기를 심어주기 위해 진행된(준비하여 시행한) 훈련을 하면서 그날을 지냈어. 어떤 특정(부류)의 사람들에게 유화책을 쓴다거나 시책에 변화가 생겼다면 북한 당국은 인민들에게는 우리에게 남은 것은 남침통일만이라는 것을 암시해주기라도 하듯 그렇게 보내.”

그간 유엔에서 채택한 여러 결의문에서 가장 미흡하게 지적된 부분이 이 납북·억류자 문제다. 이는 전적으로 한국정부가 적극적인 노력을 기울이지 않은 탓이기도 하다. 그러나 필자가 북한인권에 대한 보편적 정례검토(UPR)에 맞추어 제공한 ‘제3자 정보’(Stake Holder’s Information)를 통해 납북·억류자 문제를 설명했지만, UPR 사무실에서 정리한 최종 보고서에는 반영되지 않았던 것으로 보아서 관계자들이 ‘현재의 사안’이 아니라 지나간 ‘역사적 사실’로 간주하는 것으로 보인다. 따라서 보다 적극적인 대유엔 로비가 필요하다.

## (6) 의견 및 표현의 자유

북한의 1998년 헌법(“김일성헌법”) 및 2009년 개정헌법의 제67조와 출판법 등, 관련법에 ‘의견 및 표현의 자유’가 명시되어 있다. 북한정부는 각종 기회에 이를 근거로 내세우며 주민들이 ‘의견 및 표현의 자유’를 구가하고 있다고 강조하고 있다. 그러나 북한의 1998년 및 2009년 헌법 제10조에 “조선민주주의인민공화국은 노동계급이 령도하는 로농동맹에 기초한 전체 인민의 정치사상적통일에 의거한다”라고 기술하고 있다. 제63, 81, 85조에서 “전체”, “인민의 정치사상적 통일”, “혁명적 경각성”, “국가의 안전” 등을 강조하고 있어 개인의 ‘의견 및 표현의 자유’에 대한 침해는 제도적으로 뒷받침되고 있다. 그리고 일반주민들의 실생활에서 헌법 보다 더 우위에 있는 ‘당의 유일사상체계확립의 10대원칙’이 개인의 ‘의견 및 표현의 자유’를 허용하지 않는 정도가 아니라 적극적으로 따르지 않으면 ‘정치범’이 되도록 규정하고 있다.

그뿐만 아니라 개인의 ‘의견 및 표현의 자유’를 억압하는 각종 통제장치가 발달되어 주민들의 삶 속에 깊숙이 침투해 있다. 그리고 항시적 통제장치(국가안전보위부, 사회안

전부/인민보안성, 국가검열위원회/국가검열성<sup>59)</sup>, 사회주의법무생활위원회, 인민반 등과 같은 감시장치와 여섯 곳의 정치범 수용소, 그 수가 알려져 있지 않은 집결소 및 노동단련대 같은 강제노동소와 노동교양소 및 교화소 등과 같은 처벌장치) 외에 ‘9·27 상무위원회’처럼 상황별 통제장치도 만들어 운용할 만큼 통제에 대한 정책적 대응이 신속하다. 또한, 만 17세 이상의 전 주민 필적을 매년 갱신해 가며 보유하여 반김·반정부 낙서·전단사건 수사에 활용한다고 전 국가안전보위부원 윤대일은 증언한다.<sup>60)</sup>

이런 통제와 억압의 결과는 대한변협의 3차례에 걸친 탈북자 인터뷰 조사에서도 실증적으로 나타나고 있다.

<표 12> 2008년 조사, 김일성과 김정일, 조선노동당에 대해 비판하는 말을 하거나, 한국이 잘 살고 있고 한국이 좋다는 말을 해서 처벌받은 사람을 본 적이 있습니까?

항목	빈도(명)	비율(%)	유효비율(%)
예	46	46.0	46.0
아니오	54	54.0	54.0
합계	100	100.0	100.0

<표 13> 2008년 조사, 한국에 대해 칭찬하는 말을 하거나, 김일성과 김정일, 조선노동당에 대해 비판하는 말을 할 때, 그 사실을 당국에 밀고하는 주민이 있습니까?

항목	빈도(명)	비율(%)	유효비율(%)
예	88	88.0	88.9
아니오	11	11.0	11.1
합계	99	99.0	100.0

59) 국가검열위원회/국가검열성의 주요 업무는 행정기관의 경제기획이 당의 노선이나 김일성·김정일의 지시를 제대로 반영하고 있는지 여부를 사회주의계획경제의 지표에 따라 회계검열을 하고, 경제사업을 걸러서 김일성·김정일에 보고하는 것이다. 북한 인민보안부 간부 출신 탈북자 김영철(가명, 2008년 2월 입국)의 진술(2010년 8월 22일 인터뷰).

60) 윤대일, 『「악의 축」 집행부 국가안전보위부의 내막』, 앞의 책, pp. 81-87(단행본)

항목	빈도(명)	비율(%)	유효비율(%)
무응답	1	1.0	
총합계	100	100.0	

<표 14> 2008년 조사, 한국이나 다른 나라의 라디오 방송을 듣다가 발각되어 처벌 받은 사람을 본 적이 있습니까?

항목	빈도(명)	비율(%)	유효비율(%)
예	46	46.0	46.0
아니오	54	54.0	54.0
합계	100	100.0	100.0

<표 15> 2010년 조사, 북한 주민들은 정부가 허용하여 방송되거나 기사화된 국내외의 정치 및 경제 뉴스에 관하여 자유롭게 이야기 할 수 있습니까?

		응답수	비율(%)	누적비율(%)
유효응답	예	61	31.4	31.4
	아니오	133	68.6	100.0
	합계	194	100.0	
결측	무응답	6		
합계		200		

2010년에 실시한 인터뷰 조사에서 문항이 “정부가 허용하여 방송되거나 기사화된 국내외의 정치 및 경제 뉴스”에 한정되었을 경우에 31.4%의 응답자가 긍정적으로 답하였다. 그러나 주관식 답변을 주시할 필요가 있다. ‘ID 056(2010)’는, “내용을 이야기한다면, 한국 것은 경찰들과 인민들이 맞서 싸우는 데모 장면이 주로 방송되는데, 한국은 인민들이 이렇게 데모를 많이 한다는 이야기를 했다. 그런 이야기만 할 수 있다. 하지만 속으로는 생각한다. ‘우리는 이렇게 더럽고 회색 옷들만 많은데, 데모 하는 학생들 옷이 너무

밝고 이쁜 것이 아닌가'라고 말이다. 하지만 이런 생각들은 말로 꺼내선 안 된다"며 결국 자유롭지 못한 것으로 진술하였다. 그리고 'ID 065(2010)'은 "허용해서 방송이 되었다 하더라도, TV가 그렇게 많지 않아서 무슨 내용이 방송되었는지도 잘 모른다. 국내의 소식에 대해서도 함부로 이야기해서는 안 된다. 혹시나 당국과 반하는 내용이 조금이라도 들어 있으면 밀고 될 수도 있다. 북한에서는 3명의 1명 꼴로 스파이들이 있다. 그러니 아직까지는 조심해야 한다"고 진술하였다.

그런데 '의견 및 표현의 자유 신장'이라는 측면에서 바람직한 현상이 북한의 식량위기 이후에 나타나고 있는 것 같다. 즉, 2006년 인터뷰 조사(「북한인권 실태조사 보고」)에서 "생활에서 '당의 유일사상 체계 확립의 10대원칙'이 얼마나 준수되고 있습니까?"라는 질문에 일부 응답자들은 '전혀 혹은 거의 지켜지지 않는다'고 대답했으며, 적지 않은 응답자들은 '일부 혹은 형식적으로 지켜지고 있다'고 대답했다. 2008년과 2010년에 실시한 인터뷰 조사에서는 동일한 질문이 주어지지 않았지만, 응답자들로부터 유사한 내용의 진술들이 있었다.

이와 같은 현상은 의견 및 표현의 자유가 신장 된 결과라기보다 식량위기 이후 급격히 늘어난 '일탈현상'에 대해 국가의 통제기제가 효과적으로 작동하지 못한 결과로 보인다. '10대 원칙'이 공직자들에게는 아직도 준수되고 있고, 일반주민들에게도 자발적 동의를 이끌어 낼 수는 없지만 '생활총화' 등을 통해 '통제의 준거(reference)'로는 아직까지 구속성이 있는 것으로 보인다.

2008년에 실시한 100인의 탈북자 인터뷰 조사에서는 '생활총화'가 정규 교육과정에서 얼마나 구속성이 강한 지를 보여주는 진술들이 많았다.

'ID 046(2008)', "학교는 안 가도 생활총화에는 무조건 참석해야 합니다. 아파서 학교에 못 갈 경우, 오후에 생활총화가 있으면 학교에서 애들이 집으로 옵니다. 그래서 생활총화 하러 무조건 가야 합니다. 특히 김정일의 방침에 대한 훈시가 있을 경우 무조건 꼭 가야 됩니다. 생활 총화 안가면 엄마, 아빠부터 시작해 학교에 불려나갑니다. 어린애들이 안가면 부모에게 통지서가 가고 청소시키는 정도지만, 고등학생들이 안 갈 경우 머리에 띠 생각이 있는 것으로 여겨 처벌이 심한 것으로 알고 있습니다."

2006년의 탈북자 인터뷰 조사에서처럼 2008년의 인터뷰 조사에서도 “**초상화를 잘못 다루었거나, 훼손하여 처벌 받은 사람을 보거나 그런 일에 대해 들어본 적 있습니까?**”라는 질문에 거의 모든 응답자들이 자신들의 주변에서 있었던 구체적 사례들을 소개했다.

‘ID 011(2008)’, “그게 몇 년도 인지는 정확히 모르겠는데, 회령시의 누군가가 노동신문의 초상화를 장관 밑에 깔았었어요. 그니깐 장관 밑에 초지를 노동신문으로 깔았다가 구들장 수리하는 사람이 그거 보고 신고했다고 합니다. 그리고 이것도 그저 소문만 들은 건데 초상화 뒤에 돈을 감추었다고 해서 처벌받은 사람 이야기를 들었어요. 그리고 혹은 초상화 유리를 깨먹거나 그래도 처벌당하는데, 처벌은 보통 지방이나 시골로 추방하는 그런 식이죠.”

‘ID 014(2008)’, “각종 유리를 팔아먹다가 초상화 유리 팔아먹고, 대형 초상화 유리 팔아먹다 걸린 사람들을 공개처형 했어요. 제 기억으론 2000년도 즈음에 그랬거든요, 시범사례로 그랬던 거 같아요.”

그런데 1990년대 후반을 기점으로 상당한 변화가 있는 것 같다. 1970년대 후반에 함경북도 셋별군에서 김\*\*의 시아버지가 김일성초상회장을 술과 바꾸어 먹어서 정치범 수용소인 함북 정거리 수용소에 끌려간 사건이나, 1986년에 청진에서 ‘ID 001(2006)’의 철도전문학교 친구(무산군 \*\*리 67년생)가 김일성 신문사진으로 담배를 말아 피워서 4년 교화 형을 받은 사례나, ‘ID 003(2006)’의 어머니가 1993년에 옆집 아주머니와 다투다가 그 아주머니를 벽 쪽으로 밀어 목이 뒤로 젖혀지면서 김일성 초상화를 건드려 초상화가 바닥으로 떨어지는 바람에 그 아주머니가 ‘말반동’ 죄까지 포함하여 교화소 3년 형을 산 것과 같은 사례는 1990년대 후반 이후에 다소 줄어든 것 같다.

북한에는 의견 및 표현의 자유를 억압하는 대표적인 표현으로 ‘말반동’이라는 죄명이 있다. 즉, 김일성·김정일 개인이나 정책, 체제에 대한 비판적 언행과 허용되지 않는 임의적 자기표현 등을 그렇게 지칭한다. 이에 대해 2006년, 2008년, 2010년에 각각 실시한 탈북자 인터뷰 조사에서 다양한 사례들이 많은 응답자들에 의해 소개 되었다.

2006년 조사에서 ‘ID 075(2006)’의 증언으로는, 1994년과 95년에는 한 달에 두 번씩, 말을 잘못했거나 살인을 한 사람들 30여 명씩을 죽였는데, 그에 대한 여론이 좋지 않자 중단했다고 한다. 그들은 “이놈의 세상 못 살겠다”고 말했다가 잡혀가 총살당했다는 것이다.

2008년 조사에서는 “**말을 잘못하여 처벌받는 경우, 어떤 말을 하면 안 되는지 3가지만 말씀하여 주십시오**”라는 질문에 “남조선이 좋다, 잘 산다는 말도 안 되고, 중국이 개혁 개방해서 잘 산다는 말도 하면 안 됩니다. 김정일 가계에 대한 것은 당연히 안 되고요.”[‘ID 009(2008)’] “한국의 대통령에 대해, 당에 대해 안 좋은 말, 김정일 사생활이 포함된 얘기를 하면 한 시간도 안 돼 잡혀 갑니다”[‘ID 003(2008)’] 등의 답변을 하였다.

2010년 조사에서도, ‘ID 078(2010)’은, “내가 아는 사람이 중국에 친척이 있는 사람이었는데, 술자리에서 우리도 중국처럼 개방해야 한다고 그랬다고 한다. 그런데 고자질 들어가서 쥐도 새도 모르게 없어졌다”고 진술하였다. 그리고 ‘ID 006(2010)’은, “초상화를 집집마다 모시고 있지 않는가. 그런데 98년도인가 어떤 사람이 중국과 무역을 잘 하던 사람이었는데, 당국에서 초상화를 사람들이 많은 곳에 세우라는 지도가 내려오자, ‘많이 모시라고 하면 변수간에다 모시지’ 이렇게 말했다가 잡혀갔다. 그 후로 보이지가 않는다”고 진술하였다.

그런데 2006년 조사에서 한 응답자[‘ID 066(2006)’]은 수령의 로선이 근10년 동안 현실화 되지 못했고, 극심한 식량난으로 탈북을 희망하는 사람들이 많기 때문에 지금은 ‘말반동’은 그대로 놔두고 ‘행동반동’만 붙들어 간다고 주장한다. 이와 유사한 주장이 2008년 조사에서도 제기되고 있다.

‘ID 076(2008)’, “내가 보위부에 잡혀봐서 알았는데, 단순히 말을 해서 처벌받는 사람은 이제 좀 덜합니다. (그러나) 심한 말을 했을 때는 크게 받습니다. 요즘 그런 사람들(안 좋은 말을 하는 사람들)이 워낙 많아져서 기준이 달라졌어요. 배고프고 생활이 안 좋으면 좋은 소리 나올 수 없다고 인정하되, 대신 무조건 김정일, 김일성에 대한 지명공격일 경우 테러행위로 간주하여 무조건 수용소 행으로 변경됐습니다. 이를 7(8을 잘못 진술), 9번 사건(이라 하는데), 7번은 김일성이고 9번은 김정

일입니다. ‘죄는 뭐냐’ 하면, ‘7번입니다’, ‘9번이다’ 하면 법관이나, 당 통제원들이 알아먹습니다.”<sup>61)</sup>

북한에서 자행되고 있는 언론 및 표현의 자유에 대한 억압은 세계인권선언 제19조, 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약 제19조와 제20조, 인종차별철폐협약 제4조 (a), (c) 및 제5조 (d-viii) 아동권협약 12조와 13조를 위반하는 것이다.

북한의 출판법(조선민주주의인민공화국 출판법, 1999년 1월 21일 수정) 제6조에는 “국민은 저작 또는 창작 활동을 자유롭게 할 수 있다. 국가는 광범한 대중을 저작 및 창작 활동에 적극 참가시키도록 한다”고 규정하고 있다. 그러나 이 출판법 제47조에는 “출판 지도기관과 해당 기관은 출판물을 통하여 기밀이 새어 나가거나 반동적인 사상과 문화, 생활풍조가 퍼지지 않도록 하며 인쇄설비를 등록하고 그 리용을 감독통제하여야 한다”고 규정하고 있다. 그리고 제48조에 “기밀을 누설시키거나 반동적인 사상과 문화, 생활 풍조를 퍼뜨릴 수 있는 출판물은 생산, 발행, 보급과 반출입을 중지시키고 회수한다”라는 규정을 두고 있다. 그 뿐만 아니라 “등록하지 않고 리용한 인쇄설비는 몰수한다”는 규정(제49조)과, “이 법을 어겨 엄중한 결과를 일으킨 기관 기업소, 단체의 책임있는 일군과 개별적국민에게는 정상에 따라 행정적 또는 형사적 책임을 지운다”는 규정(제50조)을 두고 있다. 이런 규정들은 북한 국민들이 저작 또는 창작 활동을 자유롭게 할 수 없도록 극도로 언론 및 출판의 자유를 억압하는 것이다.

이와 같은 법규들에 따라 북한에서는 팩스(Fax)나 컴퓨터의 프린터도 등록해야 되며, 인쇄한 종이 매수까지도 감독하고 있어서 일반주민들이 팩스나 컴퓨터의 프린터를 사용하는 것은 실제적으로 불가능하다. 이런 현상은 국제규범에 어긋날 뿐만 아니라 북한의 출판법 제6조에도 배치된다.

북한당국의 이런 의견 및 표현의 자유에 대한 억압은 독재체제를 유지하기 위한 방편이어서 체제 변화 없이 정책적인 변화를 기대하기는 어려울 것이다. 그러나 국제사회에

61) 김일성과 김정일에 진상하는 물품을 ‘8호 물품’, ‘9호 물품’이라 부르는데서 비롯되며, 일반적으로 ‘번호사건’이라 칭한다. 탈북자 김영철의 진술 (2010년 8월 22일 인터뷰).

서 개입 할 수 있는 명분을 만들고 끊임없이 문제제기를 해야 얼마간의 긍정적인 효과를 얻을 수 있을 것이다. 따라서 가급적이면 구체적인 최신의 정보를 유엔 ‘의견 및 표현의 자유권에 대한 특별보고관’과 국제사회에 신속히 제공해야 된다. 그리고 이를 보다 효과적으로 수행하기 위해 제도적 장치도 조속히 마련해야 된다.

### (7) 여성에 대한 폭력

현재, 북한 내 가정폭력에 대해서는 대한변협의 의뢰로 3차례 실시한 탈북자 인터뷰 조사를 통해 부분적으로 드러난 것 외에 어떠한 체계적 조사 결과도 알려져 있지 않다. 그러나 탈북자들의 증언이나 한국에 정주하고 있는 탈북자들의 가정을 보면 심각한 수준임을 알 수 있다. 유엔의 독립 인권전문가들은 2003년 11월에 북한의 「경제적·사회적·문화적 권리에 대한 2차 정기보고서」를 심사하면서 북한의 가정에서 자행되는 폭력에 대해 특별한 관심을 표명하고 적극적인 방지책 강구를 촉구하였다. 2004년에 유엔 인권위원회가 두 번째 대북결의를 채택할 때 이 주제에 대한 특별보고관을 추가로 지정한 것은 이를 반영한 것으로 판단된다.

대한변협의 2006년 탈북자 인터뷰 조사에서는 90.7%의 가정에서 가정폭력을 경험한 것으로 나타났다. 인터뷰 응답자 100명 중 해당자 54명이 진술한 가정이 북한 전체가정에서 차지하는 대표성의 문제 때문에 일반화 시킬 수는 없지만, 이는 대단히 높은 비율이다. 설령 북한의 일반가정이 응답한 탈북자 54명의 가정이나 그들이 목격한 가정보다 다소 덜 폭력적이라 전제하더라도 다른 국가들의 경우에 비하면 극단적으로 높은 것이다.<sup>62)</sup>

그런데 2008년과 2010년 인터뷰 조사에서 “**귀하께서는 남편으로부터 심하게 구타당한 일이 있습니까?**”라는 질문에서는 각각 8.2%와 8.3%만이 “예”라고 답하여 현저히 낮게 나타나고 있다. 이는 대단한 변화를 보이는 것이지만, 여전히 응답자의 대표성 문제가 있고, 응답 내용의 진실성 문제가 있어 유보적으로 받아들여야 될 것이다.

---

62) 부부폭력발생비율: 미국가정 16.1%(1985년 3,520가정 조사), 재미 한국인가정 18.8%(1993년 260가정 조사), 홍콩가정 14.2%(1994년 382가정 조사), 한국가정 31.4%(1998년 1,523가정 조사), 일본가정 17.0%(1999년 2,800가정 조사) 김재엽, “한국인의 가정폭력 실태와 현상,” 『가정폭력 대응전략 수립을 위한 대 토론회』 (보건복지부 주최, 세계은행 The World Bank 후원, 2000년 3월 24일~3월 25일, 서울교육문화회관), p. 17 <표 2> 참조.

<표 16> 2008년 조사, 귀하께서는 남편으로부터 심하게 구타당한 일이 있습니까?

항목	빈도(명)	비율(%)	유효비율(%)
예	4	7.3	8.2
아니오	40	72.7	81.6
모름	5	9.1	10.2
합계	49	89.1	100.0
무응답	6	10.9	
총합계	55	100.0	

<표 17> 2010년 조사, 귀하께서는 남편으로부터 심하게 구타를 당한 일이 있습니까?

		응답수	비율(%)	누적비율(%)
유효응답	예	11	8.3	8.3
	아니오	114	86.4	94.7
	모름	7	5.3	100.0
	합계	132	100.0	
결측	무응답	68		
합계		200		

<표 18>과 <표 19>의 경우, 문항 구성이 적절하지 못하여 정확한 추세를 판단하기는 어려우나, “대부분의 세대들에서 남편의 폭력이 있다”와 “대체로 그렇지 않고 일부 남자들이 아내를 때린다”를 합하면 2008년 조사에서는 98.1%, 2010년 조사에서는 98.5%로 2006년 조사보다 더욱 높게 나타나고 있다.

<표 18> 2008년 조사, 북한의 가정에서 남편이 아내에 대한 폭력이나 욕설을 심하게 하는 경우가 있습니까?

항목	빈도(명)	비율(%)	유효비율(%)
대부분의 세대들에서 남편의 폭력이 있다	32	58.2	60.4
대체로 그렇지 않고 일부 남자들이 아내를 때린다	20	36.4	37.7
기타	1	1.8	1.9
합계	53	96.4	100.0
무응답	2	3.6	
총합계	55	100.0	

<표 19> 2010년 조사, 북한의 가정에서 남편이 아내에 대한 폭력이나 욕설을 심하게 하는 경우가 있습니까?

	응답수	비율(%)	누적비율(%)
대부분의 세대들에서 남편의 폭력이 있다	92	69.7	69.7
대부분 그렇지 않고 일부 남자들이 아내를 때린다	38	28.8	98.5
남편이 아내를 때리거나 욕하는 경우는 없다	2	1.5	100.0
합계	132	100.0	
결측	무응답	68	
합계	200		

북한의 가정폭력 현황과 구제노력에 대한 가용 자료가 충분하지 않아 비교연구가 불가능하므로 현재로서는 일반적인 평가를 내리기 힘들다. 그런데 서방국가들에서는 지역 사회의 협력적 대응이 모아지는 형태로 개입이 이루어질 때 가정폭력을 효과적으로 줄

일 수 있는 것으로 나타났다. 그리고 체포나 벌금형, 집중적 보호관찰, 상담 등 여러 형태의 개입들을 혼합하면서 지역사회 전반에 걸쳐 포괄적으로 접근할 때 유용한 결과들이 도출된다는 연구들이 있다.<sup>63)</sup> 이런 연구결과들에 따르면, 북한에서 남편의 가정폭력에 대한 주변사람들의 반응과 개입정도는 2006년 조사결과(우선 싸움을 말린다: 26.4%, 간섭하지 않는다: 54.7%, 아내 잘못으로 생각: 9.4%, 남편의 성격 탓으로 생각: 3.8%, 단속원에게 신고한다: 3.8%)보다 2008년과 2010년 조사결과는 다소 나아진 것으로 나타났지만, 상황해결에 도움이 되는 수준은 아니다.

지난 3번의 탈북자 인터뷰 조사에서 매번 절대다수(2006년 조사 94.4%, 2008년 조사 88.7%, 2010년 조사 84.0%)의 응답자들이 가정폭력을 상담할 수 있는 기관이 없다고 진술하였다. 그리고 2010년 조사에서는 남편이 아내를 심하게 때려 당국에 신고를 하더라도 ‘아무런 처벌을 받지 않는다’고 52.7%가 답하였으며, 25.2%는 ‘신고한 사람이 이상한 사람으로 취급될 뿐이다’고 답하여 2008년 조사결과(54.5%, 10.9%)보다 더 부정적으로 나타났다. 이런 조사결과들은, 이 사안이 아직 북한에서 사회적으로 주목받지 못하고 있다는 것을 증명하는 것이다.

<표 20> 2008년 조사, 아내를 심하게 때리는 남편을 이웃들은 대체로 어떻게 생각합니까?

항목	빈도(명)	비율(%)	유효비율(%)
남의 집안 일일 뿐 다들 아무런 생각이나 느낌이 없다	9	16.4	17.0
남편이 괴팍하고 난폭한 사람이라고 생각한다(남편의 잘못)	27	49.1	50.9
문제는 있지만 남자가 그럴 수도 있다고 생각한다	7	12.7	13.2
아내가 어떤 잘못을 했겠지 라고 생각한다	4	7.3	7.5

63) Daniel G. Saunders, “Programs for Men Who Batter: A Summary of Models & Recent Research,” July 20, 2000, *World Bank Project on Enhancing Institutional Capacity of the Ministry of Health and Welfare for Dealing in Family Violence*, Seoul, Korea.

항목	빈도(명)	비율(%)	유효비율(%)
기타	6	10.9	11.3
합계	53	96.4	100.0
무응답	2	3.6	
총합계	55	100.0	

<표 21> 2010년 조사, 아내를 심하게 때리는 남편을 보고 이웃들은 어떻게  
생각합니까?

	응답수	비율(%)	누적비율(%)	
유효응답	남의 집안 일일뿐, 다들 아무런 생각이나 느낌이 없다	71	54.6	54.6
	남편이 괴팍하고 난폭한 사람이라고 생각 한다	43	33.1	87.7
	문제는 있지만 남자가 그럴 수도 있다고 생각 한다	5	3.8	91.5
	아내가 어떤 잘못을 했겠지 라고 생각 한다	4	3.1	94.6
	기타	7	5.4	100.0
	합계	130	100.0	
결측	무응답	70		
	합계	200		

<표 22> 2008년 조사, 북한에서 남편이 아내를 심하게 때리거나 욕설을 하는 경우에,  
그것을 본 이웃들은 대체로 어떻게 행동하십니까?

항목	빈도(명)	비율(%)	유효비율(%)
우선 싸움을 말린다. 다른 조치는 취하지 않는다.	24	43.6	45.3
남의 집안 일이라 간섭하지 않는다	25	45.5	47.2

항목	빈도(명)	비율(%)	유효비율(%)
보안원에게 신고한다	3	5.5	5.7
기타	1	1.8	1.9
합계	53	96.4	100.0
무응답	2	3.6	
총합계	55	100.0	

<표 23> 2010년 조사, 아내를 심하게 때리거나 욕설하는 경우 그것을 본 이웃들은 대체로 어떻게 행동하십니까?

	응답수	비율(%)	누적비율(%)	
유효응답	우선 싸움을 말리고 다른 조치는 취하지 않는다	56	43.1	43.1
	남의 집안 일이라고 간섭하지 않는다	65	50.0	93.1
	보안원에 신고 한다	9	6.9	100.0
	합계	130	100.0	
결측	무응답	70		
	합계	200		

이는 병리적 현상을 아직까지 제대로 인식하지 못하고 있다는 것을 의미하며, 그래서 여성을 가정폭력으로부터 보호하기 위해 필요한 입법조치를 아직까지 취하지 않는 것이다.<sup>64)</sup>

북한에서 가정폭력의 발생빈도가 유난히 높은 것은 경제적 어려움에서 비롯된 생활고와 의식의 낙후성에 기인한다고 평가할 수 있다. 따라서 경제성장과 의식개혁이 선행되어야 개선될 것으로 보인다. 그러나 가정에서 여성에 대한 폭력을 근절시키기 위해 북한

64) 예를 들어, 한국에는 “가정폭력 방지 및 피해자 보호 등에 관한 법률”(1998년 7월 제정), “가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법”(1998년 7월 제정, 1999년 1월 21일 수정), “성폭력 범죄의 처벌 및 피해자 보호 등에 관한 법률”(1994년 4월 제정, 1997년과 1998년 각각 수정) 등 가정폭력과 성폭력으로부터 여성을 보호하기 위한 법률과 특별법이 있다. 그러나 북한정부가 북한의 법률을 일 반대중에게 알리기 위해 2004년에 처음으로 출판한 『조선인민민주주의공화국 법전 (대중용)』에 헌법을 비롯한 112가지의 각종 법률이 수록되어 있지만 여성을 가정폭력이나 어떠한 폭력으로부터 구제하기 위한 법은 수록되어 있지 않다.

정부가 어떤 정책을 취했는지는 알려진 바가 없다.<sup>65)</sup>

이런 측면에서 북한인권시민연합의 영문 실태조사 보고서나 대한변협의 영문 북한인권백서는 국제사회에 본 사안을 공론화시키고 북한의 위정자들에게 문제의식을 갖도록 하는 데 기여 할 것이다. 그런데 한국의 정부 관계자나 비정부기구들은 국제사회에 정보를 제공하는 데에만 머물지 말고 북한의 정책 실무자들을 국제사회에 끌어내어 인식을 전환시킬 기회를 제공 하도록 각종 프로그램들을 마련 할 필요가 있다.

#### IV. 결론 및 제언

전술한 바와 같이, 인권침해국가들의 정책변화를 유도하기 위해서는 초국가적인 네트워크들이 국내 저항세력들로부터 정보를 입수하고, 국제인권규범들에 호소하며, 억압국가들을 압박하고, 국제기구들과 자유국가들을 동원해야 되고, 더 나아가 양자적·다자적 네트워크의 지속적 압박이 있어야 된다. 이는 한국의 정부, 국가인권위원회, 비정부단체, 그리고 국제사회가 수행해야 될 과제를 제시하는 것이다.

북한의 경우, 자생적인 저항세력이나 비정부단체들이 현재로서는 없으므로 한국의 대북 지원단체들이나 국제 비정부단체들(International NGOs)이 제한적으로나마 이를 대체 할 수 있도록 여지를 만드는 것이 급선무다. 그리고 북한 내에 잠재적 저항세력을 키우는 한편, 비록 북한의 민간 안내요원들과 지원 대상기관 요원들이 북한정부의 감독·지시 하에 활동하고 있더라도 개인적 차원에서 임의적으로 자생적인 저항세력이나 비정부단체들의 기능 공백을 메우는 데 일정부분 기여할 수 있는 여건을 마련해야 된다. 이런 관점에서 한국정부의 대북 지원정책은 명확한 방향성을 가지고 단계별 목표달성(goal attainment)을 추구해야 될 것이다. 그리고 한국의 인도적 지원 단체들도 북한 내에서 활동하면서 ‘선의에 기초한 특수성과 예외성’이 아니라 국제규범과 일반관행을 준거로 삼아야 된다. 아울러 북한 입국이 상대적으로 용이하고, 중국에서 북한사람들을 자주 접할 수 있는 조선족의 역할이 크다 하겠다. 따라서 이들에게 그 공백을 메울 수 있는 동기

---

65) 필자가 참관하였던 북한의 ‘경제적·사회적·문화적 권리에 대한 2차 정기보고서’ 심사 시 (2003년 11월에 19-20일), 유엔의 독립 인권전문가들이 이에 대해 북한대표단에 질문했을 때 심형일 부 단장은 ‘인민반 회의에서 자아비판을 하게 한다’는 것 외에 구체적인 대책을 제시하지 못했다.

부여와 오리엔테이션 제시를 직·간접적으로 하는 것이 필요하다.

민주주의, 인권, 법치가 삼위일체인 점을 고려하여 북한의 인권신장 레버리지로 법치(法治)를 요구하는 것은 가장 무리 없는 접근이 될 것이다. 그래서 현 시점에서는 북한정부의 비법적·임의적 처벌 사례들에 대해 지속적으로 정보를 수집·축적하고, 시정조치를 대북원조에 어떤 형식으로든 반드시 연계시키는 적극적인 정책을 구사해야 된다.

국가인권위원회는 독립적이고 국제적인 인권전담기구로서 북한인권 문제를 다룰 최적임 기관이다. 특히, 아시아에 지역인권보호체계가 갖추어져 있지 않은 현실을 고려하면 북한의 인권문제에 다자적 접근을 주도할 수 있는 거의 유일한 기관이다. 따라서 국가인권위원회가 그간의 좌파 운동권 세력들의 이념적 편협성을 떨치고 인류의 보편적 가치기준에 따라 남한의 인권만이 아닌 북한의 인권개선에도 노력을 경주해야 된다. 아울러 국가인권위원회는 국가인권정책기본계획(NAP: National Action Plan for the Protection and Promotion of Human Rights) 권고안을 수립하는 데에도 그 동안 외면했던 북한인권 부분을 보완·강화해야 된다.

정부의 북한인권 개선의지는 제도적으로 구현되어야 하므로 정부와 국회는 북한인권법을 조속히 제정하여 북한인권 문제를 향후 국정의 주요과제로서 일관성 있게 체계적으로 추진해야 된다.

정부는 북한인권문제에 관한 ‘종합 콘트롤 타워’를 구축하여 해당 부처별 입장과 정책을 조율하고 유기적인 협조체계가 이루어질 수 있도록 해야 된다. 대통령 또는 총리실에서 북한인권기본계획과 집행계획을 수립하고, 통일부(인도협력기획과)·기획재정부·외교통상부(인권사회과)·법무부·국방부·행정안전부·보건복지부·여성가족부·노동부 및 국가정보원 등, 내각의 관련 부처들로 하여금 현안별 입장과 정책을 조율하도록 해야 된다.

북한의 인권문제에 대한 정보 수집 및 정리는 이미 국가정보원, 통일연구원, 민간단체들에 의해서 많이 이루어진 것으로 알고 있다. 이 정보들을 체계적으로 정리하여 부족한 부분을 보완하고, 이를 정책 작성에 활용할 수 있도록 해야 된다. 그리고 북한인권 증진을 위한 교육·홍보에 민간단체들을 적극 활용해야 된다. 이를 위해 새로운 프로그램을 만드는 것도 중요하지만, 민간단체들이 실시하고 있는 기존의 프로그램들을 활성화시킬 수 있도록 지원을 강화 하는 것이 더 효과적일 수 있다. 그런데 북한의 일반주민들과 위정자들의 인권의식을 제고시키는 작업이 그 무엇보다 급하다. 국제 인권기구들이 제공

하고 있는 각종 교육프로그램들을 활용하여 북한 위정자들의 거부감을 덜 사면서 인권 교육을 실시할 수 있도록 국가인권위원회와 시민단체들이 국제 비정부단체들의 협조를 얻어 실시할 수 있는 대안을 마련해야 될 것이다.

현재 가장 시급한 일은 북한인권문제에 직·간접적으로 관련되어 있는 국가들이 현안들에 대해 논의를 시작하는 것이다. 그래서 우선적으로 북한의 인권문제를 다자적 형태를 통해 과학·교육 협력, 경제, 통상 문제 등과 함께 논의·해결하고, 지역 차원의 대북 인권대화 구도를 개발하자고 관련 국가들을 독려하는 것이 필요하다. 그리고 북한의 인권문제 해결을 위한 다자간 협의는 앞으로 동북아에 인적접촉이 더욱 활발해지면 반드시 필요하게 될 지역인권보호체계를 만드는 데 좋은 시작이 될 것이라는 사실을 관련 국가들에게 설득해야 된다.

동북아에 국가주권주의가 팽배해 있고, 다자간 협의체를 통해 북한의 인권문제를 논의하는 것이 현실적으로 많은 시간을 요구하는 것임을 고려하면, 중·단기적으로는 유엔 인권위원회가 권고한 국가인권위원회를 북한에 설치하도록 독려하여 이 기관을 활동 주체로 하고, 비정부단체들이 감시와 정보·자료 제공 등을 통해 협력·보완해 나아가는 것도 한 방법이 될 수 있다.

북한의 인권문제에 대해 다자간 논의가 이루어질 경우 최우선 과제는 공약과 현실을 부합시키기 위해 북한당국이 기울이고 있는 노력을 측정·평가 할 수 있는 척도와 노력의 방향과 내용을 구체적으로 제시할 수 있는 지표를 기술적으로 만드는 일이다. 물론 유엔 인권위원회에서 채택한 대북한 결의문에 기술된 ‘기술적 협력’이 이를 겨냥한 것이기는 하다. 그러나 김정일 정권이 협력하지 않아 현재로서는 아무런 실효를 거두지 못하고 있다. 그래서 다자간 협의가 실효성을 가지려면, 인권에 관한 유엔 경제사회이사회 의 조약과 북한 국내법 간의 상충 내지 미비점을 지적하여 개선하도록 촉구해야 될 뿐만 아니라 현장방문을 통해 검증을 반드시 실시해야 된다.

아울러 인권 모니터링을 반드시 실시해야 된다. 물론 모니터링은 현 유엔 체제 하에서도 요구되는 바이지만 북한이 거부하고 있어 어려울 것으로 보인다. 그러나 유럽안보협력회의/기구의 경우에도 처음에는 논쟁만 야기했지만, 안보문제에 대한 타협이 모니터링에 대한 합의를 가능하게 했다. 따라서 비록 시간이 걸리겠지만 지속적으로 모니터링을 요구하면서 협상의제로 부각시켜야 된다.

# 북한인권 개선을 위한 정부와 민간단체의 역할 및 국제적 협력 방안 토론편

김성호 목사(북한인권단체연합회 공동대표)

## 1. 북한 인권관련 중장기 정책 로드맵에 대하여?

통일 이후의 통합적 인권 정책 수립을 전제로 한다면 중장기 인권 정책의 로드맵 검토와 수립이 필요하다고 보지만 북한인권이란 명제는 화급을 다투는 현재 진행의 현안이기 때문에 중장기 정책과 맥을 같이 하면서도 우선적으로 구체적으로 다뤄야 할 정책 과제라 할 수 있다.

## 2. 북한인권의 정의와 범위는?

북한 인권은 북한당국에 의하여 유린된 인권을 말하며 북한 주민 전반에 대한 인권 유린 문제와 함께 북한 당국에 의하여 과거, 현재 내외국민 등 막론하고 피해를 입은 대상자를 포함해야 한다.

6·25 전쟁시 김일성과 그 추종 집단에 의해서 무고히 살해된 민간인, 10만이 넘는 납북된 민간인, 국군 포로의 미송환으로 인한 인권 유린, 그리고 그 가족들이 입은 인권 피해와 연평도 포격 도발로 주민이 입은 침해까지도 포함 되어야 한다.

## 3. 북한 인권법의 조속한 제정의 필요성과 문제?

- 1) 제정의 필요성은 이구동성으로 찬성하면서도 그 제정을 위한 상징적인 추진방안이 요구된다.

2) 법안의 문제점에 대해서는 조속히 해당 부처와 관련기관 등이 협의하여 대책 등을 세우는 것이 타당하다.

#### 4. 정부 각 부처와 국가 인권위원회, NGO간의 협력 체재에 대하여?

정부기구가 공식, 외형적으로 주도하는 모양새는 비현실적이며 국가인권위원회도 비정부기관이라고 말할 수 없기 때문에 협의체를 중 조직해서 정책을 수립 할 것이며 그 역할분담 중 적절하게 해야 한다고 본다.

정권의 전환기나 정권이 바뀔시 대북 정책과 맞물려 북한인권문제도 변동성을 갖기 때문에 콘트롤 따위는 정부 주도형 보다는 비정부인권단체와의 협의체 구성으로 하는 것이 타당하고 본다.

#### 5. 북한 인권에 관한 정보 수집과 기록보존소 설치 문제?

정보 수집은 정부차원과 비공식단체나 개인을 통하여 광범위한 정보 수집을 하되 이를 종합 검토, 정리하고 보존하는 기관으로는 국가인권위원회가 주관하는 것이 바람직하다고 보지만 구체적인 정보 수집을 위한 대책과 예산집행에 있어서는 정부 해당부처와 국가인권위원회, 그리고 정보 수집을 전문적으로 전담하고 있는 NGO와의 정책 협의가 필수적이라고 본다.

#### 6. 북한 인권에 대한 북한 주민에 대한 홍보활동?

정부차원에서의 KBS 사회 교육방송의 대북방송가능 회복은 시급하나 누가 어떤 내용으로 하느냐가 관건이다.

아울러 북한 내에서 홍보가 가능한 방법으로는 이미 이 프로젝트를 진행하고 있는 NGO등과의 긴밀한 정보를 공유하면서 안전하게 under로 진행 할 수 있는 방안을 간구해야 한다.

## 7. 북한 내에 의식화세력(저항세력)에 대한 지원

사실 북한 밖에서 국제적 협력이나 정부차원의 남북 교류 협력을 통해서 하는 것은 한계가 있지만 북한문제는 의식화된 북한사람에 의해서 북한을 개방, 민주화로의 변화 정책이 효율적이다. 따라서 이들을 위한 보다 적극적인 지원이 전제되어야 한다. 그 구체적인 방안의 하나가 북한 내에서 자생적으로 환산되고 있는 장터를 활성화하도록 유도하고 과정을 통하여 북한 주민에 대한 인권에 관한 홍보 및 의식화 작업을 진행 할 수 있다고 본다.

# 북한인권 개선을 위한 정부와 민간단체의 역할 및 국제적 협력 방안 토론회

지해범 (조선일보 동북아연구소 소장)

## 1. 들어가며

북한 인권문제와 관련된 모든 이슈들을 체계적이고 심도있게 정리한 발제자(허만호 교수)의 노고에 경의를 표한다.

기본적으로 발제자의 논지에 공감한다. 자생적 저항세력이나 비정부단체가 없는 북한의 경우, 초국가적 네트워크를 통해 인권침해와 관련된 정보를 입수하고, 국제인권규범에 호소하며, 해당국가에 압박을 가하여 시정조치를 끌어내는 노력이 필요하다고 본다. 특히 이 과정에서 한국의 대북인권단체와 국제 비정부기구(NGOs)의 역할도 매우 중요하다고 생각한다.

또한 인권문제는 먹고사는 문제와 별개의 것이 아니라 이 둘이 동전의 양면처럼 붙어 있는 인간의 기본적 권리라는 점에서, ‘경제난 해소가 우선’이라는 국내의 일부 친북인사들의 논리는 동의하기 어렵다. 북한이 가야할 길은 ‘배부른 노예’의 길이 아니며, ‘배도 부르고 자유로운 주인’이거나 혹은 ‘배가 좀 덜 부르더라도 자유로운 주인’의 길이어야 한다. ‘북한의 경제난 해소만 되면 인권문제는 저절로 해결된다’고 주장하는 일부 친북좌파들의 논리는 그들이 이제까지 신랄하게 비판해왔던 박정희의 ‘개발독재’를 스스로 인정하는 자기 모순에 빠진다.

## 2. 중국내 탈북자 저항운동은 왜 소멸되었을까

발제자의 논의에 덧붙여 북중관계가 북한인권상황에 미치는 영향에 대해 생각해 보고자 한다. 1990년대 초중반까지도 중국내에서 탈북자들의 반복 저항운동 소식이 적지않게 들려온 기억을 가지고 있다. 이들은 직간접적으로 한국정부와 국제단체, 조선족동포 등의 지원 하에 '북한해방'의 기치를 내걸고 북한 내부 주민들과 연계되어 조직적으로 활동했다.

중국 동북지방의 자생적인 탈북자 저항운동은 비록 북한 내부는 아니라고 해도 북중 국경지역의 특수성으로 인해 북한사회에 실질적으로 큰 영향을 미쳤다. 이들의 활동에 힘입어 김영삼 정부 말기 수만~수십만명의 탈북자들이 연길 등 중국 동북지방으로 쏟아져 나왔고, 북한의 열악한 생활상이 세상에 알려졌다. 북한에서 부모가 굶어 죽거나 병사하여 고아가 된 어린이들이 장바닥에서 음식물을 주워먹는 현상을 기록한 소위 '꽃제비' 동영상도 이때 나왔었다. 만약 이들의 활동이 지금까지 계속 이어져 왔다면, 북한 사회에 큰 변화가 일어났을 것이다.

그러나 안타깝게도 1990년대말 김대중 정부 출범 이후 중국내 탈북자 저항세력의 활동은 사실상 소멸되고 말았다. 이들의 활동이 불가능하게 된 원인은 크게 두가지를 꼽을 수 있다. 하나는 한국정부의 지원 중단이고, 다른 하나는 북한의 요구에 따른 중국의 탈북자 단속강화와 탈북자를 돕는 주민에 대한 처벌강화이다.

## 3. 김대중 정부의 자생적 탈북자 저항단체 지원중단

대외기밀에 속하는 한국 정부의 탈북자 지원내용을 구체적으로 확인하기는 어렵다. 하지만 관계자들의 증언에 따르면, 김영삼 정부 시절 왕성하게 이루어지던 한국 정부의 탈북자 단체 지원은 김대중 정부 출범 이후 사실상 폐지되었다. 이에 따라 많은 숫자의 정부 관계요원들이 동북3성 지역에서 철수하게 되었고, 이들과 연계를 맺고 활동하던 탈북자 단체들은 하루아침에 후원군을 잃는 상황을 맞이했다.

일부 탈북자들의 증언에 따르면, 한국 정부의 이 같은 태도돌변은 북한의 강력한 요구에 따른 것이며, 대북관계 개선을 원하던 김대중 정부가 이를 받아들여다는 것이다. 심지어 이 과정에서 한국 정보기관을 돕던 탈북자들의 신원이 대거 노출되면서 북한 내부에서 대대적인 색출과 숙청이 뒤따랐던 것으로 전해지고 있다. 물론 이러한 주장은 현재로선 확인할 길이 없지만, 훗날 사실 여부가 밝혀질 것으로 믿는다.

결국 김대중 정부 초기인 2000년대초 동북지역을 근거로 한 자생적 탈북자단체의 저항운동은 소멸되고, 뒤이어 북한의 탈북자 색출 및 강제송환, 중국의 탄압이 이어졌다.

#### 4. 중국의 탈북자 정책이 북한인권상황에 미치는 영향

탈북자 처리에 대한 중국 정부의 공식 입장은 ‘국내법과 국제법, 인도주의적 고려에 따라 처리한다’는 것이다. 이처럼 애매한 표현을 사용하는 것은, 사안에 따라 유연하게 행동하기 위한 방편이라고 할 수 있다. 가령 황장엽씨 같은 정치적으로 민감한 인사나, 외국대사관 등으로 잠입하여 국제이슈화된 탈북자 등에 대해서는 ‘국제법과 인도주의’에 따라 한국행 또는 제3국행을 허용하지만, 중국 사회에 은신하여 생활하다 적발되는 탈북자는 ‘국내법’에 따라 처리하는 것이다.

2000년대 이후 북한의 강력한 탈북자 송환요구에 따라 중국은 탈북자 단속을 강화했다. 특히 2008년 베이징 올림픽을 전후해 사회치안을 핑계로 대대적인 탈북자단속이 벌어지기도 했다. 중국이 탈북자 단속에 적용하는 국내법은 ‘치안관리처벌법’과 ‘형법’이다.

‘치안관리처벌법’에 따르면, ‘다른 사람이 불법적으로 국경을 넘는 것을 조직하거나 운송하는 사람’에 대해서는 10일 이상~15일 이하의 구류와 1,000~5,000위안의 벌금을 물린다. 불법월경(越境)자, 즉 탈북자에게 편의를 제공하는 사람은 5일 이하의 구류 혹은 500위안 이하의 벌금 처벌을 받는다. 여기에다 중국의 ‘형법’은 탈북과정에서 이루어지는 밀수와 마약운반 등에 대해 최고 사형까지 규정해 놓았다.

중국의 탈북자 탄압은 여기에 그치지 않는다. 2010년 6월 중국 연변자치주 공안국 변방지대가 발표한 ‘변경지구인민군중에게 보내는 편지(致邊境地區人民群眾的一封信)’에

따르면, 탈북자를 비호하거나 이들과 교역을 하다 적발되면 최저 200위안에서 최고 1만 위안의 벌금을 물게 되어있다. 반대로 탈북자를 신고하는 사람에게는 최고 500위안의 상금을 준다. 경제수준이 상대적으로 낮은 동북지역의 농촌 주민 입장에서 500위안은 적은 돈이 아니다.

이러한 탈북자 탄압정책으로 인해 최근 순수 개인의 탈북은 감소한 반면, 중국과 북한의 인신매매조직이 국경부대와 손을 잡고 북한 여성들을 사고파는 ‘기획탈북’이 증가하고 있어 새로운 사회문제로 부각되고 있다.

중국의 이러한 탈북자 탄압정책은 중국 영역 내 자생적인 탈북자 반정부단체의 활동을 막고, 나아가 북한 내부의 잠재적 저항세력의 성장의 싹을 자르는 역할을 한다는 점에서 주목하지 않으면 안된다. 북한의 인권탄압 실태를 수집하고 널리 알리는 일도 중요하지만, 초국가적인 네트워크를 통해 중국의 탈북자 탄압실태를 들춰내고 압력을 가하는 일도 매우 중요하다고 본다. 아울러 김대중 정부 때부터 중단되었던 한국 정부의 재중 탈북자 저항단체 지원활동이 이명박 정부 들어 과연 얼마나 회복, 강화되었는지도 짚어볼 필요가 있다고 생각한다.

# 북한인권 개선을 위한 정부와 민간단체의 역할 및 국제적 협력 방안 토론회

배명복 (중앙일보 논설위원)

- 북한인권 문제에 대한 기본인식
  - 인류의 보편적 가치: 절대성/비정치성
  - 내정간섭과 무관한 국제적 규범
  - 수단이 아니라 그 자체가 목적: 정치적 지렛대가 아니라 도의적 책무
  - 북한인권 문제에 대한 관심과 개선 노력은 국가의 수준과 품격을 나타내는 하나의 지표(ex. 유럽국가들)
  - 통일 준비 과정: 남북한 사회통합 대비/통일과정에서 도덕적 우위 확보/북한주민의 ‘가슴과 마음(hearts and mind)’에 다가설 수 있는 요체
  
- 정부의 인식 변화
  - 북한인권 문제에 대한 정부 인식의 긍정적 변화
  - 북한인권 문제의 특수성과 상대성을 강조한 지난 정부의 입장은 햇볕정책의 부분적 성과마저 퇴색시킨 치명적 약점: 도덕성 결여
  - 현 정부가 유엔 인권위(인권이사회)의 북한인권 결의에 적극 동참하고, 국가인권위가 북한인권 문제를 정식 아젠다로 채택, 대내적 공론화를 시도하고 있는 것은 가시적 성과
  - 그러나 집권 4년차를 맞은 지금까지도 북한인권법이 여전히 국회 법사위 계류 상태에 있고, 북한인권재단 설립 문제나 북한인권기록보존소 소속 문제 등을 놓고 정부 부처와 기관간 갈등을 빚고 있는 등 한계 노정

○ 북한인권 개선을 위한 중장기 정책 수립의 선결 요건

- 초당적 인식의 공유: 정권 교체와 무관한 절대적, 비정치적 문제라는 기본인식의 공유
- 국민적 공감대 형성: 교육과 홍보
- 남북관계 개선 노력 병행: 현재와 같은 교착 국면에서 대북 인권개선 요구는 공허한 메아리에 불과

○ 정부의 역할

**1) ‘전민후관(前民後官)’의 기조 유지**

- 남북관계의 특수성을 감안, 정부는 후방 지원과 양자 및 다자간 국제공조·협력에 치중하고, 전면에는 국가인권위나 민간단체가 나서는 것이 바람직

**2) 법적, 제도적 기반 조성**

- 북한인권법의 조속한 제정
- 북한인권대사 신설: 관련 국가 및 국제기구와 체계적 협력 주도
- 북한인권재단 설치: 보다 신중한 검토 필요
- 북한인권기록보존소: 국가인권위에 설치하는 것이 타당
- 북한인권 교육·홍보 강화

**3) ‘3대 현안’ 우선 해결**

- 이산가족 상봉, 교류 정례화
- 납북자 및 억류자 송환
- 국군포로 송환

**4) 탈북자 인권 문제**

- 탈북난민 강제복송 방지
- 탈북난민 인권 보호 및 개선
- 국내 탈북주민 처우 개선과 인권 보호

## 5) 인도적 지원

- 모니터링 강화
- ‘프라이 카우프’ 방식 검토: 3대 현안 해결과 연계

### ○ 민간단체의 역할

- 북한인권 관련 민간 정보 수집, 정리, 확산
- 북한주민의 인권의식 고양: 대북방송 등 선전·홍보 활동 주도
- 관련 분야 국제 NGO들과 공조, 협력 강화
- 국내외 북한인권 관련 민간네트워킹 강화

### ○ 국제적 협력

- ‘헬싱키 프로세스’를 원용한 북한인권 문제 해결 추진
- 정부 차원의 양자 및 다자간 국제 공조·협력 체제 구축
- 북한인권과 관련한 유엔 외교 강화
- 한·미·일 대북 인권 공조
- 특히 유럽연합(EU)과의 공조·협력 강화

# 북한인권 개선을 위한 정부와 민간단체의 역할 및 국제적 협력 방안 토론편

김근식 교수(경남대학교)

## 1. 효율적이고 실질적인 인권 개선의 방책이 필요

- 외부로부터의 강압이나 압박을 통해 북한이 굴복하는 방식은 현실적으로 불가능
- 인권은 목표이자 수단이며 과정임
- 북한인권 상황에 대한 진실개임을 넘어 실질적 개선방안 찾아야
- 감성적이고 즉자적인 접근 지양
- 인권개선의 목소리를 높이는 것과 실제 인권개선에 기여하는 것은 다를 수 있음
- 북한 주민의 인권 개선에 기여하고 북한 체제의 인권 상황이 제고될 수 있는 가장 효과적이고 실질적인 접근 방식이 고민되어야 함
- 이를 위해서는 현실적이고 냉정한 전략적 마인드가 필요함
- 주장이나 구호가 아닌 실질적으로 북한인권이 개선될 수 있는 현실적 접근법이 필요

## 2. 북한 인권 개선을 위한 전략적 원칙

### (1) 신뢰에 바탕한 인권개선 요구여야

- 군사독재하의 남한에서 실질적 인권개선에 기여한 것은 미국 등 서방국가의 정부와 시민단체의 요구였음
- 당시 북한 당국이 박정희 정권의 인권탄압을 비판하고 개선을 요구한 것은 한국

내 인권운동을 친북용공으로 몰아가는데 기여했을 뿐, 실질적 인권개선에는 기여하지 못했음

- 상호 신뢰성이 전제되어야 상대방에 대한 인권 개선의 요구를 일관되게 지속할 수 있음

## (2) 상대방의 가치선호도 체계를 고려한 것이어야

- 북이 인권과 관련해 갖고 있는 우선순위와 한국이 북에 대해 요구하는 인권관련 우선순위가 다를 수밖에 없음
- 인권에 대한 가치 순위가 서로 상이하기 때문
- 북한인권 개선을 위해 북이 도저히 받아들이기 힘든, 최후에나 수용할 만한 것은 선불리 먼저 주장하는 것은 비현실적임
- 다당제 허용이나 집회결사의 자유 등을 지금 당장 인권개선사항으로 요구하면 북은 도저히 수용할 수 없음

## (3) 북한 스스로 인권개선에 나설 수 있는 여건을 마련해야

- 개혁개방을 통한 경제회복과 성장으로 시민사회의 토대가 형성되도록
- 대외개방으로 세계경제와 국제사회에 정상적으로 편입됨으로써 외부의 인권개선 요구에 부응하게 해야
- 외부와 단절된 북한으로서는 밖의 요구를 듣지 않아도 손해 볼 게 별로 없지만, 세계경제에 편입되어 수출과 수입을 적극 해야 하는 상황에서는 국제사회의 요구에 불응할 경우 당장 경제적 피해를 입게 될 것임
- 근본적으로 북한 인권의 개선은 북한 내부의 동력에 의해 추동되어야 함
- 인권향상 위한 필요조건들: ① 식량난 해소를 통한 생명권 확보, ② 경제회생과 경제발전을 통한 먹고 사는 문제 해결, ③ 북핵의 평화적 해결을 통한 북한의 개혁개방 착수 유도, ④ 북미관계 개선을 통한 안보 위기 해소, ⑤ 경제성장과 개혁개방을 통한 점진적 시민사회 형성, ⑥ 시민사회 성장을 통한 내부의 인권개선 요구 증진

#### (4) 역할분담의 효과를 최대화해야

- 한국 정부의 대북 요구는 분단국가의 상대방이라는 점에서 항상 일방이 타방에게 급격히 흡수될 수 있다는 정치적 민감성의 특성이 있으므로 현실적 한계가 있기 마련
- 한국 정부의 역할을 원칙적 입장에서 한정하고 한국 내에서도 정부와 시민사회의 역할을 분담하면서 아울러 공신력 있는 국제 기구와 국제사회의 대북 인권개선 관련 역할을 합리적으로 분담하는 전략적 접근이 절실함

### 3. 정부, 민간, 국제사회간 역할분담 방안

#### (1) 정부 차원

- 보편적 의미에서 북한 인권 개선 촉구하면서 북한체제에 대한 압박과 봉쇄가 아닌 지원과 포용을 통해 북한 스스로 변화할 수 있도록
- 한국 정부는 보편적 가치에 입각해 원칙적 입장에서 북한인권 개선을 촉구하되, ‘주도하지 않고 지지하는’ 스탠스를 취할 필요
- 정부의 공식 거론 수준은 원칙적으로 북한인권의 개선의 필요성을 확인하는 정도
- 더불어 인권개선을 위한 국제사회의 보다 활발한 대북지원과 북미관계 정상화의 필요성도 언급
- 인도적 지원과 대북화해협력을 통한 평화공존을 제도화함으로써 북한이 스스로 인권개선할 수 있는 여건을 마련해주는 입장을 동시에 확인해줘야
- 당국간 신뢰 형성의 정도에 따라 북한의 전향적 변화를 이끌어내는 다양한 ‘전술적 압박’을 적극 고민할 필요가 있음
- 정부 내 각 부처간 역할 분담도 최대한 활용할 필요가 있음

#### (2) 민간 차원

- 민간 중 대북지원 단체는 북한인권의 실질적 향상이라는 차원에서 대북지원을 지속하고 북한인권 단체는 북한인권 실상 전파와 인권개선을 강력히 요구하는

#### 역할 분담

- 각 진영의 고유 역할과 기능을 전략적으로 분담
- 진보 진영은 북한과의 신뢰 형성의 역할을, 보수 진영은 북한에 대한 인권 개선 요구 역할을 담당함으로써 상호 보완적인 대북 지렛대 역할을 할 수 있을 것임

### (3) 국제적 차원

- 국제 사회가 북한의 인권개선을 지속적으로 촉구함으로써 북한의 변화를 견인해야
- 2009년 북한의 유엔인권이사회의 UPR 대응은 과거에 비해 훨씬 적극적이고 유연한 태도였다는 평가
- INGO와 국내 NGO와의 다양한 협력과 전략적 역할 분담도 고려할 필요
- 다자의 인권레짐 형성을 통해 북한에 영향을 미치는 방식
- ‘인권의 레짐화’ 현상
- 동북아 인권레짐 형성 방향<sup>1)</sup>: 포괄적 협력을 위한 점진적 접근, 초국가 기구 설립 추진, 국가와 시민사회 동시 참여 유도
- 인권레짐에 북한 참여 유도 방안: 포괄적인 주제, 인간안보 개념 적용, 안보에 대한 협력적 접근, 국제사회 압력에 대한 완충 역할

---

1) 최의철 외, {동북아 지역인권체제(포럼) 구성 추진}, 통일연구원, 2005.12, pp. 139-147.

---

북한인권 개선을 위한  
중장기 정책 로드맵 공청회

---

| 인 쇄 | 2011년 1월

| 발 행 | 2011년 1월

| 발행인 | 현 병 철 (국가인권위원회 위원장)

| 발행처 | 국가인권위원회 인권정책과

| 주 소 | (100-842) 서울특별시 중구 무교동길 41  
금세기B/D (을지로1가 16번지)

| 전 화 | (02) 2125-9722 | F A X | (02) 2125-9733

| Homepage | [www.humanrights.go.kr](http://www.humanrights.go.kr)

| 인쇄처 | 도서출판 한학문화

| 전 화 | (02) 313-7593 | F A X | (02) 393-3016

---

발간등록번호 11-1620000-000294-01

사전승인 없이 본 내용의 무단복제를 금함