

05-93

2003-2005

북한인권 관련 연구보고서

국가인권위원회



EM017024



국가인권위원회

머 리 말

국가인권위원회는 2003년 4월 북한인권연구팀을 구성하여 북한의 인권 상황을 파악하기 위하여 다각적인 노력을 기울여 왔다. 우리 위원회는 그동안 북한인권관련 전문가 및 시민단체 초청 간담회, 토론회, 관련 국제회의 참여 및 개최, 탈북자 실태조사를 위한 현지출장 등을 실시해왔다.

우리 위원회는 이와 같은 일련의 연구조사사업을 바탕으로 북한인권에 관한 기본입장을 수립할 것이다. 또한 북한인권을 증진하는데 기여할 수 있는 합리적이고 실질적인 길을 개발해나갈 것이다.

이 책자는 2003~2005년 사이 우리 위원회가 개최한 북한인권 관련 공개 간담회, 토론회, 심포지엄 등에서 발표된 글을 모은 것이다. 우리는 이 책자에 실린 내용들이 정부는 물론, 북한인권 관련 전문가들의 연구와 관련시민단체 관계자들의 활동에 보탬이 되길 기대한다.

우리 위원회는 앞으로도 북한의 인권상황을 객관적으로 파악하기 위한 연구조사활동을 계속해나가는 한편, 북한인권 개선을 위해 힘쓰는 국내외 관련 인사 및 기구와 협력해나갈 것이다.

2005년 12월

국 가 인 권 위 원 회

이 책자에 실린 내용은 필자들의 개인적 견해로서 우리 위원회의 입장과는 무관함을 밝혀드립니다.

목 차

2003년 보고서

북한인권 관련 시민단체 간담회

북한인권의 성격과 개선을 위한 접근방식	노옥재	9
협력적 적대관계에서의 북한 인권: 개입과 교육	허만호	17
북한인권 개선과 한반도 평화의 선순환을 위하여	정옥식	59

북한인권 관련 전문가 간담회

북한인권 논의에 대한 문제제기	김근식	69
북한인권, 어떻게 풀어갈까?	이원웅	80
북한인권 문제에 대한 국제법적인 이해와 전략적 접근	이장희	90
북한 핵 문제와 우리의 정책과제	고유환	107
북한인권과 우리의 정책과제	이금순	118

간담회, 북한의 식량난과 재외탈북자의 인권

북한인권 문제와 대북지원	김형석	139
북한이탈주민의 인권 보호를 위하여	김인회	143
북한인권과 국제사회의 동향	오완호	163

토론회, 납북자 관련 인권문제와 해결방안

납북자 문제 해결을 위한 제언	신 율	169
납북자 문제의 본질과 해결 방향-법·제도적 측면을 중심으로	제성호	187
납북자 관련 대북 협상의 경과와 성과	윤미량	194
납치 피해자 인권 침해 사례	도희윤	202

2004년 보고서

토론회, 재외탈북자의 인권 현황과 과제

- 재외탈북자의 현황과 지위, 그리고 인권보호 문제 최영관 209
재외북한이탈주민 인권개선 및 해법을 위한
정부·민간협력방안에 대한 제언 유 수 219

토론회, 재외탈북자의 인권: 실태 변화와 관련국들의 정책

- 재중탈북자의 실태와 NGO의 문제 조천현 237
소위 기획 탈북·입국에 대한 평가와 과제 오영필 249
미국의 탈북자정책과 탈북자 인권 김동한 259
중국의 탈북자정책과 탈북자 인권 이진영 272

북한인권 국제 심포지엄

- 특별연설 윗딧 문타폰 295
인권 증진을 위한 유엔의 기술협력 프로그램 이완희 303
북한인권 상황에 대한 영국 정부의 입장 주디스 고프 311
북한인권 상황에 대한 한국사회의 인식과 반응 이금순 316
북한인권문제에 대한 미국의 여론과 반응 카린 리 333
중국의 탈북자 문제와 해결책 양 쳡밍 339
북한인권 문제의 해결방안 요시다 야스히코 344

2005년 보고서

북한인권 관련 국제 세미나

- 기조연설 박경서 357
특별연설 윗딧 문타폰 364

북한의 인권 문제에 대한 국제적 책임-협력적 인권개입을 위해서	정태욱	374
북한의 인권 문제: 다른 사안과의 연계 여부	존 페퍼	394
유럽연합의 북한인권 정책	글린 포드	410
식량난과 북한여성의 삶	임순희	419
북한여성의 권리와 국제협력을 통한 권리구제	한나 B. 슌셀링	439
북한아동인권과 국제협력방안	정병호	444
북한아동의 인권에 대한 전망	리처드 브라이들	457

2003년 보고서

북한인권 관련 시민단체 간담회

- 북한인권의 성격과 개선을 위한 접근방식 노옥재
- 협력적 적대관계에서의 북한인권: 개입과 교육 허만호
- 북한인권 개선과 한반도 평화의 선순환을 위하여 정옥식

북한인권 관련 전문가 간담회

- 북한인권 논의에 대한 문제제기 김근식
- 북한인권, 어떻게 풀어갈까? 이원웅
- 북한인권 문제에 대한 국제법적인 이해와 전략적 접근 이장희
- 북한 핵 문제와 우리의 정책과제 고유환
- 북한인권과 우리의 정책과제 이금순

간담회, 북한의 식량난과 재외탈북자의 인권

- 북한인권 문제와 대북지원 김형석
- 북한이탈주민의 인권 보호를 위하여 김인희
- 북한인권과 국제사회의 동향 오완호

토론회, 납북자 관련 인권 문제와 해결방안

- 납북자 문제 해결을 위한 제언 신 율
- 납북자 문제의 본질과 해결 방향-법·제도적 측면을 중심으로 제성호
- 납북자 관련 대북 협상의 경과와 성과 윤미량
- 납치 피해자 인권 침해 사례 도희윤

북한인권 관련 시민단체 간담회

일시 : 2003년 6월 5일

장소 : 국가인권위원회 11층 배움터1



북한인권의 성격과 개선을 위한 접근방식

노 옥 재

좋은벗들 사무국장

I. 북한인권 문제의 원인

식량난 이전의 북한의 인권

북한의 인권 상황은 정치·시민적, 경제·사회적 문화적 제 권리가 주민들에게 보장되지 않고 있어 이제껏 꾸준히 문제제기를 받아왔다. 출신성분에 따른 봉건적인 신분차별과 연좌제, 언론, 출판 등 표현의 자유 및 종교의 자유 부재, 형식적인 사법절차와 공개처형, 정치범 수용소 등이 대표적 인권 침해 사례로 거론되어왔다.

1980년대부터 시작된 북한의 경제쇠퇴와 90년대 중반 이후 연속적인 자연재해, 사회주의권의 붕괴 이후 지원체계의 붕괴는 인권 상황을 광범위하고 심각하게 변화시켰다. 에너지난과 식량난을 동반한 북한의 사회경제 시스템의 마비는 배급제를 기반으로 한 주민들의 일상적인 삶을 근본적으로 동요시켰다.

우리 단체의 조사로는 약 300만 명의 북한 주민이 굶주림과 질병으로 죽어갔으며(북한식량난민 1694명 면담조사 결과□□북한식량난 실태보고서□□발표(1998.12), 먹을 것을 찾아 중국으로 넘어간 재중 북한난민의 수도 30만에 이르렀다(북한 '식량난민' 실태조사 및 인권 보고서: 중국 동북부지역 2,479개 마을 현지 조사결과/1998년 11월 16일 ~ 1999년 4월 3일: 약 5개월).

아사자의 대량발생과 교통·통신의 두절, 병원 의료체계의 붕괴와 학교 교육의 마비, 파라티푸스 같은 전염병의 창궐과 생활용수의 부족, 먹을 것을 찾기 위한 가족의 해체와 중국으로의 도강, 여성의 인신매매와 강제 송환에 따른 처벌의 공포 등 북한 주민

이 일상 생활에 직면한 인권 상황은 생명 보존 그 자체의 문제였다.

식량난으로 인한 북한인권의 성격변화

식량난을 전후로 하여 북한 인권 상황은 이전과는 그 양적인 면과 질적인 면에서 근본적으로 변화한 식량난 이전의 인권의 문제가 북한의 공권력 체제와 일부 주민간의 문제였다면, 10년 가까이 식량난이 지속되면서 인권 문제는 소수 권력층을 제외한 전체 주민의 생존 자체를 위협하는 문제가 되었다. 과거에는 정치적인 이유로 정치범 수용소에 끌려가 과도한 강제노동과 최소의 식량배급 등 죽음보다 못한 삶을 영위하거나 죽어갔다면, 이제는 굶어 죽어가는 가족들을 위해 소를 잡아먹거나 전깃줄을 팔아먹다가 공개처형을 당하는 상황이고 그런 생계형 범죄 때문에 정치범 수용소로 보내지기도 한다. 이제는 정치범 수용소가 아닌 전 지역에서 누구나 영양실조와 전염병에 일상적으로 시달리는 상황이 되었다. 사회통제 시스템이 무너진 상태에서 주민들을 통제하다 보니 생존을 위한 주민들의 노력이 대부분 비법 활동으로 간주되어 모두 단속대상이 되고 극단적인 일벌백계형의 처벌이 일상화되고 있다. 생존 그 자체를 위한 약육강식의 세계로 전환되어 어느 것이라도 식량과 바꿀 수 있다면 자기 자신뿐만 아니라 자신의 가족까지 팔 수 밖에 없는 정도로 인간성이 상실되고 있다. 생존 그 자체를 위해 상상할 수 없는 수많은 일이 벌어지고 있으며 통상 인권 침해 사례로 이야기되는 있는 거주 이전과 여행의 자유억압, 출신성분에 따른 연좌제 등이 더욱 극단화되었다.

식량난 이후 강제노동교화소 및 정치범 수용소에 수용된 생계형 범죄자들이 늘어나고 있다. 또한 지금 북한은 일반 주민이 생존하기 위해 겪는 고통이 정치범 수용소에서 정치범이 겪는 고통과 큰 질적 차이가 없는 사회가 되고 말았다. 수용소에 수감되어 있는 사람들보다 오히려 일반 주민의 인권 상황이 더 열악해졌다고도 할 수 있다.

식량난으로 인해 인권 문제의 성격이 변화하였다는 점에서, 그리고 그러한 인권 침해가 사회 전반에 걸쳐서 벌어지고 있다는 점에서 현재 북한의 인권 문제는 생존권 그 자체의 문제라고 할 수 있다. 생존권이 인권의 가장 기본적인 권리이지만 북한 주민이 직면한 있는 생존권 위협 상황은 21세기를 사는 인류가 상상하기에는 불가능할 정도로 그저 생존권이라고 이야기하기에는 부족하다. 서구사회에서 이야기하는 인간의 기본권 중 하나인 생존권과는 다른 개념으로 보아야 한다.

북한 인권상황의 원인

이러한 북한의 인권 상황은 최강대국인 미국 및 남북의 대치, 자본주의 세력의 침투 등의 외적 요인과 함께 북한 체제나 김정일 정권이 문제의 중요한 한 축을 차지한다. 김정일 정권의 독재나 사회통제를 이야기하지 않는다 하더라도 먹을 것이 없어서 300만명이 죽어갔다는 사실 자체가 북한 김정일 정권이 비인도적, 비인권적임을 나타낸다.

그러나 이러한 정권의 비인권적인 상황을 지적하는 것보다 더욱 더 실질적인 문제는, 북한이 직면한 자연재해와 사회주의 지원체제의 붕괴로 인한 경제적 어려움, 미국의 경제제재와 봉쇄, 농업경제의 몰락 등의 복합적인 요인이 식량난의 원인이므로 이에 대한 해결 또한 복합적으로 이루어져야 한다는 것이다.

그리고 정권의 문제를 지적하고 해결을 요구하는 것보다 중요한 것은 지금 주민들이 겪고 있는 인권 침해의 대표적인 것이 생존권 위협이고, 북한의 사회경제 시스템의 붕괴로 인하여 북한 자력으로 이러한 문제를 해결하기 어렵다는 점을 우리가 자각해야 한다는 것이다. 사실상 북한도 국제사회에 식량지원을 호소해왔다. 식량난으로 300만의 아사자가 속출하자 우리 단체는 이러한 북한 주민이 겪는 비인권적 상황에 한국 정부와 우리 민간단체 또한 책임이 있음을 지적해왔다.

그 사회가 자체적으로 그 문제를 해결하지 못한다는 것을 안다면 그 사회를 비판하는 것도 필요하지만 그 사회의 절실한 요구를 우리를 포함한 국제사회가 책임지는 것이 인권을 염려하는 사람들의 태도일 것이다. 마찬가지로 북한인권 문제를 지금의 심각한 인권침해 상황, 상황이 왜 발생했는지에 대한 원인 파악 및 분석의 중요함에도 불구하고 생존과 생사의 기로에 서 있는 사람을 앞에 두고 원인 분석에만 몰두하고 인권 개선 없이 인도적 지원은 없다는 원칙을 고수하는 것은 대다수 북한 주민의 고통을 가중시키는 비인권적 태도다.

II. 북한인권의 쟁점

‘식량권’의 우선적 제기

인권은 한 사회의 정치적, 경제적, 시민적, 문화적인 발달 정도를 반영하고 있으며

한 사회 안에는 제 영역 사이의 인권 편차가 존재한다. 인권의 구체적인 내용과 수준에 대해 절대적인 기준을 적용할 수 없으며 포괄적 관점에서 인권의 수준을 평가할 수 있다.

따라서 한 사회의 인권을 평가 함 은 쉬운 일이 아니다. 그런 의미에서 인권이 발달한 서구의 기준으로 한 사회의 인권지수를 헤아리는 것은 위험하고 또 조심스러운 일인 동시에 한 나라의 특수성만을 내세워 인권의 보편성을 외면해서도 안 된다.

북한의 인권 침해는 어느 누구도 경험하지 못한 최악의 상황으로 생존권의 보장이 가장 핵심적인 문제이다. 식량난이 10년간 지속되고 있는 북한의 총체적인 인권 위기 상황에서 정치·시민적 권리와 경제·사회적 권리의 구분 자체가 무의미한 상태이다.

그럼에도 불구하고 주민 대다수가 생존 자체를 삶의 목표로 해 하루하루를 보내고 있기에 ‘식량권’이 시급하게 그리고 우선적으로 제기되어야 한다. 북한 주민들이 겪고 있는 위기 상황을 생존권의 위협이라는 한마디 말로 정리하기에는 현실이 너무 절박하다. 초근목피로 연명하고 가족이 해체되고 여성이 인신매매에 내몰리고 생존형 범죄가 창궐하는 그 바탕에는 먹고 살기 위한 최후의 몸부림이라는 절박함이 있으며 중국으로의 비법 국경 이탈도 마찬가지로 이유에서다.

그러나 현재의 북한인권 개선운동에는 몇몇 정치적 이슈와 밀접한 인권현안들만 부각되고 있다. 생존권은 여러 다른 인권 현안 - 이를테면 정치범 수용소, 일본인 납치 문제, 신분차별, 연좌제 등 - 과 비슷하거나 축소된 비중으로 다루어지고 있을 뿐이다. 생존권은 다른 인권 현안과 따로 분리해 볼 수 있는 문제가 아니다. 먹고사는 문제 - 그것도 아사 위기에 놓인 사람들에게는 다른 인권 현안은 배부른 사치에 불과하다. 생존권의 기반 자체가 무너진 사회에서 다른 인권 현안이 지켜지거나 개선된다는 것은 사실상 불가능하다. 식량권의 보장과 이의 개선은 다른 인권 현안 해결보다 우선적이며 다른 현안의 해결에 실질적으로 도움이 된다.

인도주의적 접근 원칙

북한의 인권을 거론하는 데 있어 중요한 것은 이것이 정치적 의도를 갖고 진행돼서는 안 된다는 점이다. 인권 개선을 위해서는 주민들을 죽음으로 내모는 그리고 일상생활에서 심각한 인권 침해를 일삼는 북한 정부에 대해 비판과 문제제기를 하게 된다.

이는 당연하고도 필요한 과정이라고 본다. 그러나 한 국가의 인권 침해 상황을 개선해 나가려면 그 나라의 정치·경제적, 사회·문화적 제 영역이 함께 연결되어 있다는 점을 고려해야 한다.

일례로 북한에 대한 식량지원에 대해 분배의 투명성 문제를 많이 거론하며 이번 59차 유엔인권결의안에도 그 내용이 담겨 있다. 그러나 북한의 사정을 안다면 분배의 투명성 문제를 거론하여 인도주의적 지원을 조건으로 내거는 것은 일면 타당하면서도 현실에 딱 맞는 것은 아니다. 남한을 비롯하여 국제사회가 북한에 대해 이제껏 거의 7년 동안 식량을 지원 했는데도 불구하고 일반 주민은 식량 지원을 받지 못하였다, 군대로 들어간단, 장마당으로 쌀이 흘러나온다는 이야기를 제3국을 통해 넘어온 북한 동포에게서 듣게 된다. 우리가 남포를 통해 식량지원을 한다 해도 그것이 북한 전역에 골고루 분배되려면 실질적으로는 북한이 에너지원이 부족한 상태에서 산간벽지까지 식량을 운반하기 위한 기름과 차량과 전력까지 지원해야 한다. 북한의 너무나 척박한 사회간접자본과 기반시설에 대한 부분이 고려되지 않은 상태에서는 실제 지원을 한다 해도 식량이 부족한 상태에서는 중앙과 식량이 도착한 주변으로밖에 식량 공급이 이루어지지 않는다.

그리고 그것이 김정일 정권을 지지하는 핵심계층이나 군대로 들어간다는 주장이 있다. 예를 들어 식량이 부족하고 체제가 불안정한 어느 나라일지라도, 하물며 1950~60년대의 우리나라의 경우에도 그 나라의 기간세력이 우선적인 지원대상일 수밖에 없다. 그러한 점은 정권이나 체제를 유지하는 데 너무나 현실적이며 합리적이기까지 한 선택이다. 그리고 인민의 군대라고 하는 북한의 군대마저 아주 소수의 특수계층을 제외하고는 이미 80년대부터 식량이 부족한 상태였기에 주민들이 기르는 가축이나 식량을 약탈하기 시작했다. 우리가 인터뷰한 북한동포들의 이야기로는 군대에도 굶주림으로 죽어가는 사람이 있기 때문에 입대를 회피한다고 한다. 더욱이 북한의 군복무 기간이 10년이기에 군인에게 식량이 분배 되니 지원하지 말자는 것은 무고한 북한 젊은이들을 죽음으로 내모는 주장이나 다름없다.

마찬가지로 지원한 쌀이 장마당에서 팔린다는 것도 쌀을 그냥 먹는 것보다 그 쌀을 팔아 좀더 짠 강냉이로 양을 늘려 먹기 위한 불가피한 선택이라고 할 수 있다. 따라서 인민에게 쌀이 분배되어도 장마당에서 유통될 수밖에 없는 것이 북한의 현실이다.

지원하는 처지에서는 상당히 합리적일 듯한 주장이라도 그 지원을 받고자 하는 상대

국가의 현실에 맞지 않을 수 있다. 예를 들어 북한에 식량을 지원 할 때 평균 식량부족분 100만톤 이상의 대량지원이 이루어지지 않는다면, 지원되는 물량을 우선적으로 핵심계층에 분배하기에 전국 산간벽지까지 골고루 나누어지는 것은 사실상 불가능하다.

따라서 인도주의적 지원을 주장하며 모니터링을 제기하는 것은 사실상 지원에 대한 정치적 주장으로 변모된다. 물론 국제사회가 식량지원을 하면서 북한 당국에 모니터링과 책임 있는 태도를 요구하는 것과 이를 효과적으로 할 수 있는 방안에 대한 상호 연구는 필요한 과정이다. 국제식량계획(WFP)이나 유니세프가 북한의 식량지원 모니터링의 문제가 이전보다 많이 개선되었다는 보고는 충분히 고려되어야 한다.

인권 상황을 개선하는 데 가장 근본적인 원칙은 그 나라 국민의 인권을 개선하고자 하는 인도주의적 정신을 기초로 한다. 북한처럼 생존권의 기반 자체가 무너진 나라에 대한 인권 개선 현안을 해결할 때는 인도주의적 지원과 사회간접자본, 기반시설을 위한 개발 지원이 오히려 더 필요하다고 본다.

모니터링이나 다른 인권 현안의 개선을 내세워 식량지원을 조건화하는 것은 한편으로는 북한 주민의 이해를 대변하는 듯하지만 사실상 인도주의적 원칙에도 어긋나며 북한주민을 볼모로 하여 인권을 압박하는 것이다. ‘북한 정권이 밭다고 식량을 보내지 말아야 한다’고 하면 결국 고통 받는 것은 북한 주민이다.

북한체제와 북한 정권 문제의 해결주체

북한인권을 거론하고 변화를 말하는 의견 중에는 북한인권의 원인을 북한 정부나 체제에서 찾는 경우가 많이 있다. 북한인권의 일차적 책임자인 북한 정권에 대한 비판과 인도주의적인 문제 해결을 요망하는 것은 반드시 필요한 일이다. 북한 정부에 결정적 책임이 있다는 것에는 동의하지만 그럼에도 불구하고 북한체제와 북한 정권에 대한 문제는 북한 주민이 해결해야 할 과제라고 본다.

김정일 정권이 비인권적이고 폭압적일지라도 북한 주민이 지지한다면 이것을 두고 외부에서 김정일 정권에 인권 탄압의 책임을 물어 물리적 정권 변화를 시도하는 것은 내정간섭이며 월권행위다. 미국이나 유엔 그 누구도 그렇게 할 권리는 없다. 김정일 정권에 대한 주민의 지지도가 낮으므로 정권을 교체해야 한다고 이야기할 수는 있다. 그

러나 그 해결주체가 북한 내부의 주민이 아닌 제3자가 될 경우에는 북한 정부에 대한 압력을 행사하는 것 이상이 되기가 어렵다.

북한 주민이 어떤 정부와 체제를 선택할지의 선택권은 북한 내부의 문제다. 인권개선을 요망한다고 하지만 그것이 외부에서 정권의 성격이나 체제 선택을 강요하는 것은 내정간섭이 될 수 있다.

오히려 우리는 북한인권의 실상을 제대로 알려 북한주민이 자신들의 인권을 개선할 수 있는 여건을 만들거나 개선하는 것이 더 인권적 태도라고 본다. 인권 문제의 해결은 그것을 정치적 의도나 압박으로 이용하는 것이 아니라 인권적인 방식으로 이루어져야 한다. 인권 문제 당사자가 해결할 수 있도록 도우며 지원하는 식으로 진행되어야 한다.

III. 북한인권 문제의 해결방안

북한 주민의 처지와 시각으로, 북한 주민의 요구에 응해야

북한 주민의 인권 상황이 열악한 주요한 요인이 식량난으로 인한 고통에 있기 때문에 우선적으로 식량을 시급하게 지원하는 것이 필요하다. 그리고 이러한 과정에서 북한 정권과 북한 주민은 구분되어야 한다. “북한정권이 밭다고 식량을 보내지 말아야 한다”고 하면 결국 고통받는 것은 북한 주민이다.

인권단체의 역할은 북한 주민의 요구가 무엇인지 알아야 하고 그 요구를 대변하는 것이다. 따라서 북한 주민이 필요로 하는 일, 과거에는 긴급한 식량을 요구했고 지금은 생존권 보장을 위한 인권문제 개선을 요구하고 있으므로 이 문제의 해결에 나서야 한다.

북한 정권에 대한 비판과 개선노력 요망

북한 주민이 고통을 겪고 있는 식량난의 실태와 분배 등의 문제에 대해, 그리고 다른 여타의 인권 침해 사례에 대한 문제제기와 함께 북한 정부의 개선 노력을 촉구해야 한다.

이를 위해 북한은 인권 상황에 대한 광범위한 조사를 진행하고 그것을 공개하는 것이 북한의 체제안정과 북한 민중의 식량난 해결에 도움이 된다는 것을 알아야 한다. 북한 정부는 국제사회가 우려하는 인권 상황에 대해 책임 있는 답변과 인권 개선을 위한 노력을 기울여야 한다. 그러나 앞서서도 언급했듯이 북한체제에 대한 비판과 북한 정권 붕괴는 북한 내부의 문제이고, 이는 북한 주민이 해결 할 과제다.

한국의 시민, 인권단체의 역할

한국 시민단체들의 경우에는 시민사회 내에 북한인권 문제 해결을 위한 일정한 공감대 형성이 필요하며 서로간의 차이보다는 공통점을 확대하며 북한 주민의 인권 개선을 위한 실질적이고 현실적인 방안이 무엇인지를 모색하는 것이 필요하다.

현재 북한인권의 핵심이 국제사회의 인도주의적 지원의 감소, 북한 주민의 생존권의 위협이기에 이 문제를 해결하기 위한 조건 없는 인도적인 식량 지원이 이루어져야 한다. 이와 함께 다른 인권 현안을 동시적으로 제기하면서 실질적으로는 북한주민의 인권 개선을 위한 기반마련에 나서야 한다.

한국 정부와 국제사회의 노력

한국 정부는 북한 민중의 기본적인 생존권을 보호하기 위해 대량의 식량과 의약품, 에너지를 지원해야 하며, 국제사회의 대북 인도적 지원을 위한 외교적 노력을 적극적으로 하여야 한다. 이는 민간단체가 할 수 없는 구호사업이며 한국 정부가 북한인권 개선을 위해 해야 할 최우선 과제다.

국제사회는 북한의 인권 개선뿐만 아니라 식량난 해결을 위한 인도적 지원을 확대하고, 경제난을 해결하기 위해 광범위하게 지원해야 한다.

협력적 적대관계에서의 북한인권 : 개입과 교육

허 만 호

북한인권시민연합 이사, 경북대학교 교수

I. 서론

현재 북한은 전 세계에서 인권 상황이 가장 열악한 것으로 알려져 있다. 인권 문제는 인류의 정치·사회적 발전의 보편적 지표로 인식되고 있다. 이런 의미에서 북한의 인권유린 상황은 북한 정치·사회현실의 반영으로 볼 수 있다. 그런데 북한이 한국의 '통일 동반자'라는 사실을 감안한다면, 북한의 인권 문제는 단순히 피안(彼岸)의 일로만 치부할 수 없다.

이런 관점에서 그 무엇보다 주목해야 할 사실은, 현재 북한사회에서 나타나는 인권 유린의 일상화가 북한 주민의 인성을 파괴시키고 있다는 점이다. 남북한이 통일된 후에 큰 갈등을 겪지 않고 사회통합을 이루고, 통합된 사회에서 구성원들이 조속히 일체감을 느끼기 위해서 북한의 인권 상황은 개선되어야 한다.

과거에도 북한의 인권 실태에 대해 고발이 있었으나, 국제사회에서는 반공 이데올로기 선전으로 치부되어 별 관심을 끌지 못했다. 그러나 최근에 탈북·귀순자들이 늘면서 그 심각성이 알려지게 되어 국제사회를 비롯해 학계 및 여론의 관심을 끌게 되었다. 이에 비해 한국사회 내에서는 과거에 비해 더 많은 정보를 얻을 수 있는 가능성이 있음에도 대북 화해·협력 정책에 편승하여 오히려 관심이 줄어들었고 최근에 와서는 관련 서기 출판도 현저히 줄어든 것이 사실이다.

북한의 인권 문제에 대한 기존의 연구들은 국제 법학자들이 주로 법리적 조명을 통

해 일탈현상을 지적하는 작업들이 대부분이었다. 이와 같은 연구가 필요한 것은 사실이지만, 원인을 규명하기 위해서는 정치·사회학적 분석이 절실히 요청된다.

아울러 정책 실무자들이 활용할 수 있는 더욱 구체적인 대안을 마련하기 위해서는 협상론을 활용한 접근이 필요하다. 그리고 북한의 인권 문제는 정부 차원의 접근만으로는 한계가 있는 것이 사실이다. 따라서 비정부 인권단체들이 이 문제에 대해 더 적극적으로 개입할 필요가 있다. 그런데 본 사안에 대해 한층 더 효과적인 역할을 기대할 수 있는 외국, 특히 상대적으로 북한 당국자들에게 적대감을 덜 사고 있는 유럽의 인권단체들이 이에 대해 균형 있고, 체계적인 정보를 얻어서 효과적인 개입전략을 수립할 수 있도록 연구와 자료제공이 절대적으로 요청된다.

북한의 인권 문제는 그 성격상 다음과 같은 네 가지 측면으로 이루어져 있다.

첫째, 남북한 관계의 산물로서, 6·25전쟁 당시 84,532명(1953년 제2차 조사통계)의 민간인이 납북되었고, 휴전 후에 5만여 명의 한국군 포로들이 억류되었는데, 그 중 상당수가 현재 북한에 생존하여 비참한 생활을 하고 있다. 그리고 그 수를 정확하게는 알 수 없으나 베트남 전쟁에서도 상당한 수(RAND 보고서에 제시되어 있는 수만 20여 명)의 한국군이 베트남 민병대나 월맹군의 포로가 되어 북한으로 이송·억류되어 있다. 그리고 6·25전쟁 정전 직후에 3,790명의 민간인 및 군인이 납북되어 3,304명만이 송환되고 나머지 486명은 북한에 억류되어 있다.

둘째, 상대적으로 많이 알려져 있는 것 같지만, 최근에 와서는 공개된 정보도 부족하고, 한국사회 내에서는 별 관심도 끌지 못하는 정치범 집단수용소 문제가 있다. 현재 파악된 바로는 5곳의 정치범 수용소와 1곳의 정치범 교화소에 최소한 15만 명 이상이 수용되어 있는 것으로 추정되는데, 인권 유린 상황이 가장 심각하다.

셋째, 1990년대 후반에 경제 사정이 극도로 악화되면서 10만에서 30만 명 이상으로 추정되는 재외탈북자들은 생명의 위협을 받고 있으며, 여성에 대한 인신매매가 심각한 상황이다.

넷째, 북한의 일반 주민들의 일상사에서도 인권 유린이 비일비재(非一非再)한 것으로 알려져 있다. 이는 북한사회 내에서 자체적으로 인권 상황이 개선될 수 있을 것으로

낙관하기 힘들게 한다.

이와 같이 다양한 측면이 있는 북한의 인권 문제가 정보 부족과 이념적 편향성 때문에 한국 내에서 최근 전개되고 있는 논의는 부분성과 편협성을 드러내고 있다. 즉 최근에는 탈북자 문제가 크게 부각되고 있고, 가족들의 노력으로 전후 민간인 납북자 문제는 간간이 거론되지만 다른 사안들에 대해서는 관심이 멀어지고 있다.

II. 북한인권 문제의 4국면

1. 한국군 포로와 납북자 억류

가) 한국군 포로

6·25전쟁 정전 후에 5만 명 이상의 한국군 포로들이 귀환하지 못하고 북한에 억류된 것으로 추측된다.

당시 미국 정보기관이 분석한 바에 의하면, 최소한 북한에 29개소, 중국 내에 18개소의 상설 포로수용소가 있었다. 그러나 1951년 12월 18일에 공산군측이 제시한 포로 목록에는 이들 중 11개소의 북한 내 포로수용소에 수용된 포로들만 제시되어 있었고, 나머지 18개소와 중국 소재 포로수용소 피수용인들은 누락되었다.

본 발제자가 그간 추적해본 바로는, 공산군측은 전쟁 중에 7만~8만 명의 한국군 포로를 획득하였으나, 그들을 철로 및 비행장 보수작업에 동원하여 2만 명 이상을 희생시켰고, 적지 않은 수를 북한·중국·체코·소련 등지에서 생체실험으로 희생시킨 것으로 보인다.

서울 국립묘지 위폐보안관에서 그간 실종 및 미확인 전사 처리자로 게시되어 있던 사람들을 1997년7~8월에 자체 실사한 결과, 102,384명이 그 대상자인 것으로 최종 확인되었다(육군 장군 1명, 장교 2,924명, 사병 92,213명/해군 장교 49명, 사병 1,173명/공군 장교 4명, 사병 68명/중군자 및 군무원 3,672/경찰 간부 352명, 비간부 1,578명/경찰에청원 267명/제1학도 의용군 83명).

정전 협상 의제 중의 하나로 포로 문제를 다루기 시작한 1951년 12월에 유엔군측에서 파악한 한국군 실종자 수는 8만8000명 정도였다. 그런데 같은 해 12월 18일에 포로명단 교환시 공산군측은 한국군 포로로 7,412명의 명단만을 제시하였다.¹⁾ 이는 실종자의 9%도 안 될 뿐만 아니라, 공산군측이 개전 초에 포획했다고 발표한 한국군 포로 5만여 명의 14% 정도에 지나지 않는 수치다.²⁾

그런데 6·25전쟁에 대해 비교적 최근에 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.³⁾ 이 문헌에서 중국측은 □□살상□□□□포로□□□□투항□□으로 전과를 구분하고 있고, 이 37,815명은 포로와 투항 인원을 합한 수치이므로 이 한국군 포로들은 정전 시 생존 가능성이 매우 높은 것으로 판단된다. 그리고 같은 기간에 북한군에 의해 포로가 된 한국군과 전쟁 초기 4개월간 특히, 개전부터 낙동강 방어전선으로 후퇴하는 동안에 많은 한국군 포로들이 발생했을 것을 감안한다면, 공산군 측에 생포된 한국군 포로는 한국 국방부가 1996년에 공식 집계한 수치, 1만9000 명보다는 훨씬 많을 것이며, 정전당시 적어도 5만~6만 명 이상은 생존해 있었을 것으로 쉽게 추정할 수 있다.⁴⁾

1) 1951년 12월 18일 현재의 포로 현황으로 유엔군측은 공산군 132,474(북한군 111,754명, 중공군 20,720명)을, 공산군측은 유엔군 11,559명(한국군 7,412명, 미군 3,198명, 영국군 919명, 터키군 234명, 기타 66명)을 체포한 것으로 각각 발표하였다. 『군사정전위원회편람』(국방정보본부, 1986), 23쪽.

2) 공산군측은 비교적 개전 초기인 1951년 3월에 총 6만5000명의 유엔군 포로를 획득했다고 발표했다. 당시 유엔군 대 한국군의 구성비로 봐서 이들 중 한국군 포로가 5만여 명이라는 것은 납득하기 어려운 측면이 있다.

3) 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); 한국전략문제연구소 역, 『중공군의 한국전쟁사』(세경사, 1991).

4) 한국군 포로의 귀환 : 8,341명(부상포로 교환 471명, 정규교환 7,862명, 송환위조정 8명)
(Little Switch, 53년 4월) (Big Switch).

북한군 포로의 귀환 : 76,011명 (LS 5,640, BS 70,183, 송환위조정 188명).

	실종자	귀환자	미귀환자(※)	송환거부자
국군포로	: 88,000명	- 8,333명(+8)	= 79,667명(-8)	327명
북한군포로	: 111,754명	- 75,823명(+188)	= 35,931명(-188)	
미군포로	: 11,500명	- 3,746명(+2)	= 7,754명(-2)	21명
중공군포로	: 20,720명	- 6,670명(+440)	= 14,050명(-440)	

() : 중립국송환위원회 조정 후 귀환

(※) 이는 1951년 12월에 파악된 실종자를 기초로 한 계산이므로 실제적 미귀환자는 국가별로 차이는 있겠지만 이보다 훨씬 더 많을 것으로 판단된다.

<표 1> 중공군의 포로 획득 추이

	운동전 시기					진지전 시기					계
	제1차 전역 (1950. 10.25 ~ 11. 5)	제2차 전역 (1950. 11.25 ~ 12.24)	제3차 전역 (1950. 12.31 ~ 1951. 1. 8)	제4차 전역 (1951. 1.25 ~ 4.21)	제5차 전역 (1951. 4.22 ~ 6.10)	1951년 하계방어작전 기간 (1951. 6.11~ 11.30)	1952년 춘계진지공고 기간(1951. 51.12.1 ~1952. 3.31)	전술 반격과 삼감령 방어 작전기간 (1952.9. 1~11.30)	1953년 봄 대 상륙작전 준비기간 (1952. 12.1~19 53.4.30)	1953년 하계 반격작전기간 (1953. 5.1~ 7.27)	
한국군	4,741	5,568	5,967	7,769	5,233	652	834	919	555	5,577	37,815
유엔군	527	3,523	367	1,216	2,073	334	124	160	134	250	8,708
계	5,268	9,091	6,334	8,985	7,306	986	958	1,079	689	5,827	46,523

출처 : 『中國人民志願軍 抗美援朝戰史』 부록2, 3을 발췌·재구성함.⁵⁾

조사 시점에서의 누락 가능성 때문에 정확한 계산은 사실상 불가능하지만, 현재까지 인용된 통계수치에 따라 다음과 같은 推論이 가능하다. 즉, 한국군 최종 실종자 102,384명에서 1951년 말까지의 실종자 8만8000명을 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 발생 비율은 60%가 훨씬 넘을 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 전시인력을 국군포로로 충당하려 했다는 점을 고려한다면 1951년 말에 파악된 실종자 8만8000명 중에는 포로 발생 비율이 훨씬 더 높을 것이다.⁶⁾

당시 공산군측 사령부가 발표한 바에 의하면, 공산군이 한국군을 포함한 유엔군측

5) 한국전략문제연구소 역, 『중공군의 한국전쟁사』 앞의 책, 361~394쪽.

6) 1951년 현재 유엔측에서는 미국 6200명, 한국군 7000여명, 기타 유엔군 130여명, 합계 1만3000여명이 학살된 것으로 추산했다. New York Times, 1951년 11월 17일, 김학중, 『한국전쟁-원인·과정·휴전·영향』, 앞의 책, 293쪽에서 재인용. 그러나 종전 후, M. 클라크 장군은 귀환한 미군 포로들을 심문한 결과를 토대로 작성한 그의 미발표 유엔 연설문에서 1만32명의 미군포로와 12,622명의 기타 유엔군포로를 합쳐 전체 29,815명의 유엔측 병사들이 공산측에 의해 학살되었다고 밝히고 있다. 이를 토대로 한다면, 7,161명의 한국군이 공산군에 의해 학살되었다는 것이다. 이는 당시 한국군의 학살에 대한 실태파악이 제대로 이뤄지지 않아서 그 수가 축소되었다고 볼 수 있겠으나, 한국군 포로들을 가급적이면 전시인력으로 이용하고자 했던 공산군측의 포로정책의 결과로도 보여진다. Mark W. Clark, *From the Danube to the Yalu* (New York: Harper, 1954).

포로를 1950년 6월 25일부터 12월 25일까지 38,500명, 1950년 12월 26일부터 1951년 3월 25일까지 26,865명을 각각 포획했다.⁷⁾ 공산군 측의 이와 같은 발표내용을 전적으로 믿기는 어렵지만, 이를 통해 두 가지를 확인할 수 있다. 먼저, 개전 후 9개월간에 포획된 유엔군측 포로 65,365명에, 51년 말까지 중공군에 의해 포획된 유엔군측 포로 1만1000~1만2000명과 북한군에 의해 포획되었을 유엔측 포로들을 합치면 최소한 8만 명 이상이 공산측에 의해 포로가 되었을 것으로 추정할 수 있다. 즉 99,500여 명의 당시 유엔군측 실종자들 중에서 8만 명 이상이 포로가 되었다는 사실은 포로 발생 비율에 대해 앞서의 추측과 일치하는 측면이 있다. 그리고 이와 같이 높은 실종자대 포로 발생 비율로 볼 때, 10만 명 이상의 한국군 실종자들 중에 8만 명 이상은 공산군측에 의해 포로가 되었을 것이라고 확신할 수 있다. 현재 사용할 수 있는 수치로 추산할 수 있는 최소한의 포로 수만으로도 79,030명(88,000명의 80%, 14,384명의 60%)이다. 그리고 중국측 자료만 보더라도, 그들 중 최소한 5만~6만 명 이상은 정전당시에 생존해 있었을 것이라고 확신할 수 있다.

베트남전쟁에서 8년 6개월(1964. 9.~1973. 3.) 동안 325,517명의 한국군 장교와 사병들이 577,487회의 각종 작전에 참가했다. 때때로 그들은 월맹 정규군에 맞서 안케패스(An Keh Pass) 전투나 트라빈동(Tra Binh Dong) 전투와 같은 큰 전투에도 참가했다. 한국군은 베트남 남부 밀림과 농촌지역 대부분을 장악한 베트콩의 게릴라전에 맞서 많은 작전에 참가했으며, 작전 중 나오던 병사들이 돌아오는 경우 거의 없었다고 한다.⁸⁾ 그런데 한국 정부의 공식 발표에 의하면, 5,066명의 한국 군인이 베트남전에서 사망한 것으로 되어 있다.⁹⁾ 그러나 포로는 단 한 명도 없으며, 2000년 7월 27일에 한국 국방부에서 발표한 바로는 6명의 실종자(안학수 하사, 박성열 병장, 김인식 대위, 정준택 하사, 이용선 병장, 안상이 상병)만이 있고, 그중 안학수 하사와 박성열 병장은 북한에 체류 중이라는 것이다. 그런데 베트콩 민병대의 포로가 되어 북한으로 이송되는 과정에서 캄보디아 감옥에 2년 가까이 감금되어 있다가 석방·귀환한 박정환 소위의 사례와 안케패스전투에서 포로가 되었다가 베트남에서 한국군이 철수한 지 5일 후에 석방·귀환한 유종철 일병의 경우를 통해서 5,066명의 공식적인 사망자, 특히

7) 유병화, 「북한 억류자 송환의 법적 문제와 해결방안」, 최성철(편), 『북한인권의 이해』(북한인권개선운동본부, 1995), 353쪽.

8) 박정환, 『느시』 I·II, (문예당, 2000).

9) 군사편찬연구소, 『증언을 통해 본 베트남전쟁과 한국군』 1권 (국방부, 2001), 18쪽. 그러나 국방부의 전사편찬위원회는 4,960명으로 사망자를 계산하고 있다(전사자 3,806명, 그 외 사망자 1,154명). 전사편찬위원회, 『파월한국전사』 제10호 (국방부, 1985).

4,650명의 전사 처리자들 중에서 많은 군인이 베트남 민병대나 월맹군에 포로가 되어 북한으로 이송되었을 것으로 추측할 수 있다.

베트남전쟁 미군 포로였던 F. 안톤(Frank Anton) 씨는 송환된 후에 『왜 나를 구출해 주지 않았소?(Why didn't you get me out?)』이라는 회고록을 썼는데, 이 책에서 그는 자신이 만났던 한국군 포로가 ‘우리들(we)’라고 자신을 지칭했던 것으로 봐서 최소한 2명 이상의 한국군 포로가 존재했음을 확신하고 있다.

미국 CIA나 국무부 기록과 같은 미국 공식 기록 역시 베트남전쟁 초기 한국군 포로의 존재를 확신케 한다.¹⁰⁾ 즉, 1968년 판트리(Quang Tri)에서 5명, 1968년에 환남(Quang Nam)에서 1명, 1967년에 쩡가이(Quang Ngai)에서 1명, 1970년에 빈딘(Binh Dinh)에서 1명, 1966년과 1969년 후옌(Phuyen)에서 3명, 1968년에 람동(Lam Dong)에서 1명, 1967년에 닌투안(Ninh Thuan)에서 1명, 1968년에 키엔퐁(Kien Phong)에서 1명이 미국 정부 문서에서 발견된다. 적어도 18명의 한국군 전쟁포로가 있었으며, 1968년 4월에 제출된 미국의 한 연구보고서(All POW-MIA ARPA Report)에 따르면 20명의 한국군 포로가 있었다는 것이다.¹¹⁾

미국 국방부의 1996년 연구보고서 ‘국방부 포로/실종자 사무소 문서(Defense Prisoner of War/Missing in Action Office Reference Document)’에 수록된 한국군 포로 및 실종자 중에서 조준분(CHO JOON BUN), 김홍삼(KIM HEUNG SAM), 김수근(KIM SOO KEUN), 김성모(KIM SUNG MO), 이창훈(LEE CHANG HOON) 이길영(LEE KIL YUNG), 이윤동(LEE YOON DONG), 민경윤(MIN KYUNG YOON), 박양정(PAK YANG CHUNG), 신창화(SHIN CHANG WHA)는 1994년 4월 22일과 2000년 7월 27일에 각각 한국 정부가 발표한 ‘베트남전쟁 한국군 실종자’ 명단에 누락된 사람들이다.¹²⁾ 한국 정부의 발표와는 달리, 이들은 베트남 민병대의 포로가 되어 ‘호치민 루트’를 통해 월맹으로 보내진 뒤에 월맹에 파병되어 있던 북한군에 인도되어 북한에 억류되었을 가능성이 매우 크다.

10) <http://1cweb2.loc.gov/cgi-bin/query>

11) All POW-MIA ARPA Report, "Memorandum RM5729-1 ARPA January 1969" by Anita Lauve Nutt.

12) 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.

나) 납북인사

6·25전쟁 당시 북한은 84,532명의 남한 민간인을 월북시켰다. 이들의 존재는 북한 당국에 의해 철저하게 부정되어왔을 뿐만 아니라 남한 당국으로부터도 외면당해왔다 근래에 이 납북자들의 가족이 단체를 결성하여 이들에 대한 우리 사회의 관심을 유도하고, 정부가 대책을 마련해줄 것을 촉구하고 있다. 아직까지 이 피랍자들이 납북된 후에 북한에서 어떤 생활을 해왔는지는 거의 알려진 바가 없다. 그러나 한국군 포로들의 북한 생활에 준하여 어느 정도 추측할 수 있다.

북한은 정전 이후 1955년 5월에 대성호 어부 10명을 납치하여 억류한 것을 필두로 현재까지 총 406명의 어부를 납치하여 억류하고 있다. 그리고 1969년 12월에 대한항공 여객기 승무원 및 승객 12명과 1970년 4월 노르웨이 대사관에서 납치한 교사 고상문, 1983년 7월에 납치한 재미 휴학생 이재환, 1995년 7월에 중국 옌지에서 납치한 순복음교회 목사 안승운을 억류하고 있는 것으로 알려져 있다.¹³⁾

또한 1997년 10월에 검거된 북한 공작원 최정남에게서 확인한 바로는, 1978년 8월에 선유도 해수욕장에서 실종된 당시 고교생 김영남과 홍도 해수욕장에서 실종된 고교생 홍건표와 이명우도 북한에 납치당해 억류되어 있다. 이는 김정일이 ‘6·25 때 월북자는 나이가 많으므로 새로 남조선 사람들을 납치하여 공작에 이용하라’는 지시를 내림으로써 자행된 것이다. 따라서 이렇게 납치된 사람들이 더 있을 것을 판단되나, 현재까지 확인된 정전 후의 피랍·억류자는 486명이다.

이들 피랍·억류자들 중에는 1969년에 납치된 대한항공 스텔어디스 성경희·정경숙과 같이 대남 방송에 활용되거나, 홍건표·이명우의 경우처럼 대남 공작원들에게 한국의 실상과 말씨 등을 교육하는 ‘이남화 교육’의 교관으로 쓰이는 사람들도 있다. 귀순자 안명진의 증언에 따르면, 자신이 김정일정치군사대학에서 훈련을 받는 동안에 60여 명으로부터 한국의 정치, 경제, 사회, 문화 등을 비롯하여 생활 실상 및 생활방법 등에 대해 교육을 받았다고 한다. 그리고 북한의 공작원 출신 최정남도 평양시 순안초대소에서 교육을 받는 동안에 홍교관(홍건표), 마교관(이명우)에게 안명진이 받았던 것과 같은 내용의 교육을 받았다고 한다.

13) 가장 최근에 발표된 전후 납북자 명단은 통일연구원, 『북한인권백서』(2003), 부록 참조.

2. 정치범 수용소

북한의 집단수용소로 현재까지 알려진 바에 의하면, 최근의 식량 사정 악화로 결식·유량민을 수용하는 시설 외에 5~6곳의 대규모 정치범 수용소와 30여 곳의 강제노동소 및 노동교양소와 교화소가 있다.

그런데 그중에서 북한 주민의 인권을 가장 심각하게 유린하고 있는 곳은 정치범 수용소다. 이를 북한 당국은 ‘00호 관리소’라는 명칭으로 부르고 있고, 주민들은 ‘특별독재대상구역’, ‘정치범 집단수용소’, ‘유배소’, ‘중과굴’, ‘이주구역’ 등으로 부르고 있다.

그런데 북한의 정치범 수용소가 오늘날의 형태에 이르게 된 것은 몇 단계를 거친 후인 것으로 보인다.

가) 강제수용소의 변천: □□특별노무자수용소□□에서□□특별독재대상구역□□으로

북한의 강제수용소는 광복 직후부터 있었던 것으로 보인다. 6·25전쟁 당시 미국 국무부가 노획한 북한의 한 문서에 따르면 1947년 10월에 이미 17개소의 ‘특별노무자수용소’가 있었다.¹⁴⁾ 그런데 이 수용소의 수감자는 소장의 허가를 받으면 가족과 면회도 할 수 있고, 영화관람을 위해 외출도 할 수가 있었다고 한다. 따라서 이 ‘특별노무자수용소’는 현재의 정치범 수용소와 완전히 다르며, 서방세계의 일반 형무소 형태를 띠었다고 볼 수 있다.

그런데 강제수용소가 오늘날에 이른 과정에 대해서 다소 다른 설명이 있지만 공통적으로 지적되는 사실은 김일성·김정일의 권력투쟁과 계급정책이 결정적인 계기가 되었다는 것이다.

먼저, 탈북자 김용 씨는, 국가안전보위부가 운영하는 정치범 관리소는 1972년에 전 국가보위부장 김병하의 발기(發起)와 “중과분자와 계급의 원수는 그가 누구이건 3대에 걸쳐서 씨를 없애야 한다”는 김일성의 교시에 의해 설립되었다고 주장한다. 그리고 그 초기 형태에 대해 다음과 같이 설명한다. 즉 1968년에 황해남·북도의 군사분계선 주변지역인 개성, 금천, 용연, 장연, 안악, 은율, 취하, 장풍, 개풍, 판문 등지에 거주하던

14) Hagiwara Ryo (ed), *Kitachosenno himitsubunshyo* (North Korean Confidential Document), Vol. 1 (Tokyo: Natsunosyobo, 1996).

월남자 가족과 6·25전쟁 당시 치안대 가담자, 한국군과 미군에 협조한 자, 지주, 친일파 본인들과 그들의 가족을 북쪽의 주민들과 거주지역을 교환한다면서 화차에 실어서 12곳의 험준한 산악지역에 설정해놓은 특수구역으로 대대적으로 이주시켰다는 것이다. 이는 1966년 4월에 실시한 주민들의 사상조사 사업인 ‘주민재등록사업’과 1967년 5월에 ‘유일사상체계’를 노동당의 공식 노선으로 채택한 뒤에 취해진 조치이므로 계급정책의 결과라고 해석된다.

그러나 그 무렵에는 수용소의 형태를 완전히 갖춘 것이 아니었고, 수감자 관리와 시설 운영은 사회안전성 안전과가 담당했다고 한다. 그런데 격리 수용된 사람들 중에서 본인에 한해 죄가 입증하다고 분류된 사람들을, 개천교화소와 청진에 있는 수성교화소를 정치범 교화소로 개조하여 별도로 수용한 것이 정치범 수용소의 시작이라고 한다.

그러나 정치범 수용소의 시작을 이보다 더 앞선 시기로 보는 증언과 주장도 있다.

탈북자 강철환 씨의 주장에 따르면 함경남도 요덕군에는 1959년 이전에 이미 강제수용소의 일부분이 건설되고 있었던 것 같다. 요덕군의 비옥한 지역에는 토박이들이 살고 있었는데 어느 시기부터 타지에서 추방당해 온 사람들이 원주민과 섞여 살게 되었다고 한다. 1959년경부터 원주민들에 대한 강제이주가 시작되어 1964년경에 완료되었다는 것이다. 이런 조치는 1958년 연말에 시작되어 2년간 계속된 ‘중앙당 집중지도 사업’과 깊은 연관이 있는 것으로 보인다.

황장엽 씨는, 정치범 수용소(‘통제구역’)가 1958년 ‘8월 종파사건’에서 비롯되었다고 주장한다. 처음에는 ‘종파분자들’만 그곳으로 보내다가 나중에는 ‘반(反) 김일성 분자’ 등, 정치범을 수용했다는 것이다. 당시 김일성은 “종파분자들은 머리꼭대기까지 잘못되어 있어 가족들과 함께 산간벽지로 보내 격리시켜 살게 해야 한다고” 했으며, 그 결과로 1958년 말에 평남 북창군 소재 득장탄광지역에 정치범 수용소가 처음 설치되었다고 한다.¹⁵⁾ 요덕수용소도 이런 맥락에서 탄생한 것으로 보인다.

이후 북한은 1966년부터 1년간 주민재등록사업을 실시하고, 이를 바탕으로 1967년부터 1970년까지 전 주민을 3계층 51개 부류로 나눈 뒤에 적대계층으로 분류된 사람들 중 ‘종파분자 및 반혁명분자’ 약 6,000명은 처형하고, 처형에서 제외된 15,000여 가구 및 가족 70,000여 명은 내각결정 제149호 의거하여 산간벽지에 설치된 149호

15) 통일연구원, 『북한인권백서』 (2003), 170쪽.

대상지역에 수용되었다. 그리고 ‘반당·반김일성 분자들’은 특별독재대상구역에 수용되었다는 것이다.¹⁶⁾

그런데 김일성이 1968년에 “관리소 안에서 계급의 원수들이 폭동을 번번이 일으킨다면 군대를 배치해서 다시는 폭동을 일으키지 못하도록 해야 한다”고 교시를 내렸던 것으로 봐서 1968년 이후에 각 경비소에 군대(경비대)가 배치되어 오늘날의 수용소 형태가 되었던 것으로 보인다. 따라서 1968년 내지 1969년경을 오늘날의 정치범 수용소의 시작으로 볼 수 있을 것 같다.

그후 북한은, 1980년 노동당 6차대회에서 김정일이 당권을 장악한 이후에 권력세습 반대자를 숙청하는 과정에서 15,000여 명을 특별독재대상구역에 수감하였으며, 동구공산권의 붕괴 이후 1990년대에 내부통제를 강화하면서 특별독재대상구역이 확대·개편되었다고 한다. 그래서 1997년 현재 평남 개천, 함남 요덕, 함북 회령·청진 등지에 최소한 15만 명 이상(최근에 Pierre Rigoulot 씨가 인용한, 한국의 한 정보기관원에서 언급한 수는 약 21만 명)을 수감하고 있는 것으로 알려져 있다.¹⁷⁾

나) 정치범 수용소의 종류와 최근의 변화

북한 정치범 수용소의 위치는 다음과 같다. 함경남도 요덕·단천·덕성군·함경북도의 온성에 2곳, 회령·화성·부령군, 평안남도의 개천·북창군·평안북도의 천마군·자

16) 위의 책, 170~171쪽.

17) 북한 정치범 수용소의 존재와 수용인원수, 인권 유린 상황에 대해 ‘그간 반복한선전 차원에서 과장되어 온 것이 아니냐는 의구심을 갖는 인사와 단체들이 있다. 공개된 정보는 소수의 탈북자들이 증언한 것이 전부이고, ‘특별독재대상구역’에 대해 증언할 수 있는 사람은 더욱 한정되어 있어서 충분히 제기될 수 있는 의문이다. 현재 북한 정치범 수용소의 초기 모습에 대해서는 알리 라메다(Ali Lameda)씨의 사리원 수용소(대규모의 정치범 교화소로 추정됨)에 대한 증언이 유일하고, 22호 관리소 경비원 출신 최중철 씨가 극히 제한된 증원을 하고 있으며, 13, 22, 26호 관리소에서 경비대 운전병을 지낸 안명철 씨만이 비교적 많은 증언을 하고 있다. 아울러 탈출과정에 대한 의구심이 제기되고 있는 김용 씨 또한 14호, 18호 관리소에 대한 많은 증언을 하고 있다. “Ali Lameda: A Personal Account of the Experience of a Prisoner of Conscience in the Democratic People's Republic of Korea,” A publication of Amnesty International (Amnesty International Index: ASA 24/02/79), in Haruhisa Ogawa & Benjamin H. Yoon. VOICES FROM NORTH KOREAN GULAG (Seoul: Life & Human Rights Press, 1988); 안병철, 『그들이 울고있다』 (천지미디어, 1995) 김용삼, □□「북한의 아우슈비츠」 14호 관리소의 내막□□, 월간조선, (2000. 5). 그런데 본 발제자는 베트남의 경우가 많은 시사점을 준다고 생각한다. 베트남은 □□남부해방□□후□□북화정책□□을 실시하면서 40만~80만 명을 □□개조학습장□□으로 보냈다. 물론 팜반동(Pham Van Dong)은 1977년 4월에 겨우 5만 명만이 □□개조학습장□□에 수용되어 있다고 언명했다. Jôël Kotek et Pierre Rigoulot, *Le siele des camps* (France: JC Lattès, 2000), 657쪽.

강도의 동신군. 이 집단수용소는 □□완전통제구역□□과□□혁명화구역□□으로 구분된다.

이들 중에서 알려진 바는 다음과 같다.¹⁸⁾

14호 관리소: 국가안전보위부 소속으로 평안남도 개천군 보봉리에 위치하며, 수용인원은 1만5000명 정도이다. 1950년대 말 ~ 1960년대 말 사이에 김일성 체제에 반대한 당·정·군의 고위관료들과 그들의 가족·친지들이 주로 수용되어 있다.

1999년 12월에 귀순한 탈북자 김용 씨를 보면, 간첩죄로 처형된 사람들의 가족도 수용되는 것으로 보인다. 김용 씨는 아버지가 1957년에 간첩으로 몰려 처형된 뒤에, 호적을 위조하여 전쟁고아로 신분위조를 했다가 뒤늦게 발각되어 1993년 5월에 수용된 경우다. 당시 14호 관리소에는 비슷한 처지의 사람들이 많이 있었다고 한다.

15호 관리소: 국가안전보위부 소속으로 함경남도 요덕군에 위치하며, 수용인원은 2만 명 정도라고 한다. 이 수용소에는 월남자 가족, 지주 및 자본가 가족, 재일교포 가족 중에서 당과 국가에 대해 불만을 표현한 사람들이 주로 수용되어 있다. 그런데 이 수용소에는 당·정·군에서 혁명화 대상자로 분류된 사람들도 수용되어 있다고 한다. 이 혁명화 대상자는 공민권을 유지한 채 수용되며, 일정 기간(최소한 3년)이 지난 후에 석방되는 사람으로서 비교적 가벼운 처벌을 받은 사람들이다. 이 관리소는 강철환 씨가 1977년부터 1987년까지 수감돼 있던 곳으로 1992년에 탈북해서 한국에 온 이후 탈북자 안혁 씨의 증언으로 그 실상이 외부에 알려졌다. 그리고 탈북자들이 늘어나면서 요덕수용소의 혁명화구역에서 출소한 탈북자들도 최근 잇따라 입국하고 있어 비교적 최신의 정보를 얻을 수 있는 곳이기도 하다.

16호 관리소: 국가안전보위부 소속으로 함경남도 화성군 고창리에 위치하며, 1만 명 정도가 수용되어 있다. 전 부주석 김동규의 경우처럼, 1970~1980년대 초 사이에 김정일 후계체제 형성과정에서 이에 반대했던 반당, 반혁명 분자로 분류된 사람들이 주로 수용되어 있다.

21호 관리소: 국가안전보위부 소속으로 함경남도 경성군 창평리에 위치한다. 박금철, 김도만, 최창익, 김광협 등 1950년대 말 ~ 1970년대 초 사이에 김일성 체제를 반대했던 고위관료들과 그 추종세력들 1만5000명 정도가 수용되어 있었는데, 현재는 한 명

18) 통일원, 『북한의 인권실태』(통일원 정보분석실, 1994. 8), 65~66쪽.

도 남아 있지 않다고 한다.

청진시 수성 정치범 교화소: 국가안전보위부 소속으로 청진시 수남구역에 위치하며, 약 3000명이 수용되어 있다. 여기에는 평양에서 추방된 인사들의 가족, 종교지도자 가족, 재일교포 가족 등으로 국가·사회체제에 반항했거나 불만을 가진 사람들이 수용되어 있다. 그 실례로 재일교포 출신 강희택 씨의 가족, 황해남도의 목사들과 장로들의 가족이 수용되어 있다고 한다.

18호 관리소: 인민보안성 소속으로 평안남도 북창군 득장리에 위치하며, 2만 5000명 정도가 수용되어 있다. 여기에는 월남자 가족, 종교인 가족, 상습범죄자 가족, 혁명화 대상자들이 수용된다. 이들은 의사 황순일의 경우처럼, 사회제도에 불만과 불평을 토로하다가 억류된 사람들로서 공민권은 유지하며, 일정 기간 수용 뒤에는 사회에 복귀된다고 한다.

탈북자 강명도 씨는 이외에 17호, 19호, 22호, 23호 관리소에 수감된 인원만 30만 명에 이른다고 주장한다. 18호 관리소와는 달리 국가안전보위부 소속 관리소에 수용된 사람들은 모두 공민권을 박탈당한 채, 인간 이하의 생활을 하고 있다는 것이다.¹⁹⁾ 그런데 2002년 12월에 22호 정치범 수용소의 일부인 행영지구와 중봉지구가 위성사진으로 언론에 공개된 적이 있다. 회령시의 중봉리, 굴산리, 행영리, 락생리, 사울리, 남석리 등에 위치한 이 수용소에는 현재 5만여 명이 수용되어 있는 것으로 알려져 있다.²⁰⁾

전술한 바와 같이 북한은 정치범 수용소를 ‘완전통제구역(특별독재대상구역)’과 ‘혁명화(대상)구역’으로 나누어 관리해왔다. 완전통제구역은 종신 수감되는 곳으로 아직 외부에 그 실상이 별로 알려져 있지 않은 상태다. 그런데 최근 증언자들은 1990년대 중반 이후 정치범 수용소가 거의 완전통제구역으로 전환되었다고 말한다. 혁명화구역의 규모가 줄어든 것은 가족연좌제에 의해 가족 전체가 수감됐던 과거와 달리 당사자만이 수감되는 형태로 바뀌었기 때문이라는 것이다.

강철환 씨의 설명에 따르면, 1987년 이전에는 요덕수용소(15호 관리소)의 경우 요

19) 강명도, 「북한의 인권」, 『통일안보포럼, 북한의 인권문제』, 경북대학교 평화문제연구소, 1997. 11. 21.

20) John LAKIN, "North Korea Exposed - Kim's Slave Camps," *Far Eastern Economic Review*, Dec. 12. 2002.

덕군 구읍리, 립석리, 대숙리를 포함해 수용소 면적 절반 정도가 ‘혁명화구역’이었고, 벼농사가 가능한 평야지대인 룡평리, 평전리가 완전통제구역이었다고 한다. 그러나 1987년경 구읍리, 립석리 혁명화구역이 완전통제구역으로 되면서 이 지역에 수감돼 있던 가족세대는 요덕수용소의 끝자락에 위치한 대숙리로 옮겨가게 됐다고 한다. 그래서 수용소의 80%가 완전통제구역으로 변하고 대숙리만이 혁명화구역으로 남았다는 것이다.²¹⁾

최근 입국자에 따르면 1990년대 중반에 다시 혁명화구역의 가족세대가 완전통제구역으로 옮겨가거나 대거 출소하는 큰 변화가 있었다고 한다. 최근에 입국한 이영희 씨 가족은 출소해서 현재 함남 고원군에 거주하고 있는 것으로 알려졌다. 그러나 20년 이상 장기 수용돼 ‘관리소 고정재산’으로 불리던 북송교포 김대인씨 가족과 박순옥(일본인 처이던 어머니는 수용소에서 사망) 씨 가족은 다시 완전통제구역으로 이동시켰다는 것이다. 관리소측은 이들을 사회로 내보낸다고 안심시킨 후에 사람과 짐을 국가안전보위부 트럭에 싣고 이동시켜버렸다고 한다. 여기에는 재독 학자로 가족과 함께 북한에 들어갔다가 간첩 임무를 띠고 다시 유럽으로 나온 후 한국으로 돌아온 오길남 씨의 부인인 신숙자 씨와 두 딸 혜원, 규원이 포함돼 있다고 한다.

그리고 최초의 김일성 전용기 조종사였다가 1978년에 ‘결가지사건(김정일 이북동생 김평일 연루)’으로 수용됐던 김형락 씨와 그의 아들·딸, 그리고 1978년에 월남한 이영선 씨의 부모 형제들도 포함돼 있다고 한다. 혁명화구역에 남은 800~1,000명의 독신자들은 대부분 해외파견자, 탈북미수자 등이라는 것이다. 1996년에는 러시아에서 신행 전투기를 몰고 오기 위해 교육받던 비행사들이 북한체제를 비판하다가 “비행기를 몰고 주석궁을 들이받을까”하고 농담한 것이 보고되어 11명의 비행사 가운데 8명이 수용소에 끌려왔다고 한다. 1998년에는 신의주에서 반정부사건이 일어나 200 여 명의 젊은이들이 한꺼번에 수감되기도 했다는 것이다. 1995년부터 1999년까지 요덕수용소에 수용됐던 이백룡(가명) 씨는 “1997년 동해안 잠수정 침투사건과 관련해 인민군 장성과 군관(장교)들도 대거 숙청돼 수용소로 끌려왔다”고 말했다.²²⁾

식량난이 본격화되면서 요덕수용소는 최악의 상황을 맞았다고 한다. 이백룡 씨는 “대숙리의 800명 독신자 가운데 1년에 200명이 영양실조와 강제노동으로 사망했다”고

21) 강철환, 「요덕수용소에선 지금 무슨 일이? 탈북자들 ‘살벌기류’ 증언」, 『NK조선』, 2001. 11. 9. <http://dbLdbchosun.com/cgi-bin/gisa/artFullTextcgi?where=%28%2>

22) http://monghly.chosun.com/html/200101/200101220008_5ht

증언한다. 그리고 요덕수용소에서는 한때 국제 인권단체에서 요덕을 방문할지도 모른다고 해서 겨울에 집을 모두 부수고 땅을 파고 20일간 기거하면서 추위에 떨기도 했다고 이백룡 씨는 증언한다.²³⁾

현재 북한에 있는 6곳의 대규모 정치범 수용소(14호, 15호, 16호, 18호, 22호, 수성 정치범 교화소)는 파악되고 있으나, 11호 경성 가족수용소(1989년 10월 위치 변경), 12호 온성·창평 가족수용소(1987년 5월 위치 이동), 13호 중성 가족수용소(1990년 12월 이동), 26호 평양 승호구역 화전동 본인 수용소(1990년 1월 이동), 27호 천마 가족수용소(1990년 11월 위치변경)는 어떻게 되었는지 알려지지 않고 있다.²⁴⁾ 그러나 앞에 소개된 증언들이나, 2000년 5월에 귀순한 북한 ‘정치범’출신(1995년 4월 25일~1999년 1월 5일, 요덕수용소 수감) 탈북자 이백룡 씨의 사례를 보면 가족 연좌제는 어느 정도 완화된 것으로 보인다. 그리고 안혁 씨와 같이 단순히 중국을 다녀온 것만으로 중범죄자로 취급하여 정치범 수용소에 보내는 일은 줄어들 것으로 보인다.

그러나 이것만 가지고 북한의 인권 상황이 개선된 것으로 보기는 어렵다. 이는 북한 위정자들의 인권 의식이 신장된 결과라고 하기보다는 경제난과 극심한 식량난으로 사회질서가 과거처럼 유지되기 힘들어졌고, 탈북자들이 워낙 많아 이들을 모두 과거처럼 엄하게 처벌할 수 없는 현실의 반영이라고 보아야 할 것이다.

3. 사회·경제적 난민들

1980년대 말부터 마이너스 경제 성장률을 보이고 있는 북한은 1995년 8월말의 대홍수 이래로 식량 사정이 급격히 악화되어 300만~350만 명의 아사자와 20만~30만 명의 탈북자를 양산하였다.

불교계 대북 지원단체인 ‘좋은벗들’이 밝힌 바에 의하면, 1998년 11월부터 5개월 동안 40여 명의 조사원을 중국에 보내 중국의 동북3성(吉林, 黑龍江, 遼寧) 지역 2479개 마을에서 조사를 벌인 결과, 2만 8400여 명의 북한 난민이 있는 것으로 밝혀졌다. 조사대상이 이 지역 전체 주민의 1.7%인 점을 감안하여 이 지역에서 12만~20만 명이

23) 앞의 증언.

24) 『북한인권백서』(2003), 179쪽에서는 안명철 씨의 증언을 기초로 하여 이 수용소들이 해체되었다고 기술하고 있다. 그러나 단순 해체된 것인지, 아니면 다른 수용소에 통합 내지 이동 재배치된 것인지, 피수용인들은 어떻게 처리되었는지는 파악되지 않고 있다.

산다. 그런데 중국 내의 다른 지역에 숨어사는 북한사람들과 떠돌이 어린이들(일명 꽃제비)을 감안한다면 당시 북한 난민이 30만 명 이상일 것이라는 것이다. 당시 난민 중에 여성의 비율이 75.5%에 이르고, 이들은 중국인과 강제결혼을 하였거나, 인신매매로 끌려온 사람들이 대부분이라는 것이다. 따라서 이 난민들의 인권 문제는 북한 내부의 인권 문제와 성질을 달리하지만 여자와 어린이들이 인간성을 상실해가고 있다는 면에서 심각한 상황이다.

최근 식량 사정이 다소 호전되어 식량난민은 줄었다고 하나 돈을 벌기 위해 반복해서 중국으로 탈출하는 사람들이 많고, 이들에 대한 체포·송환이 강화되고 있어 인권 유린이 계속되고 있다. 특히 여성에 대한 인신매매가 심각한 상황이며, 최근에는 ‘피송환자들을 철사로 코와 손을 꿰어 송환한다’는 목격담이 한 미국인 사업가로부터 나오면서 국제사회가 경악을 금치 못하고 있다.²⁵⁾

4. 일반적 인권 유린

2200만 명의 북한 주민 중에서 300만~350만 명의 아사자와 20만~30만 명의 탈북자가 나오는 상황에서 북한의 위정자들은 국가적 통제장치를 강화하고 있다. 이와 같이 사회의 와해현상과 국가장치의 경성화(硬性化) 현상의 결합은 북한의 인권 상황을 전반적으로 악화시키고, 일반 주민의 일상사에서 인권에 대한 인식을 약화시키는 가장 근본적인 이유로 보인다. 더 나아가 이런 포괄적인 인권 유린 상황은 북한 주민의 인성에도 영향을 주어 통일 후 사회통합에 큰 장애요인이 될 것이다.

북한의 인권 문제에 있어 기존의 연구들이 비중 있게 다루지 않은 부분으로서 전체주의 억압체제가 갖는 포괄적 인권 유린 상황을 간과할 수 없다. 물론 기존의 연구들에서 거주이전의 자유, 사상 및 표현의 자유 등 포괄적 의미의 인권 억압에 대해 단편적인 지적들이 없었던 것은 아니다. 그러나 이런 상황이 정치·사회적으로 어떤 의미를 가지며, 특히 사회심리적으로 갖는 의미에 대한 지적이 있어야 될 것이다.

북한의 일반 주민들이 교화소 혹은 노동교화소, 노동단련대 등에 갓다오는 것을 아

25) [http://srch.chosun.com/cgi-bin/www/search?did=973914&word = 탈북%20%20중국&name = &dtc = &url= title=](http://srch.chosun.com/cgi-bin/www/search?did=973914&word=%20탈북%20%20중국&name=&dtc=&url=title=) 이와 같은 목격담은 재중 한인교포(조선족)들에 의해 여러 차례 국내에 전해진 바 있다.

무렇지 않게 생각하고 있으며, 9·27어린이 수용소에 수용되어 있다가 탈출하는 과정에서 많은 어린이들이 크게 다치거나 죽었는데도, 이를 담담하게 받아들인다는 사실은 그들의 인성이 어떻게 변해가고 있는지를 짐작하게 한다.

III. 북한 인권 문제의 정치·사회적 동인들

1. 계급적 차별정책

북한인권 문제의 중요한 한 측면은 제한된 사회적 제 가치들을 핵심계층에 집중시켜 체제의 유지를 도모함으로써 소외된 일반인들과 체제 이탈자들에 대한 인권 유린이 포괄적으로 이루어지고 있다는 것이다.

북한사회는 지난 40여 년의 계급정책 결과로 과거의 불평등 체제는 해소하였으나, 동시에 새로운 불평등 체계를 제도화했다. 즉, 다른 어떤 사회와 달리 출신성분과 배경에 따른 계급차별이 새로운 불평등 구조의 주요 축을 이루면서 북한 주민의 사회·경제·문화생활에 층화(層化)된 위계서열을 형성하였다.

그런데 전술한 ‘3계층 51개 부류’는 1950~60년대에 실시된 주민조사사업에 의거한 것이고, 당시의 계급구성원들이 이제는 고령이 되어 사망했거나, 사회활동연령을 넘겼기 때문에 더는 의미가 없을 것이다. 그러나 이러한 계급차별정책의 결과로 야기된 낮은 사회통합과 체제위기를 극복하기 위해 강화된 통제장치가 북한 주민의 인권을 구조적이고 포괄적으로 유린하고 있다.

통일원에서 1990년에 발간한 한 자료에 따르면, 북한 주민들은 현재와 같이 사회적 이탈현상이 심각해지기 전에도 핵심계층 598만 명(28%), 동요계층 962만 명(45%), 적대계층 577만 명(27%)으로 나누어졌다. 이는 북한 정권이 40년 이상의 공산화 과정을 통해 체제에 대한 자발적 동의를 얻을 수 있는 사회계층의 구성비에 큰 변화를 주지 못했다는 것을 의미한다.(26.1%에서 28%로 상승). 그뿐만 아니라 평양 시민들과 지방 주민들 간의 각종 기회불균등이 제도적으로 강요됨에 따라 지역적 편린화(片鱗化) 현상이 심각하고, 577만 명(27%)의 적대계층이 존재한다는 것은 40년 이상에 걸친 북한

의 계급정책이 계급구성원만 바꾸었을 뿐, 사회통합을 높이고, 지지계층의 저변을 확대하는 데에는 성공하지 못했다는 것을 의미한다. 그런데 최근의 식량난은 이런 사회통합의 위기를 더욱 가중시키고 있다. 그 결과, 민족통일연구원(현 통일연구원)에서 1996년에 수행한 한 연구보고에 따르면, 브레진스키 지표와 척도를 기준으로 할 때 당시 북한체제의 위기지수는 17을 상회하여 붕괴 직전의 소련(15), 체코슬로바키아(16), 루마니아(18) 등의 수준과 근사하여 체제위기에 진입했다는 것이다.²⁶⁾ 북한의 위정자들이 이러한 체제위기를 극복하기 위해 통제장치를 강화함으로써 직·간접적인 인권 유린이 광범위하게 발생하고 있다.

2. 북한 노멘클라투라의 인권 의식 결여

강명도 씨의 증언에 따르면, 북한의 위정자들은 ‘인권’을 자기식대로 해석하고 있다고 한다. 즉 인권이라는 말은 “노동자 농민이 주인인 사회주의 제도에서는 무의미하며, 오직 노동자 농민이 착취와 억압을 당하는 썩고 병든 자본주의 제도하에서만 거론되는 것”으로 알고 있다는 것이다. 이런 의식을 일반 주민들에게 수십 년간 주입한 결과, 대다수의 북한 주민들도 그렇게 생각하고 있다고 한다.

따라서 북한의 인권 문제에는 노멘클라투라, 즉 특권층의 체제접합도와 인권 의식이 지배적인 변수로 작용한다고 볼 수 있다. 즉, 노멘클라투라의 체제접합도가 강하면 강할수록 인권 개선의 필요성도 덜 느낄 것이며, 현 인권 상황의 극복도 그만큼 어려울 것이다. 그런데 앞으로 개혁·개방정책을 취할 경우 사회의 변동과 일반 주민들의 의식 변화를 제도화해내지 못하고, 노멘클라투라의 의식이 이러한 변화를 수용해내지 못하면 북한의 인권 상황은 단기간에 더욱 악화될 수도 있다.

3. 북한 주민의 억압된 권리의식

M. 하라스치(Miklos Haraszi)에 따르면, 동구의 시민사회는 이데올로기적 통제와 국가의 탄압이 어느 정도 완화되는 □□탈(脫)전체주의(post-totalitarianism)□□단계에서 나타난다고 한다. 그는 동구에서의 시민사회 발전단계를 □□탈스탈린주의(post-Stalinism)□□단계, 탈전체주의 단계, 탈공산주의(post-communism) 단계로 구분하였는데, 북한은 아

26) 김성철 외, 『북한 사회주의체제의 위기수준 평가 및 내구력 전망』(민족통일연구원, 1996), 23쪽.

직 첫 단계에도 진입하지 못하였다. 따라서 북한에 대해 시민사회의 유무를 논하는 것을 아직 시기상조일 것이다. 이는 달리 말하면, 북한 주민의 시민권 의식이 억압되어 있다는 것을 의미한다. 기본적인 권리 행사에 대해서도 ‘자유주의’, ‘황색바람’의 이름으로 억압을 가하고 있으며, 정치범 수용소의 존재와 각종 통제장치의 작동을 통한 극도의 공포정치는 시민적 권리에 대한 주장을 불가능하게 한다.

북한의 인권 상황에 대한 근본적인 원인 규명은 북한 주민의 권리의식이 억압되는 원인을 규명하는 작업이 될 것이고, 인권 상황의 개선책 마련은 바로 이 억압된 북한 주민의 권리의식을 회복시키는 문제와 관련하여 제시되어야 할 것이다.

4. 후기공산사회에서의 분화와 통제

E 헨키스(Elemèr Hankiss)는 1980년대 말 헝가리에는 사회의 지배적(공식적) 영역과는 다른 조직원리에 의해 통치되는 사회의 제2영역 즉, 일종의 □□2차 사회(Second Society)□□가 존재한다고 전제했다. 감시와 처벌이 심한 전체주의 사회에서 주민들은 체제를 변화시키려는 그 어떤 시도도 무모하고 불가능하다고 판단하면서 ‘또 하나의 사회’를 형성하여 그 속에서 개인주의와 자유를 추구한다는 것이다. 이런 또 하나의 사회를 바클라프 벤다는 병행사회(paralled society)라고 불렀다.²⁷⁾ 헨키스에 따르면 1차, 2차 사회는 헝가리 국민의 서로 다른 집단들을 의미하는 것이 아니라, 두개의 다른 조직원리 세트에 의해 각각 지배되는 사회적 존재의 두 차원을 의미하는 것이다. 그는 당시 헝가리의 1차 사회와 2차 사회를 확연히 구분할 수 있는 다음과 같은 2분법적인 변수들을 제시했다. 즉 동질성 대 분화와 통합, 수직적 조직 대 수평적 조직, 하향 대 상향, 국가화 대 비(非)국가화, 중앙집권화 대 비중앙집권화, 정치지배 대 사회·경제 지배, 이념 대 물이념, 가시성 대 비가시성, 수용성 대 비수용성 등. 헨키스에 의하면, 이런□□체계와 외적(system-foreign) 조직원리□□는 경제생활뿐만 아니라 공공영역, 문화생활, 사회의식, 정치적·사회적 상호작용 분야에 나타난다는 것이다.²⁸⁾

어느 사회나 절대 빈곤층이 있고, 정치·사회적 이탈자들이 있다. 그러나 현 북한사

27) 서재진, 『또 하나의 북한사회, 사회구조와 사회의식의 이중성 연구』 (나남출판, 1955).

28) Elemèr Hankiss, □□The 'Second Society': Is there an alternative social model emerging in contemporary Hungary?, □□*Social Research*, Vol. 55, Nov. 1-2 (1988 Spring-Summer).

회의 가장 큰 특징은 식량난으로 정상적인 가정에서 부모가 자식을 버리고, 식구들이 헤어져서 마침내 가정이 파괴되고 있으며, 지식인과 중류층 이상의 사회 구성원들이 사회적 일탈의 길로 들어서고 있다는 것이다. 그뿐만 아니라 직장에서는 생산활동이 중단되었고, 교육기관이 마비되어 현재의 난국을 스스로 타개할 수 있는 토대가 붕괴되었다.

그런데 국가의 기구는 거대하여 공안사건이나 안보 문제에 대해서는 통제가 철저하나, 민생 문제에 대해서는 지배력을 상실하고 있다. 1999년에 들어와서 북한 당국은 1950~60년대의 천리마운동을 다시 전개하며 농민시장(장마당) 출입을 55세 이상의 주부로 제한하고, 젊은 남성들은 공장으로 돌아가라고 지시하는 등, 경제 재건을 위해 대중동원을 강화하고 있다. 그러나 생산기반이 워낙 심하게 파괴되어서 외부의 대대적 지원 없이는 회생이 불가능할 것으로 보인다.

후기공산사회의 일반적인 모습으로 설명되는 사회의 제2 영역 즉, 비공식적인 영역의 성장은 북한도 예외가 될 수는 없다.

탈북·망명자들의 증언을 종합해보면, 북한 주민들은 '1차 의식'인 주체사상, 집단주의에 따라 사회주의 공동체생활을 영위하고, 국가의 유일 지도체계에 순종적이긴 하지만, 그 외에 □□2차 의식 □□이라 볼 수 있는 '자유주의(개인주의)', 온정주의, 소시민적 성향을 일반화된 가치성향으로 가지고 있는 것으로 보인다. 더 나아가 이의론자(non-confirmist)적 의식과 문화의 한 측면을 보여주는 것으로 젊은 지식인들 사이에 지하음악이 유행하고 있다고 한다.

그런데 탈북자들의 증언이나 한국 및 서방의 언론기관에서 탐방·관찰한 바로는, 주민을 직접 지도·통제하는 일선 간부들이 주민들의 '2차 의식'에 대해 방관하고 있고, 생활이 어려워지면서 공안사건이 아닌 경우에는 국가의 통제가 거의 포기되고 있는 것 같다.

한국과의 경제협력이 현재까지는 북한사회에 큰 변화를 야기하지 못하고 있다. 북한 당국이 경제특구들을 지정하면서도 사회적 취약성으로 인하여 그 파급효과를 철저하게 차단하고 있기 때문이다. 앞에 소개한 민족통일연구원의 연구보고서에 따르면, 북한의 현 위기 상황이 극복되지 못하면 위기지수가 2001~2008년 사이에 체제변혁의 임계점(臨界點)을 통과한다고 한다. 계량적으로 이 시기는, 탈북자들이 북한체제의 지탱 이유

로 지적인 ‘공식이념의 기능’과 ‘사회통제’라는 두 가지 지표들의 위기지수 변화의 최적 함수가 체제변혁의 임계점인 3.0~3.5를 통과하는 시점이다. 체제 개혁 없는 ‘경제관리 개선조치’들로 이런 위기를 어느 정도 극복할 수 있을지는 미지수다. 현재의 위기를 근본적으로 해소하기 위해서는 대폭적인 개혁·개방조치를 취함과 동시에 미국, 일본 등과 관계를 개선하고, 경제협력을 활성화 해야 된다. 그런데 이는 반드시 ‘2차 의식’, ‘2차 경제’의 확장을 초래할 것이다.

앞에서 지적인 대규모의 아사자와 탈출 사태는 북한사회가 해체되고 있다는 것을 의미한다. 그런데도 주민들의 조직적 저항사건도 별로 알려진 바가 없고, 정치체제의 붕괴 조짐도 발견되지 않아 관찰자들을 의아스럽게 한다.

이는 그간 북한의 위정자들이 □□국가안전보위부□□□□사회안전부(현 인민보안성)□□□□국가검열위원회□□□□사회주의법무생활지도위원회□□□□인민반□□ 조직 등을 통해 사회를 종적, 횡적으로 통제해온 때문일 것이다. 그런데 북한에는 이런 항시적 통제장치 외에 □□9·27 상무위원회□□(1995년 9월 27일에 김정일이 “전국의 방랑자들 생활을 안정시키라”는 지시에 따라 조직되어 감옥처럼 사용되고 있으며, 98년 겨울 이후에 조직과 명칭이 개편됨)처럼 상황별 통제장치도 만들어 운용할 만큼 통제에 대한 정책적 대응이 신속하고, 불만·저항자들에 대한 국가의 통제기제가 효율적으로 운용되고 있어서 체제 붕괴의 징후가 발견되지 않는다고 설명할 수 있다.

북한사회에서 발견할 수 있는 중요한 특징 중의 하나는 국가의 통제기제가 일상사에 깊게 침투해 있고, 하급관리자들에게도 공권력의 권위를 이용하여 주민을 통제할 수 있는 권한을 크게 부여하고 있다는 것이다. 예를 들어 당 일꾼에게 시비를 따졌거나, 행정 일꾼에게 달려들었거나, 조직책임자에게 잘 보이지 못한 사람들을 강·절도, 강간범 등과 같은 부류로 취급하여 노동단련대에 보낸다고 한다. 이는 통제가 유연하면서 깊게 침투해 있다는 것을 잘 보여준다.

그런데 제도화의 수준이 낮은 저(低)발전 사회에서 흔히 나타나는 ‘신가부장제(neo-patrimonial system)’가 북한에서도 발견되고 있다. 이는 단순히 부패의 차원을 넘어 국가권력의 사유화 현상으로 사회체계의 기능에 미치는 영향이 대단히 크다. 이와 같은 현상은, 중국의 천안문사태(1989년 6월)의 예에서 볼 수 있는 바와 같이, 당과 정부의 권위를 약화시킴으로써 후기공사사회에서 야기되는 체계외적 조직원리와 이에 대한 통제 간의 균형을 파괴시켜 대규모의 인권 유린 사태를 야기할 수 있다.

현재의 북한인권 상황에서 남북한 관계가 진전되면, 확장되는 사회의 제2 영역(second social sphere)을 통제하려는 북한의 지도부와 새롭게 요구되는 시민적 자율성 간의 마찰에 의해 인권 유린 상황은 더욱 심각해질 수 있다.

공산주의 체제하에서는 정치이념이 사회에 침투하여 통합(integration)과 규제(regulation)를 한다. E. 뒤르켐(Emile Durkheim)이 인정하는 바와 같이 사회적 규제는 사회적 통합이 일정 수준 이상일 경우에 효과적이라는 것이다. 그런데 북한은 사회적 통합의 수준이 대단히 낮게 평가되고 있다. 사회가 효과적으로 통제되지 못할 때 사회제도가 비효율적으로 운영 되는 사회적 무질서(social disorganization) 속에서 지속적인 역동적 균형(continuing dynamic equilibrium)을 찾게 될 것이다. 이는 곧 정치체제에 대한 압박으로 나타날 것이며, 따라서 북한의 인권 상황이 악화될 소지는 명백하다.

IV. 인권 침해 양상

1. 북한 내 억류자들의 생활

가) 6·25전쟁 억류자

이항구 씨의 증언에 따르면, 한국군 포로는 3가지 범주로 분류된다. 첫째 범주는 그들이 붙잡혔던 현지 일선에서 전투나 경찰의 업무를 하는 것이다. 한국군 전쟁포로로 북한에 40년 이상 억류되어 있다가 1994년 10월에 남한으로 탈출·귀환한 조창호 소위는 이 범주에 속한다. 조창호 소위의 탈북 이후, 양순용·장무환·박홍길·이영석 등 21명의 한국군 포로가 탈북·귀환하였다. 둘째 범주는 복구 업무를 하는 것인데, 가장 많은 사람들이 이에 속한다. 셋째 범주는 한반도의 최북단인 벽동군 등지에 수용된 포로들이다. 휴전 이후에 송환된 한국군 포로들의 대부분은 이 셋째 범주에 속하여 처음 두 범주의 포로들은 거의 송환되지 않았다. 그런데 전술한 바와 같이, 전쟁 당시 북한에 최소한 29개의 포로수용소가 있었고, 중국에도 18개의 포로수용소가 있었는데, 1951년 12월에 공산군이 제시한 명단에 오른 한국군 포로는 대부분 북한의 11개 포로수용소에 있었던 포로들이다. 당시 미국 정보기관이 파악한 바에 따르면, 포로명단에

서 누락된 한국군 포로들의 수용소 위치는 다음과 같다. 북한의 중강진(동경 126도 50분, 북위 41도 48분), 강계(동경 126도 36분, 북위 40도 58분), 신의주(동경 124도 24분, 북위 40도 06분)와 중국의 Antung(동경 124도 20분, 북위 40도 10분), Mukden(동경 123도 30분, 북위 31도 45분), Peiping-Tientsin(동경 116도 25분, 북위 39도 55분).²⁹⁾

이항구 씨의 진술에 따르면, 자신이 정찰중대 분대장으로 있었던 조선인민군 제22여단은 1951년 10월 9일에 창설되었는데, 간부를 제외하고는 모두가 한국군 포로들로 구성되어 있었다고 한다. 이 부대에서의 한국군 포로들에 대한 주요 훈련내용은 그들을 세뇌하기 위한 정치·사상교육이었다. 6~8개월의 훈련 뒤에 이 포로들은 여러 부대로 나누어졌다. 그중의 하나가 철로복구를 주임무로 했던 인민군 584부대였다. 이 부대의 산하에 한국군 포로들로 구성된 3개의 여단이 있고, 각 여단은 2,000~5,000명의 포로로 구성되어 있었다. 그런데 당시 유엔군은 공산군측 수송선을 효과적으로 마비시키기 위해서 철로에 시한폭탄을 투하하였다. 이 폭탄은 투하되면 철로면 땅속 1~2m에 박혀 있다가 수시로 폭발했는데, 이것을 캐낸 뒤 인근의 논·밭으로 가져가 폭발시키는 것이 한국군 포로들의 임무였다. 4~8명이 한 조가 되어 일을 했는데, 사고율이 높아서 대개 한 사람이 다섯 번째 일을 넘기지 못하고 변을 당하였다고 이항구 씨는 진술한다.³⁰⁾

한국군 포로들로 편성된 또 하나의 부대가 인민군 218부대였는데, 평·양신의주·운천·황주에 있는 비행장의 복구 작업에 투입되었다. 이 작업 역시 폭격의 위험 속에서 이루어졌기 때문에 사망자가 많았다고 한다.³¹⁾

29) US Department of State, Foreign Relations of the United States, 1951 Vol. VLL, *Korea and China*, Part 1 (Washington, D.C: U.S.G.P.O., 1983), pp. 1399~1400.

30) 『조선일보』, 1994년 7월 10일.

31) 상대적으로 소수이기는 하나, 적지 않은 한국군 포로들이 공산군측의 생체실험에 희생된 것으로 보인다. 미하원 국가안보위 군인소위원회에서 1996년 9월 17일에 개최된 한국전 및 월남전 참전 실종미군관련 청문회에서 전 체코군 고위관계자 잔 사스나와 아이젠하워 대통령의 군사보좌관이던 피립 코로소의 증언에 따르면, 6·25전쟁 발발 직후에 소련은 북한에 병원을 세워 포로들을 대상으로 각종 인체 및 심리실험을 했다고 한다. 소련은 심지어 한국군, 미군 등 국가별로 다른 환경에서 성장한 인종들이 특정 약물, 생화학무기, 방사능 등에 어떻게 반응하는지도 실험했다고 한다. 이들은 소련, 체코, 중국 등에도 실험용으로 집단적으로 보내졌으며, 6·25전쟁이 끝났을 때 북한에서 실험 대상으로 쓰이던 포로들 중 100명 정도는 살아 있었는데, 체코에서 신체검사를 받은 뒤 소련으로 이송되었다고 한다. 『조선일보』, 1996년 9월 19일.

북한 당국은 전쟁이 끝난 뒤에 한국군 포로들을 제대시키기 시작해서 1956년에는 완료했다. 이 포로들이 ‘해방전사’라는 딱지가 붙어 사회로 내보내졌지만, 대부분이 광산, 협동농장, 제철소에서 계속 힘든 일을 해야 했다. 귀순한 북한 간첩 강대진 씨에 의하면, 1950년 중공군에 포로가 된 박승일 대령과 고근홍 대령을 포함하여 수백 명의 한국군 포로들은 1960년대에 황해도의 광산이나 공장에서 일했다. 조창호 씨는 북한에 억류되었던 40여 년 동안 아오지 탄광 등에서 노동을 했는데, 자신이 1953~1957년에 갇혀 있던 ‘아오지 제1특별수용소’에만도 300~400명의 송환되지 않은 한국군 포로가 수감되어 있었다고 한다. 그는 대부분의 포로가 장티푸스, 콜레라, 발진티푸스, 폐결핵과 같은 전염병으로 죽었으며, 자신의 손으로 물어준 한국군 포로만도 100명이 넘는다고 증언했다.³²⁾

최근에 국방정보본부가 1960년대 이후에 북한에서 한국으로 귀순·귀환한 18명으로부터 얻은 정보와 1994년에 국방군사연구소(國防軍史研究所)가 조사한 귀환전쟁포로 13명의 증언을 살펴보면 국군 포로들의 북한 억류생활을 추측할 수 있다.

북한에서 석방되거나 제대한 한국군 포로들은 재정비 정책에 따라, 1960년대 후반부터 1970년대 후반까지 2~3차에 걸쳐 ‘통제구역’이나 농촌에 보내졌다. 1980년대 초에 북한 당국은 아주 소수의 포로에 대해서 노동당 입당과 간부임용을 허용하였다. 이런 상대적인 완화 조치는 국가안전보위부 및 사회안전부(현 인민보안성) 포고의 기본적인 틀에 따라 이루어졌다. 그러나 대다수의 한국군 포로는 광산, 공장, ‘통제구역’의 농장에서 일했다. 그들은 항상 국가안전보위부의 통제와 감시 속에 생활했었다. 탈북·귀순자 강명도 씨의 증언에 따르면, 국군 포로 출신 최병남의 경우, 평양외국어학원의 교사로 근무하다가 1976년 8·18사태(판문점 도끼만행사건)가 발생하자 체포되어 국가보위부수용소에 수감되었다고 한다.³³⁾ 이 예는 국군포로 출신들에게 ‘재정비 정책’ 혹은 ‘관대 처리방침’ 등에 의해 정상적인 사회활동이 허용되더라도 이는 어디까지나 임시적인 조치에 지나지 않는다는 것을 말해준다. 비록 결혼하더라도 한국군 포로 출신이라는 것이 알려져 이혼당하는 경우가 많아서 정상적인 결혼생활을 유지하기가 힘들었으며, 그들의 자녀 또한 대학에 들어갈 수 없었다. 그나마 이런 생활이라도 할 수 있는 사람은 전쟁 동안 포로가 된 후에 인민군에 재입대한 경우이고, 다른 포로들은

32) 군합동 신문조서(1994. 11. 5), 전화 인터뷰(1997년 6월 26일자 방영 「돌아오지 못한 용사들」(대구문화방송 6·25보도특집).

33) 강명도 씨와 면담한 내용(1997. 11. 21).

교화소나 관리소 등지에서 비인간적인 삶을 살아왔다고 한다.

20년 이상 광부로 일하다가 1996년에 탈북·귀순한 동용섭 씨의 증언에 의하면, 자신이 일했던 함경남도 허천군 소재 용양광산에서 1000명 이상의 한국군 포로들이 광부로 일하고 있었으며, 그곳에서 2km 정도 떨어진 검덕광산에서는 수천 명의 한국군 포로들이 엄중한 감시 속에서 일하고 있었다고 한다. 북한 당국은 40년 동안 그들의 외출을 결코 허용하지 않았고, 심지어 그들의 자녀에게도 외부 여행을 금지하고 광산에서 강제노동을 시켰다는 것이다. 동용섭 씨는 이러한 전쟁포로들은 절대로 본인의 의사에 의해 남은 것이 아니며, 한국에 돌아가기를 간절히 바라고 있다고 증언한다.³⁴⁾

나) 베트남전쟁 억류자

사실 우리는 베트남전쟁 한국군 포로들의 억류과정과 북한생활에 대해서 매우 한정된 자료만 가지고 있다. 북한은 자국 내 한국군 포로들의 존재를 부인하고 있으며, 역대 남한 정부들은 각자 다른 이유로 지금까지 이 문제에 대해서 언급하려 들지 않았다. 베트남전쟁 중에 박정희 정부는 한국군의 월남파병에 대한 야당의 비난을 피하기 위해 한국군 포로들의 존재를 부인했고, 실종자들의 숫자를 최소화했다. 이후의 역대 한국정부도 자신들의 무책임함이 국민에게 알려질까 우려하여 이 문제에 대해 소극적인 자세를 취했으며, 최근에 와서는 남북한 관계에 미칠 부정적인 영향 때문에 이 문제에 대해서 수동적인 자세를 취하고 있다.³⁵⁾

비록 얻을 수 있는 정보가 제한되어 있으나 우리는 박정환 소위와 안학수 하사의 사례를 통해서 한국군 실종자의 억류과정을 추측할 수 있다.

박정환 소위는 1967년 10월 15일에 태권도 교관으로 베트남에 파병되어, 1968년 1월 30일 ‘구정공세(舊正攻勢)’ 동안 사이공(Saigon, 현 호치민시) 근처 미토시(Mytho City)에서 전기 기술자인 김규식 씨와 함께 베트콩 민병대의 포로가 되었다. 그와 김규식 씨는 두 차례 탈출을 시도했다. 베트남에서 시도했던 첫 번째 탈출에서 그들은 일

34) 『중앙일보』, 1996년 8월 26일.

35) 예를 들면, 서울대학교 전경수 교수가 한국사회사연구회 월례발표회(1994. 4. 16)에서 자신의 논문 □□베트남 전쟁 동안의 한국군포로와 실종자□□를 통해 베트남 전쟁에서 한국군 실종자들이 엄청나게 발생했을 가능성을 제기하자, 국방군사연구소(國防軍史研究所)는 1994년 6월 14일에 □□월남전 실종자에 관한 검토□□를 통해서 그것을 부정하였다. 이 보고서는 결론 부분에서 더 이상 이 문제에 대해 언급을 피할 것을 제안했는데, 여론이 이 문제에 주목하게 된다면 정부에 대한 불신이 커질 것이라는 이유 때문이었다.

단 성공했으나 당시에 밀림과 농촌지역을 베트남이 장악하고 있었기 때문에 곧 다시 붙잡혔다. 그들은 월맹(Viet-Minh)으로 보내지는 ‘호치민 루트(Ho Chi Minh Trail)’에서 다시 탈출을 시도했으나 이번에는 베트남전쟁에 대해 공식적으로는 중립적 입장을 표방하고 있던 캄보디아의 민병대에 붙잡혔다. 캄보디아 수용소에서 박정환 소위와 김규식 씨는 북한으로 가도록 강요받았으며, 북한으로 가라는 제안을 받아들일 때까지 감금되어야 했다. 박정환 소위가 그들의 억류 상황을 알리기 위해서 캐나다 대사관에 편지를 비밀리에 보내는 데 성공하면서, 그들은 502일의 억류생활 끝에 석방되었다.³⁶⁾

박정환 소위와 김규식 씨의 경험은 다음과 같은 사실을 알려준다. 첫째, 한국군인이 일단 작전 중에 나오되면 복귀는 거의 불가능하다. 둘째, 많은 한국군이 북한으로 보내졌을 것이다. 체포되어 있는 동안 박정환 소위는 북한으로 보내진 한국군 장교와 병사들의 명단을 보았는데, 그들은 한국 정부에 의해서 전사자(KIAs)로 분류되어 있었다 셋째, 많은 한국 민간인들이 베트남 민병대에 의해 포로가 되어 북한으로 이송되었다. 사실 베트남전쟁 기간 베트남에는 한국 군인과 비슷한 수의 한국 민간인들이 있었다. 그런데 한국 정부는 박정환 소위와 김규식 씨가 귀국한 후에 자신들의 경험에 대해 침묵을 지키도록 요구했다.

안학수 하사는 한국군이 어떻게 베트남에 의해서 북한에 보내졌는지를 알려주는 또 다른 사례이다. 그는 제대를 며칠 앞둔 1966년 9월 어느 날 실종되었다가 1967년 3월에 북한 라디오 방송에서 연설을 했다. 북한 당국은 안학수 하사가 본인 의사로 북한에 망명했다고 주장하고 있으나 사실은 베트남에 의해서 포로가 되어 중국을 거쳐 북한으로 이송되었던 것이다. 북한 간첩으로 남파되었다가 1970년에 전향한 정차량 씨의 목격담에 따르면, 안학수 하사는 다리에 상처가 매우 많았는데, 안 하사는 한 작업장에서 그 상처를 정차량 씨에게 보여주며 북베트남(Viet-Bak)으로 이송되는 도중에 입은 상처라고 설명해주었다고 한다.³⁷⁾ 게다가 그가 어머니에게 보낸 다음과 같은 마지막 편지가 결정적인 증거다. “엄마, 이 편지 받고 답장하지 마세요. 곧 귀국하게 되니까 받아 볼 수 없을 거예요. 귀국할 때는 군의관들하고 비행기로 서울로 가게 되니까 서울 외갓집에서 기다려주세요.”³⁸⁾ 그러나 안 하사는 북한 선전원으로 복무하며 북한 당국이 써준 원고를 읽어야 했다.

36) 박정환, 『느시』.

37) MBC프로덕션, 「이제는 말할 수 있다」 □□베트남의 한국군 실종자들□□편(2000. 7. 30방영), 비디오 테이프.

38) 金成東, 「安鶴壽하사·朴聖烈 병장은 포로가 된 뒤 납북됐다」, 『월간조선』(2000. 9), 266쪽.

한국 군인들은 일단 베트남 민병대의 포로로 잡히면 □□호치민 루트□□를 통해서 월맹 (Viet-Minh)에 보내졌다가, 이어서 월맹에 파병되어 있던 북한군에 인도된 것으로 보인다.

이렇게 끌려간 한국군 포로들의 북한 내 생활은 거의 알려져 있지 않다. 안학수 하사와 박성열 병장의 경우, 북한은 이데올로기 선전에 그들을 이용할 목적으로 대중적인 환영회를 개최했다. 그러나 북한 당국은 자국 내에 다른 한국군 실종자가 존재한다는 것을 결코 인정하지 않고 있다. 북한 당국은 그들을 남파공작원-간첩이나 특공대-의 교관으로 이용했을 가능성이 높다. 북한이 그 당시와 그후에 한국 민간인을 납치하여 같은 목적으로 이용했음을 고려할 때 이같이 추측할 수 있다. 앞에 소개한 안명진 씨나 최정남 씨에게 소위 ‘이남화 교육’을 한 교관들 중에 베트남전쟁 한국군 포로들이 있었을 가능성은 매우 높다. 그러나 이용가치가 없다고 판단되는 한국군포로들은 정치범수용소에 수용되었을 것으로 보인다.

2 수용소의 인권 유린 실태

북한에서 정치범 수용소에 수감되는 사람들이 구속되는 과정은 거의 납치에 가깝다고 한다. 구속할 사람이 개인인 경우, 사회안전부 등 일반 기관에서 정식 공문이나 전화로 불러낸 뒤에 통보받은 장소로 가는 도중에 그 사람을 납치한다고 한다. 따라서 가족은 물론 통보한 기관에서조차 그가 어디로 갔는지 알 길이 없게 되어, 자연스럽게 ‘행방 불명’으로 처리된다는 것이다.

이렇게 납치된 피의자들 중에 경미한 범죄나 확실한 물증이 없는 범죄에 대한 혐의자들은 ‘마람초대소’와 같은 국가보위부 비밀 초대소로 연행한다고 한다. 여기에서는 임의로 기간을 연장해가며(안혁 씨의 경우 1년 8개월) 조사를 벌이는데, 그 과정에서 억지 자백을 강요하며 얼마나 심한 폭력행위가 자행되는지 대부분의 피의자들이 간절히 자살을 원할 정도라고 한다.

조사가 끝나면 재판절차 없이 피의자는 ‘범죄자’가 되어 “죽을죄를 지었지만 친애하는 지도자 동지의 배려로 ○년간 혁명화 지역으로 가게 된다”고 말한 뒤에 수용소로 이송된다고 한다.

그러나 ‘중범자’로 판명될 경우에는 형기도 알려주지 않고 완전히 밀폐된 호송차에 태워 별도로 교화소로 이송되는데, 그가 잡혀가는 것과 동시에 여러 명의 보위부원들이 그 ‘범죄자’의 집을 급습하여 전 재산을 몰수하고 그 가족을 관리소로 이송한다고 한다.

대부분의 ‘범죄자’ 당사자는 물론 그 가족들은 어떤 죄목인지도 모르고, 어디로 가는지 영문도 모르는 채 아무런 준비도 안 된 상태에서 수용소로 끌려간다는 것이다. 이 모든 과정을 국가안전보위부에서 취급하고, 재판이 없이 진행되어 무혐의 방면되는 경우는 전혀 없다고 한다.³⁹⁾

이상과 같이 북한에서 정치범을 수감하는 과정은 철저하게 ‘죄형법정주의’를 부정하는 것이며, 문명화된 사회에서는 용인될 수 없는 전근대적이고 비인도적인 절차를 따르고 있다.

가) 과도한 노동과 영양 부족

수용소의 하루 일과는 수용소마다 다소 차이가 있고, 각 수용소에서도 시기와 업무에 따라 다소 달라질 수 있다고 한다. 그러나 큰 틀은 대략 다음과 같은 것으로 보인다.

새벽 5시에 기상(안혁 씨가 수용되었던 요덕 15호 관리소에서는 4시에 기상)하여 6시까지 아침식사를 하고, 6시 30분에 대열점검을 받은 뒤에 7시에 작업장에 간다고 한다. 작업장에 도착하면 갠에 들여보내기 전에 몸수색을 하여 폭약 소지 여부를 확인한다고 한다. 그래서 오전 8시부터 12시까지 오전작업을 하고, 12시부터 12시 30분까지 점심식사를 한 뒤에 곧바로 20시까지 오후작업을 하게 되는데, 요덕15호 관리소에서는 오후에 휴식시간이 한 번 있는 데 비해 14호 관리소에서는 없었다고 한다.

김용 씨의 증언으로는, 14호 관리소에서는 토·일요일이 없고, 1월 1일 하루만 휴무하는데, 관리소 규정에는 김일성, 김정일 생일이 휴무일로 되어 있으나 이날도 노동을 했다는 것이다. 그리고 14호 관리소의 경우 수감자들의 생산성이 워낙 낮아 생산계획이라는 것이 존재하지 않는 반면, 18호 관리소의 경우 생산계획이 있어 이 작업량을

39) 안혁, 『요덕 리스트』 (천지미디어, 1995), 61~62쪽.

중요하게 여긴다고 한다.

따라서 북한의 정치범 수용소에서는 하루 평균 12시간 노동을 하는데, 작업계획에 따른 작업량이 달성되지 않으면 보통 23시까지 작업을 하여 하루 평균 15시간 노동을 하게 된다고 한다.⁴⁰⁾

김용 씨의 증언에 따르면, 14호 관리소 수감자의 한 끼 양식은 통강냉이 20~30알과 배추잎이 뚫뚫 뜯 소금국이 전부라고 한다. 그 결과 수감자들이 갯도에서 100m 이동하는데 15분 이상이 걸리고, 삽질 한번 하는 것도 현기증이 난다는 것이다. 수감자 대부분이 펠라그라(pellagra)라는 단백질 결핍증에 걸려 있으며, 영양 결핍에서 오는 각종 전염병과 심지어 정신병까지 앓게 된다고 한다.

수감자들은 이런 극도의 허기를 면하기 위해 돼지사료도 훔쳐 먹고, 심지어 생선 저장탱크 씻은 물에 밥을 말아먹는 일도 있으며, 쥐와 벌레도 잡아먹고, 나무껍질도 벗겨 먹고, 풀도 뜯어먹는다고 한다. 그나마 이런 일도 허용되는 것이 아니어서 지도원에게 들키면 죽음에까지 이를 수 있는 가혹한 징벌을 받는다고 한다.

나) 수용소 내의 처벌: 구류장(특수 아지트) 감금, 공개/비밀 처형, 임의 처형

북한 ‘정치범’은 두 종류의 구류장에 수용되는 것으로 파악된다. 수용소에 최종적으로 수감되기 전에 예심을 받으면서 수감되는 ‘마람초대소’와 같은 구류장과 수용소내의 구류장이 있는 것 같다. 수감자들에게 가혹한 육체적·정신적 고통을 주는 것으로는 어느 쪽이든 비슷해 보이는데, 수용소 내의 구류장의 경우 수감자가 일단 끌려가게 되면 남녀를 불문하고 식발한 후에 1차로 모두 매를 때려 초주검을 만든다고 한다.⁴¹⁾ 그

40) 앞에 소개한 알리 라메다는 사리원 정치범 수용소에서 수감자들이 하루 12시간씩 노동 했다고 증언한다. "Ali Lameda: A Personal Account of the Experience of a Prisoner of Conscience in the Democratic People's Republic of Korea," A publication of Amnesty International (Amnesty International Index: ASA 24/02/79), in Haruhisa Ogawa & Benjamin H. Yoon, 앞의 책, 33쪽.

41) 북한에서 ‘정치범들’은 일반적으로 예심과정에서 엄청난 고문을 받는다고 한다. 그 고문이 얼마나 혹독하고 인격 파괴적인지 피의자들은 자괴감에 빠져 자살을 간절히 바랄 정도라는 것이다. 물론 고문은 어떤 형태로든 금지되어 있다. 그럼에도 불구하고 수많은 저발전 사회에서 고문이 횡행하고 있다. 그러나 북한에서 ‘정치범’에게 가해지는 고문은 ‘무지막지하다.’는 표현이 가장 점잖은 표현일 것으로 보인다. 흔히 ‘필설로 다 형언할 수 없다’는 표현이 있는데, 이 경우가 그런 것 같다. 필자가 몇 편의 수기를 읽어보고 이를 요약할 수 있는 말은 다음과 같다. □□한 인간이 다른 인간을 가장 천박하고, 가장 야비하고, 가장 잔혹하게 정신적·육체적 해를 가할 수 있는 방법을 여러분들의 상상력으로 찾아보라. 그 모든 것이 북한의 ‘정치범들’에게 가해지고 있다.□□

리고 질질 끌고 가서 두 무릎 사이에 4각 각자(角字)를 끼우고 24시간 동안 꿰어앉히는데, 조금이라도 움직이거나 ‘불손’하게 행동하면 사정없이 구타한다는 것이다. 하루에 100g의 콩밥과 시래기 소금국이 지급되는데, 그것도 말을 잘 듣지 않거나 움직이면 처벌로 밥을 주지 않는다고 한다. 그래서 수감자들은 양식을 먹기 위해 움직이지 않는데 다리에 피가 통하지 않아 일주일 후부터는 살이 썩어들어가도 참는다고 한다. 그래서 수감자들 사이에 구류장에 들어가는 것은 곧 죽음을 의미하는 것으로 알려져 있다는 것이다.⁴²⁾ 그런데 김용 씨의 증언에 따르면, 이 구류장을 18호 관리소에서는 □□특수 아지트 □□혹은 □□영창 □□이라고 부른다고 한다.⁴³⁾

김용 씨는 14호 관리소에서 2년 동안 15건의 즉결처분을 목격했고, 18호 관리소로 이송된 뒤에는 3년 동안 30회 정도의 공개처형 장면을 목격했다고 한다. 14호 관리소에서는 공개처형 대신에 주로 비밀처형을 했는데, 이렇게 공개처형이 비밀처형으로 바뀐 것은 수용소 내에서 너무 자주 공개처형을 해서 일벌백계(一罰百戒)의 효과가 없고, 오히려 수감자들을 자극하여 1990년에는 이 관리소 내에서 폭동이 일어나 1500명의 수감자가 사살된 적도 있기 때문이라고 한다.⁴⁴⁾

안명철 씨의 증언에 따르면, 경비대는 도주자를 잡으면 크게 표창한다는 말에 수감자들을 사살하는 일이 빈발하였다고 한다. 수용소의 경계철조망으로부터 50미터 이내는 통행금지구역이지만 그 안쪽은 수감자들이 다녀도 되는 지역이라는 것이다. 그런데 1987년 10월말에 13호 관리소 19반 농산분조 달구지공이 새벽에 쥐를 잡으러 산에 올라갔는데 경비원 강영철이 그를 사살한 사건이 있었다고 한다. 피살자는 경계선과는 멀리 떨어진 곳에 있었으나 도주자로 몰렸으며, 강영철은 그 공으로 추천되어 1989년 8월에 김일성대학에 입학하였다고 한다.⁴⁵⁾

같은 맥락에서 1988년 함남 요덕 15호 수용소에서는 경비대원 2명이 산에서 부식토를 모으던 수감원들을 강제로 철조망을 넘게 한 뒤에 사살했다고 한다.⁴⁶⁾

다) 영아 살해(嬰兒 殺害)

42) 안명철, 앞의 책, 107~108쪽.

43) 김용삼, 앞의 기사, 328쪽.

44) 앞의 기사, 339쪽.

45) 안명철, 앞의 책, 62~63쪽.

46) 안명철, 앞의 책, 64쪽.

북한의 정치범 수용소에서 “종과분자와 계급의 원수는 그가 누구이건 3대에 걸쳐서 씨를 없애야 한다”는 김일성의 교시가 철저히 지켜진 결과는 ‘영아 살해’라고 볼 수 있다. 수용소에 가족 단위로 수감된 예외적인 경우를 제외하고 일반 정치범 수용소 내에서의 임신과 출산은 또 다른 중죄를 짓는 것으로 간주된다. 그래서 본인들은 죽음에 이르는 처벌을 받게 되며, 아기는 곧 바로 살해되는데 그 방법 또한 “처침하다”는 표현이 부적절할 정도로 비인도적인 것으로 보인다.

사실 영아 살해에 대한 증언은 여러 차례 있었다. 그 한 예로, 13호 관리소 19반 수감원 최 양(회계원)이 경비대 부소대장 김만순과 성관계를 가져 아이를 낳자 보위1과에서 아이를 개에게 던지고 성기와 배에 막대기를 꽂아 최 양을 살해했다고 한다.⁴⁷⁾

다음은 2건의 영아 살해에 대한 이순옥 씨의 목격담이다.

□□가 1989년에 파라티푸스에 걸렸다가 기적적으로 살아난 뒤에 위생소에 보고 하러 갔습니다. 저는 위생소에 도착해서 출산을 기다리는 6명의 임산부를 발견했습니다. 그곳에서 저의 관리원이 와서 저를 데려가기를 기다리고 있으라고 했습니다. 제가 그곳에서 기다리고 있을 때 3명의 임산부가 모포도 한 장 없이 시멘트 바닥에서 아이를 출산하였습니다. 수용소 의사가 워커 발로 임산부를 차는 것을 보는 것은 끔찍했습니다. 아이가 태어나자 그 의사는 외쳤습니다. “빨리 죽여버려. 감옥에 있는 죄수가 어떻게 아이를 가질 수 있단 말인가? 죽여.” 그 여인들은 손으로 얼굴을 가리고 울었습니다. ...죄수 간호원들이 떨리는 손으로 아기의 목을 비틀어 죽였습니다. 아기들이 죽자 더러운 형질로 싸서 양동이에 담아서 뒷문으로 가지고 나갔습니다.□□

□□992년에 제가 늑막염이 걸렸다가 나아서 보고하러 같은 위생소에 다시 갔습니다. 이번에는 약 10명의 임산부들이 좁은 위생소에 있었습니다. ...저는 복도 밖에서 저의 관리원이 의사로부터 저를 넘겨받기를 기다리고 있었습니다. 저는 김병옥(32세)의 울부짖는 목소리를 듣고 반쯤 열린 문으로 방안을 들여다봤습니다. 그녀는 아기를 막 출산하고 나서 외쳤습니다. “선생님, 아기를 살려주십시오. 제 시부모님들이 아기를 몹시 기다리고 있습니다. 제발, 아기를 살려 주십시오.” 그녀는 너무 슬퍼서 정신이 나가 있었습니다. 모든 다른 여인들은 조용히 있는데 그녀만이 울면서 큰 소리로 애걸하고 있었습니다. 의사는 순간적으로 놀랐습니다. 그러나 곧 자신을 가다듬고는 외쳤습니다.

47) 안명철, 앞의 책, 40~41쪽.

“너 죽고 싶어, 응? 애를 죽여버려!” 그는 그녀를 거세게 찼습니다. 그러자 위생소장이 들어와서는 “누가 이렇게 소리 지르는 거야? 구류장에 쳐넣어!”라고 외쳤습니다. 위생소장은 그녀를 여러 차례 거세게 차고는 그녀를 구류장으로 질질 끌고 갔습니다. 그녀는 구류장에서 풀려난 지 며칠 뒤에 죽었습니다.□□⁴⁸⁾

라) 여성에 대한 성적 학대(性的虐待)와 살해

정치범 수용소에 수용된 여성의 경우 얼굴이 예쁘게 생길수록 수난을 많이 당하는 것으로 보인다. 국가보위부장이던 김병하는 관리소에 내려오면 자기 별장에서 예쁘게 생긴 여자들을 골라 동침하고는 보위부 3국(예심국) 국장에게 넘겨 실험용으로 쓰다가 죽게 했다는 것이다.

김영일을 통해 들은 김용 씨의 증언은 다음과 같다. “14호 관리소에는 간부 초대소라는 것이 있는데 이곳은 평양에서 부부장급이 내려오면 숙식하는 일종의 특각입니다. 평양에서 간부들이 내려오면 여성 수감자 중에서 얼굴이 반반한 20~25세 사이의 처녀들을 선발하여 목욕을 시킨 후 간부들에게 바친다고 합니다. 간부들은 이런 여성들을 온갖 성적 노리개로 삼은 후 비밀유지를 위해 ‘도주분자’로 몰아 비밀리에 죽인답니다.”⁴⁹⁾

그리고 김병하는 보위원들과 여자 수감원들 간에 성추문(부화사건)이 자주 생기자 모든 관리소에 얼굴이 곱게 생긴 여자들을 모두 죽여버리라는 명령을 내려 1970년대 말에는 250여 명의 여수감원들이 처형되었다고 한다.⁵⁰⁾

1989년 가을경 중성관리소 풍계지구 17반 보위원 자살사건이 있었는데 안명철 씨는 이에 대해 다음과 같이 증언한다.

17반 지도원(보위원)은 자기 담당 작업반 내의 정치범 여자들을 모두 성적 노리개로 삼았다. 그중 통계원 여자 수감원이 임신을 했다가 발각되자 보위1과 계호원들이 그녀의 배를 갈라 태아를 꺼내 밟아 죽이고, 산모의 음부에 지렛대를 박아 전기를 흘려 죽

48) “Babies Born and Killed, Witnessed by Sun-ok Lee, former prisoner of a political prison”, United Volunteer International to Stop North Korean Crimes against Humanity (e-mail: guygeo@softgram.com), Are They Us the Truth? An Analysis and Summary of the Five North Korean Witness Accounts on the Crimes against Prisoners in North Korea, October, 1999, pp. 193-194.

49) 김용삼, 앞의 기사, 339쪽.

50) 안명철, 앞의 책, 129쪽.

였다고 한다. 그 보위원은 정치범이 될 것을 두려워하여 자살하였다는 것이다.⁵¹⁾

마) 예고된 사고들

인명을 경시하는 정치범 수용소 내에서 각종 사고로 ‘정치범’들이 생명을 잃는 것은 어찌면 당연한 일일 것이다.

안명철 씨가 11호 관리소에 경비원으로 있던 1987년 6월 중순 어느 날 관리소 앞 산 구역에서 불이 났는데 약 2000명의 수감자들을 동원하여 불을 꺾었다고 한다. 그 과정에서 관리원들이 수감자들의 안전은 생각하지 않고 불 끄는 데에만 몰두하여 수감자들을 불 속에 몰아넣는 바람에 5명이 질식사하여 죽고, 2명이 불에 타 죽었다고 한다.⁵²⁾

안명철 씨가 22호 관리소에 있던 1993년 10월 어느 날 초소를 허물고 다시 짓는 공사를 하면서 무리하게 서두른 바람에 골재 해체 작업에 동원된 남녀 수감자 20여 명이 깔려 죽은 사건이 있었다고 한다. 그러나 이 20여 명은 락생지구 야산에 공동매장되고 아무 일 없는 듯이 지나갔다고 한다.⁵³⁾

북한 정부가 외화 부족으로 제대에 군견(軍犬)을 확보해주지 못하자 관리소에서는 수감자 감시를 위해 잡종견으로 민견(民犬)을 쓰고 있었다고 한다. 이 민견들을 관리원(보위원이나 경비원)과 수감자를 구분하고, 수감자들에게 사납게 굴도록 길들이었다고 한다. 그런데 1989년 5월에 13호 관리소에서 이 민견들이 학교에 갔다 오던 동포지구 19반□□정치범□□여학생(13세) 2명을 잡아먹었다고 한다. 이 사건이 있은 후 관리소 부부장은 민견 관리병들을□□개를 잘 길렀다□□며 칭찬하였다고 한다. 1991년 22호 회령관리소에서도 중보지구 29작업반 여자□□정치범□□2명이 산에서 도토리를 줍다가 민견에게 잡아먹혔다고 한다. 희생자들은 조용히 암매장되고 말았다는 것이다.⁵⁴⁾

51) 위의 책, 128~129쪽.

52) 위의 책, 18~21쪽.

53) 위의 책, 91~127쪽.

54) 위의 책, 118~127쪽.

V. 외부 개입 전략

1. 남북한 관계에서 본 북한인권

가)북한의 사회방위

북한의 인권 문제에는 피할 수 없는 두가지 모순이 내재되어 있다. 즉 북한사회가 E. 헨킨스가 묘사한 바와 같이 이분법적으로 분화하는 속에서도 비효율적인 사회주의 체제, 더 구체적으로는 김정일의 권력을 유지하기 위해서는 강력한 억압장치와 국가폭력을 동원할 수밖에 없고, 따라서 인권을 억압하는 상황이 조성될 수밖에 없다. 그런데 이런 상황을 개선하기 위해서 억압장치를 당장 제거할 수 있으면 좋겠지만 그렇지 못한 것이 현실이다. 그리고 이런 시도는 오히려 상황을 더 악화시킬 수도 있다. 따라서 북한의 사회방위 즉, 통제 가능한 변화를 유도하고 도와주는 방법이 더 효과적일 것이다.

사회방위(Social Defense)는 적극적 평화(Positive Peace)와 종합안보(Comprehensive Security)에 뿌리를 둔 개념으로서 프랑스 사회과학고등연구원(Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales)의 Alain Joxe 교수가 제시 했다.

이 개념을 기초로하여 사회적 규제(Social Regulation)와 사회적 통합(Social Integration)이 약화되어 사회통제(Social Control)가 제대로 되지 않는 북한에, 통일의 동반자로 상징할 수 있는 바람직한 변화를 도모할 방법을 모색하는 데 우리는 주력해야 될 것이다. 아울러 북한사회의 분화과정에 사회의 제2 영역이 제도권 내에 수용되어 지속적인 역동적 균형(continuing dynamic equilibrium)이 비효율적인 체제주변에 형성되는 과정에서 인권 유린이 발생하는 것을 막을 수 있도록 한국의 대북 정책을 수립해야 할 것이다.

나) 다차원 순차적 접근

북한인권 문제의 제 사안들을 남북한간의 직접 협상을 통해 해결하기 위해서는 북한의 사회방위가 확보되고, 남북한간에 신뢰가 구축되어야 할 것이다. 북한 당국이 사회적 취약성 때문에 극히 소극적인 자세를 취하고 있어 여전히 한계가 있는 것은 사실이지만, 남북기본합의서 및 부속합의서의 채택으로 신뢰 구축의 제도적 장치는 마련되었

고, 남북정상회담과 그 후속조치들을 통해 남북한간의 경제적, 사회·문화적 신뢰 구축은 상당히 진전되었다. 그런데 신뢰 구축의 개별적인 사안들을 구체적으로 다룰 수 있는 시점에 이르러서는 북한의 인권 문제도 독립적인 현안으로 제기할 수 있을 것이다. 이 단계에서 한국은 본 사안에 대한 북한에 줄 수 있는 손실보상점을 여러 다른 현안에서 찾을 수 있을 것이다. 이때 한국은 각 영역에서 손익균형점을 찾으려 하지 말고, 영역을 교차하면서 최종적인 손익균형점을 찾아야 된다. 이는 일괄거래방식(Package Dealing)과는 다른 개념이다. 일괄거래방식은 이미 제시된 여러 협상안을 유리한 것과 불리한 것을 묶어서 거래하는 것이지만, 영역교차방식을 통한 손익균형점 산정 방식은 다차원순차방식(多次元順次方式)이므로 시간과 공간개념이 더 가미된 접근방식이다.

이런 관점에서 북한 인권 문제의 제 사안에 대한 협상대안을 마련할 필요가 있다.

2. 유럽과 유엔 인권위원회에서 본 북한인권

앞에서 살펴본 북한의 인권 상황을 전반적으로 지적하며 개선할 것을 촉구한 결의안이 유럽연합(EU)의 주도로 유엔 인권위원회 제59차 회의에 상정되어 2003년 4월 16일에 채택되었다. 이로서 북한의 인권 문제는 국제사회에 공론화될 수 있는 제도적 토대가 마련된 것이다.

가) EU와 북한인권

EU는 자유(liberty), 민주주의, 법치와 함께 ‘인권과 기본적 자유(fundamental freedom)에 대한 존중’을 창설원칙으로 삼고, 이 원칙들을 EU의 정통성을 견지하기 위해 필수불가결한 것으로 간주하고 있다. 이런 점은 1992년에 채택되어 익년에 발표된 EU조약(마스트리트조약)에 이미 반영되어 있다. 그리고 인권과 민주주의적 가치들은 EU의 모든 활동영역에 투영되어 있으며, 대외정책의 초석이 되어왔다.

사실, EU의 창립 조약인 1957년 로마조약의 서문에 유엔헌장의 조문이 EU의 지침 중 하나로 기술되어 있다. 그래서 EU는 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 인권 문서들에 기술된 모든 인권과 기본적 자유를 신장하고 보호하

기 위해 헌신해왔다.⁵⁵⁾

아울러 1993년 5월부터 EU는 전반적으로 제3세계 국가들과 양자간 교역이나 협력 협정을 맺을 때 인권에 관한 조항을 포함시켰다. 이때 이후로 인권 조항은, 어떤 특정 부문에 관한 협정을 제외한 모든 일반적 성격의 양자 협정에 포함되었다. 20여 개의 그런 협정이 이미 서명되었다. 따라서 EU와 북한간의 국교 수립 문제가 제기되었을 때, 북한의 인권 문제는 중요한 사안이 될 수밖에 없었다.

1999년 7월부터 EU는 북한과 관계를 개선하기 위해 노력해왔다. 2000년 6월에 남북정상회담이 성사되고, 그해 10월 20~21일에 서울에서 개최된 제3차 ASEM회의를 전후하여 김대중 정부가 대북 수교를 적극적으로 권유함으로써 EU 국가들은 북한과의 수교 문제에 대해 본격적으로 논의하게 되었다. 그런데 그간 EU가 추구해온 대외정책상의 원칙들은 북한과의 수교 문제를 논의하는 과정에서 북한의 인권 문제를 주요 의제로 부각할 수밖에 없었다. 그 과정에서 대북 수교를 서두른 독일, 영국과 여타 EU 국가들 특히 프랑스는 적지 않은 견해 차이를 드러냈다.⁵⁶⁾

그러나 수교과정에서의 드러난 견해 차이는 2000년 11월 20일에 EU의 총무위원회(General Council)에서 ‘대북한 행동지침(EU Lines of Action Towards North Korea)’을 채택함으로써 정리·해소되었다. 이 행동지침의 제2조에서 EU와 EU회원국가들의 대북한 관계 개선에는 다음 요인들이 특히 고려되어야 한다’며, △인권상황의 개선 특히, 인권에 관한 유엔 협약들의 준수 △(북한의 일반) 주민들의 외부지원에 대한 접근 △외국의 NGOs가 만족할 만한 조건하에서 북한에서 활동할 수 있는 가능성 등을 제시하였다. 그리고 이 행동지침 제3조에서 □□EU와 EU회원국가들의 정책은 북한의 입장에 대한 평가에 기초해야 된다□□며□□그 단계에서는 2000년 10월 9일에 총무위원회(General Council)에서 결정한 인센티브와 부대조치의 적용이 EU의 행동의 관건

55) The EU and Human Rights, <http://europa-eu-un.org/article.asp?id=1007>(검색일 2003. 5. 15).

56) ASEM회의 직전, 영국과 독일이 대북 수교 문제와 관련하여 일방적으로 결정한 것에 대해 여러 EU 국가들이 특히 프랑스가 ‘공조정책’을 주장하며 비판을 가하자 독일의 슈뢰더(Schroeder) 수상은 “어떤 시점에서든 북한에 대해 공조정책 같은 것은 없었다”고 말했고, 영국의 쿡(Robin Cook)외상은, 많은 국가들이 북한과 관계를 맺으면 남북한간에 좋은 관계가 형성될 기회가 많아질 것이라고 인명하였다. “Pyongyang Welcomes EU Nations' Positive Gesture.” http://www.korea-np.co.jp/pk/150th_issue/2000102702.htm(검색일 2003. 5. 16.) 그러나 프랑스는 북한의 핵, 미사일 등 대량살상무기 문제의 해결, 남북한관계의 실질적 진전과 함께 외국 NGOs에 대한 구속(constraints) 철폐와 북한 정치범 수용소의 개방 등 인권 문제를 대북한 수교 조건으로 제시하며 유보 내지 거부 태도를 견지하였다.

(a key element)□□이나,□□새로운 조치들이 적당한 시점에 EU에 의해 결정될 것이다□□고 규정하고 있다.⁵⁷⁾

아울러 이 행동지침은,□□EU가 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 접근 자세에 있어 독일이 프랑스와 다소 차이를 보였지만, 이 행동지침이 마련되고, 인권 문제를 중시하던 녹색당 출신의 피셔 독일 외무장관이 북한과의 수교 협상을 주도하면서 북한의 인권 문제는 중요한 의제로 다루어졌고, 그래서 수교협상이 길어질 수밖에 없었다. 특히 베를린에서 개최된 수교협상의 마지막 단계에서 양측은 북한의 인권 문제에 대해 4일 동안 논쟁을 벌인 뒤 이 문제에 대해 정기적으로 대화하기로 했다.⁵⁸⁾

북한과 수교 한 EU 국가들도 북한의 인권 문제에 대해 북한 당국과 꾸준히 대화를 추구하였으나 별 진전이 없었고, 프랑스는 북한의 인권 문제에 대해 여러 차례 질의서를 보냈으나 북한 당국으로부터 답변을 받지 못했다.⁵⁹⁾ 그래서 2002년 제58차 유엔 인권위원회에서 대북한 결의안을 상정하려 했다. 그러나 당시 김정일의 서울 답방을 고대하고 있던 김대중 정부는 이런 EU의 시도를 만류하였다. 명분은, ‘이제 막 북한이 서방세계에 문을 열기 시작하였는데, EU가 북한 인권 결의안을 상정하게 되면 북한이 다시 폐쇄·고립정책을 취할 것이니 북한에 좀더 시간을 주자’는 것이었다. 그러면서도 ‘한국 정부는 EU의 결정을 존중하겠다’는 여지를 남겨두었다.⁶⁰⁾ 당시 EU는 의장성명을 통해 ‘북한의 인권 상황이 개선될 것을 고대하며, 향후 1년간 지켜보겠다’는 견해를 밝혔다.

그런데 2002년은 재중 탈북자 문제가 국제사회에 크게 부각된 해였다. 즉 북한의 인권 상황은 전혀 개선되지 않았고, 북한 당국이 노력하는 모습도 발견할 수 없었다.

57) EU LINES OF ACTION TOWARDS NORTH KOREA, Text Adoted by the General Council, November 20, 2000. <http://www.info-france-usa.org/new/statmnts/2000/EU/2000/Korea.asp> (검색일 2003. 5. 17).

58) “Germany Gets Maximum Concessions from NK.” <http://english.chosun.com/w21data/html/news/299193/200103110153.html> (검색일 2003. 5. 16).

59) 주한 프랑스 대사관 테스쿠이엘(Francois Descoueyete) 대사와의 면담(2003. 5. 2).

60) 주제네바 한국대표부 정의용 대사와의 면담(2003. 4. 8).

그래서 제59차 유엔 인권위원회를 앞두고 유럽의회가 채택한 결의[P5_TA-PROV(2003) 0034]에서 북한의 인권 문제에 대한 결의안을 상정하도록 천명하게 된 것이다.

먼저, 유럽의회 결의[European Parliament resolution on the EU's right, Priorities and recommendations for the 59th Session of the UN Commission on Human Rights in Geneva(17 March to 25 April 2003)] 전문 H항에서, ‘유럽의회는 그간 북한과 여타 인권 유린 국가들에 대한 결의를 발기(sponsor)하든지, 공동발기 하라고 EU에 요청했음에도 아무런 결의가 채택되지 않았다’는 것을 특별히 유념하여, 전문1항에서 “EU와 제3국 간에 인권에 대한 논의가 있다는 사실이 EU로 하여금 그 나라의 인권 상황에 대한 결의를 상정하거나, 다른 나라가 주도하는 것을 지지하는 데 방해가 되지 않아야 된다”고 천명하고 있다.⁶¹⁾

본 유럽의회 결의[P5_TA-PTOV(2003)0034]가 채택되기 전에 EU 의장이 유럽의회에 보고한 성명 (EU Presidency statement on the 59th Session of the UNCHR, Ref: CL03-027EN)에서는, EU회원국 외무부 관리들로 구성된 COHOM, 즉 ‘인권에 관한 위원회 실무단(Council's Working Party on Human Right)’이 2003년 2월 5일 회의에서 이번 59차 유엔 인권위원회와 관련된 현안을 최종 결정할 것이라고 언급하고 있다. 그런데 2003년 1월 29일 발표한 이 EU 의장의 성명에서 수단, 이라크, 미얀마, 콩고민주공화국, 점령지에서의 이스라엘인 정주(Settlement)에 대한 결의에 대해서는 COHOM 내에서 이미 개략적인 합의를 이루었다고 언급하고 있으나, 북한에 대한 결의에 대해서는 구체적인 언급이 없다. 본 발제자가 아직 확인하지는 못하였으나, 2월 5일 COHOM 회의에서 대북 인권 결의안에 대한 논의와 최종적인 결정이 있었을 것으로 추정된다. 이런 내부 절차를 거치는 과정에서 EU는 한국 정부에 ‘금년에도 EU의 결정을 한국 정부가 존중한다면, EU는 대북 인권 결의안을 유엔 인권위원회에 상정하겠다’고 통보하였다.⁶²⁾

마침내 2003년 3월 하순에 대북 인권 결의 초안이 프랑스의 주도로 작성되어 4월 둘째 주에 EU 회원국가들 및 공동발기(Co-Sponsor) 국가들간의 논의를 거쳐 4월 15일에 상정되면서 완성되었다.⁶³⁾ 그래서 이 결의안의 최초 안은 불어로 작성되었고, 최

61) 문서번호: P5_TA-PROV(2003)0033 http://www3.europarl.eu.int/omk/omnsapir.so/pv2?PRG=CALDOC&FILE=030130&LANGUE=EN&TPV=PROV&LASTCHAP=10&SDOCTAW7&TXTLST=1&Type_Doc=FIRST&POS=1 (검색일: 2003. 5. 18).

62) 주제네바 한국대표부 정의용 대사와 면담(2003. 4. 8).

중적인 안으로 상정되기까지 논의되는 과정에서 영어로 번역되고, 영어본도 수정을 거쳐 확정된 것이다. 따라서 이번 대북한 인권 결의(E/CN.4/2003/L.31/Rev.1)는 오랜 기간에 걸쳐 EU 내에서 논의되어온 사안을 EU 주도로 매듭지은 것이다.

이렇게 유엔 인권기구의 권능을 이용하여 북한의 인권 상황을 개선할 수 있는 기회가 마련되었으므로 이 기회를 적극적으로 활용해야 된다. 유엔 인권위원회는 2003년 1년 동안 결의안에 명시된 내용을 실현하기 위해 노력하고 그 결과를 2004년 봄에 있을 제60차 회의에서 논의할 것이다. 그중에서 우리는 결의안 1조 (e)항에 명시된 △식량권 특별보고관 △고문에 관한 특별보고관 △종교적 불관용에 대한 특별보고관 △임의적 감금에 대한 실무그룹 △강제 혹은 비자의적 실종에 관한 실무그룹 이 하루 빨리 북한 인권 상황에 대한 조사활동을 개시할 수 있도록 구체적인 정보를 제공해야 된다.

나) 중·동부 유럽과 북한인권

본 발제자는 2002년 9월에 프라하에서 개최된 □□북한인권·난민 문제 국제회의 준비 모임 □□과 2003년 3월에 같은 지역에서 개최된 본 회의를 통해서 러시아의 Memorial, 체코의 People in Need Foundation, Organization for Aid to Refugees, Association for International Affairs, Office for Documentation and Investigation of Communist Crime, 폴란드의 Institute for Democracy in Eastern Europe Foundation, 슬로바키아의 International Society for Human Rights, People in Peril Foundation, 마케도니아 Association for Democratic Initiativ 등 중·동부 유럽 인권 운동가들과 만나게 되었다. 그리고 체코공화국의 하벨 대통령(Václav Havel)과 피트하르트(Petr Pithart) 상원의장, 자오라렉(Luvomir Zaorálek) 하원의장, 등 체코의 정치 지도자들을 만나서 북한의 인권 문제에 대해 진지하게 대화를 나누었다. 그들은 자신들이 과거 공산주의 체제하에서 경험한 바를 언급하며 북한의 인권 문제에 적극적인 관심을 표명하였고, 구체적인 정책적 조치를 취할 수 있기를 강하게 회구하였다. 본 발제자의 판단으로는, 중·동부유럽 국가에 대해서 북한이 비교적 적대감을 덜 갖고 있고, 아직 과거의 인적 유대관계가 일부 유지되고 있기 때문에 북한인권 문제에 관한 좋은 중재자가 될 수 있을 것으로 보인다.

63) 이 결의안이 준비되는 과정에서 EU는 북한의 참여를 요청했으나, 북한이 이를 일언지하에 거절했다고 한다.

VI. 결론 및 제언 : 북한인권 교육과 북한 내 인권의식의 확산

과거의 북한인권 문제는 그 성격상 남북한간의 완강한 적대적 관계에서 비롯되는 바가 컸다. 그리고 그 해결책 또한 이러한 남북한 관계 때문에 그 해결책을 찾기 어려웠다. 그러나 현 시점에서 북한의 인권 문제는 기존의 계급정책과 더불어 체제가 극도의 비효율성을 드러내고 있는 가운데 김정일이 권력을 유지하려는 데서 비롯되는 바가 크다고 볼 수 있다. 즉 제한된 사회적 제 가치를 핵심계층에 집중시켜 체제 유지를 도모함으로써 소외된 일반 주민과 체제 이탈자들에 대한 인권이 포괄적으로 유린되고 있다는 것이다.

북한인권 개선의 당위성은 모두 공감하고 있지만, 북한사회의 취약성과 아직 적대관계를 청산하지 못한 남북한 관계의 특수성 때문에 개선책을 찾기가 힘들다. 무엇보다 심각한 문제는 한국 정부가 남북한 관계 개선과 북한을 공식적인 협상 테이블에 끌어내기 위해 북한을 자극할 수 있는 사안을 피하려 함으로써 사실이 은폐되고, 사안의 객관적 중요성이 간과되고 있다는 것이다.

본 발제자는 정부 차원의 접근에 일정 부분 한계가 있다는 사실에 유의하여 국내외 인권단체들의 노력의 중요성을 강조하고자 한다. 특히 남북한 관계가 □□불가역적 적대관계□□에서 □□협력적 적대관계□□로 진입하려는 상황에서 북한과 정부 차원의 대화를 해치고 싶어 하지 않은 한국 정부로서는 북한인권 문제에 적극성을 띠지 않을 것이다. 따라서 국내외 NGO의 더욱 적극적인 역할이 요구된다.

북한의 인권 문제도 효율성을 극대화하기 위해서는 분야별로 전문화·특성화해 접근해야 된다. 따라서 모든 인권단체에서 북한인권 관련 분야를 모두 취급하는 것은 바람직하지 못할 것이다. 그러나 유기적 협력은 반드시 이루어져야 한다.

그런데 이 사안이 국제사회에서 충분히 주목받지 못하고 현재까지 거의 방치되어온 것은 그 무엇보다 체계적인 실태 파악이 되지 않았기 때문이다. 그리고 조사된 자료의 공유화를 통해 연구를 원활히 하고, 국민적 공감대를 형성하는 한편, 북한 위정자들에게 압력을 가하기 위한 적극적인 활동이 국내외에서 요구된다.

북한 지도부에 대한 압력 행사:

인권 모니터링, 자료축적, 국제사회에서의 공론화

남북한 관계상의 부담을 덜고, 북한에 효과적으로 압력을 가하기 위해서 북한의 인권 문제를 국제사회에 공론화함이 절대적으로 필요하다. 이런 의미에서 지난 4월 16일에 유엔 인권위원회에서 북한인권 개선 촉구 결의안을 채택한 것은 좋은 단서가 될 수 있다. 따라서 유엔 인권위원회의 조사활동에 우선적으로 협력해야 된다. 그리고 북한의 인권 문제에 관한 우리의 분명한 의견을 밝힐 필요가 있다.

아울러 북한의 인권 상황에 대한 모니터링과 자료 축적이 한국에서 이루어지고 있다는 사실을 북한 지도부에 주시시킬 필요가 있다. 이는 북한 인권 상황의 근본적인 원인이 이들의 인권의식 결여에 있다는 관점에서 절대적으로 필요하다.

NGOs 간부 훈련 프로그램 개발

북한인권 문제를 담당할 비정부단체(NGOs) 간부들을 훈련하는 프로그램을 개발해야 된다. 현재 일반적인 인권 문제에 대해서는 한국학술진흥재단이나 국가인권위원회가 교육·훈련 현황 조사 및 프로그램 개발을 위한 지원사업을 실시하고 있으나, 북한의 인권 문제에 대해서는 아직까지 구체적인 계획을 갖고 있지 않다. 북한의 인권 문제는 이념, 문화, 사회, 경제적 이유로 일반적 인권 개념을 적용할 수 없는 특수한 점을 완전히 배제할 수 없기 때문에 이에 합당한 인권 교육이 필요하다. 특히, 북한인권 교육은, 북한학 및 남북한 관계론, 국제기구론, 인권론, 사회복지학 간의 학제간 연구에 기초를 둔 교육이 되어야 할 것이다.

한국학생·시민교육

한국사회 내에 북한인권 문제에 대한 바람직한 시각이 형성되도록 학생과 시민을 위한 교육이 다양한 기회에 주어져야 한다. 현재 한국에는 정보의 부족과 이념적 편향성 때문에 북한의 인권문제에 대해 극단적인 견해들이 공존하고 있다. 이런 현상은 북한의 인권 상황을 개선하는 데 절대적으로 필요한 북한 지도부의 인식 전환에 결정적인 장애가 될 것이다. 북한에 대한 환상을 가지고 북한의 인권 상황을 외면하거나 정당화

하려는 사람들이 한국사회에 많으면 많을수록 북한의 인권 상황을 개선시키기는 그만큼 어려울 것이다.

따라서 대중매체에서 북한의 인권 상황을 자주 다루어야 하며, 탈북자의 수기와 연구서 발간이 장려·지원되어야 한다. 특히 진보주의를 표방하는 언론매체나 학자들이 이 일에 적극적으로 나서야 될 것이다. 과거 서유럽 좌파 지식인 및 운동가들이 소련과 동유럽 사회주의 체제를 비판한 결정적인 이유는 인권 유린이었다. 그런데 한국의 경우 가장 기형적인 모습은, 진보적임을 자처하는 단체나 언론 및 지식인들이 북한의 인권 문제에 대해서는 외면하거나 정당화 하는 데만 골몰하고 있다는 것이다. 여기에는 한국 정부의 잘못이 크다. 과거 권위주의 시기에는 반(反)북한 선전 차원에서 북한의 인권 상황을 이용하다가, 민주화 이후에는 이를 피하고 숨기는 데 급급하고 있기 때문이다.

북한에서의 인권의식 확산

가장 어렵지만 가장 절실한 문제가 북한의 위정자들에게 인권의식을 심는 것이고, 일반 주민들이 권리의식을 갖도록 하는 것이다. 이는 일회성의 단편적 시도로 가능한 것은 아니며, 한국의 노력만으로 되기는 더욱 어려울 것이다. 이를 위해 국제사회의 도움이 필요하며, 특히 UNESCO의 평화교육 프로그램이나 국제 NGOs의 인도적 지원활동을 적극적으로 협력·활용해야 된다.

이런 관점에서 우리도 무조건 북한을 자극할까봐 전전긍긍 하지만 말고, 바람직한 방향으로 북한의 위정자들을 유도하기 위해 단호한 자세를 취하며 기다릴 줄도 알아야 된다. 그리고 한걸음 더 나아가 대북 현안을 타결할 때 북한에서 인권의식이 확산될 수 있도록 협상 칩을 개발해야 된다.

북한인권 개선과 한반도 평화의 선순환을 위하여

정 욱 식

평화네트워크 대표

I. 문제제기

유엔 인권위원회가 4월 16일 사상 최초로 북한의 인권 상황에 관한 결의안을 채택한 것을 계기로, 북한인권 문제가 나라 안팎의 뜨거운 이슈로 부각되고 있다. 특히 유럽연합(EU)이 제안한 대북한 결의안을 표결하는 데 한국 정부는 ‘불참’하고 국가인권위원회는 ‘침묵’함으로써 국내 보수 언론과 야당, 그리고 일부 시민단체로부터 강한 비난을 받기도 했다. 어쨌든 북한 핵 문제에 이어 인권 문제도 국제사회의 도마 위에 올라, 북한은 최대의 대량살상무기 확산 국가에 이어 최악의 인권 탄압국이라는 오명에서 자유롭지 못하게 됐다. 지난 5월 중순 노무현 대통령의 방미를 전후해 미국 언론들이 북한 문제를 집중적으로 부각하면서, 북한을 사람이 살 수 없는 땅으로 묘사하고 있는 것은 이를 상징적으로 보여준다.

이번 유엔 인권위의 결의한 채택은 한국 시민사회에도 적지 않은 영향을 끼치고 있다. ‘보수적인’ 언론과 시민단체, 그리고 정치권은 유엔 결의안 채택을 계기로 더욱 적극적으로 북한인권 문제제기를 주도해오고 있다. 반면에 남북관계, 정보의 불확실성, 문제제기의 실효성 등을 이유로 북한인권 문제에 대해 침묵·외면해온 개혁·진보세력은 당혹스러워하고 있다. 최근 들어 공개 또는 비공개적인 자리에서 개혁·진보세력의 ‘고민’과 ‘모색’ 움직임이 비교적 활발히 전개되고 있지만, 이는 1차적으로 북한인권 문제에 대한 따뜻한 관심에서 비롯되었다기보다는 유엔 인권위 결의안 채택이라는 ‘외부 충격’에 의한 것이라는 점에서 자기반성이 필요한 대목이기도 하다.

북한이 여러 가지 인권 문제를 안고 있다는 것은 새삼스러운 일이 아니다. 여기에는 시민·정치적 권리의 부족을 의미하는 체제적 속성에 의한 인권 문제에서부터 극심한 경제난과 미국과의 적대 관계 지속으로 야기되고 있는 생존권적 위기에 이르기까지 다양하게 나타나고 있다. 전자가 주로 북한의 이른바 ‘우리식 사회주의’에 주된 요인이 있다면, 후자는 북한 경제의 붕괴와 함께 잇따른 자연재해와 미국 주도의 경제제재 지속, 그리고 한국, 미국, 일본 등과의 적대 관계에서 비롯되는 성격이 강하다. 그러나 그들은 분리될 수 없는 것이다. 외부의 위협과 극심한 경제난에 직면한 나라에서는 체제 존속을 위한 내부적 통제를 강화하는 속성이 있기 때문이다. 인권 선진국이라고 자랑해오던 미국이, 9·11 테러 이후 ‘테러와의 전쟁’을 이유로 자국민에게 여러 가지 인권 제한 조치를 취하고 있는 점이 이를 잘 보여준다.

기실 우리사회가 북한인권 문제에 대한 합리적인 토론과 현실적인 대안을 모색하기 위해 가장 먼저 전제되어야 할 점은 북한의 인권 상황 악화 요인의 ‘다양성’을 인정하는 것이다. 거친 분류라는 점을 인정하더라도, 우리 사회는 모든 책임을 북한 정권(내부적 요인)이나 미국(외부적 요인)으로 돌리는 경향이 존재하는 것이 사실이다. 이는 북한 인권 문제에 대한 진실의 정확성을 반영하지 못할 뿐만 아니라, 비생산적인 이데올로기적 논란만 키울 뿐 문제해결에 전혀 도움이 되지 않는다. 진보와 보수를 떠나 진정 북한 주민의 관점에서 인권 문제에 접근하고 그들의 고통을 조금이라도 덜기 위해서는 쉽게 상대방을 재단하는 이념적, 관념적 습성부터 버리는 것이 중요하다는 것이다. 북한인권 문제 개선을 위해 남한의 역할이 중요하다는 점에 공감한다면, 진보와 보수 사이에서 상대방의 부정을 통해 자신을 긍정하려고 하는 관성이 있는 것은 아닌지 우리 모두 반성이 필요한 시점이다.

이제 분명 북한인권 문제는 덮으려고 해도 덮을 수 없는 문제가 되었다. 유엔 인권위에서 결의안이 채택된 이상, 유엔에서도 이 문제를 더는 외면할 수 없는 처지다. 더구나 미국의 이라크 무력 점령 이후 국제사회의 눈과 귀가 북한으로 쏠리고 있고, 북미 간의 갈등과 긴장이 고조되면서 최대 피해자가 북한 주민이 될 것이 확실한 상황에서 북한인권 문제를 덮는 것은 ‘신중함’이 아니라 ‘무책임’에 가까운 것이다. 상황이 이렇다면, 우리는 진보와 보수를 떠나 북한인권 문제의 실질적인 개선을 위한 사회적인 합의를 시도하는 것이 필요하다.

이글에서는 진정으로 북한 주민의 고통을 덜기 위해 한국의 시민사회가 할 수 있는

일이 무엇인지 모색하기에 앞서, 합의를 시도해야 하고 또 할 수 있는 문제들을 다루고자 한다.

필자는 인권운동에 대한 경험도 일천하고 인권 문제에 대한 지식도 없다. 그럼에도 불구하고 평화를 고민해오고, 또 평화운동에 뛰어든 목적을 ‘북한 민중의 인간적 비용의 최소화’에 두고 있는 만큼, 이 글이 북한인권 문제 해법을 모색하는데 작은 도움이라도 되기를 기대하면서 필자의 인권에 대한 무지에 대해 양해를 구하고자 한다.

II. 유엔 인권위 결의안에 대한 비판적 검토

지난 4월 16일 채택된 유엔 인권위원회의 대북한 인권 결의안은 탈북자에 대한 비인도적 처벌 금지, 대북 지원 상황 점검을 위한 유엔 전문가의 접근허용, 사상·종교·양심·집회·표현 등 기본적 자유의 보장, 유아 영양실조 해결, 거주 이전의 자유 보장, 정치적 필요에 따른 고문 및 잔인하고 비인간적 처벌과 대우 중지, 공개 처형 및 정치범 수용소에 대한 우려 해소 등의 내용을 담고 있다. 또한 북한 정부가 북한 내 인권 조사 활동에 협력할 것을 촉구하고, 유엔고등인권판무관실에 북한 정부와 인권 관련 협력 프로그램 구축 방안을 협의해 보고하도록 했다.

북한인권 문제에 대한 구체적인 정보가 부족한 상황에서 유엔 인권위 결의안이 북한의 인권 현실을 어느 정도 정확하게 반영하고 있는지는 불확실하다. 그러나 탈북자의 증언 및 국내외 인권단체들의 조사 등을 종합해볼 때, 유엔 인권위에서 지적한 인권 문제는 비교적 정확하다고 판단된다.

그러나 이번 유엔 인권위원회의 결의안은 북한의 인권 현실에 대한 여러 가지 타당한 지적과 권고를 담고 있음에도 불구하고, 근본적인 문제점을 안고 있다. 우선 북한의 인권 상황 악화의 ‘외부적’ 요인을 철저히 외면했다는 점을 지적하지 않을 수 없다. 앞서 지적한 것처럼, 북한의 인권 문제는 내부적 요인과 외부적 요인이 맞물려서 악화되었다. 이는 동시에 북한의 인권 상황이 개선되기 위해서는 북한 정부에 대한 권고 못지않게 미국을 비롯한 국제사회에도 권고할 내용-체제 위협 종식, 경제제재 해제, 인도적 지원 확대 등-이 있다는 것을 의미한다. 유엔 인권위원회는 이 점에 대해 침묵하고 말았다.

또한 한반도의 위기가 고조되고 있는 시점에 부시 행정부에 의해 악용될 수 있는 결

의안을 채택했다는 점에서 그러한 행동이 가져올 결과에 대한 사려가 부족함을 드러냈다. 국제사회의 강력한 반발에도 불구하고 부시 행정부는 초기에는 후세인 정권의 테러리스트 연계 의혹을, 나중에는 대량살상무기 개발 의혹을, 이런 것이 모두 여의치 않자 독재 정권으로부터 이라크 국민을 해방한다는 명분으로 이라크 침공을 강행했다. 북한이 미국에 의해 테러 지원국이자 세계 최대의 대량살상무기 확산 주범으로 지목받고 있고, 핵 문제로 인해 긴장이 고조되고 있는 시점에 유엔 인권위원회에서 북한 인권 비난 결의안을 채택했다는 것은, 자칫 미국이 이라크 침공과 같은 명분으로 북한을 공격할 수 있는 빌미를 줄 수도 있는 것이다. 물론 이러한 필자의 주장이 북한의 인권 문제가 심각하지 않거나, 이에 대한 문제제기가 불필요하다는 것을 의미하는 것은 절대로 아니다. 그러나 인권 문제 제기의 주체가 정부이건, 국제기구이건, NGO이건 간에 그 목표는 북한 주민의 고통을 더는 것이 되어야 한다. 북한인권 문제를 빌미로 포용정책을 비난하고 강경책을 옹호하거나, 김정일 정권을 타도해야 한다는 극단적인 방향으로 흘러서는 안 된다는 것이다. 대북한 제재와 봉쇄, 그리고 정권 교체(regime change)를 통해 북한인권을 개선할 수 있다는 환상은 고스란히 북한 주민들의 고통만 더해줄 것이기 때문이다. 즉 김정일 체제를 인정하고 인권 상황 악화의 외부 요인을 제거해 나가면서 북한 정부에 인권 문제 개선을 요구하는 것이 지금으로서는□□가능한 최선(possible best)□□라는 것이다.

III. 평화와 인권은 선후의 문제가 아니다

분단과 전쟁, 그리고 적대적 대립을 겪으면서 우리를 괴롭힌 것은 비단 ‘전쟁의 공포’만이 아니다. 전쟁에 대비한다며 국가안보를 신성불가침의 성역으로 규정하고 이에 반하는, 혹은 정권에 의해 반한다고 해석되는 일체의 행위가 부정되면서 겪게 된 고통은 역설적으로 전쟁의 공포에서 해방시켜준다는 국가에 의해 자행된 폭력이다. 따라서 남북관계를 비롯한 새로운 한반도를 설계하는 데 그 핵심은 그동안 비정상적인 상황에서 누리지 못한 사람의 권리가 중심이 되어야 함은 물론이다.

한반도의 남쪽은 민주화가 진전되면서 이러한 국가의 폭력에서 조금씩 벗어나고 있지만 안타깝게도 북쪽은 그렇지 못한 것 같다. 그리고 이러한 북쪽의 사정은 남북한이 가까워질수록, 북한이 국제사회에 활발하게 진출할수록 불거지게 될 딜레마의 핵심이 될 것이다. 이는 또한 민족사의 복원이라는 미해결의 과제를 해결하는 의미로서의 ‘통

일'과, 평화·인권·민주주의라는 인류 보편의 가치를 세우는 미래 지향적인 의미로서의 '통일'의 접점에서 심각하게 고민해야 할 문제이기도 하다.

인권 자체가 절대적인 가치라는 점, 분단과 적대적 대립구조에서 가장 희생되어온 가치가 인권이라는 점에서 한반도 문제를 풀어나가는 과정은 그동안 부정·억압·유보되어온 인간의 권리를 정상화·증진하는 과정과 함께 이뤄지지 않으면 안 된다. 그러나 이는 동시에 북한인권 문제를 포함한 한반도 인권 문제의 복잡한 성격에 주목하지 않으면, 협소한 의미의 인권 절대주의에 빠지기 쉽다는 점도 고려해야 한다. 북한의 인권 악화 요인이 단순히 북한의 체제 특성에서 비롯된 것만이 아니라, 남·북, 북·미, 북·일 관계 등 탈냉전 이후에도 지속되고 있는 '북한의 고립'에서 비롯된 것이라면, 북한의 인권 문제 또한, 내부적 요인과 외부적 요인을 함께 바라보면서 문제해결의 실마리를 찾아야 한다는 것을 의미한다. 이는 단순히 북한 인권 문제를 북한 내부의 문제로 환원시키면서 이뤄지는 문제제기와 시정 요구는 그 의도를 떠나 북한 정권에는 인권을 빌미로 자신의 체제를 압살하려고 한다는 '인권 제국주의'로만 읽히는 이유와도 닿아 있는 것이다. 이러한 북한 정권의 반발은 반대로 국내외 일부 보수파들이 김정일 체제에는 희망이 없다며 북한 정권 교체를 주장하는 근거가 되고 있기도 하다. 이러한 악순환의 고리를 끊지 않는 한, 북한인권 문제를 풀기란 갈수록 어려울 수밖에 없다.

이러한 딜레마를 해결할 수 있는 유일한 길은 평화와 인권의 선순환적 발전 전략을 마련하는 것에 있다고 할 수 있다. 북한인권 문제를 절대시하면서 남북관계나 한반도 위기 구조를 간과하는 것은 인권의 가장 기본적이 토대인 평화를 저해할 위험성을 안고 있다. 반대로 이른바□□선(先) 평화, 후(後) 인권□□논리 역시 문제가 있기는 마찬가지다. 이는 남한의 개발독재 시대에 '선(先) 안보 후(後) 인권' '선(先) 개발 후(後) 인권' 주장과도 유사한 측면이 있을 뿐만 아니라, 인권을 유보될 수 없는 가치라는 보편성의 정신에도 어긋나기 때문이다.

이렇듯 평화와 인권을 분리해서 인식하는 경향은 한반도에서 인권과 평화가 '상충적인' 관계에 있다는 생각 때문이다. 즉 북한인권 문제를 강하게 제기하면 남북관계나 한반도 평화를 저해할 수 있다는 정부와 상당수 개혁·진보세력의 인식이나, 김정일 정권의 타도를 통해 인권 문제를 개선해야 한다는 일부 보수세력의 주장은 평화와 인권 사이에 '상보적인' 관계가 있음을 간과한 것이라고 할 수 있다. 평화가 인권의 가장 중요한 요소 가운데 하나이면서 인권이라는 가치가 평화라는 토양에서 자라날 수 있다는

주장이 타당성을 갖는다면, 우리 사회가 북한인권 문제와 관련해 합의할 수 있는 최소한의 준거는 평화와 인권 사이의 관계를 상충적인 관점이 아니라 상보적인 관점에서 바라보고, 두 가치가 선순환적으로 발전할 수 있는 모델을 만들어내는 데 있지 않을까 한다.

평화와 인권이 선순환적으로 발전 할 수 있는 전략을 마련하기 위해서는 다음과 같은 점에 합의할 필요가 있다.

첫째, 논란의 여지가 가장 많으면서 가장 필요한 합의 준거로서 김정일 체제를 교체나 타도의 대상으로 볼 것이 아니라 대화와 협상, 화해와 협력의 대상으로 바라봐야 한다는 것이다. 부시 행정부 출범 이후 다시 기승을 부리고 있는 김정일 정권교체론은 △ 현실적으로 북한 정권과 주민을 분리해서 접근할 수 있는 방법이 없고, △ 김정일 체제를 붕괴시키기 위한 정치적, 경제적, 군사적 제재와 압박이 강해지면 강해질수록 1차적인 피해자는 북한 주민이 되는 반면에 김정일 체제가 붕괴할 것인지는 극히 불확실한 상황으로 남을 수밖에 없으며, △ 한반도의 전쟁 위험성을 극히 높인다는 점에서 근본적인 문제점이 있는 것이다. 1990년대 중후반 김정일 체제가 붕괴할 것이라는 환상을 가지고 남한을 비롯한 외부 세계가 북한과의 관계 개선 및 대북 지원에 미온적이었을 때, 김정일 체제는 오히려 강화된 반면에 수백만의 북한 주민이 굶어죽고 삶의 터전을 등진 사례를 우리는 잊어서는 안 된다는 것이다. 이와 관련해 오늘날 소위 인권 선진국이라고 불리던 미국이 테러와의 전쟁을 이유로 외국인은 물론이고 자국민에 대해서도 여러 가지 인권 제한 조치를 취하고 있다는 것은 외부의 위협과 내부의 인권상황의 악화가 연동되어 있음을 보여준다.

둘째, 어떠한 명분이 되었든 식량을 비롯한 인도적 지원이 '무기화'되어서는 안 된다는 것이다. 즉, 식량 등 인도적 지원은 무조건적으로 지원되어야 하고, 그 양도 대폭 늘려야 한다는 것이다. 인도적 지원을 정치범 수용소와 같은 다른 인권 문제와 연계하는 것은 북한 주민의 생존권과 식량권을 담보로 한다는 점에서 결코 인권적인 발상이라고 할 수 없다. 특히 북한에서는 2002년 식량 생산량이 지난 7년 동안 가장 많음에도 불구하고 최근 식량난이 더욱 악화되고 있다. 이는 미국, 일본 등 최대 식량지원 국가들이 핵, 납치자 문제 등 정치적 이유로 식량 지원을 중단하거나, 대폭 줄인 것이 가장 큰 요인으로 지적되고 있다. 따라서 북한에 또다시 인도적 대참사가 일어나기 전에, 인권 관련 단체를 비롯한 한국의 시민사회는 대북 지원에 적극적으로 나서는 한편, 정

부와 국제사회에도 정치적 논리와 관계없이 대북 지원을 할 것을 촉구해야 한다.

셋째, 북한인권 문제를 개선하기 위한 가장 기본적인 환경 마련은 남·북, 북·미, 북·일 관계 등 탈냉전 이후에도 지속되고 있는 적대적 대립관계의 완화 및 종식에 있다는 점에 대한 합의이다. 적대적 관계의 지속 및 외부의 위협은 북한 체제의 경직성을 강화해왔고, 최근 북·미 간의 긴장이 고조되면서 이러한 경향은 더욱 두드러지게 나타나고 있다. 이는 북한의 (준)전시체제를 강화하면서, 인권 차원에서 자원 분배의 군사 부분으로의 편향, 내부 통제 및 체제 비판 세력에 대한 탄압 강화, 외부의 인권 문제제기에 대한 북한 체제의 불신 증대 등으로 이어지고 있다. 특히 부시 행정부 출범 이후 북한 체제에 대한 위협 및 경제체제의 수위가 높아지면서, 북한의 안보와 발전권이 심각하게 제약받고 있다는 것은 오늘날 북한의 인권 상황 악화와 무관하다고 볼 수 없다. 따라서 북한인권 문제를 제기하고 개선을 요구하는 세력은 부시 행정부의 대북 강경책 및 비타협주의를 옹호할 것이 아니라, 일괄타결에 바탕을 둔 관계 정상화를 촉구하는 것이 순리에 부합할 것이다.

넷째, 북한인권 문제를 포괄적·일괄적으로 접근하기보다는 사안의 심각성에 따라 우선 순위를 세우고 접근하는 지혜가 필요하다. 즉, 북한의 인권 문제가 광범위하게 많은 분야에서 나타나고 있다고 해서, 이를 한꺼번에 해결하려고 하는 것은 현실성이 없을 뿐만 아니라, 김정일 정권 타도와 같은 극단주의적 방식에 대한 유혹에 빠지는 결과를 낳게 마련이다. 따라서 사안의 심각성 및 다른 분야의 인권 개선의 환경을 조성한다는 차원에서 먼저 북한 주민들이 기아와 전쟁의 공포에서 해방될 수 있도록 힘과 지혜를 모아야 할 것이다. 이는 우선적으로 북한 인권 문제 악화의 외부 요인들을 해결하는 것을 의미하며, 이것이 이뤄질 때 비로소 북한 정권에 대해 다른 인권 문제를 제기하고 개선을 촉구할 수 있는 도덕적 현실적 토대가 마련될 수 있을 것이다.

끝으로 필자는 한 가지 우리가 적극적으로 추구해야 할 평화와 인권의 선순환적인 발전 모델은 앞서 언급한 군사적 대결 상태를 비롯한 탈군사화를 통해 평화와 인권 문제의 모순적인 관계를 풀어가는 점에 있다는 점을 강조하고자 한다. 사실 남북한의 인권 문제는 자본주의나 사회주의와 같은 체제 속성에 기인한다기보다는 상호간의 적대적인 대립 속에서 과도한 군사주의 추구에서 나타나고 있다. 모든 가치를 압도하는 국가안보 지상주의, 예산과 인력의 군사화 및 소모적인 군비경쟁 등이 자연스럽게 받아들여지는 현실에서 개개인의 삶을 돌아보려는 것은 원천적으로 불가능하다고 할 수 있

다. 북한의 인권 상황이 탈냉전 이후 겪게 된 국가안보의 위기와 더불어 악화된 것은 결코 우연이 아닌 것이다. 남한의 경우 지속적인 경제발전과 시민사회의 성장과 더불어 탈냉전 이후 중국, 러시아와 국교를 정상화함으로써 냉전의 사슬에서 상당 부분 벗어날 수 있었고, 이것이 민주적 정권의 수립과 인권 문제의 개선을 가능하게 했던 중요한 환경을 제공한 반면에, 북한은 탈냉전 이후 오히려 안보와 발전권이 심각하게 위협받으면서 전반적인 인권 상황이 악화되었다는 점에 주목해야 한다는 것이다. 즉, 한반도 주민들의 삶의 족쇄가 되어온 냉전체제의 해체가 남한에는 축복이 된 반면, 북한에는 재앙에 가까운 결과를 안겨주고 있는 것이다.

이것은 곧 북한인권 문제를 포함한 한반도 인권 문제에 접근하는 데 중요한 함의를 갖는다. ‘사회주의나 자본주의(혹은 자유민주주의)나’ 하는 상호배제적인 속성과 이로 인한 문제의 해결보다는 악화를 초래하는 지금까지의 체제 및 이데올로기적 접근법에서 벗어나 분단이라는 공통된 환경 속에서 잉태된 군사주의와 교차 승인의 비대칭성의 극복을 통해 인권 문제를 풀어갈 실마리를 찾을 수 있는 것이다. 이것은 또한 어느 ‘일방’의 요구나 비난이 아닌 ‘공동’의 노력을 통해(부분적으로나마) 인권 문제를 풀어갈 수 있는 실마리를 찾는 것이다. 이것은 또한 어느 ‘일방’의 요구나 비난이 아닌 ‘공동’의 노력을 통해(부분적으로나마) 인권 문제를 풀 수 있다는 점에서 인권 문제를 해결하는 과정이 남북관계나 평화 정착을 저해하지 않는, 오히려 평화와 인권간의 선순환적 발전을 이루어내는 기초를 마련할 수 있는 중요한 전략이 아닐까 한다.

북한인권 관련 전문가 간담회

일시 : 2003년 7월 30일

장소 : 국가인권위원회 11층 배움터1

북한인권 논의에 대한 문제제기¹⁾

김 근 식

경남대 극동문제연구소 교수

I. 북한인권에 대한 다양한 시각

한때 북한의 인권 문제를 제기하는 것은 시민사회에서 금기의 영역이었다. 남북의 적대 상황을 정권 유지에 이용하고 이를 정적 탄압에 활용했던 군사독재하에서 북한의 인권개선을 주장하고 북한 민주화를 강조하는 것은 결과적으로 권위주의 정권에 도움을 주는 행위라는 상황적 조건 때문이었다. 한동안 북한인권을 제기하는 것이 관변이나 어용단체 혹은 수구언론의 전유물이었던 것은 이러한 상황을 역으로 입증하는 것이었다. 또한 북한의 인권 상황에 대해 신뢰할 만한 정보가 실제로 부족했을 뿐 아니라 자칫 남북관계 개선에 악영향을 끼칠지도 모른다는 우려 또한 시민단체로 하여금 북한의 인권문제와 관련해 선불리 나설 수 없도록 하는 요인이었다.

그러나 사회주의가 붕괴하고 냉전이 종식된 이후 북한인권에 대한 문제제기는 예전처럼 냉전논리로 해석되지 않게 되었고 오히려 국제적 차원의 인권 문제로 관심을 끌게 되었다. 특히 1990년대 북한의 경제위기와 식량난 악화로 북한 주민의 전체 생명권이 우려되고 탈북자들에 의해 북한의 실상이 조금씩 알려지기 시작하면서 시민사회는 북한인권에 대해 나름의 목소리를 내기 시작했다. 어려움에 처한 북한 인민을 동포애적 관점에서 도우려는 운동에서부터 북한의 인권 상황을 전 세계에 고발하는 고강도의 대응까지 이제 시민사회에서 북한인권 문제는 새롭게 헤쳐 나가야 할 하나의 과제로 떠오르고 있다. 특히 과거 북한에 대해 우호적 태도를 보이던 인사들이 북한의 실상을 알게되었다면서 북한체제에 대해 맹비난을 퍼붓는 격세지감의 상황도 발생하고 있다.

1) 이 글은 줄고, 「북한의 인권: 안으로부터의 시작」, 한국인권재단 편, 『한반도 평화와 인권 2』 (사람생각, 2002)에서 일부를 발췌 보완한 것임. 아울러 이 글은 간담회의 생산적 토론을 위해 선명한 문제제기에 치중한 측면이 있음을 양지해주시기 바랍니다.

그러나 북한인권 문제가 시민사회의 주요한 이슈로 떠오른 지금에도 여전히 다양한 의견이 존재하고 있다. 우선 인권의 보편적 관점에서 북한 주민의 인권을 향상시키고 인간다운 삶을 보장토록 요구하는 것은 예외가 있을 수 없다며 북한체제에 대한 강경 대응을 주장하는가 하면²⁾ 북한인권에 대한 문제제기보다는 아직 불충분한 남한의 인권과 민주주의를 집중적으로 거론하자는 견해도³⁾ 존재하고 있다. 또 다른 한편에서는 북한의 인권 상황을 개선하기 위해서라도 아직은 북측을 자극하지 말고 북한체제의 위기극복과 경제회복을 도와야 하며 이를 위해 북한 돕기와 남북화해가 우선적으로 이루어져야 한다는 신중론이 있는가 하면⁴⁾ 지금 제기되는 북한인권의 실태는 사실에 근거하지 못한 부정확한 파악이며 따라서 이는 냉전적 대결에 기여하는 반복 모략일 뿐이라는 전통적 의견⁵⁾ 또한 존재한다.

북한인권 문제에 대한 관심이 증대된 지금에도 이처럼 엇갈리는 주장이 존재하는 것은 여전히 북한 상황에 대한 정확한 사실이 파악되지 않고 이 문제가 자칫 남북화해 시대의 개막에도 불구하고 결과적으로는 냉전적 대결의 심화에 기여할 수도 있다는 점에서 비롯된다.

II. 북한인권에 대한 접근법: 인권의 보편성과 상대주의

북한인권 논의와 관련하여 제기되는 첫 번째 문제는 이른바 인권의 보편성과 상대주의이다. 지금껏 북한인권 문제에 대한 논의는 국내외를 막론하고 대부분 서구의 시각을 근거로 한 것이었다. 즉 서구 민주주의의 발전과정에서 성립된 인간의 보편적 가치로서의 인권 개념을 바탕으로 북한체제의 현실을 진단하고 그 문제점을 지적하는 것이 대부분이었다. 서구에서도 현대 인권의 개념을 논의할 때 자유민주주의의 입장과 사회민주주의의 입장이 크게 대별되고 있지만 큰 틀에서는 시민적 권리와 정치적 권리를 중심으로 한 서구적 관점의 인권 개념이 일상적으로 통용되고 있는 것이 사실이다.

2) 대표적으로 □□북한인권개선운동본부 □□와 □□북한동포의 생명과 인권을 지키는 시민연합(북한인권시민연합) □□의 입장을 들 수 있다.

3) 서준식씨가 이끄는 인권운동사랑방이 이에 가깝다.

4) 북한을 돕기 위해 다양한 종교단체와 사회단체들이 모인 우리민족서로돕기운동과 (사)좋은벗들이 대표적이다.

5) 전국연합과 한총련 및 한호석 소장이 이끄는 미국의 통일학연구소가 이에 속한다고 할 수 있다.

그러나 인권의 보편성에 대해 일각에서는 각국이 처한 조건과 환경 그리고 문화적 특수성의 측면에서 인권의 상대주의를 주장하기도 한다. 서구 인권의 발전과정에서 자유민주주의와 사회주의 사이에 이른바 ‘시민적·정치적 권리’와 ‘사회적·경제적·문화적 권리’를 둘러싼 갈등이 있었던 것 외에도 최근에 서구 중심의 인권 개념에 대한 비판과 함께 제3세계 개도국의 ‘발전권’ 문제와 비서방 국가 인권의 특수성에 대한 논란이 이를 증명한다.

인류 보편의 가치로 간주되는 인권 개념이 서구 민주주의의 발전과 개인주의의 토양에서 비롯된 것인 만큼 당연히 상이한 문화와 역사적 배경을 가진 비서방 국가에서 인권의 개념은 서구의 그것과 차이를 가질 수밖에 없다는 것이다.⁶⁾ 이른바 문화적 상대주의의 입장에서 ‘아시아적 가치’를 둘러싼 인권의 특수성 논쟁이 그 대표적인 사례다.⁷⁾ 예컨대 죄를 범한 미국인에게 싱가포르의 법에 따라 태형이 가해진 것을 두고 미국이 인권 침해라고 주장한 것과 리관유 수상이 서구 전통에서 유래한 인권 개념으로 아시아를 강요할 수는 없다면서 반발한 것은 서구 중심주의의 인권에 대한 대표적 논란이라 할 수 있다.

그러나 서구 인권 개념의 핵심은 여전히 자유민주주의 발전과정에서 성립된 시민적·정치적 권리에 초점이 맞춰져 있으며 이른바 기본권으로 표현되는 이 권리에 대해 지금 동서양을 넘어 대개의 경우 동의하고 있는 것도 사실이다. 이에 반해 경제적·사회적·문화적 권리는 천부인권이라기보다는 인간이 획득해야 할 권리로 설명되는 측면이 있다. 북한인권에 대한 서구적 관점의 문제제기는 주로 시민적·정치적 권리에 집중하고 있으며 경제적·사회적·문화적 권리는 오히려 부차적인 것으로 취급되는 경향을 보인다. 이 같은 서구의 문제제기에 대해 북한은 사회주의 가치로서의 경제적·사회적·문화적 권리 주장과 인권의 상대주의에 입각한 서구 강대국 중심주의에 대한 비판으로 대응하고 있다.

따라서 북한인권에 대한 논의가 현실적으로 힘을 얻기 위해서는 인권의 보편적 관점과 함께 상대주의의 문제에 대해서도 정밀한 분석이 요구된다. 자본주의와 자유민주주

6) 이에 대한 자세한 논의는 정진성, 「인권의 보편성과 특수성」, 한국인권재단 편, 『21세기의 인권 1』 (한길사, 2000), 93~116쪽.

7) 아시아적 가치와 인권의 상대성에 대한 자세한 논의는 『계간 사상』, 1996년 겨울호 특집으로 실린 「동아시아의 성장과 인권」이라는 주제의 다수의 논문을 참조. 그리고 이들 논문 일부는 한상진편, 『현대사회와 인권』 (나남출판, 1998)에 발췌 요약되어 있다.

의를 근간으로 하는 체제에서 사회주의적 정치경제 체도를 채택하고 있는 나라의 인권 문제를 거론할 때 자국의 잣대와 함께 상대방이 설명하고 있는 잣대에 대해서도 주의 를 기울여야 함은 당연한 일이다.

III. 북한인권 논의에서 유의해야 할 점

어떤 연유에서든, 어떤 상황에서든 인권은 소중한 것이고 보장되어야 한다. 북한 또한 예외가 될 수 없고 우리도 마찬가지다. 우리가 적잖은 부작용을 감수하면서까지 북한의 인권을 거론하는 것도 바로 이런 까닭에서다. 그러나 분단 상황이라는 우리의 특수한 현실을 감안할 때 북한인권에 대한 문제제기에는 몇 가지 유의해야 할 점이 존재 하는 것도 분명 사실이다.

(1) 정치적 의도성: 인권과 냉전적 대결주의의 함수관계

첫째는 북한의 인권 문제가 혹시라도 정치적 목적이나 대북대결주의적 의도에서 논의되어서는 안 된다는 점이다. 우리가 북한의 인권 상황에 대해 관심을 갖는 것은 그야말로 북한주민의 보편적 인권이 소중한 것이기에 그들의 인권이 개선되기를 바라는 마음에서다. 그럼에도 불구하고 북한의 인권 문제가 본래의 목적인 인권을 개선하기 위해서가 아니라 우리 사회의 냉전적 대결 관점을 고양시키고 남북관계 개선을 훼방 놓기 위한 수단으로 악용되어서는 안 된다. 만에 하나 북한의 인권을 빌미로 하여 우리 사회에 냉전적 대결의식을 고조시키고 남북 대결 상황을 조장하거나 진행 중인 대화결렬의 명분으로 활용하려 한다면 이는 원천적으로 봉쇄되어 마땅하다.

인류 보편의 가치로서 인권을 내걸면서 속으로는 민족과파적인 남북 대결을 유지하려는 일부의 의도는 분명 인권의 이름에 걸맞지 않은 것이다. 겉으로는 북한 주민의 인권을 목 놓아 외치면서 정작 식량난에 빠진 북한에 대한 인도적 지원에는 눈을 부릅 뜨고 반대하는 모순적 처사는 진정 북한의 인권을 말하는 태도가 아니다. 소말리아 사태와 고베 지진사태에 대해서는 아무런 조건 없이 우리 정부의 인도적 지원을 찬성하면서 북한에 대한 식량지원만은 한사코 말리는 일부 언론과 냉전세력의 소동을 보면 그들이 제기하는 북한인권 문제는 냉전주의적 대결논리를 되살리려는 정치적 의도로 밖에 해석되지 않는다. 북한 주민의 인권이 소중한다면 정작 기본적 생존권의 해결

을 위한 대북 지원에는 북한의 인권 상황이 개선된 이후에야 가능하다는 조건을 걸어 반대하는 것은 그야말로 인권은 명분일 뿐 사실은 남북 대결을 고조시키려는 냉전논리의 정치적 술수와 다름없다.

해마다 개최되는 북한인권 관련 국제회의가 국내 우수 언론에 의해 집중 후원되고 대서 특필되고 있다.⁸⁾ 평소 대북 식량지원을 앞장서서 반대하던 신문이 유독 북한 주민의 인권 상황에 대해서만은 열과 성을 다해 문제제기하는 것을 보면서 우리 사회에 북한인권이라는 이슈가 순수한 인도적 차원의 의미로만 논의되는 것이 아니고 대북 대결주의의 고양이라는 또 다른 정치적 의미로 활용되고 있다는 의구심을 갖게 한다.

(2) 신빙성과 균형성의 문제

둘째 북한인권에 대한 문제제기는 철저히 객관적인 관점에서 논의되어야 한다는 점이다. 지금까지 북한인권 상황에 대한 분석과 평가는 적잖은 과장과 왜곡 그리고 주관적 편견이 개입되어 있음을 부인할 수 없다. 그리고 이 같은 신빙성의 논란은 결국 열의 아홉이 북한인권의 진실을 이야기한다 하더라도 열의 하나가 사실이 아닐 경우 나머지 아홉의 진실마저 의심받게 될 뿐 아니라 북한에도 반박의 빌미를 제공하게 된다는 점에서 각별히 유의해야 할 대목이다.

우선 북한인권에 대한 기존의 논의가 갖는 가장 큰 문제점은 적잖은 부분에서 사실 관계의 신빙성을 부여하기 힘들다는 점이다. 사실 왜곡의 가장 대표적인 가능성은 탈북자 증언에서 비롯된다. 국내외의 각종 북한인권 보고서는 탈북자의 증언을 가장 중요한 입증 근거로 삼고 있지만 현지에서의 객관적인 현장조사와 실태파악이 수반되지 않는 탈북자만의 증언은 그것이 비록 사실에 기초하고 있다 하더라도 상당부분 왜곡되거나 과장되었을 가능성을 배제할 수 없는 것이 사실이다. 북한 주민이 어떤 이유에서든 자신이 살고 있는 체제를 떠났을 경우 그 체제에 대한 긍정적인 평가는 애초부터 기대하기 힘들고 특히 북한과 첨예한 체제 대결을 벌이고 있는 남쪽으로 귀순했을 경우 그들 대부분은 북한체제에 대해 사실 이상의 부정적 증언들을 쏟아낼 가능성이 높다고 할 수 있다. 실제로도 탈북자들의 증언이 과장되었거나 사실이 아닌 부분으로 드러난 경우도 종종 있어 왔다.

8) 1999년부터 시작된 ‘북한인권시민연합’ 주최의 북한인권·난민문제 국제회의는 조선일보사 후원으로 열리며 대대적으로 보도된 사실은 결코 우연이 아닐 것이다.

사실 왜곡의 두 번째 가능성은 자신의 선입관에 의해 북한의 인권 상황을 자의적으로 해석하거나 심지어 정확지 않은 설명을 하는 경우에서 비롯된다. 우리는 북한의 인권 상황과 관련한 법과 제도를 설명하면서 주관적 판단에 의해 부정적 평가를 내리거나 고의적으로 사실을 왜곡하는 사례들을 종종 볼 수 있다.

사실 왜곡의 세 번째 가능성은 북한의 인권 상황을 기술하면서 서구에 대한 기준과 북한에 대한 기준이 다른 이른바 ‘이중잣대’를 적용하는 경우이다. 이 역시 북한인권에 대한 정확한 평가를 가로막는 장애가 된다. 동일한 상황을 놓고 서구에 대해서는 관대한 반면 북한에 대해서는 사실 이상으로 가혹한 평가를 내리는 것은 결코 객관적인 분석이 될 수 없을 것이다.

또한 북한인권에 대한 논의가 갖는 문제점은 서구 인권 개념만을 기준으로 함으로써 비서방 국가의 문화적 차이와 조건을 외면한 채 균형적 관점을 놓치고 있다는 점이다. 경제적·사회적·문화적 권리를 중요시하는 사회주의의 특성을 무시하고 시민적·정치적 권리만을 인권의 주요 기준으로 간주하는 것이나, 유교 전통과 아시아 문화에 입각한 북한의 독자적인 특성을 서구의 기준으로 비난하는 것이 그 대표적인 경우라 할 수 있다. 예컨대 북한의 대표적인 인권 침해로 거론되는 공개 처형의 경우 중국의 공개 처형, 싱가포르의 태형, 미국의 전기의자 사형 등 문화의 특수성에 따른 예방범죄 차원의 고유한 형법 절차의 성격이 있음에도 불구하고 이를 마치 공정한 법 절차도 거치지 않은 인민재판식 사형(私刑)으로 간주하는 것은 분명 지나친 평가라 할 수 있다. 북한 체제에 대한 예단을 가진 채로 오로지 서구의 인권 관점에서만 북한을 재단하는 것은 자칫 북한의 인권 현실에 대해 필요이상의 부정적 평가를 내리게 만든다. 한 사회의 인권현실을 객관적으로 파악하기 위해서는 ‘밖의’ 관점과 함께 그들 자신이 설명하고 주장하는 바의 ‘안의’관점을 동시에 고려해야 할 것이다.

서방의 시각에서 북한의 인권 상황을 맹공격하던 한 신문이 미국 정부의 국가보안법 폐지 요구에 대해서는 한국의 현실과 조건을 무시한 지나친 내정간섭이라며 반발하는 태도는⁹⁾ 객관적 균형성마저 상실한 이중잣대 적용의 전형적 사례에 불과하다. 입북자가 북한에서 한 기자회견 내용은 조작된 것이라고 쉽게 치부하면서 탈북자의 증언만을

9) 「미국과 국가보안법」(조선일보, 1994년 2월 26일자 사설) 여기에서 조선일보는 ‘고전적 의미의 내정간섭 문제를 거론하지 않더라도 한 나라의 관리가 다른 나라의 국내법에 관해 공개적으로 그 폐지를 운위하는 것은 상식적으로 납득이 가지 않는다’면서 ‘국가보안법이 한국인권의 결정적인 커다란 장애요소로 존재한다고 생각하지 않는다’고 밝히고 있다.

토대로 북한의 현실을 객관적으로 파악할 수 있으리라고 생각하는 것도 분명 이중잣대이고 우리 정부가 우리의 인권 현실을 공식발표하는 것에는 수긍하면서도 북한 정부가 외국의 인권탄압 우려에 대해 해명하고 부인하는 것은 무조건 믿지 않으려는 태도 또한 이중잣대에 틀림없다. 물론 우리와 다른 북한체제의 폐쇄성을 감안하면 그들이 거짓말을 하고 있을지도 모른다. 그러나 문제는 균형성을 상실한 채 이중잣대에만 익숙한 북한인권 논의가 결과적으로는 우리 주장의 신빙성과 설득력마저 의심받게 한다는 사실이다.

(3) 인권 개선의 효율성 문제

셋째 북한의 인권 상황에 대해 즉각적이고 전면적인 개선을 촉구하는 것도 중요하지만 현실적인 측면에서는 북한사회의 전체적인 삶의 질 향상을 통해 인권 상황의 점진적 개선을 유도하는 것이 한층 실효성 있는 방식일 수 있다는 점이다. 어느 나라를 막론하고 절대적 기준을 충족하는 인권 보장은 하루아침에 실현되지 않았고 또 그렇게 실현될 수도 없다. 서구의 경우에도 시민적·정치적 권리의 보장을 위해서는 수많은 시간과 노력이 요구되었고 우리의 경우도 예외는 아니었다.

따라서 북한의 인권 문제 또한 대북 비난과 냉전적 남북 대결만을 강화하는 문제제기가 아니라 이제는 북한체제의 안정과 사회 전체의 삶의 질 향상을 통해 인권 향상도모하는 방식을 고려해야 한다. 정권이 불안정하면 인권 침해의 가능성이 높아지는 것처럼 일반적으로 국가안보와 인권이 서로 연결되어 있는 것이고 보면¹⁰⁾ 북한체제의 안정이 오히려 인권 향상의 조건이 될 수 있다.¹¹⁾

이는 결국 북한인권의 향상을 위해서도 지금 필요한 것은 남북간 평화와 화해와 협력의 증대이며 이를 통해 북한이 경제를 회생시키고 체제를 안정시켜 스스로 변화와 발전의 길로 나갈 수 있도록 해야 한다. 지금 시기 남북 화해의 진작과 상호신뢰의 회복이 과거 냉전적 대결과 상호 불신보다 정당한 방향임은 바로 북한인권 개선의 차원에서 긍정적 의미를 가지는 것이다.

10) Denny Roy, □□The Security-Human Rights Nexus in North Korea, *The Journal of East Asian Affairs*, Vol. XI, No. 1 (Winter/Spring, 1997), pp. 1-19.

11) 동서 대결 상황에서 사회주의 진영의 인권 향상을 이끌어낸 성공적 사례로 알려진 1975년의 헬싱키 협정의 경우도 인권 문제는 사회주의 국가의 인정과 안보충족을 전제로 하고 있었다. 김병로, 『북한인권문제와 국제 협력』 (민족통일연구원, 1997), 38~40쪽.

토론 # 탈북자 입국 문제와 관련하여

(1) 북한이탈주민의 성격 문제: 정치적 망명인가? 비법 월경자인가?

- 중국 등에 산재되어 있는 다수의 북한이탈주민이 모두 다 북한체제를 정치적으로 포기하고 등진 망명자인가? 아니면 일시적인 식량난을 벗어나기 위해 경제적 이유로 중국을 떠도는 ‘경제적 이유의 월경자’인가?
 - 1950~60년대 남측에서 경제적 어려움을 해소하고 돈을 벌기 위해 일본이나 미국으로 건너가 불법체류한 한국 사람들의 경우?

(2) 북한이탈주민에 대한 접근 문제: 인권을 앞세운 명분인가? 북한 붕괴를 노린 정치적 행위인가?

- 식량을 얻으려 북한 주민을 상대로 북한체제 붕괴를 위해 민간단체들이 기획망명을 실행하는 것의 정당성?
 - 예컨대 1960년대 일본이나 미국으로 건너간 남측 주민들을 상대로 현지 친북인 사들이나 북한사람들이 경제적 시혜를 조건으로(지금 중국 내 탈북자들이 남한으로 입국 후 받게 되어 있는 정착지원금은 그들에게 일확천금과도 같은 엄청난 액수의 돈임) 북으로의 망명을 중용했을 경우?

IV. 북한식 인권

북한에서 인권은 ‘사람이 사람으로서 마땅히 가져야 할 권리 곧 사람의 자주적 권리로¹²⁾ 정의되고 ‘인민이 가져야 할 정치적·경제적·문화적 및 사회적 제반권리’로서 ‘온갖 착취와 억압이 청산되고 인민이 나라의 주인으로 된 사회주의 제도하에서만 철저히 보장된다’고 규정하고 있다.¹³⁾ 그리고 실제 북한에서 설명되는 인권 개념을 자세히 들여다보면 서구의 그것과는 상당한 차이가 있음을 알 수 있다.

가. 집단주의적 가치

12) 『조선말대사전 2』 (평양: 사회과학출판사, 1992), 1696쪽.

13) 사회과학원, 『정치용어사전』 (평양: 사회과학출판사, 1970), 718쪽.

우선 북한의 인권 개념은 서구와 달리 개인적 자유와 권리보다는 집단적 차원의 인권을 더욱 중요시한다. 서구의 인권이 개인주의의 발전과 국가로부터 개인의 자유를 신장하는 것에서 비롯된 것이라면 북한의 인권은 노동계급의 이익과 사회주의의 건설이라는 집단적 가치하에서의 개인의 인권을 강조한다. 서구 민주주의가 생명권과 신체의 자유 및 정치적 권리 등 개인의 천부적 인권 보장을 획득하기 위해 엄청난 투쟁의 역사를 가지고 있음에 반해 북한은 개인의 권리보다 집단으로서의 인민 혹은 노동계급의 인권을 더욱 강조하고 있는 셈이다.

무엇보다 북한의 인권은 개인보다 ‘집단주의’의 원칙을 더 강조한다. 이에 따라 북한 헌법에는 공민의 권리와 함께 집단의 이익과 집단주의적 가치를 강조하는 조항이 포함되어 있다. 즉 공민의 권리와 의무는 ‘하나를 전체를 위하여, 전체는 하나를 위하여’라는 집단주의 원칙에 기초하고 공민은 인민의 정치사상적 통일과 단결을 견결히 수호하여야 하며 조직과 집단을 귀중히 여기고 사회와 인민을 위하여 몸 바쳐 일하는 기풍을 높이 발휘하여야 한다고 규정하고 있다.¹⁴⁾

또한 북한의 인권 개념은 개인보다 계급의 이익을 앞세운다. 노동계급의 이익을 실현하는 사회주의 국가로서 계급성을 견지할 수밖에 없기 때문에 북한에서 계급적 이익을 훼손하는 개인적 권리와 자유는 허용될 수 없고 인권 문제에서도 계급성이 존재하는 것으로 본다. 북한 헌법에도 ‘국가는 계급로선을 견지하며 인민민주주의 독재를 강화하여 내외 적대분자들의 파괴책동으로부터 인민주권과 사회주의제도를 굳건히 보위한다’고 명시되어 있다.¹⁵⁾ 노동계급의 혁명과 건설에 반대하는 적대계급이나 반혁명세력에 인권이란 있을 수 없는 것이다.

이러한 집단주의적 가치의 우선적 강조로 인해 북한의 인권 개념에는 정치적 다원주의와 다당제가 결코 허용될 수 없다.¹⁶⁾ 북한의 설명에 의하면 ‘다원주의가 표방하는

14) 헌법 63조와 81조. 공민의 권리와 의무가 집단주의 원칙을 기초로 하는 것은 ‘근로인민대중의 자주성을 실현하는 투쟁에서 공민들의 자주적식과 창조적 능력을 높이 발양시킬 수 있게 하는 확고한 담보’ 라고 설명한다. 량창일, 『사회주의헌법학』 (평양: 김일성종합대학출판사, 1982), 135쪽.

15) 헌법 12조.

16) 북한의 정치제도가 수령, 당, 대중의 일편단결에 토대한 우월한 정치제도라는 주장에 대해서는 『주체의 사회주의정치제도』 (평양: 평양출판사, 1992): 리혜정, 「우리식 사회주의정치생활의 우월성」, 『친애하는 지도자 김정일동지의 고전적 로작, □□인민대중 중심의 우리식 사회주의는 필승불패이다□□에 관한 논문집』 (사회과학출판사, 1992), 51~78쪽을 참조할 것.

사상에서의 자유화, 정치에서의 다당제, 소유에서의 다양화는 개인주의와 자유주의를 바탕으로 한 생존경쟁이 지배하는 자본주의 사회의 정치방식'이고 사회주의는 '집단주의를 바탕으로 한 사회이며 인민대중의 통일을 생명으로 하는 사회이므로 사회주의와 다원주의는 양립할 수 없다'고 못박고 있다.¹⁷⁾ 계급투쟁이 존재하는 한 민주주의는 계급적 성격을 띠기 때문에 '부르조아의회제와 부르조아다당제는 민주주의 정치가 아니라 부르조아독재를 실시하는 도구'이며 서방국가에서 '다당제를 실시하고 이른바 자유선거를 진행한 결과 국회에서 다수를 차지한 것은 로동계급의 당이 아니라 각양각색의 반동적 정당들의 연합'뿐이었다는 것이다.¹⁸⁾

나. 사회·경제적, 문화적 권리의 우위

일반적으로 사회주의의 인권을 설명하면서 개인의 시민적·정치적 권리보다 인민의 경제적·사회적·문화적 권리를 더 우위에 놓는다. 사회주의적 관점에서는 서구 민주주의의 발달을 통해 확보된 생명권과 신체의 자유 및 정치적 권리 등은 이미 전제된 것으로 보고 오히려 서구 자본주의가 보장하지 못한다고 보는 사회·경제적 권리와 문화적 권리에 치중하는 경향을 보인다. 국가는 개인의 자유를 보장하는 것을 넘어 인민에게 의식주를 보장해주고 모든 사람들에게 직업과 교육 및 의료를 제공하며 질 높은 문화생활을 영위케 하는 것 자체가 더 높은 수준의 인권이라는 것이다.

북한의 인권 개념 또한 개인의 자유를 신장하는 측면의 시민적·정치적 권리보다 전체 인민의 사회·경제적·문화적 생활을 실질적으로 보장해주는 측면에서 사회·경제적 권리를 더 중요시한다. 즉 노동의 조건 보장, 완전 고용, 휴식에 대한 권리 보장, 무상치료, 무상교육, 무상주택, 의식주 보장, 문화시설 보장, 남녀평등 등 이른바 사회적·경제적·문화적 권리 보장이 더욱 실질적인 인권 보장이라는 것이다.

이러한 북한의 인권 개념은 자신의 북한 체제가 인권을 보장해주는 우월한 체제라고 주장함과 동시에 오히려 서방사회가 사회·경제적·문화적 측면의 권리를 보장하지 못하는 인권 유린 체제라고 반박하는 근거가 되고 있다. 즉 인권의 물질적 기초를 보장해주지 못하는 상황에서 개인의 자유와 권리는 오히려 가진 자의 자유와 권리만을 인

17) 김정일, 「사회주의건설의 역사적 교훈과 우리 당의 총로선」, 『친애하는 김정일 동지의 문헌집』, 앞의 책, 434쪽.

18) 김정일, 「우리나라 사회주의는 주체사상을 구현한 우리식 사회주의이다」, 『김정일선집 10』(평양: 조선로동당출판사, 1997), 497~498쪽.

정하는 것이기 때문에 무의미하다는 것이다.

결국 북한은 집단주의적 가치와 사회·경제적·문화적 권리를 인권의 더욱 중요한 부분으로 주장하면서 서방국가들의 인권 문제 제기에 대해 정면으로 반박하고 서구적 개념의 인권이 결코 보편성을 갖지 못한다고 강조하고 있다. 이 같은 북한의 인권 개념의 특성은 미국 국무부의 연례인권보고서에 대해 북한이 매년 비난하는 데서도 잘 드러나는 바, ‘미국이 제 코도 못 씻는 주제에 마치도 인권재판관이나 된 것처럼 다른 나라들의 인권 상황에 대하여 이러쿵저러쿵 시비질하는 것 자체가 분수 없는 처사가 아닐 수 없다’고 비난하면서 ‘지구상의 모든 나라들은 각이한 전통과 민족성, 서로 다른 문화와 사회발전역사를 가지고 있으며 매개 나라의 인권기준과 보장형태도 해당 나라의 구체적 실정에 따라 서로 다르다’고 강조하고 ‘우리나라에서는 국가와 사회의 주인으로서의 인민들의 존엄과 지위, 권리가 인민 대중 중심의 사회주의제도에 의하여 법적으로 완벽하게 담보되고’ 있다고 주장하였다.¹⁹⁾ 북한의 시각에서 바라본 인권을 가장 단적으로 표현하는 대목이 아닐 수 없다.

V. 북한인권 관련 국가인권위원회의 역할 고민

○ 인권 개선 노력과 도덕적 딜레마(moral dilemma)

- 북한인권을 개선하기 위한 노력이 자칫 북한 주민의 인권을 더욱 약화시키는 결과를 초래할지도 모르는 딜레마적 상황
- 인권 탄압을 빌미로 북한 정권을 압박하고 봉쇄했을 때 정작 그 고통과 피해는 고스란히 인민에게 전가될 가능성

○ 인권 개선 노력과 남북관계의 특수성

- 북한인권에 대한 문제제기와 개선 노력이 자칫 반복 이데올로기의 심화와 남북간 긴장 고조 및 대결 증대에 기여할 경우의 딜레마
- 전쟁의 방식이나 급작스러운 북한 붕괴의 방식이 아닌 점진적인 평화통일의 과정을 지향해야 하는 우리로서는 북한인권 개선이 남북관계 파탄과 민족 대결을 심화하는 결과로 나타나는 것은 피해야 함

○ 결국 국가인권위원회는 북한인권 문제의 특수성을 감안, 정부기관으로서 신중하고 합리적인 접근방법을 모색해야 할 것임

19) 『조선중앙통신』, 2001년 3월 1일.

북한인권, 어떻게 풀어갈까?

이 원 웅

관동대 북한학과 교수

I. 배경

북한인권 문제에 대한 국제사회의 관심과 비판은 이미 1980년대에 시작되었다. 국제엠네스티 및 아시아 와치(Asia Watch) 등 주요한 인권 NGO들은 1980년대 후반부터 북한 내 정치범 문제와 정치적 자유권의 제한, 러시아 벌목공 문제 등을 거론해 왔다.¹⁾ 유엔인권소위원회, 난민고등판무관(UHCR)을 비롯한 유엔 인권기구들도 탈북자 문제, 거주 이전의 자유 문제, 종교 자유 문제를 비롯한 북한인권 문제에 지대한 관심을 기울이고 있다. 2003년 4월 제 59차 유엔 인권위원회는 북한인권문제에 대한 결의안을 통과시켰다.

북한인권 문제에 대한 국제사회의 관심이 나타난 배경은 일차적으로 북한이 전 세계에서 유일한 인터넷 국가도메인 미사용 국가로 폐쇄적인 국가 운영 체제를 유지하는데 있다. NGO와 유엔 인권기구 등 국제인권 레짐의 주체들이 북한에 대해서 관심을 가지고 비판하는 것을 두고 향간의 '민족동조론자'들이 주장하듯이 북한을 붕괴하려는 정치적인 음모로 보기는 어렵다.²⁾ 유엔과 NGO는 전 세계 거의 모든 국가를 대상으로 보편적 인권 가치를 추구하고 있다. 이러한 관심영역에서 북한도 예외가 될 수 없다. 유엔 인권위원회의 대북 인권 결의안 결정은 올해 회기에서 나온 83개 결의안 가운데 하나일 뿐이다. 북한에 대한 인권 비판의 잣대는 미국, 한국, 미얀마 등 모든 국가에 적용되고 있다. 또한 북한은 두 개의 인권장전 및 아동인권규약, 여성인권규약 등 국제인권조약 당사자로서 국제인권규범을 국내적으로 이행할 국제법적 의무를 지고 있다.

1) 이에 관해서는 다음 참조, 이원웅, 『북한의 인권실태와 국제사회의 대응』 (현대사회연구소, 1996), 25~83쪽.

2) 인권에 대한 비판이나 지적이 곧 북한 정권의 붕괴를 유도한다는 '민족동조론자' 들의 주장은 매우 단편적이고 감정적이다. 전 세계 어느 국가도 인권 비판에서 자유로운 나라는 없다. 또 수사적인 인권 비판으로 붕괴된 정권도 없다. 북한 내부에서 인권문제를 둘러싼 토론이 전개될 수 있는 계기를 제고해야 한다. 북한의 인권 문제는 결국 북한 주민의 선택과 노력으로 개선될 수 있다.

두 번째로 북한의 인권문제가 국제사회의 특별한 관심을 받게 된 배경은 핵확산 금지조약 탈퇴 선언을 계기로 터져나온 북한의 핵개발 위기를 들 수 있다. 미국의 군사작전 검토까지 치달았던 1994년 위기 상황이 미-북간 제네바 합의로 일단락되긴 했지만 2002년 10월 북한의 핵개발 계획이 사실로 확인되면서 양측의 갈등이 지속되고 있다. 북한의 비타협적인 태도와 부시 정부의 등장은 미-북간 안보협상에 어두운 전망을 던지면서 미국의 대북 인권 압력은 더욱 거세질 전망이다. 북한을 □□종교탄압국가(most concerned countries) □□명단에 집어넣은 미국의 종교보고서 발표와 2001년 10월 미국북한인권위원회 설립으로 미국의 대북 인권공세는 이미 체계적으로 시작된 것으로 분석된다.³⁾ 미국의 대북 인권공세는 군사적 침공의 명분을 쌓기 위한 것이라는 '음모론'적 해석도 있지만 오히려 북한 내부 붕괴를 노리는 장기적인 전략으로 파악하는 시각도 있다. 이미 국제적 관심대상으로 부상한 탈북자 문제, 납치자 문제 등을 주도함으로써 미국은 중국, 일본과의 새로운 협상의제를 확보하고 향후 역내 패권경쟁에서 중요한 역할을 할 수 있는 연성파워(Soft Power) 구조에서 우위를 점유할 수 있다.

세 번째 북한의 식량위기. 최초 100만 명 이상의 아사자가 발생한 것으로 추정되는 북한의 식량난은 한국은 물론 전 세계의 관심을 집중시켰다. 북한의 식량위기 문제는 특히 유럽의 여론을 자극하여 MSF, OXFAM, Caritas, Agroaction 등 유럽 유수의 인도지원 NGO들이 북한에 진출하여 농업개발, 아동지원, 의료지원 사업을 시작하였다. 그러나 이러한 새로운 접촉은 역으로 북한사회의 폐쇄성과 체제적 모순을 전 세계에 알리는 부정적인 효과를 가져왔다. 즉 북한의 모니터링 제한이 문제가 되어 옥스팜(OXFAM), MSF 등 세 개의 유럽 NGO들이 북한에서 철수하는 사태가 빚어졌고 NGO 활동가로 북한에서 1년 반을 활동한 독일인 의사 폴러첸씨 추방사건이 불거지면서 국제사회에서 대북 여론이 악화되고 있다.

유엔기구를 주축으로 한 국제사회의 지속적인 지원에도 불구하고 북한 식량난은 해결될 기미가 보이지 않고 있다. 북한의 식량위기는 단순히 농업정책의 실패라든가 자연재해의 차원을 넘어서 '선택적 주변(selective marginalization)'을 초래하고 있다. 즉 정치적 충성도에 기반을 둔 식량배분 정책과 군대에 의한 식량약탈이 식량분배체계와 밀접하게 연관되면서 북한주민, 특히 정치범, 재소자, 장애인, 성분불량자, 고아, 대도시 하급노동자 등 북한사회 한계계층(marginal group)의 □□적당한 식량에 대한 권리(right to food) □□가 정치권력에 의해서 심각하게 제약받는 상황이 지속되고 있다.

3) 김대중 칼럼, 「이제는 핵보다 인권」 (조선일보, 2003. 7. 19).

북한 식량위기는 탈북자문제라는 또 다른 국제적 인권문제의 구조적인 발생요인이 되고 있다. 10만 명 규모로 추산되는 재중 탈북자의 기본권 침해 문제는 UNHCR을 비롯한 유엔기구의 최대 관심 사항으로 등장하고 있다. 최근 탈북자들이 재중외교공관에 뛰어드는 ‘기획망명’ 사태가 불거지면서 탈북자 문제는 유엔, 중국, 러시아, 한국, 일본, 몽골 등 관련 국가를 포함한 국제적 외교 현안으로 등장하고 있다.

II. 북한인권 문제 해결을 위한 변수

정책적 차원에서 본다면 북한인권 문제는 북한체제의 변화, 즉 인권 개선을 목표로 하고 있다. 이러한 대북 인권 정책의 목표 실현은 다음과 같은 결정요소(factor)를 가지고 있다.

1) 국제 압력

인권 문제가 정치화되는 가장 중요한 계기는 바로 국제적 인권 압력이다. 아르헨티나 군사정권 몰락에 가져온 ‘실종’ 문제, 남아공화국의 아파르트헤이트 정책에 대한 국제사회의 지속적인 압력, 한국 군사정권에 대한 국제사회의 압력 등은 모두 내부 정치 변화에 영향을 미쳤다.

물론 인권 압력이 무차별적 개입을 정당화할 수 있는 것은 아니다. 오늘날 국제사회에서 국가 주권의 영역이 분명히 가장 중요한 정치양식으로 존재하고 있으며 문화적·역사적 차이도 존중되어야 한다. 그러나 현재 유엔 등 국제사회의 북한인권 비판이 북한이나 일부 동조세력의 주장처럼 패권주의, 북한 붕괴를 노리는 음모론에 기초를 둔 것으로 보는 것은 무리한 해석이다. 북한에 대한 국제사회의 인권적 차원에서의 비판은 북한정권의 정통성에 영향을 미칠 수 있다. 북한은 인권문제 해결을 위해서 외교적 역량을 동원해야 하며 타당한 증거 제시, 조사단 입국 허용, 국제인권조약 추가 가입 등 국제사회의 요구에 응답해야 할 상황에 봉착해 있다.⁴⁾

국제 압력에서 핵심적인 변수는 미국의 역할이다. 미국의 대북 인권정책은 이미 확고한 그림을 가지고 있는 것으로 파악된다. 문제는 일부 한인 선교사 그룹, 종교적 원

4) 이원웅, 「북한 제2차 국가인권보고서에 대한 유엔 인권이사회의 질의·응답」, 『국제인권법』 제4호 (2001), 159~179쪽.

리주의자, 반한세력들이 미국의 대북 인권정책을 주도하게 될 경우 앞으로 한국 정부는 더욱 어려운 처지에 놓일 가능성이 매우 높다. 한국 정부와 시민사회는 국제사회의 동향을 면밀하게 검토하고 한국의 역할과 남북관계 채널이 북한인권개선에 있어서 중심적 축이 될 수 있도록 노력해야 한다. 특히 미국의 대북 인권정책 형성 과정에 적극적으로 참여하고 우리의 독자적인 인권정책 그림을 내놓으면서 보다 합리적인 대안을 채택하도록 설득할 필요성이 있다. 미국 내 인권그룹들을 배척할 것이 아니라 오히려 그들과의 대화채널을 유지하면서 상호 이해를 도모하는 것이 필요하다. 실제로 미국내 대북 인권그룹들은 북한은 물론 한국에 대해서도 잘 모르고 있기 때문이다. 유럽 인권 그룹과도 국제적 연대를 형성하고 확대해야 한다.

핵 문제에서처럼 같이 국제사회의 북한인권 문제 담론 형성과정에서 또다시 주변화된다면 향후 남북통합과 한반도 평화체제의 구축과정은 19세기와 같이 강대국의 논리에 의해서 진행될 가능성이 매우 높다.

2) 남북관계

남북은 경쟁적 공존 → 협력적 공존 → 남북연합 단계를 거쳐 통일국가를 형성하는 노정에 원칙적으로 합의한 바 있다. 통일의 전 단계인 평화 공존의 제도화를 실현하기 위한 최소한의 조건은 '상대방에 대한 일방적 행위나 상호 작용행위의 바탕이 되는 인식, 규칙, 규범 등에서 공동양식(modality)'이 존재할 수 있어야 한다.⁵⁾ 유럽의 동서냉전체제 해체의 결정적인 계기로 인식되는 헬싱키체제는 바로 신뢰 구축을 위한 공동양식으로서 인권문제를 '제3 의제(Basket III)' 속에 포함시킴으로써 가능할 수 있었다.

한반도 문제의 국제적 차원을 염두에 둘 때 평화공존 체제의 공식화, 혹은 제도화를 위해서는 주변 국가와의 정책적 신뢰구축과 지원이 필수적이다. 미국을 포함한 주변 당사국과의 군사적 신뢰구축의 바탕이 될 수 있는 일종의 문화적 공동 양식(cultural code)으로서 북한 인권개선문제가 해결되지 않고서는 한반도 평화공존구조는 불안정할 수밖에 없다.

역으로 평화공존의 제도적 진전은 북한 지배 엘리트의 체제유지에 대한 보장과 안도감을 가져와 국내 인권 개선을 촉진하는 조건으로 작용할 수 있다. 평화구조의 제도화

5) 박영호, 「정상회담 이후 남북한 평화공존의 제도화 추진방안」, 2001 협동연구 국내학술회의 발표논문집, 『남북한 평화공존과 남북연합 추진방안』(2001. 11. 1~2), 7쪽.

와 대북 인권정책은 상호연관 속에 영향을 주고받게 될 것이다. 현재 진행 중인 정부 간 남북대화 채널과 인도지원 협력체제도 북한인권 문제 개선에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다.

반면 북한 정권이 남북관계의 급속한 진전에 위협을 느끼고 체제통제를 더욱 강화할 가능성도 있다. 이러한 경우에는 남북관계의 진전이 북한 내 정치적 인권 발전에 단기적으로 부정적인 영향을 미칠 것이다. 그러나 규범적인 관점에서 본다면 남북관계 발전은 북한의 식량난과 인권 개선에 가장 중요한 축으로 작용하여야 한다. 이것이 민족 문제와 인권 문제를 동시에 해결하는 유일한 방법이다.

3) 북한 정권의 개혁개방

현재 북한의 경제 부흥과 정치적 존립을 보장할 수 있는 유일한 대안인 미국 등 서방 선진국들은 북한의 인권, 종교 문제를 핵심 의제로 제기하고 있다. 이 국가들은 최소한 자국의 대북정책에 대한 정치적 지지를 얻기 위해서도 북한의 대외 개방을 요구하고 있다. 북한의 폐쇄성이 지속되는 한 북한 경제의 회생을 포함한 대북 인권정책의 현안 의제를 타결하기가 단기간 어려울 전망이다. 대북 인권정책은 북한 정권의 대외적 개방도에 영향을 받을 것이다.

많은 전문가들이 지적하듯이 북한의 식량 문제는 체제 개혁 없이는 해결되기 어렵다. 북한의 인권 문제도 결국 북한체제의 성격에 기인하는 측면이 크다. 물론 정권 교체(regime change)만이 유일한 대안은 아니다. 급속한 정권 붕괴나 정권 교체는 북한 내부에 심각한 무질서를 초래하고 외세의 개입을 불러일으킴으로써 오히려 인권후퇴를 가져올 가능성이 매우 높다. 인권 발전과 관련해서는 오히려 정권 개혁(regime transformation)의 길이 바람직하다. 북한이 중도적이고 온건한 중국식 개혁개방의 길을 선택하도록 유도할 필요가 있다. 정치적으로 노동당과 군부 정권의 권력 유지를 보장하면서 경제·사회면에서 제한적인 변화를 유도하는 것이다. 현재 이러한 대안은 핵 문제가 불거지면서 당분간 실현되기 어려울 전망이다. 그러나 북한 핵문제가 미국의 군사적 개입이나 봉쇄가 아니라 대화와 타협에 의한 다자적 제도화로 타결될 수 있다면 북한의 개혁·개방도 전혀 불가능한 변수는 아니다.

III. 전략자원(strategic resource)

대북 인권 개선을 위한 정책 수립에 동원할 수 있는 정책적 전략자원은 다음과 같다.

1) 정부

우선 정부의 더욱 적극적인 노력과 관심이 요구된다. 정부는 최근 남북관계의 발전에 따라 공식적·비공식적 외교 협상채널을 통해 중국 및 북한 당국에 탈북자 문제 등 인권 현안의 해결을 촉구하여야 한다. 일단 정부가 대북 협상 의제 속에 이산가족 문제를 중시하고 있다는 점은 상당히 고무적이지만 ‘판문점 면회소’ 설치안과 서신 및 자유왕래의 실현을 위해서 더욱 적극적인 자세를 보일 필요성이 있다.

2) 국제기구 혹은 지역 다자간 협의체

국제기구, 특히 유엔의 인권 제도를 통한 문제제기를 생각해볼 수 있다. 이 방안은 현재 국제사회가 북한의 인권 문제에 접근하는 현실적인 대안으로 떠오르고 있다. 1994년 유엔 인권고등판무관 제도의 도입과 유엔 인권기구의 강화 등 이제 인권 문제는 유엔이 나서서 해결해야 할 중요한 지구적 의제로 떠오르고 있다.

유엔 인권제도는 국가 중심주의를 채택하고 있기 때문에 근본적인 한계가 있음에도 불구하고 인권 탄압 국가에 대해 상당한 도덕적 압력을 가할 수 있는 효과를 가지고 있다. 실제로 중국 같은 국가들도 자국의 인권 문제를 유엔 인권위원회에서 다루는 것을 막기 위해서 외교적 노력을 기울이고 있다. 북한도 유엔 인권소위원회의 결의안 채택에 대해서 꽤 고심한 것으로 알려지고 있다.

또한 유엔과 별도로 한국정부는 국내 인권 상황의 개선을 바탕으로 동북아시아의 정부간 인권규범과 제도 창설을 주도할 수 있다. 이러한 다자적인 접근방법은 유럽이나 미주 인권 레짐의 경험이 보여주듯이 문화적 공통인수를 배경으로 한 집단적인 문제 해결을 추구함으로써 개별 국가에 가해지는 정치적 부담을 완화하는 효과를 가져 올 수 있다. 한편 이러한 지역 인권포럼 및 레짐의 창설은 상호신뢰와 시민사회간 유대를 강화하여 동북아시아의 안보 및 평화체제 구축에도 도움을 줄 수 있다.

3) NGO

국내외 NGO들은 국제인권운동의 새로운 동력이자 자원이다. 오늘날 대부분의 인권 문제는 NGO의 노력 없이는 해결할 수 없다는 것을 다시 한 번 확인할 수 있다.

우리나라 인권단체들은 북한의 인권 문제에 대해서 깊은 관심을 가지고 국제 NGO와 협조체제를 구성할 필요성이 있다. 여기서 운동의 효과를 극대화하기 위해서 국제 NGO와 국내 NGO 간에 일종의 역할 분담을 할 수 있다. 국내 NGO는 주로 국제 NGO에 정보를 제공하는 등 북한 인권 보호 활동을 외곽에서 지원하고 협조하는 기능에 중점을 두어야 한다. 그것은 남북체제 대립의 현실에서 비롯된 여러 가지 제약 때문이다.

4) 언론

세계화와 더불어 CNN으로 대변되는 국제언론의 역할은 인권 증진에 있어서도 막대한 영향력을 행사하고 있다. 북한은 국제언론의 힘과 영향력을 누구보다 잘 알고 있다. 실제로 체제 홍보를 위해서 뉴욕 타임스 같은 외국 유수의 언론에 전면광고를 실은 적도 있다.

북한인권 문제에 관한 한 국내 언론의 역할은 지금까지는 부정적인 결과를 가져왔다. 일부 국내 언론의 탈북자에 대한 선정적 보도, 기타 언론의 북한 취재에 대한 과잉 경쟁과 과잉반응은 국민에게 북한인권 문제의 본질과 우선순위, 해결방법을 차분하고 치밀하게 판단하는 데 큰 도움을 주지 못했다. 특히 KBS를 비롯한 영상미디어의 영향력이 커지면서 북한인권문제를 개선하기 위한 전략적 자원으로 언론의 역할을 진지하게 모색해야 한다.

5) 영화

아직까지 우리나라에서 인권영화 장르는 그다지 큰 호응을 얻지 못하고 있다. 일부 민간단체들이 여는 인권영화제가 조용히 불리일으킨 감동은 상업적인 영화의 성공담에 가려져 그다지 빛을 보고 있지 못한 것이 사실이다.

그러나 북한인권 문제를 영화로 심도 있게 다룬다면 그것이 가져올 폭발적인 영향력을 결코 무시할 수 없다. 「킬링 필드」 「로메로」 「미드나이트 특급」 「낮은 목소리」 같은 인권영화는 전 세계에 인권 침해의 실상과 피해를 누구보다 적나라하고 분명하게 전달하는 데 크게 공헌하였다. 특히 북한의 개방과 더불어 북한 현실을 다룬 영화들이 북한 관객을 사로잡을 수 있는 충분한 가능성이 있다. 최근 북한에 체류한 경험이 있는 신상옥 감독이 신인배우를 기용하여 독자적으로 북한 인권영화를 제작하려고 준비하고 있다는 소식은 반공영화 수준을 넘어서 보편적 가치를 북한사람의 시각으로 재조명할 수 있는 좋은 기회가 될 것으로 기대된다.⁶⁾

6) 교육

북한인권은 우리나라 인권 교육의 중요한 구성요소가 되어야 한다. 이것은 북한체제에 대한 부정적인 인식을 뿌리내리기 위한 것이 아니라 우리나라의 인권 개선을 위한 ‘거울효과(mirror effect)’를 겨냥하고 나아가 대북 인권정책에 대한 국민적 합의를 도출하기 위해서 필요한 정책자원이다.

북한인권 교육은 단지 비판을 목적으로 한 반공 교육과는 차별되어야 함은 물론이다. 보편적인 인권 규범의 관점에서 북한이 가지고 있는 여러 가지 문제점과 이러한 문제점을 개선하기 위한 다양한 노력과 지혜에 대한 토론, 평화와 통일을 이룩하기 위해서 인권 상황이 개선되지 않으면 안 되는지에 대한 문제를 다룰 수 있어야 한다. 이러한 인권 교육은 민간 차원의 대북 교류와 접촉이 늘면서 그 필요성이 더욱 커지고 있다. 결국 북한의 인권 상황을 개선할 수 있는 힘은 그들 스스로에서 나오지 않으면 안 되기 때문이다.

이상에서 논의한 여러 가지 정책자원들은 동시에 병행 활용될 수 있다.

IV. 맺음말

실천적 차원에서 북한인권 문제 해결방안은 무엇인가? 이 문제에 대한 대답은 쉽지 않다. 우선 북한 지배 엘리트의 의식변화와 제도의 변화가 수반되어야 한다. 현재와 같이 북한측이 인권 문제를 ‘체제붕괴론’으로 인식하고 있는 한 이러한 변화는 요원할 지

6) 『연합뉴스』 (2003. 7. 20).

도 모른다.

북한 인권 문제는 통일을 지향하는 한민족 공동체 구성에 큰 부담이 될 것이다. 인류공통의 도덕적 문제, 특히 북한 당국이 스스로 가입한 국제인권규약에 대한 지속적인 위반과 그러한 위반에 대한 남한사회의 무력한 대응은 인권 문제에 더욱 민감한 비판적인 국내 여론은 물론 미국 등 자유세계 우방국가의 신뢰를 얻기 어렵다.

북한인권을 개선하기 위해서 한국 정부나 국내 NGO가 선택할 수 있는 대안은 그다지 많지 않다. 정부가 인권 문제를 제기하여 또다시 남북관계가 경색되고 위기 국면을 초래하는 것은 바람직하지 않다. 그렇다고 심각한 북한인권 문제를 그대로 좌시하고 있을 수만은 없는 것도 사실이다. 국내 NGO는 국제인권기구 및 국제 NGO와 긴밀한 연대 속에서 치밀하고 단계적인 접근을 통하여 정치적인 수사가 아니라 **북한인권 문제의 실질적인 개선**을 추구하여야 한다. 정부는 비밀협상, 혹은 ‘조용한 외교’는 물론 기존의 남북협상 창구를 동원하여 북한인권 문제에 대한 정책적 변화를 모색할 수 있다. 인권 문제 개선을 위한 특별한 과제에 대북 지원 자원을 집중적으로 제공할 필요도 있다.

북한은 대외적인 이미지와 체면을 중시하며 국내외 인권 문제 제기에 대해서 민감하게 반응하고 있다.⁷⁾ 일단 북한은 인권 압력을 체제안보 차원에서 대응할 것이 분명하다. 문제는 우리 정부의 인권 문제에 대한 확고한 의견표명이 필요하다. 이것은 장기적으로 북한 주민 및 북한내 대체 엘리트층에 통일의 원칙에 대한 메시지로 전달될 수 있다.

남한 사회의 민주화와 인권 선진화를 지속적으로 추진함으로써 남북간 인권 격차는 더욱 확대될 것이다. 남북간 교류와 협력이 꾸준히 진행되면서 남한의 인권 발전이 지속적으로 이루어진다면 북한은 더 큰 변화의 압력에 직면하게 될 것이다. 이제 19세기식 민족국가론 모델로 한 민족주의형 통일보다 인권과 경제를 목적으로 한 기능주의적 통합이라는 새로운 화두가 제기되고 있기 때문이다. 북한 내 지배엘리트층과 주민들 가운데 남북간의 인권 발전의 격차를 심각하게 인식할 수 있는 계기가 제공되어야 한

7) 북한은 2000년 9월 미 국무부가 발표한 「국제 종교자유보고서 2000」에 대해서 신속하게 대처했다. 북한외무성 대변인은 9월 14일 기자회견을 열어 미국의 보고서 발표는 “노골적인 내정간섭”이라고 비난하였다. 북한이 이렇게 신속하게 대응하는 것에 대하여 통일부 분석관은 미국내 ‘국제종교 자유법’에 의하여 미국 정부가 종교탄압국에 대한 경제지원이나 외교관계를 단절할 수 있는 점을 고려한 것으로 보인다고 밝혔다. 통일부, 『주간 북한동향』, 제504호 (2000. 9. 9~15), 10~11쪽.

다. 군사력에 의한 우위보다 인권과 민주제도, 그리고 경제력의 우위가 중요하다는 인식이 확산될 때 북한의 변화는 시작될 수 있다. 그리고 민족이라는 애매하고 감성적인 어휘보다 인권과 경제적 이익이라는 어휘가 남북 통합의 목표가치로 공유될 때 남북관계의 새로운 통합 프로세스가 시작될 수 있다. 이것은 한반도에 새로운 한민족 공동체 출현을 경계하는 주변 강대국을 설득할 수 있는 논리적 실용적 근거가 된다.

북한의 인권 문제 해결은 직접적으로 탈냉전기 동북아시아 지역 질서가 어떠한 구도 속에서 형성될 것인지에 대한 국제환경 요인과 더불어 북한 민중의 선택이라는 내부 요인에 영향을 받을 것이다. 그러나 현실적으로 북한인권 개선을 위한 동북아 지역질서를 구축하는 데 한국 정부나 시민사회가 할 수 있는 역할은 매우 제한적이다. 특히 북한 핵 위기로 말미암아 향후 북한인권 문제가 실질적 인권 개선 측면보다 북한 정권에 대한 비판과 공세의 수단으로 정치화할 가능성이 충분히 있다. 이것은 북한 당국의 폐쇄적이고 전근대적인 자세에도 일정 부분 책임이 있다. 긴 역사적 안목으로 본다면 지금 북한이 직면한 인권 위기는 민족적 주체성과 주권을 지키려는 약소국과 외세와 투쟁하는 국면이 아니라 동아시아 민족주의, 공산주의, 그리고 유교적 가치를 혼합한 북한식 유일권력 지배체제와 그러한 지배 유형이 배태하고 있는 강압성과 사회적 비효율성의 문제라고 볼 수 있다. 북한 지배세력과 북한 민중 사이의 보이지 않는 간극이 '민족'과 '주체'라는 낭만적 장막을 거두어내고 본질적인 권력 대립의 상황을 연출할 때 북한인권 문제는 다시 한 번 우리의 관심을 촉구하는 주제가 될 수 있을 것이다. 역사의 시계는 억압으로부터의 자유와 시장적 효율성을 지향하는 시간의 진행을 가리키는 것이 분명하기 때문이다.

북한인권 문제에 대한 국제법적인 이해와 전략적 접근¹⁾

이 장 희

한국외대 법과대학 학장/평화통일시민연대 상임공동대표

I. 문제제기

북한인권 문제는 어제 오늘 발생한 문제가 아닌데도 불구하고 유독 이라크전쟁 이후 국내외에서 더 많이 다루어지고 있다. 특히 2003년 4월 16일 제네바에서 개최된 유엔 제59차 인권위원회²⁾에서는 북한의 인권 상황을 우려하고 유엔이 이에 개입하기로 한 유럽연합(EU)³⁾의 ‘대북한 인권규탄 결의안’⁴⁾이 채택되었다.⁵⁾북한인권 문제는 오래 전부터 국제적 관심사의 하나가 된지 오래였지만, 이처럼 유엔 인권위가 공식으로 결의안을 채택한 것은 유엔57년 사상 처음이다. 동 결의안에 대한 한국정부의 불참에 관해서는 국내적으로 결렬한 찬반양론이 있다.⁶⁾ 국회 통일외교통상위는 지난 4월 18일 전

- 1) 본 논문은 이장희 「이라크전쟁, 북핵위기와 북한인권 문제에 대한 이해와 접근」 국제엠네스티 한국지부 국회모임 주최 특별세미나(2003. 6. 11)에서 발표한 논문을 보완, 수정한 것임을 밝힌다.
- 2) 일반적으로 인권위원회라고 할 때, 이는 유엔 헌장상의□□인권위원회(Commission on Human Rights)□□와 국제인권규약상의□□인권위원회(Committee on Human Rights)□□로 구분된다.
- 3) 유엔의 북한수교시 인권문제에 대해, 허만호, 「2003년 유엔북한인권결의의 채택과정과 내용분석」, 사단법인 북한인권시민연합 주최, 제22회 북한동포의 생명과 인권과 학술토론회 자료집(2003. 5. 26), 14~16쪽.
- 4) E/CN.4/2003/L.31/Rev.1 참조
- 5) 유엔 인권위원회 57년 사상 처음 있는 일이다. 찬성 28, 반대10, 기권 14, 불참 1로 통과되었다. 반대한 나라는 러시아, 중국, 베트남 등 10개국이고, 한국은 불참하였다. 결의문은 북한에 대한 국제사회의 인도주의적 지원물품이 공평하게 배분되는지 확인하기 위하여 유엔 및 국제인도주의 활동가들이 북한 전역을 제한 없이 여행할 수 있도록 허용할 것과, 외국인 납치에 관해 해결되지 않은 문제점을 명쾌하고 투명하게 해결할 것을 촉구하였다.
- 6) 반대: 이해당사자인 우리가 직접 나서야 할 일인데도 지나치게 북한의 눈치를 본 태도다. 찬성: 핵문제와 관련해 북한을 자극하지 않으려는 전략적 판단으로 이해한다. 『중앙일보』(2003. 4. 21).

체회의를 열어 북한인권 개선 촉구 결의안을 채택할 예정이었으나, 민주당의원들이 반발, 논란을 빚은 끝에 처리를 연기했다가⁷⁾ 2개월 13일 정도 지난 7월 1일 국회본회의에서 헌정사상 처음으로 □□북한인권 개선촉구결의안□□이 통과했다.⁸⁾ 동시에 일부 의원들은 이 결의안에 대해 “현시점에서 북한 인권결의안 채택은 미국이 북한을 압박하는데 정략적으로 이용될 뿐 실제로 인권 상황을 개선하지 못한다”고 주장했다.⁹⁾ 그리고 미국도 이라크전쟁을 계기로 북한인권 문제를 이전보다 더욱 강하게 요구하였다.¹⁰⁾ 이면에는 이라크 전쟁으로 야기된 미국에 불리한 세계반전운동과 평화운동을 희석화하려는 정치적 의도가 짙게 깔려 있는 것으로 보인다.

이러한 구체적 분위기에 편승하여 최근 보수적 국내 시민사회단체도 북한인권 문제를 더 적극적으로 제기하였고¹¹⁾, 나아가 보수단체들은 국가인권위원회 측에 북한인권 문제를 다루어줄 것을 강하게 주문하였다.¹²⁾ 국가인권위원회도 자료요청과 동시에 지난 4월 28일 전원위원회를 열어 북한인권 문제를 다룰 연구팀을 만들어 실태과약에 나서고, 이어 6월 5일에는 북한 인권 관련 시민단체 간담회도 개최하였다.¹³⁾

그러나 국가인권위법 제4조(적용범위)는 “이 법은 대한민국 국민과 대한민국의 영역 안에 있는 외국인에 대하여 적용한다”고 제한함으로써 국가인권위원회가 북한 주민들

7) 『중앙일보』 (2003. 4. 19).

8) 북한인권개선촉구 결의안은 국회의원 재적 272명 중 148명이 출석, 찬성 133표, 반대 9표, 기권 6표로 통과되었다. 국회는 결의안에서 정부에 대해 “북한인권 문제를 보다 적극적으로 북한당국에 제기하고, 식량난 등으로 고통을 당하고 있는 북한 주민에 대해 인도적 차원의 지원이 계속될 수 있도록 노력을 다할 것을 촉구한다”고 밝혔다. 특히 국회는 결의안에서 “그동안 정부가 ‘조용한 외교’ 라는 차원에서 이 문제에 대해 소극적으로 대처해온 점에 대해 깊은 우려를 표명하며, 인권은 어떠한 체제경쟁이나 이념논쟁도 이에 앞설 수 없는 최상의 가치임을 재확인한다”며 정부의 북한 인권대책을 비판했다. 『연합뉴스』 (2003. 7. 1).

9) 『연합뉴스』 (2003. 7. 1).

10) 지난 2003년 5월 1일 미 국무부 스콧 카펜트 인권담당차관보는 “북한은 세계에서 가장 폭압적이고 소름끼치는 체제 중의 하나로 최대 규모의 감옥체제”라고 언급한다. 미국은 2003년 4월 31일 발표한 2002년 연례인권보고서에서 북한을 중국, 이스라엘, 팔레스타인, 미얀마 등과 함께 인권상황이 열악한 국가로 지목하였다. 미국의 최종적인 대북 목표는 체제 전환으로 핵, 미사일, 재래식 무기, 인권문제 등은 이를 위한 수단일 뿐이라면서, 부시행정부가 최근 인권문제를 거론하는 것은 북-미 협상에서 돌입할 경우 카드의 하나로 사용하기 위한 사전포석이라고 한다. 연합뉴스, (2003. 5. 20).

11) 탈북자 200여명은 2003년 6월 3일 □□북한 민주화를 위한 정치범 수용소 해체운동 본부 □□를 창립하였다. 『한국일보』 (2003. 6. 4).

12) □□세계가 밝히고 있는 북한인권 실상을 모른 채하는 국가인권위 □□, 『민족정론소식 5』 (2003), 14~15쪽.

13) 『중앙일보』 (2003. 4. 28); 국가인권위원회, 북한인권 관련 시민단체 간담회 자료집(2003년 6월 5일, 국가인권위원회 11층 배움터, 오후 2~5시).

의 인권 문제를 다룰 수가 없다. 물론 여기서 대한민국의 국민의 개념에 북한 주민이 포함되는지 헌법 제3조의 해석 문제가 남아있다.

한편 한국의 통일운동계와 시민사회단체는 그동안 북한인권 문제를 제기를 자제해 왔다. 그 주된 이유는 군사독재 정권하에서 북한의 인권 문제와 북한의 민주화가 정치적으로 악용되었다는 데 있다. 그래서 한동안 북한의 인권을 제기한 측은 주로 보수적인 시민단체들 보수언론과 무관치 않았다. 이러한 경향은 정도의 차이는 있지만 지금도 마찬가지다.¹⁴⁾

그러나 1990년대 이후 사회주의가 붕괴되고 냉전이 종식된 이후 북한인권에 대한 문제제기는 예전처럼 냉전논리로만 해석할 수가 없게 되었다. 특히 1990년대 이후 북한의 경제위기와 식량난의 악화로 북한 주민의 전체 생명권이 우려되고 탈북자에 의해 북한 실상이 알려지기 시작하면서 시민사회는 북한인권에 대해 목소리를 내기 시작했다. 북한인권에 대한 시민사회의 반응은 매우 다양하다. 어려움에 처한 북한 주민을 인도주의적 관점에서 도우려는 순수한 운동으로부터 북한인권의 일차적 책임자인 북한 정권에 대한 비판과 인도적인 문제 해결의 요망에는 동의하지만 그럼에도 불구하고 이 문제는 북한 주민이 해결해야 한다고 보는 관점¹⁵⁾을 포함하여 북한의 인권 상황을 전 세계에 고발하고 나아가 북한체제의 민주화를 요구하는 고강도 견해¹⁶⁾까지 스펙트럼이 다양하다.

한편 국제앰네스티(Amnesty International) 자유집(Freedom House)¹⁷⁾ 아시아 워치(Asia Watch)¹⁸⁾ 등 국제적 인권단체도 북한인권 실태에 대해 비판적인 의견을 여러

14) 북한인권 문제에 대해 명시적으로 매우 비판적인 견해를 표명한 단체로는 북한민주화네트워크, 전국북한민주화대학생연대, 바른 사회를 위한 시민회의, 탈북난민보호운동본부, 탈북자동지회, 피랍탈북인권시민연대, 아시아태평양인권협회, 북한인권과 민주화를 위한 범국제운동본부, 6.25 남북인사가족협의회, 남북자가족모임, 남북자가족협의회, 백두한라회, 정치범수용소해체운동본부, 승의동지회, 남북사회복지실천운동본부가 있다.

15) 노옥재, 「북한인권의 성격과 개선을 위한 접근방식」, 국가인권위원회 주최 북한인권 관련 시민사회단체 간담회 자료집(2003. 6. 5), 9~10쪽.

16) 허만호, 「협력적 적대관계에서 북한 인권: 개입과 교육」, 국가인권위원회 주최, 북한인권 관련 시민사회단체 간담회 자료집(2003. 6. 5), 9~10쪽, 56~58쪽 참조 (예: 2년전 2001년 호남지역의 대학을 중심으로 30여 개 대학이 북한의 민주화운동을 벌이기로 하고 그 구체적 준비작업을 하기 시작했다. 그 핵심은 북한 민중을 기아에 시달리게 하고 인권을 침해하는 김정일 정권의 교체).

17) 자유집은 뉴욕에 본부를 두고 아직 민주주의가 뿌리내리지 못한 나라들에 민주적 체도가 뿌리내리게 하는 데 목적을 두고 설립된 민간 연구조사기구다. 1995년 12월 연례 인권평가보고서에서 평양의 인권을 이라크와 수단 등 국가와 함께 최하등급으로 평가를 내렸다.

번 제시하였다.

원칙적으로 이번 유엔의 결의안이 북한인권 현실에 대해 타당한 권고를 담고 있는 것은 동의하지만, 여기에도 근본적인 문제점은 있다. 즉 북한인권 상황 악화의 ‘외부적 요인’에 대해 철저하게 외면하였다는 점이다. 그리고 북한의 열악한 인권실태는 반드시 비판받고 개선돼야 하기 때문에 우리는 그 시정을 요구해야 하지만, 그러나 북한의 인권 유린은 일시적인 사항이 아니라 구조적인 차원에서 비롯되고 있음도 사실이다.

이처럼 북한인권에 대한 시각이 다양하듯이¹⁹⁾ 북한의 인권 개선방안에 대해서도 다양한 의견이 제시되고 있다.

그러나 우리는 인권 개념에 대한 동서간의 상이한 시각, 국제법적 합법성, 그리고 분단국가로서의 특수성과 타 분단국인 독일의 사례, 인권 악화의 외부적 요인도 충분히 고려해 종합적으로 이해한 다음 그 방법과 시기를 신중하고 전략적으로 결정해야 할 것으로 보인다.

이를 위해서 우선 북한의 인권 실태를 일별한다.

II. 북한인권의 실태

북한인권의 현주소는 인권의 사각지대, 불모지대다. 북한의 인권 실태와 관련 연구 성과는 최근 많은 국내 보고서 및 문헌과 북한 탈출자에 의한 증언²⁰⁾과 국제보고서에 드러나고 있다. 특히 앰네스티의 북한인권보고서는 5가지 사항, 즉 인도적 위기사항, 탈북난민, 사형, 종교적 박해, 유엔 인권위원회의 권고사항에 대해 지적하고 있다.²¹⁾ 또 미국 국무성의 2002년 북한 인권보고서는 유엔의□□시민적·정치적 권리에 관한 국제규약(B규약)□□에 따라 구체적으로 6개 부문으로 나누어 인권 상황을 기술하고 있다. 6개 사항에는 사람의 생명, 신체의 완전성에 대한 존중, 시민의 자유에 대한 존중, 정

18) 아시아 워치, 일명 아시아감시위원회는 1988년 12월 ‘북한의 인권’ 이란 보고서를 발표하여 평양의 조직적인 인권 탄압과 자유억압 및 통제감시실태를 폭로하였다.

19) 김동균, 「북한인권문제를 보는 다양한 시각에 대해」 「북한인권문제-실상·관점·접근법-」 경민대 극동문제연구소 비공개 워크숍 자료집(2002. 7. 3).

20) 이순옥, 「북한탈출 귀순자가 증언하는 북한의 인권실상」 (민주평화통일자문회의, 1996. 10).

21) Amnesty international report 2002, pp. 146~147.

치적 권리에 대한 존중(시민이 그들의 정부를 교체할 권리). 인권 침해 혐의에 대한 국제적·비정부적 조사에 관한 정부의 태도, 인종·종교·장애자·언어·사회적 지위에 따른 차별대우, 노동자의 권리 등이다²²⁾. 그리고 지난 1996년 2월 민족통일연구원 북한인권 자료센터에서 발간한 북한인권백서는 평양의 인권 상황을 다음과 같은 6가지 유형으로 나누고 있다.

1. 시민적·정치적 인권 실태²³⁾
2. 경제적 인권 침해²⁴⁾
3. 정치범수용소²⁵⁾²⁶⁾ 내지 특별독재대상 구역 인권 침해
(완전통제구역과 혁명화구역)²⁷⁾
4. 북한탈출난민 인권 문제²⁸⁾
5. 북송교포의 인권 문제²⁹⁾
6. 북한 억류자의 송환 문제³⁰⁾

한편 탈북자는 북한인권 실태를 왜곡해 증언할 가능성도 있기 때문에, 탈북자의 증언에 지나치게 의존하는 것은 극복돼야 한다는 주장도 있다.³¹⁾

III. 북한인권 문제에 대한 동서간의 상이한 시각

인권에 대한 동서의 시각이 다르다는 점을 인식해야 한다. 서구에서는 국가와의 관

22) 6개 사항의 구체적 설명에 대해서는 심재우, 「기조발제: 북한인권보고서」, 엠네스티 법률가위원회 인권세미나(2002.12.14), 2~8쪽.

23) 『북한인권백서』(1996), 민족통일연구원, 37~53쪽.

24) 앞의 책, 54~82쪽.

25) 북한에는 정치범수용소 외에도 각종 수감시설이 존재한다. 교화소, 집결소, 단련대, 구류장, 927 등 성격이 다르지만 가혹한 인권 탄압은 모두가 같다고 한다. 이주일의 북한 이야기□□북한 전체가 수용소나 다름없다□□북한민주화네트워크, Keys 2003.3/4. 제33호, 18~39쪽.

26) 강철환, □□정치범수용소엔 사람이 없다□□, 북한민주화네트워크, Keys 2003. 3/4. 제33호, 40~63쪽.

27) 『북한인권백서』(1996), 161쪽.

28) 위의 책, 187~199쪽.

29) 위의 책, 200~210쪽.

30) 위의 책 <부록>: □□남북억류자 명단□□참조.

31) 『연합뉴스』(2003. 6. 9).

계에서 개인의 역할을 중시하는 인간 중심적 접근방법으로 인권을 바라본다. 그래서 서구 시민혁명에서 추구했던 개인의 시민적·정치적 권리에서 출발한다. 따라서 서방국은 인권 오직 그 자체를 목적으로 하고, 한 국가 나아가 세계평화의 중요한 요소로 보는 경향이 사회주의권보다 약하다. 즉 서구는 개인의□□자유□□를 중시하는 인권이라 할 수 있다. 그러나 동구를 비롯한 비서방 국가 및 개도국은 사회 중심적 접근방법으로 사회·경제·문화적 권리 즉 단체적 인권에 중심을 두어□□평등□□을 중시한다. 그래서 동구에서는 인권 보호와 세계평화 증진과의 관계를 1차적으로 생각하고, 각국의 국내 상황의 질을 생각한다. 북한도 그들 기준에서 볼 때 사회주의적 가치로서의 경제적, 사회적 문화적 권리 주장과 함께 인권의 상대주의에 입각하여 평등 중심의 인권이 있다고 서구에 대항하여 주장할 것이다. 북한은 인권을 사회적 존재로서의 사람이 자주적 요구를 실현하기 위하여 향유해야 할 권리로 정의하고 있다. 북한은 인권을 사회적으로 보장받아야 할 존엄과 자주권, 평등권, 생존권, 개발권을 포함한□□사회·정치적 권리□□와□□경제·문화적 권리□□로 나누고, 인민대중 중심의 사회주의 제도에서는 모든 인민이 자주적이며 창조적인 생활을 누리고 있기 때문에 북한에서는 인권이 확고하게 존중, 담보되고 있다고 주장한다.³²⁾

인류 보편의 가치로 간주되는 인권 개념이 서구 민주주의 발전과 개인주의의 토양에서 비롯되는 만큼 당연히 상이한 문화와 역사적 배경을 가진 비서방 국가의 인권 개념은 서구의 그것과 차이를 가질 수밖에 없다는 것이다. 이른바 문화적 상대주의의 시각에서 ‘아시아적 가치’를 둘러싼 인권의 특수성 논쟁이 그 대표적 사례다.

따라서 북한인권에 대한 논의가 현실적으로 힘을 얻기 위해서는 인권의 보편적 관점과 함께 인권의 상대주의 문제에 대해서도 정밀한 분석이 요구된다. 자본주의와 자유민주주의를 근간으로 하는 분단국가체제에서 사회주의 경제제도를 채택하고 있는 나라의 인권문제를 거론할 때 자신의 일방적 잣대와 함께 상대방이 설명하는 잣대에 대해서도 주의를 기울여야 함은 당연하다. 예를 들어 북한 주민에게 현재 가장 중요한 인권은 식량이다. 주민의 식량권은 정치적 자유에 앞서 최소한 인간으로서 생존하기 위한 기초다. 그런데 미국과 국제사회가 북한인권을 소중하게 여긴다면 왜 대북 지원과 경제제재조치 해체에 소극적 자세를 취하는 가?

32) 1994년 2월 9일 북한 외교부 대변인 담화.

IV. 북한인권 문제와 헌법의 영토 조항 문제

1. 헌법 영토 조항과 통일정책과의 괴리

우리 헌법의 통일 관련 조항에는 영토조항 제3항과 같이 □□북한을 반국가 단체 또는 미수복지구 □□로 보는 견해와 헌법 전문 제4조 등에서 규정한 평화통일을 전제로 □□최소한 북한을 정치적 실체 나아가 사실상 국가 □□로 보는 견해가 서로 상충되고 있다.

그런데 1992년 남북기본합의서 제1조는 ‘남과 북은 서로 상대방의 체제를 인정하고 존중한다’고 하였고, 제11조에서는 ‘남과 북의 경계선과 구역은 1953년 7월 27일자 □□군사정전에 관한 협정 □□에 규정된 군사분계선과 지금까지 쌍방이 관할해 온 구역으로 한다’고 하였다. 이것은 남과 북의 평화공존과 정치적 실체의 인정 내지 존중에 합의한 것이다. 또한 1991년 남북한 유엔동시 가입은 국제적 차원에서 남북한은 국제법상 주권국가로 공인되었다.

또 대한민국의 통일방안인 □□한민족 공동체 건설을 위한 3단계 통일 방안 □□도 그 첫째 단계인 □□화해·협력 □□단계에서 북한과의 적대관계를 해소하고 신뢰를 구축하여 평화통일을 하기 위한 분위기를 조성 정책이다. 그런데 그동안 우리 헌법 영토 조항 3항에 대해 대법원은 여전히 북한을 반국가단체로 보는 경직된 태도를 취해 왔다.

이러한 법원의 태도는 우리 정부의 평화통일정책과 남북관계의 현실을 도외시한 냉전적 사고라고 학계와 헌법재판소로부터 많은 비판을 받고 있다. 특히 영토 조항에 의거하여 북한을 반국가단체로 보는 경우 크게 두 가지 문제가 생긴다. 첫째, 변화된 남북관계의 현실을 반영하여 북한을 교류와 협력의 대상으로 인정하는 바탕에서 추진되는 통일정책 내지 대북정책의 위헌성 문제가 제기될 수 있다. 둘째, 남북한간의 합의는 위헌이라는 문제가 제기 될 수 있다. □□남북기본합의서 □□는 남북이 서로 상대방의 체제(제도)를 인정·존중(제1조)한다고 하였는데, 이것은 위헌론으로 다루어 져야 할 것이며 그 법적 효력을 전면 부정하는 것이 된다. 나아가 북한을 대화와 협력의 대상으로 인정하는 바탕에서 추진되는 통일정책 및 대북정책은 그 법적 근거를 상실하게 된다. 김영삼 정부의 □□한민족 공동체 건설을 위한 3단계 통일 방안 □□ 및 김대중 정부의 대북 3대원칙과 6·15공동선언도 그러한 입장에서 위헌성이 제기되어 평화통일 정책은 전면 부정되는 결과를 빚게 될 것이다.

2. 평화통일 추진을 위한 영토 조항 문제에 대한 새로운 접근

이처럼 헌법상 통일 조항 상호간의 모순, 또는 헌법상 영토 조항과 통일정책과의 괴리는 우리의 평화적 통일정책에 많은 혼란을 가져왔다. 이에 영토조항의 문제점에 대해 두 가지 해결방안이 있을 수 있다. 하나는 입법론적인 해결이고, 다른 하나는 해석론적·정책론적 해결인데 영토 문제와 관련된 헌법 문제의 해결은 결국 헌법 해석의 방법에서 모색되어야 한다는 것이다.

우선 입법론적 방안을 살펴보자. 헌법 제3조의 실지(失地)회복은 북한을 반국가단체로 보아 물리적 정복대상이 된다는 것이다. 이것은 헌법의 여러 조항에서 5번씩 강조하는 □□평화적 통일□□과 정면 모순될뿐더러, 평화공존법 체제의 요건인 영역한정(領域限定)의 원칙과도 상충된다. 그러므로 우리는 그 대안으로서 두 가지 방안을 생각할 수 있다. 하나는 헌법 제3조를 삭제하는 방법이고, 다른 하나는 개정하는 방법이다. 그 개정은 □□대한민국은 한민족의 고유한 영토와 그 부속도서가 1953년 휴전협정의 군사분계선을 경계로 2개의 분단체(分斷體)로 분단되어 있다는 사실을 인정하고, 가능한 조속히 이 분단의 현상을 평화적으로 해결하여 통일을 완수하는 것은 국가의 기본정책의 하나이다□□라는 내용을 담아야 한다. 이것은 한반도가 대한민국과 조선민주주의의 인민공화국의 2개의 국가로 분단되었다는 사실의 인정과 평화통일의 당위성 강조라는 두 부분으로 되어 있다. 전자는 결국 대한민국이 북한을 잠정적으로 국가로 인정한다는 것이고 이는 1988년 7월 7일 대통령특별선언에서 “국제사회에서 남북은 상호간에 서로의 위치를 인정하고”라는 것과 남북기본합의서 제1조(상호 실체의 인정, 존중)에 일치한다고 할 수 있다. 또 이것은 한민족공동체통일방안에서 남북현합이 대외적으로는 독립된 국가성을 대내적으로는 특별관계³³⁾를 유지한다는 것과도 일치한다.

또한 헌법 제4조의 □□자유민주적기본질서에 입각한 평화통일□□의 지나친 강조는 □□흡수식 통일□□을 지향하는 동시에 반자유민주주의 국가와의 타협인 평화공존체제에 입각한 생활권의 통일과 정면 모순된다. 그러므로 이 조항은 통일지향적 평화공존 법체제에 부합되도록 개정되는 것이 바람직할 것으로 생각된다. 원래 이 조항은 제6공화국

33) 남북기본합의서 전문에서 남북한의 관계는 나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 형성되는 잠정적인 □□특수관계□□라고 명시되어 있다. 이는 독일 기본조약 체결 후 동서독의 관계를 □□특수관계□□이론으로 설명한 데서 연유한다. 서독에서 특수관계에 대해 최초로 언급한 것은 빌리브란트 수상의 연방정부선언(1969. 10. 28)에서 유래한다. Texte zur Deutschland politik, band IV.BIB(hrsg.), März 1970, p. 12 참조; 이러한 □□특수관계□□는 서독연방헌법재판소의 판례(1973. 7. 31)에서도 재확인되었다. BVerfGE 36,1,16 참조.

헌법에서 새로 신설된 조항이다.

그러나 물론 이러한 입법론적인 방법은 현실적으로 간단한 것은 아니다. 국민적 합의 도출이라는 헌법 개정 과정을 거쳐야 하는 어려운 과제가 있다.

다음으로 해석론적·정책론적 접근론자는 규범상호간 가치 우선순위 이론을 들어 □□ 평화통일□□을 규정한 헌법조항은□□실지 회복□□의 제3조보다 헌법 전체 가치질서로 보아 우선하므로, 사실상 제3조는 사문화(死文化)되어 규범력을 잃어 상호모순되지 않는다고 주장하기도 한다³⁴⁾. 또 일본 평화헌법과 자위대 관계를 예로 들어 헌법 변천(Verfassungswandlung)이론으로 합리화하기도 한다. 여기서 헌법 변천이란 헌법에 규정된 개정절차에 따라 형식적으로 헌법 조항을 개정하지 않고, 그 해석만 새로운 상황에 맞게 하는 것이다³⁵⁾. 특히 여기서 평화통일 조항의 우월적인 효력인정 근거로서 다음의 논거를 제시하고 있다.

- 1) 이념적인 면에서 평화통일 조항의 우월성을 인정한다. 즉 헌법을 해석하는데 이념 또는 가치질서의 문제가 중심이 되며, 따라서 헌법 조문을 분리·고립된 것이 아니라 헌법 전체의 구성과 헌법 질서 전체와의 논리적 관련성을 고려하여 헌법의 전체 체계 내에서 논리적·체계적 해석 방법을 취해야 할 것이다.
- 2) 헌법 정책적 면에서 평화통일 조항의 우월적 효력을 인정할 수 있다. 헌법학은 무엇보다도 그 시대의 국가·사회적인 헌법 문제의 해명과 해결에 사명을 다하여야 한다는 전제하에 통일 문제의 해결에는 헌법정책론적 인식이 필요하다.
- 3) 영토 조항을 헌법현실론적 관점에서 해석할 수 있다. 50년간 분단 현실에서 우리의 평화통일정책에 비추어 볼 때 영토 조항의 최초의 가치와 규범의 의미는 실질적으로 변하고 말았다. 현실적으로 휴전선 이북지역에는 대한민국 국가권력이 미치지 못하는 것이 엄연한 현실임에도 불구하고 북한지역을 우리의 영토라고 하는 것은 명목적이며, 한나라의 주권은 현실적으로 국가권력이 미칠 수 있는 공간적 범위에 국한되어야 한다는 국제법상 원칙에 반하는 것이다.
- 4) 헌법 전문(前文)의□□평화적 통일의 사명□□규정의 명제는 조국의 평화적 통일이라는 민족적 대과업의 성취를 위한 역사적 사명을 국가와 국민에게 부여하고 있다고 보아야 한다.

34) 장명봉, 「남북한 기본관계에 관한 법적 대응: 남북한 유엔가입과 한반도 통일문제에 대한 공법적 대응」, 한국공법학회 제21회 학술발표회(1991. 11. 2), 43~44쪽.

35) 권영성, 「헌법변천이론에 대해」, 『헌법학원론』(법문사, 1996), 67~68쪽.

이 전문 규정은 정치적 의의는 물론 법적 의의를 가지며, 따라서 국가기관이 평화적 통일을 법적으로 방해하거나 사실상 불가능하게 하는 행위를 금지하는 것이라고 볼 수 있다.

- 5) 한편 헌법재판소도 북한을 반국가 단체로 보는 형식논리에 치우친 법원의 태도보다 유연한 입장에 있다고 할 수 있다.

결론적으로 영토 조항은 남북관계의 현실 변화에 따라 통일정책과 모순되고 현행 헌법의 평화통일 조항(전문 및 제4조 등)과 상충된다는 데는 헌법학자들은 공감하고 있다. 문제는 이것을 극복하는 방법에서 입법론적인 방법이나 해석론적 방법으로 나누어지고 있다.

입법론적인 방법은 현실적인 어려움이 있기는 하나 근본적인 해결책이 될 수 있다. 해석론적 방법은 편이한 방법이나 현실적으로 국가보안법의 근거가 영토 조항의 3조라고 할 때 논리적으로 수긍하기 힘들다.

3. 영토 조항의 개정과 이적성 문제

영토 조항 개정은 평화통일 조항을 지향하는 헌법 전문 및 제4조 그리고 우리의 대북정책 및 통일정책에 좀더 접근하려는 노력의 일환이다. 다시 말해 영토 조항의 개정은 평화통일을 지향한다는 전제에서 출발한다. 영토 조항 개정은 분단 현실을 잠정적으로 인정하면서 민족의 평화통일로 가기 위한 규범적인 장애를 없애고 남과 북 사이에 민족의 화해, 협력을 도모하는 노력을 가속화하기 위한 것이다. 그러므로 이것은 북한의 체제를 일방적으로 유리하게 하거나 우리 체제를 전복하려는 불순한 의도에서 나온 것이 아니다. 이는 필자만의 생각이 아니고, 많은 공법학자들이 학술적인 바탕 위에서 이러한 주장을 하고 있다.

이미 미 국무부도 국보법 폐지를 한국 정부에 건의하고 있고, 헌법재판소도 한정합헌 판결을 통해 부분적으로 영토 조항 제3조의 문제점을 지적하고 있다.

4. 북한인권 문제와 헌법의 영토 조항 문제

위의 평화통일 지향적 헌법적 해석 논거에 비추어 볼 때, 우리 헌법은 남북한의 관

계를 최소한 평화공존관계로 보고, 북한을 사실상 국가적·정치적 실체로 인정하고 있다. 따라서 북한 주민을 대한민국의 국적을 가진 주민으로 볼 수가 없으므로, 헌법 제 3조에 의해 북한 주민의 인권 문제를 대한민국의 국민의 인권 문제처럼 동일하게 다룰 수 없다. 국가인권위원회법 제4조(적용범위)는 이 법이 대한민국에 있는 국민과 외국인에게 적용한다고 하고 있다.

V. 남북기본합의서 저촉 문제

우선 북한에 대한 인권 문제 제기와 민주화 요구는 남북기본합의서 제1조(체제 인정 존중)와 제2조(상호 내부문제 불간섭)에 비추어 신중해야 한다. 원칙적으로 국제법은 개별국가의 정치체제의 정당성과 합법성을 국가 승인이나 정부 승인³⁶⁾의 전제로 삼지 않는다. 그러므로 남북한이 개별 국가의 자격으로 1991년 9월 유엔에 동시 가입하고, 1991년 12월에 채택한 남북 기본합의서 제1조에서 상호 체제를 인정하기로 한 이상 자칫하면 북한 민주화 운동은 내정간섭으로 비쳐 북한과 심각한 체제 갈등을 일으킬 우려가 있다. 본디 사회주의 국가에서는 인권의 중대한 침해가 국제평화에 위협할 때를 제외하고는 인권이란 국가의 국내 문제이고 다른 국가나 국제기구는 이에 간섭할 수 없다는 것이 국제법의 기본원칙이라고 생각한다. 한 예로 동독도 인권에 대한 국제적 비난에 대하여 내정간섭이라고 대응하지 않으려고 했다. 그러나 동독은 국제인권규약과 유럽안보협력회의(CSCE)에 서명했기 때문에 회원국이 제기하는 문제에 대한 답변을 했고, 제 규정을 준수할 의무가 있었다. 그리고 동서독은 1972년 기본조약체결시에 인권 문제와 관련하여 동 조약 제2조에 유엔헌장의 제 원칙을 열거하면서□□인권보호□□도 명시적으로 규정하고 있다. 그러나 남북기본합의서에는 인권 보호에 대한 명시적 규정이 없다.

36) 정부 승인이란 국가 승인을 전제로 어느 한 정부의 정권이 비합법적으로 교체되었을 때, 제3국이 신정부를 대외적 대표기관으로 인정해주는 것. 정부 승인의 요건으로는 첫째, 신정부가 사실상 실효적으로 그 정부를 장악하고 있어야 할 것, 둘째로 국제법을 준수할 의사와 능력이 있을 것이면 족하다. 물론 남미에서는 신정부의 정통성 여부를 특수 추가 조건으로 요구하고 있지만, 국제법상 일반적으로 인정되지 않고 있다.

VI. 분단국가의 특수성을 고려해야 : 인권보다는 인적교류를 강조, 남북 쌍방차원보다는 국제적 차원 접근이 효과적

분단국인 한국은 북한인권 개선을 위해서 인권(Human Rights)보다는 인적 교류(Human Contacts)를 우선 촉진하여 접촉유지를 제기하여 그것이 당장 개선된다면 더욱 이상적일 것이다. 그러나 지금 당장에 인권 문제를 제기한다면 그나마 진행되는 남북관계의 통로는 모두 차단될 것이 뻔하기 때문이다. 그래서 북한에 인권 문제 개선을 직접 요구하는 시기는 너무 서둘 것이 없다. 2000년 6·15남북공동선언 이후 모처럼 다방면에서 남북의 교류협력이 크게 진전되는 상황에서 북한의 인권이나 민주화보다는 남북한의 인적 교류를 통한 자유로운 서방 정보의 유입에 중점을 두는 것이 효과적이다. 현재 지난 5월 15일 한미정상회담 공동성명서에서 북핵 문제에 대한 ‘추가조치’를 두고 남북관계가 살얼음판을 걷는 이 시기에 북한인권 문제와 민주화 문제를 가지고 북한을 자극하는 것은 남북관계 개선에 전혀 도움이 되지 않을 것이다.

그리고 북한의 민주화를 제기하는 방법과 관련해 남측이 직접 하는 것보다 유엔과 같은 국제기구나 제3국이 우회적으로 하는 것이 효과적일 것으로 보인다. 서독은 1975년 유럽안보협력회의(CSCE)의 헬싱키 최종결의(Final Act) 제3부(인도 및 기타 분야 협력)에 입각해 인적 교류의 증가, 자유로운 정보의 흐름, 문화 분야의 협력과 교육 분야의 협력에 제1차적 주안점을 두었다.³⁷⁾ 즉 동독 국민에게 인적 교류를 통해 서방의 실상을 정확히 알린 것이 1989년 베를린 장벽의 붕괴를 가져온 주원인이 되었다. 서독의 경우에는 이와 같이 동독과의 체제 논쟁을 피하기 위해 인권 문제를 직접 거론하지 않았고, 동독의 정치범들을 많은 국가예산을 들여 서독으로 인도받는 방법을 택했다.³⁸⁾ 그리고 동구권의 인권을 거론한 것은 서독이 아니라 동독 및 소련과 체제우위 경쟁에 집착한 미국 등의 주변국이었다. 미국은 유럽 분단의 인간적 고통을 독일보다는 간접적으로 겪고 있다. 미국은 상대적으로 헬싱키 협상 과정에서 국경을 넘어 이루어지는 인적 교류보다는 소련의 인권 침해를 의식하여 개별적 인권의 실현에 집중했다.³⁹⁾ 즉 인권 문제에 관한 한 분단국인 서독의 경우는 주변국과 역할분담이 이뤄졌던

37) 이장희, 「Helsinki 인권규정이 분단국가에 주는 의미」, 『통일문제연구』 제1권 3호 (국토통일원, 1989년 가을호), 61-63쪽.

38) 통일부, 「인권관련 법규 및 동서독 사례연구」, 『북한인권자료-I』 (1994. 12), 318-345쪽.

39) Berndt von Stadtén, "Von Madrid nach Wien: der KSZE-Prozess," *Aussen Politik* (1986), 37 Jahrgang 1986, p. 351.

것이다. 우리도 국제기구와 역할 분담이 매우 필요하다. 지난 4월 16일 유엔 인권위 결의도 역할 분담 면에서 의미가 있다고 본다.

VII. 국제인권규약 의정서 가입 등 국제인권문서 가입 유도해야

한국은 1990년 4월 10일에 국제인권규약 A규약, B규약 그리고 B규약 의정서⁴⁰⁾에 가입하였다. 한국은 최초 국가보고서를 규약규정⁴¹⁾에 따라 각각 제출하였다.⁴²⁾ 북한은 우리보다 9년 빠른 1981년 9월 14일 A규약과 B규약에는 가입했지만 B규약 의정서에는 가입하지 않았다. 북한은 국제인권규약에 가입한 B규약 제40조에 따라 1983년 10월 24일 인권 보고서를 유엔 인권이사회(Human Rights Committee)에 제출하였으며, 이후 1984년 5월 2일 1차 인권 보고서에 대한 보완 보고서를 제출하였다. 제출 시한보다 12년 경과한 2000년 3월에는 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약(B규약) 2차 보고서를 제출하였다. 북한은 2001년 7월 북한인권보고서 심의를 위해 제네바에서 열린 인권이사회 회의에 자국 대표단을 파견, 인권이사회의 위원들이 제기한 질의, 응답에 적극 참여하였다. 이처럼 북한은 나름대로 과거보다는 인권 문제에 대한 국제규범 준수에 전향적 자세를 보이고 있다.⁴³⁾

국제인권규약이 일반적으로 채택하고 있는 당사국의 조약의무 확보수단은 (1) 국가 보고제도 (2) 개인의 국가고발제도 (3) 국가간 고발제도이다.⁴⁴⁾ A규약의 경우에는 당

40) 위 3개 국제인권문서는 1966년 12월 16일 유엔 총회에서 채택, 1976년 3월 23일에 발효하였다.

A규약은□□경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 규약□□으로 가입국은 바로 법적 의무를 부담하는 것이고, 해당국의 능력 범위 내에서 의무를 지닌다. 반면 B규약은□□시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약□□으로서 발효 즉시 법적 구속력을 가입국에 대해 지닌다. B규약 의정서는 B규약의 실천을 위한 절차법에 해당한다.

41) A규약의 경우, 당사국은 가입 후 2년 이내 최초 보고서를, 그후 5년마다 추가 보고서를 제출하여야 한다. B규약의 경우, 가입 후 1년 이내 최초 보고서를, 이후 5년마다 추가 보고서를 제출하여야 한다.

42) A규약에 대한 한국의 최초 보고서는 1993년 10월 21일 제출되어, 1995년 5월 2~3일 양일간 심의를 받았다. 한국의 최초 보고서에 대한 A규약위원회의 심의결과는 1995년 6월 7일 발표되었다. B규약에 대한 한국 최초 보고서는 1991년 7월 1일 제출되어 1992년 3월 22일 심의를 받아, 심의 결과는 1992년 7월 29일 발표되었다. 2차 보고서는 1997년 10월 2일 제출되어, 1999년 10월 9일 심의를 받아, 그 결과가 1999년 11월 1일 발표되었다.

43) 북한은 상기 유엔 인권이사회 청문회에서 지금까지 부인했던 공개 처형 사실을 처음으로 시인하였다.

44) 정인섭, 「국제인권가입 10년의 회고」, 『국제인권법』 제3호 (2000), 27~30쪽.

사국의 의무이행 확보수단으로는 국가보고제도만이 채택되고 있다. 반면 B규약의 경우에는 위의 3가지 이행확보 수단이 모두 채택되고 있다. 위의 3가지 중에 국가보고제도는 모든 당사국에 의무적으로 부과되나, 개인통보제도와 국가간 통보제도는 별도로 수락한 당사국에 한해서만 적용된다. 우리는 국제사회가 북한 인권 침해를 강제할 수 있도록 국제인권규약(B)의 절차 규정인 B규약 의정서⁴⁵⁾ 가입을 북한에 촉구하도록 유도해야 한다.⁴⁶⁾ 북한 민주화 주장자들은 북한의 인권 침해에 대하여 국가고발제도나 또는 개인청원제도 등과 같은 사법적 내지 준사법적 국제 인권보장제도가 활용되지 못하고 있고 왜 그렇게 되고 있는지에 대한 이유를 지적하지 못하고 있다. 단순히 국제인권규약 A규약 및 B규약 위반이라고만 평면적으로 비판하고 있다. 그것은 북한이 국제인권규약(B)에 가입하고 있으나, 동 규약 제41조 국가간 고발제도를 수락하는 선언을 하고 있지 않으며 또한 개인의 국가고발제도를 규정하고 있는 B규약 의정서에 가입하고 있지 않기 때문이다.⁴⁷⁾ 또한 북한은 고문방지협약, 모든 형태의 인종차별철폐조약에도 가입하고 있지 않다. 따라서 우리는 이러한 인권의 실효성 담보를 위한 제도나 국제협약에 북한의 가입촉구를 국제사회에 널리 알림으로써 북한인권의 국제법적 보장을 강화해야 할 것이다.

VIII. 북한인권 악화의 외부적 요인도 개선돼야

지난 4월 16일 채택된 유엔 인권위원회의 대북한 인권결의안은 탈북자에 대한 비인도적 처벌 금지, 대북지원 상황 점검을 위한 유엔전문가의 접근 허용, 사상·종교·양심·집회·표현 등 기본적 자유의 보장, 유아 영양실조 해결, 거주 이전의 자유 보장, 정치적 필요에 따른 고문 및 잔인하고 비인간적 처벌과 대우 중지, 공개처형 및 정치범 수용소에 대해 우려 해소 등을 담고 있다. 또한 북한 정부와 인권 협력 프로그램 구축방안을 협의해 보고토록 했다. 이번 유엔 인권 결의안에 드러난 인권 실태의 정확성에 대해서는 확인하기 힘들지만 여러 가지 정황에서 볼 때 상당히 타당한 지적을 했다고 본다. 위의 북한인권 문제는 내부적 요인과 외부적 요인이 맞물려서 악화되어 왔다. 그런데 이 결의안은 인권 악화에 대해 내부적 요인만 지적하고 외부적 요인은 전혀 지적

45) B규약 의정서는 B규약 위반시에 유엔 인권위원회의 개입, 사찰에 관한 사항을 규율하고 있다.

46) 북한은 1981년에 국제인권규약 A규약과 B규약에는 가입했지만, B규약 의정서에는 가입하지 않았다. 북한보다는 늦은 1990년에 남한은 상기 3가지 문서에 모두 가입하였다.

47) 대한민국은 개인통보제도와 국가간 통보제도의 적용을 모두 수락했다.

하지 않았다. 북한인권 상황이 개선되기 위해서는 북한 정부에 대한 권고 못지않게 미국을 비롯한 국제사회에도 권고 할 내용 - 체제 위협 종식, 경제제재 해제, 인도적 지원 확대- 이 있다는 것을 의미한다. 유엔 인권위원회는 이 점에 대해서는 침묵을 지키고 있다.⁴⁸⁾

이라크 전쟁 이후 한반도의 북핵 위기가 고조되는 이 시점에 유엔 결의안이 부시 행정부에 의해 악용될 수 있다는 점도 주목해야 한다. 미국은 이라크를 9·11 테러의 배후 국가, 대량살상무기 개발 확산국가, 이라크 국민의 인권을 탄압하는 독재 국가, 2002년 11월 유엔 안보리 결의 1441호 위반 국가 등 네 가지 명분으로 침략하였다. 지금 현재 이 네 가지 명분은 모두 근거가 없고, 이라크에서 미국의 군사행동은 적법성도 정당성도 없는 침략행위로 드러났다.⁴⁹⁾

북한이 미국에 의해 테러 지원국이자 세계 최대 대량살상무기 확산 주범으로 지목받고 있고, 핵 문제로 인해 긴장이 고조되고 있는 이 시점에, 자칫 미국이 이라크 침공과 같은 명분으로 북한을 공격할 빌미를 줄 수도 있다. 문제는 북한인권 문제를 빌미로 포용정책을 비난하고⁵⁰⁾ 강경책을 옹호하거나, 대북한 제재와 봉쇄, 그리고 정권 교체를 통해 북한인권을 개선할 수 있다는 환상은 그대로 북한 주민들의 고통만 더해줄 것이기 때문이다.⁵¹⁾ 현시점의 최선의 방법은 일단 김정일 체제를 인정하고 인권상황의 악화의 외부적 요인을 제거해가면서 북한 정부에 인권 문제 개선을 요구하는 것이 시급하다.

IX. 맺는 말

우리는 위와 같은 북한인권 문제와 민주화 문제를 법적 저촉여부 외에도 남북 대화의 전략면에서도 고려해야 한다. 당장 남측이 북한인권 문제를 직접 거론할 시 북한은

48) 정육식, 「북한인권개선과 한반도 평화의 선순환을 위하여」, 국가인권위원회 주최, 북한인권관련 시민사회단체 간담회 자료집, 67~68쪽.

49) 이장희, 「이라크전후 국제법적 과제와 대책」, 아시아사회과학연구원, 제36회 학술시민포럼 (2003. 5. 7).

50) 북한인권 상황이 수십 년 동안 유엔인권 차원에서 규탄을 면할 수 있었던 것은 김대중 정부의 햇빛정책의 이중성과 무관치 않다고 주장. 박수길, 「인권정책의 이중 잣대」, 『중앙일보』 (2003. 4. 17), 26쪽.

51) 정육식, 앞의 글, 68쪽.

체제위협을 느낀 나머지 현재 진행하고 있는 모든 민간 차원의 교류도 단절할 가능성이 많다. 현실적으로 우리가 먼저 북한인권 문제를 들고 나오는 것은 북한의 현체제와 김정일에 직접 도전하자는 것인데, 이것은 북한 주민에게 실질적 도움도 주지 못하고, 북한의 절대체제를 자극해 오히려 탄압의 고삐를 더욱 조이게 만들 것이며 남북관계를 긴장시키는 결과를 가져올 것이다. 북한의 변화는 자체 내의 불가피한 요인에 따라 이루어져야지 남측의 직접적인 변화 요구는 오히려 더 큰 부작용을 불러일으킬 가능성이 많다. 현재 가장 시급한 것은 이산가족 상봉 및 생사 확인 그리고 서신 교류 같은 인도주의적 사항이다. 이것은 남북 쌍방이 남북기본합의서에 약속한 사항이므로 남측이 직접 주장할 수 있다. 대신 우리도 북한 내부 인권 문제나 민주화에 대해서는 주변국 및 국제사회(UN)와 역할분담을 하는 것이 현명하고 현실적인 접근으로 보인다. 예를 들어 유엔총회나 유엔 인권위원회를 통한 북한인권특별보고관의 임명 같은 방법이 바람직하다. 그리고 현재 북한 주민 인권의 가장 주요한 요인은 식량난으로 인한 고통이므로 우선 시급하게 식량 지원을 해야 할 필요가 있다. ‘북한정권이 미우니 식량을 보내지 말아야 한다’고 하면 결국 고통받는 것은 북한 주민이다. 따라서 북한의 기아 문제도 정부와 민간단체가 소리 없이 북한 돕기에 자유로이 매진해야 된다. 지금은 휴전선의 자유왕래를 더욱 많이 확보함으로써 인적 교류와 정보의 흐름을 넓히는 일이 더 시급하다. 장기적으로 인적교류를 통해 북한의 개방, 개혁을 지속적으로 유도하면 인권 문제를 포함한 내부의 체제 개혁개방에도 북한 정권이 자신감을 가질 것이다.

그리고 북한의 제2차 인권 보고서에 대해 유엔인권이사회는 북한인권의 긍정적 측면도 지적한 바 있다. 예를 들어 사형이 부과될 수 있는 범죄의 수가 33개에서 5개로 줄어든 점, 여성의 지위 분야에서 인권 상황의 개선 필요를 인정한 점, 2001년 2월 여성에 대한 모든 형태의 차별철폐협약의 비준 등이다.⁵²⁾ 이처럼 북한도 국제사회가 바라보는 기준에는 미달하지만 점차적으로 각 분야에서 인권 상황을 향상시켜 나가고 있다.

원칙적으로 북한의 열악한 인권 상황은 반드시 개선돼야 한다. 그러나 향후 북한 인권 문제를 접근하는 데는 조치의 실효성과 남북관계의 특수성 그리고 북한의 현재 상황도 종합적으로 고려하여 다음과 같은 점을 지적하고자 한다:

- 1) 정치적 관점을 떠나 실상을 사실대로 파악해야 한다. 북한의 인권 현황을 정확하게 파악하는 다양한 정보망을 형성하고 학계를 통하여 지속적이고 체계적으로 연구를 추진한다.

52) 「북한의 제2차 국가 보고서에 대한 인권이사회 최종견해」(CCPR/CO/72/P가: 2001. 7. 27), 『국제인권법』 제4권, 국제인권법학회 (2001), 205~214쪽,

- 2) 인류 보편적 관점과 더불어 북한문화와 현 상황의 특수성도 고려해야 한다. 서구 편향적이어서는 안 된다.
- 3) 북한 정권과 북한 주민을 구분하여, 당사자인 북한 주민의 처지에서 인권문제를 보아야 한다. 북한 정권이 싫다고 하여 대북 식량지원을 하지 않는다면 결국 고통받는 것은 북한 주민이다.
- 4) 외부에서 김정일 정권에 인권 탄압의 책임을 물어 물리적 정권 변화를 시도하는 것은 내정간섭이며, 월권행위이므로 삼가야 한다. 북한인권의 책임은 북한체제에 있다는 것은 인정하지만, 이 문제는 북한 주민이 해결해야 하는 과제이다. 북한 스스로 자신감을 갖고 인권 개선에 나설 수 있는 그 기반을 조성해야 할 것이다.
- 5) 북한도 최근 인권 개선에 관련된 헌법(1998년 개정), 형법(1999년 개정) 및 형사소송법(1996년 개정)을 포함하여 법제 정비에 점차적으로 노력하고 있고, 유엔 인권위원회 요구에도 적극적으로 협력하고 있다는 점도 주목해야 한다.
- 6) 이라크 전후 북한의 핵 문제, 대량 살상무기 그리고 인권 문제를 우려하는 지난 4월 16일 유엔 인권위의 북한인권결의의 내용이 미국이 대북한 군사적 침략행위를 감행하는 빌미로 악용되지 않게 철저하게 경계해야 할 것이다.
- 7) 북한인권 문제에 대해 다양한 시각을 가진 국내 시민단체 간에 공감대 형성과 현실적인 대안을 마련하기 위한 진지한 노력이 필요하다.
- 8) 한국 정부는 북한 주민의 기본적인 생존권 보호를 위해 대량의 식량 지원과 의약품·에너지 지원을 하여야 하며, 국제사회가 대북 지원에 나설 수 있도록 외교적 노력을 적극적으로 펴야 한다.
- 9) 국제사회는 장기적으로는 북한의 인권 개선을 위한 제도적 기반 형성뿐만 아니라, 당장 현실적인 인권현안인 북한 주민의 식량난 해결을 위해 대북 인도적 지원에 적극 나서야 할 것이다.
- 10) 국제사회는 북한 인권 위반의 국제법적 실효성을 높이기 위해서 북한이 유보하고 있는 국가간 고발제도(국제인권규약 B규약 제41조), 북이 가입하고 있지 않은 개인의 국가고발제도(B규약 의정서), 고문방지협약, 모든 형태의 인종차별철폐조약에 북한의 가입을 적극적으로 촉구해야 할 것이다.

북한 핵 문제와 우리의 정책과제

고 유 환

동국대 북한학과 교수

I. 미국의 ‘북한 불량 국가론’

미국이 북한을 ‘악의 축’을 이루는 한 나라로 지목한 것은 북한이 가지고 있는 대량의 살상무기(WMD)가 중동의 이른바 ‘불량 국가’와 테러단체로 수출되거나 확산되는데 따른 강한 우려 때문이다. 따라서 집권 초기 미국 부시 행정부는 북한에 대해서 대량살상무기 문제의 근원적 해결을 위해서 ‘무장해제’에 가까운 요구를 하면서 ‘전쟁이냐, 아니면 외교적 해결이냐’에 대한 양자택일을 강조했다.

부시 대통령은 자유를 최상의 가치로 규정하고 주민을 굶주림에 방치하는 정권, 투명하지 않고 외부와 단절된 정권을 ‘악의 축’ 국가란 점을 분명히 하고 있다. 따라서 부시 대통령은 주민과 정권을 분리하여 북한 주민들에게 식량을 지원할 것이지만, 김정일 정권에는 주민의 자유를 보장할 것을 요구하는 등 북한정권의 근본적 변화를 촉구하고 있다.

부시 대통령의 부정적인 대북관과 더불어 김정일에 대한 회의감(skepticism)과 강한 혐오(loath)는 자유란 가치를 척도로 선악을 구별하는 이분법적인 사고와 ‘기독교 근본주의’에서 기인한 것으로 보인다. 즉 서구의 가치인 자유민주주의와 시장경제를 수용하는 나라는 선이고 이를 수용하지 않는 나라는 악으로 본다는 것이다. 따라서 부시 대통령은 북한도 이러한 가치를 수용하여 국제사회의 일원이 돼야 한다는 점을 강조했다.

북한은 부시 대통령의 ‘악의 축’ 발언을 ‘선진포고’로 인식하면서 미국과의 일진불사의 결의를 다지고 있지만, 내심은 매우 긴장하면서 불안해하고 있을 것이다. 북한은 표면적으로는 부시 대통령의 발언에 대해서 강하게 반발하고 있지만, 미국의 반테러와 대량살상무기 비확산에 대한 단호한 의지, 북한 내부자원의 고갈 등으로 지금의 상황

을 1993~94년 핵위기 때보다 훨씬 심각한 상황으로 인식하고 있는 것으로 보인다.

지금의 한반도 정세에서 미국 변수는 ‘상수(常數)’에 해당한다고 할 만큼 부시 대통령의 반테러와 대량살상무기 비확산에 대한 의지가 확고해, 북한은 미국의 의도와 정책에 적응해 나갈 수밖에 없는 수세적이고 구조적인 조건을 가지고 있다. 따라서 북한이 장기생존할 수 있는 유일한 길은 대량살상무기개발을 포기하고 국제사회의 일원으로 나와 붕괴된 경제를 재건하는 것이다.

최근 벌어지고 있는 북-미간 갈등의 핵심은 제네바 합의의 이행문제 및 북-미 적대관계 해소와 관련한 것이다. 북한과 미국은 서로 상대방이 제네바 합의를 이행하지 않고 있다고 주장하면서 제네바 합의 ‘무효화’ 또는 ‘과기’를 언급하는 단계에 이르렀다.

미국은 북한이 핵·미사일 등 대량살상무기를 개발하는 ‘불량 국가’이기 때문에 먼저 이를 포기해야 ‘정상 국가’인 미국, 일본, 한국과 관계개선을 추진할 수 있다고 주장한다. 이에 대해 북한은 미국이 문제시하는 ‘우려사항’이란 바로 ‘미국의 대조선 적대시정책과 침략책동의 산물’이라고 하면서 미국이 불가침조약을 통해 대북 적대시 정책을 포기하면 미국의 안보상 우려사항을 해소할 용의가 있다는 뜻을 밝혔다.

II. 대화와 압력의 원칙에 따른 북핵 해법

지금까지 북핵 해법과 관련해서 두 개의 흐름이 존재한다. 하나는 미국 주도의 ‘대화 와 압력의 병행원칙’에 입각한 북핵 해법이고, 다른 하나는 한국과 중국 주도의 ‘대화를 통한 평화적 해결원칙’에 따른 북핵 해법이다. 지난 5월과 6월에는 주로 미국 주도의 대북 압력 공간이 넓어졌다면, 7월부터는 중국과 한국 주도의 대화 국면이 열리고 있다.

지난 5월과 6월, 북한 핵문제와 관련해서 한·미·일 3국 등 국제사회는 일련의 정상 회담과 대북정책 조정감독그룹(TCOG) 회의를 갖고, ‘대화 와 압력의 병행원칙’에 따라 북핵문제를 풀어나갈 것에 합의했다. 한미 정상회담(5월 14일)과 미일 정상회담(5월 23일) 그리고 한일 정상회담(6월 7일)에서 한·미·일 3국이 합의한 북핵 해법은 ‘대화 와 압력의 병행전략’이다. 한·미·일 3국은 북한 핵 문제를 대화를 통한 평화적 방법으로 외교적 해결을 모색하되, 북한이 폐연료봉 재처리와 장거리 미사일 시험발사 강행 등 □□금지선(red line)□□을 넘을 경우 □□추가적 조치(further steps)□□또는 □□보다 강경한 조치(tougher measures)□□등 대북 압박을 취할 것에 합의했다.

일련의 정상회담 이후 한·미·일 3국은 지난 6월 13일 호놀룰루에서 대북정책 조정감독그룹(TCOG) 회의를 열고, G-8 정상회담 및 최근 한미, 미일, 한일 정상회담을 통해 합의한 ‘대화와 압력의 병행원칙’에 따라 북핵 문제를 풀어나갈 것임을 재확인했다.

TCOG회의에서 한·미·일 3국이 합의한 북핵 해법은 다음과 네 가지이다. 첫째, 북핵 불용원칙의 재확인과 한국과 일본이 참여하는 다자대화를 통한 북핵 문제의 평화적 해결을 모색하는 것이다. 둘째, 북한이 핵 프로그램을 폐기한 경우 국제사회와 관계개선 및 주민생활 개선 기회를 제공할 것임을 강조했다. 셋째, 마약 밀매, 위폐 사용 등 위법행위 종식을 위한 국제협력 방안을 협의했다. 넷째, 공동 보도문에는 적시하지 않았지만, 경수로 공사의 중단 가능성을 언급하는 한편, 북한을 대화 테이블로 끌어내기 위한 ‘초보적 단계의 유인책’을 논의한 것으로 알려졌다.

요컨대 TCOG 회의의 북핵 관련 합의는 최근 한·미·일이 일련의 정상회담을 통해서 합의한 ‘대화와 압력의 병행원칙’을 재확인하면서 대북 압박의 수위를 한 단계 높인 것으로 평가할 수 있다. 이와 같이 미국과 그 동맹국들은 대북 제재와 봉쇄를 본격화해 북한 지도부를 압박하여 대량살상무기 개발을 막으려 한다. 이미 미국은 동맹국들과 함께 북한의 무기수출과 마약 밀거래 등 불법적인 외화 획득을 저지하는 데 나섰다.

미국은 북한의 의심스러운 해상수송 루트를 추적해 검사할 계획이라고 밝히고, 지난 6월 12일 스페인 마드리드에서 일본, 프랑스, 이탈리아, 포르투갈 등 11개국 정부 국장급 대표들이 참석한 가운데 대량살상무기 확산방지체제(PSI)의 구체안을 마련했다. PSI는 미사일 등을 실은 선박이나 항공기를 공해상이나 우방의 영해 영공에서 압수수색하는 국제공조체제이다. 따라서 향후 북한의 무기 판매, 마약 밀매, 위폐 사용 등을 통한 외화획득은 어렵게 됐다.

최근 호주가 북한선박 봉수호를 수색하여 마약 밀수출 행위를 적발하고, 일본이 북한 선박 만경보호에 대한 ‘안전검사’를 대폭 강화함으로써 결국 일본 운항을 중단시키는 등 미국과 동맹국의 북한에 대한 선택적 저지(selective interdiction)를 통한 사실상의 경제제재는 이미 시작됐다고 볼 수 있다.

국제사회에서 이른바 ‘불량 국가’로 낙인찍히고, 미국으로부터 테러 지원 국가로 분

류된 북한은 대화 경쟁력이 있는 상품이 거의 없어 자본주의 국가들과 정상적인 교역이 어려운 상태다. 9·11테러 이후 이른바 ‘불량 국가들’에 대한 국제사회의 감시가 강화되고 있는 데다 최근 미국과 동맹국들의 대북 압박이 가중돼 정상적인 거래수단을 통한 외화획득도 어렵게 됐다.

지난해 하반기부터 시작한 계획경제 개선조치 등 일련의 정책전환 실패에 따른 리더십 위기, 내부자원의 고갈과 외부감시의 강화에 따른 경제위기 심화, 사회일탈 행위의 급증 등 북한체제의 위기가 더욱 심화되고 있다. 경제위기가 심화된 상황에서 서방세계의 대북 봉쇄정책이 본격화될 경우 북한의 체제위기는 더욱 심화될 것이다. 따라서 북한이 핵 문제를 조기에 해결하지 못하면 ‘내부 폭발(implosion)’로 이어지는 심각한 국면을 맞을 수도 있다.

한·미·일 3국이 일련의 정상회담을 통해서 ‘대화과 압력의 병행전략’이란 북핵 해법에 합의했지만, ‘대화과 압력의 병행전략’을 추진함에 있어 한국은 대화에, 미국과 일본은 압력에 비중을 두면서 대북 압박 수위를 점차 높이고 있다.

국제사회의 대북 압박정책이 구체화한 가운데 지난 7월 7일 노무현 대통령은 후진타오(胡錦濤) 중국 국가주석과 정상회담을 열고 “북한 핵 문제가 대화를 통해 평화적으로 해결될 수 있다고 확신했다”는 한중 정상 공동성명을 발표했다.

한중 정상회담에서 양측은 한반도의 평화와 안정을 유지하고, 한반도의 비핵화 지위가 확보돼야 한다는 데 인식을 같이했다. 그리고 정상회담에서 한국측은 북한 핵 문제가 검증 가능하고 불가역적인 방식으로 완전히 해결돼야 한다는 점을 강조했고, 중국측은 북한의 안보 우려가 해소돼야 한다는 점을 주장했다. 이와 같이 한중 정상은 북한 핵 문제를 대화를 통해서 평화적으로 해결할 수 있다는 자신감을 피력했다.

한중 정상회담에 이어서 열린 제11차 남북 장관급 회담에서 “남과 북은 한반도에 조성된 정세에 우려를 표시하고 한반도의 평화와 안전을 유지하기 위해 함께 노력하는 것이 필요하다는 데 인식을 같이하면서 핵 문제를 적절한 대화의 방법을 통해 평화적으로 해결해 나가기로 하였다”는 공동 보도문을 7월 12일 발표했다. 한중 정상회담에서 □□북경 회담에서 시작된 대화의 모멘텀□□을 이어 나가기로 한 데 이어, 남북 장관급 회담에서 “핵 문제를 적절한 대화의 방법을 통해서 평화적으로 해결”하기로 합의함으로써 압력 쪽으로 치닫던 북핵 해법을 대화 쪽으로 비중을 옮겨놓았다.

남북 장관급 회담에서 남측이 요구한 다자회담을 북측이 직접화법으로 수용하지는 않았지만, ‘적절한 대화 방법’에 합의함으로써 “북한의 다자회담 참여 등을 통한 북핵 문제의 해결단계 진입”을 시사했다고 봐도 좋을 것이다. 북측은 그동안 핵문제를 북-미 현안이라고 주장하면서 남북대화의 의제로 삼으려 하지 않았다. 그러나 미국 등 국제사회의 대북 압박이 가중되자 이번 장관급 회담에서 북측 김령성 단장이 핵 문제도 남측과 의논하겠다고 하고, 다자회담 수용 가능성을 시사한 것은 북측의 의미 있는 태도변화라고 볼 수 있다.

북한에 대한 국제사회의 압박 등 남북대화의 국제적 여건이 오히려 남북관계 진전을 촉진하는 요인으로 작용하는 듯 최근 북한 핵 문제로 주춤했던 남북교류협력 사업이 다시 활기를 띠고 있다. 지난 6월 27일 금강산 관광 재개와 함께 제 7차 이산가족상봉 사업이 금강산에서 진행됐고, 개성공단 착공식이 지난 6월 30일 개성 현지에서 열렸다.

그 밖에 북한의 대외 개방 관련 법령들이 공포되고, 남한에서도 경협 관련 4개 합의서가 국회를 통과했다. 북한은 지난 6월 28일 지난해 11월 ‘특구’로 지정된 개성공업지구와 금강산관광지구 개발 규정과 이 지역에서의 기업창설·운영 규정을 최고인민회의 정령으로 제정했다고 발표했다. 남북 당국간 투자보장·이중과세 방지, 청산결제, 상사분쟁의 4개 합의서가 최근 우리 국회를 통과하고, 북측의 세부 시행규칙이 마련됨으로써 국내기업들이 이 지역에 진출하기 위한 법적 근거가 마련됐다. 이와 같이 남북한 당국이 경협 관련 법령을 정비하고 개성공단 착공식을 개최함으로써 남북경협사업이 활기를 띠는 것으로 전망된다. 북한은 핵문제를 둘러싼 ‘추가적 조치’ 검토 등 대북 압박이 가속되고 있음에도 불구하고 ‘민족공조’와 ‘신의’를 강조하면서 남북대화 재개와 교류협력 의지를 보이고 있다.

III. 북핵 해결을 위한 우리 정부의 역할

북한과 미국의 핵 문제를 둘러싼 갈등이 장기화되고 있다. 북한 핵 문제가 ‘북-미 적대관계의 산물’이라고 할 때 북핵 문제 해결은 북-미 적대관계를 해소하는 긴 과정의 초기 단계에 해당한다고 할 수 있다. 따라서 북핵 문제는 구조적이고 장기적인 성격을 가진 쉽게 풀기 어려운 문제다.

핵 문제를 둘러싼 북-미 갈등은 협상에 임하는 기본 관점의 차이에서도 그 원인을

찾을 수 있다. 그동안 미국은 북한이 핵·미사일 등 대량살상무기(WMD)를 개발하는 ‘불량 국가’이기 때문에 먼저 이를 포기해야 ‘정상국가’인 미국, 일본, 한국 등과 관계 개선을 추진할 수 있다는 주장을 견지해왔다. 이에 대해 북한은 미국이 문제시하는 ‘우려사항’이란 바로 ‘미국의 대조선 적대시 정책과 침략책동의 산물’이라고 하면서 미국이 불가침조약을 통해 대북 적대시 정책을 포기하면 미국의 안보상 우려사항을 해소할 용의가 있다는 뜻을 밝혀왔다.

이와 같이 미국은 반테러와 대량살상무기 비확산이라는 세계전략에 따라 북한을 다루고 있는 데 비해, 북한은 생존전략 차원에서 핵·미사일 등 대량살상무기 개발카드를 활용해서 북-미 적대관계 해소에 주력하고 있다. 따라서 미국의 북한에 대한 ‘우려사항’ 해소 요구와 북한의 미국에 대한 ‘대북 강경적대시 정책 포기와 체제보장’ 요구 등과 관련한 현안의 일괄타결이 이뤄지지 않는 한 북-미 갈등은 계속될 수밖에 없을 것이다.

북한이 3자회담에서 미국에 ‘핵보유를 시인한 것’은 북한이 내놓을 수 있는 거의 마지막 카드를 내놓고 빨리 협상을 마무리하자는 의미로 해석할 수 있다. 그러나 미국이 다자대화는 하되 대가를 지불하는 북-미 협상은 하지 않는다는 주장을 견지함으로써 북핵 문제 해결이 장기화할 가능성이 높다. 특히 미국은 북한이 한국, 일본 등이 참가하는 다자회담에 응하지 않을 경우 경수로 공급 중단 등 대북 압박 수위를 높여갈 것임을 시사하고 있다.

미국은 북한이 요구한 불가침조약 대신에 선 핵개발 포기 등 무장해제를 요구하면서 ‘시간벌기’를 하고 있는지도 모른다. 북한경제위기의 심화, 일련의 정책정환 실패에 따른 리더십 위기 등 내부 사정이 심각하다고 판단한 미국이 북한에 보상을 제공할 그 어떤 협상도 필요치 않다는 태도를 견지하면서 대북 압박을 통한 □□정권교체(regime change)□□를 추진하고 있는지도 모른다.

이런 미국의 대북전략에 우리 정부가 이른바 북핵 문제의 조기해결을 위한 ‘국제공조’에 계속 동참해야 할지, 아니면 독자적인 대북 화해 협력정책을 추진해야 할지 고민하지 않을 수 없다. ‘참여정부’는 출범 이후 북한의 핵 관련 행위에 대한 공개 비판, ‘추가적 조치 검토’ 시사 및 북한 핵 문제 해결 이전까지 남북관계 속도 조절 의지 표명, 대북정책에 있어 투명성과 국민적 합의 강조 등을 통한 대북 공세적 자세를 취하고 있다.

대선 당시 민주당과 노무현 후보는 ‘북한을 대화와 협력, 그리고 변화가 가능한 합리적인 파트너로 인식하고 있었다. 그리고 북한은 □□ 좋은 □□ 싫은 한반도 평화정착을 이끌어낼 당사자이며, 실질적으로 북한 정권을 붕괴시킬 방법이 전쟁과 같은 극한의 방법밖에 없는 한 상호 체제를 보장하고 협력해야 할 대화 상대 □□라고 주장했다.

그러나 북한이 남측의 대선에 결정적 영향을 미칠 수밖에 없는 민감한 시기인 지난해 10월 미국 켈리 특사의 방북 당시 ‘농축우라늄 방식의 새로운 핵개발계획을 시인’하고, 핵동결 해제조치(12월 12일 이후), ‘핵무기 보유 시인’(2003년 4월 3자회담) 등 단계별 위기수위를 높이자, 북한에 대한 노무현 정부의 신뢰가 무너지기 시작했다. 한미 정상회담을 위한 미국 방문 당시 노 대통령이 “북한을 그렇게 많이 신뢰하지는 않는다”라든가, “북한체제에 동의하지 않는다”는 ‘대북 불신감’을 내보인 것도 북한이 참여정부 출범 이후 핵위기를 고조시키면서 우리 사회의 안보와 경제 불안감을 증폭시킨 데 대한 불만으로 볼 수 있다.

이러한 노무현 정부의 대북 불신이 지속되면서 급기야 한미 정상회담에서 북한이 핵문제를 악화시킬 경우 ‘추가적 조치’를 취하는 것과 함께 핵 문제를 남북교류협력과 조건부로 연계하기로 합의함으로써 김대중 정부 때부터 추진해왔던 정경분리 정책이 후퇴하는 듯한 인상을 주고 있다.

노무현 대통령이 한미 정상회담에서 “북한 핵 문제의 전개 상황을 보아가면서 남북교류와 협력을 추진할 것”이라고 밝힘으로써 ‘북핵 문제 해결과 남북경협을 병행해서 추진한다’는 기본정책의 변화를 암시했다. 한미 정상의 이러한 합의 이후에도 남북교류협력은 지속되고 있다. 그럼에도 불구하고 한미 정상이 ‘정경연계’를 시사한 것은 북한 핵문제를 조기 해결하기 위한 대북 압박의 일환으로 봐야 할 것이다. 다만 한미 정상회담에서 기존의 ‘병행전략’을 ‘연계전략’으로 정책 전환한다는 점을 시사함으로써 북한 핵 문제가 해결되기까지 새로운 남북교류·협력사업을 추진하기는 어려울 것이다.

북한 핵 문제가 북-미 적대관계 해소의 긴 과정의 초입단계에서 불거진 문제라고 볼 때, 핵 문제의 장기화에 대비한 핵 문제 해결과 기타 현안의 분리 추진이 불가피할 것이다. 북한 핵 문제의 평화적 해결을 위한 노력은 지속하되, 북핵문제의 장기화에 대비하여 북핵 문제와 기타 남북 현안을 분리하여 남북관계 진전을 통한 핵 문제의 평화적 해결 분위기를 조성할 필요가 있다.

이제 남은 것은 북한의 ‘합리적 선택’이다 북한은 핵개발 고수 후 붕괴냐, 핵 포기

후 생존이냐를 선택해야 한다. 북한의 선택을 돕기 위해서 3자회담과 남북한, 미국, 중국, 일본, 러시아 등이 참가하는 다자대화(5자회담 또는 6자회담)가 곧 열릴 것이다. 북한은 ‘선 북미쌍무회담 후 다자회담’ 개최 주장을 바꿔 다자회담 내에서 북-미 양자 협의 방식을 적극 고려해야 할 것이다. 북한이 생존할 수 있는 유일한 길은 핵 포기과 함께 서방과의 ‘대타협’을 시도하는 것이다.

IV. 우리 정부의 북한인권 개선 노력

원칙과 신뢰를 강조하며 출범한 노무현 정부가 주요 국정 현안 결정과정에서 ‘명분보다는 국가이익(실리)을’, ‘모양새보다는 결과’를 중시하는 ‘전략적 사고’를 강조하고 있다. 지난 4월 제59차 유엔 인권위원회에 상정된 대북한 인권 규탄 결의안 표결에 한국이 불참한 것도 발등에 떨어진 북핵 문제를 평화적으로 해결하기 위해서는 북한을 자극하지 않아야 한다는 전략적 판단에서 내려진 결정으로 보인다.

북한 인권 규탄 결의안 표결에 한국이 참여하지 않았다고 해서 북한의 열악한 인권 실상을 방관하겠다는 뜻으로 해석해서는 안 될 것이다. 다만 지금은 민족의 생존권이 결린 북핵 문제 해결이 북한 인권 문제보다 우선한다는 관점에서 결의안 표결 불참을 결정한 것으로 보인다. 민족의 생존권과 북한 주민의 인권 모두 중요하다. 그러나 민족의 생존권이 담보돼야 인권도 보장받을 수 있다.

우리는 이라크전쟁에서 확인했듯이 북한 핵 문제를 평화적으로 풀지 못하고 전쟁의 참화가 한반도에 불어닥치면 우리 민족 상당수가 최소한의 기본적인 인권도 보장받지 못할 것이다. 따라서 우리 입장에서 북한 인권 문제의 근원적 해결을 위한 ‘전략적 사고’는 먼저 북한 핵 문제를 평화적으로 해결하고, 북한의 개혁·개방 환경을 조성해서 경제난 해소와 민주화를 촉진하는 것이다. 그렇게 되면 북한 인권 문제도 자연스럽게 해결될 것이다.

냉전시대 남북한은 한반도 현안을 둘러싸고 유엔에서 치열한 표 대결을 벌인바 있다. 이 과정에서 남북한이 제3세계 국가들을 서로 자기편으로 끌어들이기 위해서 경제·군사 지원을 하는 등 소모적인 경쟁을 해왔다. 유엔에서의 남북한간 표 대결을 의식하여 아프리카 등 비동맹권 나라들에 대한 능력에 벗어난 과도한 지원이 북한 경제난의 원인 중 하나가 되기도 했다. 그러나 제59차 유엔 인권위원회 표결과정에서 보듯이 북한에 대한 국제적 지원세력은 점차 줄어들고 국제사회가 북한의 인권 상황을 심

각하게 생각하고 이의 개선을 촉구하고 있다.

국제 앰네스티(AD)가 밝힌 것처럼 북한 인권 상황의 근인(根因)은 ‘굶주림’에 있다. 근년에 북한에서 자주 빛어지는 인권 침해는 1990년대 중반부터 북한에 타격을 주고 있는 기아와 극심한 식량난과 직·간접적인 연관이 있다는 것이다.

우리 정부가 북한인권개선을 위해서 할 수 있는 일은 많다. 우선 정부 차원에서 북한 인권 문제에 대한 관심을 가지고 북한인권개선을 위해서 노력해야 할 것이다, 우리 기 국회가 지난 7월 1일 ‘북한인권 개선 결의안’을 채택하고, 미국 의회 상원이 7월 9일 ‘북한 난민구호법안’을 통과시켰다. 이제 우리 정부도 ‘조용한 외교’라는 차원에서 북한 인권 문제를 소극적으로 대처할 것이 아니라 인류 보편적 가치인 인권을 체제경쟁이나 이념논쟁 차원을 넘어서 최상의 가치로 내세우고 북한 주민의 인권 개선에 힘써야 할 것이다. 그리고 탈북자의 인권 개선을 위해서도 힘써야 한다.

다음으로, 굶주림에 신음하는 북한 주민들을 구원하기 위해서 식량 등 대북 지원을 지속해야 할 것이다. 북한 정권을 타하면서 북한 주민들을 굶주림에 방치할 수는 없을 것이다. 앞으로의 대북 지원과 관련해서는 차별 없이 모든 사람에게 식량의 공평한 분배가 보장될 수 있도록 제도적 장치를 마련하고 투명성 제고를 북한에 강력히 요구해야 할 것이다.

V. 시급한 탈북자 대책

북한 핵 문제 등으로 국제사회의 대북 압박이 가중되면서 경제난에 따른 탈북자의 수가 더욱 늘어날 전망이다. 한국으로 들어오는 탈북자의 수도 늘어나고 있다. 한국으로 들어오는 탈북자의 수가 늘었다고 해서 북한이탈주민의 수가 최근 부쩍 늘었다는 것은 아니다. 최근에 한국으로 들어오는 탈북자 수가 늘고 있는 것은 1990년대 후반 북한을 이탈해서 중국 등 제3국에 수년간 머물던 탈북자들이 국제 비정부기구들(NGOs)의 도움으로 한국대사관 등 외국공관을 망명 통로로 활용해서 한국으로 들어오는 이른바 ‘기획망명’이 늘고 있기 때문이다.

탈북자수가 늘어나고 그들의 인권이 유린되는 현실에서 우리 정부의 탈북자 대책이 미온적이라는 주장이 여러 차례 지적돼 왔다. 우리 정부는 그동안 탈북자들이 머물고 있는 국가들과 빚어질지 모를 외교적 마찰을 의식하여 탈북자 문제에 ‘조용한 외교’를

강조하면서 미온적으로 대처해온 것이 사실이다.

따라서 많은 탈북자 중에서 ‘선택받은 운 좋은 소수’만이 한국으로 들어오게 되고, 대다수의 탈북자들은 굶주림, 인신매매, 강제노역 등 인간 이하의 생활을 하면서 북한의 특무(체포조)와 체류국 공안당국의 추적을 피해 고달픈 도피생활을 계속하고 있다.

탈북자 문제는 정치적인 문제이기 전에 인도적인 문제이다. 따라서 정부는 정치적으로 고려에 따라 탈북자들을 선별적으로 수용할 것이 아니라 인도적 차원에서 입국을 희망하는 탈북자 전원을 수용하도록 노력해야 할 것이다. 그리고 강제 송환될 경우 수용소에 갇힐 수밖에 없는 탈북자들을 돕기 위해서는 유엔난민고등판무관실(UNHCR) 등 국제기구와 관련 국가들에 대한 외교를 강화하여 이들이 난민 지위를 부여받도록 도움을 주고, 탈북자 체류국에 ‘정착촌’이 건설될 수 있도록 노력해야 할 것이다.

NGO들의 잇따른 기획망명으로 탈북자 문제가 국제 현안으로 부각되자 미국 의회에서 2002년 6월 탈북자들의 안전한 망명 허용과 북한으로의 강제송환을 반대하는 결의안을 채택했다. 미국의 일부 의원들은 □□탈북자들에게 임시보호지위(temporary protect status)를 부여해 이들이 미국에 체류할 수 있도록 해야 한다 □□고 주장한 바 있다. 최근 미국은 탈북자 수용시설을 건설할 예정이라고 한다.

우리 정부도 탈북자 문제에 대한 국제사회의 공존화를 계기로 ‘조용한 외교’에서 탈피해서 우리 공관으로 진입한 망명 희망자 전원을 수용한다는 적극적인 자세를 보이고 있다.

운 좋은 소수의 탈북자 대책도 중요하지만 북한 내에 있는 주민들에 대한 ‘구원’ 대책도 마련해야 한다. 미국 국가정보위원회(NIC) 보고서에 의하면, 2002년 북한 인구의 3분의 1 가량인 870만 명 이상이 식량난을 겪었다. 외부 세계의 지원이 없으면 북한 인구의 3분의 1이 식량난을 겪을 수밖에 없을 정도로 식량난이 심각하다. 북한 당국자들도 평양을 방문한 유럽연합(EU) 대표단들에게 ‘경제난으로 탈북자 문제가 발생하고 있다는 점을 솔직하게 인정했다’고 알려졌다.

북한 주민들은 국제사회로부터 식량원조가 현저히 줄면서 배고픔을 이기기 위해 먹을 수 있는 풀과 해초(海草)를 찾아다니고 있다고 WFP는 밝히고 있다, 먹을 것을 찾아 산과 해변을 헤매느라 학생들의 출석률이 떨어지고 교사들도 근무시간을 줄이고 먹을 것을 찾아다니는다고 한다. 이러한 북한 식량난을 고려할 때 우선은 기아상태에 빠진

북한 주민에게 식량을 지원하는 문제부터 풀어나가야 할 것이다. 북한과 적대관계를 유지하고 있는 미국도 정권과 주민을 분리해서 매년 수십만 톤의 대북지원을 해오고 있다. 하물며 동족인 우리가 북한지도부의 책임과 불변을 탓하면서 대북 지원을 중단하거나 축소할 경우 기아에 신음하고 있는 북한 주민들은 남쪽 동포들을 몹시 원망할 것이다.

북한 당국도 자구 노력 없이 수년째 계속되는 지원요청에 국제사회도 지쳐 있다는 점을 직시해야 한다. 북한 당국은 '명분'을 내세우면서 주민들을 굶주림에 방치할 것이 아니라 '실리'를 찾아 개혁·개방의 길로 적극 나서야 할 것이다.

북한인권과 우리의 정책과제

이 금 순

통일연구원 선임연구위원

I. 문제제기

2003년 4월 16일 유엔 인권위원회의 대북 인권개선 결의안 채택을 계기로 북한인권 문제에 대한 관심이 국내외적으로 크게 고조되고 있다. 유럽연합은 2003년 3월 유엔 인권위원회에서 “북한에서 매우 ‘광범위’하고 ‘지속적’이며 ‘심각한’ 인권 침해가 발생하고 있다”고 평가하고 유럽연합과의 건설적인 인권 대화, 국제기구의 접근 보장, 국제인권협약의 완전한 이행과 추가 가입 등 북한의 인권 상황을 개선하기 위해 북한측에 다양한 요구사항을 제시한 바 있다. 유럽연합 내에서는 인권 개선을 주된 조건으로 북한과 관계를 수립하고 다양한 노력을 기울였음에도 불구하고 별다른 진전이 없자 대북 여론이 악화되었다. 또한 북한체제와 관련된 인권 상황으로 인해 대북 인도적 지원이 제약받는 현실에 크게 실망하고, 인권 대화와 정치 대화로는 북한의 근본적인 변화를 이끌어내기 어렵다고 평가한 것으로 보인다.

우리 국회도 정부가 ‘조용한 외교’라는 차원에서 북한인권 문제에 소극적으로 대처해 온 점에 대해 우려를 표명하면서, 북한 당국에 대한 적극적인 문제제기와 인도적 지원의 지속, 탈북자의 강제송환금지 및 보호, 북한 당국의 국제인권규범 준수 및 관련정보 제공 등을 촉구한 바 있다.

미국은 2003년 국무부 인권 보고서에서도 북한을 인권 열악 국가로 지목하고, 인권 실태 개선을 위한 국제적 동조를 강조하고 있다. 미국 행정부는 북한의 핵개발 문제와 더불어 북한인권 문제 및 탈북자 문제 등을 북미 양자 및 다자가 포럼에서 주요 현안으로 다루겠다는 강경한 의견을 표명해 왔다.

북한의 인권을 바라보는 국제사회의 기본인식은 유엔 인권위원회를 통하여 결의안 채택이 필요하다고 판단할 정도로 북한의 인권 실상이 열악하다는 것이다. 그럼에도

불구하고 북한체제의 폐쇄성으로 인해 북한인권의 구체적인 내용과 실상을 제대로 모르는 상황에서 북한인권 문제를 둘러싼 국제사회의 논의를 재인식하고, 우리의 정책과제를 수립하는 것이 매우 절실한 것으로 보인다. 따라서 본 논문은 북한인권 문제에 대한 국제사회 관심사를 분석하여, 북한인권과 관련해 우리의 정책과제를 제시해보고자 한다.

II. 북한인권 문제에 대한 국제사회의 인식

1. 유엔 인권위원회의 대북인권 결의안

가. 채택 배경

제59차 유엔 인권위원회가 북한의 인권 상황을 총체적으로 지적하면서 개선을 촉구하는 결의안을 채택하자, 우리 사회 한편에서는 ‘미국이 북한에 대해 목 조르기 내지 북한을 침공하기 위한 명분을 쌓기 위한 것이 아닌가?’ ‘북한의 인권 문제는 북한 주민들의 일부에 한정되어 있는 것인데, 이 문제를 거론하여 한민족 전체의 문제인 평화를 저해해서는 안 된다’¹⁾ 는 등의 부정적인 반응을 보이기도 하였다. 이러한 견해는 유엔 대북인권 결의안이 채택된 배경에 대한 이해 부족을 단적으로 보여주고 있다. 따라서 유엔 인권위원회의 대북인권 결의안이 채택된 배경과 내용을 살펴보고 국제사회의 북한인권문제에 대한 입장을 분석하여, 이에 관한 우리의 정책과제를 재점검해 보고자 한다.

북한은 1981년 국제인권규약 A, B규약에 가입하였고, 1990년에는 아동권리협약에 가입하는 등 국제인권레짐과 양자 및 다자적 인권포럼에 선별적으로 참여해 왔다. 1997년 유엔 인권소위가 대북 결의안을 채택하고 북한에 정기보고서 제출을 강력히 요구하자, 북한은 B규약 탈퇴를 선언하면서 강력히 반발하였다. 이에 대해 유엔 인권이사회가 북한에게 탈퇴 불가를 통보하면서 북한과 유엔 인권기구들과의 불편한 관계가 드러나게 되었다. 이후 북한 당국은 국가 보고서 미제출과 같은 의무 불이행이 초래한 국제적 고립과 인도적 지원의 중단과 같은 정치적 불이익을 고려하여 2003년 3월 16일 B규약 2차 보고서, 2002년 5월에 10년 이상 지체하던 A규약 제2차 정기보

1) 김재홍, 「북한의 인권개선 ‘먹을 권리’ 부터」, 『한겨레신문』 (2003. 4. 22).

고서, 2002년 5월 아동의 권리협약 제2차 보고서를 제출하였다.

북한이 유엔에 제출한 보고서들은 법·제도를 중심으로 북한의 사회주의체제가 인권 보장에 우월하다는 점을 강조하는 한편, 권리를 제약하고 있는 상황을 남북 분단으로 인한 ‘국가안보’와 ‘공공질서’를 근거로 정당화하였다. 또한 북한 당국은 국제사회의 지원이 절실한 현실을 감안하여, 국가보고서에서 북한의 경제난으로 인한 권리 저하를 인정하면서 국제사회의 지원이 권리의 개선에 크게 기여하고 있다는 점을 부각시키고자 하였다. 이와 같이 북한은 국가보고서들에서 권리 저하의 원인을 체제의 비효율성과 폐쇄성에서 찾기보다는 자연재해의 탓으로 돌리고, 구체적인 상황과 현실에 대한 설명을 생략하거나 현실을 왜곡하였다. 이러한 북한의 이중적인 태도에 대해 국제사회는 점차 회의적으로 인식하기 시작했으며, 북한이 제출한 보고서를 실제로 검증할 수 없는 여건을 심각한 것으로 평가하게 되었다.

국제사회의 북한인권 환경에 대한 회의적인 시각은 경제적·사회적·문화적권리위원회가 북한이 제출한 A규약 제2차 정기보고서한 심사를 준비하는 과정에서도 나타난다. 경제적·사회적·문화적권리위원회는 보고서 검토를 대비하여 실무그룹에서 29개 항목에 달하는 질의서(list of issues)를 작성한 바 있다. 북한이 제출한 보고서가 현실에 부합하는지를 판단하는 실무 질의서에 국제사회의 태도가 반영되었다는 점에서 국제사회의 인식을 살펴보는 데 중요한 단서가 될 수 있다. 질의서의 주요 논점은 북한 당국에 대해 북한 주민의 권리와 관련하여 현실에 부합하는 통계와 정보를 제공하라는 것이었다. 또한 주체 이데올로기를 기반으로 하지 않는 창조활동과 예술창작의 자유 여부, 종교적 신념의 자유 행사를 포함하여 문화활동 참여권 여부 등 A규약의 권리를 보장하기 위해서는 자유권 등 B규약에 규정된 권리의 보장이 밀접하게 연관된다는 점을 지적하였다.

제59차 유엔 인권위원회(3. 17~4. 25)에서 EU는 순번제 의장국인 그리스를 비롯해 프랑스, 독일, 포르투갈 등 회원국 대표의 발언을 통해 북한의 인권 상황을 규탄하고 인권위의 관심 및 강력한 대응을 촉구하였으며, 북한인권 개선을 촉구하는 결의안 채택을 추진하게 되었다. 15개 EU회원국 중 아일랜드와 함께 북한과의 수교를 거부해 온 프랑스가 유엔 인권위의 북한 결의안 채택을 주도한 것으로 알려지고 있다.²⁾ EU국가들은 북한인권 실태에 대한 현지 관찰 및 이에 대한 다양한 보고서들을 접함으로써 북한에 대한 부정적 이미지를 굳히게 되었다. 이와 같이 ‘UNICEF의 북한 영양평가보

2) 『연합뉴스』(2003. 3. 26).

고서 2002'에 나타난 북한 어린이와 산모의 심각한 영양부족 실태와 전반적인 식량난 실태보고, 중국 내 불법 체류 탈북자들의 인권 실태, 북한 내 아동인권 실태, 2001년 7월 유엔 인권이사회가 북한에 제시한 인권 실태 개선을 위한 권고안에 대한 북한의 부정적 대응이 EU가 대북 인권 결의안 채택을 추진하게 된 중요한 요소로 작용하였다.

EU는 지난해 제58차 유엔인권위 회의에서 북한이 EU와 인권 대화에 건설적인 자세로 임할 것을 촉구하면서, “차기 유엔 인권위를 비롯한 인권 관련 포럼에서 적절한 조치를 검토할 목적으로 북한 내 인권 상황의 전개를 매우 긴밀하게 지속적으로 주시해 나갈 것”이라고 밝힘으로써 유엔 인권위원회 차원의 강경한 조치가 취해질 수도 있음을 시사한 바 있다.

1995년 수해 이후 북한에 상주하면서 대북 인도적 지원사업을 추진해오던 유럽연합의 NGO들은 북한 당국에 가장 기본적인 인도주의 원칙(소요산정 및 분배를 위한 접근 허용)을 지켜줄 것을 요구하였고, 이러한 사항들이 극복되지 않자 일부 NGO(MSF, MDM, OXFAM, ACF 등)들은 인도적 필요에도 불구하고 북한에서 철수했다. 이로 인해 이들 NGO의 입장이 대북인권 결의안 채택에 중요한 영향을 미치게 되었으며, 북한 체제의 폐쇄성으로 인해 대북 인도적 지원이 제약받는 현실을 극복하기 위한 노력으로 발전되었다.

대북인권 결의안이 추진되는 과정에서 국제인권 NGO들도 매우 중요한 역할을 담당하였다.³⁾ 국제인권단체인 인권감시협회(Human Rights Watch)는 북한을 비롯한 ‘인권 침해국’들을 지목하면서, 유엔 인권위원회가 이들 국가의 인권 개선을 권고하는 결의안을 채택한 것을 요구하였다. 북한인권시민연합과 체코의 피플인니드재단(PINF)은 공동으로 □□북한인권·난민 국제회의□□를 열고 유엔인권위원회의 대북 결의안 채택 촉구 등 10개항의 결의문을 채택하는 한편, 국제인권단체와 공동으로 대북인권 결의안 채택을 위한 지지활동을 전개하였다. 국제사면위원회(AI)도 회기 중에 언론보도문을 통해 북한의 공개처형, 표현의 자유, 고문, 강제송환, 충분한 식량을 공급받을 권리가 저해되고 있다는 점에 특별한 관심을 표명하였다. 세계기독교연대(CSD)도 북한인권 공청회를 열고, “나치와 구소련 정권의 강제수용소를 합친 것보다 심각한 세계 최악의 인권 재난이 북한에서 벌어지고 있다”⁴⁾면서 국제사회의 적극적인 중재를 요청하고 북한에 ‘인권

3) 최의철·임순희, 「북한인권실태에 관한 미국과 국제사회의 동향」, 『통일연구원 정세분석보고서』 (2003. 3).

사찰 및 조사단'을 파견할 것을 촉구하였다. 또한 국회인권포럼 소속 여야의원과 미국, 일본, 영국, 몽골 등 5개국 의원 31명이 발기인으로 참여하여□□북한 자유이주민 인권을 위한 국제의원연맹(IPCNKR)□□이 발족되었으며, 국내 탈북자들과 북한인권운동가들이 참여한□□북한정치범수용소 해체 운동본부□□가 개설되었다.

나. 내용⁵⁾

- ① 종교·표현·집회 및 결사 등의 자유 제한과 이동 및 해외여행 제한, 고문, 공개처형, 정치적 이유에 의한 사형, 수용소와 강제노동, 장애 아동에 대한 부당 대우 및 차별, 여성인권 및 기본적 자유에 대한 침해 등 조직적 인권 침해에 대한 우려 표명
- ② 고문방지협약과 인종차별철폐협약의 비준 및 이미 가입한 국제협약에 따른 의무 이행 및 관련 정보제공, 아동권리위원회와 인권이사회의 권고사항 이행, 인도적 사유에 의한 탈북자들 처벌 자제, 유엔 인권 체제에 협조, 외국인 납치 문제의 투명한 해결, 국제적으로 인정된 노동기준 준수 등 북한 내 인권 침해 상황 파악을 위한 여건 조성 촉구
- ③ 인도적 지원, 특히 식량지원의 분배 투명성 제고를 위해 유엔 전문기구를 비롯한 국제인도적 기구들의 북한 내 모든 지역에 대한 자유로운 접근 허용 촉구
- ④ 유엔인권고등판무관실이 북한 당국과 포괄적인 대화를 갖고 새롭게 발견된 내용과 권고사항을 차기 유엔 인권위 회의에 제출하도록 요청
- ⑤ 북한인권 상황을 제60차 유엔 인권위 회의에서 같은 의제하에 우선적인 문제로 계속 다루도록 결정

유엔의 대북인권 결의안에서는 특히 탈북자 및 강제 송환자들에 대한 처벌금지 요구와 함께 식량 등 인도적 지원의 분배 투명성 제고를 강력하게 제기하였다. EU 의장국인 그리스도 제안 설명을 통해 “국제기구와 국제인도지원단체들의 접근문제와 북한 내 근무 여건으로 국제원조를 제공하는 데 상당한 어려움을 겪고 있다”⁶⁾고 밝힌 바 있으며, 결의안 본문에서도 인도적 지원의 분배 투명성 제고를 위해 북한 당국이 적극적 조치를 취할 것을 촉구하였다. 북한 결의안 채택을 계기로 북한의 인권 상황은 유엔 인권기구의 감독을 지속적으로 받게 되며 유엔인권위에서 주요 의제로 다루어져 국제

4) 세계기독교연대회장 겸 영국 상원부의장의 콕스(Baroness Caroline Cox)의 발언 내용이다.

5) 최의철·임순희, 앞의 글.

6) 『연합뉴스』(2003. 4. 17).

적인 이목을 집중시킬 것으로 평가된다. 북한 결의안은 구속력은 없으나 외교적·상징적인 의미를 갖는다는 점에서 유엔 인권위는 북한 당국의 결의안 내용 이행 및 인권상황 개선 노력여부에 관한 유엔인권고등판무관의 보고서 제출을 요청함으로써 북한 당국을 압박하게 될 것이다.

2. 북한인권 문제에 대한 입장

가. 유럽연합(EU)

EU는 1995년 5월부터 전반적으로 제3세계 국가들과 양자간 교역이나 협력협정을 체결할 때 인권에 관한 조항들을 포함시켜왔다. 따라서 EU국가들이 북한 수교문제를 논의하는 과정에서 북한의 인권 문제를 주요 의제로 부각시킬 수밖에 없었다.⁷⁾ 남북정상회담 이후 서울에서 개최된 제3차 ASEM회의에서 우리 정부가 대북 수교를 적극 권유함으로써 EU국가들의 수교 논의가 본격적으로 진행되게 되었다. 이러한 과정에서 영국과 독일은 대북 수교를 서둘렀고, 이에 대해 프랑스는 ‘공조정책’을 주장하며 비판을 가했다. 이와 같이 회원국 간의 견해 차이는 있었지만, 2000년 11월 20일 EU는 대북 행동지침(EU Lines of Action Towards North Korea)을 채택하여, EU와 회원국들이 대북 관계 개선시 특별히 고려해야 할 사항들에 합의하였다. 즉 인권 상황의 개선, 특히 유엔 인권협약의 준수, 북한 일반주민들의 외부 지원에 대한 접근, NGO들이 만족할 만한 조건에서 활동할 수 있는 가능성을 고려해야 하며, 대북정책은 북한의 태도에 대한 평가를 기초로 해야 한다는 것이다.

EU는 인권회담(2001.6.11~12.) 및 EU 인권 세미나(2001.6.13.) 등으로 북한과의 인권대화를 성사시킨 바 있으며, 2002년 6월에는 북한과 인권 문제의 지속적 협의에 동의하였다. EU는 북한을 인권대화에 이끌어냈다는 데에 의의를 부여했으나, 일련의 인권 대화 결과에 대해서는 부정적이었다. 특히 프랑스는 북한의 핵, 미사일 등 대량살상무기의 해결, 남북한 관계의 실질적인 진전과 함께 외국 NGO에 대한 제약 철폐와 북한 정치범 수용소의 개방 등 인권 문제를 대북 수교조건으로 제시하며, 북한에 대해 여러 차례 인권 관련 질의서를 보냈으나 답변을 받지 못한 것으로 보인다. 따라서 프랑스는 북한의 인권 문제에 대한 각별한 관심을 보이고 있으며, MSF와 같은 자국 NGO들의 활동을 통해 탈북자문제 등 북한인권 문제에 접근하고 있는 것으로 보인다.

7) 허만호, 「2003 유엔 북한인권결의의 채택과정 및 내용분석」, □□제22회 북한동포의 생명과 인권 학술 토론회□□(북한인권시민연합, 2003. 5. 26).

EU는 북한과의 외교관계 개선을 통해 교류를 증대하면서, 북한의 변화를 유도하고자 하였다. 또한 미국의 일방주의에 대한 견제 역할에 관심을 갖고, 핵 문제로 악화된 북·미관계를 감안하여 한반도에서 평화의 중재자로서 역할을 확대하고자 하였다. 그러나 북한 핵문제가 악화되고 기타의 국제적인 관심 사안이 제기되면서, EU도 핵문제와 인권문제에 대한 상당한 진전이 없이는 인도적 지원을 포함한 북한과의 교류가 제약될 수밖에 없다는 입장을 갖게 된 것으로 평가된다.

나. 미국

미국은 국무부 인권부서와 국제종교자유위원회(USCIRF)⁸⁾ 국제종교의 자유보고서를 통해 각국의 인권 침해 상황을 평가하면서, 미국의 외교정책 집행에 중요한 자료로 활용해 왔다. 미국은 각국의 인권 상황이 기본적으로 체제의 성격을 반영하고 있다는 평가하고 있다. 미 국무부 인권 보고서에 따르면, 북한은 노동당 일당지배 하의 독재국가로 최고통치자에 대한 개인 숭배가 지속되고 있으며, 국가안보를 위해 군과 보안기구들이 작동하고 있어 이들에 의한 인권 침해가 심각하다는 것이다. 또한 농업정책의 실패와 1995~1997년의 흉작으로 인한 식량난으로 전체인구의 10%인 약 100~200만 명이 기아 및 관련 질병으로 사망한 것으로 추측되며, 수만 명의 북한 주민이 북한을 탈출한 것으로 평가하고 있다. 2002년 중반에 임금과 물가를 현실화하고 지배인들에게 많은 권한을 주는 경영방식을 도입하였으나 인플레이션 초래하고 경제 개선에 도움이 되지 못하고 있는 것으로 기술하고 있다.

인권 보고서를 발간하고 있는 미 국무부의 민주주의·인권·노동 담당 부차관보는 “북한은 세계에서 가장 폭압적이고 소름끼치는 체제 중 하나이며 최대 규모의 감옥체제”라고 혹평하고, “이와 같은 상황을 어떻게 개선할지 예견하기가 어렵다”면서 한국, 일본, 중국의 공조가 필요하다고 강조하고 있다. 부시 미 대통령은 북한 핵 개발과 관련, 북한이 핵 개발을 포기하는 경우에 북한 주민의 삶을 향상시키는 데 도움을 줄 수 있는 조치를 취하겠다고 언급한 바 있다. 부시 미 행정부는 북한의 인권 실태를 김정일 위원장의 책임으로 간주하고, 북한의 김정일 정권과 주민들을 분리하여 접근함으로써 김정일 정권을 압박하고자 하는 것으로 평가된다.

유엔 인권위 미국 대표부의 진 커크패트릭(Jeane Kirkpatrick) 대표는 북한을 지구

8) 미국 국제종교자유위원회는 1998년 제정된 국제종교자유법에 따라 설립된 독립적인 미 정부기구로 2000년 이후 해마다 미 국무부를 통해 연례 보고서를 발간하고 있다.

상의 지옥이라 일컬으며 시민의 인권이 이보다 더 가혹하게 학대받는 나라를 상상하기 어렵다고 규탄하면서, 대북인권 결의안 채택을 적극 지지하였다.

미국 의회는 청문회를 통해 북한인권 문제에 대한 미국 내 여론을 제고하고 필요한 입법 조치를 강구하고자 노력해 왔다. 미 하원 국제관계위원회 동아시아태평양소위원회(위원장 짐 리치)가 2002년 5월 2일 ‘북한, 인권과 인도주의적 도전’이라는 주제로 청문회를 개최하였고, 이 청문회에서 대북 식량문제와 인권문제를 연계하자는 주장이 제기되었다. 이 자리에서 탈북자 이영국, 이순옥, 김성민은 자신들의 체험을 소개하면서 식량 원조와 인권과의 연계 필요성을 주장하고, 중국에 강제송환 중지 압력을 가하고 탈북자의 난민 지위 인정을 위한 미국 의회의 관심을 촉구하였다. 미국은 북한에게 인도적 지원을 계속 처할 것임을 언급하고 있으나, 앤드류 내치오스(Andrew Natsios) 미 국제개발처(USAID)처장은 분배의 투명성 문제에 더욱 깊은 우려를 표명했다.⁹⁾

미국은 정치범 수용소와 탈북자 문제를 통해 북한인권 문제를 더욱 적극적으로 제기하려는 것으로 보인다. 상원 공화당 정책위 의장인 존 카일(Jon Kyl) 의원 등 4명은 지난 1월 외교위원회에 북한 김정일 정권에 대한 지원 중단, 탈북자 지원 및 미국 망명 허용을 내용으로 하는 법안을 제출하였으며, 이 법안은 탈북자를 한국인으로 인정하지 않음으로써 미국으로의 망명 신청이 가능한 난민 지위를 부여하려는 것이다. 탈북자에 대한 의회의 관심은 민주당의 케네디(Ted Kennedy) 상원의원, 공화당의 샘 브라운백(Sam Brownback) 상원의원을 비롯하여 미 북한인권위원회와 비정부기구들의 지지를 받고 있다. 또한 미 상원은 탈북자 지원 예산 1,000만 달러를 포함한 법안을 통과시킨 바 있다.

미국의 비영리기구인 전미민주주의기금(NED)¹⁰⁾은 탈북자 망명을 돕는 북한인권시민연합과 북한민주화네트워크 등 한국 비정부기구(NGO)에 자금을 지원하였다. 또한 북한인권시민연합의 윤현 이사장과 이순옥, 강철환, 안혁 등 탈북자 3명에게 2003년 민주주의 상을 수여하였다.

9) 앤드류 내치오스 미 국제개발처장은 2003년 7월 16일 NED 등이 주관한 북한인권학술회의의 오찬 연설을 통해 북한 정권의 가장 큰 관심사는 정권생존(regime survival)으로, 북한에서는 사회에 대한 완전한 통제가 유지되고 있으며 개인의 권리는 존재하지 않는다고 평가하였다. 또한 모니터링과 접근에 있어서 실질적인 진전(substantial improvement in monitoring and access)이 이루어지고 영양 실태 조사와 같은 소요조사를 통해 인도적 지원에 대한 필요가 증명될 경우에만 대규모의 지원을 추진할 수 있을 것이라고 언급하였다.

10) 전미민주주의기금(NED)은 레이건 행정부가 1983년 미 정부의 민주주의 확대전략에 따라 설립해 한 때 동유럽의 민주화 운동을 주로 지원했다.

북한인권문제와 관련하여 적극적으로 활동하고 있는 미국의 민간단체로는 방위포럼 재단(DFF), 탈북자 인권보호협회, 북한인권위원회(US Committee for Human Rights in North Korea) 등이 있다. 방위포럼재단은 북한에 대한 인도적 지원 지속, 탈북자들의 난민 지위 획득, 미국 망명 허용 및 탈북자 수용소 건립 문제 등에 관심을 가지고 있으며 한국 정부가 북한인권에 대해 더 많은 관심을 가질 것을 요구해 왔다. 이 단체는 북한의 정치범 수용소를 나치나 구소련 수용소와 같은 비인도적인 인권 침해의 실례로 간주하여, 북한인권을 최악의 상황으로 규정하고 있다. 또한 MSNBC, CBS, ABC 등 미국의 주요 매체를 통해 북한의 인권개선 실태를 소개하고, 탈북자들의 의회 증언을 주선하는 등 적극적인 인권개선 활동을 전개해 왔다.

미 북한인권위원회는 한국이나 일본 기업이 북한에서 생산하는 상품이 일조의 ‘노예노동’에 의한 것으로 간주해 미국 수입 금지 운동을 전개해왔으며, 상업용 위성사진과 탈북자 증언 등을 통해 정치범 수용소를 분석한 보고서를 준비하고 있다. 또한 최근 중국 국경지역을 방문하여 탈북자들의 인권 상황을 상세히 조사한 것으로 보인다. 한 인들을 주축으로 결성된 미주 탈북난민인권보호협회는 탈북자의 난민 지위 인정과 이를 위한 중국에 대한 압력 행사 등을 주장하고 미 의회를 상대로 적극적인 로비활동을 펼쳐왔다.

이와 같이 북한인권 문제에 관심을 갖고 있는 미국의 의회 및 비정부기구들이 연대하여 2003년 7월 16일 북한인권회의를 개최하였다.¹¹⁾ 이 회의에는 ‘북한 자유이주민 인권을 위한 국제의원연맹(IPCNKR)’ 소속의 미국, 영국, 한국, 일본의 의원들이 참여하여 북한인권 개선을 위한 국제적인 공조의 필요성을 확인하였고, 북한 내 정치범 수용소와 교화소의 인권 침해 상황에 대한 탈북자들의 증언이 이어졌다. 이 회의는 북한에서 김정일 정권에 의해 광범위한 인권 침해가 체계적으로 이루어지고 있다고 확인하고, 북한의 인권 상황을 나치와 구소련의 상황에 비유하여 용납할 수 없는 심각한 위기상황으로 규정하였다. 다만 인권 문제를 개선하기 위한 방안에 대해서는 정치적 관점에 따라 근본적인 변화가 이루어진다면 현 정권과 대화와 접촉을 지속한다는 견해와, 현 정권의 본질을 고려할 때 정권의 교체 없이는 개선이 불가능하다는 강경한 입장이 동시에 제기되었다. 탈북자 문제의 해결방안에 대해서는 주로 유엔난민고등판무관실을 통한 난민 지위 부여와 중국 등 제3국내 난민수용소 건설 등에 논의가 집중되

11) NED, DFF, US Committee on Human Rights in N.K가 공동으로 개최한 학술회의는 □□Gulag, Famine, and Refugees: The Urgent Human Rights Crisis in North Korea□□를 주제로 하였다.

었다. 또한 북한사회에 외부의 정보를 유입시키기 위해 방송매체(Radio Free Asia, Voice of America)를 적극 활용하기 위해 방송시간을 현재 3시간에서 24시간으로 확대하기 위한 법안도 마련하고 있는 것으로 보인다.

탈북자들에 대한 중국 및 북한의 정책에 대해서도 초기의 비인도적인 처우를 부각하면서, 탈북을 적극 유도하여 북한 정권을 압박하자는 주장도 제기되었다. 또한 1995년 중국과 유엔난민고등판무관실 간의 합의(Agreement)¹²⁾ 따라 유엔난민고등판무관실의 탈북자에 대한 접근을 중국이 방해하지 못하도록 하여 난민지위 부여 절차를 마련하자는 의견도 개진되었다. 탈북자 상황에 대한 인식의 부족으로 인해 개선안도 난민지위에 제한되어 있다. 이와 같이 미국은 보다 적극적인 북한인권 문제에 대한 논의를 더욱 적극적으로 추진해 북한 정권을 압박하기 위한 수단으로 활용하고 있으며, 안보 문제와 별개로 인권 문제를 지속적으로 제기하고자 하는 것으로 보인다. 단적으로 미국 일각에서는 북한 핵 시설에 대한 사진보다는 정치범 수용소에 대한 증거가 국제사회에 북한 정권의 본질을 설명하는데, 더욱 효과적일 것이라고 평가하고 있다.

다. 중국

유엔 인권위원회 대북인권 결의안 채택과정에서 대표연설을 통해 밝힌 바와 같이, 중국은 인권문제를 근거로 국제사회가 북한을 압박하는 것에 상당한 부담을 느끼고 있는 것으로 보인다. 중국은 식민지 통치를 경험한 개발도상국들에 대한 서방의 인권 문제 제기는 부당한 것으로 규정하면서, 심각한 인권 침해를 자행한 당사국들이 상황을 왜곡하면서 정치적 압력과 이중적 수단을 가지고 특정국의 인권 문제에 대한 결의안을 채택하고자 한다고 비난하였다.¹³⁾ 중국은 명시적으로 북한을 언급하지는 않았으나, 대북 인권 결의안의 채택 배경을 미국의 일방주의와 연계하여 비난하고 있다. 또한 세계화를 위해 노력하고 있는 개도국들의 상황을 더욱 어렵게 만든다는 논리로 특정국에 대한 인권 결의안 채택을 가혹한 것으로 규정하고 있다.

중국은 북한인권 문제에 대한 국제사회의 압력이 탈북자 문제와 관련해 중국에 대한 비난으로 이어질 것을 매우 염려하는 것으로 보인다. 이제까지 중국 정부는 탈북자 문

12) 당시 중국 정부와 유엔난민고등판무관실간의 합의는 중국계 베트남 난민들에 대한 보호를 위해 이루어진 것이며, 이 합의가 난민지위에 관한 1951년 협약과 1967년 의정서의 근간을 넘어서는 것은 아닌 것으로 평가된다.

13) Statement by H.E. Ambassador SHA Zukang, Head of Chinese Delegation, on Item 9 at the 59th Session of Commission on Human Rights(1 April 2003), <http://www.china-un.ch/eng/45906.html>.

제가 관련국과의 외교 문제로 비화할 수 있는 사안에 대해서는 제3국 추방 형식으로 탈북자의 남한 입국을 묵인해 왔다. 또한 탈북자들의 강제송환과정에서도 문제의 소지가 있는 처벌은 되도록 피하고자 노력해온 것으로 보인다. 다만 국제사회의 탈북자 강제송환 금지 촉구에도 불구하고, '경제적 이주자'라는 명분으로 송환을 지속해 왔다. 이를 통해 중국은 탈북자 문제로 인한 자국 내 사회문제를 최소화하고, 대량 탈북을 유도할 수 있는 여지를 사전에 차단하는 데 주력해 왔다.

라. 일본

일본은 북한의 일본인 납치 문제 시인을 계기로, 북한 정치범 수용소 등 북한 정권의 인권 침해 문제를 강도 높게 비난해 왔다. 탈북자들의 체험수기나 증언을 통해 일본사회 내 대북 강경분위기를 지속적으로 고조시켜왔다. 또한 북송선을 타고 귀국했던 재일교포 및 일본인 처들이 중국 등 제3국으로 탈출하여 보호를 요청하는 경우, 개인 사례별로 처리하여 일본 내에서의 체류를 용인해주고 있다. 일본에 입국한 재일교포 출신 탈북자들의 경우 북송 당시의 법적 지위를 감안하여, 무국적자나 한국 국적자로서 일본에 체류할 수 있도록 허가하고 있다. 일본인 처의 경우에는 탈북했을 경우, 북송 당시 포기된 일본 국적을 다시 인정해주는 절차를 거쳐 입국을 허용하고 있다.

이와 같이 탈북자 문제에 대해 매우 제한적인 보호조치를 취하고 있으며, 대량 탈북을 유도할 수 있는 보호정책에 대해서는 유보적인 것으로 보인다. 그러나 북한의 핵과 미사일 위협, 마약 밀수, 화폐 위조 등의 사안에 대해 미국과의 긴밀하게 공조하는 일본으로서, 향후 미국의 대북 인권 문제에 대한 논의에 적극적으로 참여할 것으로 평가된다.

III. 우리의 정책과제

1. 북한인권에 대한 객관적이고 체계적인 정보체계 구축

유엔의 대북인권 결의안 채택을 계기로 북한인권 문제는 이미 국제사회의 공동 관심사로 부각되었다. 우리 정부가 남북교류와 협력의 확대를 감안하여 북한인권결의안 표결에 불참한 것은, 북한인권 문제에 대한 우리의 인식이 제대로 확립되지 못함을 단적

으로 보여주었다. 이는 곧 북한인권 상황에 대한 객관적이고 체계적인 정보체계를 구축하려는 노력이 부족했기 때문이기도 하다.

북한사회의 폐쇄성으로 인해 구체적인 인권 침해의 상황에 대한 접근이 어려운 것은 사실이다. 그러나 식량난으로 인한 북한사회의 통제 완화와 인도적 지원을 위한 방북 증가 등으로 인해 북한 내부의 상황을 파악할 수 있는 길은 이전 보다 많이 열려 있다. 또한 탈북자들이 증가함에 따라 구체적인 인권 침해 사례들을 수집하고 확인할 수 있는 기회도 확대되고 있다.

북한인권에 대한 올바른 정책방안을 수립하기 위해서는 각 사안에 대한 구체적인 정보를 축적하고 분석하는 체계가 마련되어야 한다. 현재 통일부의 북한인권환경팀이 북한인권 문제를 전담하고 있으나, 정부 내 관련 부처의 협력이 제대로 이루어지지 않고 있다. 이는 정부가 대북포용정책을 추진하면서, 북한인권문제를 거론하는 것이 전반적인 남북관계에 부정적인 영향을 끼칠 것이라는 우려가 크기 때문이다. 그러나 북한인권 문제가 국제적인 관심사로 부각된 시점에서 이전과 같은 소극적인 자세를 견지하는 것보다는, 북한의 인권 실상에 대해 지속적인 관심을 갖고 체계적이고 객관적인 정보를 구축하기 위한 노력을 기울여야 할 것이다. 이를 위해서 객관적인 정보원(information sources)을 확대하기 위해 관련 비정부기구들과 협력해야 할 것이다.

2. 국제사회와 협력체계 구축

북한의 인권을 실질적으로 개선하기 위해서는 국제사회의 협력이 불가피하다. 먼저 북한의 인권 실상을 제대로 파악하기 위한 정보의 공유와 함께, 북한 당국의 인권 개선을 촉구하기 위한 국제사회의 역할 분담 노력이 필요하다. 대북 인권운동과 관련하여 서방세계는 주로 B규약을 중심으로 북한의 인권 문제에 접근하는 경향이 강하다. 그러나 북한이 A규약, 아동의 권리협약에 따라 국가인권보고서를 제출하고 있다는 점에서, 국제사회가 B규약뿐만 아니라 A규약, 아동의 권리도 동시에 고려하여 균형된 시각에서 북한인권 문제에 접근해 나가도록 유도하는 것이 바람직하다고 본다. 다만 A규약상의 권리는 분배의 투명성, 취약계층에 대한 직접적 수혜 등 B규약상의 다양한 권리와 밀접한 연관이 있기 때문에, 대북 지원을 통한 A규약상의 삶의 질 개선을 필요로 하는 북한의 현실 상황을 이용하여 B규약의 이행을 유도하는 것이 체제 붕괴를 우려하는 북한을 크게 자극하지 않고 점진적으로 인권 개선을 이루어나갈 수 있는 효과적

인 방법으로 보인다. 다만 미국의 문제제기에 대한 북한의 반발을 고려할 때 대북 지원 과정에서 접근성과 공개, 투명성의 보장 요구를 통해 B규약의 준수를 연계하는 전략은 유럽연합이 주도하는 것이 바람직하다.

북한이 미국의 인권 문제 제기에 대해 미국식 가치관의 주입을 통한 체제 붕괴로 인식하여 강력하게 반발하고 있다.¹⁴⁾ 그러나 미국의 문제제기는 북한으로 하여금 유럽연합과 국제NGO와의 접근과 접촉에 더욱 매달리도록 하는 긍정적 효과도 기대할 수 있으므로 역할분담의 차원에서 유럽연합, 미국, 한국 정부 간의 긴밀한 협조체제 구축이 필요하다.

3. 대북 인권 대화 추진

정부는 향후 남북대화에서 비공개 방식으로 유럽연합, 미국 등 국제사회가 제기하는 인권 문제의 본질에 대해 북한에 지속적으로 설명하는 방안도 점진적으로 고려할 필요가 있다. 또한 남북간의 인도주의 사안인 이산가족 문제와 남북자 문제 등을 논의하는 남북적십자회담과 당국간의 회담에서 제도화된 해결방안을 마련해야 할 것이다. 이산가족의 상봉이 일회성 행사에 그치지 않고, 이미 주소와 생사가 확인된 가족들의 경우 자유로운 서신 교환과 상봉이 이루어질 수 있어야 할 것이다. 이를 통해서 국제사회에게 남북당국이 인권 개선을 위해 적극적으로 노력하고 있다는 것을 알릴 수 있을 것이다.

또한 탈북자 문제의 현실적인 해결방안을 모색하기 위해, 북한 당국이 탈북자들의 강제송환을 중지하고 자발적으로 귀환한 탈북자는 처벌하지 않도록 남북대화 채널을 통해 제기하는 것이 필요하다. 즉 국제사회가 탈북자 문제를 난민지위 부여를 통해 해결하려는 의도를 북한에 제대로 설명하고, 이러한 경우 중국과 북한의 정치적·사회적 부담을 인식할 수 있도록 도와야 할 것이다. 또한 우리 정부가 탈북사태를 정치적으로 활용할 의사는 없으나, 탈북자들 인권 침해를 좌시할 수는 없다는 확고한 의지를 북한 당국에 전달할 필요가 있다.

14) 북한은 2003년 7월 2일 중앙통신 논평을 통해 지난 6월 26일 미국 부시 대통령이 ‘유엔이 정한 고문 피해자의 날’ 기념식 성명에서 북한을 ‘인권 유린국’으로 지칭한 데 대해, 북한에 대한 ‘모략이며 중대한 주권침해’라고 비난하였다. 또한 6월 24일자 미 국무부 인권보고서에 대해서도 외무성 대변인 KCNA 기자회견(6.27)을 통해 “우리를 중상하고 누명을 씌우려 심리모략전과 봉쇄책동을 계단식으로 확대하고 있다”면서 북한에 대한 국제적 압박과 고립 의도가 있는 것이라고 비난하였다. 통일부, 『주간북한동향』(2003. 6. 27 ~ 7. 3), 33쪽.

남북은 남북간의 인도주의 사안과 북한 주민의 인권 문제를 실질적으로 개선하기 위한 방안을 모색하기 위해 다양한 형식의 인권대화를 추진해야 할 것이다. 기존의 당국간 대화채널은 물론 민간단체 교류 등을 활용하여, 북한이 국제사회의 인권 논의에 대한 이해를 제고할 수 있도록 지원해야 할 것이다.

4. 인도적 원칙 강화를 통한 대북 지원의 확대

북한에 대한 인도적 지원이 장기화하면서, 국제사회는 심각한 원조 피로 현상을 보이고 있다. 다른 재난지역과는 달리 북한 당국이 사회 통제를 유지하고 있고, 이전보다는 나아졌음에도 불구하고 아직도 북한 당국의 제약으로 모니터링과 접근에서 국제 인도주의 원칙이 지켜지지 않고 있기 때문이다. 인도적 지원을 위한 가장 기본적인 원칙인 소요산정(Needs Assessment)이 이루어지지 않는 북한의 현실에서, 국제사회가 북한의 지속적인 물자 지원 요구를 감당하기는 무리다. 또한 최근의 북한 핵 문제는 분배의 투명성과 효율성을 심각하게 위협하고 있다.

북한에 대한 인도적 지원 활동 초기에는 국제사회가 주도하였으나, 최근에는 우리 정부와 국내 민간단체들의 역할이 크게 증대하고 있다. 이는 남북관계 개선을 위한 정부 차원의 대규모 지원과 국내 민간단체들의 협력사업이 확대되고 있기 때문이다. 국제사회와는 달리 우리 정부와 국내 민간단체들은 대북 지원을 단순한 인도적 차원에서 접근하는 것에 그치지 않고, 남북간의 접촉을 통한 신뢰 형성 및 민족 화해와 통일 기반 구축에 두고 있다. 따라서 북한의 현실적 제약을 일정부분 수용하면서, 가능한 한 남북협력의 틀을 단계적으로 확대하고자 노력해왔다. 즉 우리 정부와 민간은 취약계층에 대한 접근이 어려움과 분배의 투명성 미흡을 근거로 북한에 대한 인도적 지원을 중단하거나 지연하는 것보다는, 지속적인 협력사업으로 점차 북한 당국의 변화를 유도해 낼 수 있다고 평가하고 있는 것으로 보인다. 또한 구체적인 사회경제적 통계수치 및 현장 실태조사를 통해 북한사회의 소요를 산정하기보다는, 북한의 관련당국과 지역단위의 요구(demand)를 중심으로 접근하는 것이 현실적이라고 판단하고 있다.

이에 따라 인도적 지원의 실제적인 결과에 대한 체계적인 평가보다는 단위사업에 대한 부분적 평가에 그치고 있는 것으로 보인다.

대북 인도적 지원사업에 참여하는 국제기구 및 국내외 비정부기구들이 연대하여 현

제까지의 대북 인도적 지원사업을 체계적으로 평가하는 작업이 선행되어야 한다. 이를 토대로 대북지원의 장기적인 목표와 방향에 대한 공감대 형성을 유도하고, 구체적인 추진과정에서 발생하는 어려움에 대한 해결책을 공유할 수 있어야 할 것이다. 대북 인도적 지원을 통해 북한 주민들의 인권이 실질적으로 개선되기 위해서는, 북한 당국이 국제사회의 인도적 원칙을 수용하여 인도적 지원사업이 대규모로 확대될 수 있는 여건이 마련되어야 한다. 북한 내부에서 국제사회의 지원에 대한 요구는 매우 큰 것으로 파악되고 있으나, 정치적인 고려와 내부 기관간의 경쟁관계로 인해 인도적 지원에 차질을 빚게 되는 경우가 많은 것으로 평가된다.

5. 탈북자에 대한 현실적인 보호대책 마련

1990년대 이후 북한의 경제난으로 인해 많은 북한 주민이 생존을 위해 북한을 탈출하고 있다. 이러한 탈북사태는 시간이 경과하면서 더욱 미묘하고 복잡한 양상을 보이고 있다. 이들 중 소수의 북한이탈 주민만이 중국 등 제3국을 거쳐 국내에 입국했다. 북한이탈주민의 보호와 정착지원은 인도적 차원에서뿐만 아니라 통일환경조성 및 국내 통일기반 구축이라는 측면에서 매우 중요한 정책과제로 다루어지고 있다.

현재 중국과 러시아 등지에 체류하고 있는 북한이탈 주민은 상당한 규모에 이르는 것으로 추산되고 있으며, 이들은 북한으로의 귀환보다는 더 나은 삶을 찾아 국내입국을 시도하고 있다. 따라서 북한의 정치적·경제적 상황이 단기간에 개선되지 않는 한 북한이탈 주민의 국내 입국은 급증할 것으로 전망된다.

초기와는 달리 탈북사태가 북한 내부의 사회변화와 중국 등 체류국의 여건 변화 등으로 인해 새로운 단계로 발전되고 있다. 탈북사태와 관련해 북한 및 중국 등 당사국들은 인신매매, 종교단체와의 접촉, 남한 입국 시도 여부 등에 특별한 관심을 갖고 이들의 강제송환 절차를 처리하게 된다. 이러한 과정에서 심각한 인권 침해가 빚어지고 있는 것으로 파악된다. 탈북이 급증하면서 탈북(‘도강’)에 대한 처벌이 일반적으로 이전보다는 완화되었으나, ‘로동단련대’의 노동교양이 중국에서 일정기간 생활하던 북한이탈 주민에게는 견디기 힘든 강도 높은 처벌로 느껴지는 것으로 보인다. 처벌완화 정책에도 불구하고, 개인에 따라서는 정치범 수용소에 보내지는 등 중대한 처벌을 받을 위험이 여전히 남아있다. 따라서 강제송환된 북한이탈 주민 중 상당수는 처벌과정에서 겪은 모욕을 참을 수 없어서, 북한에서 삶의 희망을 찾을 수 없어서, 중국에 남은 가족

들을 찾아서 재탈북을 감행하게 된다. 여성들이 송환될 경우에는 ‘조선을 욕되게 하였다’는 구실로 임신 여부를 확인하여 강제유산을 시키는 것으로 파악된다.

북한이탈 주민의 국내 입국과정에 국내외 인권단체들과 전문 브로커들이 개입함에 따라 북한이탈 주민의 보호도 새로운 양상을 띠게 되었다. 비공식적인 채널을 통해 자력으로 입국하는 비율이 높아지면서 젊은 여성의 입국과 관련해 새로운 정책과제가 제기되고 있다. 이들은 대부분 현지 체류기간 중 인신매매, 동거를 경험하였으며, 이로 인해 국내 입국 이후 적절한 치료나 상담이 필요하며 적응과정에서 밖으로 쉽게 드러나지는 않지만 상당기간 장애요인으로 작용할 수 있다.

중국 등지에 체류하고 있는 북한이탈 주민의 규모와 이들의 현지에서의 불안한 삶, 남한 입국 여건 변화 등을 고려할 때 남한 입국 탈북자 수는 앞으로도 급증할 것으로 예상된다. 탈북자들이 장기체류함에 따라 나뉠대로 생존기반을 마련하고 있으나 신분 불안으로 인해 생활여건이 여전히 열악한 상태이다. 또한 자력 입국 능력이 커짐에 따라 남한 정부가 자력으로 입국한 탈북자들의 수용을 거부할 수 있는 정책적 수단과 명분이 없다는 점에서 향후 입국 규모는 정부 능력의 한계를 넘어설 것이다. 또한 관련 단체들은 기획망명을 지속적으로 시도할 것으로 평가된다. 현재 중국에 체류 중인 탈북자들 중 상당수가 여건이 마련된다면 남한 입국을 희망하고 있다.

중국은 탈북자들이 외국공관에 진입하여 국제화된 탈북자에 대해서만 국제적 관례를 적용하여 제3국으로 추방하고, 대다수 중국 체류 탈북자에 대해서는 체포 및 북한 송환 조치를 취하는 이중적 태도를 보이고 있다. 따라서 국제사회는 탈북자에 대한 인권 침해에 지속적인 관심을 갖고 강제송환이 중단될 수 있도록 노력하면서, 더욱 적극적으로 탈북자 문제를 해결하기 위해 관련 정책을 체계적으로 정비하는 것이 필요하다.

첫째, 적절한 대책을 세우기 위해 일차적으로 중국 등지에 체류하고 있는 탈북자의 정확한 규모와 실태에 대한 객관적 파악이 시급하다. 즉 탈북자의 규모, 지역별 분포 실태, 성·나이·직업·가족관계 등 사회적 배경 변수, 중국내 체류기간, 탈북 동기, 향후 거취의사(북한 귀환, 중국 체류, 한국행)에 관해 자료를 파악하는 것이 필요하다. 물론 현실적으로 탈북자들이 강제송환에 대한 두려움으로 은신해 있기 때문에 실태를 정확히 파악하는 것이 쉬운 작업은 아닐 것이나, 전반적인 실태에 대한 정확한 이해가 전제되어야 할 것이다.

둘째, 기획탈북의 근본적 원인은 제3국 체류 탈북자의 열악한 생활환경에 기인하는 바,

탈북자들의 안정적 삶을 보장하기 위한 조치를 강구하여야 한다. 이 문제가 해결된다면, 기획탈북이 줄어들 수 있다는 점에서 중국 등 해당 국가를 설득하여 이들의 생활 조건이 개선되도록 노력하는 것이 바람직하다. 국제이민기구(International Organization for Migration) 등을 통해 불법 이주민 차원의 실질적인 보호방안도 마련하여야 한다. 관련국들이 자국 내 불법체류 외국인에 대하여 한시적으로 임시체류증을 지급하고 최소한의 인권 보호를 위해 노력해야 한다는 공감대를 형성하고, 이를 상호주의적으로 적용하는 것도 한 방안이 될 수 있다. 탈북자를 불법체류자로 간주하는 중국의 처지에서는 공식적으로 이들의 체류를 인정하기 어려울 것이므로 한국의 중국 내 투자와 연계하여 일정 기간 고용을 보장하는 방안을 모색하거나, 현재 불법 체류 외국인노동자 관련 정책을 원용하도록 설득하는 것도 고려할 수 있다.

셋째, 탈북이 장기화된 현상이라는 점에는, 장기체류로 발생한 사실상의 가족관계를 인정하고 법으로 보호하기 위한 제도적 장치들이 마련되어야 한다. 예를 들어 탈북 여성이 중국에 체류하면서 사실혼 관계를 통해 가정을 상당기간 유지할 경우가 많으며, 이런 여성이 북한으로 강제송환되거나 남한으로 단독 입국할 경우 상대 남성과 아이들은 이산가족으로 남게 된다. 따라서 불법적이기는 하지만 상당기간 사실혼 관계를 유지한 여성 및 그 자녀들에 대한 현실적인 구제방안이 모색되어야 한다.

넷째, 경제적 이유로 일시적으로 탈북한 사람들의 경우, 자발적으로 북한에 무사 귀환 하도록 유도하는 노력도 강구되어야 한다. 탈북자들의 안전한 귀환은 북한당국의 태도에 의해 좌우되므로 인도적인 차원에서 북한이 자발적 귀환자를 처벌 하지 않도록 설득하는 것이 필요하다. 또한 주변국들은 북한 주민들이 국경을 벗어나지 않고 자국 내에서 안전한 삶을 영위할 수 있도록, 북한의 인도적 위기상황을 해결하기 위한 북한당국의 노력을 촉구하는 한편, 적절한 인도적 지원을 통해 취약계층의 실질적인 생존 위협을 덜어주어야 한다.

다섯째, 탈북자 문제와 관련 NGO와 정부 간에 갈등이 존재하는 바, 관련국들은 기획탈북을 주도하는 NGO와 탈북자 문제에 대한 대화통로를 개설하고, 협조체제를 구축하는 것이 필요하다. NGO는 정부의 소극적 정책을, 정부는 NGO의 무책임한 행동을 비판해 온 것이 사실이다. 탈북자 문제에 대해 정부와 NGO는 각각 능력의 한계를 갖고 있는 바, 상호 한계를 보완할 수 있는 방안을 모색함으로써 좀더 효율적인 대책을 마련해야 할 것이다. 국제법이나 국제관례상 정부는 탈북자와 직접적 접촉 할 수 없는 만큼 해당 국가와 협상으로 문제를 해결할 수밖에 없다. 이와 반면 NGO는 국제 네트워크

워크를 활용하여 탈북자와 직접 접촉할 수 있으나, 궁극적으로 문제를 해결할 수 있는 권한이 없다. 따라서 탈북자 관련국과 NGO들이 인도주의 원칙에 입각하고 각국의 정치적 입장을 고려하여 현실적인 보호방안을 모색하기 위한 교류의 장을 마련하는 것이 필요하다.

간담회

북한의 식량난과 재외탈북자의 인권

일시 : 2003년 10월 17일

장소 : 국가인권위원회 11층 배움터1

북한인권 문제와 대북 지원

김형석

한민족복지재단 사무총장, 역사학 박사

북한의 인권 실태에 대하여 국제사회는 ‘인권의 동토’ ‘인권의 사각지대’ ‘세계 4대 인권 침해국의 하나’로 규정하고 있다(최성철, 국제사회와 북화의 인권). 또 ‘2003 국제 엠네스티 연례보고서’에도 “조선민주주의인민공화국은 여전히 독립적 인권 조사단의 접근을 거부했다. 기본적 인권의 탄압, 교도소 내부에서 벌어지는 가혹 행위, 공개 처형, 종교 탄압 등이 계속되고 있다. 식량난이 계속되었으며 경제개혁이 빈곤층과 사회적 약자들에게 부정적 영향을 미칠 수 있다”고 언급되어 있다. 그러나 나를 포함한 대북 지원 NGO는 그동안 북한을 가장 많이 다녀온 경우이지만 방북 기간 중 북한 주민의 인권 침해 현장을 목격한 경우는 거의 없었다. 물론 이것은 최근 국제사회에 큰 관심을 불러일으키고 있는 북한인권 문제에 대해 부정하려는 것이 아니라, 북한사회의 폐쇄성과 체류기간이 짧고 활동 반경이 제한되는 방북자의 특성상 주로 은밀한 곳에서 이뤄지는 인권 침해 사례를 발견하기 어렵다는 의미다.

따라서 대북 지원 NGO의 처지에서는 북한 인권 실태보다 최근 국내외에서 나타나고 있는 대북 지원과 인권 문제를 연계하려는 일련의 움직임에 대해 의견을 제기하는 것이 마땅할 것이다. 지난 9월 25일 미국 허드슨연구소와 디펜스포럼, 미국을 걱정하는 여성들(CWA) 등 20여 개의 종교 및 인권단체가 결성한 북한자유연합은 기자회견에서 ‘한반도 안보와 자유법안’ ‘Korea Peninsula Security and Freedom Act of 2003’ 을 만들어 올가을 의회에서 통과시키겠다’ 고 밝혔다. 이미 의회에서도 상원의 리처드 루가 외교위원장, 샘 브라운백 동아태 소위원장, 에드워드 케네디 의원, 하원의 헨리 하이드 국제관계위원장, 크리스토퍼 콕스 정책위원장이 연내 입법을 위해 앞장서고 있는 이 법안은 “북한의 대량 파괴 무기나 지역 불안정 문제를 비롯한 북-미간 어떤 협상도 인권을 우선적으로 다루도록 하고, 인권 상황이 개선되지 않는 한 대북 경제제재나 경제지원이 이뤄질 수 없도록 하며, 탈북자가 임시 입국이나 망명·입양 등

의 형태로 미국에 입국할 수 있도록 한다”는 내용이 골자다. 여기에서 주목되는 것이 북한 인권에 대한 가시적인 개선조치가 없는 한 일체의 대북지원을 중단해야 한다는 주장이다.

이에 앞서 9월 15일 미 국무성의 애덤 어럴리 부대변인은 “미 행정부는 북핵 사태와는 별도로 인도적 차원에서 북한에 식량을 지원한다는 원칙에 따라 올해 북한에 6만 t의 식량을 추가로 지원할 것인지를 검토하기로 했는데, 북한에 식량 지원이 필요한지 여부, 식량 지원이 절실한 다른 나라와의 비교, 지원 식량의 배급에 대한 검증 가능 여부의 세 가지 사항을 검토한 뒤 최종 결정을 하게 될 것이지만, 북한 당국이 세계식량계획(WFP)의 지원 식량에 배급 검증을 허용하지 않거나 제한하고 있는 데 대해 우려하고 있다”고 밝혀 식량 배급에 대한 검증 여부가 대북 식량 지원의 정책 판단 기준이 될 것임을 시사했다. 이것은 미국 정부가 대북 식량 지원을 2001년 30만t에서 지난해 15만5000t으로 줄였으며, 올해에는 다시 10만t으로 줄였다가 이 중에서 4만t만 지원한 가운데, 연초 부시 대통령이 “정치적 이유로 식량 지원을 줄이거나 중단하지 않을 것이다”고 언급했음에도 불구하고 식량배급 지역에 대한 국제감시단의 자유로운 접근을 전제조건으로 내세워서 정부의 식량 지원을 계속 보류하고 있을 뿐 아니라 구호단체들이 대북 지원을 위해 반출을 요청한 곡물에 대해서도 지원 승인을 계속 유보하는 중에 발생한 일이다.

이러한 움직임은 북핵 사태 이후 군사적 긴장 조성을 통한 대북 압박과 경제제재를 병행함으로써 북한의 붕괴와 김정일 정권의 몰락을 유도하려는 부시 행정부의 대북 봉쇄정책이 이제 북한 민주화를 명분으로 의회로 확대되고 있는 느낌이다. ‘한반도 안보와 자유법안’도 표면적으로는 북한 인권과 민주화를 표방하면서 궁극적으로는 김정일 정권의 교체를 시도하는 것으로 보인다. 그것은 이 법안이 북한인들에 의한 북한 내부의 민주주의 구축과 인권 보호를 위한 사업비로 2억 달러의 예산을 편성하면서 그 가운데 인도적 대북 식량 지원을 위해 1억2000만 달러를 책정해놓고 있으나, 정작 중심 역할을 담당하고 있는 크리스토퍼 콕스 공화당 정책위원장은 한 국내 언론과의 인터뷰에서 “우리가 그동안 배운 것이 있다면 햇볕정책은 심각한 실수였다는 것이다. 북한에 민주주의가 정착되면 안보 문제는 해결된 것이나 다름없다. 자유투표에서 김정일이 당선될 가능성은 없기 때문이다. 북핵 문제를 해결하는 것도 중요하지만 목표는 북한 민주화이다”(조선일보, 2003. 9. 23.)고 밝히고 있는 것으로 미루어 짐작할 수 있다.

그러나 북한에 대한 인도적 지원과 북한인권 문제를 연계해 해결하려는 발상은 자칫

더 큰 문제를 불러일으킬 수 있다는 점에서 제고되어야 한다.

첫째, 북한인권 문제 중에서 가장 심각한 것은 ‘2003 국제엠네스티 연례보고서’에 2002년의 북한 식량 사정에 관해 언급되어 있듯이 북한에는 아직도 1300만 명이 넘는 사람이 영양실조로 고통 받고 있으며, 5세 미만 어린이들의 45%가 만성적인 영양실조를 겪고 있으며, 400만 취학 아동의 영양 공급이 이루어지지 않아 신체적·정신적 발육이 저해되었다. 이러한 상황에서 민주화와 인권을 명분으로 내세워 인도적 식량 지원마저 중단하려는 시도는 오히려 북한 주민의 절실한 생존권을 위협하는 결과를 가져올 수 있다.

둘째, 식량배급 과정의 투명성을 문제 삼아 인도적 지원을 중단하려는 시도 또한 무책임한 일이다. 10월 9일에 발표된 통일부의 대북 쌀 지원 모니터링 결과처럼 북한의 체제 특성상 국제사회의 기준에는 맞지 않더라도 나름대로 지원 식량이 주민들에게 유통되고 있으며 그로 인한 성과도 나타나고 있기 때문이다.

1998년 10월 세계식량계획(WFP)·유엔아동기금(UNICEF)·유럽연합(EU) 등이 생후 6개월에서 7세 미만의 북한 어린이 1762명을 대상으로 실시한 ‘전국 규모의 영양실태 조사 보고’에 의하면 “조사 대상 어린이의 62.3%가 만성적인 영양실조로 발육이 부진했고, 15.6%는 급성 영양실조로 말미암아 극도의 쇠약 증세를 보였다. 또 30%의 어린이는 빈혈 증세를 보였으며 특히 생후 12~24개월 된 유아의 3분의 1이 급성 영양실조에 걸린 것으로 나타났다”고 밝혔는데 이 같은 수치는 북한 어린이의 영양실조율이 아시아 지역에서 가장 높다고 알려진 방글라데시나 인도보다 더 높은 것이어서 큰 충격을 주었다. 그런데 2002년 10월 이와 동일한 내용의 조사를 다시 실시한 결과 “만성적인 영양실조로 인한 발육 부진아의 비율이 62.3%에서 41%로, 급성 영양실조로 말미암아 극도의 쇠약 증세를 보인 어린이는 15.6%에서 9%로 크게 감소했는데, 이는 그동안 국제사회가 대북 식량지원을 계속한 결과이다”라고 밝히고 있다.(United Nations Office for the CO-ordination of Humanitarian Affairs(UN OCHA). 2003. 2)

따라서 이 같은 결과는 어떤 명분이나 정치적 이유에도 불구하고 인도적 식량 지원이 계속되어야 함을 역설하는 사례라고 할 수 있다.

셋째, 북한인권 문제는 국제사회가 반드시 지적하고 획기적인 개선을 요구해야 할 시급한 과제이지만 ‘한반도 안보와 자유법안’처럼 인권 문제에 대한 접근이 지나치면

오히려 정치적·군사적 긴장을 조성할 가능성이 있다는 점이다.

이 법안에 따르면 북한인권을 개선하기 위한 방안으로 대북 식량 지원, 북한 실상 바로 알리기 등 평화적이고 합리적인 내용도 담고 있지만 제3국에 탈북자 수용소를 건설하려는 문제가 최근 몽골 정부를 대상으로 북한·중국과의 외교문제로 발전할 소지를 안고 있는 데다가, 더 나아가 북한인권 실태를 파악하기 위해 CIA와 다른 정보기관들이 첩보활동을 강화하고, 북한의 민주화를 촉진하기 위해 대북 방송을 강화하며, 미국 정부는 물론 외국에까지 북한 정부에 대한 경제지원을 금지한다는 내용까지 포함하고 있어서 사안의 발전 정도에 따라서는 북한을 자극하여 한반도에 새로운 긴장을 고조시키고 북핵 문제의 평화적 해결에 큰 장애물로 등장할 가능성도 있다.

그리고 더 분명한 사실은 북한의 민주화나 인권 개선은 외부의 압력에 의해서 이루어져야 할 성격이 아니라 북한의 경제 부흥을 통한 주민들의 '삶의 질' 향상과 국제사회와의 교류를 통한 의식의 변화가 필수적이다. 따라서 미국을 비롯한 국제사회는 억압 일변도의 대북 정책에서 벗어나 북한이 개방과 개혁을 통해 변화하고 국제사회의 일원으로 자리매김할 수 있도록 도와주어야 한다. 비록 북핵 문제로 인해 한반도에 긴장이 고조되고 탈북자 문제를 비롯한 북한인권 문제가 관심의 초점이 되고 있는 현실이지만 2300만 북한 주민의 생존권과 7000만 민족의 공존, 인류 공영을 위한 평화의 틀 속에서 문제를 해결하려는 지혜가 절실히 요구되는 시점이기 때문이다.

북한이탈 주민의 인권 보호를 위하여¹⁾

김 인 회

민주사회를 위한 변호사모임 사무차장

I. 북한이탈 주민에 대한 진실확인 작업 선행의 필요성

북한이탈 주민(이하 탈북자) 인권 문제를 제대로 이해하고 접근하기 위해서는 우선 탈북자의 현실에 대한 정확한 이해가 선행되어야 한다. 탈북자의 현실과 관련하여 지적해야 할 점은 다음과 같다.

첫째, 중국 및 러시아 내 탈북자의 수, 특히 중국에 체류하는 탈북자의 수를 파악할 필요가 있다. 탈북자 문제 중 핵심을 이루는 것은 역시 중국 체류 탈북자라고 할 수 있다. 북한으로의 귀환을 생각하는 탈북자들은 아무래도 동북삼성(길림성, 요녕성, 흑룡강성)에 주로 체류하는데 이들의 숫자에 대해서는 추정치만 있을 뿐, 정확한 통계는 없다. 탈북자는 중국의 영토에 있기 때문에 중국의 협조가 없는 한 정확한 실태조사가 불가능한 것이 하나의 원인이다.

탈북자 수에 대한 추정치는 해당 기관이나 단체에 따라 크게 차이가 난다. 대표적인 탈북자 지원단체인 (사)‘좋은 벗들’은 1997년 현지조사 결과 후 최대 30만 명 정도로 추산하였고, 탈북난민유엔청원운동본부나 유엔난민고등판무관(UN High Commissioner for Refugees, 이하 UNHCR)은 10만 명으로 추정²⁾하며 중국은 비공식적으로 1만명 미만으로, 추정하고 있다. 1998년 재중 탈북자 실태에 대한 최초의 학문적 연구조사를

1) 이 글은 지난 2002년 12월 2일 대한변호사협회에서 개최한 “제54회 세계인권선언일 기념 토론회, 탈북자의 인권”에서 발표한 논문을 재정리한 것이다.

2) 이호택, 「탈북자 현황과 실태」, 『시민과 변호사』, 통권 제104호 (2002. 9), 44쪽. 그러나 유엔난민 고등판무관이 3만 명 정도라도 추정하였다는 것이 공식적인 정부의 주장이다. 홍윤경 외, 『21세기 현대국제법질서』 (박영사, 2001), 254쪽. 국회통일외교통상위원회 수석전문위원실, 제16대 국회개원 준비자료, 「통일외교통상위원회 주요정책현안분석」(2000. 6), 25쪽.

한 윤여상 박사는 재중 탈북자의 수가 10만 명 정도라고 추정하였다.³⁾

한편 남한 정부는 1만~2만명 정도로 추산하고 많게는 3만 명 까지 탈북자가 있을 수 있다고 보고 있다. 남한 정부가 이와 같이 추산하는 근거는 중국 동북3성 내 조선족이 약 200만명이라고 할 때 NGO 주장대로 탈북자가 조선족수의 10% 이상인 20만~30만 명이라고 한다면 소수민족사회에 큰 혼란을 초래할 수 있는 위험을 중국측이 결코 방치하지 않을 것이기 때문이다.⁴⁾

추정치에 이렇게 큰 차이가 나는 것은 일시적으로 북한을 이탈하기는 하였으나 단기간 내에 북한에 다시 귀환하고자 하는 탈북자들을 탈북자 수에 포함할 것인가 하는 점에 차이가 있기 때문이라고 본다. 그러나 일시적으로 북한을 이탈한 탈북자 역시 중국에 체류하는 동안 인권의 사각지대에 있다는 점에 비추어 볼 때 이들도 탈북자로 보아 보호해야 함은 틀림없다.

탈북자 개개인의 심각한 인권 침해 상황에도 불구하고 전체 탈북자가 어느 정도인가를 확인해야 하는 이유는 탈북자의 규모에 따라 정책이 결정되기 때문이다.

둘째, 탈북자들 중 과연 북한으로 돌아가기를 원하지 않는 사람들과 북한으로 돌아가기를 원하는 사람들의 규모를 구체적으로 파악할 필요가 있다. 지금까지 조사에 의하면 중국 혹은 러시아에 있는 탈북자 중 다수는 경제 사정이 좋아지면 북한으로 돌아가기를 희망하는 것을 파악된다.⁵⁾ 물론 북한으로 돌아갔을 경우에 받게 되는 불이익이 박해에 해당하는지 여부는 검토해야 할 문제이지만 당사자의 자발적인 의사를 존중해야 한다는 점에서 이에 대한 파악이 필요하다. 위에서 살펴본 바와 같이 현재까지 북한으로 돌아가기를 원하는 탈북자가 다수를 차지하고 있는 것이 현실이라고 한다면 이에 걸맞은 해결책을 제시해야 한다. 물론 한국행이나 제3국행을 원하는 소수 탈북자에 대한 보호 역시 중요한 것이고 이에 대한 대책도 마련되어야 하겠지만 북한으로 돌아가기를 희망하는 다수를 생각해본다면 이들에 대한 대책에 중점을 두는 것이 마땅하다.

3) 김진환, 「국제법상 탈북자의 인권보호에 관한 연구」(성균관대학교 석사학위논문, 2000), 10~18쪽.

4) 홍윤경 외, 앞의 책, 255쪽.

5) 재중탈북자 중 90%가량은 다시 북한으로 돌아가려는 사람들이고 재탈북했거나 특별한 동기가 있는 경우는 10%에 지나지 않는다고 장복희 선생은 판단하고 있다 장복희, 「탈북자의 난민지위와 인권보호」, 『시민과 변호사』, 통권 제104호(2002. 9), 48쪽. 한편 (사)좋은 벗들의 조사에 의하면 506명의 조사자 중 363명, 즉 71.7%가 귀향할 의사가 있음을 밝힌 바 있다고 한다.

셋째, 탈북자 인권 침해 실태에 대한 정확한 확인 및 이해가 필요하다. 탈북자의 인권 침해에 대한 초점은 주로 북한정권에 의한 인권 침해와 중국(혹은 러시아) 내에서의 인권 침해로 나뉜다. 그런데 북한에 의한 인권 침해 중 특히 송환되었을 때 받는 인권 침해에 대해서는 추측에 의한 부분이 많고 사실 확인이 잘 되고 있지 않다. 중국 내에서의 문제 또한 전면적으로 문제가 되어 책임 있는 당국자에 의한 확인이 이루어지지 않은 상태다. 만약 북한으로 송환되었을 때 당하는 인권 침해가 핵심이라고 한다면 해결책은 강제송환을 금지하고, 그럼에도 불구하고 북한으로 돌아가기를 원하는 다수를 고려해 북한으로 복귀했을 때 처벌을 받지 않거나 처벌을 최소화하는 것이 되어야 할 것이다. 그러나 만일 중국 내 체류하는 동안 발생하는 인권 침해가 가장 핵심적인 문제라고 한다면 중국과의 외교 협상을 통하여 이들에 대한 보호방안을 마련하는 것이 핵심이라고 할 것이다 결국 어디에 중점을 두어야 할 것인가 하는 문제인데 역시 탈북자의 다수는 중국에 체류하면서 북한으로 귀환하기를 바란다는 점에서 우선적으로는 강제송환을 금지하면서 중국 내 탈북자의 인권보호 장치를 개발하는 것이 급선무라고 해야 할 것이다.

II. 기존의 탈북자 문제 접근 방법

가) 탈북자 문제 발생 이전의 북한 인권 문제 제기와 접근 방법

탈북자 문제가 본격화하기 전에 북한의 인권 문제의 핵심은 역시 정치범 수용소와 남북 어부의 인권 침해였다. 그리고 기타 북한에 대하여 자유권적 기본권의 시각에서 북한의 인권을 비판하는 작업이 이루어졌는데 이러한 자유권적 기본권을 기초로 한 북한 인권 비판은 서로 체제가 다름으로 인하여 별다른 호응을 얻을 수 없었고, 다른 일반 사회주의 국가와 비교하여 북한의 독특한 문제로 인식되었다. 그런데 북한의 이러한 독특한 인권 문제는 직접적으로 북한의 체제와 관련된 것으로 사실 확인이 제대로 되지 않은 상태에서 북한체제를 직접적으로 공격하는 형상을 띠고 있었다. 이러한 상황 인식은 남한의 기존 정부의 시각과 일치하는데 남한 정권이 북한 체제를 인정하고 북한을 대화와 협력의 동반자, 통일의 주체로 인식하지 않고 북한을 오로지 타도해야 할 반국가 단체로만 인식하고 있기 때문이다. 이러한 이유로 북한인권 문제는 항상 북한체제의 문제와 결부되어 있었고 그 결과 제대로 된 사실 확인보다는 추측에 근거한 비방만이 난무하였다. 항상 ‘북한인권 문제를 해결하기 위해서는 북한체제를 전복해야

한다' 는 중간단계가 생략된 비약된 결론만이 있었을 뿐이었다.

나) 새로운 인권 문제인 탈북자

이러한 과정에서 탈북자의 문제가 본격적으로 우리 사회에서 제기되기에 이르렀다. 탈북자의 문제는 사실상 확인되지 않은 정치범에 대한 처우나 납북 여부 문제와는 달리 북한체제에서 비롯된 인권의 문제라기보다는 보편적인 인권의 문제이기 때문에 일반 대중에게 광범위한 관심을 불러일으켰다

탈북자 문제는 지난 시기의 북한인권 문제와 달리 첫째, 비정치적인 성격을 띠고 있다. 즉 탈북자 문제는 인간의 기본권인 생존권 문제이기 때문에 정치범과 같은 직접적인 체제의 문제와 관련, 즉 정치색이 상대적으로 적다. 다시 말하자면 탈북자의 대부분은 경제적인 이유로 북한을 이탈하였는데, 경제적인 이유도 정치체제와 직접 관련되어 있지 않기 때문이다. 물론 경제적인 이유로 체제와 긴밀하게 관련되어 있는 것은 사실이나 자본주의하에서도 광범위한 기아 문제가 발생하기도 하고 한때 사회주의 국가에서 최고속도의 경제성장을 이룩하였다는 점을 생각해볼 때, 북한의 경제위기는 체제로부터 직접 파생된 문제는 아니라고 할 수 있다. 이런 연유로 탈북자의 인권 침해는 광범위한 공감대를 형성할 수 있고 또한 직접적인 체제 문제를 거론하는 방법 이외에 다른 많은 방안이 있을 수 있음을 보여준다.

둘째, 탈북자 문제는 어느 정도 객관적인 사실 확인이 가능하다는 특징을 갖는다. 탈북자들은 일단 북한을 이탈한 사람들이므로 북한 내부에 직접 들어가지 않더라도 객관적인 사실을 확인할 수 있다. 즉 탈북자 문제는 북한 내부에 들어가야만 확인할 수 있는 다른 인권 문제와 달리 그 심각성을 누구도 부정할 수 없다. 이런 연유로 탈북자 문제는 과연 그러한 현상이 있는가 없는가 하는 소모적인 논쟁의 대상은 되지 않고 곧바로 그 해결책을 요구하는 문제라는 것이다. 다만 탈북자의 구성요소가 매우 다양하고 그들의 처한 현실이 일률적이지 않기 때문에 더 구체적인 사실은 확인해야 한다.

셋째, 탈북자 문제는 지난 시기와는 달리 남북화해정책, 구체적으로는 햇볕정책 및 평화번영정책추진 과정에서 발생하고 있는 문제라는 측면에서 지난 시기의 북한 인권 문제와 차원을 달리한다. 다시 말하자면 남한 정부는 햇볕정책을 계기로, 구체적으로는 2000년 남북 정상회담 및 6.15남북공동선언을 계기로 서로 실체를 인정하고 내정을 불간섭하는 공식적인 입장을 천명한 바 있다. 따라서 남북한 정부는 서로 체제를 인정

하고 또 내정을 간섭하지 말아야 할 정치적·법적인 의무를 지고 있다. 그리고 그 성과로 남한 국민 사이에서 북한의 체제를 인정해야 한다는 여론도 상당히 높은 편이다. 이런 이유로 북한의 인권 문제가 곧 북한의 체제 문제라는 등식은 깨지며 탈북자 문제는 체제의 문제가 아니라 인권의 문제로 제기되고 해결되어야 한다는 점을 보여준다.

III. 탈북자 문제 해결을 위한 모색

가. 탈북자에 대한 각국의 입장

(1) 북의 입장

(가) 북한의 송환 노력에 대하여

북한이 탈북자의 송환에 특별한 노력을 기울이고 있다는 증거는 없는 것으로 판단된다. 북한이 현지 공관을 중심으로 국가안전보위부 요원과 현지 공관원 3~4명으로 구성된 ‘체포조’를 편성하거나 ‘국가안전기획부 그루빠’를 현지에 파견하여 탈북자를 색출, 체포활동을 전개하고 있다고 하나,⁶⁾ 북의 경제사정에 비추어 볼 때, 그리고 송환자의 대부분이 중국측의 조치에 따라 송환된 점을 근거로 볼 때 최소한 대대적인 송환 노력을 기울이지는 않는 것으로 추정할 수 있다. 한마디로 탈북자들에 대한 무관심이 기본 정책이라고 할 수 있다.

그러나 이러한 사정은 탈북자의 인권을 더욱 위태롭게 할 가능성이 있다는 점에 주의하여야 한다. 즉, 북한이 자국민에 대한 외교적 보호권을 행사하지 않음으로 인하여 중국인에 의한 인권 침해에 대하여 적절하게 대처하지 못한다는 것을 의미하기 때문이다.

(나) 송환자 처벌에 대하여

북한이 탈북자를 어떻게 처벌하는지 정확하게 알려진 바는 없다. 대부분의 연구자들은 북한이 1993년부터 사회안전성 경비대 외에 인민무력부 병력을 국경지역에 증강하여 탈북자에 대한 경계를 강화하였으며 탈북자가 북으로 송환될 경우 ‘정치범’ ‘반역자’에 준하여 공개처형하는 등 가혹하게 처벌했다고 보고 있다. 그리고 1998년 이후에는 탈북자의 급격한 증가와 북의 경제난으로 사회질서가 흐트러지면서 탈북자에 대한 처

6) 임재완, 「중국내 탈북자의 성격 분석」, 『한국동북아논총』 제19집 (2001), 69쪽.

별도 식량을 구하기 위한 ‘단순탈출’에 대해서는 훈방조치 하는 등 처벌의 강도가 현저히 약화된 것으로 파악하고 있다. 그리고 송환된 탈북자에 대하여 북의 형법 제47조에 의하여 처벌하고 있다고 추정하고 있다⁷⁾.

또한 송환된 탈북자의 경우 먼저 국경지대 보위부에 넘겨져 3~7일 취조를 받는데 이 과정에서 온갖 폭언과 구타, 고문을 받으며 어린이나 노인을 제외한 20~30대 탈북자들이 강제송환되었을 경우 정치적으로 처벌을 받는 일이 비일비재하다고 주장하는 학자도 있다.⁸⁾

그러나 송환된 탈북자를 정치범으로 처벌하고 있다는 주장에 의문이 있다.

이들이 주장하는 북의 형법 제47조의 내용은 “공화국 공민이 조국과 인민을 배반하고 다른 나라 또는 적의 편으로 도망치거나 간첩행위를 하거나 적을 도와주는 것과 같은 조국반역행위를 한 경우에는 7년 이상의 노동교화형에 처한다. 정상이 특히 무거운 경우에는 사형 및 전부의 재산몰수형에 처한다”이다. 위 형법 제47조는 북의 형법 체계상 제3장 반국가범죄, 그중에서도 제1절 국가주권을 반대하는 범죄에 해당한다.⁹⁾

한편 북한 형법에는 단순히 월경한 경우에도 처벌하는 조항이 있다. 즉 북한 형법 제117조는 “허가 없이 국경을 넘는 자는 3년 이하의 노동교화형에 처한다”고 규정하고 있다. 위 형법 제117조는 형법 체계상 제6장 국가의 일반행정질서를 침해하는 범죄에 해당하는 비법국경출입죄(117조)에 대해서는 친척방문, 밀수 등에서와 같이 반혁명적 목적이 없어야 하고 만일 반혁명적 목적으로 국경을 넘는 경우에는 조국반역죄 또는 해당한 반혁명범죄로 처벌한다고 밝히고 있다.¹⁰⁾

이상의 내용은 남한의 법체계와 매우 유사하다고 할 수 있다. 남한의 형법 또한 간첩죄(형법 제98조)와 여적죄 및 이적죄(형법 제93조, 제97조, 제99조)를 적용하고 있다. 그리고 적의 편으로 도망하는 행위는 국가보안법상 반국가단체지역으로의 잠입, 탈출죄(국가보안법 제6조)와 유사하다. 한편, 일반행정질서를 위반한 경우는 남한의 출입

7) 김진환, 앞의 책, 24쪽; 양수려, 「재외탈북자 인권보호를 위한 국제협력방안」(고려대학교 정책대학원 석사학위논문, 2000. 12), 71쪽.

8) 임채완, 앞의 책, 70~71쪽.

9) 한편 북한은 1998년 형법개정을 통하여 제47조를 목적범으로 개정하였다고 한다. 목적범으로 개정된 것이 어느 정도 처벌에 영향을 미쳤는지는 불분명하나 남한의 예에 비추어 볼 때 의미 있는 변화라고 보기는 어려울 듯하다.

10) 김근식, 『형법학 2』(김일성종합대학출판사, 1987), 153쪽.

국관리법 위반과 유사하다. 출입국관리법은 “국민이 대한민국으로부터 대한민국 밖의 지역으로 출국하고자 할 때에는 유효한 여권 또는 선원수첩을 가지고 출국하는 출입국장에서 출입국관리공무원의 출국심사를 받아야 한다”(제3조 제1항, 전단)고 규정하고 있고, 만일 이에 위반하여 ‘출국심사를 받지 아니하고 출국한 자’는 ‘3년 이하의 징역이나 금고 또는 1천만원 이하의 벌금’에 처하도록 되어 있다(제94조 제1호). 그리고 남북 양측의 법정형은 서로 비슷하다.¹¹⁾

사정이 이와 같다면 비록 북한이 송환된 탈북자들을 어떻게 처리하는지에 관한 사례가 없다고 하더라도 사안에 따라 그 처벌이 다르다는 사실을 추정할 수 있다. 이러한 연유로 학자들 역시 북의 처벌이 시기에 따라, 그리고 접촉한 사람이 누구인가에 따라 다르다는 사실을 부연하고 있다.¹²⁾

(2) 중국의 입장

탈북자에 대한 중국의 기본 입장은 ‘불법 입국자’라는 것이다. 중국은 이와 같은 인식에 따라 비록 중국이 ‘난민의 지위에 관한 협약’ 및 ‘난민 지위에 관한 의정서’의 당사국이지만 탈북자가 정치적 난민이 아니라는 이유로 탈북자 문제를 중국과 북한 간에 해결할 문제로 보고 있으며 한국이나 제3자가 개입할 문제가 아니라는 태도를 취하고 있다. 구체적으로 중국은 탈북자들을 북한과 1990년대 초 체결한 ‘밀입국자송환협정’과 1986년 체결한 ‘국경지역업무협정’¹³⁾, 그리고 1998년 적용된 ‘길림성변경관리조례’에 따라 처리해 왔다.¹⁴⁾

현실적으로 남북 양측과 국교 관계에 있는 중국으로서는 탈북자를 적극적으로 보호하는 것도 어려움이 있고 또 탈북자를 모두 송환하는 것도 문제가 있어 비공식적, 비

11) 남한의 경우 간첩죄는 사형, 무기 또는 7년 이상의 징역형을, 여적죄는 사형을, 이적죄는 사형, 무기징역, 5년 혹은 3년 이상의 법정형을 규정하고 있다.

12) 김상철, 「탈북자의 국제법적 지위와 보호대책」(제10회 국회인권포럼, 북한의 인권 토론회, 2001. 5. 8), 2쪽. 위 논문에서는 기독교를 믿거나 기독교인과 접촉한 경우 또는 북한체제에 대하여 비판적인 경우는 대부분 처형된다고 주장하고 있다. 그러나 북한 역시 법률로 통치한다고 볼 때, 처형은 매우 예외적인 일이며 국가를 배반한 경우에 한정된다고 해야 할 것이다.

13) 정식 명칭은 □□변경지역에서의 국가안전과 사회질서유지를 위한 상호협력의정서□□로 1986년 8월 12일 중화인민공화국 공안부와 조선민주주의인민공화국 국가보위부 간에 체결되었다. 주요한 내용은 쌍방이 불법월경 체류 문제를 위해 상호협력하고 불법 월경자 명단과 자료를 상대방에게 통보하도록 규정하고 있다(제4조 제2항).

14) 김진환, 앞의 책, 28쪽.

공개적 방법으로 처리하는 것을 희망하는 듯하다. 이에 따라 중국은 탈북자 문제가 공론화되더라도 난민으로 인정한다든지 아니면 곧바로 남한으로 입국하도록 하는 절차를 취하지 않고 제3국으로 추방한 후¹⁵⁾ 남한이 신병을 인도받는 방안을 선호하는 것이다. 그리고 탈북자 문제가 공론화되지 않는 경우에는 탈북자의 탈출 사유가 식량난으로 인한 생존권임을 고려하여 이들이 중국공안에 체포될 경우 의복, 식품 등을 지급하고 북한 정부로부터 강력한 요청이 없을 때에는 조선족 마을에 은신해 있어도 모르는 척해 주기도 한다는 것이 중국 현지 NGO 관계자들의 증언이다.¹⁶⁾

중국의 탈북자에 대한 이러한 이중적인 태도는 이들의 전통적인 인권 정책과 소수민족 정책으로 미루어 보아 이해할 수 있다. 첫째, 소수민족 정책의 연장선상에서 중국은 동북3성에 집중되어 있는 조선족들이 탈북자 문제로 인하여 민족의식이 고양되는 것을 용인하지 않는다. 둘째, 중국은 남과 북의 외교적 문제에 간여하지 않겠다는 외교적 계산으로 남한의 개입을 적극 꺼리는 것이다. 셋째, 중국은 탈북자 문제를 중심으로 하여 남한과 국제사회가 중국에 개입하는 것을 조기에 차단하고자 하는 의도를 가지고 있다.

그러나 중국의 이와 같은 입장은 탈북자가 소수인 경우에는 타당성이 있을 수 있다고 하겠으나, 탈북자의 수가 수만 명에 이르러 이미 지역사회 나아가 국제사회의 인권 현실에 치명적인 결과를 초래한다고 할 수 있다. 즉 중국의 기본적인 태도 또한 탈북자에 대한 일종의 무관심이라고 할 수 있는 데, 이는 열악한 처지에 있는 탈북자의 상태를 묵인하고 나아가 중국인에 의한 사실상의 인권 침해를 방조하는 결과를 초래하기 때문이다. 또한 중국은 탈북자들에 대하여 난민으로 인정할 수 있는 가능성을 배제하고 있는데 뒤에서 보는 러시아의 예에서도 알 수 있는 바와 같이 탈북자 중에는 개별적으로 난민으로 인정될 가능성이 있는 사람도 있기 때문에 전적으로 그 가능성을 배제하는 중국의 정책은 제고되어야 한다. 이러한 이유로 중국 정책은 어떠한 형태로든

15) 외국인이 정당한 문서를 소지하지 않거나 입국절차를 밟지 않고 불법하게 입국하는 경우에는 그 영토국은 영토권에 입각하여 해당 외국인을 추방 또는 강제퇴거시킬 수 있다. 그리고 국경을 맞댄 국가들은 일반적으로 이러한 출입국 문제를 규율하기 위해 양자조약을 체결하고 있는데 중국과 북한이 체결한 조약 역시 이러한 종류의 조약이다. 이러한 의미에서 중국의 입장에서 볼 때 탈북자들은 중국의 출입국에 관한 국내법규만이 아니라 중-북양자조약에 따라 추방의 대상이 된다. 이상 홍윤경 외, 앞의 책, 256쪽.

16) 양수려, 앞의 책, 27쪽. 이와 관련하여 중국측이 비공식적으로 사실상 범법자만 송환하고 대부분은 체류를 묵인하면서 적극적으로 탈북자를 색출하지는 않고 있으며 나아가 1960년대 초반 기근으로 인해 동북3성의 수많은 중국인(조선족)들이 북한에 넘어가 체류하거나 식량을 구해왔을 때, 북한측이 보여준 호의를 잘 알고 있다고 말을 하는 등 인도주의적으로 처우하고 있다는 입장을 나타냈다고 한다. 홍윤경 외, 앞의 책, 268쪽.

변화되어야 하고 또 국제사회의 압력도 중국 정책의 변화에 초점을 둘 것으로 예상된다.

(3) 러시아의 입장

러시아의 경우 탈북자의 수가 상대적으로 적고 또 최근 그 문제점이 외부로 표출되지 않아 러시아의 방침이 크게 중요시되고 있지는 않으나 여전히 탈북자가 존재하는 한 러시아 정부의 입장도 중요하다.

러시아는 1990년을 전후하여 북한의 노동자들이 벌목장을 이탈하여 떠돌게 되었을 때 북한안전원의 체포활동을 목인하고 현지 경찰의 가두심문에 적발된 경우 북한과 구소련간에 체결된 ‘쏘베트 사회주의공화국 연맹과 조선민주주의인민공화국간의 민사 가족 및 형사사건에 대한 법률상 방조공제에 관한 조약’(1967년 체결)에 따라 탈북자를 북한으로 인계하였다. 이후 러시아는 탈북자에 대한 관용정책을 발표하였는데 그 내용은 탈북자들의 러시아 내 정착은 되도록 제한하지만 제3국으로의 망명 허용을 통해 탈북자들의 북한 강제송환은 금지한다는 것이다. 그리고 러시아 정부는 1994년 후반기부터는 UNHCR통해 탈북자의 한국 입국에 대하여 일부 협조하고 있다.¹⁷⁾ 즉 러시아는 탈북자들에게 적극적으로 난민지위를 부여하고 있지는 않으나 UNHCR이 인도적인 차원에서 난민으로 판정하면 이를 근거로 비공식적으로 난민 자격을 인정하고 있다.¹⁸⁾

이상과 같이 러시아의 방침은 중국보다는 진일보하여 탈북자의 인권 옹호에 적극적인 것으로 보이나 난민은 개별적이고 구체적인 사안에 따라 결정될 뿐이고 탈북자에 대한 본격적이고 적극적인 조치를 취하지 않고 방임함으로써 전체 탈북자의 인권 보호에는 미흡하다고 볼 수밖에 없다.

(4) 유엔난민고등판무관의 입장

UNHCR은 국제엠네스티의 1996년 9월 9일자 ‘재러시아 탈북자에 관한 보고서’의 영향으로 러시아에 체류하고 있는 북한 벌목공을 난민으로 인정해 정치적 망명을 허용해왔으나 중국 내 탈북자에 대하여는 소극적인 자세를 견지해왔다.¹⁹⁾ 그러나 중국에

17) 김진환, 앞의 책, 30쪽.

18) 위의 책, 31쪽.

19) 임채완, 앞의 책, 74쪽.

대해서도 UNHCR은 1998년만 중국 길림성 일대에서 탈북자 150명이 강제 송환된 것에 대하여 진상조사에 나선 적이 있고,²⁰⁾ 1999년 10월에는 중국 내 탈북자 중에 “소수의 난민이 존재한다”고 인정한 바 있다. 이와 같이 UNHCR의 활동이 활발해지고는 있지만 여전히 일부 탈북자에 대해서 난민 인정 가능성을 언급하고 있을 뿐, 다수의 탈북자에 대한 직접적인 도움을 주기에는 영향력이 부족한 실정이다.

나. 남한 NGO의 입장

탈북자 문제에 가장 많은 관심을 가지고 있는 곳은 역시 남한의 일부 NGO라고 할 것이다. 남한의 NGO중에서 적극적으로 활동하는 곳은 ‘북한동포의 생명과 인권을 지키는 시민연합’ (사) ‘좋은 벗들’ ‘탈북난민보호유엔청원운동’ ‘한국기독교총연합회’ ‘생명줄운동’ 그리고 ‘자유민주민족회의’ 등이다. 이들은 첫째, 식량난의 생존위기에 처한 탈북자의 생존권 보장을 위한 의식주 제공 등 실질적인 보호 활동을 펼치면서 둘째, 난민 지위를 부여하기 위한 활동을 해왔다.²¹⁾ 그러나 탈북자 문제에 관여하고 있는 대부분의 단체들이 종교단체이고 일부의 시민단체가 결합된 상태인 데다가 이들이 재정적으로나 활동역량으로나 힘이 미치지 못해 탈북자 전체의 인권 옹호는 측면보다는 개별 탈북자에 대한 보호에 치중하고 있다. 특히 남한의 NGO는 중국 내에서 자유롭게 활동하거나 혹은 중국 정부의 도움을 받을 수 없기 때문에 이들의 활동에는 한계가 있을 수밖에 없다. 특히 종교단체의 경우에는 탈북자들에 대한 지원을 통하여 북한 내 선교를 목표로 하기 때문에 북한과 어느 정도 대립되는 위치에 처할 수밖에 없어 그 활동에 제약이 있다.

(1) 남한 정부의 입장

남한 정부는 최근 유엔이 난민개념 및 보호대상을 확대하고 있는 추세 및 북한사회의 특수성을 감안하여 탈북자를 ‘광의의 난민’으로 간주하고 보호해야 하며 어느 경우에도 인도주의적 관점에서 본인의 의사에 반해 강제송환해서는 안 된다는 입장을 취하고 있다.²²⁾ 남한 정부는 해외 체류 탈북자 중 남한 입국을 희망하는 자는 모두 받아들이는 것을 원칙으로 하며 제3국 정착 희망자에게는 최대한 지원하는 것을 원칙으로 하

20) 김진환, 앞의 책, 32쪽.

21) 임채완, 앞의 책, 23쪽.

22) 홍윤경, 앞의 책, 267쪽.

고 있다. 그러나 남한 정부는 역시 탈북자의 국내이송을 위해서는 체류국가의 협조가 필수적인 점을 들어 체류국과의 비공개교섭을 통해 입국을 유도하고 있다.²³⁾

그러나 이러한 남한 정부의 입장에 대해 많은 비판이 있다. 즉 남한 정부가 ‘재외공관에서의 귀순·망명요청자 등에 관한 처리 지침’과 ‘북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한법률’에 의하여 원칙적으로 예외조항의 경우²⁴⁾를 제외하고는 전원수용을 원칙으로 하고 있으나 실질적으로 탈북자들의 국내 입국은 선별적으로 처리해 왔다는 것이다.²⁵⁾ 이 결과 남한 정부는 서독 정부와는 달리 탈북자의 수용과 보호 측면에서 일관성이 없이 정책의 혼선을 초래하고 그 결과 탈북자의 보호에 미흡하다는 지적이 많다.²⁶⁾

이상과 같이 남한 정부는 전체 탈북자를 보호하기 위해서 체류국의 협조를 바탕으로 강제송환이 되지 않도록 하고, 개별적으로 탈북자들이 남한행을 원하는 경우 이를 수용하는 정책을 취하고 있다. 그러나 첫째, 남한 정부의 이러한 입장은 거의 최근에 확립된 것으로서 아직까지 중국이나 북한을 포함한 국제사회에 대하여 확실한 일관성을 보이고 있지 못하고 둘째, 여전히 가장 도움이 필요한 전체 탈북자의 보호에는 미흡하다. 중국이나 러시아에 체류하는 탈북자에게 실질적인 도움을 주기 위한 정책이 무엇보다도 필요한데 이를 위한 설득이나 투자가 미흡한 실정이다.

다. 탈북자 보호를 위한 법·제도적 방안 검토

(1) 외교적 보호권을 주장하는 방안

재외탈북자를 보호하는 가장 확실하고도 손쉬운 방법은 남한 정부가 탈북자의 국적이 조선민주주의인민공화국이 아니라 대한민국이라는 것을 근거로 이들에 대하여 외교

23) 위의 책, 268쪽.

24) ‘북한이탈주민의보호및정착에 관한 법률’에 의하면 원칙적으로 보호하지 않는 탈북자는 항공기납치·마약거래·테러·집단살해 등 국제형사범죄자, 살인 등 중대한 비정치적 범죄자, 위장탈출혐의자, 체류국에 상당한 기간 생활근거지를 두고 있는 자, 기타 보호대상자로 정하는 것이 부적당하다고 대통령이 정하는 자 등이다(제9조).

25) 김진환, 앞의 책, 27쪽. 같은 취지, 김상철, 앞의 책, 7쪽. 특히 남한 정부는 남북관계의 경색을 초래할 수 있는 탈북자의 인권 문제를 회피하고 있으며 다만 DMZ를 넘어오거나 유익한 정보를 가진 사람의 경우에만 선별적으로 수용하고 있다는 비판이 있다. 임채완, 앞의 책, 19쪽.

26) 오준교, 「탈북주민문제에 관한 이론적 고찰: 민족통합을 향한 거시적 접근」(고려대 정책대학원 석사 학위논문, 1998), 32쪽.

적 보호권을 행사하는 것이다. 이러한 주장은 헌법의 영토 조항과 대법원의 판례에 근거한 것으로 국내법상 문제가 없다고 하나 현실적으로 중국을 포함한 국제사회를 설득하기에는 부족하고 이론적으로도 많은 문제점이 있다.

(가) 북한 주민의 국내법적 지위

북한 주민의 국내법적 지위를 결정하는 데 중요한 것은 대법원의 판결과 법률이다.

대법원은 1996.11.12. 선고 96누1221판결(소위 이영순 사건)에서 “남조선 과도정부 법률 제11호 국적에 관한 임시조례 제2조 제1호는 조선인을 부친으로 출생한 자는 조선의 국적을 가지는 것으로 규정하고 있고 제헌헌법 제3조에서 대한민국의 국민이 되는 요건을 법률로 정한다고 규정하면서 제100조에서 현행 법령은 이 헌법에 저촉되지 아니하는 한 효력을 가진다고 규정하고 있는 바”, “원고는 조선인 이승호를 부친으로 출생함으로써 1948. 7. 17. 제헌헌법의 공포와 동시에 대한민국 국적을 취득하였다고 할 것이고 설사 원고가 북한 헌법의 규정에 따라 북한 국적을 취득하여 1997. 8. 25. 중국 주재 북한 대사관으로부터 북한의 해외공민증을 발급받은 나라라고 하더라도 북한 지역 역시 대한민국의 영토에 속하는 한반도의 일부를 이루는 것이어서 대한민국의 주권이 미칠 뿐이요, 대한민국의 주권과 부딪치는 어떠한 국가단체나 주권을 법리상 인정할 수 없는 점에 비추어 볼 때 이러한 사정은 원고가 대한민국 국적을 취득하고 이를 유지함에 있어 아무런 영향을 미칠 수 없다”고 판시하였다.

대법원의 이러한 논리에 의하면 북한에 거주하는 주민들은 모두 남한의 국민이 된다. 그리고 북한 국적은 그 자체로 인정할 수 없기 때문에 이중 국적의 문제도 생기지 않게 된다.

북한은 헌법 제62조에 의하여 ‘조선민주주의인민공화국 공민이 되는 조건’을 ‘국적에 관한 법으로 규정’한다고 규정하고 있다. 따라서 북한 역시 자국민의 국민이 되는 조건을 법률로 규정하고 있다. 그런데 남한의 대법원은 일반 외국과는 달리 북한이 국민이 되는 조건, 즉 북한 국적을 적극적으로 부정하고 있다. 이는 결국 북한의 법률체계, 즉 국적법 및 헌법을 포함한 전체 법률체계를 부정함으로써 결국 북한을 부정하는 결론에 이르게 된다. 이 점은 대법원의 위 판결이 헌법의 영토 조항에 의하고 있다는 점에 비추어 명백하다고 할 것이다. 그러나 대법원의 이러한 입장은 비록 그 결론에서는 북한을 탈출한 이영순씨를 추방하지 않고 보호하는 합리적인 결론에 이르렀다고 하더라도 이론적으로나 실제적으로 많은 문제점을 안고 있다.

한편 ‘북한이탈주민의보호와정착지원에관한법률’은 북한 주민이 남한 국적을 가지고 있다는 것을 전제로 국적 취득절차가 아닌 호적 취득절차만을 규정하고 있다. 즉 위 법률 제19조는 ‘보호대상자로서 군사분계선 이남지역에 본적을 갖지 아니한 자에 대하여는 본인의 의사에 따라 본적을 정하고 서울가정법원에 취적 허가신청서를 제출한다’고 규정하여 탈북자가 대한민국의 국민임을 전제로 하여 국적 취득 절차를 따로 규정하지 않고 다만 취적 절차만을 규정하고 있다. 그러나 출입국관리법상으로 북한국적자는 대한민국 국민으로 취급되지 않으며 외국인으로도 취급되지 않고 있다.²⁷⁾

나) 남한 국적 주장의 문제점

대법원의 위 판결과 ‘북한이탈주민의보호와정착지원에관한법률’의 시각에 대하여 대부분의 학자들은 비록 국내법적으로는 북한 주민이 남한의 국민이라고는 하지만 국제법적으로는 이를 주장함에 어려움이 있다고 보고 있다.²⁸⁾

국제법적으로는 탈북자들이 북한국적자임을 부인할 수 없고 국적국인 북한만이 이들에 대한 대인고권(personal supemacy)을 갖고 외교적 보호권을 행사할 수 있으며 남한은 사실상 어떠한 관할권도 주장하기 어렵다.²⁹⁾ 특히 외교적 보호권은 자국민에 대해서만 행사할 수 있으며 외국인에 대해서는 행사할 수 없다는 것이 확립된 국제법의 원칙이다. 또 자국민이라고 할지라도 교전단체의 주민에 대해서는 교전단체가 국가와의 사이에 외교적·정치적 관계를 갖는 것이므로 교전단체가 외교적 보호권을 행사하지 그의 본국이 외교적 보호권을 행사하는 것은 아니다.³⁰⁾ 이에 따라 동서독의 경우에도 서독은 동독에 거주하거나 동독 여권을 사용하는 자에 대해 외교적 보호권을 행사하지 않았고 서독의 영사 내와 외국의 서독대사관과 영사관에 있어서만 외교적 보호권을 행사했다³¹⁾ 나아가, 중국과 같은 제3국이 남한의 국내법을 고려하여 탈북자가 남과 북의 이중국적을 가진다고 가정한다고 하더라도 국제법상 제3국은 이중 국적국 중 진

27) 이상호, 「북한주민의 국적문제」, 『통일과 법률 1』(민주사회를 위한 변호사모임, 2001. 2), 56쪽.

28) 임채완, 앞의 책, 19쪽. 김진환, 앞의 책, 37쪽.

29) 홍윤경외, 앞의 책, 255쪽. 이와 관련하여 북한 헌법 역시 제62조에서 “공민은 거주지에 관계없이 조선민주주의인민공화국의 보호를 받는다”고 규정하여 국민에 대한 외교적 보호권을 명확히 하고 있다.

30) 심현모, 「북한이탈주민에 대한 지원방안 고찰」(경원대 행정대학원 행정학과 석사학위논문, 2000. 6), 40쪽. 이러한 의미에서 비록 대법원의 판결에 따라 북한의 체제를 부정하고 북한이 반국가 단체에 지나지 않는다고 하더라도 북한이 자국민에 대한 외교적 보호권을 행사할 수 있다는 점은 부정하기 어렵다.

31) 심현모, 위의 책, 40쪽.

정한 관련(genuine link)이 있는 국가만을 외교적 보호의 주체로 승인할 수 있기 때문에 북한의 주민이 북한 국적이 아닌 남한의 국적을 가지고 있다는 남한의 주장은 현실성이 없다³²⁾ 그리고 현실론으로서도 중국 등 제3국은 남한의 탈북자 국적 주장에 대하여 귀 기울이지 않고 있는 실정이다. 왜냐하면 중국 등 제3국의 입장에서는 북한은 온전한 하나의 국가이기 때문이다.

(다) 남북기본합의서와의 상충 문제

대법원과 북한이탈주민의보호및정착지원에관한법률의 입장은 남북기본합의서를 포함하여 그동안 남북이 체결하여 온 각종의 선언이나 조약과 배치되는 문제를 안고 있다. 남과 북이 체결한 조약 중 대표적인 남북기본합의서³³⁾는 제1조에서 “남과 북은 서로 상대방의 체제를 인정하고 존중한다”, 제2조에서 “남과 북은 상대방의 내부문제에 간섭하지 아니한다”고 규정하고 있다. 여기에서 서로 체제를 존중한다는 것은 쌍방의 법률체계를 존중한다는 것의 다른 표현에 지나지 않고, 국적 문제는 서로 자주적으로 결정할 수 있는 내부 문제임에 틀림없다.

그렇다면 대법원의 위와 같은 입장은 위 남북기본합의서의 정신을 제대로 반영하고 있지 못하다는 결론을 피할 수 없다. 왜냐하면 대법원은 북한의 존재 혹은 북의 주권 자체를 부정함으로써 북한의 법률체계를 부정하고 결국에는 북한의 국적을 부정하는 결론을 도출하고 있기 때문이다. 이에 대하여 남한 헌법의 영토 조항이 대법원 판결의 근거이고 또한 남한 헌법이 남북기본합의서보다 우위에 있으므로 대법원의 결론은 정당하다고 주장할 여지가 있다. 그러나 남한 헌법은 영토 조항만이 아니라 전문 및 제4조에 평화통일 조항을 두고 있고 다수의 학자들은 평화통일 조항이 영토 조항보다 우위에 있다는 입장을 취하고 있다. 따라서 헌법의 영토 조항을 이유로 북한의 체제를 부정하는 무리한 결론을 도출하는 대법원의 입장은 재고되어야 할 것이다. 다만, 대법

32) 홍윤경 외, 앞의 책, 256쪽. 이를 부연 설명하자면, 누구를 자국민으로 할 것인지에 대한 판단 그 자체는 개별국가들이 자국의 정책에 따라 별다른 국제법의 구속을 받지 않고 재량으로 할 수 있는 일이지만, 일단 타국과의 관계에서 특정 개인의 국적이 문제되었을 경우, 그 개인에 대해 외교적 보호권을 행사하는 등 국적 부여에 따른 효과를 주장하기 위해서는 국적을 부여하는 데 국가와 개인과의 사이에 무언가 실질적인 관계, 혹은 진정한 연관(genuine link)-예를 들면 상당 기간 그 국가에 거주하였다든지, 가족이 국적을 보유하고 있었다든지, 그 나라에서 태어났든지 하는 경우 - 이 있어야 한다는 것이다. 위의 책, 209쪽.

33) 남북기본합의서, 즉 남북 사이의 화해와 불가침 및 교류, 협력에 관한 합의서를 법적 구속력이 없는 신사협정으로 보는 것이 현재의 대법원과 헌법재판소, 그리고 정부의 공식적인 입장이다. 그리고 이에 대해서는 법적 효력이 있는 조약으로 보아야 한다는 반론도 많다. 그러나 비록 신사협정이라고 하더라도 양측 정부에는 이를 준수해야 할 정치적인 책무가 있다고 할 것이다.

원이 추방의 위기에 있던 탈북자가 남한에 정착할 수 있도록 한 결론은 존중되어야 할 것이다. 남측에 입국한 탈북자들의 국적이 어떠한 간에 이들이 민족의 구성원으로서 남한 정부의 보호를 받아야 하는 것은 틀림없는 사실이기 때문이다.

(라) 국적 문제 해결 방안

북한 주민, 특히 탈북자들의 인권을 보호하고 이들의 상태를 안정시키는 데 중요한 것은 국내법적인 지위가 아니라, 이들의 국제법적인 지위이다. 왜냐하면 국내법적 지위를 국제법의 장에서 확대할 수 없는 것이 현실이고 또 법리이기 때문이다. 또한 현실적으로 탈북자들이 체류하고 있어 직접적으로 보호를 받아야 하는 국가가 남한이 아니라 외국이기 때문이다.

대법원 판결과 같은 혼란을 피하기 위해서는 우선 민족과 국가라는 개념을 서로 분리해야 할 필요가 있다. 북한 주민이 우리 민족의 구성원이라는 점에 대해서는 아무런 이의가 없지만 국가 주권이 행사되는 국민이라는 측면에서 본다면 북한 주민은 북한의 국민이기 때문이다.

그렇다면 최소한 국제법이 적용되는 장, 즉 북한 주민이 북한에 거주하는 동안, 또는 탈북자들이 제3국에 거주하는 동안에는 북한의 주권 및 선택을 존중하는 입장을 취하여 무리하게 남한의 국민임을 주장하면서 외교적 보호권을 행사하는 것을 자제해야 한다. 다만, 북한이 이들에 대하여 특별한 보호조치를 취하지 않고 체류국도 이들의 인권을 보호하지 못하는 이상, 남한만이 이들을 보호할 수 있고 또 보호해야 한다는 점에서 동포애와 인도주의를 바탕으로 사실상 이들의 인권을 옹호하는 조치를 취해야 하고 또 남한이 그렇게 해야 할 의무도 있다고 본다.

만일 북한 주민이 북한 지역을 탈출, 혹은 이탈하여 제3국에 있으면서 남한 공관에 도움을 청하는 경우에는 문제가 복잡해진다. 이 경우에는 탈북자가 이미 북한의 보호를 적극적으로 거부하고 남한의 도움을 요청한 경우이므로 남한이 더욱 적극적으로 이들을 하는데 여기에는 당연히 남한 입국 보장과 함께 남한의 국적을 부여하는 방안이 포함되어야 할 것이다. 그러데 남한의 국적을 부여하는 방안에는 현행처럼 남한의 국민임을 주장하면서 다른 국적 취득 절차를 거치지 않고 남한에 정착하도록 유도하는 방안이 있을 수 있고, 아니면 외국인의 국적 취득 절차를 마련하여 신고만으로 국적을 취득하게 하여 정착하도록 하는 방안이 있을 수 있다. 서독의 경우에는 동독 탈출자가 제3국에 거주할 경우에는 외교적 보호권을 행사하지 않고 이들이 재외 공관 등에 보호

를 신청하는 경우에는 서독 국민임을 전제로 특별한 심사 없이 신고만으로 서독 국민임을 인정하고 서독 정착을 유도하였다.

현실적으로 탈북자들이 남한 국적을 보유하고 있다는 사실이 실질적인 도움이 되지 못하므로 탈북자들이 신고만으로도 남한 국적을 취득할 수 있도록 한다면 큰 문제는 없을 것으로 보인다. 이러한 해결방안은 남북기본합의서의 취지에 일치하는 것으로 북의 체제나 북의 법률을 부정하는 무리한 결론을 이끌어 내지 않더라도 가능하고 따라서 향후 남북간의 대화와 협력에도 도움이 될 것으로 판단한다.

(3) 난민 지위 확보 방안

탈북자의 난민 지위를 검토하는 데 가장 문제가 되는 것은 전체 탈북자(혹은 탈북자 다수)는 어디까지나 경제적 난민에 해당한다는 점과 탈북자가 경제적 난민에 해당하는 이들에 대하여 난민 지위를 부여하는 실정 국제법 혹은 국제관습법은 존재하지 않는다는 점이다. 1951년 난민협약의 당사국인 중국은 이러한 해석에 충실해 탈북자는 난민이 아니라고 주장하고 있다.³⁴⁾

이데 대하여 탈북자들이 경제적인 이유로 탈북을 했더라도 허가 없이 국외 탈출을 시도하는 순간 체제에 대한 저항적 의사표시를 한 것과 동일한 결과를 낳게 되어 정치적 박해 및 처벌이 명백하기 때문에³⁵⁾ 난민의 지위를 갖게되므로 난민의 지위를 인정하는 데 어려움이 없다는 주장이 있다. 나아가 환경난민의 개념을 도입하여 탈북자에게 난민의 지위를 인정하자는 견해도 있고 나아가 좁은 난민협약상의 난민 범주에 끼워놓고 도식화하기보다 탈북자 중 난민협약상의 난민에 해당하는 경우에는 그에 따른 보호를 받게 하고 그렇지 않은 경우에는 UNHCR의 관행에 의한 위임난민으로 보호를 받게 하자는 견해도 있다.³⁶⁾

이러한 주장은 모두 일정하게 논리적·현실적으로 어려움이 많은 제안들이다. 하지만 탈북자들이 중국에 체류하는 기간이 장기화되면 될수록 이들에 대한 제도적이고 국제적인 보호가 절실해지므로 난민 개념의 확대와 인권 옹호라는 가치 속에서 새로운 방안을 마련해야 함은 당연하다고 하겠다.

34) 홍윤경 외, 앞의 책, 260쪽.

35) 이와 관련하여 논자들은 북한 형법 제47조를 거론하고 있다. 장복희, 앞의 책, 51쪽. 김진환, 앞의 책, 42쪽.

36) 김진환, 위의 책, 41·42쪽.

다. 동포애와 인도주의에 기초한 탈북자의 보호 방안

(1) 남북관계의 특수성과 탈북자 보호 의무

남북관계는 남북기본합의서에서 규정되어 있는 바와 같이 “쌍방 사이의 관계가 나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계”이다. 이러한 특수관계와 함께, 남과 북은 상호 체제를 인정, 존중하여야 한다. 특히 쌍방이 상호 체제를 인정, 존중한다는 것은 곧 대한민국과 조선민주주의 공화국이 상호 상대방의 국가적 실체성을 인정하고 함께 아울러 쌍방 당국을 정부적 실체로 인정, 존중한다는 것을 의미한다. 이와 같은 전제하에서 남북관계의 특수성을 살펴보면 쌍방 사이의 관계는 동등성과 상호성, 역동성과 잠정성을 가지고 있다고 할 수 있다.³⁷⁾

그러나 남북관계에서 가장 중요한 점은 바로 통일을 지향하는 관계라는 점이다. 따라서 남북 양측 국가 및 정부는 평화적 통일을 위한 정책을 수립, 시행하고 대화와 협력을 하며 동일한 권리로 통일과정에 참여하여야 할 정치적·법적 의무를 부담하고 있다. 한편 조국의 통일이란 한반도 전역의 차원에서 민족공동체를 구성하는 것에 목적이 있으므로 결국 남북 양측이 한민족에 대하여 모두 그 운명에 대하여 책임을 지고 있다는 것을 말한다. 따라서 남북 양측이 통일을 지향하는 관계인 이상 남북은 자신의 지역에 거주하는 민족 구성원만이 아니라 상대방의 지역에 거주하는 민족 구성원에 대해서도 일정 정도의 책임을 지지 않으면 안 된다. 즉 남과 북은 국제법상 실체가 인정된 국가로서, 또 쌍방이 비록 국가는 아니지만 그 실체를 인정한 정부로서 자신의 영역 안에 거주하는 주민들에 대한 보호 의무를 일차적으로 부담하고 있을 뿐 아니라 나아가 통일의 주체로서 다른 상대방의 영역에 거주하고 있는 주민들의 생명과 안정 그리고 인권 및 권리를 보호해야 할 의무를 부담하고 있다. 왜냐하면 통일이 되는 경우 남과 북의 주민이 모두 동등하게 통일된 조국의 구성원이 되기 때문이다. 이상과 같이 남과 북이 자신의 영역 안에 있는 주민에 대한 보호 의무를 일차적인 보호의무라고 한다면, 남과 북이 상대방의 영역 안에 있는 주민에 대한 보호 의무는 이차적인 의무라고 할 수 있다. 이차적인 보호 의무는 통일을 지향하는 분단국가에서만 발생하는 의무이기 때문에 세계적으로 그 유례를 찾기는 어렵고 또 국제사회의 인정을 받아 국제법

37) 제성호, 「남북관계에 있어서 북한난민, 귀순자들의 법적문제」, 『성신여대사회과학논총 9』(1996. 12), 7·10쪽.

적으로 확립하기는 어렵지만 남북과 같이 통일을 지향하는 분단국가로서 피할 수 없는 의무다.

그렇다면 북한의 주민을 남한의 국민으로 무리하게 해석할 필요도 없이 남한 정부로서는 북한의 주민이 북한을 이탈하거나 탈출한 경우에는 당연히 이를 보호해야 할 의무가 있다고 할 것이다. 탈북자들이 제3국에 체류하는 동안에는 국제법상 그리고 남북 기본합의서에 의해서 북한이 우선적인 외교적 보호권을 가지고 탈북자들을 보호해야 하고, 남한은 동포애와 인도주의에 기초하여 탈북자들을 이차적으로 보호해야 할 것이다. 만일 탈북자들이 남한의 재외공관에 적극적으로 도움을 요청하는 경우에는 남한은 북한의 외교적 보호권이 더는 적용되지 않는다고 보고 남한 국민에 준하여 이를 보호하면 충분할 것이다.

(2) 남북한이 중심적인 해결의 주체

탈북자는 남과 북이 분단된 국가에서 발생하였다는 점에서 일반적인 난민과는 성격이 다르다. 즉 베트남의 예와 남한에서의 난민 인정 사례에서 볼 수 있는 바와 같이 난민을 보호해야 한다는 것이 국제법상의 요청이고 이상이지만 현실은 그렇지 못하다. 주변국들은 국외 탈출자들을 난민으로 인정하는데 인색할 뿐 아니라 인도적으로 보호하는 데에도 인색하다. 따라서 탈북자의 경우 중국이나 러시아 등 체류국과 국제사회의 적극적이고 본격적인 도움을 받는 것이 현실적으로 불가능하다고 할 것이다.

따라서 탈북자의 인권을 옹호하고 이들을 건전하게 보호해야 할 곳은 오로지 탈북자의 국적국인 북한과 이들에 대하여 이차적인 보호 의무를 지고 있는 남한뿐이다. 위에서 살펴본 바와 같이 남한은 북한과 더불어 통일의 주체로서 민족구성원을 모두 보호해야 할 의무를 부담하고 있다. 우선적으로 탈북자들의 보호는 국적국인 북한이 주체로 나서야 하겠지만 북한이 자신의 국민에 대한 외교적 보호권을 행사하지 않는다면 결국 유일하게 남한만이 탈북자들을 보호할 수 있다는 결론을 피할 수 없다. 따라서, 남한은 탈북자들의 인권을 옹호하고 이들이 탈북으로 인하여 필요이상으로 탄압받지 않고 정상적인 생활을 할 수 있도록 일관된 정책을 펴야 할 것이다.

남한 정부의 일관된 정책은 크게 세 가지 방향으로 이루어질 것이다. 첫째, 북한의 경제 문제를 조속히 해결하도록 유도하여 북한에서 탈북자가 발생하지 않도록 함과 동시에 이미 탈북한 사람에 대해서는 필요 이상의 박해 또는 처벌하지 않는 조치를 취함

으로써 자발적 귀환이 가능하도록 해야 한다. 둘째, 이미 북한을 이탈한 탈북자에 대해서는 난민 지위에 해당하는 사람에 대해서는 난민 지위를 부여할 수 있도록 체류국을 설득하면서, 난민 지위에 갖지 못한 탈북자에 대해서는 남한 정부가 자금과 인력을 동원하여 적절히 수용하여 인권탄압이 발생하지 않도록 조치를 취해야 할 것이다. 마지막을 남한으로의 입국을 원하거나 남한 정부의 도움을 바라는 탈북자는 전원 무조건 입국시켜 이들에 대하여 특별한 조사나 검토 없이 신고만으로 남한의 국적을 신속히 부여하고 남한 사회에 정착할 수 있도록 배려해야 할 것이다.

(3) 동포애와 인도주의에 근거

남한 정부가 탈북자의 인권을 옹호하고 이들을 보호해야 하는 의무는 또한 남한 헌법에서 규정하고 있는 바와 “정의·인도와 동포애로서 민족의 단결을 공고히 해야”(전문)하는 데에서 나온다. 따라서 남한 정부는 어디까지나 동포애와 인도주의에 기초하여 탈북자를 보호하여야 한다. 남한 헌법에 규정하고 있는 동포애와 인도주의는 통일과정에서 반드시 지켜져야 할 원칙인데 이 원칙이 탈북자를 보호하는 데도 그대로 관철된다. 왜냐하면 남한 정부는 통일의 주체로서 북측의 구성원을 보호해야 할 의무가 있기 때문이다.

(4) 자발적 의사의 존중

탈북자의 인권을 옹호함에 있어 중요한 요소 중의 하나는 탈북자의 자발적인 의사를 존중하는 것이다. 사실 난민의 강제송환금지 원칙도 난민의 자발적 의사를 존중하는 데에서 나온 것이다. 특히 탈북자의 대부분이 경제적인 어려움으로 북한을 이탈하거나 탈출한 자들이며 또 북한으로의 귀환을 바라고 있다는 점에서 탈북자의 자발적인 의사를 전적으로 존중해야 할 필요성은 더욱 커진다. 이에 따라 남한을 포함한 국제사회가 북한으로 하여금 박해나 처벌 없이 이들을 수용할 수 있도록 설득하는 작업은 북한의 경제적인 어려움을 해소 해 주는 것 만큼이나 중요하다고 할 것이다. 물론 남한으로 입국하고자 하는 탈북자는 그의 의사에 맞추어 동포애와 인도주의로 이를 수용해야 할 것이다.

(5) 국제사회 협력의 중요성

탈북자 문제는 이미 남북한의 문제를 넘어서 국제사회의 문제가 되었다. 따라서 그 해결책 또한 국제사회의 협조아래 진행되어야 할 것이다. 특히 탈북자와 관련되어 있는 북한과 남한, 그리고 중국과 러시아의 협조는 필수적이다. 나아가 동북아 안보와 긴밀하게 결합되어 있는 일본과 미국의 노력도 함께 이루어져야 할 것이다. 이와 같이 국제사회의 협력이 뒤따라야 하는 문제이므로 국제법에 기초한, 그리고 상대방 당사자에 대한 충분한 이해와 배려가 밑받침되어야 한다.

그리고 남한 정부는 단순히 체류국을 포함한 국제사회가 남북을 서로 별개의 국가로 보고 있다는 점에 근거하여 소극적인 조치를 취해서는 곤란하고, 남북이 통일을 지향하는 분단국가로서 서로의 주민들에 대하여 이차적인 보호의무가 있다는 점을 적극적으로 내외에 알려야 한다. 이에 따라 탈북자들에 대한 북한의 일차적 보호의무를 인정하면서도 다른 일반 외국과는 달리 남한이 이차적인 보호의무가 있다는 점을 국제사회에서 인정받아야 할 것이다.

그리고 현실적으로 대부분의 탈북자들이 체류하는 중국의 사정을 감안하여 탈북자들의 중국에서 생활하면서 인권 침해를 받지 않도록 자금과 인력을 투자하여 탈북자 보호시설 혹은 장치를 마련하여야 하며 난민의 지위에 해당하는 탈북자들에 대해서는 난민의 지위를 인정받도록 최선을 다해야 할 것이다.

(6) 종합적인 대책의 수립과 시행

탈북자의 문제는 해외에 거주하는 탈북자에 대하여 난민의 지위를 보장하는 데 그치는 것일 수 없다. 이미 위에서 살펴본 대로 난민의 지위를 인정받도록 하는 것은 전체 탈북자 보호에 미흡할 뿐 아니라 실효적인 대책일 수 없기 때문이다. 따라서 탈북자가 발생하는 근본원인에 대한 고찰을 통하여 그 단계마다 적절한 대안을 제시하고 그 대안들을 서로 모순되지 않도록 시행하는 것이 중요하다고 할 것이다. 특히 탈북자 발생의 근본 원인인 북한의 경제난 해소는 가장 중요한 해결방안 중의 하나다. 탈북자 발생의 근본원인을 해소한다는 의미에서만 아니라 탈북자 중 다수가 북한에 돌아가기를 원한다는 측면에서도 그러하다. 그런데 북한의 경제난 해소는 북한의 긴밀한 협조를 전제로 한다. 또한 탈북자의 처지를 고려해볼 때, 북한으로 귀환한 이후에도 특별한 박해가 없어야 한다는 점에서도 북한의 협조는 필수적이다. 그러므로 전체적으로는 북한과의 협조와 이해 속에서 탈북자에 대한 종합적인 대책이 수립되고 시행되어야 할 것이다.

북한인권과 국제사회의 동향

오 완 호

앰네스티 한국지부 사무국장

I. 북한인권의 접근 방법론적 전제조건

북한 인권문제에 관해 다음과 같은 전제조건이 필요하다. 첫째, 북한의 인권 상황에 대해 각국 정부와 인권단체, 그리고 언론은 보편성에 근거하여 접근해야 한다. 정치적 목적 또는 경제적 이해관계를 위해 북한인권 문제에 관해 언급하는 것은 이른바 아시아적 가치와 사회주의적 가치로서 인권을 해석하는 북한 당국을 자극할 뿐 아니라 북한 민중에게도 호소력을 가지기 힘들다.

둘째, 철저하게 사실주의에 근거해야 한다. 모호하고 부정확한 정보를 근거로 북한의 인권 실태를 비판하는 것은, 폐쇄사회를 고집하는 북한을 국제사회로 이끌어내는 데 별반 도움이 되지 못한다.

셋째, 단계론적 접근 방법이 필요하다. 이를 위해 먼저 다음과 같은 전략적 접근이 필요하다.

- 1) 인권에 관한 북한의 적극적 자세 유도
- 2) 유엔 인권위를 비롯한 국제인권기구에서의 대화채널 확보
- 3) 국제인권단체의 북한 내 조사활동 보장 촉구
- 4) 북한의 법과 제도에 관한 공개적 문제제기
- 5) 일반적 사례 부각 (예를 들면 공개처형, 형법, 헌법 등)

II. 북한 인권의 접근 방법에 대한 우선순위 설정

북한 당국은 극도로 폐쇄적이며, 인권 문제의 제기를 북한체제 붕괴를 위한 서구의

전략으로 보며, 매우 호전적으로 바라보고 있다. 그러므로 실제적인 북한 주민의 인권을 개선하기 위해서는, 매우 조심스럽고도 신중하게 접근해야한다. 이에 쉬운 문제부터 대화를 시작해야 하며, 우선순위에 입각한 단계론적 접근이 북한 당국을 자극하지 않으면서도 유용한 캠페인 기법이 될 것이다.

- 1) 인도주의적 문제
(이산가족의 생사 확인 및 서신교환, 기아에 대한 식량구호, 질병에 대한 의료 지원 등)
- 2) 국제인권협약준수 의무 강조
- 3) 종교의 자유
- 4) 북한 형법 등 법률적 문제
- 5) 사형제도
- 6) 재일동포와 북송 일본인의 생사확인
- 7) 이른바 납북자, 국군포로 및 납북 어부의 생사 확인
- 8) 강제송환 탈북인
- 9) 노동수용소 문제
- 10) 그 외 자유권의 문제

III. 북한 인권에 대한 현 국제사회의 동향

- 1) 유엔 인권위, 시민적및정치적권리위원회 : 북한의 참여 유도, 인권 결의안을 통한 압박
- 2) EU 정부 : 인권 문제에 대한 대화채널 확보, 인권 결의안을 통한 압박, 대화 시도
- 3) 미국 정부 : 북핵 위기상황과 인권 문제를 연계하여 북한을 강하게 압박
유사시 선제공격을 위한 명분으로 북한 인권 문제를 들고 나옴
- 4) 일본 정부 : 수교 조건으로 억류 일본인 문제 제기, 북핵 위기와 인권 문제의 연계
- 5) 한국 정부 : 인도적 사안에 관한 대화 단계, 북한인권 문제 제기 안함
- 6) 엠네스티 : 정기적 대화 및 특정 사례에 대한 문제 제기
현재 식량과 생존권 문제 차원에서 인권 문제를 바라봄

IV. 북한인권 에 대한 인권단체의 동향

- 1) 보수단체 : 보수기독교 단체, 탈북자 지원단체 등은 북한체제의 붕괴만이 북한 인권 문제의 유일한 해결책이라고 판단하고, 북한인권 문제를 공세적 차원에서 전개하고 있음.
- 2) 인도주의 단체 : 우선 당면한 문제를 도와주는 형태의 활동을 전개함.
중국 내 탈북자 지원 및 북한에 대한 의약품, 식량지원사업 등을 전개함.
- 3) 진보단체 ; 북한인권 문제가 남한인권 문제를 호도하는 도구가 되는 것을 극도로 경계함.
북한인권 문제 자체의 제기를 정보 부족 및 남한 내 인권 과제라는 측면에서 접근할 필요성을 느끼고 있음.

V. 향후 2~3년간 북한인권 문제에 관해 예상되는 분야

- 1) 인권 정보의 확산
(EU 및 각 수교국 대사관을 통한 정보 확인, 경제 개방화에 따른 정보 확인, 인터넷의 발달)
- 2) 북핵 위기와 관련해 서방의 대북압박 명분용으로 사용될 가능성이 농후함.
이로 인한 불확실한 정보의 확산이 남발할 가능성이 있음.
- 3) 북한 정부의 폐쇄적이며 공격적인 반발이 예상됨.
- 4) 북한인권 문제를 둘러싼 민간단체간의 갈등이 증폭될 것임.
- 5) 국제인권단체 역할의 중요성이 강조될 것임.

VI. 결론

북한인권을 거론할 때 인권의 보편성에 근거하여야 한다. 확인되지 않은 정보를 증폭하지 않아야 한다. 또한 장기적 전략에 근거한 단계론적 접근이 반드시 필요하다. 공개적이고 북한 당국이 상대적으로 부담을 적게 느끼는 문제부터 다루어야 한다. 북한 인권에 대한 민간단체의 활동이 양성화되어야 하며, 진보진영에서도 북한인권 문제를 북 핵 위기 상황과 함께 포괄적으로 분석하고 활동하여야 한다. 미국을 비롯한 서방국

가들의 인권에 대한 이중적 잣대를 경계하여야 한다. 북한인권 문제에 관한 한국 정부의 역할을 강조하고, 적절한 정책의 수립을 촉구하여야 한다.

토론회

납북자 관련 인권문제와 해결방안

일시 : 2003년 12월 19일

장소 : 국가인권위원회 11층 배움터1

납북자 문제 해결을 위한 제언

신 울

명지대 정치외교학과 교수

I. 들어가는 말

세계인권선언(Universal Declaration of Human Rights) 제13조 2항은 “모든 사람은 자신의 국가를 포함한 어느 국가를 떠날 권리가 있으며, 자신의 나라로 돌아갈 자유를 가진다”고 규정하고 있다. 또한 1966년 조인된 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Civil and Political Rights) 제12조 2항 및 4항도 “모든 사람은 자유롭게 어느 나라도 떠날 자유가 있고, 아무도 자신의 나라로 돌아갈 권리를 임의로 빼앗을 수 없다.”고 규정하고 있다.

이러한 국제규약에 명시된 보편적 명제조차 누릴 수 없는 사람들이 우리나라에는 상당수 존재한다. 우리는 그들을 이산가족과 납북자, 국군포로들과 그들의 가족이라 부른다. 길게는 50년 이상 짧게는 십수년의 세월을 가족들과 유리되어 세월을 보낼 수밖에 없었던 그들의 권리를 이제는 말할 수 있어야 한다. 여기에서 떠올릴 수 있는 단어가 ‘권리’와 ‘국가’라는 용어다.

우리는 국가라는 단어를 그냥 무심코 사용하는 경우가 많다. 그뿐 아니라 우리는 국가에 대한 충성을 국민의 당연한 의무로 여기며, 국가에 대한 국민의 의무를 국민이 국가에 대하여 갖는 권리보다 먼저 생각하는 경우가 많은 것 또한 사실이다. 요즘 방송매체에서 많이 다루고 있는 우리 주위의 소외된 이들에 관한 프로그램은 이러한 현상을 잘 반영하는 예라고 할 수 있다. 이런 프로그램이 추구하는 것은 우리 주위의 소외 계층을 좀 더 형편이 나은 이들이 나서서 도와주어야 한다는 것이다. 이는 분명 이치에 맞는 말이다. 하지만 이러한 것이 이치에 맞고 안 맞고를 떠나 우리는 한번쯤 이런 의문을 던져야 한다.

왜 국민이 나서서 그들을 도와주어야만 하는가? 국민은 정당한 세금을 낸 이후에도

국가가 마땅히 떠맡아야 할 일을 또다시 해결해야 하는가? 그렇다면 국가는 나에게 무엇을 의미하는가?

이러한 의문은 지금 한창 제기되는 납북자 문제와 국군포로 문제와도 밀접한 관계가 있다는 말이다. 왜냐하면 국군포로 문제나 납북자 문제는 국가의 의미와 역할을 다시 한 번 떠올리게 하는 인권 차원의 중요한 문제이기 때문이다. 하지만 지금 정부는 납북자 문제와 국군포로 문제를 뜨거운 감자와 같이 취급하고 있다는 인상을 지울 수 없다. 그렇기 때문에 우리는 여기에서 국가란 무엇이고 개인과 집단의 관계는 어떠해야 하는지에 대한 문제를 생각하지 않을 수 없다. 국가는 민족이라는 대의명분 아래 소수 국민의 인권을 희생시킬 수 있는지, 민족과 국가는 과연 어떠한 관계에 있는지 등에 대해 우리는 이제 분명한 입장을 취해야 할 시기라고 생각하기 때문이다.

본 논문은 이들의 그러한 권리를 행사 할 수 있는 방법은 없는지, 그들의 현재의 상태는 어떤지에 대해 논하는데 그 목적이 있다고 할 수 있다. 물론 여기에서 논하는 방안이 현실에 적용될 수도, 그렇지 않을 수도 있지만, 중요한 점은 이러한 고민 속에 이들의 인권문제에 대한 해결방안이 점점 구체화되는 계기가 마련된다는 것이다.

II. 납북자의 현황

1. 납북자의 개념

납북자란 일반적으로 자신의 의지에 반하여 입북할 수밖에 없었으며, 이후에도 자신의 의사와는 무관하게 북한에 억류되고 있는 자를 말한다고 정의할 수 있다. 반면 월북자는 이념 혹은 개인적 이유로, 자신의 의사에 따라 북한으로 간 이들을 의미한다고 할 수 있다. 억류자의 경우는 앞의 두 정의보다는 좀더 포괄적이라고 할 수 있다. 억류자의 경우, 먼저 간단히 정의를 내리자면, 자신의 의사에 반하여 북한에 억류된 이들을 지칭하는 용어로, 억류자는 현재의 상태를 의미하는 말이라고 할 수 있다. 그렇게 때문에 ‘억류자’라는 용어를 사용할 때에는 입북하게 된 경위는 그다지 문제가 되지 않는다. 즉, 자신의 의사와는 무관하게 ‘납치’되었건, 자신의 의사에 따라 ‘입북’했던 간에 단지 현재 북한을 떠나고 싶어도 떠나지 못하는 상태를 의미하기 때문이다.

이러한 용어상의 차이들은 매우 중요한 의미를 지닌다. 왜냐하면 우리가 북한의 상

황을 알 수 있는 통로가 지극히 제한적이기 때문이다. 혹자는 납북자보다 광의의 개념인 억류자의 개념을 적용하여, 원하지 않는 북한 체류를 강요당하고 있는 이들 모두를 구출해내야 한다는 점을 강조하고 있다. 이러한 주장은 당위성 차원에서 공감대를 형성할 수 있다. 그러나 이러한 주장에는 다음과 같은 문제점이 있다. 앞서 언급한 바와 같이 우리측이 북한의 상황을 알 수 없기 때문에 누가 억류자인지를 알 수 있는 기회가 적고, 북측도 이를 이용하여 납북자의 대부분을 억류자가 아닌 이들로 선전하고 있는 점을 간과하고 있다. 그렇기 때문에 억류자로 지칭할 경우 문제 해결을 당사자의 의사표현에 맡길 수밖에 없는데, 당사자가 자유로운 의사표현을 할 수 있는 기회를 마련한다는 것은 이론적으로는 가능할지 모르나 현실적으로는 거의 불가능하다. 이러한 이유에서 이 주장은 당위성은 충분히 공감하나 현실성은 적다고 평가할 수밖에 없다.

반면, 북한으로 ‘입북’하게 된 경위를 기준으로 할 때에는, 지금 그들의 ‘상태’를 파악하는 것보다는 훨씬 분명하게 알 수 있다. 물론 ‘월북’과 ‘납북’이 모호한 경우도 존재하는 것이 사실이지만, 이러한 경우를 제외하고는 대부분 ‘입북’경위로 ‘납북’과 ‘월북’을 구별할 수 있기 때문이다. 특히 정전 후 납북자의 대부분을 차지하고 있는 납북 어민의 경우, 고의 혹은 무의식적으로 북한의 영해를 침입했다 하더라도, 북측에 의한 나포행위까지는 정당하나, 선의가 확인되면 당연히 석방, 송환되어야 함에도 그렇지 못했기 때문에 분명한 ‘납치’ 행위에 포함된다. 그리고 이 경우 국제법 위반을 들어 북측에 공식적인 대응을 할 수 있는 여지가 있기 때문에, 협상시 논리적 타당성에서 우위를 점할 수 있다.¹⁾

방금 정전 후 납북자라는 용어를 사용했는데, 납북자는 납북 시기에 따라 크게 두 가지 부류로 나뉜다. 우선 6·25전쟁 당시 납북된 이들은 지칭하는 ‘전쟁 중 납북자’가 있다. 이들 납북자는 6·25전쟁 당시 납북된 학자, 종교인, 예술인을 의미한다. 이들은 당시가 전쟁 상황임을 감안할 때, 입북 경위가 ‘납북’인지 아닌지 분명하지 않은데, 이를 구분할 객관적 자료가 부족한 상태다. 하지만 이러한 상황을 객관화할 의무가 정부와 관련자들에게 있음은 분명하다.

또 다른 부류가 정전 후 납북자들이다. 이들은 앞서 언급한 바와 같이 입북 경로를 비교적 분명히 알 수 있는 존재들로서, 다양한 경로를 통해 ‘행방불명’된 이들이다.

2. 6·25전쟁 당시의 납북자 규모

1) 1966년 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약 제6, 7, 8, 12, 14조 참조.

6·25전쟁 당시 정부는 납북자의 숫자는 8만4532명이라는 통계를 발표한 바 있다. 그러나 1955년 9월 8일 대한적십자사측은 국제적십자사측에 1952년 캐나다에서 가결 채택된 가결사항 제20조 ‘이산가족의 재회문제’에 근거를 두어 납북인사와 미송환 국군포로의 송환을 요구하는데, 이때 한적측이 제시한 납북인사의 숫자는 1만7500명이었다.²⁾ 또한 1956년 6월 15일부터 8월 16일까지 2개월간 대한적십자사는 ‘실향사민(Displaced Civilans)의 신청 접수’를 받아 전쟁 당시 납북자를 파악했는데(인민국 입대자와 자진 월북자 제외), 이때 신청이 접수된 이들은 7034명이다.³⁾

<표1 본적지별, 거주지별 납북자 분포>

도 명	출신인원(명)	납치인원(명)
함경북도	87	
함경남도	226	
평안북도	295	
평안남도	216	
황해도	212	
강원도	545	377
서울특별시	2,199	4,981
경기도	1,695	1,217
충청북도	253	122
충청남도	312	91
전라북도	133	28
전라남도	180	18
경상북도	455	175
경상남도	203	25
제주도	23	

출처: 대한적십자사, 실향민등록자명부(1956), 4쪽.

2) 대한적십자사, 『이산가족 백서 I』 (1976), 99쪽.

3) 대한적십자사, 『실향민등록자명단』 (1956), 3쪽.

<표2 납북자의 직업별 분포>

납북 당시 직업	인 원(명)
정치인	85
공무원	1,359
법조인(판사, 검사, 변호사)	106
전문직 종사자(학자, 소설가, 의사, 교사)	585
농어민	1,017
종교인	82
언론인	75
예술인	36
학생	677
기업인	208
상업종사자	966
회사원(은행원 포함)	831
전문기술인(철공, 토건 기술자)	558
노동자(광부포함)	201
무직	248

출처: 대한적십자사, 실향민등록자명부(1956), 4·5쪽.

위의 표를 분석해보면 우선 납북되었다고 신청한 이들 중 상당수가 서울을 비롯한 수도권에 집중되어 있음을 알 수 있다. 즉, 신고된 납북자 중 80%가 서울을 비롯한 수도권에 집중되어 있음을 알 수 있다. 그리고 신고된 납북자 중 50%가 공무원, 학자, 법조인 등의 비교적 지식계층임을 알 수 있다. 그중 특히 단일 직종으로 공무원이 가장 많은 수를 차지하는 것으로 미루어 이들 수치가 그다지 신빙성 없는 자료는 아니라는 점을 시사하고 있다고 생각된다. 이러한 두 가지 통계로 유추할 수 있는 것은 서울을 비롯한 수도권에 거주하고 있던 지식인 계층이 주로 납북되었다는 점이다.

그렇다면 이전 통계와 1956년 통계의 차이는 어디에서 비롯됐는지 하는 문제를 제기할 수 있다. 본고는 이러한 의문에 두 가지 측면으로 이해하려 한다. 우선 당시의 상황이 전쟁이라는 ‘특수한 상황’이라는 것이다. 즉 전쟁이라는 상황적 요인 때문에 정확한 통계가 나올 수 없었다는 것이다. 두 번째로 들 수 있는 요인은 정치적 이유라고 할 수 있다. 즉 당시 남과 북은 각기 체제적 우위를 주장하기위해 보다 많은 수의 □□

납북자□□혹은 □□납남자□□를 부풀려 주장했기 때문이라는 것이다. 예로 1952년 북한은 남한에 의해 납치된 인사가 500만명이라고 주장 했는데⁴⁾, 이러한 과장된 주장으로 미루어 위에서 언급한 주장은 나름의 설득력을 갖는다고 할 수 있다. 따라서 전쟁 중에 발표한 8만4542명은 이러한 과정에서 이해하는 것이 옳다라고 여겨진다.

3. 정전 후 납북자의 규모와 유형

정전 후 납북자의 유형은 다음과 같이 분류 할 수 있다.

1) 항공기 피랍자

북한의 간첩에 의해 항공기가 강제로 피랍되어 지금까지 북한에 억류된 납북자인데 1958년 2월 16일 KAL기 납북 사건 그리고 1969년 KAL기 납북사건으로 이들의 수는 20여 명에 이르는 것으로 알려져 있다.⁵⁾

2) 납북 어민

6·25전쟁의 휴전 이후 어로 활동 중 북한으로 납치된 이들을 의미한다. 이들은 납북자의 수치 중 상당부분(88.6%)를 차지할 정도로 납북 행위의 대표적 희생자라고 할 수 있다. 이들 어민의 경우 납북 경위를 대략 다음과 같은 다섯 가지 유형으로 구분할 수 있다.

첫째로, 북한 수역을 고의적으로 침범해, 어로작업을 하다가 납치된 경우를 들 수 있다. 이러한 경우 일반인들은 고의성에 비중을 두어 북한에 의한 납치 행위를 정당하다고 생각할 수 있으나, 어업에 종사하는 이들의 증언을 들어보면 고기가 많이 물리는 지역이 북방한계선 북쪽인 경우, 영해 침범인 것을 알면서도 북측 영해에서 어로 작업을 하는 경우가 있을 수 있다고 한다. 이러한 경우 북한의 나포행위 자체는 적법하나, 자국의 법률을 적용하여 그에 따른 벌금 혹은 기타 가벼운 징벌을 가한 이후 자국으로 돌려보내야 한다, 그러나 위반한 범죄와 상관없는 간첩죄를 적용하거나, 적절한 재판 절차 없이 중형을 선고하거나 몇 년씩 강제구금하는 행위는 명백한 국제법 위법행위라고 할 수 있다.

4) 『이산가족 백서 I』, 96쪽.

5) 전승만, 「납북자 송환에 대한 법적 고찰」(납북자 문제 세미나, 2000. 6), 1쪽.

둘째로, 고의가 아닌 실수 혹은 의식하지 못한 상태에서 북한 영해를 침범, 납치된 경우를 들 수 있다. 이러한 경우 또한 북한측에 의한 나포행위는 정당하나, 그 고의성이 없음이 증명되면 당연히 석방, 송환되어야 한다. 이 경우도 북측은 때에 따라 간첩죄를 적용, 불공정한 재판절차를 통해 구금하고 있는데, 이는 명백한 국제인권법 위반이며, 대한민국의 정당한 권리요구를 침해하는 행위라고 볼 수 있다.

셋째로, 북한측이 주장하는 군사수역에서 납치된 경우를 들 수 있다. 우선 여기서 문제가 될 수 있는 것은 북한측은 50해리까지 군사수역으로 주장하나 이는 국제관례상 인정할 수 없다는 점이다. 1982년 제정된 해양법 협약과 국제사회의 일반적 관행에 의하면 영해는 12해리까지, 접속수역은 24해리까지, 경제수역은 200해리까지 설정할 수 있다. 그러나 경제수역은 경제자원관할권에 국한되며, 항해에 관해서는 자유가 보장된다. 따라서 북측의 이러한 납치 행위는 국제 관례상 전혀 용납될 여기가 없는 행위라고 할 수 있다.

넷째로, 남한수역에서 북한측에 의해 납치된 경우를 들 수 있다. 이 경우 북한은 유엔헌장 2조 4항을 비롯해 기본적인 국제법을 위반하여 한국의 영토관할권을 위반한 불법행위를 저지른 것이 명백하다.

다섯째로 들 수 있는 것은 선박에 승선한 선원의 협박에 의해 입북하게 된 경우를 들 수 있다. 이 경우 납치 유인한 선원 이외의 선원은 즉시 한국으로 돌려보내져야 한다. 만일 그렇지 않을 경우 국제 인권법 위반⁶⁾이라고 할 수 있다.

이들 어민들은 1955년 5월 28일 □□대성호□□납북을 시작으로 1995년 5월 30일 □□제86 우성호□□의 납북에 이르기까지 총 3667명이 납북되어 이중 3256명이 귀환했으며, 411명이 현재까지 북한에 억류 중이다.⁷⁾

3) 일반 납북자

북한의 대남 공작원들에 의해 국내에 거주하고, 국내에서 생업, 또는 학업에 종사하던 이들이 납치되는 경우가 이 경우에 해당한다. 일본에서 납치된 이들은 대부분 이 경우에 해당한다. 이러한 경우의 대표적 예로 1977년 8월 전남 흥도에서 납치된 이민

6) 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약 12조, 2항, 4항.

7) 전승만, 앞의 글, 2쪽.

교, 최승민, 그리고 1978년 8월 10일 역시 홍도에서 납치된 이명우, 홍진표, 1978년 8월 15일 군산 선유도에서 납치된 김영남 등의 고교생 납치 사례를 꼽을 수 있다.⁸⁾

4) 외국에서 납치된 납북자

대한민국의 영토가 아닌 제3국에서 체류하던 중 납치된 이들이다. 그 구체적 사례로 1971년 4월 5일 서독에서 납치된 고상문, 1995년 7월 9일 중국에서 납치된 안승운을 꼽을 수 있다.⁹⁾

4. 국군포로의 개념과 규모

납북자와 국군포로는 모두 북한에 억류되어 있다는 사실에서 □□억류자□□라는 공통점을 갖고 있다. 그러나 양자에는 차이가 있다. 국군포로는 분명 군인으로서 □□국가적 차원의 공적 임무 수행□□중 적의 포로가 된 이들을 의미하지만, 납북자는□□국가적 차원의 공적 임무 수행□□중□□포로□□가 된 이들이 아닌, 사적 영역에서의 활동 중□□납치□□된 이들을 의미하기 때문이다. 따라서 국군포로를 □□납북자□□의 범주에 포함하기는 어렵다고 본다.

일반적으로 포로는 전쟁 중에 교전 상대방에게 포획, 억류되어 자유를 박탈당했으나, 일반 국제법이나 특별 협정에 의해 대우가 보장된, 적 국가의 국민을 지칭하는 말이다. 그리고 포로는 더는 전투를 수행할 수 없는, 즉, 전투력을 상실한 이들을 지칭하므로 전투원으로 간주하지 않고 인도적으로 대우해주어야 할 존재이다.

현행 □□군인사법 시행 규칙□□에도 국군포로를 다음과 같이 규정하고 있다.

“국군 포로라 함은 대한민국 군인으로서 참전 또는 전투임무 수행 중 적국(반국가단체 포함)이나 무장폭도 또는 반란 집단에 의해 억류 중인 자를 말한다.”(제70조)

1986년 국방부 전사편찬위원회가 펴낸 「한국전쟁 요약」에 따르면, 6·25전쟁 당시 실종되었거나 포로로 추정되는 국군은 8만2318명이라고 한다. 그러나 많은 군사 전문가들에 따르면, 8만2000명의 실종 혹은 포로가 된 이들 중에는 전사자들도 포함되어 있기 때문에 5만여 명의 국군이 포로 상태로 북한에 억류되어 있다고 추정한다.

8) 윤여상, 4쪽.

9) Ibid. p. 5.

1997년 10월 국방부는 1만9409명의 □□6·25 참전 행불자 명부□□를 공개했는데, 이 명부는 병적부와 행방불명자 신고를 종합해서 작성된 것으로 알려져 있다. 그렇기 때문에 신고하지 않은 경우는 누락되어 있다고 볼 수밖에 없고, 군적에 있는 인원만이 정리되기 때문에, 학도의용군이나 유격대 요원은 제외되었다는 한계를 가지고 있다. 결국 이러한 상황으로 볼 때, 국군포로의 정확한 수치는 전쟁 중 납북자와 마찬가지로 알 수 없는 상황이라고 할 수 있다. 이러한 불명확성은 귀순자들의 증언을 통해서 전사자의 생존확인으로 알 수 있다.

그리고 설사 정부가 파악하고 있는 명단이 정확하다 하더라도, 50여 년의 세월이 흐른 만큼, 북한에서 이미 사망한 경우도 많으라고 생각된다.

현재 정부가 북한이탈 주민과 귀환 국군포로의 증언으로 확보하고 있는 생존 국군포로는 244명인 것으로 알려져 있다.

III. 납북자 문제 해결을 위한 정부의 노력

1. 전쟁 중 납북자 문제 해결을 위한 정부의 노력

1951년 12월 30일 제60차 정전 협상에서 유엔군측은 한국인 피랍자의 소재를 알려 줄 것과 그들을 송환할 것을 북한측에 요구했다. 그러나 북한측은 납치한 민간인들은 한 명도 없고, 오직 자진 월북자만이 존재한다는 주장을 견지했다. 그리고 북한측은 이러한 납북자 문제는 군사 문제가 아니라 정치 문제이므로 정전협상에서 논할 사인이 아니라는 주장을 폈다. 하지만 전쟁 당시 납북자 문제는 양측의 포로 교환 문제와 맞물려 더욱 확대되기에 이르렀는데, 이 부분을 이해하기 위해서는 당시의 양측의 포로 문제에 대한 이해가 필요하다.

1951년 납북자 문제가 유엔에 의해 제기될 무렵 연합군측의 인민군 포로는 13만 2474명이었고 북한측에는 남한군과 미군을 포함하여 1만1551명의 포로가 존재했다. 따라서 당시 상황에서는 북한측이 포로 교환 협상에 더욱 적극적일 수밖에 없었는데, 이러한 포로 교환 문제가 대두되자, 북한측은 모든 포로의 전원 교환을 주장했고, 연합군측은 자신의 의사에 따라 남쪽에 남고 싶은 이들은 남게 해주자는 이른바 개인의 자

유의사 존중 원칙을 제시 했다. 이러한 협상 과정 중에서 결국 연합군 측은 포로의 1 대1 교환 원칙을 제시했는데, 이때 북한은 □□남남자□□가 500만 명에 달하며, 이들을 당장 북으로 송환하라는 주장을 제기했다.

같은 해 1월 8일 연합군측은 포로교환을 전체 대 전체로 하되 교환시에는 동수로 할 것을 제안하며 일반 민간인 납치자는 동수로 교환하는데, 여기서 말하는 일반 민간인 납치자는 6·25전쟁 당시 남한, 혹은 북한에 거주했다가, 상대지역으로 강제 납치된 실향사민이라고 규정했다. 이러한 협상 과정에서 결국 북한측은 1952년 1월 28일 절충안으로 포로 교환은 강제적으로 하되 실향사민의 교환은 장차 협조기구를 만들어 토의하자고 제안했다. 이러한 과정에서 결국 휴전협정 제3조 59항에 실향사민 송환을 위한 규정이 삽입되는데, 그 규정은 다음과 같다.

- ① 휴전협정이 효력을 발생하는 시점에서 □□유엔군□□사령관 통제하에 있는 자는 1950년 6월 24일 이전 북에서 살았다가 월남, 다시 북으로 돌아가기를 원하는 자와 또 공산군 사령관 통제하에 있는 자로서 1950년 6월 24일 이전에 남에서 살다가 북으로 갔던 자가 다시 남으로 돌아가기를 원하는 사민에 대해 귀향을 도와준다.
- ② 외국인 사민도 귀향을 허용한다.
- ③ □□실향사민 귀향 협조위원회□□는 양측에서 각각 2명씩의 영관급 장교가 수석, 4명으로 구성한다.

이러한 규정을 바탕으로 □□실향사민위원회□□가 1953년 12월 11일 처음으로 열리게 되는데, 이 회의에서 유엔측은 하루에 500명씩 교환하자고 제의했고, 북측은 하루에 100명씩 교환을 주장, 결국 북한측의 안을 받아들여 하루에 100명씩 1954년 3월 1일부터 교환하자는 합의에 이르게 된다. 이러한 합의에 따라 한국 정부는 1954년 1월 5일부터 2월 17일까지 35일 동안 북한으로 귀향을 희망하는 □□실향사민 신고□□를 접수했는데, 이때 북한 귀환 희망자는 76명에 불과했다. 같은 해 2월 18일 76명의 명단을 북한측에 전달했는데, 이때 북한측은 남한으로 귀환을 희망하는 한국인은 한 명도 존재하지 않고 단지 외국인 10명만이 송환을 희망한다고 통고했다. 결국 남측은 76명중 다시 의사를 변경한 37명과 간첩으로 판명된 2인을 제외한 37명을 북한에 송환했으나, 북한측은 외국인 19명(터키인 11명과 러시아인 8명)만을 송환했다.

이후 1954년 스위스 제네바에서 열린 한국 문제와 월남 문제를 위한 국제회의 석상에서 당시 변영태 외무장관이 국제적십자사 대표를 만나 납북자의 송환을 협의했고,

국제적십자사측이 납북자와 이산가족 문제에 직접 개입 허용 여부를 한국 정부에 타진해 옴으로써, 이 문제는 국제적십자사의 관심을 끌게 되었다. 이러한 요청에 따라 대한적십자사는 1955년 9월 8일 국제적십자사측에 납북인사 1만7500명과 미송환 국군포로 2200명의 행방조사와 송환을 주선해줄 것을 요청하게 되었다.

그리고 한적은 1956년 납북자 문제를 해결하기 위해 국제적십자사측에 3단계 방안을 제시하고 국제적십자사측이 북한적십자사를 설득하도록 요청했는데, 그 3단계 방안은 다음과 같다.

- ① 납북자의 안위 및 행방
- ② 생존자 통보 및 생존자와 가족과의 통신
- ③ 원거주지에 귀환 알선

그리고 동시에 대한적십자사측은 1956년 6월 15일부터 8월 15일까지 두 달간 실향사민 재등록을 전국적으로 실시, 납북된 7034명의 명단을 새로 작성했는데, 한적은 이 명단을 국제적십자사측에 전달, 이를 근거로 북한적십자사가 생사확인을 해줄 것을 요청했다.

이러한 과정이 진행되고 있을 때, 북한 적십자사측은 남한 적십자사측에 이산가족의 정기적인 서신 교환과 모든 문제의 일괄 타결을 주장했다. 이러한 북적 제안은 우리측에 의해 거부되고 결국 1957년 북적은 조선적십자회 중앙위원회 명의로 □□실향사민 소식조사 회답서 □□를 보내 우리측이 전달한 7034명 중 337명의 근황을 보내왔다.

이러한 명단 전달 이후 전쟁 중 납북자 문제는 지금까지 큰 진전을 보지 못하고 있으며, 얼마 전까지는 제대로 거론조차 되지 못하는 상황이었다.

2. 정전 후 납북자 문제에 대한 정부의 입장

정부 당국은 □□이산 동기 □□의 불문 원칙에 입각하여, 납북자와 국군포로를 이산가족의 범주에 편입, 이산가족 정책의 일환으로 추진하겠다는 의사를 공식적으로 2000년 11월 24일 밝힌 바 있다. 실제 정부는 남북 정상회담 이전부터 납북자 및 국군포로를 이산가족의 하위 개념인 특수이산가족으로 다뤄온 것이 사실이다. 납북자, 국군포로 문제를 이산가족 차원에서 다룬다면, 여기에는 반드시 □□정책 □□이라는 측면의 문제점이 제기된다. 정책이란 정책의 수혜 혹은 영향을 받을 수 있는 대상자 전부 혹은 대부분

을 아우를 수 있어야 한다. 만일 그렇지 못한 정책은 □□정책 □□이라고 부를 수 없다. 이 문제와 관련하여 제기될 수 있는 문제는 과연 490여 명에 달하는 정전 후 납북자와 1만 9000여 명으로 추정되는 국군포로의 상당수가 이산가족의 범주에서 □□상봉 □□이라도 할 수 있는 문제가 제기 될 수 있다. 또한 우리 정부가 먼저 납북자 및 국군포로를 □□자발적 □□으로 □□이산가족 □□범주에 포함하겠다고 천명한 것은 북한과의 협상 입지를 스스로 제한하는 결과밖에 초래하지 못할 것이라는 점이다.

이 부분은 특히 납북 일본인이 일본을 방문한 지금의 시점에서 매우 중요한 의미를 시사한다고 할 수 있다. 즉, 일본의 경우가 존재하는 이상 정부는 계속 □□광의의 이산가족 □□범주에서 이 문제를 해결할 것인지를 분명히 해야 한다는 것이다. 만일 정부가 계속 종전의 태도를 견지한다면, 상당한 정도의 여론의 반발에 부딪힐 확률이 높기 때문이다.

물론 지난 제8차 남북 장관급 회담에서 우리측은 정전 후 납북자 문제를 거론했으나, 공동 보도문에 이를 명기하는 데 실패했다. 이번 회담에서 정전 후 납북자 문제를 공식적으로 제기하는 데서 의의를 찾을 수도 있으나, 일본의 경우와 비교할 때 그다지 성공적이었다고 할 수는 없을 것이다.

3. 정부 차원의 국군포로 문제 해결을 위한 노력

본고는 앞서 6·25전쟁 중 납북자 문제를 해결하려는 정부 차원의 노력을 설명하는 과정에서 정전협정에 따라 실시된 포로 교환에 대해 언급한 바 있다. 이러한 포로 교환 과정이 종료된 이후에도 유엔군측은 여러 경로를 통해 확인된 한국군 포로 1647명과 미군포로 389명 등 총 2233명의 유엔군측 포로 송환에 대한 문제를 제기했다. 이 문제는 1953년 8월 28일부터 1964년 12월 14일까지 11차에 걸쳐 군사정전위원회에서 논의되었는데, 이때 우리 정부는 유엔군 사령부의 협조를 얻어 국군포로 귀환 문제를 북측에 요구했다. 당시만 하더라도 유엔사측은 군사정전위 본회의에서 주로 이 문제를 거론했지만, 이후에는 유엔군 수석대표의 서한을 통해 북한측에 미귀환 국군포로의 존재에 대한 해명과 즉각 송환을 요청했다. 이러한 유엔사측의 요구와 주장에도 불구하고 북한측은 “국군포로는 전원 중립국송환위원회에 이관하였고 북한 내에는 단 1명도 존재하지 않는다. … 한국이 석방한 반공포로 2만7000명이야말로 억류포로이다.”는 주장을 폈다. 이러한 주장으로 인해 미귀환 국군포로 문제는 그 해결의 실마리를

찾을 수 없었다. 그리고 1970년대 이후 적십자회담을 비롯한 남북한의 대화에서도 국군포로 송환 문제는 직접적으로 다루어지지 못했다.

국방부는 1994년 10월 조창호 소위의 귀환 직후 국방부 인사국장을 위원장으로 하는 □□포로송환촉구대책회의□□를 구성하여 국군포로 송환 문제와 관련 있는 각종 자료를 수집하고, 법률 문제를 검토하여 국군포로를 위한 종합 대책 수립을 추진하기 시작했다. 1996년 7월 이 기구는 □□국군포로·실종자 대책위원회□□로 발전하는데, 이 기구의 주요 활동을 보면 다음과 같이 요약할 수 있다.

먼저, 6·25전쟁 당시 실종인원을 재검증해서 정부 관련 부처와 업무 분담 및 협조 체계를 구축했다.

둘째, 국군포로·실종자 명단의 전산화 및 확인 작업을 완료, 이 명단을 공개하여 전국적으로 추가신고를 받도록 했다.

셋째로 그동안 실종자로 분류되어 정부 차원의 보훈 혜택을 받을 수 없었던 유가족의 고통을 덜어주기 위해 실종자 전원을 전사 처리, 가족들에게 보훈 혜택을 받을 수 있는 길을 터놓았다.

넷째로 □□국군포로·실종자 업무 처리규명□□을 1998년 11월 제정, 국군포로 관련 업무의 효율적 수행을 도모했다.

마지막으로 □□국군포로 대우 등에 관한 법률□□을 입안하여 국회의 의결을 거쳐 1999년 1월 29일자로 공포하는 데 결정적 기여를 했다.

1998년 출범한 김대중 정부는 “국가를 위해 싸운 사람들은 국가가 끝까지 보호한다”는 방침을 세우고 더욱 적극적인 국군포로 대책을 수립하기 시작했다. 물론 여기에는 1998년 4월 중국 베이징에서 열린 남북 당국간 회담 그리고 귀환 국군포로 양순용 씨의 증언이 중요하게 작용을 한 것으로 생각된다. 이러한 김대중 정부의 국군포로 문제에 대한 방침은 크게 네 가지로 요약할 수 있다.

- ① 국군포로·실종자 문제를 국가의 본분과 책임 차원에서 접근한다.
- ② 현실적 어려움이 상존하지만, 더욱 적극적인 추진으로 전환한다.
- ③ 다각적인 문제 해결의 통로를 모색한다.
- ④ 국민의 신뢰 및 자원을 확보한다.

이러한 방침을 더욱 효율적으로 수행하기 위해 김대중 정부는 1999년 1월에 국방부 차관을 위원장으로 하고 총리실, 통일부, 외교통상부, 국가정보원 및 국가보훈처등 유관 부처 국장급을 위원으로 하는 범정부 차원의□□국군포로 대책 위원회□□를 설치했다. 그리고 동시에□□국군포로 대우 등에 관한 법률□□에 의거하여 국군포로의 국내 정착을 지원하고 있다. 실제 이 법안은 납북자들이 요구하는 특별법 제정 요구의 하나의 모델이 되고 있다.

IV. 해결방안 모색

일단 두 방향으로 해결방안을 잡을 수 있다고 생각한다. 먼저 하나는 정부가 납북자 문제와 다른 북측이 원하는 문제를 상호주의적 입장에서, 협상카드로 사용해 해결하는 방식이다. 이는 일본의 경우 수교와 납북 일본인 문제를 교환하는 방식이라고 할 수 있다. 두 번째 방식은 정부가 뒤에 있고, 민간단체가 표면적으로 앞에 나서서 문제를 해결하는 방식이다. 이러한 방식은 과거 독일이 정치범을 석방하는 데 사용한 방법이다.

각 방법의 장·단점을 알아보면 다음과 같다.

먼저 북측의 요구사항과 납북자 문제를 상호주의적으로 해결하는 방법은 납북자 문제를 어느 정도 원리원칙을 가지고 푼다는 장점이 있다. 즉, 우선 북측에 납북자 문제를 인정하게 한 이후에 이러한 방식을 이용한다면, 명분 측면에서 북측이 그동안 부인해왔던 사안을 인정케 했다는 점에서 의미를 부여할 수 있다. 하지만 이러한 방식은 다음과 같은 단점을 가지고 있다. 북측의 처지에서는 이러한 방식에 대한□□선행학습□□효과를 가지고 있다는 점이다. 즉 고이즈미 일본 총리가 평양을 방문했을 때 납북 일본인의 존재를 인정했다가 오히려 곤경에 빠져버렸다는 경험 때문에 이러한 방식, 즉, 납북자의 존재를 인정하게 하고, 이후 상호주의적으로 문제를 풀기에는 상당한 어려움이 있는 것이다. 물론 상황적으로 보았을 때, 북핵 문제로 북한이 국제사회에서 고립될수록, 우리가 상호주의적으로 접근할 기회는 많아지는 것이 사실이나, 북한이 납북자, 특히 정진 후 납북자의 존재를 인정하지 않은 상태에서 기회의 확대라는 것은 그다지 큰 의미가 없기 때문이다. 그리고 여기서 고려해야 할 점은 일본의 경우와 같이 우리가 북측에 큰 경제적·정치적 의미를 줄 수 있는 존재인지를 생각해봐야 한다는 것이

다. 따라서 명분적상 가장 중요한 의미를 부여할 수 있는 방식이라는 점은 틀림없으나, 현실적으로는 상당한 어려움이 있다고 할 수 있다.

두 번째 방식으로는 정부가 후원하되 전면에 나서지 않고, 민간단체를 내세우는 방식을 들 수 있다. 앞서 언급한 바와 같이 이러한 방식은 과거 통일 이전 서독이 동독에 억류 중인 정치범을 석방하는 데 이용한 방식이다.

이론적으로 동독에 있어서 법의 적용 및 집행은, 동독의 기본법 126조에 나타나고 있는 바와 같이□□공화국 대법원과 각 주의 법원□□이 행사하는 것으로 되어 있다. 하지만, 동독에서□□법원의 스탈린주의화(Stalinisierung der DDR-Justiz)□□가 일어난 이후, 법원은 정권의 하수인으로 전락하게 되었다.

동독의 법 집행과정에 대해 연구한 프리케(Fricke)에 따르면 1951년□□정치범□□이라는 용어 사용을 금지했음에도 불구하고, 40여 년간 동독 사회주의 정권 통치 기간 중 20만 건에 이르는 정치범 재판이 있었고, 매년 수천 명에 이르는 사람들이□□정치적 이유□□로 교도소와 유치장에 수감되어야 했다.¹⁰⁾ 이는 동독의 형법에 다음과 같은 조항이 있었기 때문이다.

사회에서 요구하는 것과 다른 의사표현을 했을 경우 동독 형법은□□사회적 관계를 해치는 행위□□라는 범주에서 이를 처벌했다. 예를 들어 반정부 유인물을 뿌린 21세의 소년은 동독 법원에서 2년 2개월의 실형을 살아야 했다. 동독의 저명한 철학자 루돌프 바로(Rudolf Bahro)는 그의 책이 서방세계에서 출간됐다는 이유로 교도소에서 8년간을 보내야 했는데, 그이 죄목은□□국가 배신을 전제로 한 정보누설□□이었다. 또한 동독 내에서 인권문제를 제기할 경우□□국가적 그리고 사회적 업무 침해□□라는 동독 형법상의 죄목을 적용했다. 이러한 동독의 형법 적용으로 동독 사회주의 정권 40여 년 동안 160명이 사형에 처해졌는데, 이중 94명은 나치정권에 동조했다는 죄목으로, 그리고 66명은 간첩죄, 파업 주도죄, 국가 배신행위, 시위 주동의 이유로 사형당했다. 동독은 이들에 대한 사형 집행 후 그들의 시신을 가족에게 인도하지 않고 라이프치히의 남부 공동묘지에서 화장했으며, 그 화장한 재는 모래와 섞어 건축재로 사용했다. 그리고 동독 정부는 이들 정치범들에게 중형을 선고하는 이유를□□사회적으로 긴요한 노동을 통해 이들을 개조하는 교육이 이루어지기 때문□□이라고 주장했다.¹¹⁾

10) Ibid. p. 58.

11) www.spiegel.de/spiegel/0,1518,56860,00.htm.

이러한 동독의 정치범에 대한 인권 유린은 1963년부터 시작된 서독 정부의 정치범 협상에 의해 새로운 국면을 맞는다. 서독의 정치범 협상은 출판업자 악셀 스프링어(Axel Springer)의 석방을 위한 노력에서 비롯된다. 서독 정부는 그를 석방시키기 위해 1963년 전독일성 장관(Gesamtdeutschen Minister)의 비서인 루드비히 레어링어(Ledwig Rehlinger)를 동베를린으로 파견했다. 그는 당시 10만 마르크를 동독측에 전달한 것으로 알려졌는데, 이를 통해 서독은 1964년 마침내 그를 포함한 3명의 정치범을 서독으로 추방케 하는 데 성공했으며, 같은 해 추가로 24만 마르크를 동독에 제공해 5명의 정치범을 다시 서독으로 추방케 하는 데 성공했다. 당시 이 협상의 중개인 역할은 서독 개신교의 디아코닉 재단과 천주교회가 맡았다. 1964년 석방, 서독으로 추방된 동독 정치범의 수는 총 8명으로 1인당 약 4만 마르크가 소요됐는데, 이 금액은 후에 상당히 오르게 된다. 즉 통일 직전에는 한 명의 정치범을 석방, 서독으로 추방시키기 위해서는 9만5847마르크를 동독에 지불해야 했다. 서독측이 동독측에 제공한 금액은 물론 동독의 □□국가 안정성□□의 구좌에 고스란히 입금되었다.

이러한 방식으로 1989년까지 서독 정부는 동독 정부에 총 35억 마르크를 지불 약 3만4000명 정도의 정치범을 서독으로 추방케 했다.¹²⁾

이와 같이 서독 정부는 동독의 반체제 인사를 구하기 위해 상당한 액수의 금전을 사용했다.

여기서 주목해야 할 점은 물론 협상의 궁극적 주체는 정부이지만, 표면에는 디아코닉 재단과 같은 민간단체가 나섰다는 점이다. 왜냐하면, 앞서 언급한 바와 같이 동독측이 정치범 존재를 애시당초 인정하지 않았기 때문인데, 이러한 상황을 무리없이 극복하기 위해 민간단체를 이용했다고 볼 수 있다.

이러한 방식은 납북자의 존재를 인정하지 않는 북한의 입장을 생각해볼 때 매우 설득력 있는 방식이라고 생각된다. 즉 이산가족처럼 동서독 양측이 그 사안에 대해 부정할 수 없는 문제는 정부가 직접 나서 해결했고, 정치범에 관한 사안처럼 한쪽이 그 존재를 부인하는 사안은 민간채널을 동원했다는 사실은 매우 중요한 점을 시사한다. 여기서 중요한 점은, 당시 서독은 동독과의 협상을 진행하는 과정에서 상당히 유연한 자세를 취했다는 점인데, 그러한 유연성은 정책의 궁극적 목표와 정부차원의 성과 과시를 분리해 추진했기 때문이라고 생각한다. 이러한 방식에 입각해서 납북자 문제를 해

12) Ibid. p. 89.

결하는 방식으로 본고는 다음과 같은 해법을 제시하고자 한다.

우선, 납북자의 생사 확인 문제를 해결해야 한다. 본고에서 이미 언급한 바와 같이 남북한은 상봉 대상자의 선정과는 별도로 생사 확인자 명단을 교환하고 있다. 그리고 앞서도 밝혔지만, 이 생사 확인자 명단에 대하여 북측은 상봉 대상자와는 다르게 □□일 반인 □□들을 포함하고 있다. 따라서 정부는 납북자를 이산가족 차원에서의 □□상봉 □□대상 으로 다루기 이전에 우선 납북자 전원의 생사 확인부터 실시해야 할 것이라고 본다. 왜냐하면, 생사확인 은 송환을 위한 필수적 전제이기 때문이다. 여기에 문제가 되는 것 은 북측이 과연 납북자 생사 확인에 응할 것인가 하는 점이다. 본고는 이러한 문제점 에 대하여 다음과 같은 해법을 주장하고자 한다. 우선 북측이 되도록 많은 수의 납북 자 생사 확인에 응하도록 유도해야 한다는 점을 들고 싶다. 이렇게 유도하기 위해서는 납북자 문제 해결이 북한에 어떠한 정도의 이해에 부합됨을 이해시킬 수 있어야 한다고 본다. 이러한 이유에서 본고는 납북자 문제 해결과 현재 이루어지고 있는 민간 차 원의 대북 지원을 연계하자고 주장한다. 여기서 민간 차원의 지원 연계를 주장하는 이 유는 앞서 말한 바와 같이 북한이 납북자의 존재를 인정하지 않고 있기 때문에, 정부 차원의 문제 해결보다는 민간 채널을 동원하는 것이 바람직하다고 생각되기 때문이다.

현재 국내의 여러 비정부기구(NGO)는 북한을 지원하고 있다. 이러한 지원은 인도주 의 차원에서 이루어지는 □□무조건 □□적인 것이다. 대북 지원 민간단체 중에는 □□천주교 민족화해 추진위원회 □□□□민족화합불교추진위원회 □□□□기독교북한동포후원위원회 □□□□우 리민족서로돕기운동본부 □□와 같은 종교 단체도 다수 포함되어 있다. 이들 단체들은 1999년 한 해 동안 223억5920만 원을 북한에 무상 지원 했으며, 2000년 상반기(6월 까지), 민간 차원 대북 지원 금액은 110억 원에 달하는 실정이다. 1999년을 기준으로 할 때, 이러한 민간 차원의 대북 지원은 북한이 받고 있는 전체 지원 중 약 21%에 해 당할 만큼 비중이 꽤 높다. 이러한 민간 차원의 지원과 우리 정부 차원의 지원 모두 합해 현재 대한민국은 금액 면에서 세계 2위의 대북 지원 국가라고 할 수 있다.

이러한 지원 중 민간 차원의 지원과 납북자 문제를 연계하기 위해서는 다음과 같은 조건이 충족되어야 할 것이다. 우선 민간 지원 단체들이 납북자 문제 해결에 대한 시 급성을 인식하는 것이다. 즉 현재 대북 지원 민간단체들이 무조건적인 지원만이 인도 주의적이라고 여기는데 이는 한편으로는 타당하다고 할 수 있지만, 다른 한편으로 이 들의 대북 지원 과정에서 납북자 중 일부만이라도 시범적으로 구출할 수 있다면, 이는 지원이라는 인도주의적 효과와 납북자의 구출이라는 인권적 차원의 효과, 이렇게 이중

효과를 누릴 수 있다는 것이다. 민간 차원의 대북 지원의 비중이 북한 입장에서 절대적인 것으로 볼 때, 이것만 가능하다면, 납북자 문제 해결의 실마리는 충분히 찾을 수 있다고 본다.

더욱이 정부는 2000년부터 대북 지원 단체들을 지원하고 있다. 이 지원은 「납북교류협력법」에 근거하고 있는데, 2000년 상반기 민간단체에 의한 대북 지원 중 물품 구입비의 65.3%가 바로 정부가 지원한 것이라는 사실이 통계로 밝혀졌다.¹³⁾ 즉 정부의 지원이 민간 차원의 대북 지원 활성화에 상당히 기여하고 있다고 할 수 있는데, 이는 곧 대북 지원의 양적인 증가를 의미함과 동시에 민간단체의 정부 보조에 대한 의존도 심화라는 양면성을 가지고 있다. 바로 이러한 점은 정부가 납북자 문제 해결을 위해 민간 차원의 협상창구를 마련하고, 민간 차원의 대북 지원과 납북자 문제 해결을 효율적으로 연계하는 데 기여 할 수 있는 수단으로 작용한다고 본다.

따라서 이러한 방법으로 대북 지원 민간단체들이 대북 지원과 납북자 문제 해결을 상호주의적으로 해석, 협상에 나선다면 납북자 문제 해결은 해결될 가능성이 매우 높다고 생각된다. 하지만 여기서 중요한 것은 물론 정부의 문제 해결에 대한 의지라고 할 수 있다. 즉 정부가 납북자 문제 해결에 대한 의지가 있어야만 민간단체를 설득하고, 또 민간단체들을 효율적으로 연계 할 수 있다는 것이다. 왜냐하면, 협상창구가 대북 지원 민간단체일 경우 납북자 문제 해결의 공훈은 자칫 민간으로 넘어갈 수 있고, 정부의 노력은 상대적으로 미약해 보일 가능성이 상존하기 때문이다. 정부가 이러한 상황을 감수할 자세와 의지를 가져야 한다는 것이다.

13) www.unikorea.go.kr/kr/load/C34/C3449.htm.

납북자 문제의 본질과 해결 방향 : 법·제도적 측면을 중심으로

제 성 호

중앙대 법대 교수

한반도의 분단과 남북한간의 정치·이념적 대결은 다양한 인권 문제와 인도주의적 사안을 발생시켰다. 납북자 문제가 대표적이다. 납북자 문제는 분단 상황에서 발생한 ‘불행한 사건’, 즉 북한 당국의 지시 또는 묵인하에 이루어진 각종의 테러리즘(항공기·선박의 납치 등 공중 해상 테러리즘과 해외에서 북한 기관원에 의해 행해진 민간인 납치 등)의 산물이다.

6·25전쟁 이래 납북된 자는 총 3790명에 이른다. 이 중 북한은 남북협상을 통해 또는 일방적으로 3303명을 남한에 송환하였다. 그 결과 지금까지 북한에 억류되어 있는 자는, 2002년 12월 31일 현재 통일부 통일연구원에 따르면, 489명(1명은 사망)에 달한다.¹⁾ 이 중에는 어부 436명(동진호, 우성호 어부), KAL기 승무원 12명, I-2정 승무원 20명, 해경 863함 2명, 고상문(1978)·안승운 목사(1995) 등 해외에서 납북된 자 12명이 포함되어 있다. 2001년 9월 초 북한을 탈출, 같은 해 11월 초에 귀환한 진정팔 씨는 “정부가 공식 집계한 납북 어부 명단에 포함되지 않은 50여 명의 납북 어부가 북한에 더 있다”고 증언했으며, “많은 납북 어부들이 굶어 죽어 현재 북한에 살아남은 어부는 200여 명에 불과하다”고 주장한 바 있다.

납북자와 그 가족들은 현재 분단의 장벽에 막혀 엄청난 고통을 받고 있다. 가족의 생사조차 모르고 연락조차 마음대로 할 수 없는 상황에 처해 있기 때문이다. 날마다 탄식의 연속인 삶을 살고 있다. 이들의 아픔은 월남 실향민들의 그것과 비교할 수 없을 만큼 애절하다. 납북자들은 이산을 스스로 선택한 사람, 즉□□일반 이산가족(월남 실향민)

1) 2003년. 제6~8차 이산가족 상봉행사를 통해 6명의 납북자가 사망하였음이 추가적으로 확인되었다. 따라서 앞으로 미귀환 납북자 수는 480명으로 정정되어야 한다(한편 북한은 위의 세 차례 이산가족 상봉행사 과정에서 우리측이 조회한 8명의 납북자에 대하여 확인불가 통보를 해왔다).

향민)□□들과는 달리 자기 의사에 반해 강제로 끌려가 지금도 북한에 억류되어 있는 사람들이기 때문이다. 따라서 납북자들은 분단 희생자들 중에서도 가장 큰 고통을 당하고 있는 사람들이라고 해도 과언이 아니다.

그런데도 정부 당국은 나 몰라라 하듯 납북자와 그 가족들을 방치하고 있다. 당사자와 가족이 겪고 있는 아픔과 고통도 참기 어려운 일이지만, 정부의 냉대와 무관심은 이들의 마음을 더욱 비통하게 만들고 있다. 납북자 가족들이 국내에서보다 일본에서 더 대접을 받는 것은 아이러니한 일이 아닐 수 없다. 지난 5월 7일 일본 도쿄에서 열린 ‘납북자 구출을 위한 국민 대집회’는 납북자 문제에 대한 한국과 일본 사회 간의 관심 차이를 잘 보여준 행사였다. 행사장인 도쿄 국제포럼에는 수용인원의 2배가 넘는 1만여 명이 운집했다고 한다. 납북자 가족 수십 명 정도만 참석하는 것이 고작이던 국내의 납북자 송환 촉구 집회와는 수준이 달라도 한참 달랐다. 이날 집회에는 일본 정·관계의 고위 인사들이 참석하여 일본사회의 높은 관심을 반영했다.

하지만 우리의 경우는 어떤가. 정부가 납북자 문제에 너무 무관심하다고 하지 않을 수 없다. 이제 더는 우리 사회가 납북자의 아픔과 눈물을 외면해서도 안 되고, 또한 이들의 문제에 침묵해서도 안 된다. 그것은 자국민을 보호해야 할 정부의 직무와 책임을 유기하는 것이 되기 때문이다. 기실 그동안 정부와 대한적십자사는 이산가족 하면 ‘일반 이산가족’이 전부인 것처럼, 이들의 생사 확인과 상봉에만 주력해 온 점을 부인할 수 없다. 그러나 앞으로는 정부가 좀더 균형적인 감각을 가지고 일반 이산가족 문제 외에도 납북자 문제, 이른바 특수이산가족 문제에 많은 관심을 기울여야 할 것이다.

김대중 정부가 추진한 햇볕정책이 거둔 대표적인 성과를 한 가지 꼽는다면 이산가족 문제 해결에 물꼬를 튼 것을 들 수 있다. 2000년 6월 평양에서 남북 정상회담이 열린 이래 이산가족 문제 해결에 진전을 보였으며, 이것이 남북 화해 분위기를 조성하는 데 이바지한 것 또한 사실이다. 하지만 납북자 문제는 아직까지 남북한 당국간에 부차적으로 다루어지고 있을 뿐이다.

솔직히 말해서 현 단계에서 납북자 문제는 남북한간의 인식차가 너무 커서 단기간에 해결되기 어려운 점이 있다. 남한은 납북자들이 자기 의사에 반해 테러리즘에 의한 강제 납치, 이후 북한에 불법 억류된 사람들로 즉각 원상회복돼야 한다고 주장하고 있다. 이에 반해서 북한은 그들 지역에는 납북자는 존재하지 않으며, 남한이 이야기하는 사람들은 모두 자의에 의해 북한체제를 선택한 ‘의거 입북자’라는 입장을 견지하고 있

다. 이처럼 남북자 문제는 남과 북의 보는 시각이 판이하여 공개적으로 다루기가 절끄러운 사안임에 틀림없다. 또 남북자들도 북한에서 결혼하여 새 가정을 이룬 경우가 많은데, 이들을 돌려보낼 경우 새로운 이산가족을 만드는 문제점도 있다.

그렇다고 해서 남북자 문제를 정면으로 다루려 하지 않는 것은 당당하지 못한 일이다. 또 남북대화에서 논의 자체를 회피하는 것은 자국민 보호 의무를 지고 있는 정부가 취할 올바른 태도가 아니다. 북한측의 소극적인 자세를 고려하여 남북관계 상황을 보아가면서 추후에 논의하자는 발상도 적절한 것이라고 할 수 없다. 단번에 분명한 해결책이 나오지 않더라도 계속해서 남북자 문제를 거론하는 것이 국민의 생명과 재산을 보호할 책임이 있는 정부가 마땅히 취할 자세라고 생각한다.

물론 공식석상에서 남과 북이 자기주장만 고집하다 보면, 문제를 해결하기는커녕 서로 감정만 악화될 가능성이 있다. 그러기에 치밀하고도 신중한 접근과 함께 실사구시적인 해결책을 모색하는 것이 타당하다고 하겠다. 이와 관련해서 그동안 정부가 꾸준히 노력한 결과로 가령 2000년 11월 초와 2001년 2월 말에 이루어진 제2차 및 제3차 이산가족 방문단 교환시 각각 남북자 가족의 방북 상봉이 이루어짐으로써 남북자 문제가 부분적으로 진전을 본 것은 매우 고무적인 일이다. 이후 제5차 이산가족 상봉시 남북자 가족 1가족, 제6차 이산가족 상봉시 남북자 가족 1가족, 제7차 이산가족 상봉시 남북자 가족 2가족, 그리고 제8차 이산가족 상봉시 남북자 가족 1가족이 각각 방북하여 상봉을 함으로써 이산의 아픔을 조금이나마 해갈할 수 있었다.

남북자 문제의 해결을 모색하는 데 지금 무엇보다 시급한 일은 먼저 국민적 관심과 지원을 배경으로 해서 남북한간에 분위기를 조성하는 일이라고 생각한다. 그러기 위해서는 남북자 및 그 가족들의 고통을 널리 알리고, 그 해결을 위한 국민적 공감대를 형성하는 것이 필요하다. 더불어서 남북한간에 경제·사회·문화 등 다방면의 교류와 협력을 꾸준히 확대해 나가는 동시에, 공식·비공식의 채널을 통해 기회 있을 때마다 남북자들의 고통 완화에 성의를 보이도록 북한측을 설득해야 한다. 남북 장관급회담에서 남북자 문제의 근원적 해결을 위한 기본원칙에 합의하고, 남북 적십자회담 채널을 가동해서 남북자 문제만 전담하여 근원적인 해결책을 강구토록 해야 할 것이다(남북관계 상황에 따라서는 전향 장기수 중 북송 희망자와 2000년 9월 기송환된 비전향 장기수 가족들의 문제를 함께 다룰 수 있을 것이다)

물론 이렇게 되기까지는 적지 않은 시간이 소요될 것이다. 따라서 그전까지는 그간

남북 이산가족 상봉시 납북자 및 그 가족 일부가 끼여 같이 상봉했던 전례를 활용할 도리밖에 없다. 즉 당분간 계속해서 납북자 문제를 남북 화해와 인도주의 차원에서, 또한 ‘광의의 이산가족 문제’ 해결 차원으로 접근해야 한다. 그리고 비동시성과 비등가성을 인정하는 ‘신축적인 상호주의’를 통해 납북자 문제를 해결해야 한다.

이러한 기본 입장에서 먼저 납북자들의 생사·주소확인을 실시하고, 가능한 많은 재남가족들이 이산가족방문단 교환 대상에 포함되도록 해야 한다. 나아가 앞으로 금강산 지역이나 경의선철도 연결지역 등에 이산가족 면회소가 설치되면, 면회소 상봉 대상에 납북자 및 재남가족들을 다수 포함시켜 이산의 아픔을 다소나마 해소하도록 해야 한다. 나아가 우편물 교환과 재남 가족의 북한 방문도 성사시키되, 원하는 곳으로의 이주와 가족 재결합은 마지막 단계에 추진하는 것이 현실적이다.

위와 같은 남북간 직접 교류를 통한 납북자 문제 해결방식 외에도 중국 등 제3국에서의 납북자 고통 해소 방안 및 국제기구를 통한 해결 방안도 아울러 강구해야 한다. 납북자 중 귀환 희망자는 전원 귀환하는 것을 정부의 기본방침으로 정하여 그 실현을 위해 가능한 모든 노력을 경주해야 한다. 특히 북한을 탈출하여 제3국에 은거하면서 귀환을 희망하는 납북자의 경우 여러 가지 방법을 동원하여 조속한 귀환을 추진해야 할 것이다. 아울러 정부는 민간단체들과 유기적으로 협력하는 가운데 국제사회에서 납북자 송환을 위한 여론을 조성하는 데도 지속적인 관심을 기울여야 할 것이다.

납북자 문제를 근본적으로 해결하기 위해서는 정부의 단호한 의지가 무엇보다 중요하며, 이를 내외에 분명히 천명하는 것 또한 긴요한 일이라고 하겠다. 앞으로 정부가 납북자문제를 풀어나가는 데 있어서 몇 가지 유의할 점이 있다.

첫째, 정부는 납북자문제에 우리 국민이 깊은 관심을 가질 것을 촉구하는 한편, 북한에 대해서도 납북자문제에 성의를 보이도록 요구하거나 항의 표시를 해야 한다. 때로는 적극적으로 송환요구를 해야 한다. 민간단체(NGO)들도 이에 힘입어 세미나 등 다양한 행사를 주최함으로써 우리 사회 구성원들이 지속적인 관심을 갖도록 주의를 환기해야 한다.

둘째, 정부가 납북자 문제에 대하여 더욱 적극적이고 능동적으로 개입할 수 있는 국제법적 논리를 개발해야 한다. 이를 위해 국제법학자, 인권법학자, 남북문제 전문가, 북한인권 개선을 위해 노력하는 국내외의 인권활동가들로 구성되는 가칭 ‘납북자문제전문가협의체’를 구성하는 방안도 긍정적으로 고려할 필요가 있다.

셋째, 정부는 납북자 가족, 국내외의 민간단체, 국제인권기구, 전문가집단이 서로 역할을 분담하고 상호 긴밀하게 협력할 수 있도록 주선하고 지도해야 한다. 그럼으로써 한정된 자원을 최대한 활용하여 납북자 문제 해결 능력을 극대화해야 할 것이다. 이와 관련, 관련 NGO들의 국제적 연대는 각별히 중요한 과업이라고 하겠다. 국내외의 인권 단체들은 국제적 역량을 바탕으로 해서 북한에 대해 납북자 문제 해결에 성의를 보이도록 국제적인 압력을 행사해야 할 것이다.

넷째, 정부는 기회 있을 때마다 납북자 문제에 대해 국제적 관심과 여론을 환기하는데 모든 노력을 기울여야 한다. 가령 홍순영 전 외교통상부 장관이 1999년 3월 25일 제55차 유엔 인권위원회 총회에서 특별연설을 하면서 납북자들의 인권 문제를 제기하고 이들의 송환을 촉구한 바 있다. 그러나 이후 우리 정부가 국제무대에서 납북자 문제에 대해 언급하는 것을 자제하고 있다. 이는 정부의 자국민 보호 책무와 인권보호라는 대의명분, 도덕성과 정당함을 저버리는 행위라고 할 것이다.

다섯째, 앞으로 남북 정상회담과 남북 장관급회담, 남북 적십자회담 등 다양한 형식의 남북대화에서 납북자 문제를 최우선적인 의제로 다루어야 한다. 이와 함께 북·미 고위급회담, 북·일 수교협상에서도 납북자 문제 등 인권 문제를 반드시 주요 의제로 포함시켜, 우선적으로 논의하고 해결책을 모색해 나가도록 외교적 노력을 기울여야 할 것이다.

여섯째, 납북자들에 대한 정부 차원의 특별배려와 지원이 요구된다. 한편 현재 정부는 귀환 납북자의 숫자가 많지 않아 이들에 대해 □□북한이탈주민법□□을 적용 내지 준용하고 있는 실정이다. 하지만 납북자는 엄연히 대한민국 국민이며, 이들은 무조건적의 송환 대상인 자들이다. 납북자는 여러 가지 면에서 탈북자와 다른 점이 있으며, 오히려 ‘특수 이산가족’의 범주에 속하는 국군포로와 유사한 측면이 있다. 이들에 대한 특별취급이 요망된다고 할 것이다. 따라서 납북자를 북한이탈 주민에 준하여 처리하는 것은 적절치 않다.

단기적인 차원에서 납북자 지원을 위한 별도의 특별법을 제정하지 않더라도 최소한 이들을 일반 이탈 주민과 구별하는 조치와 지원을 실시함이 마땅하다고 본다. 만일 현행법 틀 내에서 귀환 납북자에 대한 지원책을 찾는다면, □□북한이탈주민법□□을 개정하여 북한이탈 주민 중에서도 ‘납북된 자로서 북한에 상당기간 거주한 자’ 별도로 취급할 수 있는 근거 규정을 마련하는 것이 바람직하다. 중·장기적으로는 ‘납북자 지원을

위한 특별법'을 제정하여 납북자 송환을 위한 정부의 성실한 노력 의무를 명시하는 한편, 이들의 귀환시 적절한 지원을 제공토록 해야 할 것이다. 그 방향은 일반 북한이탈 주민보다는 유리한 대우를 제공하는 것이 바람직하다.

일곱째, 아울러 납북자 가족에 대한 지원을 내용으로 하는 법률의 제정도 긍정적으로 검토할 필요가 있다. 납북자 가족 지원에 관한 법률의 제정 및 정책적 차원의 물질적 지원 제공은 분단으로 인해 인간적인 고통을 받고 있는 납북자 가족들에 대하여 정부가 인도적 차원에서 다소나마 그들의 아픔과 고통을 해소해준다는 상징적인 의미를 갖는 것이라고 하겠다. 그런 점에서 납북자가족 지원에 관한 특별법 제정의 필요성을 결코 과소평가해서는 안 될 것이다(이와 관련해서 한나라당의 강삼재 의원이 대표발의한□□납북자가족생활안정지원법(안)□□이 2000년 11월 국회에 제출된 바 있고, 이후 수정 법안이 현재 국회에 계류 중인 것으로 알려져 있다). 앞으로 관련 법령 정비는 귀환 납북자의 숫자 증가, 사회적인 여론의 추이, 경제력 회복과 국가의 재정부담 능력, 귀환 납북자 지원 관련 법률의 제정 움직임 등을 종합적으로 고려하여 추진해야 할 것이다.

만일 여러 가지 여건상 단시일 내에 납북자 가족 지원에 관한 특별법 제정이 어렵다면, 관련법이 정비될 때까지는 현행법 틀 내에서 가능한 모든 지원과 배려를 아끼지 말아야 할 것이다. 그러한 방안으로는 다음 몇 가지를 고려할 수 있다.

첫째, 가장 많은 비율을 차지하는 어민 출신 납북자의 가족들에 대해서는□□농어촌발전특별조치법□□에 따라 납북자 가족이 어업인 후계자 및 전업어가(專業漁家)로 선정되 고자 할 경우, 정책적 고려 대상자에 포함시킴으로써 실질적으로 지원하는 것이다.

둘째, 납북자 가족 중 취업하지 못한 실업자로 있는 경우가 적지 않다. 납북자 가족 성원이 직업훈련을 희망하는 경우에는 국비직업훈련에 참여할 수 있는 기회를 제공하는 것이다. 국비 직업훈련의 법적 근거는□□근로자직업훈련촉진법□□에서 찾을 수 있다.

셋째, 납북자 가족이 현재 경제적으로 생활능력이 없는 극빈자 혹은 영세민인 경우에는□□국민기초생활보장법□□상의 지원대상에 포함시켜 지원을 받도록 하는 방안을 검토할 수 있다. 또한 납북자 가족이 경제생활이 어려운 고령자 혹은 독거노인일 경우에는 당사자가 희망할 경우 양로원에 입소하도록 지원해야 할 것이다. 이와 관련해서 보건복지부의 적극적이 역할과 참여가 요구된다.

넷째, 해경·군인(I-2정) 등 특수신분의 납북자 가족인 경우에는 □□국가유공자등에
우에관한법률□□상 가능한 지원 수단을 최대한 제공하는 것이다.

평양 남북 정상회담 후인 2000년 9월 63명에 달하는 비전향 장기수들이 귀향길에
올랐다. 또 다수의 월북자들이 이산가족방문단 교환을 통해 남한의 가족을 당당하게
만나는 일이 벌어지기도 했다. 이런 마당에 납북자들만 계속해서 비탄과 탄식의 삶을
살아서는 안 된다. 납북자 가족의 경우 당장 북한으로부터 당사자들을 돌려받아야 한
다는 절규의 목소리가 커지고 있는 안타까운 현실이다. 이제 어느 누구도 납북자와 그
가족들의 고통을 더는 외면해선 안 될 것이며, 그들에게 “좀더 인내하고 기다리라”는
말로 위로할 수도 없는 일이다.

최근 중국으로 탈북한 국군포로에 대한 정부의 소홀한 조치와 향후 거취가 뜨거운
관심의 대상이 되고 있다. 그런 반면에 납북자 문제에 대한 국민과 언론의 무관심은
지나칠 정도다. 오죽하면 납북자 가족들이 나서서 국가인권위원회를 점거하고 연일 농
성을 벌이게 됐을까를 우리 모두 자문해 봐야 할 것이다. 때늦은 감이 있지만 이제부터
라도 정부는 납북자 문제의 해결을 방치하지 말고, 더욱 적극적인 자세로 남북협상에
임해야 한다. 또한 함께 납북자 문제 해결과정에서 발생하는 다양한 문제들을 법적·
정치적·경제적 시각에서 다각도로 검토하고, 전문가들의 자문과 의견을 참고해 최선
의 해결책을 모색해야 할 것이다.

납북자 문제는 분단 상황이 계속되는 한 앞으로도 계속 발생할 수 있다. 납북자 문
제는 정부가 당연히 제공해야 할 자국민 보호의 문제이며, 동시에 기본적 인권의 실현
에 관한 문제이다. 이 점을 깊이 명심하고 정부는 앞으로 제 할 일을 적극 찾아나서야
할 것이다. 그래야 국민도 정부의 말을 따를 것이 아닌가. 무신경, 무관심, 무성의, 무
의지와 무능력은 더는 용납될 수 없다.

납북자 관련 대북 협상의 경과와 성과

윤미량

통일부 이산가족1과장

I. 납북사건의 발생 유형

북한은 6·25전쟁 중 수많은 민간인을 북한으로 납치하였다. 1953년 내무부 발행의 □□대한민국 통계연감□□에는 6·25전쟁 당시 민간인 피랍자가 8만4532명으로 수록되어 있고, 1954년 내무부가 피랍자 재조사를 거쳐 작성한 피랍자 명부에는 1만7940명의 명단이 수록되어 있어, 또한 대한적십자사에서 1956.6.15~8.15 기간 실시한 실향사민 등록에는 총 7034명이 등록하였다.

휴전협정 체결 이후에도 다수의 한국 국민이 북한에 납치되어 자신의 의사와 관계 없이 현재까지 북한에 억류되어 있다. 휴전 이후 북한으로 납치된 사람으로 정부가 파악하고 있는 인원은 총 3790명(482건)에 이르며, 이 중 87%인 3304명(439건)이 송환되었고, 13%에 해당되는 486명(43건)이 아직 미귀환 상태로 북측에 억류되어 있다.

납치되는 유형을 분류해보면, 첫째 유형은 어선을 타고 조업하다가 기관고장이나 실수로 인하여 NLL을 월선하거나, 공해상에서 조업 중 북측 경비정에 의해 나포된 경우다. 이렇게 나포된 납북어부가 총 3692명으로 파악되고 있으며, 이들 중 435명이 아직 송환되지 못하고 북측에 억류되었다.

그런데 이 경우 북측은 북방한계선을 월선하였다는 이유로 이들이 ‘자진월북’하였다거나 ‘간첩행위자’라고 주장하면서 송환을 지연하거나 아예 송환하지 않았다. 지금까지의 납북관계로는 이들 억류된 납북어부들을 직접 면담하여 사실관계를 확인할 방법이 없었으므로, 정부는 이들의 송환을 위한 남북협상에서 어려움을 겪어왔다.

둘째 유형은 비행기 납치사건이다. 1969년 승객과 승무원 51명을 태운 KAL기가 공중에서 납치되었다가, 승객 중 39명은 송환되고 승무원 4명과 승객 8명 등 12명이 북

측에 억류되었다. 그런데 KAL기 납치사건의 경우 귀환한 승객에 의해 미귀환 12명 중 3명이 납치범이라고 확인되었으나, 납치범 3명의 정확한 신상을 파악하기 어려웠기 때문에 우리 정부는 이들 미귀환 12명 모두 납북억류자로 간주하고 있다.

셋째 유형은 해군이나 해경 선박의 납치로, 우리 어선보호 활동 중에 북측의 기습공격을 받고 납북된 경우다. 1970년 납북된 I-2정은 비무장 방송선이었으나 북측은 무장간첩선이라고 주장하면서 송환을 거부하고 있다. 또 1947년 어로보호한계선 경비 중 북한함정의 공격을 받고 침몰한 해경 863호의 승무원 중 2명이 북측에 억류되어 있는 것이 북측의 비디오테이프 공개로 확인되었으나, 북측은 송환을 거부하였다.

넷째 유형은 일본인 납치의 경우와 같이 우리 국내로 잠입한 간첩에 의해 고교생들이 납치된 것이다. 1977년과 1978년에 걸쳐 신안 홍도와 군산 선유도에서 여름방학을 맞아 피서 중이던 고교생 5명이 납북되었다. 그러나 이들의 납북은 한동안 단순 실종으로 간주되다가, 자수 간첩 또는 검거 간첩들의 진술에 따라 1990년대 후반에야 뒤늦게 납북으로 확인되었다.

마지막 유형은 해외체류 또는 해외여행 중 납북된 것이다. 1971년 주서독대사관 노무관 일가가 서베를린 여행 중 납북된 것을 비롯하여, 2000년 1월 중국에서 선교활동을 하던 김동식 목사가 납북되기까지, 총 20명이 해외에서 납북되었다가 8명은 탈출하였고, 12명은 아직 북측에 억류되어 있다. 이들 중 일부는 북측 대남 선전방송에 출연함으로써 납북 사실이 확인되었으나, 북측은 이들이 자진 월북자라고 주장하면서 송환을 거부하였다.

II. 납북억류자 현황

정전협정이 체결된 후 1955년 서해에서 어로작업 중 납북된 대성호를 시작으로 여러 척의 어선과 민간항공기가 납북되었으나, 2000년 이전까지는 그때그때 북측에 송환을 요구하거나, 국제사회의 개입을 촉구하면서, 송환이 이루어지지 않을 경우 사안별로 해당 납북자 가족들을 위로·지원하는 데 그쳤다. 국민의 정부 이후 납북억류자에 대해 종합적 관리가 필요하다는 인식이 대두되었고, 2000.9.15 관계부처 회의를 거쳐 487명의 납북억류자 중 2001년 10월 진정팔 씨가 북한을 탈출하여 귀환해오면서 납북억류자 수는 현재 486명으로 줄어들었다.

그런데 이 486명의 명단은 정부가 인지하고 있는 나포·납치사건에 관련된 명단이라는 한계가 있다. 가령 납북된 것으로 확인된 5명의 고교생은 간첩이 자수하거나 검거되어 진술하기 전까지는 20여 년간 납북 사실 자체를 누구도 인지하지 못했던 것이다. 최근 탈북·귀환한 납북어부 김병도 씨는 486명의 명단에 포함되지도 않았다. 김병도 씨가 탔던 대영호는 7명 정도가 승선한 작은 어선으로, 기관고장으로 표류하다가 북측 해안에서 북측 경비정에 나포되었으나, 그 가족도 단순한 재난사고로 인식하여 정부에 신고하지 않았다. 따라서 정부나 가족·친지도 모르는 사이에 납북된 경우가 더 있을 가능성을 배제할 수가 없다.

그런가 하면 이 명단에는 당시 같이 승선했던 사람들이 사망했다고 주장하는 사람들도 포함되어 있다. 1974년 납북된 것으로 명단에 수록된 수원32호의 경우, 수원33호와 함께 어로작업을 하다가 북측 경비정의 공격을 받고 침몰하였다. 수원33호는 북측에 나포되어 끌려간 것으로 확인되었으나, 침몰된 수원32호의 선원들의 생사나 납북 여부는 확인되지 않았다. 그런데 당시의 정황으로 보아 수원32호의 선원 대부분은 납북되기 전에 사망했을 것으로 추측된다. 그럼에도 불구하고 정부는 선원들의 시신을 확인하지 못했기 때문에 수원32호의 선원들도 모두 납북역류자 명단에 포함시켰다. 그런데 최근까지 8차에 걸친 이산가족 상봉행사시 우리측이 납북자의 생사 확인을 요청한 결과 수원32호 선원에 대해서는 일관되게 ‘확인불가’라고 회보되고 있어, 이들이 모두 당시에 사망했을 가능성이 있다.

따라서, 정부는 납북역류자 486명의 명단이 완전하다고 보지 않고, 탈북자나 자수간첩이 납북역류되어 있다고 증언하는 경우, 그 기록을 정리·보존하고 있다. 2000년에 487명의 명단을 관계기관의 회의를 거쳐 확인했듯이, 여러 가지 정황이 확인되면 486명의 명단을 다시 수정하는 작업을 추진할 예정이다.

2000년 남북 정상회담 이후에는 납북사건이 발생하지 않고 있다. 따라서 남북관계의 개선이 납북역류라는 비극을 원천적으로 방지하는 결과를 낳고 있다고 하겠다.

Ⅲ. 정부의 송환 노력

납북사건이 인지되면 정부는 그 즉시 가능한 모든 경로를 통해서 북측에 송환을 촉구해왔다. 남북조절위원회가 설치되기 이전인 1950년대와 1960년대에는 UNC 군사정전위원회를 통해 납치사건에 대해 강력히 항의하는 한편, ICRC 및 LRCS 등 국제사회

를 향해 송환에 협조해줄 것을 요청하였다. 이러한 우리의 요구에 대해 북측은 항상 간첩행위니, 고의적 영해 침범이니, 혹은 자진월북이니 주장하면서도 90% 가까이 우리 어선과 선원들을 돌려보냈다.

그런데 이 당시 북측이 송환을 거부하고 억류시킨 경우는 대부분 북측에 친척이 살고 있거나, 월선 어로행위가 두 번 이상 반복되었거나, 피랍과정에서 북측의 경고를 무시하고 도망가려고 시도하다가 총·포격을 받았던 경우이다. 친척이 북측에 살고 있는 경우 북측은 단호하게 자진월북이라고 주장해왔다. 또 두 번 이상 피랍된 경우나 총·포격을 받은 경우는 간첩행위라고 주장하고면서 거의 송환을 거부하였다. 그런데 이러한 경우 우리 정부나 국제사회가 북한 지역에 들어가 사실관계를 확인할 방법이 없을 뿐만 아니라 북한에 대해 송환을 강제할 방법이 없어서 우리 정부의 송환 노력이 허사로 돌아가곤 했다.

1971년 8월 12일 대한적십자사의 최두선 총재가 이산가족찾기를 위한 남북적십자 회담을 제의하면서부터 시작된 남북 적십자 예비회담은 마침내 1971년 9월 22일 판문점에 적십자 연락사무소를 설치하고 작통전화를 개통하는 성과를 이루었다. 이어서 1972년에는 7·4 남북공동성명이 발표되고 남북조절위원회가 설치된다. 이에 따라 1972년 이후에는 납치사건은 남북조절위원회와 적십자연락사무소에서 협의되었다. 이는 미국과 중국이 간여하는 UNC 군사정전위원회를 통한 협의보다 더 직접적인 대화라는 점에서 진일보한 것이었으며, 많은 피랍어선이 돌아오는 성과도 거두었으나, 북측이 ‘간첩행위’라거나 ‘자진월북’이라고 주장하는 것을 원천적으로 막지는 못하였다.

1972년의 수원 32, 33호 피랍사건 당시에는 먼저 남북조절위원회 우리측 위원장 명의의 대북전화통지문을 통해 선체와 어부들의 즉각 송환을 촉구하였고, 이어서 한적 총재의 대북전화통지문이 발송되었다. 그러나 남북조절위원회 북측 위원장과 북적 중앙위원장은 격침된 수원32호가 간첩선이라는 주장을 거두지 않았다. 이어서 제 8차 남북적십자회담을 위한 제2차 대표회의(1974.2.25)에서도 우리측은 수원32, 33호 격침·납북사건에 대한 납북어부 생사·건강 확인, 납북어부 조속 송환, 사망자의 경우 유해 송환, 납북어부에 대한 인도적 대우보장, 억류어선 반환 등 5개 사항을 촉구하였으나 북측은 이를 거부하였다. 또 남북조절위원회 제4차 부위원장 회의(1974.2.27), 적십자 제3~5차 대표회의와 실무회의, 남북조절위 제5~6차 부위원장 회의 등 이어서 개최된 모든 남북회담에서 수원 32, 33호 피격사건에 대한 조속한 수습조치를 촉구하였으나 북측의 완강한 거부로 결국 송환에 실패하였다.

반면 1976년의 제3신진호 피격·납북사건은 남북간의 협의로 무사히 송환이 이루어진 경우다. 1976년 8월 30일 울릉도 근해에서 오징어잡이 조업후 속초항으로 귀항하던 제3신진호가 심한 풍랑과 짙은 안개로 북방한계선을 넘게 되어 북한경비정에 의해 피격·납북되었다. 납북사건이 보고되자마자 그 다음날인 8월 31일 한적 총재가 북적에 선채와 선원 송환 협조를 요청하였다. 이후 선원명단을 둘러싼 쌍방의 마찰과 오해로 송환 협상에 어려움을 겪기도 하였으나, 피랍 45일 만인 10월 14일 제3신진호와 선원 23명 전원이 무사히 속초항에 귀환하였다.

마찬가지로 그후의 모든 납치사건에서 우리는 가능한 모든 통로를 통하여 반복하여 북측에 송환을 촉구하였으나, 북측이 납치·억류한 사람들을 모두 돌려받지는 못하였다. 특히 북측이 납북자들을 ‘자진월북’이라고 주장하는 데 대해 당사자 면담을 통한 확인이 불가능하다는 점에서 송환 촉구엔 한계가 있었다.

납북자 문제에 대한 남북간의 직접교섭이 성과가 없는 경우 우리는 국제인권기구에 이 문제를 수차 제기하였다. 그동안 우리측이 유엔 인권위원회 총회 연설, 아시아·태평양의원연맹(APPU)결의안 채택, 국제적십자위원회(ICRC) 협조요청 등 유엔의 인권 관련 기구와 국내외 NGO들과 긴밀한 협조를 통해 납북자의 조속한 송환 방안을 모색해 왔다. 남북간의 협의에서 거부한 경우, 북측이 국제사회의 압력에도 응한 적이 없다는 점에서 국제인권기구나 국제사회의 한계를 보여준다고 하겠다.

2000년 남북 정상회담 이후에는 남북 장관급회담과 적십자회담 등 대화채널을 통해 지속적으로 북측에 납북자 문제의 해결을 촉구해 왔다. 정상회담 이후 제3차 장관급회담(2003. 9. 27~30)부터 장관급회담을 개최할 때마다 북측의 호응을 촉구했으며, 현 정부에 들어와서도 제10~12차 장관급회담에서 납북자들의 생사·주소확인 사업을 진행할 것을 북측에 제기하였다.

또한 제4차 남북 적십자회담(2002. 9. 6~8)에서는□□전쟁시 소식을 알 수 없게 된 자들의 생사·주소확인문제□□를 협의·해결하기로 처음 합의하는 성과를 거두었다. 이어 개최된 적십자 실무접촉에서 전쟁 이후 납북자의 생사·주소 확인사업도 함께 추진할 것을 촉구하였고, 제3차 적십자 실무접촉(2003. 1. 20~ 1. 22)에서는 전쟁시기 소식을 알 수 없는 사람들의 생사·주소 확인 문제를 협의·해결해 나가기로 함으로써 합의사항을 재차 확인하였다.

<유형별 납북억류자 수>

단위/명

구 분	계	어부	KAL기	I-2정	해경 863합	기타	
						국내	국외
납 북	3,790	3,692	51	20	2	5	20
억 류	486	435	12	20	2	5	12

<연도별 납북억류자 수>

건수/명

구분	계	1950년대	1960년대	1970년대	1980년대	1990년대	2000년대
납북	482/3,790	92/625	311/2,232	55/719	15/192	8/21	1/1
귀환	439/3,304	89/590	293/1,998	40/522	11/175	6/19	
억류	43/486	3/35	18/234	15/197	4/17	2/2	1/1

IV. 생사 확인 노력

현 상황에서 납북자 문제 해결에 대해 남과 북이 □□납북□□여부를 둘러싼 비생산적인 논쟁만을 계속할 경우 문제 해결에 도움이 되지 않고 오히려 남북관계에 부정적 영향을 초래할 수 있다.

따라서 정부는 납북자 문제 해결을 □□국가의 본분과 도리에 관한 문제□□로 여기고 반드시 해결해야 한다는 방침에 따라 납북억류자 중 귀환 희망자는 여러가지 방법을 동원해서 송환하며, 제3국으로 탈북한 납북억류자는 모두 귀환시킨다는 원칙을 지키면서, 근본적으로 문제가 해결될 때까지는 가능한 모든 방법을 통해서 생사확인·상봉 및 서신교환 등이라도 이루어질 수 있도록 노력하고 있다.

현재 생사확인과 상봉은 남북 적십자 간에 추진되는 이산가족 상봉행사를 통해서 어느 정도 이루어지고 있기 때문에, 정부는 정책적으로 납북자들을 일정 비율(5%) 이산가족상봉에 포함시키고 있다. 이는 정부가 납북자들을 일반 이산가족과 동일시한다는 의미가 아니라, 현실적으로 시간이 더 늦기 전에 생사 확인과 상봉이라도 이루어져야 한다는 현실적 시급성 때문에 이산가족 교류에 포함한다는 의미이다. 그 결과 여덟 차

례의 이산가족 상봉행사를 통해 상봉 6명, 생사확인 33명이라는 성과를 거둘 수 있었다.

<이산가족 상봉행사를 통해 가족과 상봉한 탈북자>

행사	납북자	납북시기	납북유형	상봉가족	재북가족	상봉자수
제2차	강희근	1987. 1.15	동진27호	김삼례(모)	처, 아들	1+3=4
제3차	성경희(여)	1969.12.11	KAL	이후덕(모)	남편, 아들1,딸1	1+4=5
제5차	정장백	1968. 4.17	창영호	이명복(모)	처, 아들1	1+3=4
제6차	김태준	1972.12.	오대양61호	박규순(모)	처, 딸1 (형수1, 조카1)	1+5=6
제7차	윤경구	1967. 5.23	창성호	이강삼(모) 최옥순(사촌)	처, 아들1,딸2	2+5=7
제8차	김상섭	1987. 1.15	동진27호	오말신(모) 김상기(형)	처, 아들1,딸1	2+4=6
계	6명		KAL 1, 어부 5	8명		총32명

그리고 민간차원에서 제3국을 통해서도 2명의 납북자가 가족과 상봉하였다. 정부는 1998년부터 민간차원에서 이루어지는 이산가족 상봉에 대해서 일정한 경비를 지원하고 있는데, 납북자 가족의 경우에는 일반 이산가족에 대한 지원경비의 2배를 지원하고 있다.

V. 향후 추진방향

앞으로도 정부는 6·25전쟁 이후 납북자와 함께 남북간에 이미 합의된 □□전쟁시 소식을 알 수 없게 된 사람들 □□의 생사·주소 확인사업도 이행될 수 있도록 지속적으로 촉구해 나갈 것이다. 또한 납북자 문제의 근원적인 해결방안을 모색해 나가되, 문제 해결 이전까지는 지금과 같이 이산가족의 범주에 포함시켜 당국 차원의 이산가족 교류시 일정한 비율을 배려함으로써 생사확인과 상봉을 지속하도록 할 것이다.

또한 이산가족면회소가 완공되어 본격적으로 운영되기 시작하면 납북자들에 대한 생사확인 및 상봉 기회가 더욱 확대될 수 있도록 노력할 것이다. 면회소 건설을 위한 남

북간의 협의 과정에서도 정부는 납북자 문제를 해결해야 한다는 입장을 지속적으로 강조해왔기 때문에, 면회소 완공 후 운영과정에서 납북자 문제에 대한 협의가 더 진전될 수 있을 것으로 예상된다. 앞으로도 정부는 가능한 모든 경로와 방법을 통해 하루라도 빨리 납북자 문제가 해결되도록 추진해 나가고자 한다.

납치피해자 인권침해 사례보고

도 희 윤

피랍·탈북인권연대 사무총장

I. 들어가는 글

정전 이후 북한에 의해 강제 납치된 납치 피해자들은, 수십년의 세월이 흘렀음에도 생사확인조차 안되고 있는 것이 지금의 안타까운 현실이다.

이것은 납북자 대부분이 한 집안의 가장이었다는 점에서 볼 때 수많은 가족이 가정의 납치로 말미암아 정신적·육체적·물질적 고통으로 심각한 인권 침해를 받았음을 보여주는 실증적 자료라 할 것이다.

또한 이들 가족은 가족의 납북 이후, 관계기관의 계속되는 감시와 납북자 가족에게 덧씌워진 연좌제에 의해 국민의 기본권인 취업, 교육 등의 기회를 박탈당하고, 심지어 월북자 가족이라는 오명하에 자행된 잔혹한 고문 등으로 생계와 생명의 위협에 직면해 왔었다.

더욱 한심스러운 작태는, 국가 안위와 국민기본권 옹호를 책임지고 있는 국가기관들에 의해 진행되고 있는 바, 무엇보다 중요한 것이 납북자 486명의 생사 여부와 납치사건의 실제적 진실에 대한 대부분의 정보를 파악하고 있음에도 가족들에게는 일절 공개하지 않음으로써 가족들의 고통을 가중시키고 있다는 사실이다.

이는 국민의 생명과 자유를 최대한 보장해야 하는 정부 당국의 기본적인 책무를 방기하는 직무유기일 뿐 아니라, 국민의 인권이 심각히 침해받고 있는 중대한 사안임에 틀림없다.

이와 같은 국가기관의 직무유기와 이로 인한 국민의 인권 침해 사안에 대하여 국가인권위원회가 철저한 조사를 통하여, 개인의 인권과 생명이 보호받을 수 있기를 바라

는 차원에서 2002년 11월 4일 공식적인 진정을 제기하였음을 밝혀둔다.

II. 인권 침해 사례

1) 연좌제 및 보호관찰에 의한 피해 사례

납북자 가족들은 1989년 공무원 시험 응시자격 제한이 폐지되기 전까지 국가시험에 응시할 수 없었고, 사관학교에도 지원할 수 없었음.

주기적으로 정보기관에 불려가 조사받는 등 보호관찰에 의한 감시를 받았고, 거주지역을 벗어날 때는 당국에 필히 신고해 했음.

또한 재산이 늘어날 경우 그 경위까지 철저히 조사받아야 했음.

- 1967년 납북된 풍북호 선주 최원모 씨의 장남은 국책은행인 한국산업은행에 입사하려 했으나 최종 신원조회에 의해 탈락한 이후, 낙향하여 당시의 심리적 고통으로 말미암아 청운의 꿈을 접고 홀로 노모를 모시고 생활하고 있음.
- 1987년 납북된 동진호 선원 박광현 씨 아들은 장래 희망이 군장교가 되는 것이었으나, 당시 납북자 가족은 장교가 될 수 없다는 규정에 의거, 사관학교 진학을 포기하였으며, 이후 개인의 장래와 관련하여 수많은 우여곡절을 겪어야 했음.
- 1971년 납북된 휘영 37호 박동순 씨의 가족은 큰딸의 결혼을 앞두고 결혼비용에 대한 경찰의 조사를 받아야 했으며, 1972년 납북된 오대양호 김용철 씨의 부인은 보호관찰 규정에 의거, 이사를 다닐 때마다 경찰의 조사를 받아야 했고, 신고하지 않을 경우 불이익이 있음을 여러 차례 강요당하였음.

2) 고문 등에 의한 피해 사례

- 1969년 납북된 복순호 선원 임판길 씨의 동생 임선양 씨는 지난 2002년 충남 서천군 서해병원에서 고문에 의한 후유증으로 사망하였음.

형 임판길 씨가 납북된 후 당국의 감시를 받던 선양 씨는 1972년 신고하지 않고 거주지역을 떠났다는 이유로 군산경찰서 지하 취조실에 감금되어 12일간 갖은 고문을

겪은 후, 후유증으로 그간 병원에서 산소호흡기로 연명하다가 결국 2002년 11월 27일 사망하였음.

가정형편상 병원 치료비를 부담할 수 없었던 상황에서 그동안 납북자 가족모임 최성용 대표의 개인적인 도움으로 생명을 연장하고 있었으며, 정부 차원의 지원은 박재규 통일부 장관 명의로 100만원의 위로금을 직접 전달받기도 하였음.

- 1969년 납북된 복순호 선원 이동우 씨 가족은 납북 직후 관계기관에 조카까지 연행되어 조사 받는 과정에서 전기고문을 당했으며, 지금까지 고문 후유증으로 고통받고 있음.
- 기타 귀환한 납북자(납북 후 협상에 의한 귀환자) 3000여 명 중 대부분이 관계기관으로부터 납북 경위, 체류시 생활 및 이중간첩 혐의 등으로 가공할 고문에 시달렸으며, 그로 인한 후유증으로 평생 고통 속에서 생활하다가 결국 조기 사망하는 경우가 속출하고 있음.

3) 국가기관의 공작, 직무유기에 의한 피해 사례

- 납북된 선원들 중 남한 정보기관에서 복과한 공작원들이 포함되어 있음으로 인해 무고한 대다수 선원들이 피해를 당한 사례가 다수 있음.

1987년 납북된 동진호의 경우 선장 김순근 씨가 그 예인데, 북한 당국에 의해 복과 공작원으로 지목, 이에 대하여 제대로 대응하지도 못한 채 결국 동진호 전체의 송환 기회마저 상실하였음.

- 2003년 6월 입국한 납북귀환자 김병도 씨에 의하면, 1973년 납북 당시 대영호 선장 이민교의 행적에 상당한 의문이 제기됨. 선원 전체가 모처에 격리되었지만 선장 이민교의 행방을 확인할 수 없었고, 남한에서는 김병도 씨가 탑승한 대영호에 대한 납북 사실을 입증할 수 있는 근거가 남아 있지 않았음. 즉 납북자 명단에 김병도 씨는 빠져 있었으며, 고정간첩이었을 가능성이 높은 인물 1인으로 인해 나머지 무고한 선원 전체에게 자진월북의 오명이 덧씌워진 것임.

2004년 보고서

재외탈북자의 인권 현황과 과제

재외탈북자의 현황과 지위, 그리고 인권보호 문제	최영관
재외북한이탈주민 인권개선 및 해법을 위한 정부·민간협력방안에 대한 제언	유 수

재외탈북자의 인권: 실태 변화와 관련국들의 정책

재중탈북자의 실태와 탈북자 인권	조천현
소위 기획 탈북·입국에 대한 평가와 과제	오영필
미국의 탈북자 정책과 탈북자 인권	김동한
중국의 탈북자 정책과 탈북자 인권	이진영

북한인권 국제심포지엄

특별연설	윗잇 문타폰
인권 증진을 위한 유엔의 기술 협력 프로그램	이완희
북한인권 상황에 대한 영국정부의 입장과 정책	주디스 고프
북한인권 상황에 대한 한국사회의 인식과 반응	이금순
북한인권 상황에 대한 미국의 여론과 반응	카린 리
중국의 탈북자 문제와 해결책	양 첩밍
북한인권 문제의 해결방안	요시다 야스히코



토론회

재외탈북자의 인권 현황과 과제

일시 : 2004년 6월 30일

장소 : 국가인권위원회 11층 배움터1



재외탈북자의 현황과 지위, 그리고 인권보호 문제

최영관

전남대학교 교수

I. 재외탈북자의 성격과 현황

북한인의 탈북 현상은 1990년대 사회주의권의 체제 붕괴와 북한 내부의 경제난 그리고 체제위기에서 나타난 내부 문제에 따른 이탈 현상이다. 북한은 1990년대 지속적인 마이너스 경제성장과 자연재해(1995년~97년)로 식량난이 극도로 악화되었다. 또 세계질서의 변화에 따른 사회주의권의 체제 붕괴로 상호 교류협력할 대상을 잃고 무원고립(無援孤立)의 상태에 빠지게 된 데서 온 결과다. 이러한 상황에서 1992년부터 지역에 따라 부분적 식량배급이 중단되고 아사자가 발생하게 되었다.¹⁾

식량을 구하기 위한 몸부림에서 시작된 주민의 이동이 마침내 극한적 기아를 모면하기 위해 주변국으로 탈출을 시도하게 되었고, 급기야 1990년대 중반 이후 대규모 탈출이 본격화되었다. 탈북자들은 가까운 중국을 주 대상으로 하여 러시아, 몽골, 베트남 등지로 광범위하게 탈출을 시도했다. 러시아의 경우는 소연방 해체와 이에 따른 국내 정세의 불안으로 대부분 북한별목 노동자들이 탈출했다. 경제난으로 나타난 사회 불안과 사회 기강 해이는 북한 탈출을 더욱 부채질 했고, 범죄행위가 발각될 경우 처벌을 피하기 위한 탈출까지 탈북 현상이 에스컬레이트(escalate)되었다.

북한 탈출은 그 시기로 볼 때 이미 1960~70년대부터 시작되었다. 이 시기의 탈북 동기는 ‘체제 불만’ ‘남한체제와의 비교인식’ 등 이념적 이유로 탈북하는 경우가 일반적

1) 북한 내 아사자 수에 대한 보고는 약 300만 이상으로 추정하는 우리민족서로돕기불교운동본부의 인터뷰 발표가 있었고, 국정원도 북한 사회안전부 내부문건을 인용, 북한 내 인구감소치를 250만~300만으로 추산한바 있다. 국제사회의 인도적 지원을 총괄조정하는 인도지원조정관 데이비드 모튼은 100만정도로 추정한다는 인용보도가 있었다. 『세계일보』 (1999. 11. 19).

이었다. 물론 대단히 드물게 나타났고 한국 정부에서도 대대적인 환영과 함께 국민적 관심을 사기도 하였다. 1980년대의 탈북자는 ‘성분불량자’ ‘처우불만’ ‘처벌우려’ 등 개인적 이유로 탈출하는 경우가 더 많았다.²⁾

탈북 이탈현상이 급증한 것은 1990년대인데 이 시기의 주된 탈북 동기는 ‘생존권 보호’ ‘인권 침해’ ‘처벌 기피’ 등이다. 그중에도 생존을 위한 필사적 탈출이 대종을 이루었다. 식량위기에서 자신과 가족의 생존을 위해 탈북하여 식량이 구해지면 다시 귀향하는 형태로 나타나기도 하였다. 그러나 1990년대 후반부에 이르면 초기의 식량난에서 생존을 위한 이탈현상이 체제 탈출 현상으로 탈북의 성격이 바뀐다.

탈북자의 성격은 탈북 요인이 무엇인지에 따라 서로 다르다. 그러나 포괄적으로 볼 때 탈북 동기가 기아에서 벗어나기 위함이라는 데 동의하지 않을 사람은 없을 것이다. 따라서 일종의 생존을 위한 망명으로 간주할 수 있다. 예컨대 1998년 동독인이 헝가리 국경을 넘어 자유를 얻고자 탈출한 경우와 본질적으로 동일한 성격으로 이해할 수 있다.

탈북자에 대해 인접한 국가들 특히 중국의 경우 북한과의 이해관계 때문에 관이한 입장차를 드러내고 있다. 결국 관련 국가들간의 이해관계에 따라 탈북자를 ‘망명자’ ‘국제 난민’ ‘불법 체류자’ ‘조국 배반자’ 등³⁾ 성격규정을 다양하게 하고 있다. 문제는 재중국 탈북자에 대한 중국의 입장이다. 중국 정부는 탈북자를 ‘불법 체류자’로 간주하고 지속적으로 단속을 실시하고 있다. 중국 정부가 자국의 법에 따라 이들을 ‘불법 월경자’로 규정하고 단속하는 것은 불가피한 측면이 있다고 하더라도 처벌의 형태가 북한 강제송환으로 귀착되고 있다는 데 문제가 있다. 이는 인권 침해 행위는 물론 세계 여론의 비판과 함께 한중관계에도 도움이 되지 않고있다.⁴⁾

다음으로 재외탈북자 현황의 이해인데 이를 위해서는 탈출 유형, 탈출 지역, 그리고 탈출 규모에 대한 고찰이 필요하다. 먼저 탈출 유형을 보면 1980년대까지는 주로 개인

2) 통일원, 『북한주민의 의식변화와 사회통제』 (서울: 통일원, 1994).

3) 북한은 탈북자를 ‘조국배반자’로 규정하고 강제송환을 일관되게 진행하고 있고 지금도 연길 지역에서 중국공안과 공동작전으로 체포 송환하고 있다. 지난 6월18일도 투먼(圖們) 수용소에서 억류되었던 북한 주민 7명이 강제송환되었다. 몽골, 베트남 등에서는 탈북자를 ‘난민’으로 취급하여 이 지역을 통한 한국행이 잦아지고 있다. 중국은 ‘불법 체류자’로 규정하고 수시 일괄체포 혹은 강제송환하고 있다.

4) 북한지역 진료에 나섰다가 북한으로부터 추방당한 독일인 의사 폴러첸 씨가 2002년 3월 25일 주한 중국대사관 앞에서 재중탈북자의 강제송환에 반대하는 시위과정에서 폭로한 강제송환자들의 실태자료(사진)가 공개되기도 하였다.

이 탈출하는 형태였다. 그러나 1990년대 중반 이후부터는 가족이나 친척 중심의 집단적 대량 탈출이 하나의 특징으로 나타났다. 예를 들면 2001년 6월 30일 북경 주재 유엔난민고등판무관(UHCR) 사무소에서 망명을 요청해 제3국을 통해 한국에 들어온 장길수 군 일가족의 경우나, 2002년 3월 주북경 스페인 대사관 진입을 통해 같은 달 중국에서 제3국으로 추방 형식을 통해 6월에 한국에 입국한 25명의 집단 대량탈출이 바로 그것이다.

탈출 지역도 다양하다. 중국이 주축을 이루고 있지만 처한 형편에 따라 러시아, 몽골, 베트남 등 주변지역으로 탈출하고 있다. 하지만 대부분 중국 동북3성을 중심으로 탈북하고 있다.

탈북자 규모에 대해서는 서로 다른 보고가 있지만 연구자료에 따르면 동북3성에 산재한 탈북자가 수십만 명(?)에 이를 것으로 보고 되고 있고, 이에 비해 타지역에는 수천 명에 지나지 않은 것으로 알려지고 있다. 재외탈북자 규모에 대한 정확한 자료는 없고, 또 현실적으로 정확한 조사가 불가능하다. 탈북자들이 신분 노출을 꺼려 은신해 있거나 일정한 정착지 없이 떠돌아다니기 때문에 공식 집계가 불가능하다. 정착지가 있다고 해도 탈북자 자신들의 위기의식으로 밝히지 않는다. 따라서 재외탈북자의 규모에 대해서는 다만 현장에서 활동하는 기관이나 연구자들의 추산자료 발표에 의존할 수밖에 없다.⁵⁾

이들에 따르면 중국 전체 탈북자규모를 10만 명에서 20만 명으로 추산하고 있다. 중국 외에 러시아와 몽골, 동남아 지역 탈북자는 수천 명 수준으로 파악하고 있다.⁶⁾ 재외탈북자의 통계 숫자에 대한 정확한 파악이 중요하다. 탈북난민보호유엔청원운동본부(탈북난민보호국제협의회)가 1999년 10월 2일부터 11월 12일까지 1,383명의 탈북자 면담을 통해 □□중국 내 탈북난민 현장보고서□□⁷⁾를 발표하고 탈북자 규모를 10만~20만 명으로 추정하고 있다.

5) 필자가 연변을 중심으로 조사하는 과정에서 나타난 한 사례 중 연변지역 조선족이 탈북 초기에는 민족애를 발휘하여 탈북자의 은신을 도와주었는데 그것이 차후에 중국공안에 의해 추적을 당해 협력자들을 의법조치하고 때로는 직장에서 쫓겨나는 일이 있는 후로는 중국의 조선족마저 탈북자들을 도와주지 못하게 되었다는 증언을 청취한 바 있다.

6) 탈북자 규모에 대한 집계는 1999년 10월 한국 외교통상부의 1만~3만 명으로 추산한다고 발표한 바 있다. 1999년 10월 유엔난민고등판무관실(UHCR)은 추정치를 3만 명으로 밝힌 바 있으나 지난해 2003년 6월, 기자회견에서 탈북자 규모가 급증하여 당시 현재로 10만 명에 이른다고 발표했다.

7) 면담자 중 88%가 북한에 귀환할 의사가 없으며 탈북자 중 직계가족이 사망한 경우도 77%로 나타났다. 『세계일보』, 1999년 11월 21일.

II. 탈북자의 지위

탈북 행위는 죽음을 무릅쓴 위험행위다.⁸⁾ 탈북 사실이 발각될 경우 강제송환되어 극심한 처벌은 물론 죽임을 당하거나 수용소에 수용되어 비인간적 처벌을 받는 것으로 알려지고 있다. 따라서 탈북자에게는 ‘탈북 성공 여부’가 삶과 죽음을 결정하는 기로이기에 최후 수단으로 결심하고 행동한다.⁹⁾

탈북자에게는 탈북이 생존의 절대적 의미를 갖는다. 그럼에도 불구하고 탈북자의 지위에 관해서는 주변국들간 이해관계가 첨예하게 대립하고 있어 의도적인 무관심으로부터 능동적인 강제송환 내지는 추방을 강행함으로써 탈북자의 인간적 생존권이 깃잡히는 사례가 비일비재(非一非再)하다. 유엔뿐만 아니라 유엔난민고등판무관(UHCHR)과 같은 국제기구에서도 본격적인 대응을 하지 못하고 있다.

재외탈북자 지위 문제는 인도주의적 차원에서는 물론 궁극적으로 동북아시아 지역 내 안정과 평화를 유지하는 중요한 문제임을 인식할 필요가 있다. 특히 탈북자에 대한 한국 정부의 대처 방식은 통일과정은 물론 통일 이후 사회통합에도 매우 중요한 요인으로 작용할 수 있다.

그러나 현실적으로 재외탈북자는 독특한 성격의 법적 지위를 갖기 때문에 문제해결의 어려움이 있다. 즉 대한민국 헌법에 따르면 북한 탈출 재외동포는 대한민국 국민으로 보고 있다.¹⁰⁾ 관련 법률에 의하여 북한에 주소, 직계가족, 배우자, 직장 등을 두고 있는 북한 주민이 북한을 벗어난 후 외국의 국적을 취득하지 않은 상태에서 대한민국에 보호요청을 할 경우 이들에 대하여는 인도주의 원칙에 따라 특별한 보호를 하도록 규정하고 있다.

하지만 현실적으로 한국 정부가 북한 탈북 주민을 일방적으로 받아들이고 보호하는

8) 2002년 통일연구원발간 『북한인권백서』에 북한의 공개처형에 대한 증언이 실려 있다. 북한은 식량난이 가장 심하던 1997년에 사회일탈행위를 방지하기 위해 공개처형을 집행했는데 그 방법으로 총살, 교수형, 사형 등이 행해진 것으로 증언되었다.

9) 필자가 1996년과 1999년 여름과 봄에 두 차례에 걸친 현지 조사연구에서 만난 탈북자와의 인터뷰에 의하면 첫째, 만나는 것 자체를 몹시 두려워하여 은밀한 곳에서 숨어 만나는 형편이었다. 둘째, 현지 소식을 알리는 데 철저한 비밀을 요구하였다. 즉, 방송에 자기 얼굴을 절대 드러내지 말 것과 음성도 변조해줄 것을 요구하였다. 셋째, 북한의 실상을 놀라울 정도로 소상하게 말해주었다.

10) 북한이탈주민에 대한 정의는□□북한이탈주민의보호및정착지원에관한법률□□제2조 1항, 인도주의 원칙은 동 법률 제4조, 보호 신청은 동법 제7조에 규정하고 있다.

데 한계가 있다. 그것은 북한이 유엔에 가입한 국가로서 국제사회에서 국가 주권을 행사하는 구성원이라는 점 때문이다. 이처럼 북한 탈북자의 지위는 한편으로는 대한민국 국민이면서 동시에 다른 한편으로는 국제법상 조선민주주의인민공화국 공민이라는 이중성을 지니게 된다. 따라서 탈북자가 남북한 동시 수교국에 체류하는 경우 한국 정부는 관할권 행사에 한계를 갖게 되며 현지 국가에도 정치적 부담을 줄 수 있는 사안이 된다. 재중탈북자가 이러한 경우로 한국 정부는 재중탈북자에 대한 영사보호권 행사에 미온적 태도를 견지할 수밖에 없다.

그렇다고 재외탈북자 처리를 속수무책으로 북한 정권에 맡겨둘 수만은 없다. 적어도 북한 주민이 반정부적·반체제적 행동을 하지 않았다고 해도 정부의 허가 없이 국외로 탈출하는 순간 체제에 대한 저항 의사 표시를 한 것과 동일한 결과를 낳으므로 일차적인 탈출 동기가 식량 위기에서 벗어나기 위한 것이라 해도 탈출에 대한 정치적 박해 및 처벌이 명백하므로 국제관례상 난민에 해당되며 강제송환이 금지된다.¹¹⁾

재외탈북자들의 국제법상 난민지위 인정에 관한 문제가 자주 대두되고 있다. 국제사회가 인정하는 난민(refugee)이란 그 기준이 1951년 난민협약서와, 1967년 난민의 정서에 따라 인종·종교·국적·특정 사회계층·정치적 의견을 이유로 박해를 받을 충분한 근거로 인해 자국으로 귀환하지 못하고 자국의 보호를 요청하지 못해 국적국 밖에 거주하고 있는 자로 규정하고 있다. 다시 말해 전쟁이나 박해로 인해 외국으로 탈출한 경우 심사과정을 거쳐 난민으로 보호나 원조를 받도록 하는 절차의 규정이다.

재외탈북자는 북한으로 송환될 경우 북한 형법 제47조에 의거해 정치적 박해는 물론 엄중한 처벌을 받을 위험이 있으므로 국제법상 난민의 지위를 보장받아야 한다고 주장이 일반적이다.¹²⁾ 그러나 북한이 1996년 말 이후 식량을 구하기 위해 탈북한 경우에 대하여는 처벌을 완화하였고, 탈북자 송환과정에서의 비인도적 처우도 상당부분 개선했기 때문에 난민협약과 난민의정서에 규정된 엄격한 의미의 난민으로 판정하기는 어렵게 되었다.¹³⁾ 또 난민 판정은 현지국의 주권사항이며 다만 현지국이 요청하거나

11) 국제관례상 국가는 난민관련 조약 가입 여부와 관계없이 난민 강제송환 금지원칙(principle of non-refoulement)을 준수할 의무를 지니게 된다. 이금순, 『탈북자 문제 해결 방안』(서울, 통일연구원 1999), 20~21쪽.

12) 북한 형법 제47조는 공화국 공민이 조국과 인민을 배반하고 다른 나라 또는 적의 편으로 도망치거나 간첩행위를 하거나 적을 도와주는 것과 같은 조국반역행위를 한 경우 7년 이상의 노동교화형에 처한다. 정상이 특히 무거운 경우는 사형 및 전부의 재산몰수형에 처한다고 규정하고 있다.

13) 북한은 탈북자가 급증하자 1998년 헌법개정과정에서 민족반역죄를 삭제하였고, 명분상 탈북자를 정치범이 아닌 일반 범죄자로 규정하였다.

난민판정이 보호를 위해 필수적일 경우 유엔난민고등판무관실(UHCR)이 개입할 수 있게 되어 있다. 현재 재중 탈북자들을 일괄 난민으로 규정하기에는 현지국의 정치적 부담이 매우 크다.

이러한 재외탈북자에 대한 법적 지위가 보호받기 어려운 상황에서 어떻게 하면 탈북자들이 생존권적 인권 보호를 받을 수 있을까? 탈북자를 이해하고 대처하는 데 가장 현실적인 문제라 할 수 있다.

Ⅲ. 재외탈북자 인권 보호의 문제

1. 재외탈북자 실태에 대한 이해

재외탈북자 인권 문제를 논의하기 위해서는 먼저 재외탈북자 실태에 대한 정확한 이해가 필요하다. 그러나 현재 정부 차원의 재외 탈북자 실태에 대한 공식적인 연구조사는 많지 않다. 통일연구원에서 발행한 2002년 『북한인권 백서』가 가장 최근의 공식 자료이며 탈북자의 인권 상황이 비교적 상세히 조사 연구되었다. 이 자료 또한 탈북자들의 인터뷰를 통한 조사라는 한계가 있다. 일반적으로 현지에서 활동하는 민간단체나 전문가들에 의해 조사된 자료가 사용되고 있는 실정이다. 이들에 의하면 재외탈북자들은 현지에서 생계유지도 어려운 상황에서 다양한 인권침해를 당하고 있다고 한다. 특히 자기 보호 능력이 없는 어린이는 대부분 체포되어 강제송환 되고,¹⁴⁾ 여성이 가장 열악한 조건에서 심각한 인권 침해를 받고 있는 것으로 나타났다.

재중 탈북자들의 심각한 현실 문제는 불법체류자라는 불법 신분에서 벗어나 합법적 체류자로 자유롭게 활동하는 것이다.¹⁵⁾ 이를 위해 여성의 경우는 농촌지역의 조선족 노총각과 결혼하거나 중국인 홀아비에게 강제 결혼을 하는 경우가 가장 많은 것으로

14) 필자가 조사 연구 과정에서 만난 투먼(圖們) 지역 ‘꽃제비’ 들인 탈북 10대 어린이들은 북한을 몇 차례씩 왕래한 것으로 말하였다. 즉, 돈을 어느 정도 벌면 다시 입북하여 그 돈을 자기가족에게 전달하고 다시 탈 북 한다고 답하였다. 돌아가는 과정에서 국경수비대에게 일정액의 돈을 받겠다고도 답하였다.

15) 필자가 만난 북한 여성과 40대 초반의 남성은 중국에서 합법적으로 체류하기 위해서는 호구를 사야 한다고 밝혔다. 이를 위해 당시 중국 화폐로 5만 위안이 필요하다고 하였다. 어떻게 호구를 구할 수가 있는가의 물음에 중국인들은 이런 것을 노려 자기 가족 중 사망자가 발생할 경우 사망신고를 하지 않거나 신고 기간을 늦추어서 그 사망자의 호구를 탈북자에게 고액으로 판다고 하였다.

나타났다. 그러나 여성 탈북자 수가 증가하면서는 매매혼의 형태로 변질되고,¹⁶⁾ 1990년대 말에는 향락업소에 팔아 넘겨지는 인신매매 형태가 일반화되는 인권 침해 현상이 급증한 것으로 조사되었다.¹⁷⁾ 향락업소로 팔려나간 여성들은 성매매를 강요당할 뿐만 아니라 감금, 폭행 등 최악의 인권 침해를 받고 있다. 심지어 탈북 여성을 성매매에 조직적으로 끌어드리는 전문 범죄조직도 활동하는 것으로 조사되었으며 탈북 여성들의 확대는 중국인 성매매 여성의 절반 수준인 것으로 조사되었다.

인권 침해 행위는 인신매매 외에도 탈북자들의 노동력 착취 현상으로 드러나고 있다. 탈북자들은 신분이 불안하기 때문에 노동에 대해 적절한 보상 없이 착취당하는 경우가 비일비재하다. 대부분 현지인이 꺼리는 중노동에 투입되면서도 터무니없이 적은 임금을 받거나 아예 임금을 받지 못하기도 한다.¹⁸⁾ □□좋은벗들□□의 조사 발표에 의하면 탈북자의 69.1%가 결혼이나 친인척에 의탁하여 일하지 않고 생활하고 있었고, 일하면서 생활하는 탈북자 중 40.9%는 숙식은 해결되지만 임금은 전혀 받지 못한 것으로 조사되었다.¹⁹⁾

강제송환에 따른 인권 침해 또한 심각한 상황이다. 1998년 7월 이후 중국정부는 탈북자에 대한 대대적인 단속을 벌여 강제송환을 추진하였다. 탈북자를 신고하면 상금을 지급하고 대신 탈북자를 돕는 조선족에 대하여는 무거운 처벌을 하는 등 적극적인 탈북자 색출과 강제 송환에 앞장서고 있다.²⁰⁾ 북한으로 송환될 경우 가혹한 처벌을 받게 됨은 물론 한국인, 교회와 관련이 있는 탈북자는 정치범으로 취급하여 정치범 수용소나 공개처형 등 극단적인 처벌을 받게 된다는 것은 익히 알려진 사실이다.

인권 침해 사례에는 탈북자의 건강 파괴도 있다. 특히 어린이들의 건강이 극도로 나

16) ‘좋은벗들’의 조사에 따르면 연변지역의 탈북자 중 여성이 전체의 90% 이상을 차지하며 이들 중 85%가 결혼형태의 거주로 나타났다. 이처럼 대다수의 여성은 인신매매를 통하여 강제로 결혼하여 살아가거나 생존을 위해 소개결혼을 한다고 한다. 필자가 만난 여성은 농촌의 늙은 중국인 할아버지와 강제 결혼 한 후 7개월 만에 탈출하여 연길시 주변 조선인 가족의 도움으로 생계를 유지하고 있다고 답하였다.

17) 윤여상, “탈북자 실태와 지원체제: 중국지역을 중심으로”, 『통일 논총』, 제7권 2호 (1998).

18) 필자가 만난 탈북자의 경우 몇 달치 밀린 임금을 요구하였다가 현지 중국인에게 몰매를 맞고 얼굴이 상처투성이가 되어 며칠, 구류를 살고 나왔더니 자기 아내가 없어졌다고 울었다.

19) 좋은벗들, 『두만강을 건너온 사람들: 중국 동북지역 2,479개 마을 북한 ‘식량난민’ 실태조사』 (서울: 정토출판, 1999).

20) 강제송환에 대한 규모와 방법은 조사(윤여상, 1998년)에 따르면 매주 300명 정도 송환되고 있고, 두만강 유역에 설치된 수용시설인 특정변방대대에서 이 업무를 맡고 있는데 이런 시설은 두만강 유역에만도 6~7개소가 있는 것으로 밝혀져 있다. 윤여상, 앞의 글, 참조.

뿐 것으로 나타났다. 10대 어린이들은 구걸하며 거리를 떠돌고 잠자리 조차 없다고 한다. 이들은 도시주변의 숲 속이나 역전, 공사장 등에서 잠자리를 해결한다.²¹⁾ 이들 중 대부분은 영양실조로 신체가 제대로 발달하지 못한 상태이다. 특히 열악한 환경에서 폐결핵, 간염 등 영양상태와 밀접한 질병을 앓고 있는 어린이들도 많은 것으로 알려지고 있다. 어린이뿐만 아니라 성인도 신체적 질병과 함께 정신적으로 피폐한 환자가 상당수인 것으로 조사되었다.

러시아 지역의 탈북자에게도 인권침해가 이어나기는 마찬가지다. 다만 러시아 탈북자 중 UNHCR을 통해 난민지위를 획득하거나 한국 정부와 외교적 협상으로 한국으로 입국하는 경우가 있지만 여전히 제도적인 보호를 받지 못하고 생존의 위협을 받고 있으며 북한 안전원의 추적으로 체포될 경우 강제송환당하고 있는 실정이다.

2. 인권 보호의 문제

이와 같이 탈북자의 인권 보호가 제도적(난민규정) 보호를 받지 못하는 상황에서 어떻게 하면 실질적으로 생존권 보호를 받을 수 있을까?

첫째, 인접 이해 당사국과 공동 대처 방안을 마련해야 한다.

우선 중국, 러시아 체류 탈북자에 대하여 한국 정부가 더욱 적극적인 자세로 공동대처 방안을 협상할 필요가 있다. 만약 탈북자가 대량 유입될 경우 중국으로서도 처리하기가 매우 어려울 것이다. 따라서 일정기간 제3국에 체류하게하고 그곳에서 인도적 차원의 적절한 구호를 받을 수 있는 제도적 장치 마련이 요구된다. 일반적으로 정치적 난민으로 규정하기 어려운 상황에서 이들에게 실질적인 보호를 강구하는 제도는 이른바 ‘일시적 피난민’ 개념의 일시보호 장치가 있다.²²⁾

실제 1992년 탈냉전후 지역분쟁의 증가로 난민과, 난민과 유사한 상황에 처한 국내

21) 필자가 1998년 연길시 주변에서 만난 ‘꽃제비’들은 숲에서 잠을 잔다고 하였고 이들 상당수가 피부병인 옴에 걸려 있었다.

22) ‘일시 피난민’은 기본적으로 피난의 원인이 상당 부분 소멸될시 자국으로 귀환하는 것을 전제로 하여 현지국의 보호를 받음으로서 현지정부의 정치적,경제적,사회적, 부담을 덜어주는 개념의 제도이다. 탈북자의 경우 ‘긴급피난’의 개념을 적용하기가 어렵다. 그것은 긴급피난의 경우는 절박한 긴급피난의 사유가 있어야 한다. 즉, 내전,대량살상의 위협, 심각한 재해 발생 등이다. 긴급피난을 허용하는 현지국은 이들에 대한 정치적 망명 허용, 난민지위 부여 등에 대한 많은 부담을 지게되는 것을 원치않는다.

의실향민(Internally and Externally Displaced Persons)이 급증함에 따라 UNHCR은 난민지위를 부여하지 않고 제한적 보호를 보장하는 일시보호(Temporay Protection)을 실시하여 개별국들의 보호를 유도하였다. 일시보호제는 관련 당사국의 합의에 따라 일반화된 갈등, 분쟁, 인권남용지역에서 탈출한 피난민을 보호하는 한 방식으로 난민보호상 의무인 난민인정 절차와 난민의 제반 권리인 교육, 복지, 노동에 대한 유보가 인정된다.²³⁾ 이와 같은 장치를 마련하기 위해 중국이나 러시아와 함께 긴밀한 사전 협상을 통한 공동대처의 노력이 필요하다. 만일 대량 탈북 사태 발생할 경우를 대비하여 북한의 접경국과 상설 협력체를 구축해놓는 것이 중요한 대응 전략이다. 이런 시각에서 한국 정부는 지금부터라도 중국과 러시아 등 인접 국가들과의 긴밀한 협조 체제를 구축하기 위한 협상을 진행해야 한다.

중국은 아직까지는 탈북자들을 1960년대 북한과 체결한 □□밀입국자 송환협정 □□과 1986년 체결한 □□국경지역업무협정 □□ 그리고 1998년 적용한 □□길림성변경관리조례 □□등에 따라 처리하면서 북한의 주장을 그대로 동조하는 정책을 견지하고 있다. 따라서 중국연변지역에서 활발히 활동하고 있는 조교(북한국적의 중국거류민)나 특무(북한 기관원)의 활동을 묵인하면서 탈북자를 북한에 송환하고 있다.²⁴⁾ 최근 중국은 탈북자 문제가 국내외 인권단체와 NGO의 노력으로 탈북자의 인권 실태가 폭로되고 유엔난민고등판무관실에 탄원서를 제출해 인권 차원의 해결을 모색하자 세계여론에 긴장하고 있는 것으로 알려지고 있다. 하지만 탈북자에 대한 전향적인 정책 전환을 하지 않고 있다. 그러면서도 중국 내 타국의 영사관이나 치외법권적 기관 침입 탈북자에 대해서는 추방 형식을 빌려 제3국을 통한 한국 입국을 허용하고 있다.

둘째, 유엔 국제기구들과 밀접한 협력체제를 구축 한다.

지역 내 관련 국가들과의 외교적 협상을 통한 탈북자 인권 보호가 담보되는 것과 함께 국제기구를 통한 탈북자 인권 보호가 필요하다. 특히 UNHCR의 주도하에 탈북자

23) 일시보호 제도는 6개월 정도의 보호를 허용하는 잠정적인 해결 방식이기 때문에 사태가 장기화 될 경우에는 어려움이 있다. 일시보호제는 입국허용, 강제추방금지, 인도적 대우, 위협 소멸 후 자발적 귀환을 원칙으로 하며 대량 피난민의 유입에 대해 단기간에 사용하는 일종의 응급수단이다. 그러나 일시보호의 대상은 엄격한 의미의 정치적 난민에만 한정되지 않고 포괄적 의미의 난민에 적용될 수 있기 때문에 인도주의에 부합하는 제도이다.

24) 1986년 8월 중화인민공화국公安부와 조선민주주의인민공화국 국가보위부가 체결한 □□변경지역에서의 국가안전과 사회질서 유지를 위한 상호협력의정서 □□는 20년간 유효하며 쌍방이 불법월경체류문제를 위해 상호협력하고, 불법월경자에 대한 명단과 자료를 상대에게 통보하도록 규정하고 있다. 또 □□길림성변경관리조례 □□는 1993년 11월 제8기 인민대표회의 상무위원회 제6차 회의에서 통과되어 1998년 1월 1일부터 적용되었다. 이금순, 앞의 책, 28쪽.

보호와 지원을 위한 국제적 협력이 중요하다. 실제로 베트남 패망 후 공산정권을 탈출한 수많은 보트피플을 인도적으로 처리하기 위해 UNHCR의 주도하에 ‘인도차이나 난민에 관한 국제회의’를 개최하여 베트남을 탈출하는 난민들의 □□질서 있는 순차적 출발 계획(Oderly Departure Program : ODP) □□을 마련 난민들을 보호하였으며 또한 해외 난민수용소에서 보호받고 있는 난민의 귀환을 지원하는 프로그램 □□질서정연한 귀환계획(Oderly Repatriation Program: ORP) □□개발 운영함으로써 베트남 난민문제를 성공적으로 해결하였다.²⁵⁾

이러한 경험을 살려 우리도 국제기구를 활용하여 한반도에 적용할 적절한 방안을 강구해야 한다. 이를 위해 UNHCR은 물론 중국, 러시아, 일본, 몽골 등 주변국과 긴밀한 협조를 통해 협력체를 구축해야 한다.

물론 중국이 북한과의 우호관계를 소홀히 하고 탈북자에 대한 난민자격 인정이나 협력 기구 설치에 쉽게 응하리라고 기대하지는 않는다. 그러나 한국 정부의 중국에 대한 외교적 노력을 강화하고 동시에 UNHCR의 개입을 적극적으로 유도한다면 불가능한 것도 아니다.

먼저 중국 입장에서 볼 때 동시에 수천수만 명의 탈북자가 유입되는 상황이 발생할 경우, 지금과 같은 강제송환 방식의 대응책으로는 불가능하고 세계 여론이 방관하지 않을 것이다. 따라서 중국의 난처한 처지를 사전에 차단하고 모면할 수 있는 길을 만들어준다는 점에서도 현실성이 있다. 이러한 작업과 외교적 노력은 전적으로 한국 정부의 몫이다. 실제로 UNHCR은 난민이 존재하는 세계 여러 나라에서 현지국의 협조를 얻어 난민수용소나 보호시설을 운영한다. 또한 보건사업, 위생사업, 사회복지사업, 난민 직업교육 사업, 주변 환경보존 관련 사업 등 다양하게 활동한다.

재외탈북자의 인권 보호를 위한 시설 사업 역시 UNHCR이 주축이 되어 접경지역에 난민보호시설을 설치함으로써 재외탈북자의 생존권과 인권을 보호 할 수 있을 것이다.

25) 제성호, “수용시설, 적응프로그램을 사전에 갖춰야 한다”, 『북한』, 통권 365호 (2002), 97~98쪽.

재외북한이탈주민 인권 개선 및 해법을 위한 정부·민간 협력방안에 대한 제언

유 수

좋은벗들 대표

I. 들어가는 말

- 1990년대 중반에 들어서면서 발생한 북한의 식량난 속에서 북한 주민의 생존권적 인권 침해가 보편적 현상으로 나타남. 주민들은 생존하기 위해 식량을 직접 구해야 했고, 이에 일반 주민들은 먹을거리를 찾아 대규모 월경을 시도하게 됨. 1990년대 이전의 귀순자 및 1990년대 초반 재러 별목공의 탈북과 달리 식량난으로 인한 재외북한이탈주민¹⁾ 문제는 1994년부터 발생하기 시작하여 1997년, 1998년 식량난의 최고조기에 대규모로 발생.
- 식량난 초기에는 식량을 구하기 위한 단순 월경자들이 주를 이루었으나 1990년대 후반에 들어 장기 체류자들이 많아져 대다수 재외탈북자들이 체류하는 중국을 중심으로 ‘탈북자 문제’가 본격적으로 대두되기 시작²⁾. 특히 1997년 전후반에 대거 월경한 탈북자들은 1999년, 2000년 들어서면서부터 최소 2~3년 이상의 장기체류 상태에 접어들게 되었음. 중국 정부는 불안정한 신분으로 숨어 사는 탈북자들을 대대적

1) 북한을 탈출하여 북한 이외의 지역에 거주하는 자에 대하여 정부에서 공식적으로 사용하는 용어는 북한이탈주민이다. ‘북한에 주소, 직계가족, 배우자, 직장 등을 두고 있는 자로서 북한을 벗어난 후 외국의 국적을 취득하지 아니한 자’로 규정한다. 그러나 시대상황과 정치적 입장에 따라 귀순자, 탈북자, 북한식량난민, 북한난민, 식량유민 등으로 다양하게 부른다. 특히 해외 체류하고 있는 북한이탈주민의 경우는 탈북난민, 북한난민, 식량난민, 북한실향유민 등으로 지칭되어왔다. 여기서는 재외탈북자, 재외북한이탈주민으로 혼용하여 쓴다.

2) 좋은벗들은 이미 1999년 중국 동북부지역 2,479개 마을 북한□□식량난민□□실태 조사를 바탕으로 북한식량난민의 실태 및 인권 보고서를 만들어 탈북자 문제에 대한 진단과 해법을 제시한 바 있다.

으로 색출하여 강제송환하는 방침을 고수하였고, 이러한 사실이 국제사회에 알려지면서 인권 문제로 주목받게 됨. 특히 2001년 장길수 가족의 북경 주재 유엔난민고등판무관(UHCR) 공관 진입, 2002년 이후 연이은 ‘기획망명’으로 재외 탈북자 문제가 국제사회의 비상한 관심을 끌게 됨.

- 그럼에도 불구하고 현재까지 재외북한이탈주민의 규모와 실태에 대한 정확한 통계는 파악되지 않고 있음. 정부 차원에서는 1999년 1만~3만 명, 좋은벗들은 1999년 동북3성 2,479개 마을 현지조사를 통해 최소 20만 명, 2003년 루드루버스 유엔난민고등판무관(UHCR)은 10만여 명으로 추산.
- □□대한민국은 한반도와 부속도서로 한다□□고 명시된 헌법 제3조에 근거하여, 북한지역에 거주하는 주민은 물론 북한을 탈출하여 제3국에 체류하고 있는 탈북자 역시 국내법상 대한민국 국민으로 간주할 수 있음. 따라서 우리 정부는 국내법상으로 북한주민 또한 우리의 국민이기 때문에 재외북한이탈주민을 해외에 있는 대한민국 국민으로 대우해야 하며, 재외국민 보호의 의무를 가진다고 할 수 있음.

그럼에도 이들에 대한 정확한 실태조차 파악되지 않았다는 것은 정부의 적극적 해결의지 부족으로 비쳐질 수 있음. 물론 탈북자 스스로 신변안전을 위해 자기신분이 노출되는 것을 기피하거나 ‘중국-북한-한국’ 등 국가간에 얽힌 외교사안에 해당되어 이들에 대한 접근과 문제 해결이 어려운 현실이 인정됨.

그러나 기획망명 등을 통해 언론에 공개될 때에만 한국행이 실현되는 현재의 상황은 정부의 ‘조용한 외교’ 노선 대 민간단체 또는 전문브로커, 개별입국 추진자들의 갈등관계로 비화될 소지가 다분함.

- ‘탈북→재외체류→한국입국’으로 이어지는 일련의 과정에 대한 복합적 검토가 이루어져야 재외북한이탈주민 문제를 좀더 효과적으로 처리할 수 있음. 특히 1990년대의 탈북과 2000년 이후 탈북자들의 탈북 성격과 형태가 달라지고 있음에 주목해야 함. 최근 탈북자들의 중국 체류 장기화와 국내 가족입국자 수 증가하고 있고, 이는 이전보다 훨씬 용이하게 나머지가족의 탈북유도로 이어지고 있음.

II. 재외북한이탈주민의 발생 원인과 실태

1. 주요 원인

1) 식량난 이후 대량 탈북

(1) 식량 획득을 위한 월경

- ① 식량난이 발생한 후 국경지역의 사람들과 내륙지역 사람들의 이동에 시간차이 발생. 식량난 초기에는 국경선 주변 주민들이 주를 이루었으나 식량난의 지속은 국내 유민화를 가속화, 내륙지역 사람들도 월경하는 사례가 늘어남.
- ② 초기의 단순 도강과 단기 체류에서 점차 반복적 도강 증가, 돈벌이와 신변안전을 위해 조중 국경선 지역이 아닌 중국 내륙으로 이동, 장기 체류화

(2) 탈북 여성 유인 : 강제결혼, 인신매매, 성산업 유입

남성에 비해 상대적으로 이동이나 장사가 유리한 북한여성들의 경우 식량을 얻기 위해 월경을 시도. 그 과정에서 인신매매에 의해 조선족이나 한족에게 '시집가는' 형태로 팔려가거나 유흥업소 등에 강제 취업하는 일이 보편화되기도 함.

(3) 북한 정부의 탈북자 처벌 완화

중국 정부와 북한 정부 사이에 맺어진□□밀입국자송환협정□□□□국경지역업무협정에□□의해 체포, 강제송환이 여전히 이루어지고 있으나 식량난이 장기화되면서 특별한 사유³⁾가 아닌 한 북한 정부의 처벌이 완화되었고 가족 구성원 중에 탈북자가 생겨도 처벌이 경감되고 있다고 함.

2) 조선족 사회의 지원과 보호

(1) 조선족 사회의 지원

- ① 국경연선을 중심으로 중국 동북3성 지역은 약 200만 명의 조선족이 넓게 분포하여 살고 있음. 길림성, 흑룡강성, 요녕성 중 특히 길림성 연변조선족자치주에 길림성 전체 조선족의 69.5%가 살고 있음. 1997~98년 식량난의 최고조기에는 연변시내 어느 곳에 가도 탈북자를 볼 수 있었음.

- 3) 도강자의 수가 늘어나면서 식량이나 돈을 얻기 위해 도강하는 경우는 단순 도강자로 처리하여 처벌이 완화된 것으로 알려졌다. 체류기간과 탈북동기에 따라 처벌강도를 달리한다고 알려짐. 한국정보기관과의 접촉, 기독교계의 도움을 받았는지의 여부를 확인한다고 한다. 현실적으로 교회의 도움을 받는 경우가 많으므로 일정한 처벌을 받게 된다.

- ② 당시 조선족 사회는 한민족이라는 민족의식과 함께 1960년대에 겪었던 중국 대기근 시기에 북한의 도움을 받은 기억이 있어 북한 주민에 대해 일정한 보상의식을 갖고 있었음.
- ③ 국경연선의 북한 주민 중에는 중국 내 조선족을 친척으로 두고 있는 경우가 많았음. 식량난이 발생 1990년대 초반에 이미 중국친척의 도움을 받기 위해 편지나 인편을 통해 도움을 받아온 경우도 있었음. 식량난이 본격화되면서 직접 친척의 도움을 받기 위해 월경하는 상황이 더욱 빈번하게 발생. 그러나 이 경우에도 식량난이 장기화하면서 중국친척들이 지속적으로 도움을 주기에는 역부족.

2. 탈북자의 생활실태

1) 노동착취와 강제노역

중국 정부는 언론에 공개된 탈북자들의 경우 제3국 추방을 통한 한국행을 인정하고 있으나 그렇지 않은 경우 여전히 강제송환하고 있음. 이로 인해 탈북자들은 불안한 신분으로 노동에 대한 적절한 보상도 없이 착취당하거나 고발하겠다는 협박과 폭행 등 각종 부당한 인권 침해에 그대로 노출됨. 숙식을 해결해준다는 조건으로 임금을 전혀 못 받는 것이 대표적 사례.

2) 인신매매의 위험

- 일부 여성들의 경우 도움을 주었던 조선족과의 사실혼 관계에 들어가거나 조선족 내지 한족 남성에게 팔려가기도 하였음. 산간오지나 농촌, 향락업소에 넘겨져 성적으로 대상화됨. 1999년 좋은벗들의 실태조사에 의하면 재외북한이탈주민 중 여성 비율이 75.5%이고 연변 외 동북3성 지역은 90.9%에 이르렀음. 이 중 결혼 형태의 거주는 51.9%, 연변 외 동북3성 지역은 85.4%. 대다수의 북한 여성들이 결혼하여 가정을 이루고 있음.
- 인신매매에 의한 매매혼이나 사실혼은 법적으로 인정받는 혼인관계가 아니어서 보호를 받지 못하여 감금이나 성폭행, 원치 않는 임신과 성매매를 강요받는 경우가 발생하였음. 사실혼 관계에서 낳은 자녀는 호구를 갖지 못하기 때문에 해당 자녀의 합법적 호구 취득이 불가능함.

3) 아동의 교육기회 제한

- 북한 지역뿐만 아니라 식량을 구하러 월경한 어린이들의 경우 □□꽃제비□□로 살아감. 일정한 거주지가 없이 구걸로 살아가게 되면서 교육기회를 보장받지 못하고, 건강보호를 받을 수 없음. 탈북자 여성에게서 태어난 아동 역시 벌금을 부과하거나 합법적 호구를 얻지 않는 한 교육기회를 제한당함.
- 제대로 먹지 못하여 신체발달이 정상적으로 이루어지지 않아 나이보다 어려 보이며 이로 인해 일자리를 얻기도 어려워 부랑아처럼 떠돌아다님. 또한 대부분 일반 사회의 아동들과 비교하여 또래 아이들의 경험을 넘어서는 극한 상황을 체험하면서 정신적 외상을 입은 경우가 많음. - 이렇듯 학교교육 및 인성교육을 받은 경험이 거의 없는 상태에서 같은 또래의 꽃제비들과 무리를 지어 다니면서 절도 등 사회 일탈행위를 하기도 하여 조선족 사회에서 문제가 됨. 이로 인해 조선족 사회의 도움을 얻기가 점점 어려워지기도 함.

4) 체포와 강제송환

주민단속활동을 통한 체포, 강제송환과 탈북자를 지원할 경우 무거운 벌금을 부과하는 중국 정부의 정책으로 조선족들의 도움을 받기가 더욱 어려워짐. 시기에 따라 단속과 송환의 처벌 정도가 변화하였다고 하나, 여전히 송환 후 처벌에 대한 탈북자들의 공포감이 심해 비록 이들이 정치적 난민 규정을 받지 못했다 하더라도 이들의 의사에 반해 이루어지는 강제송환은 그 자체로 비인권적 행위라고 할 수 있음.

3. 최근의 변화상황

1) 식량난 및 경제난의 장기화

(1) 생존 목적의 탈북 감소 추세

- ① 1990년대 중후반 최고조에 이르렀던 탈북 규모는 식량사정이 조금 나아지자 2000년 들어 소강상태를 맞고 있음. 1997~98년에는 식량과 약간의 경제적 원조를 얻은 후 자발적으로 귀환하는 사례가 많았음.
- ② 현재까지 일차적인 탈북 원인은 식량난으로 인한 생계 어려움 또는 경제난이라고 할 수 있음. 그러나 대량의 아사자 발생 이후 국제사회의 지원을 어느 정도 받게 되면서 만성적 식량난에 대해 일정 정도 대처능력이 생기고, 생존능력이 강화되면

서 생존 그 자체를 위한 월경이나 기아로 인한 탈북은 감소 추세에 있다고 보임.

(2) 전문 밀수, 장사목적 월경 급증

식량난으로 인한 대량 아사가 진정 국면에 들어서면서 살아남은 주민들 중에는 단순히 생존이 아니라 본격적인 돈벌이와 생계를 위해 월경하는 경우가 많아졌음. 특히 2000년 이후 일반주민의 대규모 월경보다는 전문 밀수꾼과 장사꾼들이 국경세⁴⁾를 내고 중국 왕래가 증가. 국경경비대와 결탁하여 일정한 통행세를 내고 왕래하는 전문 강타기꾼과 장사꾼의 거래가 더욱 빈번해짐.

2) 외부세계에 대한 정보 유입

(1) 외부 정보의 획득

몇 차례에 걸친 도강 경험은 이제껏 믿고 살아왔던 북한체제에 대해 다른 시각을 갖게 해주었음. 특히 중국의 놀라운 경제성장은 탈북자들에게 큰 충격을 줌. 도강 경험이 많은 월경자 수가 늘어나면서 이들을 통해 외부세계의 소식이 빠르게 퍼지고 있음.

(2) 새로운 삶에 대한 기대

① 경제난이 호전되지 않은 상태에서 외부로부터의 정보 유입은 일부 북한 주민들에게 도강을 결심하게 하기도 함. 도강 경험이 있는 사람들의 경우 북한의 감시체제 속에서 살아가는 것이 상당한 심리적 압박이 됨을 자각하면서 자유로운 사회에 대한 갈망으로 반복적으로 도강하는 경우가 발생함.

② 더 나은 삶에 대한 기대와 자녀를 위한 이주

중국 체류가 5년 이상 장기화되고 있지만 여전히 불안정한 신분과 임금차별, 아동방치, 여성에 대한 성적 인권침해 등 각종 비인간적 대우가 개선되지 못함. 이런 이유로 중국 내 체류보다 확실한 신분 보장을 받을 수 있는 한국으로 입국하기를 희망하게 됨. 이렇듯 안정적인 신분을 획득하는 동시에, 각종 정착 혜택과 자녀의 교육 기회 보장 등을 감안하여 한국 입국을 감행하는 것임. 이에 따라 최근 국내 입국자 중에는 북한 내 최하층보다 중상류층의 입국이 증가하고 있음.

3) 체류지역의 단속강화와 신변위협

(1) 중국의 단속정책

4) 통상적으로 300위안(인민폐)의 통행세를 낸다고 알려져 있음.

- ① 중국 정부로서는 대규모 탈북에 대해 초기에는 일정하게 묵인하여 왔으나, 1997~98년에 탈북자의 규모가 대량화하자 시기별로 ‘집중단속-묵인 또는 완화정책-집중단속’ 등이 반복적으로 이루어졌고, 2000년 들어 탈북자 문제가 국제적으로 이슈화되면서 강제송환을 더욱 강화하기도 함.
- ② 중국 정부는 난민협약 가입국이면서도 임시체류자에 대한 인권 보호를 소홀히 한 책임이 있다고 할 수 있음. 탈북자들과 관련 NGO가 난민 인정을 요구하고 체류상 발생한 각종 인권 사안에 대해 문제를 제기하면서, 중국 정부는 인권 탄압국이라는 오명을 피하기 위해 국제사회에 공개된 탈북자의 경우 제3국으로 추방하여 한국행을 묵인하는 식으로 한국 정부와 협상하고 있음⁵⁾.

(2) 장기체류자에 대한 부담 가중

- ① 거의 10여 년에 걸친 북한의 식량난 속에서 북한 주민들에게 우호적인 지원자였던 조선족 사회는 이들의 장기 체류와 북한의 호전되지 않는 경제난, 동북3성의 경제난으로 인해 점차 탈북자 지원에 피로감을 보임.
- ② 이러한 상황 속에서 장기 체류하는 탈북자들의 절도, 인신매매, 밀수 및 살인 등의 범죄 행위가 발생. 또한 탈북자를 매개로 돈벌이를 하는 각종 불법 행위가 증가. 탈북자의 신변안전 보장은 여전히 어려운 상태임.

4) 한국 정부의 재외북한이탈주민 보호 및 정착지원정책

(1) 가족단위의 입국 증가

① 남한 정착 가족에 의한 잔여 가족의 탈북

- 이미 입국한 북한이탈주민 본인이 직접 중국에 들어가서 잔여가족을 남한에 입국시키는 사례 증가. 중국 내 장기 체류자들의 경우, 중국 실정에 밝고 인맥이 어느 정도 구축되어 있으며, 또 언어소통이 가능하여 자기가 들어온 경로를 통해 가족입국을 시도하기도 함.
- 조선족이나 한족 사이에서 태어난 자녀를 위해서나 북한에 남겨두고 온 자녀를 데리고 오기 위해 어머니 또는 아버지가 먼저 한국에 입국하여 ‘탈북-재외체류-제3국 경

5) 중국은 1982년 난민협약과 난민의정서에 가입하였지만 북한이탈주민을 난민으로 인정하지 않고 불법월경자로 규정하고 있다. 유엔난민고등판무관은 재중 북한이탈주민은 인권 차원에서 보호를 받아야 하지만 이들 전부를 난민지위로 인정하기는 어렵다는 의견을 표명한바 있다. 그러나 난민의 지위를 부여받기 어렵다 해도 국제사회의 보호와 관심의 대상이 되는 실항유민으로서 본인 의사에 반해 강제송환을 금지하고 일시보호는 받을 수 있어야 한다. 더욱이 불법이주자라 하더라도 생명권, 노예 및 강제노동 금지, 고문 및 비인도적인 처우의 금지, 사생활 보호 등의 기본인권은 지켜져야 한다.

유-한국입국'의 경로를 따라 데리고 들어옴.

② 정착지원금의 확대

김영삼 정부 때 줄어들었던 정착지원금이 김대중 정부 때 다시 늘어나면서 현재 1인당 4,000여 만 원의 정착지원금과 임대주택 지원, 생활보조금, 직업알선 등이 정부차원에서 이루어지고 있음. 가족 동반시 1인당 800만원이 추가. 한국에만 들어가면 살아갈 수 있는 지원책이 생기면서 한국 입국 시 후불약속으로 입국을 시도하는 경우도 늘고 있음⁶⁾.

③ 안정적 이주지로서의 한국행

- 국경을 넘은 재외북한이탈주민의 규모는 2000년 이후 감소 추세에 있다고 하나 한국 입국은 오히려 계속 증가. 이는 장기 체류로 중국이나 제3국에 머물고 있는 재외북한이탈주민들이 신분을 안정적으로 보장받고자 한국행을 선택하고 있기 때문임.
- 올해 5월까지 들어온 북한이탈주민이 5000명에 이룸. 지난해 한 해 국내 입국 재외북한이탈주민 수는 1,281명에 달하며, 이는 갈수록 증가하는 추세임⁷⁾.

5) 전문 중개업자 및 알선단체들의 활동 확대

(1) 돈벌이로서의 사업 대상

① 국군포로 출신자들에 대한 한국정부의 보상금을 바라고 북한 내부의 인맥들과 연결하여 관련 인사들의 탈북을 시도하기도 함. 정착금이 4억~5억원에 이르는 국군포로의 경우 브로커가 북한 내 조직망과 연계해□□기획탈북□□을 시키고 그 대가로 억대의 사례금을 챙기는 사례가 있을 정도로 북한 주민이 사실상 인신매매 대상으로 떠오름. 이외 북한 내부의 인권문제를 폭로하기 위한 목적으로 재외북한이탈주민을 활용하는 경우도 있음.

② 잔여가족의 탈북 또는 재외북한이탈주민의 국내 입국을 위해 전문 중개업자들의 활발한 활동이 두드러짐. 개인 단위로 움직이거나 조직적으로 움직이면서 한 개인당

6) 이로 인해 정부는 북한이탈주민의 정착지원을 위한 정착지원금이 본래의 목적과 달리 잔여가족의 탈북이나 북한 내부의 지원 등의 다른 목적으로 쓰이면서 정착지원금의 축소와 인센티브제를 도입하려 하고 있다.

7) 북한이탈주민의 국내 입국 규모는 1990년대 초반에는 10명 이내였으나 1990년대 중반부터 증가하기 시작하여 2002년에는 1,139명, 2003년에는 1,281명이 입국, 2003년 말까지 총 4,410명의 북한이탈주민이 국내에 입국하여 이 중 4,147명이 현재 국내에 거주하고 있다.

작게는 소요경비만을 받는 150만 원에서부터 많게는 1,000여 만 원으로 가격차가 큼⁸⁾

III. 재외 북한이탈주민문제의 해결을 위한 정부 민간 협력방안

1. 재외북한이탈주민 문제의 정부차원의 해결방안

1) 재외북한이탈주민정책 수립 위한 실태 파악의 선행

(1) 재외북한이탈주민의 실태 파악

재외북한이탈주민 규모에 대한 정부와 민간단체의 현격한 시각 차이는 탈북자 문제에 대한 접근과 이해, 해결방식에서의 큰 차이를 보임. 3만 명(정부 추정)에 대한 대책과 10만~30만 명(민간단체 추정)에 대한 대책은 다를 수밖에 없음.

(2) 국내 정착지원 정책 입안

식량난이 최고조에 달하던 시기의 탈북자 상태와 식량난이 일정하게 해소된 현재의 변화 추이, 장기 체류로 인한 탈북자들의 상태, 향후 거취에 대한 파악 등이 이루어져야 국내 정착에 대한 장기적이고도 현실적인 정책 입안이 가능.

2) 탈북의 근원적 방지

(1) 식량 및 의약품 등 인도주의적 지원의 지속

① 북한 주민들의 탈북은 근본적으로 북한 내에서 삶을 유지하기 어려운 식량난에서 출발했고, 현재까지 해결되지 않고 있는 경제난에서 비롯된 것임. 북한 내에서 최소한의 삶을 유지할 수 있고 자유로운 경제활동이 어느 정도 가능하다면 굳이 중국에서 불안한 신분으로 인한 각종 인권 침해와 인신매매, 노동착취 상태를 계속 감내 하지는 않을 것임.

② 1995년부터 시작된 북한에 대한 외부의 인도주의적 지원은 지금도 이루어지고 있

8) 북한에서 데려오는지 중국 체류자를 데려오는지, 경유 국가별 경로, 대사관이나 영사관과 직접 연결되는 곳까지의 도착지, 이동방식 등의 여부에 따라 가격이 차이남. 어떤 경우에는 국경까지만 데려다 놓고 내팽개치다시피하여 목숨을 위태롭게 하는 경우도 있으며 국내 들어와 반강제적으로 돈을 받아내는 경우가 있어 문제가 된다.

으나 장기 지원으로 인한 피로감과 복핵 위기, 북한인권 문제 등으로 인하여 해외 원조가 갈수록 줄어들고 있음.

③ 인도주의적 차원에서 자발적 귀환자에 대한 무사 귀환 유도.

강제송환에 대한 두려움과 처벌은 재탈북으로 이어지는 경우가 많음. 경제적 이유로 일시 탈북한 사람들과 자발적 귀환자에 대해서는 처벌하지 않도록 북한 정부를 설득해야 함. 장기 체류자라 할지라도 어느 정도의 자금을 모으면 북한에 귀환할 가능성이 있기에 탈북자에 대한 북한 정부의 유연한 처리가 요구됨.

(2) 개발구호 및 북한관리차원의 일거리 창출지원

① 긴급구호와 개발구호의 병행

- 철저한 배급제 사회에서 배급제가 중단될 정도의 기아난 속에서 무엇보다 식량지원이 가장 절실하였음. 현재에도 150만 톤 정도의 항상적인 식량부족 발생. 따라서 긴급구호 성격의 식량지원은 계속되어야 함.
- 그러나 식량원조에만 그쳐서는 안 됨. 절대적인 식량사정을 해결하는 긴급구호의 원조가 아닌 기타 원조의 경우 그 지원 성격이 변화될 필요가 있음. 절대적으로 부실한 사회간접시설과 공장 마비, 원자재 부족과 에너지난 등을 타개하고, 사회전반적인 복구에 대한 관심이 제고되어야 함. 이를 위해 개발구호적 지원과 함께 자력갱생의 기반을 마련하기 위한 지원 필요

② 한반도 통일을 대비한 북한 전역에 대한 지원 프로젝트가 진행되어야 함.

- 흡수 통일, 체제 우월의 경쟁 방식이 아닌 북한의 새로운 경제개혁, 개발에 있어 단기적 개발전략과 중장기적 한반도 통일대비의 경제관리, 북한 사회 전반의 관리에 대한 모색 속에서 북한에 대한 지원이 체계적으로 마련되고 실행되어야 함⁹⁾. 예를 들어 자본주의적 경제개발 과정 속에 우리가 겪었던 경제개발의 모순을 최소화하며 지속가능한 사회를 위한 대안 에너지 지원과 북한 지역의 자력 기반을 구축하는 방식으로 경제관리가 모색되어야 함. 이를 통해 북한 출신자들이 자신의 지역에 대한 자부심을 갖고 기여할 수 있는 일을 만들어 내는 방식으로 지원되어야 함.

3) 통일정책과 발맞춘 북한 인권 개선 및 재외북한이탈주민 정책 마련

9) 정부 차원에서는 식량 및 의약품, 비료 지원 등이 주로 이루어지고 민간단체의 경우에는 사회적 취약계층, 농업지원, 보건의료 차원의 지원을 유도하고 있다. 대북 지원은 북한 주민들의 일거리 창출과 자활적인 사업지원을 유도하는 방식이 좋을 듯하며, 예를 들어 북한의 민동산에 나무심기를 지원하되 북한 주민들이 일하는 경우 임금을 지불하는 식으로 이중의 효과를 가질 수 있다.

(1) 북한 내 인권개선의 여건 마련

① 최소한의 인권 개선 촉구

긴급한 식량난 상황이 아닌데도 반복적인 도강이 발생하고, 사회중간층의 이탈이 영구적 탈북으로 이어지고 있는 것은 북한에서 인간다운 삶이 충족되지 못하기 때문으로 볼 수 있음. 따라서 출신 성분⁹에 따른 신분차별 및 상호감시제 철폐, 이동의 자유, 경제활동의 보장 등 가장 기초적인 경제·사회적 권리와 최소한의 정치·시민적 권리의 보장이 이루어져야 함.

② 공식적 또는 비공식적 인권 개선 노력과 인도주의적 지원 병행

북한의 경제난, 북핵 문제, 인권 문제는 북한에 대한 국제사회의 원조나 투자의 장애로 작용하고 있음. 인권 문제가 국제사회의 투자에도 중요한 영향을 미치고 있으므로 우리 정부는 국제사회의 이러한 분위기를 북한 정부에 전달하여 인권 개선을 설득하는 한편, 민간단체는 긴급식량 지원이 아닌 개발지원의 경우 관련 인권 문제와 병행하여 인권개선을 촉구할 필요가 있음.

③ 유엔인권위와의 기술협력 프로그램과 지원 연계

아동권, 여성권, 경제·사회문화적 협약 이행 등의 인권위 권고사항을 인도적 지원과 함께 연계하여 진행.

(2) 통일정책과 적극적 인권 외교¹⁰⁾ 병행

① 재외북한이탈주민 문제에 대한 적극적 개입정책

- 재외북한이탈주민의 경우 탈북자가 체류하는 국가가 남한 단독 수교국인지 남북한 동시 수교국인지에 따라 남한 정부의 관할 능력에 차이가 있음. 특히 재외북한이탈주민들의 최대 체류지인 중국, 러시아의 경우엔 남북한 동시 수교국인 관계로 정부가 ‘조용한 외교’를 통해 문제를 해결해오고 있음.
- 이렇듯 ‘체류국-북한-남한’의 관할권에 따라 재외북한이탈주민 인권의 사각지대¹¹⁾가 발생. 재외북한이탈주민들은 국적국인 북한의 보호를 받을 수 없거나 받기를 원하지 않는 자¹²⁾들이기에 북한의 외교적 보호 대상이 되지 않음. 체류국과 우리 정부

10) 정부 차원의 재외북한이탈주민 문제에 대한 정책은 민간단체 차원에서 모르는 부분이 있을 수 있으며 단지 ‘조용한 외교’로 드러난 부분에 대해서만 짐작할 수 있다. 이런 부분이 오히려 정부, 민간의 협력 가능성과 관계구축의 필요성으로 제기된다.

11) 북한 정부에게 탈북자는 ‘조국 배반자’, 중국은 ‘불법체류자’, 한국은 ‘남북관계의 장애대상’으로 중국정부의 묵인 또는 협조 없이 실질적 지원이 불가능하다. 이슈화가 된 탈북자들은 ‘조용한 외교’를 통해 강제송환이 아닌 제3국으로 통한 국내 입국을 추진 중이나 이슈화가 되지 않은 대다수 탈북자들의 경우에는 그로 인한 대대적 수색과 체포, 강제송환으로 더욱 더 불안정한 생활을 하게 되는 경우가 다반사다.

역시 자국의 관할이 아니라는 이유로 이들을 방치하여 현재까지 재외북한이탈주민에 대한 국가적 차원의 지원과 보호활동은 매우 미미한 수준.

- 다양한 외교 전략 구사 필요

우리 정부의 '조용한 외교'는 전술적 차원에서 접근하는 것이 바람직함. 전략적 차원에서 기능하는 것은 현실적인 대응력이 떨어지는 것으로 보임. 남한 정부의 조용한 외교가 현실주의적 타당성이 있음에도 불구하고 재외북한이탈주민 중 장기 체류자들의 인권 침해 문제나 남한 입국 대기자 수 증가,¹³⁾ 그로 인한 남한 정부의 재정적 부담 가중 등의 문제에 대해서는 근본적인 해결이 어려운 측면이 있음.

- 또한 기획망명 등을 통해 언론에 선전하는 방식을 취할 때 소수나마 탈북자들의 국내 입국이 가능하고, 이들에 대한 열악한 인권 처우가 개선될 가능성이 있어 오히려 외교문제로 비화될 가능성¹⁴⁾이 높음.

② 재외북한이탈주민 인권 개선을 위한 관련 국가에 대한 지원

- 장기 체류자의 경우 현지 신변안전 문제 해결, 강제노동 금지, 최소한의 인권 보호가 이루어진다면 현지 체류의 가능성이 높아짐. 재외북한이탈주민의 규모에 비추어 한국의 전적인 수용이 현실적으로 불가능한 만큼 현지 체류를 장려하는 방도를 적극 모색해야 함. 다른 사회에 이주할 경우 순조로운 정착을 위해서 비슷한 사회주의권이나 체제 개방을 하고 있는 나라에 정착하는 것이 더 현실적일 수 있음¹⁵⁾.

- 남한에 입국하기까지 경유하게 되는 국가들에 대해 우리정부의 지원이나 투자가 공

12) 강제송환이나 송환시의 처벌이 사라지지 않는다면 자발적 귀환 가능성은 낮아진다. 자발적 귀환의 사가 없거나 혹 이후 귀환하더라도 귀환까지의 과정이나 시기 동안 북한정부가 이들에 대한 인권보호를 할 개연성은 낮으며, 오히려 관련국이나 남한 정부가 개입할 가능성이 높다.

남한 정부가 이들에 대한 인권 보호를 지원하고 비록 이들이 북한으로 귀환한다하더라도 결국은 통일된 한반도의 주민에 대한 보호라는 대국적 차원에서 접근하는 것이 바람직하다.

13) 재외북한이탈주민의 규모를 정부는 3만 명 수준으로 보고 있으며 민간차원에서는 10만~30만 명으로 잡고 있다. 현재 국내 입국 북한이탈주민의 수가 5,000명이고 한 해 약 1,000명의 입국자가 생긴다면 정부가 잡고 있는 재외북한이탈주민들이 국내로 다 들어오기까지 최소한 25년이 걸린다는 추정이 나온다. 그렇다고 해서 남한사회 내에서 이들 재외북한이탈주민들을 현재와 같은 지원책과 규모로 전부 수용하기는 현실적으로 불가능하다.

14) 정부 차원의 탈북자 문제에 대한 해결 의지에 대한 의심은 탈북자 지원단체, 알선단체로 하여금 더 선동적이고 극단적 방식으로 문제 제기를 하게 한다. 정부는 또 이러한 문제가 제기된 이후에야 해결노력으로 보이므로 문제해결의 운용방안, 협상력이 제한된다. 탈북자, 탈북자 지원단체 성원을 구하기 위해 정부는 다른 분야에서의 손해를 감수해야 하는 경우가 있다.

15) 국내 정착한 북한이탈주민들 중 일부는 차라리 중국에서 거주가 허용된다면 굳이 한국에 오지 않았을 것이라고 이야기하며 한국에서 정착하기가 상당히 어렵다 한다. 정착지원금이나 생활보조금 지급이 다 끝나거나 돈이 남아 있을 때 중국으로 이동하는 경우도 늘고 있음. 중국에서 사는 게 더 편하다고 말한다.

공연하게 이루어지고 있으리라 짐작됨. 그러나 이제는 보다 적극적으로 재외북한이탈주민 문제에 관해 해당 국가들에 일정한 요구를 할 수 있어야 함. 예를 들어, 중국의 산업에 새로운 투자를 한다면, 일정한 비율로 탈북자나 조선족을 고용하도록 조건을 내세우는 것도 한 가지 방법일 수 있음. 불법적인 장기체류를 하면서 사회적 일탈행위를 조장하기보다는 양성화를 통해 경제활동을 보장하는 것이 해당 사회에도 이익이 됨을 강력히 설득해야 함.

- 이를 위해서는 해당 국가의 임시체류증, 거주증의 인정이 필요하므로 적극적인 외교적 교섭이 필요. 특히 북한 여성의 국제결혼과 자녀에 대한 호구 인정, 안전한 임시거주지 보장, 아동의 교육권 보장 등에 대해 중국 정부와 공동의 대응방안을 모색해야 함.

③ 유엔 기구를 통한 협상력 제고

난민지위 인정 여부에 대해 난민협약국의 판단을 존중하고 있는데, 중국 정부는 이들을 불법 월경자로 규정할 뿐 난민으로 인정하지 않고 있음. 그러나 현실적으로 일부 탈북자들의 경우 강제송환시 직접적인 생명 위협에 직면하는 경우도 있어 이에 대한 해당 국가와 유엔난민고등판무관의 협조와 개입이 필요함. 이와 함께 불법이주민과 체류민에 대해서도 기본적 인권은 보호되어야 하므로¹⁶⁾ 국제노동기구나 국제이민기구 등의 협력도 필요.

2. 정부와 민간의 역할분담

1) 민간단체의 역할 제고

(1) 민간단체의 재외북한이탈주민 지원 활용

- ① 한국 정부는 재외북한이탈주민들의 국내입국을 수용하는 정책에 중점을 두고 있으나, 이제는 국내 입국하기 전에 해당 체류국에서 발생하는 탈북자의 인권 문제에 대한 관심을 더욱 확대해야 함. 그러나 우리 정부가 다른 국가의 관할권에서 외교적 범위 이상의 역할을 하기에는 현실적 제약이 많음. 정부는 재외북한이탈주민과 직접 접촉이 어려우므로 민간 단위 차원의 접근에 대해 개방적 태도를 견지하고, 일정한 역할 분담과 정보 공유의 필요성을 인식해야 함.
- ② 현재 현지 파견된 선교단체를 중심으로 한 탈북자 지원단체의 역할이 큼. 정부가

16) 중국은 그간 탈북자들의 불안정한 신분과 강제송환을 염려한 이들 상태를 이용, 인신매매, 폭행, 성매매를 한 중국인에 대한 처벌을 강화하지 않고 있으며 어떤 피해 보상도 하지 않았다.

공개적·공식적으로 하지 못하는 일들을 일정하게 역할 분담 차원에서, 서로 독립성을 인정하는 선에서 협력적 관계를 만들어가는 것이 필요. 일부 지원단체의 지나친 선교사업과 과시적인 문제제기가 오히려 탈북자의 인권과 안위를 해칠 수 있기에 이에 대한 적절한 가이드라인에 대한 협의도 필요.

(2) 차이에 대한 인정과 협력

① 북한에 대한 시각차와 현안에 대한 접근방식의 차이 인정

- 탈북자 문제 및 북한인권 문제에 대한 접근과 해결에 있어 정부와 일부 민간단체들 사이에 일정한 갈등과 긴장관계가 있기도 함. 이는 북한 정부 및 체제에 대한 시각 차이에서 비롯된 것으로 볼 수 있음. 특히 대북 주요 현안인 북한인권 문제나 탈북자 문제에 대한 이해와 접근방식에서 일부 민간단체와 정부 사이에 뚜렷한 차이 발생. 그러나 정치적 입장을 떠나 실질적으로 우리 정부의 협상 대상은 북한 정부를 비롯한 관련 국가임을 인정할 필요가 있음.
- 우리 정부는 민간단체들 사이에서 나타나는 대북 시각차와 인권 문제의 해결방안에 대한 차이를 인정해야 함. 민간단체간의 다양한 차이를 수렴하되 정부의 통일정책에 비추어 일관되게 추진해야 함.

② 국가적 이익과 협상력 존중

- 민간단체들은 현재 남북 정부가 추진하고 있는 남북경협, 군사회담, 각종 민간교류 등 화해와 평화통일의 노력을 인정하면서, 민간단체가 견지한 건강한 비판의식과 문제의식을 외화시키는 노력이 필요함. 민간단체의 접근과 정부 차원의 접근 차이는 존중되어야 하며 이에 대한 충분한 합의와 이해과정이 필요. 또한 국가적 이익에 대한 고려와 함께 국가의 협상력을 제고하기 위한 민간 차원의 협력도 필요.
- 정부와 민간단체는 단순 갈등관계가 아닌 비판적 긴장관계 또는 협력관계를 조성하는 데 공동의 노력을 할 필요가 있음. 이를 위해서는 서로간의 신뢰구축이 필요하며 서로의 위치와 입장에 대한 충분한 이해와 교류의 장이 다양하게 마련되어야 함.

(3) 대국민 여론 형성 및 통합적 접근

① 여론형성과 통일대비의 실천활동

정부와 민간단체는 우리 국민을 상대로 재외북한이탈주민 문제해결뿐만 아니라 국내 정착민들에 대한 지원이 곧 향후 통일한국 사회에 대한 대비임을 좀더 적극적으로 알려나가야 함. 다수 국민의 지지 속에 정부의 통일 정책이 시행되고, 남북한 주민이 더불어 살아가는 방법을 배울 수 있도록 정부 차원의 통일 교육과 시민사회의

독려가 필요.

② 다층적이고 통합적 접근

북한 내부의 인권 문제 해결, 인도주의적 지원 및 개발지원과 재외북한이탈주민 문제, 국내 입국한 북한 주민의 정착, 그리고 남북간의 화해와 평화를 위한 다양한 형태의 활동에 대해 다층적이고 통합적인 접근이 필요. 어떤 한 부분만의 접근이나 해결로는 현재의 다면적이고 중층적인 문제의 해결이 어려움.

2) 재외북한이탈주민 문제에 대한 협의기구 구성

(1) 정부기관 및 민간단체로 구성된 협의기구 제안

- 민간단체는 재외북한이탈주민 문제에 대한 우리 정부의 개입이 외교적 차원에서 현실적인 어려움이 있음을 이해해야 함. 따라서 소극적 저자세라는 맹목적 비난보다 정부의 대외 협상력을 키워주는 인도주의적 접근 방식이 중요. 또한 난민 지위를 인정하도록 국제 사회의 여론 조성에 노력해야 함.
- 우리 정부는 몇몇 민간단체의 일부 선정적인 언론 플레이를 비판하는 태도에서 벗어나 민간 차원의 활동이 대중 외교 협상력을 제고하거나 국제 사회의 여론을 형성하는 전략으로 인정하는 발상의 전환이 필요.

- ① 재외북한이탈주민 상황에 대한 정보공유 및 실태파악
- ② 재외북한이탈주민 지원에 대한 정부, 민간 차원의 역할분담
- ③ 주요 사안에 대한 협의
- ④ 일정한 활동 가이드라인에 대한 공감대 형성

(2) 전문 중개업자에 대한 대책협의 필요

① 북한이탈주민 중개업자의 안전문제

- 북한주민과 재외북한이탈주민을 남한에 입국시키는 과정에서 중개업자들은 한-중간에 외교적 갈등을 일으킬 가능성도 높지만, 당사자 스스로의 신변안전도 보장받지 못하는 문제가 발생.
- 기획망명이 언론을 통해 국제사회에 알려지는 경우 중국 정부는 강제송환 대신 제3국으로 추방하여 국내 입국을 묵인해오고 있음. 이에 따라 일부 단체와 탈북자들은 외교공관 진입 시도뿐만 아니라 언론조명을 받기 위해 좀더 극단적인 방식을 시도할 가능성이 있음. 사실 중국 내 외교공관을 국내 입국 통로로 이용하는 것에 대해 물리적으로 통제하기가 어려움. 이러한 기획망명은 탈북자는 물론 중개인의 신변안전에도 위협. 무엇보다 기획망명을 시도하지 못하는 대다수의 다른 탈북자들은 중국

정부의 단속 강화로 거취가 더 불안해지는 위험에 처하게 됨.

② 인권 침해적 요소

- 잔여가족의 연쇄탈북은 알선단체나 중개업자를 통해 이루어지거나 이미 국내에 입국한 북한이탈주민에 의해 직접적으로 이루어짐. 북한이탈주민이 직접 중개업자로 활동할 경우 법적으로 남한 국적에 해당된다고 해도, 탈북자라는 신분이 밝혀지면 북한에 강제납치될 가능성도 전혀 배제할 수 없음.
- 탈북을 시키는 목적이 당사자의 인권을 위해서라기보다 정착금을 나눠 갖기 위한 돈벌이 수단으로 이용되는 경우가 많음. 이에 따라 무리하게 탈북이 추진되면서 탈북주민의 안위가 보장받지 못하는 상황이 발생하는 경우도 있음.

토론회

**재외 탈북자의 인권:
실태 변화와 관련국들의 정책**

일시 : 2004년 12월 22일

장소 : 국가인권위원회 11층 배움터1

재중탈북자 실태와 NGO의 문제

조 천 현

비디오 저널리스트

I. 문제제기

탈북의 역사는 100여 년 전부터 있어왔다. 지리적인 근접성 요인뿐만 아니라 친인척들이 살고 있다는 요인이 작용했기 때문이다. 오늘날 탈북자 문제가 이슈화한 것은 1990년대 중반 북한의 식량난으로 인한 대량 탈북 이후부터이다. 많은 국내외 선교단체 및 NGO 단체에서 탈북자에게 많은 관심을 갖고 이들을 지원해왔다. 하지만 초기 지원단체들의 순수성들이 시간이 흐르면서 많이 변질되었다. 특히 NGO나 선교단체는 자신들이 하는 활동에 대한 명확한 인식 없이 열정만 갖고 사업을 추진해 많은 문제점을 노출하게 되었다.

한 NGO 단체의 조사에 따르면 재중탈북자 수가 30만 명이라고 하였다. 하지만 이 당시 조사방법을 보면 설문지 1인당 수십 장의 설문지를 주어 한 사람의 탈북자가 수십 명을 대신하여 응답한 경우가 많아 그 수치가 부풀려진 것이다. 당시 연변시 인구가 35만명이고 탈북자들이 주로 조선족 사회에 머물고 있었던 점을 고려한다면 탈북자가 30만 명이라는 것은 납득하기 어렵다. 탈북자의 은둔적인 행동특성상 이들의 정확한 수치를 아는 것은 거의 불가능한 일이다.

NGO단체들은 소수를 제외하고는 선교단체가 대부분이다. 탈북자들을 위한 그들의 활동은 복음화를 위한 것인지 아니면 인권이나 봉사를 위한 것인지가 분명하지 않고 상황에 따라 변화한다.

NGO나 선교단체들은 그간 많은 경험에도 불구하고 정보를 공유할 수 있는 네트워크가 연결되지 않아 의견의 차이가 심하다. 이제까지 중국내 탈북자와 관련된 사건이 터지면 그 비난과 비판은 주로 한국 정부가 받지 정작 무책임하게 일을 벌인 NGO나

선교단체에 대해서는 언급이 없었다. 최근 NGO 단체들의 여러 기획망명 사건은 이들의 활동이 진정으로 탈북자들을 위한 것인지 의문을 갖게 한다. 목적이 분명한 인권 활동이라도 한 사람을 살리기 위해 또 다른 인권을 유린하는 행위는 인권운동이라 할 수 없다. 또한 탈북자를 바라보는 시각이 ‘굶주림과 배고픔’에 지친 ‘동정’의 대상으로만 바라보는 인식이 바뀔 필요가 있다.

II. 재중탈북자 현황과 실태

1. 현황

필자가 2001년 8월부터 2003년 10월까지 북한 이탈 이후 중국에서 생활하는 탈북자 100명을 대상으로 심층 질문지와 개별면담을 통해 그 실태를 파악해보았다.

조사 대상의 연령은 30대가 전체 조사대상자의 40%로 가장 많았다. 다음으로 60대 이상(19%), 20대(17%), 40대(14%)의 순이었다. 1960대 이상의 비율이 높은 것은 이들이 중국에서 태어났거나 중국에 친인척이 많기 때문이다. 60년대 초반 중국의 대기근과 중반의 문화대혁명 때 북한으로 건너간 사람들이나 그 2세들이 다시 돌아오는 현상도 특징적이었다.

북한에서의 교육수준은 고등중학교까지의 학력을 가진 사람들이 총 78%였다. 대학을 졸업한 경우도 16%의 높은 비율을 차지하고 있다. 북한에서 자신이 살았던 인민반을 중심으로 생활수준을 상이라고 응답한 12%와 함께 볼 때, 단순히 먹고 살기 힘들어서 탈북하는 것만은 아니라는 것을 알 수 있었다. 더 나은 생활을 누리기 위해서, 좀 더 잘살기 위해서인 것이다.

처음 탈북한 연도를 보면 1998년과 1999년이 가장 많았다(각각 29%씩). 설문에 의하면 2000년 이후에는 탈북자의 수가 줄어들고 있다. 어쩔 수 없이 중국으로 나와야 했던 시기가 지나가고 북한의 식량난이 다소나마 호전되면서 탈북하는 사람들의 수가 줄어든 것이다. 이와는 대조적으로 한국으로 들어오는 탈북자 수가 점차 늘어나고 있는 것은 북한에서 나오는 탈북자가 늘고 있다기보다는 식량난 때 탈북한 사람들이 중국에 장기 체류하고 있다가 한국 정부의 한국행을 원하는 탈북자는 전원 수용한다는 방침 이후 기획망명 등으로 대량 입국 했기 때문이다. 실제로 필자가 만난 100명의 탈

북자들 중 한국으로 입국한 사람들은 대부분 2002년 말에서 2004년 사이에 입국 하였다. 한국행 희망자 41명 중 한국으로 온 사람은 최근 확인된 숫자만 19명이다.

탈북하게 된 동기는 먹고 살기 곤란해 무작정 탈북했다가 가장 많았다(31%). 다음으로 먹고 사는 문제는 없었지만 중국에 가면 돈을 벌 수 있다는 말을 듣고(16%), 중국이나 한국의 친척을 찾아 도움을 받기 위해(13%), 북한에서의 실수나 범법으로 인해 감시나 처벌을 피하기 위해(9%), 먼저 탈북한 가족이나 친척의 권유로(8%), 체제 불만으로 망명을 하기 위해(5%)의 순으로 나타났다.

생존을 위해 탈북하는 것이 가장 큰 이유이긴 하지만 돈을 벌어서 더 나은 삶을 살기 위해서라든가 범죄를 짓고 처벌을 받지 않기 위해서 탈북을 하는 경우도 상당수 있었다. 1990년대 말에 탈북한 사람들 대부분이 먹고 살기 위해 탈북했다면 2000년 이후의 탈북자들은 더 나은 삶을 위해서 탈북한 것으로 나타났다. 한편 조직적인 체계를 갖춘 브로커들의 꾀임이나 인신매매범들에 의해 강제적으로 탈북한 여성들도 있었다.

탈북 횟수를 알아본 결과, 처음인 경우가 가장 많았으며(60%), 2회(28%), 3회(7%)의 순이었다. 4회 이상 탈북한 경우도 5%였다. 탈북한 후 중국공안에 의해 단속된 적이 있는지에 대해서는 44%가 그렇다고 답했다. 붙잡힌 후에는 북한으로 송환되는 경우가 많았으나 2000년 6·15 남북 정상회담 이후 강제송환된 탈북자들에 대한 처벌이 완화되었기 때문에 많은 사람들이 재탈북하는 것으로 나타났다. 북한으로 송환되기 전에 중국공안에게 돈을 주고 다시 풀려나오는 경우도 있었다. 1998년에 탈북해 북으로 강제송환된 뒤 재탈북한 최정희(40세, 가명) 씨는 다음과 같이 말했다.

“도강쟁이(탈북자)들을 방침에 의해서 안착한 생활을 시켜주라는 거. 이렇게 떨어졌더랍니다. 그러니까 자기 거주지에 정확히 보내서 집을 주고, 직장을 주고 안착한 생활을 시켜주라 이렇게 했답니다. 규정은 그런데 사회질서가 그렇지 못하다 보니까. 그걸 집행하는 안전원(경찰)들도… 할 수 없이 그냥 내놓는단 말입니다. 그리고 말로는 중국에 가지 말라 말로는 이러는데, 나가면 직업이 없지, 장마당가서 장사하자니 밀천이 없죠. 그러니 이 사람들 다시 어디로 오게 됩니까? 다시 중국땅으로 올 수밖에 없단 말입니다. 그러니 갔다가 다시오고, 다시오고…”

탈북자들이 중국생활에서 가장 걱정하는 부분은 공안에 잡히거나(75%) 북으로 강제 송환당하는 것(70%)이다. 먹고 사는 일, 자신과 가족의 건강, 자녀 교육문제에 대해서

도 걱정이 많았다. 이외에도 북한에 있는 가족에게 경제적 지원을 하지 못하는 것, 탈북했다가 잡혀간 다른 가족, 언어가 서툰 점 등도 걱정거리였다.

2. 중국 내 탈북자 유형

중국과 북한 간에는 역사적으로 여러 차례 양국의 백성이 국경을 넘어 한쪽이 북한의 화교가 되거나 북한사람이 중국의 조교(중국에 살고 있는 북한 국적의 교포)가 되기도 하였다. 일정 기간이 지나면 양국은 이들을 서로 받아들이는 정책을 취해왔다. 크게 보면 중국의 조선족도 조선말과 일제강점기 때 먹고 사는 문제를 해결하기 위해 중국으로 넘어간 사람들이다. 조중 양국 백성이 경제의 흐름에 의해 양국을 오고갔던 역사가 오늘날까지 이어지고 있음을 알 수 있다. 탈북자들은 주로 함경도 출신이 대부분이며 유랑민적인 특성도 발견할 수 있다.

중국에서 태어난 조선족 출신들 중 1960년대 초반 중국의 대기근으로 인해 두만강을 건너 북으로 간 사람들이 15만 명 정도로 추정된다. 1970년대에는 양국이 서로 오고간 비율이 비슷했다. 하지만 1980년부터 중국의 경제가 일어서기 시작하고 북한의 경제가 쇠퇴해지자 중국으로 넘어가는 수가 더 많아졌고, 1990년대 이후에는 북한의 식량난으로 인해 대량 탈북이 빚어짐으로써 오늘날의 탈북자 문제로 부각되었다.

탈북생활이 장기화되고 탈북자들이 한국으로 가는 길이 열리면서 탈북자들의 생각이 초기와는 달라지는 현상이 나타났다. 탈북자들이 최종적으로 정착하고자 하는 곳은 한국이 가장 많았고(41%), 북한(34%), 중국(21%)의 순으로 나타났다. 그 외에 미국과 일본이 있었으며 아직 생각 중이라고 답한 사람도 있었다. 한 가지 고려해야 할 점은 북한으로 돌아가고자 하는 사람들은 신변보호를 위해 모습을 잘 드러내지 않는다는 것이다. 특히 한국인을 만나는 것을 기피해 어렵게 만나더라도 설문조사를 하지 못한 경우가 많았다. 반면 한국으로 오고자 하는 사람들은 한국으로 올 수 있는 여러 가지 방법을 찾고 있기 때문에 쉽게 만날 수 있었다.

지금까지 필자가 만나본 탈북자들은 크게 세 가지 유형으로 나누어볼 수 있다.

1) 중국 정착형

중국 정착형은 북한이 개방될 때까지 기다리며 돈을 버는 사람들이다. 이들은 한국에는 가기 싫고 북한으로 가는 것은 두려워한다. 북한으로 가게 되면 탈북생활의 장기

화로 인해 북한생활에 적응하기 어렵다는 것이다.

중국 한족이나 조선족과 결혼하여 아이까지 낳고 살고 있는 여성들 역시 중국정착형이 많다. 이들은 신변안전을 위해서 자의적으로든 아니면 인신매매에 의해 타의적으로든 결혼을 한다. 가정이 꾸러지고 결혼생활이 장기화되면 북한이나 한국으로 갈 생각을 하지 않고 중국에 머무를 수밖에 없다. 중국에서는 중국인과 탈북여성 간의 결혼을 법적으로 인정하고 있지 않기 때문에 단속으로 붙잡히게 되면 북으로 강제송환 된다. 결과적으로 가정이 해체되어 자식과도 생이별 하는 경우가 있다. 중국의 단속이 심해지면 이를 피하기 위해 탈북자들 중에는 한국으로 오는 경우가 증가하고 있는 추세다.

한편 중국의 대기근과 문화혁명 등 중국의 정치적인 소용돌이에 휘말려 북으로 건너가 다시 중국으로 온 탈북자들이 많다. 중국 정부는 중화인민공화국이 성립된 후 중국에서 태어난 탈북자에 대해 1980년 초까지는 받아주고 1990년부터는 외면하였다. 그러나 화교(한족)의 경우에는 북한에서 태어난 2세도 받아주고 있다.

2) 북조선 귀환형

먹고 살기 위해 중국에 나왔지만 돈을 벌면 다시 북으로 돌아가겠다는 사람들이다. 중국으로 탈북한 것은 돈을 벌어 북한에 있는 가족들을 부양하는 것이 주목적이다. 돌아가야 하는 이유는 북조선이 자신의 고향, 나라이며 가족과 자식이 있기 때문이다. 가족과 조국을 배신할 수 없다는 것이 그들의 주장이다.

이들은 처음 탈북했을 때와는 달리 시간이 흐를수록 탈북을 후회했다. 북에 가족을 두고 나왔다는 이기순(42세, 가명) 씨는 다음과 같이 말한다.

“여기(중국)는 우리가 살 나라 아니란 말임다. 난 정말 여기 온 거 많이 후회하고 후회하고 또 후회합니다. 지금도 조선에 가고 싶은 생각 많이 납니다. 난 다른 데 가고 싶은 생각없습다. 내가 조선에서 나를 용서만 해준다면 오늘이라도 가겠습다. 정말임다. 내가 굶으면서도 가겠습다.”

북으로 가고 싶지만 가지 못하는 중요한 이유는 처벌받을 것이 두렵고 아직 돈을 벌지 못했기 때문이다. 북으로 강제송환된 탈북자들에 대한 북한의 처벌이 많이 완화되긴 했지만 중국에 계속 머물러 있는 이유는 북한 정부가 관대한 처벌을 할 것인지에 대해 의문을 갖거나 북한 사람들의 시선이 두려워서였다. 처벌 없이 관대하게 받아준

다면 다시 돌아갈 의사가 있느냐는 질문에 대해 58%가 귀향 의사가 있다고 답했다. 이유는 고향이기 때문에(9%), 자식 때문에(9%), 자신이 조선공민이기 때문에(7%), 가족이 있기 때문에(7%)의 순서로 나타났다.

3) 한국행 희망형

최근 한국행을 희망하는 탈북자들의 동기는 다양하다. 첫째로, 경제적인 이유 때문에 한국으로 오고자 하는 사람들의 비율이 높았다. 탈북자들 사이에서는 한국으로 가면 집도 주고 정착금과 생활비도 지원해준다는 것이 알려져 있어 좀더 편하게 살기 위해 한국으로 오려고 한다. 한국에 가면 더 잘살 수 있을 것이라는 막연한 환상을 갖고 있다. 오은미(39세, 가명) 씨는 이렇게 말했다.

“결국 한국가려는 목적은 다른 목적 없어요. 돈을 벌자는 목적이지. 돈을 벌어서 잘 먹고 잘 살자는 거지 다른 의미는 없어요. 돈이 원수지. 옛날에는 몰랐는데 이렇게 고난 겪고 보니까 그 놈의 돈이라는 것이 가족도 갈라놓고 부모형제도 갈라놓고, 나라도 망하게 하고 못하는 짓이 없잖아요. 돈을 벌기 위해서 가는 길이지 다른 목적으로 가는 건 없잖아요.”

둘째, 브로커들에 의한 한국행 기회가 많아지고 한국에 가면 돈을 많이 벌 수 있다는 한국바람이 불기 시작하면서 중국에서 정착하고자 하는 사람들의 마음이 변하기 시작했다. 중국 당국의 단속이 강화되면서 강제송환에 대한 불안 때문에 어쩔 수 없이 한국으로 오고자 하는 사람들이 많아진 것이다. 조사 대상자들 중에서도 처음 면담 할 때에는 중국에서 살고 싶다고 했지만, 최근 들어 한국행을 원하거나 이미 한국으로 들어온 사람도 있었다. 한국에 온 김정례(41세, 가명) 씨의 말이다.

“한국에 온 건 피해다니는 거 싫어 왔죠. 그냥. 붙잡아간다고 그러기 때문에 너무 어렵잖아요. 숨어다니면서 돈을 번다는 게 힘들어서 그거 면하고 싶어서 사실은 한국에 왔어요.”

셋째, 북에서 죄를 짓거나 중국에서 인신매매, 밀수와 같은 범죄행위를 한 사람들의 경우 강제송환된 탈북 여성의 입을 통해 탄로가 나 북으로 들어가면 처벌이 두렵고 중국에서는 공안당국에 쫓기기 때문에 한국으로 오는 것만이 유일한 탈출구가 된다.

넷째, 한국으로 이미 들어온 탈북자들이 북한이나 중국에 남아 있는 가족들을 한국으로 빼내오려고 하는 경우다. 이 경우 남아 있는 가족들이 한국행을 희망하기도 하지

만 이미 한국에 와 있는 가족이나 브로커들의 설득에 의해 생각없이 한국행을 희망하는 사람들도 많다.

다섯째, 일부 중국 한족이나 조선족들은 탈북 여성을 한국 진출의 발판으로 삼는다. 중국인이 한국으로 들어오기 위해서는 기본적으로 한화 1,000만 원 정도의 비용이 들지만, 탈북 여성은 300만원이 든다. 중국의 남편은 탈북루트를 제공하고 재정 지원을 하여 탈북 여성을 한국으로 보낸다. 그러면 탈북 여성은 한국국적을 획득하고 나서 국제결혼 형식으로 중국인 남편을 초청하는 것이다.

여섯째, 자녀교육을 이유로 한국으로 오고자 결심하고 탈북하는 사람들이다. 이들 중에는 북한에서부터 한국에 대한 정보를 얻어 탈북을 결심한 사람들이 많다.

이상과 같은 여러 동기와 함께 한국으로 오는 길이 이전에 비해 많이 쉬워진 것도 한국행을 원하는 비율이 높아진 이유이다.

이 외에도 중국과 북한을 지속적으로 오가며 장사를 하는 사람들이 있다. 이들을 탈북자라고 하기에는 무리가 있다. 그러나 이들은 주로 밀수를 하기 때문에 북한이나 중국의 단속 위협에 처하게 되면 탈북자 대열에 합류하여 한국으로 오는 경우가 있다.

한편 탈북자들 중에는 북에서 중국으로 나올 때 합법적으로 여권과 통행증을 발급받아 나왔다가 중국에서 불법체류자로 남는 경우도 있다. 이 경우 중국에서 돈을 더 벌어서 북으로 다시 귀향하기도 하지만 한국으로 오는 경우도 있다. 올 2월초부터 북한 정부에서 친척 방문 형식으로 통행증을 발급해 많은 사람들이 중국에 나와 일하고 있다. 이들이 탈북자의 대열에 끼어 가능성이 높다.

3. 탈북생활의 문제점

탈북자들은 중국에서 불법체류자 신분으로 강제송환의 두려움 때문에 정당한 노동에 대한 대가를 받지 못하고 착취, 협박, 폭행, 고발 등의 인권 침해를 고스란히 받고 있는 경우가 많다. 이는 한국에 불법체류하고 있는 조선족이나 외국인 노동자에 대한 한국인들의 부당한 대우와 유사하다.

중국의 친척을 포함해 조선족들이 탈북 초기에 도움을 주기도 했지만 탈북자들의 탈북생활이 장기화하면서 도움을 주는 데에는 한계가 있었다. 중국공안의 단속도 심해져 탈북자를 도왔다가는 벌금을 물어야 하기 때문에 탈북자들을 꺼리고 신고하는 조선족

들도 있다. 탈북자들은 같은 민족으로서 조선족들이 자신을 돕는 것은 당연하다고 생각한다. 그러나 현실적으로 그렇지 못하기 때문에 조선족들에 대한 시각이 곱지 않다. 일을 해도 정당한 대가를 주지 않고 같은 민족이면서도 못산다고 천대와 멸시하는 데 분노하고 있다.

탈북자들도 여러 유형이 있다. 스스로 열심히 일을 하고 길을 개척해 생활하는 사람들도 있지만, 쉬운 일이나 힘들이지 않고 돈을 벌 수 있는 길만 찾고 조선족이나 한국의 NGO나 선교단체에 의존하여 한국으로 올 궁리만 하는 사람들도 있다. 특히 중국에서는 위성TV로 한국방송을 시청할 수 있다. 조사대상의 탈북자들 중 한국에 관한 소식을 TV나 인터넷 등의 대중매체로 접한다는 비율이 73%로 높았다. 특히 젊은 탈북자들은 대부분 인터넷을 사용하며 휴대전화를 소지하고 있다.

또한 결혼가정이 되어 중국을 떠도는 아이(꽃제비)들은 적절한 교육을 받지 못할 뿐 아니라 끼리끼리 모여 사회적으로 일탈된 행동을 하는 경우가 많다. 성인 탈북자들 중에서도 살인, 강도, 절도, 마약밀매, 인신매매의 범죄행위를 함으로써 중국 내에서 탈북자에 대한 인식이 더 나빠지고 있다.

여성의 경우 많은 수가 탈북생활을 후회하고 있다. 불안한 삶과 중국공안의 단속으로 우울증이 심한 것으로 나타났다. 탈북 후 겪는 일들이 너무 고통스럽고 힘들기 때문이다. 자신은 탈북을 했지만, 북한에서 중국으로 탈북하려는 여성들이 있다면 말리고 싶다 한다. 중국에서의 비참한 생활을 모르고 탈북했기 때문에 고생이 심하다는 것, 차라리 아무것도 모르는 상태에서 북한에서 살면 배는 좀 고프더라도 맘고생, 몸고생은 겪지 않는다는 것이다. 탈북여성들이 겪는 정신적 고통은 후유증이 심각하다.

탈북여성들의 결혼은 법적인 인정을 받지 못하는 사실혼이며, 경제적 돌파구를 마련하기 위한 수단과 신변의 안전을 보호받기 위해서 하는 경우가 대부분이다. 그러나 이러한 결혼은 대부분 인신매매의 과정을 거쳐 이루어진다. 그러나 처음 탈북한 여성들은 자신들이 팔려가는 것을 알지 못하는 경우가 많다. 자신을 숨겨주고 신변보호를 해준다고 생각하기 때문에 오히려 고마워한다. 1998년에 탈북한 김은아(24세, 가명) 씨의 말이다.

“두만강 건너가지고 침에 고기잡이 하는 남자들한테 붙잡혔습니다. 거기서 하룻밤 채워가지고 조그만한 농촌으로 가서 열사흘 정도 그 집에 있었어요. 나를 데리고 갈 사람들이 와서 그 집에다 돈 오천원 주고 나를 데려가서 그럴

게 돼서 농촌집에 팔려갔어요. 그때 열아홉살에 팔려가지고, 시집갔습니다. 그것도 시간이 지나서야 알게 되었습니다.”

기혼여성이 다시 결혼하는 경우에는 중국 남편과의 사이에서도 자녀가 태어나면서 북한의 남편과 자녀, 중국의 남편과 자녀를 모두 갖게 된다. 이렇게 되면 탈북여성은 북한의 자녀와 중국의 자녀 사이에서 엄청난 갈등을 겪게 된다. 중국에 있자니 북한의 자녀가 보고 싶고 북한으로 돌아가자니 중국의 자녀가 마음에 걸리는 것이다. 한국으로 들어온 탈북여성들 중에도 이런 갈등을 겪는 여성들이 있다. 이들은 북한, 중국, 한국에 각각 남편과 자녀가 있다.

탈북여성은 중국 내에서 인신매매되는 경우도 많지만 북한에서부터 인신매매범이나 브로커들의 꾀임에 빠져 중국으로 탈북하는 경우도 많다. 1999년까지 대부분 인신매매범들은 북한 사람들이었다. 북한에서 같은 동네에 살던 사람이나 안면이 있는 사람들이 접근해 중국에 가면 취직을 시켜준다거나 돈을 벌 수 있는 자리를 알선해준다고 피어내 탈북시킨 후 중국인들에게 넘겨버리는 것이다. 단신으로 탈북하는 경우에는 도강 후 조선족들에게 붙잡혀 팔리는 경우가 많고, 안내인과 함께 탈북하는 경우 이 안내인은 탈북자 인신매매범인 경우가 많다. 범법행위를 한 탈북자 대부분은 한국에 왔거나 한국행을 준비하고 있다. 그러나 한국에 온 피해자가 가해자를 신고해도 제 3국에서 이루어진 범죄행위이기 때문에 처벌이 어렵다는 문제가 있다.

탈북여성은 남성에 비해 중국 적응력이 강하다. 일할 곳을 찾거나 거처할 곳을 마련하기가 상대적으로 쉽기 때문이다. 대부분의 여성은 나이와 관계없이 중국인 홀아비와 동거형태로 살고 있으며 농사를 짓거나 식당에서 일을 한다. 일부는 유흥업소에서 일하는 경우도 있다. 유흥업소 종사자들의 대부분이 강제로 팔려간다고 하는데 이는 사실과는 다르다. 탈북자 단속으로 인해 직업을 구할 때 ‘신분증’을 요구하는 다른 직업에 비해 유흥업소는 ‘신분증’을 요구하지 않는 경우가 많아 유흥업소를 선호한다. 또한 단기간에 돈을 벌 수 있고 단속에 걸렸을 경우 주인도 함께 벌금을 내야 하기 때문에 유흥업소 주인들이 숨겨주고 보호해 주기 때문이다.

III. NGO와 선교단체의 문제점

탈북자들이 처음 중국으로 건너올 때는 단순히 식량을 구하거나 돈을 좀더 벌어서 북

한으로 돌아가고자 하는 사람들이 많았다. 하지만 2001년 6월 장길수 군 일가족의 유엔난민고등판무관실 진입과 2002년 3월 탈북자 25명의 북경 주재 스페인 대사관 진입 이후 탈북자의 인권 문제가 국제 이슈가 되었고, 이로 인해 중국의 대대적인 단속이 시작되었다. 농촌에서 아이를 낳고 살던 많은 탈북여성들이 단속으로 인해 강제송환되면서 남편과는 물론 자식과도 생이별하고 가정이 파괴되는 경우가 많아졌다. 남아 있는 탈북자들에게 더 부정적인 영향을 끼치게 된 것이다.

탈북자들의 인권을 이야기하고 주장하는 국내외 NGO 단체나 선교단체들이 많다. 그들이 표방하고 있는 명분과 목적은 그럴 듯하지만 실제적인 행위를 보면 과연 인권에 대한 개념을 제대로 갖고 있는지 의문스럽다. 한 사람의 인권을 보호하기 위해 수많은 사람의 인권을 망가뜨린다면 그것은 진정한 인권 보호가 아닐 것이다.

대다수 탈북자들의 공통점은 기획망명을 비판하고 있다는 것이다. 조사에서도 한국의 NGO나 선교단체에 대해 탈북자들을 위한 좋은 단체라고 보는 견해도 있지만 많은 경우 목적을 위해 탈북자들을 이용한다고 보는 견해도 꽤 있었다. 8년째 중국에서 탈북생활을 하고 있는 김영선(42세, 가명) 씨는

“(기획망명은) 탈북자들을 놀이감으로 여기고 세계적으로 떠들어서 여론을 환기시키고, 북한을 고립시키려는 것이다. 그 사람들이 인권이니 뭐니 하지만 고의적으로 대사관에 들어가게 한 것이 아니라면 어떻게 그 사람들이 들어가는 장면을 찍을 수 있나? 북한 사람이 직접 그런 생각을 했다가보다 한국 사람이라든지 다른 사람들(브로커 등)이 그런 시도를 했다고 생각한다. 결국 몇몇의 탈북자들은 그렇게 해서 한국으로 갔지만, 그 사람들이 남아 있는 탈북자들에게 미치는 영향이 너무나 크다. 갈대처럼 갈팡질팡하는 사람들에게 북한에 가면 죽고, 한국에 가면 집도 주고 돈도 준다는 환상을 불어넣음으로써 10명 중 2명은 기획망명을 통해 자기 목적을 달성하지만 나머지 8명은 어떻게 되겠나?”

몇다방 식의 NGO 활동에 문제가 있다. 자체적인 프로그램이 마련되어 있지 않기 때문에 지속적이지 못하다. 일회성의 이벤트 마련에 급급하다보니 무책임하고 탈북자들에게 오히려 피해를 주는 기획망명을 주도한다.

NGO들은 국내단체와 연계하지 않고 독자적으로 활동하는 경향이 있다. 하지만 국외 NGO와는 유기적으로 연계하고 있다. 자금을 제공받을 수 있기 때문이다.

앞서 언급한 것처럼 대부분의 NGO 단체들은 선교단체인 경우가 많다. 그럴 경우 선교를 가장해 자기의 교파나 교회의 세력을 확대하는 경우가 많다. 실적 위주의 홍보를 위해서인 것이다. 또한 탈북자를 현실적으로 이해하지 않고 설교에만 치우치고 물질적인 지원만 하는 경향이 있다. 탈북자들은 스스로 판단하고 행동할 수 있는 낚시법을 배우지 못하고 물고기만 얻어먹을 뿐이다. 탈북자들이 겨울에는 단체에서 마련해준 은신처에서 머물다가 봄이 되어 따뜻해지면 떠나는 이유가 된다.

오랫동안의 현장 경험에도 불구하고 NGO 단체들은 한국 정부에 원론적인 대책만을 요구한다. 현실적인 한계나 국제법상의 문제 등은 고려하지 않고 탈북자들을 무조건적으로 수용해야 한다든가 인권 보호만을 주장한다든가 하는 것이 그렇다. 이는 냉전적 사고방식으로 북한이 나쁜데 이 나쁜 북한에서 탈출한 탈북자들은 모두 옳기 때문에 다 받아줘야 한다는 사고가 밑바탕에 깔려 있는 것이다. 남북협력과 화해, 나아가 통일을 생각하고 있는 이 시점에서 탈북자 문제만큼은 냉전시대의 논리가 작용하는 것이다.

여기에 일본의 NGO와 민영방송에서는 ‘일본인 납북자’ 문제를 부각하기 위해 탈북자 문제를 상업적으로 이용하여 북한을 ‘악의 축’으로 몰아세우고 있는 실정이다. 이 일에 직간접으로 개입하는 국내 NGO와 선교단체들이 있다. 일본 언론들은 북한 관련 영상물과 정보를 빼내오기 위해 한국과 중국 등지에서 조직적으로 활동하고 있다.

탈북자들의 인권을 부르짖는 NGO 단체들이 일본언론과 중국내 브로커들과 손을 잡고 돈에 따라 움직인다는 것은 상당히 모순적인 일이다. 탈북자들에게 한국행에 대한 대가로 각서를 쓰게 하고 일정액수를 받는 경우에서부터 외국공관 진입장면을 담은 동영상 등을 언론에 파는 것에 이르기까지 그 내용은 탈북자들을 대상으로 인권을 팔아 장사를 하는 듯한 인상을 주고 있다. NGO와 선교단체들이 브로커와 공생관계를 유지하는 경우도 있다. 따라서 이들에 의해 얻어진 북한 정보나 탈북자 실태를 객관화해서 공론화할 때에는 신중할 필요가 있다.

NGO나 선교단체를 비판하고 감시하는 기능을 하는 기관이 없는 것도 문제점이다. 언론만이 이들을 견제할 수 있지만 현재 이 언론도 NGO나 선교단체에서 제공하는 정보를 여과 없이 보도하고 또 중요한 정보를 얻기 위해 침묵하고 있다. 그 대표적인 예가 연변 두레마을 국정원 직원의 위장 선교사 활동, 가짜 김운철 사건, 국군포로 전용 일 씨 가짜 부인 끼워넣기, 생체실험 문건 사건, 재일교포 출신 탈북자 이주임 씨 사건

으로 사회적인 파문이 많았다. 이에 대해 NGO나 선교단체들은 책임을 지지 않았고 정부 또한 방관하고 지원했다. 정부 당국자들은 NGO들의 언론 공표에 대한 사회적 과장만을 막는데 급급해 탈북자 문제를 일관성 없이 처리해왔다. 이러한 태도로 말미암아는 성과물 없이 국민들에게 부담만 주는 정책이 만들어지고 있다. NGO의 도덕성 결핍 문제와 국가의 신뢰도 추락이라는 현실을 직시해야 한다. 결국 피해를 보는 사람은 중국에 남아 있는 탈북자들이다.

IV. 제 언

북한이탈 주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률은 국내 및 국외의 탈북자들 모두에 대한 지원을 언급하고는 있지만 실질적으로는 국내에 입국한 탈북자들에 지원이 집중되는 실정이다. 탈북자 1인당 한국으로 입국해서 정착해 살기까지 드는 비용은 대략 1억2000만~3000만원이 든다. 한 해 입국하는 탈북자들의 수가 이제는 1,500명을 넘고 있으며 앞으로 더 증가할 것이다. 정부의 수용능력에 한계가 올 수밖에 없다. 탈북자들에게 제공되는 아파트도 하나원 퇴소 후 한참을 기다려야 입주 할 수 있는 상황이다.

하나원에서의 교육도 입국하는 탈북자들의 유형과 상관없이 일률적으로 단기간에 이루어지고 있어 교육의 의미를 찾기 어렵다. 즉 죄를 짓고 탈출구를 찾아 한국으로 온 유형인지, 중국에서 오랫동안 장기 체류하다 온 유형인지, 아니면 가족에 의해 북에서 나오자마자 기획탈북으로 한국에 온 유형인지에 따라 교육내용도 달라져야 할 것이다.

한국에 입국한 탈북자들뿐만 아니라 재외탈북자들 역시 우리가 책임을 갖고 지원해야 하는 대상이라는 점을 생각할 필요가 있다. 탈북생활이 장기화되고 8년째 된 사람들도 많다. 정부에서는 중국에서의 탈북생활이 10년이 넘는 사람이 한국에 오면 국적만 취득하게 할 뿐 정착금을 지원하지 않는다. 이들에 대한 대책도 마련되어야 할 것이다. 중국에서 태어난 60대 이상의 노인 탈북자나 결혼해 자녀가 있는 탈북여성들의 경우 중국 정부와 협조하는 것 또한 현실가능한 접근법이 될 수 있다.

나아가 장기적으로 볼 때 한국에 입국하는 탈북자들에게 집중적인 지원을 하기보다는 대북경제지원 등 북한사회의 산업시설 기반을 확충해 북한의 자생력을 길러줌으로써 탈북자들의 귀국을 유도하고 탈북자 문제가 더는 발생하지 않도록 하는 것이 통일기반 형성이라는 목표를 달성하는 데 도움이 될 것이다.

소위 기획 탈북 · 입국에 대한 평가와 과제

오 영 필

비디오 저널리스트

I. VJ 오영필 사건의 전말 공개

1. 취재 계약을 맺고 출국하기 전까지 과정

나는 2001년 12월에 평소 가까운 선배를 통해 탈북자를 돕는 두리하나 선교회를 알게 되었다. 그들이 내몽골 국경을 넘는 과정을 함께 동행 취재하는 과정에 중국 감옥에서 3개월의 구류생활을 해야 했다. 이후 나는 천 사장이라는 사람과 가까운 사이가 되었고 탈북자 문제에 관심을 가지게 되었다. 2003년 2월, 천 사장이 소개해 준 동경방송 기자를 서울 신촌역 부근에 있는 미라보 호텔에서 만났다. 그의 이름은 구보 유지였다. 그는 최근 일본사회가 납북자 문제를 계기로 탈북자 문제에 대해 깊은 관심을 갖기 시작했고, 동경방송은 앞으로 몇 년간 인권 문제를 집중적으로 취재할 것이라며 이번 만남의 배경과 목적을 설명했다. 그의 요지는 탈북자들이 영사관에 진입하는 과정에 관한 취재 요청이었다. 나는 지난 번 내몽골 여행에서 붙잡힌 경험을 언급하면서 신변안전에 큰 위험이 따를 것에 대해 새삼 강조했다.

3월1일, 토요일 그는, 광저우는 다른 도시와 달리 영사관이 독립된 건물이 아닌 일반 큰 건물 안에 있어 경계를 덜 받고 진입이 쉽다는 이야기를 했다. 영사관의 구조는 어떤지, 진입을 어떻게 할 것인지, 탈북자들의 뒤를 어떻게 따라갈지에 대해 세부적인 이야기를 나누었다. 그의 말을 곰곰이 들으면서 상황이 발생한 것을 취재하는 것이 아니라 상황 자체를 만들고 그 과정을 찍는 것임을 깨닫고 약간 의아스러움을 느꼈다. 게다가 그는 되도록 탈북자들을 가까운 곳에서 생생하게 촬영하기를 원했고, 그에 따

라 보상도 차등 지급된다고 했다. 다음날, 오전 계약서를 보았을 때 일이 성공할 경우에 관한 조항만 있고 일이 실패할 경우에 관한 조항이 없음을 문제 삼았다. 그와 나는 문장의 말투와 토씨의 미묘한 차이로 인해 밤늦은 시간까지 토론을 벌였다. 그는 비록 문서에는 상세한 내용을 담지 않아도 문제가 생길 경우 실질적으로 꼭 돕겠다는 말로 안심시키려 무척 애를 썼고, 석재현 씨의 예를 들면서 그가 붙잡힌 사실과 가족들의 기자회견을 동경방송이 보도한 것처럼 그와 같은 수준에서 내 사건을 다루어주겠다고 약속했다. 대신 내가 중국공안에 붙잡히게 되면 중국 내에 있는 동경방송 기자들의 안전을 위해 자기들과 계약을 맺은 사실과 함께 일한 사실을 전면 부인할 것을 요구했다.

3월 4일 화요일, 함께 용산에 가서 소형카메라와 거기에 필요한 히든 렌즈 및 마이크를 구입했다. 그는 꼼꼼한 성격답게 여러 가게를 둘러보며, 카메라의 성능과 가격을 유심히 비교했다. 심지어 자신이 탈북자인 것처럼 긴 복도 사이의 상가 건물 안을 들어가고 그 장면을 내게 찍어보라고 한 다음 찍힌 장면을 유심히 살피기까지 했다. 오후에는 교보빌딩을 찾았다. 그곳은 우리가 목표로 삼은 광저우처럼, 건물 내에 외국공관이 많이 있었기 때문이다. 1층 로비에 비해 외국 공관이 있는 5층과 8층에는 인적이 드물었다. 그곳을 둘러보면서 현장에서 어떤 식으로 촬영할지, 어느 정도의 거리를 둘지에 대해 나름의 생각을 정리했다.

3월 5일 수요일 저녁 7시쯤, 사당역 부근에서 구보 씨를 만나 천 사장 사무실을 방문했다. 그동안 전화로 간헐적인 정보만 주던 그가 오늘은 언제 어디서 누구를 만나고, 어떻게 할 것인지 구체적인 정보를 주었다. 한편 구보 씨는 맞은편에서 그 이야기를 듣다가 가방에서 소형카메라를 꺼내 천 사장과 이야기하는 과정을 카메라에 담았다. 그는 카메라를 의식한 듯 일어나서 벽에 붙어 있는 중국 지도를 가리켰다. 그때 그는 나지막한 목소리로 내게 탈북자의 가이드 역할을 맡으라고 했다.

순간, 당황스러웠다!

나의 역할은 동경방송을 대신해서 취재만 하는 것인 줄 알았는데, 가이드의 역할을 갑자기 시키다니... 그러나 차마 그 일을 못하겠다고 말할 수 없었다. 왜냐하면 그와는 이미 지난 번 내몽골 여행에서 감옥생활을 통해 어려운 시간을 함께 보낸 사이였으며, 이미 동경방송과 계약이 다 끝나고 출국 수속과 비행기표까지 구입한 상태였기 때문이다. 다시 자리에 앉았을 때 그는 현지에서 나를 도울 조선족에게 전화를 걸었다. 그는

바로, 지난 번 내몽골에서 우리와 함께 붙잡혀 1년형을 살고 얼마 전에 나온 심 부장이었다. 천 사장은, 그가 지린성에 광저우로 올 수 있도록 구보에게서 받은 돈 중 중국 돈 5000위안을 부치라고 한 다음, 현지에서 만날 잭크라는 사람의 연락처를 알려주었다. 그는 이미 광저우에 도착해서 탈북자들의 진입을 시도할 수 있는 영사관을 미리 둘러보고 그 정보를 내게 전해줄 사람이었다.

2. 중국 광저우에 도착하여 공안에 현장 체포되기까지 과정

3월 8일 토요일, 공항에서 수속을 마치고 떠나기 전 천 사장에게 전화를 했을 때 그는 어디를 가든 주변에 수상한 사람이 없는지, 미행을 조심할 것을 강조했다. 광저우에 도착해 심 부장을 만났다.

3월 9일 일요일, 심부장과 함께 1층 로비에서 잭크를 기다렸다. 우리는 먼저 덴마크 영사관부터 살폈다. 그는 이곳은 엘리베이터를 타는 순간 성공한 것이나 다름없다며, 평일에는 경비원이 없고 사람들의 출입이 많은 점이 유리하다고 했다. 엘리베이터에서 내리자마자 낯선 사람이 나타난 것에 놀란 공안이 황급히 우리 앞에 오더니 무슨 일로 여기에 왔는지를 물었다. 잭크는 공안이 다가오기 전에 재빠르게 그곳 구조를 설명해 주었고 공안에겐 장소를 잘못 찾았다고 대충 둘러댄 채, 다시 엘리베이터 버튼을 눌렀다. 다음으로 가든호텔 안에 있는 미국과 일본 영사관을 둘러보았다. 일본 영사관은 미로처럼 몇 번을 돌아 계단을 올라가야 찾을 수 있었다. 처음 찾는 사람들은 이곳을 찾기가 꽤 어려울 것 같았다. 미국 영사관은 내부에 침실과 욕실 등 편리한 부대시설이 있었고, 출입도 쉽고 경계도 약해 개인적으로 제일 마음에 드는 곳이었다. 구보 씨는 일본 사람들이 깊은 관심을 가질 수 있도록 일본 영사관을 선택할 것을 요구했으나 여러 상황을 고려했을 때 미국 영사관이 나올 듯했다.

3월 10일 월요일, 나는 천 사장의 지시대로 탈북자들을 만나기 위해 칭다오로 떠났다. 칭다오역 부근에 있는 한 패스트푸드 점에서 몇 시간을 을 기다렸지만 그들이 나오지 않자 천 사장에게 전화를 했더니, 그들이 붙잡힌 것 같으며, 하루 더 기다려볼 것을 권했다. 결국, 이들을 그곳에 머무른 후 12일 오전, 다시 광저우로 돌아와서 석가장에서 출발한 다섯 명의 탈북자들을 다음날인 13일 오전 광저우역에서 만나기로 했다. 나는 이 과정에서 아침에는 구보 씨와, 저녁에는 천 사장과 매일 전화통화를 하며 내가 해야 할 일과 진행한 일들에 대한 정보를 주고받았다.

3월 13일 목요일, 9시경 광저우역에서 1km 떨어진 어느 가게 앞에서 탈북자들을 만났다. 40대 중반 남자 2명과 아주머니와 젊은 남녀였다. 카메라를 꺼내서 심 부장과 그들이 악수하는 장면을 화면에 담았다. 마음이 편치 않아 빨리 자리를 피하려는 순간, 공안들이 각각 양옆에 서서 손목을 꺾고 수갑을 채웠으며 다른 한 사람이 내 머리를 숙이게 한 채 미리 대기한 승합차에 떠밀었다. 내 옆으로 탈북자가 똑같은 자세로 앉아 있었다. 10여 분이 지난 후 광저우역에 위치한 공안국에 차가서더니 우리를 한 사람씩 독립된 방에 가두었다. 공안들이 대 여섯 명이 들어오더니 가방과 지갑을 압수하고 테이블 위에 모든 소지품을 전시하며 무엇이 있는지 하나하나 살폈다. 며칠 동안 강도 높은 수사를 한 공안들의 질문 요지는 배후가 누구인지였다. 나는 동경방송과한 약속 때문에 그들과의 관계된 것을 끝까지 언급하지 않았다.

3. 2004년 7월 9일 무죄 판결 후 기자회견을 하기까지

결국 나는 2003년 3월 13일 구류된 이후 16개월간의 감옥생활 끝에 무죄 판결을 받았다. 판결의 요지는 외국 영사관은 국경지대가 아닌 중국 내의 영토이므로 검찰이 기소한 타인 출국 알선 혐의가 성립되지 않는다는 것이었다. 석방 이후 가족과 친구들로부터 그동안 밖에서 일어났던 일들을 상세하게 들었다. 동경방송은 나와 맺은 계약 내용과 달리 나의 석방을 위해 어떤 행동도 취하지 않았다. 뒤늦게 알았는데, 일이 성공할 경우엔 계약 주체가 나였지만 일이 실패할 경우엔 계약 주체가 내가 아닌 두리하나 선교회였다. 동경방송은 내가 위험에 빠졌을 때 두리하나가 나에게 대한 구명을 돕는 협력자로 명시해 나에게 대한 그들의 책임의무를 교묘히 빠져나간 것이다. 7월말, 동경방송에 항의 공문을 보냈을 때 그들은 자신들은 직접적인 책임이 없으니 두리하나와 협의하라는 말만 되풀이했다. 두리하나 선교회 또한 자신들은 단지 소개만 해주었을 뿐 이번 일에 전혀 관여하지 않았다고 하며 내가 그 일을 하기에는 몇 가지 부적절한 이유를 들어 적극적으로 만류했는데 내가 오직 돈에 눈이 멀어 기어코 갔다는 식으로 이야기했다. 그들의 이중성에 깊은 배신감을 느끼지만 내가 정신적 공황에 빠진 진짜 이유는 내가 참여한 이번 일이 어려운 처지에 있는 탈북자들을 돕는 것이 아니라 오히려 그들을 더욱 어려운 상황으로 내몰게 하는 순수하지 않은, 정치적 의도가 숨어있는 기획망명이란 것을 알았기 때문이다. 기획망명은 탈북자들의 열악한 인권 상황을 언론을 통해 세계에 알린다는 명분하에 중국과 북한을 자극하여 중국 내 거주하고 있는 탈북자들의 대대적인 단속을 유도해 중국에 잔류하고자 하거나, 경제 상황이 호전되면 가

죽이 있는 북한으로 다시 돌아가고자 하는 탈북자들의 인권 상황을 더욱 어렵게 하는 행위란 것을 뒤늦게 알았다. 언론에 알려진 바와 달리 한국으로 오고자 하는 탈북자들은 극히 일부분이다. 결국 기획망명은 북한을 고립시키기 위한 한국과 미국과 일본의 일부 정치세력들이 탈북자들을 이용해 자신들의 정치적·경제적 목적을 이루는 정치플레이 중의 하나로 이용되고 있다. 그러므로 기획망명은 정의를 가장한 구조적인 악이며 자신의 문제를 스스로 해결할 수 없는 탈북자들을 두 번 죽이는 파렴치한 행위이다!!

위 사건과 관련하여 나타난 몇 가지 문제점을 지적하고자 한다.

첫째, 탈북NGO의 탈북자와 탈북자 가이드의 신변안전에 대한 책임소홀의 문제

둘째, 탈북자에 대한 언론의 중립성과 공영성의 문제

셋째, 탈북NGO의 탈북자들에 대한 언론 플레이와 정치 이슈화 이로 인한 도덕성의 문제

II. 기획입국, 탈북의 문제점

1. 위에서 언급한 개인적인 경험을 근거로 기획입국의 문제점을 지적하고자 한다.

첫째, 기획입국은 탈북자와 그들 가족의 신변에 위협을 준다. 기획망명이 언론에 보도될 때, 성공하면 북에 있는 그들의 가족이 위협에 처하게 되고, 실패할 경우에는 탈북자 본인의 신변에 큰 위협이 초래된다. 경제적인 이유로 월경한 경우에는 북한도 처벌을 크게 완화하고 있다고 한다. 노동교화소에서 1개월 전후에 풀려난다. 그러나 정치적인 목적이나 한국행을 준비하다가 붙잡힌 경우에는 정치범수용소와 같은 중형을 면키 어렵다.

둘째, 기획입국은 중국에 거주하고 있는 다른 탈북자와 NGO들에게 부정적인 영향을 끼친다. 중국에 있는 대부분의 탈북자들은 중국에 계속해서 머무르거나 일정한 경제적인 목적을 이룬 뒤에는 가족이 있는 북쪽으로 돌아가고자 한다. 일단 언론에 탈북자의 외국 공판 진입이 보도되면 중국 공안들의 탈북자와 그들을 돕는 NGO들에 대한 대대

적인 단속이 시작된다. 이 과정에서 대부분의 탈북자들이 붙잡히거나, 좀더 안전한 곳을 찾아 떠돌아다니게 될 뿐 아니라 선한 목적으로 탈북자들을 돕고 있는 다른 탈북지원 단체들의 활동이 크게 위축된다.

셋째, 기획입국은 돈벌이를 목적으로 하는 브로커들의 양산을 조장한다. 브로커들은 돈을 목적으로 탈북자들을 모집하여 그들이 한국에 들어올 경우 그들을 돕는 대가로 정착금에서 1인당 300만~600만원을 받는다. 이 과정에서 탈북자들에게 불리한 각서를 작성하고 무리하게 정착금을 받아내는 과정에서 탈북자이 남한 내 정착하는 데 큰 피해를 준다.

넷째, 기획입국은 외교적인 마찰을 초래한다. 기획입국은 한국과 중국, 한국과 북한의 외교적 긴장을 초래하여 한국 정부의 입지를 크게 위축시킨다.

다섯째, 기획입국은 탈북자들을 정치적으로 도구화하고 있다. 기획입국은 북한을 싫어하는 한국, 미국, 일본의 일부 정치세력들이 북한을 고립시키고자 탈북자들을 도구로 사용하는 정치적인 행위로 전락하고 있다. 그리하여 탈북자들의 열악한 인권 상황 개선을 목적으로 한다고 하지만 막상 그들이 붙잡힌 경우에는 그들에 대한 책임을 성실하게 이행하지 않고 있다.

III. 북한인권법안에 대하여

1. 북한인권법안이 만들어진 배경

최근 기획입국에 대한 언론보도를 통해 탈북자들의 정착지원금의 상당부분을 받는 브로커나 일부 순수성을 의심받는 NGO들의 입지가 약해지는 상황이었다. 그러나 최근 발효된 북한인권법안에는 탈북자들을 돕는 NGO들에게 막대한 재정적 지원을 해준다는 조항이 포함되어 있다. 그러므로 이 조항은 궁지에 몰린 그들에게 경제적인 지원과 도덕적 명분을 주는 효과를 발휘할 것으로 예상되며, 심지어 돈을 따라 움직이는 브로커들조차 NGO로 행세하는 해프닝도 전혀 배제할 수 없게 되었다.

지난 2년 반 동안, 주중 한국대사관에 진입한 탈북자들의 수가 800여 명인 것에 비해 미국공관에 진입한 탈북자들의 수는 겨우 여섯 명에 불과하다고 한다. 미국은 공식

적으로 난민을 허용하고 있으나 그것은 정치적인 난민에 한해서다. 그러나 대부분의 탈북자들은 경제적인 이유로 중국에 머물고 있다. 미국은 탈북자들을 돕는 NGO들은 도우면서 정작 절박한 처지에 있는 탈북자들을 돕는 데는 왜 인색한 것인가? 이 점이 미국이 탈북자들을 통하여 북한을 정치적으로 압박하는 도구로 사용하고 있다고 의심 받는 이유이다.

한 걸음 더 나아가서 북한인권법안 카드는 북한뿐 아니라 중국을 겨냥한 것으로 보인다. 오래 전부터 미국이 중국의 소수민족 문제를 건드리며 중국을 견제해왔던 것은 주지의 사실이다. 최근 후진타오 체제로 바뀐 중국은 베이징올림픽을 전후로 정치·경제·외교·군사 모든 분야에 걸쳐 막강한 힘을 발휘할 것이 예상되는 상황에서, 미국이 중국을 견제하기 위해 중국의 인권 상황을 건드리기 위한 전초 상황으로 이 법안을 만들었다는 추측이 가능하다. 스페인 대사관 진입 사건 이후 대대적인 탈북자 색출 이후 한동안 중국은 사안의 경중에 따라서 당근과 채찍을 적당하게 구사하였지만 미국이 본격적으로 탈북자 문제에 관심을 갖기 시작하면서 강경한 입장으로 선회하고 있다.

그 예로, 최근 베이징 외곽의 한 아파트에서 숨어 지내던 탈북자 60여 명과 그들을 돕는 NGO 단체 회원 두 명이 체포되었고 며칠 후 다른 곳에서도 10여 명이 체포된 사건이 발생했다. 외국공관 진입에 대한 사후처리에 급급했던 중국이 상황이 발생하기 전 준비 단계부터 이들의 움직임을 차단한 것은 중국 정부가 탈북자에 대한 미국의 정치적인 의도를 간파하고 적극적인 대응자세를 보이는 것으로 추측된다.

2. 탈북 NGO에 대해

수년 동안 탈북 관련 NGO들은 열악한 현실에도 불구하고 순수한 인도주의 정신에 입각하여 위험해 처해 있는 수많은 탈북자들을 여러 가지 양태로 도움을 주었다. 그러나 북한인권법안의 발효 이후 주체적이던 탈북 NGO들은 더욱 외부 종속의 위기에 빠질 가능성이 높아졌다. 행위의 동기가 그들 스스로에게서 나오는 것이 아니라, 미국의 법 조항에서 나오고 행위의 주체는 미국이고 NGO들은 다만 일정한 대가를 받고 심부름을 해주는 형국으로, 탈북 문제에 대한 주도권을 스스로 포기하는 상황이 도래할지도 모른다.

여기에 한국 정부는 불잡힌 NGO 회원의 안전문제로 자국민 보호라는 큰 명제와 중국과 북한 외교관계 상충이라는 난처한 상황에 더욱 깊이 빠지게 될 것이다. 최근에

불잡힌 탈북자들은 외국공관에 진입을 하지 않은 상태였기에 단지 불법체류자임으로 외교적인 보호를 받을 수도 없다. 결국 이러한 상황에서 최대 피해자는 탈북자 당사자들이다.

3. 탈북자를 바라보는 시각의 차이

또 한 가지 중요한 부분은 최근에 불거지는 탈북자 문제로 남남갈등의 증폭이 우려된다는 점이다. 최근 탈북자를 바라보는 문제인식과 해결방식에 대해 야당과 여당의 인식의 차이가 확연하고 이와 관련하여 시민단체와 세대 간에도 뚜렷한 양분화 현상을 보이고 있는 듯하다. 지금 우리 사회는 국가보안법 개폐 문제로 북한에 대한 입장이 이분하고 있다. 그동안 지역갈등과 민주화가 내부 갈등의 주요 동기였는데 이젠 북한을 바라보는 시각으로 그 갈등의 골이 깊어지는 형국이다. 탈북자 문제는 국가보안법 만큼이나 북한에 대한 시각차를 보이고 있는 또 다른 핵심 사안이다. 그러므로 탈북자의 문제는 탈북자 개인의 문제 뿐 아니라 우리 사회의 통합과 관련된 아주 중요한 문제임으로 그들을 바라보는 시각이 좀더 깊고 다양해질 필요가 있다.

IV. 탈북자와 관련한 새로운 경향

1) 최근의 탈북의 동기가 바뀌고 있다.

현재의 문제 즉 굶주림, 경제적 곤란, 인권 억압이란 차원에서 자녀에 좋은 교육기회 부여하고 더 나은 삶에 대한 욕구 충족, 자유체제 동경 등 미래의 문제로 전환되는 경향을 보이고 있다.

2) 북한인권법의 발효로 궁지에 몰린 탈북 브로커들과 NGO들의 미국에 대한 도덕적 명분과 경제적 지원에 대한 의존도의 심화.

3) 중국 정부의 탈북 NGO들에 대한 사전 단속 강화

4) 최근 국정감사, 학술회의, 언론보도를 통한 기획입국의 문제점의 지적과 다양한 토론으로 인한 일반인들의 인식 변화

5) 탈북자에 대한 북한 정부의 단속과 처벌의 완화

최근 북한이 정치적인 이유가 아닌 일반 탈북자들에 대한 처벌이 현저히 약화되고 있는 것은 탈북자들이 북한의 지하경제의 상당 부분을 보충하고 있기 때문이며, 탈

북자의 인권 문제가 국제적으로 여론화되고 있음을 인식하고 있기 때문이다.

- 6) 탈북자들을 위한 지원 정착금의 조정과 보조금 지원의 확대
1인 단독세대 기준 3,750만원의 정착금을 2000만원으로 축소
- 7) 최근 개성공단을 중심으로 하는 남북 경협을 통한 북한의 개방의 조짐
- 8) 미국의 부시 2기 정부의 대북한 정책의 변화 조짐.
- 9) 한국에 정착한 탈북자 주축으로 하는 새로운 형태의 브로커 증가
- 10) 북에 있는 가족을 빼내기 위한 기획탈북의 증가

탈북자 문제에 대한 당사국들의 정치적 이해 상황에 따른 각국의 처리방식이 시시시각 변화하고, 과거의 모순(탈북자들의 열악한 인권 상황)이 조금씩 해소됨과 동시에 새로운 형태의 모순(탈북의 동기가 변하고 그들을 돕는 주체의 변화)이 발생하고 있다.

V. 탈북자들의 국내 지원 정착

중국에 있는 탈북자들에 비해 한국에 들어온 탈북자들은 소홀한 대접을 받고 있는데 이들의 정착에 깊은 관심을 가질 것을 강조하고 싶다. 그들은 가족의 해체로 인한 정신적 공황과 심리적 외로움, 사회체제의 다름에서 비롯된 사회 부적응, 취업의 높은 문턱, 남한 사회의 냉소적인 시선 등으로 대부분 이 사회의 정착과 적응에 큰 어려움을 겪고 있다. 이를 개선하기 위한 프로그램 개발의 필요성이 증가하고 있다.

- 1) 직접적(금전적) 지원을 줄이고, 간접적(비금전적) 지원 확대
- 2) 무상의 금전 지원 감소, 유상(장기저리 등) 지원 전환 검토 등
- 3) 정신적 외상으로 인한 심리적 장애 극복을 위한 심리치료 프로그램의 확대
- 4) 한국사회 적응 능력을 배양하는 교육과 제도를 확충
- 5) 국내 탈북자 사회의 자체적 내부 협조(지원) 체제 강화 유도
- 6) 탈북 청소년을 위한 대안학교의 확충
- 7) 사회·종교 단체와 탈북자들의 결연 등

VI. 결 론

탈북자 문제는 인권이란 측면에서 선한 양심을 가진 대부분의 사람들에게 쉽게 호소할 수 있는 보편적인 문제다. 생존의 절박한 위험에 처한 탈북자들을 순수한 마음으로 돕지 못하고 오히려 그들을 이용하여 자신들의 경제적·정치적 이익을 위해 기획탈북이 행해지고 있다면 이것은 탈북자들을 두 번 죽이는 일이므로 당장 중단되어야 한다. 그럼에도 이 일을 계속하고자 한다면 반드시 순수성을 회복해야 한다.

또한 이제부터 중국에 있는 탈북자들에 비해 상대적으로 관심을 받지 못하는 국내에 들어온 탈북자들의 정착에 깊은 관심을 가져야 한다. ‘통일한국’이란 거시적인 안목으로 볼 때에 그들은 또 다른 형태의 이산가족이며 확대된 우리의 가족임을 잊지 말아야 한다.

미국의 탈북자 정책과 탈북자 인권

김 동 한

법과인권연구소 소장

I. 머리글

미국의 대북전략은 당근과 채찍을 교묘히 혼용하는 지구전이다. 미국의 북한 길들이기에는 다양한 방법이 동원되고 있다. 현안으로 대표적인 것이 북핵 문제와 북한인권 문제다. 탈북자 정책은 인권이라는 이름으로 압박을 가하고 있다. 그러한 행태의 극치는 미의회가 제정한 북한인권법이다. 미국 자체의 인권문제는 접어둔 채 유엔에 가입한 주권국가에 대해 내정간섭 성격의 법안을 제정하는 후안무치한 교만을 계속 저지르고 있다.

여기에서는 미국이 제정한 북한인권법을 그 제정 발의에서부터 대통령의 서명에 이르기까지 전과정을 살펴보고, 그중에서도 제3장 북한난민보호 조항을 중심으로 미국의 탈북자 정책을 고찰하고자 한다.

II. 북한인권법 제정과정¹⁷⁾

미국의 북한인권법은 □□2002북한난민구호법(The North Korean Refugee Relief Act of 2002)□□에 그 연원을 두고 있다. 북한난민구호법은 2002년 10월 16일 샘 브라운백(Sam Brownback, 공화당, 켄자스) 상원의원이 법안을 제출하였으나 심의 유보상태에 놓이게 되었고, 2003년 6월 25일 그가 상원의원이 재상정하여 2003년 7월 9일 수정안의 형태로 미 상·하 양원 전체회의에서 통과되었다.

북한난민구호법과는 별개로 □□2003북한자유법(North Korean Freedom Act of

17) 김수암·이금순, □□미의회 ‘북한인권법’: 의미와 전망□□, 『통일정세분석』, (서울: 통일연구원, 2004), 2~3쪽.

2003)□□제정도 미의회에서 시도되었다. 즉, 2003년 1월 23일 존 카일(John Kly) 상원 의원이 북한자유법안을 최초로 제출하였다. 또한 2003년 6월 26일 허드슨 연구소와 디펜스포럼, 미국을 걱정하는 여성들(Concerned Women for America, CWA) 등 13개 종교·인권단체들은 북한의 인권 및 민주주의의 향상을 목표로 한□□북한자유연합(North Korea Freedom Coalition, NKFC)□□을 결성하였는데 이 연합은 2003년 7월 25일 기자회견을 통해□□북한자유법안□□의 상정을 추진하겠다고 공식 발표했다. 이후에도 상원에서는 2003년 11월 20일 샘 브라운백 동아태 소위원장장과 에반 베이(Evan Bayh, 민주당, 인디애나) 의원이 주도하여□□2003북한자유법'(North Korean Freedom Act of 2003)□□을 상정했고, 하원에서도 2003년 11월 22일 짐 리치(James Leach, 공화당, 아이오와) 국제관계위원회 아시아태평양소위 위원장 등이 주도하여□□2003북한자유법(North Korean Freedom Act)□□을 상정했다. 상·하 양원에 상정된 북한자유법안은 허드슨연구소의 마이클 호로위츠(Michael Horowitz)가 초안 작성을 주도하였으며, 북한자유연합이 상정을 목표로했던 내용들이 대부분 반영되었다. 북한자유법안은 그 검토과정에서 미국 내 행정부처, 관련국과의 갈등, 법안 자체의 문제점 등으로 인해 국내 외로부터 다양한 비판에 직면하였다.

이러한 가운데 2004년 3월 23일 짐 리치 하원 국제관계위원회 아시아태평양소위원회 위원장은 또다시 16명의 의원과 함께 북한자유법안을 대폭 수정·보완한 '북한인권법안'을 상정하였다.□□2004북한인권법(North Korean Human Rights Act of 2004)□□은 2004년 3월 31일 국제관계위원회에서 만장일치로 통과되었고, 법사위원회 검토를 거쳐 7월 21일 미 하원 전체회의에서 구두표결을 통하여 만장일치로 통과되었다. 이어 9월 28일 미 상원에서 일부 수정하여 만장일치로 통과되었다. 그리고 10월 4일 최종 법안이 하원에 재상정되어 역시 만장일치로 통과됨으로써 미의회의 대북인권인식에 대한 현주소를 정확하게 보여주었다. 입법 절차의 최종 행위인 대통령의 서명은 10월 18일에 있었다. 이 법은 10월 18일부터 효력을 발생한다.

미국의 북한인권법 제정은 미국의 입장에서는 새삼스러운 것이 아니다. 이른바 세계 경영 차원에서 불편한 관계에 있는 국가 길들이기의 일환으로 주권 침해법의 성격을 띤 법들을 제정해왔다. 또한 구소련이 해체되고 동유럽이 진통을 겪던 시기에도 동유럽을 돕는다는 명분으로 □□동유럽민주화법□□을 제정하였다. <표 1>에서 보듯이 악의 축으로 지목한 국가들에 대해 내정간섭형 법률을 제정하여 길들이기에 나섰으나 실효를 거두었다고 보기는 어렵다.

<표1> 미국의 각국 민주화법 비교

국가 내용	북한인권법 (2004년)	쿠바 자유민주연대법 (1996년)	이라크 해방법 (1998년)	이란 민주주의법 (2003년)
정권교체 여부	북한 주민 인권 상황 개선 및 ‘한반도의 민주적인 정부 체제로 통일’ 노력	피델 카스트로 정권 제거	사담 후세인 정권 제거	‘투명하고 완전한 민주주의의 달성’
반정부 단체 지원	군사적 지원 내용은 없으나 반정부 단체 지원 가능 - 탈북자 지원 단체와 개인에 2005년부터 4년간 매년 최대 2000만 달러까지 지원 가능(실효성 기대)	군사적 지원 내용은 없으나 반정부 단체 지원 가능 - 민주정부 수립을 이끌 과도정부 지원 계획(실효성 없음)	이라크 반정부 단체 선정, 9900만 달러를 군사적 목적으로 사용 지원 - 1999년 : 500만 달러 지급, 이라크인 150명 미국방부에서 훈련 - 2002년 : 9200만 달러 지출, 군사훈련	
경제 제재		쿠바에 대한 경제 봉쇄 및 쿠바와 거래하는 외국 기업에 대한 제재, 쿠바 내 미국인 재산 거래 금지		
반체제 방송	* 지원 * ‘아시아의 자유 라디오’(RFA) 방송 강화 * 북한에 라디오 보급운동 전개		* 지원 * ‘라디오 자유유럽(RFE)이 1998년 12월 30일부터 체코 프라하를 거점으로 송출	* 지원 * ‘라디오 파르다(Radio Farda) 확대 개편’

III. 북한인권법의 주요 내용¹⁸⁾

1. 목적

북한인권법은 이 법의 목적을 다음과 같은 다섯 가지로 규정하고 있다.

- ① 북한 내 기본적 인권의 보호와 존중
- ② 탈북자들의 곤경에 대한 보다 지속적인 인도주의적 해결책 촉진
- ③ 북한 내 인도주의적 지원의 투명성과 접근성, 모니터링 강화
- ④ 북한 안팎으로의 자유로운 정보 흐름의 촉진
- ⑤ 민주적인 정부체제로의 한반도의 평화통일 가속화 등이 그것이다.

2. 주요 내용

크게 세 분야로 구분하여 규정하고 있다.

- ① 북한 주민들의 인권 증진
- ② 궁핍한 북한주민들에 대한 지원
- ③ 북한 난민 보호 등이 그것이다.

1) 북한 주민들의 인권 증진

우선 향후 미국과 북한 그리고 동북아 관련국 사이에 이루어질 모든 협정은 북한의 인권이 주요 요소여야 한다는 것이 미의회의 입장이라고 천명하고 있다. 그리고 북한 주민의 인권 증진을 위해 대통령이 2005년부터 2008년까지 매년 2000만 달러를 사용할 수 있도록 하고 있다. 즉 대통령이 북한 내 인권, 민주주의, 법치, 시장경제를 촉진하는 민간 비영리단체의 프로그램에 보조금을 지원할 수 있도록 한 것이다. 또한 라디오방송 지원의 증대를 통한 북한 내 정보 전파를 촉진하기 위해 방송시간을 하루 12시간으로 확대한다는 주장을 담았다. 이 경우에도 대통령은 북한 내에서 외국방송을 수신할 수 있는 라디오국을 포함해서 북한 내의 정보 유용성을 증대하는 조치를 취할 수 있도록 했다. 이를 위해 대통령은 대북방송 지원 명목으로 2005년부터 2008년까지 매년 200만 달러를 사용할 수 있게 되었다.

18) 김동한, □□미국의 북한인권법과 북한의 인권관련법제 비교분석□□, 2004년도 북한연구학회 연말학술회의 발표문.

한편, 유엔 인권위원회의 역할과 결의안에 주목하면서 북한인권담당특별보고관의 적극적인 활동을 촉구하고 있다. 그리고 유럽안보협력기구(OSCE)처럼 인권과 기본적인 자유를 존중하기 위해 역내의 모든 국가들이 참여하는 공동의 위원회를 통해 북한과의 지역인권 대화 가능성을 모색해야 한다는 것이 의회의 입장임을 밝히고, 이를 위해 대통령은 북한인권특사를 임명할 수 있도록 했다. 이 두 조항은 상원에서 신설된 것이다.

2) 궁핍한 북한 주민 지원

북한 주민에 대한 지원은 북한 내에 제공되는 지원과 북한 외부에 제공되는 지원으로 구분하여 규정하고 있다. 그리고 북한 내에 제공되는 지원에서도 NGO와 국제단체를 통한 지원과 북한 정부에 대한 미국의 지원으로 나누어 규정하고 있다.

NGO와 국제단체를 통한 지원에 대해서 미 의회는 세 가지 입장을 제시하고 있다. 첫째, 정치적·군사적으로 전용될 가능성을 줄이고 가장 어려운 주민들에게 먼저 지급될 수 있도록 감시되어야 한다. 둘째, 현 수준의 인도적 지원을 늘리기 위해서는 투명성 제고와 어려운 주민들에 대한 접근성 강화가 먼저 이루어져야 한다. 셋째, 미국은 북한에 식량 등의 인도적 지원을 하는 다른 국가들이 북한에 직접 지원하는 방식보다는 투명하고 검증 가능한 채널을 통해서 지원하도록 권장하여야 한다(should encourage)는 것이 그것이다. NGO와 국제단체를 통한 지원에 대해 사전에 미국의 허락을 받으라는 암시가 내포되어 있다.

북한 정부에 대한 미국의 지원에 대해서도 미의회는 강화된 입장을 제시하고 있다. 북한 정부의 어떤 부서, 단체, 존재에 대한 미국의 인도주의적 지원은 모두 △국제적인 인도주의 기준에 따라 전달, 분배, 감독되어야 하며 △필요에 기반해 제공되고, 정치적 보상이나 강압의 도구로 사용되지 않아야 하며 △의도된 수혜자들에게 지원되고, 원조의 출처를 알려야 하며 △그들이 북한 어디에 위치할지라도 취약계층에 대한 접근이 용이하게 해야 한다는 것이다.

그리고 비인도적 지원은 북한이 다음에 대해 상당한 개선을 보이는지의 여부에 따라 정한다. 그 기준은, △북한이 주민들에게 종교의 자유를 포함한 기본적인 인권을 존중 보호하고, △북한 주민들과 미국 내 자손 및 친지간의 가족상봉을 허용하고, △북한 정부가 납치한 일본인 및 한국인들에 대한 모든 정보를 밝히고, △납북자들과 가족들이 북한을 떠나 원래의 고국으로 돌아갈 수 있도록 허용하고, △교도소와 강제노동수용소

를 실질적으로 개혁하고 그 개혁에 대한 국제적 감시를 받도록 한다. △정치적인 의사의 표현과 행동을 기소 혹은 처벌 대상에서 제외해야 한다는 것 등이다. 가히 내정간섭이라 할 만한 요구다.

북한 외부에 제공되는 지원에 대해서 대통령은 자국을 탈출한 북한 주민에게 인도주의적인 지원을 제공하는(북한이탈주민을 돕는) 단체나 개인을 지원할 권한이 있다고 규정하면서 지원의 종류를 명시하고 있다. 즉, △북한난민, 탈북자, 고아들에게 임시적인 거처나 난민수용소에 대한 지원을 포함한 인도적 지원 △인신매매희생자보호법에 의거, 북한 외부에서 이루어진 인신매매 희생자들에 대한 지원이 그것이다. 그리고 대통령은 이를 위해 2005년에서 2008년까지 매년 2000만 달러를 사용할 수 있도록 하고 있다.

3) 북한난민 보호

- SEC.301. 난민 및 망명자에 대한 미국 정책

- (a) 보고 - 법의 제정 후 120일 이내에 국무부는, 다른 연방기관들과의 협력을 통해, 적절한 의회위원회와 상·하원 법사위원회에 북한 난민의 상황과 그들에 대한 미국 정부의 정책을 설명한 보고서를 제출해야 한다.
- (b) 내용-보고서는 다음과 같은 내용을 포함해야 한다.
- (1) 북한 난민과 이주자들이 주로 중국지역에서 숨어 살며 겪는 상황과 이들이 북한으로 강제 송환되었을 때 직면할 상황에 대한 고찰
 - (2) 중국에 있는 탈북자들이 유엔 난민고등판무관의 직원들과 접촉이 허용되는지, 또한 중국이 1951년 유엔 난민의지위에관한협약, 특히 조항 (Article) 31, 32, 33에 명시된 의무들을 행하고 있는지에 대한 조사
 - (3) 미국의 난민신청 절차에 대한 용이한 접근이 허용되는지, 또한 미국대사관, 영사관의 보호 혹은 미국으로의 망명을 요청하는 북한난민에 대한 미국의 정책에 대한 고찰
 - (4) 지난 5년간 난민 자격으로 미국에 입국한 북한 주민의 수
 - (5) 미국시민권자들과 혈연관계를 지닌 북한 주민의 수
 - (6) SEC 303을 이행하기 위해 국무부가 취하고 있는 일련의 조치들
- (c) 양식 (b)의 (1)부터 (5)까지는 비기밀문서로, (b)의 (6)은 필요하다면 기밀문서로 정보를 제공한다.

- SEC.302. 난민으로 인정받기 위한 자격

- (a) 목적 - 북한 주민들이 대한민국 헌법에 입각해서 시민권에 대한 법적인 권리를 누린다고 하여, 미국 내에서 난민지위 부여에 대한 자격을 박탈당하는 것은 아니다. 북한 주민들이 대한민국 헌법으로 인해 주어지는 시민권에 대한 어떠한 권리도 해칠 의도는 없다. 그런 권리들을 이용한 북한출신 국민에게도 이를 적용할 의도도 없다.
- (b) 북한 주민에 대한 대우 - 미국의 이민과 국적법의 Section 207과 208에 의거하여 조선인민공화국의 국민은 대한민국 국민으로 간주하지 않는다.

- SEC 303. 난민 신청 촉진을 위한 방안

국무부는 이민과 국적법의 Section 207에 입각해서 탈북자들의 난민 신청을 촉진해야 한다.

- SEC.304. 유엔난민고등판무관실

(a) 중국 내의 활동

- (1) 중국 정부는 유엔난민고등판무관실(UNHCR)이 북한 주민들의 난민 지위 및 지원 필요성을 결정하도록 중국 내 탈북자들을 방해하지 않고 접근하는 데 노력하고,
- (2) 미국과 UNHCR 후원국, 그리고 UNHCR은 중국이 자국 내 탈북자들에 대한 UNHCR의 접근을 허용하도록 지속적으로 촉구해야 한다.
- (3) UNHCR은, 난민을 더욱 효과적으로 보호하기 위해, 중국 내 탈북자들을 위한 지원활동에 상당한 경험이 있는 전문가들을 고용해야 할 것이다.
- (4) UNHCR은, 난민을 더욱 효과적으로 보호하기 위해, 탈북자들에게 인도적인 지원을 제공한 경력이 있는 적절한 NGO 단체들과 계약을 맺어야 할 것이다.
- (5) UNHCR은 다자간 합의를 통하여 북한 난민들에게 안전한 피신처와 지원을 보장하는□□보호우선□□정책을 추진해야 할 것이다.
- (6) 중국 정부가 탈북자들에 대한 의무를 적극적으로 준수하기 시작한다면, 미국을 포함한 모든 국가들과 관련 국제단체들은 중국지역 내의 인도주의적인 지원을 증가시켜서 탈북자들과 연관된 비용부담을 덜게 해야 할 것이다.

(b) 중재 상황

- (1) 중국 정부가 탈북자들에 대한 UNHCR의 접근을 계속 막는다면, UNHCR은 중재자를 임명해서 중재에 나서야 한다.
- (2) 난민에 대한 접근은 UNHCR의 직무수행에 있어 필수적이며 현상황에서 중재권 포기는 UNHCR이 핵심 의무를 포기하는 심각한 상황일 것이다.

-SEC. 305. 연례보고서

- (a) 이주정보 - 법 제정 후 1년 이내, 그리고 그 다음 5년 동안 12개월마다, 국무부와 국가안전국은 관련 의회위원회에 상·하원 법사위원회의 지난 1년간의 활동 보고서를 제출해야 하며, 다음의 내용을 포함해야 한다.
 - (1) 북한 국적이거나 시민이면서 정치적 망명을 신청했으며 허가를 받은 북한 주민의 수
 - (2) 북한 국적이거나 시민이면서 난민지위를 신청했으며 허가를 받은 북한 주민의 수
- (b) 핵심 논쟁국 - 대통령은 제안된 난민 허가에 대한 연례보고서에 핵심 논쟁국을 탈주한 개인들의 미국의 난민 프로그램에 대한 접근을 촉진하기 위해 취한 특별한 조치에 대한 정보를 포함하고 있어야 한다. 또한 다음 내용들을 바탕으로 한 각 핵심 논쟁국들로부터 탈주한 개인들의 난민 결심을 이끌어낸 접근방식에 대한 설명을 포함하여야 한다.
 - (1) 난민판결에 관한 외부 에이전시의 조언
 - (2) 미국 정부에 난민 정착 목적과 관련 특수한 논쟁국으로 보이는 국가와
 - (3) 미국내 혈연관계

IV. ‘북한인권법’에 나타난 미국의 탈북자 정책

북한인권법의 규정을 분석해보면 미국 정부의 정책을 유도하는 방식으로 난민보호 문제를 해결하고자 하는 의도가 엿보인다. 이 법의 제정 후 120일 이내에 국무부는 다른 연방기관들과 협력을 통해, 적절한 의회위원회와 상·하원 법사위원회에 북한 난민의 상황과 그들에 대한 미국 정부의 정책을 설명한 보고서를 제출해야 한다.

보고서는 앞서의 SEC.301.(b) 내용을 포함해야 한다.

특히 중국에 있는 탈북자들이 유엔 난민고등판무관의 직원들과 접촉이 허용되는지

여부를 조사하도록 하고, 중국 당국이 유엔 난민의 지위에 관한 협약을 준수하고 있는 지에 대해 조사하도록 한 것은 중국을 우회적으로 압박하는 조항이다. 따라서 재증탈북자들로 인한 중국과 미국의 갈등이 예상된다.

난민으로 인정받기 위한 자격에 대해서도 그 목적에서 북한 주민들이 대한민국 헌법에 입각해서 시민권에 대한 법적인 권리를 누린다고 하여, 미국 내에서 난민지위 부여에 대한 자격을 박탈당하는 것은 아니라고 언급한다. 또한 북한 주민들이 대한민국 헌법으로 인해 주어지는 시민권에 대한 어떠한 권리도 해칠 의도가 없으며, 그런 권리들을 이용한 북한 출신 국민에게도 이를 적용할 의도도 없다고 규정하고 있다. 이것은 탈북자들을 난민으로 인정하기 위해 난민지위 획득 조건을 대폭 완화한 것으로 해석할 수 있다.

북한 주민에 대한 대우에 대해서도 미국의 이민과 국적법의 Section 207과 208에 의거하여 조선인민공화국의 국민은 대한민국 국민으로 간주하지 않는다고 규정하고 있다. 국무부는 이민과 국적법의 Section 207에 입각해서 탈북자들의 난민 신청을 촉진시켜야 한다. 이 조항 또한 노골적으로 탈북자들의 난민 신청을 유도하고 있다.

또한 이 법은 UNHCR의 기능과 역할에 대해서도 강도 높은 주문을 하고 있다. UNHCR의 중국 내의 활동에 있어서는 다음을 제시하고 있다.

- (a) 중국 정부는 유엔난민고등판무관실이 북한 주민들의 난민 지위 및 지원 필요성을 결정하기 위해 중국 내 탈북자들에게 접근할 때 방해받지 않는 권한을 부여해야 할 의무가 있다.
- (b) 미국과 UNHCR 후원국, 그리고 UNHCR은 중국이 자국 내 탈북자들에 대한 UNHCR의 접근을 허용하도록 지속적으로 촉구해야 한다.
- (c) UNHCR은 난민을 더욱 효과적으로 보호하기 위해, 중국 내 탈북자들을 위한 지원 활동에 상당한 경험이 있는 전문가들을 고용해야 할 것이다.
- (d) UNHCR은 난민을 더욱 효과적으로 보호하기 위해, 탈북자들에게 인도적인 지원을 제공한 경력이 있는 적절한 NGO 단체들과 계약을 맺어야 할 것이다.
- (e) UNHCR은 다자간 합의를 통하여 북한 난민에게 안전한 피신처와 지원을 보장하는 보호우선정책을 추진해야 할 것이다.
- (f) 중국 정부가 탈북자들에 대한 의무를 적극적으로 준수하기 시작한다면, 미국을 포

함한 모든 국가들과 관련 국제단체들은 중국지역 내의 인도주의적인 지원을 증가시켜 탈북자들과 연관된 비용부담을 덜게 해야 할 것이다.

- (g) 중국정부가 탈북자들에 대한 UNHCR의 접근을 계속 막는다면, UNHCR은 중재자를 임명해서 중재에 나서야 한다.
- (h) 난민에 대한 접근은 UNHCR의 직무수행에 있어 필수적이며 현 상황에서의 중재권 포기는 UNHCR이 핵심의무를 포기하는 심각한 상황일 것이다.

이상의 8개 조항을 통해 앞서도 언급했듯이 미국은 중국 정부를 UNHCR을 매개로 하여 강력하게 압박할 것을 예고하고 있다. 이 수준은 미국의 중국에 대한 내정간섭에 가깝다. 그러나 이러한 권고조항이 얼마나 실효를 거둔지는 미지수다. 일차적으로 UNHCR의 태도다. 미국이 권고한다고 무조건 복종하는 기관이 아니기 때문이다. 다음은 중국 정부의 반응이다. 주권국가로서 위상에 손상을 입는 권고를 받아들일지는 매우 부정적이다. 미국의 대중국 인권정책에서 사사건건 충돌을 빚었던 과거의 사례로 보아 이러한 권고조항이 선언적 수준에 머물 가능성이 크다.

그리고 정부는 연례보고서를 작성하여 보고할 의무가 있는 바, 법 제정 후 1년 이내, 그리고 그 다음 5년 동안 12개월마다 국무부와 국가안전국은 관련 의회위원회와 상하원 법사위원회에 지난 1년간의 활동 보고서를 제출해야 하며, (a) 북한 국적이거나 시민이면서 정치적 망명을 신청했으며 허가를 받은 북한 주민의 수와 (b) 북한 국적이거나 시민이면서 난민지위를 신청했으며 허가를 받은 북한 주민의 수를 포함해야 한다.

또한 대통령은 제안된 난민 허가에 대한 연례보고서에 핵심 논쟁국을 탈주한 개인들의 미국의 난민 프로그램에 대한 접근을 촉진하기 위해 취한 특별한 조치에 대한 정보를 포함하고 있어야 한다.

또한 (a) 난민판결에 관한 외부 에이전시의 조언 (b) 미국 정부에 난민 정착 목적과 관련 특수한 논쟁국으로 보이는 국가 (c) 미국 내 혈연관계 같은 내용들을 바탕으로 한 각 핵심 논쟁국 들로부터 탈주한 개인들의 난민 결심을 이끌어낸 접근방식에 대한 설명을 포함해야 한다.

V. 미국의 ‘북한인권법’ 시행이 탈북자 문제에 미칠 영향

미국이 북한난민 보호라는 명분으로 단기적으로는 탈북자들을 고무시키리라고 본다. 따라서 탈북자들이 미국행을 통하여 새생활을 꿈꿀 수도 있다. 그리고 미국의 지원을 기대하는 탈북자와 탈북기획자들에 의해 탈북자들이 증가할 수도 있다. 그러나 미국의 속셈이 드러난다면 탈북자들의 동요도 잦아들 것으로 본다.

미국의 탈북자 정책을 주목한다.¹⁹⁾

미국이 북한인권법 발효 후속 조치의 하나로 탈북자 정책에 대한 밑그림을 제시했다. 탈북자들이 미국 망명을 희망할 때 심사를 완화해주겠으며 가장 적절한 방안은 한국이 이들을 적극 수용하는 것이라는 게 요지다. 탈북자 문제는 매우 민감한 사안이어서 이 같은 정책이 향후 북한 핵 문제 해결을 위한 6자회담이나 한미관계는 물론 북미 관계에 상당한 파장을 미칠 것으로 예상돼 주목하지 않을 수 없다.

우리는 미국의 이런 탈북자 정책을 인권 차원에서 원칙적으로 환영한다. 그렇지만 이 문제가 북핵 문제 해결에 걸림돌로 작용해서는 안 된다고 본다. 조지 부시 2기 행정부에서는 □□매파□□가 득세하고 있어 대북정책이 강경기조로 흐를 가능성이 높다. 북한도 종전의 태도로 볼 때 간단하게 물러설 것 같지 않다. 이를 감안할 때 미국은 탈북자정책이 가깝게는 6자회담과 멀게는 북한체제 전반에 어떤 영향을 미칠지 면밀하게 검토할 필요가 있다고 판단한다.

북한은 미국의 탈북자 정책을 자칫 체제붕괴의 적극적 시도로 해석할 가능성이 높다. 이럴 경우 북한은 체제 수호 차원에서 벼랑끝 전술을 구가하면서 대화보다는 물리적인 충돌도 감수하는 것을 고려할 수 있다고 본다. 만에 하나 이런 상황이 발생한다면 한반도 및 동북아, 나아가 세계평화에 결코 도움이 되지 않을 것이다. 미국은 과거 특정국가들에 대한 체제 변화 시도들이 실패로 귀결된 것에 주목해야 한다. 쿠바, 과테말라가 그랬으며 지금 이라크에서 진행되고 있는 체제 변화 시도 또한 상당한 희생을 초래하고 있다는 것에 유념해야 한다. 이렇게 볼 때 미국은 북한도 하나의 체제로 인정하고 그 입장과 태도를 보아가면서 대응하는 유연성을 보이는 게 바람직할 것 이다.

한국 정부로서도 당장 탈북자 문제에 대한 체계적이고 종합적인 대책을 마련하지 않으면 안 될 상황에 처하게 됐다. 탈북자 정책을 담당하는 미 국무부 아서 진 듀이 차관보가 □□한국 헌법상 북한 주민도 한국 주민으로 인정되므로 가장 적절한 해결책은 탈북자들이 한국으로 가는 것 □□이라고 못 박았기 때문이다. 미국도 탈북자들을 적극 수

19) 연합뉴스론, □□미국의 탈북자정책을 주목한다□□, 『연합뉴스』, 2004년 11월 18일.

용하겠지만 일단은 한국정부가 이들을 받아들이는 데 최선을 다해야 한다는 점을 강조한 것으로 풀이된다. 따라서 정부는 탈북자 문제에 대해 주도적인 입장에서 대처해 나가지 않으면 안 되게 됐다. 탈북자들을 수용할 정착촌 건립과 그에 따른 예산 확보 등이 시급히 논의돼야 한다. 탈북자들의 정착 과정에서 빚어지고 있는 □□통장강□□이나 사기, 인권 차원보다는 돈벌이를 위한 탈북지원 단체 및 개인 활동의 증가 등 부작용에 대한 대책도 마련해야 한다. 탈북 루트가 되고 있는 중국과의 마찰을 최소화하는 데 주력해야 할 것이다.

VI. 최근 미국행 탈북의 의미와 영향

아메리칸 드림으로 유혹하여 처음에는 탈북자들이 미국행을 선호할 것이다.²⁰⁾ 그러나 미국의 본질적인 의도는 대량 탈북을 유인하여 김정일 정권에 타격을 입히는 것이기 때문에 미국행은 상징적인 의미만 있을 뿐이다. 남쪽 사람들이 합법적으로 미국에 이민 가는 것도 까다롭게 규제하는 실정인데 미국이 탈북자들이 대량으로 몰려오는 것을 용인할 리가 없다.²¹⁾ 미국의 탈북 유도 작전은 그 주목표가 김정일 정권을 제거하고 북한사회를 체제전환 하겠다는 데 있다. 따라서 그 과정에서 불가피하게 미국행이 필요할 경우 전향적으로 검토하여 받아들이겠다는 것이지 처음부터 탈북자들의 미국행을 권고하지는 않겠다는 뜻을 분명히 하고 있다. 결국 미국은 탈북을 유도하는 미끼만 던지고 그 뒤처리는 한국과 중국 그리고 인근 주변국들이 맡아야 한다는 논리이다.

이러한 강자 논리는 미국의 외교정책에서 아주 당연한 것이다. 북한난민 보호라는 그럴 듯한 포장으로 패권주의를 숨기고 인도주의를 내세우고 있으나 북한인권법에도 나타나듯이, 그리고 북한이 반발했듯이 북한 붕괴 시나리오라는 의혹에서 자유로울 수 없다.

VII. 탈북자 인권 보호에 주는 시사점

20) □□□정착지원금□□처분 탈북자 미국행 러시□□, 『연합뉴스』, 2004년 11월 15일. □□북한인권법발효 후 탈북자 미 밀입국 붓물 정착지원금 지급 헛소문에 브로커만 횡재□□, 『연합뉴스』, 2004년 11월 22일.

21) □□블라디보스토크 미 공관 진입 탈북자 미국망명거부 당해□□, 『중앙일보』, 2004년 11월 3일.

북한인권법에 의하면 탈북자의 인권을 보호하기 위해 재외탈북자 특히 재중탈북자에 대한 중국 당국의 관심과 조치를 광범위하게 요구하고 있다. 자칫 중-미관계의 악화를 가져올 가능성이 매우 높은 요구를 하고 있다. 중국과 미국이 이 문제를 슬기롭게 풀 어가지 않으면 오히려 재중탈북자들의 인권상황은 더욱 악화될 것으로 보인다.

당장 중국 정부는 북한인권법 발효 후 탈북자 단속에 나섰으며 체포자 전원을 북한으로 송환조치하였다.

실제로 북한인권법에서는 탈북자를 난민으로 규정하여 탈북자 인권을 보호하려는 의지를 보이고 있으나 다분히 선언에 그치고 있다(제303조).

북한인권법에서 의도하는 미국의 대북정책은 한시적(2005년에서 2008년까지)이기 때문에 더더욱 문제만 벌여놓고 수습은 나몰라라하는 사태가 예견되고 있다. 대북 압박용인 북한인권법을 통해 탈북자인권을 보호할 수 있으리라는 것은 난센스이다.

그리고 예산 편성에서도 탈북자 지원단체 및 개인에게 연 2000만 달러를 지원하겠다고 규정하고 있으나 실제로 2005년에는 시기적으로 반영할 수 없었고(예산편성은 9월말로 완료되었고 북한인권법안은 10월 18일에 발효되었다), 11월 20일의 2005년 종합세출법안에도 탈북자 지원 예산은 빠져 있다.²²⁾

결국 미국의 북한인권법에서 탈북자 관련 조항이 주는 시사점은 대량 기획탈북을 유도하여 북한 정권을 붕괴시키려는 의혹을 자아내는 효과밖에는 없다고 본다. 부분적으로 탈북자 몇 명에게 미국의 북한인권법이 혜택을 줄 수 있을지 모르지만 탈북자 다수의 인권을 보호하는 데는 아무런 영향이나 효과를 미칠 수 없다고 본다. 따라서 미국의 북한인권법은 미국내의 북한민주화운동단체나 한국 내의 이른바 북한민주화운동단체 그리고 기획탈북 주도자들의 생계보장형 법이라는 비판을 면할 수 없다.

22) □□미 북한인권법 예산반영 안해 - 탈북자지원사업 못 한다□□, 『경향신문』, 2004년 12월 13일.

중국의 탈북자 정책과 탈북자 인권

이진영

인하대 정치외교학과 교수

I. 중국의 탈북자 정책 연구에서 고려해야 할 사항

1. 기존 논의

○ 다음은 최근의 탈북자 관련 기사 내용입니다.

- 한국 정부가 북한의 정치범 탄압 문제는 고사하고, 500여 명에 이르는 납북자 문제와 중국 내 탈북자 문제에 대해서조차 이른바 ‘조용한 외교’로 일관하고 있다고 이 잡지는 비판했습니다. 반면에 일본은 북한과의 협상에서 일본인 납치 문제를 주요 의제로 다루고 있고, 중국과도 일본계 탈북자는 강제송환하지 않고 일본으로 보낸다는 합의를 얻어내서 남한 정부와 큰 대조를 이루고 있다고 『이코노미스트』는 전했습니다.

중국의 탈북자 정책에 대해서는 어떻게 전하고 있습니까?

김 : 이코노미스트는 중국이 유엔 난민협약과 유엔 난민의정서 서명국으로서 탈북자들을 보호해줄 의무가 있는데도 불구하고, 오히려 탈북자들을 범법자로 규정하면서 북한으로 강제송환하고 있다고 비판했습니다. 이코노미스트는 중국 정부의 이런 조치들은 심각한 인권유린 행위라고 지적했습니다.

또 중국 정부가 탈북자들을 단순히 경제적인 이유로 국경을 넘은 사람들로 취급하면서, 유엔난민고등판무관실(UNHCR) 측이 이들을 만나보는 것조차 허용하지 않고 있는 것도 지적됐습니다. (11.28. 자유아시아방송, 한국어)

- 중국 정부는 북한이탈주민들에 대해 월경죄(越境罪)를 범한 불법체류자로 간주하여

북한 당국과의 협조하에 이들을 강제송환하고 있다. 중국은 탈북자에 대해 □□정치적 박해를 피해 중국으로 넘어온 것이 아니고 식량을 구하기 위해 일시적으로 왔다가 대부분 북한으로 되돌아가는 불법 입국자 □□라는 견해를 고수하고 있고 탈북자를 단순한 월경자로 간주하면서 특히 UNHCR측에 대해서도 “UNHCR이 한반도 안정 유지라는 관점에서 북한 주민들에게 난민지위를 부여하는 문제를 신중히 다루어야 하며 중국의 입장을 존중하여 상황을 복잡하게 만들지 말라”고 촉구하기도 하였다. 최근엔 중국은 탈북자에 대해 두 가지 방향에서 처리하고 있다. 국제적 이목 등을 의식해 일부 탈북자들의 한국과 제3국행에 대해 묵인하는 한편 수시로 탈북자 단속을 실시하고 있다.

- 1. 북한이탈주민대책협의회 위원명칭 변경(제2조 관련)

- 법 제6조의 규정에 의한 북한이탈주민대책협의회(이하 "협의회"라 한다)의 위원(이하 □□위원 □□이라 한다)은 재정경제부·교육인적자원부·통일부·외교통상부·법무부·국방부·행정자치부·문화관광부·농림부·산업자원부·보건복지부·노동부·건설교통부·국가안전보장회의사무처·국가정보원·기획예산처·국무조정실·경찰청 및 국군기무사령부 소속 1급 내지 2급공무원 또는 이에 상당하는 자중에서 당해 행정기관의 장이 지명하는 자로 한다.

○ 제정 이유

- 탈북자 업무를 국가안전보장회의사무처(NSC)가 전담함에 따라 북한이탈주민대책협의회 위원 명칭도 변경함.
- NSC가 탈대협 위원으로 대통령비서실을 대신하여 계속해서 참석해온 현실을 반영한 것임.(2004.12. 통일부 보도문건)
- 중국이 민가에 숨어 있던 62명과 영사관 진입시 체포된 11명 등 73명의 탈북자를 지금까지의 관행과는 달리 강제 복송했다(도문시에 구금되어 있는 것으로 확인됨). 하지만 최근의 사태 변화로 보아 이는 어느 정도 예견된 일이었다. 중국은 9월에 흥기를 들고 대사관에 진입한 행위를 테러라고 비난한 바 있고, 캐나다 대사관에 진입한 탈북자에 대해서는 인도를 요구했으며, 기획입국을 지원하는 단체에 대해서는 공식적으로 경고와 함께 자제를 요청했다. 특히 미국의 북한인권법 발효가 중국 정부의 최근 변화를 부추긴 요인이 된 게 사실이다. 그렇다면 중국 정부의 탈북자에 대

한 정책은 변한 것인가? 대답은 그렇지 않다는 쪽이다. 일련의 이번 조치는 미국과 북한인권법에 의해 고무될 비정부단체들에 중국이 인내할 수 있는 정도를 보여준 시범 사례의 성격이 짙다. 탈북자 처리에서 사실상 관할권을 행사하고 있는 중국은 탈북자들이 외부 세력에 의해 조직되지 않고, 인도적 차원 이외의 국제 문제를 발생시키지 않으며, 최종적으로 한국 정부가 처리하는 한, 한국행을 계속 허용할 것이다. 이는 북한 내의 인권에 대한 불간섭 정책과, 비록 불법 월경을 했더라도 중국에서 가족을 이루는 경우 방치하는 정책과 함께 중국이 국가 이익과 대외 관계의 변화에 순응하여 정립한 정책이다. 『문화일보』 (11. 10.)

- 중국은 그동안 국내법과 국제법 그리고 인도주의적 원칙에 따라 탈북자 문제를 처리한다고 되뇌어왔다. 여기서 국제법이라 함은 1986년 8월 12일 중국과 북한 간에 체결된 '변경지역의 국가안전과 사회질서 유지업무를 위한 상호 협력의정서'를 지칭하는 것 같다. 『경향신문』 (6. 21.)

○ 지금까지 한국에서의 논의를 검토하면, 중국이 자국 경내에 존재하는 탈북자에 대한 정책은 다음과 같이 요약할 수 있다.

- 탈북자는 경제적 이유로 국경을 넘어선 불법 월경자이며, 불법 체류자이다.
- 북한 당국과 협조하에 강제송환하였다.
- 이는 유엔난민조약과 유엔난민의정서 서약국의 의무를 저버린 것이다.
- 탈북자들은 국제기구인 UNHCR과 면담이 가능하지 않다.
- 일부 탈북자에 대해 국제적인 이목을 고려, 한국행을 추인하지만 내부적으로 단속도 강화하는 이중적 성격이다.
- 이를 중국은 국내법과 국제법 그리고 인도주의적 원칙으로 표현하고 있다.
- 최근 미국의 북한인권법 통과 이후 좀더 강경한 입장을 보여왔다.
- 한국 정부는 중국의 입장을 고려, 조용한 외교로 일관하였고, 최근 NSC가 중심적인 역할을 맡는 방향으로 기구의 조정이 있었다.

○ 즉 중국의 기본적 시각은 탈북자를 국내적 차원으로 인식하면서, 사안에 따라 국제적으로 이를 처리해왔고, 그것은 국제사회에서 요구하는 인권의 기준에 부합하지 않는다는 점이 지적되고 있다. 한국 정부 및 탈북자를 돕는 NGO에 대해 강력한 경고를 발하였다.

○ 그렇다면 이런 기존의 인식으로 중국의 탈북자 정책 및 탈북자 인권에 대한 태도를

다 파악할 수 있는 것인가? 혹시 다른 고려 사항들은 없는 것인가?

2. 고려 사항

- 중국의 탈북자에 대한 정책은 중국의 대외관계에서 독특한 성격을 가지고 있는 흥미로운 주제라고 할 수 있다. 즉 대내적 문제와 대외적 문제가 중첩되면서, 대외적 문제에서도 전통적인 외교와 신시기 외교가 중첩되는 주제로 탈북자 문제가 대두되었으며, 이는 중국의 대외관계 변화 속에서 그 흐름을 관찰할 수 있는 주제다.
- 중국의 탈북자 정책 및 탈북자 인권 정책에서 기본적 고려 사항과 시기에 따라 변화하는 사항으로 나누어볼 수 있다.

1) 기본적 고려 사항

- 기본적 고려 사항은 북한 탈북자 문제가 단순한 불법일경민의 문제가 아닌 중국 대외관계 변화에서 하나의 리트머스 시험지 역할을 하는 문제라는 점이다. 즉 탈북자에 대한 중국의 처리는 기본적으로 중국 외교관계에서 대(對) 한반도 정책의 연장선상에서 검토되고 있는 주제라는 점이다.
- 즉 중국 대외관계 일반의 변화와 이에 근거한 동아시아 및 한반도 정책의 변화가 그대로 투영되며, 특히 북한 핵 문제로 촉발된 한반도 문제와의 연관성 속에서 검토하고 있다.
- 또 하나의 중요한 점은 탈북자 문제가 국내적 고려 사항이기도 하다는 점이다. 즉 중국의 소수민족정책과 그에 따른 당-정-군 체제의 변화 여부와도 밀접한 관계를 이루고 있는 것이다.
- 중국 당-정-군 체제 변화와 탈북자 문제

특히 당·정·군 체제 변화는 중국의 외교정책 수립과정과 우선순위 및 역할분담에 있어 이미 변화와 조정 그리고 적응의 과정이 중국에서 진행되었으며, 그 결과가 지금 표출되고 있을 뿐이라는 점이다. 그러므로 중국정치권 내부에서 진행된 이런 변화가 대외관계에서 뒤늦게 나타났다는 점이다. 즉 중국 대외관계는 대외관계의 표피적인 모습만 보면 알 수 없고, 심층적인 중국 국내 정치와의 연관 속에서 파악해야만 한다는 점을 의미한다.

1998년 이후 부유하고 강대해지는 중국의 위상에 맞는 새로운 대외관계의 수립이라는 욕구가 중국 내에서 대두되었다. 강택민이 군현대화 2기를 추진하면서, 당-정-군의 관계가 미묘하게 변화하는 것이 감지되었다. 특히 중앙집중도가 강한 외교정책 수립에 있어, 당 정치국과 함께 주요한 역할을 하는 공산당 중앙서기처(한국의 청와대비서실 역할)에서 장만년을 필두로 한 강택민의 군 인맥이 주요 역할을 하고, 40년 동안 비상설기구(?)이던 당 외사영도소조(한국의 NSC)는 상설기구화의 움직임을 보였다. 특히 이런 변화는 정부에 해당하는 국무원 외교부의 정책기능 강화와 함께 추진되어 당-정, 당-군 간의 대외관계를 둘러싼 변화와 갈등이 있지 않느냐는 추측과 연결되었다. 호금도 체제로 이행되면서도 군은 여전히 강택민의 영향력이 유지되고, 당의 대외관계 기구인 국제연락부가 다시금 주요 역할자로 등장하였다. 반면 1991년 전인대에서 확립되었던 중국 대외관계 원칙은, 2000년 유엔 밀레니엄 정상회의에서 새롭게 수정되어 제시되었다. 즉 강대국과의 동반자 관계의 구축과 다자 관계에 기초한 적극적 역할을 강조하는 이 방침은 1990년대 중국의 외교행태와는 분명하게 구별되는 점이었다.

이런 중국의 내부적 변화가 외부로 표출되는 계기가 북핵 문제였다. 중국 외교정책에서 우선순위를 차지하는 세 관계 즉 강대국 관계, 인접국가 관계, 핵이라는 핵심적 분쟁요소가 모두 적용되는 혼치 않은 사례였다. 그 결과 한반도 관련 외교에서 군과 함께 당 국제연락부의 역할이 강화되는 결과를 가져옴과 동시에, 북한과의 관계를 정부 즉 외교부가 아닌 사실상 상위인 당-군 차원에서 재검토하도록 요구받은 것이라 하겠다. 즉 중국 외교부의 세계 차원의 외교라는 새로운 흐름과 큰 틀 내에서, 중국적 특수성인 당과 군의 북한에 대한 특별 우대라고 할 수 있다.

이런 흐름은 최근 강택민의 일선 후퇴와 군 인사, 그리고 호금도의 화평굴기 논의의 중단이라는 태도로 볼때 중국 정부 내에서 전통적인 시각을 유지하려는 집단과, 새로운 흐름을 좇으려는 집단과의 길항 관계가 서서히 표면화되고 있다는 것을 의미한다. 이런 긴장관계는 탈북자 정책에서 이중적인 성격을 가지게 하는 요소이다.

중국이 최근 자국 내 탈북자들의 체포기준을 완화한 것으로 알려졌다. 탈북난민보호운동본부(CKNR·본부장 김상철) 관계자는 3일□□중국은 탈북자 중 범죄 혐의가 없고 비교적 안정된 정착생활을 하는 탈북자의 체포와 강제복송을 중지하는 내부지침을 정했다□□면서□□이 방침에 따라 최근에는 탈북자 중 중국인이나 조선족 등과 결혼·동거하고 있는 탈북 여성, 생계유지를 위해 일손이 부족한 농촌 지역에서 일하는 탈북자 등은

체포하지 않는 것으로 알고 있다□□고 밝혔다는 보도는 중국 내의 변화되고 있는 인식의 틀을 반영한다.

○ 또한 이런 변화는 국제사회의 레짐에 적응하려는 중국의 시도로도 나타나고 있다. 즉 다자적·국제적 고려사항이 중시되고 있다는 점이다.

○ 최근 국제인권레짐의 변화와 중국

최근 국제 인권 논의에서의 새로운 발전은 유엔 주도하의 한 국가 인권기구 및 제도의 확산(NHRIs : National Human Rights Institutions)임.

- NHRIs는 인권에 대한 국제적인 규범을 국내에서 실행하고자 하는 정부기구라고 할 수 있음

- 1990년대 이후 증가한 이 기구들은 현재 100여 개국에 존재하고 있음

○ 이 기구의 특징은 한 국가의 정부가 일방적으로 구조와 기능을 정해서 이루어지는 것이 아닌 국제사회의 행위자의 개입 속에 그 활동이 이루어지는 기구라는 것임.

- 이런 특징은 위에서 설명한 세계정치론 시대의 새로운 지구 가버넌스(global governance)가 인권 논의에 이미 반영되고 있다는 것을 의미함

- UN 등 국제사회가 인권문제에 대한 개별국가의 제도화에 개입(engagement)하는 것을 의미하는 것으로 제도적으로도 국제레짐(international regime)의 영향 속에서 자유로울 수 없다는 것임

- 이런 측면은 북한인권 문제도 북한이라는 개별 국가가 아닌 국제사회의 다양한 행위자의 제도적 관여가 국제사회에서는 당연한 것으로 받아들여진다는 것을 의미하는 것임

○ 냉전 종식 이후 인권 문제는 국제사회의 주요 현안으로 제기되고 있고, 특히 북한 인권문제는 당분간 국제사회의 주요 관심사로 주목을 받을 것으로 예상되고 있어 우리의 관심사이기도 함.

○ 최근 미국 의회에서의 북한인권법 통과도 미국의 외교정책과 연관된 국가이익 추구 관점에서 바라볼 수도 있으나, 미국이 국제기구와의 협조 속에서 북한인권에 대한 새로운 지역 인권레짐을 출현시키는 가능성을 제고하는 등 최근 국제정치의 변화를 반영한다고도 할 수 있음.

- 여기서 중요한 것은 일단 레짐이 형성되면 지속적인 활동이 이루어지면서 지구적 가버너스 체제를 만들 수 있는 실마리가 제공되는 것으로 향후 북한인권에 관한 국제사회의 관여는 지속적으로 증대될 것임

○ 특히 NHRIs의 역할은 규제적 기능과 레짐 창설적 기능으로 나누어 레짐 형성을 추구하며, 이 과정에서 특정국가의 인권에 대한 상세한 검토(review)가 이루어진다는 것임.

- 규제적 기능은 다양한 인권 문제에 대한 정부와의 협조, 사법부와의 관계 구축, 개별적 행동으로 구성되어 있음²³⁾

- 즉 규제적 기능이란 그 국가의 주권이 존중되는 상황에서, 국제적인 인권기준에 부합되도록 지속적인 관여를 정부 기관 및 자체 활동을 통해 수행하는 것을 의미함

- 반면 레짐 창설적 기능이란 국내에서 인권문제에 대한 사회화를 진행하는 것과 국제적 협조체제를 이룩하는 것을 의미함

○ 결론적으로 요약하면 NHRIs는 1990년대 이후 새롭게 등장한 국제레짐의 한 형태로 규제적 기능과 레짐 창설적 기능을 수행하고 있다는 점임.

- 특히 주목할 사항은 이런 NHRIs의 활동은 확산되고 있으며, 국제적인 관여로 개별 국가의 이에 대한 협조는 필수적인 요소로 변하고 있음

- 북한인권 문제에 대한 전지구적 가버너스의 구축도 이런 현실에서 초기적 형태를 띠고 있으며, 이는 국제사회의 관여가 지속적으로 증대될 것을 예측하게 함

- 따라서 이러한 과정에서 소외되는 경우 우리의 입지도 축소될 것임

- 다자적인 세계질서의 구축과 국제사회에서의 영향력 확대를 노리는 중국은 논의에서 소외되지 않도록 일정 부분 협력하는 태도를 보이고 있음.

○ NHRIs 논의가 인권에 대한 새로운 논의 중 국제정치에서의 행위자(actors)와 관련된 논의라면, 국제사회 인권 논의 중 하나인 인간안보 논의는 주로 주제(agenda)와

23) 정부와의 협조란 ①인권업무에 대한 상담 ②국제조약 비준토록 로비 ③국제사회에 보고하는 보고서 작성 상담 ④쟁점 사항 제기와 조화 ⑤제기된 법안에 대한 검토 등을 NHRIs가 행한다는 점.

- 사법부와의 관계란 ①인권 희생자에 대한 법률적 부조 ②인권문제 소송제기 및 법률적 관여 ③판결에 인권적 요소를 반영토록 권고 ④차별사항에 대한 권고안 제기 ⑤ 인권 관련 증거 수집등의 활동임.

- 개별적 행동이란 ①국가의 인권정책 및 행정에 대한 검토 ②인권관련 불만에 대한 자체조사 ③인권 침해 장소에 대한 조사시행 ④공공 청문회 개최 ⑤인권보고서 자체 발간 등의 활동임.

관련된 논의임.

- 인간안보(human security)란 전통적인 안보가 주로 국가 중심의 군사적 안보에 치중한 것에 대해 반성하고, 그 관점을 인류 생존의 필수적인 핵심사항으로 변화시킨 것임.
- 인간안보란 “인간의 자유와 인간 성취를 증진하기 위해 인간 생명과 안전에 관련된 여러 핵심 부분을 보호하는 것”으로 정의할 수 있음.
 - 핵심부분은 기본적 권리와 자유를 의미하는 것으로
 - 1994년 유엔사무총장이 그 개념을 설파한 이래, 유엔인간안보위원회(CHS : Commission on Human Security)의 창설과 2000년 유엔 새천년회의에서 180개 국가가 서명한 새천년선언(Millennium Declaration), 그리고 2003년 CHS에서 출판된 현재의 인간안보(Human Security Now)라는 책자를 통해 점차 개념의 구체화 작업이 이루어지고 있음.
 - 그 결과 주제(agenda)는 현재 모두 6개 부분이 선택된 상태임. ①폭력적 분쟁으로부터의 보호 ②이주 및 이동과정에서의 보호, 가령 난민이나 이주노동자 등 ③분쟁사후 발생상황에서의 보호 ④경제적 곤란을 극복하는 수단의 제공, ⑤ 건강과 공공보건 서비스의 증진 ⑥공평한 지식과 기술의 분배 등임.
 - 즉 인간안보는 주제 면에서 본다면 아직까지 포괄적인 단계에 머물고 있다고도 할 수 있으나
 - 인간안보는 CHS 차원에서도 위협에 대한 인식을 강조하면서도, 그 위협에 대해 방어할 직접적 조치(measures)보다는 다가올 위협을 방지하고, 위협을 감소할 수 있는 창조적 대안을 모색하는 것에 더욱 초점을 두고 있음.
 - 현재 인간안보는 국제정치에 있어 아직 구체적 행위보다는 주제 설정의 차원에서 논의되고 있음.
 - 인간안보 개념이 국제적으로 확산되고 있으며, 그 개념에 근거하여 전지구적 가버넌스를 구축하려는 구체적 시도가 나타나고 있으나
 - 인권과 관련하여 인간안보의 개념은 모호한 동거를 하고 있는 형편임.
 - 따라서 인권에 대한 국제적 선언이나 인권기구들과 같은 제도적 차원에 대한 강조보다는 인간 차원에 우선순위를 둔다는 어느 정도의 모호한 표현을 유지하고 있음.

- 또한 유엔난민고등판무관실과 같은 구체적인 실행기구들과의 관계에 대해서도 CHS가 구체적인 행위를 하기보다는 정책적 권고와 같은 활동을 통해 전지구적 가버넌스 시대의 방향을 제시하겠다는 입장임.
- 현재 위의 6개의 제안 주제에 기초한 10개의 정책적 권고가 제시되어 있는 상태임²⁴⁾
- 중국의 인간안보 논의와 연관된 관점은 도입 단계이나, 구체적인 변화는 조만간 나타날 것으로 유추할 수 있음.

2) 인간안보 개념의 의의와 한계

- 인간안보 개념이 기존 인권 논의와 다른 주제와 그 실행정책에 대한 권고사항은 다음과 같음.
 - 인간의 생명, 건강, 생계수단, 개인안전 및 인간존엄에 대한 위협으로부터 안전 보장
 - 영토적 안전과 군비증강에 대한 국가 자원 배분보다는 식량안보, 취업안보, 환경안보, 건강, 사회갈등 요인 등 인간 발전에 대한 강조
 - 인간의 기본 복지 수준 충족
 - 난민 이동시 발생하는 강간, 범죄, 기근, 이산 등으로부터의 실제적 보호
- 인간안보는 인간다운 생활을 영위하는 기본여건을 충족시킬 수 있는 여건을 조성하는 데 국가는 물론 전지구적 관점을 유지하고, 전지구적 가버넌스를 구축할 수 있는 정책적 제안을 하는 점에서 그 의의가 있음.
 - 국제인권규약 관련 인권레짐에 비해 제도화에 이르지 못한 형편임.
- 인간안보는 인권의 발전 방향을 제시하고 있으나 현재 북한이 직면한 인권실태 개선에 대한 우회적인 도피나 핑계로 이용되어서는 안 될 것임.

24) 구체적인 내용은 다음과 같음. ①폭력적 분쟁으로부터의 시민의 자유와 권리보호 ②무기확산으로부터의 보호 ③이주 및 이동과정에서의 보호, 가령 난민이나 이주노동자 등 ④분쟁 사후 발생상황에서의 보호 ⑤경제적 곤란을 극복하는 수단의 제공 ⑥생활과 직업에서의 안전 제공 ⑦건강과 공공보건 서비스의 증진, 특히 가난과 연결된 HIV/AIDS의 위협으로부터의 보호 ⑧지식과 기술로부터의 소외를 해소하는 것 ⑨기본적 교육기회보장과 문맹퇴치 ⑩ 전 지구적 차원에서 윤리적 관점에서 인간안보를 바라볼 것 등임.

3) 시기적 고려 사항

중국 탈북자에 대한 정책에서 중시되는 것은 시기적으로 변모한 것임. 즉 1997년 이전과 이후, 그리고 2004년 이전과 이후는 성격이 많이 다르게 진행된다고 할 수 있음.

II. 중국의 탈북자 정책과 탈북자 인권

1. 중국의 한반도 정책 속에서의 탈북자 정책

<중국 대외관계 정책 기조의 변화>

변화연도	1991 덩 샤오핑	2000.9. 장쩌민	2003.12. 후 진타오
발표장소	전인대 정부공작보고	유엔 밀레니엄 정상회의	마오쩌둥 탄생 110주년 기념식
기본개념	도광양회(韜光養晦) 재능을 감추고 드러내지 않는다 최소 간섭전략	유소작위(有所作爲) 가능한 곳에 영향을 미친다. 적극적 방어전략, 소극적 간섭	화평굴기(和平崛起) 평화적으로 대국화한다. 적극적 간여전략
내용과 원칙	경제발전 매진, 다극화선언, 평화적 역할 강조, 양자관계 중시 평화공존 5원칙 28자 방침 사불양초(四不兩超)	다극화 추구, 강대국 위상 기초확립, 유엔역할 선언적 강조, 경제발전 개방 지속, 전방위 외교추진, 다자관계 참여 3개 초점 : 신형 대국 동반자관계 건립, 인접국 우호관계, 전방위 외교전개 4항원칙 : 상호존중평등, 구동존이, 협조강화, 합작추진	강대국 위상확립, 적극적 역할 (양자-다자) 모색, 중국적 질서 모색 (地緣戰略), 기본원칙: 현재 개념 수립 중 1. 평화공존, 우호협력, 공동발전 2. 역량과 잠재력 발굴, 전면협조 3. 제도창신, 소질 및 사회자아 개선 4. 전인류 공동이익기초, 중화진흥

국제문제/ 지역문제 관여	국제문제 불간섭 지역문제 가능한 불간섭	국제문제 선언적 간섭 지역문제 가능한 간섭	국제문제 가능한 간섭 지역문제 주도적 역할
정책 결정자 (당-정-군)	정부(외교부) 기능 강화 당-군 역할 축소	정부기능 지속적 강화 당-군의 참여 확대	당-정-군 대외관계 기능 조정 과정
평가	내부 지향 경제 중심, 외교 부수 적 역할 정치대국(선언적) 경제소국에서 경제대 국으로	내부에서 외부로 과도기 경제 중심, 외교의 역할 강화 정치대국화를 지향 (구체적) 경제대국화 과정	외부지향 경제발전에 걸맞은 외교 정치대국으로의 역할 종합적 강국 지향

1) 중국의 한반도 정책기조 변화

탈냉전기 중국의 한반도 정책기조는 기본적으로 중국의 대외관계 정책기조의 변화에 따라 그 내용과 성격이 시기적으로 변화를 거듭했다고 할 수 있다. 즉 ①하나의 조선 정책(~1991), ②두개의 한국정책(1992~1998), ③한국 중심의 하나반의 한국정책(1998~2003), 그리고 ④새로운 중국적 질서하의 하부단위로의 한반도 정책의 시도(2004~)로 세분할 수 있다. 이는 한반도의 지정학적 가치에 대한 평가에서도 ①단순한 주변지역 안정지대에서(~1994), ②미-일의 팽창저지에 대한 완충지대로(1994~), 그리고 최근에는 ③지연전략(地緣戰略)하의 특수지대로 인식하는 경향의 대두(2003~)로 변모하고 있다.

개혁개방 후 경제발전을 최우선의 국가 목표로 설정한 중국에 있어 주변지역의 안정은 필수적인 요소다. 특히 국제 문제에 간여할 국력을 보유하지 못한 중국은 선언적 의미에서 다극화전략과 평화적 역할을 강조하였다. 한-중 수교 역시 이런 중국의 주변지역 안정차원(선린외교)에서 성사된 것이었다. 그 결과 중국은 정경분리와 균형외교라는 원칙하에 사실상 남북 등거리 외교를 1994년까지 전개하였다(자주독립외교).

그러나 실리에 기초한 균형외교는 중-북한간 유대약화와 한국의 역할강화를 초래하였다. 한반도 평화체제 수립에 있어 ‘남북한 당사자간 자주적이며 평화적 해결’이라는 원칙이 그것이다. 이는 중국위협론의 대두에 따른 중-미관계 악화와 한반도를 미국에

대한 완충지대로 인식하는 가운데 현상유지를 추구하려는 차원에서 중국이 선택한 원칙이었다. 또한 김대중 정부의 햇볕정책이 표방한 통일보다는 평화체제 구축논리도 중국의 ‘한반도 평화와 안정의 유지’라는 이해와 일치하였다. 그 결과 한-중간의 경제적인 상호의존의 심화와 함께, 한-중관계를 21세기 협력적 동반자관계(1998), 전면적 협력동반자 관계(2000)로 발전시켰다. 이런 변화는 한국 입장에서 발전적으로 해석되었고, 중국에서도 한국 중심의 하나반의 한반도 정책으로 인식되었다.

그러나 1998년 이후 전개되어 2000년 유엔 밀레니엄회의에서 확립 발표된 새로운 중국 대외관계 정책기조는 이미 중국의 한반도 정책이 변화할 수 있다는 암시를 내포하고 있다. 즉 지속적인 고도성장과 이에 따른 자신감에 기반한 중국의 대외관계 변화는 한반도의 역할에 대해서도 새로운 검토를 요구한 것이다. 후진타오 시대의 한반도 정책은 이미 낙관속의 새로운 체제 구축이라는 모순적 상황에서 출발했다.

2) 후진타오 시대의 한반도 정책

후진타오 시대의 대외관계가 장쩌민 시대와 구별되느냐 하는 점은 여기서 논쟁거리가 아니다. 중요한 점은 현재 수립 중인 화평굴기 전략의 기본시각이 이미 1998년 이래 중국 내부에서 진행되어왔으며, 그것이 외부로 표출된 계기가 한반도 정책과 연관된 북핵 문제라는 점이다.

현재 후진타오는 21세기 새로운 외교전략을 적극적으로 수용하고 발전시켜서 ‘화평굴기’ 외교로 개념화를 시도하고 있다. ‘평화적으로 대국화’한다는 이 방침은 ①지속적 고도성장과 종합국력의 상승에 따른 중국의 강대국 위상을 인정하고, 이에 근거하여 ②국제사회에서 적극적 역할을 모색하며 ③장기적으로 중국적 질서를 새롭게 구축하는 것을 목적으로 하고 있다.

후진타오의 화평굴기를 한반도와 연관시킨다면 한반도의 안정을 위한 중국의 영향력 확대에 요약할 수 있다. 영향력의 확대란 ①강대국간의 동반자 관계와 다자적 틀 내에서의 협력(간여)과 ②지역문제 즉 동아시아 문제에 대한 중국의 적극적인 주도적 역할을 의미한다. 또한 ③한반도를 중국의 다극화 추진과 강국 부상을 위한 지역적 기반이자 거점확보 지역으로 인식하는 것이다.

이를 다르게 설명하면 ① 북핵 문제를 기본적으로 미-중, 혹은 중-러, 중-일의 강대국간 관계로 인식하고 ② 그 결과 한반도 및 남북한을 하위적, 부수적 변수로 격하하

고 ③ 미래의 중국적 질서인 ‘인접국간의 관계(地緣戰略)’의 틀을 구축하려는 시도로 볼 수 있다.

위와 같은 고찰을 통해서만이 최근 중국의 새로운 행태변화를 설명할 수 있다. 즉 ①북핵 문제에 대한 적극적 간여 ② 한국의 김정일 방중 여부 확인요청에 대한 거절, 반면 ③미국에는 통지하고 추후 협의한 점 ④김정일에 대한 당과 군의 극진한 환대, 반면 ⑤후-김 대답에서 새로운 환경의 강조는 중국이 한반도정책을 근본적으로 변화시키고 있는 것으로 판단하기에 충분한 것이다. 그러므로 김정일 방중에서 보여준 중국의 행태는 ①과거의 등거리 외교로 회귀하는 것이 아닌 ②중국 내 외교정책 수립과정에서 한반도의 위치 격하 시도로 파악할 수 있으며, 이는 ③중국이 한반도 문제를 충분히 제어할 수 있다는 자신감을 표출한 것으로 이해된다.

북한 핵은 중국 외교부가 1991년 이후 추진해온□□세 가지 외교정책 우선순위(강대국 관계, 인접국가 관계, 핵심적 분쟁사안)□□에 모두 해당되는 사항이었다. 그러나 동시에 북한 핵은 중국 내부의 ①외교정책 수립과정에 대한 점검과 ②새로운 외교전략의 수립, ③동북아 신국제질서의 확립 ④한반도에 대한 영향력 우위유지, ⑤세계를 향한다극화 전방위 외교 추진의 중요한 매개체로 작용하였고, 현재도 중요 요인으로 작용하고 있다. 특히 중국의 북핵 문제 삼원칙(한반도 평화안정 유지, 비핵화, 대화 통한 평화적 해결)은 ‘평화적 방법으로 강대국으로의 굴기(浮上)’를 달성한다는 후진타오의 신전략과 부합되는 것이다.

결론적으로 후진타오 시대의 한반도 정책은 1998년 이후 중국 내부의 변화를 확대 수용한 화평굴기 전략이 점진적으로 표출되는 과정으로 요약할 수 있다. 실제외교 현안인 북핵 문제와 김정일 방중과정에서 중국이 보인 태도를 그 표출로 본다면, 중국의 한반도 정책은 ①새로운 중국적 동아시아 질서(地緣戰略) 구축과정의 일환으로, ②북한의 역사적 특수성도 ③경제관계 확대에 따른 한국의 비중 강화도 모두 무시되면서 ④한반도 전체의 지위가 격하되는 것을 의미한다. 이런 점은 한-미관계가 미국의 세계전략과 동아시아 정책, 그리고 미-일 관계의 부수적 성격 속에서 검토되는 사정과 흡사한 것이다. 즉 중국 대외관계가 하나의 강대국으로서 다른 강대국 중심으로 재편되면서, 한반도 정책도 독자적인 모습을 보이게 된 것이다.

이런 한반도 정책의 틀에서 탈북자에 대한 정책을 검토하고 있다. 즉 탈북자 문제의 국제화 과정 특히 중-미관계에서의 대응이라는 측면이 중시되고 있고, 동아시아 정책

에서의 위상과도 연결된다고 할 수 있다.

2. 인권과 중국 대외관계 논의하의 탈북자 문제

1) 중국 인권논의의 특징

○ 중국의 인권 논의는 개혁개방(1978)으로 촉발되고, 천안문 사건(1989)으로 서구와 기본적인 충돌이 생기면서 시작되었으나 중국의 인권 정책에 대한 비판은 국제적 기준에는 항상 미흡하다는 것임.

- 중국은 천안문 사건 등 인권 문제가 중국의 국제사회에서 역할을 제한할 것을 우려하여 1990년대부터 인권에 대한 다자 및 양자 대화에 적극 참여하여 자신의 입지를 넓혀왔음

2) 천안문 사건 후 중국 정부의 인권 논의

가) 개요

○ 천안문 사건 후 중국의 인권문제에 대한 접근은 1997년을 기점으로 두 시기로 대별할 수 있음.

- 1997년 이전에는 방어적·수세적 논리 개발 단계라면, 1997년 이후는 적극적·공세적 입장으로 변하면서 국제사회에 참여하고 있음.

- 중국은 1997년 국제인권규약 경제적·사회적·문화적권리규약에 가입하고, 1998년 10월에 국제인권규약 시민적·정치적권리규약에 가입하였음.

- 이는 20여 년간의 경제적 고도성장에 따라 좀더 부강해진 중국의 자신감이 반영되어 나타난 외교정책이며, 인권에 대한 접근도 이에 따라 공세적 성격을 띠게 됨.

나) 1989~1997년의 논의

○ 천안문 사건 이후 서방의 개입과 제재에 따른 중국의 첫 반응은 공산 중국이 가지고 있던 기본적인 입장인 '서구 제국주의 국가에 의한 내정간섭'의 한 형태라는 것임.

- 그러나 서구의 제재가 구체화되고 국내경제에 영향을 미치면서 중국이 추구한 개혁개방에 장애가 되자 중국은 1992년 덩샤오핑의 남순강화를 기점으로 태도변화를 보

이기 시작함'

- 중국은 인권백서 발간, 서구 인권대표단 초청, 중국 언론에 인권 문제 게재, 중국 인권 문제에 대한 반박논리 개발 등을 함.

○ 그러나 중국의 입장 변화는 인권문제에 대해서 다자적 해결 혹은 국제적 해결을 추구하고

- 이를 위해 국제사회에 적극 간여하여 중국의 입장을 설명하고
- 또한 국제사회에서 통용될 수 있는 논리를 개발하려고 노력함.

○ 대표적인 논리는 개발론, 발전론, 그리고 아시아적 가치라고 할 수 있음.

- 개발론이란 중국과 같은 후발 국가들에 중요한 것은 국가의 전체적 발전이 우선이지 시민적·정치적 권리 등의 인권 문제가 아니라는 입장임.
- 발전론 역시 생존권과 연결하여 파악하고 있는데, 생존권이 보장되지 않는 인권 보장은 무의미하다고 주장하면서 전체 인민의 생존권과 연결된 발전권이 중요하다고 강조함.
- 특히 인권을 서구적 가치의 반영으로 파악하고, 중국을 비롯한 아시아 국가들에는 서구적 가치가 가지지 못한 특색이 있다고 주장함.

○ 그러나 이와 같은 중국의 태도는 국제사회에 편입이 심화되면서 변화가 나타남.

- 1997년 이전까지 중국의 인권 문제에 대한 대응은 선언적 측면에서는 서구의 내정 간섭적 조치라고 비난하였지만, 실행적 측면에서는 국제사회에서 요구하는 인권에 대한 대화, 조사의 허용, 다자적 국제기구에의 참여, 자체적인 정비 등의 조치를 취하게 됨.
- 이는 중국이 내부적인 안정성을 이유로 이데올로기적인 선언적 입장을 유지하였으나, 실제적으로 국제사회에 적응하는 사실상 실용적인 성격을 인권 문제에 적용한 것으로 보임.
- 또한 중국의 대외관계의 변화와 관련하여, 인권 문제에 대해서도 초기의 폐쇄성에 기초한 대응에서 국제적 규범과 인식을 학습해 나가는 과정으로 생각할 수 있음.

다) 1997년 이후의 논의

○ 1997년 이후 중국의 인권 문제에 대한 접근은 기본적 적극성과 함께 국제사회에서

의 역할을 제고함.

- 기본적으로 중국의 관영 매체 및 기타 관련 단체에서 인권 문제가 정식 의제로 다루어지고, 이에 대한 토론이 활발해짐.
- 특히 서구가 중국의 인권 문제를 국제무역기구(WTO) 가입과 연관한 외교적 카드로 사용하면서, 중국에서 인권 문제에 대한 민족주의적 시각이 더욱 확대되었음.

○ 중국의 민족주의적 경향은 1990년 전반부터 나타난 것임.

- 특히 소련이 몰락한 후 공산주의 이데올로기를 대체할 국가통합 이데올로기가 필요한 중국정부가 민족주의를 그 수단으로 이용한 측면도 있음.
- 하지만 기본적으로 경제발전에 기초한 자신감이 일본 및 서구 제국주의 침략 역사라는 과거사의 상처를 회복하는 기제가 되는데, 여기에서 인권 문제는 하나의 기폭제의 역할을 하게 됨.
- 이는 인권 문제가 가지는 여러 성격에도 불구하고 모든 것이 침략 대 반침략, 선과 악의 이분법적 대립으로 중국 사회에 전해지는 민족주의적 성격을 가지게 된 것임.
- 중국 정부는 중국민의 민족주의적 태도를 하나의 카드로 이용하면서 인권, 올림픽 유치, WTO관계 협상에 임하였음.

○ 중국은 개별적으로 미국의 인권에 대한 백서를 발행하여 미국의 인권 도전에 적극 대응하고 다자적 국제기구에 적극 참여함.

- 또한 다른 아시아 국가들과 연대하면서, 새로운 형태의 집단적 특수성을 강조하는 입장이 인권 논의에 나타남.
- 반면 중국은 국제기구에서의 정기적 대화나 인권 문제에 적극적 참여를 하는 전술을 구사하고 있음.

○ 즉 1997년 이후 중국의 인권에 대한 태도는 ①경제발전에 따른 자신감에 기초한 적극적인 태도를 보이고 있는데, ②국내적으로는 중화민족주의에 기초하여 중국적 특수성을 강조하고, 이를 서구에 대비시켜 중국인민의 통합을 피하는 정치적 카드로 사용하고 있으며, ③양자적으로는 미국에 대해서 미국 내 인권 문제를 집중 부각시켜 자국 인권 문제를 희석하는 전술을 구사하고, 유럽연합 국가에 대해서는 각 개격과적인 전략으로 경제적 이권과 인권 논의 포기라는 카드를 병행 사용하며 ④ 다자적으로는 아시아 국가들에 대해 중국의 입장을 확산시키는 정책을 사용하면서

도, 국제사회에서는 국제규범에 따라 적극적 참여하고 이를 국내적인 정책 변화에 조심스럽게 적용하고 있는 상황임.

- 결론적으로 중국의 인권 논의는 국내적 안정을 최우선의 목표로, 점차 국제적인 규범이 일부 수용되면서도 자신의 입장을 확산하는 이중적 성격을 가지고 있다고 할 수 있음.

3) 북한 인권 문제에 대한 입장

- 중국의 북한인권 문제에 대한 기본적 태도는 이중적 성격을 가지고 있는 바, 안보와 관련해서 북한을 입장을 침해하는 것은 삼가나 기타 일반적인 인권 문제에 관해서는 침묵과 우회적인 조치로 요약할 수 있음.
 - 국제사회의 북한인권 문제 제기는 그리 역사가 길지 않아 중국의 북한인권 문제에 대한 태도 역시 간헐적인 태도를 통해 유추할 수 있는 실정이나, 언급의 자제와 모호성의 전략을 구사하는 등 소극적인 태도를 견지함.
 - 중국은 북한의 동맹으로 북한의 붕괴를 원하지 않은 상황에서 유엔 인권위원회의 북한 결의안 채택에 반대하면서 상호 이해와 협력을 강조.
 - 중국은 북핵 6자회담 등에서 일본인 납치문제 등 북한인권 문제가 연관되어 논의되는 것에 대해 반대한다든지, 기타 사안에 대한 입장을 통해 간접적으로 유추 할 수 있음.
 - 그러나 중국은 북한의 일반적인 인권 문제에 대해서 공개적인 입장 표명을 자제함.
- 북한인권 문제에 대한 중국의 우회적인 언급은 주로 탈북자 처리와 연관되어 나타나고 있음.
 - ‘국제법과 국내법 그리고 인도주의적 원칙에 근거하여’ 처리한다는 방침에 중국의 이중적인 성격이 나타남
 - 초기 탈북자에 대해 양자적 측면으로 파악하여 조-중 양국이 상호 송환에 합의한 것은 중국측이 탈북자를 국경을 넘어선 범법자의 차원에서 파악한 것으로 인권에 대한 언급은 없었다고 할 수 있음.
 - 또한 식량문제에 따른 생존권 문제를 인권문제 보다는 ‘일시적 경제적 유민’의 개념으로 파악하고 조치를 취하였음.

- 한편 탈북자 문제가 국제화되고, 중국 외교정책 및 대외관계에 직접적 영향을 미치자 중국의 입장은 위의 원칙에 근거한 것으로 표현되고 있음.
- 중국의 북한 인권에 대한 입장이 기본적으로는 평화공존 5원칙에 의한 내정 불간섭을 존중하나, 탈북자의 경우처럼 북한 경내를 탈출하여 중국 소관 상황이 될 경우 이를 사안에 따라 처리하겠다는 것임.
- 사안에 따른 처리란 국제적 여론이 주목할수록 중국이 탈북자 처리에 있어 인도주의적 입장을 견지한다는 것을 의미하나 중국의 북한인권에 대한 태도는 여전히 불간섭 정책임.
- 그러나 중국이 국제사회의 규범에 적극적으로 나서는 상황에서 북한에 대해 국제인권 참여를 종용하는 우회적·간접적 권고는 있을 것으로 예상함.
- 즉 중국의 태도는
 - (1) 국가안보 문제로 파악
 - ① 불법월경민 ② 조-중 양자문제 ③ 국경온정화문제,
 - ④ 민족사무 ⑤ 종교사무,
 - (2) 동시에 외교적·국제적 문제
 - ① 국제사회에서의 위신 ② 동북아에서의 역할과 지위
 - ③ 국제레짐에의 참여 ④ 중국 인권문제와의 연관성,
 - (3) 상호 상충적인 문제로 고심
 - (4) 중국 태도로 본 북한인권 문제에 대한 함의
- 미국 의회의 북한 인권법 통과는 중국에 대한 결의안이 통과되던 사정과 유사하여 미국의 북한에 대한 외교적 수단으로 사용되는 것을 의미함.
- 북한은 미국과 서구제국에 지역안보 차원 이외에 정치적·경제적 매력이 없는 대상이며 중국에 비해 폐쇄적인 체제임.
- 또한 북한도 중국과는 달리 국제사회의 지원에 일방적으로 의존하고 있는 등 국제사회의 압력에 효과적으로 대응할 경제적·외교적 수단을 보유하지 못함.
- 따라서 북한은 국제사회의 압력을 선별적·점진적으로 수용하든지 아니면 국제사회의 규범을 적극적으로 따라야 하는 과정을 거쳐야 할 것으로 예상됨.

III. 우리의 대응 전략

이탈민 자체의 인권 개선 방안에 초점을 두는 방향으로의 선회가 중요

- 1) 정치적 접근에서 행정적·경제적 접근으로 실익 추구
- 2) 상호간의 이해를 통한 새로운 가버넌스 체제의 구축
- 3) Track 1 (정부) Track 2 (민간, NGO 등)의 상호대화 구축

세 가지 방향의 시각 변화가 필요함.

1. 정치화한 문제의 비정치적 접근이 필요
2. 재외이탈민, 북한인권, 북한에 대한 정책을 통합적으로 고찰하되 실제적 정책에서는 사실상 분리가 필요
3. 난민이나 혹은 불법월경민 개념에서 지구화 시대 이주민의 개념으로 파악

1. 정치화한 문제의 비정치적 접근이 필요

- 1) 중국의 태도
- 2) 북한의 태도
 - (1) 7.1 조치 이후의 변화
 - (2) 명백한 반국가적 의도(남한 종교단체, 남한 정부 관련, 국제문제화) 아니면 비교적 관용
 - (3) 내부통제 구조의 이완과 해체과정 속의 우선순위
- 3) 한국의 수용 의지
 - (1) 폭발적 증가를 감내할 수 있는가? 예산, 인력, 절차
 - (2) '조용한 외교'의 비도덕성을 어떻게 해소하는가?
 - (3) 의지와 능력 그리고 상대방의 수용 가능성은 별개

2. 재외이탈민, 북한인권, 북한에 대한 정책을 사실상 분리

- 1) 물론 연결 사항
 - (1) 고도의 민감한 정치-외교적 영역

- (2) 국내 내부, 외부, 양자, 다자 관계의 중첩
- (3) 행위자별 개별이익의 혼재 :
 - ① 국가이익과 집단이익의 충돌
 - ② 정치적 의도와 비정치적 의도의 혼재

2) 접근의 세심성

- (1) 상호연관성 증가를 감소하는 방향으로
- (2) 고도의 민감성이므로 인지 후 계산적 행동 필요

3) 재외이탈민에 대한 개별적 접근

- (1) 비정치적, 민감외교 문제에서 탈피, 인권적 접근
- (2) 문제 자체의 부각 : 이탈민 자체에 초점

3. 난민 혹은 불법월경민 개념에서 지구화 시대 이주민의 개념으로 파악

1) 이주민의 개념에는 양쪽이 모두 포함

(1) 이주의 세계성

- ① 국경을 넘어서는 인간 이주는 세계적 현상
- ② 이주민에 대한 합법, 불법 논의, human trafficking, 그에 따른 인권 침해 등은 다른 지역에서도 광범위하게 나타나는 사례

(2) 이주 개념의 기능성

- ① 비정치적 개념으로의 치환이 가능함
- ② ‘난민과 유사한 사항’ 이탈을□□귀속된 정치적 의견□□으로 확대 해석,□□역내 유민□□개념의 확대,□□집단결정□□을 인정하여 보호하는 등의 난민방책이 있으나 실효성이 현재 부족

2) 이주민의 인권적 측면 : 인간안보

(1) 시급한 인권 보호 측면

- ① 이주민 자체에 대한 인권적 접근이 가장 중요하고 필요함
- ② 현재 상황변화에 따라 중국사회 내의 구성원인 이주민의 여러 권리 및 보호가 필요한 시점임.

(2) 단위보다는 공조가 필요

- ① 개별국가 및 집단의 이익을 넘어서는 공동이익 추구 필요
- ② 집단적 가버넌스 구축을 위한 국제적 레짐 형성이 필수

3) 인간안보와 국제협력의 틀 구축

(1) 인간안보와 유엔

- ① 1994년의 개념 : UNDP/ 유엔 안보리□□결집으로부터의 자유□□
- ② UNCHS(UN Commission on Human Security, 2001)
- ③ 개념상 직접 적용 여부는 의문이나 ‘예방적 분산’ ‘인도주의적 개입’에 대한 개념에서 도출할 필요

(2) 인간안보 레짐의 과정

여러 단계적 조치가 있음

- ① 개별국가 단위 : 북한, 중국, 한국의 각기 이주에 대한 push and pull factor(유발, 흡수요인)에 대한 고찰
- ② 양자관계 단위 : 조-중, 한-중, 한-조(남북)의 협력 여부 판단
사례 : 한-중 양자관계 제의 사항
 - 1. 이주 여성과 중국공민의 국제결혼 인정과 호구 인정
 - 2. 자녀의 교육권 인정
- ③ 다자관계 단위 : 동아시아 역내, 혹은 국제공조화의 판단

(3) 행위자의 변화와 집단구조화

- ① 국가행위자의 후견하의 비정치적 민간 유대
- ② International Track 2 형성과제
- ③ 레짐에 대한 공동인식, 필요성에 대한 대화과정의 필요

4) 한국 및 한국의 통합체가 레짐 형성하여 시도하고 추구해야

(1) 의지와 능력과 실행은 별개

외통부 등 정부의 전향적 자세 필요

장기적으로 부담을 경감하는 조치임

- (2) 정부, NGO, 종교단체의 협의체의 중요성
- (3) INGO와의 공동인식 필요
- (4) IGO(국제 정부간 기구)와의 협조
- (5) 목표는 혼합적 INGO를 통한 해결

hybrid INGO : 국가, IGO, NGO, INGO의 레짐 형성체

북한인권 국제 심포지엄

일시 : 2004년 12월 1일

장소 : 경남대학교 극동문제연구소

특별연설

윗잇 문타폰

북한 인권 상황에 관한 유엔 특별보고관

2004년 4월, 유엔 인권위원회는 제네바에서 북한의 인권 상황에 관한 결의안 ‘2004/13’을 통과시켰다. 유엔 인권위원회는 결의안에서 북한의 인권 상황에 대해 깊은 우려를 표명하고, 위원장에게 이에 대한 특별보고관을 임명할 것을 요청하였다.

2004년 7월, 유엔 인권위원회는 나에게 이 특별보고관 역할을 맡아줄 것을 요청하였고, 나는 이 요청을 받아들였다. 유엔의 위임명령에 따른 정보를 준비할 수 있는 시간이 짧았기 때문에, 지금 단계에서 나는 북한의 인권 상황에 대한 완전한 보고서를 제출하는 대신 이 연설을 하기로 했다.

이 일을 맡은 처음 몇 달간 나는 정부, 비정부기구, 정부간기구로부터 여러 관련 정보를 수집하였다. 나는 또 정부기구와 비정부기구, 정부간기구 대표들과 만났다. 2004년 9월에는 제네바에서 1주일 동안 머물면서 핵심인사들을 만났다. 또한 비록 유엔 특별보고관의 자격이 아니라 학자로서의 방문이었지만 제네바에 있는 북한대표부 방문이 받아들여진 것을 기쁘게 생각한다. 북한 대표들과의 만남은 우호적이고 긍정적이었으며, 나는 앞으로도 이들과 계속 만날 수 있기를 기대한다.

모든 관계자들에게 내가 전달한 메시지는 북한이 이번 위임명령을 세계와, 특히 북한의 인권 상황을 개선하고자 하는 유엔과 관계를 가지는 기회로 바라볼 수 있도록 촉구하는 것이었다. 특별보고관으로서 나는 긍정적이고 단계적인 접근법에 기초해 일을 추진하고자 한다. 공정하고 균형이 잡힌 시각으로, 또 독립적인 방식으로 북한의 인권 보호와 증진을 위해 진취적으로 일할 것이다.

내가 받은 느낌을 요약하자면 다음과 같다:

I 긍정적 요소

첫째, 긍정적인 측면으로, 북한이 유엔의 4대 핵심 인권규약인 「시민적및정치적권리에 관한국제규약」(이하 자유권규약), 「경제적·사회적및문화적권리에 관한국제규약」(이하 사회권규약), 「아동의권리에 관한협약」(이하 아동권협약), 「여성에게 대한 모든 형태의 차별 철폐에 관한 협약」(이하 여성차별철폐협약)의 회원국이라는 점에 주목해야 한다. 북한은 관련 감시위원회에 많은 보고서를 제출했다.

둘째, 북한은 외부의 인권활동가들이 북한의 인권 상황을 평가하기 위해 자국에 입국하는 것을 간헐적으로 허용해왔다. 2004년, 북한은 유엔 아동권리위원회의 회원들을 초청했다. 이보다 앞서 ‘여성에게 대한 폭력에 관한 유엔 특별보고관’이 북한의 초청을 받아 방문하기도 했다.

셋째, 북한에서는 다양한 유엔 기구들이 여러 이슈와 관련된 일을 하고 있으며, 이들의 상주가 국제적·국가적으로 인정받고 있다는 것이다.

넷째, 몇몇 측면에서 북한과 주변국 및 그 밖의 일부 국가들 간의 관계가 개선되고 있다는 점이다.

다섯째, 많은 다른 나라들과 마찬가지로, 북한도 이미 인권 보호와 증진에 도움이 되는 법적·조직적 토대를 갖추고 있다는 점이다. 예를 들면, 1972년에 도입되어 1992년과 1998년에 개정된 헌법과 다른 법들에 몇 가지 인권 보장 규정이 있다. 하지만 이의 이행과 관련해서는 해결해야 할 핵심 과제들이 있다.

II 구체적 과제

첫째, 식량권과 생명권

1990년대 중반, 북한은 홍수와 가뭄 같은 자연재해와 이에 대한 권력구조의 부적절한 대응과 권력의 불균형 문제로 끔찍한 식량부족 위기를 겪었다. 이런 요소들은 북한의 발전에 큰 영향을 끼쳤으며, 많은 사람들의 생명과 생존을 위협했다. 예를 들면, 1990년대 후반에 유아 사망과 영양실조, 어린이들의 성장 저하가 두드러지게 많이 나

타났다.

주요 인도주의 기구들에 자문한 결과 얻은 일반적인 느낌은 식량위기와 관련된 상황이 나아지기는 했지만 북한이 여전히 인도주의적 (긴급)지원을 필요로 하고 있으며, 특히 식량부족이 계속되고 있다는 것이다. 해외로부터 지원되는 식량원조가 실제 지원 대상에게 얼마나 돌아가는지, 그리고 다른 (은밀한) 용도로 빼돌려지는 식량이 어느 정도인지에 대한 논란이 계속되고 있다. 현재 원조식량의 배분을 감시하기 위한 검사가 일부 이루어지기는 하지만, 북한 당국은 여전히 외국 인도주의 기관들의 불시 검사는 허용하지 않고 있다.

둘째, 개인의 안보권, 인도적 대우를 받을 권리, 차별받지 않을 권리, 사법 정의에의 접근

이 분야의 권리 침해에 대한 많은 보고가 다양한 출처를 통해 들어오고 있다. 이러한 권리 침해는 주로 법이나 제도와 관련된 것으로, 특히 국제기준에 미치지 못하는 감옥이나 수용소에서 많이 발생하며, 신뢰할 만한 법정에서 재판받을 기회도 없이 이루어지는 예방적·행정적 구금 등과 같이 빈약한 법 집행에 따라 더욱 악화되고 있다. 개인에 대한 폭력과 관련된 수많은 보고가 있으며, 이들 자료 중 일부는 유엔 결의안 (특별보고관의 위임명령이 부과된)의 배경이 되기도 했다. 이 유엔 결의안은 고문과 여타 비인간적 대우에 관한 내용을 담은 보고가 계속되는 데 대해 깊은 우려를 표명하고 있다.

이 결의안에서 제기된 몇몇 이슈들은 인권위원회가 ‘북한의 자유권규약 관련 2차 보고서에 관한 2001년 관찰 결론’에서 표명했던 우려들을 재확인하고 있다.

‘연좌제(guilt by association)’ 개념에 근거한 집단징벌이라는 또 다른 우려스러운 관행에 대한 보고가 여러 자료에 기록되어 있다. 이것은 한 사람이 정치적 또는 사상적 범죄를 저질렀을 때 그의 가족이 함께 벌을 받는 것을 의미한다. 또 다른 한편, 헌법과 다른 법들이 차별금지 원칙을 옹호하고 있으면서도, 실제로는 이것이 잘 지켜지지 않는다는 것이다. 또한 과거 북한에서 사람들을 당국이 선호하는 집단부터 경계인이나 ‘동요계층,’ 그리고 가장 아래에 있는 당국에 적대적인 집단에 이르기까지 다양한 집단으로 분류했다는 내용의 많은 보고가 있었다. 이런 것들이 법으로는 폐지되었을지 모르나 관행으로 계속 이어지고 있으며, 이는 피난처를 찾아 북한을 떠난 사람들의 증

언에서도 알 수 있다.

외국인에게 영향을 끼치는 몇 가지 잘못들에 대한 보고도 있다. 예를 들면, 북한 당국은 이미 많은 일본 국민을 납치한 것을 인정했으며, 일부 사건은 양국간의 협상을 통해 해결되기도 하였다. 하지만 다른 사건은 신속하고도 효과적인 규명과 해결이 이루어지길 기다리고 있다.

개인의 안보권과 인도적 대우, 차별금지 등에 영향을 끼치는 권리 침해에 관해 접수된 수많은 보고를 보면, 심각히 우려할 만한 근거가 충분하다. 또한 북한에는 주민들에게 사법 정의에 대한 접근을 보장하는 독립된 사법부가 존재하지 않는다는 보고도 있다. 특별보고관이 이런 모든 보고와 주장을 증명할 위치에 있지는 않지만, 이렇게 많은 분량의 보고와 관련 주장들이 단지 우연의 일치일 수는 없으며, 이들 주장들이 즉각적인 대처가 필요한 일련의 권리 침해의 유형을 제기하고 있다는 인상을 받았다. 우리는 북한 당국이 투명하고 효과적인 방식으로 이러한 문제들을 해결할 것을 촉구한다.

셋째, 거주이전의 자유에 관한 권리, 실향민의 보호

전체적으로, 북한 당국은 주민의 이동을 엄격히 통제하고 있다. 북한의 한 지역에서 다른 지역으로 이동하려면 당국으로부터 여행증명서를 발급받아야 하는데, 이것은 매우 번거로운 과정이다. 국경을 넘어 다른 나라로 여행을 하기 위해서는 출국비자나 그에 상응하는 증명서를 받아야 한다. 이와 관련된 법을 어긴 경우에는 처벌을 받는다. 이런 제약은 인권에 보장된 거주이전의 자유에 어긋나는 것이다.

북한 국민은 두 가지 주요한 이유 때문에 국경을 넘어 다른 나라로 이탈하고 있다. 첫째, 정치적 압박과 박해가 많은 사람들이 다른 나라로 망명하는 추동요인으로 작용하고 있다. 2002년부터 2004년까지 많은 북한 국민들이 외국 대사관이나 학교에 들어가는 등의 많은 방법으로 망명을 시도하였으며, 이후 이들에 대한 체포와 본국 귀환 또는 ‘강제송환’ 같은 탄압이 이어졌다. 일반적으로 이렇게 망명을 하려는 사람들은 전통적 국제법상의 ‘난민’ 즉 박해에 대한 근거 있는 두려움 때문에 출신국을 떠난 사람들에게 해당한다.

둘째, 1990년대 중반의 식량위기로 인해 많은 사람들이 생존을 위해 타지로 떠나야만 했으며, 때로는 국경을 넘어 다른 나라로 가기도 하였다. 이 범주에 속하는 사람들

도 북한으로 돌아가게 되면 출국비자 없이 본국을 떠났다는 이유로 처벌을 받기 때문에, 이들도 역시 ‘현장(sur place)’ 난민 즉 박해에 대한 두려움 때문에 출신국을 떠나지는 않았지만 본국으로 돌아갈 경우 박해받을 우려가 있는 사람들로 분류될 수 있다.

난민 보호를 위한 핵심적 국제규범은 강제송환 금지, 즉 난민을 위험지역으로 되돌려 보내지 않는 것이다. 현재, 북한의 망명 신청자들을 수용하고 있는 몇몇 나라들에서 이 원칙이 준수되지 않고 있는 바, 모든 나라에서 이 원칙이 효과적으로 준수될 필요가 있다.

최근의 연구는 또한 불안한 경향을 보여주고 있는데, 많은 나라들에 새로 도착하는 사람들 중에 여성의 비율이 증가하고 있다는 점이다. 종종 다른 나라에서 망명을 희망하거나 생존수단을 찾고자 하는 이들 여성의 경우 밀입국과 인신매매의 제물이 되는 경우가 많기 때문에, 이러한 경향은 매우 우려할 만한 사항이다. 다른 나라들과 마찬가지로 북한에서도 이미 밀입국과 인신매매를 불법으로 규정하고 있지만, 출발국과 도착국, 양측에서 밀입국과 인신매매 범죄를 막기 위한 효과적인 조치가 뒤따르지 않기 때문에 이를 조치할 필요가 있다.

넷째, 자기결정권, 정치참여의 권리, 정보획득의 권리, 의사표현 및 결사, 종교의 자유

정치 참여의 권리는 자기결정권의 고유한 구성요소로, 이는 당국의 의지보다는 국민의 의지에 기초해야 한다. 하지만 북한의 권력구조에서는 국가가 더 우선시된다.

북한 당국은 정보 획득이나 의사표현 및 결사, 종교의 자유와 관련된 권리를 보장하고 있다고 주장하지만, 실제로는 종종 그 반대의 모습을 보인다. 종교의 자유와 관련해, 정부 당국이 다양한 종교에 대해 자유로운 활동을 허용한다는 몇몇 측면에서 자유화가 이루어졌다는 보고가 있지만, 그 자유화의 정도가 얼마나 진실성이 있는지는 확실치 않다.

북한의 자유권규약 관련 2차 보고서를 검토한 후 유엔 인권위원회가 발표한 관찰 결론은 이 분야에 관한 여러 사항들이 우려할 만하다고 설명하면서 이를 다시금 확인하고 있다.

다섯째, 특정인 또는 특정집단의 권리 : 여성과 아동

1995년 시작된 식량부족 위기 이전, 북한에서는 여성의 권리 및 아동의 권리와 관련한 여러 측면에서 주요한 성과가 있었다. 하지만 전통적으로 여성의 권리를 악화시켜온 관념인 여성이 있어야 할 곳은 가정이라는 식의 믿음과 아이들은 정부 당국의 권력에 복종하도록 길러진다는 생각과 같이 편견으로 가득 찬 고정관념이 여전히 존재한다.

1990년대 중반부터 이들 집단이 처한 상황은 많은 이유로 더욱 취약해졌다. 첫째, 식량부족 위기로 많은 여성과 아동들이 직업이나 식량을 찾아 고향을 떠나야만 했다. 버려진 거리의 아이들(일명 꽃제비) 또한 늘어났다. 둘째, 사람들의 거주이전에 대한 국가의 지나친 통제로 인해 이들은 여행증명서를 발급받지 않고 고향을 떠났다는 사실 때문에 많은 제약을 받고 있다. 셋째, 많은 사람들이 기본적인 필요를 다른 나라에서 충족하기 위해 국경을 넘었으며, 이 과정에서 이들은 밀입국이나 인신매매의 피해자가 되고 있다. 넷째, 많은 사람들이 한편으로는 도착국에서 본국 송환 대상인 불법 이민자로 분류된다는 점에서, 다른 한편으로는 출신국으로 돌아갈 경우 처벌을 받게 된다는 점에서 많은 어려움을 겪고 있다.

아동권리위원회가 아동권리협약에 따른 북한의 2차보고서를 검토한 뒤 내린 최근의 관찰 결론은 이런 우려할 만한 부분이 많다는 것이다. 좀더 긍정적인 언급으로는, 현재 아동의 건강과 영양상태와 관련해 상황이 약간 개선되었다는 것과 장애아동에 대한 포괄적인 정책이 환영받고 있다는 점이다.

결론적으로, 최근 몇 십 년간 북한에서 긍정적인 변화가 있었다는 것은 분명하지만, 인권의 이행에서 다양한 형태의 불일치와 (몇몇 끔찍한 성격의) 침해가 벌어지고 있으며, 이러한 인권 침해를 막고 구제하기 위해 즉각적인 초치가 필요하다는 것이다. 북한에서의 인권 보호와 증진을 위해 다음과 같은 지침이 시급히, 그러나 빠짐없이 이행되어야 한다.

북한은 다음을 이행해야 한다.

- 북한은 북한이 가입한 4대 인권규약을 비롯한 국제인권기준을 준수하고, 이들 규약에 따라 설립된 감시위원회의 권고에 대한 후속조치를 취하며, 다른 관련 규약에 가입하고, 이를 이행해야 한다.
- 국제인권기준에 어긋나는 법과 관행을 개혁해야 한다.
- 민주주의, 평화, 지속가능한 발전, 탈군사화와 함께 인권을 보호하고, 시민사회가 정책 결정 및 이행의 모든 단계에 참여할 수 있도록 해야 한다.
- 법치를 존중해야 한다. 특히 독립적이고 투명한 사법부를 설립하고, 피고인 또는 구금인이 사법 정의에 접근할 수 있는 안전장치를 마련하며, 국가인권위원회 또는 그에 상응하는 비정부기구와 적극적이고 독립적인 언론기관의 설립을 통해 권력 남용에 대한 견제와 균형체계를 갖추어야 한다.
- 사법행정을 개혁해야 한다. 특히 교도소 체계를 개선하고, 사형과 태형, 강제노동을 폐지하며, 예방적·행정적 구금과 정치범의 구금을 금지해야 한다.
- 외국으로의 이탈이 발생하는 근본원인을 제거하고, 탈북자들에 대한 박해와 피해를 예방하고, 이들이 본국으로 돌아왔을 때 고향을 떠나 밀입국하거나 인신매매를 당한 사람들에 대한 대처방안을 마련하며, 돌아온 사람들의 사회 재통합을 장려해야 한다.
- 외국인의 납치와 같은 권리 침해가 발생했을 때에는 즉각적이고 효과적인 과정을 통해 구제책을 제공해야 한다.
- 법 집행자들과 대중에 대한 적극적인 인권교육을 통해 여성과 아동문제에 대한 의식, 비판적 분석력과 함께 인권을 보호하는 능력을 키워야 한다.
- 광범위한 대중의 참여를 통해 마련된 국가인권행동계획 같은 형태로, 법 집행자들과 여타 권력기관에 인권을 존중하라는 분명한 지시를 내려야 한다.
- 식량원조를 비롯한 인도주의적 지원이 대상 집단에게 제대로 전달되도록 하고, 인도주의 기구들에게 방해받지 않는 접근과 투명한 감시를 허용하며, 책임성을 높여야 한다.
- 특별보고관 및 다른 인권기구들이 적시에 북한을 방문하여 북한의 인권 상황을 조사하고 개혁권고를 할 수 있도록 해야 한다.
- 유엔인권고등판무관 및 다른 기구들로부터 적시에 기술적 도움을 받아 인권 보호와 증진을 위한 활동을 지원하도록 해야 한다.

국제사회의 다른 구성원들은 다음을 이행해야 한다.

- 북한이 위에 명시된 지시를 따를 수 있도록 긍정적인 영향력을 행사한다.
- 난민과 탈북자들의 보호를 지지한다. 강제송환 금지원칙을 지키고, 최소한 현재의 난민 보호 수준을 유지하며, 망명 신청자들의 생명을 위협하는 양자협정 및 여타 협정을 폐지한다.
- 불법적이고 은밀한 이주통로를 줄이기 위해 합법적이고 안전한 이주통로를 장려하고, 피해자들에게 인간적 대우를 하면서 밀입국과 인신매매에 대처하기 위한 국가간의 협력을 증진한다.
- 최초 도피국에서의 정착과 제3국에서의 재정착, 안전하고 자발적인 본국 귀환 등과 같이 난민을 돕기 위한 장기적 해결책을 마련하고, 난민 및 이주자들을 돌볼 책임을 공유하기 위한 국제연대를 강화한다.
- 투명한 감시와 책임성을 증진하고, 인도주의 기관들이 방해받지 않고 접근할 수 있도록 함으로써, 원조와 지원이 취약집단에 도달할 수 있도록 한다.

※ 윗티 문타폰(Vitit Muntarbhorn) 교수는 2004년 조선민주주의인민공화국의 인권 상황에 관한 유엔 특별보고관으로 임명되었다. 그는 유엔 인권고등판무관실의 인권 관련 기술적 협력을 위한 유엔기부금 이사회 회원이기도 하다. 그는 아동매매 및 아동성매매, 아동포르노그래피 문제에 관한 유엔 특별보고관을 지냈다.

인권증진을 위한 유엔의 기술협력 프로그램

이 완 희

유엔 인권고등판무관실 아태지역대표 대행

I. 유엔 인권고등판무관

이 심포지엄에서 연설을 하게 되어 기쁘며, 영광으로 생각한다. 북한의 인권 상황에 대해 특별한 관심을 가지고 있는 사람들을 모두 만나서 생각을 공유하고, 무엇보다 각자의 전문 분야에서 나온 실질적인 정보에 근거해 상황을 검토해볼 수 있는 이런 종류의 모임이 꼭 필요하다고 생각한다. 이런 관점에서, 나는 이렇게 중요한 논의의 자리에서 유엔의 입장을 전달할 수 있게 되어 기쁘다.

먼저 유엔 인권고등판무관실의 권한과 임무에 대한 설명부터 시작하겠다. 오늘날의 유엔 인권고등판무관실은 수년간 다양한 형태의 변화를 거쳐 다시 태어난 것으로, 인권에 대한 책임을 지는 유엔의 최고위직 공무원인 인권고등판무관에서 그 이름을 따왔다. 현직 고등판무관은 루이스 아버(Ms. Louise Arbour)로, 최근에 서울을 방문한 바 있다. 고등판무관이라는 직책은 비엔나 세계인권대회에 뒤이어 열린 1993년 유엔총회에서 신설되었다. 고등판무관의 역할은 간단히 말해, 국제인권운동의 지도자로서 복무하며 도덕적 권위자이자 희생자들의 대변인으로 활동하는 것이다. 또한, 인권고등판무관은 인권고등판무관실과 함께 전세계의 인권 보호 및 증진을 위해 일한다. 이것이 인권고등판무관과 사실상 유엔에 부여된 가장 중요한 기능이다.

우리는 때로는 직접적으로, 하지만 대부분은 파트너들을 통해서 인권 증진과 보호 활동을 한다. 우리는 각국 정부와 대화하면서 건설적인 협력관계를 가진다. 이런 목표를 위해 인권고등판무관실은 NGO, 학술기관, 민간영역 등 광범위한 영역에서 일하는

사람들과 함께 인권 상황에 대한 정보를 모으고, 필요한 행동을 취하고 있다. 인권 교육을 장려하고, 인권 침해 예방뿐만 아니라 인신매매, 에이즈, 생명공학, 세계화의 영향 등과 같은 새로운 도전분야에 대한 사고를 자극하고자 한다. 이러한 활동은 현장에 머물면서 감시활동을 하고, 기술적 전문성을 제공하며, 각국이 국제인권기준에 부합하는 정책 활동을 하도록 돕는 등 일련의 개입을 통해 이루어진다.

인권고등판무관실의 주요한 기능 중 하나는 유엔 인권위원회와 소위원회의 논의를 지원하고, 이에 대한 후속조치를 마련하는 것이다. 이 기구에서는 많은 전문가들을 임명하여 인권고등판무관실의 지원을 받아 인권 문제를 조사하고 보고하도록 하고 있다. 인권고등판무관실은 각국의 인권 의무 이행 여부를 감시하는 유엔 위원회나 조약기구들의 일을 준비하는 역할도 담당한다. 인권고등판무관실은 이들 국제기구들 간의 정보 흐름을 보장해 이들의 노력이 미치는 영향을 극대화하고자 한다.

II. 유엔 조약기구

인권조약기구들은 핵심적인 국제인권조약의 이행을 감시하는 독립적인 전문가 위원회로, 이들이 감시하는 조약의 조항에 따라 개설되었다. 핵심적인 국제인권조약의 이행을 감시하기 위해 설립된 7개의 조약기구들은 제네바에 있는 인권고등판무관실의 조약 및 위원회 지부로부터 사무적 지원을 받고 있다. 조약기구들은 조약기구를 창설하는데 기반이 된 조약의 조항에 따라 많은 기능을 수행한다. 여기에는 회원국가의 보고서와 개별적인 민원이나 제보를 검토하는 일이 포함된다. 이들은 또한 조약에 대한 일반 논평을 발표하고, 관련 주제에 대한 토론을 조직하기도 한다. 4개의 위원회(인권위원회, 인종차별철폐위원회, 고문방지위원회, 여성차별철폐위원회)에서는 특별한 경우에 한하여 조약에 보장된 권리를 침해당했다고 주장하는 개인들로부터 청원을 접수하기도 한다.

III. 인권위원회와 그 특별한 메커니즘

1980년대 초반 이래, 인권위원회는 특정한 나라의 상황이나 특정 이슈에 대응하기 위해 많은 수의 이른바 ‘특별절차’라는 것을 설립했다. 이것은 인권위원회가 그해 내내 관심을 가지는 문제에 지속적으로 관여하기 위한 방법이다. 이 표현은 이 분야를 모르

는 사람들은 잘못 이해할 수도 있다. 왜냐하면 이것은 절차가 아니라 특별보고관이나 대표, 독립적 전문가 같은 개인이나 몇몇 개인으로 이루어진 실무그룹이기 때문이다.

특별보고관이나 대표, 독립적 전문가, 몇몇 개인으로 이루어진 실무그룹은 유엔 인권 위원회의 의장이 위원회의 회원국가로 이루어진 5개 지역그룹과 의논을 거쳐 임명한다. 특별절차 수행자들은 각각 독립적으로 보수를 받지 않으며, 개인적 능력에 따라 최대 6년 동안 일한다. 현재에는 30개 이상의 특별절차 메커니즘이 있다.

특별절차 메커니즘에 부여된 권한은 다양하지만, 보통 인권 상황에 대한 조사 및 감시·권고를 하고, 공개적 보고를 하는 역할을 하고 있다. 여기에는 특정 국가나 영역의 인권 상황에 대한 국가위임명령 또는 세계적 인권 침해의 주요 현상에 대한 주제위임명령이 있다. 특별절차 수행자들은 연구를 하고, 기술적 협력에 관한 권고를 하고, 개별적인 민원에 대응하며, 일반적인 인권 증진활동에 관여하는 등의 다양한 활동을 수행한다. 특별보고관이나 여타 위임명령 수행자들은 국가 방문(때로는 사실 확인 임무라고 한다)을 하고, 유엔 인권위원회에 보고하는 역할도 수행한다. 이런 임무는 관련국의 초청에 따라 이루어진다. 지금까지 총 50개국이 유엔 인권위원회의 모든 주제 관련 특별절차에 대해 상설 초청을 했다.

IV. 북한과 유엔 조약기구의 접촉

북한은 4개의 국제인권규약 즉 「시민적및정치적권리에관한국제규약」(이하 자유권규약), 「경제적·사회적및문화적권리에관한국제규약」(이하 사회권규약), 「아동의권리에관한협약」(이하 아동권협약), 「여성에대한모든형태의차별철폐에관한협약」(이하 여성차별철폐협약)의 회원국이다. 북한은 「모든형태의인종차별철폐에관한협약」(이하 인종차별철폐협약)이나 「고문및잔인하고비인도적인혹은굴욕적인처우및형벌의방지에관한협약」(이하 고문방지협약)에는 가입하지 않았다. 북한은 조약기구들과 험난한 관계를 이어왔으나, 최근에 다행히 관계가 정상화되었다. 여러분은 아마도 1997년 8월, 북한이 자유권규약에서 즉각 탈퇴하고, 아동권위원회에 대한 보고를 중단하려 했던 것을 기억할 것이다. 이것은 소위원회가 같은 해 초에 채택한 결의안에 대응하기 위한 것이었다. 1997년 10월, 이 통고를 받고 나서 유엔 인권위원회는 자유권규약을 비준한 국가는 이를 폐기할 수 없다는 일반논평을 발표했고, 이에 대해 북한은 재차 이 규약에서 탈퇴했다는 발표를 했다.

그때 이후, 북한은 조약기구들과 협력관계를 꽤 높은 수준으로 발전시켜왔다. 2001년에는 여성차별철폐협약을 비준하였고, 사회권위원회와 아동권리위원회에 보고서를 제출해 각각 2003년과 2004년에 검토를 받기도 하였다. 두 경우 모두 북한은 평양에서 고위급 대표단을 파견했다. 대표단의 지위는 종종 해당 정부에서 바라보는, 자국의 보고서를 검토하는 조약기구와의 대화의 중요도를 나타내는 것으로 받아들여진다.

2004년 4월 초에는 (의장과 위원회 회원, 위원회 비서로 이루어진) 아동권리위원회 대표단이 북한 정부의 초청으로 북한을 방문했다. 임무 수행 중에 대표단은 몇몇 핵심관리들 및 유엔 국가팀, 외교사회, 국제 NGO 출신으로 북한에서 일하는 외국인들과 아동의 권리 상황에 관해 토론할 기회가 있었다. 아동권협약 대표단은 또한 평양과 평안남도 지역에 있는 학교, 탁아소, 병원, 보건소, 아동영양센터, 이른바 ‘아동궁전’ 같은 많은 기관들을 방문하였다.

위의 내용들이 국제인권 메커니즘과 북한 사이에 이루어진 상호접촉의 내용들이다. 이들은 독립적인 전문가 기구들로서, 북한의 인권 상황에 대해 기술적이고 비정치적인 평가를 내릴 수 있는 가장 좋은 위치에 있다. 여기에서 자연스럽게 제기되는 질문은 이들이 어떤 평가를 내렸는가 하는 것이다.

북한과의 교류는 불행하게도 결정적이지 못했다. 모든 조약기구들은 북한 정부와 나눈 대화가 적합하지 못했으며, 여러 시간 동안 검토했음에도 많은 질문들이 다루어지지 못했다고 밝혔다.

구체적인 문제들이 많이 제기되었지만, 그중에서 나는 인권 보호를 위한 기본적인 하부구조인 국가 보호 시스템을 검토해보고 싶다. 이런 시스템의 구성요소는 나라마다 다르지만, 몇몇 주요한 공통요소들이 국제 문서에 정리되어 있다. 여기에는 효과적인 구제를 위한 궁극적 수단, 주로 사법체계가 포함되어야 한다. 2001년 인권위원회는 북한의 사법체계가 완전한 독립성을 갖추진 못했다고 여겼다. 둘째, 임무 수행자들의 행동을 감시하기 위해 필요한 정보에 접근할 수 있고, 예외가 제한되어 있는 독립적인 시민사회가 포함되어야 한다. 시민사회와 국제NGO의 수를 이들에 대한 개방성의 수준을 나타내는 척도로 보면서, 유엔 인권위원회는 이들의 수가 제한적인 데 대해 우려를 표명하고, 이들과 협력할 것을 권고했다. 전반적인 인권 분야에서 개인의 민원을 접수하고 이에 대해 조치를 취하는 효과적인 메커니즘의 부재는 북한의 보고서를 검토한 모든 조약기구가 지적하는 점이다. 국가인권기구를 설립하도록 한 권고에 대해 2002년

북한 정부는 다음과 같이 밝혔다.

“최근에 그 가능성에 대한 논의가 이루어졌지만, 대부분의 국민은 국가인권기구가 불필요하다고 생각한다. 그 이유는 다음과 같다. 국가인권위원회 같은 기구는 시민들의 민원을 접수하고 조사하고 그 결과를 관련 기관에 보고하며 권고를 할 수 있을지는 모르지만, 집행할 수 있는 권한이 없다. 국가인권기구는 몇몇 제한적인 사람들로 구성되고, 요구들을 직접적으로 해소할 수도 없으므로, 효과적이지 못하다.”

이들은 인권 침해의 피해자들에 대한 구제는 지역 차원의 인민위원회에서 효과적으로 이루어진다고 주장했다. 아동권리위원회는 아동의 권리와 관련해서, 그리고 사회권 위원회는 사회권규약과 관련해서 다시 같은 권고를 했다. 후자는 북한에 해당 규약의 진취적 이행을 효과적으로 감시하기 위한 메커니즘을 설립할 것을 권고했다.

입법적인 면에서, 조약기구들은 북한의 국내법체계에 이미 앞에서 언급한 독립적 기구로부터 효과적인 구제를 받을 권리부터 차별받지 않을 권리, 법 앞에서의 평등, 북한이 가입한 국제인권조약에 명시된 나머지 권리들에 이르기까지 기본적인 인권 기준이 부재하다는 것에 주목했다. 조약기구들 앞에 나타났던 대표단에 따르면 이 조약의 조항들은 현재 법원에 의해 직접적으로 발동될 수 있지만, 국제인권조약을 발동한 사례가 한 번도 없었다는 점으로 볼 때 이러한 가능성은 이론상으로만 존재한다. 입법 개혁이나 국제규약에 관한 법적 선언, 이에 대한 적극적인 교육을 통해 인권의 법적 보호를 강화할 필요가 분명히 있다.

또 다른 권고 내용은, 해당국이 국제노동기구에 완전한 회원국으로 가입하는 것을 가능케 하는 노동자·고용주·정부의 3체계가 북한에 없다는 것이다. 지난해에 사회권위원회는 이를 바로잡도록 권고했다.

V. 북한과 유엔 인권위원회 및 특별 메커니즘과의 상호접촉

국제인권 영역에서 이루어진 가장 논쟁적인 진전은 유엔 인권위원회가 2003년 북한에 대해 처음으로 (EU가 제출하고, 일본과 미국이 후원한) 결의안을 채택한 것이다. 결의안이 채택되자, 북한은 이 결의안을 수용하지 않겠다는 선언을 했다.

이 결의안에서는 인권고등판무관에 대해□□인권 분야에서 기술적 협력 프로그램을 수

립하기 위해 북한 당국과 포괄적인 대화에 나설 것□□을 요청하였다. 이것은 최근 북한에 대해 검토한 3개의 위원회가 모두 인권 보호를 위해 국제사회와 관계를 강화할 것을 북한에 요청한 것과도 일맥상통한다. 또 다른 위원회는 특별히 인권고등판무관실과 유니세프를 언급했다. 결의안의 이행에 관한 제6차 회의에서 사무국은 인권위원회에 메시지를 제출했다. 나중에 다시 말하겠지만, 유엔 인권위원회는 이 결의안이 이행될 수 있도록 북한 정부에 접근하려고 노력했으나 결과는 성공적이지 못했으며, 우리는 북한으로부터 아무런 응답도 받지 못했다.

올해, 유엔 인권위원회에서는 유럽연합이 일본과 미국의 후원을 받아 제출한 새로운 결의안이 찬성 29표, 반대 8표, 기권 16표로 통과되었다. 북한 정부는 다시 이 결의안을 받아들이지 않겠다고 발표했다. 결의안의 내용은 북한에서 체계적이고, 광범위하며, 심각한 인권 침해가 일어나고 있다고 언급하고, 북한 정부가 조약감시기구 및 특별절차 등의 유엔 인권 메커니즘과 협력할 것을 요청하고 있다. 인권위원회는 고등판무관에게 인권 분야에서 기술적 협력 프로그램을 수립하기 위해 북한 당국과 포괄적인 대화에 나설 것을 다시금 요청하였다. 중요한 것은 결의안에서 특정 국가에 지정된 특별보고관을 두고, 광범위한 사실 파악의 권한을 부여했다는 것이다. 올해 7월 인권위원회의 위원장은 윗티 문타폰 교수를 북한인권 특별보고관으로 임명하였다.

유엔 인권위원회가 2003년과 2004년 특정 국가에 대한 결의안을 통과시킨 것은 유례가 없는 일이다. 이전에, 북한의 인권 상황은 최근 10년 동안 소위원회에서 2번 다루어졌을 뿐이다.

처음은 1997년의 결의안으로, “북한에 대한 정보를 수집하거나 방문을 하기가 거의 불가능하다는 데 대해 깊이 우려하고 있다”고 밝히고, “북한이 자유권의 이행에 관해 적절한 때에 인권위원회에 보고하지 못한 것”을 비난했다.

그 다음은 1998년 8월, 유엔의 절차 및 업무에 완전히 협조할 것을 북한에 촉구하는 또 다른 결의안을 채택한 것이다. 이 결의안도 “북한에서 초법적 처형과 실종이 벌어진다는 보고뿐 아니라 수천 명의 정치범이 수감된 상태에서 고통을 받다가 병과 굶주림, 무방비 상태로 죽어가고 있다는 비슷한 보고가 종종 있는 것에 대해 우려를 표명하고 있다.”

올해 통과된 인권위원회의 결의안은 북한이 인권위원회의 주제별 절차에 제약을 두지 말고 협조할 것을 촉구하고 있다. 특히, 식량권에 관한 특별보고관과 고문의 가능성

에 관한 특별보고관, 종교와 믿음의 자유에 관한 특별보고관, 의사표현의 자유의 권리 증진 및 보호에 관한 특별보고관, 여성에 대한 폭력과 그 원인 및 결과에 관한 특별보고관, 임의적 구금에 관한 실무그룹과 강제적·비자발적 실종에 관한 실무그룹에 협조하도록 촉구하고 있다. 지금까지 이들 중 3명의 인권위원회 주제별 특별보고관이 북한에 대한 현장 방문을 수행하도록 요청받았다.

의사표현의 자유의 권리증진 및 보호에 관한 특별보고관, 종교와 믿음의 자유에 관한 특별보고관, 식량권에 관한 특별보고관인데, 이들 중 아무도 북한정부로부터 초청을 받지 못했다. 강제적·비자발적 실종에 관한 실무그룹은 북한 및 여타 관련 국가들과 함께 북한의 외국인 납치 문제에 대한 일을 진행 중이다.

VI. 인권고등판무관실의 기술적 협력

앞서 말했듯이, 2003년과 2004년에 인권위원회에서 채택한 결의안에서는 고등판무관에게 북한과 기술적 협력을 추진할 수 있는 방안을 찾도록 요청하였으며, 조약기구들은 북한 정부에 이를 추진할 것을 촉구하였다. 유엔의 권고 업무와 기술적 협력을 확립한 유엔 총회의 1955년 결의안 926(X)에 따라 발전되어 온 표준정책 및 관행을 보자면, 인권 분야에서 이루어지는 다양한 형태의 지원은 회원국가의 결정에 따르도록 되어 있다. 유엔 인권고등판무관실은 현재 회원국의 요청에 따라 40여 개국에 권고 업무와 기술적 협력을 제공하고 있다. 대부분의 이러한 지원사업은 헌법 및 법의 개혁, 국가기구, 사법행정, 인권교육, 핵심 전문가 집단(판사·변호사·검사·경찰·감옥행정관)의 훈련 및 국회에 대한 지원에 집중되어 있다.

결과적으로, 인권고등판무관실 관리들과 북한의 제네바 대표부 사이에서 실무 수준의 접촉이 이루어지고, 부고등판무관과 북한의 제네바 대표부 대표가 만나 가능한 기술적 협력을 모색하고 있으나, 현재 이 문제에 대해서는 아무런 결정도 내려진 바 없다.

VII. 인도주의적 상황

2003년과 2003년 채택한 결의안에서, 유엔 인권위원회는 북한의 불안정한 인도주의적 상황의 보고에 대해 우려를 표명하고, 북한 정부에 인도주의 기관들, 특히 유엔기구

들이 자유롭고 방해받지 않고 접근할 수 있도록 보장하고, 북한 전역에서 인도주의적 지원이 인도주의 원칙에 따라 제대로 이루어지고 있는지를 확인할 수 있게 하라고 촉구했다. 유엔의 인도주의업무조정실이 제공한 정보는 지원대상을 잘 선정해 지원한다면 취약집단의 삶에 즉각적인 영향을 줄 수 있다고 밝히고 있다.

하지만 상당한 정도의 인도주의적 지원이 이루어졌음에도 북한은 계속되는 경제난으로 어려움을 겪고 있으며, 이는 국제사회의 대응을 약화시키고 있다. 인도주의적 노력이 계속 진행되어야 하지만, 북한이 심각한 경제난을 극복하지 않는 한, 구호지원과 기본적 공공업무 지원에 초점이 맞추어져 있는 인도주의적 대응만으로는 장기적으로 효과를 얻기 어렵다는 것도 분명하다. 북한과 조약기구 간의 대화에서는 북한 경제난의 거버넌스(governance)적 측면이 강조되었다. 분명한 것은, 지속가능하고 북한 인구 전체에 진정한 혜택이 돌아가는 발전이 이루어지기 위해서는 그러한 발전의 노력이 국제인권규범과 원칙에 굳게 기초해야 한다는 점이다.

북한인권 에 대한 영국의 입장

주디스 고프

주한영국대사관 정부참사관

I. 서론

먼저, 이러한 회의를 서울에서 열고, 영국정부의 대표를 연사로 초청해준데 대해 한국국가인권위원회에 감사한다. 나는 북한의 인권침해에 대항하고자 하는 영국의 결의를 설명할 수 있는 기회를 갖게 되어 매우 기쁘다.

인권증진은 영국정부가 우선적으로 고려하는 문제이며, 영국의 외교정책의 핵심에 위치해 있다. 우리는 인권이 보편적이며, 이질적이지 않은 가치임을 믿는다. 이는 우리가 국제적인 장이나 양자관계를 통해 인권가치와 시민적 자유, 민주주의의 확산을 위해 노력한다는 것을 뜻한다. 이는 또한 우리가 북한의 인권상황을 무시할 수 없다는 뜻이기도 하다. 이것이 바로 내가 오늘 이 자리에서 연설을 하는 이유이다. 영국을 대변해 발표를 하면서, 나는 유럽연합을 언급하지 않을 수 없다. 25개 회원국으로 이루어진 유럽연합 역시 북한의 인권문제에 대항하고 있으며, 다른 많은 나라들도 이에 동참하고 있다. 이러한 우려를 표명하는 나라는 영국만이 아니다.

발표에 앞서 먼저, 세상에 인권상황이 완벽한 나라는 없다는 것을 밝히고 싶다. 이는 영국도 마찬가지이며, 유럽연합의 회원국들이나 다른 우방국들도 마찬가지이다.

우리도 역시 몇 가지 측면에서 인권상황에 대한 비판을 받고 있다. 하지만, 우리는 북한처럼 분노를 표출하거나, 대화를 거부하고, 현실을 부정하는 방식으로 이에 대응하지 않는다. 우리는 독립적인 특별보고관들을 초청해 그들이 필요하다고 여기는 연구를 수행하도록 한다. 사실 영국은 모든 유엔 보고관들이 언제든지 영국을 방문할 수 있도록 하고 있다. 우리는 이들의 방문결과로서 나오는 보고서를 환영하고, 이들이 내린 결론에 대해 토론을 하며, 가능하다면 우려가 제기된 분야에서의 문제해결을 위한 조

치를 취한다.

II. 북한의 인권상황

북한의 인권상황은 영국과 유럽연합 모두에게 막대한 우려의 근거를 제기하고 있다. 북한에서 탈출해 남한으로 오는 난민이 증가하면서, 북한의 인권침해에 관한 정보도 증가하고 있다. 죄수들에 대한 화학실험 의혹 등과 같은 지속적인 인권침해의 위험성을 경고하는 보고서들이 계속해서 나오고 있다. 이러한 보고들의 정확성을 증명하기는 어렵지만, 이러한 정보들의 수적 증가와 일관성을 고려한다면 이들 정보가 북한의 인권침해에 대한 상당히 일관되고 믿을만하며 놀라운 설명을 제공한다는 것을 알 수 있다.

III. 영국정부의 조치

여러분은 그렇다면 영국은 이에 대해 무엇을 하고 있는지를 물어지도 모르겠다. 영국이 북한과 외교관계를 수립한지 이제 4년이 되었다. 평양에 대사관을 개설한지 3년이 되었으며, 북한이 런던에 대사관을 개설한지는 2년이 되었다. 우리의 대사들은 주재국 정부의 담당자들과 직접적인 의사소통 통로를 갖고 있다. 이러한 통로는 공개적이며, 공개적이어야만 한다. 이는 비록 느릴지라도 상황의 진전을 낳는 건설적인 포용을 통해서만 가능하다. 그러는 동안 내내 영국과 유럽연합은 지속적으로 북한에 인권문제를 제기해왔다.

건설적 포용정책의 일환으로, 영국외무장관 빌 라멜은 이번 여름 평양을 방문할 시기라고 판단했다. 우리는 우려의 메시지가 고위급 논의에 포함되도록 할 필요가 있었다. 영국의 토니 블레어수상과 잭 스트로 외무비서관 모두 인권이 이 방문의 중심주제가 되어야 한다는데 동의했다.

북한사람들은 이러한 방문에 동의했고, 라멜 장관은 올해 9월 평양을 방문했다. 이 방문에는 인권전문가를 비롯한 4명의 관리들과 7명의 취재진도 동행했다. 우리는 우리가 성취할 수 있는 것이 무엇인지에 대해 현실적인 시각을 갖고 있었으며, 획기적인

진전이 있으리라고는 기대하지 않았다. 하지만, 우리의 방문은 여러 가지 면에서 성공을 거두었다. 우선, 인권에 대한 상당한 논의를 전제로 성사된 이번 방문에서 우리는 의미 있는 진전을 이루었다. 라멜 장관은 북한의 고위급 관리들과 많은 이슈에 대해 논의를 진솔한 대화를 충분히 나눌 수 있었다. 그는 북한 최고인민회의 의장과 외무부장관뿐만 아니라, 인권문제에 직접적인 책임을 지고 있는 외무부 차관을 만났다.

북한측이 비록 적은 부분이기도 했지만 인권에 관해 말문을 열었다. 그들은 처음으로 북한에 노동수용소가 있다는 것과 거주이전의 자유와 같은 개인의 자유에 대한 제한이 있다는 것을 인정했다. 이들은 북한이 서구국가들에 비해 인권에 주의를 덜 기울인다는 것을 인정하고, 북한은 개인의 권리보다는 국가인보와 집단적 권리에 더 많은 중요성을 부여한다고 말했다. 북한이 이러한 내용을 분명히 밝힌 것은 환영할만한 일이지만, 국가안보로 인권을 부정하는 것을 정당화할 수는 없다.

라멜 장관은 북한 사람들에게 NGO들이 환기시켜준 실종자들과 수감자들과 같은 많은 사람들에 관련된 세부적 내용들을 전달했다. 그는 또한 북한측에 고문, 사형, 종교의 자유 등의 문제도 제기했다. 이런 문제들과 관련해 우리는 북한측에 북한의 인권 상황을 명확히 밝히는 서면으로 된 정보를 제공하라고 요구했다. 우리는 또한 유엔 특별보고관들, 특히 북한인권 특별보고관이 북한에 접근할 수 있도록 하라는 강력한 압력을 가했다.

여기에서 유엔인권위원회에서 연이어 채택한 2개의 결의안을 언급하지 않을 수 없는데, 이중 2번째 결의안에서 북한인권에 대한 특별보고관을 둘 것을 요청했다.

북한은 2002년 유럽연합과 양자적 인권논의를 수립해 진행해왔으며, 2003년의 결의안이 핵문제에 압력을 가하기 위한 정치적 의도에 따라 채택되었다고 주장하는데, 이는 옳지 않다. 북한과 유럽연합의 대화가 수립되기는 했지만 진전을 전혀 이루지 못했다. 유럽연합 트로이카(현 의장국, 차기 의장국, 집행위)가 2002년 6월 북한을 방문해, 북한인권상황에 대해 국제적으로 유통되고 있는 많은 보고들의 진위여부 확인을 위해 독립적인 감시자들이 북한에 접근할 수 있도록 요청을 했다. 이들은 수용소와, 종교의 자유 결여, 고문, 송환된 탈북자들에 대한 처우 등이 특별 관심분야라고 설명했다. 마땅히 이런 우려들에 대해 설명하려는 시도가 있어야 했지만 없었다. 또한, 이 대화를 통해 확실한 결실을 얻을 것이라고 믿을만한 근거도 없었다. 따라서 2003년의 결의안은 전적으로 정당화될 수 있는 것이었다.

두 번째 결의안은 2003년의 결의안보다 광범위한 지지를 받았다. 이로부터 우리가 내릴 수 있는 유일한 결론은 북한의 인권상황에 대한 우려가 2003년보다 증가했다는 것이다. 인권침해에 대한 보고가 늘고 있고, 아무런 협력관계나 대화가 없는 상태에서 인권위원회의 회원국들은 선택의 여지가 별로 없었으며, 2번째 결의안의 채택은 불가피한 것이었다. 북한 사람들은 이 두 결의안을 인정하지 않고 있다. 이들은 대화에 나서는 대가로 유럽연합으로부터 더 이상 결의안을 제출하지 않겠다는 약속을 받아내고자 했다. 하지만, 유럽연합은 인권에 관한 대화에 착수하기 위한 그 어떤 전제조건도 받아들이지 않을 것이다. 북한측이 분명한 진전을 보이지 않는다면, 세 번째 결의안의 채택은 불가피할 것이다.

9월 이후 북한은 라멜 장관의 요청에 대해 협조하지 않고 있으며, 2주 전에 역시 인권문제를 제기했던 유럽연합 트로이카의 북한방문에도 불구하고, 아무런 진전도 보고되지 않았다. 유엔 특별보고관은 아직까지 북한에 대한 방문허락을 받지 못했다. 잠시 조금 열렸던 문은 지금 다시 닫혀버렸다. 하지만 영국정부는 다른 유럽연합 회원국들과 함께 협력하며 가능한 모든 기회를 활용해 지속적으로 북한과의 인권논의를 위한 압력을 가할 것이다.

일부 사람들은 인권에 관한 논의가 보다 폭넓은 포용과 6자회담을 해치기만 할 뿐, 별 도움이 되지 않는다고 생각한다. 우리는 이에 동의하지 않는다. 이는 우리가 무시할 수 없는 문제이다. 인권에 관한 직접적인 대화와 개입만이 앞으로 나아가는 유일한 방법이다. 우리는 이 문제가 계속 부유하도록 놓아둘 수 없으며, 다른 정책들이 어쨌든 기적적으로 변화를 가져올 수 있기만을 바랄 뿐이다. 영국과 유럽연합은 6자회담에 참여하고 있지 않기 때문에 핵문제를 해결하기 위한 노력을 방해하지 않으면서 인권문제를 제기할 수 있는 이상적인 입장에 놓여있다.

우리는 확실한 진전이 있을 때까지 인권에 대한 문제제기를 멈추지 않을 것이며, 북한사람들도 이를 알고 있다. 그들은 더 이상 안보라는 비합리적이고 비이성적인 핑계를 대며 국제사회의 우려를 무시할 수 없을 것이다. 우리는 이 문제에 대한 대화를 계속해서 장려할 것이다. 우리는 건설적 개입정책을 통해 영국과 유럽연합이 다른 여러 나라들과 함께 북한당국이 인권문제에 대해 적극적이고 진지하게 나서서 국제사회의 우려를 해소하도록 설득할 수 있기를 희망한다. 우리는 이러한 일 이 조속히 이루어지길 바라며, 이 지역의 우방과 협조자들이 여러 어려움에도 불구하고 우리의 노력을 지

지해주길 바란다.

영국은 앞으로도 계속 전 세계 모든 국가에서 개인의 권리와 자유가 보장되도록 하는데 나설 것이다.

북한인권상황에 대한 한국사회의 인식과 반응

이 금 순

통일연구원 북한인권연구센터 소장

I. 서론

2003년 제59차 유엔인권위원회가 대북인권개선결의안을 채택한 이후 국내외적으로 북한인권에 대한 관심이 크게 고조되어 왔다. 유럽연합은 2002년 3월 유엔인권위원회에서 “북한에서 매우 ‘광범위’하고 ‘지속적’이며 ‘심각한’ 인권침해가 발생하고 있다”고 평가하고, 북한의 인권상황을 개선하기 위한 유럽연합과의 건설적인 인권대화, 국제기구의 접근 보장, 국제인권협약의 완전한 이행과 추가가입 등 북한에게 다양한 요구사항을 제시한 바 있다.

유엔인권위원회의 대북인권결의안 채택을 계기로 우리 국회도 정부가 '조용한 외교'라는 차원에서 북한인권문제에 소극적으로 대처해 온 점에 대해 우려를 표명하면서, 북한당국에 대한 보다 적극적인 문제제기와 인도적 지원의 지속, 탈북자의 강제송환금지 및 보호, 북한당국의 국제인권규범 준수 및 관련정보제공 등을 촉구한 바 있다.

미국 행정부는 북한의 핵개발문제와 더불어 북한 인권문제 및 탈북자문제 등을 북미양자 및 다자간 포럼에서 주요현안으로 다루겠다는 강경한 입장을 표명하여 왔다. 2004년 2월 영국의 BBC가 ‘악에의 접근’이라는 제목 하에 정치범에 대한 생체해부 실험설을 방영하였고 일본 후지TV가 요덕 정치범수용소의 영상을 방영하면서 북한인권 문제에 대한 부정적 여론이 조성되었다. 이러한 가운데 제60차 유엔인권위원회는 북한인권 문제의 심각성을 재확인하는 결의안을 채택하고, 북한인권 특별보고관제를 통해 보다 적극적으로 북한인권문제를 접근하기 시작하였으며, 미국의회도 북한인권특사 임명 및

북한인권 및 탈북자 인권증진을 위한 재정지원 등을 포함한 북한인권법을 통과시켰다.

이러한 상황에서 북한인권 문제를 둘러싼 우리 내부의 논의는 어떻게 진행되고 있는지를 재검토해보는 것이 필요하다. 먼저 우리사회의 북한 인권실태에 대한 관심과 이해가 어느 정도인지를 살펴보고, 현행 남북관계 하에서 북한인권문제를 어떻게 설정하고 있는지를 검토해 보고자 한다. 이와 함께 북한인권을 둘러싼 국제환경변화에 대한 우리 사회의 인식은 어떠한지를 살펴보고자 한다. 본 논문을 통해 우리사회의 북한인권 동향을 재평가함으로써, 향후 북한인권 관련 논의가 더욱 활발해지기를 기대한다.

II. 북한인권문제의 공론화 과정

1995년 이후 대북 인도적 지원이 추진되는 과정에서 북한의 식량난으로 인한 주민들의 고통이 부분적으로 알려지기 시작하였다. 초기에는 북한당국의 통제로 인해 식량난의 실태 자체에 대한 외부의 평가가 엇갈릴 수밖에 없는 상황이었다. 이러한 과정에 엄청난 규모의 북한주민이 희생되었던 것으로 평가되고 있다. 식량난을 피해 국경을 넘어 북한을 탈출하는 주민들이 증가하면서, 이들이 중국 등 제3국에서 겪는 인권침해와 강제송환시 받는 가혹한 처벌들이 알려지게 되었다. 또한 북한의 정치범수용소나 교화소에서의 심각한 인권침해상황을 증언하는 탈북자들이 생겨나면서 북한인권문제가 주요관심사로 부각되기 시작하였다.

정부출연연구기관인 통일연구원(당시 민족통일연구원)은 1996년부터 국·영문으로 북한인권백서를 발간하여 북한주민의 삶을 인권적 차원에서 재조명하여 왔다. 북한의 ‘우리식 인권’ 개념 및 인권정책에 대한 비판적 평가와 함께 국제적인 인권규범(경제적·사회적·문화적 권리, 시민적·정치적 권리)에 따라 북한의 인권실태를 객관적으로 서술함으로써 북한인권상황에 대한 기초자료를 제시하여 왔다. 북한인권백서는 식량난 이후 북한이 스스로 우월하다고 주장하고 있는 경제적·사회적·문화적 권리조차도 심각하게 위협받는 상황을 탈북자증언 등을 중심으로 자세히 설명하고 있다. 또한 백서는 탈북자와 정치범수용소 내 인권침해 실태와 함께 미귀환 남북억류자들의 명단을 담고 있다.

1990년대 후반부터 중국 등에 체류 중인 재외탈북자들의 인권침해문제가 심각한 상황으로 진행되면서, 국내 종교단체 및 민간단체들이 현지에서 탈북자 보호활동을 전개

하게 되었다. 이러한 과정에서 좋은벗들(당시 우리민족서로돕기불교운동본부)과 같은 단체들은 중국 내에 은신하고 있는 탈북자들과의 면담을 통해 북한의 식량난 실태와 인권침해 실태조사 등을 실시하였다. 또한 북한인권시민연합도 탈북자 및 북한정치범 수용소문제 등을 국제사회에 알리고, 국제적인 인권단체들과 연대활동을 시도하여 왔다. 북한민주화네트워크는 "Keys"라는 잡지를 통해 북한의 인권실상을 알리는 작업을 추진하고 있다. 북한인권문제가 유엔에서 본격적으로 논의되면서, 2003년 국회인권포럼 소속 의원들이 '북한자유이주민 인권을 위한 국제의원연맹(IPCNKR)'에 참여하여 미국, 일본, 영국의원들과 함께 북한인권개선을 위한 국제공조를 시도하여 왔다. 우리 국회도 정부의 소극적인 대북인권정책에 대해 우려를 표명하면서, 정부가 북한당국에 대해 보다 적극적으로 인권적 차원의 문제 제기를 촉구한 바 있다. 또한 북한선교와 탈북자보호에 관여하던 단체들을 중심으로 '북한인권과 민주화를 위한 범국제운동본부'가 창설되었으며, 일부 탈북자들은 '북한정치범수용소 해체운동본부'를 결성하였다. 2004년 설립된 북한인권정보센터(NKDB)는 북한인권침해 사례에 대한 데이터베이스 구축 등 북한인권 실태에 대한 정보구축을 추진하고 있다.

이와 반면, 국내 민주화운동, 노동운동, 평화운동, 여성운동을 주도해 온 사회운동단체들은 대부분 북한인권문제에 대해 매우 유보적인 태도를 취해 왔다. 민주사회를위한 변호사모임(민변), 인권운동사랑방, 인권연대, 천주교인권위원회, 한국인권재단 등 국내 주류 인권단체들은 북한인권에 대한 문제제기가 남북협력분위기를 저해하고, 미국주도의 대북압박에 활용된다는 인식을 공유하고 있다. 소위 '진보'를 표방하는 이들 운동단체들은 "북한인권문제를 빌미로 북한체제의 변화를 시도하려는 미국 등 국제사회의 압력은 북한인민의 인권을 더욱 심각한 상황으로 이끌어 갈 것"이라는 입장이다. 또한 일부에서는 "우리도 인권문제가 완벽하지 않은 상황에서 북한의 인권을 논의할 자격이 있는가?"라면서, 북한인권문제제기를 정치적 의도가 있는 것으로 파악하고 있다.

일부단체가 북한인권문제에 대한 우리정부의 소극적인 태도를 비판하면서 국가인권위원회의 관심을 촉구하자, 국가인권위원회는 북한인권침해실태에 대한 구체적인 정보 부족문제를 부각시켰다. 국가인권위원회는 북한인권 관련 민간단체 및 전문가 회의를 개최하였으나, 일부에서는 북한인권침해 사례에 대한 탈북자 증언의 신뢰도에 의문을 제기하고 있다. 이와 같이 한국사회에서는 북한인권침해실태의 심각성 자체에 대한 인식이 제대로 형성되지 못하고 있는 실정이다. 따라서 북한인권 개선을 위한 단체 간의 입장의 차이가 이념적 지향에 따라 심각한 갈등의 모습을 보이고 있다. 이와 함께 미국의 북한인권법에 대한 인식의 차이가 이러한 북한인권 관련 갈등을 더욱 심각하게

확대·재생산해가고 있다.

III. 우리정부의 대북인권정책

과거 우리정부는 북한의 인권문제를 대통령 연설이나 유엔회의 등을 통해 제기한 바 있다. 1995년 김영삼 대통령이 국제언론인협회 총회 개막연설에서 북한의 인권문제에 대한 우려를 표명하였고, 제50차 유엔총회에서 공로명 외무부장은 기초연설문에서 북한인권 문제에 대한 정부의 우려를 표시하고, 북한의 개혁과 개방을 촉구하였다. 이후에도 1997년 유엔총회에서 외무부장이 북한인권문제를 재거론하였다.

국민의 정부 하에서 김대중대통령은 인권문제에 대한 관심을 거론한 적은 있으나, 북한인권문제에 대한 직접적인 지적보다는 이산가족 상봉문제 해결을 위한 노력을 강조하였다.¹⁾ 또한 정부는 남북관계 개선과 북한의 변화를 유도하기 위한 대북포용정책을 추진하기 위해서는, 북한주민의 인권침해문제를 직접적으로 제기하지 않는 것이 바람직하다는 입장이었다. 이와 함께 남북관계 개선 및 대북 인도적 지원을 통해 북한주민의 실질적 인권개선에 기여하는 것이 바람직하다는 논리를 전제로 하고 있다. 이러한 맥락에서 2003년 제59차 유엔인권위원회의 대북인권결의안 표결과 관련하여 한국 정부는 불참하였다. 이로 인해 북한인권문제에 정부가 무관심하다는 국내외적 비판이 강도 높게 제기되었다.

참여정부는 제60차 유엔인권위의 북한인권결의안에 대한 기권 표결과 관련, 원칙적 기권(Principled Abstention)과 그 이유를 설명하는 (Explanation of Vote)발언을 통해 국제사회와 북한당국에게 북한인권문제에 대한 한국정부의 기본 입장을 전달하고자 하였다. 제네바 대표부의 최혁 대사는 공개 발언을 통해 유엔인권위의 기권 표결과 관련하여, 한국 정부는 인권보호를 위한 국제사회의 노력에 동참해 왔고 북한의 인권상황에 깊이 우려하고 있다는 기본방향을 표명하였다. 다만 한국이 유엔인권위원회의 표결에 기권한 것이 결코 북한인권문제에 대한 무관심을 의미하는 것은 아니고 남북관계의 협력과 대화가 궁극적으로 북한주민의 인권 개선에 기여할 것이라고 확신하고 있기 때문이라는 점이다. 또한 정부는 북한의 인권문제는 보편적 원칙을 중요시 하고 유엔

1) 최의철, “유엔인권위원회의 북한인권상황규탄 결의안 채택과 남북관계”, 제22회 북한동포의 생명과 인권 학술회의, 2003년 5월 26일.

등 다자간 틀에서 북한 인권 개선의 노력에 참여하겠다는 의지를 밝혔다.²⁾ 동시에 정부는 인권은 인류의 보편타당한 가치이나, 나라마다 처한 상황에 따라 다양한 접근방식을 선택하여야 하며, 정부는 평화번영정책을 통한 긴장 완화와 화해협력을 실현하고, 그 과정에서 북한 인권의 점진적 실질적 개선을 도모하며 북핵 6자회담과 남북관계에 미치는 악영향을 최소화 한다는 ‘북한인권문제 4원칙’을 제시했다

IV. 북한인권상황에 대한 인식과 반응: 쟁점 중심으로

제59차 유엔인권위원회가 북한의 인권상황을 총체적으로 지적하면서 개선을 촉구하는 결의안을 채택하자, 우리 사회 일각에서는 ‘미국이 북한에 대해 목조르기 내지 북한을 침공하기 위한 명분을 쌓기 위한 것이 아닌가?’ ‘북한의 인권문제는 북한주민들의 일부에 한정되어 있는 것인데, 이 문제를 거론하여 한민족 전체의 문제인 평화를 저해해서는 안 된다’³⁾는 등의 부정적인 반응을 보이기도 하였다. 동시에 일부에서는 기독교단체를 중심으로 북한주민의 인권침해의 주요인은 북한의 독재체제에 있다는 인식하에서 ‘정권타도’를 목표로 북한인권문제에 대해 적극적인 대응을 하여 왔다. 또한 북한의 민주화운동 등 국내입국 탈북자들의 적극적인 북한인권 관련 활동들도 전개되어 왔다. 주요 쟁점을 중심으로 북한인권실태에 대한 한국사회의 인식과 대응을 재정리해 보고자 한다.

1. 식량난으로 인한 경제적·사회적·문화적 권리 침해

한국사회는 1990년대 이후 심화된 북한의 경제난으로 인해 북한주민들이 심각한 인권상황에 처해있다는 점에 대해서 대체적으로 공감하였다.⁴⁾ 물론 실제 식량난의 구체적인 실상, 즉 지역 혹은 계층에 따라 차이를 보이고 있는 식량난의 피해규모에 대해서는 다소간의 시각차를 보이고 있다. 또한 북한의 식량난이 발생하게 된 주요인에 대

2) <http://www.mofat.go.kr>.

3) 김재홍, “북한의 인권개선 ‘먹을 권리’부터”, 『한겨레신문』, 2003년 4월 22일.

4) 한국민권연구소의 장창준 상임연구위원은 과거의 ‘보릿고개’ 경험이 있었으며, 그 당시 ‘인권유린’으로 규정하지 않았다는 점을 들어 북한식량난을 인권문제로 연계하는 것은 어불성설이라고 주장한다. 동시에 북한당국이 식량난을 극복하기 위한 노력을 하여 왔다는 점을 강조하고 있다.

한 평가에서는 극명한 차이를 보여주고 있다. 일반적으로 북한의 식량난은 사회주의권 경제의 붕괴로 인한 외부적 요소와 함께 북한 경제가 안고 있는 구조적인 모순에 기인하는 것으로 평가된다. 그러나 북한의 식량난으로 인한 인권침해 실태에 대한 책임소재를 논의하는 과정에서 식량난의 원인에 대한 평가가 기초가 된다. 우리사회에서 북한의 식량난의 원인을 사회주의 경제체제의 모순 및 정권의 차별적 식량분배 등으로 해석하는 한 부류와, 내부적인 모순보다는 북한에 대한 미국의 경제봉쇄 및 비우호적인 국제환경으로 돌리는 경우가 있다. 따라서 전자는 식량난으로 인해 희생당한 대규모 기아실태를 부각시키면서, 이에 대한 책임을 북한당국에게 돌리고 있으며 북한에 대한 국제사회의 인도적 지원의 효율성에 대해서도 의문을 제기한다. 여기에는 다수의 북한이탈주민들도 의견을 같이 한다.

반면 국제사회의 대북경제제재 및 적대적 정책으로 인해 식량난이 가중되었다고 평가하는 시각에서는 북한의 식량난을 초래한 외부의 위협이 북한당국이 감당하기에는 역부족인 상황이라고 인식한다. 따라서 식량난으로 인한 인권침해의 실상에 대한 책임소재도 북한당국에 있다기보다는 북한의 위기상황을 초래한 미국 등 국제사회에 책임을 돌린다. 또한 북한의 인도적 위기상황이 발생하자, 이에 대해 정치적으로 접근한 국제사회의 소극적인 대응에 상당한 책임이 있는 것으로 평가한다. 또한 북한의 식량난 실태, 즉 아사자의 규모에 대해 탈북자들의 증언 등을 토대로 한 평가는 상당부분 과장되었다는 것이다.

좋은 벗들은 북한의 식량난 실태에 대해 탈북자들의 증언을 토대로 구체적인 상황을 알리는 작업에 주력하면서 식량난의 원인을 다각적인 차원에서 이해하려고 노력하였으며, 북한인권침해의 가장 심각한 문제점은 식량난으로 인한 생존권의 위협이라고 규정하고 있다. 따라서 식량난으로 인한 인권침해 상황을 개선하기 위해 한국정부를 포함한 국제사회의 인도적 지원의 확대와 미국의 대북경제제재 철폐, 북한당국의 자구노력 등을 촉구하여 왔다.

2. 체제의 구조적 모순: 시민적·정치적 권리 침해

북한주민의 신체적 자유 및 표현의 자유 등에 대한 인식은 북한체제 자체에 대한 평가와 밀접히 연계되어 있다. 미국무부의 인권보고서는 ‘민주주의’를 ‘주민들이 자체의사로 정권을 선택할 수 있는 권리’가 보장되었는지 여부로 규정하면서, 북한체제의 반인

권적인 측면들을 지적하고 있다. 북한주민의 시민적 정치적 권리의 침해는 단적으로 ‘공개처형’과 ‘정치범수용소’의 문제에 대한 논의로 귀결된다.

주민을 통제하기 위한 주요한 수단으로 북한당국은 공개처형과 정치범 수용소를 활용하여 왔다. 1990년대 중반 북한 식량난으로 인한 사회일탈행위와 범죄가 만연하면서, 공개처형이 대규모로 이루어진 것으로 파악된다. 이러한 공개처형은 집행과정을 살펴보면, 여러 가지 면에서 비인권적인 요소들을 안고 있다. 공개처형의 대상이 되는 범죄들은 중대한 비정치적 범죄뿐만 아니라 국가기물이라는 이유로 전기선, 식량, 소와 같은 물자의 단순절도 까지를 포함하고 있다.

이러한 공개처형에 대해 한국사회내의 평가는 심각한 인권침해로 규정하는 시각과 함께, 사회적 범죄를 막기 위해 북한당국이 취한 조치로 용인하는 시각이 있다. 일부 학자는 공개처형을 북한의 특수한 상황을 감안하여 ‘문화적 상대주의’ 차원에서 이해하고 있으며, 싱가포르의 태형 혹은 미국의 전자의자에 의한 사형집행과 동일한 맥락에서 예방범죄차원의 고유한 행형절차로 파악하고자 하였다.⁵⁾ 이들의 주요 논점은 북한 내부의 시각에서 북한의 인권을 조명해야 한다는 주장이다. 또한 정치범 수용소의 존재는 당연할 것으로 인정하나, 규모나 실태면에서 탈북자들의 증언은 신뢰할 수 없다는 입장을 제기한다.⁶⁾

국제사회의 관심과는 대조적으로 북한의 정치범수용소에 대한 내부의 논의는 활발하게 이루어지지 않았다.⁷⁾ 국제사회는 북한의 정치범수용소를 독일 나치의 유태인 수용소와 비교하고 있는 반면, 국내적으로는 북한의 정치현실상 불가피한 사회통제의 수단일 뿐이라는 인식과 함께 북한민주화운동본부,⁸⁾ 북한인권시민연합,⁹⁾ 북한민주화네트워크¹⁰⁾, 북한민주화학생연대¹¹⁾ 등의 단체들이 탈북자증언을 토대로 정치범수용소 내의

5) 김근식, “북한의 인권: 안으로부터의 시각”, 한국인권재단편, 『한반도의 평화와 인권 2』, (사람생각, 2002). 김근식, “북한인권 논의에 대한 문제제기”, 국가인권위원회, 『북한인권 관련 전문가 간담회』 (2003년 7월 30일), 3~14쪽.

6) 장창준 상임연구위원, “북한인권법과 이북인권상황의 실제”, 한국민권연구소.

7) 허만호, “북한의 인권문제: 국제사회에서의 논의와 한국의 과제”, 국가인권위원회, 『북한인권 관련 전문가 간담회』 (2003년 7월 30일), 53~98쪽.

8) <http://www.nkgulag.org> 북한민주화를 위한 정치범수용소 해체운동 본부.

9) <http://www.nkhumanrights.or.kr/index5.html> □□한반도인권회의□□는 미 의회가 주도하고 있는 북한자유·인권법안에 대응을 하기 위해 인권평화시민단체가 주축이 되어 만들어졌다. 북 인권 문제를 대상화하지 말고, 남한에도 존재하는 인권 문제를 인식한다는 취지에서 □□한반도 인권□□으로 이름 붙였으며, 북한인권에 대한 관점 및 대안적 해결법에 대한 내용 생산을 목적으로 한다.

인권침해 실상을 알리고 있다. 북한인권정보센터는 인권침해의 구체적인 사례를 데이터베이스로 구축하는 작업을 진행하고 있는 것으로 알려지고 있다.¹²⁾ 북한민주화포럼도 북한민주화를 위한 범국민적, 국제적 연대를 강조하고 있다.

3. 해외체류 탈북자: 강제송환

북한의 식량난으로 생겨난 탈북자들의 문제가 심각한 인권침해 상황으로 부각됨에 따라 민간단체들이 중국체류 탈북자들의 인권실태조사 및 보호활동을 전개하였다. 좋은벗들은 1999년 「북한 ‘식량난민’의 실태 및 인권 보고서- 중국 동북부지역 2,479개 마을 현지조사 결과」(1998년 11월 16일 - 1999년 4월 3일)를 발표하여, 구체적인 인권침해실태를 사례별로 정리하였다.¹³⁾ 2000년도에도 중국 국경지역에서 탈북자 면담 등을 통해 실태보고서를 지속적으로 발표하였다.

북한인권시민연합도 1996년 이후 러시아, 중국 등에 체류하는 탈북자들의 실태에 대한 자료를 통해 국내외에 탈북자들의 인권침해상황을 알리는 한편, 국제학술회의를 통해 난민차원에서 탈북자들을 보호하기 위한 국제연대활동을 전개하여 왔다. 재외 탈북자들의 지원활동은 주로 기독교계 민간단체 차원을 중심으로 이루어져 왔으며, 대부분 활동여건상 내용은 공개하지 않으나 탈북자들의 국내입국을 지원하는 활동들에도 관여되어 있는 것으로 알려지고 있다. 북한인권정보센터 소장 윤여상은 연구자로서 해외체류 탈북자들의 실태를 체계적으로 분석한 「제 3의 동포 재외탈북자」 및 관련 논문을 지속적으로 발표하여 왔으며, 관련 자료들을 소개하는 활동을 꾸준히 전개하여 왔다.¹⁴⁾

한국사회는 해외체류 탈북자들의 인권침해 상황에는 대체로 심각하다고 인식하고 있으나, 이들의 한국입국과 관련한 활동에 대해서는 다른 평가를 보이고 있다. 2004년 7월 22일 탈북자 기획입국에 연루된 비디오저널리스트 오영필은 기자회견을 통해 “기획탈북이 탈북자들의 인권개선에 도움이 되지 못한다.”고 밝힌 바 있다. 민족21의 유

10) <http://www.nknet.org>.

11) <http://www.ua4nkd.org/sub1/s-1.php>.

12) 허현준, “북한인권침해자료의 종합적·체계적 연구방안”, 북한인권정보센터, 「재외탈북자 및 북한인권문제에 대한 새로운 접근」, 2004년 하계북한인권워크숍 (2004년 6월 25~26일), 47~60쪽.

13) <http://www.jungto.org/kor.html>.

14) <http://www.iloveminority.com/>.

병문 기자는¹⁵⁾ 기획탈북이 남북관계를 근본적으로 해치고 있으며, 북한을 붕괴시키려는 시나리오의 일부로 활용되고 있다고 지적하였다. 또한 미국의 자금지원을 받은 기획탈북단체들이 남한으로의 입국 의사가 없는 탈북자들을 유혹하고 있다고 지적하면서, 강제송환 탈북자들의 처벌은 어느 국가나 이루어지는 불법출입국에 대한 것으로 사형을 의미하는 ‘처형’은 근거 없는 추측의 성격이 강하다는 주장도 있다.¹⁶⁾

2004년 7월 동남아체류 탈북자들의 집단입국이 이루어지면서, 해외체류 탈북자문제에 대한 관심이 크게 고조되어 왔으며, 정치권에서도 이에 대한 정책마련의 필요성을 적극적으로 제기하였다. 한나라당에서는 탈북자들의 국내입국 이후 정착지원문제에 대한 정책개선을 강조하였다. 국정감사에서 열린우리당의 임종석의원은 기획입국의 문제점을 지적하면서 탈북자들의 성격이 경제적 이주민으로 변화하고 있다는 점을 강조한 것으로 알려지고 있다.¹⁷⁾ 또한 민주노동당은 재중 이북경제유민 실태조사 결과¹⁸⁾를 발표하면서, 기획입탈북은 국제법위반으로 관련국간의 국제분쟁을 유발할 수 있으며, 북한뿐만 아니라 중국의 주권을 침해하고 내정간섭하는 행위라고 지적하였다. 이러한 주장에 대해 북한민주화운동본부는 탈북자들의 국내입국지원을 ‘부도덕한 상업행위’로 규정하는 것은 인권단체들을 모독하는 행위이며 북한인권문제의 본질을 흐리려는 의도라고 비난하였다.¹⁹⁾ 동시에 해외체류 탈북자들의 상황은 인간이하의 생활이기 때문에, 남한입국을 희망하고 있다고 밝히고 있다.²⁰⁾

4. 남북 간 인도주의 사안의 실체: 남북역류자와 국군포로

15) 유병문, “쌀 한 톨 안보내면서 언론 통해 정치쇼... 그제 인권운동?”, 『민족21』 (2004년 9월 1일), 통권 42호, 30~35쪽.

16) 장창준, “북한인권법’과 이북인권상황의 실체”, 『정세동향』, 86호 (2004년 10월).

17) “현재 남한에 정착한 탈북자들은 정치적 망명자가 아니라 경제적 이주민에 대한 기획입국의 결과로 보는 것이 타당하다”며 “기획입국은 브로커가 개입된 부도덕한 상업행위이다. 중국 거주 탈북자의 대부분은 식량확보를 위한 일시적 탈북으로 다시 북으로 돌아가려 하고 있으며, 중국 정착 내지 한국행이나 제3국행은 소수”라고 언급한 것으로 알려지고 있다.

18) 민주노동당, 「기획탈북 브리핑 자료」 (2004년 11월 7일).

19) <http://www.nkgulag.org/>.

20) “북한 인권단체들을 통해 한국에 입국하는 경우는 전체 탈북자들의 불과 몇%정도이다. 지금도 많은 탈북자들은 깊은 산속 어딘가에서 숨죽이며 파리 목숨보다 못한 생활을 하고 있으며 몸이 만신창이가 되고 폭력을 당하면서도 아무 말도 못한다. 이들에겐 살아있는 것이 한스러울 뿐이다. 인간이하의 생활보다는 어떻게 해서라도 자유의 품으로 오기를 바라고 있다.”

납북억류자와 국군포로의 인권침해에 대한 문제제기는 주로 관련가족 단체들을 중심으로 이루어져 왔다. 2000년 정상회담이후 63명의 비전향장기수의 복송이 이루어진 것을 계기로 납북자가족단체²¹⁾와 국군포로 소환추진위원회 관련 단체들이 연대하여 인권보호차원에서 정부가 적극적인 문제해결을 추진할 것을 촉구하였다.²²⁾ 납북자가족들은 2002년 1월 정부를 상대로 헌법에 명시된 국민보호 의무를 방기한 점을 들어 손해배상청구소송을 제기하였으며, 연좌제로 인한 가족들의 인권침해에 대한 피해보상과 귀환납북자에 대한 특별보상법을 제정하고자 노력하여 왔다. 국가인권위원회는 납북자 가족들이 받은 인권 침해에 대한 현실을 인정하고, 이에 대한 명예회복과 보상 및 귀환납북자에 대한 보상에 관한 특별법 제정을 정부에게 권고하였다. 납북자가족들은 정부가 납북자실태에 대한 백서를 발간하고, 3명의 귀환 납북자들의 증언 등을 토대로 납북자 명단을 수정할 것을 촉구하고 있다.

전쟁중 납북자문제에 대해 6·25전쟁납북인사가족협의회²³⁾는 1952년 10월 간행된 대한민국통계연감(82,959명), 1953년 통계연감(84,532명), 해공 신익희 선생 유품에서 나온 6·25사변 피납인사 명부(2316명), 1956년 대한적십자사 신고(7034명), 공보처 통계국 작성 6·25사변 피해자 명부(2438명) 등 근거자료를 바탕으로 전쟁 납북자 가족들의 생사확인, 생존자 및 유해 송환을 추구하고 있다. 또한 동 단체는 2002년 3월 「6·25 사변 피납치자 명부」를 발굴하여, 이를 성명, 성별, 연령, 직업, 소속 및 직위, 납치 연월일, 납치장소, 주소 등 8개 항목으로 세분화하여 94,700명의 명부를 발간하고, 이를 인터넷상으로도 공개하고 있다. 피랍납북인권연대도 일본의 사례를 원용하면서, 정부가 남북적십자회담 등에서 최우선의제로 협상하여야 한다고 주장하여 왔다.

정부는 국군포로 및 납북자문제 해결노력을 북한에 촉구하는 한편, 현실적인 어려움을 감안하여 특수이산가족으로 접근하여 이산가족의 상봉, 주소확인 등의 절차를 활용하여 왔다. 반면 한국사회 일부에서는 6.25 전쟁 중 반공포로의 일방적 석방 및 체제 대결과정에서 납북자 문제 등을 제기함으로써, 관련사안이 남북관계에 미칠 부정적인 영향을 우려하기도 한다.

21) 전후 납북자문제에 대해서는 납북자가족모임과 납북자가족협의회가 구성되어 있으며, 전쟁중 납북자문제는 6.25전쟁납북인사가족협의회가 있다.

22) 최우영, “납북자 인권문제와 송환운동”, 북한인권정보센터, 「재외탈북자 및 북한인권문제에 대한 새로운 접근」, 2004년 하계 북한인권워크숍 (2004년 6월 25~26일), 33~42쪽.

23) <http://www.korwarabductees.org> 참조.

V. 유엔의 대북인권결의안 및 미 북한인권법안에 대한 대응: 북한인권상황에 대한 평가 및 개선방안의 차이

2003년과 2004년 유엔인권위원회가 대북인권결의안을 채택하면서, 북한인권 상황에 대한 한국사회의 관심이 크게 고조되게 되었다. 남북화해협력을 강조하면서 북한인권에 대한 논의를 피하여 왔던 이른바 진보진영도 북한인권 상황에 대한 입장을 정리하여야 하는 입장에 처하게 되었다. 일부학자들은 탈북자들의 증언에 의존하는 북한인권 실태분석 및 평가가 과장되거나 왜곡 혹은 주관적 편견이 개입되어 신뢰도의 문제가 있으며, 분단이라는 특수한 상황에서 북한인권문제제기가 냉전적 대결관점을 고양시키고 남북관계 개선을 훼손하기 위한 정치적 의도로 악용될 수 있다는 점을 지적하고 있다.²⁴⁾

한국사회는 북한의 식량난으로 인한 인권침해 상황들에 대해서는 대체로 동의하고 있으나, 실제인권상황에 대한 평가에 있어서 다른 기준들을 적용해야 한다고 주장하고 있어 실제 인권의 심각성에 대해서는 같은 입장을 보이지 않고 있다. 북한의 식량난의 근본원인을 무엇으로 규정하는가에 따라 북한인권의 개선방안이 다르게 나타나고 있다. 이른바 ‘보수’단체들은 식량난 등 북한인권의 심각성은 북한정권에 의해 초래된 것으로 규정하고, 북한정권의 변화 없이는 북한주민의 인권을 개선할 수 없다는 점에서 북한의 민주화 및 자유화를 강조하고 있다.²⁵⁾

반면 진보적 입장에서는 북한식량난의 원인을 경제구조적 모순과 같은 북한의 내부적 요인보다는 미국의 대북경제제재 등 외부적 요인으로 규정하고 있다. 또한 이들은 북한의 현재 인권상황을 서구의 가치기준으로 평가하기 보다는 북한의 인권규정을 이해하고 북한내부의 기준에 따라 평가하여야 한다고 주장한다.²⁶⁾ 따라서 북한의 인권개

24) 김근식, “북한인권문제에 대한 문제제기”.

25) 서윤환, “북한인권문제에 대한 국내의 논의와 과제”, 인권정보센터, 「2004 북한인권문제의 전망과 과제」(2004년 2월 19일), 42쪽.

26) 한국 민권연구소의 장창준 상임연구위원은, “북한의 인권규정에 대한 이해를 전제로 하여야 하며, 우리의 인권잣대로 북한의 인권을 규정하여서는 안되며, 미국의 ‘북한인권법’이 북한인권을 개선해 줄 수 없다고 주장한다. 북한의 인권상황이 최악이라는 미국의 평가는 전혀 근거 없는 정치적 공세로 미국의 인권상황을 비난하고 있다. 북한의 인권상황을 개선하고자 한다면, 북한의 경제적 어려움을 극복할 수 있도록 다양한 지원을 하는 것이 필요하며, 그 출발점은 미국의 대북경제제재를 해제시키는 것이어야 한다는 입장이다. 미국의 대북적대정책을 포기하도록 하는 것이 북한인권개선운동”이라는 주장이다. □□ 북한인권법’과 이북인권상황의 실제□□.

선을 위해서는 국제사회가 북한의 인권상황을 비난하기보다는 대북 인도적 지원을 확대하는 것이 필요하다는 것이다.

미국의 북한인권 관련 의회의 입법 노력은 한국사회에서 북한인권 문제에 대한 논의를 보다 본격화하는 계기가 되었다. 또한 이는 북한인권 문제와 미국의 대북정책 의도를 연계하여 이에 대한 정치적 해석을 촉발시켰다. 예를 들어, 일각에서는 미국의 북한인권 관련 법안들을 ‘인권의 정치화’로 비난하면서, 북한의 붕괴를 촉발하기 위한 것으로 남북교류협력을 통한 평화정착 노력을 훼손하기 위한 것으로 규정하였다.²⁷⁾ 또한 다른 한쪽에서는 보수기독교계를 중심으로 북한인권법 통과를 위한 연대운동에 적극 동참하면서, 북한의 민주화를 통해 북한인권을 개선해야 한다고 주장한다.

북한인권 상황에 대한 평가와 개선방안은 북한 정권에 대한 정치적 평가에 따라 다르게 나타나고 있다. 2004년 9월 2일 정봉주의원을 비롯한 열린우리당 소장파 의원(민주당 김효석 의원)을 중심으로 26명의 국회의원들이, 「2004 북한인권법안」이 북한의 인권을 개선하기보다는 한반도의 긴장과 갈등을 증폭시킬 우려가 있어 동법안의 상원통과에 신중을 기해달라는 내용을 담은 편지를 미 대사관을 통해 전달했다²⁸⁾

정봉주의원²⁹⁾은 “과거 「이라크 해방법」이 제정된 후 이라크에 대한 군사공격이 감행된 것으로 볼 때 북한에 대해 감시를 강화하고, 인권 문제 등을 제기해 압박한 후 국제적으로 북한에 대해 부정적인 이미지를 조성한 후 궁극적으로 군사공격을 감행하려는 것이 아닌가 하고 우려가 나오고 있다.”³⁰⁾고 지적하였다. 우선 북한인권법은 내용상 지나치게 북한내부사정을 미국의 국내법으로 간섭하고 개입하려고 하고 있다고 전제하면서, 북한인권과 주민들의 삶을 개선하기 위해서는 북한문제를 세분화하지 않고, 총체적인 지원과 관계개선을 통한 변화를 유도라는 것이 기본이라는 것이다. ‘북한인권법’의 핵심 사안인 탈북자 문제와 관련해서 ‘조용한 외교 정책’으로 일관하는 것은 탈북자 문제가 악용되도록 방치하는 것이며 민족의 미래를 책임지지 않겠다는 것이라는 점에서, 정부가 전향적이고 적극적인 해결을 위해 북한 당국자들에게 비공식 고위

27) 인권운동사랑방은 북한인권법안의 □□인권의 정치화□□로, □□이라크해방법□□과 □□이란민주화법안□□과 유사한 것으로, 민족화해와 평화공존노력을 찾아갈 수 있는 것으로 북한주민의 인권에 대한 진정한 염려는 없다고 규정한다. “인도주의의 가면을 쓴 패권주의”, 『인권하루소식』, 제2666호 (2004년 10월 2일).

28) <http://www.wooriforum.com/pressroom/wooridang/content.asp?Idx=280&page=1&tna=pressroom&cate=wooridang&search=&SearchString=>.

29) <http://www.mediamob.co.kr/aboutnews/aboutnewsview.asp?pkid=2749>.

30) http://blog.naver.com/dynamic_life.do?Redirect=Log&logNo=140006362042.

회담을 요청해야 한다는 점을 제안하였다. 이처럼 ‘탈북자’문제의 해결을 위해 남-북이 주도적이고 전향적으로 나서고자 할 때 ‘북한인권법’은 한반도 문제에 아무런 영향을 줄 수 없는 말 그대로의 ‘미국 내 법안’이 될 것이며 한반도 평화 정착에 걸림돌이 될 것이라는 우려에서 벗어날 수 있을 것으로 평가하였다.³¹⁾ 이러한 열린우리당의 대응에 대해 한나라당은 대변인 논평(2004.9.30)을 통해 열린우리당이 북한주민의 인권개선의 당위성을 인정하고, 북한주민의 인권을 남북관계에서 ‘논외’ 혹은 ‘옵선’으로 하겠다는 원칙을 버리고, 북한인권과 탈북자문제에 대한 해결방안을 제시할 것을 촉구하였다.³²⁾

2004년 국정감사에서 제기된 북한인권 관련 사항들을 보면, 한나라당은 보수적인 입장에서 북한의 인권개선을 위한 정부의 노력을 촉구하였고, 열린우리당과 민주노동당³³⁾은 진보적 입장에서 미국인권법안의 정치적 의도를 우려하면서 대북지원정책을 통한 실질적인 인권개선노력을 강조하고 있다. 즉 10월 4일 통일부 국정감사에서 열린 우리당의원들³⁴⁾은 북한이 ‘북한붕괴유도책’이라고 반발하는 상황을 우려하면서, 북한인권법이 대북포용정책에 대한 정면도전이라고 주장한 반면, 한나라당의원들³⁵⁾은 정부도 북한인권문제에 대해 관심을 가져야 한다“고 반박하였다.

31) <http://www.wooriforum.com/pressroom/wooridang/content.asp?Idx=344&page=1&name=pressroom&cate=wooridang&search=&SearchString=>.

32) <http://www.hannara.or.kr/>.

33) 민주노동당은 2004년 10월 19일 대변인논평을 통해 북한인권법은 “북한의 인권과 자유가 아니라 미국 패권주의의 명분과 유지를 위한 ‘북한 내정간섭법’”이라고 규정하면서, “탈북브로커라 불리는 극우단체들에게 돈을 지원하는 것”은 북한인권개선에 도움이 되지 않고 대량탈북을 유도해서 북한체제 전복을 의도하는 것이라고 평가하였다.
http://www.kdpl.org/index.php?board_act=view&page=3&board=spoke&kdpl_act=hom.

34) 2004년 통일부 국정감사에서 열린우리당의 김원웅의원은 “북한인권법은 북한의 급속한 붕괴를 유도하고 북한에 대한 군사적 해결가능성을 시사해, 한반도에서 전쟁 발발 가능성을 높일 위험성이 있다”고 지적하였으며, 한명숙의원도 “북한을 고립·압살하는 방식으로 북한주민의 인권을 실질적으로 개선하기 어렵다”며 “북한에 대한 일방적이고 적대적인 선전활동은 남북의 화해협력 분위기를 해치고 개혁·개방에 반대하는 북한 내 강경파의 발인만 강화해 줄 것”이라고 주장하였다. 열린우리당의 김부겸의원은 “인권문제의 해결이 자존심 훼손과 체제위협이 아니라, 국제사회의 신뢰를 회복하는 계기가 될 것임을 우리정부가 북쪽에 적극적으로 설득할 수 있어야 한다.”고 입장을 밝혔다. 『한겨레』, 2004년 10월 5일.

35) 한나라당 최병국의원은 “생존을 위해 북한을 탈출한 탈북자를 지원하는 법안이 북한에 대한 내정간섭이라는 일부의 논리는 반인륜적 주장”이라고 밝혔다. 또한 정문헌의원은 북한인권법에 대해 “민족 내부의 일을 우리가 해결하지 못하고 외부의 손을 빌려야 한다는 점에서 안타깝고 수치스러운 일”이라고 지적하였다. 『한겨레』, 2004년 10월 5일.

민간단체차원에서도 북한인권개선방안에 대해 다른 입장을 보여주고 있다. 2004년 1월 북한인권개선운동을 추진하고 있는 9개 시민단체(국제사면위원회 한국지부, 남북자가족협의회, 바른사회를위한시민회의, 북한민주화네트워크, 북한민주화운동본부, 탈북난민보호운동본부, 피랍탈북인권연대, 한반도포럼, 6.25쟁남북인사가족협의회) 대표들은 ‘북한인권 개선을 촉구하는 결의문’을 채택하였다. 이들 단체들은 국제사회의 북한인권상황에 대한 심각한 우려에 대해 공감하면서, 한국사회의 북한인권상황에 대한 무관심을 지적하고 있다. 또한 이들 단체들은 미송환국군포로, 6.25전쟁납북자, 전후 납북자 등 6.25전쟁과 분단으로 발생한 인권문제에 대한 정부차원의 인권개선 및 해결책을 촉구하고 있다.

반면 미 의회가 주도하고 있는 북한자유·인권법안에 대응을 하기 위해 인권평화시민단체가 주축이 되어 한반도인권회의(가칭)(민주사회를 위한 변호사 모임, 인권운동사랑방, 좋은벗들, 참여연대 평화군축센터, 천주교인권위원회, 평화네트워크, 평화인권연대)가 결성되었다.³⁶⁾ 이들 단체들은 북한 인권 문제를 대상화하지 않고, 남한에도 존재하는 인권 문제를 인식한다는 취지에서 '한반도 인권'이라고 명칭하고, 북한 인권에 대한 관점 및 대안적 해결법을 찾기 위한 자체 논의를 진행하여 왔다.

VI. 북한인권개선을 위한 과제

1. 북한인권에 대한 정보체계 구축 및 교육

북한인권문제에 대한 우리사회의 인식이 제대로 확립되지 못한 것은 북한인권상황에 대한 객관적이고 체계적인 정보체계를 구축하기 위한 노력이 부족하였기 때문이기도 하다. 북한사회의 폐쇄성으로 인해 구체적인 인권침해의 상황에 대한 접근이 어려운 것은 사실이다. 그러나 식량난으로 인한 북한사회의 통제 완화와 인도적 지원을 위한 방북증가 등으로 인해 북한내부의 상황을 파악할 수 있는 길은 이전 보다 많이 열려 있다. 또한 탈북자들의 증가에 따라 구체적인 인권침해의 사례들을 수집하고 확인할 수 있는 기회도 확대되고 있다.

북한인권에 대한 올바른 정책방안을 수립하기 위해서는 각 사안에 대한 구체적인 정

36) 인권운동사랑방, 『인권하루소식』, 제2612호 (2004년 7월 10일).

보를 축적하고 분석하는 체계가 마련되어야 한다. 북한인권문제가 국제적인 관심사로 부각된 시점에서 우리는 북한의 인권실상에 대해 지속적인 관심을 갖고 체계적이고 객관적인 정보를 구축하기 위한 노력을 기울여야 할 것이다. 이를 위해서 객관적인 정보원(information sources)을 확대하기 위한 협력들을 마련하여야 할 것이다.

또한 북한인권개선을 위해서는 북한인권 상황뿐만 아니라, 인권적 차원에서 남북한의 관계 및 현실을 어떻게 인식하는 것이 바람직한가에 대한 논의 및 교육을 확대하는 것이 필요하다. 국가인권위원회의 설립과 함께 한국 사회 내 인권적 관심이 크게 제고되어 왔다. 북한인권문제를 정치적 편향에 따라서 접근하지 않기 위해서는, 보편적 가치로서 인권 개념에 대한 인식이 확산되어야 한다. 즉 분단으로 인해 왜곡되어 온 인권의 개념을 제대로 세우기 위한 교육과 홍보 노력이 무엇보다도 절실하다. 또한 인간안보(human security) 차원에서 북한주민의 삶을 재조명하고, 이를 개선하기 위한 노력을 모색하여야 할 것이다.

2. 국제사회와의 협력체계 구축

북한의 인권을 실질적으로 개선하기 위해서는 국제사회와의 협력이 불가피하다. 먼저 북한의 인권실상을 제대로 파악하기 위한 정보의 공유와 함께, 북한당국의 인권개선을 촉구하기 위한 국제사회간의 역할 분담 노력이 필요하다. 대북인권운동과 관련하여 서방세계는 주로 정치적 시민적 권리에 관한 규약을 중심으로 북한의 인권문제에 접근하는 경향이 강하게 나타나고 있다. 그러나 북한이 경제적, 사회적, 문화적 권리에 관한규약, 아동의 권리협약에 따라 국가인권보고서를 제출하고 있다는 점에서, 국제사회가 균형된 시각에서 북한인권문제를 접근해나가도록 유도하는 것이 바람직할 것으로 평가된다. 다만, 식량난으로 인해 위협을 받고 있는 식량권은 북한주민들의 자유권 보장과 밀접한 연관이 있기 때문에, 대북지원을 통한 삶의 질 개선을 필요로 하는 북한의 현실상황을 이용하여 정치적 시민적 권리의 개선을 유도하는 것이 체제의 붕괴를 우려하는 북한을 크게 자극하지 않고 점진적인 개선을 이루어나갈 수 있는 효과적인 방법으로 보인다.

3. 인권분야 협력

정부와 민간단체는 향후 남북교류과정에서 다양한 방식으로 유럽연합, 미국 등 국제

사회가 제기하는 인권문제의 본질에 대해 북한에 지속적으로 설명하는 방안을 점진적으로 고려할 필요가 있다. 또한 남북간의 인도주의 사안인 이산가족문제와 납북자문제 등을 논의하는 남북적십자회담과 당국간의 회담에서 보다 제도화된 해결방안을 마련하여야 할 것이다. 이산가족의 상봉이 일회성 행사에 그치지 않고, 이미 주소와 생사가 확인된 가족들의 자유로운 서신교환과 상봉이 이루어질 수 있어야 할 것이다. 이를 통해서 국제사회에게 남북당국이 인권개선을 위한 적극적인 노력을 지속하고 있다는 것을 알릴 수 있을 것이다.

또한 탈북자문제의 현실적인 해결방안을 모색하기 위한 지역간 협력체계의 틀을 마련하는 것이 필요하다. 즉 국제사회가 탈북자문제를 난민지위 부여를 통해 해결하려는 의도를 북한에게 제대로 설명하고, 이러한 경우 중국과 북한의 정치적, 사회적 부담을 인식할 수 있도록 도와야 할 것이다. 남북은 남북간의 인도주의 사안과 북한주민의 인권문제를 실질적으로 개선하기 위한 방안을 모색하기 위해 다양한 형식의 인권대화를 추진하여야 할 것이다. 이와 함께, 북한이 국제사회의 인권논의에 참여할 수 있도록 민간차원에서뿐만 아니라 국가인권기구차원의 기술협력(technical cooperation)을 추진하는 것이 필요하다.

4. 인도적 원칙 강화를 통한 대북 인도적 지원의 확대

대북 인도적 지원이 장기화되면서, 국제사회는 심각한 원조피로현상을 보이고 있다. 다른 재난지역과는 달리 북한당국이 사회통제를 유지하고 있고, 상당한 진전에도 불구하고 아직도 북한당국의 제약으로 모니터링과 접근에서 국제적 인도주의 원칙이 지켜지지 못하고 있기 때문이다. 인도적 지원을 위한 가장 기본적인 원칙인 소요산정(Needs Assessment)이 이루어지지 못하는 북한의 현실에서, 국제사회가 지속적인 물자지원에 대한 북한의 요구를 감당하기는 무리이다. 또한 최근의 북한 핵문제는 분배의 투명성과 효율성을 심각하게 위협하고 있다.

대북 인도적 지원초기에는 국제사회가 주도하였으나, 최근에는 한국 정부와 민간단체들의 역할이 크게 증대하고 있다. 이는 남북관계 개선을 위한 정부차원의 대규모지원과 국내민간단체들의 대북협력사업이 확대되고 있기 때문이다. 국제사회와는 달리 우리 정부와 국내 민간단체들은 대북지원을 단순한 인도적 차원에서 접근하는 것에 그치지 않고, 남북간의 접촉을 통한 신뢰형성 및 민족화해와 통일기반 구축에 두고 있다.

따라서 북한의 현실적 제약을 일정부분 수용하면서, 가능한 한 남북협력의 틀을 단계적으로 확대하고자 노력하여 왔다. 즉 한국 정부와 민간은 취약계층에 대한 접근상 어려움과 분배의 투명성의 미흡을 근거로 대북 인도적 지원을 중단하거나 지연하는 것보다는, 협력사업의 지속을 통해 점차 북한당국의 변화를 유도해 낼 수 있다고 평가하여 왔다. 또한 구체적인 사회경제적 통계수치 및 현장 실태조사를 통해 북한사회의 소요를 산정하기 보다는, 북한의 관련당국과 지역단위의 요구(demand)를 중심으로 접근하는 것이 현실적이라고 판단하고 있다. 이에 따라 인도적 지원의 실제적인 결과에 대한 체계적인 평가보다는 단위사업에 대한 부분적 평가에 그치고 있다.

대북 인도적 지원사업에 참여해 온 주체들이 연대하여 현재까지의 대북 인도적 지원사업을 체계적으로 평가하는 작업이 선행되어야 한다. 이를 토대로 대북지원의 장기적인 목표와 방향에 대한 공감대 형성을 유도하고, 구체적인 추진과정에서 발생하는 어려움에 대한 해결책을 공유할 수 있어야 할 것이다. 대북 인도적 지원을 통해 북한주민들의 인권이 실질적으로 개선되기 위해서는, 북한당국이 국제사회의 인도적 원칙을 수용하여 인도적 지원사업이 대규모로 확대될 수 있는 여건을 조성해 주어야 할 것이다.

북한인권문제에 대한 미국의 여론과 반응

카린 리

Friends Committee for National Legislation 선임집행위원

이런 발표는 흔히 주최 측에 대한 감사로 시작하던데, 먼저 초청해 주신 한국 국가인권위원회에 감사의 말씀을 드리고 싶다. 내 경우는, 특별히 더 진심어린 감사를 드려야 할 것 같다. 그동안 정보가 전무한 가운데 북한인권에 대한 미국의 관심이 집중하는 상황에서 미국 밖의 세계에서 벌어지고 있는 일들을 이해하기 위해 나는 신문보도와 소문에 의존할 수밖에 없었다. 따라서 여러분의 견해와 시각을 알게 되어 매우 기쁘다.

나는 다음의 세 가지 점을 말하고 싶다. 먼저, 미국에서 이해하고 있는 좀더 폭넓은 맥락의 인권 개념 대해 설명하겠다. 둘째, 어떻게 북한인권이 미국의 관심사항이 되었는지 그 과정을 설명하겠다. 셋째, 북한인권에 대한 미국의 관심이 정권교체에 대한 요구와 맞물려 있다는 점을 설명하겠다.

먼저, 한국에서 궁금해하는 몇 가지 질문에 대한 답으로, 미국의 사상세계에서 인권이 지니는 중요성을 여러분께 다시금 주시시켜 드리고 싶다. 왜 북한인가? 대체로 미국시민들은 미국을 인권의 상징으로 인식하고 있으며, 다른 사회에서도 미국시민이 누리는 것과 같은 자유와 권리를 누릴 수 있도록 도와야 하는 특별한 책임이 미국에 있다고 믿고 있다. 미국에 살고 있는 많은 사람들은 미국에 오기 전에 억압을 피해 자국에서 도망쳐 온 사람들이다.

불행하게도, 인권에 대한 이러한 좋은 감정 속에는 미국인권사에 팽배한 이중 잣대가 숨어 있다는 것이다. 미국은 미국이 감시하는 나라들의 인권 침해에 대해 정치적으로 그렇게 하는 것이 편리하기 때문에 이러한 ‘이중 잣대’를 적용한다. 또한 최근 이라크 포로수용소에서 벌어진 고문 사건처럼 미국 정부가 저지른 인권침해에도 이 잣대가 적용된다.

그럼에도 불구하고, 인권에 대한 미국의 관심은 의회에서 강력히 대변된다. 예를 들

어, 미국에는 435명의 하원의원들이 있는데, 지난해에는 이들 중 222명 혹은 반 이상이 인권 관련 의원 모임에 가입했다. 54명의 회원이 있는 진보 관련 의원 모임이나 58명의 회원이 있는 한국 관련 의원 모임과 비교해 보라. 지난 2년간 인권과 관련해 통과된 법은 북한인권법만이 아니다. 버마와 벨라루스에 대한 법안도 있고, 인신매매와 고문에 관한 법도 있다.

하지만 인권단체들이 초기부터 여러 차례 호소를 하였음에도 불구하고,¹⁾ 북한의 인권침해 문제는 최근에 와서야 미국의 관심사항으로 부각되었다. 이렇게 관심이 부족할 수밖에 없었던 것은 부분적으로 북한인권에 관한 정보를 수집하고 검증하기가 어렵다는 데 그 이유가 있다.²⁾

이와 관련하여, 북한의 기아 문제는 두 가지 중요한 영향을 주었다. 첫째, 인도주의 NGO들이 처음으로 북한에 관심을 갖게 되었다는 것이다. 이로써 이들 NGO 직원들이 북한을 방문하고, 나름대로 결론을 내릴 수 있었다. 둘째, 북한 사람들이 식량을 찾아 중국으로 이동하면서, 북한 내부의 상황에 대한 새로운 정보원을 제공하게 되었다. 앤드류 나치오스(Andrew Natsios)의 책 『북한의 대기근』에는 중국에 숨어 살고 있는 북한 사람들과 인터뷰한 내용이 일부 실려 있는데, 이는 미국의 정책 대화에 북한인권에 관한 논의를 포함시키는 데 기여했다.³⁾ 2002년에 나온 국제인권감시기구(Human Rights Watch)의 중국 내 탈북자들에 대한 보고서 ‘보이지 않는 대탈출’에는 북한 내에서 일어나고 있는 인권 침해에 관한 설명도 포함되어 있다.⁴⁾

하지만 2002년 1월 부시 대통령이 북한을 ‘악의 축’에 포함시키기 전까지 북한인권 문제는 미국의 일반적인 관심사항이 아니었다. 그 연설 이후, 많은 이익집단들의 활동에 힘입어 북한인권 논의에 가속도가 붙었다. 2002년 10월에는 “북한의 상황에 관한 광범위한 관심기반을 창출하고, 북한의 인권 유린에 대한 미국과 세계의 관심에 초점을 둔 연구를 실시해 이를 발표하기 위해” 미국 북한인권위원회(the US Committee for North Korean Human Rights)가 설립되었다.⁵⁾ 이 위원회는 주로 미국 의회에 초

1) 일레로, “조선민주주의인민공화국(북한): 공개처형: 증언 수집”, 1997년 9월 5일.
<http://web.amnesty.org/library/Index/ENGASA240011997?open&of=ENG-PRK>.
“일본과 북한: 양국 정부는 강제납치문제에 대한 논의를 시작해야 한다”, 1997년 9월 5일.
<http://web.amnesty.org/library/Index/ENGASA020011997?open&of=ENG-PRK>.

2) 국제사면위원회(Amnesty International)가 가장 최근에 북한을 방문한 해는 1994년이었으며, 당시에도 제한 없는 접근은 허용되지 않았다.

3) 앤드류 나치오스, 『북한의 대기근』 (워싱턴: 평화출판연구소, 2002).

4) “보이지 않는 대탈출: 중국 내 탈북자들”, 국제인권감시기구 보고서 (2002).

점을 맞추어 의원들 및 의회 직원들과 모임을 가지고, 상황보고를 하고, 회의를 열고, 청문회에서 증언을 하고, 남한과 미국의 언론에 기사를 쓰는 등의 활동을 하고 있다. 2003년 이 위원회는 데이비드 호크(David Hawk)라는 인권전문가의 보고서 『감추어진 수용소: 북한의 수용소 폭로. 수감자들의 증언과 위성사진』을 발간했다.⁶⁾ 북한에 대한 접근이 여전히 어렵기 때문에, 이 보고서는 탈북자들과 난민들의 증언에 바탕을 둘 수밖에 없었다. 하지만 캄보디아의 킬링필드에 관한 보고서로 인권전문가로서의 입지를 굳힌 호크는 북한인권에 관한 논의에 새로운 공신력을 부여하였다. 호크의 보고서는 지난달 통과된 북한인권법의 개발과정에 근거와 영감을 불어넣었다.

미국 북한인권위원회는 정책에 집중하면서, 워싱턴DC 밖에서는 광범위한 조직을 결성하지 않았다. 2003년 여름, 기독교 단체들이 주축이 되어 북한자유연합(North Korea Freedom Coalition)을 결성하였다. 이들은 북한사람들의 인권 상황이 확실하고, 뚜렷한 진전이 있기 전까지는 미국이 북한에 대해 어떠한 경제원조를 제공하는 것에도 반대하고, 북한 정부가 자국민을 억압하는 것을 돕거나 가능케 하는 것에 어떠한 책임도 없도록 보장하기 위해 결성되었다.⁷⁾

북한자유연합은 북한의 인권 침해에 대처하기 위한 법을 제정하는 데 국민의 지지를 확보하고자 하는 목적으로 미국 내 기독교 중심의 한인사회에서 결성되었다. 2004년 4월 28일에는 워싱턴에서 하룻동안 ‘북한자유 날’ 행사를 열었는데, 이 행사에는 수백 명의 한국교포들과 의원들이 참여하였다. 이 자리에서 북한자유연합은 북한인권법을 지지하는 8,000명의 서명을 확보할 수 있었다. 한 보도에 따르면, 로스앤젤레스에서는 1,500명의 사람들이 이 법안의 통과를 축하하기 위해 모였다고 한다. 이 정도면 북한인권이 미국의 관심사항이 되었다고 해도 될 것이다.

앞에서도 설명했듯이, 인권은 많은 미국사람들에게 매우 중요한 문제이다. 탈북자들의 이야기에 근거해서, 북한의 인권문제를 해결해야 하며 나아가 그러한 해결과정에서 미국이 역할을 담당해야 한다는 데 동의하도록 미국 사람들을 설득하기는 어렵지 않다. 하지만 현실에 대한 진단과 처방에 대해서는 이견이 존재한다. 일반 국민들 사이에서는 이러한 이견들에 대한 논의가 거의 이루어지지 않기 때문에, 행동에 대한 합의가 이루어졌는지를 판단하는 것은 불가능하다.

5) 미국 북한인권위원회 홈페이지, <http://www.hrnk.org>, 2004년 9월 1일 획득.

6) David Hawk, 『숨겨진 수용소: 북한의 수용소 폭로. 수감자들의 증언과 위성사진』 (Washington, DC: 미국 북한인권위원회, 2003).

7) <http://www.nkfreedom.org/> 2004년 11월 16일.

유엔 인권위원회 같은 기구들은 주권국가들을 상대한다는 가정에서 출발하며, 주로 각국이 가입한 협약을 지키도록 촉구하는 방식으로 각국에 권고를 한다. 2003년 유엔 결의서는 “유엔 인권고등판무관에게 인권 분야의 기술적 협력 프로그램 수립을 위해 북한 당국과 대화할 것”을 촉구하고 있다. 2004년 유엔 결의서는 특별보고관을 지명할 것을 촉구하였는데, 우리가 특별보고관인 윗뿔 문타폰(Vitit Muntarbhorn)의 연설을 들을 수 있게 된 것은 행운이다. 데이비드 호크의 첫째 권고는 북한 정부가 유엔 결의를 지키라는 것이다.

‘대화’의 틀은 미국에서 논쟁을 불러일으켰던 ‘정권교체’와는 극명하게 대조되는 계획이다. 2002년 7월 북한에 18개월간 살았던 독일의사, 노베르트 폴러첸(Nobert Vollertsen) 박사는 미국 상원의회 증언에서 강제 정권교체라는 처방을 내놓았다. 폴러첸은 북한의 인권은 북한을 강제로 붕괴시키지 않고서는 개선될 수 없으며, 북한의 붕괴는 북한 사람들에게 자국을 떠나도록 유도하는 것을 통해 이루어질 수 있다고 말했다. 과거 동독 사람들이 프라하에 있는 서독 대사관에 밀려들었던 것을 예로 들면서, 폴러첸은 다음과 같이 말했다.

“북한 난민들을 데리고 북경에 있는 서독 대사관에 들어가는 것부터 시작하면 이것이 결국엔 북한의 붕괴와 통일로 이어질 텐데, 왜 이를 하지 않는가?...우리는 과거 동독과 프라하에서 있었던 것과 같은 대량 탈북을 바란다. 우리는 결국엔 북한의 붕괴로 이어질 역사의 반복을 희망한다. 이것이 중국과 중국에 있는 모든 사람들에게도 유일한 해결책이다.”⁸⁾

2003년 7월 북한난민 관련법을 추진했던 허드슨재단의 마이클 호로비츠(Michael Horowitz)는 이 주장을 지지했다. 그는 북한난민법이 상당한 무리의 난민들로 하여금 “북한 정권이 권력을 유지하기 위해 의존하고 있는 정권기제 밖으로 나오도록 할 것이고, 이는 동유럽 또는 소련식의 정권 붕괴로 이어질 것”이라고 말했다.⁹⁾ 2003년 제출된 북한자유법은 이러한 정권 교체 접근법과 결합된 것이다. (이에 대해 관심이 있는 사람들이 있다면 질의 응답시간에 토론을 할 수 있을 것이다.)

8) Nobert Vollertsen, “난민들의 곤경 조사: 북한의 사례”, 상원 사법위원회 이민 소위원회에서의 구두 증언, 제107차 의회, 2002년 6월 21일.

9) Michael Horowitz, “북한경제의 부패”, 상원 외교관계위원회 청문회 제108차 회의, 2003년 7월 31일.

하지만 하원 국제관계위원회와 상원 외교관계위원회의 아시아·태평양소위원회의 지도자들은 자유법에 정권교체를 결합시키는 것에 반대했다. 정권교체 아젠다를 완화시키기 위해, 이 위원회의 직원들은 북한인권법을 만들었고, 이것이 2004년 3월에 제출되어 지난달에 법으로 제정되었다. 북한인권법은 북한의 인권 유린을 항목별로 다루고 있다. 여기에서는 인권 유린을 알리기 위한 기금조성과 라디오 분배를 위한 기금조성을 승인했다. 이 법안이 자유법안에 있던 것 같은 극적인 난민 조항을 포함하고 있지는 않지만, 난민 원조를 위해 2,000만 달러를 승인했으며, 이 원조는 난민들에게 직접 주는 것이 아니라, NGO들에게 제공될 것이다. 이 기금이 ‘승인(authorized)’되었을 뿐 ‘지출승인(appropriated)’된 것이 아니라는 점에 주목할 필요가 있다. 이것은 의회가 이런 활동에 돈을 써도 좋다고 결정하기만 했을 뿐, 정확히 얼마나 많은 돈을 쓸지에 대한 예산검토는 하지 않았다는 것을 의미한다. 이 결정은 내년에 이루어질 예정이다.

이 법안의 초안은 다음과 같이 밝히고 있다. “이것은 정권 붕괴를 유발하거나 현재 진행되고 있는 협상에서 부수적 이득을 취하려는 전략을 위장하기 위한 것이 아니다. 이 법안은 많은 끔찍한 인권 유린을 밝혀 낼 것이다. 위원회는 앞으로 발전을 인정할 의향이 있으며, 이러한 기회가 오기를 희망한다. 실제로 인권 현실의 상당한 개선과 북한 정부의 개방성은 미국으로부터 상당한 선의를 이끌어내는 데 도움이 될 것이다.¹⁰⁾

북한인권법은 북한인권에 대한 ‘특사’를 둔다는 내용을 포함하고 있다.¹¹⁾ 특사의 첫째 임무는 “북한 관리들과 인권에 관한 대화를 하는 것”이다. 이것은 법안의 초안을 만든 사람들이 북한 정부와 접촉하는 것을 적극적으로 지지한다는 것을 나타내며, 인권사회에서 말하는 정권교체 유발과는 대조되는 것이다.

북한은 이 법안에 강력히 반대해 왔고, 여기 한국에서도 많은 사람들이 반대하고 있다. 법안은 미국 의회에서 만장일치로 통과되었지만, 미국의 일부 정책결정자들은 이 법안이 의도치 않게 난민들을 위기로 몰아넣을지도 모른다고 우려하고 있다. 나는 이에 대해서도 질의응답 시간에 토론하고 싶다. 다른 사람들은 이 법안이 안보문제에 관한 대화를 불가능하게 할 것이라고 우려하고 있다. 몇몇 사람들은 서구식 인권가치가 식량권(우연하게도 미국은 이 권리를 인정하지 않고 있다)이나 자의적 구금을 당하지 않을 권리, 교도소에서의 학대 금지 같은 가장 기본적인 권리조차 보장되지 않는 북한의 현재 환경에서 반향을 일으킬 것인지에 대해 회의적이다. 이런 경우라면, 포괄적인

10) 미국 하원 위원회의 인권법 관련 보고서 (보고서 108-478), 12쪽.

11) HR 4011 Sec. 107, 제108차 의회.

‘인권’이라는 의제보다는 구체적인 사안에 초점을 맞추는 것이 더 효과적일 것이다.

하지만 미국이 먼저 북한에 대한 전반적인 태도를 바꾼다면 발전의 여지는 있다. 북한은 미국으로부터의 위협이 존재하는 상황에서는 인권에 대해 논의할 의향이 없음을 분명히 했다. 만약 미국이 인권문제에 대한 진전을 바란다면, 먼저 북한이 갖고 있는 안보에 대한 우려부터 해결해야 할 것이다. 이렇게 한다면, 인권에 관한 논의와 정권교체 계획을 효과적으로 단절시킬 수 있을 것이다. 동시에 안보 우려를 해결하고 전쟁에 대한 두려움과 위협을 없애는 것이야말로 인권의 기본적인 목표이다.

앞서 밝혔듯이, 북한의 인권문제를 검토하는 데 대해 광범위한 지지가 있다고 해서, 이것이 북한의 정권교체에 대한 합의가 이루어졌다는 뜻은 아니다. 인권문제에 대한 관심촉구를 완화시키는 것은 미국 내의 집단들에게 달려 있는 문제이다.

중국의 탈북자문제와 해결책

양 첩밍

중국인권연구협회 사무총장

1996년 이래로 중국은 인신매매를 근절하기 위해 국가적인 캠페인을 벌이고 있다. 이 과정에서 중국 정부는 지린(吉林)성, 랴오닝(遼寧)성, 헤이룽장(黑龍江)성, 네이멍구(內蒙古) 자치구 등을 비롯한 여러 지역에서 많은 탈북자들을 체포하였다. 현재 얼마나 많은 탈북자들이 중국에 있고, 그들은 어느 지역에 분포하고 있는지, 또 그들의 삶은 어떠한지, 탈북자 문제를 국가적·국제적 차원에서 어떻게 해결해야 하는지... 점점 더 많은 탈북자들이 베이징 내 외국 대사관으로 진입을 시도하는 상황에서, 이와 같은 상황들은 중국 국내와 국제사회에서 시급히 짚고 넘어가야 할 문제이다.

I. 중국 내 탈북자들의 현황

a. 탈북자의 수

북한 주민들이 불법으로 중국에 입국하기 시작한 것은 1995년이다. 일반적인 통계 자료에 따르면, 1996년부터 2000년까지 중국 경찰이 1만 9,576명의 탈북자들을 체포해 북한으로 되돌려 보냈다고 한다. 이 중 1만 7,000명은 지린성에서, 576명은 랴오닝성에서, 1,000명은 헤이룽장성에서, 1,000명은 다른 지역이나 자치구에서 체포되었고¹⁾, 그 숫자는 매년 증가하고 있다. 최근에는 60명의 탈북자들이 베이징의 통주구 경찰에 의해 체포되기도 했다. 북한난민지원기금(NK : Refugees Aid Fund) 측은 현재 중국 내에 불법 체류하고 있는 탈북자의 수가 3만 명에서 30만 명에 달할 것이라고 추정한다. 이 추정치의 최소치(3만 명)가 아마 가장 근접한 수준일 것이다. 2000년까

1) 지린성 공공안보부의 입국행정국 조사팀과 중국경찰협회, “탈북자의 현황과 이 문제에 대한 대처를 위한 제언”, 입국행정보고서, 『춘정신문(Qunzhong Press)』(2001), 140~141쪽.

지 중국에서 체포된 불법 체류자는 총 8만 5,000명이며²⁾, 그 중 수만 명이 탈북자이다.³⁾

b. 입국 경로 및 분포 지역

최근 점점 더 많은 탈북자들이 랴오닝성과 지린성을 통해 중국 본토로 들어오고 있다. 이들 중 대부분은 지린성의 휘천시(Huichun City)와 안지시(Yanji City)를 통해 입국하고 있다. 1996년 이래로 옌볜(延邊) 조선족 자치구에서 체포된 2만~3만 명의 불법 체류자들은 모두 북한으로 송환되었다.⁴⁾

대부분의 탈북자들이 지린성과 랴오닝성에 체류하고 있다. 베이징과 네이멍구 자치구에 체류하는 탈북자들도 있다. 허베이(河北), 후베이(湖北), 광시(廣西), 광둥(廣東), 장쑤(江蘇)를 비롯한 성 또는 자치구에서도 불법 탈북자들의 체류 사실이 밝혀지고 있다.

II. 중국 내 탈북자 문제의 원인

많은 탈북자들이 중국에 체류하는 이유는 여러 가지가 있지만, 그 주요 이유는 다음과 같다.

a. 계속되는 북한의 자연 재해

1990년대 중반 이래 북한은 계속되는 가뭄에 시달려왔고, 이로 인해 식량 부족이 심각한 상황에 이르렀다. 북한 농민과 노동자들은 생존의 위협을 경험하고 있다.

b. 북한과 중국의 생활수준 차이

2) 장지에, “외국인 불법고용문제의 대두와 이에 대한 대책”, 『법률잡지』, 제8권 (2001).

3) 헤량량과 주오밍, “탈북자의 탈북 및 외국 대사관 난입의 배경”, 『Phonix Weekly』 (2003년 3월 15일).

4) 퀴셴위안, “연변자치구 입국행정의 발전경향과 대책”, 지린성 공공안보부의 입국행정국 조사팀과 중국경찰협회, 『춘정신문(Qunzhong Press)』 (2001), 359쪽.

중국의 개혁·개방정책 덕택으로 중국인의 생활수준은 해마다 높아지고 있다. 중국의 산업 중심지인 지린성과 랴오닝성은 이러한 개혁·개방정책으로 많은 혜택을 누리고 있다. 생존을 위해 중국으로 오는 탈북자들은 불법으로 국경을 넘어 외딴 지역에 사는 노인이나 장애인들과 결혼하는 경우가 많다. 또, 중국에서 돈을 벌기 위해 국경을 넘어 온 탈북자들은 한국 음식점이나 소규모 공장, 회사 등에서 일하기도 한다.⁵⁾

c. 긴 국경

중국과 북한은 1,300km 국경을 공유한다.⁶⁾ 양쪽으로 산이 있고 그 가운데로 강이 흐르고 있어 탈북자들은 건너거나 또는 강을 헤엄치거나 해서 쉽게 국경을 넘을 수 있다.

d. 입국비자 면제

중국은 일부 주변국들과 입국비자 면제협정을 체결하였는데, 북한도 여기에 포함된다. 공식 신분증명서를 보유한 북한인은 누구나 중국에 입국할 수 있고, 이로 인해 많은 북한인들이 조국을 떠나 중국으로 들어오고 있다. 하지만 일부 지역에서는 입국행정이 제대로 이루어지지 않고 있다.

e. 같은 민족

중국에 거주하고 있는 조선족은 200만 명에 달한다. 이들 조선족 대부분은 국경 너머 북한지역에서 살다가 중국으로 건너온 사람들과 살고 있다. 이들은 같은 언어와 관습, 핏줄을 나누고 있으며, 따라서 많은 중국 내 조선족들은 탈북자들에게 동정심을 품고 이들을 돕고 있다.⁷⁾

5) 지린성 공공안보부의 입국행정국 조사팀과 중국경찰협회, “탈북자의 현황과 이 문제에 대한 대처를 위한 제언”, 입국행정보고서, 『춘정신문(Qunzhong Press)』 (2001), 142쪽.

6) 중국은 12개의 나라와 국경을 접하고 있는데, 이중 북한과는 1,300km, 베트남과는 1,020km의 국경을 공유하고 있다.

7) 지린성 공공안보부의 입국행정국 조사팀과 중국경찰협회, “탈북자의 현황과 이 문제에 대한 대처를 위한 제언”, 입국행정보고서, 『춘정신문(Qunzhong Press)』 (2001), 143쪽.

III. 불법 탈북자 문제에 대한 중국의 대응 방안

중국 내 탈북자 증가는 요즘 사회적 문제가 되고 있다. 탈북자들은 절도·밀수·유괴·여성 인신매매·살인 등의 범죄를 저지르고 있으며, 이들 중 일부는 지역 술집에서 성매매를 하기도 하였다. 2000년 6월에는 탈북자 한 명이 하얼빈 공항에서 비행기를 납치해 한국행을 시도하는 사건이 발생하기도 했다. 1990년대 말부터는 일부 탈북자들이 베이징 내 캐나다, 포르투갈, 대한민국 대사관에 진입하기도 하였다. 일부 탈북자들은 중국 네이멍구 자치구와 지린성, 헤이룽장성을 불법으로 통과하여 몽고와 러시아로 가기도 했다. 이런 문제를 해결하고 중국에 불법 입국하는 탈북자의 증가를 막기 위해 중국 정부는 다음과 같은 대응책을 마련하였다:

- a. 탈북자들 중 다음과 같은 조건을 가진 자는 거주 허가를 받을 수 있다.
 - (a) 중국인과 결혼한 지 3년 이상 되어 아이를 낳고 법과 규범을 준수하는 북한 여성
 - (b) 현재 중국에 있는 친척과 동거 중인 북한 여성이나 아동 중, 북한으로 송환될 경우 자활능력이 없고, 중국에 남기를 주장하는 자
 - (c) 6·25전쟁 이전에 중국인이었거나 중국인 부모를 가진 북한인으로 생존을 위해 중국으로 귀환한 자
- b. 위의 조건에 해당하지 않는 탈북자들은 체포될 경우 북한으로 송환되는데, 특히 이들이 법이나 규범을 어겼거나, 2000년 이후 중국에 입국하였을 경우에는 복송한다.
- c. 중국은 매년 북한을 원조하고 있다. 계속되는 자연재해와 불법 탈북자의 증가에 따라 최근 중국은 북한에 다량의 쌀, 밀, 석탄과 전기를 제공하였다.
- d. 북한 사람들을 중국으로 보내는 인신매매에 관여한 자는 중국 법에 따라 처벌한다.

IV. 국제적 협력

- a. 탈북자들이 베이징에 있는 외국 대사관들에 진입했을 때, 중국 정부는 문제 해결을 위해 외국 정부들과 논의하였다. 그 결과, 외국 대사관에 진입한 탈북자들이 필리핀

이나 싱가포르를 경유해 한국으로 갈 수 있도록 하였다.⁸⁾

- b. 1982년 9월 24일, 중국은 '난민의 지위에 관한협약(Convention relating to the Status of Refugees)'에 가입하였고, 이는 1982년 12월 2일 발효되었다. 1982년 9월 24일에 중국은 '난민의 지위에 관한 의정서(Protocol Relating to the Status of Refugees)'에 가입하였고, 이 의정서는 같은 날 발효되었다. 그러나 중국 내의 탈북자들을 난민으로 규정할 수 있는지에 대해서는 중국 정부와 해외의 인권기구들 간에 아직 확실한 정리가 이루어지지 않은 상태이다.

중국에 진입하는 탈북자들이 증가함에 따라, 이들이 중국에서 생활하는 데 많은 문제가 뒤따르고 있다. 이 문제를 해결하고, 탈북자들이 더는 발생하지 않도록 하는 방안 마련과 이에 대한 논의와 연구가 국내적·국제적으로 이루어져야 한다. 중국 내 탈북자 문제를 해결하기 위해서는 통일된 실천이 필요하다.

8) 1997년 3월 북한노동당 비서가 베이징에 있는 한국대사관에서 망명을 신청했고, 필리핀을 경유해 한국으로 갔다. 2001년 6월에는 7명의 북한 사람들이 유엔 난민고등판무관 베이징 사무소에서 망명을 신청해 필리핀과 싱가포르를 경유해 한국으로 갔다. 2004년 3월 14일에는 25명의 북한 사람들이 베이징에 있는 포르투갈 대사관에 진입해 필리핀을 경유해 한국으로 갔다.

북한인권문제의 해결방안

요시다 야스히코

오사카대학교 경제법학부 교수

I. 서론

저는 일본인으로서 이 심포지엄에 참석하게 된 것을 기쁘게 생각합니다. 먼저, 제 소개를 간단히 하겠습니다. 저는 오사카대학의 경제법학부 교수로, 평화연구 및 국제관계를 가르치고 있습니다. 저는 학자가 되기 전, 유엔에 소속되어 뉴욕과 제네바, 빈 등에서 홍보 분야의 일을 했습니다. 1989년 제가 제네바에 있는 국제원자력기구(International Atomic Energy Agency: IAEA)의 홍보과장으로 일할 때 북한의 은밀한 핵 프로그램이 국제적 관심을 끌기 시작했습니다.

저는 그 당시 IAEA와 북한 정부 관리들 간의 협상을 통해 모든 핵 활동이 IAEA의 감시 체제 아래에서 이루어지도록 결정한 것을 목격했습니다. 핵확산금지조약(Non-Proliferation Treaty: NPT)에 가입하는 동시에 이를 지켜야 하는 것이 조약상 회원국의 의무지만, 북한은 정치적 이유로 조약 체결을 거부했습니다.

일본에 돌아와서 저는 북한의 핵무기 발전단계에 대해 다소 부정적인 논평을 하며 핵문제 전문가로서의 역할에 집중하게 되었습니다. 북한 당국이 제 논평을 객관적이며 균형이 잘 이루어진 것으로 평가하여, 저는 김일성 사망 직후인 1994년 8월 북한 사회학회의 초청을 받아 2주간 평양에 손님으로 머물기도 하였습니다. 사회학회는 후에 한국으로 망명한 황장엽 씨가 회장을 맡고 있던 학회입니다.

그때 이후로, 저는 평양을 여섯 차례 방문하였습니다. 자연재해로 북한의 식량부족 문제가 심각해지자 연민을 느낀 저는, 1998년 일본에서 대북인도주의지원협회라는 비정부기구를 조직하기도 하였으며, 시민적 차원에서 북한에 대한 식량지원과 의료용품

공급 운동에 참여해 왔습니다.

이것이 저에 대한 간략한 배경설명입니다. 저는 북한 주민에 대한 인도주의적 지원만이 이 문제를 근본적으로 해결할 수 있다고 생각합니다. 이제, 일본의 관점에서 이 문제를 전반으로 개괄해 보겠습니다.

II. 인권문제의 세 가지 측면

일본의 관점에서 북한의 인권문제는 다음 세 가지 측면으로 나누어 분석할 수 있습니다.

첫째, 이른바 북한 난민문제입니다. 점점 더 많은 수의 북한 사람들이 국경을 넘어 중국으로 와 난민이 되고 있습니다. 중국 당국이 이들을 불법 체류자로 간주하기 때문에 대부분의 북한 사람들은 중국의 국경지대에서 숨어 살고 있습니다. 몇몇 일본 NGO들이 한국의 NGO들과 함께 이들을 인도주의적으로 보호하는 일에 적극 나서고 있습니다. 이들 난민의 수가 증가하고 있는 것은 북한 내에서 인권 침해가 심각하다는 것을 나타내는 것입니다.

둘째, 일본인 납치문제입니다. 이는 북한이 일본 국민의 인권을 침해한 일입니다. 북한의 정보요원들에 의한 일본 국민의 납치는 대부분 일본에서 직접적으로 이루어졌으며, 현재 일본과 북한 간의 외교관계 정상화를 어렵게 하는 가장 심각한 장애물입니다.

셋째, 60만 명에 달하는 재일조선인이 일본사회에서 경험하는 차별과 편견 문제입니다. 이는 완전히 극복되지 않은 문제입니다. 특히 친(親)북한 주민들과 조총련 소속 회원들은 교육 및 취업 기회에서 차별대우를 당하고 있는 취약 대상입니다. 이들의 법적 지위는 친남한 주민들과 완전히 동등하지 않으며, 특히 일본과 북한 간의 공식적인 외교관계가 없어 더욱 그러합니다. 이들이 소수민족으로서 지니는 교육에 대한 권리는 일본에서 완전히 인정되지 않고 있습니다.

이상이 북한 인권문제의 맥락에서 제기되는 세 가지 주요 주제입니다. 시간이 부족하기 때문에, 저는 제 발표의 주제를 북한 내부의 인권 침해와 일본인 납치문제로 제한하고자 합니다.

Ⅲ. 북한난민

유엔 난민고등판무관의 지속적인 요청에도 불구하고, 추측하건대 정치적 고려에 따라 중국 당국이 이들 북한인들에 대한 난민 지위 부여를 거부했기 때문에, 북한난민은 국제사회에서 난민으로 인정을 받지 못하고 있습니다. 지난 3년간 해마다 1,000명 이상의 사람들이 중국 국경을 넘어 북한을 탈출한 뒤 한국으로 갔으며, 올해는 그 수가 이미 1,500명을 넘고 있습니다. 일부 일본 NGO들에 따르면, 중국과 북한 간의 국경지역에 살고 있는 이런 사람들의 수가 최소한 30만 명에 이르며, 앞서 말했듯이 중국 당국은 이들을 불법 체류자로 규정하고 있습니다.

일본도 이 문제와 관계가 있습니다. 지난 9월에 29명의 탈북자들이 베이징에 있는 일본인학교에 난입해 한국으로의 정치적 망명을 요구했습니다. 이것은 탈북자들이 중국 내에 있는 일본 사법 관할지역 진입에 성공한 세 번째 시도였습니다. 8월에는 468명의 난민이 베트남에서 서울로 이송되었습니다. 북한은 이에 대해 항의하며, 이것은 북한에 대한 적대적 정책의 한 방편으로 미국과 남한의 NGO들에 의해 이루어진 유인 및 납치행위라고 주장했습니다.

저는 유엔에서 국제공무원으로 일한 경험을 살려, 유엔 난민고등판무관과 함께 이들 북한 난민에 대해 조건 없는 인도주의적 지원과 보호 방안을 마련할 것을 중국 정부에 호소하고 싶습니다. 이는 정치적 고려와 무관하게 순수하게 비당파적이고 보편적인 입장에서 이루어져야 합니다. 최소한, 중국과 북한의 국경지역에 유엔 난민고등판무관이 관할하는 난민촌이 설치되어야 합니다.

최근 미국 의회에서 북한인권법이 통과됨에 따라 이 문제에 대한 중국 당국의 유연한 태도를 이끌어낼 수 있지 않을까 기대합니다. 조지 부시 대통령은 2005년 1월부터 시작되는 그의 두 번째 대통령 임기 동안 북한의 인권문제에 더욱 큰 강조점을 둘 것으로 예상됩니다. 하지만 난민촌의 설치는 단지 임시방편일 뿐, 이 문제의 근본적 해결에는 도움이 되지 않습니다.

이런 맥락에서, 모든 사람들이 엄밀한 의미에서 진짜 난민에 해당되는지 의문을 가져 봐야 합니다. 국제협약에는 난민에 대한 분명한 정의가 존재합니다. 난민으로 인정을 받으려면 출신국에서 억압 또는 적어도 인종·종교·종족, 정치적 또는 기타 차이에

따른 차별을 받았다는 근거가 있어야 합니다.

출신국을 떠나 외국에 있는 상당수의 북한인들이 실제 집단수용소에서 박해를 받았다는 것이 사실입니다. 하지만 이들 중 많은 사람들이 중국에 있는 친구나 친척, 동지들로부터 일단 식량과 생필품을 받고 나면 다시 북한으로 돌아가는 것 또한 사실입니다. 많은 사람들이 단지 더 많은 식량과 더 나은 생활조건을 위해 중국으로 간 뒤, 대부분 중국에서 한국으로 갑니다. 이들은 난민이 아니라 경제적 동기에 의한 이민자로 정의됩니다.

대부분의 경우, 가난은 대량 탈출의 주요한 원인입니다. 북한은 1995년 여름에 발생한 사상 초유의 흉수와 범람, 뒤이어 일어난 여름 냉해, 장기 가뭄과 1990년대 후반 북한을 강타한 다른 자연재해들을 겪은 뒤 만성적인 식량 부족에 시달려 왔습니다. 이 기간에 300만 명 이상의 사람들이 굶주림과 기아로 사망했다고 추정하는 이야기도 나오고 있습니다. 북한을 탈출하는 사람들 또한 급격히 증가했습니다.

물론, 자연재해가 이 비극을 일으킨 원인의 전부는 아닙니다. 전문가들은 비료 부족과 현대적 농기계의 부족뿐 아니라 경직된 농업정책에도 그 원인을 돌리고 있습니다.

상황을 완화시키기 위해, 세계식량계획(World Food Programme: WFP), 세계건강기구(World Health Organization: WHO), 유엔아동기금(United Nations Children's Fund: UNICEF) 등의 유엔기구들은 회원국들에게 현금이나 다른 종류의 인도주의적 지원을 호소해 왔습니다. 이런 호소에 대한 응답으로 일본 정부는 지금까지 총 130톤의 쌀과 다른 곡물을 지원하였습니다. 앞서 밝혔듯이, 저 본인도 일본 시민의 한 사람으로서 비정부적 차원에서 식량과 의료품 공급에 대한 요청에 응해왔습니다.

이런 상황에서, 우리는 중국이나 다른 인접국으로 탈출해 온 사람들에게 임시 피난처를 제공하기보다는 장기적이고도 근본적인 해결책을 찾아야 합니다. 긴급식량지원 역시 충분치 않습니다. 이 문제의 근본 원인이 해결되어야 합니다.

북한은 고립된 나라로서, 사망한 김일성이 위대한 지도자로 군림해 왔고, 지금은 그의 아들 김정일이 친애하는 지도자로서 권력을 장악하고 있는 독특한 사회주의와 일당 독재체제를 고수하고 있습니다. 냉전체제의 붕괴 속에서도 살아남은 김정일 정권은 미국과 대치하는 상황에서 정치적 거래를 위해 핵무기를 개발해 왔습니다. 북한은 무엇보다 자국의 안보와 정치적 생존을 보장하기 위해 미국과 평화협정이나 최소한 비적대

적 행위협정 체결을 추구해 왔습니다. 한국전쟁은 반세기가 넘도록 여전히 휴전상태에 놓여 있으며, 38선은 임시 군사분계선일 뿐입니다. 저는 남쪽과 북측 양쪽에서 수차례 비무장지대를 방문했는데, 그 지역에는 긴장감이 감돌고 있었습니다.

북한의 지도자들이 어떻게 이런 지속적 긴장과 압력, 특히 부시 행정부가 북한을 악의 축을 이루는 불량국가로 부르며 북한에 대해 적대적 정책을 채택한 이후 심화된 긴장과 압력 속에서 살 수 있는지 상상하기가 힘듭니다. 미국과 일본은 북한과 아무런 외교관계도 맺지 않은 몇 되지 않는 나라들인데, 이것이 근본 원인입니다.

미국은 북한을 테러 지원 국가로 규정하고, 경제 제재를 가하고 있으며, 그 결과 북한은 세계은행과 국제통화기금, 아시아개발은행, 여타 국제 금융기관으로부터 자본투자를 받지 못하고 있습니다. 일본 역시 2002년 9월 고이즈미 총리가 북한을 방문하면서 채택한 공동평양선언에서 약속한 경제협력을 확대하는 것을 회피하고 있습니다.

다른 한편, 중국과 한국은 김정일 정권을 유지시키는 주요한 두 세력입니다. 중국은 인접한 사회주의 국가들 사이에서 큰형 역할을 하는 나라이며, 한국은 같은 민족으로 이루어진 실질적인 형제국입니다. 한국의 김대중 전 대통령은 북한에 대해 소위 햇볕 정책을 채택하였으며, 2000년 6월 평양에서 처음으로 남북정상회담을 열었습니다.

정상회담 이후 분위기는 점차 바뀌었습니다. 최근의 여론조사에 따르면, 한국 사람들에게 가장 심각한 위협은 이제 공산주의 북한이 아니라 미국입니다. 북한에 대한 한국의 인도주의 지원뿐만 아니라 경제협력도 차근차근 진행되고 있습니다. 북한을 방문하는 한국 사람들의 급격한 증가가 이를 상징적으로 보여 주고 있습니다. 1998년에는 3,317명이었던 방문자가 2003년에는 1만 6,303명으로 늘어났습니다. 이는 남북한이 평화통일이라는 올바른 방향으로 나아가는 단계입니다.

저는 일본에서 일본과 북한의 외교관계 정상화를 가장 적극적으로 옹호하는 사람 중 하나입니다. 2002년 9월 발표된 평양선언에서 고이즈미 총리는 1965년 남한과 관계를 정상화하기 위해 했던 것처럼, 일본이 과거 한반도에서 식민통치를 했던 것에 대해 사과하고, 북한과 경제협력을 확대해 나가기로 합의했습니다. 만약 북한에도 현재의 환율에 따라 동등한 가치의 금액이 제공된다면, 일본의 경제협력 규모는 최소한 100억 달러에 이를 것으로 추정됩니다.

평양선언의 이행은 현재 가장 시급히 요구되는 것입니다. 일단 이행되면 현재 북한

주민이 겪고 있는 곤경과 어려움은 크게 극복될 수 있을 것입니다. 하지만 북한의 일 본인 납치문제와 핵문제는 여전히 걸림돌로 남을 것입니다.

북한에 대한 경제원조가, 사악한 김정일 정권의 정치적 생명을 연장하는 데에만 도움이 될 뿐, 북한 주민들의 고난을 덜어 주지는 않을 것이라는 비판이 있습니다. 한국과 일본, 미국에는 이러한 비판에 동의하는 사람들이 있습니다. 이들은 외부의 원조가 없다면 김정일 정권은 조만간 붕괴될 것이라고 주장합니다.

하지만 북한을 여러 차례 방문한 저는 북한에서 중국이나 베트남과 같은 자유시장체제를 본뜬 경제개혁이 진행되고 있으며, 외부로부터 자본투자와 현대적 산업기술이 도입된다면 이러한 개혁이 성공할 수 있을 것이라는 인상을 받았습니다. 북한은 인구가 2,200만이 넘습니다. 북한을 탈출해 중국으로 달아난 사람들을 보호하기보다는 북한 인구 전체의 인권, 즉 이들의 생명권을 향상시키는 데 대한 고려가 먼저 이루어져야 한다고 생각합니다.

국가적 차원에서 효과적인 경제개혁을 통해 전체 국민의 생활수준을 향상시키는 것이 인권 침해를 해결하는 유일한 방법입니다. 다음 단계는 점진적으로 정보의 자유가 보장되는 사회를 개방하는 것입니다. 중국과 베트남은 같은 길을 먼저 경험한 나라들로, 좋은 사례를 제공하고 있습니다.

IV. 일본인 납치 문제

위에서도 언급했듯이, 북한 정보요원들에 의한 일본인 납치 문제는 현재 일본과 북한 간의 외교관계를 정상화하는 데 가장 심각한 걸림돌이 되고 있습니다.

이들의 납치는 대부분 1970년대 말과 1980년대 초반에 일어났는데, 북한 정보요원들이 정보활동과 파괴를 목적으로 한국에 잠입하는 데 필요한 일본 여권을 획득하고, 이들 정보요원들을 위한 일교사를 조달하기 위해 일어난 것으로 추측되고 있습니다.

오랫동안 북한은 이러한 일본인에 대한 인권 침해를 단정적으로 부정해 왔습니다. 하지만 “친애하는 지도자” 김정일은 마침내 납치사실을 인정했으며, 2002년 9월 평양을 방문한 고이즈미 총리에게 특수임무를 수행하는 북한의 기관에서 저지른 “무자비한

영웅주의” 행동에 대해 사과했습니다. 10건의 납치사건에 15명의 일본인 피랍자들이 연루되어 있다는 주장에 대해, 북한 당국은 이들 중 5명이 살아 있으며, 8명이 사망했고, 2명은 북한에 입국한 기록이 없다고 밝혔습니다. 그럼에도 불구하고, 8명의 일본인들의 사망 날짜와 원인에 대한 북한의 발표에는 석연치 않은 부분이 있으며, 이는 일본 전체를 분노로 몰아넣었습니다.

현재, 일본에서는 이들의 죽음에 대한 북한 당국의 발표 내용이 치명적 오류와 모순으로 가득 차 있다고 보며, 제시한 서류 또한 위조문서로 간주하고 있습니다. 그런데도 북한 당국은 이에 대해 신빙성 있는 설명을 하지 않고 있습니다. 따라서 이들 8명의 가족들은 자신들의 아들·딸·형제·자매가 북한 어딘가에 살아 있다고 믿고 있습니다. 게다가 총 400명에 달하는 새로운 일본인 실종자 명단이 공개되어, 그중 상당수가 북한 정보요원들에게 납치되었다는 주장이 나오고 있습니다.

정보요원들이 일반 시민을 납치하는 것은 명백한 인권 침해입니다. 2004년 5월 고이즈미 총리가 두 번째 북한을 방문했을 때 김정일은 고이즈미 총리에게 사망한 것으로 발표된 10명의 일본인에 대한 재조사를 실시하겠다고 약속하였습니다. 북한 당국이 이 문제를 재조사하는 데 있어 반드시 진실하고 솔직한 자세로 임해야 할 것이지만, 저는 이들 10명의 일본인들이 살아 있다는 발표가 나올 것 같지는 않다고 봅니다. 사실, 이들은 모두 죽었으며, 따라서 문제는 그 가족들에게 이들이 언제 어떻게 죽었는지를 정확하게 설명하는 것입니다.

다른 한편, 일본에서 해마다 실종되는 사람들이 1만 명에 달한다는 점을 고려해 볼 때, 명단에 있는 400명의 일본인 실종자들이 북한에 의해 납치되었을 가능성은 낮습니다. 하지만 그러한 피해자가 한 명이라도 있다면, 북한은 그 사람을 고국으로 즉시 돌려보내야 할 것입니다.

같은 맥락에서 우리는 일제점령기 동안 수십만 명의 조선인들이 일본군대와 정부 관리들에 의해 납치되었었다는 사실을 되새겨 보아야 할 것입니다. 하지만 일본에는 북한의 일본인 납치에 대해 항의하며, 일본과 북한 간의 외교관계 정상화에 강력히 반대하는 매파 국수주의 지도자들이 있습니다. 이들 지도자들은 일제 점령기 일본에 의한 조선인 납치와 노동력 충원을 위해 일본 열도로 조선인을 대량 이송한 일을 정당화하고 있습니다. 많은 조선 처녀들이 아시아에 있는 전쟁터로 강제 이송되어 일본군의 성노예가 되었습니다.

당시에, 특히 1944년부터 1945년까지 지속된 태평양전쟁이 종식될 때까지 일본 사람들은 한반도 전체가 일본의 일부이며, 이런 강제동원은 일본에 있는 일본인에게 모두 적용되는 것이라고 주장했습니다.

하지만 저는 이런 주장에 동의하지 않습니다. 일본은 일제점령기에 일어난 일에 대해 남북한에 모두 사과했습니다. 오부치 총리가 1998년 일본과 남한 간의 공동선언을 통해 김대중 대통령에게 뒤늦은 사과를 했으며, 고이즈미 총리는 2002년 평양공동선언을 통해 김정일에게 사과했습니다. 일본은 보상금 지불은 거부했지만, 대신 1965년 양국의 관계 정상화 때 5억 달러 규모의 경제협력을 한국에 제공하였습니다. 일본은 북한에도 관계 정상화의 조건으로 경제협력을 제공하기로 약속했습니다. 이는 일본 정부가 자국의 잘못을 인정하고, 이에 대한 회개를 표현한 것이라 할 수 있습니다.

역사기록에 따르면 약 70만 명의 조선인들이 일본의 탄광이나 댐 건설현장, 여타 위험한 지역으로 강제로 끌려와 일했다고 합니다. 일본 정부는 각국 정부 차원에서 이러한 문제에 대한 해결이 이루어졌기 때문에 개인적 차원의 보상을 할 필요는 없다는 입장을 가지고 있습니다. 저는 개인적으로 2명의 양식 있는 일본인을 알고 있는데, 한 명은 서울과 개성에서 일본어 교사를 했던 사람이고, 또 다른 한 명은 홋카이도의 불교승려로, 이 둘은 자신들의 개인적 능력 내에서 일본 당국이 일제점령기에 저지른 일에 대해 보상하기 위해 일하고 있습니다.

전직 교사인 이케다 마사에 씨는 현재 80이 넘는 나이에 불구하고 계속 남북한을 방문하며, 일본군의 성노예가 되었을지도 모를 자신의 예전 학생들을 찾아 개인적으로 사과의 말을 전하고 있으며, 불교 승려인 토노히라 요시히코 씨는 지난 10년 동안 홋카이도에서 멀리 떨어진 마을에 있는 예전의 댐 건설현장을 파헤쳐 조선인 노동자들의 유해를 발굴해 왔습니다. 나라 전체가 북한의 일본인 납치문제에 대해 법석을 떨고 있는 이때, 이런 선의의 노력들은 지극히 소중한 것입니다.

결론으로 저는 일본과 한국의 국민이 모두 동북아시아의 이웃으로 평화로운 공존과 공동번영의 공생관계를 이루며 나아가야 한다는 것을 강조하고 싶습니다. 납치문제 또한 이런 맥락에서 해결해야 합니다.

따라서 일본의 북한에 대한 증오는 극복되어야 합니다.

일본과 한국, 그리고 중국의 국민들은, 수세기에 걸친 싸움 끝에 마침내 국경을 초월

한 포괄적 공동체인 유럽연합을 형성한 유럽의 경험에서 교훈을 배워야 합니다. 저는 우리도 동아시아에서 이런 목표를 성취하지 못할 이유가 없다고 생각합니다.

2005년 보고서

북한인권 관련 국제세미나

기조연설	박경서
특별연설	윗딧 문타폰
북한의 인권 문제에 대한 국제적 책임	정태욱
북한의 인권 문제: 다른 사안과의 연계 여부	존 페퍼
유럽연합의 북한인권 정책	글린 포드
식량난과 북한여성의 삶	임순희
북한여성의 권리와 국제협력을 통한 권리구제	한나 B 슉셀링
북한 아동인권과 국제협력방안	정병호
북한 아동의 인권에 대한 전망	리처드 브리이들



북한인권 관련 국제세미나

일시 : 2005년 11월 3일

장소 : 밀레니엄 서울힐튼호텔



[기조연설]

한반도 평화정착과 북녘 인권 문제 (국제협력과 한반도 평화정착을 위한 담론)

박경서
대한민국 인권대사

금년은 우리 민족이 일본의 식민지화의 시작으로 되는 치욕의 을사보호조약이 강제로 체결된지 100년이 되는 해이고 또 1905년 일본과 미국 사이에서 비밀로 체결된 태프트-가스라 협약(Taft-Kasura Treaty)이 맺어진 것과 맥을 같이한다고 할 수 있습니다.

그리고 또 금년은 광복 60주년이 되는 해이고 분단 또한 60주년을 헤아리게 되었습니다. 역사적인 남북 정상회담개최 5주년이 되는 해이기도 해서 우리 모두가 우리가 살고 있는 한반도의 평화정착에 그리고 평화통일 또 북녘의 인권발전에 대해서 생각해보고 반성해보는 것도 의의 있는 일이라 할 수 있습니다. 그렇게 함으로 우리들 각자의 역할이 무엇인가 하는 해답이 나올 수 있기 때문입니다.

그런 점에서 이 귀한 회의에 참가하게 된 것을 영광으로 생각하며 말할 수 있는 기회를 주신 주최측에 감사드립니다.

저는 금년 우리나라 인권대사 자격으로 4월 14일, 15일 양일간 제네바 유엔 인권위원회에 대표단의 한 사람으로 참석하고 왔습니다. 14일 오전 11시경에는 북녘 인권 권고안이 EU와 일본의 제안으로 표결에 부쳐졌습니다.

이 권고안은 찬성 30, 기권 14, 반대 9로 가결되었습니다. 여기서 이 권고안을 분석하려면 많은 시간이 소요되기에 이는 하지 않겠습니다. 그러나 한 가지 짚고 넘어가고 싶은 점은 유엔에서마저 인권이라는 이슈는 정치적으로 상호 악용되고 있구나 하는 서글픔을 느끼고 돌아왔습니다. 아시아에서 참가한 한 대표는 “일본이 북녘에 대해 자국민의 납치 사건을 따지기 전에 일본은 제2차 세계대전 중 이웃 아시아 국가들을 침략하는 과정에서 흔적 없이 사라진 수많은 아시아인의 무고한 혼령 앞에 먼저 사죄하는 자세가, 그리고 이런

범죄를 회개하는 선언이 있어야, 2004년 5월의 고이즈미 총리가 평양을 방문하여 김정일 위원장과 같이 발표한 평양선언의 정신을 살리는 길이 아니겠느냐?” 하는 코멘트는 우리에게 시사하는 바가 크다고 느끼면서 돌아왔습니다.

해당국의 인권을 고양하기 위해서 우리 제안국들은 어떤 건설적인 역할을 해야 한다는 핵심이 빠진 채 우리는 잘하고 있으니 너희는 뭐하고 있느냐 하는 공격적인 장면을 목격하면서 인권마저 국가간의 이해관계에 종속되는 정치적 수단으로 전락했기에 저는 실망하고 돌아왔다는 말씀입니다. 인권은 어느 개인, 집단, 국가를 공격하기 위한 정치적 수단이 되어서는 안 됩니다.

우리 모두는 근대적 인권의 합의된 틀을 유엔의 세계인권선언으로 본다는 데는 공감할 것입니다. 왜냐하면 이 선언은 서구의 긴 계몽주의 시대, 프랑스 혁명, 미국의 독립, 제1차, 2차 세계대전을 치른 인류 전체의 쓰라린 경험에서 나왔기 때문입니다. 그러기에 1948년 12월 10일에 유엔은 세계인권 선언을 선포하였고 이 인권선언은 지금도 인권의 내용과 방향을 제시하고 있다고 하겠습니다.

전문과 30개 조로 작성된 이 인권선언은 3조에서 21조까지 「시민적·정치적 권리」(International Covenant on Civil & Political Rights, 속칭 B규약)와 22조에서 27조까지 「경제적·사회적 및 문화적 권리」(International Covenant on Economic, Social & Cultural, Rights, 속칭 A규약)로 구성되어 있습니다.

그후 근 60년간 세계의 제3세계나 사회주의 국가에서는 A규약을 중요시했으며 서구의 선진국, 아시아의 잘사는 나라들은 B규약을 중요시하고 있음도 사실입니다. 이러한 추세를 마감하고 상기 두 규약이 공히 균형 있게 발전해야 한다는 결론의 방향 제시를 한 것이 지난 1993년 6월 유엔인권위 주최의 비엔나 세계인권 특별 총회입니다. 즉 A규약 B규약은 상호 의존적(Interdependent), 불가분(Inseparable), 절대 필요한(Indispensable), 포괄적(Inclusive)으로 발전해야 한다는 지침을 세계에 선포하게 되었음을 우리는 상기해야 합니다.

그러나 아직도 세계의 여러 나라들은 그들의 처한 입장에 따라서 인권을 A규약 또는 B규약의 한 가지만 강조하는 잘못을 범하고 있는 사실을 보면서 우리는 아직도 서로 많은 대화와 협력을 해야 한다고 저는 느끼고 있습니다.

이번 유엔 인권위에서 미국과 중국의 설전, 미국과 쿠바의 다툼, 영국과 북녘의 싸움을

보면서 이러한 상호 대치보다 대화를 통해 건설적인 방향으로 바뀌어야 한다는 바람을 저는 갖고 왔습니다. 즉 실질적으로 인권 발전의 논의가 정치적 공세를 대신해야 한다는 생각입니다. 그래서 저는 이번 모임이 이러한 방향으로 진행되었으면 하는 바람을 갖고 참석합니다.

1948년의 A와 B규약인 두 가지 인권은 근 60년의 세월이 흐르면서 오늘날에는 새로운 인권의 영역인 환경권, 발전권, 평화 정착까지 추가해 주장하게 되었고, 특히 환경권과 평화정착은 21세기의 중요한 인류 공통의 인권이라 일컬어지고 있으며 이중 평화 정착은 한반도에서 가장 중요한 인권으로 생각되고 있습니다. 물론 진정한 평화권은 정의를 수반해야하며 전쟁으로서는 그 성취도에 한계가 있음도 인류 역사는 우리에게 가르쳐주고 있습니다.

저는 늘 한반도의 인권을 논할 때는 내가 초등학교 6학년부터 3년간에 경험한 1950 ~ 53년의 6·25전쟁을 생각하게 됩니다. 이 전쟁에서 유엔 깃발 아래에 참전한 미국, 영국, 호주, 뉴질랜드 그리고 터키 군인들, 여타의 참전군들까지 포함, 230여만 명의 남북의 무고한 목숨이 희생되었습니다. 이러한 무고한 희생자들을 추모하면서 저는 늘 한반도에서 다시는 이런 전쟁이 일어나지 않게 해야 한다고 다짐합니다. 다시 말해 한반도에서 다시는 이러한 민족끼리 서로 죽이는 전쟁을 일어나지 않게 하는 일이 가장 중요한 우리의 과제라는 생각을 합니다. 왜냐하면 그것이 바로 7400만 우리 동포의 생명권과 직결되는 가장 중요한 우리의 인권 문제이기 때문입니다. 그러기에 북녘의 인권을 논할 때는 **한반도 평화 정착**이라는 권리를 우선순위에 놓고 이야기기를 풀어 나가야 한다고 저는 주장해왔습니다.

즉 한반도 평화 정착이 여타의 인권보다 먼저 성취되어야 하고 그 다음에 앞서 얘기한 시민적·정치적 권리와 사회적·문화적·경제적 권리가 균형 있게 발전되어야 한다고 저는 주장합니다. 왜냐하면 지금도 앞서 죽어간 200여 만의 우리 선조의 혼령들이 우리가 살고 있는 이 땅의 지하에서 어떠한 경우이건 한반도에서만은 전쟁은 절대 막아야 한다는 생명권 수호의 절규가 들려오기 때문입니다.

그런 확신에서 2003년 3월 26일에 국가인권위원회가 국가기관으로서는 드물게 천명한 이라크전쟁 반대 성명서는 한반도 평화 정착을 선포한 하나의 중요한 사건일 것입니다. 저 자신도 그중의 한 사람이었습니다만, 우리는 그때에 이 성명서는 75%의 우리 국민이 한반도에서의 전쟁을 막기 위해서는 이라크에서의 전쟁을 반대한다는 국민 여론 조사의 결과를 반영한 것이었으며, 한반도 평화권을 내외에 선포한 국민 의견 표명을 대신했다고 지금

도 자부하고 있습니다.

이런 맥락에서 한반도의 평화 정착을 위해서는, 구체적으로 1953년 7월 27일의 휴전협정(Cease fire Treaty)이 1975년 헬싱키에서 체결된 동서독간의 불가침조약(Non aggression Act)과 같은 남북간 평화조약으로 발전하는 것이 최우선 순위라는 것입니다.

동서독의 경우처럼 1975년의 평화조약 체결시 동독 인권 향상에 상호 노력하자는 문구를 넣기로 합의하고, 이후 서독은 동독 인권의 후원자 역할을 수행했다는 사실은 우리에게 많은 가르침을 주고 있습니다. 한반도의 경우 남북한 상호 불가침조약 즉 평화조약이 체결될 때까지는 북녘의 인권을 각론으로 다루지 않아야 될 것이며 한반도의 평화 정착이란 총론 아래에서 총체적으로 균형 있게 다루어야 한다는 말씀입니다.

저는 오늘날 우리 주위에서 북녘의 인권을 논할 때에 정치적·시민적 자유권에 일방적으로 치우쳐서 논의 되고있는 현실을 보면서, 왜 거기에 문화권·사회권 그리고 경제권도 같이 논하지 않는가 하는 아쉬움을 갖고 있습니다. 더 나아가 이러한 총체적이고 균형된 접근이 한반도 평화 정착과는 어떠한 연관을 갖고 있는가를 동시에 살필 줄 아는 혜안을 우리 모두는 가져야 된다고 생각합니다.

다시 말하면 한반도 평화 정착에 우선순위를 두고, 즉 남북의 평화협정 체결을 먼저 실천하고 그 다음에 시민적·정치적 자유권과 함께 사회권을 함께 풀어 나가는 순서를 저는 제안하고 싶습니다.

북녘은 지금도 생존권이 위협받는 열악한 환경에 놓여 있음을 우리는 잘 알고 있습니다. 저 자신도 1988년 6월부터 1999년 말까지 스위스 제네바의 WCC에 근무하면서 북녘을 26차례나 공무로 방문하여 약 4300만 달러에 해당하는 원조를 주선했기에, 인도주의에 입각한 무상원조가 북녘의 생존권에 그리고 한반도 평화 정착에 얼마나 많은 기여를 했는지 알고 있습니다. 이러한 관점에서 한국, 일본, 미국 여타의 정부와 세계의 많은 NGO들이 그간 북녘에 제공한 식량과 기타의 인도주의 원조는 한반도 평화 정착으로 가는 길에 크게 기여했다고 봐야 할 것입니다.

우리와 비슷하게 분단을 경험한 서독의 예를 살펴보면, 서독이 통일하기까지 동독에 지원한 원조액은 총 481억불에 달했습니다. 이는 1972년부터 1990년 통일까지 서독 정부가 지원한 297억 마르크 즉 137억 달러이고 민간 차원의 지원금은 정부의 약 2.5배 수준인 748억 마르크 약 344억 달러를 합한 것입니다.

한반도의 평화 정착이 우리의 우선순위이고 60년의 긴 세월의 분단의 아픔을 치유하기 위한 우리의 목표가 평화통일이라면 지금까지 북녘 동포에게 전달된 인도주의에 입각한 원조는 그 중요성을 일일이 말할 필요도 없이 북의 인권신장에 크게 기여했습니다. 이 Humanitarian Aid는 북녘 동포의 기본적 인권인 생존권을 고양시켰으며 그리고 생명권을 지켜주었다고 우리는 보아야 할 것입니다. 그리고 이 원조는 한반도의 평화 정착에 크게 기여했음도 앞에서 얘기한 대로입니다.

인권과 인도주의의 상관관계를 알아보기 위해서 많은 이슈들이 있지만 그중에서 한가지인 새터민(탈북자)의 문제를 살펴봅시다.

통일부의 통계에 따르면 새터민의 수는 2000년대 들어 기하급수적으로 증가하고 있으며 현재 6300여 명에 이르고 있습니다. 2002년을 기점으로 매년 1000명을 상회하고 있으며 2004년 지난해에는 1281명으로 전년 대비 47.8% 증가한 것으로 나와 있습니다. 새터민의 남녀 비율은 2002년 이후 여성이 남성을 추월하였고, 2004년의 경우 626명:1268명으로 여성이 남성의 2배 규모이며 취학 연령인구(7~19세)도 880명에 달하고 있습니다.

이러한 통계숫자보다 중요한 것은 재작년 11월에 실시한 새터민들의 사회조사에서 약 70%의 새터민들이 남녘의 생활에 적응을 못하고 있다는 사실입니다. 이렇게 적응에 실패한 새터민들은 대부분 중국, 미국, 캐나다, 오스트레일리아, 뉴질랜드 등의 제3국으로 이민을 원하고 있는 것으로 나타났습니다. 다른 또 하나의 골칫거리는 그들의 탈북을 알선하는 사람들 중 좋은 뜻을 갖고 있는 사람도 있지만 조직적인 브로커 집단에 의해 남쪽 정부에서 선의로 지원하는 정착금 들 상당액을 갈취당하고 있다는 사실입니다. 더욱 슬픈 사실은 진짜 배고픈 사람들은 브로커들 때문에 남녘에 올 수 없다는 것입니다.

또한 남쪽 사람들의 80%는 새터민의 어려움을 모르거나 알아도 귀찮아하고 있다는 슬픈 현실입니다. 물론 아직도 새터민들을 위해 많은 일을 하고 있는 분들과 기관들이 있지만 대부분 남쪽 사람들은 초기에 숫자가 적었을 때는 환호하였지만 이제 그 숫자가 불어나고 있으니 귀찮아하고 외면하는 실정입니다.

그러기에 이미 와 있는 새터민들을 계속 감싸안아야 하고 그들의 인권을 우리 모두가 지켜야 함은 말할 필요도 없습니다. 그러나 한걸음 나아가 근본적인 치유책은 북녘으로 하여금 배고픔에서 일어서서 스스로 걸음마를 하도록 해야 한다는 것입니다. 바로 여기에 인도적 지원이 필요하다는 결론이 나옵니다. 그래서 탈북자의 인권을 논하는 것과 동시에 새터

민이 나오지 않도록 북에 인도주의에 의한 원조를 아끼지 말아야 한다는 결론에 도달하게 됩니다. 그렇게 되면 한반도의 평화 정착에 모두가 기여하게 될 것입니다.

그래서 저는 북의 인권을 각각의 처지에서 출발한 각론적 접근 가령, 새터민(탈북자)의 인권이 무엇보다 중요하다, 한편에선 아니다, 북의 시민적·정치적 권리가 우선이다 또는 사회권이나 생존권이 먼저다 등이 아닌 한반도의 평화 정착이라는 대전제의 틀 속에서 상호 코디네이션을 하면서 총론으로 다루어야 한다고 저는 주장하는 것입니다.

헌법에서 규정한 행복 추구권을 유엔 등의 모든 곳에서 가장 중요한 인권으로 규정했듯이 북녘의 인권이란 인도주의 원칙에 입각한 원조 그리고 한반도의 평화 정착, 생존권, 시민적·정치적 권리 그리고 문화적·사회적·경제적 권리들이 포괄적으로 어우러지는 총체적 인권을 우리는 추구해야 합니다. 이를 위해서 우리 모두는 퍼실리테이터(Facilitator·추진자)의 역할을 해야 합니다. 북의 인권은 북 스스로 발전시켜야 하기에 우리는 임플리멘터(Implementer·수행자)나 오퍼레이터(Operator·운영자)가 아닌 퍼실리테이터의 역할을 해야 합니다.

북의 인권은 바로 북의 인민의 행복추구권, 생존권, 생명권과 밀접한 관계에 있습니다. 그래서 전 세계의 인도적 원조와 남북의 경제협력은 북의 실질적 인권 개선에 공헌한다고 보아야 할 것입니다. 이러한 포괄적 인권 접근이 북 스스로의 인권 향상이라는 직접적 노력과 남쪽 그리고 세계 모든 나라들이 이를 후원하게 되면 평화 정착 및 여타의 인권도 서서히 북녘 땅에 정착하게 될 것입니다. 그렇게 되면 북녘은 현안이 포괄적으로(미국의 경제제재와 북의 핵 문제가 동시에) 타결되어 북이 세계 무대에 나와서 당당하게 인권 선진국으로 거듭나게 될 것입니다. 왜냐하면 인권은 당사자가 발전시켜야 되고 제삼자들은 이를 도와주어야 하기 때문입니다. 인권은 우리 모두가 다 함께 추구해야 할 보편적 가치이기 때문입니다. 최근의 남북간의 일련의 매끄러운 관계 개선은 우리로 하여금 희망을 갖게 하고 있어 무척 기쁜 일입니다.

마지막 한 가지 드릴 말씀은 우리 북녘도 국제적 협상에서 북의 주장이 100% 관철되지 않더라도 약간의 양보를 하면서도 하루 속히 당당하게 국제무대에 나와서 세계의 강국들과 어깨를 나란히 하여야 한다는 바람입니다. 북 스스로 한 걸음씩 내디디면서 이 어려운 상황을 딛고 일어서기를 기원합니다. 북이 스스로 일어서서 세계무대의 일원이 될 수 있도록 우리 모두는 힘을 모아 도와야 할 것이며 인권이 북을 코너에 몰기 위한 정치적 도구가 아니라 북으로 하여금 이 지고의 가치를 스스로 터득할 수 있도록 우리 모두가 뒷받침해야

할 것입니다. 그러기에 지금보다 더한 인류애의 협력을 계속하기를 다짐하면서 그리고 그것이 바로 북녘의 인권 신장에 기여한다는 말씀을 드리면서 이만 마치겠습니다.

감사합니다.

북한의 인권상황

윗잇 문타폰

유엔북한인권 특별보고관

나는 현재까지 북한 방문을 성사시키기 위해 노력해왔으나 북한 정부에 의해 허락되지 않았고, 위임명령에 대한 협력을 얻을 수도 없었다. 그러므로 나의 보고서는 여타 다양한 정보에 근거하여 작성되었다. 조력해준 여러 정부, 정부간기구, 비정부기구, 기타 매체들과 유엔 인권고등판무관실(OHCHR)에 감사를 드린다. 내가 모든 관계자들에게 전달하고자 하는 메시지는 북한으로 하여금 위임명령을 국제사회에 참여할 수 있는 기회의 장으로 이해하고 특히 유엔과 함께 자국 내 인권 상황을 개선하도록 요청하자는 것이다.

I. 상황

첫째, 긍정적인 요소로서 북한은 4대 핵심 인권규약인 「시민적및정치적권리에관한국제규약」 「경제적사회적및문화적권리에관한국제규약」 「아동의권리에관한협약」 「여성에 대한모든형태의차별철폐에관한협약」의 회원국이라는 점을 들 수 있다. 북한은 관련 감시 위원회에 국내 인권 상황에 관한 많은 보고서를 제출하는 등 위에서 말한 4대 협약의 기구들과 활발한 대화를 해왔다. 2005년에는 여성차별철폐위원회가 북한이 제출한 여성의 권리 보고서를 검토한 바 있다.

둘째, 북한은 다양한 유엔 기관들과 협조해왔다는 점이다. 2005년에는 국제아동기금(UNICEF)과 함께 제1회 아동건강의 날을 제정하여 200만 명에 달하는 아동에게 비타민 A 공급과 같은 의료서비스를 받을 수 있게 하였다. 그에 앞서 2004년에는 인권협약기구 중 하나인 아동권리위원회 위원들이 북한의 초청을 받아 방문한 바 있다.

셋째, 여러 다른 국가들과 마찬가지로 인권 보호와 증진에 도움이 되는 법적·행정적 기반을 갖추고 있다. 예를 들어 1972년에 제정되어 1992년과 1998년에 개정된 헌법과 기타 법률 및 정책에는 몇 가지 인권 보장 규정이 있다. 하지만 이것들의 이행에 관한 핵심 문제가 존재한다.

넷째, 근래에 북한은 법률 분야를 포함한 몇 가지 개혁을 단행하였다. 2004년에는□□죄형법정주의□□에 맞춰 북한의 형법이 개정되었다. 이것은 법률의□□유추해석□□을 통해 당국이 형법에 규정되지 않는 행위를 범죄화하도록 권한을 부여하던 기존의 태도를 개선한 것이다. 또한 북한 당국은 일반 배포용 법령집을 발간하였다. 그러나 아직 원칙과 실행 간에는 간극이 존재한다.

다섯째, 1995년 이전에는 인민을 위한 의료, 사회보장, 교육 제도의 안전망이 다양하게 존재하고 있었다. 이는 식량난, 자연재해, 국제 지원의 감소, 국가 차원의 관리 실패 등의 다양한 요인으로 인한 1990년대 중반의 위기로 인해 쇠퇴하였다. 그 후 일부분에서는 개선이 이루어졌고 특히 북한의 경제 자유화 실험이 일어나고 있으나 아직 경제적·사회적 상황이 불안한 실정이다.

II. 구체적인 과제

북한의 인권 상황을 제대로 평가하려면 국제인권기준, 민주주의, 평화, 인간안보, 비무장/무장해제, 지속가능한 개발과의 상호관계에 대한 고려가 필수적이다. 북한 권력기반의 비민주적인 성격이 인권 보장을 저해하고 있다. 동시에 소위 집단적 권리와 국가 주권을 내세우면서 정권 수뇌부가 살아남기 위해 국가 중심성을 강조하는 것은 인권의 실현과 위에서 말한 요인들과의 상호관계를 저해하고 있다. 더군다나 북한의 비핵화 문제는 한반도와 국제사회 전체의 복잡하고 오래된 과제로 자리잡고 있다. 관련국들간의 회담 재개는 환영해야 할 것이다. 왜냐하면 이 회담은 국제적으로 민감한 사안의 해결에 중요할 뿐만 아니라 그 문제의 긍정적인 발전은 북한의 인권 증진을 위한 환경 조성을 위해 도움이 되기 때문이다.

다음과 같은 구체적 과제들이 존재한다.

첫째, 식량권과 생명권이다. 1990년대 중반, 북한은 홍수와 가뭄 같은 자연재해와 이

에 대한 권력기구의 부적절한 대응, 그리고 권력 불균형 문제로 심각한 식량부족을 겪었다. 일반적인 견해는 2005년의 상황이 여전히 심각하다는 것이며 국내에서 생산된 식량과 외부로부터의 인도주의적 지원이 매우 부족하다고 한다. 그 동안 유엔 기구들이 합동국제호소를 통해 지원을 증대하기 위해 협조해왔으나, 2004년 북한은 더는 합동국제호소에 참여할 의사가 없음을 표명하였다.

사실상 유엔 지원은 □□무접근 무제공(no access, no food)□□의 원칙으로 제공된다. 즉 식량원조를 필요로 하는 목표 집단에 대한 접근할 수 없다면 지원도 할 수 없다는 것이다. 지원된 식량이 실제 지원 대상에게 얼마나 지급되는지, 그리고 다른 용도로 빼돌려지는 식량이 어느 정도인지에 대한 논란이 계속되고 있다. 내가 면담한 한 소식통은 다른 목적을 위해 유용된 것은 없다고 한 반면 다른 이들은 이에 반대되는 의견을 내놓는다.

현재 모니터링 과정이 질적 모니터링 방식으로 변화하고 있다. 내 의견에는 모니터링 감소가 아닌 투명성과 책임성을 최대한 보장하기 위한 더욱 효과적인 모니터링이 필요하다고 본다. 그러나 몇몇 장소에서는 식량지원 분배에 대한 모니터링이 이루어지고 있지만 외국의 인도주의적 단체들에 의한 무작위 점검은 아직 허용되지 않고 있다.

한편으로는 식량 지원이 지속되는 것을 지지할 필요가 있지만 높은 군사예산으로 인한 왜곡을 간과할 수 없다. 식량 문제에만 초점을 맞추는 것으로는 부족하다. 북한 당국에도 군사/국방예산을 삭감하고 식량위기의 대처와 효과적인 개발을 위한 공정한 예산 재편성을 보장할 책임이 있다.

나는 또한 2005년 말까지 (풍작을 이유로) 국제인도주의적 단체들 식량 원조를 거부하고 그들 단체의 북한 상주를 중단한다는 북한 당국의 계획에 대해 우려를 표하고자 한다.

둘째, 개인의 안보권, 인도적 대우를 받을 권리, 차별받지 않을 권리, 공정한 재판을 받을 권리이다. 이 분야의 권리 침해에 대한 많은 보고가 다양한 출처를 통해 들어오고 있다. 이러한 권리 침해는 주로 법률이나 제도와 관련된 것으로, 특히 국제기준에 미치지 못하는 감옥이나 수용소에서 많이 발생하며, 공정한 재판을 받을 기회도 없이 이루어지는 예방적·행정적 구금 등과 같이 빈약한 법 집행에 의해 더욱 악화되고 있다. □□연좌제(guilt by association)□□개념에 근거한 집단처벌이라는 또 다른 우려스러운 관행에 대한 보고가 여러 자료에 기록되어 있다. 이것은 한 사람이 정치적 또는 사상적 범죄를 저질렀을 때 그의 가족이 함께 처벌받는 것을 의미한다.

헌법과 다른 법률들이 차별금지 원칙을 옹호하고 있으면서도, 실제로는 준수되지 않고 있다. 과거 북한에서는 주민들을 당국이 선호하는 집단에서부터 적대적인 집단에 이르기까지 다양한 집단으로 분류했다는 내용의 보고가 많이 있었다. 이러한 분류가 법으로는 폐지되었을지 모르나 관행적으로 계속되고 있으며, 피난처를 찾아 북한을 떠난 사람들의 증언에서도 이를 알 수 있다.

2004년 형법이 개정되면서 반국가 범죄에 대한 처벌 증가 등 다양한 부정적 요소들이 추가되었다. 국방관리 질서를 침해한 범죄(제4장), 사회주의 문화를 침해한 범죄(제6장) 같은 범죄항목이 신설되었다. 국가주권전복죄, 테러죄, 조국반역죄, 민족반역죄 그리고 고의적 중살인죄에 대한 강행적 사형 선고도 추가되었다.

외국인에게 피해를 준 위법행위도 있었다. 예컨대, 북한 당국은 이미 많은 일본 국민을 납치한 것을 인정한 바 있다. 입수한 정보에 따르면, 다른 외국인들도 납치되었다고 한다.

개인의 안보권과 인도적 대우, 차별금지 등에 영향을 미치는 권리 침해에 관해 접수된 수많은 보고를 보면, 심각히 우려할 만한 근거가 충분하다. 또한 북한에는 법치주의의 부재를 포함하여, 주민의 공정한 재판에 대한 권리를 보장하는 독립된 사법부가 존재하지 않는다는 보고도 있다. 특별보고관이 이런 모든 보고와 주장들을 증명할 위치에 있는 것은 아니나, 이렇게 많은 분량의 보고와 관련 주장들이 단지 우연의 일치일 수는 없으며, 이 주장들이 즉각적인 대처와 권력 남용에 대한 견제와 균형이 필요한 일련의 권리 침해 문제를 제기하고 있다는 인상을 준다.

셋째, 거주이전의 자유에 관한 권리, 망명권 및 난민의 보호이다. 최근 들어 약간 유연해지기는 하였으나 일반적으로, 북한 당국은 주민의 이동을 엄격히 통제하고 있다. 북한의 한 지역에서 다른 지역으로 이동하려면 매우 번거로운 과정을 거쳐 당국으로부터 여행 증명서를 발급받아야 한다. 국경을 넘어 다른 나라로 여행을 하기 위해서는 출국비자나 그에 상응하는 증명서를 받아야 한다. 이와 관련된 법을 어긴 경우에는 처벌을 받는다. 2004년 법 개정으로 일부 처벌은 원칙적으로 감소하였으나, 이러한 제약은 인권에 보장된 거주이전의 자유에 위배된다.

북한 국민들은 두 가지 주요한 이유로 국경을 넘어 다른 나라로 이탈하고 있다. 첫째, 정치적 압박과 박해가 많은 사람들이 다른 나라로 망명하는 요인으로 작용하고 있다. 2002년부터 2004년까지 많은 북한 국민이 외국 대사관이나 학교에 들어가는 등의 방법으로 망명을 시도하였으며, 이후 이들에 대한 체포와 본국 귀환 또는 ‘강제송환’ 같은 탄압이 이어

졌다. 최근에는 많은 사람들이 다른 나라에서 가족을 만나기 위해 북한을 떠나는 것으로 보고되고 있다. 일반적으로 망명을 신청하는 집단이 정치적인 이유로 출신국을 떠난 경우 그들은 박해의 근거 있는 위협으로 인해 본국으로부터 도망하는 난민의 전통적인 국제 법적 정의에 해당된다.

둘째, 1990년대 중반의 식량위기로 인해 많은 사람들이 생존을 위해 타지로 떠나야만 했으며, 때로는 국경을 넘어 다른 나라로 가기도 했다. 이 범주에 속하는 사람들도 북한으로 돌아가게 되면 출국비자 없이 본국을 떠났다는 이유로 처벌을 받기 때문에, 이들도 역시 난민 현장(sur place) 난민 즉 박해에 대한 두려움 때문에 출신국을 떠나지는 않았지만 본국으로 돌아갈 경우 박해받을 우려가 있는 사람들로 분류될 수 있다.

난민 보호를 위한 핵심적 국제규범은 강제송환 금지, 즉 난민을 위험지역으로 되돌려 보내지 않는 것이다. 현재, 북한의 망명 신청자들을 수용하고 있는 몇몇 나라들에서 이 원칙이 준수되지 않고 있는 바, 모든 나라에서 이 원칙이 효과적으로 준수될 필요가 있다.

이와 관련된 또 다른 한편, 망명자들이 (경제적 이유로 인한 이주자와 자주 연계되는) 불법 이주자들인지 난민인지에 대하여 아직 논란이 있다. 전자는 그들이 본국으로 송환될 수 있지만 후자는 강제송환 금지의 원칙에 의해 보호받을 수 있다. 이에 대해 내가 제시하는 핵심적인 판단 기준은 그들이 본국으로부터 보호를 받을 수 있는지 살펴보는 것이다. 그들이 보호를 받지 못하면, 국제적인 보호가 가능해지고 난민 지위가 인정될 것이다. 최근에 접수되는 정보 가운데 우려스러운 점은 많은 나라들에 새로 도착하는 사람들 중 여성의 비율이 증가하고 있다는 것이다.

한편으로는 망명자들을 수용하고 있는 나라들, 특히 망명자들이 많이 유입되는 나라들의 곤란한 입장을 외면해서는 안 된다. 그 나라들의 부담을 함께 나누는 것은 국제사회의 단결과 책임 분배에 달려 있다.

셋째, 자기 결정권과 참정권, 정보 이용권, 표현·신앙·의사의 자유, 결사의 자유, 종교의 자유이다. 참정권은 자기결정권의 내재적인 요소이며 국가를 의인화한 국가권력이 아닌 인민의 의지에 근거해야 한다. 그러나 북한의 권력 정치 배경하에서는 국가권력이 우선되고 있다.

당국의 주장에 의하면 정보이용, 표현·신앙·의사, 결사 및 종교와 관련한 권리가 존재한다고 하지만 현실은 그와 반대되고 있다. 공식 허가 없이는 외국 라디오를 청취하는 것

이 불법이라는 사실이 이를 예증한다. 국가의 성격 그 자체에 의해 표현·신앙·의사 등 다양한 자유가 저해되는 등 정치적 반대자가 용납되지 못하고 중한 처벌이 부과된다. 단일의 노동조합이 존재하기는 하나 국가에 의해 통제되고 있으며 다수 정당제도는 그것을 허용하지 않는 독점적인 권력 기반 때문에 존재하지 않는다. 또한 국가의 영향력으로부터 독립된 진정한 비정부기구를 설립하여 운영하는 것도 불가능하다.

종교의 자유와 관련하여 당국이 종교의 자유화를 주장하긴 하나 많은 상반된 정보들은 종교적 활동가뿐 아니라 그들과 연계된 사람들까지 억압의 대상이 된다고 주장한다. 입수한 정보에 의하면 수많은 신도들과 종교 활동가들이 박해받거나 때로는 납치당하기도 한다.

다섯째, 특정 개인·집단의 권리: 여성과 아동. 북한은 1995년 식량난이 시작되기 전에 여성의 권리에 대해 헌법을 포함한 여러 법률을 통해 성적 평등을 보장하는 등 많은 성과를 이루어냈다. 중하위 수준의 노동력에 대한 여성의 광범위한 참여가 있어왔다. 그러나 이와 같은 성과 때문에 제도의 시초로부터 내재되어 있던 여러 문제들(특히 사실상의 차별)을 간과해서는 안 된다. 정치, 사법 및 공공행정의 중요한 결정을 내리는 지위에 대해서는 여성의 접근이 제한되어 있다.

또 다른 우려할 만한 현상들이 있다. 먼저 다수의 어머니들이 1990년대 중반부터 식량난을 겪었고 그들의 영양 상태는 개선되지 않고 있다. 2004년에 북한의 협조하에 유엔 기관이 실시한 대규모 식량 및 영양 조사를 통해 아동의 영양상태는 영양실조와 관련하여 여러 면에서 호전된 반면 여성의 상태는 호전되지 않았다는 사실이 드러났다. 1/3의 어머니들이 영양실조와 빈혈을 가진 것으로 나타났으며 이는 분명 아동의 영양실조에 영향을 미치는 것으로 보인다. 마지막으로 조사가 실시되었던 2002년과 비교하여 최근에 나타난 2004년 조사 결과는 상황 개선이 이루어지지 않았음을 나타낸다.

두 번째로, 다른 국가에 피신하거나 그곳에서 생활하고자 하는 여성들을 착취하는 밀입국업자들과 인신매매업자들이 큰 문제로 대두되고 있다. 현재 밀입국업자들과 인신매매업자들은 여성을 직접적인 목적으로 삼고 있는 듯하다. 또한 밀입국업자들과 인신매매업자들은 여성이 약속한 대가를 남성보다 더 잘 지불한다고 믿는다. 또 다른 정보에 의하면 이웃 국가에 밀입국한 여성에 대한 처벌 가능성이 남성보다 약하다고 한다.

세 번째로, 여성에 대한 폭력의 문제가 있다. 이 문제는 가정 내에서 가족간 폭력의 형태로 나타나는 가정적 측면과 기준에 미치지 못하는 교도소나 폐쇄된 수용시설에서 나타나

는 제도적 측면으로 나타난다. 이로 인해 엘리트 지배계층에 속하지 않거나 고착화된 정치 제도에 의해 주변화된 여성들이 특히 영향을 받는다.

아동발달에 관하여 위에서 언급한 2004년 식량 및 영양조사는 2002년의 상황에 비하여 아동의 영양실조가 감소된 것으로 나타나고 있으나 영양실조의 비율이 여전히 높게 나타나고 있다. 조사 대상 아동들 중에서는 1~3세 집단의 괄목할 만한 개선과 함께 발육부진은 37%, 체중미달은 23%, 소모성 질환은 7%로 나타난다.

그러나 여기에는 언제나 양면성이 존재하고 있다. 아동권의 이행은 권력 기반에 속하지 않는 사람들의 각도에서 접근해야 한다.

III. 국가별 방문

1) 일본

나는 2005년 2월 24일부터 3월 4일까지 일본을 방문하여 북한의 인권 상황이 일본에 미친 영향, 특히 북한에 의해 납치된 일본 국민들에 관하여 조사하였다. 지난 수십 년 동안, 특히 1970년대와 1980년대에 북한의 기관에 의해 다수의 일본 국민이 납치되었다. 2002년 평양에서 이루어진 두 국가간의 최초의 정상회담에서는 평양측이 여러 건의 납치에 북한이 관련되어 있음을 시인하고 그에 따른 사과를 하였다.

납치된 일본인들 중 여러 사람은 본국으로 송환되었지만 나머지 사안은 여전히 해결되지 못한 채 남겨져 있다. 북한이 납치한 일본인들 중 사망한 이들에 대한 문제는 상반되고 불분명한 상태이다. 일본은 두 피랍자의 유해에 대한 진위성 여부를 문제 삼았고 피납자들의 가족을 포함한 여러 사람들은 납치된 일본인들이 여전히 북한에 생존 중이며 신속히 본국으로 송환되어야 한다고 주장하고 있다.

개인의 납치(강제실종)는 국내법과 국제법에서 모두 금지되는 것이 일반적이라는 점을 기억해야 한다. 납치는 위반자가 계속해서 피해자의 소재를 은폐하고 사실이 규명되지 않고 유지되는 한 계속적 위반으로 본다.

나는 이 문제에 대하여 깊은 염려를 표명하는 바이며 일본 국민이 아직 북한에 생존 중이며 그들이 즉시 안전하게 일본으로 반환되어야 한다는 일본의 청구에 대해 효과적이고 신속

하게 응답할 것을 요청한다. 북한은 모순을 시정하고 납치 피해자들과 가족들이 공정한 재판을 활용하도록 하며 납치 행위에 책임 있는 자들을 재판에 회부하는 등 효과적이고 즉각적인 배상을 받을 수 있도록 할 것을 요청한다.

2) 몽골

나는 2005년 3월 4일부터 11일까지 몽골을 방문했다. 이 방문의 주 목적은 북한의 인권 상황에 대한 결과들을 조사하는 것이었으며 그중 특히 월경 난민과 난민사태 간의 관계에 관한 것이었다.

몽골은 1999년을 시작으로 북한에서 유입되는 난민들을 경험하였다. 몽골의 동쪽 국경을 통해 매년 수백 명의 사람들이 홀로 또는 무리지어 국경을 넘고 있다. 최근에는 젊은 여성과 아동의 유입이 증가하고 있다. 유형을 살펴보면 상당수가 몽골 영토에 입국하기 전에 일정 기간을 중국에서 보낸 것으로 나타난다. 몽골 입국은 그들의 몽골 입국을 조력하기 위해 비밀리에 활동하고 있는 다양한 주체들에 의해 조직되는 것으로 보인다.

현재 몽골은 이러한 사람들에게 임시거처를 제공하고 인도주의적 처우를 하고 있다. 몽골의 이러한 인도주의적 입장에 대하여 격려와 지원을 보내야 한다.

장래에 대하여 몽골은 인도주의적 정책을 유지하고 국내 난민들에 대한 비호를 지속시키며, 난민의 지위에 관한 협약과 의정서에 가입하고 UNHCR과 다른 유엔기관의 핵심적 지지와 협력을 통해 국내법, 정책 및 메커니즘을 그에 알맞게 조정하고, 인신매매 또는 밀입국을 당한 개인의 경우, 그들을 피해자로 간주하여야 한다.

IV. 권고

결론적으로, 최근 몇십 년간 북한에서 긍정적인 변화가 있었다는 것은 분명하지만, 인권의 이행에서 다양한 형태의 불일치와 (몇몇 끔찍한 성격의) 침해가 벌어지고 있으며, 이러한 인권 침해를 막고 구제하기 위해 즉각적인 조치가 필요하다. 북한에서의 인권 보호와 증진을 위해 인권위원회에 제출한 보고서에 포함된 권고를 반복하고자 한다. 아래의 권고는 중요하나, 모든 것을 망라한 것은 아니다.

북한은 다음을 이행해야 한다.

- 북한은 북한이 가입한 4대 인권규약을 비롯한 국제인권기준을 준수하고, 이들 규약에 따라 설립된 감시위원회의 권고에 대한 후속조치를 취하며, 다른 관련 규약에 가입하고, 이를 이행해야 한다.
- 국제인권기준에 어긋나는 법과 관행을 개혁해야 한다.
- 민주주의, 평화, 지속가능한 발전, 탈군사화와 함께 인권을 보호하고, 시민사회가 정책결정 및 이행의 모든 단계에 참여할 수 있도록 해야 한다.
- 법치를 존중해야 한다. 특히 독립적이고 투명한 사법부를 설립하고, 피고인 또는 구금인이 사법 정의에 접근할 수 있는 안전장치를 마련하며, 국가인권위원회 또는 그에 상응하는 비정부기구와 적극적이고 독립적인 언론기관의 설립을 통해 권력 남용에 대한 견제와 균형체계를 갖추어야 한다.
- 사법행정을 개혁해야 한다. 특히 교도소 체계를 개선하고, 사형과 태형, 강제노동을 폐지하며, 예방적·행정적 구금과 정치범의 구금을 금지해야 한다.
- 외국으로의 이탈이 발생하는 근본원인을 제거하고, 본국으로 돌아온 경우를 포함한 탈북자들에 대한 박해와 피해를 예방하고, 이들이 본국으로 돌아왔을 때 고향을 떠나 밀입국하거나 인신매매를 당한 사람들에게 대한 대처방안을 마련하며, 돌아온 사람들의 사회재통합을 장려해야 한다.
- 외국인 납치와 같은 권리 침해가 발생했을 때에는 즉각적이고 효과적인 과정을 통해 구제책을 제공해야 한다.
- 법 집행자들과 대중에 대한 적극적인 인권교육을 통해 여성과 아동 문제에 대한 의식, 비판적 분석력과 함께 인권 보호 능력을 키워야 한다.
- 광범위한 대중의 참여를 통해 마련된 국가인권행동계획과 같은 형태로, 법 집행자들과 여타 권력기관에 인권을 존중하라는 분명한 지시를 내려야 한다.
- 식량원조를 비롯한 인도주의적 지원이 대상 집단에게 제대로 전달되도록 하고, 인도주의 기구들에게 방해받지 않는 접근과 투명한 감시를 허용하며, 책임성을 높여야 한다.
- 특별보고관 및 다른 인권기구들이 적시에 북한을 방문하여 북한의 인권 상황을 조사하고 개혁권고를 할 수 있도록 해야 한다.
- 유엔 인권고등판무관실 및 다른 기구들로부터 적시에 기술적 도움을 받아 인권 보호와 증진을 위한 활동을 지원하도록 해야 한다.

국제사회의 다른 구성원들은 다음을 이행해야 한다.

- 북한이 위에 명시된 지시를 따를 수 있도록 긍정적인 영향력을 행사한다.
- 난민과 탈북자들의 보호를 지지한다. 강제송환 금지원칙을 지키고, 최소한 현재의 난민 보호 수준을 유지하며, 망명 신청자들의 생명을 위협하는 양자협정 및 여타 협정을 폐지한다.
- 불법적이고 은밀한 이주 통로를 줄이기 위해 합법적이고 안전한 이주 통로를 장려하고, 피해자들을 인간적으로 대우하면서 밀입국과 인신매매에 대처하기 위한 국가간의 협력을 증진한다.
- 최초 도피국에서의 정착과 제3국에서의 재정착, 안전하고 자발적인 본국 귀환 등과 같이 난민을 돕기 위한 장기적 해결책을 마련하고, 난민 및 이주자들을 돌볼 책임을 공유하기 위한 국제연대를 강화한다.
- 투명한 감시와 책임성을 증진하고, 인도주의 기관들이 방해받지 않고 접근할 수 있도록 함으로써, 원조와 지원이 취약집단에 도달할 수 있도록 한다.

북한의 인권 문제에 대한 국제적 책임

- 협력적 인권 개입을 위해서

정 태 욱

영남대학교 법과대학

I. 책임의 개념

북한의 인권 문제에 대한 국제적 책임을 논의할 때, 여러 가지 논점이 떠오를 수 있다.

한편에서는 유엔 인권위원회의 결의안이 예시한 대로 북한인권 문제를 유엔총회에서 다루거나, 혹은 일각의 희망처럼 안보리로 가져가는 방안을 생각할 수도 있다. 나아가 김정일 위원장을 국제형사 법정에서 세우는 방안을 생각할지도 모른다. 그러나 다른 편에서는 그와 반대로 북한에 대한 인도적 지원이 제공국의 정치적 이해관계에 따라 좌우되는 것에 관한 책임 혹은 북한의 인권 개선을 위한 조건인 평화체제의 수립에 소홀한 책임을 생각할지 모른다.

그러나 대부분의 사람들은 북한인권 문제에 대한 국제사회의 건설적 역할을 기대한다. 즉 북한 주민들이 겪고 있는 인권적 고통을 덜고, 북한체제를 인권적 차원에서 개선하는 국제적 헌신을 생각할 것이다. 필자의 오늘 발표도 그러한 관점에 있다. 즉 북한체제에 필요한 인권적 각성과 그에 대한 국제사회의 책임을 말해 볼까한다.

북한은 사실 여태껏 서구사회에 보편적인 인권 및 자유를 접한 적이 없다. 오히려 민족 해방과 6·25전쟁을 거치면서 그러한 관념에 적대적인 자세로 일관하여 왔다고 할 것이다. 그러나 북한은 이제 새로운 변화의 시기에 와 있다. 그 고유한 체제를 건설하기 위한 그간의 비상한 노력은 결국 20세기 말의 경제파탄과 대기근이 증명하듯 실패로 귀결되었다.

북한은 이제 불가불(不可不) 체제의 근본적 변화를 도모하지 않을 수 없는 상황에 처해 있으며 실제로 경제적인 차원에서 개혁을 시도하고 있다. 그러나 그 방향과 성공 여부는 아직 알 수 없다. 그러나 그 개혁은 북한은 물론이고 한반도 전체를 위해 올바른 방향에서 꼭 성공하지 않으면 안 된다. 그를 위해서는 아마티야 센(Amartya Sen)이 지적하듯이 민주주의와 인권 상황 개선이 필요하다. 그에 관한 개선이 없다면 경제 개혁 자체도 성공하기 어렵거니와 그것이 성공한다고 하여도 그 미래상이 바람직한 것이 될지 의심스럽기 때문이다.

북한은 현재 경제 분야에서 시장경제를 도입하면서 서구의 경험과 이론을 학습하고 있는 것으로 알려져 있다. 그러나 단지 기술이나 경제의 부문에서만 학습을 얘기할 수 있는 것은 아닐 것이다. 사실 인권과 자유는 단순한 관념의 산물이 아니라 인류의 오랜 역사를 거치면서 축적되고 학습된 개념이라고 할 것이다. 북한이 국제적인 교류와 협력으로 시장경제에 대하여 새롭게 눈을 뜬다면, 인권과 자유에도 새롭게 눈을 뜨지 못하리라는 법은 없다. 필자는 이에 관하여 국제사회의 도움이 절실함하다고 말하고 싶다.

물론 북한 정권이 그러한 협력을 거부한다고 한다. 즉 자신들의 체제 보전을 위해 인권 개선을 거부하고 있다고 한다. 그러나 필자는 그런 비판에 앞서 국제사회가 협력의 분위기를 조성하는 데에 부족한 점은 없었는지 돌이켜볼 것을 제안한다. 즉 국제사회가 인권과 자유의 정신에 대하여 북한에 어떤 영감을 주기보다 불신과 적의를 불러 일으키지는 않았는지 돌이켜보자는 것이다. 이른바□□상시적 포위 심리(permanent siege mentality)□□¹⁾로 고슴도치처럼 웅크린 북한에 대한 인권적 개입에서 이러한 고려는 특히 중요한 요소라고 생각한다.

II. 국제사회의 노력과 북한의 불신

그간 국제사회의 노력이 북한인권 개선에 무의미하였다는 것은 아니다. 국제사회는 여러 측면과 형태로써 북한인권 개선을 위하여 많은 노력을 기울여왔으며, 많은 적든 북한의 인권 상황을 실제로 개선하는 효과도 있었다.

1) 이러한 심리는 6·25전쟁의 참화에서 유래한 것으로서 카터 에커트(Carter Eckert)의 표현이다. 여기서 Selig Harrison, 이흥동 외 옮김, 『셀리그 해리슨의 코리안 엔드게임』(서울: 삼인, 2003), 51쪽.

국제사회의 북한인권개선을 위한 노력은 이미 많이 알려져 있고, 또 이후의 발표에서도 나올 것으로 생각하여 여기서는 윤곽만 언급하겠다. 무엇보다 식량지원 등 국제사회의 인도적 지원을 거론할 수 있고, 이어서 여러 국제인권단체들과 개인들의 헌신, 유엔 인권레짐(human rights regime)의 관여, 미국 정부와 의회의 관심과 개입 그리고 유럽 각국과 유럽연합의 북한인권에 대한 관심과 대화 및 유럽 의회의 노력 등을 들 수 있다.

이러한 국제사회의 노력이 북한인권 상황 개선에 직간접적으로 기여한 것은 틀림없다. 무엇보다 북한의 식량사정은 많이 호전되었다. 탈북자들의 경우도 생존형 탈북에서 생계형 즉 삶의 질을 추구하는 탈북이 주류를 이루게 되었다. 북한이 유엔 인권위원회의 결의안은 계속 거부하고 있으나 유엔 인권기구들과의 협조는 계속되고 있으며, 자국의 헌법과 형사법 등을 국제적 인권기준에 맞게 개정하고, 탈북자들에 대한 처벌을 완화했을 뿐 아니라, 조만간 대사면령이 내려질 것이라는 보도도 있다.

하지만 북한의 그러한 변화는 부분적일 뿐 아직 전반적 기조는 바뀌지 않았으며 오히려 인권과 자유를 위한 국제사회의 개입은 전혀 환영받지 못하고 있다. 북한은 특히 미국의 인권적 간섭에 대하여 노골적인 적대감을 보여왔다. 인권법에 대해서는 일종의 선전포고로 간주하겠다는 반응도 있었으며, 핵 문제와 함께 인권 문제를 체제 전복 혹은 제도 전복의 양대 기둥으로 경계하고 있다. 일종의 저강도 전쟁(low intensity conflict)으로 생각하는 것이다. 유럽에 대하여는 유럽이 유엔 인권위원회의 결의안을 주도한 것에 대한 반감을 표출하고 있다. 그 결과 유럽과 북한 사이의 인권 대화는 현재 중단된 상태로 알고 있다. 특히 영국에 대하여는 올해 유엔 인권위원회가 열리는 중 제네바에서 북한을 규탄하는 기자회견을 연 빌 라멜 차관을 지목하며 배신감을 토로하였다. 유엔에 대하여는 유엔 인권위원회가 벌써 세 차례에 걸쳐 북한인권 결의안을 채택하였음에도 불구하고 그 '정치화, 선택성, 이중기준'을 비난하며, 그 결의안을 거부하고 있다.

북한은 여전히□□우리가 선택한 사회주의와 자주적 생활방식□□을 얘기하고 자신들만의□□참다운 인권□□을 얘기한다. 북한은 아직 인권적 관념에 변화가 없고, 오히려 국제사회의 관심에 대한 경계와 불신이 심화되고 있다. 최근 인도적 지원 관련 국제기구들 및 민간기구들의 북한 철수를 요구한 것도 그러한 맥락에서 발생한 것이 아닌가 생각한다.

Ⅲ. 인권과 자유의 중요성

그러한 북한의 불신과 경계는 불행한 일이 아닐 수 없다. 이는 국제사회의 인권적 진실이 인정받지 못하는 아쉬움 때문만이 아니라 북한체제의 개선과 발전을 위해서도 큰 손실이기 때문이다. 북한은 인권과 자유를 단지 서구 중심적 개념으로 그리고 제국주의의 침탈의 방편으로 이해할지 모른다. 그러나 우리가 보편적 인권과 자유를 말할 때는 그와 다른 것이어야 한다. 비록 역사적으로 인권과 자유의 개념이 서구에서 유래하였다고 하지만, 국제사회에서 통용되는 인권과 자유란 어떤 체제이든 두루 필요한 보편 가능한 규제적 규범이어야 한다.²⁾ 우리는 이 점을 분명히 하지 않으면 안 된다.

보편적인 인권과 자유의 정신에 따른다면 문화와 전통이 다른 나라에 인권적 개입을 할 경우 상호성이 요구된다. 즉 인권적 개입은 어느 일방이 타방을 우월한 지위에서 훈계하는 것이 아니라 당사국 모두 존중해야 하는 인권의 정신에 기초하여 상호 인권 문제를 돌아보는 계기가 되어야 한다. 국제사회가 북한으로 하여금 인권과 자유의 정신을 납득하게 하는 데에 실패했다는 것은 어쩌면 국제사회가 그 보편성과 상호성에 대한 인식이 불철저했음을 뜻하는지도 모른다.

그런데 보편적인 인권과 자유라는 개념은 사실 명확한 것은 아니고 많은 논쟁이 있다. 여기서 중요한 점은 인권과 자유에 관한 어떤 실체적 내용을 파악하려는 유혹에서 벗어날 필요가 있다는 것이다. 그 유혹에 빠지면 그것은 곧잘 ‘이성적’ 개인 혹은 ‘신의 형상을 닮은 피조물’인 개인의 고유한 권리라고 하는 서구적 형이상학으로 소급되며, 그 순간 보편성은 아주 희박한 상태로 떨어지기 때문이다.

따라서 필자는 주디스 슈클라(Judith Shklar)나 리처드 로티(Richard Roty)가 말하는 바와 같이 어떤 형이상학을 배제하고 구체적 인간의 감수성에서 출발해야 한다고 말하고 싶다.³⁾ 말하자면 인권과 자유란 폭력과 천대에 대한 두려움과 혐오의 표현이자 그로부터의 해방의 욕구라고 이해하는 것이다.

2) 이 규제적 규범의 개념은 칸트적인 것으로서, 이는 현실에서 완전히 실현될 수 없는 그러나 영원히 현실을 인도하는 기능을 하는 규범을 말한다.

3) 이에 관하여는 Judith Shklar, □□*Liberalism of Fear*, □□*Political Thought and Political Thinkers* (Chicago, London: The University of Chicago Press, 1998), pp. 3~20. Richard Roty, □□*Human Rights, Rationality and Sentimentality*, □□ Stephen Shute and Susan Hurley Eds. *On Human Rights: The Oxford Amnesty Lectures 1993* (New York: Basic Books, 1993), pp. 111~134.

이러한 인권과 자유는 공산주의, 자본주의, 우리식 사회주의(북한의 체제이념), 신자유주의 등의 체제 어느 곳이나 적용될 수 있을 것이다. 어느 사회든 국가권력, 경제권력 혹은 문화권력 등에 의한 폭력과 천대는 항상 빚어질 수 있다. 즉 인권과 자유란 곧 각 체제 혹은 사회의 각 영역이 넘어서는 안 되는 경계를 뜻하는 것이 되고, 따라서 모든 정치 체제에서 어떤 최소한의 규범적 공통분모로 이해할 수 있다. 이는 존 롤즈(John Rawls)의 것과 같은 최소 보편주의(minimum universalism)⁴⁾로 이해해도 좋을 것이다.

물론 그 인권과 자유의 내용에 대하여는 여전히 다툼이 있을 것이다. 롤즈가 제시한 최소한의 인권⁵⁾이라는 것도 구체적으로 들어가면 여전히 논쟁의 대상이 된다. 그러나 필자가 이해하건대, 롤즈가 말하는 인권의 취지는 인권의 구체적인 내용을 정하자는 것이 아니라고 본다. 롤즈의 초점은 각 체제가 자신의 이념을 논리적으로 관철할 때 생길 수 있는 인간 존엄의 침해를 방지하는 것이라고 본다. 이는 곧 체제의 목적 추구에 대한 한계 설정으로서의 인권을 말한다.

여기서 주의할 것은 이러한 인권이 여러 체제들 사이에 상대적으로 멀고 가까움은 얘기할 수 있을지 모르지만, 특정 체제의 전유물이거나 특정 체제를 배제하는 식으로 이해해서는 안 된다는 점이다. 한계 설정으로서의 인권이란 어떤 체제이든 그 자체의 정의관에 따라 사회를 건설하고 유지할 권리를 부인하지 않는다. 다만 그 목표에 집착하여 인간 존엄이 무시되거나 수단화될 것을 걱정할 뿐이다. 즉 체제의 오남용으로 빚어질 수 있는 폭력과 천대로부터 인간존엄을 지키기 위한 것이다. 필자가 북한에 권하고자 하는 인권과 자유의 정신도 바로 그것이다.

북한과 관련하여 특히 강조하고 싶은 것은 이상사회를 지향하는 체제일수록 권력의

4) 원래 롤즈의 고유한 개념으로 하자면 인민(peoples) 사이의 중첩적 합의(overlapping consensus)가 될 것이나, 그보다 알기 쉬운 파렉(Bhikhu Parekh)의 분류로 설명해본 것이다. 파렉은 인권의 보편성과 상대성과 관련하여 ‘상대주의-도덕적 단일주의-최소 보편주의’의 구분법을 제시한다.(Bhikhu Parekh, □□ Non-ethocentric Universalism□□, Tim Dunne and Nicholas J. Wheeler Eds. *Human Rights in Global Politics* Cambridge: Cambridge University Press, 1999), p. 138. 그 최소 보편주의는 도넬리(Jack Donnelly)의 잘 알려진 구분법 ‘급진적 상대주의-강한 상대주의-약한 상대주의-급진적 보편주의’에서는 약한 상대주의와 강한 상대주의의 중간 썸에 위치할 것으로 여겨진다.

5) 롤즈는 국제사회의 공통적 지반인 인권의 범위를 ‘절실한 권리’들로서 제한한다. 즉 생존의 권리, 노예와 예속 상태로부터의 해방, 소유권(일신상의 소유권), 양심의 자유(그러나 평등한 자유는 아니다), 형식적 평등 등이 그것이다. John Rawls, *The Law of Peoples* (Cambridge Mass., London: Harvard University Press, 2001), 65쪽.

한계는 경시되기 쉽고, 그에 따라 국가에 의한 폭력과 천대를 양산할 수 있다는 점이다. 이상주의적 혁명의 열정은 반동의 범위를 확대하고 처벌의 가혹함을 증대하는 경향이 있다. 도덕과 정의로 철저히 무장하면 할수록 그 '적'에 대한 피해의식과 분노는 더욱 커진다. 반혁명분자들은 '인간 쓰레기'이며 그들에게 인권이란 존재할 수 없다는 북한의 정치범수용소의 인식도 그런 차원에서 나온 것인지 모른다.

주지하듯이 북한은 소위 우리식 사회주의를 얘기하며, 집단에 헌신하는 인간성을 요구하는 이상국가를 지향해 왔다. 그러나 인류 역사에서 이상국가를 건설하려는 시도 혹은 인간 개조를 통해 도덕적 공동체를 꿈꾸던 국가는 거의 모두 혹독한 독재로 귀결되었다는 역설적 사실을 직시할 필요가 있다. 서구 자유주의에 합리적 본질이 있다면 그것은 바로 그러한 역사적 교훈에서 연유할 것이다. 도덕적 권위를 독점하는 국가권력에는 국가 전체를 거대한 감옥으로 만들 수 있는 위험이 상존한다.

또한 강조하고 싶은 것은 체제의 일체성을 추구하는 국가에서 체제이념은 불가침의 것이 되는 경향이 있고 그에 따라 진실의 추구, 즉 언론과 사상, 정보의 자유가 억압될 수 있다는 것이다. 일체성의 요구가 강해지면 체제의 권위가 신성시되고 교조화된 공식이 진실의 자리를 대신하게 된다. '정당한' 체제는 반드시 승리하여야 하며, 그를 위하여 어떤 희생도 감수할 가치가 있게 된다. 그리하여 사실이나 심지어 역사도 꿰어 맞추어지게 된다. 주체농법이 점점 과학적 진실과 동떨어지게 되면서 대기근의 주요 원인이 된 것도 결국은 자력갱생 및 식량자급이라는 체제의 요구가 너무 비대한 탓 이리라.

주지하듯이 북한의 체제는 거의 종교적 공동체의 수준이며 주체사상은 절대적인 지위에 있다. 그러나 서양 중세를 '위조의 시대'라고 부르듯이, 절대적 교리가 지배하는 사회에서는 이념적 정당성을 위해 삶의 진실이 아니라 '공식화된 진실'을 내세우는 것이 오히려 지당한 일이 된다. 그러나 그렇게 신화가 진실의 자리를 대신하면서 그 사회는 지속가능성을 상실한다. 물론 어떤 체제이든 진실은 정치, 선전 혹은 환상에 의하여 상처를 입게 마련이다. 하지만 인권과 자유가 살아 있다면 진실은 결국 회복되며 사회의 지속가능성도 유지된다.

북한은 이러한 인권과 자유의 정신을 숙고해줄 것을 간곡히 바란다. 이는 북한 체제의 이상을 근본적으로 부정하는 것이 아니다. 다만 그 문제점의 수정과 보완을 위한 것이다. 이는 특히 향후 북한의 변화와 관련하여 중요하다. 즉 중국의 개혁이나 일본

메이지 유신 혁명의 과정 혹은 남한의 개발독재의 과정을 밟을 때에도 인권과 자유가 없다면 그것이 소망스러운 발전이 될지 의문이며, 혹 체제 개선이 실패하여 중국 문화 혁명과 같은 후폭풍을 불러올 가능성을 생각하면 더욱 절실한 문제이다.

IV. 인권적 개입의 문제점들

북한에 인권과 자유에 대한 각성은 절실하며 따라서 국제사회의 인권적 개입은 소중하다. 그러나 그 개입이 아직까지 북한에 대해 그러한 각성을 불러일으키지 못하고 있으며 심지어 역효과를 내고 있다면 어떻게 할 것인가? 필자는 북한을 비난하기에 앞서 국제사회의 인권적 개입을 돌이켜볼 시점에 왔다고 생각한다. 즉 북한인권에 대한 국제사회의 개입이 과연 얼마나 인권과 자유의 정신에 충실한지 성찰해보자는 것이다.

물론 국제사회의 인권적 개입에 순수한 도덕성을 요구할 수는 없다. 국제정치에서 인권적 개입에 어떤 다른 이해관계가 수반되지 않을 것이라는 기대는 비현실적이다. 사실 인권의 정신에 충실하면서 동시에 정치적 이해를 도모하는 것이 오히려 노련한 정치 기법인지도 모른다. 그러나 문제는 본말이 뒤바뀌는 경우다. 즉 인권적 관심이 정치적 이해관계에 종속된다면 이는 인권적 개입이 아니라 인권 침해적 개입에 불과하다.

먼저 미국을 보면, 미국 부시 정부의 출범과 함께 미 대외정책을 주도하는 네오콘(neocon)들은 북한 체제 전복을 노리고 있음이 분명하다. 그들은 미국 예외주의(American Exceptionalism)와 미국의 사명론(Manifest Destiny)에 입각하여 전 세계에 자유와 민주주의를 전파하여 미국의 패권을 공고히 하고자 하며, 이른바 불량 국가들(rogue states)의 정권 교체(regime change)를 주요 정책목표로 삼고 있다. 이들은 특히 부시 제2기 정부 출범에 즈음하여 노골적으로 6자회담을 중지하고 북한 정권 교체에 나서라고 공공연히 선동한 바 있다.⁶⁾

북한인권법(North Korean Human Rights Act of 2004)도 비록 그 전신인 북한자

6) 네오콘의 한반도 전문가 니콜라스 에버슈타트는 네오콘의 대변자인 위클리 스탠더드에 “이 전제국가를 부셔버려라”라는 기고문을 실었고, Nicholas Eberstadt, □□Tear Down This Tyranny: A Korea Strategy for Bush's Second Term, □□*Weekly Standard*, 29 November, 2004. 네오콘의 중심 인물 중 하나인 빌 크리스틀은 “신 미국의 세기 프로젝트”에서 □□북한의 정권교체를 위하여 □□라는 지침을 제시하였다. William Christol, □□Toward Regime Change in North Korea, □□*Project for New American Century*, 22 November, 2004. 여론주도층에 대한 메모, <http://www.newamericancentury.org/northkorea-20041122htm>.

유법안(North Korean Freedom Act)보다는 순화되었다고 하지만, 북한의 정권 교체를 위한 도구로 얼마든지 이용될 수 있는 위험한 법이다. 그 법은 인도적 지원에도 조건을 붙여 제한을 두고 있으며, 경제협력과 원조 등에는 엄격한 인권적 조건을 붙여 아예 불가능하게 만들어놓았다. 또한 그 법에 규정된 탈북자 지원책은 그렇지 않아도 대량 탈북 사태를 기화로 북한 정권 교체를 도모하려는 네오콘들의 전략에 봉사할 우려도 있다.⁷⁾ 또한 최근에 그 법에 따라 북한 인권특사로 임명된 레프코위츠(Jay Lefkowitz)는 그가 북한인권 문제에 얼마나 조예가 깊은지 알 수 없을뿐더러, 취임 일성으로 북한에 대한 인도적 지원을 북한의 인권 상황과 연계할 듯한 발언을 한 것도⁸⁾ 상스럽지 못하다.

일본의 경우 북한에 대한 인권적 관심은 피랍자 문제에 집중되어 있다. 물론 피랍자에 대한 진상 규명과 재발방지는 명백한 인권적 요구사항이다. 일찍이 북일 정상회담에서 김정일 위원장은 그에 대하여 시인하고 사과하였으며, 그에 따라 생존자와 그 가족의 귀향이 잇따랐다. 그러나 사망자의 유골 반환 문제에서 일본은 북한측이 건넨 유골이 가짜라고 발표해 사태가 어려워졌다.

그 진실은 알 수 없으나, 과학 전문지 『네이처(Nature)』의 보도에 따르면 일본의 발표는 과학적으로 성급했고, 와다 하루키의 지적에 따르면 외교상으로는 결례였다고 보인다.⁹⁾ 하여튼 가까 유골이라는 것에 격앙된 일본 여론 속에 또 하나의 인권 문제라고 할 수 있는 일본의 과거사 청산, 예컨대 일제 강점기의 강제 징용과 위안부의 문제는 완전히 파묻혀버렸으니, 일본의 인권적 개입은 그저 이기적 차원에 맴돌고 있다.

유엔의 경우에도 대북한 인권위원회의 결의안은 지나친 바가 있었다. 북한이 지적인 선택성과 이중성의 문제를 부인할 수 없다. 유엔 인권위가 보편적 인권 신장에 노력한다면 북한에 대한 비판과 아울러 중국이나 미국 등에 대하여도 발언이 있어야 할 것이다. 특히 미국의 대테러 전쟁 및 이라크 전쟁에서 초래된 인권침해는 현재 유엔이 다루어야 하는 시급한 문제가 아닌가? 유엔 인권위원회의 태도는 최근 전 세계의 인권

7) 대표적인 예로서 Duncan Currie, "Kim Jong Honecker?: Our Strategy for Dislodging the North Korean Tyrant Should Recall East Germany," *Weekly Standard*, 21 February, 2005. 여기서 커리는 북한과 중국 사이의 국경을 개방하면 대규모의 탈북사태가 야기될 것이고, 그것은 곧 김정일을 동독의 호네커 서기장과 같은 신세로 만들 수 있다고 말한다. 한편 대량탈북사태가 야기되면 북한 체제의 직접적인 붕괴만이 아니라 '국제 평화의 위협'이라는 차원에서 유엔 안보리가 강제력을 동원할 명분도 생김에 주의해야 한다.

8) "美人권특사, 北인권-식량지원 연계 가능성 시사(종합 2보)", 『연합뉴스』(2005. 09. 09).

9) 이에 관한 내용은 和田春樹(와다 하루키), "납치 유골 문제의 해법", 『한겨레신문』(2005. 4. 26).

상황의 악화의 주요인으로 미국의 대테러 전쟁 및 이라크 전쟁을 꼽고, 관타나모 기지의 수용소를 이 시대의 굴락(Gulag)이라고 표현한 국제 엠네스티의 인권적 일관성과 대조된다.¹⁰⁾

또한 유엔은 북한의 평화적 생존권에 대하여 더 많은 관심을 기울여야 한다. 북한은 미국과의 전쟁 위기를 인권에 대한 가장 심각한 위협으로 간주하고 있다.¹¹⁾ 6·25전쟁과 그 이후 실재하던 갈등들을 돌이켜보면 그것은 단지 허황된 피해의식만은 아니다. 더욱이 평화권은 1984년 유엔총회의□□인민의 평화권에 대한 선언(Declaration on the Right of Peoples to Peace)□□에서 이미 공포된 바 있지 않은가? 특히 6·25전쟁에서 유엔은 당사자라고 할 수 있다. 그 전쟁을 벌써 50년이 넘도록 불안정한 휴전 상태로 두고 있는 것은 유엔의 책임 방기라고 하지 않을 수 없다.

나아가 북한의 저개발 상황에 비추어 발전권(Right to Development)에 대한 언급이 없는 것도 유감이다. 이는 북한의 고유한 발전모델의 인정 가능성의 차원만이 아니라, 무역과 경제원조를 인권 문제와 결부하지 말 것을 주문한 방콕선언(Bangkok Declaration on Human Rights)의 내용을 생각할 때 더욱 그렇다. 그것은 바로 미국의 북한인권법과 반대의 것을 지시하기 때문이다.

유럽의 태도에도 미흡한 구석이 있다. 유럽은 북한과 인권 대화를 시작한 지 별로 오래지 않았다. 어쩌면 이제 시작단계라고 말하는 편이 옳을지 모른다. 그런 상황에서 유럽연합은 인권위의 결의안을 상정한 것이다. 물론 인권 대화와 유엔의 활용을 병행하는 것 자체를 나무랄 수는 없다. 하지만 중국의 경우와 비교하면 불공평하다고 하지 않을 수 없다. 유럽은 1990년대에 유엔 인권위원회에서 중국에 대한 결의안을 꾸준히 시도하여 오다가 한 번도 성공하지 못하고 결국 유럽연합 차원에서의 공동결의안 발의를 포기했지만, 중국과의 인권 대화는 1995년 이후 계속 지속되고 있다.¹²⁾

10) 문제는 단지 수용소에서 일어나는 부분적 일탈행위에 있는 것이 아니다. 미국 정부와 학계에서 테러와 전쟁을 벌인다면 포로 신문할 때 사실상 고문을 합법화하고, 대통령으로 하여금 테러와의 전쟁을 위해 고문금지에 대한 국내외의 법에서 초월할 수 있는 권능을 인정하려는 움직임을 보이는 것은 매우 불길하다. 이는 지난 곤잘레스(Alberto Gonzales) 미 법무부 장관 지명자에 대한 논란에서 잘 드러난 바 있다.

11) 북한은 시민적·정치적 권리에 관한 국제인권규약의 시행에 관한 제2차 정기보고서에서 한반도에서의 전쟁위험의 제거를 인민의 생명권을 위해 시급한 과제로 꼽고 있다. CCPR/C/PRK/2000/2, 11쪽, 32절.

12) 중국과의 인권 대화에 대한 비판적 의견으로는 Philip Baker, □□Human Rights, Europe and the People's Republic of China, □□*The China Quarterly* (2002), 45~63쪽.

이렇듯 국제사회의 북한 인권에 대한 개입에는 아쉬운 점이 많다. 인권의 정신에 충실하기보다 정치적 이해관계가 앞서고 있다는 의심을 지울 수 없다. 인권적 개입이 불신을 받는다면 그에 대한 입증 책임은 개입을 하려는 측이 부담하는 것이 마땅할 것이다. 인권을 설득하려는 측은 그 자세 또한 인권적 덕목으로 가다듬지 않으면 안 될 것이다. 이는 특히 강대국이 약소국의 인권에 관여할 때, 더욱 유의하여야 할 것이다. 국제사회의 북한 인권에 대한 관심이 북한 체제에 대한 모욕과 경멸에 기초하고 있다면 이는 또 다른 인권 침해에 불과한 것은 아닐까?

V. 인권적 협력의 방식

북한에 대한 국제사회의 인권적 개입이 인권의 정신에 충실하지 못한 면이 있다면, 인권의 정신으로 다시 돌아가야 할 필요가 있다. 앞서 언급한 대로 인권은 체제의 한계를 설정하는 것이다. 인권은 어떤 체제이든 인간의 존엄을 지키기 위한 저지선일 뿐이며 인권이 어떤 특정의 체제를 지지하거나 다른 체제를 전면 부정하는 것으로 이해되어서는 곤란하다. 따라서 인권을 서구 자유주의의 전유물로 만들지 말아야 하며, 인권의 이름으로 북한 체제를 전면 부정하는 일도 삼가야 할 것이다.

북한체제만이 인권 문제를 안고 있고 또 북한체제를 바꾸지 않으면 인권 개선은 생각할 수 없다는 식의 일방적인 사고에서 벗어나야 한다. 북한의 인권 상황이 열악하다고 하지만 그 사회가 인권적 능력이 아주 없지는 않으며, 또한 반대로 서구사회의 인권 상황이 상대적으로 낫다고 하여도 인권 문제는 어디나 있다고 하는 상호적 인식에서 출발할 것이 요망된다. 곧 상호존중과 겸허함이 필요하다.

이는 존 롤즈가 말한 만민법(The Law of Peoples)의 정신이기도 하다. 롤즈는 국제사회에서 경계해야 할 악덕으로 상대 체제에 대한 모욕과 경멸을 꼽고 있으며, 국제사회에서 기본적인 덕목은 관용이라고 본다. 롤즈는 국제사회란 자유주의적 국가만으로 구성되는 것이 아니며, 자유주의가 아니면서도 괜찮은(decent) 체제가 있을 수 있음을 말하고 있다. 즉 일인일표의 민주주의나 평등한 양심의 자유에서 미흡한 점이 있을지라도 기본적 인권이 지켜지면서 나름대로의 정의관에 의하여 통치되는 그런 사회를 생각할 수 있다는 것이다.¹³⁾

13) 롤즈는 괜찮은 비자유주의적 국가로서 카자니스탄(Kazakhstan)이라는 일종의 가상적인 이슬람 체제를 예로 들고 있다. John Rawls, 앞의 책, 75쪽.

이런 관점에서 필자가 특히 강조하고 싶은 것은 북한에 대한 존중, 즉 북한 체제가 지금 아무리 영락하였더라도 나름대로 인권적인 사회를 만들 수 있다는 그 저력에 대한 존중이다. 북한은 항일무력투쟁으로 독립을 쟁취하고 또 미국의 침략도 물리치고 나아가 중국과 소련 어디에도 종속되지 않은 민족자주와 자력갱생의 사회주의를 건설했다는 자부심을 거의 생명줄처럼 붙잡고 있다. 실제로 6·25전쟁의 폐허 위에서 그들이 쌓아올린 사회경제적 성취는 괄목할 만한 것이었다.¹⁴⁾

지금은 그 우리식 사회주의가 과국을 맞이하였고 그 민족자주의 투쟁 역사는 신화적으로 분식(粉飾)되어, 북한인들의 민족적 자부심이란 것이 기이하고 우스꽝스럽게 보인다. 하지만 북한 주민들의 체제에 대한 신뢰는 아직도 견고한 듯하다. 사회의 붕괴에도 불구하고 정치적 동요는 감지되지 않으며, 탈북자들의 경우에도 세계일보의 설문조사에 따르면 33%가 기회가 되면 다시 북으로 돌아가고 싶다고 할 정도이며,¹⁵⁾ 또한 국제 민간기구인 '국제난민(RI)'의 조사에 따르면 65명의 탈북자 가운데 정치적 이유로 탈출한 경우는 단 2명에 불과한 것으로 나온다.¹⁶⁾

특히 항일유격대의 고난의 행군 시절 유격대원들 간에 생사고락을 같이한 동지애는 가족 국가(family state)¹⁷⁾ 혹은 유격대 국가¹⁸⁾의 역사적 연원이 되는데, 이는 일찍이 "생산도 학습도 생활도 유격대 정신으로" 라는 구호에도 반영되어 있으며, '고난의 행군'이라는 구호는 현재 북한이 과국의 상황을 극복해가는 과정에서 다시 등장하였다. 그들은 지도자에 대한 복종과 동지들간의 우애 그리고 자기희생의 덕성이 충만하고 고루 평등하게 사는 사회를 추구한다.

14) 한국전쟁 당시 미국의 초토화 작전과 그로 인한 북한의 황폐화 정도에 대하여는 브루스 커밍스의 책에 잘 나와 있다. Bruce Cummings, 남성욱 옮김, 『브루스 커밍스의 북한: 김정일 코드』(서울: 따뜻한 손, 2005). 그 설명에 따르면 베트남 전쟁에서 악명이 높았던 네이팜탄은 한국전쟁에서 더 많이 사용되었다고 한다.(79쪽) 휴전을 맺을 당시 북한의 22개의 도시 가운데 18개가 적어도 절반은 파괴되었으며, 함흥과 흥남 등 대규모 산업도시가 80-85%, 사리원 95%, 신의주 100% 진남포항 80% 평양 75%가 파괴되었다고 한다.(97쪽) 뿐만 아니라 미국은 댐들도 폭파하여 강 유역의 농민들을 몰살시키고자 하였다고 한다.(94쪽) 이런 폐허에서 북한은 국가재건에 성공하여 영국의 저명한 여류 경제학자 조안 로빈슨(Joan Robinson)이 1964년 북한을 방문하고 이를 세계 경제사의 기적이라고 평가한 것은 널리 알려진 일이다.

15) "2004 탈북자 실태보고서<1> 본지 국내거주 100명 설문조사", 『세계일보』(2004. 9. 16).

16) "중거주 탈북자 3만~5만명 추정", 『세계일보』(2005. 5. 14).

17) 이는 브루스 커밍스의 표현이다. Bruce Cummings, 앞의 책, 28쪽.

18) 이는 와다 하루키의 표현이다. 和田春樹(와다 하루키), 서동만·남기정 옮김, 『북조선: 유격대국가에서 정규군국가로』(서울: 돌베개, 2005), 128쪽.

그리고 실제로 성취가 없지도 않았다. 다음과 같은 CIA의 극동문제 전문가 헬렌-루이스 헌터(Helen-Louise Hunter)의 보고를 보자. “전쟁고아들은 물론, 모든 아동들에 대한 따뜻한 보살핌, 대학교육을 받은 여성들이 남성들을 능가하는 사실 등과 같은 여성 지위의 급격한 변화, 무상 주택, 비교적 수준 높은 국가차원의 예방의학, 최근 기근 이전까지 대부분의 선진국과 비교할 만한 낮은 유아 사망률과 평균수명, 조직화된 성매매가 없다는 것, 매수하기 힘든 경찰...”¹⁹⁾

이러한 북한의 이념과 역사가 인권적 차원에서 전혀 무의미하다고 말할 수는 없다. 물론 혁명의 과잉과 혁명 권위의 비대화로 인하여 결국은 모든 주민의 인권이 체제의 불모로 잡히게 되었다지만, 그 나라 인민들이 역경 속에서 추구해온 이상과 그들이 한 때 도달했던 수준에 대한 자부심을 부인할 이유는 없는 것이다.

국제사회가 상호존중의 정신을 유지한다면, 북한인권 문제에 대한 협력적 접근은 다음 두 단계로 이루어질 수 있을 것이다. 첫째는 기본적으로는 북한의 전통과 체제를 존중하며 그에 따른 인권과 자유의 개선을 기대하는 것이다. 두 번째 단계는 체제를 초월하는, 그리고 체제에 한계를 설정하는 인권과 자유의 정신에 입각하여 북한의 문제에 대하여 함께 고민하는 것이다.

북한에도 인권 보장의 원리와 법제가 없는 것이 아니다. 다만 그 인권 보장은 이민 위천, 인덕정치라는 지도자의 책임과 배려 그리고 관료들의 헌신이라는 차원에서 이해되고 있다. 이는 “인민을 위하여 충실히 복무하자면 자기 자신보다 인민을 먼저 생각하고 인민의 기쁨과 아픔을 자기의 기쁨과 아픔으로 여길 줄 알아야 한다.” “당은 잘못을 저지른 사람이라고 하더라도 버리지 않고 교양개조하여 옳은 길로 이끌어 주어 사회정치적 생명을 끝까지 빛내여 나가도록 보살피주고 있다.” 그리고 “고생은 남보다 먼저하고 낙은 뒤로 미루며 어려운 일은 스스로 맡아하고 성과는 남에게 양보하는 사람이 참다운 공산주의자이고 로동계급의 당원이다”라는 등의 김정일의 발언에서도 잘 나타난다.²⁰⁾

19) Bruce Cummings, 앞의 책, 280쪽에서 재인용. 나아가 1980년대 루이제 린저(Luise Rinser)의 방문기가 전해주듯, 그들은 범죄가 없는 나라를 꿈꾸며 감옥도 원래는 창살이나 울타리가 없는 교도소를 생각하고 있다. Luise Rinser, 한민 옮김, 『또 하나의 조국: 루이제 린저의 북한방문기』(서울: 증보판, 공동체, 1988), 164쪽 및 257쪽 참조, 이는 현재 가장 큰 이슈가 되는 강제수용소와 탈북자들에 대한 가혹한 처우를 생각하면 참으로 역설적이며 따라서 이상과 현실 혹은 선전과 실제의 괴리를 보여주는 것이라고도 할 수 있다. 하지만 북한이 범죄발생률을 중요한 인권 척도로 보고 있다는 점은 그냥 지나칠 일이 아니다. 브루스 커밍스가 북한의 강제수용소를 논하며, 미국에는 흑인 청년의 4분의 1이 감옥에 있다고 한탄하는 대목은 인권의 의미에 대하여 곱씹어볼 만하다.

북한의 통치이념과 원리가 그렇다면, 국제사회가 그것을 북한 인권 상황의 개선의 근거로 삼지 못할 까닭은 없다. 예컨대 강제수용소에서의 가혹행위와 폭력은 그 체제 이념인 인덕정치와 교화라는 행형 이념에 반하는 것이 아닌가는 차원에서 접근할 수 있을 것이다. 사실 이러한 내재적 접근이 북한인권 상황에 기여할 수 있는 부분은 생각보다 클 수 있다. 필자는 북한에서 생기는 인권 유린의 상당부분은 정부의 조직적이고 의도적인 침해가 아니라 중앙의 통제가 미치지 못하고 국가의 기강이 무너져 일선에서 야기되는 인권 침해(소위 ‘낮은 단계에서의(low-level) 인권 침해’²¹⁾)가 많다고 보기 때문이다.

그러나 그것으로 충분치 않을 것이다. 앞서 얘기한 대로 북한 체제의 결함을 내재적인 차원에서 해결하기에는 한계가 있으며 체제의 한계로서의 인권과 자유에 대한 각성이 요망된다. 하지만 그것을 일방적으로 훈계하고 주입한다면 이는 협력적 방식이라고 할 수 없다. 따라서 우선 북한 스스로 인식하고 있는 문제점에서 출발하여 그 해결책을 같이 고민하는 자세가 필요할 것이다. 즉 그러한 문제들이 과연 중앙정부의 통제만으로 다 해결될 수 있을 것인지 혹은 인권과 자유의 원리에 의한 보완이 필요한 것은 아닌지 그리고 서구의 자유주의에서는 그런 문제들에 대하여 어떻게 대응하고 있는지 논의할 수 있을 것이다.

김정일 위원장도 인식하고 있는 북한사회의 대표적인 문제점은 ‘세도와 관료주의, 부정부패’이다. 물론 앞서 말한 당 관료들에 대한 김 위원장의 축구는 그러한 문제를 해결하기 위해 나온 것이다. 그러나 개인의 존엄이라는 한계를 모르는 집단주의적 이념 국가에서 그러한 문제가 단지 인덕정치라는 배려와 시혜의 차원에서 다 해소되기는 어렵다. 예컨대 최고 통치자가 아무리 노력한다고 해도, 하부기관에서 체제이념에 기한 권력의 오남용이 있는 경우 절대적 체제의 특성상 그 가혹행위에 대한 체제보다 체제이념의 보호를 더 중시할 수밖에 없는 상황이 생길 수 있는 것이다.

기본적으로 도덕을 독점하고 일체성을 요구하는 체제에서는 권력의 오남용과 부정부

20) 김정일, "사회주의는 과학이다", 『김정일 전집』, 제13권, 456~488쪽. 이 논문은 원래 노동신문, 1994년 11월 1일자에 발표된 것이다. 한편 위의 인덕정치에 관해 인용한 구절들 중 맨 끝의 것은 마치 중국 신유학자 범중엄(范仲淹)이 얘기한 “세상이 걱정하기에 앞서 걱정하고, 세상이 즐거워한 이후에 즐거워한다(先天下之憂而憂 後天下之樂而樂)”는 유교적 지식인의 사명감을 연상케 한다는 점도 추가하고 싶다. 范仲淹, 「岳陽樓記」, 『古文眞寶』 後集, 卷6.

21) 이 개념에 대하여는 Andrew Hurrell, "Power, Principles and Prudence: Protecting Human Rights in a Deeply Divided World," Tim Dunne and Nicholas J. Wheeler Eds, 앞의 책, 287쪽.

패의 위험성은 너무 커서 그것을 ‘위로부터’ 막아내는 데에는 역부족이다. 즉 ‘아래로부터’의 대항 장치가 필요하다. 이는 곧 인권의 한계설정기능을 뜻한다. 각 개인에게 인간존엄이라는 최후의 보루를 인정해주고 부정행위와 부당한 침해에 대해 ‘자신의’ 인권으로 호소하고 응징하는 기회를 주는 것이 필요하다.

물론 그러한 문제 즉 권력의 오남용 및 부정부패 등은 자유주의 체제하에서도 얼마든지 있다. 문제는 그에 대한 대응 방식이다. 자유주의 체제는 그 문제의 해결을 권력의 도덕성과 배려에만 맡기지 않고 궁극적으로 피해자들의 항의에 따른 응징과 구제에 맡긴다. 인권과 자유가 보장되는 체제의 힘이라는 것은 불법, 부정 및 인권 침해가 없다는 것이 아니라 그러한 문제들을 치유할 수 있다는 그 회복성과 지속성에 있다고 보아야 할 것이다. 절대적 이념에 기초한 권위주의 국가는 애초에 그러한 문제들이 일어나지 않도록 완벽한 사회를 꿈꿀지 모르나, 대개 과욕은 미흡보다 더 큰 폐해를 부른다는 점을 상기할 필요가 있다.

이렇게 하여 국제사회는 개인의 존엄, 법치주의, 사법부의 독립, 사법적 구제절차의 보장 등 인권과 자유의 기본 원리들에 관한 여러 얘기들을 할 수 있을 것이다. 중요한 것은 그러한 얘기가 북한의 체제를 아주 바꾸는 쪽으로 전개될 필요는 없다는 것이다. 권력의 오남용과 부정부패의 방지와 같이 체제에 한계를 설정하는 기본적인 인권과 자유 및 법치주의의 개념은 어떤 체제이든 적용 가능하며, 설사 군주제라 하더라도 그것이 왕도정치를 지향하는 한 필요한 것이다. 마찬가지로 그것은 북한의 인덕정치를 보충하고 발전시킬 수 있을지언정 그 폐기를 뜻하는 것으로 오해할 필요는 없다.

VI. 예측과 희망

인권적 협력을 얘기하지만, 김정일 위원장이 실제 그와 같은 인권과 자유의 정신에 관심을 기울일까라는 의문은 여전히 심각하다. 황장엽의 전언에 따르면 김정일은 소비에트 사회주의의 몰락의 한 원인으로 헬싱키 협정(Helsinki Accords)에서 인권 문제의 양보를 꾀았다고 한다.²²⁾ 인권과 자유를 배제하는 것은 북한 지도부가 자신들의 권력 유지를 위한 당연한 선택이라고 얘기하는 이들이 많다. 이들은 북한이 인권적 개입에 협력적으로 나올 가능성은 전무하다고 예측한다.

22) 황장엽, 『나는 역사의 진리를 보았다』 (서울: 한울, 1999), 328~329쪽.

그러나 예측이라는 것은 언제나 불투명하며, 상당 부분 기대 혹은 희망에 의하여 영향을 받는다. 독일의 신속한 통일과정을 예측한 사람들이 거의 없었듯이, 북한체제가 대과국에도 불구하고 저렇게 오래 지속되리라고 본 사람은 거의 없다. 따라서 필자는 예측보다 기대와 희망을 먼저 말하고자 한다.²³⁾

필자는 김정일 위원장이 현재의 상황에 만족하고 현상유지를 바라지는 않을 것으로 기대한다. 그에게 주어진 국가재건의 책무에 대한 자의식이 뚜렷하기를 희망한다. 우리의 전통은 설사 전제군주라고 해도 전체 인민에 대한 책무를 강조해 왔다. 북한은 헌법에 명시된 바와 같이 이민위천(以民爲天)을 통치이념으로 하고 있는 만큼 더욱 그럴 것이다. 김정일 위원장은 단지 자신의 절대권력을 유지하는 것만이 아니라 부친 김일성에 이어 전 국민의 영도자로 남고자 부심하고 있을 것으로 보인다.

물론 김정일 위원장이 북한체제의 어떤 미래를 상상하고 있는지 알 수는 없다. 많은 이들이 중국의 방식을 얘기하는데, 흥미롭게도 정작 김정일 위원장 자신은 중국의 모델에는 관심이 없고, 대신 스웨덴과 태국을 꼽았다고 한다.²⁴⁾ 스웨덴이 기본적으로 사회주의체제라는 김위원장의 개념은 학자들의 그것과는 다를 수 있으며 스웨덴의 체제에 얼마나 조예가 깊은지 알 수는 없지만, 스웨덴을 모델로 꼽은 것은 북한의 체제이념이 이상적 복지국가라고 하는 것을 상기시킨다.

한편 스웨덴 말고 또 꼽은 것은 태국인데, 그 까닭은 왕실의 전통이 보존되어 있으면서도 시장경제를 착실히 진행시키고 있기 때문에 좋다는 것이다. 이를 두고 사람들은 김정일 위원장이 ‘군림은 하되 통치는 않는’ 미래상을 그리고 있다고 얘기 한다. 김정일 위원장이 후계구도에 대하여 걱정한다는 것은 이해할 수 있는 일이다. 모든 독재 혹은 군주제에서 그렇듯이 후계문제는 체제 유지에 가장 커다란 도전이다. 독재체제는 권력승계에 대한 안정된 룰이 있을 수 없기에 항상 불안과 갈등을 배태하기 마련이기 때문이다.

23) 북한의 붕괴를 예측한 학자들은 많지만 특히 네오콘의 한반도 전문가 에버슈타트의 경우 필자가 확인한 바로는 이미 1990년부터 그러한 주장을 줄기차게 제기하여 왔다. Nicholas Eberstadt, □□ The Coming Collapse of North Korea, □□ *The Wall Street Journal*, 26 Jun. 1990. 그러나 그의 주장들은 단지 과학적 분석만은 아니고 기대와 희망이 많이 반영된 것으로 판단된다. 그런데 그가 최근에는 북한이 통상적인 스탈린체제로 연명할 수 있다고 하는 다소 이색적인 얘기를 하여 흥미롭다. Nicholas Eberstadt, “Pyongyang's Option: 'Ordinary' Stalinism, □□ *Far Eastern Economic Review*, vol. 168 no. 3 (Mar. 2005), 30~35쪽.

24) 이는 매들린 올브라이트 국무장관과의 대화에서 나온 것이다. Madeleine Albright, 백영미·김승욱·이원경 옮김, 『매들린 올브라이트: 마담 세크리터리』, 제2권 (황금가지, 2003), 372쪽.

그에 관하여 뢰디거 프랑크(Ruediger Frank)는 김정일 위원장이 자신의 인적 통치를 합리적 통치로 바꾸려는 움직임을 보이고 있다고 한다.²⁵⁾ 또한 앞서 언급한 바 있는 김일성 사후 김정일 위원장이 최초로 내놓은 논문, 그래서 더욱 중요한 논문의 제목은 “사회주의는 과학이다”라는 것이다. 와다 하루키는 그 논문에 대하여 “‘충효일심론’이 쇠퇴하였고”, 대신 “근대 합리성의 강조”가 담겨 있다고 평가하고 있다.²⁶⁾

북한의 주체사상은 지금은 수령 중심주의와 거의 같은 의미로 통용되고 있지만, 원래는 인간의 자주성, 창조성, 의식성을 강조하는 사상으로 근대 합리성과 친할 수 있는 잠재력을 가지고 있다. 수령론과 정치사회적 생명론에 의해 방해받지 않는다면 그 사상에 내재한 인간 주체성의 강조는 개개인 혹은 집단의 역량에 큰 탄력을 불어넣어줄 수도 있다.²⁷⁾ 그렇다면 우리가 김정일 위원장에게서 일본의 메이지 유신이나 1920년대 터키의 혁명과 같은 위로부터의 혁명 또는 프랑코 총통 이후의 스페인과 같이 점진적인 입헌민주주의 체제로의 전환을 기대해볼 수는 없을까?²⁸⁾

필자는 너무 순진하다는 비난을 무릅쓰고서라도 그에 대한 기대를 접을 수 없다. 왜냐하면 그것은 민족적 지상명령(categorical imperative)이기 때문이다. 칸트가 말하였듯이, 미래에 대한 예측은 우리의 인지적 한계를 넘는 일이나, 현재 주어진 당위의 과제는 우리 이성이 명백하게 인지할 수 있다. 그리고 그것이 당위로 파악되는 한 그것은 가능한 일이 된다.□□가능하기 때문에 해야 하는 것이 아니라, 해야 하는 것이라면 가능한 것이다□□라는 칸트의 명제를 상기하자. 북한의 체제 개선은 성공하여야 한다. 이는 북한은 물론 한반도 전체를 위하여 큰 성취가 아닐 수 없으며, 김 위원장으로서도 더할 나위 없는 영예가 될 것이다. 그러나 그를 위해서는 인권과 자유에 대한 각성이 필수적이다. 김정일 위원장이 그것을 모르지는 않을 것으로 기대한다.

어쩌면 김정일 위원장은 인권 문제에 관한 신뢰할 만한 카운슬러를 찾고 있는지 모른다. 인권에 헌신적이면서 북한의 전통과 역사를 존중하며 북한을 더욱 합리적인 체

25) Ruediger Frank, □□The New Image of Kim Jong-il: The First Step towards a New Leadership Model, □□Nautilus Institute, <http://www.nautilus.org>, PFO 04-49B: 19 November, 2004.

26) 和田春樹(와다 하루키), 앞의 책, 252쪽.

27) 나아가 ‘주체’의 영어 번역인 self-reliance가 공교롭게도 미국 사상가 에머슨(Ralf Waldo Emerson)이 미국의 정신으로 설파한 단어와 같듯이, 북한의 체제가 개인주의적 자본주의로 나갈 가능성도 완전히 배제하지는 못할 것이다.

28) 이는 놀란드의 구분에 따른 것인데, 그 자신은 후자의 가능성은 배제하고 있다. Markus Noland, 십달섭 옮김, 『김정일 이후의 한반도』(서울: 시대정신, 2004), 41쪽.

제로 이행시키는 데에 조언을 해줄 수 있는 인물이 있다면 김 위원장은 아주 반갑게 맞이할지도 모른다. 1994년 핵 문제로 인한 북-미간의 일촉즉발의 위기상황에서 카터 전 대통령 역할을 생각해본다. 그의 용기 있는 실천, 즉 그와 김일성 주석의 상호 이해와 신뢰가 없었다면 한반도는 어떻게 되었을까? 필자는 그때를 떠올릴 때마다 한민족의 상황에 서러움을 느끼며 동시에 카터(Carter) 전 대통령(그리고 추가하자면, 전쟁 위협을 미국 조야에 알리고 카터의 중재를 적극 추천한 레이니(James Laney) 전 주한 대사, 경수로의 대안으로 타협의 돌파구를 찾은 해리슨(Selig Harrison) 등)에 대한 감사의 염을 금할 길이 없다. 지금 인권 문제에 있어서도 그와 같은 귀인(貴人)들을 간절히 고대한다.

VII. 양심과 책임

사람들은 이러한 태도가 북한 정권에 너무 우호적이라고 비판할지 모른다. 북한 정권에 대한 기대는 환상이며, 대화와 협력은 단지 이용당하는 것에 불과하니, 정권과 주민을 분리하여 정권을 고립시키고 주민의 인권을 향상시키는 접근이 필요하다는 주장이 그것이다. 제임스 리치(James Leach) 하원 의원에 따르면 북한인권법도 그에 기초하고 있다고 한다.²⁹⁾

그러나 이는 우리의 양심을 만족시켜 줄지는 모르지만, 무책임하며 위험한 발상이라고 생각한다. 이미 언급하였듯이, 북한은 흔히 가족국가 혹은 코포라티즘(corporatism)의 국가 혹은 가족적 유대에 기초한 유격대 국가라고 하듯이 고도의 공동체주의 국가이다. 특히 북한의 수령 중심주의는 그 정치·사회적 생명론에서 알 수 있듯이 거의 종교적인 수준에 있어, 수령과 영도자가 곧 공동체를 뜻하는 상황이다. 현 상황에서 김정일 체제와 북한 주민을 분리한다는 것은 곧 북한 체제를 붕괴시킨다는 것과 같은 뜻이다.

사람들은 정치권력의 성공적 교체를 생각할지 모르나 북한 내에는 예전의 동구 민주화 운동의 경우처럼 잠재적인 시민사회나 민주화운동 세력이 존재하지 않는다. 폴란드의 바오로 교황과 같은 정신적인 지주도 없으며 그 기반을 이루는 가톨릭이라는 국민적 종교도 없음을 상기하자.³⁰⁾ 북한에서는 오히려 주체사상이 국민종교의 자리를 차지

29) James A. Leach, Speech at the Conference□□Prospects for U.S. Policy toward the Korean Peninsula in the Second Bush Administration,□□CSIS와 조선일보 공동주최, 17 May, 2005.

30) 예전의 동구권 사회와 북한 상황의 차이에 대하여는 페퍼가 잘 설명하고 있다. John Feffer,□□The

하고 있으며 이미 숨진 김일성과 김정일이 교황과 같은 지위에 있다고 말할 수 있을 것이다.

시급하게 행동에 나서 김정일 체제를 쫓아내지 않으면 정치범수용소의 끔찍한 고통과 탈북자들의 고난만 연장시키는 격이라는 비판은 준엄한 것이긴 하나, 김정일 체제의 붕괴는 더 커다란 재앙을 불러일으킬 수 있음을 걱정하지 않을 수 없다.³¹⁾ 김정일 체제는 많은 비난을 받고 있지만, 그는 여전히 북한의 통일성을 유지시키고 있다. 그 통일성이 깨어지게 된다면 무정부적 혼란을 피하기는 어려울 것이고 미군은 그에 대하여 이미 작전계획 5029을 마련해두고 있는데, 이는 곧 전쟁을 뜻한다.

김정일 위원장은 파산된 국가의 안정과 재건의 구심점이라는 점도 잊어서는 안 될 것이다. 절대적 지배자이던 김일성 주석의 사망과 대기근이라는 체제의 파탄에도 불구하고 사회의 혼란과 아노미적 혼란을 피하고 체제를 안정시켜 나가는 것은 쉬운 일은 아닐 것이다. 그 사실만으로도 김정일의 존재는 한반도 전체의 인권 상황에 기여하는 바가 있다고 생각한다.

북한의 열악한 인권 상황이 계속되는 것을 두고 보는 것은 괴롭지만, 국제사회의 책임이란 최선의 방도를 모색하는 데에 있지, 최선의 결과를 바로 달성하는 데에 있는 것이 아닐 것이다. 무리한 변화는 최선이 아니라 최악을 낳을 수 있다는 점에서, 불만족스럽더라도 그냥 현실을 수용해야 하는 때가 있다. 심정윤리(Gesinnungsethik)는 북한 체제에 대한 협력이 아니라 단절, 나아가 적극적 행동주의를 촉구하지만, 책임윤리(Verantwortungsethik)는 그에 따르는 결과까지 포괄하여 전체 상황을 통찰할 것을 요구한다.

책임윤리의 예로서 필자는 링컨 대통령이 국가의 통일성과 노예제 폐지에 있어 전자를 중시한 선택을 들고 싶다. 링컨은 몇몇 주들에서 의회의 지지를 얻기 위하여 부득이 노예해방령에서 그 주들을 제외하지 않을 수 없었는데, 그것은 당장에는 심정윤리에 어긋난다고 할 것이었지만, 중국에는 모든 노예해방에 더 잘 기여할 수 있었으니 노예해방론자인 프레드릭 더글러스(Frederick Douglass)의 칭송을 받을 만한 것이다.

Forgotten Lessons of Helsinki Human Rights and U.S.-North Korean Relations, □□ *World Policy Journal* (2004 Fall), 32~33쪽.

31) 페퍼는 이에 관하여 우선 대규모의 인도적 재난, 더 강경한 세력이 대두할 가능성, 북한이 내전에 휩싸일 가능성 등을 우려한다. 앞의 글, 38쪽.

링컨을 존경한다는 인권변호사 출신의 남한의 노무현 대통령의 대북 포용정책도 그런 관점이 아닐까 생각한다. 필자도 역시 현재 북한의 열악한 상황이 지속되는 것은 고통스러운 일이지만, 전체 인민과 한반도의 평화를 위해서는 김정일 정권을 부인하기보다 대화의 상대로 인정하고 그 지도력하에 체제 개선을 유도하는 것이 실질적으로 최선의 길이라고 본다.

첨언하자면, 6·25전쟁 후 남한에서 자행된 가장 큰 인권 유린은 광주학살이다. 그러나 필자는 국제사회가 전두환 정권에 어떤 제재를 가했다는 얘기를 들은 바 없다. 오히려 학살 후 1년 남짓한 때에 남한은 올림픽 유치에 성공했다. 말하자면 국제사회는 인권 유린의 군부독재에 큰 상을 준 셈이다. 필자는 올림픽 유치가 잘못되었다고 말하는 것이 아니다. 그리고 올림픽 개최지의 선정이 독재권력을 국제사회로 끌어내기 위한 것도 아님은 물론이다. 하지만 결과적으로 그러한 국제사회의 협력과 포용이 군부독재에서 입헌민주제로의 순조로운 이행을 가능케 한 한 요인이라는 점을 지적하고 싶다.

VIII. 결어

필자는 지금까지 북한인권 문제에 대한 국제사회의 자세를 돌아볼 것을 권유하였다. 즉 북한인권 문제 자체만이 아니라 그에 대한 개입 또한 인권적으로 다듬어져야 함을 얘기하였다. 그리하여 검사가 범죄자를 일방적으로 신문하듯 하는 개입이 아니라 상대를 기본적으로 존중하면서 충고하는 협력적 방식을 얘기하였다.

그런데 사실 이러한 협력이라는 용어는 새로운 것은 아니다. 이미 유엔 인권위원회의 결의안에서도 북한에 유엔 인권기구들과 협력할 것을 누차 요구하였으며, 실제로 인권고등판무관은 벌써 북한과의 연락을 시도한 바 있다. 또한 미국의 북한인권법의 최종안에는 북한의 체제 개선을 지원하는 단체들에 대한 재정지원의 대상에는 북한인들도 참여하는 교육과 문화의 교류에 관한 프로그램이 추가되기도 하였다.(법 sec.102-(a))

문제는 위와 같은 것들이 지엽적인 것일 뿐 전체적인 기조는 전혀 그렇지 않다는 데에 있다. 그 기조가 바뀌기를 희망한다. 인권의 정신에 투철하면서도 오만하지 않고, 상대의 문제를 직시하면서도 정중함과 애정을 잃지 않는 그러한 태도가 절실하다. 이에 관해 인권외교의 새 지평을 연 카터 행정부의 국무장관이었던 사이러스 벤스(Cyrus

Vance)의 말과 그리고 빌 라멜 차관과 동행하였던 패리(Richard Lloyd Parry) 기자의 북한 인상기의 다음과 표현을 인용해보겠다.

“우리는 긴 여정을 막 시작하였다. 개개인의 존엄에 대한 우리의 신념에 비추어 우리는 모든 사회의 인민들도 또한 시간이 지나면서 자신의 전통에 따라 그 근원적 염원에 대한 그들 고유의 표현을 찾을 수 있을 것이라고 믿는다.”³²⁾

“어째서, 북한처럼 절도 있고, 자부심 강하고, 순수한 인민들이 자유로운 국가를 만드는 데에는 실패하였을까?”³³⁾

지금까지는 국제적인 차원에서만 얘기하였는데, 끝으로 남한과 북한에 대하여 한마디씩 추가해보겠다. 남한은 지금까지 인도적 지원과 경제협력에 역점을 두고 이산가족과 남북자 문제를 제외하고는 북한인권 문제에 대하여 침묵해 왔다. 이는 아마도 1991년의 남북 기본합의서에 규정된 바와 같이 내정간섭 금지와 상호 존중 그리고 국제사회에서의 비방 중지의 약속을 의식한 탓이리라. 그러나 인권 문제가 국제적인 이슈가 된 마당에 좀더 전향적인 태도를 취할 수도 있지 않을까 생각한다. 핵 문제에 있어 주도적 역할을 천명하고 실천하였듯이, 인권 문제에 있어서도 상호 이해와 신뢰를 넓히며 발전적 해결을 도모하는 데에 기여할 수 있는 방도를 모색할 필요가 있다고 본다. 그리하여 장래 이와 같은 자리가 또 있다면 북한에서 온 사람도 함께할 수 있기를 바란다.

끝으로 북한에도 권유한다. 그들이 진정□□참다운 인권□□에 대한 자부심이 있다면, 더는 움츠리지 말고 국제사회의 광장으로 나오기 바란다. 미국, 유럽, 남한 어디나 좋을 것이다. 유엔의 인권고등판무관실도 좋은 대화 상대가 될 것으로 본다. 일본인 납치 문제에 대하여 시인과 사과를 하였듯이, 인권 문제도 밝힐 것은 밝히고 주장할 것은 주장하길 바란다. 인류의 인권 문제가 비단 북한뿐이겠는가. 모든 인류의 평화와 인권의 증진이라는 대의에 협력한다고 생각하기를 기대한다.

32) Cyrus Vance, □□Human Rights and Foreign Policy, □□ *Department of State Bulletin*, 23 May, 1977. 이 글은 원래 같은 해 4월 30일의 조지아 대학에서 한 연설 원고다.

33) Richard Lloyd Parry, □□Beauty and Innocence in the Last Stalinist State: Letter from North Korea, □□ *The Times*, 15 September, 2004.

북한의 인권 문제

: 다른 사안과의 연계 여부

존 페퍼

AFSC, 前 미국친우봉사회

미국 내에서 북한의 인권 성적을 칭찬하는 사람을 찾아보기는 어려울 것이다. 그러나 이러한 의견 합의가 실질적 정책에까지 확장되고 있지는 않다. 다시 말해, 문제는 인식하고 있으나 그에 대해 어떻게 대처해야 할지에 대해서는 합의된 의견이 없다.

정부 차원에서 볼 때, 정책 입안자들은 핵 문제나 인도적 원조 등과 같은 다른 긴급한 사안들을 인권 문제와 연계해야 하는지 관해 의견이 갈라져 있다. 의회 내에서는, 전 세계에 남아 있는 독재정권들을 겨냥한 야심찬 □□정권 교체 □□ 전략에 인권 운동을 포함하려고 하는 노력하고 있으나, 재정 문제나 전통적 ‘힘의 균형’ 이론에 대한 고려가 이러한 정책의 실현을 좌절시킬 수도 있다. 한편 비정부단체(NGOs) 차원에서는, 종교적 자유라는 주요 사안을 일반적 인권이라는 외형으로 포장한 복음화 운동이 교회의 적극적 지원 및 신앙에 바탕을 둔 여론에 힘입어 큰 정치 세력을 형성했다. 그러나 주류 인권단체들은 이러한 복음주의자들의 선교열과 강경 전략에 대해 경계하고 있다.

이와 같은 다양한 전략적 접근은 북한의 인권 문제에 대한 정책 대안의 다양성을 보여주기도 하지만, 미국에서 이루어지고 있는 논의들은 여전히 그 범위가 다소 좁다고 할 수 있다. 사실 북한인권 문제에 관한, 정부 차원에서부터 NGO 차원에 이르는, 미국의 정책에 있어 중대한 결함 중의 하나는 바로 근시안적 자세라 할 수 있다. 본 논문은 북한의 인권 문제에 대한 미국의 담론을 확대시킬 가능성과 이것이 대한민국에 시사하는 바를 살펴보고자 한다.

I. 연계(Linkage)의 문제

미국의 대외정책을 좌지우지하는 신보수주의자들은, 단순히 1990년대 북코카누스의 부상 때문에 그들의 기원을 두지 않는다.¹⁾ 신보수주의자들은, 1970년대 소련에 대한 데탕트 정책 및 중국 공산당과 화해하려는 공화당의 태도 변화에 대한 반발로 생겨난 것으로 보인다. 워싱턴 주의 하원위원 헨리 스킵 잭슨(Henry Scoop Jackson)을 비롯한 많은 민주당 의원들은 공산주의의 위협에 대해 경계를 늦추는 이러한 태도를 비난한 바 있다. 잭슨은 오하이오 주의 민주당 의원인 찰스 배닉(Charles Vanik)과 함께, 특히 소련 및 소련의 유대인들에 대한 이민 정책과 관련하여, 비시장경제 국가들의 인권 성적을 무역의 최혜국 지위 부여와 연결하는 법안을 지원하였다.

1974년 무역개정법(Trade Reform Act)의 잭슨-배닉 수정안(Jackson-Vanik amendment)은 미국과 소련 간의 긴장완화를 특징으로 하는 경제협력과 무기제한 협상을 방해하기 위해 신보수주의자들이 기울인 갖가지 노력 중 가장 잘 알려진 예다.²⁾ 이 법안은 소련 유대인들의 이민율을 즉각적으로 낮추는 결과를 초래했고, 결과적으로 실패한 것으로 보였다. 그러나 법안의 더 큰 목적은 긴장완화를 늦추는 것이었고, 그러한 측면에서는 성공적이었다고 할 수 있다. 국내 사안에 대해서는 비교적 진보적인 반면 대외정책에 관해서는 호전적인 자세를 취하는 이러한 신보수주의 운동은 빠른 속도로 보다 큰 연합을 결성해갔다. 1976년 재활된 당면 위협사안에 관한 위원회(The Committee on the Present Danger)는 소련의 위협을 선전하고 그 빈약한 인권 성적을 강조함으로써 긴장완화 정책의 핵심을 공격했다. 스킵 잭슨의 추종자들(리차드 펄, 엘리엇 에브람스, 더글라스 페이스)과 당면 위협사안에 관한 위원회의 호전적인 진보주의자들(진 커크페트릭, 폴 볼포비츠) 사이에서 신보수주의자들로 변한 냉전 민주당원들(Cold War Democrats)은 1980년 로널드 레이건과 20년 후 조지 부시의 당선에 중요한 역할을 담당했다.

긴장완화 - 또는 요즘 사용하는 용어로 개입(engagement) - 에 대한 신보수주의자들의 의심적 태도는 현재 미국의 북한 관련 정책을 잘 설명해주고 있다. 1970년대 소련 연방과의 무기제한 조약에 대한 불신은, 1990년대의 기본합의(Agreed Framework)의 거부와 그 평행선을 이룬다. 무역관계가 소련연방을 강력하게 만들 것이라는 당시의

1) James Mann, *The Rise of the Vulcan* (New York: Viking, 2004).

2) Jackson worked particularly hard to undercut the SALT (Strategic Arms Limitation Talks) process. See Seymour Hersh, *The Price of Power* (NY: Summit, 1983), pp. 547-48, 558-59.

믿음은 오늘날 북한과의 경제적 관계를 꺼리는 태도에서 그 유사성을 찾아볼 수 있다. 또한 긴장완화 정책을 방해하려는 목적으로 인권을 쪼기 사안으로 사용한 것은, 현재 미국과 일본 및 남한에서 나타나는 개입 또는 포용정책을 인권 향상과 연결하고자 하는 시도에서 그 유사성을 볼 수 있다.

그러나 신보수주의는 부시 정권 내의 유일한 세력은 아니며, 인권 문제와의 연결(linkage)은 현재의 정책 입안자들이 영감을 이끌어내는 여러 전통 중의 한 가지일 뿐이다. 국무성의 전문 외교관들은 북한의 핵무기 프로그램을 제거하는 문제에 있어 인권에 관한 무익한 논의는 잠재적 동의를 위태롭게 할 수 있다고 우려한다. 미국의 협상대표 크리스토퍼 힐은 “우리는 인권 사안을 무기화하려는 의도는 없다”고 발언했다.³⁾ 실용적 핵심과 신보수주의 강경책 사이에서 신중하게 절충안을 찾으려고 노력하는 크리스토퍼 힐은, 인권 문제를 핵 협상과 표면적으로 연결하지 않는 한편, 북한은 그러한 사안의 처리 없이는 국제사회의 일원이 될 수 없다고 주장하는 방식으로 인권 문제를 다루고 있다.

핵 협상이 견인력을 얻을 경우, 부시 정권 내에서 인권 문제와 연결하는 데 대한 논쟁이 격화될 가능성이 높다. 6자회담이 경제 대 안보 교환의 성격, 그에 따른 귀결, 민간 핵프로그램 등 여러 광범위한 사안을 다루는 데 합의점을 찾지 못하고 실패할 수 있다는 사실을 고려할 때, 북한과의 어떠한 합의에도 반대하는 자들은 인권 사안을 초기부터 그 핵심 카드로 사용할 필요가 없는 것이다. 결국, 인권 문제와 연계하려는 헨리 잭슨과 신진 신보수주의 운동이 등장한 것은 긴장완화 시대의 비교적 후반기에 해당 한다. 협상대표들이 마침내 어떤 주요 합의안(9월 19일의 전반 원칙 합의안과 같은 종류가 아닌)에 서명하게 되면 인권 문제와 연결하라는 요구가 거세질 가능성이 있다.

인권 특사 제이 레코비츠가 어떤 역할을 할지 역시 분명치 않다. 9월 초, 레코비츠가 인도적 지원을 인권 문제와 연결해야 한다고 발언했을 때, 전 부시 정권의 인사들은 미국 정책은 변하지 않았으며 그러한 연계 정책은 없을 것이라고 재빠르게 언론에 확인했다.⁴⁾ 레코비츠의 발언은 □□북한인권에 관한 미국위원회(US Committee for

3) “Special Press Briefing by Assistant Secretary of State for East Asian and Pacific Affairs Christopher R. Hill On Upcoming Resumption of the Six-Party Talks,” Office of the Spokesman, U.S. Department of State, September 9, 2005; <http://tokyo.usembassy.gov/e/p/tp-20050912-16.html>

4) “Rice Denies Using Food Aid as Diplomatic Tool,” *Japan Today*, September 10, 2005; <http://www.japantoday.com/e/?content=news&cat=8&id=348738>

Human Rights in North Korea)□□가 발행한 식량 및 인권에 관한 보고서의 영향을 받은 것이 분명하다. 스테판 헤가드(Stephan Haggard)와 마커스 놀랜드(Marcus Noland)는 작성한 보고서에서 주장하기를,□□인도적 지원과 인권 논의를 분리하자는 것은 잘못 인식하는 것이다□□라고 했다.⁵⁾ 미국 부통령 딕 체니 및 그의 내각과 함께 레코비츠는 인권 문제 연계 정책의 주요 지지자로 부각할 가능성이 있다. 그러나 그가 이러한 연계 논쟁을 6자회담에서 제시할지, 또는 그와 병행하여 추구할지는 지켜보아야 할 것이다.

II. 의회의 전략

1994년 기본합의(the 1994 Agreed Framework)에 의해 북한의 핵 프로그램을 동결함으로써 일시적으로 안보 위기를 가라앉힌 이후, 의회는 북-미 관계에서 예를 들자면 외교 및 경제적 유대관계 체결 등의 다른 미해결 과제들로 진전하는 데에는 실패했다. 그 대신, 의회는 여전히 안보 문제에 중점을 두었다. 1994년 기본합의에 반대하던 그룹이 평양 정권의 지속적인 군사 위협에만 초점을 맞추었다. 1970년대 소련 연방과의 긴장완화에 반대하던 그룹이 소련의 군사위협을 과장한 것과 마찬가지로, 기본합의에 대한 비판자들은 북한의 위협이 1994년 이후 줄어들지 않았다는 사실을 증명하고자 하였다. 그들의 노력은□□1998년 탄도탄에 관한 럼스펠드 위원회 (1998 Rumsfeld Commission on ballistic missile threat)□□및 강경일로를 걷는□□북한 고문단 (North Korea Advisory Group, NKAG)□□의 보고서와 청문회의 결과로 나타났다.⁶⁾

2000년, 도널드 럼스펠드(Donald Rumsfeld)와 리처드 아미타지(Richard Armitage) 등, 클린턴 정권의 북한정책에 대해 반대하던 정치인들이 국무성 및 국방성의 요직을 차지했다. 부시 정권이 1994년 기본합의 및 상호 적대행위를 줄이고 외교 정상화를 향한 절차를 밟기로 서약한 2000년 10월의 공동 성명서의 협상 내용을 사실상 저버렸을 때, 공화당이 지배적인 의회에서는 이전의 주안점이던 안보 문제를 더 이상 논의하지 않았다. 그 대신, 의회는 인권 문제를 거론하여 북한자유법(North Korea Freedom Act)을 시작으로 입법을 진행하여 결국 북한인권법(North Korea Human Rights Act)이라는 법을 제정했다. 다시 말하면, 클린턴 정부가 1994년 이후 비안보적 사안들에

5) Stephan Haggard and Marcus Noland, *Hunger and Human Rights: The Politics of Famine* (Washington, D.C.: US. Committee the Human Rights in North Korea, Sept. 2005).

6) The North Korea Advisory Group included Benjamin Gilman (R-NY) and Christopher Cox (R-CA). NKAG's final 1999 report can be found at: www.house.gov/international_relations/nkag/report.ht

주안점을 두었을 당시 의회는 안보에 초점을 맞추었고, 부시 정권에서 안보 사안이 난처한 문제로 변하자 의회는 비안보 사안들로 그 초점을 바꾸었다.⁷⁾ 2002년 핵위기가 발발한 이후, 의회는 북한 핵프로그램을 해체할 자금의 확보를 논의하거나 북한에서 핵을 대체할 에너지를 찾아내는 등의 안보 논의에 참여할 수 있었음에도 불구하고, 이를 행동에 옮기지 않았다.

2005년, 북한의 정권 교체를 다루는 새로운 법안이 의회에 소개되었다. 2005년 여름 중 하원에서 통과되고 가을이 오기 전에 상원으로 넘어간 「2005년 민주주의 증진법(ADVANCE Democracy Act of 2005)」은 야심찬 목표를 갖고 있다. 즉 2025년까지 세계 도처에 남아 있는 45개국의 독재정권을 무너뜨린다는 것이다. 이 법안은 민주주의와 인권을 촉진시킴으로써 정권 교체를 달성한다는 등 비폭력 수단을 열거하고 있다. 이는 부시 대통령의 2005년 연두교서 중 미국은□□자유 우방국들과 함께 세계의 모든 독재정권을 종식시킨다는 궁극적 목표 아래 중동 지역과 그 밖의 도처의 민주주의 운동을 지원해야 한다□□⁸⁾는 발언을 그대로 반영하고 있다.

특히, 이 법안은 국무성 명령 체계 내의 민주주의 촉진을 고무한다. 이에 따르면, 국무성의 최상부에 민주운동 및 이행기 부서(Office of Democratic Movements and Transitions)가 신설되고, 국무성은 연례 민주 보고서(annual democracy report)를 발간하며, 모든 민주 촉진 활동과 지불을 평가하는 고문단이 신설될 것이다. 또한 법안은 모든 미국 대사관들을□□자유섬 (islands of freedom)□□으로 전환하고, 미국 외교관들을 비민주국가 내의 민주운동 지지파들과 연계시킬 것을 제안한다. 게다가 해외 주둔 외교관이 민주주의를 촉진하는 노력 정도에 따라 성과금 및 승진의 기회를 부여하는 것 까지 제안하고 있다. 이 법안은 2년간 우선적으로 2억 5000달러를 전 세계의 민주운동 직접적으로 지원할 것이다. 또한 법안은 민주화에 저항하는 국가에 대해 자금 지원을 차단할 권한을 대통령에게 부여한다.⁹⁾

국무성의 북한정권 교체 임무를 보호하는(이는 또한 힘의 균형 동맹을 통한 미국의 이권을 증진한다는 전통적인 목표를 대체한다) 이러한 의회의 노력은 본질적으로 인권 문제와의 연계를 미국의 공식 정책에 삽입하는 것이다. 인권 문제는 더 이상 단순히

7) See Karin Lee and Adam Miles, "North Korea on Capitol Hill," *Asian Perspective*, vol. 28, no. 4 (2004).

8) "President Sworn In to Second Term," Office of the Press Secretary, January 20, 2005; <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2005/01/20050120-1.html>

9) For more details, see John Feffer, "All Democracy, All the Time," *Salon*, March 15, 2005.

어떤 무역 협상이나 무기 감소 조약 등에 연계되는 것이 아니다. 이 문제는 앞으로 미국과 세계의 모든 국가들과의 관계에 있어서 모든 사안들을 결정짓는 주요 안건이 될 것이다. 북한과의 관계에 있어서, 위의 법안은 북-미관계 정상화와 향상된 경제 유대를 매우 어렵게 만들 것이며, 북한 정권이 그 내부 정치구조를 바꾸지 않는 한 북한의 경제적 고립을 심화시킬 수 있는 권한을 미국 대통령에게 부여할 것이다. 결국 포용과 개입은 □□민주주의□□의 불모가 될 것이며, 이때의 민주주의는 그 용어에 대한 정의가 절대적으로 필요하다.

민주주의 증진법은 통과 가능성이 높긴 하지만, 의회는 특히 북한에 관련하여 아직 이와 같은 광범위한 해석에 아직은 동의한 것은 아니다. 공화당 의원들 중에는 1999년 페리 보고서(Perry Report)에 처음으로 명기된 실용적 제안을 지지하여 북한을 대할 때는 그 정권을 원하는 상태로 바꾸는 것이 아니라 현재의 있는 그대로의 상태에서 상대해야 한다고 주장하는 의원들이 있다. 헤리티지 재단(Heritage Foundation)과 같은 전통적인 보수 단체들은 많은 공화당 의원을 대변하여 민주주의 촉진을 지지했지만, 또한 실용적인 측면에서 정책입안자들은 □□미국의□□핵심 이권"을 고려하고 국제정책을 형성하는 행정부의 역량을 구속하지 않아야 한다고 경고했다.¹⁰⁾

III. NGO의 접근

주류 인권 단체들은 북한에 어떻게 접근할 것인가를 결정하는 데 있어 지속적으로 어려움을 겪어왔다. 국제앰네스티(Amnesty International)와 휴먼라이츠워치(Human Rights Watch, HRW)는 자유 국가의 국민과 독재정권하의 국민 사이의 연대 촉진의 전통을 탈피했다. 북한 내의 반체제인사들이나 정치범들과 연결할 수단이 없는 상태에서, 두 단체 모두 그들의 기존 활동의 틀에 북한을 어떻게 끼워맞추어야 할지 몰랐다. 1980년대 휴먼라이츠워치는 북한에 대한 보고서를 공동 작성했는데, 정보 확인의 어려움으로 인해 그 보고서는 단체의 정확한 기준에 맞지는 않는다고 덧붙였다.¹¹⁾ 국제앰네스티 역시 확인 가능한 정보 없이 보고서를 발행하기를 꺼려했으나, 1990년대에 이

10) Ariel Cohen and Helle Dale, "The ADVANCE Democracy Act: A Dose of Realism Needed," Executive Memorandum 968, April 8, 2005; <http://www.heritage.org/Research/NationalSecurity/em968.cfm>

11) Confidential interviews with those involved in the report: "Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea (North Korea)," Minnesota Lawyers International Human Rights Committee and Human Rights Watch/Asia, December 1988

르러 공개 처형과 북한 난민의 대우에 관한 서류들을 발행하기 시작했다.¹²⁾ 점차적으로, 이러한 주류 인권 단체들은 □□네임 앤 쉐임(name and shame·이름을 공개하여 창피를 주는) □□방식을 북한에 적용하였다.

그러나 최초의 심도 있는 보고서를 작성한 것은 새로운 단체인 □□북한인권예관한미국위원회(the U.S. Committee for Human Rights in North Korea) □□였다. 국제앰네스티 대표직을 맡았던 데이비드 호크(David Hawk)가 작성한 □□북한의 숨겨진 강제노동수용소(North Korea's Hidden Gulag) □□라는 제목의 보고서는 난민과 탈북자를 대상으로 광범위한 인터뷰 자료를 바탕으로 정치 노동수용소의 크기와 상황 및 목적에 관한 자세한 정보를 제시했다.¹³⁾ 남한에 거주하는 수천 명의 탈북자를 상대로 호크는 이전에는 불가능했던 비교 검토 및 확인 작업을 수행할 수 있었다. 따라서 그의 보고서는 1988년 휴먼라이즈워치가 발간한 보고서와 비교할 때 꽤 신빙성이 높다. 북한인권예 관한 미국위원회'는 척 다운스(Chuck Downs), 니콜라스 에버스타츠(Nicholas Eberstadt) 및 칼 거시만(Carl Gershman) 등 여러 명의 강경파가 위원직을 차지하고 있으나, 또한 동시에 모턴 에브라모비츠(Morton Abramowita)와 사만다 파워즈(Samantha Powers) 등의 온건파를 포함하며, 위원회는 어떠한 정치적 로비활동에도 가담하지 않고자 신중을 기한다.

주류 인권 단체들이 어느 정도 신중한 태도를 유지하고 있고 미국위원회는 초당파 활동에 중점을 두고 있는 현재의 상황에서, 이 분야는 더욱 더 적극적인 신진 NGO들이 북한의 인권 문제에 관해 활동할 수 있는 기회를 제공한다. 그러한 새로운 NGO들은 기본적으로 두 그룹으로 나눌 수 있다. □□국방포럼재단(Defense Forum Foundation) □□을 선두로 하는 첫 번째 그룹은 전통적인 냉전시대의 호전적 배경으로부터 출발한다. 국방포럼재단은 황장엽과 같이 북한의 □□정권 교체 □□관점을 갖는 탈북자들을 미국 의회로 초청하는 작업을 했다. □□기독교 연합 (Christian Coalition) □□과 □□구세군(Salvation Army) □□등의 복음 단체들을 포함하는 두 번째 그룹은 교회를 배경으로 일반 대중의 인권 문제에 관한 인식을 높였다. 첫 번째 그룹 내의 전통적 보수주의자들은 일반적으로 인권 문제를 군사 안보에 연결시켜왔고, 선교사들은 종교적 자유의 관점에서 인권 문제를 다루어왔다. 양쪽 그룹에 모두 인권은 북한을 개방하고 그 정권의 붕괴를 촉진할 수단으

12) See reports from Amnesty International <http://web.amnesty.org/library/eng-prk/inde>) and more recent reports from Human Rights Watch (<http://www.hrw.org/asia/dprkorea.php>);

13) David Hawk, *The Hidden Gulag* (Washington, DC: U.S. Committee for Human Rights in North Korea, 2003).

로 이용된다. 그러나 첫 번째 그룹의 NGO들은 정권 붕괴를 중국을 포함한 동북아를 미국의 영향권 내에 굳건히 자리매김한다는 큰 목표에 맞추는 반면, 두 번째 그룹은 북한의 현 정권을 기독교화를 방해하는 주요 장애물로 보고 있다. 이러한 두 그룹간의 쉽지 않은 협력 관계에서 창출해낸 결과가, 「북한인권법(North Korean Human Rights Act)」에 대한 지지를 규합했던 □□북한자유연합(North Korea Freedom Coalition) □□이라는 단체다. 이와 같은 협력 관계는 또한 「민주주의증진법」에 그 추진력을 부여했는데, 즉 허드슨 연구소(Hudson Institute)의 신보수주의자인 마이클 호로비츠(Michael Horowitz)가 잘 알려지지 않은 복음 단체인 □□종교적 자유와 인권을 위한 전국연합(National Coalition for Religious Freedom and Human Rights) □□과 힘을 합친 것이었다.¹⁴⁾

이러한 연합은 또한 프리덤하우스(Freedom House)가 후원하고 미국 정부가 자금을 지원한 세차레의 컨퍼런스에서 그 협력관계를 분명히 드러냈다. 워싱턴에서 지난 7월에 열린 첫 번째 모임에서는 신보수주의자들과 복음주의자들은 주류 인권 단체들을 제치고 의사일정을 지배했다. 1970년대 긴장완화에 반대했던 핵심 인물들은 ‘정권 교체’ 관점을 분명하게 시사했다. 구소련의 반체제 인사인 나탄 샤란스키(Natan Sharansky)는 회의 중 부통령 체니의 이전 발언을 그대로 반영하는 □□악을 상대할 때는, 협상하지 않는다 □□고 말했다.¹⁵⁾ 짐 리치(Jim Leach) 공화당 의원 등의 온건주의자들은 실질적으로 과격한 급진파에 압도되었다. 한편, 회의 중 이전의 비종교적 정치활동에 복음주의를 개입하려는 노력이 역력히 드러났고, 텍사스 주의 미드랜드에서 8월에 열린 기독교 음악축제인 □□락 더 데저트(Rock the Desert) □□에서는 북한 인권을 다룬 전시회가 열리기도 했다. 복음주의 성향을 드러낸 적이 없었던 북한 전향자인 강철환은 복음운동의 주요 인물인 더글라스 신 목사의 조언에 따라 그의 담화문에 □□주님의 사랑 □□을 끼워 넣기도 했다.¹⁶⁾

북한인권 문제를 다는 상술한 세 부류의 NGO들 이외에 네 번째의 그룹이 등장했다. 인도주의 단체 대표들, 부시 정권의 정책을 비판하는 전임 정부 관계자들 및 여러 학자들은 북한의 인권 남용의 정도를 인정하는 반면, 핵 문제에 관련하여 현재 진행 중

14) See, e.g., Michael Horowitz, “How to Win Friends and Influence Culture,” *Christianity Today*, September 2005; <http://www.christianitytoday.com/ct/2005/009/30.71.html>

15) Gordon Cucullu, “Sharansky takes on North Korea,” North Korea Freedom Coalition website, July 5, 2005; http://www.nkfreedom.org/resources/lt_col_gordon_cucullu.html#sharansky

16) David Kirkpatrick, “Christian Groups Press Bush About North Korea,” *The New York Times*, August 9, 2005

인 협상과 인권 문제를 분리할 것을 강력하게 주장해왔다. 그러한 그룹에는 머시 그룹(Mercy Corps), 국내 입법에 관한 친우위원회(Friends Committee on National Legislation) 및 한국에 관한 학자 연합(Alliance of Scholars Concerned about Korea) 등이 포함된다.

IV. 대안적 정책들

미국, 특히 워싱턴에서 벌어진 정책 논쟁은 현재의 핵위기에 인권 문제를 연계할지(북한의 인권 상황을 개선시키려는 참된 노력 또는 힘으로 정권을 교체하려는 시도를 포함한), 또는 두 가지 문제를 분리하고 핵 문제를 신속하게 해결할지에 주안점을 맞추어 왔다. 본 사안의 편협함은 부분적으로는 비슷한 문제가 미국과 소련의 긴장완화 정책의 운명에 영향을 미쳤던 1970년대의 유산으로 볼 수 있다. 또한, 워싱턴의 정책입안 과정 요건들에도 원인이 있는데, 입안 및 세출승인 과정에 영향을 미치는 방법 등의 개정으로 집약된다. 마지막으로, 이는 또한 신보수주의자와 복음주의자의 강경파 NGO 연합의 전략에서 그 원인을 찾아볼 수 있는데, 그들에게서 인권 사안 연결은 각자의 이해관계의 완벽한 결합인 것이다.

인권 논쟁은 이러한 연결에 대한 접근으로만 축소되어서는 안 된다. 이 밖에도, 그들 나름의 잠재적 함정을 지니고 있긴 하지만, 다른 접근 방식들이 존재한다는 사실에 주목해야 한다. 이 글에서는 인권 개선을 다른 정책과 연결하는 단순한 연결 정책에 대한 대안책을 살펴보고자 한다.

배스킷 접근(The Basket Approach) - 긴장완화 시대에 인권 문제가 국가간의 정책 사안에 마침내 포함되었을 때, 유럽 안보 및 협력에 관한 컨퍼런스 (Conference on Security and Cooperation in Europe, CSCE)에서 협상 대표들은 안보 문제, 경제와 문화 교류 및 인간 차원(human dimension)의 사안들을 다루는 데 있어서 3개의 배스킷(three baskets) 접근 방식을 고안했다. 이 방식에 따르면 한 가지 사안의 진행은 다른 두 가지 사안의 진행에 좌우되지 않는다는 것이다. 따라서 인권은 논의 대상의 한 분야가 되지만 그 밖의 다른 사안들에 영향을 받지 않는다. 인권은 하나의 사안으로 묶어졌지만 안보 및 경제 협력과는 연결되지 않는다.

이러한 분리 통합식 접근(bundled but de-linked approach)은 북한 상황에 잘 적용되는 듯하다. 1990년대 유럽 국가들은 북한 정책을 본질적으로 이러한 방식으로 다루

었는데, 즉 북한 정권과 외교 관계를 성립하여 다양한 형식의 경제 및 문화 협력을 추구하는 동시에 인권에 관한 논의를 촉진하였다. 이러한 접근은 초기에는 북한 정부가 유럽의 대표자들과 인권에 관한 논의를 하기로 동의함으로써 그 전도가 유망해 보였다. 그러나 2003년 유럽연합은 유엔 인권위원회(UN Commission on Human Rights)로 하여금 고문과 공개 처형 등의 북한의 인권 남용을 공식적으로 비난하도록 하였다. 이에 대한 대응으로 북한은 유럽과 하기로 한 인권문제 대화를 취소했다. 인권 논의가 경제 투자나 그에 대한 논의와 연결되지 않는 바로 그러한 이유로 해서 북한은 뭔가를 잃을 수도 있다는 두려움이 전혀 없는 상태에서 대화의 약속을 쉽게 저버릴 수 있었다.

배스킷 접근 방식의 또 다른 약점은 북한이 1970년대의 상황을 잘 알고 있다는 사실이다. 소련권의 시민사회그룹들(모스크바 트러스트 그룹, 현장 77, KOR 등)은 헬싱키 조약의 최종 성명서에 사용되는 인권에 관한 공식 내용에 그들의 정부가 책임질 것을 주장했다. 인권협약 및 대화는 국가들에 있어서 자유 매체나 집합의 자유를 부여함이 없는 상태에서 새로운 대중의 공간을 넓히는 역할을 하였다. 헬싱키 조약이 인권에 관한 새로운 법을 제정하지 않았다는 사실을 감안할 때, 이는 정책의 문제라기보다는 인식의 문제였다. 헬싱키 조약은 단순히 조약 서명국들이 유엔 헌장 (UN Charter) 및 세계인권선언(Universal Declaration of Human Rights)을 따를 것을 요구하는 것이었다. 따라서 북한은 단순히 1970년대와 1980년대의 동유럽의 상황을 알고 있다는 이유로, 부가적인 의무가 요구되지 않는다 하더라도 인권에 관한 어떠한 조약에 서명할 것을 주저할 가능성이 있다.

조용한 외교 - 스웨덴 정부는 북한 정부 관계자들에게 인권 문제에 관한 교육을 제공하는 데 부단히 노력해왔다. 이 작업은 공식적으로 크게 알려지지 않은 상태에서 매우 조용하게 이루어졌다. 좀더 일반적으로 아시아에서는□□휴라이즈 오사카(HuRights Osaka)□□라는 단체가 라오스, 베트남 및 미얀마의 정부 관계자들이 비위협적인 분위기에서 만나 인권에 관한 문제들을 논의할 수 있는 기회를 만들었다(본인이 알기에는 북한은 아직 포함되지 않았다). 장기간에 걸친 태도와 정책의 변화를 조장하는 이러한 종류의 활동은 주류 인권 단체들의□□네임 앤 쉐임(name and shame)□□활동을 보완하는 대안책 구실을 한다. 조용한 외교의 지지자들은 국제적 관점을 갖는 타국의 전문기술자들(technocrats)과 교류할 기회를 가져온 신진 전문기술자들이 전통적인 혁명적 지도자들을 대체해감에 따라, 이러한 새로운 지도자들이 개혁안을 채택하고 자국의 인권 기록을 국제 기준에 맞추어갈 것으로 희망한다.

그러나 조용한 외교는 미디어의 조명을 벗어난 상태에서만 성공할 수 있다. 차단된 상태에서 만난 인물들이 일단 □□개혁자□□로 드러나면, 그들은 고립과 영향력 상실 또는 그보다 심한 상황에 처할 수 있다. 조용한 외교는 간섭으로 간주되어 결국 무너지게 된다. 그러나 미디어가 그러한 활동을 보도하지 않는 한, 강경과는 조용한 외교는 존재하지 않거나 또는 비효과적이며, 압박의 증대라는 전술만이 실용적이라고 주장할 수 있다. 역설적으로, 가장 효과적인 현장 활동이 현장 활동을 지지하는 논쟁의 도구로 사용할 수 없는 것이다.

좋은 형사/ 나쁜 형사(Good cop/Bad cop) - 만일 미국이 북한인권 문제에 대해 강경한 자세를 취하고 남한은 사안을 축소하는 자세를 유지한다면, 두 정부는 효과의 극대화를 위해 협력할 수 있을 것이다. 즉 □□좋은□□형사와□□나쁜□□형사가 혐의자에게 탄원과 협박을 교대로 사용하여 자백을 받아내는 수법을 사용하는 것이다. 1980년대 미국과 서독은 동독에 접근할 때 어느 정도는 이러한 방식을 사용했다. 레이건 정부는 공산권을 향해 강경한 어조를 사용하고, 특히 인권 문제에 대해서는 강하게 비난했다. 그러나 콜 정부는, 사회민주당(Social Democrats)을 계승한, 양 독일 간에 다양한 접촉을 촉진하는 대동유럽 정책(Ostpolitik) 전략을 지속적으로 추구했다. 1980년대 초의 유로미사일 대립과 같은 사건이 보여주듯이 좋은 형사/나쁜 형사 접근은 때로는 협력을 도모할 수 없었으나 이 방식은 동서독이 냉전시대의 전반적인 호전적 분위기에서 화해로 향하는 길을 제공했다.

미국과 남한 정부는 북한 관계에 대해 그들의 상이한 접근 방식을 아직은 공식적으로 조율하지 않았다. 사실, 부시 정부는 노무현 대통령의 □□평화와 번영□□계획안과 남한이 유엔 인권위원회의 결의안 투표에 기권한 점에 대해 상당한 불만을 조용히 표현했다. 남한 정부는 부시 정부의 강경한 언어 사용에 대해 회의적인 태도를 보여왔다.

양 정부가 그들의 상이한 접근법들을 조한다고 해도, 그러한 전략은 북한의 조작에 이용될 수 있다. 북한은 협상 대상국들의 사이를 갈라놓고 그 사이에서 이익을 취하는 방법으로 그들의 미약한 협상 위치를 상쇄하는 전략을 사용해왔기 때문이다. 그러한 조작을 방지하기 위해서는, □□좋은 형사/나쁜 형사□□접근은 최대한으로 잘 조정되어 실행되어야만 한다. 한국과 미국의 상이한 정치권을 고려해볼 때, 그러한 조정은 현재로서는 기대하기 힘들다.

인권의 정의 확장 - 국제인권조약에서 보장하는 인권은 시민적·정치적 정의 및 경제적·사회적 정의의 두 가지 전통이 있다. 시민적·정치적 정의의 전통은 개인의 권리 및 자유를 강조하고, 경제적·사회적 정의의 전통은 공익을 분배하는 데 집단의 복지에 초점을 맞추는 것이다. 북한은□□우리 방식의 인권□□을 정의할 때 후자의 정의를 강조해왔다. 북한은 미국의 국제 정책에 대한 비판에 더하여, 미국이 자국민의 경제적·사회적 요구를 충족시키지 못했다고 비난해왔다.□□미국 내에서는 4000만 명에 이르는 국민이 극빈자로 확대와 경멸에 시달리고 있다. 40만 명이상의 어린이들과 여성들은 성적 노예생활을 하고 있으며, 흑인의 3분의 1 이상은 미국의 인종차별정책으로 인해 신음하고 있다.□□17) 이 같은 비판은, 무료 국민건강제도, 높은 식자율 및 모든 국민에게 대한 직업보장제도를 갖춘 북한이 이러한 측면에서 미국보다 우월하다는 것을 암시하는 것이다.

북한은 1960년대에는 경제적·사회적 복지와 관련하여 그들의 인권 성적을 과시할 수 있었을 것이다. 오늘날에도 북한은 아이티나 방글라데시에 비교하며 그 기록을 과시한다. 그러나 북한은 빈국들 중의 최빈국과 비교되기를 결코 원한 적이 없다. 서구와 비교할 때, 또는 그 이웃인 중국과 비교해서도, 북한은 모든 사회적·경제적 지표에서 열등하다.

인권 단체들 중 몇몇은 북한에 식량 지원은 거창한 정치·시민적 자유를 위한 운동보다 더욱 중요한 인권 활동이라고 주장한다. 다시 말하면, 식량권은 다른 모든 권리를 우선하며,□□서구식□□의 인권은 현재 북한의 처지에서는 기대할 수 없는 호사라는 것이다. 이 같은 접근방식에는 어느 정도의 진실성이 있다. 특히, 인종차별정책하의 남아공에서와 마찬가지로, 현재 북한 내에는 시민에게 정치적 자유를 획득하기 위해 경제적 어려움을 이겨내자고 호소하는 어떠한 시민운동도 존재하지 않는다는 사실을 감안한다면 더욱 그러하다.

그러나 인도적 지원을 인권 향상과 연계하는 것(그림으로써 도움이 가장 절실한 사람들의 고통을 심화하는)은 심각한 실책인 반면, 두 가지 인권 전통을 동시에 어떻게 함께 이끌어 나갈 수 있는가를 고려하지 못하는 것 또한 과실이다. 미국은 빈곤 해결을 인권 문제로 볼 것을 거부함으로써, 북한이 현재의 식량 위기를 시민적·정치적 권

17) See, e.g., "Rubbish of a Human Rights Violator," March 10, 2005; <http://www.uriminzokkiri.com/Newspaper/english/commentary/index.htm>

리와 연결하지 않는 실책과 동일한 실책을 범하고 있다. 아마티야 센(Amartya Sen)의 □□기근은 민주주의하에서는 발생하지 않는다□□는 주장¹⁸⁾이 옳은지에 관계없이, 북한 인구의 대다수가 더욱 투명한 방식으로 그들의 이해와 관심사에 대해 의사소통을 할 수 있었다면, 또는 이동의 자유가 있었고, 식량자원 부족에 대한 여러 주장을 평가할 법적 틀이 존재했다면 북한의 식량난은 덜 심각해졌을 것이다.

경제적 포용: 한반도 통일에 대한 점진적 접근의 핵심은 경제적 포용이 북한 내의 정치적·사회적 변화를 촉진할 것이라는 이론이다. 부분적으로는 중국의 1979년 개혁 이후의 변화를 모델로 삼은 이 주장에 따르면, 경제 교류는 북한 정권 내의 개혁주의자들의 위상을 강화하고, 신진 기업가 계층을 창출하며, 결국은 어떠한 형태로든 시민사회로의 변화를 촉진한다는 것이다. 또한, 북한의 군대는 그 자체의 회사를 설립함으로써 개혁 과정에 동참할 것이라고 추론한다. 이와 함께, 북한의 금융 및 정치 기관은 국제 금융 기관과 교류 결과로 투명한 운영방식을 채택할 수밖에 없을 것이라고 주장한다. 현재까지의 한정된 경제적 포용 정책은 북한에 한정되기는 했지만 중국과 비슷한 개혁을 가져다주었고, 그 결과 2002년 경제 개혁을 초래했다.

이러한 접근에는 갖가지 어려움이 존재한다. 중국은 수십 년에 걸쳐 자국의 경제 개혁을 실험했다. 그들은 WTO와 같은 국제기구들의 신자유주의적 요구에 영향을 받지 않고 자체적으로 그러한 작업을 수행했다. 또한, 중국은 국민의 다수가 영양결핍에 시달리는 북한과 비교하여 훨씬 나은 상황에서 개혁을 시작할 수 있었다. 중국 시장은 1억 명이 넘는 잠재 소비자(북한은 230만 명에 불과)를 보유함으로써 외국인 투자자들에게는 커다란 유혹이었다. 또한, 중국의 경제개혁은 미국이 소련을 경계하는 더 큰 목표 아래 중국의 인권 문제를 눈감아준 냉전시대에 진행되었다. 북한은 인구가 적고 허약하다는 사실 이외에도, 신자유주의적 국제기구들로부터 독립적일 수 있는 시간과 공간이나, 또는 지정학상의□□현실정치(Realpolitik)□□가 허용하는 책략을 쓸 여유도 없다. 게다가 북한은 개혁 중심의 외부인들을 경제적 유인의□□독이든 당근□□을 쥐고 있다고 비난하면서 불신하는 태도를 취하고 있다. 북한의 상위 계층은 기득권을 가진 정치세력을 침식하고 결국 정권 붕괴를 초래한 소련식의 경제개혁을 주도할 의사가 없다. 그들이 어떻게 정치세력을 그대로 유지한 중국의 시장개혁과 지도권을 침해한 소련의 개혁을 구별할 수 있는가? 외부인들에 의해 촉진된 경제개혁이 마침내 실현된

18) See, e.g., Amartya Sen, *Development as Freedom* (New York: Anchor, 2000)

다면, 경제 부흥이 아닌, 구 소련권 전역의 정부들을 약화시킨 일종의 □□충격 요법 □□이 발생할 것인가?

V. 결론: 어떤 방법이 효과가 있을까?

본 논문의 전반부는, 1970년대의 미국과 소련의 긴장완화를 해체한 연계 사안과 마찬가지로, 핵문제에 관한 현재의 협상을 방해하고 전반적인 포용정책을 위협하는 인권 문제 연계정책의 위험성을 살펴보았다. 한편 인권 문제와 연계시킬지에 대한 관심으로 인해서, 북한의 인권 문제에 대한 그밖의 다른 접근 방법들은 상대적으로 잘 알려져 있지 않다. 그러나 그 접근 방법들은 또한 그 자체의 약점을 갖고 있다. 즉, 북한은 □□배스킷 □□ 접근을 유연한 정권 교체 전략으로 볼 수 있다. 조용한 외교 노력은 인내와 장기적 관점을 요하고, 미디어의 관심 부재는 본 접근의 이점들을 알리는 데 도움이 되지 않는다. □□좋은 형사/나쁜 형사 □□로 구분하여 수행하는 작업은 긴밀한 협조를 요하지만, 이는 미국과 남한의 현재 관계에서는 추진하기가 어렵다. 인권의 확장된 정의는 북한을 더욱 잘 드러내는 것이 아니며, 현재의 경제난의 정치적·시민적 측면을 간과하는 것이다. 경제적 포용은 북한의 지도층이 개혁을 경제 분야에만 한정하고자 함에 따라, □□독이 든 당근 □□의 이미지와 싱가포르나 중국과 같은 정치적 탄압의 가능성을 갖게 된다.

상술한 약점에도 불구하고 (또는 그러한 약점을 이유로), 대안 정책을 비롯한 다양한 접근은 성공의 가능성을 높여준다. - 북한 주민의 경제적 복지 향상과 즉결 처형, 정치 노동 수용소 등과 같은 가혹한 인권 남용의 감소가 그 성공의 척도로 이용된다는 것을 가정한다. 한국·일본·유럽 및 미국은, 그 상이한 민족적·지정학적 해석의 수단을 고려할 때, 언제나 북한을 다른 시각으로 볼 것이다. 따라서 상이한 배우가 상이한 배역을 맡는 것이 당연하듯, 그들은 각자 다른 역할을 맡아야 할 것이다. 유럽은 조용한 외교를 추구하고, 한국은 북한을 경제적으로 포용하며, 인도주의 NGO들은 인권의 측면에서 식량문제에 초점을 맞추고, 미국 정부는 주류 인도주의 NGO들과 함께 □□네임 앤 웨임 □□활동을 수행하는 것이다.

기능적 다양성이라는 접근 방법은 이상적이기는 하지만 다음과 같은 문제를 갖는다. 즉, 북한의 인권 문제를 다루는 모든 단체들이 한 가지 목표를 갖고 있지는 않다는 사실이다. 헬싱키 조약의 시대 중, 소련권 내에서 가장 활동적이던 인권단체들조차 그들

정부의 붕괴를 요구하지는 않았다. 당시 제도 내에서 인권 향상을 위한 노력을 수행했다. 그러나 오늘날에는 신보수주의와 복음주의 단체를 포함한 목소리가 높은 여러 인권단체들은 북한을 제거한다는 과격한 목표를 갖고 있다. 1970년대, 신보수주의자들은 긴장완화 정책을 약화하기 위한 목적으로 인권 연계안을 고안해냈다. 오늘날, 인권의 연계 문제는 단순히 포용의 실행 가능성에만 관련되는 것이 아니라, 북한 정권의 생존 자체와 관련이 있다. 인권 활동을 정권 붕괴에 연계시키는 것은, 현재 해결하고자 하는 문제들(경제난, 난민 발생, 폭력적 과별 분쟁, 핵 문제 등)보다 더욱 심각한 인권 문제를 창출할 가능성이 있다.

기능적 다양성의 시나리오가 성공하기 위해서는, 정권 붕괴 정책과는 분명히 구분되어야 한다. 각 정부와 단체는 북한의 현 체제 내에서, 그 체제가 수정될 수도 있으나, 그 주민의 정치적·경제적 복지 향상에 전념해야 한다. 인권은 포용 과정에 반하는 것이 아닌 그 부분으로 간주되어야 한다. 또한 지금까지는 남북관계에만 한정되었던 이러한 포용 과정은 반드시 더 넓은 의미의 융합 과정의 한 부분으로 자리 잡아야 한다.

첫 번째 과정은 동북아 국가들에 관련된다. 중국은 동북아 지역의 첫 번째 다국적 안보 포럼이 되는 □□6자회담□□의 제도화를 제안했다. 6자회담의 제도화가 가져다줄 주요 이점은 북한이 동북아 공동체의 참여 회원이 된다는 것이다. 이상적으로, 이러한 지역적 논의는 핵 문제를 넘어, 그 밖의 경제 협력과 인간 차원의□□바스켓□□으로 사안을 넓힐 것이다. 그러한□□바스켓□□접근 방법이 효과를 거두기 위해서는, 인권의 확장된 정의를 사용해야 하고, 헬싱키 조약의 시민사회 경험에 대한 직접적 관련을 피해야 하며, 조용한 외교의 경험을 사용하여 북한의 정부 관료들에게 경제 및 법률 분야에서와 마찬가지로 기술적 협조를 제공해야 한다.

그러나 지역적 융합은 북한의 인권 정책과 국제 기준을 조화시키는 첫 번째 단계일 뿐이다. 그 같은 융합은 경제·정치 및 사회적 혜택을 북한에 전달하는 통로다. 같은 이유로, 약한 비난으로부터 더 극단적인 방법인 어떤 정책의 취소에 이르기까지 여러 강압적인 정책들로 북한을 상대하기 위해서도 북한은 국제사회에 더 융합되어야 한다. 북한은 국제 기준에 따르지 않는다면 무엇인가 잃게 되는 상황에 놓여야 하며, 또한 충분히 노출된 상태로 있음으로 해서 그 평판이 어떤 결정을 내리는 과정에 있어 그 정권의 평판이 고려 대상이 되어야만 한다.

□□네임 엔 웨임□□ 활동 및 포용 정책의 지지자들은 각자 상이하고 때로는 보완적인 안건들을 추구하는 데 있어서 이러한 융합의 틀을 명심해야 할 것이다. 그러나 그들은 또한 단순히□□좋은 형사/나쁜 형사□□또는□□당근과 채찍□□의 관점으로 자신들을 보아서는 안 된다. 북한은 단순한 물질적 과제의 대상(object)이 아닌, 주체적 대상 (subject)으로 간주되어야 한다. 궁극적으로 북한이 자체적으로(그 지도권이나 시민들, 또는 양쪽 모두) 인권을 어떻게 정의할지를 결정하고 인권 보호의 법적 제도를 제정해야 한다. 외부인들은, 북한을 마치 사고력이 없는 노새를 현명한 주인만이 아는 목적지로 몰고 가듯이 단순히□□당근과 채찍□□의 수단을 적용할 것이 아니라, 북한인들 스스로 제도를 정비할 수 있도록 도구를 제공한다는 방식으로 사고해야 한다.

유럽연합의 북한인권 정책¹⁾

글린 포드

유럽의회 의원

조선민주주의인민공화국(이하 북한)은 중공업에서 경공업으로 산업구조 전환 실패와 소련의 붕괴로 야기된 경제침체와 더불어 1995년부터 잇따른 자연재해로 심각한 위기에 봉착했다. 유럽의회(EP)는 1997년과 1998년에 진상조사를 위한 특별사절단을 파견함으로써 북한의 구호 요청에 화답하였다. 이에 따라 유럽연합의 북한에 대한 적극적인 개입은 세계식량계획과 비정부기구를 통해, 위협에 처한 이들, 특히 7세 이하 아동 및 임산부에게 식량을 원조하고 인도적 지원을 제공하는 형태로 시작되었다. 이후로 유럽연합은 북한의 인도주의적 위기를 완화하기 위해 가장 큰 규모로 가장 지속적인 원조를 제공하는 주체 중 한 곳이 되었다. 유럽연합은 식량 원조, 농업 개선, 식량 이외의 인도적 지원을 포함하여 유럽연합 집행위원회의□□인도적 지원 사무국(ECHO)□□을 통해 5억 유로 이상을 지원해왔고, 아울러 현재는 중단되었으나 한반도에너지개발기구(KEDO) 사업에도 9,500만 유로를 지원하였다.

유럽의회의 특사 방문 후 북한의 인권 문제가 대두되었다. 유럽의회 특사들이 초기에 논의한 인권 문제는 유럽의회가 인권에 대해 발간한 두 건의 연례보고서에 의해 뒷받침된다. 한 건은 세계인권상황에 대한 외교위원회가, 나머지 한 건은 유럽연합의 인권에 대한 법률내무위원회가 작성하였다. 이러한 연례결의안은 북한의 인권 문제, 남한의 광주학살 등 여러 나라에서 나타난 인권 침해 사례들을 포괄함으로써 상당히 균형적인 관점을 제시하고 있다. 예를 들어 유럽의회가 정기적으로 미국의 사형 제도를 비판한 사실은 편파성에 대한 북한의 우려를 부분적으로 해소하는 구실을 하고 있다. 그 결과 유럽연합은 1998년부터 북한과 고위급 정치회담을 진행하였다. 유럽연합과 북한 간의 인권회담은 2001년의 역사적인 유럽연합 트로이카의 평양 방문 이후 본격적으로 시작되었다.

1) 본문은 전적으로 필자의 의견이며 유럽연합 집행위원회, 각료이사회, 주한 유럽연합 대표부의 관점이나 입장을 반영하지 않는다.

I. 유럽연합과 북한의 인권회담

김대중 정부의 포용정책을 지지한 유럽연합 각료이사회는 2000년 11월 포괄적인 남북 정책방향을 채택하였다. 이러한 정책은 유럽의 지원 노력이 남북 화해, 핵 비확산, 인권 존중과 경제구조 개선 등 국제사회의 우려에 대한 북한의 대응과 연계하여 신중하게 확대될 수 있도록 하였다. 이러한 새로운 정책 방향의 틀 안에서 당시 유럽 각료이사회 의장이던 스웨덴 총리 여란 페르손(Göran Persson), 고위 대표 자비에 솔라나(Javier Solana), 집행위원 크리스 패튼(Chris Patten)으로 구성된 3인의 대표급 사절 - 트로이카가 2001년 5월 평양을 방문하였고, 논의 안건의 일부분으로 인권 문제를 김정일 위원장에게 직접 제기하였다. 유럽연합의 제안 중 하나는 인권을 주제로 북한과 구체적인 회의를 개최하자는 것이었고, 북한측은 제의를 수락하고 인권 문제에 대한 대화의 시작에 동의하였다.

이에 따라 제1차 회담이 2001년 6월 브뤼셀에서 유럽연합의 트로이카 대표단과 북한의 외무성 대표 간에 이루어졌다. 주요 논제는 북한의 인도적 상황, 북한과 유엔인권기구 간의 협력, 북한의 주요 유엔인권협약 가입 및 이행 등이었다. 북한은 인권의 중요성을 인정하였으나 북한의 고유한 생존권, 발전권, 평등권의 기준이 우선이라고 주장했다. 북한은 보편적인 인권 원칙이 개별 국가의 객관적인 현실을 고려하여 적용될 필요가 있음을 주장하며, 평등, 상호 존중, 불간섭, 공평성, 객관성, 비조건성의 원칙이 유럽연합과의 인권 대화에 전제가 되어야 함을 강조했다. 북한과의 1차 회담은 유럽연합이 우려하는 사항 전반에 대해서 솔직하고 공개적으로 의견을 교환할 수 있었다는 점에서 성공적이었다.

2002년 6월 유럽연합과 북한의 전문가들은 제2차 회담을 열었고 유럽연합은 유엔의 인권보고관 및 비정부기구의 접근 문제와 북한이 최초로 '재교육 캠프' 수용 인원을 부분적으로 밝혔다는 보도에도 불구하고 공식적인 현황 정보가 없음에 대해 우려를 표명했다(2002 유럽연합 인권 연례 보고서, 40쪽). 유럽연합은 북한이 인권 문제와 관련하여 유엔과 협력을 지속하고 확장할 필요성을 재차 강조하였다. 북한은 비정부기구와 유엔인권보고관의 방문을 허용하는 것에 대해 과거의 부정적인 경험을 지적하면서 불편한 심경을 드러냈다. 북한은 인권 상황에 대한 국제사회의 의혹은 사실이 아니며 북한을 음해하려는 적대적인 세력에 의해 왜곡된 정보이므로 무시되어야 한다고 주장했다. 이 무렵 유럽연합 내 의견이 분분하여 진행에 차질이 생겼다. 프랑스는 제네바에서

열릴 유엔 인권위원회에서 북한의 인권 문제에 관한 안건을 상정, 결의안을 채택하도록 각료이사회에 압력을 가했다. 그 결과, 북한에서 심각한 인권 침해가 구조적으로 널리 발생하고 있다는 보고서를 확인하고 인도주의적 위기상황에 대해 심각한 우려를 표명하는 결의안 초안이 유엔 인권위에 제출되었다. 2003년 4월 16일 투표가 진행되는 동안 남한 대표는 화장실 용무를 핑계로 자리를 비웠고 결의안은 채택되었다. 문제는 투표가 이루어지기 전 아무도 북한에 결의안 내용을 의논하기는커녕 상정 사실 자체도 알려주지 않았다는 것이다. 결과는 예상대로였다. 북한은 대화를 거부했다. 다른 나라가 발기한 결의안에 대해 유럽연합이 찬성표를 던진 것이었다면 수용했을지도 모르지만, 유럽연합이 나서서 그러한 결의안을 상정했다는 것은 북한을 격노케 하는 직접적인 원인이 되었다.

북한 정부는 인권결의안을 적대행위이자 향후 유럽연합과의 인권 회담의 장애물로 간주하였다. 2003년 12월 트로이카 회담에서 북한측은 유엔 인권위의 북한인권 관련 결의안을 비판하면서 그러한 결의안으로 인해 유럽연합과 대화를 옹호하고 진행해온 이들의 입장이 어려워질 뿐 아니라 북한 내 강경파의 압력이 거세질 것이라며 유럽연합의 결의안 채택에 대해 깊은 유감을 표명했다. 유럽 대표단은 북한측 대표들에게 유엔인권위 결의안을 적대행위로 보기 보다는 국제사회 구성원들이 북한에서 개선되어야 하고 개선될 수 있다고 간주하는 부분을 단순히 제시하는 지침으로 보아야 한다고 주장했다. 트로이카는 또한 인권에 관한 양자간 대화의 진행과 인권위의 제네바 결의안 상정 사이에는 근본적인 모순이 결코 존재하지 않음을 강조했다. 북한은 유럽연합이 차기 유엔인권위에서 더 이상의 결의안을 발의하지 않음으로써 전향적인 태도를 보여준다면 유럽연합과의 대화 재개를 고려할 것임을 밝혔다. 그러나 상황은 그렇게 전개되지 않았다. 2005년 4월 유럽연합은 1차 결의안으로 인해 대화가 중단되었다는 사실을 간과한 채 대화의 부재 때문에 2차 결의안을 채택할 필요가 있다는 기발한 모순 논리(Catch-22)를 담아 예비 회의에서 일본과 공동으로 2차 결의안을 발의했다. 유럽연합과 북한 간의 인권 대화는 2003년 12월 이후 지금까지 재개되지 않고 있다.

인권 회담에 대한 북한의 대응을 전반적으로 평가해보면, 두 주체 간에 인권에 대한 개념상 격차가 존재하며, 인권에 대한 유럽연합의 정책 저변에 깔린 의도를(부분적으로 오해의 소지가 있지만) 북한이 잘못 이해하고 있음을 알 수 있다. 경우에 따라 북한은 국제적인 인권 규범과 기제를 보편적인 기준으로 인정하면서 자국 상황과 상이한 문화적 차이를 감안하여 적용되어야 한다고 주장하고 상호 이해를 돕기 위한 기재로서 견고한 양자관계를 환영한다. 다른 한편으로 북한은 국제인권기준, 특히 개인에 대한 인

권 기준이 적법하지 않고, 외생적이며, 국가와 당의 목적에 종속돼야 한다고 주장하면서, 주권/내정불간섭 문제에 대해 강경한 입장을 취한다. 북한은 주권이 존중되어야 하고 인권 문제가 다른 활동의 전제조건이나 불순한 정치적 동기로 이용해서는 안 된다고 입버릇처럼 강조한다. 여기에서 분명히 해야 할 점은 북한과의 인권 대화는 북한 정권만을 겨냥한 것도 정권의 목을 조르기 위한 정치적 도구가 아니라 제3세계 국가에서 보편적인 인권과 민주화를 증진하려는 유럽연합의 일반적인 노력의 일환(1998년 12월 10일 유럽연합의 비엔나선언)이라는 것이다. 그러나 유럽연합의 북한인권 결의안 상정 행위를 놓고 볼 때, 북한이 유럽연합의 진의에 확신을 갖지 못하는 이유를 어느 정도 납득할 수 있다.

II. 유럽연합의 인권정책 및 북한의 인권 상황 평가

전 세계적 인권 향상은 유럽연합의 외교 정책에서 매우 중요한 측면을 차지한다. 인권 문제는 제3세계 국가²⁾와의 제반 협력 및 공조를 포함하여 유럽연합의 모든 활동의 핵심적인 부분이다. 구체적으로는 필요한 조치, 사형, 고문 및 잔혹하거나 비인간적 처우에 대한 유럽연합의 방침 등을 포함시키고 있다. 유럽연합의 인권 정책과 관련된 사안들은 유럽연합의 외교정책 우선사항에 대한 연례 토론을 통해서, 또한 인권 및 민주화를 위한 특별 안건의 형태로 처리된다. 유럽연합의 연례인권보고서는 기본원칙과 주요 활동을 상세히 다루는 등 인권 및 민주화에 대한 유럽연합의 정책을 포괄적으로 다루고 유럽연합의 입장을 표명한다. 인권 분야에 대한 유럽연합의 지침은 충분한 정보를 바탕으로 논리적이고 일관되며 투명한 인권정책을 마련할 수 있도록 설계된 기준 문건에 명시되어 있다. (2001년 4월 9일, 2002년 12월 9일 채택된 유럽연합 세계인권 연례보고서) 일관된 인권정책 추구하고 아울러 유럽연합은 정치·무역·외부 원조를 통해 주어지는 기회를 활용하여 주요 안건을 적극적으로 추진하는 능동적인 접근법을 추구한다. 일례로 1996년 이래로 계속해오고 있는 유럽연합-중국 간 인권 회담이 있고, 이는 북한과의 대화에 준용되는 모델이 된다. 중국과의 대화는 정례화 되어 1997년부터 매월 정기적인 회의를 열고 있으며 인권과 같이 민감한 문제를 중국과 논의할 수 있는 장을 마련하고 상대적으로 개방적이고 생산적인 분위기에서 중국 당국에 유럽연합의 문제의식을 전달할 수 있는 직접적인 통로가 되고 있다. 비록 심각한 인권 문제

2) 유럽연합은 현재 제3세계 국가와의 협력 계약 체결시 인권 조항을 포함시키고 있으며 위에서 지적한 바와 같이 (총 100건이 넘는) 여러 무역 및 협력 계약에서 일반적으로 인권 조항을 계약의 불가분한 요소로 포함시키고 있다.

는 여전히 남아 있으나, 일부 개선된 점도 있다. 특히 사회적·경제적 권리가 존중되게 된 점이 그러하다. 유럽연합은 중국이 법에 의해 통치되는 개방된 사회로 발전할 수 있도록 계속 노력을 기울이고 있다. 보다 일반적인 차원에서 제3세계 국가의 인권문제 개선을 위해서 유럽연합은 대화와 협력을 통해 긍정적이고 결과 지향적인 접근법을 추구하기 위해 노력하고 있다.

유럽의회 역시 인권 및 민주화를 위한 정책에 적극 개입하고 있다. 의회와 집행위원회는 정기적으로 의견을 교환하고 인권과 민주주의를 다루는 기구들의 형태와 실질적인 활동을 검토함으로써 두 기구간의 접근법을 조율한다. 유럽의회는 또한 유럽연합 내에서뿐 아니라 전 세계적으로 해당 국가의 인권 문제와 관련된 안건 상정, 토론회 개최, 결의안 채택, 별도의 연례 보고서 발간에 대해서도 검토한다. 이는 제3세계 국가에 대한 의회의 정규 활동 및 전 세계 인권단체, 인권 옹호자들과의 정기적인 접촉을 기초로 이루어진다. 북한의 구체적인 인권 상황에 대해 유럽의회는 전국적으로 광범위하게 인권 침해가 자행되고 있다는 보도에 대해 심각한 우려를 나타내고, 북한이 주변 이웃국가와 더 나아가 국제공동체와의 관계를 개선하기 위해 반드시 필요한 무언의 전제조건이라 할 수 있는 인권 상황의 개선을 북한에 촉구하였다. 이러한 관점은 시민권·정치권의 심각한 침해와 경제적·사회적·문화적 권리의 존중이 결여된 북한의 현실에 대해 지속적인 보고와 우려를 표명한 2003년 유럽연합 연례인권보고서에 잘 나타나 있다. 2003년 1월 16일 채택된 북한의 인도주의적 위기에 대한 결의안은 유럽의회의 우려사항을 다음과 같이 지적하였다.

- △ 북한에서는 자유선거가 이루어지지 않고 있으며, 헌법에는 이론적으로 명시되어 있다고 하나 결사의 자유, 언론의 자유가 보장되지 않음.
- △ 정부의 임의 체포, 구속 능력에 제약이 없음.
- △ ‘정치범’으로 분류되는 20만 명의 수감자가 식량이나 의료서비스가 제대로 지원되지 않는 재교육캠프에 수용되어 있고, 강제노동, 조직적인 구타, 고문에 시달린다는 보도가 있음.
- △ 진정한 종교의 자유 부재. 정부에 의해 공식적으로 인정되는 단체의 감시하에 이루어지는 것을 제외한 일체의 조직적인 종교활동을 할 수 없게 되어 있음. 실질적인 학문, 예술의 자유가 보장되지 않음. 노동자가 단체협상권을 가지고 참여할 수 있는 민간 노조의 부재.

유럽연합에서 중요하게 생각하는 사안에 대한 개선이 거의 없는 가운데 유럽의회는

여전히 북한에 □□북한 정권의 압제하에 고통 받고 있는 북한 주민들의 비참한 처지를 인정하고, 인권 존중의 필요성을 인정하는 개혁을 유도하기 위해 모든 단계에서 진정한 변화가 시작될 수 있도록 할 것□□을 촉구하고 있다(58호 문서, 『유럽연합 세계 인권 보고서』, 2005년 4월 5일, 11쪽). 또한 북한이 고문방지협약을 비준, 준수하고, 북한의 국내 입법체계가 국제조약의 내용에 상응하도록 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약 및 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약을 이행할 것을 촉구하고 있다. 이러한 장기적 목표는 단계적인 접근법을 통해 이루어질 수 있고 또 반드시 이루어져야 한다. 따라서 북한의 인권 상황을 개선하기 위한 단계적인 조치로서 다음의 몇 가지를 제안 하고자 한다.

Ⅲ. 권고 사항

첫째, 인권의 관점에서 유럽연합은 인도법의 원칙에 따라 북한에서 인도적 활동을 계속해야 한다. 고 레이건 대통령의 말을 인용하자면, 굶주린 아이는 정치를 모른다. 유럽연합 집행위원회, 유럽위원회 인도적 지원사무국(ECHO), 세계식량계획은 원조한 식량이 의도한 수혜자들에게 제공되고 있는지 확인하기 위해 구호품 전달과정을 계속 감시할 필요가 있다. 그러한 목적을 위해 비정부기구와 구호단체가 배분 현장에 더 가까이 접근할 수 있도록 허용되어야 한다.

둘째, 유럽연합-북한 간의 인권 대화가 재개되어야 하고 유엔 보고관의 감시 및 정례보고와 병행되어야 한다. 유럽연합은 해당 국가의 인권 상황과 관련하여 유엔 및 기타 국제기구와 협력을 강화하기 위해 적극 노력해야 하고, 북한은 인권고등판무관실 및 유엔인권기구와 기술적 협력을 해야 할 필요가 있다. 여기에는 북한의 요구사항을 평가하기 위한 사절, 즉 유엔 인권보고관을 초청하고, 비정부기구뿐만 아니라 유럽연합 외교관들을 위해 상호호혜적인 차원에서 활동의 제약을 완화하는 것도 포함된다. 북한의 인권 상황을 평가함에 있어서 국제사회에서 널리 통용되는 방법은 일부 탈북자들의 증언에 의존하는 경우가 많고 이는 신뢰성의 문제를 야기하고 때로 주관적이고 제한적인 일반화로 이어진다. 북한에 심각한 인권 문제가 존재한다는 것에 대해서는 이견이 없지만, 일부 보도는 신빙성이 높은 반면, 받아들이기 어려운 보도도 있다. 북한 당국에 의해 허위라고 주장되는 강제수용소 내의 심각한 상태라든가 기타 인권 침해를 보도한 내용은 현장 답사를 통한 입증이 필요하다. 그렇게 하기 위해서 북한은 독립적인 기관이 인권 현장에 접근할 수 있도록 허용하거나 민간단체, 비정부기구, 유럽연합의

인권단체, 협력 국가의 대표를 포함한 실무진이 관련 시설을 사찰할 수 있도록 허용해야 한다.

셋째, 불법으로 국경을 넘어 중국으로 갔다가 중국 당국 혹은 혼치는 않지만 러시아 당국에 의해 북한으로 강제송환된 북한 주민들의 상황에 특별한 관심이 필요하다. 북한 탈북자 문제는 유럽연합과 중국의 대화에서 중요한 부분을 차지하고 있고, 유럽연합은 계속하여 유엔난민고등판무관실이 중국-북한 국경의 탈북자 현황을 조사할 수 있도록 중국 당국에 요청했다. 남한이 이러한 탈북자들을 난민으로 받아들이는 일에 대해 무언의 주저함을 보임에 따라 상황은 더욱 악화되는 경향을 보이고 있다. 유럽연합은 관계자들에게, 특히 북한과 중국에, 탈북자들을 다룰 때 그들의 동기와 무관하게 국제적인 인권 기준 및 규범을 존중해줄 것을 계속 촉구할 것이다.

마지막으로 가장 중요한 것은, 인권 대화를 재개하기 위한 길을 찾는 것이 주요한 단기적 대응조치이며, 이를 목적으로 한 더욱 섬세한 접근법이 뒤따라야 한다는 것이다. 신뢰성 있고 솔직하며 지속적인 대화를 유지하는 것이 현장에서 인권 상황을 가시적으로 개선할 수 있는 가장 효과적인 방법이다. 따라서 유럽연합은 북한의 인권 상황을 면밀히 주시해야 하며, 북한 정권의 구성원들이 국제적인 기준과 유럽연합의 선진 사례들을 접할 수 있게 하는 매개로서 인권 회담을 재개하기 위한 노력을 경주해야 한다.

유럽연합은 북한의 정권 교체보다는 북한 정권의 변화를 주창한다. 즉, 북한을 국제사회로 불러내고 북한의 시민사회 형성을 촉진하는 것이 목적이다. 따라서 유럽연합과 북한의 인권 대화는 북한 정권이 아직 준비가 안 된 부문에서 급격한 변화를 유발하려 하기보다는 점진적인 개선을 위해 더 적합한 환경을 조성하고 최근 북한 정부가 자체적으로 추진하고 있는 일부 제한적인 개혁을 강화하는 데 초점을 맞춘다. 북한의 장기적인 경제 개발과 사회적 안정, 동북아 지역의 안정, 인권은 서로 맞물려 있다. 이 세 가지 중 하나의 개선이 나머지 둘의 개선으로 이어진다. 핵 문제가 동북아 지역의 안보 문제를 장악해왔으나, 유럽연합은 안보가 본질적으로 민주주의와 인권과 연결되어 있다고 믿는다. 유럽연합은 평화를 증진하고 안정을 유지하기 위한 국제적 노력을 지지하며 협력과 공조를 통해 동북아 지역에서 인권과 민주주의를 증진하기 위해 핵심적인 역할을 계속 수행할 것이다. 유럽연합의 노력이 북한의 지속적인 변화와 지역의 안정을 가져올 수 있기를 진심으로 희망하는 바이다.

<참고 문헌>

논문, 회의 자료

- Akaha, Tsuneo, *The Future of North Korea*, (London: Routledge, 2002).
- Conference Papers for International Consultation Meeting on Peace & Human Rights in Democratic People's Republic of Korea, (2005 February) 17-18. Geneva.
- Drifte, Reinhard, □□The European Union and North Korea, □□ in Tsuneo Akaha (ed.) *The Future of North Korea* (London: Routledge, 2002) pp. 157~170.
- EU-China Human Rights Dialogue Seminar, Beijing 20-21 (2005. June) Report and Recommendations.
- Hanses, Bruno, □□"European Union Efforts on Human Rights in DPRK, □□paper presented at the 5th international conference on North Korean Human Rights and Refugees, (29 Feb-2 March, 2004) Warsaw, Poland

유럽의회 및 유럽연합 자료

- Minutes of 16/01/2003 European Parliament Resolution on the Humanitarian Crisis in North Korea P5_TA (2003)0023.
- Resolution on the 61th Session of the United Nations Commission on Human Rights in Geneva, 24 February 2005, Document P6_TA-PROV (2005)0051.
- The European Parliament Annual Report on Human Rights in the World 2004, 4 May 2005.
- Rapporteur: Simon Conveney, Document A6-0086/2005.
- The European Parliament Annual Report on Human Rights in the World 2003, 13 April 2004.
- Rapporteur: Veronique De Keyser, Document A5-0271/2004.
- The European Parliament Annual Report on Human Rights in the World 2001, 3 April 2002.
- Rapporteur: Johan Van Hecke, Document A5-0106/2002.
- EU Annual Report on Human Rights 2003, 10 October 2003.
- EU Annual Report on Human Rights 2002, 21 October 2002.
- EU Annual Report on Human Rights 2001, 8 October 2001.

웹사이트

제3세계 인권과 민주주의 증진을 위한 유럽연합의 역할에 관한 이사회 결의.

www.europa.eu.int/comm/external_relations/human_rights/index.htm.

유럽연합의 인권과 민주주의 정책.

http://europa.eu.int/comm/external_relations/human_rights/intro.

<http://www.bmaa.gv.at> - 유럽연합 인권 정책.

유럽연합의 대북한 관계.

http://europa.eu.int/common/external_relations/north_korea/intro.

식량난과 북한여성의 삶

임 순 희

통일연구원 선임연구위원

I. 머리말

일반적으로 빈곤지역의 기근으로 인한 일차적 희생자는 여성이다. 이에 대해 북한도 예외가 아닌 바, 1990년대를 통해 지속적으로 심화되어온 북한의 식량난과 이로 인한 기근에 따른 일차적 희생자도 여성인 것으로 나타났다. 식량난은 북한여성에게 가족부양의 책임을 떠맡겼으며, 이로 인해 여성들은 과도한 노동과 건강악화, 성폭력 등에 시달릴 뿐만 아니라 생계유지 수단으로서 자신의 몸을 도구화하는 상황에까지 놓였다. 또한 가족부양을 위해 경제활동을 활발하게 함에도 불구하고 사회 전반에 만연해 있는 뿌리 깊은 남성 중심의 가부장적 의식으로 인해 종래와 마찬가지로 가사노동까지 전담함으로써 이중 노동 부담이 한층 더 가중되었다. 단적으로 말해서 북한의 식량난으로 인해 여성들의 삶의 환경이 더 열악해졌으며 결과적으로 삶의 질이 크게 떨어졌다는 것이다. 그러나 다른 한편으로 북한의 식량난은 여성들로 하여금 가족부양을 위한 경제활동을 통해 경제적 자립능력을 갖추는 계기를 마련케 하였으며, 자아와 자신의 삶에 대한 의식에서도 변화를 야기하였다. 활발한 경제활동과 이를 통해 가족의 생계유지가 가능해짐에 따라 여성들은 점차 자신의 존재 의의와 가치, 자신을 위한 삶을 의식하게 된 것이다.

이와 같은 변화는 중·장기적으로 북한사회에 잔존해 있는 남성 중심의 가부장적 의식의 약화와 함께 북한여성의 역할 및 지위 향상을 전망하는 데 시사하는 바가 적지 않다.

II. 식량난과 북한여성의 역할 변화: 가족부양 책임 증대

수많은 아사자를 발생시킨 식량난을 겪으면서 북한여성들은 가족의 생계유지를 위해 이전의 보조적 역할이 아닌 주도적 역할을 담당하게 되었으며, 따라서 가족부양의 책임도 크게 증대되었다. 새터민 여성들에 따르면 남자들이 일하지 않는 이유 가운데 하나가 여성들이 생계유지를 위해 능동적이고 적극적으로 열심히 일을 하기 때문이라는 말이 나올 만큼 여성들은 가족부양을 위해 억척스럽게 일하며, 이러한 처지를 빗대어 여성들 사이에서는 ‘녀성은 꽃이라네’라는 노래를 ‘녀성은 황소라네’라는 가사로 바꿔 부르기도 한다고 한다.¹⁾

식량난 이후 가족부양의 책임을 북한여성들이 떠맡게 된 데에는 기본적으로 생계유지와 같은 가정생활 관련 문제는 여성이 해결해야 한다는 사회적 통념이 작용한 것이라 하겠다. 북한여성 스스로도 여자는 시집가서 남편을 섬기고 자식을 돌보는 게 당연하고도 기본적인 의무라고 생각하여 남편을 비롯한 가족의 생계유지에 대한 책임감에서 장사 등의 경제활동에 나선다고 한다. 또한 대부분의 북한주민들에게서 장사는 거의 유일한 생계유지 수단이었음에도 불구하고 남자들 대부분이 장사하는 것을 수치로 여겼으므로 그만큼 여성들의 가족부양 부담이 컸다고도 한다.

그러나 여성들의 생계유지 부담이 가중된 더 현실적인 요인은 경제난의 악화로 인한 기업소, 공장 등의 가동 중단이라 하겠다. 기업소와 공장에서의 작업이 중단됨으로써 직장에서 일거리가 없어지고 노임도 받을 수 없게 되었지만 엄격한 노동법규정²⁾에 따라 남자들은 직장에 나가야 했으며, 따라서 여성들이 가장을 대신하여 생계를 꾸려 나갈 수밖에 없게 된 것이다.

식량난을 겪는 과정에서 가족부양을 위해 북한여성들이 한 일은 다양하나 가장 보편적인 경제활동은 장사인 것으로 나타난다. 한 조사결과에 따르면 1993년 이전에 탈북한 응답자들의 44.8%가 식량을 구하기 위해 장사를 했다고 답하였으나, 1994년 이후에 탈북한 응답자의 경우에는 81.3%가 장사를 했다고 답하고 있다.³⁾ 또 다른 연구 보고서에도 소수

1) 정00·노00, 2004년 4월 14일 면담.

2) 북한 사회주의노동법 제18조는 “...근로자들은 사회주의노동규율과 노동시간을 엄격히 지켜야 하며 제정된 절차를 밟지 않고 마음대로 직장을 리탈할수 없다”고 규정하고 있다.

3) 박현선, “현대 북한의 가족제도에 관한 연구”, 이화여자대학교 대학원 박사학위논문 (1999), 148 쪽.

의 전문직 여성들(의사, 교원, 국가기관 임원 등)과 환자를 제외한 거의 70%의 여성들이 장사를 주 업종으로 하고 있는 것으로 나타났다.⁴⁾

극심한 식량난 속에서 가족부양을 위해 북한여성들은 텃밭 경작물이나 간단한 먹을거리를 장마당에 내다 팔거나, 접경지역에서 중국동포 보따리 장수로부터 물건을 사들여 높은 가격으로 판매하는 되거리 장사를 하거나, 아니면 생필품 등을 싸들고 북한 전역을 돌아다니며 보따리 장사를 하였다. 또한 그 과정에서 북한여성들은 가재도구를 내다 팔거나 이웃, 또는 친척에게서 돈을 빌려 ‘자본’을 마련하기도 하고, 장마당·열차단속원을 무마하기 위해 뇌물을 바치는 등 나름대로의 수완을 동원하였다.

여성들이 가족부양을 위해 장사 다음으로 힘쓴 경제활동은 가내작업반⁵⁾과 가내편의봉사업 활동, 가정에서 집집승 기르기, 텃밭·폐기밭 경작 등의 부업이다.

가내작업반은 특히 직장을 나가지 않는 기혼 여성들의 수입원으로서 그 의의가 적지 않으며, 따라서 가내작업반이 활성화되면서부터는 결혼과 함께 직장을 그만두는 여성들이 많아졌다고도 한다. 또한 동에서 운영하는 가내작업반은 사회동원을 빼는 데에도 활용되었는 바, 가내작업반에 일정액의 돈을 바치면 사회동원에서 빠지고 장마당에 나가 돈을 벌 수도 있다는 것이다.⁶⁾

“가정부인들과 년로자들, 사회보장자들이 인민들의 생활상 편의를 보장하면서 부수입을 얻을 목적으로 조직운영하는 개인부업경리의 한 형태”인 가내편의봉사업은 “폐기 폐설물, 유탄자재, 농토산물로 세소일용품과 부식물들을 만들어 공급하는 가공편의업, 일용필수품을 수리해주는 수리수선편의사업, 미용, 빨래를 해주는 것과 같은 위생편의업”등으로 구분되며 사진촬영도 가내편의봉사업에 해당한다.⁷⁾

위에서와 같이 식량난 이후 북한여성들은 가내작업반 활동과 미용, 옷수선, 사진촬영 등의 가내편의봉사업을 통해 가족의 생계유지를 도모하는 한편, 이 외에도 하루 샅일이나

4) 최명숙, “90년대이후 조선여성들의 가정에서의 삶에 관하여”, 한국여성연구원, 『남북한 여성 그리고 중국 조선족 여성의 삶』 (서울: 이화여자대학교 한국여성연구원·연변대학 여성문제연구중심, 1999), 10쪽.

5) 가내작업반은 부양가족들이 공장에서 예비로 탐구된 원료, 자재, 반제품, 폐설물들을 가져다가 가공하여 제품을 생산하는 생산조직 형태이며, 1984년 ‘8·3인민소비품 생산확대운동’의 일환으로 주로 기혼여성들의 유탄노동력을 흡수하여 인민소비품 생산 증대를 도모한 생산조직이다.

6) 구수미·이미경, “1990년대 북한여성의 삶과 의식”, 『변화하는 북한, 변화하지 않는 북한』 (북한연구학회 2004 춘계학술대회 발표논문, 2004), 98~99쪽.

7) 백과사전출판사, 『조선대백과사전』 (평양: 백과사전출판사, 1995), 62쪽.

품팔이 임노동, 또는 산나물 채취나 술 등 음식물 제조 판매, 일용수제품 판매 등의 개인 상업행위를 통해서도 가족부양에 힘쓰고 있다.

또한 북한여성들은 가족부양을 위해 가정에서 염소, 토끼, 닭, 개 등의 집짐승을 기르는 일에도 적극적이었으며 텃밭·땀기밭에 감자, 강냉이, 채소 등을 경작하여 가족의 식량으로 조달하거나 농민시장에 내다 팔아 생활비를 마련하기도 하였다.

외화벌이도 생계유지를 위한 여성들의 부업 가운데 하나이다. 북한여성들은 단체에 소속된 외화벌이 기구에 참여하거나 개인적으로 직접 중국 상인과 접촉하여 거래하기도 한다. 특히 지리적 특성상 신의주는 중국과의 무역이 용이하여 거래가 활성화되면서 외화벌이를 위한 해산물 채취작업에 많은 부양여성이 동원되기도 하였으며, 이에 따라 경제난 이후 다른 지역에 비해 외화벌이가 신의주 여성들의 생계유지 방식의 하나가 되기도 하였다.⁸⁾

가족부양을 위해 북한여성이 선택한 또 다른 방법은 성매매이다. 성매매는 북한에서 식량난 이후 국정가격과 시장가격으로 구성되는 가격의 이중구조화로 인해 발생한 비사회주의적 행위이다. 국정가격과 시장가격의 큰 차이는 북한주민들로 하여금 돈의 가치를 최우선시하게 하였으며, 생계유지 문제 해결이 절박한 여성들에게 있어 가장 쉽고도 빠르게 돈을 마련할 수 있는 방법은 성매매였기 때문이다. 그러나 성매매가 북한여성들에게서만 생계유지를 위한 대안은 아니다. 1945년 광복 이후 일부 한국여성들도 성매매를 생계유지를 위한 대안으로 인식했으며, 1970년대 말부터는 절대적 빈곤으로 인한 ‘전통적 성매매는 퇴조하고 쉽게 돈을 벌거나 쾌락을 얻기 위해 향락업소를 매개로 하여 성을 파는 ‘산업형 성매매’, 또는 ‘겸업 성매매’ 현상이 크게 늘어났음은 주지하는 대로다.⁹⁾ 사회 전반에 걸친 경제위기 상황에서 여성에 대한 고용 기회가 제한적이고 자신, 또는 가족의 생계문제를 해결하기 위한 대안 모색이 극히 어려울 때 성매매는 이념이나 제도를 뛰어넘어 여성들에게 있어 유용한 대안으로 선택될 수도 있다는 것이다.

이미 알려진 대로 식량난 이후 북한여성들 사이에 결혼 여부에 관계없이 생계 유지를 위한 성매매가 성행하였으며, 조직적으로 사업화된 여성 성매매도 있다고 한다.¹⁰⁾

8) 구수미·이미경, “1990년대 북한여성의 삶과 의식”, 96쪽.

9) 김원홍 외, 『개정 오늘의 여성학』 (서울: 건국대학교 출판부, 2000), 116~117쪽.

10) 40~50대 여성들이 장마당, 사람 왕래가 많은 길목, 여관 등지에서 포주 노릇을 하기도 한다. 김00, 2003년 10월 27일 면담; 김00, 2003년 10월 20일 면담.

북한의 여성 관련 가치지향에 따르면 성매매는 용납될 수 없는 일탈행위이다. 여성에 대한 가부장적 내지 보수적 통념이 확산되어 있는 북한사회에서는 여성의 순결을 절대적으로 강조하는바, 여성의 인간적 미는 “어느 남자가 사귀고 싶어하더라 말만 들어도 처녀의 순결을 잃은 것처럼 여기며 모욕으로 받아들이는 순진성”¹¹⁾이라고 하는 정도다. 그러나 식량난이 날로 악화됨에 따라 가족부양을 떠맡은 여성들의 생계유지를 위한 성매매에 대한 북한주민들의 의식이 달라졌다고 한다. 생계유지를 위한 여성의 성매매에 대해 비난하기보다는 점차 이해하고 동정하는 쪽으로 의식이 바뀌었다는 것이다. 또한 성매매로 인한 미혼모가 적지 않으나 식량문제를 해결하기 위한 성매매로 미혼모가 된 여성에 대해서는 크게 비난하지 않는다고 한다.

그러나 이와 같이 생계유지를 위한 성매매 여성에 대해 사회적 인식이 달라짐에 따라 북한여성들 사이에서도 생계유지형 성매매와 함께 부의 축적과 일신의 안락을 위해 성을 상품화하는 여성들이 점차 많아지는 추세인 것으로 알려지고 있다.

식량난을 겪으면서 북한여성들 사이에서는 생계유지를 위한 절도행위도 드물지 않게 발생하였다. 여성들의 절도행위는 주로 밤에 기차가 들어오면 꽃제비들의 도움을 받아 쌀이나 석탄을 훔치는 정도이나, 여성에 따라서는 남자들이 조직한 ‘갱단’에 들어가 규모가 큰 절도나 강도행위에 가담하는 사례도 있다고 한다.¹²⁾

III. 열악한 삶의 환경과 삶의 질 저하

1. 노동부담 증대와 건강 악화

가. 노동부담 증대

북한이 여성에게 요구하는 역할은 전통적인 부덕을 지닌 주부로서의 역할과 사회주의건설에 적극 참여하는 혁명가적인 역할이며, 이로써 북한여성들은 사회주의 건설현장 조직동원과 가사전담이라는 이중부담을 안고 있다. 또한 이와 같은 이중부담은 식량난을 비롯한 경제난이 심화됨에 따라 한층 더 가중되고 있는 것으로 알려지고 있다. 경제난이 악화

11) 김혜월, “우리시대 여성들의 사랑의 세계에 대한 깊이 있는 탐구”, 『조선문학』 (1991년 7월), 67쪽.

12) 나초스 지음, 황재욱 옮김, 『북한의 기아: 기아 정치 그리고 외교정책』 (서울: 다홍미디어, 2003), 293쪽.

되면서 가사노동 및 자녀양육의 사회화 조치들이 제대로 운용되지 못함에 따라¹³⁾ 북한여성들이 과도한 노동 부담에 시달리고 있으며 특히 식량문제 해결과 관련한 가사노동의 양이 크게 증가했다고 한다. 가족부양을 떠맡은 여성들은 식량을 구하기 위해, 또는 장사를 하기 위해 장거리를 오랜 시간 걸으며,¹⁴⁾ 대체식품 마련을 위해 산과 들에 나가 산나물, 풀뿌리, 나무껍질 등을 채취하며, 산비탈을 개간하여 땀기밭을 만들어 농작물을 경작한다는 것이다.

북한여성들의 가사노동 부담은 전력난으로 인해 가중되기도 하였는바, 수도물 공급이 제대로 되지 않아 물을 길어 날라야 했으며, 특히 고층아파트 입주자들은 승강기가 작동하지 않아 20~30층을 오르내리며 물을 길어 날라야 하는 등 과도한 노동에 시달렸다고 한다. 또한 경제난과 함께 실직하여 가정으로 돌아온 기혼여성들은 가사노동 외에도 인민반에서 조직하는 각종 무보수노동(위생청결, 협동농장 지원 등)에 무조건 동원되었으며, 이로써 여성들의 노동부담은 가중되었다.

나. 건강 악화

모든 북한주민에게 일반적인 상황으로 북한여성들 또한 기근으로 심한 영양실조에 시달리고 있다.¹⁵⁾ 그러나 굳이 차별화한다면 북한여성, 특히 어머니들은 나머지 가족들을 위해 음식을 먹지 않거나, 식사량을 줄임으로써 상대적으로 영양실조로 인한 건강악화가 더 심각한 것으로 알려지고 있다. 새터민 여성들에 따르면 대부분의 어머니들은 자신을 제외한 나머지 가족들을 먼저 먹이고 음식이 남으면 겨우 한 끼니를 때우는 정도였으며 4~5일씩 굶는 경우도 드물지 않아 영양실조로 인해 발병하는 펠라그라, 결핵 등으로 사

13) 1972년 제정된 ‘사회주의 헌법’ 제62조는 “녀자는 남자와 똑같은 사회적 지위와 권리를 가진다. …국가는 녀성들을 가정일의 무거운 부담에서 해방하며 그들이 사회에 진출할 온갖 조건을 보장한다”고 규정하고 있다. 그러나 1998년의 개정헌법 제77조에서는 “녀자는 남자와 똑같은 사회적 지위와 권리를 가진다. …국가는 녀성들이 사회에 진출할 온갖 조건을 지어준다”고 명시하여 “녀성들을 가정일의 무거운 부담에서 해방하며”라는 문구를 삭제하였으며, 이로써 경제난 악화로 인해 가사노동의 사회화, 자녀양육의 사회화 시책이 축소 내지 약화되었음을 시사하였다.

14) 장마당 등 일정한 장소에서 장사하는 사람이 대략 40%이고 나머지 60%는 배낭을 메고 시골로, 타지방으로 다니면서 장사를 하며, 열차편을 이용하기도 하나, 여행증명서 발급의 어려움과 지나치게 많은 열차이용객들로 인한 탑승의 어려움 때문에 몇백 리 길을 걸어 다니며 장사하는 사람들이 많다고 한다. 림금숙, “90년대 이후 조선녀성들의 사회경제활동참여의 변화”, 『남북한 여성 그리고 중국 조선족 여성의 삶』 (서울: 이화여자대학교 한국여성연구원·연변대학 여성문제연구중심, 1999), 24쪽.

15) 북한 당국이 유엔아동기금(UNICEF)·세계식량계획(WFP)의 협조하에 발표한 2004년 영양실태조사 내용(DPRK 2004 Nutrition Assessment Report of Survey Results)에 따르면, 2세 미만의 자녀를 둔 어머니의 약 32%가 영양실조 상태이며 34.7%가 빈혈증을 나타내고 있다.

망하는 사례가 많았으며, 특히 할머니들의 사망률이 높았다고 한다.¹⁶⁾ 또한 새터민 여성들은 어머니들이 “한 공기의 죽도 남편과 자식들을 위해 양보”¹⁷⁾하는 이와 같은 실태가 근본적으로 남성 위주의 가부장적 가정문화에서 비롯된 것임을 한결같이 전하고 있다. 이를 테면 가정에서 남편과 아들은 세대주, 집안의 기둥이기 때문에 먼저 챙겼으며, 또한 응당 그래야 한다고 생각했고, 남편과 자식들을 위해 어머니 자신은 소량의 옥수수가루, 또는 밀가루를 물에 풀어 들끓을 넣고 끓인 풀죽으로 하루 한 끼를 때우거나 아예 굶는 경우가 많았다는 것이다. 식량위기 중에 북한에서 가장 형편이 나았다고 하는 평양에 거주했던 한 탈북 난민도 “남성들은 군에 가면 배고픈 고생은 없었지만 휴가 때 집에 가보면 밥상에서 늘 눈치를 보았다. 남편, 아들이 우선이다 보니 녀동생들과 어머니는 늘 제대로 잡숫지 못했을 것이다”¹⁸⁾하고 말한다. 한 탈북난민 여성이 말하는 다음의 내용에서도 남성 위주의 가부장적 가정문화가 식생활에서 어떻게 반영되고 있는지를 잘 엿볼 수 있다.

조금 여유가 있으면, 입쌀은 세대주 것이고 강냉이밥은 여자랑 아이들꺼지요. 옛날에 배급소에 아이들을 데리고 가면, 입쌀이 내려오면 아이들이 엄마 ‘아버지 쌀 내려온다’ 그러고, 강냉이 내려오면 ‘엄마 쌀 내려온다’ 그랬어요. 그래 응당한 것으로 인식이 되어 있어요.¹⁹⁾

기근으로 인한 북한여성들의 영양실조가 초래한 가장 심각한 결과는 임신·출산·육아와 관련한 건강 악화다. 여성들의 영양부족으로 인해 출산력이 현저하게 떨어졌을 뿐만 아니라²⁰⁾ 영양부족 상태에서 수태함으로써 유산 내지 사산, 또는 미숙아와 저체중아 출산 등을 초래하였으며 이로 인해 임신부의 건강이 나빠졌다는 것이다.

영양결핍과 그 후유증으로 인한 불임으로 출생률이 크게 낮아졌음은 한 조사결과에 잘 나타나 있다. 이에 따르면 기아가 발생하기 전 1990년 초에는 1,000명당 21.8명의 출생률을 보였는데 1997년에는 1,000명당 11명으로 감소함으로써 출생률이 50%나 낮아졌다.²¹⁾ 기아가 진행됨에 따라 북한여성의 신생아 출생률이 급격하게 낮아진 것이다.

16) 정00·노00, 2004년 4월 14일 면담; 김00, 2004년 4월 29일 면담.

17) “당의 참된 딸로 사는 행복”, 『로동신문』 2000년 3월 8일.

18) 최명숙, “90년대이후 조선여성들의 가정에서의 삶에 관하여”, 2쪽.

19) 박현선, “현대 북한의 가족제도에 관한 연구”, 235쪽.

20) 북한이탈 여성들에 따르면 식량난 이후 북한여성들 사이에 생리불순이나 아예 생리를 하지 않는 여성들이 많아졌다고 한다.

21) 나초스 지음, 황재옥 옮김, 『북한의 기아: 기아 정치 그리고 외교정책』, 101쪽.

경제난의 악화로 인해 의료보급체계도 붕괴됨으로써 안전한 피임이 어려워졌으며 이에 따라 임신한 여성들이 잘못된 낙태를 시도하여 아이와 산모의 생명을 위협당하는 사례도 적지 않다고 한다.

북한에서 피임은 주로 여성들이 거주지 병원에서 무료로 배급하는 □□고리(루프: loop)□□를 사용해왔으며 이로 인해 심각한 부작용을 겪는 사례도 적지 않다고 한다. 재질도 문제이지만 3~4년마다 바꾸어 사용해야 하는 것을 10년 이상 사용함으로써 부인과 질환을 앓기도 한다는 것이다. 또한 식량난이 심화된 1990년대 중반 이래 여성들이 출산을 기피함에 따라 피임용 고리 보급이 중단되었으며, 이에 따라 여성들은 중국에서 오는 보따리 장사로부터 피임기구들을 몰래 구입하여 사용하기도 하나, 이로 인한 부작용 사례도 많다고 한다.

북한에서 혼전·혼외 성행위는 처벌 대상이다. 그러나 1980년대 말 이래 외국문화의 유입에 따른 성의식의 변화와 함께 생계유지를 위한 성매매행위가 성행함에 따라 혼전·혼외 성행위가 증가하는 추세를 나타내고 있으며, 혼전·혼외 성행위에 의한 임신부들은 처벌을 피하기 위해 불법 낙태수술을 감행하는 것으로 전해지고 있다. 또한 식량난 이후 영·유아 및 어린이 사망률이 급증하고 여성들이 출산을 기피함에 따라 1998년 제2차 어머니 대회를 통해 다산이 장려되고 특히 김정일의 ‘아이를 낳을 데 대한 지시’가 있었기 때문에 병원에서 낙태나 피임 시술이 불가능해짐에 따라 역시 불법 낙태수술이 많다고 한다. 그러나 뇌물을 주고 의사를 집으로 불러 비밀리에 중절수술을 하는 경우에는 마취도 거의 하지 않는 시술이기 때문에 후유증이 심하여 여성 건강을 크게 해치며 이로 인해 불임을 초래하는 사례도 있다고 한다. 한 예로 집에서 불에 달군 쇠젓가락만을 사용하여 중절수술을 했던 한 북한여성은 수술 후 심한 후유증에 시달렸으며, 결국은 불임여성이 되고 말았다고 한다.²²⁾

수년간 지속된 기근에 따른 북한여성의 건강문제는 위에서와 같은 영양실조와 이로 인한 임신·출산·육아의 어려움에서만 나타나는 것이 아니다. 식량난 이후 북한여성들의 대부분이 장사를 수단으로 하여 가족의 생계를 유지해 나가고 있는 실정이나, 열악한 장사 환경 내지는 조건(소매치기, 강도, 인신매매, 성폭행, 열차·장마당 안전원 및 군인의 횡포 등 타인에 의한 신체적·정신적 위해에 대한 불안감과 장거리 도보, 배고픔 등)으로 인해 심신의 건강이 심각한 정도로 악화되었으며 가족부양의 책임 증가에 따른 심리적 부담으로 인해 고통이 큰 것으로 알려지고 있다. 또한 식량난 이후 여성들 사이에 결핵을 비롯해

22) 허00, 2004년 4월 16일 면담.

자궁암, 유방암, 당뇨병 등을 앓는 환자가 많아졌으며, 특히 성매매로 인해 성병을 앓는 여성들이 적지 않으나 병원치료를 제대로 받지 못하고 장마당에서 구입한 중국약으로 집에서 치료하는 형편이라고 한다.²³⁾

경제난이 심화됨에 따라 병원 설비 및 의료환경이 보다 더 열악해졌는바, 특히 여성과 관련해서는 부인과 질환을 전문으로 다루는 산부인과 병원이 없고 종합병원 내에 부인과가 설치되어 있는 정도이며, 위생대(생리대)가 거의 없어 생리 처리가 매우 비위생적이라고 한다. 경제난 악화 이후 의류 공급도 중단됨에 따라 여성들의 속옷 부족 및 불량으로 인해 부인과 질환이 확산되고 있다는 실태조사 보고도 있다.²⁴⁾

식량난이 초래한 북한여성의 건강악화는 북한여성들의 건강 의식 내지 인식에서도 근원을 찾을 수 있다. 한마디로 북한여성들은 자신들의 건강에 대한 의식 내지 인식이 매우 낮다. 새터민 여성들과 면담한 결과를 통해보면 이들은 부인과 질환의 병명이나 발병 원인 및 확률에 대한 지식이 부족하며, 자궁암이나 유방암에 대한 진단 및 치료의 중요성을 잘 의식하지 못하고 있다. 이러한 실정은 북한여성들이 부인과 질병에 대한 조기·정기 진단을 하지 않을 뿐만 아니라 여성들의 사인 규명이 제대로 되지 않아 부인과 질병으로 인한 사망 여부를 확인할 수도 없는 데에서 비롯된 것일 수도 있다. 그러나 북한에서는 여성 건강과 관련한 교육·홍보가 미흡한 편이라는 데에서도 근원을 찾을 수 있다. 한 예로 북한의 유일한 여성잡지인 ‘조선민주녀성동맹’ 기관지 『조선녀성』에서는 여성 관련 의학 및 건강에 관한 상식을 다루고 있으나 그 내용은 여성관련 질병 및 예방법, 임신·출산 등에 대해 상식 수준의 해설을 하고 있으며 지면할애도 아주 적은 편이다. 또한 학교에서의 성교육도 아주 초보적인 수준에서 이루어진다.

2. 성폭력의 심화

성폭력의 피해자는 대부분 여성이며, 성폭력은 그 사회의 성문화 안에서 사회화된 결과로 나타나는 문화적이고 사회적인 현상이라고 할 때, 이에 대해 북한도 예외가 아니다. 사실상 남존여비 관념과 가부장적 의식이 팽배해 있는 북한사회에서 성추행 및 성희롱, 아내구타 등 여성에 대한 성폭력은 일상화된 현상이며 여성들 스스로가 이에 대한 문제의식이 희박한 것으로 알려져 있다. 이러한 실태는 북한사회에 확산되어 있는 남성위주의 성에

23) 허00·최00, 2004년 4월 16일 면담.

24) 최명숙, “90년대 이후 조선여성들의 가정에서의 삶에 관하여”, 7쪽.

대한 그릇된 통념과 여성에 대한 경직된 순결의식에서 비롯된 것이라 하겠으며, 학교 및 사회에서의 성교육 부재에도 근원이 있다고 하겠다.

북한여성에 대한 성폭력은 1990년대 이래 식량난을 겪는 과정에서 더 심화되었으며, 특히 여성 인신매매와 강간 등의 성폭력 사례가 크게 증가한 것으로 알려지고 있다.

2001년 7월, 북한이 제출한 제2차 국가인권보고서에 대한 유엔인권이사회 심의에서 북한대표는 북한에서 여성매매는 철저히 철폐되었으며, 지난 50여 년 동안 여성매매란 존재하지 않았다고 답변함으로써 여성 인신매매 사실을 전면 부인하였다. 그러나 같은 보고서에서 북한은 여성 인신매매란 북한의 법·제도와 전혀 일치할 수 없는 현상이며 “국경지대에서 무슨 어떤 현상이 있었는지는 모르겠으나” 여성매매라는 것은 북한사회에서 사회적 문제로서는 전혀 존재하지 않는다고 밝힘으로써 여성 인신매매가 법적으로는 금지되어 있으나 실제적으로는 발생하고 있다는 것을 북한 당국도 인지하고 있음을 시사한다.

사실상 북한여성의 인신매매 실태는 중국 거주 탈북난민을 대상으로 한 조사결과에서도 잘 나타나 있다. 중국 동북부지역 2,479개 마을에 거주하는 북한 식량난민 실태조사 결과에 따르면 조사지역의 주민 중 여성 비율이 75.5%를 차지하며, 탈북주민의 다수를 차지하는 여성들은 생존을 위해 불법결혼을 하거나 인신매매를 통한 강제결혼 형태로 살아가고 있다.²⁵⁾ 또한 여기에서 ‘결혼’은 법적으로 인정된 혼인관계가 아니라 인신매매에 의한 매매혼 또는 소개에 의한 사실혼 관계이므로 법적 보호를 받을 수 없다. 또 다른 조사에서도 중국 거주 탈북난민 중 여성이 압도적으로 많은 이유들 가운데 하나는 인신매매 조직이 여성의 탈북과정에 깊이 개입되어 있기 때문인 것으로 나타나고 있다. 같은 조사에서 탈북난민 여성 응답자들은 현재의 남편과 함께 살게 된 이유를 ‘북에서 넘어온 후 붙잡혀 팔려온 경우’(33.2%), ‘갈 곳이 없을 때 중국에 있는 주변 사람들의 소개’(26.7%), ‘중국으로 넘어온 후 스스로 현재의 남편을 알게 되어서’(8.4%) 등의 순으로 답하고 있다.²⁶⁾ 북한여성 인신매매는 폭력을 동원한 강제 납치 인신매매와 소개인을 통한 유인 인신매매 같은 형태로 이루어지고 있다. 북한 내에서는 주로 소개인을 통한 유인 인신매매가 이루어진다.

25) 좋은벗들 엮음, 『두만강을 건너온 사람들: 중국 동북부지역 2,479개 마을 북한 ‘식량난민’ 실태조사』 (서울: 정도출판, 1999), 14쪽.

26) 1999년 7월부터 1999년 10월까지 연변지역을 중심으로 중국에 거주하고 있는 탈북여성 202명을 대상으로 한 면접조사 결과다. 문숙재 외, “북한여성들의 탈북동기와 생활실태”, 『대한가정학회지』, 제38권 5호 (서울: 대한가정학회, 2000), 147쪽.

한 연구자에 따르면 “식량을 얻기 위한 수단으로 가족 구성원 중 여성을 매매한 사례들은 18~19세기의 유럽과 20세기의 아프리카와 남아시아에서 기아라는 위기발생시 흔히 찾아볼 수 있는 사례”이며, “북한 가정에서 먹을 입을 줄이는 방법으로 가장 흔히 목격되는 것은 딸과 부인을 ‘인신매매자’에게 파는 것”²⁷⁾이라고 한다. 실제로도 북한의 식량난 과정에서 부모가 딸을 팔아넘기거나 여성 본인이 원해서 인신매매가 이루어진 사례가 적지 않은 것이 사실이다. 중국 거주 탈북난민이나 새터민의 증언 자료집을 통해 보면, 부모가 딸을 매매하려는 데 대해 당사자인 딸들은 대체적으로 순응하는 편이다. 이들은 식량사정의 절박함과 부모의 안타까운 심정을 이해하며 자신이 매매되는 것에 대해 저항하지 않는다. 또한 일부 여성들은 가족의 생계유지를 위해 스스로 자신이 매매되기를 청하거나, 탈북 후 중국생활의 어려움을 덜기 위해 매매혼을 청하기도 한다. 한 새터민여성에게 따르면 1990년대 말 이래에는 적지 않은 10대 소녀들까지 인신매매 되었는바, 자신의 친척인 16세 된 소녀의 어머니가 “팔려가더라도 잘 먹고 잘 살라고” 딸을 중국으로 보냈으며, 그 여성은 북한인 매개자와 중국 조선족 매개자에 의해 한족에게 팔아 넘겨졌다고 한다.²⁸⁾

북한여성 인신매매는 식량난으로 인한 생계유지의 어려움에서 일차적인 원인을 찾을 수 있다. 그러나 북한여성의 인신매매는 중국 내 수요와도 맞물려 급증 추세를 나타냈는바, 부부당 한 자녀 이상을 금지하는 중국의 인구정책으로 인해 중국 남녀인구의 심각한 성비 불균형이 초래됨으로써 중국 내에 신부 부족 사태가 초래된 것이다.

중국의 성비 불균형은 1990년대 말 결혼 적령기의 신부 부족사태를 초래하였으며 신부 부족현상은 도시보다 지방에서 더욱 심각하였다. 이러한 중국의 농촌사정은 북한의 어린 소녀들로 하여금 선택할 여지없이 중국 농부들의 결혼 ‘제의’를 절망적으로 받아들이게 만들었다. 이러한 상황에서 북한 어린 소녀들은 노예신분보다 더 나을 것이 없이 취급되었다.²⁹⁾

중국으로 인신매매된 여성들은 강제 결혼, 성폭행, 원치 않는 임신과 부인과 질병, 노동착취, 유흥가 성매매 강요 등으로 고통을 당하고 있으며, 특히 결혼한 여성들의 대부분은 남편과 시댁식구들의 무시와 구타, 경제적 어려움, 북한 거주 가족에 대한 그리움, 불법체류 신고 협박 등에 시달리고 있는 것으로 알려지고 있다.³⁰⁾

27) 나초스 지음, 황재욱 옮김, 『북한의 기아: 기아 정치 그리고 외교정책』 105쪽.

28) 허00, 2004년 4월 16일 면담.

29) 나초스 지음, 황재욱 옮김, 앞의 책, 105쪽.

북한사회에서 여성에 대한 성폭행은 문제시되지 않는 편이다. 대부분의 일반주민들은 성폭행에 대한 문제의식조차 없으며, 여성들을 하대하는 전반적인 사회 분위기로 인해 여성은 남성의 성폭행을 감수할 수밖에 없는 실정이라고 한다. 직장 내에서의 성폭행 사실이 알려질 경우에는 오히려 피해자인 여성이 수모 내지는 불이익을 당하게 되므로 여성 스스로 침묵하며 사실이 알려지지 않기를 바란다는 것이다.

북한여성에 대한 성폭행은 식량난을 비롯한 경제난의 악화로 인해 여성이 가족부양의 책임 떠맡게 된 이후로 더 심화된 것으로 알려지고 있다. 또한 이전과는 달리 입당이나 직장에서의 처우개선을 미끼로 한 성폭행보다는 장사하다가 마주치게 되는 장마당 안전원, 열차승무원안전원, 군인 등이 단속을 이유로 성폭행하는 사례가 많다고 한다.

식량난 이후 발생한 사례들 가운데 특기할 만한 것은 국경을 넘어 중국에 갔다가 강제송환 되어온 북한여성에 대한 성폭행이다. 식량난 이후 중국에 식량을 구하러 갔다가 강제송환 되어 구속되면 당국으로부터 가혹행위나 고문을 당하게 되는데, 여성들의 경우에는 돈이나 비밀편지, 비밀문건을 찾기 위한 몸수색 과정에서 자궁검사를 하기도 하며, 심문이라는 구실 아래 여성의 옷을 다 벗기고 몸의 특정 부위에 전기 형을 가하는 등 성폭행을 가한다는 것이다.³¹⁾

그러나 북한여성에 대한 성폭행문제를 논하는 데 있어 감안해야 할 것은 다른 사회에서와 마찬가지로 북한에서도 생존을 위해 여성 스스로 성을 상납하는 사례가 적지 않다는 것이다. 알려진 바에 따르면 식량난 이전에는 주로 입당이나 직장에서의 승진, 또는 좋은 자리 배치를 위해 여성들이 당 간부에게 성을 상납했다고 한다. 그러나 식량난 이후에는 특히 젊은 미혼의 여성들이 여행증명서 없이 식량을 구하러 다니거나, 장사하러 다닐 때에 열차안전원에게 성을 상납하며, 또는 장마당 단속에 걸리지 않기 위해 성을 상납하기도 한다. 이 외에도 장사를 하기 위해 다른 지역으로 이동하는 과정에서 교통편의를 제공받기 위해 운전수에게 성을 상납하는 사례도 알려지고 있다.

북한여성에 대한 성폭력과 관련해서는 인신매매와 성폭행 외에 남편의 아내 구타, 곧 가정폭력의 심각성도 제기되고 있다. 북한에서는 가정폭력을 문제시하지 않으며, 가정에서 일어나는 여성 폭력에 대해 여맹이 개입하는 경우에도 이를 법에 따라 처리하기보다는 인민반회의 또는 여맹회의에서 한두 차례 사건 관련 남성을 비난하고는 단순 가정사로 사

30) 김태현·노치영, 『재중 북한이탈여성들의 삶』 (서울: 도서출판 하우, 2003).

31) 좋은벗들, 『북한 식량난과 북한인권』 (서울: 좋은벗들, 2004), 102~105쪽.

건을 종결짓는다.³²⁾ 따라서 가정마다 차이는 있겠지만 남편의 아내 구타가 거의 일상화되어 있으며 이는 식량난 이후에도 달라지지 않았다고 한다. 새터민 여성들에 의하면 주부들이 장사를 통해 식량문제를 해결함에 따라 오히려 남편의 음주와 구타가 심화되는 경향을 보인 가정들이 적지 않으며, 남편의 심한 구타로 인해 부인이 가출하는 경우도 많아졌다고 한다.

3. 성역할 분담성 및 고정성 강화

식량난으로 인해 가족단위로 생계 문제를 해결할 수밖에 없게 됨에 따라 종래 북한의 가부장적 가정생활에서 일단의 변화의 징후들이 나타나고 있다. 예를 들면 경제난이 심화되고 공장, 기업소의 가동이 중단됨에 따라 남편들도 부인을 따라 장사에 나서는가 하면,³³⁾ 여성들이 밖에 나가 장사하는 동안 밥짓기, 청소, 아이 돌보기 등의 집안일을 남편 스스로 하고 있다는 것이다.

또한 식량난 이후 여성에 의해 생계유지가 가능해짐에 따라 이전과는 달리 가정에서 여성의 목소리가 점차 커지고 있음을 시사하는 증언들도 적지 않다.

그러나 식량난 이후 북한의 가정에서 장사와 같은 부부간 협업 내지 남성의 가사 돕기 현상이 증가하고 여성의 발언권이 강화되었다고는 하나, 기본적으로 북한사회 전반에 만연해 있는 남성 중심의 가부장적 생활의식이 달라진 것은 아니며 성별 역할분담의식도 달라지지 않았다. 다시 말해서 여성이 식량과 생활비를 조달하는 등 가정경제를 주도하고 남성(남편)이 가사와 양육의 일부를 담당, 또는 보조함에 따라 전통적인 성역할 분업구조에 가시적인 변화가 생기기에는 했으나 이로 인해 기존의 가부장적 생활의식과 성역할 분담의식이 달라지지는 않았다는 것이다. 한 조사결과에서도 경제난 이후 북한의 가정생활에서 엄격한 성별 분업현상은 깨어졌지만 가부장제 질서의 와해를 의미할 정도는 아니며 여성의 의식변화도 가부장제의 부정을 의미하는 것은 아니라고 한다. 북한여성들은 이전처럼 성별 역할 분담 자체에 대한 고정관념은 버렸지만 가정의 일은 여전히 여성의 책임이 크다는 인식과 함께 남편에 대해서도 더 이상 섬김과 복종의 대상으로는 아니지만 그의 가부장으로서의 존재와 권위 자체를 부정하지는 않는다는 것이다.³⁴⁾ 이와 같은 남성 중심의 가부장적 가정

32) 김00, 2003년 10월 20일 면담.

33) 식량난이 심화됨에 따라 직장생활에 대한 통제가 느슨해진 이후로는 남자들도 단독, 또는 부인과 함께 장사 등 생계유지를 위한 경제활동에 적극 나섰다고 한다.

34) 구수미·이미경, “1990년대 북한여성의 삶과 의식”, 95쪽.

생활문화는 관련 조사결과들에서도 잘 엿볼 수 있다. 한 조사결과를 통해 보면 북한 가정에서 자녀 수 결정 문제, 자녀 교육방법, 휴일이나 휴가일정 결정 문제, 집안 세간 구입 문제, 여가생활문제 등과 관련한 결정을 하는 데 있어 남편 의견이 절대적이거나 큰 편이며, 저축이나 보험을 드는 문제와 생활비 관리 문제에 한해서만 부인 의견이 절대적이거나 큰 편인 것으로 나타났다.³⁵⁾ 또 다른 조사결과에서는 북한여성들에게 있어 이상적인 여성상은 어른이나 집안에서 인정받는 며느리, 남편에 대한 내조를 잘하는 아내인 것으로 나타났는바, 이는 북한여성들에게 있어 전통적 성역할 논리에 따른 여성 이미지가 강하게 고착되어 있음을 시사하고 있다.³⁶⁾ 이와 같은 조사결과들은 식량난 이후 북한여성들이 생계를 유지해 나감에 따라 표면적으로는 가장권의 약화와 함께 여성의 권한 및 지위가 높아진 것으로 보이나 실질적으로는 종래의 가부장적 의식을 바탕으로 성역할 분담성 및 고정성이 더욱 강화되고 있음을 시사한다.

새터민 여성들과의 면접결과에 따르면 식량난 이후 북한여성들이 장사를 통해 경제력이 강해지면서 가정에서의 발언권이 강해진 것은 사실이나, 여성들은 세대주를 집안의 가장으로서 인정해주는 것이 가정의 평화를 도모하는 것이라고 생각하므로 가부장 중심의 가정생활에 저항하지 않는 편이라고 한다. 또한 생계유지 등 가정생활 관련 문제는 여성의 몫이라고 생각하는 사회적 통념에 대해서도 여성들은 부정 내지 저항하기보다는 당연한 것으로 여기고 순응하는 편이라고 한다.

식량난 이후 가족의 생계유지와 관련해 가장의 역할이 축소되고 여성이 실질적인 가장 역할을 해나갔음에도 불구하고 오히려 전통적인 가부장적 의식을 바탕으로 한 성역할 분담성 및 고정성이 강화되고 있음은 북한사회에 만연해 있는 남존여비사상에 근원이 있다고 하겠다. 북한은 남존여비사상을 □□착취사회의 반동적 룬리도덕관□□이며□□근절되어야 할 봉건유교사상의 잔재□□로 규정하고 있다. 그러나 이러한 공식 입장과는 달리 북한주민들의 남존여비관은 강한 편이며, 이와 같은 관념은 전통적인 가부장제와 함께 북한여성의 삶을 제약하는 요소로 작용하고 있다. 이와 관련해 식량난 이전과 마찬가지로 남성 중심의 가부장적 가정생활을 하고 있는 북한여성에 대해 중국 연변대학의 한 연구자는 다음과 같이 전하고 있다.

조선의 일상생활에서도 가부장적인 남녀 불평등이 상당히 나타나고 있다.

35) 박미석·장진경, “남북한 가정 경영 비교를 통한 여성의 역할에 관한 연구”, 『아세아여성연구』 (서울: 숙명여자대학교 아세아여성연구소, 2000), 201~202쪽.

36) 김영란·김혜영, “남북한 여성의 사회의식에 관한 비교연구 및 수렴방안”, 『아세아여성연구』 (서울: 숙명여자대학교 아세아여성연구소, 2000).

‘자신의 전부를 가정살림과 식구들의 치닥거리에 바치는 바로 거기에서 삶의 보람을 느끼는 시어머니’, ‘일터에서는 훌륭한 여성, 가정에서는 현모양처인 아내’ 등 여성의 참모습을 보여주며 남편들은 무조건 여성들이 자기를 따를 것만 강조하고 여자니깐 참아야만 하고 불평도 하지 말아야 하며 부모 부양에서도 아들의 강력한 의무가 유지되어 있기에 여성은 며느리로서의 역할을 해야 하며 ‘가정의 화목은 며느리에게 달렸다’고 하면서 가정불안의 원인은 모두 여성에게만 돌린다. 남성들은 으레 가사로동을 하지 않는 것이 습관이 되어 현재도 여성이 밖에 나가 식량을 구입하여 밥상을 차릴 때까지 남성들은 팔짱만 끼고 있다고 한다.³⁷⁾

그러나 새터민 여성들과의 면담결과에 따르면 북한 여성의 대부분은 사회 전반에 남존여비사상이 만연해 있음을 알고는 있으나 그에 대해 문제의식을 갖지 않으며, 남존여비사상 자체를 의식하지 않는다고 한다. 다시 말해서 남녀평등은 노동생활에서만 구현되고 있으며 가정과 직장에서의 여성의 삶은 남녀불평등하고 남성에 대해 종속적이라는 것을 알고는 있으나 굳이 저항해야 할 이유도 모르겠고 필요성도 느끼지 못한다는 것이다. 이와 관련해 한 새터민 여성은 “세대주가 바로 서야 가정이 평화롭고, 그래야만 나라가 평안하고 시대가 건전해지는 것이니, 따라서 세대주의 권위를 높여주어야 한다고 생각하며, 이는 사회도덕생활에서 전통적으로 내려온 것일 뿐만 아니라 당의 방침이기도 하다”³⁸⁾고 말한다.

IV. 경제적 자립능력 제고

대체적으로 북한여성들은 결혼하게 되면 직장을 그만두는 편이라고 한다. 이는 직장에서 기혼여성을 그다지 달가워하지 않을 뿐만 아니라 남편도 원하고, 특히 여성 자신이 원하기 때문이다. 대부분의 북한여성들은 좋은 직장보다는 좋은 남편을 만나서 가정에 안주하고 싶어한다는 것이다.

중국 연변대학의 한 연구자 또한 여성의 취직률이 높았던 1980년대 중반에도 북한의 미혼여성들은 대부분이 취직을 하였으나 기혼여성의 취직률은 30~40% 정도였으며,³⁹⁾

37) 최명숙, “90년대이후 조선여성들의 가정에서의 삶에 관하여”, 11쪽.

38) 유00, 2004년 4월 29일 면담.

39) 미혼여성일 경우 직업이 없으면 양식배급관계가 곧 취소되나 기혼여성의 경우에는 아이를 기르기

전문기술직과 체력노동업종을 제외한 상업, 복무업 및 일반 사무직종에 종사하는 여성들은 결혼하고 해산하는 것이 곧 실직을 의미하는 것이라고 한다. 이 연구자는 또한 이와 같은 현상이 나타나는 것은 중공업 위주의 산업구조로 인해 여성에게 적합한 일자리가 상대적으로 적었기 때문이기도 하지만, 여성은 결혼하면 가정에서 남편을 섬기고 아이들을 돌보는 것이 ‘천직’이라는 고정관념이 잔존해 있기 때문이라고 한다.

그러나 식량난이 악화되고 국가적 생산·공급 시스템이 제 기능을 하지 못함에 따라 여성들이 생계유지를 담당하게 되었으며, 이로써 가족부양을 위한 여성의 경제활동이 본격화되기에 이른다. 여성의 경제활동은 장사, 앞에서 밝힌 가내작업반 부업과 수선, 세탁, 이·미용 등의 편의봉사업, 가축사육, 텃밭·폐기밭 경작 등의 비공식부문에서 이루어졌으며, 특히 장사를 주업종으로 하면서 여성의 경제적 자립능력이 높아졌다. 식량난 악화 이후 가족의 생계유지를 위해 시작한 장사가 부의 축적을 가능케 하는 등 점차 여성의 경제적 자립능력을 높인 것이다. 여기에서 특히 장사를 통한 여성의 경제적 자립 제고가 의미하는 바는 다음의 세 가지로 집약할 수 있다.

첫째, 여성이 장사로 생계를 이어가는 과정에서 나름대로의 장사 수완 내지 요령을 터득하였다는 것을 뜻한다. 여기에서 말하는 장사 수완 내지 요령이란 장사와 관련해 편의를 제공받기 위한 사회 공적·사적 연결망 활용, 자금조달, 이윤배가, 수지타산에 따른 상품 선택 등과 관련된 것이다. 둘째, 장사 품목의 다양화와 질적 향상을 통해 더 높은 수입을 도모하였다는 것을 뜻한다. 셋째, 여성이 국경지역을 포함한 북한 전역을 다니며 북한인, 중국인 모두를 상대로 장사를 함으로써 대담성을 키웠을 뿐만 아니라 지역이동과 외국인 상대로 인해 북한 내외의 사정에 밝아졌다는 것을 의미한다.

가족부양을 위한 적극적인 경제활동에 따른 북한여성들의 경제적 자립능력 제고는 장사 외에도 가내작업반 부업활동과 편의봉사업, 가축사육, 텃밭·폐기밭 경작 등 비공식부문에서의 다양한 경제활동을 통해 이루어졌다. 또한 바람직한 현상은 아니지만 식량난이 장기화됨에 따라 북한여성들 사이에 성행한 매춘 역시 여성들의 경제적 자립능력을 높인 요인들 가운데 하나이다. 이는 식량난이 장기화되고 매춘이 성행함에 따라 여성들에게 있어 매춘은 생계유지를 위한 수단으로서만이 아니라 부의 축적을 통한 경제적 자립을 위한 주요 수단으로 인식된 데 따른 것이라 하겠다.

그러나 식량난 이후 북한여성의 경제적 자립능력 제고와 관련한 평가에 있어서는 몇

위해 직장을 그만두어도 양식관계를 남편의 직장에도 옮길 수 있다(출근은 하루 700g, 이직은 하루 300g) 립금숙, “90년대이후 조선여성들의 사회경제활동참여의 변화”, 20~21쪽.

가지 감안해야 할 점들이 있다.

첫째, 장사를 비롯한 여성의 경제활동량이 증대한 것만을 가지고 경제적 자립능력이 높아졌다고 평가할 수는 없다는 것이다. 둘째, 경제활동량도 중요하나 활동의 내용을 주목해야 하는바, 특히 성매매 행위와 같은 경제활동은 오히려 북한여성들로 하여금 왜곡된 직업의식을 갖게 하는 결과를 초래하며, 장사과정에서의 부당한 거래나 이윤 추구 역시 식량난 이전에 여성들이 지녔던 직업의식을 왜곡할 수도 있다는 것이다. 셋째, 대부분의 북한여성들에게 있어 가족부양을 위한 장사는 농산물이나 단순한 물품 거래에 불과했으며, 장사 외의 부업 또한 전문지식이나 세련된 기술 내지 오랜 숙련을 바탕으로 한 경제활동이 아니었으므로 결과적으로 종래 북한여성들이 지녔던 직업수행능력을 저하시킬 수도 있다는 것이다. 넷째, 경제적 자립능력 제고를 논하기에는 북한여성들이 가족부양을 위한 비공식부문의 경제활동을 하는 과정에서 겪은 과도한 노동과 성폭력의 경험, 이로 인한 정신적·신체적 고통이 너무 심각한 정도라는 것이다. 다섯째, 기본적으로 북한여성의 비공식부문의 경제활동은 가족의 생계유지라는 부담을 안고 시작되었으며 여성 자신의 의지로서 중단할 수도 없었다는 것이다.⁴⁰⁾

V. 자아의식의 변화

모든 북한주민이 그렇듯이 북한여성들은 인생의 주체로서 ‘개성 있는 자아’를 의식하기 보다는 ‘집단 속에 매몰된 획일화된 자아’를 의식해왔으며 이는 북한 당국의 집단주의를 기초로 한 의도적·획일적 사회화에 따른 결과이다. ‘집단에 속한 나’를 의식한다는 것은 곧 ‘국가와 사회를 위해 존재하는 나’를 의식한다는 것을 의미한다. 또한 오직 국가와 사회를 위해 존재하는 개인에게는 의무와 책임만이 요구될 뿐이며 이러한 자아의식은 어떤 대의나 국가에 대한 광신과 맹목적인 헌신을 낳게 한다. 따라서 식량난이라는 심각한 상황에 놓이기 전까지 북한여성들은 자신의 권리를 요구하기보다는 의무수행에 충실하고자 노력했으며 자신과 가족보다는 국가와 사회, 집단을 위한 삶을 지향하였다. 또한 가요 ‘녀성은 꽃이라네’에서처럼 북한에서 여성은□□생활의 꽃, 행복의 꽃, 나라의 꽃□□으로 상징, 인식되고 있으며 이와 같이 자신들이 대상화된 데 대하여 북한여성들은 별다른 거부감이나 저항감 없이 이를 받아들였다.

40) 새터민 여성들에 따르면, 북한여성들은 경제적 자립능력 자체에 대한 의식 내지 인식이 희박하며 단지 남편을 비롯한 가족의 생계유지에 대한 책임감에서 장사에 나설 뿐이라고 한다.

한 연구결과에 따르면 1990년대를 통해 북한이 공식 지향한 여성상은 ‘대지의 어머니’, ‘자아희생의 화신’, ‘충효일심의 효녀’ 등으로 개념화된다.⁴¹⁾ 이는 곧 북한이 여성들에 대해 대지와도 같이 모든 것을 품는 어머니로서의 존재, 자아 희생적인 삶, 그리고 당과 국가에 대한 충실성을 지향할 것을 요구하고 있음을 말한다. 1990년대라는 특정 시기를 놓고 보면, 좀더 구체적으로는 식량난을 비롯한 경제난 위기 극복을 위해 여성들이 가정과 사회에서 일정한 역할을 담당해주기를 바라고 있음을 시사하고 있다 하겠다. 요약하건대 위에서와 같이 북한이 공식 지향하는 여성의 자아의식은 집단주의적 자아, 대상화된 자아, 희생적·헌신적인 삶 속의 자아 등에 대한 의식 내지 인식이다.

그러나 1990년대를 통해 식량난을 겪는 과정에서 북한여성들의 자아의식은 크고 작은 변화를 나타내고 있다. 점차 인생의 주체로서 개성 있는 자아를 지향하고 있으며, 우선적으로는 가족을 위해 살아가면서도 맹목적으로 희생적·헌신적 삶에 자신을 매몰시키려 하지 않는다는 것이다. 이와 같이 북한여성의 자아의식에 있어 변화를 초래한 근원은 식량난을 비롯한 경제난과 부분적 체제개방으로 인한 외부 사조 및 문물의 침투이며, 이러한 변화는 여성들이 가족을 부양하면서부터 가속화되었다. 식량난 속에서 여성이 생계유지를 함에 따라 여성들은 점차 자신의 존재 의의 및 가치, 자신을 위한 삶 등에 대해 의식하게 된 것이다.

식량난 이후 가족부양의 책임 증대와 경제적 자립능력 제고 등으로 인해 초래되었다고 볼 수 있는 북한여성의 자아의식의 변화는 가출, 이혼, 출산·육아 기피, 독신 선호 등으로 나타나고 있다.

VI. 맺음말

이 글에서는 식량난이 북한여성의 삶에 어떠한 영향을 미쳤는가를 북한여성의 역할 변화와 열악한 삶의 환경 및 삶의 질 저하, 그리고 경제적 자립능력 제고 및 자아의식의 변화 등으로 나누어 살펴보았다. 그러나 위의 분석결과들이 북한여성에게 있어 일반적인 것이라고 단정하여 말할 수는 없다. 이 연구결과를 일반화하는 데 있어 한계는 분석

41) 채미화, “90년대 조선문학에 나타난 여성형상”, 한국여성연구원, 『남북한 여성 그리고 중국 조선족 여성의 삶』 (서울: 이화여자대학교 한국여성연구원·연변대학 여성문제연구중심, 1999), 30~43쪽.

자료의 성격에서부터 비롯된다.

이 연구는 주로 중국 거주 탈북여성들과 국내의 새터민 여성들을 대상으로 한 설문·면접조사결과와 이들의 증언 자료집을 주요 분석자료로 활용하였다. 북한체제의 폐쇄성으로 인해 현지에서의 설문·면접조사를 통한 실증자료 수집이 가능하지 않기 때문에 차선택으로 증언 자료집을 비롯한 관련 문헌과 본 연구자가 10여 명의 새터민여성들을 대상으로 한 심층면접 결과를 중심으로 분석을 시도한 것이다. 그러나 이와 같은 방법의 연구는 근본적으로 연구결과의 일반화에 있어 한계를 지닐 수밖에 없는데, 탈북여성은 특수한 신분일 뿐만 아니라 대표성에서도 회의적이기 때문이다. 이를 테면 탈북한 여성들의 대부분은 식량난이 극심했던 동북부 지역 출신이며, 탈북을 결행할 만큼 생활환경 및 조건이 열악했고, 또한 탈북 체험으로 인해 북한에 살고 있는 여성들과는 다소 다른 심리, 또는 정서를 지니고 있어 이들의 증언을 북한에 살고 있는 모든 여성에게 일반화할 수는 없다는 것이다. 이 연구결과를 일반화하는 데 따른 한계는 북한의 식량난이 여성에게 미친 영향이 이들 각 개인의 생활환경 및 조건에 따라 다소 다르며 정도를 달리한다는 데에서도 비롯된다. 북한여성들에게서 식량난의 영향은 거주지역, 직업, 연령, 교육수준, 가족구조 및 가족구성원의 노동력, 사회연결망 활용 여부, 경제력에 따라 양상이 다르며 그 정도를 달리한다는 것이다.

그러나 정도가 다를 뿐 북한의 식량난은 북한 전역에 걸쳐 영향을 끼쳤으며, 지역에 관계없이 가장 직접적인 영향을 받은 집단이 여성이라고 할 때, 이 연구결과는 식량난이 북한여성에게 미친 영향과 이로 인한 역할 및 의식 변화를 파악, 이해하는 데 있어 나름의 유용성 있는 자료로 활용될 수 있으리라 기대한다.

<참고문헌>

1. 단행본

- 김원홍 외, 『개정 오늘의 여성학』 (서울: 건국대학교 출판부, 2000).
- 김태현·노치영, 『재중 북한이탈여성들의 삶』 (서울: 도서출판 하우, 2003).
- 나초스 지음·황재옥 옮김, 『북한의 기아: 기아 정치 그리고 외교정책』 (서울: 다홀미디어, 2003).
- 백과사전출판사, 『조선대백과사전 1』 (평양: 백과사전출판사, 1995).
- 좋은벗들, 『북한 식량난과 북한인권』 (서울: (사)좋은벗들, 2004).
- 좋은벗들 엮음, 『두만강을 건너온 사람들: 중국 동북부지역 2,479개 마을 북한 '식량난민' 실태조사』 (서울: 정토출판, 1999).

2. 논문

- 구수미·이미경, “1990년대 북한여성의 삶과 의식”, □□ ‘변화하는 북한’, ‘변화하지 않는 북한’ □□(북한연구학회 2004 춘계학술대회 발표논문).
- 김영란·김혜영, “남북한 여성의 사회의식에 관한 비교연구 및 수렴방안”, 『아세아여성연구』 (서울: 숙명여자대학교 아세아여성연구소, 2000).
- 김해월, “우리시대 여성들의 사랑의 세계에 대한 깊이 있는 탐구”, 『조선문학』 7호 (1991).
- 림금숙, “90년대이후 조선여성들의 사회경제활동참여의 변화”, 『남북한 여성 그리고 중국 조선족 여성의 삶』 (서울: 이화여자대학교 한국여성연구원·연변대학 여성문제연구중심, 1999).
- 문숙재 외, “북한여성들의 탈북동기와 생활실태”, 『대한가정학회지』 제38권 5호 (서울: 대한가정학회, 2000).
- 박미석·장진경, “남북한 가정 경영 비교를 통한 여성의 역할에 관한 연구”, 『아세아여성연구』 (서울: 숙명여자대학교 아세아여성연구소, 2000).
- 박현선, “현대 북한의 가족제도에 관한 연구”, (이화여자대학교 대학원 박사학위논문, 1999).
- 채미화, “90년대 조선문학에 나타난 여성형상”, 한국여성연구원, 『남북한 여성 그리고 중국 조선족 여성의 삶』 (서울: 이화여자대학교 한국여성연구원·연변대학 여성문제연구중심, 1999).
- 최명숙, “90년대이후 조선여성들의 가정에서의 삶에 관하여”, 한국여성연구원, 『남북한 여성 그리고 중국 조선족 여성의 삶』 (서울: 이화여자대학교 한국여성연구원·연변대학 여성문제연구중심, 1999).

3. 기타

- “당의 참된 딸로 사는 행복”, 『로동신문』, 2000년 3월 8일.

북한여성의 권리와 국제협력을 통한 권리구제

한나 B. 솅실링

유엔 여성차별철폐위원회 부위원장

I. 도입

인생 대부분을 분단된 국가(서베를린)에서 살아온 특수한 경험과 개인적·전문적 접촉을 통해 얻은 두 정치·경제제도에 관한 실질적 지식, 독일 통일 당시 연방행정부 고위관직에서 여성 관련 의사결정을 맡았던 경험, 정치·경제적 전환기에 놓인 국가의 여성들이 직면하게 되는 도전에 대한 세부적 지식에 대하여 밝힌다.

II. 남녀평등에 대한 사회주의적 해석

- △ 조선민주주의인민공화국(이하 북한) 여성의 인권과 기타 권리는 사회주의 이념과 법 원칙, 그리고 역사의 구조 속에서 이해되어야 한다.
- △ 사회주의 국가에서 말하는 남녀평등과 성에 근거한 차별 금지 규범은 해방이라는 전반적 맥락의 한 부분으로 받아들여진다.
- △ 사회주의 이념에 따르면 여성 불평등은 계층간 불평등이 사라지고 여성이 생산절차의 완전한 구성원이 되는 때에 자동적으로 사라지게 될 것이다.
- △ 1917년 이래 모든 사회주의 국가 헌법은 명시적·묵시적으로 남녀평등과 차별금지 규범을 구현하고 있다.
- △ 평등과 차별 금지 개념은 형식적 의미에서 동등대우 즉 법 앞에서의 평등과 직접 차별(불합리하고 부적당한 구별·배제·제한 행위와 성별간의 직접적인 관계)로 이해된다.

- △ 직장여성을 위한 보호적 조치 또는 집단으로서 여성(청년, 노동조합과 같은 타 인구 집단)에 대한 별도조치(할당제)는 예외가 된다.
- △ 간접 차별의 개념은 이해되지 못하고 있다(간접 차별 또는 결과적 차별=외관상 중립적인 법률, 정책, 프로그램, 기관이 여성에게 미치는 부정적 영향은 그들의 생활 환경과 남녀 역할, 태도, 기술, 행동, 구직의 실질적 책임과 가정 내 보호역할의 정형화된 관념으로 인해 더 심하다).
- △ 사회주의하에서는 여성과 남성의 역할, 태도, 기술, 행동에 대한 정형화된 관념이 존재하지 않는 것으로 보아 문제 삼지 않는다.

III. 1979년 유엔 여성차별철폐협약과 여성차별철폐위원회 (CEDAW)

- △ 본 협약은 여성에 관한 가장 중요한 국제인권 문서이다.
- △ 2005년 10월 현재 비준 국가는 유엔의 191개 회원국 중 180개국이며 협약의 비준은 여성 인권의 승인·집행·향유를 존중·보호, 실행할 것, 지체 없이 행동할 것, 법률 및 기타 조치와 평등 규범의 실현을 이행할 것, 위원회의 감시에 응하는 것을 의미한다.
- △ 대량의 비준은 불행하게도 (당해국의 특정조항에 대한 수락거부와 같은) 대량의 유보를 가져왔다. 몇몇 사안에서 유보는 협약의 대상과 목적에 반하며 따라서 허용될 수 없다. 유보국으로부터 유보의 원인(차별적 법률, 문화적 관행과 정형화의 지속성)을 제거하기 위한 정치적 결단과 이행을 위한 기간설정이 기대된다.
- △ 협약은 모든 형태와 모든 영역에서 여성에 대한 차별을 확인하고 금지하며 형식적이고 실질적인 평등의 법규범, 직접적이고 간접적인 차별의 금지, 보호적 조치와 함께 결과적 평등과 실질적 기회균등을 나타내는 실질적 평등의 달성을 가속화하기 위한 수정적(임시특별) 조치의 사용 승낙을 포함하고 있다.
- △ 각 대륙에서 선출된 23인의 독립적 전문가로 구성된 위원회가 세 가지 절차에 의해 협약의 이행을 감시한다. 당사국의 보고서에 관한 토론, 국내구제수단을 완료한 피해자와의 의사소통, 여성의 인권에 관한 중대하거나 조직적인 침해에 관한 조회의 수행, (부속협약인 1999년 12월 선택의정서 상의 의사소통 및 조회절차), □□연성법□□적 성격을 가지는 권고적 의견을 통한 협약의 해석.

- △ 당사국 보고서에 관하여 토론한 뒤 위원회가 작성하는 최종견해와 개인통보 또는 조사에 따른 위원회의 결정은 협약의 당사국들이 신의에 따라 이행되어야 한다. NGO들은 이러한 절차에 기여하며 협약과 최종견해, 결정의 이행을 위해 압력을 행사한다.
- △ 따라서 협약은 이론적으로나 실제적으로도 상당 부분 당사국의 남녀 불평등과 차별을 교정하기 위한 강력한 구제수단이다.

IV. 북한과 여성차별철폐협약

- △ 북한은 2001년 9월 27일 협약에 가입하였고, 선택의정서는 아직 비준하지 않았다.
- △ 제1차 보고서는 비준/가입 이후 1년 이내에 제출하였다(2002년 9월 1일). 북한은 필리핀과 CEDAW 위원장에게 훈련을 요청하였고 이를 제공받았다. 보고서는 위원회 지침에 따라 작성되었다.
- △ 제1차 보고서와 위원회가 제기한 질문에 대한 서면 응답에 관한 심의가 2005년 7월 18일 제33차 회기에서 있었고 위원회의 최종견해가 작성되었다.
- △ 정부대표단은 최고인민회의 상임위원회의 법무국 국장, 협약이행을 위한 국가조정위원회 위원장 및 위원들로 구성되어 있었다. 처음에는 대화의 진전이 느리고 진부했으나 의장(필자가 제33차 회기의 의장이었음)의 중재로 인해 요점에 근접하고 문제점을 인정하게 되었다.
- △ 위원회는 최종견해에서 다음의 내용을 긍정적으로 평가하였다.
 - 초기에 남녀평등을 법적으로 규정한 점
 - 위에서 언급된 국가위원회와 같이 여성의 권리에 관한 국가조직을 설립한 점
 - 여성의 완전한 식자율
 - 여성에 대한 몇 가지 사회복지 지원
 - 특정 관리직에 여성의 수를 확대하기 위한 임시특별조치의 활용
- △ 최종견해는 다음과 같이 위원회의 중대한 우려사항을 몇 가지 제시함과 동시에 이에 대한 조치를 위해 북한 정부에 대한 권고를 담고 있다.
 - 제2조 f항 (여성에 대한 차별을 구성하는 기존의 법, 규칙, 관습과 관행의 수정 또는 폐지), 제9조 2항 (자녀의 국적에 관한 남녀평등)에 대한 유보의 존재
 - 국내법과 헌법에 있어 차별의 명시적 정의 부재

- 협약 가입시 1946년 남녀평등법의 검토 부재와 몇몇 차별적 입법의 유지
- 근로여성에 대한 보호적 입법의 여파가 실질적 평등에 저해되는 점
- 남녀의 특징에 대한 정형화된 관념과 남성과 여성을 분류하는 □□공적□□영역과 □□사적□□영역의 관념의 유지. 위원회는 생산과정에 참여하지 않는 다수의 가정주부가 존재하고 따라서 그들은 좀더 적은 식량수급권을 가지며 그것이 실질적 평등에 방해물임과 동시에 주거, 식량, 및 (의료)보장 서비스와 관련하여 간접차별의 근거가 된다는 점과 그러한 사실에 대한 이해부족에 놀랐음.
- 이러한 형태의 차별이 자연재해 및 기타 위기의 시기에 배가된다는 점. 이러한 위기가 농촌에서 주요 가정 공급원인 여성과 소녀들에게 잠재적으로 더욱 부정적인 영향을 준다는 사실에 대한 정보의 부족
- 여성의 생활을 모든 측면에서 규율하고 있는 인민위원회가 여성의 필요에 적절히 대처하는지의 여부에 대한 의문
- 여성 평등을 개선하기 위한 제도적 기관으로서 국가위원회의 불충분한 가시성과 자원. 의도된 성평등 계획과 입법 및 정책 전 분야에 대한 성평등적 시각의 통합에 대한 정보의 부족
- 성별로 분류된 통계 데이터의 부족
- 가정폭력의 존재에 관한 국가기구의 인식부족과 이혼신청 부부의 재결합을 권고하는 관행
- 여성과 소녀의 인신매매와 빈곤으로 인한 다른 형태의 착취의 위험성에 대한 인식 부족
- 정치적 의사결정 직위에 있어 여성참여의 저조
- 다양한 위기의 맥락에서 보건서비스와 여성의 건강상태(HIV/AIDS 포함)에 대하여 잠재적으로 부정적 영향을 미칠 수 있는 사안에 대한 정보 부족. 생식건강과 관련하여 특히 농촌지역의 보건에 대한 접근성 부족
- 여성인권단체와 독립적인 인권기구의 부족/부재
- 추가적 감시와 구제수단을 가능케 하는 선택의정서를 아직 비준하지 않은 것

V. 평가와 전망

- △ 대표단은 대체로 개방적인 자세로 심의에 참여했다. 토론은 훌륭한 시작이라고 본다. 그러나 무엇을 위한 시작인가?
- △ 협약에 가입한 이유가 분명하지 않다. 개방을 위한 것인가? 그들의 체제를 강화하는데 필요한 우호적 국제여론을 이끌어내기 위한 것인가, 다른 이슈와 관련하여 입장을 강화하기 위한 것인가, 또는 국제지원을 확대하기 위한 것인가? 진정한 관심이 여성의 지위를 개선하는 것인가?
- △ 최종견해의 권고내용에 대한 불이행의 제재수단이 없으므로 보고제도의 구제수단이 상당히 약하다.
- △ 제2차 보고서는 2006년까지 제출되어야 한다. 위원회의 시간적 제약과 보고서의 적체로 인해 제2차 보고서는 2007년/2008년이 되어서야 검토될 수 있을 것이다. 제2차 보고서는 일정한 암시를 보여줄 것이다.
- △ 현재로서 진정한 시험은 위원회의 권고에 대한 이행이며 대중과 공공기관, 정치기구의 행동 개시를 공표하고 확산하는 것이다.
- △ 이러한 절차를 내부로부터 감시할 주체는 누구인가?
- △ 이러한 절차를 외부로부터 감시할 주체는 누구인가?
- △ 경제적·정치적 변화-만약 그러한 변화가 발생한다면-의 결과로 여성들이 당면하게 될 잠재적 도전에 관한 대한민국 국가인권위원회의 인식 증대 필요

북한아동인권과 국제협력방안

정 병 호

한양대 문화인류학과 교수

I. 국제아동인권협약과 북한아동인권

아동의 권리를 보장하려는 국제적 노력의 결과 1924년 국제연맹 총회가 5개 조항의 원칙을 포함한 최초로 ‘아동의 권리에 대한 제네바 선언’을 채택하였고, 제2차 세계대전 이후 국제연합(UN)은 1959년에 제네바선언을 재검토하고 이를 확장하여 전문과 10개 조항으로 이루어진 ‘아동권리선언(Declaration of the Rights of the Child)□□을 공포하였다. 이는 아동을 인권의 주체로 인정하고 아동의 최선의 이익을 실현하겠다는 국제적 의지의 표현이었다. 여기에는 1)차별받지 않을 권리, 2)발달의 기회를 가질 권리, 3)이름과 국적을 가질 권리, 4)적절한 영양, 주거, 의료 등의 혜택을 누릴 권리, 5)심신장애 어린이는 특별한 치료와 교육 및 보살핌을 받을 권리, 6)애정과 도덕적·물질적 보장이 있는 환경에서 양육될 권리, 7)의무교육을 받을 권리, 놀이와 여가 시간을 가질 권리, 8)제일 먼저 보호받고 구조될 권리, 9)학대·방임·착취로부터 보호받을 권리, 10)우정, 평화 및 형제애 정신으로 양육될 권리 등 아동의 권리보장이라는 측면에서 특히 아동의 복지권이 강조되었다.

그후 국제연합은 아동권리선언을 더욱 구체화하고 법적 구속력을 갖는 국제조약으로 발전시키자는 결의를 거쳐, 1989년 11월 20일 유엔총회에서 ‘아동권리에 관한 국제협약(International Convention on the Rights of the Child)□□을 만장일치로 채택하고 100여 개국의 서명과 비준을 받아 1991년 9월 2일을 기해 국제법으로 공포하였다. 남한과 북한은 모두 이 협약에 서명하고 비준한 수용국으로서 이에 명시된 어린이를 위한 조치에 대해 법적 책임을 지게 되었다. 당사국들은 협약상의 권리를 실행하기 위해 채택한 조치와 권리의 향유와 관련하여 진전된 상황을 보고서로 작성하여 5년 마다 이 협약 이행을 감시하는□□아동권리위원회□□에 제출하도록 하였는데 다른 인권 문제에

대해서는 민감한 반응을 보이는 북한도 2003년에 국제아동권리협약에 따른 보고서 제출 의무를 이행하였다.

전문과 54개 조항으로 구성된 이 협약은 아동의 권리에 대한 대단히 포괄적인 내용이 포함되어 있다. 대부분 국가의 법률이 아동을 성인의 시각에서 단순히 권리의 수혜자로만 취급하고 있는 데 견주어 아동을 하나의 인간으로서, 인권의 적극적인 향유 주체로서 상정하고 있고, 아울러 비준국들은 각 나라의 전통문화나 국내법 체계, 경제적 여건 등을 이유로 협약의 일부만을 수용, 실천해서는 안 되게 되어 있다. 2003년 현재 이 협약은 191개국의 비준을 받음으로써 전세계적으로 가장 많은 국가의 비준을 받은 국제법이 되었다. 2003년까지 협약을 비준하지 않은 나라는 미국과 소말리아, 최근에 독립한 동티모르까지 3개국뿐이다. 미국이 아직까지 이 협약을 비준하지 않은 나라라는 것은 주목할 만한 일인데, 미국으로서는 차별금지와 관련된 일부 조항들을 법적으로 수용하기 어렵다는 이유로 비준을 늦추고 있다고 한다.

‘아동의 권리에 대한 국제협약’은 다른 인권 관련 국제법과 마찬가지로 지구상의 어느 국가라도 100% 이행하고 있는 나라는 없다. 따라서 흔히 정치적으로 주장하듯이 ‘절대악’과 ‘절대선’의 개념으로 인식할 수 있는 상황이 아니다. 국제간의 법적인 협약 이기는 하지만 주권국가에 대하여 직접적으로 강제할 수 있는 장치는 없다. 다만 아동의 보편적 권리에 대한 하나의 지향을 밝히고 서로 협력하고 견인하여 공통의 목표에 도달하도록 하자는 선언적인 의미가 강하다. 지구상의 최강국인 미국은 이러한 공동 선언에조차 참여하지 않고 있다. 이러한 상황에서 미국이 주도하는 국제적 인권 캠페인은 그 주장과는 달리 인류적 ‘보편성’을 확보하기 위한 국제간의 협력을 지향하기보다는 인권에 대한 자문화 중심적 척도를 강요하는 경우가 많다.

예를 들어 이 협약의 제2조 1항의 “아동 또는 그의 부모나 후견인의 인종, 피부색, 성별, 언어, 종교, 정치적 또는 기타의 의견, 민족적, 인종적 또는 사회적 출신, 재산, 무능력, 출생 또는 기타의 신분에 관계없이 그리고 어떠한 종류의 차별함이 없이 이 협약에 규정된 권리를 존중 보장한다”는 선언적 의미에 동의한다 하더라도 각 나라의 체제와 이념에 따라 실질적으로 존중되고 보장되는 권리는 현저하게 다를 수 있다. 미국과 같은 나라가 북한에 대해 부모의 종교, 정치적 의견 등에 따른 제약과 차별의 사례를 들어 비난한다면, 북한과 같은 나라들은 미국의 인종, 피부색, 재산, 무능력 등에 의한 차별 사례를 지적할 수 있다. 배타적 민족국가주의에 의한 언어, 민족, 인종적 차별이나 종교적 전통에 의한 성차별 등의 영역까지 들어가면 지구상 어떤 나라도 이 협

약의 완벽한 이행을 자신할 수 없는 것이 현실이다. 그럼에도 불구하고 이 협약이 중요한 것은 모두(미국 등을 제외한)가 약속한 하나의 지향으로서 서로 모자라는 현실을 문화상대주의적으로 이해하며 특별히 어려운 부분을 보완 발전시켜 나가도록 국제적으로 촉구하고 협력하도록 하는 출발점이 된다는 점이다.

국제적으로 여러 가지 인권 문제에 대해 지적을 받으면서도 이를 부정하고 있는 북한은 국제아동인권협약에 대해서만은 상대적으로 자신감을 가지고 있고, 스스로 부족한 부분도 인정하면서 국제적 도움을 구하고 있다. 따라서 북한의 인권 문제 중에서 아동의 인권을 향상시키기 위한 국제적 협력은 상대적으로 가장 용이하게 이루어질 수 있고 가장 실질적인 효과를 거둘 수 있는 부문이다. 그러나 자신감이 있다는 것은 그만큼 그들 나쁜의 자부심과 긍지가 상처받기 쉽다는 뜻도 된다. 더욱이 북한체제가 아동을 정치적으로 대단히 중시하고 있기 때문에 선부른 외부의 개입을 민감하게 경계하고 있다. 따라서 북한 체제와 그 운용방식에 대한 문화상대주의적 이해를 바탕으로 한 섬세한 접근만이 그들 내부의 동의를 이끌어낼 수 있고 어려움을 겪고 있는 아동의 인권을 실질적으로 증진시키는 길이 될 것이다.

II. 북한아동인권의 현황과 과제

북한 당국이 가장 자신있어 하는 아동 인권 부문은 전 국민을 대상으로 한 11년 무상 의무교육과 무상 의료 '체제'이다. 즉, 1970~80년대에 이룩한 사회주의적 교육 및 의료복지 체제이다. 한때는 제대로 작동했다고 하는 이 체제는 국제적 기준에서 보더라도 대단히 높은 수준의 아동 '복지권'과 '교육권'을 보장한 것이었다. 그래서 모든 교육기관의 문에는 '우리는 행복해요'라는 간판이 붙어 있다. 문제는 이 체제가 그 이상적인 골격은 그대로 유지하고 있었다 하더라도 지난 10여 년간 기근 등의 심각한 재난으로 제대로 그 기능을 못하였다는 점이다. 그 피해는 넓고도 깊었다. 북한 당국도 인정하고 있는 재난이다. 그러나 그들은 자신들이 구축한 그 체제의 '이상'만은 존중받고 싶어 한다. 다만 물질적인 어려움 때문에 이러한 '이상적' 체제가 제대로 작동하지 못하고 있을 뿐이니 국제사회가 그 부분만 지원해달라는 것이다.

국제아동인권협약이 규정한 아동인권의 관점에서 보면 이러한 상황인식이 전적으로 부당한 것은 아니다. 상대적으로 이 체제는 전체 아동들을 대상으로 한 고른 자원배분을 전제로 한 것으로 그 이상대로 작동된다면 아동의 생존권과 복지권 및 교육권을 비

교적 저비용으로 보장할 수 있다는 것이다. 북한 당국으로서는 체제 이념상 국방 다음으로 아동의 교육과 복지를 가장 중시하고 있으므로 그 집행의 우선순위를 의심할 필요는 없다고 주장한다.

문제는 국제사회가 지원할 수 있는 자원의 규모가 제한된 상황에서 제한된 자원의 우선순위와 배분방식이 북한 당국과 크게 다르다는 점이다. 국제사회는 제한된 취약계층에 대한 긴급구호에 중점을 두는 반면 북한 당국은 이상적 시스템의 전면적 부활에 집착하고 있다. 이상적 모델에 투자하여 시스템을 재활성화하려는 측과 가장 심각한 피해 집단을 찾아 응급조치를 하려는 측 사이의 접점을 발견하기 어려운 동상이몽의 구호활동이 지난 10여 년간 지속되고 있는 상황이다. 국제사회가 지원규모를 획기적으로 늘려서 포괄적인 지원을 시도했다면 이러한 간극이 상당 부분 좁혀졌을 수도 있었으나 현실은 그렇지 못했다.

1998년 8~9월 사이에 WFP, UNICEF와 EU(유럽연합)이 북한 당국과 공동으로 생후 6개월에서 7세 사이의 어린이들의 영양 상태와 성장발육에 대한 무작위 표본 조사를 했다. 북한 기근과 관련된 가장 의미있는 전국 규모의 통계조사였다. 그 결과 전체 어린이의 60%가 만성 영양부족으로 발육부진 상태이고, 12~24개월의 어린이가 이유식 부족으로 영양실조, 12개월 이하의 젖먹이 중 18%가 산모의 영양부족으로 인한 영양실조로 나타났다.¹⁾ 이 정도 상황이면 높은 질병률과 사망률은 필연적이라고 할 수 있다.

2002년의 2차 조사에서는 급성 영양장애는 8.12%, 만성 영양장애는 39.3%로 감소하기는 하였으나, 전체적으로 어린이들의 영양결핍은 여전히 심각한 상황이다. 상태가 가장 심각한 중증 영양장애 어린이는 4만여 명으로 이들은 당장 병원에 입원하여 전문적인 영양재활 치료를 받지 않으면 생명이 위협해질 수도 있다(표 1). 철분 결핍에 의한 빈혈, 비타민 결핍, 요오드 결핍²⁾ 등 어린이 성장에 필수적인 영양소의 결핍은 성

1) EU/UNICEF/WFP, 1998 Nutritional Survey of DPRK.

2) 예를 들어, 요오드결핍현상(IDD: Iodine Deficiency Disorder)의 지역별 편차를 보고한 UNICEF 조사결과는 특히 유통문제로 인한 북한 기근의 지역적 피해 양상의 심각성과 장기적 영향을 예증하였다. 요오드 부족은 갑상선 호르몬 부족의 직접 원인이 되고, 성장발육에 지장을 초래한다. 키가 자라지 않고, 중추신경계통의 손상으로 특히 뇌 발육이 잘 안 된다. 산모의 요오드 부족은 바로 선천적 저능아를 출산하게 하고, 영유아기의 후천적 갑상선 호르몬 결핍은 최소 10~20 정도의 IQ 저하를 가져온다. 2002년 말까지도 양강도, 자강도 등 산간지역 주민의 19%가 요오드 부족 증상을 보였다. 이러한 문제는 미역 등 소량의 해산물과 천일염(혹은 요오드화 소금)을 섭취하기만 해도 막을 수 있는 문제지만 여전히 해결되지 않고 있다.

장발달에 돌이킬 수 없는 부작용을 유발하기도 한다.

〈표 1〉 북한 어린이 및 산모의 영양실태³⁾

구분	수(명)
전체 5세 미만 어린이	2,500,000
영양결핍	1,200,000
급성 영양장애	250,000
중증 영양장애	40,000
빈혈	1,000,000
비타민 A 결핍	1,000,000
요오드 결핍에 의한 학습능력 저하 위험 어린이	5,000,000
산모와 수유부의 빈혈	500,000

한편 이 통계는 의도하지 않은 사실을 우리에게 알려주었다. 북쪽 어린이들의 전국적 평균 신장을 남쪽과 비교해보니 7세아를 기준으로 이미 12cm나 차이가 났다. 이후 성장기의 획기적인 영양 공급이 없으면 사춘기에 이르러서는 20cm까지 벌어진다고 추정할 수 있다. 인류학적으로 작은 키는 풍요하지 않은 환경에 잘 적응한 것으로 그 자체로는 문제가 없으나, 남과 북이 서로 만나고, 교류할 때 이만큼 큰 가지적 체형 차이는 장기적으로 여러 세대에 걸친 복잡한 차별문제를 일으킬 수 있다. 특히 신장과 외모에 대한 집착이 강해진 오늘날 남한사회의 문화상황에서 이러한 인구집단간의 신장 차이는 이들에 대한 사회적 낙인(social stigma)이 되어 다양한 사회적 차별과 심리적 억압의 기제로 작동할 가능성이 크다. 즉, 민족집단 내부의 장기적이고 구조적인 인권 유린의 가능성이 깊어지고 있다는 것이다.

통계적으로 추정할 수 있는 사실 이외에 1999년 7월과 12월 조-중 국경지역에서 벌인 인류학적 현지조사를 통해 확인한 북한의 대기근은 엄청나게 많은 사람의 목숨을 앗아가고 그보다 더 많은 사람들에게 회복하기 어려운 상처를 남기면서 확산되고 있었다. 특히 평양에서 멀리 떨어진 함경도 등 변방 지역에서 그 피해가 더욱 심각했다. 연길에서 만난 16세의 탈북 소년은 키가 132cm이었다. 18세에 변성기가 오지 않아 격

3) UNICEF, *Nutrition, Rehabilitation and Prevention*, 2003.

정하는 청년과 성장이 멈춰서 12~13세로 보이는 얼굴로 아직도 어린 소녀의 몸짓을 하는 17세 처녀도 만났다. 장기간의 만성적 영양부족으로 자연연령과 생리연령 간의 괴리가 생긴 경우라고 하겠다. 북한 기근에 대한 단편적인 자료와 통계를 통해 추측해 본 성장발육상의 문제가 눈앞에 구체적인 현실로 나타난 것이다. 지금이라도 안정된 상황에서 집중적인 영양공급을 하면 나이가 들어도 빠른 속도로 성장한다는 연구결과도 있지만 이들이 처한 현실이 획기적으로 바뀔 가능성은 없다.

이들을 통해 알게 된 북한 기근의 실상은 매우 참혹했다. 우리가 만난 탈북 아동과 청소년 대부분은 가족 중에 기근과 질병으로 희생된 사람이 있었다. 할아버지 할머니가 먼저 희생되었다. 손자들을 먹이기 위해 스스로 식사량을 줄이다가 죽어갔다는 이야기를 여러 번 들었다. 식량 배급은 1995년의 큰물 피해 이전에 이미 유명무실해진 지역이 대부분이었다. 에너지 부족으로 공장이 가동되지 않아서 함흥 같은 공업지역의 노동자들과 탄광 광부들의 피해가 컸다. 공적인 경제체제가 거의 붕괴된 상태에 이르자 대부분의 아버지들이 무력하게 되었다고 한다. 많은 아이들의 전형적인 표현으로는 자포자기한 아버지들이 더욱 술과 담배에 매달리다 병들었고 어머니는 암시장에서 장사를 하거나 식량을 구하려고 멀리 다녔다고 한다. 부모 중 하나 혹은 모두가 죽거나 집을 떠났다는 하는 아이들이 대부분이었다. 기근으로 인한 가족 파괴는 상상하던 것보다 더욱 폭넓게 나타나고 있었다. 이러한 한계 상황에서 어린 아이들, 특히 청소년들은 가족의 입을 덜기 위해 집을 나와 떠돌게 되었다고 한다. 이른바 꽃제비가 된 것이다.

물론 모든 북한 아이들이 꽃제비가 된 것은 아니다. 탈북한 아이들의 증언에 따르면 한 국경 도시의 경우 가장 기근이 혹심했던 1998년에도 학교는 대부분 문을 열었지만 많은 학생들이 출석을 못했다고 한다. 교사들 자신도 식량을 구하는 일에 바빠서 학교는 명목상 유지되는 상황이었다. 북한같이 통제된 사회에서 아이들이 탈북했다가 다시 돌아갈 수 있었던 것은 이렇게 만성화한 대량 결석 현상 때문이기도 하다. 그래도 한 학급에 1/4 정도 되는 여유 있는 집(당간부집이나, 외국에 친척이 있는 집 등) 아이들은 도시락을 싸와서 수험 준비를 했다고 한다. 다른 1/4 정도는 점심을 굶어도 하루 종일 학교에 있었고, 또 다른 1/4은 위대한 수령 김일성 장군의 어린시절 등 중요한 아침 수업만 하고 도망치고, 남은 1/4은 아예 학교에 안 나오는데 그 아이들 중에는 기근으로 이미 희생된 아이들도 있다고 한다. 사회주의 체제 안에서 기근으로 인한 피해는 흔히 상상하듯 평등한 것은 아니었다.

사회주의 국가에서 배급체제가 제대로 기능할 수 없는 대기근이나 전쟁과 같은 비상 시기에는 국가가 통제하는 모든 식량(국내 농산물, 외국 구호식량, 수입 식량 등)은 오히려 더욱 철저하게 사회적 지위에 의해서 결정된다고 한다. 즉, 주요 군사 요원과 관료, 전략적으로 중요한 도시의 주민들에게 먼저 공급된다. 국가에 상대적으로 더 중요한 사람들과 그 가족을 우선 보호하고자 하는 정책 때문이다.⁴⁾ 따라서 준전시 체제 사회주의 국가인 북한의 경우 식량 사정이 악화될수록 외부의 이목이 집중되는 평양과 같은 주요 도시에 자원을 집중하여 주변부 지방과의 생존 조건의 차이는 더 커질 수밖에 없다. 같은 논리로 한 지역 안에서도 개인의 상대적 중요도에 따라 제한된 식량은 더욱 큰 격차로 불평등 분배되는 것이다.⁵⁾

따라서 주로 초기에 중국으로 탈북한 사람들은 대부분 이러한 배급체제의 주변부에 있는 변방의 광부, 노동자, 농민들이었다. 최근 중국에서 한국으로 이어지는 상대적으로 풍요한 삶의 가능성을 알고 나오는 사람들 중에는 그러한 상하위계적 배급체제에서 정계 등의 사유로 생존 범위에서 밀려났거나 밀려날 위기에 처한 당원, 전문가, 지식인들도 늘어나고 있다. 탈북자의 유입은 그만큼 북한 배급체제의 운영과 밀접한 관계가 있다.

북한 기근 문제를 식량 부족의 문제로만 보아서는 안 될 것이다. 특히 기아와 영양 부족으로 인한 질병과 다양한 물자의 결핍이 초래하는 복합적 피해 양상에 주목하여야 한다. 더욱이 기근으로 촉발된 많은 사회 심리적 문제에도 주목해야 할 것이다. 가족, 친척, 및 지역과 사회조직 내부의 인간관계의 본질적 변화로 인한 폭넓은 삶의 방식의 피폐 및 왜곡 가능성도 살펴보아야 한다. 굶주림보다 더 많은 사람들을 더욱 오래 괴롭히는 것은 바로 이러한 사회·문화적 문제들이기 때문이다.

북한 당국이 자랑하는 교육체제의 내면도 식량난과 물자 부족으로 인해 파행적으로 운영되었다. 심각하게 무너져서 아동의 실질적 '교육권'은 보장되지 못하였다. 1990년대 초반 이후 식량난이 장기화되자 아이들은 어른들을 도와 식량을 구하러 다녔고, 그 때문에 장기결석 사태가 속출하였다. 학교에 정상적으로 등교하지 못하는 상황은 교사

4) Lautze, S, *The Famine in North Korea: Humanitarian Responses in Communist Nations*, (Feinstein International Famine Center, Tufts University, 1997).

5) 국제 구호기관들이 분배의 투명성 문제 때문에 북한 기근 구호 활동에 어려움을 겪고 있지만 위기 상황일수록 식량 배급의 우선순위에 대해서 북한 정권이 외부의 개입을 허용할 가능성은 더욱 없다고 하겠다. 이러한 체제상의 차이 때문에 북한 기근에 대해 남한을 포함한 외부 세계가 북한 기근의 심각성과 그 피해 규모를 파악하는 데 혼란을 겪고 있다.

들도 마찬가지였다. 1994년 이후 상당기간 교사들에 대한 배급이 중단되었기 때문에 교사들은 식량을 구하기 위해서 번갈아 결근해야 했고, 그로 인한 수업 손실을 보충하기 위해서 남아 있는 교사가 자신의 담당과목이 아닌 교과목까지 두세 과목을 가르치는 양상이 전개되었다. 어떤 경우에는 장마당에서 장사하고 있는 교사를 학생들이 찾으러 다니기도 하였으며, 일부 학교에서는 청년동맹이 중심이 되어 교사의 식량을 마련하거나 운동장을 갈아서 밭을 만들기도 하였다. 교사와 학생이 등교한 경우에도, 정상적인 학교수업은 기대하기 어려웠다. 허기진 상태에서 공부하는 것은 불가능한 일이었고, 교과서 및 학용품도 공급되지 않았다. 이는 곧 학생들의 학력결손으로 이어지기 때문에, 실제의 나이나 학년에 맞는 학업이 이루어지지 못한 경우가 많았다.

북한 당국은 기근으로 비롯된 전반적인 아동의 ‘생존권’과 ‘복지권’ 그리고 ‘교육권’ 붕괴의 실상을 일부 인정하면서도 시스템 전체의 재활성화만이 근본적인 해결책이라고 믿고 있는 듯하다. 예를 들어, 꽃제비들에 대한 구호활동보다는 꽃제비 자체가 발생하지 않도록 하는 복지와 교육 시스템의 부활을 꿈꾸는 것이다. 주변부 피해집단에 대한 땀질식 구호보다는 중심부부터 사회적 사기(morale) 진작에 주력하는 것이다. 여기에는 주변부의 희생을 감수하면서도 중심을 지키려고 하는 지극히 냉정한 군사주의적인 사고와 정책도 일조하고 있다고 볼 수 있다.

이러한 북한아동인권의 실태와 보호방안에 대한 북한 당국과 국제사회(구호기관) 간의 인식차이는 총체적인 체제의 안전보장 문제와도 관련된 것으로서 하나하나의 개별 사업단위에서 절충하고 극복하기는 어려운 문제다. 서로 상대를 비난하기는 쉽지만 절실하게 도움이 필요한 아동의 인권을 실질적으로 증진하기 위한 방안은 함께 마련할 수밖에 없다. 우선 국제사회는 북한당국이 긍지를 가지고 매달리고 있는 복지 및 교육 시스템 자체에 대한 이해와 존중이 필요하다. 또한 북한 당국은 그들 자신이 안보적 강박관념으로 은폐하고 있는 아동의 복지 및 교육실태에 대한 정보를 가능한 한 국제사회와 공유하고자 하는 노력이 필요하다.

처음부터 국제사회의 전면적 이해와 협력이 어렵다면 우선 남북한간이라도 이러한 최소한의 상호 신뢰관계를 구축해서 그 시스템 자체가 전국적으로 다시 가동될 수 있도록 도와주는 포괄적인 구호방안을 마련하여야 할 것이다. 물론 북한과 같은 거대 사회단위에 대한 총체적 구호는 남한사회 단독의 힘으로는 불가능하다. 그러나 남한만이 가장 적극적이고도 장기적인 구호의 동기를 갖고 있다. 바로 현재의 북한 아동의 생존권과 교육권의 보호를 민족의 장래에 대한 투자로 인식할 수 있기 때문이다. 현재로서

는 북한도 국제사회보다 오히려 남한에 대해 정보공개에 인색하고 남한사회도 북한의 시스템에 대한 이해와 존중이 모자란 편이다. 좀더 적극적인 상호 모색이 필요한 시점이다.

북한 당국이 그 보호의 필요성을 인정하는 아동인권 문제와는 달리 사회·문화적으로 전혀 인식하지 못하고 있는 아동 인권 유린 사례도 있다. 2003년 유엔인권위원회의 북한인권 결의 내용에도 포함된 것으로 장애아동에 대한 부당한 차별과 학대에 대한 것이다. 실제로 평양 시내에서는 장애아동뿐만 아니라 장애를 가진 성인들도 볼 수 없다. 북한 당국으로서는 장애아동에 대해 별도로 특수한 보호와 교육을 하고 있다고 하지만, 부모와 사회로부터 철저히 격리되어 살아가는 것 자체가 보편적 인권의 시각에서는 심각한 인권 유린이라는 점을 인식해야 할 것이다.⁶⁾ 이러한 문제들은 EU가 평양 현지에서 수행한 바 있는 ‘인권 세미나’와 같은 교육적 방식으로 인식의 전환을 유도하는 것이 바람직할 것이다.

북한 당국이 아예 문제 자체를 부정하는 인권 유린 사례도 있다. 가족의 사회성분과 죄과에 따른 아동에 대한 차별과 기회의 불평등 문제⁷⁾와 탈북 아동에 대한 체벌과 감금⁸⁾ 문제가 그것인데 이러한 문제들은 가능한 한 확실한 증거를 공개적으로 제시하면서 고발하고 국제적으로 견제하여야만 할 사항이다. 북한 당국은 공식적으로는 이러한 사실을 부정하고는 있지만 국제적 여론에 비교적 민감하게 반응하는 편이다. 실제로 최근 수년간 강제 송환된 탈북 아동들에 대한 처벌이 현저하게 완화되었다는 증언들이 있다.

6) 국제아동권리협약 제23조 1) 정신적 또는 신체적 장애 아동의 존엄성이 보장되고 자립이 촉진되어야 함. 2) 장애 아동의 특별한 보호를 받을 권리를 인정함 3) 장애 아동의 가능한 한 전면적인 사회 참여와 문화적 정신적 발전을 포함한 개인적 발전의 달성에 이바지하는 방법으로 그 아동이 교육, 훈련, 건강 관리 지원, 재활 지원, 취업 준비 및 오락 기회를 효과적으로 이용하고 제공 받을 수 있도록 계획할 것.

7) 국제아동권리협약 제2조 2) 아동이 부모나 후견인 또는 가족 구성원의 신분, 활동 표명된 의견 또는 신념을 이유로 하는 모든 형태의 차별이나 처벌로부터 보호되도록 보장한다.

8) 국제아동권리협약 제37조 1) 어떠한 아동도 고문 또는 기타 잔혹하거나 비인간적이거나 굴욕적인 대우나 처벌을 받지 아니한다. 2) 어떠한 아동도 위법적 또는 자의적으로 자유를 박탈당하지 아니한다. 3) 자유를 박탈당한 아동은 인도주의와 인간 고유의 존엄성에 대한 존중에 입각한 그들의 연령상의 필요를 고려하여 처우되어야 한다. 4) 자유를 박탈당한 모든 아동은 법률적 및 기타 적절한 구조에 신속하게 접근할 권리를 가짐은 물론, 법원이나 기타 권한이 있고 독립적이며 공정한 당국에서 자신에 대한 자유 박탈의 합법성에 이의를 제기하고 이러한 소송에 대하여 신속한 결정을 받을 권리가 있다.

Ⅲ. 국제적 협력방안

먼저 북한측이 인정하고 있는 문제에 대해 접근 가능한 분야부터 집중적으로 지원한다. 이를 통한 신뢰를 바탕으로 영역별로 포괄적인 인도 지원 방안을 협의해 전국적으로 확대해 나가야 할 것이다. 일단 북한사회가 이미 구축하고 있고, 부분적으로나마 잘 운용하고 있는 복지 및 교육 체제의 효율성에 이해가 필요하다. 이를 얼마나 잘 활용하는가 하는 점이 북한 아동의 전반적 생존권과 복지권, 그리고 교육권을 보장하는 데 중요한 관건이 될 것이다.

북한은 다른 국제적 구호 대상 국가들과 달리 전체 아동 인구를 포괄하는 교육 및 복지체제를 완비하고 있다. 그러한 시스템을 총체적으로 운영할 수 있는 사회적 규율과 질서도 유지하고 있는 편이다. 대부분의 구호 대상국에서 많은 국제적 구호기관들이 국가 밖의 국가로 기능하면서 교육과 복지의 하부구조(infra-structure)를 구축하기 위해 엄청난 인력과 자원을 투입할 수밖에 없는 현실을 감안하면 이는 잘 활용만 한다면 구호의 효율성을 극대화할 수 있는 사회구조적 토대가 이미 마련된 상황이라고 하겠다.

북한사회는 영유아를 위한 탁아소와 유치원, 어린이를 위한 소학교, 청소년을 위한 고등중학교까지 거의 전체 아동을 포괄하는 교육시설과 훈련된 교사체제를 갖추고 있다. 이에 더하여 구역 병원과 군(郡)단위 병원 및 동(洞)단위의 진료소와 호(戶)담당의사, 보육시설 담당의사 제도를 통해 비교적 조기에 환자 발생을 감지하고 질병의 확산을 예방하며, 건강관리의 효율성을 높일 수 있는 체제와 훈련된 의료인력을 갖추고 있다. 문제는 그 시설들이 낙후되고 교육기자재와 학용품, 의료장비와 약품 등이 절대적으로 부족하여 제대로 기능하지 못하고 있다는 점이다. 북한의 아동인권을 효율적으로 신장시키기 위해서는 물자부족으로 마비되어 기능하지 못하고 있는 하드웨어와 인력체제를 재가동하는 일에 우선 주력해야 할 것이다.

우선 가장 심각한 영양발달 상의 문제를 해결하기 위해서는 연령별로, 산모의 영양 결핍으로 인한 수유의 문제점을 해소하기 위해 신생아를 위한 조제유(애기젖)⁹⁾, 이유기 영아를 위한 이유식(암가루), 탁아소와 유치원·소학교 아동을 위한 영양 강화 두유

9) 남북어린이케어동무는 북한의 어린이영양관리연구소와 함께 지난 4년 동안 평양에서 신생아를 위한 '애기젖(두유성분에 비타민과 필수 영양소를 보강한 조제유)'을 생산공급하고 있다. 2004년부터는 평양 이외 지역의 신생아들을 위해 분유형태의 애기젖 생산도 시작하였다.

(콩우유)¹⁰, 고등중학교 청소년을 위한 영양강화 빵 등을 탁아소나 유치원, 학교 단위의 급식형태로 우선 공급하여야 할 것이다. 이를 통해 그동안 심각하게 이완되고 있었던 기존의 교육기관에 다시금 아동을 집결시키고 실질적으로 그들의 발달을 보장하는 센터의 기능을 하도록 하는 것이 아동의 생존권 이상의 교육권의 보장의 측면에서도 바람직할 것이다.

산모와 아동의 철분 및 요오드 결핍과 같은 특수한 영양소의 결핍 문제는 주로 고립된 산간지에서 해산물 등의 유통의 문제 때문에 발생하고 있는데 이에 대한 구호는 지역과 가족 단위의 지원 형태로 이루어져야 할 것이다. 이들 취약지역에 대한 좀더 정확한 파악과 장기적이고 항구적인 구호방안 마련이 시급하다. 이들 문제는 특히 식생활과 관련된 문화적인 요인들도 아울러 고려하는 섬세한 구호방식을 통해 효율적으로 극복될 수 있을 것이다. 예를 들어 산모가 있는 가정마다 충분한 미역을 공급한다든지, 천일염을 우선적으로 산간지방에 공급하도록 하거나 우물 등의 공동식수원을 요오드화하는 사업 등도 비교적 해산물이 풍부한 남한사회가 앞장서서 추진할 수 있는 구호사업이다.

의료보건 분야에서는 전 국민적 차원의 예방접종과 위생방역활동, 구충사업¹¹) 등을 WHO와 같은 국제기구와 공동으로 진행하면서, 지역사회에 기반을 둔 북한 의료체제의 재활성화에 주력해야 한다. 이를 위해서는 각 지역 단위병원과 호(戶)담당의사들의 의료역량을 실질적으로 강화할 수 있는 지원이 필요한데, 예를 들면 청진기·체온계·혈압측정기·주사장비와 각종 주사제 등의 약품공급이 우선되어야 한다. 아주 쉽게 치료될 수도 있는 설사 등의 질환이 수액주사제의 부족으로 사망에 이르는 치명적 결과를 가져오고 있다는 현지 사정을 감안하면 대중적이고 일상적인 질병을 치료할 수 있는 약품의 공급이 긴급히 필요하다고 하겠다.

북한아동의 교육권을 실질적으로 뒷받침하기 위해서는 탁아소와 유치원을 포함한 각급 학교의 시설을 보강할 필요가 있다. 우선 길고 추운 북한의 겨울을 견디게 할 수

10) 기근 피해가 시작되기 이전부터 북한은 유치원과 각급학교의 어린이들에게 콩우유(두유)를 공급하고 있었다. 기근 기간에도 최소한 평양을 중심으로 한 중심부에서는 콩우유 공급을 보장하고자 노력하였는데, 콩우유 탱크가 적재된 트럭은 '왕차'라고 모든 차량에 우선하여 통과시켰다고 한다. 콩우유 급식은 그만큼 문화적으로도 익숙한 급식방법이 될 수 있다.

11) 남북어린이어깨동무를 비롯한 남한의 NGO들은 지난 4년 동안 대대적인 구충사업을 지원하였다. 매년 북한 인구의 절반에 가까운 1000만 명분 이상의 구충제를 공급했는데, 1년 동안 구충효과가 있는 구충제 한 알로 영양흡수 효과를 10% 이상 증진시킬 수 있었다. 이러한 효과에도 불구하고 북한 체제의 특성상 그러한 구호활동은 크게 부각되지 않았다.

있는 난방시설의 보강이 시급하다. 에너지 문제를 전면적으로 해결하기 이전에라도 우선 단열효과가 높은 창호시설과 단열재 등의 보강으로 찬바람은 막을 수 있도록 하고, 특히 탁아소 등의 온돌방을 갖춘 시설들은 열효율이 높은 온돌장비와 연료의 우선 공급을 통해서 아동의 복지를 획기적으로 개선할 수 있다. 그 외에 절대적으로 부족한 교과서와 공책, 필기구 등의 개인 학용품과 음악·미술·체육용품, 과학교육과 인문지리교육 등에 필요한 다양한 교육기자재가 필요하다. 북한교육의 이념적 성향에 대해 불신하는 사람들은 이들 교육기관에 대한 지원에 대해서도 부정적일 수 있지만, 실제로는 그 가르치는 이념의 내용 이전에 절대적으로 부족한 교육 경험과 열악한 교육환경이 아동의 인지, 정서, 사회성 발달에 근본적으로 부정적인 영향을 미치고 있다는 사실에 주목하여야 한다. 자라나는 아동들은 더 나은 교육환경에서 교육받을 권리가 있다.

미국을 중심으로 한 국제사회는 남한과 중국의 대북지원을 WFP로 집중할 것을 요구하고 있는데 실제로 국제기구들은 북한 체제의 운영방식에 대한 이해는 부족한 편이다. 오히려 상대적으로 이해가 있는 지금의 남한 정부와 민간단체들이 문화적으로 더 받아들이기 쉽고 효율적인 구호방식을 북한 당국과 국제기구와 함께 협의할 수 있는 계기를 마련하고 포괄적이고 장기적인 구호방안을 제시하는 것이 바람직하다. 이제는 냉전시대의 체제경쟁의 관념에서 북한아동의 인권 현실을 그 체제의 만행으로 고발하고 규탄하는 도구로 삼기보다는 실질적인 아동인권 개선을 위한 국내외적 노력과 협력의 계기로 만드는 것이 바람직하다.

탈북아동의 기본적 인권을 보호하기 위해서는 특히 중국 당국의 태도 변화가 필요하다. 중국에서 태어난 아동들이 이름과 호구를 가질 권리, 실질적으로 귀환하기 어려운 아동들에 대한 임시체류허가와 교육권의 보장 등은 국제아동권리협약 비준국인 중국으로서 이들의 법적 지위(난민 혹은 불법체류자 등)와 관계없이 지켜주어야 할 기본적 권리다. 이에 대한 국제사회의 적극적 주의와 조정된 협력이 필요하다.

<참고문헌>

- 남북어린이어깨동무, 2005 대북지원 민관정책협의회 복지분과 2005년 합동사업 계획.
이기범, “유엔 어린이·청소년 권리조약의 원리와 이행방안”, 『아동권리연구』 창간호,
(2005), 23~34쪽.
_____, “남북관계와 ‘포용적 인권’”, 『CODS 뉴스레터』 (2005).
정병호, “북한 어린이 기아와 한국 인류학의 과제”, 『한국문화인류학』 (한국문화인류학
회, 1999), 155~175쪽.
_____, “분단의 틈새에서: 탈북 난민의 삶과 인권”, 『당대비평』 (삼인, 2001), 236 ~
255쪽.
_____, “북한 기근의 인류학적 연구”, 『통일문제연구』 제16권 1호(평화문제연구소,
2004), 109~14쪽.
정진경·정병호·양계민, “탈북 청소년의 남한학교 적응”, 『통일문제연구』 제16권 2
호, (평화문제연구소, 2004), 209~239쪽.
제성호, “유엔인권위원회와 북한인권 결의: 의미분석과 전망”, 『북한연구학회보』, 제8
권 2호(2004), 273~342쪽.
EU/UNICEF/WFP, Nutritional Survey of DPRK(1998).
Haggard, Stephan and Marcus Noland, Hunger and Human Rights: the Politics
of Famine in North Korea. U.S. Committee for Human Rights in North
Korea.(2005).
Lautze, S. The Famine in North Korea: Humanitarian Responses in Communist
Nations. Feinstein International Famine Center, Tufts University (1997).
UNICEF, Nutrition, Rehabilitation and Prevention (2003).
UNICEF, 『UN의 아동권리협약』 (2004).

북한아동의 인권에 대한 전망

리처드 브라이들

유니세프 아태사무소¹⁾ 부국장

I. 이 론

이론상 북한에서 아동의 권리는 잘 보장된진다. 북한은 1990년에 이미 아동의 권리에 관한 협약(CRC)에 가입하였고, 2001년에는 여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약(CEDAW)을 비준한 바 있다. 또한, 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약(ICCPR)과 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약(ICESCR)의 당사국이기도 하다. 그러나 아동매매와 아동성매매, 아동 포르노에 관한 의정서와 무력 충돌시 아동 개입에 관한 의정서 등 아동권리협약의 두 가지 부속 의정서에는 서명 또는 비준을 하지 않았다.

지난 2003년 북한은 유엔아동권리위원회에 최초 국가보고서를 제출하였으며, 위원회 의장인 얍 독(Jaap Doek) 교수가 북한 당국의 초청을 받아 북한을 한 차례 방문한 바 있다.

북한의 국내법은 아동권리협약에 의거한 북한의 의무와 거의 합치한다. 1946년 북한의 특별인민위원회가 가장 처음 결정한 사안은 광복직후 북한의 아동교육 제공과 관련된 것이었고, 남녀평등 보장에 대한 결정이 이를 뒤따랐다. 북한은 오랫동안 아동의 육아와 보육, 교육 및 전반적인 사회화의 집단적 지원이라는 정책을 표방해왔다. 북한의 보육에 대한 지침은 1947년 국가를 육아의 주체로 규정한 어린이보육교양법으로 성문화되기 시작했다. 어린이에 대한 현 보육체제는 1976년 제정된 어린이보육교양법

1) 리처드 브라이들은 2003년 10월부터 UNICEF(유엔국제아동기금) 동아시아·태평양 지역 부국장으로 재임하고 있으며, 2001년 5월 1일부터 2003년 9월 30일까지 UNICEF 대표로 북한에 주재한 바 있다. 원고는 2005년 11월 2~3일 양일간 서울에서 개최되는 북한인권에 대한 국제 심포지엄에서 발표할 목적으로 작성된 것으로 원고에 표명된 견해와 입장은 필자의 것이며 UNICEF의 공식 입장이 아님을 밝힌다.

에 주로 기초하고 있는데 이 법은 위생 및 전염병 예방보장과 함께 섭식 기준 준수 및 아동의 정신사회적 성장발달 도모를 골자로 한다.

1956년 초등교육 학비 폐지에 이어 1972년 (취학 전 교육에서 고등중학교 교육까지) 11년 무상의무교육 제도를 도입하는 등 학령기 아동에 대한 일련의 법제가 시행되기 시작했다.

북한은 또한 아동권리협약의 가입에 이어 1990년 9월과 10월, 공민법과 가족법을 차례로 제정했다. 공민법은 아동을 17세 미만의 청소년으로 규정하여 아동에게 성인과 동등한 권리 및 책임을 명시했다. 가족법은 어머니가 자녀를 건전하게 양육하고 교육하기 위한 물질적 조건을 제공할 것을 국가의 우선 의무로 규정하고, 아동의 보육 및 교육에 대한 의무를 여성의 특별한 의무로 명시했다.

최근 들어서는 1999년 교육법 개정으로 11년 무상의무교육을 장애아동에게까지 확대 실시하고, 2003년 장애인보호법을 통해 장애인에게 공공장소와 대중교통, 공공 서비스에 대한 동등한 접근권을 보장했다.

북한의 관리들은 아동권리 관련 정책의 기반으로 □□어린이는 나라의 왕□□이라는 김일성의 말을 종종 인용한다.

II. 실 태

아동의 권리를 포함하여 북한의 인권실태에 대한 신뢰할 만한 정보가 극히 드물거니와 종종 논란의 여지가 다분하다. 몇 안 되는 아동권리 관련 자료 중 UNICEF가 발간한 2000년과 2003년의 실태분석 보고서는 귀중한 정보를 제공해준다. 2003년 보고서는 UNICEF의 북한 웹사이트(www.unicef.org/dprk)에서 쉽게 구할 수 있으며, 금년 말 발간 예정으로 새로운 보고서가 현재 막바지 작업 중이다. 이 외에도 주요 자료로 유엔아동권리위원회에 제출된 북한의 국가보고서와 위원회의 최종견해가 있는데 둘 다 유엔인권고등판무관실 웹사이트(www.ohchr.org)에서 확인할 수 있다. 또, 같은 사이트에서 유엔북한인권특별보고관인 비딧 문타본 교수의 보고서도 읽을 수 있다.

이 글에서는 아동권리협약을 토대로 생존, 발달, 보호, 참여 등 4가지 분야에 대한

아동권리 실현에 있어 그동안의 실적을 간략하게 살펴보기로 한다.

Ⅲ. 아동의 생존

1990년까지 북한은 아동 사망률을 중간소득국가 수준으로 억제하는 데 큰 성공을 거두었으며, 적어도 해당 기간 중 한때는 남한보다 높은 아동 생존율을 자랑하기도 했다. 그러나 북한 당국의 공식통계에 따르면 1993년과 1998년 사이에 5세 이하 영유아 사망률이 출생 1000명 당 27명에서 50명으로 2배 가까이 증가한 뒤 안정세를 보이거나 약간 하락했다. 이는 실질적으로 우리에게 가용한 유일한 직접적인 통계다. UNICEF와 세계식량계획(WFP)의 후원으로 1998년, 2002년, 2004년 3차례 걸쳐 대규모 영양상태 점검조사를 실시한 바, 조사대상 가구에서 사망률을 간접적으로나마 측정할 수 있는 설문조사를 포함시키려 했으나 북한 당국의 거부로 무산되었다. 그러나 영양실조 비율 자체만으로도 충분히 생존율 추세를 짐작할 수 있다. 체중소모율(wasting)²⁾ 혹은 급성 영양실조 비율은 1998년 16.6%에서 2004년 7%로 현저히 감소했으나, 1998년과 2002년 사이 악성 체중소모율은 3% 수준에서 담보상태를 보여 약 7만 명의 소아가 곧 생명을 잃을 위험에 처한 것으로 나타났다. 2004년 조사 결과에 따르면 해당 수치가 1.8%로 감소하여 즉각적인 사망 위험률도 동반 하락하였음을 시사한다. 영양실조 비율은 여아보다 남아에서 약간 높게 나타나며, 동북지역에서 여타 지역보다 현저히 높은 수치를 보인다.³⁾

현지 수집증거는 많이 부족하나 여타 국가들과의 비교연구를 통해 볼 때 소아의 경우 전염성 질병이 가장 큰 사인 중 하나이며, 특히 영양실조 상태에서 설사로 인한 탈수 증세나 폐렴과 같은 급성호흡기감염질환이 심각한 사인임을 추론할 수 있다. 신생아의 사인을 판단할 근거 자료는 전무하나, 1세 이상 영유아의 사망률 감소가 추정되는 바, 신생아 사망률이 전체 아동 사망률에 기여하는 정도가 훨씬 큼을 짐작할 수 있다. 또, 2002년과 2004년 조사를 보면 영양실조 상태인 여성의 비율⁴⁾이 약 32%로 담보 상태를 보여 아동의 성장발달과 즉각적인 생존율에 큰 우려를 낳고 있다.

2) 체중소모율(wasting)은 신장 대비 체중미달을 측정하는 것으로 아동의 즉각적인 사망 위험률, 특히 위중한 영양실조(보통의 80% 이하) 여부를 판단하는 데 유용하다.

3) 자강도나 강원도 경우, 접근이 불가능한 군이 많아 2002년과 2004년 조사에 포함되지 않았다.

4) 이는 조사 대상 중 상완 둘레가 22.5cm 이하인 여성의 비율이다.

아동의 권리에 대한 여타 측면에서와 마찬가지로, 북한 전역에 걸쳐 보건 및 보육 전문 요원들로 구성된 광범위한 네트워크가 형성되어 있는데 가정 의학 분야도 이에 포함되어 있다. 이는 곧 북한 가구들이 보건 서비스를 접할 기회가 상당히 흔하다는 점을 시사하지만 식량 및 기초의약품의 부족으로 인해 기본적인 가족보건 서비스마저 힘들어졌다. 아동의 영양실조 비율은, 전반적으로 특히 식량 사정에 좌우되는 양상을 보였는데 북한의 기근이 정점에 달한 1998년 전후로 최고조에 달했으며, 작황이 개선되고 WFP가 주도하고 중국과 한국이 지원한 대규모 식량원조가 개시되면서 호전되기 시작했다. 나아가 세계보건기구(WHO)와 국제적십자사연맹(IFRC), UNICEF가 원조의 손길을 뻗으면서 기초 의약품 수급난이 근소하나마 개선되고, 예방 접종률이 크게 향상되자 아동의 주요 사망 및 장애 원인을 예방할 수 있게 되었다. 인도적 지원의 정치화 경향이 뚜렷해지면서 북한 당국은 최근 인도적 지원을 종결짓기로 결정했고, 이에 지금까지의 성과가 물거품이 될 위험에 처하게 되었다. 게다가, 모성 영양실조를 개선에 진전이 없었던 사실이 입증하듯 아직 아동의 생존 및 성장발달에 주요 결정요인인 여성의 건강에 대한 중요성도 충분히 인지되지 않고 있다.

IV. 아동의 발달

대략적으로 보아 아동의 발달은 초년기의 신체적 및 정신·사회적 발달과 이후 아동기의 교육이라는 2단계로 이루어져 있다.

초년기의 신체적 및 정신사회적 발달을 가장 잘 보여주는 측정도구는 신장왜소율(stunting)⁵⁾ 혹은 만성 영양실조율이다. 전술한 영양실태 조사에 따르면 1998년 62.3%에서 2004년 37%로 급격한 감소세를 보였으나 WHO 기준에서는 여전히 높은 수준이다. 이러한 통계치는 소아의 1/3 이상이 신체적 성장면에서 최적 수준에 미흡하며, 중앙신경계의 발달 수준도 심각한 수준일 가능성이 있음을 보여준다. 최근 영양상태 점검으로 신장 왜소가 대개 열악한 자궁 내 성장환경에서 기인하는 것으로 나타났는데 이는 여성의 건강과 복지에 더욱 많은 관심을 기울여야 할 당위성을 강력히 시사한다. 불충분하고 부적당한 섭식과 빈번한 감염도 신장왜소에 한몫을 한다. 실제로 북

5) 신장왜소(Stunting)는 연령 대비 표준 신장 미달을 측정하는 것으로 영양 손상이 아동, 특히 신체적 성장과 뇌 및 중앙신경계의 발달에 장기적으로 미치는 영향을 보여준다.

한 당국이 출생 직후 6개월간 모유수유를 장려하는 국제적인 기준을 채택하면서 지난 수년간 섭식 관행이 개선되었다. 그러나 보충식의 양과 질은 여전히 아동의 섭식을 위한 적절한 지식과 시간은 물론 식량 사정에 크게 좌우된다.

공식적으로 북한의 실업률은 0%이며, 거의 모든 남녀가 공식적 혹은 비공식적 경제 생활에 참여하고 있다. 전통적으로, 제도화된 보육제도에서는 출산 후 3개월째 출산휴가가 끝나는 즉시 아동은 국영기업이나 집단농장에서 운영하는 탁아시설에 맡겨진다. 대부분의 탁아시설은 주간만 운영되나, 일부는 주별 위탁제로 운영되기도 한다. 보육의 질은 식량 및 (영하권 날씨가 이어지는 긴 겨울 때문에) 연료 수급과 보육자가 아동에게 충분한 관심을 기울이는 정도에 크게 좌우된다. 식량수급의 변덕스러움에 대해서는 앞에서 주지한 바 있으나, 북한 당국이 WFP와 UNICEF의 도움을 얻어 강화식품을 제공하려는 열띤 노력에도 불구하고 탁아시설에서 제공하는 음식물은 일반적으로 불충분하다. 게다가 보육자들도 적절한 보살핌을 위해 써야 할 귀중한 시간을 물이나 빨감을 구하는 데 허비할 수밖에 없는 실정이다. 급수 시스템의 극심한 낙후로 식수와 위생용 물이 부족하고, 1990년대 광산업의 급격 퇴보 후 전통적인 연료(석탄)가 부족해져 조리 및 난방을 위한 빨감이 필요하기 때문이다.

보육자 대 아동의 비율은 약 1:8로 아동에게 적절한 섭식과 씻기기, 정신·사회적 자극을 주기에는 손이 모자란 실정이다. 차이보다는 획일성을 강조하는 사회체제로 인해 보육관행 또한 시대에 뒤떨어져 개별 아동의 발달은 거의 등한시되고 있다. 필자가 북한탁아시설을 방문한 경험에 비추어 볼 때 북한의 아동은 하루 중 상당한 시간을 심신을 자극하는 활동 대신 수면으로 소요하도록 격려되고 있다. 한편 북한 일각에서는 철저한 연구와 평가를 통해 개발된 쿠바의 사례를 본보기로, 제도화된 보육에 대한 형식주의적 접근법을 완화하고 아동이 더 많은 시간을 가족과 함께하도록 하는, 보육 체제 개선 논의가 일고 있다. 그러나 북한에서는 견실한 증거기반 분석이 아닌 사상이 정책결정의 주요 인자인 만큼 조속한 시일 내에 변화가 이루어지지는 못할 것이다.

앞서 주지한 바처럼, 이러한 상황이 북한 전역에서 획일적으로 관찰되는 것은 아니다. 신장왜소율의 경우 동북지방에서 더 높게 나타나는데 이는 기후조건(특히 혹독한 겨울 날씨)과 작물 재배력, 식수 가용성 등을 고려할 때 전반적인 생활여건이 북한 내 여타 지역보다 열악하기에 더욱 그러하다.

앞서 언급했듯이, 유치원 2년째부터 고등중학교까지 11년 무상 의무교육은 인생의

후반으로 갈수록 도움이 된다. 문제는 학교 역시 음식과 연료, 물 등 기초생활품 부족난에 예외가 아니라는 점이다. 그러나 교육에 대한 교사의 헌신적 열성은 영웅적이기까지 하며, 학부모 또한 교육을 중시하여 자녀가 학교교육을 마칠 수 있도록 최대한 돕는다. 교사와 학부모 간에는 물질적 부족을 메우려는 노력이 이루어지고 있는데, 기초생활품 구입비 추렴은 물론, 전 교과서를 직접 베끼기까지 한다.

탁아시설과 마찬가지로 학교에서도 음악, 예술, 스포츠 등 특수 분야에 대한 특기자 외에는 개별 아동의 발달이 거의 등한시되고 있다. 거의 모든 학습이 집단적으로 이루어지고 있으며, 대부분의 아동에게서 성공의 척도는 문제 해결력이나 분석력이 아닌 지식습득의 정도가 된다. 본질적으로 유교주의의 연장선상으로 볼 수 있는 주체사상을 통해, 개인적 성취보다는 지도자의 가르침에 대한 맹목적인 수행을 중시하는 주민을 교육해내는 것이다. 북한의 교육체제는 이러한 사상을 반영하여, 예상대로, 그 교육내용에 있어 고도로 정치화되어 있다. 지금까지 교육의 질을 제고하려는 논의는 그 사상적 지주까지 심도 있게 진행되지 못하고 효율성 언급에만 그치고 있다.

V. 보호

아동발달에 대한 북한식 접근법에도 긍정적인 측면이 있는데, 이는 여타 국가에 존재하는 아동학대를 그다지 찾아볼 수 없다는 점이다. 북한은 모든 아동의 지속적인 학교교육 참여를 보장하는 정책의 장점을 여실히 보여주고 있다. 북한에서는 아동 노동 착취나 아동매매, 상업적 아동 성착취 등이 전무한 것으로 보이며, 아동의 HIV 감염 사례도 기록된 바 없다. 엄청난 물질적 박탈에도 불구하고 대다수의 아동은 안전한 환경에서 아동기를 보낸다.

그러나 북한 경제개혁의 필연적이나 의도되지 않은 부작용이라 할 수 있는 가정빈곤 증가추세로 볼 때, 이러한 긍정적인 측면에도 부정적인 여파가 우려된다. 2002년부터 시작된 경제개혁으로 북한경제는 통화 중심으로 변모하고, 기업에는 국가 보조금 없이 재정적으로 자립할 것이 요구되고 있다. 또한 실업이나 불완전 취업의 증가로 더 많은 가족 구성원이 가정경제에 기여할 것이 기대되면서, 지난 10년간 비공식적 경제활동은 현저한 증가세를 보였으며, 최근 5년 동안에는 가속화 양상을 나타냈다. 한편 북한 경제가 어느 수준까지 시장 경제화할 수 있을지는 전혀 알 수 없지만, 지금까지 관찰된

변화만으로도 사회적 통제가 느슨해지고 있으며 체제 내 많은 부분에서 사회 통제에 대한 반발이 있음을 짐작할 수 있다.

당연한 일이지만, 현재 탈북난민(혹은 이주민) 개개인과 가족 사이에서는 아동 및 여성에 대한 학대 문제가 불거지고 있다. 일례로 중국 공안에 다수의 매매혼 사례가 보고된 바, 궁핍까지는 아니더라도 아동의 학대 방지에는 충분하던 내부통제 기제가 북한 국경 너머에서는 더는 효력을 발휘하지 못하는 것이다.

제도화된 보육을 둘러싼 문제들을 위에서 살펴보았으나, 이러한 문제들은 고아의 경우에 훨씬 더 심각하다. 북한에서 고아들은 영아원이나 고아원 혹은 기숙학교에 수용되어 그 삶의 테두리가 일찍이 확정되고 만다. 검증은 여의치 않으나 일부□□고아□□들은 실제로 부모가 있으나 일시적으로 양육 할 수 없는 상태라 이러한 전시간제 탁아시설에 맡겨졌다는 의견이 많다. 더욱이 부모가 적절한 보육을 할 수 없으리라는 이유로 세쌍둥이는 모두 5세까지 국가의 손에 맡겨진다. 유엔아동권리위원회는 특별 보호가 필요한 아동에 대해 제도적 개입이 과도하다고 보고 이에 우려를 표해왔다.

안타깝게도 장애아동의 실태에 대한 정보는 거의 전무하다. 북한에서도 원시적인 형태의 비정부 단체이자 유일한 장애인 지원 협회로 조선장애자지원협회(KASD)가 핸디캡 인터내셔널 벨기에(Handicap International, Belgium)의 후원을 받아 운영되고 있다. 그러나 아동의 장애 정도에 대한 평가가 충분히 이루어지지 않고 있다. 단순 신체 상해로 인한 장애아를 제외한 모든 장애아는 공공시설에 수용되는 것으로 보이나, 장애에 대한 전 세계적 인식 변화가 북한을 비껴간 듯하다. 간질과 같은 보편적이고 단순한 질환이 정신병으로 간주되어 특수시설에 수용되는 사유가 된다.

유엔 아동권리위원회도 지적한 바, 아동의 보호에 있어 한 가지만 더 짚고 넘어가자. 유엔 아동권리위원회는 최근 북한의 국가보고서에 대한 최종견해에서 “전통적인 관습 때문에, 학교와 가정, 탁아시설에서 여전히 차별이 이루어지는 것으로 보인다”고 지적했는데 이는 북한의 최초 국가보고서에 대해서도 이미 지적한 바 있다. 이러한 지적을 타당한 것으로 수용한 것으로 보이는 북한 당국은 철저한 조사를 벌여 차별 관행을 거의 뿌리 뽑았다고 주장했다. 필자도 북한 주재 중 아동의 차별사례를 한 건도 목격하거나 전해 들은 바 없다.

VI. 아동의 참여

북한에서는 아동이 사회활동에 많이 참여하고 있으나, 모두 조직화된 참여일 뿐이다. 북한사회의 여타 측면에서와 마찬가지로, 아동과 청소년은 자동적으로 김일성청년동맹이라는 집단에 가입되어 성인의 지시에 따라 학교 내외에서 조직적인 활동에 참여하게 된다. 간단히 말해, 이는 아동의 의사 존중에 관한 아동권리협약 제12조와 제13조에 전적으로 부합한다고 볼 수 없는 유형이다. 유엔 아동권리위원회가 지적한 대로, 아동을 포함한 일반 북한주민에게 아동권리협약에 대해 알리고 이해시키는 면에서는 아직 부족한 것이 많다.

VII. 앞으로의 전망

언어학적으로 볼 때, 인권 신장에 대한 접근법은 전술적(tactical) 접근법과 전략적(strategic) 접근법으로 나눌 수 있다. 전술적 접근법에서는 개별 사안별로 인권을 다룬다. 이는 북한과 같은 국가에서 경제·사회·문화적 권리를 증진하고자 할 때 비교적 간단하고 만족스러운 방법으로, 보건·식량·물·교육에 대한 접근을 개선하는 데 성과를 거두어왔다. 한편 전략적 접근법에서는 인권 관련 사안이 상호 불가분하며 상호 의존적이라는 점을 심분 고려하여 권리행사의 사상적 기반이라는 보다 문제성 있고 논란의 여지가 큰 사안을 다룬다.

그러나 이러한 언어학적 이분법은 개입정책 지지자와 반대자로 양분하는 것과 같은 또 다른 언어학적 이분법과 맞물려 복잡해진다. 개입정책을 줄곧 지지해온 이들은 소기의 목적 달성에 실용적이고 만족스럽다는 근거를 들어 아동권리 신장에 전술적인 접근법을 취하는 경향을 보인다. 한편 전략적 접근을 옹호하는 이들은 개입정책에 반대하는 입장을 고수해오면서, 변화를 위한 외부 지원을 받기 위해서는 북한 당국이 먼저 변화 및 (적어도 그들의 관점에서) 국제기준에 완전히 부합하려는 노력을 할 책임이 있다고 지적한다.

여기서 필자 본인은 열렬한 개입정책 지지자임을 밝힌다. 그런데 이런 개입주의적 입장이 절충과 양보를 암시할까? 그렇다. 이미 지적한 대로 개개 아동의 선천적이고 당연한 인성과 능력 발달이 초년기나 공식 교육에서 거의 등한시되는 등 가장 근본적

인 문제마저 적절하게 처리되지 못한 분야가 적지 않았다. 실제로 성공 여부에는 논란의 여지가 있지만 인도주의적 원칙 옹호에 대해서는 상당히 일관적인 접근법을 고수해 왔으나, 이를 제외하고는 지금까지 대북 사안에 있어 전술적인 접근법에 따라 비교적 평이한 문제에 치중하는 경향을 보여온 것이 사실이다. 그럼에도 이러한 접근법이 적어도 곤궁에 처한 수많은 이들, 특히 아동의 고통을 최소화하려는 노력이었음을 말하고 싶다. 양분된 정치적 진영 중 어느 일방도 그들의 의사에 관심을 보이지 않았지만 기초적인 생필품을 누릴 권리가 있는 아동들 말이다.

그럼에도 개입정책 지지자들이 실패했다고 말할 수 있는 부분은 사상적 충돌이 관련된 사안에 있어 충분히 강경한 태도를 보여주지 못한 점이다. 북한에서는 아동권리가 철저한 무시되고 있는데 이는 권리 행사를 용납하지 않는 북측 사상과 상관관계가 뚜렷한 문제다. 그러나 우리는 북측의 심기를 거스르지 않고 동시에 그들에게 끌려 다니지 않으면서 그 근본 원인을 해결할 의무가 있다. 이로써 지속가능한 경제 및 사회 발전을 달성할 수 있기 때문이다. 동시에 개입정책 지지에 대한 변명을 그만둘 필요가 있다. 사상적 충돌이 관련된 사안은 이러한 필요성과 의무에 모두 해당된다. 아동권리 협약이 규정하고 있듯이, 아동권리를 존중하고 보호하며 실행할 궁극적인 책임은 협약 당사국에 있으나, 국제사회의 상관 의무와 (협약 제45조)□□협약이 정한 분야에서의 국제 협력□□이라는 상관 의무도 있기 때문이다.

북한의 아동권리는 향후 어떻게 전개될 것인가? 사실상 전망하기 힘들다. 우선 부정적인 측면을 보건대 북한 당국은 인도적인 대북 투자를 줄이겠다는 방침을 이미 천명한 바 있다. 다만 개발 협력은 환영한다고 하였으나 이는 인도적 투자 사업보다 훨씬 정치적이며 북핵 문제의 전개 상황에 크게 좌우된다. 단기적으로 이는 개입정책의 축소와 투자 감소, 협상력의 약화로 이어질 것이다. 또한, 북한 국내 및 국경 밖으로의 이동이 훨씬 자유로워지고 경제생활에 있어 시장의 영향력이 증가하는 등 근본적인 변화가 감지되면서, 북한체제 일각에서는 그 변화의 정도에 대한 불안감이 증폭되고 있는 듯하다.

한편 국제기준 적용과 관련된 정책 협상에서 세계보건기구(WHO), 유엔개발계획(UNDP), 유엔인구기금(UNFPA), UNICEF 등 유엔의 전문기구를 포함한 여러 기구들의 역할이 공고해지고 있으나 변화의 속도는 더디다. 다만 보육에 관련된 사상적 사안 보다는 모유 수유와 예방접종 등 논란의 여지가 적은 비교적 가벼운 정책 분야에서는 보다 현저한 진전을 보여왔다. 그러나 필자의 경험으로 미루어 볼 때 북측과의 협상이

이러한 가벼운 사안에만 한정될 필요는 없다. 또 개인적인 의견으로는, 일상적인 단기 전술적 목표와 연계하여 더욱 큰 틀에서 명확한 전략적 목표를 추진할 때 개선의 가능성은 더욱 커질 것이다. 그러나 개입정책을 중단한다면, 아동의 권리 옹호라는 주장은 공허한 구호가 되어 실질적인 변화를 이끌어내지 못할 것이다.

북한인권 관련 연구보고서

인쇄일 □□ 2005년 12월 일

발행일 □□ 2005년 12월 일

발행인 □□ 조영환

발행처 □□ 국가인권위원회

주 소 □□ (100-842)서울특별시 중구 을지로1가 16번지

<http://www.humanright.go.kr>

전 화 □□ (02) 2125-9724

팩 스 □□ (02) 2125-9747

인 쇄 □□ 진명인쇄공사 (02) 2279-1470

<비매품>