

International Symposium on Human Rights in North Korea
북한인권 국제 심포지엄

**PROMOTION OF HUMAN RIGHTS
IN NORTH KOREA
AND
INTERNATIONAL COOPERATION**
북한인권 개선과 국제협력

2006년 11월 30일(목)
November 30, 2006

경남대 극동문제연구소 통일관 정산홀

주최: 국가인권위원회
National Human Rights Commission of Korea
경남대 극동문제연구소
The Institute for Far Eastern Studies, Kyungnam University

| 목 차 |

개회식

개회사 안경환(국가인권위원회 위원장)

기조연설 박종화(경동교회 목사)

세션 1-1. 국제사회와 북한인권: 국가적 차원의 북한인권

"미국의 대북정책과 북한인권"

고든 플레이크(맨스필드 재단 사무총장)

[토론]

산디프 쿠마르 미쉬라(인도 텔리대 교수)

"북한: 압박과 대화의 필요성 - 라프트 인권재단과 노르웨이의 입장"

얀 람스타드(라프트 인권재단 이사장)

[토론]

박순성(동국대 교수)

"한국의 대북정책과 북한인권"

이금순(통일연구원 연구위원)

[토론]

조호길(중국공산당 중앙당학교 교수)

세션 1-2. 국제사회와 북한인권: 국가적 차원의 북한인권

"중국의 개혁개방과 인권사업"

김경일(북경대 교수)

[토론]

이진영(인하대 교수)

"러시아의 대북인권 정책과 입장, 그리고 동북아에 대한 안보적 함의"

바실리 미히에프(국제관계국제경제연구소 부소장)

[토론]

이지수(명지대 교수)

"북한의 인권인식과 인권정책"

김수암(통일연구원 연구위원)

[토론]

김근식(경남대 교수)

세션 2. 비정부 기구(NGO, INGO)와 북한인권: 비국가적 차원의 북한인권

"개성공단 노동자의 인권문제"

양문수(북한대학원대 교수)

[토론]

김화순(한국기술교육대 HRD 연구소 연구원)

"북한의 인도주의적 상황 평가와 생존권 개선방안"

라지프 나라얀(국제사면위원회, 동북아시아 연구원)

[토론]

- 이용선(우리민족서로돕기운동 평화나눔센터 사무총장)

"탈북자의 인권상황과 개선방안"

법륜 스님(좋은벗들 이사장)

[토론]

- 스티븐 린튼(유진벨재단 회장)

"중국 국내의 탈북자 문제: NGO의 역할"

피터 백(국제위기감시기구 동북아시아 사무소 소장)

[토론]

이영환(북한인권시민연합 조사연구 팀장)

※ 본 자료집에 실린 내용은 주최측의 입장과는 무관함을 밝힙니다.

| CONTENTS |

Opening Remarks and Keynote Speech

Opening Remarks

Kyong-Whan Ahan (President, NHRCK)

Keynote Speech

Park, Jong-hwa (Pastor, Kyung-dong Presbyterian Church)

SESSION I -1

: The International Community and Human Rights in North Korea

“Human Rights and U.S. Policy toward North Korea: Wrench in the works or key to resolution?”

-L. Gordon Flake (Executive Director, The Maureen and Mike Mansfield Foundation)

[Discussion]

-Sandip Kumar Mishra (Professor, Delhi University)

“North Korea: The Need for Both Pressure and Dialogue – The View of Rafto House Foundation and the Norwegian Government”

-Jan Ramstad (Chairman of the Board, Rafto Human Rights House)

[Discussion]

-Park, Sun-Song (Professor, Dongkuk University)

“South Korea’s Policy towards North Korea and North Korean Human Rights”

-Lee, Keum-sun (Senior Research Fellow, Korea Institute for National Unification)

[Discussion]

-Zhao, Huji (Professor, Central Party School, Communist Party of China)

SESSION I -2

: The International Community and Human Rights in North Korea

“China’s Open Reform and Human Rights Operations: East Asia’s Multilateral Structure of Security and the Issue of North Korean Defectors; or the China’s Position on America’s Human Rights Policies”

-Jin Jingyi (Professor, Beijing University)

[Discussion]

-Lee, Jean Young (Professor, Inha University)

“Russian Position and Policy on Human Rights and Its Human Rights Policy”

-Vasily V. Mikheev (Assistant Dean, IMEMO)

[Discussion]

-Lee, Ji-Sue (Professor, Myongji University)

“North Korea’s Understanding of Human Rights and Its Human Rights Policy”

-Kim, Soo-Am (Senior Research Fellow, Korea Institute for National Unification)

[Discussion]

-Kim, Geun-Sik (Professor, Kyungnam Univeristy)

SESSION II

: NGOs and Human Rights in North Korea

“Human Rights of Workers at the Gaesung Complex”

-Yang, Moo-soo (Professor, University of North Korean Studies)

[Discussion]

-Kim, Hwa-Soon

(Researcher, HRD Institute, Korea University of Technology and Education)

“Human Rights Issues from the Perspective of an International Human Riths Campaigning NGO”

-Rajiv Narayan (Chairman, Good Friends)

[Discussion]

-Lee, Yong Sun

(Executive Director, Korean Sharing Movement)

“Human Rights of North Korean Defectors and ways of Improvement”

-Ven. Pomnyun (Chairman, Good Friends)

[Discussion]

-Stephn W. Linton (Director, EngenBell Foundation)

“North Koreans in China and Beyond: The Role of NGOs”

-Peter M. Beck (Director, International Crisis Group)

[Discussion]

-Lee, Young-Hwan (Director, Citizens’ Alliance for North Koran Human Rights)

※ Please note that arguments in this material do not represent organizers’ position

환영사 및 기조연설

개 회 사: 안 경 환

[국가인권위원회 위원장]

기조연설: 박 종 화

[경동교회 목사]

개 회 사

안 경 환
국가인권위원회 위원장

개 회 사

안녕하십니까? 대한민국 국가인권위원회 위원장 안경환입니다.

먼저 바쁘신 가운데서도 북한인권 국제심포지엄에 참석해주신 모든 분들께 진심으로 감사의 말씀을 드립니다. 특히 러시아 국제관계 및 국제경영연구소 (IMEMO) 바실리 미히에프 부소장님, 중국 북경대 김경일 교수님, 고던 프레이크 머린&마이크 멘스필드 재단 사무총장님, 일본 릿교대 이종원 교수님, 중국공산당 당학교 조호길 교수님, 엠네스티 인터네셔널 동아시아팀 라지브 나라얀 박사님, 라프트 인권연구소 장 램스타크 이사장님, 인도 델리대 산디 교수님 등 해외에서 오신 전문가들께 깊은 감사의 뜻을 전합니다.

더불어 기조발제를 해주시는 박종화 목사님을 비롯한 법륜스님, 박순성 교수님, 김근식 교수님, 오승렬 교수님, 이지수 교수님, 김수암 박사님, 이금순 박사님, 윤덕민 박사님, 스티브 린튼 회장님, 피터 백 국제위기감시기구 동북아시아 사무소 소장님, 이용선 우리민족서로돕기운동 사무총장님 등 발표 및 토론을 맡으신 국내 전문가들 여러분께도 깊은 감사를 드립니다.

한국 국가인권위원회는 독립적인 인권옹호 전문국가기구로서 2001년 11월 설립 이래 인권보호와 증진을 위해 부단히 노력해 왔습니다. 특히 그동안 국가인권위원회는 한국사회의 소외된 계층과 소수자들의 인권을 보호하고 신장하고자 많은 관심을 기울여 왔습니다.

더불어 분단국가인 한국사회의 핵심이슈로써 북한의 인권문제에 관하여 실질적이고 합리적인 접근방안을 찾고자 심사숙고해 왔습니다. 이를 위해 국가인권위원회에서는 그동안 북한인권특별위원회를 구성하여 국내외 북한인권 전문가들과 수차례의 공청회, 토론회 및 간담회를 가진바 있으며, 중국 등 관련국가에 현지출장을 비롯해 국내 거주하고 있는 새터민에 대한 심층면접, 그리고 북한인권법제에 관한 연구보고서의 출판 등 북한인권과 관련해서 다양한 활동을 수행해 왔습니다.

이번 북한인권 국제심포지엄은 그동안 펼쳐왔던 북한의 인권실태에 대한 객관적 연구조사 및 일반론적 접근을 기초로 하면서도 어떻게 하면 북한의 인권을 실질적으로 개선하고, 국제적 협력을 이룰 것인가라는 실천적이면서도 구체적인 방안을 모색하려고 준비하였다는 점에서 그 의미가 남다르다고 하겠습니다.

정부차원과 비정부차원(NGO?INGO)의 북한인권의 개선을 위한 노력, 개성공단의 북한 노동자 인권 등 북한인권에 대한 주요한 쟁점을 토론의 주제로 설정한 것이 그것입니다.

이러한 측면에서 오늘의 심포지엄은 북한인권에 대한 개별국가 및 국내외 인권단체들의 다양한 입장을 종합하면서도 구체적 방안을 찾는 진일보한 계기가 될 것이라 믿습니다.

국가인권위원회는 국내외 북한연구의 중심적 연구기관인 경남대극동문제연구소와 이번 국제심포지엄을 공동으로 개최함으로써 기획 및 준비과정에서 전문성을 제고시킬 수 있었습니다. 이를 계기로 국가인권위원회는 북한인권 관련 사업에

필요한 인적 네트워크를 확대하고 국제협력사업을 보다 내실 있게 추진해 나가도록 노력하겠습니다.

마지막으로 오늘 국제심포지엄의 공동개최자로서 훌륭한 인적물적 자원을 주신해 주신 윤대규 경남대극동문제연구소장과 관계자 여러분들에게 감사드립니다. 그리고 이 행사에 참석하신 모든 분들께도 다시 한번 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

기 조 연 설

박 종 화
경동교회 목사

기 조 연 설

박종화

경동교회 담임목사

금번 국가인권위원회가 “북한인권과 국제협력”을 주제로 하여 국제 심포지엄을 개최한 것은 한반도와 동북아에서의 평화발전에 중요한 공헌이 될 것으로 보여 크게 환영한다. 이번 심포지엄을 통하여 북한 인권의 객관적 현실진단과 아울러 미래 지향의 개선 방안에 모두의 공감대를 형성할 수 있다면, 북한 주민의 인권이 실질적으로 신장됨은 물론 우리 모두가 바라는 남북간 그리고 동북아 지역 상호간의 상생의 평화를 촉구하는데 초석이 되리라 믿는다. 이런 전제하에서 몇가지 인권문제에 관한 공감대 형성과 공동의 협력과제를 제시해 보려고 한다.

I. 인권과 인간존엄성과 관련하여

첫째로 인간의 가장 기본적인 “존엄성(Human Dignity)”과 그것을 보장받고 누릴 “권리(Human Rights)”와 권리에 수반되는 필연적 “의무”(Human Obligations)는 하나의 총체적인 상관관계 속에서 파악해야 한다고 본다. 인권을 말할 때는 항상 인간의 의무를 동반할 수 있어야 한다. 의무 뿐만 아니라 권리는 항상 복수이다. 다원적이고 다양하다는 말이다. 하지만 의무를 수반한 인권의 바탕인 “존엄성”은 단수이며, 신성불가침이고 결코 어떤 이유로도 분리될 수가 없다. 기독교 신앙인의 입장에서 볼때 인간의 존엄성을 창조주 하나님께서 인간을 자신의 형상(Image)을 따라 창조하셨다는 사실에 근거하고 있으며, 따라서 인간의 존엄성을 추구하는 인간의 권리는 곧 인간 속에 내재할 하나님의 형상을 담보하는 하나님 자신의 권리이다. 인권 유린은 곧 신권유린인 셈이다.

둘째로 유엔 총회가 결의하고 채택한 “세계인권선언(The Universal Declaration of Human Rights, 1948.12.10)”은 세계를 짓누르던 각종 정치적 독재와 탄압에 대한 저항의 결과로 등장했으며, “개개인의 자유권”을 핵심으로 하는 인권은 국가나 어떤 제도나 체제로부터도 보호 받아야 한다는 점을 강조했다. 여기에는 양심과 신앙의 자유, 표현과 언론의 자유가 포함된다. 이것이 아직은 국제법상 강제력을 갖지 못한다. 모든 국가와 민족이 공통으로 목표하는 이상향을 밝히고 있다. 북한 인권의 문제도 이런 “개개인의 자유권” 보장이라는 인권 문제에서 벗어날 수 없다.

셋째로는 앞서의 “세계인권선언”이 주로 서방 자유민주국가들의 주도로 만들어진 것인데 비하여 사회주의 국가들 및 당대의 제 3 세계 국가들이 주창한 “사회적 인권”으로서의 인권선언이 뒤이어 나왔다. 유엔 총회에서 채택했고(1969) 35 개국의 가입으로 공식 발효(1974)된 “경제, 사회 및 문화권에 관한 국제협약”(The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)이 그것이다. 이것은 식민주의에서의 해방과 자본주의적 제국주의에 항거하여 나온 집단적 인권으로서의 대체 인권 선언이다. 북한이 인권 문제가 제기될 때마다 선호하고 싶은 선언에 속할 것이다. 특히 이 선언은 모든 국가가 “자주권을 지니며”. 이 자주권을 바탕으로 국가마다 자유롭게 채택한 정치적 입장과 경제사회문화적 발전을 견지한다는 점(제 1 조)을 명시하고 있기 때문이다. 북한 인권문제를 다루면서 경제적 인권으로서의 정의의 문제가 심도있게 논의 되어야 할 것이다. 이유는 북한의 현실이 이런 사회적 인권을 현실적으로 담보하고 있는지 여부도 명확히 검증해 보아야 한다.

넷째로는 특별히 선언이라할 필요가 없을 정도로 오늘날의 세계를 짓누르고 있는 인권 부재의 현실이 있다. 기본적인 생존마저 흔들리고 있는 삶의 현실이다. 곧

“생존권으로서의 인권(Survival Rights)”문제이다. 생존권 보장이 없이 “개인적 자유권”으로서의 인권이나, “사회적 권리”로서의 인권은 너무도 사치스러운 인권일 뿐이다. 북한 인권 문제를 제기하면서 북한의 가장 기초적 “생존권 위협” 상황이 우선적인 과제로 부각되는 것이 바람직하다고 본다.

II. 북한 인권과 관련하여

다섯째로 위에서 살펴본 대로 인권의 종류와 내용은 다양하다. 하지만 크게 보아 개개인의 정치적 자유권이나 사유재산권을 포함하는 인권과 동시에 경제적, 사회적, 문화적인 집단적 인권을 포함하는 인권은 상호 분리될 수 없다. 단지 강조점의 차이가 있을 뿐이다. 인권을 포괄적인 입장에서 취급하고 그 구체적 실현의 방안을 통합적으로 그리고 통합적 틀 속에서 순차적으로 해결하는 방안을 찾아야 한다고 본다. 북한의 경우 이미 알려진 대로 사상, 양심, 신앙, 의사 표현의 기본적인 자유가 현저하게 제약 당하고 있음도 물론 공개처형, 정치범 수용소 운영, 강제 상환된 탈북자에 대한 무자비한 처벌 등이 상존한다. 동시에 경제정의를 실현한다는 낡은 틀과 내용이 사실은 집단적 절대 빈곤으로 인해 기능하지 못하고 있는 상태임도 알려진 대로이다. 이러한 심각한 상황에서 북핵 문제로 대변되는 선군정책의 설치는 북한 주민의 인권은 물론 북한과 여전히 대치 상태에 있는 남한 국민으로서도 심각한 불안과 분노와 연민을 곱씹을 수 밖에 없다. 이점이 북한의 인권문제를 제기하면서 느끼는 이중적 고뇌이다.

여섯 번째로 개인적 자유권이나 집단적 사회권의 신장을 기본적으로 생존 가능한 삶의 상황에서만 논의되고 주장될 수 있다. 북한은 동북아와 세계에 대한 군사적

측면의 핵 위협 실체임에도 불구하고 경제적, 사회적 생존의 위협속에 있음을 부인할 수 없다. 북한의 인권을 실질적으로 증진시키려 한다면 우선적으로 생존권적 인권을 실현할 수 있는 방안이 마련되어야 하리라고 본다. 생존권으로서의 인권신장을 위한 인도주의적 협력은 동시에 개개인의 정치적 자유와 경제적 집단적 생존권 보장을 배제하는 것이 아니라 오히려 강도 높게 담아 요구해야 한다고 본다. 생존권이 붕괴되거나 심각한 위협을 당하는 상황을 방치한 채 개인의 자유권과 사회권적 인권 요구는 실제로는 구호에 지날 뿐 실효가 없는 것이기 때문이다.

일곱 번째로 북핵 폐기와 기본적 생존권 보장 그리고 그에 따른 북한 체제의 안전 보장에 포괄적 패키지로 제안되고 협상되는 것이 현실적일 것이다. 적어도 북한 체제의 경제적 붕괴 그리고 이어질 사회적 정치적 붕괴를 목표로 하고, 그런 전제하에 식량을 비롯한 인도주의적 자원을 무기화 하고, 인권문제를 정치적으로 이용하려는 한 우리가 선한 뜻으로 추구하는 북한 인권 신장은 물론 평화와 안정도 보장될 수 없는 때문이다.

여덟 번째로 북한 인권을 다루면서 채택할 수 있는 국제 협력의 방안이다. 북핵 폐기를 포함한 안보의 과제, 생존권 보장을 중심으로 하는 교류협력의 과제, 그리고 인간의 삶을 복되게 할 수 있는 인권신장의 과제가 포괄적인 틀에서 정책화되고, 그런 바탕위에서 합의된 “우선순위”를 따라 북한 문제가 해결될 수 있는 길을 마련해야 할 것이다. 이와 관련하여 “유럽 안보와 협력회의”(CSCE 1975/1992 년 부터는 OSCE 의 상설기구화)가 채택한 “안보”, “교류협력”, “인권”의 세가지 틀을 한반도에서 어떤 방식으로 적용할 수 있는지를 연구해 볼 필요가 있다고 본다.

마지막 결론적으로 “북한 인권”은 북한 나름의 체제적 특수성과 한반도의 분단상황이라는 특수성 속에서 구체적인 접근 방법과 실천요강을 특수하게 강구할 필요가 있을 것이다. 그러면서도 인권이 특정지역이나 특정 국가에서 특수한 방식으로만 이루어지는 것이 아니라, 세계적으로 보편타당한 원리와 기본 정신을 축소/왜곡하지 않고 구현되어야 진정한 인권신장이 이루어진다는 사실을 확인해야 할 것이다.

세션 1-1

국제사회와 북한인권:국가적 차원의 북한인권

사회: 최 영 애
[국가인권위원회 상임위원]

발표: 고든 플레이크
[맨스필드 재단 사무총장]
얀 람스타드
[라프트 인권재단 이사장]
이 금 순
[통일연구원 연구위원]

토론: 산디프 쿠마르 미쉬라
[인도 델리대 교수]
박 순 성
[동국대 교수]
조 호 길
[중국공산당 중앙당학교 교수]

미국의 대북정책과 북한인권

고든 플레이크
맨스필드 재단 사무총장

미국의 대북정책과 북한인권: 상황의 왜곡인가, 해결로 가는 열쇠인가

고든 플레이크
맨스필드 재단 사무총장

요약

이 논문은 인권에 대한 미국 정책을 포괄적인 맥락에서 파악하고자 시도한 것이다. 먼저 미국 외교 정책에서의 일반적인 인권 역사를 간략히 논의하고 있으며 북한 인권에 대한 미국 특정한 정책을 탐색하고 있다. 미 국무부와 의회의 역할과 더불어, 인권 유린에 대한 관심을 이끌어내고 동시에 미국 정책에 영향을 주는 시민 사회의 특별한 역할에 대해서도 조사했다.

또한 북한 인권 문제의 영향을 규명하는 시도를 하고 있으며, 미국의 대북정책을 총체적으로 논하는 동시에 각기 다른 접근들이 어떻게 한미관계에 영향을 미쳤는지를 담고 있다.

더 나아가 북한의 예외주의를 부정하고 인권문제 논의를 위한 국제기준의 적용을 강조하는 것으로 끝맺고 있다. 동시에 국가가 가지고 있는 실제적인 안보와 경제적 관심, 더불어 인권에 대해 균형 있고 우선적인 필요성을 인식하는 것이 중요하다. 따라서 이 논문은 헬싱키 프로세스로부터 참고할 것이 많다고 결론짓고 있다.

40년 간 대부분의 북미관계는 거의 한결같이 군사 억제로 정의할 수 있다. 휴전 후 50년이 넘도록 미국과 북한은 여전히 외교적 인식을 공유하지 못하고 있으며 주로 안보 문제에만 국한하여 제한적으로 대화하고 있다. 이러한 상황에서 역사적으로 북미 관계에서 인권 문제는 중요한 요소로 자리 잡지 못했다. 미국과 국제사회는

북한사회의 비밀스럽고 단절된 특성으로 정보를 수집하기가 극도로 어려웠고, 그로 인해 북한의 인권 상황은 최악일 것이라고 추정되어왔다. 그러나 영향력을 행사하는 것은 거의 전무후무했으며, 이 문제에 대해 북한 관계자들과 접촉할 기회도 거의 없었다.

레이건과 전 부시 행정부 하에 "온건 정책(modest initiative)"이 시작되면서 북한은 1992년 UN에 가입했고, 이는 1994년 10월 제네바북미합의에서 절정에 달했다. 제한된 부분이 있기는 하지만, 지난 15년간 북한과의 유대관계의 팽창은 전례가 없는 것이다. 시민단체의 학자 및 정부 관계자의 북한 방문이 가능해지면서 인권 문제에 대한 관심이 촉발되었다. 반어적으로 지난 3년간 북한 인권에 대한 미국의 활동이 급격히 팽창한 것과 안보상황(북한 미사일 및 핵 프로그램에 따른 긴장 확대와 사회적, 외교적 접촉의 급격한 축소)이 극적으로 나빠진 것이 일치하게 되었다.

대북 정책 접근에 대한 한-미간의 시각 차가 더 커지고 있다는 점에서 볼 때, 한국의 일각에서는 미국의 북한인권에 대한 관심이 계속 증가할 것이라고 전망한다. 2002년 부시 대통령의 "악의 축" 발언과 그 이후의 이라크 침공을 보면서 많은 한국 사람들은 미국의 인권정책이 "정권 교체"를 위한 전략의 하나라고 생각하며 따라서 미국의 의도에 대해 다분히 회의적인 입장을 견지하고 있다.

인권에 대한 미국 외교의 역사적 배경

외교 정책상 인권의 역할에 대한 미국의 시각과 접근에 대한 깊은 학문적 이해가 없더라도 분명히 드러나는 변화를 볼 수 있다. 인권에 초점을 맞춘 국내외의 시민 사회의 태동과 팽창은 국제 규범의 개념을 변화시켰고, 냉전 종식 후 전 세계적 테러리즘의 발생과 그 밖의 다른 요인들로 인권문제가 어떻게 외교 정책의

결정적인 요소가 될 수 있는지가 구체화되고 있다. 이런 시각들은 물론 미국 정치에 영향을 줬으며, 사회주의 체제에서의 인권 상황을 주장한 민주당과 더욱 보수적인 틀에서 정세를 파악한 공화당 사이 간에 의견이 일치되지 않았던 초기의 논쟁에도 영향을 미쳤다. 미국의 국가적인 전략의 중요성은 역사적으로 인권 문제에 대한 쟁점에 우위를 주어왔다. 중국과의 항구적 정상무역관계(PNTR)로의 움직임은 인권 문제에 대한 해마다의 토론을 피하기 위한 것인데, 이는 중국의 무역지위 최대수혜국대우(MFN) 지위에 대한 재검토를 유도한다. 미국의 "대테러 전쟁"에 따른 신진 친미 동맹국에서 인권 상황에 대해 제기하고 있는 의문은 이미 논쟁 중인 두 가지 사례이다.

이상의 명백한 우려와 함께 외교적 권한과 인권 향상 사이의 긴장은 항상 존재해왔으며 여전히 존재한다. 이와 같은 긴장은 일반적으로 어느 것을 우선순위로 정할 것인가에 집중된다. 인권 향상의 장점에 대해 애매한 입장을 취하는 사람은 거의 없다 하지만, 최소한 관념적으로 무역과 국가안보와 같은 다른 목표에 반하는 조건 제한에 대한 의문과 함께 국가적 자존심과 외교 정책은 종종 인권 문제보다 우위에 놓인다.

이런 경고와 별개로 상황이 매끄럽게 흐르지 않는 반면에, 외교정책에서의 인권의 역할과 국제적 기준 설정에 대한 필요성이 대두한 것은 확실히 국제적인 의견 일치가 이루어지고 있다는 것이다. 이러한 모순적 상황에도 불구하고 미국은 제2차 세계대전 이후부터 인권 향상의 선두주자였고, 세계인권선언과 그에 따른 협정 및 조약을 이끌어 내기 위해 유엔 헌장에 인권 문제를 포함시키도록 힘썼다. 전 세계적인 대테러전쟁의 암울한 시기에도 인권 문제에 대한 관심은 지속되고 있다. 당시 국무부 민주, 인권, 노동국 부국장 Lorne Craner는 2001년 연설에서 “인권

부재와 민주주의, 그리고 테러리즘의 씨앗 간에는 종종 직접적인 연관성이 있다. 인권과 민주주의 증진은 다음 세대의 테러리스트들이 자라나는 기반이 되는 공포, 좌절, 증오와 폭력을 다룬다.”고 말했다.

정책에서의 실제 적용에 상관없이, 국무부 민주주의, 인권, 노동국에서는 전 세계에 걸쳐 인권 현황을 관찰하고 보고하는 방식으로 입법 권한의 틀 안에서 매년 보고서를 작성하여 수많은 정보와 벤치마크를 제공하고 있다. 이 보고서는 *인권 실체에 대한 국가 보고서*, *국제종교자유에 관한 보고서*, *개인 밀거래에 관한 보고서*, *그리고 인권 지원과 민주주의: 미국의 기록* 등을 포함하고 있다. 모든 정보는 일반 대중과 국제 사회에 공개되어 있으며, 일반적으로 균형 있고 초당파적인 성격을 띠고 있다.

북한 인권에 대한 미국정책

미국 외교정책에서의 인권 문제의 역사적 맥락을 검토해보고 위에서 열거한 여러 보고서의 포괄적인 특징을 살펴보면 북한이 어떤 방식으로든 미국의 관심을 끄는 목표로서 선택됐다는 인식을 없애야 한다는 것을 알 수 있다. 처음부터 북한은 매년 인권 관련 보고서가 주목하기에 충분한 대상이었다.

북한 인권에 대한 미 의회의 관심이 증대되는 데 있어 비교적 새로운 것은 무엇일까. 이는 부분적으로 이 문제에 대해 왕성한 활동을 하고 있는 매우 적극적인 시민단체들의 출현에 기인한다. 의미심장하게도 2004년 선거가 찾아들던 때에 미 의회는 만장일치로 북한인권법을 통과시켰다. 상징적 의미가 크지만 이 법안은 이 문제에 대한 의회의 시각을 정확히 밝히고 있고, 게다가 북한 인권을

책임질 특별 조정관 선임을 정하고 있으며, 북한 난민의 미국 수용에 대한 조항을 규정하고 있다. 2005년 8월 19일 부시 대통령은 제이 레프코위츠(Jay Lefkowitz)를 북한인권 특사로 임명함을 발표했다. 더욱이 2006년 5월 5일에는 2004년 북한인권법에 따라 난민 지위를 획득한 6명의 북한 난민이 미국으로 입국했다.

이를 포함한 다른 여러 조치들은 북한 관련 인권의 윤곽을 뚜렷이 하기 위한 것이었고, 미국 협상담당자들 및 정치가들은 공개적으로 이 문제를 제기했다. 그러나 인권에 대한 북-미간에 적극적인 대화는 없다. 핵문제를 둘러싼 안보문제가 우위에 있기 때문에 미국은 북한의 인권 상황과 북한과 대화하고자 하는 미국의 의지를 조정하거나 제한 사항을 요구하지 못했다.

미국은 주로 이 문제를 유엔을 통해 다루고 있다. 미국은 유엔안전보장이사회와 유엔 총회, 유엔인권분과위원회에 앞서 북한의 인권 지수를 비난하며 끊임없이 결의안을 지지해왔다.

시민사회의 역할

최근 들어 북한에 대해 비교적 새로운 시각을 가지고 있는 시민단체들이 생겨나고 있다. 많은 관심과 함께 국제특사(Amnesty International)와 인권감시단(Human Rights Watch)과 같은 시민 단체들은 폭넓은 국제기준을 가지고 오랫동안 북한에 초점을 맞춰왔다. 국제특사는 북한과 관련한 “고문과 사형제도, 독단적인 구금과 수감, 비인간적인 교도소 환경과 표현과 활동의 자유를 포함한 근본적인 자유에 대한 거의 전체적 탄압의 행사”와 같은 “오래 지속된” 문제들을 열거한다. 최근에는 “기아와 심각한 식량부족과의 직접적, 간접적인 연계”를 포함하여 문제를

확장하고 있다. 예상한 바와 같이 이 다양한 보고서 간에는 모순 되는 점이 거의 없다. 인권감시단은 북한 정권을 “세계에서 가장 억압적”이라고 명명하며, 북한의 “국가적으로 비참한 인권환경”을 “중대한 문제”로 본다. 세계난민단체(Refugees International)는 국제위기그룹(International crisis Group)를 통해 북한에 대한 특별 보고서를 발간하고 있다.

세계적 규모의 전통적인 인권단체들과 더불어 북한에 대한 구체적인 시각을 가진 비교적 새로운 단체들이 있다. 예를 들어 미국 북한인권위원회는 그 목표를 “북한에 지속되고 있는 악습에 빛을 비추고, 또한 개인적인 활동과 함께, 시민단체들과 정책입안자들이 북한주민에 대한 대우를 개선할 방법을 찾는다.”고 정했다. 이는 *비밀 수용소: 북한 수용소 폭로, 기아와 인권: 북한의 기아 정책과 예방의 실패: 유엔안전보장이사회 북한 결의안* 과 같은 보고서의 출판과 보급을 통해 실행되고 있다.

다른 단체들은 북한자유연합(North Korea Freedom Coalition)에 대다수 참여하고 있는데, 이 모임은 매우 활동적인 정치적 역할을 하며, 북한자유주간(North Korea Freedom Week)이라는 행사를 매년 워싱턴 D.C.에서 주관하고 있다. 지난 3년간의 활동이 하나의 사례가 된다면 매년 많은 사람들을 끌어내고 의회 참여 수준을 높이는 데 견인차를 더하는 노력이 계속될 것이다. 이 행사는 북한 난민의 목소리를 제공하고 또한 서울 기차(Seoul Train)과 같은 감동적인 다큐멘터리를 선보이는데, 이는 중국에 있는 북한 난민의 경험에 초점을 맞춘 것이다. 이 행사의 또 다른 흥미로운 점은 이들이 종교 단체들이라는 점이다. 이런 노력의 협력적 요소 또한 주목할만하며 보통 개인의 노력보다 훨씬 더 큰 정치적, 언론의 관심을 집약적으로 얻을 수 있다. 예를 들어 이들의 협업으로 뮤지컬 ‘요덕 스토리’를

워싱턴에 가져오는데 성공했고 부시 행정부 관계자들의 놀라운 참석을 이끌어냈다.

시민단체의 역할이 진일보한 예는 풀뿌리시민단체 활동의 증가이다. 대학 학생 단체인 LiNK(Liberty in North Korea)는 작은 학생모임에서 시작하여 미국 전역 대학 캠퍼스에-한국에까지- 빠르게 퍼졌고, 공개 지지 캠페인과 시위운동에 깊이 관여하고 있다. 다른 북한 관련 시민단체들 또한 전 미국에 걸쳐 공개 행사를 주관하고 있으며, 미국의 한인 사회와 자주 협력한다.

이 단체들의 두드러진 특징은 미국 정부와 연관되어 있지 않고, 다른 지원이나 통제를 받지 않는다는 것이다. 사실상, 그들의 주요한 활동은 미국 정부가 더욱 많은 활동을 하도록 촉구하는 것이다.

주목을 끌 만한 한 가지 중요한 예외는, 프리덤 하우스(Freedom House)에서 북한 프로그램을 통해 의회에서 비준 있는 지원금을 받으며 미국, 한국, 유럽에서 여러 큰 규모의 공개회의를 주관한 것이다. 의회 지원이 명백하지만, 프리덤 하우스의 모금 사례도 미 정부 정책에 따라 실행되지 않았다.

인권 문제의 정치적 민감성

절대적인 것은 아니지만 대개 인권 문제는 정치적 스펙트럼이 어느 정도 발달한 지점에서나 인식된다. 이에 따라 북한의 인권을 옹호하는 새로운 단체와 더욱 전통적인 인권 단체 간의 긴장이 존재해왔다. 종교적 정당성의 역할에 대한 회의적인 시각이 있고, 또한 종교적 정당성과 연합한다고 인식되는 단체들도 있으나, 이는 부시 행정부에 대한 의심과 북한의 정권교체를 옹호하려는 의지 때문에 더욱 복잡해진다. 그러나 이를 왕성하고 다양하게 북한 인권에 대한 관심을

촉구하는 유일한 비정부적인 목소리로 파악하는 것은 옳지 않다.

미국의 대북정책에서 인권 문제가 미치는 영향

북한과의 인권 협상에 대해 미국의 직접적인 연계 혹은 조건 합의가 거의 없는 상황에서 인권문제에 대해 높아지는 우려의 목소리는 외교 환경에 중요한 정치적으로 요소가 되었다. 북한은 오랫동안 최하위 국가였으며 독자적인 재래식 군사 위협과 대량살상무기로 인해 어려운 협상대상이다. 인권 문제와 같은 비전통적인 문제의 출현과 일본인 납치 사건과 위조 및 밀수와 같은 불법적 활동에 북한 정부가 참여했는지에 대한 여부는 북한과 관련된 정치 상황을 더욱 복잡하게 만들고 있다. 협상을 통해 북한의 진의를 파악하려는 시도가 얼마나 개인적 정치 역량을 드러낼 수 있는지 미국 당국자들은 정치적 계산을 하느라 분주하다. 미국 당국자에게는 북한과의 공적인 협상으로 절충을 할 수 있다 해도 여전히 남아있는 북한 정권의 특성 상 정치적 위험성과 인권과 관련한 민감한 상징성 때문에 위험을 감수하는 것에 흥미를 느끼지 못한다.

한미 관계에서의 인권의 영향

한국 군사 독재 시기 동안 인권 문제는 동맹 간의 미묘한 문제였다. 미국이 지지해 준 정부 하에 고통 받은 민주주의 운동가들과 한국 인권에 대한 미국의 접근이 더욱 미래지향적이기를 희망한 운동가들에게 큰 좌절을 안겨준 시초였다. 미국의 입장에서는 모순적인 측면이 있는데, 이는 과거의 수많은 운동가들이 이제는 한국에서 권력과 영향력을 행사하면서 북한의 인권 유린에 대해서는 압력을 행사하기를 꺼리는 이들의 위선은 공개되지 않았다는 것이다.

이런 모순적 인식은 부분적으로는 앞서 언급한 비정부 운동가와 의회에서의 몇몇 인권 혁명가들의 노력 덕분에 의회에서 가장 중요한 문제로 대두되고 있다. 대표적인 사례는 2004년 11월 국회 여당인 열린 우리당의 상당수가 북한인권법안의 가결에 대항하는 서명을 하여 그 편지를 미국 의회에 보낸 것이다. 위선에 대한 책임에 덧붙여, 미국은 한국이 북한 인권 지수를 직시하거나 공개적으로 거론하는 것조차 “교황보다는 카톨릭”이라는 식으로 예민하게 망설인다고 보는 경향이 있다.

한국이 조심스럽다는 것이 오해라는 점은 유엔에서 더욱 명백하다.

여기에서 다시 시민단체의 사회적 역할이 중요하다. 한국이 북한 인권 유린을 규탄하는 국제적 활동에 동참하지 않는 것에 대해 미국 관계자들은 침묵을 지키고 있다. 반면 시민단체는 한국의 행위에 대한 평가를 비난해왔으며, 이는 오히려 거꾸로 워싱턴의 정치적 인식에 영향을 주었다. 어쨌든 의미심장하게도 정식기권과 투표실패를 몇 년간 거듭한 후, 지난 주 한국은 유엔 총회에서 북한인권유린을 규탄하는 결의안에 찬성했고, 이는 환영할만한 중대한 발전이다.

한국은 미국의 정책을 평가할 필요성이 있고, 국제적이고 역사적 맥락에서 북한 인권에 초점을 맞추는 것 또한 중요하다. 한반도의 단독적인 입장에서 본다면 미국의 대북정책이 적대적인 시각이라는 것을 쉽게 알 수 있다. 이는 정권 교체에서 예상되는 미국의 정책이나 남북 상호 관계 및 북미 외교에 있어서 장애를 최소화 하려는 점을 통해 알 수 있다. 미국은 실질적으로 일이 실행되는 것을 원하지 쿠바, 버마, 짐바브웨 심지어는 중국 등 다른 나라가 발언하는 것보다 말을 아낀다.

결론

북한의 고립과 과민증에 국제적 비판을 가하려고 너무 불필요하게 북한을 공격하면서 그들과의 대화를 단절시킬 이유가 없다. 그러나 동시에 인권 문제에 대한 국제규범이 강화되고 있다는 것을 인식할 필요는 있다. 또한 의무는 아닐지라도 권리의 측면에서 국제단체 활동으로 그간의 악습에 빛을 비춰야 한다. 여러 문제에서 북한이 요구하는 예외를 부정해야 하며 다른 국가들과 똑같이 국제 기준을 준수하도록 해야 한다. 외교절차를 위협하는 인권과 조건 제한의 연계에 대한 저항이 있을 가능성이 있지만 북한의 저항에 굴복하지 않는다면 인권과 외교에 대한 어떤 논의도 양립할 수 있다.

인권 문제를 안보 협상과 경제 문제로 포함시키려는 지난 수십 년 간 시도는 인권문제에 대한 진보는 오직 전략적, 정치적, 경제적 진보의 틀 안에서만 가능하다는 교훈을 남겼다. 그 과정은 미국과 소련이 인권, 안보문제, 경제 및 과학 문제에 대한 논의를 위해 다자간 포럼을 창설하는 데 합의한 1975년 “헬싱키 최종결의(Helsinki Final Act)”이후 소위 “헬싱키 프로세스(Helsinki Process)”를 통해 자연스럽게 흘러나왔다. 또 다른 비슷한 접근은 인권문제를 포함한 북한과의 대화를 제한하기 보다는 오히려 넓힐 수 있는 다자 포럼의 창설을 이끌어냈다.

“헬싱키 프로세스(Helsinki Process)”의 핵심 개념 중 하나는 안보 문제와 인권을 동시에 강조하는 것으로, 올해 가을 5개의 주요 시민단체가 북한의 인권 결핍에 대해 공동으로 작성한 편지를 유엔안전보장이사회에 보낸 것이 이를 잘 설명해준다. “핵무기를 추구하는 북한을 단념시키기 위한 외교적 노력이 성공하더라도, 잠재적 갈등의 원천이 되는 한반도 긴장은 쉽게 풀리지 않을 것이다. 북한에서의 인권 유린과 심각한 인도주의적 상황은 지역 내 안정성에 분명한 암시를 던지고 있다.

이런 긴장과 그 긴장을 야기하는 한반도 내 분열은 북한이 인권을 존중하고 인간의 기초 욕구가 충족되는 개방된 사회로 변화 함으로써만 극복할 수 있을 것이다.”

새로운 다자 기구나 절차의 창설이 없다 해도 미국과 한국은 북한에 대한 접근을 더욱 잘 조정할 수 있다. 나아가, 단순히 북한에 대한 중국의 관심을 구하기 위해 경쟁하는 것보다 한국은 인권감시단(Human Rights Watch)의 Tom Malinowski가 “정부와 민간영역은 북한에서 사업계획을 가진 기업을 위한 특정한 행동 지침을 함께 발전시켜 나가야 한다.”라고 말한 것처럼 공동기준을 이행하기 위해 미래지향적으로 중국정부에 접근해야 할 것이다.

민주주의에 대한 공동의 의무, 자본주의, 법치주의와 같이 미국 내에서 공감대를 형성하고 있기 때문에, 북한의 인권 문제를 언급하는 도전은 두 나라를 분열시키기보다는 일체 시키는 것이 되어야 할 것이다.

미국의 대북정책과 북한인권
토 론 문

산디프 쿠마르 미쉬라
인도 델리대 교수

북한: 압박과 대화의 필요성
-라프토 인권재단과 노르웨이의 입장

얀 람스타드
라프토 인권재단 이사장

압박과 대화의 필요성: 라프트 인권재단과 노르웨이

정부의 입장

얀 램스타드(Jan Ramstad)

노르웨이 라프트 인권재단(Rafto House Foundation) 이사장

라프트 인권재단(Rafto Foundation)과 라프트 휴먼라이트 하우스(Rafto Human Rights House) 소개

나는 얀 램스타드이고, 노르웨이 베르겐에 위치한 라프트 인권재단의 이사장이다.

나는 저명한 교수인 쏘롤트 랄프토의 노르웨이 경영대학원(Norwegian School of Economics and Business Administration) 전 동료로, 그는 수 십 년간 구 사회주의 국가의 인권을 향상시키고 보호하는데 힘썼다. 경제학자이자 역사학자로서 나는 “철의 장막”에 가려진 국가들에 대한 그의 비전과 관심을 공유했다. 개인적으로 나는 30년 넘게 세계의 여러 지역에서 인권 문제에 관련해 일했다. 나는 강력한 개입은 성공한다는 것을 경험했다.

1986년에 라프트가 사망했을 때, 나는 라프트 인권재단을 공동 창립했다. 라프트 인권재단의 헌장은 매년 라프트 상이라 불리는 인권상을 수여하도록 정하고 있다. 이 상은 세계 곳곳에서 인권과 자유 그리고 민주주의를 위해 싸운 고결한 여성과 남성을 명예로이 기리고 격려하기 위한 것이다. 라프트 인권재단은 인간의 존엄성과 인권을 위해 싸우다가 부당하게 박해 받는 단체와 개인을 지원한다.

우리는 이제 20주년을 경축하며 활동의 이정표를 세웠다.

라프트 상의 중요성과 이에 대한 국제적 관심은 매년 증가하고 있다. 이전에 수상의 영예를 얻은 사람들 중 일부는 후에 노벨 평화상을 수여했다. 이들은: 김대중 대통령, 동티모르의 호세 라모스-호르타, 버마의 아웅산 수지 여사와 이란의 시린 에바디 등이다.

매일 라프트 휴먼라이트 하우스는 모든 연령대의 아이들을 위한 다양한 교육 프로젝트를 진행하고 있다. 게다가, 다큐멘터리 영화도 제작하며, 회의와 전시회, 출판물 주관하고 있다. 핵심 목표 층은 젊은 층과 정치인, 언론인, 기업리더 등의 영향력 있는 위치의 사람들이다.

라프트 상 북한 후보자

1997년, 라프트 인권재단은 자유와 인권을 위한 분투의 상징이 될 만한 북한에 반체제적인 사람을 찾기 위한 과정에 들어갔다. 1999년과 2000년에 걸쳐, 나는 북한 고위층 망명자들과 인터뷰를 가졌다. 그들 중에는 1997년 베이징으로 탈출한 황장엽도 있었다.

북한 내에는 명백한 반대파도 없고, 그 어떤 자유 투쟁가도 살아있을 수 없다는 사실을 곧 분명히 깨달을 수 있었다. 바츨라프 하벨이나 안드레이 사하로프와 같은 인물을 북한에서 찾는다는 것은 불가능했다. 우리는 그 나라의 북쪽과 동쪽 지방에 이십 만 명이 넘는 사람들이 포로감시수용소에 있다는 것을 뼈저리게 인식했으나, 그들과 접촉할 기회는 없었다.

우리는 고통 받는 북한 주민들을 지원하는 최선의 방법은 한국의 김대중 대통령에게 2000년 라프트 상을 수여하는 것이라 결론지었다. 위기의 상황에도 북한에 대한 그의 용감한 교섭을 지지하며, 우리는 포괄적으로는 한반도의 긴장

상황과 특히 북한 인권 상황에 대한 더 많은 국제적 관심을 희망했다.

1999년과 2000년에 걸쳐, 나는 서울에서 열린 아태민주지도자회의(FDLAP)에 참석할 기회가 있었다. 1999년, 현 노르웨이 국제개발장관인 에릭 솔하임과 함께 처음으로 김대중 대통령을 접견하기 위해 청와대로 초청되었다. 이 만남은 매우 놀라운 것이었으며 좋은 관계의 초석이 되었다. 올해 2월 김대중을 마지막으로 만난 자리에서, 그는 중대하고 근본적인 인권의 측면에서 식량과 의약품을 공급받을 권리에 대해 역설했다.

제7회 북한인권국제회의

올해 5월 라프트 인권재단은 서울에서 활동 중인 단체인 북한인권시민연합과 함께 제7회 북한인권국제회의를 주최했다. 이 회의에는 22개국 180명의 참가자가 모였으며, 북한인권문제에 대한 새로운 접근과 관련하여 토론했다. 참석자 중에는 비릿 문타몬 유엔 북한인권특별보고관과 한국인권대사도 있었다. 북한 인권 상황의 심각함을 알리는 데에 주력한 과거 대부분의 회의와 비교하면, 이 회의는 다양한 의견 표출을 권장했으며, 문화, 예술, 스포츠를 통해 참가자들의 일치된 의견을 이끌어 내는데 주력했고, 북한에서 인권 상황을 증진하기 위한 실질적인 방법을 찾기 위해 노력했다.

한국과 미국, 유럽 국가들을 포함한 정부 대표들뿐만 아니라 전 세계의 비정부 단체를 대표하는 인권운동가와 연구원들의 의견은 다양했다. 그러나 디자이너, 영화감독, 음악가들의 문화적 접근은 강경파와 온건파 사이의 간극을 좁혀 주었다. 모든 참가자들은 특히 북한 망명자 피아니스트인 김철웅 씨가 피아노로 아리랑을 연주한 회의에서 융화되었다. 이 회의에서는 북한을 비판하는 그 어떤 결의안이나 선언문도 채택하거나 발표하지 않았다. 그러나 모든 참가자들은 북한에 대하여

비판을 가하고 비난을 제기하는 것을 넘어, 북한 인권과 난민 문제를 풀기 위한 공동의 노력을 해 나갈 것과 공통된 이해를 갖는 것이 필요하다는 인식을 함께 했다.

요덕 스토리

라프트 인권재단은 북한에서 가장 악명 높은 수용소중의 하나인 요덕 수용소의 이야기를 담은 뮤지컬을 위한 첫 번째 기금마련을 위해 뭉쳤다. 이 뮤지컬은 한국에서 이를 관람한 칠만 오천 명에게 큰 반향을 일으켰다. 최근 이 뮤지컬은 워싱턴 DC와 뉴욕, 로스앤젤레스 등 미국 도시들에서 상영되고 있다.

우리는 북한의 인권 폭력과 한국에 사는 망명자들의 삶을 담은 다큐멘터리 영화를 제작 중이다. 영화는 2007년 초 전 세계 개봉을 기다리고 있다.

북한 정권 붕괴의 잠재적 결과

북한정권의 갑작스런 붕괴는 매우 두려운 시나리오로, 특히 중국과 한국에게 더욱 그렇다. 2세대가 지나도록, 2천 3백만 북한 주민들은 어린 아이 때부터 맹목적으로 명령에 순응하였다. 그들 중 많은 사람들은 왜 그래야 하는지조차도 모른다. 만약 루마니아의 차우세스쿠나 구 소련의 스탈린과 같이 김정일이 권좌에서 물러난다면, 그 결과는 완전히 무정부상태일 것이며, 무법과 막대한 고통이 있을 것이다. 이는 또한 수백만의 희생이 있을 식량조달급체계의 붕괴를 가져올 수 있다. 이러한 재앙은 도미노 효과를 발행시키며, 북한과 국경이 맞물려 있는 주변 국가들이 견딜 수 있는 한계를 넘을 수 있다. 이와 같은 대재앙의 시나리오는 동남아시아의 여러 경제에 극심한 부정적 영향을 줄 것이다. 나아가 이는 위험한 군사적 상황을

불러일으킬 수 있다.

건설적 관계

인권 문제는 정치인들이 만나고, 예술가들이 공연하고, 회사들이 사업을 할 때와 같이 북한과의 모든 상호작용에 있어서 수직적으로 통합되어야 한다. 이 모든 상호작용 속에서 영향을 줄 수 있는 상당한 기회가 생기며, 북한의 우리 형제자매들이 한 걸음씩 우리의 메시지를 이해할 수 있도록 해야 한다.

노르웨이 베르겐의 임업 연구원들이 북한 측 상대방과 장기적 친분을 쌓기 위해 북한을 방문했을 때, 그들은 인간이 조장한 환경 황폐화를 복구하기 위한 식목 프로그램에 대한 조언뿐만 아니라, 동시에 외부 세계에 대한 정보를 직접적으로 또한 간접적으로 알렸다.

노르웨이에서 북한 학생들이 정보기술에 대한 교환 프로그램에 참가했을 때에도, 우리의 민주주의 사회를 소개했고 그들이 고국으로 돌아갈 때에는 새로운 사상과 생각을 가져갈 수 있었다. 바라건대, 언젠가는, 이 교환 학생들이 북한 사회에서 중요한 위치에 오를 것이다.

노르웨이 무역연합 지도자들이 평양의 사업 상대인 북한전국무역연합(General Federation of Trade Unions)을 방문했을 때, 우리는 노동자들의 권리에 대한 그들의 입장이 다르다는 것을 알았다. 북한무역연합은 북한지배체제에 흡수되어있는 부분이다. 그러나 우리의 무역연합 지도자들이 지배체제에 가까운 북한 관계자들을 만났을 때, 양쪽은 의견을 교환할 수 있었다.

개인적으로 나는 북한 외교관들과 몇 시간 동안 건설적 토론을 가졌었다. 그 중 하나는 다른 토론들보다 훨씬 중요했다. 이는 유엔이 정한 보편적인 개인의 인권 대(對) 집단의 권리에 대한 북한의 이해에 관한 것이었다. 이 토론은 다행히도

지속될 것이며, 어쩌면 내년에 있을 북한에 대한 제8회 국제회의 동안에 이루어질 것이다. 우리는 북한 사람들이 참가하기를 희망하며, 그들의 목소리를 듣고, 들리게 하고자 한다.

왜 대화인가?

평양에 상주하는 서방의 한 대사는, “대화를 통해서, 우리는 인권의 기준과 개념을 더욱 잘 이해시킬 수 있다”고 나에게 말한 적이 있다. 이것을 오늘 내일에 적용할 수는 없지만, 중대한 변화의 시점이 도래하는 미래에는 의심할 여지없이 가능할 것이다. 압박에 추가적으로, 대화는 장기적으로 인권을 향상시킬 것이다.

사이가 일본 대사는 “1991년부터, 강압이 아닌 협상으로 납치된 일본인을 석방시킬 수 있었다”고 언급했다. 이 사실은 대화가 유익하다는 점을 보여주며, 또한 이는 일본의 경우에도 적용되었다. 대화가 없다면, 정권에 영향을 준다는거나 혹은 변화를 이끄는 데 영향을 준다는 것은 결코 있을 수 없다. 북한 사람들은 자긍심이 높으며 존경심으로 대해야 한다. 우리는 좋은 청취자가 되어야 하며 적시에 정확한 토론을 통해 우리의 메시지를 전해야 한다. 독립적 협력자에 의한 새로운 대화는 북한내외에서의 정보의 흐름을 증가시킬 것이다.

전 북한대사는 “북한은 너무 오랫동안 고립되어 살아왔기 때문에 대화에 참가하지 않아도 큰 문제가 없을 수 있다.”고 말했다. 만약 북한이 대화를 원한다면, 이는 우리가 반드시 잡아야 할 특별한 기회이다.

압박과 대화, 그리고 원조지원의 결합을 통하여, 북한 상황과 북한 사람들이 살고 있는 환경에 대한 더 많은 정보를 획득할 수 있다. 간접적으로, 이에 따라 체제가 작용하는 방식을 바꾸기 위해 노력할 수 있다.

북한과 인권

전 세계 인권 시민단체들은 인권법 침해에 관한 보고를 의무로 생각한다. 북한은 국제 시민단체들이 인도주의가 정착되지 않은 모든 나라들을 비난할 것이라는 것을 예상하여야만 한다. 이는 이러한 인도주의의 미정착이 북한에서 발생할 경우에도 그러하다. 인권법에 적합한지 확인하고 감독하기 위해 유엔 북한인권특별보고관과 국제적십자위원회(ICRC)는 교도소와 수용소에 자유롭게 출입 접근할 수 있어야 한다.

북한 지원에 있어서 일반인들 사이에 국제인권기준에 대한 지식과 이해를 퍼뜨리는 것은 특히 중요하다. 북한이 위협을 느끼면, 국제사회로부터 고립될 것이고, 역으로 위협을 가할 것이다. 그러므로 인권에 대한 보편적 이해를 위한 초석을 마련하는 것이 중요하다. 우리는 잠재적 대화를 위해 문을 닫아서는 안 되고, 미국과 북한 양국 간 진행 중인 의견이 향후 더욱 건설적이기를 희망한다.

10월 핵무기 실험으로 인한 북한 정권의 피해는 대체로 포괄적이다. 나는 북한의 모든 외교관들이 옆에서 기쁨에 소리칠 것이라고는 생각하지 않는다. 북한은 세계의 일치된 비난을 과소평가했다.

또한 미국이 대북 정책 작전을 변경해야 한다는 점은 분명해졌다. 북한은 국가의 자원을 국방, 군사 부문으로부터 국내 경제와 사회 발전으로 재분배할 것을 시작하도록 자극 받아야만 한다. 북한이 미국으로부터 안보를 보장받는다면, 북한은 민간부문에 더 많은 자원을 할당하는 과정을 가속할 것이고 시장개혁을 주도하는 것은 더욱 고무될 것이다. 미국의 봉쇄조치는 그 목적에 맞게 실행되지 못한다. 오히려 봉쇄조치는 필요한 변화를 위해 응할 것을 강요하는 것보다 북한이 압박에 견딜 능력을 더욱 강화하게 만든다.

대화와 시장개혁

개입(engagement)은 성공적으로 작동하고 있다. 북한 정권은 주민들이 외부 세상과 접촉할 수 없도록 하는 정보의 통제에 전적으로 의존하고 있다. 북한에 외국이 주둔하는 것은 북한 주민들이 가질 수 없었던 정보에 대한 접근을 가능하게 한다. 이는 또한 외국인들의 태도에도 긍정적인 변화를 이끌 수 있다.

북한은 한국과 함께 미래의 관광지가 되어야 한다고 주장할 수 있을 것이다. 이는 북한의 제한적인 시장기능을 활기를 띄게 할 것이며, 장기적으로는 서구 문명에 대한 인식을 바꾸는 데 기여할 것이다. 관광객들은 북한 주민들이 외국인을 만날 보다 많은 기회를 제공할 것이며, 외국의 영향은 그 동안 선진되어 왔던 외부에 대한 초상을 변경하며 외부 세상과의 접촉이 유용한 것임을 확신시킬 것이다.

이는 또 다시 시장개혁이 성공하기 위한 기초인 보다 분산된 의사결정을 야기할 변화를 이끌어 낸다. 북한 주민들이 나라 밖으로 여행하는 것을 허용하는 것 또한 이 과정을 옳은 방향으로 나아가게 할 것이다. 해외를 여행하는 학생들, 사업가, 예술가, 관광객 및 다른 북한 주민들은 새로운 생각을 가지고 고국으로 돌아올 것이다.

북유럽 국가들은 미국과 북한 양쪽 모두에 영향을 줄 수 있는 역사적인 역할을 담당할 수 있다. 특히 스칸디나비아 국가들은, 평화협상이라는 역사적 전통 하에 뛰어난 역할을 수행할 수 있는 잠재력이 있다.

북한은 강력한 국가와 자유시장경제의 조합인 스칸디나비아 식의 복지국가 경제에 관심이 많다. 경제에 대한 국가 통제가 풀어진 것은 이미 북한 사람들에게 어느 정도 영향을 줬다. 모든 소득이 직접적으로 국가에 귀속됐던 과거의 규율과는

반대로 더 많은 여성들이 노동인구로 참여하게 됐고, 사람들이 개인적으로 거주할 집을 갖는 것이 허용되고, 소득의 비율에 따라 세금을 낸다.

이런 개혁을 통하여, 김정일은 국가의 모든 문제들을 정권의 규칙과 규제를 통해서 풀어나갈 수 없다는 것을 인지했다. 어떤 문제들은, 가령 식량 공급이나 농업 과잉 등은, 시장주의 경제를 통해 더욱 잘 풀 수 있다.

사치품 및 군수 관련 물자에 대한 제재가 고려되어야 함은 분명하나, 생활필수품 및 문화와 교육 프로그램에 대한 교역을 멈추는 것은 목적에 어긋난다. 8백만 북한 주민들이 국제사회의 의약품에 의존하고 있고, 또 다른 6백만은 식량 원조가 시급하다. 국제적 보이콧이 너무 지나치면 그 결과로 인도주의적 대재앙이 일어날 것이다. 나는 필요한 식량 공급 조달이 북한 국경에서 어떻게 차단되었는지를 개인적으로 목격한 노르웨이인과 얘기를 나눈 적이 있다.

오늘날 몇몇 지표들은 북한에의 국제사회의 식량과 의약품 원조가 이를 진정으로 필요로 하는 북한 사람들에게 실제로 전달된다는 것을 보여준다. 그러나 과거에는 주민들에게 분배가 되었는지에 대한 감시가 없었기 때문에 원조 품목 중 일부는 군부의 손에 들어갔다는 비판이 있다.

북한 정권은 국제감시체제의 일부를 정치적 도구와 스파이적 위협이라도 여기고 있다. 우리가 식량과 의약품이 군부와 암시장으로 들어간다는 주장을 계속한다면, 이런 주장은 사실화 될 것이다. 그럼에도 불구하고, 나는 90년 대 후반 망명한 북한 잠수함에서 발견된 물품들 중 나의 고향 베르겐에서 생산되어 노르웨이 적십자를 통해 배급된 통조림을 직접 보았음을 인정해야만 한다.

전진하기

앞서 언급한 바와 같이 북한 정권의 붕괴는 커다란 대재앙을 부를 것이다. 북한

정권이 더욱 고립된 채 남아 있을수록 붕괴의 재앙은 더욱 커질 것이다. 북한에는 집단적 지도력이 있다. 동시에 젊은 세대와 나이 든 세대, 그리고 군부 지도자들과 정치지도자들 간에는 분명한 간극과 분열이 존재한다고 생각하는 데에는 몇 가지 이유가 있다.

일부 북한 사람들은 인권에 대한 비공식적 논의에 참여하고자 할 것이며, 이 문제는 무역, 양자간 프로젝트, 문화 프로그램과 같은 대화에서 직접적으로 혹은 간접적으로 제기될 수 있을 것이다. 나는 북한 외교관들과 인권에 대해 건설적인 논의를 가질 기회가 있었고, 진지한 논의를 하고자 하는 정권의 대표자들도 존재한다고 믿는다.

이것이 라프트 인권재단이 압박과 대화 양쪽 모두의 필요성과 가능성을 인정하는 이유이며, 우리는 양쪽 단계 모두에서 활동을 연계하는 방식을 택했다. 비판의 제시와 더불어, 우리는 태도와 시각에 영향을 주기 위해 대화에 참여하는 것에 대한 강한 믿음을 갖고 있다. 인권 상황의 개선에 기여하고 싶다면, 또한 북한에 있는 우리의 형제자매들에 귀 기울이는 데에도 준비해야 한다.

북한: 노르웨이 정부의 공식적 정책

국제법은 더욱 평화롭고, 풍요로우며, 공정한 세상에 절대적으로 필요한 기초 중 하나이다. 국제법은 또한 노르웨이 정부 정책 기준에 있어서 최우선 가치 중 하나이다.

노르웨이 정부는 대량학살 방지의 책임의 원칙의 명문화를 국제법의 주요 성과로 생각한다. 이는 국민이 고통 받고 있는 나라들의 정부와 그 처분에 있어 중요한 수단이 되는 안전보장이사회에 분명한 지침을 내린다. 학대적인 정부는 국가의 주권을 완벽히 보호받을 수 없으며, 대량 학살의 가해자는 결코 책임을 면제받거나

형을 면할 수 없다.

노르웨이 정부는 국제정치와 국제법에서 인권의 증대하는 중요성을 비참한 궁핍 상태에 있는 사람들의 요구에 부응할 새로운 가능성을 열어주는 매우 긍정적인 발전으로 바라본다.

북한은 네 개의 국제 인권 협정을 비준했다(시민적 정치적 권리에 관한 국제규약, 경제 사회 문화적 권리에 관한 국제규약, 여성차별철폐협약, 아동권리협약). 그러나 조직적이고 만연한 그리고 중대한 인권침해를 보여주는 심상치 않은 보고서들은 이 협약들에 의해 지켜져야 할 책무가 계속적으로 위반되고 있음을 보여준다.

노르웨이는 2005년 북한에 대한 유엔인권이사회의 결의안의 공동지지자이다. 이는 북한 주민들의 인권보호가 결여되어 있는 것에 대한 깊은 우려를 반영한다. 이 결의안은 고문, 정치적 사유로 인한 사형 집행, 광범위한 강제 노동, 그리고 표현, 생각, 양심, 종교, 평화적 집회의 자유에 대한 극심한 제한을 언급하고 있다.

북한이 허용하는 수준에서 북한인권특별보고관의 방문을 허용하고 충분한 협력을 구하는 것이 절대적으로 중요하다. 노르웨이 정부는 특별보고관의 권한을 강하게 지지하며 비릿 문타몬 교수가 발전적 대화와 협력을 통해 북한 정부와 접촉하려는 노력을 지속할 것을 장려한다.

인도주의 원조

공식적 인도주의 원조의 핵심은 “노르웨이 모델”의 사상에 있다. 이는 시민 사회와의 긴밀한 협력을 포함한다. 이는 현장에서 더욱 직접적이고 효과적으로 도움을 필요로 하는 사람들을 접촉하고 원조하는 것을 가능케 한다. 시민사회는 인도주의 프로젝트를 실행하는 데 주요 역할을 담당하고 정보를 위한 중요한 통로를 제공한다. 나아가, 수혜국의 시민사회를 강화하는 것은 당사국 내의 자립과

재난 예방을 촉진한다. 인도주의 원조 프로젝트로 북한 시민사회를 강화하는 것은 장차 자국에서 스스로의 요구에 대처하는 것을 가능케 하는 데 매우 중요하다.

인도주의 원조와 인도주의 단체들은 보통 군사적 충돌이나 자연 재해의 발발이 일어난 직후의 단기적인 노력에 동참한다. 노르웨이 정부는 북한의 상황이 이러한 범주의 밖에 있으며, 명확한 해결책이 없는, 인도주의적 재앙이 지속되는 상황으로 명백히 여기고 있다. 이 점에 있어서는 북한이 특이하다고 할 수는 없지만, 이와 같은 상황의 유형들은 인도주의적 원조의 개념의 한계를 확대한다. 이는 원조 공여국이 딜레마를 갖고 있다는 사실을 의미하며, 국가 체제가 만연한 국민의 고통을 경감하기 위한 책임을 다하지 않고 있다는 것이 명백한 경우에는 특히 그러하다.

노르웨이는 북한에서 인도주의 활동가들의 활동 상황이 더욱 제한되고 있는 점을 깊이 우려한다. 소수의 단체만이 제대로 활동이 허용되고 있으며 활동을 운영하는 것이 허용된 단체들은 보다 적은 수의 국제직원들과 일해야 하며, 원조의 흐름을 감시할 기회도 더욱 적다. 노르웨이는 이 상황을 매우 심각하게 받아들이며, 노르웨이 관계자들은 북한 당국자들과의 회담에서 이 문제를 해결할 것을 제기하고 있다.

그럼에도 불구하고, 노르웨이의 분명한 목적은 북한에 대한 인도주의적 원조를 지속하는 데에 있다. 이에 대한 세 가지 특별한 이유는 다음과 같다.

- * 첫째, 노르웨이는 절실한 도움을 필요로 하는 사람들을 원조한다. 국제사회는 북한 주민들의 고통을 외면해서는 안 된다.
- * 둘째, 노르웨이는 북한과의 접촉을 지속한다. 고립된 북한은 더욱 그 주민들의 생활환경 개선을 지원할 수 없기 때문에 이는 중요하다.
- * 셋째, 인도주의적 지원을 지속하는 것은 향후 재앙을 예방하고 혹은 적어도 그

범위를 제한할 수 있으며, 이에 따라 지역 시민사회의 역량을 확립한다.

인도주의적 지원은 진공상태에서 이루어지지 않는다. 이는 수혜국의 정치적 상황의 맥락에서 생각되어야만 한다. 북한에서 노르웨이는 인도주의적 목적이 매우 분명하면서도 동시에 체제와 관련한 명확한 정책에 따른다.

노르웨이의 인도주의 원조는 국제법의 원리에 기초하며, 유엔과 시민사회의 긴밀한 협력 하에 이루어지고 있다. 이러한 협력은 당사자들을 상호적으로 복돋운다. 이는 또한 현장에서 발생하는 변화에 부응한 새로운 기준의 역동적인 발전을 허용하면서도 가능한 행위에 대한 분명한 경계를 정의하고 있다.

북한 핵무기 프로그램은 동북아시아의 지역적 안정성에 심각한 위협을 의미한다. 이는 또한 다자간 핵 군축과 확산을 위한 노력을 훼손한다. 북한은 핵확산금지조약(NPT)에서 탈퇴했다고 주장한다. 그러나 노르웨이와 여러 다른 국가들은 그 탈퇴를 받아들일 수 없다. 결과적으로 북한은 여전히 핵확산금지조약의 의무를 존중할 의무가 있다.

국제사회는 북한이 핵무기 프로그램을 중단하도록 압박을 가하는 것을 지속해야만 한다. 그러지 않는다면 북한은 더욱 고립될 것이며 이 지역의 긴장은 더욱 커질 것이다.

북한 핵무기 문제와 관련하여 가능한 해결책이 중국의 주최 하에 6자 회담의 틀 안에서 논의되고 있다. 회담의 참가국은 북한, 미국, 중국, 한국, 일본과 러시아이다.

노르웨이는 6자회담의 당사자는 아니다. 그러나 우리는 지난 몇 년간 고위 공무원 급과 정치급에서 모두 북한과 정기적으로 회담을 가져 왔다. 이 회담의 의제는 양자간 다자간 문제뿐만이 아니라 핵무기 문제, 인도주의적 지원과 인권 상황을 포함하였다. 평양 역시 담당하는 주한 노르웨이 대사는 평양 출입이 허가되어 있으며, 북한을 정기적으로 방문하여 공무원들과 유엔단체, 적십자 그리고 여러

시민단체들을 포함한 국제 인도주의 단체들과의 포괄적인 회담을 갖고 있다. 이 방문은 북한 문제와 관련하여 최신 정보를 우리에게 제공하는데 있어 가장 중요한 것이며 솔직하게 모든 문제를 논하는 유용한 기회이다.

북한은 북유럽 국가들에 상당한 관심을 표하고 있다. 스웨덴과 덴마크의 외교부처들과 함께, 노르웨이 정부는 코펜하겐에 있는 북유럽아시아연구소(Nordic Institute of Asian Studies: NIAS)에서 지난 해 말 주관한 사회복지와 경제개발에 관한 회의에 재정을 담당했다. 이 회의는 상하이에서 열렸는데 북한의 학자들과 공무원들과 북유럽 국가들이 회담을 갖고 정보와 의견을 교환하는 기회를 제공했다. 이는 작은 행위로 보일 수도 있을 것이다. 그러나 불과 몇 년 전을 기억해 본다면, 이와 같은 종류의 회의를 개최하는 것이 불가능했으며, 이는 대화와 상호작용을 위한 중요한 무대임이 입증되었다.

노르웨이 정부의 비전은 국제사회가 법체계와 개인의 법적 권리를 바탕으로 발전할 수 있도록 돕는 것이다. 안보와 인권은 법체계를 증진시킴으로써 강화되어야 하고, 이는 평화와 개발, 국제 무역, 군비축소와 (핵)확산 금지 등의 모든 논쟁의 중심에 위치하여야 한다.

결론

인권에 대한 보편적인 인식은 더욱 정의롭고, 평등한, 그리고 모두를 위한 더욱 동등한 기회를 기초로 사회를 건설하려는 우리의 노력에 초석이 된다. 라프트 인권재단의 의제는 북한에서 인권의 실행과 보호이다. 우리의 결론은 당근과 채찍 모두를 이용해야 한다는 것이다. 각기 다른 기관과 단체들이 이 과정에서 각기 다른 역할을 수행할 것이다. 나는 노르웨이 외교부와 국제개발 장관에게 북한과의 양자간 프로젝트(연구, 어업, 소규모 수력발전시설 등)의 수를 늘릴 것이

핵심적으로 중요하다는 것을 제안해 왔다.

대화 참여에 열려있고, 국제사회와의 건설적이고 유익한 접촉을 통해 북한을 민주주의 사회로 이끌 권력과 조직적 능력을 가지고 있을 북한 내부의 세력들을 지원합시다. 우리는 언젠가 보편적인 인권이 북한에서도 퍼질 것이라는 비전을 지속해야 한다.

북한: 압박과 대화의 필요성
토 론 문

박 순 성
동국대 교수

“압박과 대화의 적절한 균형을 찾아서 - 한국 사회의 역할은 무엇인가”

박순성

동국대학교 교수

□ 무엇보다도 먼저 한국 사회의 민주화와 인권 증진에 기여해 온, 그리고 최근에는 북한 주민의 인권 개선을 위해 노력하고 있는 라프트인권재단과 노르웨이 정부에 한국 시민의 한 사람으로서 깊이 감사드린다. 라프트인권재단의 의장이시자 오랫동안 인권운동을 해 오신 램스타드 교수께 특별히 감사드린다. 경제학자이자 역사학자이며, 동시에 인권운동가인 램스타드 교수의 발표문은 분석과 경험이 잘 조화되어 있으며, 따라서 북한 인권 개선과 관련한 실질적인 제안을 담고 있다. 이처럼 훌륭한 글에 대해 토론을 하게 되어 개인적으로 큰 기쁨을 느낀다.

□ 램스타드 교수는 발표문에서 몇 가지 매우 중요한 주장을 펼치고 있다.

① 인권 개선을 위해서는 건설적 관여(engagement)가 필요하다. 건설적 관여는 압력(pressure), 대화(dialogue), 구호지원(aid assistance) 등의 결합을 의미한다. 최근 한국 사회 내부에서 대북포용정책과 관련한 논란이 있었다는 점에서 이러한 주장은 시사하는 바가 크다.

② 건설적 관여의 핵심은 정보 교환과 교육이며, 이를 통해 인권 침해국의 인권관과 인권제도가 바뀔 수 있다. 정보 교환과 교육이 북한 인권 개선에 필요하다는 주장은 인권 개선이 궁극적으로 인권 레짐의 형성과 파급을 통해

그리고 인권 침해국 내부에서 인권을 옹호하는 세력이 형성됨으로써 이루어질 수 있다는 국제정치이론의 최근 연구결과를 잘 반영하고 있다.

③ 시장형 경제를 북한 내부에 도입하도록 하는 경제개혁이 인권 개선에 도움이 된다. 인권은 강한 국가와 자유시장경제의 결합에 바탕을 둔 북구형 복지국가경제(Scandinavian welfare state economy)에서 가장 잘 보호·신장된다. 북한의 경우, 북구형 복지국가경제의 형성은 경제에 대한 국가통제의 완화, 즉 시장친화형 경제개혁을 의미한다. 2002년 7월 이후 추진되고 있는 북한의 개혁·개방조치를 인권의 관점에서 평가해 볼 필요가 있다.

④ 인권 개선 방안이나 인도적 지원은 구체적인 정치적 상황을 고려하면서 추진되어야 한다. 이런 관점에서 인권 개선이 아니라 인권 악화를 가져올 가능성이 있는 북한 체제의 붕괴나 무장갈등은 피해야 하며, 당연히 이를 야기할 수 있는 압박정책도 매우 신중하게 추진되어야 한다. 최근 대북선제공격론이나 전쟁불사론 등을 지나치게 전술적 차원에서 또는 사려분별(思慮分別) 없이 주장하는 태도는 인권의 관점에서 매우 위험하다.

⑤ 국제사회의 각 행위주체는 북한의 인권 개선을 위해 역할 분담의 원칙에 기초하여 대화와 압박을 동시에 추진해야 한다. 사실 북한의 인도적 재난과 인권 상황은 간명한 해결책이 쉽게 찾아지지 않는 경우이다. 인권국가들과 국제인권단체들은 인내심을 가지고 매우 조심스럽게 북한 인권문제에 접근해야 한다. 노르웨이 정부와 라프토인권재단은 이러한 인식에 기초해서 대화와 압박을 동시에 추진하는 정책을 펴고 있다.

□ 토론자는 램스타드 교수의 주장에 원칙적으로 동의하면서, 그의 주장이 북한의 현실에 실제로 적용될 수 있도록 몇 가지 논평을 하고자 한다. 토론자의

논평은 크게 세 가지이다. 토론자의 논평이 램스타드 교수께서 자신의 제안을 더욱 구체화시키고 현실화시키는 데에 조금이나마 도움이 되었으면 좋겠다.

□ 논평 1: 유엔 인권위원회(현재의 인권이사회)와 유엔 총회에서 다섯 차례 통과된 대북인권결의안은 유럽연합 국가들의 ‘선의’에도 불구하고 ‘악용’되는 측면이 있으며 또한 실질적인 인권 개선 효과에서 한계를 가지고 있다. 유럽연합 국가들은 현실정치에서 유엔이 가지고 있는 한계와 북·미 대결이라는 정세(political situation)를 극복하기 위해, 대북인권결의안 채택이라는 방식 이외의 좀더 실용적인 방안을 찾아야 한다.

- 라프트인권재단이 북한인권시민연합과 공동으로 2006 년 5 월에 개최한 7 차 북한인권·난민 국제회의는 북한인권문제에 대한 새로운 접근(new approaches)을 강조하고 있다. 새로운 접근은 세 가지 특징을 가진다. 첫째, 북한인권·난민문제에 대한 단순한 비판과 고발을 넘어서서 북한인권의 실질적 개선을 위한 실용적 방안을 찾는다. 둘째, 이를 위해 북한인권·난민문제에 대한 공동의 인식을 형성하고 공동의 노력을 기울인다. 셋째, 정치적 접근을 넘어서서 문화·예술·스포츠 차원의 노력을 기울인다.

- 이러한 ‘새로운 접근’을 좀더 적극적으로 해석하는 관점에서 유엔 대북인권결의안을 평가해 볼 필요가 있다. 다섯 차례에 걸친 대북인권결의안은 북한인권·난민문제에 대한 국제사회의 관심을 높였으며 특별조사관의 임명을 통해 북한 인권의 실상을 조사하도록 한 성과를 낳았다. 하지만 지속적으로 통과된 대북인권결의안에도 불구하고 북한 인권은 실질적으로 개선되지 못했으며 북한 인권의 실상도 더 잘 알려지지 않고 있다. 물론 실질적 효과가 없는 것은

북한 정권의 인권 탄압과 비협조 때문이지만, 이러한 북한 정권의 반응은 당연히 예상할 수 있는 것이었다. 오히려 실질적인 개선 방안이 없이 관성적으로 인권결의안을 통과시킴으로써 유엔 인권결의안과 유엔 자체의 권위만이 도전받는 결과를 낳을 가능성이 점점 더 커지고 있다. 이런 점에서 유럽연합 국가들이 주도하고 있는 유엔에서의 대북인권결의안 채택은 현 시점에서 신중하게 재고되어야 한다.

- 무엇보다도 북·미 대결국면에서 유엔 대북인권결의안은 북한과 미국 양 정부에 의해 악용되고 있는 측면이 있다. 북한 지도부는 유엔 대북인권결의안을 미국 북한인권법안과 함께 미국의 대북압박정책의 하나로 선전함으로써, 오히려 체제강화와 인권침해에 악용하고 있다. 람스타드 교수도 적절히 지적하고 있듯이, 북한 지도부는 체제위협을 느낄 때 국제사회로부터 스스로를 고립시키면서 인권탄압을 강화할 가능성이 높다. 대부분의 경우에 외부로부터 오는 안보위협은 인권 탄압과 침해로 정당화하는 좋은 수단으로 독재정권에 의해 악용된다. 한편 미국 부시 정부는 북한의 인권침해를 북한 정권을 악마화할 수 있는 이유의 하나로 내세웠으며 또한 북·미협상을 거부하거나 어렵게 만드는 핑계로 사용하였다. 그 결과 북·미협상은 지연되었으며, 이는 한반도 평화와 북한 개혁·개방에 도움이 되지 못하였다.

- 이러한 여러 문제점들을 고려할 때, 이제 유럽연합은 유엔에서의 대북인권결의안 채택이라는 ‘쉬운 정책’보다는 시간이 걸리지만 실질적인 효과가 있는 새로운 대안을 찾아야 한다. 당연히 새로운 대안은 람스타드 교수가 강조하고 있는 ‘건설적 관여’의 원칙에 충실해야만 한다. 오해의 위험을 무릅쓰고 약간 거칠게 말한다면, 자칫 유엔 대북인권결의안 채택은 ‘양심의 위로’나 ‘명분의 확보’가

되는 데에 그치고, 실질적으로는 진정한 노력을 기울이지 않는 ‘기만’이나 ‘무관심’을 정당화하는 변명이 될 수도 있다.

□ 논평 2: 한국 정부의 대북포용정책과 남북관계 개선은 북한 인권의 실질적 개선에 기여해 왔다. 북한의 인권 개선을 더욱 촉진하기 위해서는, 남북한 당국은 6·15 공동선언의 실천을 넘어 남북기본합의서의 실천으로 나아가야 하며, 국제사회는 남북관계 개선에 유리한 환경을 만들어 나가야 한다.

- 램스타드 교수가 강조하고 있듯이, 미국의 대북적대정책이나 경제제재는 북한의 군비증강과 체제강화를 가져옴으로써 오히려 북한 주민의 인권 개선이라는 목적에 위배되는 결과를 낳을 수 있다.

- 이런 점에서 한국 정부의 대북포용정책이나 남북관계 개선은 북한 인권을 실질적으로 개선하는 데에 기여해 왔다. 금강산 관광사업과 개성공단사업은 사업추진을 위해 남북 사이의 군사협력을 ‘강요’하는 측면이 있었다. 자연히 남북한은 상호간에 안보위협을 감소시키게 되었으며, 이는 북한 주민뿐만 아니라 남한 주민에게도 인권 개선의 효과를 가져왔다. 안보 위협의 감소는 시민·정치적 자유를 강화시켜 줄 뿐만 아니라, 램스타드 교수가 적절히 지적하고 있듯이 자원의 재배분(a redistribution of national resources)을 통해 경제·사회적 권리도 강화시켜 준다.

- 2000 년 6 월의 남북정상회담에 기초하여 발전하고 있는 남북관계가 좀더 체계화되면, 남북관계는 1991 년 말 남북이 채택한 ‘남북기본합의서’를 기반으로 하는 ‘국제레짐’을 형성할 수 있을 것이다. ‘남북기본합의서 체제(regime)’는

충분하지는 않지만 안보, 경제협력, 인권이라는 세 축 위에 세워진 ‘헬싱키 체제(또는 프로세스)’의 한국판이라고 할 수 있다. 현재 한국 정부는 남북관계가 6·15 공동선언에서 남북기본합의서의 수준으로 발전할 수 있도록 더욱 노력을 기울여야 한다. 덧붙여 지적할 점은 그동안 남북관계 개선과 북한 개혁·개방 사이에는 일정한 양(+)의 상관관계가 존재해 왔다는 사실이다.

- ‘헬싱키 체제’의 핵심이 체제보장을 가능하게 하는 ‘상호신뢰’에 있다면, 남북한 역시 ‘남북기본합의서 체제’를 가동시키기 위해 상호신뢰를 더욱 높여야 할 것이다. 따라서 남북간 상호신뢰를 위협하는 조치는 남북 모두 피해야 한다. 당연히 이런 점에서 북한의 미사일 시험발사나 핵실험은 비확산이라는 국제적 차원에서뿐만 아니라 상호신뢰 구축이라는 남북간 차원에서도 비판받아 마땅하다. 아울러 유엔 대북인권결의안에 한국 정부가 찬성한 것은 그다지 현명한 태도라고 판단되지 않는다.

- 국제사회는 한국 정부가 남북관계 개선에 집중할 수 있도록 적절한 환경을 조성해야 한다. 이런 점에서 북·미대결은 좋은 환경이 되지 못한다. 또한 유럽연합의 유엔 대북인권결의안 채택 시도 역시 앞으로는 재고되어야 한다. 독재국가에서의 인권 개선 과정에는 여러 가지 관점에서 인내심이 필요한 우회로만이 존재한다.

□ 논평 3: 역할 분담의 차원에서 한국과 세계의 시민사회는 북한 주민과 지도부의 인권 의식을 고취시킬 수 있는 다양한 프로그램을 개발해야 한다. 한국의 경우, 북한 사회의 인권 의식을 고취시키기 위한 다양한 프로그램을 남한 시민사회가 직접 운영할 때, 남한 사회의 인권 의식과 제도도 개선될 것이다.

- 람스타드 교수도 잘 지적하고 있듯이, 인권 개선 과정에서 시민사회는 매우 중요한 역할을 할 수 있다. 북한의 경우처럼 인도적 위기가 발생한 경우에는 시민사회의 인도적 지원 활동이 인권침해국의 인권 실상을 외부로 전달하는 기능뿐만 아니라 외부세계의 삶의 질과 조건을 인권침해국 내부로 전달하는 기능도 한다. 인도적 구호단체는 인권침해국의 경우 ‘이중의 창(window)’이다. 좀더 확대해서 말한다면, 아직도 적대관계가 완전히 해소되지 못한 한반도에서 민간차원의 남북교류·협력은 정보와 신뢰를 전달하는 역할을 할 수 있다.
- 시민사회의 역할은 단순히 정보 전달의 기능에 그치지 않는다. 인권침해국이 국제인권레짐을 받아들이게(comply with) 되는 과정은 모든 체제전환의 과정과 마찬가지로 복잡한 과정이다. 복잡한 과정일수록 정부가 모든 일을 다 할 수는 없다. 시민사회의 창의력과 활동력이 필요하다. 단순히 국제질서의 차원에서 국가간 역할분담뿐만 아니라, 정부와 시민사회 사이의 역할분담이 필요하다. 또한 시민사회 차원에서도 한국 시민사회와 세계 시민사회가 할 수 있는 일은 다르다.
- 최근 한국 시민사회는 북한 인권 개선을 둘러싸고 논쟁을 벌이고 있다. 북한 인권 개선을 위해서는 하나의 방법만이 존재하는 것이 아니다. 다양한 활동들과 프로그램들이 결합될 때, 인권 개선의 효과가 나타날 수 있다. 북한 인권의 실질적 개선을 위해서는 불필요한 논쟁보다는 오히려 하지 않아야 할 일, 인권 상황을 악화시킬 수 있는 위험한 조치 등에 대한 공감대를 형성하고, 조심스럽게 다양한 활동을 하는 것이 더 중요하다. 이러한 다양한 활동을 해 나가는 가운데, 한국 시민사회의 인권에 대한 감수성도 더욱 높아질 것이다. 북한 주민들의

인권을 개선하기 위한 올바른 활동은 남한 사회, 나아가 세계 사회의 인권도 개선하는 성과를 가져다줄 것이다. 남을 도우는 일이 바로 자신을 도우는 일이다.

한국의 대북정책과 북한인권

이 금 순

통일연구원 연구위원

한국의 대북정책과 북한인권

이금순

통일연구원 선임연구위원

1. 서론

유엔인권위원회와 유엔총회는 대북인권결의안 채택을 통해 북한인권의 심각성에 대한 우려를 표명하고 북한당국의 인권개선과 협력을 촉구하여 왔다. 이제까지 북한인권문제에 대한 논의는 근본적인 인권침해의 주요인이 무엇인가를 둘러싸고 체제구조적인 것이라는 의견과 외부의 제재나 위협에 기인하는 것이라는 평가가 이루어져 왔다. 이로 인해 북한인권문제는 국내외적으로 정치적 논란과 갈등의 의제로 남아있었다. 북한핵문제의 평화적 해결 및 한반도 평화정착에 대한 우선적인 고려와 북한 인권에 대한 개선요구가 병행될 수 없다는 인식으로 인해 한국사회에서 북한 인권은 매우 심각한 남남갈등의 요소로 작용하였다. 또한 미국 및 일본 등 일부국가들이 북한인권 및 탈북자들의 인권침해문제에 대한 구체적인 개입 방안을 국내법으로 제정하면서, 이들 국가의 정치적 의도와 실제효과에 대한 논란이 지속되어 왔다.

최근 북한인권 상황에 대한 정보가 확산되게 되면서, 북한인권의 개선방안에 대한 논의들이 구체화되기 시작하였다. 이처럼 북한인권 논의가 진전될 수 있었던 것은 북한 인권에 관심을 갖고 있는 국제기구, 개별국가, 인권단체 등의 규모가 늘어났기 때문이며, 국제사회가 대북지원을 매개로 제한적이긴 하지만 북한과의 교류 및 대화를 시도하여 왔기 때문이다. 하지만 북한은 아직도 다른 인권침해국과 비교하여 외부의 접근이 어려운 폐쇄적인 사회로 남아있다. 국제사회의 지속적인 요청에도 불구하고 아직까지 북한인권 특별보고관의 방북이 허용되지 않았고, 주요 인권기구들의 접근도 원천적으로 봉쇄되어 있다. 이에 따라 북한에서 인권침해를 실제 경험하였거나 목격한 탈북자들의 증언이 북한인권 실태를 파악하기 위한 주요한 자료로 활용되어 왔다.

한국정부는 이제까지 북한 인권에 대해 매우 소극적이라는 국내외적 비난을 받아왔다. 한국정부는 대북인권정책의 주요원칙에서 보편적 가치로서 인권에 대한 존중을 표명하고 북한 인권에 대한 관심과 이를 개선하기 위한 국제협력을 강조하면서, 한국정부의 북한인권 개선방안은 다른 국가와 다를 수 있다는 점을 분명히 하였다. 이러한 차원에서 한국정부는 공개적인 북한 인권문제 거론이 남북관계에 미칠 악영향을 감안하여 유엔인권위원회나 유엔총회 대북인권 결의안 표결 시 불참 혹은 가관하여 왔다. 2006년 제62차 유엔총회에서 이전과 달리 한국정부는 대북인권결의안에 대한 찬성 의사를 표시하였다.

본 논문은 한국정부가 대북정책의 기초를 유지하면서 북한 인권문제를 다루는데 어떠한 인식을 갖고 어떠한 정책수단을 활용하여 왔는지를 검토해 보고자 한다. 또한 한국정부가 대북인권정책을 추진하는 과정에서 북한의 미사일발사, 핵실험 등으로 인한 최근의 대북정책 환경변화 및 국내외적 요구와 압력은 어떠한 것이었는지도 살펴보고자 한다. 이러한 분석을 토대로 한국정부의 대북인권정책 추진 방안을 제시해 보고자 한다.

2. 한국의 대북정책 목표 및 정책 환경

가. 대북정책의 주요 목표

현재 한국정부의 평화변영정책은 이전 정부의 대북포용정책과 같은 정책기조를 유지하고 있다. 평화변영정책의 개념은 “한반도에 평화를 증진시키고 남북공동번영을 추구함으로써, 평화통일의 기반을 조성하고 한반도를 동북아 경제중심국가로 발전시키기 위한 포괄적인 중장기 국가전략”이다.¹⁾ 대북정책의 주요목표로는 한반도 평화증진(핵 및 안보현안, 남북 간 실질협력 증진 군사적 신뢰구축)과 남북한 및 동북아 공동번영 추구(경제협력 활성화, 남북 경제공동체 건설 동북아 번영기여)로 설정되어 있다. 이러한 주요 목표를 추진하는 주요원칙으로는 ①대화를 통한 평화적 해결 ②상호신뢰 우선 및 호혜주의, ③남북당사자 원칙에 기초한 국제협력, ④국민과 함께하는 정책으로 구성되어 있다.

정부는 대북포용정책을 통해 분단기간 고착된 상호 불신을 해소하고 남북 간의 교류협력을 통해 신뢰를 형성하고자 노력하여 왔다. 1995년 북한의 수해이후 한국정부와 민간단체는 악화된 북한의 식량난으로 인한 주민들의 고통을 덜어주고 동포애를 실현한다는 차원에서 대북 인도적 지원을 지속적으로 추진하여 왔다. 정부는 직접 북한에 식량 및 비료를 지원해 왔을 뿐만 아니라, 국제기구를 통한 지원, 국내민간단체의 남북협력사업에 대한 기금지원 등을 통해 보다 다양한 방식의 대북지원을 실시하여 왔다. 이와 함께 남북 당국 간 대화를 통해 남북 간 실질적인 협력을 제도화하기 위한 틀을 마련하고자 하였다. 특히 한국정부는 남북 간 인도주의 시인인 이산가족들의 상봉을 확대하기 위해 상봉방식 다양화, 규모 확대 및 면회소 설치를 추진하여 왔다. 정부는 남북한의 다양한 방식의 교류협력이 확대되게 되면 상호이해의 폭을 넓힐 수 있다는 인식 하에, 민간차원 사회문화교류의 활성화를 지원하여 왔다. 또한 개성공단 등 북한과의 경제협력 사업을 보다 안정적으로 추진할 수 있도록 관련규제를 대폭 철폐하고 남북경제협력의서 등 남북경제협력을 위한 법적 기반을 마련하였다. 이와 함께 개성공단에 남북경제협력협사무소를 개설하여 남한당국이 북한지역에 상주할 수 있도록 하였다.

나. 대북정책 추진 환경

2000년 6월 남북정상회담을 계기로 남북관계는 새로운 전기를 맞이하게 되었다. 남북정상간 합의문을 발표하면서, 이산가족 상봉행사, 비전향장기수의 송환 등이 이루어지게 되었으며, 남북장관급회담 등 당국 간 회담이 확대되기 시작하였다. 2003년 8월 북핵문제 해결을 위한 6자회담이 개최되면서, 대화를 통한 핵문제의 평화적 해결을 위한 노력이 지속되어왔다. 2003년 4월 이래 유엔인권위원회가 대북인권결의안을 3년 연속 채택하여 왔으나, 북한은 이를 전면적으로 거부하면서 제한적으로 이루어지던 인권분야 '기술협력과 '인권대화를 중단하게 되었다. 대북인권결의안을 통해 국제사회는 북한당국에 대해 북한주민의 기본권 존중 및 인도적 지원을 위한 자유로운 접근 허용 등 인도주의 원칙의 준수를 촉구하여 왔다. 또한 북핵문제로 인해 국제사회의 대북지원이 확대되지 못하였다.

2004년 7월 북한은 조문문제와 탈북자 집단입국, 미국의 북한인권법 통과를 명분으로 남북대화를 거부하고, 대북지원단체를 포함한 민간인의 평양방문을 거부하였다. 또한 북한은 유엔인도지원조정국(UNOCHA)의

공동지원호소(Consolidated Inter-Agency Appeal)를 더 이상 수용하지 않을 것이라는 입장을 표명하였다. 8월 중순 북한 당국이 내년부터 유엔의 대북 인도적 통합지원을 거부한다는 의사를 밝힌 이후 9월 15일 북한의 큰물피해대책위원회 정운형 대외차장은 국제지원단체에게 북한 당국이 유엔의 2005년 대북 지원 합동호소를 지지하지 않는 이유를 설명하였다.²⁾ 즉 9년 동안의 장기적 긴급 인도적 지원으로 인해 지원 형태 전환의 필요성 대두, 인보상 감시 및 현장 접근 등 국제기구의 요구 수용 곤란 북한 주민의 정서를 고려 감시의 단순화 필요성을 제기하였다. 이와 함께 북한의 상주직원의 감측과 감시와 현장접근 절차 단순화를 요구하였다. 그렇지만 북한 당국은 감시와 현장 접근 절차를 단순화할 경우 양자간 지원이나 국제기구의 지원을 수용할 의사가 있다고 밝혔으며 지역의 능력 확충하기 위한 기술지원이나 개발 지원도 환영한다고 밝히고 있다. 이에 대해 일단의 유엔기구와 비정부단체는 국제지원기구를 대표하여 매주 회의를 개최하여 이 문제를 논의한 결과 2005년의 공식적인 유엔합동호소(CAP) 계획서는 작성하지 않기로 하고 다만 정기적인 분야별 모임을 통해 사업에 대한 조정활동은 지속하기로 하였다.³⁾

2005년 북관대첩비 반환관련 당국 간 회담재개와 함께, 대북지원이 재개되었다. 6.15 공동선언 5주년 기념 8.15 60주년을 기념한 남북 민간 공동행사가 추진되는 등 민간의 교류가 활발하게 재개되었다. 2005년 9월 2단계 4차 6자회담을 통해 핵문제 해결을 위한 공동합의문(9.19)이 도출되었다. 북한은 2004년에 이어 다시 유엔인도지원국에 대해 북한내 인도적 지원 사업을 연내로 종결하고, 인도적 지원에서 개발지원으로 전환해 줄 것을 요구하였다. 2005년 11월 유엔총회는 대북인권결의안 채택을 통해 북한인권문제의 심각성을 재확인하고 개선을 촉구하였다.

2005년 11월 5차 6자회담에서는 '9.19 공동성명' 이행을 위한 원칙을 확인하였으나, 미국의 대북 금융제재 문제가 제기되면서 차기회담 일정조차 없이 폐회되었다. 북한은 미국의 대북금융제재 해제를 6자회담 복귀의 전제조건을 내세웠으며, 미국은 북한의 위폐제조 및 돈세탁 등 불법행위에 따른 금융제재와 북핵문제 해결을 위한 6자회담을 별개사안이라는 입장을 유지하였다.

2006년에 들어서도 6자회담의 교착상황이 지속되었고, 북한은 미국과의 양자회담을 요구하였고 미국은 조건 없는 6자회담 복귀를 촉구하였다. 이러한 과정에서 7월 5일 북한은 대외적으로 관심을 촉발시키고 대내적으로 체제 결속을 위해 단중장거리 미사일 7기를 시험 발사 하였다. 북한의 미사일 발사로 대북 강경론이 확대되자 한국정부도 대북 인도적 지원을 중단하였고, 미일의 유엔 인보리 대북결의가 추진되었고 여기에 중러도 동참하였다.

유엔안전보장이사회는 북한 미사일 발사에 대한 우려 및 추가적인 행동을 자제할 것을 요구하는 인보리 결의 1695 를 만장일치로 채택하였다. ⁴⁾미국의 부시 행정부는 대북 금융제재등 강경책을 추진하여 오다가, 미사일 시험발사이후 '대량살상무기확산방지규정(PSD)을 강화하고 미 상원은 '북한비확산법안'을 가결하였다. 10 월 북한이 외무성 성명을 통해 핵실험 계획을 발표하자, 유엔 인보리는 북한의 핵실험 계획 포기를 촉구하는 의장성명(10.6)을 채택하면서 북한이 인보리 결의 1695 호의 모든 조항을 준수할 것을 강력히 요구하였다. 그러나 북한은 10 월 9 일 지하핵실험을 진행하였다고 공식발표하였다. 이로 인해 유엔 안전보장이사회는 10 월 14 일 북한의 핵실험을 국제사회에 대한 위협으로 규정하고, 강력한 경제외교적 제재를 내용으로 한 대북제재결의안을 만장일치로 채택하였다. 11 월 유엔총회는 기존의 유엔인권위원회와 유엔총회의 대북인권결의안에도 불구하고 북한당국이 이를 수용하지 않고 권고사항을 이행하지 않음에 따라 대북인권결의안을 채택하게 되었다. 이는 이전의 결의안과 달리 유엔총회 차원에서 북한인권상황을 지속적으로 검토하고 사무총장이 북한인권상황에 대한 포괄적인 보고서를 제출하도록 하는 내용을 담고 있어 이전보다는 영향력을 발휘할 수 있을 것으로 평가된다.

2. 인도적사안관련 대북정책 추진결과

가. 이산가족문제 해결

2000 년 남북정상이 합의한 6.15 공동선언은 이산가족문제 해결의 새로운 전기가 되었다. 여러 가지 제약 속에 지속적으로 추진된 이산가족 상봉은 남북 간의 화해와 협력의 주요한 성과라고 평가할 수 있다. 이산가족 상봉사업이 기대보다는 더딘 속도로 추진되었으나 일정기간 지속되면서, 이산가족문제에 대한 사회적 인식을 재정립시키는 계기가 되었다. 이제까지 북한사회에서 소외계층으로 차별 받아 온 이산가족(알남자 가족)들의 위상이 변화되고 있는 것으로 보인다. 동시에 우리 사회에서도 분단과정에서 월북자를 포함한 다양한 형태의 이산가족들이 발생한 상황에 대한 이해의 폭이 넓어진 것으로 평가된다. 또한 우리는 이산가족들의 상봉과정을 지켜보면서, 오랜 이산을 통해 형성된 다른 삶의 모습 등 이산가족문제의 현실을 여러 각도에서 재조명할 수 있었다. 교류사업의 추진결과 상봉대상가족이 부모와

자식과 같이 직계가족인 경우 재정지원 등 적극적인 교류를 희망하고 있으며⁹⁾ 이는 이산가족 문제가 갖고 있는 시간적 절박성을 보여 주고 있다. 즉 이산1 세대의 생존기간 안에 가족관계의 끈이 아어지지 않는다면 상대에 대한 무관심과 이로 인한 가족간의 원망과 갈등을 낳게 될 것이기 때문이다.

이산가족 문제가 남북관계의 진전에 미치는 의미는 매우 중요함에도 불구하고, 이제까지 제대로 인식되지 못한 측면이 있다. 즉 남북 간 화해와 협력이 가장 가시적으로 표출되는 시안이 바로 이산가족의 교류이며, 이는 이산의 당사자가 아닌 경우에도 남북이 화해와 협력을 지속해 나가야만 하는 당위성을 인식시켜줄 수 있기 때문이기도 하다. 그러나 이산가족들의 만남에 대한 열망이 큰 만큼, 이를 제약하고 있는 현실에 대한 좌절과 실망감이 동시에 표출되기도 하였다. 그러나 현실적으로 이산가족 문제는 남북당국 간의 대화와 협상을 통해 제도적인 틀을 만들어야만 하기 때문에 상당한 안내와 노력이 요구되는 시안이다.

정부는 남북장관급회담 및 남북적십자회담 등을 통해 이산가족 교류 확대를 지속적으로 추진하여 왔으며, 2005년 통일부장관과 김정일 위원장의 6.17 면담을 계기로 대면 상봉을 정례화·제도화 하는 단계로 발전시켜 왔다. 2000년 6.15 공동선언 이후 2006년 현재까지 지난 6년 동안 14 차례의 대면상봉사업, 2 차례의 생사주소확인사업, 1 차례의 서신교환사업, 그리고 4 차례의 화상상봉사업을 하였다. 대면상봉사업을 통해 14,470 명의 가족 친척 상봉이 이루어졌으며 화상상봉사업을 통해서도 1,876 명의 상봉이 이루어졌다. 또한 총 39,217 명의 생사가 확인되었으며, 서신교환 시범사업(2001.3)에서는 남북 각 300 명씩 총 600 건의 서신을 교환하였다.¹⁰⁾ 정부는 남북 간 관계가 중단되었던 2005년 4월 영상편지 제작사업에 착수하였고, 4,000여 편의 이산가족 영상편지를 제작하여 동영상 데이터베이스로 구축하고 인터넷서비스를 시작하였다. 또한 2005년 8월 이산가족면회소 착공식을 개최하여 연면적 6,000평 규모로 2007년 완공될 예정이다. 이와 같이 이산가족면회소 설치를 계기로 남북은 향후 이산가족문제 해결 제도화의 기초를 마련하였다. 그러나 북한의 미사일발사 이후 정부차원의 지원 중단과 함께 상봉사업 및 면회소 건설 사업이 전면 중단되었다.

나 남북자 및 국군포로 문제 협의

정부는 납북자 문제와 국군포로 문제는 각각 '자국민 보호', '국가를 위해 희생한 유공자라는 점에서 국가가 시급히 해결해야 할 국가의 기본적 책무로 상정하고, 남북 간 대화와 협력과정에서 최우선 과제로 추진하고자 하였다. 다만 남북당국 간 회담 등에서 납북자와 국군포로 문제의 우선 해결을 지속적으로 촉구하였음에도 불구하고, 북한당국이 그 존재자체를 부인함으로써 가시적인 성과가 매우 미흡하였다. 국군포로와 납북자 문제는 북한당국의 협조 없이는 해결하기 어렵다는 점에서 정부가 남북회담을 통해 북한당국에게 강력한 해결노력을 촉구한 결과 국군포로와 전사납북자의 경우에는 '전쟁시기 소식을 알 수 없게 된 자리는 용어로 생사확인 문제에 합의하게 되었다. 정부는 국군포로와 납북자들을 이산가족범주에 포함시켜, 100명(국군포로 49명, 납북자 51명) 생사확인 23가족(국군포로 12, 납북자 11) 상봉을 생사시켰다. 정부는 귀환 국군포로에 대한 특별법 제정을 통해 귀환한 국군포로(총 52명, 정부시기 30명)에 대한 보상과 정착지원을 실시하여 왔다. 2005년 제15차 장관급회담(6.21~6.24)에서는 "전쟁 시기 생사를 알 수 없게 된 사람들의 생사확인 등 인도주의 문제들을 협의"하기로 합의(공동보도문 3항)하였다. 이어 제6차 적십자회담(8.23~8.25)에서 국군포로·전사납북자 및 전후납북자의 생사주소확인 문제 해결을 북측에 집중 촉구함으로써 본격적인 논의의 협상기반을 구축하였다. 제16차 장관급회담(9.13~16)에서 우리 측은 남북관계가 한 단계 성숙된 관계로 발전하기 위해서는 국군포로·납북자 문제가 조속한 시일 내에 해결되어야 한다는 점을 거듭 강조하였다. 동 회담에서도 '전쟁 시기 소식을 알 수 없게 된 사람들의 생사확인 문제를 적십자회담에서 계속 협의·해결해나가기로 합의하였다. 제 17 차 장관급회담(2005.12.13-16)에서도 납북자·국군포로문제 해결의 중요성과 우선적으로 이들의 생사주소 확인사업 추진을 설득하였으며, 2006년 2월안으로 적십자회담을 개최, '상호 관심을 갖는 인도주의 문제들을 협의해결'하기로 합의하였다. '상호 관심을 갖는 인도주의 문제들은 우리 측이 강력 제기한 이산가족 서신교환 및 납북자·국군포로들의 생사주소 확인사업 등을 포괄하는 것이다. 이에 따라 제 7 차 적십자회담(2006.2.21-22)에서 남북은 '전쟁 시기 및 그 이후 소식을 알 수 없게 된 자의 생사확인'협약에 합의함으로써, 전후 납북자문제가 남북회담의 정식의제로 논의될 수 있게 되었다. 이어 제18차 장관급회담에서 우리 측의 문제제기로 전쟁 시기 납북자문제뿐만 아니라 전후 납북자 문제 해결을 위해 남북당국은 실질적으로 협력할 것에 합의함으로써, 구체적인 해결을 위한 틀을 마련하였다. 이와 함께 정부는 납북피해자 특별법 제정을 추진하였다.

<표1> 남북대화시 남북자국군포로거론사례

일 자	주요 내용
제 3 차 남북적십자실무접촉 전체회의시 발언 (‘03.1.22)	- “이번 회담에서 전쟁이후 소식을 알 수 없게된 사람들의 생사주소확인 문제도 협의하여 진전이 있어야 한다는 점을 강조합니다”
제 13 차 남북장관급회담 전체회의시 발언 (‘04.2.3~2.6)	- “전쟁기간 및 그 이후 행불자의 생사주소 확인 사업을 조속히 착수하고 서신교환도 이루어질 수 있도록 귀측의 적극적으로 협력을 촉구합니다”
제 15 차 남북 장관급회담시 합의사항 (‘05.6.21~24)	- 제 3 항: “제 6 차 적십자회담을 8 월중에 개최하여 전쟁시기 생사를 알 수 없게 된 사람들의 생사확인 등 인도주의 문제들을 협의하기로 한다”
제 16 차 남북 장관급회담시 합의사항 (‘05.9.13~16)	- 제 4 항: “전쟁시기 소식을 알 수 없게 된 사람들의 생사확인 문제를 적십자회담에서 계속 협의.해결해 나가기로 합의하였다”
제 7 차 장관급회담 (051213-16)	- 2 월안으로 적십자회담을 개최, '상호 관심을 갖는 인도주의 문제들'을 협의.해결키로 합의 - '상호 관심을 갖는 인도주의 문제들'은 우리 측이 강력 제기한 이산가족 서신교환 및 남북자·국군포로들의 생사·주소 확인사업 등을 포괄함

제7차작업계획 (062)	- 이산가족문제에 포함하여 전쟁시기 및 그 이후 소식을 알 수 없게 된 사람들의 시범적 생사확인 협의에 합의
제18차 장관회의(06421-24)	- “전쟁시기와 그 이후 소식을 알수 없게 된 사람들의 문제를 실질적으로 해결하기 위해 협력”하기로 합의

〈PST

다. 대북 지원을 통한 인도주의 실현 및 평화 기반 조성

정부는 북한의 식량난으로 인한 주민의 생존권 위협상황을 주목하면서, 이를 개선시켜나가기 위해 대북 인도적 지원을 지속하여 왔다. 정부는 북한 주민들이 극심한 식량난으로 인해 아사위험, 발육부진을 겪는 인도적 위기상황을 감안하여 실질적 인권을 개선한다는 차원에서 대북지원을 추진하여 왔다.⁷⁾ 등으로 정부는 차관방식으로 2003 년 국내산 쌀 40 만 톤, 2004 년 국내산 쌀 10 만 톤, 태국산 쌀 30 만 톤을 지원하였으며, 국내산 쌀 지원을 육로로 운송하였다. 2005 년에는 국내산 쌀 40 만 톤, 외국산 쌀 10 만 톤 등 총 50 만 톤의 식량을 지원하였다. 대북식량차관지원과 함께 세계식량계획을 통한 무상지원 10 만 톤을 포함하여 매년 50 만 톤 규모의 대북 식량지원을 추진하여 왔다. 또한 정부는 북한의 농업생산성을 향상시키기 위해 비료지원을 지속적으로 추진하여 왔다. 2003 년부터 매년 30 만 톤의 규모로 대북비료지원을 추진하여 왔으며, 2005 년에는 35 만 톤을 지원하였다. 2006 년 3 월 현재에도 15 만 톤의 비료를 지원하고 있다. 정부는 식량난 □경제난의 장기화로 영양부족 및 발육상태 부진이 심각한 북한 영유아(5 세 이하, 230 만명 추정)에 대한 인도적 대북지원을 최우선 과제로 선정하여, 2006 년부터 본격적으로 추진하고자 국제기구(WHO, UNICEF 등) 및 국내 민간단체와 협력하고 있다.

또한 2000 년부터 민간단체의 대북지원 사업을 활성화하기 위한 정부의 남북협력기금 지원이 이루어졌으며, 정부는 대북지원 민간단체에 대한 기금지원 규모를 지속적으로 확대하여 왔다. 즉 2000 년 7 개 단체(7 개 사업)에 33.8 억 원, 2001 년 12 개 단체(15 개 사업) 38.4 억 원, 2002 년 14 개 단체(18 개 사업) 54.5 억 원, 2003 년 16 개 단체(16 개

사업) 75.3억 원 2004년 23개(23개 사업) 단체에 88.7억 원 등 5년간 290억 원을 지원했다.⁹⁾ 또한 2005년에는 개별 민간단체의 대북지원에 대한 남북협력기금지원뿐만 아니라, 민간합동사업합동사업을 통해 대북지원의 기획·집행·평가를 공동으로 추진하고자 하였다.

또한 2004년 4월 용천역 폭발사고를 계기로 북한에 대한 인식과 아념적 성향을 뛰어넘어 동포애를 바탕으로 북한지역에 재난이 발생할 경우 대북지원에 대한 국민적 공감대를 형성하였다. 정부차원에서 관계장관회의와 국정현안 정책조정회의를 통해 용천재해대책의 기본방향을 설정하고 ‘용천재해대책 실무기획단을 구성하여 실무적으로 처리하는 등 체계적으로 용천지원에 대응하였다. 또한 용천재해 지원 과정에서 민간단체와 정부 간에 긴밀하게 협력함으로써, 향후 북한지역에 발생한 재난에 대한 민간협력의 선례를 마련하였다. 2005년 8월 북한의 수해발생 이후 정부차원의 직접 지원과 민간차원의 대북긴급지원이 이루어져 왔다. 그러나 북한의 핵실험으로 인해 정부차원의 지원물자 운송도 전면 중단되는 사태를 맞게 되었다.

3. 한국의 대북인권정책

가. 북한인권에 대한 인식

2003년 제59차 유엔인권위원회가 북한의 인권상황을 총체적으로 지적하면서 개선을 촉구하는 결의안을 채택하자, 한국 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’는 등의 부정적인 반응을 보이기도 하였다. 동시에 일부에서는 기독교단체를 중심으로 북한주민의 인권침해의 주요인은 북한의 독재체제에 있다는 인식 하에서 ‘장권타도를 목표로 북한인권문제에 대해 적극적인 대응을 하여 왔다. 또한 북한의 민주화운동 등 국내입국 탈북자들의 적극적인 북한인권 관련 활동들도 전개되어 왔다. 한국정부의 대북인권정책은 국내외의 북한인권에 대한 인식들을 감안할 수밖에 없다는 점에서, 이제까지 한국사회의 북한인권에 대한 입장을 살펴보고자 한다.

보수진영은 북한인권문제는 근본적으로 북한의 정치구조적 성격 때문에 발생하고 있으며, 북한 스스로 인권문제 자체를 해결하기 위한 능력을 갖추지 못하고 있다는 점에서 외부로부터 압력이 필요하다는 입장이다. 이는 북한인권 침해 상황 자체가 한반도의 평화를 저해하며, 남북 간 교류가 북한주민의 실질적인 인권개선을 가져오지 못한다는 평가에 기반 한다. 따라서 이들은 북한인권문제에 대한 비난과 압력에 활동의 주안점을 두고 있으며, 북한체제 변혁이와는 별다른 개선안을 제시하지 못하였다. 또한 이들은 한국정부의 소극적인 입장이 북한인권유린상황을 방치하고 있다고 비판하여 왔다. 그러나 북한인권의 실질적인 개선을 위해서는 북한당국이 인권문제 중요성을 인식하고 구체적인 조치를 취하여야 하며, 이를 위해서는 국제사회의 참여를 확대하여야 한다. 또한 북한주민들이 올바른 인권의식을 형성하여야 하며, 이를 위해서는 기본적으로 기본생존위협에 대한 해소, 교류와 협력을 통한 외부접촉 확대 등이 필요하다. 이러한 점에서 보수진영은 외부의 개입으로 급진적 변화를 모색할 경우 지역갈등 및 혼란으로 인한 인권악화상황을 야기할 가능성이 있다는 점을 감안하여야 할 것이다.

진보진영의 경우에는 북한인권문제에 대한 적극적인 접근을 유보하는 이유로 한반도의 평화정착이 여타의 인권보다 우선순위에 놓아야 한다는 입장을 취하여 왔다. 이와 같이 한반도 평화우선론을 제기하는 논리로는 정치적, 시민적 권리를 중심으로 한 북한인권 개선촉구는 북한을 정치적으로 위협할 가능성이 있으며 또한 한반도에서 전쟁의 위협을 고조시킬 수 있다는 것이다. 따라서 한반도 평화정착을 위한 인도적 지원의 확대를 통해 북한주민의 생존권을 보장하고, 북한 스스로 인권향상을 추구할 수 있도록 지원하는 역할(facilitator)이 필요하다는 것이다. 즉 외부사회가 북한인권 개선을 위해 주도적인 역할을 하는 것은 가능하지도 바람직하지도 않다는 입장이다. 이들은 북한인권문제에 대한 서방, 특히 미국의 접근법이 안고 있는 정치적 의도를 경계하고 있다. 즉 아라크 참공에서 나타난 미국의 정치적 의도가 북한의 경우에도 인권을 명분으로 재개될 수 있다는 우려를 표명하고 있다. 이러한 경우 북한의 인권상황뿐만 아니라 한반도 전체의 생존이 위협을 받게 된다는 논리이다. 따라서 이들은 북한인권운동단체들을 반복운동세력으로 규정하면서, 유엔과 국제인권은 미국 일방주의의 도구일 뿐이라고 주장하고 있다.

그러나 북한인권 담론이 지속되면서, 북한인권문제에 대한 유보적인 입장을 갖고 있던 진보진영도 보다 구체적인 인권개선 대안을 제시하여야 하는 상황에 놓이게 되었다. 또한 한반도의 특수한 상황을 감안한다하더라도

북한인권상황을 개선하기 위해서는 우리는 남북한 교류 및 협력의 과정에서 인권적 관심을 표명하여야 한다. 한반도의 평화정착을 위해서는 북한이 국제사회의 일원으로 참여할 수 있는 환경을 조성하는 것이 필요하다.

최근 북한관련 핵문제와 인권문제가 동시에 국제사회의 관심현안으로 제기되면서, 한반도 평화정착과 북한인권 개선이 동시에 다루어질 수밖에 없다는 인식이 확대되었다. 한국사회가 북한인권문제에 대한 합리적인 토론과 현실적 대안을 모색하기 위해서 가장 먼저 전제되어야 하는 것은 북한인권상황의 '다면성을 인정하고 북한정권에 대한 평가를 떠나 대화의 대상으로 인정해야 한다는 것이다. 또한 북한인권문제와 한반도 평화 사이의 민감성과 두 사안의 상호보완성을 주목하여야 한다는 지적이 제기되었다.

나. 대북인권정책의 주요원칙

정부는 대북인권정책 4 원칙을 설정하고, 이를 지속적으로 보완하여 왔다. 첫째, 인권은 인류 보편적 가치로서 우리 정부는 북한의 인권 개선 필요성에 대해서 많은 관심을 가져왔다는 점을 강조하였다. 둘째, 정부는 북한인권문제를 실질적이고 효과적으로 개선하는데 있어서 각 나라마다 처한 상황에 따라 다양한 접근방식을 전략적으로 검토·선택할 수 있다는 입장이다. 셋째, 정부는 평화번영 정책을 통해 남북 간 긴장완화와 화해 협력을 실현하고, 그 과정에서 북한인권의 점진적, 실질적 개선을 도모하는 정책을 견지하고 있다는 점을 확인하였다. 넷째, 정부는 북한인권문제에 대한 국제사회의 관심과 노력이 6자회담 진전과 남북관계 개선 등 한반도의 평화와 안정을 위한 우리의 노력과 조화될 수 있도록 계속 노력해나갈 것이라는 점이다.

우리정부는 제 60 차, 제 61 차 유엔인권위원회 대북결의안에 가담하면서 투표입장설명(EOV)을 통해 북한인권문제의 심각성에 대한 국제사회의 우려에 동감하며, 남북관계 확대를 통해 북한의 인권개선을 위해 노력하고 있음을 강조하였다. 즉 우리정부는 북한인권상황의 실질적 개선을 위해서는 북한이 국제사회에 동참하고 스스로 변화하여 인권상황을 개선해 나갈 수 있는 환경을 조성해 주는 것이 무엇보다도 중요하다고 강조하였다. 정부는 북핵 문제 해결 과정을 촉진시켜 북한이 국제사회의 일원으로 동참하도록 하기 위한 노력을 지속적으로 기울여 왔다. 불안정한 한반도 안보현실에서 한국정부로서는 한반도의 평화와 안정을 최우선시 할 수밖에 없다는 것이다. 이러한

입장에서 한국정부는 대북지원, 납북자 보호, 이산가족문제, 탈북자 보호 등 북한 인권개선을 위한 실질적 행동에는 최선을 다하되, 북한에 대한 공개적인 인권개선 요구에는 신중할 수밖에 없다는 것이다.

또한 정부는 식량난 등으로 인해 북한을 탈출하여 중국 등 제 3 국에 체류하고 있는 북한이탈주민들의 인권을 보호하기 위해 관련국들과 협조 하에 국내입국을 희망할 경우 전원수용하고 이들이 우리사회에 안정적으로 정착할 수 있도록 특별한 지원정책을 추진하여 왔다. 2004 년 7 월에는 정부가 특별기를 투입하여 동남아 체류 탈북자들의 집단입국을 지원하였으며, 이로 인한 남북관계 경색도 감수하였다. 한국정부는 유엔인권위원회 등 국제회의 및 남북대화 등 계기 때마다 북한의 인권상황 개선 및 국군포로□납북자에 대한 북측의 적극적인 자세변화, 이산가족문제 등 남북 간 인도적 사인의 해결을 촉구하여 왔다. 또한 북한 인권상황을 파악하고 그 실태를 알리기 위해 관계 전문가 및 민간단체□국제사회와 지속적으로 협력하여 왔으며, 북한인권 NGO 등에서 발행하는 간행물의 국내외 배포를 분기별로 지원하여 왔다. 또한 정부는 제18 차 장관급회담을 포함 북측과의 대화 시 북한인권문제에 대한 국제사회와 한국의 입장을 전달하고 북측이 적극적으로 대응할 필요가 있음을 설명하였다고 밝히고 있다.

〈표2〉 정부의 UN 인권위원회서 북한인권 거론 사례

일 자	주요 내용
'03.4 정의용 대사 (유엔인권위)	<ul style="list-style-type: none"> - 탈북자문제와 관련 “실패한 국가들에서 갈수록 증가하는 절망적인 사람들이 경제적 곤경과 정치적 억압에서 벗어나 식량과 자유를 찾아 인접국들로 도피하고 있으며 이 과정에서 간혹 목숨을 잃기도 한다”고 언급 - 북한인권문제에 대해서는 “국제 인도법과 원칙에 따라 난민으로 분류될 수 있는 사람들 뿐 아니라 법적 지위가 모호하지만 난민과 같이 절망적인 상황에 직면한 사람들도 반드시 보호돼야 한다”고 지적
'04.4 최 혁 대사 (유엔인권위)	<ul style="list-style-type: none"> - 한국정부는 북한 주민의 인권 보호에 깊은 우려와 관심을 가지고 있음. - 앞으로 북한당국이 국제사회와 인권분야에서 대화와 협력을 증진해 나가면서 북한

	주민의 인권보호 기준을 국제수준에 부합되게 개선하도록 최대한의 노력을 경주하기를 희망함.
'05.4 최 혁 대사 (유엔인권위)	<ul style="list-style-type: none"> - 우리는 국제사회가 북한 인권상황에 대해 가지고 있는 우려를 함께 함. - 우리는 북한당국이 이러한 국제사회의 관심과 희망에 부응하여 각종 유엔인권기구, 특별절차, 그리고 국제사회와의 대화와 협력을 통해 북한주민의 인권을 개선하기 위한 진지한 노력을 기울여 줄 것을 기대함.

2006년 제 62차 유엔총회는 북한이 유엔회원국과 4개 인권협약 당사국임에도 불구하고, 유엔차원에서 채택된 4차례 결의안에 대해 아무런 협력을 하지 않고 있으며 아직도 심각한 인권상황이 지속된다는 점에서 북한인권결의안을 통과시켰다. 이번 결의안 표결과정에서 정부는 이전과 달리 찬성의사를 표명하였다. 이에 대해 북한 외무성은 "우리는 미국과 EU 등 적대세력들이 이번에 또다시 조작해낸 인권결의를 우리 공화국에 대한 정치적 모략의 산물로 단호히 전면 배격한다"고 밝혔다.¹⁰⁾ 북한이 인권결의 채택과 관련해서보다 오히려 한국정부의 찬성 표결에 대해 충격을 표시하였다. 결의안 표결 당일 조국평화통일위원회 대변인 성명을 통해 "외세의 눈치를 보면서 권력을 지탱해 나가는 자들은 우리와 상종할 체면도 없을 것"이라며 즉각적인 반발을 보였다.¹¹⁾

우리 정부는 위의 표에서와 같이 북한인권문제에 대한 심각성을 이전부터 인식하였고, 이 번에는 북한핵실험이후 변화된 국제환경을 감안하여 북한문제 관련 국제사회와의 협력을 보다 강화하여야 한다는 판단 하에 찬성입장을 밝힌 것으로 보인다. 또한 반기문 전 외교통상부장관이 유엔사무총장 내정자로 선정되었고, 유엔인권이사회 이사국으로서 한국이 갖고 있는 인권준수에 대한 국제적 역할을 고려한 것으로 평가된다. 그러나 북한핵실험이후 당국 간 대화중단에도 불구하고, 최근 북한이 6자회담 복귀 의사를 표명하고 체육회담을 제의해 옴에 따라 북한인권결의안에 찬성하여서는 안 된다는 의견들도 정부 내에서도 제기되어왔다. 그러나 이번 유엔총회 결의안 표결이전 유엔에서 노벨평화상 수상자 엘리 위젤 하벨 전 체코대통령, 본데빅 전 노르웨이 총리 등 북한 인권에 관심 있는 세계적인 지도자들이 북한인권보고서를 발표하고 북한인권 개선을 위한 유엔의 보다 적극적인 역할을 촉구하였다. 반기문

사무총장 내정지도 기자회견에서 우리정부에 대해 '전향적인 대북인권 정책을 촉구한 바 있다. 이와 같이 북한 핵실험이후 유엔안보리 차원의 대북제재가 가시화되는 시점에서, 우리정부가 미국 등 국제사회의 요구에도 불구하고 PSI에 정식참여를 유보한 것에 대한 압박과 북한 문제를 둘러싸고 국제사회와의 지속적 협력이 절실하다는 현실적인 인식이 있었던 것으로 보인다.

한국정부의 대북인권 결의안은 “늦은 감은 있지만 적절한 판단이었다.”는 평가와 함께 이전과는 달리 정부가 보다 적극적으로 북한 인권에 대한 구체적인 조치들을 취할 것이라는 기대가 있다. 한국정부의 대북인권정책은 이전의 기본원칙들을 그대로 유지할 것으로 보이며, 국내외의 북한 인권에 대한 관심을 반영하여 제한적으로 보완될 것으로 전망된다. 이제까지 한국의 대북인권정책은 남북관계에 대한 파급효과가 가장 큰 고려사항이 되어왔다. 다시 말해 정부차원에서 북한이외 기타 인권침해국가에 대한 인권외교정책이 명확하게 국내외에 제시되지 못하였고, 북한의 인권상황에 대해서는 '남북관계의 특수성을 근거로 매우 신중한 접근이 필요하다'는 점이 크게 부각되어 왔다. 또한 정부가 대북 인도적 지원 및 남북 인도주의시안을 해결하기 위한 노력 등을 지속적으로 추진하면서 실질적인 인권개선방안을 추구하여 왔음에도 불구하고, 제대로 국내외에 설득력 있게 홍보하지 못하여 왔다.

3. 북한인권 개선을 위한 정책방안¹²⁾

가. 북한인권상황에 대한 지속적인 실태 파악

북한인권문제에 대한 인식이 제대로 확립되지 못한 것은 북한인권상황에 대한 객관적이고 체계적인 정보체계를 구축하기 위한 노력이 부족하였기 때문이기도 하다. 따라서 북한인권에 대한 올바른 이해를 바탕으로 한 실질적인 개선방안을 마련하기 위해서는 북한인권사안에 대한 객관적인 정보체계를 지속적으로, 즉 북한 인권 각 개별사안관련 정확한 실태 및 최근의 변화에 대한 객관적인 정보가 부족함에 따라 북한인권개선방안 마련에 있어 한계를 보여 왔다.

북한인권에 대한 올바른 정책방안을 수립하기 위해서는 각 사안에 대한 구체적인 정보를 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. 따라서 북한인권 관련 조사를 전문적으로 시행하고, 체계적 인권실태 조사 시스템을 구축할 필요가 있다. 또한 중국 체류 탈북자의 경우 체류의 장기화, 체류지역의 확산 등 변화된 양상을 보이고 있는 바, 국내입국 탈북자를 대상으로 지역별, 성별, 연령별 중국 내 생활실태를 체계적으로 조사하고 탈북자 대책을 수립하여야 한다. 동시에 해외체류 탈북자들의 실태 및 규모를 파악하기 위한 현지실태조사에 관심을 갖고 있는 민간단체들을 간접적으로 지원함으로써, 상황변화를 추적하는 것이 시급하다. 북한인권침해 사례에서 구금시설 등에서 일선 공인요원들의 인권유린 행위가 심각한 점을 고려하여 독일사례를 원용, 북한인권기록보존소를 설치하여 운영하는 것을 적극 검토하고 대내외에 홍보하는 것이 북한주민들에 대한 인권유린을 방지 또는 완화하는 데 기여할 것이다. 북한의 인권상황은 지역 및 계층에 따라 매우 큰 차이를 보일 수 있으며, 시기에 따라 서로 큰 편차를 보일 수 있다는 점에서 구체적인 인권상황에 대한 지속적인 관심과 조사가 이루어져야 할 것이다.

나. 북한 인권에 대한 객관적 접근

북한인권개선을 위해서는 북한인권 상황뿐만 아니라, 전 세계 인권침해상황에 대한 관심을 기울여야 한다. 이를 통해 보편적 가치인 인권적 차원에서 남북한의 관계 및 현실을 어떻게 인식하는 것이 바람직한가에 대한 논의 및 교육을 확대하는 것이 필요하다. 국가인권위원회의 설립과 함께 한국사회 내 인권적 관심이 크게 제고되어 왔다. 그러나 아직도 우리사회는 매우 취약한 인권의식과 인권문화를 갖고 있다. 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.

국가인권위원회는 북한인권관련 국내여론을 수렴하고 갈등을 해소하는 역할을 수행하여야 할 것이다. 즉 학자 및 전문가 집단의 견해 수렴 간담회, 남북공동의 인권지표 개발과 적용, 북한인권 관련 국내, 국제학술회의 등을 통해 이념적 편견을 극복하고 여론 수렴을 위한 다양한 성향의 단체들과의 정례적인 워크숍 개최하는 것이 필요하다. 국가인권위원회는 '종합적 인권전담기구'로서 '인권의 관점에서 국가의 책무를 다하도록 규정되어' 있다는 점에서

위원회의 북한인권문제에 대한 관심과 접근도 특별한 제약을 두지 않아야 한다고 평가된다. 물론 현실적으로는 국가인권위원회가 북한인권을 개선하기 위한 구체적인 정책수립에서는 효율성을 고려하여 우선순위를 선정할 수밖에 없을 것이다. 또한 국가인권위원회는 민간단체, 교육기관과의 협조 하에 세계화와 통일을 준비하는 시민자질 함양을 위한 인권교육을 전문적으로 실시해 나가야 할 것이다. 북한인권만을 교육하는 것 자체가 편향된 관점에서의 접근이라고 할 수 있는바, 초등학교부터 대학에 이르기까지 인권교육을 체계화해야 할 수 있도록 지원하여야 한다. 인권에 대한 일반적 이해 속에서 북한인권을 평가할 수 있는 교양을 함양하여야 하며, 특히 북한인권이 남북관계 개선과 궁극적 남북한 통합에 갖는 의미를 체계적으로 교육하는 것이 필요하다.

다. 남북교류협력을 통한 실질적 인권개선 방안 구체화

<대북지원 시 '권리에 기반 한 접근'>

현재 북한의 인권상황은 1990년대 중반부터 급격히 악화된 북한의 경제난으로 인해 보다 악화된 것으로 평가된다. 따라서 북한인권의 실질적 개선은 식량난 해결 등 근본적으로 빈곤문제에 대한 접근 노력 없는 사실상 별다른 효과를 거두지 못할 것으로 평가된다. 또한 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 이루어 나갈 수 있는 효과적인 방법으로 보인다.

경제난으로 인해 악화된 인권상황과 관련하여서는 국제사회 및 우리의 인도적 지원이 최소한의 위기상황의 발생을 막아 왔던 것으로 평가된다. 하지만 기존의 지원이 인도주의 원칙에 입각하여 취약계층의 생존권을 보장하기 위한 방식으로 집행 되는 데는 한계가 있었던 것으로 보인다. 따라서 북한사회가 빈곤퇴치를 위해 사회적 역량을 형성할 수 있도록 한국사회와 국제사회가 지원하여야 할 것이다. 대북지원에 있어서 기부자가 시혜를 베푸는 '자선차원의 접근'은 지원에 대한 의존만을 심화시키고 잘못된 기대만을 낳게 된다는 점에서 지원에 대한 시각을 전환할 필요가 있다. 최근 유엔을 비롯한 국제사회는 '권리에 기반 한 접근'을 통해 인권문제를 개발과정에 통합시키고 있다.¹³⁾ 이는

수혜자들이 갖고 있는 기본적인 권리침해를 외부세계가 지원을 통해 회복시켜 준다는 접근방식이다. 이러한 차원에서 보면, 지원과정에서 빈곤퇴지를 위한 지역주민들의 적극적인 참여가 이루어질 수 있는 투명한 방식으로 이루어지도록 하여야 한다. 또한 북한사회 빈곤으로 인해 가장 큰 피해자의 하나로 규정되는 여성들의 참여가 보다 확대될 수 있도록 함으로써, 실제 빈곤상황으로 인한 여성들의 인권침해 상황을 개선하도록 하여야 할 것이다. 이를 위해서는 북한 빈곤퇴치 과정에서 여성적 관점을 투영(gender main-streaming)함으로써, 여성이 단순한 피해자가 아닌 북한사회 빈곤퇴치의 주요한 주체로 기능할 수 있도록 하는 환경을 마련하여야 할 것이다. 예를 들어 여성세대주에 대한 소규모 대출 제공 등의 방식으로 여성 스스로 빈곤을 딛고 넘어설 수 있는 기회를 제공하는 것이 필요하다.

<북한의 법치지원>

특정사회에서 사법제도상 문제는 인권보호체계의 문제로 나타나고 있다. 즉 법률이나 사법제도가 국제적 기준에 미흡하거나, 경찰, 검찰을 포함한 사법제도상 문제점은 인권침해를 예방하지 못하는 것으로 평가된다. 특히 개인의 권리침해를 예방하기 위해서는 독립적인 사법체계가 보장되어야 한다. 법치확립은 '인권문화' 확산을 통해 실제 인권의 집행과정에 직접적으로 연계되어 있다. 또한 간접적 차원에서 법치확립은 경제개발과 연계되어 보다 효율적인 인권향상을 가져오는 것으로 평가된다. 또한 법치확립은 민주주의 및 선정(good governance)에 주요한 요소로 기능하여왔으며, 실제 제대로 기능하는 사법체계가 확립되지 않은 민주주의 노력은 사회혼란을 가져오는 것으로 알려지고 있다. 또한 법치확립은 전쟁 및 갈등 방지를 통해 지역안정 및 세계평화에도 기여하는 것으로 평가된다.

이러한 차원에서 국제기구 및 서방국가들은 인권침해 지역에 대한 법치확립을 지원하여 왔다.¹⁴⁾ 또한 법치확립지원이 특정지역 인권개선에 미치는 영향에 대한 관심을 지속하여 왔다. ¹⁵⁾ 상당수의 아시아국가에서는 법집행과 관련 '법치(rule of law)'와 '명령에 의한 지배(rule of order)'¹⁶⁾간의 혼란을 보여주고 있다. 즉 법집행기관들이 사회질서 유지라는 명목하에 법집행자로 기능하기 보다는 질서유지자로서의 역할을 수행하고 있다. 이로 인해 심각한 인권침해가 발생하는 것으로 평가된다. 예를 들어 사회질서유지(order enforcement)를 강조하는 경우 범죄수사 과정에서 주요한 인권준중 원칙(구타 및 고문 금지)이 무시되며, 경찰이 사법부 및 검찰의 영향으로부터 벗어나 정치권력을 위해 기능할

수 있는 여건이 조성된다. 또한 이는 법치와는 달리 불공평하고 불투명한 절차를 가져오게 된다. 따라서 특정사회에서 독립적인 사법체계를 마련하고 부패를 근절시키는 것은 인권보호에 매우 중요한 사안이다. 또한 이러한 법치확립은 사회개발을 위해서도 필수적인 요소로 평가된다. 이러한 차원에서 북한에 대한 법치확립 지원은 북한주민들의 인권개선을 위한 효율적인 접근방안으로 평가된다.

북한당국이 최근 보여준 긍정적인 대응(법률 개정 등)들이 좀 더 발전될 수 있도록 하는 한편 북한과 국제사회간의 협력을 위한 내부 환경 조성을 위해 노력하여야 할 것이다. 즉 북한체제가 안고 있는 구조적인 반인권적인 제도 및 법률들에 대해 북한당국도 제대로 인식하지 못할 수 있다는 점에서, 특정 인권상황에 대한 북한 나름의 논리나 인식을 파악하려는 노력이 필요하다. 이러한 과정을 통해 북한사회와 국제사회 간의 시각 및 문화의 차이를 좁혀주기 위한 노력을 북한과의 교류를 진행하는 과정에서 한국정부와 민간단체가 담당하여야 한다.

북한이 국제경제에 통합하는 과정에서 투자유치와 계약분쟁 해소, 상거래를 위한 노동조건 개선 등 각종 제도의 개선이 필수적인바 이는 곧 인권문제인 것을 설득시킬 필요가 있다. 인권문제는 경제문제이며 북한 정권의 생존문제와도 직결되어 있다는 점을 상기시켜야하고 국제사회의 설득과 권고에 전향적으로 대응할 필요가 있다는 점을 인식시키는 것이 필요하다. 국제사회는 개별국가가 인권적 차원에서 의무를 다하도록 하기 위해 상호 감시하는 역할을 하고 있으며, 개별국가들도 '국가인권기구'를 두고 있다는 점을 강조하여야 한다.

북한의 법치지원을 위해서는 인권적 차원에서 북한법령들이 안고 있는 모순과 한계를 파악하는 작업이 전제되어야 한다. 또한 북한이 아직 갖추고 있지 않은 분야에서의 법률 제정을 지원하는 것이 필요하다. 또한 북한의 법률 집행체계가 독립적이고 형평성 있게 기능할 수 있도록 하는 환경이 보장되도록 하여야 한다. 이러한 점에서 사법기관의 인력교육 및 체계구축에 필요한 물자 등 재정적 지원과 기술협력이 이루어져야 할 것이다. 이를 통해 법률이 지의적으로 집행됨으로 인해 주민들의 인권침해가 이루어지는 상황을 예방할 수 있을 것이며, 실제로 법률이 주민들의 인권보호 수단이 될 수 있도록 할 수 있을 것이다.¹⁷⁾ 이를 위해서는 사법일꾼들에 대한 교육뿐만 아니라 주민들의 인권의식을 형성시켜주기 위한 간접적인 방안들이 동시에 마련되어야 한다. 실제 이러한 과정에서 북한당국의 협력이 매우 중요하다는 점에서 북한체제를 자극하지 않는 분야를 중심으로 접근하는 것이 중요하다.

라. 국제협력 강화

초기 남북한 화해협력과정에서는 이산가족 상봉 등 급박한 인도적 시안 이외의 북한인권문제는 거론하기 어려웠던 것이 현실이다. 그러나 한국정부의 대북정책은 남북호혜를 바탕으로 정치, 경제, 문화 등 다방면에서의 교류협력이 활성화 되고 있고 상생과 상승 및 공존을 통한 통일을 지향하고 있다. 이것은 남북관계를 화해협력으로부터 한 차원 높이는 차원에서 남한은 대북 인도적 지원 및 경제협력을 통해 북한체제 유지를 지원하면서 한반도 평화와 안전을 제도화하는 적극적인 정책을 추진한다는 점이다. 따라서 한국의 대북정책은 통일을 대비한 북한주민의 삶의 질 향상과 인간안보의 확보에 목표를 두어야 한다. 국민들은 남북관계 개선에 빠른 진전을 기대하고 있고 북한인권문제도 동일한 중요성과 속도감을 요구하고 있으며, 국제사회의 북한인권에 대한 관심도 크게 제고되었다. 또한 정부는 향후 경제협력과 인권문제가 비대칭적 구조로 나타난다면 국민들의 저항으로 안정적인 남북관계 개선에 장애가 될 수 있다는 점을 인식할 필요가 있다.

북한인권문제에 대해서 한반도의 평화위협을 감안하여 중장기적이고 간접적인 방법으로만 접근하는 것은 국제사회에서 그 설득력이 약화되고 있다. 최근 유엔인권위원회와 유엔총회의 북한인권결의안 채택과 미국의 '2004 북한인권법 발효 등 국제사회의 대북인권 압력이 증대되고 있음을 유의할 필요가 있다. 중국과 기타 개도국들의 경제 발전과 인권문제를 검토해 보면 발전이 곧 인권개선으로 연계된다는 등식은 성립되지 않는 것을 알 수 있다. 또한 경제개발과 인권개선이 상호강화(mutually reinforcing)하는 효과를 보여주고 있는 것으로 인식되고 있다는 점에서 우리사회는 남북교류 및 경제협력과정에서 북한인권 개선을 위한 구체적인 방안을 모색하여야 할 것이다.

정부는 남북관계의 확대 및 발전이 북한인권 및 남북간 인도적 시안의 해결에 얼마나 중요한 것인지에 대해 실증적인 자료를 통해 입증함으로써, 국내외의 협력을 이끌어 내기 위한 노력을 보다 강화하여야 한다. 이를 위해서는 실제로 우리 정부와 민간이 남북한 교류협력사업을 추진하면서 '북한인권문제의 중요성을 충분히 인식하고 이를 반영하기 위한 현실적인 방안들을 지속적으로 모색하여야 할 것이다. 이제까지 우리사회 일각에서는 북한인권문제와 남북관계 개선은 서로 상충되는 별도의 영역으로 설정되어 왔다. 그러나 남북교류협력을 통해 북한주민의 삶의 질을 개선하고 인권에 대한 인식을 변화시킬 수 있는 여지는 상당한 것으로 평가된다. 예를 들어 북한이 적극적인 관심과 참여를 보이고 있는

남북경제협력의 추진과정에서도 인권문제는 북한의 저항 없이 충분히 다루어질 수 있다. 국제사회에서는 다국적기업 등 기업활동에서 인권이 주요의제로 설정 되어야 한다는 인식이 확대되었으며, 이를 위한 구체적인 절차와 방안들이 마련되어 있다. 이는 단순히 근로자의 입장에서뿐만 아니라 기업의 입장에서 보다 투명하고 안전한 사업여건을 조성함으로써, 우호적인 사업여건이 마련된다고 확산하기 때문이다. 따라서 우리정부와 기업들도 남북경제협력을 추진하는 과정에서 다양한 인권개선방안(직업환경, 임금, 성차별, 직업훈련, 안전지도 등)을 반영한 노동규정, 기술훈련 및 연수제도를 운영하는 것이 필요하다. 또한 북한당국이 국제사회와의 협력과정에서 필요한 법률제도 마련 및 시행에 법률적 차원의 기술지원을 하는 것도 우리정부와 민간의 역할이 될 수 있다.

마. 인권외교정책과 북한인권

국제사회의 압력 이외에도 북한의 인권존중과 민주화는 중장기적인 차원에서 한국의 중대한 국가이익이자 한반도 및 지역 안정의 주요 과제임을 인식하고 인권과 국익에 대한 균형 된 접근을 모색할 필요가 있다. 우리사회는 좀 더 호혜적인 남북관계를 요구하고 있으며, 국가이익과 인권을 동일시하는 균형적인 접근에 따라 남북관계와 인권문제를 병행 추진하는 것이 바람직하다. 북한당국에게도 인권문제는 국제적 고립 탈피, 경제협력 등 경제발전과 직결되는 문제라는 것을 인식시킬 필요가 있다. 즉 인권문제는 북한의 선진화 과정에서 반드시 치루어야 할 과정이라는 것을 상기시킬 필요가 있다. 또한 북한당국이 주장하는 민족공조는 인간성의 회복과 인권존중이 그 첫 걸음이 될 것이라는 점을 강조하여야 한다. 한국사회의 대북인권접근은 호혜적인 차원에서 경제지원과 인도적 시안 해결 및 인권개선 설득 등을 병행하는 원칙 수립과 이를 일관성 있게 추진하여야 한다. 물론 인권문제 거론은 단기적으로 남북관계 진전을 지연시키고 이에 대한 북한의 저항을 초래할 수 있으나, 우리의 원칙적 입장을 견지함으로써 이에 대한 북한당국의 이해를 얻어낼 수 있을 것이다.

4. 결론

현실적으로 한국정부는 한반도 평화정착을 위한 노력과 북한 인권개선 노력을 병행하여야 한다. 왜냐하면 특정사회의 인권개선은 해당 사회의 발전 상태와 삶의 질, 인권에 대한 인식수준, 우선순위와 현실적 가능성, 해결주체의 실천력, 법제화와 정책적 수용력에 따라 이루어지기 때문이다. 인권문제의 제기를 정권적 차원과 체제적 차원의 문제로만 접근하게 되면 의도와 절차에 있어 왜곡될 여지가 많으며, 수용되어지는데 시간적 여유가 필요하다. 따라서 한국정부는 북한과의 적극적인 인권대화를 추진하고 이를 북한이 수용할 수 있도록 환경을 조성하여야 한다. 그리고 이러한 북한인권 개선환경 조성을 위해서는 한국정부와 민간단체들이 보다 적극적인 역할을 담당하여야 한다.

북한에 대한 인권개선의 요구는 제한적이고 구체적이어야 한다. 대북인권개선에 대한 요구가 북한의 정부 교체나 체제의 변화를 겨냥하는 것은 극단적인 반발을 초래하여 소기의 목적을 달성하기 어려울 것이다. 따라서 대북인권압력은 국제규약에 의한 인권유린의 중단에 있고, 그 내용은 구체적이어야 한다. 또한 남북관계에서는 인도적 시안 해결에 우선을 두고 점진적으로 인권개선으로 확대하는 것이 바람직하다. 그러나 대북인권정책에서 중장기적인 목표에만 매달릴 경우에 현재 진행되고 있는 인권유린을 무시하는 것으로 인식되는 부작용이 있다. 또한 북한이 나름대로 개선노력을 취할 수 있도록, 최근의 긍정적인 변화를 평가하고 이를 확대할 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

이제 한국사회는 정치적 차원의 대북인권 논의를 뛰어 넘어 북한인권문제에 대한 다양한 행위주체별 역할 분담과 실천대안이 안고 있는 한계와 위험을 공유하면서 지속적인 논의체계를 구축하여야 할 것이다. 또한 북한인권정책은 국제적인 다자간 틀에서의 구체적인 개선방안을 모색해 나가는 것이 효과적일 것으로 평가된다. 인권문제에 대해서는 어느 누구도 자유로울 수 없어 남북 양자간 차원에서 인센티브 제공 없이 인권문제를 직접 거론하여 비판으로 일관하는 것은 비생산적이고 대립만 악화시킬 수 있다. 북한당국도 국제적인 고립을 피하고 국제사회의 지원을 지속적으로 받기 위해서는 국제 인권레짐에 참여하는 것이 인권개암에 유리하다는 것을 인식하고 있는 것으로 보인다. 따라서 북한이 가입 당사국인 국제인권규약의 준수를 설득하는 국제사회와 우리 정부의 노력에 대해 북한당국은 강력히 반발할 수 없을 것으로 평가된다. 지역 관련국들과 국제적 공조를 통해 북한 인권개선을 위한 외교적 노력을 주도하여 인권문제를 남북관계 진전에 유리한 상황으로 풀어나가야 할 것이다. 최근 미국의 북한인권법이 권고하는 지역인권레짐 창설을 통한 북한과의 인권대화 제의는 우리의 대북정책과 배치되지 않으며, 북한에게도 부담이 적을 것이라는 점에서 적극

추진할 필요성이 있다. 지역인권레짐 구축을 통해 유엔과 미국 등의 영향력에서 비교적 자유스럽게 관련국들이 아시아지역차원에서 인권관련 기술협력을 할수 있다.

1) 통일부, 통일백서 2006 (서울: 통일부, 2006), p.20.

2) <http://www.reliefweb.int> (UNOCHA, DPR Korea OCHA Situation Bulletin
Agu/Sep 2004, Sept 30, 2004)

3) 권태진, 국제사회의 대북지원 동향과 우리의 대응전략,
http://www.nkchannel.org/contents/?doc=bbs/gnuboard.php&bo_table=pds
(검색일 2005.9.1)

4) 김국신 외, 북한의 핵실험과 국제사회의 대응, 통일정세분석 2006-11, pp.5-6.

5) 신윤, "인도주의 정신으로 본 대북포용정책과 이산가족 문제,"
남북이산가족교류협의회 정책토론회 발표논문, 2001.6.18.

6) 임순희, "이산가족문제," KBS 아름다운 통일, <http://office.kbs.co.kr/tongil/>(검색일
2006년 11월 18일)

7) 이와 함께 식량난 등을 피해 북한을 탈출한 북한주민들의 보호 및 국내정착을 위해 노력하여 왔다. 탈북자 관련예산이 통일부 사업예산의 가장 큰 비중을 차지하고 있으며, 탈북자문제를 포함한 북한인권관련 예산비용이 전세계 어느 국가보다 많다는 점이 한국정부의 북한인권에 대한 관심과 노력을 실증하는 것이라는 것이 정부의 설명이다.

8) 「통일백서 2005」(통일부, 2005). p.164

9) 김재홍, "북한의 인권개선 '먹을 권리'부터", 「한겨레신문」, 2003. 4. 22.

10) <http://www.yonhapnews.co.kr/news/20061120/020300000020061120062928K4.html>(검색일 2006년 11월 20일)

11) <http://www.yonhapnews.co.kr/news/20061120/020300000020061120085219K9.html>(검색일 2006년 11월 20일)

12) 이금순, "국제사회와 한국정부의 북한인권정책과 그 효과에 대한 평가", 북한주민의 인권개선을 위해 무엇을 할 것인가? 평화재단 제2차 심포지움, 2006.7.11.

13) Philip Alston and Mary Robinson, eds., *Human Rights and Development: Towards Mutual Reinforcement*(London: Oxford University Press, 2005); Peter Uvin, *Human Rights and Development* (Bloomfield: Kumarin Press, 2004)

14) USIP, *Rebuilding Afghanistan: A Framework for Establishing Security and the Rule of Law*, 2001.12.11. <http://www.usip.org> (검색일 2006년 5월 12일)

15) Meryam Dabhoiwala, "Effective Rule of Law and Human Rights Implementation< Asian Human Rights Commission, *Protection and Participation: Human Rights* www.ahrchk.net/pub/mainfile/php/pandp/165 (검색일 2006년 5월 12일)

16) 명령은 법률에 따라 행정권에 의하여 정립되는 규범을 말한다.
<http://100.naver.com/100.nhn?docid=62207> (검색일 2006년 5월 12일)

17) Randall P. Peerenboom, *Human Rights and Rule of Law: What's the Relationship*, <http://repositories.cdlib.org/uclalaw/plltwps/5-21> (검색일 2006년 5월 12일)

한국의 대북정책과 북한인권
토론문

조호길
중국공산당 중앙당학교 교수

한국의 대북정책과 북한의 인권

토론문

조호길

중국중앙당학교 교수

이금순 선생님의 “한국의 대북정책과 북한의 인권”은 한국정부의 대북정책의 주요 목표, 대북정책 추진 환경 대북정책추진결과를 자세히 검토하고 북한인권에 대한 인식, 대북인권정책의 주요 원칙 등 측면에서 한국의 대북인권정책을 검토하였고 북한인권상황에 대한 지속적인 실태파악, 북한에 대한 객관적 접근, 남북교류허락을 통한 실질적 인권개선 방안의 구체화, 법치지원, 국제협력강화, 국제협력 강화, 인권외교 등 몇 가지 측면에서 북한인권개선 방안을 구체적으로 제시하였다.

논문은 저자의 예리한 통찰력, 정연한 논리, 분명한 견해로 북한인권에 대한 깊은 배려를 잘 반영하고 있다.

필자는 인권을 생명권과 자유권을 중심으로 하는 소극적 권리, 취직 노동권, 교육권 사회보장 물질적 방조 등에 대한 정부의 노력을 중심으로 하는 적극적 권, 민족자결권과 발전을 중심으로 하는 연대 관계권 등 세 가지 차원으로 나누는 것을 전제로 하고 이금순 선생님께 아래와 같은 몇 가지 문제에 대해 좀더 견해를 밝혀주시기 바란다.

첫째, 저자는 북한인권문제와 한반도 평화사이의 민감성과 두 사안의 상호보완성을 주목하여야 한다는 지적과 평화정착과 북한인권 개선이 동시에 다루어질 수밖에 없다는 인식이 한국사회에 확대되고 있다고 지적하고 이싸. 이러한 인식이 저자가 제시한 북한인권개선을 위한 정책방안에 관통되어 있는 듯하다. 북한인권문제와 한반도 평화사이의 민감성과 상호보완성에 관해 좀더 견해를 밝혀주시길 바란다.

둘째, 저자는 한반도 평화정착을 위한 인도적 지원의 확대를 통해 북한주민의 생존권을 보장하고 북한 스스로 인권향상을 추가할 수 있도록 지원하는 역할이 필요하다고 하는 진보진영의 입장을 받드는 것 같이 보인다. 그러기에 저자는 인권개선 정책방안에서 대북지원에 있어서 갑자기 시혜를 베푼다는 ‘자선’차원의 접근은 지원에 대한 의존만을 심화시킨다고 지적하면서 지원과정에서 빈곤퇴치를 위한 지역주민들의 적극적인 참여가 이루어질 수 있는 투명한 방식을 주장하고 있으며 여성세대주에 대한 소규모 대출제공 등 구체적인 방안을 제시하고 있다.

중국의 경우에서 보면 통치이념의 근본적인 전환 즉 체제유지에서 발전으로 정치가치지향이 변화되었을 때, 스스로의 인권향상이 가능하였다. 현재 북한의 통치이념에는 아무런 변화도 보이지 않는다하지만, 북한과 중국이 꼭 같다고는 할 수 없을 것이나 북한의 경우에 통치이념에 변화가 없는 상황에서 스스로의 인권상황이 어느 정도 가능한지에 대한 저자의 좀 자세한 견해를 듣고 싶다.

셋째, 위와 같은 논리적 맥락에서 저자는 북한의 법치지원을 제안하고 있다. 법집행기관이 법집행자로 기능하기 보다는 질서유지자로서의 역할을 수행하면서 심각한 인권침해가 발생하고 있다고 지적하고 있다. 그러면서 북한체제를 자극하지 않는다는 것을 전제로 하면서 북한이 아직 갖추고 있지 않은 분야에서의

법률제정을 지원하는 것이 필요하다고 지적하고 있다. 여기서 뭔가 논리적 오류가 있는 듯이 보이며 그 가능성 여부에도 의문이 생긴다. 그 하나는 법집행기관이 질서유지자로서의 기능을 수행하면서 심각한 인권침해가 발생하고 있는 상황에 체제를 자극하지 않으면서 법치를 지원함으로써 인권향상을 기대하는 것이 가능한지에 대한 저자의 좀더 자세한 견해를 듣고 싶다.

200 년 7.1 조치 이래 북한은 체제유지를 위해 필수적인 투자유치에 관계되는 법령들을 북한 스스로 만들고 있으나 그것은 어디까지나 체제유지에 목적을 두고 있지 북한 인권 향상과는 거리가 먼 듯이 보인다.

세션 1-2

국제사회와 북한인권: 국가적 차원의 북한인권

사회: 신혜수

[국가인권위원회 인권위원]

발표: 김경일

[북경대 교수]

바실리 미히에프

[국제관계국제경제연구소 부소장]

김수암

[통일연구원 연구위원]

토론: 이진영

[인하대 교수]

이지수

[명지대 교수]

김근식

[경남대 교수]

중국의 개혁개방과 인권사업

김 경 일
북경대 교수

중국의 개혁개방과 인권사업

김경일

북경대학교 교수

들어가는 말

지난 시기 중국에서 인권이라는 것은 미국을 위시로 한 서방나라들이 중국에 대한 내정간섭의 압력수단으로 여겨졌으며 그것은 국제 정치투쟁, 외교투쟁, 이데올로기투쟁의 초점으로 되어왔었다. 따라서 인권이라는 단어 자체가 자본주의색채를 띤 것으로 간주되었고 기피대상이 되었었다. 오늘에 와서도 미국 등 나라들이 계속 중국에 대한 인권비난을 멈추지 않는 상황에서 “인권”이라는 단어가 여전히 민감한 사안의 단어이지만 중국에 있어서 인권에 대한 거론은 지난시기와 완전히 달라졌고 보편적의미에서의 인권 즉 인간의 기본권리인 생존권, 발전권, 평등권, 자유권에는 질적인 변화가 일어났다고 할 수 있다. 인권사업은 중국에서 기피대상이 아닌 사회 발전에 있어서 가장 중요한 사업으로 떠오르고 있고 추진되어 오고 있는 것이다.

일각에서는 중국인권사업의 발전이 미국을 위시로 한 서방나라들의 압력에 의해 이루어지는 것으로 간주하지만 사실 중국의 인권사업은 개혁개방에 따른 경제발전과 체제전환과 맥락을 같이 하며 발전하여 오고 있다. 계획경제의 시장경제로의 전환은 중국인권사업의 발전을 밀어준 근본적인 동력이라고 할 수 있는 것이다.

중국의 경험은 한 나라의 인권사업은 땀질식의 방법으로 해결이 되지 않는 제반 시스템의 문제라는 것을 가르쳐주고 할 수 있다. 그것은 한마디로 국가권력과 사회기능 상호관계의 전환에 비롯되는 것이라고 할 수 있다. 국가권력이 권위주의 일 수록 사회기능은 위축되고 인권이 차지하는 공간도 좁을 수 밖에 없는 것이다. 사회기능의 확장은 결국 인권의 공간을 넓히는 것으로서 인권사업이 발전할 수 있

는 토대를 마련하게 되는 것이다.

본 론은 한 나라의 인권문제는 어디까지나 그 나라의 주권범위에 속하는 문제라는 전제를 내세우면서 전방위적 개혁과 개방을 통한 제반 시스템의 전환이야말로 인권사업의 근본적인 발전을 불러올 수 있음을 중국의 경험으로 밝혀보려 한다. 국제적인 인권대화도 이러한 전제에서만 정상적으로 이루어질 수 있다고 생각한다.

북한과 같은 사회주의계획경제를 실시하던 중국의 경험이 본 토론회의 주제에 시사하는 바가 있으리라고 생각한다.

계획경제하의 정부기능과 인권의 공간

위에서 밝혔지만 인권에 대한 정의에는 자본주의 인권사상이나 맑스주의 인권사상이라는 이데올로기 성격이 다분히 깔려있다. 인권의 특성상 인권에 대한 해석 역시 나라마다 같을 수 없는 것이다. 그렇지만 인권이 구현하는 인간의 기본권리는 계급성을 떠나 보편성을 가지고 있다 할 수 있다. 그것은 한마디로 인간의 생존권과 발전권이 인권의 최우선 과제라는 것이다.

바로 이 생존권을 인권의 기본권이라고 할 때 우리는 중국공산당이 이끈 혁명은 말 그대로 인민대중을 반봉건 반식민지의 도탄 속에서 해방시킨 인권혁명이었다고 말할 수 있을 것이다.

주지하다시피 근대사 이후 중국은 반식민지사회로 전락하면서 국권과 인권을 운운할 수 없는 비참한 운명을 겪어왔다. 중국 땅에서 “중국사람과 개는 들어가지 못한다”는 게시판이 공원입구에 걸려있었고 그것은 중국사람들의 가슴에 깊이 못을 박았었다.

중국공산당은 바로 이 낡은 중국을 뒤엎고 새로운 중국을 창립하였다. 중국공산당이 내건 슬로건은 민족의 독립, 민권의 자유, 민생의 행복을 실현한다는 것이었다. 새로운 제도는 희망에 찬 참신한 제도임이 틀림 없었다. “모든 권력은 인민대중

에게”라는 슬로건이 나붙었고 인민은 국가와 사회의 주인공으로 나서게 되었다. 인민대중의 권리라는 말은 어디서나 들을 수 있는 말이었다. 헌법에 명시되어있는 사상, 언론, 집회, 출판, 결사, 통신, 인신, 거주, 종교신앙 등에 대한 자유는 국가의 주인이 된 인민에게 주어진 권리라고 선전되어 왔다.

어찌되었건 초기 중국공산당의 정책은 기아선상과 빈곤선상의 중국에 희망을 안겨주었다. 폐허와 다름없던 중국사회에 생기를 부어넣었다고 할 수 있는 것이다.

1950년대 중반에 이르러 중국공산당은 “사회의 주요 모순이 노동계급과 자산계급간의 모순이 아니라 경제문화발전에 대한 인민대중의 욕구와 그것을 만족시키지 못하는 것과의 모순”¹이라고 규명하였다. 즉 대규모의 계급투쟁으로부터 국가의 주요과제를 경제발전과 현대화건설로 전환시켰던 것이다. 인권의 기본권인 생존권과 발전권을 선위에 놓고 경제발전을 도모하였다고 할 수 있는 것이다. 누가 무어라고 비난하여도 이 시기에 이룩한 경제발전성과는 획기적인 것이었다고 할 수 있다.

그렇지만 중국공산당의 앞에 놓인 중국은 말 그대로 백지상태였다. 중국공산당은 사회주의 계획경제라는 소련식시스템을 도입하여 빈곤을 퇴치하고 현대화를 실현하려 하였다. 서방나라들의 경제봉쇄속에서 그것은 어찌보면 유일한 선택이였는지 모른다. 국가의 절대적인 빈곤, 서방사회로부터 오는 위협, 공산주의 이데올로기 고수 등 여러가지 요소는 중국공산당으로 하여금 국가권력을 강화하고 사회에 대한 통제를 강화하면서 국가지령과 동원체제로 유한한 자원을 집중, 개발, 이용하는 길로 나가게 하였다.² 그것은 초기건설에 있어서 기꺼운 성과를 거두었다고 할 수 있었다. 이에 따라 계획경제체제와 사회주의정권수호, 사회주의교육이라는 정치가 상호 영향을 이루면서, 또한 계획경제와 집단화가 동전의 양면과 같이 불가분리로 맞물려돌아가면서 개인의 이익은 사악한 것으로 취급되어 무시되기 시작하였다. 농촌

¹ 陈明显等著：《新中国四十年研究》，北京：北京理工大学出版社，1989年，p.212.

² 复旦大学人权研究中心编：《复旦人权研究》，上海：复旦大学出版社，2004年，p52..

에서의 초기 집단형태였던 호조조가 자발적이고 민주적인 성격을 띠었다면 그것은 점차 보다 집합적인 인위적인 집단으로 전환되면서 동원체제에 편입되기 시작하였다. 결국 고급합작사와 인민공사라는 집단은 자발적인 성격보다 타자에 의한 인위적인 성격이 짙게 발전되었다고 할 수 있다. 그 궤도를 보면 자발적이고 자율적인 집단이 타율에 의한 통제속의 집단으로 전환하였던 것이다. 이 과정은 사실 강한 국가, 약한 사회 속에서 국가가 농촌의 구도를 직접 설계하고 지배하면서 농민들은 인위적인 집단에 귀속되어 피동적인 실천자가 되었던 것이다. 결국 토지에 대한 경영권을 상실하였을 뿐만 아니라 농산물에 대한 지배권도 상실하고 자유유동권도 잃게 되었다. 어찌 보면 유한한 인권을 향유하였다고 할 수 있을 것이다.³

이 시기 비록 헌법에는 그 자유가 명시되어 있지만 민간단체와 같은 자율적성격의 사회집단도 역시 그 존재가 허용되지 않았다고 할 수 있다.

결국 계획경제가 틀을 잡으면서 국가권력이 강화되고 사회가 축소되는 길로 나아갔다고 할 수 있다. 1950년대 중반 동구라파에서 일어난 풍파와 때를 같이 하여 중국에서도 거의 같은 원인으로 사태가 발생한 적이 있다. 만여명의 노동자, 만명 넘는 학생들이 데모를 벌인 사태가 각각 벌어졌었다. 사실 이 시기 이러한 사태에 대한 대처방식은 동구라파나라들보다 유연하였다고 할 수 있다. 모택동은 “인민내부모순을 정확히 처리할데 대해”라는 글을 발표하여 이러한 사태의 성격을 적아모순이 아닌 인민내부모순으로 규명하였다. 그에 대한 해결방식은 “무력”에 의한 진압이 아니라 비판과 자기비판이라고 하였다. 즉 민주적방식으로 해결한다는 것이 그 취지였다. 말그대로 “백화제방”(百花齐放) “백가쟁명”(百家争鸣)의 방식이었다고 할 수 있다. 바로 그 방침 밑에 중국에서는 정권에 대한 비판이 허용되는 짧은 시기가 도래하였다고 할 수 있다.

그렇지만 그것은 오래가지 못하였다. 어찌 보면 감당할 수 없을 만큼의 사태

³ 徐显明：《人权研究》，山东人民出版社，2001年，p.521.참조.

가 도래했다고 할 수 있겠다. 선의적인 비판도 있었지만 정권에 대한 도전도 없지 않았던 것이다. 물론 공산당의 혁명에 의해 몰락된 계급의 도전도 있었다. 그것은 미국의 텔레스에 의한 “평화적이행”이라는 안보위협과 맞물려 돌아가면서 모택동은 결국 정권에 대한 선의적인 비판마저 정권에 대한 공격이나 위협으로 간주하였다. 이러한 것은 거의 모든 사회주의국가들이 다 겪었듯이 자본주의 진영에서 오는 압력과 위협이 대내 정치에 막대한 영향을 미쳤다는 것을 알 수 있다.

결국 “반우파”투쟁이라는, 전국적 범위의 초유의 정치운동이 벌어지게 되었다. 이른바 “우파분자”에 대한 검거, 비판, 처벌이 이루어졌던 것이다. “우파분자” 명액을 지표에 따라 배분하는 일까지 벌어졌다. 우파로 몰린 사람들은 사실상 “계급적”으로 분리되어 심신의 고통을 받아야 했다. 지어 몇십년 동안 그 명예를 쫓아줘야 했다. 그것은 명백히 인권문제인 것이었다. 정상적인 인간이 어느날 갑자기 “우파분자”가 되면 그는 인권을 박탈당하고 운명을 완전히 달리하게 되었던 것이다.

중국사회는 급속히 고도로 정치화되어갔다 할 수 있다. 그것은 기본적인 생존보장과 생활복지를 제공하였지만 국가체제가 과도하게 팽창하는 결과를 초래하여 국가권력이 사회기능을 대신하고 국가가 사회생활의 많은 영역을 통제하면서 거의 모든 영역에서 절대적인 주도적역할을 실시하게 되었던 것이다.⁴

물론 그 시기에도 민주집중제를 강조하였지만 “정책을 결정하는 결책과정에서 민주보다 집중 쪽에 힘이 실리면서 기형적인 정치형태가 생기게 되었다고 할 수 있다.⁵ 결국 이러한 결책과정은 고도로 집중된 계획경제체제와 맞물려 돌아가면서 경제체제내의 활력요소를 점차 사라지게 하였으며 경제효율성이 하강세를 이루면서 평균주의를 바탕으로 하는 절대적 빈곤이 뒤를 따르게 한 것이다.

그것은 일종의 악순환이기도 하였다. 경제가 악화일로를 걸으면 통제는 더욱 강화되었던 것이다. 중국의 경험이 말해주듯 고도로 집중된 정치체제와 계획경

⁴ 复旦大学人权研究中心编：《复旦人权研究》，上海：复旦大学出版社，2004年，p52..

⁵ 林尚立：《当代中国政治形态研究》，天津：天津人民出版社，2000年，p.431.

제 사회에서는 국가의 권력이 모든 것을 좌우하기에 사회공간은 비좁아질 수밖에 없고 그만큼 백성들의 자유공간과 민주공간도 좁아질 수밖에 없게 된 것이다. 인권이라는 시각에서 보면 자유와 존엄이 그만큼 적어지게 되었다고 볼 수 있는 것이다.

1960년을 전후하여 중국에는 인구3000만-4000만명이 비자연적으로 감소되는 사태 즉 대량의 아사자가 생겨난 3년 연속의 자연재해가 일어났다. “천재”(天災)”3할, “인재(人災)”7할이라고 하는 이 전대미문의 재난은 서방사회의 경제붕쇄와 소련의 경제압력이라는 열악한 국제환경 속에서, 국제사회의 도움이 전무한 상황에서 이루어졌다. 온 나라가 기근에 시달리고 아사자가 속출하였다. “가난구제는 나라도 못한다”는 한국속담이 피부로 느껴지는 사태였다. 역시 생존권 자체가 가장 큰 인권이라는 것을 피부로 느끼게 하는 사태였다.

중국공산당이 이 초유의 사태를 2년 안으로 극복할 수 있는 것은 하나의 기적이라고 할 수 있을 것이다. 그 기적은 결코 국제사회의 원조에 의해 일어난 것이 아니라 일시적이거나 정책의 전환으로 일어났던 것이다. 정부는 인민공사라는 틀을 유지하면서 사실상 자연발생적인 개인도급제를 허용하면서 자유지, 자유시장, 자체손익결산이라는 “3자”조치를 취하였다. 농민들은 일시적이거나 자기의 땅을 가지고 자유로 교역하며 손익을 자체로 결산하는 자주권을 행사하게 되었다. 개혁에 가까운 조치라고 할 수 있을 것이다. 등소평의 “검은 고양이 흰 고양이”론도 이때에 나온 것이다. 바로 이러한 노력으로 불과 2-3년 안에 최악의 상황이 극복되었다.

사실 이 초유의 대기근사태를 극복한 후 중국은 경제정책면에서 많은 조절을 겪었고 더 좋은 방향으로 나갈 수 있는 기회를 맞이했다 할 수 있다. 그렇지만 그 시기 모택동은 경제건설보다 계급투쟁을 보다 중요한 국가적과제로 보았다. 거기에는 소련과의 이데올로기논쟁도 중요 원인이 되었을 것이지만 가장 중요한 것은 역시 정권에 대한 불안감이라고 할 수 있을 것이다. 경제쪽으로 기울던 정책이 계급

투쟁 쪽으로 기울었다. “적아모순과 인민내부모순이 상호 전환될 수 있다”⁶고 한 모택동의 주장은 사실상 인민내부모순을 적아모순으로 상승시키는 이론적구실을 제공하였는가 하면 아예 사회 주요모순을 계급투쟁으로 끌고 갔다고 보아야 할 것이다. 그것은 어찌 보면 인위적인 대립과 갈등의 조성이기도 하였다. 그것은 이른바 당내의 “적”을 만들고 잡아내는 “농촌에서의 사회주의 교양운동”으로, 한걸음 더 나아가서는 전대미문의 “문화대혁명”으로 나가게 하였던 것이다.

그 전대미문의 문화대혁명시기는 말그대로 인권의 사각지대를 만들어내던 시기이고 인권이 말살되던 시기였다. 그것을 인권이라는 시각으로 바라보면 그것은 또 다른 한편의 교훈을 주었다고 생각한다. 위에서는 국가권력이 강조되고 사회기능이 약화되면 그만큼 인권의 공간이 좁아진다고 하였는데 그와 반대로 국가권력이 기능을 못하고 사회가 혼란에 빠지면 역시 인권이 유린당할 수 있다는 것이다. 문화대혁명이 바로 그런 것이었다. 법체계가 무너지면서 법질서가 파괴되고 사회가 무정부주의 상태에 빠지면서 인권의 마당이 그만큼 좁아지게 된 것이다.

다른 한 시각에서 볼 때 사실상 초기 문화대혁명은 이른바 “대명, 대방, 대자보”(大鳴大放大字報)라는 “중국식 민주방식”으로 이루어졌다고 할 수 있다. “민주”만 있고 법이 없었다고도 할 수 있는 것이었다. 이른바 “계급의 적”들을 제외하고는 누구나 모택동을 제외한 모든 권위에 도전할 수 있는 상황이 이루어졌다. 대자보가 그 도전의 형식이었다. 모택동은 아예 이를 “능지처참당하더라도 감히 황제를 말에서 끌어내리는 정신”이라고 찬양하였다. 바로 이러한 무정부상태에서 공권력과 법이 무너지고 공산당조직이 기능을 잃게 되었고 전국은 내란에 몰입하였던 것이다. 인권이 철저히 무시당하던 시기였다. 그 앞에서는 국가주석마저 무력한 존재였으니 일반 백성의 인권이란 가히 상상할 수 있는 것이었다. 확실한 것은 이러한 상황이 결코 공권력에 의해 이루어진 것이 아니라는 것이다. 역설적으로 “중국식 민주방

⁶ 陈明显等著：《新中国四十年研究》，北京：北京理工大学出版社，1989年，p.213.

식”인 “대명 대방 대자보, 대변론”에 의해 일어났다. 이 “민주방식”은 기계처럼 인 권피해자를 만들어냈다. 인권을 누려야 할 상대가 인권을 유린하는 사태가 일어난 것이다.

결국 중국은 국가권력의 지나친 강화와 사회기능의 축소 또는 국가공권력의 무 력화와 사회의 무정부주의화를 다 겪으면서 그것이 인권에 미치는 영향을 피부로 느껴왔다고 할 수 있다.

예컨대 미국을 위시로 한 서방나라들이 늘 인권의 한 기준으로 하는 다당제, 직선제의 실시를 놓고 보아도 중국은 손문의 공화혁명 후의 군벌전쟁, 파벌로 내전 에 가까웠던 문화대혁명의 교훈으로 그것을 평가하는 것이다. 현단계에서는 분열밖 에 불러 올 수 없다고 보는 것이다. 중국이 헌법에 명시되었던 국민의 “대명, 대방, 대자보, 대변론” 권리를 취소하고 법적으로 제지하는 것은 바로 이 역사적 경험에 서 비롯된 것이다.

등소평이 말했듯이 이러한 “민주”를 실시할 때 민주투사들은 “일단 권력만 장 악하게 되면 즉각 서로 싸움을 벌릴 것이고 그러한 싸움은 내전으로 번져 피를 흘 릴 것이니 인권이란 운운할 수도 없는 것이다” 등소평이 이야기했듯이 중국이 내전 이나 내란에 빠져 수천수만 또는 억을 단위로 난민이 세계로 퍼져 나간다면 인권이 든 민권이든 아무 소용이 없는 것이다.

결국 중국의 경험을 총화하여 보면 정권의 기능과 사회의 기능에서 정권의 기 능이 강화되고 사회가 고도로 정치화되면 사회기능이 축소되며 그만큼 인권공간이 좁아진다는 것을 알 수 있다. 다른 한 면으로 극단적인 예이기는 하지만 정권의 기 능이 무력해지고 사회가 무정부주의화되면 역시 인권이 담보를 받을 수 없는 것이 다.

이런 시각에서 볼때 중국이 중국식 사회주의시장경제 즉 정부의 거시적통제와 시장경제를 결부한 개혁개방정책을 실시한 것은 어찌 보면 역사의 필연이라고도 할

수 있을 것이다.

시장경제하의 사회기능과 인권사업의 발전

인권에 대한 개념의 정의에는 이른바 자본주의 인권관과 그에 대립된 맑스주의 인권관 즉 사회주의인권관이 있다. 위에서 언급했지만 인권의 기본개념인 자유, 민주와 같은 개념은 지난시기에는 자본주의 소유물인듯 취급되었으며 인권이라는 단어 자체가 기피용어로 되어왔다. 그만큼 인권문제는 민감한 사안이었던 것이다.

오늘에 와서 중국에서는 자유, 민주, 인권문제가 거론되기 시작하였다. 그만큼 인권사업이 발전하고 있다는 반증이기도 하다.

사실 중국은 아이러니하게도 개혁개방을 실시하면서부터 줄곧 미국을 위시로 한 서방나라들의 인권공격을 받아왔다. 오늘에 이르기까지 미국에는 중국에 대해서 대외무역과 인권을 연결시켜야 한다는 목소리가 없지않다. 그렇지만 누가 무어라고 해도 중국의 인권사업이 획기적인 발전을 이루었다는 것은 주지의 사실이다. 또한 이러한 발전이 결코 미국을 위시로 한 서방의 압력에 의한 것이 아니라는 것 역시 자명한 것이라 하겠다. 한마디로 중국의 인권사업발전은 개혁개방의 심화발전에 따른 필연적 결과라고 할 수 있는 것이다. 개혁개방이 없으면 오늘의 인권사업발전이 없는 것이다.

인권의 사각지대로 되었던 문화대혁명이 끝나면서 중국의 가장 큰 인권문제는 바로 생존권과 발전권이였다. 경제는 붕괴의 변두리에 처해 있었고 2억5천만이라는 인구가 빈곤선상에 처해 있었다. 먹고 입는 문제를 해결하지 않고는 인권을 운운할 수도 없는 것이다. 미국이 아무리 중국을 비난하여도 그렇다고 미국이 중국의 먹는 문제를 해결해 줄 수 있는 것도 아니었다. 세계 4분의 1인구의 먹는 문제를 해결하는 것은 역시 중국 자신의 몫이었다. 결국 중국에서 제기되는 가장 큰 인권문제는 중국자신이 나서서 해결해야 하는 것이였다.

개혁개방에 앞서 중국은 문화대혁명과 그전 정치운동에서 유린당했던 인권을 회복하는 문제가 제기되었다. 인권이 유린당했던 억울함을 풀어주지 않으면 개혁개방의 걸음을 떼기 어려웠다. 중국은 문화대혁명을 정산하면서 대규모의 명예회복을 범국가적차원에서 이루어왔다. 경제가 그토록 어려웠던 상황이었지만 피해자에 대한 전국적인 보상을 단행하였다. 국가주석으로부터 일반 백성에 이르기까지 수많은 피해자들이 명예를 회복하였다. 어찌보면 그것은 개혁개방을 위한 전주곡이기도 하였다. 그것을 풀이하면 중국의 개혁개방은 바로 지난시기 억울함을 당했던 인권문제를 푸는 것으로부터 시작되었다고 해도 과언이 아닐 것이다. 그만큼 사회에 누적되었던 불만을 해소하였던 것이다.

그 뒤를 이은 개혁과 개방은 한마디로 계획경제시스템의 시장경제로의 전환이라고 할 수 있다. 덩소평은 이 개혁을 한마디로 권력을 아래로 내려보내는 것이라고 칭하였다. 다시 말하면 “농촌에서의 개혁은 권력을 아래에 내려보내는 것이고 도시의 경제체제개혁 역시 권력을 아래에, 기업에, 기층에 내려보내는 것”⁷이라고 하였다. 그것은 국가권력이 사회에 분산되어 전이되고 기층과 사회 기능이 강화되는 과정이기도 하였다. 그것은 또 경제와 국가가 상호 작용하면서 사회가 커지고 자주화되는 과정이기도 하였다. 이런 자주화가 필연적으로 정치참여에 이어진다는 것은 주지하는 바이다.⁸ 바로 이 과정에 개인의 이익은 국가라는 시스템으로부터 독립되어 다원화된 이익의 한 축을 이루어 자주경영권을 소유하면서 경제발전의 동력으로 자리잡게 되었으며 그에 따라 사회의 자주적인 발전이 가동되기 시작한 것이다. 이것은 제도의 변화인 것이다. 일각에서는 중국이 경제개혁만 단행하고 정치체제개혁은 단행하지 않은 것으로 취급하지만 사실상 중국의 이러한 개혁은 정치체제개혁이라고 보아야 할 것이다. 이 개혁이 이익구도를 조절하고 권리를 재분배하

⁷ 复旦大学人权研究中心编：《复旦人权研究》，上海：复旦大学出版社，2003年，p. 52.

⁸ 复旦大学人权研究中心编：《复旦人权研究》，上海：复旦大学出版社，2003年，p. 535.

는 것이라고 할 때 그것은 곧 바로 정치체제개혁 그 자체인 것이다.⁹

바로 이 시스템의 전환 속에서 중국은 지속적인 경제발전을 이룩하여 왔으며 생존권과 발전권이라는 인간의 기본권리를 충분히 발전시켜 왔다. 1978년 빈곤선상에 있던 2.5억인구가 오늘에 와서는 3000만 안으로 줄어들었다. 13억인구가 먹는 문제를 자체로 해결했을 뿐만 아니라 초보적으로 부유한 사회로 나아가고 있다. 누가 무어라고 해도 이것은 가장 큰 인권사업이라 할 수 있을 것이다. 불과 30년 전에 경제가 붕괴의 변두리에 이르렀고 먹는 문제도 해결하지 못했던 중국이다. 천지개벽의 변화라고 할 수 있는 것이다.

위에서 언급하였듯이 개혁개방은 땀질식의 조치가 아닌 제반 시스템의 변화이다. 이 변화는 경제분야의 변화로부터 시작하여 모든 분야를 개변시키고 있으며 모든 분야가 상호 작용하고 상호 영향을 주면서 돌아가고 있는 것이다. 이러한 변화는 두말할 것없이 개개인의 자유를 바탕으로 이루어지고 있는 것이다. 계획경제의 속박에서 벗어난 경제활동에서의 자유, 상업, 문화 활동에서의 자유, 직업선택에서의 자유, 유동에서의 자유 등은 사회변화를 불러오는 활력을 부여하였다.

다른 한 면으로 시장경제의 발전과 인권사업의 발전은 그것을 보장해주는 법질서의 확립과 법제도 건설을 가장 중요한 사업으로 추진하게 하고 있다. 지난시기 권력이 법 위에 있어 법치가 아닌 인치에 의한 인권의 유린, 문화대혁명과 같이 법의 부재에 의한 인권의 유린은 인권과 법율은 불가분리의 관계이며 법제건설이 없는 인권사업이 있을 수 없다는 것을 경험하게 하였다. 법의 정수(精髓)는 인권을 담보하는 것이라 할 수 있다. 국민의 권리는 법율에 의해 확정되고 법에 의해 공권력의 존중을 받아야 하는 것이다. 그러기에 국민의 권리가 권력에 좌우되지 않기 위하여 법은 권력에 대한 제약을 실시하여야 하는 것이다. 지난시기 중국에서 법치가 아닌 인치가 사회를 좌우했던 것은 바로 제약을 받지 않는 권력의 고도집중화가

⁹ 郑杭生: 《转型中的中国社会和中国社会的转型》, 北京: 首都师范大学出版社, 1996年, p.111.

그 근원이었다고 할 수 있다. 시장경제에 의한 권력의 분산화와 이익구도의 다양화는 중국 법제건설의 기반을 닦아놓았다고 할 수 있는 것이다. 물론 길은 이제 시작이고 갈 길은 먼 것이다. 오늘의 중국에서 비일비재하게 발생하는 인권문제는 바로 아직도 이 공권력이 일부에 의해 남용되면서 야기되는 것이다. 일부 지방에는 여전히 법치가 아닌 인치가 판을 치고 있고 공권력에 의한 인권유린 또는 특정이익집단에 의한 인권유린같은 것이 존재하는 것도 사실이다. 아직까지도 법에 의해 보장되는 자기의 권익에 대해 잘 모르고 인권의식이 약한 국민이 많고 법으로 자기의 권익을 지킬 줄 모르는 사람이 많은 것이 그 원인의 하나일 것이다. 그렇지만 개혁개방초기와 비교하였을때 이 면의 변화 역시 천지개벽이라 할 수 있다. 일반 백성들이 공권력을 상대로 또는 국가를 상대로 법정에서 자기의 권익을 지키는 진풍경은 20-30년 전에는 꿈에도 생각 못했던 것이다.

여느 개혁과 마찬가지로 중국의 개혁 역시 부작용을 낳고 있는 것도 사실이다. 그것은 날로 늘어나고 있는 빈부격차, 도농간의 격차, 지역간의 격차 등으로 개괄할 수도 있다. 그에 따른 실업인구의 증가, 사회불안요소의 증가 등은 이미 일부 지역에서 소요를 일으키는 사회문제로 대두하고 있다. 인권의 시각에서 보았을 때 또다른 시각의 인권문제가 제기되는 것이다. 그에 대한 해결책으로 중국은 국가적 목표인 “조화사회건설”이라는 새로운 비전을 슬로건으로 내세우고 있다.

“조화사회건설”이란 한마디로 위에서 언급한 경제발전에 의한 부작용을 줄이고 공동으로 부유해지는 길을 가자는 것이다. “사회의 공평과 정의”라는 슬로건을 내세우고 이 목표실현을 추진하고 있다. 결국 다양한 이익구도와 이익계층에 의해 사회의 정의와 공평에 구멍이 생기고 있다는 반증이기도 하며 그것을 근절하겠다는 의지의 표명이기도 한 것이다. 호금도가 이야기 했듯 “이 공평과 정의는 바로 사회 각 부문의 이익관계를 적절하게 조절하는 것”이다.

개혁개방 이전의 중국이라면 이러한 국가적 목표의 실현은 국가권력의 통제와

동원체제 속에서 운동형식으로 이루어져 있었을 것이다. 오늘에 와서 이런 비전의 실현은 국가의 몫일 뿐만 아니라 보다 중요한 것은 사회의 몫이라고 할 수 있는 것이다. 그것은 중국에서 활발하게 거론되고 있는 “시민사회의 건설”과 맥락을 같이 한다고 할 수 있다. 즉 국가의 많은 권력과 기능이 사회에 환원되고 그 환원된 기능을 많이 하는 “시민사회”가 떠맡게 되는 시대가 도래한다고 볼 수 있는 것이다. 바로 시장경제가 배출한 수많은 개체조직, 사회조직들이 그 자율적으로 또는 자발적으로 그 역할을 담당할 수 있다는 것이다.

물론 이 “시민사회”는 이제 금방 발걸음을 떼기 시작했고 또한 그것에 대한 정의에 있어서도 각이하다. 자치를 기반으로 경제활동, 사회활동을 하는 사적 영역으로 보는 시각이 있는가하면 참정, 의정활동을 하는 비정부의 공동영역¹⁰으로 보는 시각도 있다. 일각에서는 그것을 정치, 경제, 사회가 성공적으로 발전할 수 있는 관건이라고 보는 반면에 일각에서는 그것이 국가에 대한 큰 위협으로 나설 수 있다고 우려하는 시각도 있다. 어떻게 인식하고 평가하든간에 “시민사회건설”이 막을 수 없는 발전추세이고 국가권력기능의 분산과 약화를 이 “시민사회”가 보완하고 강화하여 나간다는 것은 의심할바 없을 것이다. 결국 인권사업이 사회에 의해 보장되고 발전하게 된다는 것은 그만큼 인권사업이 새로운 궤도에 들어서고 있다는 증명하는 것이기도 한 것이다.

맺는 말

본 논문은 인권문제는 그 사회 제반 시스템문제로서 뱀질식으로 해결되는 문제가 아니라는 것을 중국의 개혁개방을 통해 천명하였다. 특히 계획경제와 집단화를 실시하던 나라들에서 인권사업의 발전은 체제의 전환과 밀접한 관련이 있다는 것을 강조하려 하였다. 중국의 인권사업이 발전할 수 있는 것은 바로 개혁개방에 따른

¹⁰ 邓正来: 《国家与社会-中国市民社会研究》, 四川人民出版社, 1997年, p.6

정치체제개혁과 경제체제개혁이 이루어져왔기 때문이다. 그에 따른 국가권력의 약화와 사회기능의 강화가 없으면 사실상 인권의 기본인 자유와 민주가 산생할 수 있는 공간도 그만큼 없어졌다고 볼 수 있는 것이다. 물론 기본은 생존권과 발전권의 보장이라고 할 수 있다. 즉 시장경제를 통한 경제발전은 두말할 것없이 인권사업의 밑거름이라는 것이다. 먹는 문제를 해결하는 만큼 중요한 인권사업이 없을 것이기 때문이다. 먹는 문제해결 역시 땀질식의 조치가 아닌 제반 시스템의 변화로 이루어져야 할 것이다. 그런 의미에서 볼 때 먹는 문제의 해결과 인권사업의 발전은 동시에 상호 작용하면서 이루어지게 되는 것이다. 이것 역시 중국의 경험이라고 할 수 있을 것이다.

다른 한편으로 인권의 개념에는 국민의 정치권리뿐만 아니라 경제권리 사회권리, 문화권리가 있는가 하면 발전도상의 나라들에는 무엇보다 먼저 독립권과 생존권, 발전권이 있다고 할 수 있다. 인권문제란 어디까지 한나라의 주권범위에 속하는 문제인 것이다. 자기의 인권도식을 다른 나라에 강요하거나 인권문제를 빌미로 다른 나라의 내정간섭을 하는 것은 바람직하지 않은 것이다. 또한 국제사회가 인권의 기본인 생존권과 발전권을 위한 국제적환경을 조성하는 것이 무엇보다 중요하다고 생각한다. 먹는 문제도 해결 못한 어느 한 나라의 인권문제에 대해 물론 어떻게 비난하여도 다 도리가 있을 수 있다. 그렇지만 중요한 것은 문제의 해결에 있다. 우선 그 나라의 생존권과 발전권에 충분한 공간을 주어야 하고 주변환경을 조성해주어야 할 것이다. 중국의 경험으로 볼 때 먹는 문제가 해결 안되고 생존권, 발전권이 없는 열악한 환경에서 인권이란 빈 말에 그칠 수 있다는 것을 알 수 있다.

중국이 개혁개방을 진행할 수 있었던 가장 중요한 요소가 바로 서방나라들의 경제봉쇄가 풀린 국제환경이었다는 것은 주지하는 바이다. 냉전시기의 대립과 갈등, 경제적 봉쇄가 이어졌다면 중국의 개혁개방 역시 시도하기 어려웠을 것이다. 그런 의미에서 볼 때 본 토론회의 주제인 북한인권문제 역시 북한이 발전을 도모할 수

있는 국제적환경을 조성하고 생존권, 발전권을 둘러싼 근본적인 문제를 해결하는
대책의 강구가 무엇보다 중요할 것이라고 생각한다.

중국의 개혁개방과 인권사업
토론문

이진영
인하대 교수

중국의 개혁개방과 인권사업

토론문

이진영

인하대 교수

평소 존경하는 중국 조선족 학자인 김 경일 교수님의 중국 인권사업에 대한 글에 대한 토론입니다. 김 경일 교수님은 역사와 문화에 대한 방대한 지식을 바탕으로, 정치 및 사회 그리고 동아시아 국제관계를 연구해 온 대표적인 학자의 한 분입니다.

교수님의 발표문은 ‘중국의 입장에서 바라 본 인권사업의 내재적 발전과정’에 대한 역사적인 접근’을 기본적인 구조로 하고 있습니다. 교수님의 기본적인 주장은 제가 생각하기에 다음과 같다.

하나. 중국을 포함한 사회주의권에서 인권이라는 단어는 기본적으로 자본주의적인 개념이며, 그러기에 민감한 주제이다. 하지만 중국에서 덩소평이 인도한 개혁개방 이후 인권사업은 꾸준히 점진적으로 발전적인 모습을 보여 왔다. 이는 중국이 모택동 시대 국가가 주도하는 일방적인 사회에서, 개혁 개방 후 시민사회도 건설되어지는 과정에서 나타난 당연한 과정이며, 일각에서 제기하는 서방의 압력에 의한 것은 아니다.

둘. 중국의 인권 사업은 보편성을 역시 가지고 있는데, 생존권과 발전권이 그 주요 내용이다. 생존권이 없는 상황에서 다른 인권을 논한다는 것은 말이 되지 않으므로, 중국에서 먹고 사는 생존의 문제를 해결한(온포, 溫飽 배가 따스한) 15 차

당대회(1997)이후 현재 추구하는 초보적 부유한 사회(소강, 小康)가 사실상 가장 큰 인권 사업이라고 하는 점이다. 특히, 90년대 말부터 진행된 ‘법제사회 건설’과 호금도 시대인 지금 주장하는 ‘조화사회 건설’은 인권사업이 본 궤도에 들어서고 있는 것으로 파악되며, 발전권이 최대한 표현된 것으로 생각된다.

셋. 중국의 경험은 북한의 인권 문제 해결에 시사점을 준다. 먹고 사는 문제가 해결되지 못한 상황에서 인권문제에 대한 해결은 사실상 공허한 것이며, 이 문제를 해결하기 위한 국제적 환경 즉, 생존권과 발전권을 둘러싼 근본적인 문제를 해결하는 대책이 가장 필요한 현실적 대안으로 주장한다.

김 경일 교수의 주장은 북한 인권을 둘러싼 논쟁을 둘로 거칠게 나누면 보이는 두 입장인 보편적 가치 옹호와 특수성 인정에서 후자에 속한다고 할 수 있다. 특히, 외부적 환경이 북한의 생존권을 위협하는 요소이며, 생존권이 보장되지 않은 상황에서 인권을 논한다는 것은 실효성도 없는 것이고, 중국의 경험에서 보듯이 외부의 압력은 다르게 해석된다고 주장한다.

하지만 김경일 교수의 중국 인권사업에 대한 해석은 몇 가지 기본적인 결함을 가지고 있다고 생각한다. 그 중 가장 치명적인 것은 외부적인 기제(int'l regime)에 대한 사실상의 평가 절하에서 출발한다. 김 교수는 중국 인권 사업의 발전이 서방나라의 압력이 아닌 중국의 개혁 개방에 따른 경제발전과 그에 따른 체제전환의 결과라고 본다. 하지만 이는 평자가 보기에 외부의 압력을 통한 ‘학습의 결과’이지, 중국의 내부적인 동력에서 자연스럽게 나타난 현상이 아니다. 김교수가 주장하듯 중국에서 인권이라는 용어는 민감한 ‘안보적 관련 요소’이다. 그리고 그 안보(安全)는 국가안보와 체제안보가 결합된 것이기에, 인권사업은 당연히 중국의 주권을 해하고, 국민통합을 저해하는 분열적인 요소로 여겨져 왔던 것이다. 문제는

이런 인식이 현재도 완전히 불식되지 않았으나, 90년대 중반까지 중국에서 맹위를 떨친 인식이었다는 점이다. 미국과 EU 등 서방이 티벳 등 소수민족의 인권에 대한 거론, 그리고 일반 국민의 인권에 대한 거론한 것을 저장도 전쟁(和平演變: 평화적으로 서서히 잠식해 감)으로 파악한 것이 대표적인 것이다.

그러나 오히려 서방의 이런 압력은 중국이 자본주의 국제질서와 국제사회의 표준에 대한 학습을 하게 하는 효과를 가져왔다. 중국이 1991년 전면개방을 하고, 개혁 개방 정책을 가속화하기 시작하면서 국제규범을 준수하며, 국제사회에 더욱 적극적으로 편입하려고 노력한 것은 자신의 평화적 이미지를 알려, 경제발전에 매진하려는 이유도 있었지만, 국제규범 및 인권관련 레짐에 대한 이해가 시작된 측면도 있기 때문이다. 즉, 단순한 논리인 ‘조국의 안전을 해하는 요소’에서 탈피하여, 국제사회가 움직이는 기제를 파악하고 대응하는 학습의 과정이었다는 점이다. 1990년대 초반 중국에서 있었던 군축을 둘러싼 중국 외교부와 국방부의 논쟁이 대표적인 것이다. 군축 자체를 사실상 ‘조국(중국)’의 생존을 위협하는 것으로 파악하고, 혹은 군부의 입지가 적어지는 것으로 파악한 ‘토종적’인 입장과, 다자주의화하는 국제사회에서 군축을 통한 평화적 이미지를 구축하려는 ‘국제적’ 입장이 대립하였다. 그러나 결과적으로 중국의 국제군축회담에 참여하였고, 그 과정에서 미국과 군축 관련 중급 및 고급 군사 인력의 교류를 하였으며, 이런 일련의 과정을 거쳐, 군축 자체가 단순한 미국 및 서방의 압력이 아니라, 그 과정을 통해서도 중국의 위상과 국방현대화가 추구될 수 있다는 사실을 발견한 것이다. 이런 과정은 하나의 학습으로 이후 군축 및 외교 노선을 정하는데 중요한 인식의 변화를 초래하였다.

즉, 국제사회에서 만들어졌던 중국에 대한 인권 레짐은 개별적 국가의 국가이익이 일부 반영된 시기도 있었으나, 효과적인 학습의 도구로 작용했다는 것이다. 이런 과정을 통해 중국은 국제사회에 대한 이해를 높이고, 참여자로서

레짐의 형성에 관여하는 단계로 나아갈 수 있었던 것이다. 물론 혹자는 이를 중국이 고도의 경제성장을 지속하면서 나타난 자신감의 발로로 얘기하기도 한다. 그러나 중요한 것은 국제 인권 레짐이 내포하는 국제규범에 대한 중국의 인식과 이해가 심화되면서 나타난 현상이라는 점이다. 또한, 클린턴 정부시절 MFN(Most Favored Nation 최혜국대우)과 인권을 연계하다가 철회하고, 유엔 인권위원회에서 결의문 채택을 중국이 기각시킨 일련의 외교로 볼때, 서구적 가치 혹은 미국이라는 개별국가의 국가이익(통상적 이익)을 강요한 것이라고 평가할 수도 있다. 하지만 바로 그 후 중국은 1997년 10월 국제인권규약의 경제-사회-문화적 권리규약에 가입하였으며, 그 후 1년 후 자본주의자들이나 얘기한다는 시민적-정치적 권리규약에도 가입하였던 것이다. 이런 점은 중국이 국제 인권 레짐 및 제도가 가지고 있는 성격에 대한 이해를 학습을 통해 심화시킨 것이며, 그 결과 적극적으로 레짐의 창출에도 관여하기 시작하는 것이다. 미국과 중국 간의 그리고 중국과 EU 간의 인권에 관한 정례 대화에도 참여하여 자심의 입장을 개선하기 시작했다. 즉, 처음에는 인권 레짐에 대한 이해가 없고, 피해의식만 있다가, 점차 학습을 통해, 인권레짐에 가입하게 되고, 이제는 의제를 주도하는(agenda initiative) 단계로 나가고 있다.

북한에 중국의 경험을 적용하는 내재적 점진적 발전이라는 주장의 한계가 또한 김교수에게 발견된다. 중국의 인권사업의 발전을 개혁 개방 정책의 발전과정에서 시민사회 성숙이라고 하는 과정과 연계하여 파악하고 있다. 중국이 외부에는 개방, 내부적으로는 개혁을 추진한 것이 맞다. 그렇지만 내부적 개혁은 그렇게 쉽게 이루어진 것이 아닌 투쟁의 과정을 거쳐서 이루어졌다. 모택동 시절에 대한 철저한 반성이 '역사결의'와 '평모(評毛, 모택동을 평가함)'를 통해 이루어졌다. 모택동 개인의 과오가 비판되었고, 모택동 사상은 모택동 개인의 것이 아닌 중국인민의 집체적인 사상으로 변경되었다. 그러한 속에서 반우파 투쟁과

문화혁명기에 탄압받았던(모자가 썩어진) 간부와 지식인의 명예회복이 이루어졌다. 이것이 김교수가 주장하는 인권문제를 푸는 것이라면, 그리고 이런 조치를 통해 생존권을 해결하는 과정이 중국의 개혁 개방이라면, 북한은 아직 내부적으로도 철저한 반성도, 김일성에 대한 평가도 없는 형편이다. 이것은 외부적인 압력에 의한 문제가 아닌 북한 사회 자체의 발전 지체로 파악할 수 있다. 중국의 경험을 적용한다면 더욱 그러하다. 북한의 개혁 개방이 중국과는 달리 국토가 좁아, 자본주의적 해독이 쉽게 퍼질 수 있기에, 그래서 국가의 안전을 위협하는 것이어서 지체되는 것이라면 그것은 외부적인 것이 아니다.

가장 중요한 점은 국제사회의 인권 레짐이 만들어지는 과정에 대한 일방적인 해석은 또 하나의 위험이라는 것이다. 국제적인 레짐은 만들어지는 과정이 중시되며, 이에 대한 참여를 통한 이해가 선행된다. 북한의 인권에 대한 여러 레짐들(국제사회권 미국이건, 유럽이건, 일본이건)을 단순한 체제전복의 압력으로, 하나의 외교적인 수단으로 파악하는 것은 일면적인 것이다. 오히려 레짐을 통해 국제사회를 이해하고, 그 과정에 참여함으로써 학습의 효과가 있다고 하는 것이 중국의 경험으로 실증되는 것이다. 그러기에, 한국 정부가 지난 4-5년간 지속적으로 만들어지던 북한에 대한 국제사회의 인권레짐에 대해 사실상 외면하다가 지금 그 힘을 최근에야 인식하게 되는 것도, 다자적인 국제레짐에 대한 이해가 심화되지 못했기 때문이라고 생각한다. 레짐의 의제를 주도하지 못하는 것은 이해하더라도, 참여를 통한 의견 개진은 있어야 했다. 왜냐하면 우리의 문제이기 때문이다.

러시아의 대북인권정책과 입장, 그리고 동북아에 대한 안보적 함의

바실리 미힐에프
국제관계국제경제연구소 부소장

북한 인권에 대한 러시아의 입장과 정책, 그리고 그에 따른 동아시아 안보의 전망

바실리 미히엘프

국제관계국제경제연구소 부소장

요약

북한 인권 문제에 대한 러시아의 입장은 무엇보다 러시아의 북한 전반에 대한 정책에 의해 결정된다. 대개 러시아는 동북아시아 (미국, 중국, 일본) 지도자들과 맺고있는 이해 관계의 맥락에서 한반도를 바라보고 있다. 이러한 한국에 대한 전략적 이해 방식은 지난 수년동안 바뀌지 않았다. 바로 이 점이 한국에 대한 러시아의 활동범위의 한계를 잘 설명해준다.

북한 인권 문제에 대해 러시아의 입장을 결정하는 또 다른 요인으로는 자국의 정치 상황을 들 수 있다. 러시아의 실무 지도자들은 인권과 민주주의 가치를 존중한다고 주장한다. 그러나, 그들은 서구의 민주주의 세력이 자국의 정치에 끼어 들고, 소위 “러시아 민주주의를 가르치려드는” 것을 꺼려한다.

여기서 더 나아가 필연적으로 러시아는 자국뿐만 아니라 다른 어떤 나라에 대해서도 서구 세력이 정치적으로 간섭하려 드는 것을 반대한다. 이는 북한에 대한 간섭도 포함한다.

그럼에도 불구하고, 러시아는 북한 인권에 대한 두가지 상반된 입장을 표명하고 있다.

첫번째는 공식적인 입장으로서, 러시아는 북한 정권의 인권 침해와 전체주

의적 지배방식을 비판하지 않는다는 점이다.

두번째는 비공식적인 것으로서, 러시아의 정치계, 지식계, 분석계에 널리 퍼져있는 것이다. 이는 북한이 전체주의적 독재 국가이며 자국민의 인권을 침해하고 시장 민주주의로의 발전을 회피한다는 입장에서 비롯된다.

하지만, 이러한 비공식적인 입장은 러시아에서 어떠한 정치적 힘도 가지지 못한다. 그렇기 때문에 북한의 인권 침해 상황을 명확히 인지하고 있음에도 불구하고 이에 대해 공개적으로 부정적인 입장을 표명하기를 꺼린다.

북한 인권 문제에 대한 러시아의 입장은 무엇보다 북한 전반에 대한 러시아의 정책에 의해 결정된다.

두번째 요인은 러시아 자국의 정치 상황이다.

권력을 장악한 푸틴은 외교 정책에 있어서 북대서양조약기구(NATO)의 확장과 본토 방어를 위한 NMD 시스템 (National Missile Defense System)의 설립 문제에 직면했다. 또한 사적으로도 세계 지도자와의 행동방침을 어떻게 정할 것인가에 대한 문제에도 직면해 있다. 그 첫 번째 예로 푸틴이 2000년 여름 일본에서 개최된 G-8 정상회담에 처음 참석한것을 들 수 있다. 같은 해 6월의 남북한 정상회담 이후로 그가 G-8 정상회담 직전 평양을 방문한 것은 당시 세계의 지목을 끌었다. 이로써 푸틴은 한동안 북한을 한번도 방문해본적이 없는 지도자들 사이에서 관심의 한 가운데에 놓여지게 되었다.

하지만, 미국과의 협상에서까지 “북한 카드”를 꺼내들었던 시도는 성공하지 못했다. 러시아 정부가 미국과의 안보 논의 중 북한을 빌미로 협상에서 유리한 입장을 굳히려 할 때, 북한 정부는 러시아의 군사 협조를 기다리고 있었다. 그 결과 양측은 걸보기에는 호의적인 관계임을 과시하기로 결정했다. 북한은 이를 통해 추

가적인 외교 공작의 가능성 열어두고, 러시아는 한반도 문제에 있어서 자신의 중요성을 입증하고자 했다. 결과적으로 북한 정부에 대한 러시아의 이성적인 전략은 여전히 공식화되지 않았다.

한반도에 대한 러시아의 정책은 푸틴 행정부 시절 어느 정도 변화가 있었다. 이는 러시아 정책 전반의 변화와 동북아시아, 특히 북핵위기로 인한 한반도의 정세의 변화에서 비롯된 것이라 할 수 있다. 그 과정에서 러시아의 영향력이 한반도에서 증가하였는지 감소하였는지는 단순히 답하기 어려운 질문이다.

사실 러시아는 북한 지도부에게 핵확산방지 조약을 수용하라고 할 만큼 영향력을 가지고 있지는 않다. 심지어 구소련 시절, 소비에트사회주의공화국연방(USSR)이 막대한 북한에 경제, 군사적 협조를 제공했을 때에도 북한 정부가 러시아의 이해관계를 따르도록 하지 못했다.

하지만 한편으로는 푸틴이 김정일과 사적인 접촉을 하면서 한반도를 통제하려는 주변국들이 외교적으로 러시아를 점차 존중하게 되었다. 과거 엘친 정부와 비교해보면 오늘날 러시아의 정치적 입지가 객관적으로 더욱 확고해졌다.

2001년 9월 11일 이후, 러시아 외교 정책에 근본적인 변화가 일어났다. 그 당시 미국을 지지했던 러시아는 미국 정부와 새로운 관계를 구축하려는 노선을 택했다. 이 노선의 핵심에는 전략적 안정, 테러리즘 진압, 그리고 대량 살상 무기의 확산금지를 지지할것인가의 고민이 있다. 그러나 문제는 푸틴의 새로운 외교정책이 러시아의 외교정책을 즉각적으로 다른 방향으로 바꾸어 놓지는 않았다는 점이다. 푸틴의 새로운 외교정책이란 전략적 안정과 새로운 위협 진압을 위해 미국을 비롯한 서방세력과 합의 하에 공동의 영향력을 행사하는 것을 말한다. 관료적 타성과 세계를 미국과 러시아의 각축장으로 보는 오랜 흔적이 외교관들의 의식속에 침투하여 이념적인 수준까지 남아있다. 게다가 지금은 중국이라는 세력까지 가세했다.

북한과의 관계를 강화하여 한반도에서 자국의 세력을 증대시키려는 러시아의 외교적 목표는 아직 실현되지 않았다. 북한 정부가 핵 위기를 촉발시킴에 따라 러시아 정부는 애매한 위치에 놓여지게 되었다. 최근 몇년간 러시아는 북한정부가 그들에게 좀 더 귀 기울이도록 이끌어내지 못했다. 또한 러시아 외교는 두가지 논리에 발목이 잡혔다. 첫번째는, 핵보유국은 대량 살상무기 비확산에 대해 책임을 져야한다는 것이고, 이로 인해 러시아 정부도 객관적으로 미국처럼 북한에 대한 강경대응이 요구된다는 것이다. 러시아는 정상외교를 통해 북한과의 관계가 가까워졌고 그래서 북한을 압박할것인가의 질문을 회피하게 되었다는 점이다.

오늘날 러시아 정부는 북한과 한반도 정세를 미국, 중국과의 관계 맥락에서 바라보고 있다. 러시아 정부는 한반도의 문제에 대해 구체적인 자신의 입장 없이 외교부, 권력 구조와 전문가들의 견해에 의존하고 있다. 그러던 것이 최근 들어 러시아 와 북한 정권에 변화가 일고 있다. 예전에는 김정일을 “함께 일 해볼 만한” 정치가로 여겼던 러시아가 이제는 김정일의 거듭되는 원조 요청에 질렸다. 2002년 후반과 2003년 초반에 김정일 정권이 핵무기 확산 금지 조약을 어기고 국제 원자력 기구와의 협력을 거부하자 러시아는 미국 정부에 대해 난처한 입장에 놓이게 되었다. 이미 미국 정부와 핵확산방지 체제를 방어하기 위한 공동 전선을 펴기로 약정한 상태였기 때문이다.

러시아는 아직 김정일과의 관계에 대한 행동방침이 없고, 북한은 러시아가 제안한 “종합 정책”을 거부하는 등 국교 정상화를 위한 러시아의 중재적 역할을 거부해왔다. 북한이 러시아를 안보 보증인으로 여기지 않는다는 것이 명확해졌고, 러시아는 북한 문제에 대해 멈춰섰다. 러시아는 미국이 스스로 북한 사태를 통제하기를 원했고 그러면 러시아가 북한 정권의 안보 보증인 역할을 수행할 수 있을거라고 여겼다. 하지만 이를 미국이 자칫 미국에 맞서는 러-북 동맹의 등장으로 해석할 여지가 있기 때문에 러시아는 이 역할을 혼자 수행하기를 꺼려했다. 이에 따라,

2002년 말에 이미 러시아 정부는 그 당시 러, 중, 미에 의해 미미하게 추진되었던 3국 협력안과 북한안보 보장안을 촉진시켰다. 이와 동시에 한반도의 정세가 변하거나 미국이나 중국과의 이해관계에서 새로운 교환 협정이 필요할 때 “예비적 차원에서” 김정일을 계속 지지함으로써 그와의 우호적인 관계를 유지해 왔다.

러시아 정부는 여전히 북한정부에 강력히 대응할 필요성을 느끼지 않고 있다.

러시아는 한반도 통일 방향에 대한 비전을 갖고 있지 않다. 공식적인 입장은 외세의 개입 없이 평화적인 수단에 의한 통일을 지지한다는 것이다. 하지만, 러시아 내부에서는 우선적으로 남한이나 북한 정부가 내세우는 통일 공식을 신뢰하지 않을 뿐만 아니라 그런 방식의 통일을 두려워하고 있다.

러시아는 현실적으로 북한이 남한에 흡수되고 통일이 되면 남한의 경제, 정치, 제도가 한반도에 확립될 것이라고 보고 있다. 또한 북한의 “포용(engagement)” 정책과 남한 세력의 침투가 동시에 일어나야 한다고 여긴다. 러시아는 김정일이 살아있는 한, 통일은 일어나지 않을 것이라고 확신하고 있다.

러시아 전문가들은 한반도의 통일이 러시아나 중국에게는 도움이 되지 않는다고 본다. 정치적으로 보더라도 중국과 러시아의 국경 지대에 친미 세력이 유입될 것이고 (러미 관계의 새로운 가치에 대해서는 아직 전문가들이 고려하지 않는다.) 결국 미군이 배치되리라 전망하기 때문이다. 또한 경제적으로 남한은 북측의 경제 재건에 총력을 기울여야 하기 때문에 상대적으로 남한이 러시아에 투자할 가능성을 감소시킬 것이다. 따라서 한반도 통일에 대한 러시아 지도부의 기본 입장은 현(現) 상태를 최대한 유지하는것이 러시아에 도움이 된다는 것이다.

러시아의 전문가들은 김정일 사망에 의한 북한 붕괴의 변수를 고려하고 있다. 김일성이 평생을 정치 승계에 매진했던 것과 달리, 김정일에게는 뚜렷한 후임자가 없다는 점이 붕괴의 변수로 고려되고 있다.

대체적으로 러시아는 한반도의 통일에 대해 소극적이다. 러시아가 만약 가까운 시일 내에 정치적으로 과시적인 행동을 선동한다면 이것은 미국과의 지역적 교원협정의 한 부분으로서의 한국의 미래를 이용하려는 러시아의 의도에 의한 것일 수 있다. 러시아는 자국의 기업이 독점적인 이익을 발휘할 때에만 실질적인 행동을 취할 것이다.

최근들어 북한에 대한 러시아의 접근에 있어서 어떤 변화가 목격되고 있다. 예전의 평화적인 상황으로 돌아가지 않으려는 북한 정권에 러시아 정부는 점점 곤혹스러워하고 있다. 2006년 10월의 북한 핵실험으로 러시아의 불안감은 더욱 고조되었다.

첫째로 북한 지도급 간부와의 개인적인 접촉에도 불구하고 러시아는 북한정부에 실제적인 영향력을 끼치지 못하고 있다. 게다가 북한정부는 러시아가 아니라 오직 미국만이 북한의 안보를 보장할 수 있다고 판단하고 있다. 둘째로 북한이 시장개혁의 의지가 없는 만큼이나 러시아 기업은 그들이 참여할수 있는 민영화 프로그램은 고사하고 북한 자체에도 관심이 없다. 북한 정치판이 투명하지 않기 때문에 가스관, 석유관이나 철도 사업에 투자하는것은 너무 위험하다.

세번째로 러시아는 자국에 대한 실제적인 위협이 한반도에서 유래되었다고 여기지 않는다. 그 이유는 아래와 같다. 1) 김정일 정권은 자국의 정치상황을 통제하고 있으며, 내란의 조짐이 보이지 않는다. 2) 남한정부가 자신이 인질이 될 운명에 처해 있음을 알고 있다. 그리고 1953년 의 휴전협정과 중-북공동 방위조약에 의거해 중국이 군사적 충돌에 가담할 경우에도 미국이 북한에 군사적 대응을 취할 가능성은 미미하다. 3) 핵실험을 자행하긴 했지만 그다지 성공적이지 않고, 기술적으로 구소련이나 미국 수준의 핵무기를 만들지 못한다. 또한 단거리 스커드미사일에 일부 변경한 구소련의 기술을 사용하는 것만 봐도 현대식 탄도 미사일을 만들어 내지 못할것이다. 4) 방사선 물질을 유출하고 “오염폭탄”을 제조할 것이라는 북한

의 위협이 러시아로서는 그다지 위협적이지 않다.

러시아는 베이징에서 북한에 대한 6자 회담을 갖기를 바라고 있으며, 이를 통해 동북아의 안보와 협력에 대해 보다 폭넓은 토론이 열리는 것에 대해 준비가 되어있다. 하지만 수동적인 접근에서 벗어나지 못하면서 상황을 주도하기 보다는 반응하면서 스스로 필요한 주도권을 얻을 것이다.

러시아는 6자 회담이라는 구조에서 확인된 제한적인 시각들로 미루어 보아 그 안에서 위기 사태의 해결책을 찾기는 어렵다고 보고 있다. 북한은 핵 프로그램을 정치적 속임수와 공갈의 도구로 사용하고 있는 반면, 미국은 북한이 핵무기 보유국이라는 입장에서 출발하고 있다. 북한의 목적은 미국을 대화에 끌어들이며 최대한 정치적, 경제적 이득을 취하는데 있다. 북한이 중국과 세계기구로부터 경제적인 원조를 포함하여 자국의 정권유지에 관심이 있다는 점은 북한 정부가 근본적으로 타협이나 화해를 바라는 것이 아님을 시사한다. 심지어 북핵 위기가 해결되지 않은 상황에서도 남한은 북한과 손잡고 수천억 달러를 투자하고 있는 실정이다. 주요 두 적대국에서 오는 경직(硬直)과 두 경제 동맹국에서 오는 해택이 결합됨으로 인해 러시아는 어떤 행동도 취하지 않으려고 하고 있고 이런 태도는 위기를 해결하기는 커녕 비난을 유발할 것이다.

많은 러시아인은 문제의 핵심이 북한 정권의 특성때문이라는 것을 알고 있다. 북핵 위기에만 전념하다가는 시장 개방, 개혁이라는 중요한 이슈나 김정일 사망 후에 올 수 있는 정권 위기에 대처하지 못하게 된다. 하지만, 북한의 핵 개발 포기를 주장하는 “5국”간의 시각차가 크기 때문에 핵심문제에 대처할만한 가능성은 없어 보인다. 이러한 회의적인 전망때문에 러시아는 전략적 사고를 정립하는데 한계에 부딪치고 있다.

러시아 정부는 복잡한 상황에 처해 있다. 러시아는 미국 정부가 북한에게 향후 핵 개발을 하지않겠다는 절대적인 증거를 요구하면서 강경대응하고 있다고 보

고 있다. 완화된 방식이지만 이와 같은 요구는 일본과 남한정부에 의해 반복되고 있다. 번갈아 중국 정부도 한반도를 핵무기 금지 지역으로 보존하자는 의견을 고수하고 있다. 최근 수년간 한반도에서의 입지를 강화하기 위해 북한과의 관계를 발전시키고자 활발하게 움직였던 러시아는 어려운 선택의 기로에 놓였다. 러시아는 소극적인 자세를 취할 수도 있고, 북한의 비핵화를 요구하는 국가들의 활동에 적극 동참함으로써 한국과 동북 아시아에서 입지를 강화할 수도 있다. 어찌되었던 간에 핵 사태의 악화는 지역간 경제 협력에 부정적인 영향을 끼치고, 러시아가 얻게 될 혜택을 약화시킨다.

다른 국가들이 북한의 미국과 일본을 겨냥한 핵미사일 개발, 중국으로 유입될 난민의 증가, 남한 신지식인들의 조국 통일에 대한 허황된 기대 등의 문제에 위협을 느낄 때, 러시아는 이 부분에 대해 다소 거리를 두고 있는 것 같다. 오히려 이러한 불확실한 상황을 어떻게 자국에 유리한 방향으로 끌어낼지를 고심하고 있는 것 같다. 지난 2~3년간 중국으로 인해 더욱 가까워진 일본과 남한간의 협력에 경제적 통합의 축이 있다. 동러시아에 대한 투자와 수요가 부족한 상황에서 한일간의 경제통합의 축에 자신의 입지를 굳히는것은 매우 중요하다. 북한의 불안정이 해소되고 성장 궤도에 올라서는 것은 러시아에게 이익을 가져올 것이다.

수입증가로 인해 북한과의 러시아 무역은 성장하고 있지만, 중국이나 남한에 비한다면 북한에 대한 실질적 경제원조를 제공하려는 동기나 수단은 미비하다. 17Km의 좁은 철통 같은 국경을 북한과 마주하고 있기 때문에 러시아는 중국에 비해 북한 난민의 유입에 대해 우려하지 않는다. 이러한 점들이 러시아의 개입을 제한하고 있다.

북한은 2006 10월 9일에 핵실험을 했다고 공식적으로 공표했다. 러시아 정부에서는 이에 대한 대응 방안을 놓고 의견이 분분하다. 외교부는 조심스럽게 “섭섭하지 않을 수 없다”고 말했다. 국방부에서는 “잘못된 방향으로의 일보”라며 좀더

강경한 입장을 표명했다. 이러한 대응방식들은 대량 살상무기 확산 문제에 대한 푸틴의 입장과 태도를 달리한다. 2005년 12월 기자회견에서 푸틴은 테러리즘과 핵무기 확산 대응에 관한 질문에 러시아와 미국은 단순한 협력관계가 아닌, “동맹관계”라고 답했다. 핵 위기가 전체주의 정권하에 러시아 국경지대에서 일어났다면, 러시아는 더욱 강경한 입장을 취했을 것이다. 소극적이고 유연한 태도의 근거에는 불안정한 상황이 러시아로 하여금 어떤 역할을 하고 운신의 폭을 주리라는 기대가 깔려있다.

러시아의 관심은 향후 진행상황에 있다. 대부분의 국가들은 6자 회담을 제도화된 지역 안보 체계의 근간으로 여기고 있다. 대부분은 현 북한 정권이 과연 건설적인 역할을 해줄지 의문을 품고 있으며, 나머지 다섯 국가들끼리 정기적으로 공개 토론을 할 것이라고 예상하고 있다. 물론 북한정부를 항상 초청하긴 하겠지만 북한 없이도 회담은 진행될 것이다. 그리고 점차적으로 지역 안보에 대해 보다 폭넓은 주제들이 다루어 질 것이다. 2005년 7월 북한의 회담 복귀를 밝히자 러시아는 양자간 또는 다자간 회담에 적극 동참하면서 핵문제 및 그 밖의 이슈에 깊이 관여하고자 했다.

7월에 열린 4차 6자회담에서 회담국간에 분열을 조장하고 중대한 양보없이 경제 원조를 받아내려는 북한 정부의 전략이 드러났다. 계산적으로 보자면, 북한은 회담에 응하는 조건으로 남한으로부터 쌀과 비료 등 미화 500만 달러 어치의 물품을 원조받았을 뿐만 아니라 중국으로부터 유리한 신용대출을 받았다. 한마디로 북한의 경제적 승리였다. 또한, 회담의 초점을 한반도 전체의 비핵화에서 북한의 평화적 핵개발 권리로 되돌린 것은 북한의 정치적 승리로 해석된다. 북한과 미국간 양자 회담으로의 전환은 처음부터 양자 회담을 고집했던 북한에게 외교적 승리를 가져다 준 것이라고 할 수 있다.

이 협상들을 통해 러시아는 지금까지의 여러 6자 회담 중에서 가장 소극적

인 모습을 보였다. 심지어 러시아 방문단의 대표는 얼마간 회담자리를 떠나기도 했다. 이러한 소극적 행동은 러시아가 북한을 압박할 어떤 수단도 없고, 한반도 상황을 통제하는데에도 관심이 없다는 점을 보여준다. 또한 때로는 책임지지 못할 적극적인 행동보다는 무책임하게 가만히 있는 것이 낫다는 외교적인 노하우를 잘 입증하고 있는 꼴이다.

지금까지 일련의 사건을 보면 한반도에 대한 러시아의 전략적 사고에는 묘한 우연의 일치가 있다. 북한은 어찌되었건 러시아의 일반적인 정치 논리 바깥에 있다. 같은 사회주의 협력국임에도 불구하고 고르바초프가 북한을 친중국에 믿을 만한 나라고 못된다고 여긴 점이 이를 잘 설명해 준다. 세계무장해제 문제를 두고 미국과 교섭하는 과정에서 북한이 군사 협력적인 부분에서 배제된 것도 같은 맥락이다. 이러한 성향은 심지어 오늘날에도 계속되는데 안보 위협에 대한 러-미 동맹의 관심사가 러-북관계에 의한 필수적인 행보와 부합되지 않는 것이 그것이다.

이러한 우연의 일치에 대한 예외로는, 1990년대에 공산주의이자 전체주의 국가인 북한이 러시아의 민주 혁명 노선에 찬성하지 않았고 그 시기를 통해 러-북 관계가 약화된 것을 들 수 있다. 이는 동시에 러시아가 과잉 기대했던 남한과의 협력점이 좌절된 것도 한 몫을 한다.

이러한 모순은 러시아의 정치적 결정을 담당하는 시스템에 그 원인이 있다. 구 소련시절부터 지금까지 러시아는 정치, 경제, 안보적으로 미국, 유럽, 중앙 아시아에 관심을 집중하고 있고, 북한을 관심 밖에 두고 있다. 따라서 남한은 러시아에게 경제적으로 주요 관심사가 되지 못했다. 이는 중-러 경제 협력이 급격히 증가하고 러시아의 일본에 대한 투자 심리가 높아지고 있는 것에서 더욱 명확해진다.

남한의 전략적 시작의 동기는 1970~80년대 러-북관계에서의 힘겨운 정황, 그리고 미국과의 교착상태에 매였다는 사실에서 비롯된다. 1990년 대 초에는 확실히 남한이 러시아 경제 발전의 독자적인 요인이 될 만한 경제적, 정치적 우선권

을 가졌었다. 그러던 것이 격렬한 경제 협력 과정으로 양국이 쌍방 간에 실망하게 되면서 한-러 관계는 식어가기 시작했다. 그 결과, 한국에 대한 러시아의 전략적인 관심은 무너지고 말았다. 푸틴 정권은 남한을 자국 경제에 실질적이지만 주요한 잠재 협력국은 아니라고 보고 있다. 또한 미국으로부터 정치적으로 더욱 독립성을 얻음으로써 중요하긴 하지만 여전히 러시아에는 별 도움이 되지 못하기 때문에 중대한 존재로 인식하지 않는다.

일반적으로, 러시아는 한국이 동북아시아 지도부들(즉, 미국, 중국, 일본)과 맺는 관계의 맥락에서 한국을 바라보고 있다. 이는 과거에도 그랬고, 현재도 그러하다. 한국에 대한 이러한 전략적 인식은 지난 수십년간 변하지 않았고 바로 이 점이 한국에 있어서 러시아의 활동범위의 한계를 설명해준다.

북한 인권 문제에 관한 러시아의 입장을 결정하는 또 다른 요인으로 러시아의 국내 정치 상황을 들 수 있다. 러시아의 실무 지도자들은 인권과 민주주의 가치를 존중한다고 주장한다. 하지만, 그들은 서양 민주주의 세력이 러시아의 국내 정치에 끼어들고, 소위 “러시아 민주주의를 가르치려드는” 것을 꺼려한다.

여기서 더 나아가 필연적으로 러시아는 자국뿐만 아니라 다른 어떤 나라에 대해서도 서구 세력이 정치적으로 간섭하려 드는 것을 반대한다. 이는 북한에 대한 간섭도 의미한다.

그럼에도 불구하고, 러시아는 북한 인권에 대한 두가지 상반된 입장을 표명하고 있다.

첫번째는 공식적인 입장으로서, 러시아는 북한 정권의 인권 침해와 전체주의적 지배방식을 비판하지 않는다는 점이다.

두번째는 비공식적인 것으로서, 러시아의 정치계, 지식계, 분석계에 널리 퍼져있는 것이다. 이는 북한이 전체주의적 독재 국가이며 자국민의 인권을 침해하고 시장 민주주의로의 발전을 회피한다는 입장에서 비롯된다.

하지만, 이러한 비공식적인 입장은 러시아에서 어떠한 정치적 힘도 가지지 못한다. 따라서 러시아는 북한의 인권 침해 사태를 명확히 인지하고 있음에도 불구하고 공개적으로 인권 침해에 대한 부정적인 입장을 표명하기를 꺼리고 있다.

북한 인권 상황이 주는 **안보적 암시**는 북한이 민주주의 시장 경제 체제에서 고립되어 동북 아시아의 마지막 국가로 남을 것이라는 점이다. 이것은 동북아 지역에 정치적 불안정을 불러올 수 있다.

이러한 위험은 북한의 사회, 경제적 붕괴를 우려하는데에서 시작된다. 북한의 붕괴는 이 나라를 불법과 무질서의 상태로 몰고 갈 수 있다. 전국적 군사 훈련에서 많은 재래식 무기를 사용할 수 있었던 북한 주민들은 정치적 붕괴와 무질서 상황속에서 범죄 행위만이 유일한 생존책이라고 여길 것이다. 이러한 무법 행위는 방비가 약해진 국경망을 틈타 중국, 러시아, 남한 등으로 퍼져나가 주변 국가에 심각한 범죄와 테러의 위협을 날을수 있다.

따라서, 6자 회담의 의제는 핵무기 자체뿐만 아니라 북한 내 위기의 원활한 해결도 포함해야 한다.

북한 정권이 민주주의와 시장경제 체제로 돌아서지 않는 한 북한 인권은 보장되기 어렵다. 그리고 이 문제는 6자 회담 의제에 포함되어야 한다.

여기서, 6자 회담을 세가지 차원으로 나누어 볼 필요가 있다.

첫번째 차원은 북한 핵개발의 기술적 문제에 초점을 두는 것이다.

두번째 차원은 한반도에 평화 정권(the Peace Regime) 수립을 가능하게 할 정치, 법률의 표준을 세우는데 목표를 둔다. 이는 휴전협정을 북한-미국간, 북한-남한간의 정상적인 외교관계로 대체함으로써 가능하다. 국제법의 관점에서 볼 때, 남한과 북한 양국은 UN의 동등한 회원국이며, 양국의 정상적인 관계를 끌어내기 위한 방법은 순수하게 외교적으로 대하는 것이다.

정상적인 외교 기반을 구축하는 것은 북한을 국제 사회로 끌어내려는 남한

과 미국의 노력에 도움이 될 것이다.

세번째 차원은 북한의 경제적 개혁에 목표를 두는 것이다. 북한은 단순히 차기 6자 회담에 참석하기 때문이 아니라, 시장 개혁과 경제 개방으로 가기 위한 구체적인 단계로써 경제적 원조를 받아야 한다.

2006년 10월의 북한 핵실험은 북한 핵위기의 단계를 새로운 국면으로 바꾸어 놓았다. 처음으로, 러시아와 중국을 포함한 다섯 국가 모두가 한 목소리로 북한을 비난하고 있다. UN 에서 북한문제를 다루는데 반대했었던 러시아와 중국이 이번에는 UN 안보리의 대북 결의안을 지지하고 나섰다.

이제 북한은 다섯 국가의 다양한 접근법을 이용할 수 없는 새로운 국면에 봉착하였다. 하지만, 다섯 국가들 모두가 북한에 대해 일관된 입장을 고수하며 협력을 강화함으로써 성과를 이끌어내야 할 것이다.

러시아의 대북인권 정책과 입장,
그리고 동북아에 대한 안보적 함의
토 론 문

이 지 수
명지대 교수

러시아의 대북인권 정책과 입장,
그리고 동북아에 대한 안보적 함의
토론문

이지수
명지대학교 교수

바실리 미헤예프 교수의 발표를 나름대로 이해한 바는 다음과 같다.

북한인권 문제에 대한 러시아 정부의 입장은 다음과 같은 두가지 점에서 고려되어야 한다. 첫째는 러시아의 대북한 정책 일반에 따른 입장이 있다. 둘째는 러시아의 국내정치 상황에 따른 입장이 있다.

첫번째에서 언급하는 대북한 정책 일반이란 무엇인가. 과거 수십년간 그러했지만, 러시아 정부는 북한(남한도)을 별도의 독립된 개체로서 이해하기 보다는 주변 강대국들, 즉 미국, 중국, 일본과의 관계속에서 북한을 이해하고 있다. 즉, 러시아의 국익을 위해서는 동북아 지역이 평화롭고 안정적이어야 하는데 이를 위해서도 러시아는 주변국가들과의 공동보조가 중요하다고 생각한다. 그러나 북한에 대한 주변국가들의 일치하지 않는 이해와 태도, 상호관계 때문에 어떤 입장을 가지는 것이 곤혹스럽다. 그러나 설사 주변국가들이 일치한다해도, 북한과의 모처럼의 관계 개선을 유지할 것을 생각하면, 공동보조는 상호 대립적이어서 이리지도 저리지도 못하는

것이 러시아의 입장이다. 북한인권문제에 관한 러시아의 입장 표명의 어려움이 여기에 있다. 이러한 러시아 정부의 고민은 비단 북한인권 문제 뿐 아니라 북핵문제 해결 과정에서도 확인된다.

북핵문제의 경우를 보면, 첫째, 북핵의 기술적 완성도에 대한 상이한 판단 (러시아정부는 북핵의 완성도에 대해 회의적이란 것이 발표자의 견해이다. 따라서 북한이 핵프로그램을 과장해서 협박하고 있다고 보고 있다.), 둘째, 미일의 북한에 대한 강경한 태도와 이에 반해 계속되는 한중의 경제적 대북 지원, 셋째, 러의 중재 노력을 거부하는 북한과 미국의 고집스런 자세, 이상과 같이 주변국가들이 제각각 따로 노는 상황은 비교적 북한에 대해 이해득실 관계가 가장 적은 러시아로서 어떤 입장을 취할 것인가가 곤혹스러울 따름이다.

한반도 통일에 대해서 러시아의 입장은 다음과 같다. 러시아의 많은 사람들은 김정일이 사망하면서 북 체제가 붕괴될 것으로 예상한다.(김일성 생존중과는 달리 김정일 생존중에는 후계작업이 보이지 않기 때문에) 그리고 통일은 남한의 질서와 제도에 의한 흡수통일이 될 것이라고 믿는다. 이미 포용정책이나 대북경제지원을 보면 이런 맥락에서 이해가 된다. 그러나 통일은 결코 김정일 생전에는 이루어지지 않을 것이다. 아무튼 이렇게 통일된 한반도는 러시아로서는 개입할 여지도, 별이득도 없다. 러시아로서는 러시아에 투자될 수 있는 남한 자본이 북한 복구로 돌려져야 할 것이며, 미군이 주둔하는 나라와 국경을 맞대게 되기 때문이다. 그러므로 통일에 대한 러시아 정부의 지지는 명목적이고 수동적이다. 오히려 러시아는 내심 현상유지를 바란다.

6자회담의 경우도 그렇다. 러시아 정부는 원칙적으로 6자 회담들을 지지한다. 그러나 북핵문제 해결의 핵심은 북한 정권 자체의 속성에 있다고 믿기에 6자 회담은 비핵화 문제 외에도 북한의 체제변환 문제를 심각하게 다룰 것을 주장해야 한다. 그렇지만 각국의 전략적 입장이 달라서 결국 러시아 정부로서는 이런 주장을

하기가 어렵다.

발표자는 결론적으로 남한이나 북한이나 러시아의 국가이익에 독자적인 의미를 갖지 못하며 그런 점에서 러시아는 전략적 이해관계가 더 중요한 일본, 중국, 미국과의 관계속에서 대한반도 정책을 구사할 수 밖에 없다고 주장한다.

두번째로 언급하고 있는 국내정치 상황에 대해서 발표자는 간단하게 주장하고 있다. 즉, 러시아정부는 북한인권 상황에 대해서 충분히 인지하고 있으나, 러시아 국내 (인권)실정과 서방의 국내정치 간섭에 대한 거부감을 감안할 때, 공개적으로 북한인권 문제에 대하여 언급하지 않고 있다는 것이다. 물론 비공식적인 차원에서는 지식인, 언론, 학계에서 북한인권상황에 대하여 비난하지만 공식적인 의미는 없다고 한다.

결론적으로 발표자는 다음과 같이 주장하고 있다.

결국 북한인권문제의 동북아에서의 전략적 함의는 다음과 같다. 즉, 북한은 동북아에서 유일하게 시장경제로의 이행과 민주주의 개혁을 하지 않은 나라로 남았다. 이 점이 북한 인권문제의 핵심이다. 북한 인권문제의 심각성은 일단 김정일 사후, 대단한 혼란 상황으로 나타날 것이며, 이런 상황은 동북아의 안정을 깨트린다. 인권문제 해결의 핵심은 민주주의적 개혁과 시장경제 도입이다. 그러므로 6자회담의 틀에서 북한체제의 연착륙 문제를 고민해야 할 것이다.

이어서 발표자는 6자 회담에서 다음과 같은 의제를 다룰 것을 제안한다. 첫째, 북핵의 기술적 문제에 집중할 것을 제안한다. 둘째, 미북, 남북간에 평화협정을 통해 정상적 정치법률적 환경을 조성하는 문제를 다루어야 한다. 남북 상호간은 독립된 국가로 서로 존중해야 한다. 셋째는 북한의 경제개혁에 보다 초점을 맞추면서, 북한이 단지 대화참여만의 대가로 원조 받을게 아니라 개방과 시장개혁의 분명

한 조치를 취하면서 원조를 받도록 해야 한다.

발표자는 북한의 핵실험 성공 발표 이후, 5개국이 모처럼 일치된 목소리를 냈다는 점을 들어 5개국의 입장 차이를 이용해서 움직이던 북한의 외교적 전술이 먹혀질 여지가 줄은 점을 강조하면서 글을 맺고 있다.

글을 이해하는 데 어려움이 많았음을 먼저 토론하면서 나름대로 이해한 발표자의 견해에 대한 평자의 견해와 몇가지 던지는 질문은 다음과 같다.

첫째, 발표자가 워낙 많은 얘기를 하려고 했기에 이해가 어려웠던 필자는 문득 러시아 정부의 대외정책에 대한 이해의 어려움도 바로 같은 맥락이 아닐까 생각해 보았다. 러시아 정부의 대북핵, 대북, 대북한인권등에 대한 정책의 애매모호함-발표자는 중립적임이라고 표현하고 싶을지도 모르지만-의 이유를 발표자는 러시아의 중립자적인 태도, 해당 지역에서의 이해관계가 타국에 비해 적음을 들고 있다. CIS지역에서 러시아가 보여주는 단호한 자세는 혹시 패권주의로 비치기도 하겠지만 이 지역들에는 무엇보다 러시아 민족이 다수 거주한다는 특수성이 있다는 점을 평자는 이해한다. 또 일반 국제정치 무대에서 보여주는 미국, 유럽과의 동반자적인 태도 또한 비단 실용주의의 차원을 넘어 국제사회에 당당한 일원으로 그것도 대국으로서 섰다는 자신감의 발로라고 이해한다. 다만 동북아 지역에서만큼은 단호한 혹은 동반자적인 모습을 보여주지 않는 것에 대해서는 역시 당사국가들의 입장이 다 다르기 때문에 애매모호 할 수 밖에 없었음을 이해한다. 하지만 여기서 혹시 러시아 대외정책 엘리트, 특히 대한반도 관련 인물들에 초점을 맞춘다면 견해가 어떤지 물어 보고 싶다. 평자의 견해로는 대한정책 담당자들 가운데 특히 시니어그룹들의 북한에 대한 개인적 친근감이 대북 정책 전반에 미치는 영향이 분명히 있다고 본다.

둘째는 북한의 인권문제의 근본은 북핵문제와 마찬가지로 체제의 문제이고

이러한 체제문제가 해결되지 않으면 김정일 사후 대폭발이 예상된다고 했다. 그러므로 사전에 북한 체제가 연착륙하도록 방안을 강구해야 한다고 했다. 그리고 연착륙의 내용은 시장경제 민주주의 도입이라고 단언했다. 두가지 질문을 던진다. 첫째는 만일 김정일 생전에 발표자가 주장한 연착륙에 해당할 수 있는 개혁이 일어날 수 있다고 보는가이다. 시간이 충분하다고 보는가. 이걸 김정일의 건강과 관련해서겠지만. 이것은 6자 회담에서 과연 필자가 주장하는 것처럼 구체적인 변화가 이루어지고 이에 대해 보상이든 원조든 하는 상황이 가능할까라는 것이다. 둘째는 만일 김정일이 생전에 개혁을 하지 않거나 혹은 개혁이 미흡하다면 과연 김정일 사후 과국은 피할 수 없는가이다.

셋째, 푸틴대통령은 TSR-TKR 철도 노선의 확립과 가동을 중요한 정책목표로 삼은 듯 하다. 과연 지금도 그런가. 그렇다면 TSR-TKR 노선의 안정적 보장을 위해서는 통일된 한반도와 연착륙된 북한과 어떤 차이를 느끼겠는가? 혹은 어떤 편을 선호하겠는가?

마지막으로 인권문제와 관련해서이다. 러시아의 인권상황 역시 선진국들의 그것과는 많이 다르다. 이것을 러시아는 다른 상황으로 받아들인다. 평자에게 기억나는 칼럼이 생각난다. 소련시절 길을 함께 걷던 러시아인이 갑자기 길 저편에서 경찰이 나타나니까 문득 골목으로 피하는 모습을 보고 미국인이 왜 피하느냐고 노예 근성이 아니냐고 비웃자, 그 러시아인이 말하기를 당신에 나라에서는 흑인이 밤길을 가다가 백인경찰을 보면 길을 피하지 않느냐고 대꾸했다는 글이다. 나라마다 상황은 다를 수 있다. 그러나 만일 CIS 국가에서 러시아인이 집단적으로(혹은 개별적으로라도) 러시아 국내 수준보다 더 열악한 인권상황에 처한다면 이를 어떻게 이해할 것인가 묻고 싶다.

북한의 인권의식과 인권정책

김 수 암

통일연구원 연구위원

북한의 인권인식과 인권정책*1)

김수암

통일연구원 연구위원

요약

2000년대 북한인권문제는 급격히 국제사회의 관심사로 부상하고 있다. 유엔인권위원회와 유엔총회에서 북한인권결의안 채택, 미국의 북한인권법 채택 등 외부로부터 압박을 통하여 개선하려는 움직임들이 구체화되고 있다. 이러한 압박에 대응하여 북한은 인권문제를 어떻게 인식하고 있고 국제사회의 인권개선 요구에 대해 북한은 어떻게 정책적으로 대응하고 있는가?

북한은 기본적으로 문화상대주의의 연장선상에서 인권문제를 인식하고 있다. 북한은 1990년대 중반 사회주의권 붕괴라는 체제안보에 부정적인 국제환경이 조성되면서 강한 상대주의적 시각에서 ‘서방식’과 대비되는 우리식 사회주의, 주체사상을 반영한 ‘우리식 인권’이라는 독특한 인권개념을 제시하고 있다. 수령, 당, 대중이 일심단결된 인민대중중심의 우리식 사회주의제도 아래에서 모든 인민은 참다운 권리와 자유를 누리고 있다는 논리이다. 또한 우리식 인권기준에 따라 인권이 잘 보장되고 있기 때문에 ‘우리식 인권기준’에 따라 인권을 보장해나가면서 ‘서방식 인권’을 철저히 배격한다는 것이 북한의 기본인식이다. 인권을 명분으로 북한의 사회주의제도를 흔들어도 수령, 당, 대중이 혼연일체가 된 인민대중중심의 우리식 사회주의를 결사적으로 옹호해야 한다고 아래로의 인권인식 확산을 차단하려는 논리라고 할 수 있다.

북한은 중국과 마찬가지로 미국을 비롯한 서방국가들이 인권을 정치적으로 활용하고 있다고 인식하고 있다. 서방제국이 서방식 민주주의, 서방식 정치모델의 확산을 통해 북한의 제도를 서방화시키기 위해 인권을 제기하고 있다는 것이다. 특히 북한은 인권문제가 북한제도를 전복하려는 ‘반공화국 적대행위의 공간’으로 악용되고 있다고 인식하고 있다. 따라서 주권의 원칙을 강화할 필요가 있다는 입장에 따라 인권을 곧 국권이라고 주장하고 있다.

우리식 인권론이라는 강한 상대주의적 인권 인식을 갖고 있지만 북한은 ‘체제안보’에 대한 영향 여부를 기준으로 실제 인권정책에서는 인권을 개선하려는 긍정적 조치도 취하고 있다.

첫째, 체제유지를 위한 고립탈피라는 인센티브 유도를 전제로 국제인권규범에 순응하는 전략은 국제인권규약 가입을 통해 표출되고 있다. 둘째, 국제인권규약의 규정에 따라 이행보고서를 제출하고 있다. 인권이사회 등 유엔인권규약에 따라 규약의 이행을 관장하는 전문인권기구(Treaty Based Bodies)에 대해서는 정치적인 색채가 없다는 판단에 따라 능동적으로 대응하고 있다. 셋째, 유엔인권기구의 관련자를 선별적으로 북한으로 초청하는 등 유엔인권기구와 협조체제를 구축하고 있다.

국제인권규범에 대해 일정 정도 순응의 태도를 보이면서도 북한은 결의안이라는 압박방식에 대해서는 체제안보 논리로 위반의 비용을 감수하는 전략을 구사하고 있다. 규약에 기반한 유엔인권기구와는 달리 북한당국은 헌장에 기반한 기구(Charter Based Bodies)인 유엔인권소위원회와 유엔인권위원회는 정치적인 성격을 띠고 있다는 인식에 입각하여 비판적으로 대응하고 있다. 이러한 입장에 따라 북한인권결의안을 전면 배격한다는 입장을 견지하면서 북한인권결의안에 따라 임명된 북한인권특별보고관의 존재 자체를 부정하고 있다. 뿐만 아니라

북한인권결의안에 포함되어 있다는 이유를 들어 유엔인권기구와의 대화 및 기술협력까지 거부하고 있다.

특히 북한은 미국의 인권 개선 요구에 대해 북한의 제도를 ‘고립 압살’하려는 정치적 의도라고 규정하고 강력하게 반발하고 있다. 유럽연합에 대해서는 미국의 압박에 대응하여 최초로 인권대화를 개최하는 등 상대적으로 우호적인 관계를 유지하여 왔다. 그렇지만 유럽연합이 북한인권결의안 상정을 주도하면서 미국의 적대시정책에 편승한 태도라고 협력을 중단하는 등 강력하게 반발하고 있다.

국제사회의 인권문제 제기에 대해 이중적으로 대응하는 동시에 경제난에 따른 북한사회 내부의 변화상을 복합적으로 반영하여 국내입법을 정비하는 긍정적 조치를 취하고 있다. 특히 2004 년 형법과 형사소송법을 개정하여 죄형법정주의를 수용하는 등 인권개선을 위한 법률적 정비에 나서고 있다.

그렇지만 북한이 체제유지에 대한 자신감을 회복할 때까지 주권원칙을 근거로 정권안보 차원에서 인권문제에 접근하는 태도는 본질적으로 변화하지 않을 것이다. 따라서 상층부 차원의 초보적인 사회화와 국제사회와의 선별적 인권협력, 원칙론적 권리차원에서의 국내적 순응전략이 실제적 차원에서 북한주민들의 권리개선으로 연결되기 위해서는 ‘체제안보’라는 정치적 접근의 근본적 전환, 아래로의 사회화 여건이 점진적으로 확대되어야 할 것이다.

* 참고, “국제사회의 북한인권 공론화와 북한의 대응전략,” □통일정책연구□ 제 14 권 1 호, 통일연구원, 2006 을 수정·보완한 글이다.

I. 들어가는 말

인권은 인간이 누려야 할 보편적 가치라는 점에 대해서는 이론의 여지가 없다. 그렇지만 인종 청소 등 세계 곳곳에서 인권이 유린되는 현상이 발생하고 있고 어느 국가도 인권문제에서 자유로울 수 없다는 점 또한 부인할 수 없는 현실이다. 특히 현실 국제관계에서 인권이 논의되는 경우 인권 문제는 국가 주권, 정치적 역학관계, 국가이익, 문화적 정체성 등의 변수가 상호 작동하면서 국가 간 갈등을 유발하고 역내 안보를 위협하는 요인으로 작용하기도 한다.

탈냉전 이후 국제정치 현실이 변화하면서 인도적 개입에서 보듯이 특정국가의 심각한 인권유린 현상에 대해 주권을 초월하여 개입이 허용되어야 한다는 논의가 전개되고 있다. 그렇지만 현실적으로 여전히 국가중심 사고로 인해 주권의 원칙과 갈등을 빚는 현상이 지속되고 있다. 국가중심 사고는 인권의 보편성에 대한 해석을 둘러싼 논쟁의 전개 과정에서도 핵심요소로 작용하고 있다. 보편적 개념은 무엇이며 누가 그러한 보편성을 규정하는가? 이러한 물음과 관련하여 각자의 전통과 문화에 따라 인권에 다른 방식으로 접근할 수밖에 없다는 문화상대주의적 주장들이 제기되고 있다.

2000년대 들어 국제사회의 관심사로 부상하고 있는 북한 인권문제도 이러한 세계적인 인권 논의의 연장선상에서 이해할 필요가 있다. 그러면 북한은 인권문제를 어떻게 인식하고 있고 국제사회의 인권개선 요구에 대해 북한은 어떻게 정책적으로 대응하고 있는가? 본 논문에서는 문화상대주의와 주권의 원칙을 중심으로 북한당국이 국제사회의 인권개선 압력에 직면하여 어떠한 대응논리를 내세우고 있는 지 분석하고자 한다. 또한 이러한 대응논리를 바탕으로 북한당국이 실제로 국제사회의 인권압력에 대해 북한당국이 구체적으로 어떤 인권정책을

전개하고 있는 지 살펴보고자 한다. 특히 인권정책에 대해서는 국제사회의 압력에 대한 대응 차원, 북한 내부 차원의 대응으로 대별하여 분석하고자 한다.

II. 문화상대주의, 주권의 원칙과 북한의 인권 인식

1. 문화상대주의와 북한의 우리 식 인권론

문화상대주의는 현대인권이론이 내포하고 있는 서구중심주의를 비판하고 문화와 가치의 다양성에 기반을 둔 인권의 다원주의를 강조하는 논리이다. 즉, 사회형태나 발전단계의 다양성에 따라 인권의 다양성 또한 인정되어야 한다는 주장이다. 문화상대주의에 따르면 서로 다른 문화권에 속한 민족들과 개인들은 인간의 기본적인 권리에 대해서도 다르게 이해하고 있다는 것이다.¹⁾ 문화상대주의에서 인권문제에 접근하는 인식태도는 아시아 가치 논쟁에서 보듯이 동아시아지역에서 강하게 나타나고 있다. 특히 동아시아 국가 중 중국, 북한, 싱가포르 등이 문화상대주의 시각에서 서구의 인권제기에 비판적으로 대응하고 있다.

북한은 기본적으로 문화상대주의의 연장선상에서 인권문제를 인식하고 있다. 북한은 집단주의를 바탕으로 다원주의와의 대비를 통해 자유민주주의, 시민적·정치적 권리에 대한 인식을 정립하고 있다. 우리식 사회주의는 집단주의에 기초한 사회로서 인민대중의 통일을 생명으로 하는 사회주의사회는 사상에서의 ‘자유화’, 정치에서의 ‘다당제’, 소유에서의 ‘다양화’라는 다원주의와 양립할 수 없다는 것이 북한의 기본인식이다.²⁾

이러한 신념체계는 ‘서방식’과 대비되는 ‘우리식’ 인권개념이라는 특수한 논리로 표출되고 있다. 북한은 1990년대 중반 사회주의권 붕괴라는 체제안보에 부정적인

국제환경이 조성되면서 강한 상대주의적 시각에서 ‘서방식’과 대비되는 우리식 사회주의, 주체사상을 반영한 ‘우리식 인권’이라는 독특한 인권개념을 제시하고 있다. 수령, 당, 대중이 일심단결된 인민대중중심의 우리식 사회주의제도 아래에서 모든 인민은 참다운 권리와 자유를 누리고 있다. 특히 전체 나라가 화목한 대가정을 형성하고 있는 우리식 사회주의 제도 아래에서는 인권문제 자체가 존재하지 않는다는 논리로까지 비약하고 있다. 아시아적 가치론에서 가족을 중심으로 질서와 안정을 중시하는 논리는 북한의 경우 전체사회를 하나의 가족으로 규정하여 인권논리를 정립하는 특징을 보이고 있다. 북한은 문화상대주의 시각에서 개별 국가별로 ‘인권기준’과 ‘보장형태’가 다를 수밖에 없다고 주장하고 있다.

“지구상의 모든 나라들은 각이한 전통과 민족성, 서로 다른 문화와 사회발전력사를 가지고 있으며 매개 나라의 인권기준과 보장형태도 해당 나라의 구체적실정에 따라 서로 다르다.”³⁾

우리식 인권기준에 따라 인권이 잘 보장되고 있기 때문에 ‘우리식 인권기준’에 따라 인권을 보장해나가면서 ‘서방식 인권’을 철저히 배격한다는 것이 북한의 기본인식이다.⁴⁾ 이와 같이 우리식 인권론에 입각하여 체제안보적 관점에서 우리식과 서방식으로 이분화하고 배제의 논리로 접근함으로써 강한 상대주의적 시각을 표출하고 있다. 개념적 유연성이 사라짐으로써 국제사회, 특히 미국과의 대화와 타협의 여지는 상대적으로 줄어들 수밖에 없다. 중국도 주권의 원칙, 집단주의, 경제적·사회적 권리 우선 등 상대주의적 시각에서 미국의 인권개입정책에 대응하고 있다. 인권관은 특정 사회의 정치, 경제 및 문화의 산물로서 국가 간에

인권에 대한 의견차이가 존재하는 것은 정상이며, 국제사회는 마땅히 각종 정치, 경제, 사회제도와 다른 역사, 종교, 문화적 배경을 가진 국가들의 인권관을 충분히 고려하고 존중해야 한다는 것이다. 그렇지만 중국은 이분법적 사고를 벗어나 인권대화를 개최하고 시민적 정치적 자유를 상당부분 수용하는 등 유연성을 보여주고 있다. 반면, 북한은 ‘서방식 인권’ 배제라는 이분법적 인권관을 여전히 강하게 표출하고 있다는 점에서 평등과 상호존중의 관계를 바탕으로 양자간 대화를 통해 인권문제에 접근하려는 중국의 입장보다 더욱 경색된 수준의 상대주의 논리라고 평가할 수 있을 것이다.⁵⁾

사회주의권 붕괴로 조성된 체제안보에 부정적인 국제환경에 대응하여 정립된 ‘우리식 인권’은 체제유지를 위한 대내결속논리로 연결되고 있다. 인민들이 스스로 선택한 우리식 사회주의제도를 절대적으로 지지하고 옹호해야 한다고 대내통합논리로 활용하고 있다. 인권을 명분으로 북한의 사회주의제도를 흔들어도 수령, 당, 대중이 혼연일체가 된 인민대중중심의 우리식 사회주의를 결사적으로 옹호해야 한다고 아래로의 인권인식 확산을 차단하려는 논리라고 할 수 있다.

2. 국가주권, 정치적 활용 논쟁과 북한의 인권인식

전통 현실주의 국제정치이론에서 유일한 행위자는 근대국가이다. 모르겐소는 이러한 행위자를 당구공모델로 묘사하고 있는데, 외부 영향력이 내부에 침투될 수 없는 국가 모델이라고 할 수 있다. 이러한 모델의 국가를 상정할 경우 국내문제와 국제문제는 엄격하게 구별될 수밖에 없다. 이로 인해 국가내부의 인권사항은 그 국가의 주권사항에 속한다고 할 수 있다. 결국 인권문제에 대하여 국가가

권위적으로 대응할 수 있는 버팀목은 경직된 주권 개념이라고 할 수 있다. 국제현실의 변화에도 불구하고 권위주의 정권이 경직된 주권개념을 전면에 내세움으로써 인권문제를 둘러싸고 갈등이 발생하게 되는 것이다.

북한도 이러한 주권의 원칙에 입각하여 인권문제에 대한 대응논리를 정립하고 있다. 북한의 논리는 핵심 우방인 중국의 대응태도를 통하여 보다 분명하게 살펴볼 수 있다. 중국도 인권은 본질적으로 국내관할에 속하는 사안이며, 국제법의 가장 중요한 원칙인 국가주권에 우선할 수 없다고 인식하고 있다. 이러한 인식에 따라 ‘인권에 국경이 없다’는 주장을 반박하면서 주권은 인권의 전제이며 인권은 주권에 의지하여 그 실현이 보장된다고 주장하고 있다. 국권이 없다면 국제사회의 평등한 일원이 될 수 없으므로 근본적으로 인권을 향유할 수 없게 된다는 것이다.⁶⁾

이와 같이 주권의 원칙에 입각하여 인권을 내정의 소관으로 규정하는 인식은 미국이 인권을 정치적으로 활용한다는 인식으로 연결되고 있다. 중국에서는 서방국가, 특히 미국이 화평연변(和平演變)의 전략목표를 실현하는 중요한 수단으로 인권문제를 정치화하여 왔다고 주장하고 있다. 미국이 인권은 국경이 없다는 논리, 주권에 대한 인권우선론 등을 제기하면서 자국의 인권관과 의식구조를 다른 나라에 강요하고 있다는 것이다. 특히 세계 패권 경쟁을 위한 새로운 전략으로 다른 나라의 내정에 간섭하는 주요 구실로 인권을 활용하고 있다고 주장하고 있다. 미국이 자신의 국가이익을 추구하기 위해 인권문제를 국제관계의 영역으로 끌어들이며 세계적으로 미국의 인권관념과 인권기준으로 양자관계와 국제문제를 처리하려는 세계화를 수단에 불과하다는 것이다.⁷⁾

북한당국의 인식과 대응도 중국과 마찬가지로 주권의 원칙과 정치적 활용론을 바탕으로 정립되고 있다. 북한은 신식민주의 시각을 통해 인권의 정치적 활용을 보다 구체적인 논리로 제시하고 있다. 탈냉전 이후 제국주의국가들이 정치·경제적

지배권을 행사할 수 있는 신식민주의적 국제질서를 관리하기 위해 ‘사상적 마취제’로서 인권과 자유를 활용하고 있다고 비판하고 있다. 서방제국이 서방식 민주주의, 서방식 정치모델의 확산을 통해 북한의 체도를 서방화시키기 위해 인권을 제기하고 있다는 것이다. 제국주의자들이 ‘서방식민주주의’, ‘서방식정치모델’을 거론하며 자신들의 반동적 정치체제가 ‘우월’하다고 다른 나라들로 하여금 받아들일 것을 강요하고 있다는 것이다. 인권개입정책에 대해 숭고한 보편적 가치인 인권을 개선하려는 순수한 동기가 아니라 압력과 제재를 가하고 타국의 체도를 전복하려는 불순한 정치적 책동으로 규정하고 있다.⁸⁾

나아가 북한은 안보 위협, 즉 체제안보의 관점에서 인권문제가 북한체도를 전복하려는 ‘반공화국 적대행위의 공간’으로 악용되고 있다고 인식하고 있다. 이와 같이 북한의 경우 인권의 정치적 활용론은 중국과 비교할 때 ‘체제전복’ 기도로 강화되는 특징을 보이고 있다. 체제유지를 목표로 인권에 접근하고 있는 북한은 어느 국가보다 강력하게 주권의 원칙을 원용하고 있다. 인권이 국가의 관할사안이라는 강력한 논리 아래 북한은 ‘인권은 국경을 넘어선 보편적 가치’, ‘인권에 대한 간섭은 내정간섭이 아니다’라는 주장을 ‘강도적인 논리’, ‘흑백이 전도된 논리’라고 반박하고 있다. 인권유린에 대해 국경을 넘어선 개입이 허용되어야 한다는 주장은 ‘인권보호’라는 미명 하에 약소 독립 국가를 예속시키려는 불순한 정치적 목적으로 규정하고 있다.⁹⁾ 인권을 보장하기 위해 국경을 넘어선 개입을 허용해야 한다는 서방국가들의 주권 재정의 주장은 정치적 목적을 갖고 있기 때문에 오히려 주권의 원칙을 보다 강화해야 한다고 주장하고 있다. 이러한 주권의 강화 주장은 인권은 곧 국권이라는 논리로 정립되고 있다. 주권은 모든 국가와 민족의 생명선으로 자주권을 상실한 인민은 그 어떤 인권도 향유할 수 없기 때문에 ‘인권은 국권’이라는 주장이다.¹⁰⁾

체제안보와 주권원칙에 따른 국권 수호의 논리로 인권개선 압력에 대응하고 있기 때문에 인도적 개입(humanitarian intervention)에 대해서도 부정적인 태도를 보이고 있다. 주권의 원칙과 국제법을 위반하는 ‘인도적 개입’은 시민의 인권을 보호·증진하기보다는 오히려 무고한 시민을 살해하는 등 인권을 유린하는 결과를 초래하게 된다는 것이다.¹¹⁾ 이상에서 보듯이 약소국으로 체제유지를 핵심목표로 설정하고 인권문제를 인식하고 있기 때문에 강대국인 중국과 같이 대화를 통해 갈등을 해소하고 이해의 공간을 확대하는 유연한 정책을 추진할 수 있는 여지는 축소될 수밖에 없다. 이는 중국이 내세우는 국권논리보다 경직된 형태라고 할 수 있다.

Ⅲ. 북한의 인권정책

우리식 인권론이라는 강한 상대주의적 인권 인식을 갖고 있지만 북한은 ‘체제안보’에 대한 영향 여부를 기준으로 실제 인권정책에서는 인권을 개선하려는 긍정적 조치도 취하고 있다. 국제인권규범의 당사국으로서 북한의 정책에 대해 국내·국제 수준에서 순응(compliance)이라는 기준으로 북한의 인권정책을 분석할 수 있을 것이다. 먼저 국제적 수준에서 국제인권규약 가입, 보고서 제출과 심의 참여 등 절차적 수용을 기준으로 인권정책을 평가할 수 있다. 다음으로 국내수준에서 국제인권규범의 국내 입법이라는 ‘제도적’ 순응과 법률의 실질적 실행이라는 ‘사실상’의 순응으로 구분하여 평가할 수 있을 것이다.¹²⁾

1. 유엔인권레짐에 대한 선별적 순응

북한당국은 체제안보와 경제난에 따른 고립탈피라는 2 가지 요소를 복합적으로 고려하여 대응전략을 구사하고 있다. 전자는 유엔인권위원회 결의안에 대한 강력한 비판, 후자는 원칙론적 권리차원에서의 국제인권규범에 대한 순응이라는 형태로 나타나고 있다.

가. 원칙론적 권리차원에서의 순응

미국과의 관계개선이 불투명한 상황에서 북한당국은 국제사회로부터 지원을 받기 위해 유엔으로부터의 개선요구에 대해 일정 정도 국제인권규범을 수용하는 순응 전략을 구사하고 있다. 국제적 고립을 탈피하기 위해 국제인권규범을 선별적으로 수용하고 있다는 점에서 국제인권규범이 북한당국의 행위에 영향을 미치는 초보적인 수준의 사회화가 북한의 대응전략에 투영되기 시작하고 있다. 다시 말해 체제유지를 위한 고립탈피라는 광의의 체제안보 관점에서 순응전략을 구사하고 있지만 결과적으로 일정부분 사회화의 효과도 나타나고 있는 것이다.

첫째, 체제유지를 위한 고립탈피라는 인센티브 유도를 전제로 국제인권규범에 순응하는 전략은 국제인권규약 가입을 통해 표출되고 있다.¹³⁾ 북한은 대남인권공세가 주된 목적이긴 하였지만 남한보다 10 년 앞선 1981 년 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약(이하 B 규약), 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약에 가입하였다. 그리고 1983 년 10 월 24 일 B 규약 최초보고서를 제출하면서 유엔에서 준비 중인 아동의 권리에 관한 국제협약에 협조할 의향이 있다는 사실을 피력하고 있다.¹⁴⁾ 이러한 긍정적 입장에 따라 1990 년 아동권리협약에 가입하였다. 이후 2000 년 여성차별철폐협약에 가입하는 등 4 개

규약의 당사자로 되어 있다. 그렇지만 고문방지협약, 인종차별철폐협약 등 나머지 3 개 주요 협약에 가입하지 않는 등 선별적 순응전략을 구사하고 있다.

둘째, 도표에서 보는 바와 같이 국제인권규약의 규정에 따라 이행보고서를 제출하고 있다. 인권이사회 등 유엔인권규약에 따라 규약의 이행을 관장하는 전문인권기구(Treaty Based Bodies)에 대해서는 정치적인 색채가 없다는 판단에 따라 능동적으로 대응하고 있다.

구분	가입일자	국가보고서	위원회 심의	최종검토의견서 (concluding observations)
시민적·정치적 권리에 관한 국제규약	1981.9.14(비준)	최초보고서: 1984.4.2 2 차 보고서: 2000.3.20	21 차 회의: 1984.4.9. 12 72 차 회의: 2001.7.19, 20, 26	A/39/40 CCPR/CO/72/PRK
경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약	1981.9.14(비준)	최초보고서: 1984.12.18, 1989.1.14 2 차 보고서: 2002.4.12	1 차 회의: 1987.3.9 6 차 회의 1991.11.25 31 차 회의: 2003.11.19, 20	E/C.12/1987/5 E/C.12/1991/4 E/C.12/1/Add.95

아동권리협약	1990.8.23(서명) 1990.9.21(비준)	최초보고서: 1996.2.13 2 차 보고서: 2002.5.16	18 차 회의: 1998.5.19, 5.6 36 차 회의: 2004.5.1	CRC/C/15/Add.88 CRC/C/15/Add.239
여성차별철폐협약	2001.2.27(비준)	최초보고서: 2002.9.11	33 차 회의 2005.7.18	CEDAW/C/PRK/CO/1

이상의 2 가지 유엔 차원의 대응은 체제에 위협을 주지 않으면서도 국제사회에 순응의 긍정적인 이미지를 심어줄 수 있다는 판단에 따라 적극적으로 임하고 있다.

셋째, 유엔인권기구와 협조체제를 구축하고 있다. 먼저 유엔인권기구의 관련자를 선별적으로 북한으로 초청하고 있다. 2004 년의 경우 아동권리위원회 위원 2 명과 여성폭력특별보고관을 북한으로 초청하였다. 다만, 북한인권특별보고관에 대해서는 후술하듯이 결의안 자체를 거부하면서 특별보고관의 존재를 인정하지 않기 때문에 북한으로 초청하지 않고 있다. 즉, 2005 년 제 61 차 유엔인권위원회에서 최명남 북한대표는 당사국 자격으로 행한 발언을 통해 문타본 보고관의 보고서와 연설은 적대세력의 선전음모를 반영하는 것으로 단호히 거부한다고 비판하였다.¹⁵⁾ 문타본 특별보고관은 2005 년 11 월부터 5 차례에 걸쳐 강제송환 탈북자 문제 등에 대해 북한정부에 서신을 발송하였다. 그렇지만 북한정부는 북한인권특별보고관의 존재를 인정할 수 없기 때문에 보고관과 인권문제를 논의하기 위해 만나거나 서신을 교환할 필요가 없다는 입장을 일관되게 견지하고 있다.¹⁶⁾ 이외에도 세계식량계획(WFP) 등 다양한 유엔 인도주의기관의 인력들이 북한에 상주하면서 북한당국과 협조체제를 구축하고 있다.

나. 유엔인권위원회의 정치화, 선택성 비판

국제인권규범에 대해 일정 정도 순응의 태도를 보이면서도 북한은 결의안이라는 압박방식에 대해서는 체제안보 논리로 위반의 비용을 감수하는 전략을 구사하고 있다. 규약에 기반한 유엔인권기구와는 달리 북한당국은 헌장에 기반한 기구(Charter Based Bodies)인 유엔인권소위원회와 유엔인권위원회는 정치적인 성격을 띠고 있다는 인식에 입각하여 비판적으로 대응하고 있다.

먼저, 1997 년과 1998 년 2 년에 걸쳐 유엔인권소위원회에서 채택된 북한인권결의안에 대해 북한에 적대적인 세력이 B 규약을 남용하여 북한과 투쟁할 목적으로 날조한 정치적 계략의 산물이라고 규정하고 있다. 이러한 판단에 따라 B 규약으로부터의 탈퇴선언이라는 위반의 비용을 감수하는 극단적 전략을 구사하고 있다.¹⁷⁾ 그렇지만 유엔인권소위 차원에서의 결의안에 대해 전적으로 부정적으로 대응하기보다는 순응도 복합적으로 고려하는 양면전략을 구사하고 있다. 국제적 고립이 심화되어 지원이 단절될 경우 역설적으로 체제에 위협이 되는 상황을 우려하여 일정 정도 국제인권규범을 수용하는 전략을 병행하고 있다. 국제정치에서 인권의 중요성을 인지하기 시작하면서 체제안보에 위협을 주지 않으면서도 고립탈피라는 순응의 인센티브를 얻을 수 있다는 판단에 따라 아동권리협약 보고서, B 규약 2 차 보고서 등 인권규약에 따른 이행보고서 제출에는 적극적으로 순응하는 전략으로 대응하고 있다.

둘째, 국가를 대표하는 유엔인권위원회의 결의안에 대해서는 체제안보적 관점에서 결의안 자체를 거부하는 위반전략을 선택하고 있다. 2003 년부터 2005 년까지 3 차례에 걸쳐 유엔인권위원회에서 채택된 북한인권결의안, 2005 년

유엔 총회에서 채택된 북한인권결의안에 대해 북한은 ‘대조선 고립압살책동의 일환’이기 때문에 결의안 자체를 인정할 수 없다는 입장을 견지하고 있다. 다시 말해 영국과 일본 등 서방국가들이 미국의 대북적대정책에 편승하여 북한의 ‘제도전복’을 목적으로 결의안을 채택하였기 때문에 전면적으로 거부한다는 것이다.¹⁸⁾

이와 같이 북한은 결의안을 배격하는 논거로 유엔인권위원회의 행태를 들고 있다. 북한도 냉전 종식 이후 인권을 정치적으로 활용하려는 기도가 심화되고 있는 가운데, 유엔인권위원회 마저 주권국가의 제도변경을 목표로 결의안을 채택하는 등 정치적으로 악용되는 기구로 전략하였다고 유엔인권위원회의 ‘정치화’를 비판하고 있다. 또한 유엔인권위원회가 서방국가들의 이해를 반영하여 ‘선택성’과 ‘이중잣대’를 갖고 활동함으로써 ‘객관성’과 ‘공정성’을 상실당하고 있다고 비판하고 있다. 서방을 맹목적으로 추종하는 나라들의 인권유린현상, 미국 국내의 인권유린, 불법적인 이라크 침략으로 인한 무고한 민간인 대량학살, 전쟁포로 학대 등 미국의 인권유린 현상에 대해서는 침묵하고 있다. 반면, 서방과 다른 사회정치체도를 가지고 있는 나라들에 대해서는 ‘결의’의 대상으로 삼고 있다. 이러한 이중잣대와 선택성으로 인해 유엔인권위원회의 신뢰성이 훼손되고 있다는 것이다. 불순한 정치적 목적을 추구하는 세력들에 의해 신뢰성을 상실한 유엔인권위원회가 채택한 결의안은 순수한 인권개선을 목적으로 하고 있지 않으므로 수용할 수 없다는 것이다.¹⁹⁾ 유엔인권위원회의 성격에 대한 규정이 적대세력에 의한 정치적 음모라는 체제안보적 관점과 연계되면서 위반전략으로 나타나고 있다.

이러한 북한의 태도는 새로 설립된 유엔인권이사회에서 보다 분명하게 나타나고 있다. 국제사회에서는 그동안 기존의 유엔인권위원회 체제가 인권보호에 미흡하다는 문제가 제기되어 왔다. 이에 따라 2005 년 제 60 차 유엔총회에서

인권위원회를 개편하는 결의안(A/RES.60/251)을 채택하였다. 동 결의안에 따라 2006년 6월 19일 유엔인권위원회(Commission on Human Rights: 경제사회이사회 산하)를 대체하는 유엔인권이사회(Human Rights Council: 총회 산하)가 공식 출범하였다. 인권이사회는 인권침해로 논란을 빚은 국가들의 이사회 진출을 어렵게 하기 위해 심각한 인권침해가 드러난 이사국에 대해 이사국 3분의 2의 찬성으로 자격을 박탈할 수 있도록 규정하고 있다. 또한 유엔인권위원회는 1년에 한 번 소집돼 6주일간 회의를 열었으나 인권이사회는 1년에 최소 3번은 소집돼 10주일 이상 가동하는 한편, 필요할 경우 특별회의도 소집할 수 있도록 되어 있다.

6월 19일부터 30일까지 개최된 제 1차 유엔인권이사회 회의에서 최명남 주제네바 북한 대표부 참사관은 발언을 통해 유엔인권이사회가 개별국가를 대상으로 삼는 인권결의와 특별보고관 제도의 폐지를 적극 검토할 것을 촉구했다. 개별국 인권결의나 특별보고관 제도는 예외 없이 정치적 동기에 의해 비롯된 것으로, 당사국의 의사를 완전히 무시하고 일방적으로 강행됐다고 주장하면서 “주권 유린이며 적대행위의 산물”이라고 비판했다. 이들 제도를 지금 바로잡지 않으면 궁극적으로 인권이사회는 과거의 정치적 대결 시대로 되돌아갈 수밖에 없다고 주장하면서 실무그룹 단계에서 이를 우선적 의제로 검토하고 폐지하는 방향으로 나가야 한다고 강조했다.

다. 기술협력(technical cooperation)에 대한 선별적 수용

인권분야에서 기술협력은 유엔인권기구와의 포괄적 인권대화, 북한내부로의 접근 허용, 전문훈련프로그램의 참여라는 3가지 차원에서 살펴볼 수 있을 것이다.

이러한 3 가지 차원의 기술협력은 국제인권규범의 사회화 심화라는 긍정적 결과를 도출해낼 수 있다는 점에서 북한당국의 행위에 대한 평가에서 중요한 의미를 갖는다.

먼저 북한인권결의안에서는 인권분야에서 유엔인권기구 및 유엔인권고등판무관과의 협력을 강화하도록 권고하고 있다. 이에 대해 북한당국은 결의안 자체를 반대하고 있기 때문에 결의안의 실행을 강요하기 위한 압력의 수단으로 기술협력이 남용되는 상황에서 기술협력에 참여할 수 없다고 주장하고 있다. 결의안을 정치적으로 활용하려는 근본적인 장애가 제거되어야 기술협력에 참여할 수 있다는 것이다.²⁰⁾ 유엔인권위원회 결의안에 따라 북한당국과 인권분야에서 기술협력을 실행에 옮기기 위해 유엔인권고등판무관실은 제네바주재 북한대표부에 서신을 발송하고 양자간 실무접촉을 하는 등의 조치를 취하였다. 이에 대해 북한대표부는 유엔인권고등판무관실의 기술협력 요구사항을 본국정부에 전달하는 등의 조치를 취하였으나 북한당국이 기술협력에 응하지 않고 있다.²¹⁾ 이와 같이 북한당국은 결의안 자체에 대한 수용불가입장에 따라 유엔기구와의 기술협력에도 위반전략으로 대응하고 있다.

후술하듯이 유럽연합과의 기술협력에는 상대적으로 협조적인 반면, 결의안의 정치적 성격을 문제 삼아 유엔인권기구와의 기술협력에는 소극적인 자세를 견지하는 선별적 대응전략을 구사하고 있다.

그렇지만 부분적으로 국제조약에 대한 이해를 바탕으로 체계적으로 대응할 필요가 있다는 인식도 나타나고 있다. 예를 들어 2005 년 11 월 16 일부터 19 일까지 북한 변호사들을 대상으로 유엔의 각종 협약과 난민 및 국적상실자 대처 방안 등에 관한 교육을 실시하기 위해 유엔 법률가 2 명을 초청하였다고 한다.²²⁾

2. 개별국가 대상 인권정책

세계적인 패권국가인 미국 등 개별국가 차원에서 제기되는 인권개선 압력에 대해 북한은 기본적으로 체제안보적 관점에서 대응하고 있다. 그렇지만 유럽연합에 대해서는 인권대화를 갖는 등 상대적으로 순응전략을 구사함으로써 미국의 정치적 압박효과를 희석시키려는 전략을 구사하고 있다.

가. 미국에 대한 대응

현실주의 시각에서 볼 때 헤게모니 국가, 강압적 제재, 대상국가의 취약성의 세가지가 국가의 행위에 영향을 미치는 핵심변수라고 할 수 있다. 이러한 현실주의 시각을 북한에 적용할 경우 패권국가인 미국은 경제적으로 취약한 북한에 대해 북한인권법 등을 통하여 강압적 방식에 의해 북한의 인권을 개선하려는 전략을 추진하고 있다. 특히 미국은 정보의 유입 등 아래로부터의 사회화 확산전략, 여론조성 확대를 통한 강력한 압박, 투명성과 접근을 통한 배제법칙 약화 등을 통하여 북한당국의 행태에 영향을 주는 세부전략을 추진하고 있다.²³⁾ 이에 대해 북한은 체제안보를 핵심축으로 규범위반 친화 기제(pro-violation constituencies) 강화, 배제의 법칙(rules of exception)을 활용하여 영향력을 차단하는 위반전략으로 대응하고 있다. 다시 말해 우리식 인권론과 사회주의 결사 옹호 등 신념체계의 강화를 통하여 아래로의 사회화 확산을 차단하는 데 중점을 두고 대응전략을 구사하고 있다.

북한의 대응전략은 본질적으로 북한의 체도를 '고립 압살'하려는 정치적 의도라는 미국의 인권개선 압박에 대한 규정에서 출발하고 있다. 자신과 체도를 달리한다고

‘억압정권’으로 규정²⁴⁾하고 안보에 위협적인 존재라는 미명 하에 북한의 제도를 변경하려는 구체적인 전략의 하나로 인권문제를 활용하고 있다고 북한은 인식하고 있다. 특히 미국은 북한인권법을 제정하여 막대한 재정을 투입하고 지원세력과 비정부기구를 포섭하여 압박전략을 구사하고 있다는 것이다.²⁵⁾

“핵문제와 함께 인권문제를 우리에게 대한 고립압살정책의 2 대기등으로 삼고 있는 미국은 인권을 구실삼아 우리의 제도변경을 한사코 실현해보려 하고 있다.”²⁶⁾

북한은 미국이 북한인권문제를 정치화, 국제화하면서 동유럽에 활용하였던 방송을 통한 정보유입과 대량탈출을 통해 제도변경을 실행에 옮기려 한다고 판단하고 있다. 그리고 미국이 인민대중중심의 우리식 사회주의체제를 붕괴시키기 위해 인권을 고리로 김정일 정권과 주민을 분리하는 전략을 추진하는 것으로 인식하고 있다.²⁷⁾ 특히 2005년 3월 상하 양원에 ‘민주주의증진법’에 상정되자 북한 내 반대세력의 지원과 육성을 통한 민주주의 확산전략을 경계하고 있다.²⁸⁾

북한은 미국이 인권을 고리로 대북적대시정책을 실행에 옮기기 위해 국제적으로 고립시키려는 전략을 구사하고 있다고 인식하고 있다.²⁹⁾ 첫째, ‘인권’과 ‘민주주의’를 내세워 미국을 추종하는 국가들을 사주하여 ‘반공화국’ 포위망을 형성하려 한다는 것이다. 둘째, 인권을 명분으로 북한과 우호관계에 있는 국가들과의 관계를 차단시키며 국제적 포위망을 형성하려 한다는 것이다. 셋째, ‘투명성’을 명분으로 경제적 난관을 겪고 있는 북한에게 경제적 압박을 가하고 있다는 것이다.³⁰⁾ 넷째, 북한은 유엔인권위원회의 북한인권결의안 채택에 대해서도 “공화국을 고립압살하려는 미국 주도하의 정치적 모략의 산물”로 규정하고 있다.³¹⁾

미국의 인권개선 압박의 의도에 대한 북한의 전략적 판단은 핵문제 해결을 위한 대응전략에 영향을 미치는 변수로 작용하게 될 것이다. 북한은 기본적으로 핵문제가 해결되어도 인권문제로 인한 체제 불안이 계속될 것을 우려하고 있다.

“지금 일부에서는 핵문제가 해결되면 마치도 모든 문제가 다 풀릴 것처럼 환각에 빠져 있지만 미국의 세계지배전략이 변하지 않는 한 이것은 한갓 몽상에 지나지 않는다.”³²⁾

이와 같이 핵문제 해결의 최대핵심조건으로 ‘체제보장’을 내세우고 있는 북한으로서는 핵문제가 해결된다고 하더라도 인권문제가 존재하는 한 과연 체제가 보장될 것인지에 대해 의구심을 갖고 있다. 북한이 체제붕괴, 리더쉽 교체로 판단할 경우 인권문제는 북한핵문제 해결에 장애요인으로 작용하게 될 것이다. 이와 관련하여 북한당국은 자주권, 국권을 보존하여 인권을 보장받기 위해 억제력의 강화가 불가피하다고 주장하고 있다.³³⁾ 또한 북한은 ‘제도전복’을 노린 적대시정책의 포기, ‘폭정의 종식’ 발언에 대한 사죄와 발언취소를 요구하고 있다.³⁴⁾

그리고 북한은 대외적으로 미국이 최대의 인권유린국이라는 논리로 미국의 인권문제 제기를 역공하는 대응전략을 견지하고 있다. 인권유린국인 미국이 적반하장격으로 오히려 타국의 인권을 문제 삼으면서 ‘인권재판관’ 행세를 하는 것은 언어도단이라고 대외적으로 선전하여 미국에 동조하는 세력이 확산되는 것을 방지하려는 전략이라고 할 수 있다.³⁵⁾

나. 유럽연합에 대한 대응

위에서 살펴보았듯이 미국의 인권압박에 대한 북한의 대응은 인권적 관점이 아니라 본질적으로 정치적인 관점에서 접근하는 양상을 보이고 있다. 유럽연합의 문제제기에 대한 대응은 기본적으로 미국과의 연계 속에서 접근하는 특징을 보이고 있다. 북한은 미국의 압박을 희석시키는 방안의 하나로 유럽연합과의 관계개선을 적극적으로 추진하였다. 이러한 점에서 북한의 유럽연합에 대한 대응은 미국으로부터의 체제에 대한 위협 감소라는 정치적 관점의 연장선상에 비롯되고 있다. 그렇지만 유럽연합에 대한 대응전략의 경우 인권관점도 일부 투영되는 특징이 나타나고 있다. 다시 말해 유럽연합에 대한 대응의 경우 원칙론적인 권리 개선차원에서 순응 혹은 일정부분 사회화의 양상이 나타나고 있다.

북한당국은 유럽연합 및 회원국가들과 2000년대 들어 외교관계를 수립하면서 유럽연합과의 정례적인 정치대화를 수용하였다. 정치대화는 핵문제 등 한반도 안보, 남북관계, 미·북관계, 인권문제, 인도적 지원 및 경제지원을 주요 의제로 하고 있는 바, 정치대화에서 인권문제를 지속적으로 협의하고 있다.³⁶⁾

그리고 유엔인권위원회 결의안 채택으로 중단된 상태이지만 북한은 유럽연합과 인권대화를 갖기도 하였다. 2001년에 북한을 방문한 유럽연합 의장국인 스웨덴 대표와 인권대화를 갖기로 합의한 바 있다. 이에 따라 2001년 6월 13일 유럽연합 의장국인 스웨덴, 차기 의장국 벨기에, 집행위원회 등 이른바 유럽연합 ‘트로이카’의 인권담당자들은 유럽연합 이사회 본부에서 태용호 외무성 구주국장 대리를 단장으로 한 북한 대표단과 첫 인권대화를 가진 바 있다. 그리고 6월 11일부터 12일까지 이틀동안 스웨덴 룬드 소재 라울 발렌보리연구소에서 같은 북한 대표단과 인권 세미나를 개최하였다.³⁷⁾ 또한 2002년 인권교육 프로그램(스웨덴, 2~3월), 인권규약 이행과 보고 방법 세미나(영국, 3월) 등 유럽연합과의 기술협력에 참여하고 있다.³⁸⁾

이와 같이 북한은 유럽연합과의 외교관계 수립 초기 인권분야에서 상대적으로 적극 협력함으로써 미국의 대북인권제기의 영향력을 희석시키려는 전략을 구사하였던 것으로 판단된다. 그런데 북한은 2003년 제 59차 유엔인권위원회에서 유럽연합 주도로 결의안이 상정되자 미국의 적대시정책에 대한 편승으로 규정하고 결의안이 채택된다면 인권분야에서의 유럽연합과의 협력을 중단할 수 있다고 강력하게 반발하였다. 이와 같이 결의안 주도를 계기로 인권분야에서의 협력에 부정적인 자세로 돌아서면서 유럽연합과의 인권대화가 중단된 상태에 있다. 또한 일부 진전을 보이던 인권분야에서의 기술협력에도 소극적으로 돌아서고 있다. 인권분야에서의 협력 중단 등 반발에도 불구하고 세계 일극화를 도모하는 미국과 다극화를 지향하는 유럽연합간의 갈등으로 세계질서를 규정하고 있는 북한은 정치적 협력관계에 대해서는 미국을 겨냥하여 여전히 우호적인 태도를 견지하는 이중전략을 구사하고 있다.³⁹⁾

다. 일본에 대한 대응

일본은 납치자 문제를 중심으로 북한인권에 대해 적극적인 관심을 표명하고 있다. 이러한 일본 내 움직임에 대해 북한은 1차적으로 순응에 따른 인센티브 유도의 관점에서 대응하는 전략을 구사하였다. 7·1 경제관리개선 조치 등 경제회생을 위해 자본이 필요로 한 상황에서 2002년 9월 평양에서 개최된 북일정상회담에서 김정일 위원장은 납치자 문제를 공식적으로 시인하였다. 그리고 2004년 5월 2차 북일정상회담에서 생존 납치자의 귀국 뿐만 아니라 결혼으로 형성된 가족의 귀환에 대해서도 전향적 자세를 보였다.

이 과정에서 2004년 11월 요코다 메구미의 유골을 일본측에 송환하였다. 그런데 납북일본인에 대한 DNA 검사 결과 가짜로 판명되면서 일본 내에 대북강경여론이 확대되고 대북제재 논의가 구체화되는 등 북한의 인센티브 유도전략과는 정반대의 상황이 전개되었다. 이에 대해 북한당국은 요코다 메구미의 유골을 제 3자 개입 없이 일본정부 대표에게 직접 건넸기 때문에 다른 사람의 유골을 넘겨준다는 것은 상상조차 할 수 없으며 일본이 유골 감정 결과 가짜라고 발표한 직후 제재 논의를 구체화하고 있는 데서 보듯이 특정한 목적을 위해 사전에 면밀하게 기획된 정치적 각본이라고 비난하였다.⁴⁰⁾ 일본이 납치자 문제를 정치적으로 활용한다는 북한의 태도에 대해 일본 내 여론이 악화됨으로써 납치자 문제를 둘러싸고 북일 양국관계가 더욱 경색되고 있다.

납치자 문제로 양국관계가 경색되는 가운데, 일본에서도 여야 합의로 북한인권법이 제정되었다. 일본인 납치문제 해결의 일환으로 제정된 이 법안은 여당인 자민당 안을 기본으로 하고 민주당 안을 일부 수용하여 작성되었다. 그리고 중의원 납치문제특별위원회에서 자민·민주·공명 3당의 지지로 통과(6.12)된 ‘납치문제 기타 북조선에 의한 인권침해문제 대처에 관한법률’은 중의원 본회의(6.13) 통과를 거쳐 참의원 본회의(6.16)에서 가결되었다. 이 법안은 일본인 납치문제와 탈북자 문제라는 2개의 축으로 북한을 압박할 수 있는 근거 조항을 두고 있다. 납치문제 해결을 ‘국가의 책무’로 규정하고 일본 정부가 이 문제를 철저히 조사하여 일본인 납치피해자의 귀국이 실현될 수 있도록 최대한 노력할 것을 명기하고 있다. 또한 납치문제가 개선되지 않을 것으로 판단될 경우에는 경제제재 발동, 탈북자 지원, 탈북자 지원 비정부기구(NGO) 등에 대한 재정적 배려, 매년 12월 10일부터 ‘북한 인권침해 계몽주간’ 설치, 납치문제 대처에 관한 일본 정부 연차보고서 발표 등을 규정하고 있다.

이에 대해 북한은 조총련 중앙위원회 담화를 통해 일본 의회에서 ‘납치문제 기타 북조선에 의한 인권침해문제 대처에 관한법률’이 채택된 것에 납치문제와 인권을 구실로 북한에 대한 ‘압력과 제재’를 법제화한 것이라고 비난하고 있다. 또한 미국의 대북 적대시정책에 추종해 북한의 붕괴를 노린 국제적 포위망을 형성하려는 적대적인 행위라고 주장하고 있다.

이상에서 보듯이 납치자 문제를 중심으로 순응에 따른 인센티브 유도 전략을 구사하였지만 대북제재 시행 요구, 북한인권법 제정 등 일본 내에서 반북여론이 확대되자 강경대응으로 전략을 전환하고 있다. 첫째, 미국의 대북적대시정책에 추종하여 납치자 문제, 북한인권법 등을 명분으로 북한의 체제를 전복하려는 정치적 음모를 획책하고 있다고 비난하고 있다. 둘째, 미국의 대북적대시정책에 편승한 일본의 대북제재 및 인권제기 움직임에 대해 선전포고로 간주하고 자위조치로 대응하겠다고 압박하고 있다. 이와 관련하여 유엔인권위원회 결의안에 납치자 문제를 넣는 등 ‘반공화국’ 정책에 ‘단단히 계산’해야 한다고 경고하고 있다.⁴¹⁾ 셋째, 납치자 문제에 대해 종군위안부 등 인권유린국이라는 관점에서 지속적으로 대응하여 오고 있다.⁴²⁾

3. 국제인권규범의 제한적 국내 입법

앞에서 살펴보았듯이 북한은 ‘아래’로의 사회화로 확산되지 않으면서도 순응전략에 따른 국제적 고립탈피라는 인센티브 유도를 위해 선별적 국제인권규약 가입, 국가보고서 제출 등의 정책을 추진하고 있다. 이러한 국제사회와의 순응전략과 함께 국제인권규범을 국내법으로 수용하는 순응전략도 병행하여

추진하고 있다. 이러한 국내차원에서의 순응전략은 경제난에 따른 북한사회 내부의 변화상을 복합적으로 반영하는 형태로 나타나고 있다.

유엔인권위원회의 결의안에 대해 강력하게 비난하면서도 국제적 고립탈피를 위해 결의안 중 일부 내용을 국내법으로 수용하는 사회화 조치를 취하고 있다. 먼저 1997년 유엔인권소위원회에서 채택된 결의안에서는 이동의 자유를 보장하도록 강하게 요구하고 있는 바, 1998년 사회주의헌법을 개정하면서 거주와 여행의 자유 조항(제 75 조)을 신설하였다. 그리고 형법과 형사소송법을 지속적으로 개정하여 국제인권규범을 국내법으로 수용하여 사회화가 진전되는 모습을 보이고 있다. 그동안 북한은 국제사회로부터 정치적 성격의 사형에 대하여 집중적으로 비판을 받아 왔다. 북한당국은 1999년 8월 형법을 개정하여 사형을 부과할 수 있는 범죄행위를 33개항에서 5개항으로 대폭 축소하여 법적으로 진전된 면을 보였다. 2004년 4월 개정된 형법에서도 여전히 정치적 성격의 범죄에 사형을 부과하는 조항이 존속하고 있지만 사형조문상의 개별구성요건을 보다 명확히 하는 방향으로 개정하려고 노력하였다. 여전히 정치적 성격에서 완전히 탈피하고 있지는 못하지만 지속적인 형법 개정을 통하여 체제방위를 위한 형법에서 범죄통제형법으로 순화시키는 변화를 보이고 있는 것은 사실이다.⁴³⁾

또한 유엔을 중심으로 국제사회로부터 죄형법정주의를 무시한 형법상의 유추조항에 대해 집중적으로 비판하여 왔다. 즉 “범죄행위를 한 경우 형사법에 의해 그와 동일한 행위를 규정한 조항이 없을 때에는 그 법 가운데서 그 종류와 위험성으로 보아 가장 비슷한 행위를 규정한 조항에 따라 형사책임을 지운다”(1999년 형법 제 10 조)고 유추해석을 허용함으로써 필요에 따라 주민들을 언제든지 범죄인으로 규정·처벌할 수 있었다. 이와 관련하여 유엔인권이사회는

최종검토의견서(Concluding Observations)에서 죄형법정주의 정신을 구현한 B 규약 15 조와 양립할 수 없는 형법 제 10 조를 폐지할 것을 권고하고 있다. 북한은 2004 년 개정형법에서 “국가는 형법에서 범죄로 규정한 행위에 대해서만 형사책임을 지우도록 한다”(제 6 조, 기존 형법의 제 10 조는 삭제)고 유추해석 조항을 삭제하고 죄형법정주의를 수용하는 조치를 취하고 있다.

1999 년과 비교하여 2004 년 형법의 경우 범죄조항도 118 개 조항에서 총 245 개조항으로 대폭 확대함으로써 범죄에 대한 규정요건을 보다 세분화하는 조치를 취하고 있다. 그리고 형벌 규정도 세분화하는 긍정적 조치를 취하고 있다. 북한형법에 규정된 형벌은 기본형벌과 부가형벌로 구분되고 있다. 기본형벌은 사형, 무기노동교화형, 유기노동교화형, 노동단련형으로 세분화되고 있다(제 28 조). 특히 2004 년 형법을 개정하면서 무기노동교화형과 노동단련형을 추가하였다. 그동안 북한이탈주민들의 증언에 의하면 형법에 규정되지 않은 ‘노동단련대’ 구금과 강제노동이 실질적으로 시행되고 있었다. 그런데 형법 이외에 판결판정집행법에는 ‘노동단련’이 ‘처벌’의 하나로 명시적으로 규정되어 있다. 형법에 규정되어 있지 않은 강제노동에 대해 국제사회의 비판이 제기되자 2004 년 형법을 개정하면서 북한은 ‘로동단련형’을 형벌의 하나로 신설하였다.

또한 북한은 피의자의 인권보호에 대한 문제제기와 관련하여 형사소송법을 지속적으로 개정하는 순응전략으로 대응하고 있다. 1998 년 9 월에 개정된 북한 헌법에는 “법에 근거하지 않고는 공민을 구속하거나 체포할 수 없으며 살림집을 수색할 수 없다”고 규정하여 신체의 자유를 보장한다고 규정하고 있다(헌법

제 79 조). 또 북한은 1992 년 형사소송법을 개정하여 형사소송절차에 있어 인권을 보장하는 조항을 규정하였는데, 2004 년 형사소송법까지 유지되고 있다(제 5 조). 그리고 수사과정과 예심과정에서 범죄혐의자의 인신 구속과 그 기간을 엄밀하게 하는 조치를 보완하였다. 특히 2004 년 형사소송법에서는 체포와 구속절차를 법률 규정으로 명문화하고 있다. 또한 북한은 1999 년 형사소송법을 개정하면서 수색과 압수에 대해서도 규정을 보다 세분화하고 있다. 이와 같이 적법절차에 의한 구금과 수사를 실시하도록 형사소송법을 개정하고 여러 조항에 걸쳐 고문과 다른 비인도적 행위를 금지하도록 규정하고 있다. 특히 이러한 피의자의 권리를 침해하는 행위를 저지른 범일꾼에 대해 처벌하는 조항을 강화하는 조치를 취하고 있다.

이러한 북한의 조치는 2005 년 7 월 26 일 형법 개정을 통하여 지속되고 있다. 동 개정을 통하여 북한당국은 무기노동교화형과 유기노동교화형 집행기간에 ‘국민의 기본권리가 정지된다’를 ‘기본권리의 일부가 정지된다’로 권리 제한범위를 다소 완화하는 조치를 취하고 있다.

이상에서 보듯이 북한은 국제인권규범을 국내법으로 수용하라는 국제사회의 요구에 대해 지속적인 법률 개정을 통하여 원칙론적 권리 차원에서 상당히 순응하는 전략으로 대응하고 있다. 그런데 이러한 원칙론적 차원에서의 권리가 실제적 차원에서의 권리보장으로 연결될 것인지는 지속적인 실태조사를 통해 평가되어야 할 과제라고 할 수 있을 것이다.

IV. 맺는 말

대다수 국가가 국제인권규약에 서명함으로써 국제인권규약을 ‘국제적으로 공인된 보편적 기준’으로 수용하고 있지만 누가 인권개념을 정의하고 어떤 인권범주를 우선적으로 보장할 것인지에 대한 논쟁은 지속적으로 전개되고 있다. 이와 같이 인권의 보편성에도 불구하고 주요 문화전통 간에 인권문제를 둘러싸고 분명한 갈등의 영역이 존재하고 있다. 특히 이러한 갈등은 인권의 보편성 대 문화상대주의 간의 논쟁의 형태로 전개되고 있다. 문화상대주의 시각은 동아시아 국가, 특히 중국과 북한에서 강하게 제기되고 있다. 또한 중국을 비롯한 개발도상국가들은 국제사회의 인권개입전략에 대해 주권의 원칙과 정치적 활용론으로 강하게 반발하고 있다.

북한도 기본적으로 문화상대주의, 주권의 원칙과 정치적 활용론이라는 세계정치차원에서 전개되고 있는 인권논쟁의 연장선상에서 인권문제에 접근하고 있다. 북한은 현실주의 시각에서 본질적으로 안보위협, 즉 체제안보의 관점에서 국제사회의 인권개선 압력에 대응하는 태도를 보이고 있다. 강대국인 중국이 대화를 통해 이해를 조율하고 자신의 인식을 적극적으로 개선하는 유연한 대응전략을 구사하고 있는 반면, 체제유지가 최대 목표인 약소국 북한은 강한 상대주의 시각에서 상대적으로 경직된 인식과 태도를 표출하고 있다. 서방식과 우리식 인권이라는 이분법적 사고를 바탕으로 대화를 통한 이해의 조정보다는 배제전략을 채택하고 있다. 특히 체제유지를 위한 인권인식은 국권은 곧 인권이라는 보다 경직된 논리로 비약되고 있다. 뿐만 아니라 전체 사회를 하나의 가족으로 설정하여 질서와 안정을 우선시하는 논리로 연결되고 있다. 나아가 우리식 인권론에서 수령, 당, 대중을 중심으로 하는 우리식 사회주의에는 인권문제 자체가 없다는 논리로 비약하는 특징을 보이고 있다.

현실 정치 차원에서 북한도 형법과 형사소송법을 개정하는 등 국제적 기준의 보편성을 일정부분 수용하는 유연성을 보이고 있는 것 또한 사실이다. 그렇지만 선별적 국제인권규약 가입, 국가이행보고서 제출, 유럽연합과의 인권대화 및 부분적 기술협력, 국제인권규범의 선별적 국내법 수용 등 순응전략도 기본적으로 체제안보의 틀 내에서 전개되고 있다. 국제사회의 지원을 통해 경제난을 극복하고 체제를 유지하기 위해서는 일정부분 인권분야에서 국제사회의 요구에 순응할 필요가 있다는 판단이 작용하고 있는 것이다. 인권전문가 양성, 국제인권레짐에 대한 학습 등을 통해 초보적인 수준이기는 하지만 상층부 차원에서 국제인권규범에 대한 사회화의 가능성을 보여주고 있다.

그렇지만 북한이 체제유지에 대한 자신감을 회복할 때까지 주권원칙을 근거로 정권안보 차원에서 인권문제에 접근하는 태도는 본질적으로 변화하지 않을 것이다. 따라서 상층부 차원의 초보적인 사회화와 국제사회와의 선별적 인권협력, 원칙론적 권리차원에서의 국내적 순응전략이 실제적 차원에서 북한주민들의 권리개선으로 연결되기 위해서는 ‘체제안보’라는 정치적 접근의 근본적 전환, 아래로의 사회화 여건이 점진적으로 확대되어야 할 것이다.

* 참고, “국제사회의 북한인권 공론화와 북한의 대응전략,” □통일정책연구□ 제 14 권 1 호, 통일연구원, 2006 을 수정·보완한 글이다.

1) 이원용, “동아시아의 민주화와 인권,” 이상우 편저, □21 세기 동아시아와 한국 1: 부상하는 새 지역질서□ (서울: 오름, 1998), p. 185.

2) 김정일, “사회주의건설의 역사적교훈과 우리 당의 총로선,” □김정일선집□ 제 12 권 (평양: 조선로동당출판사, 1997), p. 283.

3) □로동신문□, 2001.3.2.

- 4) □로동신문□, 1995 년 6 월 24 일.
- 5) 즐고, “문화상대주의, 주권원칙과 북한 인권,” □세계정치 5□ (서울: 인간사랑, 2006),, pp. 162-167.
- 6) 박종귀, □중미인권분쟁□ (서울: 새로운사람들, 2001), pp. 275-276, 291.
- 7) 박종귀(2001), pp. 278-281.
- 8) □로동신문□, 1995 년 6 월 24 일,
- 9) □로동신문□, 1995 년 6 월 24 일, 2000 년 1 월 12 일.
- 10) Statement by The Delegation of The Democratic People’s Republic of Korea to the Fifty-Sixth Session of the Commission on Human Rights, 29 March, 2000; □로동신문□, 1995 년 6 월 24 일.
- 11) □조선중앙통신□, 2000 년 9 월 18 일.
- 12) Ann Kent, China, *The United Nations, And Human Rights: The Limits of Compliance* (Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1999), pp. 6-7.
- 13) 비딧 문타본 북한인권특별보고관도 유엔인권위원회와 총회에 제출한 보고서를 통해 북한이 4 개 국제인권규약에 가입한 점에 대해 긍정적으로 평가하고 있다. 유엔인권레짐과 북한인권과의 시기별 관계에 대해서는 최의철, □북한인권과 유엔인권레짐: 시민적·정치적 권리를 중심으로□, 통일연구원 연구총서 2002-06 (서울: 통일연구원, 2002) 참조.
- 14) 법무부, □국제인권규약보고서: B 규약 제 40 조에 의한 주요국가의 인권보고서 및 인권이사회의 총평□, 법무자료 제 142 집, 제 8 장 북한최초보고서, 1984.
- 15) □연합뉴스□, 2005 년 3 월 30 일.
- 16) Vitit Muntarbhorn, "Situation of Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea," 15 September 2006, A/61/349.
- 17) □조선중앙통신□, 1997 년 8 월 28 일.

18) E/CN.4/2005/G/13, Letter from the Permanent Representative of the Democratic People's Republic of Korea, 2005.3.2; □평양방송□, 2005.4.20, 조선민주주의인민공화국 외무성 대변인 담화. 중국도 미국이 유엔인권위원회에서 중국인권결의안을 상정하려는 움직임에 대해 “서구의 불순한 동기에서 자행되는 정치적 대치를 위한 산물”이라고 결의안을 규정하였다. 즉 결의안은 동기가 순수하지 못하고 중국의 내정 문제에 간섭하기 위하여 인권문제를 활용하려는 수단이라고 비판하고 있다. 참고, “문화상대주의, 주권원칙과 북한인권,” p. 171.

19) 위의 문서. 중국도 미국이 인권을 정치화하기 위해 유엔인권위원회를 활용하고 있다는 시각을 강하게 표출하고 있다. 미국이 서방과 제휴하여 인권을 명분으로 다른 국가의 내정에 간섭하는 방편으로 유엔 인권위원회를 활용하고 있다고 인식하고 있다. 참고, “문화상대주의, 주권원칙과 북한인권,” p. 171.

20) 위의 문서.

21) E/CN.4/2005/32, Situation of human rights in the Democratic People's Republic of Korea - Note by the Secretariat, 2004.12.22.

22) □동아일보□, 2005 년 11 월 4 일.

23) 북한인권법의 제정 등 미국의 대북인권정책에 대해서는 김수암, □미국의 대북인권정책연구□, 연구총서 2004-10 (서울: 통일연구원, 2004) 참조.

24) □로동신문□, 2003 년 2 월 7 일; □민주조선□, 2003 년 3 월 4 일.

25) □평양방송□, 2005 년 4 월 20 일.

26) □조선중앙통신□, 2004 년 7 월 27 일.

27) □조선중앙통신□, 2003 년 8 월 4 일.

28) □중앙방송□, 2005 년 3 월 7 일.

29) □조선중앙통신□, 2004 년 3 월 1 일.

30) □조선중앙통신□, 2003 년 9 월 15 일.

31) □조선중앙통신□, 2004 년 4 월 19 일.

32) □조선중앙통신□, 2004 년 7 월 27 일.

33) □조선중앙통신□, 2004 년 5 월 11 일.

34) □조선중앙통신□, 2005 년 3 월 2 일.

35) 북한의 '인권재판관' 논리에 대해서는 줄저, □미국의 대북인권정책연구□, pp. 93-95. 2004 년 7 월 탈북자 대규모 입국사건이 발생하였을 때 미국의 사주를 받은 납치행위라고 강력하게 비난한 것도 남한이 미국의 인권압박에 동조하는 것을 차단하려는 전략의 일환으로 판단된다. 중국도 1999 년부터 미국인권기독교보보고서를 발간하고 있는 데, 동 보고서에서 인권재판관으로 자처하는 미국의 인권실태가 열악하다고 비판하고 있다. 줄고, "문화상대주의, 주권원칙과 북한인권," p. 170.

36) Maria Catillo Fernandez, 유럽연합 Korea Desk 와의 면담, 2005 년 4 월 28 일.

37) □연합뉴스□, 2001 년 6 월 14 일.

38) □연합뉴스□, 2002 년 6 월 29 일.

39) □연합뉴스□, 2003 년 5 월 14 일; □조선중앙통신□, 2003 년 7 월 16 일, 19 일. 유럽연합은 2006 년 3 월 23 일 유럽의회에서 최초로 탈북자 청문회를 개최하였으며, 6 월 15 일 북한인권결의안을 채택하였다. 동 결의안에서 EU 와 북한 당국에 대해 인권대화 재개하기 위해 노력하도록 요청하고 있다.

40) □조선중앙통신□, 2004 년 12 월 14 일.

41) □조선중앙통신□, 2005 년 2 월 10 일, 26 일; □평양방송□, 2005 년 4 월 20 일.

42) □조선중앙통신□, 2005 년 2 월 8 일.

43)한인섭, "2004 년 북한형법 개정의 내용과 그 의미," 북한법연구회 제 93 회 월례발표회, 2004 년 12 월 9 일.

북한의 인권인식과 인권정책
토 론 문

김 근 식
경남대 교수

북한의 인권인식과 인권정책

토론문

김근식

경남대 교수

1. 큰 틀에서 김수암 박사의 논문에 대해 전반적인 동의를 하며 따라서 북한이 주장하는 인권개념, 인권인식과 국제사회의 인권압력에 대한 북한의 대응을 분석한 이 논문의 전반적인 사실관계와 분석내용에 대해서는 큰 이의가 없음. 다만 이 주제에 대한 김수암 박사의 주장을 전제로 몇 가지 보충할 내용을 말씀드리는 것으로 토론에 대신하고자 함

2. 우선 북한이 주장하는 인권개념의 특징은 김수암 박사가 정리한 바대로 문화상대주의에 입각한 우리식 인권론과 인권을 빌미로 한 내정간섭을 불허하는 국가주권 우선론에 토대해 있다. 이를 전제로 토론자가 북한식 인권개념의 내용적 특징을 좀더 보완한다면 다음과 같다.

우선 북한의 인권개념은 서구와 달리 개인적 자유와 권리보다는 집단적 차원의 인권을 더욱 중요시한다. 서구의 인권이 개인주의의 발전과 국가로부터 개인의 자유를 신장시키는 것에서 비롯된 것이라면 북한의 인권은 노동계급의 이익과 사회주의의 건설이라는 집단적 가치 하에서의 개인의 인권을 강조한다. 서구 민주주의가 생명권과 신체의 자유 및 정치적 권리 등 개인의 천부적 인권보장을 획득하기 위해 엄청난 투쟁의 역사를 가지고 있음에 반해 북한은 개인의 권리보다 집단으로서의 인민 혹은 노동계급의 인권을 보다 강조하고 있는 셈이다. 즉 민족과 계급과 인민의 자주성이

실현되지 않고 온갖 착취와 억압이 청산되지 않은 상황에서 개인의 인권이란 있을 수 없으며 국가와 집단의 이익을 해치면서까지 보장되어야 하는 개인의 자유와 권리는 의미가 없다는 것이다.

이같은 북한의 집단주의는 사회주의 자체가 내포하고 있는 본래적 측면 외에도 혁명과 건설의 과정에서 이른바 제국주의와 반혁명세력과의 투쟁이 더욱 강조될 수밖에 없었던 상황과 특히 미국과의 적대적 대결로 ‘피포위 의식’이 지속되면서 자신의 체제를 지키기 위해 전체 인민의 통일을 최우선의 과제로 내세울 수밖에 없었던 북한 나름의 역사적 과정과도 깊숙이 연관되어 있는 것으로 보인다.

또한 북한의 인권개념은 일반적으로 개인의 시민적, 정치적 권리보다 인민의 경제적, 사회적, 문화적 권리를 더 우위에 놓는다. 북한 사회주의의 관점에서는 서구 민주주의의 발달을 통해 확보된 생명권과 신체의 자유 및 정치적 권리 등은 이미 전제된 것으로 보고 오히려 서구 자본주의가 보장하지 못한다고 보는 사회경제적 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 보다 높은 수준의 인권이라는 것이다.

북한 역시 이른바 시민적 정치적 권리의 내용들은 헌법에 명시되어 있다. 즉 선거권과 피선거권, 일반적 평등적 직접적 원칙에 의한 비밀선거, 언론 출판 집회 시위와 결사의 자유, 신앙의 자유, 신소와 청원권, 거주여행의 자유, 인신과 주택의 불가침 및 서신의 비밀 보장 등은 헌법의 각 조항에 수록되어 있는 것들이다. 그러나 이같은 시민적 정치적 권리는 앞서 살펴본 것처럼 집단의 이익 속에서 개인의 이익을 실현한다는 집단주의의 원칙에 의해 제한된다. 즉 사회주의를 포기하고 노동계급의 이익을 훼손하며 나라와 민족의 자주권을 해치면서까지 보장되는 시민적 정치적 권리는 불가하다는 것이다.

따라서 북한의 인권개념은 개인의 자유를 신장하는 측면의 시민적 정치적 권리보다 전체 인민의 사회경제적 문화적 생활을 실질적으로 보장해주는 측면에서 사회경제적 권리를 더 중요시한다. 즉 노동의 조건 보장, 완전 고용, 휴식에 대한 권리 보장, 무상치료, 무상교육, 무상 주택, 의식주 보장, 문화시설 보장, 남녀평등 등 이른바 사회적, 경제적, 문화적 권리 보장이 보다 실질적인 인권보장이라는 것이다.

3. 국제사회의 북한인권에 대한 문제제기에 대해 북한은 김수암 박사가 지적한 대로 다양한 형태의 국내적 국제적 순응의 모습을 보이는 것과 함께 이른바 ‘해명과 비판’의 방식도 병행하고 있다. 우선 북한은 자신의 인권침해 사례로 제기되는 사안이 사실이 아님을 강조하는 ‘解明과 否認’의 방식을 취하는 한편,¹⁾ ‘북한식 인권’을 강조하면서 서방의 개입을 내정간섭으로 간주하고 오히려 서방의 인권실태를 ‘비판’하는 방식을 취하고 있다. 이처럼 국제사회의 요구에 전반적으로는 순응하면서도 동시에 경우에 따라서는 적극적인 해명과 공세적 비판도 병행하고 있는 것이다. 이같은 북한의 대응방식이 사안에 따라, 상대에 따라 다르게 나타나는 현상을 좀더 범주화해서 정리함으로써 어떤 식의 대북 인권제기가 북한으로 하여금 유연하고 순응적인 반응을 유도하는 지 분석할 필요가 있다.

4. 최근 북한인권에 대한 문제제기가 국제적 관심사로 떠오르고 있는 가운데 이 문제에 대한 우리 정부의 대응방식에 대해 몇가지 원칙적 입장을 언급하고자 한다.

어떤 연유에서든, 어떤 상황에서든 인권은 소중한 것이고 보장되어야 한다. 북한 역시 예외가 될 수 없고 우리 역시 마찬가지이다. 우리가 적잖은 부작용을 감수하면서까지 북한의 인권을 거론하는 것도 바로 이런 까닭에서이다. 그러나 분단상황이라는 우리의

특수한 현실을 감안할 때 북한인권에 대한 문제제기에는 몇가지 유의해야 할 점이 존재하는 것도 분명 사실이다.

첫째는 북한의 인권문제가 혹여라도 정치적 목적이나 대북 압박의 정치적 수단으로 악용되어서는 안된다는 점이다. 우리가 북한의 인권상황에 대해 관심을 갖는 것은 그야말로 북한주민의 보편적 인권 역시 소중한 것이기에 그들의 인권이 개선되기를 바라는 마음에서이다. 그럼에도 불구하고 북한의 인권문제가 본래의 목적인 인권의 개선을 위해서가 아니라 북한을 무조건적으로 비난하기 위한 수단으로, 북한의 붕괴나 체제전환을 촉진하기 위한 압박수단으로 악용되어서는 안된다.

둘째 북한인권에 대한 문제제기는 철저히 객관적인 관점에서 논의되어야 한다는 점이다. 북한인권상황에 대한 분석과 평가에는 상당부분 과장과 왜곡 그리고 주관적 편견이 개입될 수 있다. 북한체제에 대한 예단을 가진 채로 오로지 서구의 인권관점에서만 북한을 재단하는 것은 자칫 북한의 인권현실에 대해 필요이상의 부정적 평가를 내리게 만든다. 북한의 인권상황에 대한 사실들을 서술하면서 다른 부분에서 왜곡과 과장과 주관적 편견이 포함된다면 자칫 그 사실마저 믿지 못하게 하는 우를 범할 수 있다.

셋째 북한의 인권상황에 대해 즉각적이고 전면적인 개선을 촉구하는 것도 중요하지만 현실에서는 북한의 인권이 실질적으로 개선될 수 있는 효과성의 측면을 중시해야 한다는 점이다. 북한인권에 대한 문제제기가 의미를 갖기 위해서는 그 결과로 실질적인 북한인권의 개선을 이끌어 낼 수 있어야 한다.

지금까지 한국 정부가 국제사회의 인권결의안 통과에서 기권 입장을 견지한 것도 사실은 북한 인권의 열악한 상황을 부인해서가 아니라 북한인권을 실질적으로 향상시키지 위한 접근방식의 차이 때문이었다. 오히려 북한주민의 일차적 생존권인 먹고 사는 문제를 해결하기 위해 조건 없이 식량을 지원하고 남북관계 개선과 한반도 평화의 일정한 진전을 통해 상호 신뢰가 조성되는 과정에서 대북 인권개선

요구가 실제로 효과를 발휘할 것이라는 판단에서였다. 한국 정부가 표방한 바 있는 대북 인권 4 원칙이 이같은 맥락임은 주지의 사실이다.

북에 대한 인권 개선 요구가 단순한 구호가 아니라 실질적인 개선 효과를 내기 위해서는 북한 당국이 밖의 개선 요구에 진지하게 귀를 기울일 수 있는 최소한의 신뢰가 전제되어야 한다. 북한에 대한 적대관계를 지속하고 대북 압박을 통한 정권교체의 유혹을 포기하지 않는 나라가 북한의 인권개선을 요구한다면 그것은 현실에서 북한의 실질적인 인권개선에 전혀 기여하지 못한다.

아직까지 한국 정부가 북한에 대한 인권개선을 공식요구하지 않았던 것도 바로 이같은 신뢰형성의 조건을 기다리는 것이었고 따라서 언젠가 상황이 마련되면 대북 인권 요구는 당연히 제기되어야 할 것이었다. 남북관계의 진전에 따라 처음엔 조심스러웠지만 탈북자 문제를 점진적으로 확대수용하고 당국간 회담에서 국군포로 납북자 문제를 거론하며 최근에 와선 비공식적이지만 인권개선에 대한 요구도 장관급 회담에서 제기하고 나섰다. 상호 신뢰가 일정하게 쌓이면서 인권개선을 요구하는 것이 실질적 효율성 측면에서 의미가 있기 때문이다.

그런 점에서 본다면 유엔총회의 대북 인권결의안을 찬성하는 것은 언젠가 거쳐야 할 수순이었다. 그러나 이번 결정은 시기적으로 너무나 ‘정치적인’ 고려였다. 북한인권의 개선을 요구하는 국제사회의 목소리에 한국정부가 힘을 보태는 것은 당연한 것이지만 지금까지 기권했던 입장이 하필 지금 시기에 바뀌게 된 것을 설명하는 데는 궁색할 수밖에 없다. 남북의 신뢰에 기초하여 소신대로 인권결의안에 찬성한 것이 아니라 북한의 핵실험 이후 대북 제재가 강화되는 국면에서 모든 나라가 북을 비난하고 있는 상황에 편승해서 순식간에 찬성으로 표변한 것이라는 의구심을 씻기 힘들기 때문이다.

가장 비정치적이어야 할 인권문제에 대해 사실은 가장 정치적인 고려를 통해 시기를 선택한 것이 분명한 이상 북으로서는 한국 정부의 신의 없는 태도에

실망하지 않을 수 없을 것이다. 북한이 제재에 포위되고 정치적으로 곤궁한 지경에 몰려 있는 상황을 틈타 남들의 비난에 편승한 것이라면 애초에 견지했던 남북간 신뢰에 바탕한 인권개선은 오히려 힘들게 된다. 북이 당장 꺼내들 수 있는 카드가 마땅치 않다 하더라도 한국정부에 대한 신뢰만큼은 크게 훼손되었을 것이다. 찬성입장을 돌이킬 수 없는 것이라면 이제라도 남북관계의 신뢰를 쌓기 위해 정부는 배전의 노력을 기울여야 한다. 신뢰에 바탕하지 않는 인권개선 요구는 실질적인 효과를 기대할 수 없는 공허한 자기만족일 뿐이다.

1) 대표적으로는 정치범 수용소에 억류된 사람이나 납북자 혹은 탈북자 문제 등에 대해 외부에서 의혹을 제기하거나 우려를 표명할 경우 북한이 사실이 아니라고 부인하거나 적극적인 해명을 하는 것을 볼 수 있다.

세션 II

비정부 기구(NGO, INGO)와 북한인권

: 비국가적 차원의 북한인권

사회: **윤 대 규**

[경남대 극동문제연구소 소장]

발표: **양 문 수**

[북한대학원대학교 교수]

라지프 나라얀안

[국제사면위원회 동북아시아 연구원]

법륜 스님

[좋은 벗들 이사장]

피터 벡

[국제위기감시기구 동북아시아사무소 소장]

토론: **김 화 순**

[한국기술교육대 HRD 연구소 연구원]

이 용 선

[우리민족서로돕기운동 사무총장]

스티븐 린튼

[유진벨재단 회장]

이 영 환

[북한인권시민연합 조사연구 팀장]

개성공단 노동자의 인권문제

양 문 수

북한대학원대학교 교수

개성공단 노동자들의 인권 문제

양문수

북한대학원대학교 교수

요약

개성공단 노동자들은 '착취'당하고 있는가.

언제부터인가 개성공단 노동자들의 착취 여부가 전 세계의 주목을 받기 시작했다. 레프코위츠 북한 인권 특사를 필두로 미국측 인사들이 문제를 잇따라 제기한 데 따른 것이다. 이들은 한국기업이 북한 노동자에 대해 2 달러 이하의 일당을 지급하고 있으며 이 작은 액수조차 북한 노동자들에게 제대로 전달된다는 보장이 없다는 점을 근거로 내세운다.

사실 임금직불제 미실시에 따른 임금지급의 불투명성은 부정하기 어렵다. 하지만 그것만이 진실은 아니다. 아니, 절반의 진실에 지나지 않는다. 또 다른 반쪽의 진실, 아니 보다 큰 진실이 있음에 눈을 돌려야 한다.

북한 노동자들이 개성공단에서 일하기 이전과 이후의 생활수준이 어떻게 달라졌는지 추적해 보면 된다. 처음에 왔을 때 북한 노동자들은 대부분 얼굴이 시커멓고 윤기가 없었다. 그런데 불과 2~3 개월만 지나면 얼굴이 조금씩 하얗게 변하기 시작한다. 얼굴에 윤기가 흐르고 볼에는 살이 오른다. 젊은 여성들은 기미, 주근깨도 많이 없어진다. 한국측 관리자들은 이구동성으로 “북측 근로자들의 때깔이 확 달라졌다”고 전한다. 영양상태 뿐만 아니다. 체력도 좋아지고 있다.

실제로 지금 개성공단에서 일하고 싶어 하는 사람들이 줄을 서 있다. 취업 청탁도 상당하다. 주민들 사이에는 '개성 드림'이라는 말조차 나오고 있다. 북한

기업에서 일할 때보다 임금도 두 배 이상 높다. 심지어는 20 대 젊은 여공이 네 식구를 다 먹여 살릴 수도 있다고 한다. 게다가 각종 먹거리 복리후생이 풍부하게 제공된다.

인권이란 무엇인가. 인권에는 여러 얼굴이 있을 수 있다. 그런데 북한 주민들에게는 뭐니뭐니해도 생존과 관련된 문제가 가장 절박할 것이다. 생존 자체가 위협받는 상황에서는 생존의 문제 해결이 다른 그 무엇에 우선할 것이다.

미국의 일부 학자나 정부관계자들이 주장하듯이 개성공단은 북한 노동자들을 착취하고 인권을 유린하는 공간이 전혀 아니다. 개성공단은 북한 노동자들의 생활 조건 향상을 통해 인권을 개선하는 공간이다.

I. 문제제기

개성공단의 북한 노동자들은 ‘착취’당하고 있는가.

언제부터인가 개성공단 노동자들의 착취 여부가 전 세계의 주목을 받기 시작했다. 올해 들어와 미국측 인사들이 ‘개성공단 북한 노동자들이 착취를 당하고 있다’고 주장하며 문제를 제기한 데 따른 것이다. 이에 한국정부가 유례없는 어조로 미국측을 강하게 비판하면서 논란이 거세게 일었다.¹⁾

개성공단에 대한 비판에서 가장 선두에 서 있는 사람은 미국의 레프코위츠 북한 인권 특사인데 그의 주장은 인권 문제의 차원에서 임금 및 근로조건을 문제시하는 것이 특징이다. 그의 주장의 요지는 다음과 같다. 첫째, 국제사회는 개성공단 안에서 실제로 무슨 일이 벌어지는지 거의 알지 못한다. 둘째, 개성공단에서 생산된 상품들이 국제사회에 팔리게 될 예정인 만큼 국제사회는 북한 노동자들에 대한 공정한 대우를 요구해야 한다. 셋째, 노동착취에 대한 우려가 있다. 한국기업이

북한 노동자에 대해 2 달러 이하의 일당을 지급하고 있으며 이 작은 액수조차 북한 노동자들에게 제대로 전달된다는 보장이 없다. 넷째, 북한 노동자들은 아무런 노동권도 보장받지 못하고 있다. 북한당국은 최소한 국제노동기구(ILO)의 감시라도 받아야 하며, 감시결과는 UN에 보고되어야 한다.

이 네 가지 가운데 가장 핵심적인 것은 세 번째 문제이다. 사실 이 문제는 개성공단에 대해 비판적인 미국측 인사들의 공통된 지적사항이라고 해도 과언이 아니다. 즉 현재 개성공단에서는 한국기업들이 북한 노동자들에게 직접 임금을 지급하는 것이 아니라, 북한당국이 한국기업으로부터 임금을 일괄적으로 받아서 노동자들에게 다시 지급하는 형태로 운영되고 있다. 따라서 북한 노동자들이 실제로 받는 임금이 얼마인지 알 수 없다는 것이다. 그 다음으로 핵심적인 것이 네 번째 문제이다. 북한 노동자들은 아무런 노동권도 보장받지 못하고 있다는 것이다. 따라서 미국측은 이 두 가지, 즉 임금과 노동권에 대해 문제제기를 하면서 북한 노동자들이 착취당하고 있다고 주장하는 것이다.

II. 개성공단 사업의 현황

1. 개요

개성공단 사업은 개성직할시 및 판문군 평화리 일대에 총 2,000 만평(65.7 km²) 규모의 공업단지 및 배후도시를 개발하는 것이다. 개성공단은 주로 남한의 기업이 개성이라는 북한 땅에 들어가 북한 사람들을 고용해 제품을 생산하는 공업단지이다. 개발사업 방식은 개발사업자가 북한측으로부터 토지이용권을 50년 이상 임차하고

각종 사업권을 확보하여 토지를 개발하고 투자환경을 조성한 후 국내외 기업에게 분양하는 방식이다.

<표 1> 개성공단 사업 개요

구분	주요 사업 내용
총사업 개요	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 개성시 및 판문군 일대 총 2,000 만 평 개발 ◆ 공단 800 만 평, 배후도시(생활, 상업□관광구역) 1,200 만 평 ◆ 공단지역은 3 단계에 걸쳐 개발, 우선 1 단계 100 만 평 개발
공단지역 3 단계 개발	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 1 단계(100 만 평): 노동집약적 중소기업 공단 ◆ 2 단계(150 만 평): 수도권과 연계된 산업단지 서울의 금융시장, 인천의 물류 등과 협력체제 구축 ◆ 3 단계(350 만 평): 다국적기업 유치, 동북아 경제거점으로 육성 중화학공업과 산업설비 분야의 유망업종 유치, 복합공업단지 조성
1 단계 개발 개요	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 사업자: 토지공사, 현대아산 ◆ 사업비: 3,765 억 원(이중 정부지원 비용 2,245 억 원) ◆ 사업기간: 2002 년~ 2007 년(준비기간 포함) ◆ 시범단지: 28,000 평 규모, 15 개 업체 입주

자료: 통일부

이 지역은 평양에서 약 160 km, 서울에서 약 70 km 떨어진 지역에 자리잡고 있으며 전체 개발면적 2,000 만평 중 가운데 공업단지는 800 만평, 배후도시는 1,200 만평으로 예정되어 있다. 이 중 공업단지는 규모 100 만평, 200 만평, 500 만평의 3 단계 개발계획이 수립되어 있는데 현재 1 단계 100 만평에 대한 부지조성 공사가 진행되고 있다. 제 1 단계 100 만평의 공단 개발사업자는

한국토지공사와 (주)현대아산이다. 나머지 1,900 만평에 대한 개발계획은 현대아산이 북측과의 정례회의를 통해 협의중에 있다.

2. 현황

1 단계 100 만 평 사업은 먼저 시범단지(2 만 8 천평) 사업부터 시작되었다. 우리 중소기업의 개성공단 조기 입주 요구를 충족하고 본 공단 가동시의 법·제도, 투자환경 등을 사전에 점검하는 파일럿 프로젝트로 추진된 것이다. 2004 년 6 월, 15 개 기업과 입주계약을 체결했다. 그리고 이 해 12 월 15 일 역사적인 첫 제품을 출시한 바 있다.

올 11 월 10 일 현대 현재 시범단지 입주기업 15 개사가 모두 공장 가동을 하고 있다. 그리고 본단지 1 차 입주 대상 기업 가운데 2 개사가 생산을 시작했으며 9 개사가 공장을 건축하고 있다. 시범단지 입주기업과 현대아산은 11 월 10 일 현재 총 9,719 명의 북측 근로자를 고용하고 있다. 그리고 이들은 859 명의 남측인력과 함께 생활하고 있다. 남북한을 다 합쳐서 개성공단에 상주하는 인원이 만 명을 넘어선 것이다.

시범단지 전력은 지난해 3 월부터 배전방식으로 1.5 만 kW 가 공급되고 있다. 통신은 지난해 12 월에 남북을 직접 연결하는 통신선이 개통되었다. 이로써 시범단지 사업에서 인프라 문제는 거의 다 해결된 셈이다.

시범단지 분양에 이어 지난 2005 년 8 월부터는 본단지 1 차 5 만평의 분양 및 입주가 진행되고 있다. 전략물자 문제와 원산지 문제(후술)가 적은 섬유□의류□봉제 및 가죽□가방□신발로 업종을 제한했다. 이에 일반 공장용지 입주사로 17 개 업체, 영세중소기업을 위한 협동화단지 입주사로 6 개 업체, 아파트형공장용지 사업자 1 개 기관(한국산업단지공단)이 선정되었다.

1 단계 본단지 부지 조성 및 기반시설 건설의 경우, 본단지 평토작업은 완료되었다. 전력은 내년 상반기까지 10 만 kW 를 남측에서 송전방식으로 공급할 예정으로 있다. 통신의 경우, 올 하반기부터 통신센터(3000 평 부지) 건립에 착수해 1 단계 본단지 입주기업들이 본격 가동하기 전에 추가로 통신을 공급하기로 했다. 아울러 도로□상하수도 등 기반시설공사는 내년 상반기중에는 완공될 것으로 보인다.

Ⅲ. 개성공단 노동자의 임금과 노동조건

1. 임금 직불제를 둘러싼 논란

임금과 노동권에 대해 문제제기를 하면서 북한 노동자들이 착취당하고 있다고 하는 미국측의 주장이 완전히 틀린 것은 아니다. 전혀 근거가 없는 것은 아니다. 나름대로의 타당성이 있음은 부정하기 어렵다. 하지만 큰 틀로 보아서는 사실과 거리가 멀다. 미국측의 주장은 절반의 진실에 지나지 않는다. 또 다른 반쪽의 진실, 아니 보다 큰 진실이 있음에 눈을 돌려야 한다.

우선 임금 문제부터 따져 보자. 남북한 당국은 북측 근로자의 임금을 미화로 직접 지불하기로 이미 합의한 바 있다. 2003 년 4 월, 남북간 개성공업지구노동규정의 내용에 대해 합의하고, 2003 년 10 월, 북측은 합의된 사항대로 개성공업지구노동규정을 제정했다.

그리고 한국측은 기업입주 초기부터 지속적으로 노동규정에 따라 임금 직접지불제(기업이 노동자 개인에 대해 직접 지불하는 제도)의 시행을 북측에

촉구해 왔다. 북측도 임금직불제의 필요성에 대해 인식은 하고 있으나, 환전소 미설치 등 북측의 내부사정으로 다소 지연되고 있다고 밝히고 있다.

이러한 임금 직불제의 미실시에 따른 임금지급의 불투명성은 부정하기 어렵다. 북한 노동자들이 실제로 받는 임금이 얼마인지는 외부 사람들은 알 수 없다.

하지만 임금 직접지불제 그 자체를 문제시하는 것이 적절한지는 또 다른 문제이다. 중국도 개방초기에는 임금직불을 시행하지 못했으며, 경제 특구 지정 이후 10 여년이 흐른 1990 년대 들어서야 비로소 정착하기 시작한 점을 고려할 필요가 있다. 예컨대 『광둥성경제특구기업노동임금관리 임시시행규정(1981 년 공포)』 제 8 조에 “임금은 노동자 본인에게 직접 지불한다”고 규정하고 있으나, 일정기간 동안 노동력 알선기관을 경유하여 임금이 지불된 것으로 조사되었다.

특히 가장 먼저 경제특구가 건설된 심천에서도 임금 직접 지불제가 실시되기까지 3 년이라는 시간이 소요되었다. 그들이 임금 직접 지불제를 즉각 실시하지 않은 논리는 다음과 같은 것이었다.

사회주의 사회에서는 주민의 임금 뿐 아니라 사회보장에 대해 국가가 책임을 진다. 교육, 의료, 주택, 식량배급 등에 대해서는 국가가 무상에 가까운 매우 저렴한 가격으로 제공하게 되어 있다. 따라서 이러한 곳에 국가 돈이 들어가는 것이다. 그런데 이는 개인이 국유기업에 취업할 것이라는 것을 전제로 한 상태에서 이루어진다. 어차피 국유기업이라는 것은 말 그대로 국가소유이기 때문에 노동자가 국가를 위해 일을 하고 국가는 이에 대해 임금 뿐 아니라 각종 사회보장이라는 형태로 보상을 해준다. 기업에 취직하기 전에는 교육, 의료, 주택, 배급에 대해, 또한 취업한 이후에는 의료, 주택, 배급에 대해 거의 무상으로 제공하는 것이다.

그런데 노동자가 외국기업에 취직을 하게 되면 상황이 달라진다. 국가를 위해 일하는 것이 아니기 때문에 국가는 사회보장이라는 형태로 보상을 해줄 필요가 없게 된다. 그럼에도 불구하고 해당 노동자에 대해 국가는 사회보장을 계속해 줄

수밖에 없다. 자국민이기 때문이다. 그래서 해당 노동자로부터 일정 금액의 돈을 가져갈 권리가 발생한다. 취업 이전에 국가가 사회보장 해 주었던 것에 대해 자금의 일부를 국가가 회수할 수 있는 권리도 발생한다.

그래서 결국 중국에서는 대외개방 초기에 별도의 인력공급회사(국유기업)를 만들어 외국기업으로부터 임금을 일괄적으로 받아 그 중 일부를 국가가 가져가고 나머지를 노동자 개인에게 지급하는 방식으로 운영했다. 이렇듯 임금 직접 지불제를 실시하지 않았음에도 불구하고 국제노동기구(ILO)에서 문제제기를 한 적이 없었다고 한다. 사회주의 사회의 특수성을 이해했기 때문이었다.

북한도 현재 각종 사회보장에 대한 보상의 차원에서 사회문화시책비라는 명목으로 임금의 30%를 제한 후에 나머지를 노동자들에게 지급하고 있다고 한다. 북한도, 중국과 마찬가지로 사회주의 사회의 특수성에 입각해 임금 직접 지불제가 다소 지연되고 있음을 이해할 필요가 있다. 더욱이 개성공단의 경우, 임금 직접 지불제는 남한과 북한이 이미 합의한 사항이다. 현재 실시를 위한 기술적인 준비를 하고 있는 단계라고 한다. 조만간 실시될 예정으로 있으니 좀더 지켜볼 필요가 있다고 본다.

2. 개성 노동자의 임금수준

이제는 임금 수준에 대해 생각해 보자. 우선 개성공단의 노동자 임금은 북한의 타 지역 임금보다 높다는 점을 고려해야 한다.

그럼 얼마를 받는가. 우선 생각해야 할 것은 남한 기업이 북측에 지불하는 임금이 전액 노동자의 손에 들어가는 것은 아니라는 사실이다. 예컨대 남한기업이 북측에 대해 노동자 임금 명목으로 지급하는 금액을 A 라고 하자. 그러면 노동자는 여기서 사회문화 시책비 명목으로 30%를 제한 금액을 받게 된다. 한편 기업은

북한당국에 대해 사회보험료 명목으로 A 의 15%를 지급해야 한다. 따라서 노동자 입장에서 보면 남한 기업이 지불하는 총액에서 39.1%를 제한 후 60.9%를 자기 손에 쥐게 되는 셈이다.

올 한 해 평균으로 볼 때 남한 기업이 북쪽에 지급한 금액은 노동자 1 인당 평균 67 달러에 달한다. 최저임금뿐 아니라 야근□휴일수당 등을 합친 것이다. 여기서 사회보험료와 사회문화시책비를 제외하고 북측 노동자가 손에 쥔 것은 1 인당 평균 41.3 달러에 이른다.²⁾

이를 북한의 공식환율(1 달러=150 원)로 환산하면 6,195 원이 된다. 북한 노동자들의 평균적인 기본임금이 3,000 원 안팎임을 감안한다면 .개성공단의 노동자 임금은 북한의 타 지역 임금보다 훨씬 높다고 할 수 있다. 물론 이는 사회문화시책비를 제외한 모든 임금이 노동자 개인에게 지급된다는 가정 하에서 산출되는 금액이다.

실제로 개성공단 노동자들은 임금의 대부분을 국외에서 수입한 생필품으로 지급받고 있다. 개성공단 근로자는 임금(근로자 몫)의 거의 대부분을 현물로 받는 것을 선호하고 있으며, 임금(근로자 몫)의 5%를 원화로 받아 이발이나 목욕비로 쓰는 것으로 전해지고 있다.

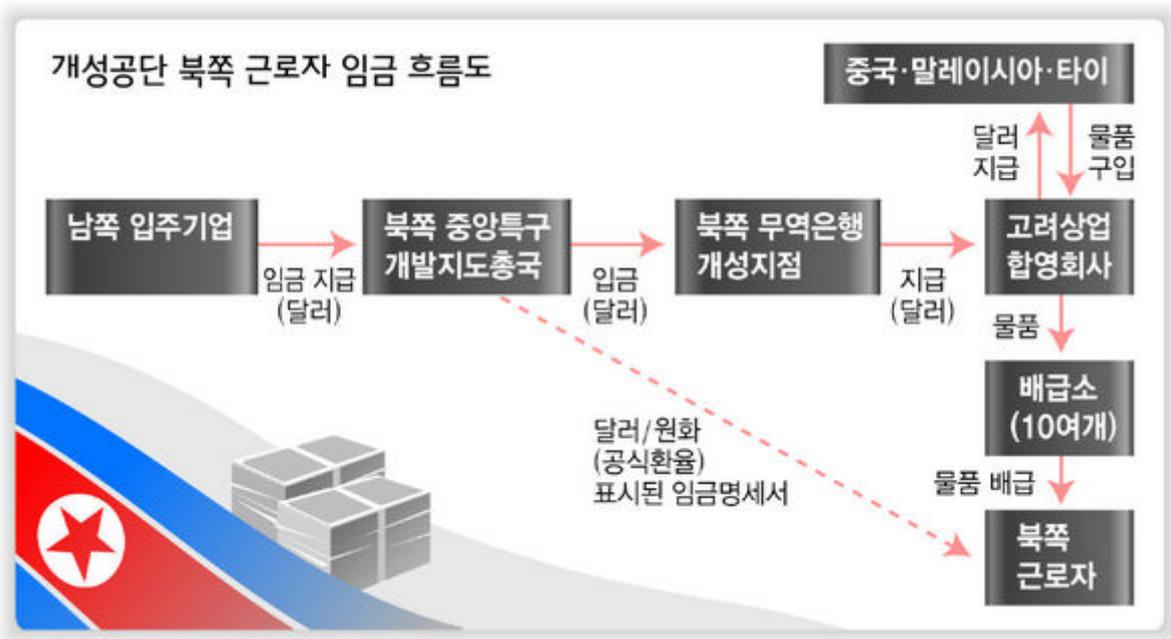
우선 북쪽 내각기관인 중앙특구개발지도총국(총국)은 개성공단 입주기업으로부터 근로자 임금을 받아 세금 성격인 사회보험료와 사회문화시책비를 뺀 근로자 몫 가운데 70~86% 정도를 국외 물품 구입비용(달러)으로 북쪽의 무역은행 개성지점에 입금한다(그림 참조)

그러면 고려합영회사는 이 돈을 인출해 중국·말레이시아 등으로부터 쌀·설탕가루·밀가루·맛내기(조미료) 등의 주요 품목을 비롯해 120 여 품목을 사들여, 개성 시내 개성백화점 및 보급소 10 여곳에서 근로자들에게 물품을 배급하고 있다. 이 경우 개인별 구매가능 액수가 명시된 명세서가 총국으로부터 각 보급소로

전달되며, 근로자들은 매달 10~20 일 사이에 개성공단에서 발행하는 신분증을 제시하고 물품을 구입한다고 전했다. 근로자들이 배급받는 물품은 북한 원화로 가격이 표시돼 있지만, 공식 환율(1 달러당 140~150 원)로 환산한 가격이기 때문에 실제 구매력이 유지된다.³⁾ 사실 현금이 아니라 현물로 임금을 제공한다는 것을 북한 노동자 입장에서는 엄청난 인센티브이다. 아니, 특혜에 가깝다.

또한 개성공단의 노동자 임금은 다른 사회주의 개발도상국에 비해서도 결코 낮지 않다. 한의 최저임금은 사회보험료 7.5 달러를 포함해 57.5 달러 수준이다. 이는 중국과 베트남 하노이의 최저임금 72 달러와 55 달러에 비해 낮은 수준이 아님을 강조할 필요가 있다.

<그림 1> 개성공단 노동자의 임금 지급 흐름도



자료: 『한겨레신문』, 2006.11.7.

3. 개성 노동자의 노동조건

그리고 개성공단내의 노동조건은 국제적 기준을 충족하고 있다. 노동자들은 노동권을 충분히 보장받고 있다. 우선 노동시간은 주 48 시간이다. 법정노동시간을 초과하는 연장작업을 하거나 법정노동시간에 포함되더라도 야간작업을 할 경우 일당이나 시간당 임금의 50%에 해당되는 가급금을 지급토록 되어 있다. 또한 공휴일 노동이나 법정노동시간을 초과한 야간작업에는 100%의 가급금을 주도록 되어 있다.⁴⁾

특히 북한 근로자를 위한 복지시설도 고려해야 한다. 우선 개성공단내 공장들은 모두 다 신축 건물로 남측의 공단과 비슷한 수준이다. 개성공단내 북측 근로자의 근로 환경은 아시아 다른 사회주의 국가의 공단과 비교할 때 매우 양호한 수준이다.⁵⁾

북측 근로자들은 관리위원회 또는 기업이 제공하는 통근버스와 남측의 사회단체에서 제공한 자전거를 이용하여 출퇴근하고 있다. 입주기업들은 식당 및 샤워시설 설치, 탁구배구배드민턴과 같은 체육시설 설치, 양호실 설치 및 의약품 지급 등 북측 근로자들의 복리 후생을 위해 노력하고 있다. 특히 기업들은 근무시간 중 하루 1~2 회 약 10 분씩 업간(業間)체조를 실시하여 피로가 누적되지 않도록 배려하고 있다.

개성공업지구 노동규정에 따라 북측 여성근로자들도 주당 48 시간(하루 8 시간) 근로하고 있다. 다만, 임신한 여성 근로자의 경우 힘들고 건강에 해로운 일을 시킬 수 없고, 60 일간의 산전, 90 일간의 산후 휴가를 보내 주고 있다. 이 가운데 60 일은 유급 휴가이다. 한편 남측의 산전산후 휴가는 90 일이며, 이중 60 일이 유급 휴가이다.

IV. 개성 노동자의 생활 수준

1. 개성공단 근무 이전과 이후의 생활수준

물론 이 정도의 설명만으로 충분히 납득이 가지 않을 수 있다. 그래서 이제는 보다 구체적이고 직접적인 이야기로 옮겨가고자 한다. 개성공단에서 일하는 북한 노동자들과 여타 지역에서 일하는 북한 노동자들의 생활수준을 비교해 보는 것이다. 물론 직접적인 비교는 불가능하지만 간접적인 비교만으로 소기의 성과는 거둘 수 있다.

북한 노동자들이 개성공단에서 일하기 이전과 이후의 생활수준이 어떻게 달라졌는지 추적해 보는 것이다. 예를 들어 보자. 입주 기업 A 사는 지난주에 북측 노동자들의 사원증용 사진을 재촬영했다. 그런데 사진이 나온 것을 보고 한국측 관리자들은 다들 자신의 눈을 의심치 않을 수가 없었다. 북측 노동자들은 불과 1년 2개월 만에 완전히 딴 사람들로 변해 있었던 것이다. 얼마 전에 사원증을 다시 만든 B사도 똑같은 경험을 했다.

처음에 왔을 때 북한 노동자들은 대부분 얼굴이 시커멓고 윤기가 없었다. 그런데 불과 2~3개월만 지나면 얼굴이 조금씩 하얗게 변하기 시작한다. 얼굴에 윤기가 흐르고 볼에는 살이 오른다. 젊은 여성들은 기미, 주근깨도 많이 없어진다. 한국측 관리자들은 이구동성으로 “북측 근로자들의 얼굴모습이 완전히 달라졌다”고 전한다. 개성 시내에 다니는 북한 주민들 가운데 개성공단에서 일하는 사람과 그렇지 않은 사람들의 외모는 확연히 차이가 난다고 한다.

영양상태 뿐만 아니다. 체력도 좋아지고 있다. C 사의 경우, 초기에는 노동자들의 체력이 부족해서 공장이 실제로 기계를 돌릴 수 있는 시간이 5 시간 30 분 정도에 불과했으나 이제는 노동자들의 체력이 회복되면서 실 가동시간이 6 시간 30 분 수준으로 늘어났다고 한다.

그 이유는 무엇일까. 무엇보다도 먹는 게 달라졌다. 이들이 싸오는 점심용 도시락 하나만 놓고 보아도 그렇다. 처음에는 도시락이 똑같은 밥에 똑같은 반찬이었다. 그런데 이제는 사람에 따라 메뉴가 다양해졌다. 반찬 가짓수도 늘어난 것은 물론이다. 고기반찬을 가져오는 사람도 나타났다. 이는 임금 수준이 종전에 비해 높아지지 않았으면 불가능한 일이다.

먹는 것으로 또 달라진 것은 남측 기업으로부터 받는 각종 복리후생이다. 우선 점심시간에 국을 제공받는다. 그런데 이 국은 대개 고기국이다. 때로는 떡국이나 만두국도 나온다. 오후 휴식시간인 3 시 경에는 간식으로 초코파이 등이 제공된다. 어떤 회사는 계란, 미숫가루도 나온다. 야근할 때는 국수, 라면이 나온다. 때로는 식사(정식)도 제공된다.

이러한 음식 복리후생은 남한이나 미국의 노동자에게는 복리후생 축에도 끼지 못한다. 하지만 우리가 논하고 있는 대상은 북한 노동자이다. 만성적인 식량난으로 배급조차 제대로 받지 못하고 월급도 다 받지 못하고 있으며 극심한 영양부족에 시달리고 있는 북한 노동자들이다. 그들의 입장에서는 이 정도의 음식만으로 엄청난 의미를 지닌다. 돈으로 환산한다 해도 상당한 액수에 달할 것이다.

2. 북한 주민의 입장에서 본 개성공단

북한 주민들 입장에서는 개성공단을 어떠한 눈으로 바라볼까. 개인적으로 만난 개성 출신 새터민(망명자)들에게 “개성공단이 들어선다는 소식을 듣고 당시

개성시민들은 어떤 반응을 보였느냐”고 물어보았다. 그는 “이제는 우리도 잘 살겠구나”며 기대와 희망에 부풀었다고 답했다.

실제로 지금 개성공단에서 일하고 싶어 하는 사람들이 줄을 서 있다. 취업 청탁도 상당하다. 주민들 사이에는 ‘개성 드림’이라는 말조차 나오고 있다. 북한 기업에서 일할 때보다 임금도 두 배나 높다. 심지어는 20 대 젊은 여공이 네 식구를 다 먹여 살릴 수도 있다고 한다. 게다가 각종 먹거리 복리후생이 풍부하게 제공된다. 영양상태가 획기적으로 개선되고 체력이 눈에 뜨게 좋아지는 것은 당연한 일이다. 이런 노동자들에게 “당신들은 착취당하고 있다”고 주장한다면 그들은 어떤 반응을 보일까.

V. 맺음말

인권이란 무엇인가. 인권에는 여러 얼굴이 있을 수 있다. 그런데 북한 주민들에게는 뭐니뭐니해도 생존과 관련된 문제가 가장 절박할 것이다. 생존 자체가 위협받는 상황에서는 생존의 문제 해결이 다른 그 무엇에 우선할 것이다.

그래서 1990 년대 중반 북한의 경제위기시 국제사회는 북한에 대한 인도적 지원운동을 대대적으로 전개했다. 그러한 인도적 지원은 주민들의 인도적 상황을 개선시킴으로써 주민들의 실질적인 인권을 보호, 보장하는 성격이 강하다. 특히 어린이와 임신여성, 노인 등과 같은 취약계층에 대해 생존의 최소한의 물적 조건을 보장함으로써 이들의 실질적인 인권을 보장하고 있음에 주목해야 한다.

개성공단 근무 노동자의 입장에서 보면 개성공단이란 어떠한 존재일까. 기존의 자신의 근무지 혹은 생계유지수단과 비교해 보았을 때 개성공단은 어떻게 느껴질까.

자유선택이 가능하다면 개성공단 근무를 택할까 아닐까. 개성공단의 착취, 노예노동 여부는 결국 다른 선택지(대안)의 문제와도 연결되어 있다.

미국의 일부 학자나 정부관계자들이 주장하듯이 개성공단은 북한 노동자들을 착취하고 인권을 유린하는 공간일까. 전혀 아니다. 개성공단은 북한 노동자들의 생활 조건 향상을 통해 인권을 개선하는 공간이다. 개성공단을 비판하는 미국인들에게 대해 한국 정부가 ‘와서 한번 보라’고 이야기하는 것은 자신감의 발로이다.

한미간의 인식의 갭은 어떻게 메워야 할까. 시각의 차이, 가치관의 차이는 어쩔 수 없는 문제인지 모른다. 하지만 사실(facts)에 대해 외면하거나 고개를 돌려서는 안 될 것이다. 이는 대화의 전제이다. 한국과 미국간의 대화는 사실에 대한 존중에서부터 시작해야 한다.

참고자료

김연철, “개성공단: 탈분단의 상상력,” 『황해문화』 2004년 봄호.

대한상공회의소, “개성공단 투자사업성 확보방안 보고서”, 2003.10.

-----, “남북간 경협지원제도 다양화방안”, 2006.1.

민주평화통일자문회의, 『개성공단사업 추진대책』, 2004,

박석삼, 『개성공단 조성의 경제적 효과 분석』, 한국은행, 2004

산업연구원, “개성공단 입주 활성화 방안 수립을 위한 연구”, 2006.4.

양문수, “개성공단 사업과 북한의 변화,” 북한연구학회 2005년 춘계 학술회의 발표 논문, 2005.4.

-----, “개성공단 사업의 현주소와 향후 과제,” 개성공단포럼 제 2 회
공개세미나 발표논문, 2005.12.

-----, “개성공단 北 노동자 생활 윤택해졌다,” 『동아일보』, 2006.5.16.

이찬우, “평화통일의 시금석, 개성경제특구,” 『역사비평』 2001 년 봄호.

중소기업진흥공단, 『중소기업 남북경협실무 100 문 100 답』, 2004

통일부, “개성공단 1 단계 사업 협력사업 승인 해설자료,” 2004.4.

www.unikorea.go.kr

통일부, “개성공단 사업추진 현황,” www.unikorea.go.kr

홍순직, “개성공단 개발의 경제적 효과와 성공 과제,”

대외경제정책연구원 세미나 발표자료, 2004.8.

『한겨레신문』

2006 년 통일부 국정감사자료.

1) 간단히 일지 형식으로 정리하면 다음과 같다.

- 2/27 한국 주재 외신기자단의 개성 방문 직후 개성공단에 대한 비판적 보도
속출

- 3/14 미 무역대표부(USTR) 주최 한미자유무역협정 공청회에서 개성공단의
노동여건 문제 제기

- 3/30 레프코위츠 미국 북한인권특사, 개성공단의 임금 등 근로조건을
인권문제와 결부시켜 문제제기

- 3/31 통일부 정책홍보실장, 한국언론을 통해 미 특사에 대해 즉각 비판

- 4/18 미국에서 개성공단 토론회 개최, 한미양국 설전 전개
- 4/28 레프코위츠 미국 북한인권특사, 개성공단의 임금 등 근로조건을 인권문제와 결부 시켜 다시 한번 문제제기(Wall Street Journal 기고)
- 4/30 통일부 대변인, 공식 논평 발표를 통해 미 특사에 대해 강하게 비판

2) 통일부 개성사업지원단장의 설명. 『한겨레신문』, 2006.11.8.

3) 개성에서 대북사업을 하고 있는 한국계 오스트레일리아인 송용등씨의 증언.

『한겨레신문』, 2006.11.7.

4) 기업은 북측 근로자의 근로의욕 제고와 노동생산성을 향상하기 위해 개성공업지구 노동규정이 정하는 바에 따라 가급금, 상금 등을 지급하고 있다. 가급금은 연장□야간 근로 및 휴일 근로시 시간급 노임의 50~100%를 가산하여 지급한다(노동규정 제 30 조). 상금은 기업이 이윤의 일부를 상금기금으로 조성한 후 일을 잘한 종업원에게 화폐 또는 상품으로 지급하게 되어 있다(노동규정 제 31 조).

5) 주한 덴마크 대사는 개성공단 방문 후 “개성공단의 근로조건은 우리가 알고 있는 이른바 ‘노동착취업소’의 근로조건과는 전혀 달랐으며, 개성공단내에서 일하는 노동자들의 물리적인 환경면에서 세계 곳곳에 적용되는 기준으로 볼 때 수준이 결코 낮지 않다”고 언급했다.

2006 년 통일부 국정감사자료.

개성공단 노동자의 인권문제
토 론 문

김 화 순

한국기술교육대학 HRD 연구소 연구원

개성공단 노동자 인권문제

토론문

김화순

한국기술교육대 HRD 연구소 연구원

발표자는 본 글에서 “개성공단 노동자들이 착취당하고 있는가”하는 개성공단 최고의 핫이슈를 정면에서 다루고 있다. 개성공단 근로자 인권문제를 제기한 미국 북한인권특사 레프코위츠의 임금직불제와 저임금 주장에 대해 논리적인 반박을 가하고 있다.

토론자는 발표자의 이와같은 주장에 근본적으로 동의하면서 몇 마디 첨언하고자 한다.

1. 개성공단 임금이 북한 지도부의 돈줄인가?

발표자는 임금직불제에 관하여 언급하면서, 중국에서 임금직불제를 실시하기까지 광둥특구나 심천특구에서 3-10 년에 걸린 사례를 들어 임금의 직접지불이 실시되는 데에는 준비기간이 필요하다는 점을 설명하고 있다. 역사적 사례에 근거한 발표자의 주장은 임금직불제의 지연이유에 관한 한 상당한 설득력을 가지고 있다. 발표자는 ‘임금직불제 문제’와 ‘임금이 투명하게 지급되고 있는지’를 별개의 문제로 분리하여, 임금지불제지연 문제가 다른 사회주의 국가 개방 시에도 있었다는 점을 지적하고 있다.

하지만, 개성공단 노동자 인권 문제 논쟁의 핵심이 “개성공단 임금이 북한의 돈줄인가”의 문제로 최근 흘러가고 있는데 본 논문은 다소 이 문제를 비껴 “임금직불제” 문제에 국한하여 논지를 전개시켜 다소 아쉽다는 느낌이다.

최근 북핵실험 이후 미국은 금강산사업과 개성공단 사업을 북한의 돈줄로 여러 차례 지목하여왔다. 일부 국내언론에서조차 ‘개성공단 노동착취’라는 주제로 사설을 싣고 개성공단의 노동자가 매달 받는 돈이 1 달러에도 미치지 못한다고 주장하는 등 ‘임금직불제 실시가 안 되는 것’을 근거로 한 “개성공단 임금= 북한의 돈줄” 주장이 지상에서 뜨겁게 일고 있다. 이에 대응하여 최근 북한당국이 ‘급여명세표’를 공개하여 임금 사용의 투명성을 확보하려고 시도한 바 있다.

향후, 개성공단 임금의 규모, 개성공단 노동자를 위한 외국 물자구입의 규모, 개성공단 임금의 흐름도의 타당성, 급여명세표 공개의 신뢰성 등의 문제 등 최근 새로이 여러 근거자료가 밝혀지고 있으므로 자료에 대한 면밀한 조사를 통해 ‘개성공단 임금=북한지도부의 돈줄’이라는 논지에 대한 본격적인 검토가 필요하다고 하겠다.

2. 개성공단 저임금 논쟁

미국 측이나 국내 보수언론에서 제기하는 개성공단 저임금주장은 두 가지 측면에서 제기된 것이다. 첫째는 50 달러라는 최저임금액이 너무 낮게 설정되었다는 견해이다. 이러한 견해에 대한 반박은 여타 연구에서 그간 충분히 그 부당성이 입증되었다고 생각한다. 두 번째 개성공단 노동자들이 제공하는 노동에

대해 그 댓가를 다 받지 못하고 있다는 주장이 있다. 임금직불제나 환율교환과정을 통해 임금의 일부만 받기 때문에 착취되고 있다는 주장이다. 2 달러도 못되는 1.1 달러를 받는다면 실제 받는 급여는 10 달러에도 못 미친다는 주장들이 그것이다.¹⁾

발표자는 ‘2 달러도 안 되는 저임금’이라는 미인권대사의 주장에 대해서, 중국, 베트남 등 여타의 사회주의 국가들과의 국제비교를 통해 개성공단 노동자의 임금이 꼭 저임금이라고 볼 수 없다는 주장을 펴고 있다.

또한 최근 송용등 회장의 인터뷰를 근거로 하여 북한 내 다른 노동자들과의 임금비교시 ‘개성공단 노동자를 위한 국외현물구입’ 인터뷰를 근거로 개성공단 노동자들의 현물구입의 특혜를 누리기 때문에 개성공단에 근무하지 않는 다른 북한노동자들에보다 2-3 배의 높은 수입을 누리고 있다는 점을 지적하고 있다.

발표자는 본 글에서 두 종류의 개성공단 저임금론을 다 적절히 논박해냈다고 생각한다.

3. 개성공단 노동자 노동권문제

발표자는 “개성공단 노동자가 아무런 노동권을 보장받지 못하고 있으므로 최소한 국제노동기구(ILO)의 감시를 받아야 한다는 미국 인권대사의 주장”에 대한 반론을 펴고 있다. 현재 개성공단 노동조건은 국제적 기준을 충족시키고 있으며 노동권을 충분히 보장받고 있다고 주장하고 있으며, 주장의 근거로 개성공단의 노동규정과 현재 개성공단 기업복지의 수준을 예로 들고 있다.

토론자 역시 지난 2006 년 5 월 한국노동연구원 연구진과 함께 개성공단 기업을 총 2 박 3 일간 두 차례 방문하였는데, 토론자가 그 당시 관찰한 바로는

노동조건에 있어서 특별히 국제노동기구 기준에 부적합한 것은 눈에 띄지 않았으므로 발표자의 주장에 동의한다.

미국의 레프코위츠 대북인권특사는 “북한 근로자들이 ILO(국제노동기구) 기준에 맞지 않는 임금 착취를 당하고 있다”고 말해왔다. 여기서 말하는 ILO의 기준에 맞지 않는 임금착취가 무엇을 의미하는지는 알 길이 없다.

단 추정해보자면 ‘개성공업지구 노동규정’에서 조직활동이나 집단적 행동 등 집단적인 노사관계에 대해 규정하고 있지 않다는 점이다. 즉 노조의 설립에 대한 강제나 제한 등의 규정은 존재하지 않고 종업원대표에 관련한 규정만을 두고 있다는 점이다. 사회주의 국가의 특성상 노동법에 이러한 규정을 두지 않고 있는데, 개성공업지구법이 남한법이 아니라 북한법이라는 점을 고려할 때 우리가 집단적 노사관계 조항을 넣도록 북한을 설득할 것인지 여부에 대해서는 추후 연구가 필요하다.

현지 방문결과, 남한 기업인들이 북한노동권을 침해하기보다는 남한기업인들이 북한노동자들에 대한 해고, 징벌 등의 경영권, 배치 등의 인사권 행사에 있어서 상당한 애로를 느끼고 있음을 알 수 있었다. 당연히 기업주의 권리에 속하는 인사권이나 노무관리 등에 있어서도 남측기업인들은 북측 직장장과 긴밀한 협의 하에 일을 진행하고 있었다.

4. 개성공단 북한근로자들은 자신이 착취당한다고 느끼는가?

근로하는 노동자 자신이 체험하는 노동경험을 주관적으로 어떻게 느끼고 있는지 알아보는 것도 “노동의 착취성” 여부를 진단하는 하나의 중요한 지표일 것이다.

토론자는 북한근로자가 직접 진행하는 개성공단 입주기업 업무회의에 참석할 기회가 있었는데, 그 때의 개성공단 북한노동자들의 업무발표태도가 아주

인상적이었다. 개성공단 입주업체들의 개성노동자를 위한 복지제도에 대한 북한노동자들의 호응도는 매우 크다고 한다. 그러나 무엇보다도 인상적이었던 것은 새로운 ‘기술’을 배우고자 하는 북한노동자들의 열성적 태도와 밝은 표정이었다.

현지의 관리자들이 느끼고 있는 바와 같이 현재 북한노동자들의 긍지가 담긴 업무태도나 밝은 표정 등은 개성공단 노동자로서의 생활만족도에 대한 중요한 지표중의 하나가 되고 있다. 만약 북측이 허락한다면 북한노동자들에게 직접적인 설문조사를 통해 노동조건 및 직무만족도 조사를 실시할 수도 있겠다.

그렇지만 개성공단 노동자의 노동착취와 인권을 진심으로 걱정하는 사람이 있다면 시저와 통일부가 했던 대답이 최고의 ‘현답’일 것이다.

“직접 가라 그리고 보라“

1) 문화일보. 10월 30일 사설. ‘개성공단 노동착취’:

북한의 인도주의적 상황평가와
생존권 개선방안

나지프 나라얀
국제사면위원회 동북아시아 연구원

북한의 인도주의적 상황 평가와 생존권 개선방안

- 북한: 국제 인권 운동 시민단체의 시각에서 본 인권 문제 -

라지프 나라얀

국제사면위원회 동북아시아 연구원

도입 - 인권문제

이 논문은 국제 인권 운동 시민단체의 관점에서 북한과 같은 폐쇄적인 국가에 대한 주요 인권 문제를 규명하는 것이다. 다음으로 이 논문은 북한 인권 상황에 대한 조사와 운동 수행에 있어서 운동가들이 직면하는 특이성과 고충을 논한다. 마지막으로 북한에서의 인권 침해에 대한 운동에서 시민단체들이 초점을 맞추는 전략과 문제 그리고 목표에 관한 간략한 논의를 담을 것이다.

생존권과 식량난

식량난:

북한의 지속적인 식량난은 조직적 요인에 의한 것으로 드러나며, 이 중 일부는 북한의 고립으로 인한 것이며, 일부는 그 지정학적 요소에 있다. (국토의 70% 이상이 산지이고 개간에 어려움이 있다). 또한 북한 정부의 잘못된 정책과 행동 및 정보의 자유에 대한 정부의 지속적인 제한, 투명성의 결여와 독립적 감시의 저해 등이 중요한 요소들이고, 이는 식량 원조가 이를 가장 필요로 하는 사람들에게

항상 전달되지 않을 수도 있음을 의미한다.

2006년 10월 유엔식량권특별보고관인 장 지글러 교수에 따르면, 북한 인구 중 12% 정도가 극심한 기아에 허덕이고 있다. 국제연합식량농업기구(FAO)에서는 현재 시장 년도(2005년 11월~2006년 10월)의 곡물부족은 90만 톤이며, 이는 최소 필요량의 거의 20%에 미친다고 발표했다. 이 연구는 2006년 7월과 10월 북한의 극심한 홍수 이전에 실시된 것이다. 홍수 이후에 북한 정부는 수백 명이 사망하거나 실종되었으며 몇 만 명이 집을 잃었다고 밝혔다. 예비 수치에서 보여지는 홍수로 인한 올해 곡물 수확량의 피해는 9만 톤에 이르고 있다. 도로, 다리, 철도망을 포함한 사회기반시설에서의 극심하고 광범위한 피해 또한 보고되었다.

2005년 9월, 북한 정부는 민간시장에서 곡물 판매를 허용하지 않을 것임을 발표했다: 정부는 곡물 시장을 공공분배체계(PDS)로 대체할 것을 계획했다. 그러나 PDS를 부활시키려는 이 시도는 아직까지 성공을 거두지 못하고 있다. 좋은 벗들(Good Friends)에 따르면, 공공분배체계는 2005년 말까지 거의 아무것도 남아있지 않을 정도로 모든 영역에서 축소되었으며, 2006년 5월에는 평양에서도 중지되었다.¹¹ 세계식량계획(WFP)에 따르면 2005년 11월, 수혜자들은 정해진 할당 배급량인 500 그램의 식량을 받지 않았다.¹²

식량난이 악화되는 상황은 북한 정부가 세계식량계획(WFP)과 새 협정을 재협상하던 시점에 왔다. 이는 향후 중장기적 필요에 의한 지원만을 받아들일 것임을 북한 정부가 선언한 직후인 2005년 12월에 북한에 대한 10년 간의 긴급

¹¹ 좋은 벗들, *오늘의 북한소식* 12호, 2006년

¹² John Feffer, “북한과 기아의 정치학”, *Foreign Policy in Focus*, 2006년 9월 특별보고서

원조가 종료됨에 따라 요구된 것이다. 정부는 더 나은 수확과 의존적인 문화의 긴급한 상황 대한 우려, 그리고 WFP 감시의 “침해성”에 대해 언급했다. 이 결정은 최고 46명에 달했던 국제 관계자 수를 10명으로 감소시켰고, 감시 시찰의 급감을 가져왔다. 2006년 2월, WFP는 190만 명의 북한 주민들에게 1억2백만 달러 가치의 생활 필수품 12만 미터 톤을 공급하고 여성들과 아이들을 위한 비타민과 미네랄 함유 음식의 국내 생산 자금을 지원하는 2년 계획을 승인했다. 이 계획의 이행은 2006년 6월부터 시작되며, 자금 공백으로 인한 어려움을 겪고 있다: WFP는 2006년 10월에 발표한 필요금액인 1억2백만 달러 중 8%만을 받은 상태로, 2백만 정도의 주민들은 곡물 삭감과 외부에서의 식량 기부 부족으로 인해 이미 영향을 받고 있는 상태이다.

식량 원조는 북한 정부의 2006년 7월 미사일 실험과 2006년 10월 핵실험에 따라 더욱 영향을 받게 되었다. 2006년 7월 북한이 미사일 실험을 감행한 후, 최대 원조국 중 하나인 한국은 급격히 식량 원조를 줄였고, 이는 북한에 1백만 톤 이상의 쌀 부족 상황을 야기했다. 한국은 8월 극심한 홍수 이후 북한이 도움을 요청했을 때 누그러졌다. 그러나 지난 해 5십만 톤과 비교했을 때, 한국은 5만 톤만을 보냈으며, 이는 “긴급”원조로 보내는 것이라 말했다. 10월 북한 핵실험에 이어서 한국은 식량원조를 보류했고 중국 또한 원조의 60%정도를 삭감했다.

2005년 공공분배체계의 재 실시의 실패에 대한 진정한 우려는, 2006년 7월과 10월 미사일 및 핵실험과 홍수에 따른 국제 인도주의적 구제 노력의 축소와 함께, 기아의 비극적인 순환과 중국으로의 새로운 엑소더스로 귀착될 수 있다는 점이다. 아동과 여성, 노인을 포함한 북한의 취약한 계층 주민들은 계속되는 식량난의 결과에 영향을 받는 최악의 위치에 있다. 2004년 북한정부와 유니세프, WFP와의

합동 조사에서는 3분의 1이 넘는(37%)의 아동들이 만성적 영양실조와 발육부진(연령별 체중) 상태에 있고, 6세 미만의 4분의 1에 가까운(23%)의 아동들이 체중미달(연령별 체중)이며, 7%가 극심한 영양실조인 것으로 드러났다. 이 연구에서는 또한 북한 어머니 중 3분의 1이 영양실조와 결핍을 겪고 있음을 보여준다.

유엔 아동권리위원회는 2004년 6월 계속적으로 나타나는 높은 영/유아 사망률과, 아동들의 높은 영양실조율 및 발육부진율과, 비교적 높은 여성 사망률에 대해 우려를 표했다. 또한 깨끗한 물 섭취의 부족과 열악한 공중 위생에 대해서도 심각한 우려를 표했다.

2005년 7월 유엔 여성폭력철폐위원회(CEDAW)는 북한에 지난 10년간 닥친 기아와 자연재해로 인해 여성이 매춘과 같은 불법거래 및 그 외 다른 여러 종류의 착취에 공격받기 쉬워진 상황에 대한 우려를 표했다. 가사의 주체가 되는 여성들과 어린 소녀들이 많은 농촌 지역 여성들에 대해서는 특히 더 큰 우려가 제기되었다.

최근 연구에 따르면 중국에 거주하는 북한 여성 중 다수가 끊임없이 혹사당하고 있으며, 가장 지독한 경우는 조직적 강간과 매춘에 연관되어 있다고 한다. 2006년 연구에서는 북한 여성들이 880불에서 1,890불에 중국 남자에게 신부로 팔린다고 시사했다. 어떤 경우에는 중국의 상황이 얼마나 가혹한지 깨닫지 못하는 상황에서, 여성은 결혼에 팔린다는 것을 인지하고 있다. 다른 경우 여성들은 상인을 가장한 결혼 브로커들에 의해 국경을 건너 유인된다.¹³

¹³ 국제위기감시기구, “위험한 여행: 중국에 있는 북한 사람들의 곤경과 그 너머” 2006년 10월, 이금순, “북한주민의 국경이동 실태: 변화와 전망, 2006년 5월 통일연구원에서 인용

기아와 그에 따른 지속적인 식량난은 북한에서 조직적인 인권 침해 상황을 더욱 악화시키는 것으로 드러난다.

탈북자들과 취약점의 증가

1990년대 북한의 경제적 붕괴와 기아, 그리고 그에 따른 식량 부족은 수만 명이 중국 및 그 너머로 피난처를 찾게 만들었다. 국제위기감시기구(International Crisis Group)가 진행한 최근 통계는 중국에 있는 북한 사람들이 총 10만 명 이상이 될 것이라고 예상했다: 이에는 9천명 이상이 남한에 가서 정착했고; 난민 지위를 받은 소수의 북한 사람들이 일본, 유럽, 미국에 갔다.

중국은 북한 국경을 넘는 사람들의 지속적으로 들어와서 그 수가 넘치게 되는 것을 원치 않는다. 엄격한 조치에 더불어(이는 2002년 12월부터 계속되었다), 중국은 여름 홍수로 인한 북한의 농작물과 사회기반시설 피해 후 단동의 압록강을 따라 가시 철사 담장을 새로 세웠다. 중국 측에서 게시한 공지는 다음과 같다. “이 곳은 경제적 도움, 피난처, 혹은 원조를 필요로 불법적으로 국경을 넘는 사람들에게 제한되어 있습니다.” 1960년 “범죄인 인도조약”과 함께 1986년 “국경조약”은 국경을 넘는 북한 사람들에 대한 중국의 공식적 정책의 지침이 되고 있다. 중국 당국자들에 의해 불법 경제 이주를 목적으로 국경을 넘는 북한 사람들로 분류되면 양자 조약 하에 강제 송환이 이루어지며 그들에 대한 국제적 보호 혹은 국제연합난민고등판무관(UHCR)에 제소하는 것도 거부된다.

국경을 넘는 북한 사람들 대다수가 중국에서 강제 송환됨으로써 북한 정부는 쉽게 선고를 내리고 형법을 바꾼다. 1999년 판은 “불법적 국경을 넘는 것”과 “국가를

전북하려는 목적으로” 국경을 넘는 것을 구별했다. 2004년 개정에서는 나아가 “넘는 것”과 “신속하게 넘는 것”을 구별하고 있다. 최근 법에 따르면 허가 없이 국경을 “신속하게 넘는 것”은 노동 수용소에서 2년 이상 형을 선고 받는 범죄행위이다. (1999년 판에서는 3년이였다). “국가에 대한 충성을 포기하거나 마음을 바꾸는 것, 기밀 유포”와 같은 “반역 행위”는 혹독한 노동 5년에서 10년 형을 선고 받거나, 더 심한 경우 10년간 살도록 처벌받는다.¹⁴

많은 포로들은 노동수용소에서 지방의 감금시설로 갈 때 탈출할 기회를 가지는 유리한 면이 있고 혹은 석방 후 중국으로 돌아간다. 일부 목격자들은 북한으로 송환된 사람들 중 거의 5분의 2가 다시 중국으로 들어간다고 말했다.

북한은 브로커 들과 이탈하려는 북한 사람들을 목표로 지난 몇 년 동안 계속해서 국경의 경비를 강화했다. 2005년 공개사형집행이 담긴 몰래 반출된 비디오는 사람들 사이의 불법거래와 불법으로 국경을 넘는 것과 연관되어 있다. 2006년 2월, 회령 지역의 북쪽 국경에서 북한 탈출을 계획하거나 남한 혹은 중국과 접촉한 혐의로 300명이 계속해서 구속되었다. 5월에는 보호소를 찾는 사람들로 가장한 217명의 북한 공작원들이 더 많은 정보 획득 활동의 일환으로 중국에 배치되었다는 소문이 돌았다. 중국은 UNHCR에 보고도 없이 북한 사람들을 구속하고 강제 송환하는 것을 계속하고 있다. 또한 북한 사람들에게 은신처를 제공하거나 수송을 해 주는 선교사, 노동자들과 브로커들을 목표로 한다. 중국과 한국의 목격자들은 현재 중국 북동쪽의 선양 근처에서 일어나고 있는 엄격한 조치를 2008년 올림픽을 위한 “청소” 활동으로 간주하고 있다. 몇 년간 중국에서 거주한 북한 사람은 올림픽 전 조치를 남한에 대한 중국의 최근의 부상을 자극하는

¹⁴ Ibid

요인으로 본다고 말했다. 150-300명의 북한 사람들이 매주 계속해서 중국으로 강제 송환되고 있다.¹⁵

운동하는 시민단체들은 북한 사람들의 상황, 특히 사형 선고의 증가한 위협 혹은 고문과 관리소나 교화소에서 형을 받고 있는 상황에 있는 사람들을 부각시키려 노력한다. 북한의 상황은 만약 그들이 한국으로 온다면 더 나은 보호와 재정착의 상황이 주어질 수 있다는 점에서 특이하다. 시민단체들은 UNHCR에 이 취약한 상황을 증진시키고 난민들에게 거주할 지위를 부여하도록 중국 정부에 영향을 줄 것을 로비하고 있다. 시민단체들은 또한 당사국과 제3국간의 보호와 재정착과 관련한 문제를 부각시키며 중국, 러시아, 몽골, 동남아시아, 유럽과 미국에서 북한 사람들의 난민지위 문제를 위해 운동을 전개한다. 난민 지위와 관련해서는 미국과 유럽과 같은 나라들에서 일부 북한 사람들을 허용하는 등 어느 정도 발전이 있었으나, 특히 태국과 같은 동남 아시아 당사국들의 허용 수준은 매우 낮은 것으로 드러났다. 수백 명의 북한 사람들이 불법입국 때문에 구속되었다; 많은 이들이 몇 달간 감금되어 있으나, 아직까지는 중국으로 돌아간 북한 사람은 없고, 대신에 한국에서 보호소를 계속해서 찾았던 사람들 중 거의 모든 사람들은 한국으로 가는 것이 허용되었다.

CRC는 2004년 6월 보고서에서 중국 국경마을 길거리의 북한 아동들에 대한 우려를 표했다. 이 보고서에 따르면 북한으로 돌아가거나 혹은 추방당한 아동들(그리고 그 가족들)을 북한 정부는 희생자가 아닌 잠재적 범죄자로 간주한다.

¹⁵ 국제위기감시기구, “위험한 여행: 중국에 있는 북한 사람들의 곤경과 그 너머” 2006년 10월, 이금순, “북한주민의 국경이동 실태: 변화와 전망, 2006년 5월 통일연구원에서 인용

행방불명

북한으로 강제 송환된 수백 명의 북한 사람들의 행방이 묘연하다. 북한을 ‘불법적으로’ 떠난 북한 사람들의 많은 가족들이 사라졌다; 그들은 북한 정부가 정치적 반대자 혹은 정권에 대한 적대적 생각을 가진 사람과 연대하여 전체 가족을 처벌 혹은 차별하는 ‘연대죄’의 희생양이다. - 차별은 세대 간에까지 적용된다.

이광수씨는 2006년 3월 아내, 두 아이, 친구와 함께 뗏목을 타고 동해(강원도) 해상 국경을 넘어 남한에 도착했다. 한국에 온 후, 그는 북한에 남아있는 그의 가족들과 친구, 아내의 가족들에 대해 문의 했다. 8월에 그는 가족들(총 19명)이 실종되었음을 발견했다. 그는 그들의 소재를 알 수 없었다; 그들은 3월(그가 북한을 탈출한 후)에서 2006년 8월 사이 언제쯤 사라졌다. 그는 또한 북한 관계자들이 특별히 그의 가족들을 겨냥하여 ‘국가와 북한 주민들을 배반’한 것에 대해 회의를 주관했다는 소식을 들었다.¹⁶

게다가, 남한에 정착한 북한 사람들이 북한 경비병력에 의해 중국 국경에서 납치되고 있다.

더욱이, 북한 당국자들은 몇몇 국가의 국민들을 ‘납치’했다; 일본에 따르면 최소 16명의 납치 희생자가 있고, 그 중 5명이 일본으로 돌아왔다고 한다. 1953년의 한국 전쟁 이래로, 대략 489명의 한국인이 계속해서 납치되었으며, 이는 거의 20년이 넘는다. 최근에는 태국과 레바논의 국민들을 포함한 납치 희생자들에 대한

¹⁶ 앰네스티 인터내셔널 증언, 2006년 8월

보고가 있었다.

출입 거부

북한에 대한 정보와 출입은 계속해서 엄격하게 통제되고 있다. 반복되는 요구에도 불구하고, 북한 정부는 유엔북한인권특별보고관인 비딧 문타몬 교수와 유엔식량특별보고관과, 고문특별보고관, 종교특별보고관, 자의적 구금에 관한 실무그룹(the Working Group on Arbitrary Detention), 강제 혹은 비자발적 실종에 관한 실무위원회(the Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances)와 같은 독립적인 인권 감시단에 대한 출입 거부를 지속하고 있다. 앞서 언급한 바와 같이, 그 직원 수를 줄이려는 정부의 노력에 따라, WFP는 2월부터 국제 관계자수를 줄이고 대략 월 400회의 감시 시찰의 횟수를 훨씬 제한된 수로 줄였다. WFP 감시와 감시시찰의 감소는 식량 배분의 궁극적인 수령자에 대한 우려와 식량원조분배의 투명성 결함을 증가시켰다. 2005년 말, WFP는 전체 인구의 87%를 대표하는 160개의 국가/지역에서 참여하고 있으며, 43개의 국가는 참여하고 있지 않다. (총 203 국가임).

표현의 자유

어떤 종류의 반대도 용인되지 않는다. 집권 노동당의 입장과 반대되는 의견을 표현하는 사람은 모두 계속해서 가혹한 처벌을 받게 되고, 많은 경우 그들의 가족들도 처벌 받는다. 2006년 10월, 국경 없는 기자회견의 세계언론자유지수는 언론의 자유에 대한 최악의 침해로 북한을 꼽았다. 국내 방송은 지속적으로 엄격하게 검열되고 국제 언론 방송에 대한 접근은 극심하게 제한된다. 보고에 따르면 1990년대 중반부터 최소 40명의 언론인들이 고위 당국자 이름의 철자

오류와 같은 문제로 인해 “재교육”되었다. 북한 언론 전체, 특히 노동신문, 조선중앙통신, 그리고 국내 텔레비전인 조선중앙방송은 김정일의 직접적인 통제 하에 있다.

철자 오류는 매우 비싼 대가를 치를 수 있다. 국경 없는 기자회견에 따르면 수십 명의 북한 언론인들이 단순한 철자 오류 때문에 “혁명”수용소로 보내졌다. 라디오를 검열하려는 경찰의 운동에도 불구하고(모든 라디오는, 설치되면, 공영 라디오 주파수에만 맞춰진다) 중국 국경에서 들어오는 라디오의 수가 늘고 있고, 일부 사람들은 한국 라디오 방송을 들을 수 있다. 외국 라디오를 듣는 사람들은 처벌될 위험이 있다.

승인 받지 못한 어떤 회합이나 모임도 “집단 폭동”으로 간주되며, 처벌될 가능성이 있다. 종교의 자유는, 헌법에 보장되어 있음에도 불구하고, 실제로는 심하게 박탈되어 있다. 공적으로나 사적인 종교 활동에 연관되어 있는 사람들은 구금, 고문과 사형을 통해 극심하게 억압된다. 많은 기독교인들이 계속해서 노동 수용소에 잡혀 있는데, 이곳의 환경은 극도로 가혹한 것으로 보고되었다.

사형 집행

사형집행에는 교수형과 총살형이 있다. 2003년 3월 정부는 공개사형을 억제할 것을 발표했다. 정치 수용소에 있는 정치적 반대자들의 사형집행과 식량 절도와 같은 경제 범죄에 따른 사형집행에 대한 새로운 보고서가 2005년에 있었다:

손정남(48)씨는 한국과 정보를 공유하고 2002년부터 한국에 정착한 북한 사람인 동생으로부터 경제적 지원을 받는 등 국가에 대한 ‘반역’ 혐의로

계속해서 사형을 선고 받았다. 유엔 자료에 따르면 2006년 4월 평양의 국가정보국 지하실에 계속해서 수감되었고 ‘끔찍한 고문으로 인한 실질적인 사망’에 이르렀다. 손정남씨는 1997년 아내와 아들, 남동생과 함께 북한을 떠났고 북한에서는 심각한 범죄로 간주되는 기독교인이 되었다. 그는 2001년 4월 중국 당국에 의해 강제 귀환했고 함경북도 범죄수용소에 3년간 수감되었다. 그는 2004년 5월 석방되었고 북한으로 돌아가기 전 중국에서 남동생을 만났다; 그러나 중국 당국은 그가 동생을 만났다는 이유를 잡아냈고 2006년 1월 그는 다시 구속되었다. 그는 가족들과 북한 사람들이 김정일에 대해 어떻게 생각하는지에 대해 분명히 말했다.

비디오는 공개 사형집행에서 두 명이 총살당하는 것을 보여주며 시작된다. 사형집행은 2005년 3월 1일 북동쪽 도시인 회령에서 불법거래와 승인 받지 않은 중국방문을 지원한 혐의로 11명이 공개 재판을 받은 후 계속해서 집행되었다. 비디오는 또한 2005년 3월 2일 유선 근처 도시에서 계속해서 진행된 사형집행을 보여준다.

고문과 학대

수감자들은, 특히 정치범의 경우, 넓은 범위의 구치소와 교도소에 구금되어 있는 동안 계속해서 끔찍한 환경에 직면한다. 일부 형법에 변화가 있기는 하나, 정치적인 또한 때때로 임의로 적용되는 목적에 의한 구금과 고문 그리고 사형선고는 계속된다. 처벌은 나이, 성 그리고 북한 송환의 전적에 계속해서 의존하는 경향이 있다. 여성과 아동들 구치소에서 2주 간 수감하는 정도의 약한 처벌을 받지만, 노동 수용소에서 몇 달 간의 더 긴 처벌을 받는 것도 일상적이다. 송환의 결과는

열악한 의료 환경에서 낙태를 강요당하는 임산부와 한국인이나 선교사들과 만났다고 자백하는 사람들에게 가장 가혹하다. 당국이 그들의 눈앞에서 수감자들이 아프거나 죽는 것을 분명히 두려워함에도 불구하고 약식 사형집행과 강도 높은 노동과 같은 긴 시간의 처벌은 아직도 강요되고 있다. 거의 사망할 것으로 보이는 사람은 석방되고, 보통 그 다음주에 죽는다.

확인되지 않은 보고에 따르면 고문과 학대가 구치소와 교도소, 노동훈련 수용소에 만연해 있다고 암시한다. 환경은 명백히 매우 가혹하며, 북한의 지속적인 식량난으로 인한 결과인 심한 식량부족으로 인해 구제받을 길이 없다. 북한의 구치소 시설은 각기 다른 기관에 의해 운영되며 이는 계속해서 각기 다른 유형의 수감자들을 의미한다. 예를 들어, “교화처벌을 선고 받는 범죄자들은 정치범이 아닌 통상 경제 혹은 폭력 범으로 인민보안성 교화국에서 관장하는 교화 구치소에 수감된다. 공식적 교화시설과 더불어, 북한은 정치중심수용소, 교정, 노동훈련 수용소 운영을 비판해왔다. 정치범은 인민안보국 “농촌지도국”이 운영하는 관리소에 유폐된다…국가정보국에서 높은 지위의 전직 공무원들이 많이 있는 곳 또한 관리소라고 칭한다…교화소는 북한 공안부가 관장하는 기관들 중에 있으며, 교화시설 혹은 교도소와 같다. 이런 기관들은 가장 심각한 범죄에서 유죄로 밝혀진 사람들을 잡아둔다. 법정에서 사형이나 징역형을 선고 받는 사람들은 이 시설에 구금되고, 북한은 각 지방마다 이런 시설들을 하나 이상 두고 있다.”¹⁷

심문 중 구타도 계속해서 공공연하다. 수감자들이 대화하는 것이 발각되면, 나무 막대기나 철봉으로 구타당한다. 구타 후에는 한 겨울에도 수감자들의 몸에 찬물을

¹⁷ “White paper on Human Rights in North Korea 2005”, 통일연구원, 비릿 문타몬의 인용, 북한의 인권 상황, A/61/349, 2006년 9월, <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/525/88/PDF/N0652588.pdf?OpenElement>

계속해서 쏟아 붓는다. 일부 수감자들은 묶인 자리에서 많은 양의 물을 마시도록 하는 “물고문”을 계속해서 당한다. 2004년 6월 유엔아동권리위원회는 특히 구치소와 사회기관에서의 청소년에 대한 조직적인 폭력에 대한 보고서에서 우려를 표했다.

사법부 독립의 결핍

사법 체계는 독립성이 결핍되어 있고 정부에 심하게 간섭 받고 있다. 게다가 보통재판의 불투명한 특성과 함께, 사법의 독립성, 자연법과 정의, 처벌과 변호사 선임의 권리 존중과 같은 법이 보장하는 규칙에 따르지 않는 평행선과 같은 형식적인 형법 체계를 가지고 있다.

'폐쇄된 국가'에서의 운동 과제

북한에서 활동하는 인권운동가들은 폐쇄적인 국가 특성으로 인한 다양한 문제점들을 만나게 된다. 시민단체 회원인 국제사면위원회의 경우, 활동 시 인권 침해에 대한 특정한 사례가 필요한데, 개인적인 사례는 북한에서는 찾기가 쉽지 않다. 또한, 성공적인 인권캠페인이 요구하는 정기적인 피드백 역시, 북한 내 인권 시민단체의 부재와 정치범 관련된 상황을 정확히 알 수 없는 한계 그리고, 독립적으로 활동하는 인권감시 단체와의 연결이 힘들어 구하기 힘든 상황이다. 우리가 아는 한, 북한에는 단 한 개의 독립적인 시민 사회가 없으며, 북한 내에서 독립적으로 활동하는 인권 시민단체도 없다. 북한 정부는 국제단체들에 특히 의심을 갖고 있으며, 이들의 인권에 관한 기록을 주권 침해 혹은 위협으로 받아들이고 있다. 북한 내에서 독립적으로 인권 침해 상황을 감시하는 국제 혹은 국내 인권 감시단체와의 연결이 결여된 상황에서 인권운동을 전개하는 데 있어 믿을 수 있고 시기적절한 정보가 턱없이 부족하다.

탈북자들이 늘어남에 따라, 시민단체와 기자들은 그들의 증언을 통해 전보다 많은 양의 정보를 입수 할 수 있게 된 것은 사실이다. 그리고 대다수의 경우, 인권 피해자의 이름을 검증하는 것조차 힘든 경우가 많다. 사형, 고문, 부당 대우에 관한 정보 역시 증언을 통해 입수가 가능하지만 이것 역시 인권침해가 일어난 몇 달 혹은 몇 년 후에 입수된 정보이며 또한 그 정보의 정확성이 떨어지거나 이를 다른 각도에서 검증하는 것은 불가능에 가깝다. 정보 제공자인 중국 혹은 몽골이나 동남아시아, 한국이나 일본 등을 포함한 제3국에 있는 탈북자들은 그들 자체가 북한을 떠나기 위해 큰 위험을 무릅쓰고 체포와 북한 송환을 면한 인권침해 희생자이기도 하다. 그들은 대체로 조직적인 인권침해와 식량난에 대해 증언하고 있으나 개별적인 사례들은 흔하지 않다. 이러한 이유는 정보 제공자들의 친척이 아직도 북한에 살고 있어 정보제공자들은 그들이 연대죄로 구속될 것을 두려워하기 때문이다. 한편, 많은 북한 탈북자들은 외상 후 스트레스 증후군의 희생자이기도 한데, 이들은 매우 한정적인 치료만을 받고 있다. 이것은 만여 명의 탈북 ‘정착자’를 위해 일하는 한국의 시민 단체들이 직면한 문제이기도 하다.

북한의 또 다른 특수성은 탈북 이주자들이 다양한 국가로 흩어지지 않고 대다수가 중국으로 가며 나머지는 동남아시아 혹은 러시아, 몽골 등지로 이주하는 것이다. 모두는 아니지만 대다수의 경우 이들은 난민 혹은 현장난민 자격을 획득하게 된다.

¹⁸ 국제사면위원회는 사례조사에 있어서 중국, 베트남, 미얀마 등지의 탈북

¹⁸ 유엔 난민 고등 판무관실(UHCR) 정의에 따르면 “현장난민 지위를 갖게 되는 사람은 본인의 부재 기간 동안 본국에서 일어난 상황 …… (중략) 혹은 본인의 행위, 즉 망명자로 인정된 자들과의 활동, 혹은 본국에서의 본인의 정치적 성향 표현” 본인의 행위가 박해의 위험 대상인지를 결정하는 것은 “본인 행위가 본국 행정기관에 의해 발각되었는지 그리고 행정기관이 그 행위를 어떻게 받아들이는지 검토한다” 난민지위 선정에 대한 절차와 기준에 대한 핸드북, UNHCR, Geneva, 1992)

이주자들이 정착하는 당사국에 직접적인 접근이 어려우며, 이러한 접근성의 문제로 하여금 국제사면위원회가 현장에서 시민단체와 기자 및 정부단체에 의존해야 하는 한계를 지닌다.

북한 인권활동의 특수성 인권운동가들의 편지에 대한 답변을 거부하는 북한 정부와 독립적인 시민사회의 부재, 인권활동에 필요한 피드백의 어려움 등의 문제점들이 부각되며 북한 인권 문제는 유엔에서 다루어지게 되었다. 북한 인권 문제에 관심을 가진 국가들은 미국, EU, 중국, 러시아, 일본, 한국 등이다. 유엔에서 북한 인권에 관한 문제를 다루게 된 것은 국제사회의 경각심을 불러일으킨 계기가 되었다고 할 수 있다.

유엔에서 활동하는 시민단체들은 각기 다른 이니셔티브를 가지고 있다.

규약 감시 기구

북한은 시민, 정치적 권리에 관한 국제규약 (ICCPR), 경제, 사회, 문화적 권리에 관한 국제규약 (ICRSCR), 여성차별철폐협약 (CEDAW), 아동권리협약 (CRC)의 4가지 국제 협약을 채택하고 있다. 2000년 이후, 북한은 그들이 비준한 협약에 대한 규약감시기구에 정기적인 보고를 하고 있다. 인권 시민단체들은 북한의 보고서들이 규약감시기구에서 검토될 때, 이것을 로비의 기회로 삼았다. 감시기구에서는 시민단체가 제기한 문제들을 받아들였으며 북한은 감시기구의 권고에 따라 법을 개정하였다. 예를 들어 2004년 개정된 북한 형법은 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제협약(ICCPR)의 이행을 감시하는 유엔인권상설위원회와 같은 감시기구의 2001년 권고에 따라 일정 부분 개정되었다. 2004년에는 유엔아동권리위원회(CRC)의 북한 보고서 검토에 앞서 아동권리위원회의 대표단에

대해 전혀 없는 북한 출입이 허용되었다.

인권 공동체는 이러한 감시 기구들의 뛰어난 행적들이 더욱 많이 실행되기를 원한다. 인권활동의 한 부분은 북한이 이러한 감시기구의 조언을 받아들이는 것을 독려하는 차원이 될 것이다. 북한이 감시기구의 권고에 따라 적절히 법제를 개편하는 것을 돕는 것도 인권 활동의 한 부분이나, 역시 접근성의 문제를 안고 있다. 이 부분에서 시민단체는 북한 정부에 로비를 계속하여 감시기구들의 접근성을 높여 전문가들이 이행여부를 확인 할 수 있게 해야 한다. 이외 관련된 부분은 북한에 로비를 통해 현재 비준한 협약 이외의 다른 국제협약에도 가입하게 하는 것이 있다.

특별조직

규약감시기구와는 달리, 북한은 유엔 인권이사회(CHR)와 같은 기구의 결정사항들에 대해 적대감을 표시하고 있다. 인권이사회는 2003년 최초 북한 인권에 대해 결의안을 표결한 이후, 2회의 결의안을 추가로 표결했다. 그 두 번 째인 2004년 결의안은 북한인권에 대한 특별 보고관을 임명하였으며 이는 태국의 비딧 문타몬 교수가 맡게 되었다¹⁹.

활동하는 시민단체들은 결의안을 채택하는 국가들을 로비하였다. 결의안 초안은 EU가 작성했다. 특별 보고관은 시민단체를 통해 많은 보고를 받았으며 이는 그가 주도권을 가지고 작성한 다양한 보고서와 연설에 드러나 있다. 북한 정부는 특별 보고관의 권고를 인정하지도 특별 보고관 임명 자체도 인정하지 않았으며 식량권특별보고관, 구문특별보고관, 종교특별보고관 등 다양한 분야의 특별

¹⁹ 유엔 아동 권리 위원회 파견단이 북한에 초대된 것은 유엔 인권위원회의 두 번째 결의문 발표 시기와 일치했다. 이것은 북한 정부의 유엔 조약감시체와의 연대를 표시한 행동으로 분석된다.

보고관들의 출입 역시 허가하지 않았다.

이후, 시민단체들은 다른 유엔 산하 기구들을 로비하기 시작하여 유엔 총회는 작년 11월 북한 인권 결의안을 최초로 통과시켰으며 최근 더욱 강경한 내용을 담은 또 하나의 결의안을 통과시켰다.

현재 시민단체는 유엔 상임이사국 회원들을 상대로 북한의 인권상황에 대한 우려를 표출한 결의문을 채택할 것을 로비하고 있다. 최근 보고서는 유엔 상임이사국에 "유엔 헌장 제6장에의 승인에 따른 비-징벌적 결의안을 채택' 할 것을 권고하며 이는 북한 "정부가 보호의 책임에 실패하였거나 북한이 평화에 대한 새로운 위협" 이기 때문이다."²⁰

일부 시민단체들은 미국, EU, 일본을 대상으로 안보 문제를 북한 인권상황과 연계하여 베이징에서 열리는 6자회담에서 논의해 줄 것을 로비하고 있다. 그러나 이러한 방법은 인권 사회의 일반적 지지를 얻지는 못한다. 이는 안보나 한반도 비핵화와 같은 안보 관련 문제를 인권 문제와 연결시키는 것이 불분명하고 또한 6자회담 참가국인 중국과 러시아와 같은 국가의 인권상황 역시 의심되는 사안이기 때문이다.

NGO들은 북한에 대한 경제재제에 대해서도 로비하고 있다. 지난 10월 핵실험과 7월 미사일 발사 실험으로 인해 유엔 상임이사국은 북한에 대해 심각한 우려의 목소리를 담은 경제재제의 필요성을 논의한 결의문을 통과시켰다.²¹

²⁰ 미국 북한인권위원회, "보호 실패: 북한에 대한 유엔 상임이사국 행동을 요구함" 2006년 10월

²¹ 2006년 7월 미사일테스트에 이어 유엔 상임이사국은 결의안 1695를 채택했다. 내용은 북한이 미사일 관련 모든 행동을 중단할 것과 6자회담에 복귀할 것을 담고 있으며, 한반도

이때, 문제는 경제재제의 강도이다. 만약 경제재제가 북한 사회의 취약한 부분인 인권상황을 악화 시키는 결과를 야기한다면, 이것은 인권사회가 보편적으로 바라는 결과가 아니기 때문이다. 따라서 북한의 경우 경제재제는 정확한 분야에 적용되어야 할 것이며, 비상식량지원 등이 줄어들지 않는 것을 확실히 감시해야 할 것이다.

결론

이 논문은 북한의 식량난의 영향과 생존권, 식량난이 지속적인 조직적 인권침해에 미치는 영향, 그리고 북한에서 인권문제에 대해 연구, 활동하는 시민단체의 특수성에 대해 논하고 있다. 북한의 기아에 대한 대응을 설명하기 위해서는 인권구조 즉, 더욱 심각해지는 기근과 대처하는 적절한 움직임의 상관관계를 이해하는 것이 필요하다는 것이 증명되었다. 이러한 인권구조는 북한 사람들이 정당한 인도주의적 정책의 중심에 있어야 한다는 것을 강력히 뒷받침 해준다. 북한에 대한 정보가 증가하고 그 정보들로 인해 그들의 심각한 상황 특히 식량난에 대한 우리의 이해도가 높아졌으나, 아직도 특별한 인권 침해 상황에 대한 정보는 접하기 힘든 상황이다. 북한의 조직적인 인권침해 상황에 대한 관심이 널리 퍼진 상황이지만 개인에 대한 인권침해 사례에 대한 믿을 수 있는 정보가 턱없이 부족하다. 그리고 정보가 있다 하더라도 이 문제를 해결하기 위한 독립적인

비핵화와 부분적인 군축에 대한 기대를 표출하고 있다. 핵실험 이후 유엔 상임이사회는 만장일치로 결의문 1718을 채택하였다 (10월14일). 내용은 북한이 모든 핵무기와 대량살상무기 그리고 전투용 미사일을 제거하는 것을 포함한다. 여기에는 무조건적인 6자회담 복귀와 북한에 대한 무기와 금융제재 및 북한을 출입하는 화물선에 대한 조사를 포함한다. 결의안은 유엔 헌장 7장에 의해 집행조치 및 상임이사국의 재제에 관한 위원회 설립 및 위반사항에 대한 행동개시 등이 적용이 가능하지만, 결의문 1718은 북한이 결의문에 따르지 않을 경우에 대한 위협 조치가 빠져있다.

감시기구, 혹은 독립된 시민사회, 특히 독립적으로 활동하는 인권 시민단체가 없거나 혹은 접촉이 불가능하여 활동에 어려움이 많다.

시민단체는 활동의 특수성에 관한 논의를 시작하여 국제사회의 초점을 모았으며 이는 유엔과 그 산하 기관 그리고 EU, 미국, 일본과 같은 많은 국가를 포함한다.

북한에서 활동하는 시민단체들이 여러 분야의 인권침해를 다양한 포럼을 통해 발표하였다. 북한의 폐쇄성과 검증 가능한 정보의 부족으로 인해 시민단체들은 각기 다른 차원에서 일해야 하는 부담이 있다. 합의가 도출된 부분은 지속적인 식량난의 현실을 인정하고 그것이 인권에 미치는 영향에 집중하는 것이다. 식량난이 사형, 강제 송환된 탈북자 수용소 환경, 사회불안, 행동의 자유, 결사의 자유, 표현의 자유에 미치는 영향 등이 이에 포함된다. 즉, 시민단체들은 북한의 인권 문제를 분리 할 수 없는 인권침해의 프리즘 상에 놓고 활동해야 할 것이다

더욱 발전이 가능한 분야는 인도주의 단체와 연계해서 발전시켜 나가야 할 것이며 보다 권리에 근거한 방식을 개발해야 할 것이다. 이것이 이루어지기 위하여, 북한 내의 국제식량기구(WFP)와 같은 인도주의 단체와의 보다 긴밀한 접촉이 있어야 할 것이다. 이를 통해 그들의 지식을 북한에 맞추는 법과 인권의 개인성을 확보하는 더 나은 방법을 고안해야 할 것이다.

또 다른 차원에서, NGO들은 탈북 이주민들의 도움을 받아 북한 인권침해의 개별적 사례를 밝혀내어 북한 인권 상황의 '인간'적인 면들을 강조해야 할 것이다.

국제사회의 다양한 행위자, 특히 유엔은 시민단체들의 많은 관심이 집중되는

장소가 될 것이며, 특히 차기 유엔 사무총장 반기문과 인권고등판무관 강경화가
한국인인 상황에서 더욱 그러하다.

북한의 인도주의적 상황평가와
생존권 개선방안
토 론 문

이 용 선

우리민족서로돕기운동 평화나눔센터 사무총장

탈북자의 인권상황과 개선방안

법륜 스님

좋은 벗들 이사장

탈북자의 인권상황과 개선방안

법 른

좋은벗들 이사장

요약

1. 난민의 발생과 현황

(1) 1990년대 후반의 난민 성격

1990년대 중반의 대량탈북은 식량난으로 인한 생존을 위한 탈북. 탈북은 상대적으로 이동, 장사가 유리했던 여성들이 더욱 많았음. 초기의 단순도강과 단기체류에서 점차 반복적 도강이 증가, 돈벌이와 신변안전을 위해 조그중 국경연선 지역이 아닌 중국 내륙으로까지 이동, 장기체류화.

(2) 난민실태

1999년의 재중식량난민 실태조사에서는 연변사자주와 중국 동북3성의 2,479개 마을을 조사하여 해당 지역에 14만~20만 동북3성 전체 약 30만 이상으로 추정 이중 여성의 비율 75.5%, 약 22만명은 여성으로 추정 최근(2005년~2006년)의 난민현황은 연변사자주, 요녕성 지역 및 동북3성 허북성, 내몽고 및 대도시 지역을 중심으로 약 10만명의 탈북자 추정

(3) 난민상황의 변화

기획망명 이후의 중국 정부의 대대적인 체포 및 강제송환과 조그중 국경의 강화 및 이동단속, 북한내 긴급식량난민사태의 진정, 합법적 방문지의 증대로 난민 수 급격한 감소함 특히 과거와 달리 탈북난민은 국경변에서 내지로, 조선족마을에서

한쪽마을로, 농촌마을에서 도시근교로 이동하였음. 특히 탈북여성이 낳은 어머니없는 난민이동의 존재가 약 5만 여명으로 추정됨

2. 난민의 인권침해와 해결방향

(1) 난민의 인권피해

여전히 여성들은 최근까지도 중국 내륙인쪽으로 매매혼 또는 혼인이주형태로 유입됨. 매매혼의 성격으로 인신구속과 불안정한 결혼관계를 유지하며 감시와 통제, 공안으로부터의 단속, 극빈한 가정환경, 아이의 호구문제와 교육기회의 부재, 보건의료 혜택에서의 제외되는 등의 인권침해를 받고 있음.

(2) 해결방향

북한정부는 송환 및 자진 귀국자 처벌 금지, 중국정부는 강제송환 금지, 결혼여성 임시 거류증 부여, 자취하게 공민증 부여, 결혼 가정인 경우 최저생활지원, 난민인정 지역단위에서의 빈곤가정 구제 정책 활용, 국제사회는 유엔기구 또는 현지 NGO를 연결한 인권침해사례 실태조사 및 관련국의 시정을 촉구, 난민인정 및 구제 지원, 난민에 대한 인도적수용확대 촉구

1. 들어가며

(1) 한국정부 보편주의적 인권의 원칙에서 유엔총회 대북인권결의안 찬성

- 한국정부는 17 일 유엔총회의 대북인권결의안에 찬성. 그간 2003 년부터의 유엔인권위원회 대북결의안과 2005 년의 유엔총회의 대북결의안에서 한국정부는 불참과 기권선택을 해왔음.
- 국제적인 이슈로 자리잡은 북한인권문제에 대해 인권의 보편주의적인 관점에서 북한인권개선에 동참하는 의지피력. 유엔사무총장 당선, 유엔인권이사회 초대이사국 선출 등의 국제외교무대에서의 역할과 북한 핵실험 강행으로 인한 정세변화에 따른 것으로 보임.

(2) 올해 말 새터민 1 만명 국내 입국

- 식량난으로 인해 발생한 대량탈북은 2000 년을 고비로 현저히 줄어들었음. 그러나 현재도 북한내부 식량사정의 긴장과 외부정보의 유입으로 인해 탈북가능성 상존.
- 탈북 후 중국체류, 제 3 국을 거쳐 한국으로 정착한 수만 올해 말 1 만명 돌파예상.
- 지난 9 월 말까지 모두 9 천 140 명으로 집계, 10 월달도 200~400 명이 추가 입국.
현재 태국 480 명, 몽골 170 명, 중국의 한국영사관 80 명 등 입국 대기자만도 730 명에 달함. 연말을 전후해 1 만명을 넘어설 것으로 예상.
- 미국의 2004 년 북한인권법 제정 후 현재 4 명의 미국망명자 인정. 특히 한국국적을 취득한 새터민의 망명을 인정해 논란이 야기됨.

2. 난민의 발생과 현황

(1) 1990 년대 후반의 난민 성격

- 고난의 행군시기 1990년대 중반의 대량탈북은 식량난으로 인한 생존을 위한 탈북.
 - 대부분은 식량을 구하러 온 식량난민으로서 단기체류자 높음.
 - 초기에는 식량을 구하기 위한 국경연선의 단순월경자들이 주를 이루었으나 식량난의 지속은 국내 유민화를 가속화하여 내륙지역 사람들의 경우에도 월경하는 사례가 늘어남.
- 중국으로의 월경은 남성에 비해 상대적으로 이동, 장사가 유리했던 여성들이 더욱 많았음. 여성들은 식량을 얻기 위해 월경 시도, 그 과정에서 인신매매에 의해 조선족이나 한족에게 ‘시집가는’ 형태로 팔려가거나 유흥업소등에 강제취업하는 일이 보편화.
- 초기의 단순도강과 단기체류에서 점차 반복적 도강이 증가, 돈벌이와 신변안전을 위해 조□중 국경연선 지역이 아닌 중국 내륙으로까지 이동, 장기체류화.

(2) 1999년의 재중식량난민 실태조사

- 조사기간 : 1998년 11월 16일 ~ 1999년 4월 3일(5개월)
- 조사지역 : 연변자치주와 중국 동북 3성(요녕성, 길림성, 흑룡강성)의 2,479개 마을
- 조사 대상 : 연변자치주 1,566개 마을 / 동북 3성 913개 마을
- 조사결과
 - 탈북자 규모(추정치) : 해당 지역 14만~20만, 동북 3성 전체 약 30만 이상
 - 난민성격 : 대부분은 식량문제로 월경한 식량난민, 일부는 6개월 이상의 장기체류자

- 인구적 특성

탈북자 중 여성의 비율은 75.5%, 약 22 만명은 여성으로 추정

연변을 제외한 지역에서는 탈북 여성의 85.4%가 결혼 형태로 거주

인신매매에 의한 매매혼과 소개에 의한 사실혼이나 법적 보호형태는 아님

- 지리적 특성

조선족 비율이 높을수록 탈북자 비율도 높음

국경에서 먼 지역일수록 장기체류자 비율이 높음

- 공간의 색출이 빈번하며 체포된 사람은 바로 북송되고 있음.

(3) 최근(2005 년 ~ 2006 년)의 난민현황

○ 조사지역 : 연변자치주, 요녕성 지역 1068 개 마을 표본조사 및 동북 3 성, 하북성, 내몽고 및 대도시 지역에 대한 조사

○ 조사결과

- 탈북자 규모 - 약 10 만명으로 추정

• 조중 국경선에서 500km 이내의 탈북자 5 만명으로 추정.

1068 개 마을 표본조사결과를 1999 년 조사의 모집단 추정치로 계산

(1999 년 당시는 확인난민 15,500 명 / 주전체 추정난민수

25,000 ~ 40,000 명

2005 년 확인난민 1200 명 / 주전체 추정난민수 2000 ~ 3000 명)

• 500km 이외 지역과 대도시 조사지역내 탈북자 약 5 만명으로 추정.

심양, 대련, 청도, 북경 등 대도시 근교 탈북자 약 2 만여 명과 동북 3 성의 서북쪽 오지

한족 마을 약 3 만여 명(한 현에 1,000 여 명 ~ 3,000 여 명) 많이 분포.

한족마을과 오지는 전부 혼인상태로 거주

(4) 난민상황의 변화

○ 탈북난민의 급격한 감소

과거(1999년)의 30만 → 현재 10만명으로 추정

○ 탈북자 감소의 원인

- 기획망명 이후의 중국 정부의 감시와 대대적인 수색, 체포 및 강제송환
- 조□중 국경감시의 강화 및 이동단속 : 중국인민해방군 배치, 북한은 삼중감시 조치
- 북한내 긴급식량난민사태의 진정
- 합법적 방문자의 증대

○ 변화의 특징(과거 → 현재)

- 국경변 감소 → 내지 이동

국경변에는 2~3일 거주자가 주류, 장기거주자는 중국내지로 이동

- 조선족마을 다수 → 한족마을로 이동

한족 거주지역은 수색 적고, 장기 체류로 한어구사가 가능

- 농촌마을(집중단속 심함) → 도시근교 : 적응력이 높아져 파악이 어려워짐
- 오지, 한족마을, 내지, 도시 주변에 거주하는 탈북자는 정확하게 조사가 어려움

○ 탈북여성이 낳은 난민아동의 존재 - 약 5만 여명으로 추정(어머니 없는 아이)

- 추정근거 : 500km 이내 지역의 136개 마을을 샘플조사.

해당지역의 1999년도 난민 여성수와 현재 아동수를 비교하여 추정

- 500km 이내 지역 : 대부분 엄마가 없는 상태, 중국 공민증 있음(5만명으로 추정)

- 500km 이외 지역 : 엄마가 있는 상태, 중국 공민증 없음.

3. 난민의 인권침해상황

(1) 여성난민의 상황

- 식량난 시기뿐만 아니라 최근까지도 중국 내륙안쪽으로 여성들이 매매혼 또는 혼인이주 형태로 유입됨.
 - 장사를 하다 망해서, 남동생에게 생활비를 지원하기 위해서, 친척을 찾아서, 돈을 벌기 위해서 중국으로 건너왔으나 안정적 체류가 어려워지면서 결혼관계에 들어감.
 - 더 잘살기 위한 것보다는 생계유지가 곤란해서 살기가 어려워 북한에서도 망침. 단순도강자에 대해서는 처벌이 완화되었지만 되돌아가면 여전히 정치적인 처벌을 받음.
- 북한 여성들이 결혼하는 남성들은 한족사회에서 가장 빈곤층이거나 경제력 열악함.
 - 중국 사회의 결혼지참금 문화에서 한족여성이 아닌 북한여성을 부인으로 선택한다는 것은 지참금에 대한 부담과 소외계층일 가능성 높음. 매매혼의 성격으로 인신적 구속을 받아 집안에서 감시하거나 이동이 제한함.
- 피해여성 사례
 - 17 살된 여성은 결혼생활이 마음에 안들어 도망치려다 잡혀서 집안식구들에게 몰매를 맞기도 함.
 - 남동생에게 생활비를 지원하기 위해 건너온 28 세 여성은 하루하루 의욕상실과 성적피해에 너무도 비참한 생활에서 살면서 연명하고 있음.
 - 부부가 도강을 해서 살다 단속으로 한번 잡혀갔다가 본인은 빠져 나오고 남편과 큰 아이를 북한에 두고 둘째아이만 데리고 있는 여성은 왜 가족이

갈라져서 남의 땅에서 이렇게 살아가야 하는지 하루하루 눈물의 일기를 기록하고 있음.

○ 여성들은 북한 남편과의 사이에서 아이가 있거나 현재 중국 한족남편과의 사이에 아이를 1명 - 2명을 낳은 상태임.

○ 의료혜택의 부재

여성들은 아파도 북한출신이라는 것이 드러날까봐 병원치료도 받지 못하고 있으며 가정 경제형편이 일년 소출이 옥수수 2 톤도 채되지 않아 연 2-3천 위안에 머무름.

○ 마을 전체에서 관리되는 여성들

- 산골 오지 한족마을에서는 이들의 존재를 해당 공간이 모두 파악하고 있으며 촌장들도 다 알고 있는 상태. 이미 파악된 여성들의 경우는 단속이 올 때 미리 알려주어 피하는 식으로 대처함.

- 해년마다 한번 단속이 이루어져 세금과 같은 형식으로 1~3천 위안 가량 뇌물을 바치는 데 이는 일년 수입 또는 수입을 초과.

○ 불안정한 결혼관계

- 여성들이 현재의 결혼상태에 만족하거나 경제적으로 안정적인 상태가 아니기에 돈을 벌기 위해 서로를 매매혼으로 소개해 소개돈을 받아 사기결혼을 하는 식이거나 그나마 결혼관계를 더욱 불안정하게 함.

- 이로 인해 마을의 안정성을 깨뜨려 공간들의 표적 단속을 당하기도 함. 이는 북한여성들에 대한 나쁜 인식을 만들고 조금이나마 정착해서 살고자 하는 여성들에 대한 집안의 감시와 단속을 강화시킴.

(2) 난민여성이 낳은 아이의 문제

○ 난민여성이 조선족이나 한족과의 사이에서 아이들을 낳았으나 단속과 송환, 혹은 내륙으로의 이동 등으로 인해 어머니를 잃거나 부모 모두를 잃어버리는 아이들이 발생함.

- 여성들이 결혼한 남성이 대부분 빈곤하므로 아이들이 제대로 학교교육을 받지 못하며 엄마가 있는 경우는 어머니가 북한출신이라는 것이 노출될까봐 호구등록을 못하고 있는 경우가 많음.

- 어머니가 없는 경우는 오히려 호구등록을 한 경우가 많음.

(3) 중국공안의 단속

○ 해마다 한 번 이상 공안에 붙들려 감.

- 나오려면 최소 1,000-3,000 위안 가량 뇌물을 바쳐야 함.

년 가계 수입(2,000 위안)과 맞먹거나 초과, 빚으로 곤궁한 생활이 더 궁핍해 짐

- 마을에서 특정사안이 발생시 선택적 단속 : 여성들의 혼인사기

(4) 극빈의 가정환경과 주택 문제

년 2천-3천위안 미만의 가계수입, 허름하고 비가 새는 집이 대부분.

옻막살이나 원두막에서 거주하는 사례도 있음. 추위와 더위, 안전한 식수공급 등 취약

(5) 자녀 교육 문제

호구가 없어 공식교육을 받을 기회가 없음

북한에서 데려 온 자녀들은 중국어를 배울 기회가 없음

(6) 보건, 의료문제

불법체류자이기 때문에 병이 났을 때 병원에 가서 치료받지 못함

(7) 인신매매 여부

○ 강제로 팔려온 것은 아니지만, 현재 자유의사로 다른 곳으로 갈 수 없다는 점에서(한쪽 남편이 돈을 지불했기 때문에 보내주지 않음) 인신매매적 성격이 있음.

- 결혼 이외의 안정적 중국체류 불가능, 선택제한으로 인한 본인의 불가피한 동의

- 중국의 신부 지참금 문화

이 지역의 중국 남성은 결혼시 상대 여성의 집에 최소 3 만 위안 가량의 지참금 지불, 가난한 농촌 남성들은 돈이 없으면 결혼하기 어려움.

○ 인권 문제 발생

- 달아나지 못하도록 감시와 통제가 심함

- 어린 십대 여성의 경우 성적 폭력(sexual violence)에 무방비

4. 난민 문제의 해결방향

(1) 북한에 대해 : 송환 및 자진 귀국자 처벌 금지

국경이탈의 원인이 식량난에서 비롯된 것이므로 귀향, 송환시 처벌해서는 안됨

(2) 중국정부에 대해

○ 강제송환 금지

○ 결혼여성 임시 거류증 부여(불법 이주민 합법화)

○ 자녀에게 공민증 부여(교육 기회 제공)

○ 결혼 가정인 경우 최저생계비 지원, 소액대출, 자활지원.

○ 일부 난민의 경우 북한의 식량 상태가 개선이 된다하더라도 귀향을 거부하는 사람의 경우 중국내 체류허가 내지는 제 3 국으로의 이주 허용(난민인정)

○ 지역단위에서의 빈곤가정 구제 정책 활용

- 현지 NGO 와 정부정책을 연계하여 의류 지원, 의료보건, 생계지원 활동
- 인신매매에 대한 구제조치 및 성적 착취 근절을 위한 노력

(3) 국제사회

- 지나친 정치이슈로 접근해서는 안 됨.
- 유엔기구 또는 현지 NGO 를 연결한 인권침해사례 실태조사 및 관련국의 시정을 촉구, 난민인정 및 구제 지원, 난민에 대한 인도적 수용확대 촉구
- 난민 인정이 되지 않는다하더라도 중국이 불법이주민에 대한 실질적 인권보장을 하도록 촉구
- 일부국가의 한국에 이미 정착한 탈북난민(한국 국적 취득자)의 재수용은 옳지 않음. 국적 취득자의 안정적 정착보다는 정착과정에서 어려움을 다른 국가로 이동하여 모면 하려는 시도를 하게함. 오히려 대대수 새터민의 안정적 정착에 동요를 가져옴.

탈북자의 인권상황과 개선방안 토론문

스티븐 린튼
유진벨재단 회장

중국 국내외 탈북자 문제: NGO 역할

피터 벅

국제위기감시기구 동북아시아 사무소 소장

중국 국내외 탈북자 문제: NGO의 역할

피터 벅

국제위기감시기구 동북아시아사무소 소장

개요

수천 명의 북한 주민들이 자국의 궁핍함을 피해 보다 나은 삶을 찾고자 목숨을 무릅쓰고 있다. 세계가 북한의 핵문제에 집중하고 있는 상황에서 이는 거의 보이지 않게 발생하고 있는 인도주의적 도전의 하나이다.

약 9000만 명만이 대다수는 남한으로, 일부는 일본, 유럽, 그리고 미국으로 안전하게 탈출하였다. 그보다 더 많은 사람들은 학대와 착취에 취약한 상태로 중국과 주변국가의 탄압과 강제 송환 위험을 피해 은신해있다. 만약 북한으로 송환된다면 그들은 처형을 당하거나 중벌을 받을 것이다. 안전 보장 이사회에서 핵 실험 후 제재에 대한 논쟁이 진행되는 상황에서도 중국과 남한은 북한이 그들의 위험천만한 핵 정책을 뒤집도록 압력을 가하는 것을 주저해왔다. 이는 부분적으로 과중한 제재 하에 북한경제가 무너진다면 중국과 그 너머로 폭발적으로 증가한 난민의 물결이 밀려 들어올 것에 대한 우려 때문이다.

이 보고서는 10월 9일 핵실험으로 인해 (김정일 불투명한 정권과 관련된 모든 것들이 그러하듯) 더더욱 불확실해지고 위험해진 난민 문제를 다룬다. 북한보다 중국이 태도를 바꿀 희망이 조금 더 있는 상황에서, 관계국들은 난민 상황이 과국으로 치닫기 전에 문제 개선을 위해 더 많은 일들을 할 수 있고 해야만 한다.

2006년 10월 9일 핵실험에 대해 북한 경제를 겨냥하여 강력 대응을 하지 않는다면 북한 내부 사정은 더 악화될 것으로 보인다. 북한에 기근이 폭풍우같이

돌아올 징조가 보이고 있다. 작년 북한은 1990년대 실패했던 공공배식시스템을 그대로 재도입하였고, 국제적인 원조를 거절하고 대신 비감시하의 개발 원조를 요구하였다. 남아있는 원조 프로그램들의 자금 조달은 보증하기 어려워졌고, 여름 홍수로 곡물과 기반 시설은 훼손되었다.

북한주민이“노동자의 천국”을 떠나는 가장 중요한 요인은 정치적 압박보다는 기아와 경제적 기회의 결핍이다. 정보의 부족과 중국에서의 강제로 북한으로 송환되어 받게 될 처벌의 두려움, 재정적 어려움은 국경의 벽이나 삼엄한 감시보다 더 중요한 걸림돌이다. 중국은 국경 감시자의 부재를, 은신하고 있는 북한 주민들을 가차없이 색출하는 것으로 보완하고 있다. 2006년 10월 중국 당국은 국경을 따라 담을 짓기 시작했고 북한을 탈출한 사람들을 체포하기 위한 대대적인 검문을 시행하였다.

이러한 어려움에도 불구하고 목숨을 걸고 국경을 넘으려는 북한주민들의 의지는 더욱 커지고 있고, 남한에 도착한 난민의 수는 올해 기록을 세울 것으로 보인다. 그들이 탈북을 감행할 결정을 내리도록 하는 가장 중요한 요소는 중국에 있는 가족들과 증가하고 있는 남한에 있는 가족들이다. 남한의 9000명에 달하는 망명자들은 사랑하는 이들의 탈출을 위해 돈과 정보를 보내줄 수 있다. 이보다 중요한 요소는 아니지만 의미심장한 요소는 밀수입된 남한 비디오나 미국과 남한의 라디오 방송 그리고 입소문을 통해 정보가 확산되기 시작하고 있다는 것으로, 이는 북한 주민들은 새로운 사상과 열망에 노출시키고 있다.

대다수의 북한주민이 피난처를 구하고자 중국에 오는 것은 아니다. 그러나 중국은 그들의 체류를 보다 힘들게 만들고 있기 때문에, 늘어나는 수의 사람들이 어쩔 수 없이 수천 킬로미터를 돌고 위험하게 국경을 넘으면서 몽고나 동남아시아로 피난처를 찾아간다. 2006년 8월 방콕에서 175명의 망명 희망자들이 집단 검거된 것은 수용 국가의 관대함이 한계에 다다랐음을 명확하게 보여준다.

안전하게 탈출한 대다수의 북한주민은 남한에 정착한다. 그 이유는 언어, 문화, 가족들과 재결합할 수 있는 가능성 때문이다. 증가하고 있는 경우들에서 발견되는 남한에 정착을 하게 하는 결정적 요소는 타국에서 망명을 허락 받기 위해 거쳐야 하는 과중하고 번거로운 절차이다. 북한 인권을 개선하고자 팔을 걷어 부쳤던 국가들 중 독일을 제외한 미국과 유럽, 일본 정부들은 몇 안 되는 망명자들만을 받아들이는데 그쳤다.

인도주의적 원조에 초점을 두고 은신처를 제공하던 느슨한 네트워크(network)는 일부 북한 주민들이 몇 일 안에 서울로 안전하게 이동할 수 있는 정치적으로는 강력하지만 허약한 지하 통로로 진화한 반면, 다른 사람들은 매년 폭력과 착취에 고통을 받고 있다. 관계국들이 가장 취약한 상태에 있는 이들의 착취를 최소화하고 이러한 조직들의 연계에 위해 전달되는 필수적인 원조를 증대하고자 한다면, 지속 가능한 해결책을 찾아야만 한다.

이 보고서에서는 정부가 감당하기 힘든 정책을 제시하지 않을 것이다. 북한 경제가 완전히 붕괴되지 않는 이상, 북한의 강한 내부 통제와 탈출을 위한 비용 등의 많은 문제들에 의해 국경을 넘는 북한 주민의 수는 계속적으로 제한될 것이다. 그러나 이제는 난민 문제에 대해 행동과 함께 강력한 주장과 결의를 보여 주어야 할 때이다. 왜냐하면 이는 인간애의 요구이며 또한 국제 사회가 이 상황에 대해 빠른 대처를 하지 못한다면 핵 문제에 대한 운영상 합의를 도출하기가 상당히 어렵게 될 것이기 때문이다.

1. 서론

1990년대 수천 명의 북한주민은 경제적 붕괴와 기근 그리고 지속적인 식량 부족으로 중국이나 그 외의 나라로의 탈출을 감행했다. 국제 사회는 이 상황을 효과적으로 대처하는데 실패하였다. 지난 십 년 동안, 수십억 달러의 지원과 인권

침해에 대한 폭넓은 인식에도 불구하고 대부분의 북한 주민은 여전히 비참한 생활을 하고 있다. 중국에 정착한 난민들의 상황도 단지 조금 나은 상태이다. 중국으로 탈출한 난민의 상황은 거의 알 수 없기 때문에 중국에 은둔하고 있는 북한 주민의 수의 정확한 평가는 불가능하다. 그러나 몇몇 NGO의 분석과 국제위기그룹이 탈북자들과 중국 국경에 살고 있는 한국인을 대상으로 한 인터뷰를 살펴보면 그 수는 대략 10만여 명에 달하는 것으로 보인다.²² 그 중 9,000여명만이 위험한 여정을 거쳐 남한에 정착하고, 드문 경우에는 서유럽이나 미국으로 가기도 한다.

집을 떠난 난민들은 위태로운 비정상적인 통로를 통한 불확실한 여행을 시작한다. 이는 이들의 돈과 인맥과 행운에 따라 최소 5일부터 5년 이상 걸릴 수 있다. 이 보고서는 중국과 제3국에서 보다 나은 삶을 찾는 북한 주민들이 이용하는 숨겨진, 그리고 종종 변화하는 네트워크를 조사한다. 이들 네트워크 중 일부는 생명을 구하기도 하지만 다른 일부는 폭력적이고 착취를 일삼기도 하는데, 이들은 북한주민이 누구를 만나고, 어디에 살고, 얼마큼의 위험에 노출되고, 무엇을 선택할지를 결정한다. 최근 이 네트워크는 점점 외교의 한계와 난민들이 유입되는 국가의 인내심을 도발하고 있다. 이들 네트워크의 지난 십 년간의 생성과 발전의 연구는 오늘날 북한주민이 처한 상황을 이해하고 보호정책을 개선시킬 수 있는 특정한 영역들을 찾을 기초를 제공한다.

난민 문제는 한국과 북한간만 아니라 중국과 인접국가(한국, 미국)간의 갈등의 원인이 되고 있으며, 심지어는 미국과 중국간의 갈등점이 되고 있다. 남한이 2004년도에 베트남에서 수백 명의 북한주민을 공수해 온 뒤로 남북한 회담은 1년 넘게 정체되었다. 중국의 주변국은 대체적으로 북한주민을 중국이나 북한으로 강제 송환하지 않고, 제3국으로 가는 것을 허가한다. 남한이 소리 없이 가장 많은

²² 이 문서의 확장 판은 국제 위기 단체 보고서로 나와있다.

난민을 받아들이고 있고 미국은 단지 극소수의 난민을 받아 들이고 있으나, 미국에서는 이 문제에 대해 침묵으로 일관하는 남한을 비난하는데 목청을 높이고 있다. 부시 대통령은 2006년 4월 백악관에서 중국 주석 후진타오를 만났을 때 난민 문제를 언급했었다.

이 보고서는 북한 난민들의 네트워크와 연관 국가들의 정책들을 포괄적으로 살펴보는 첫 보고서가 될 것이다. 대부분의 난민 보고서에서는 고작 중국에 대한 논의에 그칠 뿐이다. 2006년에 중국과 동남 아시아 등지에 있는 북한주민과의 50여 차례의 인터뷰와 남한 있는 북한주민들과의 50여 차례의 인터뷰를 통해 이 보고서는 난민들이 국경을 넘어 이주하게 된 요인과 왜 네트워크가 비제도권에서 형성되었는지 살펴볼 것이다. 그 후 중국에 있는 네트워크 운영자들과 북한주민의 활동을 조사한다. 그리고 중국에서 경유국과 정착국으로 가는 종종 10,000km가 넘는 길고 불확실한 여정을 북한주민들이 발견되는 모든 국가들에서 난민들을 받아들이는 국가들, 선교사, 브로커, 울란바타르(Ulaan Baraar)에서 랑군(Rangoon)의 사이에 있는 외교사절단 등을 포함하는 핵심 행위자들과의 인터뷰를 통해 추적한다. 이 보고서는 난민과 망명신청자들의 상황을 개선시킬 방법을 논의하면서 결론을 맺을 것이다. 개인과 유약한 네트워크를 보호하기 위해 탈출 경로, 특정 정부와 단체에 대한 상세한 내용은 포함시키지 않았다.

소수의 북한주민만이 중국을 방문할 수 있는 합법적인 허가를 가지고 있고 대다수는 중국에 불법 체류하고 있다. 중국에 있는 북한주민은 충분한 보호를 받지 못하기 때문에 은신할 수 밖에 없고, 이는 밀수, 비합법 거래, 임시변통적인 외교술을 조장하고 있으며, 가장 취약한 집단은 마약에 의해 황폐화되고 있다. “탈주범”과 “국경문제”에 관하여 북한과 양자간 협약을 맺고 있는 중국은 탈북자들을 송환되어야 할 경제적 이민자로 보고 있다.²³ 유엔 난민 고등 사무소

²³ 북한과 중국은 1960년에 “탈주범 상호 인도 조약”과 1986년 “국경 지대 사건 협정”에

(UNHCR)은 그들을 “관심대상자(persons of concern)”로 보고 있으며, 국제 인권과 인도주의 단체들과 언론매체는 공통적으로 북한주민을 “난민”이라 칭한다. 피난민에 관한 1951 조약 해석과 관련해 법적 논의가 있으나, 국제위기단체는 중국에 있는 많은 북한 주민들이 난민 또는 ‘지리적 난민’²⁴의 지위를 가지고 있다고 인식될 수 있는 사례라고 믿고 있다. 왜냐하면 북한의 탈북자에 대한 처벌은 심할 경우 처형까지 갈 수 있기 때문이다. 그들은 국제적 보호를 바랄 수도 없는 처지이다. 그들의 공식적 지위를 막론하고 중국과 기타 경유국에 있는 모든 북한 주민들은 강제 송환과 지속적인 박해로부터 보호를 받을 가치가 있다. 중국은 망명 희망자의 요구를 다루는 법체제가 아직 잡혀있지 않았지만, 그럼에도 불구하고 중국과 주변 경로국들은 그러한 송환을 금지하는 농르플망(non-refoulement: 다시 짓밟지 않는다) 원칙을 존중하여야 한다는 국제법적 의무를 따라야 한다.²⁵

중국에 있는 북한주민 중 다수는 난민 또는 망명 희망자라 불릴 수 있겠지만 이 보고서는 중국에 있는 북한주민을 총체적으로 “국경 횡단자(border-crosser)”라 일컫는다. 국경 횡단자들의 일부는 북한에 남아있는 가족들을 위해서 그리고 중국에서 그들의 열악한 상황때문에 예상되는 학대에도 불구하고 다시 귀환하려고 한다. 다른 일부는 본국 또는 제3국의 피난처를 찾지 못하거나 찾을 생각을 하지 않는, 한마디로 중국에 갇혀있는 사람들이다. 중국을 떠나 경유국으로의 여정을 시작한 북한주민은 그들의 절박한 국제적 보호를 요청하는 결정을 고려하여 “망명

서명하였다.

²⁴ “지리적인 난민” 개념을 포함한 법적 문제에 관한 논의는 아래 부록 C” 난민 법 그리고 유엔난민고등사무소”를 보면 된다. 난민에 관한 1951 조약 내용과 1967 의정서는 <http://www.unhcr.org/protect/3c0762ea4.html>에서 볼 수 있다.

²⁵ 1979년 이후 중국에 재정착한 300,000명의 베트남 난민들은 중국인들과 유사한 권리들이 주어지지만 아직 시민권이나 영구적 지위를 얻지 못하고 있다. 농르플망(non-refoulement) 원칙에 관한 논의와 중국의 관련 국제법 책무는 앞의 문헌을 참조하면 된다.

희망자(asylum seeker)”(유엔난민고등사무소가 외국에서 피난처를 찾는 사람들을 지칭하기 위하여 사용하는 용어임)라 부른다. 망명 희망자는 그들이 난민 승인을 요청할 수 없거나 하지 않더라도 “국제적 보호의 필요성일 있을 수 있고 유엔난민고등사무소의 고려 대상일 수 있다.”²⁶ “난민(refugee)”이라는 용어는 북한인들 개개인 중 공식적 난민 신분과 보호가 허용된 사람들을 지칭할 때 사용한다. 남한 시민권을 취득하고 재정착한 북한 주민은 “망명자(defectors)”로 표기하기로 한다.

2. “노동자의 천국”을 떠나다

북한에서의 정치적 경제적 권리를 부인하는 것은 북한의 사회적 구조에서 지켜지고 있다. 3개의 층위로 이루어진 계층체제가 사회를 구성하는데, 이는 “동요”계층과 “적대”계층에 속하는 사람들의 권리를 효과적으로 억압하고 있다.

나라를 떠나는 자들은 식량과 돈 때문일지라도 잡히면 강제 노동을 할 수도 있다. 증인들의 목격과 위성 사진에 의하면 감옥 수용소와 공개 처형이 실재하고 있음은 의심의 여지가 없다.²⁷ 국제적 항의와 비난은 북한주민의 인권 개선은 고사하고 북한의 법령만큼이나 그들을 보호하는데 무력하다.

북한의 사회적 통제와 세뇌는 놀라울 정도로 효과적이다. 1990년 이전에는 소수의 사람들이 남한으로 망명하였고 어느 정도 비밀리에 국경 너머로 송금을 하거나 중국에 있는 친척과의 거래가 가능하였다. 아주 적은 정보가 나라 안으로 유입되고 나라 밖으로 유출되었다. 1990년대 경제 붕괴와 계속되는 기근이 많은 북한주민을 중국으로 이동하게 만들었다. 경제 붕괴와 지속되는 어려움은 평양에 있는 정권의 정책 결정과 직접적으로 연관이 있다. 그럼에도 불구하고 대다수의 북한 주민들이

²⁶ “보호 유발 프로그램”, UNHCR 과 국제 보호, 2장.

²⁷ 데이빗 호크, “숨겨진 교도소: 북한 감옥 수용소를 폭로하다”, 북한의 미국 인권 위원회, 2001.

중국으로 넘어가는 이유는 정치적 압력보다 경제적 필요에 의한 것으로 보인다.

A. 떠나게끔 만드는 압력

경제의 붕괴는 즉 북한주민이 극도의 궁핍 상태에서 생활한다는 것을 의미하였다. 더 무서운 것은 김정일 정권이 식량 상황이 위험 단계에 도달했음에도 불구하고 지속해 온 가혹한 사회통제 프로그램이었다. 시민들의 ‘핵심’, ‘동요’, ‘적대’계층으로의 분류는 지속되었고, 핵심층은 1996년도까지 공공 배분 시스템(PDS)을 통해 어느 정도의 식량을 구할 수 있게끔 하였다. 반면 대다수의 인구는 수렵과 개인 물품 교환(두 활동 다 형법 조항 하에 금지되어 있음)과 같은 생존전략에 의지하여만 하였다. 일반 시민들은 거주지를 떠나 다른 곳으로 이동하는데 필요한 증명서를 얻기 힘들었고 해외이동허가서는 거의 불가능하였다. 그래도 가족 구성원들은 식량을 얻고 생존하고자 다른 도시로 뿔뿔이 흩어졌다.²⁸ 본 거주지 밖에서 발견된 사람들은 개시일인 1997년 9월 27일을 따서 명칭된 “9-27 수용소”에 감금되었다.²⁹ 시작부터 어려운 상황에 있었던 수용소들은 점차 문을 닫았지만, 여전히 북한 내부의 유랑민의 문제는 심각하다.³⁰ 더 이상 가족 내에서 양육 받을 수 없는 지경에 이르러 집을 떠나는 어린이들은 가장 힘없는 피해자 중 하나이다.³¹

이러한 강압적인 법적 규제와 붕괴되는 사회 통제에 직면하여, 초기의 대안적 네트워크인 뇌물과 비밀스러운 대안적 전략은 증가하고 보다 복잡하여 졌다. 일정

²⁸ W. 커트랜드 로빈슨, 이명근, 케네스 힐, 길버트 엠 번햄, “북한 이주 세대들의 죽음: 회고 연구”, 더 랜셋, 354권 1999년 7월 24일.

²⁹ 앤드류 낫시오스, “북한의 기근 정치”, 미국 평화 기관 특별 보고서, 1999년 8월 2일.

³⁰ “내부 이동에 관한 프로젝트”, 브룩킹스 학회와 Refugees international, www.brookings.edu/idp

³¹ 국제 위기 단체 인터뷰, NGO 일원, 서울, 2006년 4월 12일

규모의 암시장 거래와 무허가 여행을 묵인해주는 조건으로 당국자들은 돈을 받기 시작했다. 당국자들에게 뇌물을 줄 수 없는 형편의 사람들은 대체로 벌금이나 물품 압류 또는 언어, 신체적 폭력과 같은 처벌을 받았다. 그러나 이러한 처벌이 암시장이나 무허가 여행을 멈추지는 못했다.³² 사회 밑바닥에서부터의 이러한 변화는 경제적인 절박함과 더해져 체포와 심한 형벌의 위협에도 불구하고 더 많은 북한 주민들이 중국으로 넘어가게끔 했다.

B. 횡단

1997년부터 1999년 동안은 최악의 기근이 찾아왔고, 원조활동의 “첫 물결”이 정점에 이르렀던 시기이다. 국경은 대체적으로 침투하기 용이했으며 중국 쪽에서의 동정심이 꽤 높았었다. 중국 관리들은 대체적으로 무관심했으며 북한 국경 경비들에게 뇌물을 주는 일이 비일비재하였다. 더 비싼 경우도 있었지만 대개 국경을 넘는데 드는 비용은 \$13 정도였다. 북한주민은 그들 자신의 힘으로 국경을 넘을 수 있었으며 대체적으로 식량을 구하거나 돈을 벌려는 목적이 이루어지면 다시 북한에 있는 가족한테 돌아가려는 의도를 가지고 있었다. 몇몇 망명 희망자는 특별한 연락처나 계획도 없이 낯선 자들의 호의에 기댈 수 밖에 없었다. 1990년대 말 3명의 다른 여자들과 중국에 넘어온 한 사람은 단순히 “아무 집이나 접근해서 주인한테 자신들의 상황에 대해 설명하였다.”³³

중국의 기독교 교회들은 초기 국경 횡단에 도움을 주는데 적극적이었다. 양지에 있는 한 단체는 국경을 따라 있는 “가정집 교회”를 음식, 옷, 기본적인 의약품을

³² “북한의 사회적 경제적 상황에 대한 북한주민들의 이해와 반응”, 굿프렌즈, 2000년 6월.

³³ 안드레이 란코브, “북한 피난자들 배척 2화: 길고 굽은 위험한 길”, 아시아 타임즈 온라인, 2005년 1월 8일.

제공하며 지원하였다. 수백 명의 국경 횡단자들은 이 네트워크 하나와만 연결되어있던 15에서 20개의 가정집 교회를 거쳐 갔다. 많은 이들은 한밤중에 찾아와 식량을 가지고 동이 트기 전에 북한으로 돌아가곤 하였다. 다른 이들은 국경 지방에 며칠 동안 머물렀고 어떤 이들은 더 깊숙하게 중국 안지 방향으로 이동하였다.³⁴ 한 목사는 1990년대 말 수천 달러 어치의 겨울 옷을 국경 근처에 있는 몇몇 피난처에 공급했다고 회고했다. “당시 상황은 느슨했던 편”이어서 도움을 제공하던 이들과 북한 주민들이 국경 지방을 이동하는데 큰 어려움이 없었다. 기부 받은 물품은 심지어 시장 물품으로 다시 팔려나가기까지 하였다.³⁵

1998년 국경을 따라 이루어진 설문조사는 중국에 있는 북한 주민들이 “다양하고 매우 기동성이 있고 대부분 숨어사는 사람들”이라는 점을 알아냈다.³⁶ 대부분 20, 30대였고 식량과 일을 찾아 중국에 들어온 사람들이었다. 구호자들은 그들 중 3분의 2 이상이 결국 집으로 돌아갔다고 추정한다.³⁷ 함경북도에서 온 사람들이 80퍼센트에 달하였다.³⁸ 많은 한국계 인구가 살고 있는 중국의 도시들의 두만강 건너편에 위치한 함경북도는 국경에서 가장 가까운 지역일 뿐만 아니라 상당히 발달한 중공업 지역이다. 국가 소유 기업들이 문을 닫자 실업이 증가하고 식량이 부족해지면서 일일 배급이 어려워졌다. 경작과 채집이 가능한 토지 조차 거의 없는 함경북도 거주자들은 대안이 거의 없었다.³⁹ 지난 몇 년 간 국경에서 멀리 떨어진 평양과 그 너머에 있는 북한 주민들까지 중국으로 이동한다는 점은 북한의 계속되는 고난과 탈출 가능한 경로가 늘어났다는 것을 보여준다.

³⁴ 국제 위기 단체 인터뷰, 남한 목사와 국제 구호자, 서울, 2006년 4월 12일.

³⁵ 국제 위기 단체 인터뷰, 미국 목사와 실천주의자, 서울, 2006년 3월 22일.

³⁶ 로빈슨, 이명근, 힐 그리고 변행, *op. cit.*

³⁷ *Ibid* (동일 장)

³⁸ *Ibid*; 코트랜드 로빈슨, 이명근, 케네스 힐, 에드버트 슈, 그리고 길버트 엠 변행, “인구 통계학적 방법의 식량 불안정 평가: 북한 사례 연구”, *Prehospital and Disaster Medicine*, 16권, 4번, 2001년 10월-12월

³⁹ 헤이즐 스미스, “중국에 있는 북한주민들: 문제를 정의하고 해결책을 제시”, 2002년 12월 1일; 로빈슨, 이명근, 힐과 변행, *op. cit.*

1999년 이후에는 여성과 아이들, 안정적인 가족이 없는 개인들이 더욱 많이 횡단을 감행하였다. 1999년 국경 주변에서 이루어진 설문에 의하면 남녀 비율이 대체적으로 비슷하였으나, 이제는 3대1로 여성 수가 남성보다 더 많다.⁴⁰ 결혼했거나 이혼했을 가능성이 높은 남성들은 그들의 가족들을 위한 식량을 가지고 집으로 돌아가는 경향이 있는 반면, 미혼 여성들은 국경 지대에서 “신부 매매”를 이용할 수 있다.⁴¹ 결혼했지만 직업이 없는 여성들은 직장에서 실종되었다고 알려지지 않고 공공배급의 직접적 이용을 하지 않기 때문에 집을 떠날 가능성이 높다. 이 여성들은 가끔 국경횡단과 관련된 거래자로 일하면서 중국에서 들여오는 담배나 다른 물건들을 북한 암시장에 팔면서 가족들을 돕곤 한다. 여성들은 또 만약에 잡혀서 송환되더라도 그들이 단지 식량과 일을 찾기 위해 중국에 있었던 것으로 보이면 비교적 약한 벌을 받는다.⁴²

중국에 있는 북한주민의 수는 기근이 최고조에 이르렀던 기간에 만 명부터 3만 명 정도로 추정된다.⁴³ 적어도 반 정도는 3개월 이하의 기간 동안 머물렀고, 70퍼센트 이상은 6개월 이하 머물렀다. 이 추정은 수백 수천 명의 대이동을 나타내기 보다는 오히려 초기 국경 횡단 네트워크의 유동성을 잘 보여준다.

3. 지하조직화

2000년에 이르자 국경 횡단에 상당한 변화가 나타났다. 최악의 기근은 지나갔고

⁴⁰ W. 커트랜드 로빈슨, 이명근, 케네스 힐, 길버트 엠 번햄 “북한 이주 세대들의 죽음: 회고 연구”, 더 란셋, 354권 1999년 7월 24일.; 국제 위기 단체 인터뷰, NGO 국장이 남한의 망명자들을 도우다, 서울, 2006년 5월 9일

⁴¹ 이금순 “국경 횡단하는 북한주민들: 현재 상황과 미래 추측” 한국국가통합기관, 연구 시리즈 2006년 5월; “일상의 보고”, 굿프렌즈, op. cit.

⁴² 1998년 여름 공식적인 중국 통계, 제임스 세이무어 “중국: 중국에 있는 북한주민에 관한 배경 문서”, 라이트넷, 2005년 1월. “일상의 보고”, 굿프렌즈, op. cit.

⁴³ 국제 위기 단체 인터뷰, 2006년 3월-6월.

북한의 곡물 생산은 나아지고 있었다. 북한과 중국 관리들은 국경 횡단 움직임을 유용한 안전판으로 보고 단기적인 이동이 “정치적으로 안전”한 이상, 즉 북한 주민들이 단지 식량과 다른 물품을 찾는다는 전제 하에서 이동을 용인해주었다. 그러나 망명 희망자들의 유입은 시민단체와 브로커들 그리고 국제 미디어의 개입을 발생시켰다. 몇몇 북한주민은 선교사들과 시민단체 일원들의 보다 직접적인 도움으로 국경을 넘었고 점점 많은 수의 사람들이 불법적인 신분과 체포 및 강제 송환의 위험에도 불구하고 국경을 넘어 새 땅에 정착하였다. 일부는 중국을 통행 국가로 이용해 더 큰 경제적 자유와 신변 보호를 꿈꾸며 제3국으로 가고자 했다. 2000년도부터 북한과 중국은 차츰 느슨한 국경 정책으로부터 얻을 수 있는 이득보다 부정적인 결과가 더 크다는 결론을 내리기 시작했다.

A. 탄압

선교사들과 구호자들, 그리고 시민단체는 중국이 북한 망명 희망자들과 그들을 돕는 사람들에 대해 압력을 가하기 시작했다고 목소리를 모은다.⁴⁴ 중국은 북한주민을 신고하면 보상을 주고, 그들을 도와주면 벌금을 부과하는 시스템을 실행하였다. 국제 구호자들은 보상이 \$400까지 되고, 벌금이 \$3600에 달한다고⁴⁵ 언급하였지만 최근 보고에 의하면 보상이 \$630 까지 된다고 한다.⁴⁶ 미국 난민과 이주민 위원회(US Committee for Refugees and Immigrants)에 의하면 2000년도에 예전보다 두드러지게 높은 수치인 최소 6000명의 북한 주민들이

⁴⁴ 국제 위기 단체 인터뷰, 2006년 3월-6월.

⁴⁵ “굶주린 자들에 대한 학대: 북한 주민들의 중국 도피 위기”, 암네스티 인터내셔널, 2000년 12월 15일, 로버트 마판드, “북한으로부터의 난민의 위험한 여정”, 크리스천 사이언스 모니터, 2002년 8월 16일.

⁴⁶ “북한의 오늘”, 북한 사회에 관한 굿 프렌즈 조사 기관, 23번, 2006년 6월.

송환되었다 한다.⁴⁷ 검거와 송환 100일 캠페인이 2002년 12월에 시작되어 3200명의 북한 주민들의 송환되고 중국 국경 지역인 투멘과 룡징에서⁴⁸ 1300명이 감금되었다. 2003년 10월에 중국 정부는 북한과 함께 국경 근처에 6개의 감금 시설을 군부대 내에 설치해 매주 200에서 300명의 북한 주민들을 송환 시켰다.⁴⁹ 2000년 이후 중국은 갈수록 북한 주민을 돕는 시민단체들과 국제 구호자들을 표적으로 삼고 있다.⁵⁰

B. 밀고 당기기 (push-pull) 요인의 변화

지하에서의 네트워크의 움직임은 또한 새로운 당기기(pull) 현상을 초래하였다. 북한 주민들 특히 국경 지방에 있는 사람들은 보다 중국에 대해 노출되어 있으며 중국과 남한에 있는 친척들과 연락을 취해왔었다. 남한 텔레비전 프로그램, 영화들이 북한에 밀수입되어 북한 주민들이 남쪽으로 이동하고 싶어 만들었다.⁵¹ 최근 망명자들은 전체 북한 주민들의 반 이상이 금지된 남한 오락물을 봤다고 추정한다.⁵² 많은 망명자들은 또한 하루에 몇 시간 밖에 방송하지 않는⁵³ 보이스 오브 아메리카 (Voice of America)나 라디오 프리 아시아(Radio Free Asia)⁵⁴의 단파 라디오 방송을 들었다고 보고하였다. 다른 이들은 선전 전단지외의 노골적인 메시지보다는 종이의 질에 깊은 인상을 받았다고 한다.⁵⁵ 사람들은 비밀스럽게

⁴⁷ “세계 난민 설문 국가 보고서: 중국 2001”, 미국 난민과 이민자 위원회.

⁴⁸ “중국에 있는 북한 주민들에 대한 긴급한 보호 요청”, Medecins Sans Frontieres press release, 2003 1월 19일; “중국: 북한 주민에 대한 탄압으로 인해 3200 명이 강제적으로 북한 송환됨”, 연합 뉴스, 2003년 1월 21일.

⁴⁹ 도날드 맥인타이어, “북한의 씹쓸한 수확”, 타임 아시아, 2005년 6월 13일.

⁵⁰ 국제 위기 단체 인터뷰, NGO 일원, 서울, 2006년 9월 19일.

⁵¹ 국제 위기 단체 인터뷰, 평양에서 온 여자, 중국 북동 지방, 2006년 4월 29일.

⁵² 국제 위기 단체 인터뷰, 서울, 2006년 5월 8일.

⁵³ 국제 위기 단체 인터뷰, 윤국환, 한국 서비스, 보이스 오브 아메리카, 워싱턴 DC, 2006년 8월 24일.

⁵⁴ 국제 위기 단체 인터뷰, 서울, 2006년 5월 8일.

⁵⁵ 국제 위기 단체 인터뷰, 서울, 2006년 9월

남한에 대한 얘기를 하고 대부분은 남한 생활 수준이 훨씬 높음을 알고 있다. 한 여성은 남한에 있는 친구로부터 남한에서의 일은 힘들고 사람들은 불친절하지만 중국보다 상황이 낫다는 소식을 전해 들었다 한다.⁵⁶ 이미 남한에 도착한 북한 주민들은 친척들의 탈북을 경제적으로 지원해줄 수 있는 형편일 수도 있다.

근본적인 밀기(push) 요소는 여전히 배고픔과 가난이다. 북한 경제가 조금 나아졌다 하여도 혜택은 극소수에게만 전해진다. 암시장과 국경을 오가는 불법 무역이 증가하자 2002년에 경제적 개편이 도입되었다.⁵⁷ 시장메커니즘의 도입, 특히 통화 제정을 통한 시장메커니즘의 도입은 초기에 외국에 의해 어느 정도 낙관적으로 전망되었지만, 기반시설과 자원의 심각한 결핍에 의해 멈추어 섰고, 아직 필요한 구조 개혁이 진행되지 않고 있다. 반면 하늘 높이 치솟은 물가는 더불어 실업과 물가를 따라가지 못하는 임금과 함께 일반적인 노동자의 쌀 구매력을 30배나 감소시켰다.⁵⁸

2006년 10월 9일 핵실험은 북한 주민에 대한 인도적인 국제지원에 부정적 영향을 끼칠 것이다. 남한은 즉각 대량의 흉수 지원 물자 수송을 지연하였다.⁵⁹ 그럼에도 불구하고 이미 심각한 재정적 어려움에 대한 우려를 표명하며 WFP(세계식량계획)나 적십자 같은 구호 주선 단체들은 기부를 요청하였다. WFP는 190만 명의 북한주민을 대상으로 진행할 북한 프로그램에 필요한 1억200만 달러 중 10퍼센트 밖에 받지 못했다.⁶⁰ WFP의 북한 대표자인 장 피에르 드

⁵⁶ 국제 위기 단체 인터뷰, 청진에서 온 여자, 2006년 4월 23일.

⁵⁷ 북한의 경제적 개혁에 관한 추가적 정보는 국제 위기 단체 아시아 보고서 96번, “북한: 강철 주먹이 보이지 않는 손을 받아들일 수 있을까?” “에 있음. 2005년 4월 25일

⁵⁸ 루디거 프랭크 “북한의 경제적 개혁 (1998-2004): 시스템적 제한, 정량적 분석, 이념적 배경”, 아시아 태평양 경제 저널, 10권, 3번, 페이지 278-311, 2005년 8월

⁵⁹ “서울 흉수 지원 물자 수송을 즉각 지연” 연합, 2006년 10월 9일

⁶⁰ “유엔 에이전시 물자가 북한으로의 식량 지원을 재정적 압력에 의해 그만두다.” 연합, 2006년 10월 10일

마르게리(Jean-Pierre de Margerie)는 2006년에 중국에서는 당초보다 60퍼센트 적은 양의 지원을 받게 되었고,⁶¹ 전반적으로 국제 구호가 하향세를 타고 있다고 발표하였다. 유럽 연합은 2005년도 지원 규모의 반 밖에 되진 않지만 2006년 분으로 약속된 1260만 달러의 지원을 계속해서 배급할 것이다.⁶² 식량 부족이 기근 수준으로 심화될 위험이 커지자 배고픈 북한 주민들에겐 위험을 감수하고서라도 다른 도시나 중국으로 이주하는 것이 유일한 대처 방안이 될 수 밖에 없다. 국제 사회, 특히 남한과 미국 그리고 유럽 연합은 조용히 중국이 국경을 넘는 난민을 보호하도록 유도해야 한다.

정치적 동기에 의해 북한을 떠나는 경우는 아직도 적은 수이지만 점차 늘고 있는 추세이다. 중국에서 시간을 보내거나 외지와 연락이 닿았던 사람들은 나라 밖에서는 더 나은 삶을 누릴 수 있음을 깨닫고, 경제적 상황과 더불어 더 나은 삶을 위해 노력하는 것이 규제와 처벌을 받는 것에 대하여 분개하며, 정부관리들에게 책임이 있다고 생각한다. 나라를 떠나는 것이 범죄나 반역이 아니라 생존을 위한 더 나아가 용기 있는 행동으로 보여 지고 있다.⁶³ 중국에 있는 망명자들은 북한 정권에 대해 솔직하게 비판하고 많은 적개심을 드러낸다.⁶⁴ 지난 몇 년간 북한의 고난의 원흉은 미국이나 날씨 따위가 아니라는 깨달음이 늘어나고 있다.

4. 새로운 패턴과 새로운 네트워크

⁶¹ 린지 벡과 벤 블란카드, “북한의 도발은 원조 상황을 불안정하게 만들었다.” 로이터스, 10월 9일

⁶² “유럽 연합은 북한의 인도주의적 원조를 중지하지 않을 것이라 말한다.” Agence France-Presse, 2006년 10월 9일.

⁶³ 국제 위기 단체 인터뷰, 남포에서 온 난민, 북부 태국, 2006년 6월 7일

⁶⁴ 국제 위기 단체 인터뷰, 2006년 4월-5월

강요되는 지하조직화와 변화하는 환경에 직면하면서 망명 희망자들의 네트워크는 그 인원이 줄었음에도 불구하고 더욱 다양하고 정교해졌다. 네트워크의 참가자들의 감축은 북한 내의 상황이 개선되었다기보다는 네트워크가 지하조직으로 이동한 결과이다. 일부는 여전히 스스로 중국으로 가는 것을 계속하고 있지만, 점차적으로 북한주민들은 떠나기에 앞서 돈과 연락처를 확보하고자 한다. 그만큼 경제적인 제재와 두려움이 탈북을 시도하는 사람들을 주저하게 한다.

2003년 유엔 난민 고등 사무소 조사에 의하면 중국에 거주하는 탈북자의 수는 약100,000여명이라고 한다.⁶⁵ 그 다음 해 사설 시민단체의 설문 조사 결과도 일치하였다.⁶⁶ 같은 기간 조금 더 세밀한 조사는 30,000-50,000명으로 예상하고 있다.⁶⁷ 지난 3년간 탈북자의 수는 전반적으로 감소하였다. 1999년 중국에 거주중인 탈북자가 약300,000명이라는 최대치의 조사 결과를 발표한 굿프렌즈(Good Friends)는 현재 150,000명이 중국에 거주 한다고 발표하였고, 이 인원의 삼분의 일은 북한 여성과 중국 남성들 사이의 아이들이다.⁶⁸ 시민단체인 미국 난민과 이민자 위원회는 2003-2004년 탈북자의 수를 100,000명으로 추정하였으나 이 수치를 2005년엔 대폭 낮춰 50,000명으로 발표하였다.⁶⁹ 미국 국무부는 북동 중국에 약 10,000-30,000명의 망명 희망자들이 숨어 생활한다고 추정한다.⁷⁰ 지난 봄, 고등 판무관 안토니오 쿠티에레스(Antonio Guterres)는 중국에 약 300,000명의 북한 주민들이 거주하고 있지만 “국제적 보호를 필요로 하는 수는 대략 50,000명

⁶⁵ “유엔 관리 북한의 빈곤 질타” 조선일보, 2003년 6월 19일

⁶⁶ “2004년 세계 난민 설문: 국가 보고 중국” 미국 난민과 이민자 위원회.

⁶⁷ 서해용, “슬픔과 아픔”

⁶⁸ 노옥재, “북한 인권 상황을 개선시킬 조치에 대한 평가와 전망”, 평화 재단 심포지엄, 2006년 7월 11일

⁶⁹ “2006년 세계 난민 설문: 국가 보고 중국” 미국 난민과 이민자 위원회

⁷⁰ “연간 보고”, 중국에 대한 의회 행정 수반 권한, 2005, www.cecc.gov/pages/annualRpt/annualRpt05/2005_7_refugees.php.

정도로 제한되어있다”고 발표하였다.⁷¹ 2006년 3월 방문 중 그가 만난 여러 북한주민들은 “ 한 명만이 *지리적의 난민*에 포함된다.”고 했다.⁷²

탄압과 북한의 조금 개선된 상황들, 그리고 높은 탈출의 비용을 고려할 시, 오늘 날 북한을 떠나는 수는 이전 기근이 정점에 달했던 시기보다 높지 않을 것을 보인다. 동시에 더욱더 많은 수의 탈북자들이 제3국가로 향하는 추세이고, 올해에 이 수는 기록적이 될 가능성이 있다. 착취, 체포 및 귀환의 지속적인 위협은 중국내의 북한주민의 존재를 파악하기 힘들게 만들며 그 수를 예측하는 것도 어렵게 만든다. 그러나 망명 희망자들 및 한국계 중국인과의 심층 인터뷰에 의하면 그 숫자는 수만 명 정도 일 것이라는 예측이 가장 적합하다고 한다.

A. 강제 송환

시민단체 및 네트워크 관리자들의 보고에 따르면 북한은 브로커들과 탈주자들을 대상으로 국경 보안을 더욱 강화 하였다. 밀수된 2005년 공개 처형 비디오 자료는 부정 거래와 불법적인 국경 횡단의 혐의가진 사람에 대한 것이다.⁷³ 2006년 2월 북쪽의 국경 마을인 회령에서 남한 혹은 중국과의 연락 및 망명의 혐의로 300명이 체포 되었다.⁷⁴ 5월엔 217명의 북한 요원들이 더욱 폭 넓은 정보 회수를 위하여 망명 희망자의 신분으로 중국에 파견되었다는 소문이 파다했다⁷⁵.

유엔 협약을 준수 해달라는 미국 국무부의 직접적인 요청과 국제 사회의 감시에도

⁷¹ “중국에 있는 50000 명의 북한 주민들은 국제적 보호를 필요로 한다: 구테레스” 루사 뉴스, 2006년 3월 23일.

⁷² “중국: 중국 방문에서 구테레스가 북한 난민을 만나다” 루사 뉴스, 2006년 3월 23일

⁷³ 2006년 암네스티 인터내셔널 보고서 <http://web.amnesty.org/report2006/prk-summary-eng>

⁷⁴ 국제 위기 단체 인터뷰, 망명자, 2005년 5월

⁷⁵ “중국의 김춘희 처우 방식 진술서” 백악관 언론보도, 2006년 3월 30일

불구하고 중국은 계속해서 유엔 난민 기구와의 협의 없이 탈북자들을 체포 및 강제 송환하고 있다.⁷⁶ 중국은 또한 탈북자들에게 피난처를 제시하고 이들을 이동시켜주는 선교사, 봉사자 및 브로커들을 목표로 하고 있다. 중국 및 남한의 감시자들은 센양 근처의 탄압은 2008년 올림픽 준비를 위한 “정화작업(clean-up)” 캠페인 때문이라고 말한다.⁷⁷ 중국에서 수년간 거주했다가 한국으로 망명한 북한 주민들은 이러한 올림픽 준비가 최근 남한으로의 이동을 부추겼다고 한다.⁷⁸

국제 구호자들과의 국제위기단체 인터뷰에 따르면, 매주 약 150-300명의 탈북자들이 중국에서 강제 송환되고 있다.⁷⁹ 최근 탈북자들의 증가로 인하여 북한 정부는 법적 처벌 및 형법을 완화 및 개선하였다. 1999년 형법은 “불법적인 국경 횡단”과 “북한 전복의 목적을 갖고” 횡단 하는 경우를 구분하고 있다.⁸⁰ 2004년 개정은 국경 횡단”과 “잡은 국경 횡단”을 구분하고 있으며, 허가 없는 “잡은 국경 횡단”은 노동 캠프에서의 2년 처벌 가능한 범죄로(1999년 버전에는 3년으로 기재됨) 구분하고 있다. “기밀 정보의 유출, 항복 및 충성의 변화”들의 반역죄는 5년에서 10년 혹은 10년 및 종신형으로 처벌 가능하다.⁸¹ 그러나 이런 법의 변화에도 불구하고, 정치 및 임의적인 의도의 감금, 고문 및 사형은 계속되고 있다. 처벌의 형태는 강제 송환된 북한인의 나이, 성 및 경험에 따라 좌우 된다.⁸²

여성 및 어린이들은 강제 수용소에서 2주 정도의 처벌에 그치는 경우도 있었지만, 몇 개월에 달하는 처벌도 흔하게 있다. 남한인 및 선교사들과의 접촉을 시인하는

⁷⁶ 날의 북한, 굿프렌즈 북한 사회에 관한 연구 기관, 29번, 2006년 6월

⁷⁷ “217명의 북한 요원 중국에 파견되다”, 미래 한국, 2006년 5월 3일

⁷⁸ 국제 위기 단체 인터뷰, 2006년 6월 6일

⁷⁹ 국제 위기 단체 인터뷰, 팀 피터스, 2006년 1월 31일.

⁸⁰ 이금순, “국경을 넘는 북한주민들: 현재 상황과 미래 전망”, 한국 국가통합 기관, 2006년 5월.

⁸¹ 동일 장

⁸² 동일 장

북한 주민들과 임신부의 경우 미흡한 의료 시설에서의 강제 낙태를 강요 당하는 등 강제 송환의 결과는 더욱 처참하다.⁸³ 죄수들이 병들거나 사망하는 것을 당국에서 우려하고 있지만, 즉결 사형과 혹독한 노동의 장기 선고는 계속 이행되고 있다.⁸⁴ 거의 죽을 지경에 달한 죄수들은 출소 되지만 거의 대부분이 일주일을 못 넘기고 사망하기 일췌이다. 많은 죄수들은 노동 캠프에서 지역 강제 수용소로의 이동 중 탈출을 시도하거나 출소 후 중국으로의 재탈북을 시도한다. 출소 된 강제 송환자들 중 많게는 40%가 다시 중국으로 입국한다.⁸⁵

결론

이 보고서에 논의된 인권문제의 근본적인 책임은 당연히 북한에 있다. 북한이 국민의 기본적인 자유와 인권을 완전히 존중해준다면 이러한 문제들과 다른 많은 문제들을 해결 할 수 있다. 하지만 정권의 특징 및 자국의 보안에 대한 관심을 미루어 보면 그러한 급격한 변화를 기대하는 건 비현실적이다. 그래서 국제위기단체는 북한에 대해 개선안의 범위를 허가 없이 국경을 넘는 사람들에게 대한 가혹한 처벌의 완화와 함께 제한적인 여행의 자유화(중국으로 자유롭게 여행할 수 있도록 허가되는 인원의 어느 정도의 증가, 보다 많은 친지 방문, 국경 근처에 사는 사람들에게 대한 특별한 조치들을 포함)로 제한해 왔다. 이러한 조치들은 기존 체제의 근본적인 부분에 영향을 미치지 않고 비교적 쉽게 이행할 수 있는 것이다.

다른 점에서 중국이 북한 난민과 망명자들의 인권을 개선의 열쇠이다. 그러나, 중국

⁸³ 데이빗 호크, “숨겨진 수용소”

⁸⁴ 조엘 차니, “반역의 행위”, 난민 인터내셔널, 2005년 4월

⁸⁵ “100,000 명의 난민들: 중국에서의 비참한 삶”, 동아일보 2002년 2월 27일

자체의 인권 문제에 대한 악명이 높다는 점, 국내외의 안정성에 우선성을 두고 있다는 점, 북한과의 긴밀한 관계를 고려하였을 때 가까운 미래에 중국의 긍정적인 정책을 기대하기란 어렵다. 중국 당국은 점점 더 망명자들을 표적으로 삼아 체포할 뿐만 아니라, 그들의 망명 및 생활에 도움을 준 사람들도 체포하고 있다. 이러한 행동은 다른 국가들도 입국을 시도하는 탈북자들을 저지하기 위해 국경에 철조망을 설치하는 등의 반응을 유도한다.

2008년 올림픽이 다가오면 세계의 이목이 중국으로 집중될 거라는 사실을 고려하여 신중한 절차를 밟아 바람직한 방향으로 나아가야 한다.⁸⁶ 중국 농부들의 부인들의 부족을 고려하면, 중국 남성들과 결혼한 여성 및 그들 자녀들에게 영주권을 부여하는 것은 중국의 국가이익일 것이다. 북한 여성들이 대부분 착취당하며 근무하는 가라오케 등을 단속하는 것도 가장 나약한 사람들의 안전을 확보하고 중국의 이미지를 개선하는 행동일 것이다.

A. 망명 희망

중국 및 다른 통행국에 체류하는 모든 북한 주민들은 강제 송환 및 북한에서의 처벌로부터 보호 받아야 한다. 중국은 1951년 난민 협약 및 1967 의정서의 서명국으로서, 비록 관련된 국내법 체계가 아직 설립되지 않았을지라도 농르폴망 원칙을 존중하고 망명희망자들을 자국의 영토 내에서 보호할 국제법적 의무가 있다.⁸⁷ 나아가, 1995년의 유엔 난민고등사무소와의 협정(이는 협력의 확보를 목적으로 하고 난민협약의 해석과 적용에 대한 분쟁이 있을 경우 국제사법재판소에

⁸⁶ 국제 위기 단체 인터뷰, 데이빗 호크, 서울, 2006년 10월 16일.

⁸⁷ 아래 부록 C 참조. 중국은 유엔 난민 고등 사무국 집행 위원회 멤버이고 경제적, 사회적, 문화적 권리에 관한 국제 서약과 고문에 반하는 조약, 아동 권리에 관한 조약을 포함한 국제 인권 조약들을 승인하였다.

구속력 있는 중재를 요청할 난민 협약의 규정과 권위(38조)를 반복한다)을 고수하여야 한다.⁸⁸ 이 협약에도 불구하고 해당정부의 “선의(goodwill)”에 궁극적으로 의존하는 유엔 난민 고등사무소는 공식적으로 중국 내에서 북한주민에 대한 접근이 금지되고 있다.

수 많은 시민단체와 정부들이 중국의 국제법 준수 태도를 비판하였다. 하지만, 유엔난민고등사무소는 중국에 있는 북한주민을 단지 “관심대상자들”로 보며, 국경 횡단자들을 경제 이민자로 보고 이들을 송환하는 중국 관계자들과 접촉을 시도하는 조심스러운 입장을 취하고 있다.⁸⁹ 고등 판무관은 그의 2006년 3월 베이징 방문 당시 “모든 것(everything)”에 대한 “개방적이고 솔직한(open and frank)” 논의 이후 향후 발전에 대하여 난관적이었다. 중국은 유엔 난민고등사무소와 함께 망명 체제를 위한 법적 제도를 설립하겠다고 말하여지고 있으나 지금이 중국이 이러한 말을 행동으로 보여줄 때이다.⁹⁰

중국은 북한주민의 정식 망명을 허가하지는 않더라도 최소한 강제 송환은 멈추어야 한다. 유엔 난민고등사무소는 중국이 이 의무를 준수하도록 해야 한다. 그 의무를 다 준수 할 때까지는 중국 주변국들도 중국 국경을 넘어온 북한주민을 강제로 중국당국으로 보내는 일은 삼가고, 유엔 난민고등사무소 혹은 남한과 연락을 취하여야 한다. 남한, 미국, 일본 그리고 북한 망명자들의 입국을 허락하고자 하는 다른 모든 정부들은 중국, 버마, 라오스, 베트남에 들어가는 것을 요구해야 한다.

⁸⁸ 국제위기단체 이메일 인터뷰, 유엔 관리, 2006년 10월 16일, “중국에서의 유엔 난민 고등사무국의 파견단을 유엔 난민 고등사무국 지점으로 발전시키는 협의” 1995년 12월 1일 제네바에서 서명된 유엔 조약 시리즈. vol. 1898/1899, I-32371, pp. 61-71; 1951년 난민 조약, op. cit

⁸⁹ 중국의 북한 주민이 필요로 하는 보호에 대한 유엔 난민 고등사무국의 평가에 관해 더 알고 싶으면, 아래 부록 C를 참조하라.

⁹⁰ 고등 판무관 성명, 유엔 난민 고등사무소 언론 보도, 2006년 3월 23일; “중국: 중국 방문에서 구테레스가 북한 난민을 만나다” 루사 뉴스, 2006년 3월 23일

북한 난민 문제에 대하여 가장 목소리를 높였던 미국과 유럽연합은 여러 난민들의 정착을 승인하고 받아 들여야 한다. 한국도 조금 더 적극적인 (그러나 조용한 접근법은 이해할 수 있음) 역할을 통해 북한주민이 중국 및 다른 국가에 억류 되지 않도록 도와야 한다.

남한과 유엔 난민 고등 사무소는 베트남, 라오스, 캄보디아, 버마 및 태국과의 협력을 통하여 탈북자들을 경유국에서 장기 거주 구역으로 이동시키기 위한 표준적 절차를 4개월이 지나지 않는 시간 제한을 가지고 이행해야 한다.⁹¹ 난민 재정착과 관련하여 풍부한 경험을 자랑하는 미국과 유럽연합은 남한이 대부분의 탈북자를 받아들여 왔다는 것을 승인하고 재정착을 위한 교육과 지원을 제공하여야 한다.⁹² 특히 망명자들은 아마도 전문적 재정착 기관이 운영할 재정착 프로그램의 영역과 기간의 확대를 받을 것이다..⁹³

여성과 정신적 건강 문제는 북한주민이 거주하거나 수용된 모든 국가들이 특별한 관심을 보여야 할 문제이다. 제3국에서 봉사하는 시민단체 및 교회 단체들도 이에 적극적으로 참여해야 한다. 망명 희망자들이 재정착하는데 걸리는 시간을 고려 할 때, 이러한 단체들은 지속적인 지지를 받아야 하며 유엔 난민고등사무소에 등록되어 마지막 이동을 기다리는 북한주민들에게 거주공간을 제공하는 것이 허락되어야 한다. 모든 주변 국가가 책임을 전가하기에 급급한 반면, 태국은 이에 대해 모범이 된다. 남한을 시작으로, 정부는 숨어있거나 도망 중인 북한주민의 인도주의적 요구에 응할 자세를 일신하여야 한다.

⁹¹ 북한주민을 재정착 시키는 난제는 향후 국제 위기 단체 보고서의 주제가 될 것이다.

⁹² “21 세기를 환영: 남한에 있는 북한 난민들”, 난민 인터내셔널, 2003년 12월 16일.

⁹³ 국제위기단체 이메일 인터뷰, 카린 리, 북한에 관한 국가 위원회, 2006년 9월 25일.

B. 중국에서의 휴식지 창설

중국 당국은 탈북자들의 입국을 저지하는 정책에서 입국 후의 보호에 중점을 두는 정책으로 전환해야 한다. 인신매매 방지를 위해 더욱더 많은 자원과 노력이 요구된다. 중국은 여성에 대한 폭력 근절에 관한 협약과 아동 인신매매와 아동 매춘에 관한 아동 권리 협약에 서명한바 있으며, 이제는 착취 근무지와 매춘을 단속할 때이다. 인신매매 신고에 대한 보상금도 대폭 늘려야 하고, 탈북자 신고에 대한 보상을 증지하여야 한다. 나약한 여성들은 중국으로부터 그들의 특별한 필요를 처리할 수 있는 재정착 프로그램으로 옮겨져야 한다. 중국 및 탈북자를 받는 나라들은 유니세프, 유엔인구활동기금, 유엔 마약 범죄 사무국 등의 국제 기구로부터 혜택과 지지를 누릴 것이다.

중국 시민과 결혼한 여성 및 자녀는 망명희망자와 무국자의 재정착을 위한 보다 든든한 국내법제가 성립될 때 까지 일시적인 영주권을 부여 받아야 한다. 교육을 포함한 어린이들의 기본적인 권리는 중국이 1990년 서명한 아동 권리에 대한 협약에 명시된 바와 같이 존중되어야 한다. 중국과 주변 국가들은 의료 시설의 보급을 확대하고 북한주민을 돕는 시민단체의 체포를 중지해야 한다. 또한 중국 당국은 북한 주민들의 중국에 있는 친지들에 대한 보다 빈번한 법적 방문을 허용할 것을 북한에 장려하여야 한다.

중국의 정책을 변화하라는 보다 강력한 압력이 있기 전까지는 중국에서 피난처를 찾는 북한 주민의 곤경은 더욱 악화될 것 같다. 북한 인권 문제에 있어서 가장 언성을 높여 왔던 미국, 유럽연합, 일본으로부터의 중국에 대한 바른 일을 하도록 하는 설득이 없이는, 북한 주민은 거의 보이지 않는 상황 속에서 계속적으로 고통 받을 것이다. 해당 정부들은 북한주민을 승인하고 받아들일 보다 큰 사명감을

가지고 자신들의 말과 결의안을 떠 받쳐야 한다. 이제 국제사회는 말이 아니라 행동을 보여주어야 할 때이다.

중국 국내외 탈북자 문제: NGO 역할 토론문

이영환
북한인권시민연합 조사연구 팀장

중국 국내외 탈북자 문제: NGO 역할

토론문

이영환

북한인권시민연합 조사연구 팀장

국제위기감시그룹의 보고는 2008년 베이징 올림픽을 앞두고 재중탈북자들에 대한 강제송환과 구호지원활동가에 대한 단속이 날로 강화되고 있는 시급한 상황을 정확히 지적하고 있습니다. 특히 탈북요인과 상황의 변화를 면밀히 추적하면서, 탈북자들이 이제 더 이상 단속과 강제송환을 피하기 어려워 깊은 산 속으로 숨어들어가거나, 동남아 등 제 3국행 외에는 다른 방법을 찾을 수 없게 되었음을 잘 설명해 주셨습니다.

2년 전 이 회의에서 저는 청중석에 앉아 있었습니다. 지금은 제가 토론자로 참가하고 있는 두 번째 세션에서 당시 민주노동당 최규엽 최고위원께서는 “재중 이북경제유민 진상조사 결과 브리핑”이라는 것을 제시하셨습니다. 내용인즉, “남쪽 일부에서 주장하는 재중 경제유민의 숫자는 과장되어 있고, 3만명 이하에 불과한 것으로 추정되며, 중국정부는 탈북자들을 북한으로 ‘귀국’시키고 있고, 탈북문제는 북에 있는 주민을 빼내는 식의 기획탈북이기 때문에 소수의 문제”라는 것이었습니다.

당시 조사는 불과 5일 동안 이루어진 것이었음은 물론, 중국인 연길주 공안국 부국장, 공안출입국관리처 처장 및 부처장, 연변자치주 주정부 부주장, 외사과 부주임 등 7명의 중국 당국 관계자들의 설명만을 전적으로 신뢰한 것이었습니다.

탈북자 3 명과 면담을 실시한 것으로 소개하였을 뿐, 내용은 전혀 설명하지 않았습니다. 그럼에도 불구하고 ‘북한인권문제는 근거 없이 과장되어 있으므로 문제를 일으키는 브로커들을 국외탈출방조행위로 철저히 단속하는 것이 시급하다’고 한 당시 주장은 1 년이 넘도록 인용과 인용이 거듭되어 ‘대북지원이 효과를 거두어 탈북자들의 숫자가 줄어들고 있다’는 왜곡된 주장으로까지 확대되기도 하였습니다.

중국이 제 29 회 올림픽 개최지로 확정된 것은 2001 년이었습니다. 이즈음부터 중국공안은 탈북자들을 끌어내기 위해 전기검침원과 수도검침원 등 행정공무원들까지 동원하여 숨어 있는 곳을 조직적으로 추적하기 시작했다는 것은 당시 중국에서 쫓겨 다니던 많은 탈북자들과 활동가들의 증언에서도 교차 확인되는 내용들입니다.

국제위기감시그룹과 같은 INGO 들의 조사보고활동은 북한인권실상과 재외탈북자들이 처한 상황을 사실에 가깝고 균형 있게 파악하는데 있어서 어떤 국가나 정부보다 중요하고 큰 역할을 해오고 있습니다. 토론자로서는 조사내용과 제안사항들이 너무나 충실하여 특별한 이견이 없으므로 이 토론에서는 INGO 의 역할이 북한인권개선에 있어서 얼마나 중요한 것인지 강조하고, 앞으로 어떠한 방향으로 기여하는 것이 바람직할지 제언하고자 합니다.

1. ‘피해자 중심’의 실제적 진실파악

북한인권문제가 지금처럼 국제적 이슈로 공론화되기 시작한 것은 채 10 년도 되지 않지만, 사리원 정치범수용소의 존재를 국제사회에 처음 폭로한 ‘라메다 리포트’의

발간을 기점으로 보면, 북한인권개선을 위한 INGO의 활동역사는 어느덧 27주년을 맞이하고 있는 셈입니다. 1979년, 앰네스티 인터내셔널은 알리 라메다(Ali Lameda)의 증언자료인 『조선민주주의인민공화국에서 양심수인으로서 겪은 일들』을 간행하였습니다.¹⁾ 당시 이 책은 한국에도 입수되었으나, 민주화운동의 사정이 시급해 큰 주목을 끌지 못하였고, 국제사회에서는 소련의 아프가니스탄 침공, 중국의 베트남 침공, 크메르루즈 대학살 등 국제적 사건에 가려져 국제사회의 관심을 크게 끌지 못하였습니다.²⁾

하지만 당시 앰네스티의 국제집행위원회 토마스 함마베르히(Thomas Hammarberg) 의장이 서문에서 밝힌 발간취지는 단 몇 사람이라고 하더라도 ‘피해자의 증언’을 다른 무엇보다 중요한 판단기준으로 고려하는 인권운동의 기본정신을 잘 보여주고 있습니다.

“이 글은 라메다씨 개인의 경험을 적은 것입니다. 하지만 이 글이 조선민주주의인민공화국의 정치적 구금의 어떤 측면을 이해하는데 도움이 된다고 믿기에 우리는 이를 간행하는 바입니다. 라메다 사건과 세디요(Jacques Sedillot) 사건은 우리가 개별적으로 입수한 유일한 두 케이스인데, 앰네스티 인터내셔널은 그가 자신이 직접 경험한 사실과 관찰할 수 있었던 사실을 기록한 것으로 믿는다는 것을 밝혀둡니다.”

지난 19일 유엔총회에서 다시 한 번 통과된 북한인권결의안에 한국 정부가 찬성표를 던진 것에 대해서는 특별히 환영할 이유도, 반대할 이유도 없다고 생각합니다. 불참이건, 기권이건, 찬성이건 한국 정부는 그 나름대로의 판단을 해왔다고 보기 때문입니다. 하지만 찬성입장을 표명할 것이라는 분위기가 알려지기

시작하자 북한인권운동 영역에서 수년간 활동해온 국내의 한 연구자는 언론 기고를 통해 “한국 정부가 기존의 ‘기권’ 입장을 바꿀 이유가 없다”며, 그 논거로 “직접적 사실 확인이 곤란한 북한의 경우를 단정적으로 말하는 것은 과도하고 무리한 평가라 할 것”이라고 비판하였습니다.³⁾ 한 명의 증언도 소중하게 다룬 함마베르히 의장과 앰네스티 인터내셔널과는 참으로 대조적입니다. 어느 쪽이 과연 북한주민들의 인권개선을 바라는 진정한 목소리라고 할 수 있을까요?

2. 국제인권운동으로 자리매김하기

북한인권문제의 개선에 도움이 되는 것이라면 운동의 중심이 굳이 한국이 되어야 할 필요는 없다고 생각합니다. 유엔 총회에서의 결의안 통과가 보여주듯이 이미 국제사회가 함께 노력할 공동의 문제이기 때문입니다. 하지만 그럼에도 불구하고 한국인들은 한 핏줄을 나눈 동포들을 위해 어느 나라보다 더 큰 역할을 하고자 하는 순수한 마음을 갖고 있습니다. 굶어죽는 동포들을 위해 지원물품을 모아 보내고, 곧 1 만명을 넘어설 만큼 탈북자들을 우리 국민으로 받아들이는 데에도 인색하지 않다는 것이 이를 잘 보여주고 있습니다.

하지만 한국은 북한인권개선에 더 많은 기여를 할 수 있음에도 불구하고 그렇게 하지 못하고 있는 큰 장애요인을 갖고 있습니다. 그것은 숨겨진 정치적 의도가 무엇인가에 대한 상호간의 불신입니다. 한반도의 평화를 다른 어떤 것보다 중요하게 생각하는 NGO 를 친북단체로 폄훼하는 경우에는 반북정서가, 북한인권개선을 요구하는 NGO 들을 반북단체, 반통일단체로 비난하는 경우에는 대개 그 밑바탕에 반미정서가 중요하게 자리하고 있습니다. ‘북한인권개선방안’을 논의하는 자리에서 ‘미국 먼저 인권 개선하라’고 외치는 사람들을 종종 만나게

되는데, 참 안타까운 일입니다. 그보다는 ‘미국인권운동’을 만들고 국제적 이슈로 공론화하는 노력을 하는 편이 ‘두 나라 모두 문제가 있으니 서로 그냥 덮어두자’는 주장보다는 나은 것 같습니다.

최근 한국에서 소위 ‘진보진영’에서도 국제사회의 인식과 발맞춰 북한인권문제에 대한 인식재고와 참여노력이 시도되고 있는 것은 참으로 반가운 일입니다. 몇몇 단체 실무자들과 의견을 나누는 과정에서 뒤늦게 알게 된 일화 하나를 소개합니다. 지금은 유명무실해지긴 했지만, 2년 전 ‘한반도인권회의’라는 모임이 진보운동계에서 구성된 적이 있었습니다. 미 의회가 준비하고 있던 북한인권법안에 대응하기 위해 인권평화시민단체가 주축이 되어 만들어진 것으로 알려졌습니다.⁴⁾ 그 자리에서 진보진영의 이름에 걸맞는 이슈를 찾아보자는 긍정적인 시도가 있었는데, 한 가지 제안은 개성공단의 노동권문제에 대해 다뤄보자는 안이었습니다.⁵⁾ ‘노동권’이라는 주제이기 때문에 기존까지 다루지 않은 문제이고, 한국의 진보진영의 과거 활동의 연장선상에서도 부합하는 주제가 될 수 있었을 것입니다.

하지만 실제 조사 착수는 이루어지지 못하고 제안 수준에 머문 가운데, 미국 북한인권법에 따라 임명된 제이 레이코위츠(Jay Lefkowitz) 특사에 의해 이 문제가 먼저 제기되었습니다. 모처럼 뜻을 모았다가 당혹스러운 딜레마에 빠질 수밖에 없었다고 합니다. 긍정적으로 검토해보던 문제였는데, 미국이 먼저 이를 제기하였기 때문이었습니다. 모임은 흩어졌고, 각 단체별로 미국측의 개성공단 문제제기에 대해 의도가 불순하다거나 기준이 일방적□편파적이라는 논평들을 낼 수밖에 없었던 듯합니다.

이 문제가 점차 뜨거운 논란이 되어가는 가운데, 휴먼라이츠워치에서 개성공단의 노동권문제를 본격적으로 조사하여 확인된 문제점들과 침해발생 가능요인들을 국제사회에 보고하고 개선방안들을 제시했습니다.⁶⁾ 활동의 공정성을 국제적으로 인정받는 INGO 에서 ILO 기준에 의거하여 보고서를 발표하자 미국을 향한 비난은 이전에 비해 누그러지고 합리적인 논의가 이루어지기 시작한듯 합니다. 이렇듯 INGO 의 역할은 북한인권문제가 정치화되는 것을 방지하고 인권문제 자체의 영역으로 자리 잡을 수 있게 하는데 있어서 매우 중요합니다.

물론 북한인권운동을 ‘인권’운동으로 바로 인식하지 못하게 한 것은 북한인권 NGO 들에게도 책임이 있다고 생각합니다. 제가 일하고 있는 북한인권시민연합이 미국 북한인권법에 따라 프리덤하우스에서 개최한 북한인권국제대회에 공식참가하지 않은 것이 NGO 들 사이에서 아직도 회자되고 있다고 합니다. 당시 시민연합의 고민은 회의의 조직 과정에서 한국 내에서 일어나고 있는 북한인권운동의 정치화 조짐에 대한 우려 때문이었습니다. 국내 협력단체 참가여부가 NGO 들 사이에서 검토되기 시작하던 있던 즈음 ‘반핵반김’을 극단적으로 표방하는 일부 운동단체가 한국내 준비단체연대 예비명단에 포함되어 있던 것을 보고, 참가권유를 반려했을 수밖에 없었습니다. 물론 후에는 이러한 정치운동단체들은 참가하지 않은 것을 확인하고 다행스럽게 생각하고 있습니다.

거리캠페인들 가운데에는 생산적인 것도 있고 그렇지 않은 경우도 있습니다. 성조기를 들고 거리에서 북한 국기를 태우는 일부 단체들이 북한인권캠페인 장소에 끼어들면 언론의 편향된 조명을 받아 순수한 목표로 캠페인을 기획했던 주최단체가 애꿎은 오해를 받고 오히려 국민들의 반감을 얻게 마련입니다. 미국 유학생들과 현지 대학생들이 LINK(Liberation in North Korea)라는 대학연대그룹을 만들어

세계 각지에서 북한인권캠페인을 부지런히 펼쳐오고 있는 일은 높이 평가하고 싶습니다. 다만, 어렵게 고국을 찾아온 기회에 검은 정장을 입고 펼치는 장례식 캠페인이나 도로 한가운데 드러눕는 방식의 거리 캠페인은 아직 한국 대학생들에게는 정서적으로 낯설음을 이해할 필요가 있습니다. 마음속으로 지지하지만 선뜻 동참하기를 주저하여 한국 대학생들에게 ‘우리도 이렇게 열심히 하는데, 한국 대학생들은 우리보다 더 무관심하다’는 뉘앙스의 비판은 기울인 노력만큼 큰 효과를 거두 못하는 이유 가운데 하나라고 봅니다. 북한인권문제보다 미국의 인권침해가 더 심각하다며 성조기를 밟고 지나가게 하면서 ‘북한인권문제 없다, 우리민족끼리’를 외치는 것이 언론과 국민들에게 외면을 받는 것과 똑같은 이치입니다. 북한인권개선운동의 대중화에 큰 효과를 거두지 못하는 방식이라고 생각되면 방법을 과감히 바꿀 수 있는 융통성이 필요합니다. INGO 에 의한 대중캠페인은 현지인들의 분위기와 정서에 호소할 수 있는 방식으로 세심하게 기획되어야 할 것입니다.

또한 한국에는 TV, 신문 등 일반 언론매체들 외에도 잘 구축된 인터넷 환경에 기반하여 선정적이거나 자극적인 보도를 유포하기도 하는 작은 언론 매체들도 있다는 것에 항상 유의해야 할 것입니다. INGO 들이나 외국에서 온 개인활동가들은 한국의 일부 언론에 의한 왜곡보도에 적절히 대응하기 어렵습니다. 이를 방지하기 위해서는 잘못된 내용은 없는지 한국 NGO 들과의 협력 아래 보도결과를 모니터하고, 적시에 대응하기 위한 자문단체로서 한국의 법률단체들과 연계를 갖는 것도 좋은 방법이 될 것입니다.

3. 주제별 공동조사를 통한 신뢰도와 공정성 확보

보고서에 대한 신뢰도와 공정성에 대한 평가는 평소 지켜온 정치적 중립성에 기반한다는 것은 더 말할 나위가 없을 듯합니다. 내용적으로 충실하고 훌륭한 보고서가 작성되었다면, 휴먼라이츠워치나 앰네스티 인터내셔널, 영국 국제반노예연대 등 초국적 INGO 들과의 정보교류나 교차검증을 거친 후 공동명이나 추천서를 포함하여 국제사회에 발표하는 것이 바람직할 것입니다.

비용분담을 통한 INGO 간의 연대캠페인이나 공동조사활동의 강화는 비단 북한인권문제를 넘어 국제사회 전체의 인권신장에 유익한 밑거름이 될 것입니다. 예컨대 1 만명에 가까운 탈북자들에 대한 공동 전수조사까지는 어렵다고 한다면 최근 몇 년간 입국자 전체를 대상으로 국내외 INGO 들이 공동조사를 한다면 북한내 여러 지역의 인권상황의 최근변화 추이와 2004 년 형법 및 형사소송법 개정 이후 실제 적용여부 등을 입체적으로 파악하는데 효과적일 것입니다.

만약 국제사회로부터의 압력에 직면하여 북한당국이 실제로는 인권탄압 정책을 완화하고 있다고 하더라도 아무도 이것을 제대로 평가해주지 않는다고 한다면 북한당국은 자발적 개선의 필요성조차 느끼지 못하게 될 것입니다. 따라서 침해상황에 대한 구체적 조사와 함께 개선여부에 대한 긍정적 평가도 INGO 들이 수행해야 할 과제일 것입니다. 또한 북한이 가입한 국제인권규약들에서 규정하고 있는 조항들을 북한내 관련법들과 절충시킬 수 있도록 하는 기술협력프로그램도 더욱 현실적이고 구체적으로 제안하는 노력도 필요합니다.

4. 인도적지원 재개와 분배투명성 강화

외부로부터의 지원물품에 대한 북한당국의 불투명한 전용의혹이 제기되자, 한국정부는 2005년 한 해 동안 20회에 걸쳐 식량분배를 감시했다고 밝힌 바 있습니다.⁷⁾ 하지만 세계식량계획(WFP)은 한국(40만톤)보다 적은 식량(36만 8천톤)을 지원하고도 2005년 12월 북한당국에 의해 추방됨으로써 활동이 중단되기 전까지 100여명(외국인 40명, 북한인 60명)의 요원들을 투입해 한해 5200여회에 걸쳐 감시를 실시했습니다.

한국정부의 감시활동은 대개 통일부 담당공무원, 외부 자문위원, 대학생 등 일반인들도 함께 참여하여 청진항 등 지원물자를 하역하는 장소에서 이루어집니다. 실제 현장 모니터링에 참여해보신 분들 가운데 간파하는 분들도 있다고 하는데, 맨 처음 도착하는 차량들은 군용차량을 민간차량처럼 도색한 것들이며, 사복으로 갈아입은 군인들이 실어 나른다고 합니다. 다른 방법은 배급소 책임자의 설명을 듣고 서류를 확인하는 방식입니다. 한국 사람들이 흔히 잘 표현하듯 ‘짜고 치는 화투’에 비유할 수 있을 듯합니다. 얼마 전 사적인 대화를 나눌 수 있었던 통일부의 한 중간급 관계자는 ‘북한에 대한 식량모니터는 애초부터 불가능하다’고 설명하였습니다. ‘북한 항구에 내려주는 순간 이후에는 군대로 가든 누가 빼돌리든 그것을 한국 정부가 어떻게 할 수 있는 일이 아니지 않느냐’고 반문했습니다. 물론 북한 당국의 비협조로 인한 현실적 고충은 이해합니다.

하지만 WFP 등 국제원조기구들의 견해는 다릅니다. 100% 모니터링은 불가능하더라도 모니터링에 대한 요구는 계속하면 할수록 조금이라도 더 많은 지원품이 일반주민들에게 돌아간다는 것입니다. 한 탈북자는 독일에서 광우병 파동이 발생하여 폐사시킨 육류를 북한에 지원하고 난 뒤, 국제기구에서 현장모니터를 요구하자, 북한당국은 주민들을 황급히 불러 모아 가구당 200g 씩

고기를 나눠주었다고 합니다. 그리고 4kg 썩 받은 것으로 적혀 있는 용지에 서명하도록 시켰다고 증언하기도 하였습니다. 그래서 국제인도지원 NGO 들은 북한에 대한 가장 큰 지원국가인 중국과 한국 가운데, 특히 한국정부의 지원방식에 대하여 불만이 많습니다. 한국이 많은 식량을 직접지원하기 때문에 북한 당국은 언제라도 모니터를 요구하는 국제지원단체들은 쫓아낼 수 있다고 생각하게 되었다는 것입니다. 따라서 INGO 들은 한국 정부로 하여금 대북인도지원활동을 WFP 를 경유하는 방식으로 바꾸어 하루 빨리 재개할 수 있도록 촉구해야 할 것입니다. 대북지원의 투명성에 대한 국민들의 의구심도 없애는 동시에 여론의 지지도 회복할 수 있을 것입니다.

한국 정부의 북한에 대한 지원의 상당 부분은 민간단체들을 통해 현물 형태로 제공되어 온 것으로 알려져 있습니다. 하지만 대북인도지원 NGO 가운데에는 북한주민들이 빨감이 없어 끓여먹을 수도 없는 라면을 구매하여 보내는 경우가 최근에도 있었습니다. 다행스러운 점은 군대로 1 차 수송되는 과정에서 철로나 길 위에 식량이나 지원품들이 떨어지거나 주민들이 달려들어 조금이라도 쉽게 빼내갈 수 있도록 마대 자루에 작은 구멍을 내거나 쉽게 뜯어지는 재질로 포장하여 보내는 단체들도 있다는 것입니다.

함께 계신 좋은벗들이나 JTS 와 같은 대북인도지원 NGO 가 북한당국의 비협조에도 불구하고 조금이라도 더 일반주민에게 돌아갈 수 있도록 하는 방안을 모색하는 국제회의를 개최하는 것도 시기적절한 방법이 될 것 같습니다. 아쉽게도 지금까지 대북지원 모니터링 강화방안을 모색하기 위한 실질적 회의가 열리는 것을 저는 본적이 없습니다. 대북인도지원 활동을 펼치는 국내 NGO 들과 INGO 들이 수행할 역할은 보다 효과적이고 수혜자 중심적인 지원방식을 모색하고, 새로운 제도적

개선방안을 제시하는 것입니다. 식량지원을 당장 재개하지 않으면 다가오는 겨울에 북한주민들에게 또 한 번의 대재앙이 닥칠 것이라는 경고가 제대로 받아들여지지 못하는 것은 지난 10 년 가까운 대북지원에도 불구하고 크게 나아진 것이 없다는 국내외 일반의 회의감 때문이라고 봅니다. 먼저 방법을 바꿔 국제사회의 지지를 얻어내고 공여국 국민들을 설득하는 지혜가 필요합니다.

토론을 마치며

서두에서 말씀드린 것처럼 북한의 식량난과 대량아사, 탈북난민 발생문제로 국제사회가 북한인권문제에 지금처럼 관심을 갖게 된 것은 10 여년 밖에 되지 않았지만, INGO 들의 활동은 곧 30 년 역사에 가까워가고 있습니다. 이러한 시간차이가 의미하는 것은 무엇일까요? 북한의 인권문제는 지금처럼 국제사회로부터 인권의 빛이 비춰지기 시작한 1990 년대 중후반 이전까지 지난 수십년 동안 어둠 속에 철저히 감춰져 있었다는 사실입니다. 식량상황이 개선되고, 중국 등 제 3 국을 떠도는 탈북자들이 더 이상 발생하지 않게 된다고 해서 북한의 인권문제가 해결되는 것일까요? 지금의 상황에서는 당장 먹을 권리부터 보호해주는 것이 중요하다는 인식은 매우 옳습니다. 그리고 인간을 비로소 인간다운 존재로 만드는 자유에 대한 권리도 비교할 수 없이 중요합니다.

얼마 전 탈북대학생과 함께 서울의 한 국제대학원으로 북한인권실상에 대한 특강을 하러 갔습니다. 청중 가운데 한국에서 공부하는 중국인 유학생이 함께 간 탈북대학생에게 이렇게 물었습니다. “중국인들은 정치적 자유는 아직 충분하지 않지만 경제적으로는 점점 풍요로워지고 있습니다. 당신은 만약 북한이 중국과

같이 먹고 살만한 나라가 된다면, 북한에 돌아가도 처벌하지 않는다면, 그리고 당신의 가족들이 아직 북한에 남아 있다면 돌아가시겠습니까?”

북한에서의 생활과 탈북과정에서 겪은 고통들을 남한 사람들에게 생생하게 알리는 작가가 되는 것이 꿈인 탈북대학생은 이렇게 대답했습니다. “가족들이 살아 있고 처벌받지 않는다면… 마음은 지금이라도 돌아가고 싶습니다. 하지만 저는 결국 돌아가지 못할 것입니다. 중국을 떠돌며, 한국에 와서 자유가 무엇인지 깨달았기 때문입니다. 북한사회에도 자유가 있다면 당장 돌아갈 것입니다. 한국에 있는 다른 탈북자들은 잘 모르겠습니다. 어떤 사람들은 처벌만 받지 않으면 가족들을 위해 돌아갈 것입니다. 하지만 제가 확신할 수 있는 것은 그들 역시 가족들이 죽고 나면 다시 탈출할 것이라는 것입니다. 자유란 그렇게 한 번 깨닫고 나면 다른 무엇과도 바꿀 수 없는 소중한 것이기 때문입니다. 우리는 북한에서 인간답게 산다는 것이 어떤 것인지 알 수조차 없었습니다.”

북한의 인권문제와 관련하여 나타나고 있는 바람직하지 않은 현상은 인권문제가 식량난으로 인해 발생한 것으로 인식되고, 그 초점이 식량난과 재외탈북자 문제로만 집중되는 것입니다. 북한인권운동의 기치는 ‘당신의 자유를 통해 우리의 자유를 얻게하라(Use your freedom to promote ours)’고 한 아웅산 수지(Aung San Suu Kyi) 여사의 언명처럼 ‘스스로 말할 수 없는 사람들을 위한 목소리(Voice for the Voiceless)’가 되어야 하기 때문입니다.

한국과 다른 나라들에 정착한 1 만명 정도의 탈북자들은 이제 스스로 목소리를 낼 수 있게 되었고, 자신의 가족과 친구들을 위해 실제 그렇게 하고 있습니다. 중국과 동남아 등 제 3 국에서 떠돌고 있는 수만명의 재외탈북자들은 북한 당국의 추적과

중국 공안의 철저한 단속을 피해 다니며, 그리고 신분이 없어 보호받지 못하는 모든 비인간적인 대우들을 겪으며 어떠한 것이 인간다운 삶인지는 하루하루 깨달아가고 있습니다. 하지만 그보다 훨씬 많은 2 천만에 달하는 북한의 일반주민들은 여전히 무엇이 인간다운 삶인지조차 깨달을 기회도 없이 살아오고 있습니다.

인권의 빛은 중국 등 제 3 국에서 쫓겨 다니며 온갖 고통을 겪는 재외탈북자들에게도, 그리고 결국에는 북한 땅에까지 비춰져야 합니다. INGO 들은 북한인권문제의 국제공론화와 실제적 진실과약에 가장 큰 기여를 해왔습니다. 이제는 문제를 해결하기 위한 방안을 집중적으로 모색하고 행동에 옮길 시기입니다.

1) "Ali Lameda: a personal account of the experience of a prisoner of Conscience in the Democratic People's Republic of Korea," AI index: ASA 24/02/79 (London: Amnesty International, 1979). 베네수엘라 시인이자 공산당원이었던 알리 라메다는 북한당국의 초청을 받아 1966 년부터 평양 외국문출판사에서 스페인어과를 관장하였으나, 김일성숭배를 비판했다는 혐의로 간첩으로 몰려 1968 년 20 년형을 받고 사리원정치범수용소에 수감되었다. 하지만 1970 년대 초 이 사건을 조사한 국제사면위원회가 1974 년 3 월 라메다를 양심수인으로 선정하고 국제캠페인을 벌이고, 베네수엘라 정부의 외교적 석방노력과 루마디아 대통령의 중개노력 등으로 7 년간의 옥고 끝에 1974 년 풀려나 고국으로 돌아갈 수 있었다. 국제사면위원회를 통해 출판된 이 책은 1979 년 7 월 2 일에 "An account of political imprisonment in North Korea"이라는 제하의 보도자료와 함께 국제사회로 배포되었다.

- 2) 북한인권시민연합, 『생명과 인권』, 제 1 호 (서울: 1996); 윤현, “국제사면위원회와 북한인권개선운동,” <월간 북한>, 04-02, (서울: 북한인권시민연합, 2004), p.1.
- 3) 서보혁, “北 인권결의안에 ‘기권’ 입장 바꿀 이유 없다,” <프레시안> (2006.11.15).
- 4) 인권운동사랑방, “북 인권 개선 위해 국내 인권단체 머리 맞대,” <인권하루소식> 제 2612 호 (2004.7.10).
- 5) “진보단체, ‘북 인권 적극개입 필요’ 제기,” <한겨레신문> (2005.3.24).
- 6) Human Rights Watch, "North Korea: Workers' Rights at the Kaesong Industrial Complex" (October 2, 2006).
- 7) 박경서, “북한인권개선을 위한 한국의 역할,” 북한인권시민연합□라프토인권재단 공동주최 ‘제 7 회 북한인권난민문제 국제회의(노르웨이 베르겐)’ 발표문 (2006.5.9).

Opening Remarks and Keynote Speech

OPENING REMARKS

Kyong-Whan Ahan
(President, NHRCK)

KEYNOTE SPEECH

Park, Jong-hwa
(Pastor, Kyung-dong Presbyterian Church)

Opening Remarks

Kyong-Whan Ahan

President, NHRCK

Welcome Speech

Ladies and gentlemen! It is a pleasure and great honor to welcome you to the IFES symposium. My name is Kyung-Hwan Ahn, and I am the chairman for the National Human Rights Commission of Korea.

To begin, I would like to thank everyone for taking the time out of your busy schedules to be with us today. I would like to give special thanks to those of you who came from abroad. Basili Mihief, Vice Director for the Institute of World Economy & International Relations (IMEMO) in Russia; Professor Kyung-il Kim from Beijing University; Gordon Flake, Executive Director for the Maureen and Mike Mansfield Foundation; Professor Jong-won Lee from Rikkyo University in Japan; Professor Ho-gil Cho from the Central Party School of the Chinese Communist Party; Dr. Rajiv Narayan, East Asia researcher for Amnesty International; Jang Ramstak, Chief Director for the Rafto Human Rights House; and Professor Sandi from the University of Delhi in India.

I also would like to give many thanks to the Korean professionals in charge of the presentations and discussions. Pastor Jong-wha Park who will give us the keynote address; Ryun Beob, a renowned Buddhist priest; Professor Soon-Sung Park; Professor Geun-Sik Kim; Professor Sung-Ryeol Oh; Professor Ji-Soo Lee; Dr. Su-am Kim; Dr. Geum-soon Lee; Dr. Deok-min Yoon; President Steve Linton; Peter Beck, Northeast Asia project director for the International Crisis Group; and Yong-Sun Lee, Director General for the Korean Sharing Movement.

The National Human Rights Commission of Korea (NHRCK) was founded in Nov.,

2001 as an independent government body. Since then, it has made continuous efforts in protecting and promoting human rights. In particular, it has paid significant attention to protecting and enhancing the human rights of the neglected class and minorities of Korea.

In addition, it has contemplated finding rational approaches to the North Korean human rights crisis, a core subject matter in the divided Korean peninsula. To accomplish this goal, the NHRCK organized The North Korean Human Rights Commission and held several public hearings, forums and discussions with North Korean human rights experts from both inside and outside the country. The NHRCK has also made significant strides in improving North Korean human rights. For example, the NHRCK conducted official tours to China and other countries, held in-depth interviews with North Korean defectors living in South Korea, and published a study report on North Korean Human rights legislation.

This symposium has significant meaning not only because it is based on objective research and investigations conducted thus far on the North Korean human rights situation, but also because it has tried to find practical and concrete solutions to enhance North Korean human rights and to establish international cooperation.

It chose North Korean human rights to be the main subject of discussion. In particular, issues involving efforts to improve North Korean human rights at government and non-government levels, and the human rights of North Korean workers in the Kaesung Industrial Complex.

To this end, I believe today's symposium will serve as a momentous occasion in uniting the diverse positions of each country and human rights group, and also in formulating concrete solutions.

The NHRCK was able to plan and prepare for this symposium at a more professional level since it co-hosted this event with the Far East Problems Research Institute of Kyungnam

University, the central research institution on North Korea studies. As a result, the NHRCK will strive to expand its human network which is necessary to improve the North Korean human rights situation. It will also make efforts to promote substantial international cooperation.

In closing, I would like to thank Dae-gyu Yoon, Director for the Far East Problems Research Institute of Kyungnam University and his colleagues. As co-host of this symposium, they have provided great human and material resources. Finally, I would like to express my sincere gratitude again to all of you for taking the time to attend this very meaningful event.

30 Nov. 2006

Kyung-Hwan Ahn, Chairman for the National Human Rights Commission of Korea

Keynote Speech

Park, Jong-hwa

Pastor, Kyung-dong Presbyterian Church

International Symposium
on
North Korean Human Rights and International Cooperation
Keynote Speech

Jong-Hwa Park

Chaplain, Kyungdong Church

Let me begin by congratulating the organizers of today's international symposium on North Korean Human Rights and International Cooperation, organized by the National Human Rights Commission of Korea. I believe the symposium will make a critical step forward to bringing peace and human development to the Korean peninsula and among the countries of East Asia. Through this symposium, if we can clearly and objectively grasp the current North Korean human rights situation and agree on future-oriented solutions for its improvement, this symposium will have served its function well, laying a cornerstone to achieve not only practical improvement of human rights in North Korea but also a peaceful relationship between North and South Korea and among Northeast Asian countries, which we all have dearly wanted. Hence, I would like to take this chance to emphasize the importance of human rights and present the responsibilities we have collectively in improving human rights in North Korea.

Human Rights and Human Dignity

First of all, the relationship between 'human dignity', 'human rights' that protect human dignity, and 'human obligations' that are accompanied by human rights should be approached and taken holistically. If mentioning human rights, human obligations should also be mentioned. Obligations and rights are always worded in the plural. It indicates that they are numerous and multidimensional. In contrast, when referring to the basis of human rights, 'dignity,' it is always

singular. It is because it is sacrosanct and indivisible, no matter what the case. From the perspective of Christianity, human dignity is grounded in the belief that God created human beings according to his own image, which means human rights are the rights of God that protects God within every human being. Human rights abuse is, therefore, equivalent to abuse of God.

Second, the 'Universal Declaration of Human Rights' that the UN General Assembly declared on December 1948 came into existence as a result of resistance against political tyranny that had oppressed people worldwide. It highly upholds the point that human rights based on 'individual freedom' must be protected by states regardless of the type of institutions or regimes. Here, the right to freedom of conscience and religion and the right to freedom of expression and speech are included. Yet, it has no enforcement power as an international law. It declares the common aim that every country and every ethnic group pursues together. North Korean human rights issues have been raised in this light.

Third, whereas the 'Universal Declaration of Human Rights' was created and declared by the western liberal and democratic countries, socialist countries and third world countries declared have declared 'Collective Human Rights.' It was adopted by the UN General Assembly in 1969 as 'the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights' and came into effect in 1974 after being ratified by 35 countries. It is an alternative human rights declaration that opposes western colonialism, hegemonism, and capitalistic imperialism. North Korea is always tempted to use it to defend itself against the criticism of their human rights, because the first article of this covenant declares the right to national self-determination: that every country has its "sovereign rights," based on which the country can freely determine its political status and

freely pursue its economic, social and cultural development. In this sense, attention should be paid much on economic right in the discussions on North Korean human rights. We have to verify whether or not North Korea really does practice and guarantee their people's economic, social and cultural rights.

Fourth, the practical absence of human rights in today's world should be addressed. A large number of human beings in the world barely live from hand to mouth, deprived of their the most basic of human rights. In other words, it is an issue of the right to survive. Without guaranteeing this right to survive, it is nothing but extravagance to debate about human rights as an individual freedom or human rights as economic, social and cultural rights. In this sense, the spotlight of the discussion on North Korean human rights should be shone primarily on its people's right to survive.

In Regard to North Korean Human Rights

As explained above, the type and contents of human rights are diverse. However, human rights are absolutely indivisible, whether grounded in civil and political rights that guarantees individual's political freedom and private property ownership, or the human rights grounded in collective economic, social, cultural rights. The only difference between them is in the placement of emphasis. Human rights should be holistically understood, and our efforts to find ways to improve the conditions by removing abuses one by one should be strived for within this comprehensive framework. In the case of North Korea, as everybody knows, the basic freedoms, such as that of conscience, thought, religion and speech are inexplicably restricted and it is true that public execution, operation of political prison camps, inhumane punishment of repatriated

refugees, and so on, are still rampant. On the other side, it is also known to all that the old regime and the institution that were to realize social justice and equality have in fact failed to function due to the country's massive, nation-wide poverty. Under this serious set of circumstances, the North's "military-first policy," demonstrated by its nuclear weapon programs, has threatened not only North Koreans but also the human rights of South Koreans, not to mention causing a sense of fear, anger, and insecurity among all. This is the double agony that burdens me in regard to the North Korean human rights problems.

Discussion on individual freedom-based human rights and collective human rights can only be meaningful under the condition that one's rights to survive are guaranteed. It is an undeniable fact that North Korea faces huge economic pressures that threaten the survival of its people, even if the country holds a nuclear-based military threat to East Asian countries and the world. Only after people's rights to survive are guaranteed can any efforts to practically improve North Korean human rights reap fruit. Ways to protect the people's right to live should be prioritized in the discussion as a starting point. Also, humanitarian aid for improving the people's right to survive should strongly be pushed forward on the agenda of individual political freedoms and collective human social and cultural rights, and not be excluded. Demanding individual freedom-based rights and collective human rights without taking into consideration the North's devastated and moribund economic situation is nothing but an unhelpful slogan and unreasonable, just like an empty vessel making a lot of sound.

It will be most practical and realistic to suggest and negotiate human rights issues with North Korea within a comprehensive package that includes the abolition of nuclear weapons, basic survival rights protection, and security guarantees of the North Korean regime. We cannot

protect our peace and security, not to mention improve the human rights situation in North Korea, if we use humanitarian aid as an economic weapon and if we politically abuse human rights issues under the aim of running the North Korean economy to further ruin and the country toward political and social collapse.

We need to get international help to improve human rights in North Korea. Security, including North Korean nuclear weapons, cooperation centered upon the protection of one's right to survive, and improvement of human rights to achieve the well-being of individuals should be discussed in a comprehensive framework to generate appropriate policies and allow them to be prioritized. For this, it is useful to look closely at the Organization for Security and Cooperation in Europe (which began as the CSCE in 1975, and become permanent organization in the form of the OSCE in 1992) that adopted the three-pronged policies of 'security,' 'cooperation,' and 'human rights.' I believe it is worth researching to figure out how this three-pronged policy can be applied to the Korean case.

Finally, it is absolutely necessary to take into account the distinctive characteristics of the North Korean regime and the current particular situation of Korea's division when devising strategies specifically to the case of North Korean human rights. Only with this regard can strategies be feasible. However, at the same time, it should be constantly born in mind that human rights can only be truly realized when the spirit of universal human rights is applied as it is without distortion or contraction in the course of developing and applying schemes particular to specific cases or countries.

SESSION I -1

: The International Community and Human Rights in North Korea

MODERATOR:

Choi, Young-ae

[Senior Commissioner, NHRCK]

PRESENTATORS:

L. Gordon Flake

[Executive Director, The Maureen and Mike Mansfield Foundation]

Jan Ramstad

[Chairman of the Board, Rafto Human Rights House]

Lee, Keum-sun

[Senior Research Fellow, Korea Institute for National Unification]

DISCUSSANTS:

Sandip Kumar Mishra

[Professor, Delhi University]

Park, Sun-Song

[Professor, Dongkuk University]

Zhao, Huji

[Professor, Central Party School, Communist Party of China]

**Human Rights and U.S. Policy toward North
Korea: Wrench in the works or key to resolution?**

L. Gordon Flake
Executive Director,
The Maureen and Mike Mansfield Foundation

Human Rights and U.S. Policy Toward North Korea: Wrench in the Works or Key to Resolution?

L. Gordon Flake

Executive Director

The Maureen and Mike Mansfield Foundation

ABSTRACT

This paper attempts to place U.S. policy towards Human Rights in a broader context. It briefly discusses the history of human rights in U.S. foreign policy generally and then explores the specific policy manifestations of U.S. concern over human rights in North Korea. In addition to the role of the U.S. State Department and the Congress, this paper also explores the particular role of civil society in both drawing attention to human rights abuses and in influencing U.S. policy.

This paper also attempts to examine the impact that the issue of human rights in North Korea has had upon overall U.S. policy towards North Korea and at the same time how differing approaches have impacted U.S.-South Korean relations.

The paper concludes with a call for denying North Korean exceptionalism and the application of international standards for the discussion of human rights. At the same time, it is important to recognize the very real security and economic interests that nations have and the need to balance and prioritize approaches on human right with this issues. Accordingly, this paper

concludes that there is much to be learned from the Helsinki process.

For the better part of forty years, the United States' relationship with North Korea was defined almost entirely by military deterrence. Over five decades after the cessation of open hostilities, the United States and the DPRK still do not share diplomatic recognition and have only limited dialogue, largely on security issues. In this context, the issue of human rights has not historically been an active factor in U.S.- DPRK relations. Given the extreme difficulty of accessing information due to the secretive and closed nature of North Korean society, the U.S. and the international community have long tended to presume worst regarding the status of human rights in North Korea, but have had little or no leverage and few opportunities to engage North Korean officials on the issue.

Beginning with the "modest initiative" under the Reagan and first Bush Administrations, North Korea's joining of the United Nations in 1992, and culminating in the October 1994 Geneva Agreed framework, the expansion of ties with North Korea in the past decade and a half has not only provided unprecedented, though still limited, access for NGO's scholars and government officials to North Korea, but an early opportunity to raise concerns about human rights. Ironically, the rapid expansion over the past three years of activity in Washington in regards human rights in North Korea has corresponded with a dramatic worsening of the security situation, the rise of tensions regarding North Korea's missile and nuclear programs, and the sharp contraction of societal and diplomatic contacts.

The increased and increasing U.S. focus on North Korean human rights in Washington is viewed by some in Seoul through the lenses of rapidly diverging U.S. and ROK views of and policy approaches toward North Korea. Following President Bush's 2002 declaration of an

“axis of evil” and subsequent invasion of Iraq, many South Koreans view U.S. policy on human rights as part of a strategy of “regime change” and as such remain deeply skeptical of U.S. intentions.

Historical Context of Human Rights in U.S. Foreign Policy

Even without a deep academic understanding of the evolution of U.S. views of and approaches to the role of human rights in foreign policy, the one clear dynamic is change. The creation and expansion of national and international civil society focused on human rights, shifting notions of international norms, the end of the cold war, the rise in global terrorism and countless other factors are constantly shaping how human rights are factored into foreign policy decisions. Such views have of course been impacted by domestic politics in the United States and early debates largely centered around the inconsistency of attention paid by democrats to human rights conditions in socialist regimes and by republicans to conditions in more conservative states. Likewise, real politik views of a nation’s strategic importance to the U.S. have historically colored the priority given to questions of human rights. The move toward permanent normal trade relations (PNTR) with China to avoid the annual debate over human rights that centered around the review of China’s most favored nation (MFN) trade status, and the questions regarding human rights conditions in some of the United States’ new allies in the “War on Terror” are but two examples of this ongoing debate.

In addition to such country specific concerns there have always been and remain tensions between the mandates of diplomacy and the promotion of human rights. Such tensions generally have centered on prioritization. While few would quibble with the merits of

promoting human rights, questions of conditionality, national pride and diplomatic strategy have often served to pit human rights, at least in perception, against other objectives such as trade and national security.

Such caveats aside, and while the trend lines have not been smooth, there is arguably a growing international consensus on the role of human rights in foreign policy and the emergence of increasing accepted set of international standards. Despite its own admitted inconsistencies, the U.S. has been a leader in the promotion of human rights since end of World War two, pushing for the inclusion of human rights in the United Nation's charter, for the Universal Declaration of Human Rights, and for subsequent conventions and treaty bodies. Even in the murky era of global war on terror this focus has continued. In a speech in 2001 then Assistant Secretary of State for Democracy, Human Rights and Labor Lorne Craner declared "there is often a direct link between the absence of human rights and democracy and the seeds of terrorism. Promoting human rights and democracy addresses the fear, frustration, hatred and violence that is the breeding ground for the next generation of terrorists."⁹⁴

Regardless of the actual application in policy, the annual reports produced under legislative mandate by the State Department's Office of Democracy, Human Rights and Labor as they monitor and report on human rights conditions throughout the world, provide a tremendous resource and benchmark. These reports include *Country Reports on Human Rights Practices*, *the International Religious Freedom Report*, *the Trafficking in Persons Report*, and *Supporting on Human Rights and Democracy: The U.S. Record*. All are available to the general public

⁹⁴ October 31, 2001 Speech on "The Role of Human Rights in Foreign Policy."
<http://www.state.gov/g/drl/rm/2001/6378.htm>

and the international community, and are generally considered by be balanced and bi-partisan.

U.S. Policy towards Human Rights In North Korea

A quick review of the historical context of human rights in U.S. foreign policy and the comprehensive nature of the many reports listed above should quickly dispel any notions that North Korea has somehow been singled out or is a unique target of U.S. attention. Since their inception, North Korea has been worthy recipient of attention in each of the annual human rights related reports.

What is relatively new is the growing attention paid by the U.S. Congress to human rights in North Korea. This is in part due to the emergence of a very active group of NGOs's energized by the issues. Significantly, however, in the highly partisan waning days of the 2004 elections, the U.S. Congress unanimously passed the North Korean Human rights Act. While largely symbolic, the act is an accurate indication of Congressional views on the subject and. in addition to mandating the appointment of a special coordinator for human rights in North Korea, made provisions for the acceptance of North Korean refugees in to the United States. On August 19, 2005, President Bush announced the appointment of Jay Lefkowitz as Special Envoy on Human Rights in North Korea

Furthermore, six North Korean refugees who were given refugee status under North Korean Human Rights act of 2004 entered U.S. on May 5, 2006.

While these and other actions have served to raise the profile of human rights in dealing with North Korea, and while U.S. negotiators and political leaders have publicly raised the issue,

there is no active dialogue between the U.S. and North Korea on human rights and the taking into account the priority given to security concerns surrounding the nuclear issue, the U.S. has not imposed any conditionality or over linkages between human rights conditions in North Korea and our willingness to talk with them.

The U.S. has largely chosen to work this issue through the United Nations. The U.S. consistently supports resolutions before the U.N. Commission on Human Rights condemning North Korea for its human rights record, as well as those in the Security Council and before the UN General Assembly.

Role of Civil Society

While much attention has been garnered in recent years by relatively new North Korea focused NGOs, the larger international standard bearers such as Amnesty International and Human Rights Watch have long focused on North Korea. Amnesty lists its “long-standing” concerns regarding North Korea as “use of torture and the death penalty, arbitrary detention and imprisonment, inhumane prison conditions and the near total-suppression of fundamental freedoms, including the freedom of expression and movement” In recent year they have expanded their concerns to include those “linked directly or indirectly to the famine and acute food shortages.”⁹⁵ As might be expected, there is little if any discrepancies among the various reports. Human Rights watch terms the regime in North Korea “among the world’s most repressive” and terms “the country’s dismal human rights conditions” a “grave concern.”⁹⁶

⁹⁵ “North Korea: Amnesty International’s Human Rights Concerns”
www.amnestyusa.org/countries/north_korea/index.do

⁹⁶ Human Rights Watch, http://hrw.org/english/docs/2006/01/18/nkorea12255_text.htm

Refugees International has produced North Korea specific reports as has the International Crisis Group.

Added to these traditional human rights organizations with global scope are relatively new organizations with a specific focus on North Korea. For example, the U.S. Committee for Human Rights in North Korea states as its objective to “shine a spotlight on the abuses being perpetrated in North Korea, and also held individuals, NGOs and policy makers seek ways to improve the treatment of the North Korean people.”⁹⁷ It has done this through the publication and dissemination of reports such as *The Hidden Gulag: Exposing North Korea’s Prison Camps*, *Hunger and Human Rights: The Politics of Famine in North Korea*, and *Failure to Protect: A Call to the UN Security Council to Act in North Korea*.

Other groups, many of them participating in an organization called the North Korea Freedom Coalition, have taken a very active political role, organizing an annual event in Washington D.C. called the North Korea Freedom Week. If the past three years are any example, this effort continues to gain traction year-by-year drawing greater numbers and increasing levels of congressional participation. These events have provided a voice to North Korean refugees and provide a showcase for moving documentaries such as *Seoul Train*, which focuses upon the experience of North Korean refugees in China. Another interesting element in this movement has been the role of religious-based organizations. The collaborative element of this effort is also noteworthy, by combining their efforts around a central campaign they have collectively been able to garner political and media attention far greater than what would normally be the sum of their individual efforts. For example, a collaborative effort was responsible for

⁹⁷ <http://www.hrnk.org>

bringing the musical *Yoduk Story* to Washington and securing the attendance of an impressive number of officials from the Bush Administration.

A further aspect of the NGO role that bears noting has been an increasing number of grass-roots ngo activities. The college student group LiNK (Liberty in North Korea) began as a small student initiated movement and quickly spread to college campuses across the U.S. and now in Korea. LiNK has been very involved in public advocacy campaigns and demonstrations. Other North Korea focused ngos have also been active in organizing public events around the U.S., often in collaboration with the Korean American community.

An important characteristic of these groups to note that for the most part they are not related to, receive no support from, and are in no means directed by the U.S. government. In fact, a large part of their activism involves calls for the U.S. government to do more.

One notable exception that has drawn particular attention has been the North Korea program at Freedom House, which received a significant grant through a congressional earmark and has subsequently organized several large and high profile public conferences in the U.S., Korea, and Europe. While evidence of Congressional support, however, even the Freedom House efforts should not be construed as U.S. government policy.

Political Sensitivities of Human Rights Issue

While not absolute, the issue of human rights in general is widely perceived to be the purview of the progressive portion of the political spectrum. As such, there has been some tension between a number of the newer Korea-specific human rights advocacy organizations and the

more traditional human rights community. Not only is there some skepticism regarding role of religious right, or of organizations that are perceived to be associated with the religious right, but this is further complicated by suspicions regarding to the Bush Administration and a willingness to advocate regime change in North Korea. This said, however, it is incorrect to characterize as a unitary actor the increasingly vibrant, diverse, and influential non-governmental voices calling for increased focus on North Korean human rights.

Impact of Human Rights Issue on U.S. Policy toward North Korea

While there has been little direct linkage or conditionality of human rights and the U.S. willingness to negotiate with North Korea on key security issues, the growing concern over human rights has had an important political impact on the environment for diplomacy. While North Korea has long been a pariah state, and its conventional military threat and weapons of mass destruction alone are certainly sufficient to make it a challenging negotiating partner, the emergence of non-tradition issues such as human rights, combined with the case of the kidnapping of Japanese citizens and questions of North Korean state participation in illicit activities such as counterfeiting and smuggling, has served to further complicate the political dynamic surrounding the engagement of North Korea. For U.S. officials making a political calculation as to how much personal political capital to invest in attempts to truly test North Korean intentions through negotiations, the risks of failure are rendered less attractive still by a recognition that even a successfully negotiated compromise with North Korea represents an political risk due to the nature of the regime and the sensitive surrounding human right and related issues.

Impact of Human Rights on U.S.-ROK Relations

During the era of Korea's military dictatorship the issue of human rights was a sticking point between allies and at the same time the source of great frustration to the pro-democracy activist who suffered under the U.S. supported government and longed for a more proactive and activist U.S. approach to human rights in South Korea. From a U.S. perspective there is a sense of irony, if not open hypocrisy that it is many of those same former activists, now in positions of power and influence in South Korea, who are reticent about applying pressure on North Korea regarding its human rights abuses.

This perceived inconsistency has resonated most significantly in the halls of the U.S. Congress, in part due to the efforts of non-governmental activists mentioned, above, but also due to views of several Congressional champions of human rights. One particular incident the merits attention was the letter sent to the U.S. Congress and signed by a significant number of ruling Woori party National Assemblyman protesting the passage of the North Korea Human Rights Act in November of 2004. In addition to charges of hypocrisy, U.S. views tended to see South Korean hesitance to confront North Korea on its human rights record, or even to raise the issue publicly, as being overly sensitive, or "more Catholic than the pope."

Nowhere has South Korea's reticence been more evident than at the United Nations.

Here again the role of the ngo community has been very important. While U.S. officials have been largely silent about South Korea's unwillingness to sign on to international efforts to condemn North Korean human rights abuses, the NGO community has been excoriating in its assessment of Seoul's performance and this has in turn effected political perceptions in

Washington. Significantly, however, after years of formal abstentions and even failures to vote, the South Korean decision last week to support a resolution in the United Nations General Assembly condemning North Korea's human rights abuses is an important and laudable development.

Equally important is the necessity for South Korea to place U.S. policy and focus on human rights in North Korea in an international and historical context. Viewed solely from a Korean peninsula perspective it is easy to see how U.S. policy can be viewed as hostile toward the North, related to a presumed U.S. policy of regime change, and at a minimum an obstacle to both inter-Korean relations and U.S.-North Korean diplomacy. However, in almost any comparative sense, particularly one done over time, the United State has likely actually done and said less on North Korea than it has on other countries, such as Cuba, Burma, Zimbabwe or even China.

Conclusions

Given North Korea's isolation and its hypersensitivity to international criticism, there is no reason to gratuitously seek out opportunities to offend Pyongyang and thus dissuade dialogue. At the same time, however, it is important to recognize that there are emerging and strengthening international norms on human rights and on the rights, if not responsibility, of the international community to activity cast a light upon abuses.

As with many issues, it is important to deny North Korea the exceptionalism it claims and hold it to the same international standards that other nations are expected to meet. It is possible to resist the linkages to human rights and conditionality that might threaten the process of

diplomacy, without succumbing to Pyongyang's insistence that any discussion of human rights and diplomacy are in compatible.

One of the lessons of the past several decades of attempts to include the issues of human rights into negotiations on security and economic issues has been that real progress on human rights could only be made in the context of progress on strategic, political and economic issues. The process that naturally flows from this conclusion is often referred to as the "Helsinki Process" after the 1975 "Helsinki Final Act"⁹⁸ by which the U.S. and the Soviet Union agreed to create a multilateral forum for discussing human rights, security concerns, and economic and scientific issues. Advocates of a similar approach call for the expansion of the six party talks or the creation of a similar multilateral forum to broaden, rather than restrict, the dialogue with North Korea to include human rights.⁹⁹

If one of the core concepts behind a Helsinki type process is that must address both security issues and human rights, a joint letter from 5 major NGOs to the United Nations Security Council on North Korea's lack of human rights this fall said it best... "Even if diplomatic efforts to discourage North Korea's pursuit of nuclear weapons succeed, the underlying tensions on the Korean peninsula that are the source of potential conflict will not necessarily ease. Ongoing constraints on human rights and a deeper humanitarian crisis in North Korea will have clear implications for the stability of the region. Those tensions, and the division of the Peninsula from which they arise, are far more likely to be overcome as North Korea becomes a more

⁹⁸ Finland was a host country of the Conference on Security and Cooperation in Europe (CSCE) in 1973-75, and hosted the summit of 1975 when the Helsinki Final Act was signed by Heads of State or Government of 33 European states, the United States and Canada.

⁹⁹ For an excellent treatment of this issue see "Talking Human Rights With North Korea" *The Washington Post*, August 29, 2004, by Roberta Cohen, *Senior Fellow and Co-Director*, The Brookings-SAIS Project on Internal Displacement.

open society, where human rights are respected and basic human needs are met.”¹⁰⁰

Even absent the creation of a new multilateral institution or process, there is much that the United States and South Korea can do to better coordinate their approaches to North Korea. Furthermore, rather than simply seek to compete with Chinese interests in North Korea, South Korea might proactively approach the Chinese government to implement joint standards as recommended by Human Rights Watch’s Tom Malinowski:

“...governments and the private sector should work together to develop a specific code of conduct for companies that plan to do business in North Korea, one that addresses the challenges responsible investors will face there as in no other place in the world.”¹⁰¹

Given the multitude of shared values between the United States; our joint commitment to democracy, free markets, and the rule of law, the challenge of addressing the issue of human rights in North Korea should be an issue that unites rather than divides our two nations.

¹⁰⁰ http://www.hrw.org/English/docs/2006/09/16/nkorea14198_txt.htm

¹⁰¹ “Advancing Human Rights in North Korea: Testimony by Tom Malinowski before the U.S. Senate Committee on Foreign Relations http://www.hrw.org/english/docs/2004/03/02/usint7793_txt.htm

**Human Rights and U.S. Policy toward North
Korea: Wrench in the works or key to resolution?
[DISCUSSION]**

Sandip Kumar Mishra
Professor, Delhi Univeristy

**North Korea: The Need for Both Pressure and
Dialogue – The View of Rafto House Foundation
and the Norwegian Government**

Jan Ramstad

Chairman of the Board, Rafto Human Rights House

“The need for both pressure and dialogue: The view of the Rafto Human Rights House and the Norwegian government”

Jan Ramstad

Chairman , the Rafto House Foundation

Introduction, Rafto Foundation and Rafto Human Rights House

My name is Jan Ramstad, and I am the Chairman of the Rafto Human Rights House in Bergen, Norway.

I am a former colleague of the famous Professor Thorolf Rafto, of the Norwegian School of Economics and Business Administration, who spent decades striving to promote and protect human rights in former communist countries. As an economist and historian I shared his vision and interest in the countries behind the “Iron curtain”. Personally I have been working with human rights issues in many regions of the world for more than 30 years. I have experienced that strong engagement works.

When Rafto passed away in 1986, I co-founded the Rafto Foundation for Human Rights. The charter of the Rafto Foundation is to present a human rights award annually, the Rafto Prize. The award is an encouragement, honoring dedicated men and women of integrity, who are fighting for human rights, freedom and democracy around the world. The Rafto Foundation support groups and individuals who are unjustly persecuted in their struggle for human dignity and human rights. We have reached a milestone having just celebrated our 20th anniversary.

The importance of the Rafto Prize and the international attention it receives grows year by year. Several of the previous laureates have later received the Nobel Peace Prize. These are: President Kim Dae-jung, José Ramos-Horta from East-Timor, Daw Aung San Suu Kyi from Burma and Shirin Ebadi from Iran.

On a daily basis, the Rafto Human Rights House works with various educational projects for children on all levels. In addition, we are producing film documentaries, we organize conferences and exhibitions and publish books. Core target groups are young people and people in influential positions, like politicians, journalists and business leaders.

Rafto Prize candidate from North Korea

In 1997, the Rafto Foundation started a process of identifying a dissident from the DPRK that could be a symbol in the struggle for freedom and human rights. During 1999 and 2000, I interviewed many high ranking North Korean defectors. Among them was Hwang Jang Yop, who defected to Beijing in 1997.

It soon became very clear to me that there were no evident opposition inside North Korea and no freedom fighters alive in this country. It was impossible to identify a Vaclav Havel or an Andrej Sakharov in the North. We were painfully aware of the more than two hundred thousand prisoners in the concentration camps in the northern and eastern parts of the country, but we had no chance of getting in contact with them.

We concluded that the best way to support the suffering people of DPRK was to award the Rafto Prize for the year 2000 to President Kim Dae-jung of the ROK. By supporting his brave involvement policy towards DPRK at that critical point in time, we hoped for more international focus on the tense situation on the Korean Peninsula in general, and especially to the human rights situation in DPRK.

During 1999 and 2000, I had the opportunity to participate in the FDLAP meetings in Seoul. In 1999 I was invited, together with Erik Solheim, the present Minister of International Development in Norway, to the Blue House to meet President Kim Dae-jung for the first time. This meeting was an eye-opener and it laid the basis for a good relationship. During my last meeting with Kim Dae-jung in March this year, he emphasized the right of access to food and medication as a crucial and fundamental human right.

7th Conference on North Korean Human Rights

In May this year, The Rafto House hosted the 7th International Conference on North Korean Human Rights, together with the Seoul based organization, Citizen's Alliance for North Korean Human Rights. At the conference, which gathered 180 participants from 22 countries, we raised discussions about new approaches to the North Korean human rights issue. Among the participants were UN Special Rapporteur Professor Vitit Muntabhorn and the South Korean Ambassador for Human Rights. Compared to most conferences in the past that concentrated on propagating the seriousness of the human rights situation in North Korea, the meeting encouraged the expression of various opinions, tried to get a consensus of the participants

through culture, art and sports and tried to find practical ways to improve the human rights situation in the North.

The opinion of government representatives, including those from South Korea, the United States and the European countries, as well as researchers and human rights activists representing non-governmental organizations worldwide were diverse. But the cultural approach by designers, film directors and musicians helped narrow the gap between hardliners and softliners. All the participants particularly banded together at the meeting when North Korean defector and pianist Kim Cheol-woong played Arirang on the piano. In this meeting, no resolution or declaration criticizing North Korea was adopted or announced. However, all the participants shared the perception that it is necessary to have a common understanding and make a joint effort to resolve the North Korean human rights and refugee problems, which go beyond making criticisms and lodging complaints against North Korea.

Yoduk Story

The Rafto House Foundation gathered the first funding for a musical, which tells the story of life in the Yoduk Camp, one of the most infamous concentration camp in the DPRK. The play has been an eye opener to many of the 75,000 South Koreans who have seen it. Recently, the Musical has been set up in the American cities of Washington DC, New York and Los Angeles.

We are in the process of producing a film documentary about the human rights violations in North Korea, and about the life of defectors living in the South. Early in 2007, the film will be

launched internationally.

The Potential Result of a Collapse of the North Korean Regime

A sudden collapse in the DPRK regime is an extremely frightening scenario, especially for China and the ROK. For more than two generations, 23 million DPRK citizens have blindly followed orders since they were small children. Many of them do not even know why. If Kim Jung-Il should be dethroned, like Ceausescu in Romania and Stalin in the former USSR did, the result could be total anarchy, lawlessness and immense sufferings. This could entail a collapse in the food delivery system causing millions to disperse. A disaster of this nature would have a domino effect, stretching the limits of the surrounding countries sharing borders with DPRK beyond what they could stand. Catastrophic events, like this scenario would then have dire negative influences on many economies in South-east Asia. Further, it could also accelerate into a dangerous military situation.

Constructive engagement

The issue of human rights should be integrated vertically into all interactions with the DPRK: when politicians meet, when artists perform and when companies do business. In all these interactions, there is a fair chance to influence and let our North Korean brothers and sisters understand our message, step-by-step.

When Norwegian forestry researchers from Bergen visit the DPRK in order to establish long-term relations with their Korean counterparts, they not only give advice on tree-planting

programs in order to repair man-made environmental devastation. At the same time, they spread information about the outside world, directly and indirectly.

When North Korean students participate in exchange programs in information technology in Norway, they are also introduced to our democratic society and are able to bring new ideas and thoughts back home. Hopefully, one day, these exchange students will come into important positions within DPRK society.

When leading persons in Norwegian Trade Unions visit their counterparts in Pyongyang, the General Federation of Trade Unions of Korea, we know that their positions to workers rights are dissimilar. The North Korean trade unions are integrated parts of the DPRK ruling system. However, when our trade union leaders meet DPRK staff close to the ruling system, the parties can exchange views.

Personally, I have had constructive discussions for hours with North Korean diplomats. One such discussion was even more important than the others: it was a discussion about the UN-defined universal and individual human rights versus the North Korean understanding of the rights of the collective. This discussion will hopefully continue, perhaps already during the 8th International Conference on North Korea next year. We hope that the North Koreans will participate, both to listen and to make their voices heard.

Why dialogue?

A western Ambassador to Pyongyang once said to me, “Through dialogue, we can make our own human rights standards and concepts better understood.” This may not be applicable today or tomorrow, but it can undoubtedly be in the future, when the time for crucial change is due. Dialogue, in addition to pressure, will promote human rights in the long run.

The Japanese ambassador, Ms. Saiga, has stated that “Since 1991, negotiations, not enforcement, have led to the liberation of a number of abducted Japanese citizens.” This fact indicates that dialogues can be fruitful, also in the case of Japan. Without dialogue, one cannot influence this regime or influence the implementation of change at all. North Koreans are very proud and should be treated with respect. We have to be good listeners and send our messages through the correct forum at the right time. New dialogues by independent partners will increase the flow of information in and out of the DPRK.

A former Ambassador to North Korea has stated that “DPRK has lived so isolated for so long that they can ‘afford’ not to be engaged in dialogue.” If they do desire a dialogue, it is a unique opportunity that we must grasp.

Through the combination of pressure, dialogue, and aid assistance, more information about the situation in North Korea and the conditions under which North Korean people live can be attained. Indirectly, one can therefore try to change the way the system is working.

North Korea and Human Rights

Human Rights NGOs all over the world consider it their duty to report on violations of Human Rights laws. North Korea must expect that international NGOs will voice their disapproval in every country where humanitarianism is not adhered to, also when this happens in North Korea. The UN Special Rapporteur on Human Rights for North Korea and the ICRC should be given free access to enter prisons and detention camps to verify and supervise adherence to human rights laws.

It is especially important to offer assistance to NK to spread knowledge and understanding of international human rights standards among the citizens. When NK feels threatened, it isolates itself from the international community and poses a counter threat. NK regards a forceful human rights agenda as a threat in itself. It is therefore necessary to create the basis for an understanding of the universality of the human rights. We must not close the door to a potential dialogue, and we have a hope that the ongoing rhetoric from both the USA and the DPRK will be more constructive during the next years.

The damage the DPRK regime has caused by accomplishing the testing of nuclear weapons in October is quite comprehensive. I do not believe that all North Korean diplomats are shouting of joy on the sideline. The DPRK underestimated the clear condemnation from a unified world.

It is also clear that the USA has to change tactics in its policy towards North Korea. The country must be stimulated to start a redistribution of its major national resources from the defense and military sector to domestic economic and social development. If the DPRK achieves a security guarantee from the USA, North Korea will get incentives to speed up the process of allocating greater resources into the civil sectors and introduce market reforms. American embargoes do

not work according to their intentions. Rather than forcing the country to institute necessary changes, embargoes motivate North Korea to strengthen its capacity to withstand pressure.

Dialogue and Market Reforms

Engagement is working. The DPRK regime depends totally on control of information where the citizens don't have contact with the outside world. Ensuring foreign presence in NK gives North Korean citizens access to information they alternatively wouldn't have. This also leads to a positive change in attitude towards foreigners.

It can be argued that DPRK should be marketed as a future tourist destination, along side of ROK. This would stimulate the small market orientation of the DPRK and also contribute to altering perceptions of Western civilization in the long term. Tourists would give the citizens of North Korea greater exposure to foreigners and foreign influence would alter propaganda portrayals, confirming that connections with the outside world could be beneficial.

This again stimulates the enforcement of changes which result in a more decentralized form of decision making, which is basic if market reforms are to succeed. Ensuring that North Korean citizens can travel outside of the country also moves this process in the right direction. Students, business people, artists, tourists and other North Korean citizens who travel abroad will be able to bring new ideas back home.

The Northern European countries can play a historical role in influence both the US and DPRK side. Especially the Scandinavian countries, with their historical traditions in peace negotiations, have the potential to play a great role.

The DPRK is strongly interested in the Scandinavian welfare state economy, which is vested in the combination of a strong state and a liberal market economy. Loosening up state control of the economy has already had some effects on the North Korean people. More women have joined the workforce, people are allowed to own the houses they live in, and taxes are paid as a percentage of the profit, as opposed to the previous rules, where the full profit was paid directly to the state.

Through these reforms, Kim Jong II has acknowledged that not all of the country's issues can be solved through the rules and regulations of the regime. Some problems, like the supply of food and agricultural surplus, may be better solved through a market-style economy.

It is obvious that sanctions on luxury goods and strategic products supplying the arms programs should be considered, but it would not gain the purpose to stop the trade of everyday goods, and cultural and educational programs. Eight million North Koreans are dependent on medicine from the international community and another six million are in desperate need of food aid. A humanitarian catastrophe can be the consequence if an international boycott is too rigid. I have talked to Norwegians who witnessed personally how deliveries of necessary food supplies were stopped at the North Korean border.

Today, some indicators show that international food and medicine aid to DPRK does reach the North Koreans who are in desperate need. However, criticism suggest that in the past, part of the goods fell into the hands of military officials as no clear security checks were made with the distributions for the people.

The North Korean regime is considering part of the international monitoring system as a political instrument and a spy threat. If we continue the argument that food and medicine goes to the army and to the black market, this assertion will be established as a fact. Nevertheless, I have to admit that I have personally seen pictures from the supplies found in one of the NK submarines which defected in the late 90s – the canned food was from my home town, Bergen, and had been distributed through the Norwegian Red Cross.

Moving onwards

As stated earlier a collapse of the regime in NK will cause a huge catastrophe. The more isolated the DPRK regime remains, the more catastrophic a collapse will be. There is a collective leadership in the DPRK. At the same time, there are reasons to believe that there exist certain gaps and divisions between younger and older generations, and between military leaders and the political leadership.

Some North Koreans may be willing and able to engage in informal discussions about human rights, and the issue may also be indirectly and directly raised in talks dealing with trade, bilateral projects, cultural programs etc. I have had the opportunity to discuss human rights issues in a constructive manner with North Korean diplomats, and I believe that there are representatives of the regime who are willing to enter into serious dialogues.

This is the reason why the Rafto Human Rights House acknowledges the need and the possibility for both pressure and dialogue, and we have chosen to engage in activities on both

levels. In addition to presenting criticism, we have a strong belief in engaging in dialogues in order to influence attitudes and views. If we wish to contribute to an improvement of the human rights conditions, we must also be prepared to listen to our brothers and sisters in NK.

NORTH KOREA: The official policies of the Norwegian Government

International law is one of the indispensable foundations of a more peaceful, prosperous and just world. International law is also one of the top priorities of the Norwegian Government's policy platform.

The Norwegian Government regards as a major achievement in international law the explicit statement of the principle of the responsibility to protect from mass atrocities.

This is clearly directed both at those governments whose populations are suffering, and at the Security Council, which has extraordinary tools at its disposal. Abusive governments are no longer fully protected by state sovereignty, and perpetrators of mass atrocities can no longer take immunity and impunity for granted.

The Norwegian Government sees the growing prominence of human rights in international politics and international law as an extremely positive development that gives new possibilities to respond to the needs of people in dire straits.

North Korea has ratified four of the major international human rights conventions. (The International Covenants on Civil and Political Rights and on Economic, Social and Cultural Rights, the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women and the Convention on the Rights of the Child). However, alarming reports of systematic, widespread and grave human rights violations indicate that the obligations set out in these conventions consistently are being violated.

Norway was co-sponsor of the UN Commission on Human Rights resolution on North Korea of 2005. This reflects a deep concern about the lack of human rights protection for the people of North Korea. The resolution refers to reports of torture, the application of the death penalty for political reasons, extensive use of forced labour, and severe restrictions on the freedom of expression, thought, conscience, religion and peaceful assembly.

It is absolutely crucial that the UN Special Rapporteur on human rights in the Democratic People's Republic of Korea is allowed to visit the country on acceptable terms and receives full cooperation. The Norwegian Government strongly supports the mandate of the Special Rapporteur and encourages Professor Vitit Muntabhorn to continue his efforts to engage the Government of North Korea in a constructive dialogue and cooperation.

Humanitarian aid

At the core of official humanitarian aid lies the idea of “the Norwegian Model”; involving close

cooperation with civil society. This enables us to reach out and help people in need more directly and more efficiently – on the ground. Civil society plays a key role in the implementation of humanitarian projects, and provides important channels for information. Furthermore, strengthening civil society in recipient countries helps to promote self-help and disaster prevention within the countries in question. Strengthening civil society in North Korea through humanitarian aid projects is vital for the country to be able to meet its own needs in the future.

Humanitarian aid and humanitarian organizations are usually associated with short-term efforts in the immediate wake of armed conflict or a natural disaster. It is evident to the Norwegian Government that the situation in North Korea falls outside both of these categories and is better described as a sustained, humanitarian disaster, with no clear solution. North Korea is not unique in this regard, but these types of situations stretch the limits of the concept of humanitarian aid. This presents donor countries with a dilemma, especially in cases where the regime is clearly not fulfilling its responsibility to alleviate widespread human suffering.

Norway is very concerned that the operating conditions for humanitarian actors in North Korea are becoming more restrictive. Fewer organizations are allowed to operate at all; those that are allowed to run activities have to work with less international staff, and less opportunity to monitor the flow of their aid. Norway takes this situation very seriously, and Norwegian officials have brought the matter up with the North Korean authorities in meetings.

Nevertheless, the clear intention of Norway is to maintain the humanitarian aid to North Korea. There are three particular reasons for this:

* Firstly Norway is helping people in great need. The suffering of the North Korean people cannot be ignored by the international community;

* Secondly, Norway is maintaining contact with the country. This is important; isolating North Korea further will not help to improve the living conditions of its people;

* Thirdly, maintaining humanitarian assistance may help prevent future disasters or at least limit their scope, as it builds the capacity of local civil society.

Humanitarian assistance is not undertaken in a vacuum. It has to be seen in the context of the political situation in the recipient country. In North Korea Norway is very clear about the humanitarian intentions while at the same time following a clear policy in dealing with the regime.

Norway's humanitarian aid is based on the principles of international law, and is provided in close cooperation with the United Nations and civil society. This cooperation is mutually reinforcing for the parties involved. It also defines clear boundaries for acceptable behavior, while allowing a dynamic development of new standards in response to changes taking place on the ground.

North Korea's nuclear weapons program represents a serious threat to regional stability in East Asia. It also undermines the multilateral nuclear disarmament and proliferation efforts. North Korea claims that it has withdrawn from the Non-Proliferation Treaty (NPT). However, Norway and several other countries have not accepted its withdrawal. Consequently North Korea is still obliged to honor its commitments to the NPT.

The international community must continue to put pressure on North Korea to discontinue its nuclear weapons program. If it does not, North Korea will become even more isolated and tension in the region will increase.

Possible solutions to the North-Korean nuclear weapons issue are being discussed in the framework of the six-party talks hosted by China. The members of the group are North Korea, the US, China, South Korea, Japan and Russia.

Norway is not party to the six-party talks. But we have had regular meetings with North Korea over the last few years, both at senior official and at political level. The agenda of these meetings included nuclear weapons issues, humanitarian assistance and the human rights situation, as well as aspects of bilateral and multilateral concern. Our ambassador to Seoul, who is also accredited to Pyongyang, makes regular visits to North Korea where he has extensive meetings with officials and the international humanitarian community including UN-organizations, Red Cross and several NGOs. These visits are of the utmost importance in updating us on North Korean affairs and are a good opportunity to discuss all issues of concern in a frank manner

North Korea shows considerable interest in the Nordic countries. Together with the foreign ministries in Sweden and Denmark, the Norwegian Government financed a conference on social welfare and economic development that was organized by the Nordic Institute of Asian Studies (NIAS) in Copenhagen late last year. The conference, which was held in Shanghai, provided an opportunity for academics and civil servants in North Korea and the Nordic countries to meet and exchange information and ideas. This may seem a small gesture, but it should be

remembered that only a few years ago, it would have been impossible to hold a conference of this kind, and it proved to be a useful arena for dialogue and interaction.

The vision of the Norwegian Government is to help the international community to develop on the basis of the rule of law and the legal rights of the individual. Security and human rights must be enhanced by promoting the rule of law, placing it at the centre of any debate on peace and development, global trade, disarmament and non-proliferation.

CONCLUDING REMARKS

The universal recognition of human rights is a cornerstone in our efforts to build societies based on greater justice, equity and more equal opportunities for all. The agenda of the Rafto Human Rights House is the implementation and protection of human rights in North Korea. It is our conclusion that both carrots and sticks must be used. Different institutions and organizations may play different roles in this process. I have proposed to the Norwegian Ministry of Foreign Affairs and to the Minister of International Development that it is of major importance to increase the number of bilateral projects with the DPRK (research, fisheries, small hydroelectric plants, etc).

Let us support the forces inside North Korea which are open to enter into dialogues, and which may gain both the power and the organizational skill to lead DPRK to become a democratic society, with constructive and fruitful interaction with the international society. We have to hold on to the vision that one day universal human rights will also prevail in North Korea.

Thank you for your attention.

**North Korea: The Need for Both Pressure and
Dialogue – The View of Rafto House Foundation
and the Norwegian Government
[Discussion]**

Park, Sun-Song
Professor,
Dongkuk University

North Korea: The Need for Both Pressure and Dialogue – The View of Rafto House Foundation and the Norwegian Government

[Discussion]

Park, Soon-Song

Professor, Dongkuk University

First of all, I thank the Rafto Human Rights House for improving human rights and democracy both in South Korea and in North Korea. Especially, I sincerely thank Mr. Ramstad, who is the Chairman of the Rafto Human Rights House for his efforts and contribution to human rights. As an economist, historian, and human right activist, his paper is well integrated with his thorough analysis and experience. Indeed, it proposes practical approaches towards improving human rights in North Korea. Personally, I am honored to comment on his outstanding work.

In his paper, Professor Ramstad presents six important arguments.

First, constructive engagement is necessary for improving human rights in North Korea. Constructive engagement involves a combination policy of pressure, dialogue, and aid assistance. His argument shed light on us in that there has been a heated controversy on engagement policy on the North in South Korea.

Second, the essence of constructive engagement is to exchange information and education and through these interactions, the perspective and regime of North Korea could be changed and corrected. This argument also reflects the recent academic results of international politics theory that the exchange of information and education help promote a group or an organization which

opposes against human rights infringement.

Third, promoting market reforms would be helpful for improvement of human rights in North Korea. Human rights are well protected in such a country like Scandinavian welfare state economy that is vested in the combination of a strong state and a liberal market economy. When applied to North Korea, this Scandinavian welfare state economy means loosening up state control of the economy and implementing market favored economy reforms. We need to analyze North Korea's reforms since July 2002 from the human rights perspective.

Fourth, humanitarian aids or any human rights proposals should be implemented, considering political situations. We should avoid trying to collapse North Korean regime or provoking military conflicts which would probably worsen the human rights situations. Recently, there have been arguments like war against North Korea or a preemptive strike. However, these arguments are very dangerous from the human rights perspective.

Fifth, any actor in the international community should promote both dialogue and pressure at the same time. North Korea is the case that there is no easy and clear solution to be found. States and international organizations should cautiously and patiently approach to the human rights issues. Based on this special understanding towards North Korea, the Norwegian government and the Rafto Human Rights House have promoted a combination policy of pressure and dialogue.

I basically agree with Professor Ramstad's arguments. However, I would like to add three

comments on his arguments for a better application. I hope my comments would be a help for realizing his arguments in the international community.

First, the UN Commission on Human Rights and the UN General Assembly passed the Human Rights Resolution towards North Korea in five times. However, these resolutions which reflect goodwill of European countries have been abused and imposed a limitation of ineffectiveness of improvement of human rights through the UN resolutions. European states should find a more practical way to overcome limitations of the UN and the U.S.-North Korea hostile relations than choosing a resolution through the UN.

The 7th International Conference on North Korean Human Rights was co-hosted by both the Rafto House and the Citizen's Alliance for North Korean Human Rights. At this conference, new approaches towards North Korea were discussed. These new approaches have three distinguishing characteristics. First, the new approaches go beyond the mere criticism for human rights violations in North Korea and focus on finding practical policy proposals. Second, they focus on promoting recognition to the North Korea's human rights and refugee issues. Third, beyond the political approach, cultural, artistic, and sports engagement are encouraged as well.

Here we need to evaluate the effectiveness of the UN Human Rights resolution to North Korea. Five times of these resolutions actually helped bring attention to North Korea's human rights and refugee issues and resulted in an outcome that a special inspector was dispatched to North Korea and investigated the actual conditions of human rights. However, this inspection actually was not proceeded to improvement of human rights conditions. Of course, this ineffectiveness

of the resolutions surely resulted from noncooperation of the North Korean regime. However, nobody expected the North Korean regime to comply with the resolutions willingly. Without any practical improvements, adopting another UN resolution against North Korea would not resolve any problem and would leave the authority of UN to be challenged. Therefore, any UN resolution led by European states should be seriously reconsidered at this time.

Another reason of ineffectiveness of the UN resolution results from the hostile relations of the U.S. and North Korea. While the North regime has propagated that the UN resolution on human rights is also another hostile version of the US policy to isolate North Korea, it abuses the UN resolution for strengthening and justifying the regime. As Professor Ramstad pointed out, the leadership of the North regime is likely to aggravate human rights violations while isolating itself from the international community because most states run by dictatorship takes advantage of insecurity from abroad for abusing human rights. On the other hand, the U.S. government has used North Korea's human rights violations as a good excuse to refuse or postpone talks to North Korea as well. Overall, the UN resolutions have not brought up the intended results.

Considering these problems, the EU should find a new way that could improve human rights situations in North Korea. As presented in Professor Ramstad's paper, this new way must fulfill the principle of the constructive engagement. In other words, adopting another UN resolution is just a moral duty which actually justifies indifference and effortlessness.

Second, the sunshine policy of the South Korean Government has actually contributed on improvements on human rights in North Korea. To accelerate these improvements, both the South and North Korean Government should go beyond the implementation of 6.15 Declaration

and move on to the implementation of the South-North Agreement made in 1991. The international community should also promote amicable circumstances for a peaceful and constructive South-North relationship.

As Professor Ramstad mentioned, the hostile policy of the United States towards North Korea such as economic sanctions could encourage military build-up and strengthen the regime, causing the unexpected outcomes such as worsening the human rights conditions in North Korea.

In this perspective, South Korea's sunshine policy has practically contributed on improvements of human rights for North Koreans. Geumgangsan Tour Project and Gaesungdongdan project forced both Korean governments to cooperate in the several ways. This cooperation naturally brought up reduction of tension between the two sides. As professor Ramstad also pointed out, reduction of insecurity strengthens not only civil and political liberty but also economic and social rights through a redistribution of national resources.

Based on the 2000 June summit talks, the South and North relations would develop 'international regime' which was outlined and adopted in the South-North Agreement in 1991. This new regime would not be perfect. However, it is a Korean version of Helsinki Process which based on security, economy cooperation, and human rights. The current South Korean government should make more efforts on improving the South-North relations.

The essence of Helsinki process lies in mutual trust for security of regime. Therefore, the South and North should also promote trust towards each other to implement the 1991 South-North

Agreement regime. Any provocative actions like long-range missile test or nuclear weapons tests should be avoided and criticized in terms of threatening both regional and international security. In addition, I do not think that the Korean Government's agreement to a UN resolution on Human Rights against North Korea was a wise decision.

The international community should promote amicable circumstances for the two Koreas to concentrate on improving the South-North relations. Therefore, both the U.S. hostile relations and a UN resolution on Human Rights against North Korea should be reconsidered. Since North Korea is a state run by dictatorship, it takes time and patience for the human rights conditions to be changed and improved.

Third, South Korea and international community should come up with various kinds of programs which encourage wide recognition of human rights. For the role of South Korea, developing human rights programs for North Koreans also contribute on the better understanding about human rights among South Korean people as well.

As Ramstad mentioned, the civil society plays a very important role in improving human rights conditions. In case of North Korea, the civil actors deliver what is actually happening in North Korea to the international society and also functions as a media that informs North Koreans of the quality and conditions of life in the world. Especially in South-North Korean relations, humanitarian organizations function as a double window which delivers not only information but also trust.

The role of the civil society is not just a process of delivering information. The eventual

compliance with the international human rights regime is a long and complicated process. Therefore, the creativity and active involvement of the civil society is crucial in the complicated process.

There has been a controversial argument about the role of the Korean civil society regarding North Korean human rights issues. There is no single way for improving human rights conditions for North Koreans. When various activities and programs are connected and harmonized, the outcome of human rights movement would be effective. We need to avoid unnecessary arguments regarding human right conditions in North Korea. Our focus should be on catching people's attention and cautiously developing various tactics for improving human rights conditions for North Koreans. We need to know that improving North Korea's human rights is one step forward to improve international human rights including our human rights. To help others is to help ourselves.

*South Korea's Policy towards North Korea and
North Korean Human Rights*

Lee, Keum-sun
Senior Research Fellow,
Korea Institute for National Unification

South Korea's Policy toward North Korea and North Korea's Human Rights

Lee Keum-Soon

Senior Researcher, Korea Institute for National Unification

1. Preface

The UN Commission on Human Rights (UNCHR) and the UN General Assembly have expressed concerns on the serious human rights situation in North Korea and have urged North Korea to improve human rights and cooperate, through the adoption of a resolution on North Korea's Human Rights. There have been two major pillars in the discussion of the fundamental cause of human rights violations in North Korea: some attribute it to structural problems of the socialist regime while others blame it on threats and sanctions placed on the North by the outside world. Because of this, North Korea's human rights issue has been the agenda of political controversy and conflicts at home and abroad. Due to the notion that putting priority on resolving North Korea's nuclear issue peacefully and building peace on the Korean peninsula cannot be parallel with asking for improving North Korea's human rights situation, the human rights issue was the source of serious conflicts among South Koreans. In addition, as some countries including the United States and Japan, have enacted internal laws on concrete intervention in North Korea's human rights and human rights violations against North Korean refugees, the controversy has been ongoing as to these countries' political intentions and the practical impact of the laws.

As information on North Korea's human rights situation has spread, discussions on measures to improve human rights have begun to become more concrete. The reason why discussions on human rights in North Korea has progressed a lot is that the number of international organizations, individual countries and human rights organizations with an interest in the issue has increased, and that, using support to North Korea, the international community has sought exchanges and dialogue, albeit limited, with the country. North Korea, however, compared to other human rights violators, remains a closed society difficult to access. Despite repeated demands from the international community, North Korea has yet to admit special rapporteurs on human rights into North Korea and approve major human rights bodies' access to the country. Accordingly, testimonies of North Korea defectors who experienced or witnessed human rights violations in North Korea have been an important source of data to assess realities of North Korea's human rights situation.

The South Korean government, until now, has been criticized, at home and abroad, for its inactive position on human rights in North Korea. The government has made sure that its measures to improve human rights in North Korea might differ from those of other countries by expressing its respect for human rights as a universal value and emphasizing the importance of international cooperation to improve North Korea's human rights in its guiding principles of policy on human rights in North Korea. In this regard, considering publicly raising the human rights issue might have a negative impact on the inter-Korean relationship, South Korea previously abstained from or did not participate in the voting of the UN Resolution on North Korea's Human Rights in the UN Human Rights Commission meeting and the UN General Assembly. In the 2006, however, at the 62nd UN General Assembly, South Korea voted for the resolution.

The propose of this paper is to review what perceptions and policies the South Korean government has on North Korea's human rights, while maintaining the previous policy toward North Korea. The paper also analyzes recent changes in the environment for South Korean policy toward North Korea stemming from the North's missile launch and nuclear test, and domestic and international pressure faced by the South Korean government. Based on the analysis, it also aims to present directions for the South's policy toward human rights in the North.

2. Purposes and Environment of South Korea's Policy toward North Korea

2.1 Major goals of policy toward North Korea

The current South Korean government's policy for peace and prosperity is in line with the previous administration's engagement policy toward North Korea. The policy "is a comprehensive mid-to-long term national strategy and aims to lay the foundation for a peaceful unification of Korea through the promotion of peace on the Korean peninsula and to achieve mutual prosperity of South and North Korea. It will also contribute to the development of a Northeast Asian business hub on the Korean peninsula." The major goals of policy toward North Korea are:

- the promotion of peace on the Korean Peninsula (the peaceful resolution of the current North Korean nuclear and pending security issues, the furthering of substantial cooperation and military confidence building measures between the two Koreas)
- the pursuit of common prosperity for the Korean peninsula and the entire Northeast Asian region (the promotion of economic cooperation, the construction of an inter-Korean

economic community and the contribution to the peace for the North East Asia)

The major principles of achieving these goals are:

- ① Resolution of issues through dialogue
- ② Mutual trust and mutuality
- ③ Promotion of international cooperation based on the principle of the “parties directly concerned”
- ④ Expansion of public participation

Through the engagement policy, the South Korean government has made an effort to erase the mutual distrust that has built up during the division of the Korean Peninsula, and to build trust through inter-Korean exchanges and cooperation. Since the devastating flooding in North Korea in 1995, the South Korean government and private organizations have continuously pursued humanitarian support in order to alleviate the suffering of North Korean residents due to a food shortage and to realize brotherhood. The government has not only provided food and fertilizers directly to North Korea, but also used a variety of ways to help the poverty-stricken country by providing support via international organizations and by funding inter-Korean cooperation projects pursued by domestic private organizations. In addition to this, the government tried to lay the foundation for the institutionalization of substantial inter-Korean cooperation through dialogue between South and North Korean authorities. In particular, in an attempt to expand the reunion of separated families, which is an inter-Korean humanitarian issue, the government has sought to diversify reunion methods and to construct a permanent reunion center. Under the belief that the expansion of various inter-Korean exchanges and cooperation can lead to the promotion of mutual understanding, the government has encouraged social and cultural exchanges on the private level. It has also pursued comprehensive

deregulation to ensure the stable implementation of inter-Korean economic cooperation projects including the Kaesong Industrial Complex Development Project (KIC) and to lay the institutional framework for economic cooperation between the two Koreas such as agreements on inter-Korean economic cooperation. In addition, opening the office of inter-Korean economic cooperation consultation in at the KIC enabled personnel from South Korean authorities to be always available in North Korea.

2.2 Environment for implementing policy toward North Korea

With the success of the historic summit meeting between South and North Korea in June 2000, a new chapter for reconciliation and peace opened in inter-Korean relations. The agreement signed by South and North Korean leaders resulted in the reunion of separated families, the repatriation of North Korean prisoners who refused to change their political allegiance, and the expansion of inter-Korean talks including ministerial meetings. Since the six-party talks began in August 2003 for the resolution of the North Korean nuclear issue, continuous efforts have been made for peaceful resolution through dialogue. Since April 2003, the UN Commission on Human Rights (UNCHR) has adopted resolutions on North Korea's human rights three years in a row; yet, North Korea has completely denied the resolutions, leading to the suspension of 'technology cooperation' in the human rights field and 'human rights dialogues', which were marginally carried out. Through the resolution on North Korea's human rights, the international community has urged the North to abide by humanitarian principles such as the respect for basic human rights and the approval of free access for humanitarian support. In addition, the North Korean nuclear issue has prevented the international community from increasing aid to North Korea.

In July 2004, North Korea denied inter-Korean dialogues and prevented civilian visits, including organizations working for North Korea, due to South Korea's disapproval of South Koreans' paying condolences to the former North Korean leader Kim Il Sung, its acceptance of large numbers of North Korean refugees, and the North Korean Human Rights Act enacted in the United States. In addition, North Korea expressed its position that it would not accept the Consolidated Inter-Agency Appeal of the UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (UNOCHA). In mid August, North Korea announced it would not receive UN humanitarian consolidated support from 2005. On September 15, Chung Yoon-Hyeong of North Korea's Flood Damage Rehabilitation Committee explained why it did not support the UN 2005 Consolidated Inter-Agency Appeal. He mentioned the need to transform the ways of support away from the nine years of long-term emergency humanitarian assistance, the difficulty to accept the international organizations' demand (such as security surveillance and on-site access), and the necessity to simplify surveillance, considering North Korean's position. In addition, he asked for the reduction of foreign employees working and living in North Korea and the streamlining of surveillance and on-site access. North Korea, however, said that, if surveillance and on-site access were simplified, it would accept bilateral or international organizations' support and welcome technological or development assistance to expand regional capability. Regarding that, a number of UN agencies and NGOs, after discussing the matter in weekly meetings on behalf of international assistance providers, decided not to write a plan for a formal 2005 CAP (Consolidated Appeals Process), but to continue adjustment activities on projects through regular meetings.

With the resumption of meetings among relating parties to return the Bukgwan Monument of

Victory to South Korea from Japan in 2005, support for North Korea restarted. Marking the 5th anniversary of the June 15 Joint Declaration and the 60th anniversary of Korea's Liberation Day, a variety of private exchanges such as inter-Korean joint events resumed. At the end of the second phase of the fourth round of six-party talks in September 2005, the September 19, 2005 Joint Statement was produced. Following 2004, North Korea, once again, asked the UNOCHA to end its humanitarian support projects being carried out in the North by the end of the year, and to transform its humanitarian aid into development assistance. In November 2005, by adopting the resolution on North Korea's human rights, the UN General Assembly reaffirmed serious conditions of North Korea's human rights and urged the North to improve the situation.

In the fifth round of six-party talks in November 2005, the parties reaffirmed that they would fully implement the principles of the September 2005 Joint Declaration, but, with the US raising the possibility of financial sanctions against North Korea, the meeting closed without an exact timetable for future talks. North Korea demanded the lifting of US sanctions as a precondition to return to the six-party talks, while the United States maintained its position that financial sanctions against North Korea due to its illegal activities—such as the production of counterfeit money and money laundering—and six-party talks to resolve the nuclear issue were separate issues.

In 2006, six-party talks remained deadlocked and North Korea asked the United States for bilateral meetings, while the United States urged North Korea to return to the talks without preconditions. Then, on July 5, North Korea test-fired seven ballistic missiles (short-, mid-, and long-range missiles). This was done to draw international attention and to internally unite its system. As the test-fire deepened tough positions on North Korea, the South Korean

government suspended humanitarian support to the North. The United States and Japan sought for a UN Security Council resolution on North Korea, and Russia and China participated in the move. The UN Security Council unanimously adopted Resolution 1695 to express concerns on the test-fire and to ask North Korea to suspend all its activities related to its ballistic missile program. The George W. Bush administration, which had implemented financial sanctions on North Korea, strengthened the Proliferation Security Initiative (PSI) and the US Senate approved the North Korea Nonproliferation Act later that month. In October, when North Korea announced its plan for an underground nuclear test in its foreign ministry statement, the UN Security Council adopted the a presidential statement to strongly urge North Korea to give up its plan for a nuclear test and to comply with all provisions of Security Council Resolution 1695. On October 9, however, North Korea publicly announced it had carried out an underground nuclear test. On October 14, the Security Council designated North Korea's nuclear test as a threat to the international community and unanimously voted for a resolution to impose sanctions on North Korea, both strong economic and diplomatic ones. In November, the UN General Assembly adopted a new resolution on North Korea's human rights as the North Korean regime did not accept the UN Commission on Humans Rights (UNCHR) and the UN General Assembly's previous resolutions. Unlike the previous ones, the new resolution contains provisions to enable the Security Council to consistently review North Korea's human rights situation and the Secretary General to submit comprehensive reports about the matter. Therefore, it is considered to have a bigger impact compared with previous resolutions.

3. Achievement of Policy toward North Korea Regarding Humanitarian Issues

3.1 Resolution of the separated family issue

The June 15, 2000 Joint Declaration agreed by leaders of the two Koreas opened a new chapter in resolving the separated family issue. The reunion of separated families, which has been consistently carried out in spite of a variety of constraints, is a major achievement of inter-Korean reconciliation and cooperation. Although it has been slower than expected, the ongoing reunions have acted as an opportunity to redefine social perception of the separated family issue. The social status of separated families (family members of those who moved to the South during the Korean War) who were discriminated against in North Korean society seems to rise. At the same time, South Korean society has widened its understanding regarding the situations where various kinds of separated families, including family members of those who moved to the North, were generated in the process of division. In addition, witnessing the reunion of separated families, we are able to look at from various points of view the realities facing separated families, such as the differing ways of life among separated family members due to the long-term separation. The reunion project shows that if the separated family members to meet are immediate family such as parents or children, active exchanges including financial support are desired. This reveals the urgency of addressing the issue.

Although it is significant to the progress on inter-Korean relations, the separated family issue has not received the recognition it deserves. It is exchanges among separated families which are the most visible outcome of inter-Korean reconciliation and cooperation and which remind others who do not have separated family members of the necessity to continue reconciliation and cooperation between the two Koreas. But as great as the longing for separated family members is, frustration and disappointment about realities constraining the reunion are also significant as well. In reality, however, resolving the issue will take a significant amount of time and effort as its resolution requires an institutional framework through inter-Korean

dialogues and negotiations.

The South Korean government has consistently pursued the expansion of exchanges among separated family members through inter-Korean ministerial talks and inter-Korean Red Cross meetings. Also, in the June 17, 2005 meeting between South Korea's unification minister and North Korea's leader and chairman of the National Defense Commission, Kim Jong Il, the regularization of face-to-face reunions was achieved. Since the June 15 Joint Declaration in 2000, 14 rounds of face-to-face reunions, two rounds of confirmation of living status and addresses of separated families, one round of exchange of letters, and four rounds of video reunions have been held as of 2006. Through face-to-face reunions, 14,470 people have met with their family members. In the video reunions, 1,876 people have participated. In addition, the living status of 39,217 people was identified and in the test project of exchange of letters (March 2001), 300 South Koreans and 300 North Koreans exchanged a total of 600 letters. In April 2005, when the inter-Korean relationship was suspended, the South Korean government started producing 4,000 video letters and launched the internet service by building a video database. Plus, in August 2005, the government held a groundbreaking ceremony for a reunion center measuring a total area of 6,000 pyeong—of which construction is scheduled to be completed by 2007. This shows the reunion center has paved the foundation for institutionalizing the family reunion. However, since North Korea's firing of missiles, not only government-level support to North Korea, but also the reunion and the construction of the reunion center were suspended.

3.2 Consultation on the South Korean abductees and POWs

Believing that the issue of abductees and POWs relates to the “protection of a nation’s citizens” and “people of merit who sacrificed for their country,” the government of South Korea considers the resolution of this issue as the basic responsibilities and obligations of the government and as a priority in the process of inter-Korean dialogue and cooperation. Although the South Korean government consistently urged North Korea to resolve the issue of South Korean abductees and POWs prior to other issues, tangible and satisfactory achievements were not realized because North Korea denied the existence of South Korean abductees and POWs. As resolving the issue was difficult without North Korea’s cooperation, South Korea strongly urged North Korea to make significant efforts for the resolution of the issue. As a result, the two Koreas agreed to confirm the living status of POWs and abductees kidnapped during the Korean War by defining them as “people whose whereabouts became unknown during the Korean War.” The government considered abductees and POWs as separated families and the living status of 100 (49 POWs and 51 abductees) were identified and 23 families (12 families of POWs and 11 ones of abductees) were reunited. By enacting a special law, the government has provided soldiers who returned to South Korea (a total of 52, of which 30 came during the term of the current government) with rewards and support settlement in the South. In the 15th ministerial talks of June 21 – 24, 2005, the two Koreas agreed to “discuss humanitarian issues such as the confirmation of living status of those whose whereabouts became unknown during the Korea War” (Joint press release, item 3). In the following 6th Red Cross meeting (August 23 - 25), South Korea paved the way for serious discussions and negotiations by focusing on asking North Korea to address the identification of living status and addresses of POWs and abductees kidnapped during and after the Korean War. In the 16th ministerial talks (September 13 - 16), South Korea reiterated the need to address the issue without delay in order to advance the inter-Korean relationship. In the same meeting, the two

Koreas agreed to continuously discuss and resolve in the Red Cross meetings the issue of confirming the living status of those whose whereabouts became unknown during the Korean War. In the 17th ministerial talks (December 13 - 16, 2005), South Korea persuaded North Korea to understand the significance of resolving the issue of South Korean abductees and POWs, and to identify their living status and addresses, and the two Koreas agreed to hold a Red Cross meeting in February 2006 to discuss and resolve “humanitarian issues of mutual concern.” “The humanitarian issues of mutual concern” include letter exchanges among separated families and the confirmation of the living status and addresses of South Korean abductees and POWs. Accordingly, in the 7th Red Cross meeting (February 21 - 23, 2006), South and North Korea agreed to “identify the living status of those whose whereabouts became unknown during and following the Korean War,” making the issue of South Korean abductees a formal agenda item in inter-Korean meetings. In the 18th ministerial talks, the two Koreas agreed to cooperate, in an attempt to make substantial progress on the issue of abductees whose whereabouts became unknown during and following the Korean War, laying the foundation for a concrete resolution of the issue. The South Korean government also pursued the enactment of a special law concerning families of abductees.

< Table 1 > Remarks on South Korean Abductees and POWs in inter-Korean Meetings

Date	Major Contents
3 rd Red Cross working-level contact (1.22. '03)	“We must discuss and see progress on the issue of identifying the living status of those whose whereabouts became unknown following the Korean War.”
13 th inter-Korean ministerial talks (1.22,'03)	“We urge North Korea’s substantial cooperation to start confirming the living status and addresses of those missing during and following the War and to enable exchange of letters.”
15 th inter-Korean ministerial talks (6.21~24,'05)	“The sixth inter-Korean Red Cross meeting will be held in August to discuss humanitarian issues including confirming the living status of those who disappeared during the Korean War.” (Joint press release, item 3)
16 th inter-Korean ministerial talks (9.13~16,'05)	“The two Koreas agreed to continue to discuss and attempt to resolve the issue of confirming the living status of those whose whereabouts became unknown during the Korean War by holding the 6 th inter-Korean Red Cross meeting in August.” (Joint press release, item 4-2)
17 th Red Cross meeting (12.13~16,'05)	“The Red Cross meeting will be held in February at which time humanitarian issues of mutual concern will be discussed and resolved. The humanitarian issues of mutual concern involve issues that South Korea has consistently raised such as the exchange of letters among separated families and the confirmation of the living status of those missing during and after the War”
7 th Red-Cross meeting (2, '06)	“The two parties will include the issue of confirming the living status of persons missing during and following the Korean War within their discussion of the issue regarding separated families”
18 th ministerial talks(4.21~24,'06)	“North and South Korea have agreed to cooperate in an attempt to make substantial progress concerning the issue of persons whose whereabouts became unknown during and following the Korean War.”

4. Achieving Humanitarianism through Support for North Korea and Laying the Foundation for Peace

Focusing on the situation where food shortage threatens North Koreans' right to life, the South Korean government has continued humanitarian support for the North to improve the food crisis situation. Considering it a humanitarian crisis where North Koreans suffer possible death from hunger and physical underdevelopment due to the serious food shortage, the government has supported North Korea in an attempt to make substantial progress on the North's human rights. The South provided 400,000 tons of domestic rice in 2003, 100,000 tons of domestic rice and 300,000 tons of Thai rice in 2004 for the North as a loan. Domestic rice has been delivered via overland routes. In 2005, the South sent a total of 500,000 tons of rice including 400,000 tons of domestic and 100,000 tons of foreign rice. Along with food aid to the North as a loan, the South has provided 500,000 tons of food every year including 100,000 tons of rice given to the North through the World Food Program as a grant. The government also has given fertilizers to the North in order to raise agricultural productivity. From in 2003 and 2004, 300,000 tons of fertilizers were provided, and in 2005, 350,000 tons were given. In March 2006, 150,000 tons were granted. The government put its top priority on humanitarian assistance targeted for an estimated 2.3 million North Korean infants and toddlers under the age of five who suffer severe malnutrition and physical underdevelopment, due to chronic food shortage and economic difficulties. It is cooperating with international organizations (WHO, UNICEF) and domestic private bodies in order to implement the support in earnest from 2006.

Plus, from 2000, the South Korean government started the Inter-Korean Cooperation Fund to

facilitate private organizations' assistance projects for the North and has continuously expanded the funding for private organizations supporting the North: 3.38 million won for seven bodies (seven projects) in 2000; 3.84 billion won for 12 bodies (12 projects) in 2001; 5.45 billion won for 14 organizations (14 projects) in 2002; 7.53 billion won for 16 organizations (16 projects) in 2003; and 8.87 billion won for 23 bodies (23 projects) in 2004. Accordingly, the government provided a total of 29 billion won for the five years. In addition, in 2005, the government not only provided funds from the Inter-Korean Cooperation Fund to individual organizations working for the North, but also sought for simultaneous planning, executing and evaluation of support for the North through a joint project between government and private sectors.

In addition, with the unexpected and massive explosion at North Korea's Yongcheon Rail Station in April 2004, based on brotherhood, the South Korean public reached a consensus to aid the North in case of disasters, transcending negative perception and ideological stance toward the North. The government dealt with the support for Yongcheon in a systemic way by setting the direction of basic aid through related ministerial and policy coordination meetings and composing "a working-level task force team for aid to Yongcheon." In the process of providing aid, the government and private organizations closely worked together, setting a precedent for cooperation between private and public sectors in case of disasters. In August 2006, following the flood in North Korea, government-level direct aid and private-level emergency support were executed. North Korea's nuclear test, however, halted the distribution of government-level aid goods.

5. South Korea's Policy on North Korea's Human Rights

5.1 Perception toward the North

In 2003, when the UN Human Rights Commission, in its 59th meeting, adopted a resolution to condemn North Korea's human rights situations and urge improvement, some South Koreans expressed negative responses by saying that "the US tries to pressure North Korea or to seek the case to invade the North" or "North Korea's human rights issue is limited to some North Koreans, so building peace on the Korean Peninsula should not be halted because of the issue." At the same time, believing that the reason for human rights violations in the North lies in its autocratic political system, some sectors in the South centering on Christian organizations have been active on the issue under the goal of overthrowing the North Korean regime. In addition, North Korean defectors entering the South have initiated various campaigns regarding the human rights issue including the democratization campaign for the North. As the South Korean government's policy on North Korea's human rights should take into account international and domestic opinions and perceptions on the issue, this paper will look into South Korean society's position on the issue.

The conservative camp believes that resolving the issue requires external pressure, since human rights are violated in the North due to its political system and because the North lacks the capability to resolve the issue on its own. This position is based on the assessment that human rights violations in the North, in themselves, block the promotion of peace on the Korean Peninsula, and inter-Korean exchanges fail to improve the situation. Consequently, this camp focuses on criticizing and pressuring the North and fails to suggest satisfactory solutions, but only espouses transforming the North Korean regime. It also points out that the South Korean government's inactive stance on the issue contributes to the human rights violations. Making practical progress on the issue, however, should involve North Korea's efforts to recognize the

importance of human rights and to take concrete measures. To this end, the international community's participation should be expanded. Plus, North Koreans should have the right perception toward human rights, for which, it is necessary to get rid of threat to their survival and expand their contact with the outside world through exchanges and cooperation. In this regard, the conservative camp should consider the possible deterioration of the North's human rights conditions stemming from regional conflicts and chaos, if it seeks radical changes in the North via external intervention.

On the other hand, the liberal camp restrains from actively raising the North's human rights violations as it believes that peace on the Korean Peninsula should be put before the human rights issue. According to this position, focusing on peace on the peninsula, urging North Korea not to commit human rights violations is likely to politically threaten the North and increase the possibility of a war on the peninsula. Therefore, the camp demands that, in order to build peace on the peninsula, humanitarian support should be increased to ensure the survival of North Koreans and a facilitator is necessary for the North to improve its human rights conditions on its own. In other words, the outside world cannot and should not play a leading role in improving the human rights conditions of North Koreans. The liberals take a cautious position concerning the political intention held by the Western world, in particular the US approach to the North Korean human rights issue. Their concern is that that the United States may deal with the North in the way it has dealt with Iraq—i.e., invasion—but under the pretense of North Korea's serious human rights violations. In this case, they believe not only the North's human rights conditions, but also survival of the Korean peninsula as a whole will be threatened. Accordingly, they claim that the UN actions and international human rights are merely a means of realizing the unilateral position of the United States and consider

organizations working for the improvement of human rights conditions in the North as essentially anti-North Korea.

As discussions on the North Korean human rights issue continue, however, the liberals, who have been inactive on the issue, should suggest more concrete alternatives to address the issue. In addition, although special situations on the Korean peninsula are taken into account, we should pay attention to the North's human rights in an attempt to make progress on the issue. Establishing peace on the Korean peninsula requires creating an environment for the North to become a responsible member of the international community.

Recently, as both North Korea's nuclear and human rights issues simultaneously surface as pressing issues in the international community, an increasing number of people believe building peace on the Korean peninsula and improving the human rights situation in the North should be dealt with in parallel. The first thing for the South to do, in order to have reasonable discussions on the human rights issue and find practical solutions to it, is to recognize it as a multifaceted issue and see the North as a dialogue partner regardless of its assessment on the North Korean regime. It should be noted that human rights issue in North Korea and peace on the Korean peninsula are acute issues and have mutually reinforcing relations.

5.2 Major principles of policy on North Korean human rights

The South Korean government set four principles for its policy regarding the human rights of North Koreans and has continuously complemented them. First, as human rights are universal values of mankind, the government has paid interests to the need for improvement of

human rights in North Korea. Second, when it comes to the issue of improving North Korean human rights situation in a practical and effective manner, the government believes that each country can review and select strategically different approaches based on its own surroundings. Third, through the policy for peace and prosperity, the government has promoted tension reduction and inter-Korean reconciliation, as well as cooperation, and throughout this process have consistently pursued the gradual and practical improvement of human rights in North Korea. Fourth, the government will continue its efforts to ensure that the international community's interests in and efforts for the issue of North Korean human rights will be reconciled with our efforts in advancing the six-party talks and improving inter-Korean relations aimed at maintaining peace and stability on the Korean peninsula.

When abstained from voting for resolutions on North Korea in the 60th and 61st UNCHR meeting, through EOV, the South Korean government said it agreed on the international community's concern on the serious condition of the North's human rights and emphasized it continue its efforts to improve the condition by expanding inter-Korean relations. In other words, the government stressed that, in an attempt to make substantial progress on the issue, it was essential to create an environment where the North could join the international community and transform itself to resolve the issue. The government has made a consistent effort to enable the North to become a member of the international community by facilitating the resolution of the North's nuclear issue. Under unstable security conditions on the Korean peninsula, for the government, it is the only option to put priority on peace and stability on the peninsula. Accordingly, the government believes it should do its utmost in making substantial progress on the improvement of the human rights condition in the North, including provision of assistance for the North, protection of South Korean abductees, resolution of the separated

family issue, and protection of North Korean defectors, while taking a cautious position on publicly demanding the improvement of the human rights situation.

In addition, in an attempt to safeguard the human rights of North Korean defectors who escaped from North Korea due to food shortage and are residing in China and other third countries, under the full cooperation with the relevant countries, the government welcomes all those who wish to enter South Korea and provides special support for their early settlement in Korea. In July 2004, the government supported entry of North Korean defectors residing in Southeast Asia by sending special passenger jets, taking the risk of stalling inter-Korean relations. The government has urged North Korea to improve its human rights conditions, take proactive positions on South Korean abductees and POWs and address inter-Korean humanitarian issues including separated families, whenever it has taken opportunities in international conferences such as the UNCHR meetings or inter-Korean dialogues. The government also has closely worked with experts, civic organizations, and the international community to assess and make public North Korea's human rights condition, and assisted quarterly the distribution of publications from NGOs working for improvement of the North Korean human rights issue. In addition, the government said that, when having dialogues with the North, including the 18th ministerial talks, it delivered to the North the stance of the international community and South Korea on the human rights issue and the need for the North to actively respond to the issue.

<Table 2> The South Korean Government's Remarks on North Korea's Human Rights in the UN Human Rights Commission

Date	Contents
04. '03	Concerning North Korean defectors, he said "people who are increasingly

<p>Ambassador Chung Yi- Young (UNCHR meeting)</p>	<p>disappointed with their failed country are escaping neighboring countries to be freed from economic difficulties and political oppression and, in this process, some lose their life.”</p> <p>Regarding North Korea’s human rights issue, he said, “Not only those who can be categorized as refugees based on the International Humanitarian Law and Principles, but also those who have unclear legal status but face devastating situation should be protected.”</p>
<p>04.’04 Ambassador Choi Hyeok (UNCHR meeting)</p>	<p>The South Korean government has a deep concern on and interest in protecting human rights of North Korean residents. I hope the North Korean government will do its best to advance its standards for North Korean people’s human rights protection to the international level, while increasing dialogues and cooperation with the international community in the field of human rights.</p>
<p>04.’05 Ambassador Choi Hyeok</p>	<p>We agree on the international community’s concern on the North Korean human rights condition. We expect that North Korea meet the interest and expectation of the international community and make serious efforts to improve its human rights situation through dialogues and cooperation with various UN bodies and the international community.</p>

The 62nd UN General Assembly of 2006 passed the resolution on North Korea’s human rights, since North Korea had not cooperated on four resolutions adopted in the UN, although the North is a member country of the UN and party to four human rights conventions, and because serious human rights conditions continue in the North. This time, unlike in the past, South Korea voted in favor of the resolution. Regarding this, the North Korean Foreign Ministry said, “We consider the human rights resolution fabricated once again by hostile forces such as the US

and the EU as a political scheme against DPRK, so we completely reject it.” North Korea was shocked by the South’s voting for the resolution, rather than by the adoption. On the day of the voting, a spokesperson for the North Korean Committee for the Peaceful Reunification of the Fatherland expressed antipathy, saying “Those who sustain their power by relying on foreign powers cannot associate with us.”

Our government, as shown in the above table, had been aware of the grave conditions of North Korea’s human rights, however, considering the international environment following the North’s nuclear test, it voted for the resolution in order to further strengthen cooperation with the international community concerning North Korean issues. In addition, the former ROK minister of foreign affairs and trade, Ban Ki- Moon, was selected as the next UN Secretary General and, as a member of the council of the UN, South Korea’s role in the international community to respect human rights was considered.

Yet, some people in the government opposed the approval of the resolution, as the North expressed its intention to return to six-party talks and proposed to hold an athletic meeting, although inter-Korean dialogues are stalled following North Korea’s nuclear test. Before the voting of the resolution, however, world-renowned leaders such as Nobel Peace Prize laureate Elie Wiesel, the former Czech President Václav Havel, and the former Norwegian Prime Minister K. Bondevik announced a report on North Korean human rights and urged the UN to play a more active role in improving the human rights situation in the North. Ban Ki-Moon also asked the South Korean government to take a “completely different policy on North Korea’s human rights” in a press conference. All this shows that, at a time when imposing sanctions on North Korea at the UN Security level become visible, our government faced

pressure because it withheld formal participation in the US-led PSI despite demand from the international community, including the United States, and realized that it needed consistent cooperation with the international community concerning North Korean issues.

Regarding the South's approval of the resolution, along with an assessment that the decision was "a little belated but appropriate," there is hope that the South will take active measures to improve the human rights of North Koreans. The South Korean government's policy on the North Korean human rights issue is likely to maintain the previous basic principles and complement partially the policy, reflecting international and domestic concern. Until now, in the South's policy, its ripple effects on the inter-Korean relationship have been the most important consideration. In other words, the government failed to clearly present at home and abroad its diplomatic policies for human rights on other human rights violators other than North Korea and, for North Korea's human rights issue, it stressed taking a cautious position on the matter based on "uniqueness of the inter-Korean relationship." In addition, although the government has pursued measures to improve the human rights condition in the North, while making consistent efforts to address humanitarian support for the North and inter-Korean humanitarian issues, it has failed to promote these efforts at home and abroad in a persuasive manner.

6. Policy Directions to Improve North Korea's Human Rights

6.1 Consistent assessment of North Korea's human rights condition

The reason why the right perception toward North Korea's human rights issue has not been established partially lies in the lack of effort to build an objective and systemic information

system on the North's human rights situation. Therefore, in order to come up with practical measures for its improvement, the objective information system on the issue should be built consistently, because a lack of information on exact assessment of individual North Korean human rights issues and recent changes has limited our ability to devise measures to improve the North's human rights situation.

Setting the right policy on the North Korean human rights issue involves a system where concrete information on each issue is accumulated and analyzed. At a time when North Korea's human rights issue becomes an international concern, we should pay consistent attention to the issue and endeavor to establish a systemic and objective information system. To this end, we should come up with a cooperation framework to increase the sources of objective information. Therefore, there is a need to professionally execute surveys on the North's human rights and to build a systemic human rights assessment system. In addition, regarding North Korean defectors residing in China, as their stay in China shows signs of change such as the prolongation of their duration of stay and the enlargement of their area of stay, the South Korean government should systematically survey defectors who entered the South after staying in China based on regions, gender and age, and devise measures on the issue based on the surveys. At the same time, by indirectly assisting private organizations interested in assessing actual living conditions and scale of North Korean defectors staying in foreign countries, the government should identify changes without delay. As examples of human rights violations in North Korea show, serious human rights abuses are committed in detention facilities by some North Korean officers, and therefore, based on the German case, the South should actively study building, operating and promoting a preservation office of records on North Korean human rights, in order to play a role in preventing or alleviating human rights

abuses in the North. In that human rights in the North might be different according to region, class, and time, we should keep consistent our interests and surveys.

6.2 Objective approach to North Korea's human rights

Improving North Korea's human rights requires not only an interest in the conditions of North Koreans but also an interest in human rights violations worldwide, as it is necessary to expand discussions and education on finding desirable ways to perceive inter-Korean relations and realities from a human rights point of view. With the establishment of the National Human Rights Commission, South Korea's interest in human rights has significantly increased. Unfortunately, however, some sectors in our society still have poor human rights awareness and culture. In order not to approach the North's human rights issue from a solely political perspective, it is vital for more people to see human rights as a universal value. That means educational and promotional efforts should be made to establish the right perception on human rights, which has been distorted due to the division of the Korean nation. In addition, we should shed new light on the lives of North Koreans from a human security perspective and work to improve their lives.

The National Human Rights Commission should play a part to collect domestic public opinion concerning North Korea and resolve these conflicts. It is necessary to overcome ideological prejudice through scholarly meetings and gathering of opinions, development and application of a joint inter-Korean human rights index, and domestic and international academic conferences regarding North Korea's human rights, and holding of regular workshops with a number of bodies with various positions and opinions to collect the varying public opinions. In that the

commission, as a comprehensive task force organization committed to human rights, should take full responsibility regarding human rights issues, it is right not to impose limitations on its interests in and approach to the North Korean human rights issue. In reality, of course, the commission will have to set priority, based on efficiency, in devising concrete measures to improve the condition of human rights in the North. In addition, under cooperation with private and educational organizations, it should professionally carry out education on human rights to improve the quality of citizens in order to be ready for globalization and unification. Since providing education only on North Korea's human rights is not an objective approach, it is essential to provide support for a systematized human rights education for elementary schools all the way through to the university level. We need to foster a culture for the assessment of human rights in the North based on the general understanding about human rights and, in particular, we need a systematized education on the impact of North Korea's human rights issue on the improvement of the inter-Korean relationship, and, eventually, unification.

7. Concrete Measures for Substantial Improvement in Human Rights through Inter-Korean Exchanges and Cooperation

7.1 'Rights-based Approach' when providing support for North Korea

Currently, North Korea's human rights situation, which greatly worsened after the mid 1990's, has deteriorated further due to its economic difficulties. Therefore, without efforts to fundamentally address food shortages and poverty, it will be difficult to make substantial progress on human rights in the North. In addition, since the right to food, which is threatened by the food shortage, is closely related to guaranteeing North Koreans' right to freedom,

inducing the improvement in political and civic rights by using North Korea's situation appears efficient to achieve a gradual improvement, while not provoking anxieties within the regime with concern to its possible collapse.

In relation to the aggravated human rights situation because of the economic difficulties North Korea faces, humanitarian support from the international community and South Korea has contributed to prevent a crisis in the North. The conventional support seems to have its limits, that is, to safeguard the rights to survival of the underprivileged based on humanitarian principles. Accordingly, the South and the international community should help the North to improve its capabilities to eradicate poverty. We need to change our views on aid to the North, since providing assistance in the form of charity, where donators bestow a favor to beneficiaries, deepens the beneficiaries' dependence on assistance and generates the wrong expectations. Recently, the international community including the UN is committed to integrating human rights into development cooperation by adopting a "rights-based approach." Under the approach, the outside world seeks to resolve violations of basic rights of beneficiaries by providing assistance. In this regard, provision of support should be done in a transparent way in order to engage in active participation of residents in poverty eradication. In addition, by encouraging the participation of women—who are considered as the biggest victims of North Korea's poverty—human rights violations of women due to poverty should be improved substantially. This requires creating an environment where North Korean women can play a pivotal role in eradicating poverty through gender main-streaming in the process of resolving poverty in the North. For example, women need to be given opportunities to overcome poverty on their own through microcredit schemes for female breadwinners.

7.2 Support for North Korea's rule of law

In certain societies, problems within the legal system emerge regarding the protection of one's human rights. In other words, if a society has rules or legal systems which do not reach international standards or problems of legal systems including the police and prosecutors, then it cannot prevent human rights violations. In particular, preventing infringement of individuals' rights requires an independent legal system. Establishing the rule of law is directly related to enforcing human rights by spreading "human rights culture." In addition, securing the rule of law indirectly relates to economic development, bringing about the improvement of human rights in an efficient way. It also functions as an important factor for democracy and good governance and, in fact, democracy without a functioning legal system only triggers social chaos. It plays its role in regional stability and world peace by preventing wars and conflicts.

In this regard, international organizations and western countries have provided support in establishing the rule of law in regions affected by human rights violations and have had a consistent interest in the impact of supporting the establishing of the rule of law on the grounds of improvement of human rights in a certain region. Regarding law enforcement, a significant number of Asian countries confuse the rule of law with the rule of order. That means, the purpose of law enforcement agencies is to maintain order, not to execute law, under the name of preserving social order. This triggers grave human rights violations. For example, when enforcement of social order is emphasized, major principles for respecting human rights (prohibition of physical assault and torture) are ignored during crime investigations, and an environment is created where the police can be freed from the influence of prosecutors or the judiciary and function only as an arm of political power. This, unlike the rule of law, generates

unfair and unjust procedures. Therefore, establishing an independent legal system and eradicating corruption in a society are vital to protect human rights. In this regard, providing assistance to set up the rule of law in North Korea is an effective way to improve human rights conditions there.

Although North Korean authorities recently showed positive responses such as revision of relevant laws, efforts should be made in order to induce more changes from North Korea and to create an environment for cooperation between the North and the international community. In other words, since there is a possibility that the North Korean regime fails to recognize its rules and laws against human rights, it is essential for us to try to understand the North's logic and perception regarding the human rights situation. Our government and private organizations should play a role in carrying out exchanges with the North in order to narrow differences in opinions and cultures between the North and the international community.

In the process of integration into the global economy, it is essential for North Korea to improve its system including investment attraction, resolution of conflicts arising from contracts and enhancement of working conditions for signing business deals. Therefore, the North needs to understand that these issues are human rights issues. The North should know that human rights issues are economic ones and linked to the survival of its regime, and that it needs to positively respond to the international community's persuasion and advice. The international community should stress that individual countries supervise one another to fulfill their human rights obligations and establish "a national human rights body."

To support North Korea's rule of law, a prerequisite will be to assess contradictions and

limitations of the North's laws from a human rights perspective. It is also vital to assist the enacting of laws in areas where the North does not have rules. In addition, an environment should be preserved where the North's law enforcement system can function independently and fairly. In this regard, education for personnel in the judiciary, financial support such as provision of goods needed for the establishment of systems and technological cooperation should be carried out. This will prevent human rights violations committed due to the arbitrary enforcement of laws. Then, laws and regulations will become a means to protect North Koreans' human rights. To this end, it is necessary not only to educate judicial personnel, but also to take indirect measures to nurture North Korean residents' awareness on human rights. As cooperation from the North is vital to this process, taking approaches not to provoke the North Korean regime is important.

8. Strengthening International Cooperation

At the early stage of inter-Korean cooperation, it was difficult to mention North Korean human rights except in urgent humanitarian matters. The South Korean government's policy toward North Korea, however, encourages inter-Korean exchanges and cooperation in political, economic, and cultural fields based on reciprocity between the two Koreas, and aims for unification through coexistence. The policy is an active one to institutionalize peace and security on the Korean peninsula, while maintaining the survival of the North Korean regime through humanitarian support and economic cooperation, and takes the inter-Korean relationship a step beyond inter-Korean reconciliation and cooperation. Therefore, the policy toward the North should attempt to raise standards of living and acquire human security in the North in preparation for unification. The public expects inter-Korean relations to progress

rapidly and for the North Korean human rights issue to be resolved quickly. The international community has great interest in the issue. The government also should be aware that, if resolution of the human rights issue fails to keep up with the pace of inter-Korean economic cooperation, that would trigger public resistance, hindering improvement in the relationship between the two Koreas.

The use of mid-to-long-term and indirect solutions is losing ground in the international community. We should notice that the adoption of the resolution on North Korea's human rights issue by the UN General Assembly and the UN Commission on Human Rights, and the enactment of the US North Korea Human Rights Act of 2004 are signs of increasing pressure in the international community to address the North Korea human rights issue without delay. Looking into economic development and progress on human rights conditions in other developing countries including China reveals that economic development does not always lead to improvement in human rights. Yet, we still maintains the belief that economic development and progress on human rights have mutually reinforcing relations, and therefore, we need to seek more concrete measures to improve the human rights situation in the North in the process of inter-Korean exchanges and economic cooperation.

The South Korean government should reinforce its efforts to draw domestic and international cooperation by providing actual data showing expansion and advancement of inter-Korean relations are vital to resolve the human rights issue and inter-Korean humanitarian issues. To this end, the government and private sectors should fully understand the significance of the North's human rights issue and consistently devise practical measures to reflect that importance, while at the same time pursue exchanges and cooperation between the two Koreas. Until now,

some sectors of our society have seen resolution of North Korea's human rights issue and progress on inter-Korean relationship as two separate issues. Yet, inter-Korean exchanges and cooperation have a great potential to raise the standards of living and transform the perception toward human rights in the North. For example, pursuing inter-Korean economic cooperation, in which the North shows great interest and active participation, can involve the resolution of human rights issues without inviting resistance from the North. In the international community, there is a widespread notion that companies such as multinational corporations should set human rights issues as a major agenda while doing their transnational business. To this end, the international community devised concrete measures as it believes the measures will bring about a favorable business environment by creating more transparent and safer business conditions not only for workers but also for companies. Therefore, our government and companies need to put in place labor regulations, technology training, and trainee systems that reflect the various ways to improve the human rights situation in the North (working conditions, wages, gender discrimination, job training and safety instructions) in the process of economic cooperation with North Korea. In addition, the government and private sectors can provide legal assistance to the North when it comes up with and enforces regulations necessary for cooperation with the international community.

9. Diplomatic Policy for Human Rights and North Korea's Human Rights

Apart from international pressure, we should understand, from a mid-to-long term perspective, both North Korea's respect for human rights and democratization are in our interest and a major task for stability on the Korean peninsula and in Northeast Asia. Therefore, we need to take a balanced approach that regards human rights and national interest. As our society demands a

more reciprocal inter-Korean relationship, it is desirable to make progress both in inter-Korean relations and on the human rights issue at the same time based on such a balanced view. The North also needs to understand that resolving its human rights issue can directly lead to an escape from its international isolation and improvement of its economic development including economic cooperation. In other words, it should know that its human rights issue must be dealt with in the process of advancement. In addition, it should be stressed that, to achieve cooperation between the two Koreas, which the North asks for, restoration of humanity and respect for human rights are a starting point. The South should set and consistently implement appropriate principles to pursue economic assistance, resolution of humanitarian issues, and respect for human rights, while at the same time deal with North Korea's human rights issue. Of course, raising the human rights issue might hinder the progress of inter-Korean relations and invite resistance from North Korea, in the short term, however, we will be able to acquire an understanding from the North by maintaining our positions.

10. Conclusion

The South Korean government should make efforts to build peace on the Korean peninsula and improve North Korea's human rights condition at the same time. The improvement of human rights in a society is determined by the society's development status and standards of living, the level of awareness about human rights, its priority and its feasibility, and legislation and policy acceptance. If human rights issues are approached only from a political perspective, intentions and procedures are likely to be distorted and take time to be accepted. Accordingly, the South Korean government should provide an environment where it can have substantial dialogue on human rights issues with the North. For creating the environment where progress can be

achieved, the South Korean government and private organizations should take an active role.

The demand for improvement in the human rights situation in North Korea should be limited and concrete. If the demand targets regime change in the North, it will result in great resistance from the North, making it difficult to achieve intended goals. Therefore, we should make sure that the pressure for human rights improvement aims to stop human rights abuses according to international conventions. In addition, in the inter-Korean relationship, it is desirable to focus on addressing humanitarian issues and to gradually expand the focus on improving the human rights situation. However, if the policy on North Korea's human rights sticks to mid-to-long term goals, it is likely to generate the side effect of ignoring the human rights abuses currently being committed. In order for the North to take measures for human rights improvement, it is also desirable for us to assess positive changes in the North and to encourage the North to seek further changes.

Transcending political discussions on North Korea's human rights, South Korean society should build a consistent system for discussion of the issue, while sharing limits and risks of role divisions among the various subjects and implementation alternatives. In addition, the policy on North Korean human rights should aim for concrete measures for improvement within the international multilateral framework. No country is free of human rights violations. Without giving incentives to the North, the direct raising of the North's human rights issue and persistent criticism of North Korea on that agenda is unproductive and likely to trigger inter-Korean confrontation. The North Korean regime appears to understand that it is favorable to join the international human rights regime, as such would help allow the country to escape its international isolation and receive international assistance. Accordingly, the North will not

strongly resist the efforts of the international community and the South to persuade the North to abide by international human rights conventions that North Korea signed. We need to make the resolution of the human rights issue contribute to progress in inter-Korean relations, by leading diplomatic efforts to improve the human rights condition through international cooperation. Recent suggestions for human rights dialogues with North Korea through the establishment of a regional human rights regime recommended by the US North Korea Human Rights Act is not against our policy toward North Korea and imposes less pressure on the North, and therefore, we need to push forward the suggestion. By building the regional human rights regime, Asian countries will be able to cooperate, without being much influenced by the UN and the United States.

**South Korea's Policy towards North Korea and
North Korean Human Rights
[Discussion]**

Zhao, Huji
Professor,
Central Party School, Communist Party of China

South Korea's Policy towards North Korea and North Korean Human Rights

DISCUSSION

Cho Ho Gil

Professor, School of the Central Party of China

Lee Keum Soon's presentation on "South Korea's Policy toward North Korea and North Korea's Human Rights" has studied closely the South Korean government's policy toward North Korea focusing on the aspects of major policy goals, environment for policy implementation and policy achievements. It has also focused on South Korea's policy toward North Korea's human rights discussing the perception and major principles on this issue. Moreover, Lee pointed out specific policy directions to improve North Korea's human rights in terms of consistent assessment of North Korea's human rights condition, objective approach to North Korea's human rights, concrete measures for substantial improvement in human rights through inter-Korean exchanges and cooperation, supporting North Korean rule of law, strengthening international cooperation, and diplomatic policy.

With penetrating insight, consistent logic and a clear view, the presenter has shown profound consideration on North Korea's human rights issue.

Here, I would like to ask the presenter to elaborate on a few issues, but before this I would like to assume that human rights is divided into three dimensions: they are negative rights headed by the right to life and liberty, positive rights highlighting the government's role on the right to

work, education, and social welfare, and solidarity rights headed by self-determination and development. My questions are as follows.

First, the presenter has pointed out that we have to notice North Korea's human rights issue and the issue of peace on the Korean peninsula as complementary to each other and there is much sensitivity between the two issues. Also, the presenter commented that the perception of the North Korea's human rights issue being considered in line with the issue of peace on the Korean peninsula is becoming more widely understood throughout South Korean society. I have discovered that this kind of presenter's understanding is reflected into the thorough policy directions suggested to improve North Korea's human rights. Here, I would like to listen to the presenter's further view on North Korea's human rights issue and the issue of peace on the peninsula's peace, having sensitivity and also being complementary to each other.

Second, the presenter seems to support the idea of progressivism when saying that in order to settle peace on peninsula, it has to be done by means of increasing humanitarian aid, which could protect the right to life of the people of North Korea and also would backup North Korea's own will to improve their human rights condition. In this context, the presenter noted that a sudden 'charity' type of support to North Korea as a plan for human rights improvement policy would only increase North Korea's reliance on aid. Therefore, the presenter insists on a more transparent system of locals participating in the process of humanitarian aid to fight poverty by themselves. Concrete measures are suggested such as providing small loans for female householders.

When looking at the case of China, improving human rights on their own will was possible only

when the country's political values changed its line from maintaining the old system into development. Currently, there are no changes detected in the ruling system of North Korea. Also one cannot say North Korea and China are the same case. However, I would like to hear from the presenter how much progress would be possible for the North to work on themselves in improving human rights when there have not been any changes in North Korea's ruling system?

Third, in the same line of thinking as above, the presenter suggests policy directions for supporting North Korea's rule of law. The presenter pointed out that the law enforcement agencies act as to maintain order, not to execute law, under the name of preserving social order and this triggers grave human rights violations. In line with this, the presenter says it is necessary to support establishing the rule of law of the North but here there is a premise that it has to be done under the condition that it not disrupt the North Korean political system. Here I think lies a logical error, and also I doubt its possibility.

I would like to hear further explication as to how it is possible and how we can expect human rights improvements by supporting the rule of law without disrupting the North Korean system under the current situation where law enforcement agencies work to preserve social order and therefore violate human rights.

Since the July 4, 2004 measure, North Korea establishes the rule of law on their own, but it is restricted to the necessary acts that attract investment to the region, which is vital for the North to prop up its regime. In my opinion, this seems to be far from working on the improvements of human rights.

SESSION I -2

: The International Community and Human Rights in North Korea

MODERATOR:

Shin, Hei-soo

[Human Rights Commissioner, NHRCK]

PRESENTATORS:

Jing Jingyi

[Professor, Beijing University]

Vasily V. Mikheev

[Assistant Dean, IMEMO]

Kim, Soo-Am

[Senior Research Fellow, Korea Institute for National Unification]

DISCUSSANTS:

Lee, Jean Young

[Professor, Inha University]

Lee, Ji-Sue

[Professor, Myungji University]

Kim, Geun-Sik

[Professor, Kyungnam University]

**China's Open Reform and Human Rights Operations:
East Asia's Multilateral Structure of Security
and the Issue of North Korean Defectors; or the
China's Position on America's Human Rights Policies**

Jin Jingyi

Professor, Beijing University

China's Reform and Opening-up Promotes Human Rights

Kyoung-il, Kim

Professor, University of Beijing

Introduction

Human rights discussions have been used by western countries, like the U.S., to justify for interference in Chinese domestic affairs for the past decade, and therefore, this topic has become the centre of international conflicts in the context of ideology, diplomacy and politics. To China, human rights are a capitalistic notion that is worth being ignored and avoided. China still receives a torrent of criticisms from the world directed at its human rights problems. However, even though it is still a very sensitive issue, in the past several decades, there have been some obvious qualitative improvements in universal human rights as it applies to China, such as the right to life, right to development, right to equality and right to freedom. Now human rights are no longer avoided and instead treated as a matter of primary importance for social development by the Chinese government.

While some argue that human rights improvement in China was thanks to the pressures from the western countries led by the US, the fact is that human rights have progressed hand in hand with the economic development and political institutional change driven by reform and **opening-up** policy. Switching over from a planned economy to a market economy was the primary source of power for improvement of human rights in China.

The Chinese experience indicates that human rights issues are not solvable by quick fix measures but only by the changes in their entire social, economic and political system. In other words, it is the change in the relationship between the state power and social responsibilities. The more authoritative the state power becomes, the more weakened social responsibilities become and inevitably the chances become slimmer for human rights to be protected. Expansion of social responsibilities is the very essential foundation for human rights to progress.

My aim for this paper is to demonstrate, with the case of China, that the entire reform of economic, social and political system is the solution that can bring fundamental improvements in human rights, and that the human rights issues are under the national sovereign control. Also, international talks on human rights should be on this premise for its advancement and progress. In this regard, Chinese human rights experience will be helpful in dealing with North Korean human rights problems.

Government Functions in a Centrally Planned Economy and the Space for Human Rights

As briefly mentioned above, human rights, by its definition, have an ideological connotation of either capitalism or Marxism. Hence, it is hard to argue that all the countries have the exact same interpretation or understanding of human rights. However, one thing universally cuts across all different ideologies and that is the most basic human rights, 'the right to live' and 'the right to develop', which are the first and foremost concern of the human right.

When we define 'the right to live' as one of the basic human rights, there would not be any hesitation as to say that the revolution of the Communist Party of China (CPC) was a human right revolution, that liberated the Chinese public from the misery of semi-feudalism and semi-colonialism.

What was commonly known, after the modern history, China had gone through an inexplicably miserable period during which no one could dare to mention anything about human rights or national sovereign rights. Sign boards at every public park in mainland China read, 'no Chinese and dogs are allowed to enter' and this lacerated the Chinese hearts deeply.

It was the CPC that overthrew the old China and established a new one under the mission, 'national independence, restoration of people's rights and well-being, and happiness of the people.' The new institution was fresh, original and hopeful. The slogan 'power back to the people' rendered the power of the state and the society to the people. People's rights were heard everywhere and their rights to free speech, assembly and association, publication, personal liberty, residence, and religion to name a few were widely propagated to the people.

Likewise, the initial policies of the CPC brought tremendous hope to China that had been wrecked by starvation and extreme poverty. It invigorated the society which was close to ruin.

Around the mid-1950s, the CPC declared that the major social conflict was not the one between the working class and the capitalists, but what arose from the gap between the level of the economic and the cultural development that people desired and the incompetence of the system

that fails to satisfy their desire.¹⁰² In other words, they transformed the national major agenda from mass class conflicts to economic development and modernization. Setting such basic human rights as rights to live and develop as national goals, the CPC worked to pursue economic development and no one could deny the significant economic achievement that China made during this period.

However, the starting point of the CPC was agonizing. The China that CPC inherited had nothing left. Under the severe economic pressure from the western countries, out of the efforts to eliminate poverty and to modernize the economy, the CPC chose the Soviet Union's style, which was a planned economic system. It might have been the only choice under the given circumstance. The harsh environments which included nation-wide absolute poverty, constant threats from the western countries, adherence to communist ideology all propelled the CPC to further consolidate the state power and to control the society, in order to concentrate, develop and use the limited resources for the best and quickest outcomes.¹⁰³

This approach has brought about tremendous success for the initial stage of building the nation-state. Planned economic system, socialist regime, and socialist education were interactively influencing each other and they developed together through this process. As planned economic system and collectivism were developed inseparably together, profiting by individuals began being considered as an evil and therefore was avoided and ignored. For example, collective farming, 'Hojojo(互助組),' widely practiced voluntarily and in a democratic manner

¹⁰² Mingxian Chen etc. '40 years Research on New China.' Beijing: Beijing Institute of Technology Publication, 1989, p212.

¹⁰³ Human Right Research Centre in Fudan University, 'Human Right Research by Fudan.' Shanghai: Fudan University Publication, 2004, p52

in the rural areas, changed its nature to a more controlled, mobilized and an artificial one. Hojojo became a part of the national mobilization system.

Transformation from voluntary and self-controlled institutions to the ones controlled by external forces indicates that farmers have turned into passive followers, mobilized in factitious groups, for whatever rural plans that the state laid out and imposed on them by leveraging a strong state over a weak society. In other words, farmers lost management control over their lands, over their farm products, and over their right to freedom of movement and residence. In some sense, people enjoyed only the limited range of human rights.¹⁰⁴

During this period, not even a citizen's organization was allowed in reality, despite the fact that these rights are declared by the Constitution.

After all, China walked into a state marked with increasing consolidation of state powers and decreasing power of a growing oppressed society. Just like the case of the Eastern Europe with similar reasons at similar times of the mid-1950s, China experienced a mass demonstration involving ten thousand of workers and students out on the streets. In fact, the Chinese approach was a lot more flexible than that of the Eastern Europe. Mao Tse-tung declared that the source of the problem was not because of the contradiction between classes (the contradiction between the working class and the bourgeoisie), but because of the conflict among the working people. By promoting his paper titled 'About how to deal with contradiction among the working people', he argued that the solution was not violent military oppression but 'criticism' and 'self-criticism.' In other words, his intention was to deal with

¹⁰⁴ Xianming Xu. 'Human Right Research.' Shandong People Publication, 2001, p521

this situation in a democratic way. Literally, it was the approach of 'Baek-hwa-jae-bang Baek-ga-jae-myong' (百花齐放百家争鸣: every kind of flowers blossoms together and every people has his or her own opinion). Under this policy, China had a short period in its history that tolerated public criticism towards the regime and the government.

However, this policy did not last long. Criticisms towards the government reached to a point that it became uncontrollable and unacceptable. There were some positive and constructive ones but also those that were threatening and rebellious. Of course, there were challenges imposed on the government coming from the parties that had been broken up by the CPC's revolutions. Under the security threat from the US policy called 'peaceful switchover' led by Allen Dulles, Mao Tse-tung started to consider every criticism including positive and constructive ones, as a serious assault and threat to the government. Historical episodes tells us what a massive influence the pressures and threats from the western capitalistic countries could present to a socialist country's domestic and foreign politics, like that to any socialist countries, including China, which has experienced them.

In the end, China had created an unprecedented scale of nation-wide anti-right wing political movements. **A massive campaign to investigate, arrest and to punish the right-wing members reached such extreme levels that they even distributed right-wing member's family trees according to geographical locations.** Those accused of being right wing member, was classified as an enemy and went through physical and psychological torture. They had lived under a yoke for the past decades. It was an apparent violation of human rights. If an ordinary man happened to have been accused of being a right wing member, he got robbed of his basic human rights and was led into a completely different path of life.

The Chinese society had become extremely politicised. While it guaranteed the people their basic survival and welfare, it gave rise to excessive expansion of the state apparatus, which took over social functions, controlled and supervised people's lives. The state took absolute initiatives in almost all matters of the society.¹⁰⁵

Even though democratic concentration of power was still upheld in theory during this period, in the real-world decision-making process, prioritization of centralization over democracy gave birth to a deformed political institution in China.¹⁰⁶ After all, this contorted political process synchronised with the centrally planned economic system gradually brought down economic vitality and economic efficiency, followed by a condition of nation-wide absolute poverty, which was a result based on a system of averaging.

It was a vicious cycle. As the economy declined more and more, the tighter the state control of the society became. As proven in the case of China, the state power in a highly centralized political and economic system inevitably squeezes the social space. From the perspective of human rights, people's freedom and dignity were severely deprived.

Around the 1960s, a nation-wide starvation occurred for three successive years that took away 30,000,000 to 40,000,000 lives in China. This unheard-of calamity took place under the terrible international environments of severe western economic blockade and Soviet Union's

¹⁰⁵ Human Right Research Centre in Fudan University, 'Human Right Research by Fudan.' Shanghai: Fudan University Publication, 2004, p52

¹⁰⁶ Shangli Lin, 'Contemporary Chinese Political Ideology Research.' Tianjin: Tianjin People Publication, 2000, p431

economic pressures. Hence, this case is attributed to 30% by natural disaster and 70% by man-induced acts. The entire Chinese population suffered from hunger and people were dying one after another out of starvation during this period. It was an incident that spoke out loud that the right to live is the most important and fundamental human right.

Against this backdrop, the success that the CPC achieved, which brought an end to this national crisis within two years, was just an unbelievable miracle. This miracle took place not because of international aids but because of the changes in policies, albeit, temporary.

While maintaining the larger framework of collectivism, the government permitted de-facto individual contract works and adopted 'three-way (tripartite)' measures - individual land property, free market, and individual accounting of profit and loss. Despite temporary implementation, farmers could possess their own lands, trade freely, and measure their income according to their profit and loss. In sum, they enjoyed their autonomy. It was almost like a revolutionary change. This was the time when Deng Xiaoping's famous words were born, "No matter if it is a white cat or a black cat; as long as it can catch mice, it is a good cat." It was the policy conversions that enabled China to overcome its ever worst situation in only a couple of years.

While going through numerous policy changes, China had golden opportunities that could have taken the Chinese economy into a more prospective developmental path. However, Mao Tse-tung set the resolving of the class discords a more pressing national agenda than economic restoration. While it was said that the ideological discussion with Soviet Union may have been the driving force behind it, the more obvious and direct factor was the insecurity and anxiety of

the socialist regime. National policies that used to propel economic development shifted its focus on resolving class discords.

In fact, in Mao's argument, that "conflict between classes are interchangeable with conflict among the working people themselves"¹⁰⁷, had provided a firm theoretical foundation to conclude that people's struggles are equivalent to class struggles. In other words, Mao fostered artificial confrontation and conflicts among the people. He created 'enemies' and captured them under the banner of the 'Socialist Education Movement in the Rural Areas' which eventually resulted into something unprecedented, called the 'Cultural Revolution.'

This unprecedented Cultural Revolution was the darkest period for human rights, which were completely encroached and infringed upon. This event gave many lessons on human rights. As human rights are immensely violated when the power is over-centralized, the society becomes distressed. In the case where the state loses its power and authority, the society enters into chaos. The Cultural Revolution was the instance of the latter. As the legal institutions failed and legal order collapsed, the society was put in a state of anarchy and human rights were ravaged.

Viewing from the other angle, the initial Cultural Revolution had some democratic elements, as it was preceded by the 'Chinese style of Democracy' that consisted of 'the right to speak out freely(大鸣), to air one's views fully(大放), to write big-character posters (大字报).' However, there was only democracy but no rule of laws. To put it differently, everybody except the

¹⁰⁷ Mingxian Chen etc. '40 years research on New China.' Beijing: Beijing Institute of Technology Publication, 1989, p213.

'class enemies' could challenge all the authorities, except that of Mao Tsu-tung, using the medium of writing big-character posters. Mao Tsu-tung praised this as **“a brave rebellion spirit such as that does not dare to get beheaded and dismembered so long as it does not overthrow the Emperor.”** In this very anarchical state, rule of the law became almost nonexistent. The CPC lost its government functions and civil wars raged in all its fury across the country. Even the head of the government became powerless in light of this anarchy, so it was not hard to imagine the dreadful plight of the ordinary people's lives. One thing for sure is that this was not created by the authorities. Ironically, it happened because of the Chinese Democracy, which produced a huge mass of human right victims, and just like the machines, it replaced and devastated the lives of those whom it was designed for.

China learned a bitter lesson on the devastating effects on human rights in an excessively centralized state and in an oppressed society. Also, it learned of the similar effects of an excessively powerless state and an anarchical society. **China, in history, experienced both of the situations first hand.**

The Cultural Revolution whose characteristic resembled that of a civil war because of its military and factional strife as a result of the Chinese Republican Revolution led by Sun Yat-sen, taught CPC that the blind adherence to the multi-party and to the direct vote system that the western countries imposed for human rights would bring nothing but disruption and disintegration to the society at this stage. That was why the CPC annulled such Constitutional rights such as the right to speak out freely(大鸣), to air one's views fully(大放), to write big-character posters(大字报) and to hold great debates(大辩论) - and began to restrict people and institutions through law enforcement.

As Deng Xiaoping mentioned, “Under this kind of democracy, the so-called democratic fighters will most likely fight each other once they get access to power, and this strife will pervade the whole country with civil wars, which ostensibly would violate and destroy ordinary people’s human rights.” He also stated that human rights or people’s rights could be of no use if these wars occurred and produced millions or billions of Chinese refugees fleeing to other countries all over the world.

In sum, in both relations between the state and the society, whether the state functions are over-extended leading to the politicizing of the society, or, albeit an extreme example, that the state loses its authority thus creating an anarchical state, human rights are in danger of being ignored and threatened.

From this perspective, it would be fair to say that it was a historical necessity of China to create and implement its own version of socialist market economy, which is a mix of introduction of market mechanism and state control over the macroeconomics – in order to save people and advance human rights.

Social Functions under Market Economy and Promotion of Human Rights

There are two different approaches to defining human rights. One is a capitalistic approach and the other one is a socialist approach based on Marxism. As stated above, the basic concepts of human rights such as freedom and democracy were excluded in the socialist definition, as understood by capitalist elements. Human rights were sensitive topics in the global

politics.

Nowadays, China has started to mention such issues as liberty, democracy and human rights. It reflects the great improvements of human rights in China. However, ironically, since China began its reform and started to open its doors, it was under more severe attack on the ground of its human right issues from the western countries, spearheaded by the U.S. Still today, voices are strong that argue for integration of human rights and trade with China. Nevertheless, nobody can disagree with the dramatic improvements of human rights in China for the past decades of reform and open door policy. Moreover, it is known to all that this achievement was not through the pressures from the western governments. It was an inevitable consequence of the Chinese reform and its open door policy as it progressed further. Without this policy, the current human rights advancement would have not been possible.

With the end of the Cultural Revolution that can be earmarked as the dead angle for human rights, the most pressing human rights agenda left behind were those regarding to right to live and right to develop. The economy was on the brink of a complete breakdown and more than 250 million people lived in absolute poverty. Food and clothing take precedence over human rights. No matter how much the US criticizes China, it does not intend that the US government would or could save these Chinese people out of the extreme poverty they are in. In the end, it was China itself who had to tackle this problem to save at least one-fourth of its population. Everybody can criticize human rights issues but it is the country in question that can only address the problem and put an end to it.

Prior to the implementation of the reform and the open door policy, the matter of restoring the

people's honour was placed on the table, because their human rights were tragically ravaged by the political movements before and during the Cultural Revolution. They knew that they could not succeed with reform if there were no efforts of liberating these people from false accusations and wrongful punishments. As an effort to clear out the negative legacy of the Cultural Revolution, the CPC initiated a nation-wide honour restoration project and compensated millions of people despite their shattered economic condition. In some sense, it was a prelude for the reform and the open door policy. It is no exaggeration to say that China's reform and open door policy began from this point of rehabilitating the people and alleviating the public's distress, dissatisfaction and discontentment.

China's reform and open door policy transformed its state-controlled economy to the one that is a mix of state-control and market mechanisms. Deng Xiaoping stated that this is the mechanism that distributes power down to the bottom. He described, "Reform in the rural area means power gets distributed to the bottom and also in the cities whose power gets distributed to the people, corporations and the bottom of the economy."¹⁰⁸ It meant that state power was distributed across the society which then became stronger and autonomous. As commonly understood, this independent and autonomous spirit brought forth a more active political participation of people.¹⁰⁹ In this very process, individual profits became detached from the state and resettled as an independent one, with individuals taking autonomous ownership and propelling the country's economic development. This was an institutional change. Some think that China did not conduct any political reforms. However, that is misleading. This

¹⁰⁸ Human Right Research Centre in Fudan University, 'Human Right Research by Fudan.' Shanghai: Fudan University Publication, 2004, p52

¹⁰⁹ Human Right Research Centre in Fudan University, 'Human Right Research by Fudan.' Shanghai: Fudan University Publication, 2004, p535

was a political reform that made adjustment to the distribution systems for profits, duties and rights in the economy.¹¹⁰

It was this policy of reform that enabled China to achieve an exceptionally sustainable economic development and significantly improve the plight of the people's basic human rights such as the right to life and right to development. 250 million, the number of people living in absolute poverty, was reduced to 30 million. 1.3 billion People have been equipped with the ability of taking care of themselves and are now on their way to prosperity. This is a tremendous victorious and the largest improvement in human rights history. It was a monumental change.

As explained above, reform and open door policy was not a temporary, quick fix, but a lasting institution-wide change. This change, starting from the economic sector, created changes across-the-board, letting other social sectors to interact and influences each other during the process. Undoubtedly this change was based on individual freedom. Liberated from a state-controlled economic system, individuals enjoyed freedom of economic activities, cultural activities, choosing their work and their residence, and this individual freedom has led to social transformation and economic invigoration.

On the other side, development of a market-based economy and improvement in human rights have also enabled China to focus on the establishment of legal order and rule of law which, then, protected them. The bitter lessons of the before and during the Cultural Revolution of the massive human rights violations on account of the state power overriding the law and because

¹¹⁰ Hangsheng Zheng, 'Transforming Chinese Society and Chinese Society's Transformation.' Beijing: Capital Normal University Publication, 1996, p111

of the absence of legal order has made China recognize to the core the inseparableness of human rights to the law; if no rule of law, no human rights. The essence of law is to protect and promote human rights. People's rights are identified by the law and upheld by the law enforcement authorities. This is the reason why law should place its restriction on the state power. As proven in the case of China, the unbridled and highly centralized state power results in the rule of power not the rule of law.

Diversification in power and profit distribution channels through market reform has paved the way for the establishment of rule of law in China. Of course, the journey just started and they have a long way to go. The current frequency of human rights violation demonstrates this. In some areas, rule of power still overrides rule of law. Hence, human rights are still trampled by local authorities or certain interest groups. It is partially because there are still a large number of people who have no idea that their rights are defended by the law and that they can defend their rights by the legal system authority. Nevertheless, compared to the beginning of the reform, this is still a remarkable step forward. To the people of 20 to 30 years ago, defending the people's rights through the law against the abuses of the state authority was something unimaginable and undreamt of.

Just like any other reforms have uncontrollable side-effects, the China's reform have been also accompanied by those including a growing gap between the rich and the poor, between the urban and the rural, and among regions, to name a few. An increasing rate of unemployment and many other factors that create social insecurity have already engendered social problems such as people's riots. Another human rights issue had been born. China has presented a new national goal, 'Building of a Harmonious Society' as a solution.

‘Building of a Harmonious Society’ means the pursuit of a society which minimizes the disastrous side effects of market economy and in which everybody is equally prosperous. Under the slogan of ‘Social Equality and Justice,’ China has taken off. This movement is the evidence of many side effects from the Chinese economic reform and also the manifestation of the Chinese government’s strong determination to tackle the root causes of this problem. As Hu Jintao stated before, social equality and justice equates to an appropriate adjustment of the conflicting interests in every social sector.

If it was the old China, prior to the reform and open door policy, it would have attempted to achieve this national vision through the medium of control, regulation and mobilization based on state power and authority. However, in this contemporary era, the responsibility of the civil society has been as much emphasized as that of the government in the realization of such national agenda and this is in line with the current boom of ‘civil society building’ in China. A new era has arrived where a large sum of state power has returned to the society and a large sum of those returned functions is held by civil society. They are the countless social and economic organizations, produced by market mechanism, that have been taking up these returned functions in a voluntary and autonomous manner.

No doubt that this civil society in China has made just one small step forward. Definition of a civil society is still controversial. Some view it as a private sector of self-governing economic and social activities, while others view it as a public sector that participates as non-governmental groups in governmental administrative and legislative processes.¹¹¹ In addition,

¹¹¹ Zhenglai Deng, ‘Nation and Society- Social Research on Chinese Citizen.’ Sichuan People

some understand it as an essential ground for a country to further progress in political, economic and social development, while others regard it as a serious threat to the state authority. However, regardless of different definitions and evaluations, one thing that is obvious to all is the current unavoidable trend of the development of civil society, which is taking over the power from the state and complementing several states' functions. Protected and guarded by civil society, human rights in China have just now entered into a new prospective phase.

Conclusion

This paper has elucidated that human rights can only be properly addressed by the overall systematic change, and not by any short-term measures. My emphasis was on the relationship between human rights and regime conversion, in particular for those countries that are based on a planned economy and collectivism just like China. The major reason for China's remarkable success in human rights was the institutional reform – political and economical.

The reduction of the state power, followed by strengthening of the social functions, gave rise to a more room for freedom and liberty, the basic human rights, to be born and to blossom. The most fundamental human rights - right to live and right to develop - were also satisfied by the economic development based on market reform. These were all possible through the fundamental conversion in the entire system and structure. In this light, solutions to basic human necessity such as food and solution to human rights are closely related. The example of China clearly demonstrates this relationship.

Concept of human rights generally involves economic, social and cultural rights as well as

political rights. However, what are more relevant to developing countries are the right to independence, the right to live and the right to develop. Human rights issues are, in all respects, within the national sovereign boundary. It is neither reasonable nor appropriate to force other countries with someone else's human rights schemes and to interfere in their country's domestic politics under the pretext of human rights issues. What are more urgently needed from others are the efforts to foster an international environment conducive to improvement of basic human rights of the developing countries. No one can stop the criticisms addressing the countries that are still struggling with basic human necessities like food and shelter for human rights problems. However, our focus and concern should be on the solution and not the problem. Before criticizing, one has to make efforts to allow sufficient room development space for the struggling countries to advance in their human rights. As shown in the case of China, human rights are most likely to be just empty words in economic conditions that hardly even guarantees people's basic rights.

The last noteworthy point to make is that it was during the time China was freed from economic blockade and pressure from the western countries that enabled China to achieve a significant level of economic development through its reform and open door policy. If conflicts and confrontation from the Cold Era and economic blockade were to continue, China would have never been able to take up the reform and open door policy, and current success would have not been possible, either. Such being the case, the human rights issue of North Korea should be also discussed within this framework, i.e. how to foster the international environment that aids North Korea to develop and in which ways North Korea could address their most basic human rights issues such as the right to live and develop.

Abstract

Human rights are both universal and particular. The two different characteristics imply that human rights issues arise from national contexts that are different from country to country and therefore cannot be addressed by the same scheme.

In light of China's human rights history, under a planned economic system, the more power that is concentrated to the state, the more politicized the society becomes and the more likely human rights will be threatened. The same goes when the state loses its power and the society enters into an anarchical state. These two situations are the very fundamental root causes that brought forth massive human rights violations throughout China prior to its reform and its open door policy. Ultimately, it is an issue of political and economic system.

China's reform and open door policy that combines state-control and market mechanisms has reaped significant economic and human rights achievements, overcoming the two above-mentioned dilemmas in a timely and appropriate manner. This way, China could achieve qualitative improvement in human rights in a universal sense, such as the right to live, develop, equality and freedom.

It is well-demonstrated in China's experience that human rights can only be safeguarded by the entire systematic change not by several short-term measures. Relational change between the state power and the social functions in China has engendered dynamic power that gradually and naturally lifted human rights from devastation. We can learn from the China's experience that the more authoritative the state becomes, the oppressed the social functions become, and

therefore more likely human rights will be abused. On the contrary, the more the state power returns to the society, the larger the expansion of social functions, and therefore human rights are more likely to be upheld and protected. In sum, conversion from a planned economy to a market one is essential for the improvement of human rights.

Another point is that human rights problems are part of the domestic ones, which can ultimately be removed by the country's own plans. The efforts of the other countries should focus on the creation of an appropriate international environment where the country in question can have enough room to manoeuvre for their own development including improving basic human rights such as right to live and right to develop.

As with most other countries, China also faces a new kind of human rights issues including a rising gap between the rich and the poor, between the urban and the rural and between regions. The recent slogan of China, 'Building a Harmonious Society' is a representation of the strong government's conviction for social justice and equality by adjusting conflicting interests of many different groups across the society. This also means continuous improvement of human rights can only be achieved when accompanied by continuous efforts for reform.

**China's Open Reform and Human Rights Operations:
East Asia's Multilateral Structure of Security
and the Issue of North Korean Defectors; or the
China's Position on America's Human Rights Policies
[Discussion]**

Lee, Jean Young
Professor, Inha University

**China's Open Reform and Human Rights Operations:
East Asia's Multilateral Structure of Security
and the Issue of North Korean Defectors;
or the China's Position on America's Human Rights Policies
Discussion**

Lee, Jean Young

Inha University

This is a discussion paper for the respected Korean-Chinese scholar, Professor Kyong-il Kim's presentation on China's human rights promotion. Professor Kim, based on his deep and wide knowledge in history and culture, is one of the most renowned scholars studying East Asian politics, social studies and international relations.

The basic structure of Professor Kim's presentation is "a historical approach to the internal development process of the human rights promotion based on China's view point." The followings are what I thought to be Professor Kim's basic ideas:

First, within the boundaries of the socialist countries including China, 'human rights' is basically a capitalistic idea therefore, a sensitive subject to discuss. However, China is an exception to this issue. Since Deng Xiaoping's inception of reform and opening-up in China, human rights promotion has shown gradual improvement. This phenomenon appeared in the process of moving from Mao's era of unilateral state-led society to reform and the era of opening-up of civil society. Some scholars say that it is a symptom brought by the pressures of the Western countries, but this has little grounding.

Second, China's human rights promotion is unique but it also shares common ideas such as the right to life and right to development. Without the right to life, it is meaningless to discuss human rights, thus the biggest human rights promotion in China can be said to be "the elementary-wealth society" still pursued until these days, which was introduced after the 15th Party's Conference in 1997, when they resolved the problem of health and existence (a "warm stomach" policy). In particular, what started in the late 1990s of "building a society on the grounds of law" and what is pursued in the Hu Jintao era of "establishing a harmonious society" seems to be right on track for human rights promotion, showing great progress in the right to development.

Third, China's experience gives many suggestions for improving North Korea's human rights problems. When people are starving and their existence is the biggest problem, the approaches and ideas to solve human rights problems are in fact far from reality. International environment, the fundamental solution to the right to life and development, is the key to this problem, which is most viable and most in need.

Roughly, disputes regarding North Korea's human rights can be divided into two groups: those that support the general values of human rights and those that recognize the distinctiveness of North Korea. Professor Kim's argument for North Korea's human rights belongs to the latter. Particularly, Professor Kim argues that external environment is the element threatening North Koreans' right to life, and it is ineffective to talk about human rights when the right to life is not even secured. Moreover, from the experiences of China, external pressures are interpreted differently in the North.

However, professor Kim's analysis on human rights promotion in China has its flaws. The most fatal flaw starts from underestimating the international regime. Professor Kim's idea of the stimulation for the improvements in China's human rights promotion is not from the pressures of the Western countries but from the economic growth followed by the changes in system of China since its inception of reform and opening-up. However, I would like to put an emphasis that the improvements in human rights are the "learning effects," which were brought by the external pressures, not a natural symptom brought up internally in China. As Professor Kim mentioned, in China, "human rights" is a sensitive "security related issue." Moreover, since "security" is a complex of national security and systematic security, promotion of human rights is certainly an element disturbing China's sovereignty.

The problem is these kinds of perceptions still live until now, and it was even more influential just back in the mid-1990s.

One good example is when the Western nations including the United States and EU brought up the issues on human rights for the people and the minorities such as Tibetans in China. At the time, China called this "fourth generation warfare," which is a gradual invasion via peaceful methods. However, on the other hand these kinds of Western pressure have brought a learning effect to China on international order and social standards of the capitalistic world. In 1991, China totally opened up to the world, and since then China started to speed up the reform and opening-up policy by trying to fit into the international society through following the international standard.

These actions of China were intended to show a peaceful image to the world in order to achieve economic development, but it was also an action in which China started to understand international standards and regime related to the human rights. After all, China was taking baby steps from getting out of the simple logic of “security threats” to learn the mechanism of international society dynamics and learned to correspond to it as well.

The famous example is the disarmament dispute in the early 1990s between the foreign affairs ministry and the national defense ministry in China. The two agencies took competing positions: the ‘natives’ thinking disarmament as a threat to China’s existence and a reduction in the power of the military, and the ‘internationalists’ thinking it as an action which would demonstrate China’s peaceful side in the multilateral international world. However, in the end China participated in the international disarmament conference and in the process they exchanged middle and high ranking military officials with the US. Going through these kinds of processes, China had learnt that disarmament is simply not a pressure of the West. They have also learnt that through the process China could actually pursue a higher stature and modernize their national defense system as well. China learnt through all these events and it brought changes to its attitude toward the future when deciding their position for disarmament and foreign affairs.

It is true that human rights regime for China formed in the international society partially reflected some individual states’ benefits, but still what is important is that it was used as an effective learning mechanism for China. Through these experiences, China became to better understand the international society and as a result they could proceed to a higher level of participation in forming the regime. Of course, some people say all this was due to the rapid economic development of China and the gaining of self-confidence. Nevertheless, the most important thing here is these symptoms appeared in the process of China understanding the

international standard innate in the human rights regime. In the Clinton administration, China took diplomatic actions toward the US fighting over MFN status in relation to the human rights issues. China has also worked to reject resolutions at the UN Commission on Human Rights (UNCHR). Based on these events, it seems to be true when some people say international human rights regimes pressure individual states' benefits such as the Western countries' and the U.S. in relation to China. However, right after these events, China joined the October 1997 International Convention on Human Rights of the economic, social, and cultural rights agreement. Moreover, in 1998, China joined the civil-political rights agreement, which was said to reflect the values of capitalists. These facts show that China has learnt the characteristics of the international human rights regime and international law. Moreover, China has stepped forward to the level where it can now participate in creating a regime. China's improvements have not stopped here. They participated and expressed their opinions on the human rights issues in regular talks with the EU and the US. Thus, it can be summarized that first China did not have any understanding of human rights regime. They rather thought international regimes were harmful and destructive. However, this idea has changed through its experiences, and China has begun to learn and understand the regimes. This has led to China joining the international human rights regime and now they are approaching the level of agenda initiatives.

Another comment I would like to make is that Professor Kim's argument falls short when it comes to applying China's experience of internal and gradual development to North Korea. Professor Kim relates the promotion of human rights in China as a process of a mature civil society that has grown up in the process of its reform and opening policy. It is true that China pushed forward for internal reforms and external opening. However, the internal reforms took place with a series struggles. It was never an easy process. China went through a great deal of

introspection over the Mao era (such as 'historical resolution' and 'Mao reflection'). Mao's individual faults were criticized and Mao's individual thoughts were changed to be the collective thoughts of the Chinese people. Through these processes, righting the leaders and intellectuals who had been oppressed by the anti-right movement and the cultural reform era had taken place. If this is what Professor Kim is referring to as a means to solve the human rights problem, and through these measures the right to life can be solved via a similar process of reform and opening in China, then the argument on North Korea falls apart. The North has not even gone through any introspection on either their internal system or Kim Il Sung. This is not a problem of international pressure but can be understood as a delay in development of North Korean society. To relate China's case to North Korea highlights this even more. Unlike China, North Korea's reform and opening can bring in capitalistic detoxification and it can spread rapidly throughout the country as North Korea is a small country compared to China. Therefore, if North Korea's delay is due to being scared of the threats of national security, then we can say on even stronger ground that it is not external pressure that is the problem.

The most important thing I would like to mention is that one's unilateral interpretation of the formation of international society's human rights regime can become another risk factor. Forming an international regime is important in its process, and it requires understanding through participation. It is narrow minded to view the regimes for North Korea's human rights (whether it is from the international society, the US, EU, or Japan) simply as plots to put pressure on the government, or view it simply as a matter of foreign affairs. It is rather through the regime that international society can be understood. Also, participating in the process brings learning effects as seen in the Chinese case. The South Korean government just started to recognize the international regime for North Korea's human rights, which has been forming in

the international society for the past four to five years. South Korean government actually ignored the regime since they didn't understand thoroughly about the multilateral international regime and its power. What is needed is to participate in the regime with our opinions, if we are not able to lead the opinions of the regime. After all, this is our—the two Koreas'—problem.

Russian Position and Policy on Human Rights and Its Human Rights Policy

Vasily V. Mikheev
Assistant Dean, IMEMO

Russian Position and Policy on Human Rights and Its Human Rights Policy

Vasily V. Mikheev

Assistant Dean, IMEMO

Russian position on the North Korean human rights issue is determined, first of all, by the **Russian policy towards North Korea in general**. On the whole, Russia regards Korea in the context of its relations with regional leaders in Northeast Asia—the US, China and Japan, And precisely this aspect of strategic perception by Russia of Korea is unchanging over the duration of the past decades, and it is this that delineates the limits of Russian activity in the direction of Korea.

The other factor, which determines Russian approach to North Korean human rights issue is Russian domestic political situation. Russian leaders in office do insist that they share democratic and human rights values. However, they do not want the Western democracies to interfere into Russian domestic policy and “to teach Russian democracy”.

Proceeding from this position, Russia – opposing interference in Its own political life – logically, has to oppose to interference of the West into political life of other countries, including North Korea.

Nevertheless, there exist **two approaches** to the North Korean human rights issue in Russia.

The first one, the official, is that Russia does not criticize North Korean regime for violation of the human rights and totalitarian rule of the country.

The second, non-official, approach is spread in Russian political, intellectuals and analytical circles. It proceeds from that North Korea is a dictatorship totalitarian state, which

violates human rights of its own people and does not want to develop in market and democracy
direction.

However, non-official approach has no real political power in Russia. So, Russia, in despite of that It understands clearly the human rights situation in North Korea, is reluctant to demonstrate its negative attitude to human rights' violation openly.

Prof. Vasily Mikheev,

Corresponding Member of the Russian Academy of Sciences (RAS),

Director, Center for China, Japan & Korea Studies, IMEMO RAS,

Member of the Council for Foreign and Defense Policy by the President of RF.

Russian Position and Policy on North Korean Human Rights

And Its Security Implications for East Asia.

Russian position on the North Korean human rights issue is determined, first of all, by the **Russian policy towards North Korea in general.**

The second factor is Russian domestic political situation

Coming to power, Putin in foreign policy faced the problem of the expansion of NATO and the establishment of a National Missile Defense System, and in personal relations with the problem of how to order the line of behavior with world leaders. One of the first experiences was Putin's first summit of the G-8 in Japan in the summer of 2000. A visit to Pyongyang—at that moment drawing the focus of world attention after the inter-Korean summit in June of that year—on the eve of the meeting of the G-8 allowed Putin to find himself, for a certain time, at

the center of attention of the other leaders, none of whom had been in North Korea.

However, further attempts to play the “North Korean card” in the game with the US did not bring success. Pyongyang awaited from Moscow military assistance when Moscow was proposing on account of North Korea to strengthen its negotiating positions in the dialogue over security with the US. As a result, the two sides decided to maintain the appearance of good relations: the DPRK in order to have additional possibilities for diplomatic maneuvering; and Russia in order to demonstrate its presence in handling Korean affairs. A rational strategy by Moscow toward Pyongyang, thus, remained unformulated.

Over the time of Putin’s administration Russian policy toward Korea has undergone certain changes. These changes were a consequence of changes in Russian policies as a whole and in Northeast Asia in particular of changes in the situation on the Korean peninsula as a result of the Korean nuclear crisis. In the process, the question of whether the influence of Russia in Korea has grown or, on the contrary, declined cannot be answered simply.

On the one hand, Russia does not have the necessary influence over the DPRK sufficient to insist that the North Korean leadership return to the non-proliferation regime. But even in the Soviet years when the USSR provided large-scale economic and military assistance to the DPRK Moscow often could not oblige Pyongyang to act in its interests.

On the other hand, the personal contacts of Putin and Kim Jong-il increased the diplomatic respect for Russia from other participants in regulating the Korean situation and objectively strengthened the political position of today’s Russia in comparison to Russia in the time of the Yeltsin administration.

Fundamental changes in Russian foreign policy occurred after September 11, 2001. Having supported the US at that moment, Russia chose a course of drawing up new relations between Moscow and Washington. At their core were the questions of support for

strategic stability, the battle against terrorism, and non-proliferation of weapons of mass destruction. The problem, however, was that the logic of the new foreign policy thinking of Putin—mutual influence with the US and the West in matters of support for strategic stability and battles with the new threats—did not automatically carry over in an instant to the other directions of Russian foreign policy. Here there are still operating old bureaucratic inertia and old impressions—on the level of ideological lines that have entered into the consciousness of diplomats-- of the world as a struggle for domination between the US and Russia. And now there is also China.

The goal of Russian diplomacy of intensifying Russia's influence in Korea by means of giving priority to strengthening relations with the North was not realized. Initiating the nuclear crisis, Pyongyang put Moscow in a delicate position. The diplomatic activity of Russia in Korea in recent years did not lead Pyongyang to begin to listen more keenly to voices from Russia. And Russian diplomacy found itself prisoner to two types of logic—the logic of action of a nuclear power, responsible for non-proliferation of WMD, which objectively demands from Moscow the same toughness that the US shows in relations with the DPRK; and the logic of having improved Russian-North Korean relations as a result of summit diplomacy, which elicits restraint in Moscow on questions of pressuring Pyongyang.

In practice today the Kremlin looks at North Korea and the Korean situation in the context of global relations with the US and China. The Kremlin does not have its own view of the concrete problems of the Korean peninsula and it relies on the opinion of the Ministry of Foreign Affairs, the power structures, and experts. Recently the relationship of Moscow to Kim Jong-il has changed: at first Russia regarded Kim as a politician “with whom one could do business”, then it became irritated with receiving constant requests from Kim for assistance. At the end of 2002 and beginning of 2003 Kim, exiting from the Treaty on the Non-Proliferation of

Nuclear Weapons and refusing to cooperate with the International Atomic Energy Commission, North Korea put the Kremlin in an uncomfortable position before the White House, with which there had already been reached an agreement making common cause in defending the non-proliferation regime.

Not yet having a plan of action in relation to Kim Jong-il and seeing that Pyongyang rejected the intermediary services of Russia in normalization of the situation on a multilateral basis (Kim turned down the “package agreement” proposed by Russia), and made it clear that it did not regard Russia as a guarantor of its security, Moscow took a pause on the Korean problem. It wanted the US by itself to regulate the situation with North Korea, and then it could to perform the role of guarantor of the security of the North Korean regime. However, Russia did not want on its own to perform this role since this could be construed by the US as a rebirth of the alliance of Russia plus the DPRK against the US. Therefore, the Kremlin already at the end of 2002 advanced the still weakly worked out idea of triangular cooperation and the concept of a guarantee of security of the DPRK by Russia, China, and the US. At the same time, Moscow continued to maintain with Kim Jong-il good relations, supporting Kim “as a reserve” in case of a change in the situation in Korea and in case there should arise the necessity for a new trade-off in relations with the US or China over Korea.

Moscow still does not consider it necessary for harsh actions to be taken against the DPRK.

The Kremlin does yet have its own vision of the path to Korean unification. The official position of Moscow consists of support for the unification of Korea by peaceful means without interference from outside. However, to itself Russia, “to itself” in the first place, does not believe in the unification of Korea according to the formulas proposed by Seoul and Pyongyang, and, in the second place, is afraid of unification of this sort.

Russia considers that in reality unification will occur by means of absorption of North by the South and the establishment in a unified Korea of the economic and political laws and institutes of South Korea. Regarded as a stage in this is the policy of “engagement” of the North and penetration of South Korean capital into the DPRK. At the same time, in Russia people are certain that in the lifetime of Kim Jong-il unification will not occur.

Russian experts consider that unification of Korea is not beneficial either to Russia or to China in as much as, politically, it will introduce on the borders of China and Russia a powerful pro-American state (the factor of the new quality of Russo-American relations experts do not yet take into account) where there will be found American forces. And, economically, South Korea will need to focus its energy on the reestablishment of the economy of the northern part of the country, which objectively reduces the financial possibilities of the South in regard to investment in Russia. The basic approach of the Russian leadership toward the unification of Korea consists of the fact that it would be beneficial to preserve the status quo on the peninsula as long as possible.

Russian experts consider the variant of the collapse of the DPRK a consequence of the death of Kim Jong-il. Distinct from Kim Il-song, who in his lifetime succeeded in preparing his political heir, Kim Jong-il still does not have an heir—which makes the variant of collapse real.

On the whole the position of Russia toward the unification of Korea remains passive. Its ostentatious (political-demagogic) activity in near future could be induced by the tendency of Moscow in its turn to play on the theme of Korea and its future as part of a regional trade-off with the US. Real activity would ensue only in a situation where Russian business would display here its privatization interests.

Recently one can observe some correction in Russia’s approach to the DPRK. In Moscow irritation is growing with the North Korean regime, which does not want to bring the

situation back to its former peaceful track. The nuclear test on October 2006 increased this irritation.

First, despite personal contacts with the higher Pyongyang leadership Russia does not have any real levers of influence on Pyongyang. Moreover, Pyongyang stopped seeing in Russia a guarantor of its security, assuming that only the US can give a real guarantee of security. Second, Russian business has no interest in North Korea in as much as North Korea has no market reform and, correspondingly, programs of privatization in which Russian business could participate. Investments in gas pipelines, oil pipelines or a railroad are too risky due to the lack of clarity in the political situation.

Third, Russia does not see real threats for Russia originating from Korea. It reasons as follows. 1) The regime of Kim Jong-il controls the political situation in the country and the threat of an internal “explosion” does not exist. 2) The probability of military action of the US against the DPRK is trivially small since Seoul finds itself in the position of a foredoomed hostage, and China would be drawn into a military conflict in accord with the Armistice Agreement of 1953 and the Sino-North Korean treaty of mutual assistance. 3) The DPRK, in despite of the nuclear test, seemed to be unsuccessful, technologically cannot create a nuclear warhead on the level of Soviet and American standards and cannot create a contemporary ballistic missile (in as much as it uses modified technology of old Soviet rockets with a short range (SCUD). 4) The threat of the spread from the DPRK of radioactive materials or the creation of a “dirty bomb” Russia considers not very dangerous for itself.

Russia supports the six-party mechanism of Beijing meetings on North Korea and in principle is prepared for its preservation and conversion into a wider forum on security and cooperation in Northeast Asia. However, remaining within the limits of a passive approach, it will take the necessary initiatives by itself, preferring as before only to react to the situation.

Russians also consider it unlikely that, given the limits of the views affirmed within the framework of the six-party process, there will be a resolution of the crisis. The US starts from the position that the DPRK is a nuclear power, while the DPRK uses its nuclear program as an instrument of political bluff and blackmail. Its aim is to draw the US into dialogue and to gain the maximal political and economic dividends. This suggests that Pyongyang will not look for a compromise since the negotiating process in and of itself allows it to realize its interests for regime survival, including economic assistance from China and international organizations, and South Korea invests hundreds of millions of dollars in cooperation with the DPRK even in conditions when the nuclear crisis remains unresolved. This combination of rigidity from the two main antagonists and incentives from the two closest economic partners leaves Russians averse to taking any action of their own, which would be more likely to draw criticism than to help to resolve the crisis.

Many Russians are aware that the essence of the problem is the nature of the North Korean regime. Concentration on the nuclear crisis does not focus on the essential issue of market reforms and openness or on the event of a regime crisis after the death of Kim Jong-il, which could bring chaos to the country. Yet, because of the diversity of strategic views among the “five” who are calling on North Korea to abandon its nuclear program there is no prospect of addressing the essentials. Such doubts set limits on Russian strategic thinking.

Moscow is in a complicated situation. It sees Washington taking a strict position to Pyongyang, demanding unconditional proof that the latter has stopped its nuclear program. In a less strict form analogous demands are repeated by Tokyo and Seoul. Beijing, in turn, repeats its adherence to the idea of the preservation of the Korean peninsula as a zone free from nuclear weapons. Having over recent years actively played the card of improving bilateral relations with North Korea in order to lift the role of Russia on the Korean peninsula, Moscow has a

complicated choice. It can, of course, take a passive position. Alternatively, Moscow could see the possibility of increasing its role in Korea and the Northeast Asian region by actively joining with the countries that demand from Pyongyang clear proof that it is returning to the non-proliferation regime. Either way, aggravation of the situation negatively influences regional economic cooperation, from which Russia would benefit.

While others are alarmed by the North's threats—rocket-nuclear development for the US and Japan, a rising flow of refugees for China, and dashed hopes for the political interests of the “new elite” in South Korea intent on unification of the country—Russia is further removed. Yet, it should be considering how to emerge advantageously from the unfolding situation. The axis of economic integration is Japanese-South Korean cooperation, to which China in the last 2-3 years is drawing all the closer. With Russia, especially its Far Eastern flank, experiencing a dearth of investment and demand, it is extremely important to find its place in this integration. Neutralization of North Korean instability and a turn of that country to development would correspond to Russian interests.

Russian trade with North Korea is growing, especially through rising imports, but in comparison to China and South Korea Russia lacks the resources or motivation to provide substantial economic assistance. Given the narrow (17 km) and well-fortified border with the North, Russia also lacks the worries of China about a flood of refugees. These factors limit Russia's involvement.

Pyongyang officially declared the nuclear test on Oct. 9, 2006 . In Moscow views differed on how to react. The Ministry of Foreign Affairs meekly said that this “cannot but cause regrets.” The response from the Minister of Defense was firmer, calling this a “step in an incorrect direction.” These approaches hardly corresponded to the spirit of Putin's overall response to the problem of the spread of WMD. In December 2005, at a press conference, he

said that in questions in the battle with terrorism and proliferation Russia and the US are not simply partners, but “allies.” A firmer response could have been expected when on Russia’s border a nuclear state arose under a totalitarian regime. At the root of the passivity and flexibility is a desire to refrain from wrecking the emerging if unstable equilibrium that gives Russia its role.

It is the process that draws Russian interest. The majority look to the six-party talks as the basis for an institutionalized security structure in the region. Even those who doubt that North Korea under its current regime is prepared for a constructive role envision the remaining five states emerging as a regular forum, which would always invite Pyongyang to meetings but not be afraid to proceed without it. Over time the agenda would broaden to other questions of regional security. With the North’s decision to return to the talks in July, 2005, Russians were eager to have their country fully involved in the bilateral and multilateral consultations to make progress on the nuclear issue and, on that basis, advance beyond it.

The fourth round of the six-party talks in July confirmed Pyongyang’s tactics of splitting the other parties and looking for ways to gain financial support without serious concessions. By my calculations, it obtained about \$500 million in goods from South Korea (rice and fertilizer) as well as commercial credits from China for the simple fact of agreeing to participate in the meeting. This was an economic victory. The refocusing of the talks on the problem of denuclearization of the Korean peninsula as a whole and the right of Pyongyang to a peaceful nuclear program could be construed as a political victory, while the switch to a bilateral format (Pyongyang and Washington) in essence constituted a diplomatic victory for the side that had insisted on this from the very start.

Russia’s behaviour in these negotiations was the most passive of all the rounds of the six-party talks. The head of the Russian delegation even allowed himself to leave the talks for a

time. Yet, in this passivity can be observed not only the weak interest of Moscow in participating in regulating the Korean situation in the absence of any sources of pressure on North Korea, but also well-known diplomatic wisdom: sometimes in diplomacy it is better to refrain from any activity than to display an irresponsible course of action.

Despite the various epochs from the past to today, strategic thinking in Russia in regard to Korea reveals odd coincidences. North Korea somehow falls outside the general political logic of Russia. Such was the case to Gorbachev when the DPRK was perceived as, although a socialist partner, but extremely unreliable and pro-Chinese, and in the time of Gorbachev when North Korea from the point of view of military cooperation began to fall outside the general course of Moscow in its interaction with the US in questions of global disarmament. This is what is happening even today when the interests of alliance of Russia and the US on contemporary security threats do not lead to corresponding logical steps by Moscow in relations to North Korea.

One possible exception to these coincidences was the start of the 1990s when communist and totalitarian North Korea did not subscribe to the logic of the democratic revolution in Russia, but that period led to a sharp worsening of relations between Moscow and Pyongyang, which was induced in parallel also by disappointment as a factor of overexpectations from cooperation with South Korea.

The reason for such a discrepancy is in the system of making political decisions in Russia. Both in the Soviet period and now North Korea is located on the periphery of Russian political, economic, and security interests, which focus on the US, Europe, and Central Asia. And South Korea thus did not become the focus of the economic interests of Russia, which is especially noticeable against the background of rapidly growing Sino-Russian economic

cooperation and new investment expectations of Moscow in regard to Tokyo.

The dynamic of the strategic vision of South Korea consists of the fact that in the 1970s-80s this country was regarded as bundled into the harsh context of the relations of Russia with North Korea and the global standoff with the US. In the 1990s South Korea at the beginning was given a clear economic and political priority as an independent factor for the development of the Russian economy, and then—as a result of mutual disappointment in the stormy economy cooperation—a period of cooling in Russian-South Korean relations began and, as a result, a fall in the strategic interest of Moscow to Seoul. In the Putin period there has been preserved a perception of South Korea as a real, but also not the main, potential economic partner of Russia in Northeast Asia and as an important but not the decisive, player in Korean affairs, in which it is striving for, but without benefit for Russia, more political independence from the US.

On the whole, Russia, both before and now, regards Korea in the context of its relations with regional leaders in Northeast Asia—the US, China and Japan, And precisely this aspect of strategic perception by Russia of Korea is unchanging over the duration of the past decades, and it is this that delineates the limits of Russian activity in the direction of Korea.

The other factor, which determines Russian approach to North Korean human rights issue, is Russian domestic political situation. Russian leaders-in-office do insist that they share democratic and human rights values. However, they do not want the Western democracies to interfere into Russian domestic policy and “to teach Russian democracy”.

Proceeding from this position, Russia – opposing interference in Its own political life – logically, has to oppose to interference of the West into political life of other countries, including North Korea.

Nevertheless, there exist **two approaches** to the North Korean human rights issue in Russia.

The first one, the official, is that Russia does not criticize North Korean regime for violation of the human rights and totalitarian rule of the country.

The second, non-official, approach is spread in Russian political, intellectuals and analytical circles. It proceeds from that North Korea is a dictatorship totalitarian state, which violates human rights of its own people and does not want to develop in market and democracy direction.

However, non-official approach has no real political power in Russia. So, Russia, in despite of that It understands clearly the human rights situation in North Korea, is reluctant to demonstrate its negative attitude to human rights' violation openly.

Security implications of the North Korean human rights situation is that North Korea remains to be the last zone in North East Asia, isolated from market democracy transformations. This creates risks of political destabilization in the region.

This risks proceed from the threat of the social and political collapse of North Korean – that could lead to turning of North Korea into a territory without any law and order. Having a lot of conventional weapons, being able to use it thru all-the-country military training, but having nothing to it, North Korean people – under the situation of political collapse and absence of law and order – will see the criminal activity as the only way to survive. This criminal activity – thru weakened borders – can spread over the region creating real criminal and terrorist threats to neighboring countries, including China, Russia and South Korea.

So, the agenda of 6-way talks on the North Korean issue should include not only the nuclear weapons itself, but, as well, collective measures of the Five countries aimed at soft-landing of the North Korean domestic crisis.

The human rights in North Korea cannot be guaranteed without transformation of the North's regime in the market and democracy way. And this issue should be included in the agenda of 6-way talks.

It seems to be important to separate the 6-way talks into three parallel dimensions.

The first one could focus on technical issues of the North Korean nuclear program.

The second – could be aimed at creation of a normal political-juridical basis for the Peace Regime in Korea by substitution of the Armistice Agreement with normal diplomatic relations between North Korea and the USA and North Korea and South Korea. Both countries, the North and the South, from the point of view of the international law, are equal member of the UN and the normal way to conduct normal relationship between them is full diplomatic recognition.

Creation of normal diplomatic infrastructure in Korea could help the process of engagement of the North by the South and by the USA.

The third dimension of the 6-way talks could target economic reforms in North Korea. Pyongyang should get economic aid not for the fact that it agrees to participate in the next round of the 6-way talks – but for concrete steps in market reforms and opening of the North's economy.

The latest North Korea nuclear test in October 2006 can mark a new stage of the development of the North Korea nuclear crisis. For the first time, all the five members of the talks including Russia and China were united in condemning North Korea. Russia and China,

which had been against discussing the North Korean issue in the UN, supported the UN Security Council resolution against North Korea.

This could be the real new development of the situation that impedes North Korean maneuvering with the usage of different approaches among the five countries to the issue. However, all the five countries need to develop success to strengthen their cooperation in order to have single position on North Korea.

**Russian Position and Policy on Human Rights
and Its Human Rights Policy
[DISCUSSION]**

Lee, Ji-Sue
Professor, Myongji University

Russian Position and Policy on Human Rights and Its Human Rights Policy Discussion

Ji-soo Lee

Professor, North Korea Studies, Myungji University

My understanding of Prof. Vasily Mikheev's presentation is as follows. The Russian position on the North Korean human rights issue should be considered in two ways. First, it is determined by the Russian policy toward North Korea in general. Second, it is determined by the Russian domestic political situation.

What is the Russian policy towards North Korea in general? Over the past decades, Russia has regarded North Korea (South Korea also) not by itself but in the context of its relations with neighboring countries—the US, China and Japan. Russia thinks that cooperation with other neighboring countries is important to bring peace and stability to Northeast Asia from which Russia would benefit. However, due to the diversity of views and interests among the neighboring countries, Russia is puzzled to have its own position on North Korea. At the same time, taking concerted action with other countries would not be helpful for Russia to continue to maintain good relations with Kim Jong Il. For these reasons, Moscow is in a complex situation to express its own views on the North Korean human rights issue. A similar problem rises for Moscow in the process of resolving the DPRK nuclear issue.

Russia is faced with several challenges regarding the North Korean nuclear issue. First, there are different views on North Korean nuclear technology among neighboring countries. (Moscow

sees that North Korea technologically cannot create a nuclear warhead. North Korea seemed to be threatening the world by exaggerating the success of its nuclear test.) Second, Washington and Tokyo take strict positions on Pyongyang, while Seoul and Beijing continue to provide economic assistance to Pyongyang. Third, Pyongyang and Washington rejected the intermediary services of Russia in normalization of the situation. Because of these different positions among neighboring countries, Moscow, which has little to gain or lose from North Korea, is in a complicated situation.

The position of Russia towards the unification of Korea is as follows. Many Russians feel that the future death of Kim Jong Il will cause the collapse of North Korea. (Distinct from Kim Il Sung, Kim Jong Il still does not have a real heir.) And they believe that unification will occur by means of absorption of North by the laws and institutes of South Korea. This is a realistic possibility considering South Korea's comprehension policy and its economic aid to the North. However, unification will not occur in the lifetime of Kim Jong Il. Anyhow, the unification of Korea will not give room for Russia to get involved and it will not be beneficial to Russia. Russians consider that the unification of Korea will make South Korea focus its energy on the reestablishment of North Korea instead of investing in Russia, and it will introduce on the border of Russia a pro-American state where American forces will be stationed. Therefore, the support of Russia for the unification of Korea is nominal and passive. Russians rather hope for the status quo on the Korean peninsula to be preserved for as long as possible.

Russia shows the same passive attitude on the six-party talks. Russia supports the six-party mechanism in principle. However, many Russians believe that since the essence of the North Korean nuclear problem lies in the nature of the North Korean regime itself, the issue of North

Korean regime change should be taken seriously at the six-party talks. Yet, because of the diversity of strategic views among the “five” who are calling on North Korea to abandon its nuclear program, it is difficult for Moscow to assert its own opinion.

On the whole, since neither South nor North Korea hold any significance to Russia’s national interests, Russia formulates policies towards the Korean peninsula in the context of its relations with the US, China and Japan whose strategic interests are more significant to Russia.

Regarding the Russian domestic political situation, Prof. Vasily Mikheev provided clear and concise explanations. Due to its domestic political situation and its opposition to interference of the West into its own political life, Russia is reluctant to talk about the human rights situation of North Korea openly even though it clearly understands it. There is a non-official approach which is widely known in Russian political, intellectual, and analytical circles. It criticizes the North Korean regime for violation of the human rights. Nonetheless, it has no real political power in Russia.

In conclusion, strategic implications of the North Korean human rights issue in Northeast Asia are as follows. North Korea remains to be the last zone in Northeast Asia, isolated from market democracy transformations. This is the essence of the North Korean human rights problem. Most of all, the situation of political collapse and absence of law and order of North Korea after the eventual death of Kim Jong Il could harm the stability of Northeast Asia. The key to the resolution of North Korean human rights problems lies in the democratic reforms and the introduction of a market economy in the North. Therefore, the agenda of six-way talks on the North Korean issue should include measures aimed at preparing a soft-landing of the North

Korean domestic crisis.

Next, Prof. Vasily Mikheev suggests that the six-party talks should deal with the following subjects. First, the six-party talks should focus on the technical issues of the North Korean nuclear program. Second, it should deal with the issue of creating a normal political-judicial basis in Korea through peace treaties between North Korea and the USA and North Korea and South Korea. As two independent countries, North Korea and South Korea should respect each other. Third, it should target economic reforms in North Korea. Pyongyang should get economic aid not for the fact that it agrees to participate in the six-way talks, but for concrete steps in market reforms and opening of its economy.

Lastly, after North Korea announced its successful nuclear test, all the five members of the talks were united in condemning North Korea for the first time, and the possibilities of North Korea maneuvering with the usage of different approaches among the five countries were reduced.

Now, I would like to express my opinion on Prof. Vasily Mikheev's presentation and ask several questions. First, it was difficult understanding this presentation possibly because Moscow's foreign policy itself is complex. According to Prof. Vasily Mikheev, Moscow's ambiguous policies (though Prof. Vasily Mikheev might put it as "neutral" policies) on North Korea are due to the fact that Russia has less interest in the Korean peninsula compared to other countries and because Russia is in the position of taking a neutral attitude. The firm attitude of Russia in the CIS region can be interpreted as their feelings of supremacy; but it also might be because there are a fair amount of Russians living in the area. In addition, Russia's partnership with the US and Europe in international politics is caused not just by its pragmatism, but also its confidence

in becoming a real member of international society. However, Russia is neither showing a firm nor friendly attitude in Northeast Asia because all the countries in the region have different positions. I would like to ask Prof. Vasily Mikheev what Russia's position would be if we were to focus on the attitude of Russian policy makers towards North Korea. In my opinion, several Russian policy makers on North Korea are friendly towards North Korea personally, and this has certain influences on their policies.

Second, according to Prof. Vasily Mikheev, the essence of the North Korean human rights issue lies in the nature of the North Korean regime. If the North Korean regime fails to reform itself, its political collapse is inevitable following the death of Kim Jong Il. Therefore, there should be measures aimed at allowing a soft-landing of the North Korean domestic crisis. And a soft-landing will only be possible through the introduction of market democracy in North Korea.

I would like to ask two questions here. First, do you feel that regime change in North Korea will be possible during Kim Jong Il's lifetime? Do you think there is enough time for this? Regime change might be dependent on the health of Kim Jong Il. In other words, do you feel that it is possible for North Korea to institute significant reforms and get economic aid from other countries? Second, is the collapse of North Korea inevitable if Kim Jong Il does not institute any reforms or if the reforms are not enough? Third, Russian president Putin seems to consider the establishment and operation of the TSR-TKR railroad connection as an important policy goal. Is this still true? How does the impact of "the unification of Korea" on achieving this goal differ from the influence of "a soft-landing of the North Korean domestic crisis"? Between "the unification of Korea" and "a soft-landing of the North Korean domestic crisis," which of the two scenarios do you prefer?

Lastly, I would like to raise some questions about the human rights issues. The Russian human rights situation differs from that of other developed countries. Russia sees this differently. I remember this one news article. In the former Soviet Union, an American and a Russian were walking together down a street. Upon seeing a policeman, the Russian took a different road to avoid him. Seeing this, the American asked why he took the trouble to avoid passing the police officer. "Is it because you were trained to feel subservient to the government?" The Russian replied by asking, "Don't African-Americans feel compelled to avoid Caucasian police officers at night in your country?" This example goes to show that situations are different in all countries. However, how would you react if the human rights of Russians who live in the CIS region were worse than those who live in Russia?

North Korea's Understanding of Human Rights and Its Human Rights Policy

Kim, Soo-Am

Senior Research Fellow,
Korea Institute for National Unification

North Korea's Recognition of Human Rights and Its Human Rights Policy*

Kim Soo-Am

Researcher, Korea Institute for National Unification

1. Introduction

Human rights are universal values which all human beings inherently enjoy. However, it has never been so controversial. In the real world, it is undeniable that human rights violations are widespread and none of the countries in the world are free from complications with human rights issues. When human rights are discussed in international relations, many variables such as state sovereignty, political dynamics, national interest, and cultural identity all interplay and situations arise sometimes causing conflicts between countries, and even threaten national security.

In the post-Cold War era in which international policies continuously change, there are some discussions that certain supranational interventions such as humanitarian interventions in areas of severe human rights violations must be allowed. In reality, however, this kind of argument conflicts with the sovereignty principle. This state-based thinking plays a key role in the debates over the interpretation of universal human rights. What is the definition of universal human rights and who defines it? To answer these questions, one must take into consideration the diverse cultural backgrounds which shape the meaning of human rights, which are largely based on each country's traditions and culture.

* This is a revised and supplemented version of my manuscript, "International Society's Publicization of North Korean Human Rights and North Korea's countermeasures," Reunification Policy Research 14-1, Korea Institute for National Unification, 2006.

North Korean human rights issues, which the international society started to pay closer attention to since 2000, also requires observations based on this kind of international perspective over human rights. Now, how does the Democratic People's Republic of Korea (DPRK or North Korea) recognize its human rights dilemmas and react to international society's request that North Korea change its human rights policy? In this research, we will analyze how the North Korean government—who argue cultural relativism and sovereignty principles—copes with international society's pressure to improve its human rights policies. In addition, we will specifically look at which human rights policies North Korea has come up with on the basis of its own principles.

2. Cultural Relativism, Sovereignty Principle, and North Korea's Recognition of Human Rights

2.1 Cultural relativism and North Korea's own definition of human rights

Cultural relativism is a theory which criticizes western-based thinking contained in modern human rights theories. It rather emphasizes human rights pluralism which is founded on the diversity of culture and value. This means that the diversity of human rights should be recognized based on the diversity of 'forms of society' and 'levels of development'. According to cultural relativism, nations and individuals from different cultures tend to recognize basic individual rights in many different ways.¹¹² As seen in the debates over general values in Asia, the predominant way of addressing human rights problems in East Asia is based on cultural relativism. Among the East Asian countries, China, North Korea, and

¹¹² Wong-Woong Lee, "Democratization of East Asia and Human Rights," compiled by Lee, Sang-Woo, *East Asia and Korea in 21st century 1: Rising New Regional Order* (Seoul: Orum, 1998), p. 185.

Singapore especially blame western-based human rights concepts through the cultural relativistic perspective. North Korea basically understands human rights issues to be founded on cultural relativism. On the basis of collectivism, it recognizes liberal democracy and civil and political rights by comparing them with pluralism. North Korea's own socialism means a society based on collectivism. According to North Korea, a socialist society, the unification of its people is its vital force and it is incompatible with pluralism, which advocates 'freedom' from ideology, a 'multiparty system' in politics, and 'diversification' of property.¹¹³ This kind of belief is expressed through a special theory such as North Korea's own definition of human rights contrasting that of the western definition of human rights. As international environment has formed a negative opinion against North Korea's security system since the socialist bloc collapsed in the mid 1990s, North Korea started to suggest its own human rights reflecting *Juche* ideology in the strong relativist perspective. Under their own socialist system, all the people enjoy true rights and freedom. North Korea even says that there is no human rights problem at all under its own socialist system. North Korea defines human rights by emphasizing that a society is like a family, based on Asian culture which values order and stability centered around family. North Korea insists that 'human rights standard' and the 'way of ensuring human rights' differ from country to country due to cultural relativism.

"Every single country in the world has its own traditions, racial characteristics, culture, and history of development of society. Each country's human rights standard and way of ensuring it are also different from one another based on the country's special circumstances."¹¹⁴

¹¹³ Kim Jong Il, "Historic Lesson of Socialism Establishment and Our Party's Policy Line," *Kim Jong Il Selection No. 12* (Pyongyang: Choseonrodongdang, 1997) p. 283.

¹¹⁴ *Rodong sinmun* (Pyongyang), March 2, 2001.

Because human rights are ensured based on its own human rights standard, North Korea keeps condemning 'western human rights' and its advocates for believing that only the western way can ensure human rights.¹¹⁵ North Korea exposes its strong relativist perspective by separating 'its own' from 'the other' based on its own human rights definition for their protection. Because of inflexibility in the interpretation of the definition, it is going to be more difficult for North Korea to have a chance to talk and negotiate with international society, especially, with the United States.

China also copes with US human rights intervention policy with the relativist point of view stressing the sovereignty principle, collectivism, and importance of economic and social rights. Because views on human rights are affected by each society's politics, economics, and culture, it is normal that views differ from country to country and international society should respect those differences. China, however, despite such dichotomous way of thinking, tries to show its flexibility by holding human rights conferences and acknowledging most of the civil and political freedoms. North Korea, on the other hand, still sticks to its dichotomous view on human rights which precludes 'western human rights'. Its relativist thinking is narrower than that of China, who approaches human rights matters through bilateral talks based on mutual respect.¹¹⁶

North Korea's *own* human rights, which are formed against the negative international environment, are regarded as a uniting principle which allows the regime to sustain its system.

¹¹⁵ *Rodong sinmun* (Pyongyang), June 24, 1995.

¹¹⁶ "Cultural Relativism, Sovereignty Principle and Human Rights," *International Politics 5* (Seoul: Ingansarang, 2006). pp. 162-167.

By stressing such concept of human rights by saying that the leader, the party, and the people should be united as one, North Korea prevents the spread of the western notion of human rights among its people.

2. Controversies over the political use of state sovereignty and North Korea's recognition of human rights

The only agent in the classical realist tradition is the nation state. Morgenthau describes this agent as a billiard ball where the external forces cannot penetrate through to the internal ones. In such a case, domestic matters are classified differently from international matters. Internal human rights problems, therefore, are part of a country's sovereign domain. The only way for a country to cope with human rights problems is by applying the sovereignty principle in a rigid manner. Emphasizing this sovereignty principle, which is very authoritarian, despite changes on the international platform level, raises conflicts in dealing with human rights issues.

North Korea also deals with human rights issues based on this sovereignty principle. Their logic can be understood more precisely through the opposing views of China, the DPRK's core ally. China recognizes that human rights are originally part of domestic concerns and thus, cannot precede state sovereignty which is one of the most important principles of international law. According to this, China criticizes the argument that 'human rights are borderless' by arguing that the sovereignty principle is a presupposition to human rights and that the realization of human rights can be ensured by relying on the sovereignty principle. This means that if a country can not exercise sovereignty, it basically is impossible for that country to enjoy human

rights because the country can not be an equal member of the international society.¹¹⁷

This kind of recognition, that human rights are under a country's jurisdiction, leads to the allegation that the United States uses human rights for its political purposes. China says that the United States has politicized human rights for its strategic purpose. China insists that the United States forces other countries to obey its own views on human rights stressing that human rights are borderless and that human rights trump state sovereignty. China also states that the United States uses human rights to compete for international supremacy by intervening in other countries' domestic affairs.¹¹⁸

The recognition and the countermeasures by North Korea are a result based on the sovereignty principle and the political application theory as those of China. North Korea explains the political application of human rights more precisely through the neocolonialist point of view. It asserts that, in the post-Cold War, imperialist countries use freedom and human rights as ideological anesthetics in order to control the neocolonialist international order in which they can exercise political and economic dominions. In other words, western imperialism introduced human rights to westernize North Korea's system by spreading western political models and democracy. North Korea regards human rights intervention policy as a dirty political movement in an attempt to overturn the other countries' systems rather than a pure motivation for the improvement of human rights which is a universal value.¹¹⁹

Further, North Korea sees the human rights debate as an attempt to overturn their system, in

¹¹⁷ Park Jong-Kwi, *Sino-America Human Rights Conflict* (Seoul: New People, 2001) pp. 275-276, 291.

¹¹⁸ Park, Jong-Kwi, 2001, pp. 278-281.

¹¹⁹ *Rodong sinmun*, June 24, 1995.

particular concerning its threat to security, specifically, security of its system. North Korea, which deals with human rights for the maintenance of its system, claims the sovereignty principle. Under the logic that human rights is a part of its domestic affairs, North Korea argues against the idea that 'human rights is a borderless and universal value' and 'human rights interventions are not interventions in domestic affairs' by stating that these are like 'robber-like logic' and an 'insensible logic'. The argument that supranational interventions in severe human rights violations must be allowed is considered as a dirty political game that some strong countries try to exert control over small and weak countries.¹²⁰ North Korea says that it is decisive in strengthening the sovereignty principle and that that sort of argument leads to the logic that human rights equals state rights. This means that state sovereignty is a way of life of every country and nation in that the people whose country has lost its sovereign rights may not enjoy any other human rights.¹²¹

Because North Korea opposes human rights improvement pressures, it has a negative attitude toward humanitarian intervention. They say that the 'humanitarian intervention', which does not comply with international law, and the sovereignty principle will bring about human rights abuses rather than securing and improving people's human rights.¹²² Because North Korea, as a weaker nation, has maintenance of its system as its primary goal, it is difficult to resolve conflicts with them through dialogue, unlike with China, which is a developing and a more progressive nation. China's way of thinking is less stubborn than that of North Korea.

3. North Korean Human Rights Policy

¹²⁰ "Rodong Newspaper" June 24, 1995, Jan. 12, 2000

¹²¹ Statement by The Delegation of The Democratic People's Republic of Korea to the Fifty-Sixth Session of the Commission on Human Rights, 29 March, 2000; "Rodong Newspaper" June 24, 1995

¹²² Choseonchoongangtongshin, Sept. 18, 2000

Despite its strong relativistic human rights recognition, North Korea actually tries to improve its human rights situation, so long as the improvements do not threaten its system. North Korean human rights policy can be analyzed based on whether or not North Korea, as a party to the international human rights regulations, complies both domestically and internationally. First, it is possible to assess North Korean human rights policy based on procedural compliance such as ratification of international human rights regulations, submitting reports, and participating in monitoring. Next, whether North Korea incorporates international human rights regulations into its domestic policy and practices them for real can be evaluated.¹²³

3.1 Selective compliance with the UN human rights regime

North Korea opposes two things: threats to the security of its system and isolation. The former is related to criticism on the resolutions of the United Nations Commission on Human Rights and the latter is related to compliance with the international human rights norms for its fundamental rights.

A. Compliance

When it seems pretty hard for North Korea to improve relations between the United States and itself, it strategically complies with a certain level of international human rights norms on the UN's request of human rights improvement. It can be interpreted as the elementary level of

¹²³ Ann Kent, *China, The United Nations, And Human Rights: The Limits of Compliance* (Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1999), pp. 6-7.

socialization starting to be implemented in North Korea since the international human rights norms affect the North Korean government's behavior. In other words, although North Korea complies strategically with the norms in order to escape isolation, the socialization effect does not appear entirely.

First, based on the incentive that they can escape the isolation of their system, the strategy that North Korea uses with the international human rights norms is one that means it signs onto international human rights regulations.¹²⁴ North Korea became a party of the international regulation on the Civil and Political Rights (B regulation) and on the Economic, Social and Cultural Rights in 1981, which was about 10 years earlier than South Korea did—even though North Korea's intention at the time was to attack the human rights practices of South Korea. In addition, by submitting its initial report on the B regulation in October 24, 1983, it showed its intention to be a party in the Convention on the Rights of the Child.¹²⁵ Following this positive position, North Korea finally signed onto the Convention on the Rights of the Child. It also signed onto the convention on the Discrimination Against Women in 2000 and also on four different human rights regulations. It, however, did not sign on the other three main regulations, such as the Convention Against Torture and the Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination.

Second, as seen in the table 1, North Korea submits reports based on the international human

¹²⁴ Vitit Muntarbhorn, the Special Rapporteur on the situation of human rights in the Democratic People's Republic of Korea, views the fact that North Korea signed on four international human rights regulations very positively through his report submitted to the General Assembly and the United Nations Commission on Human Rights. For the timing relations between the UN human rights regime and North Korean human rights, refer to 'North Korean human rights and the UN human rights regime: focusing on civil and political rights' by Choi, Eui-Chul. Korea Institute for National Unification Research Collection 2002-06 (Seoul, Korea Institute for National Unification, 2002).

¹²⁵ Ministry of Justice, "Report on International Human Rights Regulations: Country Report on Human Rights and the UN Human Rights Committee's review based on Article 40 of the B regulation" Judicial Data No. 142, Chapter 8, North Korea's initial report, 1984.

rights regulations. It actively copes with Treaty-based Bodies such as the UN Human Rights Committee which works based on the UN Human Rights regulations, considering that they do not display any “political colors.”

Table 1: Human Rights Reports Submitted by North Korea

	Date	Country Report	Committee Review	Concluding observations
International Covenant on Civil and Political Rights	09.14, 1981 (Ratification)	Initial Report 04.02, 1984	21st Conference 04.09, 12, 1984	A/39/40
		Second Report 03.20, 2000	72nd Conference 07.19, 20, 26, 2001	CCPR/CO/72/PRK
International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights	09.14, 1981 (Ratification)	Initial Report 12.18, 1984	1st Conference 03.09, 1987	E/C.12/1987/5
		01.14, 1989	6th Conference 11.25, 1991	E/C.12/1991/4
		Second Report 04.12, 2002	31st Conference 11.19-20, 2003	E/C.12/1/Add.95
Convention on the Rights of the Child	08.23, 1990 (Signature) 09.21, 1990	Initial Report 02.13, 1996	18th Conference 05.19, 1998	CRC/C/15/Add.88

	(Ratification)	Second Report 05.16, 2002	36th Conference 05.01, 2004	CRC/C/15/Add.239
Convention on the Discrimination Against Women	02.27, 2001 (Ratification)	Initial Report 09.11, 2002	33rd Conference 07.18, 2005	CEDAW/C/PRK/CO/1

Third, North Korea has a cooperation system with the UN human rights organizations. First, it selectively invites to North Korea persons from UN human rights organizations. In the case of 2004, two persons, one from the committee on the Rights of Children and the distinguished reporter who reported on Violence Against Women were invited to North Korea. On another distinguished rapporteur work on the situation of human rights in the DPRK, he was not invited by North Korea since they did not recognize that rapporteur's work. In the 61st UN Human Rights Commission, then representative of North Korea, Myung-Nam Choi, through his right to speak as a party member, criticized the report of another distinguished rapporteur, Vitit Muntarbhorn, saying that the report reflected the enemy's conspiracy of propaganda.¹²⁶ Vitit Muntarbhorn sent letters about a North Korean defectors' forced repatriation over five times since November 2005. The North Korean government, however, consistently maintains its position that they cannot meet the rapportuer or exchange letters to discuss human rights matters since they never recognized his work.¹²⁷ There are also various UN humanitarian

¹²⁶ *Yonhap News* (Seoul), March 30, 2005.

¹²⁷ Vitit Muntarbhorn, "Situation of Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea," 15 September 2006, A/61/349.

organizations, including the World Food Program (WFP) in North Korea, which have cooperative relations with the North Korean government.

B. Criticism on the UN Human Rights Committee's politicization and selectiveness

North Korea tries to ignore the international pressure despite its compliance with the international human rights norms. North Korea considers the Charter-based mechanisms, such as the Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights and the UN Human Rights Commission, as political organizations unlike other regulation based UN human rights organizations.

First of all, North Korea insists that the Resolution on North Korean human rights which was adopted in the Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights throughout the two years, 1997 and 1998, is the byproduct of North Korea's "enemies" and their forces, abusing the B regulation for political purposes. Because of this, they announced its withdrawal from the B regulation, which was a very extreme measure.¹²⁸ It, however, also considers its compliance with the resolutions. Worrying that international aid may be suspended due to its isolation and this may ironically affect its security, it accepted certain international human rights regime. As it started to recognize the importance of human rights in international politics, it complied with submitting human rights reports such as its report on the Convention on the Rights of the Child, its second report on the B regulation.

Second, it did not comply with the UN Human Rights Commission's report which was based on

¹²⁸ Choseon choongang tongshin, September 28, 1997.

its security-based perspective. From 2003 to 2005, North Korea maintained its position that it does not recognize the Resolution on North Korean human rights adopted by the UN Human Rights Commission and the UN Resolution on North Korean human rights adopted in the General Assembly in 2005. North Korea completely denied such resolutions because western countries including the United Kingdom and Japan adopted these resolutions for the purpose of 'overturning North Korea's system', bandwagoning with the United States and its hostile policy toward North Korea.¹²⁹ As aforementioned, North Korea criticizes the UN Human Rights Commission's actions as a reason for denying the resolutions. They said that when human rights were used for political purposes after the end of the Cold War, they even attempted to use human rights to politically adopt the resolution for the purpose of altering a system of a sovereign state. In addition, they said that the committee lost its 'objectiveness' and 'fairness' working with 'selectiveness' and 'different measures' reflecting western countries' interest. It is also criticized for its neglect of human rights violations committed by the United States, such as domestic human rights abuses in the US, the massacre in the "War on Iraq," and torture on political prisoners, but considers other countries which have different socio-political systems as targets for the 'resolution'. North Korea says that the resolutions cannot be accepted.¹³⁰

This attitude of North Korea is more distinctive in the United Nations Human Rights Council which has recently been established. Due to the suggestion by the international society that the UN Human Rights Committee should be supplemented with stronger measures for the protection of human rights, in the 60th UN General Assembly, the resolution (A/RES.60/251) for reorganization of the commission was established in 2005. The Human Rights Council

¹²⁹ E/CN.4/2005/G/13, Letter from the Permanent Representative of the Democratic People's Republic of Korea, 2005.3.2.

¹³⁰ *Ibid.* China also has a similar perspective in this sense asserting that the US uses the UN human rights committee to politicize human rights. It also thinks that the US uses the committee to intervene in other countries' domestic affairs. "Cultural Relativism and North Korean Human Rights" p. 171.

under the General Assembly was formally established in June 19, 2006, replacing the Commission on Human Rights under the economic and social council (ECOSOC). The Council regulates that a state party, if the state violates human rights severely, may be disqualified based on 2/3 vote by member states to stop the country from being a member of the council. In addition, the committee gathered once a year and had a 6-week long conference but the council gathers at least three times a year and has a 10-week long conference and if necessary, extra conferences may be held.

In the first UN Human Rights Council conference from June 19 to 30, the Councilor of the mission of North Korea in Geneva, Myung-Nam Choi, requested the Council to abolish the special rapporteur system and the human rights resolutions targeting individual countries. According to his claim, these two systems are based on political motivation and are "violations of sovereignty and byproduct of hostile behavior." He asserted that if these are not revised now, the council would go back to the era of political confrontation and emphasized that these need to be dealt as priority by the practical group.

C. Selective Acceptance of Technical Cooperation

Technical cooperation in the human rights field can be seen in three different dimensions: human rights conversation with UN human rights organizations, permission to go into North Korea, and participation in professional training programs.

The resolution condemning North Korea's human rights record advises that the cooperation between UN human rights organizations and the Office of the United Nations High

Commissioner for Human Rights need to be strengthened. North Korea says that it is impossible to participate in the technical cooperation when this is abused as a measure to force North Korea's fulfillment of the resolution. It argues that it can participate in the technical cooperation when the fundamental obstacle—i.e., that the resolution is being used as a political tool—is removed.¹³¹ According to the resolution of the UN human rights committee, the OHCHR sent letters to the North Korean mission to Geneva and had a bilateral meeting in order to conduct the technical cooperation. Despite these efforts for technical cooperation by the OHCHR, the North Korean government still does not agree with the cooperation.¹³² North Korea opposes this technical cooperation based on the argument that the resolution itself is not admissible.

On the contrary, North Korea does show cooperative tendencies toward technical cooperation with the European Union, but against such cooperation with the UN human rights organizations because of the political characteristics of the UN resolution.

North Korea seems to recognize that it is necessary to oppose, systematically, on the basis of understanding, the international regulations toward the UN measures. For instance, in November 16, 2005, North Korea invited two UN lawyers to educate North Korean jurists the United Nations' various conventions and ways to solve the refugee problems.¹³³

3.2. Human rights policy toward individual countries

¹³¹ Ibid.

¹³² E/CN.4/2005/32, Situation of human rights in the Democratic People's Republic of Korea - Note by the Secretariat, 2004.12.22.

¹³³ *Dong A Ilbo*, November 4, 2005.

As mentioned at the beginning, North Korea copes with the world's pressure on human rights improvement based on ensuring its own system and security. It, however, has a relatively positive attitude toward the EU, having human rights talks with them, in order to avoid the political pressure of the United States in a dissimilar way.

A. Countermeasure against the United States

From the realist point of view, the core variables affecting a state's behavior are jurisdiction, coercive diplomacy, and weakness of the state. In the case of North Korea, you have jurisdiction, the US promoting its coercive diplomacy such as the North Korean Human Rights Act to improve North Korea's human rights, and a North Korea with a moribund economy. The United States devises with specific strategies such as the spreading of socialization from the bottom up by spreading information, applying strong pressure by enlarging public opinion, and weakening the other by excluding principles through transparency.¹³⁴

Against these measures, North Korea tries to alter the climate by strengthening pro-violation constituencies and by using rules of exemption. Based on its own human rights concept, it works to stop the expansion of socialization from the bottom up by strengthening its political doctrine among the masses.

North Korea's countermeasures are basically based on its understanding of the US position on human rights improvement, which North Korea perceives as a political tool to “isolate and

¹³⁴ Refer to "Research on US policy toward North Korea" by Kim, Soo-Am, Research Collection 2004-10 (Seoul: Korea Institute for National Unification, 2004).

strangle” the North Korea system. It even defines the US as a “suppressive government”¹³⁵ just because the United States is against its system. North Korea is especially concerned about the North Korean Human Rights Act saying that the US has its strategy of applying pressure on North Korea, a strategy that includes much financial backing and that seeks the support of NGOs.¹³⁶ “The US, who considers human rights issues along with nuclear issues as the two pillars for its ‘isolation and strangulation policy’, wants to see the collapse of our system, criticizing human rights conditions.”¹³⁷

North Korea thinks that the United States is trying to alter its system through clandestine broadcasting directed toward the North and mass media, which were the ways applied to Eastern Europe, politicizing and internationalizing North Korean human rights issues. In addition, it considers that the United States is promoting a strategy that seeks to create division among the North Korean masses toward the Kim Jong-Il regime in order to break up the DPRK socialist system.¹³⁸ In March 2005 when the Global Democracy Promotion Act was adopted by both the Senate and the House of Representatives, North Korea tried to stop the spread of democracy by supporting countermeasures.¹³⁹

As mentioned previously, North Korea recognizes that the US tries to isolate North Korea in order to realize the US hostile policy toward North Korea under the guise of human rights.¹⁴⁰ According to the North's arguments, first, the US tries to form an 'anti-North Korea' coalition by enlisting the countries that obey the US in the name of 'human rights' and 'democracy'. Second,

¹³⁵ *Rodong sinmun*, February 7, 2003; “Democratic Choseon” March 4, 2003.

¹³⁶ Pyongyang Broadcasting System, April 20, 2005.

¹³⁷ *Choseon choongang tongshin*, July 27, 2004.

¹³⁸ Joongang Broadcasting System Mar. 7, 2005

¹³⁹ Choseonchoongangtongshin, Mar. 1, 2004

¹⁴⁰ Choseonchoongangtongshin, March 1, 2004

in the name of human rights, the US tries to block the countries close to North Korea. Third, the US pushes forward economic sanctions against North Korea, who is suffering economic difficulties, in the name of transparency.¹⁴¹ Fourth, North Korea considers that the resolution for North Korean human rights of the UN human rights committee as a byproduct of the US isolation and strangulation policy toward North Korea.¹⁴²

North Korea's strategic judgment over the intention of the US pressure will be a variable affecting US policy toward the solutions for the nuclear dilemma. North Korea basically will be worried about its unstable system because of human rights problems even after the nuclear problem is solved. "Some think that everything is going to be fine when the nuclear problem is resolved but that is just wishful thinking if the US plan to rule over the world does not change."¹⁴³

North Korea opposes the United States by adhering to its logic that the United States is the worst country violating human rights. It also says that it does not make much sense for the United States, a country which is a violator of human rights, to criticize other countries' human rights record and to attempt to play the role of "human rights judge."

B. Countermeasure against the European Union

The reaction of North Korea to the US pressure is fundamentally based on the political point of view rather than the human rights point of view. Its attitude toward the EU takes a similar line.

¹⁴¹ Choseonchoongangtongshin, Sept. 15, 2003

¹⁴² *Choseon choongang tongshin*, April 19, 2004.

¹⁴³ *Choseon choongang tongshin*, July 27, 2004.

As mentioned, in order to avoid the US pressure, North Korea promoted good relations with the EU. That meant that the countermeasure of North Korea to the EU was also based on the political point of view since it focused on minimizing the threats from the US. In other words, North Korea somehow complied with the EU's request for the purpose of improvement of rights.

North Korea has started to have regular political conversations with the EU, having established diplomatic relations with the EU and its member countries since 2000. The political conversations are mainly about security on the Korean peninsula and the nuclear issue, inter-Korean relations, US-DPRK relations, human rights issues, humanitarian aid, as well as economic support.¹⁴⁴

North Korea has had talks over human rights issues with the EU although talks have been suspended due to the EU's adoption of the resolution. The North agreed to have human rights talks with then representative of Sweden, a co-leading nation, who visited North Korea in 2001. In June 13, 2001, North Korea actually had a human rights conversation with its representative, Tae Yong-Ho, then director of the European bureau, with the persons in charge of human rights of the EU's 'Troika': the lead country, Sweden, the next lead country, Belgium, and the executive committee in the EU council headquarters. From June 11 to 12, there was a human rights seminar with the same North Korean representatives at a research center in Lund, Sweden.¹⁴⁵ In addition, North Korea participated in the technical cooperation program with the EU such as the "Human Rights Education Program 2002" (Sweden, February - March) and seminar on the fulfillment of human rights conventions and methods of reporting (England, March).¹⁴⁶

¹⁴⁴ Maria Catillo-Fernandez, from the interview with the EU's Korea Desk, April 28, 2005.

¹⁴⁵ *Yonhap News*, June 14, 2001.

¹⁴⁶ *Yonhap News*, June 29, 2002.

Relatively speaking, North Korea cooperated with the EU in the human rights arena at the beginning stage of the establishment of its diplomatic relations so that it could dodge US pressure. In the 59th Session of the UN Commission on Human Rights in 2003, when the resolution was adopted by the EU's lead, North Korea considered the EU as also a part of the US hostile policy toward the DPRK and resisted saying that it would stop cooperating with the EU in the domain of human rights. Due to this event, North Korea began to look negatively at EU and the human rights talks have been suspended since then. Technical cooperation with the EU has also almost ceased. North Korea, which defines the world order as conflict between the US's aims at creating a unipolar world and the EU's desire for a multipolar world order, still maintains a pretty friendly attitude toward the EU as a way to hold the US in check.¹⁴⁷

C. Countermeasure against Japan

Japan shows its active interests in North Korean human rights by mainly focusing on the abductees. North Korea chose to comply to work out incentives in its initial steps in this movement within Japan. North Korean leader Kim Jong Il formally recognized the issue of Japanese citizens abducted by North Korean agents in the DPRK-Japan summit meeting held in Pyongyang in September 2002 because he needed capital for its economic revitalization which was based on the so-called policy for economic improvement based on the July 1st economic improvement measures. When the second DPRK-Japan summit meeting occurred in May 2004, Kim maintained a pretty positive attitude towards the return of the still alive abductees

¹⁴⁷ *Yonhap News*, May 14, 2003; *Choson choongang tongshin*, July 16 and 19, 2003. The EU held an initial hearing of North Korean refugee in March 23, 2006 and adopted the resolution for North Korean human rights in June 15. The resolution urges both the EU and North Korea to try to reopen the human rights conversation.

and also that of families resulting from marriage. Although North Korea handed over the cremated remains of Yokoda Megumi to her family in November 2004, the remains were later found to be bogus after a series of DNA examinations. Reaction among the Japanese public was strong, and anti-North Korea sentiment was extremely exacerbated. In regards to this matter, the North Korean government insisted that the remains could not be someone else's because it handed over the remains directly to the Japanese representative without any third party's intervention. It blames Japan, saying that Japan used this incident for its own political purposes, thus worsening the North Korea's relationship with Japan.

Against this backdrop, the North Korean Human Rights Act was established following the agreement between the party in power and the opposing party. This Act, whose original purpose was to resolve the abductees matter, was mainly based on the suggestion by the party in power, the Liberal Democratic Party, responding to a remark made by the opposing party, the Democratic Party. The "Law related to countermeasures against North Korea's Human rights violation problems including the abductees matter" which was passed by the support of the three different parties: the Liberal Democratic Party, Democratic Party, and Gongmyung Party (June 12) through the Japanese House of Representatives' Special Committee for abductees matter was also passed in the main assembly within the House (June 13) and was finally adopted by the Japanese Senates (June 16). This law contains a clause that ensures Japan to address North Korea with two issues, the Japanese abductees matter and the North Korean refugee problem. It defines that solving the abductees' problem is a 'national responsibility' and urges the Japanese government to try its best to recognize the return of the Japanese abductees. According to this law, if the situation does not improve, then economic sanctions, refugee support, economic support for the NGOs which help North Korean refugees, the

establishment of the “North Korea's human rights violation enlightenment week” which is to take place annually in December, and the presentation of the Japanese government's annual report on countermeasures on the abductees issue will be suggested.

As countermeasures, North Korea blamed Japan for legislating 'pressure and sanctions' under the guise of the abductees issue and human rights. In addition, it asserted that Japan tried to destroy the North Korean regime by mindlessly following US hostile policy toward North Korea.

Despite its previous effort to derive incentives through its compliance with the subject matter regarding the abductees, North Korea now takes strong countermeasures against the anti-North Korean sentiment in Japan. First, they blame Japan for trying to overturn North Korea's regime by obeying US hostile policy. Second, they stand in opposition based on the principle of self-defense against Japan's economic sanctions and argue against attacks on North Korean human rights, regarding such actions as a declaration for war. Third, related to these matters, by asserting that it is essential to include the 'abductees issue' in the resolutions of the UN human rights committee,¹⁴⁸ North Korea says that it is Japan that is the human rights violator as it created the problem of comfort women during the Japanese colonial era.¹⁴⁹

3.3 Limited incorporation of the international human rights conventions into its domestic law

North Korea promotes its policy of selective signing of international human rights conventions and submits a national report. Along with this compliance strategy, it incorporates the

¹⁴⁸ Choseon choongang tongshin, Feb. 10 and 26, 2005; Pyongyang Broadcasting System, Apr. 20, 2005

¹⁴⁹ Choseon choongang tongshin, February 8, 2005.

International Covenants on Civil and Political Rights into its domestic law. This incorporation reflects the internal changes in North Korean society due to its financial difficulties.

Criticizing fiercely the resolutions of the UN Commission on Human Rights, North Korea ironically incorporates some part of the resolutions into its domestic law in an attempt to show some change so as not to be completely isolated by the international society. First of all, concerning the resolutions adopted by the Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights, which urges the assurance of freedom of movement, North Korea enacted the article ensuring rights to residency and mobility (Art. 75) when revising its constitution in 1998.

In addition, through amendment of its penal code and code of criminal procedure, North Korea tries to show that it has made progress in its attempts to adopt international norms. The international community has chastised North Korea for its use of the death penalty. When the North Korean government revised its penal code in August 1999, it reduced the number of provisions related to the death penalty from 33 to 5 in attempt to show its progress in terms of legislation. Although the revised penal code in April 2004 still has articles imposing the death penalty for certain crimes, it tried to clarify the requirements for its utilization. Even though it seems difficult for North Korea to deviate from its political system, it continuously tries to show some adjustment by modifying its penal code in such a way that does not imply that it is being used solely for maintaining its system. International society, centering round the UN, has criticized the analogical interpretation of the articles of the North Korean penal code, which ignores the principle of "*nulla poena sine lege*." In particular, it criticizes one article that states, "When there is no act regulating certain crime, it may be possible to impose criminal liability based on similar articles in terms of types and the severity of the crime" (Art. 10 of the Penal

Code of 1999), thus allowing the government to punish its people when necessary without any reason. Related to this, the UN human rights committee urges that North Korea should abolish Article 10 of its penal code, which contradicts Article 15 of the B regulation in its concluding comments. North Korea removed the article and enacted a new article saying, "The state imposes criminal liability to crimes defined in its penal code." (Art. 6)

In the case of the penal code of 2004 compared with that of 1998, by increasing the number of articles from 118 to 245, it tried to specify the regulated conditions of crime and also specify the regulations of punishment. "Punishment" under the North Korean penal code is classified in two ways: "basic punishment" and "additional punishment." There are four types of basic punishment: the death penalty, "unlimited term of correctional labor," "limited term of correctional labor," and "labor training" (Article 28)—the last two being products of the revised penal code of 2004. Based on the testimonies of North Korean defectors, detention and forced labor, which are not defined in the code, are in reality administered. As the international society's criticism over forced labor, which is not defined in the penal code, continues to mount, North Korea had to establish "labor training" as a punishment.

In addition, North Korea countermoves with its compliance strategy through continuously revising the code of criminal procedure that is connected to the human rights protection of those incarcerated. In the North Korean constitution, amended in September 1998, by regulating that "it is not admissible to confine or arrest the people and to search homes without the law to substantiate it" (Article 79), ensures freedom of being. In addition, North Korea established an article ensuring human rights in the code of criminal procedure in 1992 and this is still in effect (Article 5). In the 2004 code of criminal procedure, procedures of arrest and confinement are

stipulated. Regulations over search and seizure are specifically defined in the revised code of criminal procedure in 1999. North Korea revised its code of criminal procedure in order to conduct imprisonment and investigation based on legal process, and prohibits inhumane punishment, such as torture.

This kind of work continued through the revision of its penal code in July 26, 2005. By this revision, the North Korean government changed from the “basic rights of people are suspended” to “some parts of basic rights of people are suspended.”

As aforementioned, North Korea seems to comply with the international society's request that North Korea should incorporate the International Covenants on Civil and Political Rights into its domestic law by continuous revision of its laws. It is, however, not clear whether these kinds of rights ensured by law are confirmed through practice. Therefore, it is necessary to investigate the actual conditions.

4. Conclusion

Although most of the countries, by signing on the International Covenants on Civil and Political Rights, admit the covenant as an 'internationally recognized universal standard', debates over who defines human rights and what kind of human rights should be primarily protected have continued thus far. Despite this universality of human rights, distinctive conflicts between most cultural traditions still exist. These kinds of conflicts further develop into debates over universal human rights and cultural relativism. East Asian countries, especially, China and North Korea, emphasize the cultural relativist perspective. Developing countries, including

China, strongly resist against the international society's human rights intervention on the basis of the sovereignty principle and the political application theory.

North Korea also tries to approach human rights problem based on the two aforementioned arguments. From the realist perspective, North Korea opposes international society's pressure on human rights improvement to ensure its own security. Unlike China, which is one of the more progressive and powerful countries in the world and maintains flexible countermeasures such as talks, North Korea, which is one of the more conservative and smaller countries and whose final goal is to maintain its regime, takes a strong relativist perspective. Based on its dichotomous way of thinking on 'western human rights' and 'its own human rights', it takes on a negative strategy rather than a positive one. The way of recognizing human rights to sustain its regime leads to the misunderstanding that state rights equals human rights. Further, it insists that there are no human rights problems based on its own socialistic views, founded on its own human rights.

It is true that North Korea shows its flexibility by encompassing international standards through revising its penal code and the code of criminal procedure. However, selective signing onto the international human rights regulations, submitting national reports, human rights talks and technical cooperation with the EU, and limited incorporation of the international human rights regulations into its domestic law, only cultivate within the scope of its security policy. North Korea thinks that it is necessary to admit to some human rights norms to some extent in order to overcome their economic difficulties and to sustain their regime through aid from the international society. By nurturing human rights professionals and learning about international human rights, although in its early stages, North Korea shows the possibility of adopting

international norms initially at the top level, that is, within the level of high-ranking officials.

North Korea's fundamental way of approaching human rights matters based on the sovereignty principle will not change until it recaptures its pride in sustaining its system. In order to connect these early stages, selective human rights cooperation with the international community, and domestic compliance within the scope of the law to improve the people's rights of North Korea, there will need to be fundamental changes in the political approach and gradual expansion of conditions for adoption at the lower levels.

**North Korea's Understanding of Human Rights
and Its Human Rights Policy
[DISCUSSION]**

Kim, Geun-Sik
Professor, Kyungnam Univeristy

North Korea's Understanding of Human Rights and Its Human Rights Policy

Discussion

Kim Geun Sik

Professor, Kyungnam University

First, I have no objection with the facts and analysis of Dr. Kim's thesis on the measures that need to be taken considering North Korea's concept, awareness, and the pressures from the international community concerning human rights. I am here to discuss Dr. Kim's thesis concerning the current issues and supplement it with some ideas on its overall content.

As Dr. Kim mentions, North Korea's assertion about its concept of human rights can be characterized as having an "our-way" theory grounded on cultural relativity, along with its unwillingness to accept human rights based on the prioritization of the protection of its national sovereignty argument instead. By using this as the premise to supplement the characteristics of a North Korean-type human rights concept, the conclusion seems to be as follows.

First, unlike the Western world where emphasis is placed on individual rights and freedom, North Korea's concept stresses the importance of human rights at a collective level. While ideals of human rights in the Western world were founded on individualism and expanded individual freedom from the government, in North Korea, human rights were emphasized on collective value by serving the laboring class and developing socialism. The Western world has struggled greatly throughout its history for natural rights such as, freedom of life and politics, but North Korea wants to put more significance on the collective body of people or the working

class. Therefore, there can be no individualism when nationality, class, and independence of the people cannot be realized, and without settling all the matters of exploitation and suppression. It is meaningless to protect individual freedoms and rights while destroying the interest of the nation and the community.

Along with the original value of socialism, emphasis on the fight against imperialism and anti-revolutionism had to be made through the process of revolution and reconstruction. In particular, having faced opposition from the United States and believing to be constantly under siege, North Korea placed great emphasis on the liberation of its people in order to sustain the government. This historical relationship can reveal the reason for the North's stance on human rights.

Also, North Korea's concept on human rights generally puts more importance on the people's economic, social, and cultural rights, rather than civil liberty and political freedom. The Western world's achievement of freedom of life, the individual, and politics through the development of democracy is used as a premise for the protection for social-economic and cultural rights that the west cannot provide under North Korea's socialistic perspective. Rather than protecting simple individual freedom, a nation must provide not only the basic needs of human life, but also contribute to employment, medical care, and education, in order to upgrade the overall cultural value and thereby protect a higher level of human rights.

North Korea, like the rest, contains contents relating to civil liberties and political rights in their constitution. In other words, the right in having the choice to vote, secret ballots being held through direct, equal, or general voting, freedom of speech with the right for free association,

freedom of religion, the right to reside freely, freedom of the person, inviolability of property, and the protection of private correspondence, are all subjects that are written in the articles of the constitution. However, as mentioned earlier, these civil liberties and political freedom are restricted on the basis of collective value, where individual benefits can be achieved only through the interest of the community. Accordingly, it is wrong to protect individualism and political rights by giving up on socialism, damaging the interest of the working class, and undermining the sovereignty of the state and its citizens.

Therefore, North Korea puts emphasis on social-economic rights because it can meaningfully protect the common social-economic and cultural life, rather than just an individual's civil liberty and political freedom. That is, rights such as protection of terms of employment, full employment, right for time off, free medical care, free education, free housing, guarantee of minimum goods, assurance of cultural institutions, and gender equality all contribute to the overall guarantee of social, political, and cultural freedom, which is a more meaningful assurance of human rights.

As Dr. Kim indicates, North Korea's attitude over questions of human rights raised by the international community take a variety of forms that is flexible both domestically and internationally, along with a formula that simultaneously take the form of "explanation and criticism." To begin with, North Korea uses the "explanation and criticism" formula to denounce the facts being raised concerning human rights, as well as emphasizing the "North Korean way" not only to claim the west is interfering with domestic policies, but also to criticize the status of human rights in the west. In this way, North Korea simultaneously assimilates to the demands made by the international community, while providing constructive

explanation and aggressive criticism. This method of North Korea's countermeasures such be categorized by each case or opponent, in order to analyze how North Korea can be made to take a flexible and accommodating attitude when the human rights issue is raised.

The current issue of North Korea's human rights has caught the attention of the international community and I would like to mention some general measures that the South Korean government will take to face this issue.

No matter the origin, or the situation, human rights is an important matter and must be protected. North Korea cannot be exempt from this, as well as South Korea. South Korea is taking this issue seriously, even if it must face repercussions. However, considering our unique situation of being divided, the government must pay close attention to some of the questions raised over North Korea's human rights issue.

First, North Korea's human rights issue cannot be used as a political tool or to bring political pressure on Pyongyang. South Korea's intention of showing interest to the human rights issue is due to the importance of North Korean citizens to have universal human liberties and the need for reform. Our intention of seeking reform in the region cannot be abused in order to attack the North Korean government, or applying pressure in attempt to bring down the regime.

Second, the issue of North Korea's human rights must be discussed strictly on an objective basis. Distortions of facts, subjective opinion, and exaggerations can interfere with the objective analysis or evaluation of North Korea's human rights. Having a presupposition over North Korea's regime, along with strictly having a western perspective, can cause conclusions that are

overly critical. If there are areas of exaggeration, subjective opinions, or distortions while depicting the facts about North Korea's human rights status, we must be careful that such do not lead us to believe the distortions instead of the actual facts themselves.

Third, while it is important to pursue a direct and overall reform towards North Korea's human rights issue, emphasis must be put on understanding whether a substantially effective reform can be made. In order to bring meaning to the issue being raised over civil rights in North Korea, the outcome of the reform must bring out its significance.

The reasons why South Korea has abstained from voting on resolutions from the international community in the past is not because the government is denying the inadequate state of human rights in North Korea, but rather the difference in principles used in bringing a meaningful reform. On the contrary, the government believes that initially providing food supplies to ameliorate the North Korean scarcity of food, while developing trust through improving the relationship and security in the peninsula, is the approach that needs to be taken in order to achieve substantial outcomes. It is a known fact that the approach taken by South Korea adheres to the 4-principle platform it adopted to deal with civil rights in North Korea.

In order to bring significant changes to North Korea's human rights, rather than being a simple motto, North Korea must build their trust with the international community by listening to what is said. Those nations that want reforms in North Korea over civil rights, while expressing continuous opposition and wanting a change in the regime, are not contributing to bringing about a significant civil rights reform.

The reason why the South Korean government did not officially request North Korea to change its human rights was to initially build trust, and when North Korea becomes a reliable partner, the issue would most definitely be raised. At first, talks between the two nations were cautious, but situations improved as gradual accommodations concerning refugees occurred, and talks over kidnappings of POW's ensued. This brought about unofficial discussions on human rights issues at the cabinet level. It is meaningful to request effective reforms in civil liberties as the two nations build trust with one another.

With this point of view, South Korea's recent agreement with the UN General Assembly's recent resolution on North Korean human rights was inevitable. However, the decision made at the time put too much emphasis on 'political' considerations. The South Korean government can rightfully support the international communities concern over the issue, but in explaining their sudden change by voting for the resolution put the government in taxing circumstances. The South Korean government did not vote for the resolution on the basis of its beliefs and trust of North Korea, which raised the question whether the government simply hopped on the international bandwagon after it denounced North Korea's nuclear test.

The North Korean government must be disappointed at the South Korean government for unfaithfully making a political decision to an issue that should not be considered as such. If the South Korean government used the current situation—that is, North Korea under stress from sanctions and the international communities' denouncement—then the trust that has been built between the two nations has been broken and will only make it more difficult for us to resolve the human rights issue. While the North Korean government may not have anything to throw against South Korea, their confidence in South Korea is lost. If the vote for the resolution

cannot be overturned, South Korea must now extensively work hard at earning the North Korean government's trust. Requesting reform that is not founded on trust between the two nations is empty and self-promoting rather than being anything substantial.

SESSION II
NGOs and Human Rights in North Korea

MODERATOR:

Yoon, Dae-kyu

[Director, The Institute for Far Eastern Studies, Kyungnam University]

PRESENTATORS:

Yang, Moon-Soo

[Professor, University of North Korean Studies]

Rijiv Narayanan

[Researcher, East Asia Team, Amnesty International]

Ven. Pomnyun

[Chairman, Good Friends]

Peter M. Beck

[Northeast Asia Project Director, International Crisis Group]

DISCUSSANTS:

Kim, Hwa-Soon

[Researcher, HRD Institute, Korea University of Technology and Education]

Lee, Yong Sun

[Executive Director, Korean Sharing Movement]

Stephen W. Linton

[Representative, EugeneBell Foundation]

Lee, Young-Hwan

[Director, Citizen's Alliance for North Korean Human Rights]

**Human Rights of Workers
at the Gaesung Complex**

Yang, Moo-soo

Professor, University of North Korean Studies

Human Rights Issue of Workers at the Gaeseong Industrial Complex

Yang Moon-Soo

Professor, University of North Korean Studies

I . Introduction

Are workers at the Gaeseong Industrial Complex (GIC) being exploited?

This is a question that has drawn the world's attention for some time. This attention has been drawn on account of the concerns raised by some U.S. officials this year that "the workers at the GIC are being exploited." These words led to heated debate over the issue as the South Korean government denounced the U.S. allegation in an unprecedentedly strong voice.

The frontrunner in denouncing the GIC is Jay Lefkowitz, the special envoy on North Korean human rights, whose argument mainly calls the wage and labor conditions at the GIC into question in light of the human rights issue. The following are the key points of his argument. First, the international community is barely aware of what is really taking place in the GIC. Second, the international community should demand fair treatment of North Korean workers since products made in Gaeseong will be sold in global markets. Third, there are concerns of possible labor exploitation. The South Korean companies operating at the GIC pay their workers less than two dollars a day, and there is no guarantee that even this small amount of money is properly delivered to the workers. Fourth, North Koreans are completely denied of their workers' rights. The North Korean authorities should at least be under the supervision of the International Labor Organization (ILO) and the results of the supervision should be reported to the United Nations.

The most important among the four is the third point. In effect, it is the common criticism found in the arguments of those in the U.S. disapproving of the GIC. The South Korean companies operating at the GIC currently do not pay wages directly to their workers. Instead, their entire wages are collectively given to North Korean authorities, which in turn pay wages to individual workers. According to the critics, therefore, there is no way to identify the actual amount of money paid to the workers. The second most important is the fourth point, which is that North Koreans are completely denied workers' rights. To put it simply, by raising the issue of wage

and workers' rights, the U.S. side argues that North Korean workers are being exploited.

II. Current Status of the GIC Project

1. Overview

The GIC project is a plan to develop an industrial complex and nearby city areas over a stretch of 20 million *pyeong*,¹⁵⁰ or 65.7 km², of land in Gaeseong city and the Pyungwha-ri, Panmun-gun area. GIC is an industrial complex where companies, mostly South Korean, advance into and produce industrial products by employing North Korean workforce. The development project is carried out in a manner that the developer leases land-use rights from the North for over 50 years, acquires various business rights, develops the land, creates investment climate, and afterwards allocates the lot to companies at home and abroad.

¹⁵⁰ One *pyeong* equals 3.058 square meters.

<Table 1> Overview of the GIC Project

Division	Major contents
Overview plan	<ul style="list-style-type: none"> ◆ development of 20 million pyeong over Gaeseong-si and Panmun-gun areas ◆ 8 million pyeong of industrial complex zone & 12 million pyeong of nearby city areas (residential, commercial and tourist areas) ◆ 3-phase development of industrial complex zone, develop 1 million pyeong in Phase 1.
3-phase development of industrial complex zone	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Phase 1 (1 million pyeong): labor-intensive SME complex ◆ Phase 2 (1.5 million pyeong): industrial complex linked to the metropolitan areas, establishing cooperative regime with the financial market in Seoul and the logistics system in Incheon ◆ Phase 3 (3.5 million pyeong): attracting multinational companies, fostering the complex as the economic hub of Northeast Asia, attracting promising businesses in heavy and chemical industry and industrial equipment sector, creating multi-industrial complex
Overview of Phase 1 development	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Developer: Korea Land Corp. & Hyundai Asan Corp. ◆ Cost: 376.5 billion won (including government subsidy of 224.5 billion won) ◆ Period: 2002~2007 (including preparation period) ◆ Pilot complex: 28,000 pyeong, 15 companies operating

Source: Ministry of Unification

The GIC is located about 160 km from Pyongyang and 70 km from Seoul. According to the plan, the 20 million pyeong of total development area is divided into 8 million pyeong for the industrial complex zone and 12 million pyeong of nearby city areas. The development of the industrial complex is staged into three phases of 1 million pyeong, 2 million pyeong and 5 million pyeong, respectively. Site development for the Phase 1 construction is currently underway. The developers of Phase 1 development are the Korea Land Corporation and Hyundai Asan Corporation. Hyundai Asan is in discussion with the North on the development plan for the remaining 19 million pyeong through regular meetings.

2. Current Status

The Phase 1 development of 1 million pyeong of land began with the pilot complex project covering 28,000 pyeong. The pilot project was launched in order to satisfy South Korean SMEs' request for early entry and to check the legal and institutional systems and investment climate in advance for the future operation of main complex. In June 2004, 15 companies signed a contract to move in and operate at the GIC. Later, on December 15 of the same year, the first products of the GIC rolled off the assemble and were sold.

As of November 10 this year, all of the 15 companies at the pilot complex are operating their factories. Furthermore, two among the first group of companies expected to move in the main complex are already in production while nine are currently constructing their factories. The companies at the pilot complex and the Hyundai Asan Corporation are employing a total of 9,719 North Korean workers as of November 10. These workers live together with 859 South Korean staff. Combined, the total residing in the GIC has surpassed 10,000.

Electricity for the pilot complex has been supplied through distribution from March last year with the capacity of 15,000kW. In December last year, communication lines directly connecting the two Koreas were opened. With this, building the infrastructure necessary for the pilot complex operation is near completion.

Following the lot-allocation for companies at the pilot complex, lot-allocation for and the process of moving in to the 50,000 pyeong of land at the main complex has been under way since August 2005. Operation at the complex is limited to textile, clothing, sewing, leather, luggage and footwear business because these businesses entail fewer problems related to strategic materials and product origin. Seventeen companies were selected to move into the factory sites, 6 companies in co-operatives for small businesses, while the Korea Industrial Complex Corporation was named as the sole operator of the condominium-style factory site.

The process of leveling off the grounds was completed for the site development and infrastructure building for Phase 1 of the main complex development. Approximately 100,000kW of power is scheduled to be supplied from the South through transmission by the first half of next year. From the second half of this year, construction of new communication facilities (3,000 pyeong) will be launched to provide additional communication capacity for the companies allocated in the Phase 1 development area prior to their full operation. Construction for other infrastructure such as roads and water supply facilities will be completed in the first

half of next year.

III. Wage and Labor Conditions of Workers' at the GIC

1. Controversy over Direct Wage Payment System

Raising concerns about the wages and workers' rights, the U.S. claims that North Korean workers are being exploited. This claim is not entirely unwarranted. It is hard to deny that there is some legitimacy to their argument. Nonetheless, in a wider perspective, it is far from the truth. The allegation from the U.S. side only reflects half of the truth. The other half of the truth, or even the bigger part of the truth, is what we shall focused on.

Let's first consider the wage issue. The South and the North authorities reached an agreement to pay wages directly to North Korean workers in U.S. dollars. In April 2003, both sides agreed upon the contents of the GIC's Rules on Labor, and the North enacted the rules as agreed in October 2003.

Accordingly, from the early stage of operation at the GIC, South Korea has consistently urged the North to implement a direct wage payment system as stipulated in the rules. The North says they are also aware of the necessity for direct wage payment system but the implementation has been delayed due to its own domestic problems such as the absence of money-exchange booths.

Since the direct wage payment system has not been implemented, it is difficult to deny the lack of transparency in wage payment. How much money is actually paid to North Korean workers is not known to the outside world.

Whereas recognizing the lack of transparency is one thing, calling the direct wage payment system itself into question is another. It should be considered that China also was not able to implement direct wage payment at the nation's early stage of opening and it was not until the 1990s, some 10 years after the designation of Special Economic Zones (SEZs), that the system was finally in place. Even though Interim Provisions for Labor and Wage Management in Enterprises in the Special Economy Zones in Guangdong Province (Promulgated in 1981) stipulates "wages should be directly paid to workers" under the provision of Article 8, it is reported that wages were given to workers via labor agencies for a certain period of time.

In particular, even in Shenzhen, the first SEZ in China, it took three years before direct wage

payment was finally implemented. The following is their logic that stands behind the delayed implementation.

In a socialist society, the state is responsible for not only paying wages but also ensuring the social security for the residents. The state is expected to provide services such as education, healthcare, housing and food distribution at a cost next to nothing. These are, therefore, the areas the state money is spent on. This system works on the precondition that individuals work for state-owned enterprises. Literally, state-owned companies belong to the state, so it means workers serve the state and in turn the state rewards them with social security benefits as well as with wages. Before employment, services such as education, healthcare, housing and food distribution are delivered almost for free; after employment, healthcare, housing, food distribution services are given for next to nothing.

Things, however, stand differently if workers are hired by foreign companies. In theory, as those working for foreign companies do not serve the state, there is no responsibility for the state to reward them with social security benefits. The state, nevertheless, cannot but continue to provide welfare benefits for those employed in foreign companies. The state cannot neglect its own nationals. This situation gives legitimacy to the state's right to collect a certain amount of money from the workers in case. In addition, the state has the right to retrieve part of the money spent on the social security service provided to them before their employment.

This is why China, at its early stage of opening, set up a special state-run labor supply agency in charge of receiving wages collectively from foreign companies, deducting part of the money on behalf of the state and paying the rest to individual workers. As explained, China did not implement direct wage payment system, but the ILO reportedly did not make an issue out of it. That was because the organization understood the unique characteristics of the socialist society.

Likewise, North Korea currently deducts 30 percent of workers wages as reparation for social security benefits, under the name of social welfare fund, and then pays the rest to workers. It should be taken into account that the implementation of the direct wage payment system has been delayed in North Korea, similar to the case of China, due to the North's unique characteristics as a socialist society. Furthermore, in case of the GIC, direct wage payment system has already been agreed upon between the two Koreas. North Korea is said to be in technical preparation for the system's actual implementation at present, so for now we must wait and see what move the North takes on this in the future.

2. Wage Level of Workers at the GIC

Looking at the wage level of workers at the GIC, it should be noted that the level of wages is higher in Gaeseong than elsewhere in North Korea.

Then how much money is paid to the workers? What should be considered first is the fact that wages remitted from South Korean companies to North Korean authorities are not entirely handed over to individual workers. Let's say South Korean companies pay a total sum of "A" as workers' wages to North authorities. Thirty percent is deducted from the total amount under the pretext of a contribution to the social welfare fund, and the rest is given to the workers. Meanwhile, the companies should pay 15 percent of "A" to North Korean authorities as a social insurance premium. From the workers' standpoint, as a result, they receive 60.9 percent of "A" paid by South Korean companies after the 39.1 percent deduction.

This year the average wage per worker paid by South Korean companies to the North side stands at 67 US dollars. Included in the amount are allowances for overtime and off-days on top of the minimum wage. With the social insurance premium and contribution to the social welfare fund deducted from the sum, an average of 41.3 dollars is handed over to the hands of each worker.¹⁵¹

It is equivalent to 6,195 won when converted using the official exchange rate of 150 North Korean won for one U.S. dollar. Given that the average wage of North Korean workers is around 3,000 won, the wage level of workers at the GIC is much higher than anywhere else in North Korea. Of course, it is a calculation based on the assumption that all the wages except for contribution to the social welfare fund are paid to individual workers.

In practice, workers at the GIC receive most of their wages in the form of basic necessities imported from abroad. It is reported that workers in the complex prefer to receive payment in goods and 5 percent of the payment is given in North Korean won to be used for such things as getting a haircut or going to the public sauna.

The North Korean General Bureau of Special Zone Development, an interior organization of the

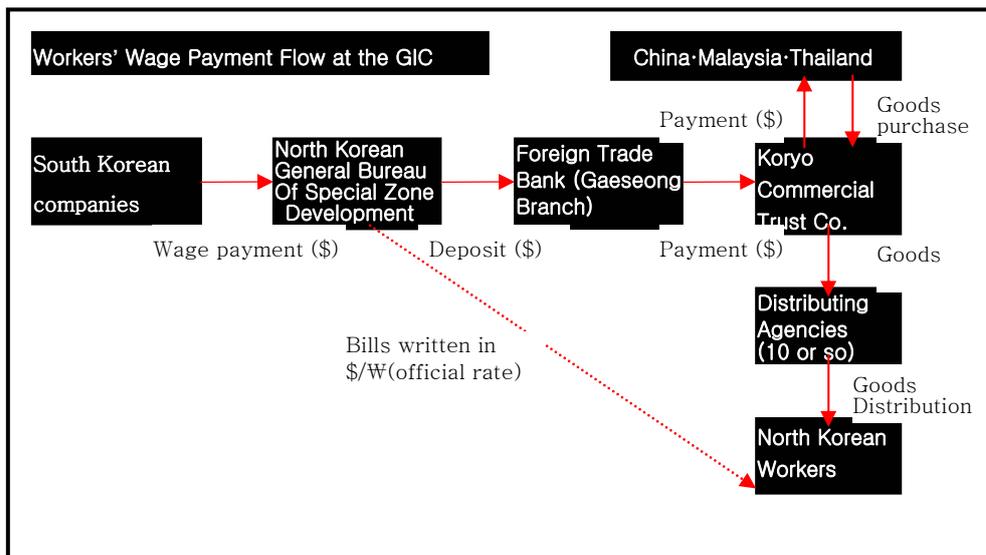
¹⁵¹ Explanation from Senior Coordinator for the GIC Project of the Unification Ministry, *Hankyoreh* (Seoul), November 8, 2006.

North, receives workers' wages from companies operating at the GIC, deducts the social insurance premium and contribution to the social welfare fund, as a sort of tax in nature, and then deposits 70~86 percent of the remaining money in the Foreign Trade Bank of the DPRK Gaeseong branch to buy imported goods in dollars (see Diagram 1).

Koryo Commercial Trust Co. in turn withdraws the money, buys staples such as rice, sugar, wheat flour, and spices among other 120 items from other countries like China and Malaysia. The goods are then distributed to workers at Gaeseong Department Store and at about ten other distribution agencies in downtown Gaeseong. Bills specifying the amount of money available for purchase per individual are delivered to each distributing agency, and workers can buy goods between the 10th and 20th of each month after presenting their ID cards issued by the GIC. Prices of the items distributed to workers are labeled in North Korean won, but the actual purchasing power is maintained as the prices are calculated using the official exchange rate (140~150 North Korean won for one U.S. dollar).¹⁵² In fact, being paid in goods instead of in cash is a huge incentive for North Korean workers. It is rather like a special benefit.

In addition, the level of workers' wages at the GIC is by no means lower than that of other developing socialist countries. Minimum wage in North Korea stands at 57.5 dollars or so, including 7.5 dollars of social insurance premium. It needs to be emphasized that this level is not relatively low given minimum wage of 72 dollars for China and 55 dollars for Hanoi, Vietnam.

<Diagram 1> Workers' Wage Payment Flow at the GIC



¹⁵² Testimony from Song Yong-deung, a Korean-Australian operating business at the GIC

3. Labor Conditions of GIC workers

Labor conditions at the GIC meet international labor standards. Workers are fully guaranteed their rights. Above all, workers at the GIC work 48 hours per week. An additional 50 percent of daily or hourly wage is paid for not only overtime hours but also for night work even if it is within the legal working hours. Moreover, the wages are doubled for labor on holidays and night work exceeding legal working hours.¹⁵³

The welfare facilities for the GIC workers should also be taken into consideration. First of all, all the factories at the GIC were newly constructed, and their facilities are as good as the ones in South Korea. Compared to labor conditions in other Asian socialist countries, the conditions at the GIC are highly favorable.¹⁵⁴

North Korean workers commute via shuttle buses provided by the GIC management committee and companies at the GIC, or by bicycles provided by South Korean social welfare organizations. Companies operating at the GIC seek to offer better welfare benefits for their workers. The efforts can be seen in establishment of cafeterias, shower booths, and sports-related facilities like table tennis, volley ball and badminton courts, setting up infirmaries and providing medical supplies. Especially, companies give workers a ten-minute break for physical exercise between work sessions once or twice a day in order to prevent worker fatigue.

In accordance with GIC's Rules on Labor, female workers also work 48 hours a week (eight hours a day). It is not allowed to have pregnant women to do any physically demanding or potentially harmful labor. Up to 60 days of maternity leave is given to pregnant workers before childbirth and 90 days after childbirth. Sixty days of the total are paid leave. On the other hand,

¹⁵³ Companies at the GIC provide incentives and bonuses for workers to enhance North Korean workers' motivation and productivity under the provision of the GIC's Rules on Labor. An additional 50~100 percent of the hourly wage is paid as incentive for overtime, night work, and off-day work (Article 30). Bonuses are given to exemplary workers in cash or goods from the bonus fund created by companies (Article 31).

¹⁵⁴ Danish Ambassador to Korea said, after his visit to the GIC, "Labor conditions at the GIC are far from labor exploitation or slave labor that we hear of, and the level of physical environment the GIC workers are in never falls behind compared to globally applied standards." (National Audit of Unification Ministry, 2006)

maternity leave in South Korea is 90 days in total, 60 days of which are paid.

IV. Living Standards of GIC workers

1. Workers' Living Standards before and after Employment at the GIC

The explanation presented above may not be fully convincing, so let's turn to more specific and personal stories. It will be useful to compare the living standards between those employed at the GIC and workers in other areas. Though direct comparison is not practically possible, indirect comparison is enough to serve our intention.

The amount of change in North Koreans' living standards before and after employment at the GIC can be seen. The following case should serve as one example. Last week, 'Company A' operating at the complex had its employees' ID photos taken for the second time. South Korean staff there could not believe their eyes when they saw the new pictures. The North Korean workers seemed to have changed into completely different people over just one year and two months. 'Company B,' which recently renewed its employees' ID cards, had the same experience.

When workers first started to work at the GIC, they mostly had dark, pale complexions. Only after two to three months, however, their faces grew fairer, less blemished, and their complexions became rosier. Their faces looked fuller as they gained weight. All the South Korean staff at the complex say that the workers have changed completely since they started working at the GIC. People on the streets of downtown Gaeseong say that it is easy to tell the employees of the GIC from other residents based on their appearance.

Their nutritional intake improved and so did their physical strength. "Company C" says, in the beginning, it could operate factory machines for only 5.5 hours a day due to the lack of physical strength of its workers. Now, however, the operating hours have been extended to 6.5 hours a day thanks to the workers' enhanced physical strength.

What is the reason behind this change? Most of all, their diets have improved. Taking a look at their lunch boxes is enough to notice the improvement. At the beginning, workers' lunch boxes looked all the same with relatively poor, plain food. But now the contents of lunchboxes differ

from person to person. Now some workers can even afford meat. All this would not have been possible without increased wages.

Changes in workers' diets are also brought through food benefits provided by South Korean companies. Workers are provided with broth during lunchtime. It is mostly meat-based broth, and rice-cake or dumpling soup is served at times. During the afternoon break around 3 p.m., snacks like *choco pies* are offered. Some companies give eggs or roast-grain drinks. If you work at night, a noodle dish or a set of rice meal is provided.

These simple food supplies would not be considered as benefits to workers in South Korea or the United States. However, it is North Korean workers that we are talking about. They have suffered from inadequate food distribution and severe malnutrition due to continued food shortage, and the workers have not been fully paid their due wages in the past. What may seem to us as low quality cuisine actually means a lot to the North Korean workers. If calculated in cash, it will be a considerable amount of money for North Koreans.

2. The GIC in the Perspective of North Korean Residents

How is the GIC perceived in the eyes of North Korean residents? I personally met a North Korean defector from Gaeseong and asked him "what was the reaction of Gaeseong residents to the news of GIC construction?" He told me that they had been in great hopes for a better future.

As a matter of fact, there are a significant number of people hoping to work at the GIC. Many of them try to get a job there through their personal network. The expression 'Gaeseong dream' is often referred to among North Korean residents. The wages paid to workers at the GIC is double the amount of the average North Korean companies' wages. It is said that a female GIC factory worker in her twenties can make ends meet for her entire family of four. A variety of supplementary food is also provided for the Gaeseong workers. It is no wonder that the workers' nutrition and physical strength have improved so dramatically. How would they respond if they encounter the allegation that "North Korean workers are being exploited?"

V. Conclusion

What are human rights? The answer to this question can differ. To North Koreans human rights

will equal to the desperate need for survival. In a situation where their own survival is in peril, finding a way to maintain their livelihood must be their top priority.

That is why the international community staged a large-scale humanitarian aid campaign to help North Korea during its economic crisis in the mid-1990s. Such humanitarian assistance can be translated into improved living conditions as it provides better protection of the residents' human rights. Notably, by providing minimum physical necessities for the marginalized, for example, children, pregnant women and senior citizens, humanitarian aid practically promotes their human rights.

How is the GIC perceived in the eyes of the employed workers? How do they feel about the GIC compared to their previous workplaces or means of subsistence? Would they choose employment at the GIC over other places if the choice were up to them? In the end, the question of whether workers at the GIC are being exploited and suffering slave labor conditions is closely related to alternative options available to the workers.

Is the GIC really a place where North Korean workers are being exploited and their human rights are abused as alleged by some U.S. scholars and government officials? Not even close. Rather, it is a place where the human rights of North Korean workers are being enhanced through improvements of their living conditions. The fact that the South Korean government encouraged the U.S. critics of the GIC to pay personal visits to the complex "to see for themselves" manifests the government's confidence in the truth.

How can we bridge the gap between the views of South Korea and the United States? Difference in perspectives and values is probably inevitable. Facts, however, should never be disregarded or turned away. This is prerequisite to any dialogue. The dialogue between South Korea and the U.S. should start with respect for facts.

References

Kim Yeon-Cheol, "Gaeseong Industrial Complex: Imagination beyond Division," 『Hwanghae Munhwa』, Spring 2004.

The Korea Chamber of Commerce & Industry, "Report on Measure for Securing Investment Profitability of Gaeseong Industrial Complex Project," Oct. 2003.

-----, "Measures to Diversify the Assistance Systems for Inter-Korean Economic Cooperation," Jan. 2006.

The National Unification Advisory Council, 『Plans for Successful Gaeseong Industrial Complex Project』 , 2004.

Park Seok-Sam, 『Analysis on the Economic Effects of Gaeseong Industrial Complex Development』 , Bank of Korea, 2004.

Korea Institute for Industrial Economics and Trade, “Study on the Measures to Encourage South Korean Companies’ Active Participation in Gaeseong Industrial Complex,” Apr. 2006.

Yang Moon-Soo, “Gaeseong Industrial Complex Project and Changes in North Korea,” report for North Korean Studies 2005 Spring Conference, Apr. 2005.

-----, “Gaeseong Industrial Complex: the Current Status and Future Challenges,” report for the 2nd Seminar of Gaeseong Industrial Complex Forum, Dec. 2005.

-----, “North Korean Workers at Gaeseong Industrial Complex are better off,” 『The Dong-A Ilbo』 , May 16, 2006.

Lee Chan-Woo, “Gaeseong Industrial Complex: Touchstone for Peaceful Unification” 『Historical Criticism』 Spring 2001.

Small Business Corporation, 『100 Q&As about Inter-Korean Economic Cooperation for small businesses』 , 2004.

Ministry of Unification, “Materials on the Approval of Joint Phase 1 Development of Gaeseong Industrial Complex Project” Apr. 2004, at www.unikorea.go.kr

Ministry of Unification, “Current Status of Gaeseong Industrial Complex Project,” www.unikorea.go.kr.

Hong Soon-Jik, “Economic effects and Future Challenges of Gaeseong Industrial Complex Project,” report for Korea Institute for International Economic Policy seminar, Aug. 2004. *Hankyoreh*.

Ministry of Unification, National Audit Report, 2006.

**Human Rights of Workers
at the Gaesung Complex
[DISCUSSION]**

Kim, Hwa-Soon
Researcher, HRD Institute,
Korea University of Technology and Education

Human Rights of Workers at the Gaesung Complex

Discussion

Kim Hwa Soon

Researcher, Human Resources Development Graduate School,

Korea University of Technology and Education

The subject of this article is the hotly debated issue of worker exploitation at the Gaeseong Industrial Complex (GIC). The speaker has demonstrated logical evidence for opposing Jay Lefkowitz, the special envoy on North Korean human rights. Jay Lefkowitz has asserted that the absence of direct wage payment system and low wages could lead to the violation of GIC workers' rights.

I basically agree with the speaker's basic points, but there are some things I would like to added.

Are the GIC workers' wages being turned into an extra financial resource for the North Korean leaders?

The speaker has given the example of China in explaining the absence of direct wage payment system in North Korea. According to the speaker, it took 3 to 10 years to implement the direct wage payment system in China's SEZs at Guangdong and Shenzhen. China's example illustrates that the North Koreans need a certain period of preparation time before they can put the system fully in place. Historical evidence strongly supports that the delay in adopting a direct wage payment system is an inevitability. The speaker has successfully clarified the difference between the issue of implementing the direct wage payment system and the matter of transparent wage payment process. Case studies on other socialist countries have shown that the delayed

implementation of the direct wage payment system is a natural development.

However, as most of the current debate on GIC workers' rights is focused on whether the wages are being used as a financial resource to prop up the regime in Pyongyang, the subject of this thesis must be more extensive than just "direct wage payment system."

After the North Korean nuclear test, the United States has continuously pointed out that the Mt. Kumgang tour project and the GIC project could be used to financially support the North Korean regime. Even some of the Korean press have printed editorials on exploitation of the GIC workers and reported that the GIC workers' total monthly wage amounts to less than a dollar. With the spread of unverified information, an increasing number of people now believe that the absence of a direct wage payment system has led to a situation where the GIC workers' wages are turning into pocket money for the North Korean leaders. The North Korean regime has recently attempted to prove their innocence and transparency in the wage payment process by opening the payroll statements to the public.

There are many ways to investigate the truth about the GIC, for example measuring the total amount of the GIC workers' wages, the amount of foreign goods purchased for the GIC workers, confirming the validity of the wage flow, and the credibility of the publicized payroll statement can all be used to verify the truth. Therefore, there should be a full-scale examination on the argument that there is a suspicious link between the North Korean regime and the GIC workers' wages.

The controversy over the low wage level of GIC workers

The United States and some of the conservative Korean press have raised the issue of the low-level of wages of the GIC workers for two main reasons. The first reason was that the minimum wage of 50 dollars is too low. There have been enough research and evidence to prove the injustice of this claim. The second reason was that the GIC workers are not fully compensated for their work because their wages are deducted in the process of indirect payment and currency exchange. As a result, there has been a misunderstanding that the workers are being exploited, receiving only a dollar and ten cents a day, and the actual total wage they receive amounts to less than 10 dollars.¹⁵⁵ The speaker gave a comparison of international data, which included examples from countries such as China and Vietnam. According to this data “the low wage level of less than 2 dollars” as asserted by the U.S ambassador for human rights, is not “low” when compared with other socialist countries.

In addition, the recent interview with president Song Yong Deung on the “purchase of foreign goods for the GIC workers” has shown that there are special benefits for the GIC workers when purchasing actual goods. Thanks to these privileges, the GIC workers receive 2 to 3 times higher a level of income compared with other North Korean workers outside the GIC.

The speaker has effectively responded to the two “low-wage arguments” in the article.

3. The issue of the GIC workers’ rights

The speaker has given out opposing ideas on the U.S ambassador for human rights. According to the ambassador, the GIC should at least be under supervision of the International Labor

¹⁵⁵ Source: “The exploitation of workers at the Gaeseong Industrial Complex” 『The Munhwa Ilbo』 , October 30.

Organization (ILO) because the GIC workers are not guaranteed any workers' rights. However, the speaker has proven that the labor conditions at the GIC satisfy the international standards and that the workers are guaranteed their rights. Concrete evidence such as the GIC's Rules on Labor and the quality of welfare at the GIC were given to justify this idea.

I agree with the speaker as I have not found any working conditions that violated the ILO's standards when I visited the GIC twice in May 2006, both for 3 days with the Korea Labor Institute's researchers.

Jay Lefkowitz, the special envoy on North Korean human rights, has said that the North Korean workers are suffering from wage exploitation that does not coincide with the ILO standards. The meaning of wage exploitation that does not coincide with the ILO standards needs more clarification.

Presumably, this expression was used because there is no stipulation in the GIC's Rules on Labor on any group activity or any other collective labor-management relations. In other words, there is no stipulation on the limits, or obligations regarding the formation of a labor union but only a prescription on the employee representative. These stipulations are not included in the GIC's rules as the complex area is under North Korean law rather than South Korean law. Additional research must be conducted to decide whether to persuade the North to include the regulations on collective labor-management relations.

At the GIC, it was actually the South Korean companies, not the North Korean workers that were facing various violations of rights. The companies were experiencing difficulties in human

resources management, workplace discipline, management rights and dismissal process. The South Korean companies were operating in close agreement with the North Korean worker representatives even in dealing with the company's rights such as human resources and labor management rights.

Do the GIC workers feel exploited?

Workers' personal comments on their work experience can also be a useful criterion in determining the exploitation of workers at the GIC. I had a chance to participate in the business conference for the companies moving into the GIC. The conference was held by the North Korean workers themselves. The GIC workers' operational presentations were very impressive. It was also said that the workers responded favorably to the welfare programs provided by the South Korean companies at the GIC. The most unforgettable thing out of all was the enthusiasm and the positive attitude of the North Korean workers and their strong determination to learn new "technologies."

As many of the South Korean personnel at the GIC have witnessed, the workers attitude and their dedication to work have proven their satisfaction with life at the GIC. A survey on the workers, with North Korea's consent, could be an effective way to examine the labor conditions and the work satisfaction levels at the GIC.

However, to all those who are concerned about the worker exploitation at the GIC, the best cure for their concern will be what Caesar and the Ministry of Unification said: "Go and see for yourselves."

Human Rights Issues from the Perspective of an International Human Rights Campaigning NGO

Rajiv Narayan

Researcher, Amnesty International

Human Rights Issues from the Perspective of an International Human Rights Campaigning NGO

Rajiv Narayan
Researcher, Amnesty International

An intro – HR issues

This article will identify the main human rights concerns of a closed country like the Democratic People's Republic of Korea (North Korea or DPRK) from the perspective of an international human rights campaigning NGO. The paper then discusses the uniqueness and difficulties that campaigners face while researching and campaigning on human rights aspects of the DPRK. Finally, there is a brief discussion of strategies, issues and targets that NGOs have focused while campaigning on the human rights violations in the DPRK.

Right to life and food crisis

Food crisis:

The persistent food crisis in North Korea appears to suffer from systemic factors; some because of North Korea's isolation, some because of its geography (more than 70 per cent of the country is mountainous and difficult to cultivate). Important factors also include misconceived policies by the North Korea government and also continued government restrictions on freedom of movement and information, lack of transparency and hampering of independent monitoring, which meant that food aid may not always reach those most in need.

According to Prof Jean Ziegler, Special Rapporteur on Right to Food in October 2006, some 12 per cent of the population in the Democratic People's Republic of Korea suffered from severe hunger. The UN's Food and Agriculture Organisation projected the cereal deficit for the current marketing year (November 2005-October 2006) at 900,000 tons, nearly 20 per cent of the

minimum required. This projection was made before severe flooding hit the country in July and October 2006. Following the floods the North Korean government said hundreds of people were dead or missing and that tens of thousands had been made homeless. Preliminary estimates indicate the loss to this year's harvest due to the floods to be in the range of 90,000 tons of cereals. Severe and widespread damage to infrastructure, including roads, bridges and rail networks, was also reported.

In September 2005, the DPRK government announced that it would no longer permit the sale of grains in the private markets; the government planned to replace the grain market with the public distribution system (PDS) However, this attempt to revive the PDS has so far been unsuccessful. According to Good Friends, PDS distributions in most areas dwindled to nearly nothing by 2005 end and had stopped in Pyongyang too by May 2006.¹⁵⁶ The WFP reported that as of November 2005, recipients were not receiving the planned ration allocation of 500 grams.¹⁵⁷

The worsening of the food crisis comes at a time when the DPRK government has renegotiated a new agreement with the World Food Programme (WFP). This was necessitated following the WFP ending ten years of emergency assistance to North Korea in December 2005 after the North Korean government declared it would in the future only accept assistance that addressed medium and long-term needs. The government cited better harvests and domestic concerns about the emergence of a dependency culture and the "intrusiveness" of the WFP's monitoring. This decision led to a reduction in the number of international staff from a peak of 46 to just ten and a sharp reduction in the number of monitoring visits. In February 2006 the WFP approved a two-year plan valued at \$102 million requiring 150,000 metric tons of commodities for 1.9

¹⁵⁶ Good Friends, North Korea Today, Issue 12, 2006.

¹⁵⁷ John Feffer, "North Korea and the Politics of Famine", Foreign Policy In Focus, Special Report, September 2006.

million North Koreans and funding domestic production of vitamin and mineral-enriched food for women and children. Implementation of this plan, which started in June 2006, has been hampered by funding gaps; the WFP had only received eight per cent of the \$102 million required as of October 2006. In 2005, some 2 million people were already affected by cereal cuts and shortages in food donations from the outside.

Food aid has been further affected following the July 2006 missile test and the October 2006 nuclear test by the DPRK government. After North Korea conducted missile tests in July 2006, South Korea – one of the biggest aid donors – sharply reduced food donations, on which North Korea depended to make up a shortfall of more than 1 million tons of rice. South Korea relented when North Korea pleaded for help after severe flooding in August. But it sent only half of the 100,000 tons it had said it would send in “emergency” aid – compared with 500,000 tons last year. Following North Korea’s nuclear test in October South Korea suspended food aid and China is also believed to have cut its aid by about 60 per cent.

There is a genuine concern that the failure of the re-imposition of the public distribution system in late 2005, combined with the curtailment on international humanitarian relief efforts following the missile and nuclear tests and the floods in July and October 2006, could result in a tragic return to famine and a new exodus to China. Vulnerable groups of the North Korean population including children, women and elderly appear to have been worst affected as a result of the continuing food crisis. A 2004 survey by the North Korean government in collaboration with the UNICEF and the World Food Program (WFP) found that over one-third (37 per cent) of children were chronically malnourished or stunted (height for age); while nearly a fourth (23 per cent) of children under six were found to be underweight (weight-for-age) and 7 per cent suffered from acute malnutrition of wastage (weight-for-height). The study also found that one

third of North Korean mothers suffered from malnourishment and were anaemic.

The UN Committee on the Rights of the Child (CRC) expressed concern in June 2004 about persistently high rates of infant and child mortality, high rates of malnourishment and stunting in children, and relatively high maternal mortality rates. It also expressed serious concern about lack of access to clean drinking water and poor sanitation.

In July 2005 the UN Committee for the Elimination of All Forms of Violence against Women (CEDAW) expressed concern that the famine and natural disasters that have affected the country in the past decade could make women vulnerable to trafficking and other forms of exploitation, such as prostitution. It raised particular concern about women from rural areas, on women who are the main providers of the household and on young girls.

According to a recent study, a majority of North Korean women in China have reportedly suffered some form of abuse, the most egregious cases involving systematic rape and prostitution. Reports in 2006 suggest that North Korean women are sold as brides to Chinese men for US\$ 880 – 1,890. In some cases, a woman knows she is being sold into marriage, although she may not realise how harsh the conditions in China are. In other cases, women are lured across the border by marriage brokers posing as merchants.¹⁵⁸

The famine and subsequent persistent food crisis appears to have worsened the systemic human rights violations in the DPRK.

North Koreans outside the DPRK and their increasing vulnerability

¹⁵⁸ Cited from International Crisis Group, “Perilous Journeys: The Plight of North Koreans in China and Beyond,” October 2006 and Lee Keum-soon, “The Border-Crossing North Koreans: Current Situations and Future Prospects,” Korea Institute for National Unification, May 2006.

The DPRK's economic collapse and famine in the 1990s and subsequent food shortages have prompted tens of thousands to seek refuge in China and beyond. Recent estimates by the International Crisis Group suggest that the total number of North Koreans in China is likely to be something up to 100,000; of this, only a little over 9,000 have reached and settled in South Korea; a small number of North Koreans have reached Japan, Europe and the U.S, where many have been granted refugee status.

China does not want steady stream of North Korean border crossers to become a flood. In addition to crackdowns (which have continued since December 2002), a new barbed-wire fence is being built by China along the Yalu River in Dandong after summer floods damaged crops and infrastructure in North Korea. Signs posted on the Chinese side read: "It is forbidden to financially help, harbour, or aid in the settlement of people from the neighbouring country who have crossed the border illegally". The 1960 "Escaped Criminals Reciprocal Extradition Treaty" along with the 1986 "Border Area Affairs Agreement" guides official Chinese policy towards the North Korean border-crossers. The classification of North Korean border-crossers as illegal economic migrants by Chinese authorities subjects them to forcible repatriation under these bilateral agreements and denies them international protection or access by the UN High Commissioner for Refugees (UNHCR).

The large numbers of North Korean border-crossers being forcibly repatriated back from China have caused the North Korean government to ease sentences and change the penal code. The 1999 version distinguished between "unlawful border crossing" and crossing "with the intent to overturn the Republic". The 2004 revision further distinguishes between "crossing" and

“frequent crossings”. According to the latter version, “frequent crossing” of the border without permission is a criminal act punishable by up to two years in labour camps (three years in the 1999 version). Acts of treason, such as “surrendering, changing allegiance, [and] handing over confidential information”, are punishable by five to ten years of hard labour, or ten years to life in more serious cases.¹⁵⁹

Many prisoners take advantage of the opportunity to escape when transferring from labour training camps to provincial detention centres or return to China after they are released. Some observers suggest that nearly two in five of those repatriated to North Korea re-enter China.

North Korea has reportedly tightened security on the border in the past couple of years, targeting brokers and North Koreans planning to leave the country. Smuggled video footage of public executions in 2005 involved charges of trafficking in people and illegal border crossing. In February 2006, 300 people were reportedly arrested in the Northern border town of Hoeryong for planning to leave North Korea or having connections in South Korea or China. In May, 217 North Korean agents posing as asylum seekers were rumoured to have been deployed to China as part of a large information-gathering operation. China continues to arrest and forcibly repatriate North Koreans without referring them to the UNHCR. It also targets the missionaries, aid workers and brokers involved in sheltering or transporting North Koreans. Observers in China and South Korea attribute current crackdowns near Shenyang city in north east China to a “clean up” campaign in preparation for the 2008 Olympics. North Koreans who had lived in China for several years cited pre-Olympic measures as a motivating factor for their recent flight to South Korea. An estimated 150-300 North Koreans are reportedly forcibly repatriated from

¹⁵⁹ Ibid.

China every week.¹⁶⁰

Campaigning NGOs have tried to highlight cases of North Koreans, especially those who was under increased risk of being sentenced to death or torture and serve sentences in *kwanliso* or *kyohwaso*. The North Koreans' situation is peculiar as they are given much better protection and resettlement conditions if they reach South Korea; NGOs have tried to lobby the UNHCR to improve the vulnerable situation and influencing the Chinese government to grant the refugees sur place status. NGOs have also been highlighting host countries and third country protection and resettlement issue of campaigning for refugee status for North Koreans in China, in Russia, in Mongolia, in Southeast Asia, in the EU and the US. There has been some progress in countries such as the US and the EU with refugee status being granted to a few North Koreans, but it appears that the tolerance levels of host countries in Southeast Asia, especially Thailand, have been wearing thin. Hundreds of North Koreans have been arrested in Thailand for illegal entry; many face detention for months, however so far no North Korean national has been returned to China and instead, nearly all of those who reportedly have sought asylum in South Korea have been allowed to go to South Korea.

The CRC expressed concern in June 2004 at reports of North Korean street children in Chinese border towns. It was also deeply concerned at reports that children (and their families) returning or deported back to North Korea were considered by the North Korea government not as victims but as perpetrators of a crime.

Disappearances

¹⁶⁰ Cited from International Crisis Group, op.cit, and Lee Keum-soon, "The Border-Crossing North Koreans: Current Situations and Future Prospects," Korea Institute for National Unification, May 2006.

Hundreds of North Koreans who were forcibly returned to the DPRK have been unaccounted for. Several families of those North Koreans who have left the DPRK “illegally” have disappeared; they are believed to be victims of the “guilt by association” practice by which the DPRK government punishes or discriminates against whole families for being associated with a political dissident or a person deemed hostile to the regime — the discrimination is intergenerational.

Mr Lee Kwang-soo arrived in South Korea by boat in March 2006 having crossed the sea border along the East Coast (Kangwon Province) with his wife and two children and a friend. Once in South Korea he made enquiries about his own family back in North Korea as well as those of his friend and his wife. In August he discovered that the family members (19 in total) were missing. He has no knowledge of their whereabouts; they disappeared sometime between March (after he left North Korea) and early August 2006. He also heard that a meeting had been organized by North Korean officials specifically focusing on their families' "betrayal to the state and the people of North Korea".¹⁶¹

Besides, North Koreans settled in South Korea have been kidnapped from China border by DPRK security forces.

Moreover, the DPRK authorities have ‘abducted’ nationals from several countries; according to Japan, there are at least 16 abducted victims, five members of that group have now been returned by Japan. Since the Korean War in 1953, an estimated 489 South Koreans have been

¹⁶¹ Testimony to Amnesty International, August 2006.

reportedly abducted, most more than twenty years ago. Recently, there were reports of abducted victims including nationals from Thailand and Lebanon.

Denial of access

Information and access to the DPRK continue to be tightly controlled. Despite repeated requests, the government continued to deny access to independent human rights monitors including the UN Special Rapporteur on human rights in the DPRK Prof Vitit Muntarbhorn and the UN Special Rapporteur on right to adequate food, the Special Rapporteur on torture, the Special Rapporteur on religious intolerance, the Working Group on Arbitrary Detention, as well as the Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances. As mentioned above, following the government's demands to reduce its staff, the WFP, has since February, reduced the number of its international staff and reduced the number of monitoring visits from approximately 400 per month to a much more limited number. The reduction of WFP monitors and their monitoring visits have led to increasing concerns of the eventual beneficiaries of the food distribution and an increased lack of transparency of food aid distribution. In late 2005, the WFP had access to 160 counties/districts representing 87 per cent of the total civilian population, with no access to 43 counties (out of a total of 203 counties).

Freedom of expression

Opposition of any kind is not tolerated. Any person who expressed an opinion contrary to the position of the ruling Korean Workers' Party reportedly faced severe punishment and so did their families in many cases. In October 2006, the fifth annual Reporters Sans Frontiers Worldwide Press Freedom Index listed the DPRK as the worst violator of press freedom. The domestic news media continues to be strictly censored and access to international media

broadcasts remained severely restricted. According to reports, at least 40 journalists since the mid-1990s have been "re-educated" for errors such as misspelling a senior official's name. The entire North Korean press is under the direct control of Kim Jong-il, particularly the Rodong Shinmun (The Worker's Newspaper), the Korean Central News Agency, and the national television JoongAng Bang Song. A typing error can be very expensive: dozens of North Korean journalists are sent to "revolutionary" camps for a simple spelling mistake, according to Reporters Sans Frontiers. Despite police campaigns to check radios (every radio, once sealed up, can only be tuned to official radio frequencies) a growing number of radios do enter by the Chinese border, allowing some people to listen to broadcasts from South Korean radio. Those who listened to foreign radio stations risked being punished.

Any unauthorised assembly or association is regarded as a "collective disturbance", liable to punishment. Religious freedom, although guaranteed by the constitution, is in practice sharply curtailed. People involved in public and private religious activities were severely repressed through imprisonment, torture and executions. Many Christians were reportedly being held in labour camps, where conditions were reported to be extremely harsh.

Executions

Executions are by hanging or firing-squad. In March 2003 the government announced that it would refrain from executing criminals in public. There were renewed reports in 2005 of executions of political opponents in political prisons, and of executions of people charged with economic crimes, such as stealing food:

Son Jong-nam (48) was reportedly sentenced to be executed on charges of 'betraying' his country, sharing information with South Korea and receiving

financial assistance from his brother who is a North Korean settled in South Korea since 2002. As of April 2006, he was reportedly imprisoned in the basement of the National Security Agency in Pyongyang and was ‘practically dead from horrible torture’, according to UN sources. Son Jong-nam had left North Korea in 1997 with his wife, son and brother and had become a Christian – deemed to be a serious crime in North Korea. He was forcibly returned by Chinese authorities to North Korea in April 2001 and imprisoned for three years in the Hamgyung-buk do prison camp. He was released in May 2004 and met his brother in China before returning to North Korea; but authorities were tipped off that he had met his brother and he was arrested in January 2006. He had apparently talked about his family and what North Koreans thought of Kim Jong-il to his brother.

Video footage emerged showing two people being shot in a public execution. The execution reportedly took place on 1 March 2005 in Hoeryang, a north-eastern city, after a public trial of 11 people charged with trafficking in people and aiding unauthorized visits to China. The footage also showed an execution which reportedly took place on 2 March 2005 in the nearby city of Yuson.

Torture and Ill-treatment

Prisoners, particularly political prisoners, reportedly face appalling conditions while detained in a wide range of detention centres and prisons. Despite some changes in the criminal law, the political and sometimes arbitrary use of imprisonment, torture and capital punishment continues. Punishments reportedly tend to depend on the age, gender and experiences of repatriated North Koreans. Women and children have received sentences as light as two weeks in a detention

centre, but longer sentences of several months in labour camps are also common. The consequences of repatriation are reportedly most severe for pregnant women, who suffer forced abortions under poor medical conditions, and those who confess to meeting with South Koreans or missionaries. Summary executions and long sentences of hard labour are still enforced, though authorities are apparently wary of prisoners falling ill and dying on their watch. Those who seem close to death are released, often only to die the next week.

Unconfirmed reports suggest that torture and ill-treatment are widespread in detention centres, prisons and labour training camps. Conditions are apparently very harsh, not helped by the grim food shortages, a consequence of the persistent food crisis in the DPRK. The detention facilities in the DPRK are run by different agencies and are reportedly meant for different types of prisoners. For instance, “The criminals sentenced to correctional punishment are typically economic or violent criminals, rather than political criminals, and would be detained in the correctional centres managed by the correctional bureau of the People’s Security Agency. In addition to official correctional facilities, North Korea has been criticized for operating political concentration camps, collection points and labour training camps. Political criminals are incarcerated in *kwanliso* operated by the “farm guidance bureau” of the State Security Agency... At the People’s Security Agency the camps that hold former high-ranking officials are also called *kwanliso*. ... *Kyohwaso* are among the facilities that the Ministry for Public Security manages, and they can be likened to correctional institutions or prisons. These institutions hold persons found guilty of the most serious crimes. People who have been sentenced by a court to death or penal servitude are held in these facilities, and each North Korean province contains one or more of these facilities.”¹⁶²

¹⁶² White Paper on Human Rights in North Korea 2005”, Korea Institute for National Unification, cited by Vitit

Beatings are reportedly common during interrogation. If prisoners were caught communicating, they were beaten with wooden sticks or iron bars. After the beating, cold water was reportedly poured over the prisoners' bodies, even in the middle of winter. Some prisoners were reportedly subjected to "water torture", where they were tied up and forced to drink large quantities of water.

In June 2004, the UN Committee on the Rights of the Child (CRC) expressed concern at reports of institutional violence against juveniles, especially in detention and in social institutions.

Lack of an independent judiciary

The judicial system lacks independence and is heavily influenced by the government. In addition to the opaque nature of the ordinary courts, there is a parallel quasi-penal regime which does not comply with rule of law guarantees such as judicial independence, natural justice, respect for the rights of the accused and access to lawyers.¹⁶³

Challenges for campaigning in a 'closed country'

For human rights campaigners, the closed nature of DPRK presents a particular set of problems. As a campaigning membership NGO, the Amnesty International movement requires specific cases of human rights violations, especially individual cases (as they put a human 'face' to the human rights violations) which are very difficult to acquire in the DPRK. A successful campaign also requires regular feedback which is difficult to maintain, given the lack of human rights NGOs or lack of finding out the situation of political prisoners within the DPRK and the

Muntarborn, Situation of human rights in the Democratic People's Republic of Korea, A/61/349, September 2006, accessed at <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/525/88/PDF/N0652588.pdf?OpenElement> .

¹⁶³ For more details, see Kim Soo-Am, "The North Korean penal code, criminal procedures and their actual applications", Korea Institute for National Unification, Seoul, 2006.

lack of access to independent human rights monitors. To the best of our knowledge, there is no independent civil society in the DPRK; of special note for international campaigning NGOs, there is no independent human rights NGO in the DPRK. The DPRK government is particularly suspicious and links international campaigning of its human rights record as a threat to its sovereignty. With lack of access to independent – international or national – monitors to investigate human rights violations in the DPRK, there is a distinct lack of reliable, timely information for campaigning.

One has to note that there is an undoubted increase in the information available on the DPRK, as more North Koreans leave the DPRK, as more NGOs, journalists get testimonies from them. But often, too often, it is very hard to verify names of victims of human rights victims. Information of executions, torture and ill-treatment are usually available through testimonies months or years after the violations take place and then again, the information is not complete and it is difficult or near-impossible to cross-check this information. The information sources – the North Koreans in China or third countries including Mongolia or Southeast Asian countries or South Korea or Japan – are often victims themselves having travelled at great peril through China or evading arrest and forced departure back to the DPRK. The testimonies have, to a large extent, informed about systemic human rights violations and a country that is facing a food crisis; but individual cases have been at a premium. It is also likely that it could be because the information sources are afraid of giving information as they have relatives in the DPRK who could be arrested and charged as being guilty-by-association. At the other level, many of the North Koreans outside the DPRK are themselves victims of Post Trauma Stress Disorder and receive very limited treatment for their own treatment. This is an issue of concern among those NGOs who are working with North Koreans in South Korea, where there are nearly 10,000 North Koreans ‘settlers’.

Another unique aspect to note is that the North Korean diaspora is not spread in many countries; most North Koreans leave the DPRK and go to China; several of whom as we have pointed out above then go to South-east Asia countries or Mongolia or Russia. Many, though not all, could qualify as refugees or refugees *sur place*.¹⁶⁴ Amnesty International does not have direct access to many of the countries that play host to North Koreans, especially China, Vietnam, Myanmar and this lack of access comes in the way of researching cases and it has resulted in Amnesty International having to depend on NGOs and journalists and staff of International Governmental Organizations on the ground.

As there is a lack of verifiable individual cases, thematic issues such as the lack of adequate access to food or the continuing grave and systemic human rights violations become areas of campaigning; but given the lack of response from the DPRK government, a lot of effort by campaigning NGOs have been focussed on the international community, including the United Nations and its various bodies.

Unique ways of campaigning – The lack of response from the DPRK government to letters written by campaign activists, the lack of an independent civil society in the DPRK, the difficulty of follow-up or feedback has resulted in raising the human rights issues on the DPRK at the United Nations (UN), with interested countries such as the US, the EU, China, Russia, Japan and South Korea. This could be also been seen as raising awareness in the international community.

UN

¹⁶⁴ According to the UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), “A person becomes a refugee *sur place* due to circumstances arising in his country or origin during his absence... (or) as a result of his own actions, such as associating with refugees already recognised, or expressing his political views in his country of residence.” In determining whether his own actions may justify a well-founded fear of persecution, “(r)egard should be had in particular to whether such actions may have come to the notice of the authorities of the person’s country of origin and how they are likely to be viewed by those authorities.” (Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and 1967 Protocol relating to the Status of Refugees,” UNHCR, Geneva, 1992.

At the UN, campaigning NGOs have adopted different initiatives.

Treaty monitoring bodies

The DPRK is a state party to four international conventions – the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR), the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW) and the Convention on the Rights of the Child (CRC). Since 2000, the DPRK has reported regularly to the treaty monitoring bodies of the Conventions it has ratified.. Campaigning NGOs have utilised lobbying opportunities that have emerged when reports of the DPRK have been considered by the monitoring bodies. The monitoring bodies have incorporated concerns raised by the NGOs and the DPRK has amended its laws apparently as a response to recommendations made by these monitoring bodies. For instance, the 2004 amendment of the North Korean Criminal Code is attributed in part to recommendations made by monitoring bodies such as the Human Rights Committee – which monitors the states party to the ICCPR – in 2001. In 2004, a delegation of the CRC was allowed unprecedented access to the DPRK prior to the consideration of the DPRK's report by the CRC.

The focus of human rights community has been to call for greater implementation of the concluding remarks of these monitoring committees. An area of campaigning has been and will be to encourage the DPRK's engagement with the treaty monitoring bodies and for implementing its recommendations. An area of campaigning has been to welcome the DPRK for changing the laws in accordance with the recommendations; the problem area here is again, access! In this area, NGOs continue lobbying the DPRK government for greater access to the monitoring bodies so that the experts in the bodies can check the implementation of their conclusions. The other related aspect is to lobby the DPRK to ratify other international

conventions.

Special mechanisms

Unlike the treaty monitoring bodies, the DPRK has been hostile to the resolutions passed by bodies such as the Commission on Human Rights (CHR) (which ceased to exist last year and which has been replaced by the Human Rights Council). The CHR voted the first resolution on the situation of human rights on the DPRK in 2003 and since voted in two other resolutions. The second resolution in 2004 provided for the appointment of the Special Rapporteur on the situation of human rights in the DPRK and Professor Vitit Muntarbhorn, a Thai national, was appointed as the Special Rapporteur.¹⁶⁵ Campaigning NGOs have lobbied countries in the drafting of these resolutions; the resolutions in the CHR were drafted by the EU. The Special Rapporteur has been briefed upon by NGOs and this is reflected in the many reports and speeches he has made and on cases that he has taken the initiative to highlight. The DPRK government has not recognised the recommendations of or the appointment of the Special Rapporteur and has, not surprisingly, not granted access to the Special Rapporteur on the Right to Food, the Special Rapporteur on torture, the Special Rapporteur on religious intolerance, the Working Group on Arbitrary Detention, as well as the Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances.

Since then, NGOs have lobbied other UN bodies; the UN General Assembly passed the initial resolution on the human rights situation on the DPRK last November and has recently passed another resolution which has tougher language than the earlier one.

¹⁶⁵ Interestingly, the CRC delegation was invited to the DPRK at the time of the second CHR resolution; this was interpreted as an attempt by the DPRK government to show its commitment to engage with UN treaty monitoring bodies.

Now NGOs are lobbying UN Security Council members to adopt resolutions expressing concern on the human rights situation in the DPRK. A recent report recommends the UN Security Council to “adopt a non-punitive resolution on the situation in accordance with its authority under Chapter VI of the UN Charter” because of the DPRK “government’s failure in its responsibility to protect or because North Korea is a non-traditional threat to the peace.”¹⁶⁶

Some NGOs have been lobbying countries such as the US, EU and Japan linking security issues and the human rights situation in the DPRK focusing on the Six Party talks which has been held in Beijing. This approach has not received universal support from the human rights community, partly because it is not clear of the linking issues such as security issues such as the denuclearisation of the Korean peninsula and human rights and in part because of the suspicion of human rights that countries like China and Russia have toward this linkage.

NGOs have also been lobbying for introduction of a sanctions regime against the DPRK. Here, because of the October nuclear test and the earlier July missile test by the DPRK, the UN Security Council had passed resolutions voicing serious concern and calling for sanctions on the DPRK.¹⁶⁷ Here the question is the impact of the sanctions; if the sanctions were to worsen the

¹⁶⁶ US Committee for Human Rights in North Korea, “Failure to Protect: A Call for the UN Security Council to Act in North Korea,” October 2006

¹⁶⁷ Following the missile tests in July 2006, the UN Security Council adopted resolution 1695 (2006) voicing disapproval — demanding that the DPRK suspend all missile activity and return to the “six-party talks” aimed at the denuclearization of the Korean peninsula, in addition to imposing a partial arms embargo.

Following the nuclear test, the UN Security Council unanimously adopted Resolution 1718 on 14 October which demands that North Korea eliminate all its nuclear weapons, weapons of mass destruction and ballistic missiles. It also imposes weapons and financial sanctions on North Korea while allowing nations to inspect cargo moving in and out of North Korea to check for non-conventional weapons; it also calls on North Korea to return unconditionally to

human rights situation of the vulnerable sections of the North Korean society, then it would not be universally welcomed by the human rights community. Sanctions have to be targeted and specific and monitored to ensure that in the case of the DPRK, emergency food aid, for instance, is not curtailed.

Conclusion

The paper has highlighted the impact of the food crisis and the right to life, the impact of the food crisis on the persistent and systemic human rights violations in the DPRK and the uniqueness of researching and campaigning on human rights issues from the perspective of an international human rights campaigning NGO. In explaining the DPRK's response to the famine, the human rights framework proves useful for understanding the relationship between the right of movement and the worsening of famine conditions. Such a framework highlights the empowerment of the North Korean people as the rightful centre of humanitarian policy. While the information on the DPRK has increased, and while it has improved our understanding of the grim situation, especially of the food crisis, in the DPRK, the information on specific human rights violations remains at a premium. While there is widespread concern of the systemic human rights violations in the DPRK, there is very little verifiable information on specific individual cases, and even where there is information, a follow-up is severely hampered by the lack of access to independent – international or national – monitors and the lack of independent civil society, especially independent human rights NGOs.

the stalled six-party talks which has been conducted to resolve its nuclear program. Though the resolution invokes Chapter VII of the UN Charter, which allows enforcement measures and also allows for the Security Council to establish a committee to track the sanctions and take actions against violations, Resolution 1718 stops short of the threat of force if North Korea does not comply with the resolution.

There is a discussion on the unique campaigning issues that NGOs have adopted; the focus has been more on the international community such as the UN and its various bodies and countries such as the EU, the US, Japan.

While campaigning NGOs have highlighted different aspects of human rights violations in the DPRK at different forums, given the closed nature of the country and the lack of access to verifiable information, NGOs will have to work at different levels. The consensus has been to accept the reality of the persistent food crisis and to focus on its impact on human rights; the impact of the food crisis on executions (for instance, the public executions of traffickers and in the late 1990s, those charged with economic crimes), the thousands of North Koreans who were forcibly repatriated from China and detained and the appalling prison conditions they faced; the impact of food crisis on vulnerable sections of society, the impact of food crisis on the lack of freedom of movement, association and expression, in short, NGOs have to campaign on the DPRK's human rights from the prism of indivisibility of human rights violations.

An area of work that could be developed further is to link with humanitarian agencies and develop a more rights-based approach. For this to happen, there is need to interact more with humanitarian agencies such as the WFP and other agencies in the DPRK; develop better ways of linking their knowledge at the local level and to involve the indivisibility of human rights approach.

At another level, NGOs will have to take advantage of the North Korean diaspora and highlight individual cases of human rights violations in the DPRK in order to get 'human' touch to the human rights situation in the DPRK.

The different players in the international community, especially the UN, will be an arena of increased attention and interest for NGOs, especially as the next UN Secretary General, Ban Ki-

moon, is a South Korean national and the Deputy High Commissioner on Human Rights, Kang Kyunghwa, is also a South Korean national.

**Human Rights Issues from the Perspective of an
International Human Rights Campaigning NGO
[DISCUSSION]**

Lee, Yong Sun
Executive Director, Korean Sharing Movement

**Human Rights of North Korean Defectors
and ways of Improvement**

Ven. Pomnyun
Chairman, Good Friends

Human Rights of North Korean Defectors and ways of Improvement

Ven. Pomnyun

Chairman, Good Friends

1. Introduction

1.1 South Korean government's agreement of UN General Assembly's resolution concerning North Korea's human rights situation

This past November 17, the South Korean government expressed its approval of the United Nations General Assembly resolution regarding North Korea's human rights. Previously, the South Korean government had refused to attend the UN sessions on the issue and withdrew from voting on the UN Human Rights Council North Korean resolution in 2003 and United Nations General Assembly's North Korea resolution in 2005.

Regarding the North Korean human rights which became an international issue; South Under a universal perspective, South Korea expressed its volition to participate in improving North Korea's human rights situation. This seems to be due to changes in circumstances in the international diplomatic arena, namely the election of the new United Nations Secretary General, membership on the UN Human Rights Council, and as well due to North Korea's nuclear test.

1.2 Immigration of 10,000 *saetumin* (citizens seeking a new homeland) to South Korea

In North Korea, massive border transgression that began due to food deficiency in the North has declined significantly since 2000. However, tension resulting from the food situation and from the inflow of external information still leaves the possibility for further border transgression.

Over the course of the division of the nation until the end of September this year, a total of 9,140 *saetumin* had settled in the South. After a brief sojourn in China, 200~400 additional came in October via a third country. Currently, the 730 refugees are enlisted on the immigration waiting list, including 480 in Thailand, 170 in Mongolia, and 80 in the South Korean Consulate in China. The government expects the total number of *saetumin* to reach the ten-thousand mark around the end of this year.

Since the enactment of the North Korean Human Rights Act in 2004, the United States has accepted four refugees. In particular, the U.S. recognition of *saetumin* who had acquired South Korean nationality stimulated some controversy.

2. Outbreak of Refugees: Condition and Consequences

2.1 Characteristics of refugees in the late 1990s

The massive inflow of refugees in the mid-1990s during the “arduous march” period was caused by the food shortages. Refugees were trying to obtain food to sustain life. Majority were refugees seeking food. A high ratio were on brief sojourn. In the beginning, such refugees seeking food were mostly living near the border, but prolonged food shortages accelerated domestic unemployment, which increased inland residents to participate in border transgression.

Border transgressors were mostly women. This was due to their relatively better mobility and profitability (in terms of human trafficking) when compared with North Korean men. It became common for women crossing the border illegally to be sold to ethnic Chosun or Han groups for arranged marriages or other human trafficking. In the early period, refugees were mostly crossing the rivers with the intention of taking a short-term sojourn; but as repeated river-crossings increased, the refugees moved away from the border regions toward more inland areas in China, sojourning longer in China to make money and secure some form of self-protection.

2.2 Research on Food Refugees residing in China's present circumstances during 1999

The research period falls between November 16, 1998 ~ April 3rd, 1999 (five months). It focuses on the following areas: Yeon-byeon Autonomous Province (연변자치주) and 2,479 villages in China's Northeast three castles (Yoneong castle 요녕성, Gilim castle 길림성, and Black Dragon Gang castle 흑룡강성). The research target was 1,566 villages from the Yeon-byeon Autonomous Province, with 913 villages from 3 castles in the Northeast.

The results of the research are as follows. The number of refugee is estimated in the researched region at 140,000 to 200,000, with more than 300,000 in the entire 3 castles in the Northeast region. Most of the refugees were there seeking food, while some were long-term aliens with over six months' sojourn. As for the population characteristics, the ratio of women refugees was 75.5% (about 220,000 estimated to be women. Excluding the areas along the border, 85.4% of the women residing there were married. These marriage were arranged and a result of human trafficking or established via introduction; none of these marriages are protected

under law.

Looking at the geographical characteristic, generally speaking, the higher the ratio of Chosun ethnicity in a region, the higher ratio of refugees. The ratio of those on a long-term sojourn is higher in areas where they are further away from the Korean-Chinese border. Frequent inspections are conducted by the Chinese authority. Those arrested are repatriated to North Korea immediately.

2.3 Current State of Refugee (2005~2006)

Again, the research area includes sample research on the Yeon-byeon Autonomous Province and 1,068 villages in the Yoneong castle area, investigations on 3 castles in the Northeast, the Habuk castle (하북성), Naemong-go (내몽고) and the metropolis.

Results include the following. There is an estimated 100,000 refugees. An estimated 50,000 refugees are within 500 km of the DPRK-China border. Results for the research on 1,068 villages were found by using the estimated population of 1999. The number of confirmed refugees in 1999 was 15,500; the estimated number of refugees in the entire province is 25,000 to 40,000. In 2005, the number of confirmed refugees was 1,200; and the estimated number of refugees in the entire province was 2,000 to 3,000. An estimated 50,000 refugees are from regions 500 km away from the DPRK-China border and metropolitan areas. About 20,000 refugees are in suburbs of metropolis such as Simyang (심양), Daelian (대련), Chungdo (청도), Beijing and about 30,000 in Han tribe village from northwestern Oji (오지) of 3 castles in the Northeast (around 1,000 to 3,000 per province). There residence status in Han tribe village and

Oji were registered as married.

2.4 Changes in the refugees' condition

There appears a sudden rapid decrease in number of North Korean refugees. Of the 300,000 in the past (1999), today there is estimated to be only 100,000. The cause for such a decrease are 1) the Chinese government's repatriation after planned exile, along with enhanced search, seizures, and arrestments; 2) intensified customs and toughening up on people's mobility within North Korea and China via the placement of Chinese authorities, and North Korea applied threefold custody action; 3) appeasement of the refugees resulting from the urgent food crisis in North Korea; and 4) the increase in the number of legal visitors to China.

Of the changes from past to present, the national border areas becomes seem less favored, and refugees are moving toward inland China. Aliens stayed for two to three days in the border regions, with long-term aliens moving inland. The majority that resided in Chosun village moved to Han village. There appear to be fewer searches of ethnically Han areas, and refugees' capabilities in speaking the Han language due to the long period of residence has increased. Concentrated searches in farming villages is severe, while it is difficult to get an exact grip of the situation in city suburbs due to increased adaptation. Precise examination is difficult for North Korean refugees residing in Oji, Han tribe village, Naeji, and city areas.

The number of refugee children born to North Korean female refugees is estimated to be about 50,000 (child without mother). The sample investigation covered 136 villages within a 500-km area. The estimates were made by comparing the number of women refugees in the area

during 1999 with the current number of children. Area within 500 km showed that most present were without a mother, holding Chinese citizenship (estimated to be 50,000); of the area outside the 500-km area, they were present with a mother, but did not hold Chinese citizenship.

3. Infringement of Refugee's Human Rights

3.1 Situation of female refugees

Not only during the food crisis period, but even today, the inflow of female refugees in forms of marriage-by-trade or marriage for immigration to inland China takes place. Many came to China due to business failure, to provide living expense for brothers, to search for relatives, and to raise money; but as stable residency became difficult, many were forced to marry.

Rather than live more prosperously, refugees escaped from North Korea because it was impossible to maintain humane conditions. Punishment upon simple river-crossing has been mitigated. However, those caught still receive punishment for political crimes when they return or are returned to North Korea.

Men who the North Korean women get married to are most often those who are extremely poor in the Han tribe society, or economically worse off. Considering China's dowry culture, accepting North Korean women instead of an ethnically Han woman in marriage would most likely bring about a dowry burden, and the husband is most likely from an inferior class. Having the characteristic of marriage-by-trade, restrictions are imposed on the women, and most often their mobility is limited to within the house.

There are many cases of female refugees are abused. For example, a 17-year-old female refugee attempted to escape because she was unsatisfied with her marriage life; but she was caught and severely beaten by her family members. A 28-year-old woman who crossed the border into China to make money to assist her brother pay the family living expenses has lost her self-esteem, her motivation to live, and is being sexually degraded. Another example includes a family that was split apart as they tried to escape. The wife succeeded in escaping with her second child but is distraught over her family's separation. Most women already have a child from their North Korean husband, or have given birth to 1 or 2 children from their current Chinese husband from the Han tribe.

The absence of medical care/service is also a dire problem for these women. Being afraid of revealing their North Korean nationality, these women cannot go to the hospital even if they are ill. With the average annual income for the family around 2,000 to 3,000 yuan, which equals about two tons of corn, these women cannot afford to go either.

There are even some female refugees who are essentially under the control of the entire village. In the mountain district Oji's Han tribe village, the presence of these women is inexactly known by Chinese authorities as well as the village chief. These women elude the authorities by being informed in advance. They pay nearly 1,000 to 3,000 yuan each year in the form of a bribery tax, which exceeds their annual earnings.

Many of the marriage relationships are unstable. Since many of the women are not satisfied with their marriage life or their family is economically unstable, they are introduced into a "trade marriage" or "fraud marriage" by paying a commission fee, which contributes to the

marriage relationship to be even shakier.

Such shakiness breaks the stability of the village and North Women become the main target for Chinese authorities. This creates a bad perception toward North Korean women, and intensifies the custody and crackdown of households for women whom wishes to settle down.

3.2 Problems regarding the newborns of female refugees

Some female refugees give birth to children from their marriage with Chinese men who are ethnically Chosun or Han. Many of these children happen to lose their mothers or both parents during crackdowns, repatriation, or while moving inland. Because the husbands of female refugees are mostly poor, their children cannot receive any appropriate education. Also, due to the risk of exposing their mother's North Korean nationality, many households with North Korean mothers refuse to register their children officially with the government. Households without a North Korean mother register officially with the authorities.

3.3 Crackdown by Chinese authorities

Many of these refugees are arrested by Chinese authorities at least once every year. For release, a minimum bribe of between 1,000 and 3,000 yuan needs to be paid. This amount of money is the size of a family's annual earnings (approx. 2,000 yuan) or even exceeds it, which worsens their poverty status. There is also selective crackdown when there is an "affair" in the village.

3.4 Household environment and the issue of extreme poverty

A family's yearly earnings are below 2,000 to 3,000 yuan. Houses are mostly old and rain leaks through. There are cases where they live in a dugout or lookout shed. Protection from the natural elements, cold and heat, as well as safe water supply, is dismal.

3.5 Child education

As mentioned, children have no opportunity to receive official education because they are not officially registered. Children brought from North Korea have no chance to learn Chinese.

3.6 Health and medical care

Due to their status as an illegal resident, refugees cannot get medical treatment at a hospital.

3.7 Question concerning human trafficking

Although they are not sold coercively, the current situation where they cannot move to another place on their own free will (i.e., the Han tribe husband won't let his bride go because he paid for her) mimics characteristic of slave trade. No other means but marriage assures stable residence in China. Under such limitations, the female refugees have no other option but to consent.

In terms of China's "bride dowry culture," Chinese men pay 30,000 yuans to the bride's house

when getting married. Those from poor rural families do not have enough money to get married.

Human rights becomes an issue when the women are under strict custody and control so as to prevent any potential for escape. Also, young females are exposed to sexual assault/violence.

4. Resolving the Refugee Issue

4.1 North Korean government

The DPRK government should prohibit punishment for repatriated and voluntary returnees. Since the cause for crossing the border was food deficiency, the refugees should not be punished.

4.2 Chinese government

The Chinese government should prohibit compulsory repatriation. The government should instead provide temporary alien residential certificate for married female refugees (legalizing illegal immigrants), and provide citizenship to children (which would offer them an opportunity to receive education). They should also subsidize married households with welfare assistance, loans and self-support assistance. Likewise, if a certain refugee refuses to return despite improvement on North Korea's food condition, the Chinese government should grant permission to stay within China or aid in immigrating to a third country (with the refugees' approval).

The government should also take to implement policies at the local government level to aid households suffering extreme poverty. They should provide clothes, medical care and activities for sustainable livelihood through coordination with local NGO's and government policies. Efforts should also be made to stop human trafficking and eradicate sexual violation.

4.3 International society

The international community should not approach this as a strictly political issue. It should investigate the cases of human rights infringement, evaluate the current situation via UN or local NGOs, using them as a mechanism for neighboring countries to assistance and increase the humanitarian acceptance of refugees. Although the Chinese government does not recognize illegal aliens, the international community must ensure that the government upholds the basic human rights of the people. Admitting North Korean refugees who are already settled in South Korea (acquired South Korean nationality) by a third nation is unwarranted. Rather than providing refuges of South Korean citizenship to settle peacefully, it deters the responsibility to other nations. Such attempts will eventually trouble other *saetumin*'s stable settlement.

**Human Rights of North Korean Defectors
and ways of Improvement
[DISCUSSION]**

Stephn W. Linton
Director, EngenBell Foundation

**North Koreans in China and Beyond
: The Role of NGOs**

Peter M. Beck

Director, International Crisis Group

NORTH KOREANS IN CHINA AND BEYOND

: THE ROLE OF NGOS

Peter Beck, Gail Kim and Donald MacIntyre

International Crisis Group

OVERVIEW

Scores of thousands of North Koreans have been risking their lives to escape their country's hardships in search of a better life, contributing to a humanitarian challenge that is playing out almost invisibly as the world focuses on North Korea's nuclear program. Only a little over 9,000 have made it to safety, mostly in South Korea but also in Japan, Europe and the U.S. Many more live in hiding from crackdowns and forcible repatriations by China and neighbouring countries, vulnerable to abuse and exploitation. If repatriated to the North, they face harsh punishment, including possibly execution. China and South Korea have held back, even during the Security Council's debate over post-test sanctions, from applying as much pressure as they might to persuade Pyongyang to reverse its dangerous nuclear policy, in part because they fear that the steady stream of North Koreans flowing into China and beyond would become a torrent if the North's economy were to collapse under the weight of tough measures.

This report looks at a refugee problem that, like everything else related to Kim Jong-il's nearly opaque regime, has been made more uncertain and threatening by its nuclear test on 9 October. While there is marginally more hope that Beijing will change its ways than Pyongyang, concerned governments can and must do far more to improve the situation of the refugees and asylum seekers before it leads to catastrophe.

Even without a strong response to the 9 October 2006 nuclear test that targets the North's economy, the internal situation could soon get much worse. The perfect storm may be brewing for a return to famine in the North. Last year, Pyongyang reintroduced the same public distribution system for food that collapsed in the 1990s and rejected international humanitarian assistance, demanding instead unmonitored development help. Funding for remaining aid programs is difficult to secure, and summer floods have damaged crops and infrastructure.

Hunger and the lack of economic opportunity, rather than political oppression, are the most important factors in shaping a North Korean's decision to leave "the worker's paradise". A lack of information, the fear of being forcibly repatriated once in China and receiving severe punishment back in the North and financial limitations are more significant barriers than any actual wall or tight security at the border. China compensates for the virtual absence of border guards with a relentless search for North Koreans in hiding. In October 2006, Chinese authorities began to build a fence along the frontier and conduct neighbourhood sweeps to find and arrest the border crossers.

Despite these formidable obstacles, the willingness among North Koreans to risk their lives to escape is growing stronger, and arrivals in the South are likely to hit a record this year. The most important pull factor shaping the decision to leave is the presence of family members in China and, increasingly, South Korea. The nearly 9,000 defectors in the South are able to send cash and information to help their loved ones escape. To a lesser but significant extent, information is beginning to spread in the North through smuggled South Korean videos, American and South Korean radio broadcasts, and word of mouth -- all exposing North Koreans to new ideas and aspirations.

Most North Koreans do not arrive in China with the intention of seeking asylum but because Beijing is making it ever more difficult for them to stay, a growing number are forced to travel thousands of kilometres and undertake dangerous border crossings in search of refuge in Mongolia or South East Asia. The mass arrest of 175 asylum seekers in Bangkok in August 2006 provides a vivid example of host country hospitality being stretched to the limits.

The vast majority of North Korea who have made it to safety resettle in South Korea. In most instances, this is a choice motivated by language, culture and the promise of being reunited with family members. In a growing number of cases, the overly burdensome procedures for being granted asylum anywhere else is the deciding factor. With the exception of Germany, the governments that have pressed most vigorously for improving North Korean human rights, namely the U.S., the European Union and Japan, have taken in only a handful of asylum seekers. A loose network of makeshift shelters focused on humanitarian aid has evolved into a politically charged but fragile underground railroad on which some North Koreans can buy safe passage to Seoul in a matter of days, while others suffer years of violence and exploitation. If they are to minimise the exploitation of the most vulnerable and enhance the much-needed aid this network delivers, concerned governments must commit to a sustainable solution.

None of the policies proposed in this report would create unmanageable burdens for any government. Unless North Korea's economy collapses completely, the numbers of its citizens

crossing international borders will continue to be restricted by many factors, not least Pyongyang's tight controls on internal movement and the financial cost of securing an escape route. However, it is time to back up strong words and resolutions about the refugee issue with actions, both because humanity demands it and because if the international community cannot quickly get a handle on this situation, it will find it considerably harder to forge an operational consensus on the nuclear issue.

introduction

North Korea's economic collapse and famine in the 1990s and subsequent food shortages have prompted scores of thousands to seek refuge in China and beyond. The international community has failed to find an effective means of dealing with this situation. Despite billions of dollars in humanitarian assistance over the past decade and increasing awareness of human rights violations, conditions for the vast majority of citizens in North Korea remain dire, while conditions for those who reach China are only marginally better. That the latter situation is virtually invisible makes it impossible to give an accurate assessment of the number of North Koreans hiding in China. However, based on the assessments of several NGOs and Crisis Group's own interviews with border crossers and Korean-Chinese in the border area, the total is likely to be something up to 100,000.¹⁶⁸ Only somewhat over 9,000 have made the perilous journey to safety in South Korea, or in a small number of cases, to Western Europe or the U.S.

Those who leave their homes embark on an uncertain journey along a fragile underground railway that can last anywhere from five days to five years or more, depending on their money, connections and luck. This report examines the hidden, often shifting networks through which North Koreans in China and third countries seek better lives. These networks, some life-saving and others violent and exploitive, largely determine whom North Koreans meet, where they live, how much danger they are exposed to and what options they have. In recent years, it has increasingly tested the limits of diplomacy and host country tolerance. Examining the formation and development of these networks over the past decade provides the basis for understanding the situation that North Koreans face today and for identifying specific areas in which new policies of protection can be advanced.

The refugee issue has emerged as source of tensions, not only between the two Koreas, but also between China and its neighbours, South Korea and the U.S., and has even become a sticking

¹⁶⁸ A longer version of this paper appeared as an International Crisis Group report.

point between the U.S. and China. North-South talks froze for more than a year after South Korea airlifted hundreds of North Koreans out of Vietnam in 2004; China's neighbours generally do not forcibly return North Koreans to China or North Korea, instead allowing them to move on to third countries; a growing chorus in the U.S. criticises South Korea for remaining silent on the issue, even though Seoul quietly takes in the lion's share of asylum seekers while Washington has accepted only a handful. President Bush raised the refugee issue when he met with Chinese President Hu Jintao at the White House in April 2006.

This report is believed to be the first to look comprehensively at networks of North Korean asylum seekers and the policies of related countries. In most refugee reports, the story after China is at best an afterthought. Building on more than 50 interviews with North Koreans in China and South East Asia in 2006 and over 50 more in South Korea, this report examines the factors leading to cross-border migrations and why the networks were forced underground. It then focuses on the activities of network operators and North Koreans in China and proceeds to trace the long (often more than 10,000-km.), uncertain journey out of China into transit and resettlement countries through interviews with all the key players, including host governments, missionaries, brokers and diplomatic missions from Ulaan Bataar to Rangoon and in all the countries where North Koreans are found. The report concludes with discussion of ways to improve the situation for refugees and asylum seekers. To protect individuals and the fragile underground railway, many details, particularly about escape routes and particular governments and groups, have not been included.

A handful of North Koreans have legal, documented permission to visit China, but the vast majority are there illegally. The lack of protection of North Koreans in China has forced them into hiding, leading to smuggling, trafficking and ad hoc diplomacy with the most vulnerable falling through the cracks. China, which has bilateral agreements with the North concerning "escaped criminals" and "border affairs", views the border crossers as economic migrants subject to repatriation.¹⁶⁹ The United Nations High Commission for Refugees (UNHCR) considers them "persons of concern", while international human rights and humanitarian groups and the media commonly refer to North Koreans as "refugees".

There are legal debates over the interpretation of the 1951 Convention on Refugees but Crisis Group believes many if not most North Koreans in China have compelling cases to be recognised as having the status of refugees or refugees *sur place*, because the North's usually harsh treatment of border crossers amounts to persecution.¹⁷⁰ However, they do not have the

¹⁶⁹ North Korea and China signed an "Escaped Criminals Reciprocal Extradition Treaty" in 1960, and a "Border Area Affairs Agreement" in 1986.

¹⁷⁰ For discussion of the legal issues, including the concept "refugee *sur place*", see Appendix C below, "Refugee

opportunity to avail themselves of international protection. Regardless of their official status, all North Koreans in China and other transit states deserve such protection from forcible repatriation and subsequent persecution. China does not yet have a domestic legal framework that addresses the needs of asylum seekers, but it and other transit countries can and should, nonetheless, follow through on their international legal obligations to respect the principle of non-refoulement, which prohibits such returns.¹⁷¹

This report refers to North Koreans in China collectively as “border crossers”, although many may fairly be called refugees or asylum seekers as well. For the sake of family members still in the North and because of their own vulnerability in China, some are willing to sneak back home despite continued or expected persecution upon return. Others are essentially trapped in China, unable or unwilling to go home or seek asylum in a third country. North Koreans who have embarked on the journey out of China and into transit countries are called “asylum seekers”-- the term used by the UNHCR to describe people in search of safety in a foreign country -- because of their determination to request international protection. Asylum seekers “may be in need of international protection and of concern to UNHCR” even if they are not able to or do not apply for recognition as refugees.¹⁷² The term “refugee” is used to refer to individual North Koreans who have been accorded official refugee status and protection. For North Koreans who have availed themselves of their South Korean citizenship and resettled there, this report employs the term, “defectors”.

Leaving the “Worker’s Paradise”

The denial of political and economic rights in North Korea is entrenched in the country’s social architecture. A three-tiered caste system structures society, effectively suppressing rights for those of the lower “wavering” and “hostile” classes. Those who leave the country, even if only for food or to earn money, can face forced labour if caught. Eye-witness accounts and satellite images leave no doubt that prison camps and public executions are realities.¹⁷³ International outcry and condemnation have been as ineffective as the North’s constitution in improving, let alone protecting, the human rights of North Koreans.

North Korea’s social controls and indoctrination have proven amazingly effective. Before 1990,

Law and the UN High Commission on Refugees”. The text of the 1951 Convention on Refugees and its 1967 Protocol is available at <http://www.unhcr.org/protect/3c0762ea4.html>.

¹⁷¹ The 300,000 Vietnamese refugees resettled in China after 1979 are accorded rights similar to Chinese nationals but they do not yet have citizenship or permanent status. For discussion of the principle of non-refoulement and China’s related international law obligations, see *ibid*.

¹⁷² “A Protection Induction Programme”, *UNHCR and International Protection*, Chapter 2”,

¹⁷³ David Hawk, “The Hidden Gulag: Exposing North Korea’s Prison Camps”, U.S. Committee for Human Rights in North Korea, 2001.

there were only a handful of defections to South Korea and some clandestine cross-border remittances or trade with relatives in China. Little information flowed in or out of the country. It was not until the economic collapse and ensuing famine of the 1990s that a wave of North Koreans moved into China. That economic collapse and persistent difficulties are directly linked to the policy decisions of the regime in Pyongyang. Nevertheless, the vast majority of North Koreans who cross into China appear to be driven by economic necessity rather than political oppression.

The Pressure to Leave

The collapse of the economy has meant that the North Korean people live in conditions of extreme deprivation. More devastating was the draconian program of social control pursued by the Kim Jong-il regime even as the food situation reached crisis levels. Classification of citizens into core, wavering, and hostile classes continued, with members of the core class able to access some food through the public distribution system (PDS) until as late as 1996, while the vast majority of the population had to resort to coping strategies such as foraging and bartering personal belongings -- both activities prohibited under the penal code. Certificates required for travel away from one's residence were difficult for ordinary citizens to obtain and almost impossible to secure for international travel. Still, family members often separated, hoping to find food in other cities and improve individual chances of survival.¹⁷⁴ Those found outside their home counties were subject to detention in "9-27 camps", named for their inaugural date of 27 September 1997.¹⁷⁵ Although the camps, overwhelmed from the start, were eventually closed, North Korea's internally displaced are still a pressing part of this problem.¹⁷⁶ Children who leave home because their families can no longer provide for them are among the most vulnerable victims.¹⁷⁷

In the face of such oppressive legal restrictions and disintegrating social controls, a nascent alternative network of bribes and clandestine coping strategies grew and became more sophisticated. Taking payments for turning a blind eye, authorities came to tolerate a certain measure of black-market trade and extra-legal domestic travel. Those who could not afford to bribe the authorities were punished most commonly by fines and confiscation of goods, or verbal and physical abuse, but such punishments did not halt the market activity or unauthorised

¹⁷⁴ W. Courtland Robinson, Myung Ken Lee, Kenneth Hill, Gilbert M. Burnham, "Mortality in North Korean Migrant Households: A Retrospective Study", *The Lancet*, vol. 354, 24 July 1999.

¹⁷⁵ Andrew Natsios, "The Politics of Famine in North Korea", U.S. Institute of Peace Special Reports, 2 August 1999.

¹⁷⁶ "Project on Internal Displacement", The Brookings Institution and Refugees International, www.brookings.edu/idp.

¹⁷⁷ Crisis Group interview, NGO worker, Seoul, 12 April 2006.

travel.¹⁷⁸ This change from below, combined with dire economic need, encouraged more and more North Koreans to find their way into China despite the threat of arrest and severe punishment.

Crossing Over

From 1997 to 1999, during the worst of the famine and the height of the “first wave” of relief activity, the border was fairly porous, and sympathy on the Chinese side of the border was high. Chinese officials were largely unconcerned, and it became almost a common practice to bribe North Korean border guards. The going rate was about \$13, although some parts of the border were more expensive. North Koreans could cross the border on their own and did so mostly with the intention of acquiring provisions or perhaps working for cash, then returning to their families in the North. Some asylum seekers did not have any particular contacts or plans and relied on the generosity of strangers. One who entered China with three other women in the late 1990s simply “approached one of the houses ... and told [the owner] about our situation”.¹⁷⁹

Christian churches in China were particularly active in supporting the early cross-border survival strategy. An organization based in Yanji supported “house churches” along the border, providing food, clothes, and basic medical kits. Hundreds of border crossers passed through each of fifteen to twenty house churches in this one network alone. Many would come in the middle of the night, pick up provisions and return to North Korea before daybreak. Others would stay in the border area for a few days, while still others would move further into China towards Yanji.¹⁸⁰ Another pastor remembers supplying several shelters along the border with thousands of dollars worth of winter clothes in the late 1990s. The situation was “loose back then”, allowing aid workers and North Koreans in border areas to move around with relative ease. Some donated goods were even diverted to the marketplace.¹⁸¹

Surveys conducted along the border in 1998 found the North Koreans in China to be “a diverse, highly mobile, and largely hidden population”.¹⁸² Most were in their 20s and 30s and had entered China in search of food or work. Aid workers estimate that over two thirds eventually returned home.¹⁸³ Those from North Hamgyong Province were up to 80 per cent.¹⁸⁴ Not only is this province nearest the border, across the Tumen River from Chinese cities with large ethnic

¹⁷⁸ “Understanding and Responses of the North Koreans on the Social and Economic Condition of North Korea”, Good Friends, June 2000.

¹⁷⁹ Andrei Lankov, “Rejecting North Korean Refugees Part 2: A Long, Winding and Dangerous Road”, *Asia Times Online*, 8 January 2005

¹⁸⁰ Crisis Group interview, South Korean pastor and aid worker, Seoul, 12 April 2006.

¹⁸¹ Crisis Group interview, U.S. pastor and activist, Seoul, 22 March 2006.

¹⁸² Robinson, Myung Ken Lee, Hill and Burnham, op. cit.

¹⁸³ Ibid.

¹⁸⁴ Ibid; Courtland Robinson, Myung Ken Lee, Kenneth Hill, Edbert Hsu, and Gilbert M. Burnham, “Demographic Methods to Assess Food Insecurity: A North Korean Case Study”, *Prehospital and Disaster Medicine*, vol. 16, no. 4, October-December 2001.

Korean populations, but it had considerable heavy industry. As state-owned enterprises closed, unemployment grew, and food shortages prevented the distribution of daily rations. With little arable land for cultivation or foraging, residents of North Hamgyong had few alternatives for coping.¹⁸⁵ In the past few years, North Koreans as far from the border as Pyongyang and beyond have made their way to China, an indication of continuing hardship as well as more established escape routes.

Since 1999, more women and children and more single individuals with no stable family unit to return to in North Korea have made the crossing. Surveys along the border in 1999 found roughly equal numbers of men and women but women now outnumber men three to one.¹⁸⁶ Men, who are more likely to be married or divorced, tend to go home with provisions for their families, while single women can access the “bride trade” in the border region.¹⁸⁷ Women who are married but not employed are also more likely to leave their homes since they will not be missed at work and have no direct access to the public distribution system. These women sometimes work as cross-border traders, selling cigarettes and other goods from China on North Korea’s black market to help provide for their families. Women are also given more lenient punishments if caught and repatriated, so long as they seem to have been in China only to find food and/or work.¹⁸⁸

Estimates of the number of North Koreans in China during the peak famine years range from 10,000 to 300,000.¹⁸⁹ At least half included in the higher-end figure stayed for less than three months and over 70 per cent stayed for less than six months. When viewed in context, this estimate does not indicate an exodus of hundreds of thousands, but rather underscores the fluidity of the early cross-border network.

Going Underground

Significant changes in the dynamics of border crossings were underway by 2000. The worst of the famine had passed, and North Korea’s grain production was improving. North Korean and Chinese officials may have seen cross-border movement as a useful safety valve and tolerated the short-term migration as long as it was “politically safe” -- that is, for as long as North Koreans sought just food and other provisions. But the influx of asylum seekers had also drawn

¹⁸⁵ Hazel Smith, “North Koreans in China: Defining the Problems and Offering Some Solutions”, 1 December 2002; Robinson, Myung Ken Lee, Hill and Burnham, *op. cit.*

¹⁸⁶ W. Courtland Robinson, Myung Ken Lee, Kenneth Hill, Gilbert M. Burnham, “Mortality in North Korean Migrant Households: A Retrospective Study”, *The Lancet*, vol. 354, 24 July 1999]; Crisis Group interview, bureau chief of NGO helping defectors in South Korea, Seoul, 9 May 2006.

¹⁸⁷ Robinson, Myung Ken Lee, Hill and Burnham, *op. cit.*

¹⁸⁸ Lee Keum-soon, “The Border-Crossing North Koreans: Current Situations and Future Prospects”, Korea Institute for National Unification, Studies Series May 2006; “Report on Daily Life”, Good Friends, *op. cit.*

¹⁸⁹ Official Chinese figure for summer of 1998, cited in James Seymour, “China: Background Paper on the Situation of North Koreans in China”, Writenet, January 2005. “Report on Daily Life”, Good Friends, *op. cit.*

NGOs, brokers, and the international media into the picture. Some North Koreans crossed with more direct help from missionaries and members of NGOs, and a growing number were settling permanently despite their illegal status and vulnerability to arrest and/or repatriation. Others were using China as a transit to third countries in hopes of greater economic freedom and physical security. From 2000, both North Korea and China gradually decided that the benefits of a lax border policy were no longer greater than the negative consequences.

A. Crackdowns

There is a consensus among missionaries, aid workers, and NGOs that Beijing has steadily increased the pressure on North Korean asylum seekers and those helping them.¹⁹⁰ It implemented a system of rewards for turning in North Koreans and fines for supporting them. Aid workers cited rewards as high as \$400 and fines as high as \$3,600¹⁹¹ but recent reports cite rewards of \$630.¹⁹² According to the U.S. Committee for Refugees and Immigrants, at least 6,000 North Koreans were repatriated in 2000, a marked rise from earlier years.¹⁹³ A 100-day campaign of raids and repatriation was begun in December 2002, resulting in the repatriation of 3,200 North Koreans and the detention of 1,300 others in the Chinese border towns of Tumen and Longjing.¹⁹⁴ In October 2003, the Chinese government was running half a dozen detention facilities inside military bases along the border with North Korea and repatriating up to 200 to 300 North Koreans every week.¹⁹⁵ Since 2000, China has increasingly targeted the NGOs and aid workers who help North Koreans.¹⁹⁶

B. Changing Push-Pull Factors

The network's move underground has also resulted in new pull factors. North Koreans, particularly those in border areas, have had more exposure to China and contact with relatives in China and South Korea. South Korean television programs and movies have also penetrated the North as smuggled videos and DVDs, inspiring dreams of moving south.¹⁹⁷ Recent defectors estimate that more than half of all North Koreans have watched banned South Korean entertainment.¹⁹⁸ Several defectors also report having listened to short wave radio broadcasts by

¹⁹⁰ Crisis Group interviews, March-June 2006.

¹⁹¹ "Persecuting the Starving: The Plight of North Koreans Fleeing to China", Amnesty International, 15 December 2000. Robert Marquand, "A Refugee's Perilous Odyssey from N. Korea", *The Christian Science Monitor*, 16 August 2002.

¹⁹² "North Korea Today", Good Friends Research Institute for North Korean Society, no. 23, June 2006.

¹⁹³ "World Refugee Survey Country Reports: China 2001", U.S. Committee for Refugees and Immigrants.

¹⁹⁴ "Urgent Appeal for Protection of North Korean Refugees in China", Médecins Sans Frontières press release, 19 January 2003; "China: Crackdown on North Koreans 3,200 Forcibly Repatriated to the North", *Yonhap News*, 21 January 2003 (in Korean).

¹⁹⁵ Donald Macintyre, "The North's Bitter Harvest", *Time Asia*, 13 June 2005.

¹⁹⁶ Crisis Group interview, NGO worker, Seoul, 19 September 2006.

¹⁹⁷ Crisis Group interview, woman from Pyongyang, Northeast China, 29 April 2006.

¹⁹⁸ Crisis Group interviews, Seoul, May and August 2006.

Voice of America and Radio Free Asia,¹⁹⁹ which only air for several hours per day.²⁰⁰ Still others report being impressed by propaganda leaflets, not so much because of the usually over-the-top messages, but because of the quality of the paper.²⁰¹ People talk secretly of South Korea, and most know that its standard of living is much higher. A woman had heard from a friend in South Korea that work there is hard and people unfriendly but that conditions are better than in China.²⁰² North Koreans who have already reached South Korea may also be in a financial position to support the escape of their relatives.

The underlying push factor, however, is still hunger and poverty. Even though North Korea's economy has improved slightly, the benefits reach only a small minority. Economic reforms were introduced in 2002 in the context of a growing network of black markets and cross-border traffic.²⁰³ The introduction of market mechanisms, especially through monetisation, was first met with some optimism abroad but has stalled from a serious lack of infrastructure and resources and has yet to be matched by necessary structural reforms. Meanwhile, prices have skyrocketed, alongside unemployment and lagging wages, so that an ordinary worker's purchasing power for rice has dropped 30-fold.²⁰⁴

North Korea's 9 October 2006 nuclear test will adversely impact international humanitarian assistance to its population. South Korea immediately delayed a shipment of flood aid.²⁰⁵ Relief agencies such as the WFP and the Red Cross nevertheless appealed for donations, expressing concern about finances that were already strained. The WFP has received only 10 per cent of the \$102 million it needs for its current North Korea program, which targets 1.9 million people.²⁰⁶ Its North Korea country representative, Jean-Pierre de Margerie, announced that 2006 has already seen a fall in international aid, including a drop from China of 60 per cent.²⁰⁷ The European Union said it will continue to distribute the \$12.6 million in aid it pledged for 2006, although this is only half its 2005 contribution.²⁰⁸ With food shortages threatening to return to famine levels, migrating to different cities or to China will be one of the coping strategies used by hungry North Koreans with the means to undertake such journeys. The international community, especially South Korea, the U.S., and the EU, should quietly engage with China

¹⁹⁹ Crisis Group interviews, defector from Pyongyang, Seoul, August 2006.

²⁰⁰ Crisis Group interview, Yoon Gook-han, Korean Service, Voice of America, Washington, DC, 24 August 2006.

²⁰¹ Crisis Group interviews, Seoul, September 2006.

²⁰² Crisis Group interview, woman from Chongjin 23 April 2006.

²⁰³ For more on North Korea's economic reforms, see Crisis Group Asia Report N°96, *North Korea: Can the Iron Fist Accept the Invisible Hand?*, 25 April 2005.

²⁰⁴ Ruediger Frank, "Economic Reforms in North Korea (1998-2004): Systemic Restrictions, Quantitative Analysis, Ideological Background", *Journal of the Asia Pacific Economy*, vol. 10, no.3, pp. 278-311, August 2005.

²⁰⁵ "Seoul Suspends Scheduled Shipment of Flood Aid to North Korea: Official", *Yonhap*, 9 October 2006.

²⁰⁶ "UN Agency Mulls Halting Food Aid to North Korea Due to Financial Constraints", *Yonhap*, 10 October 2006.

²⁰⁷ Lindsay Beck and Ben Blanchard, "N. Korea Provocations Leave Aid Situations Precarious", Reuters, 9 October.

²⁰⁸ "EU Says Will Not Suspend Humanitarian Aid to North Korea", Agence France-Presse, 9 October 2006.

now to help it protect those who make it across the border.

Political motivations for leaving the North are still unusual but a growing trend. People who, through time spent in China or contacts abroad, realise that a higher standard of living could be achieved outside the country, come to resent not only their economic situation but also the restrictions and punishments they face when trying to better their lives, and the government officials they see as responsible. Leaving the country is seen not as a criminal or treasonous move, but as an act of survival and even courage.²⁰⁹ In China, defectors express increasingly frank criticism of and hostility toward the regime.²¹⁰ Over the past several years, there has been a growing realisation that the cause of North Koreans' hardships is not the U.S. or the weather.

new Patterns, New Networks

Forced underground and faced with changing circumstances, networks for asylum seekers have become more sophisticated and diverse even as the number of individuals involved has declined. Rather than a notable improvement of circumstances inside North Korea, this fall in participants is likely a result of the network's move underground. Some continue to cross into China on their own, but increasingly, North Koreans seek to secure money and contacts before leaving. Financial constraints and fear keep the number of border crossers in check.

In 2003, the UN High Commission for Refugees (UNHCR) estimated that 100,000 North Koreans remained in China.²¹¹ Private NGOs conducting surveys the following year concurred.²¹² More conservative estimates for the same period are around 30,000-50,000.²¹³ Figures have generally fallen over the past three years. Good Friends, whose 1999 survey set the high-end estimate of 300,000 North Koreans in China, now puts the figure at 150,000, a third of whom are children of North Korean women and Chinese men.²¹⁴ The NGO U.S. Committee for Refugees and Immigrants has also lowered its estimates from 100,000 refugees in 2003-2004 to 50,000 in 2005.²¹⁵ The U.S. Department of State estimates 10,000-30,000 asylum seekers remain hidden in north-eastern China.²¹⁶ This past spring, High Commissioner Antonio Guterres said 300,000 North Koreans were living in China, but that "the number of North

²⁰⁹ Crisis Group interview, refugee from Nampo, Northern Thailand, 7 June 2006.

²¹⁰ Crisis Group interviews, April-May 2006.

²¹¹ "UN Official Decries Starvation in North", *Chosun Ilbo*, 19 June 2003.

²¹² "World Refugee Survey 2004: Country Report China", United States Committee for Refugees and Immigrants.

²¹³ Suh, Hae-yong, "Sorrows and Pains", op. cit.

²¹⁴ Noh, Ok-jae, "Assessments and Prospects on the Actions to Improve North Korean Human Rights Condition", Peace Foundation Symposium, 11 July 2006.

²¹⁵ "World Refugee Survey 2006: Country Report China", U.S. Committee for Refugees and Immigrants.

²¹⁶ "Annual Report", Congressional-Executive Commission on China, 2005, at www.cecc.gov/pages/annualRpt/annualRpt05/2005_7_refugees.php.

Koreans in China in need of international protection is limited, maybe reaching 50,000”.²¹⁷ Of the several North Koreans he met during his March 2006 visit, “only one was in the category of refugee *sur place*”.²¹⁸

Given the combination of crackdowns, slightly improved conditions in North Korea and high cost of leaving, it is likely that fewer North Koreans are leaving today than during the peak famine years. At the same time, more and more are reaching third countries, with a record number possible this year. The constant threat of exploitation, arrest, and/or repatriation forces North Koreans in China to be invisible, precluding a reliable estimate. However, based on extensive interviews with asylum seekers and ethnic Korean Chinese lower estimates in the tens of thousands seem most plausible

A. Forced Repatriation

According to reports from NGOs and network operators, North Korea has tightened the border, targeting brokers and defectors. Smuggled video footage of public executions in 2005 involved charges of trafficking in people and illegal border crossing.²¹⁹ In February 2006, 300 people were arrested in the Northern border town Hoeryong for planning to defect or having connections in South Korea or China.²²⁰ In May, 217 North Korean agents posing as asylum seekers were rumoured to have been deployed to China as part of a broad information-gathering operation.²²¹

China continues to arrest and repatriate North Koreans without referral to the UNHCR, despite international scrutiny and direct pleas from the U.S. State Department urging compliance with UN conventions.²²² It also targets the missionaries, aid workers, and brokers involved in sheltering or transporting North Koreans. Observers in China and South Korea attribute current crackdowns near Shenyang to a “clean up” campaign in preparation for the 2008 Olympics.²²³ North Koreans who had lived in China for several years cited pre-Olympic measures as a motivating factor for their recent flight to South Korea.²²⁴

Based on Crisis Group interviews with aid workers, an estimated 150-300 North Koreans are repatriated from China every week.²²⁵ The large numbers of border crossers have caused the North Korean government to ease sentences and change the penal code. The 1999 version

²¹⁷ “50,000 North Koreans in China Need International Protection: Guterres”, *Lusa News*, 23 March 2006 (in Portuguese)

²¹⁸ “China: Guterres Meets North Korean Refugees on Visit to China”, *Lusa News*, 23 March 2006 (in Portuguese).

²¹⁹ Amnesty International Report 2006, available at <http://web.amnesty.org/report2006/prk-summary-eng>.

²²⁰ Crisis Group interview, defector, May 2005.

²²¹ “217 North Korean Agents Deployed to China”, *Mirae Hanguk*, 3 May 2006.

²²² “Statement on China’s Treatment of Kim Chun-hee”, White House Press Release, 30 March 2006.

²²³ *North Korea Today*, Good Friends Research Institute for North Korean Society, No. 29, July 2006.

²²⁴ Crisis Group interview, 06 June 2006.

²²⁵ Crisis Group interview, Tim Peters, 31 January 2006.

distinguished between “unlawful border crossing” and crossing “with the intent to overturn the Republic”.²²⁶ The 2004 revision further distinguishes between “crossing” and “frequent crossings”. According to the latter version, “frequent crossing” of the border without permission is a criminal act punishable by up to two years in labour camps (three years in the 1999 version). Acts of treason, such as “surrendering, changing allegiance, [and] handing over confidential information”, are punishable by five to ten years of hard labour, or ten years to life in more serious cases.²²⁷ Despite some changes in the law, however, the political and sometimes arbitrary use of imprisonment, torture and capital punishment continues. Punishments tend to depend on the age, gender and experiences of repatriated North Koreans.²²⁸

Women and children have received sentences as light as two weeks in a detention centre, but longer sentences of several months in labour camps are also common. The consequences of repatriation are most severe for pregnant women, who suffer forced abortions under poor medical conditions, and those who confess to meeting with South Koreans or missionaries.²²⁹ Summary executions and long sentences of hard labour are still enforced, though authorities are wary of prisoners falling ill and dying on their watch.²³⁰ Those who seem close to death are released, often only to die the next week. Many prisoners take advantage of the opportunity to escape when transferring from labour training camps to provincial detention centres or go back to China after they are released. As many as 40 per cent of those repatriated to North Korea re-enter China.²³¹

CONCLUSION

The primary responsibility for the humanitarian issues discussed in this report lies, of course, with North Korea. It could resolve those problems and many others by respecting fully the human rights and fundamental freedoms of its citizens. Given the nature of the regime and its concern for internal security, it is unrealistic to expect such a dramatic change. That is why Crisis Group has limited its recommendations to Pyongyang to explore at least small steps of travel liberalisation, including some increase in the numbers of those permitted to travel legally to China, more family visits and special provisions for those living near the border, as well as relaxation of the draconian punishments that are meted out to those who make unauthorised attempts to cross the border. These are measures that could be taken relatively easily without affecting the basic nature of the system.

²²⁶ Lee Keum-soon, “The Border-Crossing North Koreans: Current Situations and Future Prospects”, Korea Institute for National Unification, Studies Series, May 2006.

²²⁷ Ibid.

²²⁸ Ibid.

²²⁹ Hawk, “Hidden Gulag”, op. cit.

²³⁰ Joel Charny, “Acts of Betrayal”, Refugees International, April 2005.

²³¹ “100, 000 Refugees: Grim Life in China”, *Dong-A Ilbo* 27 February 2002 (in Korean).

China is otherwise the key to improving the human rights of North Korean refugees and asylum seekers. However, given its own widely criticised human rights record and the high priority it places on maintaining stability (internally and externally), as well as its close ties with North Korea, it is difficult to be optimistic about a more enlightened Chinese policy in the foreseeable future. Beijing has increasingly not only targeted and forcibly repatriated asylum seekers but also arrested their helpers. It allows other states a fair degree of latitude in dealing with North Koreans who manage to enter diplomatic missions, only to put up another layer of barbed wire to discourage future incursions.

China should be nudged to move in the right direction by suggesting modest steps, particularly in light of the fact that as the 2008 Olympics near, all eyes will be on its behaviour.²³² Allowing North Korean women who have married Chinese nationals and their children to remain and granting them provisional residency would be in China's national interest, given the shortage of wives for Chinese farmers. Cracking down on the most exploitive venues where North Korean women work, such as karaoke bars, is another action that would increase the security of the most vulnerable while boosting China's image.

Seeking Asylum

All North Koreans in China and other transit countries must be protected from forcible repatriation and subsequent persecution in the North. As a signatory to the 1951 Convention on Refugees and its 1967 Protocol, China has an international law obligation to respect the principle of non-refoulement and protect asylum seekers in its territory even though a domestic legal framework to address such cases is not yet in place.²³³ Further, China should abide by its 1995 Agreement with the UNHCR, which aims to ensure cooperation and reiterates the Refugee Convention's injunction and authorisation for any party to the Convention to invoke binding arbitration before the International Court of Justice in disputes over its interpretation and application (Article 38).²³⁴ Despite this agreement, the UNHCR, which ultimately relies on the "goodwill" of host governments, officially has been denied access to North Koreans in China. Even as many NGOs and governments have decried China's disregard for international law, the UNHCR has taken a cautious stance on North Koreans in China, acknowledging them only as "persons of concern" and seeking engagement with Chinese officials who view the border

²³² Crisis Group interview, David Hawk, Seoul, 10 October 2006.

²³³ See Appendix C below. China is also a member of the UNHCR executive committee and has ratified a number of international human rights treaties including the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, the Convention against Torture, and the Convention on the Rights of the Child.

²³⁴ "Crisis Group email interview, UN official, 16 October 2006;" Agreement on the Upgrading of the UNHCR Mission in the People's Republic of China to UNHCR Branch Office in the People's Republic of China", signed in Geneva, 1 December 1995, UN Treaty Series, vol. 1898/1899, I-32371, pp. 61-71; 1951 Convention on Refugees, op. cit.

crossers as economic migrants and repatriate them.²³⁵ The High Commissioner was optimistic about future progress after “open and frank” discussions on “everything” during his March 2006 visit to Beijing. China is said to be working with the UNHCR to build legal institutions for a national asylum system but it is time for Beijing to put words into action.²³⁶

Even if China does not allow North Koreans to seek official asylum on its territory, it should at least stop all forcible repatriation. The UNHCR should press China to fulfill its obligations regarding this matter. At least until Beijing accepts these obligations, neighbouring countries should not turn North Koreans crossing from China back to Chinese authorities, but instead contact either South Korea or the UNHCR. South Korea, the U.S., Japan and all other governments willing to accept North Korean asylum seekers should demand access to China, Burma, Laos and Vietnam. Having been most vocal about North Korean human rights, the U.S. and the EU should recognise and accept for resettlement many more refugees. Even South Korea should play a more active (but understandably quiet) role to help North Korean asylum seekers trapped in China and beyond.

South Korea and the UNHCR should work with Vietnam, Laos, Cambodia, Burma, and Thailand to implement a standard procedure, with a time limit of no longer than four months, for moving North Koreans out of transit countries and into long-term settlement.²³⁷ The U.S. and the EU, each with long experience of refugee resettlement programs, should acknowledge that South Korea has taken in the lion’s share and offer training and assistance for its resettlement programs.²³⁸ Defectors would especially benefit from expansion of the extent and time-frame of resettlement programs, perhaps handled by professional resettlement agencies.²³⁹

Women’s and mental health issues should receive particular attention in all countries where North Koreans are detained or resettle. NGOs and church groups working in third countries should also be brought into the process. Given an agreed timetable for moving the asylum seekers into re-settlement, these groups should receive increased support and be allowed to house North Koreans who have registered with the UNHCR and are waiting for final transfer. Thailand provides a useful model. Neighbours are all too eager to pass the buck. Starting with South Korea, governments should renew their commitment to answering the humanitarian needs of North Koreans in hiding and on the run.

²³⁵ For more on the UNHCR’s assessment of the protection needs of North Koreans in China, see Appendix C below.

²³⁶ High Commissioner’s Statements, UNHCR Press Release, 23 March 2006; “China: Guterres Meets with North Korean Refugees on Visit to China”, *Lusa*, 23 March 2006 (in Portuguese).

²³⁷ The challenges of resettling North Koreans will be the subject of a future Crisis Group report.

²³⁸ “Welcome to the 21st Century: North Korean Refugees in South Korea”, Refugees International, 16 December 2003.

²³⁹ Crisis Group email interview, Karin Lee, The National Committee on North Korea, 25 September 2006.

Creating Breathing Room in China

Chinese authorities should shift their focus from keeping North Koreans out of China to protecting them once they have entered. Greater resources need to be devoted to preventing human trafficking. China has signed the Convention on the Elimination of Violence against Women and the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of children and child prostitution and now needs to crack down on exploitive workplaces and prostitution. It should increase rewards for reporting human traffickers and stop rewarding those who turn in North Koreans. Vulnerable women should be moved out of China and into resettlement programs that address their specific needs. China and receiving countries would benefit from coordination and support by international agencies such as UNICEF, the United Nations Fund for Population Activities (UNFPA) and the UN Office on Drugs and Crime.

Women who are married to Chinese citizens and their children should be given provisional residency until a more robust domestic legal framework for resettling asylum seekers and stateless persons is erected. The basic rights of children -- including to education -- should be honoured as outlined in the Convention on the Rights of the Child, which China signed in 1990. China and its neighbours should make medical care more accessible and stop arresting NGO workers for trying to help North Koreans. Beijing should also encourage North Korea to allow more frequent legal visits by its citizens to relatives in China.

The plight of North Koreans seeking refuge in China from the deprivations they face back home is likely to get much worse until greater pressure is placed on China to adjust its practices. Without a more sustained effort to persuade Beijing to do the right thing by those who have been the loudest on North Korean human rights, namely the U.S., the EU and Japan, North Koreans will continue to suffer in virtual invisibility. Concerned governments must also back up their words and resolutions with a greater commitment to recognise and accept North Korean refugees. It is time for the international community to put its money where its mouth is.

**North Koreans in China and Beyond
: The Role of NGOs
[DISCUSSION]**

Lee, Young-Hwan
Director,
Citizens' Alliance for North Korean Human Rights

North Koreans in China and Beyond : The Role of NGOs Discussion

Young-Hwan Lee

Director, Citizens' Alliance for North Korean Human Rights

International Crisis Group's Report has rightly pointed out the current urgent situation in which an number of North Korean refugees repatriated is growing after the Chinese government has tightened up the controls on the refugees and relief workers, as the Beijing 2008 Olympics Games comes nearer. The report, based on its meticulous analysis on the escape factors and situational changes in North Korea and China, well elucidates the current desperate moves of the North Korean refugees fleeing from increasingly tougher Chinese refugee controls deep into the mountains or to other third world countries such as those in Southeast Asia.

Two years back at the same conference, I was one of the audience. At the second session, Kyu-Yeop Choi, Chairman of the Supreme Council of the Democratic Labor Party, presented his briefing paper on "Results of the fact-finding mission on the North Korean Economic Refugees in China." There he stated, "the number of the North Korean economic refugees presented by some groups in South Korea is exaggerated. It is estimated less than 30,000 and China 'helps' them to return to North Korea. Only a small number actually flee the country because of brokers who allure the people in order to squeeze the North Korean regime."

His report was prepared based on a five-day-long investigation and also on explanations of only seven Chinese government officers including Vice Director of the Ministry of Public Security in

the Yeon-gil province, Commissioner and Vice Commissioner of Immigration Controls, a chief general of the autonomous government in Yeon-Byeon province and the vice manager of the Department of Foreign Affairs. In addition, without disclosing the interview contents, it simply stated that the investigation included interviews with three North Korean refugees. Nonetheless, their arguments—“the North Korean human rights problems are groundlessly exaggerated. The pressing issue is the need for a more tightened control on brokers who aid and abet North Koreans to flee the country”—have been so frequently cited and referred to over the past years that even a false statement is heard: “Assistance to North Korea has been successful enough to reduce a significant number of the North Korean refugees.”

It was 2001 when China was designated as a host country for the 29th Olympic Games. From that year on, the Chinese Ministry of Public Security has expanded its troop and enforced the implementation of its refugee control scheme. It has sought to eliminate the North Korean refugees by mobilizing even its administrative officers including electricity and water-meter men and dispatching them to every possible hidden place. This is the testimony repeatedly stated by many refugees and relief workers.

Reports of international non-government organizations (INGO) including International Crisis Group (ICG) have significantly contributed to bring an more accurate picture of North Korean human rights as well as the plight of refugees in a more balanced and neutral manner than any other government or country. As a respondent for the report, I found it impressively rigorous and comprehensive and, therefore, have no objection or further comments on it. Hence, I would like to take this chance to emphasize how critical the role of INGOs is in the improvement of North Korean human rights and suggest some ways forward to achieve it.

Victim-Oriented Fact Finding Investigation

It has been less than 10 years since the North Korean human rights issues have been internationally recognized and discussed. However, if taking into account the Lameda report that first disclosed the conditions and inhumane treatment of the North Korea's Sariwon political prison camp internationally, the history of the INGOs' work for North Korean human rights goes back to 27 years ago. In 1979, Amnesty International published a book, based on the testimonies of Ali Lameda, titled "Ali Lameda: a Personal Account of the Experience of a Prisoner of Conscience in the Democratic People's Republic of Korea."¹⁾ Albeit its introduction to South Korea, this book failed to receive much attention due to the nationwide public democratization movement that impassioned the entire country at that time. The same was true at the international level. It lost the chance of bringing global attention to North Korean human rights as it was clouded by major global issues such as the Soviet Union's invasion of Afghanistan, the Chinese invasion of Vietnam and Khmer Rouge's massacre in Cambodia.²⁾

However, the tenor of the book presented in the preface, written by Thomas Hammarberg, Chairman of the Executive Committee of Amnesty International, clearly demonstrates the fundamental spirit of human rights, that considers "testimony of victims" as the most prime standard of judgment, even if that is the voice of the minority.

"The following account is the personal story of Sr. Lameda. Amnesty International has decided to publish his account in the belief that it is relevant to an understanding of some aspects of political imprisonment in the Democratic People's Republic of Korea....These have remained the only two cases of political imprisonment in North Korea known individually to Amnesty International... in publishing Sr. Lameda's autobiographical observations, Amnesty International believes he has tried to record his own experiences and

what he was able to observe.”

I see no valid point of debating over the fact that the South Korean government cast a favorable vote for the resolution on North Korean Human Rights that the UN General Assembly has passed once again on this past November 19, 2006. It is because, whether it was non-attendance, default or a favorable vote, there are suitable reasons for the South Korean government to make that decision. However, once it was sensed by the public that the South Korean government would take a favorable position on the resolution, one researcher who has been working on the North Korean human rights issues for a number of years wrote an article and argued, “the South Korean government does not have any reason to change its previous ‘non-attendance’ position.” His argument went on, “It is inordinate and unreasonable to make such conclusion for the North Korean case in which we cannot even verify truth by ourselves.”³⁾ This statement is in stark contrast to the one by Amnesty International and its chairman, Hammarberg, who gave special weight to even one person’s statement.

Moving from a Domestic Issue to an International Human Rights Issue

There is no rule that the center of the movement should be always South Korea to improve North Korean human rights. It is an issue that belongs to the world, as shown in the resolution that the UN General Assembly has acknowledged. Nevertheless, South Koreans are far more determined and prepared than anybody else in the world to make a better and greater contribution to their blood-relatives, their brothers and sisters, in North Korea. This attitude is well-proven in cases such as the South Koreans have never been stingy in collecting and sending relief foods to the people starved to death in North Korea; and they have shown no hesitation in receiving the nearly 10,000 North Korean refugees to their homeland.

However, at the same time, South Korea has major obstacles in reaching its full potential of making critical improvement for North Korean human rights. It is distrust among the public groups about each other's hidden political motives. Some criticize the NGOs that prioritize peace in the Korean peninsula as pro-North Korea ones. Others criticize the NGOs that speak up for the North Korean human rights improvement as anti-North Korea and anti-reunification ones. Both of them are strongly based on anti-North Korean and anti-US sentiments respectively. Often, on the occasion of discussing North Korean human rights, I met people who argue, "US, concern yourself with your own human rights before intervening our matters!" I find it pitiful since I think it would be far more constructive to make an official international campaign for the US human rights issues than to argue, "Let's not talk about it because both of the countries have the same problems."

Recently, there has been some positive efforts on the part of the so-called progressive camp in South Korea in regard to North Korean human rights, influenced by the international community. This is great news. Here I present one case that I happen to know through discussions with personnel from different groups. Even though it has become nothing but a name, two years ago, there was a meeting called "the Korean Peninsular Human Rights Conference" organized by the progressive camp. It was known to the public that this meeting was prepared by several human rights and peace-building civil groups to oppose the North Korean Human Rights Act that the US Congress developed.⁴⁾ They were looking for some issue that would be worthy of their political spirit and one of the suggestions presented was the labor exploitation issue in the Kaesung Industrial Complex in North Korea.⁵⁾ Labor rights was a fresh issue as it has never been raised in the past history of North Korea human rights movements and also, it was

perfectly in line with the aims pursued by their previous activities. It had a bright prospect.

However, James Lefkowitz, the U.S. Special Envoy appointed by the North Korean Human Rights Act, raised the same issue before these group took action on the idea. The mission was completely baffled, the gathering became meaningless and people were scattered. All they could do was to criticize the US for picking on the labor rights issue of the Kaesung Industrial Complex and applying unfair, unbalanced, and unreasonable criteria to North Korea, in addition to their less than honest motive.

As the issue has led to heated controversy, the Human Rights Watch (HRW) took up the case and investigated on a full scale the problems and causal factors.⁶⁾ They reported this case to the international community along with solutions to tackle the problems. Once the HRW, an INGO internationally acknowledged for its impartial activities based on the criteria of the International Labor Organization (ILO), presented its report, criticism against the US waned and more constructive discussions followed. Like this, the role of the INGOs is monumental in locating the North Korean Human Rights issue in the center of human rights and preventing it from becoming politicized.

I also think that South Korean NGOs that work for North Korean issues are partially responsible for the issue's politicization. As an example, I heard that the NKHR's non-attendance for the International Conference on North Korean Human Rights, held by Freedom House, has still left a bad taste in the mouths of other human rights NGOs. The sign of politicization of the issue, which was already showing in the process of preparing the event in South Korea, worried the NKHR. We found out that some NGO groups that express anti-nuclear and anti-Kim Jong Il

sentiments to an extreme level were part of the organizing team. The NKHR could not but give second thought on its participation. We felt relieved after seeing that these groups did not participate in the end.

Not all street campaigns are effective and productive. For example, there are cases of some extreme groups intervening in campaigns organized by other human rights groups with non-political motive and burning the North Korean flag while holding up the US one high. Unquestionably, this act provokes public antipathy to the entire human rights campaigns when it gets released through biased media. Another example would be campaigns of the Liberation in North Korea (LINK), organized in 2004 by several Korean American university students in the US. Their activities are absolutely praiseworthy as they have been actively campaigning and advocating the North Korean human rights issues to the world. Nonetheless, they missed out on an important point, that is, cultural difference in designing campaigns that are to be held in South Korea. It is important to understand that some campaigns such as a funeral parade with people all in black suits or lying down in the middle of the roads do not appeal to the South Korean students. Criticisms like “I do not understand why South Korean university students are so apathetic to this issue. How come they are more indifferent than us living outside Korea?” miss the point. This is one of the reasons their campaigns could not reap much despite their hard efforts.

Also, the same story goes to another campaign example that encourages people to step on the US flag, claiming “US, mind your own business! No human rights abuses in North Korea. Koreans Together.” These campaigns are also often disregarded by the public and the media for the same reason—they do not appeal to the public. Once campaigns are recognized as not

effective in popularizing the issues, flexibility is needed to make appropriate changes without hesitation. Campaigns organized by INGOs will have to be designed in a way to appeal to the public, and good understanding of the local culture and social atmosphere is essential for their success.

Finally, it is noteworthy that there are always some small-sized media groups that distribute sultry, sensational or inflammatory news about North Korean human rights by taking advantage of the widespread Internet use across the country. It is not easy for INGOs or foreign activists to address distorted or slanted reports adequately. To prevent media from jeopardizing our work, it would be desirable for South Korean NGOs to cooperate to constantly monitor media reports and to bring law groups into the movement as advisors in order to timely and appropriately respond to problems.

Achieving Public Trust and Credibility through Joint Investigations

There is no need for further emphasis the need for political neutrality for evaluating credibility and impartiality of a report. If a report is credible and a good resource, its introduction to the international community should be encouraged, but only after going through multi-level crosschecks by INGOs such as Human Rights Watch, Amnesty International, and Anti-Slavery International.

Cooperation among the INGOs such as allied campaigns or joint investigation would serve as an essential stepping stones to improving human rights worldwide, including North Korea. For example, if it is practically impossible to conduct complete enumeration for nearly 10,000 North Korean refugees, investigation restricted to those who entered into South Korea for the past few

years would be manageable if South Korean and foreign INGOs can cooperate. This method can help track the recent trends of human rights in different parts of North Korea and uncover whether there was any practical legal implementation after the amendment of criminal laws and the Criminal Procedure Law in 2004.

Positive evaluation for North Korean human rights appeasement is also essential. If no one follows up and evaluates their improved attitude after receiving the attention of and being pressured by the international community, the North Korean authorities would not feel any necessity to improve its human rights conditions. Hence, in regard to the role of INGOs, positive evaluation regarding any desirable changes is as important as criticism. Last but not least, it will be critical to make further efforts to improve technical cooperation programs that integrate the articles of the International Human Rights Covenant that North Korea signed with their own relevant laws and regulations.

Resuming of Humanitarian Aid and Increasing Distribution Transparency

The South Korean government has stated that it had monitored the food aid distribution about 20 times throughout the year 2005 as a response when there was suspicion over the North Korean authority's appropriation of relief goods.⁷⁾ In the case of World Food Program (WFP), they conducted about 5,200 times of monitoring by deploying 100 staff (40 foreigners and 60 North Korean people) over the same period of time until they were deported by the North Korean government on December 2005. It was for their 368,000 tons of food which was not more than 40,000 tons provided from the South Korea government.

The South Korean government's monitoring mostly takes place in seaports such as Cheong-Jin, one where relief goods are unloaded. North Korean people including their government officers of the Ministry of Reunification, members of advisory committee and ordinary citizens like university students also take part in monitoring. Some of the South Korean field participants have already figured out the North Korean's tactics. The North Korean authority sends military trucks as the first batch of transportation along with their soldiers after re-coloring the trucks and redressing the soldiers.

Another way of monitoring is to interview personnel in charge at a distribution center and check their documents. Not long ago, I had a chance to have a private talk with a mid-level government officer in the Ministry of Reunification in North Korea. He told me that it is almost impossible to monitor distribution of relief food in North Korea and asked me back, "What could the South Korean government do, practically speaking, once the relief goods are unloaded at the port in North Korea, even if they know these goods are appropriated by the military or taken away by a certain privileged group?" I surely do understand the difficulties in monitoring food aid distribution due to the uncooperative attitude of the North Korean authority.

Nevertheless, many international relief organizations including the WFP have a different opinion in regard to the matter. They argue that even if a 100-percent level of monitoring is impossible, if the more monitoring is demanded for better distribution, the more relief goods are handed over to the ordinary citizens, even if only a little bit more. One of the North Korean refugees has testified this: Once Germany had sent loads of beef disposed due to the fear of mad cow disease as food aid to North Korea, one of the international organizations demanded the field monitoring. The North Korean authority urgently collected people and distributed 200g of

beef per household and made people sign on the paper that certified they had received 4kg of beef.

That is why many international relief organizations are not satisfied with the way China and South Korea, the two biggest donors to North Korea, provide their relief goods. In fact, they have more dissatisfaction with the South Korean government as it provides a great deal of food directly to North Korea. This increases the risk of international relief organizations being expelled by the North Korean authority when they demand field monitoring for their provisions. Therefore, INGOs have to urge the South Korean government to transfer any of their food aid to North Korea through WFP channels. This is the way that the concern over transparency of the South Korean humanitarian aid to North Korea can be removed and public support can be restored.

The majority of relief aid from South Korea is goods-based collected from many different relief NGOs. Some organizations send packs of dried noodles that are in fact of no use to North Korean people because of the lack of firewood to burn so that water can be boiled. However, some good news is the case that relief goods often fall onto the ground from the military trucks in the course of delivery and get collected by local residents. Also, some NGO groups are thoughtful and tactful enough to puncture many little holes in sacks or to use sacks that are prone to be ripped in order to increase chances of local residents taking away the goods from the trucks.

I believe it is the time for the relief NGOs such as Good Friends and Join Together Society (JTS) that are present today to hold an international conference so that we may seek together

ways to deliver more goods to ordinary people despite the North Korean authority's unfavorable attitude. In fact, unfortunately, there has been no practical conference in regard to this monitoring issue. The roles and responsibilities of the South Korean and the international relief NGOs are to devise ways to deliver and distribute our relief goods for the maximum benefits of ordinary citizens, as well as to suggest institutional and systematic changes that are necessary to achieve this goal.

There has been a serious warning that unless an immediate resumption of food aid is carried out, North Korean people will face starvation this coming winter. However, this warning has provoked very little action within the public, neither domestic nor international. It is because of the doubt felt by the public, which has not witnessed any positive changes in the North, despite 10 years of consistent support from South Korea and the world. What is urgently needed is, therefore, to bring changes in the ways of providing relief assistance that will increase transparency and benefits to the ordinary citizens, and persuade donor countries to continue their support for the North Korean people.

Conclusion

As mentioned in the introduction, it has been only about 10 years since the international community has paid attention to the North Korean human rights issues, after the North Korean food shortage and refugee crises. However, INGOs have been active for nearly 30 years. What would this time difference imply? It means the North Korean human rights issues have been completely covered in darkness for decades until the mid-1990s when international human rights finally shined on North Korea. Would it be sufficient to say that the North Korean human

rights problems are resolved if their food security is improved and if there is no more refugees fleeing and wandering around in countries such as China? It is truly said that the priority of human rights is food at this moment. However, rights to freedom that make people feel like human beings are also incomparably important.

A few days ago, I gave a lecture on the North Korean human rights at one of the universities in Seoul. I went to the lecture with one of the North Korean university students who fled from home. During the Q & A session, one Chinese student raised a question to this North Korean student. "China is getting economically prosperous, giving people economic freedom, even if political freedom is still restricted. If North Korea were to get economically better-off like China, if you were not subject to punishment when you go back home, and if all your family members were still alive in North Korea, would you go back to North Korea and live there?"

The North Korean student, whose dream is to be a writer to share with the South Korean people his vivid stories of his life and his escape, replied: "If my family is still alive and if I would not be punished, I would love to go back home right away. However, I know I would eventually live here in South Korea, because I truly experienced here in South Korea what freedom means. If there were also freedom in North Korea, I would definitely return without hesitation. I am not entirely sure how other North Korean refugees would think. Some of them would go back if they are free from punishment. However, one thing I am sure is that they would flee North Korea again once they lose their family members. We have realized how invaluable freedom is that cannot be replaced or exchanged by anything else in the world. In North Korea, we did not have any idea about what the life of human beings would really be like."

Often, the North Korean human rights problems are understood as resulting from the food shortage, and accordingly, resolving strategies have focused on the North Korean food insecurity and on the refugees. However, our focus should not be limited to this. We should be “the voice for the voiceless” just like what Aung San Suu Kyi claimed, “Use your freedom to promote ours.”

Ten thousand North Korean refugees who have settled in several countries including South Korea have finally become able to speak for themselves and have been speaking up for their families and friends in North Korea. Hundreds of North Korean refugees are wandering around in developing countries such as China and Southeast Asian, ones away from the stern eyes of the North Korean and Chinese governments. They live under all sorts of inhumane conditions, as they have to conceal their identity. However, they realize day by day what a life with freedom means. In contrast, more than 20 million in North Korea still live in the darkness, completely losing their chances day by day of experiencing or realizing what it means to live a life as a human beings.

The light of human rights should shine not only on refugees living under extreme hardship and insecurity abroad, but also on the people living in North Korea. So far, INGOs have made significant contributions to discover the truth regarding human rights abuses in North Korea and to internationalize them. Now, it is time to devise appropriate strategies to tackle the problems and carry out the solutions in practice by uniting our energies.

NOTES

1) “Ali Lameda: a Personal Account of the Experience of a Prisoner of Conscience in the Democratic People’s Republic of Korea” AI index: ASA 24/02/79 (London: Amnesty

International, 1979). A Venezuelan communist and poet, Ali Lameda, was invited from the North Korean government to work in Pyeong-yang Publishing Centre for Foreign books from 1966. During his stay; he observed the fanaticism of worshipping Kim Il-Sung similar to that of Stalin. As an intellectual, he criticized the leader and was accused of being a spy and sentenced to 20 years of imprisonment in Sariwon Political Criminal Camp at the year of 1968. Fortunately, through the efforts of Amnesty International, Venezuelan government and the President of Rumania, he was released in 1974 after 7 years in prison. This book, published by Amnesty International, was presented to the public and distributed to the world on July 2nd 1979 along with a news report, 'An Account of Political Imprisonment in North Korea.'

2) Citizens' Alliance for North Korean Human Rights, <Life and Human Rights> No. 1 (Seoul: 1996) Yun Hyun, 'Amnesty International and Global Movement for the North Korean Human Rights Improvement' <Monthly North Korea> 04-02 (Seoul: Citizens' Alliance for North Korean Human Rights, 2004), p1

3) Bo-Hyuck Seo, "There is no reason for changing our 'non-attendance' position to the UN resolution on North Korean Human Rights" <Pressian> (Nov 15th 2006)

4) Sarangbang Group for Human Rights, "South Korean NGOs Got Together for the North Korean Human Rights Issues" <Human Rights Daily News> No. 2612 (July 10th 2004)

5) "Progressive Groups suggesting 'For North Korean Human Rights, More Active Intervention Needed' <The HanKyoReh> (March 24 2005)

6) Human Rights Watch, 'North Korea: Workers' Rights at the Kaesong Industrial Complex' (October 2nd 2006)

7) Kyong-Seo Park, 'Roles of South Korea for Improvement in Human Rights of North Korea' A Speech Paper at 'the 7th International Conference for North Korean Refugees' Human Rights Issues' held in Bergen in Norway, co-hosted by the Citizens' Alliance for North Korea Human Rights and the Rafto Human Rights House Foundation. (May 9th 2006)