

발간등록번호

11-160000-000024-01

북한인권 관련 국가, 국제기구 및 INGO의 동향 분석



국가인권위원회



EM022490



국가인권위원회

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

발 간 사

국가인권위원회는 북한인권 연구의 기초역량을 구축하고 북한인권 관련 국제사회의 동향 파악을 목적으로 국내 북한 및 북한인권 전문가들에 의뢰하여 「북한인권 관련 국가, 국제기구 및 INGO의 동향 분석」이라는 연구서를 발간하게 되었습니다.

이번 연구서는 2000-2007년 사이 북한인권 관련 국제기구, 국가(미국, 중국, 일본, 유럽) 및 국제비정부기관(INGO)의 북한인권 관련 동향 파악을 위해 이들의 북한인권 관련 보고서 및 결의안, 권고안, 인권법안 내용 등에 대한 분석과 함께 국제사회의 인권문제 제기에 대한 북한의 인식과 대응을 다루었습니다. 이번 연구서는 북한인권 관련 국제사회의 동향을 종합적으로 분석한 의의가 있다고 할 수 있습니다.

또한 연구서 집필은 이원웅 관동대 교수, 김근식 경남대 교수, 서보혁 이화여대 연구교수, 윤여상 북한인권정보센터 소장, 구갑우·정택상 북한대학원대학교 교수, 이금순 통일연구원 선임연구위원, 이무철 경남대극동문제연구소 연구교수, 차문석 성균관대 연구교수, 김수암 통일연구원 연구위원이 참여하였습니다. 이 모든 분에 진심으로 감사드립니다.

이번 북한인권 연구서 출판은 북한인권 관련 사항에 대한 국제사회의 동향에 대해 전문가들에 의한 실증적 논의의 중요한 참고 자료일 뿐만 아니라 북한인권의 실질적 개선을 위한 방안 모색에 기초 자료로 도움이 될 것이라고 생각합니다. 위원회는 이번 연구를 북한인권 관련 국제사회의 동향에 대한 그 구체적 실태파악을 기초 자료로 활용할 것입니다.

국가인권위원회 위원장 안 경 환

A handwritten signature in black ink, appearing to read '안경환' (An Kyunghwan), written in a cursive style.

총 목 차

1. 유엔 북한인권결의안 동향분석1
| 이 원 웅 (관동대 교수)
2. 북한인권특별보고관의 북한인권 보고서 분석55
| 김 근 식 (경남대학교 교수)
3. UN 규약상 북한인권 권고안의 동향 분석91
| 서 보 혁 (이화여대 연구교수)
4. 국제 인권단체(INGO)의 북한인권 보고서 동향 분석 129
| 윤 여 상 (북한인권정보센터 소장)
5. 유럽연합의 대북 인권 정책의 조건성173
| 구 갑 우(북한대학원대학교) · 정 택 상(북한대학원대학교)
6. 북한인권 관련 미국 행정부 및 의회의 동향분석199
| 이 금 순 (통일연구원 선임연구위원)
7. 중국정부의 탈북자 정책: 내용과 쟁점269
| 이 무 철 (경남대 극동문제연구소 연구교수)
8. 일본 ‘북한인권법’의 기조와 내용 분석305
| 차 문 석 (성균관대학교, 정치학박사)
9. 국제사회의 인권제기에 대한 북한의 인식과 대응 ...333
| 김 수 암 (통일연구원 연구위원)

1

유엔 북한인권결의안 동향분석

이 원 응 (관동대 교수)

- I. 유엔 인권제도와 북한 / 3
- II. 유엔인권위원회 북한인권결의안 / 7
 - 1. 2003년 1차 대북 인권결의안(2003.4.16) / 7
 - 2. 2004년 2차 대북 인권결의안 (2004.4.15) / 8
 - 3. 2005년 제3차 대북 인권결의안 (2005.4.14) / 9
- III. 유엔총회 북한인권결의안 / 12
 - 1. 2005년 유엔총회 북한인권결의안(2005.11.17) / 12
 - 2. 2006년 유엔총회 북한인권결의안(2006.11.17) / 13
 - 3. 2007년 유엔총회 북한인권결의안 / 14
- IV. 북한의 대응 / 17
- V. 우리정부의 정책 / 20
- VI. 별첨자료 / 24

유엔 북한인권결의안 동향분석

I. 유엔 인권제도와 북한

1948년 세계인권선언을 통하여 국제사회가 합의한 인권가치는 인류가 실현해야 할 높은 도덕적 이상을 제시하는 동시에 개별 국가가 구체적으로 실천해야 하는 규범적 조항들을 내포하고 있다. 국제사회가 기초하고 있는 인류보편적 가치를 지키고 준수하기 위해서 유엔은 개별 국가 수준에서 발생하는 인권침해를 고발하고 인권개선을 촉구할 의무를 헌장과 실행규범에 명시하고 유엔인권제도를 구성하였다. 유엔의 인권감시 및 개선 활동은 특정한 민족문화의 정체성과 다양성을 부정하고 특정한 정치체제를 전멸시키는 것을 목적으로 하지 않는다. 오히려 유엔 인권기구의 인권감시활동은 인권에 대한 비판을 통하여 개별 국가 수준에서 보편적인 인권개선을 달성하는 것을 특징으로 한다.

북한인권과 관련하여 유엔이 보편적 인권가치를 구현하기 위해서 구축하고 있는 인권제도를 간략히 제시하자면, 우선 인권위원회(UN Commission on Human Rights)가 있다. 유엔인권위원회는 유엔 경제사회이사회에 속하는 기능조직으로 1946년 창설되어 2006년 동 위원회가 유엔인권이사회로 개편될 때까지 주요 기구로 존립하였다. 1947년 18개국 위원국으로 출범하였다가 1992년 53개 위원국으로 확대 개편되었으며 인권증진을 위한 국가간 포럼으로 발전권, 원주민, 여성, 아동 등 20여개가

넘는 다양한 인권의제들을 토의하고 국제입법활동의 중심이 되었다.

두 번째로 유엔인권소위원회(sub-Commission on Promotion and Protection of Minorities)가 있다. 동 위원회는 개인적 자격으로 구성된 26명의 위원과 동수의 교체위원으로 구성되어 있으며 1947년 인권위원회의 결정으로 설립되었다. 동 위원회의 주요 활동은 각종 인권침해를 조사하고 특정 국가의 인권문제에 대한 결의안을 채택하는 것이다. 1503절차에 따른 특정 국가의 인권침해 사실을 조사하고 이를 인권위원회에 보고하는 기능도 추가 되었다. 그러나 1997년부터 특정 국가의 인권상황에 대한 결의안 활동은 중단되었으며 2000년부터 특정국가에 대한 비공개 인권토의 기능도 제외되었다.

셋째로 총회 제 3위원회의 인권결의안 및 인권상황 논의 기능이다. 총회 결의안은 법규범적 구속력은 없지만 모든 회원국의 참여와 토의로 결의안이 통과된다는 점에서 앞서 기술한 인권위원회 및 인권소위원회 토의 및 결의안 보다 도덕적 구속력을 강하게 가질 수 있다. 총회의 일반토의가 끝나면 주요 안전들을 의제별로 6개의 위원회에 배분하여 총회 전체회의(plenary meeting of the Assembly)에 회부할 결의안을 채택하게 된다. 제 1위원회는 군축과 안보문제, 제 2위원회는 경제 및 금융 문제, 제 3위원회는 사회적, 인도적 및 문화적 문제를 각각 다루게 된다. 61차 유엔 제 3위원회는 62개의 결의안을 채택하였는데 그 가운데 31개가 인권에 관련된 것이다. 이 가운데는 개별 국가의 인권상황을 우려하는 국가별 결의안이 포함된다. 62차 (2007년) 총회 제3위원회는 미얀마, 이란, 북한에 대한 인권결

의안을 채택하였다. 제 4위원회는 식민지해방문제, 제 5위원회는 행정 및 재정문제, 제 6위원회는 법률적 문제를 다루고 있다.

그 밖에도 인권규약에 기초한 규약인권이사회, 유엔인권고등판무관의 활동 등이 있다. 유엔인권고등판무관실(UNHCHR)은 2000년 북한담당관을 임명하고 국내NGO에 자료요청을 하는 등 적극적인 관심을 보이고 있다.¹⁾ 규약인권위원회 활동은 본 보고서에서 다루는 범주를 벗어나 있어 여기서는 상세히 논의하지 않기로 한다.

그 동안 북한 인권실태의 실상은 체제의 극단적인 폐쇄성 때문에 국제사회에 잘 알려져 있지 않았다. 유엔인권제도에서 북한 인권문제가 제기되는 중요한 이유는 무엇보다도 북한의 인권유린 상황이 광범위하게 나타나고 있으며 인권문제가 심각하고 지속적인 성격을 가지고 있기 때문이다. 북한은 유엔회원국이며 두 개의 국제인권규약 및 아동인권규약, 여성인권규약 등 국제인권레짐의 당사자로서 유엔인권규범을 국내적으로 이행할 국제법적 의무를 지고 있다.

1997년 8월 21일 제네바에서 개최된 유엔 인권소위원회 제 49차 회의는 북한의 인권상황에 대한 국제사회의 우려와 개선을 촉구하는 결의안을 표결하였다.²⁾ 이 결의안은 “북한이 세계인권선언 제 13조와 시민적 정치적 권리를 위한 국제규약(International Covenant on Civil and Political Rights) 제 12조에 각각 규정된 ‘거주이전의 자유’를 제한하고 있음을 우려”하고 북한당국이 제출의무를 무시하고 있는 정부인권보고서를

1) 북한인권시민연합, 『뉴스레터』, 2000. 6월자 참조.

2) *Korea Herald*, 22 Aug. 1997.

조속히 제출하는 등 유엔이 추구하고 있는 국제인권규범에 따른 것을 촉구하고 있다.

이미 유엔 인권소위원회는 1992년 북한의 러시아 벌목공과 정치범의 인권침해 사례에 관해서 NGO로부터 탄원을 접수한바 있으며 이에 대한 문제제기가 꾸준히 이어져 왔다. 또 유엔 인권소위원회 불법구금위원회에서는 지난 1994년 북한의 러시아 벌목공 처우문제에 대한 우려를 표명하는 결의안을 채택한 바 있으며 1995년 인권위원회와 1997년 3월 인권소위원회에서 각각 북한의 인권문제가 거론된 바 있다.³⁾

북한은 국제사회에서 도덕적 권위를 가지고 있는 유엔 인권소위원회의 인권문제 제기에 대하여 인권규약 탈퇴라는 극단적인 방식으로 대응하였다.⁴⁾ 뿐만 아니라 그 동안 미국과 식량지원을 조건으로 진행해 왔던 미사일회담도 중단한다고 발표하였다. 북한의 이러한 극단적인 행동은 국제인권규약이 제정된 이후 처음 발생한 사건으로 국제사회에 큰 충격을 던져준 바 있다. 북한의 일방적인 국제인권규약 탈퇴에 대해서 1997년 10월 유엔인권위원회는 북한의 인권규약 탈퇴는 북한의 인권침해를 정당화할 수 없으며 현행 국제법과 인권규약의 규정에 의하면 북한의 인권규약 탈퇴는 인정될 수 없다고 통보하였다.⁵⁾ 이러한 유엔측의 단

3) 『한겨레신문』 1997. 8. 21일자 및 『조선일보』 1997. 8. 12일자 사설 참조.

4) 북한당국은 인권소위원회의 북한인권문제 결의를 “조선의 현실을 완전히 왜곡하는 것”이라고 주장하면서 ‘시민적 정치적 권리에 관한 국제규약’ 탈퇴를 선언하였다. 또 9월 30일로 예정된 ‘어린이 권리에 관한 유엔협약’의 이행보고서 제출도 연기한다고 밝혔다. 『한겨레신문』, 1997. 8. 28일자. 본 보고서 첨부<자료-4> 북한 주재네바 참사관 발언 참고.

5) *Korea Herald*, Nov. 1, 1997.

호한 대응에 대해서 북한은 태도를 번복하여 1998년 5월 아동권리위원회 최초보고서를 제출하였고 2000년 3월 17년만에 국가인권보고서를 제출하여 다음 해 규약위원회 심의를 받았으며 여성인권보고서와 아동인권보고서에 대한 규약위원회 심의도 준수하였다.⁶⁾

그러면 유엔 인권위원회 및 총회에서 통과된 북한인권결의안을 중심으로 그 내용과 통과배경, 북한의 대응 및 우리정부 정책 등을 살펴보기로 한다.

II. 유엔인권위원회 북한인권결의안

1. 2003년 1차 대북 인권결의안(2003. 4. 16)

유엔인권위원회는 2003년 제 59차 회의에서 북한인권상황(Situation of human rights in the Democratic People's Republic of Korea)결의안을 채택하였다. 동 결의안은 국가들의 합의로 운영되는 유엔 인권제도 속에서 처음으로 공식의제로 부각되었다는 점에서 매우 중대한 의미를 가진다.⁷⁾

유엔인권위가 북한 결의안을 채택한 것은 91년 남북한이 유

6) 북한 제 2차 국가인권보고서 심의과정에서 제기된 질의 및 북한의 공식 답변 내용은 다음 참조, 이원웅, “북한 제2차국가인권보고서에 대한 유엔인권이사회 공개서면질의 및 구두답변,” 『국제인권법』 제 4호(2002).

7)

[http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/\(Symbol\)/E.CN.4.RES.2003.10.En?Opendocument](http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/(Symbol)/E.CN.4.RES.2003.10.En?Opendocument) (검색일: 2007년 11월 15일)

엔에 동시 가입한 이후 처음으로 53개 위원국 찬반투표를 하여 찬성 28, 반대 10, 기권 14표로 통과시켰다. 미국, 일본 및 EU 각국 등 대부분의 서방국가들은 찬성표를 던졌고 중국, 러시아, 쿠바, 시리아 등은 반대했다.

전문과 7개항의 본문으로 구성된 이 결의안은 국제적으로 인정된 노동기준의 엄수, 고문방지협약과 인종차별철폐협약 비준 촉구, 아동권리위원회와 유엔인권이사회의 권고 이행, 여성인권과 기본적 자유의 지속적 침해에 관한 우려 표명 등을 주된 내용으로 하고 있다.

1차 결의안은 ①식량분배의 투명성을 높이기 위해 유엔 산하기구 등 국제 인도지원 단체들이 북한 전역에 자유롭게 접근하도록 보장, ②탈북자들에 대한 처벌금지, ③외국인 납치 문제의 투명한 해결 등을 촉구하는 내용을 주로 담았다.

2. 2004년 2차 대북 인권결의안 (2004. 4. 15)

제60차 유엔인권위원회는 유럽연합(EU) 주도로 상정된 북한 인권결의안을 채택하였는데, 유엔인권위원회의 53개 위원국은 결의안을 표결에 부쳐 찬성 29, 반대 8, 기권 16으로 통과시켰다. 여기서 2004년도 유엔 북한인권결의안은 2003년 결의안의 골격을 거의 그대로 유지하고 있으나 대북인권 압력의 수준을 점진적으로 높이고 있음을 알 수 있다. 2004년 결의는 2003년 결의에 비교하여 볼 때 대체로 결의안 내용을 대부분 유지하고 있으나, 북한인권담당 특별보고관을 신규 임명하고, 여타 유엔 특별 보고관들에게 북한인권상황 조사를 요청하는 등의 내용과 함

계, 여성 인신매매, 북한내 수형시설 및 강제수용소에서의 인권 침해 문제를 추가한 것이 주요한 특징이다.

1차 결의안에 비해 요구의 수준이 한 단계 높아진 2차 결의안은 조직적이고 광범위한 인권침해가 있다는 주장들을 검증하기 위해 북한 당국이 유엔과 비정부기구(NGO)를 포함한 국제사회에 전폭적으로 협력할 것을 촉구하고 있다. 특히 인권위는 북한 인권상황을 파악하기 위해 국제적 명망과 전문지식을 갖춘 인사를 특별보고관에 임명할 것을 요청하는 문구를 추가하여, 북한인권 특별보고관(Special Rapporteur for DPRK)에 태국 출라롱 코른대학 법학교수 출신인 비딧 문타폰을 임명하였다.⁸⁾ 문타폰특별보고관은 2005년 61차 유엔인권위원회 및 60차 유엔총회에 북한인권실태 보고서를 제출하였으며 2006년 유엔인권위원회에도 보고서를 제출하였다.

3. 2005년 제3차 대북 인권결의안 (2005. 4. 14)

제61차 유엔인권위원회는 유럽연합(EU)과 일본이 주도한 제3차 북한 인권 결의안을 53개국 위원들이 참여하는 표결에 부쳐 찬성 30표, 반대 9표, 기권14표로 채택하였다.

이 가운데 제61차 인권위원회의 북한인권결의안(조선민주주의 인민공화국의 인권 상황에 대한 인권위원회 결의문)에서 제시되고 있는 조치를 보면, 유엔이 북한인권에 대한 기본적 입장을

8) 초대 유엔 북한인권특별보고관으로 임명된 Vitit Muntarbhorn교수는 아태지역국가인권기구포럼의 자문위원이며 유엔아동매매와 매춘 및 포르노그래피 특별보고관(1991-4)를 역임한 아시아 인권전문가이다.

총체적으로 살펴 볼 수 있다. 유엔인권위원회가 결의한 내용은 바로 북한인권 개선을 위한 국제사회의 총체적 의견과 조치들로 다음과 같이 집약되어 있다.

첫째, 북한의 조직적이고 광범위하며 심각한 인권 침해에 대한 우려

둘째, 조선민주주의 인민공화국 정부가 유엔 인권위원회에서 2004년 4월 15일 채택된 결의한 내용에 있어 특별보고관의 권한을 인정하지 않는 것과 함께 어떤 협조도 하지 않는 것에 대해 심각한 우려

셋째, 조선민주주의인민공화국 당국과 대화를 갖고자 하는 유엔 인권고등판무관의 노력에도 불구하고 조선민주주의인민공화국 정부가 유엔 인권고등판무관 및 동 판무관실과 함께 기술적 협력 활동을 하지 않는 것에 대하여도 우려를 표명

넷째, 더 나아가, 국가 내의 불안정한 인도주의적 상황, 특히 최근의 진전에도 불구하고 여전히 상당한 비율의 아동들의 육체적, 정신적 발육에 영향을 기치고 있는 유아 영양실조의 만연에 대해 깊은 우려를 표명

다섯째, 북한 정부 당국에 대하여 인권개선을 촉구, 특히 2005년도 결의안에서는 이전과 달리 북한의 국호를 지칭하는 것보다 북한 정부를 지칭하는 횟수가 거의 3배로 늘어난 것이 특징 (3회→8회)⁹⁾

9) 이는 인권상황에 대한 현 정부 및 정부 지도층의 관심과 노력을 유도하려는 것으로 분석된다. 최의철·임순희, 『북한 인권에 대한 국제사회의 동향: 제61차 유엔인권위원회의 결의안채택을 중심으로』 통일연구원(2005), p.6.

〈표 1〉 유엔인권제도의 북한인권결의안 총괄

유엔기구	북한인권결의안
유엔인권 위원회	〈1993년 49차 인권위원회〉
	- 국제인권 기준 준수 촉구(EU)
	- 독재체제 및 공산주의 허구성 비판(미국)
	- 기본적 인권 존중과 정치범 석방 촉구(북구)
	- 폐쇄체제 및 강제수용소 문제 비판(러시아)
	〈1994년 50차 인권위원회〉
	- 인권탄압정책, 자결주의 허구성, 국제사회로부터의 고립 및 폐쇄성 등 비판(한국)
	〈1995년 51차 인권위원회〉
	- 기본적 권리 박탈 및 양심수 구금, 실종 비판(EU)
	- 조직적 인권침해 상황 및 인권실태 비판(미국)
	〈1996년 52차 인권위원회〉
	- 양심수 구금, 등의 인권침해 우려(EU)
	〈1997년 53차 인권위원회〉
	- 정치범 구금, 표현의 자유 제한에 대한 우려
- 인권존중 촉구(EU)	
〈1998년 54차 인권위원회〉	
- 양심수, 정치범 구금, 노동교화소, 표현의 자유 비판(EU)	
- 시민적 정치적 권리에 관한 국제규약 탈퇴 기도에 비판(캐나다)	
〈2003년 59차 인권위원회〉	
- 『북한인권결의안』 채택	
〈2004년 60차 인권위원회〉	
- 북한인권 특별보고관 임명	
〈2005년 61차 인권위원회〉	
- 북한인권실태보고서	
- 북한인권 개선 촉구결의안 채택	
〈2006년 62차 인권위원회〉	
- 북한인권실태보고서	

인권소위원회	<1992년> - 북한의 러시아 벌목공과 정치범에 대한 인권침해 사례에 대한 탄원서 접수 <1994년> - 북한의 러시아 벌목공 처우 문제에 대한 결의안 채택 <1997년> - 북한 인권 관련 결의 : 거주이전의 자유 및 정부인권 보고서 제출 <1998년> - 북한 인권 관련 결의 : 출입국의 자유 보장, 유엔의 절차 및 활동에 협력 요청/ 정보취득, 언론인과 인권운동가에 대한 탄압, 불법 처형과 실종, 정치범에 대한 학대 비판
유엔인권 고등판무관	<2000년> - 중국에 인도적 차원의 문제 해결 촉구 - 북한 담당관 임명

Ⅲ. 유엔총회 북한인권결의안

1. 2005년 유엔총회 북한인권결의안(2005. 11. 17)

제 60차 유엔총회는 사상 처음으로 북한에 대한 인권결의안을 채택하였다. (찬성 84표, 기권 62표, 반대 22표) 유엔총회 인권결의안은 유럽연합의 주도로 상정되었으며 다음과 같은 내용을 담고 있다.

① 북한은 비탄 문타폰 유엔 북한인권특별보고관의 임무를 인정하고 있지 않고 협력을 제공하고 있지 않는 점, 북한에서 체계적이고 광범위하며 중대한 인권침해가 지속되고 있는 데 대한 우려

② 모든 인권과 기본적 자유의 완전한 존중, 특히 특별보고관에 대한 충분한 협력 제공 및 인도적 지원기구의 북한내 활동보장 촉구

③ 세부적으로 북한내에서 고문과 공개처형, 불법구금, 강제노동 등이 자행되고 있다는 점, 북한에 송환된 탈북자들에 대한 북한당국의 인권침해에 대해서 우려

④ 북한내 사상, 종교, 거주 이전의 자유 등이 제한받고 있으며 여성의 인권과 자유도 인신매매와 강제유산, 영아살해 등의 형태로 유린되고 있다는 점을 지적

⑤ 비정부기구(NGO)와 세계식량계획(WFP) 등 유엔산하 기관의 인도적 지원이 필요한 사람들에게 공평하게 전달되고 있는지 확인할 수 있도록 북한 모든 지역에 대한 접근권 보장 촉구

2. 2006년 유엔총회 북한인권결의안(2006. 11. 17)

제 61차 유엔총회(제 3위원회)는 유럽연합, 미국, 일본 등이 공동 제출한 북한인권결의안을 통과시켰다. (찬성 91표, 기권 60, 반대 21) 동 결의안의 주요 내용은 다음과 같다.

① 북한내 조직적이고 광범위한 심각한 다음의 인권침해를 우려한다.

- 고문, 공개처형, 정치적 이유로 인한 사형집행, 범죄인 수용소 등에서의 강제노역
- 추방 송환된 탈북자에 대한 고문 처벌
- 자유에 대한 광범위하고 심각한 제한 및 국내 이동과 해외여행 자유에 대한 제한

- 여성인권 및 기본 자유 침해, 매춘 강제결혼을 목적으로 하는 여성에 대한 인신매매, 강제유산, 수용소 등에서의 송환 여성의 영아살해 행위
- 북한주민의 심각한 영양실조 및 경제, 사회적 권리에 대한 침해
 - ② 유엔 인권고등 판무관과 북한당국과의 대화 노력에 대한 북한측의 비협조를 우려
 - ③ 북한당국의 잘못된 관리로 인한 인도적 상황, 특히 아동인구의 신체적, 정신적 발달상태를 우려하고 인도지원단체들이 북한내 주재를 북한당국이 보장하도록 촉구
 - ④ 유엔총회 등의 대북권고 조치의 완전한 이행과 특별보고관의 북한주민에 대한 자유로운 접근권을 허용할 것, 유엔 인권제도의 충분한 협력을 제공할 것을 촉구
 - ⑤ 사무총장은 북한 상황에 대한 포괄적 보고서 제출할 것과 특별보고관은 북한인권에 대한 사실관계 및 권고사항을 보고하도록 촉구

3. 2007년 유엔총회 북한인권결의안

2007년 제 62차 유엔총회 제3위원회는 세 번째로 북한에 대한 인권결의안을 통과시켰다.¹⁰⁾ 동 결의안은 북한에서 체계적이고 광범위하며 심대한 인권침해가 지속되고 있는 사실을 주목하면서, 특히 다음과 같은 문제를 지적하고 있다; 고문, 잔인하고 비인간적이며 혹은 비하적인 처우 및 처벌방식, 사상, 양심 및 표

10) document A/C.3/62/L.37/Rev.1

현의 자유, 평화로운 집회결사의 자유, 종교의 자유에 대한 심각한 제약, 난민 및 탈북자의 상황, 국내 및 해외여행의 자유에 대한 제약, 경제, 사회, 문화적 권리에 대한 제약으로서 영양실조, 심각한 건강보건문제의 만연, 외국인 납치와 관련된 강요된 실종 문제 등이다.

특히 총회는 북한당국에게 인권상황 및 기본적 자유를 존중할 것을 강력하게 촉구하며 특별보고관와의 협조를 다시 한 번 요구하고 있다.

〈표 2〉 2005-7 북한인권결의안 찬반투표 현황

구 분	찬성	반대	기권	한국정부
2005년	84	22	62	기권
2006년	91	21	60	찬성
2007년	97	23	60	기권

〈표 2〉는 2005-7년까지 유엔총회에서 북한인권결의안에 대한 찬반투표 현황을 보여주고 있다. 2006년의 경우 그 동안 기권을 하였던 국가들이 찬성표를 던지는 쪽으로 돌아섰다. 또 2005년 총회 북한인권결의안에 반대입장에 섰던 감비아, 기니아, 말레시아, 스와질랜드, 투르크메니스탄 등이 기권으로 입장을 바꾼 점도 주목할 만하다. 다만 2005년 투표에서 기권을 하였던 알제리, 나미비아, 토고와 찬성입장에서 있었던 시리아가 반대표를 던졌으나 전체적으로 찬성표는 1년만에 6표가 늘어 났고 반대는 1표, 기권은 2표가 감소하여 북한이 인권문제와 관련하여 외교적으로 국제사회에서 고립되는 경향을 보여 주고 있다. 결의안에 반대표를 던진 국가는 중국·러시아·베네수엘라·쿠바·말레이시아·

벨로루시·수단 등이다. 이들 중 대부분은 인권침해 국가로 지목되거나 반미(反美)·반서방 성향을 보이고 있는 나라들이다. 2007년 북한인권결의안에 반대한 국가들을 살펴보면 말레시아가 다시 반대 입장으로 돌아섰으며 2006년에 반대했던 토고, 나미비아가 기권으로 빠지고 대신 소말리아, 오만, 타지크스탄, 우간다가 반대입장을 표명하였다.¹¹⁾ 또 2007년 찬성국가는 모두 97개 국으로 늘어나서 인권문제를 둘러싸고 북한의 외교적 고립 현상이 뚜렷이 나타나고 있다. <표-3>에서 나타나듯이 북한인권결의안에 대한 찬성 지지율은 2007년에 통과된 다른 지역, 즉 미얀마와 이란인권결의안에 대한 찬성 지지율과 비교하여 보더라도 그 심각성에 대해서 국제사회가 한 목소리를 내고 있음을 알 수 있다.

<표 3> 2007년 유엔총회 국가별 인권결의안 찬반지지율 비교¹²⁾

국가별	찬성	반대	기권
북한인권결의안	97	23	60
미얀마인권결의안	88	24	66
이란인권결의안	72	50	55

11) 2007년 반대국가 명단은 다음과 같다. Algeria, Belarus, China, Cuba, Democratic People's Republic of Korea, Egypt, Guinea, Indonesia, Iran, Lao People's Democratic Republic, Libya, Malaysia, Myanmar, Oman, Russian Federation, Somalia, Sudan, Syria, Uganda, Uzbekistan, Venezuela, Viet Nam, Zimbabwe.

12) <http://www.un.org/News/Press/docs/2007/gashc3909.doc.htm> 참고.

IV. 북한의 대응

유엔 북한인권결의안에 대한 북한의 공식적인 대응은 강한 수사적 거부와 반발이다.¹³⁾ 그 가장 대표적인 사례는 유엔 인권기구에서 최초로 북한에 대한 결의안이 통과되었을 때였다. 앞서 도입부분에서 서술하였듯이 북한은 국제사회에서 도덕적 권위를 가지고 있는 유엔 인권소위원회의 인권문제 제기에 대하여 인권규약 탈퇴라는 극단적인 방식으로 대응한 바 있다. 북한의 이러한 극단적인 행동은 국제인권규약이 제정된 이후 처음 발생한 사건으로 국제사회에 큰 충격을 던져준 바 있다.

대외적인 반발과 거부는 주로 북한 외무성 대변인 담화 형식으로 발표되고 있다. 이어서 관영매체에 상세보도 되거나 추가적인 성명이 제시된다. 대부분의 논조는 대외적인 인권압박을 통해 ‘체제전복’을 기도한다는 주장으로 나타나고 있다.¹⁴⁾ 즉 북한은 인권문제가 없으며 외부의 적대세력들이 체제전복을 위한 정치적 수단으로 인권문제를 제기하고 있다는 것이다. 두 번째 논리는 내정간섭론이다. 앞서 살펴보았듯이 북한 인권이론은 아직까지 국가주권을 보편적 인권가치보다 우위에 설정하고 있다.

그러나 북한에 인권문제가 존재하지 않는다는 주장은 최근 북한내 인권침해 상황들에 대한 비밀영상물 유출과 탈북자 증언 등으로 성립되기 어렵다. 만약 북한의 주장이 성립되기 위해서는

13) 2006년 유엔총회 제 3위원회에서 통과된 북한인권결의안에 대한 거부 반응은 다음 보도 참조, 『연합뉴스』 2006년 11월 18일.

14) 2005년 유엔인권결의안 통과에 대한 공식적 거부반응에 대해서는 다음 참조, 임순희 등, 『북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응』 통일연구원(2006), pp.25-43.

북한 당국은 유엔 인권특사나 국제인권단체의 현장 접근을 용납해야 할 것이다. 두 번째 국가주권이론은 더 이상 유엔인권제도에서 논란이 될 수 없는 사안이다. 개별국가 수준에서 인권비판은 상대국에 대한 내정간섭을 구성할 수 있지만 유엔인권기구, 유엔총회가 인권전문가, 혹은 회원국 다수의 의견으로 결의한 결의안까지 내정간섭으로 치부하는 것은 유엔의 권위와 인권제도를 정면으로 거부하는 것이나 다름없다. 그러나 북한은 한 편으로 세 가지 인권규약에 의거한 국가인권보고서를 이미 제출하는 등 조약의 의무를 수행하고 있다. 한편으로 국제인권규약을 준수하면서 한편으로 국가주권의 절대성을 주장하는 북한의 반박 논거는 모순적이며 국제사회를 설득하기 어렵다.

북한의 두 번째 대응 태도는 관련국가, 특히 미국의 인권침해 상황을 거론하며 비판의 화살을 되돌리는 것이다. 이러한 태도는 사실상 인권침해국으로 국제사회의 압력을 받는 나라들이 상투적으로 사용하고 있는 대응방법이기도 하다.¹⁵⁾

북한의 대외적인 인권 역공세는 주로 미국을 대상으로 하고 있다. 그러나 일본의 경우 납치문제 제기에 대해서 재일조선인에 대한 인권유린을 규탄하는 맞불전략을 제기하고 있다.¹⁶⁾ 또한 강제연행(340만명), 납치사망자(100여만명), 일본군 위안부(20만명) 등 과거 식민지 시절 일제의 만행을 예로 제시하면서 과거청산을 요구하고 있는 점도 주목된다.¹⁷⁾ 북한의 경우는 보

15) 중국은 미국이 인권공세에 대응하여 중국 국무원 보도판공실이 미국인권실태보고서를 발간하여 역공을 취하고 있다.

16) '일본의 정당, 단체가 재일조선인에 대한 인권유린 행위를 규탄,' 『민주조선』 2006년 3월 19일.

17) 여기서 '과거청산'은 북일수교의 조건으로 사실상 금전적 보상을 의

다 집요하고 직접적인 어조로 미국의 인권문제를 제기하고 있다. 심지어 북한은 2006년 2월 사회과학법률연구소 명의로 미국의 인종차별과 관타나모 형무소 인권유린 행위를 근거로 유엔인권기구에 '고소장'을 제출하였다.¹⁸⁾

북한의 입장은 단순히 미국의 인권침해 사실을 적시하는 데 그치는 것이 아니라 국제사회 인권판단의 '형평성' 문제를 제기하고 있다. 즉 더욱 심각한 인권침해 국가들의 인권문제는 도외시 하면서 왜 자신들의 '작은 문제'를 거론하는 것이냐는 주장으로 이해할 수 있다. 그러나 국제사회의 관심 대상이 되는 인권문제의 범주는 단순한 인권침해 사실 자체보다 그러한 사실을 자유롭게 조사하고 문제를 제기하고 개선할 수 있는 방법이 국내적으로 존재하고 있는가 하는 '인권보호제도'의 존재여부에 비중을 두고 있다. 미국의 경우 결코 인권 선진국이라고 간주하기 어렵겠지만 인권문제를 제기하고 개선할 수 있는 내부적 제도가 존재하고 국제인권기구들의 접근도 자유로운 상황임을 부인할 수 없다. 따라서 북한의 주장처럼 상대국가의 인권침해 사실 존재유무만으로 '형평성' 문제를 제기하는 것은 북한 인권문제를 회피할 수 있는 합리적 근거로 받아들이기 어렵다.

둘째 이러한 북한의 외교적 역공전략은 상대국 인권침해를 입증하는 자료의 근거가 모두 서방국가 언론 혹은 유엔인권기구, 국제NGO에 의존하고 있다는 내적 모순이 있다. 즉 자신들의 인권침해 사실에 대해서 동일한 사실자료들을 거부하면서 상대국 인권침해 사실을 비판할 때는 그러한 자료원을 동원하고 있다는

미한다. 『로동신문』 2006년 3월 14일자 참조.

18) 『평양방송』 2006년 2월 20일 보도.

문제점이다. 심지어 미국 관타나모 해군기지 포로학대 사건 등을 제시하면서 로스엔젤레스 타임즈 등 미국 언론의 보도내용과 북한인권 상황에 대해서 비판적 입장을 견지하고 있는 인권감시그룹(HRW)의 자료를 인용하고 있다.¹⁹⁾ 북한 인권문제 논란에 있어서 가장 중요한 것은 사실 확인인데 상대국의 언론보도나 NGO의 자료를 비판의 근거로 제시하면서 자신들의 문제에서만은 이들 언론보도와 NGO 자료를 거부하고 반발하는 것은 논리적 불일치라는 비판을 면하기 어려울 것이다. 한편 북한은 2004년 형법 및 경제법 등의 개정 및 제정을 통해 일정부분 유엔 인권압력을 선별적으로 수용하려는 노력이 보이는 점도 지적할 만하다.²⁰⁾

V. 우리정부의 정책

한국에서 북한인권문제를 제기하는 것은 아직도 정치이념적 보수성을 대변하는 것으로 인식되고 있다. 과거 김영삼정부는 국제사회의 북한인권비판 움직임 발맞추어 북한 인권문제에 대해서 보다 적극적인 자세를 취한 바 있다. 예를 들어 1996년 9월 유엔총회 연설에서 공노명 당시 외무장관은 전후 최초로 북한 인권문제를 원론적인 수준에서 거론하여 북한측의 강력한 반발을 초래한 바 있다. 또 1995년 5월 정부는 유관부서 책임자들 간에 북한인권문제를 체계적으로 다루기 위한 「북한 인권대책

19) 임순희 등, 앞의 책, p.41 참조.

20) 최의철·임순희, 앞의 책(2005) 및 이원웅, "국제사회 인권압력에 대한 북한의 인식과 대응" 국제정치논총 47집 1호(2007) 참조.

실무조정회의」를 구성하였으며 대통령 자문기구인 「민주평화 통일자문회의」 산하에 국제기구와 국제인권단체에 북한 인권문제를 적극적으로 거론하기 위한 상설기구로 「인권보장을 위한 특별위원회」를 설치하여 활동한 바 있다. 평통은 사회복지분과 위원회와 종교분과위원회에서도 북한인권문제를 다루었다. 통일부도 산하 통일연구원에 「북한인권 정보자료센터」를 설치하고 1996년부터 매년 각각 국문과 영문으로 된 ‘북한인권백서’를 펴내고 있다.

그러나 1998년 등장한 김대중정부는 북한에 대한 유화정책을 의미하는 ‘햇볕정책’을 추구하면서 북한 인권문제에 대해서 적극적인 관심을 보이지 않았다. 김대중 정부의 뒤를 이어 등장한 노무현 정부도 역시 북한 인권문제에 대해서 소극적인 자세를 보였다. 한국정부는 지난 유엔인권위원회 대북 인권결의안 투표에 불참 또는 기권하였다. 그것은 북한인권문제를 거론하는 것은 시기상조이며 북한을 자극하여 핵문제 해결 및 남북관계 진전에 지장을 초래할 것이라는 정책판단 때문이었다. 또 일부 시민단체와 정치세력들은 최근 국제사회에서 북한 인권문제가 거론되는 것은 미국의 주도하에 북한정권을 무너뜨리기 위한 책략일 뿐이라는 음모론적 시각을 가지고 있다.

한국의 인권단체들과 시민사회는 북한인권문제를 둘러싸고 대체로 이념적 성향에 따라 분열되어 있다. 그러나 북한 인권문제에 대한 ‘고의적’ 무관심과 침묵은 북한당국의 인권침해 ‘감싸주기’로 오해될 가능성도 있다. 이러한 오해는 한국이 추구하는 외교적 목표에 대한 국제사회의 불신과 의혹을 가져오고 나아가서 국민적 지지를 저해할 수 있다. 2006년 유엔총회 북한인권결의

안 통과시 우리 정부는 처음으로 찬성표를 던진 바 있다. 이러한 정책 전환 배경에 대해서 반기문 사무총장 피선, 유엔인권이사회 최초 이사국 피선, 북한핵실험, 국내외 압력 등의 요인이 지적되고 있다.²¹⁾ 하지만 2007년 제 62차 유엔총회 북한인권결의안 표결에서 다시 기권표를 던짐으로써 기존의 입장으로 회귀하였다. 정부는 ‘남북관계의 특수성’ 때문에 이러한 결정을 내리게 되었다는 입장이다. 그러나 보편적 가치인 인권문제에 대해서 2006년과 2007년에 각각 다른 입장을 지지함으로써 인권이사회 초대 위원국이자 유엔 사무총장을 배출한 국가로서 유엔이 지지하는 기본적 가치에 대하여 일관성을 결여하고 있다는 비판을 면치 못하게 되었다.

〈표 4〉 우리 정부의 유엔 북한인권결의안에 대한 태도변화²²⁾

유엔결의안	정부입장	출 처
제59차 유엔인권위원회 (2003년 4월)	〈불참〉 “정부가 유엔인권위 결의안에 찬성하는 것이 북한문제를 풀어나가는 데 있어 영향을 미칠 것인지 조심스럽게 분석했으며 이번 경우에는 찬성하는 것이 바람직하지 않다고 생각한다” (윤영관 외교부장관)	『연합뉴스』 2003년 7월 1일
제 60차 유엔인권위원회 (2004년 4월)	〈기권〉 “기권도 하나의 입장 표명” 북한인 인권상황에 대해 우려를 표명하고 남북	『국민일보』 2004년 4월 16일

21) 경규상, 『북한인권문제: 한국과 국제사회의 역할』, 숭실대학교 대학원 정치외교학과 박사학위 논문(2007), p.116 참조.

22) 위의 책, 114쪽을 참고로 필자가 재구성.

	관계 개선이 북한의 인권에 궁극적으로 기여한다는 점에서 기권한다는 입장을 표결과정에서 밝혔다”(오준 외 통부 국제기구 정책관)	
제 61차 유엔인권위원회 (2005년 4월)	<p><기권></p> <p>“지난 1년간 북한 인권상황에 큰 진전이 없는 데 대해 깊은 우려를 가지고 있다”“한국정부는 한반도에 화해와 협력의 질서를 구축하고 북한핵문제의 평화적 해결과 남북신뢰 구축을 위해 노력하고 있다...이러한 남북관계 특성을 고려해 기권한다”(최혁 주 제네바 대표부 대사)</p>	『동아일보』 (2005.4.15)
제 60차 유엔총회 (2005년 11월)	<p><기권></p> <p>“북한인권에 대한 국제사회의 우려에 대해 공유하고 있으나 북한인권상황 개선을 위한 우리의 노력은 대북정책의 전반적 틀속에서 추진할 수 밖에 없다”(최영진 주유엔 한국대표부 대사)</p>	『문화일보』 (2005.11.18)
제 61차 유엔총회 (2006년 11월)	<p><찬성></p> <p>“보편적 가치로서의 인권 신장에 기여하는 것과 함께 핵실험 이후 더욱 절실하게 요구되는 북한과 국제사회의 인권분야에서의 대화와 협력을 구체적으로 촉진하는 계기가 되기를 기대한다...대북 화해협력정책 기조를 견지하면서 식량권 등 북한 주민들의 실질적인 인권상황의 개선을 위해 지속적으로 노력해 나갈 것이며, 이를 위해 국제사회와도 계속 긴밀히 협조해 나갈 예정이다”</p>	외교통상부, 『보도자료』 제06-420호 (2006.11.16)

제62차 유엔총회 (2007년 11월 20일)	<p><기권> “남북관계의 특수한 상황을 감안해 기권한 것...정부의 입장은 그간 관계 부처 협의를 통해 결정됐다...기권했지만 정부의 인권정책은 변한 것이 아무 것도 없다. 기본적으로 인권 중시 정책은 지속적으로 견지하면서 국제사회의 인권 문제에 대응할 것”</p>	조희용 외통부 대변인 (『연합뉴스』 2007.11.21)
------------------------------	--	--

VI. 별첨자료

<자료-1> 2003 유엔인권위원회 북한인권결의안 원문

Situation of human rights in the Democratic
People’s Republic of Korea
Commission on Human Rights Resolution 2003/10

The Commission on Human Rights,

Reaffirming that all States Members of the United Nations have the obligation to promote and protect human rights and fundamental freedoms and to implement the obligations they have assumed under the various international instruments,

Mindful that the Democratic People's Republic of Korea is a Party to the International Covenant on Civil and Political Rights and to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, the Convention on the Rights of the Child and the Convention on the Elimination of All

Forms of Discrimination against Women,

Taking note of the reports submitted by the Democratic People's Republic of Korea concerning the implementation of the International Covenant on Civil and Political Rights, the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, the Convention on the Rights of the Child and the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, and encourages the Democratic People's Republic of Korea to continue to submit its reports in a timely manner,

Taking note also of the concluding observations of the Committee on the Rights of the Child and the Human Rights Committee concerning the reports that the Democratic People's Republic of Korea has submitted to them,

Expressing its deep concern at the precarious humanitarian situation in the country, in particular the prevalence of infant malnutrition which, despite recent progress, still affects a significant percentage of children and their physical and mental development,

Reaffirming that it is the responsibility of the Government of the Democratic People's Republic of Korea to ensure the full enjoyment of all human rights and fundamental freedoms of its entire population,

Underlining the importance of the effective continuation of the process of rapprochement between the two Koreas and noting the recent progress in this respect,

Desiring to promote a constructive approach leading to

concrete progress in the field of human rights,

1. *Expresses its deep concern* about reports of systemic, widespread and grave violations of human rights in the Democratic People's Republic of Korea, including:

(a) Torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, public executions, imposition of the death penalty for political reasons, the existence of a large number of prison camps and the extensive use of forced labour, and lack of respect for the rights of persons deprived of their liberty;

(b) All-pervasive and severe restrictions on the freedoms of thought, conscience, religion, opinion and expression, peaceful assembly and association and on access of everyone to information, and limitations imposed on every person who wishes to move freely within the country and travel abroad;

(c) The mistreatment of and discrimination against disabled children whose particular needs are not sufficiently taken into consideration, while at the same time welcoming, in this regard, reports of the preparation of a law on physically disabled persons;

(d) Continued violation of the human rights and fundamental freedoms of women;

2. *Notes with regret* that the authorities of the Democratic People's Republic of Korea have not created the necessary conditions to permit the international community to verify these reports in an independent manner and calls upon the

Government to respond to these reports and these concerns urgently, including:

(a) By ratifying human rights instruments to which it is not yet a party, in particular the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment and the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, and by implementing its obligations under the human rights instruments to which it is a party, namely the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, in particular concerning the right of everyone to be free from hunger, the International Covenant on Civil and Political Rights, the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women and the Convention on the Rights of the Child, ensuring that all necessary measures are undertaken to this end;

(b) By providing all pertinent information concerning the above-mentioned issues;

(c) By implementing the recommendations of the Committee on the Rights of the Child and the Human Rights Committee;

(d) By refraining from sanctioning citizens of the Democratic People's Republic of Korea who have moved to other countries, in particular for humanitarian reasons, and refraining from treating their departure as treason leading to punishments of internment, inhuman or degrading treatment or the death penalty;

(e) By cooperating with the United Nations system in the

field of human rights and cooperating without restriction with the thematic procedures of the Commission on Human Rights relevant to the situation of the Democratic People's Republic of Korea, in particular 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, and international human rights organizations:

(f) By resolving, clearly and transparently, all the unresolved questions relating to the abduction of foreigners;

(g) By adhering to internationally recognized labour standards;

3. *Is also deeply concerned* about reports of a precarious humanitarian situation;

4. *Calls upon* the authorities of the Democratic People's Republic of Korea to ensure that humanitarian organizations, in particular the United Nations agencies, have free and unimpeded access to all parts of the Democratic People's Republic of Korea in order for them to ensure that humanitarian assistance is delivered impartially on the basis of need, in accordance with humanitarian principles;

5. *Requests* the international community to continue to urge the Government of the Democratic People's Republic of Korea to ensure that humanitarian assistance, especially food aid, destined for the people of the Democratic People's Republic of Korea is distributed in accordance

with humanitarian principles and that representatives of international humanitarian actors are allowed to travel throughout the country to monitor this distribution, and to ensure the respect for the fundamental principles of asylum;

6. *Requests* the United Nations High Commissioner for Human Rights to engage in a comprehensive dialogue with the authorities of the Democratic People's Republic of Korea with a view to establishing technical cooperation programmes in the field of human rights and to submit his findings and recommendations to the Commission at its sixtieth session;

7. *Decides* to continue its consideration of this question at its sixtieth session under the same agenda item as a matter of high priority.

51st meeting

16 April 2003

[Adopted by a recorded vote of 28 votes to 10, with 14 abstentions.

See chap. IX. – E/CN.4/2003/L.11]

〈자료-2〉 2004년 ‘북한인권상황결의’ 비공식 번역문

2004년 ‘북한인권상황결의’ 비공식 번역문

(*밑줄 부분은 2003년 결의에 추가된 내용이거나 수정된 내용임.)

인권위는,

- 유엔헌장, 세계인권선언, 국제인권규약과 기타 인권협약의 향도를 받아,
- 모든 유엔 회원국들은 인권과 기본적 자유를 증진·보호하고 적용가능한 국제협약상의 의무를 이행할 책무가 있음을 재확인하며,
- 북한이 ‘시민적·정치적 권리에 관한 규약’, ‘경제적·사회적·문화적 권리에 관한 규약’, ‘아동권리협약’ 및 ‘여성차별철폐협약’의 당사국임에 유의하며,
- 2003년 4월 16일자 인권위 결의 2003/10호를 상기하며,
- 북한의 ‘경제적·사회적·문화적 권리에 관한 규약’(E/1990/6/Add.35) 이행에 관한 제2차 보고서 및 ‘아동권리협약’(CRC/C/65/Add.24) 이행에 관한 제2차 보고서 제출을 인권분야에서의 국제협력 노력에 보다 적극적으로 참여코자 하는 표시로서 주목하고, 북한이 기한내에 보고서를 계속 제출할 것을 권장하며,
- 북한이 제출한 보고서들에 대한 ‘경제적·사회적·문화적 권리 위원회’의 최종검토 의견을 주목하며,
- 북한의 불안정한 인도적 상황, 특히 최근 진전에도 불구하고 상당히 많은 아동들에게 영향을 미치고, 아동들의 육체적·정신적 성장에도 영향을 미치고 있는 아동 영양실조 문제의 만연에 대한 심각한 우려를 표명하며,

- 북한 주민 전체가 모든 인권 및 기본적 자유를 완전히 향유할 수 있도록 보장하는 것은 북한 정부의 책임임을 재확인하며,
 - 남북한간 화해과정의 효과적이고 지속적인 추진의 중요성을 강조하며, 이 분야에서의 진전사항을 주목하며,
 - 북한이 일부 국가들과 인권문제에 관한 협의회를 개최한 사실을 환영하며,
 - 인권분야에 있어서의 구체적인 진전을 가져오는 건설적인 접근자세를 증진하기를 희망하며,
1. 다음 사항들을 포함한 북한에서의 조직적이고 광범위하며 심각한 인권 침해상황에 관한 계속되는 보고서들에 대해 깊은 우려를 표명한다.
 - (a) 고문 및 여타 잔인하고 비인간적 또는 굴욕적 처우 또는 처벌, 공개처형, 불법적.자의적 구금, 정치적 이유로 한 사형 부과, 다수의 수용캠프의 존재 및 강제노동의 광범위한 사용과 자유가 박탈된 사람들의 권리에 대한 존중 결여
 - (b) 북한이탈을 반역행위로 간주하여 외국에서 송환되어 온 북한주민들에 대한 구금, 고문, 비인간적 또는 굴욕적 대우, 사형 등의 처벌 부과와 감옥과 노동 수용소에서의 영아살해
 - (c) 사상, 양심, 종교, 의견 및 표현, 평화적 집회 및 결사의 자유, 모든 사람의 정보 접근에 대한 광범위하고 심각한 제한과 국내이주와 해외여행의 자유를 희망하는 모든 사람들에게 부과된 제한
 - (d) 여성의 인권 및 기본적 자유의 지속적인 침해, 특히 매춘 또는 강제 결혼을 위한 여성 인신매매, 인종적 동기에 의한 강제유산 및 경찰유치소와 노동 교화소 등에서의 송환된 임신부에 대한 유도분만 또는 자연분만등후 영아살해

2. 북한 당국이 유엔을 포함한 국제사회가 북한 인권 침해상황 관련 보고서들에 대한 독립적인 검증을 할 수 있도록 필요한 환경을 조성 하지 않는 것에 대해 유감을 표명하고, 다음 조치를 포함하여 이러한 보고서들과 우려들에 대해 공개적이고 건설적인 자세로 다룰 것을 북한정부에게 촉구한다.

(a) 상기 언급한 문제에 관한 모든 적절한 정보를 제공하고 국제 사회의 북한에 대한 접근제한을 제거할 것

(b) 북한이 미가입한 인권협약, 특히 ‘고문방지협약’과 ‘인종차별철폐 협약’에의 비준 및 북한이 당사국인 모든 인권 협약, 즉 굿주림으로부터 자유로울 권리를 포함한 ‘경제적·사회적·문화적 권리에 관한 규약’, ‘시민적·정치적 권리에 관한 규약’, ‘여성차별철폐 협약’ 및 ‘아동권리협약’상의 제반의무 이행을 위한 모든 필요한 조치가 취해지도록 보장할 것

(c) 국제적으로 인정된 노동기준을 준수하고, 국제노동기구(ILO) 가입과 ILO 강제 또는 의무노동에 관한 1930년 협약(제29호)과 가혹한 형태의 아동노동 금지와 근절을 위한 즉각적 조치에 관한 1999년 협약(제182호)에의 가입을 최우선 문제로서 고려 할 것

(d) 아동권리위원회, 인권이사회 및 경제적·사회적·문화적 권리 위원회의 권고사항을 이행할 것

(e) 특히 다른 국가로 이주한 북한 주민들에 대한 제재를 자제 할 것과, 이들의 이탈을 반역으로 간주하여 구금, 비인간적, 굴욕적 처우 또는 사형에 처하지 말고, 감옥과 노동 수용소에서의 학대와 영아살해를 즉각 중단할 것

- (f) 인권분야 유엔 기구와 협력하고, 북한 상황과 관련된 인권 위원회의 주제별 절차, 특히 식량권에 관한 특별보고관, 고문문제에 관한 특별보고관, 종교적 자유 또는 믿음에 관한 특별보고관, 의견과 표현의 자유에 관한 특별 보고관, 여성에 대한 폭력에 관한 특별보고관, 자의적 구금에 관한 실무위, 강제적 또는 비자발적 실종에 관한 실무위, 인권옹호자들을 포함한 국제인권기구들과 제한없이 협력할 것
 - (g) 유엔인권고등판무관 및 동 판무관실과 건설적인 대화를 발전시킬 것
 - (h) 외국인 납치와 관련된 모든 미해결 문제를 명확하고 투명하게 긴급히 해결할 것
 - (i) 여성 인신매매 종식을 위해 인근국가들과 협력할 것
3. 북한 당국이 비정부기구(NGO)를 포함한 인도적 기구들과 유엔 기구들, 특히 세계 식량계획(WFP)이 인도적 원칙에 따라 주민의 필요를 토대로 공평하게 인도적 지원을 시행할 수 있도록 북한전역에의 완전하고 자유롭고 안전하며 방해받지 않는 접근을 할 수 있도록 보장할 것을 촉구한다.
 4. 인도적 지원, 특히 북한주민을 대상으로 한 식량지원이 인도적 원칙에 따라 배분되고, 국제 인권기구들의 대표들이 식량 분배를 감시할 수 있도록 북한전역에의 여행할 수 있도록 북한정부가 보장하고, 아울러 비호(asylum)에 관한 기본원칙을 존중하도록 국제사회가 북한정부에게 계속적으로 촉구하도록 요청한다.
 5. 유엔인권위 의장단과 협의후 국제적 명망과 인권전문지식이 인정된 인사를 북한인권상황에 관한 특별보고관으로 임명할

것을 유엔 인권위 의장에게 요청한다.

6. 북한 방문 등을 통하여 북한정부 및 주민들과 직접 접촉채널을 구축하고, 북한의 인권상황과 국제인권협약하의 의무 준수 여부에 관해 조사하고 보고하도록 특별보고관에게 요청한다.
7. 또한, 이러한 임무를 수행할 때, 북한 방문 등을 통하여 각국 정부, 비정부단체(NGO) 및 동건에 관한 지식을 갖춘 여타 기관을 포함한 모든 관련 행위자들로부터 신뢰할 만한 정보를 요청하고 수령하도록 특별보고관에게 요청한다.
8. 특별보고관이 임무를 완수할 수 있도록 충분하고 아낌없는 협력을 제공하고 지원하며, 이를 위해 특별보고관이 만나기를 희망하는 북한내 모든 사람들에게 자유롭고 무제한적인 접근을 할 수 있도록 필요한 모든 조치를 취할 것을 북한정부에게 촉구한다.
9. 특별보고관이 임무를 완수할 수 있도록 모든 필요한 지원을 제공하도록 유엔 사무총장에게 요청한다.
10. 자신이 파악한 사실과 권고사항을 제59차 유엔총회와 제61차 유엔인권위에 보고하도록 특별보고관에게 요청한다.
11. 북한내 인권위반 주장들에 대해 조사하고 제61차 유엔인권위에 이를 보고할 것을 모든 관련 특별보고관들과 특별대표들에게 요청하며, 특별보고관들과 특별대표들이 북한 방문 등을 통하여 자신들의 임무를 완전히 이행할 수 있도록 모든 필요한 지원을 제공하도록 유엔사무총장에게

요청한다.

12. 인권분야에서의 기술협력 프로그램을 수립할 목적으로 북한 당국과 포괄적인 협의를 진행하고, 자신이 파악한 사실과 권고사항을 **제61차** 인권위에 제출할 것을 인권고등판무관에게 요청한다.
13. **제61차** 인권위원회에서 같은 의제하에 최우선적 문제로서 동건에 대한 심의를 계속하기로 결정한다.
14. 다음 결정안을 경제사회이사회가 채택하도록 권고한다.

경제사회이사회는 2004년 4월 15일의 인권위 결의 2004/...를 유의하면서 인권위 의장에게 의장단과 협의하여 국제적 명망과 인권 전문지식을 인정받은 자를 북한인권상황에 관한 특별보고관으로 임명하는 것을 유엔인권위 의장에게 요청하는 것을 승인한다. 동 특별보고관은 북한 방문 등을 통하여 북한 정부 및 주민들과 직접 접촉채널을 구축하고 북한의 인권상황과 국제인권협약하의 의무 준수 여부에 관해 조사하고 보고하며 모든 관련 행위자들로부터 신뢰할 만한 정보를 요청하고 수령한다. 또한 경제사회이사회는 유엔사무총장에게 특별보고관이 임무를 수행하는 데 모든 필요한 지원을 제공하도록 요청하는 것을 승인한다. 끝.

〈자료-3〉 2005년 ‘북한인권상황결의’ 비공식 번역문

(* 밑줄표시한 부분은 2004년 결의에 추가된 내용이거나 수정된 내용임.)

인권위는,

- 유엔헌장, 세계인권선언, 국제인권규약과 기타 인권협약의 향도를 받아,
- 모든 유엔 회원국들은 인권과 기본적 자유를 증진·보호하고 국제협약상의 의무를 이행할 책무가 있음을 재확인하며,
- 2003년 4월 16일자 인권위 결의 2003/10호 및 2004년 4월 15일자 인권위 결의 2004/13호를 상기하며,
- 북한이 ‘시민적·정치적 권리에 관한 규약’, ‘경제적·사회적·문화적 권리에 관한 규약’, ‘아동권리협약’ 및 ‘여성차별철폐협약’의 당사국임에 유의하며,
- 북한의 ‘경제적·사회적·문화적 권리에 관한 규약’(E/1990/6/Add.35) 이행에 관한 제2차 보고서 및 ‘아동권리협약’ (CRC/C/65/Add.24) 이행에 관한 제2차 보고서 제출을 인권분야에서의 국제협력 노력에 보다 적극적으로 참여코자 하는 표시로서 주목하고, 북한이 기한 내에 보고서를 계속 제출할 것을 권장하며,
- 북한이 제출한 보고서들에 대한 ‘경제적·사회적·문화적 권리 위원회’의 굵주림으로부터 자유로울 권리를 보장하기 위하여 제시된 조치들을 포함한 최종검토 의견을 주목하며,
- 아동권리위원회 위원 및 여성폭력특별보고관에 대한 북한방문 초청을 환영하며,
- 북한이 일부 국가들과 인권문제에 관한 협의회를 개최한 사실을 또한 환영하며,

- 남북한간 화해과정의 효과적이고 지속적인 추진의 중요성을 강조하며, 이 분야에서의 진전사항을 주목하며,
- 북한인권특별보고관의 보고(E/CN.4/2005/34)를 환영하며,
- 인권분야에 있어서의 구체적인 진전을 가져오는 공개적이고 건설적인 접근자세를 증진하기를 희망하며,

1. 다음 사항들을 포함한 북한에서의 조직적이고 광범위하며 심각한 인권 침해상황에 관한 계속되는 보고서들에 대해 깊은 우려를 표명한다.

- (a) 고문 및 여타 잔인하고 비인간적 또는 굴욕적 처우 또는 처벌, 공개처형, 불법적·자의적 구금, 적법한 절차와 법치의 부재, 정치적 이유로 한 사형 부과, 다수의 수용캠프의 존재 및 강제노동의 광범위한 사용
- (b) 북한이탈을 반역행위로 간주하여 외국에서 송환되어 온 북한주민들에 대한 구금, 고문, 비인간적 또는 굴욕적 대우, 사형 등의 처벌 부과
- (c) 사상, 양심, 종교, 의견 및 표현, 평화적 집회 및 결사의 자유, 모든 사람의 정보 접근에 대한 광범위하고 심각한 제한과 국내이주와 해외여행의 자유를 희망하는 모든 사람들에게 부과된 제한
- (d) 여성의 인권 및 기본적 자유의 지속적인 침해, 특히 매춘 또는 강제 결혼을 위한 여성 인신매매, 유도분만 또는 자연분만 등을 통한 인종적 동기에 의한 강제유산 및 경찰유치소와 노동교화소 등에서 자행되는 송환된 임신부의 아이에 대한 영아살해

2. 북한이 2004년 4월 15일자 인권위 결의 2004/13에 따른 특별보고관의 임무를 인정하지 않고 특별보고관에게 어떠한 협

조도 제공하지 않는 것에 대하여 심각한 우려를 표명한다.

3. 유엔인권고등판무관의 북한 당국과의 대화 노력에도 불구하고, 북한이 유엔인권고등판무관 및 동 판무관실과의 기술협력활동에 참여하지 않는 것에 대하여 우려를 표명한다.

4. 북한의 불안정한 인도적 상황, 특히 최근 진전에도 불구하고 상당히 많은 아동들의 육체적·정신적 성장에 영향을 미치고 있는 아동 영양실조 문제의 만연에 대한 심각한 우려를 표명한다.

5. 다음 조치를 포함하여 이러한 우려들에 대해 공개적이고 건설적인 자세로 다룰 것을 북한정부에게 촉구한다.

(a) 상기 언급된 조직적이고 광범위하며 심각한 인권 침해를 즉각 중단할 것

(b) 상기 언급한 문제에 관한 모든 적절한 정보를 국제사회에 제공하고, 북한에 대한 접근제한을 제거할 것

(c) 특별보고관의 임무를 인정하고, 특별보고관이 임무를 완수할 수 있도록 충분하고 아낌없는 협력과 지원을 제공하며, 이를 위해 특별보고관이 만나기를 희망하는 북한 내 모든 사람들에게 자유롭고 무제한적인 접근을 할 수 있도록 필요한 모든 조치를 취할 것

(d) 북한이 미가입한 인권협약, 특히 '고문방지협약'과 '인종 차별 철폐 협약'에의 비준 및 북한이 당사국인 모든 인권 협약상의 제반의무 이행을 위한 모든 필요한 조치가 취해지도록 보장할 것

(e) 국제적으로 인정된 노동기준을 준수하고, 국제노동기구(ILO) 가입과 '강제 또는 의무노동에 관한 1930년 협약'(제29호)과

'가혹한 형태의 아동노동 금지와 근절을 위한 즉각적 조치에 관한 1999년 협약'(제182호)에의 가입을 최우선 문제로서 고려할 것

- (f) 아동권리위원회, 인권이사회 및 경제적·사회적·문화적 권리 위원회의 권고사항을 이행할 것
- (g) 인권분야 유엔 기구와 협력하고, 북한 상황과 관련된 인권위원회의 주제별 절차, 특히 식량권에 관한 특별보고관, 고문문제에 관한 특별보고관, 종교적 자유 또는 믿음에 관한 특별보고관, 의견과 표현의 자유에 관한 특별 보고관, 여성에 대한 폭력에 관한 특별보고관, 자의적 구금에 관한 실무위, 강제적 또는 비자발적 실종에 관한 실무위, 인권옹호자들을 포함한 국제인권기구들과 제한없이 협력할 것
- (h) 인권분야에서의 기술협력 프로그램 및 국제사회 국가들과의 인권문제에 관한 협의회를 수립할 목적으로 유엔인권고등판무관 및 동 판무관실과 건설적인 대화를 발전시킬 것
- (i) 비정부기구(NGO)를 포함한 인도적 기구들과 유엔 기구들, 특히 세계식량계획(WFP)이 인도적 원칙에 따라 주민의 필요를 토대로 공정하게 인도적 지원을 시행할 수 있도록 북한지역에의 완전하고 자유롭고 안전하며 방해받지 않는 접근을 할 수 있도록 보장할 것
- (j) 국제적 인권기준, 민주적 다원주의와 법치를 존중하고 의사결정 및 이행의 모든 단계에 시민사회의 참여를 확대하고, 국가인권위원회 혹은 그에 상응하는 기구를 설립할 것
- (k) 중대한 인권 침해인 강제적 실종 형태의 외국인 납치와 관련된 모든 미해결 문제를 납치자들의 즉각 귀환 보장 등을 통하여 명확하고 투명하게 긴급히 해결할 것
- (l) 여성 인신매매 종식을 위해 인근국가들과 협력할 것

6. 국제사회에 다음 사항들을 요청한다:

- (a) **북한정부로 하여금 특별보고관에게 충분하고 아낌없는 협력을 제공하도록 촉구할 것**
- (b) 인도적 지원, 특히 북한주민을 대상으로 한 식량지원이 인도적 원칙에 따라 배분되고, 국제 인권기구들의 대표들이 식량 분배를 감시할 수 있도록 북한전역에의 여행할 수 있도록 북한정부가 보장하도록 계속적으로 촉구할 것
- (c) 비호(asylum)에 관한 기본원칙을 존중하도록 **국가들에** 촉구할 것

7. 북한 방문, 정부·비정부단체 및 동 건에 관한 지식을 갖춘 여타 기관을 포함한 모든 관련 행위자들로부터 받은 정보 등을 통하여 북한정부 및 주민들과 직접 접촉채널 구축**노력을 계속하고**, 북한의 인권상황과 국제인권협약하의 의무 준수 여부에 관해 조사하고 보고하도록 특별보고관에게 요청한다.

8. 북한 내 인권위반 주장들에 대해 조사하고 **제62차** 유엔인권위에 이를 보고할 것을 모든 관련 특별보고관들과 특별대표들에게 요청하며, 특별보고관들과 특별대표들이 북한 방문 등을 통하여 자신들의 임무를 완전히 이행할 수 있도록 모든 필요한 지원을 제공하도록 유엔사무총장에게 요청한다.

9. 인권분야에서의 기술협력 프로그램을 수립할 목적으로 북한 당국과 포괄적인 **협업노력을 계속하고**, 자신이 파악한 사실과 권고사항을 **제62차** 인권위에 제출할 것을 인권고등판무관에게 요청한다.

10. 2004년 4월 15일자 인권위 결의 2004/13에 따른 특별보고

관의 임무를 1년 더 연장하기로 결정한다.

11. 특별보고관이 임무를 완수할 수 있도록 모든 필요한 지원을 제공하도록 유엔 사무총장에게 요청한다.
12. 자신이 파악한 사실과 권고사항을 제60차 유엔총회와 제62차 유엔인권위에 보고하도록 특별보고관에게 요청한다.
13. 북한 정부가 특별보고관에게 협조를 제공하지 않고 북한 국내 인권상황에 진전이 보이지 않을 경우, 여타 유엔 기구, 특히 유엔총회가 북한인권상황 문제를 다루도록 촉구한다.
14. 제62차 인권위원회에서 같은 의제 하에 최우선적 문제로서 동건에 대한 심의를 계속하기로 결정한다.
15. 다음 결정안을 경제사회이사회가 채택하도록 권고한다.

경제사회이사회는 2005년 4월 ...일자 인권위 결의 2005/...를 유의하면서 2004년 4월 15일자 인권위 결의 2004/13호에 따른 북한인권특별보고관의 임무를 1년 더 연장하기로한 위원회의 결정을 승인한다. 이사회는 또한 특별보고관이 파악한 사실과 권고사항을 제60차 유엔총회와 제62차 유엔인권위에 보고하는 것과 동 보고관이 임무를 완수할 수 있도록 모든 필요한 지원을 제공하도록 유엔 사무총장에게 요청하는 것을 승인한다.

〈자료-4〉 제60차 유엔 총회 북한 인권 결의안(번역문)

유엔총회는,

모든 유엔 회원국들이 인권과 기본적 자유를 보호하고 증진하며, 이 분야의 다양한 국제협약에 따라 부여된 의무를 이행할 책무가 있다는 점을 재확인하고,

북한은 「시민적·정치적 권리에 관한 국제규약」, 「경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약」, 「아동권리협약」, 「여성차별철폐협약」의 회원국이라는 점에 유의하며,

유엔 인권위원회가 지난 2003년 4월 16일(2003년 10호), 2004년 4월 15일(2004년 13호), 2005년 4월 14일(2005년 11호)에 북한인권결의안을 통과시켰으며, 특히 2005년도 결의안은 북한이 유엔의 북한인권 특별보고관에게 협력하지 않고 북한 인권상황의 개선이 준수되지 않으면 유엔총회가 북한인권 문제를 다룰 것을 촉구했었다는 점을 상기하고,

유엔 북한인권 특별보고관의 2005년 8월 29일자 보고서(A/60/306)를 주목하면서,

1. 다음의 사항에 심각한 우려를 표시한다.

(a) 북한이 유엔 특별보고관의 임무를 인정하지 않고 특별보고관에게 협력도 하지 않는 점.

(b) 북한에서 다음의 사항을 포함한 조직적이고 광범위하며 심각한 인권침해가 행해지고 있다는 보고서가 잇따르고 있는 점.

1) 고문과 여타의 잔인하고 비인간적 혹은 굴욕적인 대우 또는 처벌, 공개처형, 초법적·자의적 구금, 적법한 절차와 법치의 부재, 정치적 이유로 인한 사형, 다수의 정치범 수용소와 광범위한 강제노역의 존재,

2) 북한 이탈을 반역행위로 간주하여 외국에서 송환되어 온 북한 주민들에 대해 행해지는 구금, 고문, 비인간적 또는 굴욕적인 대우, 사형 등의 처벌,

3) 사상, 양심, 종교, 의견 및 표현, 평화적 집회와 결사, 평등한 정보접근과 관련된 자유와 권리의 광범위하고 심각한 제한. 국내 이주자와 해외여행자의 자유이동의 제한,

4) 여성의 인권 및 기본적 자유의 지속적인 침해. 특히 매춘 또는 강제결혼을 목적으로 하는 여성의 인신매매, 강제유산, 경찰 유치소와 노동 교화소 등에서 자행되는 송환된 임신부의 아이에 대한 영아살해,

5) 강제적 실종 형태의 미해결된 외국인 납치 문제.

2. 유엔 인권고등판무관의 북한 당국과의 대화 노력에도 불구하고 북한은 고등판무관 및 판무관실과 기술적인 협력활동을 하지 않고 있다는 점에 또한 우려를 표시한다.

3. 아직도 상당 비율의 아동들의 육체적 정신적 발달에 영향을 끼치는 유아 영양실조의 보편화를 비롯한 북한 내 불안정한 인도주의적 상황에 대한 깊은 우려를 표시한다.

4. 세계식량계획(WFP) 같은 유엔 산하 기관과 비정부단체 등 인권기구들이 북한 내 인도주의 지원이 인도주의 원칙에 따라 필요에 근거하여 공평하게 전달되고 있는지 확인할 수 있도록 이들 인권기구가 북한의 모든 부문에 완전하고 자유롭고 안전하게 그리고 방해 없이 접근할 수 있도록 북한 당국이 보장할 것을 촉구한다. 이 문제에 대한 우려는 북한이 2006년 1월부터 인도적 지원을 받아들이지 않겠다고 선언하면서 더욱 가중되었다.

5. 북한이 모든 인권과 기본적 자유를 철저히 존중할 것과, 이와 관련하여 특히 유엔 특별보고관에 대한 완전한 협력을 비롯한 상기된 유엔 인권위의 결의안 내용의 완전한 이행을 촉구한다.

〈자료-5〉제 61차 유엔총회 북한인권결의안(번역문)

유엔 총회는 유엔 회원국이 인권 및 기본적 자유의 보호 및 증진 의무가 있으며 다양한 인권과 관련된 국제협약상 지게 되는 의무를 이행해야 한다는 점을 재확인하고,

북한은 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약, 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약, 아동권리협약 및 여성차별철폐협약의 당사국이라는 점에 유의하며,

북한이 경제·사회·문화적 권리에 관한 국제협약 제 2차 이행보고서, 아동권리 협약 제 2차 이행 보고서 및 여성차별철폐협약 제 1차 이행 보고서를 제출한 것을 인권 분야의 국제협력 노력에 참여한 표시로서 주목하며,

가장 최근 2005년 7월 여성차별철폐위원회의 북한 인권 상황에 대한 관찰을 포함, 4개 협약 이행기구의 북한 인권 상황에 대한 관찰에 주목하며,

총회의 2005년 12월 16일 (60/173) 결의 및 유엔 인권위원회의 2003년 4월 16일 (2003/10), 2004년 4월 15일 (2004/13), 2005년 4월 14일(2005/11) 결의안을 상기하고 이러한 결의의 이행을 위해 국제사회가 노력을 강화할 필요에 유의하며,

유엔 북한 인권 특별보고관의 보고서 중 특히 북한 내 여성, 아동, 노인, 장애인, 난민들의 권리에 대한 특별한 우려에 주목하면서,

1. 다음의 사항에 대해 심각한 우려를 표명한다.

가. 북한이 지속적으로 유엔 인권 특별보고관의 임무를 인정하지 않고 동보고관에게 협력하지 않는다는 점,

나. 북한에서 아래의 사항을 포함, 체계적이고도 광범위한 심

각한 인권 침해가 일어나고 있다는 보고서가 잇따르고 있다는 점,

1) 고문과 여타의 잔인하고 비인간적, 혹은 굴욕적인 대우 또는 처벌, 공개처형, 불법·자의적 구금, 적법한 절차와 법치의 부재, 정치적인 이유로 인한 사형 집행, 다수의 범죄인 수용소 및 광범위한 강제 노역이 존재하는 점.

2) 추방 혹은 송환돼 북한으로 귀환한 이탈 주민의 상황과, 외국에서 송환돼 온 주민들이 북한을 떠난 행위를 반역으로 간주해 구금, 고문, 비인간적·굴욕적 대우, 사형 등의 방법으로 처벌하는 것. 또한 각국에 강제송환 기본원칙의 존중 의무를 상기시키는 것.

3) 또한 각국에 강제 송환 기본 원칙 존중 의무를 상기시키는 사상, 양심, 종교, 의사의 표현, 평화적 집회와 결사, 정보에의 평등한 접근과 관련된 자유에 대한 광범위하면서도 심각한 제한, 모든 사람의 국내 이동과 해외 여행의 자유에 대한 제한.

4) 여성의 인권 및 기본적 자유의 지속적인 침해, 특히 매춘 또는 강제 결혼을 목적으로 하는 여성에 대한 인신 매매, 강제 유산, 경찰 유치소와 수용소 등의 장소에서 자행되는 송환 여성들의 아동을 살해하는 행위.

5) 다른 주권국가 국민의 인권을 침해하는 강제적인 실종의 형태로 이루어지는 외국인 납치 관련, 국제적인 우려가 계속해서 미 해결로 남아 있는 상태.

6) 북한 주민의 심각한 영양 실조 및 어려움을 야기하는 경제 및 사회적 권리에 대한 침해.

7) 장애인의 경우 몇 명의 자녀를 낳을지, 그리고 몇 살 터울로 낳을 지를 정하는 자유로운 결정권을 제한하기 위한 집단 수용소의 운용 및 강제적인 조치 실시 등을 비롯한 장애인의 인

권 및 기본적 권리 침해와 관련된 보고가 계속해서 나오고 있는 점.

2. 유엔 인권고등판무관과 북한 당국과의 대화 노력에도 불구하고 북한이 고등판무관 및 동 판무관실과 기술적인 협력을 실행하고 있지 않다는 점에 대해 강한 우려를 표명한다.

3. 북한 당국의 잘못된 관리로 인해 가중된 불안정한 인도적인 상황, 특히 아동의 영양실조가 만연된 상태와 관련, 최근 개선됐음에도 불구하고 이것이 계속해서 상당 수 아동 인구의 신체적, 정신적인 발달에 영향을 미치는 것에 대해 깊은 우려를 표명한다. 또한 인도주의 원칙에 따라 인도적인 지원이 한 쪽에 치우치지 않고 모든 지역에 공평하게 전달되는지 확인하기 위해 인도적인 지원 단체들이 계속해서 북한에 주재할 수 있도록 북한정부가 이를 보장할 것을 촉구한다.

4. 북한이 모든 인권과 기본적인 자유를 완전히 존중할 것, 그리고 이와 관련된 상기 유엔 총회 및 유엔 인권위원회의 결의, 유엔 특별 절차 및 조약기구가 북한에 대해 권고한 조치를 완전히 이행할 것, 특별 보고관에게 북한 주민에 대해 완전히 자유로운 접근권을 허용하는 등 충분한 협력을 제공할 것과 여타 유엔 인권매커니즘에 충분한 협력을 제공할 것을 강력히 촉구한다.

5. 제 62차 총회에서 계속해서 북한 인권 상황에 대해 검토하기로 결정하고 이 검토를 위해 사무총장은 북한의 상황에 대한 포괄적인 보고서를 제출할 것과 특별 보고관은 그가 찾은 사실 관계 및 권고 사항을 보고하도록 촉구한다.

〈자료-6〉 제 62차 유엔총회 북한인권결의안(요지)

유엔 총회는,

2007년 10월 2일부터 4일까지 남북정상회담 개최, 10월 4일 남북 양측 지도자에 의한 남북 관계 발전과 평화번영을 위한 선언 채택 및 최근 6자회담의 진전 등을 환영하고, 효과적인 후속 조치 등을 통해 북한의 인권개선을 장려하며,

1. 다음의 사항에 대해 심각한 우려를 표시한다.

(a) 북한이 지속적인 유엔 인권 특별보고관 임무를 인정하지 않고 협조를 제공하지 않은 점

(b) 북한에서 아래 사항을 포함해 시민, 정치, 경제, 사회, 문화적 권리의 체계적이고 광범위하며 심각한 위반이 자행되고 있다는 보고서가 잇따르고 있는 점

1) 고문, 비인간적인 구금상태를 포함해 여타의 잔인하고 비인간적 혹은 굴욕적인 대우 또는 처벌, 공개처형, 불법적 자의적 구금, 공정한 재판 보장 및 독립적인 재판관 등 적법한 절차와 법치의 부재, 정치적 종교적 이유로 인한 사형 집행, 다수의 범죄인 수용소 및 광범위한 강제노역의 존재

2) 추방되거나 북한으로 귀환한 난민과 망명자의 상황과, 구금, 고문, 비인간적 또는 굴욕적인 대우, 혹은 사형 등의 처벌을 하는 것. 또한, 이러한 관점에서 모든 국가가 강제 송환 기본 원칙을 존중하고 피난처를 구하는 이들을 인도적으로 다룰 것을 요청

3) 의사와 표현의 자유를 행사하는 자 및 이들의 가족을 박해함으로써 생각, 양심, 종교 및 표현, 평화적 집회와 결사의 자유와 정보에의 평등한 접근에 대한 모든 종류의 광범위하고 심각한 제한

4) 국가의 허락없이 출국하는 자 및 이들의 가족에 대한 처벌을 포함해 국내에서 자유롭게 이동하고 해외여행을 하고자 하는 모든 이에 부과된 제한

5) 여성, 아동 및 노인 등 북한주민을 심각한 영양실조, 광범위한 보건상의 문제 및 여타 고통에 이르게 하는 경제, 사회, 문화적 권리의 위반

6) 여성의 기본적 자유 및 인권의 지속적인 침해, 특히 매춘 또는 강제결혼을 목적으로 하는 여성 인신매매, 여성에 대한 인신 밀매, 강제유산, 성에 기반을 둔 차별과 폭력

7) 자녀의 수 및 터울 결정과 관련 장애인의 자유로운 결정을 제한하기 위한 집단 수용소 운용 및 강제 조치 실시 등 장애인 인권 및 기본적 권리 침해와 관련된 계속적인 보고

8) 경제, 사회, 문화적 권리 규약에 의거, 북한의 의무로 규정된 결사 및 단체 교섭, 파업의 권리를 포함한 노동자의 권리 침해, 또한 아동권리협약에 의거, 북한의 의무로 규정된 아동에 대한 경제착취와 아동의 유해하거나 위험한 노동 금지를 위반

2. 강제실종의 형태로 외국인 납치가 자행되어 다른 주권국가 국민의 인권을 침해한 것과 관련, 국제사회 우려 미해결 상태에 대해 매우 심각한 우려를 반복하며, 이러한 관점에서 북한정부가 피랍인의 즉각적인 송환 보장을 포함해 투명한 방법으로 기존 채널 등을 통해 동 문제를 긴급히 해결할 것을 강력히 요청한다.

3. 최근 홍수에 대한 북한 정부의 즉각적인 반응과 외부 지원을 구하는 데에 있어 보여준 북한의 개방사례를 주시한다.

반면, 북한 내 불확실한 인도적 상황이 기본적인 수요 충족과 달리 잘못된 자원의 배분 및 빈번한 자연재해로 어려워지고 있으며,

특히, 최근의 진전에도 불구하고, 모성 아동 영양실조의 만

연으로 상당수 아동인구의 신체적 정신적 발달이 지속적으로 영향을 받고 있는 데 대해 깊은 우려를 표명하며,

이러한 관점에서 북한정부가 인도적 지원에 대한 접근을 촉진하고, 인도주의 기관들의 지원이 모든 지역에 공평하게 전달될 수 있도록 하고, 지속 가능한 농업 등을 통해 식량 안보를 확보할 수 있도록 북한정부에 예방적, 구체적 조치를 촉구한다.

4. 북한정부의 모든 인권과 기본적인 자유 완전 존중을 강력히 촉구하며, 이러한 관점에서 :

1) 유엔 총회 및 유엔 인권위원회 결의안, 유엔 특별절차 및 조약기구의 북한에 대한 권고 등의 완전한 이행을 포함해 앞서 언급한 체계적이고, 광범위하고, 심각한 인권 침해를 즉각적으로 종식할 것

2) 난민 유출을 가져오는 근원적인 원인을 타개하고 인간 밀거래, 인신매매, 강탈 등 난민을 착취하는 이들을 범죄화하고, 피해자를 범죄화하지 않도록 할 것

3) 특별보고관에게 북한 주민에 대한 완전 자유로운 접근권 허용 등 충분한 협력을 제공할 것과 여 타 유엔 인권 메커니즘에 충분한 협력을 제공할 것

4) 북한 내 인권상황 개선을 목표로 최근 몇 년 간 유엔인권고등판무관에 의해 추진된 유엔 인권고등판무관 및 그 사무실과의 인권분야 기술적 협력 활동에 참여할 것

5) 유엔 기관과 여타 인도주의적 행위자들이 그들의 임무를 수행할 수 있는 데에 필요한 모든 접근을 부여할 것

5. 63차 총회에서 계속 북한인권 상황에 대해 검토하기로 결정하고, 동 검토를 목적으로 사무총장은 북한상황에 대한 포괄적 보고서를 제출할 것과 특별보고관은 관찰 결과 및 권고를 지속적으로 보고할 것을 요청한다.

〈자료-7〉 북한정부 대표 연설(주 제네바대표부 김성철 참사관)

(“시민적·정치적 권리에 관한 국제협약”(ICCPR) 으로부터의 탈
퇴와 관련)

조선민주주의인민공화국 대표단은 '차별방지와 소수자 보호를
위한 소위원회'의 본 회기 결의안(E/CN.4/Sub.2/1997/L.13) 채
택에 대해 우리 정부의 입장과 조치를 통고하고자 한다.

한마디로 이 결의안은 북한이 가입해 있는 '시민적·정치적 권
리에 관한 국제협약'(ICCPR)을 악용하여 북한을 압박하고 위해
하려는 소위원회 몇몇 회원들과 북한에 적대적인 세력이 공모해
서 만든 정치적 모략극에 불과하다.

이 결의안에 언급된 정기보고서와 관련하여서는 우리는 이미
초기보고서를 제출하였고 첫 정기보고서는 곧 제출될 예정이다.
또 ICCPR 12조에 명시된 권리들은 북한의 관련법에 의해 충분히
보장되고 있다.

정기보고서 제출 만기가 이미 지난 국가는 우리만이 아니라 약
50여개국에 달하며 우리보다 시한이 훨씬 지난 국가들도 있다.
그러나 이 결의안의 지지자들은 유독 우리만 지목하여 극도의 보
안속에 결의안을 작성하고 우리에게 사전에 일언반구나 상의도
없이 상정했다.

이 결의안 채택은 북한에 적대적인 세력의 정치적 의도에서 비
롯된 것이며 그들은 우리 나라를 차별했으며 우리 현실을 철저히
왜곡했고 인권 문제를 정치적으로 악용했다.

우리의 ICCPR 가입이 사악한 정치적 목적으로 악용되었다는

사실이 이제 분명해진 마당에 우리가 더 이상 이 협약의 구속을 받아야 할 이유가 없어졌다. 따라서 북한 정부는 우리 나라의 주권과 존엄성을 지키기 위해 다음과 같은 대응 조치를 취하기로 결정했다.

첫째, 북한을 음해하기 위해 악용된 ICCPR에서 탈퇴한다. 이를 위해 북한 외무성은 1997년 8월 25일 UN 사무총장에게 편지를 보내 이 사실을 통고했다.

둘째, 1997년 아동권리위원회의 16차 회기중 9월 30일까지로 되어 있는 '아동권리협약'의 이행을 위한 보고서 제출을 당분간 연기한다. 따라서 북한 정부는 대표단을 이 회의에 파견하지 않기로 했다.

비록 북한 정부가 ICCPR에서 불가피하게 탈퇴하기는 하였지만 협약에 명시된 모든 권리들은 여전히 준수할 것임을 밝힌다.

북한은 앞으로도 인권보호라는 구실로 우리 조국의 주권과 존엄성을 짓밟고 사회주의 체제를 압살하려는 어떠한 시도도 용서하지 않을 것이며 이에 대해 단호한 대응 조치를 취할 것임을 분명히 한다.

제네바, 1997년 8월 28일

〈자료-8〉 2005년 유엔인권위원회 북한결의안 북한대표 발언내용(원문)

조선민주주의인민공화국 대표단 연설문

유엔인권에 관한 위원회 제 61차 회의

안건 9항에 따르는 〈결의안〉 L.030호 표결(2005년 4월 14일)

의장선생,

조선민주주의 인민공화국 대표단은 EU와 일본의 이름으로 상정시킨 〈결의안〉(L.030)을 단호히 전면 배격한다.

이 〈결의안〉은 우리 공화국을 압살해 보려는 세력들과 그에 추종하는 몇몇 나라들의 주동에 의하여 조작된 것이다.

〈결의안〉은 정치화, 선택성, 2중기준의 극치이다.

첫째로, 〈결의안〉은 본질에 있어서 우리 제도 전복을 목적으로 하고 있다.

〈결의안〉의 전반내용은 오래전부터 조작에 조작을 거듭하여 만들어낸 완전한 허위자료들로 일관되어 있으며 우리 제도 전복에 초점을 두고 있다.

미국은 핵문제와 함께 인권문제를 가지고 우리를 압살해보려고 〈북조선인권법〉이란것까지 만들어내어 그 리행에 막대한 돈을 퍼붓고 있으며 여기에 다른 나라들과 비정부기구들까지 합세하도록 강요하고 있다.

바로 이번 〈결의안〉상정놀음은 미국의 대조선적대시정책에 편승하여 우리에게 대한 내정간섭과 무장해제를 노리고 있다.

둘째로, 선택성과 2중기준은 서방전횡의 산물이다.

비법적인 이라크침략과 민간인대량학살과 같은 반인륜범죄를

단죄해야 할 이 마당은 지금 자주적인 나라들에 대한 제도전복공간으로 전변되고 있다.

본 회의에서 공격목표로 되고 있는 나라들을 보라. 신통히도 서방과 리념을 달리하고 자주적으로 나아가고 있는 발전도상나라들 뿐이 아닌가.

이것은 본 위원회가 인권문제에서 불순한 정치적 목적을 추구하는 세력들의 손탁에서 얼마나 비참하게 통락당하고 있는가를 확증해준다.

셋째로, 이번 <결의안>상정놀음의 주범은 영국과 일본이다.

영국은 우리가 인권분야에서 지금까지 그래도 적지 않게 대화를 해온 나라이다. 영국은 우리의 선의에 배신으로 대답하였다.

영국이 이번 결의안을 성사시키기 위하여 고위인물까지 나서서 한 행동과 발언들을 보면 비렬하고 졸렬하기 그지없다.

모든 것은 아니었지만 이번에 우리는 영국이 미국과 한쪽이 되어 우리제도 전복에 얼마나 혈안이 되어 있는가 하는 것을 다시 한번 명백히 확인하였다.

한편 일본은 이번 <결의안>에 랍치문제조항 하나를 집어 넣고 그를 성사시켜보려고 여러 나라를 찾아다니며 구걸해온 과정을 보면 참으로 가소롭기 그지없다.

일본이 얼마나 비렬하게 행동하면서 극성을 부렸으면 많은 나라들이 이번 <결의안>이 일본이 단독으로 제기한 것으로 착각하였겠는가?

회의 전기간 일본의 행동을 보면서 우리는 일본과 같은 나라를 경계하지 않으면 인류가 앞으로 어떤 화를 입을 지 모르겠다는 위구심을 가지게 된다.

그리고 우리가 다시 한 번 확인하게 되는 것은 앞으로 설사 6

자회담이 다시 열린다고 해도 일본과 같이 바다 한가운데서 망상에만 사로잡혀 세계 향방을 모르는 나라는 절대로 회담탁에 앉힐 필요가 없다는 것이다.

의장선생,

조선민주주의인민공화국은 인권을 국권으로 간주한다.

사람중심의 주체사상에 기초한 우리의 사회주의제도는 인민들에게 자주적이며 창조적인 생활을 보장해 주고 있다.

우리는 우리 인민이 피로써 찾아 지키고 있는 신성한 우리 제도를 감히 건드리거나 우리의 자주권과 생존권을 침해하는 데 대해서는 절대로 용납하지 않을 것이다.

우리는 신성한 이 마당에서 우리에게 대한 압력공간으로 계속 악용된다면 필요한 모든 조치를 취할 권리를 가진다.

감사하다.

2

북한인권특별보고관의 북한인권 보고서 분석

김 근 식 (경남대학교 교수)

- I. 서 론 / 57
- II. 유엔인권위원회와 특별보고관 / 59
- III. 특별보고관 보고서의 동향 / 62
- IV. 북한 인권상황의 동향 / 69
 - 1. 시민적·정치적 인권 / 69
 - 2. 경제적·사회적·문화적 인권 / 74
 - 3. 취약계층의 인권 / 77
 - 4. 탈북자의 인권 / 80
 - 5. 외국인 납치문제 / 83
 - 6. 국가의 책임 / 83
- V. 결론: 의미와 한계 / 84

북한인권특별보고관의 북한인권 보고서 분석

I. 서론

북한은 현재 세계에서 가장 열악한 인권상황을 보여주는 국가들 중의 하나이다. 그러나 북한인권상황은 1990년대 중반까지 북한의 폐쇄성으로 인한 접근성의 제한과 정보의 부정확성 등으로 인하여 커다란 관심을 불러일으키지 못하였다. 1990년대 중반 이후 '고난의 행군' 동안 식량난 악화로 인한 탈북자의 증가와 국제사회의 인도적 지원이 증가하면서 점차로 북한의 실상이 알려지기 시작하였고, 이는 북한 인권문제를 국제사회의 주요현안으로 부각시켰다.

국제사회의 북한 인권에 대한 관심은 미국, 유럽연합 등의 개별국가, 국제인권단체들 그리고 유엔에 의해 나타나고 있다. 미국은 북한인권위원회를 통해 2006년 11월 북한인권문제를 안전보장이사회 비강제적 결의안으로 상정하기 위한 보고서를 발표하였고, 유럽연합도 2006년 6월 16일 북한인권결의안을 통과시킴으로써 북한인권에 대한 관심을 표명하고 있다. 국제인권단체들 역시 국제사면위원회와 인권감시그룹(Human Rights Watch) 등이 북한인권보고서를 발표하는 등 북한인권에 국제사회의 관심이 증가하고 있다.

국제사회의 북한인권에 대한 관심은 유엔차원에서도 역시 제기되고 있다. 유엔은 1997년과 1998년 유엔인권위원회 산하의

차별방지 및 소수자보호를 위한 소위원회(Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities under Commission on Human Right)의 대북결의안¹⁾을 시작으로, 2003년 유엔인권위원회의 대북인권결의안 채택으로 본격화되기 시작하였다. 유엔인권위원회는 2003~2005년 연속적으로 북한인권 결의안을 채택하고, 2005~2007년 유엔총회에서 대북인권결의안이 통과됨으로서 국제사회에 북한인권을 관심사안으로 부각시켰다.

국제사회에서 북한 인권에 대한 관심과 논의들이 증대되고 있는 상황에서 유엔인권위원회 문타폰 북한인권 특별보고관의 보고서는 매우 중요하다. 북한인권 특별보고관은 2004년 4월 유엔인권위원회의 결의에 따라 태국 출신의 문타폰이 임명되었으며, 그는 2005년부터 매년 북한인권 상황을 유엔인권위원회에 보고하는 임무를 수행하고 있다. 특별보고관의 보고서는 유엔인권위원회와 유엔총회의 대북결의안에 반영되고 있으며, 특히 국제사회의 북한 인권상황에 대한 인식의 기초가 된다는 점에서 매우 중요하다고 할 수 있다.

본 논문은 문타폰 특별보고관의 북한인권 보고서 분석을 시도하고자 한다. 특별보고관의 북한인권 보고서의 분석을 통해 북한인권상황의 변화와 국제사회가 관심을 갖는 인권이슈들을 파악할 수 있을 것이다. 또한 북핵불능화의 진전에 따라 북미관계 정상화와 한반도 평화체제의 협상과정에서 북한인권 문제가 의제로 포함될 가능성이 높은 시점에서 국제사회의 북한인권에 대한

1) E/CN.4/Sub.2/1997/L.13, 15 August, 1997; E/CN.4/Sub.2/1998/L.7 August 14, 1998.

인식을 간접적으로 접할 수 있다는 점에서도 중요하다고 할 수 있다.

II. 유엔인권위원회와 특별보고관

유엔 인권위원회(Commission on Human Rights)는 유엔 경제사회이사회(Economic and Social Council)의 부속 기구로서, 1946년 유엔헌장 제 68조의 인권신장을 위한 위원회 설치규정, 경제사회이사회 결의 제5호(I), 제9호(II) 등에 의거하여 설치되었다.²⁾ 유엔인권위원회는 유엔회원국 중에서 피선되는 53개의 인권위원국 정부대표로 구성되는 기관으로서, 국제인권헌장인 '세계인권선언'과 '시민적·정치적 권리에 관한 국제규약'과 '경제적·사회적·문화적 권리규약'을 만들어냈다. 그러나 유엔인권위원회는 정부의 대표들로 구성되어 있어 정치적 성격이 강하다고 볼 수 있다. 유엔인권위원회는 매년 제네바에서 3월에서 4월 사이 6주간 회의를 진행하며, 유엔인권고등판무관실이 인권위원회의 사무국 역할을 수행하고 있다.

유엔인권위원회의 주요 임무는 첫째, 인권기준의 설정(각종 인권협약과 선언초안 마련), 둘째, 인권의 증진(기술원조, 홍보, 교육, 연구 등 계몽적 활동, 셋째, 인권의 보호(인권보고서의 검토, 평가, 심의 및 권고 등의 조치) 등으로 구별할 수 있다. 그리고 인권위원회가 다루는 구체적 사안은 첫째, 인권에 관한 권고

2) 유엔인권위원회는 2005년 제60차 유엔총회 결의안(A/RES 60/251)에 따라 47개 초대 이사국을 선출하고 2006년 유엔인권이사회(UN Human Rights Council)로 개편되었다.

와 협약안 마련, 둘째, 세계 각국의 인권상황 심의 및 인권침해 사례, 셋째, 고문 등 재소자의 인권문제, 넷째, 각종 인권 관련 국제협약의 이행문제, 다섯째, 아동, 소수민족, 이주노동자 등 인권취약계층의 인권보호문제, 여섯째, 발전의 권리, 사법부 독립문제 등 특정분야의 인권문제, 일곱째, 총회 또는 경제사회이사회가 위임한 업무 등을 들 수 있다.³⁾

유엔인권위원회는 유엔인권위원회의 임무와 관련하여 국가별 및 주제별 인권사안에 대한 조사를 담당할 특별보고관(special rapporteur)을 임명해 왔다.⁴⁾ 국가별 특별보고관은 유엔인권위원회에 국가별 인권상황에 대한 평가와 보고를 담당하고 있으며,⁵⁾ 주제별 특별보고관은 여성폭력문제 특별보고관, 표현의 자유 특별 보고관, 고문실태 특별보고관 등 분야별로 되어 있다.

3) 제성호, “유엔인권위원회와 북한인권 결의,” 『북한연구학회보』, 제8권 2호(2004), p. 275.

4) 유엔은 1979년 국가별 및 주제별 인권사안에 대하여 조사하는 특별메커니즘을 설치했고, 유엔인권위원회는 특정한 인권문제의 연구를 위해 전문가들에게 임무를 부여하였다. 이러한 전문가들은 특별보고관(special rapporteur), 특별대표(special representative) 혹은 독립전문가(independent expert) 등으로 불리지만, 1946년 ‘국제연합의 특권과 면책에 관한 협약’(Convention on Privileges and Immunities of the United Nations)에 의해 법적으로 “활동중인 전문가”이다. 국가인권위원회(역), 『유엔인권해설집-유엔특별보고관 17가지 관련 FAQ』(2004), pp. 9-10.

5) 국가별 특별보고관은 칠레인권특별보고관을 시작으로 1979년부터 시작되었으며, 북한인권 특별보고관은 2004년 4월 유엔인권위원회 결의를 통해 2007년 7월 9일 비딧 문타폰이 임명되었다. 문타폰은 태국 출라롱콘(Chulalongkorn) 대학교의 법과대학 교수로 아태지역국가인권포럼(APF)의 ACJ(Advisory Council of Jurist) 위원, 아동권 아시아넷(Child Rights ASIANET)의 자문위원, 유엔 아동매매 매춘 및 포르노그래피에 관한 특별보고관(1991~1994)을 역임하였다.

이러한 특별보고관들은 개인자격으로 1년간 활동하지만, 임기는 필요에 따라 연장될 수 있으며, 모든 비용과 인적자원은 유엔고등판무관으로부터 지원된다.

유엔특별보고관들은 인권과 관련된 수많은 우려사항들에 대하여 국제사회의 관심을 불러일으키고 있다. 특히 특별보고관의 보고서는 특정국가 또는 특정주체에 대한 매우 귀중한 분석을 제공함과 동시에 국제사회에서 관심을 받지 못했던 사안들에 대한 관심을 불러일으키고 있다. 특정국가에 대한 특별보고관의 보고서는 피해자가 자신의 어려움을 국제사회가 잊지 않고 있다는 점을 알게 되고 그 어려움을 알릴 수 있다는 신호를 받기도 하며, 인권침해 가해자는 국제사회가 지켜보고 있다는 것을 알게 된다. 또한 해당 정부당국은 자국의 인권에 대한 유엔의 평가가 정치, 개발, 인도적 상황 고려에 영향을 미친다는 것을 알고 있으며, 이러한 요인들은 해당국가의 책임감을 높이고 더 나은 변화를 유도하기도 한다.⁶⁾

북한인권 특별보고관은 2004년 4월 유엔인권위원회 결의 2004/13을 통해 제60차 유엔인권위원회 의장 호주의 마이클 스미스 대사에 의해 2004년 7월 9일 비티 문타폰(Vitit Muntarbhorn)이 임명되었다. 유엔인권위원회는 북한의 인권 상황에 대한 깊은 우려를 표명하면서, 특별보고관에게 북한의 인권 상황과 국제인권법하의 의무를 북한당국이 있는지에 대한 조사와 보고서를 제출을 요청하였다. 문타폰은 이러한 요청에 따라 2005년부터 2007년까지 매년 유엔인권위원회와 유엔총회에 북

6) 국가인권위원회(역), 『유엔인권해설집-유엔특별보고관 17가지 관련 FAQ』, p. 23.

한인권 보고서를 제출해오고 있다.

Ⅲ. 특별보고관 보고서의 동향

문타폰 북한인권 특별보고관의 보고서는 각 보고서별로 약간의 차이는 있지만, 기본적으로 서론, 북한인권 상황 그리고 권고사항의 구조로 구성되어 있다. 서론에서는 특별보고관의 활동과 보고서 작성방법, 북한인권 상황은 식량권, 생명권, 자유권, 망명권, 취약계층 권리 등의 구체적 내용, 권고사항은 북한과 국제사회에 대한 권고사항으로 구성되어 있다.

북한인권 특별보고관으로 2004년 7월 임명된 문타폰은 제61차 유엔인권위원회(05.1.10)와 제60차 유엔총회(05.8.29)에 북한인권 보고서를 제출하였다. 그는 보고서의 작성은 정부, 민간, 정부간 기구 등 다양한 분야로부터의 정보를 토대로 이루어졌다고 밝히면서, 북한이 세계와 특히 유엔과 관계할 수 있는 기회의 창으로 북한인권 특별보고관을 활용할 것을 촉구하고 있다. 그는 보고서는 단계적 접근에 기초해 있으며, 공정성과 균형성 그리고 독립적인 접근 속에서 북한의 인권을 보호하고 증진하기 위해 활동한다는 것을 밝히고 있다.

문타폰은 보고서 작성의 맥락은 첫째, 인권의 보편성과 불가분성에 입각한 시민적, 정치적, 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 포괄한 접근, 둘째, 민주화 문제와의 연관성, 셋째, 한반도 평화와 북한인권의 밀접성 넷째, 탈군사화와 군비축소, 다섯째, 취약집단에 대한 보호, 지속가능한 발전문제, 광범위한 인구의 참여의 필요성, 여섯째, 1990년 초중반의 식량난과 경제위기에 대한

상황인식 등을 고려하면서 작성되었다고 밝히고 있다.

문타폰은 북한인권의 긍정적인 측면으로 북한이 4개 인권협약에 가입한 점⁷⁾, 유엔의 여러 기관들과 협력 사업을 펼치고 있다는 점(2005년 유니세프와의 '어린이 건강의 날' 지정), 죄형법정주의에 기반한 북한법의 정비, 2000년 이후의 시장 경제적 요소 도입 등을 들고 있으나, 북한당국은 인권상황개선을 위한 실행의지가 미약하다고 지적하고 있다. 따라서 북한의 인권상황은 식량권과 생명권, 생존권과 인간적 처우 및 비차별과 사법에 대한 접근권, 이동의 자유권과 탈북자들의 보호권, 건강권과 교육권, 자결권(정치적 참여권)과 정보의 접근권 및 표현·신념·의사표현의 자유 및 결사와 종교의 자유에 대한 권리, 여성과 아동을 포함한 특수한 개인·집단의 권리 등에서 인권침해가 지속되고 있다고 지적하고 있다. 특히 북한의 인권상황은 전반적으로 열악한 상태이며 이러한 부정적 인권상황은 북한당국의 책임이라는 점을 강조하고 있다.

이러한 북한인권상황에 직면하여 보고서는 인권의 보호와 증진을 위해 북한에 대해 12개항의 권고사항을 제시하였다. 구체적인 내용은 1) 북한이 가입한 4개 국제인권협약의 준수 및 미가입 협약 가입, 2) 국제인권협약에 부합되지 않는 법률과 관행 개혁, 3) 시민사회의 참여 공간 확대와 인권 증진, 4) 법의 지배원칙과 사법부 독립을 통한 국가권력의 남용 방지, 5) 교정체계 개

7) 북한은 1981년 A규약으로 알려진 '경제·사회·문화적 권리규약'과 B규약으로 알려진 '시민적·정치적 권리규약'에, 1990년 '아동에 관한 권리협약'에, 2001년 '여성차별철폐협약' 등 4대 국제인권규약에 가입했다. 그러나 '고문방지협약'과 '인종차별 폐지협약'에는 아직 가입하고 있지 않다.

선 및 정치범 구금 금지, 6) 탈북 현상의 근본원인 치유와 탈북자 처벌 금지, 7) 외국인 납치에 대한 배상과 입장 표명, 8) 인권교육 프로그램을 통한 인권 보호, 9) 국가인권법 수립을 통한 국가권력기관들의 인권존중, 10) 인도적 지원의 접근권과 모니터링 보장, 11) 특별보고관의 방북 허용, 12) 유엔인권고등판무관실과 기타 기관에의 기술지원 요청 등이다. 또한 국제사회에는 1) 비송환원칙(non-refoulement)과 난민/보호 부여 및 난민에 위협적인 쌍무적인 협정과 기타 협정을 종식, 2) 난민과 탈북자들의 송환시 비공식적 채널의 감소와 안전한 채널을 증진 및 인신매매를 방지하기 위해 국가간 협력 증진, 3) 1차 피난국에 정착지 마련과 제3국으로 이송 및 국제연대 강화, 4) 원조와 지원이 취약집단에 도달할 수 있도록 투명한 모니터링과의 연계 등을 권고하고 있다.

문타폰 특별보고관의 보고서에 대해 최명남 제네바 북한 대표부 참사관은 북한은 제60차 유엔인권위 결의안과 특별보고관을 수용한 적이 없다고 강력히 반발하였다. 그리고 문타폰 특별보고관의 발표는 북한 체제전복을 노리고 심리전을 전개하는 것이며 유엔인권위원회가 미국에 의해 좌우되는 바 그 존재가치가 의문시된다고 하였다. 또한 개별국가를 대상으로 하는 유엔인권위원회의 인권결의나 특별보고관 제도는 정치적 동기에 의한 주권 유린이며 적대행위의 산물이라고 주장하면서, 유엔인권인사회가 개별국가를 대상으로 하는 인권결의와 특별보고관 제도의 폐지를 적극 검토할 것을 촉구하였다.⁸⁾

문타폰 특별보고관은 제62차 유엔인권위원회(06.1.23)와 제

8) 『연합뉴스』, 2006년 6월 29일.

61차 유엔총회(06.9.15)에 2005년~2006년 8월까지의 북한 인권 상황을 기술한 보고서를 제출하였다. 이 보고서에는 2005년 보고서와는 달리 한국방문 기록(05.11.3~11)이 반영되어 있다. 문타폰은 북한 인권상황을 이해하는 맥락에 2005년과는 달리 남북 분단의 특수성을 추가하고 있다. 그는 남북분단의 특수성으로부터 오는 체제대결은 한반도의 평화, 안보 그리고 인권이 밀접한 연관성을 가지고 있다는 점을 지적하고 있다. 따라서 2000년 남북정상회담 이후 남북한관계의 진전과 6자회담의 진전이 한반도 인권상황의 증진과 보호에 긍정적으로 작용할 것이라고 밝히고 있다.

그는 다른 보고서와는 달리 한국방문과 관련하여 남북한 양쪽에 권고사항을 제시하고 있다. 이러한 권고사항은 첫째, 남북간의 대화 및 화해와 협력을 환영, 이산가족상봉 확대 촉구, 생사 미확인자 해결 촉구, 둘째, 한국과 국제사회의 인도적 지원의 지속, 북한의 인도적 지원에 대한 접근권과 분배 투명성 촉구, 지속적 농업발전을 통한 식량안보 건설, 의사결정의 시민참여, 셋째, 한국의 지속적인 탈북자 수용, 넷째, 북한의 시민·정치·경제·사회·문화적 인권침해의 금지, 유엔기구와 특별보고관의 권고 수용, 다섯째, 특별보고관의 방북허용, 여섯째, 법치준중과 국제사회와의 협력 강조 등이다.

문타폰 특별보고관은 북한이 4개 국제인권규약의 가입 당사자이며 인권규약위원회에 보고서를 제출하고 심의를 받고 있는 사실과 6자회담의 진전이 북한의 인권보호와 증진에 긍정적인 측면으로 작용하고 있다고 평가하고 있다. 그러나 북한의 인권상황에 대해서는 수해로 인한 심각한 식량사정과 미사일 발사로 인한

국제사회의 인도적 지원의 악화로 인권상황이 더 악화되었다고 평가하고 있다.

이 보고서의 구성은 2004년 7월 특별보고관 임명 이후 작성하여온 북한인권보고서와 거의 동일하나, 북한의 인권상황에 대해 ‘일반사안’(general concerns)과 ‘특별사안’(specific concerns)으로 분류하여 북한의 분석하고 있다는 점에서 차이점을 드러내고 있다. 일반사안은 식량권, 생명권, 안전권, 이동의 자유, 망명 및 난민 보호, 자결권, 표현, 집회, 종교의 자유 등이며, 특별 사안은 여성, 아동, 노약자, 장애자의 권리 등이다.

북한인권의 증진과 보호를 위해서는 10개항의 북한권고사항과 4개항의 국제사회 권고사항을 제시하고 있다. 북한에 대한 권고사항은 2005년과 대부분 유사하나 군사예산의 인권예산으로 전환과 여행의 자유가 추가되었다는 점을 특징으로 들 수 있다. 국제사회의 권고사항은 북한의 교정체계 개혁과 법의 지배 원칙 확립에 대한 국제적 지원에 대해 강조하고 있다. 또한 북한의 인권과 안정보장 및 경제발전 등은 서로 밀접한 관계를 갖고 있으며 따라서 이들을 연계하여 접근하는 포괄적 접근의 시도가 추가로 제시되었다.

유엔 총회 직후 문타폰 북한인권 특별보고관은 제네바 유럽본부에서 진행된 ‘북한인권 특별보고’를 통해 북한의 일부 인권개선 조치에 긍정적 반응을 보였다. 또한 동시에 동시에 이러한 긍정적 조치에도 불구하고 북한의 인권위반과 인권관련 국제협약 및 북한의 국내법과의 모순 등이 여전히 존재함을 지적하면서 인권 개선을 위한 10개항을 촉구하였다. 북한 인권개선 10개항의 주요 내용은 1) 국방예산의 인권예산으로 전환, 2) 이주의 자유를

위한 법개정, 3) 정치범에 대한 제재 철폐, 4) 납치문제의 해결, 5) 인도적 국제기구의 북한 체류 허용, 6) 여성, 아동, 노인, 장애인에 대한 차별의 실질적 개선, 7) 법집행 담당자에 대한 인권 교육과 훈련, 8) 유엔난민고등판무관실(UNHCR)의 지원요청을 통한 인권보호 및 증진, 9) 특별보고관 및 다른 기구의 방북 허용, 10) 북한이 가입한 4개 인권관련 협약에 따른 국제인권감시기구의 초청들을 포함하고 있다.

문타폰 북한인권 특별보고관은 2006년 12월 18일 서울방문 기자회견에서 북핵 6자회담의 진전이 북한인권의 진전에 긍정적 영향을 줄 것이라고 강조하면서, 북한인권 개선을 위한 '6개항의 권고안'을 발표하였다. 6개항의 권고안은 1) 남북당국의 이산가족 상봉과 6.25 실종자 문제 해결, 2) 한국과 국제사회의 식량 모니터링 등 대북 권리 향상, 3) 탈북자에 대한 한국정부의 지속적인 지원, 4) 북한당국의 효과적인 인권조약 이행, 4) 인권기구들의 방북 허용, 5) 북한당국에 대해 인권개선을 위한 특별보고관을 비롯한 유엔기구들의 입국 허용 등이다.⁹⁾

문타폰은 제4차 유엔인권이사회(07.2.7)와 제62차 유엔총회(07.8.15)에 보고서를 제출하였다. 이 보고서는 2005~2006년의 보고서와는 달리 북한 인권상황을 식량권 등 생존권, 개인의 안보·인간적 처우 및 정의 등 자유권, 망명, 취약집단의 권리, 국가당국의 책임 등 다섯 부문으로 명확하게 구분하여 기술하고 있다는 점에서 차이점을 보이고 있다. 이 보고서는 북한주민의 인권증진과 보호를 위한 환경이 미사일 발사와 핵실험으로 크게 훼손되었다고 평가하고 있다. 다만 긍정적인 측면으로는 2.13

9) 『연합뉴스』, 2006년 12월 18일.

합의 이후 북핵불능화와 6자회담의 진전이 북한 인권의 증진과 보호를 위해 향후 긍정적인 방향으로 작용할 것으로 전망하고 있다.

이 보고서는 북한의 인권개선을 위해 북한에 대한 권고안 11개항과 4개항의 국제사회 권고안을 제시하고 있다. 대북권고안은 탈북자들에 대한 법적 보장과 난민발생 원인 제거 등이 추가로 강조되고 있으며, 국제사회의 권고안 역시 탈북자와 관련하여 이들을 이민법의 대상에서 제외할 것과 북한인권의 보호와 증진을 위해 유엔개입을 촉구한 점이 두드러진 특징으로 분석된다.

특히 이 보고서는 과거의 보고서와는 달리 북한당국의 인권에 대한 책임을 강조하면서 유엔안전보장이사회와 국제형사재판소에 북한 지도자를 제소할 가능성을 소개함과 동시에 북한의 반인도적 범죄에 대한 UN의 집단행동의 가능성도 열어놓고 있다. 또한 2.13합의 이후 북한인권과 관련한 국제사회의 대화 및 접촉노력이 거의 결실을 거두지 못하고 북한인권 특별보고관의 방북이 허용되지 않는 상황에서 유엔 안전보장이사회를 비롯한 유엔전체의 개입이 필요함을 강조하고 있다.

이러한 북한에 대한 국제형사재판소와 제소와 유엔의 집단행동 가능성의 제시는 북한의 반발과 동시에 다산인권센터를 비롯한 8개의 한국인권단체들로부터 특별보고관에 대한 회의론을 제기하도록 하였다.¹⁰⁾ 한국의 인권단체들은 북한인권 특별보고관의 보고서에 대해 사실관계를 확인하지 못하고 일부 주장만으로

10) 다산인권센터, 민교협 외, 『비타민 휴대폰 유엔 북인권특별보고관 활동과 보고서에 대한 한국의 인권·평화단체 의견서』, 2007년 3월 17일.

보고서를 작성했다고 주장하면서 북한인권결의안과 특별보고관 제도가 북한 인권개선에 실패하였다고 진단하고 있다. 따라서 특별보고관 제도를 폐지하고 유엔인권 고등판무관실과 북한간의 협력 활성화 및 상호존중의 원칙에 따라 북한과 인권개선 방안을 논의할 것을 제안하였다.

IV. 북한 인권상황의 동향

1. 시민적·정치적 인권

특별보고관은 보고서는 시민적·정치적 권리와 관련하여 개인의 생명권과 신체의 자유권이 심각하게 침해받고 있음을 지적하고 있다. 2005년 보고서는 이러한 현상과 관련하여 특히 감옥과 구금시설의 국제기준 미달과 법집행의 남용, 법적 조력을 받지 못하는 예방적/행적적 구금 등과 관련한 법률과 제도의 문제를 지적하고 있다. 또한 고문, 공개 처형, 자의적 구금, 정치범에 대한 사형 부과, 강제수용소 등의 인권침해 현상을 지적하고 있다. 특히 북한의 연좌제를 통한 인권침해 현상에 대해 주목하고 있다. 연좌제는 정치적, 이념적 범죄자의 경우 가족들까지도 처벌 받는 것으로, 수평적으로는 직계가족에 대한 처벌과 수직적인 후세대들에 대한 차별로 이어질 수 있다. 이러한 연좌제는 주민들에 대한 통제수단으로 활용되고 있다.

2005년 보고서는 북한의 사법제도와 관련하여 형법에 많은 변화가 있었음에도 불구하고, 반국가 범죄에 대한 형벌분야가 증가되었다는 점을 지적하고 있다. 특히 반국가 방송물의 소지나 타

인과의 공유가 법률로 금지되었는데 이러한 현상은 외부의 압력과 미디어에 대한 보복이며, 이는 퇴보적인 조치라고 평가하고 있다. 한편 형법개정과 관련하여 비정치적 탈북자들에게 대한 형벌이 축소되었다는 점을 긍정적 측면으로 들면서, 그러나 핵심은 법률의 이행과 탈북자들에 대한 인간적 대우라는 점을 강조하고 있다. 이와 관련하여 문타폰은 북한이 국내법과 관행을 국제기준에 부합되게 개혁하고, 법집행기구와 관료들의 인권준수 능력을 기를 필요성이 있다고 주장하고 있다. 특히 감옥개혁과 법이 지배원칙, 그리고 독립적인 사법부의 설치 등을 요구하고 있다.

2006년 보고서는 북한이 형법 및 형사소송법 개정¹¹⁾을 통해 심문, 체포와 구속을 보다 엄격하게 규정함으로써 개인의 안보가 증진되어 가는 점을 긍정적으로 보고 있다. 그러나 이러한 긍정적 측면에도 불구하고 북한 권력구조의 비민주적이고 억압적인 속성에서 기인하는 광범위한 구금과 구속, 고문, 비인격적·비인간적 대우 등이 자행되고 있어 심각한 인권 침해가 있다는 점을 지적하고 있다. 특히 신체의 자유와 관련하여서는 법률규정과는 달리 현실적으로는 국가기구에 의한 고문, 공개처형, 반체제 인사 박해, 수준이하의 수감 상태가 존재하며, 관리소(정치범 수용소), 교화소(장기노동 수용소), 집결소(구류장소), 노동단련대(노동기구) 등의 광범위한 교정시설에서 구타 고문 등 비인간적인 처우가 만연되고 있는 것으로 파악하고 있다.

2007년 보고서는 2005~2006년과 마찬가지로 최근의 법률

11) 북한은 2004년의 4월 29일 형법개정(최고인민회의 상임위원회 정령 432호) 및 2004년 5월 6일 형사소송법(최고인민회의 상임위원회 정령 435호)의 대폭 개정과 2005년 4월 19일·7월 26일의 형법 및 2005년 7월 26일의 형사소송법 일부 개정을 하였다.

개정이 북한 주민의 개인안보에 긍정적인 영향을 미치고 있음을 지적하고 있다. 또한 북한당국에 의한 고문, 공개처형, 반체제 인사박해, 수준이하의 수감상태와 수준이하의 교정시설 등에 대해 탈북자 인터뷰를 통해 검증하고 있다. 특히 이 보고서는 최근의 형법개정에도 불구하고 4가지 유형의 반국가·반인민 범죄, 16가지 유형의 국가안보 교란 범죄, 104가지 유형의 사회주의 경제 위반 범죄, 26가지 유형의 사회주의 문화 위반 범죄, 20가지 유형의 사회주의 공동체 삶 방해 범죄¹²⁾ 등을 지적하면서, 아직도 북한에는 반국가 활동과 반체제인사에 대한 광범위한 인권침해 규정이 존재하고 있음을 지적하고 있다.

북한의 평등권에 대한 침해 현상은 2005년 보고서에서 지적하고 있다. 북한헌법은 헌법과 법률상으로는 비차별의 원칙속에서 평등권을 규정하고 있지만 실제적으로는 지켜지지 않고 있음을 탈북자의 증언을 통해 지적하고 있다. 즉, 북한은 출신성분에 따라 차별이 지속되고 있으며, 북한 주민들은 모두 핵심군중(핵심계층), 기본군중(동요계층), 복잡군중(적대계층)으로 구분되어 있다.

자유권과 관련해서는 이동의 자유, 표현의 자유, 결사의 자유 및 종교의 자유에 심각한 침해현상이 있음을 지적하고 있다. 2005년 보고서에 따르면 이동의 자유는 국내외 모두 엄격한 통제속에 있음을 보여주고 있다. 국내이동의 경우 당국의 여행증명서를 얻어야 하며 해외 여행은 출국 비자나 그에 상당한 것을 받아야만 한다. 그러나 이러한 절차는 매우 까다롭고 힘들며 또한 이러한 절차를 어겨 국내법을 준수하지 못하면 처벌을 받음으로

12) 통일연구원, 『2006 인권백서』, p. 55

씨 이동의 자유에 심각한 인권침해가 있음을 지적하고 있다.

표현의 자유와 결사의 자유 및 정보에 대한 접근권과 관련하여 2005년 보고서는 북한 당국은 정보에 대한 접근, 표현/신념/의견, 결사의 권리가 있다고 주장하지만 현실은 그 반대임을 지적하고 있다. 특히 정치적 반대자들의 심하게 처벌받고 있음을 지적하면서 표현/신념/의견 등의 자유가 존재하지 않는다는 점을 지적하고 있다. 결사의 자유와 관련하여 노동조합이 존재하지만 실제로는 국가가 통제하며, 다당제 정치 체계는 사실상 존재하지 않고, 자유로운 시민단체는 불가능하다는 점을 들고 있다.

2006년 보고서는 표현의 자유와 결사의 자유 및 정보에 대한 접근권과 관련하여 진전된 분야가 보이지 않는다고 지적하고 있다. 특히 기술의 진보와 국제화의 진전에도 불구하고 북한에는 미디어에 대한 국가통제가 지속되고 있으며, 외국라디오 청취, 외국 텔레비전 시청 또는 컴퓨터 소유는 국가의 공식적 허가가 있어야만 함을 지적하고 있다. 또한 표현의 자유에 대한 침해와 관련하여 방콕포스트의 기사를 인용하면서, 2005년말 국제사회의 미디어를 통해 권력승계에 대한 논의가 제기되었을 때 북한당국은 지령을 통해 논의자체를 금지시켰고 위반시 구속시키는 조치를 취했다는 것이다.

2007년 보고서 역시 표현의 자유와 관련하여 정보와 미디어에 대한 국가통제를 지적하고 있다. 특히 보고서는 북한당국은 탈북자들에 의해 운영되는 라디오에 대해 위협을 가하고 있으며, 지방경찰들이 라디오 판매를 감시하고 있다는 점을 지적하고 있다. 그러나 외국프로그램의 청취금지에도 불구하고 라디오 판매의 증가는 외국방송에 대한 더 많은 접근성을 제공하고 있다는 점을

지적하고 있다. 탈북자들은 핸드폰이 더 넓은 지역에서 이용가능하게 됨으로써 지역을 가로질러 통화할 가능성이 제공되고 있음을 지적하고 있다. 결사의 자유와 관련해서는 함경북도 회령사건을 소개하면서 주민들의 의식이 변화하고 있음을 지적하고 있다.

종교의 자유와 관련하여 2005년 보고서는 북한 당국이 종교의 자유를 보장하고 있다는 정보도 있지만, 어느 정도의 자유화인지는 불확실하며, 예배자와 여러 종교조직의 구성원들의 때때로 납치될 정도의 박해를 받고 있음을 지적하고 있다. 2006년 보고서는 북한이 공식적으로는 종교의 자유를 주장하고 있지만, 실제적으로는 종교적 자유와 이와 관련된 생명권에 수많은 탄압들이 존재하고 있음을 밝히고 있다. 특히 북한에서는 성경 또는 다른 경전을 소유하는 것은 불법이며 구속된다는 점을 지적하고 있다.

북한은 2002년에 종교의 자유와 관련하여 UN에 공식적으로 국가와 종교의 분리 및 종교에 대한 개입과 탄압을 하지 않는다고 보고했다. 그러나 현재 북한은 인가된 종교시설과 종교의식, 사실상 중앙종교단체 이외에는 사실상 종교의 자유가 인정되지 않고 있다. 현재 인정되는 종교는 노동당의 통제속에 있는 기독교, 카톨릭, 천도교, 그리스 정교회 등의 어용종교만이 있을 뿐이다. 특히 북한은 숭배에 가까운 대규모 이념동원을 통해 어린 시절부터 주민에게 과거와 현재의 정치리더십에 대한 믿음과 완전한 충성을 종교적으로 가르친다고 지적했다.

2007년 보고서는 북한에서 종교의 자유는 형식적인 자유에 그치고 있으며, 실제적으로는 북한당국이 외부지원을 얻기 위한 수단으로 활용하고 있다고 지적하고 있다. 특히 북한은 법적·제도적 재정비를 통해 종교정책을 변화함으로써 종교채널을 이용해

국제사회와의 접촉을 확대하고, 내부적으로는 종교억압 정책을 유지하고 있다.¹³⁾

2. 경제적 · 사회적 · 문화적 인권

경제적 · 사회적 · 문화적 인권과 관련하여 특별보고관의 보고서는 식량권과 관련된 생명권 및 건강과 교육에 관련된 사회보장권에 주목하고 있다. 2005년 보고서는 북한 식량난의 기원은 1990년대 중반 이후의 홍수와 가뭄 등의 자연재해와 정부의 경제운영 실패가 결합된 것으로 분석하면서, 이는 북한의 발전 지체와 많은 생명과 생계를 위기로 빠뜨리는 결과를 초래했다고 분석하고 있다. 현재의 식량난은 다소 완화되기는 하였지만 2007년 현재까지도 지속되고 있으며, 이의 해결을 위해서는 북한 당국의 노력과 국제사회의 지원이 지속적으로 필요함을 지적하고 있다.

북한당국은 2005년 보고서에 따르면, 국제사회의 인도적 지원을 개발지원으로 전환해 줄것을 요청하면서 북한내의 다양한 국제인권 기구들을 감축하여 국제기구들의 모니터링 활동을 약화시켰다. 이는 인도적 지원이 단기적인데 반해 개발지원은 모니터링이 상대적으로 적은 장기적인 지원이기 때문이다. 그러나 문타폰 특별보고관은 현재 북한에 필요한 것은 지원에 대한 모니터링의 축소가 아니라 오히려 최대한의 투명성과 접근성을 보장하는 효과적인 모니터링이 필요하다고 강조하고 있다.

2006년 보고서는 1990년대의 배급제의 몰락과 2002년 7.1

13) 통일연구원, 『2006년 인권백서』, p. 139.

조치 이후 식량공급과 구입에서 시장경제 요소의 도입은 쌀가격 상승을 가져왔고, 이는 도시의 취약계층에 대한 매우 부정적 영향을 끼치고 있음을 지적하고 있다. 2005년의 풍작에도 불구하고 여전히 식량부족 현상이 만연하고 있으며 외부로부터의 지원이 요구되고 있다는 점을 지적하고 있다. 그러나 북한당국은 2005년 말에 곡물거래 금지, 경제통제 강화와 배급제 부활을 시도함으로써 식량난을 오히려 악화시켰다. 특히 배급제는 일부분에서만 제대로 작동되고 있으며 배급제의 사각지대인 어린이, 임산부, 노인, 장애인 등의 취약계층의 식량권 침해는 심각한 상황에 처해있음을 지적하고 있다.

북한은 2005년도에 외부로부터 식량지원, 특히 시민사회의 인권단체로부터의 식량지원을 받지 않겠다고 선언한 후 현재는 세계식량프로그램(WFP)만이 남아있으며, 현재 인도적 지원을 개발지원으로 전환해줄 것을 요청하고 있는 상태이다. 그러나 이러한 개발지원은 인도적 함께 추구되어야 할 것이다. 2006년 보고서는 북한이 식량안보를 확보하기 위해서는 지속적인 농업 기술이 발전이 필요함을 강조하고 있다. 그러나 선군정치로 대표되는 군사화에 대한 지나친 강조로 인한 과도한 군사비 지출은 국가예산의 심각한 왜곡현상을 발생시켜 국가발전과 식량권에 심각한 장애요인으로 작용하고 있다고 보고 있다.

2007년 보고서에 따르면 기존의 보고서와 마찬가지로 1990년대의 식량부족 현상과 인도적 지원의 개발지원 전환요청으로 인한 인도적 지원의 감소로 식량난의 원인으로 지적하고 있다. 특히 이 보고서는 북한이 2005년 풍작에도 불구하고 2006년 수해로 인해 심각한 식량난에 직면하고 있다는 점을 지적하고 있

다. 이러한 심각한 식량난에 직면하여 WFP는 2006년 6월부터 1백 90만명에 대해 1억2천만 달러어치의 식량과 15만톤의 생필품을 지원했다고 한다.

그러나 이러한 식량난에도 불구하고 북한당국은 미사일 실험과 핵실험을 강행함으로써 외부지원이 감소되고 북한의 식량상황은 더욱 악화되었다. WFP는 2006년 말에 29개 지역에서 50개의 프로젝트를 수행하여 74만명에게 수혜를 주었으나, 이는 필요한 양의 12% 정도에 해당하여 현재의 식량비축량으로는 2007년 4/2분기를 넘기지 못할 것으로 전망하고 있다. 특히 유엔 식량농업기구(FAO)는 2006년의 식량난을 공공연하게 천명하고 있다.¹⁴⁾

특별보고관의 보고서는 사회보장권과 관련하여 건강권과 교육권에 주목하고 있다. 2005년 보고서는 2003년 유니세프(UNICEF)의 보고서¹⁵⁾를 인용하면서, 1990년대 중반까지는 경제사회적 상황이 괜찮았으며, 건강보호 및 교육과 같은 사회서비스 접근이 용이했다고 분석하고 있다. 그러나 이러한 서비스에 대한 접근도 당국이 선호하는 계층에는 서비스에 대한 접근이 보다 쉬운 반면, 주변부의 사람들, 가령 정치적/경제적/사회적으로 박탈당한 사람들과 감옥의 수인들은 사회적 서비스 체계에 대한 불충분한 접근이나 부족으로 고통받고 있다는 것을 언급하고 있다. 특히 1990년대 중반의 위기는 영양실조와 폐렴 등의 갖가지

14) FAO, "Crop Prospects and Food Situation," No.3, October 2006, pp. 15-16.

15) UNICEF, *Analysis of the Situation of Children and Women in the Democratic People's Republic of Korea*(Pyongyang: UNICEF DPRK, 2003), pp. 40-41.

질병의 발생 증가속에서 건강권에 대한 침해가 이루어지고 있음을 지적하고 있다. 현재, 경제사회적 상황은 일부 면에서 증진되어왔지만, 건강서비스는 당국과 밀접한 사람들에게만 보다 접근 가능한 경향을 보여주고 있다.

교육과 관련하여 2005년 보고서는 북한의 교육은 정치적 생활 방식을 정당화하고 주입하기 위한 목적으로 이용되어, 어린이들이 국가와 이데올로기에 공헌하도록 훈련받는다라는 점을 지적하고 있다. 이는 다양한 선택과 의견을 제시할 수 있는 공간의 결핍과 함께 다양한 정보에 대한 접근 부족, 그리고 비판적, 분석적 사고를 배양하기 위한 참여적 방법론의 부족과 결합되어 있다. 2007년 보고서는 북한의 국가정책 가운데에는 무상 11년제 의무교육 제도와 같이 일부 긍정적인 측면도 있다는 점을 지적하고 있다. 그러나 교육의 질적 측면에는 문제가 있으며, 교육시설의 노후화로 인해 더욱 제약을 받고 있는 상황이다. 또한 북한의 교육은 주민들에 대한 사상 세뇌의 주요수단으로서 국가가 어린이 양육에 광범위하게 개입하여 유치원과 탁아소에 대한 엄격한 통제를 포함하여 유년 시절부터 아동들을 정치적 목적으로 활용하기 위한 도구로 쓰이고 있다.

3. 취약계층의 인권

특별보고관의 보고서는 사회적 취약계층인 여성, 아동, 노인, 장애인, 소수인종 등의 인권에 대해서도 주목하고 있다. 먼저 여성의 인권은 2005년 보고서에 따르면, 1995년 이전에는 남녀 평등 등 여러 측면에서 많은 긍정적 성취가 있음을 지적하면서

도, 남성이 여성보다 더 고급기술 지위를 차지하고 있는 성적 위계가 여전히 존재하고 있음을 지적하고 있다. 이러한 전통적인 가부장적 의식을 바탕으로 한 성역할 분담성은 북한사회에 만연해 있는 남존여비사상에 근원이 있다고 보고 있다.

2006년 보고서는 고난의 행군시기에 여성인권의 침해현상을 지적하고 있다. 고난의 행군 기간 동안 가족의 생계유지와 관련하여 가장의 역할이 축소되면서 여성들은 가사와 노동 뿐만 아니라 식량과 다른 필수품들을 구해야만 하는 이중고를 겪고 있음을 지적하고 있다. 나아가 이러한 상태는 그들의 건강과 영양상태의 결핍을 최악의 상태로 이끌고 있음을 2005년 유엔총회 보고서를 통해 지적하고 있다. 또한 북한 여성상대 범죄인 인신매매와 성폭행이 식량난을 비롯한 경제난의 악화로 인해 여성들이 가부장적 역할을 떠맡게 된 이후로 더 심화된 것으로 보고되어 있다.

2007년 보고서는 특히 여성탈북자에 중점을 두면서 이들 중 대부분이 인신매매를 당한 경험이 있다는 점에 주목하고 있다. 또한 북한의 탈북자 중 여성탈북자의 상대적 증가는 첫째, 밀매자와 인신매매자들이 탈북여성들을 목표로 함, 둘째 주변국들의 불법입국 여성들에 대한 관대한 처벌, 셋째 브로커들이 탈북보수의 이행에 있어 여성들이 “계약상 의무”를 이행할 가능성이 높다고 판단함, 넷째 남편의 선 탈북 후 여성 유도 후 재결합, 다섯째, 일부 지역(중국 동북3성 농촌)의 여성부족 현상으로 인한 인신매매 발생 등을 그 원인으로 들고 있다. 또한 2007년 보고서는 주변국가에 정착한 탈북여성들의 재혼문제 등이 심각한 사회문제로 등장하고 있으며 이에 대한 관심도 촉구하고 있다.

북한의 아동인권 상황은 2005년 보고서에 따르면 아동관련 정

책구조가 매우 포괄적임에도 불구하고¹⁶⁾ 사실상 경제적 제약으로 인해 아동의 권리가 심각하게 위협받고 있음을 지적하고 있다. 1995년 이후로 아동들이 기본적인 식량권도 보장받지 못한 채 만성적인 기아와 영양실조로 인해 유아사망률의 우려스런 증가와 발육저지 등의 현상이 발생하고 있다는 점을 지적하고 있다.

2006년 보고서 역시 고질적인 영양실조는 조금씩 향상되고 있음을 보여주고 있으나, 아직도 광범위하게 존재하고 있음을 지적하고 있다. 또한 경제난의 악화는 에너지 부족을 가져와 학교과 병원 등에서 고질적인 전기부족 현상을 나타내고 있다. 특히 취약계층의 아동들이 사회서비스로부터 제외되고 있음을 지적하면서, 북한의 아리랑 공연과 관련하여 어린이들의 강제동원되는 문제점도 지적하고 있다.

2007년 보고서는 아동의 생존, 발달, 보호 및 참여에 관한 다양한 이슈들에 대해 북한당국의 효과적인 대응책 마련을 필요로 하고 있다는 점을 지적하고 있다. 특히 아동 보호 및 참여는 엘리트 계층에 속하지 않는 어린이들의 경우 폭력과 궁핍, 무시와 학대에 노출되어 있는 상황을 지적하고 있다. 또한 장애아동과 거리의 아이들의 열악한 제도 하에 쉽게 노출되고 있다는 점에도 주목하고 있다.

북한의 노인과 장애인의 권리는 여성 및 아동의 권리처럼, 1995년 이후 심각하게 훼손되어 왔음을 지적하고 있다. 노인들

16) 북한은 1990년 9월 아동권협약에 가입한 이후, 1996년 2월 제1차 아동권이행 보고서 제출에 이어 2002년 5월 제2차 아동권이행 보고서(1995~2000년까지의 아동권협정 조항 이행 노력)를 제출하였으며, 2004년 6월 1일 유엔 아동권위원회는 이를 심사하였다.

의 경우 식량부족, 사회보장의 감소, 사회서비스와 의료혜택의 감소를 통해 수많은 사람들이 죽음에 길에 접어들었음을 지적하고 있다. 장애인의 경우는 도시 밖 추방과 정신장애인의 격리 수용 등의 인권침해 현상이 이루어지고 있음을 지적하면서, 2003년도 ‘장애인보호법’ 제정과 함께 장애인 보호의 법적 기반이 마련되는 등 긍정적 측면도 동시에 나타나고 있음을 밝히고 있다. 또한 인종문제와 관련하여 북한여성과 외국남성과의 결혼으로 태어난 2세 또는 탈북여성들의 2세들이 겪은 차별과 폭력의 인권 사각지대에 놓여 있음을 지적하면서 이에 대한 대책을 촉구하고 있다.

4. 탈북자의 인권

특별보고관의 보고서는 탈북자를 망명과 난민의 차원에서 인권을 보호해야 함을 강조하고 있다. 2005년 보고서는 북한주민들은 정치적 제약 및 박해와 1990년대 중반의 식량위기로 인해 탈북을 감행하고 있다고 분석하고 있다. 정치적 이유로 탈북한 북한 주민들은 박해에 대한 공포로 인해 조국을 떠난 자이기 때문에 전통적인 국제법의 ‘난민’에 부합된다고 보고 있다. 반면 식량위기로 탈북한 북한주민들은 박해에 대한 공포로 고국을 떠나지는 않았지만 귀환하면 박해받을 것을 두려워하는 사람들이기 때문에 현장난민(refugee(s) sur place)으로 분류하고 있다.

2005년 보고서는 이들 난민들의 보호와 관련하여 국제적 연대를 강조하면서 해당국가들은 박해가 예상되는 곳으로의 비송환 원칙(non-refoulement)을 준수해야함을 촉구하고 있다. 또한

일부 국가들의 경우 탈북자를 강제송환하거나 불법체류자로 대우하는 현상에 대해서 우려를 표명하고 있으며, 탈북자들의 수용 시설은 유엔난민고등판무관실(UHCHR)에 대한 접근과 난민지위를 결정할 수 있는 절차에 대한 접근이 보장될 필요가 있음을 강조하고 있다. 특히 2005년 보고서는 탈북자들 중에서 여성비율의 증가현상을 지적하면서 이들이 인신매매의 피해자가 될 것을 우려하고 있다. 한편 북한당국에 대해서는 대량난민탈출로 이어질 수 있는 근원적인 문제를 해결해야 하며, 국제사회는 탈북자 수용국의 부담을 덜어주기 위해 국제연대와 책임공유가 필요함을 지적하고 있다.

2006년 보고서는 탈북자와 관련하여 국제사회가 북한에 대해 탈북의 근원을 제거할 수 있도록 영향력을 행사해야 하며, 최초 탈북국가가 난민 문제에 관한 항구적인 해결책을 찾을 수 있도록 국제사회의 협력을 강조하고 있다. 특히 난민규정과 관련하여 이민법의 개정과 관련 국가들간의 쌍무적 협상을 강조하고 있다. 또한 탈북자를 위한 적절한 정책과 재정지원 및 재정착지 마련 등에 관한 문제 등을 들면서, 중국과 러시아를 겨냥하여 탈북자의 삶을 위협하는 양자간 협약 또는 약정을 철폐할 것을 요청하고 있다. 한편 탈북자들이 최초 은신한 국가에서 곧바로 또는 다른 채널을 경유하여 도착한 탈북난민들이 새로이 정착할 수 있도록 보다 넓은 문호를 개방하고 있는 몽골의 국제원칙 준수에 대해서는 긍정적 평가를 내리고 있다.

2007년 보고서는 탈북자문제에 중심을 두면서, 탈북자와 관련하여 착취하는 많은 중간단계들이 존재하며 이는 밀수, 인신매매, 착취 등 심각한 문제를 야기하고 있다는 점을 지적하고 있다.

이와 관련한 범주는 범주자에서부터 공무원에 이르기까지 다양하며, 이는 국경을 초월한 현상이기도 하다. 북한의 탈북자에 대한 처벌은 1987년 형법은 7년, 1999년 형법은 단순월경의 경우 3년이하의 노동교화형, 공화국전복탈출은 5-10년 이하의 노동교화형, 2004년 형법은 2년 이하 노동교화형으로 부분적이나 줄어들고 있음을 긍정적으로 지적하고 있다. 그러나 이러한 처벌이 약화가 긍정적 측면이지만, 송환자들에 대한 처벌의 심각성과 더욱이 종교단체, NGO 단체와 접촉이 있었다면 그 처벌강도는 더 심각하는 점을 부정적으로 보고 있다.

보고서는 탈북자들의 최종 목적지 도착하기까지의 유형을 단기체류, 장기체류로 분류하면서, 장기체류의 경우 그 과정에서 성매매, 인신매매, 결혼, 강제노동 등 다양한 형태의 인권침해 발생하고 있음을 지적하고 있다. 단기체류의 경우, 주로 동남아에서 발생하는 현상으로 대량난민 유입이 목격되고 있다. 특별보고관에 따르면 난민들이나 친척들이 최종 정착지에 도착하면 비용을 사례하는 탈북자의 상품화 현상(돈으로 탈북과정이 진행되고, 그 주요 행위자들도 그 돈의 지불에 따라 작동되는 현상)이 발생하고 있음을 지적하고 있다. 특히 이러한 현상은 탈북과 관련하여 일부 관료들이 난민들로부터 금전을 갈취함으로써, NGO들까지도 범주자들처럼 취급되는 현상이 발생하고 있으며, 이러한 상품화 현상은 현재 탈북난민들 중 대부분이 여성과 아동이라는 점 때문에 더욱 걱정스러운 상황임을 지적하고 있다.

5. 외국인 납치문제

2005년 보고서는 외국인 납치문제와 관련하여 북한이 일본인 납치문제를 인정했음에도 불구하고 완전한 해결이 이루어지지 않고 있음을 지적하고 있다. 특히 메구미 사건을 예로 들면서 북한에 납치된 외국인들은 대부분 정치적 목적에 이용하기 위하여 납치되었다는 점을 지적하고 있다. 따라서 북한당국은 납치자들의 조기귀국 실현 및 납치행위 관련자 처벌 등 납치 문제를 신속하고 효과적으로 처리할 것을 요청하고 있다. 2006년 역시 일본인 납치문제의 미해결을 강조하면서 북한당국이 이 문제에 대해 신속하게 평화적으로 해결하기 위해서는 정치적 의지가 필요함을 촉구하고 있다. 특히 2005년에 새롭게 태국과 같은 동남아 국가로부터의 납치문제가 제기되었으며, 또한 문타폰의 한국 방문 이후 한국의 납북자 문제가 새롭게 제시하고 있다.

2007년은 일본인 납치문제와 한국의 납북자를 넘어 외국인에 대한 납치가 태국, 레바논, 유럽 국가들에서 광범위하게 이루어졌음을 지적하고 있다. 따라서 북한당국은 납치문제에 대한 투명하고 명확한 입장을 밝히고 가능한 신속하고 효과적으로 배상 및 조기귀국을 통해 이 문제를 해결하는 것이 북한당국에 주어진 의무라는 점을 강조하고 있다.

6. 국가의 책임

인권에 대한 국가책임의 강조는 2007년 보고서에서 두드러지게 나타나고 있다. 특히 2007년 보고서는 인권에 대한 국가책임

과 관련하여 북한에 대한 유엔차원의 집단행동과 국제형사재판소의 회부 문제를 다루고 있다는 점에서 과거의 보고서와는 커다란 차이점을 보여주고 있다.

북한인권과 관련한 국가책임의 문제는 크게 지속적인 인도적 지원을 통한 연성적 접근과 국가의 의무와 책임을 강조하는 강경적 접근의 두 가지를 제시하고 있다. 특히 후자는 심각한 인권침해에 대한 국가책임에 기초하고 있으며, 이는 2005년 세계정상회의(유엔총회 결의 60/1)의 결과로 나타나고 있다. 특히 유엔헌장 제6장, 제7장은 집단학살, 전쟁범죄, 인종청소, 반인권 범죄등과 관련하여 국제사회 특히 유엔이 외교적, 인도적·평화적 수단을 사용할 책임을 가지고 있으며, 제8장은 지역기구들과 협력하여 무력적인 집단행동을 취할 수 있음을 지적하고 있다. 특히 2004년 유엔안보리 의결에서 '보호책임'을 확인함으로써 북한에 대한 유엔차원의 집단행동을 상정하고 있다고 볼 수 있다.

한편, 북한의 인권탄압과 관련하여 국제형사재판소의 회부문제도 가정하고 있다. 보고서는 인권문제는 기본적으로 개별국가의 책임지만, 반인륜 범죄의 경우 로마 협정에 의한 국제형사재판소(ICC)에 기소될 수 있음을 강조하고 있다. 특히 다량살인, 강제이주, 고문, 강요된 매춘, 정치적 집합체에 대한 박해 등을 예로 들면서 유고슬라비아 국제재판, 르완다 국제재판 등을 강조하면서 북한의 국제형사재판소 회부 가능성을 언급하고 있다.

V. 결론: 의미와 한계

북한인권을 바라보는 관점은 인권개념에 있어 국제적 규범의

보편성을 중시하는 입장과 개별국가의 상대성을 중시하는 입장으로 대별할 수 있다. 국제적 규범의 보편성을 중시하는 입장은 북한주민의 시민적·정치적 권리를 우선시하는 입장으로 북한 스스로 인권문제를 해결할 수 없기 때문에, 외부로부터의 압력을 강조하면서 북한의 인권 증진과 보호를 달성해야 한다는 입장이다. 반면, 북한의 상대성을 강조하는 입장은 한반도 평화에 중점을 두어 한반도 평화정착이 우선이며 이를 위한 인도적 지원의 확대, 북한주민의 생존권 지원, 개발협력 등의 필요성이 중요함을 강조하고 있다. 또한 동시에 외부사회가 북한인권 개선을 위해 주도적 역할을 하는 것을 바람직하지 않다고 주장하고 있다.

문타폰 특별보고관의 보고서는 북한 인권에 대한 양자의 입장을 포괄하고 있다. 보고서는 기본적으로 국제적 규범에 입각하여 북한의 인권문제를 바라보고 있지만, 북한 인권문제는 북한의 안보와 함께 추구되어야 하며 이와 관련하여 북핵 불능화와 6자회담의 성공이 중요함을 강조하고 있다. 특히 북한 주민의 생존권 지원과 실질적인 인권개선을 위해서는 지속적인 인도적 지원의 중요성을 강조하면서 이는 접근권 및 모니터링의 보장과 동시에 이루어져야 함을 강조하고 있다.

유엔에서 북한인권 결의안이 압도적인 표차로 매년 통과되고 있다는 점은 국제사회의 북한인권상황에 대한 높은 관심을 대변한다고 볼 수 있다. 개별국가가 아닌 국제사회가 공동으로 북한의 인권상황에 대해 우려를 표명하면서 북한당국에 대해 정책적 권고사항 등을 제시하는 것은 인권에 대해 북한 스스로의 변화를 모색할 수 있는 기회를 제공하였다고 볼 수 있다.

북한은 특별보고관 문타폰의 보고서에 대해 정치적 공세라고

비난하면서도, 인권과 관련하여 지속적으로 일부분이지만 긍정적인 조치를 취하고 있다. 북한은 1999년 헌법에서 이동의 자유를 포함하고 2004~2005년의 형법 및 형사소송법, 경제법 등의 개정 및 제정을 통해 인권개선과 관련된 변화된 모습을 보여주었다. 또한 북한은 17년 만에 제출한 국가인권보고서 규약위원회 심의를 받았으며 여성인권보고서와 아동인권보고서에 대한 규약위원회 심의도 준수하였다. 이러한 사실들은 북한이 일정한 정도에서는 국제인권레짐에 순응하고 있다는 증거로 받아들일 수 있다.¹⁷⁾

특별보고관의 보고서는 북한의 인권상황에 대해 전반적으로 긍정적 조치들이 확대되어 가고 있지만, 아직도 정치적·시민적 권리와 경제적·사회적·문화적 권리 등에서 상당한 인권침해 현상이 발생하고 있음을 지적하고 있다. 특히 1995년 식량난 이후 여성, 아동, 노인, 장애인 등 취약계층의 인권상황이 심각한 상태에 이르렀음을 강조하면서, 북한당국으로 하여금 인권증진과 보호를 위한 책임을 다할 것을 촉구하고 있다.

특별보고관의 보고서는 북한 인권상황에 대해 즉각적이고 전면적인 개선을 촉구하기 보다는 현실적인 측면에서 북한사회의 전체적인 삶의 질 향상과 더불어 점진적인 인권개선을 권고하고 있으며, 이는 한층 실효성 있는 방안이라고 볼 수 있다. 어느 나라를 막론하고 절대적 기준을 충족하는 인권 증진과 보장은 하루 아침에 실현되지 않았고 또 그렇게 실현될 수도 없기 때문이다.

현재 북한의 인권 문제는 대북 비난에 집중하기 보다는 북한사

17) 이원웅, “국제사회 인권압력에 대한 북한의 인식과 대응: 비판적 평가,” 『국제정치논총』 제47집 1호, 2007, p. 226.

회 전체의 삶의 질 향상을 통해 인권향상을 도모하는 방식을 고려해야 한다. 국내의 환경의 악화에 따라 정권이 불안정하면 인권 침해의 가능성이 높아지는 것처럼 일반적으로 국가안보와 인권이 서로 연결되어 있고, 북한체제의 경우 오히려 정권안정이 인권향상의 조건이 될 수도 있기 때문이다.¹⁸⁾ 북한인권 특별보고관의 보고서 역시 북한의 안보와 경제발전 및 인권을 포함하는 포괄적 접근을 시도해야 한다는 점을 강조하고 있다는 점에서 이러한 맥락과 일치한다고 볼 수 있다.

특별보고관 보고서는 지금까지 균형적이고 객관적인 입장에서 북한인권 상황을 보고해왔다고 볼 수 있다. 그러나 북한을 방문하지 못하고 주변국가인 몽골과 일본, 남한 등의 정부당국자와 비정부기구 등의 협조를 통해 보고서를 작성했다는 점에서 한계를 가질 수 밖에 없다. 물론 이러한 조사가 비록 사실에 기초하고 있다하더라도 현지에서의 객관적인 현장조사와 실태파악이 수반되지 않는 한 상당부분 왜곡과 과장의 가능성을 배제할 수 없기 때문이다. 이러한 한계는 특별보고관의 보고서에 대해 신빙성 문제를 제기하는 근본원인이기도 한다. 물론 이는 특별보고관 임명 후 여러 차례의 북한 방문 신청이 북한당국에 의해 거절됨으로서 북한 내부의 인권실상에 대한 직접적인 조사를 할 수 없었다는 점에서 북한당국의 책임이 크다고 할 수 있다.

또한 서구 인권 개념의 핵심인 시민적·정치적 권리에 초점이 맞춰져 있다는 점이다. 물론 기본권으로 표현되는 이 권리에 대

18) 동서 대결상황에서 사회주의 진영의 인권 향상을 이끌어낸 성공적 사례로 알려진 1975년 헬싱키 협정의 경우도 인권문제는 사회주의 국가의 인정과 안보충족을 전제로 하고 있었다. 김병로, 『북한인권 문제와 국제협력』(민족통일연구원, 1997), pp. 38-40.

해서는 동서양을 넘어 대개 동의하고 있는 것도 사실이다. 그러나 북한은 이러한 시민적·정치적 권리에 집중한 문제제기에 대해 사회주의 가치로서의 경제적·사회적·문화적 권리 주장과 인권의 상대주의에 입각한 서구 강대국 중심주의에 대한 비판으로 대응하고 있다. 따라서 자본주의와 자유민주주의를 근간으로 사회주의 정치경제 제도를 채택하고 있는 북한의 인권문제를 거론할 때는 북한의 잣대에 대해서도 주의를 기울여야만 한다.¹⁹⁾

북한 특별보고관 보고서의 한계는 이러한 문제 뿐만 아니라 강제성이 없다는 점도 지적할 수 있다. 이는 유엔인권레짐이 그 규범을 강제하기 위한 틀이 미약하다는 속성으로부터 나온다. 점이다. 대부분의 유엔인권레짐은 개별 국가의 인권상황에 대한 분석과 권고라는 두 축으로 구성되어 있는데, 권고사항에 대한 이행은 전적으로 개별국가에게 맡겨져 있는 것이다. 따라서 북한이 국제인권위원회와 유엔총회의 권고사항을 이행하지 않는 한 강제할 수 없다는 한계를 가지고 있다.

Ⅰ 참고문헌 Ⅰ

국가인권위원회(역), 『유엔인권해설집-유엔특별보고관 17가지 관련 FAQ』(2004).

김근식, “북한인권 논의에 대한 문제제기,” 국가인권위원회, 『북한인권 관련 전문가 간담회』, 2003년 7월 30일.

19) 김근식, “북한인권 논의에 대한 문제제기,” 국가인권위원회, 『북한인권 관련 전문가 간담회』, 2003년 7월 30일.

김병로, 『북한인권문제와 국제협력』(민족통일연구원, 1997).
다산인권센터, 민교협 외, 『비타민탑 폰 유엔 북인권특별보고
관 활동과 보고서에 대한 한국의 인권·평화단체 의견서』,
2007년 3월 17일.
이원웅, “국제사회 인권압력에 대한 북한의 인식과 대응: 비판
적 평가,” 『국제정치논총』 제47집 1호, 2007
제성호, “유엔인권위원회와 북한인권 결의,” 『북한연구학회보』,
제8권 2호(2004).
통일연구원, 『2006 인권백서』.
『연합뉴스』, 2006년 6월 29일: 2006년 12월 18일: 2006년
6월 29일.

E/CN.4/Sub.2/1997/L.13, 15 August, 1997; E/CN.4
/Sub.2/1998/L.7 August 14, 1998.

FAO, “Crop Prospects and Food Situation,” No.3,
October 2006.

“Implementation of the General Assembly Resolution
60/251 of 15 March 2006 entitled “Human
Rights Council” A/HRC/4/15, 7 February 2007
(4차 인권이사회).

“Question of the Violation of Human Rights and
Fundamental Freedoms in any part of the
World,” E/CN.4/2005/34, 10 January 2005.

“Question of the Violation of Human Rights and
Fundamental Freedoms in any part of the

World,” E/CN.4/2006/35, 23 January 2006.

“Situation of Human Rights in the Democratic People’s Republic of Korea,” United Nations General Assembly, A/60/306, 29 August 2005.

“Situation of Human Rights in the Democratic People’s Republic of Korea,” United Nations General Assembly, A/61/349, 15 September 2006.

“Situation of Human Rights in the Democratic People’s Republic of Korea,” United Nations General Assembly, A/62/264, 15 August 2007.

UNICEF, Analysis of the Situation of Children and Women in the Democratic People’s Republic of Korea(Pyongyang: UNICEF DPRK, 2003).

3

UN 규약상 북한인권 권고안의 동향 분석

서 보 혁 (이화여대 연구교수)

- I. 자유권규약위원회에서의 논의 / 95
 - 1. 북한의 보고서 / 95
 - 2. 자유권규약위원회의 최종견해 / 99
- II. 사회권규약위원회에서의 논의 / 102
 - 1. 북한의 보고서 / 102
 - 2. 사회권규약위원회의 최종견해 / 106
- III. 아동권리협약위원회에서의 논의 / 109
 - 1. 북한의 보고서 / 109
 - 2. 아동권리협약위원회의 최종견해 / 115
- IV. 여성차별철폐위원회에서의 논의 / 118
 - 1. 북한의 보고서 / 118
 - 2. 여성차별철폐위원회의 최종견해 / 124

UN 규약상 북한인권 권고안의 동향 분석

유엔 인권기구는 크게 인권규약에 기반한 기구(이하 규약기구)와 유엔헌장에 기반한 기구(이하 헌장기구)로 나누어진다. 규약기구는 각종 국제인권규약의 이행 상황을 감시·평가하는 기구로서 해당 국제인권규약 가입국이 그 규약을 준수하도록 가입국과 대화하고 건설적인 대안을 제시한다. 각 규약위원회는 각국 대표가 아니라 해당 인권분야의 국제 전문가들로 구성되어 특정 분야의 인권상황을 심의하기 때문에 전문성과 비정치성을 띤다. 이에 비해 헌장기구는 유엔헌장의 인권규정에 근거하여 포괄적인 인권문제를 다루는데 유엔 안보리, 총회, 인권위원회, 인권이사회 등이 여기에 속한다. 헌장기구는 소속 회원국 대표들로 구성되기 때문에 각국의 이익과 국가간 외교관계 등이 반영되어 전문성이 약한 반면 정치적 성격이 높다고 할 수 있다.

북한은 이런 점을 감안하여 헌장기구에서 채택해온 인권 결의에 대해서는 그것을 정치적 압력으로 간주하고 배격하는 대신, 규약위원회에는 이행보고서를 제출하고 심의에 응해오고 있다. 북한은 현재 자유권규약, 사회권규약, 아동권협약, 여성차별철폐협약 등 네 개의 국제인권규약에 가입한 상태이다(그림 참조).

(그림) 유엔 국제인권규약기구

국제인권규약	줄임말	발 효 시 기	북한의 가입여부
인종차별철폐협약	CERD	1965년	
자유권규약	HRC	1966년	가입(1981년)
사회권규약	CESCR	1966년	가입(1981년)
여성차별철폐협약	CEDAW	1979년	가입(2001년)
고문방지협약	CAT	1984년	
아동권리협약	CRC	1989년	비준(1990년)
이주노동자보호협약	CMW	1990년	
강제실종자보호협약		미발효	
장애인권리협약		미발효	
장애인권리협약선택의정서		미발효	
자유권규약제1선택의정서	HRC	1966년	
자유권규약제2선택의정서	HRC	1989년	
여성차별철폐협약선택의정서	CEDAW	1999년	
아동분쟁연루관련 아동권선택의정서	CRC	2000년	
아동매매·매춘·포르노그래피관련 아동권선택의정서	CRC	2000년	
고문방지협약선택의정서	CAT	2002년	

* 자료: 인권고등판무관실 웹사이트.

<http://www.ohchr.org/english/law/index.htm>

아래에서는 북한이 이상 네 개의 국제인권규약에 제출한 인권상황 보고서와 그에 대한 해당 규약위원회의 최종견해 (Concluding Observation)를 살펴볼 것이다. 이를 통해 북

한 스스로가 밝히고 있는 인권 상황 평가 및 정책과 국제사회의 판단을 이해할 수 있고 그 사이에 존재하는 차이를 통해 북한인권 개선의 과제를 생각하는데 시사점을 얻을 수 있을 것이다.

I. 자유권규약위원회에서의 논의

1. 북한의 보고서

북한은 1981년 9월 자유권규약에 가입하였고, 1983년 10월 24일과 1984년 4월 2일에 각각 최초보고서(CCPR/C/22/ADD3)와 보충보고서를 제출하였다. 북한은 이후 규약이행 보고서를 제출하지 않고 있다가 1999년 12월 25일 제2차 보고서를 제출하였는데 아래에서는 2차 보고서상의 북한인권 상황을 먼저 소개한다.¹⁾

북한의 자유권규약 이행 2차 보고서는 1984년부터 1997년까지의 기간을 포괄하고 있는데, 이 기간 동안 헌법이 개정되었고 형법, 형사소송법, 민법, 가족법, 민사소송법, 변호사법 등 자유권과 관련된 법률들이 제정 또는 개정되었다. 모두 27개조로 구성되어 있는 보고서는 평등권, 생명권, 자유 및 안전의 권리, 여행 및 거주 자유, 종교의 자유, 참정권 등 자유권의 주요 사항을 보고하고 있다.

1) "Second periodic report of the Democratic People's Republic of Korea on its implementation of the International Covenant on Civil and Political Rights," 4 May 2002, CCPR/C/PRK/2000/2, 유엔인권고등판무관실 웹사이트.

보고서는 제3조에 평등권 상황을 보고하고 있는데, 먼저 남녀 평등을 위한 국가적 조치로 1946년 남녀평등법 공포, 헌법에 의한 보장, 산전산후 휴가의 보장, 여러 어린이를 가진 어머니를 위한 노동시간 단축, 탁아소와 유치원망의 확장 등을 제시하고 있다. 또 국가사회생활의 모든 분야에서 여성의 동등한 권리 행사가 이루어지고 있다고 하면서 그 예로 여성이 최고인민회의에서 20.1%, 지역인민위원회에서 21.9%를 차지하고 있고 국가경제의 전체 고용에서는 여성이 48.4%를 차지한다고 한다. 보고서는 또 가정생활에서도 여성은 동등한 권리를 갖는다(가족법 제18조)고 밝히고 있다.

생명권과 관련해 북한의 보고서는 제6조에서 다루고 있는데 생명권에 대한 법적 규정으로 생명권 보호(헌법 제79조 및 형사관련 법률), 생명 침해에 대한 형사책임(형법 제45조, 141-149조), 사회안전원의 무기 사용 제한(사회안전단속법 제35조), 불법적 생명 박탈에 대한 보상(형사보상규칙 제5조 3항) 등을 제시하고 있다. 보고서는 전쟁 및 기타 위협으로부터의 생명권을 보호한다는 점을 덧붙이고 있는 점이 인상적이다. 북한은 사형제를 실시하고 있는데 국가권력에 대항하는 음모, 반역, 테러리즘, 반국가적 배신, 국제적 살인 등 5가지 범죄에 대해서만 의거하여 부과된다.²⁾ 북한은 2004년 형법 개정을 통하여 이들 범죄에 대한 사형 구성요건을 강화한 것으로 알려지고 있다. 그리고 사형 선고는 조선민주주의인민공화국의 이름으로 오직 중앙법원 또는

2) 다만, 보고서는 북한은 사형의 완전 폐지를 지향하고 있다고 하면서 현재 유지되고 있는 사형제도는 국내의 특수한 환경과 범죄예방의 필요에 근거하고 있다고 덧붙이고 있다.

도법원에 의해서만 선고된다고 한다(형사소송법 제181-184조).

또한 보고서 제7조는 고문 및 기타 비인도적 처우의 금지 등 신체의 자유를 언급하고 있다. 구체적으로 북한은 형사소송법의 여러 조항들을 통해 고문과 비인도적 처우를 금지하고 있다고 한다. 예를 들어 강압적인 방법으로 받은 피의자의 진술은 증거로 쓸 수 없고(형사소송법 제93조), 피의자의 자백이나 고백이 유일한 증거일 때에는 그의 죄행이 증명되지 않은 것으로 인정한다(형사소송법 제94조)고 밝히고 있다. 또 보고서는 고문 및 비인도적 처우 또는 형벌을 방지하기 위한 조치를 취하고 있다고 하면서 검사와 법집행 감시기구가 고문행위에 대한 감독과 통제를 수행한다고 말하고 있다.

북한이 낸 보고서에서는 북한의 교화제도가 노동교화형이라고 밝히고 있는데 교화소 수용자는 편의와 위생적인 문화생활을 위한 인간적 조건을 제공받고, 하루 8시간 노동하고 일요일과 공휴일에 휴식을 취하고, 가족 친지와 면회하거나 서신을 교환할 수 있고, 풀려난 사람들은 석방된 날부터 어떠한 제한도 없이 선거권을 포함한 국민의 모든 권리를 인정받고, 미성년 범죄자는 교양처분을 통해 교화되기 때문에 이들을 수용하는 교화소는 없다고 주장하고 있다.

또 북한의 자유권규약 이행 보고서는 정당한 법과 절차에 의해 보호받을 권리도 보장받고 있다고 주장하고 있다. 보고서는 1992년 1월과 1995년 4월 형사소송법을 보완하여 피고인의 권리 보장을 강화하였으며, 특히 피고인의 변호권을 구체화하였다고 말하고 있다. 북한은 2004년에도 형법을 개정하여 유추해석을 지양하고 죄형법정주의를 확립하는 조치를 취한 바 있다. 또

보고서는 헌법 제79조와 형사소송법 제11조 1항을 거론하며 법에 규정되어있지 않는 경우나 법에 규정된 절차를 따르지 않고서는 사람을 체포하거나 구류할 수 없다고 밝히고 있다. 그러나 동시에 범행시점이나 범행직후 발견된 경우, 피해자 혹은 목격자의 지목이 있을 때나 주거가 불확실한 경우에는 검사의 영장승인 없이 체포할 수 있다고 한다(형사소송법 제65조). 보고서는 또 예심단계에서의 구금 요건, 피의사실 또는 체포이유의 통보에 관한 언급도 하고 있다. 한 가지 이색적인 보고 내용은 피조사자나 변호인이 체포 또는 구금에 이의를 제기할 경우 체포 혹은 구금의 적법성을 조사할 권한이 검사에 있다는 점이다.

또 보고서는 법 앞의 평등, 공정한 공개심리를 받을 권리가 있다고 말하고 있다. 재판소는 독립적이며 재판활동을 법에 의거하여 엄격히 수행한다고 한다. 재판은 원칙적으로 공개된다. 그러나 국가기밀 또는 개인비밀이 드러날 위험이 있거나 사회에 나쁜 영향을 끼칠 우려가 있는 경우에는 재판이 완전히 또는 부분적으로 공개되지 않을 수 있다(헌법 제158조, 형사소송법 제16조, 민사소송법 제10조).

자유권과 관련하여 북한의 보고서는 여행 및 거주 자유, 종교의 자유, 언론 및 출판의 자유, 집회 및 결사의 자유, 사생활 보호 등을 보장하고 있다고 밝히고 있다. 여행 및 거주 자유와 관련해 보고서는 여행을 원하는 자는 여행증명서를 발급받고, 거주지를 이전하려는 경우 정당한 법적 절차를 거쳐야 한다고 말하고 있어 일정한 제한이 있음을 암시하고 있다. 보고서는 또 사생활 보호와 관련해서도 수사관이나 판사가 범죄자나 범죄를 찾아내기 위해 편지 또는 전신을 압수할 필요가 있을 때는 합당한 이

유가 있어야 하고 검사의 승인이 있어야 한다고 말하고 있다. 또 언론, 출판, 집회, 결사의 자유와 관련해서는 국가안보와 공공질서를 손상시킨다면 금지하거나 통제한다고 단서를 달고 있다. 보고서는 결사의 자유와 관련하여 국가가 인권 증진을 위한 단체들의 설립을 장려한다고 밝히고 있는 대목이 눈에 띈다.

마지막으로 보고서는 참정권과 관련해 정부 참여의 권리, 선거권 및 피선거권 그리고 공무취임의 권리가 있다고 말하고 있다. 예를 들어 17세 이상의 모든 국민은 성별, 민족별, 직업, 거주기간, 재산과 교육, 당별, 정견, 신앙에 관계없이 선거권과 피선거권을 가진다. 유권자들은 언제든지 그 대표자를 소환할 수 있다는 대목이 인상적이다. 그러나 실제에 있어서 노동당이 지명하는 단일후보가 등록하고 그에 대한 찬반투표로 이루어져 선거권 및 피선거권은 의미가 크지 않다는 것이 『백서』의 분석이다. 투표율이 높은 것도 주민들이 투표를 안할 경우 받을 불이익을 두려워하기 때문이라는 것이 탈북자들의 증언이다.

2. 자유권규약위원회의 최종견해

북한이 낸 제2차 자유권 이행보고서에 대해 유엔 자유권규약위원회는 심의를 통해 2001년 8월 27일 다음과 같은 최종견해를 내놓았다.³⁾ 국제인권규약위원회의 최종견해는 해당 규약에 비추어 당사국이 제출한 보고서 및 심의시 답변 내용을 평가하고

3) Concluding Observations of the Human Rights Committee: Democratic People's Republic of Korea. 27/08/2001. CCPR/CO/72/PRK. 27 August 2001, 유엔인권고등판무관실 웹사이트 <http://www.ohchr.org/EN/Pages/WelcomePage.aspx>

권고사항을 제시하고 있다.

자유권 규약위원회의 최종견해는 먼저 긍정적 측면을 5가지 언급하고 있다. 그 중 4가지를 소개하면 다음과 같다.

- 사형이 가능한 범죄의 항목들이 33개에서 5개로 줄었을 뿐 아니라, 나아가 당사국이 사형제도의 문제를 폐지의 방향에서 검토하고 있다고 언급한 점
- 대표단이 규약상의 여러 분야에 있어, 특히 여성들의 인권 상황에 대한 개선의 필요를 인식한 것을 가치 있게 평가하며, 이러한 맥락에서 2001년 2월 여성차별철폐협약을 비준한 점
- 2000년 6·15 선언 이후 제한적이나마 세 차례에 걸쳐 남북 간 이산가족 교환방문이 실시된 점
- 당사국 내 행정적 구금이 중단된 점

이어서 규약위원회의 최종견해는 23가지 우려사항 및 권고를 내놓았는데 그 중 일부를 소개하면 다음과 같다.

- 위원회는 사법부의 공정성과 독립성을 심각하게 저해할 수 있는 헌법 및 법률 조항들, 특히 중앙재판소가 최고인민회의에 대해 책임을 지도록 하는 내용의 헌법 제162조에 대해 우려를 표한다.
- 위원회는 당사국의 국내입법체계에 있어 규약의 지위가 불확실하다는 점에 주목한다. 위원회는, 헌법을 비롯한 국내법과 규약이 충돌하는 경우 어떻게 처리되는지에 관한 정보를 차기 정기보고서에 제공할 것을 요청한다.
- 당사국은 국가인권기구의 설립을 검토해야 한다.

- 당사국은 국제인권단체들과 여타의 국제기구들이 그들의 요청에 따라 정기적으로 북한 영토를 방문하여 인권의 증진과 보호에 있어 필수적인 정보들에 접근할 수 있도록 허용해야 한다.
- 위원회는 사형대상이 되는 범죄의 수가 5개로 줄었다는 점을 가치 있게 평가하는 반면, 5개 범죄 중 4개가 본질적으로 정치적 범죄(형법 제44조, 제45조, 제47조, 제52조)이고 … 규약 제6조 2항이 요구하는 ‘가장 중대한 범죄’에만 국한되지 않을 수 있다는 점을 매우 우려한다. … 또한 공개처형을 금지해야하며, 사형제도의 폐지를 위해 계속적 노력해야 한다.
- 법집행공무원의 권력남용을 방지하기 위해 모든 구금시설 및 유치장에 대한 독립적인 감독시스템을 마련해야 한다.
- 교화소 및 구금시설에 잔인하고 비인도적이며 굴욕적인 처우와 환경이 존재하고 의료조치가 불충분하다는 주장이 많이 제기되고 있어 우려스럽다.
- 위원회는 북한의 노동법 제2장의 규정들, 특히 제14조와 제18조가 규약 제8조3항(a)의 강제노동금지 규정에 부합하는지에 대해 심각한 회의를 가지고 있다.
- 당사국은 여행증명 취득의무의 폐지를 검토해야 한다.
- 종교의 자유에 관하여 최근의 정보가 제공되지 않은 것을 유감스럽게 생각한다.
- 언론법의 여러 규정들은 규약 제19조에 부합한다고 보기 어렵다. ‘국가안보에 대한 위협’이라는 개념은 표현의 자유를 제약하는 방식으로 사용될 수 있다.

- 집회 관련 법률이 남용될 가능성을 포함하여, 공공의 모임과 시위에 대한 제한을 우려한다.

II. 사회권규약위원회에서의 논의

1. 북한의 보고서

북한은 사회권규약에 1981년 9월 가입하였고 1989년 1월 14일에 최초 규약이행 보고서를 제출했다. 제2차 보고서는 2002년 4월 29일 제출하였는데 사회권규약의 10개 조항의 이행 경과를 담고 있다. 아래 내용은 2차 보고서의 요지이다.⁴⁾

첫째, 북한의 보고서는 노동권을 다루고 있는데 북한은 헌법과 노동법에 따라 노동의 권리를 보장하고 있고 실제 정부기관, 기업 및 관련 사회협동단체들은 개인의 희망과 능력의 관점에서 일 자리를 제공한다고 말하고 있다. 노동연령은 여성은 16-55세, 남성은 16-60세로서 16세까지 11년제 무상의무교육이 제공되며 아동노동은 법에 의해 금지된다. 여성은 남성과 똑같은 사회적 지위와 권리를 가진다. 또 국가는 노동조건에 대한 권리를 보장하기 위해 희망과 능력에 따른 비차별적 일자리 제공, 여성의 유해노동배치 금지, 철저한 노동보호 및 안전시설 보장 등과 같은 조치를 취하고 있다고 한다. 이밖에도 국가는 노동자의 기술 향상을 위해 각종 노동병행교육 제도를 실시하고 있다고 보고하

4) "Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights Second periodic reports of the Democratic People's Republic of Korea," E/1990/6/Add.35, 15 May 2002, 유엔인권고등판무관실 웹사이트.

고 있다.

둘째, 보고서는 노동조건에 관해서 비교적 상세하게 언급하고 있다. 임금은 노동에서 소비된 에너지를 재생산하고 노동자의 생계수준을 보장한다는 원칙에 따라 정해진 임금기준에 의해 결정된다고 한다. 다만, 국가는 평균임금보다 낮은 임금을 보다 빨리 인상시키는 조치를 통해 노동자 간의 임금 격차를 줄였다고 밝히고 있어, 임금 격차가 문제가 되고 있음을 암시하였다. 국가는 주거, 대학을 포함한 교육, 의료, 그리고 탁아소 및 유치원 등을 무상으로 제공한다고 한다. 또한 북한은 농민들로부터 1kg당 65원에 쌀을 사서 8원에 공급하고 있다.⁵⁾ 또 성, 나이, 인종에 상관없이 노동자는 동일한 노동에 대해 동일한 임금을 받는다. 나아가 국가는 노동법, 환경보호법, 노동자보호규칙을 통해 안전하고 건강한 노동조건을 규정하고 있으며, 단일화 된 노동보호제도를 통해 노동권리 이행을 증진시키고 있다는 것이 북한의 보고 내용이다. 북한은 “노동시간은 일일 8시간이며 초과근무는 금지”되고 정기·추가·출산 휴가 등을 통해 여가를 누린다고 보고하고 있다.

셋째, 노동조합 결성 및 가입 권리에 관해서 보고서는 그 권리를 보장하고 있다고 하면서도 국가안보를 위협하거나 건강한 사회질서를 해치는 노조의 결성 및 활동은 금지한다고 단서를 붙이고 있다. 그리고 노동조합 결성을 위해서는 등록지원서를 30일 전에 제출해야 한다. 인상적인 보고내용은 노동자들은 피고용인

5) 이런 보고와 달리 가격 현실화 이후 북한의 장마당에서 쌀은 2004년 기준으로 1kg에 300-700원대를 호가하고 있는 것을 알려졌다. 좋은벗들, 『오늘의 북한, 북한의 내일』 (서울: 정토출판, 2006), 51쪽.

인 동시에 고용된 기관이나 기업의 경영, 관리에 참여하는 주인이기도 하므로 단체교섭, 노동분쟁, 파업은 발생하지 않는다는 것이다. 또 집회 및 시위의 자유는 보장되지만 국가안보와 공공질서를 위협하는 집회나 시위는 사회안전단속법에 따라 통제될 수 있다고 한다.

넷째, 사회보장권에 관해서 북한은 고령, 질병, 신체적 장애로 인해 노동할 수 없는 모든 사람과 생계수단이 없는 노인, 아동은 물질적 원조를 받을 권리를 갖는다고 밝히면서 각종 제도를 소개하고 있다. 모든 의료는 무상이고 실업이 없기 때문에 의료급여 및 실업급여는 규정되어있지 않다고 한다.⁶⁾ 그리고 사회보험 및 사회보장급여는 국가 재정으로 충당하고 노동자의 보험료를 통해 보충된다고 한다.

다섯째, 북한은 각종 제도와 재정지원으로 가족보호에 나서고 있다고 보고하고 있다. 북한의 민법은 성년의 나이를 17세로 규정하고 있고, 가족법은 공민은 자유롭게 결혼할 권리를 갖는다고 밝히고 있다. 국가는 안정적인 가족생활을 보장하기 위해 무상주거를 공급하고 세 자녀 이상 가족에게 아동의 생활용품과 학용품 가격의 50%이상에 해당하는 보조금을 제공한다고 한다. 보고서는 특히 모성보호를 위한 법제도의 개선을 비교적 상세히 밝히고 있다. 예를 들어 임산부는 임신기간과 출산 후 한 달 동안 담당 의사로부터 18-22차례에 걸쳐 필요한 의료서비스를 받고, 유급 모성휴가가 77일에서 150일로 늘어났다고 한다. 또 아동보

6) 이는 국가가 무상의료를 제공할 능력을 상실하고 일자리를 제공하지 못할 경우 주민들의 기본생활은 결정적인 타격을 받을 수 있음을 의미하는데, 1990년대 말부터 이후 이런 상황이 일부 현실화되었다고 할 수 있다.

호를 위해서도 무상의무교육, 탁아소와 유치원 운영, 무상 의료 서비스의 강화, 아동과 어머니에 대한 특별 보호 등을 헌법으로 규정하고 있다. 최소 노동연령은 의무교육이 끝나는 16세이고 노동연령 이하의 아동고용은 법으로 금지된다고 한다.

여섯째, 식량난과 직접 관련된 적절한 생활수준에 대한 권리 부분이다. 북한 헌법은 국가가 모든 노동자에게 의식주를 위한 제반조건을 마련해야 한다고 밝히고 있다. 이에 따라 북한은 임금인상, 무상에 가까운 식량공급, 국가가 부담하는 주거, 무상교육 및 의료, 생활필수품의 가격 고정 등의 방법을 채택 시행하고 있다고 한다. 그러나 보고서는 연이은 자연재해로 많은 산업시설 파괴, 전력 및 연료설비 부족 그리고 식량생산의 급감으로 인민 생활이 위협받고 있다고 밝히고 있다.⁷⁾

일곱째, 보고서는 건강권에 관해 8개 항목에 걸쳐 언급하고 있다. 우선 모든 인민은 신체적, 정신적 건강을 향유할 권리를 가진다고 밝히고 있다. 그러나 사회주의 시장의 붕괴와 자연재해로 인하여 1990년대 중반에 몇몇 급성 전염병이 증가했고 사라졌던 말라리아와 결핵 등의 질병이 다시 출현하였다. 또한 영아 사망률이 증가했고 평균 수명도 줄어든 점을 표를 통해 제시하고 있다. 이에 대해 인민의 노력과 국제사회의 원조 덕분에 공공보건에 대한 물질적 원조가 증대됨에 따라 인민의 건강이 향상되고 있다고 밝히고 있다. 또 국가는 정규교육제도 내에서 주요 건강 문제에 대한 각종 예방교육을 실시하고 있다고 밝히고 있다. 그

7) 이 북한의 보고서에 따르면 2000년 북한의 곡물생산량은 3,262,000t이고, 연간 소요 곡물량은 7,909,000t(이 가운데 식량분은 4,899,000t)이다. 막대한 곡물부족을 알 수 있다.

리고 국제보건기구(WHO), 국제아동기금(UNICEF)과 같은 국제기구들의 원조가 보건정책의 실현과 기술자 훈련 및 기술력 향상에 기여하고 있다고 인정하고 있다.

여덟째, 북한은 교육권에 대해서도 무상의무 초중등교육, 고등 교육, 문맹 퇴치, 교육 평등권, 교사우대 등 우수한 제도를 실현하였다고 말하고 있으나, 홍수 등으로 교육시설의 파괴와 식량부족으로 교육환경이 열악해졌다고 밝히고 있다.

마지막으로 보고서는 북한헌법이 문화활동 참여 및 과학진보의 혜택을 향유할 권리를 보장하고 있음을 상기하고 대중매체의 역할, 민족문화유산의 보존, 예술 창작 및 확산의 자유, 과학진보의 적용, 자연유산의 보존, 지적 재산권의 보호 등의 방법으로 이들 권리를 신장하고 있다고 밝히고 있다.

2. 사회권규약위원회의 최종견해

유엔 사회권규약위원회는 북한이 제출한 위 보고서를 심의하여 2003년 12월 12일 최종견해를 발표하였다.⁸⁾ 최종견해는 도입, 긍정적 측면, 규약 이행의 장애요소, 주요 우려사항(9-25항) 그리고 제안 및 권고(26-49항) 등 5개 부분에 걸쳐 모두 49개 항목을 담고 있다.

최종견해는 긍정적인 측면으로 자연재해 극복 노력과 무상의료 및 11년제 무상의무교육 제도를 언급하였다. 또 규약위원회

8) "Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Democratic People's Republic of Korea," E/C.12/1Add.95, 12 December 2003, 유엔인권고등판무관실 웹사이트.

는 연이은 자연재해의 결과와 기반시설 재건, 식량안보 등 다양한 영역에서 북한이 직면하고 있는 어려움을 규약 이행의 장애요 소라고 말하였다.

이어서 최종견해는 아래의 내용을 포함한 주요 우려사항을 제시하고 있다.

- 사법부의 공정성과 독립성을 심각하게 저해하고 인권보호에 역효과를 초래하고 있는 헌법 및 기타 법조항
- 자유권 규약을 적용한 판례가 없고 규약이 국내법원에서 직접 인용되지 않고 있는 점
- 신소청원법에 따른 개인청원제도의 정확한 기능에 대한 정보가 부족한 점
- 여성의 사회권 향유에 부정적인 영향을 끼치는 전통적인 관습과 태도가 여전히 남아있고, 여성에 대한 차별을 금지하는 국내입법의 부족과 정치, 행정 기구 및 산업분야의 의사결정 직위에 사실상의 남녀 불평등이 있다는 점
- 직업선택의 자유에 반하는 국가차원의 강제적 노동배치 제도 하에서는 노동권이 완전히 보장될 수 없는 점
- 사회보장제도가 보편적으로 적용되고 있는지를 확신할 수 없을 정도로 사회보장제도의 범위에 대한 정보가 빈약한 점
- 국내법에 가정폭력을 처벌하는 규정이 없는 점
- 1990년 중반 이후의 광범위한 기아로 인해, 특히 여성, 아동, 노인이 다른 집단 보다 심각한 영향을 받고 있으며 적절한 지원을 제공받지 못한 점
- 5세 미만 아동의 높은 만성영양실조 비율(45%, 정부통계) 및 빈곤관련 질병 발생률, 영아 사망률의 급증

이런 우려에 따라 최종견해는 아래 내용을 포함한 24가지 제안 및 권고를 내놓았다.

- 규약 이행을 위한 노력의 차원에서 지속적으로 국제원조를 구하는 한편, 유엔인권고등판무관실(OHCHR)을 포함한 국제적, 지역적 기구들의 국제협력활동에 참여할 것
- 사법부의 독립성과 공정성을 유보시키는 헌법 및 법률 조항들을 즉각 재검토할 것
- 신소청원법에 따른 개인청원제도의 절차가 사회권과 관련하여 어떻게 기능하고 있는지에 대해 보다 구체적인 정보와 신소청원법이 실제 어떻게 이용되고 있는 지를 보여주는 판례를 제공할 것
- 모든 형태의 인종차별철폐에 관한 국제협약을 비준할 것
- 국제노동기구(ILO)의 정식 회원국으로 가입할 것
- 여성에 대한 반차별 원칙의 실현을 위해 국내법을 재검토하고 정치, 경제, 사회생활에서의 여성의 지위 상승 및 권리 실현을 위한 의식고양 프로그램을 도입할 것
- 더 나은 생계와 일자리를 구하기 위해 외국으로 나간 개인들에 대한 처벌을 없애기 위해 국내법을 재검토할 것
- 독립적인 노조설립의 권리, 파업권 등을 포함한 노조의 권리를 규정하고 있는 규약 제8조에 부합하도록 국내법을 재검토할 것
- 제3차 정기 보고서에 가족수당, 장애 및 노인수당을 포함하여 사회보장제도의 수급 자격에 관한 데이터를 제공할 것
- 가정폭력에 대한 처벌 규정을 포함하도록 국내법을 개정할 것

- 자연재해로 고통 받는 아동들이 학교로 복귀할 수 있도록 지속적인 노력을 기울일 것
- 국제적 식량원조에 대한 취약집단의 동등한 접근을 보장하는 메커니즘을 수립하고 식량 프로그램에서 있어 이들에게 우선권을 줄 것
- 의식고양 캠페인, 혈액안전프로그램 등 HIV/AIDS 예방 전략을 도입하고 유엔개발계획(UNDP), 세계보건기구(WHO)와 같은 유엔기구들과의 협력을 강화할 것을 권고한다. 나아가 제3차 정기보고서에 HIV/AIDS 발생률에 관한 통계와 전염병 예방조치에 관한 정보를 포함시킬 것

Ⅲ. 아동권리협약위원회에서의 논의

1. 북한의 보고서

북한은 1990년 아동 권리에 관한 국제협약(이하 아동권협약)에 가입 비준하고 최초 협약이행 보고서를 1996년에 제출하였다. 북한은 이어 2차 이행 보고서를 2003년 5월 16일 제출하였는데 아래에서 다룰 2차 보고서는 아동권과 자유, 가정환경과 대안 양육, 기초건강과 복지 그리고 교육 및 문화 활동 등 8개항을 48쪽에 걸쳐 담고 있다.⁹⁾

먼저, 북한은 보고서에서 아동권협약과 국내입법의 관계에 관

9) "Second periodic reports of States parties due in 1997" Democratic People's Republic of Korea, CRC/C/65/Add.24, 5 November 2003, 유엔인권고등판무관실 웹사이트.

해 비준된 국제협약은 국내법과 동일한 지위를 지닌다고 전제하고, 아동권협약의 규정들은 국내입법에 통합되어 있고 협약이 국내법과 상충할 경우 아동에게 더 유리한 조항이 적용된다고 말하고 있다. 나아가 북한정부는 1990년 세계아동정상회의에서 채택한 ‘아동의 생존, 보호, 발달에 관한 선언’에 따라 기초한 국가행동계획의 목표를 2000년까지 성취했다고 말하고 있다. 그리고 1999년 4월 28일 아동권협약 이행을 위해 국가조정위원회를 설립했다고 한다. 국가조정위원회는 아동권과 관련한 정부 기구들로 구성되는데 협약의 보급, 정기보고서 작성, 협약 이행의 조정과 감독, 법안의 입안 및 심사 등 다양한 활동을 수행한다.

그러나 보고서는 1994년 7-8월의 홍수, 10월의 태풍 피해 등 파괴적 자연재해는 아동과 직접 관련된 교육 및 공중보건 시설들을 심각하게 손상시켰고, 같은 이유로 아동 부문에 배정된 예산액이 처음으로 떨어졌다고 밝히고 있다. 이에 따라 북한정부는 1995년 역사상 처음으로 국제 원조를 요청했고 국제정부간기구(IGOs)와 국제민간단체들(INGOs)로부터 많은 지원을 받아 전체 원조의 약 60%를 아동의 교육, 건강, 복지 부문에 투입하였다고 밝히고 있다.

보고서는 제2항에서 아동권협약에서 아동을 정의하는 주요 목적이 다양한 사회 계층 중 특별히 국가와 사회가 보호해야 할 아동의 연령을 정하고 아동의 권리를 보장하기 위함이고 이는 국내법에서도 마찬가지라고 밝히고 있다. 이어서 보고서는 각종 분야에 있어서 법정 최저연령을 소개하고 있다. 아래는 그 중 일부이다.

- 부모동의 없이 법적, 의료적 상담을 하고 치료나 수술을 받을 수 있는 법정최저연령: 정해져 있지 않음

- 의무교육 이후 고용될 수 있는 법정최저연령: 16세
- 결혼이나 성적 동의에 관한 법정최저연령: 남자 18세, 여자 17세
- 무력분쟁에 자발적으로 지원하거나 징집될 수 있는 법정최저연령: 17세
- 형사책임이 가능한 법정최저연령: 14세¹⁰⁾

보고서는 제3항에서 비차별 분야를 다루고 있는데 북한에서는 차별이 제도는 물론 현실에서도 존재하고 않는다고 주장하고 있다.¹¹⁾ 그러나 보고서는 아동의 이익 증진을 위해서는 그에 필요한 물질적, 기술적 기초와 일부 공무원들의 책임성 결여가 문제가 되고 있음을 인정하고 있다. 이런 문제들은 자연재해가 미친 영향과 무관하지 않다는 것이 북한의 판단인데, 자연재해와 그로 인한 식량 및 약품의 부족으로 아동 사망률은 1990년대 초반에 비해 증가했다고 보고하고 있다.

시민적 권리와 자유와 관련해서 보고서는 8가지 부분으로 나눠 살피고 있다. 아동 이름 및 국적과 관련하여 보고서는 미등록

10) 이에 관한 보고서 전문은 다음과 같다. “14세가 지난 범죄자에 대해서만 처벌할 수 있다(형법 제11조). 14-16 연령의 범죄자들에 대해서는 교양처분 조치가 부과된다. 비록 범죄자가 17세 이상이라 하더라도 죄에 대해 뉘우치고 있어 교양처분 조치가 더 낮다고 판단되면 기소나 재판 단계에서 교양처분 조치를 내릴 수 있다. 이는 아동에 대한 특별 보호를 17-18세 연령에까지 확대한 것이라 할 수 있다. 극도로 중한 범죄 외에는 아동이 체포, 구속되지 않는다. 1995년 3월, 형법을 개정하여 사형이 가능한 법정최저연령을 17세에서 18세로 변경했다. 종신형은 없다.”

11) 다만 보고서는 “비차별의 원칙은 법과 규칙에 널리 반영되어 있으며 효과적으로 이행되지만, 농촌과 도시 간에 여전히 격차가 남아 있다”고 인정하고 있다.

아동이나 출생 직후에 등록하지 않은 아동은 없다고 한다. 숙주주의와 속인주의가 모두 적용되기 때문에 북한에서 태어난 어떤 아동도 무국적이 되지 않는다고 한다. 그러나 중국에 살고 있는 북한이탈여성들은 불법체류자의 신분이므로 이들이 중국에서 낳은 아이는 공식적으로 등록될 수 없는 것으로 알려졌다. 또한 중국에서 한족 혹은 조선족과 결혼하고 현지에서 생활하고 있는 탈북여성들의 경우에도 이들의 결혼은 법적으로 인정된 혼인관계가 아니기 때문에 법적 보호를 받을 수 없고, 따라서 이들의 자녀 역시 무국적 아동이 되고 만다. 더욱이 문제는 이들 아동이 취학연령이 되어도 무국적이기 때문에 교육을 받을 수 없다고 한다. 이는 아동 국적에 관한 북한정부의 보고 내용 밖에서 일어나고 있는 현상이다.

북한은 국가안보 및 사회질서 훼손, 타인 모욕이 아닌 경우에 표현, 사상, 양심, 종교, 결사, 집회의 자유를 보장하고 있다고 말하고 있다. 또 아동의 사생활을 자의적 혹은 불법적으로 침해한 사례는 없었다고 한다. 폭력으로부터의 아동 보호와 관련하여 보고서는 형법에 따라 아동 보호의 의무를 다하지 못하거나 아동을 학대하는 사람은 범죄의 중함에 따라 행정상 혹은 형사상 처벌을 받게 된다고 말하고 있다.

다음으로 가정 환경과 대안적 양육에 관한 대목에서 보고서는 양육기관의 아동들에게 모든 의복, 식사, 교육자료 및 생필품을 무상으로 지급한다고 말하고 있다. 부모로부터의 분리와 관련해서는 외국에 있는 부모가 거주 정보를 아동에게 알리는 데 아무 제약이 없다고 보고하고 있다. 그러나 부모가 노동교화소에 있는 경우나 중범죄로 사형을 당했을 때나 그 정보를 알려주면 심리적

으로 아동에게 해가 될 경우에는, 아동에게 부모가 어디 있는지에 관한 정보가 제공되지 않을 수 있다고 한다. 가족재결합과 관련해서는 보호자와 동행하는 미성년자는 별도의 허가증이 필요치 않다고 한다. 그러나 인민보안성이 추진한 가족 재결합 사업을 통해 45년간 이산가족으로 살아왔던 83명 12가족이 1996년 이후 재결합한 것으로 보고되었다. 또 수백의 가정들이 자연재해 또는 다른 이유로 부모를 잃은 아동을 키우고 있다고 한다. 보고서는 아동은 폭력, 권리 침해, 부당대우, 유기 등에 대해 지방 정부기관이나 권한 있는 국가 당국에 직접 혹은 대리인을 통해 제소할 수 있다고 밝히면서 양부모가 있는 가정에서 일부 학대 사례가 보고되었다고 밝히고 있다.

보고서는 기초보건 및 복지 분야에 있어서는 먼저 장애아동을 다루고 있는데, 장애아동을 차별하는 어떠한 법적, 사회적 근거가 없다고 하면서도 유치원 혹은 초등학교의 일부 아동들은 장애아동과 조화되기를 주저해 장애아동으로 하여금 소외감을 줄 수 있다고 언급하고 있다. 또 건강 및 의료서비스에 있어서는 심각한 자연재해로 인해 아동을 위한 보건 서비스의 기초가 약화되었고 아동 사망률이 증가했고 백신의 생산이 와해되어 면역 체계가 부분적으로 붕괴되는 등 보건의료의 질적인 수준이 낮아졌다고 밝히고 있다. 이 밖에도 저체중 출산(2.5kg 미만) 아동 및 영양 결핍 아동, 설사병, 폐렴, 대장 및 소장 질환에 걸린 아동, 만성 영양실조에 걸린 아동이 적지 않은 것으로 나타났다.

교육분야에 있어서 아동권 실태는 11년제 무상의무교육제도 시행으로 교육 제도는 선진국에 도달했다고 할 수 있으나 교육의 질, 특히 과학기술 분야는 만족할만한 수준이 못되는 것으로 요

약할 수 있다. 북한은 교육의 기본 목표를 정신과 신체의 조화로운 계발 및 고귀한 성격과 미덕을 갖는 것이라고 밝히고 있다.

보고서는 또 제8항에 특별보호조치를 다루고 있는데, 먼저 비상 상황에 처한 아동으로 난민아동과 무력분쟁 하의 아동을 언급하고 있다. 보고기간 동안 난민 지위를 신청한 아동이나 정치적 또는 기타 이유에서 난민으로 인정된 아동이 없었다고 한다. 그러나 중국 등 해외 체류 탈북 아동들이 체포 및 강제송환의 두려움 속에서 구걸과 노숙을 하며 ‘꽃제비’로 살아가고 있는 것은 널리 알려진 사실이다. 이들의 대부분은 심한 영양실조와 피부병 등의 질환을 앓고 있을 뿐만 아니라 욕설, 구타 등 멸시를 당하며 살아가고 있고 일부는 폭력, 절도, 인신매매 등에 연루되기도 한다.

북한은 또 아동이 군대에 복무하는 것은 법으로 금지돼 있다고 전제하고, 군 입대를 자원하는 경우 군사행동강령에 대한 존중을 서약하고 6개월 이상의 사전 군사교육 후 적어도 17세 이후에 복무하게 된다고 한다. 그리고 청소년사법제도 하의 아동 부분에 있어서는 모든 청소년 범죄자들은 범죄의 중함과 관계없이 교양 처분을 적용받는다고 한다. 구체적으로 아동은 원칙상 최후의 수단으로도 체포, 구금, 구속될 수 없고 필요하다면 형사소송법 제 104조에 따라 집 또는 방과 후 특정 지역에 연금된다고 한다. 끝으로 보고서는 아동노동은 법과 관행에서 모두 근절된 지 오래고 성매매와 포르노그래피 등 불법적인 성적 관행은 형법에 따라 엄격히 금지된다고 보고하고 있다.

2. 아동권리협약위원회의 최종견해

유엔 아동권리협약위원회는 2004년 6월 북한이 제출한 아동권리협약 이행 보고서를 심의하여 최종견해를 채택하고 이를 2004년 7월 1일 발표하였다. 68개항으로 된 최종견해는 당사국의 후속조치 및 진전사항, 협약 이행의 장애요소, 주요 우려사항 및 권고 등으로 구성되어 있다.¹²⁾

먼저, 최종견해는 북한의 후속조치 및 진전사항으로 11년제 무상의무교육을 보장하는 교육법(1999년), 공공장소, 교통수단, 공공서비스에 대한 장애인의 동등한 접근을 보장하는 장애인보호법(2003년) 등의 제정을 평가하고 국적법(1999년), 의료법(1990년), 손해배상법(2001년) 등의 개정을 주목한다고 언급하고 있다. 다음으로, 아동권리 협약의 이행을 저해하는 장애요소로 1990년대 초반의 전통적 경제협력관계 붕괴와 1990년대 중반의 자연재해와 그것이 2002부터 경제개혁이 시작되었음에도 불구하고 경제와 무역에 부정적 영향을 미치고 있음을 지적하고 있다.

최종견해가 가장 비중 있게 다루는 주요 우려사항 및 권고는 일반적 이행 조치, 아동의 정의, 일반 원칙, 시민적 자유와 권리, 가정환경과 대안적 보호, 기초보건 및 복지, 교육 및 여가활동, 특별 보호조치 등 11개항을 망라하고 있다.

먼저, 일반적 이행 조치 부분에서는 최초보고서 심의에서 지적

12) "Concluding Observations of the Committee on the Rights of the Child: Democratic People's Republic of Korea," CRC/C/15/Add.239, 1 July 2004.

되었던 우려사항과 권고들이 입법과 정책을 통해 다루어졌으나 비차별, 아동의 최선의 이익 및 아동의 견해 존중, 체벌, 아동학대와 방임 등에 관하여 후속조치가 충분하지 못하다고 지적하고 있다. 아동권리협약과 합치하지 않는 국내법들을 제정 또는 개정할 것도 권고하고 있다. 최종견해는 국가행동계획 및 조정과 관련하여 ①기존의 국가행동계획을 보완하거나 새로운 종합계획의 마련을 검토하고, ②그 과정에 아동과 유엔기구, 국제민간단체, 재정 지원국들을 참여시킬 것과, ③국가행동계획의 집행을 조정하는 정부기관을 지정 또는 신설하고 필요한 인력 및 재원을 배정할 것과 조정, 감독, 평가 메커니즘을 마련할 것을 권고하고 있다. 독립적이고 효과적인 국가인권기구의 설치와 시민사회와의 협력도 권고하고 있다. 그리고 유엔기구, 전문기구 및 국제지원단체들이 아동 등 모든 취약집단에 접근할 수 있도록 하고 사회부문의 정책 및 재정지출에 관한 정보를 이들 기구 및 단체와 공유할 것도 권고하고 있다.

최종견해는 아동의 정의와 관련해서 성년의 연령을 18세로 높일 것과 여성의 결혼가능 최저연령을 남성과 동일하게 18세로 높일 것을 권고하고 있다. 일반 원칙과 관련해서는 취약집단에 대한 모든 차별을 근절하기 위한 전략을 도입하도록 모든 노력을 다할 것, 특히 장애아동, 농촌지역 아동에게 특별한 관심을 쏟고 여아와 여성에 대한 편견을 없애기 위해 노력할 것을 요청하고 있다. 또 가정, 학교, 법원, 아동 관련 행정기관 및 여타의 절차에서 아동의 견해를 충분히 고려할 것을 보장해야 한다고 덧붙이고 있다.

이어서 최종견해는 시민적 권리와 자유와 관련하여, 북한의 법

이 아동권리 협약 제13-제17조에 명시된 권리(표현, 사상, 양심, 종교의 자유, 프라이버시 보호, 자유로운 정보접근 등)를 보장하고 있는지를 다음 정기보고서에서 보고할 것을 요청하고 있다. 또 고문 및 여타 잔혹하거나 비인도적이고 굴욕적인 처우 또는 처벌을 근절하고, 적극적, 참여적, 비폭력적 교육을 홍보하는 캠페인을 지속할 것을 권고하고 있다.

최종견해는 가정환경과 대안적 보호와 관련해서는 부모가 자신의 자녀를 양육하는 일에 더 많이 관여할 수 있도록 지원하고, 아동보호 시설에 대한 인적, 재정적 지원을 증대시킬 것을 권고하고 있다. 또 아동 학대 및 아동보호 소홀에 대한 정밀 조사를 실시하고, 아동 피해자들을 지원하며 부모, 교사, 법집행 공무원, 보육노동자, 판사 및 보건직 전문인들에 대해 교육을 실시할 것도 권고하고 있다.

최종견해는 또 장애아동을 위한 종합정책 수립, 보건체계의 질 개선 및 보건분야 재정 지출 확대, 적절한 영양식 제공 및 건강한 습관 조기교육 등을 기초 건강 및 복지 분야의 권고로 내놓고 있다. 그리고 교육, 여가, 문화 활동과 관련해서는 장기 결석을 예방하고 줄일 수 있는 조치 강구, 여학생도 남학생과 동등하게 고등교육의 기회를 누릴 수 있도록 보장할 것, 아동의 정보접근 촉진 및 학생교환 프로그램의 강화, 유네스코(UNESCO)와 국제아동기금에 기술적 지원을 요청할 것 등 7가지를 권고하고 있다.

최종견해가 민감하게 다루고 있는 대목은 특별 보호조치에 관한 것인데 먼저, 군 입대가 정말 자발적일 것, 자발적 입대의 최저연령을 18세로 상향 조정할 것, 아동의 무력분쟁 관여에 관한

선택의정서를 비준할 것 등을 권고하고 있다. 탈북 아동의 귀환과 관련해서는 탈북 동기 분석, 귀환 아동을 희생자로 대우할 것, 안전 귀환을 위해 중국정부와 협상할 것, 귀환 아동들에게 재통합과 상담에 필요한 지원을 할 것 등을 권고하고 있다. 그리고 18세 이하의 아동을 경제적, 성적 착취 그리고 인신매매로부터 보호하고 이들이 노동교화형에 처하지 않게 법을 개정할 것 등을 권고하고 있다. 끝으로 최종견해는 북한정부에 아동매매, 아동성매매 및 아동포르노그래피에 관한 선택의정서와 아동의 무력분쟁 관여에 관한 선택의정서를 비준할 것을 권고하고 있다.

IV. 여성차별철폐위원회에서의 논의

1. 북한의 보고서

북한은 현재 4개의 국제인권협약에 가입하고 있는데, 그 중 가장 최근에 가입한 것이 여성차별철폐협약이다. 북한은 2001년 2월 27일 이 협약에 가입하고 이듬해 9월 11일자로 국가조정위원회가 작성한 최초 이행 보고서를 여성차별철폐협약위원회에 제출하였다. 41쪽 분량의 보고서는 크게 일반사항과 협약 각 조항별 보고로 나뉘어져있다.¹³⁾

첫째, 보고서가 가장 많은 양을 할애하고 있는 남녀평등권에

13) "Consideration of report submitted by States Parties under article 18 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women," Democratic People's Republic of Korea, CEDAW/C/PRK/1, 11 September 2002, 유엔인권고등판무관실 웹사이트.

관한 내용이다. 북한은 여성차별을 다음 4가지로 정의하고 있다고 한다: ①혼인여부에 따른 불평등, ②정치적·경제적·사회적 또는 공적·사적 생활에서의 불평등, ③여성 불평등에 대한 의도적 혹은 부주의로 인한 동의나 허용, ④여성과 남성간의 차등대우로서 구별, 배제, 제한, 무시, 폭력 등을 포함한다. 북한은 성차별 해소를 위해 1946년 남녀평등법을 도입하였다. 그리고 여성차별철폐협약은 국내법과 동등한 지위를 가지고, 만약 협약이 국내법과 충돌할 경우 협약이 우선한다고 밝히고 있다(단 유보조항은 제외).¹⁴⁾ 북한은 또 2001년 9월 여성차별철폐협약의 이행을 위한 국가조정위원회를 설립하였다. 나아가 북한은 신소청원법에 따라 여성이 차별에 의한 권리 침해의 중지 및 보상을 요구하는 신소 또는 청원의 권리를 가진다고 한다. 신소 또는 청원을 접수한 국가기관은 즉시 권리침해에 대한 보상조치를 취해야 한다. 형법과 형사보상규칙 등에 형사절차, 민사절차, 형사보상절차 등을 통한 정신적, 신체적 피해와 재산상 손해를 당한 여성의 보상 및 배상을 보장하고 있다고 한다.

그럼에도 북한은 전통관습 중에는 최저 혼인연령의 성별 차이, 관습적 차별 등과 같이 여성차별철폐협약에 부합하지 않는 요소들이 잔존하고 있다고 인정하고 있다.¹⁵⁾ 그러나 보고서는 전반

14) 북한이 여성차별철폐협약의 이행 유보를 밝힌 것은 ①협약 제2조 (f): 여성차별 관련 법규, 관행 철폐를 위해 법제화 등 모든 조치 강구, ②제9조 2항: 자녀 국적 부여에 있어서 여성에게 동등한 권리 부여, ③제29조 1항: 둘 이상의 당사국이 동협약 시행에 분쟁이 있을 경우 조정에 들어가고 6개월 이내에 해결이 되지 않을 경우 국제사법재판소에서 처리함 등이다.

15) 보고서는 북한의 가족법에 최저 혼인연령을 여성의 경우 17세, 남성의 경우 18세로 규정하고 있지만, 북한에서는 전통적으로 남성들이 자신보다 어린 여성들과 결혼하기 때문에 북한 인민들은 이러한 차이를 여

적으로 북한에서 남녀평등이 실현되고 있다고 밝히고 있다. 몇 가지 예를 들자면, ①1985년 국가는 보다 많은 여성, 특히 대학 학위를 가진 가정주부들이 행정 및 교육기관에서 일할 수 있도록 직업교육 강화, 여성공무원 고용 확대 등의 조치를 취한 것, ② 1999년 개정된 노동배치에 관한 규칙에 따라 모든 정부기관, 기업, 협동단체는 여성 일자리 유형을 합리적으로 정의하고 부문별 여성고용 할당치를 보장하는 것, ③여성의 유해노동금지, 유급모성휴가보장, 임신여성의 야간근무 금지 규정 등을 통해 여성의 노동참여와 여성노동보호를 법적으로 보장하고 있는 것 등이다.

또 북한의 국적법은 국적획득·변경·유지에 있어서 성 평등의 원칙을 규정하고 있다고 한다. 예를 들어, 기혼여성의 국적은 외국인과의 결혼이나 남편의 국적변경에 의해 자동적으로 변경되지 않는다. 또 여성은 자녀의 국적결정에 대해 남성과 동등한 권리를 갖는다고 한다.

교육에 있어서도 기회의 균등을 누린다는 것이 북한이 제출한 보고서 내용이다. 예를 들어, 여성은 학교입학에 있어 남성과 동등한 기회를 보장받고, 여학생들은 성에 따른 구분 없이 똑같은 교과과정을 통해 교육받고 직업·기술교육을 받는 데도 제한이 없다고 한다.

법 앞의 평등과 관련해서도 보고서는 모든 법률은 여성과 남성에게 동등하게 적용되고, 소유권에 있어서도 남성과 동등하다고 밝히고 있다. 또 여성은 판사 혹은 인민참심원으로 선출되거나 변호사 자격을 획득하는데 있어서 남성과 동등한 자격을 가진다. 북한은 혼인 및 가족법에서도 남녀평등이 보장되고 있다고 밝히

성차별이라고 여기지 않는다고 말하고 있다.

고 있다. 가령, 남편과 부인은 가족 내에서 동등한 권리를 가지고 각각 자신의 성과 이름을 유지한다. 이혼은 법원에 의해 승인된다고 하면서, 이혼절차를 밟지 않고 따로 살거나 다른 사람과 동거하는 것은 불법이라는 보고가 눈에 띈다. 이혼시 자녀의 보호는 자녀의 이익을 고려하여 당사자들의 상호 합의에 따라 결정된다. 또 부부는 재산의 소유, 획득, 관리, 처분에서 동등한 권리를 갖고, 가족재산은 당사자들의 상호합의에 의해 나누되 합의에 이르지 못할 경우 법원에서 해결한다고 한다.

둘째, 여성의 사회참여에 관한 내용이다. 북한은 각 분야에서 여성의 지위 향상을 위해 아래와 같은 법적 조치들을 규정하고 있다고 말한다: ①여성의 정치적 지위 향상과 관련하여 국적법, 선거법, 지방주권기관법, ②사회생활 및 가족생활에서의 지위 향상과 관련하여 민법, 민사소송법, 가족법, ③교육 및 고용에서의 양성평등과 관련하여 교육법, 노동법 등. 보고서가 밝히고 있는 여성의 사회참여를 관장하는 정부기관은 인민회의, 검찰, 국가조정위원회 등이 있다. 이들 정부기관은 각각 여성의 발전을 보장하는 계획을 수립, 여성의 발전과 관련한 법률의 이행 및 국가정책의 파악, 여성차별철폐협약의 이행 감독 등을 담당한다. 공공단체로서 북한민주여성연맹이 3백만 여성노동자를 대표하여 여성의 발전에 대한 권고안을 입법, 사법, 행정 기관에 제출하고, 여성의 권리향유 실태에 관한 정보를 관련기관에 제공하고, 아동양육에서 있어 여성의 역할을 강화하기 위해 노력한다고 한다.

정치 및 공공 생활에서 여성은 선거권 및 피선거권 행사에는 어떠한 제한도 없다고 한다. 보고서는 1998년 제10차 최고인민회의 선거에는 여성투표권자의 99.9%가 참여하였고, 선출된 대

의원의 20.1%가 여성이었다고 밝히고 있다. 국가는 여성의 사회적 지위를 향상시키기 위해서 공적영역의 여성간부의 비율을 증가시켰고 여성의 대학 입학률도 장려했다고 한다.¹⁶⁾ 여성들은 간부회의나 대중토론 등을 통해 정책수립 및 입법과정에 활발히 참여하고 있다. 보고서는 또 외무성 직원의 15%가 여성이고 여성들이 국제회의의 정부대표단에 참여하는 등 여성의 국제적 활동이 높아지고 있다고 말한다. 다만, 보고서는 여전히 여성의 해외활동 참여 비율은 국내활동보다는 낮다고 인정하고, 정부는 여성외교관 교육에 특별한 관심을 기울이는 한편 국제관계 대학과 대학내 외국어 학부에서 여학생 비율을 40%로 보장하고 있다고 밝히고 있다.

셋째, 성폭력 혹은 여성 착취와 관련하여 보고서는 북한에서 성매매는 가장 부끄러운 범죄로 인식되며 수년간 보고 된 바 없다고 한다. 여성을 강간한 남성이나 15세 미만 여성과 성관계를 가진 남성은 중형에 처하고, 하급 여성에게 성관계를 강요한 직장내 상급자 남성도 형사적 처벌을 받는다고 밝히고 있다.

넷째, 여성의 건강권과 관련해서 보고서는 의료서비스 접근에서의 평등을 별도의 항목으로 보고하고 있다. 먼저, 북한은 무상 의료 보건정책에 기초하여 여성과 아동의 보건에 특별한 관심을 기울이고 있고 인민보건법과 어린이보육교양법에서 그들의 건강을 우선시하는 원칙을 발전시켜왔다고 한다. 각종 여성건강교육

16) 예를 들어 보고서는 2001년 보건·아동·양육·상업 부문의 행정직 여성의 비율은 70%, 교육·통신·문화 부문은 34%, 제조업·농업·건설 부문은 15%에 달하며, 여성재판관 비율은 10%이고, 노동당, 사회민주당, 천도교청우당 등의 정당에도 매우 높은 비율의 여성 당원이 가입해있다고 밝히고 있다.

은 여성보건 수준의 전반적인 향상에 기여하고 있고 모든 수준의 병원에 산부인과를 설치했고 주치의제도를 도입했다는 것이 보고서 내용이다. 보고서는 또 여성을 위한 의료서비스는 도시와 농촌 사이에 큰 차이는 없으나 지역에 따라 약간의 불균형은 여전히 존재한다고 말하고, 의약품 및 의료 장비 부족으로 이동서비스 확대와 일상 의료서비스 강화에 어려움을 겪고 있다고 밝히고 있다. 모성 건강은 주치의와 산부인과 의사가 담당한다고 한다. 낙태는 여성의 요구와 의사의 진단에 의해 확인된 질병으로 임신이 지속될 수 없는 경우와 같이 극히 제한적으로 허용된다고 한다. 그리고 HIV/AIDS와 마약중독 현상은 보고 된 바 없다고 한다.

마지막으로, 여성의 노동조건에 관한 북한정부의 보고를 간략히 살펴보자. 북한 헌법과 노동법은 모든 국민은 노동에 대한 권리를 가지며 국가는 여성이 사회적 노동에 참여하도록 모든 조건을 마련하고 있다고 밝히고 있다. 보고서는 여성이 취업기회 및 직업선택의 자유, 임금 및 노동환경 등에 있어서 차별을 받지 않을 뿐만 아니라 중노동 혹은 유해노동은 금지한다고 말하고 있다. 그리고 임신, 출산, 육아를 하는 여성들에게 대한 보조금 지급, 휴직, 아동병원 이용 등 사회보장을 제공한다고 밝히고 있다. 보고서는 특히 농촌여성의 권리를 별도로 다루면서 농촌여성이 협동농장의 발전계획 입안 및 이행의 권리와 의무를 갖고 보건, 사회보장, 교육 등에서 도시여성, 공장 및 사무 노동자와 동등한 혜택을 받고 있다고 주장하고 있다. 그러나 보고서는 경제생활에서 도시와 농촌 간의 부분적인 격차가 존재하고, 1994년 이후 연이은 자연재해로 농촌생활에 심각한 문제가 야기되었다고 말해 농촌여성의 삶이 고단함을 암시하고 있다.

2. 여성차별철폐위원회의 최종견해

유엔 여성차별철폐위원회는 2005년 7월 5일부터 열린 제33회기 중에 북한이 제출한 협약 이행 보고서를 심의하여 7월 22일 최종견해를 발표하였다. 위원회의 최종견해는 긍정적 측면과 주요 우려사항 및 권고 등 58개항으로 구성되어 있다.¹⁷⁾

최종견해는 도입 부분에서 북한이 여성차별철폐협약을 비준하고 보고서를 제출하고 북한대표단이 협약위원회측과 대화를 한 것을 평가하는 한편, 협약의 3개 조항을 유보한 것에 주목한다고 밝히고 있다.

최종견해는 북한이 취한 긍정적인 조치로 4가지를 들고 있는데 1946년 남녀평등법 제정, 2001년 9월 동협약 이행을 위한 국가조정위원회 설립, 11년제 보통무상의무교육으로 문맹퇴치를 이룬 것, 그리고 탁아소, 유치원, 아동병동과 같은 지원 서비스와 특정 관리직의 여성고용 증가를 위한 한시적 특별조치 등이 그것이다.

협약위원회가 최종견해에서 크게 할애하고 있는 내용은 주요 우려 및 권고 사항인데 아래에서 소개하는 내용은 그 중 일부이다.

- 협약이 국내법에 우선한다는 당사국의 설명을 주목하면 서로 협약과 국내법의 충돌 시 협약의 지위가 분명하지

17) "Concluding Comments: Democratic People's Republic of Korea," Committee on the Elimination of Discrimination against Women, CEDAW/C/PRK/CO/1, 22 July 2005, 유엔인권고등판무관실 웹사이트.

- 않다. 다음 정기보고서에서 국내법과 협약이 충돌하는 경우 협약의 지위에 대해 명확하게 밝힐 것을 요청한다.
- 당사국의 국내법에는 협약 제1조에 부합하는 여성차별에 대한 명시적인 정의가 없다. 협약 제1조에 명시된 차별의 정의를 헌법이나 기타 국내법에 완전히 수용할 것을 권고한다.
 - 남녀평등법이 협약의 규정에 합치하도록 개정할 것을 권고한다.
 - 여성차별적인 법조항들(최저혼인연령에 있어 남녀의 차이 등)을 가려내기 위한 법률 재검토 및 국내법을 협약에 합치시키기 위한 법률개혁 작업을 즉각 시작해야 한다.
 - 인민위원회 내에서 여성의 적절한 대표성을 보장하고, 여성의 평등권과 협약상의 의무에 관한 교육을 실시할 것을 권고한다.
 - 여성차별철폐협약의 이행을 위한 국가조정위원회가 의사결정권, 재정, 인적자원 등을 충분히 갖추지 못한 것을 우려한다. 이에 여성의 권리신장에 효과적으로 기여하도록 국가조정위원회에 적절한 권력과 자원을 부여할 것을 요청한다.
 - 여성을 가사전담자로 인식하거나 여성의 '특성'에 기초하여 고용을 할당하는 것과 같은 여성의 정형화된 성 역할에 대한 고정된 태도를 제거하는 노력을 강화해야 한다.
 - 당사국이 가정폭력의 존재를 인식하지 못하고 있으며, 그 결과 여성에 대한 폭력을 예방하고 피해자를 보호하

는 조치가 없다는 것을 우려한다. 가정폭력에 관한 법률을 제정하고, 여성에 대한 폭력을 형사책임의 대상으로 규정할 것을 촉구한다. 이에 따라 가정폭력의 피해 여성들이 구제수단에 즉각적으로 접근할 수 있도록 보장해야 한다.

- 당사국 보고서에는 1990년 중반의 자연재해가 여성, 특히 농촌여성, 여성부양자 및 여아에 미친 영향에 대한 설명이 불충분하다. 위원회는 이들이 인신매매 등의 착취에 노출될 수 있음을 우려하며, 취약여성의 상황을 개선시키는 데 목표를 둔 특별한 빈곤퇴치 조치를 도입할 것을 촉구한다. 특히 농촌여성들이 식량공급에 동등하게 접근할 수 있도록 보장할 것을 권고한다. 당사국은 경제적인 이유로 탈북했다가 귀환한 여성이 그녀의 가족과 사회로 재통합되고, 모든 형태의 인권침해로부터 보호받을 수 있도록 지원해야 한다.
- 모든 분야의 의사 결정 자리에 여성을 증가시키는 조치를 취해야 한다. 또 고위직에 여성을 선출하기 위한 특별조치를 도입할 것을 권고한다.
- 여성(인권)단체 설립을 장려하는 환경을 조성할 것을 권고한다. 또한 협약에 따른 국가의 의무이행을 감독하는 독립적인 인권기구를 설립할 것을 요청한다.

이상 북한이 가입한 유엔의 네 개 국제인권규약위원회에서의 북한인권 논의를 살펴보았다. 전체적으로 북한의 보고서는 법제도 중심의 형식적 내용이 주를 이루고 있는 가운데 부분적으로

객관적 상황을 담고 있다고 볼 수 있다. 북한이 보고서 내용에 객관적 내용을 담고 있는 부분은 정치적 민감성이 적고 국제사회의 이해와 지원이 가능한 분야로 볼 수 있다. 이에 비해 네 개인권규약위원회의 최종견해는 북한의 인권개선에 도움이 될 수 있는 북한의 과제와 북한과 국제사회의 협력방안을 제시하고 있다. 물론, 북한의 보고서가 법제도 중심이고 현장 확인이 없는 상태에서 작성된 최종견해 역시 일정한 한계를 가지고 있다. 그러나 규약위원회의 최종견해가 단지 북한의 보고서에만 의존하고 있는 것이 아니라는 점에 유의할 필요가 있다. 규약위원회는 북한의 인권상황을 심의하는 과정에서 북한인권 상황을 모니터링 해 온 비정부단체의 대안보고서(Alternative Report)를 참고하고 있다.¹⁸⁾

북한은 이들 최종견해를 배격하기 않고 심의과정에 답변이나 추가자료를 제출하고 있다. 이는 북한이 유엔 헌장기구에서의 인권결의안에 반발하고 있는 것과 대조를 보인다. 이는 북한과 국제인권규약위원회의 협력 가능성을 시사해주고 있는지도 모른다. 앞으로 국제인권규약위원회에서의 논의가 북한인권 개선에 기여하기 위해서는 다음과 같은 점들이 개선되어야 할 것이다. 북한은 미가입한 국제인권 규약위원회에 추가 가입하고, 가입한 규약위원회에 정기적으로 성실한 보고서를 제출하고, 규약위원회의 권고사항을 이행하기 위한 정책을 강구하고, 그 과정에서 유엔 인권고등판무관실과 기술협력(technical cooperation)¹⁹⁾

18) 북한의 인권상황에 관한 대안보고서를 제출해온 민간단체로는 한국의 좋은벗들, 북한인권시민연합이 대표적이다.

19) 인권분야 기술협력이란 해당국의 요구에 따라 해당국과 유엔 인권기구가 해당국의 인권 준수와 법치 증진에 도움이 될 수 있는 구조 형성

에 나서야 할 것이다. 한편, 규약기구는 각국의 인권상황을 심의, 권고하는 활동을 더욱 활성화하기 위해 보고서 제출 기간을 단축하고, 현장접근 노력을 강화하고, 사무국 인원을 증가시킬 필요가 있다.

및 강화 방안을 말하는데, 예를 들면 국제인권 기준을 법과 정책에 반영하고, 인권 증진을 위한 기구(대표적으로 독립적 국가인권기구) 설립, 교육프로그램 수립, 연수 프로그램 개최 등이 있다. 북한은 기술협력에 원칙적으로 협력할 의사가 있지만 (북한이 정치공세라고 주장하는) 유엔 현장기구의 북한인권 결의가 사라질 경우 응할 수 있다는 입장이다.

4

국제 인권단체(INGO)의 북한인권 보고서 동향 분석

- 국제사면위원회(Amnesty International), 국제인권감시기구(Human Rights Watch),
국제반노예연대(Anti-Slavery International)를 중심으로

윤 여 상 (북한인권정보센터 소장)

- I. 머리말 / 131
- II. 북한인권 NGO 보고서 개요 / 134
 - 1. 국내 발간 북한인권보고서 / 134
 - 2. INGO의 북한인권보고서 / 137
 - 3. 기타 북한인권보고서 / 140
- III. 주요 INGO 북한인권 보고서 내용분석 / 141
 - 1. 국제사면위원회(Amnesty International) / 141
 - 2. 국제인권감시기구(Human Rights Watch) / 156
 - 3. 국제반노예연대(Anti-Slavery International) / 160
 - 4. 기 타 / 162
- IV. 북한인권 INGO의 동향과 전망 / 168

국제 인권단체(INGO)의 북한인권 보고서 동향 분석

- 국제사면위원회(Amnesty International), 국제인권감시기구(Human Rights Watch), 국제반노예연대(Anti-Slavery International)를 중심으로

I. 머리말

북한인권 문제를 논의하는 주요 무대는 국제기구를 포함하는 정부간 영역과 NGO 영역으로 구분할 수 있다. 일반적으로 인권 문제는 국제적 NGO의 이슈화 단계와 각국 정부의 논의 단계, 그리고 국제기구의 개입 단계를 거치면서 국제사회의 주요 의제가 된다.

국제적 NGO는 개별국가 또는 특정 인권사안에 대한 실태조사와 자료수집, 그리고 보고서 발표를 통하여 국제사회에 인권문제를 제기하고 관련 국가와 UN과 국제 인권기구를 통하여 직간접적 개입을 통한 해결을 촉구하는 역할을 담당한다. 또한 인권 문제 발생 지역에 직접 접근하여 문제를 해결하려는 노력을 기울이기도 한다. 이러한 과정에서 국제적 NGO는 국제인권기구와 관련 정부, 그리고 국내외 NGO들과 협력적 관계를 유지하기도 한다.

북한인권 문제는 1990년대 이후 국제사회의 주요 이슈가 되고 있으나, 북한사회의 폐쇄성으로 현장 접근이 불가능하기 때문에

현재까지도 제한적인 정보만이 제공되고 있으며, 그로 인하여 실효적인 조치보다는 보고서 제출과 UN 차원의 선언적 수준의 개입에 그치고 있다. 그러나 북한사회의 폐쇄성과 접근 불가능성은 북한인권 문제에 대한 자료수집과 정보 제공을 주요 목적으로 발간되는 국제적 인권 NGO의 북한인권보고서를 더욱 주목하게 만든다. 북한인권 INGO에서 발간하는 보고서는 국제사회의 신뢰성과 인지도에서 높은 평가를 받고 있기 때문에 북한인권 문제의 논의과정과 해결을 위한 대안 분석에서 중요한 의미를 갖는다. 특히 국제인권 NGO의 북한인권보고서는 유엔 북한인권특별보고관과 미국정부 등이 공식적으로 발표하는 북한인권 관련 보고서의 중요 자료원으로서의 기능도 담당하고 있다.

따라서 최근 북한인권 문제에 대한 보고서를 지속적으로 발간하거나 의미 있는 보고서를 발표하고 있는 국제사면위원회(Amnesty International)와 국제인권감시기구(Human Rights Watch), 국제반노예연대(Anti-Slavery International)의 북한인권보고서를 중심으로 그 주요 내용과 시기별 의제변화를 살펴보고자 한다.

현재 북한인권 문제에 대하여 적극적인 대응과 관심을 표명하는 대표적인 국제기구는 국제연합(UN)과 유엔 산하기구를 들 수 있다. 유엔은 북한인권특별보고관 임명과 활동 지원은 물론이고 2007년 11월 제 62차 유엔 총회에서 북한인권결의안을 3년 연속으로 채택하였다. 그 동안 유엔은 2003년부터 2005년까지 인권위원회에서 북한인권결의안을 채택하였고, 2005년부터는 총회에서 3년 연속으로 채택하고 있다. 또한 유엔난민고등판무관실(UNHCR)과 유엔인권고등판무관실(UNHCHR)이 제한

적이지만 지속적인 역할을 담당하고 있다. 또한 유엔 총회의 북한인권결의안은 유럽연합(EU)과 일본의 공동 발의로 제출되었으며, 미국과 유럽지역 국가들의 북한인권에 대한 관심이 상대적으로 높다는 것을 보여준다. 유엔과 EU, 그리고 미국과 일본의 북한인권에 대한 관심은 INGO들이 발간하고 발표하는 북한인권보고서가 큰 영향을 미친 것으로 알려져 있다.

북한인권 관련 활동을 하거나 보고서를 발간하는 NGO들은 크게 북한인권보고서 발간을 중심적 역할로 설정하는 단체와 국제회의를 개최하거나 국제적 규모의 시위와 집회 개최를 중요 사업으로 진행하는 단체로 구분할 수 있다.

북한인권의 실상을 국제사회에 공개하고 직접적인 개선을 촉구하는 시위와 집회를 주로 담당하는 북한인권 NGO는 디펜스 포럼(Defence Forum)과 LINK 등 미국 NGO와 RENK 등 일본 NGO, 그리고 한국의 북한인권시민연합, 북한민주화네트워크 등 북한인권운동단체와 북한민주화운동본부 등 탈북자 단체, 그리고 남북자 관련 단체들이 중심적 역할을 담당하고 있다. 그러나 국제적 시위와 항의 집회, 그리고 북한인권국제회의를 개최하는 단체들 중에도 북한인권시민연합, 탈북자와 남북자단체들은 북한인권보고서를 발간하는 역할을 함께 하고 있다.

북한인권보고서를 발간하는 국내외 NGO들은 1990년대 후반 이후 많은 증가세를 보이고 있으며, 한국은 물론이고 미국과 유럽 지역에서 발간하는 북한인권 보고서의 종류가 늘어나고 정기적 발간이 증가하고 있는 추세이다.

II. 북한인권 NGO 보고서 개요

1. 국내 발간 북한인권보고서

북한인권 문제에 대한 정보의 수집과 분석이 가장 풍부하게 이루어지는 곳은 한국이다. 왜냐하면 한국에는 12,000여명의 탈북자가 거주하고 있으며, 북한과 동일한 언어를 사용하고 있을 뿐만 아니라 북한주민에 대한 민족애와 통일에 대한 지향을 바탕으로 북한인권을 핵심 주제로 설정하고 있는 북한인권 단체들이 가장 많이 설립되어 운영되고 있기 때문이다.

분단이후 한국에서는 정부와 일부 민간단체와 연구자들이 제한적 수준에서 북한인권에 대한 자료를 수집하고 분석하여 왔으나, 그 규모와 수준은 매우 낮은 상황이었다. 또한 남북 대결 상황이 지속되면서 한국에서 수집되거나 발표되는 북한인권 자료들은 국제사회에서 신뢰성을 인정받지 못하는 측면이 있어왔다. 이러한 상황들을 반영하여 1990년대 전후까지 한국에서 활동하는 북한인권단체와 활동가들은 자체적으로 수집한 북한인권 피해실태 자료와 증거들을 한국에서 발표하지 않고 미국과 유럽 또는 일본에서 활동하는 국제적 인권 NGO와 국제적으로 지명도 높은 언론기관들을 통해서 발표하는 사례들이 있었다. 그러나 1990년대 후반 이후 탈북자의 대규모 발생과 입국, 그리고 남북 관계의 진전과 한국의 탈권위주의 정권 등장으로 북한인권 실태 제공자로서 한국 내 북한인권 NGO의 위상이 제고되면서 한국에서 발표되거나 출판되는 북한인권보고서가 증가하고 있다.

한국에서 발표되는 북한인권보고서는 국제인권 NGO에서 발

표되는 북한인권보고서의 주요 자료원으로 기능하고 있으며, 특히 국제인권 NGO의 북한인권보고서 작성시 국내 NGO와 활동가, 그리고 연구자들과 협력 및 공동 작업이 매우 폭넓게 진행되고 있다.

한국에서 발간되는 북한인권보고서로서 국제적 NGO들의 북한인권보고서 작성시 인용되거나 활용되는 수준이 높은 것을 중심으로 제시하면 다음과 같다.

먼저, 국내외에서 가장 많이 인용되는 보고서는 통일연구원의 '북한인권백서'이다. 통일연구원은국책연구기관으로 NGO는 아니지만 1996년 이후 연례 북한인권백서를 국문과 영문으로 발간하고 있다. 통일연구원 북한인권백서는 국제인권 A, B규약 항목을 중심으로 탈북자의 증언과 문헌자료들을 종합하여 체계적으로 북한인권실태를 제시하고 있다.

북한인권정보센터(NKDB Center)는 '북한인권통계백서 2007'(국문, 영문)을 최초로 발간하였으며, 매년 동일한 형식으로 발간할 예정이다. 2003년 설립된 북한인권정보센터는 북한인권 피해자료 수집과 분석, 북한인권피해 DB 구축 및 관리 역할을 담당하고 있으며, 북한인권기록보존소를 운영하면서 그 동안 축적된 데이터베이스를 토대로 2007년 7월 처음으로 북한인권백서를 발간하였다. 북한인권정보센터의 북한인권백서는 주관적인 설명을 배제하고 북한인권기록보존소에 보관된 정보를 객관적인 통계프로그램(NKDB DB & SPSS 12.0)을 활용하여 도표 형식으로 구성하였으며, 탈북자 549명의 면접내용과 탈북자 및 방북자 수기 154권, 2006년 발행된 주간지 6종과 월간지 16종, 신문기사 중 북한인권 관련 내용이 포함되어 있다.

대한변호사협회 인권위원회 산하 북한인권소위원회는 2006년 최초로 '2006 북한인권백서'(국문, 영문)를 발간하였다. 백서는 2000년 이후 한국에 입국한 탈북자 100명(국군포로, 납북자, 북송교포 출신 포함) 대상 심층면접한 결과(북한인권정보센터 심층면접 수행)를 바탕으로 전반적인 북한인권 실태를 제시하고 있다.

좋은벗들은 1990년대 중반 이후 북한의 식량난과 경제난 실태를 알리기 위하여 '북한 식량난'과 '재외 탈북난민 실태보고서'를 발표하여 국내외의 높은 관심을 받았으며, 2007년 11월 북한의 식량권, 생계활동권, 보건권, 사상의 자유권, 신체의 자유권, 여성권, 아동권 실태를 중심으로 '북한사회변화와 인권' 보고서를 발표하였다. 이 보고서는 최근의 북한인권 상황을 반영하고 있다.

북한인권시민연합은 1999년 이후 북한인권난민문제에 대한 국제회의를 유럽과 일본 지역을 순회하면서 개최하고 있으며, 행사를 위한 '국제회의 자료집'은 북한인권 실상을 국제사회에 소개하는 중요한 역할을 담당하였다. 또한 2007년 3월에는 북한의 정치범수용소, 교화소, 집결소, 노동단련대, 꽃제비수용소 등에 수감되었다가 2000-2005년 사이에 탈북한 20명 대상 심층면접 조사결과를 바탕으로 '고문의 공화국 북한' 등 북한인권 특별보고서를 발표하였다.

그 외에도 북한민주화네트워크, 피남탈북인권연대, 북한민주화운동본부 등 북한인권운동단체와 탈북자 단체들은 북한정치범수용소, 강제송환 탈북자들에 대한 보고서 발표와 북한인권 개선을 위한 시위와 집회 등을 주도적으로 전개하고 있다.

납북자 단체들인 납북자가족모임, 납북자가족협의회, 6.25전

쟁남북인사가족협의회는 남북자 관련 보고서 발표와 국내외 단체와의 연대를 통한 시위, 그리고 남북자 관련 자료의 추적 활동을 지속하고 있다. 끝으로 북한전문 인터넷 신문 Dailynk는 인터넷 매체의 특성상 북한인권 관련 특정 보고서를 발표하지는 않지만 북한인권 관련 심층전문 기사와 기획 기사를 통하여 북한인권 관련 실상을 국내외에 제공하고 있다.

2. INGO의 북한인권보고서

북한인권에 대한 국제인권 NGO 보고서는 1990년대 이후 다양하게 발표되고 있다. 국제인권 NGO에서 발표하는 북한인권 보고서의 주제는 보고서를 발표하는 기관의 특성에 따라서 전반적 인권실태를 비롯해서 고문과 투옥, 정치범수용소, 식량문제, 언론 및 종교문제, 반인륜범죄 등 다양하며, 시기에 따라서 주제에 변화가 나타나기도 한다.

국제인권 NGO가 발표하는 보고서는 연례 보고서 형식으로 발표되는 것과 특별 보고서로 발표되는 것이 있으며, 전체 국가를 대상으로 하면서 북한을 포함하는 것과 북한만을 대상으로 보고서를 작성한 것이 있다. 2006~2007년 발표된 국제인권 NGO의 북한인권 관련 보고서를 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

국제인권감시기구(휴먼라이츠워치, Human Rights Watch)는 세계 70여개 국가의 인권상황을 분석하여 연례인권보고서(World Report 2006)를 발표하고 있으며, 북한에 대해서는 전반적인 내용을 다루면서 특히 해당 년도에 중요하게 이슈화 된 주제를 포함하고 있다. 또한 2006년 10월에는 『북한 개성공단

의 노동권』 보고서를 발표하여 개성공단의 노동환경이 국제적 노동보호기준에 미치지 못한다는 것을 지적하였다.

국경없는 기자회(Reporters Without Borders)는 매년 '세계 언론자유 연례보고서'를 발표하고 있으며 '2007 세계 언론자유 연례보고서'에서는 북한을 세계에서 가장 언론 탄압이 심한 국가로 규정하고, 북한의 언론자유지수는 6년째 전 세계 최하위라고 밝히고 있다.

미국의 선교단체인 오픈 도어즈(Open Doors)는 연례 보고서를 발표하고 있으며, 그 중 북한 종교실태와 관련하여 북한을 세계에서 기독교 탄압이 가장 심한 국가로 선정하고 2006년 북한당국에 체포된 기독교인은 전년도에 비해서 더 증가하였다는 정보가 입수되었다고 밝혔다.

미국의 프리덤하우스(Freedom House)는 매년 '세계 언론자유보고서'와 '세계 자유보고서'를 발표하고 있으며, '2007 언론자유보고서'에서 북한은 국가별 순위에서 최악 100점 만점에서 97점으로 세계 꼴찌를 차지하였고, '2007 세계 자유보고서'는 북한에 대해 비자유국가군(Not Free)으로 분류하고 시민적 자유, 정치적 권리 모두 최하위 등급인 7등급으로 분류하여 발표하였다. 특히 프리덤하우스는 2007년 5월 북한 정치범수용소의 실상을 폭로한 데이비드 호크의 저서 『잔인함의 집결』(Concentration of Inhumanity)을 출판하여 북한 정치범수용소의 억압적 실상과 '로마규정'에 의한 '인도에 반한 죄'(crimes against humanity)로 처벌할 수 있음을 주장하였다.

국제사면위원회(AI)는 연례인권보고서를 발표하고 있으며,

‘2007 연례인권보고서’ 북한 부분에서 탈북자 문제, 식량난, 강제실종, 방문거부, 표현의 자유, 사형문제 등을 다루었다. 또한 2006년 11월 ‘북한: 인권 관심사’ 보고서를 발표하여 북한의 열악한 인권상황 전반에 대한 것을 공개하였다.

세계기독교연대(Christian Solidarity Worldwide)는 북한 인권 관련 특별보고서(North Korea: A Case to Answer, A Call to Act)를 2007년 6월 발표하면서 북한 정치범수용소의 인권침해 행위와 반인륜적 범죄행위를 소개하고 그에 대한 국제조사위원회 구성과 유엔의 대응을 요구하였다.

미국의 비영리단체인 미국 난·이민위원회(The Mission of U.S. Committee for Refugee and Immigrants: USCRI)는 ‘2006년도 국제난민조사’ 보고서에서 중국내 탈북 난민의 규모를 5만 정도로 추산하여 발표하였다.

국제위기감시기구(International Crisis Group)는 2006년 10월 탈북자 관련 보고서(Perilous Journeys: The Plight of North Koreans in China and Beyond)에서 중국내 탈북자의 탈북동기와 거주현황, 그리고 관련 정부에 대한 권고사항을 제시하였다.

미국 북한인권위원회(U.S. Committee for Human Rights in North Korea)는 2006년 북한인권 관련 보고서(Failure to Protect: A Call for the UN Security Council to Act in North Korea)와 ‘탈북자 위기: 인권과 국제사회의 대응’이라는 탈북자 관련 보고서를 발표하였다.

3. 기타 북한인권보고서

북한인권 보고서는 NGO 외에도 유엔과 외국정부, 그리고 준정부 기관에 의하여 발표된 것도 있다. 그 중 대표적인 것은 유엔 북한인권특별보고관의 보고서와 미 국무성의 보고서를 들 수 있다.

유엔의 비릿 문타폰 북한인권특별보고관은 2004년 임명 이후 임기를 연장하면서 현재까지 활동하고 있으며, 북한인권 상황에 대한 조사결과를 유엔 총회와 인권이사회에 보고서로 제출하고 있다. 보고서는 북한의 전반적인 인권 상황을 다루고 있으며, 북한의 인권상황이 반인도적 범죄수준이며, 최고 지도자에게 책임이 있다는 내용을 포함하고 있다.

미 국무부는 매년 '연례각국인권보고서'를 발표하고 있으며, 2007년 3월 발표된 보고서에서 북한은 세계에서 가장 고립된 억압정권으로서 북한당국이 주민의 모든 생활을 엄격하게 통제하면서 심각한 인권유린 행위를 자행하고 있다고 평가하였다. 미 국무부는 그 외에도 '인권·민주주의지원보고서', '연례신매매보고서', '2006 테러보고서'를 연간 또는 정기적으로 발간하고 있다. 또한 1998년 미 의회에 의하여 설립된 국제종교자유위원회(USCIRF)는 '연례 종교자유보고서'를 발간하고 있으며, 2007년 5월 발표된 보고서에서는 북한을 미얀마, 중국 등과 함께 종교탄압이 심각한 11개 특별우려대상국(CPC)의 하나로 지목하였다. 이와 함께 미국 북한인권특사인 레프코위치는 북한인권법 규정에 의하여 자신의 활동상황을 의회에 보고하는 보고서를 제출하였다.

Ⅲ. 주요 INGO 북한인권 보고서 내용분석

1. 국제사면위원회(Amnesty International)

국제사면위원회(AI)는 인권침해, 특히 언론과 종교의 자유에 대한 탄압과 반체제 인사들에 대한 투옥 및 고문행위를 세계 여론에 고발하고, 정치범의 석방과 필요한 경우 그 가족들의 구제를 위해 노력하는 국제기구이다. 런던에 본부가 있으며, 일반적으로 회보, 연례보고서, 배경자료 등에 정부의 비행을 밝히는 일을 하지만 주요활동은 전 세계에 파견되어 있는 '선정위원회'를 통하여 이루어진다. 런던 본부에 있는 조사부는 전 세계의 인권운동가들 및 관련 정당과 긴밀히 협조하여 활동정보망을 구성한다.

국제사면위원회(AI)는 세계적 차원에서 일반보고서(Report), 연례보고서(Annual Report), 강령(Act) 등을 꾸준히 발표하고 있다. 북한인권에 대한 국제사면위원회(AI)의 보고서는 1993년 이후 본격적으로 발표되고 있으며, 그 내용은 발표되는 자료의 형식에 따라서 차이를 보이고 있다.

1993년 이후 발표되는 일반보고서는 정치범수용소와 정치범, 난민에 대한 강제송환, 난민지위, 공개처형, 식량난 등 특정 주제를 다룬 것과 전체적인 북한인권 상황을 다루는 것을 포함하고 있다.

국제사면위원회(AI)는 1995년 이후 북한을 포함한 연례보고서를 발표하고 있으며, 북한 부분의 경우 해당연도 북한의 전반적인 인권상황과 인권개선 노력, 미흡한 부분, 국제사회의 개선

노력 등을 포함하고 있다. 또한 국제사면위원회(AI)는 2000년 이후 북한인권 개선을 위하여 탈북난민에 대한 강제송환, 식량난과 인도적 지원, 실종과 고문, 즉결처형과 사형제도에 대한 강력한 개선 조치를 요구하고 있다. 국제사면위원회(AI)는 국제인권 NGO 중 가장 많은 북한인권 보고서를 발간하고 있으며, 당사자와 관련자에 대한 직접조사를 실시하고 있기 때문에 보고서의 신뢰수준도 높게 평가받고 있다.

1) 일반보고서(Report)

국제사면위원회(AI)는 1993년부터 2004년까지 일반보고서와 특별보고서를 수시로 발간하고 있다. 1993년 두 차례 나온 보고서에서는 북한 정부에 북한의 인권상황에 대한 국제기구의 권고사항을 알리고 있다.

1994~1995년에는 북한정치범수용소와 관련된 내용을 주로 다루고 있다. 북한정치범수용소 현황과 수감자 명단 발표는 물론 일본인 시바타 고조와 그의 가족 및 조호평과 그의 가족에 대한 사항을 자세히 다루고 있다.

1996~1997년 발표된 보고서에서는 탈북자들의 강제송환 문제를 중점적으로 다루고 있다. 국제사면위원회(AI)는 중국 정부가 탈북자들을 난민으로 인정하지 않고 북한에 강제송환하고 있는 것을 규탄하며, 탈북자 이연선과 이송남의 사례를 들며 중국 정부에 난민지위 부여를 요청하고 있다.

1999~2004년에는 북한의 식량난을 주요 이슈로 다루어 식량난으로 인한 탈북자 증가와 식량난으로 인한 구금시설 내 열악한 식량배급 상황에 대해 기술하고 있다. 북한 당국이 식량난 자

체를 부인하고 식량을 찾기 위한 주민의 이동 또한 제한하고 있기 때문에 어려움이 가중되고 있다고 한다. 북한 당국의 엄격한 통제로 인해 국제사면위원회(AI)에서 독립적인 인권 감시단이 사실 확인을 위한 접근이 불가능하여 정보 수집에 어려움이 있다고 보고하고 있다.

2006년에 발간된 보고서에서는 고문과 즉결처형, 강제노동 등 북한에서 주로 제기되는 북한인권 상황에 대하여 다루고 있다. 이와 같이 국제사면위원회(AI)는 북한인권 문제에 대하여 오랜 기간 관심을 기울이고 문제해결을 위한 직접적 조치를 요구하는 대표적인 국제인권단체이다.

발행일	보고서 제목	주제	내용요약
1993. 9. 30	Government replies to Amnesty International's report	권고사항	AI의 권고사항에 대한 북한의 답이 왔고, AI는 이에 대한 입장을 표명하며 권고사항에 대해 북한에 재차 촉구하고 있음
1993. 10. 13	Summary of Amnesty International's concerns	권고사항	권고사항에 대한 요약
1994. 5. 31	North Korea: New information about political prisoners	정치범 수용소	북한정치범수용소 현황과 수감자명단 발표
1994. 8. 31	Concern about the fate of Shibata Kozo and his family	정치범	시바타 고조와 그의 가족에 대한 사항
1995. 7. 31	What happened to Cho Ho Pyong and his Family	정치범	조호평과 그의 가족에 대한 사항

1995. 12	DPRK: Human Rights Violations Behind Closed Doors	인권침해 전반	북한의 폐쇄된 환경속에서의 인권피해 상황
1996. 2	Russian Federation/DPRK-R efolement of Lee Yen Sen/Fear for Safety in North Korea	강제송환과 난민지위	이연선이라는 탈북자의 강제송환을 반대하면서 난민지위의 부여를 요청 보고서에서는 이연선 사건 개요를 제시하고, 이연선의 피난처와 AI의 행동 추구를 요청. 또한 죄수 수감에 대한 규약도 다루고 있음
1996. 9	Democratic People's republic of Korea/Russian Federation-Pursuit, Intimidation and Abuse of North Korean Refugees and workers	난민지위	러시아 벌목장의 열악한 환경, 인권침해 그리고 강제송환에 대해 다루고 있음
1997	DPRK-The fate of those who flee: The case of Li Song Nam * KOTRAN Action	강제송환	탈북자 이송남은 중국당국에 의해 잡혀갔으며 그 이후 행방을 알 수 없으나, 그 동안의 사례를 볼 때 중국에서 북한으로 강제 송환되어 구금된 것으로 사료됨. 그 동안 북한의 식량난으로 인해 식량을 찾아 중국으로 탈북이 잦아짐. 강제송환 이후 인권침해 가능성이 있으므로 탈북자들은 난민으로 인정받아야 하지만 중국은 그들을 난민으로 인정하지 않

			고 강제 송환시키고 있음 강제송환 후 탈북자들은 식량난으로 더 악화된 환 경의 수용소에 구금되어 인권침해를 당하고 있을 것으로 사료됨. 이에 북한 과 중국에 편지할 것을 요청
1997	PUBLIC EXECUTIONS-Cove ring testimonies	공개처형	다양한 증언들을 바탕으로 종합한 결과 북한당국이 AI에 보고한 것 보다 더 많은 공개처형이 1970년 대~1990년대 사이에 이 루어지고 있음을 우려 오직 인권에 대한 입장이 지 정부나 정치제도에 대 한 입장이 아님. 다른 정 보출처를 사용하지 않고 AI에서 직접 인터뷰 함
1999. 6	DPRK: Conditions of Detention *Action Statement	구금 시설과 식량난	식량난으로 인해 탈북자가 증가했고, 강제송환된 탈 북자들은 식량난으로 인해 열악한 식량배급과 열악한 생활환경 속에서 구금생활 을 하고 있으며 죽는 자가 속출한다는 보고가 있음. 그러나 북한은 엄격히 정 보가 통제되고 있어 정보 수집이 어려움 이에 AI는 북한 당국에 인 권에 대한 개방성, 투명성 그리고 독립적인 감시 (monitor)를 요구함
2000. 12	Persecuting the starving-the plight of North Koreans fleeing to China	식량난과 강제송환	북한의 심각한 식량난과 강제송환 문제를 다루고 있음. 2000년 1월 중국에 서 북한으로 강제송환된

			탈북자 7명의 사례를 설명함. 강제송환된 탈북자의 심각한 인권침해 문제도 거론함
2004. 1	Starved of Rights: Human Rights and the Food Crisis in the Democratic People's Republic of Korea (North Korea)	식량난	북한 정부는 심각한 식량난에도 불구하고 이를 타계하기 위한 노력을 기울이고 있을 뿐 아니라 식량난 자체를 부인. 이를 숨기기 위해 더 엄격하게 주민들을 통제하고 식량을 찾기 위한 이동의 자유를 제한. 또한 외부지원을 받은 식량의 분배 또한 제대로 작동되지 않고 있음 AI와 다른 독립적인 인권감시단은 북한에 직접적인 접근이 불가능했음. 이 보고서는 광범위한 조사와 탈북자들의 증언, 정부간, 비정부 기구, 학술단 그리고 전문가들과의 인터뷰와 보고서를 바탕으로 하여 작성되었으므로 자세한 정보는 증명되지 못할 수 있음

(1) 2) 연례보고서(Annual Report)

국제사면위원회(AI)는 1995년부터 현재까지 연례보고서인 ‘Amnesty International Annual Report’를 매년 발간하고 있다. 연례보고서에서는 북한인권 부분을 따로 다루고 있는데, 그 내용을 시기별로 살펴보고자 한다.

1995년과 1996년 연례보고서에서는 김일성의 사망으로 인한

북한사회의 혼란과 대홍수로 인한 식량난 문제를 중점적으로 다루고 있다.

1997년에는 북한이 1995년 대홍수의 영향으로 식량난이 지속되고 있으며, 공개처형이 없었다고 했으나 공개처형이 실제 있었다는 사실이 알려지게 되었다.

1998년에는 김정일이 북한의 리더가 되었고 식량난이 심각하여 매달 수천 명의 어린이가 영양실조로 죽어간다고 보고하였다. 이러한 사실을 확인하기 위해 국제사면위원회(AI)에서 접근을 시도하였으나 북한당국은 모니터링을 거부하였다.

1999~2000년에도 식량난은 지속되었으나 북한 정부의 외교 관계는 활발해져서 남한과의 교류도 많았으나 관계 변동도 심했다. 그러나 이러한 외교적 진전에도 불구하고 북한에 대한 접근 성과 정보수집 제한은 여전했다.

2004년 연례보고서는 전년 보고서보다 상세한 내용들을 다루고 있다. 북한의 식량난은 나아지지 않았고, 북한 배급체계의 문제로 식량난이 지속되고 있다고 보고하였다. 북한은 표현의 자유와 이동의 자유는 물론 북한주민의 기본적인 권리를 박탈하고 있으며, 중국에서 강제송환된 사람들의 인권침해와 특히 여성의 성적폭행, 강제낙태 등의 문제가 심각함을 알리고 있다. 그러나 여전히 북한은 독립적인 조사단 방문을 거부하고 있다.

2005년에는 유엔이 북한인권 상황에 대한 심각한 우려를 표명하여 특별조사관을 임명하였고, 특히 어린이의 심각한 인권침해에 대해 우려를 표시했다. 이때에도 식량난은 나아지지 않았고, 배급체계의 문제로 취약계층에 음식이 전달되지 않아 사적 시장에 의존하는 경우가 많았으며 영아나 그 어머니가 사망하는 비율

이 높았다.

2006년에는 정치범, 경제범, 종교인 사형에 대한 새로운 보고가 있었고, 중국에서 탈북여성들이 인신매매와 강제결혼에 노출되어 있다고 보고되었다. 특히 베트남, 라오스, 캄보디아에서도 강제송환이 이루어지고 있으며 탈북자를 돕던 사람이 납치되었다는 것이 알려지게 되었다.

2007년 연례보고서에서는 대홍수로 인해 식량생산량이 감소하였고, 중국에 체류 중인 10만 명의 탈북자가 강제송환의 위협에 놓여 있다고 한다. 특히 중국에 체류 중인 탈북여성들은 시스템적인 강간과 매춘에 노출되어 있어 그 위험성에 대해 알고 있다.

국제사면위원회(AI)는 1995~2007년 연례보고서에서 지속적으로 북한 식량난의 심각성을 알리고 있고, 북한 주민들의 기본적인 권리 침해 및 구금시설과 강제송환 시 인권침해 상황에 대해 보고하고 있다. 또한 북한당국이 국제사면위원회(AI) 및 국제기구의 독립적인 모니터링을 계속해서 거부하고 있음을 알리고 있다.

발행년도	내용 요약
1995	김일성 죽음/ 양심수일 가능성 있는 사람들을 포함한 정치범들에 대한 우려/ 재판 없이 수감하는 것에 대한 우려 및 재일교포 월북자에 대한 수감 그리고 사형제도(공개처형) 남발에 대한 우려 표명 - 그러나 증명할 수 없다는 것을 거듭 강조
1996	주석자리 공석/ 대홍수로 인한 식량난으로 중국으로 탈북한 사람이 있다고 하나 확실치 않고 그들의 지위도 확실치 않음/ 형사법

	과 처벌과정에 대한 수정/ 인권규약 B에 대한 보고서 제출하지 않음/ 러시아 벌목장이나 중국에서 강제 송환되는 사람들은 양심수일지 모르며 인권침해 하에 있다고 생각되고 있으나 이들의 처벌이 어떻게 되고 있는지 증명할 수 없음
1997	1995년 홍수의 영향/ 식량난/ 재구호요청/ 국제인권규약B에 대한 보고서 제출하지 않음/ 양심수들의 처벌에 대한 보고 없음/ 북한은 공개처형이 없었다고 했으나 공개처형이 있었다는 것이 알려짐/ AI는 죄수에게 족쇄를 사용하는 것에 대해 반대함/ "교화"가 재판 없는 처벌로 작용할 것에 대한 우려표명
1998	북한이 인권규약B에 대해 탈퇴하겠다고 했으나 UN이 허락하지 않음/ 김정일이 북한 리더가 됨/ 심각한 식량난/ 공식수치 알 수 없으나 수천 명의 어린이가 영양실조로 매달 죽어간다고 비공식적으로 알려짐(지난해 200만 명이 넘는 사람이 죽었음)/ 북한은 계속 모니터링 반대/ 자연재해 때문이라고 주장하지만 식량난은 농업에 필요한 물자 부족으로 인한 것임이 자명해지고 있음/ 북한의 보고 보다 더 많은 공개처형 이루어짐
1999	모니터링 계속 거부/ 식량난 악화로 수천 명이 죽었다고 사료되나 음식배급은 가장 취약한 계층으로 가지 않고 있음/ MSF(국경없는의사회)는 식량배급에서 빠졌음/ 다시 인권규약에서 탈퇴하겠다고 함/ 정치범 수용이 계속되고 있다고 하나 확인불가능/ 감옥 상황이 식량난과 경제악화로 인해 좋지 않음을 우려/ 공개처형이 보고되고 있으나 확인불가능/ 수백 명이 식량을 찾아 중국으로 가고 있고 잡히면 강제 송환되어 구금됨
2000	식량난이 점차 심화/ 식량난으로 인한 인권피해(국경을 건너는 사람 총살, 강제송환, 불법체포, 구타, 혹독한 환경의 구금시설, 인신매매)가 심각함/ 국제협약(ICCPR)의 인권의무 준수를 권고 받았으나 아직 2차 정기보고서를 1984년 이후 제출하지 않음/ 외교관계는 활발해져서 유럽, 미국, 일본과 교류가 있었고 남한과의 교류도 많았으나 관계의 변동도 심함/ 외교적 진전에도 불구하고 북한의 접근과 정보 수집 제한
2001	북한은 외교 및 통상관계를 넓히고 있음(이탈리아, 호주, 필리핀

	과 수교, ASEAN에 가입, 일본과의 정상화협상, 미국과 관계 진전, 한반도정상회담)/ 인도적 차원에서 개선이 있으나 식량난은 여전히 심각하며 배급과 감시의 문제는 여전히 제기됨/ 심각한 인권침해가 은폐되고 있다는 우려가 계속 제기되나 접근의 통제로 확인이 불가능/ 중국으로 건너간 탈북자의 인권침해 문제제기/ 국제협약(ICCPR)에 제2차 보고서 제출
2002	모니터링 계속 거부/ 홍수로 인한 식량난 악화로 인도적 지원에 의존/ 종교의 자유제한/ 공개처형/ 인권규약 B에 대한 보고서 제출 그리고 이에 대해 유엔의 권고사항 제시
2003	독립적 인권조사단의 접근을 거부/ 자유의 탄압, 교도소 내부의 가혹행위, 공개처형, 종교탄압 등이 계속되고 있다고 보고됨/ 식량난이 계속되고 있으나 외부지원의 감소로 인해 가난한 지역의 배급이 위협받고 있음을 우려
2004	지난해보다 상세해진 보고서/ 북한 시스템 문제로 인한 식량난 계속되어 어린이의 40%가 영양결핍(소의 계층이 더 악영향)/ 다른 나라의 식량지원 감소/ 핵무기에 대한 우려/ 기본적인 표현과 이동의 자유를 포함한 권리(종교박해, 정치적 견해 박해, 고문, 사형, 국내외 이동의 자유 무시)들을 무시하고 있음/ 수백 명의 사람이 중국으로 탈북, 강제송환, 구금의 위협을 당하고 있으며 연장되는 조사와 형편없는 환경의 감옥에 구금/ 강제 송환된 여성은 성적폭행, 강제낙태, 임신 중 혹독한 노동에 노출되어 있음/ 독립적인 조사를 여전히 거부
2005	유엔은 북한 인권상황에 심각한 우려 표시, 특별보고관(Special rapporteur) 임명, 유엔아동권리협약(CRC)은 어린이에 대한 심각한 인권침해 우려표시/ 계속적으로 보안상 명목으로 조사 접근 제한 받고 있음/ 미디어 통제, 외국방송청취 금지/ 지속적인 영양 결핍, 취약계층에게 음식이 전달되지 않고 있으며, PDS 배급량 줄어들고 있음. 이로 인해 85% 임금을 음식과 사적 시장에 의지/ 영아와 어머니 사망률 높음/ 중국으로 간 사람들은 강제송환, 구금되고 있음/ 강제 송환된 사람들에게 대한 물리적 폭력, 감옥의 혹독한 상황, 어린이에 대한 폭력 심각/ 사형은 화형, 목매

	<p>탈기 형태로 계속 이루어지고 있으며 정치적 이유로 사형되는 것에 대해 유엔인권위는 우려 표명/ 구금된 여성은 성적인 수치와 희롱을 당함, 임신하거나 늙은 여성도 노동착취를 당하며, 여성에 대한 시설이 부족/ 수백 명의 북한인이 외국공관에 들어가려고 시도, 468명이 베트남에서 한국입국, 몽골에서 미국행을 감행했던 두 명의 북한인 구금/ 유엔아동권리협약(CRC)은 꽃제비(street children)들이 희생자가 아닌 위반자로 인식되는 것 우려</p>
2006	<p>북한인권에 대해 유엔인권위는 3번째 결의안, 유엔총회 결의안 제출, 유엔 특별조사관(Special rapporteur)의 보고서 제출, 유엔 여성차별철폐위원회(UN CEDAW) 또한 우려 표명/ 조사 접근거부/ 정치범, 경제범, 종교인 사형에 대한 새로운 보고/ 강제 송환된 70명 공개처형 보고와 사형장면 동영상 등장/ 감옥의 열악한 상황, 영양부족과 고문/ 지난 보고서와 같은 내용의 여성에 대한 보고/ 종교 집회하던 사람들 체포됨/ 중국의 강제송환, 중국의 여성 인신매매와 강제 결혼에 노출되어 있음/ 베트남, 라오스 캄보디아도 강제송환, 탈북자 돕던 사람 납치 보고/ 어린이와 여성들의 영양 상태가 좋지 않음/ 2002년 경제조정으로 인한 물가상승 및 임금하락으로 고통/ 9월 북한정부는 인도적 지원 중단 요청. 세계식량계획(WFP) 5개의 사무실과 19개 공장 문 닫음</p>
2007	<p>홍수로 인해 식량생산량 감소, 세계식량계획(WFP)은 북한의 어린이와 여성을 위해 요청한 예산의 8%를 받음/ 10만명의 중국 탈북자는 강제송환의 위협 속에 살고 있음/ 특히 여성들은 시스템적인 강간과 매춘에 노출/ 175명의 북한사람들이 방콕에서 잡힘/ 국경을 넘는 사람, 남한에 정착한 사람의 가족(연좌제) 등이 사라지고 한국에 사는 북한 사람들이 외국에서 납치되기도 함/ 조사단 접근을 거부하거나 제한하고 있음/ 정치적 견해를 표현할 수 없고, 미디어가 통제 받으며 외국방송청취를 할 수 없음/ 집회와 종교의 자유가 없음/ 사형이 지속되고 있음/ 강제 송환된 사람들은 고문을 당하고, 최대 3년간 구금, 강제낙태, 즉결처형, 장기간의 강제노동을 겪고 있음. 죽기 전에 출감시킴</p>

(2) 3) 행동강령(Act Now)

국제사면위원회(AI)는 북한인권 개선을 위한 행동을 촉구하기 위해서 2000년부터 북한인권 에 대한 강력한 행동강령을 제시하고 있다. 국제사면위원회는 주로 탈북 난민에 대한 강제송환 금지와 난민지위 부여, 식량난 해결과 아사 방지를 위한 인도적 지원, 그리고 고문과 실종, 공개처형에 대한 금지와 제도 개선을 촉구하고 있다.

발행일	제 목	주제
2000. 6. 7	People's Republic of China/DPRK: Further information on forcible return/fear for safety-asylum-seekers from North Korea	강제송환, 난민지위
2002. 7. 25	China: Fear of forcible return	강제송환
2004. 5. 2	NK: Suffering in Silence	식량난과 인도적 지원
2004. 11. 19	NK: Fear of torture/Ill-treatment	고문
2005. 9. 15	NK: Disappearance/fear of torture/fear of death penalty: Kang Gun (m)	실종, 고문, 사형제도
2007. 2. 15	Imminent Execution	즉결처형

(3) 4) 뉴스(News)

뉴스는 국제사면위원회(AI)에서 언론에 배포하는 자료로 중요한 보고서의 요약 또는 중요한 사건에 대한 AI의 입장을 표명하고 있다. 따라서 부정기적으로 발표되는 북한인권 관련 뉴스는 국제사면위원회의 북한인권 에 대한 입장과 관심분야, 그리고 북

한의 인권실상을 자세히 소개하고 있다. 국제사면위원회의 북한 관련 뉴스는 1996년 러시아 탈북난민 사건을 시작으로 공개처형과 외국인 납치, 그리고 전반적인 인권개선을 주로 다루었으나, 2000년 이후 식량문제와 탈북 난민 문제에 집중하였다. 2005년에는 북한 핵문제와 인권문제를 함께 제기하였으며, 이후 북한의 전반적인 인권상황에 대한 뉴스를 제공하고 있다.

발행일	보고서 제목	한국어 제목	주제
1996.06.06	North Korea / Russian Federation: North Korean shot dead at Russian border by North Korean officials ASA 24/005/1996	북한/러시아: 북한 관리가 북한 사람을 러시아 국경에서 총을 쏘서 사살	러시아의 북한 주민의 인권
1997.01.22	North Korea: Public executions in North Korea ASA 24/004/1997	북한: 북한의 공개처형	공개 처형
1997.09.05	Japan & North Korea: Governments should be open on issue of forcible abductions ASA 02/001/1997	일본, 북한: 정부는 강제된 납치 문제에 대해 열려있어야 한다	외국인 납치
1997.10.08	North Korea: General Secretary Kim Jong Il should consider human rights reforms ASA 24/012/1997	북한: 김정일은 인권 개선을 고려해야 한다	김정일에게 인권 개선할 것을 촉구
2000.06.09	East Asia: Peace and prosperity for the two Koreas depends on	동아시아: 남북한의 평화와 번영은 인권에 달려 있다	한반도의 평화를 위해서 인권 문제 해결이 중

	human rights ASA 02/001/2000		요함을 강조
2000.06.26	East Asia: Amnesty International urges Korean leaders to respect human rights ASA 24/002/2000	동아시아: AI는 한반도 지도자들에게 인권을 존중할 것을 촉구	한반도의 평화를 위해서 인권 문제가 해결이 중요함을 강조
2000.12.15	North Korea: Persecuting the starving ASA 24/004/2000	북한: 굶주림이 박해당하다	식량문제
2001.06.27	China/Democratic People's Republic of Korea: Asylum seekers must be protected ASA 17/021/2001	중국/북한: 북한난민은 반드시 보호되어야	북한 난민
2001.07.18	Democratic People's Republic of Korea: Human rights under scrutiny in the UN ASA 24/001/2001	북한: 유엔의 조사 아래 인권	유엔의 북한 인권 조사 내용과 AI의 입장
2001.08.14	China: Hundreds of North Koreans forced back across the border ASA 17/026/2001	중국: 수백 명의 북한 주민이 다시 국경 넘기를 강요받다	북한 난민
2002.03.27	China: Crackdown on "illegal immigrants" likely to target North Korean refugees ASA 17/013/2002	중국: 불법 체류자에 대한 탄압은 북한 난민을 목표로 삼은 듯	북한 난민
2002.06.21	China: Crackdown on North Koreans must	중국: 북한주민에 대한 탄압을 반드시 중지해	북한 난민

	end ASA 17/024/2002	야 한다	
2002.10.30	Japan/North Korea: five Japanese abductees must be allowed freedom of choice ASA 22/007/2002	일본과 북한: 5명의 일본인 납치자는 반드시 선택의 자유를 허락받아야 한다	외국인 납치자
2003.04.11	North Korea: Human Rights Concerns ASA 24/002/2003	북한: 인권에 대한 우려	전반적 북한 인권 상황
2004.01.20	North Korea: Denial of right to food ASA 24/004/2004	북한: 식량권	D P R K : Starved of Rights : Human Rights and the food Crisis in the DPRK 보고서 요약한 보도용. 북한의 식량 상태의 심각성을 보고함
2005.07.28	North Korea: Briefing on present situation ASA 24/002/2005	북한: 현재 상황에 대한 간단한 요약	북한의 핵문제의 경과와 북한 인권 상황 그리고 이에 대한 AI의 입장
2006.11.24	North Korea: Human rights concerns ASA 24/002/2006	북한: 인권에 대한 우려	전반적 북한 인권 상황
2006.12.21	General Assembly wraps up human rights agenda: Adopts	유엔 총회는 인권아젠다를 포함하다: 사형에 대한 일시적 중지	사형에 대한 85개국의 입장 표명과, 벨라루스,

	important Convention on disappearances, resolutions on human rights in Belarus, North Korea and Iran, receives call for moratorium on executions IOR 41/033/2006	한 요청을 수락하며, 벨라루스, 북한 그리고 이란의 인권에 대한 결의안과 실종에 대한 중요한 협약 채택	북한 그리고 이란의 인권에 대한 국가 결의안과 실종에 대한 중요한 협약 채택에 대한 AI의 지지와 이에 대한 배경을 설명
--	--	---	---

2. 국제인권감시기구(Human Rights Watch)

국제인권감시기구(HRW)는 전 세계인의 인권 보호를 목적으로 하는 단체로서 정치적 자유, 전시 인권문제, 범죄자 인권 보호 등과 관련된 활동을 주로 벌이고 있다. 이 단체는 인권침해를 규명하고 공개하기 위하여 인권상황을 감독하는 확장된 네트워크를 보유하고 있으며, 인권침해에 대해 책임이 있는 다른 비국가 주체들과 협력한다. 비국가 주체들은 국내 기업과 다국적기업, 게릴라그룹, 그리고 마약 카르텔과 같은 범죄기구들도 포함한다. HRW의 명성은 그 보고서가 국회에서나 의회 청문회에서 최고 책임자 또는 장관들이 참고하고 사용할 정도로 영향력이 매우 크다.

(4) 1) 일반보고서(Report)

발행일	보고서 제목	주제	내용요약
2002	The invisible Exodus: North	탈북자	북한을 탈출하여 중국에서 생활하고 있는 탈북자의 이야기

	Koreans in the People's republic of China		기. 강제송환시 행해지는 처벌과 노동단련대형은 탈북자에게 큰 두려움. 강제송환을 중지하라고 중국사회에 권고함은 물론 국제사회의 의무에 대해서도 다루고 있음
2005	Lack of International Protection for North Korean Refugees	북한 난민	북한 난민을 위한 국제적인 보호가 결여되어 있음을 지적하고 국제사회의 의무에 대해서 촉구함
2006. 5	A Matter of Survival-The North Korean Government's control of Food and the Risk of Hunger	식량난	현재 북한의 식량상황에 대해 기술하고, 북한사회의 기근과 배고픔으로 인한 문제들을 제시. 사적인 식량 거래를 금지하고 세계식량계획(WFP)의 식량 지원 중단의 영향에 대해 다루고 있음. 또한 국제인권규약 하에 북한의 의무에 대해서도 언급함
2006.10	North Korea: Workers' rights at the Kaesong Industrial Complex	노동권	개성공단의 노동환경이 국제적 노동보호 기준에 미치지 못함
2007. 3	Harsher Policies against Border-Crossers	탈북자/강제송환	중국으로 도강한 탈북자들에게 대한 강제송환과 송환 이후 이루어지는 가혹한 처벌 정책

국제인권감시기구(HRW)는 2002년부터 일반 보고서를 발간하며 북한인권 상황에 대해 알리고 있는데, 주로 중국에 있는 탈북자 생활환경과 강제송환 시 행해지는 처벌에 대해 다루고 있다. 2005년 보고서에서는 북한난민을 위한 국제사회의 의무에

대해 촉구하고, 2006년에는 북한의 식량상황에 대해 기술하고 식량난으로 인한 문제들을 다루고 있다. 2007년 보고서에서는 중국에서 북한으로 강제송환된 탈북자들에게 가해지는 가혹한 처벌 정책에 대해 보고하고 있다.

(5) 2) 연례보고서(Annual Report)

국제인권감시기구(HRW)에서도 연례보고서를 통해 북한인권 상황을 알리고 있다. 2005년 이전에는 나라별로 별도의 보고서가 작성되어 있지 않고, 2005년 연례보고서에서는 북한 사회에 종교와 언론의 자유가 없다는 것과 계급에 따라 교육기회 및 의료 혜택이 달라진다는 것을 알리고 있다. 또한 북한을 떠나는 것은 반역이며 이에 따라 강제송환 후 혹독한 조사와 고문이 있다는 것도 보고하고 있다. 그러나 북한주민들이 몰래 중국 TV를 본 사람들의 이야기를 들으면서 바깥세상에 대한 소문이 퍼지고 있다고 한다. 이러한 사항은 2006년에도 똑같이 보고되고 있다.

2007년 연례보고서에서는 대홍수로 인해 식량난이 가중되고 취약계층의 생활이 더욱 힘들어지고 있음을 보고하고 있다. 미국에서 탈북자를 난민으로 인정하고 받아들였으며 EU 7개국은 1990년대 중반 이후 300명의 탈북자에게 난민 지위를 부여했다고 하였다. 또한 EU가 북한인권에 가장 활발하게 대응하고 있다고 보고하고 있다.

발행년도	내용요약
2005년 이전	2005년 이전에는 국가별 보고서가 작성되어 있지 않음

2005	<p>종교와 언론의 자유가 없으나 중국 TV를 본 사람들을 통해 입과 입으로 바깥세상에 대한 소문이 퍼지고 있음/ 이동의 자유가 없고 나라를 떠나는 것은 반역/ 강제송환 후 조사와 고문이 있음/ 베트남을 통해 수백 명의 북한사람이 한국에 입국하였는데, 이에 대해 북한은 그들을 북한으로 재송환할 것을 요구/ 구금자는 강제노동, 인간 이하의 대접, 고문, 영양결핍을 겪음/ 경제법, 정치법, 식량을 훔친 사람(1990년 중반에)은 사형 대상/ 계급에 따라 교육 기회가 달라지고, 기간 동안 교육이 거의 이루어지지 않았음/ 노동조합은 통제되고 있음/ 계급에 따라 의료도 달라지고 의료환경이 열악함/ 반대되는 당이 없으며 선거조차 조작됨, 정치적 반대에 대해 연좌제로 처벌/ 핵문제로 인해 남한, 중국, 일본, 미국이 주요 상대이며 6자회담이 있었음/ 인권위 특별조사관(Special rapporteur)이 파견되었으나 허락하지 않음, 유엔아동권리협약(CRC) 방문, 미 외무장관과 만난자리에서 인권에 큰 중점을 두지 않고 있으며 노동캠프의 존재를 인정/ 미국은 북한인권 강령(Act) 통과시킴</p>
2006	<p>북한은 정당, 조직, 선거후보 등의 다양화가 없으며 선거 또한 통제되고 있고 반대 시 연좌제를 통해 처벌/ 언론도 통제되어 있으나 중국TV나 한국드라마가 통용되고 있음/ 계급에 따라 교육, 직업, 의료시설에 대한 접근이 다름/ 무역조합 또한 통제되고 있고 파업, 집단행동은 불가/ 조사과정에서 고문, 영양결핍 등을 겪음, 공개처형은 어린이 앞에서 이루어지기도 함/ 탈북자의 수가 감소했으나 강제송환(특히 한국인, 선교사를 만나는 사람 처벌 엄격)시 심한 고문과 구금을 당함. 그러나 뇌물을 통해 처벌을 피하기도 함/ 중국에서 여성이 성적 노리개로 전락하기도 했으나 생존을 위해 자발적으로 당하기도 함/ 수많은 남한사람이 납치되어 이들을 송환시켜달라는 요구에 북한은 응하지 않고 있고 일본 납치자는 5명이 일본으로 돌아감/ 핵문제는 계속 이어지고 6자회담도 계속되고 있음/ 남한사회는 인권문제에 침묵하고 있으나 탈북자 입국과 정착에 관대/ 미국은 탈북자의 미국</p>

	정착을 인정했으나 어떠한 행동도 취하지 않고 있음/ 북한은 특별조사관(Special rapporteur)에 반응 없음
2007	개인의 곡식통상을 막고 PDS 부활, 홍수로 인한 식량난 취약계층이 더욱 힘들/ 범죄절차는 2006년 보고서의 "구금, 고문 그리고 사형"내용과 동일/ 탈북자는 캄보디아, 라오스, 몽골, 태국, 베트남 등을 경유해 남한 또는 최근에는 미국으로 가려고 그곳에서 구금되기도 함/ 미국은 10명의 탈북자를 난민으로 인정 4명의 남한 거주 탈북자에게 은신처를 허락/ EU 7개국은 1990년 중반 후 300명의 북한 사람에게 난민의 지위 인정/ 인신매매와 강제 결혼, 매춘은 지속되고 있고 자발적으로 일어나기도 함/ 납치자는 2006년 보고서와 동일/ 개성공단은 미국과의 FTA의 대상이 되면서 노동환경이 조사대상이 되었으나 개성공단의 노동법은 국제규격과는 동떨어져 있음/ 핵실험과 미사일실험에 대해 유엔안보리는 강하게 비난했고 6자회담이 재개되는 것에 북한은 동의/ 남한은 유엔인권위에서 북한 인권을 이야기함으로써 그동안의 정책에 변화 신호를 보임/ EU는 북한 인권에 가장 활발하게 대응/ 북한은 여전히 유엔 특별조사관(Special rapporteur)에 대해 반응이 없음

3. 국제반노예연대(Anti-Slavery International)

국제반노예연대(Anti-Slavery International)는 1839년에 설립된 세계에서 가장 오래된 인권 단체로 영국에서 유일하게 노예제에 반대하는 활동을 벌이고 있는 단체이다. 이 단체는 각국 정부에 노예제 폐지 및 부작용을 해소할 것에 대해 압력을 행사하고 로비 활동을 펼치며, 노예제의 현실에 대한 조사를 지원하고 교육 프로그램을 실시하기도 한다.

국제반노예연대(Anti-Slavery International)는 기관의

특성을 고려하여 주로 북한여성들의 인신매매와 중국에서의 성적착취, 그리고 국가에 의한 강제노동에 집중하고 있다. 특히 정치범수용소에서의 강제노동과 같이 교화시설에서의 수인노동에 대하여 집중적인 관심을 보이고 있다.

국제반노예연대(Anti-Slavery International)는 2005년 일반보고서를 통해 탈북 여성이 중국에 머무는 동안 성적착취를 당하고 있으며, 북한으로 강제송환된 이후에 심각한 처벌을 받고 있음을 알리고 있다. 2007년에도 탈북자들이 중국에서 살아남기 위해 어떻게 생활하고 있는지를 다루고 있고, 같은 시기에 나온 다른 보고서에는 노동단련대, 정치범수용소 등과 같은 구금시설에서 이루어지는 국가에 의한 강제노동에 대해서 보고하고 있다.

국제반노예연대의 보고서는 2005년 탈북여성 문제를 집중적으로 다룬 것으로 시작하여 2007년에 정치범수용소와 교화시설에서의 강제 노동문제를 다룬 보고서를 발간하였으나, 타 기관과 달리 북한인권 문제에 대한 연례보고서를 발간하지는 않고 있다.

발행일	제목	주제	내용요약
2005	An absence of Choice: The sexual exploitation of North Korean women in China	탈북여성에 대한 성적 착취	탈북하여 중국에 머무는 북한 여성에 대한 성적 착취, 강제송환에 대한 처벌에 대해 다룸
2007	Forced Labour in North Korean Prison Camps	정치범 수용소의 강제노동	탈북자들이 중국에 불법적으로 머물면서 살아남기 위해 어떻게 생활하고 있는지 보고, 강제송환 시 처벌과 정치범수

			용소 내에서의 강제노동에 대해 다루고 있음
2007	1807-2007 Over 200 years of campaigning against slavery	국가에 의한 강제노동	구금시설과 노동단련대에서 일반적으로 강제노동을 시킴/ 대표적 사례로 중국으로 탈북했던 모녀의 인신매매, 강제송환, 강제 노동 그리고 열악한 구금시설 경험을 들고 있음 국가에 의한 강제노동을 소개하면서 대표적 케이스로 미얀마, 중국 그리고 북한을 들음

4. 기 타

앞서 살펴본 국제사면위원회(AI), 국제인권감시기구(Human Rights Watch), 국제반노예연대(Anti-Slavery International) 외에 국제적으로 활동하고 있는 단체들이 최근 발행한 북한인권 관련 보고서 및 발행물을 소개하면 다음과 같다.

먼저 세계기독교연대(Christian Solidarity Worldwide)는 2002년부터 2007년까지 북한 인권상황을 알리기 위해 전반적인 인권상황을 다양한 항목으로 나누어 살펴보고, 북한에서 일어나고 있는 인권침해 사건들이 국제법상으로 어떻게 문제가 될 수 있는지에 대해 자세히 설명하고 있다.

국경없는 인권(Human rights without frontier)의 경우, 2005년과 2006년에 걸쳐 탈북자들이 국제적으로 보호받지 못

하고 있다는 것을 다루면서 북한에 있는 구금시설의 열악한 환경과 그 곳에서 자행되는 갖가지 고문, 그로인해 발생할 수 있는 외상후스트레스장애(Post Traumatic Stress Disorder: PTSD)의 심각성에 대해 알리고 있다.

국제위기감시기구(International Crisis Group)는 2006년 발표한 보고서를 통해 북한 주민들이 북한을 떠날 수 밖에 없는 이유에 대해 제시하고, 그들이 북한을 탈출해서 중국에서 숨어지내면서 발생하는 인권피해 상황을 기술하고, 제3국을 거쳐 남한, 미국 등에 정착하는 과정에서 나타나는 문제에 대해 심도 있게 다루고 있다.

미국 북한인권위원회(U.S. Committee for Human rights in North Korea)는 2003년 발표한 보고서에서 탈북자들의 증언을 통해 북한의 구금시설의 열악성과 그 안에서 이루어지는 고문과 같은 인권침해 상황을 보여주고 있다. 또한 2006년 보고서를 통해 중국에 체류하고 있는 탈북자들의 문제를 정신적 문제, 법적 문제, 외교관계 문제 등 다양한 각도에서 조명해 보고있다.

국경없는 의사회(Medecins Sans Frontieres: MSF)는 매년 발간하는 연례보고서를 통해 북한의 식량난, 난민문제, 강제송환 문제 등 심각하게 다뤄지고 있는 인권문제에 대해 보고하고 있다.

이 외에도 프리덤 하우스(Freedom House), 국경없는 기자회(Reporters without borders), 미국 난·이민위원회(The Mission of U.S. Committee for Refugee and Immigrants), 미국선교단체 오픈 도어즈(Open Doors)에서

는 연례보고서에서 각 분야별로 북한의 인권상황에 대해 평가를 내리고 있으며 북한은 매년 최하위 평가를 받고 있는 것으로 나타났다.

발행일	유형	제목	주제	내용요약
1. 세계기독교연대(Christian Solidarity Worldwide)				
2002	Briefing Resources	Human Rights in North Korea	북한인권	전반적인 북한의 인권상황을 다양한 항목별로 나누어 살피고 있음
2004	Briefing Resources	CSW Country Profile-North Korea	북한인권	북한의 인권 상황 이해를 돕기 위한 배경에 대한 간단한 설명을 하고 있음
2005	Briefing resources	Treatment of North Koreans in China	탈북자	중국에 불법적으로 머물고 있는 탈북자에 대한 처우에 대해 다루고 있음
2007	Report	North Korea: A case to Answer/a Call to Act	북한의 전반적인 인권침해	어떠한 점에서 북한에서 일어나는 일이 국제법상으로 구속될 수 있는지를 자세하게 설명하고 있음
2. 국경없는 인권(Human rights without frontier)				
2005	Report	Lack of international protection for North Korean refugees	난민지위	탈북자의 국제적인 보호망 부족에 대해 다루고 있음
2006	Report	North Korean defectors	구금, 고문	구금시설의 상태와 그곳에서의 고문, 그리고 그 후에 겪는

		settled in South Korea: Survey on Torture victims		PTSD의 심각성
3. 국제위기감시기구(International Crisis Group)				
2005. 6. 27	Report	Japan and North Korea: Bones of contention	일본과 북한의 관계/ 일본인 납치자	일본과 북한의 관계정상화 노력 과정과 방해요인을 설명하고 있음. 방해요인을 크게 핵문제와 일본인 납치자 문제로 들고 있음
2006. 10. 22	Report	Perilous Journey-the Plight of North Koreans in China and beyond	탈북/강제송환	북한 주민이 북한을 떠날 수 밖에 없는 이유 그리고 중국에서의 박해와 그곳에서 숨어 지내는 사람들의 인권 상황, 중국을 거쳐 몽골, 태국 등 제 3국으로 건너 남한, 미국 등으로 안착하는 과정에서의 문제 등을 자세하게 다루고 있음
4. 국제난민(Refugees International)				
2005. 4	Report	Acts of Betrayal	강제송환 /난민지 위	47명의 탈북자 인터뷰를 통해 보고
5. 미국 북한인권위원회 (U.S Committee for Human rights in North Korea)				
1997. 4. 5	Report	Failure to Protect-A call for the UN Security Council to Act	식량난, 정치범 대우, 외국인 납치	북한에 대한 전반적 이해를 위한 역사, 경제, 사회에 대한 설명과 함께 북한의 인권 문제와 북한에서 일어난 위기가 어떻게 초국가적 문제로 변졌는지 그리고 이에

		in North Korea		대한 국제 사회의 대응을 보고하고 있음. 그리고 이를 통해 유엔 안보리에 행동을 취할 것을 요청하고 있음
2003	Report	Hidden Gulag	구금시설	여러 명의 증언자들의 증언을 통해 북한의 구금시설의 열악성. 그 안에서 이루어지는 고문과 인권 침해 상황을 보여주고 있음
2005	Report	Hunger and Human rights-The politics of Famine in North Korea	식량난	식량난의 원인과 식량난 후의 북한 사회의 변화 그리고 식량지원에 있어서 모니터의 문제를 다루고 있음
2006	Report	The North Korean Refugee Crisis: Human Rights and International Response	난민	중국 내 북한 난민의 문제를 정신적 문제, 법적 문제, 외교관계 등 다양한 각도에서 조명해 보고 있음
6. 국경없는 의사회(Medecins Sans Frontieres: MSF)				
2001	Annual Report	The ten most underreported humanitarian crises of 2001	세계의 전반적 인권 문제/ 북한은 강제송환, 난민, 식량난	해마다 심각한 문제이나 심각하게 다뤄지지 않은 10가지 인권 문제를 선정하여 보고하고 있으며 북한의 식량난, 난민문제, 강제송환 문제가 포함되어 있음

2006. 12.18	Activity Report	International Activity Report 2006	세계의 전반적 인권 문제/ 북한은 식량난이 주요 내용	해마다 나오는 Activity Report에는 북한편도 있어 북한의 전반적인 인권상황과 이에 대한 MSF의 활동보고가 담겨 있음/ 간접적으로 중국에 있는 탈북자를 돕거나 한국의 탈북자를 돕기도 함
7. 프리덤 하우스(Freedom House)				
2007. 5	Report	Concentration s of Inhumanity	정치범수 용소	데이비드 호크가 북한 정치범수용소 실상을 폭로함. 로마규정 국제관습법에 따라 북한 정치범수용소의 인권침해현상 분석. 김정일 위원장을 국제형사재판소 (ICC)에 회부할 것을 요구함
2007. 5.1	Annual Report	Freedom of the press	언론의 자유	해마다 각 나라의 언론의 자유를 평가함. 북한은 최하점수 100점 만점에 97점을 맞아 언론자유가 최악인 것으로 평가됨
2007. 5.9	Annual Report	Worst of the worst	전반적인 자유	해마다 최악의 자유를 누린 나라를 뽑으며 이에 대한 전반적 자유 수준에 대해 설명
2007. 5.10	Annual Report	Freedom in the world	전반적인 자유	해마다 각 나라의 전반적 자유를 평가함. 북한을 비자유국가군으로 분류. 북한의 자유지수는 최하위 등급
8. 국경없는 기자회(Reporters without borders)				
2007. 2.1	Annual Report	Annual press freedom survey	언론의 자유	해마다 각 나라의 언론의 자유를 평가함. 북한은 최하위 등급으로 북한언론자유지수는 6년째 꼴찌임

9. 미국 난·이민위원회(The Mission of US Committee for Refugee and Immigrants)				
2006. 6.14	Annual Report	World refugee survey	난민	해마다 각 나라의 난민 문제를 다루고 있음. 북한 또한 우려의 대상. 중국내 탈북자를 5만명으로 추산. 중국정부가 탈북자를 중국 내 다른 난민과 차별대우하고 있다고 지적
10. 미국선교단체 오픈 도어즈(Open Doors)				
2007. 5.9	Annual Report	World watch list	종교의 자유	해마다 각 나라의 종교의 자유를 평가함. 북한은 하위 등급으로 기독교 탄압이 가장 심한 국가로 지정됨

IV. 북한인권 INGO의 동향과 전망

한국에서 북한인권문제에 대한 관심은 남북정상회담 이후 남북관계 진전에 대한 기대감과 각종 남북회담 진행으로 관심 대상에서 멀어지고 있다. 북한인권문제에 대한 국제사회의 관심도 북한 핵문제 해결 우선 전략에 의하여 영향을 받고 있다. 따라서 북한인권 문제에 대한 지속적인 문제제기와 개선 요구는 국제정치적 환경에서 상대적으로 자유로운 국제인권 NGO의 역할이 증대되고 있다.

현재까지 북한인권 문제를 국제사회에서 이슈화시키고 유엔의 북한인권결의안 채택과 북한인권특별보고관 활동을 지원한 주된 역할은 국제인권 NGO가 담당하였다. 또한 국제인권 NGO들은

1990년대 중반 이후 북한인권문제에 대한 각종 보고서를 발간하여 국제사회의 관심을 확산시키고 있다.

국제인권 NGO의 이러한 활동은 북한사회의 개혁 개방으로 인권개선이 이루어지는 시점까지 지속될 것으로 보인다. 특히 탈북자의 증가와 북한정보의 외부세계 유입 증가로 북한인권 자료의 축적 수준이 증가할수록 국제인권 NGO 활동은 활발해질 것이다. 이를 위하여 기존에 북한인권 문제를 지속적으로 제기하고 있는 인권단체들만이 아니라 현재까지는 북한인권문제에 대하여 적극적 관심을 표명하지 않고 있는 단체들의 참여가 증가할 것이다. 특히 정치범수용소, 아동, 여성, 인신매매, 강제노동, 공개처형, 식량권, 보건위생을 중심으로 다루는 인권단체들의 활동이 증가되고 있으며, 앞으로도 이러한 분야의 활동은 확대될 전망이다.

현재까지 북한인권문제는 인권관련 단체들 중심으로 보고서가 발간되고 있으나, 향후에는 반부패 문제, 환경문제, 소득불평등 문제, 지하자원 개발문제, 유적보존 문제, 외국인의 자유 문제와 인권을 연계하여 문제점을 제시하고 개선을 요구하는 보고서의 발간이 증가될 것으로 보인다. 이와 같이 북한인권문제에 대한 국제인권 NGO의 접근은 북한의 전반적 인권문제와 함께 현재 중요하게 이슈화 된 주제와 앞으로 중요하게 제기될 사항들 중심으로 활발히 전개될 것이다.

이러한 국제인권 NGO의 활동은 위에서 제시된 국제사면위원회(Amnesty International)와 국제인권감시기구(Human Rights Watch), 국제반노예연대(Anti-Slavery International)가 중심적 역할을 담당하겠지만 특정 테마 중심의 인권 운동이

활발해지면 다양한 국제단체들의 참여로 전문적 분야의 인권보고서 발간이 증대될 것이다.

특히 국제사면위원회(AI)는 북한인권에 대한 정보 입수가 늘어날수록 전반적 인권개선 요구만이 아니라 특정 납치자와 같은 구체적 피해 사례별, 구체적 피해자 개인별 문제를 중점적으로 제기하는 방향으로 운동을 전개할 예정이며, 이를 위하여 국제사면위원회는 북한인권 특별보고서 발표를 위하여 한국내 탈북자 면담과 북한인권 관련자들과의 면접을 실시하고 있다.

국제인권감시기구(HRW)는 탈북 난민과 강제송환, 그리고 식량문제를 중점적으로 제기하고 있으며, 이 분야에 대한 특별보고서는 지속적으로 발간될 것으로 보인다. 2006년 이후 발간되고 있는 연례보고서에서는 북한인권 전반에 대한 내용을 보다 심층적으로 다루게 될 전망이다.

국제반노예연대(Anti-Slavery International)는 단체의 특성을 고려하여 탈북여성의 인신매매와 성적착취, 수용소내 강제노동, 탈북난민 상황에 대한 보고서에 집중하고 있으며, 향후에도 이와 같은 특정 주제에 집중할 전망이다.

이들 단체들은 전문적인 보고서 발간을 위한 자료조사와 정보축적을 위하여 한국은 물론이고 중국과 동남아 인근 국가에서 탈북자 면접을 실시하고 있으며, 한국 북한인권 NGO와의 협력관계를 강화하고 있다. 그 외의 국제인권 NGO들도 활동 내용과 방법에 있어서 큰 차이를 보이지 않고 있으며, 개별 단체의 특성에 맞는 주제를 선정하고, 주제별 인권상황 개선을 위한 보고서 발간과 자료확보를 위하여 직접적 면접조사와 한국내 인권단체와의 협조관계를 유지하고자 노력하고 있다.

또한 국제인권단체들 중 보고서 발간은 물론이고 국제적 시위와 집회를 통한 이슈화 전략을 중요하게 선택하는 단체들의 활동도 지속적으로 주목받고 있다. 미국내 북한인권운동 단체인 북한자유연합은 2007년 11월 30일부터 12월 1일까지 미국을 비롯한 10여개 국가에서 동시다발적으로 “중국의 탈북자 강제복송을 규탄”하는 시위를 진행하였다. 이러한 시위 계획은 2007년 10월 29일 미 하원 본회의에서 중국 정부에 대해 “탈북자 강제복송 중단 등 탈북자들의 인권존중을 촉구하는 결의안”을 만장일치로 채택한 이후 발표된 것이다. 또한 한국과 외국의 북한인권 NGO들은 2007년 12월 일본에서 대규모 북한인권 개선을 위한 국제회의를 개최하였으며, 2008년 1월에는 영국에서 북한인권국제회의가 개최된다. 이 외에도 유럽과 미국, 그리고 일본을 중심으로 북한인권 문제를 이슈화하고 해결을 촉구하는 다양한 행사가 진행된다. 특히 개최가 예정된 북한인권 국제회의에는 북한측 인사를 초청하거나 북한 정치범수용소 출신 탈북자를 초청하는 등 다양한 프로그램들을 기획하고 있다.

그러나 북한은 유엔과 국제인권 NGO의 북한인권 개선활동에 강한 거부감을 표시하며 배격하고 있다. 북한은 유엔과 국제사회의 북한인권문제에 대한 개입에 대하여 내정간섭과 문화적 상대주의를 주창하면서 반격하고 있다. 하지만 국제인권 NGO의 북한인권 개선을 위한 보고서 발간과 인권개선을 위한 활동은 지속될 전망이기 때문에 북한 당국과의 긴장관계와 갈등은 유효할 것이다. 따라서 향후 국제인권 NGO와 국내인권 NGO, 그리고 유엔과 관련 국가들의 연대 하에 북한인권 개선 운동은 강화될 것으로 보인다.

5

유럽연합의 대북 인권 정책의 조건성

구갑우(북한대학원대학교) · 정택상(북한대학원대학교)

- I. 서 론 / 175
- II. 유럽연합 인권정책의 개요 / 178
 - 1. 유럽연합 인권정책의 법률적 토대 / 178
 - 2. 대외관계에서 유럽연합의 인권정책 / 182
- III. 유럽연합의 대북 인권정책 / 185
 - 1. 유럽연합-북한 관계 개관 / 185
 - 2. 대북 인권정책의 전개 / 189
 - 3. 유럽연합의 북한 인권상황 평가 / 193
- IV. 결 론 / 195

유럽연합의 대북 인권 정책의 조건성

I. 서론

2003년 이후 유럽연합(EU)은 UN 인권위원회에서 북한 인권개선 촉구 결의를 발의하였다¹⁾. 이러한 EU의 대북 인권 결의에 대해 두 가지 가설적 주장들이 대립해왔다. 첫째, 미국의 대북 압박에 동조하기 위해 한 것이라는 주장이다²⁾. 이 주장은 EU 국가들이 미국과 강력한 군사 경제적 동맹을 맺고 있다는 점, 나아가 2003년의 결의안이 2002년 2차 핵 위기 발발 이후에 나왔다는 점을 강조하고 있다.

둘째, 북한의 인권 개선의 의지가 없어서 EU가 대북인권결의안을 발의하였다는 주장이다³⁾. 이 주장은 온건한 입장을 통해서는 북한의 인권문제가 개선될 여지가 없다는 점을 인식하여, 인권문제에 대한 국제적 차원의 접근과 개입을 강조하는 것으로

-
- 1) UN 인권위원회는 2006년 6월 UN 인권이사회가 설립됨에 따라 발전적으로 해소하였다. 그 후 대북 인권결의안은 UN 인권이사회에서 다뤄진다.
 - 2) 김재홍, “북 인권개선 ‘먹을 권리’부터,” 한겨레신문 (2003. 04. 22); 정희찬, “북한인권과 미국의 대북정책,” 『북인권』 워크숍: ‘북인권’ 문제의 대안적 접근』 (2005. 11. 30). 이러한 주장은 한국 내 진보적 사회운동의 대다수가 공감하는 것이다.
 - 3) 허만호, “유럽연합의 대 북한 인권정책과 유엔 인권위원회의 대북결의 채택,” 『대한정치학회보』, 12집 2호 (2004), pp.1~29; 최의철, 『유럽연합(EU)의 대북인권정책과 북한의 대응』 (서울: 통일연구원, 2005), pp.96~97; 박재복, “EU 대북정책에 있어서 변화와 연속성,” 『한국정치학회보』, 제40집 제2호, pp.220~222.

EU의 정책이 선화하였다고 강조한다. 이러한 입장은 EU가 미국과의 동맹의 이익을 추구하고 있다는 입장과 EU가 국제 인권의 보호와 증진을 추구하고 있다는 입장으로 단순화할 수 있다.

양자의 입장 중 무엇을 지지하던 EU의 정책이 온건한 것에서 강경한 것으로 바뀌었다는 점에 대해선 폭넓은 공감대가 있는 것 같다.

그렇다면 과연 EU의 대북 정책이 변했다고 할 수 있는가? EU는 UN 인권위원회에서 수많은 개별 국가에 대한 인권 결의안을 반복적으로 발의해오고 있다⁴⁾. 동시에 EU는 인권 결의안을 발의한 국가들과의 ‘양자 대화’와 이들 국가에 대한 ‘개발 협력’을 병행하고 있다.

EU가 인권기준을 대외적으로 투사(projection)하기 시작한 것은 1970년대 후반이며, EU가 국제인권의 보편적 추구를 자신의 핵심적 정체성으로 주장한 것은 1990년대 초반, 즉 냉전해체 이후의 일이다. EU가 국제 인권의 보편적 추구를 자신의 새로운 정체성으로 인식하고, 적극적으로 인권의 대외 투사에 나선 데에는 냉전해체와 세계화에 따른 세계 자본주의질서의 변화, 유럽통합의 내적 긴장을 해소하기 위한 보편적 가치에의 호소, 초국가적 행위자들의 인권에의 관심 고조 등이 배경으로 자리하고 있다.

4) James Bourke, “The European Union’s Human Rights Activity within the United Nations Commission for Human Rights,” Carol Cosgrove-Sacks & Carla Santos ed., *Europe, Diplomacy, and Development: New Issues in EU Relations with Developing Countries* (Carla Santos: Palgrave, 2001), pp.96~98.

유럽연합 통합 프로젝트의 일환으로서 제기된 인권의 대외 투사에 대한 내적인 논쟁들 - EC의 법적 권한과 능력의 문제, 인권과 정치·경제적 이익의 상충 문제, 내정 불간섭 원칙의 위반 논쟁, 그리고 보편적 인권과 EU의 특수 가치에 대한 논쟁 - 에도 불구하고, EU는 1990년대 이후 더욱 활발히 국제인권 문제에 개입하고 있다. 이 과정에서 주목할 수 있는 것이 이른바 ‘인권 조건성(human rights conditionality)’ 정책이라 할 수 있다. ‘조건성(conditionality)’은 포괄적 정의를 내리기 어려운 복잡한 현상이다. 일반적으로 조건성은 개발도상국과 저개발국의 인권 침해 문제를 개선하고 민주주의 원칙, 법의 지배 등을 확립하는 것을 원조, 관계증진, 협정체결의 목적이자 조건으로 내세우는 것을 말한다. 조건성에선 공여자(조건부 행위자)와 수원자(조건부 수원자) 사이의 불평등한 관계가 일반적으로 전제되어 있다⁵⁾. 조건성 존재의 유무에 대한 논쟁에도 불구하고, 유럽연합이 광범위한 맥락에서 조건성을 수립하였다는 명백한 증거들이 존재한다⁶⁾. 인권 조건성 정책은 내적 제약(EC의 법률적 한계, EU 및 회원국의 경제 및 안보 이익)과 외적 제약(수원국의 행태, 미국 등 동맹국의 전략)에 의해 영향을 받으며 동요하기 때문에, 개별 국가에 대한 조건성의 부과는 매우 상이할 수밖에

5) Elena Fierro, *The EU's Approach to human rights conditionality in practice* (Springer, 2002), pp.94~96.

6) Marco Giorello, "The Clauses of Democratic Conditionality in the European Union's External Relations," Carol Cosgrove-Sacks & Carla Santos ed., *Europe, Diplomacy, and Development: New Issues in EU Relations with Developing Countries* (Carla Santos: Palgrave, 2001), pp.79~91.

에 없다. 이러한 EU 인권 정책의 비일관성과 불일치성에 대해 ‘유연성(flexibility)’, ‘이중기준 개념(perception of double standard)’, ‘원칙적 사고(principled idea)와 인과적 사고(casual idea)간의 괴리’라는 개념을 통해서 설명하는 시도들이 있다. 이러한 설명들은 EU의 인권 조건성 정책이 유럽통합을 둘러싼 논쟁으로부터 벗어나 있지 못하다는 것을 보여준다.

북한은 EU의 인권 조건성 정책의 흥미로운 사례이다. 북한 문제에 대해 EU와 회원국 사이에 혹은 회원국 사이에 커다란 이익 충돌이 발생하지 않기 때문에 공여자-수원자 관계와 공여자의 동맹관계가 인권 조건성 정책에 미친 영향을 파악하는 데 유용하다. 본 논문에서는 EU의 대북 정책의 전개를 살펴보면 수원자와의 관계에서 경제·안보 이익이 클수록 인권 조건성 정책은 약화될 것이고, 경제·안보 이익이 약할수록 인권 조건성 정책이 강화될 것임을 보이고자 한다.

II. 유럽연합 인권정책의 개요

1. 유럽연합 인권정책의 법률적 토대

유럽연합의 인권정책은 세계인권선언 및 유럽인권협약(ECHR)⁷⁾,

7) 유럽인권협약은 1950년에 유럽평의회(the Council of Europe)의 후원 하에 인권과 근본적 자유를 보호하기 위해 채택되었다. 모든 유럽 이사회 회원국은 협약에 참여하였으며, 새로운 회원국은 조기에 이 협약을 비준할 것이 권고되고 있다. 협약은 유럽인권재판소를 설립하였다. 협약에는 몇 가지의 부속의정서가 달려있다. 예를 들면 제6 의정서는 전시를 제외하곤 사형제도를 금지하고 있다. 체약국은 가능한 한 많은 의정서에 참가해야 한다고 이해되고는 있지만, 의정

유럽통합조약(TEU)과 유럽공동체 조약에 그 근거를 두고 있다. 1950년 체결된 유럽인권협약은 유럽인권법원의 설립과 함께 유럽의 인권 보호에 관한 기준과 안전망으로서 기능해왔다. 한편, 유럽통합의 진전과 함께 유럽연합의 출범이 가능해졌고, 이를 뒷받침하는 일련의 조약들에서는 유럽연합시민의 기본적 권리에 관한 언급이 제기되기 시작하였다.

2000년 유럽연합 기본권헌장은 유럽통합의 과정에서 최초로 유럽공동체 기구에 의한 인권보장에 관한 선언이었다. 헌장은 인권에 관한 제 규정들을 포함하고 있으며, 시민의 권리, 헌장과 유럽인권협약 및 유럽연합 법률들과의 관계에 대해 밝히고 있다.

이하에서는 유럽통합조약, 유럽공동체 조약을 중심으로 유럽연합 인권정책의 법·제도적 토대를 살펴본다.

유럽통합조약 6조는 유럽연합이 토대를 둔 원칙들을 정하고, 공동체법의 일반원리를 설명하고 있다. 먼저 6조에선 ‘연합은 회원국들에 공통적인 자유, 민주주의, 인권 및 기본적 자유의 존중, 법의 지배 등의 원칙에 기초를 둔다.’, ‘연합은 1950년 11월 4일 로마에서 조인된 인권 및 기본적 자유의 보호에 관한 유럽협약이 보장하고 있고 회원국 공통의 헌법 전통에서 비롯되는 기본권을 공동체법의 일반원칙으로 존중한다.’는 일반 원칙을 제시하고 있다. 나아가 7조에서는 ‘규정된 원칙을 중대하고 지속적으로 위반하고 있는 경우, 해당 회원국의

서를 체약국에 따라 다양하게 수용되고 있다. 유럽평의회는 인권보호와 유럽의 문화적 다양성 증진, 인종적 편견과 불관용의 시정을 목표로 하는 정부 간 조직이다. 1949년 설립되었으며, 산하에 유럽인권재판소와 유럽인권위원회를 두고 있으며, 현재 25개의 유럽연합 회원국을 포함 46개 회원국이 참여하고 있다.

특정권리를 정지시키도록 결정할 수 있음을 명시하고 있다.

또 다른 중요한 조항은 공동외교안보정책(CFSP)의 목적을 설정하고 있는 11조이다. 11조는 유럽연합이 추진하는 공동외교안보정책의 목표 중 하나로 ‘민주주의, 법의 지배, 인권 및 기본적인 자유에 대한 존중 등을 발전 강화시킨다.’는 점을 명시함으로써, 인권의제를 대외관계의 주요 목표 중 하나로 설정하고 있음을 보여주고 있다.

유럽공동체 조약에서의 핵심은 “이사회는 ... 성, 인종, 종교 또는 신념, 장애 여부, 연령, 성적 취향(Sexual Orientation) 등에 따른 사유에 따른 차별을 극복하기 위한 적절한 조치”를 취할 수 있다고 규정한 13조이다. 또한 177조는 개발협력의 목표를 인권 특히 ‘인권’ 조항의 삽입과 관련하여 설정하고 있다⁸⁾. 이러한 조항은 인권 침해와 관련한 조항을 담고 있으며, 이들 조항은 1995년 이후로 모든 양자 무역 및 협력 협정에 적용되었다.

그밖에 위원회의 규정(regulation) Nos 975/1999은 제3세계 국가에 대한 개발협력이 ‘민주주의와 법의 지배, 인권과 기본적인 자유의 존중을 발전시키고 공고화하는 일반 목표에 기여’하여

8) 개발협력 분야에 관한 공동체 정책은 회원국이 추진하는 정책을 보완하는 입장에서 실시해야 하며, 다음 사항을 촉진할 수 있는 내용을 갖추어야 한다.

- 개발도상국 특히 가장 혜택을 받지 못한 국가의 경제적 사회적 개발을 지속적으로 도모한다.
- 개발도상국의 경제를 세계경제에 원만하고 점진적인 방식으로 통합한다.
- 개발도상국의 빈곤을 퇴치하기 위한 운동을 전개한다. 2. 이 분야의 공동체 정책은 민주주의와 법의 지배를 발전 강화하고 인권 및 기본적인 자유를 존중한다는 일반 목표에 기여해야 한다. 3. 공동체와 회원국은 상호간의 약속을 준수하고 UN 및 기타 해당 국제기구에서 공동체와 회원국이 승인한 목표를 고려해야 한다.

야 함을 명시하면서, 민주주의와 법의 지배에 관한 세계인권선언 및 기타 국제 문서에서 주장된 인권과 기본적 자유를 증진하고 보호하는 것, 민주화 과정을 지원하는 것, 인권 존중과 민주화를 증진하는 수단을 지원하는 것 등을 개발협력의 목적으로 제시하고 있다⁹⁾.

9) 규정에서 제시하는 구체적인 목적들은 다음과 같다.

1. 민주주의와 법의 지배에 관한 세계인권선언 및 기타 국제 문서에서 주장된 인권과 기본적 자유를 증진하고 보호하는 것. 특히 (a) 시민적 정치적 권리의 증진과 보호 (b) 경제적, 사회적, 문화적 권리의 증진과 보호 (c) 가난이나 불리한 입장으로 고통을 겪는 피차별민의 인권의 증진과 보호(이는 빈곤과 사회적 배제의 감소에 기여할 것이다) (d) 사회적 소수, 인종 그룹과 선주민의 지원 (e) NGO를 포함한 지방적, 민족적, 지역적, 국제적 제도(인권의 보호, 증진, 방어에 관여하는)를 지원하는 것 (f) 고문 희생자를 위한 재활 센터, 인권 남용의 희생자에 구체적인 지원을 제공하거나 민중이 자유를 빼앗긴 곳에서 조건을 개선하는 데 구체적인 도움을 주는 조직을 지원하는 것 (g) 인권 분야에서 교육, 훈련, 의식제고를 지원하는 것 (h) 감시 훈련을 포함하여 인권 감시 행동을 지원하는 것 (i) 인종주의와 학살에 대항하는 수단을 포함하여 기회의 평등과 비차별의 실천의 증진 (j) 시민적 정치적 권리에 관한 국제협약에서 언급된 기본적 자유 특히 의사 표현과 양심의 자유, 고유언어를 사용할 권리 등을 증진하고 보호하는 것
2. 민주화 과정을 지원하는 것. 특히 (a) 법의 지배 특히 사법의 독립성을 지탱하고 그것을 강화하는 것 그리고 인간적인 수형 체제를 지원하는 것, 헌법적, 법률적 개혁을 지원하는 것, 사형제도 폐지를 위한 발의를 지원하는 것 (b) 권력 분산 특히 사법부의 독립과 행정부로부터의 입법부의 독립을 증진하는 것, 제도적 개혁을 지원하는 것 (c) 정치적 수준과 시민사회 수준에서 해당 사회의 다원적 본성을 유지하는데 필요한 제도를 강화함으로써 다원주의를 증진하는 것, 독립적이고 책임성 있는 언론을 증진하고, 자유로운 언론과 결사의 자유를 존중하는 것을 지원함으로써, (d) 좋은 통치를 증진하는 것 특히 행정적 책임성과 부패의 금지를 지원함으로써, (e) 국가, 지역, 지방적 수준에서 의사결정 과정에 민중의 참여를 증진시키는 것, 특히 시민사회, 경제적 삶, 정치에서 남성과 여성의 동등한 참여를 증진시킴으로써, (f) 선거과정을 지원하는 것, 특히 독립적인 선거위원을 지원하고, 물질적 기술적 법적 지원을 제공함으로써, (g)

나아가 2000년 12월 유럽연합 정상회담에서 유럽연합은 그때까지 국제·유럽·국가 차원의 문서들에 기술되어 있던 시민적, 정치적, 경제적, 사회적 권리들을 '기본적 인권에 관한 헌장'이라는 단일 문서로 묶었다. 즉 체계화, 보편화를 통해 인권에 대한 책무를 범세계적으로 확대시키고자 한 것이다.

2. 대외관계에서 유럽연합의 인권정책

1970년대 후반까지 유럽연합에서 인권은 당시 EEC의 대외정책의 핵심 부분이 아니었다. 유럽연합의 창립조약이라 할 수 있는 1957년 로마조약에서도 유럽통합의 목표들과 관련하여 인권이 구체적으로 명시되지 않았으며, 따라서 인권은 경제연합에 기초한 통합 프로젝트의 주변부에 위치해있었다. 단지 로마조약 전문에서 '회원국 국민들의 삶과 노동 조건의 부단한 발전'이라는 모호한 기술만이 제시되어 있을 뿐이었다.

그러나 점차 인권 관심사는 EEC의 정책 의제로서 부상되기 시작하였다. 특히 유럽 사법재판소는 인권을 일반적인 법의 원칙

민간과 군의 기능을 분리시키는 국가의 노력을 지원하는 것, 민간 인과 군인을 훈련하고, 인권에 대한 인식을 제고하는 것. 3. 인권 존중과 민주화를 증진하는 수단에 대한 지원 (a) 능력 양성(지방적 조기경보체제를 수립하는 것을 포함하여)을 지원하는 것 (b) 기회의 균형과 상이한 정체성 그룹 사이의 분할선에 가교를 놓는 것을 목표로 한 수단들을 지원하는 것 (c) 집단 이익의 평화적 조정을 촉진하는 수단을 지원하는 것(인권, 민주화와 관련한 신뢰양성 수단에 대한 지원을 포함) (d) 국제 인도법과 이행 감시를 증진하는 것 (e) 갈등 예방에 관한 국제적, 지역적, 지방적 조직들을 지원하는 것, 분쟁 결과를 해결하고 다루는 것, 인권 침해의 희생자들을 지원하고 원조하는 것.

으로 인정하기에 이르렀다. 이러한 유럽 사법재판소의 노력에 힘입어 인권은 유럽통합의 주변부에서 중심부로 진입할 수 있었다. 이러한 인권 의제의 부상에서 중요한 역할을 수행하였던 것은 유럽의회이다. 1979년 6월 유럽의회는 처음으로 선거를 통해 선출되었으며, 제3세계에 대한 원조가 독재정권을 강화하는 것을 우려하는 유럽 대중의 요구를 적극적으로 수렴하며 인권의 옹호자로 자신을 부각시켰다.

1970년대 후반 우간다 이디아민 정권에 대한 원조가 역설적으로 우간다의 인권 상황을 악화시키는 결과를 초래하자, 유럽의회는 우간다에 대한 원조의 중단을 결의하고, 유럽위원회(commission)에 이를 촉구하였다. 그 결과 우간다에 대한 원조가 중단되기에 이르렀다.

이를 계기로 EEC는 1978년 새로운 로마 협약(Rome II Convention)의 체결 과정에서, 인권유린의 경우 원조를 중단한다는 '사정변경의 원칙(*clausula rebus sics stantibus*)' 조항과 인권에 관한 조항을 삽입하고자 하였으나 아프리카, 카리브해, 태평양 국가들(ACP 국가군)의 반발로 인해 실제 이뤄지지 못하는 못하였다. 그러나 EEC는 로마 협약 체결식에서 '인권을 자신의 국가들에 그리고 예외 없이 다른 나라들과의 관계에서 적용할 것을 결정했음'을 언급하면서, 인권의제가 유럽 대외정책의 중요 의제가 될 것임을 강조하였다.

이러한 대외관계에서 인권의제의 부상과정에서 중요한 역할을 한 것은 유럽의회였다. 유럽의회는 1970년대부터 이미 인권 문제를 지속적으로 제기해왔지만, 직접 선거 이후 이전에는 인권 문제가 중요성을 얻지는 못하였다. 1979년 6월 직선 이후 유럽

의회는 광범위한 인권 침해 보고를 접수하였고, 의회 내부에 인권문제를 다룰 의회 실무그룹을 구성하기에 이르렀다. 이에 대해서 새로운 민주적 정통성을 향유하지만 정치권력을 결여한 유럽 의회는 인권을 민주적 가치의 수호자로서 의회의 역할에 주목을 끌 수 있는 이슈로 보았다고 지적은 의미심장하다¹⁰⁾.

즉, 유럽의회의 관점에서 인권은 유럽통합을 위한 잠재적 수단이자 정체성의 구성요소일 수 있었다. 그러나 이러한 정체성은 내부뿐만 아니라 외부로의 투사를 필요로 하는 것이었다. 유럽의회는 “근본적 인권은 보편적이며, 공동체는 이러한 권리의 측면에서 특히 밀접한 관계를 맺고 있는 국가들에서의 고무할 의무가 있다”는 책임성 원칙을 수립하고, 제3국과의 협력 협정에 인권의 공동 이행에 대한 특수한 언급을 포함시켜야 할 것이라고 주장하였다.

대외 조약에서 인권 조항을 포함시키려는 EEC의 노력은 결국 1989년 체결된 로메 협약(Rome IV Convention)에 인권 조항(5조)을 넣는 것으로 귀결되었다. 이후 1995년 5월부터 유럽 연합은 제3세계 국가들과 양자 간 교역이나 협력 협정을 맺을 때 전반적으로 인권에 대한 조항을 포함시켰다. 그래서 어떤 특정 부문에 관한 협정들을 제외하고는 모든 일반적 성격의 양자협정들에 인권조항들이 포함되었다. 이런 맥락에서 로메 협정을 발전시킨, 2000년 코토뉴(Cotonou Agreement) 협정을 통해서 제3세계의 개발원조와 관련하여 ‘평화, 안보, 안정, 인권존중, 민

10) T. King, "Human rights in the Development Policy of the European Community: Towards a European World Order?", Netherlands Yearbook of International Law, p.165.

주주의 원칙, 법치 및 선정은 장기적 발전의 중요 부분이다'라고 언급하고 정치대화를 통해 이의 발전에 대한 정례적인 평가를 한다고 밝히고 있다.

Ⅲ. 유럽연합의 대북 인권정책

1. 유럽연합-북한 관계 개관

북한과 서유럽의 정치적인 관계가 크게 진전된 시기는 1970년대 초반과 서유럽이 유럽연합(EU)으로 통합된 이후인 2000년대 초반이다.

1970년대 초반 북한은 일부 서유럽 국가들과 외교관계를 수립하거나 몇몇 나라에 통상대표부를 설치하는 등 서유럽 국가들과의 관계 강화에 적극적으로 나섰다. 그 결과 북한은 북유럽 5개국((노르웨이, 덴마크, 아이슬란드, 스웨덴, 핀란드, 1973년 수교), 오스트리아, 스위스(1974), 포르투갈(1975)과 수교를 하게 되어 유럽 내에서 중립성향이 강한 국가들과의 관계를 진전시키는 성과를 거두게 되었다. 그러나 북한의 대유럽 무역수지 적자가 1970년대 중반 최고조에 달하고, 북한의 어려워진 외환사정으로 인하여 북유럽 주재 외교관들이 밀수행위를 함으로써 북한과 서유럽 국가관계는 악화되어 더 이상의 정치적인 진전이 이뤄지지 못하였다.¹¹⁾

그러나 1990년대 접어들어 국제상황이 탈냉전이 되자 북한은

11) 박채복, “유럽연합의 대북한 외교의 전개와 한국에 대한 시사점,” 『국제정치논총』 제42집 4호 (2002), pp.176~180.

다시 서유럽국가들과의 관계 개선을 위한 노력을 재개하였다. 북한의 적극적인 접근에 서유럽이 반응을 보여 1995년에 독일이 주축이 되어 유럽연합(EU)차원에서 북한에 대한 인도적 지원으로 시작되는 대북지원을 하게 되었다. 또한 1990년 중반부터 유럽연합(EU)은 한반도 에너지개발기구(KEDO)에 대해 매년 1,500만 유로 상당의 재정 지원도 시작하였다.

그러한 배경에서 유럽연합은 북한과 1998년 12월 벨기에 브뤼셀에서 첫 정치대화를 가진 이래 정치적·경제적 차원에서 대화와 협력을 꾸준히 추진해오고 있다.

1997년	EU이사회 '대한반도 합의문' 채택	한국의대북정책지지, 인권, 핵및미사일등다양한분야에서북한측태도변화에상응하는대북관계개선추진,남북한간대화과 화해과정에서 지속적인 협조와 기여 등을 대북행동지침으로 명시
1998년 12월	북한-EU 제1차 정치대화(브뤼셀)	핵(문제 해결이 경제연수와 교환 기회 증가), 미사일 실험 중지, 국제테러 관련 조약 가입 촉구, 북한의 안보인식 확인
1998년 12월	EU의회대표단 방북	
1999년 1월	EU대표단 방북	식량지원 실태조사, 농업구조개선방안, 식량원조논의
1999년 11월	북한-EU 제2차 정치대화(브뤼셀)	상호연락사무소 개설, WMD 확산방지, 인권개선 논의, 농업구조 개선, 대북지원 확대 및 남북관계 개선
2000년 9월	제3차 ASEM회의 「한반도평화에관한 서울선언」	EU회원국들과 북한 간의 관계 개선, 북·미 관계 진전을 환영
2000년 10월	EU 의회대표단 방북	대량살상무기 비확산 등 종래 기본입장 전달, 대북지원실태 파악
2000년 11월	북한-EU 제3차 정치대화(평양)	인권개선, WMD 개발 및 수출 자제, 한반도 긴장완화, 경제지원 확대

2000년 11월	EU, '대북한행동 지침' 채택	북한의 고립보다는 대북지원을 통해 체제 개방을 유도하여 북한을 국제사회에서 민주주의, 인권, 세계평화를 존중하는 국가로 변화시키는 외교 전략을 지속적으로 구사하겠다는 입장을 강조.
2000년 11월	EU이사회 결정	인권존중, 경제개혁, 대량살상무기 비확산 원칙 등을 기초하여 북한과의 대화 및 관계를 발전시킨다는 것을 확정
2001년 2월	EU대표단 방북	농업과 에너지 분야 지원을 위한 기초조사
2001년 3월	스톡홀름 유럽정상 회담의 결정	한반도 평화, 안보, 자유를 지지하고 한반도에 대한 EU의 역할을 증진하기로 합의
2001년 5월	EU Troika의 방북	안보문제의 주요현안이었던 미사일실험 잠정중지와 더불어 인권대화, 남북화해 및 경제개혁 약속 등 의미있는 결과를 도출. EU는 인권과 자유, 정치범 및 법의 지배 및 유엔기구 와NGO들의 북한접근 곤란 등을 지적하고 인권실태에 대한 우려를 표명하였고, 이에 북한당국은 정치대화를 통해 인권문제를 계속 토의할 것에 동의.
2001년 5월	북한-EU 수교합의	
2001년 6월	북한-EU 인권대화 (브뤼셀)	상호평등과 존중원칙, 인권원칙, 국제인권 기구와 적극적 협력
2001년 6월	북한-스웨덴, 인권 세미나 개최	스웨덴 룬트 소재 발렌보리 연구소에서 스웨덴과 북한의 인권세미나를 개최하고, 북한 당국은 발렌보리 연구소에 인권전문가를 파견하여 기술교육을 받음.
2001년 10월	북한-EU 제4차 정치대화(평양)	유엔인구기구와 협력 촉구, 북한의 유엔 인권협약 가입 촉구(고문방지 및 인종차별) 및 북한 인권전문가 훈련, 북한 재판과정 및 교화소 방문을 위한 EU와 국제기구 관련자 방북 허용 문제, 정치회담에 양측 인권전문가 참석
2002년 6월	북한-EU 인권대화 (브뤼셀)	교화소 인권 개선, 형법 등의 개정 등에 관한 논의

2003년 6월	북한-EU 제5차 정치대화(평양)	인권개선, 탈북자 문제, IAEA의 핵사찰 수용문제, 대북지원 확대, 외자 유치 위한 법률 정비문제.
2004년 11월	북한-EU 제6차 정치대화(평양)	핵(비확산과 평화적 해결), 인권(실태 개선 및 유엔기구와 협력), 인도적 지원(보건, 상수도 및 위생시설 개선), 경제협력(개혁 및 양자협력 강화)
2006년 7.12	프리덤하우스, 제4차 북한인권 국제대회 개최	워싱턴(제1차), 서울(제2차), 브뤼셀(제3차)에 이어 이태리 로마에서 유엔의 자문 지위를 부여받은 비정부기구인 초국적 급진당(Transnational Radical Party, TRP)과 공동으로 제4차 북한인권 국제대회를 개최.
2006년 12.13	유럽의회 내 한반도 관계대표단	유럽의회 내 한반도관계 대표단은 벨기에 주재 유럽연합 체코대표부에 체코 내 북한 노동자실태와 기타 유럽연합회원국 내 북한노동자 파견상황을 파악하여 줄 것을 서신으로 요청.

유럽연합의 대북정책에서 근간이 되는 것은 2000년 11월 채택된 ‘대북한 행동지침’과 그에 근거하여 2001년 채택된 ‘대북전략 2001~2004’라 할 수 있다.

유럽연합의 대북정책은 ① 지속가능한 경제·사회적 발전의 배양, ② 파트너 국가들을 세계경제에 통합시키기, ③ 사회발전의 정치적·경제적·사회적·환경적 차원을 긴밀히 통합한 토대 위에서의 빈곤과의 싸움, ④ 민주주의 발전과 공고화, 법의 지배, 인권과 기본적 자유들에 대한 존중을 장려한다는 목적에 기여하는 것과 같은 유럽연합 대외정책의 기본 목표들에 토대를 둔 것이라 할 수 있다.

‘대북전략 2001~2004’에서 유럽연합은 한반도의 화해 및 평화증진을 위한 국제적 노력을 지지하고, 인권존중·핵무기비확

산과 안보문제 · 남북한 화해의 증진 · 경제적 구조 개혁과 사회 발전에 관한 EU와 국제사회의 관심사를 다루는데 북한이 보이는 진전에 대응하여 북한에 대한 지원을 늘릴 것이라고 언급하고 있다.

또한 유럽연합은 북한이 보이는 진전과 관련하여, “지속가능한 경제사회적 발전을 위한 북한에 대한 지원은 민주주의 원칙, 인권, 지역의 평화와 안정에 대한 전망과 병행되어야만 한다”고 언급하면서, 구체적으로는 경제개혁, 핵비확산, 유럽연합 기술지원팀의 이동의 자유 보장 등을 지적하고 있다. 따라서 ‘대북전략 2001~2004’은 ‘북한당국이 취하는 태도, 조건이 충족’되어야 함을 강조하고 있으나, 구체적인 조건에 대해선 명확한 태도를 취하고 있지는 않았다.

2. 대북 인권정책의 전개

유럽연합 트로이카가 2001년 5월 북한을 방문하였을 때, 김정일 위원장은 공식적인 인권대화를 가지는 것에 동의하였다. 이러한 인권대화의 모델은 1997년 시작된 EU-중국 인권대화였다.

2001년 6월 브뤼셀에서 개최된 EU-북한 인권대화에서, 북한의 인권상황에 대한 토론과 더불어 북한이 국제인권조약을 비준하는 것이 논의되었으나 실질적인 결론을 얻지는 못하였다. 북한은 인권의 중요성을 인정하면서도, 다른 제3세계 국가들과 마찬가지로 생존권, 발전권 그리고 평등권이 우선적인 가치임을 강조하였기 때문이다. 당시 북한 외무성 장관은 부편적인 인권은 개별 국가의 객관적 실상을 고려하면서 적용되어야 한다고 주장하

면서, 평등, 상호존중, 내정불간섭, 불편부당성, 객관성, 비조건성이 인권대화의 기초가 되어야 한다고 강조하였다.

2002년 6월 개최된 2차 인권대화에서는 유의미한 진전이 나타나지 않았다. 즉 북한 당국이 국제 기준을 반영한 형법 개정에 나설 의사가 있음을 비추었기 때문이다. 당시 유럽연합은 UN 인권 특별보고관 및 비정부기구의 자유로운 북한 내 정보 수집을 촉구하면서, 인권에 대한 북한의 통계 결여를 비판하였다. 그러나 북한은 UN 인권 특별보고관의 북한 방문에 거부감을 표시하면서, 이는 미국 등 적대적인 강대국의 사주에 의한 것으로 부당한 것이라고 지적하였다.¹²⁾

이미 2002년 4월 UN 인권위원회 제58차 회의에서는 이라크, 쿠바에 이어 북한을 세 번째로 인권상황이 심각한 국가로 지목하고, 특별보고관을 임명한 상황이었다. 유럽연합 역시 이 회의에서 아프가니스탄, 중국과 더불어 북한을 기본적 자유권이 침해되는 나라로 지적하였다.

2002년 4월 UN 인권위원회의 결정과 2002년 12월 제2차 핵 문제의 발생은 유럽의회 및 북한과의 관계 개선에 소극적인 회원국을 보다 강경한 방향으로 움직이게 하였다.

우선 유럽의회는 2002년 11월 북한의 핵개발 계속과 관련, 한반도에너지개발기구(KEDO)의 대북 경수로 제공 사업을 재검토할 것을 요구하는 결의를 채택하였다. 이 결의에선 북한의 우라늄 농축 계획을 1994년 북미 기본합의에 대한 '심각한 위반'이라고 비판했다.¹³⁾ 또한 2003년 1월 유럽의회는 '북한에서의

12) Glyn Ford, *North Korea-Evolution or Revolution*, 근간, chapter 5.

인도적 위기에 관한 결의'를 채택하였다. 이 결의안에서 유럽의회는 북한의 기근 상황에 깊은 우려를 표명하고, 유럽집행위원회의 대북 원조결정을 지지하면서도, 대규모 인권 침해 상황에 대한 우려를 표명하면서 북한에 인권 상황을 개선할 것을 강하게 촉구하고 나섰다. 동시에 유럽의회는 북한에 즉각적으로 핵개발 계획을 포기할 것을 촉구하였다. 이는 유럽의회가 북한 인권 및 핵문제를 둘러싼 국제 정세에 민감하게 반응하였음을 의미한다.

또한 북한이 인권문제와 핵비확산조약에 대한 상황을 개선시켜야 관계정상화를 고려할 수 있다¹⁴⁾는 입장을 취해온 프랑스는 북한 인권 및 핵문제를 둘러싼 상황 변동에 기민하게 대처하였다. 프랑스는 2003년 유럽 각료이사회에서 북한 인권 상황에 대한 결의안을 UN 인권위원회에 제출할 것을 제안하였다. 북한과의 사전 토론이나 예상 결과들에 대한 충분한 토론이 없이 각료이사회에서 결정된 북한 인권 결의안은 그해 4월 16일 UN 인권위원회에서 채택되었다.

그 결과는 충분히 예상할 수 있는 것이었다. 북한은 2003년 12월 유럽연합과의 회담에서 인권대화의 중단을 통고하였고, 유럽연합이 인권결의안의 제안자가 된 것에 깊은 유감을 표명하였다. 북한의 입장에서 다른 국가가 발의한 북한 인권 결의안에 유럽연합이 찬동표를 던지는 것은 양해할 수도 있었을 것이다. 그러나 유럽연합이 제안자였다는 점에, 북한은 더 이상의 대화를 수행하기 어렵다는 결론을 내렸다고 할 수 있다. 이에 대해 유럽연합은 양자 대화와 인권결의안 사이에는 근본적 상충이 존재하

13) 『세계일보』, 2002년 11월 13일자.

14) 『연합뉴스』, 2001년 1월 26일자.

지 않는다는 것을 설명하였으나, 북한을 설득할 수는 없었다.

당시 북한은 유럽연합이 차기 UN 인권위원회에서 북한 인권 결의안의 제안자 역할을 하지 않을 경우에 인권대화를 재개할 수 있다는 입장을 밝혔다. 그러나 2005년 4월, 유럽연합은 이번에는 일본과 공동으로 북한 인권결의안을 제출하였다.

이러한 결의안 제출과정에서 유럽연합은 북한의 열악한 인권 상황에 대한 전 세계의 관심을 촉구하고, 인권상황을 개선시키기 위해 국제적인 협력이 절실하다는 입장을 취하였다. 즉 북한이 국제 인권규약을 준수하고 북한의 인권 상황 개선에 국제사회의 구성원들이 긍정적인 영향을 미쳐야 하며, 유럽연합과 북한과의 인권대화가 재개되어야 한다는 입장이었다.¹⁵⁾

이러한 유럽연합의 입장은, 인권을 보다 중시하는 유럽의회의 각종 결의안을 통해서도 확인할 수 있다.

일례로 유럽의회는 2006년 6월 15일 채택된 ‘북한에 대한 결의’에서 보다 구체적이고 광범위하게 북한의 인권 문제를 다루고 있다.

이 결의에선 UN 인권위원회의 절차 이행을 거부하는 등 북한의 협력이 결여되어 있는 것을 비판하며, ① 북한 당국에 그동안 비준한 국제인권 규약을 준수할 것, ② 사망제도의 폐지, ③ 근본적 인권의 평화로운 실천을 위해 수감된 사람들의 석방, ④ 표현의 자유 및 운동의 자유 보장, ⑤ 국내법을 국제기준에 맞춰 개정할 것을 요구하고 있다. 그와 동시에 유럽의회는 북한에 대한 사전 양해 없이 UN 인권결의안을 제출한 것에 대해, 유감을

15) 박채복, “EU 대북정책에 있어서 변화와 연속성,” 한국정치학회보, 제40집 2호 (2006 여름), pp.220~221.

표명하면서도 인권대화의 재개, UN 인권특별보고관의 정보수집 허용 등을 요구하고 있다.¹⁶⁾

이는 초기에 ‘조건’이 명확히 제시되지 않은 것에 비추어본다면, 매우 구체적으로 ‘조건’이 제시된 것으로 이해할 수 있다.

이를 통해 볼 때, EU는 북한당국이 점진적이고 가시적인 조치가 있을 때까지 양자간 및 다자간 대화에서 인권압력을 가할 것¹⁷⁾이라고 할 수 있다.

3. 유럽연합의 북한 인권상황 평가

유럽연합은 UN 등 국제사회에서 북한에 대한 인권 압력을 증대시키면서 인도적 지원을 지속시키는 병행전략을 구사하고 있다. 또한 유럽연합은 북한의 인권 상황에 대해서도 매년 인권보고서에서 평가를 내리고 있는데, 그 내용은 2003년을 기점으로 크게 바뀌고 있음에 주목할 필요가 있다.

2001년 보고서에서, 유럽연합은 북한의 인권상황이 외부 관찰자가 파악하기 어려움을 지적하면서, 북한이 인권 및 기본적 자유를 부정하는 것에 대해 우려를 표명하고 있다. 그러나 보고서는 구체적으로 북한 인권 침해 사례를 거론하지 않았으며, 다만 인권대화의 필요성을 강조하는 것에 머무르고 있다.¹⁸⁾

16) European Parliament. ‘European Parliament resolution on North Korea’, Thursday, 15 June 2006. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2006-0280+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN>에서 검색.

17) 최의철, 『유럽연합(EU)의 대북 인권정책과 북한의 대응』 (서울: 통일연구원, 2005), p.92.

2002년 보고서에서는 58차 UN 인권위원회에서 북한 인권 상황이 거론되었음을 지적하면서, 북한 인권 상황에 대한 깊은 우려를 표명하고 있다.¹⁹⁾ 또한 유럽연합이 북한 당국에 인도적 지원을 수행하는 비정부기구 요원들의 자유로운 이동권 보장을 요구하였다는 사실을 언급하고 있다²⁰⁾. 2002년 보고서에서 눈에 띄는 것은 EU의 대북인권정책의 열개를 제시하고 있는 점이다. EU의 각료이사회 내에 인권문제 담당 ‘이사회 인권실무단(COHOM: Council’s Working Party on Human Rights)’ 회의 및 아시아 지역 이사회 실무단인 COASI(Council’s Working Party on Asian Region) 회의, 개발협력 실무단인 CODEV(Working Party on Development Cooperation) 등의 협력 과정을 통해 북한 인권 정책의 현안들이 결정되고, 그것이 각료이사회를 거쳐 최종 결정되는 것이다.²¹⁾

북한 인권상황에 대해 깊은 우려표명을 하고 있는 2002년까지의 보고서와는 달리, 2003년의 보고서는 인권 상황을 비판한다(deplere)고 명시적으로 언급하고 있다.²²⁾ 유럽연합은 북한에

18) Council of the European Union, European Union Annual Report on Human Rights 2001, p.123. <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/HR2001EN.pdf>에서 검색.

19) Council of the European Union, European Union Annual Report on Human Rights 2002, p.129. http://europa.eu.int/comm/external_relations/human_rights/doc/report02_en.pdf에서 검색.

20) Council of the European Union, European Union Annual Report on Human Rights 2002, p.183.

21) Council of the European Union, European Union Annual Report on Human Rights 2002, pp.261~262.

22) Council of the European Union, European Union Annual Report on Human Rights 2003, p.96. <http://ec.europa>.

서의 시민적, 정치적 권리의 심각한 침해를 비판하면서, 구체적으로 인권 침해의 내용을 언급하고 있다. 고문 및 처벌, 기본적인 자유의 제한, 아동 및 여성의 권리 등이 그러하다. 유럽연합은 2002년 보고서에 비해 한층 강하게 북한에 대해 인도적 지원을 수행하는 국제기구의 자유로운 접근을 보장할 것을 요구하고 있다.

또한 2005년 보고서는 유럽연합의 지속적인 북한 인권 개선 노력에도 불구하고, 북한 체제(regime)가 그러려 하지 않음을 비판하고 있다.²³⁾

IV. 결 론

이상에서 보았던 것처럼 유럽연합은 북한과의 양자 대화 및 UN 인권위 등 다자간 대화 채널을 통해 북한에 대한 인권 압력을 높이고 있다. 또한 그 계기는 2002년 UN 인권위원회의 논의 및 그 해 12월 2차 핵문제의 발생을 배경으로 한다.

그런데 유럽연합의 대북 인권 정책은 ‘인권대화’의 모델이라 할 수 있는 대중 인권 정책과는 사뭇 다르다고 할 수 있다. 유럽연합은 중국에 대해서는 UN 인권위 등 다자간 대화를 통해 인권 문제를 다루기보다는 양자 간 대화에서 인권문제를 다루기를 선호하고 있으며, 인권 문제의 개선 역시 중장기적인 관점에서 바라보고 있다. 이를테면, 특정 분야에서 인권이 더 열악해지고 있

eu/external_relations/human_rights/doc/report03_en.pdf에서 검색.

23) Council of the European Union, European Union Annual Report on Human Rights 2005, pp.184~185.

는 상황에서도 유럽연합은 가시적인 ‘결과’를 요구할 뿐, UN 무대에서 결의안을 채택할 의사는 없음을 반복해서 밝히고 있는 것이다.²⁴⁾ 이는 중국의 적극적인 국제외교 노력과 성장하는 시장의 인센티브 때문이라 할 수 있다.

이에 비해 유럽연합은 북한에 대해선 양자대화 와 다자대화를 통해 전면적인 압력을 행사하고 있는 것이다. 이는 수원자와의 관계에서 경제·안보 이익이 클수록 인권 조건성 정책은 약화될 것이고, 경제·안보 이익이 약할수록 인권 조건성 정책이 강화될 것이라는 가설과 일맥상통한다. 이는 북한이 인권문제, 핵문제, 경제정책 등에서 주변국과 국제사회에 인센티브를 제공하지 못할 경우 유럽연합의 대북 인권 압력은 지속될 것임을 시사한다.

유럽연합은 북한에 대한 인권 개선의 조건들을 보다 구체화하면서도, 미국과는 달리 지속적인 원조 및 양자대화 자체에도 중요성을 두고 있다. 이는 장래 유럽연합이 ‘건설적 관여자’로서 북한의 상황 변화에 긍정적인 역할을 할 수도 있음을 시사한다. 동시에 유럽연합이 인권 가치를 중요시하는 점을 고려할 때, 북한에서의 인권 개선 노력이 이뤄지지 않는 한 인권압력은 지속될 것이라고 할 수 있다.

Ⅰ 참고문헌 Ⅰ

김재홍, “북 인권개선 ‘먹을 권리’부터,” 한겨레신문 (2003. 04. 22)

박채복, “EU 대북정책에 있어서 변화와 연속성,” 『한국정치학회

24) Elena Fierro, 앞의 책, p.206.

- 보』, 제40집 제2호.
- 박채복, “유럽연합의 대북한 외교의 전개와 한국에 대한 시사점,” 『국제정치논총』 제42집 4호 (2002).
- 정희찬, “‘북한인권’과 미국의 대북정책,” 『‘북인권’ 워크숍: ‘북인권’ 문제의 대안적 접근』 (2005. 11. 30).
- 최의철, 『유럽연합(EU)의 대북인권정책과 북한의 대응』 (서울: 통일연구원, 2005).
- 허만호, “유럽연합의 대 북한 인권정책과 유엔 인권위원회의 대 북결의 채택,” 『대한정치학회보』, 12집 2호 (2004).
- European Parliament. ‘European Parliament resolution on North Korea’, Thursday, 15 June 2006.
- Council of the European Union, *European Union Annual Report on Human Rights 2001*.
- Council of the European Union, *European Union Annual Report on Human Rights 2002*.
- Council of the European Union, *European Union Annual Report on Human Rights 2003*.
- Council of the European Union, *European Union Annual Report on Human Rights 2005*.
- Elena Fierro, *The EU’s Approach to human rights conditionality in practice* (Springer, 2002).
- James Bourke, “The European Union’s Human Rights Activity within the United Nations Commission for Human Rights,” Carol Cosgrove-Sacks & Carla Santos ed., *Europe, Diplomacy,*

and Development: New Issues in EU Relations with Developing Countries (Carla Santos: Palgrave, 2001)

Marco Giorello, "The Clauses of Democratic Conditionality in the European Union's External Relations," Carol Cosgrove-Sacks & Carla Santos ed., *Europe, Diplomacy, and Development: New Issues in EU Relations with Developing Countries* (Carla Santos: Palgrave, 2001).

T. King, "Human rights in the Development Policy of the European Community: Towards a European World Order?", *Netherlands Yearbook of International Law*.

Glyn Ford, *North Korea-Evolution or Revolution*,
근간.

『세계일보』, 2002년 11월 13일자.

『연합뉴스』, 2001년 1월 26일자.

6

북한인권 관련 미국 행정부 및 의회의 동향분석

이 금 순 (통일연구원 선임연구위원)

- I. 서 론 / 201
- II. 행정부의 북한인권 관련 동향 / 202
 - 1. 국무부 연례 국가별 인권보고서
(Country Reports on Human Rights Practices) / 202
 - 2. 인권 및 민주주의 지원 보고서
(Supporting Human Rights and Democracy) / 225
 - 3. 국제종교자유보고서
(Report on International Religious Freedom) / 229
 - 4. 연례인신매매보고서
(Report on Trafficking in Persons, TIP) / 236
- III. 의회의 북한인권 관련 동향 / 240
 - 1. 여론조성 / 240
 - 2. 입 법 / 242
- IV. 북한인권법 의미와 파급력 / 246
 - 1. 북한인권법 제정 과정 / 246
 - 2. 주요 내용 / 248
 - 3. 이행 및 파급효과 / 257
- IV. 결론 및 향후 전망 / 264

북한인권 관련 미국 행정부 및 의회의 동향분석

I. 서 론

북한인권문제가 국제사회의 관심 사안으로 부각되었으며, 개별 국가들의 대북정책에도 중요한 사안으로 다루어져 왔다. 개별국의 국가주권이 존중되는 국제관계이지만, 심각한 인권침해가 이루어지는 지역에 대한 국제사회의 개입의 필요성도 크게 증가하였다. 1995년 이후 지속된 식량난은 일부 취약계층의 생명을 위협하는 심각한 수준으로 악화되었다. 또한 탈북자들의 증언을 통해 북한의 인권상황이 알려지게 되면서, 북한의 심각한 인권문제에 대한 개별국가들의 대응이 구체화되기 시작하였다.

미국의 행정부와 의회는 북한 인권에 대해 매우 적극적인 활동을 전개하여 왔다. 특히 부시 행정부는 북한을 '악의 축'으로 규정하는 등 부정적인 인식을 갖고 있었다. 또한 9.11이후 대테러 활동에 주력해 온 미국의 입장에서 북한은 매우 위험한 존재로 인식되어 왔다.

미국은 인권과 민주주의 확산을 주요한 외교정책의 목표로 설정하여 왔다. 따라서 미국의 안보에 중대한 위협이 되는 인권유린국가들에 대해서는 미국 국내법제정을 통해 직접적으로 개입하고자 시도하여 왔다. 본 장에서는 미국 행정부의 북한인권 관련 보고서 및 주요활동에 대한 검토와 함께 북한인권법 제정 및

실행내용을 파악해 보고자 한다. 이와 같이 미국의 북한 인권에 대한 입장을 정확히 분석해 보고, 향후 북미관계에서 인권문제의 논의전망을 살펴보고자 한다.

II. 행정부의 북한인권 관련 동향

미국 행정부의 북한인권 관련 활동은 국무부의 인권담당부서인 민주주의·인권·노동국(Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, DRL)을 중심으로 이루어져 왔다. 인권과 민주주의 증진을 지원하기 위한 국무부 내 다른 조직으로 국제개발처(U.S. Agency for International Development, USAID)와 방송위원회가 있다. 또한 종교의 자유를 전문적으로 담당하는 국제종교자유위원회(U.S. Commission on International Religious Freedom, USCIRF)가 있다. 본 절에서는 미국 행정부의 북한인권 활동을 관련보고서의 내용을 중심으로 살펴보고자 한다.

1. 국무부 연례 국가별 인권보고서(Country Reports on Human Rights Practices)

(6)

(7) 1) 발간 주체 및 목적

1976년 출범한 인권·인도주의국(Bureau of Human Rights and Humanitarian Affairs)은 1994년 민주주의·인권·노동국(Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor)으로 개편되었다. 미 국무부는 1977년부터 각국의

인권실태를 조사·분석하여 연례국가별인권보고서를 발간하고, 해외원조법(Foreign Assistance Act of 1961)과 대외무역법(the Trade Act of 1974)에 따라 이를 의회에 제출하고 있다. 국가별 연례인권보고서는 해당국가의 대사관에서 정보수집 등을 거쳐 초안을 작성하고, 국무부 민주주의, 인권, 노동국이 다른 부서와 협의절차를 거치고 있다. 인권보고서는 미 정부가 해당국가에 대한 정책의 수립, 외교와 원조, 훈련과 다른 자원의 할당 등을 결정하는 데 주요한 근거자료로 활용된다는 점에서 매우 중요하다.

국가별 연례인권보고서는 기본적으로 시민적·정치적 권리에 관한 미국정부의 관심을 반영하고 있으며, 매년 2월 말 혹은 3월 초에 발표된다. 북한의 인권실태 기술을 살펴보면, 먼저 인권이라는 관점에서 북한체제의 일반적 성격에 대한 평가를 담고 있다. 연례인권보고서는 북한을 기본적으로 노동당의 절대적인 지배 하의 독재국가로 규정하면서, 김일성을 유일한 주석으로 삼아 주석제를 폐지하는 대신 김정일 국방위원장이 국가의 최고지위에 있다고 설명하고 있다. 자력갱생의 이데올로기인 주체사상이 지배이념으로 사법부의 독립이 실현되고 있지 않다고 평가한다.¹⁾ 전반적인 북한인권에 대한 평가는 매우 심각하고 체계적인 인권침해가 북한에서 발생하고 있다는 점은 유사하다. 국무부의 국가별 연례인권보고서는 기본적으로 「시민적·정치적 권리에 관한 국제규약」에 입각하여 구체적으로 6개 부문(Section) 15개 소절 및 기타 세부항목으로 구분하

1) 서재진·김수암, 2002년 미국의 북한인권 문제 관련 동향 분석, 통일연구원 통일정세분석 2002-03.

여 매년 북한의 인권상황을 기술하고 있다. 담당 부서가 민주주의, 인권, 노동국(the Bureau of Democracy, Human Rights and Labor)이기 때문에 노동권에 대해 강조하는 특징을 보이고 있다.

Section 1 개인의 존엄존중: 자의적이고 불법적인 생명의 박탈, 실종, 고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌, 자의적인 체포, 구금 혹은 추방, 공정한 공개재판의 부정, 사생활, 가정 혹은 통신에 대한 자의적 간섭

Section 2 시민적 자유의 존중: 언론·출판의 자유, 평화로운 집회·결사의 자유, 종교의 자유, 국내이동, 해외여행, 이민 및 환국의 자유

Section 3 정치적 권리의 존중: 정부를 교체할 권리

Section 4 인권의 유린에 대한 국제·비정부기구의 조사에 관한 북한당국의 태도

Section 5 인종, 성, 종교, 장애, 언어, 사회적 지위에 기반한 차별: 여성, 아동, 장애인

Section 6 노동권: 결사의 권리, 단체행동 및 교섭권, 강제노동의 금지, 아동노동의 관행과 최소고용 연령의 상태, 수용가능한 노동조건, 인신매매²⁾

2005년 보고서부터는 기존의 부문과 소절의 구성은 그대로 유지하면서, 아래와 같이 소절마다 항목을 독립적으로 설정하여 구

2) 2004년 보고서의 구체적 내용에 대해서는 최의철, [미 국무부의 “2004년 북한 인권보고서” 분석], 통일정세분석 2004-05, 통일연구원, 2004 참조.

체적인 실태를 기술하고 있다. 이는 특정사안의 침해에 대한 미국 국무부의 관심도를 부각시키고자 한 것으로 평가된다.³⁾ 특히 인신매매에 대한 관심이 증대되고 있으며, 이전에는 노동권(Section 6)에 포함하던 것을 Section 5로 포함시켜 설명하고 있다.

국가별 연례인권보고서의 내용들은 상당부분 이전의 인권실태 기술들이 반복되고 있으며, 당해연도 미국정부의 특별 관심사안들이 일부 강조되기도 한다. 따라서 여기서는 매년 발간내용들을 기술하지 않고, 2000년도에 발간된 1999년 북한인권실태보고서의 내용을 자세히 살펴보고, 이후의 특징적인 변화상황을 검토해 보고자 한다. 북한의 경우 자유로운 접근이 어렵다는 점에서, 실태파악에 대한 정보원들이 제한되어 있다. 또한 탈북자들의 탈북시점이 오래 경과된 경우가 많다는 점에서 이들의 증언을 통해 최근의 상황들을 파악하기 어렵기 때문에, 최근의 변화내용들을 신속하게 추적하는 것이 어렵다.

(8) 2) 부문별 인권침해 실태

2000년 이후 부문별 인권상황에 대한 기술을 살펴보면 다음과 같다.

3) 김수암·이금순, 2006 미 국무부 연례각국인권보고서(북한부분) 분석, 통일연구원 통일정세분석 2007-03.

〈표 1〉 국가별 연례인권보고서 기술방식 변화

부문(Section)	소 절	소절별 세부항목
개인의 존엄성	<ul style="list-style-type: none"> - 자의적, 불법적 생명의 박탈 - 실종 - 고문, 기타 잔혹하고 비인간적, 굴욕적 대우 및 처벌 - 자의적, 체포 혹은 구금 - 공정한 공개재판의 부정 - 사생활, 가족, 가정 및 통신에 대한 자의적 개입 	감옥, 구금센터의 상황 인민보안 및 국가보위 기관의 역할, 체포와 구금 재판 절차, 정치범, 시민적·사법적 절차와 배상
시민적 자유의 존중	<ul style="list-style-type: none"> - 언론·출판의 자유 - 평화로운 집회·결사의 자유 - 종교의 자유 - 국가 내 이동, 해외여행, 이주, 귀환의 자유 	인터넷 자유, 학술 자유와 문화적 결과물 집회의 자유, 결사의 자유 사회적 침해 및 차별 난민의 보호
정치적 권리의 존중: 정부를 교체할 권리	-	선거와 정치 참여 정권 부패 및 투명성
국제기구 및 비정부기구의 인권침해 조사에 대한 북한정부의 태도	-	-
사회적 지위에 근거한 차별·사회적 침해 및 인신매매		여성 아동 인신매매 장애인
노동권	<ul style="list-style-type: none"> - 결사의 자유 - 단체행동 및 단체협상 권리 - 강제 및 의무노동 금지 - 아동노동 금지 및 취업 최저연령 - 용인할만한 노동조건 	-

출처: 김수암·이금순, 2006 미 국무부 연례각국인권보고서(북한부분) 분석, 통일연구원 통일정세분석 2007-03, 2007.4, p.3.

(1) 개인의 존엄성

2000년 2월 25일 발간한 1999년 국가별 연례인권보고서는 정치범, 반정부인사, 송환탈북자 및 김정일 반대음모자(1998.3 수천 명의 군인이 반김정일 쿠데타 혐의로 체포)들을 처형하였다. ‘이데올로기 이탈’, ‘반혁명 범죄’, ‘반사회주의’ 등 모호한 개념의 범죄에 대해 사형이 선고되었으며, 노동자·학생·어린이들 앞에서 공개집행 되었다.⁴⁾

행방불명은 대부분 정부의 책임으로 추정되며, 정치범은 비밀리에 정치범 수용소에 수감되고 가족이 동반되는 경우가 많다. 북한은 외국인 납치에도 개입하여, 지난 30년간 20여명의 일본인을 납치하였으며, 1978년 실종된 북한의 고등학생 3명은 간첩 교육에 투입되고 있다.

죄수들은 중노동과 일상적인 구타 및 고문에 시달리고 있으며, 일부는 군에 의한 생체실험의 대상이 되기도 한다. 또한 죄수들은 질병, 굶주림, 유기 등으로 사망하는 경우도 있다. 종교적인 이유로 수감되는 자는 다른 죄수보다 가혹한 처벌을 받으며, 북한당국은 “모든 종교는 아편중독”이라고 교육한다.

북한정부는 자의적으로 구금·투옥하고, 외부와의 연락을 차단하는데 아무런 제약이 없다. 형사소송 절차에 대한 관한 정보를 얻기 어렵고, 가족이 구금자의 협회에 관한 정보를 획득하는 것이 불가능하다. 12개 정치범 수용소에 15만- 20만 명이 수용되어 있는 것으로 알려지고 있으나, 북한당국은 정치범수용소의 존재를 부인하며 ‘실수로 죄를 범한 자’는 ‘교화소’로 보낸다고 인

4) 최의철, 미 국무부의 「2000년 북한인권보고서」와 통일연구원 「2000년 북한인권백서」 비교분석, 통일연구원 통일정세분석 2000-02.

정하였다. 북한이 강제추방을 행하는지는 알려지지 않고 있으나, 당국은 일상적으로 주민을 강제이주 시키고, 수 만 명을 평양에서 지방으로 강제이주 시켰다. 신체장애자 및 정치적으로 신뢰할 수 없는 자들을 추방하고, 1997년 9월에 약 500명의 고위간부들이 국내추방에 처해졌다.

사회안전성은 정치적 사건을 재판 없이 처리하며, 국가안전보위부에 형벌을 위임한다. 정치범 재판에는 변호사가 제공되지 않으며 형사범 재판에 정부가 변호사를 제공하기는 하나, 변호사는 피고인의 권리옹호보다는 죄의 자백을 유도하는 역할을 한다. 경제난으로 인해 정부의 경제정책 실패에 대한 비판이 늘어남에 따라 정치범의 수도 증가하고 있다.

북한헌법은 인식과 주택의 불가침 및 서신의 비밀을 보장하고 있으나, 이를 무시하고 있다. 김정일은 외국에서 수입한 '낯은 잣대'로 '새로운 사고'를 대표하는 북한사회를 평가할 수 없다고 언급하였다. '반동선전문'이나 허가 없이 외국방송을 듣는 것에 심한 형벌을 가한다. 북한정부는 집단주의, 민족주의, 주체사상이 개인의 권리보다 중요하다고 주장하면서 독재를 정당화한다. 1950년대 이후 북한정권은 주민을 당성·지도자에 대한 충성을 기준으로 3계층(핵심, 동요, 적대)으로 나누고, 직장·고등교육·주택·병원이용과 상점이용에 차별을 가하였다.

2003년에 발간된 2002년 연례인권실태보고서는, 여성수감자에 대한 강제낙태와 출산금지 및 출생아를 즉시 살해한 사례를 공개하였다.⁵⁾ 동 보고서는 북한당국은 국제식량과 의료지원 물

5) 최의철·임순희, 북한 인권실태에 관한 미국과 국제사회의 동향, 통일연구원 통일정세분석 2003-03, 2003.4, p.6.

자를 당 간부, 군부 및 정권에 충성하는 자에게 배급하고 있다고 지적하였다. 또한 2002년 9월 북·일정상회담에서 김정일은 고이즈미 총리에게 북한이 1977-1983년 기간에 일본인 13명을 납치하였다고 시인하고, 이들 중 생존자 5명의 일본방문을 허용하였으나 북한으로 돌아가는 것을 거부하고 일본에 체류 중이다. 고문과 비인도적 대우문제와 관련하여 정치범 수용소의 고문은 일상화되어 있으며, 미 북한인권위원회는 1972년 이후 감옥에서 사망자가 약 40만 명에 달한다고 추산하였다. 중국은 매춘, 강제 결혼한 탈북여성들을 북한에 송환하였으며, 북한당국은 구류소에서 송환된 여성들에 대한 강제낙태 및 출산 금지를 실행하고 있고, 여성수감자에 대한 간수들의 성추행이 자행되고 있다. 1990년대 함북 회령의 22호 수용소 죄수 약 5만 명중 고문과 가혹행위로 약 20-25%가 사망하였다.

2004년 2월 25일 공개된 2003년 연례인권보고서는 2001년 유엔인권이사회에 제출한 제2차 정기보고서에 사형에 해당하는 범죄수를 33개에서 5개로 줄였다고 기술하고 있으나, 이중 4-5개 범죄는 주관적인 해석이 가능하고 넓은 의미의 법 적용이 가능한 정치적 범죄라고 설명하고 있다. 또한 감옥에서 출산금지, 수감자에 대한 강제유산 및 영아 살해가 교화소의 기본적인 관행으로 정착되었다고 평가하였다. 행방불명과 관련 일본당국은 사망하였거나 북한에 입국한 사실이 없다고 주장하는 10명의 일본인에 대한 북한당국의 대답을 촉구하였고, 납치된 것으로 예측되는 다른 20여 명에 대한 북한당국의 답변을 기대하고 있는 등 일본인 피납자는 북한의 주장보다 많은 것으로 주장하였다. 고문 등 비인간적인 대우와 관련하여, 북한의 구금시설에서 강제송환

된 여성에 대한 강제유산과 출산금지 조치에 대한 이유는 중국인의 피가 섞인 혼혈아의 출산을 금지시킨다는 정책으로 설명하고 있다. 또한 구금시설의 위생시설이 대단히 열악한 점을 지적하고 있다. 임의적인 체포, 구금 및 추방과 관련하여 정치범에 대한 연좌제 실시로 3대에 걸친 가족들이 투옥되고 무기한 강제노동에 처해진다는 NGO 조사결과를 보고하였다. 또한 보고서는 북한당국은 국가유공자이외의 신체장애자와 정치적으로 신뢰할 수 없는 자들에 대한 강제추방이 범죄에 대한 처벌의 차원은 아니지만 정례적으로 이루어지고 있다고 지적하였다. 공식적인 형사소송법 절차와 적용에 대한 정보는 제공되지 않고, 교통법규 위반과 경미한 범죄 이외의 재판에 대한 참관은 극히 제한되어 있다. 사생활, 가정 혹은 통신에 대한 북한당국의 임의적인 간섭과 통제는 엄격히 실행되고 있다.

2005년도 보고서는 2004년 보고서에서 일정 부분 형법개정 상황을 반영하고 있지만 개정형법조문을 사안별로 보다 구체적으로 인용함으로써 법률개정을 통해 법적 차원에서 북한당국이 취하고 있는 조치를 보다 자세하게 기술하고 있다. 즉, 유추해석 조항 삭제, 죄형법정주의 채택, 일반 배포 위한 대중법전의 발간, 헌법상 청원의 권리 보장 추가를 소개하였다. 보고서는 다만, 법률상의 규정과 실제 집행 간에 현격한 괴리가 있다는 점을 강조하였다. 2005년에는 보고서 작성을 위한 근거자료에서 탈북시점과 증언시점간의 시차로 인해 최근 상황의 반영이 어렵다는 점을 밝히고 있듯이 특정 인권침해 사안에 대한 변화 여부를 반영하고자 노력하고 있다. 즉 2002년 6월 상원 청문회 시 탈북자 이순옥이 증언한 교화소 실태 부분 전부, 강제낙태 ‘주기적’ 실시,

출산 후 ‘즉시’ 살해 등 확인하기 어려운 표현 일부, 인간을 대상으로 한 생화학 실험에 대해서도 ‘90년대를 통하여’라고 시기를 명시하고 ‘가스 실험’ 부분, 감옥, 구금시설의 상황과 관련하여 기아와 처형이 ‘일상적’(common)이라는 실태 기술 표현 등을 삭제하였다. 또한 보고서는 최근 대규모 강제추방이 행해졌다는 정황이 없다고 기술하였다.

2005년도 보고서는 ‘실종’ 차원에서 납북자, 국군포로 등 남북간 인도주의 사안에 대해 보다 자세하게 기술하는 동시에 남북간 해결 노력을 보다 긍정적으로 평가하였다. 보고서에는 한국 정부가 공식적으로 485명의 납북자가 존재한다고 발표하고 있으며 수많은 국군포로가 북한 내 체류한다고 발표하였다. 2005년 8월 남북적십자사가 납북자와 국군포로문제를 협의하였으나 여전히 미해결 상황이라고 지적함으로써, 유엔북한인권특별보고관의 남북간인도주의 사안에 대한 관심과 해결노력에 대한 평가를 반영하였다.

2006년 연례보고서에 따르면, 2004년 개정형법에서 사형은 적극적 쿠데타 가담, 국가전복 음모, 반국가목적의 테러행위, 반역 등 4가지 반국가 및 반민족범죄, 고의적 중살인죄 등 5가지 행위에 대해 부과하고 있다. 2006년 3월 북한당국은 전력선이나 통신선 절단과 불법 마약거래를 사형에 처할 수 있는 반국가범죄의 목록에 추가하였다. 또한 보고서는 2006년 3월 북한당국이 간첩혐의로 손종남에 대해 사형을 언도하였다는 주장이 제기되고 있으나 검증하기 어려운 상황이라고 기술하고 있다. 납치와 관련하여 한국인 납치자들의 상황을 소개하고, 김동식 목사의 소재가 불명확하다고 언급하였다. 2003년 미국 북한인권위원회 보

고에 따르면 고문은 일상적이고 심각한 상황이다. 또한 국군포로 조창호의 증언에 따르면 국군포로는 여러 곳의 감옥소에 수용되어 있고 강제노동, 일상적인 학대, 구타, 위협에 직면해 있다고 한다. 연좌제가 여전히 사라지지 않고 있으며, 2006년 3월 전력선이나 통신선 절단에 관한 포고에는 위반자 가족들이 추방될 것이라고 규정하였다.

(2) 시민적 자유의 존중

1999년 국가별 연례인권보고서에 따르면, 헌법에 '사회주의적 생활규범'을 지키며 집단정신에 복종하는 것이 개인의 권리와 시민의 자유보다 우선한다고 규정하고 있다. 표현의 자유는 엄격히 통제되고, 정부비판이나 정책비판은 감옥이나 '노동교화소'로 보내진다. 정보에 대한 엄격한 통제가 실시되어 외국기자, 방문자들의 활동이 철저히 감시된다. 외국방송은 정부고위관리들에게만 허용되고 일반주민들이 청취하는 경우에는 엄격히 처벌된다.

헌법은 집회와 결사의 자유를 보장하나, 정부는 허가 없는 집회를 금지하고 있다. 정부가 창설한 조직이외의 조직은 존재하지 않으며, 직능조직들은 조직 구성원에 대한 정부의 통제와 감시를 위한 수단으로서 존재한다.

헌법은 '종교건물을 지을 권리'를 포함하는 신앙의 자유를 보장하는 규정을 포함하고 있으나, 동시에 종교를 "외세를 끌어들이거나 사회질서를 해치는데 사용할 수 없다"고 밝히고 있다. 최근 북한정권은 몇 개의 정부후원 종교단체 형성을 허용하였으며, 이들은 외국 및 국제원조기구의 상대역을 수행하고 있다. 북한은 500개의 가정교회에 10,000명의 신도가 있다고 주장한다. 종교

적 이유로 투옥된 자나 감옥에서 예배를 드리려는 자는 다른 죄수들보다 가혹한 처벌을 받는다.

국내여행은 공무 여행, 친척의 결혼식 혹은 장례식 등 제한된 경우에 한하여 여행증을 발급받아 갈 수 있으나, 시간이 오래 걸리기 때문에 사실상 금지되고 있다. 그러나 식량난으로 인해 식량여행 통제가 다소 완화되었고 식량을 구하려는 인구이동이 있다는 보도가 있다. 국제사면위원회에 따르면, 러시아 극동지역 진출 북한노동자들은 식량부족과 엄격한 규율로 비인간적 대우를 받고 있다. 러시아 내 난민들은 신분증이 없어 고난에 처해 있는 바, 러시아에 도착한 북한노동자들의 여권 및 기타 신분증을 북한의 국경수비대가 압수한다. 탈북자의 증가로 북한정권은 탈북자들의 친족들에게 가혹하게 보복하며 형법은 탈북 및 탈북시도를 사형에 처하는 범죄로 규정하고 있다. 국경수비대는 탈북자 사살 명령을 하달 받았으며, 황장엽 망명이후 주민통제가 강화되었다.

1959-82년까지 자발적으로 송환된 재일교포는 9만 3천명으로 일본인 처는 6,637명이다. 1997년 북·일회담 합의에 따라 1997년 11월부터 1998년 2월까지 두 차례에 걸쳐 27명의 일본인 처가 일주일동안 일본을 방문하였다. 북한은 유엔회원국이지만 국제난민포럼이나 유엔난민고등판무관실과의 접촉이 없다.

2002년 연례보고서의 내용에 추가된 사항은 주로 종교의 자유에 관한 내용이다. 첫째 북한에는 지하교회에 수 천 명의 기독교 신자가 있으며, 미확인보도이지만 2001년에 약 400명의 기독교인들이 처형되었다고 알려지고 있다. 북한당국은 1980년대부터 김일성의 '인덕정치' 구호아래 종교적 차별을 약간 완화하였고,

2003년 남북정상회담으로 남북 간 접촉이 증가되고 있다. 이러한 변화가 종교의 자유에 미치는 영향은 분명치 않으나, 진정한 의미의 종교의 자유는 존재하지 않는다고 평가하였다. 2002년에 약 130명의 탈북자들이 중국소재 외국종교단체를 통해 한국으로의 여행을 허가 받았으나, 이 사건을 계기로 북한 국경 수비대의 강화로 탈북자 수가 크게 줄었다.

2003년 연례인권보고서의 추가 사항은 언론자유와 관련 외국 기자들도 행동을 감시당하며 거리에서 주민들과의 대화가 일반적으로 금지되고, 방문기간 동안 휴대폰을 몰수당한다는 점이다. 북한 내 종교활동에 대해서는 한국과 미국을 포함한 종교사절의 북한방문기회가 늘고 있으나, 그들 중 이루는 북한의 종교활동을 가식적인 것으로 또한 일부는 진정한 종교활동으로 간주하는 등 엇갈린 평가가 있다. 특이사항은 외국 대표단이 평양에서 예배를 볼 경우 관광버스에 타고 집단적으로 이동하는 것이 목격되어 이들의 평가가 피상적이고 객관성이 결여될 수 있음을 암시하고 있다는 점이다. 이동의 자유와 관련 외국여행은 정권에 절대 충성하는 자에게만 한정되는 특권이나, 경제난이후 탈북자에 대한 최고형이 가해짐에도 불구하고 탈북자들이 증가하고 있다. 2003년도에 1,500명이 주로 주중 한국 영사관을 통해 한국으로 귀순했으며,⁶⁾ 중국당국은 탈북자들을 보호하는 종교단체들에게 탈북자보호행위에 대한 엄중한 결과를 경고하였다고 기술하였다.

2005년도 보고서는 2004년 초 평양지역에서의 자전거 금지

6) 통일부 통계에 의하면, 2003년 국내입국자는 1,281명으로, 국무부의 기술이 잘못된 것이다.

조치를 통한 이동의 자유 통제가 이루어졌다고 제시하였다. 2005년 보고서에는 탈북자 실태에 대한 기술에서 변화여부가 두드러지게 나타나고 있다. 즉 법률상 처벌이 이원화되어 있으며 실제로 강제 송환된 탈북자들에 대한 처벌이 약화되고 있다고 평가하였다. 탈북자의 성향과 관련하여 중국 내 체류, 수시 국경 이동, 제3국 정착 희망 등 여러 가지 유형이 존재한다는 사실을 적시하고, 중국으로의 탈북자의 규모가 감소하는 것으로 평가하였다. 한편 러시아 내 북한인들의 인권실태 부분을 삭제하고, '난민의 보호'를 별도의 소항목으로 분리·설정하여 북한당국의 난민정책을 설명하였다.

정보 소통과 관련하여 북한 내부의 변화상황을 일부 반영하는 방향으로 실태가 새롭게 기술되고 있다. 보고서는 국제전화선 및 핸드폰의 사용 현황의 변화를 자세하게 기술하고, 인터넷 사용이 허용되는 북한주민들의 범위에 대해서도 고위관료뿐만 아니라 특정 엘리트로 확대되고 있는 점과 2004년 인트라넷 구축 및 이용 현황을 추가로 설명하였다.

2005년 연례보고서에는 인종차별과 관련한 내용들이 새롭게 추가되었다. 종교의 자유 부분에서 '사회적 침해 및 차별'을 별도의 소항목으로 추가하였고, 단일민족으로 구성되어 소수 민족이 없다는 것이 공식 입장이라는 점 설명하였다. 전반적인 맥락과 맞지 않게 북한에서 '유대인'의 존재와 이들에 대한 사회적 차별 여부에 대한 관심이 표명되었다.

2006년 연례보고서는 북한이 국내미디어에 대해 지속적으로 감시하고 있으며, 정부 정책노선을 벗어나는 보도는 불허하고 있다고 소개하였다. 10월에 북한 정부는 탈북자가 운영하는 라디

오 방송의 활동을 비난하면서 한국 당국에 그 방송을 폐쇄하도록 촉구하였다는 것이다. 또한 NGO 보고서에 의하면 중국으로부터 중국과 한국 비디오가 북쪽 국경지역과 평양으로 밀수되고 있다. 종교자유와 관련 8월 13일 평양에 러시아정교회 정백사원이 건립되었다. 북한에는 기독교와 불교를 위한 3년 단기 종교 대학, 김일성 대학의 종교학부, 평양신학원(2003년 완공) 등 종교 교육을 수행하기 위해 일부 학교가 존재하고 있다.

법률상 거주 및 여행의 자유규정에도 불구하고 당국의 통제제도는 여전히 작동하고 있으나, 경제난으로 인해 확대되고 있는 경제활동관련 이동이 확대되고 있다는 점을 지적하였다. 2006년에는 성홍열 발병에 따라 특정지역 통행제한이 이루어 졌으며, 북한과 중국은 단기 방문자에 대한 비자면제 프로그램을 중단하였다. 당국의 단속강화조치가 이루어져 왔으나, 국경지역 관료들이 통행증을 소지하지 않고 중국으로 국경을 넘어가려는 주민들로부터 뇌물을 받고 통행을 묵인하고 있다. 법률은 정치적 망명을 목적으로 한 외국공관진입 등 '귀순 및 귀순기도'를 범죄로 규정하고 있다. 비자발적으로 귀환한 다수의 '잠재 난민'은 매우 열악한 상황에서 복역하며, 외국인과의 접촉을 하고 있는 자에 대해 가장 엄중한 처벌이 이루어진다. 보고서는 3월 중국이 국제사회의 인도적 처리 요구에도 불구하고 김천희라는 북한 망명자를 송환한 이후 행방이 묘연하다는 점을 지적하였다. 10월 중국 공안은 한국국군포로 가족 9명을 체포 송환하였으며, 한 민간단체가 이들이 북한의 구금시설에 수용된 것으로 전하였으나 행방은 확인되지 않고 있다.

(3) 정치적 권리의 존중: 정부를 교체할 권리

미국은 개별국의 정치적 권리에 대해 매우 큰 관심을 보여 왔다. 1999년 국가별 연례인권보고서는 북한에서는 주민들이 자신들의 지도자나 정권을 교체할 권리를 갖고 있지 못하다고 지적하고 있다. 정치제도는 김정일이 완벽하게 통제하는 조선노동당에 의해 지배되고 있다. 최고인민회의는 당 지도자가 제시한 결의에 찬성하는 거수기 역할을 수행한다. 민주주의로 가장하기 위해 '소수정당'을 만들었으나, 조선노동당이 창설한 것이다. 자유선거는 존재하지 않으며, 김정일은 자유선거와 정당간의 경쟁을 자본주의 부패의 산물이라고 비난한다. 각종 선거는 비정기적으로 치러지며, 조선노동당이 승인한 후보자는 100% 투표에 99%이상의 당선율을 보인다. 당정 고위직에 진출하는 여성은 거의 없다.

2002년 연례인권보고서는, 북한당국은 집단주의 및 집단주의의 우월성, 민족주의에 대한 호소 및 주체사상에 기반을 독재를 정당화하고 있고, 특히 주체사상은 “외세의 간섭을 배제하고, 독립적으로 행동하는 능력”으로 김정일 정권의 정신적 지주가 되고 있다고 평가하였다.⁷⁾ 또한 보고서에 매년 기술하고 있듯이, 북한에는 몇 개의 '소수정당'들이 노동당 일당 독재의 들러리로 존재하고 있으며, 각종 선거에서 노동당이 추천한 인물들이 100% 당선되고 있어, 정권교체의 자유는 기대할 수 없다는 것이다.

2003년 연례인권보고서는 북한에서 주민들이 자유선거를 통해 김정일정권을 교체할 가능성은 기대하기 어려운 실정임을 재확인하고 있다. 김정일은 조선노동당과 인민군대를 통해 정치체계를 지배하고 있고, 개인보다는 집단의 우수성, 민족주의와 주

7) 최의철·임순희, 위의 책, p.8.

체이념에 호소하고 있다.

2005년 연례인권보고서에서는 북한당국의 부패척결 노력에도 불구하고 지원식량 전용 등 군인 및 정부 관료들의 부패 심각하다고 지적하였다. 국제적 논의를 반영하여 북한의 정권부패 및 투명성 항목을 추가하고, 사회적 지위에 의한 차별 등 향후 대북 인권문제와 연계될 수 있는 북한의 비민주적인 사회구조적 문제를 포함시켰다.

2006년 보고서는 정보자유법과 투명성 부재 상황을 북한의 국제금융기구 가입조건과 연계시켜 언급하였다.

(4) 국제기구 및 비정부기구의 인권침해 조사에 대한 북한정부의 태도

1999년 국가별 연례인권보고서에 따르면, 북한당국은 인권상황을 모니터하거나 인권침해를 비판할 수 있는 독립적인 국내조직을 허용하지 않고 있다. 북한은 1992년 「조선인권연구협회」를 창설하였으나, 이 기구는 북한 내 인권침해사실을 부인하고 있으며 북한정부의 선전기관에 불과하다. 1998년 4월 제54차 유엔인권위원회에서 북한대표는 국제사회가 북한인권실태를 비방하고 있다고 비난하면서, 인권의 이름아래 국가주권을 침해하는 것을 용납하지 않을 것이라고 주장하였다. 1996년 국제사면위원회의 대표단이 북한을 방문하여 법률개혁 등을 논의한 바 있기는 하지만 다른 국제인권단체의 북한 방문요구를 무시하고 있다. 1997년 8월 유엔소수민족 보호 및 차별금지 소위원회는 북한인권실태를 비판하는 결의안을 채택하였으며, 북한은 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약(ICCPR)에서 탈퇴하겠다고

발표하였다. 1997년 10월 유엔인권위원회는 북한의 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약 탈퇴시도를 비판하면서, 국제규약으로부터의 탈퇴불가를 통보하였다. 1998년 8월에도 유엔인권소위원회는 북한의 인권개선을 촉구하는 결의안을 다시 채택하였다.

2002년 연례인권보고서는 2001년 7월 북한이 유엔인권이사회에 대표단을 파견하여, 북한인권침해에 대한 비판은 주권을 침해하려는 적대적 세력의 선전이라고 주장한 점을 소개하고 있다. 또한 동 보고서는 북한이 EU와 2001년, 2002년에 인권대화를 가졌으나, 북한당국은 국제인권기준이 자신들에게 적용되지 않는다고 주장하였다는 점을 지적하고 있다.

2003년 연례인권보고서는 2003년 4월 유엔인권위원회는 북한결의안을 채택하고, 북한의 인권상황에 대한 우려를 표시하였다고 설명하고 있다. 동 보고서는 식량배분에 대한 투명성 보장 문제에 진전을 보이고 있다고 평가하였다. 즉 세계식량계획은 북한의 206개 군 중 162개 군을 방문하여 식량분배와 식량의 필요성을 조사하였고, 한국도 식량지원분 10만 톤당 3개의 모니터링 팀을 남북이 사전에 합의한 장소에 파견하여 식량분배 상황을 처음으로 점검하였다고 언급하였다.

2006년 연례보고서에 따르면, 북한은 다른 국가들의 북한인권 실태에 대한 비난을 자기기만 및 위선으로 치부하고 인권원칙을 훼손하는 것으로 규정한다. 민간단체들과 수많은 국제전문가들은 2006년에도 심각한 북한인권침해상황을 지속적으로 증언하고 있으나, 이들의 접근을 허용하지 않고 있다. 보고서는 북한이 북한인권특별보고관의 임무를 인정하지 않고 방북을 불허하고

있다는 점에 우려를 표명하였다.

(4) 사회적 지위에 근거한 차별·사회적 침해 및 인신매매

1999년 국가별 연례인권보고서에 따르면, 북한헌법은 모든 국민의 평등권을 인정한다고 규정하고 있으나, 사회적 기본지위와 관련하여 부당한 차별이 자행되고 있다. 헌법은 여성이 남성과 동등한 사회적 지위와 권리를 향유한다고 규정하고 있다. 여성노동력의 비율이 인구비례에 상응하지 만 여성은 당정고위직에 거의 진출하지 못하고 있다. 중소기업소에서 여성노동력이 절대다수를 차지하며, 노동연령 여성은 반드시 일해야 한다. 북한여성이 중국으로 팔려간다는 보고가 있다.

북한의 사회적 규범은 어린이를 소중히 여기는 전통적인 가족 위주의 가치를 반영하고 있으나, 부모의 죄에 대한 연좌제로 인해 교육기회나 다른 사회적 기회가 제한되기도 한다. 다른 사회와 마찬가지로 어린이들은 강력한 정치교육의 대상이 되고 있으며, 군사훈련과 정치교육, 노력봉사에 투입되고 있다. 실제로 어린이들은 어른들보다 시민적 자유를 누리지 못하고 있으며, 장애 어린이에 대한 사실상의 차별이 심각하다. 국경없는 의사회에 따르면 고아나 집 없는 어린이들이 '9.27수용소'에 수용되고 있다. 9.27 수용소는 1995년 9월 27일 국가를 '정상화'하라는 김정일의 지시에 의해 설치되었으며 비인간적인 상황인 것으로 보고된다. 가정이나사회에서 어린이 학대에 대한 정보는 없으나, 어린 소녀들이 중국으로 팔려나간다는 보고가 있다.

전통적으로 북한은 장애인에 대한 차별을 용인하며, 평양에서 2-3년에 한 번씩 장애인을 색출해서 지방의 특별구역에 격리시

키고 있다. 장애인을 위한 수용시설이나 정부의 서비스와 관련한 법적 규정이 없다.

2002년 연례인권보고서에도 별다른 추가사항이 없으며, 다만 어린이들의 심각한 영양실태를 강조하고 있다.

2003년 연례인권보고서는 전년도 보고서와 같이 북한당국이 평등원칙을 무시하고, 사회적 지위를 근거로 극심한 차별을 가하고 있다고 지적하였다. 새로운 내용으로는 여성의 지위와 어린이들의 영양실태에 관한 것이다. 여성의 사회진출과 관련 당과 정부의 고위직에 진출한 여성이 20%를 점하고 있으나, 실질적인 권한을 갖고 있는 조선노동당 중앙위원회에는 약 4%만이 진출하고 있다. 어린이 영양실태는 2002년 UNICEF/WFP 공동조사 표본 6,000명의 어린이 중 20%가 표준체중미달이며, 39%가 만성영양실조, 8% 급성영양실조로 이전보다는 나아졌으나 아직도 매우 심각한 상황임을 보여주고 있다.

2005년부터 인신매매에 대한 기술이 제5부문에 기술되기 시작하였으며, 2006년도에도 인신매매 문제를 다루고 있는 특정법률은 없으나, 북중 국경지역 혹은 중국 내 여성 및 여아들의 인신매매는 광범위하게 보도된다고 설명하고 있다. 일부여성과 여아는 가족에 의해 팔리기도 하며, 납치자에 의해 중국 남성의 부인이나 첩으로 팔리고 있다고 언급하였다. 일부는 기아상태와 박탈감을 벗어나기 위해 자발적으로 탈출하기 하며, 인신매매자들은 탈북여성들의 도주를 막기 위해 피해자를 학대하거나 신체적으로 상처를 내기도 한다. 장애인 관련 추가사항은 2003년 북한은 장애인들이 공공서비스에 평등하게 접근할 수 있도록 보장하기 위한 장애인보호법을 통과시켰으나, 시행령은 아직 통과되

지 못하였다는 점이다. 2006년 4월 발간된 세계밀알연합회 보고서에 따르면, 전체 인구의 3.4%가 장애인이고, 장애인의 64% 이상이 도시지역에 거주하고 있다.

(6) 노동권

1999년 미 국무부의 국가별 연례인권보고서에 따르면, 북한은 노동당이 모든 노동자들의 이익을 대변하기 때문에 정부가 허용하지 않는 노조결성을 불가능하다. 북한의 노동조합으로는 유일하게 「조선직업총동맹」이 있으며, 생산량달성을 위해 노동자들을 동원할 책임을 지고 있으나 파업할 권리는 없다. 북한은 국제노동기구의 회원국이 아니며, 정부가 임금을 책정하고 직장을 배정하고 있어 노동자들이 집단협상을 할 권리가 없다. 외국기업들은 노동당이 제공하는 노동자를 고용해야 한다. 북한은 강제, 의무노동 금지에 대한 법률조항을 갖고 있지 않으며, 정부는 빈번하게 군인 및 일반주민들을 건설현장에 동원하고 있다. '교정을 위한 노동'과 '노동을 통한 재교육'이 정치적 범죄에 대한 일상적인 처벌로 활용되고 있다. 헌법에 의해 16세 이하의 어린이 노동이 금지되고 있으나, 학생들은 생산목표 달성을 위해 공장이나 농장에 단기적으로 노동동원 되고 있다.

국가소유 산업에서 최저임금에 대한 자료가 없으나, 식량난 이전에는 정부가 모든 교육, 의료비를 무상으로 제공하고 있어 임금이 주요 보상은 아니었다. 자유경제무역지대에서의 노동자들이 한 달에 약 80달러, 자유경제무역지대 이외의 외국합작기업(한반도에너지개발기구, KEDO)은 한 달에 약110달러를 받으며, 숙련공은 수행한 작업성격에 따라 임금을 지급받는다. 형법

에서는 의도적인 태업으로 국가의 산업, 상업 또는 운수를 방해하는 자는 사형에 처할 수 있도록 규정하고 있고, 허위로 임무수행을 할 때는 5년 이하의 징역에 처하게 되어있다. 상습직각은 '반사회주의 파괴'로 규정된다. 헌법은 노동시간을 8시간으로 규정하고 있으나, 대부분 12-16시간 일하고 있으며, 직장안전에 문제가 많고 산업재해율이 높다.

북한에는 인신매매 문제를 언급하는 법률규정은 없다. 북한의 부녀자와 처녀들이 가족에 의해서 중국인 처로 팔려가고 있다는 보고가 1999년 초반에 있었으며, 매매조직으로 인해 인신매매는 증가하고 있다.

2002년 연례보고서에서도 별다른 추가사항이 없으며, 다만 북한여성의 중국으로의 인신매매는 지속되고 있으며 심각한 문제라고 지적하고 있다.

2003년 연례인권보고서에 따르면, 북한당국의 관리들은 외국 기업의 책임자들에게 북한에는 사용자 측에 대해 노동자의 '폭동, 파업 및 의견대립'이 있을 수 없다고 주장한다. KEDO의 비숙련노동자 월임금은 \$110이나, 한국과 경계에 있는 개성공단의 임금은 시간당 \$0.26로 책정되어 약 절반 수준이다. 2003년 보고서도 여성 및 처녀들의 인신매매가 지속되고 있음을 강조하고 있다.

2005년 보고서에서는 근로자의 작업조건관련 북한 내 근로자 뿐만아니라 북한당국에 의해 송출된 해외근로자의 열악한 작업 환경과 생활통제 등 인권침해 상황이 언급되었다. 즉 체코 노동부 보고를 인용하여 북한 여성근로자 상황이 포함되었다.

2006년 연례보고서에는 다른 연도와 비교하여 노동권에 대한

관심이 크게 증대되었다. 보고서는 북한이 국제노동기구(ILO)의 회원국은 아니나 옅저버 지위를 가지고 있다고 소개하였다. 2006년 말 현재 개성공단에는 18개 한국 기업이 제품을 생산하고 있으며, 북한은 한국 기업들이 직원선발을 할 수 있도록 후보 노동자들을 제공하고 있으며, 현재 만 여명의 노동자가 고용되어 있다. 개성공단을 관할하는 특별법은 노동자에 대한 임금직불을 규정하고 있으나, 실제 임금은 정부에 지급되며 사회보험 및 기타 혜택관련 원천징수가 이루어지고 있다. 임금의 약 70%가 노동자에게 미상의 쿠폰들로 지급되어, 주요식품이나 공식환율 기준 북한 원화로 교환될 수 있도록 한다. 북한정부는 법률상 강제 및 의무노동이 금지되어있다고 주장하고 있지만 휴일인 일요일에도 건설공사 및 기타 비자발적인 노동 사업을 위해 주민들을 동원하고 있다. 7월 심각한 수해 직후, 다수의 민간단체들이 전하는 바에 따르면, 사회기반시설 복구에 군인과 일반 인민들이 집단적으로 동원되었다. 북한정부는 빈번히 집단행사 및 공연을 위해 대규모 주민을 집단적으로 동원한다.

2002년 경제관리개선조치 이후, 임금이 주요 보상수단이 되었으며, 기업소 관리자들은 임금결정 및 인센티브 지급에 상당한 권한을 갖게 되었다. 노동자들은 인상된 임금을 주택사용료 및 교통료 등 이전에는 무상 혹은 매우 낮은 가격에 지급되었던 공공서비스에 세금으로 지출하여야 한다. 교육 및 의료서비스가 명목상으로는 무상이나, 교육용품 및 의약품은 시장에서 구입하여야만 한다.

북한당국과 외국회사 간 체결된 규정에 따라 해외에 파견된 노동자들이 이동자유 제한 등 심각한 상태에 처해 있으며, 체코,

폴란드, 몽고, 러시아, 리비아, 사우디 아라비아, 불가리아, 앙골라 등에 북한 계약노동자들이 근무하고 있다. 대부분의 경우 고용회사들은 임금을 북한정부에게 지급한다. 러시아 극동지역에 근무하는 수천 여명의 북한인들의 임금이 노동자들의 귀환 전까지는 지급보류 되어 있으며, 1995년 북한과의 양자협약에서 러시아 정부가 부채상환 조건으로 근로자들이 무상노동을 맞교환했다는 문제제기가 AI를 통해 이루어졌다.

2. 인권 및 민주주의 지원 보고서(Supporting Human Rights and Democracy)

(9) 1) 발간주체 및 목적

국무부는 2002년 9월 30일 발효된 2003년 회계연도 대외관계수권법(Fiscal Year 2003 Foreign Relations Authorization Act, PL 107-228) 665조에 따라 의회에 인권 및 민주주의 지원보고서를 제출하도록 되어 있다. 이 보고서는 국가별 연례인권보고서를 보완하는 의미를 갖고 있으며, 미국 정부가 인권증진을 위해 노력한 모든 조치들을 담도록 되어있다. 따라서 단순히 미국 정부기구(국무부, 국제개발처, 기타 등)가 직접 추진한 활동뿐만 아니라 비정부기구 재정지원 등을 통해 간접적으로 실시한 모든 활동 등을 포함하고 있다. 국가별 연례인권보고서는 미국의 원조를 받는 국가와 유엔회원국 전체를 대상으로 당해연도의 인권실태를 기록하고 평가하는 보고서이다.⁸⁾ 반면, 인권 및 민주주의 증진 보고서는 해당국의 인권침해실태를

8) 김수암, 미국의 대북인권정책 연구, 2004.

개선하기 위해 미 정부가 취하고 있는 구체적 행동과 프로그램을 담고 있다. 즉 전자가 모든 국가를 대상으로 인권실태를 기록하고 있는 반면 후자는 인권침해가 심각한 국가를 선별하여 미국정부가 취한 조치를 서술하고 있다. 인권 및 민주주의 지원보고서는 미국정부가 심각한 인권침해 지역에 대한 단순 비난정책에서 실질적인 인권침해상황을 종식하기 위해 하는 조치들을 홍보하기 위한 것이다.

2003년 6월에 최초로 발간된 보고서에서는 90개 인권유린국(연례각국인권보고서는 196개국)에 대한 미국의 조치를 담고 있다. 2004년도 5월 17일에 발표된 보고서에서는 101개국(연례각국인권보고서는 196개국)을 대상으로 하고 있다. 이 보고서는 해당국 미국 대사관에서 초안을 작성하고 관련 부처와의 협의와 검토과정을 거쳐 미 국무부 민주주의, 인권, 노동국(the Bureau of Democracy, Human Rights and Labor)이 발간하고 있다.

(10) 2) 내 용

북한인권 관련 2003년도 이래 발간된 보고서들은 북한인권 개선관련 구체적인 사안들을 담고 있다. 미국의 북한인권 개선관련 구체적 추진 내용을 살펴보면 다음과 같다.⁹⁾ 먼저, 북한의 인권 실태가 열악하며 심각한 인권유린이 자행되고 있다고 평가하고 있다. 미국의 대북인권정책은 크게 인권상황과 인도적 위기로 구분하여 추진되고 있다. 미국이 취하고 있는 구체적 조치로서 북한의 심각한 인권기록과 북한주민이 직면한 인도적 위기에 대해

9) 김수암, 미국의 대북인권정책 연구

깊은 관심을 갖고, 이를 보고서로 발간하며 국제사회에 이를 알리기 위해 노력한다는 것이다. 이를 위해 미국 정부차원에서 국제사회와 북한당국을 상대로 한 북한인권상황에 대한 우려를 표명하고 이를 개선하기 위한 조치들을 강구할 것을 촉구하였다. 미 관리들이 국제사회에 인권유린과 인도적 위기에 대한 관심을 표명하여 왔으며, 당국 간 대화를 통해 북한에게도 직접 인권문제를 제기하여 왔다. 부시대통령, 국무장관, 북한인권특사, 동아태담당 차관보, 민주주의, 인권, 노동국 담당 차관보 등이 지속적으로 인권상황을 제기하였고 의회도 탈북자 및 관련 전문가 등을 초청하여 북한인권 상황 및 개선관련 청문회를 개최하여 왔다. 특히 북한의 종교자유 상황에 대해 우려를 표명하고 있는데 국무장관은 국제종교자유법에 따라 북한을 ‘특별관심대상국’으로 지정하여왔으며, 국무부와 종교자유위원회는 각 각 종교자유보호서를 매년 발간하여 왔다. 국무부는 인신매매피해자보호법에 따라 인신매매보고서도 2000년부터 발간하여 왔다.

북한의 인권을 개선하기 위해 국제사회와 협력체제를 구축하고 있다. 먼저 다른 국가와의 양자, 다자포럼에서 북한인권문제를 거론하고 있다. 그리고 타 국가와 협의체제를 구축하고 타국가도 북한과의 협상 시 인권문제를 거론하도록 권고하여 왔다. 특히 한·미·일 정책조정그룹 회의(TCOG)에서 한국, 일본과 이러한 문제를 조율하여 왔다. 또한 일본인 납치자 문제에 대해서도 깊은 관심을 표명하여 왔으며, 북일 간의 회담시 납치자 문제 해결을 위한 노력들을 지지하여 왔다. 미국은 유엔인권위원회 및 유엔총회에서 결의안을 공동발의 하고 결의안 통과를 위해 다른 관심국가들과 협력하는 등 북한인권문제의 공론화를 적극 추

진하여 왔다. 핵문제 해결을 위한 과정에서도 북한인권문제가 주요 관심사로 논의되어야 한다는 점을 밝혀 왔다.

북한인권 개선을 위해 활동하는 NGO에 자금을 지원하고 있다. NED를 통해 북한인권상황을 모니터하고 보고하는 활동을 지원하기 위해 한국의 NGO에 재정지원을 실시하여 왔다. 또한 미국의 프리덤하우스에 대한 재정지원을 통해 북한인권 관련 국제회의를 4차례(워싱턴, 서울, 브뤼셀, 로마)에 걸쳐 개최되도록 하였다.

북한주민에 대한 외부정보를 제공하기 위한 방송활동을 전개하고 있다. 자유아시아방송과 미국의 소리방송이 정규적인 한국어 방송을 실시하고 있다. 북한인권법에 명시된 바와 같이 이들 대북방송을 시간을 늘리기 위한 재정지원도 이루어졌다.

인도적 위기를 개선하기 위해 인도적 지원을 제공하면서 투명성을 강화하기 위한 조치를 취하여 왔다. 미국은 주로 WFP를 통하여 대규모 식량지원을 추진하여 왔다. 미국은 인도적 지원 활동을 하는 실무자들이 접근하여 실제로 분배되는 것을 확인하는 것을 중요시하여 왔다. WFP의 관리들이 일부지역에 접근하지 못하는 등 인도주의 원칙이 심각하게 침해당하고 있는 상황에 대해 우려를 표명하고 북한당국에 이러한 투명성에 대한 관심을 직접 전달하고 있고 추가적인 지원은 이러한 문제와 연계할 것임을 표명하여 왔다. 이와 같이 미국은 북한 측에 심각한 인도주의적 원칙 침해 문제를 제기해 왔고 한국 등 다른 식량 공여국들에게도 투명성 문제를 제기토록 촉구하고 있다

미국은 탈북자 보호와 인권개선을 위해 중국정부와 직접적으로 대화를 통해 촉구하고 있다. 송환될 경우 처벌받게 될 재중

탈북자들의 비자발적 송환을 방지하기 위해 노력하여 왔다. 미국은 특히 다양한 외교채널을 통해 중국 정부에 강제송환을 중지할 것을 강력하게 촉구하고 있다. 중국과의 인권대화 및 정상회담에서 이러한 관심사를 전달하였으며 난민협약 당사자로서의 의무를 준수하고 UNHCR의 접근을 허용할 것을 촉구하여 왔다. 또한 미국은 탈북자와 북한여성 간에 태어난 어린이들의 보호문제를 위한 구체적인 방안 마련 등에도 관심을 표명하여 왔다.

3. 국제종교자유보고서(Report on International Religious Freedom)

(11) 1) 발간주체 및 목적

미국 종교자유위원회(The US Commission on International Religious Freedom)¹⁰⁾는 1998년 제정된 국제종교자유법(International Religious Freedom Act of 1998, PL 105-292)에 따라 설립된 독립적인 정부기구로, 유엔 인권선언 및 기타 국제기구에 명시된 사상, 양심, 종교 및 신념의 자유가 전 세계적으로 잘 지켜지고 있는지를 감시(monitor)하고 있다. 동 위원회는 대통령, 국무장관, 의회에 대해 독립적인 정책 권고를 하도록 되어 있다. 국제종교자유법은 미국의 외교정책에서 종교자유가 항구적이고 매우 중요한 영향을 미친다는 점을 확인하기 위한 다면적인 프로그램들을 가능하도록 하였다. 동 법은 국무부는 매년 9월 1일까지 종교자유에 관한 보고서를 발표하도록 하고, 위원회는 자체보고서를 5월 1일 이전에 발간하

10) <http://www.uscirf.gov/>

도록 하고 있다. 국무부의 보고서를 바탕으로 대통령은 종교자유 관련 특별관심대상국(countries of particular concern for religious freedom)을 지정하게 된다.¹¹⁾ 국무부 종교자유보고서는 1999년부터 민주주의, 인권, 노동권이 매년 의회에 개별국가의 종교자유 상황을 기술하여 제출하여 오고 있다. 종교자유위원회는 종교자유보고서 작성을 위해 국무부의 종교자유보고서를 검토하고, 자체적으로 청문회와 연구를 하며, 종교관련 비정부기구 면담, 행정부 내 기타 기구들의 정보를 활용하기도 한다.

(12) 2) 내 용

북한의 종교자유에 대한 보고서는 국가별 연례인권보고서의 내용과 대체로 유사하다. 미국 종교자유위원회의 연례보고서는 2000년부터 발간되었으며, 첫 해에는 수단, 중국, 러시아 연방의 인권침해 실태를 자세히 기술하고 이들 국가들의 인권상황을 개선하기 위한 정책권고를 제시하였다. 2001년도 종교자유위원회의 보고서에는 중국, 인도네시아, 베트남, 인도, 이란, 파키스탄, 러시아, 수단, 나이지리아 등과 함께 북한이 포함되게 되었다. 보고서는 북한의 경우 접근이 어렵기 때문에 종교자유 관련 신뢰할 만한 정보를 구하기 어렵지만, 종교의 자유가 존재하지 않는 것이 명백하다고 밝혔다. 또한 1999년 7월 이래 종교를 이유로 12-23명의 기독교인이 고문 혹은 처형되었다는 보고들이 있다고 명시하였다. 또한 7월 국무장관에게 북한을 특별관심대상국(CPC)에 추가해 줄 것과, 10월 방북 시 북한인권문제를 정

11) http://www.uscirf.gov/countries/publications/currentreport/01May00Report_Body.pdf (검색일 2007년 11월 1일)

식으로 거론해 줄 것을 요구하였다. 위원회는 북한이 특별관심대상국에서 제외될 경우 종교자유 정보를 제약하기 위해 자유 의사 표현, 언론, 여행의 자유를 철저히 차단할 것이라고 우려하였다. 위원회는 북한인권개선을 위한 7개의 정책권고를 제시하고 있으며, 여기에는 북한 내 종교자유 실태 및 진전의 모니터링, 항구적인 평화협정 체결 시 종교자유 관련 논의와 종교적 소수자에 대한 고려 포함, 모든 북미 간 고위대화에 종교자유 논의 포함, 한국 및 일본과의 3자 협력을 중시하며, 이들 국가가 북한과 대화 시 인권 및 종교자유 주장할 것 등이 담겨 있다.

2002년도 보고서에는 9.11사태의 충격을 반영하여 대테러 캠페인과 함께 22개국의 종교자유실태가 언급되고 있으며, 북한도 여기에 포함되었다. 위원회의 의견을 감안하여 국무장관은 2001년 10월 기존 6개국에 북한 등 4개국을 추가로 특별관심대상국으로 지정하였다. 11월 종교자유위원회 위원장(Young)은 한국을 방문하여 탈북자 및 종교자유 관련 비정부기구 및 정부기구 요원들을 면담하였다. 위원회 직원들이 2002년 2월 일본 동경에서 열리는 북한인권회의에 참석하였다. 2002년 1월 위원회는 탈북자 및 종교자유관련 목격자들을 초청하여 자체 청문회를 가졌다. 2002년 4월 미 하원 인권위원회에서 위원장(Young)이 북한종교자유 관련 청문회에서 증언하였다. 2002년에는 3개의 정책권고사항을 제시하였으며, 여기에는 북한인권침해상황에 위한 국제적 조치, 탈북자 보호 및 인권증진, 공적 대화를 통한 인권증진이 포함되어 있다.

2003년 종교자유보고서는 22개국의 종교자유 침해실태를 지적하면서, 이들 국가 중 북한 등 12개국을 특별관심대상국으로

지정하였다. 침해 실태 및 정책권고사항은 전년도와 유사하다.

2004년 종교자유보고서는 이전과 다른 형식으로 보고서를 기술하여, 지역별 종교자유침해 국가들을 설명하고 있다. 보고서는 아프리카 3개국, 아시아 6개국(북한포함), 유럽 및 유라시아 7개국, 중동 4개국, 남아시아 2개국, 남반부 1개국(쿠바)의 인권 침해 실태를 기술하고, 특별관심대상국과 위원회 주목리스트를 제시하였다. 북한은 지속적으로 종교자유 관련 특별관심대상국에 포함되었다. 위원회는 2004년 1월 로스앤젤레스에서 북한인권관련 현장 청문회(North Korea: Human Rights Ground Zero)를 개최하여, 북한인권, 탈북자 상황, 미국의 적절한 정책방안 등을 논의하였다.

2005년도의 종교자유보고서에도 북한은 여전히 심각한 종교자유 침해국가로 관심의 대상이 되고 있다. 2004년 종교자유위원회는 데이비드 호크에게 북한종교자유에 대한 실태보고서 작성을 의뢰하였다.

2006년도 종교자유보고서는 종교자유를 개선하기 위한 위원회의 역할을 강조하고 있다. 2005년 11월 위원회는 북한 종교자유침해 실태에 대한 자체 연구보고서(Thank you, Father Kim Il Sung: Eyewitness Accounts of Severe Violations of Freedom of Thought, Conscience, Religion in North Korea)를 발간하였다. 위원회는 북핵문제해결을 위한 회담에 종교적 자유, 시장개혁, 법치주의, 이산가족, 경제개발, 소요산정에 기반한 분배 등을 포함시켜야 한다고 권고하였다.

2007년 종교자유보고서에도 2005년도와 마찬가지로 북한은 특별관심대상국으로 남아있으며, 2005년도에 발간한 자체보고

서를 활용한 홍보활동들이 이루어졌다. 2007년에는 종교적 박해를 피해 탈출한 이들에 대한 난민보호 및 미국 입국 및 정착지원 활동에 대한 종교위원회의 활동이 강조되었다. 북한의 경우 종교 자유를 포함한 보편적인 인권에 대한 보호도 없으며, 개인의 어떠한 자유도 보장되지 않는다고 기술하였다. 북한정부는 공공 및 민간의 종교활동을 가혹하게 탄압하고 정부허가의 종교활동을 통제하는 정책을 유지하고 있다고 지적하였다. 지난 2005년 보고서와 탈북자들에 대한 새로운 인터뷰 등을 토대로 분석한 결과 위원회는 북한은 모든 형태의 종교적 믿음을 김정일과 김일성 부자에 대한 개인숭배에 대한 잠재적 위협으로 간주하고 있다고 지적하였다.

국제종교자유위원회는 2002년 4월 26일 대통령과 행정부가 취할 정책권고안을 담은 북한인권 관련 보고서(Report on the Democratic People's Republic of Korea)를 제출하였다. 동 보고서의 정책 권고는 인권 및 민주주의 지원 보고서에서 밝히고 있는 미국의 대북인권 관련 조치와 북한인권법에 상당부분 반영되었다.¹²⁾ 국제종교자유위원회는 동 보고서에서 부시 대통령과 콜린 파월 국무장관에게 북한 인권 개선을 위해 행정부가 취할 것을 요구하는 13개항의 권고안을 제시하고 있다. 동 권고안은 북한 내 인권침해에 대한 미국행정부의 발의, 탈북자문제,

12) 2004년 10월 19일 국제종교자유위원회는 북한인권법 서명 이후 환영성명을 발표하였는데 이 보고서의 권고안이 많이 반영되었다는 사실을 밝히고 있다. USCIRF, "North Korea: USCIRF welcomes North Korea Human Rights Act," <http://www.uscirf.gov/prPages/pr0252.php3>(검색일: 2004.10.23).

미국과 북한정부간 공식 접촉을 통해 북한 내 인권을 개선시킬 수 있는 방안 등 크게 세 가지 범주로 정리되었다.

첫째, 전체주의 국가인 북한에 대한 검증가능한 정보의 확보가 절실한 과제라는 점을 기본방향으로 제시하고 있다. 이를 위해 북한주민과의 접촉을 확대하고 '접근성'의 확대를 목표로 외국인 권모니터, 인도적 기구의 북한 모든 지역의 접근을 허용하는 등 '개방'의 문제를 강조하였다.

① 북한인권실태에 대한 객관적인 연구 확대, 국제인권표준에 따른 연구 수행 및 탈북자와의 광범위한 인터뷰 활용을 위해 의회는 비정부기구가 북한 인권 상황에 대한 객관적이고 포괄적인 연구를 수행하는데 예산을 배정해야 한다는 구체안을 제시하고 있다.

② 미국 정부는 인권침해에 관한 정보수집능력을 확대하고 수집·분석·검증된 정보를 국제사회에 알리는 노력을 강화해야 한다는 것이다.

③ 대통령은 북한 내 인도적 상황과 자유와 인권보호의 결핍을 지속적으로 분명하게 언급해 나가야 한다는 점을 강조하고 있다.

④ 의회 안에 북한인권문제특별위원회(congressional caucus)를 설치하여 북한 인권상황 공청회 개최, 북한 내 인권을 증진할 미국의 정책대안 점검, 북한에 관한 의회의 입법을 모니터하고 북한 내 인권을 개선할 부가입법 제안, 북한 내 인권보호를 개선하기 위하여 미국정부가 타국정부와 협력하는 방안 모색, 북한 내 인권을 증진할 정책을 입안하고 실행하는 과정에서 국제종교자유위원회와 협력하는 등의 활동을 수행하도록 해야 한다는 것이다.

⑤ 의회는 북한 내 인권보호를 옹호하는 조직과 북한 내 인권 상황에 대한 자각을 높이려는 활동에 대한 자금을 확대할 것을 요구하고 있다.

⑥ 미국의 소리방송과 자유아시아방송에 의한 북한청중을 대상으로 하는 방송, 북한주민과의 대면 교환, 다른 형태의 접촉 채널 등 미국은 북한주민에 정보, 특히 종교자유와 기타 인권문제에 관한 정보를 제공하는 방법을 개발하고 지원해야 한다는 것이다.

⑦ 북한 내 인권을 개선하기 위해 다자외교를 활용하도록 강력하게 권고하고 있다. 그리고 적절한 국제포럼에서 북한 내 인권 침해 제기, 유엔에서 종교적 자유와 인권침해를 비난하는 결의안 후원, 북한상황을 조사를 위한 유엔특별조사관의 임명 요구, 한국, 일본의 대북회담에서 종교자유와 인권 개선을 위한 압력 촉구, 유럽연합으로 하여금 북한정부와의 인권논의에 종교자유에 대한 관심을 포함하도록 촉구하라는 등의 구체적인 다자외교방안을 제시하고 있다.

⑧ 미국 정부는 중국, 러시아 등에게 현지국 체류 탈북주민에 대한 난민지위를 부여하도록 촉구해야 한다.

⑨ 미국정부는 중국정부로 하여금 한국과 국제비정부기구들이 중국 북부지역에 보다 용이하게 접근하여 북한난민들을 지원할 수 있도록 촉구해야 한다.

⑩ 미국정부는 인도적 지원의 제공, 인권의 보호를 포함하는 의제를 제기하기 위해 북한과의 어떠한 접촉이라도 활용해야 한다고 강조하고 있다. 특히 인도적 지원의 배분이 모니터 될 수 있도록 확보해야 한다는 점을 지적하고 있다.

⑪ 미국정부는 국제공동체와의 보조 하에 북한정부로 하여금 유엔 인권메커니즘에 의한 인권조건의 모니터를 허용하고 외교관, 독립기자 등의 이동의 자유에 대한 제한을 철폐하도록 촉구해야 한다는 것이다.

⑫ 미국정부는 국제공동체와의 보조 하에 B규약에 따른 보고서의 검토결과로서 유엔인권이사회의 권고를 실행하도록 촉구해야 한다는 것이다.

⑬ 미국정부는 한국전쟁 당사자 간 어떤 형태로 맺는 영구평화조약이라도 종교의 자유와 종교소수자의 비차별 대우 조항을 포함하도록 보장해야 한다는 것이다.

4. 연례인신매매보고서(Report on Trafficking in Persons, TIP)

(13) 1) 발간 주체 및 목적

미국정부는 2000년 인신매매희생자보호법(Victims of Trafficking and Violence Protection Act of 2000)에 따라 심각한 형태의 인신매매를 제거하려는 각국의 노력을 평가하는 연례인신매매보고서를 발간하고 있다. 국무부 민주주의 및 국제사안 차관(Under Secretary for Democracy and Global Affairs)의 지휘를 받는 인신매매감시대처국(Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons)이 보고서 업무를 담당하고 있다. 2000년 인신매매 의정서'(UN Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children,

supplementing the Convention on Transnational Organized Crime)에 따르면, 인신매매는 “위협 혹은 폭력이나 기타의 강제력, 납치, 사기, 유인, 피해자의 취약한 지위 활용, 타인에 대한 통제력을 가진 자의 동의를 얻어내기 위해 금전 혹은 혜택을 주고받는 행위 등에 의해 ‘착취’(exploitation)의 목적으로 사람을 모집, 운송, 이전, 은신, 접수하는 행위”를 통칭하고 있다. 여기서 착취의 개념은 매우 중요하며, 착취는 “매춘 및 성적 착취, 강제노동 및 서비스, 노예상태에 준하는 행태 및 노예제, 장기절제 등을 포함하고 있다. 인신매매희생자보호법에 따라 제출되는 보고서는 인신매매에 대한 전 세계적 경각심을 일깨우고 외국 정부가 인신매매에 대한 효과적인 행동을 취하도록 촉구하는 것을 목적으로 하고 있다. 그리고 미국 정부가 외교정책을 수행하는데 유용한 근거로 활용되고 있다.

(14) 2) 내 용

미국은 각 국의 인신매매 수준을 2000년에는 3등급¹³⁾으로 분류하다, 2004년부터 1등급, 2등급, 주의 요망 2등급, 3등급 등 총 4단계로 분류하고 있다. 북한은 2000년에는 인신매매희생자보호법상 최소한의 기준조차 충족하지 못하는 가장 낮은 3등급(Tier 3)에 속하고 있다. 2001년에는 분류대상에서 제외되었다. 이는 북한 내 인신매매 실태에 대한 신뢰할 만한 정보를 구

13) 1등급국가는 인신매매피해보호법에 규정된 최소한의 기준을 준수하는 국가이며, 2등급 국가는 최소한의 기준에 부합하지 않으나, 규정을 준수하기 위해 중요한 노력을 하는 국가이다. 3등급은 최소한의 기준에 부합하지 않으나, 규정을 준수하기 위해 의미 있는 노력도 하지 않는 국가를 지칭한다.

하기 어려웠기 때문으로, 북한이외에도 다른 국가들도 유사한 이유로 제외되었다. 2002년에는 다시 북한이 3등급(Tier 3)으로 분류되었다. 이후 북한은 지속적으로 3등급 국가로 분류되어 왔다.

2004년 보고서는 북한을 강제노동과 성적착취의 목적으로 밀매되는 사람들의 근원지로 규정하였다. 북한은 범죄자들과 송환된 탈북자들을 처벌하기 위한 강제노동 수용소를 운영한다. 탈북자들은 불법적인 지위 때문에 인신매매 조직과 성적 육체적 학대에 대한 취약성이 증가된다. 북한 정부는 인신매매 근절을 위한 최소한의 기준을 충분히 지키지 않고 그렇게 하기 위한 노력도 하지 않는다. 정부는 인신매매를 문제점으로 인식하지 않으며(교도소나 강제노동수용소등의) 수감자들에게 노예 같은 노동조건을 부과하고 있다. 북한이 인신매매꾼들을 사법처리한다는 보고는 없다. 북한 정부는 인신매매 희생자들을 보호하기 위한 노력을 하지 않는다. 정부가 인신매매를 근절시키기 위해 노력한다는 보고는 없다.

2006년 인신매매보고서는 처음으로 북한의 비숙련공의 해외 송출과 북한 내 외국인기업 노동자 문제를 언급하였다.¹⁴⁾ 체코, 몽골, 러시아 등지에 대한 북한의 해외인력 송출에 대해 ‘강제(forced) 혹은 강압(coerced)’ 노동과 ‘착취’의혹이 제기되었다. 보고서는 몽골에서 최대 200명의 북한 계약노동자들이 자유롭게 계약을 해지하지 못하는 상태로 일하고 있다는 점에서, 이들의 노동이 강제적이라는 우려가 강하게 제기된다고 지적하였

14) 임순희 외, 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 통일연구원 제1권 1호, pp.8- 9.

다. 보고서 발표에서 밀러소장(John R. Miller, 미 국무부, Director, Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons)은 브리핑을 통해 자신이 주미 체코대사관과 접촉하여, “북한 노동자들을 고용한 것으로 보이는 체코 내 수개 공장들에 대한 우려”를 전달하였다고 밝혔다. 체코와 몽골에 있는 북한 노동자들의 여권이 북한에 있을 것보다 나올 수는 있으나, 자유가 없기 때문에 인신매매의 희생자라는 것이다.

2007년 인신매매보고서는 북한이 성적 착취와 강제노동을 목적으로 한 남녀 성인과 미성년자 매매에 대해 최소한의 조치 없이 방관하는 국가라고 지적하였다.¹⁵⁾ 중국과 동남아에 있는 많은 탈북자들이 성적 남용이나 인신매매 기도에 취약한 상태라고 밝혔다. 중국 국경을 자발적으로 넘은 북한여성들과 미성년자들이 밀매조직들에 붙잡히거나 결혼을 조건으로 팔려나가고 강제노동에 악용되어 있다고 지적하였다. 보고서는 15만 - 20만 명에 달하는 것으로 추정되는 정치범들에게 강제노동을 시키는 억압적 체계를 구축하고 있다.

해외의 자국공관이나 기업 등 아주 인기가 높은 해외근무직종에 미상의 자국민을 파견하고 있으며, 이들은 매우 열악한 조건에서 일하고 있다고 소개하였다. 이동과 의사소통의 자유가 없는 것은 물론이고 급여도 북한정부가 통제하는 계좌에 입금되고 있다. 또한 인신매매보고서는 체코는 북한근로자 초청 프로그램을 폐지하였기 때문에 북한근로자들의 여권이 만료되는 2007년 말까지 모두 귀국하게 된다고 밝혔다.

15) 이금순 외, 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 통일연구원 제2권 1호, pp.7-8.

Ⅲ. 의회의 북한인권 관련 동향

1. 여론조성

의회는 행정부의 대외정책에 대해 법안 제정, 행정부의 정책 승인, 혹은 청문회 등의 방법으로 행정부를 지지 혹은 견제하는 기능을 수행하고 있다. 특정국의 인권과 관련하여 여론조성과 입법이라는 2가지 중요한 기능을 수행하고 있다. 의회는 특정지역에 대한 실태파악 및 여론조성의 방안으로 주로 청문회를 활용하여 왔다. 의회는 청문회 및 자체 연구조사 등을 통해 북한인권실태와 미국의 대북정책을 파악하고 있다. 청문회에는 미 행정부 관리와 전문가, NGO 및 국제기구 관계자, 탈북자 등이 증인으로 참석하여 왔다.

〈표 2〉 북한인권 관련 주요 청문회 개최 실태

일 자	해당위원회	주 제	비 고
2007년 3월 1일	미 하원 국제관계위원회 아시아태평양 소위	북한인권	북한인권특사, 북 미간 인권대화 개 최주장
2005년 10월 27일	미 하원 국제관계위원회 아시아태평양 소위와 아 프리카, 국제인권, 국제 활동 소위원회	An Update on the Implementation of the North Korean Human Rights Act	
2005년 4월 28일	미 하원 국제관계위원회 아시아태평양 소위와 아 프리카, 국제인권, 국제 활동 소위원회	The North Korean Human Rights Act: Issues and Implementation	

일 자	해당위원회	주 제	비 고
2004년 4월 28일	미 하원 국제관계위원회 아시아태평양 소위와 국 제테러리즘, 비확산, 인 권 소위 (Subcommittee on International Terrorism, Nonproliferation and Human Rights) 공동	North Korea: Human Rights, Refugees and Humanitarian Challenges	
2004년 4월 19일	하원, Congressional-Exec utive Commission on China	The Plight of North Koreans in China: A Current Assessment	조엘 차니 (Refugee Interantional) 수잔 솔티 (Defense Forum) 김상현(탈북자 지원 활동가) 등
2003년 11월 4일	미 상원 외교위원회 동아 시아태평양 소위원회	The Hidden Gulag: Putting Human Rights of the North Korea Policy Agenda	데이비드 호크(미 북한인권위원회) 조엘 차니(Refugee Interantional) 등
2003년 6월 5일	미 상원 외교위원회 동아 시아태평양 소위원회	Life inside North Korea	오공단(Institut e for Defense Analysis) 지해남(탈북자) 스티브 린튼 (유진벨 재단) 마커스 놀란드 (Institute for International Economics) 등

일 자	해당위원회	주 제	비 고
2003년 3월 5일	미 하원 국제관계위원회	일본인 납치자 문제 에 관한 Meeting	
2002년 5 월 2일	미 하원 국제관계위원회 동아시아·태평양 소위 원회	북한: 인권과 인도 주의의 도전	이순옥, 이영국, 제스퍼 베커(South China Morning Post), 소피 델로니(MSF), 존 파월(WFP), 노베르트 플로첸 등 8인
2002년 4 월 17일	미 하원 인권위원회	북한인권 상황	

출처: 김수암, 미국의 대북인권정책 연구, p. 45. 재구성

2. 입 법

미 의회에서는 청문회를 통하여 여론을 조성하는 동시에 단순한 여론조성 단계를 넘어 북한의 인권을 개선하기 위한 구체적인 조치의 일환으로 입법 방식을 채택하고 있다. 먼저 미 의회는 북한의 심각한 인권상황에 대한 미국의 구체적인 정책조치들을 제시하는 북한인권 관련 결의안을 채택하였다. 2002년 5월 의회는 탈북자에 관한 입장을 표명하는 결의안을 제출하였다.¹⁶⁾ 그리고 2002년 6월에는 북한의 언론, 종교, 출판, 집회, 결사의 자유에 관한 결의안이 통과되었다.¹⁷⁾

16) S.CON.RES.114.RS.

17) S. CON. RES. 114.ES

미국은 국제법과 국내법에 의거하여 타국의 인권과 민주주의 문제에 개입하는 정책을 취하고 있다. 국내법을 통한 입법조치로는 1992년의 쿠바민주주의법, 1996년 쿠바 자유·민주연대법, 2001년의 쿠바자유법, 1998년의 이라크해방법, 2003년의 이란 민주주의법 등을 들 수 있다.¹⁸⁾ 2004년 10월 18일 부시대통령의 서명으로 확정된 북한인권법 제정 이전에도 미 의회는 북한인권관련 다양한 입법을 시도하여 왔다.

1999년 5월 하원(H.R. 1835. IH), 7월 상원(S. 1352. IS)에 대량살상무기로 인한 북한의 위협을 감소시키는 조치를 담은 ‘북한위협감소법 1999’(North Korea Threat Reduction Act of 1999)가 상정되었으며, 동 법안에서는 대북지원(sec 4 Food Assistance to North Korea)과 탈북자 관련 조항(sec 8 Refugees From North Korea)이 포함되었다.

이후 2002년 샘 브라운백 상원의원(Sam Brownback)을 중심으로 북한인권 문제를 전문적으로 다루는 입법화가 추진되기 시작하였다. 2002년 10월 16일 브라운백 상원의원은 탈북자들이 미국으로의 난민지위나 망명신청을 허용할 수 있도록 하는 내용의 ‘북한난민구호법 2002’(North Korean Refugee Relief Act of 2002, S.3122)를 상정하였다. 이 법안은 국제구호협회(the International Rescue Committee), 미국난민협회(the U. S. Committee on Refugees), 국제사면위원회(Amnesty International), 미국이민·난민봉사협회(Immigration

18) 이들 법안의 내용에 대한 비교 검토에 대해서는 조성렬, “미국의 개입주의정책과 대북 특별법안: 쿠바, 이라크, 이란 관련 특별법과의 비교,” [미국의 개입주의정책과 북한인권법], 좋은벗들 주최 토론회 자료집, 2004.6.25 참조.

and Refugee Services of America), 인권법률가협회(the Lawyers Committee on Human Rights) 등의 NGO들이 동참하였다. 북한난민구호법은 중국 내 탈북자들의 미국 정착에 따른 장벽을 제거할 목적으로 발의되었는데, 미국 정부가 재중 탈북자들에게 미국 내 구난처를 제공하기 위해 미국으로 입국시키려 해도 대한민국 헌법에 따라 대한민국 국적자로 간주되어 까다로운 입국절차를 밟지 않을 수 없어 미국 입국에 장애요인이 되어 온 현실을 고려하였다. 이 법안은 한국정부의 반발을 우려한 미국무부의 반대에 부딪쳐 입법화되지 못했다가 2003년 6월 25일 브라운백 의원이 재상정하여 7월 9일 수정안의 형태로 미 상하원 전체회의를 통과하였다.¹⁹⁾

그리고 2003년 1월 13일 킬(Jon Kyl) 의원이 북한에 대한 원조를 금지할 목적으로 ‘북한민주주의법 2003’(North Korea Democracy Act of 2003, 법안번호 S.145.IS)을 외교위원회에 상정하였으나 검토과정에서 폐기되었다. 이 법률은 1994년 북미기본합의문에 대한 의회의 입장(sec 4), 기본합의문 하에서의 미국의 지원 금지(sec 5), 핵 협력 금지(sec 6), 제재의 적용(sec 7), 다자적 조치의 추진(sec 8), 북한난민에 대한 대우(sec 309), 자유아시아방송의 확대(sec 10) 등의 내용을 담고 있다.

2003년 11월 북한자유법이 상정되었으며, 여기에는 미국의 기독교계를 중심으로 한 비정부 인권단체의 강력한 미 의회 상대

19) [&: \[연합뉴스\], 2003.7.16. 이 법안은 ‘2003회계년도 대외관계 수권법’\(Foreign Relations Authorization Act, Fiscal Year 2003\)의 부속법안의 형태를 띠고 있다. 조성렬, 위의 글.](http://brownback.senate.gov/pressapp/record.cfm?id=187792&)

로비가 커다란 영향력을 발휘하였다. 2003년 6월 26일 허드슨 연구소와 디펜스포럼, 미국을 걱정하는 여성들 등의 단체가 중심이 되어 북한자유연합이 결성되면서 이들 연합을 중심으로 법안 발의를 추진하게 되었다. 특히 허드슨 연구소의 마이클 호로위츠(Michael Horowitz)는 ‘북한자유법’이 통과되도록 국무부와 의회를 상대로 로비를 전개하였다.²⁰⁾

북한인권관련 여론 조성을 바탕으로 상원에서는 2003년 11월 20일 브라운백 의원 등이 주도하여 ‘북한자유법 2003’(North Korea Freedom Act of 2003)’을 상정했다. 그리고 하원에서도 2003년 11월 22일 짐 리치(Jim Leach, 공화, 아이오와) 국제관계위 아시아태평양소위원장 등이 주도하여 ‘북한자유법 2003’(North Korea Freedom Act of 2003)을 상정하였다.

그런데 북한자유법에 대한 국내외적 비판이 고조되자 2004년 3월 23일 미 하원에서는 북한자유법의 내용을 대폭 수정한 ‘북한인권법 2004’(North Korea Human Rights Act of 2004)를 상정하였다. 하원에서는 7월 21일 탈북자에 대한 특혜조항 등을 삭제한 북한인권법 수정안을 만장일치로 통과시켰다. 그리고 상원에서는 9월 29일 북한인권담당 특사 임명 등 2개 조항을 추가한 수정안을 만장일치로 통과시켰다. 상원을 통과한 수정안에 대해 10월 4일 하원에서 재통과 절차를 거쳐 10월 18일 부시 대통령이 서명함으로써 북한인권법에 대한 입법 절차가 마무리되었다.

20) [연합뉴스], 2003.6.27, 7.26.

IV. 북한인권법 의미와 파급력

1. 북한인권법 제정 과정²¹⁾

북한인권법은 강경 보수성향의 인사들이 중심이 되어 고안된 북한자유법을 모태로 하였다. 북한인권법은 북한자유법, 2004년 3월 23일 하원에 상정된 북한인권법, 7월 21일 하원을 통과한 북한인권법, 9월 29일 상원을 통과한 북한인권법의 4단계 과정을 거쳐 최종 확정되는데, 각 단계를 거치면서 온건 성향의 견해와 행정부 내 관련부처의 조율을 거쳐 조문이 수정되었다. 북한인권법은 3월 23일 하원 상정시의 법안, 7월 21일 하원 통과시의 법안, 9월 28일 상원 통과시의 법안 조문 사이에 약간의 차이가 있다. 3월에 상정된 북한인권법은 3개장 총 18개 조항으로 구성되어 있다. 먼저, 법안의 명칭이 북한자유법에 비해 보다 중립적인 표현인 북한인권법으로 변경되었다. 특히 인권 및 민주주의 촉진과 관련이 없다고 비판을 받아온 대량살상무기 정보센터를 비롯한 대량살상무기와 관련된 조항, 북한범죄 예방을 위한 Task Force 등의 조항을 삭제하였다. 북한의 근본적인 경제개혁과 무역제재 해제 및 경제지원 연계조항을 삭제하였다. 아울러 대북협상 과정에서 협상력에 제약을 가할 수 있는 조항을 완화하여 미국, 북한, 동북아 관련 당사자 간 교섭 시 북한인권을 핵심 관심사안(key concern)으로 포함시켜야 한다고 규정하고 있다. 아울러 재정지원의 규모가 소폭 축소되었다. 이외에도 종교

21) 김수암·이금순, 미 의회 ‘북한인권법’: 의미와 전망, 통일연구원 통일정세분석 2004-16, 2004.8.

청문회 개최 조항이 삭제되고 대북방송이 하루 24시간에서 12시간으로 축소되었다. 이와 같이 미국 내 행정부의 현실적 입장과 관련국의 입장이 반영되어 대량살상무기와 인권문제를 연계하여 악의 축으로 규정한 북한정권의 교체를 의도하였던 북한자유법은 보다 온건한 형태로 조정되었다.

다만, 3월 23일 상정된 북한인권법 단계에서도 난민지위, 우선망명정책의 추진, 인도적 임시입국허가, 신분변경, 임시보호지위, 노동허가권 등 탈북자들의 미국망명 특혜를 부여하는 조항의 기본 골격은 대부분 유지되고 있다.

7월 21일 하원을 통과한 북한인권법의 본문은 3월 법안상정시의 초안에 비해 5개항이 축소된 3개장 13개 조항으로 구성되어 있다. 3월 법안과의 차이는 크게 2가지라고 할 수 있다. 첫째, 위에서 언급한 탈북자들이 미국으로 망명할 경우 부여되었던 5가지 특혜조항이 모두 삭제되었다. 둘째, 북한주민을 지원하기 위해 비정부기구에 매년 1억 달러를 지원한다는 조항이 삭제됨으로써 재정지원 규모가 대폭 축소되었다.

마지막으로 9월 28일 상원에서 통과되는 과정에서 7월에 통과된 하원의 법 일부가 수정되었다. 그 주된 내용은 상원 통과과정에서 대통령이 미 국무부 내에 북한인권담당 특사(special envoy)를 임명하고 북한인권문제를 논의하기 위한 지역인권대화를 추진할 것을 권고하는 2개 조항이 추가되었다. 이에 따라 상원을 통과한 북한인권법은 하원안과 비교하여 2개 조항이 추가되어 3개장 15개 조항으로 구성되어 있다.

2. 주요 내용²²⁾

북한인권법은 북한주민의 인권개선을 위한 조치, 궁핍한 상태에 있는 북한주민에 대한 지원 조치, 해외에 체류하고 있는 탈북자들에 대한 보호 조치 등 3개 부분으로 구성되어 있다. 그리고 구체적으로 법적 구속력을 갖는 내용과 ‘의회의 입장(sense of congress)’라는 형식을 취하는 권고의 2가지 형태로 행정부가 정책 차원에서 취할 내용들을 규정하고 있다.

(15) 1) 북한주민의 인권과 궁핍을 개선하기 위한 조치
북한인권법은 북한의 인권개선을 위해 미국정부가 외교적으로 취해야 할 방향성을 제시하고 있다. 이를 위해 먼저 앞으로 미국, 북한, 동북아 국가 간의 협상에서 북한인권문제가 주요 요소(key elements)로 다루어져야 한다는 점을 의회의 입장이라는 형태로 권고하고 있다(sec 101).

첫째, 미 의회는 인권, 과학·교육협력, 경제·교역 문제를 다루기 위해 설립된 지역 차원의 틀로서 유럽안보협력회의(OSCE)와 같은 다자적 기반에 입각하여 인권문제가 수행되어야 한다는 의견을 제시하고 있다. 그리고 이러한 판단 하에 헬싱키 프로세스를 모델로 역내 모든 국가들이 참여하는 북한과의 지역인권대화를 모색할 것을 의회의 입장이라는 형태로 권고하고 있다(sec 106).

둘째, 외교정책 차원에서 북한 및 주변국과 북한인권문제를 협상하고 다자적 틀을 만들어나가기 위해 대통령이 국무부 내에 북

22) 김수암, 미국의 대북인권정책연구 참조

한인권담당 특사(Special Envoy for Human Rights in North Korea)를 임명하도록 규정하고 있다(sec 107). 구체적으로 특사에게 부여된 의무사항을 살펴보면 다음과 같다.²³⁾

- ① 대북인권 대화의 추진
 - ② 미국, 유엔, 유럽연합, 북한, 동북아 국가간 조율과 대화를 포함하여 북한의 인권과 정치적 자유를 증진하려는 국제적 노력의 지원
 - ③ 북한인권문제를 다루고 있는 비정부기구와의 협의
 - ④ 북한주민의 인권증진을 위해 활동하는 개인과 단체에 지원되는 재원의 활용에 대한 제안
 - ⑤ 기술훈련과 교환프로그램 등 북한인권 증진을 위한 전략의 검토
 - ⑥ 유엔인권위 결의안 실행을 위한 행동계획의 개발
 - ⑦ 이러한 활동결과에 대해 법 제정 180일 이내에 보고서를 제출하고, 5년간 매년 1년간의 활동결과를 보고서로 제출
- 또한 북한인권담당 특별보고관의 임명, 인권결의안의 채택 등 유엔인권위원회의 활동에 주목하면서 유엔이 북한인권 개선과 증진을 위해 중요한 역할을 수행해야 한다는 것이 의회의 입장이 라고 밝히고 있다.

23) 국무부 내 북한인권담당 특사 임명 조항은 상원 통과과정에서 민주당의 입장이 반영된 것으로 보인다. 민주당 일각에서 북한자유법과 북한인권법의 대체입법으로 추진하였던 ‘한반도 평화·안보법’에 ‘북한인권담당특사’를 임명조항이 포함되어 있다. 동 조항에서 특사로 하여금 북한 내 수용소 및 탈북자 실태 등 인권침해 사례의 조사와 북한인권 개선을 위한 전략을 검토하는 역할을 부여하고 있다. ‘한반도 평화·안보법’에 대해서는 조성렬, 앞의 글, 김수암, 앞의 책에서 재인용.

이러한 외교적 차원에서의 북한인권 개선을 위한 방향성과 조치를 제시하는 동시에 북한주민의 인권 개선을 촉진하기 위해 구체적으로 2가지 활동에 역점을 두고 정책을 추진하도록 규정하고 있다.

첫째, 북한인권 개선을 위해 활동하는 개인과 비영리단체에 대한 재정적 지원이다. 미 대통령은 북한 내 인권, 민주주의, 법치주의 시장경제를 증진하려는 개인, 비영리조직의 프로그램(북한 참가자와의 교육·문화 교환프로그램 등)을 지원하기 위해 2005년부터 2008년까지 매년 200만 달러를 지원할 수 있다(sec 102)고 규정하고 있다.

둘째, 자유로운 '정보흐름'의 촉진을 통해 북한주민들이 외부실상에 대해 비교관점을 가질 수 있도록 하고 북한내부로부터의 정보수집 확대를 위한 조치와 재정적 지원이다. 북한으로의 정보확산을 촉진하기 위해 자유아시아 라디오, 미국의 소리 등 대북 라디오 방송을 매일 3시간에서 12시간으로 확대하도록 규정하고 있다. 그리고 미 방송위원회는 미국의 현재 대북방송의 상황, 매일 12시간으로 방송확대를 위한 계획을 담은 보고서를 법 제정 120일 이내에 제출해야 한다(sec 103). 미 대통령은 북한외부로부터의 방송을 수신할 수 있는 라디오와 같은 기구의 보급을 포함하여 정보확대를 위해 매년 200만 달러의 예산을 지원할 수 있다. 이러한 활동에 대해 국무부는 법제정 1년 이내 그리고 이후 3년간 기밀보고서를 제출해야 한다(sec 104).

다음으로 북한인권법은 대북지원(인도적·비인도적 포함)을 통하여 궁핍한 상태에 있는 북한주민의 생존권을 보호하도록 규정하고 있다. 그런데 북한인권법에서는 궁핍한 상태에 처해 있

는 북한주민에 대해 지원을 실시하되, 다른 분야 북한주민의 인 권과 연계하여 동시에 개선을 도모하겠다는 접근전략을 제시하 고 있다.

첫째, 투명성을 강화하여 궁핍한 상태에 있는 북한주민과 지원 을 필요로 하는 지역에 실질적으로 지원이 이루어지도록 하겠다 는 것이다. 투명성 강화를 위해서는 북한주민과 지역에 대한 접 근성이 확대되어야 하는데, 접근의 확대를 통하여 개방성을 확대 하는 동시에 북한주민과의 접촉을 확대하여 북한주민의 인식을 변화시키겠다는 의도를 내포하고 있다.

둘째, 의회의 입장으로 완화하여 법적 구속력을 해제하기는 하 였지만 정부 간의 직접 지원은 인권개선과의 연계를 보다 강화해 나가도록 권고하고 있다. 미 행정부가 대북지원과 관련하여 취하 도록 법안에서 권고하고 있는 조치를 살펴보면 다음과 같다.

법제정후 180일 이내, 이후 2년간 국제개발처(USAID)는 관 련 보고서(필요시 기밀형태)를 의회에 제출해야 한다.

① 미국자금을 받아 북한 내부와 해외체류 북한인에 제공한 인 도적 지원 활동

② 인도적 투명성, 모니터링, 북한내 접근의 개선된 내용

③ 미국이 공여하는 지원의 인도적 투명성, 모니터링, 북한 내 접근을 개선하기 위한 구체적 노력

북한내 주민에 대한 지원의 경우 ‘민간단체, 국제기구를 통한 지원’, ‘정부간 지원’으로 구분하여 연계조건을 제시하고 있다. 먼 저 NGO, 국제기구를 통한 인도적 지원의 조건은 다음과 같다.

① 인도적 지원이 정치적·군사적 용도로 전환될 가능성을 최 소화하고 가장 취약한 주민에게 전달될 가능성을 최대화되도록

제공되고 모니터되어야 한다.

② 투명성, 모니터링, 취약한 주민에 대한 접근이 실질적으로 개선되는 조건이 성취되는 경우 미국이 지원하는 인도적 지원의 수준을 확대한다.

③ 미국은 타국가에 대해 북한정부에 대한 직접적, 양자적 전달방식이 아닌 모니터되고 투명한 채널을 통해 식량과 기타 인도적 지원을 제공하도록 촉구한다.

북한정부에 대한 미국의 지원에 대하여 다양한 연계조건을 제시하고 있는데, 먼저 '북한국가기관'에 대해 미국정부가 '인도적 지원'을 실시할 경우 다음과 같은 조건을 충족하는 방향에서 제공되도록 권고하고 있다.

① 국제적으로 공인된 인도적 원칙에 따라 전달, 배분, 모니터되어야 한다.

② 정치적 보상이나 억압(coercion)의 수단이 아니라 필요를 기준으로 하여 제공되어야 한다.

③ 지명된 수혜자에게 전달되도록 하되, 원조의 근원을 공지해야 한다.

④ 어느 곳에 위치하고 있는 모든 취약한 집단에게 제공해야 한다.

다음으로 '북한당국'에 대해 미국이 '비인도적 지원'을 실시할 경우 다음과 같은 사항에 대한 북한의 실질적 개선조치를 조건부로 해야 한다고 권고하고 있다.

- ① 종교의 자유를 포함한 북한주민의 기본인권에 대한 존중
- ② 미국 내 친척과 북한주민간의 가족 재결합의 제공
- ③ 북한정권이 자행한 일본 및 한국주민의 납북에 관한 모든

정보의 공개

④ 납치(북)자들에 대해 북한을 떠나 원 고향국가로 귀환할 완전하고 진정한 자유의 허용

⑤ 수용소와 노동캠프시스템의 개혁과 독립적인 국제기구의 개혁에 대한 모니터

⑥ 정치적 표현과 활동에 대한 처벌 금지

그리고 법 제정 180일 이내에 이상의 활동에 대한 보고서를 제출하도록 규정하고 있다.²⁴⁾

북한주민의 인권개선 조치와 관련하여 탈북자에 대한 지원 조치가 중요한 부분을 차지하고 있다. 탈북자에 대한 지원 조항은 대량탈북 등 북한사회에 미칠 영향 때문에 북한당국이 가장 민감하게 반응하는 분야라고 할 수 있다. 대통령은 북한당국의 허가 없이 북한을 이탈한 북한주민에게 인도적 지원을 제공하는 단체 혹은 개인을 지원하기 2005년부터 2008년까지 매년 2천 만 달러까지 재정을 지원할 수 있도록 규정하고 있다(sec 302).

① 난민촌, 임시수용시설에 대한 지원을 포함, 북한난민, 탈북자, 이주자, 고아 등에 대한 인도적 지원

② 인신매매의 희생자인 북한여성에 대한 인도적 지원 등

(16) 2) 북한난민의 보호 조치

탈북자에 대한 지원조치와 더불어 탈북자의 지위와 미국으로의 망명여부를 규정하는 법적, 외교적 조치를 담고 있는 난민보

24) 2004년 3월 21일 하원에 상정된 북한인권법에서는 북한자유법과 마찬가지로 인도적 지원을 위해 매년 1억 달러까지 재정을 지원할 수 있도록 규정되어 있었지만 7월 하원을 통과할 때 동 재정 지원 조항은 삭제되었다.

호조치 조항이 북한인권법의 핵심 중의 하나이다. 먼저 법 제정 후 180일 이내에 국무부는 북한난민의 상황을 기술하고 탈북자에 대한 미국의 정책을 설명하는 보고서를 제출하도록 규정하고 있다(sec 301).

① 북한난민이 처해 있는 상황, 강제송환시 처할 상황에 대한 평가

② 재중탈북자에 대한 UNHCR의 접근, 중국 정부가 난민협약과 의정서의 의무를 준수하고 있는 지에 대한 평가

③ 북한주민이 장애를 받지 않고 미국의 난민과 망명절차에 접근하고 있는지, 난민이나 망명을 신청하기 위해 미국공관에 온 북한주민에 대한 정책의 평가

④ 지난 5년간 매년 미국으로의 난민이나 망명이 받아들여진 북한주민의 수

⑤ 미 국민과 가족재결합을 한 북한주민의 수에 대한 평가(이상의 항목을 기술하는 부분은 비기밀 보고서 형태로 제출)

⑥ 303조를 실행에 옮기기 위해 국무장관이 취한 조치에 대한 기술(필요시 기밀보고서 형태로 제출)

북한인권법은 미국으로의 난민이나 망명신청 자격을 법적으로 명료하게 규정하였다. 대한민국 헌법 하에서 향유할 수 있는 국적 취득권(legal right to citizenship)을 이유로 북한주민이 미국으로의 난민이나 망명신청의 자격에 장애가 되지 않는다고 규정하고 있다. 난민지위의 자격을 위해 북한주민은 자동적으로 대한민국 국민으로 간주되지는 않는다(sec 302)고 선택권을 부여하고 있다. 다만, 미국으로의 난민이나 망명신청의 자격이 주어지지만 선택의 문제로서 탈북자들이 대한민국 헌법 하에서 향

유할 수 있는 어떠한 권리를 침해하지는 않는다는 단서조항을 달고 있다. 또한 대한민국 헌법 하에서 향유할 수 있는 권리를 이미 획득한 전(前) 북한주민에게 적용되는 것도 아니라는 점을 분명하게 명시하고 있다. 또한 탈북자들이 용이하게 난민신청을 할 수 있는 조치를 취할 것을 규정하고 있다. 국무장관은 난민으로서 보호를 요청하는 북한주민들이 이민법 제207조에 따라 신청을 제출하는 것을 용이하게 하는 조치를 취해야 한다(sec 303). 이와 같이 대한민국 헌법에 따른 국적 취득권으로 인해 난민신청 자격이 제한되지 않는다는 법적 조치와 함께 난민신청을 용이하게 하는 상징적 조치를 취하고 있다. 그리고 의회의 입장이라는 형식을 취하여 다음과 같이 미국정부로 하여금 유엔난민고등판무관의 역할에 대해 권고하도록 하는 조항을 담고 있다.

① 중국정부는 난민여부, 지원이 필요하지 여부를 결정할 수 있도록 UNHCR이 재중 탈북자에게 자유롭게 접근할 수 있도록 하는 등 의무를 다해야 한다.

② 미국을 비롯한 UNHCR 기부국과 UNHCR은 지속적으로 중국당국으로 하여금 UNHCR이 재중 탈북자에게 자유롭게 접근할 수 있도록 의무를 준수하도록 촉구해야 한다.

③ UNHCR은 난민보호 임무를 효과적으로 수행하기 위해 재중탈북자에 대한 인도적 지원에 경험을 가진 전문가를 자유롭게 고용해야 한다.

④ UNHCR은 난민보호 임무를 효과적으로 수행하기 위해 재중 탈북에 대해 인도적 지원을 제공하는 비정부기구와 자유롭게 접촉해야 한다.

⑤ UNHCR은 북한난민에게 안전한 은신처와 지원을 보장하

는 우선망명정책(first asylum policy)을 채택하기 위한 다차적 노력을 경주해야 한다.

⑥ 중국정부가 북한난민에 대한 의무를 효과적으로 수행할 수 있도록 미국을 비롯한 모든 국가와 관련 국제기구들은 중국으로의 인도적 지원의 수준을 증가시켜야 한다.

⑦ 중국정부가 계속하여 UNHCR이 재중탈북자에게 접근하는 것을 거절한다면 UNHCR은 중재절차를 발의해야 한다.

⑧ UNHCR이 중재권리를 주장하지 않는 것은 핵심 의무의 하나를 포기하는 것이다.

북한인권법은 국무부와 국토안보부로 하여금 법 제정 1년 이내, 그리고 5년간 매년 연례공동보고서를 제출하도록 규정하고 있다(305조).

① 정치적 망명을 신청한 북한주민의 수, 정치적 망명이 부여된 수

② 난민지위를 신청한 북한주민의 수, 난민지위가 부여된 수

〈표 3〉 북한인권법에 따른 보고서 발간

보고서 주제	해당부처	기한
대북라디오 방송	방송위원회	법제정후 120일 이내
대북 라디오 제공	국무성	법제정후 1년 이내, 이후 3년간 매년 제출
대북 인도적 지원과 식량지원	국제개발처 (USAID)	법제정후 180일 이내 이후 2년간 매년
탈북자의 상황과 미국의 탈북자 정책	국무성	법 제정후 120일 이내
법 규정에 따른 탈북자 입국 수	국무성, 국토안보부	법제정 후 1년 이내 이후 5년간 매년

출처: 김수암, 미국의 대북인권정책 연구, p. 78.

〈표 4〉 북한인권법에 따른 재정 지원 규모

(단위: 달러)

목 적	기 간	예산
인권과 민주주의 증진 프로그램	2005-2008년(매년)	800만 (매년 200만)
대북 라디오 보급 프로그램	2005-2008년(매년)	800만 달러 (매년 200만)
탈북자의 지원	2005-2008년(매년)	8,000만 달러 (매년 2,000만)

출처: 김수암, 미국의 대북인권정책 연구, p. 78.

3. 이행 및 파급효과

(17) 1) 이행사항

(1) 북한인권특사

2004년 10월 발효된 북한인권법의 이행과정은 입법제정 취지와는 달리 매우 더디게 이루어져 왔다. 법에 명시된 북한인권특사는 2005년 5월에야 임명이 되게 되었다. 북한인권특사에 임명된 제이 레프코위츠(Jay Lefkowitz)는 변호사로서 본인의 업무와 병행하여 북한인권특사 업무를 수행하고 있기 때문에 적절한 업무수행에 문제가 있는 것으로 지적되어 왔다.²⁵⁾ 레프코위츠는 의회보고, 북한인권관련 국제회의, 기자회견, 칼럼 등을 통

25) Rhoda Margesson, Emma Chanlett-Avery, Adnorra Bruno, North Korean Refugees in China and Human Rights Issues: International Response and U.S. Policy Options, CRS Report for Congress, Order Code RL 34189, 2007.9.26.

해 북한인권상황의 심각 및 탈북자 수용조치에 관한 강력한 입장을 표명하여 왔다. 콘돌리자 라이스 국무장관은 2006년 2월 16일 하원 국제관계위원회 예산청문회에서 북한난민정책의 재검토와 북한인권특사 활동을 강화할 것이라고 밝혔다. 미 북한인권특사는 개성공단 노동자들의 인권침해 상황에 대한 우려를 지속적으로 표명하여 왔다. 그러나 유엔인권위원회 결의안에 따라 임명된 유엔북한인권특별보고관과의 공식적 협의를 추진하지 않았다. 다만 북한으로 하여금 북한인권특별보고관의 방북을 허용해 줄 것을 촉구하였다.

북한인권법 제107조 d항에 따라 1년 동안의 활동보고서를 제출하도록 되어 있으며, 레프코위츠 특사는 2006년에 이어, 2007년 5월 1년 동안의 활동을 담은 2차 보고서를 의회에 제출하였다. 보고서는 북한의 정치범 수용소 내 인권침해, 언론, 종교, 집회의 자유부재, 공정한 재판과 이주가 부정되는 등 열악한 북한의 인권상황을 지적하고 있다. 또한 미국의 탈북자 수용을 소개하고, 대북방송을 위한 8백만 달러, 북한인권관 언론자유를 위한 2백 만 달러 등 북한인권개선을 위한 1천만 달러 지원을 2008년 회계연도 예산에 반영해 줄 것을 요구하였다.

(2) 탈북자 보호

2005년 2월 26일 하원 국제관계위원회에 제출된 국무부 탈북자보고서(The Status of North Korean Asylum Seekers and USG Policy toward them)는 미 행정부의 탈북자 정책에 대한 고민을 담고 있다. 관련 부서인 국무부와 국토안보부는 실제 북한인권법에 따른 대규모 탈북자 수용정책이 야기할 문제

점(대량탈북 유도시 지역안정 저해, 탈북자를 위장한 북한요원들로 인한 미국현지공관들의 테러위협 가능성, 탈북자들의 신변위협, 현지국과의 외교적 갈등, 북한주민 신분확인 곤란, 미국수용에 따른 사회적 부담 등)을 감안하여 탈북자 보호의 일차적 책임이 한국정부에 있으며, 한국 및 제3국에 정착하지 못할 '절박한 사유(compelling reasons)'가 있는 경우에만 미국에 수용할 방침을 천명해 왔다. 이 보고서는 인권법에 의해 명시된 국무부의 의무사항으로 인권법 제정 120일 이내에 제출하도록 되어 있어, 국무부 한국과장을 포함한 관료들이 한국과 베이징 등을 방문하여 탈북자 실태 및 관련국의 입장을 파악한 후 작성되었다. 동 보고서에 따르면, 탈북자 체류 현지국에 소재한 미국공관들의 조사결과 현지국 정부들이 탈북자보호를 위한 자금지원을 강력하게 반대하고 있어, 실제 탈북자 보호를 위해 지원되도록 한 북한인권법의 이행이 어렵다는 점을 지적하고 있다. 2005년 2월 현재 지난 5년 동안 난민지위를 부여받아 입국한 북한인은 없으며, 밀입국이후 망명이 허용된 경우는 9건인 것으로 발표되었다. 탈북자 보호 단체에 대한 재정지원은 활동국과의 정치적 갈등을 야기할 수 있고, 탈북자들이 실제 은신해 있기 때문에 이들에 대한 접근 자체가 어려우며 활동비정부기구들의 조직 여건상 대규모 재정을 집행할 여력을 갖지 못하고 있는 것으로 평가되었다.²⁶⁾

이에 대해 하원 국제관계위원장 등 상하의원 9명이 2006년 2월 22일 공동서명한 편지에서, 북한인권법 통과 16개월이 경과함에도 불구하고, 단 한 명의 탈북자에게도 피난처 또는 난민지

26) 위의 글.

위를 제공받지 못한다에 대해 우려하며 국무부가 탈북자 위기를 해결하는데 주도적인 역할을 해주기를 요청하였다.

미 상원 법사위의 이민법 개정안 통과과정에서 ‘불량국가’의 대량살상무기프로그램이나 위폐 등 정부지원 조직범죄활동에 관한 ‘결정적이고 신뢰할 만한’ 정보를 제공하는 외국인들에게 비이민 비자(S-2)를 발급하도록 하는 내용을 포함시켰다. 이는 북한인권관련 정보수집을 용이하게 하려는 의도도 포함하고 있는 것으로 보인다. 미 백악관 대변인과 인권특사가 탈북자 강제송환(김춘희)을 비난하고, 대통령의 주요한 관심을 감안하여 중국 국가주석의 방미를 앞두고 강력한 메시지를 전달하였다.

2006년 4월 27일 미국 로스앤젤레스 이민법원이 재판을 통해 한국국적을 소지하고 있는 탈북자 서재석씨의 망명을 최종 승인하였다. 서재석씨에 대한 망명허용 근거는 북한에서 투옥 및 고문 사실이 인정되었으며, “추방당해 복송될 경우 다시 인권탄압을 받을 수 있기 때문”이라고 설명되었다. 그러나 이는 미국의 원칙적인 망명허용기준에 부합하지 않으며, 핵문제 및 심각한 인권침해가 남아 있는 북한에 대한 미국 내 부정적인 인식에 기초한 것으로 평가된다.

2006년 5월 5일 북한인권법에 따른 탈북자의 난민자격 최초 미국입국이 성사되었다. 이들 탈북자들은 중국에서 동남아로 이동하여 본인의 희망에 따라 미국에 인계되었으며, 유엔난민고등판무관실의 면접을 통한 난민판정, 신원확인 및 배경조사, 건강검진 등의 과정을 거쳐 국무부의 난민허가를 받게 되었다. 미국의 탈북자 수용은 의회의 북한인권법 제정에도 불구하고 구체적인 이행이 되지 않는 것에 대한 압력이 작용하였다. 2007년 7월

까지 30명의 탈북자가 난민지위를 부여받아 미국 정착이 허용되었다.

북한인권법에 명시되어 있으나 탈북자의 보호조치들이 실제로 이행되지 못하는 것은 북한인권법에 따른 탈북자수용이 오히려 역효과를 가져올 수 있다는 우려를 반영하고 있다. 탈북자 난민 수용 입법이 북한주민에게 위험한 메시지를 줄 수 있으며, 미국 해외공관으로의 진입시도는 탈북자들의 생명을 위협할 수 있다는 점이다. 또한 이들의 신원확인절차에서도 북미 간 외교관계가 없기 때문에 이를 확인할 수 있는 구조가 없으며, 이로 인해 한 국정부와의 협력이 매우 중요한 것으로 제기되었다.

북한인권법에 규정된 재정지원에도 불구하고, 미 국무부는 북한인권법 실행을 위한 예산을 신청하지 않았다. 다만 기존의 프로그램들을 통해서 북한인권 관련 사업들을 지원하여 왔다. 국무부 인구, 난민, 이주국(Population, Refugees, and Migration Bureau)은 유엔난민고등판무관실의 2006년 회계연도 동아시아 예산에 750만 달러를 지원하였다. 이는 탈북자들의 보호사업을 간접적으로 지원하기 위한 의도이다.

(3) 북한 민주주의 증진

국무부는 인권 및 민주주의 기금(Human Rights and Democracy Fund) 등 기존의 관련프로그램들을 활용하여 북한인권 활동을 지원하여왔다. 북한 내 민주주의 증진을 위해 국무부 민주주의, 인권, 노동국(DRL)은 미국소재 기구들에 대한 재정지원을 실시하였다. 북한인권관련 예산지원은 전미민주주의 기금(NED)의 사업을 통해 추진되어 왔다. 2000-2001년 회계

연도에는 20만 달러, 2001-2002년 회계연도부터 2002-2003 회계연도까지는 25만 달러의 국무부 인권 및 민주주의 기금이 한국인간단체에게 지원되었다. 2004-2005년도에는 35만 달러의 인권 및 민주주의 기금이 3개 한국인권단체에게 지원되어, 북한인권실태를 한국어와 영어로 알리는 작업 등을 추진하였다. 국무부의 2005-2006 회계연도에 전미민주주의기금은 북한인권실태 모니터링사업을 추진하는 5개 한국인권단체에게 496,000 달러를 지원하였다. 이미 국무부는 2005년 회계연도에 프리덤하우스의 북한인권관련 국제회의에 대한 200만 달러의 재정지원을 실시하였다. 이는 북한인권에 대한 경각심을 고취하기 위한 것이다. 프리덤하우스는 2005년 7월 워싱턴, 12월 서울에서 북한인권국제대회를 개최하였고, 2006년에는 브뤼셀에서 제3차(3.22~23), 로마에서 제4차 북한인권국제대회(7.12)가 개최되었다.

국무부는 2008년도 회계연도 업무계획보고서에 2008년도 회계연도 예산에 북한민주화를 지원하기 위한 경제지원기금(ESF)을 정규예산으로 책정하였다. 여기에는 북한인권프로그램에 대한 100만 달러지원과 언론자유프로그램을 위한 100만 달러가 포함되어 있다. 국무부는 2006년 회계연도에 전미민주주의기금에 지원한 100만 달러를 북한인권법의 기능을 수행하는 데 사용된 것으로 평가하였다. 2008년 회계연도에 방송위원회가 290만 달러를 대북 방송 증대를 위해 신청되었다. 즉 자유아시아 방송과 미국의 소리 방송이 공동으로 일일 10시간의 방송 프로그램을 구축하도록 하기 위한 것이다. 미국의 대북방송은 북한인권법 제정이후 2006년부터 지속적으로 향상되어 왔으며, 2007년에

는 방송내용이 강화되어 왔다. 방송내용은 한반도 관련 뉴스, 탈북자 인터뷰, 북한 내 상황에 대한 국제사회의 논평 등으로 구성되어 있으며, 중국채류 탈북자 등을 통한 방송 모니터링(InterMedia)을 실시하였다. 북한인권법에 따른 예산은 2008년 회계연도에 종결된다.

(18) 2) 파급효과

미국의 북한인권법 제정은 북한의 심각한 인권상황과 탈북자들의 인권침해에 대한 구체적인 개선조치들의 필요성을 국제사회에 부각시켰다. 이에 따라 북한인권상황 개선을 위한 미국의 입법조치에 대한 논란이 심각하게 제기되어 왔다. 북한인권법 관련 미국의 정치적 의도에 대한 북한의 반박대응뿐만 아니라, 한국사회 내에서도 남북관계 발전 등에 위협이 될 수 있다는 우려도 지속적으로 표명되었다. 북한인권법의 의도가 북한정권교체가 아닌가에 대한 논란을 가열시켰다. 북한인권법은 한국사회에 북한인권 관련 한국정부의 대응에 대한 찬반논란을 더욱 강화시키는 계기가 되었다. 한국 국회에서도 대북인권결의안을 채택되었고, 일부 의원들은 북한인권 관련 법안을 상정하게 되었다. 미 북한인권법 제정이후 한국의 시민사회도 북한인권상황과 개선조치에 대한 논의들을 보다 활발하게 추진하게 되었다.

북한인권법에 명시된 북한인권 개선조치 및 탈북자 보호단체에 대한 지원, 탈북자 난민수용 절차를 둘러싸고 한미 간 정책협약이 이루어지게 되었으나, 심각한 의견 차이를 보이기도 하였다. 또한 미국의 이민법원이 한국정착경험이 있는 한국국적의 탈북자에게 정치적 망명을 허용하는 조치가 이루어짐에 따라 한미

간에 탈북자 문제를 둘러싸고 의견대립이 심화되었다. 국내 정착 과정에 있는 탈북자들이 미국 북한인권법의 탈북자 난민수용조치를 기대하여 미국으로 밀입국을 시도하는 사례가 급속히 확산되기도 하였다. 과연 이들 탈북자들이 한국 송환 시 정치적 박해의 위험이 존재하는가에 대한 논란이라는 점에서 미국의 이해부족에 대한 문제가 제기되었다. 이와 같이 북한인권법 발효에 따라 탈북자 보호와 관련한 미 행정부의 실태조사 및 관련국과의 협의가 이루어지게 되었다.

미국의 북한인권법 제정에 따라 일본도 유사법 제정을 추진하게 되었다. 일본은 일본인 납치문제 등 북한의 인권침해가 개선되지 않을 경우 대북경제제재 발동을 의무화하는 내용의 북한인권법안을 2006년 2월 16일 확정하였다. 일본은 납치사건을 ‘국가적 범죄행위’로 규정하고 유엔총회 결의안 채택일(12.16)을 ‘북한의 인권침해를 생각하는 날’로 지정하였다. 이 밖에도 납치문제 대처상황에 대한 국회보고를 의무화하고 탈북자 지원 비정부기구와의 협력체제 구축 등을 명기하였다. 일본도 북한인권특별대사를 임명하도록 하여, 국제회의 등에서 미국 북한인권특사와 같이 북한인권상황을 알리고 개선방안을 촉구하도록 하는 역할을 강조하였다.

IV. 결론 및 향후 전망

미국의 북한인권에 대한 관심은 국무부의 북한인권 관련 보고서에 지속적으로 표명될 것이다. 미국은 2.13 합의에서 6자회담을 통한 북핵문제해결 의지를 천명하였으며, 북핵문제해결과 북

미관계 개선을 위한 양자대화를 추진하기로 하였다. 미국은 대통령을 포함 관련 인사들이 북한인권상황에 대한 우려를 적극적으로 표명하여 왔고, 북미관계 개선과정에서 논의되어야 할 주요한 사안 중의 하나가 북한인권의 문제임을 명백히 밝혀 왔다. 이러한 점에서 북한인권문제는 북핵문제 해결 이후에도 주요 관심 사안으로 다루어지게 될 것이다. 미국이 민주주의 및 인권지원보고서에서 밝히는 바와 같이 전 세계적으로 민주주의 확산과 인권증진이라는 대외정책목표를 설정하고 있다는 점에서 다른 국가들에서 시도되는 다양한 방식의 인권개선조치들이 구체화될 것이다. 미국이 중국 인권개선을 위한 양자대화를 지속하고 있으며, 법치 및 빈곤퇴치를 위한 프로그램들을 실시하고 있는 바와 같이 북한에서도 유사한 방식들이 추진될 것이다.

미 의회가 제정한 북한인권법이 2008년까지의 재정조치들을 명시하고 있다는 점에서, 이후 미국은 추가입법 등을 통해 북한인권 개선을 위한 재정조치들을 논의하게 될 것이다. 북한인권법과 관련 초기 입법과정에서 시도된 여러 가지 조치들이 실제 집행과정에서 미국의 국가이익을 저해할 위험이 있다는 점이 확인됨에 따라 실제 상징적 의미 이상의 구체적인 조치들이 이루어지지 못하였던 것이 사실이다. 그럼에도 불구하고 미국의 북한인권법은 일본의 북한인권법 제정에 중요한 영향력을 주는 등 상당한 파급효과를 가져왔다. 소수이기는 하나 탈북자들의 미국 정착이 이루어졌으며, 해외 체류 탈북자들의 미국 정착에 대한 기대가 현실화될 수 있는 근거가 만들어 졌다는 점에서 지속적인 영향력을 갖게 될 것이다.

미국은 북한인권개선 조치들의 효율성을 제고하기 위해 북한

과의 직접대화도 중요하지만, 중국, 일본, 한국 등 관련 주변국들과의 지속적인 협의를 추진해 나가야 할 것이다. 이를 통해 북한인권상황의 변화추이를 파악하고 이를 개선하기 위한 적절한 조치들을 구체화하기 위한 방안들이 이행될 수 있을 것이다. 따라서 동북아 지역 인권관련 논의를 제도화하기 위한 틀이 마련되어야 하며, 여기에서 미국이 어떠한 역할을 할 수 있을 것인지 검토해 보아야 한다.

Ⅰ 참고문헌 Ⅰ

- 김수암, 미국의 대북인권정책 연구, (서울: 통일연구원, 2004)
- 김수암·이금순, 미 의회 ‘북한인권법’: 의미와 전망, 통일연구원 통일정세분석 2004-16, 2004.8.
- 김수암·이금순, 2005 미 국무부 연례각국인권보고서(북한부 분) 분석, 통일연구원 통일정세분석 2006-03.
- 김수암·이금순, 2006 미 국무부 연례각국인권보고서(북한부 분) 분석, 통일연구원 통일정세분석 2007-03.
- 서재진·김수암, 2002년 미국의 북한인권 문제관련 동향 분석, 통일연구원 통일정세분석 2002-03, 2002.5.
- 최의철, 미 국무부의 「2000년 북한인권보고서」와 통일연구원 「2000년 북한인권백서」 비교분석, 통일연구원 통일정세분석 2000-02.
- 최의철·임순희, 북한 인권실태에 관한 미국과 국제사회의 동향, 통일연구원 통일정세분석 2003-03, 2003.4.
- 최의철, 미 국무부의 ‘2004년 북한 인권보고서’ 분석, 통일연구

원 통일정세분석 2004-05, 2004.3.
최의철·김수암, 북한인권관련 미 국무부 보고서 분석 및 정책전망, 통일연구원 통일정세분석 2005-05, 2005.3.
좋은벗들, 북한사회 변화와 인권, (서울: 정토출판, 2007)
Rhoda Margesson, Emma Chanlett-Avery, Adnorra Bruno, North Korean Refugees in China and Human Rights Issues: International Response and U.S. Policy Options, CRS Report for Congress, Order Code RL 34189, 2007.9.26.

7

중국정부의 탈북자 정책: 내용과 쟁점

이 무 철 (경남대 극동문제연구소 연구교수)

- I. 서 론 / 271
- II. 재중 탈북자의 규모와 실태 / 273
 - 1. 재중 탈북자의 규모 / 273
 - 2. 재중 탈북자의 생활 및 인권 실태 / 276
- III. 중국정부의 탈북자 정책의 기초와 내용 / 283
 - 1. 중국정부의 탈북자 정책의 기초 / 283
 - 2. 탈북자 정책의 시기별 변화 내용 / 286
- IV. 중국정부의 탈북자 정책의 쟁점 / 290
 - 1. 난민 Vs 불법월경자 / 290
 - 2. 기획망명의 효과 / 297
- V. 결론: 정책적 제안 / 298

중국정부의 탈북자 정책: 내용과 쟁점

I. 서론

2001년 장길수 가족의 북경 주재 유엔난민고등판무관 (UNHCR) 진입과 한국행 성공 이후 지속적으로 탈북자의 중국 내 재외공관과 국제기구 진입 사건이 이어지자 남한사회는 물론이고 국제사회의 탈북자 문제에 대한 관심이 높아지기 시작했다. 재중 탈북자 문제가 국제쟁점화 되기 시작한 것이다. 그러나 탈북자의 90% 이상이 체류하고 있는 중국의 경우, 중국정부가 탈북자 문제를 국제적 사안이 아닌 중국과 북한 양국 간의 문제로 여기고 있기 때문에 그 해결이 쉽지 않다. 현재 국제사회에서는 ‘인권’의 보편적 차원에서 접근하고 있으나, 중국은 동북아 지역의 ‘안정’이라는 차원에서 접근하고 있다.

이미 국내에서는 1990년대 북한의 경제위기로 인해 먹는 문제를 해결하기 위해 국경을 넘어 중국으로 건너가는 북한주민들이 급증하자 이에 대한 조사와 연구가 1990년대 후반부터 진행되기 시작했다. 주요 연구내용은 탈북 동기와 경로, 그리고 탈북자의 규모와 실태, 이들에 대한 지원방안 등이었다. 그리고 가장 핵심적인 쟁점은 바로 재중 탈북자의 지위와 관련된 것이었다. 재중 탈북자들이 난민 협약 상 난민, 소위 정치적 난민에 해당하는가, 아니면 탈북자가 그 탈출 동기를 불문하고 UNHCR 관행상의 난민으로 인정되어 보호받을 수 있는가이다.

현행 국제법 질서 하에서 탈북자의 난민 여부를 판단하는 권한은 일차적으로 당사국인 중국에 있다. 난민보호기관인 UNHCR은 영토국의 요청·동의 또는 양해가 없으면 난민문제에 적극 개입하지 않는 것을 원칙으로 한다.¹⁾ 그런데 현재 중국은 대부분의 탈북자들이 식량을 구하기 위해 일시적으로 월경해 목적을 달성하면 돌아가고 있는 것으로 파악하고, 이들을 국제법상의 난민으로 인정하지 않고 ‘불법월경자로’로 간주하고 있다. 이에 따라 재중 탈북자는 불법체류자가 되어 체포되면 북한으로 강제송환되고 있다. 중국정부가 파악하듯이 대부분의 탈북자들이 일시적 월경을 하고 있다고 해도 문제가 되는 것은 장기간 불법 체류하는 탈북자들의 상황이다. 이들은 신분의 불안정으로 인해 강제송환, 노동력 착취, 인신매매 등 심각한 인권침해의 대상이 되고 있다.

탈북자문제를 근본적으로 해결하기 위해서는 북한의 경제위기가 해소되어야 한다. 즉 탈북의 근본 원인이라 할 수 있는 경제문제가 어느 정도 해결되어야 탈북 사태가 완화될 수 있을 것이다. 그러나 현재 단기간 내에 북한의 경제문제가 해소되기 어렵다는 점에서 탈북자 문제 해결의 어려움이 있다. 더욱이 중국에 체류하고 있다가 중국정부에 의해 체포되어 북한으로 강제송환되면 이들은 처벌을 받게 된다고 한다. 따라서 이러한 조건에서 재중 탈북자의 인권 보호를 위해서는 재중 탈북자에 대한 중국정부의 정책이 우선적으로 중요할 수밖에 없다.

이에 본 연구는 중국정부의 탈북자 정책을 분석해 보고자 한

1) 정주신, “중국 내 탈북자의 처리문제와 해결방안,” 『한국동북아논총』 제40집(2006), p. 273.

다. 중국정부가 어떠한 입장과 원칙 아래 탈북자 정책을 추진하고 있으며, 그로 인해 야기되는 쟁점이 무엇인지를 중점적으로 살펴보고자 한다. 이를 위해 우선 II장에서 기존 연구결과를 바탕으로 재중 탈북자의 규모와 실태를 살펴본다. 그리고 III장에서 이러한 재중 탈북자에 대한 중국정부의 정책 기조와 내용을 설명하고, IV장에서는 이러한 중국정부의 정책으로 인해 부각되고 있는 탈북자 지위와 관련된 쟁점을 분석한다. V장은 결론 부분으로서 내용을 요약하고 향후 과제를 대략적으로 제시해 보고자 한다.

II. 재중 탈북자의 규모와 실태

1. 재중 탈북자의 규모

현재 재중 탈북자의 규모는 정확히 알려지지 않고 있다. 그 이유는 조사방법, 비용문제, 조사인력의 구성문제 등의 어려움과 함께 중국정부의 비협조적 태도로 인해 재중 탈북자에 대한 실태 조사가 제약받고 있기 때문이다. 이러한 상황에서 중국정부는 현재 재중 탈북자 규모를 1만 명 정도로 추산하고 있으며, 한국정부는 주중대사관과 주선양영사 사무소의 보고, 각종 정보 등을 종합한 결과를 토대로 1만~3만여 명으로 추산하고 있다.²⁾

국제 및 국내 관련단체들도 조사를 수행하여 그 결과를 발표하고 있는데, 그 조사 내용을 종합해보면 대체로 3만~10만 명 수준으로 추정하고 있다. 식량난이 심각했던 1990년대 후반에는

2) 김수암, “해외체류 탈북자 문제 쟁점과 과제,” 현대북한연구회 엮음, 『현대북한연구의 쟁점 2』(서울: 한울, 2007), pp. 250~251.

재중 탈북자의 규모가 20~30만 명 수준으로 추정되었으나, 이후 국제사회의 지원 등으로 북한의 식량난이 어느 정도 완화되고 중국과 북한 정부의 단속이 강화되면서 그 규모가 줄어든 것으로 평가되고 있다.

국내에서 최초로 이루어진 조사는 윤여상에 의해 이루어졌다.³⁾ 그는 조선족이 집단 거주하는 연변 자치주 지역에 탈북자가 밀집되어 있다는 판단 아래 조선족 거주 지역의 취락 구조와 인구분포 상황을 우선적으로 고려하면서 조사를 수행해 중국 내 전체 탈북자 규모를 약 10만 명 선으로 추정했다. 이들은 대부분 흑룡강성, 요녕성, 길림성 등 동북 3성에 집중되어 있다고 추정했다.

좋은 벗들에 의해 조사된 결과에 따르면, 재중 탈북자 규모는 약 30만 명에 이르는 것으로 추정됐다.⁴⁾ 이 결과는 1998년 11월 16일부터 1999년 4월 3일까지 약 5개월 동안 좋은벗들 활동가 10명과 조선족 자치주 조사자 30여 명이 중국 동북 3성 내 29개 시·현에 속한 총2,479개 마을(연변 조선족 자치주 내 1,566개 마을, 동북3성 내 913개 마을)을 대상으로 중국에 거주하는 탈북자 조사에 의한 것이었다. 탈북난민보호유엔청원운동본부가 발표한 “중국 내 탈북난민 현장보고서”에 의하면 탈북자 규모가 10만에서 20만 명으로 추정하고 있다. 이 조사는 1999년 10월 2일부터 11월 12일까지 5개 조사반이 1,383명의 탈북자를 직접 면담하여 추정한 결과였다.

3) 윤여상, “재외탈북자 실태와 지원체계: 중국지역을 중심으로,” 『통일 연구논총』 제7권 2호(1998), pp. 169~201.

4) 좋은벗들, 『북한식량난과 북한인권』(2004) 참조.

북한의 식량난이 심각했던 1990년대 후반의 조사 결과에 의하면, 재중 탈북자 규모는 최대 30만 명 정도로 추정되었으나, 2000년 들어 조사된 내용을 보면 대체로 3만~10명 수준으로 추정되고 있다. 중국인권연구협회 사무총장인 양첵밍은 중국 내 탈북자가 3만 명 선일 것으로 추정하였다.⁵⁾ 중국 군사과학원 왕이성은 5만 명 이하이며, 그 중 다수가 수차례 월경자이기 때문에 실질적으로는 3-4만 명 선으로 추정하였다.⁶⁾ 2003년 미국 NGO Refugee International은 중국 현장방문 조사를 바탕으로 6만~10만 명 정도의 탈북자가 중국에 체류하고 있다고 추산하였다.⁷⁾

2004년 민주노동당은 10월 31일부터 4박 5일간 연변 자치주 일대에서 탈북자 조사를 실시한 후, 2004년 11월 7일 “기획탈북 브리핑 자료”에서 1997년 탈북자 수가 급격히 증가하였다가 2000년 이후 급격히 감소하여, 현재 1만 명 이하로 추정된다고 발표했다. 2005년 2월 미 국무부는 탈북자 규모가 1998년부터 1999년까지 절정에 달했으며, 2000년경에는 7만 5천 명~12만 5천 명 선, 그리고 2005년 현재 약 3만~5만 명 선인 것으로 추산했다. 좋은벗들은 2005년 6~7월 중국 현장조사 결과를 토대로 미 국무부와 비슷한 3만~5만여 명으로 추정하였다.⁸⁾

5) 양첵밍, “중국의 탈북자문제와 해결책,” 『북한인권 국제심포지움』(국가인권위원회 주최 국제회의, 2004. 12. 1) p. 77,

6) Wang Yisheng, “perspective on ‘North Korean Escapees’ in China,” Human Security in Northeast Asia: focusing on North Korean Migration into and through China, Conference Program, January 6, 2004.

7) Joel Charney, “North Korean Refugees in China: the Current Situation and Strategies for Protection,” Testimony to the Senate Committee on Foreign Relations, November 4, 2003.

좋은벗들은 2006년에도 조사를 실시했는데, 동북 3성 서북쪽 오지 한족마을(약 2만 명)과 선양, 따론편, 칭따오 등 대도시 근교 지역(약 3만 명)을 조사하여 탈북자 10만 명, 탈북자가 출산한 어린이들이 5만 명에 이르는 것으로 재추정 하였다. 국제위기감시기구(International Crisis Group)도 다른 비정부기구들의 보고와 중국 조선족과의 현지인터뷰를 토대로 탈북자의 규모가 10만 명에 이르는 것으로 추정하였다.⁹⁾

2007년에 발간된 통일연구원의 『북한인권백서』는 여러 연구 결과를 토대로 2000년 이후 북한의 식량난이 국제사회의 지원 등으로 완화되면서 새로운 탈북은 둔화되는 추세를 보이는 동시에 중국과 북한의 단속이 강화되면서 탈북자의 규모가 줄어든 것으로 보고, 일반적으로 재중 탈북자 규모를 3만~10만 여명으로 추산하고 있다.¹⁰⁾

2. 재중 탈북자의 생활 및 인권 실태

현재 중국에 있는 탈북자들은 결혼, 불법고용, 친인척 집 거주 등의 형태로 체류하거나, 한국으로 입국하기 위한 일시 체류, 몽골과 태국 등지로 가기 위한 경유지로 삼는 등 크게 세 가지 양상을 보이고 있다. 이 가운데 결혼, 불법고용, 친인척 집 거주 등의 형태가 가장 많고 이들은 대부분 중국 동북 3성 지역에 거주

8) 김수암, 앞의 글, p. 252.

9) 통일연구원, 『2007 북한인권백서』(서울: 통일연구원, 2007), 280~281.

10) 위의 책, p. 279.

하는 것으로 알려져 있다. 탈북자들이 이 지역에 가장 많이 체류하는 이유는 거기에 조선족들이 집단 거주하고 있기 때문이다.

조선족들은 탈북자들의 생존과 중국 내 체류에 거의 절대적인 역할을 해오고 있는데, 일부에서는 친인척들의 결혼상대로 반강제 결혼을 시키는 부정적 현상도 있다고 한다.¹¹⁾ 또 탈북이 계속되고 이들 중 일부가 치안문제를 야기하면서 조선족들의 탈북자 지원도 줄어들고 있다고 한다. 동북 3성에 체류하는 탈북자들의 존재는 대부분 마을 사람들이나 중국의 현지 공안에 의해 파악되고 있다고 한다. 그러나 중국 당국의 탈북자 색출, 체포, 강제송환이 조직적이고 적극적으로 이루어지고 있는 것은 아니라는 의견이 있다. 그보다는 행정구역이나 단위에 따라서 중국 당국의 탈북자 처리 방식이 다르다는 분석이 제기되는데, 예를 들어 일부지역에서는 탈북 여성들에 대한 암묵적 보호가 일상화되어 있는 반면, 일부 지역에서는 여전히 주기적인 단속과 체포가 이루어지고 있다고 한다. 탈북자 단속은 여성보다는 남성이 주 대상이라는 분석도 있다. 중국의 입장에서 탈북 남성은 범법 행위 가능성이 여성보다 높고 결혼과 같은 생존수단이 여성에 비해 거의 없기 때문이다.¹²⁾

한편, 1990년대 후반에는 탈북자들이 주로 동북 3성 지역의 조선족 거주 지역에 밀집되어 있었으나, 중국 측의 단속이 강화되고 탈북자들의 현지어 습득이 이루어짐에 따라 최근에는 한족 마을 및 대도시 빈민지역으로 이동하는 경우가 증가하고 있다고

11) 이혜영·서대교, “재중 탈북자 문제에 대한 현실적, 점진적 그리고 건설적 접근,” 국가인권위원회, 『재중 탈북자 인권관련 전문가 간담회 자료』(서울: 국가인권위원회, 2007), p. 73.

12) 위의 글, p. 74.

한다.

어쨌든 중국정부가 탈북자를 불법월경자로 간주하고 있기 때문에 재중 탈북자의 생활 및 인권은 제대로 보호받지 못하고 있는 실정이다. 북한의 식량난으로 기아가 극에 달하면서 1996년~1997년까지는 중국 내 조선족 친척을 방문해 식량지원을 받고 되돌아가는 사람들이 대부분이었으나 북한 식량난이 장기화 되면서 조선족 친척의 지원도 한계에 다다를 수밖에 없었다.¹³⁾ 이에 친척이 있어도 별 도움을 받지 못하자 이들은 친척의 소개로 중국 내에서 일자리를 얻어 돈을 버는 경우가 많아지게 되었다. 또한 친척이 없는 북한 주민들의 생존을 위한 월경도 증대하게 되었다. 북한 식량난의 장기화로 탈북자들이 증대함으로써 일시적 월경보다는 점차 중국 내에 거주하면서 생활하는 사람들이 늘어나기 시작했다.

좋은벗들의 1998년 조사 결과에 따르면 이러한 재중 탈북자들은 신체의 자유, 노동 및 생계활동의 권리, 교육 및 의료혜택의 권리 추구가 어려운 상태이다. 특히 노동력 착취나 여성 인신매매 및 성매매 등 각종 인권문제가 발생하고 있다고 평가하고 있다.

윤여상의 연구를 보면, 조사시점 당시(1998년) 주거 및 생활 실태와 관련해 주로 은신처와 최소한의 생계유지가 가능한 지역에 거주하고 있는 것으로 평가했다. 따라서 동포애를 갖고 의사소통이 가능한 조선족 주거지역에 집중 분포하고 있었고, 그 외

13) 이 시기 조선족들이 적극적인 보호역할을 수행하여 왔으나, 탈북자의 급속한 증가는 조선족들의 보호능력을 초과하기 시작했다. 또한 한국 경제난의 영향과 더불어 탈북자의 급속히 증대된 유입으로 사회적 문제가 되면서, 조선족의 탈북자 보호실태 및 의지도 점차 약화되고 있었다고 한다. 윤여상, 앞의 글 p. 185.

농촌지역과 외딴 농가, 동북3성 도시 전역에 분포하고 있는 것으로 판단했다. 특히 여성들은 초기에는 조선족과 후기로 갈수록 한족과 실질혼 관계(동거생활)를 갖고 의식주를 해결하고 있다는 것이다. 또한 주로 조선족 가정에 은신해 있으나 한국 종교 및 민간 단체후원을 받는 현지 종교 및 민간 단체운영의 비공개적 은신처에서 생활하는 경우도 있다고 했다. 한편 조선족 인구 밀도가 두만강과 압록강에 가까울수록 높고 멀수록 낮지만, 탈북자는 국경에서 가까운 곳에서는 신변불안 가중으로 쉽게 볼 수 없으며, 국경에서 일정 벗어난 지역에서부터 찾아볼 수 있었다고 한다. 연길, 용정, 도문 등 도시지역은 은신을 위해 농촌지역보다 어려움이 있으나, 막노동과 유흥업소 등에서 일자리를 구할 수 있어 쉽게 탈북자를 만날 수 있는 상황이었다.¹⁴⁾

좋은벗들에 의해 1998년 말과 1999년 초 다시 조사된 실태결과에 따르면, 여성이 75.5%로 매우 높은 비율로 나타났다. 이들 중 상당 비율인 51.9%는 중국 남성과 동거형태로 생활하였던 것으로 파악되었다. 식량난의 장기화로 북한 여성중에서도 중국으로 건너가 돈을 벌러 오고자 하는 사람이 많아지게 되었고, 중국에 왔다가 북한으로 돌아가지 않고 정착하는 경우가 늘게 되었다. 미혼여성뿐만 아니라 기혼여성들도 배고픔에서 벗어나기 위해 어쩔 수 없이 중국 남성과 동거 생활을 하게 되었다. 이런 여성들은 소개로 만나 자발적으로 동거하는 경우와 자신도 모르게 팔려가는 경우가 혼재해 있다. 현실적으로 불법으로 중국에 와 있기 때문에 북한 여성들은 거주하고 있는 지역의 가족 및 이웃들의 지속적인 감시 하에 놓일 수밖에 없는 경우가 많았다.¹⁵⁾

14) 위의 글, pp. 180~184.

이러한 상황 아래 놓여 있는 탈북자의 인권 실태의 핵심 이슈는 노동착취, 강제송환, 인신매매, 건강파괴 등이다. 이 가운데 건강파괴 문제는 정신적 및 심리적 피폐화와 어린이의 경우 성장 발육 문제가 매우 중요한 문제로 지적됐다.¹⁶⁾

아직까지 월경을 하는 북한 주민들의 대부분은 식량을 구하면 다시 되돌아가고 있지만, 일자리를 찾아 여기저기 떠돌아다니며 생활하는 경우를 비롯해 중국 체류가 장기화되는 경우의 비율도 높아졌다. 이에 따라 이들의 체류형태도 변화하게 되었다. 초기와는 다르게 탈북자 친척이나 조선족 가정에서 기거하는 비율보다 현지인 가정에서 생활하는 비율이 높아졌다. 현지어를 익히고 취업하는 등 중국 내에서 적응능력을 키워 집을 얻어 기거하는 경우가 나타나게 되었다. 또한 중국 내 한국인 기업이나 가정에 취업하여 기거하는 경우, 중국 체류 중인 한국 남성과 만나 이성 관계를 갖다 국내로 입국하는 경우도 나타나게 되었다.¹⁷⁾

국내입국 탈북자를 대상으로 한 재중 체류시절의 생활환경 및 생활비 조달 방법을 보면 다음과 같다.¹⁸⁾

거주지로는 중국인 가정(43명), 조선족 친척집(20명), 일정주거 없음(15), 한국정부 지원처(10), 기타(9), 시민종교단체 운영시설(4), 움막 등 은신처(4) 등이었다. 생활비 조달 방법은 직

15) 통일연구원, 『2007 북한인권백서』, pp. 282~283.

16) 1990년대 말 재중 탈북자의 실태와 관련해 인신매매, 노동착취, 강제송환, 건강파괴 등으로 세분해 살펴본 연구로는 이금순, 『탈북자문제 해결 방안』(서울: 통일연구원, 1999) 참조.

17) 『2007 북한인권백서』 pp. 283~284.

18) 윤여상, “북한주민의 국내입국과정 분석과 개선방안: 비제도적 입국과정과 전문개입자 역할을 중심으로,” 북한인권정보센터, 『재외 탈북자 및 북한인권문제에 대한 새로운 접근』(북한인권정보센터 하계 북한인권 워크숍, 2004), p. 106.

접 노동(42명), 조선족 도움(18명), 중국내 가족친척 도움(14명), 한국 내 가족친척 도움(10명), 시민종교단체 한국인 도움(7명), 한국정부지원(5명), 구결(1명) 기타(6명) 등이었다.

생활실태와 관련해 주목할 것은 노동과 결혼문제라 할 수 있다. 이금순의 연구¹⁹⁾에 따르면, 재중 탈북자들은 인력이 부족한 중국 농촌지역에서 저임금 노동자 역할을 하고 있다. 그런데 적발되면 고용주 처벌과 강제 송환이 이루어지기 때문에 이들의 불안정한 신분을 빌미로 노동착취가 이루어지고 있다고 한다. 남성의 경우, 강제단속 위험이 낮은 농촌지역 과수원 및 양 목장 등에서 일하다 익숙해지면 도시지역 공장노동자로 취업기회를 찾게 된다고 한다. 여성의 경우, 식당 및 유흥업소 봉사원, 저임금의 간병인, 가정부로서의 취업기회를 갖게 된다고 한다. 체류기간이 장기화되어 현지적응력과 중국어 익숙해지면 식당이나 다방 혹은 노래방 등에서 일하기도 한다고 한다.

탈북자 여성의 경우에는 중국 남성들의 동거 상대로 수요가 매우 크다고 한다. 중국의 개혁개방 이후 산업화가 가속화되면서 여성들이 취업을 위해 대도시 및 한국 등 해외로 이주해 갔기 때문에 특히 농촌지역 남성들은 배우자를 구하지 못하는 경우가 늘어났기 때문이다. 조선족 남성의 경우 탈북 미혼여성과의 의사소통도 가능하다는 점에서 적절한 신부감이 될 수 있는 최적의 조건이라는 것이다. 또한 중국 동북 3성 지역 기혼여성들이 취업을 위해 한국으로 단기 이주한 경우에 이들의 배우자들이 탈북여성과의 동거하는 경우들도 상당수 발생하고 있다고 한다.

19) 이금순, 『북한주민의 국경이동 실태: 변화와 전망』(서울: 통일연구원, 2005), pp. 34~46.

전체적으로 성별 이주노동의 특성이 탈북자들에게도 적용된다고 할 수 있다. 중국 내에서 남성에 비해 여성의 수요가 커 여성들의 국경이동이 더욱 활발하다는 것이다. 남성의 경우 중국체류 중 단속될 가능성 높으며, 안정적 은신기반 마련이 여성보다 어려워 장기체류 비율이 상대적으로 낮다고 할 수 있다.

이에 따라 북한여성에 대한 인신매매 문제가 지속적으로 제기되고 있는 것이다. 물론 북한여성들이 중국에서 성산업에 투입되기 위한 조직적 인신매매는 규모면에서 매우 적다고 할 수 있다. 동남아시아에서 여성 및 여성아동 성매매 시장이 정책적으로 확대되는 것에 비해, 중국에서의 성산업은 수요는 존재하나 정부차원에서 엄격한 통제하고 있다. 따라서 탈북여성들은 이제까지 대부분 상업적인 매춘보다는 중국 남성과의 동거를 위한 거래에 관여되게 된다고 할 수 있다. 즉 동남아시아 사례와는 달리 불법도강 이후에도 지속적으로 북한여성을 성적으로 착취하고 이들을 강제노동에 활용하기 위한 조직적인 인신매매가 보편화되지는 않고 있는 것으로 파악되고 있다.²⁰⁾

그러나 탈북여성들의 성매매, 법적 보호를 받을 수 없는 동거상태로 인한 인권문제, 출산해도 합법적인 호구를 취득할 수 없어 사생아 양산, 낙태 시도와 불법 낙태, 낙태 비용문제 등으로 건강 침해를 받고 있다. 이처럼 재중 탈북자들은 강제송환의 위협, 이에 따른 거주 불안정, 노동력 착취(고용불안과 저임금), 건강악화, 여성의 인권침해 등의 사각지대에 놓여 있다고 할 수 있다.²¹⁾

20) 위의 책, p. 46.

21) 재중 탈북자들의 인권실태에 대한 자세한 내용은 이금순, 위의 책:

Ⅲ. 중국정부의 탈북자 정책의 기초와 내용

1. 중국정부의 탈북자 정책의 기초

중국정부는 탈북자문제에 대한 명확한 정책을 제시한 적은 없다.²²⁾ 그러나 중국정부는 탈북자들을 1960년대 초 비밀리에 북한과 체결한 ‘밀입국자 송환협정’과 1986년 체결한 ‘국경지역업무협정’, 1998년 적용된 ‘길림성변경관리조례’에 따라 처리해 왔다.²³⁾ 즉 탈북자들을 난민이 아닌 불법입국자로 간주하여 체포 후 북한으로 송환해 왔다.²⁴⁾

한편, 중국은 1982년 9월 ‘난민협약’(1951년)과 ‘난민의정서’(1967년)에 가입하였으며, 이에 따라 당사국의 의무인 강제송환금지, 국경에서의 입국거부 금지, 강제추방 금지, 무허가 입국에 대한 처벌 금지, 기본적인 표준처우 확대, 기본적인 인권 ·

곽해룡, 『북한이탈주민 현황과 문제』 (서울: 한국학술정보, 2005); 좋은벗들, 『북한식량난과 북한인권』(2004) 등을 참조.

22) 김강일, “탈북자문제에 있어서의 중국의 정책과 향후 전망,” 국가인권위원회, 『재외 탈북자 인권과 국제사회 동향』(북한인권 국제심포지엄 자료집, 2007년 11월 7일), p. 78.

23) 이금순, 앞의 책(1999), p. 28. ‘변경지역관리의정서’에서 북한과 중국은 불법월경자에 대한 명단과 자료를 상대방에게 통보하도록 하고 있다(제4조 제2항). 다만 동 의정서는 재해로 인한 월경은 불법으로 간주하지 않고(제4조 제1항), 적절한 구호를 제공하도록 명시하고 있다(제1조 제1항). 제성호, “해외탈북자의 법적 지위와 처리방향,” 『서울국제법연구』 9권 1호(2002), p. 58.

24) 통일부에 따르면, 중국정부는 1996년 580명, 1997년 5,400명, 1998년 2,300명의 북한이탈주민을 불법입국자로 규정하여 강제송환하였다. 통일부, 『북한이탈주민 대책의 현황과 과제』(1989.9) 참조.

시민권 존중, 난민지위의 결정 등의 의무를 지고 있다. 또한 중국 헌법 제32조 2항에는 “중화인민공화국은 정치적 이유로 피난을 요구하는 외국인에 대하여 보호받을 권리를 부여한다”고 규정하고 있다.²⁵⁾

그러나 중국정부는 북한과의 전통적인 우방관계를 유지하려는 측면, 그리고 현실적으로 대규모 탈북자의 중국 내 거주는 사회치안 문제의 발생과 함께 조선족 사회의 민족의식 고취로 연결될 가능성이 높다고 보고 이를 경계해 왔다. 그리고 탈북자의 대량 발생으로 인한 북한체제의 위기가 동북아의 불안정으로 이어질 것을 우려하고 있기 때문에 탈북자들을 난민으로 규정하지 않고 불법입국자로 간주하여 감시, 단속하고 있는 것이다.

즉, 중국은 탈북자문제를 사회주의적 기준에 의한 주권의 문제로 보고 조선족과 연계된 어떠한 분리 민족주의도 배격한다는 입장에서 대하고 있는 것이다. 중국은 탈북자의 난민 신청을 접수하지 않은 채 불법월경자로 간주하여 ‘변경지역관리 의정서’에 의거해 북한으로 강제송환하고 있는 것이다.²⁶⁾ 중국의 논리는 난민협약상의 강제송환금지 원칙과 변경지역관리 의정서 중 어느 하나에 상대적 우위가 있는 것이 아니라 상호 적용범위를 달리하는 것으로서, 탈북자=불법월경자=‘변경지역관리 의정서’에 따른 강제송환이라는 식이다.

또한 중국정부는 1997년 형법을 개정하여 ‘국경관리방해죄’를 신설하고 탈북자들을 돕는 자국민에 대해서도 와장범죄(窩藏罪犯: 범죄인을 숨겨준 죄)에 따라 벌금을 부과하고 있다. 최근 중

25) 이금순, 앞의 책(1999), p. 29.

26) 서보혁, 『북한인권: 이론·실제·정책』(서울: 한울, 2007), p. 233.

국사회과학원 정신저(鄭信哲) 연구원이 격월간 학술지 중남민족(中南民族)에 발표한 논문에 따르면, 중국 정부가 지난 2002년 북한으로 강제 송환한 탈북자는 모두 4천809명에 달하는 것으로 밝혀졌다. 정 연구원은 이 숫자가 지난 2003년부터 현지에서 실태조사를 하는 과정에 입수된 것으로 중국공안기관의 공식적인 통계임을 밝혔다. 이중 연변조선족자치주가 직접 체포해 북송한 불법 월경자는 3천732명으로 2002년 탈북자가 2천40명, 이전에 붙잡힌 탈북자가 1천692명으로 알려졌다.²⁷⁾

중국정부는 탈북자 문제가 국제적 문제로 쟁점화 되고 다양한 사회문제가 발생하면서 이들에 대한 단속의 강도를 높였다. 그렇지만 2001년 6월 장길수 가족의 북경 주재 UNHCR 진입과 한국행 성공 이후 지속적으로 탈북자의 중국 내 재외공관과 국제기구 진입 사건이 발생하자 기존의 입장을 유지하는 가운데, 이 같은 경우에는 인도주의 원칙, 국내법, 국제법 등을 종합적으로 고려하여 추방의 형식으로 탈북자를 제3국(주로 한국)으로 내보내고 있다.

이와 같은 중국정책은 기본적으로 탈북자를 불법월경자로 간주하여 단속하거나 북한으로 강제 송환하는 것은 동북아 지역의 치안유지와 북한과의 외교관계를 고려한 것이라 할 수 있다. 반면에 외국 공관 진입에 성공한 탈북자의 한국행을 묵인하는 것은 국제사회의 이목과 한국과의 외교관계를 고려할 뿐만 아니라 북한정부에 탈북자 단속을 촉구하는 의미도 있다 하겠다.²⁸⁾

27) 한영진, “중국의 탈북자 단속 강화정책과 재중 탈북자들의 탈중(脫中) 러시,” http://www.nkhumanrights.or.kr/newsletter/talbuk_view.html?table=humanity&page=1&no=131&keyfield=&key=(검색일: 2007년 11월 29일)

이러한 중국정부의 탈북자 정책을 요약하면, 탈북자는 경제적 이유로 불법적으로 중국으로 건너온 불법월경자로 난민으로 볼 수 없다. 따라서 탈북자의 중국 내 재외공관과 국제기구 진입 행위는 불법적이며 중국의 사회질서를 저해하는 행위라는 입장을 나타내고 있다. 그러나 탈북자의 중국 내 재외공관 진입이 성공했을 경우에는 국제여론을 고려하여 이들을 국내법, 국제법, 그리고 인도주의 원칙 등을 종합적으로 고려하여 처리한다는 입장이라 할 수 있다.

2. 탈북자 정책의 시기별 변화 내용

중국정부는 북한의 식량난으로 탈북이 이루어지던 초기에 법적 규제를 하였지만, 동북지방 조선족의 호의적 태도와 적은 규모의 탈북자 및 짧은 체류기간으로 큰 문제로 여기지 않았다. 그러나 대량의 탈북자가 중국으로 유입되어 이들에 의한 사회문제가 증가하고 국제사회의 관심이 높아지자 단속을 강화하기 시작했다.

1996년 10월 18일 탈북자의 증가로 중국 공안부 부부장과 북한 국경경비총국 부국장이 북경에서 북한인의 불법월경문제를 논의한 바 있다. 이 자리에서 중국은 불법 월경한 북한인들의 범죄 행위가 중국 내 사회문제를 야기하고 있음을 지적하고, 북한 측에 대해 강력한 조치를 취해 줄 것을 요청했다.²⁹⁾ 그리고 1997년 3월 14일 개정된 형법에 ‘국경관리방해죄’가 추가하여

28) 서보혁, 앞의 책, p. 234.

29) 이금순, 앞의 책(1999), p. 29.

탈북자에게 은신처를 제공한 자를 국경과의 거리에 따라 벌금을 차등 부과하여 중국 내 체류가능성을 최대한 억제하고자 하였다.

초기에 중국정부는 탈북자 문제에 대해 북한의 적극적인 송환 요구가 없을 경우, 소극적인 자세로 묵인 또는 방조해 왔다. 그러나 탈북자 수가 급증함으로써 여러 가지 문제가 발생하자 적극적인 단속 활동을 펼치기 시작한 것이다. 중국은 탈북자들의 범죄 연루로 인한 사회불안, 탈북자 보호관련 조선족 사회의 민족의식 강화로 인한 소수민족정책에 대한 위협, 변경지역에서의 밀수 등 자국 내 이해관계로 인해 적극적인 단속을 하고 있는 것이다.

중국정부는 이때부터 탈북자는 난민이 아니라 “일시적 유민이자 불법적인 월경자”이며, 이 문제는 국제적 문제가 아니라 “중국 내부의 문제”이자 “북한과의 양자문제”라고 규정하고, 중국에 들어온 탈북자 단속 및 북한으로의 강제 송환을 단행하기 시작했다고 볼 수 있다. 중국 정부는 대량탈북자 발생으로 인한 북한 및 동북아 지역의 불안정을 원하지 않기 때문에 대량 탈북 가능성을 사전에 차단하기 위해 탈북자에 대한 난민 지위를 불인정했다. 즉 난민 지위 인정으로 인한 대량의 탈북자 유입은 더 큰 문제를 야기할 수 있다는 판단을 한 것이다.

탈북자에 대한 중국의 입장은 탈북의 주요인이 식량난이라는 점에서 근본적인 해결책은 북한의 식량사정이 호전되는 것이라는 주장이다. 따라서 국제사회와 한국이 중국에 대해 탈북자들에 대한 보호정책을 요구하기 보다는 북한에 대한 식량과 경제 원조를 우선적으로 실시해야 한다는 입장이었다. 특히 종교단체를 비롯한 민단단체들이 탈법적인 방법으로 중국 내 탈북자들에게 접근하고 있으나, 이러한 방법은 북한을 자극하여 중국정부를 외교

적 난관에 봉착시키는 행위이기 때문에 결코 바람직하지 않다는 견해를 갖고 있다.³⁰⁾

국내 인권단체들이 중국 내 탈북자들의 인권 실태를 폭로하고, 유엔난민고등판무관실에 탄원서를 준비하는 등 인권적 차원의 해결방안을 모색하자, 1999년 9월 주한중국대사는 “탈북자문제는 북중 간의 문제로 한국이 개입할 수 없다”는 입장을 밝혔다. 이는 중국정부가 국내외 인권단체들의 압력과 우리 정부차원의 개입여지를 사전에 차단하고자 하는 의도에서 나온 것이다. 또한 중국 공안당국은 베이징과 동북 3성에서 사업가 등으로 활동하며 중국 내 탈북자 보호에 관여해 온 정보요원들에 대한 대대적인 색출작업을 통해 7월 30여 명을 추방한 것으로 알려지고 있다.³¹⁾

이와 같이 중국은 탈북자에 대해 불법체류자 신분 및 난민 인정 거부, 국제기구의 접근 거부라는 공식적 입장을 유지하면서 탈북자 문제가 국제사회에서 ‘인권 쟁점화’되는 것을 회피하고자 했다. 중국은 탈북자 문제가 세계 각국이 중국의 인권상황을 고발하는 계기가 될 것을 우려하기 때문이다. 따라서 중국은 탈북자에 대한 인도주의적 처리를 요구하는 국제사회의 압력과 전통적 우방인 북한의 입장, 그리고 탈북자 문제가 중국 국가이익에 미칠 수 있는 영향 등을 종합적으로 고려할 수밖에 없는 처지에

30) 김강일, 앞의 글, pp. 78~83.

31) 이로 인해 한국의 관련 당국은 중국 내 정보활동이 지나치게 노출되어 요원들의 신변안전이 위협받고 있는 데다, 중국과 북한을 자극할 우려가 있다고 판단하여 100여 명을 전원 철수시켰다고 한다. 『중앙일보』 1999. 9. 11. 이금순, 앞의 책(1999), p. 31에서 재인용.

있다고 할 수 있다.

이러한 중국정부는 탈북자 문제가 대규모화, 국제화, 인권문제화 되고, 더구나 일시적 현안이 아닌 장기적 문제가 될 조짐을 보이자 이들에 대한 단속과 송환을 강화하는 입장으로 선회해 나갔다. 그러는 가운데 탈북자의 국제기구와 재외공관 진입과 같은 사태가 발생하여 국제쟁점화 되자 중국정부는 국제사회로부터 받는 비난을 고려해 국제관례에 따라 인도주의적 처리를 함과 동시에 사전에 국제쟁점화 되지 않도록 하기 위해 주요 지역에 대한 검문과 사전 통제를 강화해 나갔다. 여기서 주목할 부문은 중국정부가 탈북자 단속을 하면서도 인도주의적 입장을 보이기 시작했다는 점이다. 즉, 국제적 쟁점으로 부상된 탈북자에 한하여 제3국을 통한 한국행을 허용하고 있는 것이다. 그렇지만 이 사안과 관련해서도 고려해야 할 것은 재외공관 진입 탈북자의 경우 여러 가지 보호를 받을 수 있겠지만, 이외의 다른 탈북자들의 경우 더욱 힘든 상태로 빠져들어갈 수밖에 없다는 점이다.

한편, 중국 인권단체의 한 전문가에 따르면 최근 중국정부의 탈북자정책의 변화를 엿볼 수 있다. 탈북자들 가운데 중국인과 결혼한 지 3년 이상 되어 아이를 낳고 법과 규범을 준수하는 북한 여성, 현재 중국에 있는 친척과 동거 중인 북한 여성이나 아동 중, 북한으로 송환될 경우 자활능력이 없고 중국에 남기를 주장하는 자, 6.25 전쟁 이전에 중국인이었거나 중국인 부모를 가진 북한인으로 생존을 위해 중국으로 귀환한 자 등은 거주 허가를 받을 수 있다는 것이다.³²⁾

32) 양칭밍, “중국의 탈북자문제와 해결책,” 국가인권위원회 주최 북한 인권 국제심포지엄 자료집(2004. 12. 1), p. 80.

이같은 정책은 탈북자의 인권보호에 긍정적인 역할을 할 수 있다. 여기에서 나아가 극히 일부이지만 최근 탈북여성에게 합법적인 거주가 검토되거나 주어지고 있다는 보고가 나오고 있다. 재중 탈북자 실태를 현지조사 한 보고에 따르면 중국 길림성 일부 지역에서 탈북 여성들에게 임시 거주권 또는 그와 유사한 보호를 제공하겠다는 중국 지방당국의 제안이 있었다고 한다. 2000년 이후 중국남성과 결혼한 상태이거나 중국에서 자녀를 낳은 탈북 여성이 그런 경우에 해당한다고 한다. 여기에 더 나아가 연변조선자치주 내의 특정 지역에서는 중국에서 아이를 낳은 탈북 여성의 경우 마을 부녀회장이나 파출소가 직접 찾아가 500만 위안을 받고 그 아이의 호구(호적) 등록을 해주기 시작한 지역이 생겨나고 있다고 한다.³³⁾

결론적으로 중국의 탈북자 정책이란 탈북자를 불법 월경자로 간주하고 이들이 집중해 있는 동북지방의 치안유지와 북한과의 외교관계를 고려하여 접근하고 있다. 탈북자의 한국행이 불가피할 경우에는 남한정부와 ‘조용한 외교’로 처리하고 있다.

IV. 중국정부의 탈북자 정책의 쟁점

1. 난민 Vs 불법월경자

현재 중국정부의 탈북자 정책에서 쟁점이 되고 있는 것이 바로 탈북자의 난민으로의 인정 여부이다. 현재 중국정부는 탈북자를

33) 서보혁, 앞의 책, p. 236.

불법월경자로 간주하고 있는데, 이에 대해 국내외의 인권관련 단체들은 중국정부에 탈북자를 난민으로 인정할 것을 요구하고 있다.

난민의 정의는 시간적으로 변화되어 왔으며 다양한 형태로 제시되어 국제법상 확립되지 않았다는 견해가 지배적이다.³⁴⁾ 그러나 이러한 상황 아래서 국제사회는 1951년 ‘난민의 지위에 관한 협약’과 1967년 ‘난민의 지위에 관한 의정서’에 따라 난민지위 부여 기준을 정하고 있다. ‘난민의 지위에 관한 협약’ 제1조 A(2)항은 “1951년 이전에 발생한 사건의 결과로서, 또한 인종, 종교, 국적, 특정 사회집단의 구성원 신분 또는 정치적 의견을 이유로 박해를 받을 우려가 있다는 충분한 근거가 있는 공포로 인하여, 자신의 국적국 밖에 있는 자로서, 국적국의 보호를 받을 수 없거나, 또는 그러한 공포로 인하여 국적국의 보호를 받는 것을 원하지 아니하는 자, 또는 그러한 사건의 결과로 인하여 종전의 상주국 밖에 있는 무국적자로서, 상주국에 돌아갈 수 없거나, 또는 그러한 공포로 인하여 상주국으로 돌아가는 것을 원하지 아니하는 자.”로 난민을 규정하고 있다.³⁵⁾

‘난민의 지위에 관한 의정서’ 전문에서는 “1951년 1월 1일 이전에 발생한 사건의 결과로서 난민이 되었던 자에게만 적용된다는 점을 고려하여 1951년 1월 1일의 기준시점에 관계없이 협약의 정의에 해당되는 모든 난민은 동등한 지위를 향유”한다고 규정하고 있다.³⁶⁾ 이러한 난민 개념은 자연 재해를 비롯한 환경적

34) 최창동, 『북한이탈주민, 어떻게 할 것인가』(서울: 두리, 2000), pp. 103~107.

35) UNHCR, 장복희 역, 『난민 관련 국제조약집』(국제연합 난민고등판무관 사무소, 1997), p. 12.

요인보다는 정치적 요인에 중점을 두고 있는 것이 사실이다.

최근에는 대규모 자연재해(가뭄, 홍수 등)나 그 밖의 환경파괴(오염)로 인해 자신의 국가를 떠날 수밖에 없는 사람들을 '환경 난민'이라 총칭하고 있으나 아직은 학술적 개념 제시에 머무르고 있는 것으로 공식용어로 등장한 것은 아니다. 또한 난민개념의 확대 추세로 미루어 보면 국제사회로부터 공인될 가능성이 없지 않으나 해결해야 할 난제가 적지 않기 때문에 쉽게 인정되고 적용되기가 쉽지 않다. 왜냐하면 환경파괴가 유민 발생의 주요 원인으로 부각되고 있으나 이를 전부 난민으로 인정할 경우 보호해야 될 인원이 폭증할 것이며 이는 국제사회의 부담으로 나타날 것이며 특히 서구 선진국의 가장 큰 위협으로 인식되고 있다.³⁷⁾

어쨌든 이에 따라 난민으로 규정되면 관련 당사국은 강제송환 금지, 국경에서의 입국거부 금지, 강제추방 금지, 무허가 입국에 대한 처벌 금지, 기본적인 표준처우 확대, 기본적인 인권·시민권 존중 등의 의무를 지게 된다. 그러나 난민으로 규정하기 위해서는 우선적으로 관련 당사국의 입장이 중요하다. 다시 말해 중국 정부가 탈북자를 난민으로 보고 이들의 처리를 위해 UNHCR와 협조를 할 때 탈북자들은 난민으로서의 보호를 받을 수 있게 된다.

중국의 한 연구자에 의하면, 중국정부도 탈북자들 중에는 난민의 특징을 지닌 사람들도 상당수 있다는 것을 인정하고 있다. 그러나 중국정부의 입장에서 보면 탈북자 문제는 다음과 같은 난제를 안고 있다. 첫째, 북한체제의 불안정 요소의 증대이다. 중국

36) 위의 책, p. 43.

37) 최창동, 앞의 책, p. 109.

은 북한의 폐쇄적인 정책으로 말미암아 북한체제가 상당히 불안정한 상태에 처해 있다고 보고 있다. 만일 탈북자문제에서 인도의 측면만 강조하여 탈북자들을 난민으로 인정하게 되면 대량 탈북사태를 유발할 것이며 따라서 북한은 더욱 심각한 체제유지의 위기를 맞을 가능성이 높다고 보고 있다. 둘째, 중국 동북지역의 경제와 사회질서에 커다란 충격을 줄 것이므로 중국의 발전에 막대한 영향을 끼칠 것을 우려하고 있다. 안정과 발전은 기존의 중국 대내외 정책의 기조이다. 탈북자문제는 물론 동북지역에 국한되어 있지만 제반 사회질서에 줄 수 있는 파급효과가 엄청날 수 있기에 중국정부는 그것에 상당한 민감성을 보이고 있다. 셋째, 탈북자문제가 일정한 범위를 넘어서면 북한의 붕괴라는 위기를 초래할 가능성도 있는데 그것이 동북아지역의 안정에 악영향을 줄 수 있다는 염려를 하고 있다. 바로 이러한 문제들로 인해 중국정부는 대외적으로 탈북자들의 난민지위를 인정하지 않고 있다.³⁸⁾

그럼에도 불구하고 탈북자를 난민으로 인정해야 한다고 주장하는 입장에서는 다음과 같은 근거를 제시하고 있다.³⁹⁾

첫째, 북한에서 탈북자들이 실질적으로 반정부적 반체제적인 행동을 하지 않았을지라도 허가 없이 국외탈출을 시도한 것이 체제에 대한 저항적(정치적 의견을 달리하는) 의사표시를 한 것과 동일한 결과를 낳게 된다면 일차적인 탈출동기가 빈곤 내지는 기아로부터의 탈출이라는 경제적인 요인일 경우에도 탈출자에 대

38) 김강일, 앞의 글, pp. 79~80.

39) 광해룡, “재중 북한이탈주민에 대한 연구: ‘지원단체 역할 및 난민 적용의 문제’를 중심으로,” 『세계지역학회보』 제19집(2002), pp. 127~128.

한 정치적 박해 및 처벌이 명백하기 때문에 국제관례상 난민에 해당하게 되며 강제송환이 금지되어야 한다는 것이다.

둘째, 북한으로 탈북자들이 강제송환 되면 처벌을 받고 있다는 것이다. 북한에서 주요 기관에 근무했던 사람, 북한으로의 복귀를 미루며 체제이탈이 의심되는 사람, 중북 탈출한 사람, 한국인이나 기독교 단체와 접촉한 사람, 한국행을 시도한 사람 등은 예외 없이 반역죄로 처벌을 받고 있다는 점에서 탈북자들 중 상당수가 여기에 해당된다는 것이다.

셋째, 국제적으로 난민의 개념은 확장 추세를 보이고 있다는 것이다. 따라서 정치적 박해가 아닌 경제적 이유(식량위기 등), 즉 생명의 절박함으로 유민이 되었다 하더라도 강제송환은 금지되고 인도주의적 관점에서 보호되어야 한다는 것이다.

이와 달리 탈북자들을 난민으로 볼 수 없다는 견해도 존재한다.⁴⁰⁾ 그 근거는 우선 난민의 개념 적용은 아직도 협소한 편이라는 것이다. 물론 난민 개념의 확장 추세가 나타나고 있지만 아직 실제 난민의 발생 현장에서 적용되는 경우는 엄격한 편이다. 왜냐하면 세계적으로 난민의 수가 급증하고 있으며 국제사회가 부담해야 하거나 또는 난민 발생의 인접 국가가 부담해야 할 정치적, 경제적 사회적 몫이 너무 크기 때문이다.

둘째, 북한이탈주민의 경우 초기의 식량위기에 따른 절박성이 시간이 경과하면서 보다 나은 삶의 형태로 변화되면서 난민 인정요구의 정당성이 퇴색했다는 것이다. 난민 인정을 요구하는 근거가 불충분해짐으로써 중국이 주장하는 경제적 이주, 불법월경에 불과하다는 주장을 반박할 근거가 매우 취약한 상태라는 것이다.

40) 위의 글, p. 129.

셋째, 현실적으로 난민 발생 현지국인 중국에서 난민 인정을 하지 않으면 UNHCR의 역량이 제한되어 있어 난민 인정이 불가능하다. 현재의 상황에서 중국 당국이 지금까지 천명한 외교적 입장을 고려할 볼 때 난민인정 가능성은 희박하다는 것이다.

넷째, 북한에서 단순히 경제적 이유로 탈북한 자에 대한 처벌의 강도를 시기별로 차이를 두어 국제사회의 인권적 압력을 무력화시킬 여지를 제공하고 난민 인정의 토대를 취약하게 하였다는 것이다.

탈북자를 난민으로 인정해야 한다는 입장에서 보면, 탈북자들이 대부분 생계난 해결을 위해 탈북한 점을 고려할 때 탈북 동기가 난민협약상의 요건을 갖추는지는 의문이지만, 탈북자들 중 정치적, 종교적 이유로 인한 박해의 우려를 갖고 탈북한 사람들은 난민으로 인정해야 한다는 것이다. 또한 굶주림으로 탈북했다고 하더라도 귀환 시 처벌을 받을 우려가 있다면 그들을 광의의 난민으로 간주할 수 있다는 논리이다. 이런 주장은 북한인권 특별보고관이 적극 수용하는 논리이다.⁴¹⁾

그렇지만 탈북자들이 북한으로 귀환할 경우 모두 “박해를 받을 우려가 있다는 충분한 이유”를 갖고 있기 때문에 난민으로 간주할 수 있는지 의문이다. 일부 탈북자의 증언이나 관련 비정부기구의 보고서에 따르면 귀환 후 조사과정에서 가혹한 대우를 받은 경우가 있다고 한다. 그런데 다른 보고에 의하면, 북한 당국이 일회성 혹은 생계형 탈북의 경우 ‘박해’가 아니라 소정의 조사절차를 끝내고 석방하고 있다는 것이다. 이러한 엇갈린 내용을 감안한다면 탈북자를 “박해를 받을 우려가 있다는 충분한 이유가

41) 서보력, 앞의 책, pp. 231~232.

있는 공포로 인하여” 북한으로 귀환할 수 없는 난민으로 일괄 규정하는 것 자체를 무리라 할 수 있다.

또한 탈북자를 난민으로 규정할 때 그것이 탈북자 문제 해결에 얼마나 기여할지도 회의적이다. 탈북자를 (현장) 난민으로 규정하려면 북한정부가 귀환한 혹은 송환된 탈북자들에게 “박해를 받을 우려가 있다는 충분한 이유가 있는 공포”를 주어야 한다. 이런 현상이 일어나는 것을 확인하고 그 후 탈북자를 난민으로 규정하는 것이 탈북자의 인권을 보호하는 일인가 의심스럽다. 사실 유엔에서 난민고등판무관실과 인권고등판무관실이 별도의 역할을 수행한다는 사실이 암시하듯이 탈북자를 난민으로 규정하는 것이 그들의 인권을 보장해주는 것이 아님에 유의할 필요가 있다. 난민 판정 및 보호는 관련국의 최종 판단에 달려 있고 난민협약 상에도 해당국이 국가안보를 이유로 난민 인정을 하지 않을 수 있는 유보 조항이 있다.⁴²⁾

지금까지 살펴본 바에 의하면, 탈북자들은 단기간의 탈북을 도모하고 단신이고 경제적 이유인 경우가 대다수인 것으로 나타나 있다. 따라서 단순히 경제적 도움만을 위해 탈북했을 경우에는 경제적 지원을 통해 북한사회로 자발적 귀환을 할 수 있도록 유도하면 되겠으나 이것 역시 쉬운 문제가 아니다. 중국정부가 우려하고 있는 것처럼 탈북 문제가 북한 경제의 구조적 원인에 기인한 것으로 일시적 도움은 근본적인 해결책이 되지 못하고 따라서 재탈북 가능성이 높다. 탈북의 근원적인 문제가 해결되지 않으면 언제나 생존을 위협하는 경제적 위기가 상존하게 되므로 유민 발생의 가능성도 존재하게 된다. 그리고 정확하게 추산할 수

42) 위의 책, p. 232~233.

없으나 소수의 인원은 정치적 박해를 피해 난민을 신청하는 경우가 있으나 이에 대한 적합한 조사가 이루어지지 않은 채 탈북자 전체를 난민으로 인정하는 것도 무리가 있을 수밖에 없다.

사실 난민 판정이 가능하기 위해 객관성의 확보가 필요하며 이와 병행하여 탈북자가 발생한 것과 관련된 국가(북한 및 중국 당국)의 유기적인 연결망을 구축하고 협조를 유도하여 국제기구 (UNHCR)에 의해 난민 결정을 하도록 해야 한다. 그러나 중국 정부의 입장을 고려한다면 이것은 쉽지 않은 과제라 할 수 있다.

2. 기획망명의 효과

2001년 이후 ‘기획망명’이라는 이름 아래 재중 탈북자들의 중국 주재 외교관서로의 탈출 러시가 이어졌다. 이러한 기획망명은 탈북자들 관련 단체들의 기획 아래 이루어졌다. 그러나 이러한 ‘기획망명’이 탈북자 문제 해결에 얼마나 많은 기여를 하고 있는가를 살펴볼 필요가 있다.

기획망명을 주선하는 탈북자 및 인권 관련 단체들을 중심으로 탈북자들을 위한 구호 및 지원사업이 더 이상의 해결방안이 보이지 않는 상황에서 국제여론을 환시시키고, 이를 통해 중국 정부에게 압력을 가함으로써 탈북자들의 인권 상황을 개선시킬 수 있을 것이라는 주장을 하고 있다. 한편, 이러한 기획망명으로 소수의 탈북자들이 망명에 성공했을지라도 중국에 남아 있는 대다수의 재중 탈북자들의 중국 생활이 더욱 어려워질 수밖에 없다는 점에서 비판적으로 보고 있기도 하다.

실제로 이러한 기획망명 이후 중국정부는 이러한 사건의 사전

방지를 위해 탈북자에 대한 감시와 단속을 강화했다. 이에 따라 북한으로의 강제송환도 증가하고 탈북자 및 인권 관련 단체들의 활동도 제약을 받고 있으며, 재중 탈북자들의 중국에서의 삶 자체가 더 힘들어지고 있는 것으로 알려지고 있다. 물론 중국정부는 국제사회의 여론을 의식해 기획망명이 성공했을 경우에는 한국정부와의 협의 하에 제3국을 통해 한국으로 보내고 있다는 점에서 기획망명 자체가 의미가 없지 않은 것은 아니다. 그렇지만 이러한 기획망명이 장기적으로 볼 때 효과가 있는지는 의문이다.

탈북자 및 인권 관련 단체들의 주장과 활동은 중국정부의 기본적인 탈북자정책과 많이 상충되고 있다. 난민지위 인정 여부는 물론이고 기획망명에서 잘 드러나고 있다고 할 수 있다. 탈북자 및 인권 관련 단체들, 그리고 일부 국가의 정부들은 인도적 측면과 인권적 차원에서 탈북자 문제를 강조하고 있지만, 중국정부는 지역의 안정과 북한정권의 위기라는 차원에서 탈북자문제를 보고 있다. 이에 따라 '기획망명'으로 탈북자문제를 국제쟁점화 하는데 성공했지만, 이로 인해 중국과 북한정부의 강력한 대응을 초래함으로써 이후 재중 탈북자들의 생활은 더욱 어려워졌다고 볼 수 있다.

탈북자 문제를 인권적 차원에서만 접근하여 임시방편적이거나 실현가능성이 희박한 방안을 강구하기 보다는 보다 현실적이고 근본적인 대책을 마련할 필요가 있다 하겠다.

V. 결론: 정책적 제안

중국은 탈북자문제를 사회주의적 기준에 의한 주권의 문제로

보고 조선족과 연계된 어떠한 분리 민족주의도 배격한다는 입장에서 대하고 있다. 이에 따라 중국은 탈북자의 난민 신청을 접수하지 않은 채 불법월경자로 간주하여 '변경지역관리 의정서'에 의거해 북한으로 강제소환하고 있다. 중국정부는 탈북자는 난민이 아니라 일시적 유민이자 불법적인 월경자이며, 이 문제는 국제적 문제가 아니라 중국 내부의 문제이자 북한과의 양자문제라고 규정하고 있다. 중국정부는 북한과의 관계, 그리고 탈북자의 대량 발생으로 인한 북한체제의 위기가 동북아의 불안정으로 이어질 것을 우려하고 이러한 정책을 추진하고 있다. 즉, 난민 지위 인정으로 인한 대량의 탈북자 유입은 더 큰 문제를 야기할 수 있다는 입장이다.

따라서 탈북자의 중국 내 재외공관과 국제기구 진입 행위는 불법적이며 중국의 사회질서를 저해하는 행위라는 입장을 나타내고 있다. 그러나 탈북자의 중국 내 재외공관 진입이 성공했을 경우에는 국제여론을 고려하여 이들을 국내법, 국제법, 그리고 인도주의 원칙 등을 종합적으로 고려하여 처리한다는 입장을 보이고 있다.

중국정부의 탈북자 정책은 우선은 기본적으로 탈북자 문제를 중국과 북한의 문제로 처리하는 것이다. 따라서 북한과의 협력을 통해 탈북 행위를 방지하여 탈북자 문제를 근본적으로 차단하는 것이다. 그리고 만약 일부 탈북자 문제가 국제적인 문제가 된다면 당사국들과의 협의를 거쳐 한국행을 성사시키고 있다. 이러한 정책은 기존의 동북아 및 동북 3성의 안정을 위한 것이라는 게 중국정부의 입장이다.

사실 모든 재중 탈북자들을 난민으로 보기 어렵다. 따라서 탈

북자들을 유형별로 나누어 지원대상자에 따른 적합한 방안을 제시하는 것이 필요하다. 정치적 난민일 경우에는 난민으로 규정하거나 적극적으로 남한 입국을 유도해야겠지만 단순한 식량위기 때문에 또는 보다 나은 생활을 위해 북한을 탈북했을 경우에는 난민으로 규정하기 어려울 뿐만 아니라 난민지위를 부여하려는 접근은 실효성이 적다. 왜냐하면 국제적으로 경제적 이유로 인한 난민 지정이 어려울 뿐 아니라 이는 중국 당국의 기존 주장을 확인한 결과에 지나지 않으므로 중국을 설득하기가 여의치 않기 때문이다. 따라서 중국당국과의 접촉에서 중국의 입장을 전향적으로 검토하고 현실적으로 해결해 나가는 방안을 강구할 필요가 있다.

이런 측면에서 광해룡이 제시한 대안을 고려해 볼 필요가 있다.⁴³⁾ 우선 근본적으로 탈북자 발생이 감소하도록 유도해야 한다. 북한 식량난과 경제위기를 해소할 수 있도록 농업개발 및 남북경협을 강화하는 것이다. 둘째, 자발적 귀환을 선택할 수 있는 방안을 강구한다. 경제적인 이유로 탈북한 대다수의 탈북자들을 적극적으로 자발적 귀환을 유도하도록 하는 방안도 신중하게 검토해야 한다. 탈북자들을 북한으로 자발적 귀환하도록 유도하는 것이 마치 인도주의를 포기한 것처럼 논의한다면 잘못이다. 다만 자발적 귀환이 강제 귀환으로 변질되지 않도록 중국과 긴밀히 협의함과 동시에 대북지원과 연계하여 북한을 설득할 필요가 있다.

셋째, 탈북자들을 위한 효율적인 지원정책을 수행하기 위한 정부와 민간단체 간의 긴밀한 협조체제를 구축해야 한다. 넷째, 정

43) 광해룡, 앞의 글, pp. 135~137.

치적 난민과 경제적 탈북자를 구분하기 위한 기준 마련과 중국 정부가 구별 대응할 수 있도록 협조 및 견인해 나가야 한다. 다섯째, 대중국 협상력을 높이기 위한 관련 단체 및 전문가 네트워크를 구성해야 한다.

현실적으로 실현이 어려운 난민 인정만을 추구하기 보다는 북한이탈주민 유형별 분석을 통해 본인이 원하는 경우 처벌받지 않고 귀환하도록 도와주며 아울러 자발적 귀환자에게 경제적인 도움을 줄 수 있는 방안을 강구해야 한다. 제3국(중국)에 체류를 원하는 경우 이를 적극 도와주고 정치적 이유나 난민의 충분한 사유가 있고 한국행을 원하는 경우는 공식적이든 조용한 외교든 모든 방법을 통해 제3국행을 도와주는 구체적인 프로그램을 실행하는 것이 필요하다 하겠다.

Ⅰ 참고문헌 Ⅰ

곽해룡, “재중 북한이탈주민에 대한 연구: ‘지원단체 역할 및 난민 적용의 문제’를 중심으로,” 『세계지역학회보』 제19집 (2002).

-----, 『북한이탈주민 현황과 문제』 (서울: 한국학술정보, 2005).

김강일, “탈북자문제에 있어서의 중국의 정책과 향후 전망,” 국가인권위원회, 『재외 탈북자 인권과 국제사회 동향』(북한인권 국제심포지엄 자료집, 2007년 11월 7일).

김수암, “해외체류 탈북자 문제 쟁점과 과제,” 현대북한연구회 엮음, 『현대북한연구의 쟁점 2』(서울: 한울, 2007).

- 서보혁, 『북한인권: 이론·실제·정책』(서울: 한울, 2007), p. 233.
- 양철훈, “중국의 탈북자문제와 해결책,” 국가인권위원회 주최 북한인권 국제심포지엄 자료집(2004. 12. 1).
- 윤여상, “북한주민의 국내입국과정 분석과 개선방안: 비제도적 입국과정과 전문개입자 역할을 중심으로,” 북한인권정보센터, 『재외 탈북자 및 북한인권문제에 대한 새로운 접근』(북한인권정보센터 하계 북한인권 워크숍, 2004).
- , “재외탈북자 실태와 지원체계: 중국지역을 중심으로,” 『통일연구논총』 제7권 2호(1998).
- 이금순, 『북한주민의 국경이동 실태: 변화와 전망』(서울: 통일연구원, 2005).
- , 『탈북자문제 해결 방안』(서울: 통일연구원, 1999).
- 이혜영·서대교, “재중 탈북자 문제에 대한 현실적, 점진적 그리고 건설적 접근,” 국가인권위원회, 『재중 탈북자 인권관련 전문가 간담회 자료』(서울: 국가인권위원회, 2007).
- 정주신, “중국 내 탈북자의 처리문제와 해결방안,” 『한국동북아논총』 제40집(2006).
- 제성호, “해외탈북자의 법적 지위와 처리방향,” 『서울국제법연구』 9권 1호(2002).
- 좋은벗들, 『북한식량난과 북한인권』(2004).
- 최창동, 『북한이탈주민, 어떻게 할 것인가』(서울: 두리, 2000), pp. 103~107.
- 통일부, 『북한이탈주민 대책의 현황과 과제』(1989.9).
- 통일연구원, 『2007 북한인권백서』(서울: 통일연구원, 2007)
- UNHCR, 장복희 역, 『난민 관련 국제조약집』(국제연합 난민고

등판무관 사무소, 1997).

Joel Charney, "North Korean Refugees in China: the Current Situation and Strategies for Protection," Testimony to the Senate Committee on Foreign Relations, November 4, 2003.

Wang Yisheng, "perspective on 'North Korean Escapees' in China," Human Security in Northeast Asia: focusing on North Korean Migration into and through China, Conference Program, January 6, 2004.

한영진, "중국의 탈북자 단속 강화정책과 재중 탈북자들의 탈중 (脫中) 러시," http://www.nkhumanrights.or.kr/newsletter/talbuk_view.html?table=humanity&page=1&no=131&keyfield=&key= (검색일: 2007년 11월 29일)

8

일본 ‘북한인권법’의 기조와 내용 분석

차 문 석 (성균관대학교, 정치학박사)

- I. 서론 / 307
- II. 일본의 ‘북한인권법’의 제정 배경 / 310
 - 1. 일본의 대북한 정책과 일본인 납치문제 / 310
 - 2. ‘북한인권법’의 제정 배경 / 315
- III. 북한인권법의 기조 및 내용 / 319
- IV. ‘북한인권법’ 이후의 일본의 대북한 인권정책 / 324
 - 1. 납치문제의 국제화와 대북 경제 제재 / 324
 - 2. 북한인권법의 개정: 일본의 독자화 / 326

일본 ‘북한인권법’의 기초와 내용 분석

I. 서론

북한을 둘러싼 인권 문제가 국제적으로 제기된 역사는 짧지 않다. 이미 1980년대부터 국제인권기구와 NGO들이 북한 인권 문제를 제기하였다. 국제엠네스티(Amnesty International), 아시아와치(Asia Watch) 등이 북한 내 정치범 문제와 정치적 자유의 제한, 러시아 벌목공 문제 등을 제기했던 것이다. 그리고 1994년에 유엔 인권소위원회 불법구금위원회는 북한의 러시아 벌목공 처우문제에 대해 결의안을 채택했으며, 1995년 인권위원회와 1997년 3월 인권소위원회는 북한의 인권문제를 거론하였다. 1997년 8월 21일 유엔 인권소위원회 제49차 회의에서는 북한의 인권상황에 대한 공개와 개선을 촉구하는 결의안을 표결했다.¹⁾ 1998년에도 유엔 인권소위원회는 북한인권 결의안을 채택하였으며, 2003-2005년에도 3차례에 걸쳐 연속적으로 북한인권 결의안을 채택하였다. 2007년에는 유엔 총회 제3위원회가 한국정부가 기권한 가운데 유럽연합(EU)과 일본 등이 제출한 ‘대북인권 결의안’²⁾을 채택하였다.

1) 이원웅, <http://www.humanrights.or.kr/old/HRLibrary/HRLibrary16-owlee2.htm>(검색일 2007년 12월 3일)

2) 2007년 10월 20일에 유엔 총회 제3위원회에서 통과한 대북결의안은 “유엔 총회는 2007년 10월 2일부터 4일까지 남북정상회담 개최, 10월 4일 남북 양측 지도자에 의한 남북 관계 발전과 평화변영을 위한 선언 채택 및 최근 6자회담의 진전 등을 환영하고 효과적인 후속 조치 등을

개별 국가로는 미국이 2004년 10월에 ‘북한인권법’을 처음으로 제정하였다. 미국의 ‘북한인권법’을 벤치마킹한 일본판 ‘북한인권법’이 2006년 6월에 일본의 참의원 본회를 통과하여 정식 법안으로 성립되었다. 이 법안의 공식 명칭은 “납치문제와 그 이외 북한 당국에 의한 인권침해 문제에 대처에 관한 법률안”(이하 북한인권법)이다. 이 법에는 ‘일본인 납치 문제 등 북한의 인권 상황이 개선되지 않을 경우’에는 ‘북한에 대한 경제 제재를 발동하도록’하는 내용을 담고 있다.

일본에서 ‘북한인권법’을 둘러싼 논의의 핵심에는 ‘일본인 납치 문제’가 있다. ‘일본인 납치문제’는 북한과 일본의 국교정상화로 가는 길목에서 최대의 걸림돌이 되어 왔다. 2005년 세계인권대회에서 사이카 후미코(齊賀富美子) 일본 인권담당대사는 “납북자 문제는 일본의 국가 정책에서 최우선 순위”라며 “북한 인권문제는 국제 사회가 공동으로 해결해야 한다”고 말했다. 일본은 지금까지도 일본인 납치문제의 해결 없이는 북일 국교정상화는 불가능하다는 입장을 가지고 있다.

그럼에도 불구하고 현재 북한과 일본 간에는 북일 국교정상화를 목표로 실무회의가 진행 중에 있다. 2007년 3월에 베트남의 하노이에서 첫 번째 북일 국교정상화 실무회의가 개최되었고, 2007년 9월 5-6일에 몽골에서 열린 두 번째 북일 국교정상화 실무회의가 개최되었다. 이 두 차례의 실무회의가 진행되었지만 북한의 일본인 납치문제 해결과 관련하여 가시적인 진전을 보지 못했다. 그럼에도 북한 측은 현재 북한 내에 있는 요도호 납치범들³⁾을 추방함으로써 납치문제의 진전을 모색하고 있는 것으로

통해 북한의 인권 개선을 장려”한다고 선언했다.

보인다.4) 북한의 김철호 외무성 부국장은 “북일 양측의 신뢰 관계가 확립되면 납치사건의 재조사 관련 논의도 가능하다고 밝혔다.5) 하지만 일본 측은 ‘납치 문제’를 해결할 수도 안할 수도 없는 상태에 빠져 있다. 아베 신조((安部晋三) 前 총리 등 집권 자민당 측은 북한의 일본인 납치 문제를 크게 부각시켜 일본 보수층의 정치적 지지를 이끌어 냈지만, 현재 일본 국민들의 반복 감정을 자민당 정권 스스로도 이제는 마음대로 통제할 수 없는 상황이 창출된 것이다.6)

이 논문에서는 일본에서 2006년 6월 23일 제정된 ‘북한인권법’의 기초와 내용을 분석하고자 한다. 이를 위해서 이 법이 제정 되게 되는 경위와 배경들을 살펴보고, 이 법안이 제정된 이후 일본의 북한인권 정책의 실행에 관련된 상황들을 정리하고자 한다.

-
- 3) 1970년 3월 31일 일본 적군파대원 9명이 하네다(羽田)발 후쿠오카(福岡)행 일본항공(JAL)소속 여객기 ‘요도호’를 납치해 승객과 승무원 129명을 인질로 삼고 북한으로 보내줄 것을 요구한 일본 최초의 공중납치사건의 범인들을 말한다.
 - 4) 당시 미국무부의 톰 케이스(Tom Casey) 부대변인은 2007년 9월 6일 정례기자설명회에서 당시 회의는 양국 모두로부터 실무적인 분위기에서 유용했다(Those discussions were held in business like atmosphere and I think both sides describe them as useful)고 평가했으며, 일본의 당시 외상이었던 마치무라 노부타카(町村信孝)도 같은 날 실무회의가 구체적인 진전은 없었지만 향후 일본인 납치문제를 해결할 수 있는 토대를 닦았다고 긍정적으로 평가한 바가 있다.
 - 5) 그는 적군파 요도호 납치범들의 신병을 인계해 달라는 일본 측 요구와 관련해서 일본과 납치범들의 대화를 중개할 용의가 있음을 밝혔다고 한다.
 - 6) 미국의 사회과학원(SSRC)의 레온 시갈(Leon Sigal)의 말에 따르면 문제가 일본에 있다고 주장하기도 했다. “북한은 이미 수년 전부터 요도호 납치범을 일본에 넘겨주려 했지만 문제는 이들을 넘겨받아 어떻게 처리해야 할지 모르는 일본에게 있다”(The North has been ready to do that for years. The problem is the Japanese can't figure out....)고 말할 정도로 납치문제가 양국의 국교정상화로 가는 데 여전히 중요한 걸림돌이 될 것이다.

II. 일본의 ‘북한인권법’의 제정 배경

1. 일본의 대북한 정책과 일본인 납치문제

현재 일본 정부는 일본인 납치문제에 모든 것을 걸고 있는 듯한 태도를 보여주고 있다. 이는 일본의 ‘북한인권법’에서도 마찬가지였다. 일본은 북한과 관련된 모든 문제(미사일 문제, 핵문제, 인권문제 등)에 일본인 납치문제를 거론함으로써 납치문제를 의제들과 연계시키려고 노력하고 있다. 심지어는 미국의 테러지원국 지정⁷⁾ 및 해제를 결정하는 기준에도 일본은 ‘납치문제’를 테러로 간주하도록 주장해 왔으며 북핵문제 해결을 목적으로 하는 6자회담의 장에 있어서도 마찬가지로 납치문제를 제기하여 왔다.

이러한 상황을 염두에 둔다면, 일본의 대북한 정책을 일본인 납치문제를 중심으로 정리하는 것이 ‘북한인권법’이 제정되는 맥락을 이해하는데 커다란 도움이 될 수 있을 것이다. 북한과 일본은 1991년부터 수교 회담을 시작했다.⁸⁾ 1991-1992년에 모두 8차례의 회담이 이루어졌지만 북한 핵문제와 이은혜 문제로 결렬되었다. 그 이후에도 현재까지 간헐적으로 수교회담이 재개되어 왔으나 북한 핵문제와 일본인 납치 문제로 북일 수교회담은

7) 대한항공기 폭파사건 등을 계기로 1988년 법률에 의해 정해진 제도였다. 원래 매년 1차례 국무성이 대통령의 승인을 얻어 지정한다. 북한은 1988년 대한항공기 폭파사건으로 테러지원국으로 지정되었다.

8) 1990년 일본 자민당 부총재였던 가네마루(金丸信)의 북한 방문으로 북한과 일본 간에 국교정상화 교섭을 시작하기로 합의했다. 당시 미국은 일본정부에 교섭과정에서 북한의 핵사찰을 강제할 것으로 요구했으며 이에 일본은 이를 수용하여 남북 상호 사찰을 수교전제조건으로 강화했다.

정체를 면치 못했다.⁹⁾

북한과 일본 간에 관계를 정상화하려는 움직임은 2002년에 다시 나타났다. 당시 북한으로서는 대일 접근을 간절히 원하고 있었다. 북한은 스파이 혐의로 억류된 일본의 니혼게자이신문(日本經濟新聞) 기자를 무조건 석방했으며 나아가 북한 적십자가 실종된 일본인에 대한 재조사를 시작하겠다고 발표했다. 북한의 이러한 노력은 일본 정부로 하여금 대북 돌파구를 적극적으로 찾게 만들었다. 일본에게 대북한 관계정상화는 무엇보다도 한반도에 일본의 영향력 행사를 증진시킬 수 있는데다 경제파탄 상황에 있는 북한에 대해 일본이 유일하게 대규모의 식민지 보상차원에서 경제 원조를 할 수 있었기 때문이었다.

2002년 9월 17일에 고이즈미(小泉純一郎) 수상이 평양을 방문하여 제1차 북일 정상회담이 이루어졌다. 고이즈미 수상의 평양 방문 때 김정일 위원장이 일본인 납치에 관해 시인하고 공식 사과하였으며 재발 방지를 약속하였으나 일본 국내에서는 납치된 5인의 죽음에 대해 엄청난 분노가 일었고 대북 비난 여론이 빗발쳤다. 납치자에 대한 일본 여론의 분노는 북한과 일본이 애초에 생각했던 것 보다 훨씬 심각했다. 결국 고이즈미 수상의 평양 방문 뒤 10월에 재개된 북일 국교정상화 교섭은 대북 여론의 악화와 북한 핵문제¹⁰⁾로 더 이상 지속될 수 없었다. 그 이후 일본은 대북 압박노선으로 전환하게 되었다.

일본 국내에서는 북한의 일본인 납치가 사실로 드러나고 이들

9) 이에 대해서는 강태훈, “일본외교정책의 독자성과 한계: 대북정책을 중심으로”, 『日本學報』 제68집(2006.8), 276쪽을 참조할 것.

10) 당시 북한은 우라늄 농축 핵 개발을 시인하였다.

중 5명이 일본으로 돌아오면서 북일 관계는 악화되었으며 대북 강경파의 입지가 강화되었다. 이러한 일본 내 분위기 속에서 2004년 2월에 일본 의회는 북한과의 교역 및 대북 송금을 금지하는 법안을 통과시켰다. 고이즈미 총리가 이 법을 집행할 의사가 없었음에도 불구하고 대북 강경파들이 북한을 위협하기 위해서 이 법을 통과시킨 것이다.

그럼에도 불구하고 일본 정부의 대북 막후교섭은 지속되었는데, 2004년 5월 22일 고이즈미 총리가 두 번째로 평양을 방문하였다.¹¹⁾ 고이즈미 총리는 평양을 방문하여 북한에 대해 경제제재를 하지 않을 것임을 약속하면서 식량 25만 톤, 1000만 달러의 의약품을 지원하고 재일 한국인에 대한 차별을 시정하겠다고 하였다. 하지만 당시 피랍자 가족 단체들은 고이즈미 총리의 방북이 최악의 성과를 낳았다고 비판했다. 그러나 당시 일본 국민의 약 70%는 고이즈미 총리의 방북을 긍정적으로 평가하고 있었다.¹²⁾ 결국 일본의 여론은 2004년 12월 일본인 납치의 상징인 요코타 메구미(横田めぐみ)씨 유해의 DNA 검사 결과를 놓고 북한 측의 성실하지 못한 태도를 비판하면서 북한에 대한 국민들의 분노를 확대시켜 나갔다. 이러한 여론을 등에 업고 일본

11) 고이즈미 총리는 당시 평양으로 떠나기에 앞서 방북 목적을 다음과 같이 설명했다. “현재의 비정상적인 일북 관계를 정상화하고 적대적 관계를 우호적 관계로 바꾸며 대결을 협력으로 변화시키는 것은 양국의 국익에 부합된다”. 하루키-매크맥, “북일관계의 비판적 회고(3)”, 프레시안.

12) 2004년 5월 23일 『아사히신문』의 여론 조사에 따르면 응답자의 67%가 고이즈미의 방북을 긍정적으로 평가했고, 북일 국교수립에 대해서도 47%가 찬성하고 반대는 38%에 그쳤다. 그리고 고이즈미를 감정적으로 비판한 피랍자 가족 단체들에게 전국 각지에서 항의 편지가 쇄도했다고 한다. 하루키-매크맥, 앞의 글.

은 북한에 대한 “인도적” 지원조차도 동결해 버렸다.

사실 일본인 납치 문제가 일본 정치의 중심 의제로 부상했던 것은 ‘북한에 납치된 일본인을 구하기 위한 전국모임’, ‘피랍자가족 전국 모임’, ‘일본인 피랍자들을 위한 의원 모임’ 등 3개 단체가 벌인 거국적인 운동 때문이었다. 이 단체들은 모두 납치 문제 해결을 위해 북한에 최대한의 압력을 가해야 하며, 협상이 실패로 끝날 경우 무력을 사용해서라도 피랍자들을 북한에서 구해내야 한다고 주장하고 있었다. 이러한 사회 여론을 등에 업은 정치가가 바로 아베 신조 前수상이었다. 그는 고이즈미 총리의 평양방문 시에 일본인 납치에 대한 김정일 위원장의 사죄가 없으면 공동선언에 조인하지 말 것을 강력히 주장했다는 사실과, 5명의 납치 피해자가 일본으로 일시 귀국했을 때 그들을 북한으로 돌려보내지 않을 결정을 주도했다는 사실이 매스컴에 보도되면서 국민적 영웅이 되었다. 아베 신조가 수상이 되면서 일본의 모든 국제정치적 의제들은 ‘납치문제’라는 폐쇄회로에 갇혀 버리게 되었다.

〈일본인 납치 문제를 둘러싼 북한-일본 간의 연표〉

• **제1차 북일 정상회담**(2002년 9월 17일)

‘평양선언’. 김정일 위원장이 일본인 납치를 처음으로 인정하고 사과. 납치자 중 4명은 생존, 8명은 사망, 1명은 북한입국 미확인. 이에 고이즈미 총리는 계속 조사, 생존자의 귀국, 재발방지를 요구.

• **일본, 사실조사팀의 파견**(2002년 9월 28일-10월 1일)

일본 정부가 파견한 사실조사팀이 생존자와 면담하고 미확인에 대한 정보수집에 노력.

- **5명의 납치자의 귀국**(2002년 10월 15일)

납치자 5명이 일본으로 귀국하여 가족과 재회

- **제2차 북일 정상회담**(2004년 5월 22일)

북일 간의 신뢰관계의 회복을 도모하기 위해서 고이즈미 총리의 재방문. 납치문제를 필두로 하는 북일 간의 문제와 핵, 미사일 등 동북아시아 지역의 평화와 안정에 관련된 안전보장상의 문제 등에 대해 논의.

- **북일 실무자회의**(2004년 8월 11-12일, 9월 25-26일, 11월 9-14일)

8월 11-12일 북경에서 1차 북일 실무자회의가 개최. 9월 25-26일 북경에서 2차 북일 실무자 회의가 개최, 11월 9-14일 평양에서 3차 실무자회의가 개최

- **북일 포괄병행회의**(2006년 2월 4-8일)

북경에서 ‘납치문제 등의 현안사항에 관한 협의’, ‘안전보장에 관한 협의’, ‘국교정상화 교섭’ 등 3가지를 병행해서 협의하는 회의가 개최.

- **북한의 탄도미사일의 발사 및 핵실험**(2006년 7월 5일, 10월 9일)

북한의 탄도미사일 발사에 대해서 일본 정부는 만경봉 92호의 입항금지를 포함한 9개 항목의 대북조치를 즉각 실시.

북한의 핵실험 실시에 대해서 일본정부는 10월 11일 모든 북한 선박의 입항금지와 모든 품목의 수입 금지를 포함한 4개 항목의 대북조치를 발표

- **북일 국교정상화를 위한 작업**(2007년 3월 7-8일)

자료: 日本外務省(<http://www.mofa.go.jp/mofaj/index.html>), “北朝鮮による日本人拉致問題”(2007년 7월)에서 정리.

2. ‘북한인권법’의 제정 배경

일본 내에서 북한의 일본인 납치문제는 ‘북한인권법’을 제정하는데 핵심적인 요소로서 기능했다. 일본의 ‘북한인권법’은 북한의 일본인 납치문제를 정면에서 이용하고 있으며, 납치 문제는 ‘북한인권법’을 통해서 제도적으로 승화되었다.

일본의 ‘북한인권법’은 2006년 6월 8일 일본의 연립정권에 참여하고 있던 자민당, 공명당, 민주당이 3당 단일안 제출에 합의하고, 중의원의 ‘납치문제 특별위원회’ 위원장이 중의원 본회의에 제출하는 형태를 취함으로써 일주일이라는 짧은 시간에 급속하게 추진되어 제정되었다.¹³⁾

일본에서 ‘북한인권법’이 제정되게 된 배경에는 여러 가지가 있을 수 있겠지만 그 중에서 이 법안의 제정에 기여한 가장 광범위한 맥락은 이 법안이 북한에 대한 압박 조치의 일환이라는 틀 속에서 제정되었다는 것이다. 2005년에 이미 일본은 북한 인권에 관한 법안을 제정하려고 시도했으며 2006년 2월에 자민당과 민주당이 북한인권법안을 제정한다는 당론을 정함으로써 추진되게 되었다.¹⁴⁾ 이 인권 법안은 “납치문제와 그 이외 북한 당국에 의

13) 자민당, 공명당, 민주당 3당이 단일법안을 제출하기로 합의한 것이 6월 8일, 수정안에 합의한 것이 6월 9일이었고, 6월 12일에 중의원 납치문제 특별위원회 통과, 13일에 위원장 제출안건의 형태로 중의원 본회의를 통과한 것이다.

14) 일본은 ‘북한인권법안’의 제정 외에도 기존의 일본 국내법을 통하여 북한을 압박해 들어갔다. 대표적인 것이 조선총련의 시설에 대한 면세혜택을 철회했던 것이다. 그리고 일본 경찰을 통해서 북한과 거래하는 일본 내 회사들을 포위해 들어갔다. 2005년 2월부터 압수수색이 시작되었다. 이준규, “대북 압력 높이는 일본, 한미일 대북포위망(?)”, 평화네트워크(2006.03.29) 참조.

한 인권침해 문제 대처에 관한 법률안”(이하 북한인권법)이라는 명칭을 달고 2006년 6월 13일 일본 중의원에서 통과되었으며, 같은 달 6월 23일에 중의원 법률 제96호로 제정되게 되었던 것이다.

당시 이 법안을 제정하기 위해서 일본인 납치 문제 관련 단체들, 탈북자 지원 단체들, 반북 단체들이 전력을 다하여 활동을 개시하였다. 일본의 여야 각 당들도 북한인권법의 제정에 적극적이었다. 당시 일본 정부가 북한과 대화를 시도하였지만 별다른 진전을 보지 못하자 당 차원에서 북한인권법을 추진하기 시작했던 것이다. 제1야당인 민주당이 가장 적극적이었는데 민주당은 북한인권법안 제정에 나서 2005년 2월 25일에 자체 안(案)인 “북한이 관련된 인권침해의 구제에 관한 법률안”을 중의원에 제출하였다. 자민당도 3월에 “북한인권 침해 문제 대처 법안”을 자체로 승인하였다.¹⁵⁾ 그리고 이 법안들은 공명당과의 협의를 거쳐 의원 입법으로 중의원에 제출하여 최종적으로 2006년 6월 13일에 통과되었던 것이다.

일본의 ‘북한인권법’의 제정은 여러 가지 목적을 가지고 있었다고 볼 수 있다. ‘북한인권법’이 제정되기 전인 2006년 2월에 한 반도의 남북한은 적십자회담에서 납북자 문제에 대해 성과를 내놓고 있었다. “이산가족 문제에 전쟁 시기 및 그 이후 시기 소식을 알 수 없게 된 사람들에게 대한 생사 확인 문제를 포함시켜 협의 해결해 나가기로 한다”는 문구를 넣기로 합의한 것이었다. 이

15) 당시 북한은 “일본 반동들이 미국의 북조선 인권법과 유사한 자체의 법안이라는 것을 작성해 이달 중 국회에 제출하려 한다”면서 “대조선 적대감에 사로잡혀 몰인지 불인지 모르고 헤덤비는 자들의 망동”이라고 비난했다. 『로동신문』 2005.01.07.

러한 남북한 간의 남북자 관련 협의가 이루어짐에 따라 일본도 또한 일본인 납치 문제를 ‘국민적이고 국가적인 과제’로 여겨온 터라 이 기회에 대북 강경론자들이 이를 이용한 것이라는 추측이 가능하다.¹⁶⁾

사실, 일본의 대북 경제 제재론의 대두와 북한인권법의 제정은 표면적으로는 요코타 메구미씨의 ‘가짜 유골’ 파문이 결정적이었다. 그리고 일본의 북한인권법의 필요성이 최종적으로 제기될 수 있었던 배경은 바로 2004년 10월 미국의 북한인권법 제정이었다. 일본의 북한인권법은 미국의 북한인권법을 벤치마킹했다는 것은 당시 법안을 추진했던 주체들이 인정했던 바였다.

그리고 ‘북한인권법’은 북한의 일본인 납치사건을 포함한 북한의 인권침해 실태를 파악하고 인권침해를 방지하는 것이 목적이 라고 하지만 사실상 일본인 납치사건을 중심으로 하여 북한을 압박하기 위한 목적을 가지고 있었다고도 볼 수 있다. 어떤 측면에서 ‘북한인권법’은 일본의 대북 제재 조치의 완결판¹⁷⁾이라는 의미도 갖고 있었다. 현재까지도 일본의 ‘북한인권법’의 제정은 일본인 납치 피해자 문제의 해결이나 북한 주민들의 인권 개선보다는 납치 피해자 문제로 강경해진 일본 내 반복 여론을 악용하여 대북 제재를 시도한 것이라는 평가가 일반적이다. 일본은 이미 북한의 미사일 발사 때 이를 자국에 대한 위협이라고 간주했으며 독자적으로라도 대북 제재를 취하겠다고 공언했던 바가 있었다.

그렇다면, 납치문제에 대한 국민적 분노를 이용한 ‘북한인권법’

16) 이준규, “일본 북한인권법 통과 의미와 전망”, 『통일한국』 2006년 7월호, 66-67쪽.

17) 이준규, “대북 압력 높이는 일본, 한미일 대북포위망(?)”, 평화네트워크(2006.03.29) 앞의 글.

의 제정으로 일본이 북한을 제재할 수단을 얻었다고 할 수 있는가. 전문가들은 경제제재는 여러 나라가 동시에 가할 때만 효과가 있다고 지적하고 있으며, 게다가 북한경제 전문가들은 최근 수년간 북일 교역이 급격하게 줄었다는 점에서 일본의 대북 경제 제재는 별 효과가 없다고 지적하고 있다. 여하간 일본 의회에서 ‘북한인권법’이 통과되면 2004년 2월에 이미 통과한 대북 송금을 제한한 ‘외환관리법’과 북한 선박의 입항금지 조항을 담은 ‘특정 선박입항금지법’에 이어 세 번째 대북 제재 입법이 될 터였다.

실제로 중의원에서 ‘북한인권법’이 통과되자 당시 관방장관이었던 아베 신조가 일본인 납치 문제 해결을 위한 대북한 압박 정책의 일환으로 제3국을 경유한 북한-일본 간 ‘우회무역’에 대한 감시를 강화하라고 관계 당국에 지시하였다는 사실도 이 법이 사실상 대북 제재를 목표로 하는 입법임을 드러내는 것이었다.

하지만 일본의 ‘북한인권법’의 제정은 많은 반대에 부딪치면서 이루어졌다는 점도 인식해야 할 것이다. 당시 일본의 인권시민단체들은 일본 의회의 북한인권법 제정 추진을 중단하고 대북 압박과 제재 조치들을 철회할 것을 촉구하며 반발하였다. 그리고 일본의 공산당과 사민당이 ‘북한인권법’ 제정에 대한 반대 성명을 제출했다. 공산당은 2006년 6월 12일 국회에서 기자회견을 열어 일본의 주권을 침해한 국제적인 범죄인 납치문제와 북한의 국내 인권문제를 같은 선상에 두고 다루는 것은 문제가 있다고 주장했다. 또한 탈북자 지원은 탈북을 조장하는 것이며 북한에 대한 내정간섭이라고 비판했다. 사민당은 한국, 중국, 러시아의 협력을 얻지 않은 상태에서 일본만이 감정적으로 배타적으로 행동한다면 납치문제의 해결에 역효과를 낼 것이라고 비판했다.¹⁸⁾

Ⅲ. 북한인권법의 기초 및 내용

2006년 6월 13일 일본의 중의원은 일사천리로 “납치문제와 그 이외 북한 당국에 의한 인권침해 문제 대처에 관한 법률안”(북한인권법)¹⁹⁾을 통과시켰다. 이 법안은 당초 일본의 연립여당과 민주당이 각각 제출했던 북한인권법안을 합친 것으로 여당안을 기초로 하되 민주당안의 탈북자 지원 조항이 첨가되었다.

당시 민주당은 북한에 의한 납치피해자 등을 조사하는 대책본부를 설치하고 탈북자를 보호하는 등의 내용을 담은 “북한이 관련된 인권침해의 구제에 관한 법률안”²⁰⁾을 2005년 2월 25일에 중의원에 제출하였다. 민주당은 법률안을 제출하면서 “납치문제의 해결 등 북한 당국에 의해 침해되고 있는 인권의 구제 및 북한에서의 인권상황의 개선에 이바지하기 위해서, 납치문제에 대한 대처에 관한 국가의 책무를 명백히 함과 함께, 탈북자의 보호 및 지원, 대북 지원과 관련된 기본 원칙 등에 대해 정할 필요가 있다”면서 이 법률안을 제출하였다. 당시 민주당이 제출한 법안의 목차는 다음과 같다.²¹⁾

18) 이준규, “일본 북한인권법 통과 의미와 전망”, 『통일한국』 2006년 7월호, 69쪽에서 인용.

19) 북한에 의한 납치문제 등에 관한 특별위원회 위원장이 제출, 중법(衆法) 제38호. <http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index.htm>(일본 중의원 홈페이지) 참조

20) 주요 내용은 내각부에 총리를 본부장으로 하는 ‘납치피해조사대책본부’ 및 납치문제 특별담당 장관을 설치하고, 탈북자는 탈북 경위와 상관 없이 유엔 난민조약에 근거, 난민에 준한 보호와 지원을 받는다는 내용이다.

21) 민주당이 제출한 법률안 전문에 대해서는 <http://www.masaharu.gr.jp> 참조

“북한이 관련된 인권침해의 구제에 관한 법률안”(2005년 2월 25일
중의원 제출)

- 제1장: 총칙(제1조)
- 제2장: 납치문제에 대한 대처(제2조-제5조)
- 제3장: 탈북자의 보호 및 지원(제6조-제15조)
- 제4장: 북한에 대한 지원과 관련된 기본원칙(제16조, 제17조)
- 제5장: 북한에서의 인권상황의 개선을 위한 노력(제18조, 제19조)
- 제6장: 벌칙(제20조, 제21조)
- 부칙

이렇게 하여 ‘북한인권법’은 같은 해 6월 23일에 법률 제96호로 제정되었다. 당시 중의원은 이 법안이 “2005년 12월 16일에 채택된 [북한 인권 상황에 관한 유엔 결의]를 근거로 일본의 매우 중요한 국민적 과제인 납치문제의 해결을 비롯하여 북한 당국에 의한 인권침해 문제에 대처하는 것은 국제사회 전체가 함께 임해야 할 과제라는 점에 비추어 이 문제에 관한 국민적 인식을 확산시키는 것과 함께 국제사회와 제휴하면서 북한 당국에 의한 인권 침해 실태를 해명하고 또한 그것을 억제하고자 한다”(〔북한인권법〕 제1조)고 그 의의를 서술하였다.

일본의 ‘북한인권법’은 다음과 같이 구성되어 있다.²²⁾ 시각적 이해의 편의상 법안을 먼저 소개하고 나중에 이 법안의 기조와 내용을 분석하였다.

22) <http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index.htm>(일본 중의원 홈페이지) 참조

[국가의 책무]

○ 제2조: 국가는 북한 당국에 의한 국가적 범죄 행위인 일본 국민의 납치 문제(이하 「납치 문제」라고 한다)를 해결하기 위해 최대한 노력한다.

- 정부는 북한 당국에 의해서 납치되거나, 또는 납치된 것으로 의심되는 일본 국민의 안부 등에 대해 국민들에게 광범위한 정보를 제공함과 동시에 스스로 철저한 조사를 실시하고 그 귀국 실현에 최대한 노력한다.

- 정부는 납치문제 기타 북한 당국에 의한 인권침해 문제에 관해서 국민 여론의 계발(啓發)을 도모함과 동시에 그 실태 해명에 노력한다.

[지방공공단체의 책무]

○ 제3조: 지방공공단체는 국가와 제휴를 도모하면서, 납치문제 기타 북한당국에 의한 인권침해 문제에 관한 국민 여론의 계몽을 도모하도록 노력한다.

[북한 인권침해문제 계발주간]

○ 제4조: 국민의 사이에 널리 납치문제, 기타 북한당국에 의한 인권침해 문제에 대한 관심과 인식을 깊게 하기 위해 북한 인권침해문제 계발주간을 마련한다.

- 북한 인권침해문제 계발주간은 12월10일부터 같은 달 16일까지로 한다.

- 국가 및 지방공공단체는 북한 인권침해문제 계발주간의 취지에 맞는 사업이 실시되도록 노력한다.

[연차보고]

○ 제5조: 정부는 매년 국회에 납치문제의 해결과 기타 북한 당국에 의한 인권침해 문제에 대한 정부의 대처에 관해 보고를 제출하는 것과 동시에 이를 공포해야 한다.

[국제적 연대 강화 등]

○ 제6조: 정부는 북한당국에 의해서 납치되거나, 또는 납치되었다고 의심되는 일본국민, 탈북자(북한을 탈출한 사람으로서, 인도적 견지에서 보호 및 지원이 필요하다고 인정되는 자를 말한다. 다음 항목에서도 같다) 그 외에 북한당국에 의한 인권침해 피해자에 대한 적절한 시책을 강구하기 위해, 외국정부 또는 국제기관과의 정보 교환, 국제수사공조 기타 국제적인 연대 강화에 노력함과 동시에, 이러한 사람에 대한 지원 등의 활동을 행하는 국내의 민간단체와의 밀접한 제휴 확보에 노력한다.

- 정부는 탈북자의 보호 및 지원에 관해 시책을 강구하도록 노력한다.

- 정부는 제1항에 정하는 민간단체에 대해 필요에 따라 정보 제공, 재정상의 배려, 기타 지원을 하도록 노력한다.

[북한 당국에 의한 인권침해 상황이 개선되지 않을 경우의 조치]

○ 제7조: 정부는 납치문제 기타 북한당국에 의한 일본국민에 대한 중대한 인권침해 상황에 대해 개선이 시도되지 않고 있다고 인정할 때에는, 북한당국에 의한 인권침해 문제에 대한 대처에 관한 국제적 동향 등을 종합적으로 감안하여 “특정 선박의 입항의 금지에 관한 특별조치법”(2004년 법률 제125호) 제3조 제1

항의 규정에 의한 조치, “외국환 및 외국무역법”(1949년 법률 제 228호) 제10조 제1항의 규정에 의한 조치, 기타 북한당국에 의한 일본국민에 대한 인권침해 억제를 위해 필요한 조치를 강구한다.

이상의 내용을 가진 2006년 일본의 ‘북한인권법’의 조항들에 대해서 설명하자면 다음과 같다. 먼저, 2조에서 ‘국가의 책무’를 규정하고 있다는 점이 두드러진다. 국가가 일본 국민의 납치문제를 해결하기 위해 최대한의 노력을 기울이도록 규정하였다.

그리고 눈에 띄는 것은 매년 12월 10-16일에 개최되는 ‘북한 인권침해문제계발주간’이다. 이 계발주간은 북한 당국에 의한 인권침해 문제에 관하여 국민의 인식을 심화시키고 국제 사회와 제휴하면서 북한 당국에 의한 인권침해 실태를 설명하고 인권침해를 억지할 것으로 목표로 삼고 있다. 하지만 일본이라는 특정 국가가 북한을 위시한 특정 국가의 인권 침해 문제를 중앙정부와 지방정부가 연계해서 국민을 상대로 홍보해 가겠다는 내용을 법안에 포함했다는 것은 이해하기 힘든 사례이며 전례를 찾기 힘든 사례라고 할 수 있다.

외무성의 소개 글에 따르면, 2006년도의 계발주간에서는 납치문제대책본부와 법무성 등이 제휴해서 ‘납치문제를 생각하는 국민의 모임’을 개최했으며 관련 관청, 지방자치단체에서도 포스터의 부착, 팸플릿 배포, 매체에의 광고, 사진전과 강연회의 개최 등 계발주간에 적합한 다양한 활동을 전개했다고 한다. 일본 정부는 이렇듯 납치 문제를 국민적인 과제로 간주하고 북한에 의한 인권침해문제에 대한 대처가 국제사회가 모두 매진해야 할 과제로 삼도록 노력하고 있다. 2007년도에는 ‘납치문제를 생각하는

모든 이의 모임'을 개최하고 있다.

또한 일본 정부가 탈북자를 지원하고 그 대책을 강구하며 북한 인권 및 탈북자 관련 단체들에 대해 재정 지원을 포함한 지원 대책을 마련한다는 것이다. 이 조항은 2004년에 제정된 미국의 '북한인권법'에도 포함되어 있는 내용이다. 당시 미국의 북한인권법안의 그 조항은 북한 주민들의 탈북을 조장하고 북한에 대한 내정간섭에 해당한다는 이유로 논란이 되었던 바가 있었다.

마지막으로 납치문제를 포함하여 북한 당국의 인권침해 상황이 개선되지 않을 경우 '특정선박입항금지에 관한 특별법'과 '외환 및 외국 무역법'의 발동과 그 외의 필요한 조치를 강구하도록 하고 있다. 이는 '북한인권법'이 대북 경제 제재의 성격이 강하다는 것과 인권법의 실행에 있어서 일본 정부에 나름의 재량권을 부여하고 있다는 점을 시사한다.²³⁾

IV. '북한인권법' 이후의 일본의 대북한 인권정책

1. 납치문제의 국제화와 대북 경제 제재

'북한인권법'이 통과된 이후 일본에서는 대북한 지원을 인권 문제와 납치 문제와 연계하려는 움직임들이 계속 나타났다. 2006년 9월에 일본 정부는 납치문제에 관한 종합적인 대책을 추진하기 위해서 수상을 본부장으로 하는 '납치문제대책본부'를 설치했

23) 미국의 북한인권법안보다 일본의 것이 대북 제재의 근거를 마련하기 위한 입법취지가 강하게 반영되어 있다. 그리고 정부가 국제적인 동향을 감안해 대북 경제제재법을 발동하도록 되어 있어 정부에 나름의 재량권을 부여하고 있다는 점이 지적되고 있다. 이준규, 앞의 글, 69쪽.

다. 이 대책본부는 전체 각료로 구성되며 납치문제의 해결을 위해 이 대책본부를 중심으로 정부가 혼연일체가 되도록 체제를 정비하였다. 이 대책본부는 2006년 10월에 제1차 회의를 개최하여 모든 피해자의 안전 확보 및 즉시 귀국 등을 요구, 대응 조치의 검토, 엄격한 법집행의 계속, 정보의 집약·분석 및 국민 여론의 계발, 납치 가능성을 배제할 수 없는 사안의 수사·조사의 계속, 국제협력의 강화 등 6개 항목으로 구성된 ‘납치문제에 있어서 금후의 대응방침’을 결정했다.²⁴⁾

그 후 2007년 2월에는 인권을 담당하는 하마다 마사요시(浜田昌良) 대신정무관(공명당 소속)이 빠리, 쥬네브를 방문하였고, 국제회의에서 연설을 실시하는 외에 강제실종 조약에 서명함으로써 일본인 납치문제를 부각시키려고 했다. 나아가 2007년 3월의 쥬네브 방문에서는 영화 “메구미” 상영회 및 납치문제 사진전에 참석하여 여러 인사들과 의견교환을 통해서 국제사회에 대해 납치문제의 조속한 해결의 중요성을 새삼스레 호소하였고, 제4회 인권이사회 하이레벨 세그먼트(segment)에서도 연설을 행하였다.

또한 ‘일본인 납치피해자 가족회’ 등의 NGO 단체들은 미국이 북한을 테러지원국 명단에서 제외하는 작업²⁵⁾에 들어간데 대해 우려하여 일본 독자적으로 테러지원국 지정제도를 창설을 요구하여 왔다. 2007년 4월 27일 캠프 데이비드에서 행해진 미일정상회담에서 아베 수상은 “납치문제의 해결을 테러지원국가지정

24) 日本外務省, “北朝鮮による日本人拉致問題”(2007년 7월)에서 정리.

25) 미국은 최근 6자회담의 2.13합의에 따라 미국과 북한은 북한핵문제의 해결과 관련하여 북한을 테러지원국 지정에서 해제하는 협의를 벌여 왔었다. 『朝日新聞』 2007.05.12.

해제의 전제조건으로 해주기 바란다”고 요청하기까지 했다.²⁶⁾

하지만 미국무부는 2007년 11월 21일 북한이 요도호 납치 사건을 저지른 범인들을 북한에 머무르게 한 문제에 대해 “이는 북한과 일본 사이에 해결해야 할 문제”라고 말했다. 즉, 미국무부는 일본항공 여객기 요도호의 납치범 송환 문제 해결이 북한의 테러지원국가 지정 해제의 전제 조건이 되지 않는다는 견해를 나타냈다. 또한 국무부는 “북한을 테러지원국가 지정에서 해제하는 것이 일본인 납치 문제 해결에 나쁜 영향을 미칠 것 이라고 생각하지는 않는다”고 말해 북한이 영변 핵시설 무능력화와 연내 모든 핵계획에 대한 신고를 마치면 테러지원국 지정 해제를 단행할 것임을 강하게 시사했다.²⁷⁾

2. 북한인권법의 개정: 일본의 독자화

최근까지 일본은 꾸준히 미국의 ‘테러지원국가 지정’에 납치문제를 포함시키고자 활동해 왔으며, 그것이 불가능할 경우, ‘테러지원국가 지정’과 흡사한 일본 독자적인 법안을 구축하기 위해서 노력해 왔다. 그것은 당연히 북한인권법 개정을 통해서 가능하다고 보았다. 그리하여 ‘북한인권법’의 개정안이 자민당, 민주당, 공명당 3당의 합의하에 의원입법으로 성립되게 되었다. 이러한 ‘북한인권법’ 개정안이 성립되는 과정을 살펴보면 일본의 국제적인 노력이 무엇을 목표로 하는지를 알 수가 있다.

26) 그러나 라이스 미 국무장관은 “미국국민이 직접 (납치)피해를 당한 것은 아니다. 전제조건이 되지는 않는다”고 발언한 것으로 알려졌다. 『朝日新聞』 2007.05.12.

27) 『교토통신』 2007.11.21.

일본이 보기에 북한은 현재 미국에게 테러지원국가 지정을 해제할 것을 요구하였고 미국은 이러한 작업을 개시했다. 사실 북한은 테러지원국으로 지정되자마자 인도지원 이외의 경제협력이 불가능하였고, 세계은행, 아시아개발은행 등 미국이 출자하는 국제금융기관으로부터 용자를 받지 못하게 되었다. 사실은 북한의 지정이 해제되기 직전까지 갔을 때가 있었다. 2000년 김대중 대통령이 방북하여 남북정상회담이 개최되었고 김대중 대통령은 북한에 대규모 경제지원을 약속했다. 그 때 한국은 북한을 아시아개발은행에 가맹시키고자 했다. 그리고 미국의 클린턴 정권도 테러지원국가로부터 북한을 제외하는 작업을 추진하여 아시아개발은행으로부터의 대규모 용자를 받을 수 있도록 후원했었다.

게다가 2000년 10월에 미국은 북한과 “테러반대공동성명”을 발표하고 협력을 통해서 테러와 싸우자고 선언했으며 북한은 테러국가가 아니게 되었다고 의회 등을 설득하고자 했었다.²⁸⁾ 이러한 미국의 움직임에 대해 일본의 ‘납치자 가족회’와 ‘북조선에 납치된 일본인을 구출하기 위한 전국모임’은 “납치는 테러”라는 슬로건을 외치면서 납치문제를 저지른 북한을 테러지원국으로 지정해야 한다고 소리 높였다.²⁹⁾

일본은 ‘납치는 테러’라는 슬로건을 통해, 납치문제의 해결이

28) 당시의 대통령 선거에서 부시 현대통령이 아니라 고어 후보가 당선되었다면 테러지원국가 지정 해제와 클린턴의 방북이 실현될 가능성이 매우 높았다. 그렇게 된다면 일본 정부는 중대한 위기에 직면했을 것이다.

29) 이들 단체들은 영문자료를 의회 조사국과 의원진에게 보내고, 2001년 2월에는 가족회와 전국모임의 방미단을 파견했다고 한다. 2002년 9월 이후에는 일본 정부도 노력을 가미했고, 2004년 이후에는 일본인 납치문제가 북한이 테러지원국으로 지정되는 근거가 되어야 한다는 것이 미국 국무성의 연차보고서에 매년 올라가게 되었다고 한다.

없는 한 미국의 북한의 테러지원국 지정 해제에 단호히 반대하였다. 한편, 미국에만 의존할 것이 아니라 일본이 독자적으로 북한에 대해 제재를 가할 수 있는 구조를 고민하였다. 즉 미국의 테러지원국가지정 제도와 같은 법적 근거를 일본에서도 만들어야만 한다는 논리였다. 2007년에 그러한 요구들이 수용되어 자민, 민주, 공명 3당의 정책책임자, 납치자 가족 모임 등의 관계자들이 움직여서 2006년에 의원입법으로 성립한 ‘북한인권법’을 개정하였다. 개정안은 2007년 6월 29일 여야당의 압도적인 다수로 성립했다. 공산당과 사민당은 반대했다. 그러나 결국 2007년 7월 6일에 법률 제106호로 ‘북한인권법’의 개정안이 통과되었다. 그 개정 내용은 다음과 같다.³⁰⁾

중의원 법률 제106호 (2007년 7월 6일)

- [납치문제 등 북한 당국에 의한 인권침해 문제 대처에 관한 법률](2006년 법률 제96호) 의 일부를 다음과 같이 개정한다.
- 제7조를 제8조로 하고 제6조 다음에 다음의 조항을 첨가한다.

[시책에 있어서 유의 사항 등]

- 제7조: 정부는 그 시책을 실시할 때에는 납치문제의 해결 등 북한 당국에 의한 인권침해 상황의 개선에 이바지하도록 충분하게 유의함과 함께, 외국정부 및 유엔(유엔의 인권이사회, 안전보장이사회 등을 포함), 국제개발금융기관 등의 국제기관에 대한 적절한 공작을 해야만 한다.

여기서 말하는 국제개발금융기관이란 아시아개발은행 등 북한이 용자를 목표로 하고 있는 국제기관이다. 일본은 “납치문제가

30) <http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index.htm>(일본 중의원 홈페이지) 참조

해결되지 않는 한 결코 북한에 경제지원을 할 수 없을 뿐 아니라, 아시아개발은행 등의 용자에 반대한다”는 것을 법률로 명기한 것이다. 이 개정안에 의해서 미국의 테러지원국가지정제도가 정한 제재와 거의 마찬가지로의 효과가 발생할 것으로 일본은 기대하였다. 즉, 김정일 위원장이 핵문제에 대해서 미국과 아무리 협상을 추진한다고 하더라도 결국 납치문제가 해결되지 않는다면 일본으로부터의 경제지원은 일체 기대할 수 없을 뿐만 아니라 북한이 목표로 하고 있는 아시아 개발은행 등의 국제금융기관으로부터의 용자도 거액의 출자국인 일본의 반대에 의해서 불가능하게 된다는 메시지를 전달하고자 했던 것이다.³¹⁾

한편 이미 2007년 4월 25일에 일본의 집권 자민당 산하의 대북한 경제제재 시뮬레이션팀이 북한이 인권 침해를 조장할 우려가 있을 경우 인도적 목적을 포함한 일체의 대북지원을 하지 않도록 관련 법률에 명기하기로 방침을 정하였다.³²⁾ 그리고 그 전인 2007년 4월 10일 일본은 북한이 계속해서 납치문제에 성의를 보이지 않는다는 것을 이유로 북한 선박의 입항금지 조치와 북한으로부터의 수입금지 조치를 6개월 연장하고 그 외 대북조치를 계속 이어나갈 것을 결정하였다.³³⁾ 또한 일본 정부는 2007년 10월 13일 끝나는 대북 경제 제재 시한을 6개월간 연장할 방침이라고 보도했다. 일본의 대북 경제 제재는 북한의 핵실험에 대한 보복 차원에서 2006년 10월에 6개월 시한으로 시행

31) 『産經新聞』 2007.07.11

32) 『讀賣新聞』 2007.04.26

33) 당시 아베 수상은 “핵, 미사일, 그리고 납치문제, 아직 구체적인 진전이 없다. 이러한 문제에 진전이 없으면 해제할 수 없다”고 말했다. 『朝日新聞』 2007.04.11.

됐으며 이제 두 차례 연장된 것이다. 주요 내용은 북한 선적 선박의 일본 입항 전면 금지, 북한으로부터의 수입 전면 금지, 북한 국적 보유자의 입국 원칙적 금지, 북한 관계자에 대한 사치품 수출 금지 등이다.³⁴⁾ 이것은 현재 일본에서 현재진행형이며 당분간은 미래진행형이 될 것으로 보인다.

요컨대, 2006년 6월에 일본에서는 이른바 ‘북한인권법’으로 불리는 ‘납치문제 그 외의 북한당국에 의한 인권침해 문제 대처에 관한 법률’이 제정되었으며, 그 해 9월에는 일본 정부는 납치문제에 관한 종합적인 대책을 추진하기 위해서 수상을 본부장으로 하는 ‘납치대책본부’가 설립되었다.

또한 미국과 북한 간에 북핵문제를 중심으로 한 협의 구조에 따라 북한이 테러지원국가로부터 해제될 ‘우려’가 현실적으로 나타나자, 일본은 2007년 7월에 ‘북한인권법’을 개정하여 일본이 독자적으로 혼자서 북한을 경제 제재할 수 있는 길을 터놓았다.

지금까지 살펴 본 것처럼 북한의 일본인 납치문제와 이와 연동되어 작동하고 있는 ‘북한인권법’이라는 일본의 대응 방안은 대단히 긴밀하게 구조화되어 있음을 알 수 있다. 양자가 이른바 ‘폐쇄 회로’ 속에 갇혀서 작동하고 있다는 의미가 바로 그것이다. 이로 인해 일본의 ‘북한인권법’은 대북 정책뿐 아니라 일본의 대외 정책에서도 경직성을 유발하고 있는 것으로 판단된다.

현재 북미 간에는 북미수교라는 현안이 저울질 되고 있는 상황이다. 미국의 대북정책의 변화와 북미 관계 정상화는 대단히 커다란 무게로 일본에 영향을 미치게 될 것이다. 일본의 독자적 노

34) 『讀賣新聞』. 2007.09.08.

선 추구가 자칫하면 일본의 고립화를 초래할 수도 있을 것이다. 후쿠다 야스오(福田康夫) 수상도 또한 일본이 북한과 경제협력을 할 수 있는 조건으로 '납치문제' 해결을 전제로 하고 있다. 따라서 납치문제와 '북한인권법'이 북미관계 정상화, 한반도 평화체제, 북일 수교협상의 진전 등에 따라 좀 더 유연하게 현실에 적응하도록 수정되지 않는다면 예상되는 일본의 고립화라는 최악의 시나리오는 현실화될 수 있을 것으로 보인다.

Ⅰ 참고문헌 Ⅰ

- 『京都通信』 2007.11.21.
『讀賣新聞』 2007.04.26 / 2007.09.08.
『朝日新聞』 2007.04.11 / 2007.05.12.
『로동신문』 2005.01.07.
강태훈, “일본외교정책의 독자성과 한계: 대북정책을 중심으로”, 『日本學報』, 제68집(2006.8)
西岡力, “北朝鮮人權法改正案の成立の意義”, 『産經新聞』 2007.07.11
이원웅, <http://www.humanrights.or.kr/old/HRLibrary/HRLibrary16-owlee2.htm>, “북한 인권문제의 성격과 인권정책의 방향”
이준규, “대북 압력 높이는 일본, 한미일 대북포위망(?)”, 평화네트워크(2006.03.29)
이준규, “일본 북한인권법 통과 의미와 전망”, 『통일한국』 2006년 7월호

日本外務省(<http://www.mofa.go.jp/mofaj/index.html>),
“〔北朝鮮の人権状況〕 決意の國聯人權委員會における採擇に
ついて”(平成17年 4月 14日)

日本外務省(<http://www.mofa.go.jp/mofaj/index.html>),
“〔北朝鮮の人権状況〕 決意の國聯總會第8人3委員會における採
擇について”(平成17年 11月 18日)

日本外務省(<http://www.mofa.go.jp/mofaj/index.html>),
“北朝鮮人權侵害問題啓發週間(12月10-16日)”

日本外務省(<http://www.mofa.go.jp/mofaj/index.html>),
“北朝鮮による日本人拉致問題”(平成19年 7月)

日本外務省(<http://www.mofa.go.jp/mofaj/index.html>),
“北朝鮮による日本人拉致問題について”(平成17年 1月 26
日)

日本外務省(<http://www.mofa.go.jp/mofaj/index.html>),
“北朝鮮による日本人拉致問題について”(平成17年 2月 24日)

日本衆議院([http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/
index.htm](http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index.htm)), “拉致問題その他北朝鮮當局による人權侵害問
題への對處に關する法律”(북한인권법)

“北朝鮮に係る人權侵害の救濟に關する法律案”([http://www.
masaharu.gr.jp](http://www.masaharu.gr.jp))

하루키-매코맥, “북일관계의 비판적 회고〈2〉, 〈3〉”, [http://
www.pressian.com](http://www.pressian.com)

9

국제사회의 인권제기에 대한 북한의 인식과 대응

김 수 압 (통일연구원 연구위원)

- I. 서 론 / 335
- II. 국제사회의 인권문제 제기에 대한 대응논리 / 337
 - 1. 주권 및 내정불간섭 대상으로서의 인권 인식 / 337
 - 2. ‘국권’으로서의 인권 인식 / 338
 - 3. 문화상대주의와 우리식 인권 / 340
- III. 행위주체별 개선전략에 대한 북한의 대응 / 343
 - 1. 유엔에 대한 대응 / 343
 - 2. 미국에 대한 대응 / 349
 - 3. 유럽연합에 대한 대응 / 353
 - 4. 일본에 대한 대응 / 355
 - 5. 국내법제의 정비 / 358
- VI. 결 론 / 361

국제사회의 인권제기에 대한 북한의 인식과 대응

I. 서론

냉전 시대 안보에 대한 우선 고려에 의해 인권문제는 상대적으로 관심이 낮을 수밖에 없었다. 그런데 냉전 종식이라는 세계질서의 근본 변화 속에서 인권문제는 국제사회의 주요의제로 부상하게 되었다. 이러한 세계질서의 본질적 변화와 더불어 북한의 식량난으로 인해 대량의 아사자가 발생하고 탈북 행렬이 이어지면서 이들을 통해 북한인권 실상이 구체적으로 세상에 알려지기 시작하였다. 그리고 국제사면위원회 등 저명한 국제인권NGO들이 북한 내 인권 실상을 고발하는 북한인권보고서를 발간하면서 북한 인권에 대한 국제적 공론화를 주도하였다.

국제인권NGO의 북한인권 공론화를 계기로 다양한 주체들이 북한인권 개선활동을 전개하기 시작하였다. 북한인권개선을 위한 활동 주체는 크게 유엔, 개별국가, NGO로 대별할 수 있다. 유엔은 유엔총회, 유엔인권이사회(구 유엔인권위원회) 등 헌장을 기반(Charter-based bodies)으로 하는 기구와 국제인권협약에 따라 각각의 협약을 관장하는 위원회(Treaty-based bodies)로 구성되어 있다. 2000년대 들어 국제사회의 지속적인 인권 개선 요구에도 불구하고 북한이 상응하는 조치를 취하지 않게 되자 유엔인권위원회와 유엔총회는 북한인권결의안을 채택하

였다. 그리고 4대 국제인권협약에 서명한 당사자로서 북한은 협약의 의무에 따라 각각의 위원회에 국가보고서를 제출하고 대표단을 파견하여 심의를 받아오고 있다.

개별국가 차원에서 북한인권 개선을 위해 적극적인 인권외교 정책을 추진하고 있는 국가는 미국과 유럽연합, 일본을 들 수 있다. 미국은 국무부에서 북한인권 관련 다양한 보고서를 발간하여 여론을 조성하는 동시에 북한인권법을 채택하여 국내법을 바탕으로 대북인권정책을 추진하여 오고 있다. 유럽연합은 2000년대 북한과 국교를 수립하면서 인권을 가장 중요한 의제의 하나로 설정하여 왔다. 특히 유럽연합은 북한과 최초로 인권대화를 개최하는 동시에 유엔의 북한인권결의안 상정을 주도하는 등 북한인권 개선에 주도적 역할을 수행하고 있다. 일본은 상대적으로 납치자 문제를 중심으로 북한인권 문제에 접근하고 있으며 미국과 마찬가지로 북한인권법을 채택하였다. 이와 같이 개별국가들도 북한인권 개선을 위한 구체적인 조치들을 취하고 있다.

국제사회의 공개적 방식의 개선 요구전략에 대해 북한은 북한 사회주의 체제를 붕괴하려는 정치적 음모라고 규정하고 강력하게 반발하고 있다. 국제사회의 인권개선 요구에 대해 북한은 문화상대주의적 시각에서 민주주의와 인권에 대해 이분법적 인식으로 접근하고 있다. 그럼에도 불구하고 북한은 체제 유지의 틀 내에서 경제난 이후 변화된 사회현실을 반영하는 동시에 국제적 고립을 탈피하기 위해 인권 분야에서 일정 부분 국제사회의 요구를 반영하여 정책을 점진적으로 조정하고 있다. 따라서 국제사회가 추구하는 북한인권 개선을 위한 정책이 효과를 거두기 위해서는 북한의 대응에 대해 체계적으로 분석할 필요가 있다. 이러한

인식 아래 본 논문에서는 국제사회의 인권 개선 요구에 대한 북한의 대응논리와 각 행위주체의 개선전략에 대한 북한의 대응을 분석하고자 한다.

Ⅱ. 국제사회의 인권문제 제기에 대한 대응논리

1. 주권 및 내정불간섭 대상으로서의 인권 인식

대부분의 사회주의 국가에서 체제전환이 이루어지고 심각한 경제난으로 인해 위기에 처한 북한은 인권문제에 대해 정치적으로 접근하여 대응논리를 정립하여 오고 있다. 북한은 국제사회의 인권개선 요구에 대해 인권의 보편성을 명분으로 국가의 자주적 발전을 저해하려는 제국주의세력들의 ‘인권공세’라고 비판하고 있다. 북한의 논리에 따르면 세계를 지배하고 통치하려는 것은 제국주의자들의 변함없는 야망인데, 세계를 제패하려는 수단 중의 하나로 인권을 활용하고 있다는 것이다. 특히 미국 등 서방국가가 인권을 명분으로 사회주의 국가를 대상으로 하는 인권확산 정책에 주력하고 있다고 경계감을 드러내고 있다. 나아가 국제사회의 인권공론화에 대해 ‘사회주의사상전선’을 허물기 위한 내부외해공세라고 규정하고 있다. 이러한 인식에 따라 북한은 국제사회의 인권개선 요구에 대해 인권개선을 위한 성찰의 계기로 삼기보다는 ‘공세’에 대한 ‘대응’이라는 정치적 논리로서 접근하고 있다.

‘공세’에 대한 ‘대응’이라는 정치적 접근을 정당화하기 위해 북한은 근대국제정치의 핵심원리로 작동하고 있는 주권의 원칙을

근거로 대응하고 있다. 인권의 보편성을 보장하기 위해서는 국경을 넘어선 개입이 허용되어야 한다는 세계적 차원의 논의에 대해 북한은 인권문제가 주권의 소관사항이라는 입장을 확고하게 견지하여 오고 있다. 인권의 보편성으로 인해 국경을 넘어선 개입이 허용되어야 한다는 주장은 ‘인권보호’라는 명분 아래 약소 독립국가를 복속시키려는 불순한 정치적 목적에 불과하다고 비판하고 있다. 인권의 보편성을 명분으로 하는 ‘공세’에도 불구하고 주권은 모든 국가와 민족의 ‘생명선’으로 주권이 없는 인권은 상상조차 할 수 없으므로 오히려 주권의 원칙이 강화되어야 한다고 주장하고 있다.¹⁾ 인구와 영토에서 국가의 대소는 있다고 하더라도 지위의 고하와 지지·복종의 관계는 있을 수 없기 때문에 내정불간섭은 그 어떤 경우에도 준수되어야 할 국제관계의 근본원칙이라는 점을 강조하고 있다.

“인권의 첫째가는 원수는 인민들의 자주권을 유린하며 <인권 옹호>의 간판밑에 다른 나라의 내정에 간섭하는 제국주의자들이다.”²⁾

2. ‘국권’으로서의 인권 인식

이상에서 보듯이 북한은 사회주의 일반과 마찬가지로 주권의

1) 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.

2) 김정일, “사회주의는 과학이다,” 『김정일선집13』(평양: 조선로동당출판사, 1998), 제. 477.

원칙, 내정불간섭 원칙에 따라 인권 개선요구에 대해 전면적으로 반박하고 있다. 그런데, 북한의 경우 국제사회의 인권정책에 대해 국권의 관점에서 접근한다는 점에서 차이가 존재한다. 국권의 관점에서 인권을 바라보는 북한의 대응논리는 미국의 전략에 대한 인식을 통하여 보다 구체화되고 있다. 미국은 특정국가의 인권상황을 과장하여 공론화하다가 기회가 조성되면 인권상황 개선을 명분으로 전쟁까지 일으킨다고 미국의 대외정책 행태를 비판하고 있다. 이라크 전쟁에서 보듯이 테러와의 전쟁과 ‘비민주주의적인 억압정권’의 지배에서 인민들을 해방한다는 명분에 따라 침략전쟁을 정당화하고 있다는 것이다. 이라크 전쟁의 교훈에서 보듯이 침략전쟁으로 국권이 상실되면 인권과 생존권 자체가 상실된다고 극단적인 체제 안보 관점에서 인권문제를 인식하고 있다. 국가의 제도적, 법률적 보장이 있어야 자주적이며 창조적인 생활을 실질적으로 향유할 수 있는데, 자주권을 상실당하면 인권 자체가 존재할 수 없다는 것이 인권은 곧 국권이라는 북한의 논리이다. 자주권의 상실 여부의 시각에서 국제사회의 인권문제 제기를 인식함으로써 체제안보의 관점에서 국권과 연결되는 특징을 보이고 있다.³⁾

최근 북한의 문헌에서는 선군정치를 통하여 인권은 곧 국권이라는 논리를 정당화하려는 주장들이 새롭게 등장하고 있다. 북한은 인덕정치와 더불어 선군정치가 인권을 보장하는 정치방식이라는 새로운 대내홍보논리를 제시하고 있다. 북한에 대한 적대세

3) “참다운 인권을 옹호하여,” 『로동신문』, 1995.6.24; “조선인권연구협회 대변인 담화,” 『로동신문』, 2006.8.19; “제국주의의 〈인권〉공세를 단호히 짓부시자,” 『로동신문』 편집국논설, 2007.8.17

력의 인권개선 요구가 보다 집요해지고 장기적으로 강화되고 있는 추세 속에서 사상과 제도를 굳건하게 보위하며 인권을 향유하기 위해서는 국력이 강화되어야 한다고 주장하고 있다. 인권은 강력한 국력을 전제로 하고 있는데, ‘총대’가 든든해야 인민들이 인권을 실질적으로 향유할 수 있다는 것이다. 이러한 의미에서 선군은 참다운 인권을 옹호하기 위한 정치로서 미국의 ‘인권공세’에 대응할 수 있는 최상의 정치방식이라고 선전하고 있다. 이에 따라 “선군은 인권옹호의 선결이며 믿음직한 담보”, “선군정치는 곧 인권옹호정치”라고 대내홍보논리를 정립하고 있다.⁴⁾ 이와 같이 국제사회의 인권문제 제기에 대한 북한의 최근 대응논리는 주권의 원칙, 내정불간섭의 원칙을 넘어 선군정치를 통한 국권수호의 논리로 비약되는 특징을 보이고 있다.

3. 문화상대주의와 우리식 인권

북한에서는 미국 등 국제사회의 인권개선 요구에 대해 인권의 보편성과 상대주의 논쟁의 연장선상에서 대응논리를 정립하고 있다. 개인을 주체로 하는 자유권을 중심으로 접근하는 서구 중심 시각에 대해 아시아적 가치논쟁에서 보듯이 동아시아 일부 국

4) “공정한 인권기준이 보장되어야 한다.” 『로동신문』, 2007.3.25; “제국주의의 <인권>공세를 단호히 짓부시자.” 『로동신문』 편집국논설, 2007.8.17; “반역사적인 지배주의외교정책-미국 인권공세.” 로동신문, 2007.9.13. 북한에서는 인덕정치가 “이 세상에서 인권을 가장 높은 수준에서 보장해주는 정치”라고 주장하고 있다. 정치지도자의 덕성에 기반한 인덕정치 대 약탈정치의 구도 속에서 인권문제를 바라보아야 한다는 논리이다. 이와 같이 북한에서는 최고지도자의 시혜적 관점에서 인권을 인식하고 있다.

가를 중심으로 문화상대주의 시각에서 반론이 제기되고 있다. 이러한 세계적인 논쟁의 연장선상에서 대응하고 있지만 북한의 경우 보다 경직된 형태의 상대주의적 논리로 강화되고 있다. 북한은 문화상대주의 시각에 입각하여 문화·역사적 차이로 인해 모든 국가에 보편적으로 적용할 수 있는 인권기준은 없다는 논리에 따라 ‘우리 식 인권론’을 정립하여 국제적 인권기준의 수용요구에 대응하고 있다.

북한은 1990년대 중반 사회주의권 붕괴라는 체제안보에 부정적인 국제환경이 조성되면서 강한 상대주의적 시각에서 ‘서방식’과 대비되는 우리식 사회주의, 주체사상을 반영한 ‘우리식 인권’이라는 독특한 인권관을 제시하고 있다. 인권이 보편적 가치라는 것을 부인하지는 않지만 ‘인권기준’이라는 관점에서 볼 때 국제사회에서 보편적으로 통용될 수 있는 인권기준은 없기 때문에 “우리에게는 우리 식의 올바른 인권기준이 있다”고 주장하고 있다.⁵⁾

“지구상의 모든 나라들은 각이한 전통과 민족성, 서로 다른 문화와 사회발전력사를 가지고 있으며 매개 나라의 인권기준과 보장형태도 해당 나라의 구체적실정에 따라 서로 다르다.”⁶⁾

북한은 국가와 민족마다 역사, 풍습, 경제, 문화발전수준과 생활방식 등 조건이 다른 상황에서 특정 국가와 집단의 ‘문명’과 ‘기준’이 세계의 유일한 기준으로 될 수 없다고 주장하고 있다. 따라

5) 김일성, “미국 《워싱턴타임스》 기자단이 제기한 질문에 대한 대답,” 『김일성저작집 44』(평양: 조선로동당출판사, 1996), p. 371.

6) 『로동신문』, 2001.3.2.

서 서방국가들이 수용을 강요하는 ‘서방식’ 인권기준은 보편적인 기준이 될 수 없기 때문에 북한의 실정에 맞지 않는다고 비판하고 있다. 이와 같이 북한은 인권기준을 중심으로 ‘우리 식’과 ‘서방식’(미국식)으로 이분법적으로 대응하고 있다. 또한 서방국가들이 서방식 인권기준을 전 세계에 전파하려는 것은 자신들의 ‘가치관’과 생활방식이 지배하는 세계를 만들어 세계를 지배하려는데 목적이 있다고 주장하고 있다.⁷⁾

이상에서 보듯이 북한은 우리식 인권론에 입각하여 체제안보적 관점에서 우리식과 서방식 인권기준으로 이분화하고 배제의 논리로 접근함으로써 강한 상대주의적 시각을 표출하고 있다. 개념적 유연성이 사라짐으로써 국제사회, 특히 미국과의 대화와 타협의 여지는 상대적으로 줄어들 수밖에 없다. 그렇지만 북한은 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약(이하 B규약), 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약(이하 A규약), 아동권리협약, 여성차별철폐협약의 당사자라는 점에서 ‘국제적으로 공인된 인권기준’을 전면 부정하고 있지는 않다. 이와 같이 국제인권규범을 국제적으로 공인된 기준으로 수용하는 긍정적인 측면이 있지만 여전히 우리식 인권론에서 보듯이 ‘강한 상대주의적’ 시각을 견지하고 있다. 특히 국제인권규약에 따라 구체적으로 인권을 어떻게 실행에 옮길 것인지에 대해서는 전혀 설명하지 못하고 있다. 따라서 국제인권기준의 국내적 실천이라는 차원에서는 강한 상대주의적 입장을 견지하는 태도를 보이고 있다.⁸⁾

7) “제국주의의 <인권>공세를 단호히 거부하자.” 『로동신문』 편집국논설, 2007.8.17; “<서방식>은 망국 자기식이 제일,” 『천리마』 9호 (평양: 천리마사, 2000), p. 61.

8) 김수암, “문화상대주의, 주권원칙과 북한인권,” 서울대학교 국제문제

Ⅲ. 행위주체별 개선전략에 대한 북한의 대응

북한의 인권정책은 기본적으로 체제안보 관점과 직결된 인권 인식으로 인해 인권 해결의 관점이 아닌 ‘인권공세’ 대응의 관점에서 정책이 결정되고 있다. 따라서 북한의 인권정책은 인권에 대한 인식, 북한체제의 속성, 외부위협, 현실적 조정의 필요성이 복합적으로 작용하여 결정되고 있다. 1990년대 사회주의 국가들의 잇따른 체제전환 현상에 대응하는 체제유지, 2000년대 테러와의 전쟁, 색깔혁명 등에 의한 친미적인 정권교체 등에 따른 체제 위기감으로 인해 기본적으로 체제 유지 차원에서 정책 조정 수위가 결정되고 있다. 그렇지만 경제회생과 국제적 고립 탈피라는 현실적 필요성도 존재하고 있다. 따라서 북한의 인권정책은 체제안보적 관점과 현실적 필요의 2가지 기준에 대한 비중에 따라 내용과 조정의 폭이 결정되는 특징을 보이고 있다.

1. 유엔에 대한 대응

북한은 체제에 부정적인 영향을 줄 우려가 있다고 판단되는 인권개선 요구에 대해서는 ‘인권공세’로 규정하고 전면적으로 거부하는 정책적 입장을 확고하게 견지하고 있다. 특히 유엔인권소위원회, 유엔인권위원회, 유엔총회에서 채택된 북한인권결의안에 대해서는 북한체제를 압박하려는 불순한 정치적 동기라고 규정하여 전면적으로 거부하고 있다.

연구소 엮음, 『세계정치5』(서울: 인간사랑, 2006), p. 167.

첫째, 1997년 유엔인권소위원회에서 최초로 북한인권결의안이 채택되었을 때 B규약 탈퇴 선언이라는 극단적인 정책을 취하였다. 둘째, 국가를 대표하는 유엔총회와 유엔인권위원회의 북한인권결의안에 대해서는 체제안보적 관점에서 결의안 자체를 거부하여 오고 있다. 2003년부터 2005년까지 3차례에 걸쳐 유엔인권위원회에서 채택된 북한인권결의안, 2005년, 2006년, 2007년 유엔 총회에서 채택된 북한인권결의안에 대해 북한은 '대조선 고립압살책동의 일환'이기 때문에 결의안 자체를 인정할 수 없다는 입장을 견지하고 있다. 2007년 11월 20일 제62차 유엔총회 3위원회에 상정된 북한인권결의안에 대한 표결에 앞서 박석훈 유엔 주재 북한대표부 차석대사는 인권결의안이 잘못된 정보를 기초로 만들어진 것이며 문제들을 전혀 입증하지 못하고 있다면서 이번 결의안이 주권국가의 존엄성을 해치는 것이기 때문에 거부한다고 표명하였다. 그리고 외무성 대변인은 인권결의안에 대해 "허위와 날조로 일관된 악선전문서"로 규정하면서 정치적 목적을 가진 인권결의안을 전면 거부한다고 발표하였다.⁹⁾

북한인권결의안을 전면적으로 거부한다는 입장에 따라 2004년 유엔인권위원회에서 채택된 북한인권결의안에 따라 임명된 북한인권특별보고관의 존재를 인정하지 않고 방북 요구를 지속적으로 거부하여 오고 있다. 뿐만 아니라 북한인권결의안의 내용에 포함되어 있다는 이유로 유엔인권고등판무관실과의 인권분야 대화와 기술협력(technical cooperation)마저 수용하지 않고 있다. 유엔인권고등판무관실은 북한인권결의안에 따라 인권분야에서 기술협력 프로그램을 수립할 목적으로 북한당국과 포괄적

9) 『조선중앙통신』, 2007.11.22; 『연합뉴스』, 2007.11.21.

인 대화를 시도하였다. 북한당국과 인권분야에서 기술협력을 실행에 옮기기 위해 유엔인권고등판무관실은 제네바주재 북한대표부에 서신을 발송하고 양자간 실무접촉을 하는 등의 조치를 취하였다. 이에 대해 북한대표부는 유엔인권고등판무관실의 제안에 주목하면서 검토를 위해 본국정부에 서신을 전달하겠다고 알려왔다. 그런데 이 문제에 대해 더 이상 북한당국으로부터 답신이 없는 상황이라고 기술하고 있다. 이와 같이 북한대표부는 유엔인권고등판무관실의 기술협력 요구사항을 본국정부에 전달하는 등의 조치를 취하였으나 북한당국은 유엔과의 인권분야 기술협력에 응하지 않고 있다.

북한은 유엔인권기구에서 북한인권 문제가 다루어지고 있는 사실에 대해 미국을 비롯한 서방국가들이 인권을 정치적으로 활용함으로써 유엔의 공정성이 훼손되고 있다는 논리로 대응하고 있다. 냉전 종식 이후 인권을 정치적으로 활용하려는 기도가 심화되고 있는 가운데, 유엔인권위원회조차 주권국가의 제도변경을 목표로 결의안을 채택하는 등 정치적으로 악용되는 기구로 전락하였다는 것이다. 이와 같이 특별절차에 따라 국가를 대상으로 하는 결의안 채택 제도의 이행에 대해 유엔인권위원회가 ‘정치화’되었다고 규정하고 있다. 또한 유엔인권위원회가 서방국가들의 이해를 반영하여 ‘선택성’과 ‘이중기준’으로 활동함으로써 ‘객관성’과 ‘공정성’을 상실당하고 있다고 비판하고 있다. 불순한 정치적 목적을 추구하는 세력들에 의한 이중기준과 선택성으로 인해 유엔인권위원회의 신뢰성이 훼손되고 있다는 것이다. 북한은 유엔인권위원회가 서방국가의 정치적 도구로 활용되지 않고 객관성, 공정성에 따라 운영되어야 한다고 주장하여 왔다.¹⁰⁾

이러한 입장에 따라 새롭게 창설된 유엔인권이사회의 운영규정을 마련하는 과정에서 북한은 개별국가를 대상으로 하는 결의안 채택 제도와 특별보고관 임명 제도는 폐지되어야 한다고 강력하게 주장하고 있다. 국제사회에서는 기존의 유엔인권위원회 체제가 인권보호에 미흡하다는 문제가 제기되어 왔다. 이에 따라 2005년 제60차 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. 2006년 6월 19일부터 30일까지 개최된 제1차 유엔인권이사회 회의에서 최명남 주제네바 북한 대표부 참사관은 발언을 통해 유엔인권이사회가 개별국가를 대상으로 삼는 인권결의와 특별보고관 제도의 폐지를 적극 검토할 것을 촉구했다. 개별국가 대상 인권결의나 특별보고관 제도는 예외 없이 정치적 동기에 의해 비롯된 것으로, 당사국의 의사를 완전히 무시하고 일방적으로 강행됐다고 주장하면서 “주권 유린이며 적대행위의 산물”이라고 규정하고 있다. 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 강조하였다.

이상에서 보듯이 북한당국은 유엔에서 채택된 북한인권결의안

10) E/CN.4/2005/G/13, Letter from the Permanent Representative of the Democratic People's Republic of Korea, 2005.3.2: 조선민주주의인민공화국 외무성 대변인 담화, 『평양방송』, 2005. 4.20.

에 대해 전면 거부한다는 입장을 일관되게 유지하고 있지만 내면적으로는 유엔총회와 유엔인권위원회의 인권결의안 채택에 상당한 부담을 느끼고 있는 것으로 판단된다. 북한당국이 실제로 인권문제와 관련하여 일부 긍정적 조치를 취하고 있다는 사실에서 도덕적 압박 전략이 간접적으로 효과를 발휘하고 있다고 평가할 수 있을 것이다.

첫째, 2000년대에 들어 북한이 가입한 국제인권협약의 의무 조항에 따라 국가보고서를 제출하고 있다. 북한은 대남인권공세가 주된 목적이긴 하였지만 남한보다 10년 앞선 1981년 A규약과 B규약에 가입하였다. 그리고 1983년 10월 24일 B규약 최초 보고서를 제출하면서 유엔에서 준비 중인 아동의 권리에 관한 국제협약에 협조할 의향이 있다는 사실을 피력하고 있다.¹¹⁾ 이러한 긍정적 입장에 따라 1990년 아동권리협약에 가입하였다. 이후 2000년 여성차별철폐협약에 가입하는 등 4개 국제인권협약의 당사자로 되어 있다. 북한은 자신이 당사자로 있는 국제인권규약에 규정된 조항에 따라 규약의 이행결과를 담은 국가보고서를 제출하여 오고 있다. 국가보고서를 통하여 인권 보장을 홍보하는 선전의 수단으로 활용하고 국제사회의 인권압박을 완화시킬 수 있다는 현실적 판단에서 정책을 조정한 것이다.

11) 법무부, 『국제인권규약보고서: B규약 제40조에 의한 주요국가의 인권보고서 및 인권이사회의 총평』, 법무자료 제142집, 제8장 북한최초보고서, 1984.

〈표 1〉 국제인권규약에 따른 국가보고서 제출 및 심의 현황

구분	가입일자	국가보고서	위원회 심의	최종검토의견서 (concluding observations)
시민적·정치적 권리에 관한 국제규약	1981.9.14 (비준)	최초보고서: 1984.4.2 2차 보고서: 2000.3.20	21차 회의: 1984.4.9. 12 72차 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 2차 보고서: 2002.4.12	1차회의: 1987.3.9 6차 회의 1991.11.25 31차 회의: 2003.11.19, 20	E/C.12/1987/5 E/C.12/1991/4 E/C.12/1/Add.95
아동권리 협약	1990.8.23 (서명) 1990.9.21 (비준)	최초보고서: 1996.2.13 2차 보고서: 2002.5.16	18차 회의: 1998.5.19, 5.6 36차 회의: 2004.5.1	CRC/C/15/Add.88 CRC/C/15/Add.239
여성차별 철폐협약	2001.2.27 (비준)	최초보고서: 2002.9.11	33차 회의 2005.7.18	CEDAW/C/PRK/C O/1

둘째, 북한은 체제에 위협을 주지 않는 범위 내에서 유엔인권 기구와 협조체제를 구축하고 있다. 국제인권규약에 따른 국가보고서와 더불어 북한은 유엔인권기구의 관련자를 선별적으로 북한으로 초청하고 있다. 유엔헌장에 기반한 유엔인권위원회 결의안에 따라 임명된 북한인권특별보고관의 존재 자체를 부인하는 것과 달리 유엔인권 전문기구에 대해서는 정치적 성격이 없다는 판단에 따라 선별적으로 북한으로 초청하고 있다. 2004년의 경우 아동권리위원회 위원 2명과 여성폭력특별보고관을 북한으로

초청하였다.

셋째, 선별적으로 기술협력을 수용하고 있다. 유엔난민고등판무관실(UHCR)이 공개한 '2001년 중간보고서'(Mid-Year Progress Report 2001)에 따르면 5월 북한측 관리들이 스위스 제네바의 UNHCR 본부를 방문하여 유엔난민협약과 UNHCR의 활동에 대해 교육을 받았으며, 이탈리아 산레모에서 열린 난민법(Refugee Law) 세미나에도 참석하였다. 이와 같이 북한도 부분적으로 국제조약에 대한 이해를 바탕으로 인권문제에 체계적으로 대응할 필요성을 인지하고 있다. 북한당국은 2005년 11월 16일부터 19일까지 북한 변호사들을 대상으로 유엔의 각종 협약과 난민 및 국적상실자 대처 방안 등에 관한 교육을 실시하기 위해 유엔 법률가 2명을 초청하였다고 한다.

2. 미국에 대한 대응

미국은 '정부를 교체할 권리'를 가장 중요한 정치적 권리의 하나로 규정하고 있듯이 절차적 민주주의를 중요시 하고 있다. 그리고 부시 행정부 취임 이후 자유와 민주주의 확산을 핵심 목표 중 하나로 설정하고 외교를 추진하여 오고 있다. 이러한 미국의 인권 및 민주주의 확산전략에 대해 먼저 북한은 '테러와의 전쟁'과 '색깔혁명'을 통해 정권을 교체하려는 전략으로 규정하고 있다. 즉, 테러와의 전쟁과 색깔혁명은 미국이 민주주의 확산을 통해 정권을 교체함으로써 세계를 지배하려는 전략이라는 것이다. 미국은 테러와의 전쟁의 대상으로 삼지 않은 국가에 대해서는 '색깔혁명'의 방식으로 안으로부터 와해시켜 친미정권을 수립하

려는 전략이라고 인식하고 있다. 특히 구소련 국가들에 미국식 민주주의를 수출하여 ‘오렌지혁명’, ‘장미혁명’과 같은 색깔혁명을 일으켜 정권교체를 기도하였다는 것이다.¹²⁾

미국의 자유와 민주주의 확산 전략이 추구하는 궁극적 목적에 대해 체제전복, 제도변경을 통해 전 세계를 ‘미국식 자유세계’로 만들려는 전략이라고 규정하고 있다. 미국은 자유의 확산, 민주주의 확산을 통하여 다른 국가 내에서 자유화 바람을 일으켜 자국의 제도에 대한 의혹과 불신감, 반항심을 고취시킴으로써 제도를 전복하는 전략을 추진하여 오고 있다는 것이다. 민주주의 확산은 미국이 추구하는 ‘세계화’를 실현하는 전략의 하나로서 반미 자주적인 국가를 대상으로 정치체제, 경제, 문화 등 사회생활의 모든 분야를 미국식으로 변화시키려는 전략이라고 비난하고 있다.

“제국주의자들이 세계의 <일체화> 흐름이라는것을 꾸며낸것은 전세계를 서방식<자유세계>로 만들며 모든 민족을 저들에게 예속시키고 동화시키자는데 목적이 있다.”¹³⁾

북한은 미국이 세계를 미국식 ‘자유세계’로 만들기 위하여 미국식 인권과 민주주의를 세계에 전파함으로써 미국식으로 세계화하려는 전략을 추진하고 있다고 주장하고 있다. 미국은 미국식 ‘문명’을 다른 국가에 수출하여 주체성과 민족성을 말살하고 미국

12) “제국주의의 <인권>공세를 단호히 짓부시자.” 『로동신문』 편집국논설, 2007.8.17: “《전환외교》정책-미국식 《민주주의》의 침략적 본질,” 『로동신문』, 2006.2.21.

13) 김정일, “혁명과 선설에서 주체성과 민족성을 고수할데 대하여,” 『김정일선집14』(평양: 조선로동당출판사, 2000), p. 330.

의 문명이 인류문명을 지배하게 만듦으로써 미국식 문명의 세계화를 기도하고 있다는 것이다. 미국의 가치관, 도덕관, 생활양식이 유일한 기준이므로 미국이 주도하는 세계를 건설하기 위해 전 세계를 미국식 ‘문명’으로 ‘일체화’하여 미국의 독점적 지배질서를 확립하자는 것이라고 인식하고 있다.¹⁴⁾

이와 같이 북한은 미국의 대북인권정책에 대해 북한에 미국식 인권과 민주주의 가치를 전파하여 북한의 제도를 ‘고립 압살’하려는 정치적 의도로 규정하면서 대응하고 있다. 자신과 제도를 달리한다고 ‘억압정권’으로 규정하고 안보에 위협적인 존재라는 명분 아래 북한의 제도를 변경하려는 구체적인 전략의 하나로 인권 문제를 활용하고 있다고 북한은 인식하고 있다. 특히 미국은 북한인권법을 제정하여 막대한 재정을 투입하고 지원세력과 비정부기구를 포섭하여 압박하는 전략을 구사하고 있다고 주장하고 있다. 미국이 민주주의 확산을 명분으로 북한의 체제전복, 제도변경을 목적으로 북한인권법을 채택하고 북한인권담당특사까지 임명한 것이 구체적 징표라는 것이다. 이러한 입법화를 통해 인권공세와 병행하여 내부를 와해시키려는 전략을 추진하고 있다고 비판하고 있다.¹⁵⁾ 그런데 북한은 2006년 북한인권법에 따라 임명된 레프코위츠 북한인권특사가 지속적으로 개성공단 북한근로자의 노동권을 제기하자 북한인권특사의 개성공단 방문을 허용하는 긍정적 조치를 취하기도 하였다. 다만, 레프코위츠 북한

14) “《세계화》 책동은 파산을 면할수 없다.” 『로동신문』, 2007.1.28; “《세계화》의 반동적본질과 그 후과,” 로동신문, 2007.2.25

15) 『평양방송』, 2005.4.20; 신분진, “미국식 《민주주의확산》책동의 반동적 본질,” 『김일성종합대학학보』(역사·법학), 52권 3호, 2006, p. 60

인권특사의 개성방문은 북한의 미사일 시험발사와 핵실험으로 인해 실현되지는 못하였다.

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.¹⁶⁾ 특히 2005년 3월 상하 양원에 ‘민주주의증진법’에 상정되자 북한 내 반대세력의 지원과 육성을 통한 민주주의 확산전략을 경계하고 있다.¹⁷⁾ 북한은 미국이 민주주의를 확산하는 구체적 방식으로 재정을 지원하여 반정부세력을 선동하는 것에 가장 경계를 하고 있다. 구체적인 사례로 미국이 발트해 연안 국가들과 중앙아시아국가들을 비롯하여 세계 여러 지역의 반정부세력에게 막대한 자금을 지원하면서 폭동, 내부교란, 정부전복을 조장하여 왔다는 사실에 주목하고 있다. 이상에서 보듯이 미국은 비민주적인 국가가 자신의 안보에 위협적인 요소로 설정하고 민주주의를 확산하려는 전략을 추구하고 있다. 반면, 북한은 이러한 민주주의 확산 전략을 통해 제도를 전복시키려 한다고 안보적 관점에서 인식하고 있다. ‘안보의 위협’이라는 점에서는 공통적이거나 그 위협의 요인에 대해서는 정반대로 인식하고 있는 것이다.

미국의 북한인권문제 제기에 대하여 ‘인권재판관’, ‘종교재판관’ 행세를 하면서 자신의 인권기준을 타국에게 수용하라고 강요하

16) 『조선중앙통신』, 2003.8.4.

17) 『중앙방송』, 2005.3.7.

지만 미국 자신이 심각한 인권유린국이라는 점에서 언어도단이라는 것이 북한이 반박하는 또다른 논지의 하나라고 할 수 있다. 북한이 미국을 인권유린국으로 규정하는 첫째 논거는 인권에 대한 접근의 차이에서 비롯되고 있다. 북한은 미국 내에서 종교와 인종차별, 총기류 범람, 폭력과 마약범죄 등 심각한 인권유린이 자행되고 있다고 주장하고 있다. 둘째, 미국이 패권국가, 경찰국가 행세를 하면서 다른 국가에 대한 무력을 사용함으로써 무고한 주민을 희생시키는 것이 인권유린 행위라고 비판하고 있다. 셋째, 북한은 이라크전에서의 미국의 행태를 집중적으로 부각시키고 있다. 세계적으로 비판의 대상이 되었던 미군의 이라크 포로 학대행위야말로 미국이 대표적인 인권유린국이라는 점을 입증하는 사례라고 주장하고 있다.

3. 유럽연합에 대한 대응

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.

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.¹⁸⁾

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. 또한 2002년 인권교육 프로그램(스웨덴, 2~3월), 인권규약 이행과 보고 방법 세미나(영국, 3월) 등 유럽연합과의 기술협력에 참여하고 있다.¹⁹⁾

또한 북한은 독일과 수교할 때 인권관련 4가지 조건에 합의한 바 있다.

첫째, 북한에서 활동하는 독일 외교관과 원조기관의 자유로운 활동 보장

둘째, 원조기관이 자신의 원조사업의 진행상황을 직접 보는 자유 보장

셋째, 북한 내 독일기자의 활동 편의 제공 및 원칙적으로 독일기자의 입국 허용

넷째, 북한 측과 인권, 지역안보, 군비축소, 대량살상무기, 로켓 기술 비확산 문제를 망라한 군비 관리에 대해 논의할 것

18) Maria Catillo Fernandez, 유럽연합 Korea Desk와의 면담, 2005.4.28.

19) 『연합뉴스』, 2002.6.14, 29.

이와 같이 북한은 유럽연합과의 외교관계 수립 초기 인권분야에서 상대적으로 적극 협력함으로써 미국의 대북인권제기의 영향력을 희석시키려는 전략을 구사하였던 것으로 판단된다. 그런데 북한은 2003년 제59차 유엔인권위원회에서 유럽연합 주도로 북한인권결의안이 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 세계화를 도모하는 미국과 다극화를 지향하는 유럽연합간의 갈등으로 세계질서를 규정하고 있는 북한은 정치적 협력관계에 대해서는 미국을 겨냥하여 여전히 우호적인 태도를 견지하는 이중전략을 구사하고 있다. 유럽연합의 결의안 상정 주도에 대해 인권대화를 중단하는 등 반발하면서도 미국의 압력을 회피하는 방편의 일환으로 정치대화는 지속하는 등 상대적으로 온건하게 대응하고 있다.²⁰⁾

4. 일본에 대한 대응

일본은 납치자 문제를 중심으로 북한인권에 대해 적극적인 관

20) 『연합뉴스』, 2003.5.14. 유럽연합은 2006년 3월 23일 유럽의회에서 최초로 탈북자 청문회를 개최하였으며, 6월 15일 북한인권결의안을 채택하였다. 동 결의안에서 EU와 북한 당국에 대해 인권대화를 재개하기 위해 노력하도록 요청하고 있다.

심을 표명하고 있다. 이러한 일본 내 움직임에 대해 북한은 1차적으로 순응에 따른 인센티브 유도의 관점에서 대응하는 전략을 구사하였다. 7·1경제관리개선 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 납치일본인에 대한 DNA 검사 결과 가짜로 판명되면서 일본 내에 대북강경여론이 확대되고 대북제재 논의가 구체화되는 등 북한의 인센티브 유도전략과는 정반대의 결과가 초래되었다. 이에 대해 북한당국은 요코다 메구미의 유골을 제3자 개입 없이 일본정부 대표에게 직접 인도하였기 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.²¹⁾ 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, 2006년 일본에서도 여야 합의로 북한인권법이 제정되었다. 일본인 납치문제 해결의 일환으로 제정된 이 법안은 여당인 자민당 안을 기본으로 하

21) 『조선중앙통신』, 2004.12.14.

고 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 12월10일부터 ‘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 대해 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 반복여론이 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 대북적

대시정책에 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. 셋째, 납치자 문제에 대해 종군위안부 등 인권유린국이라는 관점에서 지속적으로 대응하여 오고 있다.²²⁾

5. 국내법제의 정비

체제전복 음모로 규정하고 반발하고 있지만 북한은 국제사회의 인권 개선 요구에 대해 내면적으로 상당히 부담을 느끼고 있는 것으로 판단된다. 체제안보에 직결되지 않는 범위 내에서 법률을 정비하여 오고 있다. 특히 2004년과 2005년 연속으로 형법과 형사소송법을 개정하는 등 인권을 개선할 수 있는 방향으로 관련 법률을 제정·개정하고 있다. 또한 2003년 장애인보호법을 새로 제정한 바 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(제75조)을 신설하였다. 그리고 형법과 형사소송법을 지속적으로 개정하여 국제인권규범을 국내법으로 수용하여 사회화가 진전되는 모습을 보이고 있다. 그동안 북한은 국제사회로부

22) 『조선중앙통신』, 2005.2.8, 10.

터 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.

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 제10조)고 유추해석을 허용함으로써 필요에 따라 주민들을 언제든지 범죄인으로 규정·처벌할 수 있었다. 이와 관련하여 유엔인권이사회는 최종검토의견서(Concluding Observations)에서 죄형법정주의 정신을 구현한 B규약 15조와 양립할 수 없는 형법 제10조를 폐지할 것을 권고하고 있다. 북한은 2004년 개정 형법에서 “국가는 형법에서 범죄로 규정한 행위에 대해서만 형사책임을 지우도록 한다”(제6조, 기존 형법의 제10조는 삭제)고 유추해석 조항을 삭제하고 죄형법정주의를 수용하는 조치를 취하고 있다. 1999년과 비교하여 2004년 형법의 경우 범죄조항도 118개 조항에서 총 245개조항으로 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(제28조). 특히 2004년 형법을 개정하면서 무기노동교화형과 노동단련형을 추가하였다.²³⁾ 뿐만 아니라 2005년에는 형법과 형사소송법의 일부 조항을 추가로 개정하였다. 예를 들어 북한의 형사소송법에는 형사소송담당자에 당사자인 피심자, 피소자는 규정하지 않는다는 비판이 제기되었다. 외부의 비판을 수용한 것이라는 확증은 없지만 2005년 형사소송법을 개정하면서 형사소송관계자에 ‘피소자’를 추가하였다(제9조).

이러한 법률 개정은 체제안보에 영향을 주지 않으면서도 국제적 이미지를 제고할 수 있다는 현실적 필요성에 따라 정책을 조정한 결과라고 할 수 있다. 그런데 사회주의헌법에 규정되어 있기는 하지만 체제안보에 직결되는 집회·결사의 자유를 구체적으로 보장할 수 있는 하위법률을 정비하고 있지는 않다. 체제안보와 직결된 정치적 권리에 대해서는 ‘개념의 수준’, ‘해석의 수준’에서 강한 상대주의적 시각을 견지하면서 정책으로 반영되지 못하고 있다. 그런데 체제안보에 직결되지 않는 형법상의 권리에 대해서는 ‘구체적 실천방도’의 수준에서 법률을 정비하는 정책을 추진하고 있는 것이다.

23) 김수암, “국제사회의 북한인권 공론화와 북한의 대응전략,” 『통일정책연구』 14권 1호, 2005, pp. 120~122.

VI. 결 론

북한은 현실주의 시각에서 본질적으로 안보위협, 즉 체제안보의 관점에서 국제사회의 인권개선 요구에 대응하는 태도를 보이고 있다. 먼저 사회주의 일반과 마찬가지로 주권과 내정불간섭의 원칙, 문화상대주의 시각에서 대응하고 있다. 그런데 북한의 경우 미국을 중심으로 하는 국제사회의 인권문제 제기에 대하여 ‘인권공세’로 규정하고 체제안보적 관점에서 접근하고 있다. 세계적 차원에서 전개되는 문화상대주의, 주권 대 인권 논쟁의 연장선상에서 대응하고 있지만 체제안보 논리로 더욱 강화되는 특징을 보이고 있다. 특히 체제 안보적 관점에서 인권문제에 접근하는 북한의 인식은 주권의 원칙, 내정불간섭의 원칙을 넘어 국권의 수호논리로 연결되고 있다. 국제사회의 인권개선 요구에 대해 ‘인권공세’로 개념화하면서 ‘체제 조정’, ‘제도 전복’을 위한 수단으로 규정하고 있다. 이에 따라 국권이 수호되어야 인권이 보장되며 국권은 힘이 뒷받침되어야 수호되는데, ‘총대’를 중시하는 선군정치가 인권을 보장하는 올바른 정치방식이라는 논리로 비약되고 있다.

이와 같이 북한의 인권정책은 기본적으로 체제안보 관점과 직결된 인권인식으로 인해 인권 해결의 관점이 아닌 ‘인권공세’ 대응의 관점에서 정책이 결정되고 있다. 따라서 북한 인권에 대한 대응은 인권에 대한 인식, 북한체제의 속성, 외부위협, 현실적 조정의 필요성이 복합적으로 작용하여 결정되고 있다. 1990년대 사회주의 국가들의 잇따른 체제전환 현상에 대응하는 체제유지, 2000년대 테러와의 전쟁, 색깔혁명 등에 의한 친미적인 정권교

체 등에 따른 체제 위기감으로 인해 기본적으로 체제 유지 차원에서 정책 조정 수위가 결정되고 있다. 그렇지만 경제회생과 국제적 고립 탈피라는 현실적 필요성도 존재하고 있다.

이러한 정책결정 방식에 따라 먼저, 유엔, 개별국가에 대해서도 기본적으로 인권문제 제기에 대해 북한체제에 위협이 되는 정치적 의도로 규정하고 체제를 유지하기 위한 방어전략으로서 인권정책을 수립하고 추진하고 있다. 특히 유엔의 북한인권결의안, 미국과 일본의 북한인권법 채택에 대해 전면 거부하는 입장을 확고하게 견지하고 있다. 그렇지만 국제사회의 지원을 통해 경제난을 극복하고 체제를 유지하기 위해서는 일정부분 인권분야에서 국제사회의 요구를 수용할 현실적 필요성에 대해서도 인지하고 있다. 이에 따라 체제에 위협을 주지 않는 범위 내에서 선별적 국제인권규약 가입, 국가이행보고서 제출, 유럽연합과의 인권대화 및 부분적 기술협력, 국제인권규범의 선별적 국내법 수용 등 긍정적 조치도 병행하고 있다. 이와 같이 북한의 인권정책은 체제안보적 관점과 현실적 필요의 2가지 기준에 대한 비중에 따라 내용과 조정의 폭이 결정되는 특징을 보이고 있다.

Ⅰ 참고문헌 Ⅰ

국가인권위원회 편, 『북한인권법제연구』 (서울: 국가인권위원회, 2006)

리기섭, 『사회주의적 민주주의』 (평양: 사회과학출판사, 1987)

법무부, 『국제인권규약보고서: B규약 제40조에 의한 주요국가

- 의 인권보고서 및 인권이사회의 총평』, 법무자료 제142집, 1984
- 서보혁, 『북한인권: 이론·실제·정책』(서울: 한울아카데미, 2007)
- 잭 도널리 지음, 박정원 옮김, 『인권과 국제정치』(서울: 오름, 2002)
- 정경섭, 『제국주의자들이 떠벌이는 <인권옹호>의 반동성』(평양: 조선로동당출판사, 1992)
- 『정치용어사전』(평양: 사회과학출판사, 1970)
- 『조선말대사전2』(평양: 사회과학출판사, 1992)
- 최성철 편, 『북한인권의 이해』(서울: 북한인권개선운동본부, 1996)
- 김수암, “문화상대주의, 주권원칙과 북한인권,” 서울대학교 국제문제연구소 엮음, 『세계정치5』(서울: 인간사랑, 2006)
- 김수암, “국제사회의 북한인권 공론화와 북한의 대응전략,” 『통일정책연구』 14권 1호, 2005
- 김일성, “미국 <워싱턴타임스> 기자단이 제기한 질문에 대한 대답,” 『김일성저작집 44』(평양: 조선로동당출판사, 1996)
- 김정일, “사회주의는 과학이다,” 『김정일선집13』(평양: 조선로동당출판사, 1998)
- 김정일, “혁명과 선설에서 주체성과 민족성을 고수할데 대하여,” 『김정일선집14』(평양: 조선로동당출판사, 2000)
- 리기순, “제국주의자들이 부르짖는 <자유>, <인권>의 반인민성,” 『국제생활』 1990년 제10호
- 박인혁, “<인권옹호>의 간판밑에 인권을 유린하는 미제,” 『국제생활』 1990년 제3호
- 신분진, “미국식 <민주주의확산>책동의 반동적 본질,” 『김일성

『종합대학학보』(역사·법학), 52권 3호, 2006
정성국, “부르조야인권리론의 반동적본질.” 『철학연구』. 2호,
1995
조성곤, “인권의 본질.” 『철학연구』. 3호, 1998

E/CN.4/2005/G/13, Letter from the Permanent
Representative of the Democratic People's
Republic of Korea, 2005.3.2; 조선민주주의인민공화
국 외무성 대변인 담화, 『평양방송』, 2005.4.20
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

『조선중앙통신』
『연합뉴스』
『평양방송』
『중앙방송』

북한인권 관련 국가, 국제기구 및 INGO의 동향 분석

인쇄일 : 2007년 12월 20일

발행일 : 2007년 12월 20일

발행처 : 국가인권위원회(www.humanrights.go.kr)

주 소 : 서울 중구 을지로 1가 16번지 금세기B/d 11층

전 화 : (02) 2125-9758

팩 스 : (02) 2125-9733

인 쇄 : 광신종합인쇄사 (02) 2277-4533

〈비매품〉